발 간 등 록 번 호
11-9800003-000038-08

ISSN 1229-3598

제 67권 제 3호 | 2024. 9

국방연구

국방대학교
국가안전보장문제연구소

제 67권 제 3호 | 2024. 9

국방연구

JOURNAL OF NATIONAL DEFENSE STUDIES

RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소

국 방 연 구 第67권 第3호

인쇄 2024년 9월 30일
발행 2024년 9월 30일
발행인 : 임 기 훈 (국방대학교 총장)
편집인 : 박 영 준 (국방대학교 국가안전보장문제연구소장)

발행처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소
전화 : (041)831-6461
E-mail : rinsakj@kndu.ac.kr
인쇄 : 화신문화주식회사 (02)2277-0624

ISSN 1229-3598

제 67권 제3호 | 2024 9

국방연구

Journal of National Defense Studies

Volume 67, Number 3 | 2024 9

Korea National Defense University

국방연구 2024년 9월
제67권 제3호, pp. 1-32

전략사령부 창설 어떻게 할 것인가? 인도와 파키스탄의 전략사령부 창설, 운용 사례에서 배우는 교훈과 함의

김태형*

요 약

2024년 하반기 출범을 앞두고 있는 전략사령부의 합동성과 효율성, 적실성을 둘러싼 논쟁이 지속되고 있다. 본 논문에서는 한반도 상황과 유사점이 많으면서 신흥 핵보유국으로서 각자만의 방식으로 전략사령부를 창설, 운용해오고 있는 인도, 파키스탄 양국의 사례를 살펴본다. 인도와 파키스탄은 핵무기 통제와 운용을 위해 전략사령부를 창설하였기에 핵무기를 보유하지 않고 재래식 전력만으로 북한의 핵미사일에 대응해야 하는 우리의 상황과는 분명히 차이가 있다. 그러나 우리 군의 전략사령부 운용 목적도 북핵억제라는 전략적 목표가 분명하기에 적대국의 핵미사일을 억제하는 목적을 가진 인도, 파키스탄 전략사령부의 사례도 참조할 부분이 상당히 있을 것으로 사료된다. 또한 인도의 경우 최근 통합로켓군(integrated rocket force)이라는 재래식 타격전력으로만 전략적 목표를 달성하려는 군을 창설하여 운용하려고 계획하고 있기에 우리에게 교훈이 될 사안이 적지 않을 것이다. 본 논문에서는 인도와 파키스탄이 각각 왜, 어떻게 전략사령부를 창설하였고 어떠한 목적과 방식으로 전략사령부를 운용해 왔는지, 그리고 우리가 얻을 수 있는 교훈은 무엇일지 고찰한다.

핵심어 : 전략사령부, 핵지휘통제, 통합로켓군, 인도 전략사령부, 파키스탄 전략사령부

* 숭실대학교 정치외교학과

Ⅰ. 서 론

북한의 핵미사일 능력이 고도화되고 핵위협이 심화되면서 적절한 대응책 마련에 고심이 깊어지고 있다. 우리 군은 일찍이 킬체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어(KAMD), 한국형 대량응징(KMPR)의 3축체계를 고안하여 북핵 미사일 대응책으로 발전시켜 왔다. 이를 담당할 전략사령부 창설 계획도 제안되었다가 폐기되는 시행착오도 겪은 바 있다. 하지만 2023년 초 한국군 합참에 북한 핵미사일 대응을 담당하는 핵·WMD대응센터를 핵·WMD대응본부로 격상시켜 전략사령부 창설을 준비하였다. 3축체계를 담당할 전략사령부는 2024년 10월 1일 출범을 앞두고 있고 공군 3성 장군이 초대 사령관으로 내정되었다. 새로 창설되는 전략사령부는 육군미사일전략사령부, 공군작전사령부, 해군작전사령부로부터 현무 탄도미사일, F-35 스텔스 전투기, SLBM 탑재가 가능한 전략잠수함 자산을 각각 이양 받아 통합적으로 운용할 계획이다.[1] 그러나 전략사령부의 합동성과 효율성, 적실성을 둘러싼 비판이 끊임없이 제기되었고 정확한 역할, 임무 관련 논쟁도 지속되고 있는 상황이다. 과연 새로 창설되는 전략사령부가 고도화되는 북한의 핵미사일 위협에 대응하는 최적의 기구가 될 것인지에 대한 의구심이 계속되고 있기에 이미 전략사령부를 창설하여 운용해오고 있는 국가들의 사례를 참조하여 교훈을 얻는 것은 대단히 유용한 접근이 될 수 있다.[2] 본 논문에서는 한반도 상황과 유사점이 많으면서 신흥 핵보유국으로서 서로 대치하며 각자만의 방식으로 전략사령부를 창설, 운용해오고 있는 인도, 파키스탄 양국의 사례를 살펴보고자 한다.

인도와 파키스탄은 1947년 영국 식민지에서 분할독립한 이후 남아시아 지역 라이벌 국가로 여러 차례 전쟁과 수많은 위기 경험하며 적대적인 관계를 유지해오고 있다. 양국은 70년대와 80년대 핵개발 노력을 거쳐 대체로 1990년 전후하여 핵무기 능력을 보유한 것으로

---

1) 김호준. “초대 합참 전략사령관에 진영승 공군 중장 사실상 내정,” 『연합뉴스』 (2024. 4. 28).

2) 가장 먼저 전략사령부를 창설하여 운용해오고 있는 미국의 경우 1946년 전략 공군사령부(Strategic Air Command)를 창설하여 당시 유일한 핵무기 투발수단이던 전략폭격기 작전을 담당하였고 이후 대륙간 탄도미사일(ICBM) 등 다양해진 핵무기 투발수단도 함께 운용하였다. 이후 1986년 군의 통합성을 강조하는 Goldwater-Nichols 법안을 반영하고 냉전의 해체에 영향받아 1992년 단일 통합사령부인 전략사령부(US Strategic Command, USSTRATCOM)가 창설되어 기존 전략무기 운용 지휘체계를 대체하였다. 미 전략사령부의 임무는 적의 공격, 특히 핵공격을 억제하고, 억제가 실패하면 핵무기를 사용하여 반격하는 것이다. US Strategic Forces Command, “History,” at https://www.stratcom.mil/About/History/(검색일: 2024. 6. 20). 러시아는 1959년 창설되어 지속적으로 변화, 확장해 온 전략로켓군(Strategic Rocket Force)이 ICBM, MRBM 등 지상발사 핵미사일을 관장하고 공중, 해상 발사 핵자산은 각각 다른 지휘체계를 통해 관리, 운용한다. “Strategic Missile Troops” at https://nuke.fas.org/guide/russia/agency/rvsn.htm(검색일: 2024. 6. 20). 중국의 경우는 인민해방군 로켓군(PLA Rocket Force, PLARF)에서 핵, 재래식 모두 포함한 전략자산을 관리, 운용한다. 최근 중국 로켓군 산하 핵전력이 급속히 증대하면서 미국을 긴장시키고 있다. US Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving with the PRC, 2023*, pp. 66-69.

인정받는데 1998년 5월 전격 핵실험을 감행하여 양국 모두 핵무기 보유국이 되었다. 이후 양국의 과제는 핵무기의 보유, 운용의 목적이 무엇인지, 목표 달성을 위해 어떠한 무기체계, 투발수단을 얼마나 보유해야 할지, 그리고 이러한 핵무기를 어떻게 최대한 안전하게 보관, 관리하고 유사시 반드시 사용되게 하려면 어떻게 안정적인 지휘통제 체계를 갖출 수 있는지를 파악하고 실행하는 것이었다. 즉 양국은 신생핵보유국으로서 핵무기 관련 핵독트린, 핵태세(nuclear posture), 핵지휘통제(nuclear command & control, C2) 시스템을 확고하게 구축하고 발전시켜야 했다. 양국 모두 핵무기 지휘통제와 핵무기 운용, 관리를 위해, 그리고 핵무기 최고통제권을 갖는 기구의 명령을 원활하게 집행하기 위해 각각 전략사령부(strategic forces command)를 창설하였다. 그러나 운용 방식이나 지휘통제 체계 안에서의 위치와 역할은 상이하다.

이렇게 인도와 파키스탄은 각자 자국이 보유한 핵무기의 통제와 운용을 위해 전략사령부를 창설하였기에 핵무기를 보유하지 않고 재래식 전력과 동맹국인 미국의 확장억제를 통해 북한의 핵미사일에 대응해야 하는 우리의 상황과는 분명히 차이가 있다. 그러나 우리 군의 전략사령부 운용 목적도 북한의 지휘체계 무력화, 북한의 전략무기 억제, 방어, 필요 시 보복 등 북핵억제라는 전략적 목표가 분명하기에 적대국의 핵미사일을 상대하여 억제하는 목적을 가진 인도, 파키스탄 전략사령부의 사례도 참조할 부분이 상당히 있을 것으로 사료된다. 또한 인도의 경우 최근 통합로켓군(integrated rocket forces)이라는 재래식 타격전력으로만 전략적 목표를 달성하려는 군을 창설하여 운용하려고 계획하고 있기에 우리에게 교훈이 될 사안이 적지 않을 것으로 보인다. 본 논문에서는 인도와 파키스탄이 각각 왜, 어떻게 전략사령부를 창설하였고 어떠한 목적과 방식으로 전략사령부를 운용해 왔는지, 인도는 왜 통합로켓군을 창설하여 운용하려 하고 그에 따른 과제는 무엇인지, 그리고 우리 전략사령부의 합동성, 효율성, 적실성과 관련하여 얻을 수 있는 교훈은 무엇일지 고찰한다.

Ⅱ. 인도군 전략사령부

1. 역사적 배경

인도는 1947년 독립과 함께 당시 첨단기술을 습득하여 빈곤과 저발전의 굴레에서 벗어나려 했던 초대 총리 네루가 원자연구소를 설립한 이래 민간용 원자력 발전을 위해 각고의 노력을 기울였다. 독립운동 시기 성공을 거둔 비폭력의 전통이 강하게 남아있어 핵무기 같

은 대량살상무기를 혐오하던 인도 지도부는 핵기술을 군사적으로 전용하려는 시도는 하지 않았다. 하지만 1962년 인도-중국 국경전쟁에서의 굴욕적 패배와 1964년 중국의 핵실험 이후 군 현대화를 추진하면서 본격적인 무기화는 아니지만 핵관련 여러 기술과 시설을 꾸준히 발전시켰다. 1971년 3차 인도-파키스탄 전쟁에서 굴욕적인 패배를 맛본 파키스탄이 본격적인 핵개발에 매진하게 된 배경과 3차 인-파 전쟁에서 강대국, 특히 미국의 간섭적 행동에 의구심을 가졌던 인디라 간디 총리는 1974년 평화적 핵실험(peaceful nuclear explosion)이라고 자칭한 핵실험을 감행하여 세계를 놀라게 하였다. 이 정책결정과정에서 군부는 철저히 배제되었고 이후에도 당분간 핵능력을 무기화하려는 노력은 하지 않았다.[3] 물론 핵지휘통제 구축에도 관심을 보이지 않았다. 1980년대에는 양국 모두 본격적으로 핵개발을 추진하여 사활적 경쟁을 벌이면서 수차례 핵관련 위기가 발생하였는데 이 때 이미 Sunderji 당시 육군 참모총장을 비롯한 일부 전문가들은 핵지휘통제 구축의 필요성을 언급하였다.[4] 인도, 파키스탄 양국이 핵무기 능력을 보유한 것으로 알려진 1990년에 발생했던 카슈미르 위기 시 인도에는 핵지휘통제 체계가 전혀 존재하지 않았고 긴급 상황에서 핵무기를 어떻게 보관할지 등의 초보적인 준비태세도 없었기에 위기 해소 후 라지브 간디 총리가 특별 위원회를 설립하여 대책을 강구하게 하였으나 핵지휘통제 체계의 구축에는 턱없이 부족하였다.[5] 이후 90년대에 초보적이지만 적절한 지휘통제 시스템이 건설되었다는 평가도 있다.[6]

1997년에 인도 정부는 전반적인 국가안보 문제 조정을 위해 총리를 수장으로 주요 내각 장관들이 참석하여 국가안보를 총괄적으로 관장하는 내각안보위원회(Cabinet Committee on Security, CCS)를 설치하였다. 이후 CCS는 핵지휘통제 체계 구축을 포함 국가안보 관

3) 인도는 독립 초기부터 독립운동을 이끌었던 국민회의당 지도자들의 경험과 당시 경제발전의 시급성 등의 이유로 주요 국가우선순위에서 군이 배제되었고 민군관계에서 민 우위의 전통이 뿌리내려졌다. 1980년대부터 핵무기의 전략적 운용에 대한 논의를 군부에서 주도하면서 점차 이러한 군사 전문가들의 주장에 주목하게 되었으나 핵무기체계 발전에 군부가 깊숙이 개입할 경우 군부의 힘이 커질 것을 우려한 민간지도자들에 의해 핵개발은 계속 민간관료와 과학자그룹에 의해 주도되었다. 1998년 핵실험도 군부의 자문을 받지 않고 내려진 결정이라고 한다. 인도 핵개발과 인도 민군관계 변화에 대해서는 Ray, Ayesha. *The Soldier and the State in India: Nuclear Weapons, Counterinsurgency, and the Transformation of Indian Civil-Military Relations* (Sage, 2013); Pant, Harsh. "India's Nuclear Doctrine and Command Structure: Implications for Civil-Military Relations in India," *Armed Forces & Society*, Vol. 33, No. 2 (Jan, 2007) 참조.

4) Shaheen, Salma. *Nuclear Command and Control Norms: A Comparative Study* (Routlege, 2019), p. 91.

5) Kampani, Gaurav. "New Delhi's Long Nuclear Journey: How Secrecy and Institutional Roadblocks Delayed India's Weaponization," *International Security*, Vol. 38, No. 4 (Spring, 2014), p. 92.

6) Ramana, M. V. and Lauren Borja. "Command and Control of Nuclear Weapons in India," NAPSNet Special Report, August 1, 2019 at https://nautilus.org/napsnet/napsnet-specia—reports/command-and-control-of-nuclear-weapons-in-india/(검색일: 2024. 5. 2). p. 4.

련 새로운 기구나 제도 설립에 핵심적인 역할을 하게 된다.[7] 1998년 5월 출범한지 얼마 되지 않은 힌두민족주의 정당 BJP의 바지파이 총리가 전격 핵실험을 명령하여 실행함으로써 인도는 핵무기 보유국이 되었다. 핵실험 직후 바지파이 총리 정부는 국가안전보장회의(National Security Council, NSC)를 설치하였고, NSC 지원을 위해 전략정책그룹(Strategic Policy Group, SPG)과 국가안보 자문위원회(National Security Advisory Board, NSAB)도 설치하였다. 1999년 초 전직 관료, 장교, 과학자, 학자들로 구성되어 장기적으로 정세를 전망하고 조언해주는 역할을 하는 NSAB에서 신뢰적 최소억제(credible minimum deterrence), 확증보복(assured retaliation), 핵선제불사용(no-first-use) 등으로 대표되는 인도의 핵독트린 초안을 비공식적으로 제출하였다. 향후 인도의 핵독트린은 이를 기반으로 발전하게 된다.[8]

2. 핵지휘통제(nuclear C2) 구성

내각안보위원회(CCS)의 승인 하에 2003년 1월 인도 정부는 인도군의 통합독트린을 발표하면서 핵무기의 운용, 독트린, 지휘통제(C2) 체계를 제시하였다. 이에 따르면 핵무기의 운용, 배치, 통제, 안전확보 등 핵무기 관련 모든 권한은 핵통수기구(Nuclear Command Authority, NCA)에서 관장하는데 NCA는 정치위원회(Political Council, PC)와 집행위원회(Executive Council, EC) 두 개의 위원회로 구성된다.[9] 정치위원회(PC)는 총리가 의장이고 주요 내각 장관들(국방장관, 외무장관, 내무장관, 재무장관)로 구성되는데 핵무기 사용 관련 최종 결정권한을 가진다. 즉 핵사용 최종결정은 민간인인 총리의 권한으로 인도에 뿌리깊은 군에 대한 민간 우위의 전통을 반영한 것이다.[10] 집행위원회(EC)는 국가안보보좌관이 의장으로 각 군 참모총장과 전략사령부(Strategic Forces Command, SFC) 사령관, 정보기구 수장, 핵에너지, 과학 담당 관료, 행정부 주요 부처 고위관료들로 구성되어 정치위원회(PC)에 조언하고 정치위원회(PC의) 결정을 실행하는 역할을 담당한다.[11]

---

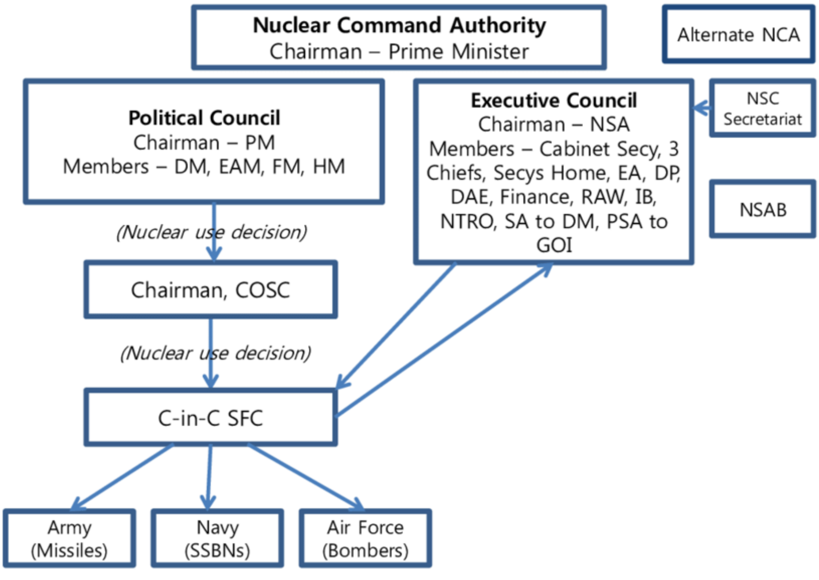
7) 현재도 인도의 내각안보위원회(CCS)는 산하 기구의 제안을 검토하면서도 핵억제력에 필수적인 전력 포함 인도 안보 관련 조직, 획득, 정책입안 등의 문제에서 최고 권위를 가진 기구이다. Tellis, Ashley. *Striking Asymmetries: Nuclear Transitions in Southern Asia* (Carnegie Endowment for International Peace, 2022), p. 132.

8) Ramana and Borja (2019) p. 3; Shaheen (2019), pp. 91-92.

9) Boyd, Kerry. "India Establishes Formal Nuclear Command Structure," 2003, https://www.armscontrol.org/act/2003-01/news/india-establishes-formal-nuclear-command-structure(검색일: 2024. 5. 9).

10) Sharma, Mausami. "What is the Nuclear Command Authority of India?" August 4, 2022. https://ssbcrackexams.com/what-is-the-nuclear-command-authority-of-india/(검색일: 2024. 5. 2).

〈그림 1〉 인도의 핵통수기구(NCA) 구성체계[12)]



출처: Sharma, 2022

3. 전략사령부

가. 전략사령부 창설과 전략사령부의 역할

역시 2003년 1월 내각안보위원회(CCS)의 승인 하에 창설된 전략사령부(Strategic Forces Command, SFC)는 핵무기(nuclear arsenal) 관리와 ~~운용을~~ 위해 창설되었다. 3군 주요 참모들과 핵에너지부(Department of Atomic Energy, DAE), 국방연구발전기구(Defense Research and Development Organization, DRDO) 멤버들이 참여하여 인도가 보유한 핵탄두와 투발수단을 통제, 관리하는 역할을 담당한다. 또한 미국처럼 각 군의 3성장군이 돌아가면서 전략사령부(SFC) 사령관의 임무를 수행한다.[13)] 보다 구체적으로 전략사령부

11) Ramana and Borja (2019) pp. 7-8; Shaheen (2019), p. 92.

12) 그림에 있는 주요 직위의 약자 DM, EAM, FM, HM, EA, DAE, RAW, IB, SA to DM, PSA to GOI, COSC는 국방장관(Defense Minister), 외무장관(External Affairs Minister), 재무장관(Finance Minister), 내무장관(Home Minister), 경제장관((Secretary) of Economic Affairs), 핵에너지부(Department of Atomic Energy), 연구분석동(棟)(Research & Analysis Wing, 인도정보기구), 정보국(Intelligence Bureau), 국방장관 과학고문(Scientific Advisor (to Defense Minister)), 인도정부 주요 과학고문(Principal Scientific Advisor (to the Government of India)), 참모총장위원회(Chiefs of Staff Committee)를 일컫는다.

13) Global Defense Insight. "All about Indian Strategic Forces Command, January 26, 2022. https://defensetalks.com/all-about-indian-strategic-forces-command/(검색일: 2024. 5. 2); Tellis

(SFC)의 임무와 역할은 사령관의 주도 하에 핵통수기구(NCA)의 명령 수행, NCA의 지시에 따라 핵무기의 투발(핵공격) 개시, NCA의 공식 승인을 포함한 다양한 결정 단계를 거쳐 누적되고 보정된 최종 목표물 결정 권한, 모든 핵무기 자산에 대하여 완전한 통제권 행사와 유사시 대응방안 마련, 핵전력 유지, 발전에 요구되는 무기체계 검토, 각 군의 핵전력 사용을 위한 훈련, 배치, 준비성 검토 등이다.[14] 즉 NSC의 명령에 따라 원활한 핵무기 사용을 위해 전략사령부(SFC) 산하 각 군이 자군에 배정된 핵자산을 정교하고 원활하게 관리, 운용하도록 하는 것이 전략사령부의 핵심 역할인 것이다.(아래 그림 2 참조)

남아시아 핵문제 전문가 Tellis는 전략사령부의 창설과 국가안보보좌관 산하에 전략사령부와의 소통을 담당함으로서 민･군 지도자들 간의 핵통제 관련 응집력을 강화시키는 역할을 하는 전략프로그램팀(Strategy Program Staff)의 창설이 이제까지 비공식적 절차로 느슨하게 존재해 왔던 인도 핵억제력의 확실하고 체계적인 수행을 위한 결정적인 조치였다고 본다.[15] 전략사령부의 임무, 역할과 관련하여 주목할 것은 민･군 간의 역할 분담이다. 핵노심(fissile cores) 생산을 담당하는 DAE와 고성능 폭약, 투발수단을 개발, 시험하고 핵무기 보관소의 관리, 통제를 담당하는 DRDO 두 민간기관은 전략사령부 소속 군 장교들과 전략사령부 내에서 긴밀히 협력하면서 적절한 긴장관계를 유지하고 있다. 평시 특수경비 임무를 포함한 핵시설 통제는 DRDO에서 담당하며 유사시 핵탄두의 수송, 투발체계와의 조립, 결합은 DRDO와 DAE가 공동으로 수행한다.[16] 이러한 원칙과 절차는 핵시설 등이 군부대 내에 존재해도 해당되며 핵탄두 내부에 들어가는 핵노심은 평시에는 철저하게 DAE에서 통제, 관리한다.[17] 이렇게 인도의 핵지휘통제는 민간우위의 전통이 끈끈하게 이어지고 있는 것이다.

아래의 그림은 인도의 전략사령부가 각 군이 관리, 운용하는 단거리 Prithvi, 다양한 사정거리의 Agni 클래스 중, 장거리 미사일, 핵잠수함과 SLBM, 공군의 순항미사일과 투발 전투기 등 전략무기체계를 어떻게 통합적으로 통제, 운용하는지를 보여준다.[18]

(2022), p. 123.

14) Ensure ISA. “Strategic Forces Command(SFC),” April 7, 2024. https://ensureias.com/blog/current-affairs/strategic-forces-command—sfc-(검색일: 2024. 5. 9); “What is the Strategic Forces Command (SFC)?” April 6, 2024. https://vajiramandravi.com/upsc-daily-current-affairs/prelims-pointers/strategic-forces-command/(검색일: 2024. 4. 25); Tellis (2022), p. 124.

15) Tellis (2022), p. 123.

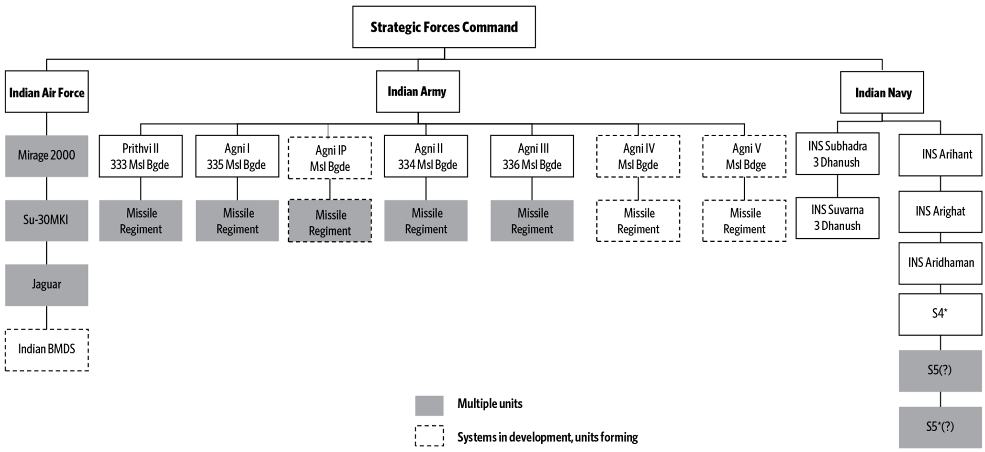
16) Tellis (2022), p. 125.

17) Bommakanti, Kartik. “Integrated rocket force: Imperfect but a step in the right direction,” May 27, 2023, https://www.orfonline.org/expert-speak/integrated-rocket-force(검색일: 2024. 5. 12).

18) 인도는 핵전력을 발전시킬 때부터 인도의 확증보복 핵태세, 핵탄두의 디자인 등의 이유로 인도가 보유한, 혹은 개발중인 단거리 지대지 미사일에 핵탄두를 장착하는데 관심을 보이지 않았다. 즉 인도는 애초부터 핵무기의 전술적 용도 활용은 크게 고려하지 않았다. Tellis (2022), p. 118.

〈그림 2〉 인도 전략사령부 구성

FIGURE 3
India's Nuclear Force Structure, 2021



출처: Tellis, p. 112

위에서 보이는 인도 전략사령부 산하 무기체계 중 Prithvi 단거리 전술탄도미사일은 개량을 거듭하여 II 타입은 공군용으로도 만들어지며 사정거리는 350km, 탄두중량은 500kg이고, III 타입은 해군용으로 사정거리 350km에 탄도중량은 1,000kg이다. 공군에서는 미라지 2000과 재규어 전투기가 핵사용 역할을 부여받았는데 최근 러시아제 Su-30MKI와 프랑스로부터 수입한 라팔 전투기도 핵사용 능력이 부여될 것으로 보인다. 해군은 현재 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 발사 가능한 Arihant 급 핵추진잠수함을 두 척 운용하고 있는데,[19] 2021년에 3번째 핵잠수함도 건조에 착수하였다. 그리고 현재 사정거리가 750km에 불과한 K-15 SLBM을 사정거리 3,500km에 달하는 Agni-3의 해상용인 K-4 SLBM 개발과 배치에 박차를 가하고 있다. K-4 미사일은 사정거리가 긴 만큼 K-15보다 많은 공간을 차지해 이를 개량하는데 시간이 걸려 3번째 Arihant 잠수함 배치가 늦어졌는데 인도군은 지속적인 해상억제(Continuous at-sea Deterrent) 전력을 갖추기 위해서는 4척의 핵잠수함이 필요하다고 보기 때문에 핵3축체계(nuclear triad)에서 중요한 2차공격능력을 보장하는 핵잠수함 건설, 운용 노력은 계속될 것이다.[20] 이렇게 인도 전략사령부는 인도군의 핵전력 강화를

19) Kristensen, Hans, Matt Korda, Eliana Johns & Mackenzie Knight, "Indian nuclear weapons, 2024," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 80, No. 5 (2024), pp. 329-337; Chopra, Anil. "Dedicated rocket forces: Options and challenges for India," May 20, 2023. https://www.firstpost.com/opinion/dedicated-rocket-forces-options-and-challenges-for-india-12623792.html(검색일: 2024. 5. 12).

위한 노력을 중점적으로 추진한다. 특기할 점은 위의 무기체계 중 핵억제력에 특화된 해군의 SSBN이나 육군의 다양한 핵탄두 장착 미사일 여단은 평시에도 전략사령부에서 통제하지만 핵·재래식 겸용이 가능한 공군의 전투기 등은 평시에 공군에게서 재래식 전력 활용 임무로 통제받다가 유사시 핵사용 임무가 부여되면 전략사령부 산하 지휘권으로 들어오게 된다는 것이다.[21]

또한 인도 전략사령부는 국방연구발전기구(DRDO)와 함께 전략무기의 시험발사도 관장한다.[22] 올해도 인도의 핵전력을 고도화하려는 노력은 계속되어 전략사령부는 2024년 3월 중국 전역에 도달할 수 있는 MIRV 능력을 갖춘 Agni-5 미사일의 시험발사를 지도하며 인도군 전략무기 능력 강화 노력에 핵심적인 역할을 수행함을 과시하였다.[23] 또한 전략사령부는 4월에 사정거리 1,000-2,000km의 최신 Agni-Prime의 두 번째 야간 시험발사를 주도하였고 시험발사 결과의 성공을 보고하였다.[24] 이렇게 전략사령부가 인도 핵전력 유지, 강화와 핵지휘통제 체계 공고화에 중요한 축을 담당하고 있지만 최근 분쟁의 양상이 재래식 타격능력의 중요성을 강화하는 방향으로 진화하고, 특히 적대감이 고조되면서 인도가 가장 중요한 안보위협으로 지목한 중국이 지상발사 탄도, 순항 미사일 능력을 극대화하면서 이러한 추세에 대한 대응을 위해 사고의 전환과 함께 새로운 통합군의 창설 필요성이 강력히 제기되었다.

나. 통합로켓군 (Integrated Rocket Force, IRF)

최근 인도에서는 통합로켓군(IRF) 설치를 위한 노력이 강력하게 추진되고 있는데, 2021년 당시 초대 국방참모총장(Chief of Defense Staff, CDF)이던 Bipin Rawat 장군이 제안

---

20) Rajagopalan, Rajeswari Pillai. “India Launches 3rd Arihant Submarine,” January 7, 2022. https://www.orfonline.org/research/india-launches-3rd-arihant-submarine(검색일: 2024. 4. 20). 보도에 따르면 S-4로 알려진 3번째 Arihant급 핵잠수함이 이미 해군에 인도되어 시험운용 중이라고 한다. 2023년에 시험발사된 K-4 SLBM을 장착한 것으로 알려졌고 향후 사정거리가 5-6,000km에 달하는 K-5, 6 미사일도 개발중이라고 한다. Sharma, Ritu a. “India's 3rd Nuke-Powered Submarine Spotted In Satellite Image; ‘Nuclear Triad’ Bolstered Amid China Threats,” April 17, 2024. https://www.eurasiantimes.com/indias-3rd-nuke-powered-submarine-spotted/(검색일: 2024. 5. 9).

21) Tellis (2022), p. 124.

22) DRDO에서 먼저 미사일 디자인과 개발을 완료한 후 전략사령부(SFC)와 함께 시험발사를 수차례 진행하고 야간 시험발사에 성공한 후 순차적으로 실전배치한다. Kristensen, Korda, Johns & Knight (2022), p. 331.

23) Levesques, Antoine. “India shows its deterrent holds Chinese cities at risk,” April 19, 2024. https://www.iiss.org/online-analysis/missile-dialogue-initiative/2024/04/india-shows-its-deterrent-holds-chinese-cities-at-risk/(검색일: 2024. 4. 25).

24) “Night trial of new gen Agni-Prime missile successful,” *Times of India*, April 5, 2024.

한 통합로켓군의 창설은 중국과의 대결과 충돌이 심화되면서 본격화되었다.[25] 특히 양국 간 국경분쟁이 격화되다가 2020년 6월 갈완계곡에서의 충돌로 20명의 인도군이 사망한 사건이 기폭제가 되었다. 국경분쟁 중인 실질통제선(Line of Actual Control, LOC) 인근에 군대의 접근이 용이하도록 여러 지역에 기반시설을 지으면서 필요한 무기체계도 이동시키던 중국의 공세적 행동에 대응할 필요가 있었던 것이다. 또한 2020년 가을에 벌어졌던 아르메니아-아제르바이잔 전쟁, 그리고 2022년 발발한 러시아-우크라이나에 전쟁에서 장거리 타격능력의 효용성이 입증되었던 것도 통합로켓군 창설 구상에 영향을 주었다.[26] 이 전쟁을 포함하여 최근의 군사분쟁의 양상이 탱크, 야포 등을 사용하여 적과 근접해서 싸우는 것이 아니라 장거리 정밀유도무기를 사용하여 적의 지휘통제체계, 군대충원 지역 등 후방의 핵심 표적을 타격하는 비직접전(non-contact warfare)으로 전환하고 있는 것도 큰 계기가 되었다.[27]

2023년 4월 언론보도를 통해 로켓군 창설이 본격화되고 있는 것으로 알려졌는데 통합로켓군 창설을 통해 인도는 미사일 전력 측면에서 양질적으로 우월한 중국의 인민해방군 로켓군(People's Liberation Army Rocket Force, PLARF)을 적극적으로 견제하고자 한다. 12만 병력에 4천개에 달하는 각종 미사일을 보유한 중국 로켓군은 인민해방군의 육해공군에 이어 제4의 군으로 인정받으며 시진핑 주석이 위원장으로 있는 중국공산당 중앙군사위원회의 직접 지휘를 받는다.[28] 중국군이 핵전력 포함 전반적인 군사력에서 크게 앞서는 상황

25) Sharma, Ritu b. "India Develops Its Own 'Rocket Force' Akin To China's PLARF; Aims To Counter Beijing's Asymmetric Edge," February 25, 2024. https://www.eurasiantimes.com/akin-to-chinas-plarf-india-is-developing-its-own-new/(검색일: 2024. 4. 20); Sagar, Pradip. "How Indian military is planning 'rocket force' to counter China's aggression," *India Today*, Apr 18, 2023. CDF라는 인도군 전체를 총괄하는 최고 지휘관 자리도 인도군의 합동성 향상을 위해 2020년에 처음 만들어졌다.

26) 아르메니아-아제르바이잔 전쟁의 중요한 교훈 중 하나로 인도 육군총장은 전투력 보강을 위하여 전투기, 함정, 기타 병력과 장비를 집중하는 것은 단거리, 중거리 정밀무기의 공격받기 쉬운 표적일 뿐이라고 하였다. Sharma b (2024); Jha, Saurav. "India's Coming 'Rocket Force,'" *The Diplomat*, Nov 5, 2021.

27) Jha (2021); 인도군에게 재래식 장거리 타격탄도미사일 전력이 필요하다는 요구는 중국과의 충돌 이전에도 제기되었다. 미국이 중국을 가상의 적으로 상정하여 시행한 여러 차례의 전쟁게임에서 미군이 고전한 주요 이유 중 하나가 재래식 지상발사 미사일 부족이라는 보도 등이 영향을 주었다. 전쟁의 양상이 갈수록 적군과 직접 조우하지 않는 원거리에서 비접촉으로 수행되기에 장거리 정밀 타격 무기(standoff precision munitions)가 필수적이라는 것이다. 인도군은 중국군에 비해 이런 전력이 현저히 부족하여 중국의 PLARF의 재래식 미사일 공격을 억제하거나 대응할 방법이 없기에 이러한 전력을 시급히 갖춰야 한다는 주장이다. Monga, Bimal. "Is It Time for India's Rocket Force?" CLAWS Journal, 2020, Pp. 85-103.

28) Chopra, Anil. "Dedicated rocket forces: Options and challenges for India," May 20, 2023. https://www.firstpost.com/opinion/dedicated-rocket-forces-options-and-challenges-for-india-12623792.html(검색일: 2024. 5. 12); Katoch, P. C. "Upgrading Rocket Forces of India," May 15, 2023. https://www.sps-aviation.com/experts-speak/?id=722&h=Upgrading-Rocket-Forces-of-India(검색일: 2024. 4. 9). 중국은 미국의 글로벌 재래식 신속타격 (Global Conventional Prompt Strike) 능력 증강과 미사일 방어 체계개발을 이렇게 많은 수의 미사일 전력을 개발, 배치해야 하는 구실로 내세운다. 중

에서 전략 차원(핵무기 수준)에서의 억제는 유지가 된다 해도 제한적 재래식 충돌이 발생할 경우 중국에게 미사일 전력을 포함 우월한 재래식 전력에 속절없이 밀릴 수 있다는 위기감이 크게 작용한 것이다. 이를 위해 인도는 전략적 중장거리 공격 미사일(standoff missile) 능력을 충분히 보유하고자 한다. 이렇게 중장거리 목표물을 신속하고 정밀하게 타격할 수 있는 우수한 성능의 재래식 탄도, 순항 미사일을 적극 활용하여 중국의 지휘통제 기구, 군수시설, 비행장, 군대 집결지 등 에 대한 대군사목표물(counterforce) 공격을 수행하고자 하는 것이다. 이러한 무기체계를 보유함으로서 인도는 중국에 대항하여 다양한 형태의 비직접전(non-contact warfare)을 수행할 옵션을 제공할 수 있을 것으로 기대한다. 또한 중장거리 정밀 공격무기를 하나의 통합적 사령부 휘하에 둠으로써 무기체계의 운용뿐만 아니라 획득과 지휘통제도 원활하게 하기를 꾀한다.[29)]

인도군이 통합로켓군을 창설한다면 인도군이 보유하고 있는 Nirbhay, BrahMos 순항미사일과 Prahar 단거리탄도미사일 등이 통합로켓군 관할로 들어갈 것으로 보인다. Nirbhay 순항미사일은 200-300kg의 탄두를 1,500km 정도 거리의 목표물에 타격할 수 있는데 여러 형태로 발사가능하다. BrahMos는 인도가 러시아와 합작하여 만든 세계에서 가장 빠른 초음속 순항미사일로 알려졌다. 역시 육해공 모두에서 운용 가능하고 속도와 사정거리, 정확성을 늘리려는 노력이 진행되고 있다. Prahar는 구형 Prithvi-1을 대체하기 위해 만들어졌고 사정거리 150km에 가성비 좋고 신속한 운용이 가능한 무기체계이다. 이에 더하여 인도는 인도의 통합로켓군 창설, 운용에 핵심 무기체계로 현재 Pralay라는 사정거리 150-500km에 350-750kg의 재래식 탄두를 장착할 수 있는 단거리 탄도미사일을 개발 중이다. 이미 2021년 12월 두차례의 시험발사를 성공적으로 수행했고 곧 실전배치될 것으로 알려졌는데, 미사일의 사정거리를 늘리려는 작업도 진행중이다. 이 신형미사일은 비행 중 통상궤도를 벗어난 기동이 가능하여 중국이 개발중인 미사일 방어망을 무력화할 수 있는 것으로 알려졌다. 이미 인도군은 통합로켓군 창설에 박차를 가하면서 Pralay 미사일 250기 구매를 결정하였다.[30)] 또한 Pinaka 다연장 로켓발사기도 신형로켓군의 관리 대상이 될 수 있다.[31)] 궁극적으로는 중국에 맞서기 위해 인도의 로켓군이 수백기, 필요하다면 수천기의

국의 미사일 전력이 이렇게 미국의 역량을 억제, 격퇴하는 게 주목적이지만 이러한 대미 전력증강이 인도에게는 큰 위협으로 인식되어 대응을 촉발하는 것이다. Bommakanti (2023).

29) Jha (2021).

30) Pralay 미사일은 2015년 개발결정이 내려졌기에 통합로켓군 창설을 염두에 두고 만들어진 무기체계는 아니고 인도 육군이 보유한 최장거리 지대지 미사일로 순항미사일인 BrahMos 미사일과 상호보완하기 위해 개발된 것으로 알려졌다. 하지만 일반적인 탄도미사일과 다른 궤도로 비행하고 명중률이 탁월하게 높아서 game-changer로 기대되었다. Philip, Snehesh, “Why Pralay Quasi-Ballistic Missile, Tested by DRDO Today, Will Be a ‘Game-changer’ for Army.” *The Print*, December 22, 2021.

미사일을 확보, 관리해야 할 수도 있다.[32] 그리고 잠수함 발사 순항미사일(Submarine Launched Cruise Missile, SLCM)도 로켓군의 중요한 자산이 될 수 있다. 중국 해군이 인도양에서 공세적인 활동을 강화하고, 중국의 지원을 받은 파키스탄 해군이 Babur-3 잠수함 발사 순항미사일을 시험발사하는 등의[33] 증대하는 위협요인을 고려하면 필요한 조치일 것이다. 하지만 잠수함 전력의 경우 인도는 현재 고작 16척의 비교적 낡은 잠수함만 보유하여 중국은 물론 남아시아에서 유일하게 공기불요추진체계(AIP)를 갖춘 잠수함을 보유한 파키스탄에게도 우위를 점하지 못하고 있다. 현재 독일과 스페인 방위산업체가 인도의 파트너와 각각 손을 잡고 수주전을 펴치고 있지만 시간과 노력이 꽤 필요할 전망이다.[34] 인도는 현재 SLCM의 사정거리를 800km로 연장하여 중국의 남동부를 타격할 수 있게 노력하고 있는데 1,500km로 늘리는 작업도 진행중이다(Sharman, 2024). 통합로켓군 창설을 위해서는 필요에 따라 총괄하여 사용할 무기체계를 갖추는 것도 중요하지만 이를 운용할 인력도 충원해야 한다. 현재 육군의 지대지미사일 운용요원들이 이미 전략사령부를 담당하고 있기에 인도군은 이렇게 훈련된 인원들이 통합로켓군으로 이동하는 것은 어렵지 않게 가능할 것이라고 낙관적으로 전망한다.[35]

4. 과제

민군관계에서 민간의 우위가 뿌리깊게 자리잡고 군에 대한 불신과 견제도 강했었기에 인도군은 1974년과 1998년 핵실험 과정에서 소외된 바 있다. 하지만 결국 핵무기의 제대로 된 통제와 운용을 위해서는 군부가 핵심적인 역할을 수행해야 하고 실제 이러한 투발수단을 보유, 운용하는 군의 입장과 견해가 충분히 논의되고 반영되어야 했다. 핵무기 분야에서 민간우위가 지속되리라는 보장도 없다.[36] 이러한 측면에서 본다면 핵태세 정비와 핵지휘통제체계 구축, 그리고 핵무기 운용과 관련하여 전략사령부(SFC)를 창설, 운용하기로 한 결정은 인도 국방·안보 분야에서 군부의 역할과 중요성이 증대하고 있다는 방증이라는 평가가 많

31) Chopra (2023).

32) Katoch (2023).

33) Clary, Christopher and Ankit Panda. “Safer at Sea? Pakistan's Sea-Based Deterrent and Nuclear Weapons Security,” *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 3. (2017).

34) Rajagopalan, Rajeswari Pillai. “India’s Submarine Saga,” *The Diplomat*, Mar 25, 2024.

35) Sharma, Rakesh. “Contemplating Deterrence by ‘Integrated Missile and Rocket Force’,” January 11, 2023. https://www.vifindia.org/article/2023/january/11/contemplating-deterrence-by-integrated-missile-and-rocket-force(검색일: 2024. 4. 25).

36) Ramana and Borja (2019), p. 8

다.[37] 그러나 민군관계 조정과 확립은 인도에서 여전히 현재진행형인 과제이다.

무엇보다도 3군 간 투발수단 관할권 갈등을 조정하는 것이 시급하고 중요한 문제이다. 이는 전략사령부 창설 초기부터 제기된 바 있다. 초대 전략사령군 사령관 바브나니(Bhavnani) 공군 중장은 언론 인터뷰에서 인도 공군이 핵무기를 통제하고 목표물을 설정하며 타격하는 임무를 맡는다고 하여 육, 해군과의 통합이 쉽지 않은 과제임을 보여준바 있다. 이후에도 3군 간 예산, 핵자산 통제권을 둘러싼 알력은 지속되었다. 전술했듯이 공군 전투기의 경우 평시에는 공군의 지휘통제를 받다가 국가위기 발생시 전략사령부의 통제권 하에 놓이게 되는 등의 유연성이 있지만 만족스러운 수준이라고 하기는 힘들다. 3군 통합 전략사령부 창설이 이러한 군 간 갈등과 경쟁을 완화하고 합동성을 높여줄 것으로 기대되었지만 정부 일각에서는 전략사령부의 역할과 임무를 강화하는데 큰 관심을 주지 않았다. 또한 전략사령부 사령관의 임기도 정해지지 않아 업무의 연속성에 문제가 제기되었고, 어느 군 출신이건 사령관을 지낸 후에 승진하는 경우도 별로 없어 3군 고위 장교들에게 그리 매력적인 보직으로 인식되지도 않는다.[38]

3군 간 알력을 해소하고 핵무기체계 운용의 합동성을 높이기 위해 많은 전문가들이 영국과 같이 3군을 포괄하는 국방참모총장(CDS) 창설을 강력히 권고하였다. 하지만 2020년 1월부터 임기를 시작한 초대 국방참모총장이 2021년 12월 헬리콥터 사고로 사망한 후 차기 총장 임명에 10개월이나 소요되어 2022년 9월에서야 2대 총장이 임명되었다.[39] 국방참모총장직 신설에 관해서도 육군이 독식할 것을 우려한 공군과 해군의 반대가 심하였다.[40] 그리고 국방참모총장직 신설 후 4년이 흘렀지만 인도 3군 간 합동성이 증대했는지, 전략사령부의 통합적 운용이 더 견고해졌는지 판단하기는 힘들다. 또한 현재는 큰 갈등이 없다 하더라도 새로운 무기체계가 등장하고 주변 안보환경 변화 등의 영향으로 3군 간 알력이 고조될 수 있다.

특히 통합로켓군 창설은 3군 간 이러한 갈등을 더욱 악화시킬 가능성이 적지 않다. 통합로켓군 산하에 들어갈 것으로 알려진 무기체계들이 Nirbhay, BrahMos 등 3군 모두에서 사용하는 무기체계들이 포함되기 때문이다. 신설된 통합로켓군이 3개 군의 기존 전력 중 어느 무기체계를 흡수할 것인지, 기존 무기체계와 신흥 무기체계를 어떻게 통합적으로 운용할

---

37) Tellis (2022), p. 124.

38) Shaheen (2019), pp. 93-94.

39) Negi, Manjeet. “Why General Chauhan was appointed as the Chief of Defence Staff,” *India Today*, October 2, 2022. 신임 총장 Chauhan장군은 2019년 2월 파키스탄과의 발라콧 위기 당시 육군의 작전본부장(Director General of Military Operation)으로 활약한 바 있다.

40) Shaheen (2019), p. 94.

것인지의 쉽지 않은 과제가 있는 것이다. 예를 들어 인도해군은 해상 함정 발사 순항미사일, 공군은 전투기 발사 순항미사일의 지휘, 운용권을 양도하려 하지 않을 수 있다.[41] 이러한 재래식 무기체계는 전구사령관의 지휘통제권에 있는 것이 가장 효율적이기 때문에 지상공격 미사일, 로켓 시스템을 모두 뭉뚱그려 하나의 지휘권 아래에 두는 것은 현명한 정책이 아니라는 반론도 만만치 않은 것이다.[42]

기존의 전략사령부(SFC)와의 역할과 관계설정을 어떻게 할 것인지, 지휘통제 체계는 어떻게 구축할 것인지는 가장 큰 난제이다. 예를 들어 최근 시험발사를 진행 중인 Agni-Prime의 경우 어떤 역할을 부여할 것인지, 만일 핵, 재래식 역할 모두 추진한다면 핵장착 Agni-Prime은 전략사령부에서 관리하고 재래식 탄두 장착 Agni-Prime은 통합로켓군에서 관리할 것인지, 아니면 궁극적으로 PLARF처럼 하나의 사령부에서 통합적으로 관리, 운용할 것인지 지속적으로 논쟁거리가 될 것이다. 그리고 BrahMos 미사일이 재래식 전력으로만 운용되는지 핵·재래식 모두 운용 가능한지 명쾌하게 구분되어지지 않아서 이후 전략사령부와의 역할분담이나 조율도 필요할 것으로 보인다. 이와 관련하여 통합로켓군이 통제, 운용하는 투발수단을 오직 재래식 전력으로만 사용할 것인지에 대한 합의에 이르기도 쉽지 않다. 대부분의 전문가들은 재래식 전력으로만 통합로켓군을 운용해야 한다고 보고, 이를 전제로 통합로켓군 창설을 추진 중이지만,[43] 중국처럼 Dual-use 투발수단을 사용하는 것이 억제력이나 효용성에 더욱 도움이 될 것이라는 주장도 적지 않다.[44] 또한 핵-재래식 투발수단을 구분하지 않는 방향으로 모호성을 추구한다면 위기 시 둘 사이의 구분을 제대로 할 수 없는 상대국의 대응에 따라 의도하지 않은 확전(inadvertent escalation)이 전개될 가능성이 있다.[45] 인

---

41) Jha (2021).

42) Chopra (2023).

43) Bommakanti (2023), Katochi (2023); Sharma (2023). 이들은 중국의 로켓군처럼 인도의 통합로켓군도 육해공군에 이은 제4의 군으로 인정받아야 한다고 본다.

44) Jha (2021).

45) Das, Debak. "The State of Nuclear Instability in South Asia: India, Pakistan, and China," September 3, 2023. https://www.lawfaremedia.org/article/the-state-of-nuclear-instability-in-south-asia-india-pakistan-and-china(검색일: 2024. 5. 2). 그리고 양국이 핵무기 수준에서 서로에 대한 안정적인 억제력을 구축했다고 인식한다면 재래식 타격 전력의 증강은 양국 간에 안정/불안정 역설을 심화시켜 제한적 재래식 충돌을 더욱 부추길 수도 있다. 올해 3월 인도가 성공적으로 시험발사한 MIRV 능력을 구비한 Agni-5 탄도미사일의 개발 배치 노력도 이러한 맥락에서 살펴봐야 한다. 즉 이렇게 중국의 미사일 방어망에 혼란을 주면서 확실한 2차공격능력이 향상된다면 핵 수준에서 인도군이 원하는 대로 인도-중국 양국 간에 전략적 안정에 가까워질 수 있지만 낮은 단계에서의 불안정성이 오히려 심화될 수 있는 것이다. Das, Debak. "How India's restructured rocket force makes conflict with China more likely," April 22, 2024 at https://thebulletin.org/2024/04/how-indias-restructured-rocket-force-makes-conflict-with-china-more-likely/#post-heading(검색일: 2024. 4. 25). 이러한 불안정성은 남아시아에서 인도-중국-파키스탄 간 핵트릴레마 구조와 핵군비증강 경쟁 때문에 더욱 악화될 수 있다. Rehman, Huma. "What India's MIRV test adds to the 'strat

도 당국이 기존에 보유하고 있는 중거리(1,500km) 핵탄도미사일을 재래식 무기 투발수단 목적으로 전용할 수 있다는 확인되지 않은 보도가 이러한 혼란과 우려를 부추긴 바 있다.[46)]

최근 인도에서는 기존 확증보복(assured retaliation)과 핵선제 불사용(no-first-use)의 핵독트린을 둘러싼 논쟁도 심화되고 있다. 인도가 겪고 있는 파키스탄 후원 무장단체로부터의 공격에 대한 억제와 보복공격에 기존 핵독트린은 아무런 도움도 되지 않는다는 비판도 증대하고 있다.[47)] 인도가 파키스탄보다 더욱 경계하고 있는 중국에 대항해서도 양국 간 전력 불균형을 고려할 때 전략분야 전력증강 노력과 함께 핵독트린 수정의 압박이 강해질 수 있다. 미-중-러 등 강대국 간 갈등이 악화되는 가운데 남아시아의 핵트릴레마 문제 심화도 핵전력 운용과 관련된 전반적 대응책 마련을 더욱 복잡하게 만들 것이다. 이러한 추세가 지속된다면 전략사령부의 역할과 임무도 영향 받을 수밖에 없을 것이다.

Ⅲ. 파키스탄군 전략사령부

1. 역사적 배경

파키스탄은 1960년대부터 핵개발에 관심을 갖다가 1971년 3차 인도-파키스탄 전쟁에서 굴욕적 패배를 당하며 동파키스탄을 상실한 후 재래식 전력에서 우세한 인도에 맞서기 위해 핵개발에 전력투구하였다. 1980년대 인도와 경쟁적으로 핵개발에 매진하면서 몇차례 위기를 겪은 후 역시 1990년 전후로 핵무기 능력을 보유하게 된 것으로 간주된다. 파키스탄에서

egic trilemma' in South Asia," May 3, 2024. https://thebulletin.org/2024/05/what-indias- mirv-test-adds-to-the-strategic-trilemma-in-south-asia/#post-heading(검색일: 2024. 5. 9); Sood, Rakesh. "Managing the China, India and Pakistan Nuclear Trilemma: Ensuring Nuclear Stability in the New Nuclear Age," *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 5, Issue 2 (2022); Tellis (2022). 인도는 중국을 겨냥하여 이러한 전략을 발전시켜 나가고 있지만 파키스탄은 자국도 목표로 한다고 인식할 수 있기 때문에 반작용과 과민반응에 따라 긴장과 위기가 순식간에 악화될 수도 있는 것이다. 예를 들어 파키스탄은 인도가 BrahMos 초음속 순항미사일을 오직 재래식 탄두만 장착하는 것으로 이해하는데 만일 새로 만들어지는 통합로켓군에서 이러한 미사일을 핵, 재래식 모두 사용 가능한 형태로 전환하면 파키스탄의 대응은 훨씬 공세적이 되면서 긴장이 고조될 수 있다. Das (2023).

46) Dubey, Ajit, "After Pralay, defence forces may opt for medium-range ballistic missiles in conventional roles for rocket force," *ANI*, November 5, 2023.

47) 이에 대해 파키스탄에서는 오히려 인도의 핵무기가 힌두 극단주의자들의 손아귀에 있다고 비판한다. 정치위원회(PC) 위원장인 모디 총리와 집행위원회(EC) 위원장인 도발(Doval) 국가안전보좌관, 싱 국방장관 등 핵통수기구(NCA)에 참석하는 주요 고위관료들 중 상당수가 강경 힌두민족주의의 뿌리인 RSS 출신이라는 것을 비꼰 것이다. "Hindu extremists in control of India's nuclear arsenal: NCA adviser," *The Express Tribune*, September 26, 2022.

는 독립 직후 인도와의 1차전쟁을 치르고 안보 불안정성이 가중되면서 군부의 영향력이 커졌다. 특히 파키스탄 육군은 정권을 직접 장악하든지, 아니면 민간정부가 통치할 때도 국내외 주요정책에 절대적인 영향력을 행사하였다. 이러한 육군 주도 전략문화가 파키스탄의 핵개발과 핵지휘통제 체계 구축에도 큰 영향을 끼쳤다.[48] 핵무기 능력을 보유했던 것으로 알려진 1988-1998년 10여년의 기간 동안 총리, 대통령, 육군 참모총장과 파키스탄의 핵개발을 주도했던 파키스탄 원자에너지 위원회(Pakistan Atomic Energy Commission, PAEC)와 칸 연구실험소(Khan Research Laboratories, KRL)의 수장들이 비공식 핵정책 체계를 구축하였으나 대체로 핵무기 포함 중요 국가안보 이슈의 결정권은 군부에 있었다고 볼 수 있다.[49] 1996년 당시 육군 참모총장이던 Karamat 장군이 갓 창설된 평가와 연구팀(Evaluation and Research Directorate)의 국장으로 Kidwai 육군 중장을 임명하였다. 이 팀에서 핵사용 결정 이후의 집행, 승인되지 않은 핵무기 사용방지, 평시 핵무기, 핵시설 보호 등 파키스탄이 이제 막 획득한 핵무기의 지휘통제체계를 어떻게 구축할 것인지의 연구를 수행하였다. 연구결과를 토대로 1998년 중반 이 팀은 민간, 군부지도자들로 구성되어 핵무기에 관한 모든 권한을 갖고 정책을 결정, 집행하는 국가통수기구(National Command Authority, NCA)를 창설하고 NCA의 실질적인 업무를 담당하면서 NCA를 보좌할 사무국(secretariat)인 전략기획국(Strategic Plans Division, SPD)을 매개로 하여 육해공 각 군이 담당하는 3개의 전략사령부(Strategic Forces Command)를 통하여 국가통수기구(NCA)의 핵명령을 집행할 것을 권고하였다. 1999년 쿠데타로 집권한 육군 출신 무샤라프 대통령이 2000년에 이 권고를 실현하였다.[50] 국가통수기구(NCA)는 민간, 군부 지도자들이 모두 참여하는데 의장은 무샤라프 대통령으로 하였다. 무샤라프 대통령이 퇴진한 후 2008년부터 NCA 의장 직위는 민간인 총리가 맡기로 되었다. 2010년에 통과된 국가통수기구법(National Command Authority Act)이 이러한 변화를 법제화하였고 18차 수정헌법을 통해 헌법상 민간통제를 더욱 확실히 하게 되었다.[51]

---

48) Fair, Christine. *Fighting to the End: The Pakistan Army's Way of War* (Oxford University Press, 2014). 파키스탄은 독립 초기부터 극심한 안보불안에 시달리면서 군부의 영향력이 커져서 국가의 주요 정책결정, 특히 핵문제를 포함한 안보국방정책 결정에 군부가 절대적인 영향력을 행사했다. 이러한 상황에서 파키스탄의 민군관계는 민간에 대한 군부의 압도적 우위, 군에 대한 민간 통제의 부재로 특징지을 수 있다. 파키스탄 민군관계에 대해서는 Fair(2014) 외에 Haqqani, Hussain. *Pakistan: Between Mosque and Military* (Carnegie Endowment for International Peace, 2005)도 참조.

49) Khan, Feroz Hassan. *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb* (Stanford University Press, 2012), p. 5.

50) Fair (2014), p. 211; Khan (2012), pp. 328-331.

51) Khan (2012), p. 334.

2. 핵지휘통제 (nuclear C2) 구성

파키스탄의 핵지휘통제를 총괄하는 국가통수기구(NCA)는 3단계(three-tier)로 구성되었다. 먼저 가장 윗단계는 운용통제 위원회(Employment Control Committee, ECC)와 개발통제 위원회(Development Control Committee, DCC)라는 두 개의 위원회로 구성되었다. 운용통제위원회(ECC)는 총리를 의장, 외무장관을 부의장으로 하여 국방장관, 내무장관, 재무장관, 합참의장, 각 군 총장, 전략기획국(SPD) 사무총장 등으로 구성되었다. 이 위원회는 효율적인 핵지휘통제를 위한 가이드라인을 제시하고, 핵독트린의 발전을 지원하며, 전시에 전략무기 배치 등의 책임을 진다. 개발통제위원회(DCC)는 총리가 의장, 합참의장이 부의장이며 3군 총장, 전략기획국(SPD) 사무총장, 과학 관련 기구 대표 등으로 구성되었다. 이 위원회는 전략무기 개발 관련 기술, 재정, 행정 분야를 총괄한다.[52)]

국가통수기구(NCA) 3단계 중 중간에 위치하여 1단계인 운용통제 위원회(ECC), 개발통제 위원회(DCC)와 3단계이자 핵명령을 실행하는 가장 아랫단계의 각 군 전략사령부 사이인 2단계에는 전략기획국(Strategic Plans Division, SPD)이 존재한다.[53)] 전략기획국(SPD)은 국가통수기구(NCA)의 사무국 역할, 그리고 두 개의 위원회 모두 총무(secretary) 역할을 담당한다. 군부에서도 가장 강력한 육군참모총장이 임명한 육군 3성 장군이 국장을 맡아 합참의장에게 보고하는 시스템이고 사무실도 합참에 위치하며 요원들도 거의 육군에서 충원된다. 전략기획국(SPD)은 핵능력 개발 계획, 관리와 함께 파키스탄 핵무기 보관, 시설의 안전 등 핵무기의 개발, 운용, 전략과 관련된 모든 것을 주관한다.[54)] 다른 핵보유국가에서 볼 수

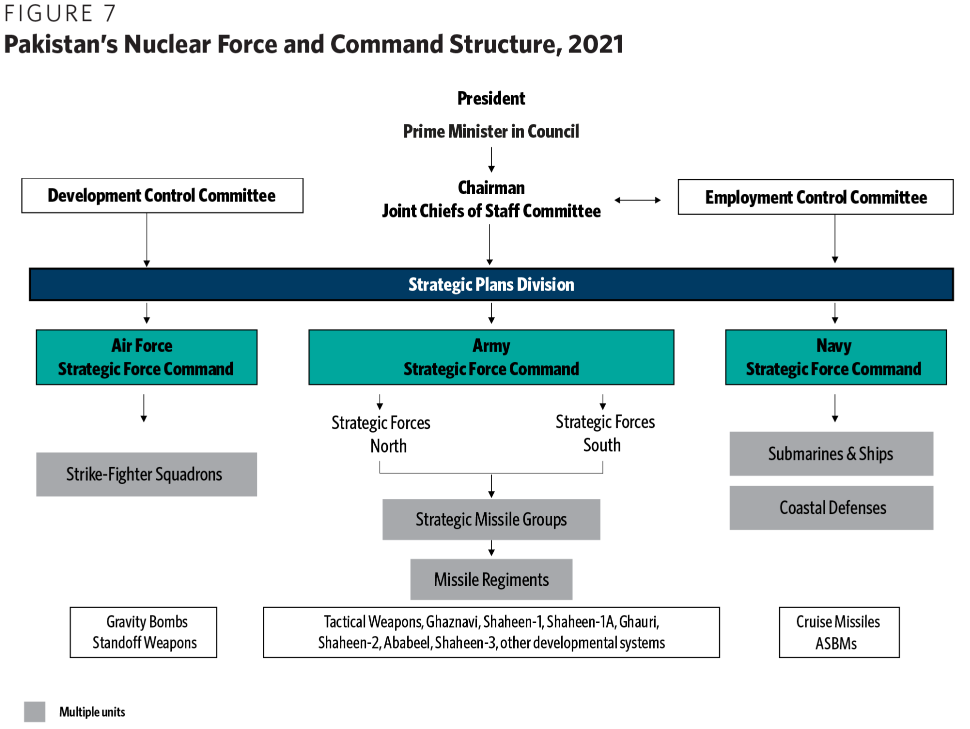
52) Abbas, Syed Ali. "Pakistan's Strategic Forces Command Structure and Responsibilities," November 30, 2021. https://defensetalks.com/pakistans-strategic-forces-command-structure-and-responsibilities/(검색일: 2024. 5. 9); Khan, Feroz Hassan. "Nuclear Command, Control and Communication(NC#): The Case of Pakistan," Technology for Global Security Special Report, September, 2019; Shaheen (2019), p. 123; Mujaddid, Ghulam. "9. The Next Decade of Nuclear Unlearning: Command and Control and Management of Pakistan's Nuclear Weapons," in Feroz Hassan Khan, Ryan Jacobs and Emily Burke (eds.). *Nuclear Learning in South Asia: The Next Decade*. (Naval Post Graduate School, June, 2014), p. 103; Khan (2012), pp. 334-335.

53) 2000년에 전략기획국(SPD)이 창설되었을 때 초대 사무총장으로 Kidwai 장군이 임명되었고 이후 2013년까지 14년 동안 SPD를 이끌었다.

54) Abbas (2021); Shaheen (2019), p. 123; Khan (2019); Mujaddid (2014), p. 104. 전략기획국은 작전과 계획과(Operations and Planning Directorate), C4ISD과(Computerized, Control, Command, Communication, Information, Intelligence and Surveillance Directorate (C4ISD)), 전략무기개발과(Strategic Weapons Development Directorate), 군비통제와 군축담당과(Arms Control and Disarmament Affairs Directorate), 그리고 25,000 병력으로 파키스탄 핵무기 경비하는 안전 부서(Security Division) 등 총 8개의 부서로 구성되었다. 또한 전략기획국은 파키스탄 핵개발과 관련된 PAEC나 KRL같은 민간 연구소들도 직접 통제하에 두게 되었다(Khan, 2012, pp. 335-6).

없는 이렇게 독특한 기구의 존재는 헌법상 핵지휘통제 기구에서의 민간 우위 법제화 이후에도 군부의 핵무기 통제에 대한 영향력이 전혀 줄어들지 않았음을 보여준다고 볼 수 있다. 즉 이론적으로는 민간의 핵통제가 공식화되어 있지만 위기시에는 반드시 이러한 공식 결정 기구의 절차에 따르지 않고 육군 참모총장, 합참의장, 전략기획국 사무총장 등 군부 최고위층이 실질적 핵 통제권을 행사한다는 것이다.[55)]

〈그림 3〉 파키스탄의 핵지휘통제 담당 국가통수기구(NCA) 구성



출처: Tellis, p. 179

55) Krepon, Michael. "Pakistan's Nuclear Strategy and Deterrence Stability," in Michael Krepon and Julia Thompson (eds.). *Deterrence Stability and Escalation Control in South Asia* (Washington, DC: Stimson Center, 2013), p. 56. 이러한 파키스탄의 압도적 군부우위 경향 때문에 Sagan은 군부 특유의 편협, 폐쇄적, 공격적 조직 이해가 핵태세 개발과 핵전력 운용에도 공세적이고 위험하게 발현될 수 있다고 우려하였다. Sagan, Scott and Kenneth Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (W.W Norton and Company, 2003), pp. 73-74.

3. 각 군 전략사령부

국가통수기구(NCA)의 제일 아랫단계에는 각 군 전략 사령부(Strategic Forces Command, SFC)가 자리하여 각 군에 배정된 핵투발수단의 작전적 통제권을 갖고 미사일 등 핵무기 투발수단의 기술, 훈련, 행정적 운용, 관리를 담당한다.[56] 인도와 달리 파키스탄에는 합동 전략사령부가 부재한 것이다. 파키스탄의 핵전력 중 가장 많은 투발수단을 보유한 육군 전략사령부(Army Strategic Forces Command, ASFC)는 2000년 3월 공군 전략사령부에서 분리 독립되어 창설되었다. 12,000-15,000 병력이 임무를 수행하는 것으로 알려졌으며 Ghaznavi, Shaheen, Ghauri, Ababeel, Nasr 등 각종 사정거리의 다양한 지상발사 탄도, 순항 미사일을 관리, 통제, 경비하는 역할을 맡고 있다. 그 외에 지상 기반 우주자산, 감시·정보·정찰(ISR), 미사일 방어 등의 임무도 담당한다.[57] 공군 전략사령부(Air Force Strategic Command, AFSC)는 1983년 이스라엘 공군기의 접근을 격퇴한 후 전략자산 보호 필요에 의해 1985년 3월 창설되었다.[58] 가장 먼저 창설된 전략사령부로서 핵무기 능력을 보유한 1990년 전후부터 파키스탄 핵지휘통제 체계 발전에 핵심적인 역할을 했을 것으로 추정되며 1998년 핵실험, 1999년 카길 전쟁시에도 중심적 역할을 수행하였다. 공군 전략사령부는 미라지 III, V 등 핵중력탄이나 Raad ALCM을 투발할 수 있는 전력을 유지, 관리하고 있다. 현재는 중국과 JF-17 전투기 개발 배치에 관해 협력하고 있다. 그 외에 우주작전, 무인항공기, 공중기반 ISR 등의 임무도 수행하고 있는 것으로 알려졌다.[59] 해군 전략사령부(Naval Strategic Forces Command, NSFC) 가장 최근인 2004년에 창설되었고 2012년에 본부가 설치되었다. 파키스탄이 확실한 2차공격능력 확보하려는 목적을 수행하는데 핵심적인 역할을 한다. 현재 잠수함 발사 순항미사일(Babur-3)을 운용한다.[60] 파키스

---

56) Khan (2019), p. 6. Kidwai 장군은 당시 육군 군단본부를 참고하여 전략사령부의 구조를 만들었다고 한다. Khan (2012), p. 331.

57) "Army Strategic Forces Command (ASFC)," Dec 17, 2023. https://thepakmilitarymonitor.com/army-strategic-forces-command-asfc/(검색일: 2024. 4. 25); "Army Strategic Forces Command(Pakistan)" https://military-history.fandom.com/wiki/Army_Strategic_Forces_Command_(Pakistan)(검색일: 2024. 5. 9); Abbas (2021).

58) 이러한 주장은 파키스탄 군부의 발표에 근거한 것이고 확인된 사실은 아니다. 오히려 1980년대 파키스탄은 치열한 핵개발경쟁을 하고 있던 인도와 몇 차례 예방전쟁 위기를 경험하였다.

59) "Air Force Strategic Command (Pakistan)" https://military-history.fandom.com/wiki/Air_Force_Strategic_Command_(Pakistan)(검색일: 2024. 5. 12); Abbas (2021).

60) "The Naval Strategic Forces Command," Dec 23, 2023. https://thepakmilitarymonitor.com/the-naval-strategic-forces-command/(검색일: 2024. 4. 25); "Naval Strategic Forces Command (Pakistan)" https://iiab.me/kiwix/content/wikipedia_en_all_maxi_2023-10/A/Naval_Strategic_Forces_Command_(Pakistan)(검색일: 2024. 5. 1); Abbas (2021).

탄의 각 군 전략사령부는 각자 관리하는 무기체계의 시험발사를 관장한다. 예를 들어 육군 전략사령부는 파키스탄군에게 인도의 우세한 재래식 전력을 억제하는 가장 유용한 무기이면서도 위기안정성과 관련하여 가장 논란이 많은 Nasr 단거리 미사일을 수시로 시험발사하며 성능개량을 꾀한다(Panda, 2019). 주목해야 할 점은 평시에는 각 군 전략사령부는 각 군에 배속된 핵자산에 대한 접근권이 전혀 없고 오직 전략기획국(SPD)만 통제권을 행사한다는 것이다. 각 군 전략사령부는 위기 시 상부로부터의 정책결정 과정에 따라 무기 운용권을 인수받는다.[61]

4. 과제

파키스탄에는 합동 전략사령부가 부재하고 각 군이 자체적으로 전략사령부를 운용하기 때문에 지휘통제의 합동성, 조정의 문제가 불거질 수밖에 없다. 파키스탄 공군과 해군이 합동 전략사령부 창설에 반대한 것으로 알려졌는데 이는 안 그래도 막강한 육군에게 더욱 큰 지휘권이 주어지는 것을 우려했기 때문이다.[62] 공군과 해군은 국가통수기구(NCA) 설립 과정에서도 소외되었다. 군부 내에서도 특히 1999년 무샤라프 장군의 쿠데타 이후 파키스탄 육군에 권력이 더욱 집중되었던 것이다. 또한 민군관계에서 민간우위를 규정한 헌법과 제도에도 불구하고 파키스탄에서는 여전히 군부가 핵지휘통제 분야에서 절대적인 영향력을 행사하고 있다. 인도와는 달리 과학자 그룹의 정책결정 과정에서의 영향력도 미약하여 막강한 영향력을 행사하는 전략기획국 내에도 전문 과학자는 없다고 한다.[63]

군부는 2000년대 초 비밀리에 파키스탄이 보유한 각종 핵기술을 북한, 리비아 등에 제공하다가 발각되어 세계를 놀라게 하고 파키스탄 정부의 입장을 곤혹스럽게 만들었던 A. Q. Khan 네트워크 사건을 군부 위주 시스템 유지의 이유라고 강변한다. 이렇게 국가안보에 치명적인 무기체계는 군부에서 안전하게 보관, 관리해야 한다는 것이다. 하지만 2011년 파키스탄군은 수도 이슬라마바드와 파키스탄 군 포함 각종 관공서가 밀집해 있는 라왈핀디에서 멀지 않은 소도시에 은거하던 오사마 빈라덴을 미군이 특수부대를 파견하여 사살한 사건으로 당시 파키스탄의 전반적인 C4ISR 역량의 취약성이 드러나면서 망신을 당했다. 첨단기술력을 갖춘 국가 혹은 단체의 침투에 얼마나 무기력한지가 드러나면서 핵무기를 보유한 국가에서는 절대 일어나지 말았어야 할 일이 일어난 것이다. 전반적인 지휘통제체계의 대대적

61) Tellis (2022), p. 180.
62) Mujaddid (2014), p. 106.
63) Shaheen (2019), pp. 124-125.

인 보완과 함께 현재처럼 전략기획국(SPD)의 작전적 통제권이 3군의 전략사령부로 분산되어 일어나는 약점과 혼선을 개선하기 위해 하나의 단일한 전략사령부로의 재편 요구도 강력히 재기되었다.64)

Ⅳ. 결론과 한국에의 함의

인도와 파키스탄은 기존에 핵무기를 보유한 강대국처럼 핵무기 보호와, 운용, 그리고 핵지휘통제 체계 최고결정기구의 명령 하달 시 핵무기 관련 실질임무 수행을 위해 각각 전략사령부를 창설하였다. 양국은 전략사령부 포함 핵지휘통제 체계 과정과 결과물에서 몇가지 차이를 보이는데 이는 양국의 안보 위협 등 전략환경 차이 외에 피버(Feaver)가 신흥핵보유국의 핵지휘통제 체계는 그 국가의 민군관계 특성과 시간 긴박성에 좌우된다고 했듯이65) 양국 민군관계의 상이성에서 초래되었다고 할 수 있다. 이제 양국의 전략사령부 모두 20년이 넘는 기간 동안 존속하여 제도적, 조직적 공고화는 이루어졌다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 전술했듯이 양국 모두 전략사령부 운용상 민군관계의 조정과 역할 분담, 3군 간의 알력과 갈등 해소, 기술발전, 안보환경 변화에의 조응, 체계적인 전문인력 확보, 위기 시 확실한 대응 실현이 가능한 시스템 구축 등의 과제가 있다. 특히 2022년 3월 발생한 인도 미사일 오발사고는 양국 모두를 당혹스럽게 하며 양국 간 위기관리 메커니즘에 실질적인 과제를 던져주었다.66) 전반적으로 미사일 발사 절차와 안전수칙, 정보·정찰·감시(IRS) 역량, 무엇

---

64) Mujaddid (2014), pp. 106-109. 또다른 문제는 파키스탄이 인도의 Cold Start에 대응하기 위하여 채택한 전범위억제(full-spectrum deterrence) 독트린과 이 독트린의 구현을 위해 개발, 배치한 전술미사일, 특히 Nasr 단거리 탄도미사일의 존재이다. 이러한 전술핵무기 체계가 기대하는 억제효과를 최대화하려면 지역 사령관에게 핵지휘통제권을 위임(pre-delegation)하는 것이 필요한데 파키스탄 정부는 계속해서 국가통수위원회(NCA)가 확고한 중앙집중적, 독단적(centralized, assertive) 핵지휘통제권 유지하고 있음을 강조한다. Tellis (2022), p. 186. 이러한 주장이 평시에는 사실일지라도 인도와의 관계에서 긴장이 고조되고 위기상황이 발생한다면 위임이 일어날 수 있기 때문이다. 핵지휘통제의 위임은 핵무기 사용의 임계점을 현저히 낮추고 사고나 오판에 의한 핵사용 가능성도 높아지기 때문에 우려를 자아내고 있다. 이는 각 군 전략사령부, 특히 Nasr를 관리, 운용하는 육군 전략사령부에도 상당한 압박이 될 수 있다. 한편 파키스탄 NCA는 2019년 2월 카슈미르 기반 무장단체의 도발로 촉발된 발라콧 위기가 고조될 때 소집된 바 있다. Dalton, Toby. “Signaling and Catalysis in Future Nuclear Crises in South Asia: Two Questions after the Balakot Episode,” June 25, 2019. https://carnegieendowment.org/posts/2019/06/signaling-and-catalysis-in-future-nuclear-crises-in-south-asia-two-questions-after-the-balakot-episode?lang=en(검색일: 2024. 5. 3). 이러한 상황에서 파키스탄의 각 군 전략사령부에게 어떤 명령이 하달되었는지는 알려지지 않았지만 준비태세에 돌입했을 것이라고 판단된다.

65) Feaver, Peter. “Command and Control in Emerging Nuclear Nations.” *International Security*, Vol. 17, Issue 3 (Winter, 1992-1993).

66) 인도의 BrahMos 전략 순항미사일이 의도하지 않게 발사되어 국경을 넘어 파키스탄 영내를 120km나 비행하

보다 양국 간 위기관리와 위기안정성 관련 큰 의문이 제기되었다. 특히 인도의 전략사령부가 최근 유사시 신속한 대응을 위해 일부 미사일을 핵탄두와 결합한 채로 봉인된 튜브에 보관, 운반하고 있다(canisterization)고 밝혀 양국 간 위기안정성(crisis stability)이 더욱 저하될 것이란 우려를 불러일으켰다.[67] 이러한 상황에서도 양국은 순항 미사일 시험발사 시 미리 상대국에 통보하는 등의 신뢰구축조치(CBM)를 추진하지 않아 불안감을 가중시켰다.[68] 또한 미사일 오발사건에 대한 조사와 보고를 이 무기체계가 소속된 인도 공군이 주도했는데 향후 통합로켓군이 창설되면 관할권에 대한 조정이 필요할 것이다.

이렇게 인도와 파키스탄에서 전략사령부는 양국 모두 창설단계에서부터 현재까지도 적지 않은 논란과 시행착오를 겪었다. 특히 인도의 경우 통합로켓군의 창설이 당분간 논란을 가중시킬 것으로 보인다. 한국에서도 전략사령부 창설을 둘러싼 논쟁이 치열하게 진행되고 있다.[69] 국방부는 전략사의 임무를 "우리 군이 보유한 초정밀·고위력 타격 능력과 우주, 사이버, 전자기 등 다영역 능력을 통합 운용하여 북한의 핵·미사일 위협을 억제"하는 것으로 정의하였으나,[70] 전략사의 필요성과 실효성을 둘러싼 논쟁은 끊이지 않고 진행되어왔다. 전략사령부의 창설을 찬성하는 측은 북한의 핵위협 고도화 위협에 현 연합사 중심의 한계를 뛰어넘는 효율적 대응, 미래 전장영역의 확대와 합동성의 필요성 증대, 미군과의 원활한 공조, 북한을 뛰어넘는 주변국의 잠재적 위협 대응 등을 위해 전략사령부가 꼭 필요하다고 주장한다. 반대하는 측은 기존 지휘체계에 혼선을 초래하고 기능적 실효성이 의심된다고 주장한다. 실제 전투수행보다는 북한의 핵사용 억제에 집중하는 것이 임무에 부합된다는 주장도 있는 등 다양한 의견이 개진되었다. 또한 만약 창설된다면 국방부의 지휘통제를 받을 것인지, 합

고 떨어졌다. 다행히 인명피해는 없었으나 핵무기 보유 적대국 간 상상하기 힘든 일이 벌어진 것이다. 특히 인도군의 파키스탄에 대한 긴급통지도 부재하였고 사건 발생 후 조치도 불충분하였다. 파키스탄군은 미사일 궤적을 발사 직후부터 탐지해서 궤적을 면밀히 추적했다고 하였으나 실제 비행경로는 다른 것으로 밝혀지기도 했다.

