

ISSN 1229-3628

2023 제34집

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.

2023 제34집

안보학술논집





발 간 사

국방대학교 국가안보문제연구소가 1990년 이후 매년 발간하고 있는 『안보학술논집』 제34집을 간행하게 된 것을 기쁘게 생각합니다. 『안보학술논집』 사업은 일반 대학과 연구소 등에서 활동하는 민간 분야의 연구자들이 국가안보 관련 연구에 적극 참여하게 함으로써 관련 분야의 학문적 성취를 이룸과 동시에 안보와 국방정책에도 기여할 수 있도록 하기 위해 지난 30여년간 연구소의 중요 사업의 하나로 매년 실시되어 왔습니다.

올해에도 연초 공고를 통해 일반 대학과 연구소에 근무하는 안보연구자들로부터 희망 연구과제들을 접수받았고, 엄정한 심사를 거쳐 한미동맹 70년 역사 평가와 발전방향, 한국 군사전략 및 국방정책 발전방향, 지방 자치단체의 비상대비업무 발전에 관한 연구, 북한 대량살상무기의 위협과 대응방안, AI 기술을 이용한 지능형 정보분석 프로그램 개발 등 5가지의 연구주제들이 선정된 바 있습니다. 지난 6개월간 연구자들이 선정된 주제의 연구를 수행하는 동안, 본 연구소는 중간보고와 최종보고 등의 절차를 통해 해당 연구들이 국가안보 및 국방정책에 기여할 수 있도록 자료와 연구방향 면에서 조언을 제공하였습니다.

본 연구가 진행되는 동안 한반도를 둘러싼 안보환경은, 주지하다시피 매우 엄중한 상황이 전개되고 있습니다. 북한은 핵전력을 지속적으로 고도화하면서, 작년 10월에 공개한 핵무력법을 통해 공세적 핵전략을 숨기지 않고 있습니다. 작년부터 전개된 러시아-우크라이나 전쟁은 장기화의 조짐을 보이고 있고, 올해 10월 초에는 이스라엘-하마스 전쟁이 발발하면서 중동 지방의 전운이 확대될 가능성이 커지고 있습니다.

엄중해지는 안보환경에 직면하여, 『안보학술논집』에 실린 연구들이 제시하는 것처럼, 우리는 대내적으로 AI 기술을 활용한 국방태세 강화를 도모하고, 지자체를 포함한 안보태세도 점검하면서, 대외적으로 70주년을 맞는 한미동맹을 지속적으로 강화하는 노력을 경주해야 하겠습니다. 지난 6개월간 연구를 수행해준 연구자들의 수고에 감사드리며, 『안보학술논집』과 같은 국가안보문제연구소의 발간물들이 우리의 안보정책과 국방정책 수립에 널리 활용되기를 기대합니다.

2023년 11월30일
국가안보문제연구소장 박 영 준

목 차

안보학술논집

2023 제34집

1. 한미동맹 70년 역사 진단과 발전방향 연구 1
한국위기관리연구소 전문연구위원 이 종 화
2. 한국의 군사전략 및 국방정책 발전 방향 91
건양대학교 군사학과 지 효 근
3. 국가 비상대비업무 발전 이론 - 지방 기초자치단체 비상대비조직 편성을
중심으로 153
한국위기관리연구소 전문연구위원 장 재 필
민주평화통일자문위원 강 동 화
한국위기관리연구소 전문연구위원 강 창 희
향토방위연구소 동원N예비군 편집장 김 위 수
4. AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발: 전망과 과제 247
선문대학교 허 태 회
5. 북한 대량살상무기(WMD)의 현실적 위협과 대응방안:
생화학무기를 중심으로 313
전북대학교 혁신교육개발원 김 길 수

1

한미동맹 70년 역사 진단과 발전방향 연구

한국위기관리연구소 전문연구위원 이 중 화

한미동맹 70년 역사 진단과 발전방향 연구

이 중 화*

목 차

제1장 서 론 4	제5장 한미연합지휘체계의 변화 전망 58
1. 연구의 배경 4	1. 서 론 58
2. 연구 내용 5	2. 지휘체계의 관련 용어 .. 58
3. 연구의 범위와 방법 5	3. 지휘체계의 변화과정 59
제2장 동맹의 지속과 변화에 대한 이론적 이해 7	4. 한미연합 지휘체계의 변화에 영향을 미친 핵심 변수요인 73
1. 동맹의 개념과 의의 7	
2. 동맹의 구성요소 9	
3. 동맹의 지속과 변화에의 영향요인 16	
제3장 한미동맹의 역사 및 변천 30	제6장 유엔군사령부 지위 및 역할 변화 전망 76
1. 한미동맹의 기원 30	1. 개 요 76
2. 한미동맹의 성격 32	2. 유엔사의 지위와 역할의 변화 77
3. 한미동맹의 변천 36	3. 전작권 전환과 유엔사 지위 및 역할 변화 80
제4장 한미동맹의 변화요인 41	4. 미래 유엔사의 역할관련 전략대안 83
1. 한미동맹 변환 의미 41	
2. 한미동맹 변환 요인 41	제7장 결 론 86
3. 윤석열 정부의 글로벌 전략적 동맹 지향 53	참고문헌 88

* 한국위기관리연구소 전문연구위원

제1장 서론

1. 연구의 배경

1953년 10월의 한미 상호방위조약에 근거한 한미동맹은 자유민주주의와 자본주의 질서의 범세계적 확산과 안정을 바라는 양국의 전략적 공동이익 추구, 동북아의 세력균형과 현상유지를 통한 역내 안정 도모, 북한의 대남 군사위협 억제를 통한 한반도 평화와 안정유지라는 공동 목표를 추구하여 왔다. 특히 한반도에서 전쟁을 억제하는 것을 핵심으로 하는 한미동맹은 그 성과가 성공적이었다고 볼 수 있다. 그동안 한미동맹은 상호방위조약을 비롯하여 주둔군지위협정(SOFA), 전시지원협정, 한미연합사 창설 및 운영관련 전략지시와 권한위임조항, 기타 300여개 이상의 군사적 쌍무협정 등에 기초하여 왔다. 이처럼 다양한 법적, 제도적 틀 속에서 한미동맹은 70년 이상 견고한 모습을 유지하여 왔다. 그렇지만 지속되는 국내외 정세변화 속에서 한미동맹은 그 실질적 내용면에서 일정한 변화와 조정의 모습을 겪어 왔다. 특히 미·중 갈등의 신냉전 상황 도래 이후 한미동맹은 변화의 가능성이 더욱 높아지고 있다. 이는 세계적, 동북아, 한반도 차원의 안보환경이 변화하고 나아가 한미 양국의 국내정세도 변화하는 데 기인하고 있다.

미국의 경우 9.11 테러 사건 이후 테러와의 전쟁에서 벗어나 중국 문제에 집중하면서 동맹정책 변화의 필요성을 인식하고, 미래지향적 군사변혁 추구 과정에서의 군구조 및 군사력 운용의 변화 모색, 그리고 이에 상응하는 해외주둔미군 정책의 변화 추구, 한국에 대한 전략적 가치의 재평가를 모색하여 왔으며, 이러한 것들이 한미동맹 변화의 요인이 되어 왔다. 한편, 한국의 경우 동북아 대외관계의 변화, 특히 중국 및 러시아와의 관계로 인한 한미동맹의 지역적 전략가치, 한국 국민들의 대북 안보의식의 변화, 경제성장에 의한 국위 향상 및 주권 의식 고양에 따른 한미동맹의 비대칭성에 대한 비판적 여론의 증대, 자주국방의 역량을 강화하여야 한다는 정책적 노력의 제고 그리고 신냉전 시대의 미·중 대결구도에 따른 선택 등으로 인하여 한미동맹의 변화를 수용하여 왔다.

이처럼 한미 양측의 다양한 요인들이 복합적으로 상호작용 하면서 한미동맹의 변화가 야기되었다. 한미동맹의 변화는 한미 안보협력 관계는 물론 남북한 안보상황, 동북아 안보이슈 등에도 영향을 미침으로써 한반도 평화와 안정에 매우 중요한 의미를 갖는 것이다. 따라서 한미동맹의 지속되는 측면과 변화하는 측면을 균형있게 살펴보면, 특히 신냉전기 한미동맹의 변화요인을 분석해 보는 것은 매우 의미있는 일이라 하겠다.

2. 연구 내용

제1장에서는 연구배경과 목표, 주요 연구내용, 그리고 연구방법 및 범위를 밝히고자 한다. 제2장에서는 한미 안보동맹의 지속과 변화의 이해를 위한 이론적 분석들을 마련하기 위하여 동맹에 대한 이론적 논의를 전개한다. 이를 위해 먼저 동맹의 개념과 의의를 살펴보고, 동맹을 구성하는 제반 요소들을 살펴봄, 동맹의 지속 및 변화에 영향을 미치는 요인을 도출하며, 이를 토대로 한미동맹의 지속과 변화를 살펴볼 수 있는 연구분석틀을 제시한다. 제3장에서는 한미동맹의 70년 역사 및 변천과정을 재조명해 보고, 제4장에서는 동북아 안보환경 및 제 인식의 변화요인을 정리하고 이를 바탕으로, 제5장에서는 한미 연합지휘체제 변화 전망을, 제6장에서는 유엔군사령부 지위 및 역할 변화 전망을 통해 한미동맹의 지속과 변화의 측면을 이해하고, 제7장에서는 이러한 지속과 변화의 분석을 통하여 한미가 글로벌 전략적 동맹을 지향하면서 현안과제에 대한 방향을 도출해 제시하고자 한다.

3. 연구의 범위와 방법

동맹에 대한 연구는 다양할 수 있으나 다루고자 하는 내용에 따라 구분한다. (1)동맹 그 자체의 이해를 위해 동맹의 배경, 내용, 의미 등을 살펴보는 것, (2)동맹의 운영실태를 파악하기 위하여 동맹국 간의 군사협력을 위한 의사결정과정, 군사력의 사용 또는 주둔문제, 군사작전의 범위나 체제 등을 살펴보는 것 (3)동맹의 효과를 살펴보기 위해 동맹의 참가국은 물론 관련국 내지 관련지역에 미치는 영향을 살펴보는 것 (4)동맹의 역동성을 파악하기 위하여 시간의 흐름 속에서 동맹이 어떻게 지속되고 변화되는가를 살펴보는 것이다.

본 연구는 한미동맹의 경우를 선택하여 동맹의 지속과 변화에 대해 살펴보려는 하나의 사례연구에 해당된다. 특히, 한미동맹의 지속 및 변화에 대한 정확한 이해와 평가에 초점을 맞추고자 하는 것이기 때문에 기술적 사례연구에 해당된다고 볼 수 있다.¹⁾ 그렇지

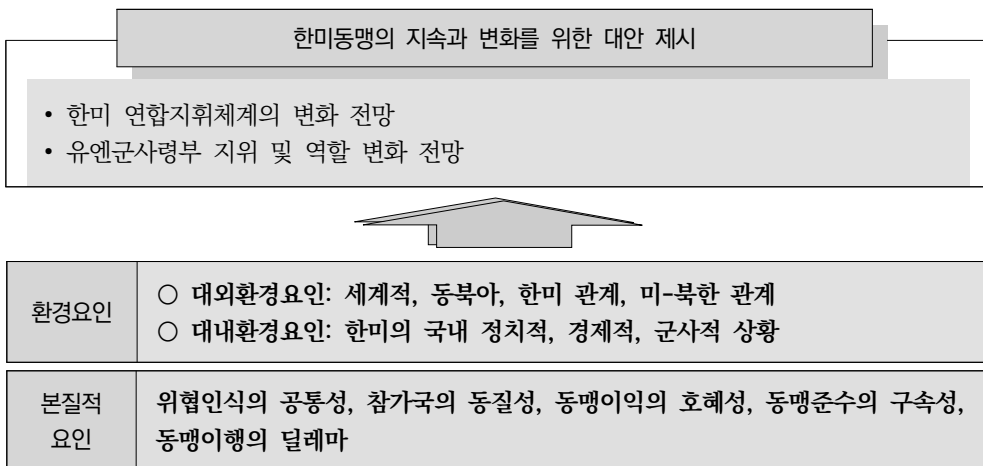
1) 기술적 사례연구는 어떠한 현상을 상황적 맥락 속에서 철저하게 기술하는 것을 목적으로 하며, 어떠한 가설이나 이론을 도출하거나 검증하려 하지 않는다는 점에서 비이론적(atheoretical)이라고 볼 수 있다. 탐험적 사례연구는 해당사례에 대한 고찰을 통하여 이론적 의미가 있는 가설을 도출해 내고, 이러한 가설이 추후 연구를 통하여 검증될 수 있는 토대를 마련한다는 점에서 준이론적(semi-theoretical)이라고 볼 수 있다. 한편 설명적 사례연구는 어떠한 현상의 원인과결과의 관계를 인과적으로 설명하기 위한 것으로서 일정한 이론적 가설의 타당성을 검증 내지 부정하는 것을 주요 목적으로 하는 점에서 본질적으로 이론적(theoretical)인 것이다.

만 기술적 사례연구라고 하더라도 해당 사례의 보다 정확한 이해를 위하여 주요 개념이나 이론적 분석틀을 활용할 것이다. 왜냐하면 동맹에 대한 기존의 주요 개념이나 이론을 통해 연구를 위한 대안을 분석하고 이를 활용할 수 있기 때문이다.

한미동맹의 경우 70년 이상 오랫동안 지속되어 왔기 때문에 이를 둘러싼 국내외 정세가 계속 변화하여 왔다. 따라서 한미동맹 역시 시간의 흐름 속에서 지속과 변화의 모습을 보여 왔다. 그런데 특히 2020년대 신냉전이라는 국제질서의 도래가 매우 중요한 변화의 계기를 제공하고 있다. 따라서 주요 연구범위는 한미동맹 성립 이후 현재까지의 모든 기간을 망라하되, 그중에서도 세계질서, 동북아질서, 남북한관계, 한미 및 미북관계에 상당한 변화가 전개되어 온 한미동맹의 지속과 변화에 관심을 두고 있다.

동맹의 지속과 변화에 대하여 이론적으로 논의한 내용을 바탕으로 이제 한미동맹의 지속과 변화를 연구하는 데 도움을 줄 수 있는 연구분석틀을 [그림 1]과 같이 제시하고자 한다. [그림 1]은 한미동맹의 구성요소들이 한미동맹을 둘러싸고 있는 동맹의 환경요인에 영향을 받고, 또한 한미동맹의 본질적 요인들이 지속 내지 변화하게 됨으로써 결국 한미동맹의 지속과 변화의 내용이 결정됨을 보여주는 것이다. 이러한 분석틀은 탈냉전 이후 한미동맹의 환경적 요인과 본질적 요인이 어떻게 지속과 변화의 모습을 보이면서 상호작용함으로써 한미동맹의 구성요소와 주요내용에 영향을 미쳤는지를 체계적으로 살펴보는 데 기여할 수 있다.

그림-1 한미동맹의 지속과 변화의 연구분석틀



제2장 동맹의 지속과 변화에 대한 이론적 이해

1. 동맹의 개념과 의의

모든 국가에 있어서 영토의 보존, 주권의 수호 그리고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가안보는 핵심적인 정책관심 사항이다. 따라서 각 국가들은 자신의 국가안보를 튼튼히 하기 위해 힘에 주로 의존하는 현실주의적 접근을 토대로, 또는 국제기구나 국제법에 기초한 대화와 협상을 중시하는 자유주의적 접근을 토대로 다양한 정책적 노력을 경주한다.²⁾ 그러한 가운데 자신의 군사력을 토대로 한 자력방위, 타국의 힘을 이용하는 동맹, 그리고 기타 집단안보, 공동안보, 협력안보 등의 다양한 국가안보 정책수단을 구상하고 활용한다.³⁾

동맹(alliance)은 한 국가가 자신만의 충분한 군사력, 즉 자력방위만으로 국가안보를 확실히 하기가 어려운 경우 흔히 우선적으로 고려하고 선택하는 안보수단이다. 역사적으로 동맹은 수많은 사례가 존재하여 왔으며 끊임없이 형성되어 변화되고 소멸되어 왔다.⁴⁾ 특히 국제사회가 갈등과 분쟁에 휩싸임으로써 각국의 국가안보가 불안정할 때 동맹은 자주 등장하였다.

이러한 동맹에 대한 개념정의는 다양할 수 있으나, 로버트 오스굿(R. E. Osgood)의 경우 “동맹참여 국가들이 공동의 이익과 목표를 추구하기 위하여 모든 수단과 자원을 투입하는 노력을 기반으로 하는 잠재적 전쟁공동체(latent war community)”라고 정의하였다. 여기에서 말하는 공동의 이익과 목표의 핵심은 외부진영과의 갈등에 군사적으로 대응하는 것이다. 따라서 동맹은 명백한 적을 설정하고, 이에 대하여 특정상황이 발생할 경우 군사력을 사용하기 위한 국가들의 공식적 집합체라고도 정의할 수 있다.⁵⁾

2) 국제정치에 있어서의 현실주의적 또는 자유주의적 접근에 대한 논의로는 우암평화연구원(편), 「정치적 현실주의의 역사와 이론」(서울: 화평사, 2003). 박재영, 국제정치 패러다임: 현실주의, 자유주의, 구조주의 (서울: 법문사, 2002). 이삼성, “전후 국제정치이론의 전개와 국제환경: 현실주의 자유주의 균형의 맥락적 민감성,” 「국제정치논총」, 제36집 3호 (1997), pp.3-60참조.

3) 자력방위, 동맹, 집단안보, 공동안보, 협력안보 등 국가안보의 다양한 정책수단에 대한 체계적 이해를 위해서는 윤정원 외, 「국가안보론」(서울: 박영사, 2006), pp.89-261 참조.

4) 일례로 1815-1939년 사이에 112개의 동맹이 형성되었다는 경험적 연구사례가 있다.

5) 김계동, “한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 중심으로,” 「국제정치논총」, 제41집 2호 (2001. 6), p.9.

대체로 동맹은 명시적 합의 즉 조약에 의하여 공식화되며, 이는 법적, 도덕적 의무 그리고 상호의존성을 포함한다. 어떠한 동맹을 이해함에 있어서 특히 중요한 것은 이에 참여한 동맹국가들의 공동목표와 이익은 무엇이며, 서로 다른 목표와 이익은 무엇인가를 밝혀내는 것이다. 전자는 동맹의 공고성과 지속성의 토대가 되지만 후자는 동맹의 유연성과 변화성의 토대가 되기 때문이다.

한편 동맹이 자력방위 이외의 다른 안보수단 즉 집단안보, 공동안보, 협력안보 등에 비하여 중요시 되는 것은 국가안보 차원에서 그 실효성이 높게 평가되고 있기 때문이다.

예로써 집단안보(collective security)의 경우 사전에 공동의 적을 설정하지는 않으나, 일단 특정 국가나 세력들이 세계평화나 안정을 파괴하는 경우 이를 공동의 적으로 간주하여 다른 국가들이 힘을 합쳐 군사제재를 가하는 방식이다. 그러나 국제연맹을 통한 집단안보가 회원국들의 실천적 합의도출에 실패함으로써 제2차 세계대전의 발발을 예방하지 못하였다.⁶⁾ 그리고 국제연합 체제하에서의 집단안보 역시 안전보장이사회에서 상임이사국들의 거부권 행사로 그 채택이 거의 어렵게 되면서 유명무실하게 되었다.⁷⁾ 이에 일방을 적으로 상정하는 평화강제군(peace enforcement force) 대신에 분쟁당사자들 사이에 중립적으로 개입하는 평화유지군(peace keeping force)을 파견하는 것이 오히려 보편화되었다. 탈냉전 이후에도 여러 국가들은 보다 신뢰할 수 있는 동맹을 통하여 자국의 안보이익을 유지, 확대하려 하였기 때문에 집단안보가 경시되고 있다.⁸⁾

공동안보(common security)는 적대적인 국가들이 서로 군사적 신뢰구축을 통하여 적대감을 완화시킴으로써 전쟁가능성을 낮추고, 군비통제를 통하여 군사력 수준을 제한, 동결, 감축, 나아가 해제하는 등으로 상호 군사위협을 완화시키는 방법이다. 그렇지만 심각한 안보위협 상황 하에서는 신뢰구축 혹은 군비통제 보다 확실한 군사력증강을 선택하는 것이 일반적 경향이어서 그 실현이 용이하지 않은 한계점이 있다. 실제로 공동안보를 위한 군비통제 등이 쉽게 실현되기 위해서는 여러 가지 조건들이 충족되어야 하는 것이다.⁹⁾

6) 양준희(역), 국제분쟁의 이해 (서울:한울, 2000), 제4장 “집단안보의 실패와 제2차 세계대전”, pp.131-167.

7) 이병희, “집단안전보장: 역사적 변천과정,” 『한국정치학회보』, 제37집 5호(2003), pp.167-193. 김순규, 『현대국제정치학』, (서울:박영사, 2000), pp.614-627.

8) 구춘권, “냉전체제의 극복과 집단안보의 잃어버린 10년,” 『국제정치논총』, 제43집 2호 (2003. 6), pp.29-51.

9) 황진환, 『협력안보시대의 한국의 안보와 군비통제』 (서울: 불명, 1998), pp.65-68.

협력안보(cooperative security)의 경우 적대국이나 우방국을 불문하고 이해관계가 있는 여러 국가들이 다자적인 국제회의나 국제기구에 참여하여 다자주의적인 협력적 방법으로 군사적 분쟁의 원인이 될 수 있는 정치, 경제, 외교, 역사적 갈등의 요인 자체를 해결해 나가는 방식이다.¹⁰⁾ 그렇지만 효과적이고 구속력 있는 합의를 이끌어 내기가 용이하지 않은 한계가 있다. 왜냐하면 여러 국가들의 상이한 국가안보 이익을 충분히 조화시킬 수 있는 합의 도출이란 손쉽지 않기 때문이다. 나아가 어떠한 합의가 이루어졌다고 하더라도 서로 이질적이며 때로는 적대적인 국가까지 포함된 합의는 이행되기 어렵거나 나아가 쉽게 파기될 수도 있기 때문이다.

그러나 동맹은 현실적이든 잠재적이든 공동의 적을 대상으로 안보위협에 대처한다는 점에서 당사자들 사이에 강력한 공동이익이 존재한다. 그리고 유사시 상호간의 군사적 지원 및 협력에 대한 일반적 혹은 세부적 절차나 내용이 사전에 마련되어 있을 수 있다. 유사시의 신속하고 효과적인 군사협력을 위하여, 동맹국들은 평시에도 상호 군사정보 교환, 공동훈련 실시, 동맹군의 사전 파견배치, 나아가 연합지휘체제를 마련해 놓을 수 있다.

뿐만 아니라 동맹은 필요시 군사력이라는 현실적 힘을 바탕으로 적에 대하여 공동대처할 수 있도록 한다는 점에서 신뢰할 만한 것이다. 즉, 동맹은 유사시 국가안보를 위해 실제로 작동될 가능성이 높다는 점에서 실현가능성이 우수하고, 적에 대하여 실질적인 군사적 억제내지 보복을 가능케 한다는 점에서 실효성이 매우 높은 안보수단인 것이다. 바로 이러한 이유로 인하여 많은 국가들은 동맹의 결성에 대하여 적극적인 태도를 보이게 된다.

2. 동맹의 구성요소

가. 동맹의 목표와 이익

동맹은 명시적 혹은 잠재적 적대국으로부터의 안보위협에 대처하려는 공동목표를 토대로 결성된다. 따라서 동맹 참가국의 경우 이러한 동맹목표가 자신의 국가안보 이익에 어떠한 영향을 미치는가를 신중히 고려하여 그 참가여부를 결정하며, 이러한 면에서 동맹의 결성은 매우 의도적이면서도 계산된 안보정책 결정의 산물인 것이다.

10) 다자간 협력안보에 대한 논의로는 이민룡, 『한국안보정책론』(서울: 진영사, 1996), 제9장, “협력안보의 이론과 실제,” pp.267-312. 참조.

대체로 동맹을 결성하여 이루고자 하는 목표는 다양한 시각에서 논의될 수 있겠으나,¹¹⁾ 동맹이 결성되는 데에는 참가국간의 일련의 공동목표가 존재하여야 한다. 그러한 공동목표는 추상적일 수도 있고 구체적일 수도 있지만 이의 실현을 통하여 개별 참가국들이 얻을 수 있는 국가안보 이익의 내용은 다양할 수 있다. 만일 동맹 참가국들의 이익이 동일한 내용일 경우 이를 동종이익동맹이라고 하며, 서로 다를 경우 이를 이종이익동맹이라고 한다. 실제로 있어서는 동종이익동맹의 성격과 이종이익동맹의 성격이 혼합되어 나타날 수도 있다.¹²⁾

예를 들어 냉전시대 NATO(북대서양조약기구)의 참가국들이 모두 소련의 유럽 침공을 억제하여 유럽의 안정과 평화를 도모하려 하였다는 점에서 NATO는 동종이익동맹이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 제2차 세계대전 당시 주축국으로서의 독일, 이탈리아, 일본은 각각 서로 다른 지역에서의 자기들의 전쟁승리를 위한 이종이익동맹이었다고 볼 수 있다.

그러나 한미동맹의 경우처럼 공동의 이익과 서로 다른 이익이 상호보완적으로 존재하는 경우도 있을 수 있다. 사실 한국전쟁 당시 미국은 한미 상호방위조약 체결에 대하여 소극적이었으나 당시 한국 이승만 정부의 강력한 요구에 의하여 받아들여지게 되었다.¹³⁾ 이는 한미동맹의 전략적 목표와 가치에 대한 평가가 상이하였기 때문이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 오늘날까지 70년 이상 강력한 동맹체제로 유지될 수 있었던 것은 한미 양국의 다양한 동맹이익이 상호보완적인 성격을 띠었기 때문이다.

즉, 한미동맹을 통해 북한의 군사도발을 억제함으로써 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것은 한미 양국에 모두가 추구하는 이익이 된다는 점에서 동종이익동맹의 성격을 띠는 것이다.¹⁴⁾ 그렇지만 미국의 경우의 경우 한미동맹에 기초하여 주한미군을 한국에

11) 동맹을 결성하는 주요 이론으로서 세력균형이론(balance of power theory), 후견-피후견관계이론(partron-client relationship theory), 패권안정이론(hegemonic stability theory), 동맹의 경제이론(economic theory of alliance), 동맹의존이론(alliance dependence theory) 등을 제시하기도 한다.

12) 윤정원 외, 앞의 책, pp.124-125.

13) 김일수, “한미 군사동맹의 초기 형성 과정에 관한 연구,” 『미국학논집』 제35집 2호 (2003년 가을), pp. 50-80.

14) 한미 상호방위조약 제2조에서 양국은 “당사국 중 어느 일방의 정치적 독립 또는 안정이 외부로부터의 무력침공에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동적으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력침공을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하여 강화시킬 것이며....”라고 약속하고 있다. 이는 실제로 있어서 북한에 의한 도발 억제를 그 핵심적 공동목표로 하는 것이었다.

주둔시킴으로써 냉전시대에 있어 소련의 남진정책을 억제한다든지, 중국에 대한 봉쇄의 일환으로 활용한다든지, 일본에 대한 안전의 방파제로 활용하는 등의 다른 이익을 추구하여 왔다고 볼 수 있다. 이러한 미국의 상이한 안보이익은 한국에게 핵심적인 것이 아니었지만 한국의 안보이익에도 중장기적으로 도움이 될 수 있는 것이었다.

이와 같은 동맹목표에 대한 참가국의 공동인식과 결속도가 크면 클수록 해당 동맹은 지속될 가능성이 높겠지만, 그렇지 않을 경우 새로운 상황이 도래하여 동맹목표가 흔들리기 쉬워 동맹이 변화될 가능성이 높아질 것이다. 한편 동맹목표에 대한 공동인식과 결속도가 크려면 무엇보다도 동맹을 통하여 참가국들이 누릴 수 있는 동종이익이 많아야 한다. 물론 이종이익이라도 참가국들에게 상호보완적인 것이라면 많을수록 좋을 것이다. 그러나 이종이익은 동종이익에 비하여 동맹의 결속도를 높여주는 데는 한계가 있다.

나. 동맹 참가국

동맹 참가국이 2개국인 경우에는 양자동맹(bilateral alliance)라고하며 한미동맹이나 미일동맹이 그 예이다. 참가국이 3개국 이상인 경우 즉, 3자동맹, 4자동맹, 집단동맹 등을 모두 다자동맹(multilateral alliance)이라고 하는 데, 냉전시대의 대표적인 북대서양조약기구(NATO)나 바르샤바 조약기구(WTO) 등이 그 예이다. 한편 다자동맹이라고 하더라도 참가국의 범세계적 동맹이나 지역동맹으로 나누어볼 수 있다. 전자는 NATO와 같이 미주와 유럽 등 여러 지역 국가들이 공동 참여한 경우라면, 후자는 일정 지역 국가들만이 공동 참여한 경우로 미주국가들이 참여한 미주기구(OAS) 등이 그 예가 될 것이다.

한편 동맹 참가국간의 상호관계도 매우 중요한 고려요소이다. 이와 관련하여 무엇보다도 중요한 것은 참가국들의 국력 정도가 상호 비슷한가 아니면 현격한 차이가 있는가의 문제이다. 만일 국력이 비슷한 경우 균등행위자간 동맹이라고 한다면, 국력에 현격한 차이가 있는 경우 불균등행위자간 동맹이라고 볼 수 있다. 균등행위자 동맹의 예로서는 19세기 유럽에서의 4국동맹 혹은 5국동맹이 그 예가 될 수 있을 것이며, 오늘날의 미일동맹은 이 범주에 속하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

불균등행위자간 동맹의 예로서는 오늘날의 한미동맹을 그 예로 들 수 있다. 왜냐하면 한미 양국은 전체적인 국력이나 군사력 차이 등이 현격하기 때문이다. 그렇지만 시간이 흐를수록 한국의 국력이 신장되고 자주국방력도 향상됨으로써 점차 불균등행위자 동맹에서 균등행위자 동맹으로 나아가기 위해 노력하고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

그러나 균등행위자 동맹과 불균등행위자 동맹 중 어느 것이 더 결속력이 강하며, 변화하지 않고 오래 지속되는가에 대해서는 단정적으로 언급하기 어렵다. 다만, 균등행위자 동맹의 경우 동맹을 통한 혜택과 이를 위한 비용이 상호 비슷함으로써 공평성이 유지되어 동맹에 대한 상호불만이 적어 동맹이 지속될 개연성이 높을 수 있다. 그렇지만 다른 한편으로 국력이 비슷한 경우 동맹탈퇴에 대한 외부압력의 부담을 적게 느끼기 때문에 동맹이 변화 혹은 해체되기 쉬울 수도 있다.

한편 불균등행위자 동맹의 경우 참가국 중 강대국이나 약소국 어느 한쪽에게만 동맹의 혜택이나 비용이 유리한 경우, 공평성의 결여로 불만이 있는 국가의 동맹이탈이 촉진될 수 있을 것이다. 그렇지만 전체 국력 수준상의 불균등행위자라고 하더라도 동맹상의 혜택과 비용에 있어서는 상호 공평성이 유지될 수도 있는 것이다. 그리고 만일 동맹의 불균등행위자간에 위계적 질서가 형성되어 있는 경우, 동맹변경이나 해체를 희망하는 약소국 의견이 있더라도 강대국이 원하는 경우 동맹이 그대로 지속될 가능성도 있다. 이와 반대로 약소국은 동맹의 지속을 희망하나 강대국이 동맹의 변화를 주장하는 경우 오히려 쉽게 변화될 수도 있다.

다. 동맹의 형식

동맹의 형식은 일반적으로 상호 군사지원이나 원조에 대한 정식의 조약을 통하여 체결되었느냐 그렇지 않느냐에 따라 공식 동맹과 비공식 동맹으로 나뉘어진다. 대부분의 동맹은 공식 동맹이라고 볼 수 있으나, 일부는 정식 조약 없는 비공식 동맹의 형식을 취할 수 있다. 비공식 동맹의 모습으로는 협조관계(entente)와 화해관계(detente)가 있다. 전자는 유사시 군사원조를 하거나 그 가능성이 높으나 정식 합의는 없는 경우이다. 후자는 어떠한 국가가 다른 적대국과 군사적 충돌 내지 전쟁상태에 빠지게 될 경우 군사지원 등과 같은 행위를 하지는 않으나 최소한 중립을 지키는 것을 그 내용으로 한다.

대체로 공식 동맹이 비공식 동맹에 비하여 그 지속성과 실효성이 강하다고 볼 수 있으나, 역사적으로 반드시 그렇다고 볼 수는 없다. 예로써 1793년 프랑스 혁명정부가 영국과 네덜란드에 선전포고를 하였을 때, 당시 프랑스의 동맹국인 미국은 프랑스를 지원하지 않았다. 그러나 1939년 제2차 세계대전 발발시 미국은 영국과 정식 동맹관계에 있지 않았으나 영국은 군사적으로 지원하여 독일에 대해 함께 싸웠던 것이다.¹⁵⁾

15) 서춘식, 앞의 글, p.125.

한편 동맹은 그 존재 자체가 명시적으로 선언된 공개동맹(open alliance)이 있는가 하면 그 존재 자체를 비밀에 부치는 비밀동맹(secret alliance)이 있을 수 있다. 공개동맹은 그 존재를 국제사회에 밝힘으로써 참가국들에 대한 구속력을 높일 수 있으며, 나아가 해당동맹을 통하여 얻고자 하는 공세적 혹은 방어적 차원의 전략목표 달성을 공개리에 추진할 수 있으며, 나아가 해당 동맹에 대한 국제사회의 지지를 공개적으로 확대할 수 있다.

이와 같은 공개동맹의 장점에도 불구하고 비밀동맹을 선택하는 이유로는, 타국과의 복잡한 외교관계를 고려하여 동맹을 비밀로 하는 것이 유리한 상황이 있을 수 있고, 특히 타국에 대한 침략이나 군사공세적 목표를 추구하는 경우 공개 시에 비판을 받거나 혹은 타국의 사전 대비태세를 강화케 할 수 있으며, 나아가 유사시 구속되지 않고 보다 용이하게 파기할 수도 있기 때문이다.

한미동맹의 경우 한미 상호방위조약이라는 공식적 합의를 토대로 설립된 것으로 공식 동맹이자 공개동맹이라고 볼 수 있다. 한미 양국은 공식동맹을 통하여 동맹에 대한 상호 신뢰를 보여주어 왔고, 이를 공개함으로써 특히 북한의 한국에 대한 군사위협을 사전에 억제할 수 있도록 하였다.

라. 동맹의 발동조건 및 절차

동맹이 실효성을 가지려면 유사시 신속하고도 확실한 상호 군사지원이 보장될 수 있는 동맹의 발동조건 및 절차가 갖추어져 있어야 한다.¹⁶⁾ 그렇지 않으면 해당 동맹이 유사시 용이하게 발동되어 소기의 성과를 거두기 어렵다.

동맹의 발동조건은 다양할 수 있겠으나 그 정도에 따라 분류하여 볼 수 있다. 첫째는, 동맹참가국이 외부세력으로부터 침략을 받아 전쟁을 치르게 되는 경우에만 발동되는 경우이다. 둘째는, 동맹참가국이 전쟁수준은 아니지만 심각한 안보위협을 받는 상황이 되지만 하여도 발동되는 경우이다. 셋째는, 전쟁 혹은 안보위기 상황과 무관하게 상대 동맹국이 요청하면 발동될 수 있는 경우이다.

일반적으로 동맹의 경우 어느 회원국이 적대세력으로부터 무력침공을 받는 경우에 발동된다. 그렇지만 어느 일방이 경제봉쇄를 당하거나, 타국의 군사적 무력시위 등으로 무력침공의 위협을 당하거나, 나아가 국내 반란군 등으로 인해 체제위협을 받을 경우에도

16) '동맹의 발동조건 및 절차'의 논의에 대해서는 서춘식, 앞의 글, pp.130-131 참조.

동맹이 작동되는 경우도 있을 수 있으며, 이는 동맹체결의 내용이 어떠한가에 따라 달라질 수 있다. 한편 타국에 대한 무력침공을 시도하고 궁극적으로 전쟁의 승리를 목표로 맺어진 동맹의 경우 안보위협과 무관하게 공세적 의도 하에 작동될 수도 있다.

한편, 동맹의 발동조건이 충족된 경우 군사지원을 실제로 할 것인가 여부를 결정해야 하는 데, 이와 관련된 동맹의 발동절차 역시 다양할 수 있다. 첫째는, 조약에 근거하여 발동조건이 충족되면 군사지원이 자동으로 이루어지는 경우이다. 둘째는, 지원국의 국내적 절차, 즉 의회의 승인 또는 행정부 결의 등을 통과한 이후에야 지원이 가능한 경우이다. 셋째는, 동맹국 간의 협의절차에 따라 군사지원이 결정되어야 하는 경우이다. 넷째는, 지원국의 국내적 승인은 물론 동맹국간의 합의가 함께 있어야 지원이 가능한 경우이다.

이에 따라서 동맹의 발동조건과 그 절차는 다양한 조합의 형태로 존재할 수 있다. 예를 들어, 어느 동맹 회원국에 대한 외부의 무력침공이 있는 경우 NATO와 WTO는 자동개입 및 지원이 이루어지도록 되어 있다. 그러나 한미동맹이나 미일동맹 등은 지원국이 자국의 헌법 절차에 따라 의결해야만 지원이 가능하다. OAS는 회원국에 대한 무력침공이 있는 경우 동맹국 간에 상호 협의하도록 되어 있다.

한편 무력침공까지는 아니더라도 무력침공의 위협이 있는 경우, NATO나 WTO는 동맹국 간의 상호협약에 의하여 군사개입 및 지원을 결정하도록 되어 있다. 이외에도 유사시에 회원국이 원치 않은 동맹국 개입이나 지원을 피하기 위하여 반드시 상호동의를 전제로 할 수도 있다. 이는 동맹을 명분으로 다른 회원국의 군사문제에 일방적으로 개입하여 자신의 이익을 추구하려는 강대국 등 지원국의 횡포를 막기 위한 것으로 볼 수 있다.

현재의 한미동맹은 어느 일방이 외부의 적대세력으로부터 본토의 무력침공을 받을 경우에 각국의 국내 헌법절차에 따라 지원여부를 결정하도록 되어 있다. 따라서 형식적으로는 자동개입 조약이라고 볼 수 없다. 그렇지만 한미 양국은 유사시 실효성있는 한미동맹의 작동을 보장하기 위하여, 특히 한국에 미군의 사전배치 주둔, 주한미군의 전방지역 배치에 의한 유사시 자동개입 가능성 증대, 지속적인 전시증원 체제 발전 및 연합훈련 실시 등의 조치를 취하여 왔다. 이러한 면에서 그동안 자동개입에 준하는 조약으로 그 실질적 내용이 변화되어 왔다고 볼 수 있다. 나아가 전시뿐만 아니라 평시 상호 군사협력도 크게 향상시킴으로써, 전쟁시를 막론하고 그 활동 및 성과가 커다란 것으로 평가되는 동맹 중의 하나로 볼 수 있다.

셋째, 동맹에 기초하여 동맹군이 사전 주둔하고 있는 경우 이와 관련된 주둔군 지위협정(SOFA)이 체결되는 데 그 내용이 어떠한가의 문제이다. 과연 주둔군지위협정이 평등의 원칙에 근거한 것인지 아니면 일방에게 불리한 불평등의 원칙에 근거한 것인지가 중요한 이슈가 될 수 있다. 특히 강대국과 약소국 간의 동맹인 경우 동맹의 비대칭성으로 인하여 주둔군지위협정도 불평등한 양상을 보일 수 있는 것이다. 한미동맹에 기초한 한미 간의 주둔군 지위협정도 1966년에 체결된 이래 몇 차례에 걸쳐 불평등한 요소를 개선하면서 오늘날에 이르고 있다.¹⁷⁾

넷째, 동맹을 유지하기 위하여 동맹참가국들이 얼마만큼의 비용을 부담하고 있는가의 문제이다. 동맹유지의 비용은 유형적인 것이 될 수도 있고 무형적인 것이 될 수도 있다. 유형적인 것으로는 각종 유무상 군사지원, 파견군대 유지비용, 전시의 인원, 물자, 장비 피해 등을 들 수 있다. 무형적인 것으로는 동맹 유지로 인하여 일정 동맹국의 자주권이 제한받는다는 점 혹은 대내외의 비판 여론에 직면하여 국가의 안정이나 이미지가 훼손되는 등의 예를 들 수 있다. 그런데 최근 들어서 특히 동맹군 주둔에 따른 방위비 분담을 어떻게 하느냐가 중요한 관심사항으로 부각되고 있다. 한미 간에는 1991년에 “방위비 분담 특별협정”이 체결되었는데, 이에 따라서 한국이 주한미군 주둔비용의 일정부분을 분담하여 오고 있다.¹⁸⁾

다섯째, 동맹의 명시적인 의무규정에 의하는 동맹의 일반적인 우호정신에 기초하든 동맹국들은 일련의 해외 군사활동 차원의 협력을 전개할 수 있다. 이러한 군사활동 협력이 다양하고 강력할수록 동맹국 상호간의 신뢰도가 높게 되며, 이에 따라 동맹국 자신들에게 직접 연관된 안보위협에 대한 공동대처에도 적극적이게 될 것이다. 한국은 한미동맹의 우호정신에 입각하여 냉전시대에는 미국의 베트남전, 그리고 탈냉전 이후에는 미국의 걸프전, 아프카니스탄 및 이라크를 대상으로 한 전쟁에의 참여 등과 같은 군사협력 활동을 추구하여 왔다.

여섯째, 동맹에 기초하여 사전에 배치된 주둔군이 존재한다면 어떠한 규모로 어떻게 배치되어 운용되는가의 문제이다. 한국전쟁 이후 한미동맹에 근거하여 주한미군이 지속적으로 주둔하여 왔다. 그러나 주한미군의 주둔 규모는 한반도를 둘러싼 국내외 안보정세

17) 김창수, “남북한 관계의 재성찰 : 주한미군의 현재적 의미와 SOFA 개정,” 『정치비평』, 제8권 (2002), pp.71-96.

18) 남창희, “일본과 한국의 방위비분담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례를 중심으로,” 『국제지역연구』, 제6권 2호 (2002), pp.81-104.

에 따라 변경되어 왔으며, 탈냉전 상황을 맞이하여 주한미군 감축문제가 더욱 현저히 대두되기에 이르렀다. 이러한 가운데 탈냉전 초기에 단계적인 주한미군의 대규모 감축 논의가 전개되었으나, 1990년대 초반 북한의 핵개발 위협이 대두되면서 이 계획의 일부만 시행되고 중단되기에 이르렀다. 이후 2001년에 9.11 테러사건 이 발생하고 나서 미국의 안보전략, 동맹정책, 해외주둔미군 정책에 변화가 있게 되면서 2003년 이래 주한미군의 부분 철수 및 재배치 논의가 새롭게 대두되기에 이른다. 나아가 주한미군이 한반도 지역을 벗어나 작전할 수 있는 전략적 유연성도 부여되기에 이른다.

3. 동맹의 지속과 변화에의 영향요인

어떠한 동맹이 체결되더라도 이를 둘러싼 대내외 안보정세의 변화, 그리고 이에 따른 동맹 그 자체에 대한 당사국들의 재평가로 인하여 끊임없이 변화할 수 있다. 그렇지만 해당 동맹 자체가 해체되지 않는 한 일정한 정도의 지속성을 보이게 된다. 즉, 동맹은 완전히 해체되지 않는 한 지속과 변화의 양면성을 보이면서 역동적으로 전개된다. 여기에 서는 국가 간의 동맹의 변화에 영향을 미치는 요인들을 크게 동맹의 환경적 요인과 동맹의 본질적 요인으로 구별하여 살펴보고자 한다.

동맹의 환경적 요인들로서는 동맹국가들의 대외적 안보정세에 영향을 미치는 것들로서 대외환경 요인과 대내적 안보정세에 영향을 미치는 대내환경 요인으로 구분할 수 있다. 한편 동맹의 본질적 요인으로는 동맹국들의 안보위협성의 공통성, 동맹이익의 호혜성, 동맹국가의 동질성, 동맹준수의 구속성, 동맹이행의 딜레마(연루 혹은 자주성 상실) 등을 들 수 있다.¹⁹⁾

가. 동맹의 환경적 요인²⁰⁾

1) 대외환경 요인

동맹에 영향을 미치는 대외적 요인은 다양할 수 있으나 크게 세계적 요인, 지역적 요인, 동맹국 상호관계, 동맹국과 적성국 관계 등으로 대별하여 볼 수 있다. 바로 이러한

19) 윤정원, 「한미동맹의 분석: 지속과 변화」(서울: 육사 화랑대연구소, 2008) 참고.

20) 앞의 책의 환경적 요인을 참고하여 정리함

대외적 요인들이 지속되느냐 아니면 변화하느냐에 따라서 동맹이 지속되거나 변화될 수 있는 것이다.

① 세계적 요인 : 세계적 요인으로는 세계적 차원의 국제질서가 어떠한 양상을 보이는가의 문제이다. 즉, 하나의 초강대국이 주도하는 패권체제인가, 두개의 초강대국이나 국가진영이 존재하는 양극체제인가, 아니면 여러 개의 힘의 축이 존재하는 다극체제인가가 세계 안보정세에 영향을 미치는 것이다. 한편 이러한 패권, 양극, 다극체제가 군사력에 기초한 것인가, 경제력에 기초한 것인가 아니면 정치 혹은 특정 이데올로기에 기초한 것인가에 따라서 세계정세의 안정 혹은 불안정이 영향을 받을 수 있다. 바로 이러한 세계 안보정세 변화여부는 각 동맹국들의 안보위협 인식, 동맹목표 및 이익, 동맹국 관계 그 자체 등에 중요한 영향을 미치는 것이다. 예로써 탈냉전 시대의 도래는 세계 안보질서의 커다란 변화를 의미하며, 이로 인하여 세계 강대국들의 군사안보 관계에 변화가 있었고, 이는 여러 지역 및 개별 국가의 안보문제에까지 영향을 미쳤다. 바로 이러한 탈냉전은 미국의 세계전략, 동북아 전략, 나아가 한미 동맹관계 변화의 근원이 되고 있다고 볼 수 있다.²¹⁾ 특히 탈냉전 하에서 초강대국으로서 미국이 다자주의적인 대외정책을 추구하느냐 일방주의적인 대외정책을 추구하느냐에 따라 세계정세가 영향을 받아 왔고 그 여파가 한미동맹에게도 미치고 있다. 뿐만 아니라 부시2세 행정부 출범이후 미국의 미사일방어체제(MD)의 강력한 추진,²²⁾ 9.11 테러사건 이후의 일방주의적인 테러와의 전쟁 감행, 이러한 과정에서 미국의 동맹정책의 변화 추구 등이 한미동맹에도 영향을 미치고 있다.²³⁾

② 지역적 요인 : 지역적 요인으로는 동맹이 주요 관심대상으로 하는 지역의 역사적 갈등관계는 어떠한가, 지역내 개별 국가 간의 현재 진행 중인 주요 갈등과 협력의 내용은 어떠한가, 지역내 국가간의 힘의 위상에는 변화가 있는가, 지역적 패권을 추구하는 국가가 존재하는가 그렇지 않은가, 그리고 지역내에 전반적인 힘의 균형

21) 고상두, “탈냉전 이후 동맹관계의 변화 : 한국과 독일의 비교연구,” 『한국정치학회보』, 제35권 2호 (2001), pp.463-479.

22) 이삼성, “미국 부시행정부의 미사일방어추진과 동아시아 및 한반도 평화,” 『북한연구시리즈(경남대 극동문제연구소)』, 제20권(2002), pp. 99-165. 정세진, “미국의 미사일방어망 (MD) 추진과 한국 정부의 대응” 『북한연구학회보』 제5권 1호 (2001), pp.191-115.

23) 박봉규, “대테러 전쟁과 미국의 동맹정책,” 『한국정치외교사』, 제25권1호 (2003년), pp.335-366.

이 이루어져 안정적인가 그렇지 않은가 등에 따라 지역정세의 안정과 불안정이 영향 받을 수 있는 것이다. 탈냉전시대 들어 한미동맹에 영향을 미치는 주요 지역적 요인으로는 한반도 주변 강대국의 양자적 혹은 다자적 대외관계의 전개양상, 특히 동북아에서의 미·중의 전략적 협력 및 경쟁관계, 중·일의 군비경쟁, 미·일 동맹관계의 변화²⁴⁾ 등이 중요한 영향요인이라고 볼 수 있다. 나아가 한국과 중국 그리고 러시아와의 국교정상화, 한일 우호협력관계의 진전 등도 한미동맹에 영향을 미쳐왔다. 뿐만 아니라 북한과 중국 그리고 러시아와의 관계 변화, 북·일 관계개선의 모색 등도 영향요인이라고 할 수 있다.

- ③ 동맹국 간의 상호관계 : 동맹국 간의 상호관계가 어떠한가에 따라 동맹의 지속과 변화에 중요한 영향이 미친다. 앞서 언급하였듯이 동맹국 간의 관계가 정치, 외교, 경제, 문화적으로 더욱 우호적이거나 동질적인 방향으로 나아가고 있거나, 제반 분야에서의 교류협력이 증대되고 있다면 그 동맹은 유지 내지 강화될 개연성이 높다. 반대로 그렇지 못하면 해당 동맹은 약화 내지 변화되는 추세에 직면할 수 있다. 냉전시대에 있어서 한미동맹 당사국인 한미 양국은 자유민주주의와 자본주의적 시장경제 질서를 중요시 하고, 많은 정치, 경제, 외교, 문화적 교류 협력을 추구하여 동질성을 지향하여 왔다. 그리고 다양한 측면에서의 공동이익의 장을 발견할 수 있었다. 또한 한국으로서는 일제 식민지로부터 해방시 미국의 기여, 한국전쟁시의 미군의 참전, 냉전시 미국의 각종 경제, 외교적인 지원 등으로 인하여 미국에 대해 대체로 우호적 인식을 가져왔다. 그러나 탈냉전시대 들어 한국 국내정치의 이데올로기적 분화현상이 촉진되어 미국식의 정치, 경제체제에 대한 비판세력이 형성, 확대되기 시작하였다. 나아가 냉전적 대결의 틀에 기초한 한미동맹이 남북한 화해협력 및 통일 촉진에 저해가 될 수 있다는 비판적 인식도 등장하기 시작하였다. 여기에 주한미군의 주둔에 따른 민원문제 관련 불만의 증대, 즉 미군 훈련장 및 기지 관련 재산권의 제한, 훈련장 안전 및 소음문제, 주둔기지 환경오염 문제, 나아가 주한미군의 범죄문제 등으로 주한미군 이전 내지 철수를 주장하는 정치사회 세력도 등장하게 되었다.²⁵⁾ 이외에도 자주국방을 통한 한미간의 수평적 동맹관계

24) 남창희, “미일동맹의 역할 확대와 21세기 한미동맹의 방향성, 『동서연구』, 제10권 1호 (1998), pp.7-25.

25) 정세진, “주한미군 감축 및 위상변경에 관한 주요논의 분석 : 남북정상회담을 전후하여, 『국제정치논총』, 제41권 2호 (2001), pp.27-45.

를 지향하는 정부의 등장도 중요한 영향요인이라고 하겠다.²⁶⁾

미국으로서도 냉전시기에는 매우 긴요한 동맹국이었던 한국이 탈냉전을 맞이하여 전략적 가치가 낮아졌다고 판단하였을 것이다. 또한 북한이 북핵문제로 한반도 위기를 조성하기는 하지만 일면 남북관계가 개선됨으로써 북한의 한국에 대한 안보 위협이 줄어든 측면도 인식하였을 것이다. 나아가 정치, 경제, 외교 측면에서 한미 양국의 이해관계 갈등이 증대되는 점도 있고, 한미동맹 및 주한미군을 비판하는 정치사회세력이 한국 내에 증대되는 현실을 감안하면서, 미국은 한미동맹의 변화를 고려하였다고 볼 수 있다.

- ④ 동맹국-적성국 관계 : 동맹국과 적성국과의 관계도 항상 고정적인 것만은 아니며 상황에 따라서 변화할 수 있다. 여기에는 모든 동맹국과 적성국과의 관계가 전체적으로 개선되거나 혹은 악화되는 경우는 물론 일부 동맹국과 적성국의 관계는 개선되는 반면 다른 동맹국과 적성국의 관계는 변화하지 않거나 악화되는 경우도 있다. 이와 같이 동맹국 간의 상호관계, 동맹국과 적성국과의 상호관계가 어떻게 전개되느냐가 동맹 그 자체에 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면 안보위협에 대한 인식, 동맹의 목표와 이익 등 핵심적 사항에 대한 동맹국의 평가가 달라질 수 있기 때문이다. 특히 어느 동맹국이 적성국과 상호 군비통제를 진척시킬 경우, 해당 동맹국은 그 적성국을 대상으로 결성된 동맹의 전략적 가치를 점차 낮게 평가할 수 있다. 탈냉전시대 들어 남북한 화해 및 교류협력 증진을 위해 다양한 노력들이 전개되어 왔다. 예를 들어 1991년 12월에는 ‘남북한 기본합의서’가 채택되어 상호 불가침 및 화해협력에 대한 합의를 도출하였다. 그리고 1994년 이후 남북 정상회담 개최가 언급되어 오다가 2000년 6월에 제1차 남북 정상회담이 실제 개최되었으며,²⁷⁾ 이후 2018년에는 세 차례의 남북 정상회담이 개최되기도 하였다. 이러한 일련의 과정에서 남북한 간의 적대적 긴장관계가 어느 정도 희석되어 왔으며, 이로써 한미 동맹의 군사적 가치에 대한 하향 평가가 일부 있었다고 볼 수 있다.

물론 이러한 과정에서도 북한의 핵 및 미사일 등 대량살상무기 위협 지속,²⁸⁾ 서해상

26) 국가안전보장회의, 「참여정부의 안보정책 구상 : 평화변영과 국가안보」(서울: NSC, 2004).

27) 윤정원, “남북한 정상회담 이후 한반도 안보정세 평가 및 전망, 「화랑대연구소 연구보고서」(2000. 12. 31), pp.1-63.

28) 윤정원, “북한의 대량살상무기 개발 현황 및 의도와 전망” 「한반도 군비통제」, 제34집(2003. 12), pp.1-54.

에서의 북방한계선 침범에 따른 해상충돌과 기타 각종 대남 군사적 도발의 지속 등으로 인하여 남북한 군사적 긴장관계가 지속된 면도 있다.²⁹⁾ 이를 통하여 볼 때, 탈냉전기 남북한 관계는 군사적 대결이 지속되는 가운데 비군사적 교류협력이 증대되는 양상을 띠었다고 볼 수 있으며, 이러한 남북관계 변화가 한국의 대북한 인식 및 한미동맹 재평가에 어느 정도 영향을 미쳤다. 한편 탈냉전시대 들어 미북관계도 근본적인 적대관계가 해소되었다고 볼 수는 없지만 냉전시대에 비하여 여러 부문에서의 대화와 협상이 진전되는 양상을 보였다. 물론 이러한 대화와 협상의 노력은 북한의 핵 및 미사일 위협 등으로 인하여 한계에 봉착하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 북한이 이러한 대량상상무기 위협을 통하여 한미동맹 관계의 변화를 촉구하여 왔으며, 그 대표적인 예가 북핵문제와 관련하여 주한미군의 전술핵무기 철수, 미국에 의한 주한미군 병력 철수계획의 중단, 팀스피리트 훈련 중단 등이 있었다. 이는 곧 미북 간의 갈등과 협력이 한미동맹에 영향을 미쳤음을 의미하는 것이다.

2) 대내환경 요인

대내환경 요인으로는 개별 동맹국들의 정치, 경제, 군사적 상황이 어떻게 전개되는지 나아가 동맹에 대한 매스컴이나 국민들의 평가나 여론이 어떠한가 등이 매우 중요하다. 왜냐하면 이러한 대내적 요인들은 동맹의 목표 및 이익에 대한 평가 내지는 인식에 중요한 영향을 미침으로써 동맹관계 여러 부문에 영향을 미치기 때문이다.

- ① 정치적 요인 : 한 국가의 내부 정치상황은 그 국가의 대외 동맹정책에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 즉, 해당 국가의 정치체제, 집권세력의 정치성향, 의회-행정부 관계, 대외 동맹정책 관련 부서의 상호관계, 주요 정책결정자들이나 관료들의 정치적 신념, 그리고 국내정치의 안정 혹은 불안정 등이 동맹의 지속과 변화에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 예로써 동구 및 구소련의 공산체제가 붕괴하면서 NATO에 적대적이던 WTO라는 동맹은 해체의 길로 접어들게 되었고, 이들 국가에서 자유화, 민주화가 추진되어 새로운 정치체제가 들어서면서 오히려 NATO의 회원국 혹은 우호국이 된다. 또한 미국의 경우 클린튼 행정부는 대외정책에 있어서 다자주

29) 고대원, “북한의 대남 군사갈등행위의 심리적 요인분석,” 『국제정치논총』, 제41집 4호, (2001), pp.127-147.

의적 접근을 중시하여 동맹과 유엔 등 국제기구의 협력을 중시한 반면, 부시2세 행정부는 일방주의적 성향을 보이면서 미사일 방어망 구축, 대이라크 전쟁수행 등에 있어서 일부 동맹국들과의 긴장을 초래하기도 하였다. 특히 미국의 부시2세 행정부의 등장, 그리고 일방주의적인 대외정책 노선과 대테러전 수행은 미국의 동맹정책에도 커다란 영향을 미치게 되고, 나아가 한미동맹에도 상당한 여파를 미쳤다.

한편 한국에서는 대미관계에 있어서 보다 자주적이며 수평적인 대등한 관계를 지향하는 노무현 정부가 등장하면서 기존의 한미동맹에 대한 재인식 및 변경 모색을 적극 시도하게 된다. 나아가 한국 내의 탈미적 내지 반미적 여론의 증대도 어느 정도 한미동맹의 재조정에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.³⁰⁾ 한미 양국의 국내정치 상황이 한미동맹에도 영향을 끼친 것이다.

- ② 경제적 요인 : 한 국가의 경제가 지속적인 성장을 하고 있는지 아니면 침체국면에 들어섰는지에 따라서 전체적인 국민소득 수준, 계층간 소득격차, 사회보장, 의료 및 교육상의 복지수준, 사회의 안정 또는 불안정이 크게 영향 받을 수 있다. 이에 국민들은 국가의 자원 특히 정부예산이 어떻게 사용되고 분배되는가에 대하여 많은 관심을 갖게 되고 이는 집권층의 정치적 지지도에 중요한 영향을 미치게 된다. 따라서 집권자들은 자국의 경제상황에 따라서 대외 동맹정책을 지속적으로 재평가하면서 그 지속 혹은 변화를 모색하게 된다.

예로써 세계전략 차원에서 많은 동맹국을 갖고 있으며 이러한 동맹유지에 상당한 비용이 드는 강대국의 경우, 국내 경제사정이 원만하지 않음으로 해외군사지원 내지 주둔군의 감축을 모색하여 동맹 약화를 초래할 수도 있다. 반면에 경제적 어려움으로 자국 군사력의 현상유지나 확대가 곤란한 경우 동맹의 중요성이 더 커질 수도 있다. 반대로 경제사정이 원만하여 동맹유지 비용지출에 부담이 적을 경우 동맹강화 정책을 펼 수도 있고, 경제력을 바탕으로 자국 군사력을 확충함으로써 동맹의존의 필요성이 줄어들 수도 있다. 한편 약소국의 경우에는 경제상황이 어려울수록 안보위협에 대처함에 있어서 동맹의 필요성이 증대할 것으로 판단된다. 결국 경제상황이 동맹정책에 영향을 미칠 수 있으나 어느 방향으로 영향을 미칠

30) 이내영·정한울, “동맹의 변환과 한국인의 대미인식,” 『국제정치논총』, 제45집 2호 (2005), pp.81-104.

것인가는 해당 국가의 정책결정자들이 다양한 요인을 고려하여 어떻게 선택하느냐에 달려 있다. 미국의 경우 1990년대 초반까지는 국제분쟁이나 안보문제에 대하여 다자주의적인 접근을 통해 해결하고자 하였다. 즉, UN 등 국제기구나 동맹국의 힘을 이용하여 자국의 군사비 부담을 완화하고, 불필요한 해외주둔군이나 군사력을 감축하며, 나아가 동맹유지의 비용부담을 완화시키려 하였다. 바로 이러한 이유는 충분한 군사비를 지출하기 용이하지 않은 국내 경제사정이 반영된 것으로 볼 수 있다. 그러나 1990년대 중반 이후 경기회복이 성공적으로 이루어지면서 군사비 지출을 확대하게 되고, 국제분쟁 문제에 대해서도 보다 적극적인 개입을 시도하게 되는 데, 1998년 코소보 사태에의 개입이 그대표적 예이다. 부시 2세 행정부가 들어서서 과감하게 미사일방어체제(MD) 구축 노력을 강화하고, 대테러전이나 이라크전에서 일방주의적 개입을 시도할 수 있었던 것은 해당 군비지출의 여력이 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 한편 한국의 경우 1997년 IMF 경제위기 사태를 맞이하면서 군사비 지출 증대가 용이하지 않게 되었으며, 이에 따라 군사력 건설계획에 차질이 생기게 되어 한미 연합전력을 더욱 중시하지 않을 수 없었다. 그러나 IMF 위기를 어느 정도 극복한 이후 노무현 정부에 들어서서 자주국방을 적극 모색하게 되고, 그 결과 주한미군에 대한 중장기적 재조정 노력이 펼쳐졌다. 그러나 국방개혁을 통한 자주국방 노력이 충분한 국방예산 확보의 어려움에 직면하면서, 그 다음에 들어선 이명박 정부는 다시금 한미동맹의 중요성을 강조한 바 있다. 이는 곧 한 국가의 경제력이 자주국방을 중요시할 것인지 아니면 동맹을 중요시할 것인지를 결정하는 데 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 것이다.

- ③ 군사적 요인 : 한 국가가 어떠한 군사정책 노선을 채택하고 있는지, 그리고 전쟁수행 방식이 어떠한지, 보유하고 있는 군사력의 규모와 그 특징이 어떠한지 등의 군사적 요인이 동맹정책에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 만일 한 국가가 자력방위를 중시하거나, 비동맹노선을 추구하게 된다면, 나아가 집단안보 내지 협력안보 등에 크게 의지하게 되는 경우 타국과의 동맹의 필요성은 줄어들게 된다. 특히 자국의 군사력을 강화하는 정책을 추구할 경우 동맹의 필요성에 대한 인식이 상대적으로 약화될 수 있다. 전통적으로 동맹을 중시하여 국가안보를 보장하려는 정책노선이 있다면 타국과의 동맹을 강화하는 정책을 전개하려 할 것이다. 바로 이러한 군사정책상의 노선이 어떻게 전개되느냐에 따라서 대외 동맹정책은 커다란 영향을 받을 수밖에 없다. 한편 미국의 이라크전에서 볼 수 있듯이, 신속한 대규모 기동, 장거리 정밀타

격, 속전속결의 단기전, 전시 인명피해 최소화 추구 등과 같은 새로운 전쟁방식의 도입은 군사작전상 동맹의 필요성을 감소시킨 예가 될 수 있다. 즉, 분쟁지역 주변의 동맹국을 동원하지 않아도 신속하게 개입할 수 있으며, 동맹군 결성을 통한 병력 및 화력의 양적 우위에 집착할 필요도 없고, 동맹연합군 결성을 위해 군사작전이 필요 이상으로 지연되는 것이 바람직하지 않을 수 있으며, 나아가 동맹군의 전투수행 및 방호능력이 미흡한 경우 과도한 인명피해가 발생하거나 작전상의 혼란이 초래되는 상황을 피할 수 있는 것이다. 특히 9.11 테러사태 이후 미국이 군사변혁을 적극 추진하면서 해외동맹정책의 변화가 촉진되었음을 알 수 있다.³¹⁾ 뿐만 아니라 한 국가가 어느 정도의 군사력을 유지할 수 있는지, 그러한 군사력의 특징이 어떠한가에 의해서도 동맹이 영향을 받을 수 있다. 즉, 안보위협에 비하여 필요한 군사력이 미흡할 경우 동맹을 중시하는 정책을 추구할 것이며, 군사력이 충분할 경우 동맹을 덜 중시하게 될 것이다. 그리고 보유하고 있는 군사력의 육·해·공군별 수준이 어떠한지, 보유하고 있는 무기체계나 장비의 특징은 어떠한지 등에 따라서 동맹을 통해 기대되는 상호 군사지원의 내용이 다르게 될 것이다. 왜냐하면 동맹국들은 자신의 안보상의 취약점을 보완하여 줄 수 있는 군사협력을 상대방으로부터 기대할 것이기 때문이다.

나. 동맹의 본질적 요인

동맹 그 자체가 어떠한 의미와 내용을 갖고 출발하였느냐가 추후 동맹의 지속과 변화에 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 것은 동맹 그 자체의 본질적 요인이라고 볼 수 있다. 즉, 동맹 자체가 애초부터 공고한 상태로 출발하였다면 동맹의 환경변화에 대하여 내인성을 갖고 지속될 것이나, 그렇지 못한 경우 동맹이 약화 내지 해체되거나 그 반대로 강화하는 방향으로 변화될 수 있는 것이다. 무엇이 동맹의 본질적 요인인가에 대해서는 의견이 다양할 수 있겠지만, 여기에서는 동맹의 안보위협 인식에 대한 공통성, 동맹이익의 호혜성, 동맹국의 동질성, 동맹준수에 대한 구속성, 동맹이행의 딜레마(포기와 자주성 문제)를 중심으로 살펴보고자 한다.

31) 박기련, “미국의 군사변화와 그것이 한미동맹에 주는 함의”, 『국제정치논총』 제47집 1호 (2007), pp. 145-165.

1) 위협인식의 공통성

동맹국들이 현재적이든 잠재적이든 적대세력에 대하여 인식하는 내용이 유사할수록 이를 기초로 한 동맹은 견고하게 지속될 수 있을 것이다. 반면에 동맹참가국들의 안보위협에 대한 인식이 상이할 경우, 해당 동맹의 필요성, 상호 군사협력의 수준 및 방법 등에 대한 이견이 내재하여 동맹 약화의 요인이 될 수 있다. 그렇지만 동맹국들의 적대세력에 대한 안보위협 인식은 각 국가들의 대내외 안보환경 변화에 따라 변화할 수 있는 것이며, 이에 따라 위협인식의 공통성은 증대, 약화, 유지 등의 다양한 모습을 보이게 될 것이다.

탈냉전시대 들어 남북대화와 협력이 촉진됨에 따라 한국의 대북 적대감은 완화되어 왔다고 볼 수 있다. 나아가 한국의 재래식 군사력증강이 지속되는 반면, 북한은 심각한 경제난으로 인하여 군사력 증강에 한계를 보여 왔다. 다만 북한의 핵을 비롯한 대량살상 무기 위협은 갈등과 협상국면의 교차에 따라 그 위협의 정도가 달리 인식되어왔다. 이러한 가운데 북한의 위협을 전반적으로 이전에 비해 약하게 인식하는 경향이 있어 왔다. 특히 대북포용정책을 추구한 김대중 및 노무현, 문재인 정부 하에서 이러한 인식의 경향이 강하였다.

한편 미국의 경우 탈냉전에도 불구하고 북한의 핵·미사일 위협이 심각하게 표출되는 데 대하여 우려를 표명하여 왔다. 비록 탈냉전하에서 북한이 경제난, 외교적 고립 등을 겪기도 하였지만, 대량살상무기 개발 및 운용 위협을 통하여 체제생존력을 과시하고 나아가 미국 중심의 세계질서에 도전하고 있다고 보았다. 그러나 북한으로부터의 핵·미사일 위협에 대한 인식은 행정부 사이에 큰 차이가 있다고 볼 수 있다. 대체로 부시2세 행정부가 북한의 위협을 더 심각하게 인식하면서 대북 강경책을 불사하는 태도를 보이곤 하였다.

이처럼 북한으로부터의 안보위협에 대한 인식은 시간의 흐름에 따라서 혹은 한미 양국 집권층이나 국민들의 재평가에 따라서 변화하여 왔다. 즉, 한미 양국은 북한이 아직도 안보위협 세력이라는 데에는 공동 인식을 하고 있지만, 그 위협의 강도에 대한 판단과 이에 따른 적절한 대응정책 수단에 대한 인식에 있어서는 한미 간에 완전한 일치가 존재한다고 보기 어렵다. 바로 이러한 안보위협에 대한 인식의 공통성 약화가 바로 한미동맹 변화의 영향요인이 되어 왔다.

2) 동맹이익의 호혜성

동맹이익은 동맹을 통하여 얻을 수 있는 다양한 차원의 편익과 동맹을 유지하기 위하여 부담하여야 하는 비용의 차이를 의미한다고 볼 수 있다. 바로 이러한 동맹이익이 참가국들에게 호혜성을 보여주게 될 경우 참가국들의 동맹지속에 대한 만족도를 높여주게 될 것이다.

그렇지만 동맹이익이 어느 일방에게 불리한 경우 해당 국가는 동맹에 대하여 불만족스러워 할 것이다. 특히 어떠한 국가가 동맹에 무임승차하듯 편승하면서 동맹에 따른 비용은 적게 지출하지만 혜택만을 크게 하려 할 경우, 편승당하는 국가의 입장에서 보면 동맹에 대한 불만이 누적되거나 동맹을 변화시켜야 하겠다는 생각을 갖게 된다. 바로 이러한 면에서 동맹이익의 호혜성 여부는 참가국들의 동맹지속 및 변화의 필요성에 대한 평가에 영향을 미치게 될 것이다.

그렇지만 동맹이익의 호혜성을 일관된 기준으로 판단하기는 어려우며, 이는 동맹이익이 일정 정도 동종의 성격을 띠 수 있으나 이종의 성격을 띠는 것도 있을 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 양적으로 동일한 수준의 동맹이익이라고 하더라도 적대세력으로부터의 안보위협수준 평가, 동맹국별 국가위상 및 국력 수준, 동맹이익이 개별 동맹국의 전체 국가안보이익에서 차지하는 비중 등에 따라서 상이하게 평가될 수 있다. 이러한 면에서 동맹이익의 호혜성은 객관적 기준에 의하여 판단될 수도 있지만 동맹국 자신의 주관적 인식의 문제가 크게 개입될 수 있다.

한미동맹의 경우 북한의 대남 군사공격을 억제함으로써 한미 양국에게 동종이익을 제공할 수 있다. 한국으로서는 영토와 주권, 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 점에서 이러한 동맹이익이 사활적이라고 할 만큼 중요하다고 볼 수 있다. 미국으로서는 한국을 전쟁으로부터 보호하는 것이 한미 양자관계에 유리한 것임에 분명하다.

그러나 미국은 한국을 방어하는 것 이외에 한미동맹과 주한미군을 통하여 동북아에서의 공산세력의 확대를 억제하고, 나아가 일본의 안전보장에 기여할 수 있으며, 구소련 및 중국의 견제와 봉쇄의 일환으로 한미동맹을 이용할 수 있는 것이다. 이러한 동맹이익은 미국에게 상당한 의의가 있는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 한미동맹은 한미양국의 동종이익과 이종이익이 혼재하는 동맹이라고 볼 수 있다. 그렇지만 한미동맹 유지를 위하여 미국이 한국에 대한 일방적인 유무상 군사원조, 주한미군의 한국 영토내 전진배치, 주한미군 주둔비용의 상당 부분을 미국이 부담하도록 되어 있다. 어느 면에서 미국의 한미동맹 유지비용이 비대칭적으로 크다고 볼 수 있으나, 앞서 언급한 것 등과 같이

미국이 별도로 얻는 이익도 적지 않기 때문에 동맹이익의 호혜성이 크게 훼손되었다고 볼 수는 없을 것이다.

그렇지만 탈냉전시 한미동맹의 세계전략적, 동북아전략적 가치가 크게 약화되는 상황에서 기존의 주한미군을 유지하면서 증대되는 주둔군 비용을 감당하는 것은 미국에게 부담이 될 수도 있는 것이다. 한국으로서는 남북한 간의 화해협력의 증진으로 인하여 한미동맹의 가치가 약화되는 가운데, 한국군의 전시 작전통제권을 한미연합사에 계속 이양하고 있어야 하며, 자주주의식이 증대된 일반국민이나 일부 정치사회 엘리트의 주한미군 반대 내지 반미의식이 확산되어 정치사회적 불안이 야기되고 있으며, 나아가 주한미군 주둔에 따른 여러 가지 부정적 결과 즉 재산권 및 국토이용 제한, 환경 및 소음 문제, 범죄문제 등으로 인하여 집권세력에 대한 정치적 압력이 증대되고 있는 상황 하에서 동맹이익에 대한 재평가를 어느 정도 모색하여 왔다고 볼 수 있다.

바로 이러한 한미 양국의 동맹이익 및 비용에 대한 재평가와 상호호혜성에 대한 새로운 인식 등이 한미동맹 변화의 요인이 되고 있다. 이에 따라 한미 양국은 중장기적으로 한미동맹을 지역안보를 위한 보다 넓은 의미의 동맹으로 변화시키려고 하고 있다.

3) 동맹참가국의 동질성

동맹국들의 정치적 이데올로기, 정치체제, 경제체제, 사회문화 등이 유사하거나 동질적일 경우 동맹의 지속에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 왜냐하면 동질적인 동맹국들의 경우 다양한 분야에서의 교류와 협력이 촉진될 수 있을 뿐만 아니라, 상호 갈등이나 분쟁이 있다고 하더라도 협력적 분위기에서 대화를 통해 해소할 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 반면에 서로 이질적인 동맹국들의 경우 상호간의 교류와 협력을 확대하는데 한계가 있으며, 나아가 분쟁과 갈등이 발생할 경우 잘못 관리되어 동맹을 약화시킬 개연성이 있다.

예를 들어 이질적 국가 간의 영·소 동맹(1942년)은 동질적 국가 간의 영·미동맹에 비하여 그 수명이 짧았다. 그렇지만 동맹국 자체간의 갈등이나 분쟁이 있는 경우 동맹국의 동질성이 큰 의미를 갖지 못할 수도 있다. 같은 공산체제 국가 간의 중·소 동맹(1950-1980년)은 양국 간의 공산권 중추국 경쟁, 국경분쟁 등으로 인하여 사실상 유명 무실하게 되었다.

대체로 1990년대의 경우 한미 양국은 자유민주주의 및 시장경제질서의 확산이라는 공동의 세계전략적 인식을 갖고 있었으며, 특히 대북 정책에 있어서도 한미공조를 매우

증시하면서 전반적으로 대북포용정책의 방향으로 함께 나아가고 있었다. 그렇지만 한국 내에 미국에 덜 우호적이거나 비판적인 정치사회 세력이 성장하면서 한미 간의 이념적 동질성에 점차 괴리가 생겨나게 된다. 이에 따라 미국의 세계적, 동북아, 한반도 전략에 대한 한미 간의 정책공조가 약화되고, 특히 대북포용정책의 수준과 범위에 있어서 한국이 미국에 비하여 앞서는 가운데 대북 정책에 있어서 정책공조에 한계가 드러나기 시작한다.

이러한 현상은 미국의 부시2세 행정부에서 현저하게 나타났으며, 이러한 현상들이 한미 양국의 동맹에 대한 신뢰성을 약화시켜 왔다고 볼 수 있다. 특히 미국의 일방주의적 인 테러와의 전쟁수행과 파병문제를 둘러싼 한미 간의 정책적 이견은 한미동맹에도 적지 않은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

4) 동맹준수의 구속성

동맹이 체결되었지만 동맹의무 준수에 대한 구속력이 미약하면 필요한 상호 군사협력이 제대로 이루어지지 못할 것이다. 이는 곧 동맹의 실효성이 약화됨을 의미하며 동맹이 구속력이 강한 경우 필요한 군사협력이 보다 원활하게 이루어질 수 있다. 동맹의 구속력을 좌우하는 요인은 다양할 수 있겠으나, 대체로 동맹의무 이행의 조건과 절차, 동맹의 존속기간 설정 여부, 동맹의 탈퇴에 대한 제한 규정, 의무불이행에 대한 제재조항 여부 등을 들 수 있다.

만일 동맹의무 이행의 조건이나 절차가 어렵다든지 혹은 애매한 경우 동맹의 기능이 제대로 작동하지 않을 수 있다. 그러나 그 반대의 경우 동맹국 상호간의 군사협력에 대한 신뢰성이 높고 나아가 실제동맹의 실효성이 원만하게 보장될 수 있다. 한편 동맹의 존속기간이 명시되어 있는 경우 이는 동맹의 지속성과 신뢰성을 높여 주는 것이며, 동맹국은 중장기적인 안보 이해관계까지 고려하여야 하므로 동맹의무 이행에 대하여 보다 성실한 태도를 보일 수 있다. 동맹은 일정기간 존속 후 자동 해체될 수도 있고, 기간 만료시에 해체의사가 없는 한 자동 연장될 수도 있으며, 당사국간 합의에 의하여 연장될 수도 있다.

이 외에도 동맹의 탈퇴에 대한 조건이나 제재조항 등이 있을 경우 의무이행의 구속성이 있을 수 있다. 대체로 동맹의 탈퇴는 동맹국이 주권적 판단 하에 수시로 하거나, 탈퇴의사를 통지하고 일정기간 유예기간을 거쳐야 하거나, 또는 동맹의 존속기간이 지나면 자동 탈퇴할 수 있다. 만일 동맹의 탈퇴를 어렵게 하는 조건이나 절차가 있는 경우, 동맹의무 불이행에 대한 제재조항 등이 있는 경우 동맹에 대한 구속력이 높아지게 될 것이다.

한편 동맹 의무불이행에 대한 명시적 혹은 묵시적 제재조항이 있는 경우 동맹국들로서는 의무이행에 대하여 보다 적극적으로 될 것이다.

현재의 한미동맹은 공동의 동맹목표와 이에서 연유하는 동맹이익에 기초하여 유지되고 있다. 비록 한미동맹이 조약형태의 한미 상호방위조약에 기초하고 있으나, 동맹의무 이행이 자동적으로 이루어져야 하는 것은 아니며, 다만 지원국의 국내 헌법절차에 따른 승인이 있어야 동맹지원이 가능한 것이다. 이러한 면에서 동맹의 구속력이 아주 강하다고는 볼 수 없다. 그렇지만 한국에 주한미군 사전배치, 미군 일부 부대의 전방지역 배치 등은 동맹의 구속력을 가능한 한 보완하기 위한 조치로 해석될 수 있다.

5) 동맹이행의 딜레마 : 연루와 자주성 침해

동맹을 통하여 자신이 원하는 국가안보 이익을 증진시키는 것은 바람직하다. 대부분의 국가들이 동맹에 참여하는 이유는 안보자원의 공유와 안전보장이라는 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 그렇지만 동맹에 참여하게 되더라도 그 비용이 너무 크다든지 하면 동맹을 포기하고 탈퇴하고 싶을 것이다. 예로써 동맹에 참여함으로써 자국의 군사안보 정책의 선택권이 제한된 가운데 자신이 원하지 않는 국제분쟁이나 갈등에 연루될 수도 있다. 따라서 동맹의 포기나 원치 않는 분쟁이나 전쟁에의 연루를 수용할 것인가 하는 딜레마에 빠질 수 있는 것이다. 이를 흔히 동맹의 포기-연루 딜레마라고 한다.³²⁾ 한편 강대국과 약소국 간의 동맹관계 속에서 강대국이 약소국의 안보를 책임져 주거나 보장하여 주는 대신 약소국은 국가의 자주성을 제약받게 되는 상황을 설정하여 볼 수 있다. 이처럼 강대국과 약소국 간의 동맹관계 속에서 안보와 국가의 자주성이 서로 교환되는 딜레마가 발생할 수 있다.³³⁾ 바로 이러한 안보와 자주성이 교환되는 딜레마 속에서 동맹을 포기할 것인가 연루된 것인가의 딜레마가 동시에 나타나게 된다면, 이러한 동맹관계는 매우 복합적인 불안정 양상을 보일 수 있을 것이다.

한미동맹에 있어서 한미 양국은 상황에 따라서 포기-연루 딜레마에 빠질 수 있다. 예로써 피차간에 한미동맹의 유지에 대한 비용이 과도하다고 판단 할 경우 이의 포기 유혹에 직면하게 될 것이다. 또한 상대방 국가의 분쟁이나 전쟁에 불필요하게 연루되는

32) 동맹의 포기-연루 딜레마에 대한 논의로는 이수형, “냉전시대 NATO 의 안보 딜레마 : 포기-연루 모델을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제38권 1호(2001), pp.91-110.

33) 안보와 자주성 교환의 딜레마에 대한 논의로는 장노선, 앞의 글, pp.79-104. 이상철, 앞의 책, pp.59-62 참조.

것을 피하고자 할 것이다. 한미 양국이 유사시 상호 군사지원을 하기 위하여 자국의 국내 헌법절차에 따른 승인을 필요로 하도록 한 것은 이와 같은 불필요한 연루를 최소화 하기 위한 것으로 볼 수 있다.

그렇지만 동맹에 따른 직접적인 연루는 아니더라도 동맹의 우호정신에 입각하여 불가 피하게 다른 분쟁이나 전쟁에 연루될 수도 있음을 간과할 수 없다. 한국의 경우 미국의 동맹국으로서 동맹조항과는 무관한 베트남전, 걸프전, 아프카니스탄전, 이라크전 등에 일정 정도 연루되었다고 볼 수 있다. 이라크전에 대한 한국군의 파병문제와 관련하여, 한국은 한미동맹의 우호정신을 포기내지 간과하면서라도 추가파병을 최소화 할 것이냐 혹은 이에 기초하여 추가파병을 가능한 한 확대할 것이냐의 논란에 휩싸인 바 있다. 바로 이러한 연루의 딜레마가 한미동맹에 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

한편 한미동맹에서의 경우 안보와 자주성의 교환이라는 특징이 특히 잘 나타난다. 즉, 한국의 경우 한미동맹을 통해 자신의 안보를 공고히 하는 대가로 이른바 작전통제권을 한미연합사에 이양하는 등의 자주성이 약화되는 비대칭성을 일면 감수하여 왔다. 물론 현재로서는 전시 작전통제권만 한미연합사에 이양하고 있으나, 한국은 안보를 한미 동맹에 상당히 의지하면서 정치, 외교, 경제적 측면에서도 어느 정도 자주성이 제약되는 딜레마에 직면하여 왔다. 바로 이러한 상황 하에서 안보와 자주성의 교환에 대한 한국 내의 비판적 여론이 증대되면서 한미동맹의 변화가 촉진된 점이 있다.

제3장 한미동맹의 역사 및 변천

1. 한미동맹의 기원

한미동맹은 1953년 체결되었는데 당시 미국은 소련이 동아시아 지역에서 공산주의가 확산되는 것을 방지하고자 하였다. 직접적으로 한국과 미국이 결속력있는 동맹을 맺게 된 것은 6.25전쟁 참전에서 기인한다. 1950년 6월 25일 새벽에 북한은 기습공격을 통하여 전쟁을 일으켰다.³⁴⁾ 북한은 10개의 보병사단, 독립 보병연대 1개, 오토바이 정찰연대 1개, 전차여단 1개 등으로 구성된 군대로 남한을 침략하여 살상을 하였다. 당시 북한군 총 병력은 약 13만 5,000명으로 구성되었다. 그 중 다수는 중국 내전에 참전하거나 제2차 세계대전에 소련군의 일원으로 참전한 경험을 갖고 있는 전투 경험자였다. 북한은 6.25전쟁을 일으키기 전 2개의 군단 사령부를 창설하였고 1950년 7월 5일에는 소련군을 본 따 전선사령부를 창설하였다. 그 전에는 북한군 총 참모부가 직접 2개 군단을 지휘하였던 것에서 보다 군사적인 침략의 의지를 드러낸 것이라고 볼 수 있다. 북한군의 전선사령관은 김책 부수상, 전선사 참모장은 강건 총참모장이 맡았다.

북한은 1950년 6월 28일 정오의 시각에 서울 외곽 경계선에 북한군 제4보병사단이 도달하였고 같은 날 오후에는 이미 서울 도심에 제3보병사단이 진입하였다. 북한은 서울을 침공한 지 4일 만에 서울을 점령하였으며 김일성은 이날 서울 해방을 하였다면서 전 인민과 북한군에 대하여 축하연설을 하였다. 김일성은 이 연설에서 동족 전쟁을 신속하게 종결할 수 있도록 북한군 부대를 지원해야 하며 한국 주민들에 대해서는 빨치산 부대원들과 한국 전역에서 폭동을 일으켜 북한군을 도와야 한다고 선동하였다.

북한이 기습공격을 통하여 제1단계 작전을 통하여 서울을 이렇게 빨리 점령한 것에는 첫째, 침공 개시 시점을 일요일 새벽으로 정하여 공격하면서 한국군이 다소 이완될 수 있는 시간적 상황에서 공격을 거세게 가한 점 둘째, 북한군이 전차부대를 동원하여 종심을 깊고 빠르게 돌파하였는데 전차부대를 통하여 한국군과 민간인에게 공포심을 유발하였던 것이다. 당시 한국군은 전차는 아예 없었으며 대전차무기도 없을 때였기 때문이다.

34) 6.25전쟁의 세부내용은 군사편찬연구소에서 발행한 「6·25전쟁사」(서울:국방부, 2005)를 참고하여 정리함.

전차부대는 이미 제2차 세계대전에서 그 공포와 위력을 검증한 당시로서는 최신 무기로 서 1936년 소련군의 야전 근무 규정에 전차부대를 운용할 때 기습적으로 달성하는 것이 효과적이라는 내용이 명시될 정도였다. 북한군의 전차부대 중 선두는 1950년 6월 27일 오후 7시에 이미 미아리 고개에 출현할 정도로 급격하게 진격하였다. 이는 6.25전쟁을 일으킨 지 불과 63시간 만에 발생하였다.

당시 한국의 군사력은 큰 차이가 났다. 한국은 장갑차가 20여대였는데 북한은 54대였으며 전차의 경우에는 전혀 보유하지 않았으나 북한은 242대를 보유하였다. 곡사포의 경우에는 한국이 118문을 보유하고 거리가 5,600mm였는데 북한의 경우에는 자주포를 포함하여 600문 이상의 무기를 지니고 사거리도 1만 미터를 넘어서는 무기를 갖추고 있었다. 군용기의 경우에는 한국은 훈련기를 포함하여 22대였으나 북한은 전투기를 갖추고 120대를 보유한 상태였다. 박격포와 대전차포에 있어서도 북한군은 많은 숫자를 보유하고 전쟁 준비를 마친 상황이었다. 당시 한국의 병력은 10만 4559명이었는데 북한의 경우에는 19만 8380명으로 숫자에 있어서도 절대적인 열세였다.

1950년 유엔에서 한국전쟁에 참여하겠다는 결의를 하게 되고 7월 7일에 맥아더 장군을 유엔군 총사령관으로 하여 유엔군이 조직되게 된다. 7월 8일 최초로 유엔의 깃발이 한국에 휘날리게 되는데 당시 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다, 터키, 인도, 노르웨이, 뉴질랜드, 호주, 그리스, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 콜롬비아, 태국, 에티오피아, 룩셈부르크 등 다국적군으로 구성된 유엔군이 6.25전쟁을 돕게 된다. 한국은 당시 북한군에게 부산까지 밀릴 정도로 전투에서 압도당하고 있었다. 9월 15일 미국의 맥아더 장군이 인천상륙작전에 성공을 거두면서 9월 28일에 서울 수복식이 서울중앙청에서 거행되게 된다. 연합군이 38선을 돌파하여 평양을 넘어서 압록강 국경지대까지 이르렀지만 중국 공산군의 개입으로 6.25전쟁은 위기를 맞게 된다. 장진호지구전투가 벌어졌고 흥남부두 철수작전을 하였으며 1.4후퇴를 겪기 까지 하였다. 당시 부산까지 정부가 다시 내려갈 정도로 후퇴와 반격이 이어졌으며 그 동안의 민간인, 군인 등 희생자는 셀 수 없을 정도로 늘어나게 된다.³⁵⁾

1953년 7월 27일 정전협정이 체결된다. 6.25전쟁에서 집계된 인명피해는 국군과 유엔군이 최소 18만 명이 사망하였고 민간인의 경우에는 최소 99만 명이 사망하였으며 경찰관은 약 1만 명이 사망하였다. 부상자의 경우에는 국군이 45만 명이 부상을 입고

35) 행정안전부 국가기록원 포털, “6.25전쟁” 참고

8,343명이 당시 집계로 포로로 송환되었다. 유엔군의 경우에는 10만 3460명이 부상을 입었고 당시 집계로 포로로 송환된 유엔군은 8,587명이다. 당시에 전쟁고아가 최소 10만 명 이상, 전쟁미망인이 20만 명이 넘어설 정도로 처참한 상황을 겪게 된다. 한국은 지구 상에서 유일하게 분단국가로 남는 상태에서 전쟁을 종료하게 된 것이다.³⁶⁾ 한미동맹은 이러한 상황에서 출발한 것이다.

2. 한미동맹의 성격

한미동맹은 비대칭동맹에 해당한다. 이러한 비대칭은 한국전쟁 이후 미국이 한국을 지원한 역사와 관련이 있다. 미국은 1950년 6.25전쟁이 한반도에서 발생하였을 때 혈맹으로서 한국을 도운 특별한 관계가 있는 동맹이다. 1953년 7월 27일 정전협정을 하고 1953년 10월 1일 한미상호방위조약을 맺으면서 동맹이 발전하게 된다.

한국은 1953년부터 1961년까지 미국이 약 157억 달러의 경제원조를 바탕으로 경제 개발 5개년 계획을 수립하였고 미국의 안보적 지원은 한국이 경제를 발전할 수 있는 토대가 되었다. 한국의 발전에 있어서 미국의 도움은 떼려야 뗄 수 없는 것이 자명한 사실이다. 1970년대 한미관계는 연간교역량이 1978년 기준 약 70억 달러일 정도로 발전하고 기존의 수원국과 공여국의 관계를 넘어서서 발전하게 된다. 그러나 테탕트 등의 국제환경의 변화에 따라서 주한미군이 6만 1천명에서 4만 1천명으로 줄어들면서 변화를 맞게 된다. 1978년 한미연합군사령부가 창설되고 1980년대 들어서 한국이 경제 성장을 하였고 레이건 정부가 1981년 출범하면서 소련에 대응하기 위하여 군사적 결속을 강화하면서 한미동맹도 강화되게 된다. 1990년대에 한국 내에 민주주의가 정착되고 1996년에는 경제협력개발기구(OECD)에 가입하는 등 한국의 국제적인 위상이 커지게 된다. 그렇지만 IMF를 맞아서 경제적인 위기를 겪게 되는 등 급속한 경제성장에서 나타난 단점도 발생하게 된다.

1991년 방위비 분담금 특별협정이 최초로 체결되고 1994년에는 평시작전통제권이 한국으로 환수되면서 보다 한국에 대하여 역할분담(Burden sharing)이 커지게 된다. 또 소련이 붕괴하고 북한의 핵무기와 탄도미사일 위협이 커지는 등 국제환경이 변화하면서 한미동맹도 변화를 겪게 된다. 한국은 미국이 여러 차례 공언을 통하여 안보를 보장하

36) 행정안전부 국가기록원 포털, “6.25전쟁” 참고

지만 주한미군을 철수할지도 모른다는 점 그리고 미국 내에서 한반도 전쟁에 참여하지 말자는 여론이 없어지지 않는 것처럼 중요한 시기에 한국을 돕지 않을 수 있다는 두려움을 완전하게 없애지 못한다.

미국은 한미동맹을 통하여 전략적인 면에서나 기술적인 면에서 상호운용성(interoperability)을 높이고 동맹의 이익을 강화시키고자 하지만 한국은 1990년대를 기점으로 미국의 미사일 방어에 참여하지 않는다고 선언하면서 갈등의 골이 깊어지고 있다. 한국이 미국의 미사일 방어에 참여하지 않는데도 불구하고 미국은 아직까지는 한국을 포기(abandonment)하지 않은 채 동맹을 유지하고 있다.

미국은 소련이라는 공산주의 국가에 대항하는 측면에서 6.25전쟁에 참여하였기 때문에 한국과 미국의 동맹의 필요성에 대한 시각은 차이가 나게 된다. 미국은 러시아, 중국, 북한 등의 국가들이 한국에 대하여 가하는 위협이 해소되지 않은 상황에서 한국에게 안보를 제공하고 영향력을 계속해서 유지하기를 원하고 이를 통하여 미국의 힘과 우위를 인정받고 유지하고자 한다. 미국의 경우에는 한국에 대하여 안보를 제공하고 이를 지키겠다는 공약을 실천하기 위하여 끊임없이 힘의 우위를 견고하게 지키도록 노력할 필요가 있지만 한국에 대하여 힘의 우위를 지녔기 때문에 미국의 이익을 우선시할 수 있다. 한국이 포기의 두려움을 크게 느끼는 것과 다르게 미국은 포기의 영향에서 상대적으로 보다 자유로울 수 있다.

그러나 미국은 한국이 군사적 위협에 처하였을 때 도와주어야 하는 한미동맹의 약속을 지켜야 한다. 한반도에서 군사적으로 강력한 분쟁이나 전쟁이 발생하게 되면 이 전쟁을 함께 치러야 하며 군사적으로 연루가 되는 위험을 감수하여야 한다. 미국은 한반도의 위기가 고조되게 되면 안보공약을 강화하면서 한반도의 안보를 보장하겠다고 약속하면서도 불필요한 분쟁 또는 전쟁에 휘말릴 수도 있다는 두려움을 느끼게 된다. 게다가 한미연합사령관이 전시작전통제권을 가지고 있어서 이 전쟁에 대하여 책임있는 태도로 임할 수밖에 없다. 한반도는 미국의 본토와 지리적으로 상당히 떨어져있기 때문에 미국의 사활적 이익이 걸리지 않은 전쟁이라고 볼 수 있다.

미국은 미국의 사활적 이익이 아닌 전쟁에 휘말려서 싸워야 되는 두려움을 느낄 수밖에 없다. 이러한 모습은 정전협정의 체결과정에서도 나타난다. 1953년 7월 27일 오전 10시에 정전협정이 체결되게 된다. 정전협정 문서에 따르면 당시 유엔군 수석대표로 해리스 중장이 서명하였고 공산군 측의 대표로 남일이 정전협정문에 서명하면서 6.25전쟁이 정전으로 봉합된 것을 알 수 있다. 전문과 본문 제5조 63항과 부록 제11조 제26항

으로 구성된다. 문서 서언에서 서명자들은 한국에서 무력행위를 정지하며 그 조건과 규정은 군사적 성질에 속하는 것이라고 보았다. 제조부칙에서 정전협정에 대하여 적대 사령관들의 상호 합의를 거친다고 하면서 판문점에서 한국어, 영어, 중국어로 된 문서를 작성한다고 적혀있다. 또 각 협정문은 동등한 효력을 지닌다고 하면서 3명의 서명으로 이를 합의한 것으로 보았다. 이 문서에 서명한 3명은 당시 국제연합군총사령관이자 미국 육군대장인 마크 클라크, 조선인민군최고사령관이자 조선민주주의인민공화국원수인 김일성, 중국 인민지원군사령관인 팡덕희이다. 또 정전협정 참석자로는 국제연합군 대표인 미국 육군중장인 윌리엄 해리스, 조선인민군 국인민지원군 대표 조선인민군대장인 남일이다.³⁷⁾

행정안전부 국가기록원 자료에 따르면 최종서명자에는 미국의 마크 클라크, 북한의 김일성, 중국의 팡덕희의 서명이 있지만 체결 당일에는 미국의 윌리엄 해리스 육군중장과 북한의 남일만 참여하였다. 유엔군은 처음에 정전협정을 하는 것과 관련하여 양측 최고사령관이 참석하여 서명하는 것을 공산군에 제안하였다. 그러나 공산군은 최고사령관은 각자 사령부에서 서명을 하고 그 문서를 판문점 회담 장소로 보낸 뒤 양쪽 수석대표가 서명하고 원본을 교환하자고 주장하였다. 이에 대하여 클라크 유엔군사령관이 반대하였으나 아이젠하워 대통령이 권고를 받아들여 김일성이 참석하지 않는 점을 받아들여지게 된다. 정전협정은 판문점에서 먼저 진행하고 추후에 양측의 최고사령관에게 서명을 받는 방식으로 진행하기로 절충하게 된다. 정전협정 조인시각은 1953년 7월 27일 오전 10시에 하고 같은 날 밤 10시부터 발효되는 것으로 합의한다. 회담장에 양측 대표가 들어온 시각은 오전 9시 57분이다. 유엔군 수석대표로는 해리스 육군중장이 참석하였고 공산군 수석대표로는 남일이 참석하였다. 정전협정은 양측 수석대표가 9부씩 각각 서명을 하고 이후 교환하여 9부씩을 서명하는 방식으로 진행되었다. 서명이 끝난 시각은 오전 10시 12분이다. 해리스 육군중장은 헬리콥터를 타고 떠났고 남일은 소련제 지프차를 타고 떠났다.

판문점에서 정전협정에 서명이 되었다는 사실은 약 2시간 뒤에 신문, 방송을 통하여 알려졌다. 이승만 대통령은 정전에 협력하겠다고 밝혔다(행정안전부 국가기록원, 1953). 같은 날 오후 1시에 유엔군측에서 클라크 유엔군 사령관이 정전협정문에 서명을 하고, 한국 정전회담 대표였던 최덕신 장군, 테일러 미 제8군사령관, 브리코 극동해군사

37) 행정안전부 국가기록원, “정전협정원문(1953경무대)”, 관리번호: CA0005972 참고

령관 제독, 웨일랜드 극동공군사령관 장군이 배석하였다. 북한의 김일성은 같은 날 밤 10시에 평양에서 서명을 한다. 중국의 팡덕희는 다음날인 28일에 개성에서 오전 10시 30분에 서명하여 정전협정의 절차가 마무리 되었다.

정전협정문 본문은 5개조 63항으로 구성된다. 제1조는 1항부터 11항으로 구성되어 있는데 군사분계선으로부터 각각 2km씩 후퇴하고 비무장지대를 설정한다는 것, 군사정전위원회의 지시로 군사분계선에 표식물을 설치한다는 것, 비무장지대에서 적대행위를 금지한다는 것, 비무장지대에 출입을 하거나 군사분계선을 통과하려고 하는 자는 군사정전위원회의 허가를 받아야 한다는 것, 비무장지대의 민사행정과 구제사업에 출입하는 인원을 각 1,000명을 초과하지 못한다는 것을 담았다.

제2조는 12항부터 50항으로 구성되어 있는데 평화와 정전에 대한 구체적인 조치를 담고 있다. 정전협정이 체결된 이후 12시간 후부터는 한반도에서 적대행위를 완전하게 중지한다는 것, 비무장지대에서 비무장을 하고 적대행위가 일어나지 않도록 하기 위하여 군사시설을 철거한다는 것, 해상의 모든 도서에 있는 군사력을 철거하고 1950년 6월 24일을 기준으로 양측의 도서관할권을 가진다는 것, 백령도, 연평도, 대청도, 우도, 소청도 즉 서해 5도의 경우에는 유엔군 사령관에 통제하에 둔다는 것, 한반도 외부에서 인원을 증원시키거나 무기와 장비를 증강하는 것을 중지한다는 것, 국제적인 감시기구로 군사정전위원회, 중립국감시위원회, 공동감시소초를 운영한다는 것을 들었다.

제3조는 51항부터 59항으로 구성되었고 전쟁포로에 관한 조치를 담고 있다. 정전협정이 효력을 발생한 이후 60일 내에 포로를 송환한다는 것, 포로송환업무는 전쟁포로송환위원회를 설립하여 담당한다는 것, 판문점에서 전쟁포로를 인도하고 인수한다는 것을 담았다.

제4조는 60항으로 구성되는데 썩방에 관계된 정부들에 대한 건의의 내용을 담고 있다. 정전협정이 효력을 발생한 이후에 3개월 안에 외국군을 철수시키고 한반도 문제를 평화적으로 해결하기 위한 정치회담을 소집한다는 것이다.

제5조는 61항부터 63항으로 구성되어 있고 부칙이 존재한다. 정전협정에 적힌 모든 규정은 1953년 7월 27일 밤 10시부터 모든 효력을 발생한다는 것이다. 정전협정문에서도 한국군이라는 공식 이름은 없다. 한국은 정전협정에 직접적인 당사자이지만 실제 서명을 하는 데 참여하지는 못하였다. 그러나 한국은 실질적인 6.25전쟁의 당사국이자 정전협정의 당사자이고 유엔군 총사령관에 대하여 지휘를 이양한 상황이었다는 점에서 당사국이라고 보는 것이 합당하다.

한미동맹은 비대칭 동맹의 성격을 보였다. 한국은 6.25전쟁을 치르는 동안 미국에게 작전지휘권을 이양하였고 미국의 군대에 대하여 한국의 안보를 보호받고자 하였다. 전쟁 이후 한국은 한미상호방위조약을 맺고 미국으로부터 안보를 보장받았다. 당시 한국은 일본의 식민지배를 받은 상황이었고 해방 후 미국으로부터 군정을 받기도 하였다. 한국과 미국은 국력이 크게 차이나는 동맹국으로서의 위치에 있었다. 당시 미국은 소련과 세계적으로 양극체제를 주도할 정도의 국력을 가진 국가였고 군사력, 경제력에 있어서도 주도적인 위치에 있었다. 한미동맹에서 한국과 미국의 이러한 시각차는 여전히 나타나고 있다.

3. 한미동맹의 변천³⁸⁾

가. 한미관계의 태동(1871~'50.1)

1871.6.1.	1882.5.22.	1945.8.15.	1945.9.8.	1948.8.15.	1949.6.29.	1950.1.12.
신미양요	「조미수호통상조약」	2차 세계대전 종전	美24군단 인천 진주	대한민국 정부 수립	주한미군 철수	에치슨라인 발표

1871년 미국의 통상 요구로 한미관계가 시작되지만, 실질적인 협력관계는 제2차 세계대전 종전 후 미군이 한반도에 주둔하면서부터 시작되었다. 일본군의 무장해제를 위해 미 24군단이 1945년 8월 한반도에 진주하였으며, 1949년 6월에는 군사고문단 외 모두 철수하였다. 그리고 1950년 1월 12일에는 에치슨라인을 발표하여 태평양 방어선에서 한반도를 제외하였다. 이 시기는 미국이 한반도의 전략적 가치를 낮게 평가하여 동맹관계로 발전되지 못했으나 한미 군사관계의 맹아로서의 역사적 의미가 크다고 할 수 있다.

나. 미국의 6.25전쟁 참전과 한미동맹 성립('50~'53)

1950.6.25.	1950.6.30.	1950.7.1.~7.4	1950.7.14.	1951.7.10.	1953.7.27.	1953.10.1.
북한의 남침으로 6.25전쟁 발발	트루먼 대통령 지상군 투입 승인	미24사단 전개	국군 작전지휘권 유엔군 총사령관에 이양	휴전회담 시작	「정전협정」 발효	「한미 상호방위조약」 조인 * 한미동맹 공식 출범

38) 2022 국방백서 내용을 재정리

공식적인 한미 군사동맹관계가 맺어진 것은 한국전쟁에 미국이 참전한 것이 계기가 되었다. 미국은 36만 여명이 투입되었고 약 37,000여명이 전사하였다. 1953년 10월 1일 한미상호방위조약이 체결되었고 이후 1954년 11월 17일 합의의사록에 서명하여 공식적인 한미동맹 관계가 시작되었다. 한미관계는 지원-피지원 관계였다. 한국은 토지와 시설을 주한미군에 제공하고 미국은 한국에 군사 및 경제 지원을 제공하였으며, 주한미군이 한국 방위를 주도하였다. 하지만 한국의 베트남전 참전을 계기로 한미 군사관계는 상호보완적 동맹관계로 발전하였다.

다. 미국의 군사원조와 한국의 베트남전 참전('54~'68)

1954.11.17.	1961.11.14.	1964.5.8.	1964.9.22.	1967.2.9.	1968.4.17.~28.	1968.5.27.~28.
「한국에 대한 군사 및 경제 원조에 관한 한미 간의 합의 의사록」 채택	박정희 의장-케네디 대통령 정상회담	미국, 한국에 베트남전 지원 요청	한국군 베트남전 파병 개시	「주한미군지위협정」 발효	박정희 대통령-존슨 대통령 정상회담	1차 한미 국방 각료 회담

공식적인 한미 군사동맹관계가 맺어진 이후 1960년 말 한미관계는 지원-피지원 관계였다. 미국은 한국전 이후 경제 및 군사원조를 총 224억불('54~'68년)을 제공하였고 한국은 토지와 시설을 주한미군에 제공하였고, 주한미군이 한국 방위를 주도하였다. 기간 중에 SOFA(한미행정협정)를 체결하고 한미 국방각료회의가 1968년 발족하였다. 하지만 한국의 베트남전 참전을 계기로 한미 군사관계는 상호보완적 동맹관계로 발전하였다.

라. 자주국방 모색('69~'79)

1969.7.25.	1971.3.27.	1971.7.12.~13	1973.3.29.	1976.8.18.	1977.3.9.	1978.11.7.	1979.7.1
「닉슨 독트린」 발표	미 7사단 철수	제4차 안보협의회	주월 한국군 베트남 철수 완료	판문점 도끼만행 사건	주한미 지상군 철수 계획 발표	한미 연합사령부 창설(CFC)	한미 정상회담에서 주한미군 계속 주둔 연명

1964년 7월 한국이 베트남에 참전함으로써 혈맹으로서 동맹의 약속을 이행하였으며, 1969년 7월 닉슨 독트린으로 주한미군 감축(7사단 약 2만 명 철수 → 주한미군 61,000명에서 43,000명으로 감축)을 발표하였고, 카터 행정부가 출범하면서 주한미군 철수가 추진되었다. 기간 중 3,400명이 감축되었다가 1979년 7월 중단되었다. 이를 계기로

한국은 자주국방에 대한 열망을 가지게 되었고, 이는 부대 창설 및 율곡사업을 통해 구체화되었다. 이 시기 주한미군 감축은 한미 연합훈련 강화 및 연합군사령부 창설로 이어져 실질적으로는 한미 군사관계의 내실을 다지는 계기가 되었다.

마. 동맹의 재결속('80~'92)

1981.1.28.	1988.6.8.	1989.8.2.	1990.4.19.	1990.3.24.	1990.11.13.	1991.12.25.	1991.12.31.
전두환 대통령 방미	「상호군수지원 협정」 체결	미 의회 「년-워너 수정안」 채택	미 국방부, 동아시아 전략 구상(EASI) 보고	한태평양훈련 최초 참가	제22차 SCM, 방위비 분담금 최초 합의	소버에트연방 해체, 탈냉전 시대 도래	「한반도비핵화 공동선언」 채택

1981년 레이건 행정부가 들어서면서 한미관계는 어느 때보다 돈독한 관계를 유지하였고, 주한미군 철수가 백지화되고 한미 간 군수지원체계가 정립됨으로써 전쟁지속능력을 보장받게 되었다. 아울러 방위비 분담금 논의가 시작되면서 한·미 군사관계는 동반자관계로 발전하였다. 1989년 부시 행정부가 들어서면서 1990년 4월 EASI³⁹⁾-I (동아시아 전략 보고서)에 따라 주한미군의 역할 변경 및 3단계 감축계획이 발표되었고, 1992년 7월 EASI-II(新동아시아 전략 보고서)로 주한미군 2단계 감축이 보류되었다.

바. 새로운 안보동반자 관계 모색('93~'00)

1994.10.21.	1994.12.1.	1995.2.27.	1995.5.8.~5.19.	2000.6.23.
「미북 제네바기본합의」 체결	정전시 작전통제권 환수	신 아태전략(EASR) 발표	한미 연합전시증원연습(RSOI) 실시	한미 국방부 간 대한민국 내 유해발굴에 관한 합의각서 체결

1993년 클린턴 행정부 출범하면서 새로운 관계가 모색되었으며, 1994년 정전시 작전 통제권이 환수됨으로써 한국군은 독자적인 작전지휘체계를 확립하게 되었고, 전시 대비 연합방위체제는 더욱 강화되었다. 미국은 1995년 신 아·태 전략(EASR⁴⁰⁾)을 발표함으로써 동아시아 전략구상(EASI)에 따른 주한미군 철수계획을 전면 중지시켰다. 주요내용은 아·태 지역 안정을 위해 주한미군 주둔 (37,000명)의 필요성을 인정하고, 북한위협 완전 소멸 후에도 역내 안정을 위해 주한미군 지속 주둔이 필요하다는 내용이 핵심이다.

39) EASI(East Asia Strategic Initiative, 동아시아 전략구상)

40) EASR(East Asia Strategic Review, 신아·태 전략)

사. 전략적 동반자로의 동맹관계 격상('01~'09)

2001.12.18.	2002.3.29.	2003.4.30.	2004.10.6.	2004.10.22.	2007.2.23.
아프가니스탄 해성부대 파병	「한미 연합토지관리 계획 (LPP) 협정」 체결	이라크 서희부대 파병	「용산기지이전계획(YRP) 협정」 및 「LPP 개정 협정」 체결	제36차 SCM, 한미 안보정책구상 (SPI) 추진 합의	전시작전통제권 전환 시기를 2012.4.17일로 합의

9·11테러 이후 미국은 군사변혁⁴¹⁾과 해외주둔 미군 재배치 구상에 따라 우방국의 역할을 확대해 나갔다. 한국 또한 국력 신장에 따른 보다 성숙한 동맹관계에 대한 국민적 요구가 발현되었다. 이러한 대내외적 변화는 주한미군 기지 이전 사업과 전시작전통제권 전환에 대한 합의를 이끌어내기에 이르렀다.⁴²⁾ 그리고 한국군의 해외파병⁴³⁾이 이루어지게 된다.

아. 호혜적·상호보완적 동맹관계 발전('10~'21)

2010.6.27	2011.10.28.	2013.2.12.	2014.10.23.	2018.10.31.	2020.11
전작권 전환시기 2015년으로 조정 합의	한미통합국방협의체(KIDD) 신설	제3차 북한 핵실험	조건에 기초한 전작권 전환 합의	연합방위지침 승인	미래 한미동맹 국방비전 발표

미국은 9.11 이후 테러와의 전쟁에 주력하였으나, 중국의 부상⁴⁴⁾에 따라 2012년 아시아 회귀 정책(Pivot to Asia)을 천명하면서 아시아 내 영향력을 확대하고자 하였으며, 한국 등 역내 동맹우방국과의 협력을 한층 강화하였다. 기간 중 한국군은 해외파병(UN PKO, 다국적군 평화활동)을 통한 국제안보 및 평화유지에 기여하였으며, 한미동맹의 협력 수준과 범위가 포괄적 전략동맹으로 확대 발전하였다. 그리고 조건에 기초한 전시작전통제권 전환이 추진⁴⁴⁾되었고 2020년 11월 미래 한미동맹 국방비전이 발표되었다.

41) 9·11 이후 다양한 위협에 대응(대테러전 수행, WMD확산 방지 등)

42) 주요내용으로는 1. 전작권 전환 및 주한미군 재배치 합의('03.4) 2. GPR추진에 따른 주한미군 12,500명을 '08년 까지 추가 감축 3. 주요 동맹현안에 대한 한미간 협의 필요 증대 4. 전시작전통제권 전환 합의('07.2)이다.

43) 아프가니스탄('01~'07) : 해군·공군수송지원단, 의료·건설 지원단, 이라크 파병('04~'08) : 3,600명 규모 자이툰사단, 아르빌 파병

44) 2006년 9월 시기에 따른 전작권 전환 합의 → '조건에 기초한 전작권 전환' 합의('14.10.23) → 연합지휘구조를 포함하는 '전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침'에 합의('18.10.31)

자. 글로벌포괄적 전략동맹으로의 발전('22~현재)

2022.5.21.	2022.8.16.~17.	2022.9.16.	2022.11.3.	2022.11.15.	2022.12.28.
한미정상회담	제21차 KIDD	제3차 EDSOG	제54차 SCM	연합사 이전 완료	한국 인태전략 발표

한미동맹은 역내 평화와 안정, 번영의 핵심축으로 변화하는 전략환경과 글로벌 안보 도전에 대응하기 위해 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’으로 발전해 나가고 있으며 북핵에 대비한 연합방위태세가 더욱 강화되고 있다.

제4장 한미동맹의 변화요인

1. 한미동맹 변환 의미

한미동맹의 변환이란 무엇을 의미하는가? 일반적으로 변환(transformation)은 어떤 현상이나 실체의 상황(condition), 성격(nature), 기능(function) 등이 바뀌는 것'으로 정의를 할 수 있다. 따라서 한미동맹의 변화란 한미동맹의 상황, 성격, 그리고 기능 등이 종전에 비교하여 바뀌는 것으로 정의를 할 수 있을 것이다.

한미동맹의 변화를 어떤 관점에서 보느냐에 따라 그 변화의 종류는 여러 가지가 있을 수 있다. 한국과 미국의 이익중심 어느 쪽으로 편향적인 변화를 하느냐에 따라 한국국의 중심 한미동맹 변화, 미국국익중심 한미동맹변화, 한국과 미국의 균형적인 국가이익 중심 한미동맹 변화 등으로 분류할 수 있다. 한미동맹의 존속 이유를 한반도 중심이나 글로벌한 차원이냐에 따라 한반도 방어를 위한 한미동맹 변화와 미국의 지구촌 전략을 위한 한미동맹 변화로 분류를 할 수도 있다.

한미동맹의 변환은 이미 진행되고 있는 그리고 향후 예상되어지는 변화를 살펴보고자 한다. 현재 진행되고 있는 한미동맹 변화 중에는 주한미군의 변화, 한미연합방위체제의 변화, 미국의 세계전략에 한미동맹 기여도 변화 및 주한미군 주둔 경비 조정, 유엔사의 역할 변화 등이 있을 수 있다.

2. 한미동맹 변환 요인

한미동맹의 변화요인들은 (1)국제적인 요인, (2)미국이 보유하고 있는 요인, (3)한국이 보유하고 있는 요인들 등 3가지로 분류할 수 있다.

가. 국제적 요인

국제안보환경의 변화: 한미안보동맹은 국제안보환경 속에 존속하고 있는 하나의 실체다. 국가 간의 동맹이라든가 국제적인 조직들은 마치 살아있는 생물체들과 같아 둘러싸여져 있는 환경의 영향을 받지 않을 수 없다. 21세기 초라는 독특한 국제안보환경은 그 속에 존속하고 있는 한미동맹에 영향을 주고 있다. 한미동맹에 영향을 주고 있는 국제안

보환경으로서는 (1)중국의 부상으로 인한 냉전체제의 형성 (2)대량살상무기(WMD) 확산과 비확산 갈등 (3)미래전 양상의 변화 등이라고 할 수 있다.

냉전체제하에서 미국의 위상 및 세계전략은 냉전체제가 해체된 이후의 그것들과 많은 차이점들이 있는 것이 사실이다. 한미동맹은 미소대결이라는 냉전체제 하에서 결성된 한미방위조약을 근간으로 한 동맹이다. 미국과 대결의 한 축이었던 구소련이 무너지고 지구촌에서 홀로 우뚝 초강대국으로서 그 위상을 누리고 있는 미국의 세계군사전략은 냉전체제 하에서 군사전략과는 너무나 상이한 것이 사실이다. 이러한 상황변화 속에서 한미동맹의 변화란 극히 자연스러운 현상이라고 이야기할 수도 있다.

대량살상무기(WMD)의 확산과 비확산 갈등이라는 21세기 국제안보환경의 특성이 한미동맹 변화에 영향을 주는 변수가 되고 있다. 대량살상무기들에 대한 확산과 비확산 노력들은 근래 부단한 갈등의 소재가 되고 있고 향후에도 이러한 갈등은 지속 될 것이다. 불량국가들의 폭력소유 및 강화노력들은 부단히 이어질 것이고, 이러한 노력들에 대한 국제적인 차단노력 역시 부단히 계속될 것이다. 불량국가들 혹은 테러리스트들은 대량살상무기 확산을 방지하려고 노력하는 국제적인 제재력에 대한 권위와 명분도 인정하지 않으면서 수단방법을 가리지 않고 자기들이 소망하는 정의로운 사회를 만들어야 함을 신념화하고 있다. 그리고 자기들이 소망하는 정의로운 사회를 건설할 수 있는 유일한 길은 오직 자기들이 효과적인 폭력을 소유하고 그 폭력을 수단으로 잘못된 국제질서와 국제적인 권위를 박살내는 길이라고 믿고 투쟁하고 있다.

경제력 및 국력 면에서 취약한 불량국가들은 국력을 통한 정상적인 경쟁을 통해 현존하는 강대국들에 승리한다는 것은 불가능하다는 결론 하에 비정상적인 목표달성 방법으로 대량살상무기 보유 및 개발에 올인하고 있다. 그들 불량국가들은 강력한 대량살상무기들만 일단 보유를 하면 체제옹호력도 국제적인 협상력도 확보할 수 있다는 신념하에 대량살상무기 개발 및 보유에 사력을 다하고 있다. 미국을 비롯한 기존 강대국들은 이러한 불량국가들의 국가경영방식에 동의하지 않고 불량국가들의 대량살상무기 개발, 보유, 확산을 차단키 위해 부단한 노력들을 경주해 왔고 향후에도 이러한 노력들은 계속될 것이다.

지난 문재인 정부는 대량살상무기 확산에 앞장서는 북한과 민족공조를 중시하는 정권이였다. 한국의 좌파정권은 대외적으로는 북한의 핵개발 및 확산 방지에 노력하는 것 같았으나 실제로 그들의 노력들은 극히 소극적인 노력들이었다. 이러한 한국좌파정권의 소극적인 노력은 미국의 동맹국으로서 적극적인 한미공조라는 차원에서 수많은 문제점들을 갖게

되었고, 이러한 문제점들은 결국 한미동맹의 변화를 위한 변수들이 될 수 있었다.

미래전 양상의 변화: 미래전의 양상은 종전의 전쟁양상과는 너무나 상이한 특성들을 보유하고 있다. 그 중 한미동맹 변화에 영향을 줄 수 있는 미래전 양상의 특성들로서는 ①TICS(기술(Technology), 정보와 첩보(Intelligence & Information), 사이버공간(Cyber), 우주(Space)) 장악 여부가 전쟁의 승패 좌우, ②전투지휘에 있어서 전구(戰區: Theater) 가시화(Visualization), ③상하제대간 자동화된 통합체계(Automated Integrated Systems between Vertical and Horizontal Echelons)가 요구되어지는 전쟁, ④미래전은 선형전쟁이 아닌 광범위한 지역이 동시에 전장이 되는 분산된 전장 등으로 구분할 수 있다.

미래전의 승패는 기술(Technology), 정보(Intelligence)와 첩보(Information), 사이버(Cyber), 우주(Space) 등에서 누가 우위를 차지하느냐에 따라 좌우된다는 특성은 전통적인 동맹의 질을 변화시킴에 영향을 주고 있다. 기술을 중시하는 현대전에서 전통적인 동맹군들은 그 군사력의 질을 개혁하여야만 하고, 정보와 첩보의 교환을 위한 새로운 첨단·정예화된 네트워크들을 만들어야 하며, 우주공간을 두고 새로운 협조노력이 필요하며, 사이버전에 대비한 군사력의 질이 개선되어야만 한다. 이러한 새로운 차원의 현대전에 필요한 군사력은 전통적인 군사력으로서로는 감당할 수 없는 군사력이다. 전통적인 한미동맹군은 군사력의 질적인 면에서 많은 변화를 하여야만 하고 이러한 상황이 한미동맹의 변화를 초래케 하는 변수로서 작용하고 있다.

