

전환기 한반도,
한국군의 위상과
새로운 역할

2007 10 10 (水) 14:00—18:00 pm

전국경제인연합회 회관 3층 제1회의실

주최 : 평화재단 · 국회 국방위원장 김성곤

전환기 한반도, 한국군의 위상과 새로운 역할

- 14:00 개 회 사 회 황동준 (안보경영연구원 원장)
- 14:05 인 사 말 법 률 (평화재단 이사장)
김성곤 (국회 국방위원장)
- 14:20 발 표 1 “ 한반도 평화체제구축에 즈음한 한국군의 대비 ”
백승주 (한국국방연구원 국방현안팀장)
- 14:40 발 표 2 “ 전환기 국제정세와 한국군의 위상 및 새로운 역할 ”
조성렬 (국가안보전략연구소 신안보연구실장)
- 15:00 지정토론 이상철 (국방부 현안안보정책TF장)
이태호 (참여연대 협동사무처장)
박찬석 (국회 국방위원)
권태영 (한국전략문제 연구소 연구위원)
- 16:00 휴 식
- 16:15 종합토론
- 17:25 폐 회

전환기 한반도,
한국군의 위상과
새로운 역할

4 • 인사/말

법 료 | 평화재단 이사장
김성곤 | 국회 국방위원장

9 • 발/표/문/1

백승주 | 한국국방연구원 국방현안팀장
한반도 평화체제구축에 즈음한 한국군의 대비

33 • 발/표/문/2

조성렬 | 국가안보전략연구소 신안보연구실장
저강도 분쟁과 한국군의 새로운 위상과 역할

57 • 질/의/&/메/모

인사말

법 른 (평화재단 이사장)

전환기 한반도
한국군의 위상과
새로운 역할

안녕하세요. 바쁘신 중에도 이렇게 포럼에 참석해 주신 여러분들께 진심으로 감사드립니다.

올해로 분단 62년이 되었습니다. 지난 세월을 돌아보면 해방의 기쁨은 잠시였고 분단, 대립, 갈등, 침략, 전쟁, 정전, 냉전 등의 말들이 지난 반세기 우리의 마음을 짓눌러 왔습니다. 그래서 대화, 교류, 협력, 화해, 평화, 통일 등의 말은 우리에게 꿈과 희망을 주었습니다. 그러다가 2000년 제1차 남북정상회담과 6·15공동선언, 2007년 제2차 정상회담과 10·4공동선언을 거치면서, 그리고 주변국과 함께하는 6자회담에서 2005년 9.19합의, 2007년 2.13합의가 도출되면서 이제 더 이상 평화와 통일이 꿈이 아니라 현실이 되어가고 있습니다.

그럼에도 불구하고 우리는 과거 불행했던 시기에 형성된 부정적 사고에 사로잡혀 새로운 상황변화를 제대로 직시하지 못하고 있습니다. 급변하고 있는 현실을 받아들이는데 많은 의심을 품고 주저하고 있습니다.

지금 한반도를 둘러싼 동북아는 새로운 질서로 재편되고 있습니다. 과거 냉전구도의 해체와 중국의 급부상으로 미국의 동아시아 전략에 현상변경이 이루어지고 있습니다. 이 새로운 안보 질서형성은 한반도에 정전체제를 해체하고 평화체제를 구축할 수 있는 좋은 기회를 제공하고 있습니다.

그러나 좋아만 할 일은 아닙니다. 새로운 평화체제가 자칫하면 분단고착화로 갈 수 있는 위험이 함께 도사리고 있기 때문입니다. 우리는 이러한 상황변화와 현실 기회, 위험을 잘 파악하여 주어진 현실에 능동적으로 대응하여 기회는 살리고 위험은 방지해야 합니다. 평화체제를 구축하는 것이 분단고착화가 아닌 통일의 징검다리가 되도록 해야 합니다.

이러한 중차대한 시기에 ‘외교, 안보, 국방, 통일정책은 어떠해야 하는가’ 하는 것은 민족의 운명을 가름하는 매우 중요한 문제입니다. 이 문제를 능동적으로, 지혜롭게 풀어나가기 위해서는 지난 시기의 경직된 사고에서 벗어나야 합니다.

우리 국군은 과거 분단과 냉전시기 대한민국을 지켜주었습니다. 그 속에는 언제나 북한이라는 적대국가가 있었습니다. 평화와 통일 시대의 군은 북한이라는 적대국가의 개념이 사라지고 없는 상황에서 새로운 자리매김을 해야 할 것입니다. 변화된 시대에도 우리 군이 국가를 굳건히 지켜낼 뿐만 아니라 국운을 선도하려면 과연 어떤 비전을 갖고 어떤 역할을 할 것인가가 큰 과제로 제기되고 있습니다.

오늘 이 자리는 평화와 통일의 시대에 우리 군의 비전을 그려보는 소중한 자리입니다. 이러한 소중한 자리를 함께 만들어주신 김성곤 국회 국방위원장님께 감사드립니다. 발표를 맞이하신 백승주박사와 조성렬박사님, 그리고 토론을 맡아주신 이상철박사와 이태호처장, 박찬석의원, 권태영박사님께도 깊이 감사드립니다. 무엇보다 관심을 갖고 이 자리에 참석해주신 여러분에게 마음을 담아 감사를 드립니다.

인사말

김성곤 (국회 국방위원장)

전환기 한반도
한국군의 위상과
새로운 역할

반갑습니다. 먼저 바쁘신 와중에도 포럼에 참석하여 주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

우리 군은 지난 반세기 동안 북한의 위협으로부터 국가의 생존을 보장하고 자유민주주의 발전과 국가번영을 이루는 든든한 버팀목이 되어왔습니다. 우리 군은 현재 발전된 한미동맹을 바탕으로 확고한 안보태세를 유지하는 가운데, 우리의 독자적인 방위기획과 작전수행 능력을 구비해나가고 있습니다. 아울러 국방개혁을 통해 병력 위주의 양적구조를 정보지식 중심의 질적 구조로 전환하고, 선진 병영문화를 조성함으로써 선진정예강군 건설이라는 국방의 새 역사를 만들어가고 있습니다.

그런데 작금에 격변하고 있는 우리의 안보환경은 우리 군에게 더욱 새로운 적응력을 요구하고 있습니다. 상존하는 북한의 군사적 위협과 더불어 국내외 정세의 변화에 따른 복잡다기한 도전에 직면하고 있는 것입니다. 현재 우리 군이 당면한 중요한 안보 도전요인은 크게 한반도와 국제사회라는 두 가지 차원에서 나타나고 있습니다.

첫 번째 도전요인은 한반도에서 평화체제를 구축하는 것입니다. 이는 지난 50여 년간 한반도 질서를 규정해 온 정전체제를 평화체제로 전환함으로써 한반도에 평화를 실현하고, 이를 통해 동북아의 평화와 안정의 토대를 마련하기 위해 반드시 달성해야 할 과제입니다. 한반도 평화체제 구축은 이제 우리 민족과 국가의 생존과 번영을 위해 실현해야 할 필수적인 과제이며 탈냉전적인 세계사적 흐름과 평화통일 요구에 부응하는 역사적인 대세라고 할 것입니다.

둘째는 냉전이 종식된 이후 안보의 개념은 군사적 차원을 넘어 비군사적 영역을 포함하는 포괄적 영역으로 확대되고 있습니다. 세계적인 규모의 전통적인 전쟁 위협은 사라졌다고 하지만 테러리즘의 증가와 지역적 또는 국지적 수준에서는 여전히 다양한 분쟁과 갈등이 상존하고 있습니다. 그리고 자연재해와 환경오염과 같은 비전통적인 안보가 차지하는 비중이 점차 커지고 있습니다.

한반도 평화체제는 이제 먼 미래의 이야기가 아니라 우리 앞에 놓여진 현실이자 우리 스스로가 풀어나가야 할 문제입니다. 평화체제 논의가 시작되더라도 군사 분야는 여전히 예외라거나 시기상조라는 시대착오적인 사고에 빠져서는 안 될 것입니다. 오히려 평화체제는 군사 분야가 핵심이며 결국 우리 군이 주도해 나가야 합니다.

평화는 단순히 말이나 선언, 협정만으로 이루어지지 않습니다. 평화가 어떠한 조약만으로 구축될 수 있다면 이 세상에는 그 어떠한 갈등이나 전쟁도 존재하지 않을 것입니다. 평화는 이를 보장하는 구체적인 행동과 장치가 뒷받침되어야 합니다. 힘이 뒷받침되지 못하고 외치는 평화는 공허한 메아리로 돌아올 뿐입니다. 따라서 한반도에서 평화체제를 구축하기 위해서는 궁극적으로 우리 군이 과연 어떠한 모습으로 어떠한 자세를 취하는가 하는 것이 매우 중요합니다.

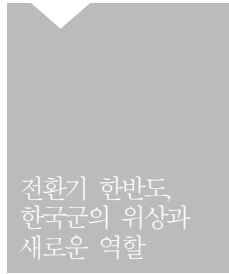
한국은 과거 한국전쟁의 비극 속에서 유엔 회원국들의 헌신적인 노력, 특히 미국인들의 큰 희생을 바탕으로 자유민주주의를 수호하고, 이를 바탕으로 전쟁의 폐허를 딛고 번영과 발전을 이룩한 소중한 경험을 잊지 않고 있습니다.

우리 군도 지난 10여 년 전부터 국제평화유지활동에 적극 참여하여 평화재건은 물론 대규모 재난에 대한 구호, 탐색, 구조 활동과 인도적 지원 활동을 실시해 오고 있습니다.

우리의 파병부대가 흘린 땀이 우리의 외교력이자 국제사회에서의 발언권을 높여줄 것이고, 국력으로 평가받을 것입니다. 국제사회에서 국력에 걸 맞는 책임과 의무를 다해야 할 때입니다. 국력에 준한 책임감 있는 군사력의 시현은 바로 우리나라가 21세기 세계 일류국가로 도약하기 위한 중요한 토대가 될 것입니다.

결론적으로 우리 군은 향후 한반도 전쟁억지라는 전통적 임무를 기본으로 하면서도 한반도 평화체제 구축을 주도하고 세계평화를 위협하는 새로운 형태의 다양한 안보위협에도 적극 대응해 나가야 할 것입니다.

오늘 전문가들의 발표와 진지한 토의를 통해서 미래지향적인 한국군의 새로운 위상과 역할을 모색해 나갈 수 있도록 여러분 모두의 지혜와 정성이 모아지기를 진심으로 기대합니다. 감사합니다.



발표문1
백승주 (한국국방연구원 국방현안팀장)

한반도 평화체제구축에 즈음한 한국군의 대비

- I. 문제의 제기
- II. 정전체제下 국군 위상 및 역할
- III. 평화체제 구축과 국군의 역할
- IV. 결론

한반도 평화체제구축에 즈음한 한국군의 대비

I. 문제의 제기

2차 남북정상회담에서 남북은 한반도평화체제 구축을 위해 '남북한과 제3국 또는 제4국'과 함께 종전선언정상회담을 추진하기로 했다. 한반도평화체제와 관련하여 남북정상이 이와 같이 합의한 것은 한반도평화체제 노력과 관련하여 다음 몇 가지 점에서 중요한 의미를 가진다.

첫째, 한반도평화체제가 정부 간 남북대화의 주요의제가 되었음을 말한다.

한반도평화체제가 4자회담을 통해 직접 추진된 적도 있고, 6자회담 9.19합의에서 방향성에 합의한 적도 있기 때문에 새로울 것이 없다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나 이전에 다자회의를 통하여 논의되었던 것과 '남북정상회담'에서 합의한 사실은 질적으로 다르다. 남북간 정부차원의 대화가 '대북 지원형 경제협력'을 주요의제로 삼는다는 비판을 넘어서서 이미 본격적으로 군사적 긴장완화, 평화문제를 다루기로 남북정상이 합의한 것이기 때문이다.