67) Korda, Matt. "Flying Under The Radar: A Missile Accident in South Asia," Federation of American Scientists, April 4, 2022 at. https://fas.org/blogs/security/2022/04/flying-under-the-radar-a-missile-accident-in-south-asia/(검색일: 2022. 10. 1).

68) Abbas, Bashir Ali. "Political Incentives Will Determine the Next India-Pakistan Missile Agreement Examining the institutional hurdles and incentives for India and Pakistan to formulated a renewed missile agreement," March 26, 2024. https://www.stimson.org/2024/political-incentives-will-determine-the-next-india-pakistan-missile-agreement/(검색일: 2024. 5. 15). 2005년 양국은 탄도미사일 시험 발사 시 미리 통보해 주는 조치에 합의하였다.

69) 김귀근. "[김귀근의 병영터치] 북핵대응 '전략사령부' 제대로 만들어야," 『연합뉴스』 (2023. 10. 8); 김정섭, "(시론)전략사령부 창설, 어떻게 볼 것인가," 『뉴스토마토』 (2024. 6. 4); 이철재. "尹정부 창설 전략사령부 전투 작전보다 핵 억제 중점 둬야" 『중앙일보』 (2024. 5. 22); 반종빈. "3축체계 지휘 전략사령부 창설…전문가들 찬반 엇갈려," 『연합뉴스』 (2022. 10. 5); 정경운. "한국형 전략사령부 창설 방안의 모색," 『국가전략』 제28권 제1호(2022).

70) 김귀근 (2023).

참의 예하부대로 운용할 것인지, 그리고 전시에는 연합사의 직접 지휘를 받을 것인지 독립적으로 운용될 것인지에 대한 논쟁도 거셌다. 이러한 상황에서 국방부는 7월 중순 차관 주제로 정책설명회를 개최하여 올해 하반기 창설될 전략사령부는 합참의장이 지휘·감독하고 "한미 핵협의그룹(NCG) 운용과 연계하여 핵·재래식 통합작전 개념 및 방안 발전과 우주·사이버·전자기스펙트럼 등 신영역에서 전투발전을 주도하는 부대가 될 것"이라고 공표되었다. 기존에 알려진 현무 계열 탄도미사일, F-35 스텔스 전투기, 3000t급 잠수함 등 전략 자산의 작전을 지휘하는 것 외에 전략사령부는 향후 사이버전력과 군 정찰위성 등 우주 주요 전력도 담당할 가능성이 큰 것으로 알려졌다.[71] 그리고 마침내 국방부는 2024년 10월 1일 전략사령부의 공식 출범을 발표하였다.[72] 마침내 결실이 보이기는 하지만 전략사 창설을 둘러싼 논쟁과 우려가 완전히 해소되었다고 보기는 힘들다.

이러한 상황에서 인도와 파키스탄의 전략사령부 창설과 운용 경험이 전략사령부 창설을 눈앞에 둔 한국군에게 주는 교훈은 무엇일까? 전술했듯이 인도와 파키스탄의 전략사령부는 모두 자국 핵지휘통제 체계의 가장 실무적인 단계에서 최고결정권자의 명령을 원활하고 빈틈없이 수행하기 위해 창설되었기에 재래식 전력만으로 핵무기 보유국의 억제를 목적으로 하여 창설되는 우리의 전략사령부와는 분명히 차이가 있다. 또한 인도와 파키스탄의 경우 두 국가 모두 핵우산을 제공하는 동맹국이 존재하지 않기에 우리 상황과의 간극은 더욱 커 보이는 것이 사실이다. 따라서 인도의 핵·재래식 dual-use 무기체계의 관할권을 둘러싼 논쟁이나 전략사령부와 통합로켓군 간의 역할 분담을 둘러싼 논란 등은 우리의 사정과 크게 관련이 없다. 파키스탄의 경우 통합된 전략사령부가 부재하고 육군의 강력한 영향력 하에 있는 파키스탄만의 독특한 기구인 전략기획국의 존재감이 워낙 커서 각 군 전략사령부의 역할과 영향력이 미미하다 보니 우리가 취합할 수 있는 교훈은 크지 않다. 하지만 결국 양국 전략사령부의 궁극적 목표도 상대방의 핵사용 억제에 있기 때문에 분명 시사점을 찾을 수 있다.

먼저 전략사령부의 임무와 역할을 명확히 하여 우리 국방전략 안에서의 위치를 분명히 하여야 하고 승진, 근무여건 등에서 작전사령부 소속임이 자랑스러울 수 있도록 보장해야 한다. 그러한 노력을 통해 전략사령부의 위상이 공고해지고 필요시에 소기의 성과를 거둘 가능성이 커질 것이다. 그리고 어느 국가에서나 가장 큰 문제인 3군 간의 합동성을 강화하기 위한 각고의 노력이 필요하다. 인도, 파키스탄 모두 합동성과 관련하여 적지 않은 문제점을

---

71) 이종윤. "신영역 전투발전 주도 '전략사령부 창설' 정책설명회 개최," 『파이낸셜뉴스』(2024. 7. 18).
72) 김준태. "'북핵 대응 콘트롤타워' 전략사령부, 내달 1일 닻 올린다," 『연합뉴스』(2024. 9. 18).

드러내었는데 인도와 같이 통합 전략사령부를 운용하는 우리의 경우 전략사령부와 각 군과의 역할 분담, 무기체계 배분을 명확히 해야 한다. 인도처럼 공군과 해군 주요자산이 통합 전략사령부 산하로 편입되는 것에 대한 우려와 반발이 분명히 존재하기에 이를 극복할 실질적인 방안이 마련되어야 한다. 인도군이 전략자산인 공군 전투기의 지휘통제권을 평시와 유사시 공군과 전략사령부 휘하로 각각 구분하여 배치한 것과 같이 F-35와 해군 최신예 잠수함의 활용을 전평시를 구분하여 운용의 묘를 살릴 필요가 있겠다.[73]

또한 미국 확장억제와의 연계 시스템도 적절하게 구축해야 한다. 이는 전시에 작전권이 연합사에 이양되는 것을 고려하여 유사시 어떤 지휘계통의 휘하에 있을지, 기존 체계 내에 존재할지 아니면 밖에 위치할지, 그리고 미국의 어느 기구와 긴밀한 파트너쉽 관계를 건설할지 등이 포함된다. 최근 미 국방부 대변인은 한국의 전략사령부 창설에 관련된 질문에서 한국군과 긴밀하게 연계되어 있는 주한미군이 소통을 담당하게 될 것이라고 밝혔다.[74] 8월에 진행된 '을지 자유의 방패' 한미 연합훈련 기간 동안에는 한국군 전략사령부 창설을 위한 검증을 진행할 것이라고 표명하기도 하였다.[75] 미군과의 관계설정을 명확히 하고 유사시 미군과 한국군 전략사령부와의 연계구조를 확실하게 규정하는 것은 한미 확장억제 체계에서 한국군과 미군과의 재래식 무기체계, 핵무기체계를 유기적으로 통합하여 운용하는 한미 핵협의그룹(NCG)의 임무수행을 위해서도 반드시 필요한데, 10월 1일 출범하는 우리 전략사령부는 미국의 전력사령부와 카운터파트가 되어 한·미 간 핵·재래식 통합 발전도 논의하고 필요한 훈련도 실시한다고 밝혔다.[76] 향후 이러한 협조체계를 보다 구체적으로 견고히 하려는 노력이 필요할 것이다.

전략사령부 창설과 관련하여 무엇보다도 훈련된 전문인력을 확충하는 것이 중요하다. 인도, 파키스탄의 경우 기존 각 군 사령부에서 인원이 차출되었고 인도는 통합로켓군 창설을 위해 기존 전략사령부 소속 요원들 중 새로운 기관으로 이관될 무기체계를 담당했던 요원들을 전출시켜 인력 문제를 해소하려 한다. 한국의 경우도 각 군에서 해당 무기체계 담당 요원을 차출하는 것으로 일단 시작하겠으나 고도로 숙련된 인력을 요구하는 3축체계 담당 인력 외에 작전 범위가 사이버, 우주 분야까지 확대된다면 고급인력 충원이 더욱 중요한 문제가

73) 10월 1일 창설되는 전략사령부는 갑작스런 체계개편의 혼란을 줄이고자 3축체계 중 KAMD는 당분간 기존처럼 공군작전사령부에서 담당하게 하겠다고 밝혔다. 김준태 (2024).

74) US Department of Defense, "Pentagon Press Secretary Maj. Gen. Pat Ryder Holds a Press Conference," August 13, 2024 at. https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3871618/pentagon-press-secretary-maj-gen-pat-ryder-holds-a-press-conference/(검색일: 2024. 9. 10).

75) 김경희, "美, 하반기 한국군 전략사령부 창설 추진에 "긴밀히 상호소통" 『연합뉴스』 (2024. 08. 14).

76) 김준태 (2024).

될 것이다. 요즘처럼 인구절벽 시대 우수한 초급간부 확보가 어려운 시기에 이는 가장 심각하게 극복해야 할 도전이 될 것이다.

우리 군은 또한 인도의 통합로켓군 창설과 운용을 면밀히 주시해야 한다. 통합로켓군은 재래식 장거리 타격체계로 상대방(중국)의 유사한 무기체계에 대응하려는 목표를 갖고 있어 핵억제에 집중하는 우리의 경우와 차이가 있지만 재래식 전력만으로 대군사목표(counterforce) 타격에 최적화하려는 의도는 우리와 접목되는 부분도 적지 않기에 주목할 필요가 있다. 7월 중순 국방부 주최 정책설명회 참석자들도 전략사령부가 비핵국가의 전략적 수준 부대 운용에 좋은 모델이 될 것으로 기대하기에[77] 재래식 전력만으로 운용되는 인도 통합로켓군에 대해서 예의 주시해야 할 것이다. 그리고 BrahMos 미사일 오발사고와 같은 의도하지 않은 사고가 언제든지 일어날 수 있다는 것을 감안하여 남북 간 핫라인을 견고하게 재편하는 등 초보단계에서라도 위기관리에 최적화된 신뢰구축조치(CBM) 구축을 고려해야 한다.

77) 이종윤 (2024).

참고문헌

김경희, “美, 하반기 한국군 전략사령부 창설 추진에 “긴밀히 상호소통”『연합뉴스』(2024. 8. 14).

김귀근. “[김귀근의 병영터치] 북핵대응 ‘전략사령부’ 제대로 만들어야,”『연합뉴스』(2023. 10. 8).

김정섭, “(시론)전략사령부 창설, 어떻게 볼 것인가,”『뉴스토마토』(2024. 6. 4).

김준태. “‘북핵 대응 콘트롤타워’ 전략사령부, 내달 1일 닻 올린다,”『연합뉴스』(2024. 9. 18).

김호준. “초대 합참 전략사령관에 진영승 공군 중장 사실상 내정,”『연합뉴스』(2024. 4. 28).

반종빈. “3축체계 지휘 전략사령부 창설…전문가들 찬반 엇갈려,”『연합뉴스』(2022. 10. 5).

이종윤. “신영역 전투발전 주도 ‘전략사령부 창설’ 정책설명회 개최,”『파이낸셜뉴스』(2024. 7. 18).

이철재. “尹정부 창설 전략사령부 전투 작전보다 핵 억제 중점 둬야”『중앙일보』(2024. 5. 22).

정경운. “한국형 전략사령부 창설 방안의 모색,”『국가전략』제28권 제1호(2022).

Abbas, Bashir Ali. “Political Incentives Will Determine the Next India-Pakistan Missile Agreement Examining the institutional hurdles and incentives for India and Pakistan to formulated a renewed missile agreement,” March 26, 2024. https://www.stimson.org/2024/political-incentives-will-determine-the-next-india-pakistan-missile-agreement/(검색일: 2024. 5. 15).

Abbas, Syed Ali. “Pakistan's Strategic Forces Command Structure and Responsibilities,” November 30, 2021. https://defensetalks.com/pakistans-strategic-forces-command-structure-and-responsibilities/(검색일: 2024. 5. 9).

“Air Force Strategic Command (Pakistan)” https://military-history.fandom.com/wiki/Air_Force_Strategic_Command_(Pakistan)(검색일: 2024. 5. 12).

“Army Strategic Forces Command (ASFC),” Dec 17, 2023. https://thepakmilitarymonitor.com/army-strategic-forces-command-asfc/(검색일: 2024. 4. 25).

“Army Strategic Forces Command (Pakistan)” https://military-history.fandom.com/wiki/Army_Strategic_Forces_Command_(Pakistan)(검색일: 2024. 5. 9).

Bommakanti, Kartik. “Integrated rocket force: Imperfect but a step in the right direction,” May 27, 2023 https://www.orfonline.org/expert-speak/integrated-rocket-force(검색일: 2024. 5. 12).

Boyd, Kerry. "India Establishes Formal Nuclear Command Structure," 2003. https://www.armscontrol.org/act/2003-01/news/india-establishes-formal-nuclear-command-structure(검색일: 2024. 5. 9).

Chopra, Anil. "Dedicated rocket forces: Options and challenges for India," May 20, 2023. https://www.firstpost.com/opinion/dedicated-rocket-forces-options-and-challenges-for-india-12623792.html(검색일: 2024. 5. 12).

Clary, Christopher and Ankit Panda. "Safer at Sea? Pakistan's Sea-Based Deterrent and Nuclear Weapons Security," *The Washington Quarterly*, Vol. 40, No. 3. (2017).

Dalton, Toby. "Signaling and Catalysis in Future Nuclear Crises in South Asia: Two Questions after the Balakot Episode," June 25, 2019. https://carnegieendowment.org/posts/2019/06/signaling-and-catalysis-in-future-nuclear-crises-in-south-asia-two-questions-after-the-balakot-episode?lang=en(검색일: 2024. 5. 3).

Das, Debak. "How India's restructured rocket force makes conflict with China more likely," April 22, 2024. https://thebulletin.org/2024/04/how-indias-restructured-rocket-force-makes-conflict-with-china-more-likely/#post-heading(검색일: 2024. 4. 25).

Das, Debak. "The State of Nuclear Instability in South Asia: India, Pakistan, and China," September 3, 2023. https://www.lawfaremedia.org/article/the-state-of-nuclear-instability-in-south-asia-india-pakistan-and-china(검색일: 2024. 5. 2).

Dubey, Ajit, "After Pralay, defence forces may opt for medium-range ballistic missiles in conventional roles for rocket force," *ANI*, November 5, 2023.

Ensure ISA. "Strategic Forces Command(SFC)," April 7, 2024. https://ensureias.com/blog/current-affairs/strategic-forces-command—sfc-(검색일: 2024. 5. 9).

Fair, Christine. *Fighting to the End: The Pakistan Army's Way of War* (Oxford University Press, 2014).

Feaver, Peter. "Command and Control in Emerging Nuclear Nations." *International Security*, Vol. 17, Issue 3 (Winter, 1992-1993).

Global Defense Insight. "All about Indian Strategic Forces Command, January 26, 2022. https://defensetalks.com/all-about-indian-strategic-forces-comma nd/(검색일: 2024. 5. 2).

Haqqani, Hussain. *Pakistan: Between Mosque and Military* (Carnegie Endowment for International Peace, 2005).

"Hindu extremists in control of India's nuclear arsenal: NCA adviser," *The Express Tribune*, September 26, 2022.

Jha, Saurav. "India's Coming 'Rocket Force,'" *The Diplomat*, Nov 5, 2021.

Kampani, Gaurav. "New Delhi's Long Nuclear Journey: How Secrecy and Institutional Roadblocks Delayed India's Weaponization," *International Security*, Vol. 38, No. 4 (Spring, 2014).

Katoch, P. C. "Upgrading Rocket Forces of India," May 15, 2023. https://www.sps-aviation.com/experts-speak/?id=722&h=Upgrading-Rocket-Forces-of-India(검색일: 2024. 4. 9).

Khan, Feroz Hassan. "Nuclear Command, Control and Communication(NC#): The Case of Pakistan," Technology for Global Security Special Report, September, 2019.

Khan, Feroz Hassan. *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb* (Stanford University Press, 2012).

Korda, Matt. "Flying Under The Radar: A Missile Accident in South Asia," Federation of American Scientists, April 4, 2022 at https://fas.org/blogs/security/2022/04/flying-under-the-radar-a-missile-accident-in-south-asia/(검색일: 2022. 10. 1).

Krepon, Michael. "Pakistan's Nuclear Strategy and Deterrence Stability," in Michael Krepon and Julia Thompson (eds.). D*eterrence Stability and Escalation Control in South Asia* (Washington, DC: Stimson Center, 2013).

Kristensen, Hans, Matt Korda, Eliana Johns & Mackenzie Knight. "Indian nuclear weapons, 2024," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 80, No. 5 (2024).

Levesques, Antoine. "India shows its deterrent holds Chinese cities at risk," April 19, 2024. https://www.iiss.org/online-analysis/missile-dialogue-initiative/2024/04/india-shows-its-deterrent-holds-chinese-cities-at-risk/(검색일: 2024. 4. 25).

Lewis, Jeffrey and Bruno Tertrais. "The Finger on the Button: The Authority to Use Nuclear Weapons in Nuclear-Armed States," The Occasional Paper

#45 (February, 2019).

Monga, Bimal. "Is It Time for India's Rocket Force?" CLAWS Journal, 2020, PP. 85-103.

Mujaddid, Ghulam. "9. The Next Decade of Nuclear Unlearning: Command and Control and Management of Pakistan's Nuclear Weapons," in Feroz Hassan Khan, Ryan Jacobs and Emily Burke (eds.). *Nuclear Learning in South Asia: The Next Decade*. (Naval Post Graduate School, June, 2014).

"The Naval Strategic Forces Command," Dec 23, 2023. https://thepakmilitarymonitor.com/the-naval-strategic-forces-command/(검색일: 2024. 4. 25).

"Naval Strategic Forces Command (Pakistan)" https://iiab.me/kiwix/content/wikipedia_en_all_maxi_2023-10/A/Naval_Strategic_Forces_Command_(Pakistan) (검색일: 2024. 5. 1).

Negi, Manjeet. "Why General Chauhan was appointed as the Chief of Defence Staff," *India Today*, October 2, 2022.

"Night trial of new gen Agni-Prime missile successful," *Times of India*, April 5, 2024.

Panda, Ankit. "Pakistan Conducts Second Nasr Nuclear-Capable Ballistic Missile Test in a Week," *The Diplomat*, February 04, 2019.

Pant, Harsh. "India's Nuclear Doctrine and Command Structure: Implications for Civil-Military Relations in India," *Armed Forces & Society*, Vol. 33, No. 2 (Jan, 2007).

Philip, Snehesh. "Why Pralay Quasi-Ballistic Missile, Tested by DRDO Today, Will Be a 'Game-changer' for Army." *The Print*, December 22, 2021.

Rajagopalan, Rajeswari Pillai. "India's Submarine Saga," *The Diplomat*, Mar 25, 2024.

Rajagopalan, Rajeswari Pillai. "India Launches 3rd Arihant Submarine," January 7, 2022. https://www.orfonline.org/research/india-launches-3rd-arihant-submarine(검색일: 2024. 4. 20).

Ramana, M. V. and Lauren Borja. "Command and Control of Nuclear Weapons in India," NAPSNet Special Report, August 1, 2019 at https://nautilus.org/napsnet/napsnet-specia—reports/command-and-control-of-nuclear-weapons-in-india/(검색일: 2024. 5. 2).

Ray, Ayesha. *The Soldier and the State in India: Nuclear Weapons, Counterinsurgency, and the Transformation of Indian Civil-Military Relations* (Sage, 2013).

Rehman, Huma. "What India's MIRV test adds to the 'strategic trilemma' in South Asia," May 3, 2024. https://thebulletin.org/2024/05/what-indias-mirv-test-adds-to-the-strategic-trilemma-in-south-asia/#post-heading(검색일: 2024. 5. 9).

Sagan, Scott and Kenneth Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (W.W Norton and Company, 2003).

Sagar, Pradip. "How Indian military is planning 'rocket force' to counter China's aggression," *India Today*, Apr 18, 2023.

Shaheen, Salma. *Nuclear Command and Control Norms: A Comparative Study* (Routlege, 2019).

Sharma, Mausami. "What is the Nuclear Command Authority of India?" August 4, 2022. https://ssbcrackexams.com/what-is-the-nuclear-command-authority-of-india/(검색일: 2024. 5. 2).

Sharma, Ritu a. "India's 3rd Nuke-Powered Submarine Spotted In Satellite Image; 'Nuclear Triad' Bolstered Amid China Threats," April 17, 2024. https://www.eurasiantimes.com/indias-3rd-nuke-powered-submarine-spotted/(검색일: 2024. 5. 9).

Sharma, Ritu b. "India Develops Its Own 'Rocket Force' Akin To China's PLARF; Aims To Counter Beijing's Asymmetric Edge," February 25, 2024. https://www.eurasiantimes.com/akin-to-chinas-plarf-india-is-developing-its-own-new/(검색일: 2024. 4. 20).

Sharma, Rakesh. "Contemplating Deterrence by 'Integrated Missile and Rocket Force'," January 11, 2023. https://www.vifindia.org/article/2023/january/11/contemplating-deterrence-by-integrated-missile-and-rocket-force(검색일: 2024. 4. 25).

Sood, Rakesh. "Managing the China, India and Pakistan Nuclear Trilemma: Ensuring Nuclear Stability in the New Nuclear Age," *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 5, Issue 2 (2022).

"Strategic Missile Troops" at https://nuke.fas.org/guide/russia/agency/rvsn.htm (검색일: 2024. 6. 20).

Tellis, Ashley. *Striking Asymmetries: Nuclear Transitions in Southern Asia* (Carnegie Endowment for International Peace, 2022).

US Department of Defense, "Pentagon Press Secretary Maj. Gen. Pat Ryder Holds a Press Conference," August 13, 2024 at. https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3871618/pentagon-press-secretary-maj-gen-pat-ryder-holds-a-press-conference/(검색일: 2024. 9. 10).

US Department of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving with the PRC, 2023.*

US Strategic Forces Command. "History," at. https://www.stratcom.mil/About/History/(검색일: 2024. 6. 20).

"What is the Strategic Forces Command (SFC)?" April 6, 2024. https://vajiramandravi.com/upsc-daily-current-affairs/prelims-pointers/strategic-forces-command/(검색일: 2024. 4. 25).

How to Establish the Strategic Forces Command? Lessons from Strategic Forces Command Experiences of India and Pakistan

Kim, Tae-Hyung

Keywords

Strategic Forces Command, Nuclear Command and Control, Integrated Rocket Force, India's Strategic Forces Command, Pakistan's Strategic Forces Command

South Korea's Strategic Forces Command(SFC) is scheduled to be established in October, 2024, but the controversies surrounding its jointness, effectiveness, and necessity continue. The paper looks at the SFC experiences of India and Pakistan, and tries to learn lessons from them. Although their mission is to implement the highest authority's nuclear order, Seoul, which tries to implement 3-axis strategy of Kill Chain, KAMD, KMPR through employing conventional weaponry against North Korea's nuclear and missile threats, can still learn from them given their goals are also deterring nuclear use of the adversary. Furthermore, India is currently building the Integrated Rocket Force(IRF), which consists solely of conventional standoff capabilities to attack counterforce targets of the enemy. Its implications could also be useful for Seoul's SFC establishment and implementation.

[논문투고일: 2024. 7. 26.]
[심사의뢰일: 2024. 8. 13.]
[게재확정일: 2024. 9. 19.]

국방연구 2024년 9월
제67권 제3호, pp. 33-56

아이젠하워 행정부 출범 전후 6·25전쟁 확전 논의 고찰*

손경호**

요 약

이 연구는 6·25전쟁 시기 아이젠하워 행정부가 출범한 이후 확전을 결정한 과정과 논의를 분석하였다. 아이젠하워 행정부의 확전 논의에 관한 기존의 연구는 미국의 핵무기 사용 의도에 집중하였으며 많은 경우 핵무기 사용 의도의 진위를 밝히고자 하였다. 미국의 합참과 극동군사령부는 트루먼 행정부 시기 제한전쟁 정책으로 인해 전쟁 비용이 증가하고 정전을 달성하지도 못하는 현실 속에서 대중적 지지를 바탕으로 확전을 고려하기 시작하였다. 아울러 아이젠하워 스스로 핵무기 사용을 긍정적으로 검토하였고 군사적 합리성의 측면에서 확전에도 적극적이었다. 다만 이러한 가운데서도 트루먼 시기 전쟁의 중요한 의사결정 기구에 속했던 국무부의 관료들과 일부 군부 인사는 제한전쟁의 틀을 유지하고자 하였고 핵무기에 대해서는 효용적 한계와 부정적 영향을 이유로 새로운 정부의 정책에 유보적이었다.

핵심어 : 6·25전쟁, 아이젠하워 행정부, 트루먼 행정부, 핵무기, 제한전쟁, 확전

* 이 논문의 주장은 해당 주제에 대한 국방부나 소속 기관의 견해와 무관한 연구자의 견해임. 본 논문은 2024.6.25. 한국전쟁학회 정기학술대회에서 발표된 “6·25전쟁 제한전쟁 전략의 문제와 지속성:아이젠하워 행정부의 현실 인식과 해결 노력을 중심으로”를 수정한 논문입니다. 졸고에 대해 생산적인 토론을 해 주신 토론 및 사회자 선생님께 감사드리며, 본 논문의 심사 과정에서 세심한 평가를 해 주신 심사위원분들께 감사드립니다.

** 국방대학교 전략학부 교수.

Ⅰ. 서 론

전쟁은 필연적으로 전략을 요구한다. 전쟁마다 정해진 목표가 있고 이것을 달성할 수 있는 자원은 한정되어 있기 때문이다. 전쟁을 수행하는 국가는 효율적으로 자원을 동원하여 정해진 목표를 이루기 위해 최상의 전략을 고안하고 그에 따라 전쟁을 수행한다. 미국은 6·25전쟁에 참전하며 제한전쟁을 중요한 전략으로 선정하였다.[1] 1950년 6월 25일 시작된 북한의 남침을 그대로 두면 자유주의 국가들이 공산주의 위협에 굴복하게 되고 제3차 세계대전이 발생할 것이기에 이를 저지해야 하지만, 자칫 미국의 대응이 세계 대전을 유발할 수도 있어 전쟁의 목표를 개전 이전의 상태로 되돌리는 것을 목표로 하였다.[2] 또한, 미국은 전장을 한반도 경내로 한정하였고 사용하는 무기 역시 재래식 무기로 한정하였다.

미국은 그러나, 제한적인 전쟁 목표를 전황에 맞추어 수정하였다가 다시 이를 조정하였다. 1950년 8월 미국 정부는 전쟁의 목표를 전 한반도를 통일하는 것으로 확장하였다.[3] 이 목표는 미국이 가진 군사력을 감안할 때 달성할 수 있는 것으로 보였다. 미국이 주도하는 국제연합군(이하 유엔군)은 1950년 9월부터 반격에 나서 인천 상륙에 성공하였고 10월에는 유엔 총회의 결의에 따라 38도선을 넘어 북진을 개시하였다. 결국, 미국은 중국의 개입으로 인해 군사적 위기에 봉착하였다. 미국 지도부는 영국 대표단과 협의하여 1950년 말 전쟁의 목표를 협상으로 전쟁을 마치는 것으로 조정하였다. 전쟁을 처음 시작한 트루먼(Harry S. Truman) 행정부가 스스로 넘었던 제한전쟁의 선을 다시 되넘어 돌아온 셈이다.

제한전쟁 전략은 미국으로서는 지키기에 불편한 전략이었다. 세계적 전략의 측면에서 볼 때 한반도에서의 제한전쟁은 반드시 필요한 것이었지만 해당 전구에서 볼 때, 전쟁에 많은 노력을 투자하고도 얻어내는 것이 별로 없는 전쟁이었다. 제한전쟁이라고 해서 노력을 아낄 수 있는 것이 아니었다. 미국은 전쟁 기간이 늘어나면서 많은 비용을 소비해야 했고 무엇보다 미국의 많은 젊은이들이 여전히 극동의 알려지지 않은 나라에서 위험을 감수해야 했다.

---

1) 미국이 6·25전쟁을 제한전쟁의 관점에서 접근하고 수행한 결과를 분석한 연구들에 대한 평가는 손경호. “6·25 전쟁에 나타난 미국의 제한전쟁 수행 체계 분석.” 『국제정치논총』 제55집 4호(2015), pp. 108-113 참조.

2) 트루먼 대통령은 6월 29일 블레어하우스에서 개최된 회의에서 자신의 목표는 북한군을 38도선 이북으로 쫓아보내는 것이지 미국이 한국에 빠져드는 것이 아니라고 단언하였다. Truman, Harry S. *Years of Trial and Hope* (Garden City, New York: Doubleday & Company, INC, 1956), pp. 34-342.

3) National Security Council Report 81. “United States Courses of Action With Respect to Korea.” 1950년 9월 1일부로 작성되어 1950년 9월 7일 67차 국가안전보장회의에서 채택되었다. President's Secretary's Files, Harry S. Truman Library, https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/national-security-council-report-81-united-states-courses-action-respect?documentid=NA&pagenumber=1(검색일: 2024. 5.2).

제2차 세계대전에서 추축국을 상대로 무조건 항복을 통한 승리를 거두었던 미군이 처음에는 북한군과, 그 이후에는 중국군, 심지어 의용군으로 불리는 군대와 끝이 보이지 않는 전쟁을 한다는 것은 유쾌한 일이 아니었다.

트루먼과의 대결에서 승리한 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)는 대통령으로서 제한전쟁 전략의 문제를 풀고 미군을 속박하고 있는 전쟁을 신속히 끝내고자 하였다. 아이젠하워는 정전협상이 제대로 진척되지 않는 현상에 주목하여 공산군에게 핵무기 사용을 포함한 군사적 압력을 가하여 협상을 재개시켜 전쟁을 마무리하고자 하였다. 그의 정책은 전쟁 초반 미국이 선정한 제한전쟁의 원칙에는 어긋나는 것이었지만, 6·25전쟁으로 인해 증가한 재정 부담을 줄이고 소련과의 경쟁에서 미국이 가진 핵전력의 우위를 활용할 수 있는 '매력적인' 방안이었다. 한반도에는 핵무기 공격의 표적이 될 만한 목표가 존재하지 않았지만, 아이젠하워는 전술핵을 사용하여 재래식 전력을 더 이상 투입하지 않으면서도 상대에게 강한 압력을 행사하고자 하였다. 다행이 공산측의 전쟁을 지도해 온 소련의 스탈린(Joseph Stalin)이 사망하면서 협상이 재개되어 아이젠하워는 핵무기를 사용하지 않고 정전을 달성할 수 있었다.

아이젠하워 행정부의 확전 결정을 분석한 연구는 자연스럽게 신 행정부의 핵무기 사용 의도에 연구의 중점을 두었고 두 가지 관점에 따라 연구 조류가 형성되었다. 우선 아이젠하워를 핵전쟁과는 거리가 먼 평화 애호주의자로 분류한 로저 딩맨(Roger Dingman), 아이젠하워가 블러핑으로 핵을 통한 확전을 예방하고자 했다는 에드워드 키퍼(Edward Keefer), 그리고 아이젠하워는 핵무기 사용 가능성을 열어두었을 뿐이라는 탐 위커(Tom Wicker)의 연구가 존재한다.[4] 이들은 아이젠하워가 결코 핵무기 사용을 진지하게 고려하지 않았다고 설명한다. 개디스(John Lewis Gaddis) 역시 아이젠하워는 핵무기 사용의 가능성을 검토하는 것에 중점을 두었고 결코 사용하지 않았을 것이라고 평가하였다.[5]

반면 아이젠하워가 핵무기 사용을 진지하게 검토하였으며 실제 사용할 의도를 가지고 있었다는 연구도 존재한다. 마이클 잭슨(Michael Gordon Jackson)은 장기적인 관점에서 아이젠하워 행정부의 대한 정책과 인식을 분석하여 아이젠하워가 실제 핵무기 사용을 정책화하였다고 주장하였다.[6] 로즈마리 풋(Rosemary Foot) 역시 이와 동일한 입장을 취하고 있

---

4) Dingman, Roger. "Atomic Diplomacy during the Korean War." *International Security* Vol. 13 (1988); Keefer, Edward C. "President Dwight D. Eisenhower and the End of the Korean War." *Diplomatic History* Vol. 10, Issue 3 (July 1986); Wicker, Tom. *Dwight D. Eisenhower* (New York: Times Books, 2002).

5) Gaddis, John Lewis. *The Long Peace: Inquires of the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987).

다. 풋은 상황적인 요인을 분석하여 아이젠하워 행정부가 결정한 핵무기 사용 정책이 공산측이 유엔군의 정전협정 제안을 최종적으로 수용한 요인이라고 주장하였다.7) 국내 연구 가운데는 최정준과 윤현진이 아이젠하워 행정부가 제한전쟁에서 벗어나 핵무기 사용을 정책으로 개발한 과정을 분석하였다.8)

앞선 연구들은 이 시기 아이젠하워 행정부의 핵무기 사용을 포함한 확전 결정을 아이젠하워와 그의 참모들이 추구했던 ‘탈 제한전쟁’ 노력과 분리하여 고찰한 한계를 지니고 있다. 새로 들어선 아이젠하워 행정부가 핵무기를 유력한 전쟁의 수단으로 선정한 것은 분명히 대통령과 핵심적인 의사결정자들이 기존의 전쟁 전략이 지니고 있던 문제점을 인식하였기 때문이며, 지지부진한 전쟁의 진행 상황에 자극받은 결과이다. 하지만 아이젠하워 행정부 내 군부 지도자들의 인적 구성에는 큰 변화가 없었기 때문에 이들은 결과적으로 자기 모순적인 행동을 한 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에 따라 아이젠하워 행정부가 제한전쟁을 포기한 요인과 과정을 분석한다. 구체적으로 본 연구는 아이젠하워 행정부가 전쟁 기간 중 선거를 통해 집권하여 전임 행정부로부터 승계한 제한전쟁의 문제와 이를 수행했던 의사결정 체계를 설명하고, 신 행정부가 인식한 전쟁에 관한 국민의 의식, 그리고 지도자들이 전쟁의 현실적 한계를 극복하기 위해 핵무기 사용과 중국으로의 확전을 선택한 이유와 과정을 고찰한다. 아울러 이 연구는 제한전쟁에서 유효하게 작용하여 여전히 기능하고 있던 의사결정 체계 내의 관료들 사이에 핵무기 사용과 확전에 대한 이견이 존재했음을 주장한다.

이 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 무엇보다 본 연구는 확전의 핵심적 요소인 핵무기 사용을 둘러싼 관료들 사이의 이견과 대립을 정치하게 설명하지 못한다. 보통 이러한 주제는 관료조직 내의 정책 결정 모델을 통해 효과적으로 다루어질 수 있으나 6·25전쟁 시기 미국 정부의 정책 결정은 이러한 모델을 적용하기에 어려운 면이 있다. 맥아더의 해임 이후 국무부와 합참의 중요 직위자들은 협조적인 자세로 제한전쟁의 원리를 터득해 가며 전쟁을 수행하였고 아이젠하워 행정부 시기에도 협력적인 기조가 유지되었다. 특별히 합참의 경우 인적 구성에 큰 변화가 없었다. 군종에 따라 핵무기 사용에 대한 찬반이 갈렸다는 주장도 트루먼 행정부 시기에는 적용되지 않는다. 아울러 핵무기 사용 결정은 그동안 풍부하게 연

6) Jackson, Michael Gordon. “Beyond Brinkmansihp: Eisenhower, Nuclear War Fighting, and Korea, 1953 – 1968, *Presidential Studies Quarterly* Vol. 35, No. 1 (Mar., 2005).

7) Foot, Rosemary. *The Wrong War: American Policy And The Dimensions of the Korean Conflice, 1950-1953* (Ithaca: Cornell University Press, 1985).

8) 최정준. “6·25전쟁 시기 미국의 원자탄 사용 논의와 그 함의.” 『21세기정치학회보』 Vol. 28, No. 4 (2018); 윤현진. “미국의 6·25전쟁 확전계획 수립과정 분석.” 『군사』 Vol. 113 (2019).

구되었다. 그리고 본질적으로 본 연구는 핵무기 사용 결정보다는 확전 논의와 결정에 분석의 중점을 두고 있다.

또한, 이 연구는 아이젠하워 행정부 시기의 의사결정 기구에 대한 분석을 제공하지 못한다. 본 연구가 의사결정 기구와 관련하여 관심을 두고 있는 것은 아이젠하워 행정부 시기 다양한 층위의 의사결정 기구가 확전을 긍정적으로 검토하는 것과 동시에 트루먼 행정부에서 유효하였던 국무부-합참회의가 확전을 결정하는 과정에서 소외되었으며 그 가운데 구성원들이 이견을 표출했던 역사적인 현상이다. 본 연구는 이를 아직 공개되지 않은 사료를 사용하여 설명하고자 하였다. 아이젠하워 행정부의 전쟁 수행에 관한 의사결정을 분석하는 것은 그 자체로 방대한 연구를 요구하며 이 논문의 범위를 넘는다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 6·25전쟁 시기 중요한 정책적 변화인 미국의 확전 결정이 이루어진 배경과 과정을 체계적으로 설명해 내었고 거시적인 관점에서는 놓치기 쉬운 개별적인 의사결정자들의 이견을 통해 당시 존재하였던 새 정책에 대한 내적 마찰을 규명하였다. 이는 두 행정부를 거치며 기능을 유지했던 특정한 의사결정 기구의 의사록을 일관하여 고찰한 결과이다. 후속 연구들이 본 연구의 한계를 보완하기를 기대한다.

Ⅱ. 제한전쟁의 실체와 한계

트루먼 행정부는 6·25전쟁을 치르며 정교한 제한전쟁 수행 체계를 갖추었다. 이는 제도적인 발전에 기인한 바 크다. 처음부터 트루먼 행정부가 제한전쟁을 원만하게 수행한 것은 아니었다. 전쟁을 수행하는 합참의 장군과 제독들은 대부분 제2차 세계대전에 참전하여 무조건 항복으로 추축국으로부터 승리를 거둔 경험을 하였다. 이들에게 전쟁의 목표와 범위를 제한하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 다만 그렇다고 하더라도 전쟁 초기로부터 반격작전으로 이전하던 시기까지는 제한전쟁이 그렇게 어려운 일은 아니었다. 이 시기에는 미군이 북한 인민군의 주도권을 극복하지 못하고 후퇴하던 시기였기에 특별한 고민 없이 가능한 한 많은 전력을 한국으로 보내고 전쟁을 위한 체계를 수립하면 되는 시기였다.

제한전쟁에 대한 어려움은 미국이 북진 중에 중국군의 기습을 당하여 군사적 위기에 처하면서 발생하였다. 미국은 크리스마스 공세를 되받아친 중국군의 제2차 공세에 의해 서부전선에서는 미 제8군이 청천강선으로부터 개성까지 철수하고 동부전선에서는 미 제10군단이 흥남 일대에 고립되면서 군사적 위기 상황에 빠져들었다. 미국 정부는 영국 정부와의 협의 끝에 전쟁의 목표를 '전 한반도를 통일'하겠다는 확장적인 목표에서 다시 처음 목표와 유사

한, 축소된 형태인 협상을 통한 종결로 수정하였다. 문제는 어느 선에서 정전협정(armistice)을 체결해야 적당할지 아무도 제안할 수 없었다는 것이다. 일부 미국의 관료들이 즉자적으로 제시하였던 것이 38도선이었지만, 이 선은 가상의 선일 뿐이지 실제 군사적으로 점령할 수 있는 선은 아니었다. 자연스럽게 미 합참의 군사 지도자들은 좀 더 구체적인 지침을 요구하였지만, 국무부의 관료들은 그러한 필요에 동의하지 않았다. 결국, 리지웨이(Matthew B. Ridgway) 장군이 전장에서 성과를 내면서 자연스럽게 그 문제는 해결되었다.9)

국무부와 합참의 지도자들은 제한전쟁을 위한 의사결정의 제도화를 시작하였다. 맥아더 장군이 해임된 이후 합참은 유엔군사령부에 전략 지침을 하달하는 데에 어려움을 겪었다. 맥아더는 사실 극동군사령부 시절부터 독자적으로 전략적 목표와 방침을 정하였다. 맥아더의 견해가 그대로 합참에 수용되어 다시 미국 정부의 공식적인 견해로 사령부에 하달되었다. 이러한 양상은 맥아더가 유엔군 사령관으로 재직하던 시기까지 일상적으로 유지되었다. 그러나 군사적 위기를 겪은 상황에서 이 방식이 통용될 수 없었다. 무엇보다 맥아더 스스로 전쟁에 대한 분명한 자신감을 상실하였다. 그는 갑자기 한반도에서 철수하겠다고 하였다가 다시 적극적인 목표를 추구하는 것으로 방향을 바꾸기도 하였다. 맥아더의 뒤를 이어 취임한 리지웨이는 스스로 정치·군사적인 결정을 내릴 만한 안목을 갖고 있지 않았다. 그에게는 더욱 직접적이고 명확한 미국 정부의 지침이 필요하였다. 문제는 합참이 국제정치적인 현상을 해석하고 군사적인 관점에서 소화하여 전쟁 수행과 연관한 지침을 제공할 능력을 갖지 못하였다는 것이다. 이들은 국무부와 합참의 주요 관료들 사이의 대화체를 형성하는 것에서 문제 해결 방안을 찾으려고 하였다.

미국 국무부와 합참의 관료들은 트루먼 행정부 시기 국무부-합참회의(State-JCS Meeting, SJM)를 통해 정기적으로 만나면서 중요한 정치·군사적인 현안을 논의하고 중요한 결정을 내리기 시작하였다. 양 부서의 국장급 이상으로 구성된 이 회의체는 상설 기구는 아니었으나 일주일에 두세 번 정도 펜타곤의 회의실에서 만나 전 지구적인 차원의 사안을 검토하고 의견을 자유롭게 교환하였다. 물론 가장 중요한 이슈는 6·25전쟁 수행에 관한 것이었다. 회의 구성원들은 많은 정보에 접근할 수 있는 인물들이었고 대통령과도 만날 수 있는 위치에 있어서 이들의 논의와 결정은 비중 있게 처리되었다. 대부분 회의록으로 기록되어 후일 실무자들이 관련한 주제를 논의할 때 참고할 수 있게 보존되었으며, 긴급하고 중요한 사안일 경우 바로 장관들의 재가를 얻어 대통령에게 보고되었다. 회의에서 결정된 사항들이 대통령의 승인을 얻으면 다시 합참을 통해 지시로 유엔사령부에 하달되었다.10)

9) 손경호 (2015), pp. 126 – 130.

이 합의체는 합참의 군사 지도자들에게 제한전쟁을 위한 정치·군사적인 식견을 교육하는 역할을 하였다. 회의를 통해 자연스럽게 국무부에 속한 외교 관료들의 세계 질서에 대한 이해와 국제 관계에 대한 지식이 합참의 장군들과 제독들에게 전파된 것이다. 참석자들은 세계의 여러 현안을 논의하면서 정치, 군사, 그리고 경제 등 다양한 관점에서 문제를 고찰하고 정치 우위의 관점에 따라 방안을 결정하였다. 국무부의 러스크(Dean Rusk)와 폴 니츠(Paul Nitze)가 국무부의 견해를 대표하며 제한전쟁 수행을 위한 관점을 제공하면서 합참 참석자들이 제기하는 군사적인 견해를 전체적인 측면에서 조율하였다. 아울러 전구 내에서는 리지웨이가 제한전쟁의 목표에 따라 합참이 하달한 군사작전의 폭과 범위를 고수하기 위해 노력하였다. 그는 맥아더와 달리 군사가 철저히 정치에 종속되어야 한다는 신념에 따라 행동하였다.[11] 애치슨은 비로소 이 시기에 미국 정부의 목표가 전구 사령관의 행동을 철저히 규정하는 정부 정책의 작동 체계를 보며 미국의 문민통제가 이상적으로 수행되었다고 평가하였다.[12]

전쟁이 협상 국면으로 진입하면서 제한전쟁의 성격은 더욱 강화되었다. 회담의 진전에 따라 군사적 행동에 대한 제약이 커졌다. 미 합참은 리지웨이 장군이 계획한 1951년 7월의 평양 공습을 회담에 부정적인 영향을 준다는 이유로 한 번 지연시켰다.[13] 무엇보다 1951년 11월 27일 정전협상의 제2 의제인 분계선 획정에 양측이 합의하면서 전선에서의 교전은 엄격하게 제한되었다. 합의한 시점으로부터 한 달 이내에 유엔군 측과 공산군 측이 정전협정에 서명하면 당시의 대치선이 그대로 분계선으로 인정되기 때문에 유엔군 내부에서는 전쟁이 곧 끝난다는 기대와 함께 불필요한 희생을 막으려는 노력이 커졌다. 이러한 상황은 근본적으로 전쟁이 확대될 수 없게 하였다.

협상은 워싱턴으로 하여금 현장의 지휘관을 더욱 통제하도록 하였다. 협상을 위한 조건부터 현장 지휘관의 행동을 제약하도록 요구하였다. 리지웨이는 회담장으로 개성이 선정된 것을 받아들이기 어려웠지만, 이에 따라 그 자신이 병력을 개성으로부터 철수시켜야 했으며 개성을 작전 지역에서 배제함으로써 많은 손실을 감수해야 하였다.[14] 정전협상을 진행하는

10) 손경호 (2015), pp. 122 – 126.

11) Ridgway, Matthew B. *The Korean War: How We Met the Challenge, How All-Out Asian War Was Averted, Why MacArthur Was Dismissed, Why Today's War Objectives Must Be Limited* (Garden City, New York: Double Day & Company. INC, 1967), pp. 144 - 153.

12) Acheson, Dean. *Present at the Creation* (New York: W.W. Norton & Company, 1969), p. 629.

13) 제임스 슈나벨 · 로버트 왓슨 저. 국방부전사편찬위원회 역. 『미국합동참모본부사: 한국전쟁, 하』 (서울: 국방부전사편찬위원회, 1991), p. 55.

14) 개성을 회담 장소로 사용하는 것에 대한 리지웨이의 불만과 이를 고수하려는 합참 사이에 갈등이 존재하였다. 제임스 슈나벨 · 로버트 왓슨 (1991), pp. 50 – 53.

동안 유엔군사령부의 모든 군사행동은 협상의 관점에서 검토되었으며 회담을 진행하는 데 바람직하지 않을 경우 쉽게 제동이 걸렸다. 많은 경우 회담장에서 상대를 자극하지 않는 행동이 요구되었다.

미국이 수행하는 제한전쟁은 협상으로 전쟁을 종결하고자 하였던 전쟁 목표를 달성하는데 한계를 노출하기 시작했다. 공산 측이 쉽게 합의하지 않았을 뿐만 아니라 협상 그 자체가 제대로 진척되지 않았다. 1951년 리지웨이는 공산군이 날조된 증거로 유엔군이 적대 행위를 한다며 계속 주장하자 회담장에서 대표단을 철수시켰다. 이후 리지웨이는 전선을 조정하는 군사작전을 수행하였고 공산군 역시 맞대응하며 '전술적 반격'을 시도하였다. 이 시기 단장의능선전투와 피의능선전투 같은 혈전이 벌어졌다. 결국, 유엔군이 우세를 거두자 공산군 대표들은 회담장으로 돌아와서 분계선 획정에 합의하였다.[15] 그러나 1952년 10월 공산군 측이 다시 회담을 무기한 연기하였을 때에는 양상이 달랐다. 유엔군이 공산군과 공격을 주고받은 결과 뚜렷한 우세를 달성하지 못하였고 공산군은 전혀 회담장에 나타나지 않았다.[16]

이 무렵 공산측은 정전협상에 대한 다른 동기를 지니고 있었다. 스탈린이 전쟁을 세계 전략적인 측면에서 미국을 한반도에 붙들어 두려는 도구로 활용하고자 한 것이다. 스탈린이 미국을 6·25전쟁의 수렁에 가두어 놓을 수 있다면 그는 유럽에서 유리한 입장에 설 수 있고 그만큼 동유럽 국가들의 안전을 확보할 수 있기 때문이다.[17] 그가 1952년 8월 저우언라이(周恩来)를 만난 자리에서 "중국이 조선전쟁에서 전위 역할을 하여 세계대전을 연기시키는데 도움이 된다"고 평가한 것은 이러한 맥락이다. 스탈린은 한반도에서 미국을 잡아둘 수 있다면 세계 대전을 15년 내지 20년 동안 연기시킬 수 있을 것이라고 보았다.[18] 스탈린은 같은 의미에서 1951년 11월 19일 전문을 통해서도 중국과 북한 당국자들이 조급하거나 협상의 조기 종결에 관심을 두지 말고 입장을 확고하게 고수하라고 요구한 바 있다.[19] 스탈린의 목표는 정전이 아니라 정전협상을 최대한 오래 끌어서 미국을 한반도에 묶어 두려는 것이었다.[20] 이러한 상황에서 미국은 결코 정전을 달성할 수 없었다.

공산군에 의한 군사적인 위협 역시 문제가 되었다. 정전협상이 진행되는 동안 중국군의

---

15) 손경호. "회담과 접전의 병존을 통해 본 정전협상의 본질." 전쟁기념사업회(편). 『정전 70년, 정전체제의 이해와 역사적 전망』(서울: 전쟁기념사업회, 2023). pp. 53-59.

16) 손경호 (2023). pp. 66-69.

17) 손경호 (2003). p. 60.

18) 예프게니 바자노프·나딸리아 바자노바 저. 김광린 역. 『소련의 자료로 본 한국 전쟁의 전말』(서울: 도서출판 열림, 1998), pp. 213-215.

19) 토르쿠노프 저. 허남성·이종판 역. 『한국전쟁의 진실: 기원, 과정 종결』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2002), pp. 347-348.

20) 손경호 (2023). p. 61.

전력이 증강되었다. 소련이 본격적으로 군사원조를 시행한 결과 중국군 자체의 전력이 향상되었다.[21] 이전에 비해 중국군 부대의 포탄 사용량이 증가하였고 병종 간 협동작전 능력이 개선되었다. 여기에 그동안 구축했던 동굴 진지가 효과를 발휘하여 중국군에게 충분한 방호를 제공하였다. 심지어 이들은 동굴 진지 내에 강당과 휴게실, 그리고 병원까지 건설하여 활용하였다. 또한, 중국군은 전쟁을 장기전으로 끌어가기로 작정하고 자국의 부대를 순환배치하면서 전 부대의 장비를 현대화하고 전쟁 경험을 학습시키기 시작했다.[22] 중국 본토에 있던 부대가 한반도에 들어와서는 2제대에 배치되어 장비를 교체하고 훈련을 받은 뒤, 1제대에 투입되어 전투를 경험하고는 다시 본국으로 돌아가는 식이었다.[23] 아울러 병과 특기에 따라 장교들은 참모 계선 별로 전선에 투입되어 전시 임무를 숙달하고 돌아갔다.[24] 유엔군은 전선에서 항상 새롭게 투입되는 '싱싱한' 병력을 상대하여야 했다.

Ⅲ. 아이젠하워 행정부의 현실 인식

아이젠하워는 미국이 정전협상에 매여 적극적인 공세도 취하지 못하고 회담장에서 상대와 마주 앉지도 못하는 상황에서 대통령에 취임하였다. 대통령 선거를 위해 그가 제시했던 가장 중요했던 공약은 당연히 6·25전쟁을 일찍 끝내고 미국의 젊은이들을 고향으로 돌려보내는 것이었다. 아이젠하워는 선거 유세 도중 1952년 10월 24일 디트로이트시에서 자신의 행정부가 해야 할 첫 임무는 전쟁을 명예로운 방식으로 이른 시기에 끝내는 것이며, 그 방법은 한국군을 증강시키고 심리전 능력을 강화하는 것이라고 주장하였다. 그러면서도 그는 유엔 및 아시아의 자유국가들과 원만한 협조를 통해 이를 추진하겠다고 약속하면서 결코 자신은 공산주의자들에게 유화적인 태도를 취하지 않겠노라고 선언하였다.[25] 그는 미국 사회가

21) 1952년 여름 중국군은 1년 전에 비해 352문이 증가한 화포 1,493문, 35대가 증가한 전차 160대, 3,400여대가 증가한 차량 10,323대를 운용하였다. 투입 가능한 항공기는 100여기에서 무려 450여기로 증가하였다. 중국 군사과학원 저. 국방부 군사편찬연구소 역. 『중국군의 한국전쟁사 3권』 (서울: 국방부 군사편차연구소, 2005), p. 396

22) 손경호 (2023). p. 64.

23) 중국 군사과학원 (2005), p. 463.

24) 손경호 (2023). p. 65.

25) Eisenhower Campaign Train. "Text of the Address by Dwight D. Eisenhower, Republican Nominee President, Delivered at Detroit, Michigan, October 24, 1952." Papers of Dwight D. Eisenhower, Speech Series, Box 2, Oct 23, 1952 to Nov 3, 1952 and Dec 1952 (1); NAID #12012607, https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/korean-war(접속일: 2024.5.11.).

원하고 있던 것을 정확히 짚어내고 그 실행을 약속하였다.

일반적인 미국인들이 6·25전쟁을 바라보는 시각은 부정적이었다. 이 시기 국무부가 대통령에게 보고했던 일련의 여론조사 결과에 전쟁에 대한 미국인의 인식이 선명하게 나타났다. 1953년 4월과 5월에 과연 미국이 공산 측과 만족할 만한 정전협정을 체결할 수 있는가 묻는 질문에 4월에는 응답자의 34%가, 5월에는 17%만이 그렇다고 대답하였고 그렇지 않을 것이라고 답변한 비율은 각각 54%와 74%였다. 시간이 갈수록 협정 체결을 비관적으로 보았다는 것이다. 1953년 5월 중순에 현 접촉선에서 정전협정을 맺는 것이 미 대외정책의 성공이 될 수 있느냐는 질문에 45%가 긍정적으로 38%가 부정적으로 응답하였다. 그 한 달 전인 4월에는 현 접촉선에서 정전협정을 체결하는 것에 동의하느냐는 질문에 69%가 동의한다고 대답하였다.[26] 결국 미국인들은 현 접촉선에서 정전을 달성하는 것에 만족하지 않지만 동의한다는 것이었다.

특히 심각하였던 것은 전쟁 자체에 대한 인식이었다. 1952년 10월, 11월, 1953년 1월, 4월에 한국을 위해 싸우는 것이 가치 있는 전쟁인가 하는 질문에 그렇다는 답변은 32-39%의 분포를 보였던 반면 그렇지 않다는 답변이 52-58%를 차지하였다. 이와 함께 1953년 2월의 조사에서 응답자의 62%가 이 시점에 미국이 강력한 정책을 취해야 한다고 답변해 반대 의견(31%)을 압도하였다. 아울러 강력한 정책을 취하였을 때 중국과 장기적인 대결이 발생할 가능성에 대해 40%는 심각한 위협이 있을 것으로 47%는 그렇지 않을 것으로 보았다.[27] 당시 일반 대중은 미 정부가 별로 의미 없는 전쟁을 끝내기 원하였고 이를 위해 무엇인가 강력한 행동을 해도 무방하다고 보았다.

6·25전쟁은 미국 정부에 심각한 재정적 부담을 안겨주었다. 2010년 미 의회조사국이 발표했던 미국의 “주요 전쟁 전쟁비용 보고서”에 의하면 미국은 이 전쟁에서 총 300억달러를 지출하였다. 이 비용은 2011년 기준으로 3,410억달러에 해당한다. 이 비용은 무기 구매나 병력의 획득과 유지, 그리고 수송과 작전에 드는 비용 등 순수하게 군사적으로 직접 사용된 비용만을 포함하였다. 미국 정부가 가장 많은 비용을 지출했던 해가 1952년이었는데, 이 시기 전쟁 비용은 국내총생산 대비 4.2%에 달하였고 전체 국방 지출의 13.2%를 차지하였다. 미국이 6·25전쟁보다 상대적으로 긴 기간 관여하였던 베트남전쟁에서 미국은 10년 동안(1965-1975) 1,110억 달러를 지출하였다. 미국이 가장 많은 지출을 하였던 1968년도 전쟁

26) Eisenhower Library. “Memorandum on Recent Polls on Korea, June 2, 1953.” C.D. Jackson Records, Box 4, Korea (3), https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/research/online-documents/korean-war/public-opinion-1953-06-02.pdf(검색일: 2024.5.12.).

27) Ibid.

비용은 국내총생산 대비 2.3%에 불과하였으며 국방 재정에서는 9.5%를 차지하였다. 미국이 20세기까지 치렀던 주요 전쟁 가운데 연간 국내총생산 대비 전비 지출 비율이 6·25전쟁보다 컸던 전쟁은 제1차 세계대전(13.6%, 1919년)과 제2차 세계대전(35.8%, 1945년)밖에 존재하지 않는다.[28)] 이 수치는 미국이 소위 "잊혀진 전쟁"에서 얼마나 많은 재정을 사용했는지 설명하고 있다.

당시 전쟁을 치르는 미군의 의사결정자들은 한반도에서 전쟁이 계속될 때 미군의 전반적인 전력에 초래할 문제점을 심각하게 고민하였다. 미군은 전쟁을 수행하면서 1952년 1월부터는 매 분기 초에 예산 및 지출 현황을 검토하였다. 1953년 3월 합참은 당시 진행 중인 6·25전쟁이 미군의 전반적인 전비태세에 미치는 영향을 분석하였다. 이 분석에 의하면 미 육군은 NATO나 다른 곳에 사용되어야 할 자원을 전용하지 않고는 한국에 주둔한 전력을 증강할 수 없었다. 특별히 문제가 되는 것은 인도차이나에 아무런 전력도 증강할 수 없다는 것이다. 공군의 경우 전쟁이 지속한다면 1953년과 1954년 각각 6개의 비행단과 4개의 비행단의 창설을 연기해야만 하는 상황이었다. 그리고 전쟁에서 소모되는 항공기와 예비를 확보하기 위해 다른 곳에서 659대의 제트기를 전용해 와야 하였다. 이에 따라 극동을 제외한 다른 곳에 있는 제트기 사령부는 75% 수준으로 전력을 유지해야 하는 상황이 되었다.[29)]

6·25전쟁이 미국 정부에 강요하는 비용은 새로 출범하는 아이젠하워 행정부가 관심을 가져야 할 문제가 되었다. 아이젠하워는 국가안보를 건전한 재정의 토대 위에 구축하고자 하였다. 건전한 재정을 통한 안보(Security with Solvency)라는 뉴룩(New Look)을 추구하게 된 아이젠하워와 그의 참모들은 처음부터 국가안보를 중요시하면서도 재정지출을 줄이기 위해 큰 노력을 기울였다. 아울러 아이젠하워는 고립주의자였던 공화당 경선 상대였던 태프트(Robert A. Taft)와 달리 미국이 국제질서에서 중요한 역할을 해야 하며 특별히 공산주의의 위협으로부터 유럽의 민주주의 국가를 수호해야 한다고 생각하였다. 이는 제2차 세계대전 시기 연합군 최고사령관 및 초대 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 사령관으로 근무했던 경험에서 자연스럽게 형성된 사고였다. 하지만 그는 미국의 안보는 물론 다른 국가들에 대한 안보 지원은 재정적 건전성에 기반하여야 한다고 생각하였다. 그의 이러한 신념은 1953년 3월 31일 하루종일 진행된 국가안전보장회의 특별회의

---

28) Daggett, Stephen. "Costs of Major U.S. Wars." June 29, 2010, *Congressional Research Service,* https://sgp.fas.org/crs/natsec/RS22926.pdf(검색일: 2024.5.10.).

29) Permanent Logistics Reviewing Committee. "Assumption on Termination of Hostilities in Korea." March 13, 1953, RG 218, Records of the Administrative Offices of the JCS, 1941-78, 218.2.1 General Records, Geographic File on Korea (Korea Section), 1951-1953, Box 43, archive-history.go.kr/image(검색일: 2024.5.11.).

(Special Meeting)에서 8명의 민간인 고문이 참석한 가운데 전 세계 주요 지역 대한 미국의 안보 프로그램을 재정적인 면에서 검토한 것에서 잘 드러났다.30)

Ⅳ. 제한전쟁 폐기의 과정과 논의

제한전쟁의 원칙에서 벗어나고자 했던 노력은 전쟁을 실제 수행해야 했던 군인들로부터 비롯하였다. 이 노력은 워싱턴에 자리한 합참과 한반도의 전쟁을 실질적으로 지휘했던 유엔군사령부에서 별도로 시작되었으나 곧 동기화하였다. 합참은 한반도에서의 대결을 아시아 차원으로 확대하여 인식한 결과 중국에 대한 근본적인 대책이 필요함을 인지하였고, 유엔군사령부는 전선의 고착 상황을 해결하고 정전협정을 달성하기 위한 고육지책으로 제한 사항들을 철폐하고자 하였다. 두 기구가 제한전쟁으로는 단호한 의지를 가진 상대로 목표를 달성할 수 없다는 현실적인 한계를 정확하게 깨달은 것이다.

미 합참은 트루먼 행정부 시기에 이미 기존에 수립된 제한전쟁의 범위를 넘어서는 군사적 방책을 고민하고 있었다. 이는 정전협정 체결이 불가능해진 상황을 가정한 것이었다. 실제 1951년 12월 20일 결정된 지침인 NSC 118/2가 정전협정 체결이 불가능해진 상황을 상정하여 만들어졌으나 합참은 새로운 계획을 수립하였던 것이다. NSC 118/2는 철저하게 제한전쟁에 입각한 대비책을 제안하였다. 이에 따르면 여전히 전장은 한반도 경내로 제한되었고 압록강 상의 발전시설에 대한 공격이 허용되었으나 소련과의 접경 지역에서는 12마일 이내까지만 공격할 수 있었다. 그리고 중국에 대해 최대한의 경제적·정치적 제재를 가하되 해상봉쇄를 추구하고 이것이 불가할 경우 수출 통제를 단행하며 반공 게릴라 활동을 장려한다는 것이 그 대책이었다. 전반적으로 NSC 118/2는 공산측과 유엔군 모두 최대한의 목표를 추구하지 않는 것을 합리적으로 보았으며 이에 따라 미국의 목표도 최대치를 정하지 않고 NSC 48/5의 범주에 수렴하도록 하였다.31)

합참은 1952년 9월 23일 유엔군 사령관인 클라크(Mark W. Clark) 장군에게 정전협상이

30) "Discussion at Special Meeting of the National Security Council, Tuesday, March 31, 1953." Eisenhower, Dwight D.: Papers as President 1953-61(Ann Whitman File), NSC Series, Box No. 4, Dwight Eisenhower Library, Abilene, KS.

31) US Department of State. *Foreign Relations of the United States*(이후 *FRUS*) *1951 Korea And China* Volume VII, Part I. "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to the National Security Council." Washington December 20, 1951, NSC 118/2 United States Objectives and Courses of Action in Korea (Washington D.C.: Government Printing Office, 1983), pp. 1384－1399.

실패할 경우에 대비한 계획을 다시 검토하고 있노라는 메시지를 보냈다. 이 시점에 합참은 NSC 118/2와는 다른 원칙을 지닌 새로운 대비 방안을 상당히 진척시키고 있었다. 합참은 클라크에게 소련에 대한 직접 공격이나 핵무기 및 화학무기의 사용에 관한 조건을 철폐하는 것이 필요할 것이라고 하며 적에 대한 압력을 증대시키기 위한 상륙작전이나 공수작전 또는 지상작전이 필요할 것으로 전하였다. 특별히 합참은 공격 작전의 목표가 한반도의 허리 부분이나 다른 어느 곳이 되어야 한다고 하였다. 합참은 중국 중부 및 북부지역 그리고 만주의 교통 요지, 혹은 중심지에 대한 폭격과 함께 잘 계획된 봉쇄를 시행할 필요가 있다고 보았다. 합참은 이러한 견해를 밝히며 클라크의 조언을 구하였다.[32)]

합참의 이러한 복안은 1952년 2월 초부터 시작된 합동전략조사위원회의 해당 문제에 관한 연구 성과를 기반으로 한 것이었다. 합동전략조사위원회는 합참의 지시에 따라 문제를 검토하며 단순히 6·25전쟁으로 시야를 국한하지 않고 중국이 취한 도전적인 태도와 행동이 근본적인 문제임을 인식한 뒤 얼마나 많은 자원을 중국에 대해 투입할 수 있는지 검토할 필요가 있다고 보았다. 이러한 맥락에서 합동전략조사위원회는 한반도에서의 전쟁을 종식하기 위한 작전 계획과 이에 따른 소요가 분석되어야 한다고 결론짓고 이를 합참 수뇌부에 건의하여 승인받았다. 그 결과 합동전략기획위원회가 같은 해 8월 말에 해당 연구의 결론을 제출하였다. 합동전략기획위원회는 여러 군사적 방책을 제안하며 핵무기 사용이 필요하다고 건의하였다.[33)]

클라크는 1952년 9월 29일 합참의 전문에 답변을 보내며 스스로 당면한 현상을 해결하기 위한 군사작전 계획을 수립 중에 있다고 밝혔다. 그는 자신이 맡은 임무인 정전을 달성하는 것이 불가능해 보인다고 전제한 뒤 이것이 자유송환 원칙에 대한 공산측의 근본적인 반대 때문이기도 하지만 전선에서의 군사적 상황 때문임을 설명하였다. 그에 의하면 공산군은 아군보다 훨씬 우세한 병력을 유지하고 있으며 잘 구축된 방어 진지 속에서 후방으로부터 양호한 보급을 받고 있었다. 이들을 상대로 군사적인 압력을 행사하여 정전협정을 달성하는 것은 어려운 일이라는 것이다. 클라크는 자신에게 부과된 몇 가지 제한을 제거하는 방법밖에는 뾰족한 수가 없다고 전언하였다.[34)] 클라크는 1952년 10월 16일 3단계로 구성되어 평

---

32) JCS 919187, 23 Sep 52, 218.2.1 General Records, Geographic File on Korea (Korea Section), 1951-53, Box 41, RG 218 Records of the Administrative Offices fo the JCS, 1941-78, NARA II, archive.history.go.kr(검색일: 2024.5.13.).

33) JCS 1776/321, Enclosure B: Facts Bearing on the Problem, 218.2.1 General Records, Geographic File on Kroea (Korea Section), 1951-53, Box 41, RG 218 Records of the Administrative Offices fo the JCS, 1941-78, NARA II, archive.history.go.kr(검색일: 2024.5.13.); 제임스 슈나벨 · 로버트 왓슨(1991), pp. 328 – 329.

34) CX 56022, 29 Sep 52, 218.2.1 General Records, Geographic File on Korea (Korea Section),

양-원산선까지 진출하는 것을 골자로 한 작전계획 8-52를 제출하였다.[35] 그는 자신의 계획을 위해 만주에 위치한 중국군의 공군 기지를 파괴해야 할 필요가 있으며 이 때문에 원자폭탄의 사용이 요구된다고 강조하였다.[36]

핵무기 사용은 트루먼 행정부 시기에도 여러 번 검토되었던 선택지였다. 트루먼은 직접적인 핵무기 사용보다는 핵무기를 통해 중국과 소련을 억제하고자 하였다. 비록 미국이 압도적인 핵전력의 우위를 점하고 있었지만 핵무기 사용에 대한 부담이 크기 때문에 미국의 의사결정자들은 쉽게 핵무기 사용을 결정할 수 없었다. 트루먼은 전쟁 초기 전략공군사령부(Strategic Air Command) 소속의 핵무기 투하가 가능한 B-29 10기를 극동으로 전개시켰다. 트루먼은 1950년 12월 중국이 개입하여 UN군이 위기에 처하자 공개적으로 핵무기 사용 가능성을 언급하였다. 하지만 그러한 언급에도 불구하고 명확한 사용지침을 설정하지는 않았다. 미국 정부는 1951년 4월 중국군의 공세가 격화하고 소련의 극동 군사력이 심각한 수준으로 증강되자 다시 핵 폭격기들을 9발의 완성된 핵폭탄도 함께 괌으로 전개시켰다.[37]

트루먼의 핵 폭격기 전개는 핵무기를 통한 억제 메시지를 전하기 위한 수단이었다. 그는 베를린 봉쇄 시기에도 동일한 방식으로 영국에 폭격기들을 배치하였었다. 다만 이러한 트루먼의 의도를 상대방 지도자들이 이해하였는지는 명확하지 않다. 딩맨의 분석에 의하면 트루먼이 했던 행동은 민주당 정권의 전쟁 수행에 불만을 가졌던 공화당 의원들의 비난을 잠재우는 데 효과가 있었다.[38] 전쟁 중 핵무기 사용의 가능성을 가장 극적으로 제기했던 것은 1951년 4월 발표된 맥아더의 성명이었다. 맥아더는 1950년 12월부터 공산군의 전진을 저지할 수 있는 핵무기를 미 정부에 요구하였었다.[39] 전반적으로 트루먼 행정부는 핵무기를 억제를 위한 수단으로 활용하였고 이는 제한전쟁의 맥락에서 이루어졌다.

한편 중국에 대해 공세적인 행동을 취하고 핵무기를 사용하는 것은 아이젠하워의 일관된 생각이었다. 흥미롭게도 맥아더는 아이젠하워의 당선이 확실시된 다음 6·25전쟁을 일찍 끝낼 수 있는 자신의 방안을 제시하였다. 맥아더는 기본적으로 전쟁이 트루먼 행정부의 제한전쟁으로 인해 상황이 악화되었다고 지적하였다. 기본적인 개인화기와 간단한 공용화기로

1951-53, Box 41, RG 218.

35) 제임스 슈나벨 · 로버트 왓슨 (1991), p. 332.

36) AG 381, Operation Plan CINCUNC No. 8-52, 218.2.1 General Records, Geographic File on Korea (Korea Section), 1951-53, Box 41, RG 218.

37) Crane, Conrad C. "To Avert Impending Disaster: American Military Plans to Use Atomic Weapons during the Korean War." *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 23, No. 2 (June 2000), pp. 74-79.

38) Dingman (1988), pp. 75-78.

39) Crane (2000), p. 79.

무장했던 중국군이 전쟁을 계속하고, 개입하고 난 지 20개월이 지난 시점에는 괄목할 만한 장비로 무장한 군대로 변한 것은 그들의 근거지와 병참선을 공격하지 못한 미국의 제한전쟁 때문이라고 비난하였다. 이어서 그는 중국의 빈약한 산업 근거지와 소련과의 연결 통로를 원자폭탄을 사용해 파괴할 것을 제안하였다. 이어서 맥아더는 미소가 주관하는 양자 회담을 열어 미국이 소련의 평화를 위협하고자 하는 의도가 없음을 설명하고 독일과 한국의 통일을 제안하자고 하였다. 맥아더는 독일과 한국에서 모든 외국군이 철수하고 미국과 소련이 중립을 보장하여야 한다고 했다. 아울러 그는 북한에 대해서 모든 군사적인 거점을 파괴하고 대륙과 연결되는 지점을 차단할 것을 주장하였다.[40]

맥아더가 아이젠하워의 생각에 어떠한 영향을 미쳤는지는 불분명하다. 다만 맥아더가 아이젠하워가 자신의 제안을 수용하면 추가적인 설명을 하겠다고 제안하였으나 추가적인 서류는 확인되지 않았다. 적어도 아이젠하워 스스로 핵무기를 적극적으로 사용하고 비용을 줄이고자 하는 생각을 가졌을 것으로 보인다. 단적인 예가 대통령 당선인 신분으로 한국을 돌아보고 순양함 헬레나호에 승선하여 귀국하며 새로운 내각 구성원들과 나누었던 대화이다. 그가 지명한 내각의 후보자들 - 국무장관 덜레스(John Foster Dulles), 국방장관 윌슨(Charles E. Wilson), 그리고 재무장관 험프리(George M. Humphery) - 등과 함께 논의하였던 대화의 핵심은 분쟁을 멈추기 위해서는 상대가 멈추도록 해야 한다는 것이었다. 이들은 확장한 전쟁이 너무 "비싼" 전쟁이 되지 않도록 북한, 만주, 그리고 중국 해안 지방의 전략적인 표적을 공격해야 한다고 주장하였다. 아이젠하워는 이미 핵무기를 사용할 태세였다.[41]

이후에도 아이젠하워는 핵무기 사용과 유엔군의 작전 반경을 한반도 외부로 확장하는 방안을 적극적으로 제기하였다. 1953년 2월 11일 열렸던 제131차 국가안전보장회의에서 아이젠하워는 클라크가 호소해 온 개성 중립 지대를 공산군이 성역으로 사용하여 병력을 집중시키는 문제에 대해 전술핵무기를 사용하는 것이 어떻겠느냐고 제안하였다. 그는 본질적으로 핵무기를 사용에 적극적이었다. 당시 한반도에 핵무기의 표적이 없다는 일반적인 평가에 반하여 개성에 밀집한 병력에 대해 전술핵무기를 사용하자는 제안을 할 정도였다. 아울러 클라크가 제기한 또 다른 위협인 만주에 있는 중국 공군기지에 대해 왜 유엔군 스스로 공산 항공기에 대한 월경 추격권을 포기했는지 도저히 이해할 수 없다고 발언하였다. 아이젠하워는 군사적 합리성을 바탕으로 기존에 설치되어 있던 제한 사항이 부당함을 지적하였다.[42]

---

40) MacArthur. "Memorandum on Ending the Korean War." Papers as President of the United States, 1953-1961 (Ann Whitman File), A75-22, Box 25, Dwight D. Eisenhower Library, Abilene, KS.

41) Foot (1985), p. 205.

아이젠하워는 핵무기를 사용하고 중국으로 전쟁을 확대하는 것과 필요한 전쟁 비용을 긴밀하게 연관지어 고려하였다. 그의 지도에 따라 NSC 118/2를 대체할 NSC 147을 완성해가는 과정 중에 각 대안을 수행하는 데 따른 비용이 검토되었다. NSC147은 모두 6개의 방안을 포함하였다. 1953년 5월 6일 제143차 국가안전보장회의에서 회의 구성원들은 순수하게 소요 비용의 측면에서 6개의 대안을 분석하였다. 6개의 대안은 다음과 같다.

〈표 1〉 NSC 147이 제시한 대안, 출처: NSC 147, FRUS, 1952-1954, KOREA, VOLUME XV, PART 1 (Washington D.C.: Government Printing Office, 1984), pp. 839-841을 바탕으로 구성.

대안 A	적에 대한 군사적 압력을 현재 수준으로 유지하면서 한국군 전력을 증강하는 것
대안 B	지상 작전을 강화하고 공세적 해·공군 작전을 통해 군사적 압력을 증강하며 적대적 행위가 비용이 많이 드는 것임을 깨닫게 하고 미국이 원하는 조건으로 정전협상을 체결할 수 있음을 받아들이게 함
대안 C	한반도 내에서 최대한의 적 부대와 물자를 파괴하고 전황을 유리하게 만들기 위해 공세적으로 해·공군 작전을 수행하며 한반도 허리 부분에 방어선을 설치하기 위한 협조된 지상 작전을 실시함
대안 D	중국 본토나 만주에 대한 폭격이나 해상 봉쇄를 포함하여 전쟁을 확대하고 적으로 하여금 적대 행위가 많은 비용을 수반함을 인식시킴, 전쟁에서 유리한 상황을 조성하기 위해 지상 작전을 강화함
대안 E	한반도의 허리 부분에 방어선을 설치하기 위해 최대한의 피해를 강요하고 유리한 전황을 조성하기 위해 만주와 중국에 대한 직접적인 해상 봉쇄 및 폭격을 실시함
대안 F	민주주의에 기반한 통일 한국을 건설하기 위해 공산주의 군대에 막대한 타격을 입히고자 한반도에서 대규모 협조된 공세, 만주와 중국에 대한 해상 봉쇄 및 해·공군 공격을 실시함

위의 대안 가운데 대안 A는 상대적으로 비용이 덜 드는 방책이었지만 나머지 대안들은 많은 비용이 요구될 터였다. 5월 6일의 회의에서 참가자들은 인적 자원과 물적 자원의 측면에서 총체적 비용을 기준으로 대안을 평가하도록 요구받았다.43) 결과적으로 아이젠하워 행정부는 확전을 결정하였으며 전임 행정부와 달리 핵무기를 실제 사용할 수 있는 무기로 인식하였다. 다행스럽게 서론에서 밝힌 대로 스탈린의 사망과 그에 따른 협상의 진전이 핵무기가 다시 사용되는 비극을 막았다.

흥미롭게도 이전부터 정부의 정치·군사적인 사안을 결정하기 위해 운영되어오던 국무부-합참 회의에서는 이 시기 핵무기 사용에 관한 논의가 거의 이루어지지 않았다. 이 회의체가

42) "Memorandum: Discussion at the 131st Meeting of the National Security Council on Wednesday, February 11, 1953." Eisenhower, Dwight D.: Papers as President 1953-61(Ann Whitman File), NSC Series, Box No. 4, Dwight Eisenhower Library, Abilene, KS.

43) "Discussion at the 143rd Meeting of the National Security Council on May 6, 1953." Eisenhower, Dwight D.: Papers as President 1953-61(Ann Whitman File), NSC Series, Box No. 4, Dwight Eisenhower Library, Abilene, KS.

상설 조직이 아니고 사안에 따라 열리다 보니 핵무기 사용 건 자체가 상정되지 않는 한 이 문제가 집중적으로 논의되지 않을 수 있다. 그러나 이전 정부에서 정전협상의 아젠다를 비롯한 전쟁 수행에 관한 거의 모든 문제가 이 회의체에서 논의되고 결정이 이루어진 것을 감안하면 의외의 일이 아닐 수 없다. 다만 아이젠하워 행정부에서는 국무부-합참 회의보다는 대통령이 직접 주관하는 국가안전보장회의의 기능이 강화되고 자주 열렸다는 것을 생각해 볼 때 이전보다 비중이 달라졌음을 추측할 수 있다. 자연스럽게 회의 내용도 핵심적인 이슈보다는 주변적인 사안 위주로 채워졌다. 결과적으로 전쟁의 방향을 결정하는 중요한 문제는 국무부-합참 회의보다는 국가안전보장회의에서 다루어졌다.