현대전은 전투지휘에 있어서 전구(戰區: Theater) 가시화(Visualization)가 선명하게 이루어지면서 수행되는 전쟁이다. 미래전은 마치 어린이들이 컴퓨터 게임을 하듯 상황판을 통하여 각종 탐지체계가 수집하는 영상 및 화상정보, 데이터 등을 중심으로 전장상황을 보면서 전쟁을 지휘한다. 각종 탐지체계들이 각종 정보들을 수집하고, 수집한 정보들을 분석하여 상황판에 자료들을 제공하고, 제공된 자료들에 의해 전쟁이 수행되어진다. 한미동맹군이 이러한 전쟁의 특성을 살리기 위해서는 한미동맹군이 새로운 질적인 변화를 하여야만 한다.

미래전은 상하제대 간 자동화된 통합체계(Automated Integrated Systems between Vertical and Horizontal Echelons)가 구성된 가운데 수행되어지는 특성을 갖게 될 것이다. 미래전에서는 육군, 해군, 공군 등 각 군간 다차원 동시통합작전 수행이 빈번한 것이며, 국제동맹국들의 군사력들 간에도 예외가 아닐 것이다. 동맹국들의 군사력 간에도 전전장의 디지털화로 수평 및 수직적 통합달성이 이루어질 것이며, 자동화된 C2 체계의

구축이 긴요한 요소로 등장할 것이다. 이러한 다차원 동시통합전을 수행하여야 하는 상황 속에 적응성, 보완성, 지속성, 견고성이 보장될 수 있는 전쟁이론인 네트워크중심전(NCW) 이론이 계속 발전될 것이다. 전장상황 인식 및 정보의 공유, 그리고 신속한 의사결정 및 화력 집중, 상황평가의 순환적인 NCW 수행이 미래 군 지휘통제의 요구사항의 핵심이며 한미동맹도 이러한 특성을 살리기 위해 많은 보완점들이 요구되고 있는 상황이다.

미래전은 선형전쟁이 아닌 광범위한 지역이 동시에 전장이 되는 분산된 전장이라는 미래전의 특성도 한미동맹의 변화를 초래케 하는 한 변수가 되고 있다. 미래전쟁은 첨단 장비의 발달로 인해 거리개념 및 시간개념이 엄청나게 단축된 전쟁개념이라고 볼 수 있다. 일단 전쟁이 발발하면 장거리 타격능력의 발달로 인해 넓은 지역이 동시에 전장화될 수 있다. 장거리 타격능력 및 장거리 수송능력의 발달로 인해 전방과 후방이 구분되지 않고 넓은 지역이 동시에 전장이 될 수 있는 전쟁이 미래전이라고 할 수 있다. 이러한 전쟁의 특성 속에서 주한미군처럼 불박이형으로 해외주둔군을 주둔시키는 미군의 해외 주둔 형태는 수정될 수 밖에 없다. 이러한 전쟁의 특성변화가 한미동맹의 변화를 가져올 수 밖에 없는 하나의 변수다.

나. 미국 보유 요인

미국의 국가안보전략의 변화: 미국의 부시 행정부는 테러와 전쟁을 치르면서 대대적인 국가안보전략의 변화를 시도하였고 그 결과는 실제로 엄청난 변화를 가져왔다. 이러한 부시 행정부의 국가안보전략 변화(군사변환 전략)가 한미동맹의 변화를 초래케 하는 원인이 되고 있다. 미국 부시 행정부의 군사변환 전략은 냉전기에서 탈냉전기 군사태세로 전환하는 것으로, 탈냉전기의 새로운 위협요인인 테러, 대량살상무기 확산 등에 대처하기 위하여 미군의 군사태세를 전진배치 위주의 고정된 군사력 응용에서 기동위주로 전환하며, 그 일환으로 동맹국과 해외주둔 병력을 변환시킴을 의미한다.⁴⁵⁾ 본 군사변환은 첨단 과학기술을 응용하여 정보화시대에 맞는 군사력으로 전환하는 것으로서 첨단지휘 자동화체계인 C4ISR, 원거리 정밀타격, 네트워크, 유연성 및 파괴력 향상 등에 중점을 두고 있다.⁴⁶⁾

45) 이상현, “미국의 군사변환 전략,” 『국가전략』 (제13권 3호 2007년 가을(통권 제41호), 세종연구소, p. 34.

46) 위의 책 참고

미국 군사변환의 이론적 근거는 미국의 국방부가 오래전부터 연구해 온 군사혁신(RMA, Revolution in Military Affairs) 개념이며, 이러한 군사변환이론은 부시 행정부의 전임 국방장관이었던 도널드 럼스펠드에 의해 미국의 중요한 국방정책 이론으로 채택되었다. 미국의 부시 대통령은 2002년 9월 17일 미국국가안보전략(The US National Security Strategy)을 발표하면서 종전의 억제(Deterrence) 중심 국가안보 개념을 ‘억제(Deterrence), 예방(Prevention), 선제공격(Preemption), 예측조치(Anticipatory Action)’을 통합한 중심 개념으로 변화시켰다. 그리고 2004년 3월 25일 해외주둔 미군의 재배치문제와 관련 소위 ‘전략적 유연성(Strategic Flexibility)’을 천명하면서 해외주둔 미군배치와 관련 구조적인 변화를 천명하였으며,⁴⁷⁾ 이러한 미국의 지구촌 차원의 안보전략의 변화가 한미동맹 혹은 한미연합방위체제 구조조정의 원인이 되었다.

미국이 이러한 군사변환 전략에서 중점을 두는 목표는 ①기존 동맹국의 역할을 확대하고 새로운 안보 파트너십 개발, ②군사력을 한곳에 과도하게 배치하는 것은 지양하고 불확실성에 대처하기 위해 유연성과 기민성 강화,⁴⁸⁾ ③지역의 필요에 따른 맞춤형 군사력 배치에 중점을 둬으로써 글로벌 차원의 군사수요에 신속히 대처하는 능력강화,⁴⁹⁾ ④미 군사력이 현재 있는 곳에서 싸우지 않으리라는 것을 전제하고 신속기동역량을 개발하는데 중점을 두고, ⑤임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 플랫폼이나 병력의 수보다는 능력에 중점을 두고 방위태세를 정비한다는 점 등이다.⁵⁰⁾ 이러한 미국의 글로벌 차원의 안보전략의 변화가 한미동맹 및 한미연합방위체제의 구조조정을 가져오게 된 원인이 되고 있다.

한미양국의 현실적 관계변화: 분단 반세기 역사 속에서 한미동맹의 강한 결속여부는 한국정부의 질(The Quality of South Korean Government)에 큰 영향을 받아왔다. 다음 <표 1>과 같이 집권하고 있는 한국정부가 어떤 이념과 색채의 정부인가에 따라

47) 해외주둔 미군 재배치는 GPR(Global Defense Posture Review)로, ①모든 해외 미군병력은 해당지역의 전쟁억지력을 저해하지 않는 선에서 재배치될 것이며, 전략기지(Strategic Bases), 중추기지(Hubs), 전진작전기지(Forward Operation Locations)로 구분 운영될 것이며, ②미군을 원하는 지역에만 주둔시키되, 불박이 형태로 주둔시키는 것이 아니라 전략적 중요도에 따라 기능별로 재배치함. ③미군 납세자들의 필요에 맞게 융통성 있게 배치할 것으로 되어 있음.

48) 2006년 2월에 발표된 미국 국방부의 QDR 보고서에서는 미 군사력운용의 원칙이 지리적 개념을 벗어나 해외주둔 미군의 활동영역을 특정지역에서 전 세계로 확장하여 미국을 중심으로 동맹국과 미국 및 동맹국들간의 협력관계를 묶는 거미줄과 같은 네트워크를 구축할 것임.

49) “미국은 현재 약 147만 여명 규모의 병력을 유지하면서, 지속적으로 군사변혁을 추진하여 합동기동군 개념의 여단 중심형 군 구조로 재편해 나가고 있음”(국방부, 『2006 국방백서』, p. 11 참조).

50) 이상현, 앞의 책, p. 37.

한미동맹은 강력한 결속을 과시하기도 하고 혹은 약화되는 현상을 초래하기도 한 것이 사실이다.

표-1 한국의 정권교체와 한미동맹

- | |
|--|
| (1) 친미보수정권 집권 (건국~1990년대 말) (한미동맹 강력결속)
(2) 반미친북좌파 정권 집권 (1990년대 말~2007) (한미동맹 약화)
(3) 친미보수정권 집권 (2008~) (한미동맹 강화)
(4) 반미친북좌파 정권 집권 (2017~2022) (한미동맹 약화)
(5) 친미보수정권 집권 (2022~) (한미동맹 강화) |
|--|

대한민국이 건국된 이후 1990년대 말 김대중 대통령의 국민의정부가 출범하기 이전까지 한미관계는 강력한 결속을 유지하였다. 박정희 대통령 집권기간 중 일시적인 갈등관계를 유지하면서 한미동맹이 약화되는 것 같은 기간이 있었으나 이내 다시 강화되었고 그 이후 한미관계는 그 유례를 찾아보기 힘들 정도로 강력한 결속력을 갖고 있었다.

1997년 대통령선거에서 김대중이 대통령으로 당선되고 민족공조를 중시하는 대북 햇볕정책을 추진하면서 한미 간에는 북한에 대한 인식 및 대북정책들을 두고 엇박자들이 계속되었다.⁵¹⁾ 특히, 미국의 정치인들은 한국정부의 햇볕정책에 대해 회의론들을 갖고 있었으며 이러한 회의론이 한미관계에 부정적인 영향을 미쳤다. 김대중 정부의 햇볕정책을 계승하고 노골적인 반미친북정책들을 표방한 노무현 정권의 등장과 집권은 한미관계의 위기였고 한미동맹이 많은 질적인 변화를 겪어야만 한 시기였다.

2020년 대통령선거를 통해 반미친북좌파정권인 문재인 정권이 물러가고 친미를 표방하고 있는 윤석열 정부의 등장은 약화의 길을 달리고 있었던 한미동맹이 다시 질적인 변화를 하고 있다.

한국정부의 질이 어떤 종류의 질을 갖추고 있느냐에 따라 현실적인 한미양국의 관계는 많은 변화가 있어온 것이 사실이고, 이러한 변화가 한미동맹에 변화를 초래케 하는 변수가 되고 있다. 한반도 분단 반세기 역사 속에서 물론 미국정부도 민주공화 양당 간에 많은 정권교체가 있었다. 이들의 정부들이 어떤 정부냐에 따라 한미동맹이 전혀 영향을

51) 한석희·하현용, “한국주도의 한·미동맹 변화에 관한 경험적 연구,” 한국정치학회, 『한국정치학회보』 (42집 1호, 2008 봄), p. 292.

받지 않은 것은 아니지만 한국정부의 질적인 변화로부터 영향 받는 것만큼 영향을 받지 않았다.

미국-북한 관계변화 가능성: 미국-북한 관계변화는 <2007년 2·13합의> 직전 독일의 베를린에서 당시 미국의 크리스토프 힐과 북한의 김계관 간 비공식 회담에서 상당한 진척이 있었던 것으로 알려졌다. 그 후 2007년 3월 2~6일 간 북한의 김계관이 뉴욕을 방문하여 미국의 힐과 미국-북한 정상화 실무그룹(Working Group) 본격 가동을 위한 심도 깊은 논의들이 있었던 것으로 알려지면서 미국-북한 관계 정상화 문제는 상당한 가능성이 있는 주제로 부상되었다.

그러나 북한의 BDA 동결자금 송금문제로 인해 3개월 반 동안 북핵 폐기 문제가 다시 정체상태에 빠져들었다. 2007년 6월 25일 BDA 동결자금이 북한계좌로 송금되고, 7월 15일 중유 5만 톤이 북한에 도착하자 북한 외무성은 영변 핵시설 가동중단을 발표하고 동년 9월 1~2 북미관계정상화 워킹그룹 제2차 회의가 제네바에서 개최되어 북한의 핵시설 연내 불능화·전면신고를 합의하면서 그후 6자회담에서 <10. 3합의>를 채택하면서 북미관계 정상화 가능성은 더욱 높아갔다.

북핵시설의 2007년 내 불능화·전면신고가 지연되면서 다시 북미관계는 교착상태에 빠져 있다가 2008년 4월 8일 미국 힐 차관보-북한 김계관 부상 양자회담(싱가포르)에서 북핵 신고 문제가 잠정 합의를 도출하고, 동년 5월 10일 북한이 18,000쪽 핵관련 문서를 미국에게 제출하고, 6월 26일 북핵신고서를 중국 외교부 부부장에게 제출하고, 다음날 북한 영변 5MW 원자로 냉각탑 폭발쇼 실시 후, 미국은 행동 대 행동의 원칙에 따라 2008년 6월 27일자로 ‘북한을 대적성국교역법 적용에서 종료시킨다.’는 부시 행정부 성명 발표, ‘북한을 테러지원국 명단에서 삭제한다.’는 행정부의 입장을 미국 의회에 통보 조치하면서 미국과 북한관계는 정상화 가능성이 높아진 상황이었다.

그러나 미국은 정권에 따라 북한의 대량살상무기(WMD) 위협을 높이 평가하면서 적극적으로 대응하기도 했고 전략적 인내로 일관하기도 했다. 최근의 사례만 살펴보자. 문제인-트럼프 시기 북한 위협에 대한 양국 정상의 인식은 비슷했다. 북한의 중장거리 미사일 발사와 핵실험 등으로 북한의 위협이 최고조에 달했을 때는 북한의 위협을 심각하게 평가하면서 이에 대응했다. 그러나 대화의 해였던 2018년과 하노이 회담이 결렬된 2019년 이후에는 북한의 위협을 심각하게 인식하지도 않았고 적극적으로 대응하지도 않았다. KN-23이나 KN-24, 그리고 KN-25 등을 발사해도 트럼프 대통령은 김정은과 좋은 관계를 유지하고 있다고 했고 한국도 북한에 대한 우려 표시와 재발방지를 촉구하는

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

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

이처럼 미국-북한의 관계가 정상화되기 위해서는 상당히 많은 어려움이 도사리고 있는 것이 사실이다. 그러나 일단 미국-북한 관계가 정상화된 경우 미국-한반도 관계는 많은 변화를 보일 것이다. 더 이상 북한이 미국의 적대국이 아닌 경우 주한미군의 한국주둔도 많은 의미의 변화가 있을 수밖에 없으며, 한국의 안보상황은 지각변동을 할 정도로 심각한 변화가 있을 수밖에 없다. 한미동맹의 의미도 심각한 변화가 있을 수밖에 없으므로 미국-북한 관계변화는 한미동맹 변화에 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 하나의 변수라고 볼 수 있다.

다. 한국보유 요인

한국의 성장과 발전: 한미동맹이 결성되었던 1953년의 한국은 지구촌에서 최빈국 중 가장 극심한 하나의 최빈국이었다. 3년간의 세계대전을 방불케 한 한국전쟁으로 인해 국토의 산야와 국민들의 재산들은 거의 잿더미로 변한 상태에서 한미동맹의 결성은 그 명분상으로는 ‘한미상호방위’라고 하였으나 그 솔직한 의미는 미국의 일방적인 한국지원 내지 미국의 일방적인 한국방위였다.

반세기란 역사 속에서 한국의 성장과 발전은 세계경제대국 10위라는 위상을 차지하게 되었다. 세계최빈국이라는 입장에서 미국의 동맹국이었던 한국과 세계경제대국 10위의

위상을 확보하고 있는 한국은 많은 의미의 차이점이 있는 동맹국이다. 이런 점은 윤석열 대통령-바이든 정상회담에서 “공동의 희생에 기반하고 우리의 깊은 안보 관계로 연마된 한미동맹은 계속해서 진화하고 확대되고 있다. 역내 평화와 번영의 핵심축인 한미동맹은 민주주의, 경제, 기술 분야에서 글로벌리더인 양국의 중추적 역할을 반영하여 한반도를 훨씬 넘어 성장해 왔다. 기후변화와 코로나19 대유행과 같은 생존과 직결되는 도전들과 우크라이나에 대한 러시아의 계속되는 공격으로 대표되는 규범 기반 국제질서에 대한 증가하는 위협에 직면하여, 대한민국과 미합중국은 공동의 정치, 경제, 안보, 그리고 양국 국민 간 유대를 심화시키고 넓혀 나가겠다는 공통의 결의를 가지고 단합한다. 양 정상은 한미동맹이 최근 이런 성과를 높이 평가하고 이를 바위처럼 굳건한 기반 위에 계속 쌓아나가기로 약속한다.”⁵²⁾ 라고 하면서 한국의 성장과 발전의 면이 한미동맹에 변화를 주고 있는 변수임을 보여주고 있다.

한국사회 남남갈등 : 한국사회는 분단 현실과 함께 ‘친북반미 vs 반북친미’, 혹은 ‘보수 vs 진보’ 등 남남갈등의 현상이 있다. 분단의 역사와 함께 남남갈등 현상은 한국사회에서 친북좌파정권이 집권을 하자 더욱 노골화되는 현상으로 나타났다.

〈표 2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 한국의 남남갈등이 극명하게 나타나고 있는 분야는 북한과 관련된 이슈들이다. 한국사회의 반미친북세력들은 북한은 남한의 주적이 아니며 오직 같은 민족이라는 인식을 갖고 있고 반북친미세력들은 북한은 같은 민족인 것은 사실이지만 아직까지는 남한의 주적이라는 인식을 보유하고 있다. 반미친북세력들은 핵심적인 한반도 평화저해요소는 미국의 대북적대정책이며 한반도 평화확보를 위해 가장 중요한 요소는 미국의 대북적대정책 해소와 남북한 간 화해 교류협력 증대라고 주장하는 반면, 반북친미세력들은 핵심적인 한반도 평화저해요소는 북한 김정일 정권의 비정상성이며 한반도 평화확보를 위해 가장 중요한 요소는 북한이 대남적화통일전략·전술을 포기하는 일이라고 주장하고 있다. 그리고 북한의 대남위협에 대해서도 반미친북세력들은 북한은 남침할 의지와 능력도 없다고 하면서 대남위협을 무시하는 반면, 반북친미세력들은 북한의 무력적화통일의지는 변함이 없는데 단지 주한미군 때문에 도발을 하지 못하고 있다는 인식을 갖고 있다.⁵³⁾

52) “한미 정상 공동성명” 《조선일보》(2022. 5. 22일자) 참조

53) Research and Research가 2005년 5월, “한국에게 가장 위험한 위협국은 어느 나라인가?”라는 질문에 대한 국민들의 반응은 (1) 미국(39%), (2) 북한(33%)이라는 결과를 발표하였음.

표-2 북한관련 이슈들에 대한 한국사회 남남갈등⁵⁴⁾

	반미+친북	반북+친미
북한	형제/동포	주적, 사악한 존재/악의 축, 형제동포
한반도평화 저해요소	- 북한의 전반적인 허약함 - 남북한간 적대감/상호불신 - 미국의 대북강경책	- 북한의 적화통일의지 - 비정상적이고 사술(詐術:witchcraft), 강박(強迫: blackmail)에 능한 김정일 정권
진정한 한반도 평화	- 북한사회 정상화 - 남북한간 화해, 교류, 협력 증대	- 북한의 대남적화통일 전략·전술 포기 - 김정일 정권 제거 (자연사/사고사)(grapple)
대북정책	- 북한사회 정상화를 위한 지원 - 화해에 의한 평화 (peace by reconciliation).	- 북한의 진실 된 변화와 교류협력자세 : 포용 - 북한이 사술과 강박 행사: 반포용/강한 안보역량
북한의 대남도발	북한은 남침할 의지도 능력도 무	- 무력적화 통일의지 여전 - 주한미군 때문에 미도발

〈표 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 한국사회에서 주한미군 및 한미동맹 등 미국관련 이슈들에 대한 남남갈등 현상도 심각한 것이 사실이었다. 이러한 남남갈등현상은 한국에서 좌파정권 집권기간 중에 그 정도가 가장 심각하였다. 친북반미세력들은 한국은 아직도 미제국주의로부터 미해방된 상태에 놓여있다는 인식을 버리지 않고 있으며, 한미관계는 종속관계에 있고, 주한미군은 철수되어야 하고, 한미동맹은 폐기되어야 한다는 기본인식들을 보유하고 있다. 그러나 반북친미세력들은 한국은 1948년 8월 15일 당당하게 자유민주자본주의 이념하에 나라를 건국하였으며, 미국은 한국전쟁에서 한국을 생존케 한 은혜의 혈맹이며, 주한미군 및 한미동맹은 한반도에 실질적인 평화를 확보케 하는 평화보장 장치이며 따라서 주한미군은 한반도가 확고한 자력의 평화확보체제를 구축하여 제도화될 때까지 주둔하고 있어야 하며, 한미동맹은 평화확보뿐만이 아니고 양국간의 공통적인 가치관 보호를 위해서도 계속 존속하여야 한다는 인식을 갖고 있다.

54) 자료: 세종연구소, “안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안,” 세종정책보고서 (통권 제65호, 2005 - 12).

표-3 미국관련 이슈들에 대한 한국사회 남남갈등⁵⁵⁾

진 보 / 반 미	보수 / 친미
• 한국은 미 해방 : 식민지에서 식민지로 • 한국은 미제의 착취대상국 • 한반도의 모든 갈등과 분쟁의 근원은 주한미군 때문 • 미국은 지난날 모든 독재정권의 비호/결탁자 • 한국과 미국은 종속관계	• 한국 땅에 자유민주자본주의 식목/공산주의 격퇴를 위한 엄청난 희생(33,642명 희생, 123,905명 부상) • 한반도 평화확보: 정전체제 유지관리 • 한국군의 전력증강 및 현대화에 기여 : 무기의 현대화 및 현대적인 군사교육 • 경제성장 및 자유민주자본주의 발전을 위한 사회 간접자본

한국사회에 내재하고 있는 이러한 남남갈등현상은 보수우파정권이 정권을 장악하면 친미적인 분위기로 부상되고, 반미친북정권이 정권을 장악하면 반미적인 분위기로 부상되고 있다. 이러한 한국사회에서 부상되고 있는 친미 혹은 반미적인 분위기는 미국의 대한국정책 결정에 투입되고 이렇게 하여 투입된 내용들은 한미동맹의 변화라는 결과로서 나타날 수 있다.

한국에서 (진보-보수)정권교체: 앞에서 미국이 보유하고 있는 한미동맹 변화에 영향을 주는 변수로서 ‘한미양국의 현실적 관계변화’를 언급한 바와 같이 한국에서 보수와 진보 간에 정권교체들이 한국이 보유하고 있는 한미동맹의 변화를 가져오는 변수 중 하나라고 볼 수 있다.

이미 언급한 바와 같이 한국에서 보수우파정권의 집권은 한미동맹의 강화를, 진보좌파들의 집권은 한미동맹의 약화를 가져왔다. 햇볕정책을 처음으로 실시한 국민의 정부, 그리고 그 정책을 계승한 참여정부와 문재인정부는 ①남북한 간 화해·교류협력 증대 ②남북한 신뢰구축 ③남북한 평화체제 구축 ④통일이라는 로드맵을 갖고 대북정책의 성과 고양에 올인하였다. 이들 정부는 햇볕정책의 성과 제고를 위해 북한에 대한 주적인 식을 거부하면서 북한위협인식 축소를 위해 노력하였으며, 한미공조보다 민족공조를 중시하면서 한미동맹 및 주한미군의 한국주둔 경시 등을 직간접적으로 표명하였다.⁵⁶⁾

55) 자료: 세종연구소, “안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안,” 세종정책보고서(통권 제65호, 2005.12).

56) 국민의 정부 및 참여정부의 대북정책 및 대미정책의 질적인 변화로 인해 “한미동맹은 심각하게 균열됐다”는 주장을 미국 국방부의 외부 조언기구와 미국의 여러 싱크탱크들이 연구결과로 표명하고 있음(《조선일보》2007년 11월 1일자, “한미동맹 심각하게 균열됐다” 미 싱크탱크, 대책연구 줄이어” 참조.

참여정부는 한미동맹 및 한미연합방위체제의 변화 문제에 대해 “한국의 경제성장과 국력신장으로 보다 호혜적이고 협력적인 성숙한 동맹관계를 모색해야한다는 국민적 요구가 있어왔다”⁵⁷⁾ 라고 한미연합방위체제 조정의 이유를 주장하고 있다. 이러한 국민의 정부 및 참여정부의 대북정책 및 대미정책의 질적인 변화는 미국 부시 행정부의 북한 김정일 정권에 대한 인식 및 대북정책의 불일치와 미국의 군사변환(Transformation) 전략과 연계되면서 한미연합방위체제 구조조정으로 나타나게 되었다.

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

문재인 대통령은 한미동맹이 한국 외교의 근간이라고 수차례 강조했음에도 불구하고 “한·미동맹을 비롯한 주변 4국간의 협력을 강화하면서 아세안, 유럽, 중동, 아프리카 등으로 협력의 외연을 확장하는 외교, 즉 균형있는 협력외교를 추구하겠다”고 했다.⁵⁸⁾ 미국과의 협력이 중요하긴 하지만 미국도 균형외교의 한 축이라는 인식을 하고 있었던 것이다. 가치와 신뢰동맹이 빠지고 그 자리에 균형이 들어간 것이다.

윤석열 정부는 대통령선거 캠페인부터 한미동맹의 중요성을 강조하면서 포괄적 전략 동맹을 표방했다. 윤석열 정부의 집권과 함께 추진되는 한미동맹의 변화는 단순히 지난 진보정권 이전으로 단순히 돌아가는 것이 아니라 근본적인 변환을 의미한다.⁵⁹⁾

윤석열 정부가 지향하고자 하는 포괄적 전략동맹의 내용을 윤석열 대통령의 대통령후보시절 발언과 공약, Foreign Affairs 기고문, 『윤석열 정부 120대 국정과제』, 외교·통

57) 국방부, 『2006 국방백서』p. 85.

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

59) 김열수, “윤석열 정부의 한미동맹 정책 평가: 3대 분야를 중심으로” (서울, 한국군사문제연구원, 2023)

일·국방부의 업무보고, 그리고 서울에서 개최된 한미정상회담의 공동성명, NATO 정상회담 참여시 대통령의 발언 등을 종합하여 정리해 보면 다음과 같다.

윤석열 대통령은 대통령 후보시 미국의 Foreign Affairs에 자신의 외교안보 비전을 담은 글을 게재했다. 문재인 정부의 외교정책에 대한 비판과 함께 자신은 한미동맹을 강화하고 한국을 글로벌 중추국가(global pivotal state)로서 역할을 다하겠다고 했다. 윤석열 당시 대통령후보는 Foreign Affairs에 기고한 글에서 문재인 정부의 대외정책을 비판했는데 이런 비판 내용을 교훈 삼아 자신의 대외정책을 추진하겠다고 했다.⁶⁰⁾

문재인 정부의 대외정책은 편협하고 근시안적인 국익개념에 집중되어 외교력을 대북관계 개선에만 집중함으로써 국제사회에서의 한국의 위상을 위축시켰다. 특히, 한·미 양국간에는 대북정책의 우선순위에 대한 견해차이로 한미동맹을 표류하게 만들었다. 문재인 정부는 대북협력을 중시한 반면, 미국은 북핵 위협과 인권문제를 더 중시했기 때문이다. 미·중의 긴장이 고조되는 가운데에서도 한국은 전략적 모호성으로 일관했고 미·중간 갈등현안에서는 분명한 입장을 정하지 못한 채 중국 쪽으로 기운다는 인상을 주었다. 특히 사드배치와 관련하여 중국의 압박에 3불 정책을 발표함으로써 안보위협으로부터 국민을 보호해야 할 의무를 저버렸다. 그리고 세계 곳곳에서 자유민주주의 규범과 인권이 훼손되고 많은 사람이 고통 받을 때 침묵을 선택했다.

윤석열 후보는 한미동맹의 갈등이 대북정책에 대한 차이, 미·중 경쟁 구도 속에서 한국의 전략적 모호성 및 중국 경사, 인류의 보편적 가치에 대한 침묵, 그리고 사드 임시배치 등에서 발생하고 있다고 보았다.

3. 윤석열 정부의 글로벌 전략적 동맹 지향

윤석열 정부는 한미동맹을 한반도 차원을 넘어 지역과 세계적 차원으로 외연을 확대하고 있다. 윤석열 정부는 한국이 여러 가지 이슈에 있어서 수동적인 역할이 아니라 적극적으로 의견을 개진하고 국익을 위한 중심적인 역할을 해야 한다고 생각한다. 이것이 바로 ‘글로벌 중추국가’(Global Pivotal State, GPS) 개념이다.⁶¹⁾ 미국은 국제무대에서 한국

⁶⁰⁾ Yoon Suk-yeol, “South Korea Needs to Step Up: Seoul Must Embrace a More Expansive Role in Asia and Beyond,” Foreign Affairs, February 8, 2022.

⁶¹⁾ 김열수, “윤석열 정부의 한미동맹 정책 평가: 3대 분야를 중심으로” (서울, 한국군사문제연구원, 2023)

이 더 큰 역할을 해 주기를 바라고 한국은 한미동맹과 함께 이런 역할을 하고자 함으로써 글로벌 포괄적 동맹에 합의한 것이다.

윤석열 정부는 바이든 행정부가 추구하는 세계 및 인태 전략에 적극 참여하고자 한다. 미국의 전략에 동참하여 GPS 역할과 함께 국익을 창출하는 기회로 삼고자 한다. 또한, 가치동맹에도 적극 참여하여 자유와 민주주의를 확산하는 데에도 앞장서겠다는 것이다.

전략적 연대 동맹 : 윤석열 정부는 미국이 추진하고 있는 대외전략에 강한 연대를 표방하고 적극적으로 참여하고 있다. 바이든 행정부의 인태전략, 쿼드, 인도·태평양경제 프레임워크(IPEF) 등에 대한 참여가 대표적이다. 문재인 정부는 중국을 의식하여 인도·태평양이라는 용어 사용을 꺼렸으나, 윤석열 정부는 2022년 12월에 한국판 인도·태평양 전략을 발표할 정도로 적극 동참하고 있다.⁶²⁾ 한국의 인·태 전략은 ‘자유, 평화, 번영’의 3대 비전과 ‘포용, 신뢰, 호혜’라는 3대 원칙으로 구성되어 있다.

윤석열 대통령은 한국판 인·태 전략을 발표하면서 “자유, 법치주의, 인권 등 보편적 가치와 국제규범을 공유하는 유사 입장국들(Like-minded countries)과 연대하여 인·태지역의 안정과 번영에 기여하겠다”는 점을 강조했다. 중국이 거부감을 가질 수 있는 표현이긴 하지만, 미국의 전략과 보조를 같이하겠다는 의지를 드러낸 것이다. 윤대통령은 2022년 5월의 한미정상회담 공동성명에서도 나타나는데, 한미 정상은 ‘항행, 상공 비행의 자유와 바다의 합법적 사용을 포함하는 국제법을 존중한다’는 약속을 재확인하였고 ‘대만해협에서의 평화와 안정유지의 중요성’을 강조하였다. 심지어 2023년 4월에는, 로이터 통신과의 인터뷰에서 힘에 의한 현상변경에 절대 반대한다는 입장을 밝히기도 했다.⁶³⁾ 일방적인 현상변경 시도에 대한 강력한 반대는 2023년 4월 한미정상의 공동성명에도 담겼다.

윤석열 정부는 또한 중국에 대응하는 미국 주도의 쿼드(QUAD)에도 협력을 확대하고 있다. 미국은 쿼드를 인도태평양 전략의 핵심도구로 삼고자 하고 있으며, 바이든 대통령은 취임 후 화상과 대면으로 쿼드 정상회담을 지속적으로 했다. 1년 여 만에 정상회담을 세 번이나 개최할 정도로 쿼드에 관심을 많이 기울이고 있다.

그러나 인도가 쿼드의 군사화를 반대하자 설리반(Jake Sullivan) 국가 안보보좌관은

62) 대한민국 정부, 『자유, 평화, 번영의 인도 태평양 전략』 (서울: 대한민국 정부, 2022).

63) 이신혜, “‘대만 현상변경 반대’ 尹 발언에 갈등 고조…中, 한국 항의에 반발(종합)”, 『조선일보』, (2023.04.21.).

쿼드를 “새로운 군사동맹이나 유럽의 나토가 아니라 민주주의 국가들이 경제, 기술, 기후 변화, 안보 등 근본적인 분야에서 협력할 새로운 기회”를 제공하기 위한 틀로 규정했다.⁶⁴⁾ 이에 따라 쿼드의 산하에 다양한 워킹 그룹들(백신, 기후변화, 첨단기술, 사이버, 인프라 분야 등)이 만들어졌다. 미국은 쿼드를 통해 당분간 중국에 대한 견제를 추진하면서, 장기적으로는 중국을 저지할 수 있는 유리한 세력 형성을 시도하고 있다.⁶⁵⁾ 윤석열 정부는 쿼드의 정식 회원국이 아니라 다양한 워킹그룹들에 참여함으로써 바이든 행정부의 쿼드정책에 호응하고자 한다.

한국은 2022년 5월 출범한 인도·태평양 경제프레임워크(IPEF)에 정식 회원국으로 참여했다. 한·미·일·호·인 등 14개 국으로 구성된 IPEF는 경제 연결성(Connected Economy), 경제 회복력(Resilient Economy), 청정 경제(Clean Economy), 공정 경제(Fair Economy) 4개의 축으로 구성되어 있다. 경제 연결성은 무역 규범 그리고 경제 회복력은 공급망이며, 청정 경제는 탈탄소와 인프라, 공정 경제는 조세 및 반부패에 관한 것이다. 총 모듈은 37개로 각 축당 7~10개로 구성되어 있다. IPEF는 출범을 선언했지만 아직 규정은 없다. 따라서 2023년 10월까지의 세부규정을 마련하고 11월 APEC 정상회의시에는 합의된 규정을 발표할 것으로 보인다.

IPEF는 전통적인 의미의 자유무역협정(FTA) 협상이 아니라, 중국을 배제하고 나머지 참여국가들과 함께 인·태 지역의 경제규칙을 협상하고 합의하는 것이다.⁶⁶⁾ 윤석열 정부는 한국의 미래 이익이 IPEF 규범에 반영될 수 있도록 4개의 축에 적극 참여하고 있다.

가치 동맹 : ‘가치 동맹’이란 자유 민주주의, 인권 등 한미가 공유하는 가치를 지역 및 글로벌 차원으로 확대해 나가는 동맹을 말한다. 윤석열 대통령은 취임사에서 자유와 민주주의를 43번 언급했으며, 2013년 4월 27일 미 상하원합동연설에서 자유를 46번이나 언급했다. 이는 바이든 대통령이 주장하는 민주주의 가치와 맞닿아 있다.

바이든 대통령은 2월 19일 뮌헨 안보회의 영상연설에서 “민주주의 모델이 역사의 유물이 아닌란 걸 입증해야”한다고 했다.⁶⁷⁾ 2021년 3월에 발표된 『잠정적 안보전략지

64) 최원기, “인도와 쿼드 정상회의: 참여배경과 향후전망,” IFANS FOCUS, IF2021-04 (2021.03.30.).

65) 최우선, 『쿼드와 한국의 정책』, 주요 국제문제분석, (서울: 국립외교원, 2022), p. 2.

66) 강선주, 『미국의 인도·태평양 경제프레임워크(IPEF): 국제정치경제적 함의와 전망』, (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2022), p. 14.

67) The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” (February 19, 2021),

침』에는 ‘민주적 규범의 세계적 붕괴가 안보에 위협이 되기 때문에 민주주의의 가치를 공유하는 동맹들과 협력을 강화해 나갈 것’이라고 했다.⁶⁸⁾ 또한, 2021년 현충일 기념연설에서는 “전 세계적으로 민주주의와 독재의 싸움이 벌어지고, 독재적 통치의 물결이 일어나고 있다”고 하면서 “어떤 희생을 치르더라도 (민주주의를) 지켜내야 한다”고 했다.⁶⁹⁾ 이러한 연장선에서 2022년 12월에 바이든 대통령은 자신의 공약인 민주주의 정상회담(Summit for Democracy)을 화상으로 개최했다. 민주주의 110개 국가의 대표가 참여했다. 제2차 민주주의 정상회의는 2023년 3월 한국, 미국, 네덜란드, 잠비아, 코스타리카 5개국이 공동으로 주최했다. 한국은 회의 이튿날 서울에서 인도-태평양 회의를 대면으로 진행했다.

윤대통령은 환영사를 통해 “인·태 지역 국가들이 한자리에 모여 민주주의 수호의지를 재확인하고 이정표를 마련한다는 점에서 의미가 크다”고 했다. 그리고 한국이 제3차 민주주의 정상회담 주최국이 되었다는 것을 밝히면서 “한국은 자유, 인권, 법치라는 보편적 가치를 공유하고 확산하며 전 세계의 민주주의 증진을 위한 노력에 앞장서겠다”고 했다.⁷⁰⁾

윤석열 정부는 한국이 민주주의 증진에 앞장서는 것을 중국이 달가워하지 않는다는 것을 알고 있다. 그런데도 중국의 눈치를 보기보다는 한국 헌법에 명시된 민주주의 가치를 확산하는 데 선도적인 역할하고 바이든 행정부의 가치동맹에 적극 참여하겠다는 의지를 드러냈다.

글로벌 중추국가(Global Pivotal State, GPS) 추진 : 윤석열 정부는 강력한 한미동맹을 바탕으로 GPS론을 추진하고 있다. 이를 위해 한국판 인태전략을 발표하면서 미국 주도의 쿼드와 IPEF에 적극 참여함으로써 국익 창출의 기회로 삼고 있는 것이다. 또한 헌법 정신에 바탕을 두고 가치동맹을 세계적으로 확산시키는데 선도적인 역할을 함으로써 한국의 위상을 제고시키고자 한다. 이러한 글로벌 전략 동맹정책은 정권의 교체에 따라 변하는 것이 아니라 지속성을 가지고 추진되어야 할 필요가 있다. 이와 동시에

68) The White House, Interim National Security Guidance (Washington D.C.: The White house, 2021).

69) The White House, “Remarks by President Biden at the 153rd National Memorial Day Observance,”(May 31, 2021),

70) 대통령실, 윤 대통령 “국가의 반부패와 민주주의 증진을 촉진하는 디딤돌이 되길,” 『대한민국 정책브리핑』, (2023.03.30.)

한국의 GPS론이나 가치동맹에 연대하지 않는 국가들의 저항도 고려하면서 속도를 조절할 필요가 있다. 그리고 한미동맹을 근간으로 양자·소다자·다자적 연대를 확대하고 발전시켜 나갈 필요가 있다.

향후 추진방향 : 한미상호방위조약으로 결성된 전통적인 한미우호동맹은 지난 반세기 대한민국의 역사 속에서 한국의 생존과 번영에 절대적인 기여를 한 후 현재 질적인 변화 과정에 들어서있다. 한미동맹의 새로운 변환을 불러온 요소들은 국제적인 요인으로서 (1)국제안보환경의 변화, (2)미래전 양상의 변화 등이 있다. 그리고 미국이 보유하고 있는 요인으로서 (1)미국 국가안보전략의 대변화, (2)한미양국의 현실적 관계변화, (3)미국-북한 관계변화 가능성 등을 지적할 수 있다. 한국이 보유하고 있는 요인으로서 (1)한국의 성장과 발전, (2)한국에서 (진보와 보수) 정권교체, (3)한국사회 남남갈등(보수와 진보의 대결) 등을 지적할 수 있다.

한미양국은 전통적인 한미동맹을 새로운 포괄적 전략동맹으로 변화시킬 것을 합의하고 그 구체적인 작업들을 해야 한다. 전통적인 한미동맹이 포괄적 전략동맹으로 변화될 핵심내용은 한미동맹의 임무, 한미동맹의 목표, 한미동맹 의무 분담, 한미동맹 의무수행 체제 등이며 처리중인 현안과제들도 재조정되어야 한다.

포괄적 전략동맹으로 변화가 모색되어지고 있는 현시점에서 한미동맹의 현안과제로서는 (1)한미연합지휘체계(전시작전통제권 전환) 문제, (2)유엔사 지위 및 역할 변화 문제 등이 있다. 상기 현안과제들은 한미동맹의 기본 임무 및 목표달성에 적합성 등을 고려하면서 한국안보상 하등의 문제점이 없도록 한미양국이 협의하고 해결방안을 도출하여야만 한다. 전통적인 한미우호동맹이 새로운 포괄적 전략동맹으로 변환하는 것은 변화에 대한 합리적인 적응이자 새로운 도전이다. 한국은 이러한 한미동맹의 변환으로 인해 도출될 수 있는 모든 한국안보상의 과제들을 세밀하게 분석하고 각 과제들에 대한 합리적인 대안들을 미리 마련하여 정확하게 대처하여야만 한다. 자세한 내용은 다음 5장, 6장에서 다루기로 한다.

제5장 한미연합지휘체계의 변화 전망

1. 서 론

1948년 대한민국 정부 수립 이후 현재까지 한국군 또는 한미연합군에 대한 지휘체제는 4번에 걸쳐서 큰 변화를 겪었고 또 한 번의 변화를 위한 과정이 진행 중이다. ①1948년 정부수립 직후였다. 이승만 정부는 당시 군정을 책임졌던 미군이 철수할 때까지 주한 미군사령부가 국군의 조직 및 무장에 대한 작전통제를 하도록 협정을 체결했다. ②6·25 전쟁 발발이 계기가 되었다. 북한의 남침으로 미군이 재전개하자 이승만 정부는 유엔군사령부에 국군에 대한 작전통제권을 넘겼다. ③1978년 한미연합사령부(Combined Forces Command, CFC) 창설되면서 한미가 공동으로 작전통제를 하였다. 그 이전까지는 미국 주도의 작전통제가 이루어졌으나 CFC가 창설되면서 공동으로 작전통제를 할 수 있게 되었다. ④평시작전통제권(평작권)과 전시작전통제권(전작권)이 분리되면서 한국군은 1994년부터 평작권을 행사할 수 있게 되었다. 현재는 5번째 변화를 위해 전작권 전환을 위한 검증 과정 중에 있다.

지난 70년 동안 한국군 또는 한미연합군에 대한 지휘체제는 미국주도의 일방적 지휘체제에서 한미 공동의 연합지휘체제로 바뀌었다. 그리고 이제는 한국 주도의 연합지휘체제로 전환하기 위한 과정에 있다. 한미연합지휘체제가 이렇게 바뀌었거나 바뀌려고 하는 이유가 무엇일까? 어떤 지휘체제가 최적의 방안일까?에 대한 올바른 방향을 찾아보고자 한다.

2. 지휘체제의 관련 용어

한미연합군에 대한 지휘체제를 이해하려면 이와 관련된 개념을 먼저 구별해야 한다. 비슷한 개념인 것 같지만 각각의 용어가 의미하는 권한 범위와 법적 구속력은 상당히 다르기 때문이다.⁷¹⁾ **지휘권(command authority)**이란 국가주권 기능 일부로서 자국의 군대에 대해서 행사하는 정보, 작전, 인사, 군수 등 모든 분야를 망라한 군에 대한 통수권

71) 합동참모본부, 『연합합동 군사용어사전』, 합동참고교범 10-2(서울: 합동참모본부, 1998)을 참고하여 관련용어의 개념을 정리함.

을 의미한다. **작전지휘(operational command)**란 작전수행에 필요한 자원의 획득·비축·사용 등의 작전소요 통제, 전투편성, 임무부여, 목표 지정 및 임무수행 지시 등의 권한을 말한다. 인사와 군수, 예산 등은 행정지휘에 속한다. **작전통제(operational control)**란 작전계획이나 작전명령 상에 명시된 임무나 과업을 수행하기 위해 지정된 부대에 임무 또는 과업 부여, 부대의 전개 및 할당 등의 권한을 말한다. 여기에는 행정 및 군수, 군기, 내부편성 및 부대훈련 등에 관한 책임 및 권한은 포함되지 않는다.⁷²⁾

대한민국 정부 수립 이후 한미간의 지휘체제의 변화과정을 구분해 보면 크게 3단계로 나눌 수 있다. 미국 주도의 일방적 지휘체제 (1948~1978), 한미공동의 연합 지휘체제 (1978~현재), 그리고 전작권이 전환 이후 미래 한국군 주도의 연합 지휘체제(2006~현재)이다. 현재는 한미 공동의 연합지휘체제를 유지하면서 미래 연합사령부로 전환하기 위한 과정에 있다.

3. 지휘체제의 변화과정

가. 주한미군사령부의 국군에 대한 최초의 작전통제

2년 동안 진행되었던 미소공동위원회의 노력이 성과가 없자 미국은 1947년 9월 한반도 문제를 유엔 총회로 이관했다. 유엔은 1947년 11월 14일 총회 결의안을 통해 남북한에서의 점령군 철수, 한반도 독립을 위한 총선 실시, 그리고 총선을 지원하기 위한 유엔한국임시위원단(UN Temporary Commission on Korea, UNTCOK) 설치 등을 결의하였다.⁷³⁾

한편, 미국은 1948년 4월, NSC-8을 통해 한국 정부 수립 이후를 상정한 대한국정책을 결정했다. 정책의 목표는 통일되고 자치적인 주권 국가인 한국 건설, 정부 수립 이후 연말까지 미군 철수, 그리고 경제원조와 함께 한국군의 능력 향상을 위한 군사원조 등이었다.

72) 작전지휘와 작전통제 비교 ①작전지휘(OPCOM): 지휘체제에 의한 정상적인 부대 운용. 필요시 예비부대 구성, 임무부여, 명령/지시 ②작전통제(OPCON): 특정 지휘관계 설정에 의한 특정임무, 과업 수행. 위임된 권한내 부대 전개, 작전관련 통제 ③지휘권: 작전지휘와 행정지휘, 군수지원 등을 포함

73) 1947년 11월 14일 통과된 유엔총회결의안 제112(II)B(A/RES/112(II) B)에 의하면 점령군은 90일 이내에 철수할 것을 권고하였고 남북한 총선거는 늦어도 1948년 3월 31일까지 마치도록 하였다.

이승만 정부는 수립되었지만 모든 것이 부족했다. 국방부도 설치되었지만, 군의 조직이나 군사력도 보잘 것 없었다. 이승만 정부는 주한미군이 철수할 때까지 최대한 많은 무기와 장비를 이양받아 미국식 교육훈련 제도를 전수하기를 원했다. 그 결과가 1948년 8월에 체결된 이승만 대통령과 하지(John R. Hodge) 주한미군사령관의 「과도기에 시행될 잠정적 군사안전에 관한 행정협정」⁷⁴⁾이다. 협정 제1조는 주한미군이 철수할 때까지 국군을 계속하여 조직, 훈련 및 무장한다는 내용이고, 제2조는 주한미군사령관은 공동안전 또는 국군의 조직, 훈련 및 장비를 용이케 하기 위하여 전면적인 작전상의 통제(over-all operational control) 권한을 보유한다는 내용이다. 제3조는 주한미군사령부가 미군 철수에 필요한 지역과 시설에 대해 통제한다(control)는 내용이다. 그러나 이 당시의 작전통제 개념은 실제 전략적 전술적 작전을 수행할 때 사용하는 작전통제라는 개념이 아니라 조직이나 훈련 및 무장에 필요한 통제만을 작전통제라고 했기 때문이다.

미 NSC는 1949년 3월, NSC-8을 최신화한 한국에 관한 미국의 입장이라는 보고서(NSC 8-2)를 채택했다.⁷⁵⁾ NSC 8-2에는 미국의 향후정책과 관련된 3가지 시나리오가 제시되어 있다. ①한국이 공산주의 지배하에 들어가도록 포기하는 안, ②무력으로 남한의 정치적 독립과 영토적 통합성을 무조건적으로 보장하는 안, ③중간적 성격의 시나리오로써 실행 가능한 범위 내에서 한국 정부를 지원하는 안이다. NSC가 ③안을 채택했는데 그 이유는 “한국에 대한 미국 인명·재산의 개입 감소를 촉진하는 수단이자 동시에 미군 철수의 결과로 남한이 공산주의 지배하에 들어가게 될 가능성을 최대한 실행 가능할 정도로 감소시키는 수단이기 때문이다.”⁷⁶⁾ 미국은 한국에 연루되지 않기 위해 ③안을 틀 속에서 국군에 대한 필요한 만큼만 작전통제를 했던 것이다.

74) 영문 제목은 Executive Agreement between the President of the Republic of Korea and the Commanding General, United States Army Forces in Korea, concerning Interim Military and Security Matters during the Transitional Period이다. 이 협정은 전문과 4개조로 구성되어 있다.

75) 보고서 명칭은 Position of the United States With Respect to Korea이다. FRUS 1949, pp.969-978; 『자료 대한민국사 제11권』.

76) 위 보고서.

나. 유엔군사령부의 국군에 대한 작전통제

6·25전쟁이 발발하자 유엔 안보리는 1950년 7월 7일, 미국 주도의 통합사령부 창설을 결의했다. 미국은 맥아더(Douglas MacArthur)를 사령관으로 하는 유엔군사령부를 창설하였다. 이에 따라 이승만 대통령도 1950년 7월 14일, 현 적대상태가 계속되는 동안 일체의 지휘권(command authority)을 맥아더 사령관에게 위임한다는 공안(公翰)을 보냈다.⁷⁷⁾ 이에 맥아더 사령관도 당시 주한 미 대사였던 무초(John J. Mucho)를 통해 “현 적대상태가 지속되는 동안 대한민국 육·해·공군의 작전지휘권(Operational command authority)을 위임해 준 것”에 대한 감사의 편지를 보냈다.⁷⁸⁾

주교받은 서한에서 보듯이 당시의 이승만 대통령이나 맥아더 사령관은 지휘권이나 작전지휘권 또는 작전통제권에 대해 명확한 개념을 갖고 있지 않았다. 국군에 대한 미군의 작전통제권 개념이 그나마 정립된 것은 1954년 11월에 체결된 경제 및 군사문제에 관한 한미합의의사록이라고 할 수 있다. 한미합의의사록 제2조에는 “유엔군사령부가 대한민국의 방위를 책임지는 한 대한민국 군대를 유엔군사령부의 작전통제(operational control)하에 둔다”라고 규정되어 있다.⁷⁹⁾ 이에 따라 미국주도의 유엔군사령부는 한미연합사령부(CFC)가 창설될 때까지 국군에 대해 전쟁시 작전통제권을 행사했다.

평시작전통제권(평작권)이 전환되기 이전까지 국군에 대한 작전통제는 미국 일변도의 지휘체제였다. 국군 통수권자인 한국 대통령이나 국방부가 일부 부대를 제외한 전체 국군에 대해 작전통제를 할 수 있는 제도적 장치는 없었다. 유엔사 참모부는 미군 위주로 편성되어 있었고 작전 통제의 대상도 사실상 한국군뿐이었다.

1948년부터 1978까지 국군에 대한 미군의 작통권은 1948년의 행정협정, 1950년의 이승만 대통령의 공한, 그리고 1954년 한미합의의사록에 의해 행사되었다. 정부 수립 직후 이승만 정부가 하지 주한미군사령관에게 작통권을 이양한 것은 미국이 철수할 때까지 방기의 두려움 속에 조금이라도 한국군의 능력을 키우고 싶었기 때문이다. 그러나 미국은 한반도 문제에 연루될 것을 우려했기 때문에 작통권을 최소한으로 한정하고자

77) 전사편찬위원회, 『국방조약집』, 제1집, (서울: 국방부 전사편찬위원회, 1981), pp.629-630.

78) 국방부, 『한미관계의 올바른 이해』, (서울: 국방부, 1989), p.24.

79) 한글문에는 작전지휘권이라고 표현되어 있으나 영어문에는 “유엔사의 작전통제하에 둔(retain Republic of Korea forces under the operational control of the United Nations command)라고 되어 있다. 그 당시만 해도 한국은 용어의 차이가 어떤 의미를 지니는지에 대한 개념이 없었다고 봐야 한다.

했다. 정부 수립 직후의 주한미군사의 작통권 행사는 한국군의 능력을 키우겠다는 정부의 정책과 한반도 전쟁에 연루되지 않기 위한 미국의 정책이 결정적 변수였다.

6·25전쟁기간 미국은 한 전구(戰區) 내에서 단일한 지휘체제를 구축함으로써 작전의 효율성은 높이고자 했다. 제2차 세계대전에서 지휘의 단일화 경험이 교훈으로 작동했다. 유엔 안보리가 결의한 제84호를 통해 미국 주도의 통합사령부 편성을 결의하자 이승만 정부는 작통권을 유엔군사령관에게 위임했다. 6·25전쟁시 미군 주도의 작통권 행사는 자유민주주의 국가의 선봉장인 미국이 중심이 되어 전쟁을 지도해 나가겠다는 미국의 정책 의지와 지휘통일이라는 군사적 요소가 결정적인 변수로 작동했다.

전쟁이 끝난 후 이승만 정부는 1954년 한미합의의사록을 통해 유엔사에 작통권을 위임해 주었다. 이승만 대통령은 1953년 10월에 한미상호방위조약을 체결했지만, 그 후에도 단독 북진통일론을 주장하면서 국군의 대폭적인 군사력 증강을 요구했다. 미국은 1953년에 한미상호방위 조약을 가조인했지만 이승만 정부의 북진통일론에 대한 우려로 조약의 비준을 미뤘다. 이승만 정부에 대한 설득과 회유 끝에 유엔사가 작통권을 행사한다는 내용의 한미합의의사록이 공식 조인되었다. 같은 날 한미 양국은 워싱턴에서 승인한 양국 의회의 비준서를 교환함으로써 한미상호방위조약이 효력을 발생하게 되었다. 미국은 한국에 대해 경제적·군사적 지원을 해 주는 대신 유엔사를 통해 한국군의 독자적 행동을 통제할 수 있는 작통권을 가지게 되었다. 유엔사에 의한 1954~1978년까지의 작통권 행사는 북한의 재침을 우려하여 미국과 동맹을 체결하겠다는 한국의 정책과 제2의 한국전에 연루되기를 우려한 미국의 정책이 결정적 변수였다.

다. 한미 공동의 연합 지휘체제

박정희 정부 시절 작통권 전환을 요구하는 결정적인 사건이 잇따라 터졌다. 첫 번째는 북한 민족보위성 산하 경찰국 소속 124부대의 무장공비 31명이 1968년 1월 21일 청와대를 습격한 사건이었다.⁸⁰⁾ 두 번째는 불과 이틀 후인 1월 23일 동해상 원산

80) 작전결과 31명 중 29명은 사살되고 1명은 귀순했다, 나머지 1명은 귀환한 것으로 추정된다. 이 사건으로 인해 예비군과 방위병 제도가 만들어졌고 제3사관학교가 창설되었으며 '실미도' 영화로 알려진 제 684특수부대가 창설되었다. 고등학교와 대학교에서는 교련이 실시되었고 현역병들은 6개월 간 전역이 지연되었다.

앞바다에서 미군 정보함인 푸에블로(Pueblo)호가 북한 함정에 의해 나포당하는 사건이었다.⁸¹⁾

그런데 이 두 사태를 대하는 미국의 태도는 완전히 달랐다. 1.21사태에 대해서는 소극적이었고 푸에블로호 사건에 대해서는 적극적이었다. 정보함이 납북되자 미국은 항공모함인 엔터프라이즈호를 통해 현장으로 향진하도록 조치했고, 일본에 주둔 중인 제5공군과 한국 주둔 미 제8군은 전투태세를 갖추라는 명령을 하달했다. 그러나 1.21사태 시에는 이런 조치가 전혀 없었다. 박정희 대통령과 군부는 북한에 대해 강력한 보복을 하고자 했으나 정작 한국군을 기동시킬 작통권이 없었다. 이에 박정희 정부는 작통권 전환을 요구했다. 그러나 미국은 원하지 않는 제2의 한국전에 연루되기를 싫어했다. 특히 미국은 당시 베트남전에 개입하고 있었기에 더욱 그랬다. 두 개의 전선에서 전쟁할 수 없다고 판단한 미국은 박정희 대통령을 설득했다.

미국의 존슨 대통령은 2월 8일 한국에 1억 달러의 추가 군사 원조를 의회에 요청했다. 2월 12일에는 밴스(Cyrus R. Vance)를 자신의 특사로 한국에 파견하여 양국의 안보문제를 협의하도록 했다. 이를 계기로 양국의 국방각료급 회의 개최가 합의되었다. 4월에는 한미정상회담에서 양정상이 정례적인 국방각료급 회담에 동의하였고 5월에는 제1차 한미국방각료회담이 처음으로 워싱턴에서 개최되었다. 이 회의는 1971년 한미안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting, SCM)로 명칭이 바뀌어 오늘에 이르고 있다.

한미연합사령부(ROK-US Combined Forces Command, CFC)가 창설되면서 미국 주도의 일방적 지휘체제가 한미공동의 지휘체제로 변했다. CFC는 미국의 정책 변화, 국제질서의 변화, 그리고 한국 정부의 의지가 결합되어 창설되었다. 미국의 정책 변화는 1969년 괌에서 발표된 닉슨 독트린(Guam Doctrine)으로 거슬러 올라간다. 닉슨 독트린은 냉전시기 확대되었던 미국의 역할을 축소하기 위한 미국의 새로운 전략이었다. 핵심은 아시아에서 미국의 직접적, 군사적 또는 정치적인 개입을 최소화하겠다는 것이었다.

닉슨 독트린은 아시아 주둔 미군 감축, 베트남전 종결, 미-중공 외교 관계 수립에

81) 푸에블로호 승조원 83명 중 1명이 전사했고 82명은 피랍되었다. 미국은 북한과 협상을 선택했다. 긴 협상 끝에 유엔사 군정위 수석대표였던 우드워드(Gilbert H. Woodward) 육군 소장이 미국을 대표해서 북한에 사과하고 승무원을 송환해 달라는 요청하는 문서에 서명함으로써 승조원들은 1968년 12월 23일 판문점을 통해 송환되었다.

1차적인 영향을 미쳤다. 이 선언을 계기로 한국에 주둔중이었던 미 제7사단을 포함하여 아시아 주둔 미군이 철수하게 되었다.⁸²⁾ 또한, 미국은 베트남전을 종결시키고 미군을 철수시키기 위해 1973년 1월 파리평화협정을 체결했다.⁸³⁾ 미국과 중공 간의 관계 개선도 이루어졌다. 미국과 중공은 1971년 4월에 핑퐁 외교를 거쳐 7월에는 양국 외교장관회담을 했다. 이를 계기로 중공은 1971년 가을 유엔 총회에서 대만을 쫓아내고 유엔에 진입하면서 유엔안보리 상임이사국이 되었다. 1972년 2월에는 닉슨-마오쩌둥(毛澤東) 회담이 개최되어 하나의 중국을 인정한다는 상하이 코뮌iqué(Shanghai Communiqué) 발표됨으로써 국교 수립의 기틀을 마련했다.

닉슨 독트린의 2차적 영향은 데탕트 질서의 출현과 비동맹운동(NAM)의 활성화였다. 반제국주의 반식민주의적 성향을 지닌 비동맹운동 세력이 확장됨에 따라 이들은 한반도 문제에도 개입하기 시작했다. 이들은 유엔총회에서 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)의 해체와 남한에서의 유엔군 철수를 거론하기 시작했다. 서방권 국가들은 주한미군문제는 한국과 미국의 주권 사항임으로 유엔에서 논의하는 것은 적절하지 않다는 태도를 견지했다. 그런데도 미국은 이들의 요구에 일정 부분 부응한다는 차원에서 1973년 UNCURK를 해체를 수용했다. 또한, 미국은 1974년 유엔사를 대체할만한 기구가 마련된다면 유엔사를 해체할 용의가 있음을 밝혔다. 심지어 미국은 1975년에 정전협정을 대체할 대안이 강구된다면 유엔사를 해체할 용의가 있다고 했다.⁸⁴⁾ 그런데도 공산측은 유엔사 해체를 골자로 하는 결의안을 유엔 총회에서 통과시키려 했다. 1975년 4월 베트남이 공산화되고 8월에는 북한이 NAM의 회원국이 되자⁸⁵⁾ 반서방측의 공세는 더욱 강해졌다. 결국, 1975년 제30차 유엔 총회에서 서방권과 공산권이 제출한 두 개의 상반된 결의안이 각각 통과되는 초유의 사태가 벌어졌다.

82) 주 베트남 미군은 1968년 당시 54.8만 명이었으나 닉슨독트린 후인 1969년에는 48만 명이 되었고 1970년에는 34만 명이 되었으며, 1971년에는 15.6만 명, 그리고 1972년 말에는 29만 명으로 감소되었다.

83) 미국은 북베트남, 남베트남, 그리고 베트남이 주도하는 임시혁명정부와 함께 베트남전쟁을 종식시키고 평화를 회복하기 위한 파리협정(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam)을 체결했다. 그러나 미국의 의도와는 달리 베트남은 1975년 4월 적화통일되었다.

84) 박치영, 『유엔 정치와 한국 문제』, (서울: 서울대학교 출판부, 1995), p.340.

85) 제3세계를 중심으로 하는 비동맹운동의 목표는 제국주의, 식민주의, 신식민주의, 인종주의를 배격하고 모든 형태의 외국 침략, 점령, 지배, 간섭, 패권과 투쟁하여 “비동맹 국가들의 독립, 주권, 영토 통일, 안보”를 보장하는 것이다. 이것은 1979년 아바나 선언에서 발표한 것이지만 이전부터 이런 목표를 추구해 왔다고 할 수 있다.

서방측 결의안(결의안 제3390 A)은 정전협정을 대체할 새로운 약정을 위하여 교섭할 것과 유엔사가 해체될 수 있도록 조속한 시일 내에 관련 당사자들이 협의할 것을 촉구하는 것이었다. 이 결의안은 찬성 52표, 반대 51표, 기권 29표로 통과되었다. 공산측 결의안(결의안 제3390 B)은 유엔사 해체 및 주한 외국군 철수 요구, 정전협정을 평화협정으로 대체 촉구, 그리고 남북한 군비 축소를 통한 항구적 평화유지 촉구 등이었다. 공산측 결의안은 찬성 54표, 반대 43표, 기권 42표로 채택되었다.

미국은 최악의 경우 유엔사가 해체되더라도 한국 방위를 담당할 수 있는 새로운 기구 창설이 필요했다. 베트남 적화에 이은 공산화 도미노 현상을 차단함으로써 세계적 리더십을 유지할 필요가 있었기 때문이다. 1976년 8월에 발생했던 판문점 도끼 만행사건도 미군으로만 편성된 유엔군사령부의 작통권 행사에 많은 문제가 있음을 절감하고 있었다.⁸⁶⁾ 그 결과가 한미연합사령부(CFC)의 창설이었다. 박정희 정부도 주한 미 제7사단의 철수, 파리 평화협정 체결, 유엔 총회에서의 UNCURK 및 유엔사 해체 요구, 그리고 베트남의 적화통일과 유엔 총회에서의 상반된 결의안 통과 등 일련의 과정을 지켜보면서 극도의 안보 불안감을 느끼게 되었다.⁸⁷⁾ 박정희 정부는 유엔사가 해체되면 한국이 남베트남처럼 미국으로부터 방기되지 않을까 하는 두려움도 있었다. 따라서 CFC의 창설을 선호했다.

CFC가 창설되면서 지휘 계통의 조직화와 CFC 참모부 편성에 많은 변화가 생겼다. 우선 한미연합군에 대한 지휘를 원활히 하기 위해 새로운 지휘기구를 도입하면서 지휘 계통을 정립하였다. SCM의 상위 기구로서 대통령, 국방장관, 그리고 합참의장으로 구성되는 국가통수 및 군사지휘기구(National Command and Military Authorities, NCMA)가 정비되었으며, SCM의 하위기구로서 군사위원회(MC)가 조직되었고, CFC의 예하 기구로서 구성군사령부(Combined Component Command, CCC) 등이 체계적으로 수립되었다.

SCM은 양국 국방부장관을 수석대표로 하여 양국의 외교·안보 관계관이 참가하는 한미간 최고의 안보협의기구이다. 그리고 SCM은 미국 및 한국 NCMA의 위임을 받아 MCM⁸⁸⁾에 전략지침을 하달하며, 양국 합참의장이 주관하는 MCM은 CFC에 전략지시와

86) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』, (계룡대: 국군인쇄창, 2013), p.159.

87) 닉슨 독트린이 실행에 옮겨지자 박정희 정부는 자주국방을 기치로 내걸었다. 군수산업체 육성, 군사력 건설을 위한 율곡사업 시행, 국방과학연구소 창설, 핵무기 개발 등을 추진했다.

88) MCM은 본회의(Plenary Session)와 상설위원회(Permanent Session)로 구분되며, 본회의는 한미간 군사현안을 처리하기 위하여 편의상 매년 SCM과 같이 개최된다. 본회의 대표는 양국 합참의장과

작전지침을 하달하고 임무를 부여한다.

CFC가 창설됨으로써 한미는 한미연합군에 대해 공동으로 작전통제권을 행사하게 되었다. CFC는 연합구성군사령부(Combined Component Command, CCC)를 작전통제한다.⁸⁹⁾ 공동의 작전통제권 행사를 보장하기 위해 CFC의 사령관(미군 4성 장군)과 부사령관(한국군 4성 장군)외에 사령부 내 참모 및 구성 요원은 동률 원칙에 따라 동수(同數)로 편성하였으며 예하 구성군 사령부와 주요 사령부의 지휘관 역시 한미 양국군 장교들을 동률로 편성하였다.

CFC 창설 요인과 CFC 지휘체제의 변화요인은 서로 다르다. CFC의 창설은 유엔사의 해체를 요구하는 공산측과 비동맹운동에 대한 대응책과 주한미군의 감축에 따른 대응책의 차원에서 이루어졌다. 따라서 CFC 창설은 비동맹운동 세력이 확장될 수 있었던 데탕트라는 국제질서의 변화가 핵심변수였다. 공산주의 도미노 현상을 차단하고 제2의 한국전을 억제해야 한다는 미국의 연루 정책과 유엔사 해체가 미군 철수로 이어져서는 안 된다는 한국 정부의 정책이 결정적인 변수였다.

CFC의 상하 지휘체제와 편성은 미국 주도의 일방적 지휘체제가 한미의 공동 지휘체제로 변했다는 것을 보여준다. 한국 정부는 CFC를 창설하면서 한국 정부의 자율성이 확대되는 방향으로 지휘체제를 제도화하고자 했다. CFC 사령관은 미군 4성 장군이 하되 기존의 유엔사와는 완전히 다른 CFC를 통제할 수 있는 체제를 구축하고자 했다. 우선 NCMA → SCM → MCM → CFC → CCC에 이르는 지휘체제를 정립했다. CFC의 작전통제 대상도 국군으로만 한정하지 않고 한미연합의 CCC를 만들어 이들이 한미연합의

한국측 추가 1명, 미 인도·태평양사령관, CFC사령관 등 5명으로 구성되며, 양국의 고위 군사실무자 및 업무담당관이 배석하게 된다. 본회의는 한반도의 군사위협 분석과 대비책을 협의하고 연합전투력 발전실태를 포함한 CFC의 연간 업무보고를 청취하며, 연합군사전략의 발전방향을 종합적으로 검토하여 CFC사령관에게 전략지시와 작전지침을 제공한다. 또한, 회의결과를 SCM에 보고하여 추가적인 지침을 수령한다. 상설회의는 한반도 안보와 관련된 긴장상황에 적시적인 대응조치를 취하기 위하여 마련된 것으로 한미간 어느 일방의 요청에 따라 수시로 개최되며 한국 합참의장과 미국 합참의장을 대표하는 주한미군 사령관이 양국의 대표로 되어 있다. MC는 한반도 전쟁억제를 위한 전력증강 및 작전계획 발전 등에 관한 사항들을 논의하고, 연합방위전력 증강을 위한 한·미의 공동노력과 양국의 동반자적 군사협력 관계 모색을 위한 주요 군사현안에 대한 협의 등 군사정책차원의 문제들을 논의한다.

⁸⁹⁾ CCC는 연합지상군구성군사령부(Combined Ground Component Command, CGCC), 연합해군구성군사령부(Combined Naval Component Command, CNCC), 연합공군구성군사령부(Combined Air Component Command, CACC), 연합해병구성군사령부(Combined Marine Component Command, CMFC)로 편성되어 있고 전시에는 연합특수전사령부(Combined Unconventional Warfare Task Force, CUWTF), 연합심리전사령부(Combined Psychological Operations Task Force, CPOTF) 등이 창설된다.

부대들을 작전통제 하도록 했다. CFC의 참모부도 동율·동수 원칙에 따라 한미간에 균등하게 편성했다.

미국 주도의 일방적 지휘체제에서 한미 공동의 지휘체제로 변하게 된 데에는 한국의 국력 신장이 결정적인 역할을 했다. 절대적으로는 1950년대와는 비교되지 않을 정도의 경제적 도약과 군사력 향상이 있었고 상대적으로는 남북한의 GDP가 역전되어 한국 정부의 자신감이 충만해졌다. 결국, 국력의 신장이 자율성 제고라는 정책의 변화를 가져왔고 이것이 한미공동의 지휘체제를 탄생시켰다.

라. 평시작전통제권의 전환

1980년대 후반에 접어들면서 새로운 국제질서가 나타나기 시작했다. 소련의 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 1985년 공산당 서기장에 취임하면서 개혁(Perestroika)과 개방(Glasnost) 정책을 추진한 것이 계기가 되었다. 미국은 1980년대 후반에 접어들면서 무역 및 재정적자가 심화되자 해외주둔 미군의 철수와 방위비 분담금이 중요한 관심사로 떠올랐다. 이런 가운데 1985년 제17차 SCM부터 한국이 연합지휘체제의 개선문제를 제기함으로써 한국방위의 한국화가 논의되기 시작했다.⁹⁰⁾ 노태우 대통령 후보 시절 공약으로 내세웠던 작통권 환수와 용산기지 이전을 포함하여 한국방위의 한국화가 본격적으로 논의되었다.

탈냉전이 가시화되자 미국도 탈냉전 전략을 수립했다. 미 의회는 1989년 8월 년워너 수정안을 채택하여⁹¹⁾ 국방부에 대해 아태 지역주둔 미군에 대한 미군의 주둔위치, 전력 구조, 임무의 조정 방향, 동맹국의 방위비 분담, 필리핀 및 오키나와 기지 재편성 등에 관해 보고서를 제출하도록 요구했다.⁹²⁾ 이에 미 국방부는 1990년 4월 동아시아 전략구상 (일명 EASI-1)을 제출했다. 국방부 보고서의 핵심 내용은 향후 10년간 3단계에 걸친 병력 감축과 주한미군의 역할을 재조정 하겠다는 것이다. 제1단계(향후 1~3년)는 아시아

90) 국방부, 국방백서 1993~1994 (서울: 국방부, 1994), p.101.

91) Nunn-Warner Amendment to the FY 90 Authorization Bill, The New York Times, July 30, 1989.

92) 미국 의회의 민주당 년(Sam Nunn) 의원과 공화당의 워너(John W. Warner)의원이 공동으로 제출한 법안으로 이 법안에 의거 의회는 행정부에 미국의 동아시아 태평양 전략을 검토하고 주한미군의 역할 임무, 기지, 한국의 방위비분담, 한국국민과 주한미군간의 갈등감소를 위한 미군 인원 및 시설과 위치 조정, 특정군사임무 및 작전통제권을 한국에 이전하기 위한 조치 등을 검토하여 의회에 보고할 것을 요구했다.

전체 주둔 병력 중에서 14,000~15,000명을 감축하되 한국에서는 지상군 5,000명과 공군 2,000명을 감축하며, 제2단계(향후 3~5년)는 미2사단 재편성 등을 통한 6,500명을 감축하고 작통권을 한국으로 전환하며, 제3단계(향후 5~10년)는 한국 방위에 있어서 한국군이 주도적 역할을 하고 미군은 지원적 역할과 함께 동북아 전체에 대한 균형자 역할을 하며 이를 위해 미군은 최소규모로 유지한다는 것이다. 제1단계 계획에 따라 주한미군은 약 7,000명이 철수하였으나 2단계 감축안을 시행하려는 과정에서 북핵문제가 불거지면서 년-워너 법안이 사실상 중단되었다. 제1단계가 진행되는 동안 군사정전위원회(군정위) 대표를 미군 장성에서 한국군 장성으로 교체하였고, JSA에 한국군 경비병을 증가시켰으며, 한미야전사령부(Combined Field Army, CFA)를 해체하였고, 지상구성군사령부(CGCC)의 사령관에 한국군 4성 장군을 임명하였다.

노태우 정부의 작통권 환수 정책과 미국의 EASI-1 정책이 상호 증충적으로 작동하면서 작통권 전환 논의가 탄력을 받게 되었다. 1990년 2월 한국을 방문한 체니 미 국방장관도 1991년 1월 1일부로 한국측이 평작권만이라도 행사할 것을 제안하기도 했다. 결국 그 해 11월 개최된 제23차 SCM에서 한미는 1993년부터 1995년 사이에 평작권을 한국군으로 전환하는데 합의하였다.⁹³⁾ 전작권 전환이 빠진 이유는 북핵 위기 때문이었다. 1992년 제24차 SCM에서는 평작권을 늦어도 1994년 연말 이전까지 한국군에 전환하기로 합의했다. 1994년 제26차 SCM은 MCM에 작통권 전환과 관련한 전략지침을 하달했으며 이에 제16차 MCM에서는 평작권을 한국군에 전환하는 전략지시 제2호를 연합사령관에게 하달하였다. 이로써 평작권은 한국군으로 전환되었다. 비록 한국 합참이 연합사에게 위임한 연합권한위임사항(Combined Delegated Authority, CODA)⁹⁴⁾이 있긴 하지만 한국 합참은 1994년 12월 1일부로 연합사가 행사해 왔던 국군에 대한 평작권을 행사하게 되었다. 관련 약정 및 전략지시 제2호는 <표 4>와 같다.

93) 국방부, 국방백서 1992~1993 (서울: 국방부, 1993), p.121.

94) CODA의 주요 내용은 ①전쟁억제, 방어, 정전협정 준수를 위한 한미연합위기관리, ②전시 작전계획 수립, ③한미연합 3군 합동훈련과 연습의 계획과 실시, ④한미연합 3군 군사교리 발전, ⑤조기경보를 위한 한미연합정보관리, ⑥C4I 및 상호 운용성 등 전시업무를 위해 연합사가 평시에 준비해야 할 사항에 대한 권한 행사 등이다.

표-4 관련 약정 및 전략지시 제2호

구분	관련약정(TOR)	전략지시 제2호
체결 일시	1994.10.7(제26차 SCM)	1994.10.6(제16차 MCM)
주요 내용	• 기존 권한위임사항 내용 추가 보완 - 연합사: 정전시 CODA 행사 • CFC 지휘관계 재정립 - 정전시와 전시 구분	• 한국군 작전통제 - 정전시: 합참 - 전시: CFC • 전시 작통권 전환시기 - DEFCON-III시 - DEFCON-III이전에도 요청 및 승인하에 작통권 전환 가능

마. 전시작전통제권 전환 논의

미국은 2001년 9. 11 테러가 발생하자 안보전략을 새롭게 짰다. 미국은 ‘위협에 근거한 국방전략’에서 적의 ‘능력에 근거한 국방전략’(capabilitybased defense)으로 전환하면서 군사변혁과 해외주둔미군재배치(Global Posture Review, GPR)를 추진했다. 한국의 노무현 정부는 미군 장갑차에 의한 여중생 사망사건으로 인한 반미정서⁹⁵⁾와 미국의 GPR 추진을 기회로 삼아 ‘자주국방’을 내세우면서 전작권을 전환받고자 했다. 이에 2003년 양국 국방장관은 미래지향적인 지휘관계를 연구한다는 데 합의함으로써 공동연구가 진행되었다. 2006년 9월 한미 양 정상(노무현-부시)은 전작권 전환에 합의하였다. 2006년 10월 제38차 SCM에서 양국 국방장관은 2009년 10월 15일부터 2012년 3월 15일 사이에 전작권을 한국군으로 전환하기로 합의했다.⁹⁶⁾ 2007년 2월 양국 국방부 장관은 전환일자를 2012년 4월 17일로 조정하였고 6월에는 한국 합참의장과 연합사령관이 상설 MCM을 개최하여 전작권 전환할 때까지의 추진과제와 일정이 포함된 「전략적 전환계획」(Strategic Transition Plan, STP)에 합의했다. 지휘체제는 CFC를 해체하고 주일미군과 일본 자위대의 관계와 유사한 병렬형 지휘체제를 구축하고자 했다. 독립적 지휘체제를 구축하는 것이기에 양국군의 군사협조는 군사협조기구를 통해

95) 한국인의 반미정서와 관련된 내용은, 김용철·최종건, “한국인의 반미행동 의도에 대한 인과분석,” 『국제정치논총』, 제45집, 제4호(2005)를 참고할 것.

96) 2006년 미국과의 회담에서 환수시기를 협의할 때 미측은 2009년 이양을 원했고 한측은 2012년 인수를 원했다. 럽스펠드 미 국방부 장관은 한국에서 반미정서가 확산되었을 때 “미군은 환영받지 않는 곳에 주둔하지 않겠다”고 발언한 바 있다. 미국이 조기 이양을 원했던 것은 이와 무관하지 않다.

서 하고자 했다.

그러나 북한이 2009년에 제2차 핵실험과 3차례에 걸친 대포동 미사일 시험발사에 이어 2010년에 천안함 폭침으로 한반도 긴장이 고조되었다. 이에 한미 양 정상(이명박-오바마)은 2010년 6월에 개최된 회담에서 전작권 전환시기를 2015년으로 연기하기로 합의했다. 이에 2010년 10월 개최된 제42차 SCM에서 전작권 전환 시기 연기가 포함된 「전략동맹 2015」(Strategic Alliance 2015, SA 2015)를 채택했다.⁹⁷⁾

북한은 2012년 4월 은하 3호를 발사한 데 이어 ‘태양절’ 열병식에서는 대륙간탄도탄인 KN-08을 공개했다. 2013년 2월에는 제3차 핵실험까지 단행했다. 시기를 못 박은 (Time-based) 전작권 전환 결정 당시에는 6자회담 등 외교적 노력을 통해 북한의 핵 위협이 약화 또는 해소될 것으로 판단했다. 그러나 북한의 핵미사일 위협이 더욱 고도화 되자 한국국방부는 북한 핵·미사일 위협을 억제하고, 도발시 적시적·효과적 대응을 위한 한국군의 초기 대응능력을 구비할 시간이 필요하다는 판단하에 ‘조건에 기초한’(Condition-based) 전작권 전환을 추진하고자 했다.

2014년 4월 한미 양 정상은 전작권 전환 시기와 조건을 재검토할 것을 합의하였다. 이에 따라 양국 국방부 장관은 2014년 10월 제46차 SCM에서 “미군 주도의 연합사령부에서 한국군 주도의 새로운 연합방위사령부로 한국이 제안한 ‘조건에 기초한 전작권 전환’을 추진하기로 합의하였다.” 한미 국방부 장관은 2015년 11월 제47차 SCM에서 ‘조건에 기초한 전작권 전환계획(Conditions-based OPCON Transition Plan, COTP)’이라는 전략문서를 채택했다. 전략문서에는 전작권 전환 3대 조건⁹⁸⁾과 관련한 구체적인 연합훈련 진행 방식과 목표시점, 발전계획 등 한·미연합방위의 중장기 청사진이 담겼다. 지휘체제는 2013년 10월에 개최된 제45차 SCM에서 합의되었다. CFC를 해체하되 미래사령부를 창설하여 CFC와 유사한 단일형 지휘체제를 구축한다는 것이었다. 미래사령관은 한국 합참의장이 겸직하는 체제였다.

97) STP가 군사현안에 초점을 맞춘 반면, SA2015는 전작권 전환을 위한 군사적 조치뿐만 아니라 동맹 현안의 발전계획을 포함한 포괄적 성격의 문서라고 할 수 있다. 『2012 국방백서』(서울: 국방부, 2012), p.71.

98) 전작권 전환의 3대 조건은 ①전작권 전환 이후 한국군이 연합방위를 주도할 수 있는핵심군사능력 확보 여부, ②북한의 핵미사일 위협에 대해 한국군이 초기 필수 대응능력 구비 여부, ③미국은 확장억제 수단 및 전략자산 제공·운영 및 안정적인 전작권전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경 관리 여부 등이다.

2017년 6월 한미 양 정상(문재인-트럼프)은 회담을 통해 COTP의 조속한 추진에 합의했다. 이에 한미 국방부 장관은 2018년 제50차 SCM에서 전작권 전환 이후 연합방위지침(Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control) 등 4가지 문서를 승인했다.⁹⁹⁾ 전략지침 안에 미래 연합사의 구조와 인적 구성, 그리고 주한미군의 미래가 담겨져 있다. 핵심적인 내용을 살펴보면, 미래 연합사령부는 현재 연합사령부와 똑 같은 기능과 역할을 수행한다. 미래 연합사령부 예하에 연합구성군사령부를 둔다는 것도 똑 같고 참모부의 편성도 현재와 똑같다. 단지 한 가지 달라지는 것이 있는데 이것이 바로 미래 연합사령부의 사령관이 누가 되느냐 하는 것이다. 미래 연합사령부는 한국군 4성 장군이 사령관이 되며 미군 4성 장군이 부사령관이 된다는 것이다. 전략지침 외의 다른 3개의 전략문서는 이를 보완하기 위한 문서들이다. COTP 수정 1호 문서는 2015년 조건에 기초한 전작권 전환계획 최초작성 이후 연합방위지침, 미래지휘구조 편성안 등 한미간 합의에 의해 변경된 사항과 전환계획상 보완이 필요한 사항을 반영한 것이다. 「미래지휘구조 기록각서(MFR) 수정안은 현 연합사 체제를 계승하여 전작권 전환 이후에 적용할 미래 연합사령부 및 연합구성군사령부의 편성안을 새롭게 반영한 문서이다. 「관계 관련약정」(TOR-R) 문서는 연합방위체제의 효율성을 향상시킬 목적으로 합참-유엔사-연합사 등 3개 조직의 전평시 관계와 역할을 규정한 문서이다. 제50차 SCM에서 양국 국방부 장관이 4가지 문서를 승인함으로써 전작권 전환을 안정적으로 추진하기 위한 기반을 마련했다. 미래연합사령부, 즉 한국군 주도의 단일형 지휘체제는 아래 [그림 2]와 같다.

99) 김열수, “한미동맹은 전작권 전환 이후에도 중요한 자산,” 『자유마당』, 2018년 12월호.

그림-2 전작권 전환이후 지휘체제¹⁰⁰⁾

조건에 기초한 전작권 전환계획(COTP)

- 현재 한미연합군사령부와 유사한 체제를 유지
- 한국군 4성 장성인 미래연합군사령관은 전시 한미 양국의 공동 지침에 따라 전작권 행사 (부사령관은 미군 4성 장성 임명)



2019년 6월 개최된 한미 국방장관 회담에서는 미래연합사령관은 합참의장을 겸직하지 않는다는 것과 미래연합사령부의 본부를 평택의 험프리스 기지로 이전한다는 것이 합의되었다. 전작권이 전환되려면 한국군 주도의 연합방위체제에 대한 3단계 평가가 이루어져야 한다. 제1단계에서 기본운용능력(Initial Operational Capability, IOC)을 평가하고 검증하며, 제2단계는 완전운용능력(Full Operational Capability, FOC) 검증이 이루어지고, 제3단계에서는 완전임무수행능력(Full Mission Capability, FMC)에 대한 검증이 이루어진다. IOC평가는 미래연합사 주요과제를 수행할 수 있는 최소한의 군사능력을 평가하는 것이고, FOC평가는 미래연합사 주요과제를 수행할 수 있는 충분한 군사능력을 평가하는 것이며, FMC평가는 미래연합사 모든 주요과제를 수행할 수 있는 충분한 군사능력을 평가하는 것이다.¹⁰¹⁾ 이에 한미 군 당국은 연합검증단을 구성하여

100) 출처: 합참 홈페이지

101) 대한민국 정책브리핑, “전시작전통제권 전환” (2021.12.31.).

미래 연합사 기반체계 구축 여부, 국군의 핵심군사능력 확보 여부, 북한의 핵미사일 위협에 대한 초기 필수 대응능력 여부, 그리고 한국군의 연합작전 수행 능력 등을 평가하고 있다. 2019년에 제1단계에 대한 검증은 끝났다. 그러나 2020~21년에는 코로나 등으로 인해 한미연합훈련이 제대로 시행되지 않아 검증 기회를 갖지 못했다. 2022년 을지프리덤방패(UFS) 훈련 시에는 제2단계 평가를 실시했다. 제2단계 평가에서 긍정적인 결과가 나와야 제3단계 평가로 넘어갈 수 있다.

평가해야 할 과제도 많다. 평가해야 할 ‘연합임무필수과제목록(Combined Mission Essential Task List, CMETL)’의 대과제만 해도 70여 개가 넘는다. 세부과제는 200여 개에 달한다. 이 과제 목록을 가지고 미래연합사의 능력을 평가, 검증하는데 1단계에서 2단계, 3단계로 높아질수록 과제 개수는 늘어나고 충족해야 하는 기준이 높아진다.¹⁰²⁾

4. 한미연합 지휘체제의 변화에 영향을 미친 핵심 변수요인

앞서 살펴본 바와 같이 한미연합 지휘체제는 70여년 복잡한 구조 속에서 변화가 이루어져 왔다. 이러한 지휘체제의 변화 원인을 설명하려면 몇 가지 변수요인을 알아 볼 필요가 있다. 먼저, 지휘체제에 영향을 미칠 수 있는 남·북한, 미국, 국제, 그리고 군사 등을 독립변수로 선정해 볼 수 있다. 이를 보다 구체화해 보면, 한국 요인은 한국의 국력과 정책 변화, 북한 요인은 북한의 위협, 미국 요인은 미국의 정책 변화, 국제적 요인은 국제질서의 변화, 그리고 군사적 요소는 지휘통일이라는 전쟁 원칙 등이다. 지휘체제는 이런 변수들이 중층적으로 영향을 미친 결과 변화되었고 또 변화될 것이라고 본다. 그런데 지휘체제가 변할 때마다 결정적인 역할을 한 결정적인 변수가 있다. 지휘체제가 변할 때 마다 각 변수가 미친 정도를 계량화할 수는 없지만, 그럼에도 변화의 과정을 서술해 가는 과정에서 결정적인 변수가 무엇인지 찾아보고자 한다.

1988년 이후 작통권 전환과 관련된 과정은 작통권 전환 논의(1988) → 평작권 전환(1994) → 전작권 전환 일정 확정(2006) → 전작권 전환 일정 연기(2010) → 조건에 기초한 전작권 전환(2014) 등으로 변했다. 1988년 작통권 전환 요구는 노태우 정부의

102) 윤봄이, “[전작권 중간점검] ③ 한국군 사령관이 이끌 한미연합군…70여 개 과제. 3단계로 검증,” KBS, 2020.9.5.

한국방위의 한국화라는 정책이 결정적인 변수 역할을 했다. 탈냉전의 국제질서와 미국의 탈냉전 전략도 한몫을 했다. 1994년 평작권만 전환된 원인은 제1차 북핵위기가 결정적인 변수였다. 2006년 전작권 전환 요구는 노무현 정부의 자주국방 정책이 결정적인 변수 역할을 했다. 미국의 GPR과 주한미군의 전략적 유연성 문제도 일정 역할을 했다. 이명박 정부의 전작권 전환 연기와 박근혜 정부의 조건에 기초한 전작권 전환은 고도화되고 있는 북한의 핵미사일 위협이 결정적인 변수였다.

전작권 전환 이후를 상정한 지휘체제 변화에 영향을 미친 변수는 위와 다르다. 노무현 정부가 합의했던 미래 지휘체제는 한미연합사를 해체하고 주한미군과 한국군이 협조기구를 통해 서로 협조하는 병렬형 지휘체제였다. 군사주권을 강조한 자주국방이 결정적인 변수였다. 박근혜 정부가 합의한 미래 지휘체제는 단일형 지휘체제였다. 지휘통일이라는 군사 원칙이 중요하게 고려되었다. 단일형 지휘체제는 문제인 정부와 윤석열 정부도 계승하고 있다. 미래 연합사령부의 지휘구조도 조정했다. 박근혜 정부 시절에는 한국 합참의장이 미래 연합사령관을 겸직하는 것이었으나 문제인 정부 시절에는 합참의장이 아닌 한국 4성 장군이 미래연합사령관이, 미군 4성 장군이 부사령관이 되는 것으로 합의하였다. 결국 현재의 CFC 편성 중에서 사령관과 부사령관의 국적만 달라지는 것이다. 따라서 병렬형 지휘구조에서 단일형 지휘구조로의 변화는 작전의 효율성을 고려한 군사적인 요소가 결정적인 변수로 작용했다고 본다.

지휘체제의 변화를 통시적 관점에서 보면 한국의 국력 신장이 결정적인 변수로 작용했다. 그러나 공시적(共時的) 관점에서 보면, 미국 중심의 지휘체제는 미국의 정책이 결정적인 변수였고, 한미공동의 지휘체제는 데탕트라는 국제질서가 결정적인 변수였으며 한국 주도의 지휘체제는 한국의 국력 신장이 결정적인 변수였다. 병렬형 지휘체제 대신 한국 주도의 단일 지휘체제로 변화한 것은 지휘통일의 원칙이라는 군사적 변수가 중요한 역할을 했다. 지휘체제가 변할 때마다 결정적인 역할을 한 변수를 살펴보면 다음 <표 5>와 같다.

표-5 지휘체제별 결정적인 변수¹⁰³⁾

구분	결정적 변수
미군 주도의 주한미군사 작전통제	• 미국의 정책(연루 우려) • 한국의 정책(국군 능력 향상)
625전쟁 시기 유엔사 작전통제	• 북한의 위협(기습 남침) • 미국의 정책(통합사 편성 의지) • 군사적 요소(지휘통일의 원칙)
한미동맹 체결이후 유엔사 작전통제	• 한국의 정책(한미동맹 체결의 반대급부) • 미국의 정책(한국전 연루 우려)
한미연합사의 작전통제	• 국제질서의 변화(유엔사 해체 요구) • 미국의 정책(도미노 현상 차단 필요) • 한국의 정책(미군 철수 우려, 국력 신장)
평시 작전통제권 전환	• 국제질서의 변화(탈냉전) • 북한의 위협(핵 위기) • 한국의 정책(한국 방위의 한국화) • 미국의 정책(미군 재배치)
전시 작전통제권 전환 논의	• 한국의 정책(국력 신장, 자주 국방) • 미국의 정책(미국의 전략변화) • 군사적 요구(지휘통일의 원칙)

국력신장과 군사력 증강에 따라 과거보다 방기의 두려움은 많이 해소되었다. 그러나 한국이 지휘통일의 원칙 또는 작전의 효율성을 내세워 단일지휘체제를 선호하는 것은 아직도 이런 두려움이 남아있다는 것을 보여주고 있다. 바이든 대통령이 언급한 것처럼 미국과 중국이 극심한 전략적 경쟁을 펼칠 경우, 한국은 미국의 방기를 두려워하는 것이 아니라 오히려 연루를 두려워할 수도 있다. 북한의 위협만 없다면 오히려 병렬형 지휘체제가 더 바람직하다고 주장하기도 하나¹⁰⁴⁾ 이런 조건은 금방 현실화될 것 같지 않다. 따라서 FOC와 FMC에 대한 철저한 검증을 통해 전작권을 전환받도록 노력할 필요가 있다. 군사력 증강과 함께 연합방위를 주도할 수 있도록 고급장교들의 핵심군사능력을 향상시키는 것이 필수 과제이다.

103) 김열수, 『한미동맹 70년, 한미역사 140년』, (파주: 법문사, 2023)을 참고하여 재정리함.

104) 병렬형 지휘체제에 대한 연구는 김정섭, “전시작전통제권 전환의 쟁점과 과제”, 『세종정책브리프』, 2020. 참고

제6장 유엔군사령부 지위 및 역할 변화 전망

1. 개 요

2005년부터 시작된 한미연합지휘체제(전작권)의 전환 논의과정을 살펴보면, 최초 2012년에서 2015년으로, 그리고 2018년에 한국군 대장을 사령관으로 하는 미래 연합사를 창설하기로 확정하였다. 2019년에는 미래 연합사의 최초운용능력(IOC)진단을 실시하는 등 전작권 전환을 진행하고 있다. 전작권 전환과 관련하여 변화 사안 중에 유엔군사령부의 역할 변화는 정전협정체제 유지는 물론 북핵문제 해결과 연계한 평화체제 전환, 나아가 한·미동맹관계에도 중대한 영향을 미칠 사안이다. 그런 중에 미국이 유엔사의 재활성화(Revitalization) 일환으로 유엔사 부사령관으로 참전국 장성을 연속 임명하고 참모조직과 인원을 보강하고 있다. 이와 관련하여 일부 언론에서 “유엔사가 한반도의 전쟁수행사령부가 되어 통제”, “무늬만 전작권 전환” 등의 표현을 쓰며 의혹을 제기하고 있다.¹⁰⁵⁾

유엔사에 대한 기존 연구를 검토해 보면, 다수가 ‘평화체제와 유엔사’¹⁰⁶⁾를 비롯하여 ‘전작권 전환’, ‘한·미 군사관계 변화’¹⁰⁷⁾ 등이나, 유엔사 자체를 중심으로 한 연구는 부족하다. 이것은 정전협정 체결이후 오랜 시간이 경과하면서 유엔사에 대한 관심이 저하되었고, 보안 또는 공보 제한으로 연구자들이 제한된 자료만을 바탕으로 분석하는 등 실질적인 연구가 제한됨에서 기인한 것으로 판단된다. 따라서 유엔사의 창설시부터 현재에 이르기까지 유엔에서의 결의사항, 한미 간 합의서 등 공식적인 자료를 분석하고 함의를 살펴봄으로써, 신뢰성과 객관성을 제고하고 이를 기초로 전작권 전환시 유엔사의 지위와 역할에 대하여 알아보고자 한다.

105) 이러한 주장은 유엔사에 대한 본질적인 이해를 바탕으로 했기보다는 다분히 주관적이고 이념에 따른 것이어서 동맹정신을 훼손하고 국가안보에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

106) 주요 연구는 김상기, “평화체제를 위한 한미동맹 재조정의 방향과 과제,” 『KNU연구총서』, 18-20 (2018); 박원근, “유엔사의 역할 평가,” 『동북아 안보정세분석』, 제23호 (국방연구원, 2007); 이상철, 『한반도 정전체제』 (서울: 국방연구원, 2012); 정재욱, “전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로,” 제10회 JPI정책포럼 (제주평화연구원, 2014. 5). 등이 있다.

107) 주요 연구는 문진욱, “유엔사의 역사적 재고찰과 발전방향에 대한 연구,” 『군사연구』, 제135집 (2013); 설인효, “유엔사의 어제와 오늘,” 『군사』, 제108호 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2018). 등이 있다.

2. 유엔사의 지위와 역할의 변화

가. 한국전쟁시 유엔사 창설 및 법적지위

1950년 6월 25일 북한의 남침으로 한국전쟁이 발발하자 유엔은 안보리 결의 82호¹⁰⁸⁾로 ‘북한이 적대 행위를 즉각 중지하고 38선 이북으로 철수할 것’을 요구하는 내용이었으며, 북한의 공세가 지속되자 6월 27일 ‘유엔회원국의 한반도에서 평화와 안전을 회복하기 위한 지원을 요청’하는 결의안 83호¹⁰⁹⁾를 채택하였다. 상기 결의안이 통과되자 유엔 회원국(영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 프랑스 등)이 참전을 결정하고 군대 파견을 준비하기 시작했다. 이후 유엔 안보리는 7월 7일 결의안 84호¹¹⁰⁾를 통해 ‘미국 주도의 통합사령부(United Command)’를 창설하여 유엔군을 지휘 하도록 함으로써 유엔군이 한반도에서의 전쟁을 수행하게 되었다. 또 1950년 7월 14일에는 이승만 대통령이 맥아더 장군에게 서한을 보내고, 이어 맥아더 장군이 답신하는 등 공문의 교환방식을 통해 한국군의 작전지휘권이 유엔군으로 이양되었다.¹¹¹⁾ 10월 7일 유엔 총회는 결의(제376호)를 통하여 유엔군이 한반도 전역에서 안정을 보장하고 통일되고 독립된 민주정부를 수립토록 함으로써 38선 이북에서의 작전을 합법화하였다. 이후 중공군의 대규모 참전으로 인하여 유엔군이 평택~삼척선으로 후퇴하였다가, 1951년 4월 경 다시 38선 일대까지 진출하여 일진일퇴의 고지쟁탈전으로 전선이 고착되었다. 이때부터 유엔의 중재로 휴전협상을

108) 한국에서의 전쟁행위 중지 요구; “안전보장이사회는 ... 북한군의 대한민국에 대한 무력공격 ... 평화를 파괴하는 요인이 된다고 결정하여, ①북한 당국은 즉시 전쟁행위를 중지하고 군대를 북위 38도선까지 철수시킬 것을 요구한다. ②국제연합 한국위원단에 대하여 ... 북위 38도선까지의 북한군의 철수를 감시할 것. ③모든 회원국에 대하여 본 결의의 이행에 있어서 국제연합의 모든 지원을 제공할 것과 북한당국에 대한 지원제공을 삼갈 것을 요청한다.”

109) 한국에 대한 군사원조; “유엔 회원국들이 대한민국에 대하여, 무력공격을 격퇴하고 지역 내의 국제 평화와 안전을 회복하기 위하여 필요한 지원을 제공할 것을 권고한다.” 동 결의안은 소련의 불참과 인도 이집트 기권으로 7대 1(유고슬라비아 반대)로 통과되었음.

110) 통합군사령부의 설치와 운영; “3. 모든 유엔회원국들이 안보리 결의에 따라 제공하는 군사력과 지원들을 미국 산하의 통합사령부가 운용하도록 권고 4. 미국은 이 군대의 사령관을 임명할 것을 요청 5. 북한군에 대한 작전시에 통합사령부 지시에 따라 유엔기와 참가국들의 국기를 함께 사용할 수 있는 권한을 부여 6. 미국에 대하여 통합군사령부 지휘하에 취해지는 작전과정에 관하여 적절한 시기에 안보리에 보고서를 제출할 것을 요청”

111) 1950년 7월 14일 이승만 대통령은 유엔군사령관(맥아더장군)에게 보내는 서한에서 “적대행위가 계속되는 한 모든 한국군에 대한 ‘지휘권’을 이양한다”고 하였고, 이에 대해 맥아더 장군은 동년 7월 16일 주한 미국 대사 무쵸를 통한 답신에서 “Operational command authority over the land, sea and air forces ...”라고 한국군에 대한 작전지휘권을 인수하였다.

시작하여 장장 2년이라는 협상과정을 거쳐 정전협정을 체결하였다. 이렇게 유엔사는 유엔 참전국 군대와 한국군을 작전지휘하여 전쟁을 주도적으로 수행하여, 북한군과 중공군의 침략을 최종 격퇴함으로써 대한민국을 위기에서 벗어나게 하는데 결정적인 역할을 담당하였다.

나. 정전협정 이후 유엔사 지위 및 역할의 변화

한국전쟁 발발시 유엔 안보리 결의로 창설된 후 지속적인 결의를 통해 법적 지위를 유지하던 유엔사는, 정전협정 체결 이후에도 유엔 총회에서 관련 결의를 지속 채택함으로써 법적 지위를 유지하게 된다. 정전협정 체결 직후인 1953년 8월 28일 총회 결의(제711호¹¹²⁾)와 결의(제712호)에서 ‘침략을 저지하고 자유와 평화를 수호하기 위해 참전 장병들에 대한 찬사’, ‘유엔이 요청한 집단적 군사조치에 의하여 무력침략을 격퇴한 성공적 사례’, ‘유엔 현장에 입각한 집단안전보장의 효과적 실증’임을 명시하였다. 또 1953년 12월 7일 결의(제725호)에서 UNKRA의 계획이 대한민국정부와 유엔사의 긴밀한 협력 그리고 UNCURK와의 협의 하에 작성되었음에 주목하였다. 그리고 1953년 12월 3일 결의(제804호)에서는 유엔사 예하 군대의 영웅적 장병들을 적시하고 북한군과 중공군의 비인도적 행위를 적시하였다. 그리고 총회결의 제977호(1955.12.15.)는 한국 내에 유엔 기념묘지¹¹³⁾로 설정 유지기로 결정하고, 사무총장에게 협정을 위한 준비와 기금배정 권한을 부여함으로써 유엔에서 유엔군과 유엔사에 대한 관리 책임을 분명하게 행사한 것으로 볼 수 있다. 그리고 1957년 총회결의 1010호¹¹⁴⁾부터 1970년까지 지속적으로

112) 정전협정 체결에 대한 승인과 함께 유엔의 요청에 의해 군대를 제공한 회원국의 보고를 권고한 결의

113) 부산광역시 남구 대연동 유엔 기념 공원은 세계 유일의 유엔군 묘지. 한국전에 참전한 유엔군 전사자(2,300명)와 참전 후 사망자도 희망시 매장하고 있음. 1951년 4월 전사자 매장을 위해 유엔사가 조성하여 개성, 인천 등지에 가매장되어 있던 유엔군 전몰장병의 유해를 안장하였음. 1955년 대한민국 국회는 이곳을 유엔에 영구 기증하고, 아울러 성지로 지정할 것을 결의하였으며, 1959년 11월 유엔과 대한민국 간 ‘유엔 기념묘지 설치 및 관리 유지를 위한 대한민국과 유엔 간의 협정’이 체결됨으로써 유엔 기념묘지로 정식 출발하였음. 그 후 UNCURK가 공원을 관리했으나, 1973년 12월 UNCURK가 해체됨에 따라, 1974년부터 관리 업무는 11개국으로 구성된 유엔기념공원 국제관리위원회에 위임되어 현재에 이르고 있음.

114) 총회결의 1010(1957. 1. 11), ①유엔의 목적이 평화적 방법에 의한 대의제 정부형태하의 통일되고 독립된 민주 한국의 수립과 그 지역의 국제평화와 안정의 완전 회복에 있음을 재확인하며, ②1954년 제네바 회담에 유엔을 대표하여 참가한 국가들에 대하여 명시되고 총회 811호 및 910호에서 재확인된 기본적인 통일원칙에 입각하여 계속 노력할 것을 촉구하고 ….

한국 문제와 관련하여 “유엔의 목적이 평화적 방법에 의한 통일되고 독립된 민주 한국의 수립과 그 지역의 평화와 안정의 완전 회복에 있음을 재확인”하였다.¹¹⁵⁾ 그리고 1961년 이후부터는 유엔이 그 헌장 하에서 ‘한국에서 공격을 물리치기 위해 집단적 조치를 취할 권한, 평화와 안전을 회복할 권한, 평화로운 해결을 추구하기 위한 행사 권한’을 정당하게 부여받고 있음을 강조하고 있다.¹¹⁶⁾ 그리고 1958년 총회결의 1264호¹¹⁷⁾에서 중공군의 철수를 언급한 이후부터는, 유엔의 목적 달성 시 한국에서의 철수계획 등 유엔군과 관련한 결의를 계속하고 있다.¹¹⁸⁾

그런데 1970년대 유엔에서 비동맹국가가 증가된 상황에서 1974년 총회결의 3333호¹¹⁹⁾에서 유엔사의 해체 문제가 제기되었고, 결국 1975년 유엔총회 결의 3390(A), 3390(B)에서 유엔사 해체 문항이 채택되었다. 이렇게 총회결의에 따라서 유엔사 해체 문제가 규정되었지만, 결의 이후에도 ‘정전협정을 평화협정으로 대체’ 안건(3390 B)은 진행되지 못하였고, 3390(A)의 정전협정 유지를 위한 적절한 체제가 마련되지 않아서 총회 결의 자체가 이행되지 않았다. 그럼으로써 유엔사 해체가 보류된 상태이며, 국제법적으로도 유엔사의 결격 사유가 되지 않는다. 또 총회결의 3390 자체(유엔사 해체 문제)가 유엔의 결의가 필요하다고 양측이 인정한 것으로서, 유엔사의 법적 성격에 대한 반증이기도 하다. 그리고 1975년 이후 현재까지 ‘한국 문제’가 유엔에서 더 이상 논의되지 않았다. 이는 결국 유엔사 문제가 유엔의 결의 보다는 한·미간의 협의에 의해 결정하고 추후 안보리의 추인을 받는 것으로 정리가 되었다고 볼 수 있다.

115) 총회 결의 1180(1957. 11. 29) 부터 2668(1970. 12. 7)까지 ‘한국 문제’ 12회 결의함.

116) 총회 결의 1740(1961. 12. 20) 부터 총회 결의 2668(1970. 12. 7)까지 ‘한국 문제’ 9회 언급됨.

117) 총회 결의 1264(1958. 11. 14), ‘한국 문제’ “... 유엔의 모든 결의에 의거하여 한국에 파견되었던 군대의 대부분이 이미 철수하였다는 사실을 주시하며 중공군이 북한으로부터 철수할 것이라는 성명을 환영하였음에 유의하며 ...”

118) 총회 결의 1264(1958. 11. 14) - 2668(1970. 12. 7) ‘한국 문제’가 11회 언급됨.

119) 총회 결의 3333(1974. 12. 18), ‘한국 문제’ “2. 안보리가 정전협정의 계속적인 준수와 이 지역에서의 평화와 안전을 최대한 유지할 필요성을 감안하여 ... 정전협정의 유지를 위한 적절한 대책과 함께 유엔군사령부의 해체를 포함한 안보리의 책임에 속하는 한국문제의 제반사항에 관하여 직접적인 관계 당사자와의 협의 하에 적절한 시기에 심의할 것을 희망한다.” 찬성 61표, 반대 43표, 기권 31표, 결석 3표로 채택됨.

다. 한미 군사지휘체계 변화에 따른 유엔사의 역할 변화

정전협정 체결 이후 유엔사는 정전관리와 한국방위를 위한 전쟁수행사령부로서 책임과 권한을 갖게 되었다. 70년대 초 한국전 참전 군대가 철수할 때까지 이러한 작전통제는 지속되었다. 또한 유엔사는 1954년 11월 17일에 체결된 ‘대한민국과 미합중국간의 합의 의사록’에 따라 한국 방위를 책임지는 동안 한국군에 대한 작전통제권을 보유하게 되었다.¹²⁰⁾ 그리고 한국군에 대한 작전통제권은 1978년 한미연합사 창설시까지 지속된다. 1978년 11월 7일 한미연합사가 창설되면서 한국군 및 주한미군에 대한 작전통제권이 유엔사에서 한미연합사로 전환되었다. 유엔사의 작전통제권은 한미연합사로 이양되면서 유엔사와 한미연합사간의 관계는 지원과 협조관계가 되었다. 그리고 유엔사는 정전협정 서명 당사자로서 정전관리에 대한 모든 책임과 권한이 있음을 분명히 하고, 작전통제권을 보유한 연합사령관이 정전관리를 위한 유엔군사령관의 지시에 응하도록 하였다. 이후 탈냉전 상황이 되면서 미국이 한국 방위에 있어서 지원적 역할로의 변경을 모색하였고, 한국도 전력증강과 함께 1994년 12월 1일부로 연합사로부터 정전시 작전통제권(일명 ‘평작권’)이 한국 합참으로 이양되었다. 이로써 경계임무를 비롯하여 해·공군 초계활동, 경계태세, 합동훈련 및 전투검열, 부대이동 등을 독자적으로 수행하게 되었다. 다만 연합사령관에게 정전관리와 전시임무 수행에 필요한 연합권한위임사항(CODA)을 부여하고 유엔군사령관의 지시를 받도록 하였다.

3. 전작권 전환과 유엔사 지위 및 역할 변화

가. 전작권 전환의 논의 과정과 의미¹²¹⁾

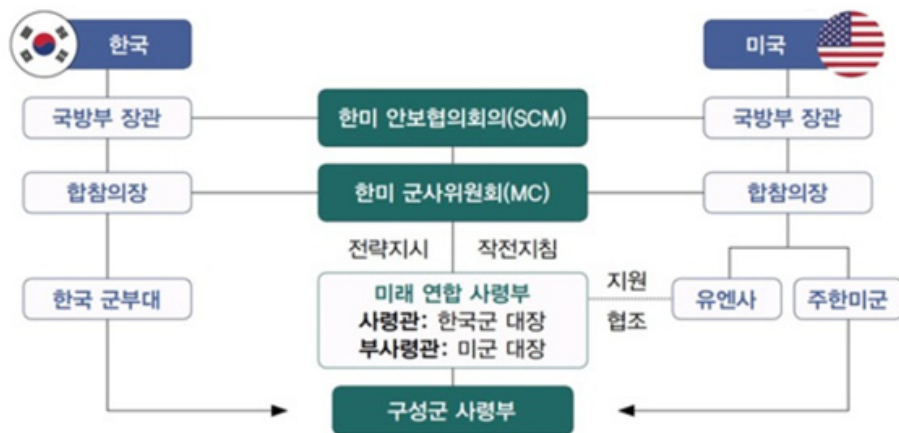
전시 작전통제권 전환 사안은 한·미 양국이 1996년 이후 논의하기로 하였으나 1994년 빚어진 제 1차 북핵 위기를 계기로 보류되었고, 이후 2003년 노무현 정부가 출범하면서 본격적으로 논의하게 되었다. 이후 논의 과정의 상세한 내용은 제5장에서 다루었으므로 생략한다.

120) 유엔사가 한국의 방위를 책임지는 동안 한국군에 대한 작전통제권(operational control)을 유지한다. 그러나 양측의 협의 후 양국의 상호적 또는 개별적 이익에 보다 부합된다고 합의할 경우 바꿀 수 있다.

121) 전작권 전환 논의의 세부내용은 5장의 내용을 참고

한·미가 최종적으로 합의한 사항은 ‘조건에 기초한 전시작전통제권 전환’이다. 이 합의는 그동안 북핵 위협과 한국군의 능력 등을 고려하지 않고 무리하게 시한부 전환을 추진하였던 문제점과 안보우려를 일거에 해소하였다. 그럼에도 불구하고 연합사를 해체하고 양국군이 병렬형의 협조체제를 통해 연합작전을 수행할 경우 발생할 수 있는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 한미 양국은 2014년 ‘새로운 한·미연합지휘체계’ 즉, 한국군 대장이 사령관이 되는 단일 지휘체계를 구성하기로 합의하였고, 2018년에는 미래 연합군사령부에서 한국군 4성 장성이 사령관을, 미군 4성 장성이 부사령관을 맡기로 하였으며 세부 구성은 아래 <그림 3>과 같다.

그림-3 미래 연합사령부 구성



2019년 연합 연습시에는 미래연합사를 상징한 최초운용능력(IOC; Initial Operation Capability)을 평가하였으며, 차후 완전운용능력(FOC; Full Operation Capability)을 평가한 후 미래연합사 체제로의 전작권 전환이 이루어질 전망이다.

나. 전작권 전환 이후 유엔사 지위 및 역할 변화

미래연합사 체제에서 한국군 사령관은 현재의 연합사령관보다 지휘여건이 훨씬 더 복잡하고 어려워질 것이다. 유사시 미 증원군 전개나 유엔 참전군의 투입 및 전개문제 등을 위해 미 합참과 긴밀하게 의사소통이 필요할 것이다. 그리고 미측 주도의 해군·공군의 연합구성군에 대한 효과적인 지휘통제를 위해 모든 역량을 집중해야 할 것이다. 특히

북핵 위협에 철저하게 대응할 수 있도록 미 측과 최대한 협조하여야 한다.

그리고 미래연합사 체제로 전환할 경우 유엔사와의 관계가 새로 설정 되어야 하고 유엔사의 임무수행체제가 재검토되어야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 유엔사는 유엔 결의에 의거 창설되었고 정전협정 체결 당사자로서 법적 지위를 보유하고 있다. 따라서 전작권 전환시 유엔사의 지위와 역할 변화에 대한 기준을 정하는 것은 그리 어렵지 않으며, 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

- ① 전작권 전환시 연합사 해체와 유엔사 해체 문제는 별개의 사안이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 유엔사는 법적 근거에 따라 정전관리와 전력제공에 관한 지위와 역할은 유지해야 하며, 우리 국익을 위해서도 한반도에 평화체제가 정착될 때까지 존속시키는 것이 타당하다. 즉 미래연합사가 창설되더라도 유엔사는 정전관리의 배타적인 책임과 권한을 보유하게 되며, 참전국과의 협의를 통해 한반도 유사시 전력제공자로서 역할을 할 수 있도록 하고 이를 위하여 연합 계획과 연습 등도 강화해야 한다.
- ② 정전관리 역할은 유엔사의 가용수단이 제한되므로 세부적인 사항의 조정이 필요하다. 현재의 연합사가 수행해온 정전관리 기능 중에서 핵심기능은 유엔사가 수행하고 구체적인 세부 시행은 미래연합사가 담당하는 것이 기본원칙이 되어야 할 것이다. 여기에는 두 가지 방법으로 검토할 수 있다. 첫째는, 현재와 같이 유엔사는 정전협정 서명 당사자로서 정전관리의 책임과 권한을 갖고 미래 연합사령관에게 정전관리에 관한 지시 권한을 갖도록 하는 것이다. 두 번째는 유엔사가 정전관리 책임과 권한을 갖되 세부적인 실천 분야에 대해서는 미래연합사에게 이양하는 것이다. 이 방법은 정전협정의 변화를 초래할 수 있는 법규의 수정 및 대체, 북한군과 마찰 또는 무력충돌을 초래할 수 있는 사안, 한반도 안보상황에 대한 유엔안보리 보고 활동 등 핵심적인 분야는 계속 유엔사가 담당하고, 미래연합사에게 그 책임과 권한을 일부 부여하는 현실적인 방법으로 볼 수 있다. 그리고 이러한 사항에 양국이 합의하게 되면 전략지시 3호에 포함하여야 할 것으로 보인다.
- ③ 유엔사의 참모부 편성이 보강되어 효율적으로 임무를 수행할 여건을 보장해야 한다. 한미연합사 해체 시 검직 인원마저 없어질 수 있으므로¹²²⁾ 미군뿐만 아니라

122) 미래연합사 편성시 현재 연합사처럼 한·미 참모를 상시 편성한다면 미래연합사와 유엔사 참모를 겸직할 수도 있을 것임.

한국군과 참전국 대표를 추가적으로 포함시키는 것이 바람직하다. 현재도 유엔사 인원의 추가 편성이 쉽지 않아 참전국 인원으로 보충하고 있는 실정이므로, 한 측의 참여가 필요로 하고 있는 것으로 보인다. 전작권 전환 이후 정전관리 및 전력제 공자 기능의 원활한 수행을 위해서는 한 측 참모의 조언이 무엇보다 필요할 것이며, 연합사가 해체되고 유엔사가 평택으로 이전하게 되면 원활한 한·미 대화창구가 더욱 필요할 것이다. 이와 관련하여 유엔사 재활성화 프로그램에 대한 올바른 이해가 필요하다. 실제 유엔사의 편성인원은 지휘부와 참모 부장/차장을 포함하여 연합사 참모요원만이 유엔사 참모요원을 겸직하고 있는 실정이며,¹²³⁾ 별도의 유엔사 참모요원이 부재하여 현재 한미연합사 편성인원과 비교해 봐도 턱없이 부족하다. 이렇게 유엔사의 부족한 참모편성으로는 전쟁수행사령부 역할 수행이 불가능하며, 더욱이 유엔사에 의한 작전계획이나 연합연습도 전무하다는 사실을 알 필요가 있다. 그동안 진행되었던 유엔사 참모요원을 증편하는 등의 조치는 정전 관리를 포함하여 전력제공자로서의 역할 수행을 위한 자구책의 일환에 불과한 것으로 보인다. 이렇듯 전작권 전환시 유엔사의 법적 지위는 변하지 않으나 정전관리 역할 면에서 변화가 불가피하며 한·미 양국의 세심한 협력이 요구된다.

4. 미래 유엔사의 역할관련 전략대안

유엔사의 역할과 관련하여 검토할 수 있는 방안은 대략 4가지를 고려할 수 있다. 상황의 변화에 따라서 다른 다양한 방안들이 나올 수도 있고, 그 중 특정방안이 선택될 가능성이 클 수도 있지만, 현재 한국이 처한 상황에서 검토해볼 수 있는 대안은 다음과 같다.¹²⁴⁾

첫째, 현재의 유엔사의 역할을 그대로 유지하는 방안이다. 현 유엔사 체제는 북한의 도발을 사전 억제하지 못했다는 비판도 있지만, 현재까지 한반도에서 군사적 안정을 유지하면서 중요한 축을 담당해왔다. 미국의 입장에서도 한국과 일본을 연결하는 상위체계이자, 유사시 유엔사 후방기지(주일 미군기지)를 자유롭게 이용할 수 있으며, 평화체제

123) 유엔사 참모 인원 편성 경과는 장광현의 논문 참고. 장광현, “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구” (아주대학교 박사학위 논문, 2019), p. 99.

124) 손한별, 2019, “한반도 평화체제와 유엔사의 역할 대안: 유지, 확대, 이전, 전환, 해체,” 2019 KAIS·ISA/IDSS 공동 하계학술대회 (서울, 7월 4일).

구축과정에서 영향력을 유지하는 법적 근거로 활용할 수 있기 때문이다. 현 유엔사 유지의 이점으로는 유사시 자동적으로 회원국의 개입을 확보하고, 후방기지를 통하여 자유롭게 전력을 투사하며, 북한지역 군사적 개입의 근거를 제공 할 수 있다. 그리고 유엔의 명칭이 주는 중립성과 정당성 이미지, 정치적 상징성 등이 있을 수 있다.

둘째, 유엔사를 확대하여 기존 체제에 개방성을 더하는 진화적 발전을 추진하는 방안이다. 기존 한반도의 방위와 전력제공이라는 역할과 기능을 보다 확대하여, 유엔사가 역내 안보이슈에 대하여 적극적·포괄적으로 대응하는 것을 의미한다. 즉, 한반도 방위를 위한 이점은 활용하면서 그 영역을 확대한다는 것으로 지역 평화유지활동, 안정화 지원, 지역 안보 협력구상, 인도적 지원 및 재난구호 등 범세계적 안보위협에 대처하는 임무를 포함한다. 이러한 역할 확대에 따라 참여하는 회원국을 확대하는 것도 고려될 수 있다. 그럼으로써 전력제공국들을 통합하여 군사적 효용성을 극대화할 수 있고, 정당성을 바탕으로 전략적 한미동맹으로 나아가는 융통성을 확보할 수 있으며, 북대서양조약기구(NATO)형의 집단안보화의 방안과도 연결된다.

셋째, 정치적 평화와 논란을 피하기 위해 유엔사를 한반도 외부로 이전하는 방안도 고려할 수 있다. 이 방안은 유엔사가 유사시 전력제공 역할 위주로 조정하는 것으로, 현재 주한미군사령관이 겸직하고 있는 유엔사령관을 인도-태평양사령관이 겸직토록 하는 방안이다. 평시에는 유엔사를 인도-태평양사령관이 작전통제하다가 유사시에는 주한미군사령관(미군 4성장군)에게 위임하는 것을 검토할 수 있다. 이 경우 현재 지휘소를 그대로 이용할 수 있다는 장점이 있고, 2009년에 편성된 유엔사 다국적협조본부(MNCC)를 인도태평양사로 이전하여 평시부터 유엔사 지휘소와 전력제공국간의 협조임무를 수행할 수 있다.¹²⁵⁾ 이 방안은 중국과 북한의 반발을 완화시킬 수 있고, 남북관계 개선을 위한 한미동맹의 노력을 가시적으로 보여줄 수 있다는 장점도 있다.