둘째, 한반도평화체제의 핵심당사자가 남북임을 분명히 한 사실이다.

북측은 지금까지 '미국과 북한이 한반도평화체제 논의'의 핵심당사자라는 입장을 유지해 왔다. 그러나 미국, 중국을 제3국, 제4국 지위로 공식화하였다는 것은 남북이 핵심당사자라는 것을 인정한 것이다. 남한은 정전협정 서명을 하지 않았다는 국제법적 굴레를 정치적으로 벗어날 수 있게 되었다.

셋째, 한반도평화체제의 주요 절차로서 종전선언의 필요성에 동의하였다는 사실이다. 북한은 종래 한국과 이미 '불가침 부속합의서'를 체결했고 '미국과 북한 간 평화협정'을 체결하면 한반도평화체제는 완성된다는 입장을 유지했다. 북한의 이러한 평화방정식은 일단 공식적으로 철회되고 '종전선언-관련국간 평화협정'이라는 우리정부의 추진방식에 북측이 동의하였다고 볼 수 있다.

2007남북정상회담 합의문에 나타난 내용만을 분석할 때 이러한 평가를 내릴 수 있다. 그러나 북측의 이러한 태도가 북미정상회담, 남북미 정상회담을 위한 전술적 양보일 가능성도 배제할 수 없다. 북측이 남북미 정상회담을 개최하고, 북미간 수교를 위한 여건조성 차원에서 '일시적'으로 입장조정을 하는데 이용한다면 한반도평화체제구축은 실질적으로 북미가 당사자로 남을 수 있을 수 있는 것이다. 어쨌든 2005년 「9.19합의 이후」 이후 공론화되었던 '실질적 당사자 간의 한반도평화체제' 논의가 「2차 남북정상회담」을 계기로 다시 활발하게 논의될 수 있게 되었다.

한반도평화체제가 실행되어 가는 과정에서 한국군은 어떻게 대응해야 할 것인가? 군은 정부조직 원리상 근본적으로 한반도평화체제를 기획하고, 협상하는 부서는 아니다. 그러나 평화체제를 제도화하고, 이를 작동시키는 핵심기능을 수행해야 하는 국가기능을 맡아야 한다. 따라서 군은 평화체제를 기획하고, 실행하는 제도를 만들고, 집행하는 역할을 맡아야 한다.

한반도평화체제는 대체로 3가지 차원에서 기획되고, 추진되어야 할 것이다. 첫째는 법률-제도적 차원이다. 정전협정을 대체할 종전협정, 또는 평화협정을 만들어서 '남북 간 군사적 대치관계-정전상황'을 대체하는 새로운 제도를 만들어야 한다. 둘째, 정치-군사적 차원이다. 남북 간 군사적 대치구도를 완화시켜 남북이 각자 군사력을 이용하여 남북간 현안을 해결하려는 의지를 소멸시켜 나가야 한다. 군사력에 의지하여 해결하려는 의지를 소멸시켜 나가는 과정이 남북 간 군비통제를 구현해 가는 것이라 하겠다. 셋째, 국제체제가 보장하는 차원이다. 남북 당국이 해결할 수 없는 정도의 군사적 충돌, 평화과괴상태가 발생하는 것을 예방해야 한다. 만일 그러한 평화교란상태가 발생한다면 이를 극복하고 평화를 복원할 수 있는 국제보장체제를 만들어야 한다.

한반도평화체제는 '미래형의 국정과제'가 아니라 이미 시도되고 '진행 중인 전략과제'이다. 그리고 우리 혼자서 해결할 수 있는 과제가 아니라 남북한과 주변국이 함께 다루어야 할 '국제문제 성격'을 함께 갖고 있다. 특히 정전협정, 한미연합방위태세 문제에 직접 영향을 미칠 수 있는 '안보적 과제'이다.

평화체제를 제도적 차원에서 구축하기 위해서는 정전협정상의 평화유지 기구를 대체하는 평화관리기구를 구성, 운영하는 문제와 이를 국제체제 차원에서 보장하는 문제를 다루어야 한다. 그러나 실질적 차원에서 항구적 평화체제를 구축하기 위하여서는 군사적 대결의식과 대치상태, 위기(risks)를 감소시켜야 한다. 군사적 대치의식과 대치상태를 바꾸는 노력을 우리는 한반도에서의 군사적 통제노력이라고 할 수 있다. 군사적 긴장완화, 해소에 이르는 과정을 유럽군축의 사례에 따라 우리는 군사적 신뢰구축, 정치적 신뢰구축, 군비축소, 그리고 감시검증이라는 개념을 아우르는 군비통제라고 할 수 있다.

이 글은 한반도평화체제를 추진하는 과정에서 우리 군은 무엇을 준비해야 할 것인가를 주제로 다음 두 장으로 구성하였다. 첫째, 정전체제 하에서 어떻게 평화가 관리되고 있으며 우리 군의 제도적 위상은 어떤지 점검하려 한다. 둘째, 평화체제 구축을 위한 세 가지 차원 과제별로, 우리 군이 중점을 두고 대비해야 할 내용을 ‘안보 골격유지’와 ‘군비통제’에 대한 기본인식을 중심으로 정책제언을 하려고 한다.

II. 정전체제下 국군 위상 및 역할

1. 평화상태의 불완전성

정전협정은 국제법상의 일반휴전협정(general armistice agreement)과 그 내용과 형식이 거의 동일하다. 일반휴전협정이란 교전하고 있는 쌍방 군사령관들이 교전당사자들간의 모든 적대행위를 중단시키기 위해 체결하는 협정이다.¹⁾

국제법상의 일반휴전협정에서 가장 중요한 특징은 법률상으로는(de jure), 사실상으로는(de facto) 전쟁상태를 종료시키지 않는다는 점에 있다. 따라서 대부분의 학자들은 “적절한 정치적 협정으로 현 정전협정을 대체할 때까지는 적어도 국제법상으로는 한국전쟁은 종결되지 않았다”는 견해를 지지하고 있다.

1) 1907년 체결된 「육전의 범위 및 관습에 관한 협약」(1907, 헤이그) 부속규칙 제36조: 교전 당사자의 합의에 의한 휴전으로 전투행위는 정지된다. 그 기간의 정함이 없을 때에는 교전당사자는 언제라도 다시 작전을 개시할 수 있다. 단, 휴전 조건에 따라 소정의 시기에 그 뜻을 적에게 통고한다.

정전협정의 주요 구성내용들은 영구적인 평화 보다는 교전상태의 일시중지라는 앞서의 분석과 주장을 뒷받침하고 있다. 정전협정 제 1 조에서는 「군사분계선과 비무장지대」, 제 2 조에서는 「정화(停火) 및 정전의 구체적 조치」, 제 3 조에서는 「전쟁포로에 관한 조치」, 제 4 조에서 「쌍방관계 정부들에의 건의」를 규정하고 있다. 정전협정이 영구적 평화를 보장하지 못한다는 점은 정전협정 제 4 조 자체가 명시적으로 인정하고 있다. 정전협정 4조는 “한국문제의 평화적 해결을 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회의를 소집하고 한반도로부터의 모든 외국군대의 철수 및 한국문제의 평화적 해결문제들을 협의할 것을 건의한다”라고 규정하고 있다. 평화적 해결문제들을 협의하여 타결할 때까지 평화유지 기능을 가진다는 의미를 가지고 있다. 즉 정전협정의 한시적 특징을 보여주고 있다.

2. 군사정전위원회 운영실태

가. 정전위원회 구성과 기능

정전협정은 협정의 실시를 감독하고, 정전협상의 위반을 협의를 통해 해결하며, 그리고 적대 쌍방들간의 중개역을 담당하는 일반적인 임무를 갖는 군사정전위원회(MAC, 이하 군정위)를 설립하여 운영하고 있다. 군정위는 원래 의장이 없는 공동군사조직으로서 10명의 위원으로 구성되는데, 그 중 5명의 고급장교는 유엔군사령관이 임명하며 5명은 북한군과 중국군 사령관이 공동으로 임명하도록 되어 있다. 나아가 정전협정은 위원 10명 중에서 각 측의 3명은 장성급, 나머지 2명은 소장, 중장, 대령 혹은 그와 동급인 자로 하도록 규정하고 있다. 구성요원은 구성대상국의 장성급 인력 운용사정 때문에 다르다. 유엔사 군정위의 수석대표는 1994년에 한국군 2성장군을 임명하기 전까지는 미군 2성장군이였다.²⁾

군정위에 대한 행정 및 참모지원을 제공하기 위해, 정전협정은 군정위 비서처(MAC Secretariat)의 설치 및 운영을 규정해 두고 있다. 유엔사 군정위 비서장은 미군 대령이 맡아 왔으며, 그가 유엔사 군정위와 북한군/중국군간의 모든 공식적인 의사소통 및 서신

2) 군정위의 유엔사 요원을 충원하기 위해, 유엔군 사령관은 한국에서 2명, 영국에서 1명, 미국에서 1명, 그리고 1명은 유엔사 연락장교단에 대표를 파견한 유엔회원국 중에서 윤번제로 대령급 1명을 임명해 왔다. 호주, 캐나다, 콜롬비아, 프랑스, 필리핀, 태국, 뉴질랜드 및 네덜란드가 대상국가들이다.

의 작성, 번역 및 기록하는 일 등을 담당하는 30명의 미군 합동참모들을 감독한다. 정전협정 규정에 의거하여 공식적인 군정위회담은 본회의(유엔사 및 북한군/중국군 위원들간의 회담), 비서장회의, 공동일직장교(Joint Duty Officer)회의, 및 경비장교(Security Officer)회의 등 4종류로 구성되어 있다. 이러한 공식적인 회담에 추가하여 쌍방의 언어요원들(언어장교 및 통역사)이 번역 및 공식 통신문에 관련된 사안을 토의하기 위한 비공식 회담이 있다.

군정위 회담의 목적은 세 가지이다. 첫째, 정전협정의 위반을 포함하는 심각한 사건을 협의를 통해 해결한다. 둘째, 군사적 긴장을 감소하기 위해 정전과 관련한 중요한 제안을 토의 및 협의한다. 셋째, 유엔군사령관 및 북한군최고사령관간의 매개 수단(의사통신 통로)으로 역할을 수행한다.

회담은 어느 일방에 의해 언제라도 소집될 수 있는데, 이는 사실상 사건이 군정위 통제 밖으로 확대되는 것을 방지하기 위한 위기관리장치의 역할을 하는 기능을 한다.

그런데 군정위 회담은 1991년 3월 25일 유엔사측이 군정위 수석위원으로 한국군 소장(황원탁)을 임명한 것을 계기로 북한이 본회담을 거부한 이후 회담이 열리지 못하고 있다.

1989년 5월 미국방부의 국제안보문제차관보가 대한민국 방위에 있어 미국의 주도적인 역할을 보조역으로 바꾸는 것을 목적으로 주한미군의 군사태세를 검토하라고 미합참에 요구하였다. 그러나 1989년 9월의 90회계연도 국방예산에 대한 『Nunn-Warner 개정안』은 동북아의 군구조를 3단계로 변경할 것을 규정하였다.³⁾ 미합참의 검토안인 동아시아 전략구상(East Asia Strategy Initiative)은 지상군 5,000명 및 공군 2,000명의 감축, 유엔사 군정위 수석위원을 한국군으로 교체, 공동경비구역(Joint Security Area)에 근무하는 한국군의 증가, 한국군 장성이 지휘하는 「연합지상구성군 사령부」(CFCGCC)의 창설, 그리고 한국군 평시작전통제권의 이양 등을 요청하였다.

이러한 요청에 근거하여 1991년 3월 25일 유엔군 사령관은 한국군 소장을 유엔사군정위 수석위원으로 임명하였다. 이러한 임명에 대하여 1991년 3월 27일 북한은 “한국은 정전협정의 서명국이 아니기 때문에 수석위원의 직위를 맡을 권한도, 정당성도 없다”고 주장하면서 수석위원의 신임장을 거절하였다.