그럼에도 불구하고 국무부-합참 회의가 브래들리를 포함한 합참의 장군과 제독들이 구성원으로 참여하고 있으므로 핵무기 사용 문제가 자연스럽게 논의될 수 있었을 텐데 그렇지 않았다. 회의록을 분석해 본 결과 국무부-합참회의에서 핵무기 사용에 관한 논의는 1953년 3월 27일 단 하루에만 이루어졌다.[44] 마침 NSC 147을 확정해 가고 있었던 시점이라 '6·25전쟁에 관한 새로운 방안'에 대한 논의가 이루어진 것이다. 이 자리에서 육군 참모총장인 콜린스(Lawton Collins) 장군은 핵무기 사용에 대해 개인적으로 회의적이라고 입장을 표명하였다. 그는 공산주의자들이 땅속에 파고 들어가 있는 상태이므로 핵무기로 공격한들 피해를 줄 수 없을 것이라고 주장하였다. 그는 차라리 핵무기보다 겨자 가스를 사용하자고 하였다.[45]

콜린스의 발언은 그 자신이 합참의 핵심 구성원이자 육군 참모총장이라는 한반도에서 지상전을 총괄하는 군의 현역 최고위 군정 직책을 맡고 있다는 점에서 여러 가지를 시사한다. 아이젠하워 행정부가 추구하는 핵무기 사용 방안에 모든 의사 결정자들이 동의하지는 않았다는 것이다. 아울러 이는 제한전쟁의 논리가 여전히 중요하게 작용하고 있음을 보여준다. 콜린스에 이어 니츠 역시 핵무기 사용의 문제점을 지적하였다. 그는 핵무기 사용이 초래할 정치적인 문제, 특히 동맹국들의 불만을 의식해야 함을 주장하면서 만일 핵무기를 사용하였음에도 기대하였던 성과를 거둘 수 없다면 동맹국들의 불만이 증폭될 것이라고 단언하며 소련도 유사한 의사 결정 과정을 거쳐 보복을 위해 핵무기를 사용할 수 있음을 고려하여야 한다고 발언했다.[46]

---

44) 이 시기 국무부 – 합참 회의는 3월 6일, 3월 27일, 4월 3일, 4월 10일, 4월 24일, 5월 1일, 5월 8일, 그리고 5월 15일에 열렸다.

45) Policy Planning Staff / Council Meetings with DoD and JCS, 1947-1962, Box 2 Entry A1-558J, RG 59 General Records of the Department of State, NARA II, College Park, MD.

46) Ibid.

니츠의 발언 역시 의미심장하다. 니츠는 트루먼 행정부 시기 제한전쟁의 논리를 실제 정책에 적용하는 데 크게 기여하였던 인물이다. 그가 콜린스의 발언을 이어 핵무기 사용에 대한 부정적인 견해를 피력하기 전에 자문위원들이 “왜 국무부는 핵무기 사용에 반대하느냐”는 질문을 해 왔음을 지적하였다. 그의 발언은 아이젠하워 행정부가 핵무기 사용을 적극적으로 고려하면서 이를 범정부 차원의 정책으로 개발하기 위해 노력한 인물들이 존재하였고 그들이 보기에 국무부는 핵무기 사용에 동의하지 않는 것으로 보았다는 것을 의미한다. 니츠의 이 발언에 대해 브래들리 장군은 이 자문위원들은 6·25전쟁에서 핵무기를 사용하지 않고 전쟁 노력을 고조시킬 때 발생할 희생자 규모 등을 염려한 대다수 국민들의 생각을 반영한 것이라고 답변하였다.[47] 결국 니츠가 확인해 준 것은 국무부 관료들은 아직 제한전쟁을 선호하였다는 것이다. 이는 트루먼 행정부 시절 국무부가 주도하여 제한전쟁을 치렀기 때문에 나타난 현상일 수 있다. 새로운 정부가 등장하여 새로운 정책을 수행해 가기는 하지만 여전히 국무부의 기류는 확전에 조심스러웠던 것이다.

V. 결　론

미국이 수행했던 제한전쟁 전략은 정전협정을 달성할 수 없다는 한계에 봉착하였다. 비록 미국 정부가 제한전쟁 전략을 수행하기 위해 정교한 의사결정 체계를 구축하고 정치 우위의 원칙에 따라 전쟁을 치러왔지만 정작 정치적 목적을 달성할 수는 없었다. 이 문제는 트루먼 행정부에 이어 등장한 아이젠하워 행정부에 승계되었다. 새로운 행정부는 6·25전쟁에 관한 국민적인 여망을 잘 이해하고 있었으며 그동안 많은 비용을 강요했던 이 전쟁을 정전협정을 통해 종결하는 방법을 모색하여야 했다.

제한전쟁이 달성할 수 없었던 성과에 문제의식을 느끼고 이를 해결하고자 하였던 이들은 전쟁을 직접 수행하던 군부의 지도자들이었다. 미국의 세계 전략적 차원에서 전쟁을 바라보았던 합참과 작전적 차원에서 임무 달성을 위해 고민하던 전구의 사령관이 그동안 미국의 전쟁 노력을 제한해 왔던 조건들을 넘어서기로 한 것이다. 이에 따라 한반도를 넘어선 공격작전이 고안되었고 핵무기 사용이 긍정적으로 평가된 것이다. 한편 아이젠하워는 군사적 합리성의 관점에서 제한전쟁의 족쇄를 풀고 핵무기를 사용하는데 적극적인 입장을 취하였다.

다만 미국의 정부 관료들이 쉽게 제한전쟁 전략을 포기하고 핵무기를 사용해 중국과 만주

47) Ibid.

를 폭격하는 것에 동의하였던 것은 아니었다. 이전 정부 시기 제한전쟁을 주도하였던 국무부는 새로운 전략을 받아들이는 일에 소극적이었으며 합참에도 제한전쟁의 관성이 남아 있었다. 의도되었든 그렇지 않았든, 기존에 제한전쟁 수행의 중추적 역할을 수행해 왔던 국무부-합참 회의는 핵심적인 전쟁 전략을 논의하기보다는 주변적인 이슈를 다루면서 확전을 위주로 한 새로운 전쟁 수행 전략과 정책 수립에는 참여하지 못하게 되었다.

참고문헌

1차 사료

AG 381, Operation Plan CINCUNC No. 8-52, 218.2.1 General Records, Geographic File on Korea (Korea Section), 1951-53, Box 41, RG 218.

“Discussion at Special Meeting of the National Security Council, Tuesday, March 31, 1953.” Eisenhower, Dwight D.: Papers as President 1953-61(Ann Whitman File), NSC Series, Box No. 4, Dwight Eisenhower Library, Abilene, KS.

“Discussion at the 143rd Meeting of the National Security Council on May 6, 1953.” Eisenhower, Dwight D.: Papers as President 1953-61(Ann Whitman File), NSC Series, Box No. 4, Dwight Eisenhower Library, Abilene, KS.

Eisenhower Campaign Train. “Text of the Address by Dwight D. Eisenhower, Republican Nominee President, Delivered at Detroit, Michigan, October 24, 1952.” Papers of Dwight D. Eisenhower, Speech Series, Box 2, Oct 23, 1952 to Nov 3, 1952 and Dec 1952 (1); NAID #12012607, https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/korean-war(접속일: 2024.5.11.).

JCS 1776/321, Enclosure B: Facts Bearing on the Problem, 218.2.1 General Records, Geographic File on Kroea (Korea Section), 1951-53, Box 41, RG 218 Records of the Administrative Offices fo the JCS, 1941-78, NARA II, archive.history.go.kr(검색일: 2024.5.13.).

JCS 919187, 23 Sep 52, 218.2.1 General Records, Geographic File on Korea (Korea Section), 1951-53, Box 41, RG 218 Records of the Administrative Offices fo the JCS, 1941-78, NARA II, archive.history.go.kr(검색일: 2024.5.13.).

“Memorandum: Discussion at the 131st Meeting of the National Security Council on Wednesday, February 11, 1953.” Eisenhower, Dwight D.: Papers as President 1953-61(Ann Whitman File), NSC Series, Box No. 4, Dwight Eisenhower Library, Abilene, KS.

"Memorandum on Recent Polls on Korea, June 2, 1953." C.D. Jackson Records, Box 4, Korea (3), https://www.eisenhowerlibrary.gov/sites/default/files/research/online-documents/korean-war/public-opinion-1953-06-02.pdf (검색일: 2024.5.12.).

NSC 81. "United States Courses of Action With Respect to Korea." President's Secretary's Files, Harry S. Truman Library, https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/national-security-council-report-81-united-states-courses-action-respect?documentid=NA&pagenumber=1(검색일: 2024. 5.2).

NSC 147. "Analysis of Possible Courses of Action in Korea." US Department of State. *Foreign Relations of the United States, 1952–1954, Korea*, VOL. XV, Part 1 (Washington D.C.: Government Printing Office, 1984).

Permanent Logistics Reviewing Committee. "Assumption on Termination of Hostilities in Korea." March 13, 1953, RG 218, Records of the Administrative Offices of the JCS, 1941-78, 218.2.1 General Records, Geographic File on Korea (Korea Section), 1951-1953, Box 43, archive-history.go.kr/image(검색일: 2024.5.11.).

Policy Planning Staff / Council Meetings with DoD and JCS, 1947-1962, Box 2 Entry A1-558J, RG 59 General Records of the Department of State, NARA II, College Park, MD.

US Department of State. *Foreign Relations of the United States 1951 Korea And China* Volume VII, Part I. "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Lay) to the National Security Council." Washington December 20, 1951, NSC 118/2 United States Objectives and Courses of Action in Korea (Washington D.C.: Government Printing Office, 1983).

2차 사료

손경호. "6·25전쟁에 나타난 미국의 제한전쟁 수행 체계 분석." 『국제정치논총』 제55집 4호 (2015).

______. "회담과 접전의 병존을 통해 본 정전협상의 본질." 전쟁기념사업회(편). 『정전 70년, 정전체제의 이해와 역사적 전망』 (서울: 전쟁기념사업회, 2023).

예프게니 바자노프･나딸리아 바자노바 저. 김광린 역.『소련의 자료로 본 한국 전쟁의 전말』(서울: 도서출판 열림, 1998).
윤현진. “미국의 6･25전쟁 확전계획 수립과정 분석.”『군사』Vol. 113 (2019).
제임스 슈나벨 ･ 로버트 왓슨 저. 국방부 전사편찬위원회 역.『미국합동참모본부사: 한국전쟁, 하』(서울: 국방부 전사편찬위원회, 1991).
중국 군사과학원 저. 국방부 군사편찬연구소 역.『중국군의 한국전쟁사 3권』(서울: 국방부 군사편차연구소, 2005)
최정준. “6･25전쟁 시기 미국의 원자탄 사용 논의와 그 함의.”『21세기정치학회보』Vol. 28, No. 4 (2018).
토르쿠노프 저. 허남성･이종판 역.『한국전쟁의 진실: 기원, 과정 종결』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2002).
Acheson, Dean. *Present at the Creation* (New York: W.W. Norton & Company, 1969).
Crane, Conrad C. “To Avert Impending Disaster: American Military Plans to Use Atomic Weapons during the Korean War.” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 23, No. 2 (June 2000).
Daggett, Stephen. “Costs of Major U.S. Wars.” June 29, 2010, *Congressional Research Service,* https://sgp.fas.org/crs/natsec/RS22926.pdf(검색일: 2024.5.10.).
Dingman, Roger. “Atomic Diplomacy during the Korean War.” *International Security* Vol. 13 (1988).
Foot, Rosemary. *The Wrong War: American Policy And The Dimensions of the Korean Conflice, 1950-1953* (Ithaca: Cornell University Press, 1985).
Gaddis, John Lewis. *The Long Peace: Inquires of the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987).
Jackson, Michael Gordon. “Beyond Brinkmansihp: Eisenhower, Nuclear War Fighting, and Korea, 1953 – 1968, *Presidential Studies Quarterly* Vol. 35, No. 1 (Mar., 2005).
Keefer, Edward C. “President Dwight D. Eisenhower and the End of the Korean War.” *Diplomatic History* Vol. 10, Issue 3 (July 1986).
MacArthur. “Memorandum on Ending the Korean War.” Papers as President of the United States, 1953-1961 (Ann Whitman File), A75-22, Box 25, Dwight D. Eisenhower Library, Abilene, KS.

Ridgway, Matthew B. *The Korean War: How We Met the Challenge, How All-Out Asian War Was Averted, Why MacArthur Was Dismissed, Why Today's War Objectives Must Be Limited* (Garden City, New York: Double Day & Company. INC, 1967).

Truman, Harry S. *Years of Trial and Hope* (Garden City, New York: Doubleday & Company, INC, 1956).

Wicker, Tom. *Dwight D. Eisenhower* (New York: Times Books, 2002).

A Study on Issues about Expanding the Scope of the Conflict in the Korea War before and after the Inauguration of the Eisenhower Administration

Kyengho Son

Keywords

The Korean War, Eisenhower Administration, Truman Administration, Nuclear Weapons, Limited War, Expansion of War

This paper attempts to shed light on the procedure and discussions in the Eisenhower Administration to decide to expand the Korean War into China with the use of nuclear weapons. Previous studies about the issues of expanding of the war have focused on defining the real intention of the Eisenhower Administration to use nuclear bombs. The US JCS and Far East Command began to consider nuclear options and expansion of the war due to increasing war costs and decreasing possibility of armistice under limited war policy. In addition, Eisenhower himself had been positive to use nuclear bombs and eager to extend the scope of the war under military perspective. In contrast, under the new administration, some bureaucrats in State and Defense who had belonged to an important decision making apparatus which had continued from previous administration stuck to the limited war policy and skeptical to adopt nuclear options based on its consequence and limited effects.

[논문투고일: 2024. 7. 31.]
[심사의뢰일: 2024. 8. 12.]
[게재확정일: 2024. 9. 19.]

국방연구 2024년 9월
제67권 제3호, pp. 57-88

현재와 미래의 군 지휘체계에 관한 법적 쟁점과 과제

이상수*, 정성호**

요 약

남북대치 및 북핵 위기 상황에서 군 지휘체계는 매우 중요하다. 헌법과 「국군조직법」 외에도 정전협정이 효력을 가지며, 국군 외에 주한미군과 한미연합사령부, 유엔군사령부의 존재하는 복잡한 지휘체계가 형성되어 있다. 전시･평시 지휘체계의 구분 및 전작권 반환을 고려한 법적 쟁점과 과제를 다루는 것은 매우 의미 있는 과제이다. 합참의장에게 군령권을 부여하고 각 군 참모총장에게 군정권을 부여한 「국군조직법」은 헌법을 구체화한 것이다. 다만, 「국군조직법」상 군 지휘체계에서 국무총리의 역할에 대해 법적 보완이 필요하고, 국방차관과 군 지휘관의 직무대행에 대해 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다. 또, 평시 작전통제권을 가장 효율적으로 구현할 수 있는 조직과 지휘체계를 구축하여, 북한의 국지도발뿐만 아니라 북한 내 급변사태에도 대응할 필요가 있다. 아울러 교전규칙은 평시 군 지휘체계의 핵심적인 문제라는 점을 인식하고 평시에 적용될 수 있는 합참교전규칙과 한미연합사/유엔사의 정전교전규칙 중 상호우선순위를 설정할 필요가 있고, 교전규칙 개정시 상호협력체계 마련이 시급하다.

또한, 전작권 환수와 함께 설립되는 미래연합사체제에서 합참의장과 미래연합사령관 간 전작권의 주체를 「국군조직법」에 명확히 할 필요가 있다. 아울러 향후 조직되는 미래연합사체제를 미일동맹체제와 NATO체제를 모델로 우리나라에 맞는 방향을 찾아야 한다. 특히, 유엔사 재활성화에 대한 대응을 하면서도 재활성화 현실을 받아들여, 미국과 협력을 통해 소위 ‘주한유엔군지위협정 체결’ 등 유엔사 내 우리 군의 역할 강화 방안을 모색해야 한다. 아울러, 미국의 정치 상황에 따른 정책변화에도 능동적으로 대처할 수 있도록 준비해야 한다.

요컨대, 남북대치와 북핵 위기에 대한 대응과 함께 북한의 급변사태 등 다양한 위험에 대비하여 평시 작전통제권 상황과 전작권 전환 후 미래연합사 체제에서 바람직한 군 지휘체계를 모색하는 것은 매우 중요한 과제이다. 이와 함께 향후 한반도 평화체제 구축과 평화협정, 나아가 평화통일의 과정을 대비하여 국내법뿐만 아니라 국제법적 대응 논리를 개발하고 상황별 대응 매뉴얼을 마련할 필요가 있다.

핵심어 : 군 지휘체계, 헌법, 국군조직법, 전시작전통제권, 정전협정, 유엔사, 미래 연합사

* 법제처 법제심의관(2024 안보과정)
** 한국재정정보원 선임연구위원, 교신저자(2024 안보과정)

Ⅰ. 서 론

우리나라는 헌법과 「국군조직법」 등 관련 법률 외에 정전협정과 유엔군사령부 및 한미연합방위체제에 따른 한미연합사의 존재, 그리고 전시와 평시 지휘체계가 구분되는 독특하고 복잡한 군 지휘체계를 갖고 있다. 다만, 1953년 7월 23일 휴전된 이후 한반도에서 전쟁이 재개된 적은 없기에 전시 지휘체계가 발휘되는 상황은 없었다. 하지만, 연평해전, 천안함 피격, 연평도 포격 등 최근까지도 북한의 도발로 인한 군사적 충돌 등 다수의 분쟁이 있었다. 이러한 국지적 군사 충돌은 언제든지 전면전으로 전환될 수 있고, 또한, 향후 북한 내 급변사태[1])가 발생하는 경우 우리 군이 독자적 작전을 수행해야 하는 상황에 직면할 수도 있다. 따라서 전시 상황은 물론 국지적 충돌이나 급변사태의 발생과 같은 평시작전통제권이 적용되는 상황에서도 국군의 지휘체계가 적시에 제대로 발휘될 수 있게 하는 것은 매우 중요하다.

우리나라의 군 지휘체계는 기본적으로 헌법과 「국군조직법」에 따라 군 통수권자인 대통령부터 국방부장관-합동참모의장(이하 '합참의장')과 각 군 참모총장으로 이어지는 구조이다. 그런데 이러한 군 지휘체계와 직결되는 작전통제권은 1950년 한국전쟁 직후 이승만 대통령이 맥아더 미 극동사령관이자 유엔군 사령관에게 위임한 이후 1978년 창설된 한미연합사 사령관(유엔군 사령관 겸임)에게 다시 이양되었고, 1994년 평시작전통제권만 환수되었다. 다만, 전시작전통제권(War-time Operational Control, 이하 '전작권'은 특정 조건이 충족될 경우 환수되며, 이때 한미연합사는 해체되고, 미래연합사 체제가 새롭게 만들어진다.

그런데 천안함 피격, 연평도 포격 등 상황에서 군 지휘체계가 제대로 작동되었는지 의문이 제기되었고, 이는 「국군조직법」 개정으로까지 이어졌다. 또한, 남북정상회담의 이행을 위한 비무장지대 출입 등과 관련하여 유엔군 사령관과 우리 군의 권한 또는 관할권 등 문제가 제기되었다. 아울러, 전작권 환수를 추진하면서 한미연합사를 대체하여 창설 예정인 미래연합사 체제가 되는 경우 국군 지휘체계, 나아가 한미연합군에 대한 지휘체계가 어떻게 되는지 명확하지 않다. 따라서 향후 발생할 수 있는 위기 상황에서 평시작전통제권이 제대로 발휘될 수 있는 지휘체계는 무엇인지?, 전작권 전환에 따른 미래연합사와 유엔사와의 지휘체계 설정을 어떻게 할 것인지? 등에 관한 연구가 필요하다.

본 연구는 헌법과 국군조직법 등 군 지휘체계에 관한 법령을 전반적으로 검토하고, 관련

---

1) 급변사태란 "북한 내부적으로 통치 행정력의 전반적 마비 상태와 군사력의 결집약화가 겹쳐진 무정부 상태를 일컫는다. 즉, 북한 급변사태는 어떠한 돌발 상황이 발생해 정권교체나 체제 붕괴, 국가 소멸 등의 최종상태로 이어지는 일종의 과정인 개념이다"(김열수·김연수, "북한 급변사태와 안정화 작전-개입 형태별 작전의 가능성과 작전 개념 정립-", 『국방대 안보문제연구소』(2009).

선행연구자료[2]를 분석하였다. 특히, 현행 「국군조직법」상 군 지휘체계에 관한 전반적인 검토를 통해 국무총리의 역할, 합참의장과 각군 참모총장의 지휘체계 문제, 국방차관 및 합참차장과 지휘관의 직무대행 문제를 살펴보고, 이어서 한미연합방위체제하에서 합참교전규칙과 정전교전규칙과의 관계를 통한 군 지휘체계에 관한 검토 등을 통해 현행법상 군 지휘체계의 법적 쟁점과 과제를 살펴본다. 나아가 전작권 환수 후 미래연합사 체제하에서 합참의장과 미래연합사령관의 관계, 미래연합사와 유엔사와의 관계 등을 통해 미래 군 지휘체계의 법적 쟁점과 과제를 살펴보려고 한다.

Ⅱ. 「국군조직법」상 군 지휘체계에 관한 법적 쟁점과 과제

우리나라 헌법은 대통령중심제를 취하고 있지만, 미국과 달리 부통령은 없고 국무총리가 있다. 국무총리는 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 제1의 권한대행자이자, 행정부의 2인자로서 대통령의 첫째가는 보좌기관임에도 군 지휘체계에서 국무총리의 역할이 명확하지 않다. 또한, 1990년 「국군조직법」 개정으로 반영된 군 지휘체계에서 군령권을 합참의장이 수행하도록 한 것이 헌법에 반한다는 일부 주장이 있다.[3] 아울러 합참의장 등 군 지휘관의 직무대행 규정도 불분명하다는 지적이 있어 이에 관해 검토한다.

1. 군 지휘체계에서 국무총리의 역할 문제

가. 헌법과 「국군조직법」

헌법 제74조에서 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수하고, 국군의 조직과 편성은 법률로 정한다고 규정함에 따라 「국군조직법」 제8조에서는 국방부장관이 대통령의 명을 받아 합참의장과 각 군 참모총장을 지휘·감독한다고 규정하고 있다. 대통령의 국군통수권은 국방부장관을 통해 수행하고, 국방부장관은 합참의장을 통해 군령을 수행하며, 각 군 참모총장을 통해 군정 업무는 수행한다는 것이다.[4] 여기서 '국군을 통수한다'라는

2) 이와 관련한 선행연구인 안준형, "유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제", 『서울국제법연구』(2019)와 차두현·정만기, "전작권 전환 대비 미래연합 사가 준비해야 할 과제-유엔군사령부 변천사 및 한미 연합방위체제 분석 중심으로-", 『ASAN REPORT』(2021) 등을 참조하였고, 연구 과정에서 국방대 안보과정을 함께하는 각 군 대령들의 의견을 수렴하였다.

3) 강경선, "국군조직법에 대한 헌법적 검토-합동참모의장의 지위와 권한을 중심으로-", 『군 상부 지휘구조 개혁안』 대한민국해군발전협회 주최 세미나(2014. 6. 14), pp.9-23.

것은 국군의 최고사령관으로서 국군을 지휘한다는 의미이다.[5)]

한편, 헌법에서는 대통령이 궐위되거나 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우 제1의 권한대행자를 국무총리로 규정하고 있다. 국무총리는 국무회의의 부의장이고, 대통령의 명을 받아 국방부를 포함한 행정 각부를 통할하며,[6)] 국무위원의 임명제청권 및 해임건의권을 가지고, 군사에 관한 사항을 포함하여 대통령의 모든 국법상 행위를 위한 문서에 부서한다.[7)] 이처럼 헌법상 국무총리는 대통령의 권한대행 자이면서도 행정부 제2인자로서의 역할을 수행하고 있는데, 「국군조직법」에서는 국무총리가 군 지휘체계에서 어떤 위치에 있고, 어떤 역할을 하여야 하는지 전혀 규정되어 있지 않다.

나. 「정부조직법」과 「통합방위법」

행정각부의 설치·조직과 직무 범위는 법률로 정한다는 헌법 제96조에 따라 「정부조직법」 제26조 제1항에서 행정각부의 하나로 국방부를 두고, 제33조 제1항에서 국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖에 군사에 관한 사무를 관장한다고 규정한다.[8)] 군 지휘체계 관점에서 「정부조직법」을 보면, 군정과 군령에 관한 사무를 국방부장관에게 부여하여, 국방부장관은 소관사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독할 권한이 있다. 그런데 국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독할 수 있고, 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정되면 대통령의 승인을 받아 이를 중지 또는 취소할 수 있는 행정감독권을 부여받고 있다. 또한 국무회의 부의장으로서 의장인 대통령을 대신하여 국무회의를 운영한다.[9)] 따라서 국무총리가 대통령의 명을 받아 국방부장관을 지휘·감독할 수 있다는 점에서 군 지휘체계에서의 역할을 명확히 할 필요가 있다.

한편, 군 지휘체계 관점에서 「통합방위법」을 살펴보면, 통합방위사태라는 사실상 군사 상

---

4) 정종섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2014), p.1243. 다만, 해병대사령관은 군정권과 군령권이 동시에 부여된다.

5) 대통령의 국군통수권은 대내적인 국방업무를 수행할 때는 행정부 수반의 권한에 속하지만, 헌법 제73조 제3항에 따른 선전포고나 강화 관련한 업무를 수행할 때는 국가원수로서의 권한 행사라고 할 수 있다(정종섭, 앞의 책, p.1216).

6) 헌법재판소는 국가안전기획부는 국무총리의 통할을 받는 행정 각부에 포함되지 않는다고 판시했다(헌법재판소 1994.4.28., 89헌마221 결정).

7) 헌법 제71조, 제82조, 제86조, 제87조, 제88조 참조.

8) 국방부장관의 관장사무에 관한 연혁을 살펴보면, 1948년 제정된 「정부조직법」 제17조에서는 “국방부장관은 육·해·공군의 군정을 장리한다.”라고 규정하였고, 1955년 전부 개정된 「정부조직법」 제18조에서 “국방부장관은 군사에 관한 사무를 장리한다.”로 변경하였다. 이후 1963년 「정부조직법」 전부개정 시 제28조에서 “국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 기타 군사에 관한 사무를 장리한다.”라고 수정하여 현재에 이르고 있다(법제처, 국가법령정보센터 연혁법령 검색, 2024. 6. 22.).

9) 「정부조직법」 제7조, 제11조, 제12조 참조.

황이 발생한 경우 국무총리는 통합방위업무의 총괄 기구인 중앙 통합방위협의회 의장이 되고, 통합방위사태의 선포 및 해제 건의 시 반드시 국무총리를 거치도록 하며, 국방부장관과 합참의장은 함께 중앙협의회의 위원이 되고, 합참의장은 통합방위업무의 집행을 총괄하는 통합방위본부장의 역할을 맡고 있다는 점에서 볼 때, 국무총리의 군 지휘체계에서의 역할을 어느 정도 규정하고 있다고 볼 수 있다.

다. 미국 부통령과 비교

대통령제 대표국가인 미국의 부통령은 상원의장의 직책 외에 미국 헌법상 대통령을 보좌하는 행정기관으로서의 공식적인 지위를 갖고 있지 않다.[10] 실제로 트루먼 대통령은 부통령 시절 제2차 세계대전이 한창이었지만 중요 군사사항에 대해 아무런 보고도 받지 못했다. 이에 트루먼 대통령 재임 중이던 1947년 제정된 「국가안전보장법」(National Security Act of 1947)에 따라 설치·운영되는 NSC(National Security Council)[11]의 구성원으로 부통령을 포함시켰다. 군사력 사용을 포함한 미국의 외교정책을 결정하는 최종 권한은 대통령에게 있지만, 이를 논의하고 결정하는 과정인 NSC에 참여하는 핵심 정책결정자들은 대통령을 포함하여 부통령, 국무장관, 국가안보보좌관, 국방부장관, 합참의장, 국가정보국장 등이다.[12] 다만, 부통령은 NSC 회의에 참석은 하지만 적극적인 의견을 내면서 논의에 참여하기보다는 옵서버(observer)로서의 역할을 하는 것이 대부분이라고 한다.[13]

반면, 우리나라 헌법 제91조 및 「국가안전보장회의법」에 따라 중요한 군사정책 사항 등에 대하여 국군통수권자인 대통령의 자문을 위해 열리는 국가안전보장회의(NSC)는 대통령이 주재하고 국무총리와 국방부장관 등이 구성원으로 참여한다. 대통령은 국무총리로 하여금 NSC 주재를 대행하게 할 수도 있다.[14] 또한, 국무총리는 헌법 및 「정부조직법」상 대통령의 제1의 권한대행자이고,[15] 국무회의 부의장이자 대통령 다음의 행정감독권자로서 대통령의

10) 심경수, “미국 부통령제의 재조명”, 『법제』(2022.2), pp.253-280.

11) 미국 NSC는 트루먼 행정부 시절인 1947년 국가안전보장법(National Security Act of 1947)에 따라 탄생하였다. 1949년에 개정이 되어 대통령집무실 소속으로 변경되었다(장성일, 『해양 안보와 미국의 외교정책』, 도서출판 이조(2023).

12) https://www.whitehouse.gov/nsc/(2024.6.23.검색).

13) 장성일, 앞의 책, p.192.

14) 흔히 북한 문제가 발생하면 NSC 상임위원회가 열렸다는 뉴스를 보게 되는데, NSC 상임위원회는 국가안보실장이 주재하고 국방부장관 등이 구성원으로 참여하지만, 국무총리는 참석하지 않고 국무조정실장이 출석하여 발언할 수 있다(영 제8조제4항).

15) 대통령 권한대행 자는 법적으로 아무런 제한이 없으므로 대통령의 모든 권한을 행사할 수 있다. 다만 권한대행 제도의 성격상 최단기간 동안에 국정운영에 필요한 적정한 수준의 직무에 대해서만 권한을 행사하는 것이 바람직하다(정종섭, 『헌법학원론』, p.1309).

명을 받아 군정과 군령업무를 관장하는 국방부장관을 지휘･감독할 수 있다. 또, 통합방위사태에서 국군을 포함한 각종 국가방위요소를 통합하여 포괄적인 국가안보를 지켜내기 위한 「통합방위법」에 따라, 국무총리는 중앙통합방위협의회의 의장이고, 통합방위사태 선포 시에 반드시 국무총리를 거치도록 하는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 국무총리의 역할은 미국 부통령과 상당 부분 다르게 설정되어 있다고 볼 수 있다.

그런데, 일반적으로 군 지휘체계를 말할 때 대통령-국방부장관-합참의장과 각 군 참모총장으로 표현한다. 즉, 국무총리는 없다. 앞서 살펴본 것을 종합적으로 고려할 때, 국무총리는 행정부 제2인자로서, 대통령의 명을 받아 군정 및 군령에 관한 사무를 관장하는 행정각부의 하나인 국방부장관을 지휘･감독할 수 있으므로 군 지휘체계에서 제외되는 것은 문제가 될 수 있다. 더구나 헌법상 군인은 현역을 면한 후에만 국무총리로 임명될 수 있도록 문민 통치의 원칙[16]을 실현하고, 나아가 남북대치 상황에서 유사시 대통령의 권한대행자가 된다는 점에서도 더욱 그러하다. 따라서 군 지휘체계를 정하고 있는 「국군조직법」에서 국무총리의 역할에 관해 명확히 규정할 필요가 있고, 또한 NSC 상임위원회가 주로 열린다는 점에서 「국가안전보장회의법」에서 국무총리의 역할을 고민할 필요가 있다.[17]

2. 합참의장과 각 군 참모총장의 지휘체계 문제

합참의장이 국방부장관의 명을 받아 군령권의 책임자가 되고, 각 군 참모총장은 군정권[18]의 책임자로 제한된 것은 1990년 「국군조직법」 개정에서부터이다. 1990년 이전까지 합참의장은 군령에 관하여 국방부장관의 보좌와 자문 기능을 하였고, 각 군 참모총장이 국방부장관의 명을 받아 군령과 군정 기능을 담당했다. 그런데 1990년 「국군조직법」 개정을 통한 군 지휘체계의 변화는 당시뿐만 아니라 2011년 「국군조직법」 개정을 통한 군 지휘체계 개편작업이 추진되는 과정에서 헌법 위배 여부가 하나의 쟁점이 되었다.[19] 여기서는 헌법 위

---

16) 문민 통치의 원칙에 관해서는 뒤에서 군정군령일원주의 원칙과 함께 설명하고 있다.

17) 미국 헌법상 부통령의 역할은 매우 제한적이지만 NSC 구성원이 된 후 국방과 외교 문제에 대해 보고를 받게 되었다고 한다(John H. Ferguson & Dean E, McHenry, The American System of Government, the 14th Edition, 1981, p. 358.; 심경수, 앞의 글, p.275에서 재인용). 반면 국무총리의 역할은 미국 부통령에 비해 헌법과 관련 법률에서 더욱 중요하게 규정되어 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

18) 군대를 실제 운용하여 작전을 수행하는 것을 군령 권한이라 하고, 군대를 유지하고 관리하는 것을 군정 권한이라고 한다(이상혁, “국군의 교전규칙 작성 권한:유엔사와 연합사의 작성 권한 유무 및 범위를 중심으로”, 『국방정책연구』 제33권 제4호(2017), p.82).

19) 이명박 정부 당시 군 지휘체계 개편은 종래 합동군체제를 통합군 체제로 변경을 추진하였으나, 헌법 위배를 포함한 다양한 반대 주장에 의해 무산되었다. 더 자세히는 김동한, “이명박정부의 군 상부 지휘구조 개편 계획과 교훈”, 『사회과학연구』 제39집 제1호(2015), pp.56-84.

배 문제에 집중하여 검토한다.

가. 헌법상 각 군 분리주의 원칙 위배 문제

헌법의 대원칙 중 하나인 권력분립 원칙은 국군조직에 대한 통제원칙으로도 작용하는데, 헌법 제89조에서 '각 군 참모총장의 임명' 시 국무회의 심의를 받도록 규정한 것은 각 군 분리주의 원칙을 선언한 것이라는 주장이 있다.[20] 즉, 군(軍)조직도 권력분립 원리에 근거하여 육해공군 간 견제와 균형의 관계가 유지되어야 군 운용의 남용 가능성을 줄이게 되는데, 「국군조직법」에서 각 군 참모총장에게 군령권이 주어지지 않은 것은 이러한 각 군 분리주의 원칙에 위반된다는 것이다. 그런데 「국군조직법」은 각 군을 분리하여 각 군 참모총장이 지휘·통제하도록 규정하고, 다만 합참의장은 각 군으로 분리 조직된 상태에서 전투를 주 임무로 하는 작전부대에 대한 군령권을 행사하게 하고 있다. 이는 대통령과 국방부장관을 잇는 지휘계통의 일원화를 통해 합동군으로서의 역할을 충실히 수행하기 위한 제도라고 볼 수 있다.

한편, 헌법에서 사용하는 '합동참모의장'이라는 용어의 의미는 군사정책에 관한 보좌 또는 자문 기능을 담당하는 것으로, 「국군조직법」에서 합참의장에게 군령까지 부여한 것은 위헌이라는 주장이 있다.[21] 즉, 용어는 헌법상 '합동참모의장'이면서 내용상으로는 합동군 나아가 통합군 사령관이 되게 하는 것은 위헌이라는 것이다. 그런데, 합참의장은 미국식의 비통제형도 있지만, 프랑스, 독일 등 대부분의 민주주의 국가에서는 통제형으로 활용되고 있다.[22] 헌법상 '합동참모의장의 임명'을 국무회의 심의사항으로 최초로 규정한 것은 1980년 제8차 개정헌법이고, 현행 헌법인 1987년 헌법에서 같은 형식과 내용으로 승계한 것이다. 하지만 헌법 규정과 별개로 합동참모회의는 "군사에 관하여 국방부장관의 자문에 응하며 국방정책 및 계획을 건의하고 육해공군의 훈련, 작전, 보급 기타 상호연관되는 사항을 협의하기 위하여" 1954년 「합동참모회의규정」(대통령령)에 따라 국방부에 두게 되었고, 1963년 「국군조직법」에 상향되었다. 이어 1990년 「국군조직법」 개정으로 합참의장이 국방부장관의 보좌와 자문 기능 외에 작전부대에 대한 군령권을 갖게 되면서, 각 군 참모총장은 군령권을 상실하게 된 것이다. 요컨대, 우리나라에서 합참의장은 1990년 「국군조직법」 개정으로 군령권이 부여되기 전까지는 미국 합참의장과 마찬가지로 국방부장관에 대한 보좌 또는 자문 역

---

20) 이승우, "국군조직법 일부개정법률안의 헌법적 문제점", 법률신문(2011. 10. 10).

21) 강경선, 앞의 글, p.14.

22) 비통제형은 합참의장이 작전지휘를 하지 않고 장관에 대한 군령보좌 기능만 수행한다. 반면 통제형 합참의장은 장관에 대해 군령보좌를 하면서 장관으로부터 군령권을 위임받아 행사한다(강천수, "한국 국방조직의 개선방안 연구-기능과 편성을 중심으로-", 광운대 박사학위논문(2020), p.16.

할만을 하는 비통제형으로 설정되었다고 볼 수 있다.[23]

요컨대, 헌법은 합참의장 임명 시 국무회의 심의를 받도록 규정하고 있으나, 그 권한과 역할에 관해서는 별도의 내용이 없다. 이에 “국군의 조직과 편성은 법률로 정한다”라는 헌법 제74조 제2항에 따라 「국군조직법」에서 국방부장관에 대한 보좌 또는 자문 기능 외에 합동군에 대한 군령권을 합참의장에게 부여한 것이라고 할 수 있는데, 이는 헌법을 구체화한 것이라고 볼 수 있다.[24]

나. 군정군령일원주의 원칙 위배 문제

문민 통치의 원칙을 실현하는 주된 방법이 바로 군정군령일원주의 원칙이라고 볼 수 있다. 우리 헌법은 제헌헌법에서부터 대통령이 국군을 통수하고, 군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리 또는 국무위원에 임명될 수 없다고 규정하여 소위 문민 통치 원칙을 천명하였다.[25] 또한 「정부조직법」 제33조에서 국방부장관은 대통령의 명을 받아 국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖의 군사에 관한 사무를 관장한다고 규정하여 군정군령일원주의를 천명하고 있다. 따라서 「국군조직법」 제9조 및 제10조에서 전투를 주 임무로 하는 작전부대에 대한 군령권은 합참의장이 맡고, 군정권은 각 군 참모총장이 맡는 지휘체계는 군정과 군령이 이원화되는 것으로서 군정군령일원주의 원칙에 반한다는 주장이 있다.[26]

민주주의 국가에서 문민 통치는 매우 중요한 원칙으로 국민이 선거로 뽑은 대표자가 군을 통제하도록 하려는 제도이다. 「국군조직법」 제9조 제2항에서는 ‘국방부장관의 명을 받아’ 합참의장이 작전부대를 지휘 통제할 수 있도록 명확히 하였고, 제10조 제2항에서 각 군 참모총장도 ‘국방부장관의 명을 받아’ 각각 해당 군을 지휘·감독한다고 규정되어 있다. 특히 1990년 「국군조직법」 개정안 국회 심의과정에서 당초 정부 제출안에는 없었던 “평시 독립전투여단급 이상의 부대이동 등 주요 군사 사항은 국방부장관의 사전승인을 받아야 한다.”

---

23) 제헌헌법에서는 국무회의 심의사항으로 ‘국군 총사령관, 국군 참모총장의 임명’으로 규정되었으나, 1948년 11월 제정된 「국군조직법」에서는 국방부에 참모총장을 두고, 참모총장은 대통령 또는 국방부장관의 지시를 받아 국방 및 용병 등에 관하여 육·해군을 지휘 통할하며 일체 군정에 관하여 국방부장관을 보좌한다고 규정하였다. 이처럼 제헌헌법상 “국군총사령관”, “국군 참모총장”이라는 용어와는 다르게 「국군조직법」에서는 “참모총장”이라는 용어를 쓰면서 참모총장이 “국군 총사령관”의 역할을 하는 내용으로 규정하였던 때도 있었다.

24) 1990년 「국군조직법」 개정 시 소위 ‘국방참모총장’으로 용어 변경 및 역할 변경을 함께 추진하였으나, 논의 끝에 헌법상 용어인 ‘합동참모의장’을 그대로 사용하면서, 보좌 또는 자문 기능 외에 각 군의 작전부대에 대한 군령 권한을 추가한 것이다. 이는 미국식 비통제형 합참의장 제도에서 1994년 미군으로부터 평시작전통제권 전환을 앞둔 상황을 고려하여 제한적 통제형 합참의장 제도로 변경한 것이라고 할 수 있다.

25) 이는 집행부 구성의 일반 원칙이다(성낙인, 『헌법학』 제18판(서울:법문사, 2018). p.619.

26) 또한, 평시 체제에서는 군령권 자의 명령보다 인사권자인 각 군 참모총장의 의중을 중시할 수밖에 없게 되는 문제도 생긴다는 것이다(이승우, “국군조직법 일부개정법률안의 헌법적 문제점”, 법률신문(2011. 10. 10).

라는 내용이 제9조 제2항 단서로 추가된 것은 국방부장관의 지휘통제를 명확히 해 쿠데타 등 문제를 방지하려는 목적이자[27], 문민 통치의 원칙을 보장하기 위한 제도적 보완이라고 볼 수 있다.

군정과 군령을 어느 단계에서 나누고 합쳐야 하는지에 관한 원칙은 없다. 프랑스, 독일 등 유럽 국가들은 미국과 다른 제도를 채택하고 있다.[28] 우리나라도 종전에는 대통령-국방부장관-각군 참모총장의 지휘체계에서 군정과 군령이 함께 부여되었고 합참의장은 대통령과 국방부장관에 대한 자문 및 보좌 기능만 부여되었다. 그런데 지금은 대통령-국방부장관까지는 군정과 군령권이, 합참의장에게는 작전부대에 대한 군령권이, 각 군 참모총장에게는 군정권이 부여되었다. 이러한 권한은 다시 예하 부대로 가면 군령과 군정이 하나로 합쳐지게 된다. 따라서 문민통제 원칙을 구현하기 위한 군정군령일원주의 원칙이 「국군조직법」상 국방부장관을 통해 작동된다는 점에서 보면, 위헌이라고 보기는 어렵다.[29]

3. 국방부장관과 군 지휘관의 직무대행 문제

군의 지휘관은 살상용 무기를 가진 군조직에 대한 명령권을 가진다는 점에서 지휘관의 직무권한과 책임은 막중하다. 또한, 군조직은 상명하복이 요구되고, 이를 위해 군인 서열이 매우 중요하다. 따라서 헌법은 국군의 조직과 편성은 법률로 정한다는 군조직법정주의를 선언하고(제74조), 「국군조직법」에서 군 지휘체계를, 「군인사법」에서 군인 서열을 정하고 있으며, 「군인복무기본법」에서 지휘관의 책임과 명령 복종의무를 규정하고 있다.

가. 국방부장관의 직무대행

「국군조직법」상 대통령-국방부장관-합참의장과 각 군 참모총장으로 이어지는 지휘체계에서 대통령의 권한대행은 헌법에서 국무총리가 하도록 규정하고, 합참의장의 직무대행은 「국

27) 1990년 국군조직법 개정안 전문위원 검토보고서, 국회 의안정보시스템, 2024. 6. 28 검색.

28) 주요 국가 사례를 보면, 미국의 경우 육 · 해 · 공군은 각 군 장관의 행정적 지휘를 받고, 합참의장은 국방부 장관과 대통령에 대한 군사 참모로서 임무를 수행하며, 각 군 참모총장은 각 군 장관의 지휘를 받으면서 합동참모회의의 구성원으로 각 군을 대표하여 의견을 개진한다. 반면 독일과 프랑스 등 대부분의 자유민주주의 국가에서는 국방부 장관은 내각의 일원으로서의 역할을 수행하며, 국방부 내에 합동참모본부를 두어 군정과 군령, 양병과 용병을 구분하지 않고 합참의장이 육·해·공군을 대표하여 합동작전을 구상 및 군사력건설을 주도하고 각 군은 그에 맞는 임무를 수행한다. 즉, 국방부장관의 지휘 아래 군사전략에 기초하여 합참의장이 의사결정을 주도해 나가는 시스템이다(강천수, "한국 국방조직의 개선방안 연구", p.59).

29) 군정군령이원주의는 군정 기관과 군령기관을 분리하여 군정은 일반행정기관이 담당하고, 군령은 국가원수 소속인 별도의 특수기관에서 담당하게 하는 제도를 말한다. 반면 군정군령일원주의는 군정과 군령을 모두 일반행정기관이 관장하게 하여 문민통제를 확보하는 제도를 말한다(성낙인, 『헌법학』, p.593).

군조직법」 제12조에서 합참차장이, 각 군 참모총장의 직무대행은 제14조에서 각 군 참모차장이 각각 하도록 규정하고 있다. 그런데 국방부장관의 직무대행은 「정부조직법」 제7조 제2항에 따라 국방부차관이 한다.

문제는 「국군조직법」의 지휘체계에 없는 국방부차관이 「정부조직법」을 통해 대통령의 명을 받아 합참의장과 각 군 참모총장 등을 지휘 통제할 수 있는가, 「국군조직법」에 별도의 근거를 둘 필요는 없는가이다. 「정부조직법」 제33조 제1항에서 "국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖에 군사에 관한 사무를 관장한다"라고 규정하고 있어 국방부차관이 이 법에 따라 장관의 직무를 대행하는 경우 합참의장과 각 군 참모총장을 지휘 통제할 수 있다고 본다. 다만 헌법에서 정부 조직과 별도로 국군의 조직에 관하여 별도의 법률적 근거를 두도록 국군조직법정주의를 취하여 「국군조직법」이 제정되었다는 점에서 볼 때, 「국군조직법」에 명시적 근거를 두거나 「정부조직법」과의 관계를 명확히 설정하는 것이 더 적절하다고 판단된다.

나. 합참의장 등 지휘관의 직무대행

「국군조직법」 제13조에서는 국방부장관에 대한 자문을 위해 각 군 참모총장을 구성원으로 하고 합참의장이 의장이 되는 합동참모회의를 두고, 주요 군사 사항에 관하여 매월 정례회의를 하도록 규정하면서, 제12조에서는 합참의장의 직무대행을 합참차장이 하도록 규정하고 있다. 군령권을 운영하는 합동참모본부의 장인 합참의장의 군령권 행사와 관련한 직무를 합참차장이 대행하는 것은 적절하다고 볼 수 있다. 하지만 합동참모회의의 구성원이 아닌 합참차장이 합참의장의 의장직무를 대행하는 것은 회의체인 합동참모회의 구성 및 운영의 원칙에 반할 수 있다.[30] 또한, 서열을 중심으로 하는 국군조직에서 후임자가 선임자인 각 군 참모총장을 지휘하게 되는 문제가 발생될 수 있다.[31]

헌법에서 '합동참모의장과 각 군 참모총장의 임명' 시 국무회의 심의를 받도록 규정하고, 「국군조직법」에서 합참의장에게 군령권을 부여하면서 또한 각 군 참모총장을 구성원으로 하고 합참의장이 의장이 되는 '합동참모회의'를 두어 국방부장관의 군사에 관한 보좌 또는 자문하도록 하여 합참의장에게 군령 사령관과 합동참모회의 의장이라는 이중적이고 모순적인

---

30) 또한 합동참모회의에서 군령권이 없는 각 군 참모총장이 군령에 관하여 심의하고, 군정권이 없는 합참의장이 군정에 관하여 심의하는 것은 문제가 될 수 있다.(이승우, "국군조직법 일부개정법률안의 헌법적 문제점", 법률신문(2011. 10. 10).

31) 군인 서열은 「군인사법」제3조 및 제4조에 규정되어 있다. 이에 따르면 현재 군인 서열은 합참의장-육군참모총장-해군참모총장-공군참모총장 순서이고 그 외의 4성 장군인 한미연합사 부사령관, 제2작전사령관, 지상작전사령관, 합참차장은 진급 일이 빠른 순으로 서열순위를 정한다.

지위를 갖도록 한 측면이 있다. 따라서 '합동참모회의'라는 회의체를 구성·운영하게 한 것은 육해공군의 최고 선임자와 합참의장이 구성원이 되는 심의제도를 법정화한 것으로 볼 수 있으므로, 합동참모회의의 의장의 직무대행이 필요한 경우에는 구성원 중에서 하도록 「국군조직법」을 개정하는 것이 회의체 구성 및 운영 원칙과 군인 서열주의에도 맞는다고 본다.

한편, 「국군조직법」에서 지휘관의 직무대행에 관한 법적 근거를 두고 있지 않다. 이는 합참의장과 차장이 모두 사고가 있는 경우나 각급 부대의 장의 직무대행이 필요한 경우에 대한 법적 근거가 없다는 점에서 군인 서열주의와 군조직법정주의에 반하는 결과가 될 수도 있다. 참고로 일반행정기관의 경우에는 대통령령인 「직무대리규정」 제3조에서 "중앙행정기관등 및 그 소속 기관에서의 직무대리에 관하여는 다른 법령에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 이 영에 따른다"라고 규정하고 있어 「직무대리규정」이 행정부 소속 기관의 직무대리에 관한 일반규정의 지위를 가진다. 그런데 각 군부대 지휘관의 직무대리에 관하여도 이 규정이 적용될 수 있는지는 별도의 검토가 필요하다고 할 것이다.[32]

4. 소결

국무총리의 역할은 미국 부통령에 비해 헌법과 법률에서 더 강하게 부여하고 있음을 확인하였다. 따라서 대통령과 국방부장관으로 이어지는 군 지휘체계에서 국무총리의 역할을 어떻게 명확히 할 것인지를 검토할 필요가 있다. 또한 군 지휘체계에 관한 내용이 규정된 「국군조직법」은 약 35년 전에 개정되어 운영 중이고, 국민의 대표인 국회의 의결을 거쳐 대통령이 공포한 법률이라는 점에서 볼 때, 합헌적 해석이 필요하다.[33] 더구나 국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하고(헌법 제5조제2항), 국군의 조직과 편성은 법률로 정하도록 포괄위임되어 있다(헌법 제74조제2항)는 점에서 볼 때, 국군이 그 의무를 제대로 수행할 수 있도록 법률로 군 지휘체계를 구성하는 것은 국가와 국민을 위해 매우 중요하며 입법재량이 큰 영역이라고 볼 수 있다.

현행 합동군제에서 대통령의 명을 받아 국방부장관은 군령과 군정을 통할하고, 합참의장은 군령 기능을, 각 군 참모총장은 군정 기능을 수행한다. 이를 통해 문민통제의 원칙을 유지하면서도, 군 상부 지휘구조에서는 군정과 군령 기능을 명확히 구분하고 있다. 현재 대한

---

32) 대통령령으로 설치하는 부대 규정에서 개별적으로 직무대행을 규정한 예도 있으나 「직무대리규정」과 같은 포괄적인 규정을 둘 필요가 있다는 생각이다.

33) 헌법재판소와 대법원은 합헌적 해석을 법률해석의 기본으로 한다는 점에서 향후 헌법 개정을 통해 헌법위반 소지가 없어질 때까지는 합헌적 해석이 필요하다고 본다.

민국에는 정전협정[34] 준수 및 집행 책임을 갖는 유엔군사령부가 설치되어 있고, 한미 연합 방위체제 하에 전작권을 가진 한미연합사령부가 있다. 남북대치 및 북핵 위협 상황에서 주한미군과의 연합작전, 미군과 유엔군과의 협조 등 현실적 필요가 있다는 점에서 볼 때, 합참의장이 작전부대에 대해 군령권을 갖는 한국형 합동군제는 일응 적절한 구조라고 볼 수 있다.[35] 다만, 헌법과 법률의 취지대로 대통령과 국방부장관이 군령과 군정을 제대로 통할하여 지시를 내리고, 합참의장이 군령기능을 제대로 보좌 및 수행하며, 각 군 참모총장이 군정기능을 제대로 수행하도록 하여야 한다.[36] 또한, 국방부장관과 지휘관의 직무대행의 법적 근거를 명확히 할 필요가 있고, 합참의장의 이중적 지위와 관련하여 합동참모회의의 의장으로서 권한은 합참차장이 아니라 구성원인 각 군 참모총장이 돌아가면서 하도록 「국군조직법」을 개정할 필요가 있다.

Ⅲ. 한미 연합방위체제하에서 군 지휘체계에 관한 쟁점과 과제

1. 평시 작전통제권과 군 지휘체계

한미 연합방위체제에 따라 1978년 11월 7일 한미연합사령부가 창설되면서 종전에 유엔군 사령관[37]이 보유하던 국군에 대한 작전통제권[38]이 한미연합사령관에게 이양[39]되었다.

---

34) 정전협정이란 6·25전쟁의 정지, 평화적 해결이 이루어질 때까지 적대행위와 모든 무장 행동의 완전한 정지를 목적으로, 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관(클라크)과 북한군 최고사령관(김일성) 및 중공 인민지원군 사령원(팽더화이) 사이에 맺은 군사 정전에 관한 협정을 말한다.

35) 우종범·임정우·노명화, "군 상부 지휘구조 결정요인에 관한 연구", 『한국조직학회보』 제10권 제1호(2013). p.14.에서는 "각 나라의 군의 구조를 분석한 결과 단순히 정치적 문제로 바뀌는 것이 아니라 문화, 경제, 군사, 정치 등이 복합적으로 군 구조에 영향을 주고 있다고 보면서 4가지의 분석기준에 따르면 한국군의 군 상부 지휘구조는 합동 군제를 유지하는 것이 바람직하다."라고 결론지었다.; 이선희, "2014 국방개혁계획 평가 및 대안-합동성 강화를 위한 지휘구조를 중심으로-", 『군 상부지휘구조개혁안』, 대한민국해군발전협회 주최 세미나 자료(2014. 9. 23), p.101-102에서는 보다 진전된 합동성 강화를 위해 8가지 대안을 제시하기도 하였다.;김동한은 이명박 정부에서 통합군제로 군 구조 개편을 추진하다가 실패한 사례 분석을 통해 현재의 합동군제가 적절하다고 평가하였다(김동한, 앞의 글, p.75-80).

36) 현재 합참의장과 각 군 참모총장은 국방부장관의 지휘를 받는 군령 사령관과 군정 사령관으로서의 역할을 수행하는 체계이면서, 또한 합참의장은 각 군의 의견을 모아 장관과 대통령에게 조언하는 군령보좌역을 수행하는 2중의 역할에 따라 국방부와 합동참모본부 내의 조직과 체계가 중복되는 문제가 있다는 지적도 있다(강천수, "한국 국방조직의 개선방안 연구", p.60).

37) 형식적으로는 유엔사의 역할이 1953년 정전협정 관련 임무로 축소되었으나 주한 미군 사령관이 한미연합사령관과 유엔군 사령관을 겸직하게 되어 실질적으로 역할이 축소되었다고 볼 수 없다는 지적이 있다(박휘락·김병기, "한미연합사령부 해체가 유엔군사령부에 미치는 영향과 정책 제안", 『신아세아』 제19권 3호(2012), p.85.

이후 1991년 한미 간 합의에 따라 1994년에 평시 작전통제권이 환수되어, 군령권을 가진 합참의장이 평시 작전통제권을 행사하게 되었다. 평시 작전통제권이라는 개념은 1990년 독일 통일 과정에서 서독이 동독에 진입하여 안정화 작전을 수행하기 위해 만들어 낸 것으로 북한에서도 이러한 사태가 일어날 수 있다는 점에서 미국과 협의하여 우선 평시 작전통제권을 이양받은 것이다.[40]

「국군조직법」상의 군 지휘체계는 한미 연합방위체제하에서 전시와 평시로 나뉘어 일정한 제한을 받는다. 한미 연합방위체제하에서 국군에 대한 전작권은 한미연합사령관이자 주한미군사령관이 행사하지만, 종래 유엔군 사령관이 독립적으로 행사하던 것과 달리 한미 안보협의회의와 한미 군사위원회(MC)의 전략지시 및 지침을 받아 작전통제권을 행사하게 된다. 즉, 전시 전구 작전지휘는 한미연합사령관이 각 구성 군사를 지휘하고, 합참의장은 후방지역의 제2 작전사와 합동부대 등을 지휘하면서 한미연합사의 전구 작전을 지원하는 지휘구조로 전환된다.[41] 따라서 전시에는 한미연합사령관의 지휘하에 한국군이 들어가므로 평시 작전통제권자인 합참의장은 대통령에 대한 자문과 작전 지원 외에 군령권을 행사한다고 볼 수 없다.[42] 따라서 중요한 것은 평시 작전통제권의 행사이다.

그렇다면 평시와 전시를 어떻게 구분할까? 효율적인 연합작전 수행을 위해 한미 군 통수권자 및 군사지휘기구(NCMA)의 공동 승인하에 방어준비태세(DEFCON, 이하 데프콘)[43] 3

---

38) 국방부와 합동참모본부는 작전통제권이란 특정 임무나 과업을 수행하기 위해 지휘관이 행사하는 비교적 제한적이고 일시적인 권한이고, 전작권은 전시에 한미연합사령관이 군사 작전을 위해 지시할 수 있는 제한된 권한이라고 본다(안성규, “나토의 레벨-1 교리 표준화 문서에 나타난 지휘관계 검토:한국의 전작권 전환과 미래 한미연합사 지휘관계에 대한 함의”, 『신아세아』 제29권 제2호(2022), p.47.

39) 여기서 이양이라는 용어 대신 ‘위임’이라는 용어를 사용하면서 향후 한미연합사가 해체되는 경우 위임 원리상 전작권은 다시 유엔사로 환원된다는 주장이 있다(보다 자세히는 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔사의 위상과 역할”, 『세종정책연구』 제6권 제2호(2010), p.197-239.

40) 1990년 독일 통일과정에서 소련군이 철수한 동독에 급변사태가 일어나 서독군이 진입하려고 하자 서독군은 NATO의 일원으로 NATO가 작전통제권을 갖고 있어 서독군이 동독에 진입하는 것은 곧 NATO군이 들어가는 것이라며 당시 소련이 반대하였다. 이에 서독은 전시와 평시 작전통제권을 분리하여 평시 작전통제권은 서독군이 가지고 있다는 논리를 만들어 소련의 동의를 얻어냈다. 북한에서도 이러한 사태가 일어날 수 있다는 점에서 우리나라는 평시와 전시 작전통제권을 나누어 평시 작전통제권을 우선 이양받기로 미국과 협의하였고, 누가 받는지와 관련하여 한미연합사령관과 대응할 수 있는 합참의장을 설정하였고, 그것에 맞게 1990년 「국군조직법」을 개정하여 대통령과 국방부장관에 대한 보좌 및 군사 자문만 수행하던 합참의장이 육·해·공군의 전투를 주 임무로 하는 작전부대를 지휘통제하는 통합전투사령관 역할을 겸하게 된 것이다(2015 정책건의서,『군상부지휘구조개혁안』, 대한민국해군발전협회(2015), p.36.

41) 전시로 전환되면 합참은 미 합참, 전략사, 인도 태평양사와 협조하고 군사 지휘 본부는 연합사와 협조 관계가 된다(강천수, “한국 국방조직의 개선방안 연구”, p.108).

42) 물론 전쟁 결과 수복되는 북측 지역(자유화지역)에 대한 안정화작전은 평시 작전통제권으로 보아 합참의장이 행사한다고 한다. 안정화 작전이란 “국가 정책 목표 및 군사 작전의 목표를 달성하기 위해 수복지역(자유화지역)에 안정된 작전환경을 조성하고, 적대세력을 축출 또는 포용하여 합법적인 정부 기관으로 책임을 이양하여 정부의 통치 질서를 확립하는 것”을 말한다(합동참모본부, 합동교범 3-12 「합동안정화작전」, 2010).

단계가 발령된 때부터 전시로 보아 지정된 국군에 대한 작전통제권을 한미연합사령관이 행사한다. 이처럼 실제 전쟁이 발생한 경우가 아니더라도 한미 군 통수권자가 데프콘3을 발령하거나 그 시점을 합의하면 작전통제권이 한미연합사령관에게 이전하는 것이다.

그런데 데프콘3 발령 이전임에도 위기 상황에 따라 합참의장의 평시 작전통제권 행사가 제한되는 경우가 있다. 실제로 1·2차 연평해전, 천안함 피격 등 상황은 데프콘3가 발령되지 않은 평시 작전통제권 상황이었음에도 합참의장의 평시 작전통제권은 일정한 제한을 받았다.[44] 합참의장의 평시 작전통제권은 한미 연합방위체제에 따른 연합권한위임사항(CODA)에 따라 일정한 제한을 받는다는 것이 일반적이다. 이는 연합권한위임사항의 해석과 함께 평시에 합참교전규칙과 한미연합사/유엔사의 정전교전규칙이 어떻게 우리 군에 적용되는지의 문제이다. 또한 정전협정의 집행을 위해 비무장지대(DMZ)의 관할권을 갖는 유엔사의 역할에 따라 합참의장의 평시 작전통제권에 일정한 제한이 있다. 이처럼 평시 작전통제권이 환수되었음에도 헌법과 「국군조직법」에 따른 지휘체계에 실질적으로 일정한 제한이 된다.

2. 평시 교전규칙과 군 지휘체계

교전규칙은 군 지휘체계가 발휘되는 핵심적인 장치이고 전투를 주 임무로 하는 부대에 대한 작전통제권의 핵심으로, 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 도발을 계기로 국군의 독자적인 교전규칙의 필요성이 제기[45]되어 합동참모본부에서 2013년 7월 5일 합참교전규칙을 작성하여 시행하고 있다.

그런데, 합참교전규칙외에 유엔사 및 한미연합사가 작성한 정전교전규칙(유엔사/연합사 규정 525-4)이 존재한다.[46] 따라서 국군은 평시에 합참교전규칙과 유엔사/한미연합사의 정전교전규칙을 함께 적용받고, 전시에는 한미연합사의 전시 교전규칙의 적용을 받는다. 문제는 평시에 적용되는 두 가지 교전규칙의 내용이 서로 다를 때 우선순위가 어떻게 되느냐이다.

교전규칙은 지휘관이 예하 부대의 무력 행사를 통제하는 지휘 수단이지만 장기간에 걸쳐

---

43) DEFCON(Defense Readiness Condition)은 5단계부터 가장 긴박한 단계인 1단계까지로 구분되고 상황이 긴박하게 진전됨에 따라 높은 단계로 전환된다(합동참모대학 합동교리발전부, 2014. p.186).

44) 윤태영, “전시작전통제권 전환에 따른 한미 연합위기 관리체제 변화양상과 발전방안”, p.6.

45) 1994년 평시 작전통제권이 환수된 이후에도 ‘정전 교전규칙’을 그대로 적용해 오다가 2010년 11월 연평도 포격 도발을 계기로 한미연합사/유엔사의 정전 교전규칙이 확전 방지에 치우친 소극적인 측면이 강하다는 평가에 따라 2010. 11. 25. 청와대에서 열린 긴급 안보·경제점검회의에서 적의 도발에 적극적으로 대응할 수 있도록 교전규칙을 보완하기로 하였다(이상혁, 앞의 글, p.84).

46) 이와 별도로 전시 교전규칙은 한미 연합작전계획인 ‘작전계획 5015’에 포함되어 있다(이상혁, “국군의 교전규칙 작성 권한”, p.74).

지속해서 효력을 가지는 일반적·추상적 성격을 갖고, 또 임무 완수를 위해 부대의 전력을 운용하는 지휘관의 재량을 제한하고 군사력 행사의 조건과 시기 등 작전 수행의 기준을 제시하는 성격을 갖고 있다. 이처럼 교전규칙은 지휘관의 지휘권한에 기초하는 것으로서[47] 군령권과 평시 작전통제권을 갖는 합참의장은 당연히 교전규칙 발령 권한을 갖는다.

반면 한미연합사령관은 전작권만 갖고 있기에 평시 교전규칙의 작성 권한이 없다고 볼 수 있으나, 전시 작전통제되는 국군 부대에 대해 한미연합사령관이 평시부터 행사하도록 위임된 연합권한위임사항(CODA)[48]에 따라 한미연합사령관은 지정된 국군 부대에 '전쟁 억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리' 등에 관한 사항을 지시할 권한이 있으므로, 유엔사 및 한미연합사가 작성한 정전교전규칙은 국군의 평시 교전규칙으로 인정된다는 것이 군 실무[49] 및 일부 학계[50]의 견해이다. 또, 정전협정 관리 범위에서 한국군에 대한 일정한 지시권이 한미연합사령관을 겸하는 유엔군 사령관에게 있으므로 정전교전규칙이 합참교전규칙보다 상위에 있다는 주장도 있다.[51] 실제로 2019년 한미연합훈련과정에서 유엔사와 미래연합사 간의 지휘체계와 관련하여 미래연합사 부사령관 역할로 참여한 주한미군사령관이 유엔군 사령관의 자격으로 미래연합사에 대한 지휘권을 행사할 수 있다고 주장[52]했는데 그 핵심적 근거가 바로 '정전교전규칙'이기 때문에 상호관계를 명확히 할 필요가 있다.

문제는 평시 교전규칙은 북한의 국지적·소규모 무력 도발에 대한 국군의 자위권적 대응을 위한 기준을 정한 것으로서 평시 작전통제권을 갖는 합참의장의 당연한 권한임에도 연합권한위임사항에 따라 정전교전규칙이 평시에 합참 교전규칙보다 우선하여 적용된다고 본다면, 이는 평시에도 여전히 한미연합사령관이 국군을 지휘하게 되는 결과가 된다는 점에서 볼 때, 군 지휘체계를 정하고 있는 「국군조직법」에 반하고, 나아가 유엔헌장의 자결권과 자위권에도 반한다고 볼 수 있다.

---

47) 교전규칙은 행정규칙 또는 특별명령으로 볼 수 있는데, 홍정선 교수는 행정규칙의 발령권한은 행정권의에 내재하는 고유한 권능이라고 본다(홍정선, 『행정법원론(상)』 제31판(서울:박영사, 2023), pp.283-290).

48) 평시작전통제권이 전환되면서 만들어진 연합권한위임사항인 CODA(Combined Delegated Authority)에 따라 한미연합사령관이 지정된 국군 부대에 대해서 ① 전쟁 억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합위기관리, ② 연합작전계획 수립, ③ 연합 합동교리 발전, ④ 연합 합동훈련 및 연습의 계획과 실시, ⑤ 연합정보관리, ⑥ C4I 상호운용성 등에 대해 평시에 지시할 수 있다는 것이다(이상혁, "국군의 교전규칙 작성 권한", p.88).

49) 실제로 국군 작전사령부는 평시에 연합권한위임사항(CODA)에 포함된 사항에 대해 한미연합사로부터 직접 지휘를 받는다(강천수, "한국 국방조직의 개선방안 연구", p.108).

50) 윤태영, "위기관리를 위한 교전규칙의 역할과 고려사항: 미국과 한국의 교전규칙 사례연구", 『한국시민윤리학회보』 제24집 제2호(2011), p.11.

51) 미국의 실무적 입장으로 전작권 환수 이후에도 유엔군 사령관의 자격으로 평시는 물론 전시에도 국군에 대해 일정한 지휘권을 행사할 수 있다고 본다(이상혁, "국군의 교전규칙 작성 권한", p.94-100).

52) 안준형, "유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제", 『서울국제법연구』제26권 제2호(2019), pp.46-47.

살피건대, 연합권한위임사항은 평시 작전통제권의 환수와 관련하여 한미 연합방위체제하에서 전작권을 가진 한미연합사령관이 미국의 정보자산, 전력 및 전쟁 수행체제를 활용하여 전쟁 수행능력을 갖추도록 한 것이다.[53] 따라서 평시 작전통제권 환수로 평시에는 「국군조직법」에 따라 합참의장이 국군에 대한 작전통제권을 행사한다는 점에서 연합권한위임사항의 ‘연합위기관리’에 관한 사항은 합참의장의 평시 작전통제권을 제한하지 않는 범위 내에서 국군과 미군이 연합하여 공동으로 위기를 관리할 수 있는 사항으로 제한하고, 국군이 단독으로 북한의 도발에 대해 군사적 대응을 하는 경우에는 합참교전규칙이 우선 적용되며, 한미가 공동으로 대응할 필요가 있는 경우에 정전교전규칙이 적용되는 것으로 보아야 할 것이다.[54]

또한, 2018년 한미 국방부장관이 서명한 핵심 전략문서에서 유엔군 사령관의 교전규칙 작성 권한을 존중하되, 합참교전규칙과 그 내용을 조화롭게 일치시키기 위해 지속적으로 노력해야 한다는 취지의 합의[55]가 되었으므로, 향후 교전규칙 작성시 상호 간의 적절한 의견 교환 등 공식적 시스템이 마련되어야 할 것이다.

3. 정전협정과 군 지휘체계

정전협정체제에 따라 한반도의 평화유지를 위한 정전협정 집행업무를 담당하는 유엔사의 역할은 합참의장의 우리 군에 대한 군령권 행사에 일정한 제한이 될 수 있다. 그렇다면 정전협정은 국내법적 효력이 있는 것일까? 정전협정이 헌법 제6조 제1항의 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”라는 규정에 따라 국내법적 효력을 가지는지에 관하여는 다양한 의견이 있다.[56] 다만 1953년 정전협정 체결 이후 국군이 정전협정의 이행 및 준수를 해왔고, 우리 정부와 국회가 정전협정의 효력을 문제삼지 않았다는 점 등에서 볼 때 최소한 ‘일반적으로 승인된 국제법규’ 즉, 국제관습법으로서 국내법적 효력을 가진다고 볼 수 있다.

53) 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔사의 위상과 역할”, 『세종정책연구』제6권 제2호(2010). pp.224-225.

54) 다만, 이상혁은 연합권한위임사항에 따른 지시 권한으로 한국군에 적용되는 교전규칙 작성 권한이 없다고 주장하는 듯하나(이상혁, 앞의 글, p.89-92), 홍정선 교수는 행정규칙의 발령 권한은 사무집행권 내지 지시권에 근거할 수 있다고 봤다(홍정선, 『행정법원론(상)』제31판, p.284).

55) 두 교전규칙 간 우선순위는 성립할 수 없고, 한미 간 협의를 통해 두 교전규칙의 차이를 극복해야 할 필요가 있고, 향후 전작권 환수 및 유엔사와 미래연합사 간 지휘체계 설정을 통해 근본적 해결이 되어야 한다(안준형, “유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제”, pp.47-48).

56) 정전협정이 조약이라는 주장과 조약이 아니라는 주장, 대통령령이라는 주장 등으로 나뉜다. 더 자세히는 류지성, “DMZ 국제평화지대와 기반형성에 관한 법제 연구”, 『통일법제연구』(2021), pp.95-96.

이러한 정전협정에 따라 유엔사는 비무장지대(DMZ)에 대해 군사분야에 대한 관할권을 갖는데,[57] 그렇다면 우리 군은 비무장지대에 대해 관할권이 전혀 없는 것일까? 현재 「군사기지 및 군사시설보호법」에서는 비무장지대의 일부인 군사분계선 인접지역을 군사기지 및 군사시설 보호구역으로 지정하여 운영하고 있고,[58] 「지뢰등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률」과 「지뢰피해자 지원에 관한 법률」에서도 군사와 관련된 분야에 대해 정전협정과 충돌하지 않는 범위에서 비무장지대에 대해 평화적 목적으로 우리나라가 관할권을 행사할 권한이 있다고 규정하고 있다.

다만, 유엔사에 관할권을 부여한 정전협정의 '군사적 성질에 속하는 것'의 범위가 어디까지인지 여부가 문제이다. 정전협정에서는 이에 관해 별도의 규정 및 해석이 없어 국군과 유엔사, 나아가 한미 간 해석 문제가 될 여지가 있다. 실제로 2000년 남북정상회담 합의사항의 이행과 관련하여 유엔사의 문제기가 있었고 이에 따라 2003년 국방부와 유엔사 간 군사문제 약정을 체결한 사례가 있다.[59] 이처럼 정전협정체제하의 유엔사의 역할은 평시 작전통제권 환수 후에도 우리 군의 지휘체계에 여전히 영향을 미치고 있다. 한편 최근 유엔사의 재활성화가 논란이 되고 있는데, 이는 후술하는 Ⅳ장에서 논의한다.

4. 소결

교전규칙은 곧 지휘체계의 문제로서 이는 향후 전작권 전환에 따라 미래연합사가 발족하더라도 한미연합사령관이 겸하는 유엔군사령부와의 지휘관계 설정에도 영향을 미치는 매우 중요한 문제라는 점을 인식하여야 한다. 평시 작전통제권은 합참의장에게, 전작권은 한미연합사령관에게로 구분하여 군 지휘체계를 마련하고 있음에도 불구하고 데프콘 3 이전 단계에서 북한의 국지적 도발에 대해 합참교전규칙외에 정전교전규칙이 중첩적으로 적용될 수 있는데, 만일 두 교전규칙의 내용이 상이하다면 일선 지휘관들이 어떤 교전규칙에 따라 지휘해야 하는지 곤란한 상황이 발생할 수밖에 없다. 더구나 「군인복무기본법」 제24조에 따라 지휘관은 법규 및 상관의 직무상 명령에 반하거나 자신의 권한 밖의 사항에 관하여 명령을

57) 정전협정 서문에서 '순전히 군사적 성질에 속하는 것(to be purely military in character)'에 대해 정전협정의 조건과 규정이 적용됨을 밝히고 있다. 더 자세히는 류지성, 앞의 글, p.99 각주 192 참조.

58) 「군사기지 및 군사시설보호법」제2조제6호.

59) 2003년 1월 20일 남북한이 합의한 남북관리구역 내 도로와 철도 연결을 위한 군사보장합의서들에서 제기된 군사적 문제를 규율하기 위해 국방부와 유엔사는 유엔사와 북한군이 협의·처리할 사항과 유엔사로부터 권한을 위임받아 우리 군이 북한군과 협의·처리할 사항을 구분하여 약정을 체결한 것이다. 더 자세히는 류지성, 앞의 글, pp.104-106.

발해서는 안 되며 자신이 내린 명령의 이행 결과에 대한 책임을 져야 하기에[60] 교전규칙은 군 지휘체계의 핵심적 부분이기도 하다.

따라서 연합권한위임사항에 대한 합리적 해석을 통한 평시 군 지휘체계를 명확히 하고, 한미연합사/유엔사의 정전교전규칙 개정과정에 한국군의 역할을 공식화해야 한다. 정전협정은 결국 한반도 특히 유엔사가 관리하는 남측 비무장지대에 관한 사항으로서 우리나라의 주권과 직결되므로 정전협정의 집행을 위한 문서의 하나인 정전교전규칙의 개정과정에 한국측이 반드시 포함되어 충분한 의견 개진이 되도록 해야 할 것이다.[61] 아울러, 남북 간 평화체제 구축 등으로 비무장지대에 대한 국제평화지대 형성 등이 필요한 경우 우리나라 스스로 입법을 통한 역할을 하기 위해서는 비무장지대에 대한 관할권을 행사할 수 있어야 하고, 이는 곧 평시 군 지휘체계의 발휘와도 연결된다는 점에서 중요하게 검토해야 할 과제라고 할 것이다.

Ⅳ. 전작권 환수 후 미래연합사체제하의 군 지휘체계에 관한 쟁점과 과제

1. 전시와 평시 지휘체계 통합

1950년 한국전쟁 직후 전작권이 유엔군 사령관에게 이양된 후, 1953년 한미상호방위조약과 1954년 한미합의의사록에 따라 전시와 평시 작전통제권 모두 유엔군 사령관에게 이양되었다가, 1978년 창설된 한미연합사령관에게 다시 이양되었다. 그 후 한미 간 합의에 따라 1994년 12월 평시 작전통제권이 합참의장에게 이양되었고, 전작권은 2012년 4월 전환하기로 합의되었으나 2010년 천안함 피격 및 연평도 포격 도발로 전작권을 2015년 12월 환수하기로 조정하였다. 이후 2015년 제46차 한미안보협의회의(SCM:Security Consultative Meeting)에서 "조건에 기초한 전작권 전환"을 합의하였고,[62] 다시 2018년 10월 제50차 한

60) 박문언·김광식·박동호·김규현·김푸름, "장병의 자율과 책임 확대를 위한 지휘 책임제도 재정립 연구", 한국국방연구원, 2020, p.34-42.

61) 실무적으로 정전 교전규칙 개정할 때 합참에 의견을 요청하여 제출하는 절차는 있다(국방대 안보과정 중 실무담당자와 논의 2024.7.2).

62) 여기에서 조건은 3가지로 "① 전작권 전환 이후 한국군이 한미 연합방위를 주도할 수 있는 핵심 군사능력을 확보하고 미국은 보완 능력과 지속능력을 제공한다. ② 북한의 핵·미사일 위협에 대한 우리 군은 초기 필수 대응능력을 구비하고, 미국은 확장억제 수단 및 전략자산을 제공·운용한다. ③ 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보 환경이 관리되는 조건이 충족되어야 전환된다."를 말한다(차두현·정만기, "전작권 전환 대

미안보협의회(SCM)에서 전작권 전환과 미래연합사 편성에 관한 4개의 전략문서에 한미 국방부장관이 서명하여[63] 현재는 조건이 완수될 때까지 전작권 전환이 연기된 상태에 있다. 향후 어느 시점에 전작권이 환수되는 상황이 되면, 한미연합사는 해체되고 새롭게 미래연합사가 발족하게 된다. 따라서 미래 어느 시점에는 한국이 평시는 물론 전시에도 작전통제권을 행사한다.[64]

전작권 전환과 더불어 새롭게 구성될 한미연합방위체제는 계속 변화를 겪어 왔다. 2009년에는 2015년 12월 1일 전작권이 전환되면 한미연합사가 해체되고, 한국 합동군사령부(합참의장이 사령관 겸직)와 미 한국전투사령부(주한미군사령부 대체)가 각각 창설되어 한국 합동참모본부가 주도하고 미국 한국사령부가 지원하는 신연합방위체제를 추진하였다.[65] 그러나, 2개의 독립적인 작전사령부의 존재로 작전 효율성이 떨어지고 운영상의 제약이 따를 것이란 우려가 제기되면서 2013년 4월에는 한미 연합방위체제를 유지하는 하나의 한미 연합전구사령부를 구성하여 사령관을 한국 합참의장이 맡고, 부사령관은 미군 4성 장군이 맡는 것으로 추진하였다. 다시 2019년에는 현재 한미연합사를 해체하여, 미래연합사로 재창설하고 사령관을 합참의장이 아닌 한국군 4성 장군으로 임명하는 것으로 합의하였다.[66] 이는 현행 「국군조직법」상으로 보면, 합참의장이 평시와 전시 국군의 작전통제권을 모두 행사하게 된다는 것이고, 미래연합사령관은 한미연합방위체제를 위한 조직인 미래연합사를 지휘하는 책임자라는 것을 의미한다.[67]

그런데 이렇게 되면 현재 한미연합사의 부사령관인 한국군 장성과 한미연합사령관인 주한

비 미래연합사가 준비해야 할 과제-유엔군사령부 변천사 및 한미 연합방위체제 분석 중심으로-", 『ASAN REPORT』(2021, 3). p.7).