넷째 방안은, 유엔사의 기능과 역할을 국제평화유지군(가칭)으로 전환하는 방안이다. 한반도가 실질적인 평화체제로 이행되게 되면, 유엔사 기능 중 정전협정 이행관리만을 강조하여 유엔사를 국제평화유지군(PKO)으로 전환하는 것을 의미한다. 이는 유엔헌장 제43조에 따라 한반도에 실질적인 집단안보 시스템을 구축하는 방안과도 비슷하다.¹²⁶⁾

125) 정경영·권영근·문성목·장삼열·최용호, 『통일을 향한 한미동맹과 국제협력』, 226-229, (서울: KCP7·27), 2018,

126) 홍규덕, 구본학, 설인호, 권태환, 김영준, 류제승, 배기찬, 손한별, 안광수, 유상범, 이기범, 정재욱, 2019, “유엔사의 미래: 역할과 임무의 조정,” 한국국제정책연구원 세미나, 21-24, 25-27 (서울, 4월 1일), 2019.

이 경우 유엔평화유지군 또는 다국적 평화유지군의 두 가지 방안이 있는데, 유엔 결의의 정당성을 유지하고 평화협정에서 주요한 역할을 하게 될 중국과 러시아의 우호적 개입을 유도하기 위해서는 유엔평화유지군의 형태가 적합할 것으로 판단된다.

상기 방안들에 대한 한국의 기본입장은 “한반도에 안정적 평화정착이 실현될 때까지는 현재의 유엔사 체제를 유지하는 것”이 되어야 한다. 유엔 결의안(1950년 6월 27일)에 명시된 것처럼 한반도의 평화를 파기한 북한의 적대행위가 사라진 후에야 유엔사 해체를 논의하는 것이 타당하기 때문이다. 이렇게 함으로써 유엔사가 평화협정 체결과 관계없이 한미동맹을 포괄적 가치동맹으로 발전시키는 중요한 기반을 제공하면서, 평화체제 이행을 관리하고 촉진하는 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 향후 남북간에 합의될 군비통제를 안정적으로 이행해 가는데 있어, 유엔사의 정전체제 유지 임무는 결정적이다. 아울러 합법적인 권한을 가지고 있어 국제적 정당성 및 지지를 받을 수 있어 한반도 통일과정을 안정적으로 관리할 수도 있을 것이다.

군사적인 측면에서 볼 때도, 유엔사는 한반도에서의 우발적인 충돌을 방지하고, 제3국의 개입을 억제함으로써 한반도 및 동북아 지역의 평화와 안정에 기여할 수 있다. 반대로 유엔사가 해체 또는 이전될 경우, 한미동맹의 약화로 북한의 오판을 초래할 수 있다는 것도 고려되어야 한다. 그리고 유사시 전력제공국의 군사력을 직접적으로 활용할 수 있으며, 미국의 양자동맹 체계 속에서 유엔사 체제는 유럽 국가들을 동원할 수 있는 기제로 활용될 수 있다. 필요시 북한지역의 인도적 지원 및 안정화, 대량살상무기(WMD) 대응 및 처리 등에서 다양한 역할을 수행할 수 있다는 점에서 유용성이 크다.

그리고 언급된 네 가지 방안 중 어떤 방안이 한국의 이익에 가장 부합하는가의 문제는 판단하기 어렵다. 따라서 어떤 방안을 선정하기 보다는 어떻게 우리에게 유리한 방향으로 이끌 것인가가 더욱 중요하다. 그리고 변화하는 상황 속에서 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 급격한 정책변화보다는 융통성을 어떻게 확보할 것인가에 중점을 두어야 한다. 따라서 다양한 전략대안들을 사전에 면밀히 검토하고, 그에 맞는 전략방향을 설정할 필요가 있다. 유엔사 문제가 미국이 주도권을 가지고 있기는 하지만, 한미동맹 변환의 핵심이슈라는 점에서 한국이 적극적으로 목소리를 낼 수 있을 것이다.

제7장 결 론

2023년은 정전협정의 체결과 한미동맹이 탄생한지 70년이 되는 해이다. 1953년 10월에 체결한 한미상호방위조약으로 탄생한 한미동맹은 한반도 안정의 핵심 역할을 담당하였고, 한국의 안보와 번영, 그리고 동북아 지역에서 안정과 평화에 큰 역할과 기여를 하였다. 한미동맹은 70년이라는 변화 속에서 단순히 안보목표를 달성하기 위한 수단을 뛰어넘어 한국의 평화와 번영을 책임지는 든든한 안보자산이다.

21세기에 들어와 한미동맹은 전통적인 동맹의 성격을 뛰어 넘는 ‘글로벌 포괄적 전략 동맹’으로 변화해 가고 있다. 그에 따라 한국의 안보영역도 점차적으로 확장되는 모습을 보이고 있고, 시대적 추세이자 우리의 국력신장을 반영한 결과이기도 하다.

그러나 한미동맹의 글로벌 포괄적 전략동맹으로의 변화·발전은 현재 및 향후 우리가 극복·해결해야 할 새로운 과제를 던져주고 있는 것도 사실이다. 특히, 한국의 국력신장을 감안한 안보 자율성과 동맹 전력과의 효율성을 조화시켜 나가는 가운데 전시작전통제권 전환 문제와 유엔사령부의 지위 및 역할 변경 과제를 슬기롭게 매듭짓는 것이 중요한 문제이다.

1948년 대한민국 정부가 수립된 이후 현재까지 한미동맹의 지휘체제는 미국 주도의 일방적 지휘체제가 한미공동의 지휘체제를 거쳐 한국 주도의 지휘체제로 변하고 있다. 그동안 5가지 변수가 서로 중층적으로 영향을 미치면서 지휘체제 변화에 영향을 미쳤음을 살펴 보았다. 국제질서의 변화, 한국의 국력과 정책의 변화, 북한의 위협, 미국의 정책 변화, 그리고 군사적 요소인 지휘통일이라는 전쟁 원칙 등이다.

어떤 지휘체제가 최선이냐에 대한 판단은 위협의 긴박성과 크기에 따라 달라질 것인데, 위협이 심각해질수록 지휘통일을 강화해야하는 것은 분명하고, 북한의 핵위협이 점점 증대되고 있는 것도 사실이다. 그래서 전시 작전통제권의 변화를 세 가지 조건이 충족될 때 시행하는 것으로 변경시킨 것이다. 북핵 위협에 대한 억제의 충족성 측면에서 현재 추진되고 있는 전시 작전통제권 전환의 문제를 냉정하게 평가하고, 그러한 평가의 결과를 바탕으로 현 한미연합체제의 변화 여부를 결정해야할 것이다.

특히 지휘체제의 성격은 통일과정까지는 단일형 지휘체제를 유지하면서 연합성을 보완하는 체제가 바람직하며, 북한 위협이 소멸된 이후에는 병렬적 지휘체제를 기본으로 한미 양국의 협의 하에 유연성 있는 대응이 가능토록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

그리고 중장기적으로 한반도 평화가 완전히 정착하고 미중관계를 중심으로 역내의 안보 환경이 안정된다면 한미동맹은 역내 다자안보협력 체제로의 변환을 시도할 수도 있을 것이다.

한반도에서의 평화체제 구축 논의에서 빠짐없이 등장하는 문제가 유엔사 문제이다. 국제법상 유엔사는 미국의 결심에 달려 있기 때문에 전적으로 미국이 결정할 사안이다. 유엔사의 창설과 전개과정, 저작권 전환과 관련국의 입장을 정리하면서, 유엔사의 미래로서 역할변화의 선택지를 제시해 보았다. 그리고 국익에 기반하여 4개의 역할대안에 대한 분석을 통해 한국의 전략방향을 제시하였다.

급변하는 안보환경을 고려하여 유엔사 문제에 있어 유연한 대처가 필요하지만, 우선적으로 국익을 고려한 한국의 공식적인 입장을 정립하고 역할변화의 추진전략을 명확히 할 필요가 있다. 유엔사의 역할 및 지위는 주한미군과 연계되어 있으며, 국익에 기반하여 보다 냉철한 검토가 요구되는 시점이다.

다만 유엔사 문제는 관계국간의 이익이 복잡하게 엮여 있다는 점에서 다양한 리스크가 존재한다. 우리가 유엔사에 대한 복잡한 법리문제에 매달려 본질을 흐리고 불필요한 국론분열과 동맹간의 불협화음을 낼 우려가 있으며, 미국이 유엔사를 독단적으로 운용할 우려도 있다. 따라서 한미 양국이 미래사와 유엔사와의 관계를 명확히 하고, 유엔사 참모진에 한국군을 적극 편성하는 등 협조가 필요하다. 유엔사의 일부 기능과 역할의 변화는 불가피할 수 있으나 한미동맹은 통일 이후까지도 필요성을 검토할 사안임을 분명히 해야 한다.

참고문헌

- 국가기록원. 『한국문제에 관한 UN 결의집(1947~1976)』, 서울: 중앙정보부, 1977.
- 국사편찬위원회, 『한미행정협정문서 I (1954~1961)』, 경기: 국사편찬위원회, 2008.
- 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』, 서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013.
- 국방부, 『2004 국방백서』, 서울: 국방부, 2004.
- _____. 『2022 국방백서』, 서울: 국방부, 2022.
- _____. 『한미관계의 올바른 이해』, 서울: 국방부, 1989.
- 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, 서울: 국가안보실, 2018.
- 국방대학원, 『안보관계 용어집』, 서울: 국방대학원, 1998.
- 대한민국 정부. 『자유, 평화, 번영의 인도태평양 전략』, (서울: 대한민국 정부). 2022.
- 전사편찬위원회, 『국방조약집』, 제1집, 서울: 국방부 전사편찬위원회, 1981.
- 제20대 대통령직인수위원회, 『윤석열정부 110대 국정과제』, 2022.5.
- 한국국방연구원. 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』 (서울: 한국국방연구원). 2007.
- 합동참모본부. 『연합합동 군사용어사전』, 합동참고교범 10-2, 서울: 합동참모본부, 1998.
- 김동기·권영근(역), 『합동성 강화: 미 국방개혁의 역사(Gordon Nathaniel Lederman, Reorganizing the Joint Chiefs of Staff』, 연경문화사, 1999.
- 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환,” 『군사』, 71호: 241-262. 2009.
- 김명기. “정전협정의 평화조약으로의 대체에 의해 제기되는 법적 제 문제와 그에 대한 대책방안 연구.” 『군사논단』. 제86호. 2016.
- 김열수. “한미동맹 위기론에 관한 고찰,” 『신아세아』, 제26권 4호, 2019년 겨울.
- _____. “미국의 반중 봉쇄정책과 신냉전기 한국의 전략,” 『신아세아』, 제28권 4호, 2021년 겨울.
- _____. “한미동맹 복원에 대한 평가와 과제,” 『국가안보전략』, 통권 제116호, 2022.10.
- _____. 『한미동맹 70년, 한미역사 140년』, 법문사, 2023.
- 김재철, “전시작전통제권 전환정책의 변경요인 분석과 대안,” 『한국동북아총』 제69집, 2013.12.
- _____. “한미간 전시작전통제권 전환 준비의 진단과 대비,” 『아시아연구』 제13권 제1호, 2010.3.
- 김홍철. “작전통제권 전환 결정과정 및 영향요소에 관한 분석, 『국방정책연구』, 제36권 제2호, 2020년 여름.
- 노찬백. “전시작전통제권 이양에 관한 연구: 한미군사협조체제의 구축,” 『한국동북아 논총』, 제52권, 2009.9.
- 문보승. “작전통제권 환수결정 변화요인 연구: 인식된 순위 협의 변화를 중심으로,” 『한국군사학논집』, 제71권 제1호, 2015.2.
- 문진욱. “유엔사의 역사적 재고찰과 발전방향에 대한 연구.” 『군사연구』. 제135집. 2013.
- 박창희, “전시작전통제권 전환과 신연합방위체계의 효율성,” 『국방정책연구』, 제26권 제2호, 2010년 여름.

- 박휘락, “나토와 한미동맹의 군사지휘체제 비교: 지휘관계를 중심으로”, 『한국군사학논집』, 제75권 제2호, 2019.6.
- _____. “한국군 한미연합사령관 체제의 예상되는 문제점과 과제: 노력통일을 중심으로,” 『국제정치연구』, 제22권 제2호, 2019.6.
- _____. “북핵 위협 상황에서의 전시 작전통제권 전환 분석: 동맹 활용과 자주의 딜레마, 그리고 오해”, 『전략연구』, 제24권 제3호, 2017.11.
- 손경호·박민형·김태현·손한별. “안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립,” 『안보연구시리즈』, 5권 2호 (논산: 국방대 안보문제연구소). 2019.
- 손한별. “한미 군사협력체제의 오늘과 내일,” 『신아세아』, 25권 4호: 22-52. 2018.
- _____. “한반도 평화체제와 유엔사의 역할 대안: 유지, 확대, 이전, 전환, 해체,” 2019 KAIS·ISA/IDSS 공동 하계학술대회 (서울, 7월 4일). 2019.
- 윤정원, 『한미동맹의 분석: 지속과 변화』, 육군사관학교 화랑대연구소, 2009.
- 이대우, 『국제안보 환경변화와 한미동맹 재조정』, 한울, 2009.
- 이상현, 『한미동맹 로드맵: 비전, 쟁점, 전략』, 세종연구소, 2008.
- 이상현·송대성, 『한미동맹의 변환』, 세종연구소, 2008.
- 장광현. “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구.” 아주대학교 대학원 박사학위 논문. 2019.
- 장광현·최승우·홍성표. “한반도 유사시 유엔사(UNC)의 전력 창출에 관한 연구: 현대전쟁을 통해 본 미국 주도의 다국적군 참여 배경을 중심으로.” 2017.
- 트럼프(김태훈 역). 『불구가 된 미국: 어떻게 미국을 다시 위대하게 만들것인가』, 고양: 이레미디어, 2016.
- 허남성. “평시 작전통제권 환수 경과와 향후의 대책,” 『외교』, 제33호, 1995.3.
- Bennett, Bruce W. “미국의 시각에서 바라 본 한미동맹, 『전략연구』, 제8권 3호, 2001년 가을.

2

한국의 군사전략 및 국방정책 발전 방향

건양대학교 군사학과 지 효 근

한국의 군사전략 및 국방정책 발전 방향

지 효 근* 27)

목 차

제1장 서론	94
가. 연구배경 및 목적	94
나. 연구방법 및 범위	96
제2장 이론적 논의와 대안적 분석틀	100
가. 주요 개념 정의	100
나. 선행연구 검토	104
다. 대안적 분석틀	113
제3장 한국의 안보환경과 미래전 양상	119
가. 정치적 안보환경과 미래전 양상	119
나. 북한의 위협과 미래전	124
다. 한반도 작전환경과 미래전	130
제4장 한국의 군사전략과 국방정책 발전 방향	135
가. 한국의 군사전략이 갖는 문제점	135
나. 한국의 군사전략 발전 방향	139
다. 국방정책 발전 방향	142
제5장 결론	144
참고문헌	148

* 건양대학교 군사학과

제1장 서론

가. 연구배경 및 목적

윤석열 정부는 6개 국정목표와 120개 국정과제를 제시하였다. 이 가운데 군사전략과 관련하여 국정목표 다섯 번째 항목 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’를 설정하였고 이를 달성하기 위한 세부과제로 ‘북한 비핵화 추진’ 등 18개 과제를 제시하였다.¹⁾

이를 뒷받침하기 위해 국방부는 『국방백서 2022』에서 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 남북 관계 정상화와 한반도의 평화를 정착시키고 실용과 가치의 외교로 지구촌 번영에 기여해 나갈 것’이란 비전을 제시하였다. 또 국가안보실은 국가안보목표로 “국가 주권과 영토를 수호하고 국민 안전을 증진”, “한반도에 평화를 정착하면서 통일 미래를 준비”, “동아시아 번영의 기틀을 마련하고 글로벌 역할을 확장” 등을 설정하였다.²⁾ 그리고 이를 달성하기 위한 국가안보전략 기조로는 “국익 우선의 실용외교와 가치외교를 구현”, “강한 국방력으로 튼튼한 안보를 구축”, “원칙과 상호주의에 입각하여 남북관계를 정립”, “경제안보 이익을 능동적으로 확보”, “신안보 위협 요인에 선제적으로 대처”를 선정하였다.³⁾

국방부는 이와 같은 정부차원의 목표를 달성하기 위한 국방목표로 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여”하는 것을 설정하였다.⁴⁾ 또 국가안보전략과 국방목표를 구현하기 위해 중·장기적으로 국방의 모든 역량을 집중해야 할 지향점으로 국방전략목표를 선정하였다. 구체적으로 살펴보면, ① 복합적인 안보위협에 대한 통합·능동 방위가 가능한 국방태세 확립, ② 선택과 집중을 통해 비대칭 우위 확보가 가능한 첨단과학기술 기반의 정예강군 육성, ③ 한미동맹을 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전, 글로벌 국방협력 네트워크를 확장·강

1) 대한민국 정부, 『윤석열 정부 120대 국정과제』(서울: 대한민국 정부, 2022), 세부적인 과제는 다음을 참고하기 바람. 대한민국 대통령실 홈페이지, https://www.president.go.kr/affairs/gov_project (검색일: 2023년 5월 2일).

2) 국가안보실, 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』(서울: 국가안보실, 2023), p. 11.

3) Ibid., p. 13.

4) 국방부, 『국방백서2022』(서울: 국방부, 2023), p. 39.

화, ④ 국민안전, 국민신퇴, 민군상생의 국방운영 구현 등이다.⁵⁾

국방부는 국방목표와 국방전략을 구현하기 위한 단기 정책목표로 국방정책중점을 설정하였는데 세부적으로 ‘튼튼한 국방, 과학기술 강군’을 설정하였고 이를 달성하기 위한 6대 중점사항으로 ① 전방위 국방태세 확립, 대응역량 확충, ② 국방혁신 4.0을 통한 첨단과학기술군 육성, ③ 한미 군사동맹 도약적 발전, 국방협력 심화·확대, ④ 안전, 투명, 민군상생의 국방운영, ⑤ 미래세대에 부합하는 국방문화 조성, ⑥ 방위산업을 국가 전략산업으로 육성 등을 설정하였다.⁶⁾

이러한 윤석열 정부와 국방부의 목표, 전략 등은 최근 안보의 포괄화, 비전통적 안보의 이슈화, 북한 위협 증가에 따른 대응을 구체적으로 제시한 것이라고 볼 수 있다. 하지만 군사전략의 기본적 출발점이라고 할 수 있는 정치적 환경, 적과 작전환경 요소에 대한 분석이 평가절하되어 있고, 인구절벽, 병력감소, 복무기간 단축 등 인적요소의 부실화가 우려되는 가운데 지나치게 과학기술군을 목표로 설정함으로써 비현실적 구호로 그칠 가능성이 우려된다.

따라서 본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 한국의 군사전략과 국방정책 방향이 정치적 환경, 적, 작전환경 요소 등을 모두 고려한 총합적 접근이 되어야 한다고 주장하고 이를 토대로 한 군사전략과 국방정책 방향을 제시하고자 한다.

본 연구의 목적은 우리나라가 처한 안보상황과 여건을 고려한 최적의 군사전략과 이를 가능케 하는 국방정책을 어떤 방향으로 추진할 것인가를 살펴보는 것이다. 군사전략은 국가목표 또는 국방(군사)목표를 달성하기 위한 것으로 목표, 개념, 수단을 그 요소로 하고 있다.⁷⁾ 또한 국방정책은 군사전략이 구현가능하도록 정책적 자원을 확보하는 수단이라고 할 수 있다. 최근 우크라이나-러시아 전쟁이 1년 이상 지속되면서 국제사회에 대한 파장이 적지 않고, 코로나19 등 비전통적 안보이슈의 등장으로 군사전략과 국방정책이 단순히 군사적 수준에서만 탐색되어서는 안되는 상황에 이르렀다. 현재의 상황은 가히 ‘포괄적 신냉전기’라고 부를 수 있으며, 국제사회의 양극적 대립과 포괄적 안보이슈가 개별 국가에 지배적 영향력을 행사하고 있다. 이러한 상황에서 우리나라의 군사전략과 국방정책 방향을 정리해보는 것은 매우 의미있고 중요한 작업이라고 할 수 있다.

5) Ibid., pp. 40-42.

6) Ibid., pp. 42-43.

7) Arthur Fl Lykke, “Defining Military Strategy,” *Military Review*(Jan-Feb, 1997), pp. 183-186.

나. 연구방법 및 범위

이 연구의 방법론적 관점은 경험적 사회과학(empirical social science)의 입장에 기초하고 있다. 김웅진과 김지희에 의하면, 경험과학적 입장에 따른 사회과학연구의 특징은 첫째, 사회현상이 규칙적이며 반복적인 질서에 따라 움직인다는 존재론적 가정에 기초하고 있으며, 둘째 이와 같은 연구들은 인과형 가설의 경험적 검증이라는 분석절차를 통해 법칙화(통칙화)를 지향한다는 점이며, 셋째 도출된 통칙의 용도를 사회현상의 서술과 설명 그리고 예측에 두고 있다는 것으로 요약된다.⁸⁾

이 논문의 관점은 이러한 경험적 사회과학의 입장에 동의하며, 이 논문이 제시하는 가설 역시 국가의 군사전략은 국가 내외적 요소에 의해 인과적 규칙성을 갖고 변화한다는 가정에 입각하고 있다. 과학적 통칙을 도출하기 위한 기초적 연구방법으로 레이프하트(Arend Lijphart)는 실험방법(experimental method), 통계분석방법(statistical method), 그리고 비교분석방법의 타당성을 주장한다. 이 가운데 실험방법이 과학적 설명에 있어 가장 좋은 방법이나, 이는 통제작업의 어려움, 그리고 여러 가지의 윤리적 장애요인 때문에 사회과학연구에는 적용되기 어려운 면이 있다. 따라서 레이프하트는 통계분석방법과 비교분석방법이 과학적 연구에서 주로 사용되며, 이 두 가지는 본질적으로 같은 방법이며 단지 분석사례의 수가 많고 적음에 따라 선택적으로 사용될 뿐이라고 주장한다. 이 연구는 한국의 바람직한 군사전략이 무엇인지 분석하는 것을 목표로 한다. 따라서 다른 국가의 군사전략과의 비교분석을 성급하게 시도하기보다는 한국의 군사전략에 있어서 고려되어야 할 주요 변수를 뽑아내고 군사전략과 국방정책의 발전방향에 대한 대안을 제시하기로 한다.

이러한 관점에 기초하여 이 논문에서는 문헌자료에 대한 질적분석(qualitative method)방법을 통한 내용분석을 시도할 것이다. 군사전략이 무엇이고 이를 이루는 구성요소는 무엇인지 살펴보고, 한국군에서 어떻게 적용되었는가를 살펴볼 것이다. 특히 군사전략이 국가목표와 국방목표 달성을 연결하는 핵심 요소라는 점을 감안할 때 군사전략이 정치적 환경 속에서 달성가능한 목표를 제시하여야 하며, 군사적으로 이를 달성하기 위한 개념과 수단을 구체화시킬 수 있어야 함을 검토할 것이다.

이러한 정치적 환경요소로는 국가차원에서 추구되는 목표, 전시작전통제권(이하 전작권) 전환, 그리고 국방개혁 추진 등이 고려될 수 있다. 정치적 목표는 군이 전쟁목표를

8) 김웅진, 김지희, 『비교사회 연구방법론: 비교정치, 비교행정, 지역연구의 전략』(서울: 한울, 2000).

설정하는데 결정적인 준거점이 되기 때문에 이것이 무엇이고 어떻게 추진되어야 하는지가 반드시 검토되어야 한다.

전작권 전환 역시 군사전략 수립에 영향을 미치는 중요한 요소라고 할 수 있다. 남북한 간 전면전이 발생할 경우 현재는 연합사령관이 작전통제권을 행사하고 그에 따라 군사전략이 설정되어 있지만 전작권이 전환될 경우 한국군 합참의장이 전작권을 행사하고 이에 대한 군사전략을 한국군이 수립해야 하기 때문이다. 또한 전면전이 아닌 국지적 범위에서 전쟁이 발생할 경우도 고려해야 할 것이다. 이럴 경우 누가 작전통제를 해야 하고 어떤 군사전략을 수립하여 대비해야 할 것인가에 대해 고민해야 하기 때문이다. 북한의 군사적 능력과 작전지속능력을 고려할 때 북한이 6.25전쟁 때처럼 전국적 범위에서 전면전을 도발할 가능성보다는 국지적 범위에서 제한적으로 전쟁을 일으킬 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

국방개혁 추진 역시 군사전략 수립 시 고려되어야 할 중요한 변수라고 할 수 있다. 인구절벽에 따른 병력가용 자원의 감소로 국방개혁 추진은 불가피한 것이라고 할 수 있다. 우리 군은 병력감소를 전제로 부대개편과 재배치, 과학기술군으로의 변화를 추진하고 있다. 그러나 이러한 국방개혁 추진이 현재의 국가목표와 국방목표인 통일여건조성에 얼마나 기여할 수 있을지는 의문이다. 북한의 120여만 명의 병력을 50만 명의 병력으로 공격을 저지하고, 격퇴하여 공세전환할 수 있을 것인지에 대한 검증이 필요한 것이다. 전사적으로 보았을 때 아무리 현대식 무기를 갖추고 있더라도 병력의 열세를 극복하지 못한 사례가 많기 때문이다. 6.25전쟁 시 중공군의 인해전술에 막혀 불가피하게 통일 목전에서 철수했던 사실은 과학기술의 시대에도 병력의 중요성을 입증하기 때문이다.

두 번째 북한의 위협을 고려한 군사전략 수립이 필요하다. 군사전략 수립에서 적의 위협에 대한 분석은 너무나 당연하다. 그럼에도 불구하고 북한의 위협에 대해서는 체계적인 분석이 이뤄지고 있지 못한 실정이다. 북한의 위협은 재래식 군사력과 핵무기, 화생무기, 미사일 등 대량살상무기의 위협을 고려해야 한다. 특히 재래식 군사력이라하더라도 핵과 같은 비재래식 군사력과 연계된 비대칭 전력의 위협이 군사전략 수립 과정에서 반영되어야 한다. 북한은 2015년 핵무기(SLBM)의 잠수함 발사 시험(북극성 1형)에 성공했다고 밝힌 바 있고 2019년에도 개량된 SLBM인 북극성 3형을 시험발사 한 바 있다. 따라서 이러한 비대칭 전력의 위협을 고려한 군사전략이

필요한 것이다.⁹⁾ 북한의 핵위협은 더욱 심각하다. 북한은 이미 수십 개의 핵무기를 보유한 것으로 알려지고 있으며, 소형화, 다종화도 상당한 수준에 이른 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾金正은은 이미 핵무기의 적극적 사용을 공언한 바 있기 때문에 북한의 핵위협은 더욱 심각하다고 할 수 있다. 물론 북한 핵무기의 사용가능성을 초전에 사용할 것인지, 아니면 정권몰락 직전에 사용할 것인지에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 중요한 것은 이러한 위협을 정치적 수준에서도 고려되고 있는 것인지, 또 군사전략에는 어떻게 반영되어야 하는지에 대해 보다 체계적인 분석과 접근이 이뤄져야 한다는 것이다.

마지막으로 작전환경에 대해 검토할 것이다. 작전환경은 군사전략 수립에 있어서 가장 기본적으로 분석되어야 할 사항이기도 하지만, 과연 군에서 얼마나 정확하게 이에 대해 고려하고 있는지는 의문이다. 먼저 지형적 측면에서 한국은 대략 70%가 산악지형으로 분류되고, 북한지역은 80%가 산악지형으로 분류된다.¹¹⁾ 한국의 경우 주요 산맥들이 북에서 남으로 분포되면서 동시에 동에서 서로 발달되어 있어 기동이 제한되는 특성을 보인다. 또 북한 지역의 경우 한국보다 산악지형이 발달되어 있고 북에서 남으로 또 동에서 서로 발달되어 있어 한국지형과 유사하지만, 높은 고도와 급경사로 훨씬 기동에 제약을 받는다. 또 도시화가 이뤄지면서 중소도시는 감소하는 반면 대도시가 확대되고 있는 현상이 나타나고 있다. 이는 방어에 유리하게 작용하면서 공격에는 장애물로 작용할 것이다. 그러나 북한의 경우 이러한 도시화가 평양, 개성 등 일부 지역을 제외하고 크게 두드러지지 않고 있다. 도시지역작전은 공자의 입장에서 전투력을 흡수하는 스펀지 같은 역할을 하기 때문에 고대 공성전투를 수행하는 것과 마찬가지로 매우 어려운 작전이라고 할 수 있다. 이는 한국군이 반격작전을 할 경우 평양 등과 같은 도시지역에 대해 어떻게 처리할 것인가를 고민하게 한다.

땅굴 역시 지형의 중요한 고려요소라고 할 수 있다. 현재까지 북한의 남침용 땅굴은 4개가 발견되었지만, 전문가들은 추가적인 땅굴 존재 가능성을 언급하고 있다. 또 평양지

9) 임철균, “북한의 비대칭전략에 대한 대응 방안,” 『군사연구』, 제141집(2016), pp. 357-359.

10) 국방부(2023).

11) 국토지리정보원에 의하면 한반도의 평균 고도는 약 448m로 동아시아 전체 평균인 910m에 비하면 현저히 낮지만, 평균 경사도는 5.7도로 동아시아 평균인 3.9도를 상회한다. 따라서 한반도의 산악지형은 대부분 급경사를 이룬다고 할 수 있다. 국토교통부 국토지리정보원, 『대한민국 지도집Ⅱ 2020』(수원: 국토교통부 국토지리정보원, 2020), p. 14.

역의 경우 김정은의 군사지휘시설이 지하 350m에 설치된 것으로 알려져 있다. 이러한 사실은 도시지역작전과 함께 반격작전 시 중요한 고려요소가 될 것이다. 실제로 미국은 이와 같은 적대 국가들의 지하작전을 중대한 위협으로 보고 이에 대한 교리를 발간하여 훈련하고 있다.¹²⁾

한반도의 기상도 고려되어야 할 중요한 작전환경 요소다. 기상청의 통계에 의하면 연중 강우, 강설, 태풍 등 악기상 날씨가 무려 1/3이라고 한다.¹³⁾ 또한 연중 최고기온과 최저기온이 40도를 넘고, 일교차도 계절에 따라 큰 폭으로 발생하고 있다. 한국 지역은 혹서, 북한 지역에서는 혹한의 조건이 군사작전에 중대한 영향을 줄 것이다. 아울러 이와 같은 악기상 조건은 지상군이 해공군 등과의 합동작전에 많은 영향을 줄 것이다. 국방혁신 4.0에서 추진하고 있는 드론, 유무인 혼합체계 역시 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 특히 반격작전 시 신장된 보급로와 이와 같은 기상조건이 겹쳐질 경우 작전지속능력은 크게 타격을 받을 수밖에 없을 것이다.

이와 같은 제반 환경적 요소와 적에 대한 요소가 군사작전 수립과 발전에 있어 필수적으로 반영되어야 하고, 본 연구는 이러한 변수들을 중심으로 군사전략 발전방향을 제시하고자 한다.

이 논문이 상정하는 사례연구의 시간적 범위는 1948년 창군 이후 현재까지로 상정한 다. 공간적으로는 남북한을 포함한 한반도로 한정한다.

이 논문은 5개의 장으로 구성된다. 2장에서는 선행연구를 검토하고 대안적 분석틀을 제시한다. 3장에서는 한국의 안보환경과 미래전 양상을 살펴볼 것이다. 앞서 언급한 환경적 요소와 북한 위협을 고려했을 때 한반도에서의 미래전 양상을 추정할 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 군사전략의 발전방향을 제시할 수 있을 것이다. 4장에서는 본 연구의 핵심적 부분인 한국의 군사전략과 국방정책 발전 방향을 제시할 것이다. 5장에서는 연구를 요약하고, 결론을 제시할 것이다.

12) U.S. Army, *ATP 3-21.51. Subterranean Operations*(Washington, D.C.: U.S. Army, 2019).

13) 기상청 홈페이지 기후통계분석, <https://data.kma.go.kr/stcs/grnd/grndRnDay.do?pgmNo=156> (검색일: 2023년 6월 20일); 기상청, 『항공기상연보 2022』(서울: 기상청, 2022), p. 5; 지효근, “한반도 미래전쟁에 대한 연구: 정치적 환경과 전장환경의 중요성,” 『군사연구』, 제141집(2016), pp. 303-333.

제2장 이론적 논의와 대안적 분석틀

가. 주요 개념 정의

여기에서는 전략, 군사전략, 정책, 국방정책, 안보환경, 미래전의 개념을 정의함으로써 본 연구에서 지향하는 군사전략과 국방정책의 개념을 구체화할 것이다.

먼저 전략이다. 전략(strategy)의 어원은 고대 그리스에서 유래하였다. 고대 그리스 군사령관(strategos)이 발휘한 지휘술(generalship)이 전략의 어원이 되었다.¹⁴⁾ 다른 말로 표현하여, 고대 그리스 장군이 지니고, 보여 준 전투지휘술(strategia)이 전략(strategy)의 어원이 되었다는 것이다. 온창일은 전략에 대해 전략수행 주체가 설정한 목표를 달성하기 위하여 군사력을 포함한 정치, 경제 및 다른 부문의 역량을 개발, 보유, 운용하는 기술과 과학으로 정의하였다.¹⁵⁾

군사전략의 정의에 대해서는 연구하는 학자의 수만큼 다양한 정의가 내려지고 있다. 그럼에도 군과 대표적인 학자들의 정의를 살펴보면 대등소이다. 군사연구실장을 역임한 차기준 장군은 군사전략을 국가정책목표를 달성하기 위해 군사력을 운용하는 과학과 기술로 정의하였다.¹⁶⁾ 리텔 하트는 정책목적을 이행하기 위해 군사적 수단을 배분하고 운용하는 술로 정의하였다. 마이클 하워드는 주어진 정치적 목적을 달성하기 위해 군사력을 운용하고 사용하는 것에 관한 것으로 정의하였다.¹⁷⁾ 온창일은 군사부문에 부여된 목표를 달성하기 위해 요소별 군사력을 개발, 유지, 운용하는 술과 과학으로 정의하였다.¹⁸⁾ 박창희는 군사력 운용에 관한 방법으로 비교적 단순하게 정의하였다.¹⁹⁾

군사전략은 대전략, 즉 국가전략으로부터 유래되며, 통합된 대전략의 한 부분이다. 차기준에 의하면 군사전략의 성공은 목적과 수단의 균형에 달려있다. 다시 말해 갖고 있는 능력(수단)에 맞는 목적이 설정되어야 한다는 것이다.

14) 온창일, 『전략론』(파주: 집문당, 2005), pp. 13-14.

15) Ibid., p. 46.

16) 차기준, 『전쟁지도와 군사작전』(대전: 육군교육사령부, 1998), p. 7.

17) 이들의 정의에 대해서는 박창희, “한국의 신군사전략 개념: 전쟁수행 중심의 실전기반 억제,” 『국가전략』, 제17권 3호(2011), pp. 43-44를 참고바람.

18) 온창일(2005), p. 46.

19) 박창희(2011), p. 46.

대전략은 국가전략을 의미하는 것으로 정부의 목표 / 국가목표를 달성하기 위한 정책(전략)을 의미한다. 따라서 군사전략은 대전략의 군사적 분야에 해당하며 대전략에 조화되어야 한다.²⁰⁾ 현대의 전쟁은 국가 총력전이다. 전쟁은 정치, 경제, 외교, 군사 등 제분야에 걸쳐 수행되기 때문에 전략도 총체적인 것이 되어야 한다. 때문에 군사전략이 목표, 개념, 수단을 포함하는 개념으로 군사분야에만 한정되지 않고, 국가의 제분야와 협업할 수 있도록 해야 한다. 예컨대 정신전력 부분에서 학교교육, 비상대비업무담당자 등을 통한 직장인 교육 등이 포함되어야 한다. 이러한 부분은 군사전략을 구현할 수 있는 정책분야로도 포함될 수 있다.

여기서 전쟁목적과 군사전략 목표의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 전쟁목적은 대전략의 목적, 즉 정치가 제시하는 정치목적을 의미한다. 군사전략 목표는 군사지도자가 전쟁 목적을 달성하기 위하여 지향하는 군사목적을 지칭하며, 이 두 목적은 개별적이기는 하나 분리시킬 수 없다. 군사전략 목표는 정치목적에 합치해야 하며 정치목적의 결정에 간여해서는 안된다. 이는 정치가 전쟁 전체를 규정한다는 대전제에서 당연한 것이며, 이 점에서 정치목적은 정당해야 한다.²¹⁾

군사전략은 전쟁활동의 중핵을 이루는 작전을 정치목적에 연결하는 유대로서 작용하며, 작전행동을 주관하는 역할을 한다.²²⁾ 클라우제비츠 역시 전략을 수 개의 전투를 전쟁목적 달성의 수단으로서 사용하는 방법으로 정의하였는 바 차기준의 주장과 같은 맥락에 있다고 할 수 있다.²³⁾ 전쟁 목적을 결정하는 것은 정치이기 때문에 군사전략은 전쟁과 정치의 중간에 위치하여 양자를 연결하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

둘째, 정책과 국방정책이다. 정책은 일반적으로 바람직한 사회상태나 목적가치의 실현 또는 사회문제의 해결을 위한 수단으로 정의된다.²⁴⁾ 이런 점에서 정책은 어떠한 목적을 달성하기 위한 수단, 방법적 측면이 강하다. 국가정책은 특정한 국가목표를 달성하기 위한 수단 또는 방법이라고 할 수 있다. 같은 맥락에서 국방정책은 국방목표를 달성하기 위한 수단 또는 방법이라고 할 수 있다. 우리나라에서 국방정책은 통상 국방부 수준에서 결정되고 추진되는 정책을 말하고, 군사정책은 국방정책의 일부로서 군사력의 유지, 조

20) 차기준(1998), p. 10.

21) 이 부분에 대해서는 차기준(1998), pp. 48-55를 참고하기 바람.

22) 차기준(1998), pp. 61-62.

23) 카를 폰 클라우제비츠 저, 류제승 역, 『전쟁론』(서울: 책세상, 2008), pp. 55, 110, 151.

24) 사공영호, “정책이란 무엇인가? 정책의 수단적 가치에 대한 반성,” 『한국정책학회보』, 제17권 4호 (2008), p. 7.

성 및 운용에 관한 정부의 제반 활동 또는 지침으로 합참 및 각 군에서 결정되고 추진되는 정책을 의미한다.²⁵⁾

여기서 전략과 정책, 그리고 군사전략과 국방정책의 관계성을 고려할 필요가 있다. 정책과 전략의 관계를 보면 첫째, 목표와 정책 및 전략이 상하관계에 있기는 하나 완전히 수직관계로 종속된 것은 아니다. 정책이 목표달성을 위한 행동원칙이고 전략이 정책의 구현을 위한 기술이라는 표현이 이들 3자간 위계적인 상하관계를 이루는 것이라고 보기는 어렵다. 군사전략은 대전략과 직속관계에 있으며, 기본안보정책이나 국방정책과는 간접적인 상하관계에 있다고 볼 수 있다.²⁶⁾ 둘째, 정책과 전략을 국방의 기능과 연계해서 해석하면 정책은 주로 군정사항이고 전략은 전투와 관련된 군령사항이라 할 수 있다. 군정사항에는 군사조직의 유지 및 건설, 군사력의 발동 등이 포함된다. 반면 군령사항에는 군대의 용병과 작전수준에서의 운용에 관한 사항이 포함된다. 따라서 일반적으로 정책이 전략보다 상위의 개념이기는 해도 엄격히 적용되는 것이 아니고, 특히 국방과 군사라는 용어가 혼재되어 사용되는 현실에서 군사전략과 국방정책의 상하관계를 규정하기는 어렵다고 할 수 있다. 예컨대 일반적으로 국방정책의 틀 속에서 국가목표와 국방목표를 달성하기 위해 군사전략이 수립되고, 또 군사전략을 구현하기 위한 군사정책이 필요한 바 이 두 용어의 상하관계보다는 상황적으로 판단하는 것이 타당하다. 우리나라에서 국방정책과 군사정책이 혼용되어 사용하는 경우가 많기 때문에 전략과 정책의 관계설정이 더욱 혼란스러운 것도 사실이다. 따라서 본 연구에서는 정책과 전략을 상하관계로 종속된 것으로 간주하지 않는다. 다만 국방정책이 국방부(정부)의 행동지침으로 볼 때, 군사전략은 군사분야에서 이를 달성하기 위한 계획으로 보고 국방정책이 군사전략에 지침을 준다고 가정한다.

셋째 안보환경이다. 안보환경은 국가의 안전보장을 둘러싼 자연 및 사회적 조건이나 상황이라고 할 수 있다.²⁷⁾ 여기서 주목해야 할 것은 안보환경은 자연적 요소만 고려하지 않는다는 것이다. 다시 말해 사회적 조건이나 상황이 중요한데, 여기에는 국내적 요소와 국제적 요소가 포함된다. 국내적 요소에는 정부의 성격과 정책방향, 국민의 요구와 기대 등이 포함되며, 국제적 요소에는 지정학적으로 우리나라의 국가이익에 영향을 주는 국가

25) 윤현근, “국방정책의 개념과 결정과정,” 차영구·황병무 편저, 『국방정책의 이론과 실제』(서울: 오름, 2002), p. 32.

26) 윤현근(2002), pp. 32-33.

27) 강경일·차두현, “미래 안보환경을 고려한 육군 부대개편 추진방안,” 『아산리포트』(2022년 7월), p. 15.

들이 포함되며, 구체적으로 미국, 일본, 중국, 러시아, 북한 등이 포함된다. 국방정책과 군사전략은 바로 이러한 안보환경 속에서 국가 및 국방목표를 달성하기 위한 것이기 때문에 이들에 대한 고려는 매우 중요하다. 특히 북한과 같이 공세적인 군사전략을 취하고 있는 국가와 대치하고 있는 상황에서 우리나라의 국방정책과 군사전략은 이들에 민감하게 대응할 수밖에 없다.

마지막으로 미래전이다. 미래전은 ‘전쟁의 미래’와 ‘미래의 전쟁’으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 이근옥은 미국의 이라크전 분석을 통해 이들의 차이점을 구분하고, 정치적 환경에 따라 전쟁의 양상이 달라진다고 주장하였다.²⁸⁾ ‘전쟁의 미래’는 군사기술에 의해 나타나는 전쟁의 모습이다. 새로운 무기체계의 개발과 이를 사용할 새로운 군사조직을 만드는 것과 연관된다. 즉 전쟁의 미래에서 중요한 것은 ‘무엇을 가지고, 어떻게 싸울 것인가’ 하는 것이다. 그렇기 때문에 전쟁의 미래를 위해서는 군사력 증강과 새로운 군사력이 중요한 이슈가 된다. 이것은 ‘군사혁신’(military innovation)의 형태로 구현되는 경우가 많은데, 미국은 이 분야에서 독보적이었다. 이를 통해 미국은 2003년 이라크전 초반 압도적인 승리를 거둘 수 있었다. 그러나 정치적 환경의 변화를 고려하지 않기 때문에 이라크전 초반 압도적인 우세에도 불구하고 이라크 저항군에 고전하면서 결국 2011년 철수하였다.²⁹⁾

‘미래의 전쟁’은 정치적 환경 변화에 따른 전쟁의 양상이다.³⁰⁾ 클라우제비츠의 주장처럼 전쟁은 정치의 연속선상에서 정치적 목표를 달성하기 위한 수단이다. 따라서 미래의 전쟁 양상을 예측할 때 정치적 변화, 특히 국제체제에서 힘의 배분 구조 변화를 파악해야 한다. 왈츠에 의하면 힘의 배분 구조에서 변화가 발생하면, 개별 국가는 내적균형과 외적균형 노력을 통해 균형을 유지한다고 주장하였다.³¹⁾ 이와 같이 개별국가의 균형 행위는 자신보다 강한 국가를 위협으로 보기 때문이다. 즉 무정부상태인 국제체제에서 힘의 균형이 깨질 때 국가는 균형을 깨뜨린 상대방을 위협으로 인식한다는 것이다. 따라

28) 이근옥, “미래의 전쟁과 전쟁의 미래: 이라크 전쟁에서 나타난 군사혁신의 두 가지 측면,” 『신아세아』, 17권 1호(2010), pp. 139-140.

29) ‘최첨단 무기체계 증후군’은 정치적 환경 변화와 이를 통해 드러나는 싸워야 할 적에 대한 고려 없이 맹목적으로 최첨단 무기를 선호하여 양적, 질적 우위를 달성하려고 하는 것을 의미한다.

30) 이근옥, “육군 역할의 중요성에 대한 국민공감대 확산 방안: 미래와 전쟁, 그리고 정치적 분석의 중요성,” 2014년 육군정책연구과제(2014), p. 31.

31) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*(Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979, pp. 118-168.

서 미래의 전쟁은 ‘누구를 위협으로 인식하고 왜 싸우는가’를 규정하는 것이라고 할 수 있다. 전쟁은 정치적 목표를 달성하는 수단이기 때문에 미래의 전쟁은 ‘왜 싸우는가’를 규정한다. 1990년 걸프전 당시 미국은 쿠웨이트를 점령한 이라크군을 축출한다는 명확한 정치적 목적을 갖고 전쟁을 시작했고, 결과적으로 전쟁에서 승리했다. 그러나 2003년 이라크전에서는 이같은 정치적 목적이 불분명했다. 전쟁의 목적이 대량살상무기 제거인지, 후세인 제거인지 또는 이라크를 점령하는 것인지 불분명했다. 따라서 이라크 침공시 나타날 전쟁의 양상을 판단하지 못했고, 결국 실패했다.

한국의 군사전략은 바로 이런 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 과학기술의 발전에만 집중한 나머지 정작 중요한 ‘누구와’ 그리고 ‘왜’ 싸워야 하는가 하는 미래의 전쟁을 간과해서는 안되기 때문이다.

나. 선행연구 검토

군사전략에 대한 연구는 군과 관련된 학자, 또는 군을 중심으로 많은 연구가 이루어져 왔다. 기본적으로 군사전략의 이론적 측면에서 접근한 연구보다는 현실적 차원에서 북한의 위협에 대응하는 한국의 군사전략이 어떤 방향으로 접근되어야 하는가에 초점이 맞추어져 왔다. 이러한 현상은 북한의 핵위협이 고조되면서 더욱 심화되었다.

먼저, 이론적 측면에서 접근한 연구로는 대표적으로 박창희의 연구가 있다.³²⁾ 박창희는 전쟁과 연계되어 군사전략의 개념과 기원, 발전과정을 설명하고 있다. 특히 전략의 체계, 유형을 구체적으로 설명하면서 전략의 과학적 속성과 함께 현장 지휘관의 운용술(art)의 중요성을 강조한다. 박창희의 연구는 군사적으로 매우 유용한 설명을 하고 있지만, 군사전략이 필연적으로 정치적 목적을 달성하기 위해 군사력을 운용하는 것이란 측면에서 군사전략의 교량적 역할을 간과하고 있다. 다시 말해 군사전략은 정치적 차원과 군사적 차원을 연결하는 교량이 되어야 한다는 것이다. 정치적 차원에서만 고려되고 부여된 목표를 달성하기 위한 수단으로서의 군사전략은 ‘수동적’인 것으로 군사전략의 실현가능성을 약화시킨다. 군사적 차원에서 정치적 목적의 설정은 군사적으로 실현 가능

32) 박창희, 『군사전략론』(서울: 플래닛미디어, 2018).

한 목표를 제시해야 하기 때문이다. 이것을 고려하지 않은 정치적 목적이 선정된다면 군사전략은 애초부터 실현할 수 없는 것이 되거나 정치적 목적을 달성할 수 있는 수준까지 군사력을 양성하는 기간이 필요하기 때문이다.

군에서 시도된 연구로는 차기준의 연구가 대표적이라고 할 수 있다.³³⁾ 차기준은 군사전략을 “국가정책목표를 달성하기 위하여 군사력을 운용하는 과학과 기술”로 정의하였다. 또 군사전략은 대전략(국가전략)으로부터 유래되며, 통합된 대전략의 한 부분이라고 보고 군사전략의 성공이 목적과 수단의 균형에 있다고 주장함으로써 정치와 군사의 교량적 역할로서 군사전략의 역할을 주장하였다.³⁴⁾

그는 또 군사전략이 대전략의 한 부분으로 대전략에 조화되어야 한다는 군사전략의 ‘종속성’을 주장하였다.³⁵⁾ 대전략은 국가전략을 의미하는 것으로 정부의 목표, 즉 국가목표를 달성하기 위한 정책과 전략을 의미하고 군사전략은 대전략의 군사적 분야에 해당하며 대전략에 조화되어야 함을 강조하였다.

또한 군사전략의 포괄성을 주장하였다. 현대의 전쟁은 국가 총력전이고, 전쟁은 정치, 경제, 외교, 군사 등 제분야에 걸쳐 수행되기 때문에 전략도 총체적인 것이 되어야 한다고 본 것이다.³⁶⁾ 이는 지극히 당연한 논리이며, 군사전략이 목표, 개념, 수단을 포함하는 개념으로 군사분야에만 한정되지 않고 국가의 제분야와 협업할 수 있도록 해야 함을 의미하는 것이다. 예컨대 정신전력 부분의 강화를 위해 학교교육을 통한 학생교육, 비상대비업무담당자 등을 통한 직장인 교육 등이 포함될 수 있고 이 부분은 군사전략을 구현할 수 있는 정책분야로 포함될 수 있다.

국방연구원의 김정익 역시 군사전략의 이론적 측면에서 연구를 시도하였다.³⁷⁾ 김정익은 군사전략을 국가목표를 달성하기 위해 군사력을 어떻게 운용할 것인가에 관한 것으로 정의하였다. 세부적으로 국가목표를 달성하기 위해 전시에 군사력을 운용하고 평시에 이를 위한 군사력을 건설하는데 근간이 되는 것이라고 하였다. 작전계획(이하 작제)은

33) 차기준(1998).

34) Ibid., p. 7.

35) Ibid., p. 10.

36) Ibid., p. 33.

37) 김정익, “군사전략 3대 요소의 이론과 적용,” 『주간국방논단』, 제1482호(2013).

군사전략이 구체화된 최종적인 산물이라고 보았다.³⁸⁾ 또한 군사전략의 포함요소로 미국의 테일러(Maxwell D. Taylor) 장군이 제시한 ‘목표’, ‘운용개념’, ‘수단’ 등을 동일하게 제시하였으며 이는 한국의 합참에서도 수용되고 있다고 주장하였다. 다른 연구자들과 달리 김정익은 군사전략의 목적과 목표를 구분하고 있다. 그에 의하면 목적은 군사력을 운용하는 측의 의도 및 개념상의 최종상태를 의미하고, 목표는 구체적으로 군사력이 지향해야 할 방향을 지시한 물리적 실체가 되어야 하며 추상적이어서는 안된다고 주장한다.³⁹⁾ 즉 목표는 적의 전쟁수행 의지를 굴복시키기 위해 군사능력 및 자원을 투입해야 할 구체적 지향방향으로서 가용한 군사자원을 최대한 활용하여 정책적으로 설정된 목표 달성에 기여하는 ‘군사적 대상’이라고 정의하고 있다. 여기서 대상은 추상적인 것이 아니라 적 부대 또는 특정한 지형지물 등 구체적인 것을 의미한다고 주장한다. 김정익의 연구는 군사전략의 목적과 목표를 구분해야 함을 주장함으로써 군사전략을 보다 세부적으로 발전시켰다고 할 수 있다. 그러나 박창희의 연구와 마찬가지로 군사전략을 군사적 측면에서만 접근했다는 단점이 있다. 군사전략은 기본적으로 정치적 속성을 가질 수밖에 없다. 그렇기 때문에 정치적 측면을 반드시 고려해야 한다.

이론적 측면에서 군사전략을 접근한 현역 군인의 연구로는 오순근과 공형준의 연구가 있다.⁴⁰⁾ 이들은 다른 학자들과 마찬가지로 군사전략을 목표, 수단, 방법의 구성요소로 이루어졌다고 보고, 타 요소간 관련성에 있어서 목표는 국가안보전략과 국방정책과 관련되어 있고 수단은 전력기획과 전투발전과 관련되어 있다고 본다. 또 방법은 작전계획 및 작전과 연계되어 있다고 주장한다.⁴¹⁾

이들은 또 군사전략의 역할로 용병과 양병의 출발점으로서 방향성을 제시한다고 주장한다. 과거에는 군사전략이 용병 위주였지만, 현재는 양병에 더 많은 비중을 두는 경향이 있다고 주장하였다.⁴²⁾ 또 군사전략의 기능으로 현재를 중심으로 군사력 운용(how to fight)에 대한 지침을 제공하고, 미래를 조망하며 군사력 건설(how to prepare)에 대한 지침을 제공한다고 주장한다. 아울러 이들은 한국군 군사전략의 문제점을 지적하기도

38) Ibid., p. 1.

39) Ibid., p. 3.

40) 오순근·공형준, “한국군 군사전략의 역할과 전략구상에 대한 담론,” 『국방정책연구』, 제34권 4호 (2018), pp. 7-31.

41) Ibid., p. 12.

42) Ibid., pp. 11-12.

하였다. 즉 군사전략은 전력기획과 작전계획의 출발이자 방향을 제시하는 역할을 해야 함에도 불구하고 실제적으로는 수단적인 측면에서는 ‘전력기획’이, 그리고 방법적인 측면에서는 ‘작전계획’이 훨씬 더 탄탄하게 발전해 왔다고 지적한다. 다시 말해 한국군에서 군사전략이 있으나 없으나 수단과 방법은 독자적으로 생존할 수 있다는 것이다. 이는 한국군의 군사전략이 독자적인 작전계획 수립으로 이어지지 않고, 한미연합작계에 의존하는 바 크기 때문이다.

오순근과 공형준의 연구는 합동전략기획체계(Joint Strategy Planning System)의 측면에서 전략을 다루는 실무자 입장에서 군사전략의 기능과 역할을 당위적 차원에서 분석하고 이에 바탕을 두었을 때 한국군의 군사전략이 갖는 문제점을 타당하게 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들의 연구는 군사전략이 갖는 교량적 역할, 즉 정치와 군사의 연결 측면에서는 다소 부족한 점이 있다.

외국의 경우 군사전략에 다양한 연구가 진행되었지만, 대표적으로 라이케(Arthur F. Lykke)의 연구를 들 수 있다.⁴³⁾ 라이케는 미 육군대학 교수로 재직하면서 군사전략에 대한 선구적 연구들을 수행하였다. 그는 테일러 장군의 군사전략 구성요소를 도입하여 정의하고 이들 요소간의 균형을 중시하였다. 즉 군사전략은 목표, 개념, 수단으로 구성되어 있는데, 이들 요소들이 불균형을 이룰 경우 국가안보가 위태로워질 수 있다고 지적하였다.

라이케의 연구는 앞선 국내 연구자들과 같은 맥락에서 군사전략의 정의와 구성요소를 제시하였다. 그렇지만 군사전략이 태생적으로 가질 수밖에 없는 정치적 속성에 대해 간과하고 있다는 공통적인 문제점이 나타나고 있다. 군사전략의 구성요소 간 균형도 중요하지만, 국가목표와 이를 군사적 차원에서 달성하기 위한 군사전략간 균형도 중요하기 때문이다. 그러므로 정치적 목표, 즉 국가목표는 더욱 중요해지는 것이다.

지금까지 이론적 측면에서 주요 학자들의 연구를 살펴보았다. 이들 일부 연구를 제외하면 대부분 군사전략에 대한 연구는 북한의 위협에 대비하여 한국군이 어떤 군사전략을 취해야 할 것인가에 대한 연구가 주류를 이루고 있다. 이는 한국의 안보환경이 역동적으

43) Lykke(1997), pp. 183-186; Arthur F. Lykke, "Toward An Understanding of Military Strategy," in Joseph R. Cerami and James F. Holcomb eds., *U.S. Army War College Guide to Strategy*(Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2001), pp. 179-186.

로 변화되어왔기 때문에 이론적 차원보다는 정책적 측면에서 군사전략에 대한 논의가 발전되어왔기 때문이라고 할 수 있다.

먼저 이수형은 군사전략을 부단히 변화하는 안보환경의 성격과 특징 등을 반영하여 군사력 사용방법을 규정하는 독트린적 원칙이라고 정의하였다.⁴⁴⁾ 그리고 이러한 군사전략은 목적과 관련된 군사력의 임무, 역할과 관련된 군사력의 운용, 그리고 장소와 관련된 군사력의 배치 등을 결정한다고 주장하였다. 또 군사전략의 유지, 수정, 변화를 가져오는 요인으로, 첫째 현존하는 위협이나 적성국의 군사능력 및 군사적 의도에 대한 평가, 둘째 중장기적 안목에서 바라본 안보상황에 대한 평가, 마지막으로 현재 전략개념에 대한 평가 등을 제시하였다.⁴⁵⁾ 이러한 관점에서 이수형은 한국의 군사전략이 “한미 연합방위에 기초한 대북 억지전략”으로 보았고, 그렇기 때문에 한국의 독자적 군사전략은 부재한 상태라고 주장하였다.⁴⁶⁾ 이에 대한 대안으로 북한 대비 전력의 절대적 우위라는 전방위적 전력강화보다는 북한의 비대칭 전략과 전력을 억제할 수 있는 방향으로 추진할 것을 제안하였다.⁴⁷⁾

이수형의 이러한 주장은 학자적 관점에서 적절하고 특히 군사전략의 수정 및 변화 요인을 제시한 것은 의미가 있다고 평가할 수 있다. 하지만, 한국의 군사전략이 한미 연합방위체제에 기초했기 때문에 독자적인 군사전략이 존재하지 않는다고 평가한 부분은 다소 아쉬운 부분이다.

박창희는 군사전략에 대한 이론적 측면 뿐만 아니라 정책적 측면에서도 다양한 연구를 수행하였다. 그는 전략의 개념을 목표와 수단을 연결시키는 개념으로 정의하면서, 수단을 운용하는 방법, 즉 양병이 아닌 용병의 문제라고 주장하였다.⁴⁸⁾ 그는 군사전략을 군사력 운용에 관한 방법으로 비교적 단순하게 정의하였는데, 이러한 정의는 논의와 이해 전달을 쉽게 하기 위한 것으로 보여지나, 너무 단순하게 정의했다는 비판을 피하기 어렵다. 즉 군사전략은 통상 군의 최상위 군사지도자 수준에서 이뤄지는 것임에도 불구하고

44) 이수형, “한국 육군의 군사혁신과 미래에 대한 대비,” 이근욱 편, 『미래전쟁과 육군력』(서울: 한울, 2017), p. 85.

45) Ibid.

46) Ibid., p. 85.

47) Ibid., p. 90.

48) 박창희(2011), pp. 43-44.

고 소대나 중대급의 하위 제대에서 사용하는 전술과 구분되지 않기 때문이다.

그는 또 한국의 신군사전략으로 국지도발에 대해서는 응징적 억제로 대응하고, 전면전에는 방어적 공세전략을 취해 적의 공격에 방어를 취하나, 공세로 전환하여 신속결전 추구를 주장한다. 또 북한의 핵위협에 대해 전술핵 공격 시 적극적 핵반격을 하고, 전략핵 공격 시에는 선제타격 및 보복과 같은 선택적 억제를 주장하였다.⁴⁹⁾

박창희는 전통적 억제가 북한의 핵개발로 더 이상 유효성이 없다고 진단하고 ‘실전기반 전략’을 주장하였다. 그러나 과연 핵을 가진 북한과 전쟁이 가능한가 하는 질문을 하지 않을 수 없다. 북한이 핵을 사용한다면 한미 확장억제력에 의한 핵보복 공격이 불가피할 것이다. 핵전쟁이 확산되고 남북한은 결국 공멸할 가능성이 높기 때문이다. 그의 이러한 주장은 북한의 공격으로 전쟁이 발발할 경우 이를 한민족의 통일 기회로 간주하여 보다 적극적인 군사전략의 필요성을 주장한 것이지만, 그에 따라 치러야 할 비용은 너무나 클 것이다.

박창희·홍기호·권태영 등은 북한의 신군사전략을 “핵능력 기반 전략적 포위”로 보고 핵과 미사일을 적극적으로 활용할 것으로 예상하였다.⁵⁰⁾ 이들은 핵사용 관련 북한의 시나리오에 대해, 첫째 실제 사용하지는 않고 공갈협박용으로 활용, 둘째 전술핵만 사용, 셋째 전술핵 사용과 결정적일 때 전략핵 사용, 마지막으로 전술핵과 전략핵의 적극적 사용 등을 제시하였다. 이 가운데 가장 가능성이 높은 것으로 세 번째 시나리오를 주장하였다.⁵¹⁾ 북한이 핵을 사용한다는 가정하에서 한국의 군사전략으로 도발억제를 위해 맞춤형 억제전략을 수립해야 하고, 핵은 핵으로 억제해야 한다는 개념 하에 주한미군의 전술 핵무기의 재배치를 주장하였다. 또 전면전 발발 시 “충격마비의 단기격멸전략”을 주장하였다.

박창희 등의 주장은 순수하게 군사적 측면에서만 볼 때는 합리적인 군사전략이라고 볼 수 있다. 하지만, 그들이 제시한 군사전략은 전쟁이 불가피하고 북한이 전쟁을 일으킬 경우 확실하게 북한을 격멸하여 통일의 기회로 삼아야 한다는 다소 과격한 측면이 있어 실제 적용될 경우 상당한 피해를 피할 수 없을 것이다. 군사전략은 기본적으로 제한적인

49) Ibid., pp. 49-50.

50) 박창희·홍기호·권태영, “북한 핵보유 상황하 한국의 신군사전략 및 작전개념 발전방향,” 한국전략문제연구소(KRIS) 창립기념논문집(2017), pp. 189-237.

51) Ibid., p. 202.

군사자원을 갖고 가장 효율적으로 전쟁의 목적을 달성하기 위한 것이지 어떠한 희생도 치를 수 있다는 것을 전제로 하지는 않기 때문에 이들의 주장은 비현실적이라고 할 수 있다.

류인석은 군인의 입장에서 한국의 군사전략을 연구하고 대안을 제시하였다.⁵²⁾ 그는 한국의 전쟁목표가 궁극적으로 통일을 달성하는 것이었으나 2018년 남북군사합의서 체결 등 한반도 평화체제 논의의 진전에 따라 “최단 시간 내 최소 피해로 조기에 승리를 달성하는 것”으로 변화되었다고 주장한다.⁵³⁾ 북한의 전쟁 유발 가능성에 대해 북한의 현실상 한국에 대한 완전 석권보다는 비대칭 전력을 활용하여 국지적 영토점령을 시도하고 조기에 전쟁을 종결하려고 할 것으로 예상하였다. 또 한미의 반격으로 북한 지역의 일부를 상실할 경우 핵무기 사용 위협 등을 통해 전쟁 이전단계로 회귀를 시도할 것이라고 주장하였다.⁵⁴⁾ 아울러 중국의 개입가능성을 경고하였다.⁵⁵⁾ 이를 토대로 그는 한국군의 군사전략 발전방향으로 통일 달성에 고착된 군사전략 목표에서 탈피하는 것이 필요하다고 주장하면서 전쟁목표의 가변성을 고려한 군사전략 목표 설정을 주장하였다. 즉 북한 전 지역 수복은 막대한 피해를 초래하기 때문에 북한 정권 제거 후 조기 전쟁종결을 통해 점진적 통일여건 조성이라는 전쟁목표를 설정해야 한다고 주장하였다. 또 통일 달성이 어려울 경우, 북한 정권 교체, 핵무기 제거, 특정 지역 점령, 군사력 감축 등 명백한 조건을 최종상태로 설정해야 한다고 주장하였다. 그리고 북한의 핵사용을 대비한 군사전략 발전을 위해 탐지(Detect), 교란(Disrupt), 파괴(Destroy), 방어(Defense) 등 소위 ‘4D 전략’의 발전과 미국의 2018년 핵태세보고서에서 언급된 것처럼 어떤 형태의 핵사용도 정권의 종말을 의미한다는 경고 차원에서 북한 핵사용 관련 레드라인의 설정이 필요하다고 주장하였다.⁵⁶⁾

류인석의 주장은 한국군의 군사전략을 제시하기 보다 군사전략이 지향해야 할 목표를 제시하는데 그치고 있다는 한계를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적 차원에서 군사전략 수립 시 고려요소로 ‘제한적 목표 설정’, ‘북한 핵 대응’, ‘중국 개입 차단’

52) 류인석, “한국군 군사전략의 새로운 구상: 제한전쟁 개념 적용,” 『국방정책연구』, 제37권 1호(2021), pp. 71-103.

53) Ibid., p. 72.

54) Ibid., p. 83.

55) Ibid., pp. 88-89.

56) Ibid., pp. 90-98.

등을 제시한 것은 의미가 있다.

한윤기와 손한별은 한국의 군사전략이 기억에 기반한 전략으로 실제 적용 시 피해가 극심할 것이기 때문에 “화력마비를 통한 정권 교체”를 목표로 하는 ‘초전격전 전략’을 제시하였다.⁵⁷⁾ 그러나 화력마비는 결국 물량 공격을 가정하고, 이는 대량 피해로 이어지며, 북한 정권의 핵무기 사용 유혹을 더욱 부추길 가능성이 있다. 특히 화력마비를 단기간으로 추구할 경우 이러한 유혹은 더욱 강해질 수밖에 없을 것이다. 이들의 연구는 개념적으로만 접근하고 있어 현실성이 떨어지는 면이 있다.

이상택은 북한의 핵무기 사용 가능성에 대해 정권 붕괴 상황 시 최후의 수단으로 사용할 가능성이 있다고 평가하고 이에 대한 대응으로 북한의 핵무기 사용을 불가능하게 만들 수 있는 억제전략이 필요하다고 주장하였다.⁵⁸⁾ 이런 맥락에서 그는 북한이 핵무기 사용 결심 시 이를 사용 전 또는 후에도 무력화시킬 수 있는 방위전략이 필요하다고 주장하였다. 예컨대 북한이 핵무기 사용 조짐이 있을 때 선제타격의 필요성을 주장하고 있는 것이다. 특히 북한의 핵사용 억제를 위해서는 타격수단, 응징보복전력, 의지 등을 북한에 인식시켜야 한다고 주장하였다.⁵⁹⁾ 다만 이것의 실행을 위해서는 한국군 단독으로는 부족하고 동맹의 능력이 필요하다고 언급하였다. 또 한국군의 핵무장에 버금가는 수준의 핵억제수단으로 미국의 전술핵 재배치, 비상 시 핵무장을 할 수 있도록 핵물질 농축·재처리를 포함한 핵무장 선택권 추구, 서독 사례를 준용하여 일본과의 협력으로 핵무장을 하겠다는 압박을 통해 미국의 핵공유 권한 획득, 마지막으로 NPT 탈퇴 후 자체 핵무장 추진 등의 방안을 제시하면서 이 가운데 미국의 전술핵 재배치가 우선적으로 필요하다고 주장하였다.

이상택이 북한의 도발 시 반드시 응징하겠다는 ‘의지’의 중요성을 강조한 것은 억제전략의 성공에 있어서 매우 중요한 것이라고 할 수 있다. 그러나 미국의 전술핵 재배치, 핵무장 선택권 추구, 핵공유 권한 확보, 자체 핵무장 등의 주장은 매우 비현실적이고

57) 한윤기·손한별, “한반도 전략환경의 변화와 한국의 전쟁전략,” 『국가전략』, 제26권 4호(2020), pp. 151-177.

58) 이상택, “북한핵 무기화에 대비한 한국의 군사전략 선택,” 『동북아연구』, 제32권 1호(2017), pp. 47-84.

59) Ibid., p. 70.

실제로 북한의 도발 억제에 크게 기여한다고 보기도 어렵다. 주한 미군의 전술핵이 1950년대부터 배치되어 1991년 9월 철수하기까지 한국에 배치되어 있었음에도 불구하고 이 시기 북한의 도발은 최고조에 달했기 때문이다. 또한 이상택의 주장은 선제공격도 불사한다는 전쟁불가피론적 입장을 취하고 있어 매우 위험하고 수용하기 어려운 면이 있다.

북한 핵무기의 위협과 이에 대한 대응방안에 대해 상당한 연구를 수행한 박휘락은 소위 '선제타격', '예방타격'의 필요성을 주장한다.⁶⁰⁾ 박휘락의 주장은 북한 핵실험 성공 이후 초기단계부터 적극적으로 선제타격 내지는 예방타격의 필요성을 일관되게 주장해 왔다. 어쩌면 북한의 핵무기 개발 수준이 초보적 단계에 있었을 때 전쟁을 각오하고서라도 선제타격 또는 예방타격을 했더라면 상황은 지금과 매우 달라졌을 것이다. 그러나 안보에는 설마가 있을 수 없다는 말처럼 그러한 가정은 공허한 메아리일 뿐이다. 현재 북한의 핵무기 수준이 소형화, 다종화로 발전하고 있는 것을 고려할 때 선제타격과 예방타격의 효과성은 회의적일 수밖에 없다. 현재적 관점에서 전쟁을 전제로 한 대응방안은 최후의 대안일 수는 있어도 현실적으로 수용하기 어려운 주장이다.

이와 같이 군사전략에 대한 기존 연구들은 이론적 측면보다는 북한이라고 하는 현실적 위협속에서 어떻게 대응해야 하는가에 모아져왔다. 민간 및 군인 출신의 학자들을 불문하고 전쟁을 전제로 한 군사전략 수립의 필요성을 제기하고 있는 것은 전쟁의 피해와 국가를 재기불능의 상태에 빠뜨릴 수 있다는 점에서 수용하기 어려운 면이 있다.

군사전략은 정치적 목적을 달성하기 위한 군사적 차원의 방법이기 때문에 가장 효율적으로 달성하는 방안을 강구해야 하는 것이지, 상호공멸의 각오로 접근할 사안이 되어서는 안된다. 이런 점에서 앞에서 살펴본 많은 학자들의 주장이 비현실적이며 심지어 무모하기까지 한 측면이 있어 이에 대한 대안의 제시가 절실한 실정이다. 이러한 전쟁불가피론 일변도의 주장 속에서 류인석의 제한전쟁 필요성 주장은 매우 참신하다고까지 할 수 있다.

60) 박휘락, “북한 핵무기에 대한 예방타격 분석: 이론, 국제법, 그리고 필요성,” 『신아세아』, 21권 4호(2014), pp. 31-56; 박휘락, “북한 핵에 대한 대응방안 모색: 선제행동 검토의 필요성을 중심으로,” 『국방정책연구』, 제27권 2호(2011), pp. 101-131.

군사전략은 국가의 존망까지도 좌우할 수 있는 중대한 문제로 결코 군사적 수준에서만 고려되어서는 안되며, 궁극적으로 정치적 차원인 국가목표 달성이란 측면에서 검토되어야 한다. 이런 점에서 손자의 ‘졸속’(拙速) 개념은 군사전략의 실행 측면에서 좋은 참고가 될 수 있다. 손자는 작전편에서 “전쟁에 있어 그 솜씨가 매끄럽지 못하더라도 빨리 끝내야 함은 들었어도, 솜씨 있게 하면서 오래 끌어야 함은 보지 못했다. 무릇 전쟁을 오래 끌어서 나라에 이로운 것은 없다.”(兵聞拙速 未睹巧之久也 夫兵久而國利者未之有也)⁶¹⁾ 전쟁의 피해가 시간이 지날수록 커지기 때문에 비록 목표한 정치적 목표를 100% 달성하지 못하더라도 만족할 정도의 수준에 이르렀다면 전쟁을 종결해야 한다는 것으로 속전속결의 중요성을 강조한 것이다. 따라서 군사전략은 ‘전쟁불가피론’의 전제에서 출발할 것이 아니라 피해를 최소화하는 방향에서 억제를 우선적으로 하되 전쟁이 발생할 경우 최대한 신속히 국가목표를 달성한 가운데 종결시키는 방향으로 수립되어야 한다.

다. 대안적 분석틀

본 연구에서는 군사전략 발전방향을 제시하기 위해 정치적 환경, 북한 위협, 그리고 작전환경 등 세 가지 변수의 필요성을 주장한다. 군사전략은 누구와 왜, 그리고 어떤 목적을 갖고 싸울 것인가에 대한 접근방식이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 군사전략에 대한 많은 연구들이 군사적 측면에서만 접근함으로써 현실적이기보다는 수사적이고 선전적인 대안 제시에 그치는 경우가 많았다. 예컨대 정치적 목적을 간과한 가운데 북한의 위협만 고려하여 군사전략을 제시하는 것이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이러한 대안제시는 정치적 목적 달성이라는 군사전략의 기본적인 역할도 감당하지 못하는 것이라고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 것처럼 군사전략은 정치와 군사를 연결하는 교량적 역할을 수행한다. 그렇기 때문에 정치적 수준과 군사적 수준에서 모두 검토되어야 한다. 본 연구에서 제시하는 한국의 정치적 환경 고려요소는 첫째 정치적 목적의 합리성이다. 군사전략은 국가가 지향하는 정치적 목적, 즉 국가목표를 실현할 수 있는 것이어야 한다. 또한 정치적 목적

61) 노병천, 『도해손자병법』(서울: 연경문화사, 2001).

현재 또는 미래 구비할 수 있는 군사적 능력을 초과하는 것이 되어서도 안될 것이다. 북한의 도발을 통일의 구실로 삼자는 대부분의 연구들이 이러한 오류를 범하고 있는 것이다. 통일을 목표로 했을 때 이를 충분히 군사적으로 달성할 수 있는 능력을 갖추고 있거나 앞으로 갖추 계획이 있는지에 대한 충분한 검토 없이 무조건 통일을 해야한다는 논리는 상호 공멸의 파멸에 이르게 할 수 있기 때문이다.

둘째 전작권 전환이다. 현재 한국의 전작권은 연합사령관이 행사하도록 되어 있고 국지도발과 같은 북한의 도발에 대해서는 한국군 합참의장이 평시 작전통제권을 갖고 대응하도록 되어 있다. 그렇기 때문에 한국에서는 연합작계의 발전이 군사전략의 발전을 이끌어 온 면이 없지 않다. 바로 몸통이 꼬리를 흔드는 것이 아니라 꼬리가 몸통을 흔드는 상황이 발생하고 있는 것이다. 연합사령관이 전작권을 갖고 연합작계를 만들기 때문에 한국군의 입장에서 군사전략 수립의 필요성과 구체적인 능력의 구비에 대해 관심이 결여될 수밖에 없었고, 이로 인해 양병과 용병의 유기적 연결이 이뤄지지 못했던 것이다. 용병은 연합사가 양병은 한국군이 담당하면서 독립적으로 발전해왔기 때문에 이 둘 간의 부조화가 불가피했던 것이다.

전작권을 연합사령관이 갖고 있는 체제에서 전시 미군의 증원이 연합작계에 계획되어 있지만, 한국군으로 전환이 되었을 경우에도 이와 같은 증원전력이 계속 유지될 것인지 의문이다.

또 한 가지 고려해야 할 점은 한국의 국가목표인 '통일여건 조성'에 대해 전작권을 연합사령관이 계속 행사하게 될 경우, 과연 미국이 한국의 통일여건 조성에 대해 어느 정도 동의하고 이를 달성하려고 할 것인지에 대해 고려해야 한다. 6.25전쟁 당시에도 미국은 3차 대전으로 확대 가능성을 우려하여 38선을 넘는 문제에 대해 주저한 바 있다. 다시 말해 미국이 갖고 있는 한반도에서의 국가목표와 한국의 국가목표가 일치하지 않을 경우 어떻게 할 것인가 하는 것이다. 만약 미국이 한국이 설정한 통일여건 조성이란 국가목표에 동의하지 않고 한반도 지역안정을 미국의 국가목표로 설정하여 연합군의 북진을 승인하지 않는다면 한국의 군사전략은 달성하지 못할 수사에 그칠 것이기 때문이다.

마지막으로 고려해야 할 정치적 환경 요소는 바로 현재 추진되고 있는 '국방개혁'이다. 윤석열 정부 들어 국방부는 기존의 '국방개혁 2.0'을 '국방혁신 4.0'으로 전환하여 과학기술 강군 육성을 표방하였다.

인구감소에 따른 병역자원의 감소는 병력 감축의 직접적인 원인이 되었다. 국방부는 병력부족의 문제를 과학기술군을 내세워 보완하려는 계획을 수립하였다. 그러나 과학기술군이 된다고 해서 병력이 반드시 감축되어야 하는 것은 아니다. 또 과학기술군이 아니라고 해서 병력이 반드시 늘어나야 하는 것도 아니다. 병력규모는 군사전략에서 제시하는 군사적 목표 달성을 위한 수단일 뿐이다. 그렇기 때문에 군사적 목표 달성 가능성 여하에 따라 병력규모가 결정되면 되는 것이다.

중요한 것은 국가목표인 통일여건 조성을 현재 국방혁신 4.0에서 제시한 병력규모로 달성할 수 있을 것인가 하는 것이다. 만약 국가목표를 달성하지 못할 가능성이 높다면 병력규모에 대한 판단이 잘못된 것이다.

다음은 북한 위협 변수다. 군사전략 수립은 당연히 싸워야 할 적에 대한 고려를 필수적으로 포함한다. 북한의 군사전략은 대단히 공세적인 것으로 알려져 있다. 특히 1962년 ‘국방에서의 자위’ 원칙을 채택하면서 구체적으로 ‘4대 군사노선’을 제시하여 군사력을 강화해왔다. 1980년대를 기점으로 재래식 군사력과 전쟁지속능력, 즉 한국의 경제력이 북한을 앞서면서 북한은 비대칭전력을 강화하는 방향으로 군사력을 건설하기 시작했다.

지금까지 북한은 6차례의 핵실험을 통해 상당한 수준으로 핵무기를 개발하여 소형화, 다종화에 이른 것으로 추정되고 있다.⁶²⁾ 또 이를 운반할 수 있는 장거리미사일 개발에도 상당한 수준에 이른 것으로 추정되는데, 미국 본토를 공격할 수 있는 수준에 이르렀다는 평가가 나오고 있다. 이에 따라 한미동맹은 2023년 워싱턴선언을 통해 확장억제제공을 다시 한 번 확인하고 동맹의 신뢰성을 강화하는 상황이다.

북한의 사이버전투력 역시 비대칭 위협의 중대한 요소라고 할 수 있다. 북한의 한국에 대한 사이버공격은 이미 여러 차례 시도된 바 있으며, 군 뿐만 아니라 한국 사회의 기반시설, 금융전산망 등이 위협을 받은 바 있다. 북한의 사이버전투력은 세계 최고 수준으로 꼽힌다. 중국을 경유한 국제인터넷망 연결과 북한 내 폐쇄적인 인트라넷 망 구성으로 북한이 다른 국가에 대한 사이버공격은 용이해도 북한에 대한 사이버 보복공격은 쉽지 않은 것이 현실이다.

⁶²⁾ 국방부(2023).

북한의 화생무기 역시 중대한 비대칭 위협이다. 북한은 상당한 양의 화생무기를 비축하고 있는 것으로 알려져 있으며, 유사시 적극적으로 사용할 가능성이 높다.⁶³⁾ 특히 동계의 경우 바람의 방향이 북서풍이 불고, 비보다는 눈이 내리기 때문에 화생무기의 효과가 다른 계절에 비해 배가될 수 있다. 물론 하계에는 바람의 방향이 남에서 북으로 불기는 하지만, 비가 많이 내리는 계절적 특성한 화생무기의 효과는 반감될 것이다.

북한의 위협요소 가운데 가장 심각한 것은 바로 ‘공격 의지’라고 할 수 있다.金正은은 이미 여러 차례 한국에 대한 공격을 시사한 바 있고, 실제로 한국의 주요 지역 및 시설 등을 설정해 다양한 군사연습을 실행하는 것이 언론에 보도되기도 하였다.⁶⁴⁾ 앞에서 설명한 핵, 화생, 사이버 위협도 심대하지만, 가장 심각한 위협은 전쟁을 불사한 북한의 ‘공격 의지’라고 할 수 있다. 남북한 간 사소한 충돌이 전면전 또는 국지전으로 확산될 가능성이 높아지기 때문이다.

마지막으로 작전환경 변수를 들 수 있다. 작전환경은 실제 군사력이 운용되는 장소에서의 환경을 의미한다. 한반도의 작전환경은 지형, 기상 등에 의한 영향이 크다. 지형적 요소로 북한지역으로 올라갈수록 산악지형이 많아지면서 기동에 제한을 받는다. 여기에 도시지역의 확대와 휴전선과 평양 일대 지하시설이 지형 측면에서 중요한 변수로 작용할 것이다.

한국의 수도권 지역이 거대한 도시지역으로 변화함에 따라 불가피하게 대량 인명손실 가능성이 높아졌다. 북한은 대량살상무기를 이용해 한국의 이러한 취약점을 공격하려 할 것이고, 한국으로서는 이러한 위협을 제거하기 위해 군사전략적으로 많은 준비와 예산을 투입해야 할 것이다.

기상 또한 중요한 작전환경 변수이다. 한반도 기상 통계를 보면, 연간 강우, 강설, 태풍 등 악기상 일수가 1/3에 이르는데, 이는 항공기 운용 등에 많은 제약이 될 수 있다.⁶⁵⁾

63) Ibid.

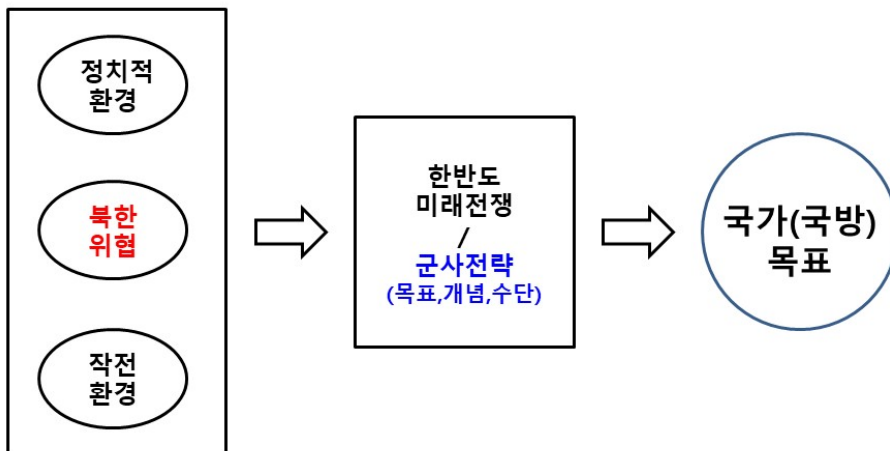
64) 북한은 올해 8월 한미연합 ‘을지 자유의 방패’(UFS) 연습에 대응한 전군지휘훈련을 벌이면서 육해공군 본부가 위치한 계룡대에 대한 전술핵타격 훈련을 실시하였고,金正은은 이 자리에서 ‘남반부 영토 점령’을 강조하며 위협수위를 높인 바 있다. 김경준, “金正은 “남한 영토 점령”...계룡대 겨냥한 전술핵타격훈련,” 『한국일보』, 2023년 8월 31일, <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023083111470005670?did=NA> (검색일: 2023년 9월 5일).

65) 국토지리정보원의 자료에 의하면 한반도의 지형은, 저위 산지(26.2%), 중위 산지(22.1%), 저위평지(18.5%), 고위 미경사지(10.7%)로 전 지역의 77.5%를 차지한다.(http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_2147.php, 검색일: 2023년 9월 6일)

또 혹서기와 혹한기 온도차가 무려 80도에 이르는 한반도 기후조건은 전쟁수행에 많은 영향을 줄 수밖에 없다. 세계 3대 동계전투 가운데 하나로 불리는 ‘장진호전투’가 대표적인 사례다. 혹독한 추위로 전투지속능력이 저하돼 추가적인 전투근무지원이 필요하기 때문이다.

본 연구에서는 정치적 환경, 북한 위협, 작전환경 등이 한반도에서 미래전의 모습을 결정짓는 중요한 변수로 설정하였다. 그리고 미래전의 모습에 따라 한국군의 군사전략 발전방향이 결정될 것으로 보았다. 따라서 본 연구에서는 다음과 같이 대안적 분석틀을 제시하고자 한다.

그림-1 군사전략 발전방향의 분석틀



〈그림 1〉은 본 연구에서 시도하는 분석틀을 도식화 한 것이다. 종속변수는 군사전략이며, 독립변수로는 정치적 환경, 북한 위협, 작전환경 등을 설정하였다.

한국의 군사전략이 공개적으로 발표된 적은 없다. 그렇기 때문에 한국의 군사전략을 명확하게 이해하기는 어려운 것이 현실이다. 그러나 국방백서, 국방부의 언론 발표 등의 자료를 통해 간접적인 유추를 통해 이에 대한 윤곽을 그려볼 수 있을 것이다.

미래전 양상 역시 중요한 요소라고 할 수 있다. 2023년 국방부의 발표에 따르면 한국군은 북한에 대한 비대칭우위를 갖기 위해 첨단과학기술군을 지향할 것임을 분명히 했다.

이근욱 교수는 이러한 미래전 양상에 대해 ‘전쟁의 미래’라고 규정하고, 정치적 환경 변화를 고려한 ‘미래의 전쟁’ 개념과 구분하였다. 국방부는 과학기술력을 바탕으로 한 ‘전쟁의 미래’에 집중하는 모습이다. 분명한 것은 ‘전쟁의 미래’를 간과할 수 없지만 전쟁의 본질, 즉 정치적 목적을 달성하기 위한 하나의 수단이라는 ‘미래의 전쟁’ 모습을 간과해서는 안될 것이다. 특히 우리 군이 ‘첨단무기 만능주의’에 빠져서는 안될 것이다. 이것은 현재 진행중인 러시아-우크라이나전쟁에서도 잘 나타나고 있다. 중요한 것은 ‘정치적 목적’과 이를 구현하려는 ‘의지’의 영역이다. 1990년대까지 한국군은 정신전력 강화에 많은 노력을 집중한 바 있다. 하지만, 2000년대 이후 대북 군사력 우위가 확고해지면서 정신전력보다는 기술력에 의존하는 경향이 강해졌다. 우크라이나군이 어떻게 러시아군을 상대하여 오히려 압도하는 전투를 수행하고 있는지 다시 한 번 생각해 봐야 할 부분이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 제 요소들을 포함한 군사전략 수립을 대안적 분석틀로 제시하고 발전방향을 제시할 것이다. 또한 군사전략을 실현할 수 있도록 하는 국방정책에 있어서도 이를 구현할 정책방안들을 제안할 것이다.

제3장 한국의 안보환경과 미래전 양상

가. 정치적 안보환경과 미래전 양상

탈냉전 이후 국제체제는 미국 중심의 단극체제에서 다극체제로 전환되는 모습이 나타나고 있고, 특히 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 신냉전이 격화되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 동북아 지역에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼, 전쟁의 미래보다 미래의 전쟁이 전쟁의 승패에 있어 훨씬 더 중요하다. 따라서 여기에서는 한반도에서 정치적 환경변화를 살펴보고, 이를 통해 한국이 싸워야 할 적이 누구이고 미래전의 모습이 어떻게 될 것인지 살펴볼 것이다.

1. 한반도 힘의 배분 변화

한반도 주변 4강국과 한국간 국가 총량적 격차(군사력, 경제력 등 총합)는 과거와 같이 매우 심대하다. 따라서 주변국과 전면전을 벌인다는 발상은 현실적이지 못하다. 그러나 안보에는 설마가 있을 수 없기 때문에 이에 대한 대비가 필요한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 이들의 위협에 현실적으로 대응하는 것이 필요하다는 식의 최근의 해·공군력 증강 논리는 한정된 국가 자원을 낭비하는 것에 불과하다. 이들에 대해서는 베트남전과 최근 중동에서의 전쟁처럼 비대칭전략을 구사하는 것이 오히려 효과적이다.

한반도에서 힘의 배분은 북한의 핵무기 보유로 인해 급격히 변화되었다. 이는 북한의 선택 가능한 대안이 많아졌고, 전면전 또는 위기상황이 통제 불능의 상태로 악화될 가능성이 높아졌음을 의미한다. 북한의 핵개발과 이를 투사할 수 있는 장거리미사일 능력은 단숨에 동북아에서 북한의 군사적 위치를 끌어올렸다. 북한이 보유한 핵무기 숫자는 정확하게 파악되지 않고 있지만 국방연구원의 보고서에 의하면 80-90기 정도를 보유한 것으로 추정된다.⁶⁶⁾ 북한의 미사일 능력도 심각한 수준이다. 북한은 사거리 13,000km

66) 하채림, “북 핵탄두 80-90여기 보유한 듯...목표 보유량은 300여 기 추정,” 『연합뉴스』, 2023년 1월 12일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230112154500504>(검색일: 2023년 9월 5일), 또한 국방부는 북한이 핵재처리를 통해 플루토늄 70여kg, 우라늄농축프로그램을 통해 고농축우라늄(HEU: High Enriched Uranium) 상당량을 보유하고 있다고 평가하였다. 국방부(2023), p. 29.

이상의 대륙간탄도탄도 보유하고 있는 것으로 알려졌다.⁶⁷⁾ 북한은 또 작전운용 시 액체 추진 탄도미사일보다 유리한 고체추진 탄도미사일을 2019년부터 개발하여 시험발사를 지속하고 있어 상당한 수준에 도달한 것으로 평가되는데 이러한 미사일과 핵무기의 결합은 남북한 간 세력균형을 깨뜨리고도 남는 것이다.⁶⁸⁾

표-1 남북한 군사력 현황

전력/무기체계명		보유 규모 / 수량	
		북한	남한
병력규모		128만여 명	50만여 명
특수전부대		20만여 명	3만여 명
야포		8,800여 문	5,600여 문
다련장/방사포		5,500여 문	310여 문
전차		4,300여 대	2,200여 대
잠수함		70여 척	10여 척
전투함정		420여 척	90여 척
상륙함정		250여 척	10여 척
전투임무기		810여 대	410여 대
공중기동기		350여 대	50여 대
대량살상무기	핵무기	보유	없음
	화학탄	2,500-5,000톤	없음
	생물무기	보유	없음
유도무기(발사대)		100여 기	60여 기
사이버전 부대		6,800여 명	400여 명
예비전력		762만여 명	310만여 명

출처 : 국방부, 『국방백서 2022』(서울: 국방부, 2023), pp. 25, 32, 334.

한반도 주변 4개국의 군사력 변화가 크지 않은 것에 반해 남북한 간 힘의 균형은 <표 1>에서처럼 북한의 핵무기와 미사일, 사이버전력과 화생무기 등으로 인해 크게 변화되었다. 이는 북한의 위협이 보다 강해졌다는 것을 의미하며 한국에게는 확실한 주적(主

67) 북한은 2017년 미국 본토를 위협할 수 있는 화성-14형과 화성-15형을 시험발사 하였고, 2022년 사거리 13,000km에 이르는 화성-17형 발사를 수차례 시도하였다. 국방부(2023), p. 30.

68) 국방부(2023), pp. 30-31; 이근욱, “고도화되어 가는 북한의 위협에 대응하여 한국은 무엇을 해야 하는가?,” 『한국국가전략』, 3권 1호(2018), pp. 327-363; 박창권, “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략,” 『국방정책연구』, 제30집 2호(2014), p. 198.

敵)으로 자리매김했음을 의미한다. 따라서 한반도에서 미래의 전쟁은 북한과의 전쟁이 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

2. 북방 삼각관계의 변화

북방 삼각관계는 북한, 중국, 그리고 러시아 등 3국간의 관계를 의미한다. 북방 삼각관계는 한국, 일본, 그리고 미국을 포함한 남방 삼각관계에 대칭되는 것으로 블록 대 블록의 집단 대립양상을 보이고 있다는 점에서 한반도 미래의 전쟁에 영향을 준다.

먼저 북한과 중국의 관계 변화다. 중국은 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 국제사회의 대북제재에 동참한데 이어, 2014년 7월 시진핑 주석이 북한보다 한국을 먼저 방문하면서 양국 관계가 경색되었다. 그러나 이후 2018년부터 2019년까지 5차례의 북중 정상회담을 통해 전통적인 우호관계를 회복하였다. 2020년 1월 이후 코로나19로 인한 국경봉쇄 상황에서도 전통적인 친선관계를 유지하기 위해 정상 간 친서·축전 교환 등을 지속하였으며, 2022년 들어서는 국경 화물열차 운행을 재개하는 등 양국 간 교류협력을 강화하였다.⁶⁹⁾ 또한 북한은 대만문제와 관련하여 중국의 입장을 지지하며 국제사회에서 중국과의 연대를 강화하고 있다. 특히 러시아의 우크라이나 침공 이후 국제적으로 신냉전의 기류가 흐르면서 중국과 북한의 관계가 강화되는 현상들이 나타나고 있다.

다음은 북한과 러시아의 관계다. 북한은 러시아와 2014년 북한-러시아 경제공동위원회 개최 이후 2015년 3월 ‘친선의 해’를 선포하고 공동결의문을 채택하는 등 기본적인 우호관계를 유지하고 있으며, 2019년과 2023년 9월 북러 정상회담을 개최하여 유대관계를 대외적으로 과시하였다. 특히 올해 9월 김정은이 푸틴의 초청으로 러시아를 국빈 방문하면서 양국의 관계가 최고조에 이르렀다는 평가가 나오고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁의 여파로 러시아는 북한산 탄약이 필요하고 북한은 러시아의 위성 및 전투물자 기술이 필요했기 때문에 이들의 이해관계가 맞아 떨어진 것이다.⁷⁰⁾ 북한이 필요로 하는 군사기술을 러시아가 제공할 경우 한국은 물론 미국과 일본에도 심각한 위협이 될 가능성이 높다.

69) 국방부(2023), p. 24.

70) 정용수, “김정은은 5박 6일 러시아 방문 손익계산서는?,” 『중앙일보』, 2023년 9월 23일, <https://www.joongang.co.kr/article/25194864#home>(검색일: 2023년 9월 23일).

마지막으로 중국과 러시아의 관계다. 최근 미국과 일본의 관계가 강화되는 것에 비례하여 중국과 러시아의 관계도 매우 긴밀하게 발전되고 있다. 중국과 러시아는 아태지역에서 정치·군사적으로 영향력을 확대하려는 미국에 반대한다는 입장을 명확히 하면서 중러 양국간 군사협력을 더욱 강화하는데 합의했다.⁷¹⁾ 이는 중러 양국이 미국에 대한 견제 차원에서 한반도에 대한 영향력 행사를 강화하겠다는 것으로 해석될 수 있다. 다만 러시아의 우크라이나 침공 이후 중국은 러시아와 어느 정도 거리를 두는 모습도 보이고 있다. 이는 미국과의 갈등 속에서 러시아 편에 서게 될 경우 경제, 외교적으로 상당한 피해를 감수해야 하기 때문인 것으로 풀이된다. 그럼에도 불구하고 김정은이 러시아 방문을 마치고 귀국한 다음 날 왕이 외교부장이 모스크바를 찾았고, 오는 10월 푸틴의 중국 방문이 확정되는 등 양국 관계가 강화되는 모습을 보이고 있다.

이와 같이 북방 삼각관계는 외형상 이들 관계가 공고함을 보여준다. 즉 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 이들은 어떤 식으로든 북한을 지원할 것이 예상된다.⁷²⁾ 다만 러시아보다는 중국이 보다 적극적으로 개입할 가능성이 높는데, 세계대전으로 확전될 가능성을 고려한다면 전면적 개입보다는 제한적인 개입 가능성이 높다. 따라서 한반도의 미래전은 ‘제한된 형태의 국제전’이 될 것이다.

3. 남방 삼각관계의 변화

한국, 미국, 일본의 3국간 관계를 의미하는 남방 삼각관계는 북방 삼각관계에 대칭되는 파워블록으로 작동해왔다. 남북 파워블록간 교류가 활성화되고 있는 것은 사실이나, 안보문제에 있어서는 여전히 블록간 대립의 형태를 보이는 것도 현실이다. 따라서 블록내 국가간 관계변화는 한반도에서 미래의 전쟁을 판단하는데 중요하다.

먼저 한국과 미국의 관계는 혈맹이란 단어가 의미하는 바와 같이 매우 공고한 관계를 유지하고 있다. 특히 2022년 5월 한미 정상회담을 통해 한미동맹을 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’으로 발전시킨다는 양국 공동 비전에 합의하였다. 이에 따라 한미동맹의 공간적 범위를 글로벌 차원으로 확대하고, 기존 전통적 군사안보에 더해 우주·사이버 및

71) 『한국일보』, 2014년 11월 20일.

72) 이근욱(2014), pp. 85-86; 신인균, “안보환경에 따른 미래 육군의 목표와 역할 재정립,” 2012년 육군 정책연구보고서(2012), pp. 13-15.

국방과학기술·방위산업 분야에서도 협력이 강화될 것으로 예상된다.⁷³⁾ 또한 2023년 4월 한미정상회담에서 ‘워싱턴선언’을 발표, 미국의 확장억제공약을 재확인하였다.⁷⁴⁾ 따라서 한반도에서 전쟁이 발생할 경우 미국의 직접 참전과 지원 가능성이 한층 높아졌다고 평가할 수 있다.

다음은 한국과 일본의 관계다. 한일관계는 문재인 정권에서 일본의 역사 왜곡과 독도 영유권 주장 등으로 악화일로였다고 평가할 수 있다. 그러나 윤석열 정부가 출범하면서 양국관계 개선의 조짐들이 뚜렷하게 나타나고 있다. 윤석열 대통령은 정권의 외교안보 공약으로 한미동맹 강화와 한일관계의 정상화를 제시하고 이를 추진하고 있다. 올해 3월 이후 양국 정상인 6차례 만나 제반 이슈에 대해 협의한 것은 양국관계의 진전이라고 평가할 수 있을 것이다.⁷⁵⁾ 이로써 남북 삼각관계가 강화될 것으로 보인다. 특히 지난 8월 캠프 데이비드에서 한미일 3국이 안보, 경제, 과학기술, 제3국 개발협력 등에서 서로 협력해 공동의 리더십과 책임의식을 국제사회에서 발휘하기로 약속한 것은 관계증진의 큰 획을 그은 것이라고 평가할 수 있다.

마지막으로 미국과 일본의 관계는 한미일 안보협력의 틀 속에서 파악할 수 있다. 북한의 핵·미사일 위협을 억제하고 대응하기 위한 노력으로 3국 간 안보협력이 진전되고 있으며, 한미일 고위급 정책협의, 정보공유협력, 3자 훈련 및 인적교류 등이 활성화되고 있다.⁷⁶⁾ 북한의 SLBM에 대한 대응능력을 강화하기 위해 2017년 이후 중단되었던 한미일 대잠전훈련을 2022년 9월 동해 공해상에서 실시하였고, 2022년 10월에는 북한의 중거리탄도미사일(IRBM) 발사에 대해 한미일 해상 미사일 방어훈련을 동해 공해상에서 처음으로 실시하는 등 협력을 강화하고 있다.⁷⁷⁾ 특히, 2022년 상그릴라 대화를 계기로 2019년 중단된 한미일 국방장관회담을 2년 반만에 개최하였고 2023년 4월에는 2020년

73) 국방부(2023), p. 152.

74) 대한민국 대통령실, “워싱턴선언,” 『보도자료』, 2023년 4월 27일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>(검색일: 2023년 6월 25일).

75) 고혜지, “윤, 한일관계 이제정상화돼...과거 가장 좋았던 시절로 가까워져,” 『서울신문』, 2023년 9월 15일, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230915500201>(검색일: 2023년 9월 15일).

76) 국방부(2023), p. 155.

77) Ibid.

이후 중단된 한미일 안보회의(DTT: Defense Trilateral Talks)를 재개하였으며, 2022년 11월 한미일 정상회의에서 북한 미사일 경보정보를 실시간으로 공유하기로 합의하는 등 3국간 협력이 강화되고 있다.

북방 3국의 협력이 강화됨에 따라 남방 삼각관계도 크게 강화되는 모습을 보이고 있다. 결국 이러한 국제정치적 변화로 인해 한반도에서의 전쟁은 국제전이 될 가능성이 높다. 그러나 남북한 어느 한쪽이 다른 쪽을 완전히 정복하는 상황은 생각하기 어렵기 때문에 중국과 미국의 개입으로 전쟁의 범위가 통제되면서 전쟁이 종결될 가능성이 높다. 따라서 한반도에서의 미래전은 '제한적인 국제전'의 모습이 될 것이다.

나. 북한의 위협과 미래전

1. 북한의 군사전략

군사전략은 전쟁의 목적을 달성하기 위한 군사력 운용 방법으로, 특성상 세부 내용은 비밀로 하는 경향이 있다. 그러나 국가의 군사력 개발과 배치 등 운용을 통해 간접적으로 군사전략을 유추해 볼 수 있다. 북한의 군사전략은 한반도에서 미래전의 양상을 좌우하는 중요한 변수라고 할 수 있다.

국방부가 발행한 국방백서에 의하면 북한은 전통적으로 기습전, 배합전, 속전속결을 요체로 하는 군사전략을 유지하고 있는 것으로 알려져 있다.⁷⁸⁾ 북한군 교리와 북한군의 군사 관련 서적, 논문 등도 북한의 군사전략을 정규전과 비정규전의 배합전략, 선제기습전략, 속전속결전략 등으로 기술하고 있다.⁷⁹⁾ 이는 북한의 군사정책과 전략이 6.25전쟁 이후부터 현재까지 일관된 기조와 전략을 유지해오고 있다고 평가하고 있기 때문이다.

그러나 북한이 핵과 미사일 능력을 발전시키면서, 일부 학자들이 북한의 군사전략이

78) 국방부(2023), p. 25.

79) 이민룡(2004); 김기호, “김정일 최고사령관 시기 군사전략의 변화,” 『국방연구』, 제57권 2호(2014), p. 28; 박용환, “북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구: 선군군사전략의 형성,” 『국방정책연구』, 제27권 4호(2012), pp. 193-194.

핵·미사일을 기반으로 하는 전략이며, 핵의 선제적 사용 가능성이 있다는 주장을 제기하고 있다.⁸⁰⁾

북한은 지금까지 6차례 핵실험을 통해 핵능력을 고도화시키고 있는 것으로 알려져 있다. 최근에는 북한이 헌법을 개정하면서, 핵무기 개발의 목표와 방향을 포함시키는 등 핵무기 고도화에 대한 의지를 드러냈다.⁸¹⁾

군사전략적으로 북한의 핵무기 고도화는 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 북한의 핵개발과 핵무기 고도화로 인해 한반도에서의 전쟁이 재래식 전쟁과 핵전쟁 모두 가능한 상황이 되었기 때문이다. 그리고 그 결과 또한 과거의 전쟁보다 훨씬 더 끔찍할 수 있다. 박창희 등은 북한의 핵사용 시나리오와 관련하여, 1) 실제 사용하지 않고 공갈용으로 사용, 2) 전술핵만 사용, 3) 전술핵 사용과 결정적일 때 전략핵 사용, 4) 전술핵과 전략핵 적극 사용 등을 제시하고, 이 가운데 세 번째 시나리오가 가장 가능성이 높다고 주장하였다.⁸²⁾ 한편, 류인석은 북한의 현실적 여건 상 남한에 대한 완전한 석권보다, 비대칭전력을 활용하여 국지적 영토점령 후 조기에 전쟁을 종결할 것이라고 보고, 이 과정에서 한미의 반격으로 북한지역 일부를 상실하게 될 경우 핵무기 사용위협 등을 통해 전쟁 이전 단계로 회귀하려고 할 것이라고 주장하였다. 또 정권 생존을 최우선 목표로 한다는 측면에서 미국의 핵보복을 피할 수 있는 수위 내에서 핵을 사용할 가능성이 있다고 주장하였다.⁸³⁾

그러나 북한이 공표한 내용을 살펴보면, 북한은 핵무기 사용, 특히 선제적 사용도 불사하겠다는 의지를 나타내고 있다. 2022년 9월 공표된 “조선민주주의 인민공화국 핵무력 정책에 대하여”에서 북한 지휘부에 대한 공격 시 자동반격조항과 같이 선제사용 조건을 구체적으로 밝히고 있다.⁸⁴⁾ 앞에서 언급한 2023년 사회주의 헌법개정 시 핵무력 고도화 관련 내용을 포함한 것도 이러한 맥락에서 나온 것이라고 볼 수 있다. 이러한 북한의 핵사용 의지 공표는 한반도 안보에 중대한 위협이라고 볼 수 있다.

80) 한운기·손한별(2020), p. 154; 박창희·홍기호·권태영(2017), p. 201.

81) 강국진, “북, 핵무력정책 헌법에 명시... ‘신냉전’ ‘반미연대’도 강조,” 『서울신문』, 2023년 9월 28일, https://n.news.naver.com/article/081/0003397012?cde=news_my(검색일: 2023년 9월 28일).

82) 박창희·홍기호·권태영(2017), p. 202.

83) 류인석(2021), pp. 83-85.

84) 강중호, “전면전 이전 북한 핵 활동 탐지 시 선제적 킬체인 운용방안 연구,” 『국방정책연구』, 39권 2호(2023), p. 58.

그렇다면 과연 북한이 핵을 정말로 사용할 것인가, 만약 사용한다면 언제 사용할 것인가에 대해 다양한 시각이 존재할 수 있다. 북한의 핵무기 사용은 한미동맹이 여러 차례 밝힌 것처럼 북한 정권의 종말을 의미하는 것이 될 수 있다. 이런 점에서 북한이 전쟁 전, 전쟁 초기에 핵을 사용하지는 않을 것이다. 그러나 정권의 생존이 위협할 경우 핵무기를 사용할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 또 평소 핵무기를 담보로 대담한 군사적 도발을 자행할 가능성과 전시 군사적 위기에 처하게 될 경우 이를 타개하기 위한 정치적 수단으로 핵무기 사용 카드를 이용할 수 있다. 이것은 전쟁 발발 시 이를 이용한 북한 전역 수복에 많은 희생이 따를 수 있음을 의미한다. 따라서 북한이 전쟁을 일으킬 경우, 남한 전역을 점령하겠다는 목표보다는 정치적 목적을 달성할 수 있는 지역 수준의 전략적 목표를 확보한 후 정치적 협상을 통해 전쟁을 종결하려고 할 가능성이 높다.⁸⁵⁾

두 번째 북한의 새로운 군사전략은 비대칭전략이다. 여기에는 핵무기, 미사일, 화생무기, 특수전부대, 잠수함, 사이버전력 등이 동원되어 한국에 대한 군사적 우위를 달성하려는 목적을 갖고 있다. 북한은 양적으로 우세한 재래식 군사력의 효과를 유지하기 위해 비대칭전략을 이용하여 한국의 군사적 우위를 약화시키려고 할 것이다. 그러나 이러한 비대칭전략은 기본적으로 장기전을 염두에 둔 것으로 전쟁을 신속히 종결시키기 위한 결정적 요소로는 충분치 않다. 따라서 단기속결전을 위한 보조적 전략으로 사용될 것이다.

마지막으로 사이버전략이다. 사이버전은 재래식 전쟁이나 핵전쟁보다 더 큰 피해를 야기할 수 있다. 현대의 주요 국가기반시설과 인프라가 사이버시스템으로 연결되어 있고, 군의 무기체계도 인터넷과 근거리 통신망에 의해 연결되어 있어 이를 사이버 공간을 통해 공격할 경우 심각한 피해를 가져올 수 있기 때문이다. 평시에도 적대 국가들은 온갖 해킹 시도를 통해 상대방의 기반시설을 혼란에 빠뜨리려는 시도를 하고 있다. 2022년 6월 나토는 ‘2022 신전략개념’(2022 New Strategic Concept)에서 사이버 위협을 향후 나토가 대응해야 할 주요 안보위협으로 상정하였다.⁸⁶⁾ 한국도 2019년 10월 『국방

85) 이에 대해 유판덕·박영택 등도 같은 의견을 제시하고 있다. 유판덕·박영택, “북한 핵무력과 재래식 군사력 강화 방향 및 공세적 운용과의 관계 연구: 김정은 시대(2012~2019)를 중심으로,” 『한국국가전략』, 제5권 2호(2020), p. 162.

86) 국방부(2023), p. 10.

사이버안보정책서』 발간을 통해 사이버전 수행인력의 전문화, 사이버공격 대응역량 고도화 등에 대한 발전계획을 구체화하였다.⁸⁷⁾ 또 사이버 작전태세를 강화하기 위해 2019년 2월 ‘국군사이버사령부’를 ‘사이버작전사령부’로 개편하고 합동부대로 지정함으로써 사이버작전능력을 향상시켰다.

북한의 사이버전 수행능력은 세계 최고 수준으로 평가된다. 1990년대부터 사이버전 능력을 발전시킨 북한은 2003년 이라크 전쟁과 2014년 러시아의 크림반도 합병 등에서의 교훈을 통해 사이버전 능력을 더욱 강화하고 있다. 국방부에 의하면 북한의 사이버 전사는 6,800여 명이며, 지휘자동화대학(전 미림대학)이나 김책공과대학 등에서 전문 교육을 받고 매년 100여 명씩 배출되는 것으로 알려져 있다.

또 경찰총국 산하 ‘전자경찰국(121국)’ 소속의 해커 500-1,000명이 남한 군·전략기관에 대한 해킹과 바이러스·악성코드 유포하는 것으로 알려져 있다. 100명으로 편제된 사이버 심리전부대 ‘적공국 204호’는 남한 시민들을 대상으로 심리전을 수행하고 있는 것으로 알려졌다. 이에 비해 한국의 사이버 전사는 400여 명에 불과해 북한의 사이버 도발에 대응하기에 역부족인 실정이다.

북한의 이러한 사이버전략이 가장 우려되는 것은 한국군의 군사력 건설이 네트워크에 기반을 두고 있다는 점 때문이다. 이는 북한의 사이버전략에 취약성을 기본적으로 포함하고 있다는 것을 의미하며 전쟁 이전 또는 전쟁 기간 내내 북한의 사이버 위협에 대비해야 함을 의미한다. 북한의 사이버 위협은 군 뿐만 아니라 일반 국민들에게도 많은 영향을 줄 수 있다. 가짜뉴스와 같은 유언비어 유포는 물론이고 상수도 등의 사회공동망 마비를 가져올 수 있어 전쟁수행에 대한 지지를 약화시킬 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴본 것처럼, 북한의 군사전략은 한국이 인식하고 있는 기존의 전략에 핵무기 사용을 포함하고, 비대칭전략과 사이버전략을 동시에 구사하는 방향으로 발전하고 있다. 특히 심각한 것은 소위 ‘하이브리드전쟁’으로 알려진 전쟁과 평화의 구분이 모호한 회색지대에서 이미 도발을 벌이고 있다는 사실이다. 한국의 은행권에 대한 디도스 공격이나, 군 자료 유출을 위한 해킹 등이 그것이다. 전쟁의 문턱을 넘지 않는 범위에서 한국의 취약성을 공격함으로써 북한에 대한 대응능력을 약화시킨 후 물리적 전쟁을 일으

87) Ibid., p. 63.

킬 가능성이 있기 때문이다.

북한의 군사전략은 단기전을 목표로 하고 있다. 북한은 전쟁지속능력이 취약한 점도 있고, 전쟁이 장기화될수록 전장상황과 국제적 여론이 악화될 것을 알고 있기 때문에 한국의 반격 이전에 전쟁을 종결시키려 할 것이다. 따라서 한반도에서 미래의 전쟁은 단기전이 될 가능성이 높다.

2. 북한의 군사력

북한의 군사력은 앞서 살펴본 군사전략에 따라 발전해왔다. 군사력은 군사전략 목표를 달성하기 위한 수단이다. 따라서 북한이 포병화력, 특수전부대, 잠수함 등의 전력을 집중적으로 발전시킨 것은 그들의 군사전략이 매우 공세적인 것이라는 반증이기도 하다. 북한의 군사력은 지상군 위주로 증강되어 왔으며, 해공군에서는 큰 변화를 보이지 않고 있다. 다만 잠수함 전력이 지난 30년 간 3배 이상 증가한 것은 비대칭전략에 기반한 결과라고 해석된다.

〈표 2〉에서 보는 것처럼 북한은 지난 30여 년간 병력을 대폭 증가시켰으며, 전차, 야포와 방사포, 잠수함의 숫자를 크게 증가시켰다. 특히 전차, 야포와 방사포를 수도권을 공격할 수 있는 휴전선 인근에 집중 배치함으로써 기습효과와 초전 공격력을 극대화시킨 것을 알 수 있다. 이는 한국의 인구와 산업시설이 집중된 수도권을 조기에 석권하여 전쟁의 목적을 달성하려는 의도에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

표-2 북한의 재래식 군사력 변화(1990-2022)

구분	1990	1995	2000	2006	2012	2018	2022
총병력 (만명)	99	104	117	117	119	128	128
사단	49	53	67	75	88	81	84
전차	3,600	3,800	3,800	3,700	4,200	4,300	4,300
야포·방사포	9,400	10,850	12,500	12,700	13,400	14,100	14,300
전투함	426	434	430	420	420	430	420
잠수함	24	26	70	70	70	70	70
전술기	840	850	870	860	820	810	810
헬기	280	290	290	330	300	290	290

출처 : 국방부, 『국방백서』, 각 년호.

특수전 병력의 증가 역시 주목할 필요가 있다. 북한의 특수전 병력은 2000년 약 10만 명 수준이었으나 2022년 현재 약 20만 명에 육박하는 것으로 알려져 있다.⁸⁸⁾ 이는 특수전 부대와외 배합전을 통해 전방 군단의 공격력을 획기적으로 증가시키기 위한 조치로 해석된다.

핵무기와 미사일 같은 북한의 대량살상무기는 재래식 군사력보다 훨씬 더 획기적으로 증가되었다. 북한은 지금까지 6차례 핵실험을 거쳐 핵무기의 소형화와 다종화를 상당 수준까지 발전시킨 것으로 알려져 있다. 국방백서에 의하면 북한이 보유하고 있는 플루토늄은 대략 70여kg 정도이며, 고농축 우라늄(HEU)은 상당량을 보유하고 있는 것으로 추정된다.⁸⁹⁾ 이에 근거하여 국방연구원 보고서는 북한이 현재 약 80~90개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 추정된다고 밝힌 바 있다.⁹⁰⁾

북한의 화생무기 또한 심각한 위협으로 간주할 수 있다. 국방백서는 북한이 탄저균을 포함, 생물학 무기는 대략 1톤, 화학무기는 신경가스를 포함하여 대략 5천 톤 정도를 보유하고 있는 것으로 밝히고 있다. 북한이 보유하고 있는 화학무기는 야포, 항공기, 미사일 등 다양한 투발수단을 이용하여 공격 가능하다. 특히 한반도의 기상 특성상 편서풍이 부는 10월부터 6월까지 기간은 북한의 화생무기 공격 가능성이 높다고 볼 수 있다. 개전 초기 북한이 화생공격을 할 경우 전선의 밀집된 병력과 인구의 절반이 거주하고 있는 수도권과 경기 지역에 사용될 가능성이 높으며, 이럴 경우 대량 피해와 극심한 혼란이 발생할 것으로 예상된다.

지금까지 한반도의 북한의 군사전략, 군사력에 기초하여 한반도에서 미래의 전쟁을 살펴보았다. 한반도에서의 지형과 기상, 북한의 새로운 군사전략인 대량파괴전략, 비대칭전략, 사이버전략, 그리고 최근 북한의 군사력 건설 추이를 기초로 판단할 때, 한반도에서의 미래전은 ‘비대칭전, 단기전, 국지적 범위의 전면전’이 될 가능성이 높다.

88) 국방백서에 따르면 북한은 특수전 부대의 위상을 강화하기 위해 ‘특수작전군’을 별도의 군종으로 분류하였으며, 특수전 부대는 11군단과 특수작전대대, 전방군단의 경보병 사여단 및 저격여단, 해군과 공군 소속 저격여단, 전방사단의 경보병연대 등 각군 및 제대별로 다양하게 편성되어 있다. 국방부(2023), p. 27.

89) 국방부(2023), p. 29.

90) 『연합뉴스』, 2023년 1월 12일.

앞에서 살펴본 것처럼 국제정치적 구조 속에서 과거와 같이 남북한 어느 일방이 상대방의 영토를 완전히 정복한다는 것은 현실적으로 어려워 보인다. 또 과거와 달리 남북한은 각기 엄청난 양의 군사력을 비축하고 있다. 특히 핵무기와 화생무기 등 대량살상무기까지 고려하면 그 피해는 상상할 수조차 없는 것이 될 수도 있다. 이는 한반도에 국한되지 않고 주변국과 전 세계에 심각한 피해를 안겨줄 것이다. 따라서 남북한 간 위기상황은 남북한 뿐만 아니라 주변국들에 의해 통제될 가능성이 높다. 만약 전쟁이 발발하더라도 전쟁의 범위와 기간이 국제기구와 주변국들에 의해 통제될 수밖에 없을 것이다. 그러나 어떻게 미래의 전쟁을 예측하고 대비하는가에 따라 전쟁의 승패를 좌우하고 피해의 범위도 최소화할 수 있을 것이다.

다. 한반도 작전환경과 미래전

앞에서 국제정치 환경에 대한 분석을 통해 누구와 왜 싸우게 될 것인가를 파악할 수 있다는 것을 살펴보았다. 다시 말해 세력균형 변화 여부를 통해 위협으로 작용할 국가를 식별할 수 있다는 것이다. 그렇다면 식별된 위협 국가와의 전쟁이 어떤 양상으로 전개될 것인가 하는 것은 전투가 벌어지게 될 작전환경에 대한 분석을 통해 판단할 수 있다. 작전환경에는 지형 및 기상이 포함된다.

과학기술 중심의 전쟁의 미래, 즉 무엇을 갖고 싸울 것인가 하는 논의에서는 이러한 작전환경은 중요하게 생각되지 않는 경향이 있다. 그러나 아무리 과학기술이 발전하고 첨단 무기체계가 등장하더라도 작전환경 요소는 전쟁의 승패와 미래전의 양상을 좌우하는 중요한 요소이기 때문에 반드시 고려되어야 한다.

1. 한반도 전장환경

한반도 지역은 평균적으로 70% 이상이 산악지형이다. 특히 북한지역은 평균 해발고도가 1,340m인 개마고원을 포함하여 산악지형이 80%에 이른다. 또 한반도 산악지형은 완만한 경사로 이뤄진 지형이 아닌 험준한 지형이 대부분 이어서 기동, 화력, 통신이 매우 제한된다. 이러한 지형적 특성은 지휘통제, 통신, 관측, 화력의 효과를 감소시키는 반면 은폐, 엄폐, 기도비닉 유지에 유리한 환경을 제공한다.⁹¹⁾ 또한 산악지형의 높낮이에 따른 변화무쌍한 기상의 변화는 장비의 성능 발휘를 제한하고, 전쟁지속능력에 많은

영향을 미친다.