1994년 4월 북한군은 군정위 철수계획을 발표하고 관문점 대표부를 설치하는 등 군정위의 존재 자체를 무력화시켰다. 이후 군정위 본회담은 열리지 못하고 있다. 군정위 본회담을 거부함으로써 군정위 자체를 무력화시켜온 북한은 1996년 4월 4일

3) UNC Chronology of Dismantlement of the Military Armistice Commission, undated, p.1.

북한은 “북한군은 군사분계선과 비무장지대의 보수와 관리에 관한 정전협정 조문을 더 이상 준수하지 않겠다”는 내용으로 다음과 같은 담화문을 발표하였다.⁴⁾ 첫째, 북한군측은 정전협정에 의하여 지난 군사분계선과 비무장지대의 유지 및 관리와 관련한 자기의 임무를 포기한다. 둘째, 북한군측은 상기임무를 포기하는데 따르는 조치로서 판문점 공동경비구역과 비무장지대에 출입하는 우리측 인원과 차량들로 하여금 제정된 모든 식별표식을 차용하지 않도록 할 것이다.

정전협정은 비무장지대를 출입할 경우 군인이든 민간인이든 군사정전위원회의 승인을 받아야 하며 남북한 각각 총 인원수 1,000명을 넘지 못하도록 하고 있다. 또 휴대무기도 자위권발동에 필요한 소총 권총 등 개인화기만을 소지해야 하며 완장에 규정된 표지를 부착해야 한다. 이러한 규정에 따라 북한은 적색 바탕에 백색 글씨로 「경무」 라고 쓰인 완장을 착용해왔고 아군은 흑색바탕에 백색글씨로 「헌병」 이라고 쓴 완장을 착용했다. 또 비무장지대를 출입하는 차량은 백색깃발을 달아야 했다. 북한은 1996년 4월 5일부터 이러한 선언을 바탕으로 완장을 착용하지 않는 등 관련 규정을 실제로 위반하면서 판문점 공동경비구역에 중무장 병력을 투입하여 한반도 긴장을 고조시킨 바 있다.⁵⁾

또한 북한은 1999년 9월 2일 “조선 서해 해상 군사분계선”을 다음과 같은 내용으로 일방적으로 선포한 바 있다. 첫째, 서해의 엄중한 상황에 비추어 해상경계선의 설정이 시급히 요구된다. 북방한계선은 유엔군측에 의해 일방적으로 설정된 비법적(非法的)인 선으로 경계선으로 인정할 수 없다. 둘째, 서해 해상경계선은 정전협정 관련문제로서 협정 당사자인 미국과 북한간에 토의할 문제이며, 이를 위한 실무급 회담에 남한대표도 포함될 수 있다. 현재 있지도 않은 군사공동위원회에서 토의 주장은 어불성설이다. 셋째, 서해 해상 군사분계선은 정전협정과 국제법에 입각하여 황해도와 경기도 도경계선의 끝점으로부터 남북한 기점간의 중간선과 중국과의 반분선까지 연결한 선으로 하며, 이 선의 북쪽 해상수역을 해상군사경계수역으로 설정한다. 해상분계선에 대한 자위권은 여러 가지 수단과 방법에 의하여 행사될 것이다. 해상분계선에 대하여 정전협정⁶⁾에는 명시되지 않았지만⁷⁾ 종전 이후 양측은 북방한

4) 『조선일보』, 1999.4.5.

5) 『한국일보』, 1996.4.7.

6) 해상경계선 관련 정전협정 내용은 「정전협정 제 2조 13항 ㄴ목」에 다음과 같이 명시되어 있다. “본 정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방의 후방과 연해도서 및 해면(the coastal islands and waters)으로부터 그들의 모든 군사역량, 보급물자 및 장비를 철거한다. 상기한 ‘연해도서’라는 표현은 본 정전협정이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월

계선을 준수함으로써 정전상태를 유지하여 왔다. 이러한 차원에서 새롭게 북방한계선을 준수하지 않겠다는 것은 정전협정 자체를 폐기 또는 대체하려는 정치적 목적을 담고 있다.

나. 중립국 감독위원회의 기능 정지

정전협정의 규정을 준수⁸⁾하는 것을 감시하기 위하여 설치된 중립국 감독위원회(이하 중감위)의 실제 기능이 중지되고 있다.

정전협정 체결 이후 성립된 「중감위」는 유엔과는 아무런 관계가 없는 독립된 기구이다. 중감위는 교전 쌍방의 합의에 의해서 선정된 국가대표⁹⁾로 구성되어 있기 때문에 어느 일방이 중감위의 활동을 보장해 주지 않을 경우 사실상 그 기능을 발휘하기가 대단히 어렵게 되어 있다. 1957년 당시 남측에서 활동하던 체코슬로바키아 및 폴란드 위원들에 대해서 유엔사는 첩보활동을 이유로 북측으로 축출한 이래, 사실상 중감위의 실질적인 기능은 정지되었다.

1991년 5월 군정위 유엔군측 수석대표를 한국군 장성으로 임명함에 따라, 이를 구실로 북한은 중감위가 그 기능을 상실하여 더 이상 수행할 의무가 없다고 주장하였다. 1991년 6월 북한군은 체코슬로바키아 및 폴란드 대표단을 해체하고 북한을 떠나도록 설득하는 캠페인을 시작하였다. 1993년 1월에 체코슬로바키아가 분리된 후, 체코공화국이 중감위 대표단을 포함한 체코슬로바키아의 모든 국제적인 책임을 승계한다는 슬로바키아와의 합의를 공표하고 그 의지를 보였지만, 북한군은 중감위 위원 지명을 철회하였다. 1993년 1-4월간 북한군은 체코슬로바키아 중감위 대표의 중감단회의

24일에 상대방이 통제하고 있던 도서를 말하는 것이다. 단 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 도서중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서군들을 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 것을 제외한 모든 도서는 조선인민군 총사령관과 중국인민지원군 사령원의 군사통제하에 둔다.

- 7) 정전협정 체결 당시에 해상경계선이 설정되지 않은 것은 북한의 요구 때문이었다. 1952년 1월말에 집중적으로 전개된 연해수역 관련 협상과정에서 유엔군측은 당시의 국제적 영해 관행에 따라 3해리를 주장했고, 유엔군측에 의한 해상봉쇄를 우려한 공산측은 12해리를 주장했다. 유엔군측은 해상봉쇄를 하지 않는다는 규정(15항)이 별도로 있기 때문에 문제가 없다고 주장하였으나, 공산측은 입장을 굽히지 않으면서 관련 조항의 전면 삭제를 요구했고 유엔측이 이를 수용함에 따라 결국 해상경계선에 관한 규정이 정전협정(13항 ㄴ목)에 포함되지 못하였다.
- 8) 중립국감독위원회의 중요 임무는 ① 한반도 경외로부터 증원되는 작전비행기, 장갑차량, 무기 및 탄약 반입 정지(정전협정13조 ㄷ목) ② 정전협정 위반사건의 조사 등이다.
- 9) 중립국감독위원회는 한국전쟁에서 적대행위에 참가하지 않은 국가 중 유엔군측 총사령관이 지명한 스웨덴 및 스위스와, 공산측이 지명한 폴란드 및 체코슬로바키아의 대표로 구성되어 있다.

참석을 금지시키고 북한 내 이동을 제한하였으며, 체코슬로바키아 중감위 대표단 막사의 식량과 전기를 차단하여, 결국 1993년 4월 3일에 체슬로바키아 중감위 대표단이 판문점을 떠나도록 강요하였고 이후 중감위 교체요원의 임명을 거부하였다.

1994년 11월 북한 외교부는 폴란드 외무부에 중감위 위원으로서 폴란드의 지명이 종료되었다고 통보하였다. 체코슬로바키아 중감위 대표단에게 한 것과 같이 북한군은 1995년 1월에 폴란드 중감위 대표단이 비무장지대 남북한계선을 통과하는 기회를 거절했으며, 북한 내에서 이동의 자유도 제한시켜다. 또한 1995년 1월에 북한군은 1995년 2월에 폴란드 중감위 대표단 막사로부터 모든 비품과 지원이 철수될 것이라고 폴란드 중감위에 통보하였다. 폴란드와 유엔사 군정위의 수 차례에 걸친 공식적인 항의가 북한군에 의해 무시되었으며 유엔군 사령관이 북한군 최고사령관에게 보낸 항의서한도 무시되고 난 후, 폴란드 중감위 대표단은 1995년 2월 28일에 판문점을 떠났다. 체코에 이어 폴란드가 중감위를 철수한 것은 이미 그 기능이 상실된 중감위가 실질적으로 해체됨을 의미하였다.

다. 판문점 장성급회담

정전협정상의 기구인 군사정전위원회 본 회담이 열리지 못하고 있는 가운데 장성급회담¹⁰⁾에 의하여 군사관리문제가 다루어지고 있다. 장성급회담은 그간 11차례에 걸쳐 열렸으며 과도기 기간 중에 군사문제를 다루고 있다.

10) 북한이 95년 3월 2일에 '평화적 조치'를 토의하기 위해 '북미장성급회담'을 처음 제의하였다. 북한의 제의에 대하여 유엔사가 북한군과의 의사소통을 통로를 유지하는 차원에서 1995년 5월 23일에 미군이 아닌 '유엔사와 북한간의 장성급회담'을 갖자고 수정 제의하였다. 회담의 성격과 관련하여 유엔사 및 한국측은 '정전위의 틀' 안에서 진행될 것으로 주장하고, 북한은 정전위와 별도의 미북군 사회담 성격으로 규정하자는 주장 등이 맞선 가운데 회담성사를 위해 많은 예비적 접촉 끝에 1998년 6월 23일에 '장성급회담'이란 명칭으로 처음 열렸다.

[판문점 장성급 회담 일지]

구분	일시/장소 (제의측)	주요 협의 내용	
		유엔사	북한군
1차	'98.6.23.	북한 유고급 잠수정 영해 침범 (6.22.)항의	잠수정 침투사건에 대해 보고 받은 바 없다고 언급
2차	'98.6.30	인도적차원 승조원사체 송환 용의 표명	유고급 잠수정 사건은 「기관고장표류」가 원인
3차	'98.7.16.	목호 무장간첩 침투사건 조사 결과 설명	무장간첩 침투사건은 '남측의 조작'
4차	'99.2.11.	회담 분기별 정리화 등 제의	남북미 3자 군사공동 기구 구성 제의에 대한 유엔사의 공식 답변촉구
5차	'99.3.9	북측의 3자군사공동기구 제의 수용불가 입장 천명	3자군사공동기구 제의에 대한 유엔사측 호응 촉구
6차	'99.6.15.	북측의 NLL불법침범 항의	서해교전은 남측함정의 北영해 불법 침범, 선제사격 주장
7차	'99.6.22.	북측의 선제공격 사실 지적,	NLL 불인정
8차	'99.7.2.	서해사태는 북측 원인 지적	남측함정 북측영해 침범 주장
9차	'99.7.21	현 NLL준수 강조	새로운 해상경계선 설정 제안
10차	'99.8.17	NLL 협상대상 아님	새로운 해상경계선 설정 제안
11차	'99.9.1	해상경계선 준수 요망	새로운 해상경계선 수호 통고

11차례에 걸친 장성급 회담의 대표로 유엔사측 4명, 북한측 3명으로 구성되어 있다. 11차례의 회담을 통하여 참석한 대표는 다음 표와 같다.