63) SCM(한미안보협의회)에서 한미 국방부 장관이 서명한 4개의 핵심 전략문서는 ①전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침, ②조건에 기초한 전작권 전환계획 기본문 수정 1호, ③미래 지휘구조 기록각서 개정안, ④대한민국 합동참모본부-유엔군사령부-한미연합군사령부 관계 관련 약정을 말한다(안준형, "유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제", p.34 각주 2).

64) 1954년 한미합의의사록에 따라 유엔사가 전작권을 갖고 이를 한미연합사령관 및 주한미군 사령관에게 위임했으므로 유엔사가 해체되면 전작권의 근거가 사라지므로 전작권이 환수된다는 주장과 한미 간 전작권 합의 외에 별도로 유엔사와 협의가 필요하다는 주장이 있으나, 1978년 한미 간 교환각서에 따라 전작권이 유엔사에서 한미연합사로 귀속되었기에 한미 간 새로운 전작권 전환 합의가 되면 신법우선원칙에 따라 전작권이 한국에 귀속된다는 견해가 있다(안준형, "유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제", p.43).

65) 윤태영, "전시작전통제권 전환에 따른 한미 연합위기 관리체제 변화양상과 발전방안-한미동맹, 미일 동맹 및 NATO 위기 관리체제 비교연구-", 『국가안보와 전략』 통권 42호(2011. 11), pp.1-37.

66) 이기범, "유엔군사령부의 법적 지위와 존속 및 해체 문제에 관한 소고", 『서울국제법연구』 제26권 제2호(2019), p.98.

67) 다만 미래연합사는 현재 한미연합사를 기초로 창설되고, 대한민국 작전전구에서 한미연합전력 및 유엔사가 제공하는 전력 제공국들의 전력을 지휘하여 전쟁을 수행하는 전구 작전사령부를 예정하고 있다(차두현·정만기, "전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제", p.17)는 측면에서 보면 결국 「국군조직법」 개정을 통해 미래연합사령관에게 전작권을 부여하는 체제가 될 것으로 보인다.

미군 사령관의 위치만 바뀌게 되고, 주한미군 사령관은 여전히 유엔군 사령관과 주한미군 최고선임장교의 직을 겸하는 체제가 될 수 있다. 그렇다면 미래 전시 상황에 한국군의 지휘체계, 한미연합방위체제하에서의 지휘체계, 주한미군에 대한 지휘체계, 나아가 유엔군이 들어온다면 유엔군의 지휘체계는 어떻게 되며, 상호관계는 어떻게 되는 것일까라는 강한 의문이 든다.

종전에는 주한미군 사령관이 한미연합사령관과 유엔군 사령관을 겸하고 국군에 대한 전작권을 갖고 있어 전시 상황에서 모든 군에 대한 지휘체계가 하나로 통일되었기에 문제가 없었으나 미래연합사 체제에서는 합참의장과 미래연합사령관의 관계, 미래연합사령관과 주한미군 사령관 및 유엔군 사령관의 관계를 어떻게 설정해야 하는지가 특히 문제가 될 수 있다. 나아가 주한미군 사령관이 주한미군선임장교의 직을 계속 겸하게 되어 필요시 미국 합참의장을 대행하게 된다면 이 역시 지휘체계 관점에서 문제가 될 수 있어 검토가 필요하다.

2. 합참의장과 미래연합사령관의 지휘체제

우선, 미래연합사령관이 되는 한국군 4성 장군이 합참의장이 아니라는 점에서 「국군조직법」상 지휘체계와의 관계에 관한 검토가 필요하다. 2013년 4월 한미 합참의장 회의인 군사위원회 회의(MCM: Military Committee Meeting)에서 연합전구사령부의 사령관을 한국군 4성 장군(합참의장이 겸임)이, 부사령관을 미군 4성 장군(주한미군사령관이 겸임)이 맡는 것으로 합의하였다.[68] 국군에 대한 작전통제권은 「국군조직법」에 따라 합참의장이 행사하기 때문에 전작권이 환수되면 한국군에 대한 작전통제권은 합참의장에게 귀속되는 것은 당연한 귀결이다. 그런데 2019년 6월에 이르러서는 합참의장을 겸하지 않는 한국군 4성 장군이 미래연합사령관을 맡는 것으로 양국 간 합의된 것이다.

그렇다면 전작권 환수 이후 미래연합사체제에서 전시 상황이 되는 경우 한국군에 대한 작전통제권은 누가 행사하는 것일까? 합참의장이 미래연합사령관을 겸하지 않는다면 현행 「국군조직법」상으로는 합참의장이 전작권을 행사하지만 한미연합방위체제하에서 미래연합사령관은 한국군과 주한미군의 연합부대를 지휘하는 지휘관이라는 점에서 합참의장의 지휘를 받는 것은 부적절한 측면이 있다. 또한 미국의 경우 합참의장은 대통령과 국방부장관의 보좌기능만 하고, 작전통제권은 전구 작전사령관이 갖는 것처럼 한반도의 전시 상황에서도 한반도 전구의 사령관이 되는 미래연합사령관이 작전통제권을 갖는 것으로 보아야 한다는 의미를

68) 한국군이 미군 지휘?…유엔사 있는데 가능할까? 국방부 '미래 지휘구조개편안'발표… 연합사 사실상 유지 [오마이뉴스] 2013.6.3., https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN _CD=A0001871499.

반영한 것으로 볼 수도 있다.[69] 이렇게 된다면 평시에는 합참의장이 작전통제권을 행사하고, 전시에는 한국군 4성 장군인 미래연합사령관이 전작권을 행사하게 된다는 점에서 한국군에 대한 전시와 평시 작전통제권을 모두 한국이 행사하게 되는 점에서 일응 문제가 없다. 다만 이와 관련하여 현행 「국군조직법」상 합참의장이 작전통제권을 포함하는 군 지휘·관리를 하도록 한 체계와 다르므로 반드시 「국군조직법」의 개정이 전제되어야 한다는 점을 밝힌다.

한편, 전작권 전환 후 미래연합사 체제는 현재의 한미연합사체제에서 사령관과 부사령관만 바꾼 상태로 현행 체제를 유지하는 것으로 예정되어 있다. 그런데 한미 연합방위체제의 주요 의사결정기구인 군사위원회 회의(MCM)는 본회의(Plenary Session)와 상설회의(Permanent Session)로 나뉜다. 본회의는 한미 합참의장과 양국 의장이 지명한 대표 각 1명(미 인도태평양사령관, 한국 합참 전략기획본부장), 한미연합사령관 등 5명으로 구성된다. 상설회의는 한미 간 긴밀히 협의할 사안이 발생했을 때 어느 일방의 요청에 따라 수시로 개최되는데 한국 합참의장과 주한미군선임장교(미국 합참의장 대리)가 양국을 대표한다. 현재는 주한미군 사령관이 주한미군선임장교로서 한국 합참의장과 협의한 후 다시 겸임하는 한미연합사령관의 자격으로 이행한다. 문제는 미래연합사체제에서는 상설회의를 개최하면 한국 합참의장과 주한미군선임장교로서 주한미군사령관인 미래연합사부사령관이 협의한 결과를 한국군 4성 장군이 맡는 미래연합사령관에게 하달·이행하게 하는 불합리한 구조가 될 수 있다는 점이다.[70]

따라서 이를 해결하기 위해서는 한미 연합방위체제하의 모든 한미회의의 대표를 직책에 맞는 카운트파트 간에 진행하는 것으로 정상화하면 해결될 수 있다. 물론 미국 측과의 긴밀한 사전협의가 필요할 것이다.

3. 미래연합사와 유엔사[71]간 지휘체계 문제

전작권 환수 후 한미연합방위체제인 미래연합사의 사령관을 한국군 4성 장군이 맡도록

---

69) 실제로 2019년 합의시 미국과 달리 작전통제권을 갖는 합참의장이 겸하지 않도록 미군 측이 요청했다고 한다(국방대 안보과정 토의에서 2024.7.4.).

70) 현재도 상설회의의 대표인 한국 합참의장과 주한미군선임장교는 4성 장군이긴 하지만, 직책이 동등한 합참의장이 아니므로 다소의 불균형성이 있다. 향후 본회의는 기존대로 양국 합참의장이 대표로 운영하고, 상설회의는 한국은 미래연합 사령관이, 미국은 기존과 같이 주한미군선임장교(주한미군사령관이자 미래연합사부사령관)가 대표로 한다면 본회의 준비 및 수시 군사적 문제 해결이라는 목적에도 부합될 수 있다(차두현·정만기, “전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제”, pp.29-31).

71) 미래연합사와 유엔사의 관계에 관한 보다 자세한 내용은 안준형, “유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제”와 차두현·정만기, “전작권 전환 대비 미래연합 사가 준비해야 할 과제-유엔군사령부 변천사 및 한미 연합방위체제 분석 중심으로-”를 참조하라.

했기에 현행 한미연합방위체제와 비교하면 주한미군 사령관인 한미연합사령관이 미래연합사 부사령관으로 바뀌지만, 주한미군 사령관은 유엔군 사령관의 직을 겸하기에 유엔군 사령관과의 관계에서 지휘체계의 검토가 필요하다. 물론 유엔군사령부(이하 "유엔사")가 정전체제의 관리업무만을 한다면 문제가 되지 않을 것이나 1994년 평시 작전통제권 환수 당시에도 유엔사의 역할 논의가 있었지만, 전작권 전환 이후에는 유엔사의 역할이 강화될 것이라는 우려가 커지고 있어 지휘체계에 문제가 될 수 있다.72)

유엔사는 1950년 6월 북한의 남침에 의한 한국전쟁으로 유엔 안전보장이사회(이하 '안보리') 결의 82호(한반도 평화 침해 선언), 83호(무력 공격의 격퇴 및 원조 제공 권고), 84호(미국 주도하 통합사령부 구성 및 유엔기 사용승인)로 창설되었다.73) 1951년 9월 애치슨-요시다 교환공문, 1953년 7월 정전협정 및 유엔 참전국의 워싱턴 선언, 1954년 2월 유엔사와 일본 간 체결된 주일유엔군지위협정, 1954년 11월 한미합의의사록, 유엔총회 결의 제376(V)호 등에 따라 유엔사는 한반도 평화와 안정 회복유지 임무를 수행하였고, 1978년 창설된 한미연합사에 전작권이 이양된 후 현재는 정전체제 관리와 전쟁 발발시 한반도에 전력을 제공하는 역할로 바뀌었다.74)

요컨대, 유엔사의 임무는 ① 북한의 무력공격 격퇴 및 한국 방어, ② 한반도 통일의 지원, ③ 정전협정 이행 및 준수, ④ 한반도 유사시 전력제공 등 4가지였으나, 한미연합사에 전작권이 이양된 후에는 ②와 ④의 역할만 수행하고 있다고 볼 수 있다.75) 그런데, 전작권 환수 및 미래연합사체제로의 전환과 함께 유엔사의 역할에 관하여, 2007년 2월 전작권 환수와 함께 한미연합사를 해체하는 것으로 한미 국방부장관간 합의하면서 유엔사의 역할이 쟁점이 되었고, 2018년 4월 남북정상회담과 6월 북미정상회담 이후 종전선언과 평화협정이 발효되면 유엔사가 해체되는지가 논의되었다. 이에 대해 평화협정 발효로 유엔사가 자동으로 해체되지 않는다는 것이 다수의 견해이다.76) 이는 다시 유엔사는 안보리 결의에 의해 창설된 조

72) 실제로 현재 주한 미군 사령관인 폴러 캐머라 한미연합사령관은 전작권이 전환되는 경우 한국군 사령관이 미군의 장비와 인력을 지금보다 더 운용할 수 있게 되는지에 대한 질의에 대해 '유엔군 사령관을 겸하기 때문에 큰 차이가 없다'라고 발언한 바 있다(2024.6. 국방대 안보과정의 한미연합사 방문 중 강연 후 질의와 답변에서).

73) 정전협정 이후인 1957년 7월 1일 미국의 통합사령부 계획에 따라 미 극동사령부가 미 태평양사령부와 주한미군사령부로 조정·통합되면서 미 극동사령부와 유엔사가 완전히 분리되었다(차두현·정만기, "전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제", p.15).

74) 더 자세히는 안준형, "유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제", pp.35-38; 장광현, "전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구", 아주대 박사학위 논문(2019), pp.61-63.

75) 차두현·정만기, "전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제", p.17.

76) 평화협정이 발효되더라도 유엔사가 자동으로 해체되는 것은 아니라는 견해는 노동영, "한국 문제에서 유엔사의 지위와 역할", 『국방연구』 제60권 제4호(2017), p.65.; 이기범, "한반도 평화 체제 논의에 관한 국제법적 검토", 『아산 국제법 인포커스』(2018), p.45.; 제성호, "한반도 안보와 국제법", 한국국방연구원, 2010, p.390.

직이기 때문에 안보리의 해체 결의만으로 해체할 수 있다는 주장[77]과 안보리 결의에 따라 미국이 유엔사를 창설하여 유엔군 사령관을 임명하고 미국의 예산과 인력으로 유엔사가 사실상 운용되고 있어서 유엔사의 해체 여부는 안보리 보조기관 여부와 관계없이 미국의 정책결정에 달려있다는 주장이 있다.[78]

이러한 논의와 관련하여 명확한 것은 ① 유엔사는 안보리 결의안 84호에서 "모든 회원국은 미국에 의한 통합사령부에 가용할 군과 지원을 제공한다"라는 근거로 창설되었다는 점, ② 북한의 유엔사 해체 요구에 대한 1994년 6월 24일 갈리 유엔 사무총장이 유엔사는 유엔의 보조기관이 아니어서 운영 주체인 미국이 그 권한을 가지고 있다고 답변한 기록이 있다는 점,[79] ③ 유엔사는 안보리 유엔 보조기관으로 등재되어 있지 않고, 유엔의 예산으로 운용되지 않는다는 점, ④ 유엔사는 정전협정의 서명 당사자라는 점이다.[80]

하지만, 우리나라에서의 이러한 논란과 달리 유엔사의 실질적인 주체인 미국은 오래전부터 유엔사의 역할 강화를 추진해 왔다. 특히, 2015년 스카패로티 주한미군 사령관은 유엔사의 조직을 지휘 및 참모조직으로 변경하여 독립적으로 작전 임무를 수행할 수 있도록 대폭 조정하였다. 이를 소위 "유엔사의 재활성화(Revitalization)"라고 지칭한다. 나아가, 2018년부터는 그동안 주한미군사령부 참모장이 겸하던 유엔사 참모장을 별도의 미 육군 소장으로 임명했고, 유엔사 부사령관으로 미국 출신이 아닌 캐나다, 호주, 영국 육군 중장을 차례로 임명해 왔으며, 2023년 12월부터는 데릭 메콜리 캐나다 육군 중장이 유엔사 부사령관을 맡고 있다.[81] 이는 유엔사를 주한미군사령부에서 분리하는 것을 넘어, NATO군과 같은 다국적군으로 전환하고 있다는 시각이 있다.[82]

등이고, 반대 견해는 김명기, "한반도 평화조약의 체결-휴전협정의 평화조약으로의 대체를 위하여-", 국제법출판사, 1994, p.133.(안준형, "유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제", p.39에서 재인용).

77) 백진현, "정전체제의 평화 체제 전환 문제", 『서울법학』 제41권 제2호(2000).; 이에 대해서는 유엔사가 안보리 보조기관인지가 문제가 되는데, 유엔사는 안보리 예산으로 운영되지 않고 유엔 연감에 보조기관으로 등재되어 있지 않다는 점에서 보조기관이 아니라는 견해와 안보리 결의 84호로 유엔사가 창설되었으므로 안보리 결의 자체가 보조기관으로 간주할 수 있는 근거가 된다는 견해가 있다(이기범, "유엔사령부의 법적 지위와 존속 및 해체 문제에 관한 소고", 『서울국제법연구』 제26권 제2호(2019), p.96 각주 58 참조)

78) 이기범, "유엔사령부의 법적 지위와 존속 및 해체 문제에 관한 소고", pp.96-97.; 한편 유엔사가 안보리 보조기관으로 간주하더라도 미국이 유엔사 해체 후 사후보고만 하면 충분하다고 본다(제성호, 앞의 글, p.393).

79) The dissolution of the unified command does not fall within the responsibility of any United Nations organ but is a matter within the competence of the Government of the United States(이기범, "유엔군사령부의 법적 지위와 존속 및 해체 문제에 관한 소고", p.96 각주 60 참조).

80) 그럼에도 유엔사는 유엔 안보리의 결의로 설치되었으므로 유엔의 명시적인 해체 의사 표명 없는 한 자동으로 임무해제를 주장할 근거 역시 빈약하다(차두현·정만기, "전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제", p.21).

81) 유엔사 신임 부사령관, 매콜리 취임 "한반도 평화 유지…회원국 협력 증진", 파이낸셜뉴스, 2023.12.14., https://www.fnnews.com/news/202312141621316789.

82) 이기범, "유엔군사령부의 법적 지위와 존속 및 해체 문제에 관한 소고", pp.97~98.

따라서 향후 전시 상황에 전작권을 한국군 4성 장군인 미래연합사령관이 행사하도록 「국군조직법」을 개정한다고 하더라도 유엔군 사령관과의 지휘체계를 어떻게 설정하는지에 따라 전작권 전환의 효과가 발휘될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 평시 유엔군 사령관의 역할과 달리 전시가 되면 한국전쟁 당시 참전국의 전력제공으로 구성될 수 있는 유엔군에 대한 전작권을 유엔군 사령관이 행사할 수 있다고 볼 여지가 있기 때문이다.[83] 이 경우, 미군도 유엔군의 일원이므로 미군에 대한 작전통제권은 유엔군 사령관이 행사하게 될 것이다. 결국 미래연합사령관이 지휘하는 한미연합부대 중 미군에 대한 지휘는 유엔군 사령관에게 귀속되고, 한미연합사 부사령관인 주한미군 사령관이 유엔군 사령관을 겸한다는 점에서 결국 미군을 포함한 파견되는 모든 유엔군에 대한 작전통제권을 주한미군 사령관이 행사하게 될 수 있다는 것이다.

요컨대, 전작권이 환수되면 유엔군사령관은 한국군에 대해 전작권을 행사할 수 없지만, 유엔군사령부는 미래연합사령부와 별개로 유엔군의 전력을 제공받아 독립적인 전투사령부를 구성할 수도 있고,[84] 또한 2018년 합의된 연합방위지침을 볼 때 전작권 환수 이후 유엔군사령부를 통해 미군이 한국군을 지휘하는 체계를 마련할 수도 있다는 점[85]에서 볼 때, 향후 미래연합사체제하에서 유엔사와 관계를 고려하여 군 지휘체계를 어떻게 설정해야 할지가 매우 중요한 과제가 될 것이다. 더구나, 정전협정과 부속서, 그 집행을 위한 유엔사 규정에 따른 유엔사의 비무장지대 출입 통제와 관련하여 2019년 한국 정부와 유엔사 간 갈등 사례[86]가 있듯이, 대한민국의 안보와 한반도의 상황변화에 대한 유엔사의 역할이 매우 크다는 점을 인식해야 한다.

83) 여러 상황을 볼 때 미군 측에게서는 이러한 생각을 염두에 두고 유엔사 강화를 추진한 것으로 볼 수 있다.

84) 차두현·정만기는 "2019년 10월, 유엔사가 작전사령부로 전환될 계획이 있는지가 사회적 이슈가 되자 당시 유엔사 사령관인 에이브럼스 대장은 '유엔사의 작전사령부로 전환 비밀계획이 없다며 가짜뉴스'라고 밝혔으나 2016년 유엔사의 지휘구조 변경은 실제 전투는 아니더라도 독립적인 전투지원이나 전투근무지원 작전을 할 수 있는 조직으로 변경되었다고 평가할 수 있다"라고 적고 있다(차두현·정만기, "전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제", p.20).

85) 안준형 교수는 2018년 연합방위지침에서 "유엔사를 지속 유지하고 지원하며 한국 합참, 연합군사령부, 주한미군사령부, 유엔군사령부 간의 상호관계를 발전시킨다"라는 문구만 포함되어 있어 전작권 전환 후에도 유엔사가 정전협정의 틀을 이용해 다른 선택을 할 가능성을 배제할 수 없다고 보았다(안준형, "유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제", pp.46-47).

86) 2019년 6월, 한·독 통일자문위원회에 참가한 독일 정부 대표단이 강원도 고성 감시초소(GP)를 방문하려 했지만, 유엔사는 '안전상 이유'를 내세워 비무장지대 출입을 허가하지 않았고, 2019년 8월에는 김연철 통일부장관이 대성동 마을을 방문하려 했으나 유엔사가 동행 취재진의 방문을 불허하면서 무산됐다. 2019년 12월에는 한국 지상작전사령관과 미국 7공군사령관의 철원 감시초소 방문에 대한 출입 규정(48시간 전 유엔사 승인) 위반 관련 논란이 생기기도 했다(한모니까, "'유엔사 규정'(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리", 『사회와 역사』제125집(2020), p.127).

4. 소결

군 지휘체계 관점에서 합참의장과 미래연합사령관의 관계, 미래연합사령관과 유엔군사령관의 관계를 어떻게 설정할 것인지에 관하여는 전작권 전환과 맞물려 한미연합방위체제를 어떻게 구성할 것인가와 연계되어 있다. 실제로 전작권 환수 시 한미연합방위체제의 구성과 관련하여 2009년에는 미일 동맹의 병렬형 전작권 체제를 참고하여 한국군과 미군이 각각 독립적인 작전사령부를 구성하는 체계를 고려했으나, 2013년에는 두 개의 사령부로 인해 효과적인 한미연합방위체제가 되기 어렵다는 우려에 따라 현행 연합방위체제처럼 하되, 전작권 환수 시 한국 합참의장이 한미연합군 사령관을 겸하도록 한미 간 합의했다가 다시 2019년에는 한미연합사를 미래연합사로 재편하면서 합참의장을 겸하지 않는 한국군 4성장군을 미래연합사령관으로 임명하도록 합의하였다. 이 과정에서 미국은 유엔사의 역할 강화를 병행하여 추진하고 있는 것이다. 이처럼 전작권 전환과 미래연합사체제로 재편과 함께 미국은 유엔사의 역할을 다국적군화하는 방향으로 강화하고 있다는 점을 현실로 인정하고 어떻게 대응할 것인지에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 미국의 유엔사의 역할 강화에 현재 한국 정부도 특별한 이견이 없는 것으로 보인다.[87] 따라서 미래 한미연합방위체제에서 유엔사의 역할 강화에 대한 대응뿐만 아니라 DMZ에 대한 통제 권한 및 관할권을 가진 유엔사는 한반도 평화 체제구축 및 유지에 있어 중요한 역할을 한다는 점을 인식하고 향후 유엔사와의 관계를 어떻게 설정할 것인가를 심도있게 검토해야 한다. 우리가 참고할 수 있는 미국과의 연합방위체제는 결국 미일 간의 공동방위체제와 NATO방위체제일 것이다.[88]

또한, 미국의 정책변화 가능성도 항상 대비해야 한다.[89] 실제로 1970년대 핑퐁외교를 통한 미·중 간 관계 개선과 1972년 7.4. 남북공동성명 등 한반도 화해 분위기가 조성되면서 미국은 1976년 1월 1일부로 유엔사의 해체를 표명하기도 했고, 유엔군 사령관의 후임을 한국 장성도 고려하기도 했다[90]는 점을 상기할 필요가 있다. 더구나, 1978년 한미연합사가

---

87) 70년 만에 다시 모인 유엔사 회원국 "한국 안보 위협 땐 공동 대응"(종합) 한·유엔사 국방장관회의 첫 개최… 17개국 대표단 참석 "한반도 평화 수호를 위해 1953년 '정전협정' 정신 지속" [뉴스1] 2023-11-14, https://www.news1.kr/articles/5230831.

88) 이에 관하여는 윤태영, "전시작전통제권 전환에 따른 한미 연합위기 관리체제 변화양상과 발전방안-한미동맹, 미일 동맹 및 NATO 위기 관리체제 비교연구-", 『국가안보와 전략』 제11권 2호(2011), pp.1-37.

89) 미국이 공화당 정부인지 민주당 정부인지에 따라 정책변화 가능성이 있고, 또한 같은 시기에 우리나라도 어느 정당 정권인지에 따라 정책변화 가능성도 염두에 두어야 할 것이다.

90) 미국은 1975.6.27. 유엔 안보리 의장에게 보낸 편지에서 유엔사를 해체할 준비가 되어 있다는 점과 정전협정 준수 및 이해 책임을 지는 유엔군 사령관의 후임자로 미국 및 한국의 장교들을 지명할 준비도 되어 있다는 점을 밝혔다(이기범, "한반도 평화 체제 논의에 관한 국제법적 검토", p.88).

창설되면서는 유엔사의 역할이 정전협정 관련 임무로 축소되고, 1994년 6월 갈리 유엔 사무총장이 '유엔사는 유엔 안보리의 보조기관이 아니므로 유엔사의 해체는 미국 정부의 권한 문제'라고 밝힌 바가 있듯이 유엔사의 역할 변화 즉 유엔사의 해체나 역할 강화는 거의 전적으로 미국의 정책 결정에 달려있다는 점을 인정하고, 상황별로 어떻게 대응할 것인지를 미리 대비해야 할 것이다.

그렇다면 우리는 어떤 방향으로 준비해야 하는가? 남북 대치와 북핵 위협이라는 현재 안보위기 상황을 우선하여 고려하되, 향후 비핵화와 평화협정체결이나 평화통일로 나아갈 수도 있다는 점도 함께 고려할 필요가 있다. 우선 남북대치 상황과 북핵 위협 등이 계속된다고 상정할 때 한국군에 전작권 전환 후 미군 측 입장에서는 유엔군 사령관을 통해 한반도 상황을 관리할 필요가 있다고 생각할 수 있다. 따라서, 향후 더 강화될 수 있는 유엔사 내에서 한국군의 입지를 확보할 수 있는 정책을 마련해야 한다. 예컨대, '주한유엔군지위협정' 체결을 추진할 수 있고, 유엔사 부사령관을 한국군으로 임명하는 방안, 유엔사 내 한국군의 지원인력 파견 등 역할 강화를 모색해야 할 것이다.[91)]

한편, 유엔사 내 역할 강화를 위해서는 우리나라가 유엔사 회원국으로 가입할 필요가 있다는 일부 주장도 있다.[92)] 이는 향후 미래연합사 체제하에서 전시 상황이 된다면 미군 포함 유엔군과 한국군의 지휘체계가 어떻게 구성되든 간에 미래연합사와 유엔사 간 긴밀한 협조가 필요하다는 점에서 볼 때, 유엔사 내에서 한국군의 역할을 강화할 수 있는 명분이 될 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그런데 남북 간 평화협정과 같이 한반도 평화체제 구축 나아가 평화적 통일이라는 관점을 고려할 때는 우려되는 측면이 있다. 왜냐하면, 유엔사 회원국이 되면 한반도 문제를 남북 내부 문제로 보기 어렵고, 오히려 국제법 문제로 보아 대응할 수밖에 없게 될 수 있기 때문이다. 특히, 북한에 급변사태가 발생하여 한국군 단독으로 작전통제권을 행사할 필요가 있는 경우에는 더욱 그러하다.[93)]

따라서 우리나라 국방부 주관으로 2023년에 유엔사 회원국 국방장관 회의를 개최한 것과 같이 유엔사 회원국이 아니더라도 한반도 문제의 주체로서 역할을 할 수 있는 방안을 모색하는 한편, 미국을 포함한 유엔사 회원국과 '주한유엔군지위협정'과 같은 다자조약을 체결하

91) "미국에 의해 한국은 유엔사 파견국으로 인정받고 있으므로 유엔사에 필요한 인적 물적 자원의 최단 시간 제공 등 기여할 수 있는 내용과 함께 미국과 협의를 통해 유엔사 부사령관을 한국 출신이 맡는 방안을 추진할 필요가 있다"라고 제안했다(이기범, "한반도 평화 체제 논의에 관한 국제법적 검토", pp.99~100).

92) 김성한 교수(전 국가안보실장), 2024.6. 국방대 안보 과정 특강에서.

93) 김열수·김연수 교수는 한국이 단독으로 개입할 수 있는 북한의 급변사태로 '최고 권력자의 친 반 세력 간 무력 투쟁으로 반대 세력이 한국에 지원을 요청하는 경우'를 상정하였다(김열수·김연수, "북한 급변사태와 안정화 작전", p.4).

여 유엔사의 역할이나 한반도 문제의 정책 결정을 우리나라가 주도하거나 최소한 예측할 수 있도록 제어하는 방안을 추진할 필요가 있다. 중요한 것은 이미 유엔사의 재활성화 내지 다국적군화가 추진되고 있다는 사실을 받아들이고, 이제는 실질적으로 유엔사 내 한국의 역할 증대방안을 찾아야 한다는 점을 재차 강조하고 싶다.[94] 또 다른 측면에서는 한반도 평화협정이나 평화통일로 가는 과정 및 그 이후에 미국의 정책에 따라 유엔사의 역할이 강화 또는 축소로 변화될 수 있으므로 한미동맹체제하에서 이에 대비한 국내법적·국제법적 대응도 미리 준비할 필요가 있다고 할 것이다.

V. 결론 및 함의

헌법이 행정 조직과 권한에 대해 법정주의를 채택하고 있는 것(제96조)과 별개로, 국군의 조직과 편성을 법률로 정하도록 한 것(제74조)은 국군 조직의 변화가 단순한 내부 조직의 변화를 넘어 국가의 안전보장과 국민의 권리·의무에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 또한 헌법은 민주주의에 기반한 문민 통치 원칙을 실현하기 위해 군정과 군령을 일원화하는 체계를 유지하고 있다. 따라서 국가안보를 위한 최적의 군 지휘체계를 마련하는 것은 입법기관의 재량에 속하지만, 이 과정에서 헌법의 규정과 원칙을 반드시 준수해야 한다.

「국군조직법」에 따라 대통령과 국방부 장관을 이어 합참의장에게 군령권을 부여하고, 각 군 참모총장의 군령권을 제한한 것이 헌법 규정에 반하지 않으며, 국군이 본연의 의무를 다할 수 있도록 군 지휘체계를 구성하는 것은 입법재량의 영역이다. 특히 남북 대치와 북핵 위기 상황에서 한미 연합방위체제 등 현실적 필요성을 고려할 때, 합참의장이 작전부대에 대해 군령권을 행사하는 한국형 합동군제는 적절한 구조라고 할 수 있다[95] 보다 바람직한 군 지휘체계를 모색하기 위해서는 헌법 규정과 원칙에 어긋나지 않도록 국무총리의 역할을 명확히 해야 하며, 국방부차관과 부대 지휘관의 직무대행에 대한 법적 근거를 확립해야 한다. 또한, 한미 연합방위체제에서 평시 정전교전규칙과 합참교전규칙이 혼란을 야기하지 않도록 상호보완하고 개정 시 협력해야 한다. 전시작전통제권 전환과 미래연합사 체제에서 한국군의 역할을 명확히 하여 유엔사와의 관계를 철저히 검토하고, 한국군의 위상을 강화해야 한다.

---

94) 백범석 교수는 한국의 보수나 진보 정부 관계자 모두 남북문제에 관하여는 국제사회에서 추진되고 있는 국제법 환경을 인정하지 않고 자신들의 주장만 하는 경향이 있다고 하였다(국방대 안보과정 특강 질의와 답변에서 2024.7.5.).

95) 한국군의 군 상부 지휘구조는 합동 군제를 유지하는 것이 바람직하다는 주장이 있다. 우종범·임정우·노명화, "군 상부 지휘구조 결정요인에 관한 연구", 『한국조직학회보』 제10권 제1호(2013).

북한 문제는 단순한 학문적 논의가 아니라 이념적 논쟁의 장이라 불린다.[96] 최근 국제 안보 환경은 매우 열악하며, 유엔이 거의 기능을 상실한 상태에서 신냉전의 양상이 뚜렷해지고 있다. 남북한 간 긴장은 더욱 고조되고 있으며, 북한의 급변 사태 등 여러 위험에도 대비해야 한다. 국제 안보 위기와 환율 급등, 인구 감소 등 국내외의 다양한 위기 속에서도 남북관계 개선을 통해 평화 체제를 구축하고, 평화적 통일이라는 '대박' 가능성은 여전히 존재한다. 그러나 남북 대치와 북핵 위기 상황에서 국군의 평시 작전통제권, 전작권 전환, 미래연합사체제 구축, 그리고 유엔사 역할 강화와 같은 군 지휘체계의 대부분 문제는 여전히 미국과 미군의 영향력이 매우 크다는 사실이 드러났다.

따라서, 현재 안보 위기에 대응하기 위해서는 한미동맹과 한미 연합방위체제를 강화하는 것이 필수적이다. 미국의 정책변화나 북한의 급변사태 등 변화하는 상황에 대비해 평시 작전통제권을 효과적으로 발휘할 수 있는 지휘체계[97]를 구축해야 한다. 또한, DMZ 국제평화지대 추진과 한반도 평화 체제구축 과정에서 우리 군의 역할을 준비하는 것이 필요하며, 이를 위해 국내법 및 국제법적 대응 논리[98]와 매뉴얼을 정립해 체계적으로 준비해야 한다.

변화하는 안보 환경에 대응하여 군 지휘체계의 지속적 개선과 한미 연합방위체제의 강화를 모색하는 것은 매우 중요한 과제다. 평시와 전시 작전통제권 전환에 따른 법적·제도적 보완을 통해 한국군의 자주적 역량을 강화하고, 한반도 평화 구축을 위한 다각적 연구도 병행해야 한다. 군사력만으로는 완전한 안보를 보장할 수 없기 때문에, 정치, 외교, 경제적 요인을 아우르는 다차원적인 접근이 국가안보의 토대를 더욱 튼튼히 할 것이다.

---

96) 김병연 교수는 보수와 진보, 진보와 보수 진영에서 북한 문제를 바라보는 시각차가 크고, 이데올로기라고 밝혔다(2024. 5. 14. 김병연 서울대 석좌교수의 국방대 강연에서).

97) 예컨대 독일 통일시 서독군이 평시 작전통제권으로 동독에 들어간 것처럼 평시 북한 급변사태 등에서 우리 군이 독립적으로 북한 지역에 들어가 안정화 작전을 수행해야 하는 상황도 대비해야 할 것이다. 이 경우 평시 작전통제권의 활용을 통하여 국가 간의 분쟁이 아닌 남북 간 민족문제로 판단할 수 있도록 한다면, 중국과 러시아, 일본과 미국의 협조를 끌어낼 수 있는 중요한 방법이 될 수 있다. 따라서 전시 대비 훈련 외에 평시 작전통제권을 가장 효율적으로 구현할 수 있는 지휘체계를 구축하고, 급변사태 유형별 평시 작전통제권의 활용 매뉴얼을 만들어 연습하는 것도 매우 중요하다. 급변사태 유형별 개입 가능성과 국군의 개입 형태에 관해 더 자세히는 김열수·김연수, "북한 급변사태와 안정화 작전-개입 형태별 작전의 가능성과 작전 개념 정립-", 국방대 안보문제연구소, 2009. 12. pp.1-39.

98) 유엔헌장의 자결권(self-determination)과 불간섭 원칙 등을 활용할 수 있다는 주장이 있다. 이용일, 『분단과 통일의 법』(서울: ㈜느린생각, 2020), pp.257-259.

참고문헌

1. 단행본

고든 나다니엘(김동·권영근 역), 『미 국방개혁의 역사』(서울: 연경문화사, 2002).
성낙인, 『헌법학』 제18판(서울: 법문사, 2018).
이용일, 『분단과 통일의 법』(서울: ㈜느린생각, 2020).
장성일, 『해양안보와 미국의 외교정책』(서울: 도서출판이조, 2023).
정종섭, 『헌법학원론』(서울: 박영사, 2014).
홍정선, 『행정법원론(상)』 제31판(서울: 박영사, 2023).
합동참모본부, 합동교범 3-12 「합동안정화작전」(2010).
합동참모대학 합동교리발전부(2014).

2. 논문

강경선, “국군조직법에 대한 헌법적 검토-합동참모의장의 지위와 권한을 중심으로-”, (사) 대한민국해군발전협회 주최 세미나자료(2014.6.).
강천수, “한국 국방조직의 개선방안 연구-기능과 편성을 중심으로-”, 광운대 박사학위논문(2020).
김동한, “이명박정부의 군 상부지휘구조 개편 계획과 교훈”, 『사회과학연구』 제39집 제1호(2015).
김열수·김연수, “북한 급변사태와 안정화 작전-개입 형태별 작전의 가능성과 작전 개념 정립-”, 국방대 안보문제연구소(2009).
박문언·김광식·박동호·김규현·김푸름, “장병의 자율과 책임 확대를위한 지휘책임제도 재정립 연구”, 한국국방연구원(2020).
박휘락.김병기, “한미연합사령부 해체가 유엔군사령부에 미치는 영향과 정책제안”, 『신아세아』 제19권 제3호(2012).
류지성, “DMZ 국제평화지대화 기반형성에 관한 법제연구”, 『통일법제연구』, 한국법제연구원(2021).
심경수, “미국 부통령제의 재조명”, 『법제』(2022.2)
안성규, “나토의 레벨-1 교리 표준화 문서에 나타난 지휘관계 검토:한국의 전작권 전환과 미래 한미연합사 지휘관계에 대한 함의”, 『신아세아』 제29권 제2호(2022)
안준형, “유엔사의 역할 변화에 대한 법적 쟁점과 과제”, 『서울국제법연구』 제26권 제2호

(2019).
윤태영, “위기관리를 위한 교전규칙의 역할과 고려사항: 미국과 한국의 교전규칙 사례연구”, 『한국시민윤리학회보』 제24집 제2호(2011).
______, “전시작전통제권 전환에 따른 한미 연합위기관리체제 변화양상과 발전방안-한미동맹, 미일동맹 및 NATO 위기관리체제 비교연구-”, 『국가안보와 전략』 제11권 제2호(2011).
이기범, “유엔군사령부의 법적 지위와 존속 및 해체 문제에 관한 소고”, 『서울국제법연구』 제26권 제2호(2019).
______, “한반도 평화체제 논의에 관한 국제법적 검토”, 『아산 국제법 인포커스』(2018).
이상혁, “국군의 교전규칙 작성권한: 유엔사와 연합사의 작성권한 유무 및 범위를 중심으로”, 『국방정책연구』 제33권 제4호(2017).
이선희, “2014 국방개혁계획 평가 및 대안-합동성 강화를 위한 지휘구조를 중심으로-”, 『군상부지휘구조 개혁안』 대한민국해군발전협회 주최 세미나자료(2014.9.23.).
이승우, “국군조직법 일부개정법률안의 헌법적 문제점”, 법률신문(2011.10.10.).
장광현, “전시작전통제권 전환에 따른 유엔군사령부 재활성화에 관한 연구”, 아주대 박사학위 논문(2019).
정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔사의 위상과 역할”, 『세종정책연구』 제6권 제2호(2010).
차두현·정만기, “전작권 전환 대비 미래연합사가 준비해야 할 과제-유엔군사령부 변천사 및 한미 연합방위체제 분석 중심으로-”, 『ASAN REPORT』(2021.3).
한모니까, “‘유엔사 규정’(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리”, 『사회와 역사』 제125집(2020).

Legal Issues and Challenges of the Military Command System in the Present and Future

Sangsu Lee, Seongho Jeong

Keywords

Military Command System, Constitution, National Armed Force Organization Act, wartime operational control, Armistice Agreement, United Nations Command, Future Combined Forces Command

The military command structure is critical in managing inter-Korean confrontations and the ongoing North Korean nuclear crisis. Operating within the framework of the Constitution, the 「National Armed Force Organization Act」, and the Armistice Agreement, it integrates the ROK-US Combined Forces Command and the United Nations Command. This study examines legal challenges in light of the planned wartime operational control (Opcon) transfer and future joint military structures. Effective command for peacetime operations is essential, requiring a detailed operational control manual to handle potential abrupt changes in the North Korean regime. Central to peacetime military command are the rules of engagement, with two primary focuses: the directives from the Joint Chiefs of Staff and the armistice regulations. Strategic models such as the US-Japan alliance and NATO offer insights for evolving future coalition systems. Additionally, revitalizing the United Nations Command (UNC) is crucial, particularly by enhancing Korea's role within it and strengthening cooperation with the United States through agreements like the UN Military Status Agreement in Korea. In conclusion, addressing sudden changes in North Korea, ongoing confrontations, and the nuclear threat requires a comprehensive military command system for both peacetime and wartime operations. Developing a legal framework at both the international and domestic levels will be vital to support the peace process, draft a peace treaty, and prepare for peaceful unification while managing current security challenges.

[논문투고일: 2024. 7. 17.]
[심사의뢰일: 2024. 8. 12.]
[게재확정일: 2024. 9. 19.]

국방연구 2024년 9월
제67권 제3호, pp. 89-116

합동군의 핵심가치 제정을 통한 합동성 강화방안

조태근*, 윤대엽**

요 약

본 연구의 목적은 합동성 발휘를 제한하는 문제의 근원(根源)을 살펴보고 이에 맞는 심리적·가치적 측면에서 합동성 강화방안을 제시하는 것이다. 연구결과 합동성 문제의 근원에는 심리적 부분이 깊게 자리잡고 있으며, 합동성이 강화되기 위해서는 군 조직 및 부대구조 개편, 전력발전 등의 물리적 합동성 강화와 병행하여 심리적 합동성을 강화해야 함을 알 수 있었다. 이에 따라 심리적 합동성을 강화하기 위한 합동군의 핵심가치 제정과 실천 방안을 제시하였다.

결론적으로, 합동군의 핵심가치(안) 4가지 '상호이해와 존중, 헌신, 명예, 팀워크'를 제안하였고, 핵심가치 실천을 위해서는 단계적 접근이 필요함을 제시하였다. 합동군의 핵심가치는 구성원들의 심리적 유대감, 동질감을 증가시키고 '자군 중심주의'라는 박스 사고(Box Thinking)에서 탈피하여 '합동성'이라는 큰 그림을 볼 수 있도록 창(Window)의 역할을 할 것이다.

핵심어 : 합동성, 핵심가치, 합동군, 자군 중심주의, 팀워크

* 합동군사대학교 교관, 대전대학교 군사학과 박사과정 수료
** 대전대학교 군사학과 교수, 교신저자

Ⅰ. 서 론

인류의 역사와 함께한 전쟁 양상이 급변하고 있다. 과학기술의 발전으로 과거 지상, 해상, 공중에서의 전쟁이 우주, 사이버, 전자기스펙트럼 영역까지 확대되었다. 최근의 이스라엘-하마스 전쟁, 러시아-우크라이나 전쟁에서 보듯이 전차와 포격전, 참호전, 지하시설 게릴라전 등의 재래식 전투수행과 최첨단 미사일, 드론과 인공지능(AI), 킬러로봇 등이 동시에 사용되고 있으며, 하이브리드전으로 전쟁수행 방식도 더욱 복잡해지고 있다. 이러한 변화에 군종(軍種) 또한 전통적인 지상군, 해군, 공군에 추가하여 우주군, 사이버군, 로켓군까지 등장하였다.

전장영역의 확대, 전쟁수행 방식의 발전 등으로 각 군종의 긴밀한 협력과 전력의 효율적인 통합에 의한 시너지효과(Synergy Effect) 창출이 더욱 중요해졌으며, 합동성을 제외하고 전쟁과 작전을 논할 수 없게 되었다. 제1차 세계대전 이후 대부분의 전쟁은 합동전(Joint Warfare)의 형태로 전개되었으며 이라크 전쟁에서 그 효용성은 완전히 증명되었다. 즉 전쟁에서 승리하기 위해서는 합동성이 필수적이라는 것이다. 제2장에서 자세히 살펴보겠지만 합동성의 의미는 일반적으로 "서로 다른 군종의 능력, 노력을 효율적으로 통합하여 부분의 합(合)보다 더 큰 상승효과(Synergy Effect)를 달성하는 것"을 의미한다.

현 지구상에서 가장 강력한 군사력을 보유한 미국도 제2차 세계대전 이후 합동성 강화를 위해 많은 노력을 기울였으며 베트남 전쟁, 이란 대사관 인질구출 작전 등의 실패를 교훈삼아 1986년 Goldwater-Nichols법을 제정하여 합동성 강화의 획기적인 계기를 마련했다. 이후 걸프전쟁, 이라크전쟁 등에서 압도적인 승리를 이뤄냈다.

우리 군에서도 합동성의 중요성을 인식하여 많은 노력을 기울였다. 2005년 합동성 강화 종합추진계획을 작성하여 매년 시행하고 있으며, 2006년에는 국방개혁에 관한 법률, 2007년에는 합동전투발전업무 훈령 등을 제정하였다.

이후 합동 전문인력관리 제도 시행, 서북도서방어사령부 창설, 합동군사교육 및 훈련 강화 등 꾸준한 노력으로 합동성의 중요성에 대한 인식은 향상되었으나, 여전히 합동성의 수준은 낮은 것으로 평가되고 있다[1].

특히, 2022년 12월 북한의 무인기 도발에 대해 우리 군은 효과적인 대응을 하지 못해

---

1) '23년 6월 합참 간부들을 대상으로 한 '합동성 인식수준 설문' 조사결과 5단계 수준 중 2단계 '협력' 단계에 머물고 있다고 54%가 답변함. 5단계 구분은 1단계 갈등해소, 2단계 협력, 3단계 통합, 4단계 합동시너지, 5단계 교차영역 시너지 단계로 5단계가 합동성 최고 수준임. (출처: 합참, 『'23년 합동성 강화 종합추진 평가회의록』, 2023. 6. 30. pp. 3~6.) .

국민과 언론으로부터 많은 질타를 받았다. 당시 군이 무인기 침투에 일차적 대응에 나서지 못한 것 중 하나로 지상과 공중전력의 합동성 부족이 꼽혔다.[2)]

본 연구는 지금까지 우리 군의 많은 노력에도 불구하고 합동성 수준이 여전히 낮은 이유에서 출발하였다. 그동안 합동성 강화를 위한 노력과 비용에 대한 효과가 미흡하다면 새로운 접근을 시도해야 한다. 본 연구의 목적은 합동성 발휘를 제한하는 문제의 근원(根源)을 고찰하고 이에 맞는 심리적·가치적 측면에서 합동성 강화방안을 제시하는 것이다. 합동성 강화를 위한 기존의 연구들은 군 조직 및 지휘구조 개편, 전력 발전(Force Development), 부대구조 개편 등에 집중되어 있었다.

본 연구의 차별성은 이전의 연구들과 달리 합동성 문제의 근본 원인을 고찰하고 전력 발전, 군 조직 및 부대 개편 등 물리적인 합동성 강화와 병행하여 심리적 합동성을 강화해야 함을 강조하며, 이에 따른 합동군의 핵심가치 제정과 실천 방안이 필요하다는 것을 주장하는 데 있다.

연구 방법은 문헌고찰, 사례연구를 주로 하였으며 합동성에 관련된 도서, 논문, 연구보고서, 국내·외 교범 등을 분석하였다. 아울러 합동대 교수들과의 토의 결과 등을 반영하였다.

논문의 구성은 제1장 서론, 2장에서는 합동성 개념, 합동성 문제의 근원(根源)을 알아보고 핵심가치와 합동성의 상관관계를 고찰할 것이다. 3장에서는 일류기업과 美 합동군의 핵심가치를 살펴보고 시사점을 도출할 것이다. 4장에서는 합동군의 핵심가치 제정을 통한 합동성 강화방안을 제시하며 5장은 향후 연구방향을 제안한다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 합동성(Jointness)의 개념

가. 합동성의 정의

합동성을 한마디로 정의하기는 쉽지 않다. 많은 전문가의 의견이 있으며 교범, 법령에서 그 정의가 조금씩 다르기 때문이다. 미군의 군사기본교리에서는 "개별요소의 능력보다 합(合)이 더 큰 시너지 효과가 있는 교차군종의 조합"[3)] 이라고 정의하고 있으며, 한국군 교리

---

2) 구현모. "북한 무인기 침투 1년, 드론 대응 시스템 무엇이 달라졌나!".『세계일보』, (2024. 2. 11.).

3) 美 합참.『Doctrine for Armed Forces of the United States』(2017), p. I-2.

에서는 “전장에서 승리하기 위해 지상·해상·공중 전력 등 모든 전력을 기능적으로 균형 있게 발전시키고 이를 효율적으로 운용함으로써 상승효과를 달성할 수 있게 하는 능력 또는 특성”[4]으로 정의하고 있다. 또한, 『국방개혁에 관한 법률』에서는 “첨단과학 기술이 동원되는 미래 전쟁의 양상에 따라 총체적인 전투력의 상승효과를 극대화하기 위하여 육군·해군·공군의 전력을 효과적으로 통합·발전시키는 것”[5]으로 말하고 있다.

위에서 언급된 합동성 정의를 살펴보면 표현은 다르나 공통적인 사항은 상승효과[6](Synergy Effect)를 추구한다는 것이다. 상승효과가 달성되면 ‘1+1+1=3’이 아닌 ‘1+1+1=5 또는 6’이 될 수 있다. 합동성은 “전장에서 승리하기 위해 각 군종의 능력, 노력을 효과적으로 통합하여 상승효과를 달성”한다는 의미이다.

이러한 합동성은 과학기술의 발전과 전쟁양상의 변화에 따라 확장을 요구받고 있다. 과거의 합동성의 대상이 육·해·공군이었다면 현재는 군종을 넘어선 우주, 사이버, 전자기스펙트럼 영역까지 확장되었다.

2023년 합동대-국방대 주관 ‘합동성 발전세미나’에서 과학기술 발전과 작전환경 변화에 따른 새로운 합동성 개념이 발표되었다. 개정(안)은 “지상·해상·공중 및 우주·사이버 등 전 영역의 전력을 통합하고 발전·운용하여 상승효과를 극대화하게 하는 군사적 능력과 구성원의 핵심역량”이다. 기존 교리와 비교하면 과거 ‘군종 중심의 통합’에서 우주·사이버 등의 작전영역까지 포함한 ‘영역능력의 통합’을 제시하였다[7]. 아울러 ‘능력 또는 특성’을 ‘군사적 능력과 구성원의 핵심역량’[8]으로 구체화하였다. 개정(안)은 합참에서 다양한 의견을 검토하여 공감대를 형성한 후에 정해야 할 것이다.

나. 합동성의 2가지 영역

2024년 2월 AFC 아시안컵 축구대회에서 한국 축구대표팀은 4강에서 요르단 축구대표팀에 패배했다. 이후 언론에 보도된 내용에 경기 전날 선수들 간의 마찰이 있었고, 결국 팀워크(Teamwork)[9]에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 축구는 11명의 선수들이 공격과 수비,

---

4) 합참. 『합동작전』(2023), p. 부-5.

5) 『국방개혁에 관한 법률』(약칭: 국방개혁법), 제3조 정의, 2006년 제정.

6) 전체적 효과에 기여하는 각 요소의 공동 작용과 협동을 통해서 어떤 두 가지 이상의 요소가 복합적으로 작용하여 나타나는 효과. (출처:『합동·연합작전 군사용어사전』, 2020. p. 155.).

7) 김학준. “미래작전환경 변화와 합동성의 개념 재정립”, 『2023 합동성 발전 세미나』(2023), p. 122.

8) 군사적 능력은 합동교리, 교육 및 훈련, 전력발전 및 소요, 군 구조 및 자원 등을 포함하며, 구성원의 핵심역량은 합동관, 신뢰, 상호이해, 의사소통, 협업 등을 포함한다. (출처:『2023 합동성 발전 세미나』, 2023, pp. 122~123.).

9) 팀워크(teamwork): 팀이 협동하여 행하는 동작. 또는 그들 상호 간의 연대(출처:『표준군어대사전』검색일:

골키퍼 등의 역할을 분담하여 경기하며 무엇보다도 팀워크가 중요하다. 팀워크가 부족했다는 것은 서로 존중하지 않았고 연대의식(連帶意識)[10]이 없다는 것을 의미한다. “팀보다 위대한 선수는 없다(No Player is bigger than the Team)”라는 명언이 있다. 선수 개인의 능력도 중요하지만 우선적으로 팀워크의 중요성을 강조하는 문구이다.

현재 우리 군의 교리상 합동성의 정의는 앞에서 언급한 것과 같이 “전장에서 승리하기 위해 지상･해상･공중 전력 등 모든 전력을 기능적으로 균형 있게 발전시키고, 이를 효율적으로 운용함으로써 상승효과를 달성할 수 있게 하는 능력 또는 특성”으로 정의하고 있다. 그런데 여기에서 능력은 어떤 능력인지, 특성은 무엇을 말하는지 설명이 필요하다.

새로운 개정(안)에서는 좀 더 구체화하여 능력은 군사적 능력으로, 특성은 구성원의 핵심역량으로 표현하였다. 즉, 능력은 시너지를 창출할 수 있는 군사적 능력을 말하는 것으로 전력발전 및 소요, 지휘구조 및 조직 편성, 합동연습 및 교리 등이 해당되며 물리적 합동성 영역을 의미한다.

특성은 합동성이 잘 달성될 수 있도록 하는 심리적･정신적 성향으로 상호이해와 존중, 협조와 팀워크, 공감과 소통 등 심리적 합동성 영역을 말한다. 합동성이 잘 달성되기 위해서는 물리적 영역과 심리적 영역, 2개의 분야가 조화를 이뤄야 한다. 건강한 사람은 육체적 건강과 심리적 건강이 조화를 이루는 것과 같은 이치이다.

〈표 1〉 합동성의 영역

		물리적 합동성 영역		심리적 합동성 영역
합동성 (Jointness)	=	• 전력발전 및 소요 도출 • 지휘 및 부대구조 , 편성 • 합동 C4I • 합동연습 / 교리 ※ 합동군의 군사적 능력	+	• 상호이해와 존중 • 협조와 팀워크 • 자군 중심주의 타파 • 공감과 소통 ※ 합동군의 연대의식

위에서 제시한 합동성의 2가지 영역은 향후 우리 군에서 합동성 강화를 추진하는 데 있어서 주목해야 할 분야이다. 지금까지 우리 군은 전력발전, 지휘구조 등 물리적 합동성 영역 위주로 추진해왔으며, 심리적 합동성 영역의 중요성을 간과했다.

2024. 7. 3.).

10) 연대의식: 사회공동체 구성원이 함께 살아가야 함을 인식하고, 어떤 일을 함께하고 함께 책임을 지려는 마음가짐(출처: 『두산백과』검색일: 2024. 7. 3.).

미국의 군사학자들은 “합동성은 공동의 임무를 수행하기 위해 각 군종이 서로 신뢰하고 협력하며 상호 의존적으로 운영하려는 의지를 특징으로 하는 심리적 상태(Psychological state)이다.[11]”라고 강조한다. 전쟁의 경험이 많은 미군 또한 심리적 합동성의 중요함을 이야기하는 것이다.

다. 합동군(Joint Force)

합동성의 중요성을 알고 합동성을 강화하기 위해서는 육·해·공군 각 군이 합동군의 일원으로서 작전 및 전투를 한다는 것을 인식해야 하며, 각 군 작전은 합참의장이 합동군사령관으로서 지휘하는 ‘합동작전의 일부’라는 큰 그림을 볼 수 있어야 한다. 국군은 합동군으로 전쟁을 수행하기 때문에 단합된 합동팀으로 작전하는 국군의 역량이 강점이라고 할 수 있다.[12]

〈그림 1〉 합동작전에 대한 인식의 재정립

출처: 합참 ’23년 합동성 강화 대토론회 발표자료, p. 53.

각 군은 국군 조직의 일원이며 합동군의 주인이다. 합동군이라는 용어를 사용할 수 있는 것은 우리가 합동군제를 채택하고 있기에 가능하다. 그러나 2024년 현재 합참 발간 군사용어사전에 등재되어 있지 않다. 다만, 2010년 합참에서 발간한 「2012~2026년 합동개념서」에서는 합동군의 정의를 “전·평시 합동참모의장의 지휘 또는 작전지휘를 받는 합동작전부대의 총칭”으로 명시한 바 있다. 여기에서 합동작전부대 범위에는 합참이 포함되지 않는 문제

11) Charles Davis and Kristan E. smit, “The Psychology of Jointness” JFQ 98, 3rd Quarter 2020. p. 3.
12) 합참. 『합동작전』(2015), p. 1-2.

가 발생한다. 미군은 합동군(Joint force[13]))을 "단일의 합동군사령관 예하에 2개 또는 그 이상의 군(軍)들이 예속 또는 배속되어 구성된 전력"으로 정의하고 현행 작전 및 연습 등 일상에서 사용하고 있다.

우리 군도 합동군 용어를 광범위하게 정의할 필요가 있다. 합참의장이 합동군사령관으로서 합동작전을 지휘하는 것을 고려하여 합참을 포함한 "합동작전을 수행하는 모든 부대의 총칭"으로 정의하는 것이 적절하다. 여기에는 각 군의 작전부대, 합동부대, 합동기동부대 등이 포함된다. 축구, 야구 등 단체종목 경기에서 승리하기 위해서는 팀워크가 중요하듯 합동군이 작전에서 승리하기 위해서는 합동성 발휘가 필수적이다.

2. 합동성 문제의 근원(根源)

합동성을 강화하기 위해서는 단편적·즉응적인 조치보다는 합동성 발휘를 제한하는 문제의 근원을 파악하여 접근해야 한다. 여기에서 근원(根源[14]))의 사전적 의미는 "물줄기가 나오기 시작하는 곳", "사물이 비롯되는 근본이나 원인"이다. 예를 들면 나무의 근원은 아름다운 꽃이 아닌 뿌리이다. 뿌리가 살아 있어 긴 겨울을 견디고 다시 꽃을 피울 수 있는 것이다. 합동성이라는 꽃을 피우기 위해서는 이러한 관점이 필요하다.

가. 각 군의 전략사상과 문화의 차이

우리가 모델로 삼고 있는 미군의 전략사상을 고찰하면 합동성 문제의 근원을 파악하는 데 도움이 된다. 미국은 해양국가로서 태평양과 대서양을 양옆으로 끼고 있어 외부세력의 침략 위협이 작은 축복받은 지정학적 위치를 가지고 있다.

미국은 이러한 지정학적 특성에 맞게 독립전쟁, 남북전쟁, 제1차 세계대전 등을 통하여 육군과 해군을 발전시켜 왔다. 이후 1947년 공군이 창설되었으며 각 군은 지상·해상·공중이라는 상이한 작전환경에 맞도록 전략을 발전시키고 군사력을 건설, 운용해왔다.

육군은 조미니의『전쟁술』, 클라우제비츠『전쟁론』, 루덴도르프의『총력전』사상의 영향과 프로이센 육군의 영향으로 기동(Maneuver)과 집중(Mass), 지휘의 통일(Unity of Command)에 중점을 둔 군사전략을 발전시켰으며, 해군은 알프레드 마한의『해양력이 역사에 미친 영향』,『해군전략』사상의 영향으로 국가의 생존과 번영에 있어 해군력이 핵심임

---

13) "A force composed of elements, assigned or attached, of two or more Military Departments operating under a single joint force commander."(美 국방부.『군사용어사전』, 2019. p. 120.).

14)『표준국어대사전』(검색일: 2024. 7. 3.).

을 인식하고 제해권(Control of Sea)과 해상교통로(Sea Line of Communications)를 확보하는 개념을 발전시켰다. 공군은 제1차 세계대전 이후 급격히 발전하게 되었는데 줄리오 두헤의 『제공권』, 윌리엄 미첼의 『항공력에 의한 국방』사상의 영향으로 제공권(Air Supremacy)과 전략폭격(Strategic Bombing)의 중요성을 인식하고 전쟁수행 방법을 발전시켰다.

이렇듯 각 군의 사상적 뿌리가 다르며 이것은 각 군 문화의 형성에도 크게 영향을 미쳤다. 한국군 또한 6·25전쟁 이후 미국의 군사교리를 습득하고 청년장교들의 미군 위탁교육을 통하여 자연스럽게 이러한 영향을 받게 되었다.

먼저 지상작전에 전문화된 육군은 장기적인 작전을 수행하도록 설계되었으며, 경험적으로 자신이 전쟁종결에 결정적인 군(軍)이라는 신념을 가지고 있다. 육군은 전쟁이 시작되면 종결될 때까지 전투현장에서 동시적·연속적 작전을 수행하며 이 때문에 전쟁 중 대부분 육군 부대는 해·공군과 같은 기지(Base)를 갖지 않으며, 작전이 중지되거나 또는 전투임무가 일시 해제되었을 때 전투현장에 주둔하면서 차후 작전을 준비한다.[15)]

해군은 상륙작전을 포함한 해양작전을, 해병대는 상륙작전을 주 임무로 하며, 적 해군세력 격멸 및 해양활동을 차단하여 해양우세를 확보하고 전력투사 및 전략적 타격을 통하여 전구작전의 결정적 승리에 기여한다.[16)]

함정 근무자들은 좁고 불편한 공간에서 오랜 기간 상호 대면하며 근무하고 생활해야 한다. 모두가 동일한 함정에 동승한 공동운명체로서 수시로 변하는 해양환경과 전장상황에 대처해 나가야 한다.[17)] 이러한 작전환경은 자연스럽게 함장을 중심으로 한 단결을 중요시하게 된다. 그러나 함정의 과도한 단결력과 차별성은 타 부대와의 협조에 저해 요인이 될 수도 있다.

공군은 항공우주작전을 주 임무로 하며 공중우세 확보를 최우선 과업으로 수행한다. 공중우세 확보는 제반 작전의 여건을 보장하고 전쟁의 승패를 결정하는 전제조건이다. 공군은 전략공격으로 적의 군사력과 전쟁수행 의지 및 잠재력을 파괴 또는 무력화할 수 있다[18)]. 비교적 역사가 짧으며 군사기술을 신봉하는 공군 장교들은 학습해야 할 제도적인 전통이 적어 새로운 사고에 용이하게 적응하기 때문에 독립성이 강하며 항공력만으로도 전쟁에서 승리할 수 있다고 신봉한다.[19)]

15) 육군. 『육군』(2019), p. 2-6.
16) 합참. 『합동작전』(2015), p. 1-43.
17) 해군. 『군사기본교리』(2017), p. 26.
18) 합참. 『합동작전』(2015), p. 1-44.
19) 문광건. "합동성의 이론과 실제", 『국방정책연구』, 2011년 겨울, p. 232.

작전환경 면에도 자연장애가 비교적 적은 해상·공중에서는 기술이 압도적으로 중요하며, 지상에서는 자연 장애, 인적 요소 등 다양한 변수에 대한 고려가 필요하다. “해·공군은 장비에 사람을 배치하고, 육군은 사람을 장비로 무장시킨다”라는 영국 격언은 각 군의 관점을 설명해준다. 이렇게 서로 다른 문화, 작전환경은 자연스럽게 개개인의 가치관과 심리에 큰 영향을 미치게 되며 전쟁과 작전을 바라보는 다양한 시각을 형성하여 합동성 발휘에 제한적 요소로 작용하게 되는 것이다.[20]

나. 조직이론과 자군 중심주의

조직이론(Organization theory)은 조직을 연구대상으로 한다. 조직은 인간의 집합체로서 일정한 공동목표를 추구하기 위해 의식적으로 구성된 사회적 체계이다. 조직은 규모가 크고 복잡하며, 어느 정도 공식화된 분화와 통합의 구조 및 과정 그리고 규범을 내포하고, 상당히 지속적인 성격을 가진다. 조직은 경계를 가지고 있으며 경계 밖의 환경과 교호작용한다.[21]

우리 군도 다양한 조직으로 구성되어 있으며 조직의 특성을 보유하고 있다. ‘평시 전쟁 및 도발억제와 유사시 전쟁승리와 도발 격퇴’라는 조직 목표를 달성하기 위해 조직의 분화와 분화된 활동을 통합하는 구조를 가지고 있다. 조직의 분화 측면에서는 육·해·공군 3개 군종을 유지하고 있으며 해병대는 해군에 소속되어 위임된 범위 내에서 자율성을 보장받고 있다.[22] 각 군종에서는 과학기술의 발달과 전쟁양상의 변화에 따라 직무의 전문성 있는 수행을 위해 여러 병과(兵科)를 운용하고 있다. 병과는 조직과 개인의 전문성을 연결시켜 준다.[23]

필요에 의해 만들어진 조직은 생명체와 같이 생존과 번영을 위해 몰두하게 된다. 인간의 집합체인 조직은 당연히 번영을 추구하기 위해 권력을 확대하고 자원을 끊임없이 조달해야 한다. 한정된 자원 내에서 조직 간의 경쟁은 자연스럽게 조직 이기주의, 부서 이기주의 심리(Silo mentality)를 유발시킨다. 육·해·공군으로 구성된 군(軍) 조직 또한 여기에서 벗어날 수는 없다.

육·해·공군은 각자의 정체성과 문화를 가지고 있으며 국방환경의 변화, 과학기술의 발전에 따라 각각의 역할 확대와 지위의 변화를 도모하고 있다. 조직이론에 비추어볼 때 각 군이

20) 조태근. “한국군의 합동성 강화를 위한 새로운 접근”, 『군사논단』 제115호, 2023, p. 110.
21) 오석홍. 『조직이론』(서울: 박영사, 2018), p. 65.
22) 조태근. (2023), p. 110.
23) 민진. 『한국의 군사조직』(서울: 대영문화사, 2017), p. 115.

자군 중심으로 전력을 건설하고 운용하는 방법을 개발하는 것은 당연한 일이다.[24]

"자군 중심주의"라는 용어는 전쟁과 작전을 수행하는 방식과 이에 필요한 전력 건설을 자군 위주로 고집하는 사고방식과 태도를 의미한다. '자군 이기주의'를 순화한 용어이다. 조직 간의 건전한 경쟁과 적절한 갈등은 조직의 긴장감과 생산성을 향상시킬 수 있으나, 전쟁승리를 위한 합동작전개념 구현과 합동성을 저해[25]하는 자군 중심주의는 철저하게 배척되어야 한다.[26]

자군 중심주의를 타파하기 위해서는 합동훈련 강화, 군 구조 개편 등 여러 가지 방법이 있지만 우선적으로 각 군의 전통과 역할, 전력, 작전계획 등을 충분히 이해하고 존중하는 태도가 그 출발점이다. 이러한 이해와 존중은 심리적 친밀감과 상호 신뢰로 발전되며 불필요한 갈등을 줄일 수 있다. 각 군간 또는 제대별로 업무협조가 필요할 때, 그 대상이 심리적으로 친밀한 선·후배, 동료일 때 그 업무속도가 빠른 것은 우리가 이미 경험을 통해 알고 있다.

3. 핵심가치(Core Value)와 합동성

가. 핵심가치의 정의

핵심가치의 사전적 의미로 '핵심'은 중앙에 위치하는 부분이나 중요한 요점이다. '가치'는 사물이나 대상이 지닌 쓸모 또는 중요성, 인간의 요구나 관심의 대상 및 목표가 되는 것들을 통틀어 말한다. 그런데 '가치'는 갈림길의 이정표와 같이 평가와 선택을 좌우하기 때문에 여러 조직이나 사회에 일괄적으로 적용할 수 없다. 따라서 각 조직은 존재 목적, 정체성과 역할, 조직 문화의 기반 등과 관련해 저마다의 가치를 정한다. 가치는 조직 내에서 일이 어떤 방식으로 행해져야 하는가에 대한 기준이 된다. 핵심과 가치의 합성어인 핵심가치는 해당 조직의 가치 중에서 가장 중요하게 여겨지는 것을 뜻한다.[27]

개인은 자신이 살아가는 인생의 가치관이 있고 집에는 가훈(家訓)이 있으며, 학교에는 교훈(校訓)이 있다. 이러한 가훈, 교훈이 핵심가치인 것이다. 다시 말해 핵심가치는 조직의 구성원이 함께 공유하고 신념화되어 의사결정과 행동의 기준이 되는 가치를 말하는 것이다.

---

24) 조태근. (2023), p. 112.

25) 2023년 합참 주관 합동성 인식 설문조사 결과 "우리 군의 합동성 향상을 위해 필요한 가장 중요한 요소"로 "자군 중심주의 탈피"가 44%를 나타냈다. (타군이해 25%, 군 구조 및 편성 13%, 합동인사관리 10%, 관련 법규 5% 등) 설문은 합참간부 570명이 참여함.(출처: 『2023년 합동성 강화 종합추진 평가회의』, '23. 6. 30, p. 84-9.).

26) 조태근. (2023), p. 112.

27) KRIS 정책보고서.『육군 핵심가치 실천수칙(가칭)에 대한 연구』(2020), p. 181-7.

전 세계의 일류기업과 조직에서는 핵심가치를 유지하고 있다. 많은 전문가는 일류기업과 그렇지 못한 기업들의 근본적인 차이 중 하나가 바로 핵심가치의 전사적인 공유 여부에 있다고 말한다. 미국 미시간 대학교수인 N.Tichy는 “일류기업들은 핵심가치를 유지하고 조직 전체에 전파와 공유되게 하는데 많은 노력을 기울이지만, 보통 수준의 기업들은 주로 대외적인 이미지 관리를 위해 핵심가치를 이용하는 경우가 많다”라고 말한 바 있다.[28]

나. 핵심가치의 역할과 중요성

핵심가치의 역할과 중요성은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 핵심가치는 구성원들의 조직에 대한 감정적 몰입을 유도하여 회사 생활이나 업무에 보다 적극적으로 임할 수 있도록 해준다.[29] 현대 경영학을 창시한 학자로 평가받고 있는 세계적인 석학 피터 드러커(Peter Ferdinand Drucker)는 핵심가치의 중요성에 대해 “가치관이 없는 조직이란 단지 사람들의 집합에 지나지 않으므로 존재할 수 없다”라고 강조했다.[30]

둘째, 핵심가치는 구성원들의 팀워크를 강화시켜 준다. 동일한 가치를 추구함에 따라 구성원들은 감정적인 유대감을 느끼게 될 뿐 아니라, 명시적인 기준이나 규범이 없어도 핵심가치에 근거하여 서로 간에 기대하는 바를 암묵적으로 알 수 있기 때문이다. 결국 핵심가치는 구성원들의 감정적 몰입을 유도하여 잠재력을 발휘하게 함으로써 구성원 개별역량을 높임은 물론, 구성원 간 팀워크를 강화시킴으로써 조직 전체적인 인적 자원역량을 제고하는 역할을 한다고 볼 수 있다.[31]

다. 핵심가치와 합동성의 상관관계

앞에서 고찰했듯이 합동성은 물리적 합동성 영역과 심리적 합동성 영역으로 분류할 수 있다. 합동성이 잘 발휘되기 위해서는 2개의 영역이 균형적으로 발전해야 하나, 지금까지 우리 군은 물리적 영역에 치중했으며 정신적·심리적 영역은 소홀히 했다.

건강한 사람은 육체적인 건강과 심리적인 건강이 조화를 이루듯 합동성 강화를 위해서는 심리적 영역의 중요성을 인식해야 한다. 美 군사학자들은 합동성을 “심리적 상태(Psychological state)[32]”라고 강조한다. 이것은 합동성이 심리적 바탕 위에서 이뤄지는 것을 의미한다.

---

28) 황인경. “핵심가치를 살아 숨쉬게 하라”, 『LG 주간경제』(2003), p. 30.
29) 황인경. (2003), p. 31.
30) 해군. 『해군 핵심가치 지침서』(2015), p. 17.
31) 황인경. (2003), p. 31.
32) Charles Davis and Kristan E. smit. "The Psychology of Jointness" JFQ 98, 3rd Quarter (2020), p. 3.

핵심가치와 합동성의 상관관계는 아래 <그림 2>와 같이 표현할 수 있다. 핵심가치는 구성원들의 조직에 대한 감정적 몰입을 유도하여 개별역량 향상과 팀워크를 향상시킨다. 합동군 구성원들이 조직의 핵심가치를 신념화하면 합동군의 연대의식, 협조와 팀워크 등이 향상되어 합동성이 강화되고, 이것은 조직의 상승효과를 달성시키며 나아가 전승(戰勝)을 보장하는 지름길이 될 것이다.

<그림 2> 핵심가치와 합동성의 상관관계

이라크전에서 美 합참의장 마이어드 대장은 "미군은 군사변환을 통해 각 군의 이기적인 요소를 없애고 합동전투수행을 달성하기 위해 육·해·공·해병대 간의 믿음과 신뢰를 갖도록 역점을 두었다. 군사변환은 합동성이 핵심으로 이라크전쟁에서 그것이 증명되었으며 장비는 단지 장비일 뿐이다"라고 강조했다.[33] 이것은 상호이해와 존중, 팀워크, 신뢰라는 합동성의 심리적 영역을 강조한 것이다.

제3장에서 자세히 살펴보겠지만 미국·영국 등 군사 선진국에서는 그들의 합동 군사기본교리에 핵심가치를 반영하고 있다. 이것은 합동군에게 공동의 가치관, 핵심가치를 신념화시켜 합동성 강화와 전투력을 향상시키기 위함이다.

33) 송재익. "한국군의 합동성 강화를 위한 리더십: 미국의 이라크전 승리요인 합동성", 『국방리더십 저널』제50호, (2011), p. 45.

Ⅲ. 일류기업과 美 합동군의 핵심가치 적용

본 장에서는 조직의 부서 이기주의, 팀워크 미흡, 의사소통 제한 등 많은 어려움을 극복하고 세계 일류로 성장한 기업들의 핵심가치 적용과 전 세계 최고의 전투력을 보유한 美 합동군의 핵심가치에 대해 살펴본 후, 합동성 강화를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 일류기업의 핵심가치 적용 사례

가. 삼성(삼성전자)

우리나라의 대표적인 글로벌 기업 삼성은 고 이병철 회장에 의해 1969년 창립되었다. 창립 후 40여 년 만에 한국을 대표하는 기업으로 성장했으며 경제발전에 크게 기여하였다. 고 이건희 회장은 1993년 삼성 신경영을 통해 경영이념과 삼성인의 정신 등을 선포하였고 핵심가치는 2004년에 제정하였다. 2024년 전 세계 상위 500개 브랜드 중 가장 가치가 높은 브랜드 TOP 10 내에 한국에서 삼성이 유일하게 포함되어 있다[34].

0성의 핵심가치 전략은 'Value Based(핵심가치에 바탕을 둔)' 매니지먼트이며 이를 통해 'Single Samsung' 유지의 원동력을 확보하고 상생(相生)의 노사관계를 구축하는 것을 전략으로 삼고 있다. 삼성은 핵심가치를 단독으로 사용하는 것이 아니라 경영이념, 경영원칙과 더불어 삼성 가치체계라는 시스템을 구축하여 활용하고 있다.[35]

〈그림 3〉 삼성전자의 경영이념과 핵심가치

우리의 경영철학과 목표 1. 인재와 기술을 바탕으로 2. 최고의 제품과 서비스를 창출하여 3. 인류사회에 공헌한다.	인재제일 최고지향 변화선도 정도경영 상생추구
경영이념	핵심가치

출처: 삼성전자 홈페이지(검색일: 2024. 7. 2.)

34) VISUAL CAPITALIST. https: www.visual capitalist.com/most-valuable-brands-in-2024/(검색일: 2024. 7. 4.).

35) 해군. 『해군 핵심가치 지침서』(2015), p. 19.

삼성전자의 핵심가치는 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 인재제일, 최고지향, 변화선도, 정도경영, 상생추구 5가지다. ‘인재제일’은 ‘기업은 사람이다’라는 신념을 바탕으로 인재를 소중히 여기고 마음껏 능력을 발휘할 수 있는 기회의 장을 만들어 간다는 의미이며, ‘최고지향’은 끊임없는 열정과 도전정신으로 모든 면에서 세계 최고가 되기 위해 최선을 다한다는 것이며 ‘변화선도’는 변화하지 않으면 살아남을 수 없다는 위기의식을 가지고 신속하고 주도적으로 변화와 혁신을 실행함을 말한다. ‘정도경영’은 곧은 마음과 진실되고 바른 행동으로 명예와 품위를 지키며 모든 일에 있어서 항상 정도를 추구하는 것이며 ‘상생추구’는 우리는 사회의 일원으로서 더불어 살아간다는 마음을 가지고 지역사회, 국가, 인류의 공동 번영을 위해 노력한다는 것을 말한다.[36]

이러한 삼성의 핵심가치는 삼성의 강력한 구심점 역할을 하며, 영속적 발전을 보장하는 성공 DNA가 되었다. 삼성의 핵심가치는 삼성 공동체의 정신적 기반으로 조직 간, 개인 간 벽을 허물고 서로 협력할 때 미래의 위기를 함께 헤쳐나갈 수 있었으며, 또한 세계를 무대로 활약하는 현지 삼성인들이 누구나 이해하고 공감할 수 있는 삼성 성공 유전자로서의 역할을 하였다[37].

나. 현대자동차

삼성전자와 함께 한국을 대표하는 현대자동차는 1967년 창업하여 현재는 글로벌 브랜드로 성장하였으며 한국의 경제발전에 크게 기여하고 있다.

현대자동차는 2023년 상반기 전 세계 자동차 판매 대수에서 3위에 올랐으며 르노 닛산, GM을 제치고 글로벌 3대 자동차 제조사로 위상을 굳히는 모습이다.[38]

현대자동차의 경영이념은 경영철학, 비전, 핵심가치로 체계화되어 있다. 경영철학은 “창의적 사고와 끝없는 도전을 통해 새로운 미래를 창조함으로써 인류사회의 꿈을 실현한다”라는 것이며 비전은 “자동차에서 삶의 동반자로”라는 구호를 제시하고 있다.[39]

핵심가치는 5가지로 ‘고객 최우선, 도전적 실행, 소통과 협력, 인재존중, 글로벌 지향’이다. 5대 핵심가치는 현대자동차의 조직과 구성원에게 내재되어 있는 성공 DNA이자 더 나은 미래를 향하여 새롭게 발전시키고 있는 구체적인 행동양식이다.[40] 현대자동차의 핵심가치에는 고 정주영 현대그룹 창업주의 기업가 정신이 담겨 있으며, 글로벌 기업으로의 성공에는 회사의 도전적 실행 등 핵심가치가 큰 역할을 했다.