산악지형과 함께 도시지역 역시 미래의 전쟁 모습을 결정하는 중요한 요소다. 한국은 1960년대 이후 공업화와 더불어 도시화가 급속히 진행되었다. 그 결과 2022년 현재 전체 인구의 91.9%가 전 국토의 16.7%인 도시지역에 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁹²⁾ 이들 도시지역 거주 인구의 절반이 넘는 52.5%가 수도권에 거주하고 있어 전쟁이 발생할 경우 극심한 피해와 혼란이 발생할 것으로 예상된다.

한반도의 지형적 특성상 남북한 대도시들은 주로 서부지역에 위치하고 있고 도시지역이 계속 확대되고 인구가 유입되고 있어 군사작전에 큰 영향을 미친다. 손자가 “전투에서 최악의 전략은 성으로 둘러싸인 도시를 공격하는 것이다(基下攻城)”라고 언급한 것처럼, 도시지역 작전은 매우 어렵고 공자와 방자 모두에게 많은 손실을 강요한다. 그렇기 때문에 도시지역 작전은 가급적 회피되어야 하나, 전략적 목표들이 도시지역을 끼고 있는 경우가 많아 도시지역 작전은 불가피한 상황이다. 한국의 경우 북한과 인접한 수도권 지역에 전체 인구의 절반 이상이 거주하고 있어 이에 대한 대비가 반드시 필요한 상황이다. 북한도 개성, 평양 등 반드시 확보해야 할 전략목표가 도시지역이기 때문에 이에 대한 대비가 필요한 실정이다.

도시지역작전 연구는 러시아와 미국이 선도하고 있다. 러시아는 제2차 세계대전 당시 가장 치열했던 도시지역 작전이었던 스탈린그라드전투의 교훈과 그로즈니, 체첸군과의 전투 결과를 토대로 도시지역 작전 시 공자의 병력이 방자보다 6:1로 우세해야 한다고 보았다. 미국도 베트남전과 이라크 전쟁을 치르면서 도시지역 전투는 불가피하며, 미래 전쟁에서 가장 핵심적인 분야라고 판단하여 이를 위한 장비 및 교리를 개발하고 있다.⁹³⁾

지하시설 역시 지형의 중요한 고려 요소라고 할 수 있다. 땅굴을 포함한 지하시설은 발견하기도 어렵거니와, 현존하는 어떤 무기로도 파괴하기가 쉽지 않다. 현재 미국이

91) 이의성, “한국군 작전환경에 부합된 지상군 전력증강 방향: 산악 및 도시지역작전을 중심으로,” 한국전략문제연구소 제1회 미래 지상군 발전 국제심포지움 발표논문(2014), p. 214.

92) 국토교통부·한국국토정보공사, 『2022 도시계획현황』(서울: 제이티아이에스, 2023), p. 4.

93) 미 합참은 2013년 합동교범 JP3-06 『Joint Urban Operations』를 발간하였고, 미 육군도 2006년 교범 FM3-06 『Urban Operations』를 발간하였다. U.S. Joint Chiefs of Staff, *JP3-06 Urban Operation*(Washington, D.C.: U.S. Joint Chiefs of Staff, 2013); U.S. Army, *FM3-06 Urban Operation*(Washington, D.C.: U.S. Army, 2006).

실전 배치한 벙커버스터는 지하 60m까지 파괴할 수있는 것으로 알려져 있다. 그러나 북한을 탈출한 황장엽의 증언에 의하면 평양의 지하시설은 지하 300m 이상 깊이에 구축되어 있고, 김정은은 필요할 경우 이를 이용해 중국으로 도주할 수도 있다고 하였다.⁹⁴⁾ 그는 또 평양의 비밀땅굴은 남포, 순천, 영원 등 주변으로 40~50km나 뻗어 있다고 증언하기도 하였다.

휴전선 일대의 땅굴도 위협적이다. 지금까지 휴전선 일대에서 4개의 남침용 땅굴이 발견되었다. 대부분의 전문가들은 추가적인 땅굴이 있을 것이라고 추정하고 있다.⁹⁵⁾ 미군은 이러한 북한의 지하시설이 중대한 위협으로 간주하고, 북한의 지하시설에 대한 정밀지도를 작성하고 있는 것으로 알려져 있다. 실제로 미국은 북한의 지하시설을 포함하여, 전 세계적 범위에서 지하시설에서의 작전을 교리로 발간하였다.⁹⁶⁾ 북한의 이러한 땅굴(지하시설)의 위협에도 불구하고 국방백서에서는 이를 언급조차하고 있지 않고, 한 국군에서도 어떤 교리나 대응체계를 보이지 않고 있는 것은 매우 아쉬운 부분이다.

기상 역시 중요한 작전환경 요소다. 김포공항을 기준으로 2022년 강설 일수가 25일, 강우 일수가 102일 등 총 악기상 일수가 127일이나 된다.⁹⁷⁾ 이러한 기상 조건은 전투기와 드론 등 항공전력의 운용을 제한시킬 것이다. 1999년 코소보전쟁 당시 악기상으로 미 공군은 계획했던 항공기 임무의 20-50%를 수행하지 못했다.⁹⁸⁾ 전투기를 정상적으로 운용하기 위해서는 이륙, 경로, 표적, 복귀에 대한 모든 기상 조건이 양호해야 하나, 한반도에서는 잦은 악기상 때문에 평균 3일 중 1일은 항공 자산 운용이 제한된다. 최근 주목받고 있는 무인기(UAV), 군사 정찰위성 역시 이러한 악기상의 영향을 받을 수밖에 없다. 이미 알려진 것처럼 베트남전, 아프간전, 코소보전에서 공군력은 지형과 기상으로 인해 큰 영향을 받았다. 따라서 한반도의 기상이 이들 전쟁의 사례와 유사하거나 더 많은 악기상을 보이고 있기 때문에 미래의 전쟁에서 이에 대한 고려 역시 매우 중요하다.

94) 이정현, “미 정보사의 북한 지하시설물 보고서, 북, 2006년에 이미 남한의 벙커버스터 무력화 기술 개발,” 『월간조선』 9월호(2014), <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=&nNewsNumb=201409100026>(검색일: 2023년 9월 5일).

95) 북한의 지하시설은 모두 6천~8천개로 추정된다. 이영재, “미군, 북 지하시설 정밀지도 작성...한국군 간부 교육,” 『한국경제』, 2015년 8월 1일, <https://www.hankyung.com/international/article/2015080104148>(검색일: 2023년 6월 25일).

96) U.S. Army, *ATP 3-25.51, Subterranean Operations*(Washington, D.C.: U.S. Army, 2019).

97) 기상청(2022), p. 5.

98) 합동참모본부, 『코소보전쟁 종합분석』(서울: 합동참모본부, 1999), p. 7.

특히 여름과 겨울의 온도차는 전쟁지속능력에 많은 영향을 미칠 수밖에 없는데 이로 인해 전쟁은 기간 역시 제한될 가능성이 높다.

이러한 전장환경의 제약으로 한반도 미래전은 6.25전쟁과는 다른 형태를 띠게 될 것이다. 다시 말해 한반도에서의 전쟁은 지형적 제약으로 인해 전국적 범위에서의 기동전 수행은 제한될 가능성이 높다. 오히려 국지적 수준에서 전면전이 될 가능성이 높다. 뿐만 아니라 도시지역 확대와 잦은 악기상, 극심한 온도차 등으로 장기전보다는 단기전에 집중할 것으로 판단된다. 다만 북한이 땅굴 등 지하시설을 이용해 장기전을 수행할 가능성을 배제할 수 없지만, 지하작전의 특성상 전투지속능력이 제한되기 때문에 그 가능성은 높지 않을 것으로 판단된다.

지금까지 정치적 환경, 북한의 위협, 그리고 작전환경과 한반도에서의 미래전 양상을 살펴보았다. 정치적으로 한국이 싸우게 될 적은 북한이 될 것이고, 남북한과 동맹관계에 있는 국가들이 참여하는 국제전이 될 것이다. 또 어느 일방이 다른 일방을 완전히 정복하는 상황은 발생할 가능성이 높다. 주변국들의 개입에 의해 통제될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 정치환경적으로 볼 때, ‘제한적 국제전’이 될 가능성이 높다.

북한의 위협은 미래전 양상을 판단할 때 가장 중요하게 고려되어야 할 요소다. 북한은 한국과의 재래식 군비경쟁에서 뒤지며, 대량살상무기와 비대칭 전력의 증강을 추구하였다. 특히 핵무기와 장거리 미사일, 화생무기, 사이버능력 등이 그것이다. 김정은의 호전적 수사를 고려할 때 북한의 핵무기 사용 가능성은 배제할 수 없지만, 개전 초부터 적극적으로 핵무기를 사용하기는 어려울 것이다. 왜냐하면 미국의 확장억제 제공에 대한 신뢰성이 높고, 핵무기를 사용할 경우 김정은 정권의 종말 가능성이 높아지기 때문이다. 그렇지만 정권 붕괴와 같은 수세적 상황에 몰릴 경우 적극적으로 핵무기를 사용할 가능성이 있다. 그리고 평상시 사이버 공격을 통해 한국의 국론을 분열시키고 사회를 혼란시키는 등의 도발을 지속적으로 감행할 것이다. 소위 전장을 회색지대로 이동하여 전평시 구분없이 공격하는 ‘하이브리드식 전쟁’을 추구할 것이다. 또 대량살상무기에 기반한 ‘비대칭전’을 추구할 가능성이 높다.

작전환경을 고려한 미래전은 산악지형과 악기상 일수를 고려했을 때 제한적 범위에서 전면전의 형태를 띤 ‘국지전’이 될 것이다. 특히 북한이 추구하는 군사전략의 특성상 단기전이 될 것이다. 다만 북한이 평양과 휴전선 일대 등 주요 지역에 파놓은 땅굴은

전쟁의 양상을 바꾸어 놓을 수도 있다. 예를 들면, 전세가 불리할 경우 땅굴로 들어가 유격전과 같은 장기전을 추구할 가능성도 있기 때문이다. 반대로 유리할 경우는 땅굴을 이용하여 은밀하게 침투식 공격을 통해 전쟁의 속도가 더 빠르게 전개될 수도 있을 것이다. 한국군의 입장에서 북한의 땅굴은 어떤 식으로든 통제되어야 한다.

한반도에서의 미래전쟁은 ‘제한적 국제전’, ‘비대칭전’, ‘전면적 국지전’ 등의 형태가 될 것이다. 다음 장에서는 이러한 미래전의 양상에 따른 한국의 군사전략과 국방정책 발전 방향에 대해 살펴보고자 한다.

제4장 한국의 군사전략과 국방정책 발전 방향

이 장에서는 한국의 군사전략과 국방정책의 발전 방향을 살펴볼 것이다. 군사전략은 전쟁에서 승리함으로서 전쟁의 목적이라고 할 수 있는 국가목표를 달성할 수 있어야 한다. 여기에서는 한국의 군사전략이 국가목표와 부합하는지, 앞에서 살펴본 미래전에 적절한지, 그리고 전작권 전환, 국방혁신 4.0을 고려했을 때 어떤 문제점이 있는지 살펴보고 이에 대한 대안을 제시할 것이다.

가. 한국의 군사전략이 갖는 문제점

한국의 군사전략은 정확하게 알려진 것이 없다. 정부가 공식적인 발표를 하지 않기 때문이다. 이는 북한의 군사전략도 마찬가지다. 미국을 제외한 대부분의 국가들이 군사전략을 외부로 발표하지 않는 비밀정책을 취하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국방백서, 국방정책 발표 등을 통해 대략적으로 유추해볼 수 있다.

한국의 군사전략은 ‘공세적 방어전략’, 또는 ‘한미동맹 기반 하 응징적 억제전략’이라고 할 수 있다. 이와 관련된 국가목표와 국방목표는 다음과 같다. 『국방백서 2022』에 의하면 국방목표는 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것”이라고 밝히고 있다.⁹⁹⁾ 한편 국방목표의 상위개념이라고 할 수 있는 국가안보목표는 1) 국가 주권과 영토를 수호하고 국민 안전을 증진, 2) 한반도에 평화를 정착하고 통일 미래를 준비, 3) 동아시아 번영의 기틀을 마련하고 글로벌 역할을 확대하는 것으로 명시하고 있다.¹⁰⁰⁾ 국가안보목표와 국방목표에서 제시하고 있는 군사적 목표는 ‘통일 미래 준비’와 ‘평화통일 뒷받침’이라고 할 수 있다.

한국의 군사전략이 갖는 첫 번째 문제점은 바로 여기에서 찾을 수 있다. 전쟁의 원칙 가운데 목표의 명확성이라는 것이 있다. 국가안보목표는 ‘통일 미래 준비’라는 다소 애매하게 표현될 수 있을지 모른다. 그러나 국방목표는 이보다 명확해야 한다.

99) 국방부(2023), p. 39.

100) 국가안보실(2023), p. 11.

‘평화통일 뒷받침’이라는 목표가 군사전략 목표 수립 시 어떻게 구현될 수 있을지 의문이다. 앞에서 살펴본 것처럼 군사전략 목표는 명확하고 달성 가능해야 한다. “00지역 점령”, “적 2제대 격멸” 등으로 표현되어야 하는 것이다. 국가/국방목표의 특성상 어느 정도 추상성을 감안하더라도 현재보다 명확할 필요가 있다. “통일 달성”이라고 구체화할 필요가 있다는 것이다. ‘통일 미래 준비’와 ‘평화통일 뒷받침’은 전쟁 발생 시 한국군이 북한군의 공격을 막아내고 북한 지역으로 진격해야 하는 것인지, 휴전선 일대를 회복하고 멈춰야 하는 것인지, 북진을 하더라도 북한 전지역을 점령해야 하는 것인지 불분명하기 때문이다.

두 번째 문제점도 이와 같은 맥락에서 국가/국방목표와 군사적 능력간 부조화라고 할 수 있다. 만약 국가/국방목표가 북한 지역에 대한 수복을 목표로 한다면, 한국군이 북한의 제1 격을 막아내고 북한의 작전적 2제대를 격멸하면서 북한지역으로 전진할 수 있는 군사적 능력을 갖추고 있거나 향후 갖추려는 계획을 갖고 있는가 하는 것이다.

국방부가 발표한 『국방혁신 4.0』에 의하면 국방부는 ‘과학기술강군’을 지향하고 있다. 병력이 줄어들고 있는 상황에서 이를 과학기술로 보완하려는 것은 지극히 당연한 정책이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 정책은 전쟁의 미래 차원에서 완전한 인공지능에 기반한 자율살상무기체계에 의한 전쟁이 가능하다면, 적절하다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 전쟁의 미래는 상상할 수 없는 것이다. 왜냐하면 윤리적 측면에서 자율살상무기체계의 사용에 대해 국제적 반대기류가 명확하고 자율살상무기체계가 도입된다 하더라도 로봇의 인간공격이란 측면에서 감당할 수 없는 문제점들이 다수 나타날 수밖에 없기 때문이다.¹⁰¹⁾ 따라서 전쟁의 미래 차원에서 한국군이 지향하는 유무인 복합체계는 인간에 의해 통제되기 때문에 문제가 되지 않을 것이다. 다만 유무인 복합체계를 사용함으로써 병력을 얼마나 줄일 수 있는가 하는 것이다. 여기서 주의해야 할 것은 장비의 과학화가 반드시 병력의 절약을 의미하지는 않고 전투의 효율성을 증진시킨다는 점에

101) 자율살상무기체계 금지에 대한 논의는 국제인권감시단(Human Rights Watch)의 2013년 자율살상무기(killer robots)의 사용을 금지하는 캠페인을 전개하면서 시작되었으며, 2018년 UN 사무총장 안토니오 구테레스(Antonio Guterres)가 스스로 인간을 타겟으로 삼고 공격할 수 있는 무기체계의 사용을 “도덕적으로 정치적으로” 받아들이 수 없는 것이라고 언급하고 사용을 금할 것을 촉구하면서 국제적 이슈가 되었다. 현재 97개국이 이러한 입장에 동의, 자율살상무기체계의 사용과 개발에 반대하고 있다. https://www.hrw.org/report/2020/08/10/stopping-killer-robots/country-positions-banning-fully-autonomous-weapons-and#_ftn8(검색일: 2023년 9월 15일).

주목해야 한다는 것이다. 완전한 자율무기체계가 아닌 인간에 의해 통제되는 반자율무기체계가 도입된다 하더라도 병력절감이 아닌 전투효율성 측면에서 봐야 한다는 것이다. 6.25전쟁 시 장진호전투에서 연합군은 무기체계에서 월등히 앞섰지만, 병력의 우위와 혹한의 작전환경을 이용한 중공군에게 밀렸던 사례는 오늘날에도 적용될 수 있기 때문이다.

‘통일’이라는 목표가 제시되고, 북한지역으로 진격해야 한다면 현재, 또는 국방혁신에 의해 마무리되는 시점의 병력으로 이러한 목표를 달성하기는 매우 어려운 게 현실이다. 리델 하트(Liddell Hart)는 모든 조건이 동일한 경우, 공격이 성공하기 위해서는 방자 대비 최소 3배 이상의 군사력이 필요하다고 주장한 바 있다.¹⁰²⁾ 물론 실전에서는 병력의 훈련 수준, 무기의 질적인 측면, 전투의지 등이 주요한 변수가 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북한의 병력 규모가 1:2.5의 비율로 열세한 상황에서 복진하여 통일을 달성하기는 매우 어려울 것이다. 물론 한미동맹에 기초해 미국의 증원전력이 증원된다면 다른 상황이 될 수 있지만, 이럴 경우 중국의 개입도 고려해야 하기 때문에 통일달성은 쉽지 않을 것이다.

요약하자면, 한국의 군사전략은 정치적 목표와 군사적 능력 간 부조화 현상이 발생하고 있는 것이다. 정치지도자에 의해 설정된 국가/국방목표가 통일이라면 군사적으로 이를 달성할 수 있는 능력을 갖춰야 하는데, 현실에서는 과학기술강군을 표방하지만, 병력 열세에 대한 대안을 제시하지 못하고 있는 형편이다.

세 번째 문제점은 한반도에서의 미래전이란 맥락에서 찾아볼 수 있다. 앞에서 한반도 미래전이 정치적 환경 측면에서 ‘국제전’이 될 가능성이 있다고 분석하였다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 ‘신냉전’의 기류가 확산되고 있다. 한반도의 국제정치적 환경을 마찬가지다. 북방삼각관계와 남방삼각관계가 대립하는 양상을 보이고 있는 것이다. 이런 점에서 2023년은 한반도 국제정치적 환경의 중요한 변곡점이 되고 있다. 한국은 미국, 일본 등과 관계를 강화하고 있고, 북한의 핵위협에 맞서 워싱턴선언을 발표하면서 확장억제공약을 재확인하였다. 북한도 러시아와의 관계를 강화하고 나섰다.金正은의 러시아 방문을 계기로 군사적, 경제적 협력을 강화하는 분위기다. 이런 국제정치적 상황이 반드시 과거 냉전체제로 회귀해야 하는 것을 의미하지는 않는다. 비록 정치적으로 블록간

¹⁰²⁾ Basil Liddell Hart, “The Ratio of Troops to Space,” *Military Review*, Vol. 40(1960), pp. 3-14.

대립이 나타나고는 있지만, 외교적으로는 대화와 타협을 위해 노력해야 하는 것이다. 한국의 군사전략은 군사적 차원에서만 머물러서도 안되고, 이를 수행하는 주체도 국방부 로만 제한되어서도 안된다. 현대의 전쟁은 국가 총력전이다. 국가의 모든 역량을 통합해 야 하는 것이다. 이런 점에서 한반도에서의 ‘국제전’을 고려한 국방외교전략이 포함되어 야 한다. 중국과 러시아의 개입을 차단하고, 북한의 핵사용 위협을 제거할 수 있도록 중국과 러시아를 활용하는 외교전략을 추구해야 한다.

네 번째 전작권 전환과 미래전의 관점에서 나타날 수 있는 문제점이다. 현재 연합사령 관이 전작권을 행사하기 때문에 엄밀하게 한국군이 수립하는 군사전략이 연합작계에 비해 관심을 끌지 못하는 게 사실이다. 물론 군사전략 수립 간에도 한미가 상호 협의하겠 지만, 그것이 갖는 중요성은 작전계획에 미치지 못한다. 그러나 전작권이 전환된다면 상황이 달라질 것이다. 한국군이 군사전략을 수립하고 그에 따라 작전계획과 전력계획을 발전시켜 나가야 한다. 현재 작전계획 상 미군의 증원전력이 한반도 유사시 투입되었지 만, 한국군으로 전작권이 전환될 경우 이것이 계속 유지될 것인가 하는 것과 미국의 입장에서 어느 정도 선까지 한국군의 진출을 용인할 것인가의 문제에 봉착하게 된다.¹⁰³⁾ 한반도에서의 미래전은 앞에서 살펴본 것처럼 불가피하게 국제전의 성격을 띠 수밖에 없을 것이다. 중요한 것은 중국뿐만 아니라 미국도 한국의 군사전략 달성에 있어 긍정요 소가 될 수 있지만 동시에 부정적 요소도 될 수 있다는 점이다. 현재 군사전략은 미군의 증원이 당연한 것으로 간주되고, 공세로 전환한 뒤에 북한 전지역 수복을 당연한 것으로 간주하지만, 전작권 전환과 국제전의 성격을 띠는 미래전을 고려했을 때 현실성이 떨어지 는 면이 있다.

마지막으로 현재 국방부가 추진하고 있는 국방혁신 4.0과 군사전략 구현 가능성과 관련된 문제점이다. 앞서도 언급했지만, 국방혁신 4.0은 병력규모를 50만 명으로 줄이 는 대신 이에 대한 보완책으로 간부와 민간인력의 확대를 포함하고 있다.¹⁰⁴⁾ 국방부는 『국방백서 2022』에서 과거 국방개혁이 북한의 위협이 증가되고 고도화되는 상황에서

103) 미군의 증원전력은 육해공군 및 해병대를 포함하여 병력 69만 명, 함정 160여 척, 항공기 2,000여 대의 규모이며, 이는 위기상황 전개에 따라 한미상호방위조약 제2조에 의거하여 ‘신속억제방안 (FDO: Flexible Deterrence Option)’과 ‘시차별부대전개제원(TPFDD: Time Phased Forces Deployment Data)’으로 구분되어 증원된다. 국방부(2023), p. 50.

104) 국방부(2023), p. 106.

전력증강 이전에 무리하게 부대 및 병력을 감축했다는 잘못을 인정하고 있다. 병력규모가 무리하게 감축되었으며, 전력증강도 제대로 이뤄지지 않았다는 것이다. 그러면서 병력감축을 보강하기 위한 방안으로 간부와 민간인력의 비율 확대를 언급한 것이다. 국방백서와 국방혁신 4.0 등 국방부가 발표한 어떤 자료에서도 국가/국방목표 달성을 위한 적절한 병력규모에 관한 언급은 보이지 않는다.

군사력은 스스로 존재하기 위해 설정되고 운용되는 것이 아니다. 군사력은 바로 전쟁의 목적을 달성하기 위한 수단이며, 이것의 핵심은 병력과 장비인 것이다. 장비의 측면에서 한국군의 능력은 일부 대량살상무기와 비대칭무기를 제외하고 북한군의 능력을 이미 앞섰다고 평가할 수 있다. 중요한 것은 병력규모다. 첫 번째와 두 번째 문제점에서 지적했지만, 병력규모는 국가/국방목표 달성에 충분한가 하는 근원적 문제의식에서 출발해야 한다. 국방백서와 국방혁신 4.0에서는 인구절벽에 따른 병력자원의 감소를 병력규모가 축소되는 유일한 요인으로 지적하고 있다.¹⁰⁵⁾ 국가/국방목표 달성 측면에서 병력규모가 적절한가에 대한 적실성 있는 검토가 이뤄져야 한다. 국방부 입장에서 두 가지 대안이 있을 수 있다. 첫째 국가/국방목표를 달성할 수 있도록 병력규모를 재산정하는 것이다. 둘째 이것이 어렵다면 국가/국방목표를 낮춰야하는 것이다. 목표와 수단간의 불균형 문제가 핵심이다.

나. 한국의 군사전략 발전 방향

앞에서 다섯 가지 정도의 한국의 군사전략 문제점을 지적했고, 이에 대한 발전 방향을 제시하고자 한다. 가장 중요한 것은 군사전략의 기본적인 역할에 대한 인식으로 돌아갈 필요가 있다는 것이다. 군사전략은 정치와 군사를 연결하는 교량적 역할을 하는 것으로 국가/국방목표 달성을 가능케 하여야 한다. 이런 측면에서 대안을 제시하자면, 우선적으로 국가/국방목표에 대한 재검토가 필요하다. 전쟁이 발생할 경우 피해를 최소화하기 위해 제한된 목표를 설정할 것인지, 아니면 전쟁발생을 계기로 어떤 피해를 감수하고서라도 통일을 달성할 것인지에 대한 이성적인 논의와 검토가 필요하다. 북한이 핵무기를 개발하고 소형화, 다종화로 발전하고 있는 가운데 북한 전역에 대한 통일은 매우 지난한 과업이 될 수 있다. 그럴 경우 전쟁도 장기간 지속될 것이고, 그 피해는 기하급수적으로

105) 국방부(2023), pp. 106-109.

늘어날 것이다. 따라서 북한의 공격을 신속히 격퇴하고, 추후 북한의 공격위협을 제거할 수 있는 정도의 합리적인 목표설정이 필요하다. 예를 들면 개성일대 등에 대한 확보 정도가 적절할 것이다. 이 경우 전쟁도 조속히 종결지을 수 있고, 수도권에 대한 북한의 공격위협도 줄일 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 통일을 목표로 한다면, 현재의 군사력 수준, 특히 병력규모는 반드시 재검토되어야 한다. 지금보다는 훨씬 더 많은 병력이 필요할 것이다.

두 번째 발전 방향은 구현가능한 군사전략 수립을 위해 국가 차원의 통합된 노력이 필요하다는 것이다. 한반도 미래전은 불가피하게 국제전화될 가능성이 높다. 그렇기 때문에 군사전략과 통합된 외교전략이 필요하다. 핵심은 러시아와 중국의 개입을 차단하고 한국이 북한지역을 점령할 경우 국제적 지지여론을 조성하고 종전을 위한 국제적 개입을 유도하는 것이다. 이는 주변국들에 대해서뿐만 아니라 동맹국인 미국에 대해서도 필요하다. 전략권 전환과도 관련이 있는데, 휴전선 이북으로의 진격에 대한 미국의 동의, 그리고 북진했을 때 미국의 변함없는 증원전력 제공 등이 관건이다. 이러한 외교적 노력들은 반드시 필요한 것이긴 하지만, 국방부 단독으로 수행하기에는 능력도 되지 않을 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 현재 한미 외교·국방 당국이 2+2의 형태로 한미 확장억제의 실효적 운용방안을 논의하는 확장억제전략협의체(EDSCG: Extended Deterrence Strategy and Consultation Group)와 같이 외교와 국방이 함께 하는 전략수립이 필요하다.

마지막으로 목표와 수단의 균형 회복이다. 한반도에서의 전쟁은 제한적 범위에서 단기 국지적 전면전, 그리고 국제전이 될 가능성이 높다. 통일이라는 목표가 제시된다면, 장기전이 될 수밖에 없겠지만, 전략적으로 필요한 일부 지역 확보를 목표로 한다면 신속하게 전쟁이 종결될 가능성이 높다. 현재 한국의 상황에서 과학기술강군 표방은 가능하겠지만, 병력규모 확대, 또는 복무기간 연장은 쉽지 않다. 장기적으로 이에 대한 변경을 군사목표에 따라 재검토해야겠지만, 지금 당장은 논의자체가 가능하지 않은 상황이다. 모든 대통령 후보들이 병복무기간의 축소를 공약하고 있기 때문이다. 현재 18개월의 복무기간은 인구절벽으로 병력가용자원이 부족한 상황에서 병력부족 현상을 더욱 심화시킨다. 또한 숙련도 차원에서도 많은 문제를 야기하고 있다. 북한군의 경우 남자가 10년, 여자가 8년임을 감안할 때, 숙련도 측면에서 많은 차이가 발생할 수밖에

없다.¹⁰⁶⁾ 병력규모와 복무기간이 확대되지 않는 한 현실적으로 군사전략 목표를 북한 전 지역 확보로 설정하기에는 무리가 있다. 수단에 맞는 현실적 목표를 설정하는 것이 합리적이다.

이상의 논의를 종합했을 때, 본 연구에서는 한국군의 군사전략으로 “차단, 확보 및 신속종결” 전략을 제시하고자 한다.

군사전략 목표는 중국의 개입 차단, 북한군 공격 격퇴, 개성 확보, 신속한 종전 유도 등이다. 이를 달성하기 위한 개념은 ‘한국형 다영역작전’(K-MDOs: Korea Multi-Domain Operations)이다. 국방혁신 4.0에서 제시한 ‘전영역 통합작전’과 같은 맥락이지만, 한미 연합작전, 평시 사이버작전과 같은 작전수행의 필요성 측면에서 한국형 다영역작전을 제시한다. 한국형 다영역작전의 핵심은 전시 북한군 1세대 공격을 현 전선에서 격퇴하고 공세로 전환하기 전 북한군의 작전적 2제대를 격멸하는 것이다. 북한군은 1세대가 썰기와 같이 틈을 만들면 2세대가 투입되어 돌파구를 확대하고 중심권이 고속기동하는 작전을 구사하기 때문에 2제대의 격멸이 무엇보다 필요하다. 평시에도 한국형 다영역작전이 수행되어야 한다. 북한은 사이버전을 통해 한국에 대해 가짜뉴스 전파, 사회혼란 등을 유도하고 있다. 소위 전쟁의 문턱을 넘지 않는 ‘회색지대’에서 하이브리드전쟁이 이뤄지고 있는 것이다. 한국의 사이버전사 규모와 국가 차원의 통합된 사이버전 수행 능력 확보는 추가적인 과제라고 할 수 있다.

수단은 한미연합 전력, 사이버전력, 전략사령부, 특수전부대 등이다. 아울러 국제전의 확산을 막고 중국, 러시아의 개입 차단과 국제적 지지 확보를 위해 재외공관 및 국내 외국의 외교대표를 활용하도록 해야 한다.¹⁰⁷⁾ 전쟁의 신속한 종결을 위해 전투력은 집중해서 운용되어야 한다.

106) 권윤희, “북한, 군 복무기간 다시 연장...남 10년 여 8년,” 『서울신문』, 2023년 3월 22일, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230322500051>(검색일: 2023년 9월 5일).

107) 한국의 재외공관 개설 수는 167개소로 북한의 53개소를 압도하고 있다. 또 국방외교의 첨병인 국방무관 파견국가도 한국의 경우 약 60개 국으로 북한보다 월등히 앞서고 있는 것으로 알려져 있다. 외교부 재외공관설치현황, https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_4178/contents.do (검색일: 2023년 9월 15일).

다. 국방정책 발전 방향

정책과 전략은 수직적 위계관계는 아니다. 정책이 전략의 상위 개념이기는 하지만, 여기에서는 군사전략을 달성할 수 있는 수단 / 방법으로서 국방정책 발전 방향을 살펴볼 것이다.

먼저, 군사전략 목표를 달성하기 위해 국가총력적 접근노력이 필요하다. 국방부의 제 기능요소들은 타부처 특히 외교부와의 협업이 필수적이다. 전쟁 전, 중, 후 모든 단계에서 국제적 영향을 받지 않을 수 없기 때문이다. 이런 점에서 재외공관과 국내에 개설된 외국공관들과의 협조가 중요하다. 이들과의 유대관계를 강화하고 한국의 군사적 활동에 대한 정당성에 대한 지지획득을 목표로한 (국방)외교정책이 필요하다. 특히 전 세계 약 60개 국에서 활동하고 있는 국방무관에 대한 체계적 관리와 이들을 통한 국방외교적 노력이 중요하다. 국방무관은 국방외교의 첨병으로서 파견국 군과 북한에 대한 첩보수집을 주 임무로 한다. 러시아-우크라이나 전쟁이 발생하면서 레바논 주재 우크라이나 무관과 러시아 무관의 역할에서 전쟁 지지와 지원에 대한 많은 차이가 발생했던 사례는 재외무관의 역할이 얼마나 중요한 가 하는 것을 보여준다.¹⁰⁸⁾

둘째, 선언적 국가/국방목표 설정보다 현실적인 목표설정을 위한 정책이 필요하다. 앞에서 살펴본 것처럼, 현재 한국의 병력규모가 통일이란 목표 달성에는 부족하다고 보여진다. 그렇다면 전쟁이 발생할 경우 이런 국가/국방목표를 달성하기 위해 전쟁이 장기화될 수밖에 없고, 그럴 경우 피해는 감당할 수 없을 정도가 될 것이 분명하다. 또 통일 또는 통일여건 조성을 국가목표로 설정함으로써 북한을 자극하는 위험성도 고려해야 한다. 물론 통일의 당위성에 대해서는 당연한 것이고 필요한 것이지만, 군사적으로 통일을 목표로 한다면 많은 피해가 불가피하다는 것이다. 통일은 그야말로 정치적, 외교적 협상에 의한 것일 때, 가장 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 국방정책은 바람직한 국방목표 설정에서부터 시작되어야 하며, 이 목표는 통일보다는 ‘수도권 위협 제거’를 위한 일부 지역 확보 등으로 축소될 필요가 있다. 이를 위해 타 관계부처, 특히 국가안보

108) 이 부분은 필자의 국방무관 경험에 기초한다. 우크라이나 무관은 전쟁 발생 전부터 주요 우방국 무관들과 접촉하여 전쟁임박 가능성을 설명하면서 무기와 물자지원을 요청하였다. 실제 전쟁이 발생하자 레바논 정부는 러시아의 침공을 규탄하는 성명을 발표했고, 미국 등 서방의 외교관들이 우크라이나 대사관에서 러시아를 비난하면서 우크라이나에 대한 지지와 지원을 약속하는 성명을 발표하기도 했다.

실, 통일부 등과의 협업이 필요하다. 이를 통해 국가목표 설정 시 실현 가능한 목표를 설정할 수 있도록 해야 한다. 만약 현재 수준에서 달성하기 어려운 목표가 설정되었다면, 군사적 수단이 강화될 수 있도록 국회, 기재부 등과 예산확보를 위한 정책이 수립되어야 할 것이다.

마지막으로 과학기술 만능주의를 배격하고 무형전력의 중요성이 고려되어야 한다. 현재 추진되고 있는 국방혁신 4.0은 과학기술강군을 표방하고 있지만, 무형전력의 중요성은 간과되고 있다. 병복무기간이 18개월로 축소되고, 병 봉급 200만 원 시대가 되면서 초급간부에 대한 처우가 상대적으로 열악해지고 있다. 이는 초급간부들의 복무의욕 저하와 조기 전역의 증대한 요인이 되고 있다. 결국 올해 창군 이래 처음으로 학군장교 후보생 추가모집이란 조치가 취해졌다.¹⁰⁹⁾ 초급간부는 숫자로도 그렇지만, 군을 떠받치는 중추적인 역할을 하기 때문에 지원을 저하와 그에 따른 자질 저하는 심각한 문제가 될 수 있다. 이런 점에서 초급간부에 대한 처우를 획기적으로 개선할 수 있는 정책이 추진되어야 한다. 이러한 정책 가운데 직업의 안정성을 위해 장기 합격률을 확대와 복무여건을 획기적으로 개선해야 한다.

또한 정신전력의 중요성을 인식하고 이를 배가시킬 수 있는 교육정책이 필요하다. 6.25전쟁이 발발한 지 70여 년이 지났지만, 북한의 위협은 여전하다. 북한의 위협과 국가관을 올바르게 심어줄 수 있는 정신교육이 필요하다. 특히 이런 정신교육이 군에서만 이뤄져서는 안되며, 고등학교 이상의 학교 기관에서도 이뤄져야 한다. 과거 교련과목의 부활을 의미하는 것은 아니지만, 적어도 국민으로서 갖춰야 할 국가관, 국민관을 심어줄 필요가 있다. 현재 고등학교에서 교육되는 『생활과 윤리』 과목에서 이러한 정신교육이 포함될 수 있도록 해야 한다. 직장예비군을 대상으로도 이러한 정신교육이 실시되어야 한다. 비상대비업무담당자(비상계획관)를 통해 직장예비군에 대한 교육이 이뤄질 수 있는 방안을 강구해야 한다.¹¹⁰⁾

109) 이현호, “육군 ROTC 창군 이래 첫 ‘후반기 추가 모집’ 나선다,” 『서울경제』, 2023년 9월 4일, <https://www.sedaily.com/NewsView/29UJXAKKBM>(검색일: 2023년 9월 5일).

110) 행정안전부에 따르면 비상계획관은 정부기관 95명, 동원업체 479명 등 574명이 배치되어 있다. 이들이 관리하는 인원은 수십만 명에 달한다. 그렇기 때문에 이들을 통해 평시 무형전력 강화를 위한 노력이 필요하다. 행정안전부 홈페이지, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b12/emergencyman/screen.do> (검색일: 2023년 9월 5일).

제5장 결론

군사전략은 정치와 군사를 연결시켜주는 교량적 역할을 할 뿐만 아니라, 어떻게 싸울 것인가 하는 것과 무엇을 준비할 것인가 하는 용병과 양병의 기준이 된다.

군사전략은 정치적 환경과 작전환경에 대한 고려에서부터 출발한다. 정치적 환경은 누구와 왜 싸우는가 하는 적이 누구이고 전쟁의 목적이 무엇인지를 보여준다. 한국의 경우 북한이 명백한 적이 될 것이고, 북한의 공격을 격퇴하고 국가목표 및 국방목표를 달성하기 위해 전쟁을 수행하게 될 것이다.

북한의 군사전략과 군사력 역시 한반도에서 발생하게 될 미래전의 중요한 결정요인이다. 북한은 한국과의 재래식 군비경쟁에서 뒤지기 시작하면서 핵무기를 비롯한 비대칭전력을 강화하기 시작했다. 북한의 군사전략은 기습전, 속도전, 배합전을 기본으로 하겠지만, 핵무기 실험 성공 이후 핵무장을 기반으로 한 전략으로 수정한 것이 분명하다. 북한은 2012년에 이미 ‘핵보유’를 헌법에 명시하였고, 2022년 9월에는 핵무력 정책을 법령화한 바 있다. 게다가 지난 9월 26일~27일 개최된 최고인민회의 제14기 제9차 회의에서 ‘사회주의 헌법’에 “핵무기 발전을 고도화해 나라 생존권·발전권을 담보하고 전쟁을 억제하며 지역과 세계 평화·안정을 수호한다”는 내용을 추가하였다.¹¹¹⁾ 김정은은 최고회의 연설에서 핵무기 생산을 기하급수적으로 늘리고 핵타격 수단을 다종화하여 여러 군종에 실전배치하도록 지시하기도 하였는데, 이러한 것들은 결국 북한의 군사전략이 핵무기 사용을 제한하지 않을 것임을 분명히 한 것이라고 하겠다. 북한의 핵무기 사용은 북한 정권의 종말을 의미하는 것이라고 한국과 미국은 여러 차례 공언한 바 있다. 문제는 북한이 전쟁을 일으키고, 수세에 몰려 정권이 붕괴할 상황이 된다면 핵무기 사용을 불사할 가능성이 높다는 것이다. 앞장에서 살펴본 것처럼, 국가목표/국방목표의 합리적인 설정이 필요한 이유다.

작전환경도 군사전략에 영향을 주는 중요한 요인이다. 한반도 지형이 70% 이상의 산악지형으로 기동, 화력, 통신, 군수지원 등의 분야에서 제한을 줄 수 있다. 또 북한이 휴전선 일대와 주요 도시에 구축해 놓은 땅굴 역시 중대한 위협이다. 기상조건 역시 군사전략 수립에 영향을 미친다. 1년 중 1/3 정도가 악기상 날씨에 해당한다. 항공지원

111) 강국진, “북, 핵무력정책 헌법에 명시... ‘신냉전’ ‘반미연대’도 강조,” 『서울신문』, 2023년 9월 28일, https://n.news.naver.com/article/081/0003397012?cds=news_my(검색일: 2023년 9월 28일).

및 작전, 화력운용에 영향을 받을 있다는 것이다. 또한 계절별 극심한 일교차 역시 많은 전쟁준비를 하게끔 한다. 이러한 이유들로 인해 한반도에서의 미래전쟁은 제한된 지역에서 ‘전면적 국지전’의 형태가 될 가능성이 높다. 한국의 입장에서든 장기전으로 가는 것은 바람직하지 않다. 또한 중국, 미국 등 일부 관련국들이 개입하는 ‘제한적 국제전’이 될 가능성이 높다.

한국의 군사전략 발전 방향은 바로 이런 미래전의 양상에 대한 분석을 기초로 수립되어야 한다. 핵심은 국가/국방목표를 달성하되 피해를 줄이기 위해 신속하게 전쟁을 종결해야 한다는 것이다. 이런 측면에서 현재 한국의 국가/국방목표와 수단간의 균형이 잘 이루어진 군사전략을 추구해야 할 것이다. 목표가 수단에 비해 높으면, 전쟁이 장기화되고 피해가 기하급수적으로 늘어날 수 있다. 또 목표를 달성하기 위해 수단을 강화하기 위해 자원이 투입되어야 한다. 그렇게 되면 다른 부분의 국가 기능 발전이 제한될 수 있다.

또 군사전략 수립은 국방부를 포함한 유관 기관과의 협업이 필요하다. 국가차원에서 총력전이 미래전이기도 하거니와 전쟁목적의 효율적인 달성을 위해서도 이러한 부처간 협업은 반드시 필요하다. 특히 외교부는 전쟁의 억제와 과정, 그리고 종결 등 전쟁의 전 분야에서 국방부와 호흡을 맞추어야 한다. 하이브리드전에서 승리요인을 제시한 머큐언(John J. McCuen)은 ‘국제사회 인간지형에 대한 통제’, 즉 국제적 지지의 중요성을 강조하였다.¹¹²⁾ 최근 러시아-우크라이나 전쟁에서도 국제적 지지가 전쟁에 많은 영향을 줄 수 있음을 알 수 있다. 그렇기 때문에 외교부와의 협업은 무엇보다 중요하다고 하겠다. 또 합리적인 국가/국방목표 설정을 위해 국가안보실, 통일부 등과의 협업도 필요할 것이다. 선언적 목표설정으로 전쟁이 장기화되거나, 수단을 늘리기 위해 국가자원을 낭비하는 것은 바람직하지 않기 때문이다.

통일은 정치적 협상에 의해 이뤄져야지 전쟁을 빌미로 군사적으로 달성하려고 해서는 안된다. 그 피해가 너무나 크고 감당할 수 없는 정도이기 때문이다. 6.25전쟁에서 교훈을 찾을 필요가 있다. 1950년 말부터 휴전협상이 언급되었지만 무려 2년이 지나서야 휴전이 이뤄졌다. 어느 일방도 영토의 절대적 확보는 이루지 못했지만, 엄청난 인적, 물적 피해를 피할 수 없었다. 앞으로의 전쟁도 마찬가지다. 무기체계의 발전으로 그 피해는 더욱

112) John J. McCuen, “Hybrid Wars,” *Military Review*, Vol. 88, No. 2(2008), pp. 107-113.

커질 것이고, 그야말로 남북한은 재기불능의 상태에서 종전할 가능성도 있다. 따라서 전쟁이 장기화되는 것은 막아야 하는 것이다.

이러한 것들을 고려하여 본 연구에서는 한국의 군사전략으로 “차단, 확보 및 신속 종결” 전략을 제시하고자 한다. 2,500년 전 손자는 이미 전쟁 폐해의 심각성을 인식하고 소위 ‘줄속’ 개념을 제시하였다. 통일이라는 완전한 목표를 달성하지는 못해도 수도권 안전확보 차원에서 개성 정도를 확보하는 군사전략 목표를 설정하는 것이다. 또 중국의 개입을 차단하기 위해 외교적 노력을 병행한다. 무엇보다 이러한 목적이 달성되었을 때 신속히 전쟁을 종결하는 것이 필요하며 이 때도 국제사회의 개입과 지지가 필요할 것이다.

국방정책은 당연히 군사전략과 수직적 상하개념은 아니지만, 전략의 상위 기능을 한다. 그러나 본 연구에서는 군사전략을 달성하기 위해 필요한 국방부의 행동 지침의 차원에서 발전방향을 제시하였다. 먼저 국가 총력적 접근을 위한 부처간 협업이다. 군사전략의 개념 차원에서 외교부와 협업하고 목표 설정을 위해 국가안보실, 통일부 등과 협업하는 것이 그것이다. 군사전략이라고 해서 국방부만의 과업이 되어서는 안된다는 것이다. 전쟁은 국가 총력전이다. 특히 전쟁의 목표를 설정하고, 이를 달성하는 방법적 측면에서는 모든 국가기관과 협업하는 국가 차원의 접근이 필요하다.

둘째, 국가/국방목표의 합리적 설정을 위한 노력이다. 통일을 군사적으로 달성하는데 필요한 비용이 얼마나 될지 범 정부적 차원의 논의와 협업이 필요하다. 이것이 국가의 모든 국력을 소진하고 재기불능의 피해를 감수해야 한다면 합리적인 목표 설정이 필요하다. 서부축선에서 북한군의 기습공격이 가장 취약한 것은 국민의 50%가 거주하는 수도권이다. 북한이 공격한다면 이러한 수도권 위협을 줄이고 군사적 능력이 가용한 정도의 개성일대 확보 후 전쟁을 종결하는 것이 현실적인 대안으로 검토될 필요가 있다.

마지막으로 국방혁신 4.0에서처럼 과학기술강군을 표방하지만, 그 자체에 매몰되어서는 안된다. 유형적 무기체계 못지 않게 무형전력 역시 중요하기 때문이다. 따라서 무형전력을 강화하는 노력이 필요하며, 이는 최근 악화되고 있는 초급간부에 대한 처우 개선과 고등학교 학생들에 대한 정신교육 포함, 그리고 비상계획관을 활용한 직장예비군 정신교육 강화 등의 정책발전이 필요하다. 이러한 정책 역시 교육부, 행정안전부 등과의 협업이 필요하다.

제1차 세계대전 당시 프랑스의 수상으로 전쟁을 승리로 이끌었던 조르주 클레망소(Georges Clemenceau)는 “전쟁이란 너무나 중요한 것이어서 군인들에게만 맡겨놓을 수 없다(La guerre! C'est une chose trop grave pour la confier à des militaires)”라고 말한 바 있다. 전쟁을 군인의 전유물로 남겨 놓아서는 안되며, 국가 총력적으로 접근해야 한다는 것을 강조한 것이다. 한국은 휴전 중인 국가다. 언제든지 전쟁이 일어나도 이상하지 않은 상황이다. 특히金正恩의 핵사용 위협이 증가하는 시기에 국방부를 포함한 모든 국가기관이 협업을 통해 합리적인 목표를 설정하고, 효과적인 개념을 설정하며 효율적인 수단을 강구할 수 있어야 한다.

참고문헌

- 강경일·차두현. “미래 안보환경을 고려한 육군 부대개편 추진방안.” 『아산리포트』(2022년 7월).
- 강국진. “북, 핵무력정책 헌법에 명시... ‘신냉전’ ‘반미연대’도 강조.” 『서울신문』. 2023년 9월 28일, https://n.news.naver.com/article/081/0003397012?cde=news_my(검색일: 2023년 9월 28일).
- 강중호. “전면전 이전 북한 핵 활동 탐지 시 선제적 킬체인 운용방안 연구.” 『국방정책연구』. 39권 2호(2023). pp. 43-83.
- 고혜지. “윤, 한일관계 이제 정상화돼...과거 가장 좋았던 시절로 가까워져.” 『서울신문』. 2023년 9월 15일, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230915500201>(검색일: 2023년 9월 15일).
- 국가안보실. 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가』. 서울: 국가안보실, 2023.
- 국방부. 『2022 국방백서』. 서울: 국방부, 2023.
- 국토교통부 국토지리정보원. 『대한민국 지도집 II』. 수원: 국토교통부 국토지리정보원, 2020.
- 국토교통부·한국국토정보공사. 『2022 도시계획현황』. 서울: 제이티아이에스, 2023.
- 국토지리정보원 홈페이지. http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_2147.php(검색일: 2023년 9월 6일)
- 권윤희. “북한, 군 복무기간 다시 연장...남 10년 여 8년.” 『서울신문』. 2023년 3월 22일, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230322500051>(검색일: 2023년 9월 5일).
- 기상청 홈페이지 기후통계분석. <https://data.kma.go.kr/stcs/grnd/grndRnDay.do?pgmNo=156> (검색일: 2023년 6월 20일).
- 기상청. 『항공기상연보 2022』. 서울: 기상청, 2022.
- 김경준. “김정은 “남한 영토 점령”...계룡대 겨냥한 전술핵타격훈련.” 『한국일보』. 2023년 8월 31일, <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2023083111470005670?did=NA>(검색일: 2023년 9월 5일).
- 김기호. “김정일 최고사령관 시기 군사전략의 변화.” 『국방연구』. 제57권 2호 (2014), pp. 27~52.
- 김웅진·김지희. 『비교사회 연구방법론: 비교정치, 비교행정, 지역연구의 전략』. 서울: 한울, 2000.
- 김정익. “군사전략 3대 요소의 이론과 적용.” 『주간국방논단』. 제1482호(2013).
- 노병천. 『도해손자병법』. 서울: 연경문화사, 2001.
- 대한민국 대통령실 홈페이지. https://www.president.go.kr/affairs/gov_project(검색일: 2023년 5월 2일).
- 대한민국 대통령실. “워싱턴선언.” 『보도자료』. 2023년 4월 27일, <https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>(검색일: 2023년 6월 25일).

- 대한민국 정부. 『윤석열 정부 120대 국정과제』. 서울: 대한민국정부, 2022.
- 류인석. “한국군 군사전략의 새로운 구상: 제한전쟁 개념 적용.” 『국방정책연구』. 37권 1호(2021), pp. 71-103.
- 박용환. “북한의 선군시대 군사전략에 관한 연구: 선군군사전략의 형성.” 『국방정책연구』. 제28권 1호 (2012), pp. 189~218.
- 박창권. “북한의 핵운용전략과 한국의 대북 핵억제전략.” 『국방정책연구』. 제30집 2호(2014), pp.155 ~196.
- 박창희. 『군사전략론』. 서울: 플래닛미디어, 2018.
- _____. “한국의 신군사전략 개념: 전쟁수행 중심의 실전기반 억제.” 『국가전략』. 제17권 3호(2011), pp. 41-72.
- 박창희·홍기호·권태영. “북한 핵보유 상황하 한국의 신군사전략 및 작전개념 발전방향.” 한국전략문제 연구소(KRIS) 창립기념논문집(2017), pp. 189-237.
- 박휘락. “북한 핵무기에 대한 예방타격 분석: 이론, 국제법, 그리고 필요성.” 『신아세아』. 21권 4호 (2014), pp. 31-56.
- _____. “북한 핵에 대한 대응방안 모색: 선제행동 검토의 필요성을 중심으로.” 『국방정책연구』. 제27권 2호(2011), pp. 101-131.
- 사공영호. “정책이란 무엇인가? 정책의 수단적 가치에 대한 반성.” 『한국정책학회보』. 제17권 4호 (2008), pp. 1-36.
- 신인균. “안보환경에 따른 미래 육군의 목표와 역할 재정립.” 2012년 육군 정책연구보고서(2012).
- 오순근·공형준. “한국군 군사전략의 역할과 전략구상에 대한 답론.” 『국방정책연구』. 제34권 4호 (2018), pp. 7-31.
- 온창일. 『전략론』. 파주: 집문당, 2005.
- 외교부 재외공관설치현황. https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_4178/contents.do(검색일: 2023년 9월 15일).
- 유판덕·박영택. “북한 핵무력과 재래식 군사력 강화 방향 및 공세적 운용과의 관계 연구: 김정은 시대 (2012~2019)를 중심으로.” 『한국국가전략』. 제5권 2호(2020), pp. 149-182.
- 윤현근. “국방정책의 개념과 결정과정.” 차영구·황병무 편저. 『국방정책의 이론과 실제』. 서울: 오름, 2002.
- 이근욱. “고도화되어 가는 북한의 위협에 대응하여 한국은 무엇을 해야 하는가?.” 『한국국가전략』. 3권 1호(2018), pp. 327-363.
- _____. “육군 역할의 중요성에 대한 국민공감대 확산 방안:미래와 전쟁 그리고 정치적 분석의 중요성.” 2014년 육군정책연구과제.
- _____. “미래의 전쟁과 전쟁의 미래:이라크 전쟁에서 나타난 군사혁신의 두 가지 측면.” 『신아세아』.17 권 1호(2010),pp.137~161.
- 이민룡. 『김정일체제의 북한군대 해부』. 서울: 황금알, 2004.

- 이상택. “북한핵 무기화에 대비한 한국의 군사전략 선택.” 『동북아연구』. 제32권, 1호(2017), pp. 47-84.
- 이수형. “한국 육군의 군사혁신과 미래에 대한 대비.” 이근욱 편. 『미래전쟁과 육군력』. 서울: 한울, 2017.
- 이영재. “미군, 북 지하시설 정밀지도 작성...한국군 간부 교육.” 『한국경제』. 2015년 8월 1일, <https://www.hankyung.com/international/article/2015080104148>(검색일: 2023년 6월 25일).
- 이의성. “한국군 작전환경에 부합된 지상군 전력증강 방향:산악 및 도시지역작전을 중심으로.” 한국전략문제연구소 제1회 미래 지상군 발전 국제심포지움 발표논문(2014).
- 이정현. “미 정보사의 북한 지하시설물 보고서, 북, 2006년에 이미 남한의 병커버스터 무력화 기술 개발.” 『월간조선』. 9월호(2014), <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=&nNewsNumb=201409100026>(검색일: 2023년 9월 5일).
- 이현호. “육군 ROTC 창군 이래 첫 ‘후반기 추가 모집’ 나선다.” 『서울경제』. 2023년 9월 4일, <https://www.sedaily.com/NewsView/29UJXAKKBM>(검색일: 2023년 9월 5일).
- 임철균. “북한의 비대칭전략에 대한 대응 방안.” 『군사연구』. 제141집(2016), pp. 335-368.
- 정용수. “김정은 5박 6일 러시아 방문 손익계산서는?” 『중앙일보』. 2023년 9월 23일, <https://www.joongang.co.kr/article/25194864#home>(검색일: 2023년 9월 23일).
- 지효근. “한반도 미래전쟁에 대한 연구: 정치적 환경과 전장환경의 중요성.” 『군사연구』. 제141집(2016), pp. 303-333.
- 차기준. 『전쟁지도와 군사작전』. 대전: 육군교육사령부, 1998.
- 클라우제비츠, 카를 폰 저, 류제승 역. 『전쟁론』. 서울: 책세상, 2008.
- 하채림. “북 핵탄두 80-90여기 보유한 듯...목표 보유량은 300여 기 추정.” 『연합뉴스』. 2023년 1월 12일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230112154500504>(검색일: 2023년 9월 5일).
- 한윤기·손한별. “한반도 전략환경의 변화와 한국의 전쟁전략.” 『국가전략』. 제26권 4호(2020), pp. 151-177.
- 합동참모본부. 『코스보전쟁 종합분석』. 서울: 합동참모본부, 1999.
- 행정안전부 홈페이지. <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b12/emergencyman/screen.do> (검색일: 2023년 9월 5일).
- Human Rights Watch Homepage, https://www.hrw.org/report/2020/08/10/stopping-killer-robots/country-positions-banning-fully-autonomous-weapons-and#_ftn8 (검색일: 2023년 9월 15일).
- Liddell Hart, Basil. “The Ratio of Troops to Space.” *Military Review*. Vol. 40(1960), pp. 3-14.
- Lykke Jr., Arthur F. “Toward An Understanding of Military Strategy,” in Joseph R. Cerami and James F. Holcomb eds., *U.S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle,

- PA: U.S. Army War College, 2001, pp. 179-186.
- _____. "Defining Military Strategy." *Military Review*. (Jan.-Feb, 1997), pp. 183-186.
- McCuen, John J. "Hybrid Wars." *Military Review*. Vol. 88, No. 2(2008), pp. 107-113.
- U.S. Army. *ATP 3-21.51. Subterranean Operations*. Washington, D.C.: U.S. Army, 2019.
- U.S. Army. *FM 3-06 Urban Operations*. Washington, D.C.: U.S. Army, 2006.
- U.S. Joint Chiefs of Staff. *JP 3-03 Urban Operations*. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2013.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.

3

국가 비상대비업무 발전 이론 - 지방 기초자치단체 비상대비조직 편성을 중심으로

한국위기관리연구소 전문연구위원 장 재 필

민주평화통일자문위원 강 동 화

한국위기관리연구소 전문연구위원 강 창 희

향토방위연구소 동원N예비군 편집장 김 위 수

국가 비상대비업무 발전 이론

- 지방 기초자치단체 비상대비조직 편성을 중심으로

장 재 필 · 강 동 화 · 강 창 희 · 김 위 수*

목 차

I. 서론	156
1. 연구의 필요성과 목적	156
2. 연구 범위와 방법	158
II. 비상대비 이론 고찰 및 사례 연구	159
1. 비상대비 이론 및 포괄 안보환경 분석	159
2. 주요국가의 비상대비 조직운용 사례	167
III. 우리나라 기초자치단체 비상대비체계 분석	174
1. 기초자치단체 비상대비 조직 변천 및 분석	174
2. 기초자치단체 비상대비업무 인식 및 운용실태 분석	178
IV. 우리나라 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성방안	215
1. 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성(안) 제시	215
2. 접경·수도권·후방지역별 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성방안 ..	217
V. 기초자치단체 비상대비업무 발전방향	230
1. 정책적으로 발전시킬 사항	230
2. 법령 정비방향	237
VI. 결 론	240
참고문헌	244

* 한국위기관리연구소 전문연구위원 · 민주평화통일자문위원 · 한국위기관리연구소 전문연구위원 · 향토방위연구소 동원N예비군 편집장

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

역사적으로 한반도는 대륙세력과 해양세력 간 충돌의 각축장이 되어 왔으며, 지금도 미·중 간의 패권 싸움 사이에서 많은 어려움이 노정되어 있다. 우리나라는 세계 유일의 분단국가로서 수백 회의 전쟁을 경험하였다. 또한 지구상에 특별한 정치체제와 비대칭 전력을 보유하고 있는 병영국가인 북한과 첨예하게 대치되어 있다.

대·내외로 불안한 국가안보환경에서 우리나라의 비상대비 행정조직은 “유사시 통합방위 임무 수행태세가 완벽하게 시행될 수 있도록 평시 준비태세는 완비되어 있는가?”란 질문에 의문이 제기된다. 우리나라의 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체에 이르는 비상대비태세는 크고 작은 문제들이 내재해 있다. 빈약한 조직구조에서의 비상대비 조직은 지난 연평도 포격전 대량피해와 같은 주민들의 생명과 안전에 큰 위협이 되고 있다. 중앙정부로부터 기초자치단체까지 효율적인 비상대비조직이 갖추어져 있었다면 2010년 연평도 포격전 및 천안함 폭침 사건 등과 같은 대형 국가적 악재를 효과적으로 대응하였을 것이다.

따라서 우리나라는 국가 비상대비태세를 조속한 시일 내에 확립하기 위한 ‘기초자치단체로부터의 비상대비업무의 기초를 세우는 방향으로의 정책 수립’이 절실한 시점이다. 제대로 일할 수 있도록 여건을 바로 세워서 정비하는 비상대비조직과 인원편성은 국가의 존립, 국민의 생명 및 재산에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 요소이다. 그러나 현재 우리나라 기초자치단체 비상대비조직은 1995년 지방자치제 시행(지방자치단체장 선출 등)을 정점으로 축소되고 비상대비 전문인력도 감소하는 추세에 있다. 이러한 현상의 발생요인은 무엇보다도 지방자치제도 축소, 이에 따른 비상대비업무담당자 잦은 교체(과할 땐 6개월 이하 근무 등)와 국민의 안보의식 약화에서 기인되었다고 볼 수 있다.

현재의 우리나라 비상대비 대처 실태는 국가적인 비상상황(침투 및 국지도발 등) 하에서의 주요 인력 및 물자 확보가 가지는 중요성에 비해 기초자치단체에서 비상대비업무를 대하는 경향이 소홀한 편이다. 일부 기초자치단체에서는 민방위 등 비상대비업무를 후순위로 수행하고 있으며, 예산 또한 후순위 및 소규모 편성 등으로 타 분야보다 추동력이 상당히 미약하다. 경험이 부족한 신입 공무원들이 거쳐 가는 중간 보직 및 일반직 공무원

들의 순환보직으로의 인식이 내재되어 있다. 또한 1년 내·외 잦은 교체 등으로 인한 전문성이 결여되어 있다. 그리고 인접부서 경쟁 공무원과의 개인신상(승진, 기타 인센티브) 비교 시 저평가 등의 이유로 적극적인 수행 의지가 약하다.

현재의 비상대비 업무수행 상황에서 국가비상사태에 대비한 계획수립, 비상대비훈련 등이 평시에 업무가 소홀하게 진행되고 있다. 또한, 유사시 인적·물적 자원을 신속히 동원하여 국가 총력전 수행을 원활하게 할 수 없다는 것이 전문가들의 공통된 시각이다. 이러한 문제점과 한계를 개선하지 않는 한 국가비상대비 업무의 침체로 국가안보에 커다란 구멍이 생길 수 있다.

우리나라만큼 직접적인 안보위협이 크지 않은 비상대비 선진국들의 비상대비 발전은 우리에게 시사한 바가 크다. 비상대비 현실을 직시한 우리나라의 각급 기관에서는 여러 면에서 대비를 해왔으나, 아직 답보상태로 진행 중인 사안들이 많다.

정부는 2011~2013년에 비상대비자원관리법을 개정하여 정부기관, 시·도교육청, 광역자치단체 이상의 기관 등 574개소(정부기관 95, 중점관리업체 479)에 비상대비업무담당자를 임명하여 운용하고 있다. 비상상황 발생 시 신속 대처가 가능한 시스템이나, 현재의 시·군·구 기초자치단체(226개)¹⁾에는 이와 같은 비상대비 전문인력 미편성으로 국가 신경조직의 부실한 비상대응이 우려된다. 전담조직의 재편을 위해서는 관련법령 정비문제를 검토해야 한다. 비상대비자원관리법(제9조의2), 민방위기본법(제14, 15조) 등의 법령에서 시·군·구 단위까지 비상대비업무를 분장하고 있으나, 전담인력이 미편성되어 있다. 따라서 실질적 재편을 위한 관건은 관련법령이 개정되어야 한다.

본 연구의 목적은 유사시 국가적 비상대비 관점에서 시·군·구 등 기초자치단체의 비상대비업무 효율성을 극대화하기 위하여, 전·평시 민·관·군·경 통합방위작전 수행보장을 위한 ‘기초자치단체 비상대비업무담당자 편성방안’을 제시하는데 있다. 이를 위해서 우선 기본적으로 접경·수도권·후방지역의 시·군·구 비상대비업무담당자를 대상으로 한 설문조사(오프·온라인)를 통해 다각적으로 분석하였고, 이를 최대한 반영하여 현실성 있는 대안을 강구하는데 역점을 두었다. 군의 통합방위와 관의 비상대비 체제를 연계하여 기초지방자치단체(시·군·구 중심)의 비상대비업무를 효율적으로 수행하기 위한 비상대비업무담당자 편성에 대한 세부 방안을 IV장에서 제시하였다.

1) 전국에 226개(75자치시, 82자치군, 69자치구)가 있다. 일반적으로 언론이나 보도자료에서 기초지자체를 229개로 보는 경우가 많은데 이는 행정시인 제주시와 서귀포시를 포함하고, 세종특별자치시를 하나의 기초지자체로 보기 때문이다.

최근 북한의 비대칭 전력은 그야말로 초고속으로 발전하는 것처럼 보여지고 있으므로 가장 큰 현실적 위협 및 상수라 해도 과언이 아니다. 북한의 신형화포 등으로부터 가장 먼저 피해가 예상되는 곳은 전방 15개 접경도시일 것이다. 그러므로 안보환경이 취약한 접경지역 기초자치단체부터 비상대비업무담당자를 우선적으로 편성하는 방안을 IV장에서 중점적으로 제시하였다.

2. 연구 범위와 방법

본 연구는 시간 적으로는 1995년 지방자치제 본격적 시행으로부터 오늘날까지의 기초자치단체의 비상대비체계 과정을 연구대상으로 하였다. 공간적으로 중앙정부~시·도 지자체~시·군·구 기초자치단체를 대상으로 하였으며, 지자체 업무 중에 비상대비업무로 한정하였다.

연구 목적을 달성하기 위한 연구 방법으로는 문헌분석(선행연구서 등)을 거쳤으며, 전국 시·군·구 기초자치단체 비상대비업무담당자에 대한 온-오프 라인 설문조사를 통해 비교적 현실적인 대안을 제시하기 위해 노력하였다.

II. 비상대비 이론 고찰 및 사례 연구

1. 비상대비 이론 및 포괄 안보환경 분석

가. 비상대비의 개념 및 범위

(1) 비상대비의 개념

기초자치단체의 비상대비업무담당자 편성방안을 제시하기 위해 비상대비 개념 및 영역(범위)의 검토가 필요하다. 비상대비의 개념은 연구과제별, 연구학자별, 적용 법령 등 각종 환경에 따라 상이하다. 비상대비 관련 법령과 기존에 연구된 선행자료 등을 통해서 비상대비 개념 및 영역(범위)을 다음과 같이 정립하였다.

첫째, 일반사전(국어사전 등)에는 비상대비에 대한 정의는 수록되어 있지 않으나, ‘비상(Emergency)’은 “뜻밖의 긴급사태(State)”로, ‘대비(Preparation)’는 “앞으로 일어날지도 모르는 어떠한 사건(Event)이나 상황(Situation)에 대응하기 위하여 미리 준비함”으로 되어있다. 이를 의미상으로 합쳐보면 “뜻밖의 긴급사태에 대응하기 위하여 미리 준비함”으로 해석할 수 있다. 그러나 이는 일반적인 협의 개념이며 국가 비상사태 즉 특수재난 상황에 적용할 수 있는 포괄적 개념과는 거리가 있다.

한편 국방대학원 안보관계 용어집에는 “전시·사변 또는 이에 준하는 국가안전 보장상의 중요한 위협에 처하여 국가 존립에 영향을 미칠 정도로 문란해지는 상태 또는 그러한 위협이 있는 상태”로 정의되어 있다.

둘째, 비상대비 관련 법령에서는 다음과 같이 정의하고 있다. 헌법 제76조 ①항에는 “내우외환, 천재지변 또는 중대한 재정 경제상의 위기 시 긴급조치”, ②항에는 “국가의 안위에 관계되는 중대한 교전 상태에 있어서 국가를 보위하기 위한 긴급조치”로 명시되어 있다. 또한, 77조 ①항에는 “전시·사변 또는 이에 따르는 국가 비상사태에 있어서 병력으로서 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때 계엄선포”로 되어 있다.

비상대비자원관리법 제1조에는 “전시·사변 또는 이에 준하는 비상시(이하 “비상사태”라 한다)에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”라고 명시되어

있다. 전시자원동원에관한법률(안)에는 “국가 안위에 관계되는 중대한 교전 상태에 대처하기 위한 동원업무”로, 국가전시지도지침에는 “국가의 전시·사변 또는 이에 준하는 위기사태”로 명시되어 있다.

국가위기관리지침에는 “국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”로 정의하였다. 민방위기본법에는 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 하는 인위적 재난”으로, 재난 및 안전관리기본법에는 “태풍, 홍수, 지진 등 자연재해와 에너지·통신 등 국가기반체계의 마비”로 정의하였다.

셋째, 선행연구를 검토하여 보면 다음과 같다. 이백수는 ‘전·평시 군사지원을 위한 비상대비업무 조직 일원화 방안’ 연구에서 “비상대비는 전시·사변, 이에 준하는 비상사태 발생 시 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용하기 위한 것이다. 긴급조치, 계엄 선포는 물론, 비상대비 관련 계획 준비, 자원조사, 중점관리대상자 지정, 비상대비업무담당자 임명, 비축 및 교육훈련 활동 등을 실시하는 것을 말한다”로 정의하였다.²⁾

이상과 같이 비상대비의 개념은 법령별, 학자별로 약간의 차이점이 있고 전쟁에 국한되는 협소한 개념으로 사용되고 있다. 이러한 전시(戰時) 위주 비상대비개념은 오늘날의 국지전, 테러, 재해재난, 전염병 등 전통적 및 비전통적 모든 위협에 대처해야 하는 포괄(Comprehensive) 안보개념에 부합되지 못하는 한계를 가지고 있다.

본 연구에서는 포괄안보 개념에 입각하여 정의하면서 민방위, 충무, 을지태극연습, 통합방위 등은 망라할 수 있고, 광범위한 재해재난 분야는 분리하는 것으로 한정하였다. 따라서 아래의 표에서 보듯이 비상대비의 개념을 “전시·사변 또는 이에 준하는 비상상황 발생 시에 국가자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 준비하며, 비상사태를 예방·준비·대응·복구 등을 실시하는 일련의 관리과정”으로 정의하였다.

(2) 비상대비의 범위

현 법규상 비상대비 임무(범위)는 비상대비자원관리법에 “비상대비계획(충무계획 등)의 수립·관리, 비상대비 교육·연습·훈련(을지태극연습 및 충무훈련), 비상대비업무담당자의 운영” 등으로 명시되어 있다. 국가전쟁 지도지침(대통령 훈령)에는 “정부 기관의 전시대비업무를 수행하는 것”으로 되어 있다.

2) 이백수 등, “전·평시 군사지원을 위한 비상대비업무 조직 일원화 방안”, 육군교육사령부 연구용역보고서, 2013년, p. 16.

표-1 기초자치단체 비상대비 임무 도출

중앙정부 (비상대비 정책국) * 행안부 예규	• 전시 비상대비 제반계획(충무계획, 민방위계획, 화생방계획 등) 수립 • 을지태극연습 및 충무훈련 계획, 실시 및 평가 • 동원 및 비축물자 관리, 동원물자 자원조사 • 직장민방위 및 예비군 업무의 협조, 조정 • 직장방호 및 국가보안목표 시설관리 • 비상대비교육 및 전시업무 수행과 관련되거나 지시받은 사항 • 기타 軍 관련 지원 및 협조, 전시업무 수행과 관련된 사항
비상대비 환경 √ 비상대비자원관리법 √ 국가전쟁지도지침 √ 행정안전부 예규 등	
지방자치단체	• 비상대비계획(충무계획, 민방위계획, 화생방계획 등) 수립 및 유지 • 동원 및 비축물자 관리, 자원소요제기 조정 • 통합방위업무, 민방위업무(계획/편성/교육훈련/시설·장비) 수행 • 동원(기술인력) 업무수행 • 통합방위사태(재난, 국지도발 등) 발생 시 군·경찰 등 유관기관과 협조체제 유지 • 비상 및 재난대비 교육훈련 시행 • 정부연습(을지태극, 충무) 및 통합방위훈련 참가 • 비상대비 전문인력 양성교육

행정안전부(비상대비정책국)에는 “충무계획에 관한 사항, 비상대비교육 및 훈련에 관한 사항, 직장민방위 및 예비군 업무의 협조·조정에 관한 사항, 직장방호 및 보안업무에 관한 사항, 비상대비·재난·안전업무에 관한 사항, 기타 전시업무 수행과 관련되거나 지시받은 사항”으로 규정하고 있다. 또한, 행정안전부 예규 ‘비상대비업무담당자 인사관리규정’에는 중앙정부기관에 대한 비상대비 임무를 위의 표와 같이 명시하였다.

이와 같이 중앙정부기관의 명시된 비상대비 임무에서 지방자치법 시행 후 지자체별 비상대비 환경(휴전선으로부터 이격거리, 재정자립도, 자치단체장의 비상대비업무 수행 의지 등)과 관련법령 및 규정(비상대비자원관리법, 국가전쟁 지도지침, 행정안전부 예규 등)을 고려하여 지방자치단체의 비상대비 임무를 분석해보면 위의 표와 같이 나타낼 수 있다.

즉 ‘비상대비계획(충무계획, 민방위계획, 화생방계획 등) 수립 및 유지, 통합방위업무 및 민방위업무(계획/편성/교육훈련/시설·장비) 수행, 동원(기술인력) 업무수행, 통합방위사태(재난, 국지도발 등) 발생 시 군·경찰 등 유관기관과 협조체제 유지, 비상 및 재난 대비 교육훈련 시행, 정부연습(을지태극연습, 충무훈련 등) 및 통합방위훈련 참가, 비상

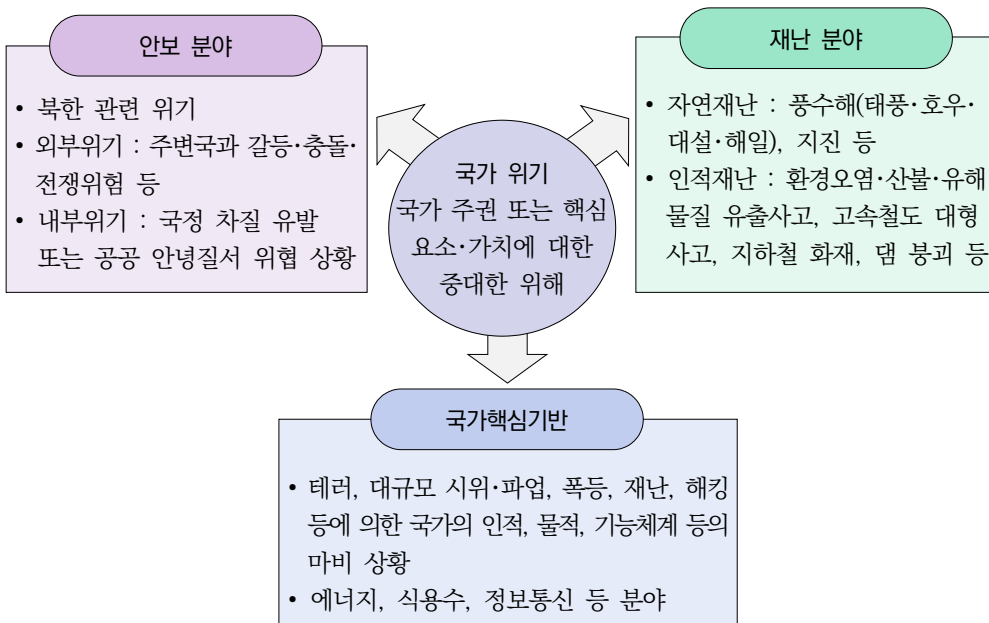
대비 전문인력 양성교육’ 등이다.

중앙정부기관의 비상대비 임무(범위)에 ‘통합방위, 민방위(화생방 포함), 기술인력 분야가 명시되어 있지 않지만, 이 분야는 국가 비상대비 범위에 포함되어야 한다. 실질적으로 기초지자체에서는 각각의 법령 및 규정에 의해 이 업무를 수행하고 있기 때문이다.

한편 앞에서 제시한 전시(戰時) 위주 비상대비의 개념은 오늘날의 전쟁, 테러, 재해재난, 전염병 등 전통적 및 비전통적 안보위협에 대처해야 하는 포괄적 안보 개념에 부합되지 못한다는 한계가 발생한다. 이를 망라하기 위해서는 비상대비 개념을 확대하여 새롭게 정의할 필요성이 있다. 이를 기초로 비상대비 각종 법령의 일원화 및 연계성이 이뤄지고 이를 토대로 비상대비 조직편성·계획수립·교육훈련 그리고 자원관리 등의 효율성이 담보될 수 있다.

그러나 본 고의 주제에 부합된 범위 설정을 위해서 재해재난, 전염병 등의 분야는 큰 틀에서 국가 비상대비 분야로 볼 수 있다. 하지만 軍과의 통합방위작전 수행을 통한 국가비상대비 체제 강화 및 국가안보 제고와는 거리가 있다. 즉 주적(북한)을 마주하고 있는 현 상황에서 기초자치단체 비상대비조직 재편을 통한 국가안보 제고에 부합하지 못하다는 의미이다.

그림-1 비상대비의 가용 대상



넓은 의미로 비상대비 분야는 비전통적 안보위협(테러, 재해재난, 전염병 등)을 포함한 포괄적 안보개념으로 설명된다. 그러나 유일한 분단국가로서 전통적 안보위협 대처가 시급한 만큼 비상대비 분야와 재해재난 분야 등 비전통적 안보위협과는 업무수행면에서 분리되어 수행하는 것이 타당하다. 평시의 재해재난 분야는 광범위한 분야이므로 재해재난 수행에 비상대비 분야가 흡수되어 시행되는 모습은 바람직하지 않다고 본다.³⁾

(3) 민방위업무와 비상대비업무의 구분

민방위기본법에 의한 민방위업무에 대한 배경을 살펴보면 다음과 같다. 민방위기본법 제1조에 “전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다”로 되어있다.

민방위기본법 제2조에는 “민방위란 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 통합방위사태, 국가적 재난 사태로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급 적 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다”로 명시되어 있다.

위와 같이 민방위기본법에 “전시·사변 또는 이에 따르는 비상사태, 통합방위사태~”로 명시되어 있다. 국가적 및 지역별 비상사태가 발생하면 민방위대원뿐만 아니라, 예비군 대원까지 동원된 민·관·군 통합방위 작전이 시행될 수밖에 없다. 국가적 재난사태 발생 시 주민이 수행하여야 할 ‘방공, 응급적인 방재·구조·복구 등~’은 평시에 이루어지는 부분이 많다. 그러나 이 역시 전시에 준하는 비상사태·통합방위사태에 대비하기 위한 평시의 준비에 해당한다.

3) 행정안전부, 광역시·도청, 전국 시·군·구청 조직도 및 평상시 업무수행 실태를 분석해 보면, 재난 관련 조직에 소속되어 민방위, 충무계획, 을지태극연습, 기술인력동원, 사회복무요원관리, 통합방위태세 등 전시(戰時) 비상대비업무들이 수행되고 있음을 알 수 있다.

표-2 민방위업무와 비상대비업무 구분

민방위업무 (민방위 기본법)	• 적용 사태: 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 통합방위사태 등 • 기본 분야 - 민방위계획 수립 - 민방위 준비(대피시설 설치, 소방/방공장비 정비, 물자비축과 장비 설치/정비) - 민방위 조직/편성, 민방위대 교육/훈련(경보 포함), 민방위 동원 - 민방위사태 발생 시 수습 및 복구 * 통합방위사태 발생 시 참가 등
비상대비업무 (비상대비 자원 관리법)	• 적용 사태: 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 등 • 기본 분야 - 충무계획 수립 - 을지연습 및 충무훈련 참가 - 자원조사, 중점관리대상자 지정관리, 비상대비업무담당자 임명/지도, 인력 및 비축물자 사용, 비상대비 교육 및 훈련 등

비상대비자원 관리법 제1조를 보면 “전시사변 또는 이에 준하는 비상사태에~ 계획의 수립, 자원관리, 교육 및 훈련 등~”으로 명시되어 있다. 여기서 비상사태는 민방위기본법의 비상사태와 같은 의미이다. ‘자원관리, 교육 및 훈련’ 문구에서 ‘자원’은 국가자원을 총칭하는 의미로 인력자원(예비군, 기술인력, 민방위대원 등), 물적자원(차량, 업체, 건설 기계, 물자 등)을 망라한다. 또한, 민방위기본법 제25에 따라 ‘민방위 훈련과 비상대비 훈련을 연계하여 실시’할 수 있는 법령 항목이 명시되어 있다.

선행연구보고서⁴⁾에 의하면 “지자체의 비상대비업무는 전시비상대비, 통합방위사태대비, 민방위사태대비, 재난 및 안전사태 발생 시 대비 등~”으로 기술하였다. ‘민방위’ 분야도 비상대비 범위에 포함되어 수행되어야 함을 의미한다.

따라서 법률 규정 목적상 문구 표현의 차이일 뿐 민방위기본법과 비상대비자원관리법 상 동일한 의미이므로 국가 및 지역별 통합방위 차원에서 민방위 분야는 비상대비의 한 분야이다. 즉 비상대비 분야(통합방위, 충무, 을지태극연습, 기술인력동원 등)와 민방위 분야(계획, 편성, 교육훈련, 화생방 등)를 평시에 물리적으로 분리 수행하더라도 별도 분야로 봐서도 안 되고 민방위 분야를 평시 비상대비업무의 전부라고 간과해서도 안 된다.

4) 이백수, 위의 글, p. 74.

나. 포괄안보시대 안보개념 및 환경의 변화

(1) 한반도 안보환경의 변화

(가) 북한의 비대칭 전력 위협 양상

북한의 비대칭전력 위협은 전통적인 안보위협을 대표적인 예이다. 분단에 처한 우리나라는 어느 나라보다도 군사적 위협의 강도가 다를 수밖에 없다. 전통적 위협이 큰 우리나라 환경에 있어서 비상대비 정책 수립에서 가장 중요한 변수는 “현재 우리의 대비태세 각과 북한의 위협을 어떻게 인식하여 대비해야 하는가?”이다. 2011년 12월 17일 김정일 사망 이후 올해로 집권 12년째에 접어든 북한 김정은 정권은 핵 및 화생무기, 재래식 장사정포의 전력화 등 우리와 수량적으로 비대칭 되는 전력 개발에 더욱 박차를 가하고 있다. 북한은 국제사회로부터의 고립, 남·북의 경제적 격차, 중국과 러시아의 지원 등의 환경에서 벗어나고자 6·25전쟁 직후부터 줄곧 비대칭 무기를 개발하여 전력화하고 있다.

최근 안보 환경변화에도 불구하고 서울에서 휴전선까지의 거리는 불과 38km로 현실적으로 최전방이라 할 수 있다. 수도 서울이 북한의 장사정포, 단거리 미사일의 사정거리 내에 있으므로, 북한이 오판할 경우 그 피해 및 혼란은 상상을 초월할 것이다. 북한은 전력의 약 70% 이상을 평양~원산선 이남 지역에 배치하여 언제든지 기습공격을 감행할 태세를 갖추고 있다. 특히 전방에 배치된 170밀리 자주포와 240~300밀리 방사포는 중부권까지 공격이 가능하다. 최근 선보인 600밀리 방사포(사정거리 400여 km)는 부산권 등 전국을 사정권 내에 두고 있어서 실제적인 군사위협이다.⁵⁾ 또한 화생무기, 사이버 전력 역시 심대한 위협으로 다가와 있어 온지 오래다.

(나) 주변국 정세

우리나라는 역사적으로 중국과 일본으로부터의 불운한 수많은 침탈을 받아왔다. 구한말 시대에는 제국주의 팽창에 따른 열강 간의 각축에 가담한 러시아와 영국, 미국의 침공까지 받은 뼈아픈 과거가 있다. 이는 대륙과 대양의 길목에 위치하고 있는 지정학적 특성에 기인한 것이다. 지금까지도 변화 없는 양상으로 흘러가고 있어서 국가 비상대비대

5) 장재필, “북한 비대칭 군사 위협에 대한 정부의 대응방안 연구”, 행안부 연구용역보고서, 2020, p. 65.

책을 포함한 위기 안보정책 수립 및 실행이 그 어느 때보다도 중요하다.

중국은 급격하게 군사력을 증강하면서 미국에 맞서 동북아에서 패권을 추구하고 있고 전략경쟁을 펼치고 있다. 미국은 중국을 당면한 최고의 위협국가로 지목하여 호주, 인도, 일본 등과 안보동맹(예, Quad 등)을 강화하고 있다. 일본은 제2차 세계대전 이후 군사 대국화 추진, 평화헌법 개정, 그리고 동북아 지역에서 지도적 역할 수행 등 재무장 등을 추진하고 있다. 최근 우크라이나를 무력으로 침공하여 전 세계적으로 고립을 받고 있는 러시아는 한반도로의 영향력을 확대하려 할 것이다. 우리가 북한과의 충돌 상황이 발생했을 경우 중국·러시아 등 권위주의 국가들은 북한을 우호적으로 지원할 것으로 예상되므로 우리 안보의 큰 위협요인이 되고 있다.

특히 동북아 패권을 노리는 중국과 세계 초강대국의 지위를 지키려는 미국이 대립에 이은 충돌에 대비하여 한반도의 안보문제를 재정립할 시점이다. 우리나라를 중심으로 갈등을 빚으면서 이념적, 경제적으로 실익을 챙기기 위해 분주한 주변국들은 비상대비 정책까지 선진화하고 있음에 우리는 주목할 필요가 있다.

우리나라의 비상사태는 단지 우리 내부의 문제만이 아니다. 주변국들의 상황(예, 대만 및 대만해협 분쟁, 남중국해 분쟁 등)에 의해서도 발생할 가능성이 매우 크다. 더욱이 주변국들의 정책은 결코 우리에게 유리하거나 이롭게 전개되지 않을 것이다. 그러므로 이러한 현상에 대하여 냉철히 분석하고 대비해야만 국가와 국민에게 심각한 피해를 최소화할 수 있고 또한 비상사태 발생을 억제할 수 있다.

(2) 비전통적 및 초국가적 안보위협 등장

비전통적 및 초국가적 안보위협은 국가 및 비국가 행위자의 군사력 이외 수단 또는 자연적인 요인에 의하여 발생한다. 이는 국가안전 보장을 위태롭게 하는 요소이다. 과거 안보개념의 핵심을 이루었던 전통적 안보개념보다 대표적 비전통적 안보위협인 재해재난 및 테러 등의 국가 안위를 위협하는 사례가 우리나라는 물론 세계 곳곳에서 빈번하게 일어나고 있다.

특히 지구 온난화 등으로 인한 다양한 복합재난 및 예고 없는 자연재해는 전쟁 그 이상의 피해를 낳고 있다. 우리나라는 과거의 국방 분야에 대한 비중이 점진적으로 낮아진 반면, 재해재난 등의 분야가 증가하고 있다. 특히 2019년부터 창궐된 코로나19는 인류 생존까지 위협할 정도로 막대한 현실적 위협으로 대두되었다.

과거에는 비상사태 발생이 대부분 군사적 충돌에 의해 발생되었으나, 오늘날에는 자연

및 사회적 재해재난, 테러, 조직범죄, 마약밀매, 환경파괴 등이 새로운 안보위협으로 등장해 있다. 그러나 포괄적 안보개념이 강조되는 이면(裏面)에는 아직도 러-우 및 중동 전쟁은 진행형임에 주목해야 한다.

비전통적 위협은 지금 당장 직접적으로 피해를 주지 않을 수도 있으나, 작은 피해가 국가 존립을 흔들 수 있는 위협에까지 발전할 수 있는 특성을 지니고 있다. 그 예가 범죄조직의 대량살상무기 확산, 초국가적 범죄(불법 마약 거래, 사이버 범죄 등), 환경위협 등이다.

2. 주요국가의 비상대비 조직운동⁶⁾ 사례

가. 미국

(1) 비상대비 체계

미국의 비상대비업무는 심각한 재난이나 비상사태가 생명과 재산을 보호하기 위한 비상대비 작전을 수행하는 주와 지방정부의 능력을 벗어난다는 가정에 근거하고 있다. 국토안보부는 국가 대응계획과 관련된 비상대비 프로그램을 관장하고 있다. 주 및 지방정부와 긴밀한 협조하에 국토안보부는 비상관리 프로그램에 대한 자금과 기술적 지침을 제공하고 훈련을 하며 대통령이 선포한 주요 재난이나 비상사태 시에 연방정부의 자원배분에 대한 임무를 규정한다.

모든 주는 비상대비계획을 조정하고 연습과 훈련을 실시하며, 비상사태 시에 주지사의 조정기구 역할을 하는 특별한 조직을 보유하고 있다. 재난이 주와 지방정부의 대응능력을 벗어나는 경우 주지사는 스탠포드의 「재난 완화 및 비상사태지원법」에 따라 ‘주요 재난 사태 또는 비상사태’를 선포할 것을 대통령에게 요구할 수 있다. 주요 재난사태와 비상사태는 지속 기간, 피해 규모, 연방의 지원 규모 등에 있어서 차이가 있다.

시장, 경찰 및 소방공무원, 카운티 집행부, 보안관, 검사는 일상적인 법 집행, 보건 및 화재 예방에 대한 책임이 있다. 이들은 또한, 자신의 권한 범위 내에서 비상대비계획을 발전시키고 비상사태 발생 시 최초 대응할 책임이 있다. 여러 지방정부는 서로 협정을

6) 장규식, “외국의 비상대비제도”, 『비상대비연구논총』, 편집 사용.

체결하여 인근지역의 비상사태 발생 시 소방대, 경찰, 앰블런스 등을 지원할 수 있도록 하고 있다.

(2) 군(軍)과의 협력체계

군의 지원이 필요할 경우 국가방위군으로 하여금 지원을 할 수 있도록 하는 몇 개의 법이 제정되었다. 비상사태 관리는 정부 기관의 업무이고 군은 지원하는 체계이다. 허리 케인, 토네이도, 홍수나 지진, 대규모 폭발이나 테러가 발생한 경우 정부는 군의 지원을 요청할 수 있다. 법 집행에 있어서 군을 활용하는 것은 특별히 법에 정해진 경우에만 한정된다. 연방법에 의한 군의 법집행 지원업무는 불법 마약 거래 작전, 대테러 작전, 폭발물 처리 등을 포함하고 있다.

나. 캐나다

(1) 비상대비 체계

2003년 12월에 캐나다 정부는 공공안전 및 비상대비업무에 잘 대처하기 위한 연방정부의 조직개편을 발표하였다. 이 조직개편은 법무부, 국가범죄예방센터, 핵심시설 보호 및 비상대비 사무처를 통합한 것이다. 새로운 조직은 캐나다 공공안전 비상대비부로서 임무는 범죄, 공공안전, 비상대비업무에 대한 정책을 발전시키고 장관에게 조언하는 것이며 비상대비업무를 전담하고 있다.

공공안전비상대비부의 목적은 비상사태로부터 국민과 재산 및 환경을 보호하는 것이다. 비상사태가 발생하면 지역 대응조직이 초기대응을 하게 된다. 필요할 경우 비상사태에 대처하기 위해 요구한 자원을 추가로 제공하여 대응능력을 강화하게 된다. 주 및 준주의 비상대비조직은 시·군·구를 지원하게 된다. 주나 준주는 지원이 필요한 경우, 연방정부의 지원을 공식적으로 요청해야 한다. 연방 차원에서 이러한 지원요청은 공공안전 비상대비부가 처리하도록 되어 있다.

(2) 군과의 협력체계

2005년 국가 군 구조개혁에 따라 국방부 장관은 일상적인 작전과 비상대비 작전을 포함한 국내의 모든 작전을 수행할 군사령부를 창설하였다. 군사령관은 캐나다와 북미

방위를 담당한다. 군사령부는 국내 작전을 지원하기 위하여 국가 및 지역 차원에서 육·해·공 자원을 담당하는 조직과 통합된 지휘체계를 보장한다. 공공안전 비상대비부는 국방부의 지원을 포함한 행정부의 지원요청에 대한 조치를 총괄 조정한다. 군사령부가 특별한 기술과 능력을 보유하고 있지만 공공안전 비상대비부와 같은 선임부처를 지원할 때는 연방 대응조직의 일부이다.

다. 스웨덴

(1) 비상대비 체계

비상관리청의 가장 중요한 임무는 대규모 비상사태에 대하여 사회의 취약성을 줄이고 국가의 위기관리 능력을 강화할 목적으로 다른 기관들(구조청, 경찰청, 전기안전위원회)에게 비상대비업무를 활성화하고 지원해주며 지역(도 행정부)과 지방(시·군·구 행정부)의 비상관리 능력을 증진시키는데 있다.

시·군·구는 근접성의 원칙에 의하여 민방위와 비상대비업무에 있어 광범위한 자치권을 가진다. 대규모 비상사태 발생 시나 전시에 시·군·구 행정부는 해당 지역 내의 최고의 국가기관이고 지방 수준에서 지휘와 위기관리업무를 수행한다. 사회 활동의 많은 부분은 고도로 상호 연관 관계를 갖고 있다. 비상관리청은 전반적인 계획의 조정과 자원배분 과정에 대한 전반적인 책임을 지며 그러한 조정이 정기적으로 이루어지도록 보장해 주는 역할이다.

(2) 군과의 협력체계

군과의 협력의 중요한 목적은 다양한 비상사태에 효율적으로 대응하기 위하여 긴밀한 협력과 상호 간 정보를 교환하는 것이다. 군과의 협력은 모든 행정 수준에서 이루어지고 있으며, 계획수립, 국제적인 활동, 교육훈련, 연습을 포함한다. 국가 차원에서 비상관리청과 스웨덴 군 수뇌부는 민군활동에 상호 협력하고 있다. 군 자원은 심각한 평시 비상사태 발생 시 국가기관을 지원하며 지역 또는 지방에서 발생하는 중요한 비상사태에 정부와 군이 함께 파견될 수 있기 때문에 정부와 군의 협력체계 구축 또한 중요하다.

라. 핀란드

(1) 비상대비 체계

비상대비업무와 관련된 정부의 위원회 중 하나는 외교 및 안보정책에 관한 내각위원회이다. 내각위원회의 목적은 여러 부문의 국가 통합방위태세를 조화시키는 것이다. 국가 차원에서 외교 및 안보정책에 관한 내각위원회는 지침과 원칙의 제공에 중점을 두고 있다. 이 위원회는 국가안보에 중요한 부처의 장관들로 구성되어 있다. 독립적인 기능을 수행하고 있는 부처 간의 협조를 강화하기 위하여 부·처 비상대비업무 책임자를 임명하여 비상대비계획을 수립하고 비상대비를 위해 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 이러한 업무와 관련하여 비상대비업무 책임자는 부·처 간의 상호연락과 협조업무를 담당한다. 지역 차원에서 비상대비업무는 시·군·구가 주로 수행하고 있으며, 책임자는 시·군·구의 장이다. 시·군·구 기타 부서장들은 해당 분야의 비상대비계획을 담당하고 있다.

(2) 군과의 협력체계

각 부처는 국방부 및 국방참모부와 협조한다. 지역 차원에서 서부, 동부 및 북부사령부는 국가의 도 사무소 및 기타 국가의 지역사무소와 협조한다. 지방 차원에서는 작전방위 부대가 시·군·구와 협조한다. 전시에 국가방위법에 의하여 비상행정권이 발동되면 도 및 시·군·구는 군의 명령을 따라야 하고, 방위태세를 지원해야 한다. 이러한 의무는 적의 공격 위협으로 인하여 지원이 필요한 지역에만 한정되는 것이다. 반면에 평시에는 군은 구조업무를 지원해야 한다.

마. 스위스

(1) 비상대비 체계

기초단위 조직은 일상적인 사건에 중점을 두고 있고 배치된 자원은 사건의 성격과 규모에 따라 추가적으로 보강하게 된다. 현행 협조기관과 특히 경찰, 소방대 및 공공보건부서의 즉각 투입 인력 및 자원의 협조는 일상적인 사건을 처리하는데 충분하다. 일상적인 사건이 발생하면 이러한 수단이 현장에서 일정한 절차에 의해 작전을 통제하게 된다.

시·군·구나 그 지역의 여러 협조기관 또는 모든 협조기관의 투입을 필요로 하는 재난이나 비상사태가 발생할 수도 있다. 협조기관은 추가적인 인력 및 자원을 증강하거나 예비자원을 활용할 수 있다. 또한, 민간조직과 기업 및 군을 소집할 수도 있다. 예를 들어 위협이 증가하게 되면 연방정부, 캔톤 및 시·군·구는 자신의 관할구역 내에서 즉시 대응할 수 있는 조치를 취한다.

(2) 군과의 협력체계

비상사태 발생으로 인하여 인력과 물자가 최대로 필요할 때와 대규모 재난 및 비상사태시에 시민보호 자원이 고갈되거나 이용하기 어려운 경우에 정부 당국이 군의 지원을 요청하면 군은 지원하게 된다. 군 인력 및 물자의 투입은 보조원칙을 기반으로 행하게 된다. 이것은 군 지원을 요구하기 전에 주와 캔톤(관할구, 주)의 시민 보호 자원이 우선 투입되어야 한다는 것을 의미한다. 작전책임은 행정기관에 있고 군 지휘관은 군 지휘에 대한 책임만 있다.

바. 대한민국(지방전문경력관 위주)

우리나라 지방전문경력관의 시작은 과거의 비상대비 체제에서 채용된 ‘화생방 전담 일용직 근로자(장교 출신 등)’이다. 이후 별정직으로 채용되어오다가 행정안전부(당시 안전행정부)는 인사운영의 효율성 제고의 명분 아래 일반직과 유사한 업무를 수행하였다. 이는 직종이 다르다는 이유로 차별 시 되어왔던 소수 직종 공무원들의 사기진작 차원에서 공무원 직종 개편을 하여 현재의 모습으로 입법예고 되어 운영되고 있다. 입법예고는 「공무원임용령」 등 32개 인사관계법령 개정안이며, 2013년 12월 12일부로 정식 시행되었다.

즉 직종 개편 시 별정직공무원 중 비서·비서관은 존치하고 나머지는 일반직 유사직렬로 전환 또는 지방전문경력관으로 재분류되었다.⁷⁾ ‘비상대비·민방위·화생방’ 분야를 담당하고 있던 특수경력직 별정직공무원을 특정전문 분야를 수행할 필요가 있는 ‘일반직 전문경력관’으로 개편하면서 현재의 비상대비업무를 수행하고 있는 ‘지방전문경력관’으로 채용되어오고 있다.

7) 행정안전부, “2022년도 지방공무원 인사실무”, p. 458.

그림-2 공무원 직종 개편



화생방 일용직으로부터 시작됨에 따라 화생방 병과 출신이 대부분이었으나, 지방자치단체에서 화생방 임무수행 역량의 의문(시설·장비 제한 등)과 늘어나는 통합방위 작전, 비상대비 작전 및 자원관리(동원 등) 등으로 전투병과 전역자의 지원 및 채용이 늘어나고 있다.

지방전문경력관⁸⁾은 지방공무원 중에서 특수업무 분야⁹⁾에 종사하는 일반직 공무원을 말하며, 일반직 공무원 직위 중에서 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수업무 분야의 직위를 행정안전부장관과 지방자치단체장이 지정¹⁰⁾한다. 직위군은 직무의 특성·난이도·직무에 요구되는 숙련도 등에 따라 가~다군으로 구분한다. 우리나라 전국의 지방전문경력관은 총 552명으로 세부 직위군별 현황은 아래의 표와 같다.

8) 지방전문경력관 규정(대통령령 제29772호) 제2조(적용 범위), 제3조(지방전문경력관직위 지정), 제4조(직위군 구분)

9) 사진·영상 촬영, 체육진흥·지도, 직업·기능훈련, 생활·보육지도, 생활관 사감, 항공사진 촬영·판독, 경제분석·리서치, 교역통상, 투자 유치, 비상대비 및 예비군, 화생방, 시청각기자재 관리, 통·번역, 무대 공연·전시, 인쇄·발간업무 등; 행정안전부, 앞의 책, p. 452.

10) 선발은 광역자치단체급 이상에서 실시하며 '전문경력관 임용심사위원회'의 심사를 거쳐서 확정된다. ; 행정안전부, "2022년도 지방공무원 인사실무", p. 457.

표-3 지방전문경력관 현황(2022. 12. 31 기준) 및 업무성격

구	분	업무 성격
계	552명	-
가군	36명	매우 풍부한 지식과 경험이 요구되며 난이도가 매우 높은 업무
나군	399명	풍부한 지식과 경험이 요구되며 난이도가 높은 업무
다군	117명	숙련된 경험을 필요로 하는 업무

* 출처: 2022년 지방자치단체 공무원 인사통계(행정안전부, 2023. 5.)

위에서 제시한 전국의 550여 명의 지방전문경력관 중 비상대비·민방위·화생방담당공무원은 일부이다. 즉 비상대비는 전문경력관 직위 지정 대상인 특수업무 분야의 한 종류로 현재 광역시·도 및 시·군·구에서 120여 명이 지방전문경력관으로 재직해 있다.

표-4 일반직 공무원 급수와 지방전문경력관의 직급과의 관계

지방전문경력관 가군	일반직 공무원 3~5급
지방전문경력관 나군	일반직 공무원 6~7급
지방전문경력관 다군	일반직 공무원 8~9급

일반직과 지방전문경력관의 직급과의 관계는 전문경력관 가군은 일반직 3~5급 상당으로 통상 광역시·도의 팀장으로 보직되어 있다. 나군은 광역시·도의 담당공무원 또는 기초자치단체인 시·군·구의 팀장으로 보직되어 있다. 기초자치단체에서는 전문경력관 나군이 팀장급 대우를 받고 있다. 지방자치단체의 정원조례 등의 각계 조례에 의해 직책명칭이 정해진다. 보통 ‘비상대비 민방위, 민방위경보 통제요원, 민방위, 화생방, 민방위 화생방, 예비군’ 등으로 구분되어 운영되고 있다. 우리나라 전국의 비상대비업무 지방전문경력관(군 중·장기 전역자 등)은 총 120여 명이 재직하고 있다.

Ⅲ. 우리나라 기초자치단체 비상대비체계 분석

1. 기초자치단체 비상대비 조직 변천 및 분석

가. 비상대비조직의 태동 및 진화기(1960~1990년대)

1963년 12월에 국가안전보장회의법을 제정하고 사무국을 설치하였다. 1968년 1.21 사태 및 울진·삼척지구 간첩 침투사건 계기로 대간첩 작전본부가 태동하였다. 1969년 3월에는 비상기획위원회를 조직되었다. 위기관리 조직의 핵심인 국가안전보장회의는 1962년 안전보장 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 설치하였다. 5·6공화국에서 위기관리 및 비상대비 문제는 당정협의회, 통일안보관계장관회의, 긴급대책회의, 안보정세보고회 등을 통해 정책을 결정하였다. 김영삼 정부 출범 시 안보관계장관회의를 구성하여 통일 및 안보관련 문제 발생 시 대통령 지시로 통일안보 정책조정회의 등을 실시하였다. 김대중 정부는 국가안전보장회의 기능 확대를 선언하고 김영삼 정부의 한시적 안보관련 회의체를 정리하였다.

비상대비 전담조직이라 할 수 있는 비상기획위원회는 1968년 청와대 기습사건 이후 NSC 산하 기구로 설치하였다. 비상기획위원회의 변천 과정은 1979년 국가안전보장회의 사무국을 축소하는 대신 비상기획위원회를 확대하였고, 기존의 3부회 48명에서 3실 64명으로 증편 확대하였다. 1984년 8월에는 국무총리 보좌기관으로 변경하였다. 1986년에는 NSC(국가안전보장회의) 행정실이 폐지되었고 비상기획위원회가 확대되었다. 1998년 2월 정부 조직개편으로 장관급에서 차관급 기관으로 조정되었다. 1998년 5월 NSC에 사무처 신설 후 의사 지원업무를 사무처로 이관 후 비상기획위원회가 축소되었다.

비상기획위원회의 경우 비상대비 정책의 통합·조정 역할을 수행할 수 있는 체계적인 조직체계가 미비하였다. 이러한 현상이 나타나게 된 핵심 요인으로는 대북 단선적인 위협 인식, 권위적인 행정부의 의사결정 체계, 비상대비에 대한 중요성 인식 부족 등으로 들 수 있다.

1984년 8월에 비상대비자원관리법이 제정되었으며, 1986년 6월에는 대통령령으로 유지되던 비상기획위원회가 비상대비자원관리법에 의해 정부 직제에 반영되었다(비자법 시행기관으로 국무총리실로 소속 변경). 1998년 2월에는 김대중 정부의 정부조직법 개정으로 비상기획위원장 직급이 장관급에서 차관급으로 하향 조정되었다.

나. 비상대비조직의 확대 및 축소기(2000년대)

참여정부에서는 국가 위기관리 능력의 향상을 위해 NSC 기능이 대폭 강화되었다. 2004년 9월 발표된 ‘국가위기관리지침’을 근거로 위기 형태별 ‘위기관리 표준매뉴얼’을 작성하여 다양한 위기에 대한 조치사항을 규정하였다.

비상대비조직 강화 면에서는 2004년 6월 자연·인적 재난을 담당할 전문기관으로 소방방재청(현 소방청)을 신설하였다. 사회적 재난을 담당할 조직으로 행정자치부(현 행정안전부) 국가기반보호팀 및 안전정책관실을 출범시켰다.

2008년 2월 이명박 정부 출범 시 비상기획위원회를 폐지하고 동 기능을 행정안전부로 이관¹¹⁾하였다. 2013년 3월 박근혜 정부에서는 안전행정부 산하에 안전관리본부 설치하여 안전, 재난, 비상대비업무를 통합하여 수행하게 하였다. 세월호 사건을 계기로 2014년 11월 19에 국민안전처를 출범시켰으며 비상대비 민방위정책관실을 설치¹²⁾하였다. 2017년 3월에는 국민안전처 산하에 독립국으로 비상대비정책국을 설치하여 민방위심의관 및 위기관리지원과를 신설하였다. 2017년 7월 26일 문재인 정부는 국민안전처를 폐지하고 이를 행정안전부 산하로 흡수하면서 현재까지 비상대비정책국에서 비상대비업무를 수행해오고 있다.

현재까지 기초자치단체에 대한 비상대비 운영 확대를 위한 추진 경과를 살펴보면, 19대 국회 한기호 의원 등과 20대 국회 이종명 의원 등이 비상대비자원관리법을 모범으로 하여 입법 발의가 추진되었으나, 정부의 포괄적 안보정책 기초(재해·재난, 국가핵심기반 위기, 국민 안전 위기 등)에 역행, 지방자치권 침해, 제대군인 일자리 확대, 모든 기초자치단체에 일률적 직위신편 부담 등의 부정적 기류가 강하여 결국 무산되었다. 이후 2021년 6월 21대 국회 최춘식 의원(행정안전위) 등 역시 비상대비자원관리법을 모범으로 ‘시·군·구에도 비상대비업무담당자를 임명’할 수 있는 제도적 장치인 의원입법 발의를 진행되고 있어서 관심이 주목된다.

군에서는 ‘국방개혁 2020’ 추진에 따라 2017년 접경지역 15개 기초자치단체와의 원활한 통합방위작전 수행을 위해 군·사단에 적정인원을 편성하였다. 군단별 작전참모처에 ‘후방지역작전과장’ 등 3~4명을, 사단별 작전참모처에 ‘민군(후방지역) 작전장교’ 등 2명이 편제 및 보직되어 임무수행 중이다.

11) 비상기획위원회 86명 ⇒ 행정안전부 재난안전실 비상대비 기획관실 40명, 청와대 위기상황센터를 중심으로 NSC 사무처 기능 수행

12) 소방방재청 민방위과 및 민방위 경보통제센터 편입

다. 우리나라 비상대비조직 분석 및 연구 방향

현 정부의 비상대비조직 변화의 유발요인은 대북 위협 인식의 약화에서 기인된다. 이에 따라 광역시·도급 이상의 기관에 임명된 비상대비업무담당자는 직급에 비하여 부여된 업무가 저평가되고 있다. 지금 당장 수행하지 않더라도 국민의 삶의 질, 실익추구에 크게 문제가 없다는 인식이 너무나 팽배해져 있다.

현재 비상대비업무를 총괄하고 있는 행정안전부 예하 1개국(비상대비정책국)이 신설되어 업무가 강화된 점도 있다. 그러나 비상대비업무의 약화가 여러 군데서 점진적으로 증가하고 있다는 시각이 많다. 이는 매년 실시되고 있는 정부 훈련(을지태극연습, 충무훈련 등)의 비효율성 면에서도 잘 나타나고 있다. 즉 비상대비업무가 행정안전부 장관에 귀속되어 있어서 평시, 전시 모두 타 부처를 효율적으로 총괄·조정하는데 한계가 따를 수밖에 없는 구조적 문제이다. 또한 비상대비 기능과 재해재난 기능이 물리적으로 합쳐져 있어서 외형적으로 전·평시 대비체제가 갖추어져 있는 것처럼 보인다. 하지만 대테러나 동원업무의 타 기관에서 수행 등 다원화 구조의 맹점을 가지고 있다.

현재 우리나라의 비대칭적인 비상대비조직 운용에서 파생된 문제점은 중앙정부와 지자체 간 연계성 부족이다. 즉 조직의 비정형화(非定型化)가 말단조직까지 이뤄져 있다는 점이다. 지방자치단체의 비상대비 부서별로 명칭과 운영 방법 그리고 업무수행 체계 및 내용 등이 상이하다. 평소 상하·수평적 업무연계와 협조는 물론, 비상사태 발생 시 일시불란한 대응조치가 제한되는 구조로 되어있으므로 개선이 필요하다. 또한, 중앙부처에는 비상대비정책국이 비상대비업무를 관장(管掌)하고 있으나, 광역시·도 및 시·군·구에는 1개 팀급(5~6급)에서 중앙부처 1개국 업무를 담당하고 있으므로 조직규모에 비해 업무 범위가 큰 비정형적 구조이다.

현재 정부 부처 및 지방자치단체 등의 비상대비조직으로 정부 부처 및 광역시·도는 행안부 중앙고시로 선발된 비상대비업무담당자가 임명되어 임무를 수행하고 있다. 운용 성과는 광역시·도별로 다소의 차이가 있겠다. 즉 서울시청과 접경 광역시·도청(경기·강원·인천)은 일반임기제 공무원 신분으로 직급(2·4급)을 부여하여 임무를 수행하고 있다. 그 이하 광역시·도청의 비상대비업무담당자들은 전문경력관 가군(5급) 신분을 부여받아 별도 조직된 비상대비부서 또는 안전총괄과 예하 팀장급으로 임무를 수행하고 있다.

광역시·도의 비상대비업무 세부 수행실태를 보면, 재난안전실 안전관리과(예, 00도청)에서 민방위·재난·핵심 기반 등을 통합하여 팀급으로 편성된 5·6급 일반직 공무원이 업무를 분담하여 수행한다. 또는 지방전문경력관 1명(예, 00도청 비상대책민방위팀장

전문경력관 가군, 예비역 소령)이 전담 수행하고 있다. 그리고 시·군·구급 기초자치단체에서는 일반직 공무원 또는 지방전문경력관 1~2명이 전시대비, 민방위, 통합방위, 재해·재난안전, 민방위 등 대부분의 업무를 관장하고 있다.

지방전문경력관은 접경 및 수도권지역의 기초자치단체에 1~3명이 보직되어 있다. 후방지역에는 접경 및 수도권지역에 비해 보직률이 낮거나 대부분 미 보직되어 있다. 또한 이직률이 높은 일반직 공무원이 비상대비업무를 수행함으로써 전반적으로 전문성이 미흡한 실정이다.

시·군·구급 기초자치단체에서 비상대비업무를 수행하는 일반직 공무원의 경우, 타부서 경쟁자들과 승급 등의 이유로 6개월~1년 정도 임무 수행 후 이직하는 사례가 빈번하다. 일반직 공무원이 수행할 경우에는 민방위, 충무, 을지연습 업무 등은 국가비상대비 체계에 대한 기본 전문지식을 가지고 임해야 한다. 그러나 신입직원 위주로 짧은 기간 근무 후 이직을 반복함으로써 협업 파트너인 군부대뿐만 아니라, 인접 시·군·구와의 협업 간에도 적지 않은 문제가 발생하고 있다. 이에 대한 사례는 광역시·도청보다는 기초자치단체에서 심화되어 있으며, 뒤의 '설문조사 결과'에 구체적으로 기술하였다. 또한 일부 접경 및 수도권 지역의 시·군·구급 기초자치단체에서 비상대비업무를 수행하는 지방전문경력관의 경우에도 1명이 민방위(계획, 교육 및 훈련, 편성, 시설 및 장비, 화생방, 주민신고 등), 충무계획, 을지·충무연습 및 화랑훈련 등 정부훈련, 기술인력동원, 사회복무요원 관리, 통합방위업무 등을 맡고 있어서 과부하된 상태로 임무를 수행하고 있다.¹³⁾ 특히 200~500여 명의 사회복무요원의 관리로 고유의 비상대비 업무수행에 많은 차질을 빚어오고 있다.

통합방위업무는 일부 지자체만 민방위업무 수행부서에서 수행하고 있고 대부분 충무과·행정지원과 행정업무팀에서 수행하고 있다. 물론 광역시·도의 통합방위업무에 비해 시·군·구의 통합방위업무(통합방위협의회 개최 등)는 극히 제한적인 영역에 불과한 면은 있다. 을지태극연습·충무계획 등 비상대비, 민방위, 통합방위 등으로 세분화되어 각기 다른 부서에서 수행함으로써, 위기 상황에 대한 효과적인 대비 및 대응을 어렵게 하고 있다.¹⁴⁾ 이와 같이 열악한 조직구조에다 자치단체별로 상이하고 복잡한 편성 및 부족 운영으로 인해 평소 계획발전, 자원관리, 상황실 운영, 실질적인 연습 훈련, 상하·수평적 업무개선 유지와 협조 등이 제한되고 있다.

13) 김열수 등, "안보 위기를 중심으로 한 국가위기관리 체계 개선방안 연구", 2016 정책연구용역보고서, p. 88.

14) 김열수 등, 앞의 글, p. 88.

따라서 기초자치단체부터 비상대비업무의 원활을 위해서는 접경지역별, 수도권지역별, 후방지역별로 비상대비 환경¹⁵⁾에 따른 차등화된 비상대비업무담당자 임명 방안이 필요하다.

본 고(考)에서는 먼저 접경 및 수도권지역에서 운용하고 있는 지방전문경력관의 운용 실태를 분석하였다. 분석 결과를 토대로 지역별 특성에 지방전문경력관 편성방안, 일반임기제 공무원 충원방안, 정원 외 기간제 공무원 충원방안 등 다양한 전문인력 확보방안 검토가 필요하다. 또한, 지방전문경력관 보직률이 낮은 후방지역 기초자치단체에 대한 비상대비업무를 명확히 분석하여 지방전문경력관, 일반임기제 공무원 등으로 충원 가능한 방안도 강구되어야 한다.

현행 조직체제 출범 이후 비상대비 효율성 면에서 제기된 이슈는 다음과 같다. 첫째는 현재 재난안전관리본부의 비상대비업무에 대한 타 정부 부처 및 지자체에 대한 효율적 조정·통제 문제이다. 둘째는 동시다발 재난 등 국가위기사태 발생 시 효율적 대응 문제이다. 셋째는 중앙정부와 지자체 간 조직의 비정형화 문제이다. 넷째는 기초자치단체의 비상대비업무담당자(비상계획관, 지방전문경력관 등) 운용 문제이다. 다섯째는 통합방위 작전 수행을 위한 비상설 관·군 협의체 조직 및 실효성 문제 등이다.

2. 기초자치단체 비상대비업무 인식 및 운용실태 분석

가. 기초자치단체 비상대비업무 설문조사 결과

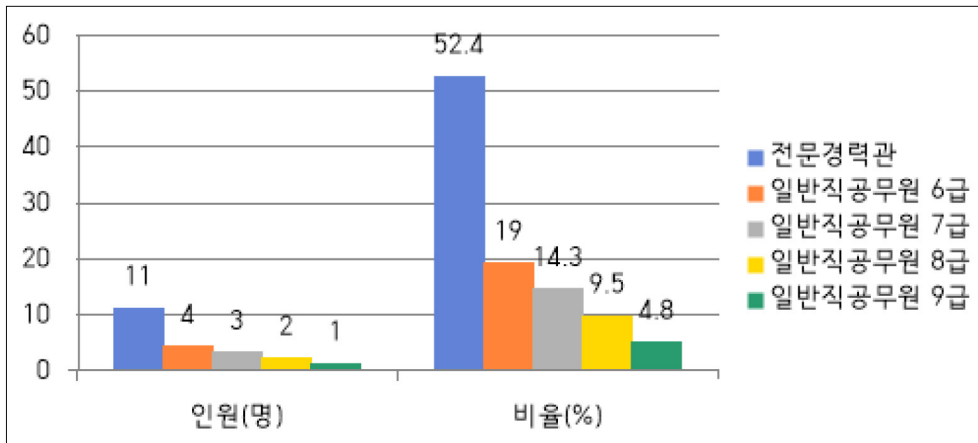
(1) 설문조사의 설계

설문조사는 우리나라의 신경조직과 같은 시·군·구 기초자치단체에 비상대비업무 직위 도입을 위한 인식을 확보하여 발전방안을 모색하고자 실시하였다. 이를 위해 접경·수도권·후방지역별 기초자치단체 비상대비 업무부서에 재직 중인 민방위팀장 및 팀원, 총무 및 자치행정팀원 등을 대상으로 실시하여 기초자치단체 비상대비업무의 현주소를 파악하는 기준으로 삼았다.

방법은 미리 구성한 질문지를 기초자치단체 비상대비 현 재직자들에게 사전 발송 및

15) 군사중요시설, 인구수 및 밀도, 노령인구 대비 비상대비 정예자원 수 정도, 북한과의 이격거리, 산업기반시설, 다중이용시설, 자치구 및 행정구 차별화 또는 동질화 등이다.

그림-3 접경지역 현재 비상대비업무담당자 현 직급 분포도



접경 15개 시·군·구청 21명의 응답자는 지방전문경력관 나군 11명, 일반직공무원 6급 4명, 7급 3명, 8급 2명, 9급 1명으로 분포되어 있다. 이중 지방전문경력관의 보직률은 52.4%로서 절반 정도를 차지하고 있다. 따라서 기초자치단체의 원활한 비상대비업무 수행을 위해서는 현재보다 많은 최소 80% 이상의 전문인력 보직이 필요하다.

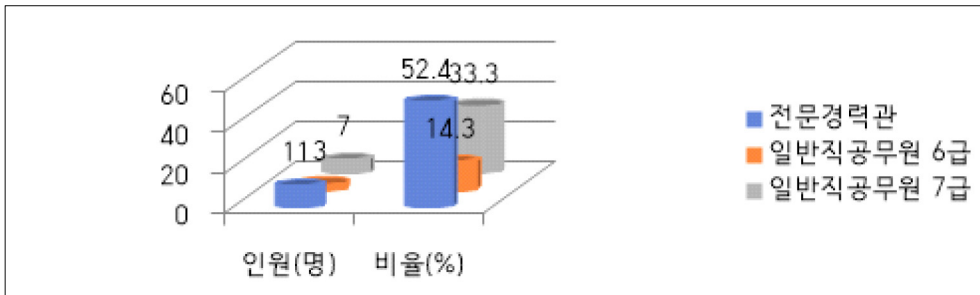
2) 비상대비업무담당자 적정 직급

표-6 접경지역 비상대비업무담당자 적정 직급

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	전·나	전·나	알·7 전·나	전·나	알·7	알·6	전·나	전·나	전·나	전·나	알·6	알·6 알·7(5)	전·나	전·나	전·나
구 분	전문경력관						일반직공무원								
							6급			7급					
응답(명)	11						3			7					
비율(%)	52.4						14.3			33.3					

접경지역 비상대비업무담당자 적정 직급을 조사해 본 결과 지방전문경력관 나군이 주류를 이루고 있었다. 총 21개 답변 중 지방전문경력관 나군 11명, 일반직 공무원 6급 3명·7급 7명으로 분포되어 있다. 이중 지방전문경력관을 적정 직급으로 하자는 의견이 52.4%로서 절반 정도를 차지하는 것으로 조사되었다.

그림-4 접경지역 비상대비업무담당자 적정 직급 분포도



특히 춘천시청의 경우에는 전문경력관 대신 일반직 공무원 6급 1명과 7급 5명으로 응답하였는데, 이는 현재 자신들의 자리를 보존하기 위한 의도로 판단된다. 현재 일반직 공무원이 비상대비업무를 맡고 있을 경우, 적정 신분을 대부분 일반직 공무원으로 응답하는 경향이 다분하다.