[장성급 회담 참석 대표 현황]

구분 차수	유엔사측	북한측
1~3차	Maj Gen Hayden(미), 준장 금기연 (한) BG Parr(영), Col Sinchai(태)	중장 이찬복, 소장 조동현, 대좌 박임수
4~5차	Maj Gen Hayden(미), 준장 금기연 (한) BG Baker(영), Capt Moore(호)	„
6차 이후	Maj Gen Dunn(미), 준장 금기연 (한), BG Baker(영), Col Torres(프)	„

앞서 표에서 나타난 바와 같이 과도적 군사관리기구로서 장성급 회담이 자리잡아가고 있다. 장성급 회담은 회담형식면에서 정전위를 무력화하려는 북한의 노력이 반영되고 있는 반면에, 정전위의 유엔사측 수석대표를 한국 장성으로 전환하여 한국의 위상을 강화하는 노력이 좌절되어 있는 회담형태라고 할 수 있다.

3. 국군의 위상 제약

정전협정의 관리책임이 전적으로 유엔군사령관, 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원에 귀속시키고 있음으로서 한국의 위상이 매우 취약하다. 실제 휴전선을 사이에 두고 북한군과 대치하면서 ‘정전협정’을 지키고 또 상대방의 ‘정전협정’ 준수를 감시하는 당사자가 한국군임에도 불구하고 ‘정전협정’의 관리유지 책임이 유엔군사령관에 있다는 것은, 협정체결 당시부터 한국군에 대한 작전통제권이 유엔군사령관에게 있었기 때문에 불가피하였다.

그러나 정전상태가 지속되고 있는 현 시점에서, 한국 국방의 자주화와 남북관계의 진전, 그리고 궁극적으로 통일한국을 위한 작금의 안보환경 변화를 고려할 때 유엔군사령관이 가지고 있는 ‘정전협정’ 관리유지 책임과 권한은 한국의 입지를 구조적으로 약화시키는 근거가 되고 있음을 부인할 수 없다.

Ⅲ. 평화체제구축 과제차원별 군의 대비

1. 제도화 차원 : 새로운 평화관리기구의 주도적 위상 확보

가. 과도적 평화관리 능력 확보

휴전협정체제를 '항구적 평화체제'로 전환하는 과정에서 가장 중요한 문제는 '정전협정체제 전환 논의'를 시작하는 단계에서 '새로운 평화체제'가 작동을 하는 시점에 이르기까지의 기간에 발생할지 모르는 안보적 불안정 상황에 대하여 대처하는 매카니즘을 확보하는 일이다. 즉 우리의 정책적 노력 및 기대와는 관계없이 과도기 기간에는 필연적으로 정전협정이 군사관계를 규제하는 기능이 약화될 수 밖에 없다.

북한은 과도기에 발생하는 군사관계의 불안정성을 활용하여 국지도발을 주요한 대외정책의 수단으로 선택할 가능성이 많다. 한미양측이 한반도에 영구적인 평화체제를 마련하기 위하여 4자회담을 제의하기 직전에 북한은 정전협정을 위반하여 공동경비구역에 병력을 투입한 바 있으며, 4자회담이 이미 다섯 차례나 진행되고 있는 상황인 1999년도 9월에 해상경계선을 선언한 바 있다. '90년대 후반에 자행된 정전협정 위반은 이미 정전협정의 대체를 논의하는 과정에서 발생하였다는 점에서 그 이전의 도발과 다르다.

이 단계에서 북한은 휴전협정의 기능정지를 기정 사실화하여 북미 평화협정 체결을 추구할 것으로 보인다. 북미평화협정을 추구하는데 도움이 되는 북미직접대화의 기회를 증대하는데 기여할 수 있다고 판단된다면 국지도발 자행 빈도를 늘여 나갈 가능성을 배제할 수 없다.

아울러 정전협정의 대체라는 불가피한 환경에도 불구하고 정전협정의 변경 논의 자체가 일반국민에게 전쟁위험의 증가로 인식되어 안보적 불안심리가 확산될 수 있다. 정전협정의 무력화를 기정사실화하여 북한이 의도하는 북미평화체제 체결을 중심으로 한 신평화체제 수립을 경계하면서, 국민의 안보적 불안심리 증대를 억제하는 확고한 과도기 정전관리기구를 모색해야 할 것이다.

나. 국군의 주도적 역할 보장 반영

평화조약에서 새로운 「한반도평화관리기구」를 만들어 평화지대(비무장지대)를 관

리하고, 예상되는 분쟁을 해결해야 한다는 데는 논란이 없다. 그러나 누가 주체가 되어야 하고 어떤 형태의 기구를 만들어야 하는가에 대해서는 논란이 있다. 이와 관련하여 크게 '남북한이 주체가 되어야 한다'는 주장과, '제3국이 주체가 되어야 한다' '남북한과 제3국이 공동으로 주체가 되어야 한다'는 주장이 제기되고 있다.

기존에 남북한 당국이 제기한 입장을 중심으로 본다면 다음과 같은 방안들이 검토될 수 있다.

- ① 새로운 평화협정이 체결되더라도 정전협정상의 군사정전위원회를 유지하는 것이다.
- ② 북한과 이미 합의한 「기본합의서」 상의 「군사공동위원회」를 가동하여 정전위원회 기능을 대신하는 것이다.
- ③ 북한이 제의한 「3자 군사공동기구」를 수용하는 방안이다.¹¹⁾
- ④ 유엔사·북한·한국이 참여하는 3자장성급 회담을 제의하는 방안이다.

①방안은 이미 현재 진행 중인 장성급 회담을 고려할 때 북한이 수용하지 않을 것이다. 북한이 극적으로 방향을 전환하지 않는 한 정전위원회 본회담을 통하여 남북한 군사관리를 하는 것은 어렵다. 현재 남북한 당국이 '주도적 역할'에 관심을 두고 있는 입장을 고려할 때 합의에 이르기 어렵다. 미국은 긍정적 입장을 가질 것이다.

②방안이 가장 이상적이다. 기본합의서상에 명시된 군사공동위원회를 가동하여 남북한이 평화관리문제를 자주적으로 해결하는 것이 바람직하다. 그러나 누적된 군사적 불신, 양측의 조정능력을 고려할 때 분쟁이 발생할 때 평화로 복귀하는 비용이 많이 들 가능성이 많다.

③방안은 북한의 의도를 고려할 때 우리정부가 실질적으로 동등한 위상을 보장받기 어렵다. 형식은 3자회담이면서 실제로 미북군사회담으로 진행될 가능성이 많다는 우려가 제기된다.¹²⁾

④방안은 유엔사령부를 배제하려는 북한의 입장이 확고하므로 북한의 반대 가능성이 많다.

11) 북한은 오래전부터 북한·미국·한국의 3자회담에 관심을 가진 것으로 보아야 한다. 1986년 6월 17일에 이미 북한의 인민무력부장·한국의 국방장관·유엔군 사령관이 참여하는 「3자 군사당국간」 회담을 제의한 바 있다. 북한은 1998년 10월 9일 과도적 군사관리기구로서 공식적으로 다음과 같은 「3자 군사공동기구」 구성을 제의해 놓고 있다. ① 북·미·남 군장성간 새로운 군사공동기구인 「군사안전보장위원회」 설립 ② 동 위원회에서 정전협정 이행 감독, 군사적 현안문제 및 긴장완화, 신뢰구축문제 협의 ③ 비서처를 설치하여 실무적 문제 협의처리.

12) 북한이 제기한 과도기적 한반도평화관리기구로 제안한 「3자 군사공동기구」는 기본적으로 정전협정상의 주체인 유엔사령부를 배제하고, 한국의 반발을 무마하고 미국과 북한이 한반도평화를 관리하기 위한 의도를 갖고 있는 것으로 분석되고 있다.

궁극적으로 남북이 한반도평화관리의 책임을 지는 것이 바람직하다. 어떠한 상황이든 국군이 새로운 남북한 평화관리의 주도적 역할을 보장받는 방향으로 새로운 평화관리기구가 만들어지도록 노력해야 한다.

2. 정치·군사적 차원: 군비통제와 국방태세

가. 안보골격 유지

국방개혁 지속

한반도평화체제를 구축하는 과정에서 군사력을 어떻게 건설할 것인가? 일부에서는 군사력 건설계획을 축소지향적으로 조정해야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 우리의 군사력 건설이 한반도평화체제 건설에 방해가 된다는 인식을 토대로 하고 있다. 이러한 인식은 기본적으로 잘못되었다. 적정 군사력 건설 자체는 평화체제를 방해하는 것이 아니라 평화체제를 지키는 수단적 가치를 갖고 있다.

군사력 건설의 '적정수준'은 '대북정책 조정, 한반도평화체제 구축노력의 진전'이 절대적 기준이 될 수 없다. 군사력 건설의 기준은 우리의 군사력 건설능력(capability), 미래 안보환경 변화에 대한 예측이 토대가 되어야 한다. 남북관계 변화도 이러한 안보환경 변화의 한 요소가 되어야 한다. 그러나 남북관계변화는 군사태세 건설의 내용을 바꾸는데 반영될 수 있지만 국력 수준에 맞는 군사력을 건설해야 하는 국가차원의 목표 자체에 결정적 영향을 미쳐서는 안 된다.

현재 우리 군은 「국방개혁 2020」을 추진하고 있다. 미래 안보상황과 전쟁양상에 능동적으로 대처하기 위해 새로운 전략과 운용개념에 부합되도록 전력구조를 첨단화하고, 이를 효과적으로 운용할 수 있는 정예화된 군 구조를 만들기 위한 노력을 하고 있는 것이다.

「국방개혁 2020」은 현대전 양상에 부합하는 군 구조와 전력체계를 구축하기 위해 2020년을 목표로 단계적으로 정예화된 군을 건설하는데 중점을 두고 추진하고 있다. 군이 첨단 정보과학군으로 발전해 나가기 위해서는 독자적 감시·정찰 능력(Sensor) 구비, 전투력 통합운용을 위한 전장관리체계(C4I)구축, 장거리 타격 능력과 미래 잠재적 위협에 대비한 전력(Shooter) 확보 추진, 현존 기반전력 보강, 기술의 자주화를 위한 연구개발과 방위산업 강화 등을 중점적으로 추진해 나가고 있는 것이다. 감

사·정찰 전력 확보는 한반도와 주변 지역에 대한 독자적인 정보 수집 능력을 구비하는 데 목표를 두고, 전략적 수준의 감시와 조기경보가 가능하도록 공중조기경보통제기, 고고도 무인정찰기, 전술정찰정보수집체계 사업 등을 추진해야 한다. 전장관리체계 구축은 전 제대가 실시간·감시·정찰-지휘·통제-타격할 수 있도록 전략 및 전술 C4I체계와 군 위성통신체계 등을 전력화함으로써 네트워크 중심전쟁수행기반을 구축해 나가야 할 것이다. 장거리 타격 능력을 확보하고 미래 잠재적 위협에 대비하기 위해서는 이지스 구축함, 함대함 유도탄, 공중 급유기 등을 전력화해 나가야 한다.

미래 안보상황과 전쟁양상에 능동적으로 대처하기 위해 새로운 전략과 운용개념에 부합되도록 전력구조를 첨단화하고, 이를 효과적으로 운용할 수 있는 정예화 된 군 구조를 만들기 위해서는 「국방개혁 2020」을 차질 없이 이행해 나가는 것이 중요하다. 「국방개혁 2020」은 현대전 양상에 부합하는 군 구조와 전력체계를 구축하기 위해 2020년을 목표로 단계적으로 정예화된 군을 건설하는데 중점을 두고 추진하고 있다. 군이 첨단 정보과학군으로 발전해 나가기 위해서는 독자적 감시·정찰 능력(Sensor) 구비, 전투력 통합운용을 위한 전장관리체계(C4I)구축, 장거리 타격 능력과 미래 잠재적 위협에 대비한 전력(Shooter) 확보 추진, 현존 기반전력 보강, 기술의 자주화를 위한 연구개발과 방위산업 강화 등을 중점적으로 추진해 나가야 한다.