---

36) 삼성전자 홈페이지 www. samsung.com/sec/about-us/company-info/(검색일: 2024. 7. 2.).
37) KRIS 정책보고서.『육군 핵심가치 실천수칙(가칭)에 대한 연구』, p. 181-36.
38) 조선일보. www.chosun.com/economy/industry-company/2023/07/29(검색일: 2024. 7. 4.).
39) 현대자동차 홈페이지 www. hyundai.com/kr/ko/info/ideology(검색일: 2024. 7. 8.).
40) 현대자동차 홈페이지 www. hyundai.com/kr/ko/info/ideology(검색일: 2024. 7. 8.).

삼성전자와 현대자동차 이외에도 국내·외 많은 글로벌 기업 LG전자, SK하이닉스, 구글, 애플, 아마존, 마이크로소프트 등이 핵심가치를 중요하게 여기고 있으며 구성원들과 핵심가치를 공유하고 실천하려는 노력을 강화하고 있다.

2. 美 합동군의 핵심가치 적용

美 합동군의 핵심가치는 '군의 전문성(The Profession of Arms)' 영역에 있으며 "전문가란 인격 그리고 능력을 모두 가진 사람이다. 군 전문가가 국가의 방위를 책임지므로, 합동지휘자들은 전쟁 수행의 전문가여야 한다. 이들은 활동적이면서 지적이고, 일 처리에 능숙하며, 그러면서 군사학에 정통한 도덕적인 개인(moral individuals)이어야 한다."[41]고 강조한다. 특히, 장교들의 책임과 역할을 중요시하고 있다.

美 합동군의 핵심가치는 2012년 미 합참의장 마틴 뎀프시(Martin E. Dempsey)가 발간한 '미군 - 군 전문성 백서(America's Military - A Profession of Arms White Paper)'에서 찾아볼 수 있다. 마틴 뎀프시 합참의장은 백서를 발간하여 군의 전문성과 가치(Values), 합동성의 중요성에 대해 강조하였다. 가치는 의무(Duty), 명예(Honor), 용기(Courage), 정직(Integrity), 봉사(Selfless service) 5가지이다.[42]

이후, 2013년 3월 美 군사기본교리에 '미군 - 군 전문성 백서(America's Military - A Profession of Arms White Paper)' 내용을 근거로 5가지 핵심가치를 반영하였다.[43] "이러한 가치는 작전 성공을 위해 필수적이라고 입증된 가치를 바탕으로 하며, 가장 이상적인 사회규범을 따르는 이 가치들은 각 군에 공통으로 적용되며, 군사적 전문성의 본질에 해당"[44]함을 강조한다.

의무는 합동군의 첫 번째 가치이다. 의무는 우리를 하나로 묶고 헌법의 수호자이자 국가의 봉사자인 우리의 도덕적 책임 또는 책무를 나타낸다. 전문성을 갖춘 군의 일원인 우리는 사리사욕을 생각하지 않고 필요하다면 생명을 희생하여 의무를 이행한다.[45]

명예는 우리의 의무를 윤리적으로 이행한다고 규정하는 행동 강령이다. 명예는 우리가 윤리적이고 도덕적인 행동에서 최고의 귀감이 되며, 결코 거짓말하거나 부정행위를 하거나 도

41) US JCS. 『Doctrine for the Armed Forces of the United States』(2017), p. B-1.
42) Martin E. Dempsey.『America's Military-A Profession of Arms White Paper』(2012), p. 3.
43) US JCS. 『Doctrine for the Armed Forces of the United States』(2013), p. B-1~2.
44) US JCS. 『Doctrine for the Armed Forces of the United States』(2017), p. B-1.
45) US JCS.(2017), p. B-1.

둑질하지 않고 정직의 강령을 단호히 지키며, 인간 존엄성을 존중하고 서로를 존경하며 배려하도록 지도하는 자질이다.[46)]

용기는 첨단기술이 강조되는 전쟁에서도 개인의 투지와 용기는 여전히 필수적이다. 용기에는 육체적, 정신적 측면이 있으며, 용맹과 인내를 모두 포함한다.[47)]

정직은 솔직해지고 높은 도덕적 원칙을 갖는 자질이다. 또한, 우리 인격의 기반이며 신뢰를 쌓는 초석이다.[48)]

봉사는 우리의 국가, 군사적 임무 등을 우리 자신보다 앞에 놓는 자질을 나타낸다. 전문성을 갖춘 군의 인원은 명성, 지위, 금전을 추구하면서 근무하지 않으며 더 큰 가치를 추구한다.[49)]

이러한 미 합동군의 핵심가치는 국가를 방위하는 군인이자 민주시민으로서 사고와 행동의 기준을 제시하고 있으며 작전의 성공에 필수적인 요소로 인식되고 있다. 가치 신념화를 위해 교리와 교육용 교재에 핵심가치를 반영하여 교육하고 있다.

현 21대 美 합참의장 찰스 브라운 주니어(Charles Q. Brown, Jr.)의 5가지 지휘분야 중 첫 번째가 '우리의 가치를 유지하자(Sustain our values)'이다[50)]. 미국의 헌법수호에 흔들림 없는 약속을 다짐하는 것으로 이 문구는 미 합동군이 가치기반의 조직이라는 것을 대변한다.

가치기반의 조직은 어려운 상황에 직면했을 때도 공통의 가치 아래로 결집하여 극복하는 힘을 가지고 있다. 베트남 전쟁 시에 미군은 압도적인 전투력을 보유했음에도 패배했는데, 이것은 군(軍)의 가치와 기강이 무너지면 패배한다는 것을 보여주는 좋은 사례이다. 미군이 베트남 전쟁 이후 각 군종별로 윤리관, 핵심가치를 정립하여 교육을 강화한 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

미군 이외에도 영국군, 이스라엘군 등 많은 군사 선진국에서는 핵심가치를 중요시하고 있다. 특히, 2024년 8월 현재 하마스와 전쟁 중인 이스라엘은 제2차 세계대전 때 홀로코스트(Holocaust[51)])를 겪었으며 주변국과 끊임없는 분쟁을 치르고 있다. 1948년 창설된 이후 실전 경험이 많은 이스라엘군은 3대 핵심가치[52)]를 군의 중심사상으로 삼고 있으며, 토론식

46) US JCS.(2017), p. B-2.

47) US JCS.(2017), p. B-2.

48) US JCS.(2017), p. B-2.

49) US JCS.(2017), p. B-2.

50) US JCS 홈페이지 www. jcs.mil, (검색일: 2024. 3. 28.).

51) 제2차 세계대전 중 나치독일이 자행한 유대인 대학살(출처: 두산백과, 검색일: 2024. 7. 3).

52) 이스라엘군의 3대 핵심가치는 ①국가와 국민을 보위(군의 목표) ②애국과 충성(군인의 최고 지향가치) ③인간의 존엄성 존중(홀로코스트 경험)으로 이스라엘군 윤리강령에 제시되어 있다.(출처: 최병욱, "군 인성교육 진흥의 방향과 전략", 『국방정책연구 통권 제111호』, 2016년 봄, p. 169.

교육을 통해 신념화하고 있다.

3. 소결론

지금까지 일류기업과 美 합동군의 합동가치에 대해 살펴보았다. 일류 조직에서는 핵심가치를 조직의 정신적 기반과 번영 전략 차원에서 추진하고 있음을 알 수 있다.

일류기업에서도 신입사원을 채용하면 조직에 대한 감정적 몰입과 기존의 구성원들과의 팀워크 증진을 위해 핵심가치를 집중적으로 교육하고 있다. 군사 선진국인 미국에서는 합동군의 가치를 美 군사기본교리(Doctrine for the Armed Forces of the United States)에 반영하여 신념화시키고 있으며 영국도 합동교범(UK Defence Doctrine)에 가치의 중요성을 강조[53]하고 있다.

그러나 우리의 합참·합동부대 등 합동군에는 자신의 정체성과 일체감, 각 군의 고유한 색깔을 담을 수 있는 정신적 가치, 공유가치[54](Shared Value)가 없다. 합동군의 정체성, 핵심가치가 없기에 각 군의 전통과 문화, 작전개념이 우선시될 수 있으며, 이것은 자칫 무분별한 자군 중심주의로 흐를 가능성을 크게 할 수 있다.

미국, 영국 등 군사 선진국에서는 핵심가치의 중요성을 인식하여 그들의 군사기본교리에 반영하였다. 합참에서 발간한 우리 군의 군사기본교리에는 국가방위와 군사력 운용지침 등에 관한 내용이 있으며, 군의 핵심가치에 대한 내용은 없다. 향후 개정 시에 합동군의 핵심가치 내용이 필히 반영되어야 할 것이다.

Ⅳ. 합동군의 핵심가치 제정을 통한 합동성 강화방안

1. 핵심가치 선정 시 고려사항

핵심가치를 선정하기 위해서는 다양한 요소를 고려해야 한다. 먼저 군 조직 또한 사회를

53) 합동교리에서 직업정신(Professional ethos)으로 육체적·정신적 용기, 이타적인 헌신, 충성심, 정신적인 민첩성, 자발성, 지구력, 적응력, 팀워크를 강조하고 있음. (출처: Ministry of Defence. 『UK Defence Doctrine』, 2017, pp. 62~69.).

54) 핵심가치(core value)라고도 하는데 기업에서의 공유가치는 조직 내에서 바람직한 행동을 제시하는 기본규범이며, 기업 구성원들이 공유하고 있는 가치관이자 신념을 말한다. 공유가치는 주요한 기업문화의 요소로서 기업 내부의 통합과 외부에 대한 적응을 가이드 해주는 기준이 된다. (출처:『HRD 용어사전』, 검색일: 2024. 7. 3.).

구성하는 하나의 조직으로서 사회적 패러다임의 변화를 인식한 가운데 합동군의 특성, 역할, 법령에서 제시하는 가치 등을 이해하고, 각 군의 핵심가치 중 공통 내용을 반영할 수 있어야 한다.

가. 사회적 패러다임 변화 인식

디지털 정보기술, 스마트폰 보급, 인공지능의 발전으로 생활양식이 크게 바뀌고 있으며 한마디로 디지털 대전환 시대에 살고 있다. 최근 젊은이들은 각자의 취향과 개인을 중요시하며 다양성과 수평적 문화를 선호한다.

현재와 개인을 중요시하는 요인은 최근 사회적 문제로 대두되는 저출산에도 영향을 미치고 있다. 또한, 디지털 환경에 익숙하여 디지털 내에서 자신의 목소리를 높이기도 한다. 이러한 변화는 기성세대와의 갈등을 심화시킬 수 있다. 군 내에서도 MZ세대[55)]는 통제보다는 자율을 중시하며, 일과 후 단체운동보다는 스마트폰을 활용한 개인 발전과 외부와의 소통에 관심을 기울인다. 또한, 합리적인 지휘문화를 선호하며 권위주의적 문화, 부당한 대우에 대해서는 거부감을 표출한다. 합동군의 핵심가치는 이러한 사회적 패러다임의 변화를 수용할 수 있어야 한다.

이러한 변화에 대응하여 합동군에서는 상･하급자 간 자유로운 의사소통이 보장되고 구성원 상호 간 다양성과 차이를 이해해야 한다. 아울러 평시에는 합리적인 지휘문화가 충만하고 인간의 존엄성과 가치를 존중하는 조직이 되어야 한다. 왜냐하면 결국 인간이 전투의 승패를 결정짓는 가장 큰 요인이기 때문이다.

나. 합동군의 특성

합동군은 각 군과 달리 3가지 특성이 있다. 첫째, 합동군은 각기 다른 전통과 문화를 가지고 있는 군종 간의 조합(Combination)이다. 이것은 각 군의 전문성, 장점, 능력으로부터 나오는 힘을 상황에 부합되게 잘 조합하면 큰 시너지를 발휘할 수 있는 토대가 된다.

둘째, 합동군은 단합된 합동팀으로서 작전과 전투를 주도한다. 현대의 전쟁은 대부분 합동작전 또는 연합작전으로 전개된다. 우리 군은 합동군으로 전쟁을 수행하기 때문에 단합된 합동팀으로 작전하는 국군의 역량이 큰 강점이라고 할 수 있다. 합동작전은 고도의 팀워크가 요구되며 각 군의 고유한 능력을 최대한 활용하고 제한사항을 상호 보완하며 각 군의 노력을 통일하는 것이 중요하다.[56)]

---

55) 1980년대 초~2000년대 초 출생한 밀레니얼 세대와 1990년대 중반~2000년대 초반 출생한 Z세대를 통칭하는 말이다.(출처: 『시사상식사전』, 검색일: 2024. 7. 3.).

셋째, 합동군은 24시간 적의 도발에 대비하여 입체적인 대비태세와 긴장감을 유지하는 조직이다. 합동군의 최상위 부대인 합참으로부터 각 작전사의 창끝 부대까지 하늘과 땅, 바다에서 무장하고 고민하면서 적 도발 억제 및 격퇴를 위해 집중력을 발휘하고 있다.

합동군의 핵심가치는 합동군의 위 3가지 특성을 반영할 수 있어야 한다. 합동군은 각 군종 간의 조합(Combination)이므로 각 군종의 문화와 전통, 작전개념과 무기체계 등을 충분히 이해하고 각 군종의 국방에 대한 헌신을 존중해야 한다. 또한 단합된 합동팀으로 작전과 전투를 주도하기에 무엇보다도 신뢰와 팀워크(Teamwork)가 중요하며, 24시간 적의 도발에 대비하는 조직으로서 조국 수호에 대한 명예심과 담당 업무에 대한 고도의 전문성을 유지해야 한다.

다. 합동군의 역할

합동군의 역할에 대해 2010년 합참 발간「2012~2026년 합동개념서」에서는 4가지를 제시하고 있다.[57]

첫째, 합동군은 전쟁억제를 위한 핵심역할을 수행한다. 합동군은 평시에 전쟁억제를 위하여 확고한 군사대비태세를 유지한다. 위기 발생 시 효과적인 대응으로 상황을 조기에 종결하고 원상을 회복하여 전쟁으로의 발전을 방지한다.

둘째, 합동군은 전쟁 시 국가를 방위하고 통일여건을 조성하는데 주도적인 역할을 수행한다. 합동군은 가용전력을 통합운용하여 조기에 전쟁의 주도권을 확보하고 적의 침공을 격퇴하며, 통일 여건을 조성하는데 주도적 역할을 수행한다.

셋째, 합동군은 국가정책 추진을 군사적으로 지원한다. 다양한 비군사적 위협 발생 때 민간 및 정부를 군사적으로 지원함으로써 공공의 안녕과 질서를 유지하고 국가이익 증진에 기여한다.

넷째, 합동군은 지역의 안정과 세계평화에 기여한다. 국가정책에 따라 평화작전, 국제적 재해·재난구조 활동 등을 통하여 지역의 안정과 세계평화는 물론 국가위상 제고에 기여한다.

위 합동군의 4가지 역할은 곧 합동군이 달성해야 할 목표이자 정체성이다. 목표달성을 위해 합동군의 사고와 행동의 기준이 될 핵심가치가 필요하다. 합동군의 목표는 기업이 추구하는 목표와 다르다. 기업은 이윤추구가 1차 목표이지만 합동군은 우리의 헌법적 가치 수호

56) 합참.『합동작전』(2015), p. 1-2~3.
57) 합참.『2012~2026 합동개념서』(2010), pp. 42~43.

와 국가방위라는 공공의 가치를 위해 헌신하고 희생하는 조직이다. 즉, 자신의 개인적 이익, 군종의 이익보다는 국가와 국민을 위해 더 크게 생각하고 봉사할 수 있는 핵심가치가 필요하다. 안중근 의사의 위국헌신(爲國獻身) 군인본분(軍人本分)에 합동군의 목표달성을 위한 가치가 담겨 있다.

라. '군인의 지위 및 복무에 관한 기본법' 내용과 각 군의 핵심가치 반영

'군인의 지위 및 복무에 관한 기본법'(이하 군인복무기본법)은 군인의 기본권, 의무, 병영생활에 대한 기본사항을 정해 놓은 법이다. 이 법에는 군인의 가치관 및 의무가 포함되어 있다. 제1장 총칙, 5조에는 명예, 충성, 용기, 필승의 신념, 책임완수, 애국애족의 정신 등이 명시되고 있고, 제4장 군인의 의무 등에서는 충성, 성실, 정직, 청렴 등의 가치가 제시되어 있다[58]. 이러한 가치는 군 조직과 군인의 전통적인 가치이다.

그러나 최근 이러한 전통적 가치관이 희석되고 국가를 위한 충성, 헌신의 가치보다는 군 생활의 고생에 대한 물질적 보상의 기대감이 커지고 있어 사명감이 약해지는 것은 아닌지 우려를 낳게 한다. 군인복무기본법에 제시된 가치는 합동군의 핵심가치에 반영되어야 한다.

또한, 합동군은 각 군의 조합(Combination)이므로 각 군에서 표방하는 핵심가치들을 고려해야 한다. 각 군의 핵심가치는 다음과 같다.

〈표 2〉 각 군의 핵심가치

육 군	해 군	공 군
위국헌신, 책임완수, 상호존중	명예, 헌신, 용기	도전, 헌신, 전문성, 팀워크

출처: 육·해·공군 인트라넷 홈페이지(검색일: 2024. 7. 2.)

각 군의 핵심가치는 각 군의 임무, 고유한 전통과 문화, 특성 등을 반영하여 선정되었으며, 각 조직의 목표달성과 나아가 사고와 행동의 기준을 제시하는 규범이기도 하다. 각 군에서는 구성원들이 핵심가치를 신념화하여 실천할 수 있도록 세부 추진방안을 수립하여 추진 중이다. 각 군의 핵심가치 중 '헌신'은 공통으로 적용되고 있음을 알 수 있다.

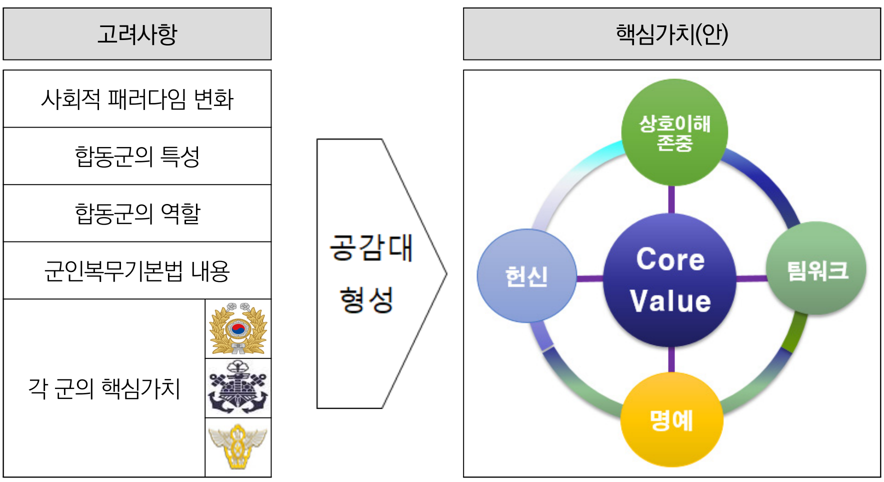
58) 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법(약칭: 군인복무기본법 법률 제20189호, 시행 2024. 8. 7., 2024. 2. 6. 일부개정) 제1장 총칙 제5조 국군의 강령, 제4장 군인의 의무 제20조, 21조, 22조, 23조 등에 관련 내용이 명시되어 있음.

2. 핵심가치 선정 및 실천 방안

가. 핵심가치 선정

핵심가치 선정을 위한 사회적 패러다임 변화 인식, 합동군의 특성과 역할 등 5가지 고려사항과 주변과의 소통을 통해 합동군의 핵심가치를 선정하였다. 선정한 핵심가치는 상호이해와 존중, 헌신, 명예, 팀워크 4가지이다.

〈표 3〉 합동군의 핵심가치 선정



상호이해와 존중은 각 군종의 다양성에서 오는 상호 보완적인 힘(Power)을 믿고, 구성원 각자가 각 군의 문화와 전통, 능력 및 특성, 전략과 작전개념을 알고, 각 군의 독립적인 위상, 국가방위에 대한 노력을 존중하며 구성원 간 상호 인격과 명예를 존중하고 배려하는 것을 의미한다.

합동군은 육군, 해군, 공군, 해병대, 군무원, 민간인 등 다양한 문화적 배경을 가지고 있는 구성원의 집합체이다. 상호이해와 존중은 의사소통을 활성화시키고 조직의 긍정적인 분위기를 고취시켜 신뢰를 형성하는 데 큰 역할을 한다.

헌신은 개인의 이익보다는 국가안위와 국민을 위해 봉사하고 희생함을 의미하며, 안중근 의사의 위국헌신(爲國獻身) 군인본분(軍人本分)에 그 뜻이 잘 담겨 있다. 헌신하는 군인은 개인의 이익을 버리고 합동성 발휘에 가장 큰 제한 요소인 자군 중심주의를 극복할 수 있으며 전승(戰勝)이라는 숭고한 군인의 사명을 완수할 수 있다.

명예는 합동군의 일원임을 자랑스럽게 여기며 군인답게 사고하고 행동함으로써 나오는 내적 긍지와 자부심을 의미한다. 군인복무기본법 제5조 국군의 강령에도 군인은 명예를 존중해야 함을 명시하고 있다.

팀워크(Teamwork)는 구성원들이 공동의 목표를 달성하기 위하여 개개인의 역할에 책임을 다하고 협력적으로 행동함과 그들의 연대의식을 의미한다. 우리 군이 합동군, 합동팀으로 작전하는 데에 팀워크는 필수적이다. 팀워크가 발휘되기 위해서는 개인의 역할을 하는데 필요한 전문적인 지식, 기술, 의지 즉 전문성이 담보되어야 하며 인접 동료와의 화합, 단결 등 연대의식이 중요하다. 공동의 목표는 개인의 노력보다 집단의 협력적인 노력을 통해 효과적으로 달성할 수 있다. 팀워크는 합동군의 특성에 가장 부합한 핵심가치이다.

〈표 4〉 합동군의 핵심가치(안)

구 분	정 의	포함가치
상호이해와 존중 (Mutual understanding and Respect)	각 군의 문화와 전통, 능력 및 특성, 작전개념을 이해하고 각 군의 독립적인 위상, 국가방위에 대한 노력을 존중하며 구성원 간 상호 인격과 명예를 존중하고 배려하는 것을 의미	전우애 소통 신뢰
헌 신 (Commitment)	개인의 이익보다는 국가안위와 국민을 위해 봉사하고 희생함을 의미	충성 용기 희생
명 예 (Honer)	합동군의 일원임을 자랑스럽게 여기며 군인답게 사고하고 행동함으로써 나오는 내적 긍지와 자부심을 의미	청렴 성실
팀워크 (Teamwork)	구성원들이 공동의 목표를 달성하기 위하여 개개인의 역할에 책임을 다하고 협력적으로 행동함과 그들의 연대의식을 의미	전문성 화합

나. 핵심가치 실천 방안

미국의 저명한 사회학자 앨런 존슨은 문화의 구성요소를 가치, 규범, 믿음, 상징으로 규정했다. 또한 그는 네 가지 구성요소가 개별적으로 존재하는 것이 아니며 상호 작용하면서 각 기능을 발휘한다고 주장했다[59]. 이런 관점에서 합동군의 핵심가치는 대외적인 가치로만 내세우는 것이 아닌 구성원이 인식하고 신념화되어 실천할 때 합동군의 조직문화로 정착될 것이다.

핵심가치는 단번에 실천될 수 없으며 '인식·이해 → 신념화 → 실천'이라는 단계적 접근이 필요하다.

59) 김상윤. "핵심가치 신념 행동화… 육군 조직 문화로 정착", 『국방일보』, (2020. 5. 14.).

〈표 5〉 핵심가치 실천 단계

1단계		2단계		3단계
인식·이해	⇒	신념화	⇒	실 천

먼저 인식·이해 단계는 합동군의 핵심가치 필요성을 인식하고 핵심가치의 중요성과 역할, 그 의미를 이해하는 단계이다. 이 단계에서는 핵심가치의 인식과 이해를 위한 다양한 활동과 교육을 집중해야 한다. 각급 제대별 핵심가치 선포식 시행 및 반복적인 교육을 통해 폭넓은 공감대를 형성해야 한다.

사실 가치관이라 하면 이상적이고 개념적인 내용으로 실제 일상생활과 동떨어져 있다고 생각하기 쉽다. 이러한 인식이 확산되면 자칫 핵심가치를 중심으로 한 업무수행을 비현실적이고 비합리적이라 여겨 다시 예전 관행에 따라 업무를 처리하게 될 수도 있다. 따라서 현 상황에 대한 명확한 인식과 이해로 조직 구성원의 공감대 형성이 중요하다.[60] 군사 선진국인 미국, 영국 등에서는 핵심가치의 중요성을 인식하여 합동교리에 그 내용을 반영하여 지속적으로 교육하고 있는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

2단계는 신념화 단계로 전 조직 구성원들이 인식·이해된 핵심가치를 긍정적으로 수용하고, 실천 의지를 함양해야 한다. 2단계에서는 특히, 리더의 역할이 중요하다. 각 부대 지휘관, 부서장들은 구성원들에 대한 교육을 주도[61]하는 한편, 핵심가치를 자주 말하고, 보고, 들을 수 있는 환경을 조성해야 한다.

3단계는 구성원들이 신념화된 핵심가치를 기준으로 업무를 실천하는 단계이다. 각급 부대(서)의 특성에 맞도록 실천계획을 작성하여 추진하고 주기별로 평가하여 피드백해야 할 것이다.

합동군의 핵심가치가 정착되기 위해서는 각급 제대의 지휘관, 부서장들의 역할이 중요하다. 조직의 리더로서 영향력이 크기에 핵심가치가 정착될 수 있도록 솔선수범해야 하며 타 구성원들보다 먼저 신념화가 선행되어야 한다.

또한, 핵심가치 정착을 위해 개인, 주무부서의 노력에만 의지할 것이 아니라 조직 차원의 평가·보상제도를 활성화하여 핵심가치 실천을 장려하는 제도를 바탕으로, 개개인의 의지와 노력을 더해 인식·이해 → 신념화 → 실천으로 이어지는 선순환 구조의 흐름을 지속 유지해

60) 해군. 『해군 핵심가치 지침서』(2015), pp. 55~56.

61) GE(General Electric)를 위대한 기업의 반열로 올려놓은 잭 웰치 회장은 핵심가치에 의한 경영을 주장하면서, 전 직원들이 업무 과정에서 핵심가치를 자연스럽게 떠올리게 하기 위해서는 핵심가치에 대한 교육을 700번 이상 반복해야 한다고 강조했다.(출처: 해군.『핵심가치 지침서』(2015), p. 56.).

야 한다.[62)]

신념화된 합동군의 핵심가치 역할은 다음과 같다. 첫째, 다양성을 특징으로 하는 합동군의 사고와 행동의 기준을 제공한다. 둘째, 합동군의 팀워크, 연대의식을 강화시킨다. 구성원들이 공통의 가치를 추구할 때 개인의 역량은 큰 시너지를 발휘하게 되는 것이다. 즉, 심리적 유대감, 동질감을 증가시켜 합동성 강화에 크게 기여할 것이다.

클라우제비츠(Carl von Clausewitz)는 그의『전쟁론』에서 “물리적인 것이 나무로 된 칼자루처럼 보이는 반면에, 정신적인 것은 귀금속이며 번쩍번쩍하게 갈아 놓은 본래의 칼날”[63)]이라고 정신적 요소의 중요성을 강조한다. 신념화된 핵심가치는 합동군의 날카로운 칼날이 될 것이다.

합동군의 핵심가치 제정과 실천에 관한 업무는 합참에서 주도적으로 수행해야 한다. 군령권과 군사력 건설 소요제기, 통합방위작전 수행의 막강한 권한을 가진 합참부터 솔선하는 것은 당연하다.

V. 결 론

서론에서 밝힌 바와 같이 본 연구는 그동안 우리 군의 많은 노력과 비용을 투입했음에도 불구하고 합동성 수준이 여전히 낮은 이유에서 출발하였다. 오랜 기간 많은 노력에 대한 효과가 미흡하다면 새로운 방향에서 접근을 시도해야 함은 당연하다.

건강한 사람은 건전한 정신과 건강한 육체를 가지고 있으며, 정신과 육체는 상호 보완적이며 영향을 미치고 있다. 그동안 우리 군은 합동성을 강화하기 위해 건강한 육체에 집중한 경향이 있었다.[64)] 여기에서 육체는 합동성의 영역 중 물리적인 합동성 영역을 의미하는 것으로 군 구조 및 조직 개편, 전력 발전(Force Development), 합동연습 등이다. 정신(情神)은 마음의 자세나 태도 등[65)]을 의미하며 심리적인 합동성 영역을 말한다. 합동성 발휘를 제한하는 문제의 근원(根源)을 고찰한 결과 심리적 부분이 깊게 자리 잡고 있는 것을 알 수 있었다.

이제 우리 군에서는 심리적인 합동성 영역에 노력을 기울여 물리적 영역과 균형을 맞춰 나

62) 공군.『공군 핵심가치 지침서』(2014), p. 39.
63) 카알 폰 클라우제비츠 著, 김만수 옮김.『전쟁론 제1권』(서울: 갈무리, 2006), pp. 294~295.
64) 조태근. (2023), p. 124.
65) 표준국어대사전. (검색일: 2023. 7. 4.).

가야 한다. 이러한 접근법이 핵심가치를 기반으로 한 합동성 강화 방안을 추진하는 것이다.

필자가 제시하는 합동군의 핵심가치는 상호이해와 존중, 헌신, 명예, 팀워크 4가지다. 핵심가치 선정은 필자의 연구, 동료 교수들과의 토의로 도출된 것으로 향후, 합동군 구성원의 상·하향식 의견수렴, 전문가 토의 등 충분한 공론화 과정을 거쳐야 한다. 합동군의 핵심가치는 구성원들의 심리적 유대감을 강화시키고 '자군 중심주의'라는 '박스 사고(Box Thinking)'에서 탈피하여 '합동성'이라는 큰 그림을 볼 수 있는 창(Window)의 역할을 할 것이다.

끝으로 우리 군의 합동성 강화를 위하여 심리적 영역의 합동성 강화 연구 뿐만 아니라 군 구조 개편, 인사제도 혁신, 전력발전, 합동연습 및 교육 등 포괄적인 노력이 요구되며 다양한 연구가 지속되길 제안한다.

참고문헌

합참. 『2012~2026 합동개념서』, 2010.

합참. 『합동작전』, 2015 · 2023.

합참. 『합동·연합작전 군사용어사전』, 2022.

육군. 『육군리더십』, 2023.

해군. 『해군 핵심가치 지침서』, 2015.

공군. 『2022 외국 군구조 편람』, 2023.

공군, 『공군 핵심가치 지침서』, 2014.

국방대학교. 『한국 해군의 가치체계에 관한 연구』, 2006.

합동군사대학교. 『2023년 합동성 발전 세미나』, 2023.

Carl von Clausewitz 지음 / 김만수 옮김. 『전쟁론 제1권』, 갈무리, 2006.

노석조. 『강한 이스라엘 군대의 비밀』, 메디치미디어, 2019.

조한규. 『합동성의 미래』, 북코리아, 2022.

허욱. 『핵심가치(Core Value)』, 이콘출판, 2016.

정윤재 등. 『세종 리더십의 핵심가치』, 한국학중앙연구원, 2014.

오석홍. 『조직이론』, 박영사, 2018.

채주락. 『삼성이 철학하는 이유』, 쏭북스, 2021.

Samuel P. Huntington 저 / 허남성 등 역. 『군인과 국가』, 신오성기획, 2011.

Gordon Nathaniel Lederman 저 / 김동기·권영근 역. 『미 국방개혁의 역사』, 연경문화사, 2015.

톰 피터스·로버트 워터먼 공저 / 이동현 옮김. 『초우량기업의 조건』, 더난출판, 2012.

뱅상 데포르트 저 / 최석영 옮김. 『프랑스장군이 바라본 미국의 전략문화』, 21세기군사연구소, 2013.

KRIS 정책연구보고서. “육군 핵심가치 실천수칙(가칭)에 관한 연구”, 2020.

김국헌. “합동성의 핵심, 조화와 협조의 리더십”, 『국방리더십저널』, 제50호, 2021.

조태근. “한국군의 합동성 강화를 위한 새로운 접근”, 『군사논단』, 제115호, 2023.

황인경. “핵심가치를 살아 숨쉬게 하라”, 『LG주간경제』, 2003.

US Secretary of Defense. DoD5500.7-R, 『Joint Ethics Regulation(JER)』, Washington, 1993.

US JCS. 『Joint Warfighting』, 2020.

US JCS. 『The Joint Force』, 2020.

US JCS. 『Doctrine for the Armed Forces of the United States』, 2017.

US JCS. 『Joint Campaign and Operations』, 2022.

US JCS. 『Joint Warfare of the US Armed Forces』, 1991.
US JCS. 『Cross Domain Synergy in Joint Operations』, 2016.
UK Ministry of Defence. 『UK Defence Doctrine』, 2014.
Whiteley, Alma. 『Core Values and Organizational Change: theory and practice』, World Scientific Pub, 2006.
Breena E. Coates. "Why jointness is so hard to achieve?, 2016.
Charles Davis and Kristan E. smit. "The Psychology of Jointness" JFQ 98, 3rd Quarter 2020.
Dan Sukman, Charles Davis. "Divided We Fall", 『Military Review』, March-April 2000-1.
David Deptula. "Meeting Strategic Challenges: Balancing Capabilities With Priorities", HQ USAF Briefing, 2010.
Martin E. Dempsey. "Amerca's Military - A Profession of Arms White Paper", 2012.
Owens, William A. "Living Jointness." JFQ winter 1993-1994.
Powell, Colin L. "Message from the Chairman", *Joint Warfare is Team Warfare*, NDU Press, 1991. 11. 11.
Robert C. Rubel. "Principles of Jointness", JFQ winter 2001.
US Army. 『An Army White Paper The Profession of Arms』, 2010.
『국방일보』. "러시아 공군의 공중작전 경과와 평가", 2022. 4. 19.
『세계일보』. "북한 무인기 침투 1년, 드론 대응 시스템 무엇이 달라졌나", 2024. 2. 11.
한국능률협회컨설팅 홈페이지 www.kmac.co.kr/customer/kmac news.asp(검색일: 2024. 3. 18.)
삼성전자 홈페이지 www.samsung.com/sec/about-us/company-info/(검색일: 2024. 7. 3.)
현대자동차 홈페이지 www. hyundai.com/kr/ko/info/ideology(검색일: 2024. 7. 3.)

A study on ways to strengthen jointness through the establishment of core values of the joint force

Jo, Tae-gun & Yoon, Dae-yeob

Keywords

Jointness, Core values, Joint force, Self-centeredness, Teamwork

The purpose of this study is to examine the root of the problem that limits the exercise of jointness and to suggest measures to strengthen jointness in terms of psychological and value aspects. The results of the study showed that the root of the problem of jointness is deeply rooted in the psychological aspect, and in order to strengthen jointness, psychological jointness should be strengthened in parallel with physical jointness strengthening such as reorganization of military organization and unit structure and power generation. Accordingly, the establishment of core values of the joint force and implementation plan for strengthening psychological jointness were proposed.

In conclusion, the four core values of the joint force (tentative) were proposed as ‘mutual understanding and respect, dedication, honor, and teamwork’, and a step-by-step approach was suggested for the implementation of the core values. The core values of the joint force will increase the psychological bond and sense of homogeneity of the members and serve as a window to see the big picture of ‘jointness’ by escaping from the box thinking of ‘self-centeredness’.

[논문투고일: 2024. 7. 25.]
[심사의뢰일: 2024. 8. 15.]
[게재확정일: 2024. 9. 19.]

국방연구 2024년 9월
제67권 제3호, pp. 117-145

김정은 시대 조선인민군의 ‘은닉 대본’과 당·군 관계: 이론적 분석과 정치적 함의

백승국*, 장석준**

요 약

1990년대 북한의 대기근은 주체사상이 갖는 ‘설득의 힘’을 쇠퇴하도록 하였다. 지하경제의 확산과 피지배층의 의식변화는 사회적 변화를 추동하며 소위 비사회주의 현상을 노정시켰기 때문이다. 조선인민군(이하 북한군)도 비사회주의 현상에서 피하지 못했다. 북한군의 이러한 문제는 권력을 승계한 김정은의 정치적 과제가 되었다. 이러한 문제의식에 기반하여 본 글은 김정은 시대 북한군의 병영생활 실태와 통제를 파악하고, 이론적으로 분석하여 정치적 함의를 도출하는 것을 목적으로 하였다.

북한군 출신 심층 인터뷰를 중심으로 북한군의 통제와 병영생활을 살펴본 결과, 북한군 병사들은 북한 체제의 공개 대본과 달리 은닉 대본을 가지고 있다. 이러한 북한군의 은닉 대본은 일탈, 기강 해이, 비사회주의 현상 등으로 설명할 수 있으며, 북한 체제의 불안정성을 가져올 수도 있다는 가능성을 추정할 수 있으나, 그 인과관계는 확인되지 않고 있다. 그러한 은닉 대본은 개인적인 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 일탈 수준에 머물고 있으며, 정치적 저항의 목적을 가진 집단행동으로는 포착되지 않고 있다. 왜냐하면 북한군 내에서 당에 의한 통제는 여전히 유효하기 때문이다. 결국 김정은 시대 북한군에서 확인되는 특징은 은닉 대본의 경우, 북한군 병영생활 전반에 만연되어 있음에도 불구하고 당에 의한 군의 통제와 당적 지도를 따르는 방식과 체계는 여전히 유지되고 있다.

핵심어 : 김정은, 북한군, 정치지도원, 당적 통제, 은닉 대본

* 제1저자, 고려대학교 정치외교학과 석사과정
** 교신저자, 고려대학교 공공정책연구소 객원연구위원

Ⅰ. 들어가며

1990년대 중후반 동안 지속된 북한의 대기근은 대규모 아사자를 발생시켰고, 아래로부터 지하경제를 확산시키는 계기가 되었다. 당시 김정일은 군을 중시하는 '선군정치'를 통해 위기관리 체제를 구축하였지만, 지하경제의 확산에 따른 사회적 의식변화를 막을 수 없었다. 국내에서 흔히 '장마당'으로 불리는 지하경제는 북한 매체에서 다루는 공적 영역과 달리 북한 당국이 가장 우려하는 비사회주의 현상의 발상지이자, 주민들의 사적 및 일상적 영역으로 자리매김하고 있기 때문이다.[1] 따라서 대기근 이후 공적 부분과 사적 부분의 격차는 점점 증가하면서 북한 당국이 대외적으로 공개하는 북한 사회의 일상과 실제 주민들의 일상에는 큰 괴리가 관찰되기 시작했다. 즉, 북한 당국의 일방적인 선전과 달리 '다르게 생각하고 행동'하는 북한 주민들의 양면성이 점차 증가하기 시작하였다.

조선인민군(이하 북한군)도 비사회주의적 현상을 피하지 못했다.[2] 김정일 선군정치하 북한군이 위기 극복을 위해 사회 전반에서 다양한 역할을 수행함에 따라 군의 위상은 강화되었지만, 민간 영역에 대한 조선노동당의 영향력과 통제는 상대적인 약화로 귀결되었다. 북한 당국은 주민들에게 군의 사회적 역할 수행을 모범의 대상으로 배워야 한다고 매번 강조하였다. 심각한 경제난이 지속되는 가운데 당국은 "우리 당원들과 근로자들이 인민군대의 모범을 따라 모든 전선에서 혁신의 불길을 일으키기 위하여서는 인민군대식 정치사업의 위력을 높이 발휘"하여야 하며, "당조직들은 일군들을 인민군대의 정치사업 경험으로 무장시키기 위한 교양사업을 강화"할 것을 호소하였다.[3] 하지만 북한이 주장한 모범적인 북한군과 실제 북한군의 현실은 이와는 상이하게 나타났다.

국경지대에서 탈북 방조, 한류 확산, 개인주의와 물질만능주의 등과 같은 북한군 병사들의 비사회주의적 생활상은 국내 언론에 여러 차례 보도되면서 북한군의 기강 해이는 새로운 연구주제가 되었다.[4] 즉, 아래로부터의 북한 변화는 북한군도 예외는 아니다. 선행연구 중 일부는 북한군 내의 비사회주의 현상에 대해 "최고지도자에 대한 충성도가 그만큼 낮아지고 있다는 의미로 해석"하기도 했다.[5]

---

1) Joo, Hyungmin. "Hidden transcripts in marketplaces: politicized discourses in the North Korean shadow economy." *The Pacific Review* Vol. 27, No. 1(2014), pp. 56-66; 조정아 외. 『북한 주민의 일상생활』(서울: 통일연구원, 2008).

2) "북한군에도 한류 바람..평양서 '런닝맨' 상종가." 『연합뉴스』(2012. 7. 25).

3) "[사설] 인민군대식정치사업으로 혁신의 불길을 일으키자." 『로동신문』(2002. 5. 13).

4) 이와 관련하여 대표적인 글은 이교덕 외. 『북한군의 기강 해이에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2011).

5) 강동완·김현정. "북한 군대 내 남한 영상물 시청 실태 및 북한 정권의 대응." 『통일과 평화』 7집 1호(2015), p. 130.

선군정치하 북한군의 위상과 역할은 강화되어, 위로부터의 비대해진 군부 엘리트와 아래로부터의 기강 해이 현상은 권력을 승계한 김정은의 정치적 과제가 되었다. 즉, 김정은 정권이 권력승계 이후 안정성을 담보하기 위한 정치적 과제 중 하나는 북한군을 완전하게 장악 및 통제하고, 변화시키는 것으로 설명할 수 있다.[6] 이와 관련하여 김정은 시대 북한군의 상대적 위상 약화와 당적 통제의 강화 분야에서 당·군 관계를 중심으로 심도 있는 연구가 이뤄졌다.[7] 이러한 기존 연구는 북한 공식 매체와 문헌을 중심으로 김정은 정권의 북한군 통제를 분석한 것이지만, 아래로부터의 변화로 인한 통제와 그 결과에 대한 논의는 여전히 블랙박스로 남아있다.

따라서 본 글은 단순히 북한 원전에 기반한 김정은 시대 북한군의 실태를 고찰하려는 것을 넘어, 김정은 정권하의 북한군 통제와 병영생활 실태를 다수의 심층 인터뷰를 통해 조사하고, 이론적으로 분석하여 정치적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 미시적 수준에 대한 접근은 김정은 정권의 내구성에 대한 이해도를 높여준다. 그래서 본 글이 제시하는 질문은 두 가지이다. 첫째, 김정은 정권의 북한군 통제가 병사들의 병영생활에 미친 영향은 무엇인가이다. 둘째, 직접 통제와 지도를 받는 북한군 병사들이 제한된 병영생활을 어떻게 생각하고 행동을 취했느냐는 것이다.

Ⅱ. 이론과 연구 방법

김일성이 창시하였다고 주장하는 북한의 주체사상은 통치 이데올로기로이자, 권력세습과 일인독재체제를 이해하는데 핵심적인 개념이라고 할 수 있다. 김일성 일인독재체제의 기반이 형성된 시기인 1950년대 중반부터 등장한 주체사상은 "혁명과 건설의 주인은 인민대중이며 혁명과 건설을 추동하는 힘도 인민대중에게 있다"고 하면서 피지배층을 설득하여, 자발적으로 복종하도록 하였다.[8] 주체사상은 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 영역에 침투하여 피지배층의 일상을 지배하였다. 국가의 모든 공공재를 장악한 김일성과 핵심 엘리트 집단은 주체사상을 쉽게 사회적으로 침투시킬 수 있었다. 이는 곧 독재정권의 안정성에 영향을 미쳤는데, 북한 주민들은 주체사상을 중심으로 세계관을 형성하여 김일성을 '위대한

---

6) 김동엽. "김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망." 『경제와 사회』 통권 제122호(2019), p. 92.

7) 권숙도. "김정은 시대 조선노동당의 기능과 역할 변화 연구: 군(軍)과의 관계를 중심으로." 『국제정치연구』 제25집 1호(2022), pp. 139-167; 고재홍. 『김정은 집권 이후 북한군의 변화와 전망』(서울: 국가안보전략연구원, 2020); 김태구. "김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구." 『통일과 평화』 11집 2호(2019), pp. 143-178.

8) 김일성. 『김일성 저작집 제27권』(평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 390.

수령’으로 열렬히 지지하였다. 따라서 주체사상은 그람시(Antonio Gramsci)가 제시한 설득과 자발적 동의에 의한 지배를 의미하는 ‘헤게모니(hegemony)’로 이해할 수 있다.[9)]

하지만 계획경제의 한계, 사회주의 진영의 붕괴, 자연재해 등이 불러온 1990년대 북한의 대기근은 주체사상이 갖는 ‘설득의 힘’을 쇠퇴하도록 만들었다.[10)] 대기근의 영향으로 아래로부터의 지하경제 확산과 피지배층의 의식변화는 사회적 변화를 추동시켰다. 이러한 변화에도 불구하고, 북한은 3대 세습으로 체제를 안정적으로 유지하고 있으며, 군부의 쿠데타 시도나 아래로부터의 정치적 저항이 발생하지 않고 있다. 또한, 북한 당국이 요구하는 행동과 다르게 생각하고 행동하는 피지배층은 헤게모니 개념이 통치 이데올로기를 과대평가하고 있다는 한계를 지적할 수 있다.[11)] 그러므로 사회적 변화에 따라 북한 지배층과 피지배층의 권력관계에 대한 분석은 북한연구의 발전을 위한 과제라고 할 수 있다.

스콧(James C. Scott)은 말레이시아 농촌 마을을 2년 동안 현지 조사하면서 권력을 가지지 못한 피지배층은 지배구조에 자발적으로 순응하는 것이 아니라, 권력자의 시야를 벗어난 공간에서 다르게 생각하고 행동한다는 사실을 목격하였다. 행동은 주로 조직화된 수준이 아니라, 개인적인 차원에서 이익을 지키기 위해 일탈을 저지르는 것으로 목격되었다.[12)] 즉, 피지배자는 지배자 앞에서 처벌을 피하기 위한 가면을 쓰고 있는 것처럼 묘사되었다. 이를 지배층에 중대한 위협을 가하는 공개적인 저항이 아닌, 일상적인 수준의 소극적 저항(passive resistance)으로 보았다.[13)]

이러한 현상에 대해 스콧은 권력의 상호작용을 연극무대에 빗대어 “지배하는 자와 지배받는 자들 사이의 공개된 상호작용”에 ‘공개 대본(official transcrips)’이라는 개념을, 지배받는 자들이 “권력자의 직접적 시선을 피해 ‘막후’에서 생성되는 언설”을 ‘은닉 대본(hidden transcrips)’이라고 설명하였다.[14)] 은닉 대본은 공개 대본에서 포착할 수 없는 피지배층의 행위를 분석할 수 있다는 장점이 있다. 그래서 공개 대본에서 볼 수 없으며, 지배층 앞에서 할 수 없는 피지배자들의 “몸짓, 언어, 관행”이 관찰된다.[15)] 따라서 스콧은 지배층의 통치 이데올로기는 자신들의 권력을 정당화하는 ‘마술’과 같은 것으로 보았다.[16)] 이러한 이유로

9) Gramsci, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks* (New York: International Publishers, 1997).
10) 서재진. 『북한의 경제난과 체제 내구력』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 40-43.
11) Joo(2014), p. 51.
12) Scott, James C. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven: Yale University Press, 1985), pp. xv-xxii.
13) *Ibid.* pp. 28-37.
14) Scott, James C. 전상인(옮김). 『지배, 그리고 저항의 예술』(서울: 후마니타스, 2020), pp. 28-31.
15) *Ibid.* p. 69.

복잡한 권력관계를 이해하기 위해서 공식 대본 뒤에 감춰진 은닉 대본을 살펴보아야 한다.[17] 지배자와 지배받는 자가 가진 권력의 차이가 클수록, 지배받는 자의 가면은 더욱 두꺼워지며, 공개 대본은 더욱 정형화된다.[18] 이러한 이론적 관점에 따라 '북한군 병사의 은닉 대본이 당의 통제력 약화로 이어지고, 결과적으로 체제 내구력 약화로 귀결되지 않는다는 가설을 제시'할 수 있다.

본 글의 공식 대본과 은닉 대본은 다음과 같이 규정하고자 한다. 공식 대본은 당 선전선동부의 엄격한 검열과 통제를 거쳐 출간된 공식 매체(로동신문, 조선중앙통신, 조선중앙TV 등)와 출판물(김일성저작집, 김정일선집 등)최고지도자의 교시 등이다. 반대로, 은닉 대본은 북한의 공식 매체나 출판물에서 볼 수 없는 북한 당국이 규정한 가치와 규범에 어긋나는 모든 행위로 볼 수 있다. 은닉 대본은 주로 북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사와 심층 인터뷰로 구성된다. 북한의 실태를 파악하기 위해 여러 기관에서 수행하는 북한이탈주민의 심층 인터뷰는 중요한 데이터를 제공하며, 은닉 대본을 포착할 수 있다는 장점이 있다.

본 글에서는 세 가지 연구 방법을 함께 사용하여 연구 목적을 달성하고자 한다. 첫째, 공식 대본을 파악하기 위해 북한 원전을 중심으로 한 문헌적 연구방법을 사용하고자 한다. 둘째, 은닉 대본은 북한군에서 복무한 인물과의 면담을 수행하는 경험적 연구방법을 사용하고자 한다. 셋째, 북한이탈주민의 증언을 토대로 발간된 간행물과 보고서, 대북 전문매체 역시 활용할 것이다. 북한연구에서는 언제나 정보 접근성의 한계가 수반되므로, 본 글은 연구의 완성도를 높이기 위하여 아래 〈표 Ⅱ-1〉과 같이 김정은 시대 북한군에서 복무했던 북한이탈주민 8명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다.

〈표 Ⅱ-1〉 심층 인터뷰 면접 인원 및 관련 사항

	이름	복무 기간	복무 당시 소속	최종계급	인터뷰 일시
1	A	2010년 초반 – 2020년 초반	OOO지도국 건설부대	중급병사	22. 12. 2
2	B	2010년 초반 – 2010년 초반	O군단 OO사단 민경대대	초급병사	22. 5. 13
3	C	2000년 중반 – 2010년 초반	OO사령부 체육중대	소위	23. 5. 13
4	D	2010년 초반 – 2010년 중반	O군단 OO사단 민경대대	상급병사	23. 5. 20
5	E	2010년 초반 – 2010년 후반	O군 OO사단 지휘부	중사	23. 8. 5
6	F	2010년 초반 – 2010년 후반	OO군단 OO여단 O소대	중사	24. 1. 7
7	G	2010년 중반 – 2010년 후반	OO사령부 OO국 경비소대	상급병사	24. 1. 7
8	F	2010년 초반 – 2020년 초반	OO총국 OO연구소 OO대	상사	24. 1. 10

출처: 저자 작성

16) *Ibid.* p. 137.

17) Joo, Hyungmin. "Hidden Transcripts... Shared?: Passive Resistance in the Soviet Case." *The Korean Journal of International Studies* Vol. 8, No. 2(2010), p. 280.

18) Scott(2020), p. 280.

심층 인터뷰는 연구의 객관성을 담보하고 북한의 실태를 파악할 수 있는 데이터를 제공한다. 그래서 김정은 시대 북한군 통제 방식에 어떠한 변화가 나타났는지, 그에 따른 북한군 병사들의 병영생활에 미친 영향과 은닉 대본을 조사하였다. 이 각각의 결과에 연구자료를 교차검증하여 최대한으로 연구의 정확성을 담보하고, 연구결과의 객관성을 높이고자 하였다.

Ⅲ. 당·군 관계와 북한군 통제구조

1. 당·군 관계와 정치위원제

중국의 마오쩌둥(毛澤東)은 “권력은 총구에서 나온다”고 했는데, 그만큼 군대를 완전하게 장악하는 것이 독재자에게 중요하다는 의미로 해석할 수 있다. 군대는 강력한 위계질서에 기반한 무력을 지닌 거대 조직이기 때문이다. 이러한 면에서 북한군은 순수 군사 조직이면서 ‘정치적인 조직’에 가까우며, 최고지도자의 통치 수단이기도 하다.[19] 따라서 북한은 군조직을 통제하고 효율적으로 운용하기 위해 ‘군사선’과 ‘정치선’의 이중적 지휘체계를 가지고 있다. 이는 군령권과 군정권을 행사하는 최고지도기관이 각각 다르다는 것을 의미하며, 군에 대한 당적 통제의 구조로 이뤄져 있다는 것이다.[20] 즉, 당·군 관계에 기반한 군사지도와 지휘체계를 구성하고 있음을 알 수 있다. 따라서 북한군에 대한 통제체계를 파악하기 위해서는 김정은 시대 당·군 관계 구조를 이해하는 것이 선행되어야 한다.

북한은 2021년 개정 당규약 제30조에서 당 중앙군사위원회는 “당대회와 당대회 사이의 당의 최고군사지도기관”이자 “당의 군사로선과 정책을 관철하기 위한 대책을 토의결정하며 공화국무력을 지휘하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업전반을 당적으로 지도”하도록 당적 통제를 규범적으로 명시하고 있다. 따라서 군에 대한 당적 지도 및 통제는 당 중앙군사위원회의 명령과 지도하에 조선인민군 총정치국, 인민군 당위원회, 정치위원제를 중심으로 작동되고 있다. 여기서 정치위원제는 북한군을 가장 밀착하여, 당적으로 통제하는 핵심적인 제도이다.[21]

---

19) 김동엽(2019), p. 80.

20) 정성임. “조선인민군: 위상·편제·역할.” 세종연구소 북한연구센터(엮음). 『북한의 당·국가기구·군대』(성남: 세종연구소, 2007), p. 498.

21) 2021년 개정 당규약 제51조에서는 “정치위원은 해당 부대에 파견된 당의 대표로서 당정치사업과 군사사업을 비롯한 부대안의 전반사업에 대하여 당적으로, 정치적으로 책임지며 부대의 모든 사업이 당의 로선과 정책에 맞게 진행되도록 장악지도한다.”고 명시하고 있다.

정치위원제는 군벌 관료주의자들(김창봉과 허봉학 등)이 숙청된 1969년 1월부터 도입되었다. 정치위원제를 채택하여 군단부터 연대 단위까지 정치위원, 대대부터 중대까지 정치지도원이라는 정치군관을 파견하여 부대의 크고 작은 문제들에 대해 군사지휘관과 토의하도록 하였다. 그리고 인민군 당위원회 책임비서인 정치위원의 서명이 있어야만 집행할 수 있거나 인민군 당위원회가 개최되지 않은 시기에 모든 군사명령은 군사지휘관과 정치위원이 함께 서명하여야 효력이 발생하도록 했다.[22] 이는 군단부터 중대에 이르기까지 정치군관을 파견함으로써 북한군에 대한 당의 일상적인 감시 및 통제가 구조적으로 이뤄지게 한 것이다.

김정일은 일찍이 "부대안에 당의 유일사상체계를 튼튼히 세우는 것"이 정치위원의 핵심적인 역할이라고 하면서, 북한군에 대한 당의 집체적 지도를 실현하고, 군벌 관료주의자의 등장과 차단을 강조한 바 있다.[23] 이러한 차원에서 정치군관은 북한군의 사상적 무장을 위해 최고지도자의 교시와 당의 방침, 통치 이데올로기 등을 세뇌토록 하는 정치사상교양을 담당한다. 이처럼 북한은 당의 정치이념과 대리인을 군에 침투시킴으로써 군의 충성과 복종을 얻는 '침투형'의 양상을 나타내고 있다.[24] 그래서 북한군에 대한 당적 통제는 아래와 같이 크게 두 가지 차원에서 일상적인 감시체계를 가능하게 한다.

첫째, 정치위원은 군사지휘관에 대한 인사권과 추천권을 행사함으로써 당적 지도에 대한 복종을 유도하고 있다. 군사지휘관의 승진을 보증하는 입당 여부는 정치위원이 작성하는 군 조직생활평정서(이하 평정서)에 의해 결정되기 때문에 군사지휘관은 당의 정치사업에 순응하기 쉽다.[25] 둘째, 군사지휘관에 대한 일상적인 감시가 작동되고 있다. 예컨대, 군단장의 하루 일과와 발언 내용 등은 정치부 산하 조직부에서 일일 단위로 총정치국에 보고한다. 주요 군사지휘관이 해당 부대를 벗어날 경우 반드시 사전에 조직부장에게 통보해야 한다. 그리고 조직부 산하 통보과는 부대 내 군사지휘관의 군무생활 및 사생활까지 모든 자료를 수집하여 상부에 보고한다.[26] 이와 같은 구조는 군사지휘관의 독단적인 군령권 행사를 강하게 제한하고 있다.

정치군관은 북한군의 하부단위인 중대까지 파견되어 있어 병영생활에서 그 권한과 영향력

22) 고재홍. 『북한의 군(軍) 통제 연구: 견제와 균형의 지속』(서울: 국가안보전략연구원, 2018), pp. 108-109.

23) 김정일. 『김정일 선집 제2권』(평양: 조선로동당출판사, 1993), pp. 463-464.

24) 이와 관련하여 당 규약에서 북한군을 "국가방위의 기본력량, 혁명의 주력군으로서의 사회주의조국과 당과 혁명을 무장으로 옹호보위하고 당의 령도를 앞장에서 받들어나가는 조선로동당의 혁명적 무장력"이라고 규정하고 있다; 임재천. "사회주의국가 당·군 관계 이론을 통해 본 북한: '구조적 접근법'을 중심으로." 『세계지역연구논총』제37집 3호(2019), p. 46, p. 64.

25) 군 조직생활평정서는 북한군의 병영생활에서 나타난 당에 대한 충실성에 대한 평가서이다.

26) 이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』(서울: 한울아카데미, 2003), p. 174.

은 막강하다고 할 수 있다. 정치군관의 임무와 역할은 병사들의 복무환경과 제대 이후 생활에도 파급력을 미치기 때문이다. 따라서 북한군 병사들에 대한 통제는 정치지도원의 역할이 매우 중요하다. 왜냐하면 정치지도원은 중대의 정치사상교양과 조직생활을 모두 총괄적으로 지휘하기 때문이다.

2. 북한군의 병영생활과 통제 유형

가. 사상적 통제

사상적 통제에는 북한군의 집단정체성은 물론이고, 개개인을 대상으로 당의 정치이념(주체사상 혹은 김일성-김정일주의)을 내면화시키기 위한 목적이 있다. 이는 강압이 아닌 자발적인 동의 및 복종을 기반으로 설득하는 통제 유형이다. 북한군은 항일무장투쟁의 계승자로서 무력을 지닌 집단으로 북한 사회에서 다른 사회조직보다 사상적으로 강도 높게 무장된 집단으로 평가받기 때문이다. 따라서 사상적 통제는 '당의 대리인'으로서 중대 병사들의 '정치적 생명선'을 책임지는 정치지도원의 역할이 중요하다.

정치사상교양의 목적은 최고지도자를 결사옹위, 명령에 절대적으로 복종하여 독재정권을 유지, 한반도 공산화를 실현할 수 있는 '주체형의 혁명전사'로 육성하는 것이다.[27] 김일성은 "인민군대에서 주체사상교양을 강화하여 지휘관으로부터 전사에 이르기까지의 모든 군인들을 다 주체사상으로 일색화"할 것을 지시한 바 있으며, "당과 수령을 위하여, 조국과 인민을 위하여, 혁명을 위하여 목숨바쳐 싸우려는 높은 사상적 각오를 가지도록" 강조하였다.[28] 이러한 차원에서 북한군 병사들에 대한 사상적 통제는 정치지도원의 책임과 감독하에 정치사상교양으로 이루어지는데, 주입식 교육과 참여형 교육으로 나누어 설명할 수 있다.[29]

우선, 주입식 교육은 공개적인 강의로 이루어지는데, 일반적으로 '정치상학'으로 부른다. 이는 월요일부터 금요일까지 진행하는 평일 정치상학과 토요일 오전마다 진행하는 정치상학으로 나누어진다. 평일 정치상학은 토요일 오전 9시부터 10시 50분까지 진행되며, 토요 정치상학은 오전 9시부터 12시 50분까지 진행한다.[30] 북한군 병사들의 정치상학은 1년 동안

27) 주체형의 혁명전사란 "첫째, 북한 체제의 통치이념인 '김일성·김정일주의'로 철저히 무장시키고, 둘째, 당과 조국, 지도자를 위해 한 목숨 서슴없이 투사할 수 있는 결사옹위(자폭) 정신을 겸비하며, 셋째, '북한식 사회주의'를 수호하고 '사회주의 강성국가' 건설을 추동하는 선군혁명정신으로 무장하며, 넷째, '남조선혁명과 해방'을 통한 '한반도 적화통일'전략을 실천할 수 있는 혁명적 군인정신을 함양한 군인"을 뜻한다. 정은찬. "북한군의 정치사상교육과 조직생활." 『군사논단』 제86호(2016), pp. 163-164.

28) 김일성. 『김일성 저작집 제32권』(평양: 조선로동당출판사, 1986), p. 512.

29) 정은찬(2016), pp. 164-171; 이미연, "김정은시대 북한군 정치사상교육에 대한 연구." 『한국군사학논집』 제78권 3호(2022), pp. 246-260.

524시간으로 추산되며, 정치상학에 관한 모든 계획과 실행은 정치지도원이 담당한다. 정치상학 시간에서는 보통 최고지도자에 대한 우상화, 당의 방침과 최고지도자의 명령에 대한 절대복종, 미국과 남한에 대한 적개심 표출 등을 주요 내용으로 한다.

병사들의 참여를 중심으로 이루어지는 특성교양은 조직생활이다. 시간은 토요일 오전 정치상학이 끝난 후 시작하는데, 당원 자격이 있는 간부와 병사들은 당조직에서, 비당원은 사회주의애국청년동맹에서 조직생활을 한다. 북한군은 조직생활에서 자아비판인 생활총화와 상호 간의 비판을 허용하는 호상비판 시간을 가진다. 또한, 병사들은 병영생활에서 실천할 수 있도록 시와 노래, 연극, 발표, 토론 등 체험형 교육에 참여한다. 이 목적은 북한군 병사들의 집단주의 의식과 체험을 통해 무의식적으로 형성할 수 있는 체제에 대한 감성을 자극하기 위한 것으로 보인다.

나. 보상적 통제

국가에 대한 충성과 그에 따르는 보상은 질서를 유지할 수 있게 한다. 공산주의 국가는 기본적으로 모든 소유와 공공재, 임명권 등을 국가가 장악하고 있다. 따라서 당에 대한 충실성과 그에 대한 검증은 보편적으로 누릴 수 있는 공공재 이상의 혜택이 뒤따른다.

북한군 병사들이 필요로 하는 것을 보상하는 방법은 당의 지도와 이념에 순응하도록 할 수 있다. 구체적으로 북한군 병사들이 군에 복무하여 획득할 수 있는 혜택은 크게 화선입당이라는 빠른 당원권 부여와 후보당원 자격 부여, 그리고 대학추천서가 있다. 김일성은 1977년 9월, 당 중앙위원회 제5기 제14차 전원회의에서 〈사회주의교육에 관한 테제〉를 발표하면서 "당조직들은 대학생모집사업을 당적, 로동계급적 원칙에서 옳게 하도록 지도"해야 하며, "대학에는 중등교육을 마치고 로동생활과 군대생활에서 단련되고 당과 혁명을 위하여 복무하려는 사상적 각오가 높으며 학습성적이 우수한 청년들을" 입학시켜야 한다고 언급하였다.[31] 따라서 북한군 병사들은 병영생활에서 당에 대한 충성심을 인정받아야 한다. 그래야만 충분한 보상을 받을 수 있고, 제대 이후 대학 진학과 직장 배치 등에서 혜택을 누릴 수 있다.[32]

정치군관은 병사들의 일상적 태도와 당성, '군무생활 10대 준수사항'을 기준으로 한 병영

30) 이 정치상학 시간은 전투정치훈련 기간(1기: 12.1-3.30, 2기: 7.1-9.30)을 기준으로 하였으며, 노력동원이나 건설현장에 투입되는 기간 동안 정치상학은 한 시간씩 진행한다. 이미연(2022), p. 247.

31) 김일성(1986), p. 416.

32) 2003년 전민군사복무제 시행으로 인해 북한 청소년들은 고급중학교를 졸업하고 곧바로 대학에 진학하는 경우보다 군에 입대하는 경우가 많다. 그래서 북한군 병사들의 병영생활은 제대 이후의 삶을 좌지우지할 정도로 중요하다.

생활 등 병사의 군복무 전반에 대한 평가를 기록한다.33) 먼저, 군 조직생활평정서는 복무기간 조직생활에 참여하는 모든 북한군 구성원에게 적용되는 평가서이다. 적극적인 조직생활과 '주체형의 혁명전사'로서 갖추어야 할 사상적 무장이 평가대상이다. 이 평가서는 정치지도원이 6개월에 한 번씩 작성한다.34) 또한 여기에 각각의 병사가 군무생활 10대 준수사항을 충실히 이행하는지에 대한 여부도 포함된다.

이러한 평가를 토대로 북한군 병사들에 대한 보상적 통제도 작동된다. 당원 가입과 직장배치 외에도 병사의 군관학교 진학과 진급, 휴가와 외출 등에 있어서도 이 평가들은 보상의 기준이 된다. 이 평가에 대한 실무도 정치지도원이 담당한다. 따라서 사상적 통제와 함께 보상적 통제도 정치지도원의 역할이 매우 중요하다는 사실을 알 수 있으며, 정치지도원이 북한군의 병영생활에서 차지하는 위상은 곧 당의 위상으로 이해할 수 있다.

다. 법적 통제

북한의 공포정치와 물리적 통제는 이미 잘 알려진 바와 같이 억압적 통치의 핵심적인 기제로 작동하고 있다. 여기에는 북한군도 예외가 없이 엄격히 적용되는데, 조직생활과 군무생활에서 비사회주의 행위를 한다거나, 규율을 위반하는 경우 징계와 법적 처벌이 뒤따른다.

징계는 경징계와 중징계로 나누어 설명할 수 있다. 경징계는 주의, 경고, 당 및 청년동맹회의에서 비판을 받거나, 권한 정지 등을 받는 경우이다. 중징계는 군사칭호 박탈, 직위 철직, 출당 등을 포함하여 부대원들 앞에서 혹독하게 공개적인 비판받는 동지심판과 최소 6개월에서 최대 1년 동안 사상단련이나 규율교육을 받으면서 중노동을 병행하는 노동연대 편입이 있다. 이 밖에 규율위반과 범죄에 대한 처벌로 군 교도소 수감이나 생활(불명예)제대가 있다. 생활제대는 군대에서 규율마저 위반하였다는 사회적 낙인이 있으므로, 각종 사회생활에서 불이익이 뒤따른다.35) 예컨대, 사회적으로 취업과 승진에서 제한이 있으며, 아무리 지하경제가 발전하였다 할지라도 돈주들이 운영하는 개인사업소에서도 군 복무를 완료한 자를

33) '군무생활 10대 준수사항'은 1977년 11월 30일에 개최된 조선인민군 제7차 선동원대회에서 김일성이 제시한 것이다. 이 준수사항은 북한군 병사들이 병영생활에서 반드시 지켜야 할 10가지 사항으로, 그 내용은 다음과 같다. "① 군사규정을 철저히 지켜야 한다. ② 자기의 무기에 정통하여 그것을 언제나 잘 관리하여야 한다. ③ 어떤 조건에서든지 군사명령을 철저히 집행하여야 한다. ④ 당 및 텅지 조직들에서 준 분공(임무)을 어김없이 집행하여야 한다. ⑤ 국가비밀, 군사비밀, 당조직 비밀을 엄격히 지켜야 한다. ⑥ 국가의 사회주의적 법과 질서를 철저히 지켜야 한다. ⑦ 군사정치훈련에 어김없이 참가하며 열심히 공부하여야 한다. ⑧ 인민을 사랑하며 인민들의 재산에 피해를 주지 않는다. ⑨ 국가재산과 군수물자를 철저히 보호하며, 절약하기 위하여 적극 노력하여야 한다. ⑩ 동지들을 친형제와 같이 사랑하며 군대안에 상하일치단결의 미풍을 철저히 세워야 한다." 김일성(1986), pp. 518-524.

34) 정은찬(2016), p. 171.

35) 이교덕 외(2011), pp. 44-45.

우대한다.[36]

북한군에 대한 법적 통제는 형법 제4장 〈국방관리질서를 침해한 범죄〉에 근거하여 작동하고 있다.[37] 제76조에서 제92조까지 구성된 법 조항은 처벌 규정을 모두 노동단련형과 노동교화형으로 명시하고 있는 특징이 있다.[38] 여기서 군수물자의 착복과 무기, 탄약의 안정적인 관리는 물론이고, 군사임무 수행을 방해하면 3년 이하의 노동교화형에 처하도록 명시하고 있다. 또한, 북한군의 일탈과 관련하여 군사복무 기피와 방해에 대한 처벌은 5년 이하의 노동교화형을, 군사복무 기피자나 탈영자를 알면서 도주 및 잠적을 도와주다 적발되면 3년 이하의 노동교화형에 처하도록 규정하고 있다.

Ⅳ. 김정일 시대 북한군의 공식 대본과 은닉 대본

1. 공식 대본: 사회적 모범으로서의 군

1950년대 전후 사회주의 건설을 시작으로 대규모 건설사업과 같은 국가의 주요 정책에서 보여준 북한군의 모습은 북한의 공식적인 매체에서 여전히 모범의 대상으로 선전되고 있다. 공식 매체를 통해 북한 당국은 군에 대해 "우리 인민군대처럼 인민을 위하여 이렇게 위대한 창조와 건설, 눈부신 기적과 혁신의 자욱을 뚜렷이 새겨가고 있는 진정한 인민의 군대는 그 어디에도 없다."고 평가할 정도로 북한군의 사회적 역할과 비중은 크다고 할 수 있다.[39] 최고지도자 명령에 절대복종하는 북한군은 대기근 당시, 사회 여러 곳에서 다양한 역할 수행으로 더욱 주목받았다.

1990년대 대기근이라는 위기를 돌파하기 위해 김정일은 군을 전면에 내세우는 위기관리 체제를 결정하였다. 식량부족이 초래한 배급제의 붕괴는 민간에 대한 조선노동당의 통제력과 위상 약화로 이어졌고, 식량을 배급받지 못한 주민들은 직장과 사회조직을 이탈하였다. 당시 김정일은 주민들에게 "버팀과 인내의 집단적 의지"를 강조하였다. 그리고 '우리식 사회

36) 북한이탈주민 A와의 인터뷰.

37) 국가정보원. 『북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2022), pp. 349-351.

38) 노동교화형에 처하면 기간 동안 공민의 자격을 박탈당한다. 반면, 노동단련형은 공민의 자격을 유지할 수 있다. 왜냐하면 노동교화형은 반체제 혹은 정치범에 대한 처벌이기 때문이다. 이와 관련된 자세한 사항은 다음의 글을 참조할 것. 한동호 외. 『북한 교화소』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 5-8.

39) "인민의 행복을 창조함에 언제나 건설적이고 전능한 영웅적인 군대를 키운 위대한 손길." 『로동신문』(2024. 5. 12).

주의'를 고수하면서 위기를 정면으로 돌파할 강한 의지를 보여주었다.[40] 김정일의 강한 의지를 실현할 수 있고, 김정일이 가장 믿을 수 있는 조직은 북한군이었다. 이는 김일성종합대학 창립 50주년 기념식에서 한 김정일의 연설에서 알 수 있는데, 연설에서 김정일은 당 조직들의 당 사업이 제대로 작동되지 않아 무정부 상태가 조성되고 있음을 지적하고, 북한군 내 당사업을 모범으로 하여 진행하도록 지시하였다.[41] 그리하여 북한 당국은 군을 중시하고, 사회적 모범으로 내세우는 김정일의 지도력에 대해 "인민군대를 혁명의 기둥으로 내세우시고 로동계급과 농민을 비롯한 전체 인민들이 혁명적군인정신으로 싸워나가도록 하신 김정일동지의 선군정치는 우리 시대의 위력하고 완성된 사회주의정치방식으로 빛을 뿌리고 있다."고 선전하였다.[42]

김정일의 정치적 신념은 정치적 과업으로 실현되었다. 붉은기 담론은 혁명적 군인정신과 결합하여 "혁명적 군인정신을 따라 배우는 사업을 전당적, 전사회적 사업으로 튼튼히 틀어쥐고 나가야 한다."는 주민들의 사회적 역할과 지침으로 발전되었다.[43] 그래서 군민일치와 군민대단결은 사회적 담론으로 자리하였다. 군이 보여주는 수령결사옹위정신과 명령에 절대적으로 복종하는 결사관철, 사회주의 위업 달성을 위한 인내심 등은 주민들이 배우고 실천해야 할 덕목이었다.[44] 이러한 배경에는 대기근 시기 사회적으로 혼란한 상황에서 안변청년발전소 건설과 금수산태양궁전 완공과정은 물론이고 인민경제 여러 부문에서 보여준 북한군에 대한 김정일의 신뢰가 뒷받침되었던 것으로 보인다.[45] 북한군에 대한 김정일의 신뢰는 2003년 4월 25일 조선인민군 창건 71주년 중앙보고대회 기사를 통해 엿볼 수 있다.

> "우리 인민군대는 **최고사령관의 명령과 지시, 당의 로선과 정책이라면 무조건 받아들이고 결사관철**해 나가고 있으며 **전군에 최고사령관의 명령일하에 하나와 같이 움직이는 령군체계와 혁명적군풍**이 확고히 섰다 . 이것은 그 어느 군대에서도 찾아 볼수 없는 조선인민군의 고유한 체질이다 . 경애하는 최고사령관 김정일동지를 중심으로 하여 철통같이 뭉친 우리 혁명무력의 일심단결은 **혁명전사들에 대한 령도자의 뜨거운**

40) 박형중 외. 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 18-19.

41) "우리는 지금 식량 때문에 무정부 사태가 되고 있다." 『월간조선』(1997. 4).

42) "당창건 55돐을 맞는 올해를 천리마대고조의 불길속에 자랑찬 승리의 해로 빛내이자." 『로동신문』(2000. 1. 1).

43) 박형중 외(2004), p. 21.

44) 정성임(2007), p. 512.

45) 김용현·한승대. "'고난의 행군기' 북한 군대의 사회적 역할 연구." 『인문사회과학연구』 제17권 제2호(2016), pp. 261-265.

사랑과 믿음, 령도자에 대한 전체 장병들의 절대적숭배심과 충성심에 기초하고 있는 것으로 하여 가장 공고하고 고결하며 가장 의리 깊고 생활력 있는 통일단결로 되고 있다. **최고사령관과 장병들이 사상과 뜻도 하나, 마음과 걸음도 하나로 되고 운명도 미래도 하나로 결합**된 우리 인민군대의 일심단결은 그 어떤 힘으로도 깨뜨릴수 없고 허물수도 없다."[46)]

또 다른 북한 원전에도 김정일 시대 북한군의 사회적 역할에 대해 "위대한 장군님께서는 정력적인 선군령도로 인민군대가 전체 인민의 거울이 되고 사회의 본보기가 되도록 이끄시며 온 나라에 군인기질, 군인본때, 군인문화가 차넘치도록 하시였다."라고 평가하였다.[47)] 결국 김정일 시대의 북한은 사회적으로 무질서한 상황에서 상명하복과 집단성을 기본으로 하는 군의 역할을 다양화하고, 증대시켜 위기를 극복하고자 하였다.

2. 은닉 대본: 비사회주의 현상의 군민일치

대기근의 결과는 계획경제를 무의미하게 만들고, 지하경제의 형성과 발전으로 나타났다. 지하경제는 북-중 접경지역을 중심으로 발전하였으며, 자연스럽게 한류를 비롯한 외래문화가 북한 사회에 유입되는 중심지로 되어 비사회주의 현상을 확산시켰다. 이러한 현상에 대해 북한은 "제국주의자들은 반동적인 사상문화를 다른 나라들에 침투시키는 방법으로 인민대중의 자주의식과 혁명성을 마비시켜 무기력한 존재로 만들려 하고 있다"면서 이를 미국의 '대북적대시정책'으로 간주하였다.[48)] 또한, 자본주의는 "도덕의 부패와 변질, 인간오염의 위험성"을 초래한다면서 "자본주의문화를《우월한 문화》로 광고하면서 퇴폐적인 영화, 연극, 노래 등 어지러운 문학예술작품들과 신문, 텔레비죤방송, 잡지를 비롯한 각종 출판보도물들을 통하여 다른 나라들에 대한 사상문화적침투책동"이라고 하면서 경각심을 드러냈다.[49)]

김정일은 '모기장론'을 내세우며 자본주의를 비롯한 비사회주의적 요소들이 북한 사회에 침투하는 것을 막고자 하였다. 그러나 비사회주의 요소들은 모기장을 뚫고 민간은 물론, 군대에도 침투하였다. 대기근 이후 북한 주민의 탈북이 급증함에 따라 북한군의 은닉 대본이 외부에 알려졌는데, 유형들을 설명하면 다음과 같다.[50)]

---

46) "조선인민군창건 71돐경축 중앙보고대회." 『조선중앙통신』(2003. 4. 25).
47) "[사설] 혁명적군인정신의 위력으로 대고조의 위대한 승리를 이룩하자." 『로동신문』(2011. 6. 10).
48) "[론설] 반동적인 사상문화침투책동에 경각성을 높여야 한다." 『로동신문』(2004. 9. 14).
49) "[론설] 인간의 도덕적부패를 빚어내는 자본주의사회." 『로동신문』(2011. 5. 28).
50) 김진무. "북한 경제난과 북한군 변화." 『북한』 통권 제503호(2013), pp. 26-31.