따라서 기초자치단체의 비상대비업무의 원활한 수행을 위해서는 일부 기초자치단체의 일반직 공무원을 지방전문경력관 나군(또는 다군)으로 변경하여 보직하는 방안이 필요하다.

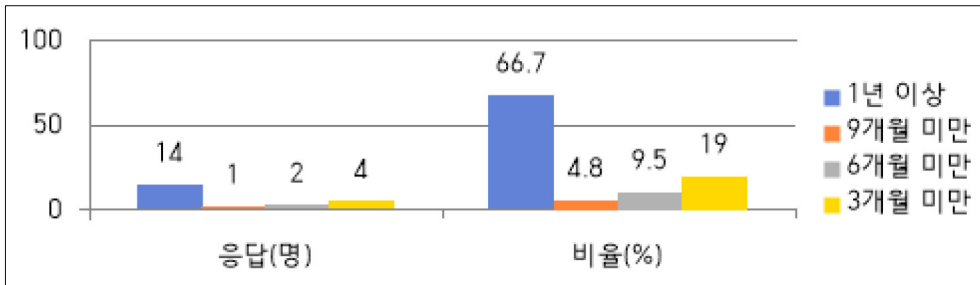
3) 비상대비업무 수행기간

표-7 접경지역 비상대비업무 수행기간

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	1년이상	1년이상	3개월미만	6개월미만, 1년이상	9개월미만	1년이상	1년이상	1년이상	1년이상	3개월미만	1년이상	1년이상(4), 3개월미만, 6개월미만	1년이상	3개월미만	1년이상
구분	1년 이상				9개월 미만				6개월 미만				3개월 미만		
응답(명)	14				1				2				4		
비율(%)	66.7				4.8				9.5				19		

접경지역 비상대비업무 수행기간은 3개월 미만으로부터 1년 이상으로 구분하여 조사해본 결과, 1년 이상이 14명 66.7%, 9개월 미만이 1명 4.8%, 6개월 미만이 2명 9.5%, 3개월 미만이 4명 19%의 분포를 보였다. 이를 그래프로 나타내면 다음의 그림과 같다.

그림-5 접경지역 비상대비업무 수행기간 분포도



현 보직에서의 재직기간이 1년 이상이 14명 66.7%로서 과반수 이상이지만, 1년 이하의 재직기간이 30%를 넘는다는 것은 여전히 비상대비업무에 대한 전문성이 결여될 수 있다는 증거이다.

따라서 기초자치단체의 비상대비업무의 원활한 수행을 위해서는 지방전문경력관을 추가 편성하여 장기간 보직하는 방안이 필요하다.

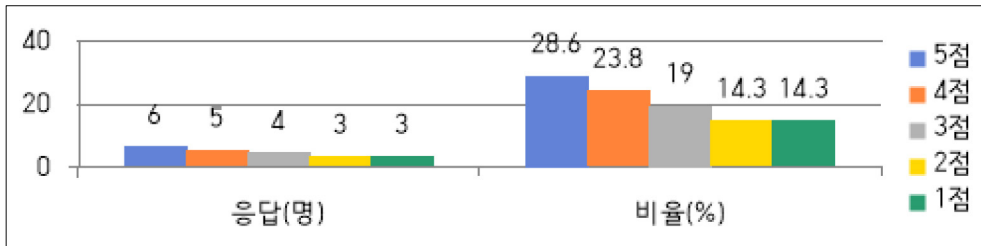
4) 비상대비업무 숙련도 점수

표-8 접경지역 비상대비업무 숙련도 점수

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	5점	5점	3점	2,4점	2점	4점	3점	5점	5점	1점	5점	1~4점	5점	1점	4점
구분	5점			4점			3점			2점			1점		
응답(명)	6			5			4			3			3		
비율(%)	28.6			23.8			19			14.3			14.3		

접경지역의 비상대비업무 숙련도를 점수로 환산해본 결과, 5점 만점에 5점이 6명 28.6%, 4점이 5명 23.8%로 4점 이상이 52.4%, 3점이 4명 19%로, 3~5점인 71.4%의 인원이 현 비상대비업무 수행에 대한 자긍심을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 약 30%의 인원들이 자긍심 저조 및 본연의 업무수행에 대한 자신감 부족 등으로 나타났으며, 이는 전문성이 보장되지 않은 데에 있다.

그림-6 접경지역 비상대비업무 숙련도 점수 분포도



5) 비상대비업무 숙달을 위한 적정 근무 기간

표-9 접경지역 비상대비업무 숙달 적정 근무 기간

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상

접경지역의 비상대비업무 숙달을 위한 적정 근무 기간은 15개 기초자치단체 모두 1년 이상의 숙달 기간이 필요함을 피력하였다. 즉 대부분의 업무가 일정 기간의 숙달 기간이 필요하듯, 국가 비상대비업무와 같은 특수분야는 수개월 간의 수행 기간으로는 충분하지 않다는 것을 의미한다.

6) 출근 후 비상대비업무에 대한 투자 시간

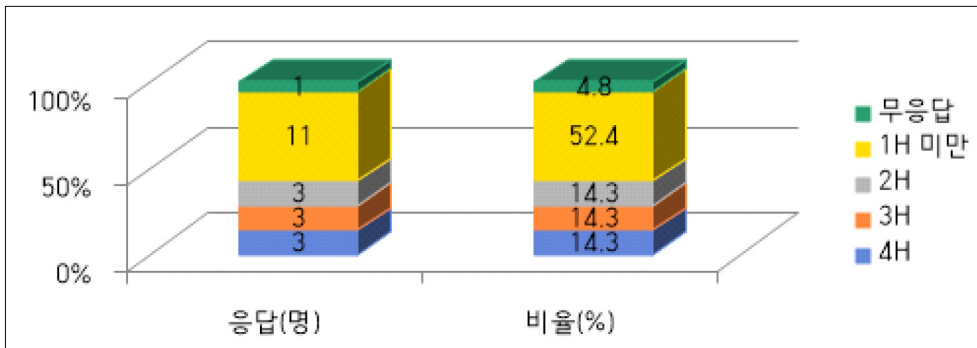
접경지역 기초자치단체의 비상대비업무담당자가 출근 후 퇴근 시까지 맡은 비상대비 업무에 대한 투자시간을 1H 미만 ~ 최대 4H 이상까지 범위로 조사해본 결과, 2H 이상이 9명 42.9%, 1H 미만 및 무응답이 12명 57.1%의 비율로 나타났다. 하루 중 1H 미만 투자의 비율이 절반을 초과했다는 것은 본연의 비상대비업무에 집중하지 못하고 있었다. 이는 기타 행정업무에 치중하거나 비상대비업무의 중요성을 인식하지 못하는 풍조가 깔려있는 것이다.

표-10 접경지역 1일 비상대비업무 투자 시간

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	1H 미만	1H 미만	1H 미만	1H 미만	3H	3H	1H 미만	-	2H	1H미만	4H	1H 미만, 2~4H	4H	1H 미만	2H
구 분	4H 이상				3H			2H		1H 미만			무응답		
응답(명)	3				3			3		11			1		
비율(%)	14.3				14.3			14.3		52.4			4.8		

즉 국가비상대비업무는 당장 시행하지 않거나 집중해서 시행하지 않더라도 불이익 및 투자 대 효과가 적다라는 인식이 상존하고 있음을 의미한다.

그림-7 접경지역 1일 비상대비업무 투자 시간 분포도



7) 비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 필요시간

표-11 접경지역 원활한 비상대비업무 수행을 위한 필요시간

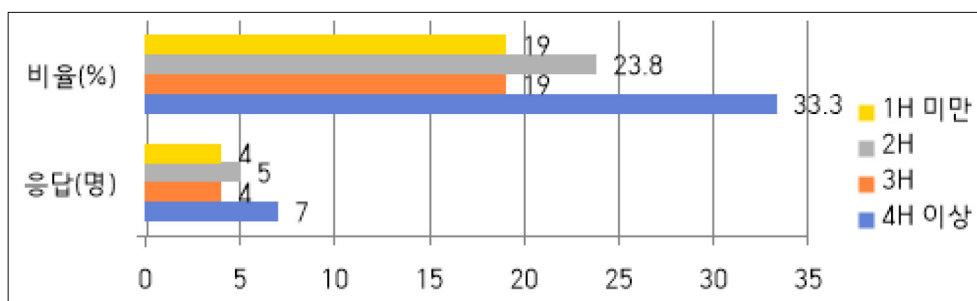
구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	1H 미만	4H 이상	2H	3H, 4H 이상	4H 이상	3H	1H 미만	-	4H 이상	2H	4H 이상	1H 미만~4H 이상	4H 이상	3H	2H
구 분	4H 이상				3H			2H		1H 미만			무응답		
응답(명)	7				4			5		4			1		
비율(%)	33.3				19			23.8		19			4.8		

접경지역의 원활한 비상대비업무 수행을 위한 필요시간을 1H 미만 ~ 최대 4H 이상까지 범위로 조사해본 결과, 2H 이상이 16명 76.1%, 1H 미만 및 무응답이 5명 23.8%의 비율로 나타났다.

6) 문항 ‘출근 후 비상대비업무에 대한 투자시간’에서 2H 이상의 비율 42.9%와 본문항 ‘필요시간’ 2H 이상의 비율 76.1%의 수치는 거의 절반 정도의 차이가 난다는 것은 실질적으로는 필요하지만 필요한 만큼 집중해서 수행하지 못하고 있다는 의미이다.

즉 거의 80%에 육박할 정도로 비상대비업무 투자 필요시간을 1일 2H 이상으로 생각하고 있지만, 비상대비업무 이외 기타 업무에 집중하고 있다는 의미이다.

그림-8 접경지역 원활한 비상대비업무 수행을 위한 필요시간 분포도



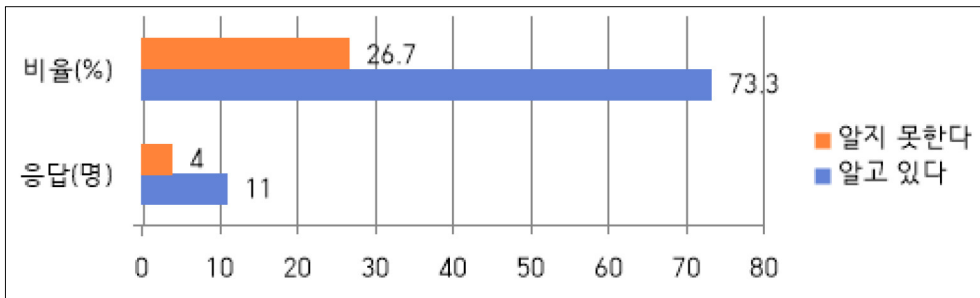
8) 비상대비(총무 등) 계획 인지 여부

표-12 비상대비(총무 등) 계획 인지 여부

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	○	○	×	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	○
구 분	알고 있다								알지 못한다						
응답(명)	11								4						
비율(%)	73.3								26.7						

접경지역 비상대비(총무 등) 계획 인지 여부를 조사해본 결과, 15개 중 4개의 기초자치단체에서 인지하지 못하는 것으로 조사되었다. 이는 본인이 직접 수행하지 않는 업무 때문일 수도 있고, 본인이 수행해야 하나 아직 수행할 기회가 없어서일 경우이다. 또한 관심의 미흡으로 인한 이유일 수도 있으므로 신입직원 위주 보직으로 인한 전문성 결여로 귀결될 수도 있다.

그림-9 비상대비(총무 등) 계획 인지 여부 분포도



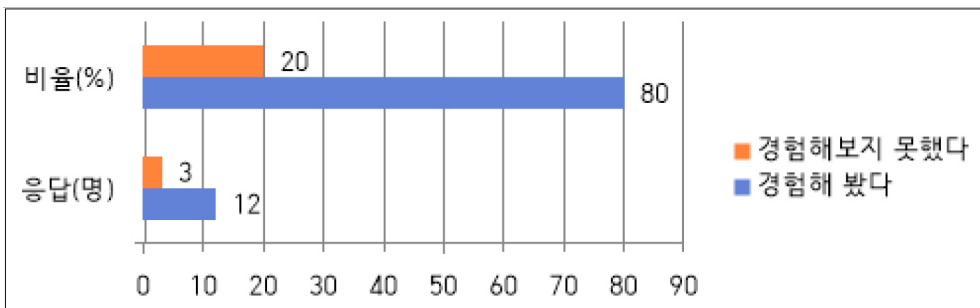
9) 비상대비(총무 등) 계획 작성경험 여부

표-13 접경지역 비상대비(총무 등) 계획 작성경험 여부

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	○	○	○	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	○
구 분	경험해 봤다								경험해보지 못했다						
응답(명)	12								3						
비율(%)	80								20						

접경지역에서 비상대비(총무 등) 계획 작성경험 여부를 조사해본 결과, 15개 중 3개의 기초자치단체에서 작성해 본 적이 없다고 응답하였다. 이는 신입직원 무경험자를 전문성이 필요한 비상대비계획 작성 보직하였거나, 비상대비업무담당자이지만 비상대비계획 분야를 작성하지 않도록 업무를 분담했을 경우로 판단된다.

그림-10 접경지역 비상대비(총무 등) 계획 작성경험 분포도



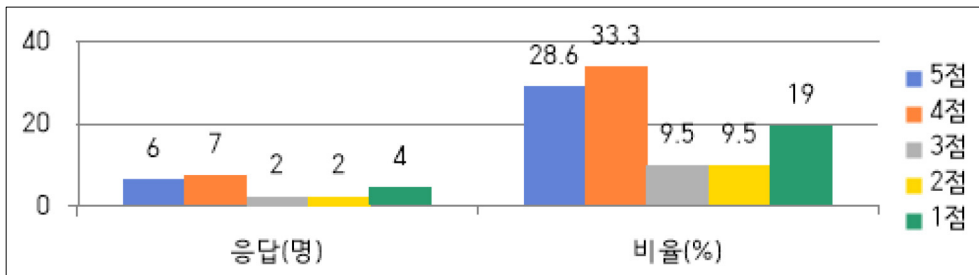
10) 비상대비(총무 등) 계획에 대한 이해도 점수

표-14 접경지역 비상대비(총무 등) 계획 이해도 점수

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	5점	5점	3점	1점, 4점	3점	4점	5점	5점	5점	1점	4점	1.2, 4점	5점	1점	4점
구분	5점			4점			3점			2점			1점		
응답(명)	6			7			2			2			4		
비율(%)	28.6			33.3			9.5			9.5			19		

접경지역 비상대비(총무 등) 계획에 대한 이해도 점수 환산 결과를 조사해본 결과, 5점 만점에 3점 이상이 15명 71.4%, 2점 이하 6명 28.6%로 조사되었다. 즉 3~5점인 71.4%의 인원이 현 비상대비업무 수행에 대한 자긍심을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 약 30%의 인원들이 자긍심 저조 및 본연의 업무수행에 대한 자신감 부족 등으로 나타나고 있어서 이 역시 전문성이 보장되지 않고 있음을 알 수 있다.

그림-11 접경지역 비상대비(총무 등) 계획 이해도 점수 분포도



11) 비상대비(총무 등) 계획 작성 시 소요기간

접경지역 비상대비(총무 등) 계획작성 시 소요기간 범위를 1주 미만~1달 이상으로 구분하여 조사해본 결과, 1달 이상 2명 9.5%, 3주~1달 5명 23.8%, 2~3주 2명 9.5%, 1~2주 및 1주 미만 각 3명 및 14.3%로 조사되었다. 약 30% 정도의 기초자치단체에서 3주~1달이 걸린다고 했으며, 약 30% 기초자치단체에서 1주 미만~2주 정도 걸린다고 의견을 제시했다.

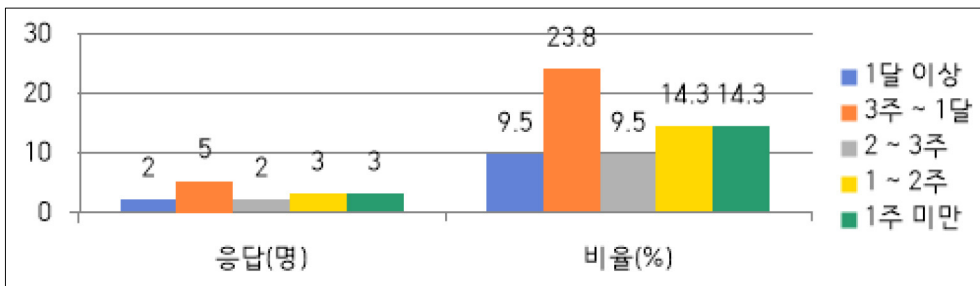
표-15 접경지역 비상대비(총무 등) 계획 작성 시 소요기간

웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
1주 미만	2~3 주	1주 미만	1달 이상	3주~ 1달	1~2 주	1주 미만	1~2주	2~3 주	1~2 주	3주~ 1달	3주~ 1달	3주~ 1달	1달 이상	3주~ 1달
구 분		1달 이상			3주 ~ 1달			2 ~ 3주		1 ~ 2주			1주 미만	
응답(명)		2			5			2		3			3	
비율(%)		9.5			23.8			9.5		14.3			14.3	

광역시·도청 총무시행계획이 X-1년 9월까지 하달되면 11월까지 시·군·구 총무 실시 계획 작성 및 해 기관장 결재를 득하기까지 2개월 정도의 작성기간이 주어진다. 총무계획은 총칙, 상황분석 및 가정, 계획의 목표 및 방침, 전쟁단계별 소관 업무 집행계획, 비상대비 평시 사업, 행정 사항 등 6개 분야로 구성되어 있다. 상황분석 및 가정, 전쟁단계별 소관 업무 집행계획, 비상대비 평시 사업 등은 시·군·구별 처한 비상대비 환경(북한의 변화, 북한과의 이격거리, 지역별 중요시설 변화 등), 당해연도 비상대비 사업, 재정자립도 등의 영향을 분석하여 매년 새로운 관점에서 작성되어야 한다.

따라서광역시·도청의 시행계획을 토대로 위에 언급된 착안 사항을 고려하여 면밀하게 작성되려면 최소 3주~1달 이상의 작성 기간이 필요한데, 약 70% 정도의 기초자치단체에서 3주 이하 기간 내에 작성한다는 것은 전년도 계획 및 상급 기관의 시행계획을 그대로 답습 및 이기(移記)하는 것으로 판단된다. 이를 해소하기 위한 방안은 뒤에서 구체적으로 기술하였다.

그림-12 접경지역 비상대비(총무 등) 계획 작성 시 소요기간 분포도



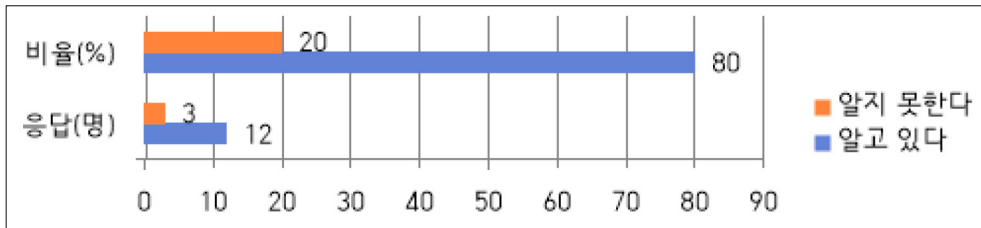
12) 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부

표-16 접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부

구분	용진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	○	○	○	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	○
구 분	알고 있다								알지 못한다						
응답(명)	12								3						
비율(%)	80								20						

접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부를 조사해본 결과, 15개 중 3개의 기초자치단체에서 인지하지 못하는 것으로 나타났다. 본인이 직접 수행하지 않는 업무 때문일 수도 있고, 본인이 수행해야 하나 아직 수행할 기회가 없어서일 경우로 보인다. 또한, 관심의 미흡으로 인한 이유일 수도 있겠지만, 신입직원 위주 보직으로 인한 전문성 결여가 주원인으로 판단된다.

그림-13 접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부 분포도



13) 비상대비(을지 등) 훈련 준비경험 여부

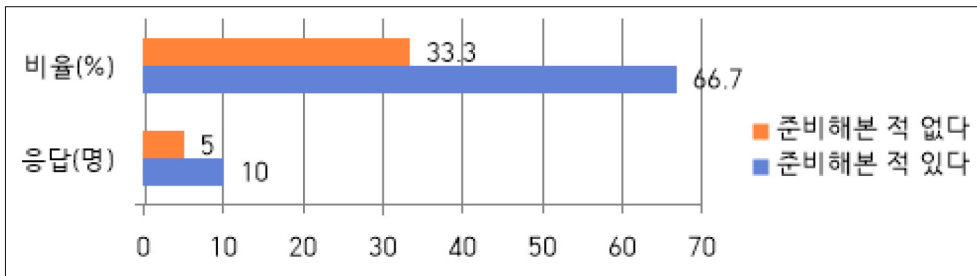
표-17 접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 준비경험 여부

구분	용진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	○	○	○	×	×	○	○	○	○	×	○	×	○	×	○
구 분	준비해본 적 있다								준비해본 적 없다						
응답(명)	10								5						
비율(%)	66.7								33.3						

접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 준비경험 여부를 조사해본 결과, 15개 중 5개의 기초자치단체에서 준비해 본 적이 없다고 응답했다. 이 역시 본인이 직접 수행하지 않는

업무 때문일 수도 있고, 본인이 수행해야 하나 아직 수행할 기회가 없어서일 경우로 판단된다. 또한, 해당 시·군·구청 전체가 참가하는 훈련이다 보니 직접적인 내 관심으로부터 떨어진 이유일 수도 있으며, 신입직원 위주 보직으로 인한 전문성 결여의 결과이다. 그리고 훈련에 대한 주도식이 아닌 끌려가는 듯한 피상적 인식의 결과일 것이다.

그림-14 접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 준비경험 여부 분포도



14) 비상대비(을지 등) 훈련 이해도 점수

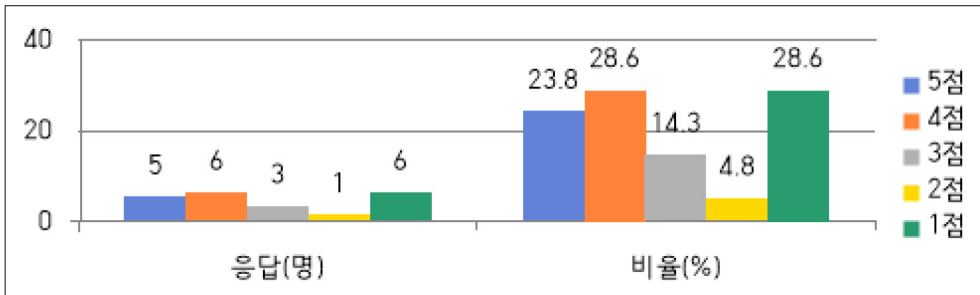
접경지역 기초자치단체의 비상대비(을지 등) 훈련 이해도 점수를 환산해본 결과, 15개 단체 21명 중 11명이 4~5점을, 10명이 3점 이하로 선택했다. 이는 절반 정도의 비상대비 업무담당자가 비상대비훈련에 대한 자긍심 및 자신감이 부족한 것으로 판단된다.

표-18 접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 이해도 점수

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	5점	5점	4점	1,4점	1점	4점	3점	5점	5점	1점	4점	1~4점	5점	1점	4점
구 분	5점			4점			3점			2점			1점		
응답(명)	5			6			3			1			6		
비율(%)	23.8			28.6			14.3			4.8			28.6		

위 문항 ‘비상대비(을지 등) 훈련 준비 경험’에서 약 30%의 인원들이 준비 경험이 없다고 응답한 것과 연계해 보면, 비상대비훈련에 대한 중요성 및 소명 의식이 희박한 것으로 평가된다.

그림-15 접경지역 비상대비(을지 등) 훈련 이해도 점수 분포도



15) 통합방위 수행위한 기초자치단체 비상대비업무 전담인원 필요 이유

표-19 접경지역 비상대비업무 전담인원 필요 이유

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	2	2	3	2,2	3	2	2	-	2	2	1	1~3	1	1	3
구 분	신규임용자 또는 무경험자 보직					전문성 부족			1년 전·후 교체			기타/무응답			
응답(명)	4					10			6			1			
비율(%)	19					47.6			28.6			4.8			

* 1. 신규임용자 또는 무경험자 보직, 2. 전문성 부족, 2. 1년 전·후 교체, 4. 기타

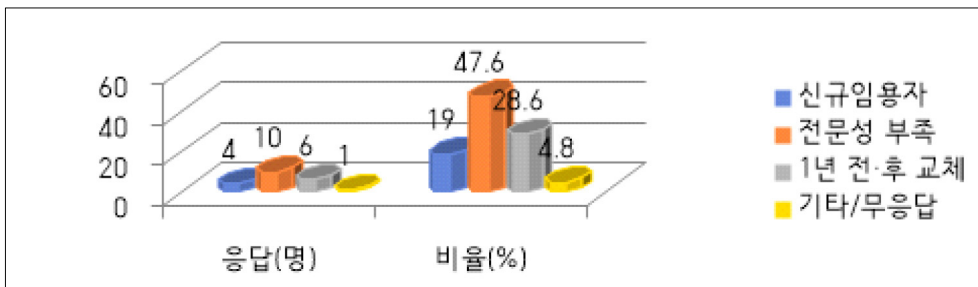
군부대의 입장에서 기초자치단체와의 협업을 통한 군↔관 비상대비업무 의사소통에 주안을 두고 “통합방위작전 업무를 담당하는 군부대의 의견을 수렴해본 결과, 지자체에 비상대비업무를 전담하는 인원 편성이 시급하므로 조기에 편성이 필요하다고 하였다. 기초자치단체의 비상대비업무 전담인원이 필요한 이유는 무엇입니까?”라고 질문하였다. 이에 대한 15개 접경지역 기초자치단체의 응답은 약 50% 응답자가 기초자치단체의 비상대비업무담당자의 전문성 부족을 꼽았다. 즉 군의 입장인 “기초자치단체의 비상대비업무담당자 추가 편성이 조기에 이뤄져야 한다”는 측면에서 볼 때, 기초자치단체 비상대비업무담당자들의 전문성 결여로 지방전문경력관 등의 전문인력이 조기에 편성 되어야 함을 제시한다.

현재 기초자치단체의 통합방위업무 수행부서는 재난안전과 민방위팀 또는 총무과·행정지원과 행정관련팀이 수행하고 있다. 기초자치단체별 자치환경에 따라 소속 부서를 다르게 편성할 수는 있다. 그러나 통합방위작전을 주도적으로 수행하는 군단 및 사단의 입장에서는 작전지역 내 여러 기초자치단체와 협의하여 임무수행을 하는 데 있어서 혼란

이 발생하는 사례가 종종 있다.

기초자치단체의 통합방위업무는 광역시·도급 이상 기관의 통합방위업무와 달리 영역이 매우 협소하며 제한적이다. 즉 통합방위협의회 등 개최 시(분기별) 군·경 등 유관기관과 협조 회의 수준 정도에서 이뤄지며 해당 기초자치단체장의 외연 확대에 치우치는 경향이 종종 발생되고 있다. 통합방위법 수행과 같은 국가 존립에 필요한 사무를 처리할 수 없는 예외 조항¹⁶⁾으로 인해 기초자치단체에서는 ‘통합방위조례’ 등 각종 조례를 제정하거나 다른 법령의 귀속 행위로 인해 부분적으로 추진하고 있다.

그림-16 접경지역 비상대비업무 전담인원 필요 이유 분포도



성공적인 통합방위작전 수행을 위한 군의 추진 경과를 살펴보면 다음과 같다. 국방개혁 2020 추진에 따라 2017년부터 접경지역의 기초자치단체와 원활한 통합방위작전(비상대비업무 등) 수행을 위해 군단 및 사단 작전참모처에 후방지역작전과장(장교)을 2~4명씩 신편 및 보직하여 임무 수행 중이다. 이와 발맞춰 현재의 접경지역 기초자치단체의 전문성 있는 비상대비업무 파트너가 필요한 시점이다. 즉 현재 점진적으로 일반직화되어 가고 있는 비상대비 실무직위에 전문화된 지방전문경력관 직위를 편성함으로써, 원활한 통합방위작전 수행을 보장하자는 취지이다.

16) 지방자치법 제11조 (국가 사무의 처리 제한): “외교, 국방, 사법, 국세 등 국가 존립에 필요한 사무는 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가 사무를 처리할 수 있다”라고 명시되어 있다. (행정안전부, ‘지방자치법’, 2019. 12. 25 시행)

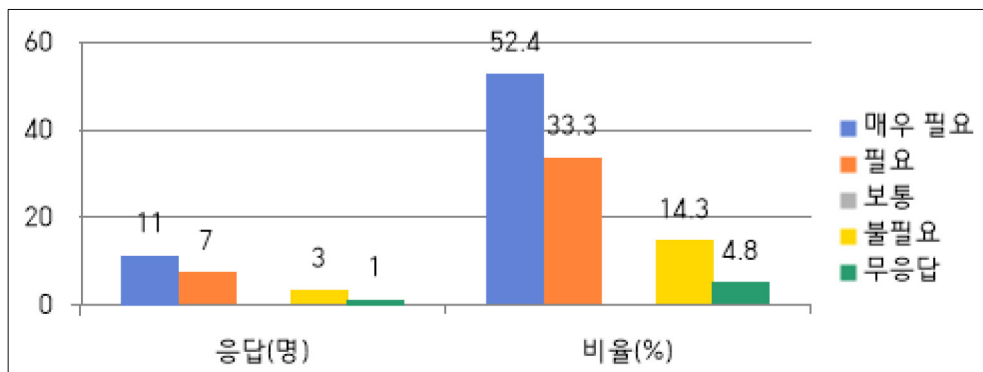
16) 기초자치단체 비상대비업무 전담인원 필요 정도

접경지역 기초자치단체의 비상대비업무 전담 요원 필요 정도에 대해 조사해 본 결과, 15개 21명의 응답자 중 매우 필요 및 필요가 18명 86%를, 불필요 및 무응답이 4명 19%로 나타났다. 지금까지의 질문을 통해 분석된 결과를 토대로 보면 기초자치단체 비상대비업무의 중요성 및 인지도가 낮게 평가되었다. 그러나 역설적이게도 본 문항에서는 비상대비업무 전담요원이 86%를 차지할 정도로 꼭 필요하다고 응답하였다. 이는 軍-官의 원활하고 국민의 안전을 담보할 수 있는 통합방위작전 수행을 위해 기초자치단체의 비상대비업무담당자를 조기에 추가 편성해야 하는 이유이기도 하다.

표-20 접경지역 비상대비업무 전담인원 필요 정도

구분	웅진	강화	김포	파주	고양	연천	양주	동두천	포천	철원	화천	춘천	양구	인제	고성
내용	매우 필요	매우 필요	불 필요	매우 필요 (2)	필요	매우 필요	매우 필요	불 필요	매우 필요	매우 필요	매우 필요	매우 필요 ~ 불필요 (4)	매우 필요	필요	필요
구 분	매우 필요				필요			보통			불필요		무응답		
응답(명)	11				7			-			3		1		
비율(%)	52.4				33.3			-			14.3		4.8		

그림-17 접경지역 비상대비업무 전담인원 필요 정도 분포도



17) 접경지역 설문조사 종합적 함의(含意)

가) 업무환경 면

첫째, 비상대비업무담당자들의 현재의 직급은 지방전문경력관(나군)의 보직률이 52.4%로서 일반직 공무원(6~9급)보다 약간 높게 보직되어 있었다. 둘째, 비상대비업무 담당자들의 적정 직급은 지방전문경력관 나군(52.4%)과 일반직 공무원(48%)으로 하자는 의견이 제시되었다. 셋째, 비상대비업무 수행 기간은 1년 이상이 66.7%로 전문성 보장을 위한 기간이 적은 편으로 나타났다. 또한, 1년 이하의 재직기간이 30%를 넘는다는 것은 여전히 비상대비업무에 대한 전문성이 결여될 수 있다는 증거이다.

넷째, 비상대비업무 숙련도 점수는 5점 만점에 보통 이상인 3~5점인 71.4%의 인원이 현 비상대비업무 수행에 대한 자긍심을 가지고 있는 것으로 나타났으나, 약 30%의 인원들이 자긍심 저조 및 본연의 업무수행에 대한 자신감 부족 등으로 조사되었다. 다섯째, 비상대비업무 숙달을 위한 적정근무 기간은 15개 기초자치단체 모두 1년 이상의 숙달 기간이 필요하다고 응답하였다.

여섯째, 출근 후 퇴근 시까지 맡은 비상대비업무에 대한 투자시간으로 하루 근무 중 1H 미만 투자의 비율이 절반을 초과한 것으로 조사되었다. 이는 본연의 비상대비업무에 집중하지 못하고 있으며, 기타 행정업무에 치중하거나 비상대비업무의 중요성을 인식하지 못하는 풍조가 깔려있다는 방증으로 풀이된다. 즉 국가비상대비업무는 당장 시행하지 않거나 집중해서 시행하지 않더라도 불이익 및 투자 대 효과가 적기 때문이라는 인식이 상존하고 있다는 의미이다. 일곱째, 비상대비업무 수행을 위한 필요시간으로 2H 이상이 76.1%, 1H 미만 및 무응답이 23.8%의 비율로 나타났다. 거의 80%에 가까운 정도로 비상대비업무 투자 필요시간을 1일 2H 이상이 필요하다고 응답했지만, 비상대비업무 이외 기타 업무에 집중하고 있다는 의미이다.

나) 근무 경험 및 필요성 면

첫째, 비상대비(충무 등) 계획 인지 여부 문항으로 15개 중 4개의 기초자치단체에서 인지하지 못하는 것으로 조사되었다. 이는 본인이 직접 수행하지 않는 업무 때문일 수도 있고, 본인이 수행해야 하나 아직 수행할 기회가 없어서일 경우로 판단된다. 또한, 관심의 미흡으로 인한 이유일 수도 있고 신입직원 위주 보직으로 인한 전문성 결여로 나온 결과이다. 둘째, 비상대비(충무 등) 계획 작성경험 여부를 조사해본 결과, 15개 중 3개의

기초자치단체에서 작성해 본 적이 없다고 응답하였다.

셋째, 비상대비(충무 등) 계획에 대한 이해도 점수 환산 결과에서는 5점 만점에 3점 이상이 71.4%, 2점 이하 28.6%로 조사되었다. 3~5점인 71.4%의 인원이 현 비상대비업무 수행에 대한 자긍심을 가지고 있는 것으로 나타났으며 약 30%의 인원들이 자긍심 저조 및 본연의 업무수행에 대한 자신감 부족 등으로 조사되었다. 넷째, 비상대비(충무 등) 계획 작성 시 소요 시간으로 약 30% 정도의 기초자치단체에서 3주~1달이 걸린다고 했으며, 약 30% 기초자치단체에서 1주 미만~2주 정도 걸린다고 응답하였다. 광역시·도청의 시행계획을 토대로 위에 언급된 착안 사항을 고려하여 면밀하게 작성되려면 최소 3주~1달 이상의 작성 기간이 필요하다.

다섯째, 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부를 조사해본 결과, 15개 중 3개의 기초자치단체에서 인지하지 못하는 것으로 나타났다. 여섯째, 비상대비(을지 등) 훈련 준비 경험 여부 조사에서는 15개 중 5개의 기초자치단체에서 준비해 본 적이 없다고 응답했다. 위 2개 문항의 원인은 본인이 직접 수행하지 않는 업무 때문일 수도 있고, 본인이 수행해야 하나 아직 수행기회가 없어서일 경우이다. 또한, 신입직원 위주 보직으로 인한 전문성 결여로 판단된다.

일곱째, 기초자치단체의 비상대비(을지 등) 훈련 이해도 점수를 환산해본 결과, 15개 단체 21명 중 11명이 4~5점을 10명이 3점 이하로 나타났다. 이는 비상대비훈련에 대한 중요성 및 소명 의식이 희박한 것으로 평가된다. 여덟째, 군의 입장에서 “기초자치단체의 비상대비업무 전담 인원이 필요한 이유는 무엇입니까?”라고 질문하였다. 이에 대해 약 50% 응답자가 기초자치단체의 비상대비업무담당자의 전문성 부족을 꼽았다.

아홉째, 기초자치단체의 비상대비업무 전담 요원 필요 정도에 대해 조사해 본 결과, 15개 21명의 응답자 중 매우 필요 및 필요가 86%를, 불필요 및 무응답이 19%로 나타났다. 이는 軍-官의 원활하고 국민의 안전을 담보할 수 있는 통합방위작전 수행을 위해 기초자치단체의 비상대비업무담당자를 조기에 추가 편성해야 하는 이유이다.

다) 소결론

위의 16개 문항에서 보듯이 접경지역 기초자치단체에서는 비상대비업무 수행에 대한 중요성 인식이 낮게 나타나 있다. 이는 비상대비업무 수행에 대한 기초자치단체 분위기가 형성되어 있지 않다는 의미이다. 국가 안위를 보장할 수 있는 성공적인 통합방위작전

수행을 위해서 기초자치단체의 혁신이 하루빨리 이뤄져야 한다.

이를 위한 해소방안은 일반직 공무원보다는 비교적 1개 조직에서 장기간 근무 가능하며 전문성을 키울 수 있는 지방전문경력관(가~다군) 등과 같은 전문인력이 조기에 편성되어야 한다. 지방전문경력관 편성 규모는 해당 시·군·구별 여건(자원 수, 면적, 인구수 및 밀도, 비상대비 정예자원 수, 재정자립도, 안보환경, 기반시설 등)에 따라 편성되어야 한다. 또한, 비상대비업무 수행에 대한 당위성 교육 및 붐 조성이 선행되어야 한다. 신입 직원보다는 경력자 위주로 보직하되 출근 후 비상대비업무에 집중 투자할 수 있는 당위적 기반이 뒷받침되어야 함을 제시한다.

(나) 수도권지역(서울시 자치구 위주)

수도권지역은 서울시의 25개 자치구 중 은평구, 광진구, 용산구 등 3개 구청을 대상으로 표본 설문조사 및 현장방문식으로 진행하였다. 질문은 접경지역과 동일하게 업무환경과 근무 경험 및 필요성 16개 문항으로 구성하여 실시하였다. 설문 결과에 대한 분석방법은 접경지역 도표 및 그래프화 방법과 달리, 표본 3개 구청(소수)에 대한 결과이므로 표로 제시하였다.

1) 은평구청

은평구청에서 설문조사에 응한 대상자 5명은 현재 전원 비상대비업무를 수행하고 있는 지방전문경력관 나군이였다. 비상대비업무수행을 위한 적정 직급에 대한 응답은 지방전문경력관 3명(가군 2, 나군 1), 일반직 공무원 6급 1명, 무응답 1명이였다. 응답 대상이 지방전문경력관 위주여서 전문경력관으로 보직하자는 의견이 5명 중 3명이였다. 비상대비업무수행자 중 일반직 공무원들이 응답했다면 다른 의견이 나올 수 있다.

표-21 은평구청 설문조사 결과

1. 귀하의 현 직급	전문경력관 나군	전문경력관 나군	전문경력관 나군	전문경력관 나군	전문경력관 나군
2. 비상대비업무의 적정 직급	전문경력관 가군	일반직 6급	전문경력관 나군	무응답	전문경력관 가군
3. 귀하의 비상대비업무 수행 기간	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상
4. 귀하의 비상대비업무 숙련도 점수	5점	4점	4점	5점	5점
5. 비상대비업무 숙달 적정근무 기간	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상
6. 1일 비상대비업무 투자시간	4시간 이상	4시간 이상	4시간 이상	2시간	4시간 이상
7. 비상대비업무 수행 필요시간	4시간 이상	4시간 이상	4시간 이상	4시간 이상	4시간 이상
8. 비상대비(총무) 계획 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다
9. 비상대비계획 작성 경험	있다	있다	있다	있다	있다
10. 비상대비계획 이해도 점수	5점	4점	5점	4점	5점
11. 비상대비계획 작성 소요 기간	1달 이상	2주일 이상 ~ 3주일 미만	1달 이상	1달 이상	1달 이상
12. 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다
13. 비상대비훈련 준비 경험	있다	있다	있다	있다	있다
14. 비상대비훈련 이해도 점수	5점	4점	5점	4점	5점
15. 비상대비 전담 인원 필요 이유	신규 임용자 /무경험자 보직 상존		전문성 부족, 1년 전·후 교체	전문성 부족	신규임용자/ 무경험자보직, 전문성 부족, 1년 전·후 교체
16. 비상대비 전담 인원 필요 정도	매우 필요	매우 필요 (담당자의 업무과중)	매우 필요 (전문인력 /장기보직, (일반직이 수행 생소)	매우 필요 (전문인력 /장기보직)	매우 필요

비상대비업무 수행기간에 대한 응답은 전원 1년 이상 보직되어 있는데 이는 서울 자치구에서는 지방전문경력관 보직 기간을 중기간 이상 보장해 주는 결과이다. 귀하의 비상대비업무에 대한 숙련도 점수에 대한 응답은 5점 만점에 4~5점 분포로 중기간 이상의 보직 보장의 결과로 조사되었다. 비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 적정근무 기간에 관한 질문에는 최소한 1년 이상 중기이상 보직 보장을 희망하였다.

또한 원활한 비상대비업무수행을 위해 1일 투자하고 있는 시간과 수행에 필요한 시간의 질문에는 4시간 이상 투자하고 있으며 4시간 이상이 필요하다고 응답하였다. 이는 정예자원이 많고 군사적으로도 중요한 서울이라는 환경적 요인 때문에 비상대비업무가

접경지역에 비해 활성화되어 있다는 것이다.

비상대비(충무, 민방위 등) 계획 인지 질문에는 전원 알고 있으며, 작성해본 경험이 있다고 응답하였다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 이해도 점수는 4~5점으로 비교적 높게 나타났다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 작성 소요 기간 질문에는 1달 이상 4명, 2~3주 1명으로 대부분 전년도 계획을 일부분만 고쳐서 결재받는 관례가 적은 것으로 판단된다.

비상대비 훈련(을지태극연습 등) 인지 여부 면에서는 전원 인지하고 있고 준비 경험 또한, 있다고 응답하였으며, 이해도 점수 면에서는 4~5점으로 분포되어 있었다. 이는 1년 이상 근무한 이력의 결과로 볼 수 있다. 1년 이하 보직 시 여러 불비한 여건 등으로 인해 경험의 기회가 없다는 의미이다.

군과의 통합방위작전 수행을 위한 비상대비업무 전담인원의 필요 이유에 대한 질문에는 신규임용자 또는 무경험자의 보직, 전문성 부족, 1년 단위 교체 등을 이유로 들었다. 전담인원 필요 정도의 질문에는 전원 매우 필요하다고 응답하였다. 이유는 현 민방위업무 담당자의 업무 과중으로 일반직 공무원이 수행하기에 생소, 전문성 있는 중기기간 이상 근무 인력 필요 등이다.

2) 광진구청

표-22 광진구청 설문조사 결과

1. 귀하의 현 직급	전문경력관 나군	9급	7급	8급	전문경력관 나군
2. 비상대비업무의 적정직급	전문경력관 가군, 나군				전문경력관 가군
3. 귀하의 비상대비업무 수행 기간	1년 이상	무응답	1년 미만	1년 이상	1년 이상
4. 귀하의 비상대비업무 숙련도 점수	4점	1점	1점	2점	5점
5. 비상대비업무 숙달 적정근무 기간	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상
6. 1일 비상대비업무 투자시간	2시간	1시간 미만	2시간	1시간 미만	4시간 이상
7. 비상대비업무 수행 필요시간	4시간 이상	4시간 이상	4시간 이상	4시간 이상	4시간 이상
8. 비상대비(충무) 계획 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다
9. 비상대비계획 작성 경험	있다	있다	있다	있다	있다
10. 비상대비계획 이해도 점수	4점	1점	2점	2점	5점
11. 비상대비계획 작성 소요 기간	1주일 이상 ~ 2주일 미만	2주일 이상 ~ 3주일 미만			1달 이상
12. 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부	알고 있다	무응답	알고 있다	알고 있다	알고 있다

13. 비상대비훈련 준비 경험	있다	있다	있다	있다	있다
14. 비상대비훈련 이해도 점수	4점	1점	1점	2점	5점
15. 비상대비 전담 인원 필요 이유	신규 임용자 또는 무경험자의 보직, 전문성 부족, 1년 전·후 교체				
16. 비상대비 전담 인원 필요 정도	매우 필요 (전문성 부족자원이 1년 후 교체)	매우 필요 (여성보직 으로 비상대비 감미 없음)	매우 필요 (전담인력 부재)	매우 필요 (전문성 부족)	매우 필요

광진구청에서 설문조사에 응한 대상자 4명은 지방전문경력관 나군 1명, 일반직 공무원 3명(7·8·9급)으로 분포되어 있었다. 비상대비업무수행을 위한 적정 직급에 대한 응답은 지방전문경력관(가군, 나군)이었다. 비상대비업무 수행기간에 대한 질문에는 1년 이상이 2년, 1년 미만·무응답 2명으로 50%의 인원이 1년 이하 단기보직자였다. 귀하의 비상대비업무에 대한 숙련도 점수에 대한 응답은 5점 만점에 4점 1명, 2점 이하 3명으로 은평구청에 비해 저조한 편이다.

비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 적정근무 기간에 대한 질문에는 최소한 1년 이상 중기이상 보직 보장을 희망하였다. 1일 별 비상대비업무에 투자하고 있는 시간과 수행에 필요한 시간의 질문에는 1~2시간과 4시간 이상이 필요하다고 응답하였다. 실 투자시간이 필요시간에 비해 적은 이유는 비상대비업무 이외 부가적인 업무, 개인별 추진 의지 미약 등으로 판단된다.

비상대비(충무, 민방위 등) 계획 인지 질문에는 전원 알고 있으며, 작성해본 경험이 있다고 응답하였다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 이해도 점수는 대부분 1~2점으로 비교적 낮게 나타났다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 작성 소요 기간 질문에는 1~2주 1명, 2~3주 3명으로 2~3주 내에 작성이 가능한 것으로 조사되었다.

비상대비훈련(을지태극 등) 인지 여부 면에서는 1명이 인지하지 못하고 있으나, 준비 경험 면에서는 모두 있다고 응답하였다. 이해도 점수 면에서는 대부분 1~2점으로 분포되어 있어서 저조한 편으로 조사되었다. 이는 1년 이하 보직, 불비한 여건 등으로 인한 결과로 판단된다.

군과의 통합방위작전 수행을 위한 비상대비업무 전담인원의 필요 이유에 대한 질문에는 신규임용자 또는 무경험자의 보직, 전문성 부족, 1년 단위 교체를 이유로 들었다. 전담인원 필요 정도의 질문에는 전원 매우 필요하다고 응답하였다. 이유는 전문성이 없는 자원이 1년 근무 후 이직, 여성 보직으로 인해 비상대비업무에 대한 떨어지는 감각 등 전문성의 결여였다.

광진구청은 서울시 예하 다른 자치구와 달리 충무계획, 을지태극연습, 통합방위 업무를 민방위팀이 아닌 행정지원과에서 수행하고 있다.

3) 용산구청

표-23 용산구청 설문조사 결과

1. 귀하의 현 직급	전문경력관 나군	전문경력관 가군
2. 비상대비업무의 적정 직급	전문경력관 가군	7급
3. 귀하의 비상대비업무 수행 기간	1년 이상	1년 이상
4. 귀하의 비상대비업무 숙련도 점수	4점	4점
5. 비상대비업무 숙달 적정근무 기간	1년 이상	1년 이상
6. 1일 비상대비업무 투자시간	2시간	1시간 미만
7. 비상대비업무 수행 필요시간	3시간	1시간 미만
8. 비상대비(충무) 계획 인지 여부	알고 있다	알고 있다
9. 비상대비계획 작성 경험	있다	있다
10. 비상대비계획 이해도 점수	4점	4점
11. 비상대비계획 작성 소요 기간	3주일 이상~ 1달 미만	3주일 이상~ 1달 미만
12. 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부	알고 있다	알고 있다.
13. 비상대비훈련 준비 경험	있다	있다
14. 비상대비훈련 이해도 점수	5점	5점
15. 비상대비 전담인원 필요 이유	1년 전·후 교체	전문성 부족
16. 비상대비 전담인원 필요 정도	필요(전문성 양성 필요)	필요(전문성 확보) * 비상대비업무 통·폐합 필요

용산구청에서 설문조사에 응한 대상자 2명은 지방전문경력관 가군 1명, 나군 1명이었다. 비상대비업무수행을 위한 적정 직급에 대한 응답은 지방전문경력관 가군, 일반직 7급이었다. 지방전문경력관 가군 응답자가 일반적으로 응답한 것은 점점 일반직화 되어 가는 추세, 전문인력이 수행하지 않아도 큰 문제 없다는 인식이 자리 잡은 것이다. 비상대비업무 수행기간은 모두 1년 이상으로 비교적 중기 보직자였다. 귀하의 비상대비업무에 대한 숙련도 점수는 5점 만점에 모두 4점으로 비교적 양호한 편으로 조사되었다.

비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 적정근무 기간은 최소한 1년 이상 중기이상 보직 보장으로 응답하였다. 1일 별 비상대비업무에 투자하고 있는 시간과 수행에 필요한 시간의 질문에는 1시간 미만 2시간과 1시간 미만 3시간 이상이 필요하다고 응답하였다. 1시간 미만 수행은 현재의 척박한 비상대비업무 수행의 현주소로 판단된다.

비상대비(충무, 민방위 등) 계획 인지 질문에는 전원 알고 있으며, 작성해본 경험이 있다고 응답하였다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 이해도 점수는 모두 4점으로 비교적

높게 나타났다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 작성 소요 기간 질문에는 3주 이상~1달 미만 내에 작성이 가능한 것으로 조사되었다. 이는 작성 가용기간(10~11월) 내를 고려한 응답이다. 비상대비훈련(을지태극 등) 인지 여부 및 준비경험 면, 이해도 점수에서 모두 양호하다.

군과의 통합방위작전 수행을 위한 비상대비업무 전담인원의 필요 이유에 대한 질문에는 전문성 부족, 1년 단위 교체를 이유로 들었다. 전담인원 필요 정도의 질문에는 전문성 확보 차원에서 모두 필요하다고 응답하였으며, 비상대비업무의 통·폐합이 필요하다고 응답하였다. 즉 민방위, 통합방위, 병무 등 분산수행 중인 비상대비업무를 1개 부서에서 수행하되, 불필요하고 중복되는 업무를 간소화하자는 취지로 분석되었다.

4) 소결론

서울시의 자치구에서는 비상대비업무를 대부분 지방전문경력관이 수행하고 있었다. 적정직급에 대한 질문에도 대부분 지방전문경력관으로 응답하였으며 업무수행 기간도 대부분 1년 이상이였다. 또한, 비상대비계획 및 훈련 인지 여부, 작성 및 준비 경험 면에서도 양호하게 나타났다. 이해도 및 숙련도 점수 면에서는 보통 이상으로 조사되었다. 이는 비상대비업무의 표본이 되는 서울특별시청의 영향, 접경 및 후방지역보다 비상대비 훈련 등을 경험할 수 있는 기회 발생, 충무계획 등 전시대비계획 작성을 위한 자치구 내 및 인접 자치구 동종 실무자와의 협업 결과 등으로 판단된다.

그러나 1일 비상대비업무 투자 필요시간 질문에는 대부분 4시간 이상이 필요하다고 응답한 것에 반해 실 투자시간은 4시간 이상, 2시간, 1시간 미만 등으로 응답하였다. 이는 비상대비업무의 중요성은 인지하고 있으나, 실질적으로 비상대비 고유업무 이외에 기타업무에 대한 수행 비중이 높다는 의미이다. 비상대비 전담인원이 필요한 이유에 대해서는 신규임용자 및 무경험자의 전문성 부족, 1년 후 잦은 교체, 여성 공무원들의 비상대비업무 감각 저조, 일반직 공무원이 수행하기에 생소하고 어려운 업무 등으로 들었고, 대부분 전담인원이 매우 필요하다고 의견을 제시하였다.

앞에 제시된 여러 문제를 종합해 보면, 첫째, 지금 당장 비상대비업무를 수행하지 않더라도 직접적인 불이익도 없고 조직 내에서도 불요불급한 업무라는 인식이 있다. 둘째, 해당 조직의 장 및 자치구 장의 관심도가 저조하다. 셋째, 통합방위작전을 같이 수행하는 담당 군부대의 관심이 저조하다. 결론적으로 이를 해소하기 위한 해결책은 비상대비업무 수행을 위한 전담인력 편성은 매우 필요하다는 것이다.

(다) 후방지역

후방지역에서 중부지방은 영동군청을, 영남지방은 대구 수성구청과 남해군청(해안)을, 호남지방은 목포시청 등 4개의 기초자치단체를 대상으로 표본 설문조사를 진행하였으며, 세부 내용은 다음과 같다.

1) 영동군청

표-24 영동군청 설문조사 결과

1. 귀하의 현 직급	6급	7급	9급
2. 비상대비업무의 적정 직급	7급	7급	7급
3. 귀하의 비상대비업무 수행 기간	1년 미만	9개월 미만	미응답
4. 귀하의 비상대비업무 숙련도 점수	2점	3점	미응답
5. 비상대비업무 숙달 적정근무 기간	1년 이상	1년 이상	1년 이상
6. 1일 비상대비업무 투자시간	4시간 이상	4시간 이상	1시간 미만
7. 비상대비업무 수행 필요시간	4시간 이상	4시간 이상	2시간
8. 비상대비(총무) 계획 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다
9. 비상대비계획 작성 경험	있다	있다	있다
10. 비상대비계획 이해도 점수	3점	3점	3점
11. 비상대비계획 작성 소요 기간	3주일 이상 ~ 1달 미만		
12. 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다
13. 비상대비훈련 준비 경험	없다	없다	없다
14. 비상대비훈련 이해도 점수	2점	2점	1점
15. 비상대비 전담인원 필요 이유	전문성 부족	전문성 부족	전문성 부족
16. 비상대비 전담인원 필요 정도	필요 (담당자 전문성 부족)	필요 (담당자 전문성 부족)	필요 (업무 특성상 적응, 숙달 애로, 잦은 이동으로 인수인계 미흡)

영동군청에서 설문조사에 응한 대상자 3명은 비상대비업무를 수개월~1년 미만 수행하고 있는 일반직 6·7·9급 공무원이었다. 비상대비업무수행을 위한 적정 직급에 대한 응답은 모두 일반직 공무원 7급으로 응답하였다. 이는 후방지역 특성상 전문인력의 불필요 인식이 지배하고 있다는 것이다.

비상대비업무에 대한 숙련도 점수에 대한 응답은 3점 1명, 2점 1명, 무응답 1명으로 비교적 낮은 편으로 나타났다. 비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 적정근무 기간에 대한 질문에는 최소한 1년 이상 중기이상 보직 보장을 희망하였다. 또한, 원활한 비상대비업무수행을 위해 1일 투자하고 있는 시간과 수행에 필요한 시간의 질문에는 4시간 이상 2명 및 1시간 미만 투자 1명, 2시간 및 4시간 이상 필요로 나타났다. 이는 정예자원

이 적고 군사적으로도 덜 중요한 후방지역의 환경적 요인 때문에 접경지역 등에 비해 미 활성화되어 있는 결과이다.

비상대비(충무, 민방위 등) 계획 인지 질문에는 모두 알고 있으며, 작성해본 경험이 있다고 응답하였다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 이해도 점수는 5점 만점에 3점으로 보통 수준이다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 작성 소요 기간 질문에는 모두 3주 이상~1달 미만으로 응답하였다. 비상대비 훈련(을지태극 등) 인지 여부 면에서는 전원 인지하고 있고 준비 경험은 아직 없다고 하였다. 이해도 점수 면에서는 5점 만점에 2점 이하로 조사되었다. 1년 이하 보직 기간으로 여러 불비한 여건으로 훈련 경험의 기회가 주어지지 않은 환경으로 판단된다.

군과의 통합방위작전 수행을 위한 비상대비업무 전담인원의 필요 이유에 대한 질문에는 현 재직자의 전문성 부족으로 응답하였다. 전담인원 필요 정도의 질문에는 모두 필요하다고 응답하였다. 이유는 현 재직자들의 전문성 부족, 비상대비업무 특성상 적응 및 숙달의 어려움, 잦은 보직 이동으로 인수인계 미흡 등을 들었다.

2) 대구 수성구청

표-25 수성구청 설문조사 결과

1. 귀하의 현 직급	7급	7급	6급	7급
2. 비상대비업무의 적정 직급	7급	7급	7급	7급
3. 귀하의 비상대비업무 수행 기간	1년 이상	3개월 미만	1년 이상	1년 미만
4. 귀하의 비상대비업무 숙련도 점수	4점	1점	5점	2점
5. 비상대비업무 숙달 적정근무 기간	1년 이상	1년 이상	1년 이상	1년 이상
6. 1일 비상대비업무 투자시간	1시간 미만	1시간 미만	1시간 미만	2시간
7. 비상대비업무 수행 필요시간	1시간 미만	1시간 미만	1시간 미만	3시간
8. 비상대비(충무) 계획 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다
9. 비상대비계획 작성 경험	없다	없다	있다	있다
10. 비상대비계획 이해도 점수	4점	2점	5점	3점
11. 비상대비계획 작성 소요 기간	1주일 이상~2주일 미만	1주일 미만	1주일 이상~2주일 미만	2주일 이상~3주일 미만
12. 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다	알고 있다
13. 비상대비훈련 준비 경험	있다	없다	있다	없다
14. 비상대비훈련 이해도 점수	4점	2점	5점	2점
15. 비상대비 전담인원 필요 이유	1년 전·후 교체	전문성 부족	1년 전·후 교체	전문성 부족
16. 비상대비 전담인원 필요 정도	보통 (상황에 따라 다름)	필요 (전체 업무 파악 시 많은 시간 소요)	필요 (찾은 인사이동)	필요 (전문성 부족)

대구 수성구청에서 설문조사에 응한 대상자 4명은 일반직 공무원 6급 1명, 7급 3명이다. 비상대비업무수행을 위한 적정 직급에 대한 응답은 일반직 7급 공무원으로 응답하였다. 비상대비업무 수행기간에 대한 질문에는 1년 이상 2명, 1년 미만 1명, 3개월 미만 1명이었다. 이는 비상대비업무담당자의 잦은 인사이동 실태를 보여준다. 귀하의 비상대비업무에 대한 숙련도 점수에 대한 응답은 5점 만점에 5점 1명, 4점 1명, 2점 이하 2명으로 조사되었다.

비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 적정근무 기간에 관한 질문에는 최소한 1년 이상 중기이상 보직 보장을 희망하였다. 1일 별 비상대비업무에 투자하고 있는 시간과 수행에 필요한 시간의 질문에는 1시간 미만 3명 및 2시간 투자 1명, 1시간 미만 3명 및 3시간 필요 1명으로 조사되었다. 이 역시 후방지역에서 비상대비업무 인지도가 낮은 데서 기인한 것이다.

비상대비(충무, 민방위 등) 계획 인지 질문에는 모두 알고 있으나, 작성해본 경험은 2명만 있다고 응답하였다. 이해도 점수는 보통 수준으로 나타났으며, 계획 작성 소요 기간은 1주 미만 1명, 1~2주 2명, 2~3주 1명으로 비교적 짧은 기간 내에 작성되고 있었다. 비상대비훈련(을지태극연습 등) 인지면에서는 모두 인지하고 있으나, 준비 경험면에서는 2명만 있다고 응답하였다. 이해도 점수 면에서는 보통 수준으로 조사되었다. 이 역시 1년 이하 보직, 여러 불비한 여건 등으로 인한 결과이다.

군과의 통합방위작전 수행을 위한 비상대비업무 전담인원의 필요 이유에 관한 질문에는 전문성 부족, 1년 단위 교체를 이유로 들었다. 전담인원 필요 정도의 질문에는 대부분 필요하다고 응답하였으며, 이유는 전문성이 없는 자원이 1년 근무 후 이직, 비상대비업무 전체를 파악하고 익히는 데 많은 시간 소요 등을 들었다.

대구지역은 후방지역이지만 비교적 많은 인구에 비해 비상대비업무 전문인력 없이 인사이동이 잦은 일반직 공무원들의 전담으로 전문성이 떨어지는 면이 있으며, 또한 업무의 과중 등의 이유로 활성화되지 않은 것이다.

3) 남해군청

표-26 남해군청 설문조사 결과

1. 귀하의 현 직급	7급	6급	9급
2. 비상대비업무의 적정 직급	전문경력관 나군	7급	7급
3. 귀하의 비상대비업무 수행 기간	1년 이상	1년 미만	9개월 미만
4. 귀하의 비상대비업무 숙련도 점수	3점	2점	2점
5. 비상대비업무 숙달 적정근무 기간	1년 이상	1년 이상	1년 이상
6. 1일 비상대비업무 투자시간	4시간 이상	1시간 미만	1시간 미만
7. 비상대비업무 수행 필요시간	4시간 이상	1시간 미만	2시간
8. 비상대비(총무) 계획 인지 여부	알고 있다	알고 있다	알고 있다
9. 비상대비계획 작성 경험	있다	없다	없다
10. 비상대비계획 이해도 점수	3점	2점	1점
11. 비상대비계획 작성 소요 기간	1주일 이상 ~ 2주일 미만	1주일 미만	3주일 이상 ~ 1달 미만
12. 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부	알고 있다	알고 있다.	알고 있다
13. 비상대비훈련 준비 경험	없다	있다	없다
14. 비상대비훈련 이해도 점수	2점	2점	1점
15. 비상대비 전담인원 필요 이유	전문성 부족	전문성 부족	전문성 부족
16. 비상대비 전담인원 필요 정도	매우 필요	필요 (찾은 이동으로 업무숙련 제한)	매우 필요 (전문성 요구업무)

남해군청에서 설문조사에 응한 대상자 3명은 일반직 공무원 6·7·9급이며 비상대비업무수행을 위한 적정 직급에 대한 응답은 지방전문경력관 나군 1명, 일반직 7급 공무원 2명으로 응답하였다. 비상대비업무 수행기간에 관한 질문에는 1년 이상 1명, 1년 미만 2명으로 짧은 편이었다. 비상대비업무에 대한 숙련도 점수에 대한 응답은 3점 이하로 비교적 낮은 편으로 조사됐다.

비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 적정근무 기간에 관한 질문에는 최소한 1년 이상 중기이상 보직 보장을 희망하였다. 1일 별 비상대비업무에 투자하고 있는 시간은 4시간 이상 1명, 1시간 미만 2명으로 중요성 인지도가 낮았다. 수행에 필요한 시간의 질문에는 4시간 이상 1명, 2시간 1명, 1시간 미만 1명으로 나타났다. 이 역시 후방지역에서 비상대비업무 인지도가 낮은 데서 기인한 것으로 분석된다.

비상대비(총무, 민방위 등) 계획 인지 질문에는 모두 알고 있으나, 작성해본 경험이 대부분 없다고 응답하였다. 이해도 점수는 미흡한 수준으로 나타났으며, 계획 작성 소요기간은 1주 미만 1명, 1~2주 1명, 3주~1달 미만 1명으로 비교적 짧은 기간 내에 작성되고 있었다.

비상대비훈련(을지태극연습 등) 인지면에서는 양호하였다. 준비 경험 면에서는 대부분 없다고 응답하였으며 이해도는 대체로 미흡으로 나타났다. 이 역시 대부분 1년 이하 보직, 여러 불비한 여건 등으로 인한 결과이다.

군과의 통합방위작전 수행을 위한 비상대비업무 전담인원의 필요 이유에 대한 질문에는 전문성 부족을 이유로 들었다. 전담인원 필요 정도의 질문에는 대부분 매우 필요하다고 응답하였다. 이유는 비상대비업무 수행자의 잦은 인사이동으로 업무를 깊이 있게 할 수 없는 환경, 전문성이 요구되는 업무이기 때문으로 응답하였다.

4) 목포시청

표-27 목포시청 설문조사 결과

1. 귀하의 현 직급	6급	6급	9급
2. 비상대비업무의 적정 직급	8급	7급	7급
3. 귀하의 비상대비업무 수행 기간	1년 이상	1년 미만	1년 미만
4. 귀하의 비상대비업무 숙련도 점수	3점	4점	1점
5. 비상대비업무 숙달 적정근무 기간	1년 이상	1년 이상	1년 이상
6. 1일 비상대비업무 투자시간	1시간 미만	1시간 미만	1시간 미만
7. 비상대비업무 수행 필요시간	2시간	2시간	2시간
8. 비상대비(총무) 계획 인지 여부	무응답	무응답	무응답
9. 비상대비계획 작성 경험	있다	없다	없다
10. 비상대비계획 이해도 점수	4점	3점	1점
11. 비상대비계획 작성 소요 기간	1달 이상	3주일 이상~ 1달 미만	3주일 이상~ 1달 미만
12. 비상대비(을지 등) 훈련 인지 여부	알고 있다	알고 있다.	알고 있다
13. 비상대비훈련 준비 경험	있다	있다	없다
14. 비상대비훈련 이해도 점수	4점	4점	2점
15. 비상대비 전담인원 필요 이유	전문성 부족	전문성 부족	전문성 부족
16. 비상대비 전담인원 필요 정도	매우 필요	매우 필요	매우 필요
17. 기타	을지태극/화랑/총무 등 실제 훈련 시 전담요원 필요 비상대비업무는 일반업무 외로 간주, 덤으로 맡는 다고 생각되므로 전문인력 필요		타 업무에 비해 비중이 극히 낮음 비상대비업무 담당자 수시 교체로 전문화 제한

목포시청에서 설문조사에 응한 대상자 3명은 일반직 6급(2)·9급(1) 공무원이었다. 비상대비업무수행을 위한 적정직급에 대한 응답은 일반직 7~8급 공무원으로 응답하였다. 비상대비업무 수행기간에 대한 질문에는 1년 이상 1명, 1년 미만 2명으로 짧은 편이

었다. 비상대비업무를 원활하게 수행하기 위한 적정근무 기간은 1년 이상으로 1일 별 비상대비업무에 투자하고 있는 시간은 모두 1시간 미만으로 응답하였다.

수행에 필요한 시간의 질문에는 모두 2시간으로 나타났다. 비상대비(충무, 민방위 등) 계획 인지 질문에는 모두 무응답으로 나왔다. 전시대비 계획 작성경험 질문에는 1명만 있다고 응답하였다. 계획 작성 소요기간은 1달 이상 1명, 3주~1달 미만 2명으로 비교적 짧은 기간 내에 작성되고 있었다. 비상대비훈련(을지태극 등) 준비 경험 면에서는 1명이 없다고 응답하였다. 군과의 통합방위작전 수행을 위한 비상대비업무 전담인원의 필요 이유에 관한 질문에는 전문성 부족을 이유로 들었다. 전담인원 필요 정도의 질문에는 모두 매우 필요하다고 응답하였다. 이유는 비상대비업무 수행자의 잦은 인사이동으로 전문화 제한, 타 업무에 비해 극히 낮은 비중 등으로 응답하였다.

비상대비 발전을 위한 질문에는 을지태극연습·화랑 및 충무훈련 등 실제 훈련 시 전담요원 배치로 군과의 성공적인 통합방위작전 수행이 반드시 필요하다고 응답하였다. 특히 비상대비업무는 공무원업무 중 별도의 업무(부가적으로 하는 업무)라고 대부분 응답함으로써, 우리나라 후방지역의 비상대비 현주소를 명확하게 가늠할 수 있었던 기회였다.

5) 소결론

4개 권역으로 구분한 후방 기초자치단체에 대한 설문조사 결과를 총평해보면, 접경 및 서울시 자치구에 비해 비상대비업무에 대한 급박성, 당위성, 발전성 등에서 많이 저조하였다. 후방지역 대부분에서 비상대비업무를 별도의 업무(덤, 부가적으로 하는 업무)로 간주하여 어쩔 수 없이 하는 업무로 생각하고 있어서 개선이 필요하다.

비상대비 부서에 근무하고 있는 설문조사 대상자는 대부분 일반직 공무원이었다. 이는 접경 및 수도권에 비해 지방전문경력관이 적게 편성된 결과이다. 업무수행 기간은 1년 이상이 극히 일부였다. 1일 투자시간 역시 1시간 미만이 다수로 조사되었다. 비상대비계획 및 훈련 인지, 작성 및 준비 경험, 작성 기간(1~2주, 1주 미만의 짧은 기간)에서는 저조한 편이었다. 전담인원 필요 이유는 비상대비업무를 파악하고 익히는 데 많은 시간의 소요, 전문성 부족, 잦은 교체를 들었으며, 후방지역 역시 전담인원의 편성이 매우 필요하다고 응답하였다. 후방지역은 비교적 많은 자원에 비해 전문인력 없이 인사이동이 잦은 일반직 공무원의 전담으로 전문화가 제한되며, 기타업무로 간주된 결과이다.

나. 기초자치단체 비상대비업무 수행실태 분석

어느 국가나 국가안전을 위태롭게 하는 다양한 위기 상황에 효율적으로 대처하기 위하여 평시부터 그 나라가 처한 안보환경에 적합한 대비책을 강구하고 있다. 특히 주변국과 군사적 긴장 관계에 있는 국가들은 평소의 비상대비 상태가 국가의 존망에 결정적 영향을 미치고 있음을 잘 알고 있다. 따라서 주변 안보환경 변화에 매우 민감하게 반응하며 신속한 전시체제 전환과 국력의 집중을 위하여 끊임없이 비상대비체제를 현실에 맞게 재정비하고 있다.

하지만 최근 우리나라의 비상대비 제도는 미국 등 군사 강국들이 새로운 안보 위협에 적합한 비상대비체제를 갖추기 위하여 기존의 조직을 재정비, 강화하고 있는 것과는 반대이다. 관련 조직이 축소되는 등 세계적인 추세에 역행하는 모습을 보여주고 있다. 이와 같은 비상대비의 제도적인 뒷받침이 약화되는 추세에 있기도 하지만, 국민들의 안보의식도 비례해서 약화된 면도 있다.

세계에서 전쟁 발발 가능성이 가장 높은 지역임에도 불구하고 비상대비 제도나 국민들의 대북관이 많은 부분에서 결여되어 있다는 점에 주목할 필요 있다. 최근 북한의 핵, 대륙간 탄도미사일, 잠수함발사탄도미사일 등에 대해 외신들이 우리나라보다 미국, 일본 등 주변국들이 더 심각하게 받아들이고 있다는 보도에 대해 우리의 모습을 반드시 정밀하게 진단해야 한다.

문제는 국민이 평소의 느슨한 안보의식을 유사시 강력한 안보의식으로 신속히 전환하여 행동에 옮길 수 있느냐이다. 제도적 뒷받침을 평시에 얼마나 견실하게 구축해 놓을 수 있느냐가 성공적 비상대비의 관건이다. 많은 국민이 경제 여건의 악화에도 불구하고 안보 조직의 현대화에 지속적인 노력을 기울이고 있다. 이유도 바로 안보 조직의 성격상 한 번 와해 되면 단기간 내에 회복할 수 없는 특수성을 잘 알기 때문이다.

우리나라 기초자치단체의 비상대비업무 수행실태는 일반적인 기초자치단체 비상대비업무 수행실태, 충무(실시)계획 작성실태, 기초자치단체 비상대비업무담당자 인사관리 실태 등 3개 분야로 구분하여 기술하였다. 충무계획 분야를 별도의 항목으로 기술한 이유는 전시대비계획의 근간이며, 기초자치단체의 대표적인 비상대비업무이기 때문이다.

(1) 일반적인 기초자치단체 비상대비업무 수행실태

현재의 중앙정부기관의 비상대비 조직에 따른 기초지방자치단체 비상대비업무 수행실태를 다음과 같이 요약하였다.

- 비상대비 조직은 전시대비 조직으로서 정부 부처 및 광역시·도는 비상계획관이 일부 광역시·도는 민방위·재난·핵심 기반을 통합하여 팀으로 편성하여 5·6급 공무원(전문경력관, 일반직)이 시·군·구급 기초단체에서는 일반직(또는 전문경력관) 공무원 1명이 기본업무 이외 전시대비, 재난 및 안전, 민방위, 통합방위 등 제 업무관장으로 과부하 상태임.¹⁷⁾
- 비상대비업무는 중앙에서는 1개국(局)이 담당하도록 하면서 시·도 지자체에서는 1개팀 단위에서 중앙부처의 업무수행으로 사무 범위가 조직 규모에 비해 너무 큼.
- 지방자치단체에서는 행안부의 비상대비업무와는 별개로 국방부(합참)의 통합방위 업무, 국가정보원의 테러 대비 업무를 일부 겸하고 있어 업무의 강도가 다른 일반직인 행정업무보다 강한 실태임.
- 비상대비업무는 전문성 요직이나 현 편성 보직자의 전문성 많이 부족
 - * 단기간 근무 및 잦은 교체, 1인 겸무, 비상대비 無 이력자 보직 등
- 충무계획, 민방위 등 비상대비업무 분산 수행으로 유사시 대처 능력 발휘 제한 (1개 課 주무가 아닌 여러 課에서 분할 수행)
- 비상대비계획(민방위, 충무, 화생방 등) 전문 요원 및 작성 경험 부족
 - 최근 안보환경 등 변화된 비상대비 환경 숙지 부족
 - 형식적 내용 과다 및 과년도 계획 답습 작성으로 전시적용 제한
- 비상대비업무 향상을 위한 전문적인 교육 편성 및 인력양성 미흡
- 일반직 공무원 위주 수행 및 추진에 대한 피드백 부족으로 '한직' 인식 상존

(2) 충무(실시)계획¹⁸⁾ 작성실태

전쟁에 대비하기 위해 군에 군사작전 계획이 있다면 정부는 비상대비계획인 '충무계획'이 있다.

17) 정찬권, '국가비상대비체계 강화방안에 관한 연구', 2011 비상대비 연구논총, p. 11.

18) 전시 상황을 상정한 충무계획은 전시에 정부의 행정기능 유지 및 주민 통제와 동원을 통해 군사작전을 지원하며 국민 생활의 안정과 국민 보호를 도모하여 효율적인 국가 총력전을 수행하려는 국가 비상대비계획이다.

그림-18 총무계획의 범주



총무계획은 전통적인 안보 개념 즉 전시, 사변, 이에 준하는 국가비상사태 시에 국가 총력전을 수행하기 위해 정부 기관이 어떻게 대비할 것인가를 정하여 놓은 것이다. 위 그림과 같이 범주를 설정하고 있다. 즉 행정기관은 군사작전지원을 위한 자원 동원의 임무만 가지고 있는 것이 아니다. 정부기능 유지, 국민 생활 안정, 전시계엄, 전시 민방위, 전시 자유화 행정 체제 유지의 임무를 가지고 있다.

현재의 총무계획에는 다음과 같은 많은 일반적 제한사항이 있다. 첫째, 총무계획은 국가의 모든 정보수집기관의 종합된 정보를 가지고 판단한 자료를 기초로 하여 정확한 정보를 판단이 이루어진 상태에서 작성이 되어야 한다. 관련 부처와의 협업과 통합된 계획 작성이 다소 제한되는 것을 알 수 있다. 특히 전시에 대비한 국가 총무계획은 예측 가능한 모든 정보력을 동원하여 상대방의 전반적인 정보판단자료를 기능별, 분야별로 일부 포함되지 않은 상태에서 계획수립이 이루어지고 있는 것이 다소 문제가 될 수 있다.

둘째, 북한의 핵 및 대량살상무기 능력이 가시화되고 있는 시점에서 우리나라의 총무계획에는 이를 대비할 수 있는 장비, 물자확보, 중·장기계획 등이 구체적으로 수립되어 있지 않다. 따라서 핵 공격 대비는 필요 장비인 방사능 정찰 장비인 화재방 정찰차, 이동 로봇, 핵종 분석기 등이 있다. 방사능 오염 및 처리 장비인 제독차, 방사능 처리셋, 방사능 수집 장비 등과 방사능 정밀 분석 장비, 핵 공격 시에 필요한 방호약품, 핵 공격 대피 시설과 EMP 차단 대책 등이 필요하나 이에 대한 대비가 미흡하다. 스위스는 핵 공격에 대비, 가정집과 공공시설에 대피 시설을 설치하도록 법제화되어 있는 것에

비해 우리나라는 많이 제한되는 실정이다.

셋째, 지방자치단체 분야별 충무계획 업무가 전문화되지 않은 실무자에 의해 수행되고 있다. 또한 빈번한 담당의 교체(평균 교체율이 6개월 미만)로 업무 지속성 및 질이 저하되고 있다. 특히 충무계획 시행계획과 실시계획은 분야별로 주로 지방자치단체의 초임자들이 작성하며 이마저도 수시로 보직이 변경되고 있다. 위 간부들은 관심도도 많이 저조하여 과거 계획을 답습하는 경우가 흔하다. 즉 전년도 계획에 실무담당자 이름, 날짜 등만 수정하여 당해연도 계획으로 발간하는 사례가 오래전부터 뿌리박힌 관례로 되어있다.

충무계획 작성 경험 및 작성지도 능력이 부족한 신입직원(충무과 행정팀 또는 재난안전과 민방위팀 소속)이 충무계획 주무를 맡은 상태에서 타부서 환경·국토교통·문화체육관광 등 20여 건의 충무실시계획 작성을 지도하여야 한다. 그리고 작성 간 토의도 주도해야 한다. 작성이 완료되면 부서별로 기관장에게 보고(결재)토록 조정·통제해야 하는 막중한 임무를 대수롭지 않은 연례업무로 치부하는 기초자치단체들이 많다는 데 주목해야 한다.

특히 이번 설문조사 간 기초자치단체의 충무실시계획 작성실태를 살펴본 결과, 우리나라 비상대비업무수행의 현주소를 알 수 있었던 기회였다. 세부 내용은 다음과 같다. 첫째, 충무(실시)계획의 목표 제시가 미흡하다. 해당 시·군·구는 소관업무와 북한으로부터 이격거리 등 지리적 특성과 도시 및 농·어촌 등 지역적 특성을 감안하여 해당 충무계획을 통해 달성해야 할 가능한 목표를 설정해야 한다. 그러나 상급 기관 시행계획에서 제시된 충무계획의 일반적 목표인 ‘군사작전 지원, 정부기능 유지, 국민생활 안정’을 그대로 인용하고 있어서 중앙정부의 계획이나 말단 시·군·구의 계획에 이르기까지 같은 목표가 설정되어 있다.

둘째, 충무(실시)계획을 작성하는 기초가 되는 관련 근거 제시가 부적절(전년도 근거와 동일, 소관 업무가 다른데도 타부서 관련 근거와 동일, 관련 근거 미제시 등) 하다. 관련 근거의 부적절한 제시는 전년도 계획을 그대로 답습(복사)했다는 증거이다. 해당 지자체 내에서 실시계획을 작성함에 있어서 협조가 이뤄지지 않았고 수직 및 수평적 연계성이 미흡하였다고 볼 수 있다.

셋째, 비상대비 환경분석이 부실하거나 생략된 상태에서 작성되고 있다. 비상대비 환경의 분석은 곧 정보분석이며 전시 예상되는 상황과 가정을 설정하는 기초가 된다. 상급 기관의 시행계획에서 제시되는 비상대비 환경을 기초로 해당 기관(부서)의 소관업무와

지리·지역적 특성 등을 심층적으로 분석하여 제시되어야 한다.

넷째, 비상대비 환경분석과 연계된 ‘가정’ 설정의 미흡이다. 전시계획은 비상대비 환경의 분석을 기반으로 충무계획의 3대 기능별로 담당 부서의 소관 업무를 고려하여 논리적인 가정이 설정되어야 한다. 그러나 대부분의 충무실시계획은 기본계획에서 제시한 가정을 전부 또는 일부를 포함하거나 또는 생략하고 있다. 전시에 해당 부처에서 어떤 상황이 발생될 것인지를 예측 없이 계획이 수립되었기에 전시계획으로서 실효성이 저하되고 있다.

국가비상대비계획은 전시 대비를 위한 계획이다. 그런데 군에서 작전계획을 수립하는 과정과 마찬가지로 정부에서도 전시의 불확실성 때문에 계획수립에 있어 가정을 설정한다. 정부의 비상대비계획을 수립하면서 적이 어떤 의도로 침공을 하고, 어떤 상황이 발생할 것인지 불확실하기 때문에 여러 절차로, 논리적으로 설정된 가정 하에 계획이 수립되어야 한다.

다섯째, 충무(실시)계획 작성 주무담당자의 전문성 결여이다. 예를 들면, 민·관·군 통합방위지원태세 점검 시 충무계획 작성상태에 대한 지적을 받지 않기 위해 해당 지역 사단의 민사·대침투장교에게 대신 작성한 사례도 있다. 충무계획 등 작성주무담당자가 수개월~1년 단위 교체를 반복하고 있다. 기초자치단체별로 소속부서 및 직책이 상이하여 군부대 담당자가 협조하는 데 있어서 많은 애로사항이 발생하고 있다.

위와 같은 개선 소요가 발생된 근본적인 원인을 살펴보면, ① 각 기관에서는 전시 소관 업무 소요를 명확하게 분석하지 않다. 상급 기관 계획에서 부여된 일반적인 업무를 나열하여 작성함으로써 비상대비계획으로서 실효성이 저하되고 있다. ② 상급 기관 계획 전부를 모방 위주로 반영함으로써 각 지자체의 지리 및 지역적 특성과 연관된 구체적인 계획이 수립되지 않는다. ③ 각 지자체장 및 행정부서장의 전시대비업무에 대한 관심 결여와 전문 식견 부족으로 충무실시계획 작성에 대한 지침이 부재하다. ④ 비상대비업무 관련 실무자들의 직무 지식 부족과 잦은 순환보직으로 인해 전문성이 결여되어 있다. ⑤ 실무자가 작성한 계획에 대해서 중간 및 최종단계에서 이를 평가하거나 보완할 수 있는 시스템과 능력이 부족하다. ⑥ 충무실시계획 작성에 대한 책임이 비상대비업무부서만이 수행하는 것으로 잘못 인식되어있기 때문에 충무계획 작성에 대한 책임과 역할 및 절차를 명확하게 인식하고 시행하여야 한다.

따라서 충무실시계획의 발전을 위해서는 우선적으로 상급 기본지침과 기본계획, 실무편람의 구체적인 명확한 지침보완이 선행되어야 한다. 행정부서장 및 지자체장의 관심

제고와 이를 구현할 수 있는 실무자의 전문지식 배양 및 동기유발 대책 강구, 충무계획 작성에 대한 주기적인 점검 및 평가시스템 등을 강구 해야 한다.

다. 기초자치단체 비상대비업무담당자 인사관리 실태

2013년까지 전국 광역시·도청 등에 비상대비업무담당자를 행안부에서 선발 및 추천, 임명하여 지금에 이르고 있으며, 이에 따른 문제점을 짚어보았다.

첫째, 기초자치단체 시·군·구청에는 광역시·도청과 같은 중앙선발 군 출신 비상대비업무담당자(일반직 임기제 공무원, 지방전문경력관 가군)를 보임하지 않고 있다. 일반직 공무원 및 지방전문경력관(구 별정직 공무원¹⁹⁾)을 보임하여 비상대비업무를 담당하게 하고 있다. 정당한 법적 근거가 없는 가운데 비상대비업무 전담인력(지방전문경력관) 퇴직에 의한 결원 발생 시 관행적으로 일반직 공무원으로 확대 보임하고 있으므로 조속히 법적 근거가 마련되어야 한다.

둘째, 비상대비공무원(일반직)들의 잦은 보직 이동으로 전문성이 결여되어 업무수행 능력이 미흡한 실정이다. 우리 안보 현실과는 다르게 비상대비업무에 대한 기관장들의 관심이 낮아 해당 기관의 업무 우선순위에서 하위로 밀려나고 있다. 이에 따라 조직편성, 예산 할당, 인력 운영 등에 불리하게 작용하고 있다. 이로 인해 비상대비업무부서는 일반직 공무원들이 기피하는 비선호 부서로 전락 되어있고, 설사 비상대비업무 직위에 보직되더라도 근무 기간은 평균 1년 안팎 수준 및 신입직원 위주 보직으로 전문성 유지가 어렵다.

비상대비 분야에 대한 비선호 풍조는 유사시 비상대비 인력 부족 및 전문인력 양성 제한의 결과가 초래될 것이다. 나아가 비상대비 분야의 발전을 위한 큰 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 비상대비업무에 대한 비선호가 나타나는 이유는 다음과 같이 볼 수 있다.

19) 별정직 공무원은 2013년 12월 12일에 개정된 ‘공무원법 및 지방공무원법’에 의해 ‘지방전문경력관’으로 바뀌었다. 지방자치단체의 장은 일반직 공무원 직위 중 순환보직이 곤란하거나 장기 재직 등이 필요한 특수업무 분야(비상대비 및 예비군, 화생방, 항공사진 촬영/판독 등 다수) 직위를 지방전문경력관 직위로 지정할 수 있다. 임용시험은 광역시·도 등의 단위로 ‘시·도 인사위원회’에서 실시하여 소요신청 기초자치단체로 분류하며 승급은 광역시·도의 승인을 얻어 기초자치단체장이 권한을 행사할 수 있다. 출처; 2019. 5. 21, 대통령령 제29772호 ‘지방전문경력관 규정’

- ① 과도한 업무량이다. 말단 기초자치단체로 내려갈수록 적은 인원이 대응함으로써 업무량이 많은 편이다. 일부 지자체의 경우 1명의 일반직 공무원이 민방위, 비상대비, 통합방위, 기술인력동원자원관리, 사회복무요원관리 등을 전담하고 있기도 하다. 또한, 일부 지자체 비상대비업무담당자들은 중복되고, 불필요한 업무(아날로그식 단순한 현황파악 등)가 너무 많은 편이다.
- ② 주민을 상대로 하는 업무수행 과정에서 수시 민원에 의한 대인 갈등 누적으로 극심한 스트레스가 발생하고 있다. 즉 인적·물적자원을 지정하는 과정에서 주민들로부터 받게 되는 불만 모욕적 언사 등이 상존하고 있다.
- ③ 과도한 대민업무 및 민원해결을 수행하고 있음에도 불구하고 이에 따른 혜택이 없다. 주민들을 상대하는 것은 사회복지 분야 공무원과 유사하지만 사회복지 공무원이 가점을 받는 것에 비해 비상대비 공무원은 가점이 전혀 없다는 데 있다.

열악한 비상대비조직과 인력운영 환경에서 비상대비계획 수립, 을지태극연습 준비 및 실시, 자원조사 등의 업무발전은 고사하고, 전례 답습 형 행정운영이 되고 있다. 이렇게 된 배경은 지난 1995년 지자체 시행 이래 비상대비 별정직 공무원 임기 만료 후 일반직 공무원으로 보임하는 행태(자연도태)가 보편화되고 있기 때문이다.

셋째, 지방자치단체의 비상대비 전문인력 보임 의지와 노력이 미약하다. 비상대비업무의 집행업무를 수행하는 기초자치단체인 시·군·구도 전문성이 떨어지는 일반직 공무원이 비상대비업무를 대부분 담당하고 있다. 따라서 비상대비업무 수행 및 기능 발휘에 문제가 적지 않다. 이와 같이 지방자치단체의 비상대비 전문인력 부족 및 미운영은 비상대비업무의 발전을 가로막고 나아가 북한의 군사적 위협이 상존하는 우리의 안보 현실에서 커다란 문제이다.

2010년 천안함 폭침과 연평도 포격전 등 북한 도발로 인해 접적지역의 기초자치단체는 비상사태에 적극 대비하고 대응할 필요성을 자각하는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 광역시·도청의 비상대비업무담당자의 업무수행 면과 시·군·구청의 비상대비업무 전담요원 보직률이 낮은 편이다. 전문성이 미흡한 일반직 공무원이 비상대비업무를 담당하고 있어서 제 기능 발휘에 의문이 제기된다.

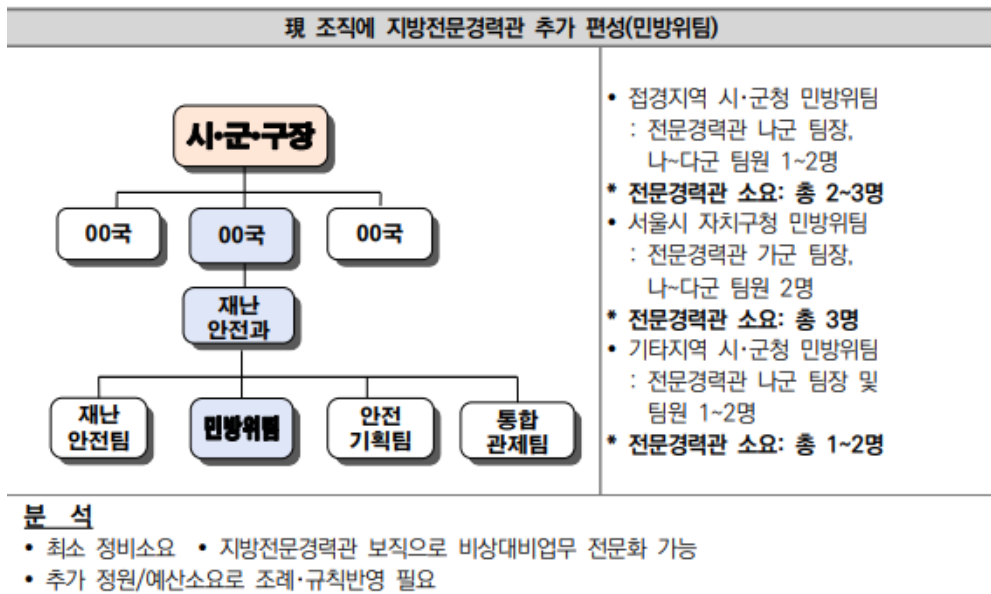
IV. 우리나라 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성방안

1. 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성(안) 제시

앞에서 우리나라의 기초자치단체 비상대비조직 및 업무수행 실태를 분석(설문조사 등)하는 과정을 통해 기초자치단체에 비상대비업무담당자를 편성해야 하는 결론을 도출하였다. 따라서 본 절에서는 전국 기초자치단체에 비상대비업무담당자를 편성하기 위한 3개의 방안을 운영 면, 고려요소로 구분하여 우선순위를 선정하였다.

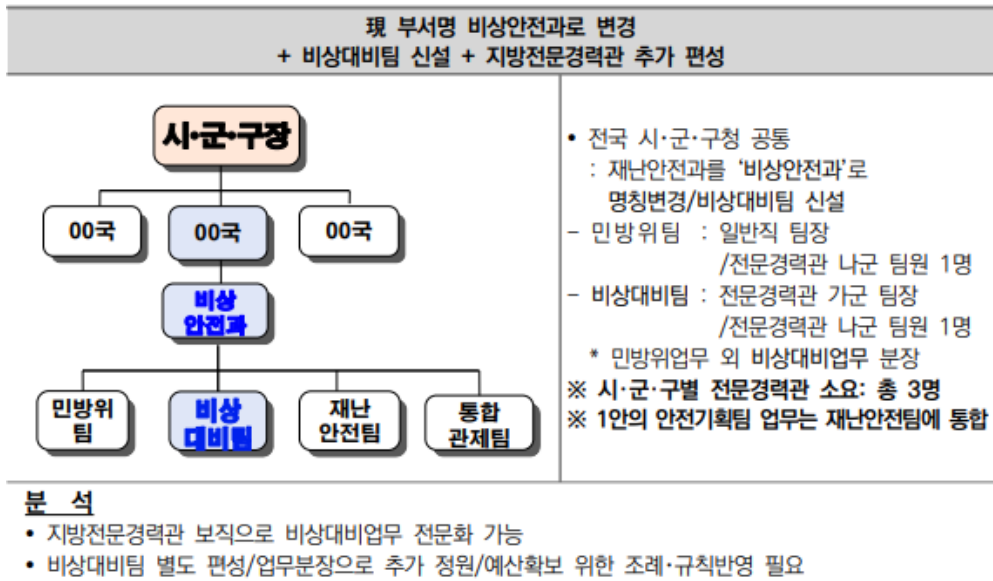
3개 방안은 '① 現 조직에 전문경력관 추가 편성, ② 現 부서명 비상안전과로 변경+비상대비팀 신설+전문경력관 추가 편성, ③ 비상대비 전담조직 신설'이며, 세부 내용은 다음의 그림과 같다.

그림-19 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성(1안)



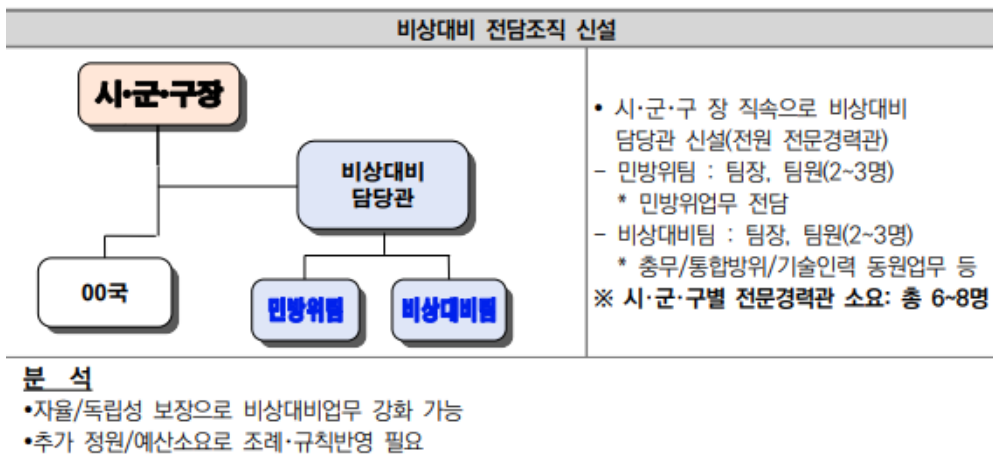
1안은 '現 조직에 지방전문경력관 추가 편성'하는 방안으로 접경지역에 지방전문경력관 총 2~3명, 서울시 자치구에 총 3명, 후방지역에 총 1~2명이 소요된다. 최소 정비소요 및 지방전문경력관 보직으로 비상대비업무 전문화가 가능하다. 그러나 공무원 추가 정원 및 예산소요로 조례·규칙반영 등이 필요하다.

그림-20 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성(2안)



2안은 現 부서명을 '비상안전과'로 변경하면서 비상대비팀을 신설하고 지방전문경력관을 추가 편성하는 안으로 전국 시·군·구 공통이며, 지방전문경력관 총 3명이 소요된다. 지방전문경력관 보직으로 비상대비업무 전문화가 가능하나, 비상대비팀을 별도 편성 및 업무분장으로 추가 정원과 예산확보를 위한 조례·규칙반영 등이 필요하다.

그림-21 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성(3안)



3안은 비상대비 전담조직을 신설하는 안으로 전국 시·군·구에 비상대비 담당관을 별도로 신설하여 전원 지방전문경력관으로 충원하는 방안이다. 자율성과 독립성이 보장되어 비상대비업무 강화가 가능하지만, 추가 정원 및 예산소요 발생으로 조례·규칙반영 등이 필요하므로 쉽지 않은 방안이다.

위와 같이 3개 방안에 대한 분석 결과를 보듯이 1안 ‘現 조직에 지방전문경력관 추가편성’안이 최소한의 정비 소요, 지역별 특성에 맞춰 전문인력을 차등화 편성할 수 있는 융통성과 장점이 있다. 따라서 ‘1안’을 최적의 방안으로 선정하여 접경지역 등 지역별 특성에 맞는 편성방안을 다음 쪽의 ‘2. 접경·수도권·후방지역별 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성방안’과 같이 제시하였다.

2. 접경·수도권·후방지역별 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성방안

가. 접경지역

‘접경지역²⁰⁾’은 민간인통제선과 군사시설보호구역으로 구분된다. 민간인통제선은 북방한계선으로부터 남방으로 10km 이내를 군사시설보호구역은 35km 이내의 일선형 거리 개념이다. 이중 비무장지대는 제외하되 지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다. 접경지역의 총 면적은 우리나라 100,339.49km²의 11%인 9,668km²이고, 60% 이상을 강원도 6개 시·군이 차지하고 있으며 임야의 비중이 80% 이상이다.

이에 따른 접경지역은 15개 시·군으로 인천광역시 강화군·옹진군, 경기도 김포시·파주시·연천군, 강원도 철원군·화천군·양구군·인제군·고성군과 ‘군사기지 및 군사시설 보호법’(제2조 제7호)에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 정하는 경기도 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 강원도 춘천시를 말한다.

20) 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단 취락지역은 접경지역으로 본다. 출처: 접경지역지원특별법 제2조(정의)

그림-22 접경지역 행정구역도



비상대비조직 및 업무에 대한 분석을 위해 접경지역 시·군의 면적, 인구수, 공무원수 등을 아래의 표와 같이 조사하였다.

표-28 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(행정안전부, 2022. 12. 31 기준)

시·군		읍·면·동 수	면적(k㎡)	인구수(명)	공무원수(명)	
인천	강화군	13	411.41	69,178	749	
	옹진군	7	172.90	20,566	620	
경기	동두천시		8	95.66	94,766	652
	고양시	소계	3개 행정구 ⁵³⁾	268.08	1,066,351	2,942
		덕양구	19	165.57	466,157	264
		일산동구	11	59.95	297,671	154
		일산서구	9	42.56	302,523	142
	파주시		20	673.23	454,040	1,582
	김포시		14	276.61	437,221	1,270
	양주시		11	310.39	222,314	1,018
	포천시		15	826.96	148,379	947
	연천군		10	676.32	43,824	680
강원	춘천시		25	1,116.37	281,291	1,646
	철원군		11	889.68	45,584	633
	화천군		5	908.93	24,917	491
	양구군		5	705.25	22,764	495
	인제군		6	1,644.97	31,672	570
	고성군		6	664.28	27,260	528

1기 신도시 고양시를 제외한 대부분의 기초자치단체는 인구 50만 명 이하의 市는 재직공무원 900~1,000여 명, 10만 명 이하 郡은 재직공무원 600~700여 명, 5만 명 이하 郡은 재직공무원 400~600여 명 선이다. 용진군의 인구수는 2만여 명이지만 지역의 특수성(도시지역 등)으로 인해 강화군(인구수 7만여 명)과 큰 차이가 없으며, 인접 접경 郡보다 훨씬 많은 공무원이 재직 중이다. 인구수 비율에 비해 재직공무원의 많다는 것은 인접 접경도시보다 비상대비 업무(해·강안 등)도 많음을 의미한다.

여기서 주목해야 할 것은 접경이라는 특수성이 고려된 비상대비 전문인력이 추가 충원되어야 한다는 것이다. 즉 2010년 연평도 포격전 등과 같은 심각한 피해 및 오판사례가 다시 일어나지 않으려면 접경(특히 도서지역) 기초자치단체에 비상대비 전문인력의 추가는 필연적 사안이다.

앞에서 언급한 지방자치단체별 인구수 규정을 살펴보면 지역별 인구수 및 지역적 특성이 고려된 공무원 수 책정은 지방자치단체에서 직급별 정원책정을 위해 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등과 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려해야 하는 규정²¹⁾에 따른 것이다.

II-1에서 기술한 ‘우리나라의 비상대비업무 지방전문경력관 현황’에서 보듯이 각 시·군 단위에 자치행정과, 안전총괄과, 행정지원과, 총무과 비상대비 업무수행팀에 전문인력(지방전문경력관)이 1명씩 편성되어 있거나, 일반행정 또는 기술직 공무원이 전담하고 있다. 그리고 인구수가 많은 고양시의 행정구(각 30~40만여 명)에는 접경이라는 특수성을 가지고 있지만, 역시 전문인력 대신 일반직 공무원들이 수행하고 있다.

접경지역 기초자치단체에 지방전문경력관이 1명씩 편성되어 민방위 등 비상대비업무를 수행(춘천시·철원군 제외)하고 있다. 그러나 접경이 가지는 특수성이 충분히 반영되지 않은 상태에서 비상대비업무가 수행되고 있음에 주목할 필요가 있다. 즉 대부분의 수도권 기초자치단체 및 다수 후방지역에서도 지방전문경력관이 1~3명 편성되어 있다. 따라서 접적·접경이라는 긴박함과 긴장감이 상존하는 특수성이 있음에도 불구하고 전문인력이 부족하거나 미편성되어 있다.

경기도 후방과 영·호남 내륙에 있는 시·군과 접경지역의 시·군은 명시과업 면에서

21) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제22조(정원책정의 일반기준)

① 정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정하되 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.
1. 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원을 책정하여야 한다.
2. 지방자치단체는 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정하여야 한다.

큰 차이가 있다. 그러나 비상대비 현직 공무원의 수는 대부분 3명으로 편성되어 있어서 접경도시 비상대비업무 수행의 질·양적 발전을 위해 검토가 필요하다.

또한 출근 후 8시간의 업무 가용시간 동안 비상대비업무 및 비상대비업무와 관련된 부가업무 수행시간이 5시간²²⁾으로 결코 적지 않다. 따라서 접경지역 기초자치단체에 대한 비상대비 전문인력 충원(현 편성에 추가)은 필수다.

다음의 표에서 보듯이 접경지역 기초자치단체에 비상대비 전문인력의 충원을 하기 위한 필요조건을 비상대비 환경(특수성), 자치단체별 인구수 등으로 제시하여 분석하였다. 이를 통해 본 결과 접경지역이 비상대비 고려요소(환경)를 모두 충족하는 것으로 판단되었으므로, 접경지역에 대한 비상대비 전문인력의 충원은 반드시 필요하다.

표-29 지역별 비상대비 특수성(환경적 요인)

고려 요소	내 용	접경	수도권	후방
① 상징/가치성	- 비무장지대, 해상의 북방한계선, 민간인 통제지역, 군사기지, 군사중요시설, 군사보호구역 등 산재 - 민간인통제선 이북지역에 대한 군사/역사적 가치, 후방 내륙지역 군사적 가치 등	●	▲	▲
② 지리적 비상대비 업무 과다성	- 북방한계선과 초근접/근접 위치, 강안·연안접안 및 인근 위치 - 관할지역 관리소요 과다 - 비상대비업무대비 전문인력 부족, 지방단체별 인구수 대비 비상대비 전문인력 부족 - 다수 군부대와의 통합방위작전수행을 위한 협업소요 증가 등	●	●	▲
③ 전시(戰時)소요성	- 충무사태 발생 시 총무계획에 의한 전시 주민 이동통제소요 과다 발생 - 전시 물적자원 소요과다(연합전시증원(RSOI) 등)	●	●	●
④ 긴장/마찰성	- 대북전단 살포/월북, 대남방송 등 일촉즉발 상존 - 도시지역 인접국(북한·중국·일본 등)과 잦은 마찰 - 월북 방지 위한 비행안전구역 설정 등	●	●	×
⑤ 자원성/경제성	- 인구 감소 추세(정예자원 포함) - 재정자립도의 전국평균과 차이 - 도로 포장소요 등 미개발지역(군사보호구역 등) 상존 - 주민대피시설 등 정비/발굴소요 증가등	●	×	▲
비고/종합평가	✓ 상기 외 고려요소(필요조건 -전국 공통) : 직무분석 및 인사판단 결과, 자치단체별 인구수(행정구 포함) 등	1	2	3

* 출처: 정해용, “한반도 DMZ 접경지역의 시공간적 변화 발전방안에 관한 연구”, 강원대학교 지리정보학 박사학위 논문; 한국접경지역통일학회, “접경지역 관련 군사보호법의 이해와 토지이용 방안” 『접경지역 통일연구』 제1권 제1호 편집 및 보완

22) ‘5시간(기본+부가업무)’은 일과 8시간 중 사명감과 소명의식을 가지고 일했을 때의 시간이다.

표-30 비상대비 전문인력(지방전문경력관) 현 편성 및 신 편성방안

구 분		현 편성	고려요소 (필요조건)	신 편성(명)	비 고
인천 (2)	용진군	나군 1	① 접경지역 비상대비 특수성	+ 1	10만 명 이하
	강화군	나군 1		+ 1	10만 명 이하
경기 (7)	파주시	다군 1		+ 2	10만 명 이상
	김포시	나군 1		+ 2	10만 명 이상
	고양시	덕양구(행)		+ 2	행정구 (10만 명 이상)
		일산동구(행)		+ 2	
		일산서구(행)		+ 2	
	양주시	나군 1	② 자치단체별 인구수 (행정구 포함)	+ 2	10만 명 이상
	동두천시	나군 1		+ 1	10만 명 이하
	연천군	나군 1		+ 1	10만 명 이하
	포천시	나군 1		+ 2	10만 명 이상
강원 (6)	철원군	일반직	③ 통합방위업무 통합 등	+ 2	10만 명 이하
	화천군	나군 1		+ 1	10만 명 이하
	양구군	나군 1		+ 1	10만 명 이하
	춘천시	일반직		+ 2	10만 명 이상
	인제군	가군 1		+ 1	10만 명 이하
	고성군	나군 1		+ 1	10만 명 이하

즉 향후 15개 접경지역 기초자치단체에 지방전문경력관 충원을 위해 ① 접경지역 비상대비 특수성, ② 기초자치단체별 인구수(행정구 포함), ③ 민방위 등 비상대비업무부서와 분리되어 수행 중인 통합방위업무의 통합 등을 고려한 신 편성방안(현 편성에 1~2명 추가)을 위의 표와 같이 제시하였다. 특히 현재 지방전문경력관이 미편성된 고양시 3개의 행정구와 춘천시 및 철원군²³⁾은 필요조건을 고려하여 각각 2명씩 추가하였다.

비상대비업무 담당공무원 수를 예를 들어 인구수 50만 이상 시·군·구 3명, 25만 이상 시·군·구 2명, 인구수 10만 이하 시·군·구 1명 등으로 제시한 이유는 「지방자치법」 제112조(행정기구와 공무원) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」

23) 고양시 행정구에 지방전문경력관을 편성하는 이유는 자치구가 아닐지라도 접경지역이면서 인구수가 접경도시보다 많기 때문이다. 춘천시 및 철원군은 별정직에 이어 2013년부터 관련법에 따라 지방전문경력관을 채용해 왔으나 지방전문경력관의 (정년)퇴직 이후 일반직 공무원이 비상대비업무를 수행하고 있다.

제30조(정원의 규정)²⁴⁾을 근거로 각 지방자치단체에서 개별 조례로 관리 중인 공무원 정원조례의 내용과 해당 조례의 직급별 정원책정 기준을 근거로 제시한 것이다.

나. 수도권지역

수도권은 서울특별시를 중심으로 한 인천광역시, 경기도를 포함한 지역을 의미한다. 수도권은 우리나라 면적의 12%를 차지하고 있으며 인구·산업구조 등 50% 이상이 집중되어 있는 정치·경제의 핵심 대권역이다.

(1) 서울특별시 자치구

서울시 자치구에서 수행하고 있는 비상대비 조직편성 및 업무수행이 우리나라의 표본이 되고 있다. 안전재난과, 도시안전과, 자치행정과 등의 아래에 조직된 민방위팀(비상기획팀 등)은 대부분 민방위 업무 위주로 수행하고 있다. 비상대비 고유업무인 을지태극연습, 통합방위작전, 기술인력동원 업무 등도 병행해서 수행하고 있다. 서울시 70여만 명의 민방위 대원을 25개 자치구가 2만~5만여 명씩 민방위(비상기획 등) 1개팀에서 관리·운용하고 있다.

현재 민방위팀에서 수행하고 있는 업무분장 결과를 종합적으로 기술해보면 다음과 같다. ① 계획업무를 수행하는 직책에서 ‘을지태극연습, 총무계획 총괄업무, 민방위계획 수립 업무’ 등을, ② 민방위 교육/훈련업무를 수행하는 직책에서 ‘민방위 교육/훈련업무 등을, ③ 민방위 지원업무를 수행하는 직책에서 ‘민방위 시설/장비, 주민신고, 사회복무요원 관리업무 등을 수행한다.

그러나 ④ 통합방위업무 관련 일부 자치구에서 통합방위업무를 기관장 및 지역 유관기관장의 모임 협의체로 분류하여 총무기능을 수행하는 총무과(행정지원팀), 행정지원과(행정팀) 등에서 임무 수행 중이며, 지방전문경력관이 아닌 일반직 공무원이 실무를 담당하고 있다. 아울러 자치구청별 부서 업무분장, 행정기구설치조례 등에 의해 총무(비상대

24) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제30조(정원의 규정)

② 지방공무원의 직급별 정원[「지방전문경력관 규정」 제2조에 따른 지방전문경력관(이하 “지방전문경력관”이라 한다)의 정원을 포함한다]은 제1항에 따른 정원의 총수 범위에서 제22조 제2항에 따른 정원관리기관별로 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 시·도의 5급 이하(시·군·구는 6급 이하) 직급별 정원과 지방전문경력관의 정원은 조례로 그 총수만 정하고, 그 범위에서 제22조 제2항에 따른 정원의 관리기관별로 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다.

비) 계획의 총괄 업무를 총괄기능에 방점을 두어 총무 기능부서에서 관장하는 곳도 있다.

서울의 강서구청은 5명의 팀원이 민방위 등 비상대비업무를 많이 수행하고 있음을 알 수 있다. 5명 중 지방전문경력관은 나군 1명으로 비상기획팀장을 맡고 있다. 그러나 계획업무, 을지태극연습 업무, 민방위 교육/훈련 업무, 병무 업무(사회복무요원관리, 기술인력동원) 등 전문적이고 중·장기 보직기간을 요하는 업무에 일반직 8급 공무원이 분담 수행하고 있어서 비상대비업무의 전문인력화 취지에 부합하지 않는 실태이다. 또한, 통합방위업무는 행정관리국 행정지원과에서 분리 수행하고 있다.

서울시 25개의 자치구별로 민방위팀(비상기획팀 등)에 군 출신 지방전문경력관이 1~3명씩 총 40명 편성(가군 5명, 나군 35명)되어 있다.

표-31 서울시 자치구 비상대비업무 지방전문경력관 현황 및 신 편성방안

구 분	현 편성	신 편성(명)	구 분	현 편성	신 편성(명)
종로구(3)	나군3	-	마포구(1)	나군1	+ 2
중구(2)	나군1, 다군1	+ 1	양천구(2)	나군2	+ 1
용산구(2)	가군1, 나군1	+ 1	강서구(1)	가군1	+ 2
성동구(2)	가군1, 나군1	+ 1	구로구(2)	나군2	+ 1
광진구(2)	나군2	+ 1	금천구(2)	나군2	+ 1
동대문구(2)	나군2	+ 1	영등포구(1)	나군1	+ 2
중랑구(2)	가군1, 나군1	+ 1	동작구(1)	나군1	+ 2
성북구(1)	나군1	+ 2	관악구(1)	나군1	+ 2
강북구(1)	나군1	+ 2	서초구(2)	나군2	+ 1
도봉구(2)	나군2	+ 1	강남구(1)	나군1	+ 2
노원구(1)	나군1	+ 2	송파구(1)	나군1	+ 2
은평구(1)	가군1	+ 2	강동구(2)	나군2	+ 1
서대문구(2)	나군2	+ 1			

* 고려요소: 상징성, 특수성(인구수/자원 과다, 넓은 지역 등), 전시창설 비상대비 3개팀 등

서울시 자치구에 지방전문경력관 편성방안을 2개 방안으로 제시하였다.

첫째, 모든 자치구에 지방전문경력관을 3명씩 일률적으로 편성하는 방안이다. 서울시가 가지는 상징성, 특수성 등을 고려하고, 전시 창설되는 비상대비 3개팀을 근거로 도출된 비상대비 3개 직책수행을 소화하기 위해 지방전문경력관을 의무적으로 3명씩 편성하는 방안을 제시한다. 이 방안은 우리나라의 수도라는 상징성 및 가치 면에서 반드시 지켜야 할 곳이므로 이 안을 선택하여 위의 표와 같이 제시하였다.

표-32 서울시 인구 50만 명 이상 자치구

구 분	인구(명)	면적(km ²)	공무원 수(명)
송파구	675,961	33.87	1,645
강서구	591,796	41.44	1,625
강남구	545,169	39.50	1,667
노원구	532,905	35.44	1,557
관악구	500,094	29.57	1,487

둘째, 자치구별 인구수를 고려하여 50만 명 이상 자치구(송파구 등 5개 자치구)에 지방전문경력관 3명을, 50만 명 미만 자치구에 지방전문경력관 2명을 편성하는 방안이다. 이 방안은 일률적이지 않고 지역별 환경을 고려하여 편성하였으므로 일반직 공무원 편성의 융통성이 보장되는 장점이 있다.

(2) 경기도 및 인천광역시 기초자치단체(접경지역 제외)

경기도는 31개의 시·군(고양시 등 7개 접경 제외 시 24개)으로 대부분 市로 구성되어 있다. 인구는 1,340만여 명으로 광역시·도 중에 1위이며 10,172.4km²의 면적으로 5위에 해당한다. 행정구는 총 12개로 수원시(4), 성남시(3), 안양시(2), 고양시(3)에 있다.

경기도 대부분의 기초자치단체에서 민방위팀에서 비상대비업무를 수행 중이며, 13개의 시·군에 지방전문경력관이 보직되어 있다. 김포시 등 7개 접경도시와 수원시 등 6개 비접경도시에 지방전문경력관이 편성되어 있지만, 그 외 도시엔 일반직 공무원이 비상대비업무를 담당하고 있다. 지방전문경력관의 자연 소실(정년퇴직 등) 이후 그간의 지방전문경력관들의 만족스럽지 못한 업무행태 등으로 인해 그 자리를 일반직 공무원이 보직되어 31개 기초자치단체 중 13개 단체에서만 운용하고 있다.

경기도는 서울시에 비해 지역 규모와 인구수가 더 크며 관내 수 개의 군단 등 군 작전부대가 주둔하고 있음을 고려할 때 경기도에도 다수의 지방전문경력관이 편성되어야 한다.

인천광역시 293만여 명의 인구는 부산 등 6개 광역시 중 2위이며 1,062.6km²의 면적을 가지고 있다. 미추홀구 등 8개의 자치구와 강화·옹진군 등 2개의 접경도시로 구성되어 있다. 지방전문경력관(나군)은 접경 2개 도시와 중구청에 각 1명씩 편성되어 임무를 수행하고 있다.

경기도와 인천광역시에서 지방전문경력관을 편성하기 위한 필요충분조건으로 ‘인구수’를 고려 요소로 제시한다. 접경 및 수도권지역보다 넓고 인구수가 많지만 비상대비 환경 면에서 덜 급박하고 일반직 공무원 ‘정원’에 관련된 난해한 사안이므로, ‘인구수’

50만 명을 고려하여 1명씩 편성한 후 향후 추진계획에 맞춰 단계별로 추가 증원하는 방안을 제시한다. 그리고 행정구를 보유한 수원시(4), 성남시(3), 안양시(2)에 각각 지방 전문경력관 1명씩 편성하는 방안도 다음의 표에서 제시하였다.

표-33 경기도 및 인천광역시 인구 50만 명 이상 기초자치단체(접경 제외)

구 분		인구(명)	면적(km ²)	공무원 수(명)
경기 (9)	수원시	1,194,465	121.09	3,393
	용인시	1,059,609	591.26	2,757
	성남시	942,724	141.64	2,989
	부천시	829,996	53.45	2,491
	화성시	815,396	697.77	2,441
	남양주시	701,830	458.12	2,156
	안산시	650,918	155.73	2,131
	안양시	567,044	58.46	1,920
	평택시	513,027	458.24	2,103
인천 (3)	서구	544,556	117.09	1,164
	남동구	532,704	57.02	1,101
	부평구	511,577	32.01	1,231

표-34 경기도 및 인천 기초자치단체 비상대비업무 지방전문경력관 현황 및 신 편성방안

구 분		현 편성(명)	신 편성(명)
경기도	수원시	나군1	+ 4 (시본청 현 유지, 행정구4)
	용인시	-	+ 1
	성남시	-	+ 4(시본청1, 행정구3)
	부천시	나군1	현 유지
	화성시	-	+ 1
	남양주시	나군1	현 유지
	안산시	나군1	현 유지
	안양시	나군1	+ 2 (시본청 현 유지, 행정구2)
	평택시	-	+ 1
	의정부시	나군1	현 유지
인천광역시	중구	나군1	현 유지
	서구	-	+ 1
	남동구	-	+ 1
	부평구	-	+ 1

* 고려요소: 인구수 50만 명 이상 여부

다. 후방지역

후방지역은 접경 및 수도권에 비해 비상대비 환경 면에서 시급하지 않다는 것이 일반적인 인식이다. 하지만 포괄적 안보시대에 접어든 현 안보상황에 비춰볼 때 일촉즉발의 상황은 전·후방 구분이 없고 시간과 장소 또한, 불특정하기 때문에 우리나라 전역에 대한 비상대비태세 노력은 상수로 봐야 한다.

앞에서 언급하였듯이 같은 접경, 수도권이라도 지역별 특성에 따라 비상대비업무의 중요도 및 양의 차이가 발생하였다. 이는 지역별로 산재한 국가목표 및 군사보호시설 분포, 인구수(병력동원·기술인력동원·민방위대원 등), 동원 업체수 등의 차이 때문이다. 비상대비 상징성 면에서 접경 및 수도권보다 다소 떨어지지만 후방 전 지역은 접경 및 수도권보다 훨씬 넓은 지역이므로 ‘인구수(정예자원수 등)’를 고려요소로 하여 비상대비 전문인력 편성방안을 제시하였다.

표-35 후방지역 비상대비 분야 지방전문경력관 재직현황(2022. 12. 31 기준)

광역시·도	시·군	현 편성	광역시·도	시·군	현 편성
부산(3)	시청(1)	가군 1	전남(3)	도청(1)	가군 1
	기장군(2)	나군 2		여수(1)	다군 1
대구(2)	시청(2)	가군 1 나군 1		영광(1)	나군 1(원전)
광주(1)	시청(1)	가군 1	경북(6)	도청(2)	가군 1 나군 1
대전(1)	시청(1)	가군 1		구미(1)	나군 1
울산(5)	시청(2)	가군 1 나군 1		경주(2)	가군 1 나군 1(원전)
	남구(1)	나군 1		울진(1)	나군 1(원전)
	울주(2)	나군 2	경남(4)	도청(2)	가군 1 나군 1
충북(1)	도청(1)	가군 1		양산(1)	나군1
충남(2)	도청(1)	가군 1 나군 1		창원(1)	나군1
	서산(1)	나군 1	제주(2)	도청(2)	가군 1 나군 1
전북(2)	도청(1)	가군 1		시청(1)	가군 1
	완주(1)	나군 1	세종(1)	시청(1)	가군 1

현재 후방지역의 기초자치단체는 여건과 환경에 따라 비상대비 분야에 대한 지방전문경력관을 극히 일부 단체에서만 운용 중이며, 대부분 일반직 공무원이 전담하고 있다. 후방지역 기초자치단체 103개 중 7개 단체 7명(원전 지방전문경력관 제외)이 비상대비 분야 지방전문경력관에 재직 중으로 6.8%의 재직률을 보이고 있으며, 전체 대비보직률이 상당히 낮다. 7개 기초자치단체는 서산시(나군1), 완주시(나군1), 여수시(다군1), 구미시(나군1), 경주시(가군1), 양산시(나군1), 창원시(나군1) 등 가군 1명, 나군 6명이다.

그러나 후방지역 기초자치단체라 할지라도 지역별 여건에 따라 비상대비업무의 양은 상이할 수 있으나, 전·후방 구분 없는 현 안보상황과 법령에 명시된 비상대비·통합방위·민방위업무를 수행해야 한다. 접경 및 수도권과 같은 필요조건 적용보다는 광활한 지역의 특수성을 고려하여 '인구수'만을 기준으로 비상대비 분야 지방전문경력관 보직 규모를 다음과 같이 제시하였다.