감시·정찰 전력 확보는 한반도와 주변 지역에 대한 독자적인 정보 수집 능력을 구비하는 데 목표를 두고, 전략적 수준의 감시와 조기경보가 가능하도록 공중조기경보통제기, 고고도 무인정찰기, 전술정찰정보수집체계 사업 등을 추진해야 한다. 전장관리체계 구축은 전 제대가 실시간·감시·정찰-지휘·통제-타격할 수 있도록 전략 및 전술 C4I체계와 군 위성통신체계 등을 전력화함으로써 네트워크 중심전쟁수행기반을 구축해 나가야 할 것이다. 장거리 타격 능력을 확보하고 미래 잠재적 위협에 대비하기 위해서는 이지스 구축함, 함대함 유도탄, 공중 급유기 등을 전력화해 나가야 한다. 국방개혁이 평화체제 구축하고 이를 지켜내는데 필요한, 평화보장을 위한 힘을 구축하는 ‘필수과제, 필수 전제조건’으로 인식할 필요가 있다.

한미동맹관계 유지

한반도평화체제 구축과정에 한미동맹관계를 조정할 필요가 있는가? 약화지향적으로 발전시켜나 하는가? 아니면 강화지향 방향으로 발전시켜 나가야 할 것인가? 한미동맹은 한반도평화체제 구축 노력을 본질적으로 방해하지 않는다는 인식이 필요하다. 현재 한미동맹관계는 국군의 역할이 강화되는 방향으로 조정, 발전하고 있다. 한

미동맹 관계는 동맹 가치를 공유하고 있는 가운데 현재 세 가지 차원에서 내용이 재조정되고 있다. 첫째, 주한미군의 규모가 축소되고 있다. 2004년부터 2008년까지 주한미군 규모는 12,500명 선으로 축소될 예정이며, 미국은 병력은 축소되고 있지만 현대화를 통해 주한미군의 전력은 오히려 강화되고 있음을 강조하고 있다. 둘째, 주한미군이 수행해 온 주요 임무들이 한국군에 이양되고 있다. 이양되고 있는 주요 임무는 2002년 12월 한미양측이 합의한 △공동경비구역 경비, △후방지역 제독작전, △신속 지뢰설치, △공지사격장 관리, △대화력전 수행본부, △주보급로 통제, △해상 대 특작부대 작전, △근접항공지원 통제, △기상예보, △주야탐색구조 임무 등이다. 셋째, '전략적 유연성' 등 미국의 새로운 대외군사전략이 반영되면서 한미동맹이 과거와 달리 발전적으로 재정립되어야 하는 시점에 접어들고 있다.

한미동맹관계의 조정원칙은 양국의 합의하에 진행하고, 한미동맹의 가치를 공유하고, 동맹전력을 유지하는데 있지만 내용적으로 한국의 방위에서 한국군이 감당해야 할 책임과 역할이 증가하는 방향으로 진행되고 있다. 2030년에는 주한미군의 규모는 더욱 축소된 규모로 남아 있을 가능성이 많으며, 한반도 평화유지 기능은 대부분 한국군이 담당하게 될 것이다. 한미동맹의 가치도 군사적 가치 보다 비군사적 가치, 포괄적 가치에 중점을 두고 위상과 역할이 바뀌어 갈 것이다.

한미동맹관계를 지속적으로 발전시키되 평시 한반도평화유지 관리의 책임을 국군 역할이 강화되는 방향으로 발전시켜야 한다. 평시 뿐 아니라 전시에도 국군의 역할이 증대되는 방향으로 전시작전통제권 전환이 진행되고 있다. 한미양국은 2007년 2월 2012년 4월 17일에 이를 완료하기로 합의했다. 현재 한미연합방위 태세 하에서도 전쟁지도와 작전지휘권은 양국정부가 공동으로 행사하고 있으며, 작전통제권은 한미연합사령관이 갖고 있다.

물론 한반도평화체제 구축과정에서 북측이 한미동맹관계를 장애요인으로 거론할 가능성이 있다. 한반도평화체제구축과정에서 필연적으로 추진되어야 할 북미관계정상화, 북미 간 적대관계가 해소되어 초보적 수준의 안보협력이 모색될 경우 한미동맹이 한반도평화체제를 국제적으로 보장하는 수단이 될 수도 있다. 한반도평화체제를 논의하는 과정에서 한미동맹의 발전이 평화체제의 장애가 아니라는 인식을 가져야 한다.

나. 군비통제

평화체제와 군비통제의 관련성

군비통제(arms control)의 개념은 포괄적인 것으로 이해되고 있으며, 군비통제 용

어로 통용되고 있는 군축 또는 군비축소(arms reduction), 군비제한(arms limitation), 무장해제(disarmament), 신뢰구축(confidence building) 등을 포함한다. 군비축소란 이미 건설된 군사력, 즉 보유하고 있는 무기나 병력의 질적·양적 감축을 의미하고, '군비제한'이란 군사력의 수준을 양적 또는 질적으로 일정하게 제한하는 것이다. '무장해제'라는 군사력의 해체를 의미하는 것으로, 대개의 경우 종전 후 전승국이 패전국에 가하는 군비통제의 형태를 의미한다. '신뢰구축'은 상대방에 대한 군사행동의 예측 가능성을 높여 군사충돌의 위험을 감소시키고 위기관리를 용이하게 하려는 제반 조치를 뜻한다. 검증(verification)이라는 "상대국가가 기존의 조약 및 협정에 대한 충실한 준수 여부를 확인하기 위해 수행되는 적절한 법적 정보활동"으로 정의할 수 있다.

군비통제의 목적은 무기(weapons)의 감축 보다는 위험(risks)의 감축에 초점을 두고 있으며 긴장완화, 전쟁예방, 군비경쟁 중단 등으로 제시할 수 있다. 첫째, 전쟁발발 가능성의 감소이다. 군사적 긴장상태를 증대시키는 군비경쟁을 규제하고 대규모 기습공격 능력을 제한함으로써 군사적 안정성을 달성하고, 정치·군사적 합의를 통한 공동안보를 추구함으로써 전쟁위험을 감소시킨다. 둘째, 방위비 부담 축소로 경제발전에 기여한다. 군비경쟁을 규제함으로써 국방의 경제적 부담을 경감하여 제한된 국가자원을 효율적으로 이용할 수 있는 여건을 만든다. 셋째, 첨단무기 획득 경쟁을 둔화시켜 상대방에 대한 피해 강요 능력을 감소시킨다.

군비통제는 참여국 수에 따라 일방적 군비통제, 쌍무적 군비통제, 다자간 군비통제로 나누고 무기형태에 따라 핵군비통제, 재래식 군비통제로 나눌 수 있다. 그리고 통제대상을 '군사력 운용'으로 할 것인지 아니면 '군사력 구조'로 할 것인지에 따라 운용적 군비통제와, 구조적 군비통제로 나눌 수 있다. 아울러 군비통제 내용의 적용대상이 '지역적 규모'인지 아니면 '범세계적 차원'인지에 따라 '지역적 군비통제'와 '국제군비통제'로 나눌 수 있다.

평화체제가 한반도의 평화상태를 법적·제도적으로 공고하게 하는 목적을 갖고 있고, 군비통제 역시 군사적 충돌의 가능성을 감소시키는 기본 목적을 갖고 있다. 평화체제 구축을 제도적 평화장치라고 한다면, 군비통제는 실질적 차원의 평화장치 노력이라고 할 수 있다. 목적 측면에서 평화체제 구축노력과 군비통제 노력은 완전히 일치한다고 할 수 있으며, 수단적 측면에서는 다르다.

기능적 상호관계라는 측면에서 평화체제가 구축되지 않은 가운데 군비통제가 가능한가의 문제와, 군비통제가 없는 평화체제 구축이 가능한가의 문제가 제기될 수 있

다. 평화체제 구축 없이도 군비통제 논의는 가능하고, 일부 군비통제 노력은 실현될 수 있다. 그러나 평화체제가 없는 가운데 군비통제는 군사적 신뢰구축 단계 이상으로 진전되기 어렵다. 평화체제가 파괴되는 상황에 대비해야 하기 때문에 구조적 구축을 하려 하지 않을 것이기 때문이다.

군비통제 없는 제도적인 평화체제도 평화의 보장정도, 실효성 측면에서 많은 문제를 갖고 있다. 평화체제 구축 당시 위정자의 의지나 정책에 의존한 평화체제는 정권 교체나 정책변화에 따라 항상 파기될 가능성이 있기 때문이다. 이러한 파기를 막을 수 있는 안전장치가 군비통제이다. 제도적 평화장치를 파기하여도 군사적으로 이익이 없는 상황을 만들어 내는 노력이 군비통제의 목적이기 때문이다.

결국 제도적 평화체제 구축은 군비통제노력의 성과에 의하여 안정성을 보장 받고, 군비통제노력은 제도적 평화체제 구축 노력에 의하여 진행정도가 영향을 받는다. 평화체제구축의 실질적 구축지표는 군비통제 노력의 성과에 달려있다고 할 수 있을 것이다. 따라서 한반도에서 진행될 군비통제는 평화체제의 당사자들 간에, 특히 남북한 당국 간에 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축, 군비축소조치가 진행되어야 평화체제구축 노력에 대한 대내외적 신뢰가 주어질 것이다. 역으로 그러한 신뢰가 구축되지 않을 경우에 평화체제가 항상 취약한 상태(fragile)에 있게 될 것이다.

군비통제 관련 남북한 제의 현황

지금까지 실질적 차원에서 남북 간 군비통제는 진전을 이루고 있지 못하지만 상대방에 대한 정치심리전 차원에서 군비통제는 여러 번 제안되어 왔다. 북한은 정보교환에 대하여서는 무관심을 표명한 가운데 전력배치에 관하여 집중적으로 제안해 왔다. 북한은 비무장지대의 평화적 이용, 비무장지대 내 군사인원과 장비철수, 주한미군의 한강이남 재배치 및 단계적 철수를 제안하여 왔다.

이에 반하여 우리정부는 사전통보, 정보교환, 통신, 전력배치 등에 대하여 다양한 제안을 하여 왔다. 1981년에 이미 부대이동 및 기동훈련 상호통보를 제안하였으며, 1987년에는 군사훈련 참관을 위하여 초청하기도 하였다. 쌍방 군사책임자간 직통전화 설치를 지속적으로 요구하여 왔으며, 비무장지대의 진정한 비무장화를 북측에 제안하기 하였다.

군사적 신뢰구축을 위하여 양측이 제안한 주요내용은 다음과 같다.

[1980년대 이후 남북한의 군사적 신뢰구축 제안 내용 비교]

구 분	북 한	남 한
사전통보 (Noticfication)	0 군사연습의 상호통보(한반도평화 군축방안, 1990.5.31)	0 부대이동 및 기동훈련 상호통 보 (한미공동제외,1981.1.28, 1982.1.23, 1차남북고위회담, 1990.9)
정보교환 (Information)		0 군사훈련의 참관초청 (한미연합사 발표, 1987.1.23) 0 군사정보의 상호공개 및 교환 (1차 남북고위급회담, 1990.9) ※ 군인사의 상호방문 및 교류 (1차 남북고위급회담, 1990.9)
통신 (Communication)	0 고위군사당국자간 직통전화설치 운영(포괄적 평화방안, 1988.11.7, 한반도 평화군축방안, 1990.5.31)	0 쌍방군사책임자간 직통전화 설 치운영(20개 시범실천사업, 1988. 2.1) 0 군사고위당국자간 직통전화설 치 (1차남북고위급회담, 1990.9)
전력배치 (Deployment)	0 비무장지대 평화적 이용 (1972. 2.12) 0 비무장지대내 군사인원과 장비 철수군사시설물 해체/민간인 개 방 및 평화적 이용 (포괄적 군축 방안, 1988.11.7, 한반도 평화군 축방안, 1990.5.31) 0 비무장지대내 중립국 감시군 주둔 (1987.7.23) 0 한반도의 비핵지대화 (1986.6. 23, 1990.5.31) 0 주한미군의 한강이남 재배치 및 단계적 철수	0 비무장지대내 군사시설 완전철 거(20개 시범실천사업, 1982.2.1) 0 비무장지대의 진정한 비무장화 및 평화적 이용 (1차 남북고위급 회담, 1990.9)

한편, 남북한은 1990년 9월부터 1992년 9월에 이르는 기간 동안 양측 총리를 대표로 한 8차에 걸친 총리회담을 개최한 후 「남북기본합의서(남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서)」를 체결하였다. 기본합의서의 3개 부속합의서에 양측이 합의한 내용들은 그 이전까지 남북 양측이 인식하고 있는 신뢰구축의 과제들을 잘 반영하고 있다.