첫째, 북한군 병사들의 군부대 이탈 혹은 탈영이 증가하였다. 경제난은 군대의 영양실조, 영양결핍이 원인 중 하나로 발생하는 결핵과 같은 질병들을 확산시켰다. 의약품이 부대에 충분히 보급되지 않아서 질병에 시달리는 북한군 병사들은 회복이 어려웠던 것으로 보인다. 식량부족과 의약품 부족은 북한군 병사들의 병영생활을 매우 어렵게 하였으며, 이는 탈영으로 이어졌다. 탈영병의 증가는 북한 당국에 큰 문제였다. 그래서 2008년 북한 당국은 탈영병의 증가를 저지하고자 각 군부대에 생활지도과를 설치하였다.[51)]

둘째, 군수물자를 착복하거나 유용하여 부를 축적하는 사례가 빈번하게 발생하였다. 지하경제의 파급력이 군에도 영향을 미쳤는데, 이는 북한군 병사들이 최대의 피해자가 되었다. 왜냐하면 군부대에 대한 군수물자는 '공급소(경리장) → 군단 또는 사단(경리장) → 중대(사관장) → 소대(부소대장) → 병사의 순서로 공급되는데, 분배과정에서 단계마다 착복이 발생하기 때문이다.[52)] 이 문제에 대해 김정일은 심각성을 질타한 것으로 전해지며, 사상교양학습과 법적 규정으로 근절하고자 하였다.[53)]

셋째, 북한군의 대민피해가 증가하였다. 주로 군부대 인근에 거주하는 주민들이 대민피해를 겪었으며, 군에 대한 믿음이 사라진 것으로 전해졌다. 군부대에서 간부들의 군수물자를 착복 현상으로 피해가 발생한 북한군 병사들이 민간에서 식량을 절도 혹은 약탈하고, 지하경제에 넘겨 부를 축적한 것으로 파악된다. 그래서 북한군과 주민들의 갈등이 발생하게 되었으며, 사회적인 모범집단에서 '약탈자'라는 이미지가 생겨났다.

넷째, 물질만능주의의 확산으로 뇌물을 주고받는 관계가 일반화되었다. 대표적인 사례로 병사들은 휴가를 위해 정치군관에게 뇌물을 상납하는 경우가 많다. 북한군 장병들의 휴가제도는 연 1회(15일) 정기휴가와 표창 수여·결혼·부모 사망 시 10일에서 15일가량의 형식적인 휴가제도가 존재하나, 이는 유명무실해진 것으로 파악된다.[54)] 그래서 병사들은 식량을 부대에 상납하여 휴가를 받거나, 심지어 거액의 금전을 정치지도원에게 공여하면 휴가 이상의 감정 제대(의가사 제대)까지 가능한 사례도 발생했다고 한다.[55)] 또한, 민간 주민들에게 돈을 받고, 탈북을 방조하는 현상도 국경지역 부근에서 발생하고 있다. 나아가 마약 거래와 불법 밀수도 방조하는 사례까지 발생하였으며, 국경지역에서의 군 복무는 큰돈을 벌어들일 수 있는 보직이라 불리기도 하였다.[56)]

---

51) "북한군, 탈영병 막기 위해 고심." 『자유아시아방송』(2013. 10. 16).
52) "배곯는 북한軍…'후방총국' 부패사슬 大해부." 『데일리NK』(2011. 4. 25).
53) 이교덕 외(2011), p. 57.
54) 통일부 통일교육원. 『2019 북한 이해』(서울: 통일부 연구개발과, 2018), pp. 111-112.
55) ""북한군 병사, 강냉이 100kg 내면 보름휴가"." 『데일리NK』(2011. 4. 15).

이와 같은 북한군의 비사회주의 현상은 대기근의 영향을 피하지 못한 데에 기인한 것으로 보아야 한다. 이러한 원인은 성장기 혹은 청소년기에 대기근을 경험한 세대가 군에 입대하여 북한군의 기강이 점진적으로 해이해진 측면, 당과 근로단체의 경제적 역할이 제대로 실행되지 않아 경제건설에서 북한군의 역할이 크게 확대되어 지속적인 피로 누적의 결과로도 볼 수 있다. 그리고 부대마다 식량문제의 차이에 따라 대민피해와 약탈이 발생한 것으로 보인다. 또한, 대민지원과 경제적 임무를 수행하는 과정에서 주민들과 접촉하여 자연스럽게 비사회주의 요소들을 습득했을 가능성도 충분히 있는 것으로 판단된다. 즉, 김정일은 사회적 혼란을 수습하고자 '군민일치'와 '군민대단결'을 기치로 하는 모범적인 군의 모습을 사회로 확산시키고자 했다. 하지만 의도와는 반대로 북한군에 비사회주의 현상이 침투하는 역설적인 현상이 발생하였다.

V. 김정은 시대 북한군 통제와 은닉 대본

1. 김정은 정권의 북한군 통제: 변화를 중심으로

가. 당적 통제의 강화

북한군에 대한 당적 통제 강화는 김정은 집권 초기부터 관찰되었다. 2012년 7월 해임된 리영호 총참모장이 그 신호탄이었다. 김정은 체제에서 군부를 대표한 핵심 엘리트의 해임은 군부의 위상 약화와 당적 통제의 강화를 알렸다.[57] 이후 주요 군부 엘리트의 계급을 강등시키거나, 군부 핵심 요직에 대한 빈번한 인사교체를 통해 군부의 충성경쟁을 유도하였다. 군부에 대한 김정은의 방침은 "당과 수령에게 충실하지 못한 사람은 아무리 군사가다운 기질이 있고 작전전술에 능하다해도 필요 없다."는 것으로 설명할 수 있다.[58]

아래로부터의 군에 대한 통제는 당의 지도력을 강화하는 방향으로 전개되었다. 2013년 10월에 2000년 이후 13년 만에 '제4차 중대장·정치지도원대회', 2014년 11월에는 8년 만에 '제3차 대대장·대대정치지도원대회'가 개최되었다. 이 대회가 끝난 직후 전체 참가자들

---

56) "北 국경경비대 간부, 돈 되는 '노른자위'." 『아시아경제』(2018. 7. 12).

57) 리영호 총참모장의 해임은 외화벌이 사업 70%를 독점하던 군부가 사업권을 당으로 이전되는 과정에서 불만을 제기한 결과인 것으로 파악되고 있다. 황소희. "무엇이 북한의 3대 세습을 가능하게 하는가?: 지도자와 엘리트의 연합 관계를 중심으로." 『사회과학연구』 제27권 3호(2019), p. 61.

58) "김정은 "당과 수령에 충실하지 못한 군인 필요 없어"." 『YTN 』(2012. 11. 2).

은 결의대회에 참석하였는데, 당시 황병서 총정치국장은 결의문에서 "경애하는 최고사령관 동지에 대한 백옥같은 충정을 지니고 금수산태양궁전과 당중앙위원회를 목숨으로 사수하며 혁명적령군체계와 군풍을 철저히 세워 모든 대대를 백두의 혁명정신이 꽉 들어찬 김정은빨찌산대오, 당의 제일근위대오로 만들어야 한다"고 강조하였다.[59] 이는 북한군 병사들의 기강 해이를 개선하고, 당의 지도하의 단결을 호소한 것이나 다름없는 것으로 보인다.

이는 곧 정책적으로 실시되었다. 김정은 시대 북한군 병사들의 입당폰트(T.O)가 줄어들었다.[60] 입당은 병사들의 제대 이후 삶을 결정하고, 보상적 통제로써 상당한 영향력을 가진다. 북한군 병사들의 입당 여부에서 가장 중요한 요소는 평정서에서 좋은 평가를 받는 것으로, 이를 작성하는 정치지도원의 신임을 받는 것이 매우 중요하다. 왜냐하면 장기간의 군 복무 기간 동안 후보당원 자격조차 획득하지 못하면 모범적인 군 생활을 하지 못했다는 사회적 낙인이 존재하기 때문이다. 이러한 부분은 다음의 인터뷰에서 확인할 수 있다.

> "입당은 모든 군인이 다 하려고 해도 과언이 아닐 만큼 굉장히 중요해요. 이게 얼마나 중요하냐면…입당을 못 했으면 돈이나 많으면 된다는 생각은 있지만, 입당도 못하고 돈도 없다? 그러면 사람이 아닌 거예요. 그럴 정도로 사회적 시선이 있어요."[61]

> "복무 10년을 했는데, 내놓을 수 있는 게 당원증밖에 없는 거죠. (만약) 동네 친구랑 똑같이 복무를 10년 했는데, 저는 입당 못하고, 친구는 입당했으면 사회적 시선이 있죠. 그리고 북한은 보통 20세부터 대학 생활을 시작한단 말이에요. 만약 입당했어요. 그러면 대학을 졸업한 후에 배치될 수 있는 범위가 넓어지지 않을까요? 당원이니까요."[62]

앞에서 언급한 바와 같이, 입당이라는 보상은 지배층이 피지배층을 자발적으로 복종하도록 하는 수단이다. 통치 이데올로기는 환영적이기에 충분한 물질적 보상도 따라야 한다.[63] 즉, 병사들에게 있어서 군 복무 기간 입당 기회의 획득은 중요한 목표이자 혜택으로 자리매김하고 있음을 의미한다. 이에 따라 북한군은 여전히 당의 통제하에 있는 것이다. 이러한 점에서 당적 통제가 원활하게 작동한다고 설명할 수 있다.[64]

---

59) "조선인민군 제3차 대대장, 대대정치지도원대회 참가자들의 결의대회." 『조선중앙통신』(2014. 11. 8).
60) 북한이탈주민 A, B, D, F, G, H와의 인터뷰.
61) 북한이탈주민 D와의 인터뷰.
62) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.
63) 서재진. 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』(서울: 통일연구원, 2001), p. 9.
64) 이에 대해서 북한의 청년 세대가 기성세대와 달리, 자본주의를 체득하면서 성장한 세대라는 이유로 당원 가입은

나. 병영생활 개선

김정은은 일찍이 북한군의 병영생활 개선을 강조한 바 있다. 2015년 신년사에서 김정은은 “인민군대후방사업에서 획기적 전환을 일으켜 군인들에게 더 훌륭한 생활조건을 마련해주며 모든 대대, 모든 중대들을 최정예전투대오로, 당중앙위원회의 뜨락과 잇닿아있는 병사들의 정든 고향마을과 고향집으로 꾸려야 합니다. 인민군대는 당의 부강조국건설구상을 받들어 앞으로도 당의 사상관철전, 당정책옹위전에서 선구자, 본보기”가 될 것을 강조하였다.[65] 이는 북한군의 병영생활에 나타난 문제점들을 해결하기 위한 방침을 내세운 것으로 보인다. 북한이탈주민의 심층 인터뷰에서도 김정은 시대 군 내 문제를 해결하기 위한 변화된 움직임은 크게 두 가지로 확인된다.

첫째, 북한군의 식량문제가 부분적으로 개선되고 있다.[66] 대기근 이후 북한군의 병영생활과 주민들과의 마찰이 발생하는 원인은 식량의 부족이었다. 인터뷰에 참여한 북한이탈주민에 따르면, 과거 김정일 시대와 비교하여 식량 공급이 증가하였고, 부대에서 ‘자기살림 자기가 꾸리자’라는 명목하에 밭을 갈 수 있는 운동장과 공터 등을 개간지로 만들었다고 증언하였다.[67] 북한군의 식량문제가 부분적으로 개선된 결과, 도둑질과 같은 대민피해가 부분적으로 감소한 효과가 있는 것으로 보인다.

둘째, 군 내에서 자행되었던 구타와 체벌이 전격적으로 금지되었다.[68] 이는 김정은이 2015년 신년사에서 밝힌 ‘군력 강화의 4대 전략적 노선’과 관련이 있다. 이 노선은 정치사상강군화, 도덕강군화, 전법강군화, 다병종강군화로 구성된다. 이 중에서 군 내의 도덕강군화 실현을 위한 조치로 병영생활에 나타난 폭력으로 인한 탈영을 방지하고자 한 것으로 보인다. 또한, 군대 내에서 큰 물리적 다툼이 발생하여 총정치국까지 보고가 되면, 당원 자격이 있더라도 출당되는 사례가 있었던 것으로 전해진다.[69]

북한에서는 군이 청년 세대의 재사회화 기능을 담당하는 역할이 있다. 김정은의 병영생활 개선과 관련된 지시는 병사들의 제대 이후 청년 세대의 지지기반을 확보하기 위한 목적이 있는 것으로 보인다. 심층 인터뷰 내용에서 확인되는 흥미로운 사실은 김정은이 병영생활을

충성에 대한 보상으로써 효용성이 낮다고 반론을 제기할 수 있다. 그러나 북한 사회의 자본주의가 보편적이라 할지라도, 당원 자격의 획득으로 시간이 지남에 따라 승진할수록 신분 및 지위를 통하여 부를 축적할 수 있는 기회가 확대된다.

65) “신년사.” 『로동신문』(2015. 1. 1).

66) 북한이탈주민 A, F, H와의 인터뷰.

67) 북한이탈주민 A와의 인터뷰.

68) 북한이탈주민 A, B, E, F, G와의 인터뷰.

69) 북한이탈주민 H와의 인터뷰.

경험한 결과가 병영생활 개선에 대한 지시라고 이야기 한 부분이다.

> “군대 내 자행되던 구타, 체벌 등이 금지되었고, 군인들에게 매일 콩 음식을 배급하지 않으면 자리를 내놓으라고 한다든지 식생활도 높아졌어요. [중략] 김정은이 군 복무를 실제로 해봐서 아는 거예요. 스위스에서 살다가 강원도에서 포병으로 군 생활을 했다고 들었어요. [중략] 복무환경 개선에 대한 지시가 구체적이고, 병사들을 챙기려고 했으니, 직접 겪지 못하면 그런 지시가 나올 수 없기 때문이죠.”70)

김정은이 실제로 병사로 군에 복무했는지 확인된 바가 없다. 다만, 김정은이 일탈에 대해서 처벌에만 의존하는 것이 아니라, 병영생활 개선에서 해결책을 모색하고 시행하였다는 점은 북한군의 병영생활 변화에서 주목할 필요가 있다.

다. 감시와 처벌

김정은 집권 초기부터 군 간부들은 “민간인을 약탈하거나 괴롭히지 않겠다.”는 지시를 이행하는 ‘충성서약서’를 작성하였다.71) 이는 지휘관들로부터 병사들의 대민피해 근절을 압박한 조치로 보인다. 따라서 대민피해에 대한 처벌 수위도 높아진 것으로 파악된다.

> “김정은이 집권하고 군대에서 민간에 피해를 주는 일이 없어야 한다는 말이 계속 나왔어요. 만약 민간에 피해를 준다거나, 도둑질 하다가 잡히면 진짜 강하게 처벌하기 시작했어요. [중략] 근절되기 시작했죠. 민간에 대한 도둑질, 강도질이 없어지기 시작했어요. 그러면서 술이 문제가 되면, 술을 금지하고 ... 그래도 술을 마시면 당비판대에 서고 그랬죠.”72)

규율을 위반한 자에 대한 처벌을 위해 감시도 강화되었다. 군에서 발생하는 병사들의 은닉 대본을 적발하기 위해 ‘공작원(스파이)’을 선발하여 동료 병사를 감시하는 정보망이 형성되었다.73) 인터뷰에 참여한 북한군 출신 북한이탈주민은 군사지휘관과 정치지도원, 그리고 국가보위성에서 파견된 보위지도원 등은 각각 공작원을 부대 내에 심어두었다고 증언하였

---

70) 북한이탈주민 A와의 인터뷰.

71) “〈김정은 軍수뇌부 숙청〉돈줄 끊고 충성서약 강요… 新군부로 전방위 세대교체.” 『문화일보』(2012. 11. 15).

72) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.

73) 통일부. 『2023 북한인권보고서』(서울: 통일부 북한인권기록센터, 2023), pp. 164-165.

다. 그는 보위지도원에게 선발되어 공작원을 경험하였으며, 주로 '병영생활을 잘하는' 병사가 공작원이 선발될 수 있다고 증언하였다.[74] 따라서 북한군 간부들은 물론이고, 병사들에 대한 일상적인 감시체계가 존재한다는 사실을 알 수 있다.

한편, 2020년 최고사령관이 비준한 '군기 확립 10대 원칙'이 전군에 하달되었다. 규범과 군사적 규율 확립을 위한 지침인데, "군관, 사관들이 군사 규률 강화에서 병사들의 거울이 되어야 한다.", "부대 안에 혁명적 동지애의 미풍이 차넘치도록 해야 한다.", "집단과 인민들을 위하여 좋은 일을 스스로 찾아서 하는 기풍을 세워야 한다." "부대 안의 각종 사건·사고와 비행을 근원적으로 없애야 한다."는 내용이 담겨져 있다. 이 원칙들은 북한군 병사들의 일탈을 방지하고자 하는 지침으로, 부대 단위별로 점수를 매기는 방식을 도입한 것으로 전해진다.[75] 이는 부대의 집단주의 정신을 함양시키고, 연대책임을 통하여 상호 간의 감시를 위한 차원으로 보인다.

최근 북한군에 대한 일상적 감시는 더욱 강화되는 추세이다. 그 대표적인 사례는 2021년부터 병영생활에 나타난 문제점들과 비리 등을 제보할 수 있도록 북한군 내에 신소청원제를 도입한 것이라고 할 수 있다.[76] 이에 따라, 한 개인이 스파이로 지목받지 않더라도 스파이 역할을 사실상 할 수 있는 제도가 마련된 것으로 보인다.

2. 병영생활과 은닉 대본

가. 정치상학과 형식주의

김일성은 일찍이 군의 정치화를 주도하였는데, "전투력의 기본 담보는 군사기술보다 주체사상으로 무장하는 것이며 부대의 전투 성과도 정치사업을 앞에 두는가 그렇지 않은가에 따라 결정"된다고 하면서 북한군의 사상적 무장을 강조하였다.[77] 사상적 무장을 기본으로 한 점은 여전히 북한의 공식 매체 여러 곳에서 확인된다. 북한은 2024년 3월 18일 노동신문 사설에서 강동온실종합농장 완공과 관련하여 "당중앙에 대한 절대충성을 삶의 본령으로 간직하고 당이 부르는 전구들로 주저없이 달려나가 불굴의 투쟁과 무한한 헌신성으로 당정책의 정당성과 생활력을 립증하는 인민군대 특유의 혁명적풍모가 강동전역에서 높이 발휘"하였다고 대대적으로 선전한 것이 그 사례이다.[78]

---

74) 북한이탈주민 D와의 인터뷰.

75) "북한군, 이제는 '기강 해이' 점수 매긴다… "10대 요강 하달"." 『데일리NK』(2020. 7. 8).

76) "북, 군대내 신소제 도입…실효성 있을까?." 『자유아시아방송』(2021. 2. 2).

77) 정성임(2007), pp. 474-475.

김정은 시대에도 북한군의 사상적 무장은 정치상학을 통해 주입식 교육으로 전개된다. 주로 김일성 가계에 대한 우상화와 김정은을 위하여 목숨을 바치라는 내용이 압도적으로 많다.[79] 하지만 심층 인터뷰에서 살펴본 결과 북한군의 병영생활에서 큰 비중을 차지하는 정치상학 시간을 형식적으로 받아들이는 경우가 아래 내용과 같이 확인되었다.

> "군인 청년들이 어떻게 당을 지키고, 총폭탄이 되어야 하는지 그런 얘기를 하죠. 세뇌 교육이죠. 김정은을 위해서 목숨을 바치자고 하는데, **지루해도 (참석)하는 거죠**. 하지 않으면 사상에 문제가 있는 걸로 낙인찍혀서..."[80]

> "**아무 생각이 없었던 것 같아요**. 왜냐하면 (당연히)해야 하는 거라고 생각해서 그냥 앉아 있었죠. 아침에 밥먹고, 졸린 시간에 하니까 굉장히 피곤한데, 또 태도가 불성실하면 정치범으로 몰리는 분위기가 있어서..."[81]

조직생활에서도 형식주의가 확인되었다. 호상비판이 시작되기 전에 병사들은 상호 간에 양해를 구하면서 비판할 내용을 미리 전달하여 "기분 나빠하지 말라"며 형식적인 대본을 만들었다. 형식적인 대본을 만든 이유는 일상적으로 하는 것이기 때문이라고 증언하였다.[82]

북한군 병사들이 다르게 생각하는 현상은 군 간부들도 인지하고 있을 것으로 보인다. 총정치국 간부 출신 북한이탈주민은 북한군 병사들이 낮에는 최고지도자를 우상화하는 찬양가를 불렀지만, 밤에는 "최고사령관을 위하여 한목숨 바치라고 하면서 왜 제대로 먹이지 못하냐는 울분"이 담긴 노래를 불렀다고 증언하였다.[83] 이러한 사실은 북한 당국의 공식 대본과 달리 북한군 병사들 몇몇이 '다르게 생각'하는 은닉 대본을 감추고 있다는 점이 중요하다. 하지만, 생각을 지배하는 세뇌 교육의 힘은 유효한 것으로 보인다. 최고지도자를 부정적으로 생각한 북한이탈주민은 탈북 후 중국에 임시로 거처했던 기간에 북한의 최고지도자를 모욕하는 중국인들의 발언에 분노했다고 증언하였다.[84] 따라서 북한군 병사가 은닉 대본을 감

78) "[사설] 인민의 행복을 위한 창조투쟁에서 높이 발휘되고있는 우리 군대의 견결한 혁명정신과 영용한 분투를 따라배우자." 『로동신문』(2024. 3. 18).

79) 북한이탈주민 A와의 인터뷰.

80) 북한이탈주민 B와의 인터뷰.

81) 북한이탈주민 D와의 인터뷰.

82) 북한이탈주민 F, G와의 인터뷰.

83) 김종훈. "허장성세 이면의 북한군 실상." 『북한』 통권 제543호(2017), pp. 62-63.

84) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.

추고 있더라도, 충성심 약화로 판단하기에는 다소 한계가 있다.

나. 물질만능주의

북한의 공식 대본에서 자본주의란 “인간을 동물적 존재로 만들고 그들의 건전한 정신, 물질, 도덕생활을 파괴하며 사회관계를 악화”시키며, “인륜도덕과 의리, 량심이 황폐화되고 패륜패덕과 부화방탕한 생활”을 초래하는 것이다. 그래서 반드시 지양하고, 경계해야 한다.85) 하지만 지하경제가 주민들의 생존에서 일상적으로 자리 잡았고, 병사들도 병영생활에서 자본주의적인 사고와 행동인 물질만능주의가 일상화되었다.

최근 병영생활에서 나타난 물질만능주의는 줄어든 입당폰트를 둘러싼 뇌물경쟁 양상으로 나타나고 있다. 입당, 보직 이동과 휴가 등을 목적으로 부대 내의 권력자인 정치지도원에게 바치는 뇌물의 질이 향상되었다. 예컨대, 김정일 시대에 병사들은 입당을 위해 정치지도원에게 달러를 뇌물로 바쳤지만, 김정은 시대에는 핸드폰과 같은 고가의 물건을 뇌물로 바치고 있다. 심지어 정치지도원의 월급으로 구매할 수 없는 가전제품도 뇌물로 바친 사례도 있었다.

또한, 병사들의 시각에서 권력을 가진 자와 덜 가진 자에 대한 차별적인 뇌물도 발견되었다. 군사지휘관은 정치지도원과 비교할 때, 뇌물의 액수가 현저히 낮다. 그 이유는 병사들의 병영생활에서 ‘권력을 가진 정치지도원과 덜 가진 군사지휘관’의 차별적인 권한이 존재하고 있기 때문이다.

> “중대장이라고 하면 (나에게)좋은 게 없어요. 그러니까 나한테 실질적으로 주는 이득이 없다는 거죠. 정치지도원은 할 수 있죠.”86)

> “정치지도원한테 (뇌물을)10개 줬다면, 군사지휘관한테는 한 2~3개 혹은 5개 정도 줬어요. 그냥 매번 주는 게 아니라, 필요할 때 위에 뇌물을 주는 거죠.”87)

이처럼 병사들에게 뇌물을 받는 정치지도원의 입장에서 ‘특별한 수준의 애국심’으로 평가될 수 있다고 심층 인터뷰 참가자는 증언하였다.88)

---

85) “인간증오는 자본주의사회의 필연적산물.” 『로동신문』(2024. 2. 15).

86) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.

87) 북한이탈주민 B와의 인터뷰.

88) 북한이탈주민 A와의 인터뷰.

이러한 실태는 부유한 자와 부유하지 못한 자의 입당 기회에 대한 불평등이 발생하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 위 인용문에서 알 수 있듯이, 입당 보증인으로서의 군사지휘관보다 결정권을 가진 정치지도원에게 바치는 뇌물의 질과 양이 엄청난 차이가 있는데, 그만큼 군 내에서 당적 지도와 통제가 강하게 작동되고 있음을 시사한다. 결국, 북한군 병사들은 권력을 덜 가진 군사지휘관보다 더 많이 가진 정치지도원에게 ‘두꺼운 가면’을 쓰면서 병영생활을 하는 것으로 보인다.

이와 같은 사례를 통해 북한군의 병영생활에서 권력을 가진 정치지도원이 권력을 가지지 못한 병사가 필요로 하는 것을 제공하는 대신에 일정한 대가를 지불받는 ‘후견인-피후견인(patron-client relations)’관계가 일상적으로 고착된 사실을 알 수 있다.[89)]

다. 공유된 은닉 대본

스콧은 은닉 대본이 “특정한 타인들을 배제한 채 제한된 ‘대중’ 사이에서만 정교하게 만들어진다.”고 설명한다.[90)] 하지만 은닉 대본은 ‘약자만의 무기’가 아니다. 권력을 가진 자도 권력을 더 많이 가진 자에 대해 가지고 있는 생각과 태도, 그리고 목적이 피지배층과 유사할 경우 은닉 대본을 공유할 수 있다. 이는 북한군의 병영생활에서도 나타난 것을 확인할 수 있다.

먼저, 형식주의적인 지시이행이다. 2017~2018년 경 북한군에 핸드폰 사용 금지 명령이 상부로부터 하달되었고, 모든 군 간부들은 위반 시에 대한 처벌 서약서를 작성하였다. 그러나 3개월 이후 대부분의 부대에서 군관들이 핸드폰을 다시 사용한 것으로 파악되었다.[91)] 이를 목격한 심층 인터뷰 참가자는 “지금 시대의 흐름이 다 사회에서 핸드폰을 사용하는데, [중략] 제가 생각했을 때, 얼토당토아니한 통제와 명령을 내리면 아마도 북한군이 따르지 않을 가능성이 높지 않을까...”라고 하였다.[92)] 즉, 다수의 보편적인 행동이 처벌을 피할 수 있을 것이라는 믿음이 통제를 느슨하게 하는 측면이 있다.

둘째, 정치지도원이 물질만능주의를 부대 내에 조장하는 측면이 있다. 북한군 내에 정치지도원에게 바치는 뇌물은 편안한 보직, 입당 기회와 관련된 혜택에 대한 병사들의 기대가 깊이 뿌리박혀 있다.[93)] 따라서 정치지도원이 노골적으로 뇌물을 요구하는 경우가 다수 있

89) 임재천·박지혜. “북한 여군의 일상 행태 연구: ‘후견인-피후견인 관계(Patron-Client Relations)’ 개념을 중심으로.” 『Journal of North Korea Studies』 제4권 2호(2018), pp. 4-31.

90) Scott(2020), p. 47.

91) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.

92) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.

다. 예컨대, 휴가를 받고 복귀하려는 병사와의 통화에서 정치지도원은 "내가 쓸 전화돈이 없는데, 전화돈을 보내라."고 하였다.[94] 이를 통해, 북한 사회에서 간부 직책은 권한을 통해 부를 창출하는 자리로 전락한 사실을 알 수 있다. 다시 말해, 권력을 가지지 못한 자가 필요한 유무형의 모든 것을 권력을 가진 자가 들어줄 수 있으면, 그에 따르는 대가는 돈으로 치러야 한다.[95]

셋째, 남한 드라마 시청이다. 북한 당국은 남한의 영상물과 음악은 제국주의 문화의 침투로 간주한다. 그러나 북한 미디어의 경직성에 익숙한 주민들에게 있어서 남한 드라마는 신선한 재미와 외부 세상과 접촉할 기회를 제공하는 '금단의 열매'이다. 북한군 병사들도 입대 전에 대부분 남한 드라마를 시청한 것으로 파악된다.[96] 다만, 엄격한 감시와 처벌로 노골적인 남한 드라마 시청은 군 내에서 불가능하다. 대신, 초소장 관할하에 교육용으로 한국군이 등장하는 드라마를 시청함으로써 처벌을 우회적으로 회피하는 방법을 사용한다.[97] 일종의 정치적 위장술로 볼 수 있다.

이처럼 공유된 은닉 대본과 관련하여 북한군 내부 문건에서 "인민군대 안에서 신의와 량심을 판 배신자들이 나오고 경애하는 최고사령관 동지의 령도체계를 세우기 위한 사업에 지장을 주는 현상들"이 정치군관들에게도 있음이 지적되었다.[98] 이에 대한 조치로 2021년 2월 24일에 열린 당 중앙군사위원회 제8기 제1차 확대회의에서 김정은은 북한군 내에 '혁명적인 도덕규율 확립'은 "인민군대의 존망과 군건설과 군사활동의 성패와 관련되는 운명적인 문제"라고 심각성을 설명하면서, 문제에 대한 해법으로 "새세대 인민군지휘성원들의 정치의식과 도덕관점을 바로세우기 위한 교양사업과 통제를 강화"할 것을 지시하였다.[99]

결론적으로 은닉 대본은 병사들끼리만 공유되는 것으로는 보기 어렵다. 군관도 그 과정에서 개입되고 있기 때문이다. 군관들의 핸드폰 사용 사례와 정치군관이 병사에게 일방적인 상납 지시, 그리고 남한 드라마 시청과 같은 행위들에 군관들도 연관되어 있음이 확인되는 것이 방증이다.

---

93) 북한이탈주민 B와의 인터뷰.

94) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.

95) Jung, Jaikwan and Joo, Hyungmin. ""What We Murmur behind Their Backs": Hidden Transcripts of the North Korean Ruling Elite." *Problems of Post-Communism* Vol. 70, No 1(2021), p. 7.

96) 북한이탈주민 A, B, C, G와의 인터뷰.

97) 북한이탈주민 F와의 인터뷰.

98) "[단독입수] 최근 북한군 정치장교들에게 배포된 '학습제강' 자료 분석." 『월간조선』(2019. 12).

99) "조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제1차 확대회의 진행." 『조선중앙통신』(2021. 2. 25).

Ⅵ. 나가며

지금까지 김정은 시대 북한군 통제와 병영생활에 대해 북한군 출신 북한이탈주민의 심층 인터뷰를 중심으로 살펴보았다. 당 창건기념일, 건군절과 같은 국가기념일에서 '백두혈통 결사보위'를 외치며, 최고지도자를 위해 목숨까지 바칠 각오로 열병식에 참가하고 있는 북한군 병사들은 북한 당국의 공개 대본과 달리 은닉 대본을 은밀하게 숨기고 있는 것으로 관찰되었다. 그리고 북한군의 은닉 대본은 일탈, 기강 해이, 비사회주의 현상 등으로 설명되며 이러한 요인들이 북한 체제를 무너뜨릴 수도 있다는 주장도 존재한다.[100]

그러나 북한군의 은닉 대본이 급속한 정권 붕괴로까지 이어질 수 있다는 인과관계와 가능성은 심층 인터뷰에서 포착할 수 없었다. 인터뷰에 참여한 상당수가 북한군의 강점을 '세뇌교육'이라고 하였으며, 당적 통제가 잘 되고 있다고 증언하였다. 특히, 장마당 세대라 할지라도 명령에 불복종하는 일은 없다고 증언하였다.[101] 그리고 당적 통제에 따라 부대 내의 구타와 대민피해도 현저히 줄어든 것을 체감하였다고 증언하였다.[102]

은닉 대본은 권력이 작동하는 모든 영역에서 보편적으로 발생한다. 현재 북한군의 은닉 대본은 개인적인 이익을 추구하는 과정에서 발생하는 일탈 수준에 머물러 있을 뿐이다. 즉, 정치적 저항과 목적을 가진 집단적인 행동이 포착된 적이 없다. 본 심층 인터뷰에서도 유사하다. 공개 대본과 은닉 대본 사이에 존재하는 '정치적 완충지대'가 존재한다는 사실은 체제의 내구성으로 설명할 수 있다.[103] 만약, 북한군 몇몇 부대가 조직적으로 은닉 대본을 평양의 중심 권력층에 공개한다면, 그것은 곧 공개적인 저항이자 쿠데타가 될 것이다. 따라서 북한군에 대한 객관적인 이해를 바탕으로 김정은 정권의 내구성을 고찰하는 것은 매우 중요하다. 충성도도 맥을 같이 한다. 어린 시절부터 남한 영상물을 시청하고 자란 심층 인터뷰 참가자는 군 복무 당시, 면회를 온 아버지가 탈북을 권유하자 '아버지를 사살'할 고민을 하였다고 증언하였다. 그러한 생각의 배경은 '세뇌 교육'이라고 대답하였다.[104] 따라서 북한군의 은닉 대본은 그 자체만으로 당적 통제와 충성도 약화로 설명하는 것은 다소 한계가 있다.

---

100) "[단독]북한군 기강해이 극심…부대 철문 떼가고 전단 뿌리고." 『연합뉴스』(2017. 1. 12).

101) 북한이탈주민 D와의 인터뷰.

102) 북한이탈주민 A, B, E, F, G, H와의 인터뷰.

103) Scott(2020), pp. 56-57.

104) 북한이탈주민 C와의 인터뷰; 또 다른 인터뷰 참가자인 북한이탈주민 G는 정치상학 시간에 사담 후세인의 처형 영상을 보여주는 정치지도원이 "너희는 죽어도 원수님 목숨은 구해야 한다. 그렇지 않으면 너희들 다 잡혀 죽는다."한 말을 떠올리면서, 군에서의 세뇌 교육이 북한군의 기강과 병사들이 죽을 때까지의 사상적 의식에 80% 정도 영향을 미친다고 하였다.

은닉 대본의 존재와 당적 통제의 안정성은 ‘선호 조작(preference falsification)’의 결과와도 같다.[105] 한 개인이나 집단은 자신의 진실한 선호를 숨기고, 대신 사회적 압력이나 기대에 따라 선호를 표현하는데, 북한군 병사들은 자신들의 미래와 환경의 안정을 위해 진실한 의도 및 생각을 감추고 당적 지도에 부응하려고 한다. 게다가 선호 조작은 지배층과 갈등을 억제하고, 협력을 촉진할 수 있는 특징이 있다. 북한군 병사들의 선호 조작에 따라 정치지도원은 당의 대리인으로서 역할을 안정적으로 수행할 수 있는 것이다.

대기근 이후 2000년대 들어 북한 주민들의 탈북과 국내 입국은 폭발적으로 증가했지만, 김정은 집권 이후 국내 정착한 북한이탈주민의 수는 현저히 줄어들고 있다. 이러한 제한된 환경에서 김정은 시대 군 복무를 경험한 대상자를 중심으로 한 심층 인터뷰는 김정은 시대 북한군에 대한 통제와 현실을 파악하는데 상당한 의의가 있다. 다만, 본 연구는 김정은 시대 북한군 통제를 중심축으로 하여 상호작용에 기반한 은닉 대본을 조사하였다. 따라서 북한군의 내면화 실태에 대한 조사가 부족하였다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 이는 후속 연구과제로 남겨두도록 할 것이다.

---

105) Kuran, Timur. *Private truths, public lies: the social consequences of preference falsification* (Cambridge: Harvard University Press, 1997), pp. 3-21.

참고문헌

강동완·김현정. “북한 군대 내 남한 영상물 시청 실태 및 북한 정권의 대응.” 『통일과 평화』 7집 1호(2015).

고재홍. 『김정은 집권 이후 북한군의 변화와 전망』(서울: 국가안보전략연구원, 2020).

______. 『북한의 군(軍) 통제 연구: 견제와 균형의 지속』(서울: 국가안보전략연구원, 2018).

국가정보원. 『북한법령집 上』(서울: 국가정보원, 2022).

권숙도. “김정은 시대 조선노동당의 기능과 역할 변화 연구: 군(軍)과의 관계를 중심으로.” 『국제정치연구』 제25집 1호(2022).

김동엽. “김정은 시대 북한의 군사 분야 변화와 전망.” 『경제와 사회』 통권 제122호(2019).

김용현·한승대. “‘고난의 행군기’ 북한 군대의 사회적 역할 연구.” 『인문사회과학연구』 제17권 제2호(2016).

김일성. 『김일성 저작집 제27권』(평양: 조선로동당출판사, 1984).

______. 『김일성 저작집 제32권』(평양: 조선로동당출판사, 1986).

김정일. 『김정일 선집 제2권』(평양: 조선로동당출판사, 1993).

김종훈. “허장성세 이면의 북한군 실상.” 『북한』 통권 제543호(2017).

김진무. “북한 경제난과 북한군 변화.” 『북한』 통권 제503호(2013).

김태구. “김정은 위원장 집권 이후 군부 위상 변화 연구.” 『통일과 평화』 11집 2호(2019).

박형중·이교덕·정창현·이기동. 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』(서울: 통일연구원, 2004).

서재진. 『북한의 경제난과 체제 내구력』(서울: 통일연구원, 2007).

______. 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』(서울: 통일연구원, 2001).

이교덕·정규섭·이기동. 『북한군의 기강 해이에 관한 연구』(서울: 통일연구원, 2011).

이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』(서울: 한울아카데미, 2003).

이미연, “김정은시대 북한군 정치사상교육에 대한 연구.” 『한국군사학논집』 제78권 3호(2022).

임재천. “사회주의국가 당·군 관계 이론을 통해 본 북한: ‘구조적 접근법’을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 제37집 3호(2019).

______·박지혜. “북한 여군의 일상 행태 연구: ‘후견인-피후견인 관계(Patron-Client Relations)’ 개념을 중심으로.” 『Journal of North Korea Studies』 제4권 2호(2018).

정성임. “조선인민군: 위상·편제·역할.” 세종연구소 북한연구센터(엮음). 『북한의 당·국가기구·군대』(성남: 세종연구소, 2007).

정은찬. "북한군의 정치사상교육과 조직생활." 『군사논단』 제86호(2016).

조정아 외. 『북한 주민의 일상생활』(서울: 통일연구원, 2008).

통일부. 『2023 북한인권보고서』(서울: 통일부 북한인권기록센터, 2023).

통일부 통일교육원. 『2019 북한 이해』(서울: 통일부 연구개발과, 2018).

한동호 외. 『북한 교화소』(서울: 통일연구원, 2015).

황소희. "무엇이 북한의 3대 세습을 가능하게 하는가?: 지도자와 엘리트의 연합 관계를 중심으로." 『사회과학연구』 제27권 3호(2019).

한동호·도경옥·이우태·임예준. 『북한 교화소』(서울: 통일연구원, 2015).

Scott, James C. 전상인(옮김). 『지배, 그리고 저항의 예술』(서울: 후마니타스, 2020).

Gramsci, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks* (New York: International Publishers, 1997).

Joo, Hyungmin. "Hidden transcripts in marketplaces: politicized discourses in the North Korean shadow economy." *The Pacific Review* Vol. 27, No. 1(2014).

______. "Hidden Transcripts... Shared?: Passive Resistance in the Soviet Case." *The Korean Journal of International Studies* Vol. 8, No. 2(2010).

Jung, Jaikwan and ______. ""What We Murmur behind Their Backs": Hidden Transcripts of the North Korean Ruling Elite." *Problems of Post-Communism* Vol. 70, No 1(2021).

Kuran, Timur. *Private truths, public lies: the social consequences of preference falsification* (Cambridge: Harvard University Press, 1997).

Scott. James C. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven: Yale University Press, 1985).

『데일리NK』

『로동신문』

『문화일보』

『아시아경제』

『연합뉴스』

『월간조선』

『자유아시아방송』

『조선중앙통신』

『YTN』

Party-Military Relations and the Hidden Transcripts of the Korean People's Army: Focusing on the Kim Jong-un Era

Baek, Seungkuk & Chang, Sokchun

Keywords

Kim Jong-un, Korean People's Army, Political Officer, Party Control, Hidden Transcripts

The famine in North Korea during the 1990s led to a decline in the 'persuasive power' of the Juche ideology. This was due to the proliferation of the underground economy and the changing consciousness of the subjugated class, which drove social change and exposed what is referred to as non-socialist phenomena. The Korean People's Army (KPA) was not immune to these non-socialist phenomena. This issue within the KPA has become a political challenge for Kim Jong-un, who succeeded to power. Based on this awareness, this article aims to identify the reality of military life and control in the Kim Jong-un era, analyze it theoretically, and draw political implications.

Based on in-depth interviews with former North Korean soldiers, this article examines the control and barracks life of the North Korean military and finds that North Korean soldiers have hidden transcripts that differ from the official narratives of the North Korean system. These hidden transcripts can be explained by deviations, breaches of discipline, and non-socialist phenomena. While it is possible that these factors could contribute to the instability of the North Korean system, a causal relationship has not been confirmed. The hidden transcripts remain at the level of individual deviations in the pursuit of personal interests and have not been captured as collective actions aimed at political resistance. This is because the Party's control within the KPA remains effective. Ultimately, a defining characteristic of the KPA under Kim Jong-un is that, despite the prevalence of hidden transcripts throughout military life, the control exerted by the Party and the way in which the military adheres to Party guidance and system remains intact.

[논문투고일: 2024. 7. 30.]
[심사의뢰일: 2024. 8. 12.]
[게재확정일: 2024. 9. 3.]

국방연구 2024년 9월
제67권 제2호, pp. 147-180

군 갈등관리시스템 개선방안 연구

장특보*, 이현응**

요 약

군사시설 주변으로 도시화와 산업화가 확장되면서 기존의 훈련장, 사격장, 군 비행장 등 군사시설과 인접하게 되었고 이로 인해 민·군 갈등이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 이러한 갈등이 빈번해지게 된 것은 인권신장, 개인 욕구, 가치 추구 등이 커지면서 기존에 제공되었던 '안보'라는 공공재의 공익성보다 개인의 사익이 우선시되어 군사시설이 NIMBY 시설로 변모해가고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 우리 정부는 2007년 공공정책에 대한 공공갈등을 관리하기 위해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정하였고, 국방부도 정부 관련 규정을 근거로 갈등관리시스템을 구축해왔다. 본 연구에서는 육·해·공군, 해병대 갈등관리시스템 구축과정 및 현실태를 살펴봄으로써 군 갈등관리시스템 개선방안을 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 갈등관리 업무 개선을 위하여 세 가지 갈등업무 프레임워크과 임무 수행을 위한 갈등관리 활동 보장 요소를 제시하였다. 두 번째, 군 갈등관리 교육제도 개선 방향과 갈등관리 연구 역량 함양의 필요성을 제언하였다. 마지막으로, 국방부 갈등관리 훈령 개정 시 고려할 요소와 갈등관리기본법 제정에 대한 필요성과 당위성을 제시하였다.

핵심어 : 공공갈등, 민 · 군 갈등, 군 갈등관리 전담조직, 갈등관리시스템

* 제1저자, 해병대사령부 정책실 해병 소령
** 교신저자, 충남대학교 경영학부 교수

Ⅰ.서 론

1. 연구 배경 및 목적

아리스토텔레스가 “인간은 사회적 동물”이라고 말한 것처럼, 사람은 끊임없이 다른 사람들과 상호작용하며 사회를 형성해 왔고 상호작용 속에서 갈등은 항상 존재했다. 대한민국도 광복 이후 군사 정권에 억압된 개인의 갈등이 표출되면서, 1980년대 민주화 운동을 거치고 안보, 환경, 생명, 평화, 자치, 소수자 등 다양한 욕구와 가치가 확장되어 사회적 쟁점으로까지 부각되었다. 기존 군사시설 주변으로 도시화와 산업화가 확장되면서 국민과 군의 갈등도 심화되고 있다. 1990년 이후 발생했던 대표적인 민·군 갈등 사례로 해군 제주민군복합항 사업을 들 수 있다. 1993년 제주 해군기지 건설이 처음 제안되어 2007년 최종 부지가 강정마을로 선정되면서 마을 주민, 시민단체 등 반대 농성이 격화되었고 민·군 갈등이 심화되었다.

우리 정부는 2007년에 이러한 공공정책에 대한 공공갈등을 관리하기 위해 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(이하, 공공갈등관리 규정)을 제정하였고, 군도 관련 규정을 근거로 갈등관리시스템을 구축해 왔다. 그러나 현재 우리나라에서 군의 공공정책 사업과 관련하여 환경, 개발, 교육, 복지, 이념 등 다양한 분야에서 정부와 지역주민, 지역주민 상호간 또는 이해집단 간의 갈등이 전방위적으로 발생함으로써 갈등의 양상은 갈수록 복잡해지고, 공공갈등이 일상적인 현상이 되고 있다.

예를 살펴보면, 2013년에 수원 비행장 소음과 관련된 지역 주민 불만으로 화성시로 이전 계획이 발표되면서 지역 간의 형평성 등의 문제로 갈등이 확산되었고, 2016년에는 한미 양국이 북한의 미사일 위협에 대응하기 위해 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense) 도입 지역을 성주로 결정하면서 부대 설치에 대한 기피가 성주 주민들의 강한 반대 시위로 이어졌다[1].

이러한 갈등은 주민들의 삶과 질에 직접적인 영향을 미치며 군과 민간의 상호 불신을 초래하게 되고, 결국 ‘안보’라는 공공재의 공익성보다 개인의 사익이 우선시되면서 군사시설이 점차 NIMBY(Not In My Backyard) 현상의 대상이 되어가고 있는 것을 살펴볼 수 있다. 이와 같은 상황에서 본 연구는 민·군 갈등관리의 핵심인 군 갈등관리시스템의 현황을 파악하고 이를 기초로 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 본 연구는 민·군 갈등을 줄이고

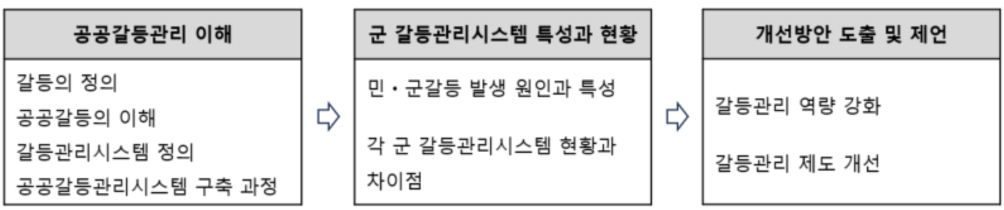
1) 김경환, 박효선 “A Study on Civilian-Military Conflict on THAAD Placement.” 『*Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis*』 2019 Vol. 15 Issue 2(2019), p.54.

사회적 통합을 추진하기 위한 시사점을 제공함으로써 군 전담조직의 역량을 강화하는 데 기여할 수 있다는 점에서 의의를 가진다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌 고찰을 통해 공공갈등에 대한 이론적 배경과 정부 기관 갈등관리시스템 구축 과정을 살펴보았다. 또한, 민·군 갈등의 원인과 특징을 파악하기 위해 다양한 학술자료를 참고하였고, 현재 육·해·공군 및 해병대에서 운영 중인 갈등관리 전담조직 현황을 각 군 인터라넷 게시판, 사무분장, 전담 실무자와의 인터뷰를 통해 조사하였고 이를 바탕으로 개선 방안을 도출하였다.

〈그림 1〉 연구의 틀



연구의 시간·공간·내용적 범위는 2007년 중앙정부 공공갈등관리 규정이 제정된 이후 관련 규정이 적용되는 공공기관 중 군과 관련된 갈등관리시스템으로 한정하여 분석하였다. 따라서, 본 연구에서 다른 유형의 갈등(예: 인사 갈등, 내부 조직 갈등 등)은 제외했으며, 본 연구의 결과는 군 갈등관리시스템에 한 해서만 적용될 수 있으나 다른 기관의 갈등관리시스템에도 제한적으로 적용할 수 있다.

본 논문은 총 5장으로 구성하였다. 제1장 서론에서는 연구의 필요성을 제시하고, 제2장에서는 각종 문헌을 통해 공공갈등에 대한 이론적 배경과 정부 기관 갈등관리시스템을 고찰하였으며, 제3장에서는 민·군 갈등의 원인과 특징, 현재 각 군의 전담조직 현황을 살펴봄으로써 개선방안을 도출하고, 제4장에서는 군 갈등관리시스템 개선방안을 제안하였다.

Ⅱ. 공공갈등관리시스템의 이론적 고찰

가. '갈등'의 정의

'갈등'의 어원에 대한 인식은 동･서 문화권에 따라 차이가 있다. 동양 문화권에서는 '갈등(葛藤)'을 칡과 등나무가 서로 복잡하게 뒤얽힌 상태로 비유하며, 이는 인간관계나 일에서 복잡하게 얽혀 풀기 어려운 상태를 의미하는 반면, 서양 문화권에서 'conflict'는 '충돌', '싸움', '대립'을 뜻하는 라틴어 'conflictus'에서 유래한 용어로, 물리적 충돌이나 대립을 의미한다. 이러한 갈등을 Kim & Shim(2007)은 '개인이나 집단 사이에 목표 및 이해관계 따위로 적대시 또는 불화하는 일, 상반하는 것을 양보하지 않고 대립하는 것'이라고 정의하기도 하였다. Robbins(2005)는 갈등을 부정적이며 해결해야 할 문제로 인식하는 전통적(traditional) 관점과 갈등은 사회에서 필연적으로 발생하며 이를 관리해야 한다고 보는 인간관계론적(human relation) 관점, 그리고 갈등을 사회 발전의 필수 조건으로 보고 갈등의 부재는 오히려 독재주의와 정체로 이어질 수 있다는 상호작용주의자(interactionist) 관점을 구분하여 설명하였다. Deutsch 등(2000)은 '갈등'이 개인으로부터 국가까지 다양한 범위 내에서 발생할 수 있다고 설명하면서 이스라엘-팔레스타인 갈등, 캐시미르 분쟁, 수단 내정, 환경 보전과 천연자원 이용과 관련된 국제적 이슈에 대한 공공분쟁 등이 국가 수준의 갈등에 속하고, 상호 상반되는 이해관계에서 비롯되는 재산권 보장을 위한 각종 민원은 개인 수준의 갈등에 속한다고 주장하였다.

'갈등'의 조건 기준에 대해서는 다양한 의견이 존재하지만 통상 다음과 같이 세 가지 조건을 충족할 경우 갈등으로 간주하고 있다[2]. 첫째, 갈등당사자 간에 높은 수준의 상호의존성이 존재해야 한다. 둘째, 최소한 일방의 당사자가 인지할 수 있는, 목표 간의 일정 수준의 적대성 또는 양립 불가능성이 존재해야 한다. 마지막으로 당사자 간 상호작용의 특정 형태가 존재해야 하는데, 이에 이해관계자 간의 충돌, 즉 양립불가능성(incompatibility)이 핵심요소로 포함되어야 한다.

요약하면 '갈등'에 대한 견해는 바라보는 관점에 따라서 다양할 수 있으나, 결국 개인으로부터 국가까지 갈등당사자 간의 충돌로 발생하고, 부정적인 역기능만 있는 것이 아니라 인류가 발전하기 위한 필수불가결의 요소로 볼 수 있다.

---

2) Putmam & Poole, "Conflict and negotiation" 『*Handbook of organizational communication: An interdisciplinary perspective*』(549-599).

나. 공공갈등의 이해

삼성경제연구소의 조사에 따르면 한국 사회 갈등지수는 OECD 4위, 한국보건사회연구소의 조사에서는 OECD 5위이다. 이강원(2021)은 현재의 한국 사회는 ‘갈등공화국’으로 갈등에 대한 대응에 실패함으로써 자연스러운 사회현상의 범위를 넘어 ‘사회적 비용’이나 ‘불신’ 등의 부작용이 너무 크게 나타나고 있다고 설명하였다. 이러한 ‘공공갈등’의 장기화는 정부에 대한 신뢰를 저하시키고, 다양한 정책 목적의 달성을 지연시킨다.

갈등관리 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있음에도 불구하고 갈등에는 다양한 요인들이 내재되어 있기 때문에 성공적인 갈등관리 사례를 방법이나 이론으로 일반화하기에는 제한요소가 많다. 그러나 공공갈등에 관한 선행연구를 살펴보면 사례를 통한 예방 및 원인 분석 외에도 다양한 시각에서 연구가 진행되고 있다. 예로서, 홍성만, 김광구(2008)는 정부 간 갈등관리기구를 중심으로 문제점을 파악하여 개선 방향을 탐색하였고, 박홍엽(2011)과 최병학(2014)은 현행 갈등규정의 문제점을 도출함으로써 정책방안을 제시하였다. 이외에 차재훈(2012)은 미국 공공갈등 해결제도를 분석하여 적용 가능성을 살펴보았고, 조성배(2013, 2015)는 공공사업과 공공기관의 갈등관리 현황 분석을 통해 개선방안을 도출하였으며, 김도희(2023)는 울산광역시 북구 사례를 통하여 개선과제를 연구하였다. 민·군 갈등과 관련해서 이석호, 김용훈(2006)은 지방화 시행 전후 민·군갈등 사례를 유형별로 통계화하여 갈등관리전략을 제시하였고, 김재관, 심재정(2007)은 민·군갈등의 원인을 규명하고 관리방안을 탐색하였다, 김학린, 이봉우(2013), 임정빈(2014), 허훈(2015) 등은 민·군 갈등 사례[3]를 통해 개선 요소를 도출하였고, 박종길(2013)은 민·군 간 협력적 거버넌스 구축 방안을 제시하였으며, 박길수, 박효선(2014)은 공공갈등관리시스템과 기존 민·군갈등관리시스템을 비교 분석하였다.

앞에서 살펴본 선행연구에서는 주로 현행 규정을 토대로 개선방안을 도출하거나, 민·군 갈등 주체 및 원인의 분석을 통해 해결방안을 제시하고 있다.[4] 일부 연구에서는 갈등관리시스템 개선방안을 제시하고 있으나, 대부분 예방이나 해결 기법 등을 통해 현행 제도에 대한 개선방안을 제시하는 수준이다. 실제 민·군 갈등관리를 담당하고 있는 전담조직의 현황 및 현 실태에 대한 연구는 전무한 실정이기 때문에 본 연구에서는 갈등관리를 실제 운영하고 있는 군 전담조직 현황을 살펴보고 비교 분석함으로써 개선 방안을 도출하였다.

3) 김학린, 이봉우(2013)는 공군사관학교 사례, 임정빈(2014)은 국군정보사령부 이전 사례, 허훈은 탄약저장시설로 인한 갈등 사례를 중심으로 민·군갈등 사례를 연구하였다.

4) 박길수, 발효선. “정부 3.0정책 구현을 위한 선제적 민군 갈등관리시스템 구축 방안”『한국위기관리논집』제10권 제1호(2014). p.152.

〈표 1〉 민·군갈등관리 개선과 관련된 선행연구

구 분	주요내용
이석호, 김용훈(2006)	행정 및 제도적인 측면, 경제적인 측면, 환경적인 측면에서 갈등관리전략 제시
김재관, 심재정(2007)	민·군갈등을 대처할 수 있는 사전관리, 발생 시 적절한 갈등관리 전략 사용, 민·군 간에 갈등요인 해소를 위한 제도적 보완 제언
박종길(2013)	민·군 간 협력적 거버넌스 구축을 위해 조례제정 등 제도적 부분 보완, 민·군 교류, 갈등요인 해소, 지역경제 활성화
김학린, 이봉우(2013)	실효성 있는 민·군갈등관리시스템 구축, 군 갈등관리 전담기구 구축 및 전문화, 군 지휘관 인식제고, 지역사회와 군 간의 호혜화
박길수, 박효선(2014)	선제적 민군갈등관리시스템 구축방안으로 갈등관리위원회 구성, 민군 갈등관리 업무 협조체계 활용, 신분별·단계별 맞춤형 교육체계 제시
허훈(2015)	갈등의 성격에 대한 상호이해와 조정기제의 구축, 민정군관 협의체 구성, 합리적 피해 측정과 대안모색, 군사시설에 대한 차등적 지원법안 제정 등의 방안 제시
정진관(2015)	갈등현안 통합관리체계 구축, 갈등관리 업무 활성화, 갈등관리 역량 강화, 갈등관리 성과 환류
김경환, 박효선(2019)	갈등해결을 위한 조직 편성, 적절한 절차, 갈등 대상을 설득하기 위한 교육 제언
곽구현, 강세호(2021)	국가 차원의 갈등관리시스템 구축
조영준(2021)	지역사회와 상생하는 군사시설 조성, 민군 갈등관리를 위한 제반 노력 강구(정보공유, 체계적 법제화), 민관군 협의체 운영, 피해에 따른 특별법 제정과 충분한 대책, 홍보활동과 대언론 협조체계 구축

공공갈등은 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이 일반적 갈등과는 차이가 있는데, 공공갈등은 정책이나 공공기관의 결정으로 인해 발생하는 갈등으로, 이해관계자가 다수이며 갈등의 범위와 영향이 광범위하다.

〈표 2〉 일반적인 갈등과 공공갈등

일반적인 갈등	공공갈등
• 개인의 심리적 고뇌를 나타내는 상태에서 국가 간의 관계에 이르기까지 매우 광범위함. • 일반적으로 행동 주체 간의 대립 또는 적대적 상호작용을 의미함.	• 공공갈등에 대한 가장 광의적 정의는 ‘다양한 사회문제로 인해 발생하는 갈등을 공공부문에서 논의하는 것’임. • 우리정부는 ‘공공정책 또는 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’로 정의하고 있음.

출처: 국무조정실,「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」, 2020, p.3.

갈등이 인간 상호작용의 본질적인 측면이고 순기능을 가지고 있다고 해서 이러한 '공공갈등'을 자연적 과정을 통해 스스로 소멸하도록 방치한다면 때로는 치열성과 폭력성을 수반하여 공공정책을 붕괴시키는 심각한 역기능을 가져올 수 있다[5]. 결국, 갈등당사자 간 갈등 해결의 의지를 갖지 못할 때 양쪽 모두 양보를 거부하고 파국적 결말로 치닫는 '치킨게임(chicken game)'의 상황이 발생할 수 있다.[6] 따라서 갈등관리(conflict management)는 단순히 갈등으로 인해 개인과 공공기관이 부담하게 될 비용을 최소화하는 것이 아니라 참여, 소통, 논의 등을 통하여 합의에 도달함으로써 공공정책을 원활히 추진하고, 모두가 만족하는 상생(win-win)의 결과를 도출해내는 데 그 목적을 두어야 할 것이다.

다. 갈등관리시스템의 정의

갈등관리시스템에 대해 신은중 외(2010)와 김학린, 이봉우(2013)는 갈등이 심화되기 전에 효율적으로 신속하게 해결할 수 있는 방안을 구축하는 것이라고 설명하였다. 갈등을 해결하기 위한 시스템적 연구를 실시한 Ury et al.(1998)은 갈등을 해결하는 방법으로 권력(power), 권리(right), 이해관계(interest)의 수단별 방식[7]을 제시하였고, 이 세 가지 방식 중 이해관계, 권리, 권력 순으로 해결의 비용이 낮다고 평가하였다. 그리고 김동영(2008)과 신은종 외(2010)는 갈등을 해결할 수 있는 절차가 올바르게 진행될 수 있도록 갈등관리시스템의 구성요소로서 이용 가능한 절차(available procedures)와 동기(motivations), 역량(skills), 자원(resources)이 충족될 때 보다 더 낮은 비용으로 갈등이 관리된다고 주장하였다. CDR(Collaborate Decision Resource) Associates(2001)에서 발간한 보고서에는 효율적인 갈등관리를 위한 방안으로 갈등관리에 대한 긍정적 태도, 당사자의 갈등관리 역량 제고, 절차의 공정성 확보, 적절한 제도 구비 등을 제시하였다.

본 논문에서는 기존 선행연구를 기초로 갈등관리시스템을 '갈등을 해결할 수 있는 방안의 구축'으로 정의하고, 비용 대비 높은 성과를 얻을 수 있는 효율적인 시스템의 구비를 위해서는 절차를 보장해 줄 수 있는 제도와 역량 및 동기를 부여할 수 있는 자원이 뒷받침되어야 한다고 보았다.

---

5) 박재묵, '참여정부의 갈등관리시스템: 관련 법안의 내용을 중심으로' 『공공갈등 관리의 이론과 기법 지속위 자료집 2005-17』, 2005, p.4.

6) 삼성경제연구소, '한국의 사회갈등과 경제적 비용' 『CEO information 제710호』, 2009, p.3.

7) 권력에 기반한 방식(Power-based approach)는 어느 개인이나 집단의 권력이 더 강한가에 초점을 맞춰 갈등을 해결하는 방식(예. 서명운동, 항의방문, 시위, 집회, 파업, 공권력 사용 등), 권리에 기반한 방식(Rights-based approach)은 어느 개인이나 집단의 입장이나 명분의 옳고 그름으로 갈등을 해결하는 방식(예. 법률, 규정, 소송 제기 등), 이해관계에 기반한 방식(Interest-based approach)은 갈등 당사자들의 실익을 이해하고 충족시키기 위한 노력을 통해 해결하는 방식(대화, 숙의를 통한 협상, 조정, 합의 절차 등).

라. 우리나라 공공갈등관리시스템의 구축 과정

우리나라에서는 정부의 정책 입안, 법령 제·개정 및 공공사업 시행 등 공공정책을 둘러싼 갈등이 확산되면서 공공갈등이 사회갈등의 핵심적 요소가 되었다. 이에 정부는 갈등관리시스템을 구축하기 위해 대통령령으로 '공공갈등관리 규정'을 제정하여 그 근거를 마련하였다. 2003년 4월 15일에 열린 국무회의에서 갈등관리시스템 구축과 관련된 논의가 이루어졌고, '지속가능발전위원회' (이하 '지속위') 제3기가 2003년 12월 15일부로 공식 출범하여 지속위 산회에 '갈등관리정책전문위원회'를 둠으로써 갈등관리기본법 제정을 위한 연구가 본격적으로 시작되었다. 2004년 9월 해당 법안에는 갈등영향분석제도, 참여적 의사결정기법, 갈등관리위원회 설치, 갈등조정회의 운영 등 공공갈등 관리를 위한 새로운 제도와 기구에 대한 내용이 반영되었고, 2004년 10월에 국무조정실이 입법 주관 부처로 결정되면서 법의 제정 업무가 이관되었다. 그리고 관련 법안은 국회 심의를 거쳐 2007년 2월 12일 공포되었고 이후 여러 차례 개정되어 왔다[8].

〈표 3〉 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 주요내용

구분	주 요 내 용
제1장 총칙 (1~4조)	• 목적: 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력 향상으로 사회통합 이바지 • 용어정의: 갈등, 공공정책, 갈등영향분석 등 • 적용대상: 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 • 중앙행정기관 책무: 시책 수립 및 추진, 법령 정비, 해결수단 발굴 및 활용, 교육 훈련 및 인사운영 기준 설정
제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙(5~9조)	자율해결과 신뢰확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교 형량, 정보공개 및 공유, 지속가능한 발전의 고려
제3장 갈등의 예방 (10~15조)	• 갈등영향분석: 공공정책을 수립, 시행, 변경함에 있어 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 과도한 사회적 비용을 발생시킬 우려가 있는 경우 갈등영향분석서 작성 • 갈등관리심의위원회: 11인 이내, 소속 직원, 학심과 경험이 풍부한 자로 임명 또는 위촉 • 참여적 의사결정방법의 활용: 필요시, 이해관계인, 일반시민 또는 전문가 등 참여하여 의사결정방법 활용
제4장 갈등조정협의회 (16~23조)	• 갈등관리 해결을 위해 필요시 각 사안별로 갈등조정협의회 구성하여 운용 • 기본규칙: 목적, 당사자의 범위, 협의회 의장 선정, 진행일정, 협의의 절차, 협의 결과문 작성 등 • 협의 절차는 비공개 원칙, 당사자 전원 합의 시 공개

---

8) 제정 이후, 2008년 2번, 2012년, 2013년, 2016년 총 5번 개정이 이뤄졌다.

구분	주 요 내 용
제5장 보칙 (24~29조)	• 갈등관리연구기관 지정 및 운영 • 갈등관리메뉴얼 작성 및 활용 • 갈등관리실태 점검 및 보고 • 지속가능발전위원회와의 협의 • 갈등전문인력 양성, 수당지급

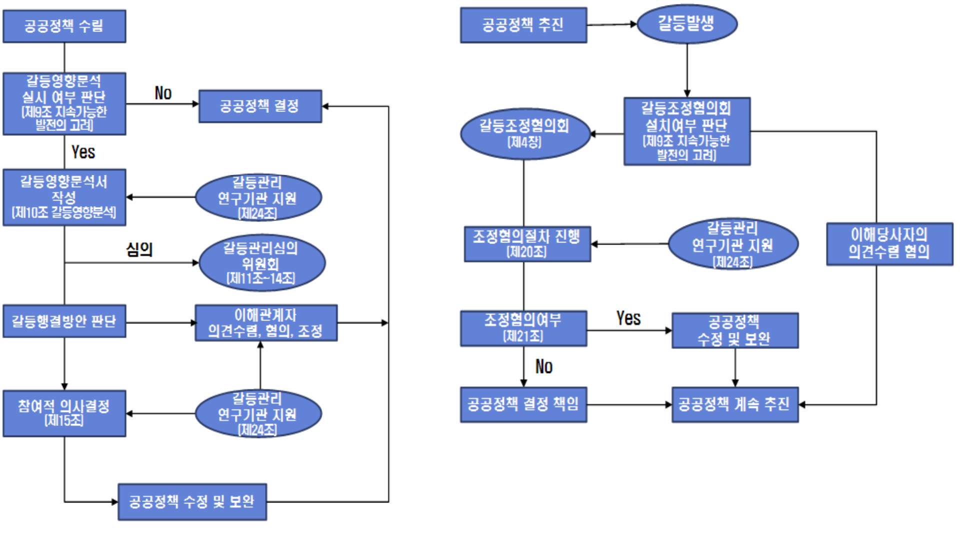
출처: 대통령령 제26928호('16.1.22.)「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 재구성

규정에 담겨 있는 갈등관리시스템은 크게 갈등 예방 절차, 갈등 해결 절차 및 공공기관의 갈등 예방 및 해결 업무를 지원하는 갈등관리지원기구(갈등관리연구기관)으로 구성되어 있다. 본 규정의 목적은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할･책무 및 절차 등을 규정하고, 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지하는 것임을 명시하고 있다[9]. 따라서, 이 규정은 기존의 관료적인 명령･통제･수직적인 행정문화를 극복하고, 갈등당사자 또는 전문가 등의 참여와 협력을 통해 갈등관리 정책 방향을 정립하는데 일조하며, 중앙행정기관의 갈등관리 역량 향상과 사회적 합의를 통해 정책 수용성을 제고하고자 제정되었다. 또한, 〈그림 2〉에서 볼 수 있듯이, 갈등을 관리하기 위한 기법으로 '갈등관리영향분석(제10조)', '갈등관리심의위원회(제11조)', '참여적 의사결정방법(제15조)', '갈등조정협의회(제16조)' 등을 포함함으로써 직접적인 이해당사자뿐만 아니라 간접적인 갈등당사자까지 공공갈등 해결 과정의 참여대상을 확대･적용할 수 있는 기틀을 제공해 주고 있다.

'공공갈등관리 규정'은 적용대상을 공공갈등으로 국한하고 있으나, 공공정책 전 과정에서 적용할 수 있도록 갈등의 예방에서 해결까지 가이드라인을 제공하고 있으며, 우리나라 최초로 구축된 갈등관리시스템을 규정하고 있다는 점에서 큰 의미를 시사하고 있다.

9) 국무조정실, 대통령령 제26928호 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」, 2016, p.1.

〈그림 2〉 공공기관 갈등 예방 및 해결 절차



Ⅲ. 군별 갈등관리시스템 현황

가. 민·군 갈등 발생 원인과 특성

곽길수, 박효선(2014)은 민·군 갈등을 '국가안보적 관점에서 국방 정책결정 및 수행 과정에서 발생하는 민간사회 집단과의 정서·동기의 충돌'이라고 정의하였다. 민·군 갈등이 발생하는 원인은 앞에서도 살펴본 것과 같이 공공정책을 둘러싸고 발생되는 각종 공공갈등 현상으로 설명할 수 있다. 군도 중앙행정기관의 일부로서 군이 추진하는 안보정책, 군사기지 건설, 훈련, 각종 군사 규제 등에서 발생하는 갈등도 결국 주민이 거주하고 있는 지역에서 시행하는 군 사업이 과학적 안전성, 사업계획의 경제적 타당성, 재산권 보장 등의 조건을 충족하고, 다른 지역과의 사회적 형평성, 절차적 공정성 및 정당성을 확보하고 있는가에 대한 견해의 차이로부터 비롯된다. 민·군 갈등을 해결하기 위해 아무리 좋은 선진화된 과학기술을 적용하여 안전성을 증명하더라도 개발과 보존, 시간과 장소, 주체에 따라 가치 기준이 다르기 때문에 결국 객관적인 가치 기준을 제시하거나 사회적 합의를 도출하여 해결할 수밖에 없다. 여기서 객관적인 가치 기준을 제시하는 것이 과학적인 갈등 해결 수단이라면, 사회적 합의를 통한 법과 제도의 정비는 정치, 경제적인 갈등 해결의 수단이라고 볼 수 있다.[10]

현재 군이 겪고 있는 주요 민·군 갈등의 유형은 별도로 규정되고 있지는 않으나, 공군 갈

등관리 매뉴얼에서는 크게 네 가지 유형을 제시하고 있다. 첫 번째는 항공기 이착륙, 사격장, 군 행사 등으로 인한 소음과 관련된 갈등이고, 두 번째는 군사시설(기지) 이전 및 신설, 증·개축, 위험물 유실 등 군 시설(기지)과 관련된 갈등이다. 세 번째는 고도제한, 보호구역지정, 토지 규제 등 재산권과 관련된 갈등이고, 네 번째는 폐탄이나 기타 오염물질에 의한 환경과 관련된 갈등이다. 이러한 갈등 유형은 급속도로 확장된 도시가 군부대에 인접하게 되면서 외부불경제[11]가 급속도로 확대되었기 때문에 나타나게 되었다. 또한, 개인의 권리의식이 신장되면서 권익추구에 더 민감하게 되었고, 재산권 등 권익침해와 관련된 잠재적 갈등이 외면적으로 표출되는 사례가 증가한 것도 갈등이 빈번하게 발생하게 된 원인이라고 할 수 있다.

1995년 지방자치제(이하 지자체)가 전면 도입되면서 중앙정부로부터의 '안보'라는 공공재(public goods)의 제공과 지자체 해당 지역의 이해관계가 충돌하면서 군 사업은 지자체 및 주민의 동의가 필요하게 되었다. 한편, 박길수, 박효선(2014)은 한국의 민·군 관계 변천과정은 선진국형 민·군 관계로 발전하고 있으나, 변화의 속도가 느린 편이라고 지적하였다. 군 조직 특성상 충분히 정보를 공개하는 데 한계가 있고, 민주화·지방화 시대에 부합하지 못하는 군의 대민 갈등관리 능력이 한국적 특수성으로 작용하고 있기 때문이다.

〈표 4〉 군사시설에 대한 외부경제성

구분			내 용
외부경제 효과	직접지출		군수품 구매 등
	재화의 소비(구매)		지역 서비스 및 물품 소비(구매)
	건설 및 계약		군 시설 등 건설 용역 발주
	지역주민 고용		지역 채용 등
외부불경제 효과	군 시설 주둔	도시발전 왜곡	도시확장 억제, 지역개발 규제 등
		재정수익 손실	재산세, 취득세 등
		재정부담 증대	도시건설, 상하수도 제공, 폐기물 처리 등
		사회적 피해	부정적 이미지, 군에 의한 범죄 등
	군사활동	소음	궤도장비, 비행기, 군용 차량 등 기준치 이상 소음
		오염	토양, 대기오염, 폐기물 매립 등
		사고	운행, 훈련, 사격 등 인·물적 사고
		폭발	탄약, 폭발물 등으로 인한 폭발

출처: 허훈, "군사시설보호구역의 외부성비용부담의 방향"(2003) 재구성

10) 신창현, 구도완, 박태순 등, '공공갈등과 갈등영향분석'「공공갈등 관리의 이론과 기법 지속위 자료집 2005-17」, 2005, p.27.

11) 확장된 도시가 군에 인접하게 되어 군의 각종 정책사업이 확장된 도시에 이득보다 손해를 가져다주는 경제 현상

이렇게 민·군 갈등이 발생하는 원인으로는 〈표 4〉에서 볼 수 있듯이, 첫째로 공공재적 속성에 기인한 이용과 편익의 불일치, 즉 사적 비용(사익)과 사회적 비용(공익)의 불일치를 들 수 있다. 이는 국가적 차원에서 ‘안보’라는 공공재의 생산과 이로 인한 군 시설 주둔이 해당 지역에 불이익을 주는 것으로 인식되기 때문에 발생한다. 주민(지자체) 입장에서는 군 시설 및 활동으로 인하여 정상적인 의무를 넘어서는 과잉의무를 지게 되므로 다른 지자체와의 형평성에 문제가 발생한다고 보는 것이다. 이와 같이 공공재를 추진해야 하는 군(중앙정부)이 주민(지자체)에게 피해를 주는 것으로 인식되면 우선적으로 대립 관계가 형성될 수밖에 없다. 두 번째 원인은 안보적 요인으로 군과 관련한 정보공개에 한계가 있기 때문에 발생하는 의사결정 과정에서의 불투명성과 주민의 소외이며, 세 번째 원인은 안보와 평화에 대한 근본적 인식의 차이로 인해 군 존재 자체만으로도 발생되는 가치와 이념적 판단 간의 충돌이다.

최지연(2008)은 사회적 공익의 생산과 분배를 조정하는 정부 정책이 다양한 가치와 이익을 추구하는 갈등당사자를 충분히 만족시킬 만한 공공성(publicness)과 절차적 정당성(justification)을 확보하지 못하고 진행되는 경우가 종종 발생하고 있고, 이에 적절하게 대응하지 못하면 다른 차원의 갈등으로 변질되기도 한다고 설명하였다. 따라서, 군은 각종 정책사업을 추진함에 있어 기획 및 계획 간 갈등영향분석[12] 등을 통해 이러한 현상을 충분히 고려할 필요가 있다.

나. 군 갈등관리시스템

민·군 갈등은 국가안보라는 공익과 주민의 재산권, 생활권, 건강권 등과 같은 사익 간의 충돌로 지속해서 급증해 왔다. 국방부는 이렇게 증가하고 있는 민·군 갈등에 대처하고자 2007년에 제정된 「공공갈등관리 규정」에 의거하여 2010년에 「국방부 갈등 예방과 해결에 관한 훈령」(이하 국방 갈등관리 훈령)을 제정하였고, 군 공항 및 훈련장 소음과 관련된 갈등 해결을 위해 2019년 「군용비행장 · 군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률」과 2020년 관련 법률에 대한 시행령과 시행규칙을 차례로 제정하였다. 육·해·공군, 해병대도 국방부 훈령에 근거하여 각 군별 갈등관리 규정을 제정하고 갈등관리시스템을 구축하였는데, 각 군의 갈등관리시스템은 국방부 훈령과 정부의 「공공갈등관리 규정」을 기반으로 규정이 제정되었기 때문에 국방부 및 정부와 하향식 시스템으로 구축되어 있어 다소 비슷한 구조이다. 그러나 각 군별 발생하는 갈등 유형이나 부대 특성, 역량에 따라 갈등관리시스템은 일정 부분 차이가 있다.

---

12) ‘갈등영향분석’이란 공공정책을 수립·추진함에 있어서 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것.

〈표 5〉 각 군별 갈등관리 전담조직 현황

구분	전담조직	구성	규정제정	주요 민·군갈등과제
공군	공군본부 정책실 갈등관리과	6명	2007년	이동형레이다 부대창설, 비상활주로 폐쇄, 규제완화, 블랙이글스 소음 · 연막피해
해군	해군본부 정책실 민군협력과	6명	2011년	제주 민군복합항 건설, 동해 해상작전헬기 시설사업
육군	육군본부 정보참모처 갈등관리정책과	6명	2007년	영평훈련장 폐쇄 요구, 양평, 다락대 후련장 이전요구
해병대	해병대사령부 정책실 상생협력과	5명	2023년	포항 수성사격장 폐쇄·이전, 해병대 항공단 소음

1) 공군

공군에서 주로 발생하는 민·군 갈등 양상은 비행장 및 사격훈련장에서 발생하는 소음 관련 갈등이 대다수이며, 그 외 군 시설 이전, 신설 및 증축 관련 갈등[13]과 재산권 갈등 등이 있다. 소음 갈등이 빈번하게 발생하고 관리하기 어려운 이유는 주민의 생활권 내 일상적으로 발생하고 피해가 광범위할 뿐만 아니라, 소음에 대한 스트레스는 주관적이기 때문에 소음측정 방식과 기준을 둘러싼 합의에 난점이 있고, 보상기준 대상을 선정하기 어렵다는 특징을 가지고 있기 때문이다.

공군의 비행장 항공기 소음을 둘러싼 갈등은 지속적으로 발생하여 특히 해당 소음에 대한 법적 보상 법률이 마련된 2019년[14] 이전까지 비행단별로 오랜 악성 민원과 집단소송에 시달려 왔다. 공군은 이러한 경험을 바탕으로 타군보다 민·군 갈등관리 분야를 빠르게 정립하여 공규 12-11 「공군갈등관리 규정」을 2007년 9월에 제정하고 항공우주전투발전단 산하에 갈등관리실을 설치하여 각종 민·군 갈등을 관리해 왔다. 그리고 2021년에는 공군본부 정책실 예하 「갈등관리과」로 조직이 개편되면서 지금의 조직으로 갈등관리 업무를 수행하고 있다. 또한, 2010년부터 민·군 갈등 관련 다양한 워크숍과 세미나를 통해 방대한 갈등관리 연구자료를 관리하고 있고, 갈등관리 과목을 군사교육 과정별 2시간 이상 편성토록 규정으로 의무화하였다. 공군은 군에서 제일 먼저 한국행정연구원, 한양대 갈등문제연구소, 단국대 분쟁해결연구센터[15] 등 갈등관리 연구기관과 합의서를 체결하고 갈등영향분석을 통해 공군

---

13) 공군에서 기지건설 갈등이라고 할 수 있는 대구, 수원 비행장 이전사업은 깁 대 잉여 방식 사업으로 민·군 갈등이 발생하는 것이 아니라 종전 비행장 지자체와 이전 예정 지자체 간에 발생하고 있어 공군의 갈등 양상에서 제외.

14) 법률 제16582호('19.11.26.)『군용비행장·군사격장 소음 방지 및 피해 보상에 관한 법률』.

15) 단국대학교 분쟁해결연구센터, 한양대학교 갈등문제연구소는 국무조정실에서 갈등관리연구기관으로 지정(2023.

주요 정책사업에 예상되는 갈등에 선제적으로 대처하는 등 민·군 갈등관리 분야에서 선구적인 역할을 하고 있다.