표-36 후방지역 비상대비 분야 지방전문경력관 신 편성 기준

규 모	신 편성 기준
인구수 50만 명 이상 시·군	3명
인구수 25만 명 이상 시·군	2명
인구수 10만 명 이하 시·군	1명

지방전문경력관 수를 인구수 50만 명 이상 시 3명, 25만 명 이상 시 2명, 10만 명 이하 시 1명으로 제시한 이유는 지방자치법 제112조(행정기구와 공무원) '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정' 제30조(정원의 규정)을 근거로 하여 각 지방자치단체에서 개별 조례로 관리 중인 '공무원 정원조례'와 해당 조례의 '직급별 정원채정 기준'을 근거로 제시한 것이다.

이해를 돕는 차원에서 '서울특별시 공무원 정원조례'에는 지방전문경력관의 정원채정 기준은 일반직 정원 중 1.5% 이내로 되어있으며, '경기도 공무원 정원조례'에 따르면 0.5% 이내로 되어있다. 기초자치단체의 경우는 접경지역 강화군은 1% 이내, 수도권 도봉구는 1% 이내, 인구 5만 미만의 후방지역 영동군은 0.5% 이내로 되어있다.

표-37 주요 지방자치단체의 공무원 정원조례

구 분	공무원수	4급 이상	5급	6급	7급	8급 · 9급	지방전문 경력관
서울시 (970만)	10,973명	3.5%이내	14.5%이내	34.5%이내	35.5%이내	10.5%이내	1.5%이내
경기도 (1,300만)	4,341명	6%이내	21%이내	37%이내	34.5%이내	1%이상	0.5%이내
강화군 (6만9천)	757명	1%이내	6%이내	28%이내	31.5%이내	31.5%이내	1%이내
도봉구 (33만)	1,291명	1%이내	6%이내	22%이내	34%이내	36%이내	1%이내
영동군 (4만8천)	689명	1%이내	6%이내	28.5%이내	31%이내	33%이내	0.5%이내

예로 제시한 광역시·도 및 시·군·구의 지방전문경력관 책정기준은 서울을 제외하고 1.0% 이내이다. 지방전문경력관 제도는 비상대비 분야 담당공무원만이 아닌 항공사진 촬영·판독, 경제분석·리서치, 시청각기자재 관리 등 다양하기 때문에 자치단체별 인구 및 공무원 수 대비 지방전문경력관 책정 수를 고려하여 기준안을 제시한 것이다.

위의 분류는 해당 시·군·구의 인구대비 근무 중인 현재 공무원 수를 고려한 사항으로 인구가 적은 기초자치단체(10만 명 이하)에도 반드시 비상대비 전문인력이 1명 이상 필요하다는 점이며, 우리나라 기초자치단체 인구 규모별 현황 및 지방전문경력관 소요를 다음의 표와 같이 판단하였다.

표-38 인구수 별 기초지방자치단체 현황(접경 및 수도권 제외) 및 전문경력관 소요

인구 수	계	기초자치단체(군)	지방전문경력관 소요(명)
25만 이상	2	달성, 울주	2
20만 미만 ~ 10만 이상	4	기장, 칠곡, 양평, 홍성	1
10만 미만 ~ 5만 이상	26	음성, 완주, 무안, 진천, 예산, 해남, 홍천, 부여, 함안, 고흥, 태안, 화순, 가평, 창녕, 거창, 고창, 예천, 영암, 영광, 부안, 서천, 의성, 금산, 고성(경남), 옥천, 완도	1
5만 미만 ~ 3만 이상	28	울진, 영동, 횡성, 하동, 담양, 장성, 합천, 성주, 남해, 청도, 평창, 보성, 신안, 함양, 괴산, 영월, 장흥, 증평, 영덕, 정선, 산청, 강진, 보은, 함평, 고령, 봉화, 청양, 진도	1

인구 수	계	기초자치단체(군)	지방전문경력관 소요(명)
3만 미만	14	단양, 임실, 곡성, 순창, 양양, 의령, 구례, 진안, 청송, 무주, 군위, 장수, 영양, 울릉	1
인구수	계	기초자치단체(시)	지방전문경력관 소요(명)
90만 이상	1	성남, 창원	3
90만 미만 ~ 70만 이상	4	청주, 부천, 화성, 남양주	3
70만 미만 ~ 50만 이상	4	전주, 천안, 김해, 포항	3
50만 미만 ~ 30만 이상	7	구미, 광주, 양산, 원주, 진주, 광명, 아산	3
30만 미만 ~ 20만 이상	11	익산, 여수, 순천, 군포, 군산, 경산, 경주, 거제, 목포, 강릉, 충주	2
20만 미만 ~ 15만 이상	4	구리, 서산, 당진, 안동, 광양	1
15만 미만 ~ 10만 이상	14	김천, 제천, 통영, 논산, 나주, 사천, 여주, 정읍, 공주, 밀양, 영주, 영천, 보령, 상주	1
10만 미만	6	동해, 김제, 남원, 문경, 태백, 계룡	1
인구수	계	기초자치단체(자치구)	지방전문경력관 소요(명)
50만 이상	1	대구 달서	3
50만 미만 ~ 40만 이상	6	대전 서, 대구 북/수성, 광주 북, 부산 해운대, 광주 광산	3
40만 미만 ~ 30만 이상	6	부산 진/사하, 대전 유성, 대구 동, 울산 남, 광주 서	3
30만 미만 ~ 20만 이상	11	부산 북/남/동래/금정/사상/연제, 대전 중/동, 울산 중/북, 광주 남	2
20만 미만 ~ 10만 이상	8	대전 대덕, 부산 수영/영도/서/강서, 대구 서/남, 울산 동	1
10만 미만	4	광주 동, 부산 동/중, 대구 중	1

V. 기초자치단체 비상대비업무 발전방향

1. 정책적으로 발전시킬 사항

가. 비상대비 3대 발전소요 도출

(1) 전·평시 일원화 필요

현행법상 정부의 비상대비 체계는 전시와 평시가 이원화되어 있다.

첫째, 비상대비 전·평시 법률을 보면 전시(대기)법은 ‘전시자원동원에관한법률(안)’이며 평시법은 ‘비상대비자원관리법’으로 이원화 적용되고 있으므로 1개의 법으로 일원화할 필요 있다. 즉 평시에는 비상대비자원관리법에 의해 계획, 준비, 집행연습(자원조사 등), 후속조치 등이 실시되고 관리된다.

전시가 되면 전시자원동원에관한법률(안)에 의해 국가 비상대비업무 등이 이뤄져야 하므로, 한 치 앞도 예단하기 어려운 전시상황에 국회승인 등의 절차를 거쳐야 한다. 따라서 이 2개의 전·평시법을 1개의 법으로 단일화하여 전시든 평시든 상황과 규모에 맞게 적용되도록 하자는 것이다.

둘째, 우리나라의 비상대비기구(통일부, 국방부, 행안부, 국정원 등)가 다원화되어 있어서 일원화할 필요 있다. 전시대비 군사적 행동은 국방부(합동참모본부)에서, 비군사적 행동은 행안부(각 행정부처/기관)에서 실시하고 있다. 또한, 평시 대비 대응에서는 ‘북한 급변사태’ 대응은 통일부에서, 테러 대응은 ‘국정원(테러정보종합센터)’에서, 재해재난 대응은 ‘행안부 및 관련기관’에서 분산하여 수행하고 있다. 계선 및 기능에 따라 수행된다고 하지만 전·평시에 유사한 국가 위기 업무를 각기 다른 기관에서 수행한다는 것은 비효율이다.

따라서 우리의 비상대비기구는 전·평시를 막론하고 발생 가능한 다양한 상황에 대처할 수 있는 일원화되고 통합된 조직으로 개편되어야 한다. 군사·비군사 그리고 전·평시 비상대비기구들을 과감히 통·폐합하여 일원화해야 한다. 국가 차원에서 비상대비업무를 전·평시로 구분하고 있다는 것 자체가 모순이고, 유사한 기능을 서로 다른 기관에서 담당한다는 것은 비능률·비행정적이다. 전시 및 비상사태 발생 시 피해를 최소화하기 위해서는 평시부터 기획, 계획, 조직, 시설 및 물자의 준비, 그리고 교육·훈련이 일관성

있게 준비되지 않으면 비상시 제 기능 발휘에 상당한 혼란이 올 것이다.

비상대비조직의 전·평시 일원화 운용은 이미 세계적인 추세이며, 911테러 이후 군사·비군사적 위협의 다양성에 대처하기 위해 기구를 확대하고 조직을 강화하고 있다. 미국의 연방재난관리국(FEMA)이나 국토안보부가 전·평시를 구분하지 않고 있으며, 비상대비 선진국 대부분 비상사태에 대비하여 평시부터 통합비상대비 체제를 운용하고 있다.

기초지방자치단체가 비상시에 대비하여 비축한 장비와 물자는 전·평시 구분이 애매하다. 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 세금과 지역주민들의 성금으로 비축된 장비와 물자는 전시, 침투, 테러, 그리고 재해, 재난을 가릴 것 없이 적시에 사용될 수 있어야 한다. 따라서 전·평시 일원화 체제 및 유사기능 통·폐합을 위한 관련법령 정비와 기구개편 등을 정부 혁신 차원에서 검토되어야 한다.

(2) 중앙과 지방의 연계화 필요

비상대비업무의 수직적 연계체계는 매우 중요하다. 아무리 지방자치 시대라고 하더라도 지방자치단체가 전시대비업무를 독자적으로 수행하기는 어렵다. 기초자치단체는 국가안보 차원의 비상대비 체제를 따르지 않으면 안 될 뿐 아니라, 지방의 비상대비 체제에 대해 전문적으로 연구 및 분석하고 기획, 집행하기에는 제한사항이 많이 따르기 때문이다. 또한 민선 자치단체장의 잦은 교체와 안보 분야에 대한 비전문성으로 인해 비상계획 전문가에 의한 업무조언과 보좌를 받아야 하나, 대부분 이러한 전문인력 및 기능 조직 편성이 미흡하다.

해당 지방에 대한 자치의 자율권은 반드시 보장하되, 북한과 마주 보고 있는 국가안보의 현실과 직결되는 즉 비상대비와 관련되는 사항은 중앙정부의 총괄 감독 기능이 기초자치단체 말단까지 미칠 수 있어야 하기 때문이다. 자치권의 침해라기보다는 국가안보가 우선 되어야 자율적인 자치권도 보장될 수 있다는 이치이다. 중앙의 강압적인 통제라기보다 기술적 행정적 조언과 지원을 의미하고 지자체 간 횡적 관계를 유기적으로 결합시키는 기능이 포함됨을 의미한다.

(3) 민·관·군의 일체화 필요

지방자치단체의 비상대비 체제 발전을 위해서는 지역 내 방위주체들이 연합하고, 민·관·군이 협조체제를 이루는 것은 국가안보에 있어서 매우 중요하다. 비상시 경보전달, 주민 이동 및 소산, 인적·물적자원의 동원 등은 민·관·군의 일체화를 전제로 가능한

사안들이다. 안보는 군인이 담당해야 하고 주민에 대한 봉사는 공무원이 해야 한다는 편협한 시각에서 탈피하여, 그 지방에서 일어난 비상사태는 1차적으로 해 지방 역량으로 협동하여 대응하겠다는 의지가 있어야 하고, 이를 제도적으로 조직화할 수 있어야 한다.

특히 자원봉사단체 등 민간조직을 활용하는 방안도 적극적으로 검토해야 한다. 테러, 침투 등 일부 지역의 비상사태가 발생했을 때 지역의 자원봉사단체에 의한 자발적인 구조, 구호 활동은 지역주민 간의 융화와 지역발전을 위한 매우 유용한 방법이다.

나. 민·관·군 비상대비 협의모델 구축 필요

통합방위요체(관·군 등)를 주축으로 원활한 통합방위작전 수행을 위해 유관기관 간의 협업은 매우 중요하다. 국방부에서는 ‘국방개혁 2.0에 이은 국방혁신 4.0’ 추진에 따라 다각적인 노력을 해 오고 있다. 접경지역의 기초자치단체와 원활한 통합방위작전(비상대비업무 등) 수행을 위해 군단 및 사단 작전참모처에 후방지역작전과장(장교)를 2~4명씩 신편·보직하여 임무 수행 중에 있는 것이 일례이다.

2019년 1월 1일 지상작전사령부 창설 등의 큰 구조 변화에 의한 군(군단, 사단, 연대 등)의 입장에서 볼 때, 기초자치단체의 비상대비업무가 과거보다 강화되어야 한다. 그러나 기초자치단체 비상대비 협업조직 및 파트너가 일반직화되어 가고 있는 점, 지휘관계 변경으로 합동참모본부(통합방위과)에서 기초자치단체까지 지도방문 및 검열이 제한되고 있는 점 등의 문제를 해결하기 위해 비상대비 전문조직 및 인력 편성이 필요하다. 즉 성공적이고 원활한 통합방위작전 수행을 위해 전문성 있는 지방전문경력관을 편성하여 원활한 통합방위작전 수행을 위해 상호 노력하자는 궁극적인 목적을 추구하고 있는 것이다.

기초자치단체에서 통합방위업무가 차지하는 비중은 일부이며, 대부분 분기별 통합방위협의회 및 중점관리자원 확인의 날 행사 수행 정도이다. 특히 통합방위협의회는 해당 자치단체장의 외연 확대 및 친목도모 위주 등의 이유로 개최되고 있으며, 군 대표자 미참석 등 통합방위 면에서 소홀시 되고 있다. 중점관리자원의 날 행사 역시 실효적 행사가 이뤄지지 않고 있다.

따라서 전향적으로 검토할 사안은 ‘민·관·군 비상대비 협의모델’을 만들어서 전국 기초자치단체와 지역 군부대 간의 협업체계를 구축해야 한다. 비상설기구일지라도 ‘관·군 협의체’ 구성 및 운영을 통한 ‘협의모델’ 구축으로 상호 유기적인 협업체계가 이뤄질 효과를 확대하자는 것이다.

본론에서 중점적으로 기술한 기초자치단체의 비상대비업무담당자 편성방안이 연구 목적에만 머무르지 않고, 실질적으로 확장 운용되기 위해서는 ‘관·군 협의체 및 협의모델’ 구축 및 적용이 필요하다. 또한 확장된 통합방위 영역이 적용된 민·관·군 훈련을 통해 더욱 견고한 제도적 기틀이 만들어져야 한다.

다. 비상대비업무담당자 인사관리 방안 정립 필요

기초자치단체 비상대비업무담당자 인사관리 실태는 앞에서 기술하였으며, 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기초자치단체에는 광역시·도청과 같은 중앙에서의 비상대비업무담당자(일반임기제 공무원, 지방전문경력관 가군²⁵⁾)를 선발하지 않고 있어서 제도적 장치가 필요하다. 현재 광역시·도별로 지방전문경력관을 선발하여 소요 기초자치단체로 보임시키고 있다. 광역시·도처럼 비상대비자원관리법에 비상대비업무담당자 선발근거가 명시되어 있지 않다 보니, 지방전문경력관의 퇴직에 의한 결원발생 시 일반직 공무원으로 전환되는 추세이다. 물론 지방전문경력관도 일반직 공무원의 정원에 포함되어 있다.

둘째, 비상대비업무담당자(특히 일반직 공무원이 많았을 경우)들의 잦은 인사이동으로 인한 전문성 결여로 군과의 통합방위작전 수행에 제한이 있다. 현 안보현실과는 다르게 비상대비업무에 대한 기관장들의 관심도 미흡 및 저하 현상으로 비상대비 조직운용, 예산할당 등이 후 순위로 밀려나고 있다. 이와 같은 현상은 비상대비업무에 대한 비선호, 잠시 거쳐 가는 보직(신입직원 위주 보직, 기타 직원의 1년 이하 또는 1년 정도 임기)으로 이어지고 있다.

경력이 없거나 짧은 기초자치단체의 비상대비업무담당자들에게는 과도한 업무량으로 인식하고 있다. 또한 수십~수백 명의 사회복지요원관리로 인한 극심한 스트레스를 받고 있으며, 주민들과의 과도한 마찰 및 민원문제 등의 환경적 요인이 상존하고 있다.

기초자치단체의 비상대비업무담당자 인사관리 방안이 필요한 이유는 비상대비업무담당자의 사용자를 지방자치단체로 본다면 공급자는 군(경찰·소방청 등)이다. 사용자가 만족스러움을 얻기 위하여 비상대비업무담당자의 효율적인 인사관리가 필요한 것이다. 지방자치단체 출범 이후 해당 기관에서 실무자의 업무수행능력, 성실도, 조직 친화

25) 광역시·도의 비상대비업무담당자는 행안부에서 통합선발 후, 소요 광역시·도청으로 분류하고 해당 지방자치단체장이 신분 및 직급을 지정한다. 서울시와 접경 광역시·도(경기·강원도, 인천시)에는 ‘일반임기제 공무원(서울 2급, 접경 4급 상당)’으로 기타 광역시·도에는 지방전문경력관 가군(5급 상당)으로 직급을 부여하여 운용하고 있다.

도 등이 해당 인원의 승진으로 이어지고 퇴직 후 후임자를 다시 관련경력자로 채용하는 과정이 반복되고 있다. 공급자(군·경찰·소방청 등)의 입장에서 이들의 업무수행 능력 향상을 위한 노력과 공무원법 범주 내에서 원활한 업무수행이 가능하도록 검토가 필요하다.

기초자치단체 비상대비업무담당자 ‘인사관리 방안’은 위에서 제시한 문제에 대해 해결 방안 위주의 방향성을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기초자치단체 비상대비업무담당자 제도적 선발을 위해 비상대비자원관리법에 명시하여 기초자치단체장의 의지에 따라 일 반직화되지 않도록 해야 한다. 광역시·도처럼 행안부에서 중앙선발하여 소요 기초자치단체로 분류하고, 소요 기초자치단체장이 신분 및 직급을 부여(지방전문경력관 나군 등)하여 체계적인 인사관리(승진 등)가 되도록 해야 한다. 이렇게 하기 위해서는 국방부 등 관련기관에서는 행정안전부(비상대비정책국, 지방인사제도와 등)와 유기적 협조체제를 구축하여 부단한 논의를 할 필요성이 있다.

둘째, 기초자치단체에 지방전문경력관 선발 시 채용방법 및 절차를 개선해야 하고, 채용대상도 자유경쟁식으로 확대해야 한다. 지방전문경력관 채용공고 상 주요업무를 보면 현역복무 시에 후방지역사단 경험자 일부를 제외하고 직접 접하기 힘든 ‘충무계획 수립 및 민방위 관련업무’가 중심이 된다는 것이다. 또한, 비상대비, 통합방위, 민방위 등에 대한 기본소양을 필요로 한다.

이와 관련된 필요 법령은 비상대비자원관리법, 통합방위법, 예비군법, 민방위법, 재난 및 안전관리법, 병역법 등이다. 기초자치단체에는 행정업무를 도와주는 인력이 없으므로 본인의 전산운용 및 보고서 작성 능력, 의사소통 및 협업 능력 등도 기본적으로 필요하다. 전입과 동시에 바로 비상대비업무를 수행하기에는 전입 전에 숙지한 기본적인 법령으로는 부족한 면이 많다. 이를테면 실무와 직접적으로 관련된 충무계획에 대한 작성 절차 및 필수 포함사항 등을 알아야 한다. 아울러 을지태극연습의 개념과 방법, 통합방위 절차 등에 대한 이해도가 필수적이다.

지방전문경력관 채용 대상은 자유경쟁을 원칙으로 하며, 군·경찰·소방 출신, 기타 비상대비업무 수행가능 자원이 선발되어 적재적소에 배치되어야 한다. 현재의 지방전문경력관 채용은 공개경쟁채용이 아닌 일정 응시자격요건을 충족한 응시생들의 경력경쟁 채용이다. 현재 지방자치단체별로 별도의 공직자 입문 과정자들에 대한 입직 또는 보수교육이 제한적이다. 따라서 채용 전에 관련 법령에 정통해야 하며 아울러 민방위, 충무, 을지태극연습, 통합방위 등 기본적인 행정절차 숙지가 필요하다.

셋째, 전문인력 선발 전 이수할 교육체계가 정립되어야 한다. 비상대비 관련법령 교육은 전역전 전직지원교육 시에 포함하여 교육할 필요성이 있다. 피 고용자 입장에서 지방 전문경력관 합격을 목표로 한다면 전역 전 후방지역부대에서 비상대비업무 근무경험을 익혀야 한다.

또한 현직 비상대비업무 담당자들을 위해 ‘국가재난안전민방위교육원’ 비상대비 민방위 과정에 ‘통합방위작전, 을지태극연습 절차, 전시동원 절차, 전시대비계획(충무, 민방위 등) 이해’ 등의 교육을 통하여 보수교육을 주기별로 강화해야 한다. ‘학생중앙군사학교(충북 괴산 소재)의 동원학처’를 활용한 ‘비상대비업무담당자 軍구조 개혁 이해, 전시동원 업무’ 등에 대한 소양교육을 이수하는 방안도 있다.

그리고 국방전직교육원에서 위탁으로 실시하는 ‘전역예정간부를 위한 맞춤형 전문교육(예)’ 등에 입소하여 소정의 교육을 이수한 자원에 대해 지방전문경력관 선발과정에서 인센티브를 부여하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

지방전문경력관 제도의 가장 큰 단점은 승진의 기회가 극히 제한적이란 것이다. 일반직 공무원 정원 조정과 관련된 사안이라 승진을 위한 절차, 방법이 활성화되어 있지 않다. 지방전문경력관 직위군에 대한 구체적인 전보 기준이 없어서 한 곳에서의 장기간 재직 시 사기저하, 매너리즘, 상·하 역전 현상 등의 맹점이 있으므로 심층 있는 정책 용역 연구가 필요한 분야이다.

라. 지방공무원 정원 중 지방전문경력관 비율 상향조정 검토

지방공무원의 정원은 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에 의해 책정된다. 즉 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려해야 하고, 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정해야 한다. 또한, 지방공무원의 직급별 정원에는 지방전문경력관이 포함된다. 정원의 총수 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 지방전문경력관 총수만 정하고, 그 범위 내에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정해야 한다.

앞에서 기술하였듯이 자치단체별 공무원 정원조례에서 직급별 비율 중 지방전문경력관 비율이 최대 1.5% 수준이었다. 본문에서 전국 기초자치단체의 조례상 지방전문경력관의 비율을 기술하지 못했지만, 대부분 1%대 미만으로 약 10명 내·외로 판단된다. 따라서 본 고에서 제시한 지역별 지방전문경력관 소요를 반영하기 위해서는 지방자치단체별 조례 및 규칙을 개정하여 현재보다 2배 이상으로 상향조정이 필요하다.

마. 기초자치단체 지방전문경력관 인센티브 방안 도출

‘공무원 임용령’에 의해 2013년 12월 12일부로 시행된 지방전문경력관 제도는 별정직으로 채용되어오던 중 직종이 다르다는 이유로 차별시 되어왔던 소수 직종 공무원들의 사기진작 차원에서 개편된 것이다. 지방전문경력관은 일반직 공무원 정원에 포함된 일반직 공무원이며, 주로 수시 인사이동이 많지 않고 비교적 중·장기 보직으로 전문화된 업무를 수행하고 있다.

그러나 본 제도 시행 목적에 부합되지 않는 행태들이 나타나고 있는 것은 비상대비의 현실이다. 장기간 고정업무 수행, 진급 제한, 상·하 역전, 상·하급기관의 낮은 비상대비 업무 인식에서 오는 비전향적 태도, 일과시간 내 사적 업무수행 등이 일례이다. 따라서 지방전문경력관 정원을 늘림으로써 진급 공석을 추가 할당하고, 특근수당 지급, 우수자 상급 자치단체로의 수직적 이동 등의 인센티브가 발굴되어 지원되어야 한다.

바. 전시장설 비상대비조직 업무(병무)의 평시 시행 노력

기초자치단체 비상대비 부서에 전시에 창설되는 조직은 ‘병무과 및 직무담당팀 등 3개팀’이다. 앞에서 기술하였지만, 업무집약 방식으로 도출한 평시 직책, 즉 ① 비상대비 계획/연습업무 담당자, ② 민방위 교육/훈련업무 담당자, ③ 민방위지원/통합방위업무 담당자에게 평시부터 전시 병무업무를 분장하는 것이 필요하다.

기본 비상대비업무 이외에 병무업무를 살펴보면, 기술인력업무와 사회복지요원관리 업무는 평시에 민방위팀에서 수행하고 있어서 전시로 전환되더라도 장애 없이 수행될 수 있다. 하지만 평시에 수행하지 않는 병무업무(병력동원·전시근로소집)는 전시 전환 시 많은 어려움 발생이 예상될 것이다. 이런 부담을 줄이기 위해서는 평시부터 병무청과 의사소통을 강화해야 한다. 이에 대한 방편으로 병무청 직원에 의한 병무소양 교육 시행, 자원조사 및 기술인력동원 훈련 시 병력동원·전시근로소집 절차 소개 등을 들 수 있다.

사. 비상대비업무 평가체계 정립

지금까지 제시한 방안이 정상적으로 잘 구동될 수 있도록 하기 위한 대책 역시 무엇보다도 중요하다. 지방분권화 확대에 따라 기초지자체 운영 권한은 지자체장에게 대폭

주어져 있지만, 지자체장의 의지·관심도 등에 따라 비상대비업무의 발전은 다르게 나타날 수 있다는 데 주목할 필요 있다.

따라서 중앙정부 차원의 기초지자체 비상대비업무에 대한 평가를 정례화하고, 이를 제도적으로 시행함으로써 명확한 신상필벌이 이뤄지게끔 할 필요성이 있다. 즉 행정안전부 및 각 광역시·도청에서는 기초지자체 비상대비부서에 대한 상설평가단을 구축하여 실질적이고 객관적인 평가가 이뤄지도록 해야 한다.

2. 법령 정비방향

가. 의원입법 발의 추진

기초자치단체 비상대비업무담당자 직위 편성과 관련하여 의원들에 의한 발의는 2012년 19대 국회부터 21대 국회까지 간헐적으로 이뤄졌다. 먼저, 19대 국회 한기호 의원 등 12명은 ‘제대군인 재취업 일자리 지원’을 위해, 20대 국회 이종명 의원 등 11명은 ‘국가위기관리 능력 제고’를 위해 비상대비자원관리법 일부를 개정하기 위한 입법 발의하였다. 그러나 제대군인 일자리 확대, 모든 기초자치단체에 대한 일률적 직위편성 부담, 한반도 평화를 강조하는 정부 기조와 불일치, 현 운용 지방전문경력관에 대한 부정적인 인식 등의 이유로 결국 폐기되었다.

표-39 19대 한기호 의원 및 20대 이종명 의원 비상대비자원관리법 개정 입법발의 내용

구 분	19대 국회 (한기호 의원 등 12명)	20대 국회 (이종명 의원 등 11명)
제안 일자	2012. 11. 16	2016. 10. 25
적용 대상	전국 기초자치단체	
발의 목적	제대군인 재취업 일자리 지원	국가위기관리 능력 제고
상임위 전문위원 검토의견	① 일반직 공무원 순환보직으로 인한 전문성 하락을 보완할 수 있다는 점에서 타당 ② 직급은 기초자치단체 직제상 6~7급이 적정, 접경지역에 한해 우선 도입	① 일반직 공무원 순환보직으로 인한 전문성 하락을 보완할 수 있다는 점에서 타당 ② 중앙정부-자치단체 간 비상대비업무 협조 체계를 강화한다는 점에서 타당 ③ 다만, 정부 및 자치단체 의견 청취 필요

또한, 2021년 6월 21대 국회 최춘식 의원(행정안전위) 등도 기초자치단체 비상대비업무와 관련하여 입법 발의하였다. 주요 골자는 “기초자치단체에도 비상대비업무담당자를 임명하여 비상시 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 계획 수립, 자원관리, 교육훈련에 필요한 준비”이다. 이를 통해 기초자치단체 말단 신경세포를 제도적으로 움직여서 국가 비상대비 태세를 강화하자는 취지이며, 세부 내용은 다음의 표와 같다.

표-40 21대 최춘식 의원 비상대비자원관리법 개정 입법발의 내용

~ 에서	~ 으로
1호. 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 등 기관	1호. '생략'
2호. 중앙행정기관 및 소속 지방행정기관, 대통령 및 국무총리 소속기관	2호. '생략'
3호. 특별·광역시·특별자치 시·도 및 교육청	3호. '생략'
	4호. (추가) 시·군·구 기초자치단체 비상대비업무담당자 임무 “비상시 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련에 필요한 준비”

나. 지방자치법 정비

현재 비상대비 관련 법령상 가장 큰 문제점은 비상대비업무가 지방자치법에 의해 지방자치단체에서 처리할 수 없도록 규정함에 있다. 현재 지방자치법 제11조에는 “외교, 국방, 사법, 국세 등 국가존립에 필요한 사무는 처리할 수 없다”고 규정하고 있다. “다만, 다른 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다”고 예외조항을 두고 있다. 같은 법 제9조에는 지방자치단체 사무처리 범위에 위기관리 및 비상대비업무가 제외되어 있어 법적 근거가 미약한 것이 문제점으로 지적되고 있다.

하지만 현실적으로 지방자치단체에서도 비상대비업무를 각종 관련 개별법령에 의해 사무처리가 이뤄지고 있다는 것이다. 대표적인 관련 법령은 비상대비자원관리법과 통합방위법, 향토예비군설치법 등이다.

비상대비업무의 원활한 추진과 평시 대비를 위해서는 지방자치법을 개정해야 한다. 즉 지방자치법 상 지방자치단체 사무 범위에 ‘비상대비, 통합방위업무’를 추가 포함함으로써 기초자치단체에서도 비상대비업무를 수행할 수 있는 근거를 마련하자는 취지이다.

이렇게 함으로써 조직과 예산배정에 있어서도 타부서 또는 현안사업에서 소외 되지 않을 것이다. 지방자치단체장들도 비상대비 및 통합방위의 중요성을 인식하고 지역 안보를 책임진다는 의지가 향상될 수 있기 때문이다.

이런 성과에 의해 기초자치단체 관할지역 내에서 어떤 위기 상황이 발생하면 현행법과 제도에 의한 위기관리기구인 통합방위협의회 구성 및 운영 시스템을 더 활성화되어 군과의 통합방위작전 또한 효과적일 것이다.

VI. 결 론

1995년 지방자치제 시행 이후 중앙집권적 형태에서 벗어나 지방분권적 행정 체제로 전환되어 오늘날에 이르고 있다. 하지만 표면적·결과론적으로 나타나는 비상대비 성과는 오히려 과거보다 빈약해져 있다고 평가된다. 미국 등 비상대비 선진국들은 중앙정부부처 기관인 비상대비부를 신설 또는 보강하고, 기초자치단체 비상대비 별도조직을 신규 편성하는 등 말단 신경조직의 강화 작업이 이뤄지고 있다. 그리고 북한의 기초자치단체 비상대비조직(당 위원회 등) 또한, 전방위적인 비상대비태세를 갖추고 있다. 이에 반해 우리나라의 기초자치단체의 비상대비 조직이 조금씩 약화되어 가고 있는 시기에 본 연구과제의 실증적 가치는 매우 크다고 본다.

이와 같은 연구 필요성·당위성을 배경으로 하여 본 연구과제는 약 6개월 동안 진행되었다. 접경 15개 기초자치단체와 수도권 자치구를 직접·온라인 방문을 실시하였다. 후방 내륙·해안에 위치한 농·어촌형 기초자치단체는 설문 및 현장방문을 통해 실증자료를 축적하면서 연구하였다. 또한, 전·현직 비상대비업무 전문가를 대상으로 폭넓고 실질적인 의견을 수렴함에 따라 우리나라 기초자치단체의 현주소를 파악하는데 많은 실익을 얻었다. 이러한 과정과 데이터를 바탕으로 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성방안 연구를 진행하였다. 기초자치단체 비상대비업무담당자 재편 시 기대효과를 요약하면 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 기초자치단체의 신경조직 정비로 살아있는 비상대비업무가 제고될 것이다. 비상대비자원관리법에 기초자치단체에까지 비상대비업무담당자 임명이 반영되는 것이 급선무이다. 기초자치단체 비상대비업무부터 견고해야 중앙부처, 국가 전체가 튼튼해지는 것은 자명하다. 편성 논리와 함께 관련법령에 반영된다면 비상대비 선진국의 추세에 맞는 비상대비 강국이 될 것이다.

둘째, 접경지역, 수도권지역, 후방지역별 비상대비 전문인력 편성의 기준을 제시하였다. 신 편성 필요조건으로 접적·접경지역 및 서울지역이라는 특수성과 인구수(정예자원수) 등을 기준으로 적절한 기준을 마련하였다.

셋째, 민·관·군·경 통합방위 작전태세가 더욱 확립되어 지역별 위기관리 대처능력이 향상될 것이다. 비상대비업무를 매개체로 하여 협업소요가 증가할 것이고, 협업의 성과는 통합방위 작전태세 향상으로 나타나 기초자치단체의 위기관리 능력이 배가될 것이다.

넷째, 비상대비법령 정비소요 확인 등 정책적으로 발전시킬 분야가 도출되었다. 19대

의원부터 현재까지 여러 의원들에 의한 입법발의 후 국회승인을 얻으려는 다각적인 활동이 이뤄지고 있다. 이런 노력은 상당히 고무적이며 분단국가로서 꼭 필요한 국가비상대비 강화정책 활동이므로 부단한 추진이 필요하다.

정책적으로 필요한 내용은 앞의 정책적으로 발전시킬 사항에 기술하였으므로, 발주부서에서는 이를 잘 요약 및 정리하여 정책과제 목록화하여 추진하길 바란다. 지금까지 장황하게 연구한 결과를 요약하면 다음과 같다

첫째, 기초자치단체에 비상대비업무담당자가 편성되도록 비상대비자원관리법에 선발 및 임명근거가 명시되도록 법령 개정이 필요하다. 이 내용은 본 고(考)의 연구주제를 추진하기 위한 최우선 과제였다. 법적 장치가 갖춰지면 관련 예산과 정원 조정은 후속적으로 이뤄질 수 있다. 광역시·도청과 같이 중앙선발 군 출신 비상대비업무담당자를 선발하여 기초자치단체에 보직한다면 중앙-광역단체-기초단체에 이르는 비상대비업무는 강화될 것이다.

그리고 비상대비 실무보직에 일반직 공무원으로 전환될 소지도 점진적으로 줄어들 것이다. 따라서 일반직 공무원들의 전문성을 향상시키는 측면보다는 비상대비 전문인력을 전문인력으로 충원하여 기초자치단체의 비상대비업무향상을 모색하는 것이 필요하다.

둘째, 접경지역 기초자치단체부터 비상대비 전문인력을 우선 편성해야 한다. 접경지역을 다른 지역보다 우선하여 편성하자는 내용은 앞에서 제시하였다. 즉 ① 접경지역 비상대비 특수성, ② 자치단체별 인구수, ③ 통합방위업무 3개의 고려 요소(필요조건)를 분석하여 검토하였다. 특히, 지역별 비상대비 특수성(환경적 요인)의 고려요소인 ① 상징/가치성, ② 지리적 비상대비 업무 과다성, ③ 전시(戰時)소요성, ④ 긴장/마찰성, ⑤ 자원성/경제성 면에서 접경지역이 우선순위가 가장 높았다고 분석되었다.

접경지역은 다른 지역에 비해 비무장지대, 북방한계선, 민간인 통제지역, 군사기지, 군사중요시설, 군사보호구역 등이 산재해 있다. 다수 군부대와의 통합방위작전수행을 위한 협업소요가 많다. 충무사태 발생 시 충무계획에 의한 주민 이동통제소요 과다 발생(접경 → 후방까지 원거리), 잦은 대북전단 살포 및 대남방송 등 일촉즉발 상존하고 있는 긴장국면 속에 처해 있는 특수한 지역이다. 광활한 지역, 접경 상황, 일촉즉발의 긴장국면, 이에 따른 예상치 않은 비상대비업무의 발생 등에 비해 부족한 비상대비 전문인력 편성이 시급한 지역이다.

셋째, 수도권과 후방지역 기초자치단체 비상대비업무담당자 편성은 접경지역 편성 이후 순차적인 추진이 필요하다. 수도권은 우리나라 면적의 12%를 차지하고 있으며

인구·산업구조 등 50% 이상이 집중되어 있는 정치·경제의 핵심 대권역이다. 포괄적 안보시대에 접어든 현 안보상황에 비춰볼 때 비상 상황은 전·후방 구분이 없다. 시간과 장소 또한 불특정하기 때문에 우리나라 전역에 대한 비상대비 태세가 완비되어야 한다.

전국 226개의 기초자치단체와 32개의 행정(일반)구에 비상대비 전문인력을 편성함을 최종목표로 해야 한다. 접경지역 우선 편성 후 수도권 및 후방지역에 순차적으로 편성하여 비상대비 태세를 갖추어야 한다고 본다. 남북분단의 당사국인 우리나라가 역외 다른 나라보다 비상대비 태세에서 소홀한 면이 있어서는 안 되겠다. 행정구는 자치권이 없지만 접경 및 후방보다도 넓고 많은 인구(정에 민방위 자원 등)를 보유하고 있다. 비상대비 업무소요 다소 발생 및 기초자치단체의 초석을 수립해야 하는 측면에서 비상대비 전문인력 편성을 검토할 필요 있다.

넷째, 비상대비 전문인력(지방전문경력관)은 전시창설 기준 3개의 직책 편성이 필요하다. 즉 ① 비상대비계획/연습업무 담당자, ② 민방위 교육/훈련업무 담당자, ③ 민방위지원/통합방위업무 담당자 등이다. 3개의 직책이 나온 배경은 전시창설 조직인 병무과/3개 팀(직무담당팀, 상황관리팀, 병무담당팀)의 직무이다. 전시 3개 직책에 근거하여 평시의 3개 직책은 전시에 전환하기 위한 전·평시 일원화 차원임을 본문에서 기술하였다.

비상대비계획/연습업무 담당자 등 평시 3개 직책의 필요성은 접경 및 서울 자치구 민방위팀장들의 현장 의견수렴 결과와 비상대비 일일~연간 추진업무 분석의 산물이다. 따라서 전시 직책을 고려함과 동시에 평시에도 언제나 전시로 전환이 가능한 일원화 차원에서 비상대비계획/연습업무 담당자 등 평시 3개 직책에 비상대비 전문인력(지방전문경력관)을 편성해야 한다.

다섯째, 비상대비 전문인력(지방전문경력관)을 편성하는 기준은 지역별 여건을 고려하여 차등화 편성되어야 한다. 환경적 요소를 가변요소에 적용하여 접경지역으로부터 후방 지역까지 차등화 편성해야 한다는 것이다.

먼저, 접경지역에는 ① 접경지역 비상대비 특수성, ② 기초자치단체별 인구수(행정구 포함), ③ 민방위 등 비상대비업무부서와 분리되어 수행 중인 통합방위업무의 통합' 등을 고려하여 편성해야 한다. 춘천시나 철원군처럼 미편성된 지역에는 고려요소를 적용하여 신규 편성하거나, 현 운용 지역에는 인구수 50만 이상 시·군·구에 3명, 25만 이상 시·군·구에 2명, 인구수 10만 이하 시·군·구에 1명 등으로 비상대비 전문인력을 차등화 편성하는 방식이다.

수도권지역 중 서울은 모든 자치구에 지방전문경력관을 3명씩 일률적으로 편성하는

것이다. 서울시가 가지는 상징성, 특수성 등을 고려해야 한다. 전시 창설되는 비상대비 3개팀 및 평시 직무분석 및 인시판단 결과를 토대로 도출된 비상대비 3개 직책수행을 소화하기 위해 지방전문경력관을 고정적으로 3명씩 편성하는 방안이다.

경기도와 인천광역시에서 지방전문경력관을 편성하기 위한 조건으로 '인구수'를 고려 요소로 제시하였다. 접경 및 수도권지역보다 넓고 인구수가 많지만 비상대비 환경 면에서 덜 급박하고 일반직 공무원 '정원'에 관련된 난해한 사안이다. 따라서 '인구수' 50만 명을 고려하여 1명씩 편성한 후 향후 추진계획에 맞춰 단계별로 추가 증원하는 방안이다.

후방지역의 기초자치단체는 여건과 환경에 따라 비상대비 분야에 대한 지방전문경력관을 극히 일부 단체에서만 운용하고 있다. 103개 중 7개 단체 7명(원전 지방전문경력관 제외)이 비상대비 지방전문경력관에 재직 중으로 6.8%의 재직률을 보이고 있다. 후방지역 기초자치 단체라 할지라도 지역별 여건에 따라 비상대비업무의 양은 상이할 수 있으나, 전·후방 구분 없는 현 안보상황과 법령에 명시된 비상대비·통합방위·민방위업무를 수행해야 한다.

후방지역은 접경 및 수도권과 같은 필요조건을 동일하게 적용해야 타당하나, 광활한 지역의 특수성을 고려하여 '인구수'만을 기준으로 비상대비 전문인력 편성방안을 제시하였음을 밝혀 둔다.

일부 아쉬운 부분(한계)은 전국 모든 기초자치단체를 직접 방문하여 더 생생한 현장의 의견을 수렴하지 못했다는 점과 비상대비 상황이 실제로 발생하지 않은 현실태를 기준으로 분석할 수밖에 없었다는 피상적 분석에 머무를 수 있다는 점이다. 향후 본 과제와 유사한 분야를 연구할 기회가 주어진다면 보다 더 심층적이고 실질적인 데이터 제시가 가능할 것으로 본다.

이번 국가 비상대비업무와 관련된 연구가 일회성 연구에 멈추지 말고, 본 연구가 마중물이 될 수 있는 계기가 되었으면 하는 바람이다. 향후에 국가 비상대비업무와 관련하여 연구할 기회가 주어진다면, 저개발 지역 발전을 위해 지정되고 있는 특별자치시도(제주, 전남, 강원)와 그리고 특례시(고양, 수원, 용인, 창원), 자치구와 행정구 등의 비상대비업무에 대해서 연구하고자 한다.

최근 팔레스타인 정치무장조직 '하마스'의 이스라엘 기습 침공 사태에서 보듯이, 평상시의 국가 비상대비관리가 얼마만큼 중요한지를 우리뿐만 아니라 전 세계는 보고 배우고 있을 것이다. 우리 한국이 그 피해의 당사국이 되지 않기를 바라는 마음에서 국가 비상대비관리 분야는 단절되지 않고 지속적으로 연구되어 발전되기를 희망한다.

참고문헌

1. 연구보고서 및 논문

- 강우철 외, “서울시 위기관리 및 통합방위지원계획 보완방안 연구”, 2018 서울시 연구용역보고서, 2018.
- 고용노동부(최태식), “직무중심 교육훈련과 경력개발경로의 체계적 연계·활용방안 연구(NCS 개발 현황과 활용 확대 방안을 중심으로)”, 2019.
- 김경희, “비상대비업무담당자의 조직배타주의(ostracism)와 조직침묵 및 조직몰입의 구조적 관계 : 조직커뮤니케이션을 조절변수로”, 2021.
- 김성희, “국민들의 비상대비 인식 제고방안”, 『비상대비연구논총』 통권 제33집.
- 김열수, “안보위기를 중심으로 한 국가위기관리 체계 개선방안 연구”, 2016 정책연구용역보고서, 2016.
- 김용석, “국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구”, 2015 정책연구용역보고서, 2015.
- 김위수, “한국의 국가비상대비업무 발전방안(조직·교육·충무계획을 중심으로)”, 대전대학교 박사학위 논문, 2020.
- 김인태, “국가위기관리기본법(안) 제정 발전방안”, 『한국위기관리논집』 제9권 6호, 2013.
- 김정기, “지방자치단체의 비상대비업무 개선방안”, 『공직자 논단』 2015 1월호.
- 김종만, “한국의 비상대비체제 발전방안에 관한 연구 : 비상대비체제 모형(법령 및 기구)을 중심으로”, 2009.
- 류상일, “비상대비업무 조직 및 인사관리 활성화 방안 연구”, 2011 행안부 연구용역과제, 2011.
- 박경환, “DACUM기법을 적용한 국가위기관리 비상대비업무담당자 직무분석”, 중앙대학교 박사학위 논문, 2015.
- 설현주, “4차 산업혁명이 국가안보에 미치는 영향 고찰(사이버 안보를 중심으로)”, 『2018 비상대비 연구논총』.
- 신환수, “비상대비업무 학습조직이 조직시민행동에 미치는 영향 연구 : 광역지방자치단체를 중심으로”, 2021.
- 안전행정부, “비상대비태세 강화를 위한 제도개선과 역량 강화”, 2013.
- 양승봉, “우리나라 비상대비업무 발전방안 연구”, 2023.
- 이백수, “전·평시 군사지원을 위한 비상대비업무 조직 일원화 방안”, 육군교육사령부 연구용역보고서, 2013.
- 오성호, “비상대비에 대한 지방자치단체 기능의 정비방향”, 『2006 비상대비 연구논총』 통권 제33집.
- 장규식, “외국의 비상대비체제”, 『비상대비연구논총』.
- 장재필, “북한 비대칭 군사위협에 대한 정부의 대응방안 연구”, 행안부 연구용역보고서, 2020.

- 정원영, “국가비상사태 발생 시 동원자원의 효율적 수송체계 구축방안”, 『2017 비상대비 연구논총』, 2017.
- 정원영, “비상대비업무담당자 운영제도 중·장기 발전방안”, 국가비상기획위원회 연구용역보고서, 2007.
- 정찬권, “국가비상대비체계 강화방안에 관한 연구”, 『2011 비상대비 연구논총』.
- 정해용, “한반도 DMZ 접경지역의 시공간적 변화 발전방안에 관한 연구”, 강원대학교 박사학위 논문, 2017.
- 조규호, “우리나라 국가위기관리체제의 개선방향 고찰”, 『2014 한국균형발전연구』 통권 64호.
- 조병식, “경기북부 접경지역의 상생적 지역발전 방안에 관한 연구”, 대전대학교 박사학위논문, 2018.
- 주인중, “직무분석 활용실태 및 분석기법 연구”, 한국직업능력개발원, 2011.
- 한국국방발전연구원, “안보의식 고취와 비상대비역량 강화를 위한 비상대비 조직진단 및 발전방안 연구”, 2012.
- 한국접경지역통일학회, 『접경지역 통일연구』 제1권 1호, 2017.
- 행정안전부, 『2020 행정안전통계연보』
- 행정안전부, 『2022년도 지방공무원 인사실무』

2. 기 타

- 국가공무원법.
- 국회·기상청 기후변화 포럼, ‘IPCC 6차 평가보고서 전망’, 2019.
- 민방위기본법.
- 비상대비자원관리법.
- 조선노동당중앙군사위원회, 『전시사업 세칙을 내용에 대하여』.
- 조선노동당 중앙군사위원회 지시 002호(2004.4.7.).
- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정.
- 지방자치법.
- 지방전문경력관 규정.

4

AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발: 전망과 과제

선문대학교 허 태 회

AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발: 전망과 과제

허 태 회*

목 차

제1장 서 론	250
1. 연구의 배경 및 목적	250
2. 연구의 범위 및 연구방법	251
제2장 AI 기술 발전과 정보분석의 과제	255
1. 정보환경의 변화와 분석기법의 발전	255
2. 해외 정보기관들의 공통된 정보분석 과제	257
제3장 AI 기술의 발전과 정보업무에의 활용성	259
1. 인공지능의 개념과 진화	259
2. AI의 기술과 국방혁신	264
3. 주요 AI 기술의 특징과 정보업무에의 활용성	266
제4장 컴퓨터-기반 분석 프로그램의 유형과 개발	269
1. 컴퓨터 기반 국제분쟁 분석프로그램의 유형과 개발	269
2. 컴퓨터-기반 정보분석 프로그램의 유형과 개발	279
제5장 AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’ 개발	290
1. 정보분석과 주요 AI 애플리케이션(Application)의 기능	290
2. AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발 전망과 과제 ..	299
제6장 결론 및 시사점	302
1. 연구 분석의 결과와 시사점	302
2. 정책제언 및 기대효과	305
참고문헌	308

* 선문대학교

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

인공지능 기술이 게임, 자율주행 운전, 보건의료, 금융, 설계, 우주 항공 등 산업 전반에 확산이 되고 있다. IBM Chef Watson 프로그램은 맛있는 음식 레시피를 만들 수 있도록 도와주며, OpenAI는 음악을 작곡할 수 있는 MuseNet을 만들어 창작에 도전하고 있다.¹⁾ 머신 러닝(ML) 기술은 주식시장 동향을 예측하고 위험을 평가하며 시장의 패턴을 식별하는 등, 투자자가 실시간 데이터에 기반하여 신속한 결정을 내릴 수 있도록 도와준다.²⁾ 게다가, AI 기술 혁신은 이제 민간산업은 물론 드론, 자율무기 등 군사 영역에까지 확대되고 있다.³⁾ 인공지능이 드론이나 로봇 등 무기 성능을 보다 효율적으로 향상시키는 데 사용되고 있는 것이다. 이처럼 인공지능이 우리 산업은 물론 국방혁신에까지 영향을 미치는 상황에서, AI 기술이 국방정보에는 어떤 영향을 미칠지를 살펴보는 것은 중요하다. 머신 러닝, 딥러닝과 같은 AI 기술이 무기체계의 발전뿐만 아니라 국방정보의 숙원인 첨단 분석시스템의 개발에도 영향을 미칠 것으로 기대되기 때문이다.⁴⁾ AI 알고리즘은 군사 작전 중 의사 결정자에게 대량의 데이터 처리를 통해 실시간으로 정보를 제공할 수 있으며, 반복적인 작업을 자동화하고 새로운 데이터 분석 방법을 제공함으로써 실시간 자동 정보분석(Intelligence Analysis)에 새로운 돌파구를 열어 줄 것으로 기대된다.⁵⁾ 최근 해외 정보기관들은 위기 상황에 대비하여 텍스트와 같은 정형화 데이터뿐만 아니라 비정형 데이터를 분석하는 AI 프로그램의 개발에 주력하고 있다.⁶⁾ 4차산업의 도래로 불어닥친 정보환경의 변화와 컴퓨터 기술혁신으로 정보분석의 고도화가 가능해지면서 AI를 활용한 정보역량 강화가 정보기관들의 중요한 과제로 대두된 것이다. 본 연구는

1) MuseNet은 모차르트에서 비틀즈에 이르기까지 클래식 작곡가의 다양한 스타일의 음악을 모방하여 최대 10개의 다른 악기를 사용하여 작곡할 수 있다. 이준기, 「AI로 경영하라: 인공지능은 어떻게 비즈니스를 바꾸는가?」, 서울: 인플루엔셜(2022.). 참조.

2) 위의 책, 이준기(2022) 참조.

3) 차정미, “미중 패권경쟁과 인공지능 군사력 경쟁,” 「국가전략」, (제28권 3호, 2022), pp. 5-10.

4) CRS, “Artificial Intelligence and National Security, Congressional Report Service Report, <https://crsreports.congress.gov>. (검색일: 2021, 11.10).

5) Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, “Evaluating the Effectiveness of Artificial Intelligence Systems in Intelligence Analysis,” RAND Corporation, 2021.

6) Ibid.

이처럼 AI 기술 혁신이 국방정보의 수집 및 분석에 영향을 미칠 수 있는 상황에서 해외 정보기관들의 숙원이라고 할 수 있는 “지능형 정보분석 프로그램”의 개발이 과연 가능한 것인지? 가능하다면 어떻게 가능하며, 가능하지 않다면 왜 가능하지 않은지? 해외에서 개발 중인 다양한 ‘AI-기반 정보분석 프로그램’들의 사례들을 조사하여 그 개발 가능성과 문제점을 살펴본다.

2. 연구의 범위 및 연구방법

AI를 이용한 정보분석 연구사례들을 찾아보면 국내 학계에는 아직 이 문제를 직접적으로 다룬 연구들이 없다. 국제정치학 분야로 확대해 보아도 AI 활용 문제를 연구한 사례는 없다. 민병원(2018)이 “포스트 휴머니즘과 인공지능의 국제정치”라는 논문에서 국제정치학에서 인공지능의 기술적 함의를 다루고 있지만 본 주제와는 거리가 멀다. 차정미(2022)의 연구도 글로벌 패권 경쟁의 차원에서 AI 군사력 경쟁문제를 다루고 있지만 직접적으로 국방정보를 다루고 있지 않다.⁷⁾ 차정미(2022)는 미국과 중국이 인공지능을 통한 군구조 혁신에 적극적으로 노력하고 있는 사례들을 소개하면서 강대국들의 인공지능 군사력경쟁을 냉철하게 직시할 것을 제안한다. 반면에 최근 국방혁신을 위해 AI 기술이 많이 활용되고 있기때문에 국방혁신을 다룬 연구사례들은 많이 나오고 있다. 문호석·김정환(2021)은 스마트 국방혁신이라는 목표를 위해 인공지능 활용이 국방혁신에 기여하는 사례들을 다루며, 김동수(2021), 김철 외 2인(2014), 윤정현(2020) 등의 연구들도 국방분야에 인공지능을 활용하는 문제를 다루고 있다. 또한, 인공지능의 군사적 활용방안을 분석한 황태성·이만석(2020)은 인공지능의 군사적 활용이 갖는 한계와 문제점을 지적하며, 조재규(2020)는 국방 인공지능의 발전을 위한 인프라 환경을 진단하고 있다.⁸⁾ 이외에도 김용삼(2019)은 국방 분야 인공지능의 발전을 위해 AI 인프라 구축방안을 제시하며 최현준(2017)은 국방분야에 국내외 인공지능이 활용된 사례들을 주목하고 있다.

그러나, 이런 연구들 대부분이 AI 기술을 국방혁신에 활용하는 일반적인 사례들을 다루고 있다. 국방정보나 정보분석의 개선을 위해 AI 기술이 활용된 사례를 직접적으로

7) 차정미, “미중 패권경쟁과 인공지능 군사력 경쟁,” 「국가전략」, 제28권 3호, 2022, pp. 5-31.

8) 박진영·문호석(2022)은 국방 인공지능 모델을 개발하는 데 있어서 주요 기술 과제와 발전 방안에 대한 연구를 하였으며, 이수훈·유영철(2020)은 국방혁신에 인공지능을 활용하는 러시아의 사례를 조사하였고 최근하 외 2인(2020)은 미국 국방부의 사례를 소개하고 있다.

다른 연구는 별로 없다. 이것은 해외 연구의 경우에도 마찬가지이다. 국내 보다는 더 많이 연구가 활성화되어 있지만 국방정보 분석에 AI 기술을 적용한 연구들은 많지 않다. 2019년에 Can Kasapoglu and Baris Kirdemir(2019)가 국제분쟁에 있어서 AI 활용 문제를 다룬 적이 있다.⁹⁾ 국방정보의 분석과 관련 연구로는 Lance Menthe, Dahlia Anne, Goldfeld Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris(2021)의 연구가 주목할 만한 하다.¹⁰⁾ 5명이 공저한 이들의 연구는 미 공군의 정보분석 업무와 관련 AI의 기술혁신 문제를 직접적으로 다루고 있어 시사하는 바가 많다.¹¹⁾ Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris(2021)의 공동 연구 역시 정보분석에 있어서 AI의 기술적 효능에 대해 세부적으로 검토하고 있다.¹²⁾ 여기에 2020년 발표된 CRS 보고서는 인공지능과 국가안보에 대한 문제를 전반적으로 다루면서 부분적으로 AI를 이용한 정보 분석 문제를 다루고 있다.¹³⁾ 본 주제에 대한 연구가 해외에서 활성화되고 있는 추세이지만, 연구성과가 많지 않은 이유는 이 주제에 대한 학술적 연구기반이 미흡한 탓이다. 본래 정보분석 업무가 정보기관의 고유업무인 탓도 있겠지만 민간 학자들이 AI를 활용한 정보분석사례를 연구하기가 어려운 탓이다. 정보분석의 영역이 기밀에 속한 이유도 있겠지만 보다 더 근본적인 이유는 정보분석과 학문적 연구와의 연계성이 적기 때문일 수 있다. 따라서 본 연구는 국방정보를 직접적으로 다룬 연구사례외에 관련 학문인 국제분쟁 분야에서 발전하고 있는 컴퓨터-기반 분석연구들도 함께 살펴보려고 한다. 국제정치학의 중심주제인 전쟁 및 분쟁연구와 관련하여 컴퓨터 기술을 이용하려는 과학적 시도가 많이 있었다. 일찍이 1960년대 부터 전쟁 및 분쟁, 국제위기의 예측분석을 위해 국제 사건(International Events) 데이터들을 수집하고 분석하려는 과학적 연구시도가 있었다. 1960년대 이후 최근까지 과학적으로 계량화될 수 있는 자료들을 컴퓨터로 분석하여 활용하려는 많은 경험적 연구(Empirical studies)들이 이에 해당된다. 그중에서 Valeri Hudson(1991)의 논문이 머신러닝을 이용한 최초의 이벤트 데이터 분석 프로그램이라

9) Can Kasapoglu and Baris Kirdemir, "Artificial Intelligence and the Future of Conflict," "New Perspectives on Shared Security: Nato's Next 70 Years", 2019, Carnegie Europe.

10) Ibid.

11) Lance Menthe, Dahlia Anne, Goldfeld Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, "Technology Innovation and the Future of Air Force Intelligence Analysis," RAND Corporation, 2021.

12) Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris(2021)

13) CRS, "Artificial Intelligence and National Security, Congressional Report Service Report, <https://crsreports.congress.gov>. 2020, 11.10.

고 할 수 있다. 그리고 1994년 발표된 Deborah Gerner·Philip Schrodtt·Ronald Francisco·Judith Weddle(1994)의 연구는 분쟁위기 연구에 머신코딩 방식을 적용한 첫 번째 AI 연구사례이다. 이후 컴퓨터 기술에 기반을 둔 연구가 붐이 일어 Doug Bond(1998)와 Philip Schrodtt(2000)의 컴퓨터-기반 분석 프로그램 연구로 이어졌다. 이후 다른 분야와 마찬가지로 컴퓨터-기반 분석 프로그램 연구도 “AI의 겨울”을 맞아 정체기를 맞게 된다. 최근 강화학습에 기반을 둔 딥러닝이 AI 기술혁신의 돌파구(Breakthrough)를 만들면서, 다른 분야와 마찬가지로 AI를 이용한 실시간 정보분석 연구에 기대감이 커지고 있다. Samuel Bendett and Pavel Sharikov(2019)는 AI가 다양한 군사분야에 사용되고 있는 사례들을 살펴보면서 AI 기술이 사이버전과 첩보전에서 특별히 유용하다고 주장하였다.¹⁴⁾ 최근 서구 학계에서는 AI를 활용한 첨단 정보분석 프로그램의 개발가능성에 기대감을 가지면서도 한편 과거 유사한 과학적 시도가 큰 성과를 거두지 못한 사례도 있어 조심스럽게 지켜보는 입장이다. 사실 첨단 AI 기술을 활용한 ‘지능형 분석 프로그램’의 개발과 관련하여 아직 누구도 그 실현 가능성(Feasibility)에 대해 자신할 수는 없다. 최근에 군과 정보기관에서 개발한 AI 기반 분석프로그램에 대한 평가도 대외적으로 알려진 것이 별로 없어서 유보적일 수 밖에 없다. 따라서 아직 이렇다고 검증할 수 없는 상태에서 정보분석 업무에 대한 인공지능의 효용성이나 문제점에 대해 미리 예단하는 것은 바람직하지 않다. 본 연구는 이런 문제의식에서 최근 해외에 소개된 AI 기반의 국제분쟁 분석 프로그램 및 정보분석 프로그램들을 조사하여 AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발이 가능한 것인지? 해외 사례들을 중심으로 살펴보려고 한다.

정보분석과 관련 AI 기술의 적용사례 및 문제점을 살펴보려는 의미에서 본 연구는 연구의 성격 상 경험적인 연구나 계량적인 연구를 수행하기가 어렵다. 본 연구의 성격 상 직접 해외 출장을 통해 AI 기반 분석 프로그램에 대한 현장 조사(Field Research)를 할 수가 없어서 실증분석에 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서, 본 연구는 AI의 핵심 기술인 딥 러닝의 아키텍처와 소프트웨어 전문가들의 의견을 토대로 최근까지 개발된 다양한 분석 프로그램들을 조사하여 정보분석업무에 AI 기술을 이용하는 문제를 심층적으로 살펴보려고 한다. 해외 사례 비교 및 문헌조사 그리고 구조화 분석기법들이 주요

¹⁴⁾ Samuel Bendett and Pavel Sharikov, 2019, “Artificial Intelligence and International Conflict: A Literature Review”, International Journal of Intelligence and Counterintelligence (2019).

연구 방법이 될 것이지만, 먼저 해외 연구의 동향과 개발사례에 대한 분석에 집중할 것이다. 이후 문헌 연구를 토대로 분석 결과가 실제 객관적으로 타당성이 있으며 적실성이 있는지 검토하기 위해서 전문적인 검증에 유용한 구조화 분석기법을 활용하려고 한다. 기존의 개발되었거나 개발중인 AI 기반의 정보분석모델을 조사하고 평가하는데 있어서 관련 전문가들의 자유로운 의견도출이 중요하다. AI에 기반한 다양한 분석 프로그램들의 타당성 분석과 객관적인 평가를 위해, 문헌조사, 사례연구, 전문가 면담 등을 복합적으로 사용하여 본 연구의 완성도를 높이려고 한다.

제2장 AI 기술 발전과 정보분석의 과제

1. 정보환경의 변화와 분석기법의 발전

고대 펠로폰네시아 전쟁이후 중세유럽을 거쳐 근·현대에 이르기까지 인류에게 정보활동이란 국가생존과 안위를 좌우하는 가장 중요한 임무였다. 절체절명의 국가위기 시에 최고 지도자의 판단을 위해 정확하고 유용한 정보를 얻으려고 노력하였다는 것은 위기상황에 대한 정보를 분석하는 것이 시대를 초월한 중요한 문제였다는 것을 의미한다. 따라서, 2차대전을 계기로 현대적 정보조직이 만들어진 이후에 해외 정보기관들은 각종 정보수집 방법과 분석역량의 강화에 전력을 기울여 왔다. 특히 여러 정보활동 중에서 분석파트는 비용은 적게 드는 반면에 그 효과는 매우 크기 때문에 위기상황에 대비한 분석능력의 개선이 중요한 과제로 인식되었다. 특히 해외 정보기관들은 중요한 사건에서 잇따른 “정보 실패(intelligence Failure)”를 경험하면서 정보기관의 분석/예측력 향상을 위한 다양한 방법을 강구하였다.¹⁵⁾ 미국의 경우, FBI와 비교하여 상대적으로 후발 정보기관인 CIA가 정보분석업무에 가장 치중하였다.¹⁶⁾ 국내 수사업무에 집중하여 범죄자들을 기소하는데 주력하였던 FBI와 달리 CIA의 경우, 일본의 진주만 공격에 대한 정보실패로 인해 국방부 전략정보국(OSS)이 민간정보기관으로 개편된 것이었기 때문에, 적의 병력탐지 및 무기체계 분석에 집중하는 군사정보기관의 전통을 이어받아 처음부터 분석업무가 중심이었으며 그 분석결과를 토대로 공작업무를 수행하였다.¹⁷⁾ 특히 2차대전 이후 세계 패권국으로 부상한 미국의 글로벌 안보이익은 해외정보기관인 CIA로 하여금 미국 국내는 물론 전 세계 각지에서 수집된 정보를 취합하고 분석하는 업무에 큰 관심을 가지게 하였다. 게다가 CIA의 주 업무 중 하나가 휴민트를 이용하여 각종 공작업무를 수행하는 것이었기 때문에 그 기초적인 작업으로 정보분석은 중요하였으며 이따금 발생하는

15) 학문적 연구와 정보분석을 비교해 보면 양자 모두 분명하지 않은 상황에서 일정한 사실이나 규칙을 발견해 내기 위해 다양한 분석기법을 사용한다는 점에서는 유사하지만, 학문적 연구는 시간적 제약이 없는 가운데 상대방에 의한 의도적인 기만을 의식하지 않고 작업을 진행할 수 있는 데 비해 정보분석은 일정한 시간적 제약을 받으면서 상대의 기만이나 돌발상황을 고려하여 가장 합리적인 결론을 도출한다는 점에서 차이가 있다. George, Roger, “Reflections on CIA Analysis: Is it Finished?” *Intelligence and National Security*, Vol.26, No.1(February 2011), pp.72-81.

16) 허태희, “해외 정보분석기법의 활용 및 효용성 연구,” 『국가안보와 전략』, (제19권4호, 2019), pp. 119-122.

17) 전용, 『현대 국가정보학』, (서울: 박영사, 2016), pp. 366-368.

정보실패는 CIA로 하여금 부단하게 정보분석개혁을 시도하게 하였다.¹⁸⁾ CIA의 이런 분석역량 강화에 대한 집념은 “서던 켄트 정보학교”와 “CIA College 설립”으로 나타나게 되었지만 최근 서구 정보학계에서 논의되는 다수의 정보분석 기법들은 대체로 전직 CIA 출신 전문가들의 연구노력의 산물이다.¹⁹⁾ 미국의 정보기관들은 자신들의 전통적인 분석 방법에 회의를 느끼고 당시 사회과학계통에서 열풍이 불었던 과학적 계량분석에 관심을 기울이기도 하였다.²⁰⁾ 여러 번의 정보실패를 경험하며 정보분석 및 사건예측에 좌절감을 많이 느꼈던 CIA의 경우 컴퓨터를 이용한 통계기법이나 수학적 예측분석에 대해서도 큰 관심을 가지고 정보업무에 활용하려고 노력하였다. 물론 FBI 역시 대테러업무의 일환으로 하나의 컴퓨터 시스템에 수집된 정보를 D/B화하여 관련 분석관들이 정보공유를 통해 계량적으로 정보를 분석하는 프로그램을 개발하여 활용하려고 하였다.²¹⁾ 그러나 CIA의 경우 이런 과학적 분석방법이 기대한 것만큼 성과를 거두지 못하였고, 수사중심적이었던 FBI의 경우에도 정보분석수요에 맞지 않아 성공적인 결과를 낳지 못하였다. 당시 정보분석 전문가들이 컴퓨터-기반 분석기법이나 수학적 모델링 기법의 한계를 느끼게 된 이유 중의 하나는 계량분석의 기초가 정형화된 자료 즉 척도를 통해 계량화될 수 있는 자료와 변수가 전제로 되어야 하는데, 사회현상에는 정형화할 수 없는 자료가 너무 많다는 것이었다.²²⁾ 인간의 사고나 동기 등 심리적인 변인을 객관적인 방식으로 측정하여 평가하거나 타당한 사실처럼 도출하기란 쉽지 않았다. 그러나 이런 실패에도 불구하고 미국 정보기관들의 과학적 분석시도는 기존의 정성분석을 한 단계 더 발전시키고 과학적 분석에 가까운 방식으로 업그레이드하는데 기여했다. 이후 CIA는 이런 과학적 분석원리

18) 허태희(2019), p.120.

19) 이길규 외 3인 공역, 『정보분석을 위한 구조화 분석기법』, (서울: 한반도미래연구원, 2016), pp. 10-13. FBI는 FBI 대로 수집과 수사에 초점을 맞추다 보니 공개자료에 근거한 통계적 분석보다는 사건 중심 또는 인물 중심의 배경과 동기를 분석하는데 효과적인 목표 프로파일링(target profiling), 재무분석(Financial Analysis), 계보분석(Family analysis), 차량이동경로 분석 등을 많이 활용하였다. 해외 권력변동 및 정치지형변화에 관심이 많았던 CIA는 자신들이 개발한 경쟁가설분석, 핵심가정 점검기법, 악마의 변론, 레드햇 분석 등을 선호하였다.

20) 이 구조화 분석기법의 발전과정을 살펴보면 이 분석기법이 과학적/계량적 방법에 가깝다기 보다는 기존의 직관적/정성적 분석방법을 과학적 추론방식으로 재구성한 것에 가까움을 알 수 있다. 이길규 외 3인 공역(2016), pp. 23-32.를 참고할 것.

21) 미국 FBI가 대테러 예측프로그램을 개발하여 사용하다가 기밀 해제한 컴퓨터 프로그램에 대해서 알기 위해서는 Sundri Khalsa, 『Forecasting Terrorism』, (Lanham, Maryland: Scarecrow Press, 2004) 참조.

22) George Roger, “Reflections on CIA Analysis: Is it Finished?” *Intelligence and National Security*, Vol.26, No.1(February 2011), pp.72-81.

와 검증의 원칙을 적용하여 정교한 형태의 통합적 분석기법인 “대안 분석(Alternative Analysis)”을 개발하였는데, 이 대안분석이라는 용어를 나중에 구조화 분석기법(structured analytic techniques)이라고 바꾸어 불렀다.²³⁾ 이후 구조화 분석기법은 분석관들이 매일 처리해야 하는 불확실성과 관련이 있는 질적 분석(qualitative analysis)에 관하여 보다 객관성을 담보하기 위한 원칙과 절차로 이루어진 분석 방법을 총칭하게 되었다.²⁴⁾

2. 해외 정보기관들의 공통된 정보분석 과제

해외 정보기관들은 이후에도 정보활동을 강화해 나가면서 정보분석의 고도화를 통한 정보역량의 강화에 적극적으로 노력하였다. 특히, 미국 정보기관들은 각자 자신들의 정보 수요와 특성에 맞게 나름대로 정교한 분석기법들의 개발에 주력하였다. 미국 정보공동체 내 정보기관들의 경우 각자 조직의 특성과 정보 수요에 따라 서로 다른 분석기법의 개발을 선호하기는 하였지만 공통적인 점도 몇 가지 눈에 띈다. 먼저, 인지심리학과 경제학, 정치행태 분석에 관한 연구가 축적되면서 서구 정보학계에서는 학제적 정보분석의 중요성이 강조되었다.²⁵⁾ 특히 정보분석의 오류로써 1개의 핵심 요인에 초점을 맞추기보다 다양한 요인들이 복합적으로 작용하는 상호작용의 관계를 주목하기 시작하였다. 둘째 정보실패의 문제에 가장 직접적인 영향을 미치는 문제로 인지심리학에서 강조하는 인지적 편향성의 문제를 중시하기 시작하였다. 인지적 오류(편향성)를 극복하기 위하여 개인보다는 팀별 분석을 강조하면서 상호 검증이 가능한 구조적 장치의 필요성을 강조하였다.²⁶⁾ 그러나 무엇보다 가장 중요한 과제는 “실시간 정보분석 및 정보공유 시스템”의 구축이었다.²⁷⁾ 즉, 9.11 조사위원회의 보고서가 지적하였듯이 자국 정보기관들 간에

23) Ibid.

24) “구조화 분석기법”과 “대안 분석”이라는 용어의 역사에 관한 내용은 CIA에서 분석기법을 발전시키고 교육해 온 잭 데이비스, 랜돌프 퍼슨(Randolph H. Pherson), 로저 조지(Roger Z. George)가 제공해 준 자료에 기초한 것이다. 구조화 분석기법의 역사를 보기 위해서는 이길규 외 3명(2015), pp. 10-19.

25) 위의 글.

26) 위의 글.

27) 허태희, “해외 정보기관들의 정보체계 개선동향과 정책적 의미,” 『국가안보와 전략』, 제21권 1호, 2021.

정보공유가 제대로 이루어지지 않았다는 자성의 시각에서 관련 정보들을 서로 공유하도록 하는 것을 중요한 과제로 인식하였다.²⁸⁾ 미국의 정보공동체 성격이 “분산·통합형 시스템”이지만 여러 군데로 분산된 정보의 통합성과 실시간 공유의 중요성이 강조되면서 이런 기능을 구현하는데 필요한 “정보통합 플랫폼”의 구축이 중요한 과제로 부상한 것이다.²⁹⁾ 9.11 테러의 정보실패 원인으로 정보공유문제를 진단했던 정보공동체의 가장 중요한 과제는 국가정보장(DNI) 산하의 17개 정보기관들간의 정보협력을 강화하기 위해 정보공유 시스템을 위한 “통합 정보분석 플랫폼”의 구축이 된 것이다.³⁰⁾ 즉, 휴먼트 중심의 CIA(중앙정보국), 통신정보 담당인 NSA(국가안보국), 영상정보기관인 NSA(국가·공간정보국), NRO(국가정찰국), 연방수사국(FBI) 등 간의 정보공유 및 정보협력을 담보하기 위해서는 문자, 음성, 이미지로 된 여러 정보를 신속하게 통합·분석하는 “통합 정보분석 플랫폼”의 구축이 선결과제가 된 것이다.³¹⁾ 더구나, 오늘날 모든 정보기관들이 전출처 정보(All-source Intelligence)에 기반한 정보역량의 강화에 중점을 두고 있기 때문에 정보공유를 활성화하기 위한 통합 정보시스템의 구축은 당연한 시대적 과제라고 하겠다.³²⁾

28) 허태회·석재왕(2022) 참조

29) 이길규 외 3인 공역(2016), pp. 23-32.

30) 허태회(2021), 위의 글.

31) 위의 글.

32) 허태회·석재왕(2022) 참조

제3장 AI 기술의 발전과 정보업무에의 활용성

1. 인공지능의 개념과 진화

인공지능(AI)의 개념은 매우 다양하여 전문가마다 강조하는 기능 및 기술 수준에 따라 다르다. 일본의 인공지능 전문가인 마쓰오 유타카는 「인공지능과 딥러닝」이라는 저서에서 우리 주변의 인공지능기술을 4가지로 구분하여 설명하였다.³³⁾ 유타카에 따르면, 1단계 수준의 AI는 로봇 청소기와 같은 단순한 제어 프로그램이 탑재된 제품, 2단계 수준은 입·출력의 관계를 맺는 방법의 수가 많고 세련되어 탐색과 추론이 가능한 단계, 3단계는 데이터를 바탕으로 학습되는 머신러닝 알고리즘을 이용하는 “머신러닝 기반 인공지능”이 있으며 4단계는 입력 데이터의 특징을 사람이 입력하지 않고 기계가 직접 추출하는 딥러닝 알고리즘을 이용하는 “딥러닝 기반 인공지능”이 있다.³⁴⁾

인공지능(AI)이라는 용어를 처음 사용한 존 매카시는 인공지능의 개념을 “the science and engineering of making intelligent machines”, 즉 “지능이 있는 기계를 만드는 과학과 공학”이라고 정의했다.³⁵⁾ 반면에, 전미 과학·공학·의학학회는 AI를 “computing technologies that exhibit what humans would consider to be intelligent behavior”, 즉 “인간이 지능적인 행태라고 여길만한 것을 실제 실현하는 전산 기술”이라고 정의를 하였다.³⁶⁾ 여기에 인공지능의 개발에 선구자인 알란 튜링(Alan Turing)은 1950년 인공지능의 개념을 “인간처럼 지능적인 기계,”라고 정의하면서, 기계가 인간처럼 생각할 수 있는지 확인하는 방법으로 “The Turing Test”를 제안하기도 하였다. AI에 대한 이러한 개념적 정의는 다소 주관적인 것으로 컴퓨터가 무엇을 할 수 있는지에 대한 인간의 기대에 달려 있는 것처럼 보인다. 그러나 보다 실질적인 수준에서 본다면 인공지능, 즉 AI는 “데이터를 이용하여 관심이 가는 현상(Phenomenon)의 특성을 자동적으로 학습하는 기계학습(ML)의 활용”과 관련된다고 하겠다. ML(기계학습)이 문자

33) 마쓰오 유타카, 동아 엠앤비, 2019.

34) 위의 책.

35) 한규동, 「AI 상식사전」, 서울: (주)도서출판 길벗, 2022.

36) National Academics of Science, Engineering, and Medicine, Implications of Artificial Intelligence for Cybersecurity: Proceedings of a Workshop, Washington, D. C.: The National Academic Press, 2019, p. 1-1.

메시지의 의미를 이해하는 것부터 시작하여 물체의 이미지를 인식하는 것, 나아가 경쟁적인 전략게임을 자동적으로 수행하는 시스템을 구축하는 것에 이르기까지 그야말로 많은 애플리케이션에 걸쳐 상당한 가능성을 보여주고 있기 때문이다. 물론, 최근에 인공지능 기술이 각광을 받는 것에 대해서 일각에서는 AI의 미래에 부정적인 입장을 피력하는 사람들도 있다. 하지만, AI 기술 혁신의 발전속도를 고려할 때 지나친 AI 기능의 폄훼는 기술혁신에 대한 인간의 무의식적 반감에 가깝다. AI에 부정적인 사람들은 아직 등장하지도 않은 기계인간을 상상하여 미리 인류를 장악하려는 사악한 로봇에 대한 두려움을 표출하는 것과 같은 것이다. AI와 머신러닝이 할 수 있는 것과 할 수 없는 것에 대한 현실적인 관점을 가지고 AI의 기능이나 발전을 평가하는 것이 중요하다. 그러면 AI의 기술혁신에 대해 잠깐 살펴보기로 한다. 최근 AI의 부상을 주도하는 주요 기술 중 하나는 머신러닝(기계학습)이다.³⁷⁾ AI의 부상은 주로 이 머신러닝이라는 AI의 도구에 의해 주도되었다. 그런데, 기계학습(ML)은 기본적으로 지도학습(Supervised Learning), 비지도학습(Unsupervised Learning), 강화학습(Reinforcement Learning)의 세 가지 형태로 분류된다.³⁸⁾ 그 중에 가장 일반적으로 사용되는 머신러닝 유형은 A에서 B로 또는 입력에서 출력으로의 매핑을 학습하는 지도학습의 유형으로 이런 지도학습의 아이디어는 그동안 수십년 동안 존재해 왔다.³⁹⁾ 이 지도 학습(Supervised Learning)이 실제 응용되기 시작한 배경에는 인터넷의 발전과 컴퓨터의 등장으로 증가한 대량 데이터의 축적덕분이다. 기존의 많은 컴퓨터 프로그램에 적용된 방법이 이런 지도학습 방법으로 만들어진 것이다. 이것은 기본적으로 예측(prediction)과 관련되어 있다. 지도학습은 여러 점(datapoint)의 분포들을 통해 최적선(best fit line)을 찾아내려고 하기 때문에 사실 고전 통계학의 회귀분석(Regression)과 유사하다.⁴⁰⁾ 지도학습과 통계학과의 차이점은 통계학이 현상을 이해하는데 있어서 시스템을 대체재로 사용하려고 하는 반면에 지도학습은 그 시스템을 단지 예측력(Predictive Power)의 측면에서

37) 1952년 IBM의 엔지니어인 아서 사무엘(Arthur Samuel)이 “머신 러닝”이라는 용어를 처음으로 사용하여 컴퓨터 체크 프로그램을 개발한 것이 머신러닝의 시작을 알린 최초의 사건이다. 물론 사무엘보다 훨씬 오래전인 1805년 수학자 아드리앵 매리 레젠드로(Adrien-Marie Legendre)가 머신러닝의 회귀모델의 표준접근방식인 최소제곱법을 발견한 것이 오늘날 머신러닝 발전에 개념적 기초를 제공한 것이지만 그런 아이디어를 구현하여 컴퓨터 프로그램을 개발한 것은 아서 사무엘이다.

38) 리샬 허반스 지음, (구정희 옮김), 「인공지능 알고리즘」, 2021. 참조

39) IBM의 선임 데이터 과학자이자 통계학자인 야스마인 험머티(Yasmine Hemmati)에 따르면 아서 사무엘의 컴퓨터 프로그램이 세계 최초의 자가 학습 프로그램이라고 한다.

40) 리샬 허반스(2021), 위의 글.

관심을 갖는다는 것이다.⁴¹⁾

이와 반면에 비지도학습(Unsupervised Learning)은 컴퓨터가 인간이 가르친 방식이 아니라 입력된 수많은 데이터들을 기반으로 일정 패턴을 추출, 분류하여 머신 스스로 프로그램을 만들어 내는 방법이다.⁴²⁾ 즉, 비지도학습은 미리 확인된 관계가 없이 데이터를 분석하여 구조(Structure)에 대한 일련의 정보를 추출하는 기법이다. 이를 테면, Google의 검색엔진을 위한 원래의 아키텍처는 PageRank 알고리즘을 활용하여 어떤 웹페이지가 사용자의 검색어와 가장 관련이 있고 작동하는지 웹 페이지의 링크 네트워크에서 비지도 학습을 사용한다. 그런데, 이 비지도 학습은 예측 시에 이용될 수 있도록 데이터에서 통계적 특성을 학습함으로써 특정 도메인 내에서 지도 학습을 지원할 수도 있다. 즉 비지도학습은 시스템이 텍스트의 전반적인 통계적 특성을 학습하도록 도와주는 데 이런 것은 관심이 있는 특정 카테고리들을 예측하는데 기여하는 통계적 특성을 학습하는 데 매우 유리하다. 비지도 학습 기술은 실제 사례들의 통계적 분포에 따라 합성 모델을 생성하는 생성 모델을 훈련하는 데에도 사용할 수 있는데, 이 기술이 “딥 페이크”의 생산에 근간이 된다.⁴³⁾ 마지막으로, 강화 학습은 불확실한 보상에 따라 자동적으로 행동을 선택하는 시스템을 구축하는 일련의 기술을 의미한다. 이러한 시스템은 서로 경합하는 선수들이 “보드(체스 또는 바둑 판)”의 현재 상태를 이용하여 통계적으로 가장 유리한 다음 “Move(말 또는 돌의 이동)”를 선택함으로써 게임을 이기도록 학습하는 시스템과 관련이 된다. 아마도 최근에 가장 극적인 강화학습의 사례는 바둑 프로그램인 AlphaGo의 성공이라고 할 수 있다. 매번 차례대로 번갈아 주어진 행동의 선택에 엄청난 경우의 숫자 그리고 알파고에게 주어진 단기적 움직임을 고려한 장기 전략의 최적화 필요성에도 불구하고 알파고는 5연전에서 이세돌을 4-1로 꺾고 세계적 수준의 인간 상대를 이길 수 있었다.

이런 세가지 기술 영역 전반에 걸쳐서 기계학습(머신러닝)은 소위 “트레이닝”이라고 불리는 과정을 통해 자료로부터 학습을 하게 되어 있는데 매번의 트레이닝 마다 ML 시스템은 그 시스템의 퀄리티(Quality)에 대한 측정에 따라 데이터의 하위집합에서 평가를 받게 된다.⁴⁴⁾ 일반적으로 이 척도는 실질적 가치보다는 수학적 특성을 고려하여 선정된다. 이어서 기계학습 시스템에 있어서 패러미터(Parameters)들이 이 데이터에서의

41) 이상덕, “인공지능 180년사,” /jng-happy.tistory.com//77, 2023.02.03.

42) 위의 글.

43) 리샬 허반스 지음, (구정희 옮김), 「인공지능 알고리즘」, 2021. 참조

44) 위의 글.

성능을 개선하기 위해 약간씩 조정이 된다. 어떤 의미에서 이것은 매우 중요한 철학적인 점을 제공하는데 그것은 바로 기계학습 시스템이 처음부터 어떤 성능 개선의 척도에 대한 최적화의 과정을 통해 만들어졌다는 것으로 시스템의 성능을 처음부터 계량화하는 방식을 선택했다는 것이다.⁴⁵⁾

최근 머신러닝 기술 중에 강화학습(Reinforcement Learning)을 통해 획기적인 수준의 자율 프로그램을 도출하게 만든 것이 있는데 이것이 인공신경망(Artificial Neural Networks)을 이용하여 스스로 학습을 통해 독자적으로 결과값을 만들어 내게 한 ‘딥러닝(Deep Learning)’ 기술이다.⁴⁶⁾ 딥러닝(Deep Learning)은 바로 그런 인공신경망에 속하는 인공지능 구현방법이다. AI의 기술 혁신은 바로 이런 신경망과 딥러닝의 등장으로 인해 급속한 발전을 이루었다. 이런 의미에 본다면, AI는 컴퓨터가 지능적으로 작동하도록 만드는 거대한 도구들을 총칭하는 것으로 AI 중에서 하위 집합에 속하는 것이 머신러닝(기계학습)이라고 할 수 있으며 그런 머신러닝의 기술 중에 지도학습과 비지도학습, 강화학습 등의 하위 범주가 있다.⁴⁷⁾ 그 중에, 이런 머신러닝 기술 일부 중 가장 혁신적인 발전을 이룬 것이 인공신경망과 딥러닝이다. 따라서, 만약에 우리가 이런 개념들 사이의 관계를 집합부호로 표현한다면:

그림-1 인공지능 기술의 상호 관계

인공지능(AI) ⊃ 머신러닝 ⊃ 인공신경망 ⊃ 딥러닝(Deep Learning)

의 순서로 체계화할 수 있다. 그러나, 신경망 개발과 관련하여 가장 주목할 사건은 1957년 코넬 대학의 심리학 교수인 프랭크 로젠블라트(Frank Rosenblatt)가 생물학적 뇌에서 뉴런이 작동하는 방식과 유사한 패턴 및 모양 인식 시스템인 “퍼셉트론(Perceptron)”을 도입한 것이다.⁴⁸⁾ 이후 1970년에 핀란드 석사 과정 학생인 쉘포 린난이은마(Seppo

45) 위의 글.

46) 인공지능을 구현하는 방법 중에 학습(Learning)을 이용해 구현하는 방법을 “머신러닝(Machine Learning)”이라고 부르며, 그런 머신러닝의 여러 가지 방법 중 하나가 “인공신경망(ANN: Artificial Neural Network)”이다. 한규동(2022), p. 154.

47) 위의 글.

48) 퍼셉트론은 예측에 사용되는 단일 계층 신경망으로 시스템이 만든 예측이 잘못될 경우 시스템은 다음에 더 나은 정보에 입각한 결정을 내리도록 스스로 조정할 수 있게 하는 것인데, 이 아이디어가 오늘날 딥러닝(Deep Learning)의 기초가 되었다. 이에 대해서는 리샬 허반스 지음, (구정희 옮김), 「인공지능 알고리즘」, 2021. 참조

Linnainmaa)가 그래프를 사용하여 함수가 얼마나 빨리 변하는지를 효율적으로 계산하는 방법인 자동 미분의 역모드에 관한 논문을 발표하고 그런 역모드방법을 컴퓨터 코드로 구현했는데, 이것이 바로 오늘날 신경망 훈련에 널리 사용되는 알고리즘을 만드는 역전파(backpropagation)이다.⁴⁹⁾ 이후 1979년 일본의 컴퓨터 과학자인 후쿠시마 쿠니히코는 학습을 통해 시각적 패턴을 인식할 수 있는 시스템인 네오코그니트론에 대한 연구를 발표했는데 네오코그니트론은 수십 년 전에 발견된 단순 세포와 복합 세포라는 시각 정보를 처리하는 뇌 부분에서 발견된 두 가지 유형의 세포에서 영감을 받은 것으로 오늘날 우리가 합성곱 신경망(CNN: Convolutional Neural Networks)이라고 알고 있는 것의 개발에 도움을 주었다.⁵⁰⁾ 1990년대에 기계 학습 작업은 데이터 중심 접근방식으로 전환되어 많은 과학자들이 패턴을 찾고 그 결과로부터 배우기 위해 많은 양의 데이터를 분석하는 프로그램을 만들었는데 이 시기에 등장한 인터넷의 성장이 디지털 데이터의 가용성을 지속적으로 증가시키면서 1997년 IBM의 Deep Blue가 체스에서 세계 챔피언을 이긴 전설적인 사건이 발생하였다. 2006년 인지 심리학자이자 컴퓨터 과학자인 지오프리 힌튼(Geoffrey Hinton)은 “심층” 신경망을 사용하여 최신 결과를 얻는 방법을 발표하면서 기계학습 맥락에서 “깊은(Deep)”이라는 단어를 사용, “딥 러닝”이라는 용어를 처음으로 사용하였다.⁵¹⁾ AI의 핵심 기술인 머신러닝이 갑자기 획기적인 혁신을 이루는데 가장 중요한 것이 “딥 러닝”의 개발이다. 기존의 전통적인 AI 기술이 오랫동안 해결하지 못한 여러 가지 난제를 갑자기 해결하고 인간의 지적 능력을 뛰어넘는 수준의 능력을 갖게 된 배경에는 인지 심리학자이자 컴퓨터 과학자인 지오프리 힌튼(Geoffrey Hinton)이 개발한 “신경망 학습(Neural Network Learning)”이 자리하고 있다.⁵²⁾ 인간의 두뇌구조와 유사한 신경망을 사용하여 스스로 자기학습을 통해 오류를 조정하고 수정하여 인간보다 더 뛰어난 예측율과 결과값을 도출하게 하였는데, 이런 딥 러닝 기술이 이미지 추출 및 분류에 적용된 인공지능이 “합성곱 신경망(CNN: Convolutional Neural Network)”이며,⁵³⁾ 음성인

49) 위의 글.

50) 이상덕(2023), 위의 글. 참조.

51) 위의 글.

52) 인공 신경망은 ML의 한 종류로 이러한 네트워크는 입력을 출력에 매핑하고 다양한 학습 프로세스를 통해 맵을 구축하도록 훈련된다. 리샬 허반스(2021) 참조.

53) CNN은 원래 이미지를 처리하기 위해 개발되었지만 기계 언어 번역 및 신호 처리와 같은 작업에도 성공적으로 사용되었다. 수작업으로 시각적 기능을 사용하는 이전 머신 비전 접근 방식의 대안으로 CNN은 종단 간 방식으로 기능을 자동으로 학습할 수 있다. 위의 책 참조.

식이나 언어처리에 사용된 것이 “순환 신경망(Recurrent Neural Network)”,⁵⁴⁾ 실물에 가까운 가상 이미지의 창조에 활용된 것이 “생성·적대적 신경망(GAN: Generative Adversarial Networks)”이다.

2. AI의 기술과 국방혁신

“AI의 겨울”이라고 불리던 머신 러닝의 정체기를 거쳐 최근 갑자기 AI의 기술이 세계적 각광을 받기 시작한 배경에는 바로 이러한 딥 러닝의 발전이 있다. 딥 러닝의 잠재력과 능력이 입증되기 시작하자 거대 기술 기업들이 딥 러닝에 막대한 투자를 하기 시작했고 많은 딥 러닝 스타트업이 만들어졌는데 2011년 마침내 IBM의 Watson 컴퓨터가 Jeopardy 게임에서 인간을 이기면서 기계를 인간처럼 생각하게 만드는 사건이 발생하였다.⁵⁵⁾ 이후 IBM 연구는 복잡한 주제에 대해 인간과 성공적으로 토론할 수 있는 최초의 AI 시스템인 Project Debator를 개발하여 토론 우승자에게 도전하면서 자연어 처리와 관련 인간의 언어를 마스터하고 인간처럼 의사결정을 내릴 수 있는 기계를 만들려고 노력하였다. 2020년 OpenAI는 주어진 프롬프트로 인간과 유사한 텍스트를 생성할 수 있는 획기적인 자연어 처리 알고리즘을 출시했는데, 이 알고리즘은 ChatGPT-3를 거쳐 2023년 1월 출시된 ChatGPT 3.5, 4.0으로 발전하였다. 이러한 OpenAI의 이니셔티브에 자극받아 이후 마이크로 소프트가 Bing을 출시하고 구글이 Bard 프로그램을 출시하면서 대화형 AI의 경쟁시대가 도래하게 되었다.⁵⁶⁾ 여기에 이미지 및 디자인과 같은 시각화 분야에서 Stable Diffusion, midjourney, DeppFloy IF, LoRa 등이 출시되면서 이미지 시각화작업에서도 예상하기 어려운 속도의 급속한 기술혁신이 나타나고 있으며 음성인식 및 언어처리 분야에서도 여러 가지 LLM(Large Language Model: 대용량 언어모델)이 개발되면서 실시간 자연어 처리기술도 급속히 발전하고 있다. 이제 AI라는

54) RNN은 오디오, 비디오 및 레이더 데이터와 같은 임의 길이 시퀀스를 처리할 수 있도록 다르게 구성된 신경망 제품군이다. 입력 데이터는 종종 크기와 길이가 다르기 때문에 RNN은 ML 전문가 도구 키트의 필수 부분이다. 일반적인 RNN은 가중치, 활성화 함수, 은닉층, 역전파 등의 특징을 퍼드포워드 네트워크와 공유하는데, 차이점은 시간에 따라 정보를 전파할 수 있는 추가 연결의 존재와 필요할 때까지 중요한 이전 입력의 “기억”을 유지하려고 시도하는 특수 활성화 기능의 사용에 있다. 위의 책 참조.

55) 이상덕(2023)

56) 위의 책(2023)

용어는 생산성과 창의성(Productivity and Creativity)의 아이콘이 되고 있으며 미래와 혁신의 가이드 역할을 하고 있다. 이처럼 오늘날 우리가 알고 있는 AI 기술은 거의 1세기에 걸친 다양한 기술혁신을 기반으로 구축되어 제조업, 의료보건, 마케팅과 같은 상업분야에서 뿐만 아니라 주식, 금융, 국방 등 다양한 분야에서 방대한 응용 프로그램으로 탐구되고 발전되고 있다.⁵⁷⁾ 이것은 미래 산업의 중심이 AI 산업이 된다는 것으로 사업이나 여행, 운송, 자동차, 재료, 제조, 보건의료, 게임, 영화 등 거의 모든 산업과 직종에서 AI가 영향을 미치고 있다는 것이며 AI의 기술경쟁력이 없이 국가산업의 미래를 담보할 수 없다는 것이다. 미국의 경쟁국이라고 할 수 있는 중국 정부도 이미 2017년 7월 2030년까지 AI 분야에서 미국을 앞지르겠다는 국가전략을 발표하였으며 러시아의 푸틴도 “이 AI 분야의 선두가 누가 되든 향후 그 선두주자가 세계를 지배할 것이다”라고 말하면서 러시아가 AI 기술 진보를 지속적으로 추구할 것을 공표하였다.⁵⁸⁾ 21세기 우리 사회 거의 모든 분야에 영향을 미치고 있지만 무엇보다 가장 주목받는 분야는 국방분야이다. 인공 지능(AI)이 다양한 무기의 기능을 향상시키는데 사용되고 있으며 무기의 성능이 보다 효과적이고 효율적이며 자동화되게 만드는 데 사용되고 있다.⁵⁹⁾ 무인 항공기(UAV)의 경우, AI는 인간의 개입 없이 정찰 및 공격 임무를 수행할 수 있는 자율 UAV 개발을 가능하게 한다.⁶⁰⁾ AI 알고리즘은 군사 작전 중 의사 결정자에게 대량의 데이터 처리를 통해 실시간으로 정보를 제공할 수 있기 때문이다. 여기에 스마트 무기의 경우, AI는 높은 정확도로 표적을 선택하고 교전할 수 있는 스마트 무기 개발을 가능하게 하여 부수적인 피해를 감소시킨다. 또한 AI는 운송, 정찰, 수색 및 구조 작업과 같은 다양한 작업을 수행할 수 있는 자율 지상 차량을 개발하는 데 사용되고 있다. 인공지능은 국방정보와 관련 지능형 의사 결정 시스템에도 영향을 미치기도 한다. AI 알고리즘을 이용할 경우에 군사 작전 중 의사 결정자에게 대량의 데이터 처리를 통해 실시간으로 정보를 제공할 수 있기 때문이다. 그러면, AI 기술이 본 연구주제인 첨단 정보분석업무의 개선에 어떻게 기여할 수 있는지 살펴보기로 한다.

57) 이상덕(2023) 참고

58) CRS, “Artificial Intelligence and National Security Congressional Research Service, “Artificial Intelligence and National Security,” CRS Report prepared for Members and Committee of Congress, 2020. November 10. p. 1.

59) Ibid.

60) Ibid.

3. 주요 AI 기술의 특징과 정보업무에의 활용성

21세기 우리 사회 거의 모든 분야에 AI 기술이 영향을 미치고 있지만 인공지능은 본 연구의 주제인 국방정보와 관련해서도 중요한 의미를 갖는다. 첨단 인공지능 기술의 경우 정보수집 및 분석역량 강화에 획기적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그런 측면에서 AI 기술 혁신이 정보업무의 효용성에 미치는 영향을 구체적으로 살펴본다.⁶¹⁾ 먼저, AI가 정보활동에 미치는 영향으로 주목할 사실은 극도의 현실성(Blurring Reality)에 대한 대응이다.⁶²⁾ 이제 AI가 생성하는 이미지 및 동영상은 거의 완벽할 정도로 진짜와 유사하기 때문에 실재와 가짜를 구별하기가 어렵게 되었다. 이것은 정보활동과 관련하여 창과 방패의 상호 모순된 활동인 비밀공작과 방첩/보안에 그대로 영향을 미친다. 먼저 공세적 활동으로 비밀 공작활동을 하는데 있어서 AI 기술의 활용은 첨단 공격수단을 제공하는 것이다. 물론, 이것은 정반대로 방첩/보안과 관련해서는 새로운 심각한 위협문제를 제기하기도 한다. 음성과 이미지를 거의 실사 수준으로 모사하기 때문에 목적을 위해서는 수단과 방법을 가리지 않는 정보세계에서는 엄청난 위협이 제기될 수 있다. AI 기술의 경우 또 한 가지 특징은 다용성(Versatility)으로 AI와 로봇과 3D 프린팅을 결합하여 서로 다른 분야의 경계선을 없애는 것이다. AI 기술을 이용하여 사진에서 동영상, 동영상에서 정보, 사진에서 정보와 같은 형태로 쉽게 전환이 가능해지면서 정보형태의 경계가 허물어지고 있다. 이것은 정보수집 및 분석에 있어서 새로운 발전을 의미하는 것이다. 이것은 이제 첨단 AI 기술을 이용하여 텍스트와 음성, 영상 정보가 함께 통합적으로 처리하는 것이 가능하여 입체적 통합분석이 가능해질 수 있다는 것이다. AI 기술의 이런 기술적 특성이 제공하는 중요한 장점들을 살펴보면 효율성(Efficiency)과 정확성(Accracy), 자율성(Autonomy)이 있다.⁶³⁾

61) 다양한 AI 기술에 의해 주도되는 민간 산업 분야에서의 AI 애플리케이션 성능에 대해 많은 사람들이 놀라움을 넘어 두려움을 느끼고 있는 것도 사실이다. 이상덕(2023), 참조.

62) 위의 글.

63) 박진영·문호석, “국방인공지능모델: 기술과제 분석과 발전방안 연구,” 「국방연구」, 제65권 제2호, 2022년 7월, pp. 87-112.

표-1 AI 기술의 특성과 강점 비교

항목	AI 기술의 특징	AI 기술의 강점	비고
1	극도의 현실성	효율성(가성비)	
2	다용성	정확성(일관성)	
3	목표지향적 합목적성	자율성(객관성)	

즉, AI의 기술적 특성인 효율성(Efficiency) 측면에서 볼 때 AI는 정보처리와 관련, 투자한 비용과 노동에 비해 기계인 AI의 생산물이 훨씬 비용-효과적이며 저렴하다.⁶⁴⁾ 게다가 AI의 힘은 일관성과 정확성(Accuracy)에 있는 것이 장 시간의 노동에 피곤한 인간과 달리 기계인 AI는 피곤을 느끼지 못하고 항상 일관되며 기계적으로 정확한 경향이 있다. 마지막으로 AI의 힘은 무엇보다 자율성(Autonomy)에 있다. 상황마다 감정적인 인간과 달리 AI는 비감정적(Nonemotional)이며 이성적이고 중립적이다. 감정과 편견에 사로잡혀 판단하는 인간들의 심리적 성향과 달리 AI는 있는 그대로의 사실을 중립적이고 객관적으로 처리한다는 것이다.⁶⁵⁾ 이러한 것이 정보업무에 AI를 활용할 경우에 기대할 수 있는 장점들이라고 할 수 있다. 물론, AI 기술이 문제점이 없는 것은 아니다. 인간과 달리 AI는 목표 집중적인 성향이 있는데 이것이 정보업무와 관련하여 큰 문제점을 제기할 수 있다. AI는 항상 주어진 목표의 달성을 위해 직선적이고도 집중적이며 최초 목적에 충실하려고 하는데 이러한 AI 기술설계의 목표지향성은 최종 결과물에 대한 신뢰성 문제를 야기할 수 있다.⁶⁶⁾ 최근에 ChatGPT 또는 BARD와 같은 대화형 검색 AI를 사용해 본 사람은 다 느꼈겠지만 검색 AI 들의 경우 검색자의 요구에 집중되도록 설계되었기 때문에 가능한 검색자의 요구에 수용적인 답변을 제공하는 경우가 많다. 이런 것은 정보업무와 관련하여 정보 실패의 중요한 원인이 되는 ‘정보와 정책의 유착현상’을 초래할 수 있어 유의할 필요가 있다.⁶⁷⁾ 지금까지 살펴본 것처럼 계속 진화 중인 인공 지능(AI)은 반복적인 데이터 입력작업을 자동화하고 데이터 처리에 필요한 시간을 줄이며 새로운 데이터 분석 방법을 제공함으로써 국방정보(Military Intelligence)의 활용에 큰 영향을 미칠 수 있다.⁶⁸⁾ 즉, AI 알고리즘은 대량 데이터를 실시간으로 분석하고 특이 패턴을

64) 위의 글.

65) 위의 글.

66) 위의 글.

67) 위의 글.

68) Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, “Evaluating the Effectiveness of Artificial

식별하며 인간이 탐지할 수 없는 예측을 가능하게 하고 데이터 수집 및 분류처리와 같은 작업을 자동화하여 정보분석가로 하여금 보다 복잡하고 전략적인 작업에 집중하게 할 수 있다.⁶⁹⁾ 이제 정보분석업무에 활용될 수 있는 AI 기반 정보분석 프로그램들을 살펴보기로 한다.

Intelligence Systems in Intelligence Analysis,” RAND Corporation, 2021.

⁶⁹⁾ Ibid.

제4장 컴퓨터-기반 분석 프로그램의 유형과 개발

1. 컴퓨터 기반 국제분쟁 분석프로그램의 유형과 개발

AI의 딥러닝 기술이 거의 모든 산업과 학문에 적용되고 있지만 중요한 것은 이제 이러한 딥러닝 기술이 과연 정보분석업무에 어떻게 적용될 수 있는가이다. 정보학(Intelligence Studies)이라는 분야가 2000년대에 들어 시작하여 역사는 짧지만, 국제정치에서 컴퓨터를 이용하여 이벤트 데이터들을 과학적으로 분석하려는 시도는 1960년대까지 거슬러 올라간다. 정치학 전반에 불어닥친 행태주의(Behavioralism) 영향으로 분쟁사건 데이터를 과학적으로 분석하려는 분쟁연구가 1960-70년대 시작되었다. Rudolf Rummel의 DON 프로젝트, Charles McClelland의 WEIS 프로젝트, David Singer/Melvin Small의 Correlates of War, Edward Azar의 COPDAB 프로젝트, 그리고 Bruce Bueno de Mesquita 교수의 WARTRAP 프로젝트 등이 컴퓨터를 이용한 과학적 연구의 대표적인 사례들이다. 그러나, 이런 과학적 연구는 그 성과 면에서 기대에 미치지 못하였다. 이후, 유럽과 북미에서 컴퓨터 기술과 데이터 마이닝과 같은 데이터 분석기법이 급속히 발달함에 따라 정체되었던 컴퓨터 기반 데이터분석 연구가 활성화되었다. 컴퓨터 기술의 급속한 발달과 정보기술의 혁신은 엄청난 양의 대량 데이터를 자동으로 판독하고 분류하며 실시간으로 분석/처리하는 능력을 배양시켰다. 이에 컴퓨터로 데이터를 처리하여 분쟁과 관련된 정보들을 유형화하고 패턴을 추출하려는 시도가 계속해서 뒤를 이었다. 1990년대 들어 각광을 받기 시작한 Philip Schrodt의 KEDS/PANDA 프로그램, 뒤이은 Doug Bond의 FRED, Lincoln Bloomfield와 Allen Moulton의 CASCON 프로그램, 기존의 기대효용모델을 더욱 발전시켜 분석모델을 개발한 Bruce Bueno de Mesquita의 POLICON/FACTION 프로그램 등이 대표적인 사례들이다. CASCON(Computer-Aided System for Analysis of Conflicts)은 1997년 MIT의 Bloomfield 교수와 Moulton 교수가 2차대전 이후 발생한 85개의 주요 분쟁사례를 요인별로 정리하여 유형화시킨 컴퓨터 프로그램이다.⁷⁰⁾ 정책평가 및 판단 시의 보조수단으로 사용하기 위하여 개발된 CASCON은 현재의 분쟁상황과 과거 상황을 비교 평가하여 분쟁위기를 분석하고 상황을 판단하는 데 사용하기 위해 개발된 국제분쟁 분석 프로그램

70) 길병옥·허태희(2003) 참조

램이다. 현재의 상황과 단계를 규정하고, 과거의 유사 사례들을 추적한 다음, 과거의 결과와 현재의 대안을 비교·평가하여 정책결정 시 판단의 근거로 이용하는 것이 CASCON의 운용과정이다.⁷¹⁾ 그리고, POLICON/FACTIONS 프로그램은 1989년 미국 스탠퍼드대학의 Bueno de Mesquita 교수가 중심이 되어 개발한 모의분석(Simulation) 프로그램이다. 이 분석프로그램은 이후 FACTIONS라는 명칭으로 변경되었는데, Bruce Bueno de Mesquita 교수가 설립한 DII라는 컨설팅 회사에서 상업용으로 전환되기도 하였다.⁷²⁾ 여기에 FRED (Find-Read-Evaluate-& Display)라는 프로그램은 미국 하버드대 Doug Bond 교수의 VRA(Virtual Research Associates, Inc)사가 국제분쟁의 조기경보를 위해 개발한 국제사건 분석프로그램이다. FRED는 명칭 그대로 정보를 검색, 판독, 평가, 그리고 표현해주는 연계된 정보분석시스템으로 실시간 데이터 처리를 목표로 하는 자동화 프로그램이다.⁷³⁾ 이 FRED 시스템의 시작은 KEDS(Kansas Event Data System)라는 미국 캔사스 대학의 학술 프로젝트까지 거슬러 올라간다. 당시 미국 국가학술재단의 지원을 받아 중동지역의 긴장 및 전쟁상황을 과학적 방법으로 분석하려는 이 프로젝트는 진행과정에서 중동지역 정치 및 군사문제 관련에 방대한 사건·사고 D/B를 구축하였다.⁷⁴⁾ 이후 학계에 여러 컴퓨터 프로그램들이 개발되어 소개되었지만 대부분 컴퓨터의 기술적 한계를 극복하지 못하거나 후속지원을 받지 못해 답보상태에서 벗어나지 못하였다. 국제분쟁 및 국제위기 프로그램들 다수가 2000년대 초반 다른 분야와 마찬가지로 머신러닝의 기술을 적용하는데 어려움을 겪거나 주목할 만한 성과를 거두지 못하였다. 그러다가, 최근 딥러닝이라는 AI 기술의 발전에 고무되어 AI 기술을 활용한 새로운 프로그램의 개발이 이어지고 있다. 최근 개발된 AI 기반 데이터 분석 프로그램들을 살펴보면, ICEWS(Integrated Crisis Early Warning SYstem), CEWERS(The Conflict Early Warning and Early Response System), GDELT(Global Database of Events, Language, and Tone), Conflict Barometer

71) 위의 글.

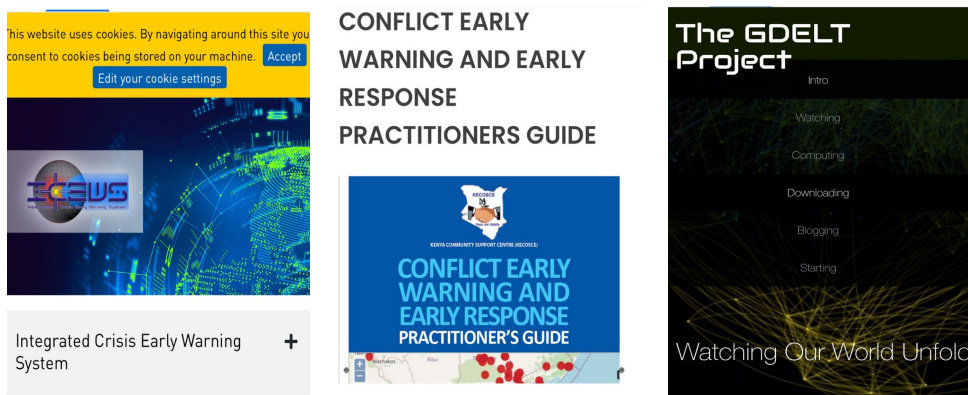
72) POLICON/FACTIONS의 기본적인 운용과정은 주제설정 → 가설수립 → 변수추출 → 컴퓨터 모의분석 → 시나리오 작성 → 정책대안 선택이다. POLICON/FACTIONS의 경우 특히, 분쟁발생 시 분쟁해결을 위한 협상전략 수립 그리고 주요 정치상황 및 결과예측 등의 분야에서 그 효용성이 높은 것으로 알려졌다. 위의 글.

73) 위의 글.

74) 이후 KEDS 프로젝트는 기존의 시스템을 대폭 개선하고 분석범위를 확장하여 PANDA 프로젝트로 확장되었으며 UN에 의하여 아프리카 지역 난민발생 조기경보시스템으로 활용되기도 하고 세계지역의 국가체제 안정도를 측정하는 프로그램으로 활용되기도 하였다. 위의 글.

등이 있다.⁷⁵⁾ ICEWS(통합 위기 조기 경보 시스템)는 미국 국방부 산하 DARPA(국방고등연구기획국)에서 개발한 프로그램으로써 머신러닝에 기반, 전 세계의 정치, 사회적 사건 관련 자료를 분석하여 잠재적 분쟁을 경보하기 위한 조기경보 프로그램이다. 이 통합위기조기경보시스템(ICEWS)은 Jabri 기술과 BBN의 자연어 처리(NLP) 모듈을 활용하여 다양한 오픈 소스의 대용량 텍스트 데이터를 분석하고 패턴 인식기술을 이용하여 임박한 위기징후를 식별하며 사용자에게 데이터 및 분석 결과를 시각화할 수 있는 대화형 대시보드를 제공하는 기능을 제공한다.⁷⁶⁾

그림-2 AI 기반 국제분쟁 프로그램들의 홈페이지



이 프로그램의 경우, 다양한 데이터 소스의 감성을 분석하여 다양한 지역의 여론과 분위기를 파악하는 한편 지공간(Geospatial) 데이터를 통합하여 잠재적인 위기의 정확한 위치를 찾아 여러 정부 기관 간의 협업을 촉진하거나 정보 공유를 통해, 부처간 대응을 조율하면서 이해관계자 간에 정보를 공유할 수 있다.⁷⁷⁾ ICEWS의 가장 중요한 특징은 모듈형 아키텍처로 설계되어 새로운 기능을 쉽게 통합할 수 있으며, 대용량 데이터를 처리하고 증가하는 사용자 기반을 수용하도록 확장할 수 있는 확장성과 사용자의 기준에

⁷⁵⁾ Neil Robinson “Artificial Intelligence and the Future of Conflict”, Journal of Conflict Resolution, 2018.

⁷⁶⁾ <https://www.lockheedmartin.com/en-us/capabilities/research-labs/advanced-technology-labs/icews.html>

⁷⁷⁾ <https://www.lockheedmartin.com/en-us/capabilities/research-labs/advanced-technology-labs/icews.html>

맞게 유연하게 맞추어 설정할 수 있는 유연성에 있다.⁷⁸⁾ 이 시스템의 가장 큰 장점은 광범위한 데이터와 첨단 분석 기술을 기반으로 통찰력을 제공함으로써 위기를 보다 효과적으로 예측하고 대응할 수 있도록 구축할 수 있다는 것으로 여기에 사용된 AI 기술은 자연어 처리(NLP)와 기계학습, 시계열 분석, 빅데이터 등이다.⁷⁹⁾ 통계 및 기계 학습 알고리즘을 사용하여 현재 및 과거 사실을 분석하여 미래를 예측하는 이 프로그램은 예측 정확도가 80% 이상인 것으로 알려졌으며, 시뮬레이션 및 모델링을 통해 다양한 사건의 가능한 결과를 이해하고 잠재적 위기의 영향을 완화하기 위한 전략을 개발하기도 한다.⁸⁰⁾

분쟁조기경보 및 조기대응 시스템(CEWER: The Conflict Early Warning and Early Response)은 미국 국제개발처(USAID)의 후원을 받아 케냐 지역사회지원센터(KECOSE)를 포함, 다양한 정부, NGO, 국제기구가 개발에 함께 참여한 공동 프로젝트이다.⁸¹⁾ 이 CEWER 프로그램의 경우 조기경보 지표로 활용되는 사회정치적 지표로 정치적 불안, 경제적 격차, 사회적 긴장 등의 지표를 분석하며 환경 지표로 자원 부족, 기후 변화 등 갈등을 유발할 수 있는 환경 요인을 고려하고 위험 평가를 위해 분쟁 지도화와 위험분석을 수행하는데 분쟁지도화의 경우 지리적 정보 시스템을 활용하여 분쟁이 발생하기 쉬운 지역을 매핑하며, 수집된 데이터와 식별된 지표를 기반으로 위험 분석을 수행하여 갈등 가능성을 평가한다.⁸²⁾ 이후 이러한 평가를 토대로 경보메커니즘을 사용하는데 다양한 매체를 통해 잠재적 갈등에 대해 관련 당국과 지역사회에 경고하는 메커니즘을 구현하며 효과적인 대응을 위해 정부 기관, NGO, 지역사회 그룹을 포함한 다양한 이해관계자 간의 조정을 촉구하고 갈등을 평화롭게 해결하기 위해 협상을 촉진하면서 갈등에 효과적으로 대응할 수 있도록 지역사회와 기관의 역량구축을 위해 노력한다.⁸³⁾

78) <https://www.lockheedmartin.com/en-us/capabilities/research-labs/advanced-technology-labs/icews.html>

79) NLP는 소셜 미디어, 뉴스 매체 등 다양한 소스의 텍스트 데이터를 분석하는 데 활용되는데 이것은 잠재적인 갈등지점을 식별할 수 있는 정서 분석, 주제 모델링 및 개체 인식에 도움이 될 수 있으며 기계 학습(ML) 알고리즘은 지도 학습, 비지도 학습, 강화 학습과 같은 기술을 사용하여 잠재적인 위기를 예측할 수 있는 예측모델을 개발할 수 있다.

80) <https://www.lockheedmartin.com/en-us/capabilities/research-labs/advanced-technology-labs/icews.html>

81) <https://kecosce.org/conflict-early-warning-and-early-response-practitioners-guide/>

82) 위의 글.

83) Ibid,

이 시스템의 중요한 특징은 데이터 수집 및 분석과정에 있어서 실제 현실을 측정하기 위해 데이터 수집에 지역사회를 직접 참여시키며, 커뮤니티 보고서, 미디어, 공식 기록 등 다양한 소스에서 데이터를 수집하여 기존 상태에 대한 포괄적인 그림을 개발한다는 것이다.⁸⁴⁾ CEWERS 프로그램에 활용되는 주요 AI 기술로는 자연어 처리(NLP)프로그램이 있는데, 이 NLP 프로그램으로 각종 뉴스 기사, 소셜 미디어 게시물, 공식 문서 등 다양한 소스의 텍스트 데이터를 분석하여 잠재적인 충돌 징후를 확인하고 정서분석을 통해 대중의 분위기를 파악한다.⁸⁵⁾ 여기에 위치 기반 데이터를 분석하여 분쟁의 핫스팟을 식별하기 위해 공간 통계를 사용하며, 잠재적인 충돌을 나타낼 수 있는 데이터의 비정상적인 패턴이나 이상치를 탐지하는데 이럴 경우, 시뮬레이션 기술을 활용하여 잠재적 충돌 시나리오를 모델링하고 다양한 전략의 예상 결과를 평가하며, 의사결정나무분석이 다양한 요인과 지표를 기반으로 잠재적인 분쟁을 식별한다.⁸⁶⁾ 이 CEWER 프로그램의 경우, 기존의 국제분쟁 분석 프로그램 중에 POLICON/FACTIONS의 계보에 가까운 것으로 보인다. 이 프로그램의 지향성, 데이터의 성격 및 처리, 분석 알고리즘의 유형 및 작동방식 등을 고려한다면 앞에서 살펴본 Bruce Bueno de Mesquita 교수의 POLICON/FACTIONS 프로그램의 형태에 가깝다는 것이다.

GDEL(TGlobal Database of Events, Languages, and Tone) 프로젝트는 전 세계 뉴스 기사들을 수집, 분석하여 분쟁 및 지정학 문제와 관련된 패턴과 추세를 찾아내는 데이터 플랫폼이다.⁸⁷⁾ 이 GDEL(T 프로젝트는 Google Jigsaw의 지원을 받아 Kalev H. Leetaru와 Philip A. Schrod트에 의해 개발된 개방형 플랫폼으로 전 세계 뉴스 미디어에 대한 포괄적인 시각을 제공하고 글로벌 이벤트에 대한 통찰력을 제공하도록 설계되었다.⁸⁸⁾ 다른 프로그램과 비교하여 GDEL(T 프로젝트의 잇점은 기존의 대규모 데이터 세트가 축적되어 활용될 수 있다는 것으로 이 프로젝트의 경우 Philip A. Schrod트와 Doug Bond 등이 일찌감치 국제사건 분석에 주력하여 오랫동안 이벤트 데이터를 많이 축적해온 것에 기인한다.⁸⁹⁾ 이 GDEL(T(Global Database of Events, Languages,

84) 위의 글.

85) Ibid.

86) <https://kecosce.org/conflict-early-warning-and-early-response-practitioners-guide/>

87) [https://en.wikipedia.org/wiki/GDEL\(T_Project](https://en.wikipedia.org/wiki/GDEL(T_Project)

88) 위의 글.

89) 전 세계 65개 이상의 언어로 인쇄, 방송 및 웹 뉴스 미디어를 모니터링하고 있는 것으로 알려진 이 프로젝트는 기록보관소에 따르면 데이터입력이 1979년 1월 1일까지 거슬러 올라간다고 한다.