「화해부속합의서」는 체제인정·존중, 내부분쟁 불간섭, 비방·중상중지, 파괴·전복행위 금지, 정전상태의 평화상태에로의 전환에 관하여 규정하고 있는 비군사적 신뢰구축, 특히 정치적 신뢰구축의 과제라고 할 수 있다. 「불가침부속합의서」는 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지, 불가침 경계선 및 구역, 군사직통전화의 설치·운영을 규정하고 있는데 주로 군사적 신뢰구축과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 「남북교류협력부속합의서」는 경제교류협력, 사회문화교류협력, 인도적 문제의 해결 등을 규정하고 있는 바 비군사적 신뢰조치와 관련되어 있다. 세 개의 부속합의서 내용을 군사적 신뢰구축, 비군사적 신뢰구축이라고 엄격하게 분류된다고 할 수 없지만 기본합의서는 양측이 신뢰구축을 위한 과제를 명료하게 식별하고 인식을 공유하고 있음을 보여주고 있다.

군사적 신뢰구축에 관한 남북한의 제의내용, 이와 관련한 유럽군축과정의 제안내용, 우리정부의 군비통제정책을 고려할 때 다음 11 가지의 남북간 신뢰구축 조치를 고려할 수 있다.

[남북한 간에 필요한 신뢰구축방안의 일반적인 범위]

방안 유형	정보교환 및 통고	제한	전환	교류 및 사찰
구체적인 방안형태	①특정 군사활동 사전 통고(훈련, 이동, 사업 등) ②기본정보(군사 예산/부대위치, 편제/병력규모, 무기 체계/주요 군인사 등)의 상호 교환 ③직통전화 설치	④비무장지대의 군사시설 해체 ⑤상호 비방 심리전 제한 및 금지 ⑥비인도적 특정 무기(화생방)의 생산·반입·저장·사용금지	⑦병력배치의 전환(전방→후방배치)	⑧군 협의기구상설운용 ⑨군 인사 상호방문 교류 및 군 연락장교 파견 교류 ⑩군 사찰단 상주 ⑪훈련 참관단의 초청 및 교류

평화체제구축 논의단계 정책과제

- (1) 남북간 군사적 신뢰구축 노력을 강화해야 한다. 국방장관회담, 고위장성급회담, 군사실무회담 등 진행 중인 군사 당국자 간 회담을 정례화해 나갈 필요가 있다. 각급 회담을 통하여 한반도의 군사적 대치관계를 종식시키기 위한 단계적 조치 강구, 구체적인 이행 계획을 조기에 수립한다.
- (2) 대량살상무기 통제에 집중해야 한다. 한반도 비핵화에 합의한 정신을 근거로 북한핵폐기를 포함한 대량살상무기 통제에 노력한다.
- (3) 다양한 동북아 다자안보활동을 추진하여 남북한 군비통제에 유리한 환경을 조성한다.
- (4) 비무장지대의 관리 방안을 논의한다. 해상경계선을 포함한 비무장지대(MDL)의 평화유지 방안을 강구한다. 군사력 배치제한구역(LDZ) 개념을 고려하여 DMZ+일정거리/규모의 병력 불배치 지역을 확보한다.
- (5) 유엔사령부 해체관련 준비조치들을 운용적 군비통제와 연계시킨다. 유엔사령부의 해체문제는 미국과의 협의가 필요한 만큼 미국과 긴밀한 협의가 전제되어야 하며, 해체시기와 관련해서도 한반도 군사관리에 대한 충분한 준비가 마련된 이후에 추진한다.
- (6) 구조적 군축문제를 논의해 본다. 국방개혁상의 병력감축을 활용하여 북한군의 양적 규모를 획기적으로 감축하는 내용을 제안해 본다.
- (7) 국군의 감시검증 능력을 강화한다. 한반도평화체제가 성패는 북한이 군사적 합의 내용을 성실히 이행하는가의 여부에 있는 만큼, 합의내용의 감시검증 능력을 획기적으로 개선시킨다.

3. 국제적 보장 확충 차원: 군사역량 강화

가. 필요성

베트남 평화체제가 베트남의 안전을 보호하지 못한 중요한 원인의 하나가 평화협정을 지킬 수 있는 실효적인 보장체제를 갖고 있지 못하였음은 앞서 강조한 바 있다. 그런 점에서 새로운 평화체제를 보장하는 체제를 구축하는 것은 매우 중요하다. 새

로운 평화체제를 보장하는 방법은 다음 몇 가지를 고려해 볼 수 있다.¹³⁾

나. 제 방안 평가

지금까지 거론되어온 방안들은 다음 다섯 가지로 요약되어 제시될 수 있다.

- ① 미국이 보장하는 방안 : 미국이 남북한 평화협정을 보장하는 방식이다. 군사적 차원에서 단극적 질서를 유지하고 있는 미국에게 남북한 모두의 협정 위반에 대하여 개입할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 보장국가간의 의견조율이 필요없다는 점에서 가장 실효성이 높은 방안이 될 수 있다. 그러나 한국과의 동맹관계, 북한과의 누적된 불신관계 등을 고려할 때 북한이 수용하기 어려울 것으로 보인다. 또 미국이 남북한간의 평화협정을 보장할 경우 한국과의 동맹관계가 급격하게 변함으로써 안보에 부담이 될 수 있다. 미국-북한관계가 급격하게 발전하여 수교를 넘어 안보적 신뢰가 구축될 경우 대안이 될 수 있다.
- ② 미국중국에 의한 보장 방안 : 미국, 중국이 보장할 경우 휴전협정의 실질적인 당사자가 일괄 참여함으로써 법리적 타당성과 실현가능성 및 보장 실효성이 증대된다. 남북은 이 제안에 우호적일 수 있지만 최근 북-중 관계를 고려할 때 북한이 소극적일 가능성이 있다.
- ③ 마일-중러에 의한 보장 : 6자회담 참가국에 의한 보장으로 러시아, 일본이 선호할 것으로 보인다. 그러나 남북정상회담 합의문을 볼 때 남북당사국은 러시아, 일본의 참가에 소극적이다.
- ④ 참전16개국과 중러에 의한 보장방안 : 참전국가 남북관계의 변화를 고려할 때 국제법적 유용성에 불구하고 다른 방안에 비해 실질적인 가치가 없고 합의절차가 복잡하게 한다.
- ⑤ 동북아 안보협의체에 의한 보장 방안: 남북한과 주변4강이 참여하는 동북아 다자 안보대화기구를 발족시켜, 이 기구를 통해 동북아 안보문제의 일환으로 한반도의 평화를 장기적인 신뢰구축 차원에서 보장받을 수 있는 방안이다. 역내국가의 발전수준의 상이성, 민족주의, 양자적 친소관계를 고려할 때 현실적으로 동북아안보협의체 구성 자체도 상당히 많은 시간이 걸릴 것으로 전망된다. 따라서 실현가능성 측면에서 어려울 것으로 보인다.

아울러 평화체제를 보장하는 실효성 차원에서도 문제가 있다. 즉 평화체제를 위협

13) 김구섭·서주석, 『한반도 평화체제 전환시 군사적 영향 평가 및 대응방향』, 1996, pp. 69-73.

하는 상황이 발생하였을 경우에 이를 제어할 메카니즘으로서 연약한 국제협약체는 부적절하다.

다. 군의 대비방향

국제적 보장체계 구축과 관련하여 군이 직접 해야 할 역할은 크지 않다. 국제적 보장이 필요 없을 정도로 힘을 바탕으로 평화를 강제하고, 복원시키고, 유지해야할 능력을 갖추면 된다. 그러나 군은 국제적 평화보장체제를 강화하기 위하여 주변국을 중심으로 한 군사외교역량을 강화해 나갈 필요가 있다.

주변국가와 선린관계를 구축하려는 외교노력을 군이 뒷받침하기 위하여 군은 주변 국가와의 양자적 군사협력을 지속적으로 강화, 발전시켜 나가는 동시에, 동시에 동북아 국가의 군비경쟁을 억제하고 국제평화를 보장하는 활동에 적극 참가한다. 우리 군은 평시에는 한반도에서 전쟁을 억제하고 유사시 국제적인 지지와 지원을 확보하며, 우방국들과 상호 신뢰를 구축하여 한반도는 물론 동북아, 세계차원의 평화에 기여하는 군사외교를 주도할 수 있는 체계와 능력을 갖추어야 한다.

국제평화에 기여하기 위하여 유엔평화유지활동에 적극 참여해야 한다. 이를 위하여 '적정 규모의 PKO 상비부대를 원비'하는 등 유엔상비체제(UN Stand-by Arrangement System)에 참가할 필요가 있다. 평화유지활동(PKO) 참여를 확대하기 위해 관련 법령을 보완하고 PKO 센터의 교육 및 정책연구기능도 더욱 확대시켜 나가야 한다.

IV. 결론

한반도평화체제 구축과 관련한 정책은 군이 앞장서서 이끌고 가는 국가과제는 아니다. 그러나 평화체제를 만들고, 이를 지키는 과정에서 군의 태도와 역할은 절대적이다. 평화상태를 만드는 것은 정치인들이지만 평화상태를 지키고, 교란될 때 안정시키고, 파괴되었을 때 종국적으로 복구시키는 역할은 군이 해야 하기 때문이다. 앞서 추진하지는 못하지만 준비와 추진, 유지 과정에서 군의 입장이 철저하게 반영되어야 할 이유가 있는 것이다.

한반도평화체제 구축과 관련하여 군은 다음 몇 가지 기본입장을 가져야 한다.

첫째, 한반도평화체제가 안보태세를 강화하는 것이지 안보태세를 약화시키는 것이 아니다. 둘째, 한반도평화체제 구축과 '현재의 안보골격'은 보완적 관계이지 모순 관계가 아니다. 셋째, 한반도평화체제 구축에 필요한 군사임무를 수행할 '부대와 인원'을 양성, 확보하는 노력을 철저히 해야 한다.

이를 위하여 평화체제를 구축하는 과정에서 제기될 세 가지 차원별로 준비과제를 식별하여 이를 국방운영에 반영해야 한다. 첫째, 평화관리기구를 만드는 과정에서 유관기관과 협조체제를 강화해야 한다. 외무부, 통일부 등 안보유관부서와의 업무협조체제를 점검해야 한다. 이들 업무에 정통한 인적자원을 육성하고 운영해야 한다. 국방부 전문가 집단과 외교안보분야 정책실무자의 인적 network 강화를 지원할 필요가 있다. 아울러 현재 국군이 인수중인 유엔사령부의 임무를 철저히 전환해 나가야 한다. 둘째, 정치-군사적 조건 차원에서 「국방개혁2020」을 융통성을 갖고 추진해야 한다. 아울러 남북 간 군사적 신뢰구축관련 세부정책을 수립하여 치밀하게 추진해 가야 한다. 셋째, 국제적 보장차원에서 주변국과 군사외교를 강화하고, 군사훈련을 증대시켜 우리 국군의 국제역량을 강화해야 한다.