공군의 갈등과제에 대한 책임은 정책사업을 주관하는 부서 및 부대에 있고 전담조직은 지원, 조정, 관리의 책임을 가지고 민·군 갈등에 대한 대응방안 수립과 시행에 상당 부분 관여하고 있다. 공군 갈등관리시스템의 주요 특징은 군 비행장 소음 갈등관리를 위해 12개 비행단과 4개 사령부에 외부인을 의장으로 한 민·관·군 갈등관리조정협의체를 설치하여 운용하고 있다는 것과 공군본부 전담조직 실무자가 비행단별 갈등과제를 분담함으로써 권역별·과제별 관리를 하고 있다는 점이다. 결국 공군의 갈등관리시스템은 해결하기 어려운 비행장 및 사격훈련장 소음 갈등에 대한 대응으로 갈등조정협의체 운영을 강조하고 있고, 갈등관리 전담부서와 정책사업 주관 부대(서)의 업무분장과 책임을 명확히 규정함으로써 전담인원과 분야별 전문가가 갈등대응 방안 수립 및 시행 간에 공동협업을 통해 갈등관리 사업을 추진해 나갈 수 있도록 하고 있다.

2) 해군

공군이나 육군의 민·군 갈등이 주로 훈련장과 관련된 갈등으로 발생하는 것과는 달리 해군은 인천방위사령부 이전, 제주민군복합항 건설, 동해 해상작전헬기 지원시설 사업, 작전사 매립지 부지확보 등 대부분 기지 건설과 관련된 갈등이고 그 외로는 포항 비행장 항공기 소음과 관련된 갈등 등이 있다. 특히 해양 첨단무기기술의 발달과 전력화 사업 그리고 이를 운용하기 위한 기지건설이 확대되면서 이러한 갈등은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 한편, 최근 기동함대 창설, 핵잠수함 및 항공모함 도입 등 대양해군으로서 추진하고 있는 국가 차원에서의 해군 정책사업 경우, 특정 지역에서보다는 전국 차원에서의 안보와 평화 대립의 가치 갈등 등 새로운 갈등요인이 대두될 수 있다.

해군의 민·군 갈등관리 업무는 비교적 오래 전에 시작되었으나, 현재의 갈등관리시스템을 정립하기 시작한 것은 최근이다. 이전까지는 기획관리참모부에서 갈등관리위원회 관련 업무를 관장하였고, 훈련장 갈등관리는 정보작전참모부 훈련과에 전담인원 1명이 편성되어 업무가 이원화되었으나 지금의 전담조직은 군사기지, 훈련장, 소음, 규정 업무로 직위를 구성하여 발생하는 갈등 유형별로 관리가 되도록 편성하였다.

해군의 갈등관리시스템은 제주 해군기지와 관련된 갈등이 2007년부터 본격화되면서 타군과는 다르게 유일하게 해군 예하 제주기지에 갈등관리 전담조직(민·군협력실)을 운용하였

1.1. ~ 2025.12.31.)된 기관임.

다. 그럼에도 불구하고 공군이 2007년 갈등관리규정을 제정하고 갈등관리 전담조직을 신편한 것과 대비하여 해군은 2011년 해군규정 제469호[16] 「해군갈등관리규정」을 제정하고 전담인력 1명으로 갈등관리 업무를 수행하였다.

현재는 2021년에 해군 전담조직을 해군본부 정책실 예하로 신설(민군협력과)하고 공공갈등관리 업무지침서 발간(2022), 해군갈등관리규정 개정(2022), 갈등관리위원회 및 해군-강정마을 상생발전협의회, 갈등영향분석 연구용역, 전문기관과 업무협약 등으로 갈등관리시스템을 활성화하고 갈등관리 역량을 빠르게 강화해 나가고 있다.

해군 갈등관리시스템은 제주 해군기지 건설과 관련된 갈등으로 자생되어 왔고, 주로 기지건설, 항공기 소음과 관련된 갈등을 관리하였으며, 타군처럼 훈련장으로 발생하는 갈등은 상대적으로 빈도가 낮은 점이 특징이다. 따라서, 타군이 훈련장, 사격장에 대한 갈등과제에 비중을 많이 두는 것에 비해 해군은 그 특성과 연계하여 갈등과제를 관리하고 있으며, 갈등과제 유형을 특등급, 1등급, 2등급으로 구분하여 특등급과 1등급은 전담부서에서, 2등급은 해당 주관부서(대)에서 관리하도록 체계화하였다. 해군에서 갈등 과제의 등급을 분류하는 기준은 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 해군 갈등과제 등급

등급별 과제	주요내용	비 고
특등급 과제	• 집단 시위 등 강력하고 지속적인 집단적, 물리적 반대 행위 존재, 사회여파가 매우 큼	해군 전담조직 직접 관여
1급 과제	• 집단 시위 등 물리적 반발이 간헐적으로 존재하며 기자회견, 항의방문, 민원제기 등 여론전이 병행하여 발생	
2급 과제	• 갈등의 대립이 물리적 마찰보다는 여론전 중심으로 진행	사업주관 부대(서) 관리

출처: 해군 공공갈등관리 업무지침서(2022)

현재, 해군뿐만 아니라 타군도 전담조직이 신설된 지 얼마 되지 않아 인적자원 운용에 당장은 큰 변동이 없을 수 있으나, 각 군 인사 운용에 따라 주기적으로 인사이동이 있다 보니 길게는 수년간 관리해야 할 갈등업무를 어떻게 배정하고, 갈등관리 전문가 육성을 어떻게 장기적으로 유지할 것인가에 대한 방안의 모색이 필요한 상황이다.

16) 해군 갈등관리 규정은 2022년 해군규정 제2600호로 개정되었다.

3) 육군

국방부에서 발생하는 민·군 갈등 중 육군에서 발생하는 갈등이 전군 대비 47%로 발생 빈도가 가장 높다. 이는 육군이 전국에 가장 많은 훈련장을 운용[17]하고 있기 때문이다. 육군에서 민·군 갈등이 주로 발생하는 배경은 각 군단이 관리 및 운영하는 종합훈련장(포병 대구경 사격장 등)에 대한 민원의 증가이다. 훈련장 주변으로의 지역 도시화의 가속화 및 지방자치 강화 등으로 인해 다양한 요구가 증가함에 따라 야전부대 차원에서 훈련장으로 인한 갈등이 심화되어 관리 소요가 증가하고 있다.

육군의 갈등관리 업무는 2005년 9월부터 국방부 갈등관리 업무와 연계하여 육군 정책홍보실에서 업무를 주관하다가 2011년 정보작전참모부로 관련 업무를 이관하였고, 2021년 본격적으로 육군본부와 2작전사, 6개 군단에 전담조직을 신설하였으며, 갈등관리 규정을 2007년, 2011년 두 차례 제정하였다가 2022년 육규 332「육군 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 다시 제정하면서 개선 및 보완해 오고 있다.

육군의 전담조직(갈등관리정책과) 특징은 정책, 계획, 예방분석, 협력, 운영담당으로 편성하여 예하부대에 갈등관리 업무 지침 및 지원이 원활하도록 구성하였고 사무분장에 각 직책마다 예하부대[18]를 매칭하여 2작전사 및 군단, 사·여단 갈등과제를 주도 및 지원하도록 구분하여 관리하고 있다는 것이다. 그리고 예하 2작전사 및 군단까지도 전담조직(상생협력실)을 편성 운용함으로써 권역별로 발생하는 갈등을 예방 및 관리하고 있다. 육군은 타군이 정책실 예하로 전담조직을 편성한 것과 달리 훈련장 관련 사업을 주로 수행하는 국방부 교육훈련정책과와 직접 업무 라인을 구축할 수 있도록 육군본부 정보작전참모부 예하에 전담조직을 편성함으로써 교육 훈련 업무 주무 참모부가 훈련장 갈등업무를 직접 수행할 수 있도록 하고 있다.

4) 해병대

해병대에서 발생하는 주요 민·군 갈등은 훈련장, 사격장과 관련된 지역주민과의 갈등이고, 이외 해병대 항공단 창설에 따른 소음 갈등과 군사보호시설에 대한 해지 또는 완화 요구 등이 있다. 최근 포항지역 수성사격장 관련 민·군 갈등은 전국적으로 군 훈련장 및 사격장 사용이 제한되고 있는 가운데 미군 공격헬기, 방산 업체 시험평가 사격 등 해병대 뿐만 아니

---

17) 육군 훈련장은 2023년 기준 1,966개소, 이중 사격장은 1,055개소이다.

18) 육군본부는 지작사, 비행장, 육군직할부대/7군단, 2작전사 등 예하부대에 각 직책을 매칭하여 관리토록 사무분장에 명시하고 있다.

라 타군 및 기관의 사용 요구가 집중되면서 심화되었다.

해병대는 타군보다 갈등관리 업무체계가 비교적 늦게 시작되었지만 포항지역 수성사격장 미군 공격헬기 사격에 따른 집단 시위와 항공단 창설에 따른 포항기지 소음 갈등에 대응하기 위해 해병대사령부(예하 사령부)에서 2019년 포항지역에 갈등관리 TF를 구성하여 해당 지역에 발생하는 민·군 갈등을 관리해 왔다. 그리고 사령부의 갈등관리 업무는 교육훈련참모처에 훈련장 갈등 전담인원 1명이 편성되어 훈련장과 관련된 갈등업무만 수행하다가 2023년 사령부 정책실 예하 전담조직(상생협력과)이 신설되면서 훈련장 갈등업무와 인원을 흡수하였고, 포항지역은 갈등관리 TF가 모체가 되어 사단 전담조직(상생협력실)으로 신설되었다. 해병대 민·군 갈등은 대부분 소음이나 환경으로부터 시작되었지만 군 훈련장 폐쇄 및 이전, 재산권 보장, 정부의 지역주민지원사업 요구 등 갈등을 해결하기 위한 요구사항이 다양해지면서 복합적인 관리방안이 요구되고 있다. 이러한 갈등을 관리하기 위해서는 전담조직 구성원들 간에 업무 집중과 분산을 통해 수평적 협업으로 관리방안을 모색해야 한다.

해병대 갈등관리시스템은 타군에 비하면 후발주자로서 타군 시스템을 답습하는 형식으로 시작되었기 때문에, 전문성, 전담인원 인력풀, 각종 제도 내실화, 사무분장 등에 대한 개선 및 보완을 지속적으로 실시하고 있다.

5) 소결론

공공갈등관리 규정을 근간으로 「국방부 갈등관리 훈령」, 「훈련장 갈등관리 훈령」이 차례대로 제정되면서, 각 군은 전담조직 신설과 갈등관리시스템을 구축해 왔다. 각 군의 전담조직은 편성, 사무분장, 갈등 유형에서 차이가 있고, 민·군 갈등에 대한 노하우(Know how)가 많이 축적된 공군에 비해 타군은 전담조직이 비교적 최근에 신설되었기 때문에 군 간에 정량적인 비교 평가는 어려운 상황이다. 그러나 공군에서 갈등관리시스템 구축 간 세미나 실시, 전문 연구용역 등을 통한 학술적 자료 출판, 전문기관과의 협업을 통한 협의체 구성, 각 비행장 갈등관리 과제에 대한 사례 학습 등을 활발히 진행하고 있는 것을 고려하면 각 군 간에 역량 차이가 어느 정도 있음을 짐작할 수 있다. 따라서, 각 군 갈등관리시스템 역량을 향상시킬 수 있는 방안을 다음 장에서 제언하고자 한다.

〈표 7〉 각 군 갈등관리 전담 조직 편성 현황

구분	직 책	직 무
공 군	갈등관리과장(3급)	업무총괄
	갈등관리 정책기획담당(중령)	각종 위원회 관리, 갈등관리 세미나 등
	갈등사례 분석담당(중령)	갈등연구용역, 갈등영향분석, 지도방문 등
	갈등관리 계획담당(5급)	대외관계, 매뉴얼 및 사례분석 관리, 교육
	훈련장 갈등관리담당(5급)	훈련장 갈등관리
	갈등관리 운영담당(6급)	예산 및 행정업무
해군	민군협력과장(3급)	업무총괄
	민군협력관(중령)	추진계획, 갈등관리실무위원회, 대외관계업무
	상생협력관(4급)	상생협의회, 포항-동해지역 갈등관리
	교육훈련담협력관(5급)	훈련장 갈등관리, 교육, 갈등영향분석 용역
	예산법령담당(6급)	갈등관리 규정, 민원관리, 행정사무
	소음관리담당(7급)	소음갈등관리, 예산 및 운영
육 군	갈등관리 정책과장(3급)	업무총괄
	갈등관리 정책장교(중령)	업무추진계획, 갈등과제 및 예규관리, 교육
	갈등관리 계획담당(4급)	갈등조정협의체, 지작사 갈등과제, 자문위원 관리
	갈등예방 분석담당(5급)	예방활동, 비행장 갈등과제
	갈등관리 협력담당(6급)	육군직할, 작전사 갈등과제, 갈등영향분석, 교육
	갈등관리 운영담당(6급)	2작전사 갈등과제, 국방갈등 예산
해병대	상생협력과장(중령)	업무총괄
	상생협력정책장교(소령)	추진계획, 갈등관리심의위원회, 갈등관리 평가
	훈련장갈등관리담당관(5급)	사격장, 훈련장 갈등관리
	예산법령담당(6급)	갈등관리규정, 예산, 교육
	환경상생협력관리담당(7급)	군사시설 환경(소음, 토양 등) 갈등관리

출처: 각 군 사무분장 재정리

Ⅳ. 군 갈등관리시스템 개선방안

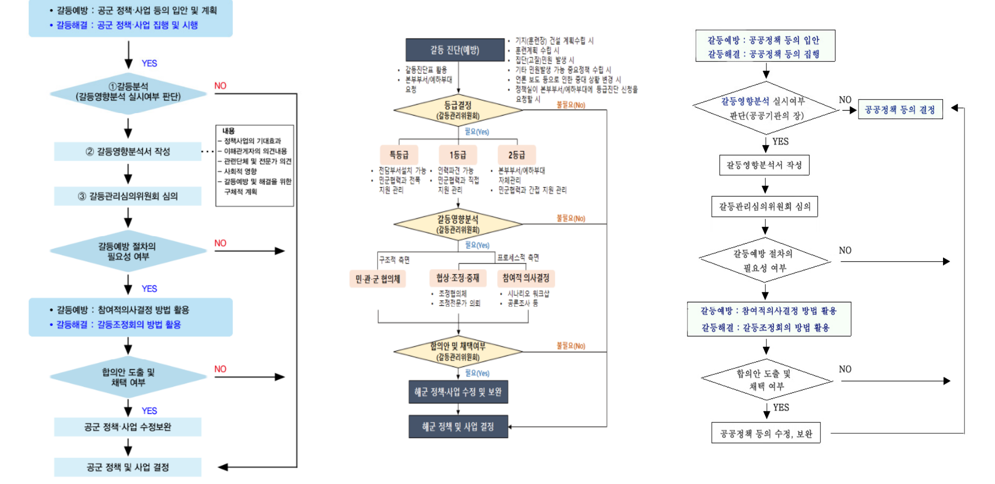
본 장에서는 앞에서 살펴본 군 갈등관리시스템 현황을 토대로 네 가지 개선방안을 제언하고자 한다. 첫째, 군 갈등관리업무 방식 개선을 위해 세 가지 프레임워크와 인사제도 보완을 제시하였고, 둘째, 군 갈등관리 교육제도의 발전 방향과 갈등관리 연구 역량 확충의 필요성을 설명하였으며, 셋째, 국방부 갈등관리 훈령 개정 시 고려 요소와 마지막으로 갈등관리기본법 제정의 당위성을 제고하였다.

가. 갈등관리 업무 개선

1) 갈등관리 업무 프레임워크

각 군의 정책사업의 환경, 지역별 갈등당사자들 간의 특성, 사회적 이슈 등이 다르기 때문에 각 군별 체질에 맞도록 전담조직을 편성 및 운용하고 있다. 하지만 앞장에서 살펴본 것과 같이 군 정책사업에 대한 갈등 발생 양상의 차이가 있을 뿐인지 결국 갈등관리 절차는 상위 규정이나 매뉴얼에서 제시하고 있는 절차를 해당 군에 맞춰 시행하고 있기 때문에 〈그림 3〉과 같이 갈등관리를 위한 일반적인 매커니즘은 비슷하다.

〈그림 3〉 각 군 갈등관리 업무 프로세스



해군 갈등관리 업무 프로세스	해군 갈등관리 업무 절차도	육군 갈등예방/해결 프로세스

출처: 각 군 갈등관리 인트라넷 홈페이지

그러나 비슷한 업무 프로세스를 갖고 있더라도 각 군별 민·군 갈등 환경이나 특성에 따라 〈표 8〉과 같이 전담조직 편성과 직무를 다르게 구성할 수 있는데 효율적인 갈등관리 업무를 위해서는 어떠한 프레임워크가 적절한지 업무분장과 연계하여 검토할 필요가 있다. 각 군별 전담조직 실무자 인터뷰 및 사무분장 확인 결과, 공군과 육군의 경우 본연의 사무를 하면서 갈등과제를 권역별로 구분하여 관리하고 있고, 해군은 갈등과제를 등급별로 구분하여 해군 전담조직에서 관여할 시급한 과제에 대해서는 전담인원을 지정하고 갈등의 성격에 따라 업무를 구분하고 있다. 해병대는 훈련장, 환경, 법령으로 직무를 구분하고 있지만, 훈련장 관련된 갈등과제가 많은 비중을 차지하고, 훈련장 갈등담당 1명이 관련 과제들을 전담하고 있

어 적절한 업무분장이 필요하다.

이러한 각 군의 갈등과제 업무 프레임워크를 살펴보면 권역별, 갈등이 발생하는 단계별, 갈등 발생 유형별로 세 가지 유형을 분류할 수 있는데 각각의 장·단점을 고려하여 가장 효과적인 프레임워크를 선택하거나 복합적으로 선정할 수 있다.

〈표 8〉 군 갈등관리 업무 프레임워크(예)

유 형	중 점	장 점	단 점
권역별	과제단위	• 다수의 많은 과제 구분 관리 적절 • 지속적인 추적 및 관리 용이	• 전반적인 갈등관리 전문역량 필요 • 실무자 역량에 따라 관리능력 편차 발생 • 장기 갈등과제 관리를 위한 장기근속 보장 필요
갈등관리 단계별	예방, 분석, 관리	• 각종 규정 및 매뉴얼과 연계 체계적 관리 적합 • 각 기능별 전문화 유리	• 단계별 업무 이원화로 관리 연계성 보완 방안 필요 • 갈등관리 소극적 대처
갈등관리 유형별	훈련장, 환경, 군사시설	• 다양한 갈등 유형 대응 용이 • 유형별 전문적 관리 유리	• 복합적 유형으로 파생되는 경우에 대한 업무분장 및 관리 방안 고려 • 전문화로 업무 대체 곤란

위에서 제시한 각각의 프레임워크를 강화함으로써 각 군의 특성을 고려하여 맞춤형 접근이 필요하다. 먼저 권역별 프레임워크는 다수의 과제를 구분하여 관리하는데 효과적이지만, 실무자 역량에 따라 관리 능력의 편차가 발생하는 문제점이 있다. 이를 해결하기 위해 권역별 전문 교육 프로그램을 도입하여 실무자의 역량을 강화하고 장기적으로 해당 권역에서 근무할 수 있는 전문 인력 양성이 필요하다. 또한, 권역별 갈등 관리 데이터베이스를 구축하여 지속적으로 갈등 상황을 모니터링하고, 이전의 사례를 참고할 수 있도록 하여 관리의 일관성을 유지할 필요가 있다. 갈등관리 단계별 프레임워크는 예방, 분석, 관리의 세 단계가 이원화되어 연계성 부족 문제가 발생할 수 있다. 따라서 단계 간 연계성을 강화하는 통합 관리 시스템을 도입함으로써 예방 단계에서는 수집된 정보를 분석 단계로 자동 연계하고 관리 단계에서는 피드백을 제공하여 예방 단계로 환류될 수 있도록 순환적 프로세스를 구축해야 한다. 또한, 단계별 업무를 분담하되, 주기적인 크로스 트레이닝을 통해 각 단계 간 협업을 강화할 수 있다. 갈등관리 유형별 프레임워크는 훈련장, 환경, 군사시설 등 다양한 갈등에 대응할 수 있는 장점이 있지만 복합적 유형으로 파생되는 경우 관리가 어려울 수 있다. 이를 해결하기 위해 복합적인 갈등이 형성되면 통합 테스크포스(TF)를 운영하여 다양한 유형의 갈등을 포괄적으로 관리할 수 있는 통합 관리 프로세스를 구축함으로써 유형별 데이터와 지

식을 공유하여 갈등 발생 시 신속하고 일관된 대응이 가능할 것이다.

프레임워크 유형은 각 군의 특성에 맞는 맞춤형 프레임워크를 개발하는 것이 중요하다. 예를 들어 해군의 경우 환경적 요인이 중요한 이슈로 부각되고 있어 환경 갈등 관리에 특화된 전담 조직을 강화하고, 해병대의 경우 훈련장 갈등이 주요한 과제이므로 훈련장 관련 갈등을 관리하는 전담인원에게 필요한 자원을 증대할 필요가 있다. 공군은 소음 및 진동 문제가 주요 갈등 요인이기 때문에 소음 저감 기술과 소음 영향 분석 전문가를 확보하고 소음 관리에 중점을 둔 프레임워크를 구축하는 방안도 모색할 필요가 있다. 갈등관리는 업무 협업이 필수적이기 때문에 주도/지원 업무 관계를 명확히 하여 사무분장에 명시하고 공통 데이테베이스와 협업 플렛폼을 도입하여 각 군이 서로의 갈등 관리 경험과 데이터를 공유할 수 있도록 하여 복합적이고 중복되는 갈등을 효과적으로 관리할 필요가 있다.

2) 인사제도 개선

갈등관리 업무 프로세스와 전담인원의 직무, 업무 프레임워크 간 상호 연계성이 있어야 한다. 그러기 위해서는 전담조직 차원에서 의미 있는 갈등관리 활동을 보장하기 위해 담당별 업무가 규정에 최대한 반영됨으로써 업무와 규정 사이의 불일치를 해소하기 위한 노력이 필요하다. 이외에 구성원들이 신분별로 순환직 보직을 원칙으로 하고 있어 공공갈등에 대한 전문적 능력을 갖춘 자원을 유지하는데 어려움이 있다[19]. 따라서, 「국방부 갈등관리 훈령」 제25조[20]에 따라 갈등관리자는 업무경험자이거나 관련 분야 갈등관리 교육을 할 수 있는 교관의 자질을 갖추어야 한다. 또한, 선교육 또는 후보직을 통해 전문적인 역량을 갖추고 장기근속이 보장될 수 있도록 여건이 마련되어야 한다. 이러한 자격 조건을 보장하기 위해서는 전문군무경력관을 갈등관리 분야의 직위로 지정될 수 있도록 국방부 차원에서 연도부대계획에 반영해야 한다. 현재 「군무원인사관리 훈령」에는 채용분야별 업무내용을 명시하고 있으나[21] 갈등관리 업무처럼 특수한 업무는 해당 직무분야의 직위에 지정할 수 있도록 명시되어 있다.[22] 그리고 실제 주민들과 접촉하는 대외 업무 특성상 상대적으로 대인관계에 경

---

19) 인사제도에 따라 현역은 1~3년, 군무원은 2~5년으로 순환근무를, 임기제 군무원은 계약 만료시까지 보직하고 있어 장기적이고 갈등당사자가 복잡한 갈등과제인 경우 업무 연속성에 제한이 있다.

20) 「국방부 갈등관리 훈령」 제25조(갈등관리 조직편성 및 인사운영) 갈등관리자는 갈등관리를 위해 별도의 조직 또는 인원을 편성하여 운영을 하고, 인사운영 시 갈등관리 능력을 고려 요소를 설정·반영하여야 한다.

21) 국방부 훈령 제2847호『군무원 인사관리 훈령』제15조제1항 [별표 1] 채용분야별 주요 업무내용으로 행정 직렬은 ① 국방정책, 군사전략, 체계분석, 평가, 제도, 계획 업무, ② 일반행정, 정훈, 심리 업무, ③ 법제, 송무, 행정소송 업무, ④ 세입 · 세출 결산, 재정금융 조사분석, 계산증명, 급여 업무, ⑤ 국유재산, 부동산 관리유지 · 처분에 관한 업무로 명시하고 있다.

22) 위 훈령, 제54조에서는 ① 감항 및 관제 등 항공분야, 함정 사고조사 분야, ② 보건분야, 상담사, 특수차량 운연

험이 많은 고위직급 또는 고연령자로 선발하여, 갈등 발생 지역의 갈등당사자들과 이해에 대한 괴리를 최소화하고 주민들과의 근접성, 신뢰성을 높이기 위해 각 군 본부와 야전부대 간 순환근무제를 도입하는 등 인사제도 개선을 통해 위와 같은 활동을 보장하기 위한 방안이 마련되어야 한다.

나. 군 갈등관리 교육 및 연구 역량 강화

1) 갈등관리 교육

각 군은 「공공갈등관리 규정」제28조 갈등전문인력의 양성 등 조항을 근거로 군 갈등관리 역량 강화를 위해 '갈등관리' 교육을 각 군 교육기관과 야전부대 대상으로 시행하고 있고 갈등관리 규정에도 교육 조항을 명시하여 교육사업을 추진 중이다.

〈표 9〉 군 군 갈등관리 순회 교육 현황

관련 규정 조항	내 용	공통
해군(제26조) 갈등관리 교육	• 갈등관리 순회교육 • 해군대학 지휘관 보직전/실무자 교육	전문기관 위탁, 초빙교육
공군(재28조) 교육	• 장교/부사관 양성과정, 보수과정 • 갈등관리 순회교육(연2회)	
육군(제7장) 갈등관리 역량 강화	• 대·중령 지휘참모과정 • 소집, 부사관학교 보수교육	
해병대	• 관련 규정 조항 없음 • 수시 보수교육기관 대상 교육	

현재 국방부에서 통제하고 있는 교과과목은 정신전력, 군사보안, 성인지, 자살예방, 첨단과학기술 소양교육 등 14개 과목으로 군 양성 및 보수 교육기관에서 총 교과시간 15% 내에서 반드시 교육해야 할 과목으로 명시하고 있는데 '갈등관리' 과목도 국방부 차원에서 통제 교과과목으로 지정하여 각 군 규정과 일원화함으로써 갈등관리 교육사업에 대한 공신력과 규정의 완전성을 향상시킬 수 있다. 또한, 각 군 규정에 명시하고 있는 교육 대상자가 상이한데 대상자 선정을 위한 통합적인 논의도 이뤄져야 한다.

한편, 국무조정실에서 갈등관리 전문기관을 지정하여 공공기관 대상으로 갈등관리 교육 지원사업을 운영 중이다. 그러나 각각의 공공기관의 환경과 갈등 양상이 다르기 때문에 각

등 자격증 필수 분야, ③ 유해발굴 및 감식분야, ④ 군악분야, 무도 및 체육분야, ⑤ 노무분야, ⑥ 인공지능(AI), 로봇, 드론 등 미래산업분야, ⑦ 그 밖에 일반군무원 업무내용에 해당되지 않는 분야.

기관의 맞춤식 교육은 실제로 제한되고, 위탁 교육 예산 및 교육 대상자도 한정되어 있다보니 현재 당면하고 있는 갈등업무를 적시에 수행하기 위한 전담인력의 양성은 물리적으로 한계가 있다. 또한, 국방대학교에서 국방부 혁신행정담당관실 주관으로 국방갈등관리 과정을 매년 개설하여 갈등관리 업무 실무자 대상으로 직무역량을 함양시키고 있다. 그러나 국방갈등관리와 관련된 커리큘럼은 외부 전문기관 인력으로 교과를 편성하고 있고 요망수준이 소개 또는 이해 수준으로 대부분 1주일 단기 과정이여서 군 갈등관리 업무 역량을 높은 수준으로 함양하게 하는 데는 제한이 있다.

〈표 10〉 공공갈등관리 교육 과정

교육과정	교육내용	비 고
국방대 갈등관리 과정	갈등관리 역량 강화	연 2회 / 60명
한양대(갈등관리연구소) 단국대(분쟁해결연구센터) 한국갈등해결센터	코칭 및 컨설팅, 갈등관리 이론·제도 이해, 제고 및 전문성 강화	소정의 교육비 발생 (40 ~ 500만원)
한국행정연구소 ADR[23], 일반, 심화과정	갈등관리 일반과정 및 심화과정 교육	일반과정 연 15명(1박 2일) 심화과정 연 12명(3박 4일)

출처: '24년도 국방부 갈등관리 종합시책

박길수, 박효순(2014)도 교육 대상자 특성과 교육내용 수준을 고려하여 맞춤형 교육이 필요하다고 제언한 바 있다. 따라서, 각 군 주도로 비전담인원에 대해서는 기초적인 갈등관리에 대한 인식 개선 및 이해를 도모하고, 실무인원에 대해서는 기본적인 갈등관리 기법 역량을 갖출 수 있도록 맞춤식 교육 과정을 개설하고, 국방부를 포함한 전문기관에서는 전담인원 및 관리자의 정책적 역량을 함양할 수 있는 교육으로 교육체계 개선을 위한 방안을 모색하거나 법령에 관련 근거를 반영할 필요가 있다.

〈표 11〉 담당 업무별 필수역량(예시)

갈등관리 전담인원	비전담인원
• 갈등 현황에 대한 종합적인 이해 • 갈등 진행현황 파악 능력 • 갈등 상황 대처능력 • 현장지원 역량 • 보고서 작성 능력	• 갈등 상황 이해 능력 • 이해관계자와 의사소통 • 협상 능력/논의구조 형성 능력 • 지원을 받을 수 있는 능력 • 신뢰 형성 능력 • 정보제공 능력

출처: 조성배(2015), “공공기관의 갈등관리 실태와 개선방안에 관한 연구”

23) ADR(Alternative Dispute Resolution): 소송 이외의 대안적 갈등해결.

2) 갈등관리 연구 역량

민·군 갈등이 발생하면 복합적인 유형으로 변모되기 쉽기 때문에 다양한 갈등 사례들의 해결 과정을 정리하여 데이터화하고 각 군 특성에 적합한 해결방안을 모색할 필요가 있다. 또한, 갈등 진단, 갈등영향분석, 갈등위원회의 조언 반영, 전문기관과의 교류 등의 역할을 수행하거나 연구를 진행할 수 있는 기관이 필요하다. 타 공공기관(건설교통부)의 사례에서도 갈등관리 데이터를 누적하지 못하여 관련 지식들이 공유되지 못하면서 지속되는 갈등 상황에 적절히 대응하지 못하는 경우가 발생하고 있음[24]을 살펴볼 수 있다.

현재 「공공갈등관리 규정」 제24조에서는 연구기관의 지정·운용에 대한 사항을 시행규칙(총리령)에 위임하고 있는데(제5조), 연구기관은 정부 출연의 연구기관, 고등교육법 제2조[25]에 따른 학교에 설치된 부속 연구소, 비영리법인과 기업부설 연구소로 요건을 명시하고 있다(제6조). 우리 군은 2020년 합동군사대학교로 통합되었던 각 군 대학이 각 군으로 환원되어 각 군 대학마다 학술지[26] 발행, 세미나 개최 등 다양한 학술 및 연구 활동을 활발히 하고 있다. 따라서 이러한 교육기관의 역량을 확장하고 전담 교관·수를 양성하여 갈등관리 연구를 전담하게 함으로써 갈등관리 교육 대상자에게는 최적화된 교육을 제공하고, 전담조직의 갈등 사례연구 등을 지원함으로써 갈등 예방과 해결에 관한 업무에 집중하게 할 수 있다.

또한, 국방부 차원에서 「국방부 갈등관리 훈령」에 군 전담 연구기관으로 국방대학교를 지정하고 이에 준하는 역량을 구비할 수 있도록 개발해야 한다. 국방대학교의 운영과 관련하여 제언을 한다면 첫째, 민·군 갈등을 전문적으로 연구하는 연구소를 설립하여 갈등관리와 관련된 이론 연구와 사례연구를 수행하여 각 군별로 유지하고 있는 사례들을 데이터화하고 각 군 특성에 맞는 맞춤형 갈등 해결 방안을 개발하는 데 중점을 두고 운영해야 한다. 이를 통해서 연구소는 군 내 갈등관리의 전문성을 높이고, 실질적인 해결 방안을 외부가 아닌 내부에서도 제공할 수 있는 기반이 마련되어 각 군의 전담조직에 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째는 전담 교관 및 연구 인력을 양성하는 것이다. 현재 국방대학교에 갈등관리 전담 교관은 1명으로 편성되어 있지만 갈등관리 외에 다른 과목도 담당하고 있다. 따라서, 갈등관리 분야의 전담 교관 및 연구 인력을 양성하는 프로그램을 도입하여 갈등관리 이론 및 사례

24) 조성배, '공공기관의 갈등관리 실태와 개선방안에 관한 연구: 국토교통부 산하기관을 중심으로', 「공공사회연구」 제5권 2호, 2015, p.187.

25) 고등교육법 제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다. 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송대학-통신대학·방송통신대학 및 사이버대학, 기술대학, 각종 학교.

26) 육군대학은 군사평론, 공군대학은 공군평론, 해군대학은 해양안보융합연구지를 정례 발간하고 있다.

연구, 실무 적용 능력 등을 교육하여 전문 인력을 배출함으로써 각 군의 전담조직에서 갈등관리 업무를 지원하고, 갈등 예방 및 해결에 있어 실질적인 역할을 수행하게 할 수 있다.

셋째는 국방대학교에서 수행한 연구 결과를 군의 갈등관리 정책에 반영하는 시스템을 구축하여 군 내 갈등관리 정책이 최신 연구와 실증자료에 기반하여 수립되도록 하고, 연구와 정책의 연계를 강화함으로서 각 군의 갈등관리 절차를 지속적으로 개선해 나아가는 작업을 할 수 있다.

요약하면, 각 군 대학은 합동군사대학교와 연계하여 각 군의 특성에 부합하는 군사 전문가를 양성하는 동시에, 국방대학교와 협력하여 국방정책 및 연구기관으로서 갈등관리 연구소를 설립하여 갈등관리 분야의 전문적인 연구를 수행하게 하고, 연구 결과를 토대로 각 군의 갈등 예방 및 해결 전략을 수립함으로써 그 효과성을 제고해 나가야 할 것이다.

다. 국방부 갈등관리 훈령 개정

현재 국방부에서 갈등관리와 관련된 규정은 혁신행정담당관실에서 발령한 「국방부 갈등관리 훈령」과 정책기획담당관실에서 발령한 「훈련장 갈등관리 훈령」 두 개이다. 「훈련장 갈등관리 훈령」은 각 훈련장 관리 및 운영에 따라 발생할 수 있는 제반 갈등을 예방하고 해결하기 위한 사항을 규정하기 위한 목적으로 제정되었다. 그리고 「국방부 갈등관리 훈령」 제4조항[27] 에 따라 「공공갈등관리 규정(대통령령)」, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙(총리령)」(이하 공공갈등관리 시행규칙)과 「국방부 갈등관리 훈령」 등을 준용하고 있다. 따라서, 법령체계로는 「훈련장 갈등관리 훈령」의 상위 규정은 「국방부 갈등관리 훈령」이 된다.

예하 각 군에서 갈등관리 전담조직은 단일체로 운영하고 있고 그 안에 훈련장 갈등관리 전담인원을 지정하여 운용하고 있으나, 국방부에서 발령한 갈등관리와 관련된 규정이 상위의 규정이 되면서 업무 계선이 이원화되는 현상이 발생한다. 특히, 국방부 또한 기획조정실(혁신행정담당관)과 국방정책실(정책기획담당관)이 수평적 관계이다보니 법령체계 상 규정이 서로 상하관계에 있더라도 실제 업무 계선에서는 혁신행정담당관이 정책기획담당관을 갈등관리 업무에 대해서 조정·통제하는 데 제한이 있다. 이러한 맥락에서 공·해군과 해병대는 국방부 갈등관리 전담업무를 하는 혁신행정담당관, 그리고 업무 계선상으로 정책실 예하에 전담부서를 설치하였다. 다만 육군만 정보작전참모부서 예하에 전담부서를 두어 훈련장 갈

27) 제4조(기관별 임무) ② 국방부 소속 부서장은 소관업무에 관련된 갈등을 신속하고 효과적으로 해결하여야 하며, 이를 위해 다양한 수단을 적극 활용하여야 한다. ③-3. 필요시 별도의 갈등관리업무 수행을 위한 조직을 설치·운영할 수 있다.

등관리 주관 부서인 국방부 교육훈련정책과로 업무 계선을 일원화하였다. 현 실태가 이렇다 보니 훈련장 갈등도 다른 갈등과 마찬가지로 결국 주거환경이나 재산권 등과 관련된 사익 추구 때문에 유발됨에도 불구하고 훈련장 관련 갈등과제와 기타 갈등과제가 구분되고 국방부 주관부서에서도 갈등과제가 이원화되어 예산, 컨설팅, 사업지원 등이 각 군에 제공되는 것을 발견할 수 있다. 결국, 각 군에서는 두 개의 훈령이 수직적 구조로 이루어져 업무가 이원화되는 현상이 발생하게 된 것이다.

실제로 두 개의 규정은 예산 편성, 전담조직, 회의체, 갈등관리와 관련 기법 등이 비슷하고 구분하기 모호함에도 불구하고 업무 계선이 분리되어 있기 때문에 유사한 조항을 통합하고 하위 훈령에 가이드라인을 제공함으로써 예하 각 군에서 법령해석의 오해가 없도록 할 필요가 있다. 예로 두 개의 훈령에서 갈등관리심의위원회와 훈련장갈등관리위원회[28]를 운영하고 각 군에 갈등관리심의위원회와 훈련장갈등상황평가위원회를 설치토록 명시하고 있는데, 실제 야전에서는 하나의 전담조직에서 갈등과제를 통합하여 관리하기 때문에 이와 같이 두 개의 위원회를 구분하여 업무가 이원화되는 현상이 나타나게 할 필요가 없다.

또한, 「훈련장 갈등관리 훈령」은 민·군 갈등이 발생하는 하나의 유형에 대한 훈령이기에 군사기지 건설, 환경 등도 연계하여 국방부 산하 관련 부처에서 훈령 제정의 필요성에 대한 검토가 필요하다. 구체적으로 2016년 개정 이후 「국방부 갈등관리 훈령」이 2022년에 제정된 「훈련장 갈등관리 훈령」을 포괄하지 못하고 있으므로 훈령의 연계성과 야전에서의 시행을 고려하여 훈령을 재정비할 필요가 있다. 기존 「훈련장 갈등관리 훈령」을 「국방부 갈등관리 훈령」의 부칙으로 개정하고, 훈련장뿐만 아니라 다른 유형의 갈등관리 규정도 반영하여 훈령의 완전성을 확보하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.

라. ‘갈등관리기본법’ 제정

현재의 「공공갈등관리 규정(대통령령)」은 공공기관의 갈등관리시스템을 구축하는데 큰 일조를 하였다. 하지만 관련 규정은 제정되기 전까지 ‘갈등관리기본법’에 주안을 두고 추진되었으나, 법률로 승격되지 못함으로써 법의 집행력과 실효성이 떨어지고 있다는 평가를 받고 있다[29]. 이미 미국, 일본, 영국, 프랑스 등 주요 선진국에서는 효율적인 갈등 예방과 해결을 위한 법률을 제정하고 사회적 합의 형성을 위해 다양한 제도[30]를 운용하고 있다.

---

28) 국방부 갈등관리심의위원회는 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하거나 정책적 자문을 구하기 위하여 설치 운용, 훈련장갈등관리위원회는 훈련장 갈등관리 실태, 추진 계획 및 평가, 법규 및 제도 정비, 예산 집행 및 지원 사항 등을 위해 운영.

29) 김윤구, “‘갈등공화국’ 한국, 갈등관리기본법 만들고 지원센터 설립해야”「연합뉴스 23.6.25)」(검색일: 2024. 5. 20.).

〈표 12〉 갈등관리 법제화 추진 과정 및 법령안 현황

구분	제안일자	의안명	결과
17대	2007. 5.13.	공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정	현행 규정
	2005. 5.27	공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	임기만료 폐기
18대	2009. 6.18	사회통합을 위한 정책갈등관리법률안	
	2010. 7. 1.	공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안	
19대	2012. 8.29.	국가공론위원회 법률안	
	2013. 2. 4.	국책사업국민토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	
	2013.12.18.	공공정책 갈등관리에 관한 법률안	
20대	2016.11.11.	공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안	
	2017. 2. 3.	국책사업갈등조정토론위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	
	2017. 2.27.	공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안	
	2017.12.14.	공공갈등 예방 및 해결을 위한 법률안	
	2018. 2.22.	공공정책의 갈등관리에 관한 법률안	
	2018. 8. 1.	갈등관리기본법안	
21대	2020. 6. 2.	공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 법률안	
	2020. 8. 2.	갈등관리기본법안	
	2020.12.24.	길등관리기본법안	
	2023. 7. 5.	공공갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안	

출처: 행정포커스 2023 09+10 N.106

우리나라에서는 관련 규정이 대통령령으로 제정되어 행정기관에만 집행명령이 적용되고 있는데, 공공갈등이 복잡하고 다양해져 피규제자의 범위가 넓어짐에 따라 기본권이 침해될 가능성이 증가할 수 있고, 모든 갈등 당사자의 참여를 위한 집행력이 부족하기 때문에 효과적으로 갈등을 예방·해결하는 데 한계가 있다. 이러한 법령은 상위 법률이 부재할 경우 행정 조직 내에서 직무수행이나 업무처리 기준을 제시할 뿐, 법적인 구속력이 없고 중앙행정기관에만 적용되기 때문에 실제로 공공갈등이 빈번하게 발생하는 지방자치단체나 공공기관에 대해서는 갈등관리 제도의 운영을 의무화하지 않아 문제를 야기할 수도 있다[31]. 이미 학계와 정계에서도 이러한 문제점과 한계점을 인식하여 국회에서 '갈등관리기본법' 발의를 위한 노력을 하고 있으며, 여러 학회 및 전문가, 실무자도 이에 대한 목소리를 높이고 있다.

김광구(2024)도 정부의 일하는 방식이 갈등을 심각하게 유발하고 있으며 이미 우리 사회

30) 미국은 행정분쟁해결법, 일본은 행정분쟁해결기본법, 프랑스는 풀뿌리민주주의법을 바탕으로 갈등관리 전담 기관을 제도화하였다.

31) 박홍엽, "공공부문의 갈등관리 제도화 모색"「한국공공관리학보」제25권 제1호, p.107.

의 각 부문별 갈등 강도와 수준은 개별 부문의 자체적인 관리역량 수준을 이미 넘어섰다고 평가하였다. 결국, 현재의 규정은 공공기관 및 공기업에 대해서만 법적 구속력을 가지고 있기 때문에 범정부적 차원에서 공공갈등에 대응하기 위해서는 갈등관리기본법의 제정 및 시행이 필요한 상황이다.

〈표 13〉 '갈등관리기본법' 제정법률안

주요내용	
중앙행정기관의 갈등예방 해결을 위한 책무	갈등조정협의 구성 운영
갈등예방 및 해결의 원칙	공론화[32] 대상선정위원회 설치 운영
갈등영향분석	공론화위원회 설치 운영
갈등관리심의위원회 설치 운영	갈등관리실태 점검 보고
참여적 의사결정방법의 활용	정보화 시스템

출처: 국민참여입법센터(opinion.lawmarking.go.kr.)

현재 우리 군이 갈등관리 업무를 수행하면서 직면하고 있는 주요 문제는 지역에 주둔한 군부대가 님비(NIMBY) 시설로 인식되고 있다는 점이다. 이로 인해 군은 갈등 이해 당사자들의 요구를 대부분 수용해야 하는 조건 속에서 합의를 도출하기 위해 다양한 방안을 모색하고 있다. 이러한 관점에서 중앙정부의 지원도 필요하겠지만 갈등이 발생하는 지역의 지자체, 시민단체, 전문기관과의 협업과 지원이 절실하기 때문에 '갈등관리기본법'이 입법절차에 의해 제정된다면 지역 단위 거버넌스(governance)[33]가 활성화되고 공공갈등의 문제는 범국민적 차원에서 참여하고 협업하는 과정임을 명문화할 수 있을 것이다. 따라서, 정부 차원에서 '갈등관리기본법'이 제정될 수 있도록 우리 군도 동참하여 다양한 의견수렴과 숙의를 거쳐 당위성을 제고해야 한다.

32) 제정법률안에서 '공론화'는 갈등이 발생하거나 예상되는 공공정책에 대해서 일반국민과 이해관계인 등이 참여하여 숙의하는 과정으로 명시하고 있다.

33) 이명석(2002)은 거버넌스를 사회구성원의 합의와 협력을 통해 사회의 공동목표를 달성해 나가는 사회적 조정양식이라고 설명하였다.

V. 결 론

공공갈등이 일단 발생하면 당사자 모두가 수용할 수 있는 해결책을 모색하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 갈등은 결국 사람 관계에서 발생하는 문제에 대해 어떻게 소통하느냐와 관련이 있고, 인간으로서의 기본적 필요 및 욕구의 충족에 초점을 맞춘다면 당사자 간 만족할 수 있는 해결책을 찾아낼 수 있을 것이다. 갈등은 당면한 이슈만 해결하는 것이 아니라 새로운 인간관계를 설정하는 것이므로 강요에 의한 일방적인 의사소통이 아닌 자발적인 참여와 수직적 위계질서에서 수평적 관계로의 전환을 의미한다. 따라서, 갈등관리는 군이 공공정책사업을 수립하고 추진하는데 반드시 필요한 과정이고 이를 전담하는 조직의 역량을 향상시키기 위해서 많은 관심을 기울여야 한다.

본 논문에서는 공공갈등의 발생 배경과 정부의 갈등관리시스템 구축 과정을 살펴보고 민·군 갈등 발생의 원인과 특징을 조사함으로써 군 갈등관리의 필요성과 육·해·공군 및 해병대 갈등관리시스템의 차이점을 발견할 수 있었다. 그리고 이를 기초로 갈등관리 업무 프레임워크와 인사제도 개선, 군 갈등관리 교육 및 연구 역량 강화, 국방부 갈등관리 훈련 개정, ‘갈등관리기본법’의 제정 및 시행 등 네 가지 개선방안을 제언하였다.

본 논문은 「공군갈등관리 규정」과 연계하여 각 군 갈등관리시스템이 어떻게 구축되었는지 살펴봄으로써 상호 연계성을 제공하였고, 각 군 전담조직의 차이점을 파악하여 국방부 및 각 군 갈등관리시스템의 보완 요소를 식별하였다는 점에서 실무적 시사점을 제공하고 있다. 그러나 각 군을 대상으로 갈등관리시스템을 비교 분석했기 때문에 이에 대한 개선방안을 군을 제외한 다른 공공기관에 일반화하여 적용하는 데는 한계가 있다. 또한 전체적인 시스템의 개선 방안에 초점을 맞추다 보니 구체적 갈등관리 기법이나 사례를 다루지 못한 것도 한계라고 할 수 있다. 따라서 갈등관리 전담조직을 운영하고 있는 다른 중앙부처나 공공기관의 갈등 관리 시스템과 군의 갈등관리 시스템을 비교 분석하거나 갈등관리를 위한 구체적인 기법에 대한 분석이 향후 연구를 통해서 이루어질 필요가 있다.

학계를 비롯한 다양한 연구기관에서 사례를 기반으로 한 갈등관리기법 연구가 활발히 진행되고 있다. 각 군마다 갈등관리를 시작한 시점과 가치 부여 정도, 갈등관리 역량에는 차이가 있을 수 있으나, 소통과 협업을 통해 부족한 역량을 보완하고 노하우를 공유함으로써 전 군의 갈등관리 역량을 향상하는 동시에 갈등 당사자 모두가 만족하는 상생(win-win)의 결과를 달성할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

강영진. 갈등분쟁 해결 매뉴얼, 서울; 성공회대학교(2000).

공군규정 제 12-11.『갈등관리』(2020).

국무조정실. 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』(2020).

국방부. '24년도 갈등관리 종합시책(2024).

국방부 훈령 제1960.『국방부 갈등 예방과 해결에 관한 훈령』(2016).

국방부 훈령 제2662호.『훈련장 갈등관리 훈령』(2022).

국방부 훈령 제2847호.『군무원 인사관리 훈령』(2023).

김경환, 박효선 "A Study on Civilian-Military Conflict on THAAD Placement." Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis 2019 Vol. 15 Issue 2(2019), p.53-59.

김기형. "공공갈등관리시스템의 개선방안에 관한 연구." 『국가정책연구』 제33권 제4호: 119-154.

김도희. "정책의 효율성 확보를 위한 공공갈등관리시스템의 운영실태분석과 개선과제: 울산광역시 북구 사례를 중심으로."『지방정부연구』 제27호 제3호(2023). pp.215-240.

김동영. "한국의 갈등관리시스템 개선 전략."『한국의 갈등관리시스템: 선진적 시스템 구축을 위한 과제』 KDI(2008), pp. 86-108.

김지관, 심재정. "민군갈등의 원인과 관리 방안에 관한 연구."『대학원 논문집』 제39호 원광대학교 대학원(2007). pp.271-295.

김학린. "민군 갈등관리 성공/실패 사례(강의록)." 『단국대학교 분쟁해결연구센터』(2020).

김학린·이봉우. "한국군의 민군갈등관리시스템 개선방안: 공군사관학교 사례를 중심으로." 『국방정책연구』 제29집 제4호(2013), pp. 151-181.

곽헌구, 강세호. "뉴노멀 민·군 상생을 위한 군사시설 갈등관리 방안 연구" 『융합과 통섭』 제4권 제3호(2021), pp. 99-124.

대통령령 제26928호.『공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정』(2016).

대한민국 해군.『해군 공공갈등관리 업무지침서』(2022).

박길수·박효선. "정부 3.0정책 구현을 위한 선제적 민군 갈등관리시스템 구축 방안."『한국위기관리논집』 제10집 제1호(2014), pp. 139-162.

박종길. "민군 간 협력적 로컬 거버넌스 구축방안: 지역안보를 위한 민군관계의 공고화."『지방자치연구』 제17집(2013), pp. 21-59.

박준·김용기·이동원. “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” 『CEO Information』 제710호 (2009), 삼성경제연구소.

박지호. “갈등과 대화의 재발견,” 『2018 공군 갈등관리 업무 발전 워크숍』(2018).

박홍엽. “공공부문의 갈등관리 제도화 모색.”『한국공공관리학회』 제25집 제1호(2011. 3), pp. 105-132.

법률 제18748호『민원 처리에 관한 법률』(2022).

배도현 외. “해군 조직 및 갈등 특성에 부합하는 갈등관리 방안에 관한 연구; 2021년 해군 연구용역 과제 최종보고서,” 『해군본부』(2021).

서울시. 2021년도 갈등관리 종합계획(2021).

신은종·하갑래·김학린. “공공갈등관리에 대한 시스템적 접근: 방패장 입지선정 사례를 중심으로.” 『분쟁해결연구』(2010). pp. 173-199.

육군규정 332.『육군 갈등 예방과 해결에 관한 규정』(2022).

이석호, 김용훈. “지방화시대 민군갈등의 특성과 관리전략에 관한 연구.”『한국정책과학학회보』 제10집 제2호(2006), pp. 175-206.

이장원. “2020년 제8차 한국인의 공공갈등인식 조사결과 및 함의,” 『2021년 한국갈등학회 동계학술대회』(2021), 15-27.

이명석. “거버넌스 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스.”『한국행정학보』 제36권 제4호 (2002).

임정빈. “군사시설 이전을 둘러싼 협력적 거버넌스 분석: 국군정보사령부 이전 사례를 중심으로.”『현대사회와 행정』 제24권 제3호(2014). pp.111-143.

정영호·고숙자. 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향(2014).

전진관. “선제적 민군 갈등관리 추진방향 연구: 육군 추진방향을 중심으로” 『조선대학교 군사발전연구』(2015), pp. 1-18.

조성배. “공공기관의 갈등관리 실태와 개선방안에 관한 연구: 국토교통부 산하기관을 중심으로.”『공공사회연구』 제5권 2호(2015), pp. 153-197.

조성배. “공공사업에 대한 갈등관리의 현황과 개선 방안에 관한 연구: 철도 송 · 변전설비 건설 사업을 중심으로.”『공공사회연구』 제3권 1호(2013), pp. 74-117.

조영준. “사례분석을 통한 효율적 민군관계 고찰” 『한국해양안보논총』 제5권 제2호(2022), pp. 133-159.

지속가능발전위원회. 공공갈등 관리의 이론과 기법, 갈등관리 전문가 양성 워크숍(2005).

총리령 제 4117호. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙(2017).

차재훈. “비 선호시설입지와 공공갈등: 미국의 공공갈등 해결제도와 한국의 시사점”『미국헌

법연구』 23권 2호(2012), pp. 149-174.
최병학. “전환기 공공갈등관리의 제도화 기반구축에 관한 연구: ‘갈등예방 및 해결을 위한 법률(안) 제정의 예시적 검토를 중심으로”『한국갈등관리연구』 제1권 제1호(2014), pp. 55-81.
최지연·최희정·정지호·신철오. “연안 공공갈등 관리방안 연구,” 『한국해양수산개발원』(2008)
한국행정연구원(2023). 행정포커스 N.165.
허훈. “군사시설보호구역의 외부성비용부담의 방향.”『한국정책연구』 3권 1호(2003), pp. 99-122.
허훈. “군사시설로 인한 민군갈등의 원인과 해결방안: 탄약저장시설로 인한 갈등사례를 중심으로.”『한국정책과학학회보』 제19권 제2호(2016), pp. 105-133.
해군규정 제469호(2011). 해군 갈등관리 규정.
해병대 규정 제332호(2023). 해병대 갈등관리 규정.
홍성만, 김광구. “공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리기구를 중심으로.”『한국공공관리학보』 제22집 제4호(2008. 12), pp. 1-17.
육·해·공군 및 해병대 인터라넷 갈등관리 홈페이지(검색일: 2024. 6. 24.).
Deutsch, Morton, and Peter T. Coleman, eds. *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.
Kim, Jae Gwan, and Jae Jeoung Shim. “A Study on Causes of Civil-Military Conflict and Its Management.” *Korean Governance Review 14*, no. 2 (2007): 203–237.
Putnam, Linda L., and Marshall Scott Poole. “Conflict Negotiation.” In *Handbook of Organizational Communication: An Interdisciplinary Perspective*, 549–599. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.
Robbins, Stephen P. *Organizational Behavior.* 11th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2005.
Ury, William L., Jeanne M. Brett, and Stephen B. Goldberg. *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

Study on Improvement Measures for Military Conflict Management Systems

Teukbo Jang & Hyuneung Lee

Keywords

Public Conflict, Military-Civilian Conflict, Conflict Management Organization, Conflict Management System

As urbanization and industrialization expand around military facilities, existing military installations such as training grounds, firing ranges, and military airfields have become adjacent to civilian areas, leading to a continuous increase in civil-military conflicts. The frequency of these conflicts has risen as human rights awareness, individual needs, and value pursuits have grown, resulting in a shift from prioritizing the public interest of ‘security’ as a public good to prioritizing personal interests, thus transforming military facilities into NIMBY (Not In My Backyard) entities. In response to this situation, the Korean government established the “Regulations on the Prevention and Resolution of Conflicts in Public Institutions” in 2007 to manage public conflicts related to public policies, and the Ministry of National Defense has also built a conflict management system based on these governmental regulations. This study examines the processes and current status of conflict management systems within the Army, Navy, Air Force, and Marine Corps, and proposes the following improvements to the military conflict management system. First, three conflict management frameworks and the essential elements for ensuring conflict management activities are presented to improve conflict management operations. Second, the study suggests directions for improving military conflict management education systems and the need to enhance conflict management research capabilities. Lastly, it addresses key considerations for amending the Ministry of National Defense's conflict management directives and emphasizes the necessity and justification for enacting a Conflict Management Basic Law.

[논문투고일: 2024. 7. 26.]
[심사의뢰일: 2024. 8. 13.]
[게재확정일: 2024. 9. 19.]

국방연구 2024년 9월
第67권 第3호, pp. 181-208

병역자원 감소 시대, 해군 복합승조원제 도입을 위한 시론적 탐색*

김현승**

요 약

본 연구는 병역자원 감소에 대비하여 해군의 함정승조인력 충원을 위한 방안으로 현역군인과 민간인력을 동시에 활용하는 복합승조원제를 탐색한다. 미 해군은 각종 지원선박에서 작전 집행 및 무기체계의 운용과 같은 군인이 필수적으로 담당해야할 직위를 제외한 대부분의 직위를 민간인력으로 운용하고 있다. 연구목적 달성을 위해 미 해군의 복합승조원제 분석을 통해 함정승조원의 민간인력 전환 판단 모델을 설정한다. 이 모델을 한국 해군의 잠수함구조함에 적용하여 복합승조원제 기반의 편성 시안을 제시한다. 동시에 복합승조원제의 도입 과정에서 제기될 수 있는 여러 쟁점사항에 대해 살펴보고 이를 극복하기 위하여 어떠한 노력이 필요한지도 살펴본다. 본 연구는 군인과 민간인력이 동승하여 군함을 운용하는 복합승조원제의 필요성을 최초로 주장하고 그 적용을 위한 예를 제시하였다는데 그 의의가 있다.

핵심어 : 병역자원 감소, 한국 해군, 복합승조원제, 미 해상수송사령부, 국방선원공무원

---

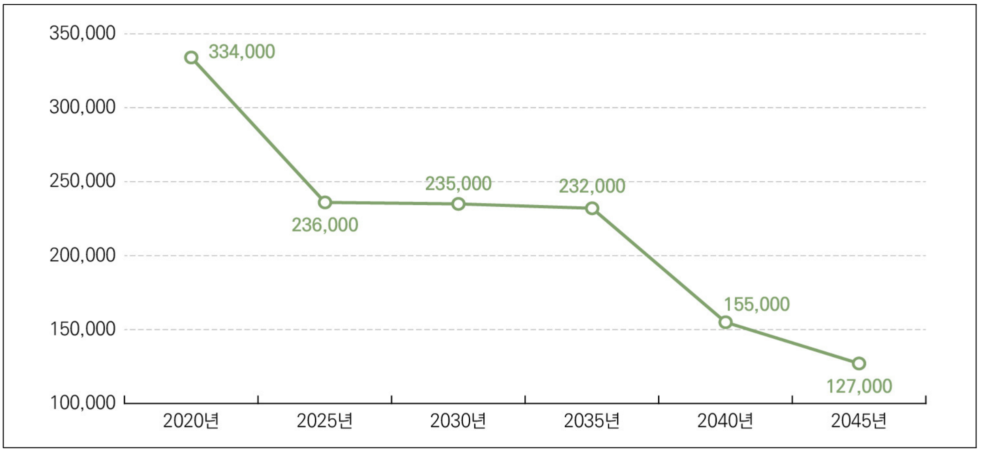
* 본 논문에 제시된 모든 내용은 소속기관의 공식적인 견해가 아니며, 연구자 개인의 의견입니다. 논문의 완성도를 높이는데 유익한 논평을 해주신 세 분의 익명의 심사위원께 감사드립니다.

** 해군본부, 국제지역학 박사

Ⅰ. 서 론

한국의 국방은 모든 남성이 일정 기간 병역의 의무를 수행하는 징병제를 바탕으로 운영되어 왔다. 하지만 최근 한국이 직면하고 있는 1차 인구절벽에 따라 2020년 33만 4천 명이던 한국의 20세 남성인구는 2025년 기준으로 23만 6천 명으로, 30% 이상 감소할 것으로 예상된다. 이러한 병역자원의 감소는 국방 운영에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되나, 일단 군 당국은 '2024~2028 국방중기계획'에서 2028년까지는 상비병력 50만 명을 유지한다고 밝혔다.1) 하지만 김신숙(2024)에 따르면 한국이 상비병력 50만 명을 유지하기 위해서는 매년 20만 2천 명 수준의 현역병을 확보해야 한다.2) 더욱이 주 병역의무 대상인 20세 남성 인구는 2035년 기준 23만 2천 명에서 급격히 하락하여 2045년에는 12만 7천 명까지 줄어들 전망이다.(〈그림 1〉) 이러한 추세를 고려하여 연구자들은 2차 인구절벽이 본격화 되는 2030년대 중반부터는 한국군이 현재 규모의 상비병력을 유지하기 어려울 것으로 예상하고 있다.3)

〈그림 1〉 군 입대 가용자원(20세 남성) 인구 추계(단위: 명)



출처: 국회도서관. 『병역제도와 국방개혁: 한눈에 보기(FACT BOOK 2024-2호)』 (서울: 국회도서관, 2024), p. 24.

---

1) ""정예 선진강군건설"을 위해 향후 5년간 348조 7천억 원 재원 집중," 『대한민국 정책브리핑』 (2023.12.12.) https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156604671#pressRelease.

2) 김신숙. "인구감소시기 강한 국방을 위한 병역제도 설계: 군인력 정책의 질적 전환을 위한 제안." 『국방정책연구』 제39권 제4호 (2024), pp. 12-14.

3) 김현승. "미래 환경 변화에 부합된 해군 국방인력구조 혁신방향." 『국가와 정치』 제30권 제1호 (2024), pp. 91-92.

이러한 인구절벽이라는 '결정된 미래' 앞에서 현재의 병력규모의 재검토가 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 이를 반영하여, 2023년 한국 군 당국은 AI 기반 유·무인 복합전투체계를 구현하여 병력을 조정하고 첨단과학기술 기반의 군구조로 개편한다는 내용의 '국방혁신 4.0 기본계획'을 발표했다. 군 당국은 국방혁신 4.0 기본계획에서 미래 작전소요와 병력공급 수준을 고려하여 병력과 부대 수 감축 규모를 판단할 예정이라는 방향성을 제시하였으며, 2025년에 발표할 국방혁신 4.0 수정본에 전반적인 병력감소의 목표치를 설정할 예정이다.[4] 이러한 추세를 고려할 때 향후 육군, 해군, 공군 및 해병대를 포함하는 한국군의 전체 상비병력의 감축은 필연적일 것으로 예상된다.

육군 및 공군과 다른 함정근무라는 복무환경으로 인해 해군은 이러한 병역자원 감소의 영향을 더욱 크게 받고 있다. 과거에는 주기적으로 충분한 수의 장병들이 입대했기에 해군은 이들을 함정에 배치하여 일정기간 활용하고 새로운 인원들로 다시 충원할 수 있었다. 이러한 함정승조인력의 운영방식은 병역자원이 충분한 시기에는 문제없이 작동했다. 하지만 병역자원이 감소함에 따라 해군에 입대하는 인원 자체가 줄어들면서 함정에서 근무할 장병을 충분히 확보하는 것이 어려워졌다. 더욱이 해군의 함정 근무는 작전 수행 시 폐쇄된 공간에서 외부와의 연락 두절, 협소한 주거공간에서 단체생활 등 기본적인 생활의 제약이 존재한다. 타군과 비교하여 제한점이 많은 함정 근무 여건으로 인해 입대한 장병들의 함정근무 기피 현상 역시 심화되고 있다.[5] 현재 해군은 전체적인 함정승조인력의 부족, 그리고 현재 복무중인 장병의 함정승조 기피라는 두 가지 어려움에 동시에 처해 있는 상황이다.

이러한 문제 해결을 위해 해군은 함정승조 장병의 복무여건 개선과 더불어 육상의 전투근무지원부대, 교육훈련부대의 현역군인을 민간인력으로 대체한 다음, 대체된 현역군인은 전투부대인 군함으로 전환하는 방안을 추진하고 있다. 하지만 미래에는 전체적인 군입대 인원이 줄어들 것이 확실하다. 따라서 해군은 전투부대인 군함에 현역군인을 충원하는 것조차도 어려워 질 것이다. 이러한 사실은 해군에 함정승조인력 운용 방식에 대한 전반적인 재검토를 요구하고 있다.

해군의 군함운용에 필요한 함정승조인력을 확보하고 유지하는 것은 미래 해군 임무수행 여부에 관건이 될 것이다. 이러한 측면에서 현재 미 해군이 채택 중인 복합승조원제(hybrid crews system)는 한국 해군에게 시사 하는 바가 크다. 복합승조원제는 군함 또는 해군운용

---

4) 국방부. 『국방혁신 4.0 브로슈어』(서울: 국방부, 2023); "국방부, 「'24년 전반기 국방혁신 4.0 추진평가 회의」 개최," 『대한민국 정책브리핑』(2024. 7. 1). https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156638874&gubun=pressRelease&pageIndex=1&repCode=#pressRelease(검색일: 2024. 7. 3).

5) "함정근무 기피하는 MZ세대 장병 달래는 해군…'충격감쇄 의자'까지 도입," 『뉴스1』(2024. 3. 8). https://www.news1.kr/articles/?5343413(검색일: 2024. 7. 2).

선박에 군인과 민간인력 승조원이 함께 탑승하여 근무하는 제도를 말한다.[6] 미 해군은 베트남전쟁 중인 1972년부터 군수지원선을 대상으로 군인과 민간인력이 함께 승조하여 임무를 수행하는 복합승조원제를 시험하기 시작했다.[7] 현재 미 해군은 함대지휘함, 잠수함모함, 군수지원선, 정보조사선 등 100여 척의 군함 및 해군운용선박에 복합승조원제를 적용하여 운용 중이다. 복합승조원제는 병역자원의 감소 상황에서 한국 해군이 적정 함정승조인력을 확보하는 한 가지 방안이 될 수 있다. 본 연구는 미 해군이 적용 중인 복합승조원제의 사례를 검토하고 시사점을 도출하여 한국 해군에 적용가능성을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 연구의 방법으로 미국 해군의 해상수송사령부(Military Sealift Command; MSC)에서 시행하고 있는 복합승조원제를 분석하여 한국 해군에게 유의미한 시사점이 무엇인지 확인한다. 그리고 한국 해군의 잠수함구조조함의 편성을 검토하여 복합승조원제를 적용할 수 있는 방안을 제안한다.

본 논문의 구성은 아래와 같다. Ⅱ장에서는 해군 함정승조인력의 개념에 대해 살펴보고 관련된 선행연구를 검토한다. Ⅲ장에서는 미 해상수송사령부의 민간인력 활용 현황을 살펴보고, 실제 미 해상수송사령부 소속 선박에서 복합승조원제가 어떻게 시행되고 있는지 분석한다. Ⅳ장에서는 미 해군 잠수함모함의 복합승조원 편성을 기반으로 한국 해군의 잠수함구조함의 복합승조원 편성 방안을 제시한다. 마지막으로 군함에 군인과 민간인력을 함께 승조시킴으로써 발생할 수 있는 쟁점사항과 이를 해소하기 위해서 어떤 노력이 필요한지 역시 살펴볼 것이다.

Ⅱ. 관련 개념 및 선행연구 검토

1. 해군 함정승조인력의 개념 및 특성

해군 함정승조인력은 상위 개념인 국방인력과 연계되어 있다. 국방인력은 국방관련 조직에서 각종 업무에 종사하는 모든 사람을 말한다. 국방인력은 크게 군인과 민간인력으로 대별되며, 군인은 상비병력(현역군인)과 예비병력(예비군)으로 구성되고, 민간인력은 공무원,

---

6) Military Sealift Command, "Service Support." https://www.msc.usff.navy.mil/Ships/Service-Support-PM4/(검색일: 2024. 9. 5).

7) Wade Heath. "The Navy Needs Hybrid Crews for Warships: Using civilian mariners for nonwarfighting tasks could be a way to do more with less," *Proceedings*, Vol. 146, No. 12 (December 2020). p. 2.

군무원 및 민간 계약인력을 포함하는 개념이다.[8] 국방의 하위 구성요소인 해군의 국방인력은 해군의 전투력을 발휘하고 평시 이를 위한 준비와 유지에 종사하는 인력으로서, 국방인력과 동일하게 군인과 민간인력으로 구분된다.[9] 그리고 함정승조인력은 해군의 국방인력 중 주요 전력인 군함에 소속되어 군함의 전투력 발휘 및 유지에 종사하는 인력을 말한다. 현재까지 해군의 함정승조인력은 현역군인으로만 이루어져 있다.

사단-여단-대대-중대-소대와 같이 계층적 조직으로 편성되는 지상군과는 달리, 해군의 경우 한 척의 군함 자체가 그 크기에 관계없이 독립적인 임무를 수행하는 단위 전투부대가 된다. 해군의 군함은 평시부터 단독으로 해상에서 안전항해를 보장하면서 임무를 수행해야 하므로 전투능력은 물론, 일정수준의 자체 정비능력과 전투근무지원 능력을 갖추어야 한다. 따라서 군함에는 운용에 필요한 적정수의 인력이 상시 편성되어 임무를 수행하는 것이 요구된다. 또한 군함은 전시와 평시의 임무가 동일한 관계로 평시에는 기간편성을 유지하다 전시에 부대의 규모를 확대하는 지상군과는 달리 전평시 동일한 인력을 편성하는 것이 원칙이다.[10] 현재 해군은 주 임무인 한반도 주변 해역방어 및 해양통제권 확보에 필요한 해양작전을 수행하기 위해 다양한 크기와 종류의 군함을 보유 중이다. 해군은 군함의 운영을 위해 2020년 기준 12,000여 명 규모의 함정승조인력을 유지하고 있으며, 이들은 100% 군인으로 구성되어 있다.[11] 함정승조인력은 해군의 최전방 전투원으로서, 적정 수의 함정승조인력의 확보 및 배치 여부는 해군의 전투력 발휘와 깊은 연관이 있다고 할 수 있다.

2. 관련 선행연구 검토

이제까지 해군의 함정승조인력과 관련된 연구는 일부만 발표되었다. 황인하 외(2019)는 해군 함정 승조원 수 예측 모형에 관한 연구에서 함정의 임무 유형, 배수량, 무장 중량 등을 고려한 해군 함정 승조원 수 예측 모델 제시하였다. 하지만 미래 함정승조인력의 개선방안에 대한 언급은 없다. 김귀미와 마정목(2024)은 함정 1척에 다수의 승조원팀이 교대로 임무를 수행하는 승조원 운용개념의 효과를 시뮬레이션으로 측정하였다. 이 연구는 함정의 가동

8) 임길섭 외.『국방정책 개론』(서울: 한국국방연구원, 2020), p. 287.

9) 김현승 (2024), pp. 88-89.

10) 최기출.『과학적 군 인력관리론』(서울: 21세기군사연구소, 2007), p. 53; 국방부,『국방조직 및 정원 관리훈령(국방부훈령 제2771호)』(2023. 2. 7) 제10조,

11) 국회 국방위원회.「함정근무병의 복무기간 단축 병역법 일부개정법률안 검토보고서(의안번호 제2105662호)」(2021년 2월) https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K2V0N1V1J1H7X1Q4N1A2Y5L7F1P4R8(검색일: 2024. 6.27).

률을 높이면서 승조원의 피로도를 감소시키기 위한 함정승조원의 운용 방안을 검증하였다는 데 의의가 있다. 하지만 함정승조인력과 관련된 제도의 개선을 위한 방안은 제시하고 있지 않다. 김현승(2024)은 거시적인 인력구조 개편 관점에서 간부 추가 확보, 군무원의 활용 분야 확대, 인력기획제도 정교화 등 해군 인력구조의 전반적인 발전 방안을 제시했다. 한편 함정의 운용에 민간인력의 활용 가능성을 논한 연구는 김성국과 김여중(2018)의 논문이 있다. 김성국과 김여중은 미 해군 해상수송사령부의 사례를 참고하여, 한국 역시 민간인력을 군함 운용에 활용함으로써 병역자원 감소에 대비해야 할 필요가 있다고 주장한다. 하지만 민간인력의 해군 내 도입을 위한 구체적인 적용 방안에 대해서는 논하고 있지 않다.

기존 연구 성과를 검토 결과 미래 병역자원 감소에 대비하여 국방 분야에 민간인력을 도입하거나 해군의 함정승조인력제도의 개선이 필요함은 인식하고 있으나, 대부분 현재의 현역군인 중심의 제도를 유지하는 틀에서 개선 방향을 논하고 있다. 또한 해군 내 민간인력의 도입 확대를 주장하는 연구도 일부 있으나 개론적 수준에서 논의될 뿐 그 방안을 구체적으로 고찰한 연구는 부족한 실정이다.

병역자원 부족으로 인해 해군의 병력 규모가 줄어들 것이 예상되는 상황에서 미래 해군력의 원활한 운영을 위해서는 기존의 현역군인 중심의 함정승조인력제도와는 차별성을 가지는 혁신적인 방안을 고찰하는 것이 필요하다. 그리고 단순히 외국 사례의 도입 필요성을 주장하는 것에서 한 걸음 더 나아가 외국의 사례를 면밀히 분석하고, 이를 한국 해군의 실정에 맞게 어떻게 적용할 것인지에 대한 연구가 요구된다. 본 연구는 해군 군함의 전투력 발휘 및 유지에 종사하는 함정승조인력을 주 연구대상으로 한다. 연구의 목적은 현재 미 해군에서 시행 중인 복합승조원제에 대한 분석을 토대로 한국의 해군에 복합승조원제를 도입하기 위한 방안을 제시하는 것이다.

Ⅲ. 미국 해군의 복합승조원제 분석

1. 미 해군 해상수송사령부 현황

미 해군은 전투함은 군인 위주로 직접 운용하되, 각종 지원선박은 해상수송사령부를 통해 민간인력 중심으로 운용함으로써 전력운용의 효율성을 추구하고 있다.[12] 미 해군 해상수송

12) 전투함은 공격력과 방어력을 가지고 있으며, 전투를 주목적으로 하는 함정을 말하며, 지원함은 전투함의 전투력을 증강하기 위해 필요한 원조를 제공하는 함정을 말한다. 한국의 경우 전투함은 구축함, 호위함, 초계함, 유

사령부(Military Sealift Command)는 미군의 해상수송 수요를 담당하던 군사해상수송국(Military Sea Transportation Service)을 모체로 1972년에 창설되었다. 현재 해상수송사령부는 미국 해군에 소속된 조직으로, 전투함을 제외한 각종 지원선박을 운용하여 미 해군과 육군, 공군 및 해병대의 작전을 지원하고 있다.[13]

해상수송사령부는 각종 지원선박의 운용을 위해 국방민간인력인 '국방선원공무원(Civil Service Mariners; CIVMARs)'을 적극적으로 활용하고 있다. 해상수송사령부의 인력은 2022년 기준 전체 8,233명이다. 이중 선박에 승선근무를 하는 국방선원공무원은 5,584명으로 전체 인력의 67.8%를 차지한다. 이에 비해 현역 366명과 예비역 955명으로 구성된 군인은 1,321명으로 전체 인력의 17%에 해당한다. 이 외에도 민간 해운회사에 소속되어 해상수송사령부와의 계약을 통해 운영되는 계약제 민간선원(Commercial mariners) 1,400여 명을 별도로 운영하고 있다.[14]

해상수송사령부가 승선근무 및 함정운항 분야에 민간인력을 얼마나 활발히 활용하고 있는가는 해상수송사령부가 운용하는 선박별 인력편성을 살펴보면 좀 더 명확해 진다. 〈표 1〉은 2022년 기준 미 해상수송사령부가 운용하는 전력의 편성인력을 함형별로 정리한 것이다. 현황을 살펴보면 해상수송사령부에 소속된 선박 대부분은 '해군운용선박(United States Naval Ship: USNS)'으로서 국방선원공무원인 민간인 선장이 지휘한다. 특히 항모전투단, 원정강습단 등 최일선에서 작전하는 전투함대에 유류·탄약 등을 보급하는 전투군수지원전력(Combat Logistics Force) 선박 역시 민간인 선장이 지휘한다. 이는 함장이 현역장교이며, 승조원이 모두 군인으로 편성된 한국 해군의 군수지원함 운용과는 완전히 다른 방식이라고 할 수 있다.

도탄고속함 등이, 지원함에는 군수지원함, 잠수함구조함, 수상함구조함 등이 포함된다. 국방부, 「국방전력발전업무훈령(국방부훈령 제2845호)」(2023. 9. 25); 국방과학기술용어사전. http://dtims.dtaq.re.kr:8070/search/main/index.do#.

13) Military Sealift Command. Military Sealift Command 2023 in Review (Norfolk, VA.: Military Sealift Command, 2023), pp. 56-57.

14) Maritime Sealift Command. *Maritime Sealift Command Handbook*, 2022 (Norfolk, VA.: Military Sealift Command, 2022), p. 55.

〈표 1〉 미 해상수송사령부 운용 선박별 인력편성(2022년)

구 분	척수	세부구분	척수	척당 편성인력		분 류[a]
				민간인력	군인	
전투군수지원전력 (Combat Logistics Force)	31	고속군수지원선(T-AOE)	2	170	20	해군운용선박
		함대유류지원선(T-AO)	17	99~74	5	해군운용선박
		함대탄약/화물지원선(T-AKE)	14	129	0	해군운용선박
특수임무전력 (Special Mission)	21	미사일시험추적선	1	30	1	해군운용선박
		대양수중조사선	6	24-26	8-22	해군운용선박
		해양조사선	6	24	27	해군운용선박
		해상X밴드레이더선	1	48	0	정부선박
		잠수함항해시험지원선	1	28	59	해군운용선박
		잠수함지원선	4	미상	미상	해군운용선박
		해저케이블부설/수리선	2	58	0	해군운용선박
함대지원전력 (Fleet Support)	29	병원선	2	71	최대 1,200	해군운용선박
		구조선	2	26	4	해군운용선박
		잠수함모함	2	157	292	군함
		대양예인선	3	18	4	해군운용선박
		함대지휘함	1	154	157	군함
		잠수함/특수전지원선	3	미상	미상	임차선박
		함대실험선	2	미상	미상	임차선박
		원정고속수송선	12	22	0	해군운용선박
		고속수송선	2	15-18	0	해군운용선박
사전배치 및 해상기지전력 (Prepositioning and Seabasing)	27	대형 중속 RO/RO선	5	30	0	해군운용선박
		RO/RO 컨테이너선	5	30	0	해군운용선박
		원정환적선거선	2	33	0	해군운용선박
		해안유류분배체계선	2	26	0	해군운용선박
		육군사전배치선	7	20~30	0	해군운용선박
		공군사전배치선	2	19	0	임차선박
		해상기지함	4	44	101	군함
화물선 및 탱커선	12	화물선	1	16~22	0	임차선박
		탱커선	11	16~22	0	임차선박

[a] 군함은 현역장교가 함장 맡아 미 해군이 직접 지휘하는 선박을, 해군운용선박은 국방선원공무원 선장의 지휘 하에 해군 및 각 군에 각종 지원을 제공하는 선박을 말함.