Tone) 프로젝트는 글로벌 수준의 프로그램으로 다양한 언어와 지역을 포괄하는 전 세계 뉴스 목록을 제공하는데, 주요 데이터 출처로 수십 년 전의 기록 데이터를 포함하여 시간 경과에 따른 추세를 분석할 수 있는 풍부한 리소스를 제공하며 이벤트 데이터 베이스를 기초로 하고 있기 때문에 정교한 이벤트 코딩 시스템을 사용하여 공개항의부터 외교적 행태에 이르기까지 다양한 유형의 이벤트를 분류/수집한다.⁹⁰⁾ 이 GDELT의 경우에도 주로 공개 데이터를 활용하는데, 데이터베이스는 대중에게 공개되어 누구나 연구, 저널리즘, 정책 분석을 포함한 다양한 목적으로 공개적으로 데이터에 액세스하고 사용할 수 있지만 동시에 프로그래밍 방식으로 액세스할 수 있는 API를 제공하여 GDELT 데이터를 활용하는 응용 프로그램 및 도구 개발을 촉진한다.⁹¹⁾ 새로운 데이터 소스를 통합하고 분석 기능을 향상시키기 위해 지속적으로 적응하고 발전하며, 기계 학습, 자연어 처리 등 고급 알고리즘을 활용하여 데이터를 분석하고 분류하는데, 이 GDELT의 경우, 뉴스 기사에서 개체, 주제, 감정 등 의미 있는 정보를 추출하기 위해 콘텐츠 분석을 수행하는 것이 특징이며, 데이터에 포함된 다양한 엔터티와 이벤트 간의 관계를 나타내는 지식 그래프를 개발하며 의미론적 분석을 수행하는 것이 중요한 특징이다.⁹²⁾ 여기에도 자연어 처리 프로그램인 NLP와 기계학습, 감정분석이 사용되는데, 자연어 처리(NLP) 기술은 다양한 소스의 텍스트 데이터를 분석하는 데 사용되며, 기계 학습(ML)의 지도 및 비지도 학습 기술은 이벤트를 분류하고 시간 경과에 따른 추세를 분석할 수 있는 모델을 개발하는데 기여한다.⁹³⁾ 여기에, 지공간 데이터를 분석하여 다양한 이벤트의 위치를 찾아내고 네트워크 분석을 통해 뉴스에 언급된 다양한 주체(언론사, 지역, 단체 등) 간의 연결 및 관계를 분석하며, 클러스터링 알고리즘을 통해 유사한 데이터 포인트를 그룹화한다.⁹⁴⁾ 이러한 AI 기술과 알고리즘의 결합을 통해 GDELT 프로젝트는 글로벌 이벤트에 대한 포괄적이고 미묘한 관점을 제공할 수 있으므로 글로벌 이벤트의 역학을 이해하는 데 중요한 도구가 될 수 있는데, 기존의 국제분쟁 분석 프로그램 중에 Philip

90) 각 이벤트는 지리적 위치가 지정되어 해당 이벤트가 발생한 특정 지리적 위치에 대한 정보를 제공하며 뉴스 기사의 어조를 분석하여 다양한 사건과 이야기를 둘러싼 감정을 측정하고 다양한 언어의 뉴스 기사를 영어로 번역하여 수집한다. 여기에 사용자가 지도, 그래프, 타임라인 등 다양한 형태로 데이터를 시각화할 수 있는 그래픽 도구를 제공하며, 실시간 대시보드를 통해, 최신 데이터를 기반으로 현재 이벤트와 동향을 보여준다. https://en.wikipedia.org/wiki/GDELT_Project

91) 위의 글.

92) 위의 글.

93) https://en.wikipedia.org/wiki/GDELT_Project

94) 위의 글.

Shordt와 Doug Bond 교수가 개발에 매달렸던 FRED 프로그램의 유형에 가깝다. 이 GDELT가 지향하는 분석프로그램의 지향성, 데이터의 성격 및 처리, 분석 알고리즘의 유형과 작동방식 등을 고려한다면 앞에서 살펴본 하버드대 大 Doug Bond 교수가 개발했던 FRED 프로그램에 AI 기술발전을 적용하여 새로 기술적 돌파구를 마련한 국제분쟁 통합분석 시스템의 형태에 가깝다.

마지막으로 분쟁지표 프로그램(The Conflict Barometer)은 독일 하이델베르그 대학 정치학과 산하 하이델베르그 국제분쟁연구소(HIIK)가 개발한 글로벌 갈등에 대한 연간 분석이다.⁹⁵⁾ 본 연구소는 창립 이래 전 세계의 정치적 갈등과 분쟁을 기록해 왔는데, 이 분쟁지표 프로그램의 목표는 전 세계의 분쟁을 분석하여 글로벌 분쟁 환경에 대한 포괄적인 개요를 제공하는데 있다. 이러한 목적을 위해 국제분쟁의 배경, 관련 당사자 및 역할을 포함하여 각 분쟁상황에 대한 심층 분석방식을 활용하며 분쟁의 성격과 강도에 따라 분쟁을 폭력적 갈등, 비폭력 갈등, 전쟁 등 다양한 범주로 분류한다.⁹⁶⁾ 또한, 분쟁단계를 잠재, 확대, 축소 등 다양한 단계로 분류, 식별하여 분쟁의 전개 및 진행과정을 분석하며 이어서 분쟁의 지리적 분석을 포함하여 전 세계 분쟁의 지리적 분포를 시각화하는 지도를 제공하며 역사적 갈등에 대한 과거의 데이터와 동향에 대한 분석도 제공한다.⁹⁷⁾ 분쟁당사자에 대한 정보를 위해 각 분쟁과 관련된 당사자를 식별하고 분석하여 목표, 전략 및 행동에 대한 통찰력을 제공하며, 특정 분쟁에서 중재자, 평화유지군, 국제기구 등 제3자의 역할을 분석하며, 분쟁해결 및 평화협상전략을 대안으로 제시한다.⁹⁸⁾ 전문가 상담이 가능한 프로그램으로 분쟁연구 분야의 전문가와 학자를 참여시켜 상담과 협력을 진행하며 연구 결과 및 출판물에 대한 공개 액세스를 제공하여 정보에 근거한 토론 및 정책 결정을 촉진하거나, 분쟁분석 및 해결에 관한 교육 프로그램과 훈련 세션을 제공하는데 분쟁에 대한 신뢰할 수 있고 정확한 데이터를 수집하기 위해 체계적인 데이터 수집 방법을 사용하는 매우 학술적 성향의 프로그램이다.⁹⁹⁾ 분쟁 분석을 위한 엄격한 방법론을 채택하여 연구 결과의 신뢰성과 타당성을 보장하려는 것이 이 프로그램의 특징이다.¹⁰⁰⁾ 이 분쟁 지표는 학자, 정책 입안자 및 글로벌 분쟁

95) <https://wmich.edu/globalstudies/hiik>

96) 위의 글.

97) <https://wmich.edu/globalstudies/hiik>

98) 위의 글.

99) <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en>

100) 위의 글.

환경을 이해하고 분쟁 해결 및 평화 구축을 위한 노력에 관심이 있는 기타 사람들에게 중요한 리소스 역할을 한다.¹⁰¹⁾

표-2 주요 컴퓨터-기반 분쟁분석 프로그램의 비교

	ICEWS	CEWERS	GDELT	CB
개발기관	DARPA(미 국방고등연구기획국)	USAID 지원 다국적기관(KEPCOSE)	Kadeo Leetre & Philip Shrodt	HIK(하이텔베르그 국제분쟁 연구소)
개발목적	전 세계 위기 징후 탐지 및 식별로 조기경보	전 세계 지역별 위험 평가를 통해 조기경보/ 분쟁지도화	전 세계 뉴스기사 분석을 통한 분쟁의 패턴 및 추세식별	글로벌 분쟁환경에 대한 포괄적 개요 제공
주요 AI 기술 및 알고리즘	NLP, 시계열 분석, 지공간 분석 및 빅데이터 분석	NLP와 함께 정서분석/공간분석, 시나리오 모델링 및 Decision Tree 분석	NLP, 지공간분석, 네트워크 분석, 클러스터링 알고리즘	ML 기술과 데이터 마이닝 기술이 적용된 것으로 추정(비공개)
특징	모듈형 아키텍처 설계로 새로운 기능 통합 가능	여러 지역기구 및 지역사회의 공동참여 및 데이터 입력	1979년부터 축적된 기존 이벤트 데이터의 활용	분쟁분석과 관련 엄격한 방법론 적용으로 신뢰성 확보
데이터 유형	공개 데이터	공개 데이터	공개 데이터	공개 데이터

이 분쟁 지표 프로그램의 경우에 활용된 AI 기술 또는 알고리즘에 관하여 구체적인 정보는 밝히지 않았다. 그러나 일반적으로 유사한 AI 기술과 데이터 분석 방법론을 활용하여 전 세계의 갈등을 분석하기 때문에 갈등 분석을 위해 사용될 수 있는 몇 가지 AI 기술과 알고리즘을 살펴보면 기계 학습(ML) 기술은 시간 경과에 따른 국제분쟁 데이터의 패턴과 추세를 식별하는 데 사용될 수 있으며, 잠재적인 갈등과 분쟁을 예측하는 데 도움이 될 수 있다. 여기에 통계 및 ML 알고리즘을 활용하여 과거 분쟁데이터를 분석하고 분쟁의 잠재적 발전 또는 추세를 예측하는 것이 가능하며 네트워크 분석은 분쟁과 관련된 다양한 당사자 간의 관계 및 연결을 연구하고 분쟁의 역학 및 구조에 대한 이해를 촉진하는 기여할 수 있다. 데이터 마이닝 기법은 대규모 분쟁 데이터 세트에서 귀중한 정보와 통찰력을 추출하여 글로벌 분쟁에 대한 포괄적인 분석을 지원하며 시뮬레이션 및 모델링 기술은 잠재적 분쟁 시나리오를 시뮬레이션할 수 있는 모델을 개발하여 분쟁 분석 및 정책 결정을 돕고, 클러스터링 알고리즘은 분쟁을 여러 그룹으로 분류하여 분쟁의 구조적

¹⁰¹⁾ <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en>

분석을 촉진한다.¹⁰²⁾ 이 분쟁지표 프로그램(The Conflict Barometer)의 경우, 기존의 국제분쟁 분석 프로그램 중에 유사한 것을 찾아 본다면, MIT 대의 CASCON 프로그램의 제보에 가까운 것으로 보인다. 이 CB 프로그램의 목적 및 지향성, 데이터의 성격 및 처리방법, 분석 알고리즘의 유형 및 작동방식 등을 고려한다면 과거 MIT大 Lincoln Bloomfield와 Allen Moulton 교수가 중심이 되어 개발한 CASCON 프로그램 형식을 최신 AI 기술로 한층 업그레이드 시킨 국제분쟁 분석 프로그램처럼 보인다.¹⁰³⁾ 지금까지 AI 기반 국제분쟁 분석 프로그램들을 살펴보았다. <표 2>가 보여 주듯이 이들 컴퓨터 분석프로그램의 경우 첨단 AI 기술을 활용하여 전 세계 갈등을 예측하고 분석하는 데 있어서 뛰어난 강점이 있다. AI 기술을 이용하면 인간 분석가가 관리하기 어려운 어마어마한 대용량의 데이터를 빠른 시간안에 분석/처리할 수 있으며, 예측분석을 통해 잠재적인 분쟁 핫 스팟을 예측하고 조기 경보 및 예방하는 노력을 도울 수 있기 때문이다. 물론, 이러한 AI-기반 국제분쟁 프로그램이 기술적 한계나 문제점이 없는 것은 아니다. 앞에서 지적하였듯이 대부분의 AI 경우, 기학습된 데이터에는 분석 및 예측의 정확성에 영향을 미칠 수 있는 편향성이 포함될 수 있으며 소프트웨어 버그 같은 기술적인 문제에 취약할 수 있다. 따라서, 이러한 AI 기반 컴퓨터 분석 프로그램의 효용성과 한계를 인지하여 AI-기반 분석모델의 성능과 신뢰성을 판단할 필요가 있다. 닐 로빈슨(Neil Robinson, 2018)은 AI 기반 분쟁분석 프로그램의 성능과 관련하여 AI가 분쟁의 원인과 역학에 더 잘 이해할 수 있게 도와줄 수 있다고 주장한다. 즉, 로빈슨에 따르면, 머신러닝 알고리즘을 이용하여 일정 패턴을 찾아 미래 사건들을 예측하는 것이 가능하며 대량의 문자 데이터들을 분석하여 핵심 주제와 감정을 찾아낼 수 있고 네트워크 분석을 통해 분쟁에 연루된 서로 다른 행위자들 간에 관계와 상호작용을 맵핑(Mapping)¹⁰⁴⁾함으로써 AI가 인간의 분석에는 잘 나타나지 않는 패턴을 찾아낼 수 있다고 주장한다. 여기에 애론 로벨(Aaron Lobel, 2019)은 분쟁의 방지 및 해결과 관련된 문제와 관련 AI가 분쟁 예방 및 해결과 관련 지원할 수 있는 여러 가지 방법을 제시한다.¹⁰⁵⁾ 이외에도

102) <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en>

103) 길병욱·허태희(2003) 참조.

104) 여기에서는 맵핑(Mapping)이 지도로 그린다는 의미가 아니라 데이터 베이스 시스템을 구성하는 논리적인 단계 간의 대응관계를 정의하는 것을 의미함. Neil Robinson(2018) 참조

105) 첫 번째는 조기경보 체계로써 분쟁이 고조되기 전에 미리 데이터를 분석하여 분쟁의 잠재적 발생지역을 식별해내는 것이다. 둘째는 중재와 협상으로 AI를 이용하여 분쟁의 발전동향에 대한 데이터를 분석, 잠재적 해결책을 모색해 내는 것이다. 세 번째는 분쟁이후 재건사업에 대한 것으로 AI를 이용하여 데이터를 분석, 분쟁이후 재건사업에 가장 효과적인 방법을 찾아내는 것이다. 위의 글

사뮤엘 벤데트와 파벨 샤리코프(Samuel Bendett and Pavel Sharikov, 2019)는 AI 기술을 적용한 사례들을 조사한 공동연구에서 이들은 AI가 상황파악 능력을 개선시켜 분쟁상황에서 신속한 정책판단에 기여할 수 있다고 주장한다.¹⁰⁶⁾ 이와 같은 국제분쟁 분석 프로그램들이 본 연구의 주제인 정보분석 업무에도 매우 중요한 의미를 갖는 것이 “국제분쟁의 예측분석”이란 측면이 정보기관들이 관심을 갖는 “국제위기의 분석업무”와 일맥상통하는 면이 있기 때문이다. 사실 기존의 컴퓨터 기반 국제분쟁 연구는 미국의 정보분석업무에도 큰 영향을 미쳤다. 이를테면 B.B. de Mesquita의 POLICON/FACTIONS 프로그램은 미 국방부의 전쟁 시뮬레이션의 개발에 활용된 것으로 알려졌다으며 하버드 대 Doug Bond 교수의 FRED는 미국 정보기관들이 조기경보 프로그램 개발의 프로토타이프(Prototype)로 활용한 것으로 알려졌다.¹⁰⁷⁾ 위에 소개한 컴퓨터 기반 분석 프로그램들이 민간 연구기관에서 개발한 프로그램이라고 한다면 미국 국방부나 정보기관들이 개발에 열중하고 있는 컴퓨터 분석프로그램들도 있다. 미 국방부의 경우, JARVISS(Joint Analytic Real-Time Virtual Information Sharing System)라는 첩보분석 및 공유시스템을 개발하여 운용중인 것으로 알려졌다.¹⁰⁸⁾ 이 프로그램의 특징은 분석관에게 실시간 상황파악능력을 제공해주며 다른 분석관들과 실시간으로 정보를 공유하고 협력하도록 하여 신속하고 정확한 상황판단에 기여할 수 있게 해준다.¹⁰⁹⁾ 또한 CIA는 ACCENT 라는 실시간 자연어 처리 분석 프로그램의 개발에 관심을 가지고 있는데 이 프로그램의 개발에 민간 연구자들의 참여를 적극 권장하고 있다.¹¹⁰⁾ FBI의 경우에는, NGI(Next Generation Identification)을 운용하고 있는데 이 NGI는 AI 알고리즘을 이용하여 지문과 얼굴인식 자료 등을 분석, 범죄수사에 잠재적 용의자를 식별한다고 한다. 이처럼 해외 정보기관들이

106) Aaron Lobel, “The Role of Artificial Intelligence in Conflict Prevention and Resolution” *Journal of Political Risk*, 2019.

107) 길병옥·허태희(2003), 위의 글

108) JARVISS는 미국 국방부(DoD)가 개발한 the Joint Analytic Real-Time Virtual Information Sharing System의 약자이며 MERCURY는 CIA가 텍스트 자료를 분석하여 유의미한 정보를 추출하는 프로그램이다. 이에 대해서는 뒤에 추가설명을 참고할 것. Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, “Evaluating the Effectiveness of Artificial Intelligence Systems in Intelligence Analysis,” RAND Corporation, 2021.

109) <https://www.defense.gov/Multimedia/Photos/igphoto/2002299070/>

110) 긍정적인 측면에서 온라인 데이터 축적과 인터넷 공간이용의 확대, 사회관계망 활동증대 등이 AI를 이용한 정보수집 및 분석의 기회로 활용될 수 있는 측면이 있지만, 역으로 이런 기술 활용이 사이버보안의 취약성을 증대시킬 수 있기 때문에 이런 부정적인 측면도 간과해서는 안된다. 위의 글(2021) 참조.

정보업무에 AI 기술을 적극 활용하고 있는 상황에서 과연 인공지능기술이 정보분석업무(Intelligence Analysis)에 실제로 어떻게 활용될 수 있는지를 살펴보는 것은 중요하다. 또한, AI 기술을 활용한 국방혁신(드론이나 자율무기체계 개발)이 국제법적/윤리적인 문제를 초래하고 있는 상황에서 AI를 이용한 '지능형 정보분석 프로그램'의 개발이 어떤 윤리적인 문제를 초래할 수 있는지를 살펴보는 것도 중요하다. 브랑카 마리얀(Branka Marijan, 2018)은 분쟁분석 및 안보 분야에서의 인공지능이 갖는 잠재적 이익과 위험성을 제기하면서 AI가 분쟁 예방 및 해결과 관련 우리의 능력을 크게 개선하는 잠재력을 갖고 있지만 의도치 않은 결과를 피하기 위해 조심스럽게 다루어져야 한다고 경고한다.¹¹¹⁾ 본 연구는 이런 문제의식에서 정보(Intelligence)역량을 제고하기 위해 해외에서 개발하고 있는 AI-기반 정보 분석프로그램들을 살펴본다.¹¹²⁾

2. 컴퓨터-기반 정보분석 프로그램의 유형과 개발

컴퓨터-기반 프로그램들이 국제분쟁의 분석에 사용되는 사례들을 살펴보았다. 이와 같은 AI 기반 분쟁 연구에 자극받아 미국 국방부나 정보기관들이 일찌기 개발에 나선 정보분석 프로그램들을 살펴보면, 초기에 개발된 'Intelliscope'란 프로그램이 있다. 이것은 미국 델핀(Delfin)회사가 개발한 분석프로그램으로 미 국방부를 위해 만든 정보분석 프로그램의 일종이다.¹¹³⁾ 이어서 체제안정 판별지표 (SSI: System Scan Indicator)가 개발되어 사용되기도 했는데 이것은 특정 정치체제의 상황을 과거의 유형과 비교·분석하여 미래를 예측해 내는 분석지표로써 1980년대 초 미 국방부 「국방고등연구기획국」(DARPA)이 개발한 국제상황 분석 프로그램이다.¹¹⁴⁾ 최근 미 국방부는 JARVISS(Joint

111) Marijan Branka, "The Promise and Perils of Artificial Intelligence in Conflict and Security," *Journal of Military and Strategic Studies*, 2018.

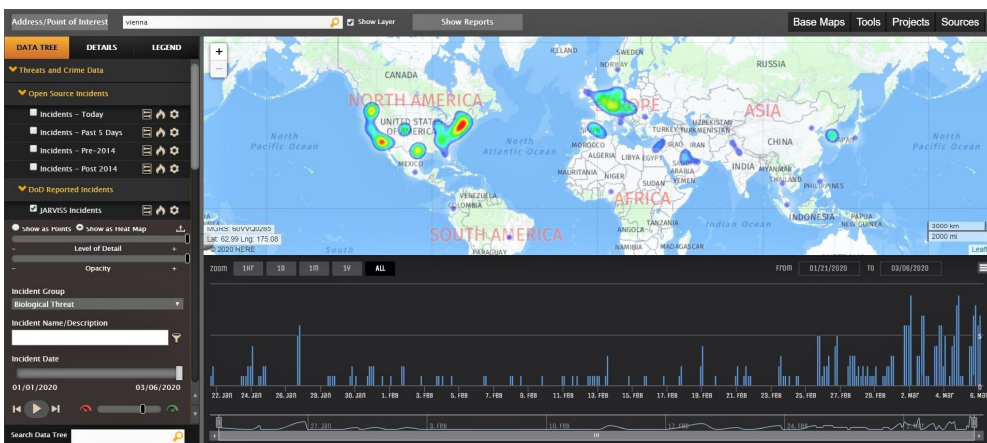
112) '정보(Intelligence)'는 일반적인 'Information'의 개념과 다르다. Information이 첩보에 가까운 개념이라면 Intelligence는 검증된 자료로써 정책에 도움이 되는 비밀에 가까운 지식이다. 이에 대해서는 Mark Lowenthal 저, 김계동 역, 「국가정보: 비밀에서 정책까지」, 서울: 명인문화사(2008). 를 참고할 것.

113) 이 시스템은 자료저장, 사건동태파악, 2·3차원 지도 분석, 분석모델을 적용한 결과도출, 그리고 자료검색 등으로 구성되어 있어 위기상황 전개과정을 가시적으로 추적할 수 있도록 되어 있다. 길병욱·허태희(2003) 참고.

114) 미국 정보기관에서 판별분석(discriminant analysis)기법을 이용하여 특정한 정치체제의 상황을 환경별로 분류·유형화하여 체제안정의 수준을 가늠하는 국제상황분석용 컴퓨터 프로그램이다. 비록 단순한 통계기법에 의존한 프로그램이어서 그 효용성은 제한적이지만 이후에 개발된 관련 프로그램들의 논리적 배경 및 방법론을 제시해주었다고 평가받고 있다. 위의 글 참고.

Analytic Real-Time Virtual Information Sharing System)라는 첩보분석 및 공유시스템을 개발하여 운용중인 것으로 알려졌는데,¹¹⁵⁾ 이 프로그램의 특징은 분석관에게 실시간 상황파악능력을 제공해주며 다른 분석관들과 실시간으로 정보를 공유하고 협력하도록 해준다는 것이다.¹¹⁶⁾ 이 AI 소프트웨어의 원래 개발목적은 육군부대와 시설에 대한 테러리스트 위협의 탐지 및 경보를 위한 것이었는데, 코로나 팬데믹상황이 발생하자 곧바로 코로나 위협의 확산에 대한 정보도 수집/제공한 것으로 알려졌다.¹¹⁷⁾

그림-3 미국방부 JARVISS 프로그램의 홈페이지



이 JARVISS 프로그램외에도 국방부는 “Project Maven”이라는 실시간 정보분석 프로그램도 운영 중인 것으로 알려져 있는데, 이 “Project Maven”의 경우 실시간으로 적의 위협을 탐지 및 공격이 가능하게 되어 있어 분석관의 인간적 개입이 없이 무력공격이 가능한 문제 때문에 논란을 빚기도 하였다.¹¹⁸⁾ Project Maven은 무인항공기가 생성한 물체와 사람을 식별하는 데 기계학습을 활용한 가장 주목할만한 노력이라고 평가될 수 있다.¹¹⁹⁾ 현 JAIC 최고 기술 책임자 낸드 멀찬다니(Nand Mulchandani)는 JAIC가

115) Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, “Evaluating the Effectiveness of Artificial Intelligence Systems in Intelligence Analysis,” RAND Corporation, 2021.

116) <https://www.defense.gov/Multimedia/Photos/igphoto/2002299070/>

117) <https://www.army.mil/standto/archive/2019/02/12/>

118) Lance Menthe, Dahlia Anne, Goldfeld Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, “Technology Innovation and the Future of Air Force Intelligence Analysis,” RAND Corporation, 2021.

119) Ibid.

“알고리즘 측면뿐만 아니라 배포 및 테스트 측면”에서 Project Maven과 함께 작업하고 있다고 공개적으로 밝힌 적이 있는데, 브래들리 보이드(Bradley Boyd) 대령 역시 JAIC(Joint Artificial Intelligence Center)의 Smart Sensor 프로젝트가 “자율감지 및 자율 추적이 가능한 Agile Condor pod 능력을 개발하기 위하여 공군 뿐만 아니라 Maven과 함께 협력하고 있다”고 언급한 적이 있다.¹²⁰⁾ JAIC(정보공동체 AI 공동개발국)는 자신의 Smart Sensor 프로그램을 “무인항공기로 위협을 식별하여 실시간 분석이 가능하도록 그 위협의 영상을 컴퓨터 스테이션에 자동으로 전송하는 일종의 컴퓨터 비디오 처리 AI 프로토타입”이라고 설명한다.¹²¹⁾ CIA의 경우에는 “A-Space”라는 온라인 플랫폼을 개발하여 분석관들이 첩보 수집과 분석을 공유하고 협력하도록 하고 있으며 또한 정보고등연구기획국(IARPA)가 주도하여 개발한 Mercury 프로그램을 개발하여 운용하고 있는 것으로 알려졌다.¹²²⁾ “A-Space”의 경우, 분석관들로 하여금 휴민트, SIGINT, OSINT 등 다양한 정보출처의 자료들을 공유하고 협력하여 분석을 가능하게 하는 일종의 온라인 플랫폼으로 알려져 있다.¹²³⁾ 반면에 머큐리 프로그램은 해외 신호정보(SIGINT) 활용에 중점을 둔 프로그램으로써 이것은 높은 정확도와 리드 타임으로 테러리스트 활동, 정치적 위기, 질병발생 등을 예측하려는 목적의 정보분석 프로그램이다.¹²⁴⁾ IARPA(Intelligence Advanced Research Projects Activity)에서 개발한 이 MERCURY 프로그램은 사실 같은 이름의 NASA 우주 계획과 전혀 관련이 없는 프로그램이다. 이 MERCURY의 경우 공개적으로 이용 가능한 데이터를 분석하여 지정학적 사건(정치적 위기, 경제적 불안정, 사회적 불안 등)을 예측하는 방법과 기술을 개발하는 것을 목표로 하며, 데이터 분석, 기계 학습 및 최첨단 기술의 힘을 활용하여 정보 분석가와 정책 입안자에게 글로벌 위기상황에 대한 심층적인 이해를 제공하는 프로그램이다.¹²⁵⁾

현재 미국 정보기관에서 개발 또는 운용중인 다른 AI-기반 정보분석 프로그램들을

120) <https://breakingdefense.com/2023/05/nga-making-significant-advances-months-into-ai-focused-project-maven-takeover/>

121) 위의 글.

122) IARPA는 미국 국가정보국 산하 연구 기관으로, 정보 커뮤니티를 위한 첨단기술 및 기술 개발을 목표로 하는 고위험-고수익(High Risk-High Payoff) 연구를 지원한다.

123) <https://chat.openai.com/c/76392b7f-74cd-4f2e-8975-ed710a0cbb1f>.

124) 위의 글.

125) 이 프로그램은 목표를 달성하기 위해 다양한 분야의 연구원, 기술자 및 전문가와 협력하여 혁신적인 분석 도구 및 방법론을 개발하며, 정보 및 예측 영역에서 획기적인 솔루션 개발을 장려하기 위해 대학, 민간 기업 및 비영리 조직의 연구에 연구비를 지원한다.

살펴보면, 먼저 MADHAT가 있다. 이 MADHAT는 Multi-dimensional Anomaly Detection fusing High Performance Computing, Analytics, and Tensors의 약자로써 정보공동체 산하 AI 공동개발국(JAIC: Joint AI Center)이 개발한 프로그램이다.¹²⁶⁾ “고성능 전산, 분석기법, 텐서를 융합한 다차원 이상 탐지 AI 시스템”이라고 번역될 수 있는데, JAIC의 분석가를 지원하도록 설계된 비지도 학습 시스템으로 그 용도는 의심스러운 네트워크 트래픽을 탐지하는 것이다. JAIC는 정보전 환경을 분석하는 분석가들을 위해 “엔트로피(불확실성)” 이라고 불리는 또 다른 AI 도구를 개발하고 있는데 이 프로그램은 텍스트와 비디오에 기반한 실시간 인터넷 동향을 확인하고 요약하는데 활용된다.¹²⁷⁾ Palantir Gotham 플랫폼에는 AI인 Ava 모듈이 포함되어 있는데 이 모듈은 미 국방부와 정보공동체(Intelligence Community)의 정보분석관들이 사용하는 프로그램으로 이것은 데이터 스트림과 통합 및 연합된 데이터 홀딩 간의 연결을 지속적으로 찾아서 조사할 가치가 있는 연결에 대해 분석가에게 경고하는 프로그램이다.¹²⁸⁾ Palantir Gotham은 상업적으로 사용 가능한 AI 지원 운영 체제로, 역할과 모든 영역에 걸쳐 운영자의 의사 결정을 개선하고 신속하게 해준다. 그동안 10년 넘게 Gotham은 글로벌 국방 기관, 정보 커뮤니티, 재난 구호 조직 등을 위해 복잡한 데이터에서 통찰력을 얻었기 때문에 이제 실시간에 가까운 대량의 데이터를 결합하고 강화하여 사용자가 더 빠르고 자신감 있는 결정을 내릴 수 있도록 도와주며, 본부에서 전방에 이르기까지 전 세계의 사건에 대한 가장 신속한 이해와 취약점을 고려하면서 판단할 수 있게 도와준다.¹²⁹⁾ 미 정보 고등연구기획국(IARPA)는 정보분석관들에게 효용성이 높은 AI 시스템의 구축에 막대한 지원을 아끼지 않고 있는데, 특히 정보분석 분야에서 예측 정보의 생산과 관련하여 투자를 아끼지 않고 있다. 물론 정보업무 자체의 민감한 성격으로 인해 이 프로그램의 세부 사항과 개발상태가 외부에 공개되지 않아서 산발적으로 노출된 정보를 토대로 개략적인 내용만 유추할 수밖에 없다.

126) <https://cps-vo.org/taxonomy/term/69664>

127) 위의 글.

128) <https://www.palantir.com/platforms/gotham/>

129) 위의 글.

그림-4 CIA의 BETTER 프로그램 소개

BETTER PUBLICLY AVAILABLE PROGRAM ARTIFACTS		IARPA		
TITLE	DESCRIPTION	CREATOR	REFERENCE	LOCATION
ALPS (Active Learning through Processing Support)	An active learning algorithm that is based on the language modeling objective, and that strives to reduce annotation costs by choosing the most critical examples to label.	JHU	https://arxiv.org/abs/2010.08535	https://github.com/alexanderkay/ALPS
An Empirical Study of Pre-trained Transformers for Arabic Information Extraction	A pre-trained bilingual BERT encoder that is designed specifically for Arabic NLP and English-to-Arabic zero-shot transfer learning. GigaBERT's effectiveness on zero-shot transfer was studied across four if tasks: named entity recognition, part-of-speech tagging, argument role labeling, and relation extraction. The best model significantly outperforms mBERT and XLM-RoBERTa. GigaBERT has been used as the fundamental multilingual encoder for Brown's BETTER process one evaluation.	Brown (Georgia Tech)	https://arxiv.org/abs/2004.14313	https://github.com/brownew/GigaBERT
Arabic denormalization toolkit	A tool for training a simple sequence-to-sequence model where tokenized data is fed into the model and proper Arabic is generated.	JHU		https://github.com/alexanderkay/ArabicDenormalizer
Concept Wikification for COVID-19	Understanding scientific articles related to COVID-19 requires broad knowledge about concepts such as symptoms, diseases, and medicines. Given the very large and ever-growing scientific articles related to COVID-19, it is a daunting task even for experts to recognize the large set of concepts mentioned in these articles. We address the problem of concept wikification for COVID-19, which is to automatically recognize mentions of concepts related to COVID-19 in text and resolve them into Wikipedia links. We develop an approach to curate a COVID-19 concept wikification dataset by mining Wikipedia text and the associated intra-Wikipedia links. We also develop an end-to-end system for concept wikification for COVID-19.	BBN	https://arxiv.org/abs/2020.09.00013.2.pdf	https://github.com/brownew/COVID19_wikification
COVID-19 Event Extraction Dataset and Demo	A manually annotated corpus of 10,000 tweets containing public reports of five COVID-19 events, including positive and negative tests, deaths, denied access to testing, claimed cures and preventions. Six thing questions were designed for each event type, and a total of 33 fine-grained slots were annotated on each topic as the location of events, recent travel, and close contacts. Brown's corpus can support fine-tuning BERT-based classifiers to automatically extract publicly reported events and help track the spread of a new disease. And by aggregating events extracted from millions of tweets, surprisingly high precision is achieved when answering complex queries, such as "Which organizations have employees that tested positive in Philadelphia?"	Brown (Georgia Tech)		Demo: http://nlp.cs.cmu.edu/sts/8000/covid19/demo/ Demo: https://github.com/brownew/extract_COVID19_events_from_Twitter
COVID-19 QA Dataset	We release a dataset of over 2,200 COVID-19 related Frequently Asked Question-Answer pairs scraped from over 40 trusted websites. We include an additional 34,000 questions pulled from online sources that have been aligned by experts with existing answered questions from our dataset.	JHU	https://openreview.net/pdf?id=6B3u521Gn	Demo: https://covid-19.github.io/data/Website/
CrowdFlare: A Few-Shot Learning Challenge for Crowds Task Generalization in NLP	A task setup that aims to build few-shot learners that generalize across diverse NLP tasks. Explains whether models trained with non-classification tasks becomes good few-shot learners for classification tasks, and whether models trained with non-MRC QA tasks become good few-shot learners for MRC QA tasks.	IRK-USC	https://arxiv.org/abs/2104.08831	https://github.com/IRK-USC/CrowdFlare
Cross-lingual transfer learning and multilingual NLP	Proposed for a new contrastive alignment objective for zero-shot cross-lingual transfer learning. Data augmentation (data projection and self-training) for BETTER: ACE, NER and POS tagging, and dependency parsing.	JHU	https://arxiv.org/abs/2109.06798 https://arxiv.org/abs/2010.02537 https://arxiv.org/abs/2005.09093	https://github.com/shih-wen/crosslingual-nlp
Distantly Supervised Evidence Retrieval Enables Question Answering without Evidence Annotation: DistDR	DistDR is a novel approach for open-domain question answering that iteratively improves user or weak reviewer by alternately finding evidence from the up-to-date model and encouraging the model to learn the most likely evidence.	JHU	https://arxiv.org/abs/2110.04889	https://github.com/henryghad810/DistDR

IARPA는 Aladdin Video, Better Extraction from Text Towards Enhanced Retrieval(BETTER)¹³⁰⁾와 같은 프로그램들과 함께 Creation of Operationally Realistic 3D Environment(CORE3D), Machine Translation for English Retrieval of Information in Any Language (MATERIAL) 등과 같은 AI-기반 정보분석 프로그램들의 개발을 지원하고 있다.¹³¹⁾ 먼저 Aladdin Video의 개발 기술은 분석가가 관심이 가는 특정한 이벤트를 위해 촬영된 방대한 수의 비디오 클립을 검색할 수 있도록 인터넷 플랫폼에 업로드된 방대한 양의 데이터를 분석하는 프로그램이다.¹³²⁾ BETTER는 IARPA의 지원으로 메릴랜드 대학이 개발하고 있는 프로그램으로 매일 생산되는 방대한 양의 구조화되지 않은 텍스트 정보를 주시하면서 “누가-무엇을-누구에게-

130) https://www.iarpa.gov/images/OA-Slicksheets/BETTER_SlickSheet_FINAL_05192021

131) <https://www.iarpa.gov/research-programs/material>

132) 정보수집 영역에서도 IARPA는 FELIX, Fun GCAT와 같은 프로그램 개발을 지원하고 있다. FELIX는 Finding Engineering-Linked Indicators의 약자로 유전공학적 특징을 탐지하는 프로그램으로 특정 생물 체계가 조작되었는지 확인하여 보건위험에 노출될 수 있는 조작된 유기체의 고의적 유출에 미국정부가 신속히 대응하도록 하는 데 있다. Fun GCAT는 생물학적 위협의 의도적 또는 우발적 발생을 막기 위하여 새로운 방식으로 핵산 서열을 검사하는 시스템의 개발과 관련된다. 위의 글. 참조

언제-어디서” 구조화된 이벤트를 생성하기 위하여 도메인과 언어, 문자들로부터 특정 분석가를 위해 세분화된 의미론적 정보를 추출하고 검색하는 시스템을 지원한다.¹³³⁾

그림-5 CORE3D 프로그램 소개



CORE3D CREATION OF OPERATIONALLY REALISTIC 3D ENVIRONMENT

INTELLIGENCE VALUE

CORE3D developed a methodology for the automated creation of dimensionally-accurate, realistic-looking, lightweight 3-D models from satellite imagery to provide situational awareness essential to military, humanitarian, and intelligence mission planning.

October 2, 2023

DOE Invests \$264M in 29 Projects to Support Energy Earthshots Initiative; Jennifer Granholm Quoted



October 2, 2023

NASA Requests Comments on Commercial LEO Destination Development Program Requirements

CORE3D는 군대, 법 집행 기관 및 유사한 영역에서 훈련, 시뮬레이션 및 테스트 목적으로 개발된 프로그램으로 사용자에게 안전하고 통제되며 현실적인 환경에서 작전, 전략, 전술을 연습할 수 있는 시뮬레이션 환경을 제공하는 플랫폼이다.¹³⁴⁾ CORE3D는 모델링을 위한 기존의 수동 방법이 정확하지만 너무 많은 시간이 소요되는 점을 고려하여, 위성 이미지, 항공 이미지 및 GIS(지리 정보 시스템) 벡터 데이터를 사용하여 대규모 지리적 영역의 3차원 모델을 정확하고 자동으로 신속하게 구성하여 상황 인식을 개선하고 신속한 군사, 정보 및 인도주의적 대응을 지원하는 시스템이다.¹³⁵⁾ 이 시스템은 군사 조직에서 훈련 및 시뮬레이션 목적으로 사용하는 플랫폼인 VBS(Virtual Battlespace), DARPA(Defense Advanced Research Projects Agency) 그리고 미 육군의 종합 훈련 환경(STE) 등에서 사용하고 있는 시뮬레이션 용도의 프로그램으로 현실적인 지형 및 시나리오를 복제하고 기상 조건, 시간 변화, 운영에 영향을 미치는 다양한 동적 요건을

133) <http://users.umiacs.umd.edu/~jbg/projects/BETTER.html>

134) <https://www.iarpa.gov/research-programs/core3d>

135) 위의 글.

포함시키는 한편 차량, 장비, NPC(비플레이어 캐릭터) 등 환경의 다양한 요소와 상호 작용할 수 있게 되어 있어 시뮬레이션 중에 사용자의 성능과 의사 결정을 추적하고 분석 하는 것이 가능하게 되어 있다.¹³⁶⁾

그림-6 MATERIAL 프로그램 소개

 MATERIAL: PUBLICLY AVAILABLE PROGRAM ARTIFACTS					
TITLE	DESCRIPTION	CREATOR	REFERENCE	LOCATION	
Kaldi models for MATERIAL Languages	ASR models for Swahili, Somali and Tagalog	JHU		https://github.com/hadef-aw/kaldi/tree/master/tags/material	
Sentence Filtering for noisy data	Data and tools related to research and development of novel sentence filtering methods	JHU	https://www.statmt.org/wmt18/parallel-corpus-filtering.html	https://www.statmt.org/wmt18/parallel-corpus-filtering.html	
Paracrawl	The main goal of the Paracrawl project is to create the largest publicly available corpora by crawling hundreds of thousands of websites, using open source tools. As part of this effort, several open source components have been developed and integrated into the open-source tool BliuBot, a highly modular pipeline that allows harvesting parallel corpora from multilingual websites or from preexisting or historical web crawls such as Common Crawl or the one available as part of the Internet Archive. The processing pipeline consists of the steps: crawling, text extraction, document alignment, sentence alignment, and sentence pair filtering.	JHU, University of Edinburgh, among others		https://paracrawl.eu/about	
Marian NMT	An efficient, free Neural Machine Translation framework written in pure C++ with minimal dependencies. It is mainly being developed by the Microsoft Translator team. Many academics (most notably the University of Edinburgh and in the past the Adam Mickiewicz University in Poznań) and commercial contributors help with its development. It is currently the engine behind the Microsoft Translator Neural Machine Translation services and being deployed by many companies, organizations and research projects, including some USG agencies. Its main features include (i) an efficient pure C++ implementation, (ii) fast multi-GPU training and GPU/CPU translation, (iii) state-of-the-art NMT architectures: deep RNN and Transformer, and (iv) permissive open source license (MIT).	Microsoft, University of Edinburgh, among others		https://marian-nmt.github.io	
The Large-Scale CLIR Dataset	A retrieval dataset built for Cross-Language Information Retrieval (CLIR). The dataset is derived from Wikipedia and contains more 2.8 million English single-sentence queries with relevant documents from 25 other selected languages. It supports cross-lingual learning to rank.	JHU	https://www.cs.jhu.edu/~dabo/indlab/papers/aaaai18/clir.pdf	https://www.cs.jhu.edu/~dabo/indlab/papers/aaaai18/clir.pdf	
TFMTL Tensor Flow Framework for Multitask learning	TFMTL is a full-pipeline framework for multi-task learning text classification tasks developed in TensorFlow. You can download formatted test datasets, preprocess datasets, configure the embedding/encoding/RNN architectures by running a few scripts and modify the configurations in some JSON files. You can also easily add your own modules following the standard input/output.	JHU	https://aclanthology.org/D18-6105.pdf	https://github.com/felixwang/TFMTL	
RTG NMT	Reader Translator Generator (RTG) is a Neural Machine Translation toolkit based on PyTorch which supports Transformer NMT models and is the foundation of the 100-to-English and 600-to-English MT systems (https://github.com/matyeng/matyeng), as well as fine-tuned MT models for the nine MATERIAL languages (https://github.com/matyeng/models/MATERIAL/)	USC ISI	https://github.com/isi-nlp	https://github.com/isi-nlp	
Vista NMT	Convolutional sequence-to-sequence software for machine translation based on TensorFlow.	USC ISI		https://github.com/isi-nlp/VistaNMT	
					PAGE 11
 MATERIAL: PUBLICLY AVAILABLE PROGRAM ARTIFACTS					
TITLE	DESCRIPTION	CREATOR	REFERENCE	LOCATION	
Universal Romanizer (URROMAN)	A tool implemented in Perl that converts text in any script to the Latin alphabet.	MATERIAL SARAL Team	https://www.isi.edu/~nmt/urroman.html	https://github.com/isi-nlp/urroman	
Universal Tokenizer (UTOKEN)	A multilingual tokenizer implemented in Python that divides text into words, punctuation and special tokens such as numbers, URLs, XML tags, email-addresses and hashtags. The tokenizer comes with a companion detokenizer.	MATERIAL SARAL Team		https://github.com/isi-nlp/utoken	
MCSS: Multi-lingual Common Semantic Space	Knowledge-empowered multilingual common semantic space framework that had been applied to Machine Translation, name tagging, unsupervised cross-lingual entity linking, Cross-lingual Structure Transfer for relation and event extraction, and Knowledge Graph Completion. Released are several resources for up to 282 languages: Knowledge-empowered Embeddings, parallel sentences mined from our embeddings, automatically generated training data and name taggers trained from them. Given a document in any of the supported languages, this framework is able to identify name mentions, assign a coarse-grained or fine-grained type to each mention, and link it to an English Knowledge Base if it is linkable.	URUC	https://blender.cs.illinois.edu/papers/multilingual_commonsemantic-space.pdf	https://blender.cs.illinois.edu/software/saral/	
Morphogram	An unsupervised morphological segmentation framework implemented in Python that is language independent. The input to the framework is an unlabeled list of words, and the output is the morphological segmentation of the input words and a grammar that parses unseen words. Adding linguistic knowledge (in terms of prefixes and suffixes) is an option.	MATERIAL SCRIPTS Team	https://aclanthology.org/2020.bac.1.873.pdf	https://github.com/m2113/Morphogram	
Morphological Analyzer and POS Tagger	A morphological analysis neural system implemented in Python that does morphological segmentation and morphological tagging for all MATERIAL languages (Swahili, Tagalog, Somali, Lithuanian, Bulgarian, Pashto, Farsi, Kazakh and Georgian). The analyzer can be executed through a runnable JAR or as a Docker image. In either a standalone mode or a cherryserver one. For each word in a given context, the analyzer produces the following information: (i) word part of speech (universal POS tagset), (ii) word segmentation (prefixes, stems and suffixes), (iii) word Tense (past/present), and (iv) word number (singular/plural). The tagger is also available in a non-neural version that is based on Averaged Perceptron.	MATERIAL SCRIPTS Team	https://aclanthology.org/2020.emnlp-main.391.pdf	https://github.com/m2113/unsupervised-cross-lingual-POS-tagging	
Text Normalization	A normalization system implemented in Python that performs text cleanup, transliteration and a set of other operations to control numbers, punctuation marks, repetitions and foreign text in the nine MATERIAL languages (Swahili, Tagalog, Somali, Lithuanian, Bulgarian, Pashto, Farsi, Kazakh and Georgian).	MATERIAL SCRIPTS Team		https://github.com/m2113/SCRIPTS_Normalization	
Summarizer	This component takes as input a query and a set of foreign language documents (and their translations) for any one of the MATERIAL languages (Swahili, Tagalog, Somali, Lithuanian, Bulgarian, Pashto, Farsi, Kazakh and Georgian), that have been determined by CLIR to be relevant to the query. The summarizer produces a 120 word English word summary of the document for each component of the query. It must be called from within the SCRIPTS CLIR component.	MATERIAL SCRIPTS Team		https://github.com/isisas/isisas	
					PAGE 12

136) <https://www.iarpa.gov/research-programs/core3d>

마지막으로 MATERIAL(Machine Translation for English Retrieval of Information in Any Language)은 도메인에 민감한 영어 쿼리를 받아 다국어 저장소에서 검색된 정보를 쿼리 편향된 영어 요약으로 반환할 수 있는 “영어 입력, 영어 출력” 정보 검색 시스템의 구축을 지원하는 것이다.¹³⁷⁾ MATERIAL(모든 언어의 영어 정보 검색을 위한 기계 번역) 프로그램의 목표는 도메인 상황별 영어 쿼리를 사용하여 자원이 적은 언어로 된 “문서”(음성 또는 텍스트)에서 텍스트 및 음성 콘텐츠를 찾는 방법을 개발하는 것으로써 궁극적인 목표는 영어 검색 쿼리를 사용하여 다양한 언어로 된 음성 및 텍스트 콘텐츠를 찾는 교차 언어 정보 검색(CLIR) 시스템을 구축하는 것으로 이 시스템을 통해 분석가는 영어로 쿼리를 제출하고 정보 요구 사항과 관련성이 뚜렷하게 나타나는 관련 외국어 항목에 대한 짧은 영어 요약을 받을 수 있게 된다.¹³⁸⁾ 위의 정보분석 프로그램의 개발외에도 예측정보 공간에서 IARPA는 오픈 소스 지표(OSI), 사이버 공격 자동화 색다른 센서 환경(CAUSE), 하이브리드 예측경쟁(HFC) 등을 지원하고 있다.¹³⁹⁾

137) <https://www.iarpa.gov/research-programs/material>

138) 위의 글.

139) OSI는 정치적 위기와 같은 주요 사회적 사건에 대해 예측을 하기 위해 공개적으로 사용 가능한 데이터를 지속적으로 분석하는 시스템이다. 반면에 CAUSE는 기존 사이버 정보 뿐만 아니라 소셜 미디어와 같은 비전통적인 정보 출처에 근거하여 상당한 리드 타임, 높은 회수율 및 낮은 거짓 표시가 있는 사이버 공격에 대한 경고를 제공하기 위한 첨단 분석시스템을 구축하려는 것이다. 위의 글 참조.

표-3 주요 AI 기반 정보분석 프로그램의 비교

프로그램	개발/운영기관	개발 목적	데이터 유형	특 징
JARVIS	DARPA(국방고등연구기획국)	첩보분석 및 정보 공유	전출처 정보	실시간 정보공유 및 상황파악
Project Maven	미 국방부	적의 위협 감지 및타격	신호정보 및 영상 정보	자율감지 및 자율타격 지향
MADHAT	NIC 산하 JAIC (AI 공동개발국)	다차원 이상 징후 탐지를 목표	신호정보	의심스러운 네트워크 트래픽 탐지
Palantir Gotham	NIC(미 정보공동체)	데이터 스트림과 통합된 데이터 홀당간의 연결 조사	기술정보	정부 기관에게 이 AI 모델 구축을 허용함
Aladdin Video	IARPA(정보고등연구기획국)	방대한 비디오 클립 검색 및 분석	이미지 정보	인터넷 플랫폼에 업로드된 데이터 분석
BETTER	IARPA(정보고등연구기획국)	의미론적 정보 추출 및 검색 기능	텍스트/문자 정보	비정형 텍스트 정보를 구조화된 정보로 가공
CORED3	IARPA(정보고등연구기획국)	지리적 영역의 3차원 모델을 구성	이미지/영상 정보	신속한 군사정보 및 인도주의적 대응지원
MATERIAL	IARPA(정보고등연구기획국)	실시간 자동 영어 통번역 프로그램	음성 및 문자 데이터	65개국 언어의 정보를 영어로 번역시스템

지금까지 다양한 AI 기반 정보분석 프로그램들을 살펴보았다. <표 3>은 해외 출처에서 나온 자료를 중심으로 주요 AI 기반 정보분석 프로그램들을 비교·정리한 것이다. 이들 AI 기반 첨단 정보분석 프로그램의 경우 대부분 국가기밀 사항이기 때문에 상세한 내용은 알 수가 없다. 외부에 산발적으로 유출된 정보들 이외에는 이들 첨단 AI 정보분석 프로그램에 액세스하기가 어렵다. 다만, 앞에서 살펴본 민간 연구기관의 국제분쟁 분석과 정보기관의 정보분석 업무의 유사성, 과거 컴퓨터 기반 국제분쟁 연구가 미국의 정보분석업무에 영향을 미쳤던 사례, 최근 외부에 노출된 미국 정보기관의 AI 기반 정보분석 프로그램에 대한 자료, 그리고 최근까지 개발된 AI 기술 및 알고리즘의 특성과 분석성능 등등을 고려한다면 다음과 같은 평가를 할 수가 있다. 먼저, 이들 컴퓨터-기반 정보분석 프로그램의 경우 정보수집 및 분석과 관련 몇 가지 강점이 눈에 띈다. 먼저, AI 기술을 이용한 대규모 데이터 처리 능력이 있다. 인간 분석가가 관리하기 어려운 어마어마한 대용량의 데이터를 빠른 시간 안에 처리할 수 있는데, 그것도 기존의 어떤 방법에 비해 훨씬 빠른 속도로 분석/처리할 수 있다는 장점이 있다.¹⁴⁰⁾ 둘째, 실시간 분석을 통해 예측 분석이

가능해지기 때문에 잠재적인 분쟁 핫 스팟을 예측하거나 위기발생에 대한 조기 경보에 기여할 수 있으며 시간적 추이변화에 따른 추세와 패턴을 분석할 수 있어 분쟁 및 사건의 확대의 역학을 이해하는 데 도움이 된다.¹⁴¹⁾ 셋째, 이런 AI 기반 분석프로그램의 경우, 다각적인 분석이 가능한데, 다양한 소스의 데이터를 통합하여 분쟁에 대한 보다 포괄적인 보기를 제공할 수 있으며 지리적, 시간적, 사회적 관점을 포함한 다차원적 분석이 가능하며 종합적이고 입체적인 통합분석이 가능하다는 것이다. 이런 실시간 자동분석 시스템의 경우, 무엇보다 실시간 모니터링이 가능하다는 것으로 실시간 사건 전개 및 발전 동향의 추적을 통해 적시에 개입하고 대응할 수 있는 데 도움이 된다.

표-4 AI-기반 정보분석 프로그램의 효용성과 문제점 비교

구분	AI 기반 정보분석 프로그램의 효용성	AI 기반 정보분석 프로그램의 문제점
1	대용량 데이터 처리/분석의 신속성	데이터의 정확성 및 신뢰성(편향성)
2	다차원적 분석의 가능 (지리적/시간적/사회적 관점의 포함)	복합적/복잡한 현상의 이해에 한계
3	다각적 분석의 가능 (텍스트/음성/이미지의 종합분석 가능)	과적합의 문제(Overfitting): 새로 입력된 데이터에서 성능의 미흡
4	데이터 마이닝/빅데이터를 통한 새로운 거시적 통찰력 제공이 가능	기술의존에 따른 여러 가지 취약성(보안 및 시스템오류) 및 윤리적 딜레마 문제

물론, 이러한 AI-기반 분석 프로그램이 기술적 한계나 단점이 없는 것은 아니다. 이런 AI-기반 분석프로그램의 단점으로는 데이터 품질 및 정확성 문제가 있다. 앞에서 지적하였듯이 기학습된 데이터에는 분석 및 예측의 정확성에 영향을 미칠 수 있는 편향성이 포함될 수 있다.¹⁴²⁾ 또한, 국제사건이나 현상의 복잡성에 따른 이해력의 한계가 노정될 수 있는데, 종종 복잡한 사회적, 문화적, 정치적 요인을 포함하는 원인과 동기에 대한 이해가 부족할 수 있다.¹⁴³⁾ 특히, 감정, 신념, 동기 등 상호갈등의 인간적 요소를 완벽하

¹⁴⁰⁾ Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, "Evaluating the Effectiveness of Artificial Intelligence Systems in Intelligence Analysis," RAND Corporation, 2021.

¹⁴¹⁾ Aaron, Lobel, "The Role of Artificial Intelligence in Conflict Prevention and Resolution", Journal of Political Risk, 2019.

¹⁴²⁾ Neil Robinson, "Artificial Intelligence and the Future of Conflict", Journal of Conflict Resolution, 2018.

¹⁴³⁾ Ibid.

게 포착하지 못할 수 있는 것이다. 또한, 알고리즘 편향의 문제로 알고리즘에는 분석 및 예측에 영향을 미칠 수 있는 편향성이 포함될 수 있으며 과적합(Overfitting)의 문제가 발생할 수가 있다. 즉, AI 모델은 기존의 이미 학습된 데이터에서는 성능을 잘 발휘하지만 새로 입력된 데이터에서는 성능이 떨어지는 과적합의 문제로 인해 어려움을 겪을 수 있다. 또한 개인 수준 데이터를 분석할 때 개인 정보 보호 문제가 제기되거나 사건 예방 및 개입을 위한 예측 분석의 사용과 관련하여 윤리적 딜레마에 직면할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 여기에 기술에 대한 의존성은 자동화 시스템에 대한 과도한 의존으로 이어질 수 있으며 잠재적으로 인간의 전문성과 직관력을 무시할 수 있는 위험성도 있다. 게다가, 소프트웨어 버그, 시스템 오류 등 시스템 안정성에 영향을 줄 수 있는 기술 문제에 취약할 수 있으며 일부 기계 학습 모델은 종종 “블랙박스”로 표시되므로 특정 예측이나 분석에 어떻게 도달하는지 이해하기 어렵고 설명력이 부족하여 결과해석에 대한 명확한 해답이 어려울 수 있다.¹⁴⁵⁾ 따라서, 이러한 AI 기술을 이용한 정보분석의 효용성과 한계를 인지하여 AI 기반 정보분석 프로그램의 성능과 신뢰성을 고려할 필요가 있다.

¹⁴⁴⁾ Marijan Branka, “The Promise and Perils of Artificial Intelligence in Conflict and Security,” *Journal of Military and Strategic Studies*, 2018.

¹⁴⁵⁾ Ibid.

제5장 AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’ 개발

1. 정보분석과 주요 AI 애플리케이션(Application)의 기능

최근 국방 분야에 AI의 기술이 점점 많이 적용되면서 많은 전문가들이 AI 기술의 잠재적 능력을 높게 평가하는 경향이 있다. AI 프로그램들이 국제분쟁 예측 및 정보분석에 사용될 경우 주요 효용성을 살펴보면, 첫째, 감정 분석의 형태로써 AI 알고리즘은 소셜 미디어 게시물과 같은 여론 데이터를 분석하여 특정 지역의 정치적 불안정 및 사회적 불안 수준을 판단할 수 있게 해준다.¹⁴⁶⁾ 둘째, 이미지 분석의 형태인데, AI 알고리즘은 위성 이미지를 분석하여 분쟁 가능성을 나타낼 수 있는 군사 기반 시설 건설과 같은 지형적 사용의 변화를 식별할 수 있게 해준다.¹⁴⁷⁾ 셋째, 예측 모델링과 관련 AI 알고리즘은 패턴을 식별하고 주어진 지역에서 충돌 가능성을 예측하기 위해 과거의 데이터를 통해 학습되고 훈련될 수 있다.¹⁴⁸⁾ 마지막으로 전략상황의 시뮬레이션을 통해 개선된 상황인식과 판단을 토대로 정책결정에 도움을 줄 수 있다는 것이다. 먼저, 이미지 인식, 객체 감지, 얼굴 인식, 자율주행 자동차 등과 같은 영상 처리 작업에서 효과적으로 사용되는 CNN(합성곱 신경망)의 경우, 정보분석과 관련하여 이미지 데이터 수집 및 처리, CNN 모델 설계 및 학습, 이미지 특징 인식 및 분류를 통한 분석작업이 가능할 것으로 기대된다. 반면에, 순차적인 데이터나 시계열 데이터를 다루는 데에 주로 사용되는 RNN(순환 신경망)은 자연어 처리, 음성 인식, 기계 번역 등과 같은 작업에 유용하게 적용되는 데 일상생활에서 음성 인식 서비스 및 보이스 쇼핑, 챗봇이나 가상 비서와 같은 인공지능 기반 대화 시스템에서 효과적으로 사용되지만, 정보분석의 경우에는 시계열 데이터나 순차 데이터를 수집하고 처리하는데 효과적이어서 전장상황에서 동향 분석, 패턴 인식, 다음 값 예측 등의 작업을 통해 실전지표에서 추이 변화 및 예측이나 자연어 처리에서 텍스트의 감성 분석 등에 활용될 수 있다. 이미지 생성, 음악 생성, 텍스트 생성 등의 영역에서 주로 활용되는 GAN(생성적 적대 신경망)의 경우, 일상 생활에서 예술 작품

146) 이에 대한 논의는 Aaron Lobel, "The Role of Artificial Intelligence in Conflict Prevention and Resolution" Journal of Political Risk, 2019. 참고.

147) Ibid.

148) 이에 대해서는 Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, "Evaluating the Effectiveness of Artificial Intelligence Systems in Intelligence Analysis," RAND Corporation, 2021. 참고할 것.

및 디자인 아이디어 생성에 활용되거나 가상 현실(VR)과 증강 현실(AR) 분야에서 중요한 역할을 수행하지만, 정보분석의 경우 실제 데이터와 가짜 데이터의 구분 및 식별, 문서 분류 및 정리, 텍스트의 감성분석 등에 효과적일 수 있다.¹⁴⁹⁾ 이러한 AI 기술은 특히 긴장된 전장상황의 파악 및 문제의 인식에 매우 효과적이기 때문에 많은 정보기관들이 각자 “영역상황 파악” 및 “조기경보”에 이 기술을 이용한 자동 분석 시스템의 구축에 나서고 있다. 이를테면, 미국 해안경비대인 코스트 가드(Coast Guard)의 경우, 실시간 해양상황통제를 위한 “MDA(Marine Domain Awareness)” 시스템을 구축하려고 하고 있으며,¹⁵⁰⁾ 미 공군의 경우, 지상과 해상은 물론 공중, 우주, 사이버 공간의 모든 작전계획을 통제하기 위하여 “다중영역 지휘통제 체계(Multi-Domain Command and Control)”를 개발 중인 것으로 알려져 있다.¹⁵¹⁾

이처럼 전장상황 파악 및 조기경보에 AI 기술을 활용하는 것이 가능한 반면에 AI 기술의 활용은 아군 간에 오인사격(Friendly war)의 발생을 현저히 감소시키는데도 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 이미지 인식과 패턴 인식에 탁월한 CNN 기술과 실시간 데이터 처리 및 동향분석에 탁월한 RNN 기술을 잘 활용할 경우, 같은 아군 간에 이미지와 패턴이 일치되는 경우에는 개인 화기의 작동을 차단하는 방어기제의 프로그램 설계가 가능할 것으로 판단되기 때문이다. 이외에도 AlphaGo와 같은 전략 시뮬레이션을 만들기 위해 사용되는 신경망은 심층 강화학습(DRL, Deep Reinforcement Learning) 기반의 신경망인데, 이러한 네트워크는 주로 강화학습 에이전트, 신경망모델, 가치함수 및 정책신경망, 셀프 플레이 등을 통한 자체학습 등으로 이루어진다.¹⁵²⁾ AlphaGo와 같은 전략 시뮬레이션을 통해 새로운 변인과 역학의 변화를 파악하고 실제와 유사한

149) 위의 글

150) 허태회·석재왕(2022), 참조.

151) 문호석·김정환, “스마트 국방혁신에 기여하는 국방인공지능 발전방안 연구,” 「국방과학기술」, 안전보장문제연구소, 2021, p.59.

152) 강화학습은 에이전트가 주어진 환경에서 행동을 취하고 보상을 통해 학습하는 방식이다. AlphaGo에서는 강화학습 에이전트가 게임 보드의 상태를 인식하고, 유효한 동작을 선택하며, 이동의 가치를 평가하는 역할을 한다. 심층 강화학습에서는 강화학습 에이전트의 의사 결정을 지원하기 위해 신경망 모델을 사용하는데, 이 모델은 입력으로 게임 보드의 상태를 받아들이고, 행동을 결정하는데 사용된다. 강화학습에서는 가치 함수와 정책 신경망을 사용하여 최적의 행동을 결정하며, 가치 함수는 게임 보드의 상태에 대한 가치를 추정하고, 정책 신경망은 각 가능한 행동의 확률 분포를 생성한다. 이를 통해 최적의 행동을 선택하고 게임을 진행하는데 AlphaGo는 자가대국(self-play) 기법을 사용하여 자체적으로 학습하였다.

전장상황에서 최적의 전략을 탐색, 제시하여 최고 전문적인 수준의 솔루션을 기대할 수 있게 된다. 이처럼 전장상황 파악 및 피아식별 장치, 최적전략 탐색 외에 실제 인공지능기술이 정보분석 업무(Intelligence Analysis)에 어떻게 구체적으로 활용될 수 있는지를 살펴보는 것은 중요하다. <표 5>는 정보분석의 개선에 이용될 수 있는 AI 모델들의 특징과 기능을 정리한 것이다. 여기에서 볼 수 있듯이 여러 AI 모델들이 정보수집 및 분석과 관련하여 여러가지 효과적인 기능을 수행할 수가 있다.

표-5 정보분석에 이용될 주요 AI 모델들의 특징과 기능

적용모델	지 원 내 용	주요 기능
CNN 모델	· 이미지 데이터 수집/처리. · 얼굴인식/ 물체감지 · 이미지 특징인식 및 분류 · 객체감지/이상 상황파악	이미지 추출분류/식별
RNN 모델	· 자연어 처리 · 음성인식 및 의미해석 · 시계열 데이터 처리 및 감정 분석 · 전장에서의 동향분석 및 예측	통번역 및 미래 예측
GAN 모델	· 이미지 생성 및 창조 · 음악생성 및 창작 · 텍스트 생성	가상현실
강화학습 (CNN + RNN)	· 전략 구상 및 수립 · 시뮬레이션 수행 · 최적인 도출	정책결정
Autoencoder	· 입력 데이터의 압축 및 정리 · 데이터 처리 및 노이즈 제거(denoising)	노이즈 필터링
기타	· 데이터 저장 및 관리 · 모델 연결	데이터 관리

그러면, 이제 위와 같은 기능의 다양한 AI 들이 실제 AI 애플리케이션으로 만들어져 구현될 때 정보분석업무의 추진에 어떤 효용성과 한계를 가지고 있으며 정보분석 역량을 강화하는데 있어 어떻게 기여할 수 있는지 살펴보자. 먼저, 최근에 ChatGPT의 등장으로 갑자기 각광을 받기 시작한 대화형 검색 AI의 효용성을 살펴보자. ChatGPT와 Bard 같은 대화 및 검색형 AI는 작업 자동화, 패턴식별, 가설구성, 추론의 과정을 통해 정책대안의 평가 및 분석에 효과적일 수 있다. 즉, 데이터 수집 및 분석, 보고서 생성, 위협 추적과 같이 분석관들이 수동으로 수행하는 많은 작업을 자동화할 수 있으며, 사람이

쉽게 감지하기 어려운 복잡한 데이터의 패턴과 동향파악을 통해 잠재적인 위협과 기회를 식별할 수 있다. 방대한 양의 텍스트 및 코드 데이터 세트에 대해 교육을 받았기 때문에 인텔리전스 분석에 사용할 수 있는 방대한 양의 정보에 액세스할 수 있다. 여기에는 뉴스 기사, 소셜 미디어 게시물, 정부 문서 및 기타 출처의 정보가 포함된다. 이런 대화형 AI들은 대량 정보를 매우 빠르게 처리할 수 있으므로 짧은 시간에 대규모 데이터 세트를 분석할 수 있으며, 사람이 감지하기 어려운 패턴과 추세를 식별하는 데 도움이 될 수 있다. 즉, 사람이 탐지하기 어려운 데이터 간의 관계를 식별할 수 있고 정보의 맥락을 이해하고 그렇지 않으면 놓칠 수 있는 연결을 만드는 데 도움이 될 수 있다. 여기에 한 걸음 더 나아가 선행으로 학습된 정보를 기반으로 가설을 구성하여 복잡한 상황을 이해하고 새로운 조사 방향을 찾아내는 데 도움이 될 수 있으며 마지막으로 추론 설명을 통해 분석을 검증하고 잠재적 결함을 식별할 수 있다. 여기에 가장 최근의 GPT 버전은 가상상황에 대한 텍스트 기반 응답을 생성하여 기본적인 전략시나리오를 구성하고 시뮬레이션을 하는데 도움을 줄 수 있다. 전반적으로 이런 대화형 검색 AI는 분석가가 시간과 리소스를 절약하고, 위협과 기회를 식별하고, 가설을 생성하고, 추론을 설명하는 데 도움이 될 수 있는 데, 이를테면, 테러 조직의 동기에 대한 가설을 생성하는 데 있어서 분석가가 새로운 조사 라인을 개발하고 테러 활동을 차단하는 데 도움이 될 수 있다. 또한, 금융 데이터를 분석하여 경제 불안정의 징후를 식별하거나 테러리스트 조직으로의 자금 흐름을 추적하는 데 사용될 수 있으며 부대 이동의 변화를 식별하거나 군사 기지 건설을 추적하기 위해 위성 이미지를 분석하는 데 사용될 수 있다. 물론, 현재로서는 이런 대화형 AI가 일반 전문 분석관의 작업을 강화하고 더 나은 결정을 내리는 데 도움이 되더라도 궁극적으로 인간을 대체하기는 어려울 것이라는 것이 중론이다. 아직은 분석가가 ChatGPT 또는 Bard가 제시한 결과를 해석하고 건전한 판단을 내릴 수 있는 기술과 전문성을 갖추는 것이 중요하다는 것이다. 게다가 이런 대화형 AI의 문제점은 입력된 데이터에 의해 크게 편향될 수 있기 때문에 사실 잘못된 정보를 제공할 수 있으며 때로는 인간에게 해로운 제안이나 편향된 내용을 제공할 수도 있다. 또한, 특정기간 내에 입력된 데이터들만의 내용과 지식에 의존하기 때문에 알려진 사건에 대한 지식이 특정 시점으로 한정되거나 과거 사실로 제한될 수 있다는 문제점도 드러나고 있다.

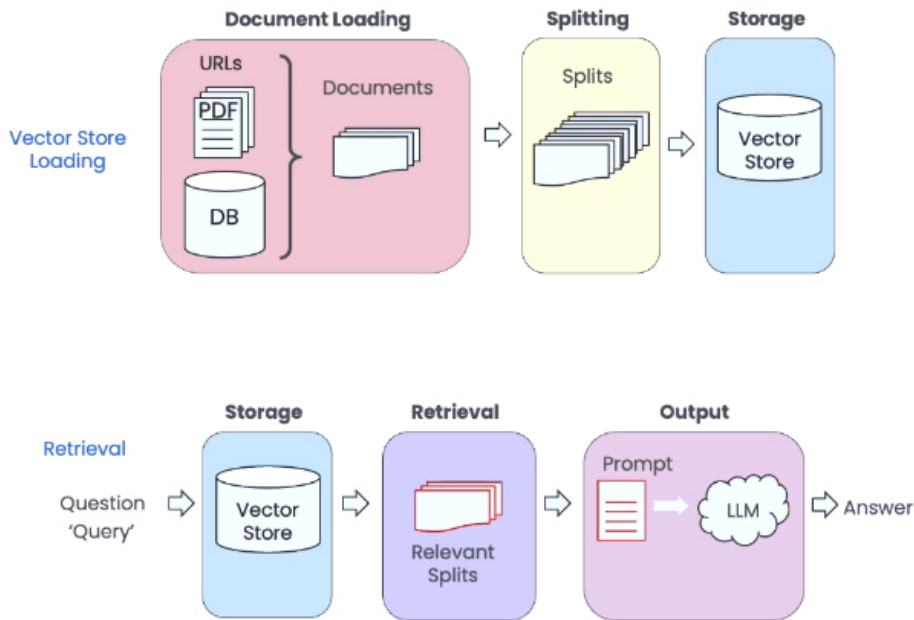
여기에 SDP(Stable Diffusion Program)와 같이 이미지 시각화에 탁월한 생성 AI들은 확산 모델의 일종으로 네트워크를 통해 정보를 전파하는 데 사용할 수 있는데, 서로 다른 정보 간의 관계를 식별하는 데 도움이 될 수 있기 때문에 정보분석에 도움이 될

수 있다. 이를 테면, SDP의 경우 사람이 탐지하기 어려운 데이터 간의 관계를 식별할 수 있는데, 이것은 분석관이 정보의 맥락을 이해하고 그렇지 않으면 놓칠 수 있는 연결을 만드는 데 도움이 될 수 있으며 사람이 감지하기 어려운 데이터의 패턴과 추세를 식별하여 잠재적인 위협과 기회를 식별할 수 있다. 또한, SDP는 훈련된 정보를 기반으로 가설을 생성할 수 있는데, 이는 분석가가 복잡한 상황을 이해하고 새로운 조사 방향을 개발하는 데 도움이 될 수 있으며 추론의 설명 및 이해를 통해 분석가는 분석을 검증하고 잠재적 결함을 식별할 수 있어 인텔리전스 분석을 위한 유용한 도구가 될 가능성이 있다. 특히 군사작전과 관련하여 병력 이동의 변화를 식별하거나 군사 기지 건설을 추적하기 위해 위성 이미지를 분석하는 데 사용할 수 있다.

여러 가지 AI 애플리케이션들이 다방면으로 정보분석에 활용되고 있지만, 그 중에서도 가장 중요한 분야는 실시간 언어처리 능력의 개발에 있다. 대용량 언어 모델(LLM: Large Language Model)로 알려진 이런 애플리케이션의 경우 주로 RNN 기술 기반의 모델이지만 실시간 언어처리 및 의미해석에 탁월한 여러가지 AI 애플리케이션이 많이 출시되고 있다. 그중에 Whisper API는 OpenAI의 Whisper 모델로 구동되는 저렴하고 사용하기 쉬운 오디오 전사 API이다. 즉, Whisper API는 RESTful API로 모든 프로그래밍 언어에서 오디오 파일을 녹음하는 데 사용할 수 있는데, 모든 오디오 파일을 텍스트로 빠르고 쉽게 전사할 수 있다. Whisper API의 장점은 매우 저렴하며 이용하는데 부담이 적다는 것이며 모든 프로그래밍 언어에서 오디오 파일을 전사하는 데 사용할 수 있는 간단한 API로 사용하기 매우 쉽고 정확하다는 것으로 확장성에도 탁월하여 많은 양의 오디오 파일을 전사할 수 있다. 만약에 우리가 정보분석 역량을 강화하기 위해 Whisper API를 사용할 수 있는 방법을 모색한다면, 첫째, Whisper API를 사용하여 연설, 인터뷰 또는 기타 이벤트의 오디오 녹음을 기록할 수 있다. 이는 이러한 녹음 내용을 이해하려는 정보 분석가에게 도움이 될 수 있다. 게다가, Whisper API를 사용하여 오디오 녹음에서 핵심 문구를 식별할 수 있는데 이와 같은 Whisper API의 능력은 특정 키워드나 구의 사용을 추적하려는 인텔리전스 분석가에게 유용할 수 있다. 이외에도 Whisper API를 사용하여 오디오 녹음을 다른 언어로 번역할 수 있는데, 이는 자신이 말하지 않는 언어로 된 녹음 내용을 이해하려는 정보 분석가에게 도움이 될 수 있으며 Whisper API를 사용하여 오디오 녹음 톤을 분석하게 되면, 이는 말하는 사람의 감정 상태나 녹음의 전반적인 분위기를 이해하려는 정보분석가에게 도움이 될 수 있다. Whisper API는 정치 지도자의 연설 녹음을 녹음하는 데 사용할 수 있는 데, 이는 분석가가 리더의 의도를 이해하고

목표에 대한 진행 상황을 추적하는 데 도움이 될 수 있으며 테러리스트 용의자와의 인터뷰 오디오 녹음을 전사하는 데 사용될 수 있어서 용의자의 동기를 이해하고 잠재적인 위협을 식별하는 데 도움이 될 수 있다. Whisper API는 감청한 통신의 오디오 녹음을 번역하는 데 뿐만 아니라 그 통신 내용을 이해하고 적군의 움직임을 추적하는 데 도움이 될 수 있다. Whisper API가 계속 발전함에 따라 더 많은 작업에 사용할 수 있을 것으로 전망된다. 물론 Whisper API가 인간 분석가를 대체할 수 없다는 점에 유의할 필요가 있는 것이 Whisper API는 분석가의 작업을 강화하고 더 나은 결정을 내리는 데 도움이 되는 도구일 뿐이라는 것이다. 따라서 분석가가 Whisper API의 결과를 해석하고 건전한 판단을 내릴 수 있는 기술과 전문성을 갖추는 것은 여전히 중요하다. 여기에, DreamBooth라는 시각 애플리케이션은 확산 모델을 사용하여 텍스트 설명에서 이미지를 생성하는 프로그램으로 Google AI의 연구원이 개발한 것이다. DreamBooth는 먼저 텍스트 설명의 잠재적 표현을 생성하여 작동하는데, 그런 다음 이 잠재 표현을 사용하여 이미지를 생성한다. 이미지는 노이즈로부터 이미지를 생성하는 데 사용할 수 있는 일종의 기계 학습 모델인 확산 모델에 의해 생성된다. DreamBooth는 텍스트 설명에서 사실적이고 창의적인 이미지를 생성할 수 있는 것으로 나타났으나 이 프로그램은 아직 개발 중이며 실제 데이터에서 얼마나 잘 수행될지는 아직 명확하지 않다. DreamBooth는 텍스트 설명에서 사실적이고 창의적인 이미지를 생성할 수 있는 것으로 나타났지만 아티스트, 디자이너 및 기타 크리에이티브 전문가를 위한 잠재적인 도구이다. DreamBooth는 상대적으로 사용하기 쉬운 것이 사용자가 생성하려는 이미지에 대한 텍스트 설명을 제공하기만 하면 DreamBooth가 이미지를 생성한다. 게다가 DreamBooth는 오픈 소스이므로 누구나 다운로드하여 사용할 수 있는데, 이것은 이미지 생성을 위한 확산 모델의 잠재력을 탐색하는 데 관심이 있는 연구원과 개발자에게 유용하다. 다만, DreamBooth의 단점으로는 계산 비용이 많이 들 수 있다는 것이다. 기계 학습 모델의 일종인 확산 모델을 사용하기 때문에 계산량이 많이 필요하다는 것이며 또한 DreamBooth는 아직 개발 중이어서 실제 데이터에서 얼마나 잘 수행될지는 아직 명확하지 않다. 그 이유는 이 프로그램이 텍스트 설명의 제한된 데이터 세트에서만 테스트되었기 때문이다. 여기에서 AI 애플리케이션 모델의 장점인 확산성과 관련하여 중요한 기술에 주목할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 여러 모델들이 상호 통합되어 운용되는 것이 가능해지고 있는 것이다. 즉, LLM과 쉽게 상호 작용할 수 있는 간단한 API를 제공하여 중간 연결 프로그램으로써 여러 가지 기능의 AI 애플리케이션을 쉽게 구축할 수 있는 것이 가능해지고 있다.

그림-7 중간 연결 프로그램인 LANChain의 정보처리 체계



GitHub의 오픈 소스인, LANChain은 Google AI의 소프트웨어 엔지니어인 Hwi Chang(<https://github.com/hwchase17>)이 만들었으며 애플리케이션을 쉽게 구축할 수 있는 여러 기능을 제공하는데 그 중에 LLM과 쉽게 상호 작용할 수 있는 간단한 API를 제공한다.¹⁵³⁾ LANChain은 GPT-3, Jurassic-1 Jumbo 및 Megatron-Turing NLG를 비롯한 다양한 LLM을 지원하며 LANChain을 사용하면 LLM을 함께 구성하여 더 복잡한 애플리케이션을 만들 수 있다. 대용량 언어 모델(LLM)로 애플리케이션을 쉽게 구축할 수 있게 해주는 Python 라이브러리라고 할 수 있는 LANChain은 애플리케이션의 진행 상황을 추적할 수 있도록 로깅 지원을 제공한다. 2020년 처음 출시된 LANChain은 GitHub에서 처음 출시되어, 2021년에 Jurassic-1 Jumbo 및 Megatron-Turing NLG를 포함하여 더 많은 LLM을 지원하도록 업데이트되었으며, 2022년 구성 및 로깅과 같은 새로운 기능을 포함하도록 한 단계 더 업데이트되었다.¹⁵⁴⁾ 아직도 계속 진화 중인 LANChain은 LLM으로 다양한 애플리케이션을 구축하는 데 사용할 수 있는 강력한

¹⁵³⁾ <https://github.com/hwchase17>

¹⁵⁴⁾ 위의 글.

도구이다. 사용자가 근거리 통신망(LAN)을 만들고 관리할 수 있게 해주는 소프트웨어 플랫폼인 “LANChain” 프로그램은 정보 처리를 돕기 위해 특별히 설계되지 않았지만 여러 가지 방법으로 사용할 수 있는데, 예를 들어 LAN에 있는 컴퓨터 간에 파일과 데이터를 공유하는 데 사용할 수 있어 사용자가 정보에 더 쉽게 액세스하고 처리할 수 있으며 화상 회의나 파일 공유와 같이 LAN 연결이 필요한 애플리케이션을 실행하는 데 사용할 수 있다. 전반적으로 LANChain은 다양한 방식으로 정보 처리를 돕는 데 사용할 수 있는 다목적 소프트웨어 플랫폼으로써 분석작업을 강화하고 더 나은 결정을 내리는 데 도움이 되는 도구로 활용가치가 높다. LANChain의 강점은 무한한 확장성으로 대용량 데이터 세트를 분석하는 데 사용할 수 있으며 데이터의 패턴과 추세의 식별에 매우 높은 정확도를 자랑한다는 것이다. 게다가, LANChain은 설명력이 높아서 LANChain이 추론 및 결론에 도달한 방법을 이해하는데 큰 도움이 될 수 있다. 반면에, LANChain의 단점은 다른 AI 모델들과 마찬가지로 학습된 데이터의 편향을 반영할 수 있다는 것이며 보안의 문제가 발생할 수 있다는 것이다. LANChain은 보안에 취약하여 안전하지 않을 수 있기 때문에 상대의 공격에 취약할 수 있으며 컨텍스트에서 벗어난 데이터를 잘못 해석할 수 있다. 전반적으로 LANChain은 다양한 데이터와 정보를 분석하는 데 사용할 수 있는 강력한 도구이지만 앞에서 지적한 여러 가지 문제점도 있어서 이를 인지하여 활용방안을 강구할 필요가 있다.

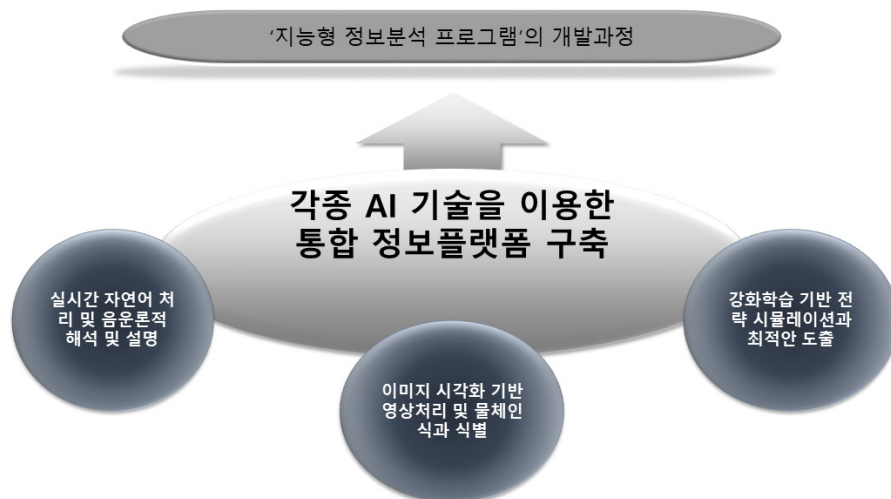
지금까지 정보분석 업무의 개선에 효과적인 여러 가지 AI 애플리케이션의 효용성과 문제점들을 살펴보았다. 시중에 출시된 여러 상용 애플리케이션들의 장·단점을 고려하여 상당히 개선된 선진 분석 프로그램을 개발하는 것이 가능한 것으로 보인다. 하지만 그렇게 보여진다고 해서 해외 정보기관의 이상적 목표인 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발이 가능하다고 장담할 수는 없다. 그동안 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발에 있어 가장 어려운 난관일 것으로 생각되었던 ‘실시간 자동 정보분석 프로그램’의 개발이 어느 정도 실현되고 있는 상황에서 또 다른 어려운 난관에 직면하였기 때문이다. 즉, 전·출처 정보(all-source intelligence)의 차원에서 이제 텍스트, 이미지, 음성으로 된 모든 정보의 융합과 분석이 가능해졌지만, 마지막 단계인 전략적 상황판단과 정책결정에 있어 완성된 형태의 AI 애플리케이션 구현이 쉽지 않기 때문이다. ‘지능형 정보분석’의 완성을 위해서는 최종 단계로써 정확한 상황파악과 올바른 정책결정이 요구되는데 이런 어려운 전략 시뮬레이션의 구현에 고급 AI 애플리케이션이 필요하다. 즉, 복잡하고 역동적인 시나리오의 처리 및 평가 그리고 예기치 않은 변수들의 리스크 평가 및 통제에 효과적인

고급 AI 기술이 요구된다. 현재 전략 시뮬레이션 AI로 최고 수준인 DeepMind의 AlphaZero의 경우에 전략 게임을 플레이하고 시뮬레이션을 하는데 뛰어난 AI 시스템이지만 국방부나 정보 기관에서 필요한 ‘지능형 정보분석 AI 애플리케이션’이 성공했다는 정보는 아직 없다. 딥마인드가 개발한 체스, 바둑, 장기 등의 전략 게임인 경우에 셀프 플레이를 통해 전략을 학습하고 다듬어 전략적 상황을 시뮬레이션하는 것이 가능하지만, 전쟁과 같은 복잡한 국제 현상의 경우에 주요 변수를 시스템에 입력하고 지속적으로 학습을 시켜야 할 대량의 데이터가 부족하며, 심지어 가능하다고 하더라도 자가학습에 있어서 데이터의 정확성과 신뢰성이 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 현재 주로 게임용으로 설계된 AlphaZero나 OpenAI의 GPT의 경우, 여기에 사용되는 딥 러닝 아키텍처는 자연어 이해에 맞게 조정될 수 있어 실시간으로 뉴스 기사, 소셜 미디어, 감청된 통신 등 방대한 양의 텍스트 데이터를 처리하거나 음성 및 이미지 정보를 분석하여 추세, 위협 및 잠재적 위험을 식별하는 데 사용될 수 있다. 게다가 질병 확산, 사회적 행동, 경제적 영향 등 위기의 다양한 측면을 시뮬레이션하여 다양한 시나리오의 탐색 뒤에 정책 결정의 결과를 평가하는 에이전트 기반 모델(ABM)과 경제, 사회, 환경 시스템을 포함한 복잡한 시스템을 표현하고 시뮬레이션하는 데 사용되는 시스템 역학 모델(System Dynamics Model) 등을 사용하여 정책결정자가 국가위기에 대응하여 정보에 근거한 결정을 내릴 수도 있다. 하지만, 정보 기관과 정부 조직 내에서 이러한 도구의 개발과 효율성은 데이터 가용성, 모델 정확도 및 시뮬레이션 결과 해석에 대한 분석가의 전문 지식에 따라 좌우된다. 즉 이런 전략시뮬레이션 AI들의 경우, 전략적 의사결정 프로세스를 모델링하는 데 전문가의 도움이 필요하고 시뮬레이션을 통해 동적 환경과의 상호작용을 기반으로 전략을 학습하고 조정하는데 있어서 전문적인 의견이 필요하다. 게다가, 최고 의사결정자의 전략적 판단을 위한 시뮬레이션 모델을 개발하려면 자가 학습에 충분한 양질의 대량의 데이터가 필요하며 단순한 게임 상황보다 훨씬 더 복잡하고 역동적이며 정교한 시뮬레이션 모듈이 요구된다. 특히 빅데이터 분석을 통해 데이터 세트 내에서 통찰력, 추세 및 상관 관계를 파악하는 것이 전략적 의사결정의 판단에 중요한데, 대용량 데이터가 부족한 국제적 현상의 분석에는 데이터 가용성과 편향성의 문제를 극복해야 하는 과제가 남아 있다.

2. AI 기술을 이용한 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발 전망과 과제

지금까지 AI 기반의 정보분석 프로그램들을 조사하여 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발가능성을 살펴보려고 하였다. 인공지능에 기반한 정보분석 프로그램의 개발사례가 아직 많지 않으므로 본 연구의 기본방향은 우리의 정보분석업무 개선에 효과적인 AI 기술들은 무엇이며 어떤 AI 기반 분석 프로그램의 개발이 가능한지를 살펴보려고 하였다. 그런 의미에서 최근 정보(intelligence)분야에서 주목할 사실은 데이터 수집 및 처리 기술의 발전과 공개출처정보(OSINT)의 확대 추세이다. 즉 4차산업의 도래와 함께 갑자기 불어닥친 정보환경의 변화로 인해 정보수집 기회의 확대 및 분석능력의 고도화가 가능해지고 있는 것이다. 이것이 최근 미국의 정보기관이나 해외 민간 연구기관들이 AI 기반의 지능형 분석 프로그램을 개발하는데 열중하고 있는 이유이다. 본 연구의 조사결과, 국제분쟁 관련 연구기관의 AI 모델이든, 해외 정보기관들의 정보분석 프로그램이든 하나의 공통점은 AI의 특정 기술에 초점을 맞추는 것이 아니라 여러 가지 기능을 융합하여 작동하는 “통합 정보분석 시스템”의 개발에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 즉 <그림 8>이 보여주듯이 자연어 처리 및 이미지 시각화, 전략 시뮬레이션의 구현 등이 유기적으로 연결된 “실시간 자동 정보분석 시스템”의 구축이 최종 목표이며 그런 목표 달성을 위해 다양한 AI 애플리케이션 모델들의 융·복합이 이루어지고 있다는 것이다.

그림-8 ‘지능형 통합 정보분석 프로그램’의 개발방안



물론, 앞에서 살펴 본 민간 AI 모델들이나 정보기관들의 AI 모델들의 기능 및 효용이 어느 정도 될 것인지 실질적으로 검증한 연구 결과는 없어서 이런 목표 달성이 언제 가능한지에 대한 답변을 제시하기란 어렵다. 초기에 매우 희망적이며 낙관적으로 보였던 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발이 단기간에는 어려울 수 있다는 것이 중론이다. 처음에는 시중에 출시된 여러 상용 애플리케이션들의 기능과 성능을 고려할 때 ‘실시간 자동 정보분석 프로그램’의 개발이 어느 정도 가능해지고 있어서 다소 낙관적인 것으로 생각되었다. 그러나, 그동안 ‘지능형 정보분석 프로그램’의 개발에 있어 가장 어려운 난관일 것으로 생각되었던 ‘실시간 자동 정보분석 프로그램’의 개발이 어느 정도 실현되었지만 또 다른 새로운 난관에 부딪힌 것으로 보인다. 즉, 이제 거의 60여개국 언어에 대한 실시간 통·번역이 가능해지고 텍스트, 이미지, 음성으로 된 모든 정보의 융합과 통합분석이 가능해졌지만, 마지막 단계인 전략적 상황판단과 정책결정에 있어 완성된 형태의 AI 시뮬레이션 애플리케이션의 구현이 쉽지 않기 때문이다. ‘지능형 정보분석’의 완성을 위해서는 복잡하고 역동적인 시나리오의 처리 및 평가에 효과적인 시뮬레이션 AI 애플리케이션과 그리고 예기치 않은 변수들의 리스크 평가 및 통제에 효과적인 고급 AI 기술이 요구되는데 현존하는 최고 전략 시뮬레이션 AI인 DeepMind의 AlphaZero의 경우에도 전략 게임을 플레이하고 시뮬레이션을 하는 데는 탁월하지만 국방부나 정보 기관이 필요로 하는 ‘지능형 정보분석 AI 애플리케이션’의 구현에는 미치지 못하기 때문이다. 딥마인드가 개발한 체스, 바둑 등의 전략 게임인 경우에 셀프 플레이를 통해 전략을 학습하고 다듬어 전략적 상황을 시뮬레이션을 하는 것이 가능하지만, 전쟁과 같은 복잡한 국제현상의 경우에 주요 변수를 시스템에 입력하고 지속적으로 학습을 시켜야 할 대량의 데이터가 부족하며, 심지어 자가 학습을 하는데 있어서 국제적인 데이터의 정확성과 신뢰성이 문제가 제기될 수 있다. 현재 정보 기관과 정부 조직 내에서 개발한 전략시뮬레이션의 경우 AI 애플리케이션의 효용성은 데이터 가용성, 모델 정확도 및 시뮬레이션 결과 해석에 대한 분석가의 전문 지식에 따라 좌우된다. 즉 이런 전략 시뮬레이션 AI들의 경우, 빅데이터 분석을 통해 데이터 세트 내에서 통찰력, 추세 및 상관 관계를 파악하는 것이 전략적 의사결정의 판단에 중요한데, 이런 양질의 대용량 데이터가 부족하여 데이터 가용성과 편향성의 문제를 극복하기가 어려우며 여전히 전문가와의 협업이 필요하기 때문이다. 게다가 국방과 관련하여 AI 모델들을 개발할 경우에는 민간의 상용화된 버전보다는 훨씬 더 엄격하고 까다로운 기준이 적용될 필요가 있다. 국방분야 인공지능 모델의 개발에서 중요한 것은 일반 민간 AI 모델과 달리 더 신속하고 정확도가 높아야 하는

것이 국방 AI의 경우에 전쟁과 같은 위험하고 치명적인 정책결정에 활용되므로 결과의 신속성과 정확도에 대한 요구가 더 높아야 한다는 것이다.¹⁵⁵⁾ 또한, 국방 AI는 항상 적대 세력에 의해 공격받아 무력화될 위험성이 있기 때문에 시스템의 보안이 매우 중요하다.¹⁵⁶⁾ 아무리 뛰어난 국방 AI 모델이라도 쉽게 공격당하거나 해킹당한다면 효용성이 떨어질 수 있다는 것이다. 마지막으로 국방 AI는 민간 모델보다 더 간결하고 사용하기가 쉬울 필요가 있다.¹⁵⁷⁾ 야전이나 혹은 함정 및 항공기 등과 같은 다양한 정보 플랫폼에서 운용될 수 있으므로 가능한 한 간결하고 쉽게 만들어질 필요가 있다. 이러한 것은 국방 AI의 개발과 관련 첫째 국방 AI의 살상력이나 파괴력에 대해 고민해서 개발해야 하며 둘째 상대방의 공격에 대응하기 위해 적대적 방어기법을 고민해야 하고 셋째 고성능 컴퓨팅 환경이 제한될 경우를 대비하여 간소화된 경량화 딥러닝 알고리즘을 활용할 필요가 있다는 것이다.¹⁵⁸⁾

155) 박진영·문호석, “국방인공지능모델: 기술과제 분석과 발전방안 연구,” 「국방연구」, 제65권 제2호, 2022년 7월, pp. 87-112.

156) 위의 글.

157) 위의 글.

158) 위의 글.

제6장 결론 및 시사점

1. 연구 분석의 결과와 시사점

AI 기술을 이용한 정보분석 프로그램 연구는 국내 학계는 물론 서구학계도 많지 않다. 반면에, 국제분쟁의 연구와 관련해서는 AI 기술을 이용하는 문제에 대한 연구가 나오기 시작하고 있지만, AI를 이용한 과학적 탐구에서 아직 획기적인 성과가 나온 것은 없다. 물론 최근 딥 러닝의 기술을 활용한 새로운 데이터 분석프로그램들이 개발되어 호의적인 평가를 받고 있기는 하다. 최근 미국 국방부와 정보기관에서 개발한 AI 기반 정보분석 프로그램들에 대해서 조금씩 알려지고 있지만, 아직 이에 대해 공개된 연구 성과는 별로 없다. 국방부의 JARVISS, CIA의 MERCURY, FBI의 NGI 등이 있지만 이들 프로그램들의 실체는 잘 알려져 있지 않다.¹⁵⁹⁾ 국가기밀이기도 하겠지만 정보기관들이 개발한 AI 기반의 정보분석 프로그램이나 소프트웨어들이 실제 어느 정도의 역량을 보여주고 있는 지에 대하여 외부에 알려진 것이 별로 없다. 본 연구는 이런 문제의식에서 최근 해외에서 개발된 AI 기반의 정보분석 프로그램과 민간 학계의 국제분쟁 분석프로그램들을 조사하여 정보분석개선에 인공지능의 기술적 활용이 갖는 의미와 문제점에 대해 살펴보았다. 정보활동 중에서 분석파트는 비용이 가장 적게 들지만 그 효과는 크기 때문에 안보위기에 대비한 정보분석능력의 함양은 중요하다. 이런 첨단 지능형 분석프로그램 개발이나 선진 분석기법의 개발을 통한 분석역량의 강화는 국가위기와 관련 전략정보의 신뢰성을 높일 수 있기 때문에 중요한 정책 판단 인프라가 될 수 있다. AI-기반의 선진 정보분석 프로그램 그동안 객관성의 결여와 예측력의 미흡으로 지적을 받아온 정보분석 분야에 있어서 우리의 정보분석 역량을 강화하는 데 도움이 될 수 있기 때문이다.

최근 해외에서 개발된 ICEWS, CEWERS, GDELT, Conflict Barometer 등에 대하여 긍정적인 의견이 많다.¹⁶⁰⁾ 또한, 해외 정보기관들이 개발 또는 운영 중인 AI 기반 정보분석 프로그램들과 관련하여 전문가들이 거는 기대가 높다. 그러나, 사실 ICEWS와 CEWERS 같이 머신 러닝에 기반, 실시간으로 전 세계의 자료를 분석하여 잠재적 분쟁을

159) JARVISS는 미국 국방부(DoD)가 개발한 프로그램이며 Mercury는 CIA가 운용하고 있는 프로그램이다. 이에 대해서는 앞의 설명을 참고할 것.

160) Daisuke Akimoto, "International Regulation of "Lethal Autonomous Weapons Systems" (LA WS): Paradigms of Policy Debate in Japan, Asian Journal of Peace Building, 2019.

예측한 조기경보 프로그램이 그 목적에 맞게 실질적인 성과를 거둔 것으로 평가하기에는 아직 이른다.¹⁶¹⁾ AI가 사람이 분석할 때 잘 보이지 않는 패턴을 찾아서 통찰력을 줄 수 있으며 실시간으로 신속하게 정보를 처리하여 위험을 판단하는데 도움을 주고 있긴 하지만 이 또한 편향성이나 오류에 빠질 위험성이 있기 때문이다. AI를 이용하여 예측 모델을 생성하려면 접근할 수 없는 수많은 정보와 리소스 및 양질의 데이터가 필요하다. 국제 현상에 대한 분석모델의 개발을 위해서는 사건 발생에 기여할 수 있는 다양한 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 요인을 포함하여 다양한 출처에서 광범위한 데이터를 수집하고 분석해야 한다.¹⁶²⁾ 또한 실시간 정보 수집을 통해 국제적 위기 및 사건을 분석하고 시뮬레이션을 통해 사건전개를 추적·예측한다는 것은 매우 복잡하고 도전적인 작업이다. 아직까지 국제적 사건이나 분쟁발발에 대한 고급 전략 시뮬레이션 모델과 솔루션이 개발되지 않았다는 점에서 완벽한 예측 모델링이 가능한 것처럼 가정하거나 추론하는 것은 위험하다. 국제위기 및 사건의 분석을 위한 딥러닝 모델을 개발하기 위해서는 위기(분쟁)연구와 딥러닝의 기술적 측면 모두에 대한 깊은 이해가 필요하며 많은 양의 데이터를 처리할 때 상당한 계산 리소스가 필요하다. 이것은 미 국방부와 정보기관들이 운용 중인 실시간 정보분석 프로그램들에 대해서도 마찬가지이다. 그 이유는 국제분쟁 연구에 적용된 AI 아키텍처와 소프트웨어들이 정보기관들의 정보분석 프로그램에 거의 똑같이 적용되기 때문이다. 딥러닝 기술 중에 이미지 추출 및 분류에 특화된 CNN이나 음성인식이나 언어처리에 사용되는 RNN, 가상 이미지의 창조에 적용된 GAN 등 유사한 아키텍처들이 정보분석 프로그램에 적용되어 사전 데이터로 입력되어 학습되며 TesnorFlow, R, C++ 등 유사한 소프트웨어들이 분석모델을 만들 때 사용되기 때문이다. 이러한 것은 우리가 AI 기반 정보분석 모델을 개발할 때 다음과 같은 중요한 문제를 고려해야 한다는 것을 의미한다. 첫째, AI 모델을 개발하여 정보분석 업무에 실제로 적용하려고 할 경우 데이터 품질 및 가용성 문제를 고려해야 한다. 국제사건에 관한 데이터는 이따금 불완전하고 일관성이 없으며 접근하기 어려운 측면이 있으며 데이터가 편향되거나 불완전한 정보를 기반으로 하여 학습이 이루어질 경우에 데이터 신뢰성의 문제가 발생할 수 있

161) Ibid.

162) 국제분쟁을 예측하는 데 일반적으로 사용되는 기술이 통계 모델링인데, 만약 우리가 딥러닝 모델을 개발한다면 그 과정은 데이터 수집 ⇒ 데이터 사전처리 ⇒ 기능 엔지니어링 ⇒ 모델 선택 및 훈련 ⇒ 모델 평가 ⇒ 배치이다. 이런 개발단계에서 중요한 것이 엔지니어링과 모델학습인데 CNN 또는 RNN, GAN과 같은 적절한 딥러닝 모델의 아키텍처를 선택하고 사전 처리된 데이터를 사용하여 모델을 훈련시키는 것이 중요하다.

다.¹⁶³⁾ 둘째, 국제적 사건의 발생은 광범위한 정치적, 경제적, 사회문화적 요인을 포함하는 복잡하고 다차원적인 사회현상이다. 이러한 요인의 복잡성을 포착하고 분쟁 가능성을 정확하게 예측할 수 있는 AI 모델을 개발하는 것은 결코 쉽지않다. 이를 테면, AI를 이용할 경우, 경쟁국들 사이에 상호억지 전략의 개발이 쉽지않을 것으로 전망된다. 왜냐하면 억지개념의 시작은 인간의 심리적 두려움, 즉 공포를 전제로 하는 것인데, 기계인 AI의 경우, 인간과 같은 심리적 두려움을 인식시키기가 어렵기 때문이다.¹⁶⁴⁾ 셋째, 인공지능 모델의 경우, 데이터 수집과 관련하여 적대적 공격(Adversarial Attack)에 의해 크게 손상될 가능성이 있다. 즉, AI 기반 실시간 정보분석모델을 개발할 때, 학습과정에서 의도적으로 악의적인 학습데이터를 주입시키는 중독공격(Poisoning Attack)에 의해 또는 추론과정에서 데이터를 교란시켜 학습된 데이터를 획득하거나 모델의 정보를 추출하는 탐색적 공격(Exploratory Attack)등에 취약할 수가 있다.¹⁶⁵⁾ 넷째, 과적합(Overfitting)의 문제가 발생할 수가 있다. 즉, AI 모델은 기존의 이미 학습된 데이터에서는 성능을 잘 발휘하지만 새로 입력된 데이터에서는 성능이 떨어지는 과적합의 문제로 인해 어려움을 겪을 수 있다. 마지막으로 인공지능 모형의 분쟁 시나리오에서 기계인 AI를 사용하게 되면 자율무기 사용과 같은 윤리적 문제가 제기될 수 있다.¹⁶⁶⁾ 인공지능 활성화에 따른 사회적 안전성 및 인간윤리 기준에 관한 공론화 작업과 국제적인 규범에 대한 연구가 필요한 것이다.¹⁶⁷⁾ 이처럼 AI 기반의 분석프로그램을 개발하는데 있어서 아직 해결해야할 과제와 문제점들이 남아있다. 그럼에도 불구하고 정보분석 연구에서 AI 기술이 아직 널리 사용되고 있지 않은 점 그리고 AI 자체가 진화하는 과정이어서 아직 명확한 평가가 어려운 점 등을 고려할 때 우리도 분석역량의 개선에 AI의 기술적

163) “Garbage in garbage out”이라는 말이 있듯이, 잘못된 데이터가 입력이 되면 AI가 부정확 것을 학습할 수 있게 된다는 것이다

164) 차정미, “미중 패권경쟁과 인공지능 군사력 경쟁,” 국가전략 28권 3호(2022), pp. 5-31.

165) 문호석·김정환(2021). pp. 88-89.

166) 김종세(2020)는 법리적 관점에서 “인공지능의 안전성과 인간윤리에 대한 문제”를 고찰하며, 임예준(2019)과 한희원(2018)은 최근 국제분쟁에서 대두되고 있는 인공지능 자율무기체계의 법적/윤리적 문제를 고찰한다. 김종세, “인공지능의 안전성과 인간윤리에 대한 법정책적 고찰,” 법학연구, 제20권 1호(2020). 참고할 것.

167) 마리아로사리아 태테오와 루치아노 플로리디는 AI가 점 점 더 군사분야에 통합되어가고 있기 때문에 AI의 사용이 가지는 윤리적 의미를 고민하는 것이 중요해졌다고 주장한다. 이들은 AI와 관련 자율무기체계의 사용과 관련된 위험성과 편견과 차별을 심화시킬 수 있는 개연성을 지적하면서 분쟁상황에서 AI의 사용이 제기하는 독특한 윤리적 문제점을 제기한다. Taddeo Mariarosaria and Luciano Floridi, “The Ethics of Artificial Intelligence in Conflict: Opportunities and Challenges,” Journal of Military Ethics, 2018. 참조.

활용이 어떤 함의를 가지며 어떤 문제를 고민해야 하는지 본격적으로 연구를 시작해야 할 때이다.

2. 정책제언 및 기대효과

인공지능이 21세기 우리 사회 모든 분야에 영향을 미치고 있지만 정보 분석 분야는 아직 이런 AI 열풍에서 다소 비껴서 있는 듯하다. 국방 분야와 관련 무기 개발이나 무기 성능개선을 위해 AI가 적극 활용되고 있지만 정보수집 및 분석업무와 관련해서는 아직 첨단 AI 프로그램의 개발사례가 많지 않다. 그 이유는 정보 문제가 기밀적이고 복잡하여 컴퓨터 기술이나 통계에 의존한 연구가 쉽지 않은 것이기 때문일 수 있으며 또는 과거에 개발한 컴퓨터 분석프로그램의 성과가 성공적이지 않았기 때문일 수도 있다. 그러나, 첨단 정보분석 프로그램의 개발에 있어서 AI 기술발전이 어떤 한계에 부딪힌다고 하더라도 그것을 미리 예단하는 것은 바람직하지 않다, 우리의 모든 산업과 일상생활에까지 침투되고 있는 인공지능기술이 정보처리 및 분석업무에 어떻게 활용될 수 있으며 또 그런 AI 기술진보가 정보역량의 강화에 어떤 함의를 갖는지를 살펴보는 것은 중요하다. AI 기술이 국방분야에 적용될 때 초래할 수 있는 문제를 살펴보고 대책을 준비하기 위해서라도 AI 기술이 정보분석업무에 활용될 때 발생할 잠재적 문제점을 살펴보는 것이 중요하다. 본 연구는 이런 문제의식에서 최근 각광을 받기 시작하고 있는 AI 기술이 지능형 정보분석 프로그램의 개발이 어떤 효용성이 있고 어떤 취약점과 문제가 있는지 살펴보고자 하였다. 그러나, 국내 학계에서는 아직 이 문제가 깊게 다루어지지 않고 있으며 심지어 해외 학계에서도 연구가 많이 활성화되어 있지 않아서 불가피하게 시험적이며 탐색적인 형태로(Tentative and exploring manner) 연구할 수밖에 없는 한계가 있다. 그러나, 4차 산업혁명의 성공은 윤리적 기반으로 한 양질의 데이터 시장형성, 고도의 인공지능 기술 확보 그리고 데이터와 인공지능 사이의 유기적인 융합에 달려 있으며 우리의 경우 AI 선도국과의 기술적 수준을 비교해 볼 때, 적극적인 AI 육성전략과 여러 학문의 융·복합이 필요하다. 모든 산업 전반에 불어 닥친 AI 열풍에서 비껴서 있기 보다는 우리 국내 학계도 인공지능 기술의 활용과 그에 따른 문제점들을 본격적으로 연구할 때이다. 글로벌 안보 환경의 변화에 대응하여 국가위협을 조기에 탐지하고 선제적으로 위기를 대처하는 데 있어서 국방정보의 선제적 역할이 어느 때보다 중요하다. 지난 70년간 한미동맹에 의존해온 우리는 미국의 군사 정보력에 의존하여 우리의 국방정보 역량강

화를 소홀히 해왔다. 대북 조기 경보망을 보완하고 폐쇄적인 북한의 정보를 수집하기 위해 북한지역을 상시적으로 감시하기 위한 정찰 위성들이 필요하며 적극적인 정찰비행 증강사업도 중요하다.¹⁶⁸⁾ 그러나, 예산부족으로 통신감청 시설의 확장이 어렵고 정보기관들 역시 전자산업, 로봇산업, 나노기술 등 분야에서 우리 기업들이 이미 개발해 놓은 첨단기술들을 정보업무에 제대로 활용하지 못하고 있는 것이 안타까운 현실이다. 4차 산업혁명의 도래로 인한 새로운 정보수요에 부응하여 과학기술정보 역량을 강화해야 하며, AI 기술혁신의 시대에 대량정보 처리 및 실시간 예측정보의 생산을 위해 AI 기술을 이용한 정보분석 인프라를 개발하고 확충해 나가야 할 때이다.¹⁶⁹⁾ 사실, 우방국 간에도 치열한 정보전이 벌어지고 있는 오늘날의 정보환경에서 선진 정보시스템을 구축하는 것은 정보력의 우위를 갖는 결정적인 요소이다. 첨단 정보분석 시스템의 개발이 국방정보의 발전을 위한 초석의 마련임을 잊지 말고 “통합 정보분석 플랫폼”의 구축에 적극적인 관심을 기울여야 한다.¹⁷⁰⁾ 미국의 경우, 정보고등연구기획단(IARPA: Intelligence Advanced Research Projects)이 있어 이런 첨단 시스템의 개발을 지원하고 있다. 우리는 아직 선진 정보인프라의 구축에 큰 관심을 보이고 있지 않지만, 정보 분야에서의 ‘지능형 정보분석 시스템’의 개발은 우리 국방정보를 위한 장기적 토대를 구축하는 작업이라고 생각해야 한다. 우크라이나 전쟁을 계기로 우리 군사기술과 무기체계가 새롭게 조명을 받고 있으며 몇 건의 대규모 무기수출을 통해 우리 방위산업역량이 세계적으로 인정받고 있다. 이제 우리의 강점인 선진 정보기술을 활용하여 첨단 ‘지능형 정보분석 플랫폼’의 구축에 적극적으로 노력할 필요가 있다. 4차 산업 시대에 AI의 기술혁신에 부응하여 해외 AI 기술 활용사례를 살펴보는 것은 중요하다. 하지만 여러 가지 정보의 부족과 여건의 한계로 인해 아직 국내에서는 첨단 AI의 기술적 성과를 활용하려는 연구가 활성화되어 있지 않다. 해외연구 동향 및 실제 개발사례를 조사하여 국내 학계에 그 실상을 소개하고 관련 연구 분위기를 진작시키려는 의미에서 본 연구가 우리 국내 학계에 새로운 리서치 아젠다를 제시함으로써 정보 분석의 연구에 새로운 연구 지평을 여는데 기여할 수 있기를 기대한다. 과학적 연구조사에 회의적인 분위기가 팽배한 정보분석 분야에서 AI 기술을 활용한 지능형 분석모델을 조사하려는 연구는 신진 연구자들의 새로

168) 위의 글.

169) 미국의 경우, 국토 안보부는 산하에 사이버안보 담당부서인 국가보호국과 함께 과학기술국(Science and Technology Directorate: S&T)을 설립하여 과학기술의 위협이 급속도로 발전하는 상황을 대비, 과학기술을 이용한 위협감시와 기술적 진보를 이용한 대책도 마련하고 있다.

170) 허태희(2021), p. 77~97.

은 연구 동기를 촉발하는데 기여할 수 있을 것으로 사료된다. 둘째, 해외 AI 정보분석 모델들의 개발사례들을 조사함으로써 향후 우리 국내 연구진의 관련 연구수행에 적절한 연구방향의 모색과 전략 수립에 기여할 수 있기를 기대한다. 컴퓨터 모델링과 정보기술에 능통한 신진 정보 분석가들이 컴퓨터 AI 전문가들과 함께 그들의 재능과 역량을 발휘할 수 있는 새로운 연구의 장을 제공할 수 있기를 기대한다. 마지막으로, 첨예하게 전개되고 있는 글로벌 기술경쟁 시대에 본 연구가 국방정보에 AI 기술 이용을 촉진시켜 우리의 정보기술 혁신에 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

(국문 문헌)

- 강승식 외 2인, 「인공지능의 편향과 챗봇의 일탈」, 세창출판사 (2022).
- 길병옥· 허태희, “국가위기관리체계 및 프로그램 연구,” 「국제정치논총」 43집 1호 (2003).
- 김도승, “인공지능 기반 자동행정과 법치주의”, 미국 헌법연구, 제30권 1호 (2019).
- 김중세, “인공지능의 안전성과 인간윤리에 대한 법정책적 고찰,” 법학연구, 제20권 1호 (2020).
- 다테이시 겐코, 「친절한 답러닝 수학」, 한빛미디어 (2021).
- 리샬 허반스 지음, 구정희 옮김 「인공지능 알고리즘」(2021).
- 민병원, “포스트 휴머니즘과 인공지능의 국제정치: 계몽주의와 인간중심주의를 넘어서,” 한국정치학회 보 제52집 제1호 (2018).
- 반문경 외 4인, 「인공지능융합교육법」, 다빈치 북스 (2023).
- 반병현, 「쉬운 답러닝」, 생능 북스 (2021).
- 사라 밀러 비비, 랜돌프 페르손 저, 이길규 외 3인 역, 「정보분석 사례연구: 구조화 분석기법」 서울: 박영사 (2017).
- 유병준, 황상두, 김윤태 외 1명, “AI와 IoT를 이용한 실시간 우선순위 위험 탐지 알고리즘,” 한국정보과학회, 한국정보과학회 학술발표논문집 (2018).
- 오희석, “이미지 기반 적대적 사례 생성기술 연구동향,” 「정보보호학회지」, 제30권 제6호 (2020).
- 우광명, “국제상사분쟁에서 인공지능(AI)의 적용 가능성에 관한 연구,” 2022년도 한국무역학회 발표논문집 (2022).
- 윤정현, “국방분야 인공지능 기술도입의 주요 쟁점과 활용제고방안,” 「과학기술정책연구」(2021).
- 이고잉, 「헬로! 인공지능 생활코딩 머신러닝」, 위키북스 (2022).
- 이길규 외 3명 공저 『정보분석을 위한 구조화분석기법』, 박영사: 한반도미래연구원 (2016).
- 이길규 외 3명 공저 『정보분석의 역사와 도전』, 박영사: 한국 국가정보학회, (2015).
- 이동훈, “한국의 위기관리체계 진단과 발전 방향,” 호산 김경동교수 정년기념논총 『진단과 대응의 사회학』, 서울: 박영사 (2002).
- 이동훈, 『위기관리의 사회학』, 서울: 집문당 (1999).
- 이상덕, “인공지능 180년사,” /jng-happy.tistory.com//77, (검색일: 2023.02.03.).
- 이종관·한창희, “미래전과 국방 인공지능 체계,” 「한국 통신학회논문지」, 제44권 제4호 (2019).
- 이준기, 「AI로 경영하라: 인공지능은 어떻게 비즈니스를 바꾸는가?」, 서울: 인플루엔셜 (2022).
- 임예준, “인공지능 시대의 전쟁자동화와 인권에 관한 소고 - 국제법상 자율살상무기의 규제를 중심으로 -”, 「고려법학」(2019).
- 이장희, “신무기 기술의 사용과 국제인도법의 적용 문제,” 「인도법 논총」(2013).

- 정두산, “국방인공지능(AI) 생태계 구축방안연구,” 「국방연구」 제64권 제3호 (2021)
- 정상조, 「인공지능, 법에게 미래를 묻다」, 사회평론 (2021).
- 정소윤, “인공지능 기술의 행정 활용에 관한 연구동향 및 쟁점 분석”, 「한국지역정보학회」 제22권 제4호 (2019).
- 정춘일·유영철·서남열, 『국가위기관리체계 정비방안 연구』, 서울: 한국국방연구원, (1998).
- 조재규, “국방 인공지능 인프라 분석 및 발전방안,” 「국방정책연구」 제36권 제4호 (2020)
- 차정미, “미중 패권경쟁과 인공지능 군사력 경쟁,” 「국가전략」, 제28권 3호, (2022),
- 테렌스 세르노스키, 「딥러닝 레볼루션」, 한국경제신문 (2021).
- 한규동, 「AI 상식사전」, 서울: (주)도서출판 길벗 (2022.)
- 한희원, “인공지능(AI) 치명적자율무기(LAWs)의 법적·윤리적 쟁점에 대한 기초연구,” 「중앙법학」 제20집 제1호 (2018).
- 헝크 프룬켄 저, 이길규 외 3인 역, 「과학적 정보분석론」 서울: 박영사 (2018).
- 황태성·이만석, “인공지능의 군사적 활용가능성과 과제,” 「한국군사학논집」 제76권 제3호 (2020)
- 허태회·석재왕, “해양경찰 정보의 역할평가와 정보활성화 방안연구,” 「국가정보연구」, 제15권 2호 (2022)
- 허태회, “전략정보의 실패와 인지적 오류: 정보분석의 과제와 대안,” 『안보학술논집』, 제2권 2호 (2016).
- 허태회, “해외정보기관들의 정보체계 개선동향과 정책적 의미,” 『국가안보와 전략』, 제21권 제1호 (2021).

(영문문헌)

- Andy Patrizio, “SSDs Get Bigger, While Prices Get Smaller,” Network World, May 22, 2018.
- Abigail Beall, “Visual Trick Fools AI into Thinking a Turtle Is Really a Rifle,” New Scientist, December 3, 2017.
- Azar, Edward. “The Conflict and Peace Data Bank (COPDAB) Project,” *Journal of Conflict Resolution*, 44 (1980)
- Barret Zoph and Quoc V. Le, “Neural Architecture Search with Reinforcement Learning,” talk presented at the 2017 International Conference on Learning Representations, Toulon, France (2017).
- Bendett, Samuel and Pavel Sharikov, 2019, “Artificial Intelligence and International Conflict: A Literature Review”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* (2019).
- Bond, Doug, C. Jenkins and K. Schock. “Mapping Political Conflict and Civil Society,” *Journal of Conflict Resolution*, 41(4) (1997)
- Bond, Doug, S. Lee and K. Rothkin. “PANDA’s Early Warnings on Conflict,” a paper

- presented at the ISA annual meeting in Chicago (1995).
- Bueno de Mesquita, Bruce. "The Contribution of Expected-Utility Theory to the Study of International Conflict," in M. I. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies*. Ann Arbor: University of Michigan (1989)
- Bloomfield, Lincoln P. and Allen Moulton. *Managing International Conflict: From Theory to Policy*. (New York: St. Martin's Press, 1997).
- Can Kasapoglu and Baris Kirdemir, "Artificial Intelligence and the Future of Conflict," 「New Perspectives on Shared Security: Nato's Next 70 Years」, Carnegie Europe (2019).
- CRS, "Artificial Intelligence and National Security, Congressional Report Service Report, <https://crsreports.congress.gov>. (검색일: 2020, 11.10).
- Daisuke Akimoto, "International Regulation of "Lethal Autonomous Weapons Systems" (LA WS): Paradigms of Policy Debate in Japan, Asian Journal of Peace building (2019).
- Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris, "Evaluating the Effectiveness of Artificial Intelligence Systems in Intelligence Analysis," RAND Corporation (2021).
- Davies, John and Ted Gurr. *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning*. (Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 1998).
- David E. Rumelhart, Geoffrey E. Hinton, and Ronald J. Williams, "Learning Representations by Back- Propagating Errors," *Nature*, Vol. 323 (1986)
- Garson, David. *Social Dimension of Information Technology*. (PA: Idea Group Publishing, 2000).
- Gerner, Deborah J., Philip A. Schrodtt, Ronald A. Francisco and Judith L. Weddle. "Machine Coding of Event Data Using Regional and International Sources." *International Studies Quarterly*. 38 (1994).
- Howell, Llewellyn D. "A Comparative Study of the WEIS and COPDAB Data Sets." *International Studies Quarterly*. 27 (1983).
- Hudson, Valeri *Artificial Intelligence and International Politics*. (Boulder, CO.: Westview Press, 1991).
- Ioannis Antonoglou, Helen King, Dharshan Kumaran, Daan Wierstra, Shane Legg, and Demis Hassabis, "Human-Level Control Through Deep Reinforcement Learning," *Nature*, Vol. 518, No. 7540 (2015).
- Kurt Hornik, "Approximation Capabilities of Multilayer Feedforward Networks," *Neural Networks*, Vol. 4, No. 2 (1991).
- Lance Menthe, Dahlia Anne, Goldfeld Daniel Ish, Jared Ettinger, Christopher Ferris,

- "Technology Innovation and the Future of Air Force Intelligence Analysis," RAND Corporation (검색일: 2023, 02. 10).
- Lebow, Richard Ned and Janice Gross Stein. "Rational Deterrence Theory: I Think, Therefore I Deter." *World Politics*. 41(2) (1989).
- Lobel, Aaron, "The Role of Artificial Intelligence in Conflict Prevention and Resolution", *Journal of Political Risk* (2019).
- Marijan, Branka, "The Promise and Perils of Artificial Intelligence in Conflict and Security," *Journal of Military and Strategic Studies* (2018).
- Marvin Minsky and Seymour Papert, *Perceptrons. An Introduction to Computational Geometry*, (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1969).
- Robinson, Neil, "Artificial Intelligence and the Future of Conflict", *Journal of Conflict Resolution* (2018).
- Schrodt, Philip A. "Forecasts and Contingencies: From Methodology to Policy." Paper presented at the American Political Science Association, Boston, (August 29 - September 1, 2002).
- Schrodt, Philip A. *Patterns, Rules and Learning: Computational Models of International Behavior*. Manuscript book manuscript (1995).
- Schrodt, Philip A. and Deborah J. Gerner. "Cluster-Based Early Warning Indicators for Political Change in the Contemporary Levant." *American Political Science Review*. 94(4) (2000).
- Schrodt, Philip A. and Deborah J. Gerner. *Analyzing International Event Data: A Handbook of Computer-Based Techniques*. Draft book manuscript (2000).
- Schrodt, Philip A. and Deborah J. Gerner. "Validity, Assessment of a Machine-Coded Event Data Set for the Middle East, 1982-92." *American Journal of Political Science*. 38(3) (1994).
- Taddeo, Mariarosaria Taddeo and Luciano Floridi, "The Ethics of Artificial Intelligence in Conflict: Opportunities and Challenges," *Journal of Military Ethics* (2018).
- Weiss, S. and N. Indurkya. *Predictive Data Mining: A Practical Guide*. (San Francisco, CA.: Morgan Kaufmann, 1998).
- Witten, Ian and E. Frank. *Data Mining: Practical Machine Learning Tools and Technologies*. (Sandiego, CA.: Morgan Kaufman Publisher, 2005).
- Wyatt, Ray. *Computer-Aided Policy Making: Lessons from Strategic Planning Software*. (London: E & FN Spon, 1999).
- Yoshua Bengio, Aaron Courville, and Pascal Vincent, "Representation Learning: A Review and New Perspectives," *IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine*

Intelligence, Vol. 35, No. 8 (2013).