정전체제가 해체되면 과도기적으로 안보에 대한 국민적 불안감이 발생하고, 국방정책 자체가 조정되어야 하는 불가피한 환경이 형성된다. 이러한 전환기적 상황에서 우리 군이 나가야 할 방향은 '한반도평화를 중국적으로 책임지고, 남북 간 정치통합을 힘으로 뒷받침 한 국군'으로 발전해야 한다는 점이다.

저강도 분쟁과 한국군의 새로운 위상과 역할

- I. 왜 한국군은 새로운 역할을 모색해야 하나?
- II. 전환기 국제정세의 특징과 저강도분쟁
- III. 탈냉전시기 군의 역할 변화: 3가지 연원
- IV. 한국군의 저강도분쟁 대비실태
- V. 문제점과 향후 과제

저강도 분쟁과 한국군의 새로운 위상과 역할

I. 왜 한국군은 새로운 역할을 모색해야 하나?

2007년 남북정상회담에서 ‘남북관계발전과 평화번영을 위한 선언’을 발표하였다. 이 가운데 제3항에서 양국 정상은 △서로 적대시하지 않고, △군사적 긴장을 완화하고, △분쟁문제들을 대화와 협상을 통해 해결하고, △어떤 전쟁도 반대하며, △불가침의무를 확고히 준수하기로 약속하였다. 그리고 오는 11월 중으로 남북 국방장관회담을 재개하여 긴장완화 문제를 논의하기로 하였다.

여전히 북한이 핵무기를 보유하고 있는 상황에서 이러한 약속만으로 한반도 평화가 보장되었다고 할 수는 없지만, 적어도 북한의 핵실험으로 조성된 급박한 한반도 위기상황은 벗어난 것으로 보인다. 따라서 이제부터는 새롭게 조성된 국제안보 정세와 한국의 외교안보역량을 바탕으로 한국군의 위상과 역할을 모색할 때가 되었다.

한국은 지난 50여 년간 북한의 군사적 위협에 대처한다는 단일한 국방목표에 몰두한 나머지, 탈냉전 이후 전개되고 있는 국제정세의 흐름에 다소 민감하게 대응하지 못한 점이 있다. 최근 들어 ‘국방개혁 2020’을 수립하는 등 방향을 잡아나가고 있지만, 아직도 일부에서는 북한의 군사위협을 간과했다고 비판하는 등 현실을 따라잡지 못하고 있다.

하지만 국제정세는 이미 탈냉전시기로 접어든지 오래되었고, 한반도를 위시한 동북아 정세도 이러한 흐름에서 예외일 수 없다. 특히 2001년 9.11테러사태 이후 국방의 핵심과제가 국가간의 전쟁에서 점차 국가간의 분쟁이나 비국가집단과의 전쟁으로 양상이 바뀌어 왔다.

이러한 객관적인 안보정세의 변화뿐만 아니라, 한국의 주체적인 조건도 한국군의 새로운 위상과 역할을 모색하지 않을 수 없게 만들고 있다. 한국은 세계 12위권의 경제력을 갖고 있으며, 유엔이나 APEC 등 국제무대에서도 일정한 외교력을 발휘해 오고 있다.

그런 의미에서 차기 한국정부의 외교안보 전략과 정책은 이러한 국가역량의 토대 위에서 재정립되지 않으면 안된다. 여기서는 ‘약소국 외교’를 극복한 새로운 외교안보패러다임으로 ‘평화중급국가(Pacifist Middle Power)¹⁴⁾에 입각해 한국군의 새로운 위상과 역할을 모색해 본다.

II. 전환기 국제정세의 특징과 저강도분쟁

1. 전환기 국제정세의 특징

20세기는 ‘전쟁의 세기’라고 부를 수 있을 정도로 각종의 수많은 전쟁이 발생하였다. 두 차례의 세계대전을 포함해 각종 내전, 국지전, 제한전 등이 발발하였다. 수많은 전쟁의 소용돌이 속에서 오히려 미·소 양대국의 핵무기 보유에 따른 ‘공포의 균형’이 세계대전을 방지하기 위한 평화의 조건으로 인식되기까지 하였다. 그럼에도 불구하고 전세계적으로는 한국전쟁을 비롯해 베트남전쟁, 아프간전쟁 등 각종 전쟁이 빈발하였다.

그러나 동서 냉전체제가 역사 속으로 사라진 지금, 핵전쟁의 공포와 대량살상무기(WMD)에 의한 대규모 전쟁의 가능성은 크게 사라졌지만 현재 세계의 안전보장

14) 평화중급국가에 관한 자세한 설명은 조성렬, “21세기 한국 외교안보의 청사진— ‘중급평화국가’의 모색”, 평화재단 전문가포럼 발표문, 2006년 6월 및 조성렬, “한국형 평화국가는 어떤 모습일까: 중급평화국가론의 모색”, 『시민과 세계』 10호, 2007을 참조.

환경은 과거와는 비교도 되지 않을 정도로 복잡해졌다. 냉전종결에도 불구하고 국가간의 전쟁 가능성이 사라지지 않은 가운데, 새로운 안보상의 위협이 부상하고 있다. 특히 2001년 9.11 테러사태 이후 실제의 안보상황은 고전적인 국가간의 전쟁과 비국가주체가 일으킬지도 모르는 상상을 넘는 테러공격의 가능성 사이에 존재한다.

첫째, 전통적인 국가간의 위협요인들이 여전히 남아있다. 80년대까지 마소 대립을 축으로 냉전이 전개되어 왔으나, 1990년대 탈냉전 이후 극동러시아의 군사력이 양적으로 삭감되고 군사태세도 변화되어 이데올로기 대립에 의한 전쟁가능성은 크게 사라졌다.¹⁵⁾

그러나 동아시아지역에는 두 개의 핵무기 보유국(러시아, 중국)과 핵무기 개발을 단념하지 않은 나라(북한)가 존재하고 있다. 특히 북한이 개발한 핵무기를 포함한 대량살상무기나 개발·배치한 탄도미사일은 한국, 일본을 포함한 주변국가들을 심각하게 위협하고 있다.

또한 중국과 일본의 군비증강과 일부 영토 및 배타적경제수역(EEZ)의 획정을 둘러싼 갈등으로 여전히 국가간의 군사적 충돌 가능성은 남아있다. 북한의 핵개발이나 체제붕괴 등 한반도의 불안정이나 대만해협의 긴장사태는 동아시아 국제관계를 불안정하게 만들 수 있다.

둘째, 냉전종결 후 주요한 분쟁의 근원으로 세계 각지의 내전이나 민족대립, 정권 불안정이 늘고 있어 국제사회에 대한 새로운 안보위협이 되고 있다. 2001년 9. 11 테러사태는 21세기형 안전보장환경의 출발로 볼 수 있다. 내전 중인 국가나 국내 치안이 불안한 국가에 테러분자나 국제범죄조직이 숨어들어 네트워크를 형성하여 테러공격을 감행하거나, 해상교통로가 국제분쟁이나 대규모테러로 차단될 위험성도 있다.

이제 국가에 의한 위협만을 안전보장의 주요과제라고 생각했던 시대는 과거의 것이 되었으며, 테러분자나 국제범죄집단 등 비국가주체의 위협을 안전보장정책에서 정면으로 다루지 않을 수 없게 되었다. 특히 북한의 급변사태에 따른 대량난민의 발생, 대규모 재해, 해외소요 시 재외국민의 안전, 중요한 자원·에너지·식량 등의 안전공급 등도 안보대상이 되었다.

15) Anthony DiFilippo, *The Challenges of the U.S.-Japan Military Arrangement: Competing Security Transitions in a Changing International Environment* (New York & London: M.E. Sharpe, 2002), p. 121.

2. 저강도분쟁과 ‘테러와의 전쟁’

사무엘 헌팅턴은 현대전쟁을 총체전쟁, 전면전쟁, 제한전쟁, 혁명전쟁으로 구분한 바 있다. 그러나 미국에서는 베트남전쟁에서의 실패를 교훈삼아 레이건 집권 이후 새롭게 정치중심적인 제3세계 전략을 수립했는데, 그것이 바로 저강도전쟁(Low Intensity War) 전략이다.¹⁶⁾

전통적 군사사상에 따르면 전략핵무기를 사용하는 전쟁을 ‘최고강도 전쟁’이라 하고 일반적인 재래형 전쟁을 ‘고강도전쟁’, 그리고 재래형 전쟁보다 적은 자원과 인력을 사용해 사상자가 거의 없는 전쟁을 ‘저강도 전쟁’이라 정의한다.

제3세계에서의 전쟁은 두 군대간의 싸움만이 아니라 사회체제간의 싸움이라는 인식하에 전략목표는 적이 장악한 민중부문을 중립화시키고 적을 일반시민에게서 분리, 반(反)혁명적 성격의 사회발전을 추진한다는 것. 따라서 정치전쟁 추진파들은 군사원조가 아니라 경제원조, 군사적 해결이 아니라 정치적 해결을 주창한다.

저강도전쟁의 개념은 탈냉전을 맞이하여 저강도분쟁(Low Intensity Conflicts)와 저강도작전(Low Intensity Operation)의 개념으로 전환된다. 특히 저강도분쟁은 탈냉전과 2001년 9.11테러사태 이후 ‘테러와의 전쟁’으로 재정립되었다. 그러나 ‘테러와의 전쟁’이라는 개념이 반드시 저강도전쟁 혹은 저강도분쟁의 개념을 대체하는 것은 아니다.

미 국방부는 2006년 2월 3일 2006년판 '4개년 국방계획서'(QDR 2006)를 공개했다. 이 'QDR 2006'는 9.11테러사태 이후 미국이 냉전(Cold War)에 이은 새로운 '장기전(長期戰, Long War)'에 접어들었다고 규정하고 있다. 그 적은 핵무기와 재래식 군사력을 가진 공산주의 강대국이 아니라 전세계에 흩어져 있는 테러조직이다. 이러한 미국의 신국방전략은 부시 대통령이 집권 2기를 맞아 발표한 '민주주의의 확산'이라는 국가전략에 기초한 것이다.¹⁷⁾

16) John Keegan, *A History of Warfare* (New York: Alfred A. Knopf, 1993); John M. Collins, *America's Small Wars: Lessons for the Future* (Washington: Brassey's, 1991), p. 79.; Rod Paschall, *LIC 2010: Special Operations and Unconventional Warfare in the Next Century* (Washington: Brassey's, 1990), p. 125 참조.

17) 조성렬, “9·19공동성명, 한미FTA, 그리고 민주주의 확산” 2006년 2월15일. (인터넷신문 프레시안, www.pressian.com)

새로운 국방독트린은 단기전(短期戰) 성격의 '테러와의 전쟁'이 가진 한계를 절감했고 기존 동맹과의 관계뿐 아니라 동맹국 간의 관계악화라는 부작용이 생겨난 데 따른 반성에서 나온 것이다. 하지만 미국의 '테러와의 장기전' 전략은 세계를 움직이는 밀바탕의 역사적 동력에 주의를 기울이지 않은 나머지, 중국의 부상에 따라 위기를 맞고 있다.¹⁸⁾

III. 탈냉전시기 군의 역할 변화: 3가지 연원

1. 저강도분쟁과 '전쟁 이외의 작전(OOTH)'

가. 저강도분쟁과 저강도작전

저강도분쟁(Low Intensity Conflicts)은 재래식 전쟁에는 미치지 못하나 선별적으로 군사력이 적용되는 분쟁의 형태를 가리킨다. 미 육군 야전교범(US Army Field Manual)에서는 저강도분쟁을 다음과 같이 정의하고 있다.¹⁹⁾

“(저강도분쟁이란) 경쟁하고 있는 국가나 집단간에 재래식전쟁보다는 낮고 상투적이고 평화적인 경쟁보다는 높은 수위의 정치-군사적 대결이다. 이러한 분쟁은 흔히 경합하는 원리나 이데올로기의 지리한 투쟁을 포함하는 경우가 많다. 이것은 폭동에서 군사력의 사용까지 다양한 형태를 지닌다. 이것은 정치경제정보 및 군사수단의 채용과 같은 여러 수단들의 조합으로 치러진다. 이것은 일반적으로 제3세계와 같은 지역에서 잘 일어나지만, 지역적이고 범세계적인 안보적 함의를 지니고 있다.”