출처: U.S Navy, “U.S. Navy fact files,” https://www.navy.mil/Resources/Fact-Files/;Military Sealift Command, “Ship Inventory,” https://www.msc.usff.navy.mil/Ships/Ship-Inventory/.

한편 해상수송사령부 소속 선박 중 잠수함모함(Submarine Tender), 함대지휘함(Fleet Command Ship), 해상기지함(Expeditionary Sea Base Ship) 등 일부 함정만 현역 해군 장교가 지휘하는 '군함(United States Ship: USS)'으로 분류되는데, 이 군함들 또한 민간인력이 승조원의 50% 이상을 차지하고 있다.

2. 해상수송사령부 소속 선박의 민간인력 활용 현황

미 해상수송사령부 소속 선박에서 작전 집행 및 무기체계 정비/운용 등 군인 필수 직무를 제외한 대부분의 직무는 민간인력인 국방선원공무원이 담당한다. 국방선원공무원은 선박의 기본 기능인 갑판 운용(deck), 항해(navigation), 기관(engineering plant), 통신(communications) 등의 업무부터 보급(ship supply), 조리 및 급식지원(galley and steward services), 의무(medical services), 행정(administrations) 및 물자관리 등 일반적 업무까지 선박운용에 필요한 대부분의 업무를 수행한다. 소수의 현역군인으로 구성된 군사파견대(military detachment)는 작전 집행, 군사정보 및 암호정보 관리, 방어무기체계 정비/운용 등과 같은 반드시 군인이 해야 하는 업무만을 취급한다.[15]

〈표 2〉를 보면 해상수송사령부 소속 선박의 일반적인 복합승조원 구성 현황을 알 수 있다. 선박에 편성된 국방선원공무원의 인력 구성은 기본적으로 상선과 유사하다. 국방선원공무원은 항해사 및 기관사 면허를 보유한 상급 선원인 해기사(officer)와 해기사 면허가 없는 일반 선원인 부원(ratings)로 구성된다. 하지만 경제성 극대화를 위해 부원을 최소화하는 상선과는 달리 해상수송사령부 소속 선박은 상선 대비 다수의 부원을 운영하며, 최근 상선에서는 사라지고 있는 통신, 사무, 의무, 보급 등의 인원이 추가적으로 편성되어 있다.[16] 이러한 이유는 해상수송사령부 소속 선박은 군사작전을 지원하는데 필요한 장비를 운용할 인력이 추가적으로 필요하며, 상선과는 달리 긴급상황에 대응하는데 필수적인 인력을 사전에 확보하고 있어야하기 때문이다.

---

15) Josiah D. Pickett. "Pacific fleet submarine tender optimization." Thesis, Master of Science in Applied Mathematics, Naval Postgraduate School (2013), p. 13.

16) 과거에는 사무장, 통신장이 승선하는 경우도 있었으나 기술의 발전 및 업무의 통합으로 현대적 선박의 경우 선장, 기관장, 1·2·3등 항해사 및 기관사 등 해기사 8명을 포함하여 부원 등 총 12~18명 체제로 운영된다. 김성국·김여중. "해상운송안보를 위한 선원 확보에 관한 연구."『해양환경안전학회지』제24권 제1호 (2018), p. 25.

〈표 2〉 해상수송사령부 소속 선박의 복합승조원 구성 현황

갑판/항해(Deck/Navigation)	기관(Engine)	보급/조리(Supply)
1등 항해사(1st Officer) 2등 항해사(2nd Officer) 3등 항해사(3rd Officer) 갑판장(Boatswain) 갑판조장(Boatswain Mate) 현장조장(Operations Chief) 갑판수(Able Seaman) 갑판원(Ordinary Seaman)	기관장(Chief Engineer) 1등 기관사(1st Assistant Engineer) 2등 기관사(2nd Assistant Engineer) 3등 기관사(3rd Assistant Engineer) 전기장(Chief Electrician) 조기장(No.1 Olier) 기관수(Oiler) 전기수(2nd Electrician) 냉동기수(Refrigeration Engineer) 갑판장비원(Deck Mechanic) 펌프원(Pumpman) 전기원(Electronic Technician) 기관원(Wiper)	보급관(Supply Officer) 보급보좌관(Junior Supply Officer) 행정/물품관리장 (Yeoman/Storekeeper) 물품관리수(Storekeeper) 급양관(Chief Steward) 급식관리장(Steward Cook) 조리장(Chief Cook) 조리수(2nd Cook) 조리원(Cook Baker) 견습조리원(Supply Utilityman) 세탁원(Laundryman)
의무/사무(Medical/Purser)	**통신(Communications)**	**군사파견대**
사무장(Purser) 의무관(Medical Services Officer)	통신관(Communications Officer) 통신장(Chief radio Technician) 통신원(1st radio Technician) 통신수(2nd radio Technician)	전술담당관 정보체계운용 암호정보관리 방어무기체계 운용/정비

출처: Military Sealift Command. *Civil Service Mariner Handbook* (Norfolk. VA.: CIVMAR Support Center, Military Sealift Command, 2022) 참고, 연구자 정리.

선박의 운용 측면을 살펴보면 해상수송사령부 소속 선박은 항해당직 측면에서 군함 및 상선과 차이점이 있다. 〈표 3〉는 미 해군 군함, 해상수송사령부 소속 선박 및 민간 상선의 항해당직 개소 및 인원을 비교한 것이다. 군함의 경우 전투임무가 우선이기에 기타 당직개소의 인원을 합한 것보다 더 많은 인원을 전투지휘 관련 당직으로 운용한다. 해상수송사령부 소속 선박의 경우 전투지휘 관련 당직자 없이 군사파견대가 작전 및 군사정보 관리 관련 임무를 전담하는 체계로 운영된다. 상선은 관련 기능 자체가 없다. 함교(선교) 및 기관실의 당직 배치인원 규모를 살펴보면 군함은 개소별로 책임장교 아래 이를 보좌하는 다수의 인원이 근무한다. 반면에 상선은 선교의 경우 당직사관인 항해사 1명과 이를 보조하는 부원 1~2명이, 그리고 기관실은 당직사관 1명이 전부이다.[17] 해상수송사령부 소속 선박은 항해 시 상선의 당직체계를 기본적으로 따르되, 군사작전 지원에 필요한 선박운용 능력의 보장 및 항해안전의 강화를 위해 개소별로 상선보다 인원을 보강하여 운용하는 것을 확인할 수 있다.

17) Marjan Martinovic. "Comparison of the Watchstanding, Training, and Maintenance Processes Between the US Navy Fleet and the US Merchant Marine." Doctoral dissertation, Acquisition Research Program, Naval Postgraduate School (2022). pp. 47-48.

〈표 3〉 미 군함, 해군운용선박 및 상선의 항해당직 개소 및 인원 비교

당직 개소	美 군함 (구축함)		美 해군운용선박 (군수지원선)		일반 상선	
	직 무	명	직 무	명	직 무	명
함교 (선교)	함교당직사관 조함장교/함교당직감독관 함교부직사관 위치기점담당 타수 보조타수 항해레이더운용수 신호수 견시(우현/좌현/함미)	1 1 1 1 1 1 1 1 3	함교당직사관 타수 견시 레이더운용수	1 1 1 1	함교당직사관 타수 견시	1 1 (1) a
소계		11	소계	4	소계	2~3
기관실	기관당직사관 주기/보기통제콘솔담당 발전기통제콘솔담당 보기통제담당 추진체계통제담당 #1 주기실당직 #2 주기실당직 손상통제체계운용담당 손상통제콘솔담당 안전순찰당직	1 1 1 1 1 1 1 1 1 1	기관당직사관 기관수 기관원	1 1 1	기관당직사관	1
소계		10	소계	3	소계	1
통신실	통신담당관 정보통신체계관리담당 정보통신체계운용담당	1 2 1	통신당직장 통신수 통신원	1 1 1	미운용	-
소계		4	소계	3	소계	0
합계		25	합계	10	합계	3~4
전투 지휘실	전술집행관(TAO) 등 39개 직위	39	미운용	-	미운용	-

a 경제성 추구에 따라 상선은 당직인원을 최소화하고 있다. 중소형 상선은 당직사관이 견시를 겸하는 경우가 많으며, 대형 상선의 경우 견시와 타수를 별도로 운용하기도 한다.

출처: Anthony R. DiTrapani, and John D. Keenan. *Applying Civilian Ship Manning Practice to USN Ships* (Alexandria, VA.: Center for Naval Analysis, 2005), p. 120; U.S. General Accounting Office. *Navy Actions Needed to Optimize Ship Crew Size and Reduce Total Ownership Costs*, GAO-03-520 (Washington D.C.: U. S. General Accounting Office, 2003), pp. 45-47 참고, 연구자 작성.

전투지휘실을 제외한 함교(선교), 기관실, 통신실의 당직인원만을 비교하면 해상수송사령부 소속 선박은 군함 대비 40% 정도의 인력만으로 선박을 운용하고 있다. 군함 대비 축소된 편성으로 해상수송사령부 소속 선박의 당직 운용이 가능한 이유는 아래와 같이 판단할 수 있다. 군함은 즉각적인 전투임무 돌입 태세를 유지하고 언제 발생할지 모르는 적의 공격에 대비하기 위해 평상 항해 시에도 다수의 인원이 상시 배치되어야 한다. 반면에 해상수송사령부 소속 선박은 교전해역 후방에서 지원 임무를 수행하기 때문에 군함에 비해 적의 공격 위협에 노출될 가능성이 상대적으로 낮다. 따라서 해상수송사령부 소속 선박에는 다수의 예비인원을 상시 배치할 필요가 없다. 한편 군함의 경우 군인은 육상-해상 교환근무를 해야 하기에 숙련된 인원이 오랫동안 근무하기 힘들다. 반면에 해상수송사령부 소속 선박의 운용은 항해사 또는 기관사 면허를 보유한 해기사와 장기간 선박운용 경험을 보유한 부원들이 담당한다. 따라서 해상수송사령부 소속 선박은 군함에 비해 상대적으로 적은 인원으로도 선박운용의 전문성을 발휘하는 것이 가능하다.

Ⅳ. 한국 해군의 복합승조원제 도입 방안

본 절에서는 미 해군에서 적용 중인 복합승조원제 현황을 해상수송사령부에서 운용 중인 잠수함모함을 중심으로 살펴본다. 그리고 복합승조원제를 한국 해군에 적용할 수 있는 방안을 잠수함구조함을 대상으로 하여 제시한다.

1. 미 해군의 복합승조원제 적용 현황: 잠수함구조함 사례

현재 미 해군은 2척의 잠수함모함을 운용 중이다. 잠수함모함은 전방기지에 전개하여 장기간 해외에서 작전하는 미 해군 잠수함에 대해 현장정비 및 수리 서비스를 제공한다. 또한 임무수행 후 복귀하여 모항에 대기 중인 잠수함 승조원에 대한 식사지원, 숙소 제공 등 근무지원 역시 잠수함모함의 임무 중 하나이다. 미 해군은 잠수함모함을 전투함대에 배속하여 직접 운용하였으나 2008년에는 에모리 S. 랜드함(USS Emori S. Land)이, 2010년에는 프랭크 케이블함(USS Frank Cable)이 해상수송사령부로 소속 전환되었다.[18] 이러한 전환은 예산절감 및 기존 잠수함모함에 있던 현역인력을 감축하여 전투함의 인력으로 충원하기 위

18) U.S. Navy, "U.S. Navy fact files, Submarine Tenders(AS)," https://www.navy.mil/Resources/Fact-Files/Display-FactFiles/Article/2232649/submarine-tenders-as/(검색일: 2024.4. 6).

한 목적으로 시행되었다.

현재 해상수송사령부 소속 잠수함모함은 복합승조원제를 적용 중으로, 미 해군 현역 대령 함장의 지휘 아래 국방선원공무원과 군인이 함께 배치되어 함정을 운용한다. 국방선원공무원은 갑판, 항해, 통신, 기관, 조리 및 급식, 보급, 의무 등의 업무를 수행한다. 한편 현역군인은 잠수함 정비 및 수리, 정보 관리(shipboard informations systems), 방어무기체계 정비 및 운용(defensive weapons systems) 등을 담당한다. 에모리 S. 랜드함의 경우 기존에 현역 581명이었으나, 해상수송사령부로 전환 후 현역 170명, 국방선원공무원 157명으로 편성이 변경되었다. 〈표 4〉는 복합승조원제로 전환 시 미 해군 잠수함모함에 적용했던 민간인력의 편성표이다.

〈표-4〉를 보면 군인의 전문성 발휘가 필요한 직위를 제외하고 일반 업무를 수행하는 대부분의 기능을 민간인력으로 전환한 것을 알 수 있다. 항해, 갑판운용 및 정비 업무를 수행하는 갑판/항해부, 기관운용 및 정비를 담당하는 기관부, 그리고 급식/조리, 물품관리, 행정을 담당하는 보급부, 의료 업무를 담당하는 의무부는 모든 기능을 민간인력으로 전환했다. 통신부의 경우 부서관리 및 기밀통신 업무를 제외한 일반 통신기능을 민간인력으로 바꾼 것을 확인할 수 있다. 하지만 기밀통신, 작전 및 전술집행 기능과 잠수함에 대한 정비 기능은 민간인력으로 전환하지 않고 군인으로 유지했다. 이는 작전 관련 기능은 군인의 전문성을 지속 활용할 필요가 있으며, 잠수함 정비의 경우 체계의 복잡성으로 인해 고도의 기술력이 요구되고 잠수함의 핵추진체계는 민간인의 접근이 제한됨을 고려하여 군인 편성을 그대로 유지한 것으로 보인다. 미 해군 잠수함모함의 사례를 검토 한 결과, 미 해군은 작전 및 전술집행, 군사정보 관리, 첨단체계 정비 기능을 제외한 대부분의 기능을 민간인력으로 전환하였였다. 이를 통해 함정승조원으로 민간인력 활용을 극대화하려는 미 해군의 정책방향을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 미 잠수함모함의 민간인력 편성

부서	직 책	명	임 무	부서	직 책	명	임 무
갑판/항해부	1등 항해사	1	관리직	보급부	보급관	1	관리직
	2등 항해사(함교당직사관)	1	당직전담		급양관	1	부서업무
	3등 항해사(함교당직사관)	2	당직전담		행정장	1	부서업무
	갑판장	1	부서업무		물품관리수	2	부서업무
	단정장	1	부서업무		물품관리원	2	부서업무
	조타장	1	부서업무		조리장	1	부서업무
	갑판조장	1	부서업무		조리수	4	부서업무
	타수	3	당직전담		조리원	14	부서업무
	견시	3	당직전담		견습조리원	33	부서업무
	전령/레이더운용수	3	당직전담		급식관리장	1	부서업무
	갑판수(홋줄/단정담당)	1	부서업무		급식관리수	3	부서업무
	갑판원(홋줄/단정담당)	2	부서업무		급식관리원	5	부서업무
	갑판원(홋줄/단정담당)	3	부서업무		세탁원	3	부서업무
	갑판수(화물/비행갑판담당)	1	부서업무		사무장	1	관리직
	갑판원(화물/비행갑판담당)	3	부서업무		경리관	1	부서업무
	갑판원(화물/비행갑판담당)	3	부서업무	의무부	의무관	1	관리직
					의무장	1	부서업무
					의무사	2	부서업무
소계		30		소계		77	
기관부	기관장	1	관리직	통신부	통신관	1	관리직
	1등 기관사	1	부서업무		통신장	1	부서업무
	2등 기관사	1	부서업무		통신수(통신당직장)	3	당직전담
	3등 기관사(기관당직사관)	3	당직전담		통신수(통신당직자1)	3	당직전담
	조기장	1	주간근무		통신원(통신당직자2)	3	당직전담
	기관수(기관당직장)	3	당직전담		통신원(통신당직자3)	3	당직전담
	전기장	1	부서업무		통신수(네트워크담당)	3	부서업무
	냉동기수	2	부서업무		통신수(네트워크취약성)	1	부서업무
	갑판장비수	2	부서업무		통신원(지휘통제체계관리)	1	부서업무
	갑판장비원	2	부서업무		통신원(LAN담당)	1	부서업무
	펌프수	1	부서업무		통신원(해상전산망담당)	3	부서업무
	전기수	2	부서업무				
	전기원	2	부서업무				
	기관원	2	부서업무				
	기관원(기관당직자)	3	당직전담				
소계		27		소계		23	
합계		157					

출처: Ditrapani and Keenan (2005), pp. 114-117 참고, 연구자 정리.

2. 한국 해군의 복합승조원제 적용 방향: 잠수함구조함의 예

잠수함구조함은 잠수함이 조난당하였을 때 승조원의 구조를 주 임무로 하는 함정이다. 한국 해군은 현재 2척의 잠수함구조함을 운용 중이다. 이중 1996년 취역한 청해진함은 길이 102m, 폭 16m, 배수량은 3,200톤이며, 군인 120여 명이 승조한다. 청해진함은 자동함위유지장치, 심해구조잠수정, 포화잠수체계 등 다양한 구조 및 잠수체계를 갖추고 있어 위급상황 발생 시 신속하고 원활한 잠수함 승조원 구조작전이 가능하다. 하지만 소총과 기관총 일부를 제외하면 일체의 무장을 갖추고 있지 않다.[19]

잠수함구조함은 한국 해군의 함대세력표에 등재된 군함으로서 현역 장교가 지휘하며, 모든 승조원이 현역군인으로 이루어져 있다. 잠수함구조함은 전투함대에 편성되어 적대세력과 교전하는 전투임무 보다는 안전이 보장된 해역에서 침몰이나 좌초한 잠수함의 승조원을 구조하는 지원임무를 주로 수행한다. 동시에 군용 선박 뿐 아니라 민간선박의 침몰, 좌초 등 해난사고 발생 시 인원구조 및 침몰선·잔해물 인양 등의 활동을 지원하기도 한다. 잠수함구조함은 군함이긴 하나 교전해역에서 직접적인 전투활동 보다는 교전지역이 아닌 해역에서 각종 지원활동을 주로 수행한다. 따라서 현역군인이 주된 역할을 수행해야 하는 전투함보다는 민간인력을 활용하는 복합승조원제를 적용하기에 적합하다.

일반적으로 군함의 기본 조직은 항해를 담당하는 항해부, 전술집행과 통신체계 운용 및 정보관리를 담당하는 작전부, 기관의 운용 및 정비를 담당하는 기관부, 보급, 조리 및 각종 지원업무를 담당하는 지원부 등으로 구성된다.[20] 여기에 임무특성에 따라 전투함은 무기체계의 운용 및 정비를 담당하는 전투체계부, 무장부 등이, 기뢰전함 및 상륙함은 갑판장비 및 단정 운용을 담당하는 갑판부가, 구조함은 구조작전수행 및 구조장비 운용을 담당하는 구조부 등이 기본조직에 추가로 편성된다. 한국 해군의 잠수함구조함은 전투임무가 아닌 잠수함 승조원의 구조작전 수행을 주 임무로 하는 만큼 군함의 기본조직인 항해부, 작전부, 기관부, 지원부 외에 구조부가 추가로 편성되어 있다.

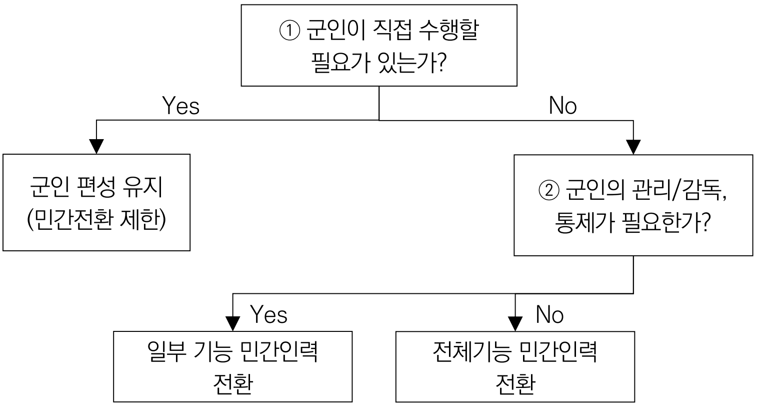
잠수함구조함의 어떤 기능을 민간인력으로 전환할 것인가를 결정하기 위해 미 해군의 잠수함모함의 민간인력 편성 사례를 기준으로 단계별 민간인력 전환 판단 모델을 작성하였으며, 도식화하면 〈그림 2〉와 같다.

---

19) Jane's Information Group. *Jane's Fighting Ship 2022-2023* (London, UK: Coulsdon, 2022), p. 490.

20) Office of the Chief of Naval Operations. "Standard Organization and Regulations of the U.S. Navy: OPNAVINST 3120.32D CH-1." (15 May 2017). pp. 2-4~2-5.

〈그림 2〉 단계별 민간인력 전환 판단 모델



출처: 연구자 작성.

민간인력 전환 여부 판단 모델을 활용하여 한국 해군 잠수함구조함의 기능별 민간인력 전환 가능성을 판단해 볼 수 있다. 먼저 군인이 직접 수행할 필요가 있는 기능을 분류한다. 구체적으로 작전부의 기능 중 작전 및 전술집행, 군사정보 소통, 지휘통제체계 운용, 암호/보안 및 기밀통신망 운용은 군인이 계속 수행하는 것이 필요하다. 또한 구조부의 기능 중 복잡한 해양환경을 고려하여 구조작전을 계획하고 감독하는 인원, 그리고 실제로 심해잠수작전을 수행하는 잠수인원은 군인으로 유지하는 것이 필요하다. 다음으로 반드시 군인이 수행할 필요는 없으나 작업의 난이도나 위험성을 고려하여 군인의 관리/감독이나 통제가 필요한 기능을 식별한다. 통신관련 기능 중 일반통신망의 운용 및 관리는 민간인력이 수행 가능하나 기밀통신망의 운용 및 관리는 군인이 수행하는 것이 적절하다. 또한 책임 있는 군인이 통신기능의 전반적인 관리 및 감독을 맡는 것이 필요하다. 그리고 잠수체계 및 지원장비 운용 등은 군인의 감독 하에 경험 있는 민간인력을 활용하는 것이 가능하다. 마지막으로 전체 업무를 민간인력으로 전환 가능한 기능은 갑판, 항해, 기관장비 운용 및 정비, 보급/조리, 의무 등이다. 이 분야는 군인보다는 경험이 풍부하고 업무연속성을 가지고 있는 민간인력을 활용하는 것이 바람직하다.

〈표 5〉 한국 해군 잠수함구조함 복합승조원제 적용 편성 시안

부서	직 책	명	임 무	부서	직 책	명	임 무
갑판부/항해부	1등 항해사	1	관리직	통신부(일부)	통신장	1	부서업무
	2등 항해사	1	당직전담		통신수	1	부서업무
	3등 항해사	2	당직전담		통신원	3	당직전담
	갑판장	1	부서근무	구조부(일부)			
	갑판수	6	당직전담		DSRV 운용	5	부서업무
	갑판원	3	당직전담		잠수체계/지원장비	5	부서업무
	갑판조장	2	부서근무				
	갑판원	2	부서근무				
소계		18		소계		15	
기관부	기관장	1	관리직	지원부	보급관	1	관리직
	1등 기관사	1	관리직		보급보좌관	1	부서업무
	2등 기관사	2	부서업무		급양관	1	부서업무
	3등 기관사	3	당직전담		조리장	1	부서업무
	조기장	3	당직전담		행정/매점장	1	부서업무
	전기장	1	부서업무		조리수	2	부서업무
	냉동기수	1	부서업무		조리원	2	부서업무
	갑판장비수	1	부서업무		견습조리원	5	부서업무
	펌프수	1	부서업무		세탁원	1	부서업무
	전기수	3	부서업무		사무장	1	부서업무
	전기원	2	부서업무		의무관	1	부서업무
	기관원	2	부서업무		의무장	1	부서업무
	기관원	3	당직전담				
소계		24		소계		18	
민간인력 합계		75					
부서	직 책	명	임 무	부서	직 책	명	임 무
작전부	함장	1	총지휘	구조부(일부)	구조부장	1	관리직
	전술집행관(TAO)	1	관리직		구조관	1	관리직
	통신담당관	1	관리직		심해잠수사	8	부서업무
	전투정보관	1	부서업무				
	전술데이터링크담당	1	부서업무				
	전술집행보좌	3	당직전담				
	정보체계보안담당	1	부서업무				
	암호담당	1	부서업무				
	전술지휘체계담당	1	부서업무				
	소나운용담당	1	부서업무				
	소나탐지담당	2	부서업무				
	무장관리/운용담당	2	부서업무				
소계		16		소계		10	
군인 합계		26					

출처: 연구자 작성.

민간인력 전환 판단 결과를 적용하여 잠수함구조함의 복합승조원제 편성 시안을 작성한 결과는 〈표 5〉와 같다. 복합승조원제를 적용하면 민간인력 75명, 군인 26명으로 총 101명의 승조원이 필요하며, 전체 승조원 중 75%가 민간인력으로 구성된다. 이는 현재 승조원 규모인 120여 명보다 20여 명이 감축된 규모이다.

복합승조원제 적용을 통해 잠수함구조함의 운항 및 장비 운용, 지원 업무 등을 민간인력이 수행할 경우 전문성 확보나 직무의 연속성 면에서 효율성이 향상시키는 것이 가능하다. 특히 장기간 승선근무하여 숙련도가 높은 민간인력을 활용할 경우 선박 운항의 안전성을 제고하는 것이 가능하다. 또한 식사 보급 등 지원업무 시 민간 업무 노하우의 적용을 통해 승조원의 복지 향상도 기대할 수 있다. 동시에 현역군인은 작전 및 군 고유업무에 집중함으로써 임무수행의 전문성을 제고하고 책임감 역시 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

3. 복합승조원제 도입 시 쟁점사항 검토

향후 인구절벽으로 인한 병역자원의 감소 추세를 감안할 때, 복합승조원제는 미래 한국해군의 임무 수행에 필요한 인력을 확보할 수 있는 한 가지 방안이 될 수 있다. 하지만 해군이 복합승조원제를 도입하기 위해서는 사전에 검토 또는 해결해야할 여러 쟁점사항이 존재한다. 이 절에서는 군함에 승조하는 민간인력의 법적지위 문제, 민간인력을 기존의 군대 조직문화에 융화시키는 문제, 그리고 민간인력의 군함근무를 촉진할 수 있는 방안 등에 대해 살펴본다.

가. 군함에 승조한 민간인력의 법적 지위 및 보호 문제

먼저 고려해야 할 사항은 전투를 목적으로 건조, 운용되는 군함에 군인이 아닌 민간인이 함께 승조하여 근무할 수 있는지 여부이다. 국제법상 군함은 정부에서 정식으로 임명하고 성명이 해군명부에 기재된 장교의 지휘 하에 있으며, 해군의 규율에 복종하는 승조원이 배치되어, 소속국가의 군함임을 나타내는 외부표지를 지닌 해군부대에 속하는 선박으로 정의된다.[21] 하지만 국제법에서 군함 승조원의 신분에 대해서는 특별히 언급되지 않으며, 승조원 중 군인과 민간인의 구성 비율에 대한 명확한 규정 또한 없다. 군함의 승조원 신분과 관련하여 미 해군은 군함의 승조원 중 민간인력이 포함되더라도 군함은 그 지위를 유지한다고

---

21) 「해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay, 10 December 1982)」(1994.11.16. 발효), 제29조.

해석하고 있다.22) 더욱이 역사적 사례를 볼 때 군함에 민간인이 동승하는 경우는 계속 있어왔기에, 직접 전투에 종사하지 않는 자라고 할 경우 민간인력이 군함에 승조하는 것은 관례적으로 인정된다.23) 따라서 해군이 자체적으로 정한 규율에 따르는 인원이라면 군인이 아니더라도 군함에 승조가 가능한 것으로 볼 수 있다.

다음으로 국제인도법은 사람의 법적 지위를 민간인과 전투원으로 구분하고 각각에게 상이한 법적 지위를 부여하고 있다. 따라서 군함에 배치되어 업무를 수행하는 민간인력의 국제인도법상 법적지위를 어떻게 볼 것인가가 문제가 된다. 즉, 군함에 승조하는 민간인력은 전투원인가, 민간인인가의 문제, 그리고 교전 중 적에게 붙잡힐 경우 어떠한 대우를 받게 되는가를 명확히 할 필요가 있다.

국제인도법 상 전투원은 전투행위를 할 수 있는 자격을 가진 자로서, 제복을 착용한 정규군대의 구성원, 일정한 요건을 갖춘 민간인의 무장집단(민병대·의용대·군민병)의 구성원 및 일정한 요건 하의 게릴라 요원 등을 말한다.24) 그리고 전투원으로 분류되기 위해서는 전투의 자격을 가진 자가 소화기를 휴대하여 사용하거나, 공용화기의 발사를 조작하는 등과 같이 직접적인 전투행위에 가담해야 한다. 함정승조 민간인력의 경우 갑판, 항해, 기관 등 군함의 운용과 관련된 업무를 수행하나 이들이 수행하는 업무는 직접적인 전투행위라고 볼 수는 없다. 따라서 군함에 승조하는 민간인력은 직접적인 전투행위에 가담하지 않는 이상 민간인의 신분이라고 볼 수 있으며, 미 해군 역시 동일하게 판단하고 있다.25) 다음으로 군함에 승조하는 민간인력이 적의 포로가 될 경우 어떠한 대우를 받을 수 있는가의 문제이다. 국제인도법은 실제로 군대의 구성원은 아니나 군대에 수행하는자(civilians accompanying the force), 즉, 군용기의 민간인, 승무원, 종군기자, 납품업자, 노무대원, 또는 군대의 복지를 담당하는 부대의 구성원 역시 적에게 붙잡힐 경우 포로의 대우를 받는다고 규정한다.26) 따라서 함정의 운항과 관리, 보급 등의 직무를 수행하는 민간인력은 전투원은 아니나 포로로서 대우를 받는다고 해석할 수 있다. 결론적으로 군함에 승조하는 민간인력은 군대와 동

22) U.S. Navy. The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, NWP 1-14M (Washington D.C.: Office of the Chief of Naval Operations, the Department of Navy, 2017), p. 2-1.

23) 범선시대 해군은 군함과 상선의 구분이 모호했다. 전시가 되면 상선을 모집, 전투함대로 편성하여 해전을 치르는 것이 일반적이었다. 이에 따라 평시 민간인 상선선원이 전시에는 해군 전투원이 되기도 했다. Jane G. Dalton. "Future Navies: Present Issues." Naval War College Review, Vol. 59, No. 1 (2006), p. 21.

24) 이용호. "국제인도법상 민간군사안보기업 (PMSCs) 의 구성원의 법적 지위."『법학논총』제33권 제1호 (2020), p. 23.

25) U.S. Navy (2017), p. 5-5

26) 「포로의 대우에 관한 1948년 8월 12일자 제네바 협약(Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949)」(1966. 8.16. 발효), 제4조의1.

행하는 민간인 신분으로 군함에 소속되어 군과 관련된 임무를 수행하긴 하지만 직접적으로 무기를 휴대하여 사용하거나, 공용화기의 발사 등과 같은 전투에 가담하지 않으므로 합법적인 공격의 대상이 되지 않으며, 적의 수중에 붙잡힐 경우 포로로서 대우를 받을 수 있다고 볼 수 있다.

한국 해군이 복합승조원제 도입을 결정 시 민간인력의 군함 승조의 합법성을 보장하기 위하여 이들의 관리방침을 별도로 수립할 필요가 있다. 동시에 이들의 신분을 명확히 하기 위해서는 군대 수행원으로서의 성격을 규정하는 법령을 마련하는 것 역시 요구된다.

나. 민간인력의 군대 조직문화와 융합 문제

군대의 조직문화는 일반사회의 조직문화와는 다른 고유한 성격이 있다. 군대는 개인보다는 조직을 우선하고 성과에 집중하는 집단주의적 특성이 강하다. 의사결정 측면에서는 위계질서를 강조하고 상급자의 권위를 하급자가 수용하는 권위주의가 우세하다. 또한 군대는 적과 싸워야 한다는 존재 목적으로 인해 전투능력을 중시하고 승패를 강조하는 전투중심의 문화가 강하다.[27] 이러한 집단주의적, 상명하복식, 전투 최우선의 조직문화가 우세한 군함에 민간인력이 승조할 경우 적응 및 업무 수행에 어려움을 겪을 수도 있다.

하지만 해군과 선원은 바다라는 환경에서 비롯되는 조직문화 역시 공유한다. 먼저 군함과 상선은 바다에서 장기간 항해하며 열악한 환경에 마주하기 때문에 함께 생사고락을 함께하는 승조원간의 유대감이 강한 편이다. 또한 군함과 상선은 다양한 장비와 복잡한 체계로 구성되어 있는 바, 이러한 장비 및 체계의 운용과 정비기술을 보유한 승조원 각자의 전문성을 중시하는 경향이 있다. 동시에 선박의 안전항해를 보장하고 선상작업 시 안전을 확보하기 위하여 각종 규정들에 의해 업무수행방법 및 장비운용절차가 엄격한 표준을 준수하도록 하는 것이 일반적이다.[28] 이렇게 바다라는 거친 환경에서 복잡한 장비와 체계로 이루어진 선박을 운용한다는 측면에서 해군과 선원은 문화적 유사성을 공유한다. 따라서 이러한 문화적 접점을 더욱 확대시킨다면 군인과 민간인력의 상호 동질감을 향상시키는 것도 가능하다.

복합승조원제의 도입을 결정 시, 제도의 안착을 위해서는 해군 당국은 군 조직문화를 발전적으로 개선하여 민간인력도 이를 이해하고 수용할 수 있도록 합리성을 강화하는데 노력

27) 김현승. “1970 년대 전반 미 해군 조직문화 개혁의 교훈: 한국의 군 조직문화 개혁에 주는 함의.” 『한국군사학논총』 제11권 제3호 (2022), pp. 120-121.

28) 최재덕. “육·해·공군 및 해병대 문화의 특성과 발전방향.” 『군사논단』 제55권 (2008), pp. 220-222; 신해미·노창균·이창영 “선박조직문화가 선원의 직무만족과 이직의도에 미치는 영향” 『한국항만경제학회지』 제33권 제3호 (2017), pp. 124-125.

을 기울여야 한다. 전투부대인 군함의 본질적 기능인 전투수행은 강조하되, 신분에 관계없이 건설적인 의견을 존중하고 일반적 사안을 결정할 때 다양한 계층의 의견을 수렴하여 최적의 의사결정을 내리는 등의 소통하는 문화를 정착시키는 것이 요구된다. 동시에 해상이라는 환경에서 비롯되는 공통점에 대해서는 공감대를 더욱 확대하여 군함에서 함께 근무하는 군인과 민간인력의 공동체 문화를 형성하기 위한 노력 역시 필요하다.

다. 군함에 근무할 민간인력의 확보 문제

한국의 인구의 감소는 해운업에 종사하는 선원의 수 감소와 고령화를 초래하고 있다. 해양수산부(2023)에 따르면 국민소득의 지속적인 증가와 육상과의 임금 격차로 인해 내국인 선원이 부족한 상황이 심화되고 있다.[29] 한국인 선원은 해기사와 갑판장, 조기장 등 상위직급 부원으로만 근무하는 추세이며, 상선의 운항에 종사하는 외국인 선원의 수는 지속 증가하고 있다. 이렇게 한국의 민간 해운업계도 내국인 선원의 부족에 시달리고 있는 상황이다. 따라서 전문인력인 해기사와 숙련된 부원의 국방 분야 진입을 촉진시킬 수 있는 유인책 없이는 해군 내 복합승조원제의 안착을 보장하기 어렵다. 복합승조원제의 시행에 필요한 민간인력의 안정적 확보를 위해서는 아래와 같은 방안의 추진이 필요하다.

첫째, 군함에 승조할 민간인력의 임금을 민간선원과 유사한 수준으로 제공하고 추가적인 보상책 또한 마련해야 한다. 2021년 기준 외항선 한국인 선원의 평균임금은 약 6,300만 원, 원양어선 한국인 선원의 평균임금은 약 8,000만 원 수준이다.[30] 군함승조 민간인력의 지속적인 선상근무를 고려할 때, 이들의 임금을 민간선원의 그 것보다 높게 제공해야 한다. 구체적으로 민간선원의 평균임금과 비교하여 군함승조 민간인력의 임금이 그와 대등하거나 높게 책정되도록 임금 연동제를 제도적으로 규정할 필요가 있다. 임금에 더하여 상선보다 위험한 환경에 노출되는 군함의 특성을 고려하여 국방선원공무원에게 특수근무수당 등 별도의 추가수당을 지급하는 것도 요구된다.

두 번째로 현재 시행 중인 승선근무예비역 제도를 개선하여 선박운용 자격을 가진 청년들이 복합승조원제 적용 군함에 근무할 수 있도록 해야 한다. 승선근무예비역 제도는 항해사·기관사 자격을 가진 병역의무자가 국가에서 배정한 해운업·수산업 분야의 업체에서 근로계

29) 신상훈과 신용존은 국내 항구간 해운을 담당하는 내항 해기사 인력의 수요 대비 공급 부족은 2023년에 315명이나 2030년에 2,172명, 2040년에는 4,132명으로 시간이 경과할수록 그 격차가 크게 벌어질 것으로 예측한다. 신상훈·신용존. “내항 해기사 인력 수요 및 공급 예측과 인력 부족 진단.”『한국항만경제학회지』 제40권 제1호 (2024), p. 28.

30) 해양수산부.「2023년도 선원정책 시행계획」(2023. 2.), p. 9.

약에 의한 민간근로자 신분으로 일정기간 동안 승선근무하며 병역의무를 대신하는 제도이다.[31] 현재 승선근무 예비역은 해양대학교와 해양고 및 수산고 졸업자들을 대상으로 매년 약 1천명 수준에서 선발되고 있으며, 선발 후 대부분 해운업체의 상선에서 근무한다. 복합승조원제의 원활한 도입을 위하여 승선근무예비역 제도를 개선할 필요가 있다. 구체적으로 승선근무예비역의 정원을 현재보다 확대하고 이들이 해운업체 선박뿐만 아니라 복합승조원제 적용 군함에도 근무할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 승선근무예비역을 3 ~ 5년의 계약제 민간선원으로 운용할 경우 군함 운용에 필요한 민간인력을 확보하는데 드는 부담을 감소시킬 수 있다. 동시에 군함에 필요한 민간인력의 안정적인 수급에도 기여할 수 있다. 이들 계약제 민간선원은 정해진 기간 동안 군함의 운용에 종사하면서 병역의무를 수행하지만 민간인 신분을 유지한다. 그리고 승선근무예비역의 병역의무 기간이 종료될 시 이들을 정식 국방선원공무원으로 채용하는 제도를 마련한다면 군함 운용에 필요한 민간인력의 확보가 용이해 질 것이다.

V. 결　론

병역자원 감소라는 대내 인력환경의 악화와 함께 해양권익을 둘러싼 국가 간 갈등 심화로 인한 대외 안보환경의 변화는 한국에게 보다 정예화된 해군을 요구하고 있다. 이러한 측면에서 해군 전투부대의 핵심 구성원인 함정승조인력의 역할과 중요성은 더욱 증대되고 있다. 본 연구는 향후 직면하게 될 병역자원 부족 상황을 해소하고, 해군의 단위 전투부대인 군함의 전투 완전성을 강화하기 위해서는 군인만으로 구성된 함정승조인력 운영이라는 기존의 방식에서 탈피하여 민간인력까지 활용하는 복합승조원제의 도입이 필요함을 주장했다.

본문에서 살펴본 바와 같이 미 해군은 해상수송사령부를 중심으로 다양한 해군운용선박에 복합승조원제를 적용 중이다. 미 해군은 각종 해군운용선박에서 작전 집행 및 무기체계의 운용과 같은 군인이 필수적으로 수행해야하는 직무를 제외한 대부분의 직위를 민간인력으로 전환하여 운용하고 있다. 본 연구에서는 미 해군의 복합승조원제 사례 분석을 통해 군함 승조원의 민간인력 전환 판단 모델을 설정하고, 이를 한국 해군의 잠수함구조함에 적용하여 복합승조원제 기반의 편성 시안을 제시했다. 또한 복합승조원제의 도입 과정에서 제기될 수 있는 여러 쟁점사항 중 함정승조 민간인력의 법적 지위 및 보호 문제, 이들을 군대의 조직문

31) 국회입법조사처. “승선근무예비역 제도의 문제점과 개선방안.” 「이슈와 논점(제2085호)」(2023. 4.17), p. 2.

화에 융합시키는 문제, 그리고 군함에 근무할 민간인력의 확보 문제 등에 대해 살펴보고 이를 개선하기 위한 노력이 필요함을 지적했다.

군함에 민간인력을 함께 승조시키는 것은 해군 창설 이후부터 지금까지 군인 중심의 군함 운용 경험만을 보유한 한국 해군에게 문화적 충격으로 다가올 수 있다. 하지만 해군이 병역자원 감소라는 결정된 미래에 대응하여 부여된 임무를 수행하기 위해서는 기존의 상식을 뛰어넘는 혁신적인 방안을 마련하는 것이 필요하다. 관련하여 미 해군이 복합승조원제를 도입하게 된 계기가 주목을 끈다. 미 해군은 1972년부터 복합승조원제를 시범적용하기 시작했다. 이때는 1971년 미국의 병역제도가 징병제에서 모병제로 전환되어 신규 입대인원수가 급격히 떨어지던 시점이었다. 미 해군 역시 인력의 감소 문제를 극복하기 위한 방안 중 하나로 복합승조원제를 채택하기 시작했던 것이다. 본 논문의 범위를 넘어서지만, 향후 병역자원의 감소로 인해 한국의 병역제도는 대대적인 변화에 직면하게 될 것이다. 그 때가 되면 해군의 함정승조인력의 확보는 더욱 불확실한 상황에 처할 가능성이 높다. 따라서 지금부터라도 미래 제한된 인력 상황을 극복하고 효과적으로 군함을 운용할 수 있는 제도를 구상하고 검토하는 것이 절실하다. 본 논문에서 제시한 바와 같이 해군의 지원함 및 보조함의 운용에 민간인력을 활용하는 방안을 도입할 경우 민간의 숙련된 선박운용자원을 활용할 수 있으며, 현역군인은 전투전력 운용에 필요한 긴요 병력으로 활용하는 것이 가능하다.

본 연구에서 주장하는 민간인력을 군함의 승조인력으로 활용하는 복합승조원제의 도입이 확정되더라도 이의 원활한 시행을 위해서는 다양한 분야에 대한 검토가 필요할 것으로 예상된다. 특히 함정에 승조하는 민간인력의 신분을 명확히 정립하고 이들의 직무에 걸맞은 대우체계를 마련하는 것이 선행되어야 한다. 미 해군 해상수송사령부에 소속되어 승선 근무하는 국방선원공무원은 미국 연방공무원(federal employee)으로서 공무원의 신분과 처우를 보장받는다. 한국이 복합승조원제를 도입할 경우 기존의 국방민간인력 관련 제도 내에서 함정승조 민간인력의 신분을 어떻게 할 것인지가 문제가 될 수 있다. 함정승조 민간인력의 신분을 군수, 교육훈련, 행정 등 후방에서 작전지원을 담당하는 기존의 군무원의 범위에 포함시킬 할 것이지, 아니면 군함에 동승하여 전투현장에서 전투원을 직접 지원하는 업무특성을 고려하여 별도의 특정 공무원 직종을 마련할 것인지를 고민할 필요가 있다. 이러한 함정승조 민간인력의 신분 정립 및 처우 보장을 위해서는 세부적인 입법정책이나 예산 등 관련 제도 수립의 요건을 함께 고려해야 한다.

본 연구는 군함 승조원으로 민간인력 활용의 필요성을 강조하고 미 해군의 현황 분석을 토대로 한국 해군에 적용 방안을 사례를 들어 제시했다. 본 연구는 그동안 논의되지 않았던 군함 내 군인과 민간인력의 동시 운용이라는 복합승조원제의 필요성을 주장하고 그 적용방

안의 예를 제시하였다는데 의의가 있다. 하지만 복합승조원제를 해군에 정식으로 도입, 시행하기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다. 먼저 군함에 편성된 군인을 민간인력으로 전환하기 위한 좀 더 명확한 기준을 마련하고 전환의 적합성, 합리성과 수용성을 보장할 수 있는 방법론에 관한 추가적인 연구가 필수적이다. 복합승조원제 도입 시의 비용, 인력 효율성, 전력 유지 효과 등을 평가할 수 있는 시뮬레이션 모델을 활용한 연구 또한 요구된다. 본 연구가 이러한 후속 연구를 활성화시키는 계기가 되기를 기대한다.

참고문헌

국방부. 『국방혁신 4.0 브로슈어』 (서울: 국방부, 2023).

국회도서관. 『병역제도와 국방개혁: 한눈에 보기(FACT BOOK 2024-2호)』 (서울: 국회도서관, 2024).

국회입법조사처. “승선근무예비역 제도의 문제점과 개선방안.” 「이슈와 논점(제2085호)」 (2023. 4.17).

김귀미·마정목. “시뮬레이션을 활용한 승조원 순환제 효과에 관한 연구: 충무공이순신급 함정 운용을 중심으로.” 『한국산학기술학회 논문지』 제25권 제1호 (2024).

김성국·김여중. “해상운송안보를 위한 선원 확보에 관한 연구.” 『해양환경안전학회지』 제24권 제1호 (2018).

김신숙. “인구감소시기 강한 국방을 위한 병역제도 설계: 군인력 정책의 질적 전환을 위한 제안.” 『국방정책연구』 제39권 제4호 (2024).

김현승. “1970 년대 전반 미 해군 조직문화 개혁의 교훈: 한국의 군 조직문화 개혁에 주는 함의.” 『한국군사학논총』 제11권 제3호 (2022).

_____. “미래 환경 변화에 부합된 해군 국방인력구조 혁신방향.” 『국가와 정치』 제30권 제1호 (2024).

신상훈·신용존. “내항 해기사 인력 수요 및 공급 예측과 인력 부족 진단.” 『한국항만경제학회지』 제40권 제1호 (2024).

신해미·노창균·이창영. “선박조직문화가 선원의 직무만족과 이직의도에 미치는 영향.” 『한국항만경제학회지』 제33권 제3호 (2017).

이용호. “국제인도법상 민간군사안보기업(PMSCs) 의 구성원의 법적 지위.” 『법학논총』 제33권 제1호 (2020).

임길섭 외. 『국방정책 개론』 (서울: 한국국방연구원, 2020).

최기출. 『과학적 군 인력관리론』 (서울: 21세기군사연구소, 2007).

최재덕. “육·해·공군 및 해병대 문화의 특성과 발전방향.” 『군사논단』 제55권 (2008).

황인하·정연환·이기현·강석중. “해군 함정 승조원 수 예측 모형에 관한 연구.” 『대한조선학회 논문집』 제56권 제6호 (2019).

국방부. 「국방전력발전업무훈령(국방부훈령 제2845호)」 (2023. 9. 25).

_____. 「국방조직 및 정원 관리훈령(국방부훈령 제2771호)」 (2023. 2. 7).

해양수산부. 「2023년도 선원정책 시행계획」 (2023. 2.)

국회 국방위원회.「함정근무병의 복무기간 단축 병역법 일부개정법률안 검토보고서(의안번호 제2105662호)」(2021년 2월) https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K2V0N1V1J1H7X1Q4N1A2Y5L7F1P4R8(검색일: 2024. 6.27).

「포로의 대우에 관한 1948년 8월 12일자 제네바 협약(Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949)」(1966. 8.16. 발효).「해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay, 10 December 1982)」(1994.11.16. 발효).

““정예 선진강군건설”을 위해 향후 5년간 348조 7천억 원 재원 집중,”『대한민국 정책브리핑』(2023.12.12.). https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156604671#pressRelease(검색일: 2024. 7. 3).

“함정근무 기피하는 MZ세대 장병 달래는 해군…‘충격감쇄 의자’까지 도입,”『뉴스1』(2024. 3. 8) https://www.news1.kr/articles/?5343413(검색일: 2024. 7. 2).

“국방부,「‘24년 전반기 국방혁신 4.0 추진평가 회의」개최,”『대한민국 정책브리핑』(2024. 7. 1) https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156638874&gubun=pressRelease&pageIndex=1&repCode=#pressRelease(검색일: 2024. 7. 3).

국가법령정보센터. https://www.law.go.kr/(검색일: 2024. 7. 4).

국방과학기술용어사전. http://dtims.dtaq.re.kr:8070/search/main/index.do#(검색일: 2024. 7. 5).

국회의안정보시스템 https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do(검색일: 2024. 7. 1).

Dalton, Jane G. “Future Navies: Present Issues,” *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 1 (2006).

DiTrapani, Anthony R, and John D. Keenan. *Applying Civilian Ship Manning Practice to USN Ships* (Alexandria, VA.: Center for Naval Analysis, 2005).

Heath, Wade. “The Navy Needs Hybrid Crews for Warships: Using civilian mariners for non warfighting tasks could be a way to do more with less,” *Proceedings*, Vol. 146, No. 12 (December 2020).

Jane’s Information Group. *Jane’s Fighting Ship 2022-2023* (London, UK: Coulsdon, 2022).

Martinovic, Marjan. “Comparison of the Watchstanding, Training, and Maintenance Processes Between the US Navy Fleet and the US Merchant Marine.” Doctoral dissertation, Acquisition Research Program, Naval

Postgraduate School (2022).
Military Sealift Command. *Civil Service Mariner Handbook* (Norfolk. VA.: CIVMAR Support Center, Military Sealift Command, 2022).
_____. *Maritime Sealift Command Handbook*, 2022 (Norfolk, VA.: Military Sealift Command, 2022).
_____. *Military Sealift Command 2023 in Review* (Norfolk, VA.: Military Sealift Command, 2023).
Naval Surface Force, U.S. Pacific Fleet. "Surface Ship Navigation Department Organization and Regulations: COMNAVSURFPAC/COMNAVAIRPAC/COMNAVAIRLANT/COMNAVSURFLANT INSTRUCTION 3530.4F." (10 Aug 2018).
Office of the Chief of Naval Operations. "Standard Organization and Regulations of the U.S. Navy: OPNAVINST 3120.32D CH-1." (15 May 2017).
Pickett, Josiah D. "Pacific fleet submarine tender optimization." Thesis, Master of Science in Applied Mathematics, Naval Postgraduate School (2013).
U.S. General Accounting Office. *Navy Actions Needed to Optimize Ship Crew Size and Reduce Total Ownership Costs*, GAO-03-520 (Washington D.C.: U. S. General Accounting Office, 2003).
U.S. Navy. *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M (Washington D.C.: Office of the Chief of Naval Operations, the Department of Navy, 2017).
Military Sealift Command. https://www.msc.usff.navy.mil/(검색일: 2024. 9. 5).
U.S. Navy, "U.S. Navy fact files," https://www.navy.mil/Resources/Fact-Files/(검색일: 2024. 6.15).

A Preliminary Study on a Hybrid Crews System for the ROK Navy in the Era of Demographic Cliff

Kim, HyunSeung

Keywords

Decrease in Military Service Resources, the ROK Navy, Hybrid Crews System, U.S. Military Sealift Command, Civil Service Mariners.

The purpose of this study is to explore a hybrid crews system for the ROK Navy to prepare for the reduction of military service resources. The U.S. Navy has been operating USNS auxiliary ships by manning hybrid crews, in which military crews and civilian crews work together on warships. Onboard USNS Ships, civilian service mariners(CIVMARs) are manned in various billets, for instance, navigation, deck, engineering, supply, administration, medical service, etc. Active duty personnel is only manned military exclusive billets, such as operations, tactical action, and weapons systems management onboard USNS Ships.

For the study, a model is established to determine which military billets of a warship are converted to civilian mariners by analyzing the U.S. Navy's hybrid crews system. This model is then applied to the ROK Navy's submarine rescue ship to explore a proposal for hybrid crews manning for the ROK Navy. The significance of this study is that it first argued for the necessity of the hybrid crews system and presented a case for an application to the ROK Navy.

[논문투고일: 2024. 7. 19.]
[심사의뢰일: 2024. 8. 12.]
[게재확정일: 2024. 9. 19.]

저자약력(게재순)

김태형

1993년 고려대학교 철학과를 졸업하였고 2005년 미국 켄터키 대학교(University of Kentucky) 정치학과에서 한국안보정책으로 정치학 박사학위를 수여받았다. 미국 Daemen College에서 5년 간 조교수로 지낸 후 2011년 가을부터 숭실대학교 정치외교학과에서 재직 중이다. 한국 국제정치학회 부회장, 총무이사, 연구이사, 한국정치학회 연구위원장 그리고 국방부 군비통제단 자문위원을 역임하였다.

주요 연구 업적으로는 『인도-파키스탄 분쟁의 이해: 신현실주의로 바라보는 양국의 핵 개발과 안보전략 변화』(서강대학교 출판부, 2019) 저서와 "글로벌 안정/불안정 역설의 심화: 인도-파키스탄 사례에서의 교훈과 과제"(2024), "인도의 '강대국' 지향 외교와 힌두 민족주의 정책은 양립가능한가?"(2024), "미·중·러 핵트릴레마(nuclear trilemma)를 통해 본 글로벌 핵질서의 변화 전망"(2023) 등이 있다.

E-mail : tkim2002@ssu.ac.kr

손경호

1993년 육군사관학교를 졸업하였고 야전에서 보병 장교로 근무하였으며 2002년 일본 방위대학교 안전보장대학원에서 국제관계학으로 석사학위를 받았고 2008년 미국 오하이오 주립대학에서 역사학으로 박사학위를 받았다. 2008년부터 국방대학교 군사전략학과에서 근무하고 있다.

주 관심 분야는 6·25전쟁, 군사전략, 테러리즘이다. 저서로 『군사사의 관점에서 본 펠로폰네소스전쟁』 (파주: 푸른사상, 2020), 『동북아 국가들의 6·25전쟁 정책과 전략』 (파주: 지문당, 2015) 등이 있고, "The Establishment and the Role of the State–Joint Chiefs of Staff Meeting during the Korean War" War In History (2018)를 비롯한 다수의 논문을 발표하였다. 현재 한국전쟁학회 회장으로 봉사하고 있다.

Email : isa490607@gmail.com

이상수
행시 41회로 공직에 입문하여 법제처 법제관, 대법원 재판연구관을 거쳐 현재 법제처 법제심의관으로 재직중이며, ‘행정부의 법해석권에 관한 연구’로 법학박사 학위를 받았다. 주요 관심분야는 헌법과 법제, 행정기본법, 재정법, 지방자치법 등 헌법과 행정법 분야 전반이다. 주요 논문으로는 ‘행정법상 대행제도에 관한 연구’, ‘행정기본법상 법령해석제도에 관한 연구’, ‘재정지원조례에 관한 소고’ 등 KCI 저널에 10여 편의 학술논문을 게재했다.
E-mail : lss497@korea.kr

정성호
연세대학교 일반대학원 행정학과에서 The Effect of Governance on Economic Growth 논문으로 박사학위를 수여받았다. 이후 한국조세재정연구원을 거쳐 2016년 이후 한국재정정보원 선임연구위원으로 재직 중이다. 그 외 대통령직속 지방자치발전위원회 실무위원, 지방회계제도심의위원회 위원, 사회보장위원회 재정통계 위원으로 활동하였다. 또 한국공공선택학회장을 역임하고 있으며, 차기 한국정부회계학회장으로 선출되었다. 주요 연구 업적으로는 International Review of Administrative Sciences, Public Money & Management, Public Administration and Development 등 SSCI 저널에 10여 편의 학술논문을 게재했다.
E-mail : jazzsh@daum.net

조태근
1991년 육군사관학교를 졸업(문학사)하였고, 1998년 국방대학교에서 국가안전보장학 석사학위를 취득하였다. 전·후방 부대, 합참 등 야전과 정책부서에서 근무하였으며 2023년 대전대학교 군사학과 박사과정을 수료하였다. 현재 합동군사대학교에서 작전학 교관으로 재직 중이다.
주요 연구 업적으로는 석사학위 논문 “탈냉전 시대 주한미군에 관한 연구”(1998), “한국군의 합동성 강화를 위한 새로운 접근” 『군사논단』 통권 제115호(2023) 등의 논문이 있다.
E-mail : jotaegun@naver.com

윤대엽

대전대학교 군사학과 교수 및 PPE(정치·경제·철학) 전공교수로 재직하고 있다. 연세대학교에서 비교정치경제를 전공으로 박사학위를 취득하고 일본 게이오대, 대만국립정치대, 북경대 국제관계학원에서 방문학자로 연구했다. 현재 서울대학교 미래전연구센터, 연세대학교 중국연구원 객원연구원으로 활동하고 있다. 정치경제 시각에서 동아시아의 상호의존, 분단체제, 군비경쟁, 군사혁신 및 국가안보혁신네트워크 문제를 연구하고 있다.

주요 논문으로 "인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신"(『국제정치논총』2024), "한일의 데이터 규제와 통상정책: 디지털 상호의존의 정치경제"(『아세아연구』2024), "분단체제의 갈등과 일본의 탈전후 안보전략의 형성, 1990-2007" (『일본연구논총』2023), "미중경쟁과 동북아의 지역질서 시나리오"(『동서연구』2023) 등이 있다.

E-mail: solon602@gmail.com

백승국

고려대학교 정치외교학과 석사과정. 2021년 고려대학교 북한학과를 졸업하고, 대학원에 진학하여 비교권위주의적 시각으로 북한을 공부하고 있다.

주요 연구 업적으로는 "북한의 권력세습과 재연된 후계자 논쟁." 『Journal of North Korea Studies』 제10권 제1호(2024), "북한의 재난관리 법제와 구조적 한계: 인권문제를 중심으로." 『통일과 법률』 제57호(2024) 등이 있다.

E-mail : unibsk94@gmail.com

장석준

고려대학교 공공정책연구소 객원연구위원. 2016년 명지대학교 정치외교학과를 졸업하고, 2018년과 2024년에 고려대학교 북한학과에서 석사와 박사학위를 취득하였다. 민주평통자문회의 자문위원으로 활동한 바 있다.

주요 연구 업적으로는 "What Does North Korea Pursue Using Peace?—Focusing on Rodong Sinmun during the Kim Jong Un Era of 2012-2022." *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 35, No. 3(2023), "남북한 전략미사일 현황과 군비통제 가능성 고찰: 미사일 전력 비교분석을 중심으로." 『Journal of North Korea Studies』 제5권 제1호(2019) 등이 있다.

E-mail : nujkus@korea.ac.kr

장특보

2022-2024년 충남대학교 인사조직 박사과정을 수료하였고 2008년 해병대 포병 장교로 임관하여 2022년 해군대학 교관으로 근무하다가 2024년 해병대사령부 정책실에서 근무중이다. 주요 연구 업적으로는 “상륙작전 시 화력지원협조수단 이해 및 운용방안 연구.”『해양안보융합연구』201권 (2024), “화력지원협조수단의 교리적 이해와 상륙작전 시 적용방안.”『해병대 전투발전』22권 (2024) 등이 있다.

E-mail : ztb1205@mnd.go.kr

이현응

1999년 서울대학교 사범대학 교육학과를 졸업하였고 2003-2010년간 미국 미네소타대학교 대학원에서 인적자원개발(HRD)을 전공하여 박사학위를 수여받았다. 이후 서울대학교 한국인적자원연구센터와 서울대학교 행복연구센터 선임연구원을 거쳐 2015년 이후 충남대학교 경영학부에서 재직 중이다. 현재 한국인적자원개발학회 상임이사와 한국인력개발학회 이사로 활동 중이며, 주요 연구 업적으로는 “학습민첩성의 수렴 및 판별 타당도 검증연구.”『HRD연구』22권 1호(2020), “한국판 잡크래프팅 척도 개발 및 타당화.”『한국산학기술학회논문지』18권 10호(2017) 등의 논문과『현대인적자원관리』,『전환기의 HRD, 연구의 흐름을 읽다』등의 저서가 있다.

E-mail : lhe701@cnu.ac.kr

김현승

2004년 해군사관학교 국제관계학과를 졸업하고 2021년 충남대학교에서 국제지역학 박사학위를 취득했다. 해군 함정병과 장교로서 다양한 해군 전투함정에서 근무했다.

주요 연구 실적으로는 “당대 중국 민병(民兵)제도의 역동성 추적 및 전망: 군사 및 정치·사회적 역할 연계모델 중심.”『국제.지역연구』제33권 2호(2024), “미래 환경 변화에 부합된 해군 국방인력구조 혁신방향.”『국가와 정치』제30권 1호(2024), “미중 전략경쟁 시대 중국 해양전략의 변화와 한국의 대응 과제.”『한국군사』제10호(2021) 등의 논문과『오렌지전쟁계획: 태평양전쟁을 승리로 이끈 미국의 전략, 1897-1945』,『엘리스와 미 해병대의 전쟁방식: 대반란전에서 원정기기작전까지』등의 역서가 있다. 주요 관심사는 중국의 해양전략, 중국의 대외관계 및 해군 인력구조 분야 이다.

E-mail : kriegsma@gmail.com

연구소 소식

◆ 2024년 제 11차 RINSA 세미나 : 일본 안보전문가 초청 한미일 협력 세미나

▹ 일시 : 2024. 7. 1.(월) / 16:00 ~18:00

▹ 장소 : 국방대학교 서울캠퍼스 세미나실

▹ 발표 : 이토 고타로 박사(캐논글로벌전략연구소) - 한국의 국방정책 평가
사카타 야스요 교수(간다 외국어대학교) - 일본에서 보는 한미일 안보협력 향후 방향

▹ 사회 : 박영준 교수(국방대 안보문제연구소장)

◆ 2024년 제3차 국가안보포럼

▹ 일시/장소 : 2024.7.26.(금) 13:30~15:00 / 국방부 중회의실 (5층)

▹ 주제 : "전략 워게임 결과 : 북핵 위협 하 고강도 도발시 대응"

▹ 환영사/사회 : 국방대 총장 임기훈 / 안보문제 연구소장 박영준 교수

▹ 발표 : 배학영 교수 (연구소 군사전략 연구센터장),
설인효 교수 (연구소 핵/WMD 대응 연구센터장)

▹ 토론 : 최용삼 대령(국방부 북핵대응정책과장),
이상창 대령(합참 핵/WMD 대응정책과장),
박권영 대령(연합사령부 전구작전기획처장)

◆ 사사카와 평화재단 간담회

▹ 일시 / 장소 : 2024.8.5.(월) 12:00~14:00 / KAIST 패컬티클럽

▹ 참석자

- 재단 : 카와카미 야스히로(안보연구 그룹장), 이상회 연구원
- 연구소 : 연구소장, 안보전략연구센터장, 손한별 교수
- KAIST : 심상민 교수(연구소 객원교수), 정호섭 (前 해군참모총장)

◆ 2024년 제 12차 RINSA 세미나 : Manoj Harijani(Research Fellow RSIS, Singapore) 초청

▹ 일시 / 장소 : 2024. 9.12.(목) 16:00~17:30 / 국방대학교 서울캠퍼스 세미나실

▹ 주관 : 안보문제연구소장
▹ 주제 : “AI and the futures of warfare”
▹ 토론 : 설인효 교수 (연구소 핵/WMD 대응 연구센터장)
▹ 사회 : 배학영 교수 (군사전략연구센터장)

◆ 2024년 제 5기 국제 안보 아카데미

▹ 교육 대상 : 주한미군 전입장교, 주한 외국대사관 외교관, 외무공무원 등
▹ 교육 기간 : 2024년 9월 27일(금)~ 11월 29일(금) / 총 10회
▹ 교육 장소 : 국방대학교 서울 캠퍼스 세미나실

◆ 2024년 국제안보 학술회의

▹ 일시 : 2024.9.30.(월) /13:00~18:00
▹ 장소 : 로카우스(서울 용산구)
▹ 주최 : 국가안전보장문제연구소 - 한국국제정치학회 공동주최
▹ 주제 : 국제 정세 변화와 한미동맹 발전 방향, 안보불확실성 시대의 UN사 발전방향, 한국의 국방정책·전략제언(Round Table)

『국방연구』 편집 요강

공모 논문의 심사

가. 공모 논문의 심사절차는 다음과 같다.

(1) 투고 논문 접수(온라인논문투고시스템(rinsa.jams.or.kr)을 통해 접수)

※ 논문 투고 시 논문 유사도 검사 결과 보고서 제출

(2) 편집위원회의 투고 논문에 대한 심사회부 결정

※ 제목 및 내용이 학술지에 적합하지 않은 투고 논문에 대해서는 접수 취소함.

(3) 논문심사 의뢰(심사는 편집위원회 혹은 편집자문위원회의 추천을 받아 편집인이 선정한 심사자 3인)

(4) 논문심사 결과 접수 및 심사 판정

(5) 최종 판정된 심사 결과를 투고자에게 통보

(6) 논문게재 시 투고일, 심사(수정)일, 게재확정일을 각 논문 후미에 게재

나. 공모논문의 심사위원의 선정, 심사자 수, 심사방법, 심사기한은 다음과 같다.

(1) 편집위원회는 각 전공별로 교내외 심사위원 후보군을 선정하고 투고논문의 심사자를 추천하되, 가능한 교외 전문가가 심사하는 것을 장려한다. 특히, 투고된 논문의 저자가 교내의 저자일 경우에는 교외 심사자의 심사를 원칙으로 한다.

(2) 논문심사는 심사위원 3인에게 의뢰하고, 심사결과를 종합하여 최종 게재여부를 결정한다.

(3) 논문심사, 편집위원회 회의, 편집자문위원회 회의는 투고자를 익명으로 한 후 시행하며, 심사과정 혹은 회의과정에서 편집간사는 필요한 경우 논문상 저자를 추측할 수 있는 문구를 삭제할 수 있다.

(4) 논문의 심사는 각 호별 최종마감일 이후 시행하며, 마감일 이후 45일 이내에 투고자에게 심사 결과를 통고하는 것을 원칙으로 한다.

(5) 논문은 연중 상시 접수한다.

투고 및 집필요령

I. 투고 안내

1. 보내실 글은 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 미발표 논문이어야 하며, 순수 창작물이 아닌 경우 그 내용을 밝혀야 하고, 학술성과 시사성을 갖춘 논문이어야 한다.
2. 기고된 글은 본지의 편집방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지에 기고된 원고는 반환하지 않는다. 게재된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급한다.
3. 게재된 논문의 저작권은 국방대 안보문제연구소에 귀속된다.
4. 기고논문은 국방대 안보문제연구소 온라인논문투고시스템(rinsa.jams.or.kr)을 통해 제출하여야 하며, 한글요약(400자 내외) 및 핵심어(5개 이상)을 포함하여야 한다.
5. 원고의 표지에는 논문제목, 저자 정보(성명, 소속기관 및 직위, 주소, 연락전화번호, E-mail 주소)를 명기한다.
6. 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 본문과 각주에는 저자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 하지 않아야 한다.
7. 원고 집필요령을 반드시 준수하여야 하며, 이를 준수하지 않은 원고는 게재하지 않는다.
8. 논문제출 시 논문유사도 검사후, 검사결과 확인서를 반드시 이메일 rinsakj@kndu.ac.kr로 제출해야 한다.

II. 원고집필요령

1. 원고의 분량

원고의 분량은 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 200자 원고지 120매 내외(A4 용지 17~18매)로 한다. 분량 계산은 <흔글>의 문서정보-문서통계를 기준으로 한다.

2. 인용, 각주, 참고문헌의 표기

가. 인용

1) 직접 인용은 “……”로 표시한다. 단, 인용구가 3행 이상일 때는 본문과는 별도의 단락으로 작성하되, 본문 활자보다 1포인트 작게 한다.
2) 간접 인용의 경우에는 인용문의 끝 부분 상단에 주 번호를 달고 그 引用源을 각주에서 밝혀 준다.
3) 재인용의 경우에는 누구의 어느 책에서 재인용한 것인지 그 引用源을 그대로 밝혀야 한다.

나. 각주 작성요령

1) 저서

가) 황병무. 『전쟁과 평화의 이해』 (서울: 오름, 2001). p. 302.

나) Bose, Partha. *Alexander the Great's Art of Strategy* (New York：Gotham Books, 2003), p. 98.

2) 논문

가) 남궁곤. “동아시아 전통적 국제질서의 구성주의적 이해.” 『국제정치논총』 제43집 제4호(2003), pp. 7-30.

나) Nye, Joseph S. “Redefining the National Interest.” *Foreign Affairs* Vol. 78, No. 4 (Winter 1999), p. 21.

3) 편저서

가) 이홍구. “마르크스와 정치이론.” 이홍구(편). 『마르크시즘 100년』(서울: 문학과 지성사, 1984), p. 120.

나) Strange, Susan. “IMF: Monetary Managers.” in Robert W. Cox and Harold Jacobson (eds.). *The Anatomy of Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1973), p. 277.

4) 번역서

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

5) 학위논문

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

6) 세미나 및 학회 발표논문

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

7) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우

가) 황병무(2001), p. 300.

나) Bose(2003), p. 90.

다) 남궁곤(2003), pp. 25-28.

라) Nye(1999), p. 27.

8) 인터넷 자료

홍길동, “한국의 국방정책,” http://www.dic.mil/jcs/core/nms.html (검색일: 2005. 5. 4).

9) 일간지 및 주간지의 기사와 칼럼

“유엔평화유지군 참여 결정.”『○○일보』(2003. 4. 19).

“The Different Faces of Democracy.” *Weekly Review.* May 3, 2002, p.19.

다. 참고문헌 작성요령

1) 참고문헌에는 본문과 각주에서 언급한 모든 문헌의 자세한 문헌정보를 기재하며, 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2) 참고문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 외국어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌 순으로 배열하며, 각 문헌별로 가나다순 혹은 알파벳순으로 배열한다.
3) 참고문헌의 기본 양식은 각주 작성요령과 동일하다. 다만 마지막의 쪽수는 제외한다.

Ⅲ. 기타 참고사항

1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때는 해당 용어를 처음 사용할 때는 풀어서 쓰고, 그 다음 번부터는 약어를 사용한다.
2. 본문 속의 제목들(대제목, 중제목, 소제목 등)에 사용하는 기호 체계는 Ⅰ., 1., 가., 1), 가), (1), (가), ①, ㉮ 등의 순으로 한다.
3. 표 및 그림에는 제목을 붙여야 하고 <표 1>, <그림 1>과 같은 형태로 구분하여 작성하고, 출처는 표나 그림 바로 아래에 제시한다.

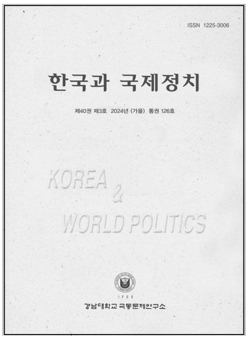
   예) 출처: 한국은행,「통계연감」(1985), pp.1-2.

4. 본문 속에서 의미를 명확하게 하기 위해 필요한 경우에는 한자를 사용할 수 있다.
5. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고 제목 우측 상단에 별도의 각주표시로 기재할 수 있다.
6. 저자의 소속 및 직위는 저자명 우측 상단에 별표(*)각주로 기재하되, 공저의 경우에는 대표저자를 *, 제2공저자를 **, 제3공저자를***...순으로 표기한다. 필요한 경우, 대표 저자의 이름을 별표 각주에 다시 명기할 수 있다.

※ 심사 후 **'게재 확정된'** 논문에 대하여는 (1) 논문의 한글 제목 및 영어 제목,(2) 저자 의 한글 성명 및 영문 성명, (3) 3~5개의 한글 및 영문 핵심어(Key Words), (4) 200단어(words) 내외의 영문 요약문, (5) 200자 내외의 한글 '저자 소개문'(소속 및 지위, 주요 연구관련 경력, 최종학위 수여 기관 및 최종학위 논문제목, 전공분야, 저서 및 대표 논문들 포함)을 제출하여야 한다.

『한국과 국제정치』

제40권 제3호, 2024년(가을) 통권 126호



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **"한반도와 동북아 평화번영을 위해"** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

- 한국전쟁기 한일 예비회담을 중심으로 본 한미관계와 이승만의 위협인식
  강여린(서울대학교 국제문제연구소 선임연구원)
- 무엇이 유권자의 정치적 감정을 흔드는가? 촛불시위 참여에 따른 정서적 양극화
  이세희(고려대학교 평화와민주주의연구소 연구교수)
- 한류 문화 경험이 북한 주민들의 의식에 미치는 영향: 한류는 과연 북한 주민들을 변화시키는가?
  김택빈(서울대학교 통일평화연구원 선임연구원)
- 국제질서 변화로 부상하는 방산 지정학과 K-방산 아키텍처 구상
  반길주(고려대학교 일민국제관계연구원 국제기구센터장/OGA담당교수)
- 미·중 갈등은 아세안 중심성(ASEAN Centrality)을 약화시키는가?:
  아세안 중심성 개념에 대한 비판적 고찰을 중심으로
  유현석(경희대학교 정치외교학과 교수)

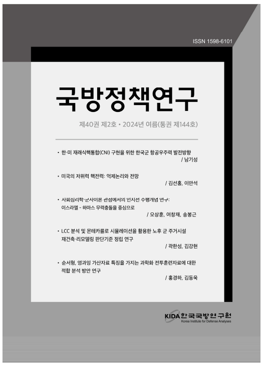
『한국과 국제정치』 원고모집 안내

보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)
  경남대 극동문제연구소『한국과 국제정치』편집실
  전화: 02) 3700-0708
  온라인투고: https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6714/subview.do

국방정책연구

제40권 제2호·2024년 여름(통권 제144호)



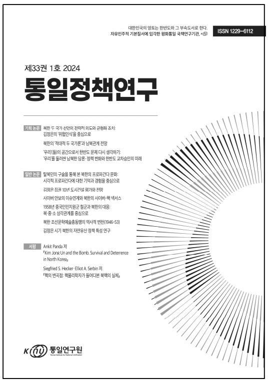
▌『국방정책연구』 원고모집 안내 ▌

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 학술진흥재단의 국내학술지평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

- ☑ 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정인 글은 기고할 수 없으며, 순수 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- ☑ 기고된 원고는 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해 책임지지 않습니다.
- ☑ 투고방법: 『국방정책연구』 온라인 논문투고시스템(http://jdpskida.com)에 접속하여 회원가입 후 심사용 파일 올리기
- ☑ 원고접수 마감: 매년 2월 28일, 5월 31일, 8월 31일, 11월 30일
- ☑ 전화: (02) 961-1291 / e-mail: jdps@kida.re.kr

통일정책연구

제33권 1호 2024



통일연구원은 평화적인 통일을 실현하기 위하여 북한 및 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적·체계적으로 연구·분석하며, 우리의 통일정책에 대한 다양한 의견을 개진하고 논의하는 토론의 장을 마련하기 위하여 『통일정책연구』를 연 2회 발간하고 있습니다. 본 학술지는 한국연구재단의 등재 학술지입니다. 관련 연구자분들의 많은 투고를 바랍니다.

■ **기획논문**
- 북한 두 국가 선언의 전략적 의도와 균형화 조치: 김정은의 ‘위협인식’을 중심으로/ 이승열
- 북한의 ‘적대적 두 국가론’과 남북관계 전망/ 이중구
- ‘우리’(들)의 공간으로서 한반도 문제 다시 생각하기:
  ‘우리’를 둘러싼 남북한 담론·정책 변화와 한반도 교차승인의 미래/ 김태경

■ **일반논문**
- 탈북민의 구술을 통해 본 북한의 프로파간다 문화:
  시각적 프로파간다에 대한 기억과 경험을 중심으로/ 권혁희
- 김정은 집권 10년 도시건설 평가와 전망/ 권주현·김혁
- 사이버 안보의 이슈연계와 북한의 사이버-핵 넥서스/ 안형률·정민기
- 1958년 중국인민지원군 철군과 북한의 대응: 북·중·소 삼각관계를 중심으로/ 량미화
- 북한 조선문학예술총동맹의 역사적 변천(1946-53)/ 김성수
- 김정은 시기 북한의 자연유산 정책 특성 연구/ 김서린

■ **서평**
- Ankit Panda 저
  『Kim Jong Un and the Bomb, Survival and Deterrence in North Korea』/ 김민성
- Siegfried S. Hecker·Elliot A. Serbin 저
  『핵의 변곡점: 핵물리학자가 들여다본 북핵의 실체』/ 백승준

『통일정책연구』 원고 모집 안내

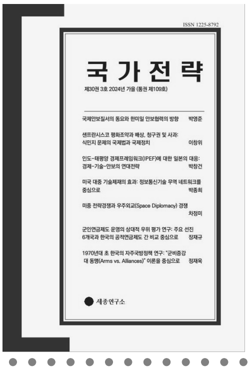
▶ 기고할 논문은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 창작물이어야 합니다. 원고매수는 국문 원고지 120매 내외입니다.

▶ **문의 및 제출처**
- 통일연구원 홈페이지(https://www.kinu.or.kr) 및 http://kinu.jams.or.kr 공지사항 내 제출양식 및 기획주제 등 공지
- 논문원고는 http://kinu.jams.or.kr 회원가입 후 제출
- 기타 문의사항은 이메일 kinups@kinu.or.kr, 전화 02)2023-8072, 팩스 02)2023-8298로 연락바랍니다.

▶ 제출된 논문은 소정의 심사과정을 거친 후 게재 여부를 결정합니다.

국 가 전 략

제30권 3호, 2024년 가을호 [통권 제109호]



『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 전문학술지 (한국연구재단 등재학술지)로, 대한민국의 국가이익을 신장 시키기 위한 국가전략을 모색하고, 학문적 논의의 장을 마련하기 위해 1995년에 창간되었습니다.

본 학술지는 한국의 통일·외교·안보 전략과 정책 및 국가전략 수립을 위한 국제정세 분석과 주요 국가 연구 등의 주제를 편집대상으로 하고 있습니다.

세종연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

『국가전략』 원고모집

⊙ 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있으며, 게재 확정을 받은 논문이라도 편집 상황에 따라 이월 게재할 수 있습니다. 심사과정을 거쳐 채택된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다.

⊙ 보내실 원고분량은 200자 원고지 120매 내외 분량으로 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 ‘『국가전략』원고 집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS 워드’로 작성하셔야 합니다.
원고를 보내실 때는 원고와 더불어 ‘400자 내외’ 한글 요약문, ‘200 단어’의 영문 요약문과 국·영문 핵심어 3~5개를 작성하여 투고자의 연락 주소, 전화/휴대폰, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

⊙ 원고는 세종연구소 홈페이지 **온라인 논문 투고 시스템**(https://dbpiaone.com/sjr/index.do)에 **회원가입** 후 투고해 주시면 감사하겠습니다.

세종연구소『국가전략』 편집위원회

E-mail: nationalstrategy@sejong.org

Journal of National Defense Studies

Volume 67, Number 3, September 2024

RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

9 771229 359804 09
ISSN 1229-3598