〈인터넷 자료〉

EWERS, "Early Warning and Early Response System," <https://kecosce.org/conflict-early-warning-and-early-response-practitioners-guide/> (검색일: 2023.06.10.)

GDELT Project, "Global Datsets," https://en.wikipedia.org/wiki/GDELT_Project (검색일: 2023. 06.10.)

https://en.wikipedia.org/wiki/GDELT_Project

CB, "Conflict Barometer," <https://wmich.edu/globalstudies/hiik> (검색일: 2023. 06. 12)

<https://www.defense.gov/Multimedia/Photos/igphoto/2002299070/> (검색일: 2023. 07. 10)

<https://www.army.mil/standto/archive/2019/02/12/> (검색일: 08. 10)

Maven, "MAVEN," <https://breakingdefense.com/2023/05/nga-making-significant-advances-months-into-ai-focused-project-maven-takeover/> (검색일: 08. 10)

<https://cps-vo.org/taxonomy/term/69664> (검색일: 08. 10)

Palantir Gotham, <https://www.palantir.com/platforms/gotham/> (검색일: 2023, 08. 05)

<https://chat.openai.com/c/76392b7f-74cd-4f2e-8975-ed710a0cbb1f>.

BATTER, "Better Extract from Text Towards Enhanced Retrieval," https://www.iarpa.gov/images/OA-Slicksheets/BETTER_SlickSheet_FINAL_05192021 (검색일: 08. 10)

<http://users.umiaccs.umd.edu/~jbg/projects/BETTER.html> (검색일: 09. 12)

<https://www.iarpa.gov/research-programs/core3d> (검색일: 09. 12)

<https://www.iarpa.gov/research-programs/material> (검색일: 09. 12)

<https://github.com/hwchase17> (검색일: 09. 12)

북한 대량살상무기(WMD)의 현실적 위협과 대응방안: 생화학무기를 중심으로

전북대학교 혁신교육개발원 김 길 수

북한 대량살상무기(WMD)의 현실적 위협과 대응방안: 생화학무기를 중심으로

김 길 수*

목 차

I. 서론	316
1. 연구의 배경 및 목표	316
2. 연구의 방법	318
II. 북한 WMD의 실체	321
1. 북한의 WMD 개발의도	321
2. 북한 생화학무기 개발 현황	325
III. 북한 생화학무기의 현실적 위협	329
1. 해외의 생화학전 사례	329
2. 현대전에서 비대칭전력으로서의 생화학무기	334
3. 실전 사용의 가능성	338
IV. 생화학무기 위협으로부터의 대응 방안	341
1. 국제공조를 통한 폐기 노력	341
2. 생화학전에 대한 적극적 대비	349
V. 결론	352
참고문헌	355

* 전북대학교 혁신교육개발원

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목표

본 연구의 목적은 만일 한반도에서 실전상황이 발생할 경우 생화학무기를 비대칭전력의 하나로 집중적으로 발전시켜온 북한이 핵과 함께 생화학무기를 실제로 사용할 것인가를 고찰해 보려는 데에 있다. 이에 본 연구에서는 북한의 생화학무기 보유 현황을 살펴보고 그 실전 사용 가능성에 대해 전망한 다음 가능한 북한의 생화학무기 사용을 억제할 수 있는 방안을 이론적, 그리고 실제적으로 분석해 보려 한다.

북한은 재래전 양상의 전면전으로 한국에 대해 군사적으로 승리한다는 것은 거의 불가능하다. 현재 북한군의 기존 재래식 전력은 한국에 대하여 승리는 물론이고 어지간한 피해조차 주기 어려울 정도로 한국과의 격차가 벌어져 있으며, 각종 대전제와 기존에 언급되어 왔던 문제점들을 북한의 수뇌부들이 누구보다 잘 알고 있기에 북한은 이미 1960년 대 부터 비대칭전략에 주목해 왔다. 북한군은 이에 탄도미사일, 생화학무기, 20만 명에 달하는 특수부대, 핵무기 등 비대칭 전력에 집중하는 노선을 채택해 왔으며 이는 물론 현재도 진행 중이다.

이러한 비대칭전력은 북한의 마지막 희망이라고 볼 수가 있지만, 아무리 북한이 비대칭전력을 집중적으로 육성한다고 해도 한국과 북한의 군사력은 이미 그 격차가 갈수록 심해지고 있는 것이 사실이다. 사실 이러한 비대칭전력이라 하는 것들도 상당히 지나치게 과대평가된 면도 있고 모두 각각의 한계점들을 가지고 있다는 점은 분명하다. 그러나 그러한 한계점들에도 불구하고 북한이 실제 비대칭전력을 어떠한 계기로나 직접 사용했을 경우 전쟁의 승패 여부를 떠나 수많은 무고한 희생자가 발생한다는 점에서 북한의 비대칭전략은 항상 전 세계적 주목을 끌고 있다. 북한은 자신들의 경제가 미국 주도의 각종 제재와 코로나-19 등 국제적 환경에 따라 극한적인 상황에 몰리고 있으면서도 핵과 미사일을 고도화하는데 더욱 박차를 가하고 있다. 심지어 같은 무기 체계를 복수로 개발하는 일견 보면 비합리적인 행태까지 보일 정도이다.¹⁾

최근 들어 북한의 핵위협은 날로 그 강도를 더해가고 있으며, 국제사회의 우려 또한

1) 사거리가 유사한 SCUD-ER과 화성-7, 한 가지만 개발해도 버거운 화성-8과 극초음속 2형, 날개 형상이 다른 화살-1과 화살-2 등이 그 일례이다.

아울러 고조되고 있다. 그러나 북한의 핵만큼 위협적인 것은 생화학무기이다. 북한은 각종 첨단 장비로 무장된 한·미의 연합전력에 대응하기 위해 대량살상무기(WMD) 보유에 주력하고 있는데, 핵 못지않게 위협적인 무기는 생화학무기이며 이는 직접적이고도 현실적인 위협임이 분명하다.

북한은 현재 세계 1위의 화학무기 보유국이다. 미국과 러시아가 보유하고 있던 대부분의 화학무기가 폐기되어 가고 있기 때문에 북한은 2017년을 기준으로 기존의 3위에서 1위가 된 것이다.

북한은 현재 신의주와 강계, 함흥 등 3개 지역에 화학무기 연구소를 두고 있고 아오지, 청진, 만포, 신의주, 함흥, 순천 등 8개 지역에 생산시설을, 그리고 황춘, 삼산동, 사리원 등 6개 지역에 저장시설을 완비해 두고 있는 것으로 알려지고 있다. 사린, VX-3, 염화시안, 청산제, 겨자가스, 포스젠 등 신경성·수포성·혈액성·최루성 화학무기를 생산하고 있으며, 생산능력은 평시에 연 4,500톤, 전시에 12,000톤까지 가능 것으로 알려져 있다.²⁾

아울러 북한은 일부 세균무기까지 비축하고 있는 것으로 추정되며 연대급까지 화학소대를 편성해서 생화학무기를 통한 공격훈련을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 북한은 생물무기 연구시설과 생산시설을 통해 생물무기 개발·생산에 나서고 있으며, 콜레라, 탄저균, 페스트, 박테리아, 바이러스, 리켓차, 섹시톡신, 유행성 출혈열, 장티푸스, 이질, 발진티푸스, 결핵 등 13종을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 북한은 이의 사용을 즉시 결정한다면 몇 주일 안에 충분한 양의 세균무기를 군사적 목적으로 생산할 능력을 가지고 있으며, 생물무기 생산 능력은 연간 약 1,000톤에 이르는 것으로 추정되고 있다.³⁾

이 같이 북한은 비대칭전력 구축의 일환으로 생화학무기의 실전 사용 가능성을 점점 높이는 방향의 군사전략을 추진하고 있다. 따라서 한국이 보다 주목하여 대비해야 할 점들은 바로 이러한 생화학전의 실제 발발 가능성이다. 북한은 이미 1961년 김일성이 “독가스와 세균은 전시에 유효하다”라고 언급을 하면서 핵무기 이전에 생화학무기 생산을 시작했다. 또한 미국의 싱크탱크인 NTI(Nuclear Threat Initiative)의 분석에 따르

2) 이현경. 「북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션」 통일연구원 연구총서 2001-19, 2001.

3) 이현경. 「북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션」 통일연구원 연구총서 2001-19, 2001.

면 이미 북한의 미사일과 대공포의 약 30%가 생화학무기 사용 시에 활용할 수 있는 것으로 파악되고 있다. 그렇다면 우선 북한의 비대칭전력에서 생화학무기가 차지하는 비율이 상당히 높고 핵 못지않은 위력을 감안했을 때 실전 사용 가능성은 매우 높다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 이에 대한 어떠한 대비를 할 것인가는 매우 정교하고 직접적으로 마련되어야 할 것이다.

2. 연구의 방법

생화학무기는 대량살상무기의 일종이며 저비용으로 극대의 효과를 기대할 수 있어 ‘빈자(貧者)의 핵무기’로도 알려져 있다. 따라서 북한이 보유하고 있는 생화학무기는 비대칭전력의 실제적인 한 축이며 장사정포나 단거리탄도미사일을 이용하여 이를 투발할 경우 우리에게 치명적인 위해를 가할 수 있다. 따라서 북한의 핵무기와 미사일은 물론이려니와 생화학무기 역시 대량살상 무기의 한 축으로서 모든 요소가 확실하게 검증가능하도록 폐기되어야만 할 것이다.

문제는 과거 북미 간 비핵화 협상이 진행되면서 생화학무기가 상에 포함되었는지, 비핵화의 최종 목적 혹은 비핵화의 개념에 생화학무기가 어떠한 위치를 점하는지 등에 관해 많은 논란이 지속되고 있다는 점이다. 한편으로는 모든 대량살상무기를 폐기해야 할 당위성이 있지만, 협상의 성공을 위해 신중하게 접근해야 할 필요성이 있다.⁴⁾

미국도 2018년 6.12 싱가포르 회담 직후 북한의 생화학무기가 비핵화 과정에 포함되어야 한다는 견해를 보인 바 있다. 존 볼턴 전 미국 국가안보회의(NSC) 보좌관은 2018년 7월 1일 북한의 비핵화는 ‘핵과 생화학무기를 포함한 대량살상무기와 탄도미사일’이라는 개념을 설정하여 논란을 불러일으킨 바 있다. 2018년 7월 25일 상원 외교위원회가 개최한 청문회에서 에드워드 마키 상원의원의 질문을 받은 폼페이오 전 미 국무장장은 북미 양측이 생화학무기에 관해 논의했고 비핵화 과정의 일부라는 점을 상호 이해했다고 밝히기도 하였다.⁵⁾ 이어 2019년 2월 말 하노이 회담 결렬 이후 볼턴 보좌관은 여러 인터뷰를 통해 북한에 요구한 ‘비핵화’가 핵과 미사일 외 생화학무기까지 포함하는 광범

4) 백진경·전재성, “북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길”, 『EAI 논평』 2019, pp. 1-4.

5) “We’ve talked about CBW. Their CBW program is being part of that denuclearization and as I said they have indicated that they fully understand the scope of what denuclearization entails.”

위한 비핵화를 의미한다고 밝히기도 하였다. 또한 2019년 3월 5일 코리 가드너 상원 외교위 동아태소위원장은 비공개 외교위 브리핑에서 비건 대표로부터 하노이 회담 결과를 보고 받은 뒤 핵무기뿐 아니라 생화학무기도 논의의 대상이라고 언급하였던 바 있다.⁶⁾

지난 북미 간 협상과정을 돌아볼 때, 그리고 앞으로의 또 다른 협상을 대비할 때 과연 북한의 생화학무기가 한반도 비핵화의 최종 목적에 포함되는지, 만약 포함된다면 어떠한 순서에 의한 것일지에 대해 우리도 지속적인 관심을 가질 필요가 있다.

생화학무기의 특성상 북한의 자발적인 신고와 포기가 없다면, 핵무기와 달리 국제사회가 다양한 규제 방안을 통해 정확한 현황을 파악하고 제재를 가하기에는 사실상 어려움이 따른다. 실제 북한은 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention: BWC)에 한국보다 3개월 앞선 1987년 했던 바 있다. 과거 미국 트럼프 대통령이 북한의 생물학 무기 개발 의혹을 제기한 당시에도 북한 외무성 미국연구소는 공보실장 담화를 통해 북한은 “생물무기금지협약 체결국으로서 생물무기의 개발과 생산, 저장과 보유를 반대하는 입장을 일관하게 견지하고 있다”라고 주장한 바 있다. 하지만 BWC는 생물무기의 개발, 생산, 비축을 전면 금지하는 것을 주요 내용으로 하고 있음에도 불구하고 BWC가 협약 준수 입증을 위한 공식적인 국제 메커니즘을 갖고 있지 않은 만큼 김정은 위원장의 주장을 입증할 수 있는 방법에는 한계가 있다. BWC 의정서의 세 가지 주요 요소는 필수 선언, 신고 된 시설에 대한 정기적 방문 그리고 단기 통지 시험조사다. 이와 같은 요소들과 함께 BWC 검증 의정서가 시행되었다고 가정하면 개방 국가의 시설을 검증하는 건 더 쉬울 수 있다. 하지만, 이 세 가지 요소들은 자발적인 선언에 의한 것이며 북한이 과연 이에 응할지에 대한 의문이 들며, 북한의 경우 공격적인 생물학적 능력이 존재하는지 여부에 대한 검증이 여전히 어려울 수도 있다. 또한 BWC 검증 의정 하에서 관련 활동이 적발되었을 때 북한은 앞서 설명한 생물작용 제의 이중용도 특성을 유리하게 이용할 수 있다. 이는 공격적인 생물학적 가공능력이 BWC에 의해 제한되지 않는 평화적인 목적을 위한 생물학적 능력으로 위장될 수 있기 때문이다. 심지어 최악의 경우 의정서는 북한의 핵무기 비확산 조약(NPT) 철회의 경우처럼 BWC로부터의 북한의 철수를 초래할 수도 있다.⁷⁾

화학무기의 경우 생물무기보다 더욱 어려운 상황에 직면해 있다. 모순적이게도 화학무

⁶⁾ “So not only nuclear but we're talking weapons of mass destruction, chemical weapons as well. And there was discussion of human rights as well at the summit.”

⁷⁾ 백진경·전재성, “북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길”, 『EAI 논평』 2019, pp. 1-4.

기는 생물무기에 비하여 국가의 소지여부를 입증하는 것이 보다 시스템화 되어 있다. 이는 화학무기 영역에의 경우, 화학무기금지기구(Organization for the Prohibition of Chemical Weapons: OPCW)라는 공식적인 국제기구가 존재하여 많은 방향으로 조사하며, 화학무기금지협약(Cheical Weapons Convention) 가입 당사국들이 이미 보유하고 있는 화학 무기를 CWC 규정에 맞게 파괴할 수 있도록 돕는 역할을 해 왔기 때문이다. 한국이 1997년 4월 가입한 CWC는 가입 후 10년 내 모든 화학무기 및 시설을 완전 폐기하는 것을 주요 내용으로 하고 있으나, 북한은 BWC와 달리 CWC는 협약의 당사국이 아니기 때문에 북한에 화학무기 등이 존재하거나 북한의 정확한 소유 상태를 입증하더라도 파괴하는 것은 한계가 있다. OPCW가 CWC 비회원국을 전면적으로 조사하는 것은 불가능하며, 이론상으로 북한의 화학무기 입증에 위한 방법 중 하나는 UN-OPCW 합동임무를 통한 검증과 제재이지만, 합동임무는 주권문제와 항상 부딪히며 더욱이 북한의 경우 UN-OPCW 합동임무를 통한 검증과 제재 가능성이 매우 희박하다고 할 수 있다.⁸⁾

이와 같은 산적한 문제에도 불구하고 생화학무기로 인해 북한의 대량살상무기(WMD) 전력은 그 어느 때보다도 위협적인 것으로 평가되고 있다. 이제 문제는 만일 실전 상황이 벌어진다면 북한이 생화학무기를 실전에서 사용할 것인가 하는 것이 될 것이다.

이에 본 연구에서는 다양한 문헌조사를 통해 먼저 북한의 생화학무기 현황을 살펴보고, 현실적 위협으로서의 북한 생화학무기를 그 실전 사용 가능성에 초점을 맞추어 살펴볼 것이다. 또한 북한 생화학무기가 실체적 위협이라면 이에 대한 우리의 가능한 대응 방법을 살펴보는 것도 매우 중요한 것이다. 따라서 먼저 국제공조를 통한 대응방안을 협력적 위협감소(CTR: Cooperative Threat Reduction) 프로그램을 통해 그 실현 가능성을 타진해 봄과 아울러 한국의 적극적인 대비 방안을 논의해 보려 한다.

8) 백진경·전재성, “북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길”, 『EAI 논평』 2019, pp. 1-4.

II. 북한 WMD의 실체

1. 북한의 WMD 개발의도

현대 국제질서 하에서 많은 국가들은 무기의 고도화 및 대량화를 추진하고 있다. 이는 특히 전쟁상태에 있거나 분쟁 또는 갈등관계에 있는 국가들의 경우, 대량살상무기와 함께 비대칭전력으로서의 재래식 군사력 증강에 더욱 주력하고 있다는 특징을 함께 드러내 보이고 있다.

북한은 사회주의권의 몰락과 ‘고난의 행군’, 그리고 김정은 3대 세습체제 완성의 과정을 거치면서도 지속적으로 경제적·군사적·외교적 위기에 직면하고 있으며, 이에 북한은 그들의 국가적 대전략을 사회주의체제 유지와 김정은 정권의 보장을 최우선적 목표로 삼고 있다. 이와 함께 위기 돌파의 일환에서 북한은 만성화된 식량난과 미국 주도의 경제제재에도 불구하고 국방력 강화에 더욱 주력하고 있다. “우리에게 있어 국방공업은 생명과 같은 것이며, 자위적 국방력 강화에 선차적인 힘을 넣는 것은 우리의 독특한 정치방식”임을 강조하는 것을 보더라도 북한의 국방력 강화 의지를 알 수 있다.⁹⁾ 뿐만 아니라 최근 들어 북한 정권이 저들의 헌법에 ‘핵보유국’ 명문화를 추진하고 있는 것도 같은 맥락으로 해석할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

북한은 국방력 강화가 미국의 군사적 압력에 대응하기 위한 것임을 분명히 하고 있다. 북한은 “미국이 우리에게 대한 군사적 압살 책동을 강화하고 있기 때문에,” 대응 차원에서 “강경에는 초강경으로 대응할 것”이며 “원수들이 총을 내대면 대포로 맞서고 전쟁의 불을 지르면 무자비한 박멸로 지구상에서 영영 쓸어버릴” 것이라는 단호한 자세를 지속적으로 유지하고 있다. 이를 위해 멸적의 의지와 힘을 배양해야 한다는 것이다.¹¹⁾ 그러면서도 북한은 세계 최대 군사 대국인 미국의 군사적 힘을 두려워하고 있으며, 그들의 주권과 안전을 보호하기 위해 국방력을 강화할 수밖에 없다는 입장을 보이고 있다. 국방력강화 차원에서 북한은 특히 대량살상무기 보유에 주력하고자 하는데, 그 이유는 현대화

9) 이현경, 「북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션」 통일연구원 연구총서 2001-19, 2001.

10) VOA Korea. <https://www.voakorea.com/a/7299280.html> (검색일: 2023년 9월 27일)

11) 이현경, 「북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션」 통일연구원 연구총서 2001-19, 2001.

된 장비로 무장된 한·미연합 전력에 대응하기 위해서다. 즉, 재래식 군사력 면에서 북한의 전력이 한·미연합 전력보다 열세인 점을 감안하고 있는 북한의 지도부는 이러한 열세를 극복하고 한·미연합군에 대한 위협·공세 수단으로 활용하기 위해 대량살상무기를 개발·생산하고자 하는 것이다.¹²⁾

그 배경에는 물론 북한의 안보불안감을 들 수 있다. 군사적인 차원에서 북한은 주적이었던 미국을 상대로 자신들이 직면하고 있는 군사적 불안감을 제거하고자 한다. 러시아와 중국의 대북 지원이 미국이 주도하는 UN 제재가 강화되면서 방어적 지원정책으로 전환하자 북한은 즉각적인 군사적 불안감을 느끼고 있는 것이다. 북한이 핵무기 개발을 시도했던 직접적인 이유 중 가장 중요한 것은 미국으로부터의 핵공격과 선제공격의 가능성을 억지 차원에서 원천적으로 차단하고자 하는 데 있었다. 미국은 과거 1994년 제네바합의에 의해 미국은 북한을 상대로 핵무기 사용 및 사용위협을 가하지 않는다는 약속을 한 바 있다. 그러나 북한은 여전히 미국으로부터의 군사적 두려움과 불신을 떨치지 못 하고 있는 것이다.

북한은 아프가니스탄전과 이라크전 이후 미국이 ‘북한을 주된 목표의 하나’로 삼을 가능성을 크게 우려하고 있으며, 금세기 들어 벌어진 전쟁들에서 나타난 미군의 가공할 만한 군사력에 극도의 공포와 불안감을 가지고 있다. 북한 지도부는 북·미간 군사적 충돌이 발생되었을 때, 미국이 땅속을 뚫고 들어가 폭발할 수 있는 GBU-28, GBU-57, 타우러스 순항미사일, 현무-4는 물론이고 B-1B, B-2 스텔스 폭격기, F-117 스텔스 전투기, 크루즈 미사일을 동원해 북한을 공격할 시 자신들의 전력이 즉각적으로 마비될 수 있음을 우려하고 있다. 나아가 궤에 배치된 중·장거리 핵미사일과 태평양을 순회하고 있는 핵잠수함을 이용해 북한을 향해 핵무기를 발사할 수 있다는 점에 대해 큰 두려움을 가지고 있다.¹³⁾

이러한 두려움에 따라 북한은 핵무기 보유에 대한 강한 열망을 포기하지 못 하고 있는 것이다. 정리하며 살펴보면 북한의 핵무기에 보유에 대한 집착의 이유는 첫째, 핵무장의 완성을 통해 내외부적인 정치적·이념적 단합을 꾀하고자 하는 것이다. 둘째, 미국의 핵공격을 비롯한 야하한 선제공격의 가능성도 사전에 차단하고자 한다. 셋째, 핵보유국

12) 이현경, 「북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션」 통일연구원 연구총서 2001-19, 2001.

13) 임정섭, “북한의 군사위협 변화에 관한 연구: 대량살상 무기(WMD) 위협과 전망을 중심으로”, 한성대학교 석사학위 논문, 2020, pp. 90-91.

으로서 국내외적으로 정치·군사적 위상을 강화하고자 하는 것이다.

핵뿐만 아니라 북한은 생화학무기 보유에도 집착하고 있다. 생화학무기는 저렴한 비용과 단순한 제조기술로 개발·생산이 가능하고 엄청난 살상효과를 가져올 수 있기 때문이다. “북한군에서는 일반적으로 핵과 독가스를 갖고 있는 적과의 싸움에서는 핵과 독가스로 대응해야 이길 수 있다는 것”이 군사이론화돼 있으며, 핵이 전쟁억지를 위해서는 효과적이나 실지 전투에서는 사용할 수 없다는 점을 고려할 때 북한의 생화학무기 보유는 전투능력 강화와 함께 상대에게 치명적 위협·타격을 가할 수 있다.¹⁴⁾

나아가 북한은 지속적으로 미사일 개발·생산에 적극적으로 나서고 있다. 최근 들어 북한은 5월과 8월 연이은 위성 발사 실패에도 불구하고 또 다시 3차 정찰위성 발사를 기획하고 있는 것으로 보도되고 있다.¹⁵⁾ 이 같은 사실이 북한의 끊임없는 미사일 개발에 대한 의지를 나타내고 있는 대표적인 사례이다. 북한은 미사일 개발이 곧 체제유지의 수단이며, 군사력 증강과 외화획득을 위한 절대적인 기술이기 때문에 이를 포기하지 않고 적극적으로 추진하고자 하는 것이다. 뿐만 아니라 미사일은 현대 전쟁의 가장 중요한 군사적 무기로서의 역할을 하고 있기 때문에 보다 효과적이고 파괴적인 미사일을 개발하려 하고 있는 것이다. 아래의 <그림 1>과 같이 북한은 국토 전역을 미사일 기지화했으며, 이는 곧 미사일의 공세적 운용을 뜻하는 것이다.

14) 이현경. 「북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션」 통일연구원 연구총서 2001-19, 2001.

15) BBC News 코리아, <https://www.bbc.com/korean/news-66580323> (검색일: 2023년 9월 29일)

그림-1 북한의 미사일 기지 현황



출처: 중앙일보, 2021년 12월 2일, <https://www.joongang.co.kr/article/25028709#home>

냉전의 종식, 그리고 재래식 무기체계의 비약적 발전과 함께 핵전쟁의 위험은 감소한 반면 역으로 전쟁 발발 시 미사일 공격의 가능성은 더욱 높아지고 있다. 실제 전쟁에서 핵무기가 직접 사용되기 어려운 점, 특히 선제공격용 수단으로서의 핵무기 사용의 제약과 생화학무기의 국제정치적 부담으로 인해 미사일 공격과 함께 재래식 군사력의 병계 운용은 이제 현대 전투에서 하나의 확고한 교리로 자리 잡혀 가고 있다. 따라서 분쟁, 또는 갈등상태에 놓여 있는 국가들은 재래전을 대비하거나 상대국의 직간접적인 다양한 위협에 대처하기 위해 미사일의 생산 및 개발에 나서고 있는 것이다. 북한의 경우, 전시대비와 역지 차원을 넘어 가장 효과적인 공격수단으로, 그리고 상대에 직접적인 위협을 가하기 위한 수단으로서 미사일의 개발 및 생산에 나서고 있는 것이다. 나아가 외화벌이를 위해

중동 국가들에 미사일 기술 및 장비의 수출을 다각적으로 모색하고 있다. 이 같은 상황이 곧 북한의 WMD 개발의 배경이 되고 있는 것이다.

2. 북한 생화학무기 개발 현황

북한은 아래의 <그림 2>와 같이 자국 내에 상당한 생화학무기 생산시설을 갖추고 있다.

그림-2 북한의 주요 생물·화학무기 시설



반종빈 기자 / 20170224 페이스북 tune.y.kr/LeYN1, 트위터 @yonhap_graphics

출처: 연합뉴스, 2017년 2월 24일자. <http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1207078>

북한의 생화학무기 생산 및 현황에 대한 국제사회의 우려는 지속적으로 나타나고 있으며, 현재 북한은 러시아, 그리고 미국 다음으로 세계 3위의 생화학무기 보유국가로 평가되고 있다.

1980년대부터 생산하기 시작한 화학무기는 현재 그 보유량이 약 2,500톤에서 5,000톤에 이르고, 이는 애덤자이트(DM), 클로로아세토페논(CN), 클로로벤즈알말로노나이트릴(CS), 염소(CL), 염화시안(CK), 사이안화 수소(AC), 겨자과(H, HD 또는 HL), 포스진(CG와 CX), 사린(GB), 소만(GD), 타분(GA), V제(VM과 VX) 등의 화학작용제들을 포함하고 있는 것으로 파악되었다. 또한, 탄저균(탄저병), 클로스트리디움 보툴리눔(보툴리눔 식중독), 콜레라균, 부니아바이러스와 한탄(유행성출혈열), 페스트균, 두창 바이러스(천연두), 살모넬라 장티푸스균(장티푸스), 시겔라(이질), 브루셀라균(브루셀라병), 포도상구균(포도상구균감염), 발진티푸스 리케치아(발진티푸스), 황우독소(식중독성 무백혈구증) 등 다수의 치명적인 생물작용제를 보유하고 있는 것으로 추측된다.¹⁶⁾

표-1 북한의 화학 무기 보유 현황

북한의 생화학무기 보유현황

생물학무기

탄저균, 장티푸스, 이질, 콜레라, 페스트, 브루셀라, 야토균, 발진티푸스, 천연두, 유행성출혈열, 황열병, 보툴리눔독소, 황우독소 등 13종 보유

화학무기

신경, 수포, 혈액, 질식, 최루 및 구토작용제 등 약 2500~5000톤 보유

자료: 2010년 국정감사 국방부 답변

출처: 세계일보, 2011년 9월 19일, <https://m.segye.com/view/20110918003223>

북한의 생화학무기와 관련된 추측은 여러 건의 실제 사용 사례들을 통해 뒷받침되고 있다. 지난 2017년 2월 말레이시아 공항에서 피살된 김정남의 사례가 대표적인데, 김정남의 시신과 소지품에서는 화학무기 VX 신경작용제가 검출되었으며, 사인(死因) 역시

16) 백진경·전재성, “북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길”, 『EAI 논평』 2019, pp. 1-4.

급성 VX 신경작용제 중독이라고 밝혀졌다. 북한 용의자 4인은 김정남의 피살 직후 말레이시아에서 출국한 것으로 파악되었다. 앞서 설명한 바와 같이 VX 물질은 두세 가지가 섞여야만 비로소 독성을 띠기 때문에 이를 방지하는 것이 상당히 제한적이다. 북한의 화학무기 수출 사례도 화학무기에 대한 추측에 무게를 실어주고 있다. 과거 유엔의 비공개 보고서에 따르면 북한은 1990년대부터 시리아에 화학무기 생산을 지원해왔고 기술자를 파견해왔다. 2013년과 2017년 시리아 정부군이 반군을 향해 화학무기 공격을 자행한 대량살상 사례의 배경에는 북한의 화학무기 수출이 있을 확률이 높은 것으로 보고 있는 것이다. 이 외에도 집단 탈북 무력화를 위한 생물작용제 사용 가능성이 존재하며, 다른 무기와 생화학무기의 결합 가능성도 제기된 바 있다.¹⁷⁾

그림-3 북한 생화학·생물무기 연구 및 시험시설

북한 생화학무기 시설 현황		북한의 생물학무기 연구 및 시험시설					
기 구	위치	상급기관	기 구	위치	상급기관		
제5일반기계공업국 (당중앙생물연구소)	평양	제2경제위원회	미생물 질병연구소 (의학과학원 미생물연구소)	평양	과학원		
인민군 의학대학 (201 세균연구소)	평양	인민무력부	김일성대학교 외과대학	평양	과학원		
세균학연구소 (501 세균연구소)	서해 도서	제2경제위원회	군의관학교 (국방과학원 의학연구소)	평양	인민무력 부		
2월 25 일공장 (제 25 호 공장)	평북 정주	제2경제위원회	의학연구소 (세균연구소)	평남 함천	제2경제 위원회		
중앙 병원균연구소 (중앙위생방역연구소)	평양	과학원	평양의과대학 (김만유기념병원 방사선연구소)	평양	과학원		

출처: 연합뉴스, 2016년 2월 7일, <https://www.yna.co.kr/view/GYH20160207001800044>

핵무기와 미사일 개발 현황 및 발사체의 위치와는 다르게 생화학무기의 경우 생산 여부 및 생화학무기와 생화학작용제 생산 장소를 정확히 파악하는데 어려움이 있는데, 이는 화학공장, 비료공장이라는 명칭으로 위장하여 맹독성 생화학무기를 생산하고 있는 것에 기인한다. 생화학무기는 비료공장, 살충제 공장, 제약회사, 생물학 연구소 등에서 비교적 적은 비용으로 생산할 수 있으며, 무기 생산 여부를 확인하기가 어렵고, 증거인멸도 용이하다는 특이점이 있다. 이러한 특징은 정확한 생화학무기 현황 파악을 불가능하게 만드는 요소이다. 또한, VX와 같이 두세 가지 물질이 섞이기 전까지는 독성을 띠지

17) 백진경·전재성, “북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길”, 『EAI 논평』 2019, pp. 1-4.

않는 이원화, 삼원화 된 형태의 화학무기의 경우 물질이 섞여야 살상무기가 되기 때문에, 화학공식을 만드는 개발자가 아닌 생산자들은 화학무기용 물질을 만든다는 사실을 파악하기가 어렵다. 북한은 생산된 생화학무기의 비인도적 실험 논란도 피할 수 없다. 북한 정권이 제22 임시 수용소, 김일성 의과대학, 김만유 기념병원 방사선 연구실, 제201 및 501세균연구소 등에서 정치범 수감자 혹은 장애를 지닌 북한 주민을 대상으로 생산된 생화학 무기의 효용성 평가를 위한 인체실험을 강행한다는 탈북자들의 증언이 잇따랐는데, 전문가들은 이러한 증언들을 기초로 하는 보고서를 공개하는가 하면, 북한 인권유린 문제의 사례로 들기도 했다.¹⁸⁾

이처럼 북한의 생화학무기는 현실적인 위협으로 다가왔다는 데에 반대하는 견해는 소수이다. 다만 국제정치적으로 부담이 큰 생화학무기를 다른 대량살상무기인 핵과 함께 운용하는 것에 대한 북한 지도부의 합리적 선택이 어떠한 방향으로 이루어질 것인가가 보다 관심이 가는 부분이다. 그러나 북한이 국제적 여론, 또는 미국의 보복 등을 상정하지 않고 ‘미치광이 전략’을 전략적 선택으로 견지한다면 결코 불가능한 것만은 아니라는 점에서 북한의 생화학전 가능성에 대한 우려는 결코 지나치다 할 수 없을 것이다.

18) 백진경·전재성. “북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길”, 『EAI 논평』 2019, pp. 1-4.

III. 북한 생화학무기의 현실적 위협

1. 해외의 생화학전 사례

인류에게 생화학전의 역사는 의외로 길다. 앗시리아군은 이미 기원전 6세기 적군의 우물에 호밀 곰팡이를 투하하여 이를 오염시킴으로서 적군의 전투력을 마비시켰다는 있는데 이것 역시 생화학전의 초기 형태라고 볼 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 중세 유럽 인구의 1/3을 희생 시키며 유럽을 공포로 몰아넣은 흑사병도 몽골군이 흑사병으로 죽은 시체들을 투석기를 이용하여 적진에 투하하면서 비롯된 것이었다. 아울러 1346년 타타르 군대 역시 크림반도를 공격할 때 흑사병에 걸려 죽은 시체들을 투석기를 이용하여 적의 성벽 안으로 던져 넣어 흑사병을 유행시켰다는 기록도 있다. 이 같은 공격은 우물을 오염시키고 적 병력과 주민들을 전염병에 걸려 전투의지를 완전히 꺾어 놓거나, 직접적으로 죽게 만들면서 성을 함락시킬 수 있었던 것이다.

본격적인 대량살상무기로서 생화학전은 제1차 세계대전 때 독일이 플랑드르 지방에서 전투를 하면서 사용했던 기록이 있다. 1914년 4월 22일 독일군이 벨기에 ‘이프르’에서 영·불 연합군의 방어 진지를 유린하기 위해 염소가스(chlorine)를 사용한 것이 최초이다. 당시 영·불 연합군 5000여 명이 사망하는 등 화학무기의 전술적 효과가 확인되자 연합군도 화학무기를 개발해 보복에 나섬으로써 화학무기 사용은 본격화되었다.¹⁹⁾

제1차 세계대전 때 사용된 주요 화학무기로는 수포제인 겨자탄, 질식제인 염소가스, 포스젠 등이 있었다. 제1차 세계대전에서만 화학무기의 사용으로 10만 명이 사망, 130만 명이 부상을 당했으며 그 중 절반 가량은 독일의 러시아 공격 당시 발생했다.

뿐만 아니라 비록 사용단계에 들어가지는 못 했으나 일본 관동군은 제2차 세계대전 기간 중 유명한 731부대를 운용하여 각종 생화학무기 실험에 나섰던 바도 있다.

생화학무기는 전쟁만이 아니라 테러에도 자주 사용된다. 2018년 3월에는 영국 솔즈베리에서 전직 러시아 정찰총국 대령인 세르게이 스키르팔과 딸 올리아가 독극물에 중독돼 병원으로 옮겨졌다. 영국 당국은 장시간 조사 끝에 이들이 러시아의 화학무기인 노비축에 중독됐다고 발표했다. 노비축은 이미 러시아가 여러 차례 암살 공작에 사용한 화학무기이

19) 미래한국, 2021년 1월 14일, <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=145471> (검색일: 2023년 9월 10일)

다. 일종의 신경작용제로 인간의 중추신경계를 마비시킨다.²⁰⁾

2020년 러시아는 노비츠크를 푸틴의 정적 암살에도 사용했다. 알렉세이 나발니는 러시아의 블라디미르 푸틴 대통령에 대한 저항 운동을 벌여 푸틴에게는 눈엣가시가 되었다. 독극물 중독으로 급성 혼수상태에 빠진 그는 독일의 한 병원으로 급히 이송되었다. 이는 물론 러시아병원을 믿을 수 없었기 때문이다. 독일 정부는 2020년 9월 2일 발표에서 러시아의 반푸틴 정치인인 알렉세이 나발니가 신경작용제 노비츠크에 공격당했음을 공식화 했던 바 있다. 독일연방군 연구소가 알렉세이 나발니의 몸에서 화학 신경작용제인 노비츠크를 검출하면서 사실이 밝혀졌다.

북한도 마찬가지이다. 북한은 김정은의 큰형인 김정남을 2017년 말레이시아 공항에서 신경작용제의 일종인 VX 작용 독극물로 살해했던 바 있다. 북한은 전 세계에서 세 번째로 꼽히는 생화학무기 강국이다. 제인연감에 따르면 북한은 생화학무기 보유량이 약 2500-5000t으로 추정된다.²¹⁾

신경작용제 VX는 지금까지 알려진 화학무기 물질 가운데 가장 독성이 강한 화학물질이다. ‘인류가 개발해서는 안 되는 물질’로 불릴 정도다. VX는 사린가스(GB) 100배 이상의 독성을 지닌 데다가 10-15mg 정도의 소량으로도 생명을 앗아갈 수 있다.²²⁾ 유엔 결의 제687호는 VX를 이미 대량살상무기로 분류하고 있다. 미국 질병통제예방센터(CDC) 역시 VX를 가장 위험한 신경작용제로 규정하고 있다.

VX는 또한 이라크의 사담 후세인 정권이 1988년 당시 북부 쿠르드족 거주 지역을 이로 공격해 수천 명의 목숨을 앗아간 사례가 있다.

신경작용제의 일종인 VX도 화학무기 뿐만 아니라 테러에도 사용된다. 국제적으로 VX는 사용은 물론 생산·보유까지 전면 금지되고 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같은 그 가공할 만한 위험성 때문이다. 이에 1997년 발효된 화학무기금지협약(CWC)에는 명시적으로 190여 개 협약 당사국의 의무사항으로 VX의 개발·생산·사용을 전면 금지함은 물론, 보유하고 있는 무기도 단계적으로 폐기하도록 하였다.

20) 한국일보, 2020년 9월 30일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020090310260001015> (검색일: 2023년 9월 28일)

21) 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화생무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022, pp. 45-47.

22) Jane's, <https://www.janes.com/intelligence-resources/case-studies/an-assessment-of-north-korea's-nuclear-capabilities> (검색일: 2013년 9월 11일)

화학무기 문제는 1960년대말-1970년대초 월남전에서 미국이 다량의 고엽제를 사용함에 따라 화학무기 사용에 대한 국제적인 관심이 고조되었던 바도 있다. 1969년부터 제네바 군축회의에서 주요 의제로 토의되기 시작했다. 그러나 1985년 구소련의 고르바초프 정권의 출현에 따른 동서 냉전의 종식은 화학무기 군축 논의에 새로운 자극제가 되었다. 이에 따라 1990년 화학무기의 최대 보유국인 미·소 양국이 자국이 보유 중인 화학탄을 대량으로 감축하기로 합의하고, 1991년 미국 부시 대통령이 자국의 모든 화학무기를 무조건 폐기한다고 선언함으로써 화학무기금지협약이 결실을 거두게 되었다.²³⁾

화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapon Convention)은 1992년 9월 제네바 군축회의에서 채택되어 1997년 4월 29일 발효되었고, 2007년 5월 현재 안보리 상임이사국 5개 국을 포함해 182개 국가가 협정에 서명했다. 우리나라는 1997년 4월 협약 채택 당시 서명한 당사국이다. 그러나 북한, 이스라엘, 시리아는 화학무기 금지협약 미가입국이다. 따라서 북한은 화학무기에 대해 문서상 그 어떤 국제적 제재도 받지 않는다. 화학무기금지협약 주요 문안은 다음과 같다.²⁴⁾

- 당사국은 화학무기를 개발, 생산, 획득 및 비축, 보유, 이전, 사용하는 것 등이 금지된다.(제1조)
- 당사국은 화학무기, 오래된 화학무기 및 유기 화학무기, 화학무기 생산설비(CWPF), 기타 설비 등을 화학무기 금지기구(OPCW: Organization for the Prohibition of Chemical Weapons)에 신고해야 한다.(제3조)²⁵⁾
- 당사국은 협약 발효 후 10년 이내에 모든 화학무기를 폐기해야 한다.(제4조)
- 당사국은 화학무기 생산시설의 신규 건설 및 현존 설비를 협약상 금지된 목적으로 전환할 수 없다.(제5조)²⁶⁾
- 당사국들은 화학무기로부터의 보호를 위한 지원을 받을 권리를 갖는다.(제10조)²⁷⁾

23) 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화학무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022, pp. 45-47.

24) 미래한국, 2021년 1월 14일, <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=145471> (검색일: 2023년 9월 10일)

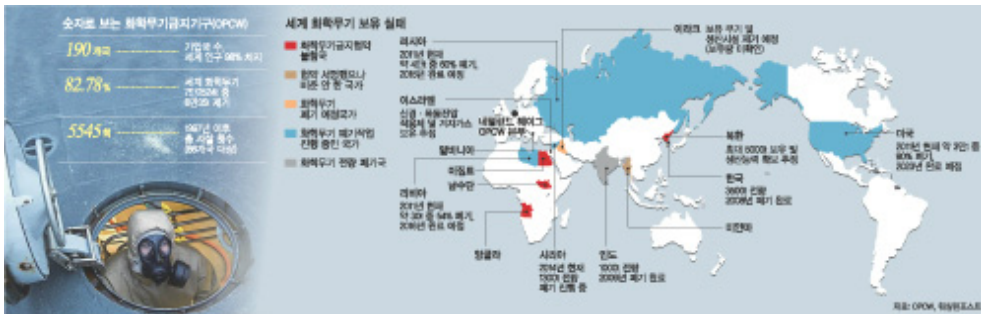
25) 우리나라 외교통상부는 2007년 화학무기금지협약 주요 문안을 이와 같이 범역하여 발표했다. 외교통상부. 『군비·비확산 편람』 서울: 외교통상부, 2007.

26) 외교통상부. 『군비·비확산 편람』 서울: 외교통상부, 2007.

27) 외교통상부. 『군비·비확산 편람』 서울: 외교통상부, 2007.

아래의 <그림 4>는 CWC 비준국가 현황을 그래픽으로 표시한 것이다.

그림-4 북한 생화학·생물무기 연구 및 시험시설



출처: 세계일보. 2014년 8월 12일, <https://m.segye.com/view/20140812003551>

북한은 정보화 시대에 총성 없는 전쟁으로 불리는 ‘제4세대 전쟁’ 능력을 꾸준히 개발하고 있다. 그동안 북한의 핵실험과 핵무기에 가려져 조명되지 않았을 뿐이다. 이러한 제4세대 전쟁의 핵심은 ‘전후방을 가리지 않고, 상대 국가 전체를 혼란으로 정부 통제력은 마비시키면서 전쟁 수행 능력을 저하 내지는 말살시키는 것이다. 사이버 테러나 생화학무기를 통한 테러가 대표적이다. 북한은 이미 대한민국을 대상으로 사이버 테러를 가한 바 있다. DDOS 공격이 대표적이다.²⁸⁾

앞서 살펴본 것과 마찬가지로 생화학무기는 ‘빈자(貧者)의 핵무기’라 불리고 있을 만큼 그 위력 측면에서 핵무기 못지않다. 나아가 생화학무기는 테러에도 이용될 수 있으며, 그러한 사례 역시 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 화학무기는 크게 수포작용제, 혈액작용제, 신경작용제, 질식작용제, 방해작용제, 무능화작용제 및 독소 등으로 구분되며, 북한은 이러한 모든 종류의 화학무기를 생산하고 있는 것으로 추정된다.

북한은 40종에 가까운 생물무기용 병원체와 화학작용제를 보유하고 있는 것으로도 판단된다. 한국국방연구원(KIDA)에서 지난해 발간된 자료에 의하면 북한이 보유한 생물 무기용 병원체는 13종이다. 세부적으로 보면 7종의 세균작용제(탄저균, 브루셀라, 야토균, 장티푸스 등)와 1종의 리케차(발진티푸스), 3종의 바이러스(천연두, 황열병, 유행성출혈열), 2종의 독소(보툴리눔, 황우) 등이다.²⁹⁾

28) 설종길, “한반도에서의 제4세대 전쟁양상과 대응방안”, 『군사발전연구』 10(1), 2016, pp. 119-144.

29) 미래한국, 2021년 1월 14일, <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=145471> (검색일: 2023년 9월 10일)

또한 북한은 연대급까지 생화학부대를 편제한 것으로 보고 있다. 이러한 생화학무기는 포를 이용하여 일반 포탄으로도 투발이 가능함은 물론이고 단거리 미사일을 이용하여 발사할 수도 있다. 특히 탄저균은 생물학전에 사용될 가능성이 매우 크며 위험하다. 이에 대한 대응을 위해 한미 양국군도 2011년부터 생물방어연습(Able Response)을 실시했다.

한국국방연구원(KIDA)에서 주로 진행해온 생물방어연습에는 양국 국방부, 보건복지부 등 40여 개 기관 200여 명의 생물학 작용제 분야 관계자들이 참가하고 있다. 비공개로 실시하다가 2015년에는 생물학 공격과 생물 테러 상황을 가정해 환자를 수송하고 제독하는 절차 등을 처음으로 공개하기도 했다.³⁰⁾ 그러나 문재인 정부 들어 한미연합훈련이 사실상 중단되었으며 작년 정권 교체 이후 현재 생물방어연습이 어떻게 진행되는지 아직까지는 알려진 바가 없다.

북한의 생화학전 능력에 대해 한국 정부보다 미 의회가 더 우려하고 있다. 미 의회는 2021년 국방수권법에 처음으로 북한 생화학무기 대응을 명시했다. 미 하원이 추진한 ‘북한의 생화학무기 위협에 대한 대응’을 요구하는 조치가 포함됐다. 세계 화학무기 금지 협약에 북한이 가입하지 않은 것이 이제 현실적 위협으로 인식되고 있는 것이다.³¹⁾

미 정보기관은 북한이 시리아의 화학무기 제조를 지원하고 있음을 포착하고 그 위험성을 지적했다. 유엔 안보리 대북제재위원회 전문가 패널은 2018년 보고서에서 북한이 2012~2017년 사이 내전 중인 시리아에 내산성(acid-resistant) 타일과 밸브 등 화학무기 제조 물품을 최소 40회 이상 운송했다고 보고한 바 있다. 또한 같은 보고서에 따르면 북한이 중국 업체로 위장해 시리아 화학무기 공장 건설에 물자를 제공했으며 시리아 내 관련 시설에 북한 기술자들이 활동하는 움직임도 포착됐다고 미 정보기관은 지적했다. 이것이 2021년 미국의 국방수권법에 반영된 것으로 판단된다.³²⁾

코로나-19로 인해 우리는 생화학전과 관련하여 중요한 사실을 하나 깨닫게 되었다. 즉, 바이러스 하나만으로도 전 세계가 큰 위협에 처할 수 있는데, 만약 새로운 생화학무

30) 미래한국, 2021년 1월 14일, <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=145471> (검색일: 2023년 9월 10일)

31) 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화학무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022, pp. 111-113.

32) 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화학무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022, pp. 111-113

기가 만의 하나 실수로라도 유출되는 경우에는 말 그대로 극심한 혼돈(chaos)에 빠질 수 있다는 것이다. 더더욱 위험한 점은 북한이 화학무기 금지협약 미가입국이라는 사실이다.

반면 이러한 점에서 역으로 단편적이거나 해외의 생화학전 사례는 북한이 직접적으로 그 사용에 적극적일 수 있다는 점을 반증해 주고 있는 아이러니한 상황을 만들어주고 있는 것이다. 물론 북한의 현재 상황에서 생화학무기를 적절히 통제하고 이를 사용하더라도 스스로에 피해가 전이되지 않는다는 보장을 확실하게 하지는 못 할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한에게 생화학전은 극단적인 경우 스스로의 대량살상 능력을 극대화 시켜 주는 보조제로서 그 사용에 대한 유혹을 완전히 떨쳐내기 어렵다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

2. 현대전에서 비대칭전력으로서의 생화학무기

만약 북한군이 남한 대도시에 생화학 공격을 가할 경우 상당한 민간인의 피해를 감안해야 된다는 것은 주지의 사실이다. 주된 투발수단이 바로 우리가 위험하다고 판단하고 있는 장사정포인 170mm와 240mm 자행포와 방사포가 될 것이기 때문이다.

특히 기본적으로 화학무기는 자연조건, 즉 풍향이나 습도, 지형 등이 확실하게 일치되지 않을 경우에는 비록 이를 사용한다 해도 그 효과는 매우 미미하며, 알맞은 조건에서 이를 사용하더라도 방호능력과 제독능력을 제대로 갖춘 정규군에게는 미칠 수 있는 영향력이 극히 제한적이다. 화학무기가 그 자체의 직접적인 살상효과보다 이를 대비하여 제독 및 피격 지역으로부터의 인원 소개 등 그 후속 처리 작업을 위한 인력 및 시간의 낭비와 이를 강제하는 용도로 더 유용할 것이라는 시각이 있을 정도이다. 그럼에도 불구하고 제대로 된 방비를 완벽히 갖추지 못한 민간인에게는 그 조건에 따라 때론 치명적이고 돌이킬 수 없는 피해를 줄 수는 있으나, 이 경우 국제여론을 악화시키는 물론이고 미국이 핵우산을 발동할 가능성도 상재해 있다는 점 역시 무시 못 할 점이다.

북한이 핵무기에 대해 광적으로 집착하며 관련 뉴스에 나오는 것이 대부분 핵무기에 치중되어서 잘 주목받고 있지 못하지만 생화학무기 또한 미국이 핵무기 못지않게 신경을 쓰고 있는 위험한 무기 중 하나임은 분명하다. 당장 2003년 이라크 전쟁의 명분만 하더라도 대량살상무기 즉, 생화학 무기를 갖고 있다는 것이었다. 추후 밝혀진 바로는 생화학 무기는 없었지만 여하튼 미국은 이라크의 후세인을 공격했었다는 사실을 염두에 두어야

할 것이다. 명분으로만 본다면 당시 이라크에는 생화학무기가 없었다는 점에서 미국의 이라크전쟁이 다소 무리한 결정이었다 하더라도 이는 미국이 생화학무기에 대해서도 얼마나 신경을 쓰고 있는지를 단적으로 보여준 사례로 참고할 만하다.

시리아 내전의 경우에서도 알 아사드가 자국 민간인에게 제한적이거나 화학 무기를 사용한 후 미국에게서 받고 있는 압력을 볼 때 생화학무기의 사용은 미국의 핵 보복에 대한 명분이 될 가능성은 상당하다고 볼 수 있다. 실제로 미국 전략사령부의 OPLAN 2022를 보면 중국, 러시아와 함께 북한도 미국의 핵 공격 대상에 포함되어 있다. 결국 생화학무기의 사용 가능성은 공군기지 등 뿌려놓기만 해도 한·미연합군의 전투력에 치명적인 결과를 쉽게 가져올 수 있으면서도 미국으로부터의 핵우산 제공 가능성이 낮은 일부 지역을 제외한 지역에 사용될 가능성이 높다. 미국 입장에서는 또한 한국의 화학탄 재보유와 독자적인 핵무장을 적극 제지하기 위해서라도 핵우산은 순수한 재래식 공격이 아닌 그 어떠한 경우여라도 그 발동을 보장해주어야 한다는 부담감도 작용할 것이다.

현재까지 민간인을 상대로, 특히 적국의 민간인을 직접 노리는 생화학무기나 핵무기를 투사한 전례는 극히 일부 사례를 제외하면 아직은 없다. 제2차 세계 대전 이후로 보면 이라크 레반트 이슬람 국가가 적성국과 자국 내 일 부 반군지역에 겨자 가스를 사용한 것이 거의 유일한 예일 것이며, 이란-이라크 전쟁 당시 양국이 상대방을 상대로 화학전을 전쟁 기간 내내 전개했던 사례이다. 위에 언급했던 바와 같이 시리아 내전 중에도 정부군이 반군 및 시민들에 대한 화학전을 전개했다는 의혹이 있다.

실제 한국군의 작전계획 1단계는 주로 방어전에 대한 내용을 다루고 있다. 따라서 국군의 작전예규에는 북한군의 선제공격에 맞춰 일선 부대들이 신속하게 대응할 수 있도록 일정 규모 이상의 부대 지휘관에게는 자위권을 부여하고 있다. 이러한 자위권에 있어 핵심적인 요소는 비례성과 적절성의 원칙이다. 즉, 받은 만큼 ‘만’ 되갚아줘야 한다는 것이다. 이는 역으로 말하면 받은 만큼 ‘은’ 되돌려 줄 수 있다는 것이 되며, 이러한 자위권 해석에 따라 논란의 여지가 있을 수 있으나 북한이 만일 생화학무기로 우리를 공격할 시 한국군 역시 동일한 생화학 수단으로 맞대응할 수 있는 최소한의 당위성을 부여할 수 있는 것이다. 물론 비전투원 및 민간인에 대한 무차별적인 생화학 공격과 같은 정권의 명운을 걸만한 모험을 하지 않는 이상 한국군이 북한군의 생화학무기에 의한 선제공격에 같은 생화학적 수단으로 대응한다 해도 국제 사회의 여론이 한국을 완전히 등질 가능성은 없을 것이다. 그러나 확실한 것은 우리군은 생화학전 능력을 보유하고 있지 않다는 것이다.

그렇다면 어째서 한국군은 상시 투발 가능하고 적의 생화학전을 막아낼 생화학공격 수단을 상비하지 않는 것일까? 이에 대해서는 국제조약 준수, 주변 강대국들의 압력 등 고려해야 할 여러 가지 중대한 사유가 있을 수 있다. 그러나 가장 핵심적인 이유는 국군의 재래식 화력이 북한군에 비해 압도적이며, 생화학공격 등에 대해 받은 만큼만 되돌려주려 애써야 할 정도가 아니라는 점이다. 이렇게 이미 보유 중인 전력만으로도 충분한 상황 하에서 국제적, 정치적 부담을 안아가면서까지 구태여 생화학무기를 상비할 필요가 없기 때문이다.

또한 미국이 대량살상무기 일체에 대해서 핵우산을 직접적으로 보장해주고 있기 때문이다. 따라서 한국군 뿐만 아니라 세계 수십 개 국가에 대한 핵무장 및 생화학무기 등 대량살상무기 개발을 막을 명분이 사라질 위험을 감수하지 않는 한 핵우산은 피아를 가리지 않고 상당한 역지력을 발휘하고 있는 것이다.

때문에 한국군은 북한군의 생화학 공격에 대한 보복은 미국이 전략핵을 우선적인 수단으로 하고 방호 및 제독과 같은 복구 활동에 보다 전념하는 것을 기본 대응책으로 삼고 있다. 최근 다시 실시된 민방위 훈련의 기본목적 중 하나가 곧 북한군의 생화학전에 대한 복구와 구조, 그리고 재건이다.

군에서도 공군의 경우 분기마다 비행단에서 생화학 공격 상황을 가정한 기지 내 제독 훈련을 실시하고 있다. 비행단 뿐만 아니라 수백 명 규모의 독립 지대공 미사일 기지에서도 적의 생화학 공격을 대비한 화생방 훈련은 가장 주요 훈련 중 하나로 취급되고 있다. 다만 한국군의 생화학 공격에 대응하는 장비의 수준은 여전히 충분치 못하다는 것이 우리 군의 약점으로 작용하고 있다. 현재 일선 장병들에게 보급되고 있는 화생방 방호복은 재사용이 불가능한 1회성이며 개봉 시 화학물질 방호력 지속시간은 채 24시간 내외에 불과하다. 만약 북한군의 대규모 생화학 공격이 발생하는 경우 24시간 내로 제독 작업이 이루어져야 한다. 만일 24시간 내에 이를 완료하지 못한다면 장비 및 인원들이 오염될 가능성이 높고, 구축된 진지 역시 일단은 포기해야 하는 상황이 벌어질 것이기 때문에 한국군으로서는 이에 대한 대책 마련이 절실한 상황이라고 볼 수 있다.

생물학 무기의 경우 북한군 출신의 탈북자들에게서 정기적인 천연두의 항체 등이 발견되어 우려를 자아내고 있지만 역시 풍향, 온도, 습도 등 자연조건으로부터 자유롭지 못하다. 그러나 한국의 사회 시스템과 의료체계 등을 고려할 때 생물학 무기는 오히려 남한 지역보다는 이를 사용한 북한에 더 큰 피해를 안길 가능성이 높다. 특히 의료체계가 열악한 북한이 이를 쉽게 선택하기 어려운 점이 큰 고려사항이다.

나아가 더 간단하게 말해서 생물학 무기는 결국엔 생물을 이용한 공격으로 단순히 만들어놓고 비축한다고 끝나는 것이 아니다. 해당 세균들을 계속해서 유지할 수 있게 온도, 습도 등을 조정하고 각별하게 신경써야 할 부분들이 상당히 많이 있다. 그런데 북한의 전력 사정 역시 매우 열악하다는 것은 주지의 사실이며 이러한 환경에서 세균의 보유에 집중할 수 있겠는가는 상당히 의심스러울 수 밖에 없다.

2014년 서아프리카 에볼라 유행, 2020년의 코로나-19 사태에서 보여 지듯이 북한은 병원균의 외부유입에 대하여 극도의 거부감을 보이는 이유는 곧 북한의 의료체계가 열악하기 때문에 나오는 현상이라는 점이다. 생물학 무기에 대한 공포는 일응 과장된 측면이 있다. 반면 2015년 한국의 메르스 유행 때는 비록 초기 대응이 어느 정도 미숙한 점은 있었으나 결국 극복해냈다는 점에서 북한과 달리 한국의 의료체계가 이미 상당한 수준이라는 점을 알 수 있다. 나아가 5년 뒤인 2020년의 코로나-19 팬데믹 당시 한국은 메르스 사태에서의 교훈을 바탕으로 훌륭한 대응을 펼침으로써 유럽과 미국, 남미와 인도 등이 코로나-19로부터 막심한 피해를 받는 와중에도 OECD 국가들 중에서도 가장 낮은 GDP 감소율과 사망률을 기록하며 이를 관리해낼 수 있었다.

일각에서는 한국의 화학 산업이 막강하니 북한이 생화학 무기를 쓰면 같이 생산해서 쓰자는 발상을 하기도 하지만 이는 명백히 국제사회의 지지를 스스로 철회케 하는 행위로서 현대에 있어서는 생화학무기는 금기에 가깝다는 것을 생각하면 절대로 해서는 안 될 문제이며 애초에 한국은 1993년에 화학무기 금지협약에 서명한 뒤 1997년부터 발효시킨 상황이라 국제적으로도 제약이 따르는 것은 물론이다.

설사 사용을 가정한다 해도 실익은 전혀 없는 것이 북한 입장에서는 후일을 내다볼 상황이 아니나 한국은 만약 북한 정권이 몰락할 경우 북한 영토를 재건하는 작업을 해야 되는데 생화학무기는 제염작업 난이도가 방사능 수준으로 극악한 무기다. 제염작업과 한국이 쓴 생화학무기에 노출된 민간인에 대한 배상까지 고려하면 경제적으로나 군사적으로나 실익은 거의 없는 것인 셈이다.

생화학 무기까진 아니더라도 비슷한 사례가 있는데 이스라엘의 백린탄 사용 사례로써 분명히 민간인에 대한 백린탄 사용은 금지되었지만 이스라엘은 하마스에 대한 보복으로 무차별적으로 백린탄을 사용한다. 엄연히 자국에 발사된 포탄과 로켓에 대응한다는 명분이 있어도 이스라엘은 비인도적으로 싸운다는 세계적 지탄에 직면해 있다. 그런데도 백린탄도 아니고 진짜 생화학무기일 경우 차원이 다른 비난을 받을 것이 확실하다.

또한 보복공격에 큰 허수가 발생하는 것이, 대한민국은 의외로 화학탄두 및 생화학탄두 생산 관련 기술이 소실됐을 가능성이 크다는 것이다. 상술하듯 이미 1993년부터 화학무기 금지협약에 서명한 이후 1997년에 발효했는데, 서약 시기로부터 30년이나 지난 현재로써는 관련 기술자가 없을 가능성이 훨씬 크다. 물론 단순 화학탄두는 그렇게까지 어려운 요소는 없으므로 적당히 개량한다면 즉시 생산은 가능할 것이지만, 굳이 보복용 화학탄두를 만들 바엔 그 역량으로 제독약품을 다량 생산해 북한의 생화학 및 화학탄두 피탄 시 제독에 더욱 신경 쓰는 것이 효과적일 것이다.

3. 실전 사용의 가능성

앞서 살펴본 바와 같이 학계에서는 북한의 핵 개발을 미치광이 전략을 구사하고 있다라는 분석을 하고 있다. 그 내용은 아웅산 묘소 폭탄 테러 사건이나 대한항공 858기 폭파 사건, 일본인 납치 등으로 이미 예측할 수 없는 미치광이에 가까운 평판을 얻은 북한이 핵무기 보유를 시도함으로써 미국으로 하여금 안보적 불안감을 증폭시키고, 나아가 체제에 대한 직접적인 공격을 받지 않게 하는 전략을 구사하고 있다는 것이다.

물론 이 게임의 정상적인 균형은 북한이 핵을 포기하고 국제사회의 여론에 따라 그 행동의 제약을 스스로 인식하는 것이겠지만 북한 지배층, 특히 김정은과 그를 둘러싼 군부가 매우 불리해지기 때문에, 상대가 이쪽이 ‘비합리적’이라는 믿음을 갖도록 만듦으로써 조금이라도 자신에게 유리한 상태를 유도하는 것이다. 물론 이론상 북한은 ‘합리적이지만 비합리적인 척 하는 것’이므로 이러한 입장을 미국과 한국이 믿지 않고 강경대응하게 되면 결국 다시 북한은 불리해지게 된다. 그러나 만에 하나라도 상대방이 진심인 경우를 완전하게 배제하지 못 하기 때문에 그 대응이 완벽치 못할 것이다.³³⁾

북한 정권 입장에서 자신들이 전면전에서 파멸에 가까운 손실을 입을 것이 확실한 경우에는 한국을 함께 파국적인 국면으로 몰아가는 것이 반드시 비합리적이고 광기에 가득 찬 선택이 아니라, 합리적인 선택지가 되며, 게임 이론을 비롯한 수많은 이론과 실험에서 피실험자들은 자신이 일방적으로 불리한 상황이라 하더라도 상대방도 같은

33) Bruce Klinger. "How Should the ROK and the US Manage the North Korean WMD Issue to Promote and Shape the Satisfactory Unification of the Korean Peninsula?", 「전략연구」 61, 2014, pp. 51-69.

국면을 맞는 것을 선택해왔다는 점에서 미국과 한국이 북한에게 강경한 대응만을 고집하지 않는 것이기도 하다. 물론 현재는 도발이 너무 잦고 도를 넘는 상황이 늘어나면서 한국의 대응은 이에 따라 계속 강경해 지는 중이며 그나마 미국이 현상유지를 원하면서 입장차이가 나는 것으로 볼 수 있다.

핵무기와 생화학무기는 더러운 폭탄의 형태로도 사용할 수 있다는 점은 주목해 봐야 할 대목이다. 한국은 북한군이 가진 핵탄두는 원래의 용도 외에도 우라늄탄을 장사정포에 탑재해서 수도권의 상수원 등에 뿌리는 식으로 공격을 할 수 있다고도 보고 있다. 하지만 포로 발사하는 정도로는 뿌리는 양이 얼마 되지 않기 때문에 사실 핵무기와 생화학무기 자체의 효과보다는 핵물질로 인한 방사능 오염과 그로 인한 공포 분위기 조성이 더 가치가 있다 할 것이다.³⁴⁾

북한이 지속적인 핵 실험과 핵탄두의 소형화와 경량화, 생화학무기의 지속적인 생산을 통해 이 전력화하는 데 성공한다면 실제 전장에서는 사용 가능한지의 여부는 둘째치고 존재 자체로 정말 까다로운 무기가 될 것이며 비대칭 전력의 큰 축이 될 것이다. 그리고 북한 입장에서는 협상용 카드로도 이러한 대량살상무기를 보유하는 것이 유리할 것이라는 점에서 북한은 핵무기와 생화학무기에 더욱 집착하고 있는 것이다.³⁵⁾ 그러나 북한의 대량살상무기는 마음만 먹으면 즉시 다량, 그리고 양질의 핵무기를 보유할 수 있는 국가인 한국과 일본의 핵무장을 촉발시킬 수 있으므로 중국조차 이를 감안하지 않을 수 없다.³⁶⁾

2016년 3월 9일 북한은 핵탄두를 탄도로켓에 맞게 규격화, 소형화를 실현했다고 발표했다. 이처럼 2016년 9월 9일 5차 핵실험 후 소형화 속도가 예상보다 빠른 것은 전문가들의 공통적인 의견이었으며, 이후 계속된 미사일 발사에서 이러한 능력은 더욱 정교화되었음이 확인되었다.

이후 2017년 9월 3일 북한은 6차 핵실험을 실시했다. 북한은 이 실험으로 수소탄 개발에 성공했다고 알려졌다. 5차 핵실험과는 다르게 북한의 수소탄은 어느 정도 성공적이었다는 것이 중론이다.

34) 김진무. “북한 생화학무기에 대한 적극적 대책이 필요하다”, 『북한』 2018년도 2월호, 2018, pp. 18-23.

35) 김진무. “북한 생화학무기에 대한 적극적 대책이 필요하다”, 『북한』 2018년도 2월호, 2018, pp. 18-23.

36) 황인엽·김태효. “김정은 시기 북한의 도발 행태 분석: 테러리즘의 관점에서”, 『한국테러학회보』 13(2), 2020, pp. 57-61.

이후 북한은 추가적인 핵실험은 하지 않고 있고, 이에 따라 핵탄두가 어느 정도 완성되었다는 추측이 존재하지만 탄두를 소형화하면 위력이 급감한다는 점에서 이미 생화학무기에 대한 투발수단의 완성은 거의 100%라고 봐도 무방할 것이다. 다만 단순히 투발수단의 완성으로 대량살상무기를 평가할 수는 없지만 적어도 확실히 북한의 생화학무기, 그 중 특히 화학무기는 전황이 불할 경우 가장 우선적인 선택이 될 것이라는 점이 거의 확실하다고 평가할 수 있을 것이다.

IV. 생화학무기 위협으로부터의 대응 방안

1. 국제공조를 통한 폐기 노력

1) 이론적 논의

현대 사회의 안보에 대한 개념 정립은 매우 다각화 되고 있다. 본 연구에서는 특히 안보의 유형에 주목하여 북한의 생화학무기에 대한 대응방안의 이론적 논의를 전개해 가려고 한다. 특히 협력적 위협감소(CTR: Cooperative Threat Reduction) 프로그램은 가장 현실적인 북한의 생화학무기 및 대량살상무기에 대한 대응방안이라고 볼 수 있을 것이다.

안보의 영역도 확대되고 있지만 주로 군사안보, 경제안보, 정치안보, 환경안보 등으로 구분한다. 또한 안보의 유형도 시대적 요구를 반영하여 지속적으로 변화하고 발전하고 있다. 일반적으로 안보의 유형은 절대안보, 공동안보, 협력안보로 구분하기도 한다.³⁷⁾ 특히 탈냉전기 안보환경 변화로 인하여 지역적 다자 간 안보주체들 사이의 협력을 통한 안보로 변화되었으며, 이것이 곧 협력안보라고 할 수 있다.

협력안보를 구체적이고 정확한 개념, 하나의 정착된 개념으로 정의하기는 쉽지 않다. 개념적인 윤곽을 제시하면 “갈등과 경쟁으로 자국의 안보를 추구하기보다 우방국, 동맹, 적국 등의 개념을 초월하여, 심지어 적과도 공통적 안보이익을 증진하기 위해 협력하여 안보목적을 달성하는 것으로 정의할 수 있다.”³⁸⁾

다시 협력안보(cooperative security)에 대한 개념과 대상, 형태를 구체적으로 알아보면 다음과 같다. 우선 협력안보의 개념이다. 협력안보의 개념은 국가 간 안보위협과 불안요인을 상호위협이 아닌 ‘제도화한 동의(institutionalized consent)’를 통해 축소하거나 제거하는 방식을 추구하는 전략적 원리라고 할 수 있다.³⁹⁾ 이 개념은 탈냉전 이후 다양한 논의와 변화, 발전을 거쳐 1992년 애쉬턴 카터(Ashton B. Carter), 윌리엄 페리(William J. Perry), 존 스타인브루너(John D. Steinbruner)가 공동출간한 보고서

37) 박재완, “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2), 2021, p. 169.

38) 황진환, 『新 국가안보론』 서울: 박영사, 2017, p. 99.

39) 성기영, 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』, 서울: 국가안보전략연구원, 2020, p. 30.

에서 제시된 것이다. 이 안보개념을 통해 강대국의 개입과 약소국의 호응을 바탕으로 위협을 예방하기 위한 다양한 구상들을 제시했다. 핵무기 안전통제와 확산 방지, 구소련의 군사력 해체 문제, 생물무기 통제, 지역 협력안보제도 등이 포함되었다.⁴⁰⁾

협력안보의 대상은 동맹국과 기존 협력국들 뿐만 아니라 과거 적성국(former antagonists)과 앞으로의 잠재적 적대국(potential adversaries)을 포괄하고 있다. 협력안보는 갈등 관계에 있는 국가들이 갈등하는 안보 이슈에 의한 군사적 긴장을 적극적으로 감소시키는 것이 협력안보의 핵심이다. 즉, 협력안보의 대상은 다자적일 뿐만 아니라 배타적, 적대적 집단까지를 포함하는 것은 협력안보의 형태에까지 직접적인 영향을 미친다.

협력안보의 형태는 안보레짐(security regime)으로 나타난다. 안보레짐은 타국의 상응 행동에 대한 믿음에 따라 일국이 자신의 행동을 스스로 제한하도록 하는 규칙과 규범이라는 방어적 성격을 지니며, 이것이 협력안보의 전제조건이라고 할 수 있다. 협력안보는 물리적 강압(coercion)보다는 인센티브를 통한 협력의 유인과 동의라는 메커니즘에 기반하고 있기 때문이다. 안보레짐이 형성되기 위한 양대 축은 안보(security)와 경제(economy)라고 할 수 있다. 이 양대 축의 상호이익 보장에 기초한 국제적 컨센서스가 마련되어야 하기 때문이다. 협력안보의 형태는 제도화의 수준에 따라 다원적 안보공동체나 안보 복합체(security complex)와 같은 변이(variation)를 보여주기도 한다.⁴¹⁾

협력안보는 억제(deterrence)보다 상호확신(mutual reassurance)을 구축하고 이를 제도화하는 것을 목표로 하고 있다. 공동안보(common security)가 상당 부분 비공격적 방어수단(non-offensive defense)에 의존하고 있는 것에 비해 협력안보는 상대적으로 비위협적 방어수단(non-threatening defense)에 의한 방어를 더욱 강조하는 만큼 점진적이고 실용적인 접근을 가능케 한다는 특징을 가지고 있다. 그리고 집단안보(collective security)는 불특정 위협국에 대한 집단적인 대응을 통해 침략을 억제하고 침략이 진행되면 패퇴시키는 것을 목적으로 하지만, 협력안보는 협력적 수단을 통해 위협요인을 미리 제거함으로써 평화의 교란요소를 사전에 제거하는 방식이다.⁴²⁾ 다시 말해 협력안보는 긴급처치(acute care) 보다는 예방적 투약(preventive medicine)이라고 할 수 있을 것이다.

40) Ashton B. Carter, Perry, William J., Steinbruner, John D. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington D.C.: Brookings Institution. 1992, pp. 11-65

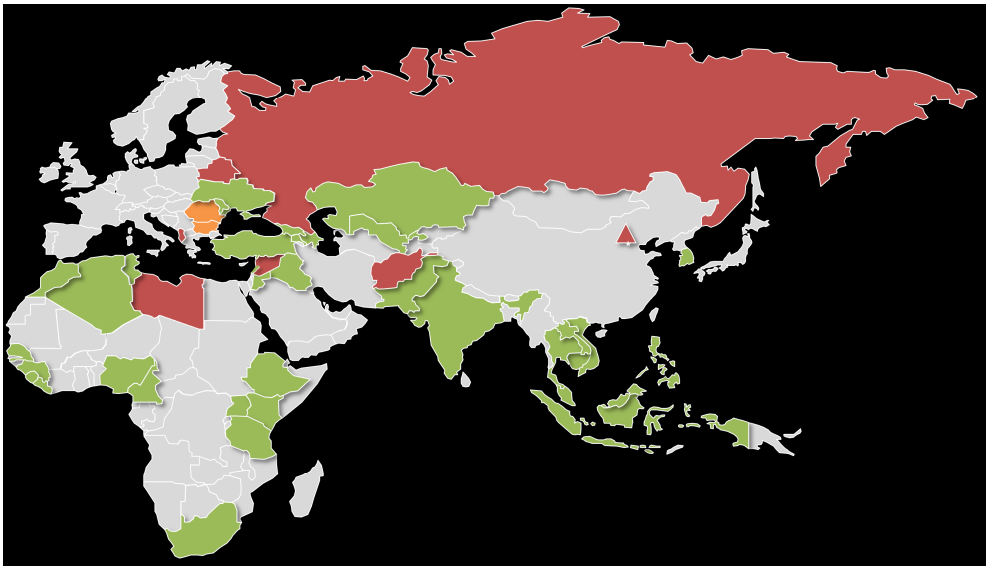
41) 성기영. 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』. 서울: 국가안보전략연구원. 2020, p. 29.

42) 박재완. “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2, 2021, p. 170.

협력안보는 전쟁 상황이나 전쟁에 임박한 긴박한 상황에서 적용하기 보다는 현존하는 위협을 감소시키고 위협요인의 출현을 예방하고 방지해 그 의미가 있다고 할 수 있다. 이런 측면에서 현존하는 북한의 핵과 화학무기, 생물무기 등 대량살상무기 위협에 대한 예방적 차원에서 협력안보가 중요한 사안일 수 있다. 그리고 대량살상무기 위협에 대한 예방적 차원의 협력안보 중 대표적인 것이 미국의 협력적 위협감소(CTR: Cooperative Threat Reduction) 프로그램이라고 할 수 있다.⁴³⁾

아래의 <그림 5>는 CTR 프로그램에 참여하고 있는 국가 35개국을 표시한 것이다.

그림-5 CTR 참여국가



출처: <https://www.dtra.mil/About/Mission/Cooperative-Threat-Reduction/>

* 위 녹색은 CTR 참여 35개국을 나타냄.

이러한 협력적 위협감소(CTR) 프로그램은 핵무기 등 대량살상무기가 초래하는 안보위협을 사전에 예방하고 해소하기 위해 위협국과 피위협국이 공동으로 추진하는 것을 의미한다. 냉전 종식 이후 구소련에서 독립하는 과정에서 핵무기와 핵 관련 시설을 승계받아 보유하게 된 우크라이나 벨라루스, 카자흐스탄의 핵 폐기 작업을 지원하기 위한 미국

43) 성기영, 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』, 서울: 국가안보전략연구원, 2020, pp. 31-32.

의회와 국방부 주도로 시행한 비핵화 프로그램이 협력적 위협감소 프로그램의 시초라고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 그리고 이 CTR 프로그램은 미국 의회에서 민주당의 샘 넌(Sam Nunn)의원과 공화당의 리처드 루거(Richard Lugar)의원이 주도했음에 따라 ‘넌-루거 프로그램’으로 불리고 있다.

그리고 CTR 프로그램에서 주목해야 할 점은 CTR 프로그램이 핵무기뿐만 아니라 생화학무기 등 대량살상무기는 물론 투발 수단, 탄도미사일 등의 제거를 목표로 하는 포괄적 프로그램이라는 점이다.

협력적 위협감소 프로그램을 통해 2004년까지 구소련의 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루스에서 대략 6,382개의 핵탄두가 폐기되었고, 탄도 및 미 순항 미사일과 핵잠수함과 전략폭격기 등을 포함해 1,400기가 넘는 무기체계가 해체되거나 폐기되는 성과를 거두었다. 또 200톤 이상의 고농축우라늄이 제거되었고 핵무기와 화학무기, 생물무기 분야에 종사했던 22,000명 이상의 과학자들의 직업 전환(redirection)이 있었다. 넌-루거 프로그램은 최근까지도 구소련 3국뿐만 아니라 인도와 파키스탄 등 아시아 국가, 리비아와 남아공 등 아프리카 국가 등에서 광범위하게 진행되고 있다. CTR 프로그램은 미국의 국방위협감소국(DTRA: Defense Threat Reduction Agency) 주도로 핵무기와 핵시설, 핵물질, 화학 및 생물무기, 물질, 그리고 운송수단에 이르기까지 다양한 범위에 걸쳐 이행되고 있다.⁴⁵⁾

구소련 국가들에 협력적 위협감소 프로그램을 적용하기 위한 법적 근거는 민주당 샘 넌과 공화당 리처드 루거 상원의원이 주도하여 제정한 구소련위협감소법(Soviet Threat Reduction Act of 1991)이다. 이 법은 제정된 이후 여러 차례 역할과 임무를 확대한 바 있다. 1994년 4억 달러를 국방예산에서 전용해서 사용하던 것을 정식 국방예산이 편성되었고, 1997년부터는 국방부뿐만 아니라 국무부, 에너지부 등도 자체 예산을 편성해 CTR 프로그램에 참여하였다. 미 의회가 승인하여 지출한 예산이 2004년까지 구소련 지역에서만 120억 달러를 넘었다.⁴⁶⁾ 2003년에는 국방예산법안의 일부로 ‘넌-루거 확대

44) 박재완. “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2, 2021), pp. 169-170.

45) James E. Goodby et al. *Cooperative Threat Reduction for a New Era. Center for Technology and National Security Policy*. Washington D.C.: National Defense University. 2004, p. 2.

46) James E. Goodby et al. *Cooperative Threat Reduction for a New Era. Center for Technology and National Security Policy*. Washington D.C.: National Defense University. 2004, p. 13.

법안'을 통과시켜 구소련의 영토로 한정되어 있던 년-루거 프로그램의 적용범위를 확대시켰다. 이에 따라 2004년 구소련 이외 지역으로 알바니아의 화학무기를 제거하는데 CTR 예산이 사용되기도 하였다. 이후 CTR은 미국의 9·11 테러 이후 테러집단의 WMD 확보 가능성에 대한 우려가 커지면서 '글로벌 파트너십(GP: Golobal Partnership)' 구상으로 확대되었다. 2002년 G8 정상회의에서 글로벌 파트너십에 합의한 주요국 정상은 2012년까지 200억 달러 규모의 GP프로그램을 추진하기로 결정하였다. 200억 달러 중 100억 달러는 미국이 부담하고, 나머지는 G8 국가를 포함한 20여개 GP 프로그램 참여국이 분담하기로 하였다. 현재 GP는 유럽연합(EU)을 포함한 31개국과 국제원자력 기구(IAEA) 등 19개의 국제기구가 참여하는 형태로 운영되고 있다.⁴⁷⁾

진화하는 협력적 위협감소 프로그램은 과거의 적대국, 또는 잠재적 적대국이 국가간 협력성에 기초하여 대상국의 대량살상무기를 통제하고 안전하게 관리하며 확산을 방지하기 위한 재정적·기술적 지원을 제공하는 특징을 가지고 있다. CTR은 위협수단을 보유한 국가와 그로 인해 위협을 받고 있는 국가가 공통의 안보위협 인식 하에 공동의 노력을 통해 위협을 감소시키는 방식이다. 그리고 CTR은 제재와 봉쇄, 물리적 위력 행사 등 강압적 수단에 의하지 않고 긍정적 관여(positive engagement)를 위한 상호협력에 근거하여 대량살상무기를 제거하는 것이다.⁴⁸⁾

피위협국은 위협국에 대한 안전보장과 인센티브의 제공을 위해 피위협국 간 상호협력을 필요로 하기도 한다. 구소련의 우크라이나 비핵화 과정에서 미국과 영국, 러시아가 함께 우크라이나의 영토 보전과 안전보장을 약속하는 부다페스트 양해각서(Budapest Memorandum)를 체결하기도 하였다. 그리고 CTR은 상호합의와 협력 하에 대량살상무기 프로그램을 제거하는 것이므로 변격적인 CTR 프로그램 가동 이전에 국제사회의 사찰(inspection)을 수용하는 것을 필수로 한다. 이러한 과정을 통해 대량살상무기 관련 투명성을 제고하고 동시에 점진적이고 단계적인 방식에 의해 군사 목적의 프로그램을 민수용 전환과 경제적 인센티브가 제공되는 것이다.⁴⁹⁾

그리고 CTR의 또다른 특징은 비대칭적 상호주의에 입각한 군비통제 방안이라는 점이다. 적대국이나 과거의 적성국들은 군비경쟁을 적정수준으로 관리함으로써 전쟁을 회피

47) 성기영, 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』, 서울: 국가안보전략연구원, 2020, p. 35.

48) 박재완, “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2, 2021), pp. 170-171.

49) 박재완, “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2, 2021), pp. 170-171.

하고자 하는 노력을 기울인다. 일반적인 군비통제 방법으로는 현 수준의 동결(freeze), 상한선 이하의 제한(limitation), 특정 유형 무기 사용 금지(ban), 규모를 감소(reduction)가 있다. 동결, 제한, 금지, 감소 등 군비통제의 수단은 비례성과 상호주의를 기반으로 합의되고 이행된다. 하지만 CTR의 경우 대상국이 동결, 제한, 금지, 감소 등의 방법으로 군비를 축소하면 상대국이 같은 비례성과 상호주의에 입각하여 군비를 축소는 것이 아니라 정치, 경제, 외교, 안보 등의 보상조치를 취하는 것이다. 상호주의라는 측면에서는 동일하지만 상대방에게 제공하는 수단 측면에서는 비대칭적이다.⁵⁰⁾

CTR은 대량살상무기의 완전한 제거를 위한 유관국가들의 협력적 프로그램에만 국한시킬 것이 아니라 대량살상무기의 완전한 제거를 위한 협상과 합의, 이행 프로세스는 물론이고 그 이후의 안정적 안전보장 측면까지 확장해가야 한다.

이런 측면에서 북한에 적용하기 위해서는 협력적 위협감소 프로그램의 적용사례와 합의 분석을 통해 구소련 등의 상황과 현재 북한의 상황에 대한 유사성보다는 차이점, 특수성에 주목할 필요가 있을 것이다. 구소련 3국의 성공을 이끈 가장 큰 요인은 ‘자발적 포기’에 대한 명확한 의사가 있었다는 것이다.⁵¹⁾ 그리고 구소련 3국은 대량살상무기 폐기를 위한 지원요청까지 있었다는 점을 주목해야 할 것이다. 북한이 고수하고 있는 조건부 비핵화와는 본질적인 차이를 보여주고 있기 때문이다. 자발적 포기 의사와 더불어 안전보장 방안, 경제적 보상방법 및 자원 마련, 사찰 및 검증방안, 핵 폐기뿐만 아니라 화학, 생물무기 등 대량살상무기 폐기, 북한 인프라 처리, 과학자들의 전직 프로그램 등에 대한 포괄적이고 다각적인 적용방안이 마련되어야 할 것이다.⁵²⁾

특히 이러한 북한의 특수성을 감안한다면 구소련 3국 등에 적용했던 일괄적-협력적 폐기 방식을 그대로 적용하는 것이 타당한지에 대한 면밀한 검토가 필요한 것이다. 비대칭 군비통제 성격을 가진 CTR 적용을 위해 협력안보 측면에서 다양한 협의체와 다자안보협력과 국제레짐 등을 고려하여 협력적 위협감소 프로그램의 북한 적용을 위한 방안을 적극 강구해야 할 것으로 보인다.⁵³⁾

50) 박재완. “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2, 2021, pp. 170-171.

51) 유동열. “북한의 사이버 위협 실태와 대응”, 『전략연구』 84, 2021, pp. 7-36.

52) 박재완. “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2, 2021, p. 171.

53) 강응태·박기철. “효과적인 북한 화학무기 폐기를 위한 소고 『시리아 화학무기 폐기 사례와 북한의 화학무기 폐기방안』을 중심으로”, 『국방과 기술』 472, 2018, pp. 98-107.

2) 북한에 CTR 적용 가능성

CTR 프로그램의 북한에 대한 적용방안은 다음의 다섯 가지를 제안할 수 있을 것이다. 안보환경에 대한 고려, 대량살상무기에 대한 실태파악, 경제적 보상과 이에 대한 재원마련 대책, 북한식 CTR 모델의 정립, 북한에 적합한 사찰 및 검증 방안 강구가 그것이다.

우선 북한에 CTR 프로그램을 적용하기 위해서는 한반도 주변 안보환경이 고려되어야 한다. 둘째, 북한이 보유한 대량살상무기 프로그램 전반에 걸친 실태 파악이 우선되어야 한다. 북한의 대량살상무기 프로그램 중 핵무기에 대해서는 다양한 협상과 북한 비핵화 프로그램 논의를 통해 핵탄두, 핵물질, 핵시설, 미사일 등 투발수단, 핵 정책과 기술, 문서, 핵과학자 등에 대해서 세부적으로 분석되어 왔다.⁵⁴⁾ 하지만 화학무기와 생물무기에 대한 북한의 능력은 피상적인 분석에 그치고 있다는 것이다. 2020년 12월에 발간된 국방백서를 보더라도 북한의 핵·미사일 능력에 대해서는 세부적으로 분석하고 있지만, 화학무기는 2,500~5,000톤을 저장하고 있고, 생물무기는 다양한 종류를 자체적으로 배양하고 생산할 수 있는 능력을 보유하고 있는 것으로만 평가하고 있다.⁵⁵⁾

셋째, CTR의 북한 적용에 따른 경제적 보상과 재원 마련에 대한 대책이 강구되어야 한다. 이를 위해 CTR의 북한 적용을 위한 소요예산 산정도 우선되어야 할 것이다.⁵⁶⁾ 미국의 트럼프 행정부에서는 북한의 비핵화를 위한 미국 정부의 직접적인 재정 및 경제지원은 없다고 공언한 바 있다.⁵⁷⁾ 따라서 향후 미·북 협상뿐만 아니라 한·미의 협의과정에서도 북한의 대량살상무기 폐기를 위한 미국의 ‘넌-루가 지원법’의 지원과 작동여부에 대한 세부적인 논의가 필요하다. 그리고 북한의 대량살상무기 위협에 대해 직접적인 당사자인 한국과 일본뿐만 아니라 미국, 중국, 러시아 등 주변국의 안보이익에 대한 부담에 대해서도 대책을 강구해야 한다. 1994년 체결된 미·북 제네바 합의의 이행과 북한의 경수로 지원을 위해 설립된 한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)와 같은 추가적인 보상 및 재원 마련이 필요하다.⁵⁸⁾

54) 박재완. 북한 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구. 『한국동북아논총』 23(3), 2018. pp. 166-168.

55) 국방부. 『국방백서(2020)』 pp. 27-29.

56) 박재완. 북한 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구. 『한국동북아논총』 23(3), 2018. pp. 166-168.

57) 김영준. “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정분석과 북한식 CTR 모델 연구.” 『세계지역연구논총』 37(4), 2019, p. 86.

넷째, 북한식 CTR 모델의 정립이 필요하다. 기존 CTR 적용분야에 있어서도 핵무기에 추가해서 화학무기, 생물무기를 추가할 것인지에 대한 문제부터, 구소련 3국과 차이가 있는 대량살상무기 프로그램 전반과 인프라, 관련 인원 등에 대한 생계지원 및 전직 프로그램의 적용방법도 창의적으로 접근해야 한다. 북한의 경우 사회주의 체제에서 국가로부터 주택과 임금 등을 지급한다는 점 등은 구소련 3국과는 많은 차이점을 내포하고 있다. 물론 대량살상무기 지식에 대한 통제와 비확산 차원에서 유의미할 수는 있지만 북한의 체제와 특성을 고려한 국가적인 차원에서 접근할 필요가 있다.⁵⁹⁾

마지막으로 북한의 CTR 적용에 있어 사찰 및 검증 방안에 대해 주제, 수단, 방법 등 전반적인 재설계가 필요하다. 많은 연구는 북한을 구소련 3국이나 이라크, 리비아 등의 사례를 들어 사찰 및 검증방안을 강구하고 있다. 물론 북한의 체제 변화 등으로 패전국에 준한 사찰 및 검증을 시행할 경우도 배제할 수는 없지만 정상적인 상황에서 CTR이 적용된다면 정교한 사찰과 검증방안이 요구될 수 있다.⁶⁰⁾ 뿐만 아니라 북한이 많은 거부감을 보여왔던 군부대 출입과 현장사찰(OSI: On-Site Inspection)에 대한 대안이 필요하다. 핵무기 보유국 중 미국과 영국, 중국과 러시아를 제외한 비교적 중립적인 프랑스 주도 국제 검증팀 구성도 좋은 방안이 될 수 있다. 그리고 핵사찰 및 검증에 있어 국제원자력기구(IAEA) 위주의 검증단이 아니라 포괄적핵실험금지조약기구(CTBTO: Comprehensive Test Ban Treat Organization)의 검증 역할 확대 방안도 필요하다.⁶¹⁾ 화학무기의 경우 화학무기금지기구(OPCW: Organization for the Prohibition of Chemical Weapons)의 역할을 기대할 수 있지만, 북한이 화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapons Convention)에 가입부터 해야 되는 문제가 있다. 생물무기의 경우 생물무기금지협약(BWC: Biological Weapons Convention)에 가입은 되어 있지만, BWC에는 CWC의 OPCW와 같은 실질적인 집행기구가 없어 생물무기 사찰 및 검증에 제한을 줄 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.⁶²⁾

58) 박재완. 북한 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구. 「한국동북아논총」 23(3), 2018. pp. 168-170.

59) 박재완. 북한 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구. 「한국동북아논총」 23(3), 2018. p. 171..

60) 박재완. 북한 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구. 「한국동북아논총」 23(3), 2018. pp. 166-168.

61) 김영준. “왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정분석과 북한식 CTR 모델 연구.” 「세계지역연구논총」 37(4), 2019, p. 88.

62) 박재완. 북한 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구. 「한국동북아논총」 23(3), 2018. pp. 166-168.

2. 생화학전에 대한 적극적 대비

정보화시대 한반도 역시 4세대 전쟁으로부터 결코 안전지대가 아니다. 최근 북한의 위협형태는 핵과 미사일 개발을 포함해 재래식 침투 및 도발 위주에서부터 사이버 테러 및 사이버 심리공격을 통해 정부와 국민의 내부 분열을 조장하고 있다. 최근 드러났듯이 북한이 보유하고 있는 생화학무기 전력은 세계적인 규모이고 우리에게 매우 위협적이다.⁶³⁾

주목할 점은 북한이 유사시 사린가스나 VX와 같은 신경작용제를 야포와 미사일로 한국의 주요 군사시설과 인구밀집지역에 대해 공격할 가능성이 농후하다는 것이다. 특히 북한의 자주포는 휴전선을 따라 배치되어 있으며, 다수의 생화학무기 저장소도 그 근처에 위치하고 있기 때문에 전쟁 발발 시 북한이 생화학무기를 사용할 가능성이 제기되고 있다.

일각에서는 북한이 보유하고 있는 생화학 전력은 핵무기보다 더 위협적인 무기라고 한다. 일부에서는 “북한의 핵은 자신들의 멸망을 각오하지 않는 이상 사용하기 힘든 ‘최후의 카드’이지만, 화학무기는 무엇보다 값싸게 개발할 수 있는데다가, 누가 사용했는지도 밝히기 쉽지 않고, 은밀히 침투 및 확산시킬 수도 있어 일반 시민들에게 엄청난 공포를 유발할 수 있다”며 “사실 핵보다도 사용 확률이 더 큰 위협적인 무기”라고 지적하고 있다.⁶⁴⁾

한·미는 만약 북한이 스커드미사일 한 발에 VX가스 560kg을 실어 서울 도심에 떨어뜨리면 최대 20만 명 이상의 인명 피해가 생길 것이라고 판단하고 있다. 게다가 핵폭탄

63) 20여 년 전 VX 공격을 받았다가 구사일생으로 목숨을 구했던 한 일본인의 진술에 의하면, “VX에 노출된 이후 동공이 수축되고 주변이 어두워 보였다”고 증언했다. 또 “가슴과 폐 등 내장이 타들어 가는 것 같았고, 그 기분이 전신으로 번지면서 온 몸에서 땀이 솟았다”고 했다. 이 일본인은 VX가 피부가 아닌 외투 옷깃 아래쪽에 묻은 탓에 2주 후에 의식을 회복할 수 있었다고 한다. 윤지원, “김정남 사건의 경고: 4세대 전쟁과 북한의 생화학무기에 대한 대비”, 『한국방위산업진흥회』 458, 2017, pp. 118-125.

64) 현재 북한은 화학무기금지협약(CWC)에 가입하지 않았다. 이 협약은 1993년 1월 13일 프랑스 파리에서 조인됐고, 1997년 4월 29일에 65개국이 비준하여 효력이 발생했다. 2015년 7월 초 미국 비확산센터의 펠리사 해넘 연구원은 북한의 평양생물기술연구원이 생물무기의 일종인 탄저균을 생산할 능력을 갖추고 있다고 주장했다. 해넘 연구원은 2015년 6월 6일 초 김정은 국방위원회 제1위원장의 평양생물기술연구원 현지지도 내용을 공개한 사진을 분석한 결과, “이 연구소가 정규적이고 군사적으로 이용 할 수 있는 규모의 생물무기를 생산할 수 있음을 보여 준다”고 말했다. 이런 “생물무기를 만드는 시설은 생물살충제 등을 연구·개발하는 시설로도 이용될 수 있기 때문에 위장이 가능하다”며 “과거 소련이나 이라크 사례에서 확인됐다”고 강조했다. 연합뉴스, 2015년 2월 26일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170225069100014> (검색일: 2023년 9월 14일)

1발이라도 수도권에 떨어진다면 인명 피해 규모는 상상할 수 없는 수준에 이른다. 그런데 한국의 대부분 민간시설이 이러한 생화학무기 전쟁을 대비하여 방독체제를 갖추고 있지 않고 있다는 점이다. 국민 대다수가 생화학 전쟁에 대한 위험체감도가 매우 낮은 점 등이 생화학무기 전쟁 시 가장 우려되는 상황이 아닐 수 없다.⁶⁵⁾ 우리 군은 이런 북한의 위협에 대비하여 ‘국군화생방방호사령부’를 중심으로 방어 체제를 갖추고 있다.

주한미군(USFK)에도 화학부대가 배치되어 있다. 하지만 군의 생화학전 준비 태세는 생화학 무기에 노출되어 중독되었을 경우의 해독 중심의 작전개념에 치중되어 있다. 또한 일부 백신은 미군에 의존하고 있다. 이런 상황이라면 유사시 군은 생화학무기의 피해를 벗어나기 힘들 것이다. 군이 북한의 생물학무기를 감지할 수 있는 장비는 생물독 소감시기체계, 생물학정찰차, 휴대용 무기진단킷 3종류라고 한다. 하지만 생물 독소감시 체계는 물질을 감지하고 성분을 분석하는 데에만 2~3일이 소요되고, 감지능력도 한계가 있다. 북한의 생물무기 13종류 중에 생물학정찰차는 7종류, 휴대용 무기진단킷은 5종류만 감지할 수 있다. 화학전에 대비한 대비물자도 부족한 형편이다.⁶⁶⁾

한국군은 “북한의 생물학전에 대비해 백신 3종류와 항생제 2종류를 보유하기로 계획을 세웠지만, 탄저 백신은 임상실험이 늦어지면서 비축계획”이 미뤄졌고, 또 “예방적인 선제타격은 작전상에 포함된 것이지만 실제 군사적으로 실행하기 위해서는 다양한 전제 조건이 필요하다”는 주장이 있다. 지금까지는 한국이나 미국 어느 쪽도 즉각적인 북한의 생화학무기를 규제하기 위한 구체적인 대비책을 내놓지 못 하고 있는 실정이다.

이처럼 북한의 4세대 전쟁에 대한 지속적인 확대로 인해 한국 내 불특정 대상으로 위협과 공격범위가 확대되고 있기 때문에 국가안보의 불확실성은 더욱 더 심화되고 있다. 북한의 위협 영역이 군사적 영역에만 제한적이지 않고 초국가적이고 비군사적 영역으로 확대되고 있음을 감안해 볼 때, 우리 군은 항시 북한의 안보위협과 비대칭 능력을 면밀히 분석하고 국민의 생명과 안전을 지키기 위해 항시 군사적 대응 전략을 모색해야 할 것이다.⁶⁷⁾

65) 북한은 지상군 전력의 약 70%를 평양~원산선 이남 지역에 배치하여 상시 기습공격을 감행할 태세를 갖추고 있다. 전방 지역의 170mm 자주포와 240mm 방사포는 남한 내 수도권 지역에 대해 기습적인 대량 집중사격이 가능하다. 기갑·기계화 전력은 계속해서 증강시키며 언제든지 작전의 기동성을 증가시킬 준비가 되어있다. 국방부. 『국방백서(2015)』, pp. 23~25.

66) TV조선. 2017년 2월 25일, http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2017/02/25/2017022590005.html9 (검색일: 2023년 9월 14일)

67) 김재엽, 박현만, 이종웅. “북한의 『WMD 확산 차단』 연구”, 『전략연구』 25(3), 2018, pp. 153-181.

북한의 국지도발 위협이 가중되고 있는 가운데 급변사태와 전면전 위협, 공격주체가 불분명한 북한의 사이버 도발과 생화학무기 사용 가능성 등에 철저한 대비가 요구된다. 특히 북한은 이미 일부 생화학탄을 전력화시킨 상태로 알려져 있다. 이처럼 4세대 전쟁은 전통적인 군사개념만으로는 효과적으로 대응하기 어려운 전쟁 양상을 띠고 있기 때문에 효과적으로 대응하기 위해 적극적인 발전방향을 모색해야 할 것이다.⁶⁸⁾

부연하자면 2010년 군에도 사이버사령부를 창설하여 4세대 전쟁에 대비중이다. 하지만 그 규모는 북한의 사이버전력 규모에 비해 적은 인원이며, 특히 북한의 생화학무기 사용에 대비한 장비나 전문가가 턱없이 부족한 상황이다. 이런 점을 감안하여 한·미연합 전력의 적극 활용과 4세대 전쟁에 대응하기 위해 정규전 위주의 군사교리와 전투수행 방법 발전에 추가하여 4세대 전쟁에 대비한 전투수행 방법을 발전시키고 장병들을 적극적으로 훈련시켜야 한다. 정규전 위주의 교리와 전투수행 발전에 추가하여 각종 테러, 사이버공격, 생화학무기 사용에 대한 대비 방안, 비정규전, 재난·재해 구호 작전 등의 군사교리와 전투수행 방법을 발전시켜야 한다.⁶⁹⁾

그런데 총체적으로 4세대 전쟁에 대비하고 방안을 모색하기 위해 우리 군의 노력만으로는 부족하다. 정부와 민간기구와의 연계가 필수적이다. 4세대 전쟁과 위협에 대한 대국민 인식 전환과 관련법과 조직 개편, 예산 확충과 관련 분야에 대한 전문가 양성을 포함해 정부 및 민간 기구를 포함한 범정부차원에서의 훈련 구축이 절대적으로 필요한 상황이다. 범정부차원에서 민·관·군·경이 포함된 전방위적인 시스템 구축과 적절한 교육 및 훈련체계 구축에 주력해야 할 것이다.⁷⁰⁾

68) 윤지원. “4세대 전쟁 이론의 실효성 분석과 한국 국방의 패러다임 전환”, 『군사연구』 141, 2016, pp. 403-426.

69) 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화학무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022, p. 44..

70) 윤지원. “김정남 사건의 경고: 4세대 전쟁과 북한의 생화학무기에 대한 대비”, 『한국방위산업진흥회』 458, 2017, pp. 118-125.

V. 결론

북한은 1954년 미생물연구소, 1965년 화학연구소를 설립하여 일찍부터 생화학무기 개발을 추진해왔으며, 1980년대에는 본격적으로 생화학작용제 개발에 착수하였고, 1990년대 이후에는 생화학작용제의 탄두장착 등 투발수단 개발에 박차를 가하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁷¹⁾

이처럼 북한이 생화학무기의 생산을 계속하고 있는 것은 앞서 살펴 본 바와 같이 북한의 안보에 대한 불안감에서 기인하는 면이 가장 크다. 핵과 더불어 생화학무기를 개발, 비축함으로써 완전한 비대칭전력의 완성을 꾀하고 있는 것이다. 한국과 미국은 이러한 북한의 비대칭전력에 대해 검증가능한 완전 폐기를 줄기차게 주장하고 이에 대한 노력을 해왔다. 실제로 2019년 하노이 회담 당시 미국의 입장은 화고했다. 즉, 핵과 함께 생화학무기 등 대량살상무기 전부에 대해 이를 의제로 올리겠다는 것이었다. 그러나 추후 알려진 바로는 생화학무기에 대한 정확한 언급보다는 포괄적인 대량살상무기로 논의가 되었던 것으로 알려졌다. 뿐만 아니라 문재인 정부 당시에도 북한의 생화학무기에 대한 언급은 거의 없다시피 했다.

물론 이러한 현상들이 한국과 미국이 북한의 생화학무기를 별로 우려치 않고 있다는 것을 대변하는 것은 아니다. 한·미 연합전력은 북한의 생화학전 능력을 매우 심각한 위협으로 인식하고 있다. 다만 그 증거가 확실치 않다는 점, 즉 즉각적인 검증이 가능하지 않다는 점에서 어려운 사안임에는 분명하다.

북한은 막다른 선택의 기로에 놓이게 된다면 전쟁이란 최후의 수단을 모색하게 될 가능성이 높다. 그러나 북한의 정책결정자들은 전쟁은 곧 공멸을 의미한다는 것을 너무도 잘 알고 있기 때문에 이 같은 선택을 시도하기보다는 실리를 얻을 수 있는 방안을 돌파구로 삼으려 할 것이다. 따라서 미국은 한반도를 위시한 동북아의 지역적 안정을 파괴할 수도 있는 북한의 도발에 적극적인 대응을 하려 하고 있다.

핵문제와 마찬가지로 미국이 북한의 미사일 개발·수출을 강제로 저지하기는 어렵다. 미·북간 합의 시 미사일 개발·수출을 제한할 어떠한 메커니즘을 만들지 못했고, 북한이 미사일 개발을 체제수호, 군사력 증강, 협상카드로 그리고 미사일 기술·장비

71) 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화학무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022.

수출을 외화벌이 목적으로 여기고 있어 미국과의 미사일 협상에서 쉽게 양보하지 않을 것이다.⁷²⁾

북한이 미사일 개발을 일국의 주권사항이라는 점을 주장할 때 미국으로서는 적절한 대응논리를 세우기 어려운 점도 문제다. 실제로 미사일은 안보의 문제이지 합법성의 문제가 아니라는 점에서 북한의 미사일 개발을 적극 저지할 국제법적 근거를 마련하기도 어렵다. 그러나 미사일의 개발과 수출이 미국의 동맹국 안보를 직접적으로 위협하는 만큼 미국은 이 문제를 어떻게든 풀어야 하는 상황에 놓여 있다.

미국은 경제제재의 완화를 북한 미사일문제와 대량살상무기 문제에 대한 해결의 지렛대로 활용하고자 하고 있다. 때문에 북한이 미사일 기술과 부품 수출을 중단 한다면 미국은 적극적인 북한 경제제재를 완화하고 북한과의 관계 개선 또한 추진해 나갈 가능성도 있다. 또한 북한이 MTCR(Missile Technology Control Regime)에 가입한다면 비확산 관련 법규 및 민간물자 통제에 관한 다자협정에 의거한 제재를 완화할 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 북한이 미사일 시험발사를 가속화 하거나 테러지원국가에 대한 미사일 기술 이전과 부품 수출을 추진한다면 미국은 그 동안 취한 경제제재 조치를 한층 강화할 가능성도 아울러 열려있다.

미국은 미사일문제뿐만 아니라 북한의 생화학무기 확산 저지에 대해서도 대책을 마련할 것이다. 탄저테러를 겪고 있는 미국으로서는 북한의 생화학무기 확산 저지에 총력을 기울여야 하는 상태에 있다. 북한은 핵 다음에 미사일문제를 야기했고, 그 다음엔 생화학무기 확산을 가지고 미국과 흥정할 가능성이 있다. 따라서 미국은 보다 강화될 생물무기 협정에 적극적으로 나서면서 북한의 동참을 요청할 것이며 동시에 화학무기협정 가입을 촉구할 것이다. 북한이 이를 받아들인다면 그 대가로 미국은 미사일에 대한 포괄적인 통제에 따른 조치에 준하는 보상과 함께 추가적으로 정부적 차원의 대규모 식량지원과 경제 지원에 나설 가능성이 있다.⁷³⁾

결론적으로 가공할 대량살상무기인 북한의 화학 및 생물무기 위협에 대비하는 방안과 관련하여 핵위협에 대응하는 방안을 그대로 적용할 수 있을 것이다. 그것이 바로 지속적으로 언급하고 있는 일괄타결 방식이다. 즉, 북한의 생화학 공격을 억지하고 방어하는

72) Winston Lord, "U.S. Policy Toward East Asia and the Pacific," *U.S. Department of State Dispatch*, 27 Feb. 1995, pp. 143~147.

73) 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화생무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022.

적극적 방안과 피해를 최소화하는 소극적 방안이 있을 수 있다. 그러나 생화학무기는 핵무기와 달리 공격수단이 다양하고 또한 은밀하여 공격주체를 파악하기가 어렵다는 점에서, 요격이나 선제공격 등과 같은 적극적 방어수단으로 대응하는 데에는 한계가 있다. 따라서 북한의 생화학무기 공격에 대비하여 피해를 최소화하고 생존성을 높여 전쟁수행능력을 보전하는 방안들을 사전에 강구하는 것이 최선이 될 수 있을 것이다.⁷⁴⁾

이를 위해 본 연구에서는 북한의 생화학전에 대한 대비 방안을 CTR을 통한 방안과 구체적인 생화학전에 대한 대비방안을 구체적으로 살펴봤다. 물론 앞에서 살펴본 바와 같이 이론적으로, 그리고 현실적으로도 산적한 해결해야 할 문제는 곳곳에 남아있다. 문제는 이 같은 상황을 타결하기 위하여 어떠한 방안을 마련하고 이를 실천에 옮길 수 있겠는가 하는 것이다. 본 연구에서는 일괄타결 방식에 의한 북한의 대량살상무기에 대한 대처를 제안하였다. 그러나 보다 근본적으로는 국제관계를 북한이 더 이상 미치광이 전략으로 끌고 가지 않을 수 있는 조건을 한반도에 정착시키는 것이 가장 중요한 문제라고 보여 진다. 이를 위해 지금부터라도 한국과 미국 간의 정책적 조율을 보다 적극적으로 미국에 요구함은 물론이고 북한에도 지속적인 메시지를 던질 필요가 있을 것이다.

남북관계는 늘 부침이 있어왔다. 미국과 북한과의 관계 또한 마찬가지다. 어떻게 준비하느냐에 따라 어떠한 결과를 기대할 수 있는가가 결정되는 것이다. 북한의 생화학전 능력을 실제적이고 즉각적인 위협으로 인식하면서 다양한 분야에서 보다 적극적인 정책적 준비가 필요할 것이다.

74) 강응태·박기철, “효과적인 북한 화학무기 폐기를 위한 소고 『시리아 화학무기 폐기 사례와 북한의 화학무기 폐기방안』을 중심으로”, 『국방과 기술』 472, 2018, pp. 98-107.

참고문헌

- BBC News 코리아, <https://www.bbc.com/korean/news-66580323> (검색일: 2023년 9월 29일)
- Klinger, Bruce. "How Should the ROK and the US Manage the North Korean WMD Issue to Promote and Shape the Satisfactory Unification of the Korean Peninsula?", 「전략연구」 61, 2014, pp. 51-69.
- Carter, Ashton B., Perry, William J., Steinbruner, John D. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington D.C.: Brookings Institution. 1992
- Goodby, James E. et al. *Cooperative Threat Reduction for a New Era. Center for Technology and National Security Policy*. Washington D.C.: National Defense University. 2004.
- Jane's, <https://www.janes.com/intelligence-resources/case-studies/an-assessment-of-north-korea-s-nuclear-capabilities> (검색일: 2013년 9월 11일)
- Lord, Winston. "U.S. Policy Toward East Asia and the Pacific," *U.S. Department of State Dispatch*, 27 Feb. 1995.
- TV조선. 2017년 2월 25일, http://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2017/02/25/2017022590005.html9 (검색일: 2023년 9월 14일)
- U.S. Congress. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*. Public Law, 2017, pp. 115-91.
- VOA Korea. <https://www.voakorea.com/a/7299280.html> (검색일: 2023년 9월 27일)
- 강명근. "생물무기 공격위협에 대한 각국의 대비 및 대응현황", 「보건학논집」 38(1), 2001, pp. 108-139.
- 김민선. "생물화학무기와 침묵의 기억들: 한국전쟁기 세균전에 관한 텍스트들", 「동양어문학」 71, 2017, pp. 49-81.
- 강석윤. "집중분석: 가공할 생화학무기 -페르시아만 사태로 본 그 실태-", 「통일한국」 86, 1991, pp. 113-116.
- 강응태·박기철. "효과적인 북한 화학무기 폐기를 위한 소고 『시리아 화학무기 폐기 사례와 북한의 화학무기 폐기방안』을 중심으로", 「국방과 기술」 472, 2018, pp. 98-107.
- 국방부. 『국방백서(2015)』
- 국방부. 『국방백서(2020)』
- 김법현, 김덕기. "북한의 비대칭 공세전략 확장과 한국의 대응전략: 잠수함발사탄도 미사일 (SLBM) 위협을 중심으로", 「한국동북아논총」 84, 2017, pp. 161-183.
- 김영준. "왜 북한은 우크라이나랑 다른가? 우크라이나 핵 폐기 과정분석과 북한식 CTR 모델 연구." 「세계지역연구논총」 37(4), 2019.
- 김옥주, 정준호, 최규진, 하세가와 사오리. "731부대화 세균전 연구의 성과와 과제-국가배상 청구

- 소송을 중심으로”, 『역사비평』 132, 2020, pp. 47-95.
- 김재엽, 박현만, 이종응. “북한의 『WMD 확산 차단』 연구”, 『전략연구』 25(3), 2018, pp. 153-181.
- 김진무. “북한 생화학무기에 대한 적극적 대책이 필요하다”, 『북한』 2018년도 2월호, 2018, pp. 18-23.
- 김진아. 『협력적 위협감소와 한반도』. 서울: 한국국방연구원, 2020.
- 김충호. “한국군의 뉴테러리즘 위협에 관한 대응방안 연구 -수도서울 테러를 중심으로-”, 한성대학교 석사학위 논문, 2017.
- 김태규. “직업병(wool sorter’s disease)에서 생화학무기로의 탄저병(anthrax)”, 『산업보건』 163, 2001, pp. 19-22.
- 김태우. “미군 제406의학종합연구소의 위상과 역할, 1946-1953”, 『의사학』 31(3), 2022, pp. 721-756.
- 김태우. “생화학무기와 미사일도 문제”, 『통일한국』 2003년도 6월호, 2003, pp. 16-18.
- 김현. “핵군축 거버넌스와 시민사회: 핵확산금지조약(NPT) 평가회의와 국제NGO의 역할”, 『아태연구』 18(2), 2011, pp. 69-96.
- 노동영. “북한 핵문제와 우주군축”, 『한국항공우주정책·법학회지』 32(2), 2017, pp. 219-246.
- 문장렬. “한반도 비핵화와 군비통제.” 『통일정책연구』 28(1), 2019.
- 미래한국, 2021년 1월 14일, <https://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=145471>
(검색일: 2023년 9월 10일)
- 박기련. “미국의 대량살상무기전 전략의 북한 적용”, 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』 2006, pp. 224-248.
- 박재완. “북한 대량살상무기 폐기를 위한 협력적 위협감소 프로그램 적용 방안”, 『한국과 국제사회』 5(2), 2021, pp. 167-186.
- 박재완. “북한 비핵화를 위한 효과적인 북핵 검증 방안 연구.” 『한국동북아논총』 23(3), 2018.
- 백진경·전재성. “북한의 생화학무기와 완전한 비핵화의 길”, 『EAI 논평』 2019, pp. 1-4.
- 브루스 W. 베넷, 최강, 그레고리 S. 존스, 차두현, 박지영, 스콧 W. 헤럴드, 고명현, 윤강. 『북한의 화학무기, 전자기펄스(EMP), 사이버 위협: 특성과 대응 방안』 서울: RAND 국가안보연구부, 2022.
- 변현도. “한반도 군비감축 추진환경 및 접근전략.” 『전략연구』 26(3), 2019.
- 브루스 틀링너. “한반도 통일을 촉진하고 만들어 가기 위한 한미양국의 북한 WMD 대응 방안”, 『전략연구』 61, 2014, pp. 35-49.
- 설종길. “한반도에서의 제4세대 전쟁양상과 대응방안”, 『군사발전연구』 10(1), 2016, pp. 119-144.
- 성기영. 『한반도형 협력안보와 협력적 위협감축(CTR)』. 서울: 국가안보전략연구원. 2020.
- 세계일보. 2014년 8월 12일, <https://m.segye.com/view/20140812003551>
- 세계일보. 2011년 9월 19일, <https://m.segye.com/view/20110918003223>
- 손한별. “WMD 폐기에 대한 국제정치적 접근: 시리아 화학무기 폐기(2013-14) 사례”, 『국제정치논총』

- 60(3), 2020, pp. 85-124.
- 송재형. “대량살상무기(WMD) 테러리즘의 확산 가능성의 대응 한계”, 한남대학교 박사학위 논문, 2007.
- 안준형. “대량살상무기(WMD) 제거작전의 국제법적 쟁점 -생화학무기를 중심으로-”, 「국제법학회 논총」 65(2), 2020, pp. 93-126.
- 엄환섭. “대량살상 생물무기에 대한 방어전략”, 「국방과 기술」 342, 2007, pp. 32-46.
- 연합뉴스, 2013년 9월 16일자. <https://www.yna.co.kr/view/GYH20130905000200044>
- 연합뉴스, 2016년 2월 7일, <https://www.yna.co.kr/view/GYH20160207001800044>
- 연합뉴스. 201년 2월 26일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170225069100014> (검색일: 2023년 9월 14일)
- 외교통상부. 『군비·비확산 편람』 서울: 외교통상부, 2007.
- 유동열. “북한의 사이버 위협 실태와 대응”, 「전략연구」 84, 2021, pp. 7-36.
- 유 마이켈. “북한 ‘생물화학무기’의 실상”, 「북한」 2007년도 6월호, 2007, pp. 109-112.
- 윤지원. “김정남 사건의 경고 : 4세대 전쟁과 북한의 생화학무기에 대한 대비”, 「국방과 기술」 458, 2017, pp. 118-125.
- 윤지원. “4세대 전쟁 이론의 실효성 분석과 한국 국방의 패러다임 전환”, 「군사연구」 141, 2016, pp. 403-426.
- 이강문, 이민현. “생화학테러 대응체계 구축방안”, 「한국치안행정논집」 7(2), 2010, pp. 335-355.
- 이광렬. “생물테러리즘 대응을 위한 검증체계”, 한국콘텐츠학회 2010 춘계 종합학술대회, 2010, pp. 185-187.
- 이광렬. “생물테러리즘의 위기관리방안”, 「한국콘텐츠학회논문지」 9(9), 2009, pp. 235-242.
- 이성훈. “지역 핵보유국가의 핵전략에 관한 연구”, 「국방연구」 62(4), 2017, pp. 299-334.
- 이용호. “현대 국제군축법의 구조와 한계”, 「국제법학회논총」 60(2), 2015, pp. 159-189.
- 이원복. “북한 생화학무기의 가공할 실체”, 「한국논단」 57, 1994, pp. 176-181.
- 이윤걸. “북한 생화학무기의 위협성”, 「북한」 2013년도 12월호, 2013, pp. 73-83.
- 이정호. “북한 국방과학원의 기능과 역할 분석”, 「북한학보」 43(2), 2021, pp. 5-37.
- 이헌경. 「북한의 대량살상무기 실태와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션」 통일연구원 연구총서 2001-19, 2001.
- 이헌경. “North Korean Nuclear Crisis and Further Approaches for the WMD and Missile Non-proliferation”, 「한국위기관리논집」 10(8), 2014, pp. 153-168.
- 임정섭. “북한의 군사위협 변화에 관한 연구: 대량살상 무기(WMD) 위협과 전망을 중심으로”, 한성대학교 석사학위 논문, 2020.
- 전수미. “유엔의 자위권 해석과 군사적 개입 -자위권에 기반한 공격을 중심으로-”, 「안암법학」 57, 2018, pp. 153-178.
- 중앙일보, 2021년 12월 2일, <https://www.joongang.co.kr/article/25028709#home>

한국일보. 2020년 9월 30일. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020090310260001015>

(검색일: 2023년 9월 28일)

황인엽·김태효. “김정은 시기 북한의 도발 행태 분석: 테러리즘의 관점에서”, 『한국테러학회보』 13(2), 2020, pp. 57-61.

황진환. 『新 국가안보론』 서울: 박영사. 2017

안보학술논집 (제34집)

2023년 11월 30일 인쇄

2023년 11월 30일 발행

저 자 이종화 외

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소

인 쇄 경성문화사

(代) 02 · 786 · 2999

ISSN 1229-3628

〈무단복사금지·한정배부〉

안보학술논집 2023 제34집



국방대학교
국가안전보장문제연구소