저강도작전(Low-Intensity Operations)이란 전쟁 이외의 상황에서 군대나 군사 자산(assets)의 전개와 사용을 가리킨다. 일반적으로 저강도작전은 비국가 적대세

18) “미국, 중동에 계속 몰두하면 중국에 추월당할 것”, 『조선일보』 2007년 10월5일.

19) US Joint Chiefs of Staff, *US Army Field Manual 100-20*.

력에 대한 작전으로, 흔히 폭동진압(counter-insurgency), 반전복활동(anti-subversion), 평화유지(peacekeeping)와 같은 용어로 사용되기도 한다. 어떤 이들은 저강도분쟁을 테러리즘의 한 형태로 간주하기도 한다.²⁰⁾

나. '전쟁 이외의 작전'(OOTW)²¹⁾

앞에서 살펴본 저강도작전은 군사력을 사용하면서도 재래식 전쟁보다는 낮은 수위라는 점에서 '전쟁 이외의 작전'(OOTW, Operation Other Than War)라고도 불린다.

'전쟁 이외의 작전'은 일반적으로 전시 작전으로부터 이행되어 오는 경우가 많다. 사령관은 교전 초기부터 OOTW로의 전환을 계획한다. 이렇게 해야만 전시작전이 끝난 뒤 원하는 정치적인 목표를 쉽게 달성할 수 있기 때문이다.²²⁾

'전쟁 이외의 작전'에는 △대테러작전 이외에, △대마약작전 지원, △제재/해상 차단 작전, △금지구역 준수 강제, △인도주의 작전, △대민(행정당국) 지원, △대 반란활동 지원, △비전투원 철수작전, △평화작전, △선박항해 보호작전 등 다양한 형태가 존재한다.(<표-1> 참조)

20) http://en.wikipedia.org/wiki/Low_Intensity_Conflict (검색일 2007년 10월7일)

21) Joint Pub 3-07, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War* (Washington: The Joint Staff, 1994), p. III-6.

22) <http://en.wikipedia.org/wiki/OOTW> (검색일 2007년 10월7일)

<표-1> '전쟁 이외의 작전(OOTW)' 유형과 주요 내용

유 형	주 요 내 용
대테러작전 (combating terrorism)	o 테러예방, 억제 및 대응하기 위한 공격적 조치 o 테러작전 주도 정부기관에 인력과 장비 지원
대 마약작전 지원	o 불법마약의 해상 공중 반입 적발 o 정부의 법률기관을 지원
제재/해상차단 작전 금지구역 준수 강제 (enforcing exclusive zone)	o 특정물자의 이동차단을 위한 제재 조치 o 일정지역에서 상대의 활동을 금지
인도주의 작전	o 자연재해, 질병, 고통, 빈곤 등 구제작전
대민(행정당국) 지원 (military support to civil authority)	o 파업시 민간당국 지원, 재배복구
대 반란활동 지원	o 국내외 위기 및 우발사태에 대한 지원
비전투원 철수작전	o 위협하에 있는 비전투원의 철수/재배치
평화작전 (peace operation)	o 대상지역의 장기적인 정치적 안정지원활동
선박항해보호작전 (protection of shipping)	o 국제해역에서 불법적 폭력으로부터 선박보호

<출전> 박선섭, 『초국가적 안보위협』, 국방연구원, 2001년 9월, 4~10쪽

2. 민사작전과 민군작전

2003년 3월20일 미군과 영국군 연합군의 전격적인 이라크 침공은 4월9일 바그다드 점령으로 21일만에 성공리에 종료되었다. 그리하여 부시 미 대통령은 5월 1일에 전쟁승리를 선언했고, 같은 해 12월14일 후세인 전 대통령을 체포함으로써 승리 분위기가 절정에 달했다.

그러나 이라크의 혼란은 종전선언과 함께 시작되었다. 전쟁으로 인해 나타난 엄청난 혼란과 공포, 그리고 아무런 대책 없이 생활터전을 잃어버린 이라크 일반국민들은 물질적으로 정신적으로 커다란 상처를 입었다. 점령지 이라크에서는 미군을

상태로 한 저항이 게릴라전 양상을 띠기 시작했다. 마침내 2003년 7월 미군당국은 이라크에서 저항도 게릴라전이 벌어지고 있음을 인정하지 않을 수 없었다. 2004년 6월28일에 예정을 앞당겨 미국 점령정부는 이라크 임시 정부에게 권력을 넘겼으며, 2005년 1월30일 과도정부선거를 통해 대통령과 총리를 선출하였고, 2005년 12월 15일에 총선거를 실시하였다. 미국은 이라크 정부의 안정을 위하여 미군 20,000명을 증파하기로 결정하는 한편, 이라크 주민을 상대로 한 민군작전을 강화하고 있다.²³⁾

가. 민사작전과 민군작전

먼저, 민사작전과 민군작전의 개념정리부터 시작할 필요가 있다. 결론적으로 민사작전은 민군작전의 일부이다.(〈그림-1〉 참조)²⁴⁾ 1995년판 미 합동교범에는 ‘민사작전’이라는 용어만 사용되고 있었으나, 2001년도 개정판에는 ‘민군작전’이라는 용어가 등장한다. 실제로 미군에서는 1998년 이후부터 민군작전으로 변경되어 교리가 정립되었다.

‘민군작전’이라는 용어가 사용된 것은 ‘민사작전’이라는 용어가 민(civil)과 관련된 요소들과 협조 하에 이루어지는 ‘부수적인 작전’으로 인식되어 그 중요성이 간과된 데 따른 것이다. 그리하여, 일반적인 작전의 일부임을 강조하고 군 지휘관들의 관심을 촉구하기 위해 “지휘관의 책임하에 실시하는 군사작전”이라는 뜻에서 ‘민군작전’이라는 용어가 등장한 것이다.

또한 ‘민군작전’은 단순한 용어변경이 아니라, “군사작전을 유리하게 수행할 수 있도록 작전부대, 정부, 비정부기구(NGO, PVO)²⁵⁾ 및 주민들 간의 관계를 구축, 유지, 유도, 확대하는 지휘관의 활동”으로 정의되고 있다.²⁶⁾ ‘민사작전’은

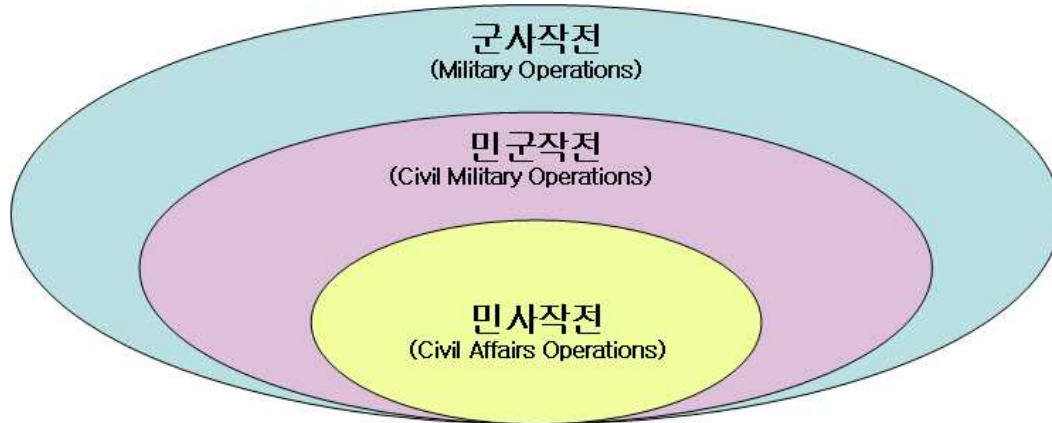
23) 지금까지 미군 사망자는 3,000명을 훌쩍 넘어섰다. 2007회계연도('06.10.1~'07.9.30) 전쟁비용도 중국의 1년치 국방예산 467억 달러(2007년도)를 3배 이상 초과하는 1,507억 달러에 달하며, 2008회계연도('07.10.1~'08.9.30) 전비도 총 1천950억 달러에 이르고 있다. 『연합뉴스』 2007년 9월 25일.

24) 이종진, “민사 및 민군작전 교리연구”, 『군사평론』 제380호, 2006년 5월, 58~84쪽.

25) 좁은 의미의 NGO(Non Governmental Organization)는 비정부기구 또는 비정부단체로서 정부 지원을 받아 정부가 할 수 없는 일을 대신하는 단체이며, 따라서 NGO 멤버들은 공직에 들어가서 정부와 함께 일하기도 한다. 이에 비해, PVO(Public Volunteer Organization)는 정부 지원을 받지 않는 시민단체를 가리킨다.

26) 이종진, 앞의 글, 63~64쪽.

민사부대가 실시하는 작전이며, ‘민군작전’은 보다 폭넓게 군과 정부기관, 비정부기구, 동맹국 등 여러 민간요소를 통합한 작전개념으로 모든 작전부대에 적용되는 것이다.



<그림-1> 민군작전과 민사작전의 관계

나. 민군작전본부, 인도적 지원협조 본부와 지방재건팀(PRTs)

“미국은 이라크인들이 안정적이고 민주적인 사회를 세우는 데 하향식(the top down)으로뿐 아니라 상향식(the bottom up)으로도 건설하도록 도와야 한다는 중요한 교훈을 이라크에서 얻었다.” (라이스 미 국무부 장관, 2007년 3월23일).

① 민군작전본부(CMOC)와 인도적 지원협조 본부(HACC)

미국은 인도적 지원 작전(Humanitarian Assistance Operations) 또는 민군작전을 원활히 수행하기 위해 일찍부터 ‘민군작전본부’(CMOC, Civil Military Operation Center)과 ‘인도적 지원협조 본부’(HACC, Humanitarian Assistance Coordination Center)를 설치해 운용하도록 하고 있다.²⁷⁾

‘민군작전본부(CMOC)’는 미군과 다국적군의 통합과 군·민관계의 확립에 기여하

27) Air Land Sea Application Center, *Multiservices Procedures for Humanitarian Assistance Operations*, 31 October 1994.

는 것이 목적이다. 민군작전본부는 미군 민사요원, 동맹군 연락장교, 지역내 NGO, 현지의 시의회 및 행정대표 8~15명으로 구성되어 있다.

또한 전구(戰區) 차원에서 지휘관이 비정부단체, 타 정부부처, 지역지휘관 및 대표들과 복잡한 인도적인 문제점을 해결할 목적으로 설치된 '인도적 지원협조 본부(HACC)'는 국제적인 관심 및 정치적 지원을 촉진하도록 지형적 여건을 고려하여 상징적인 지역에 설치, 운용되고 있다.

② 지방재건팀 (PRT)

아프간 전쟁 때부터 새롭게 적용되기 시작한 개념이 지방재건팀(PRT, Provincial Reconstruction Team)이다. 지방재건팀은 아프간 수도 카불 이외의 지역에서 재건을 촉진할 목적으로 만들어졌다. 지방재건팀의 지휘는 NATO가 아프간전쟁에 개입하면서부터 미군에서 NATO가 주도하는 국제안보지원군(ISAF)으로 이전되었으며, 2006년 10월부터는 ISAF의 주요임무의 하나로 되었다.²⁸⁾

지방재건팀은 국제적 원조를 지원하는 행정부대이며, 소규모 작전기지(operating base)에서 60명에서 1,000명 이상의 시민과 군전문가들이 소규모 재건프로젝트의 수행이나 원조재건작업에 종사하는 사람들을 위한 안전 제공을 담당하고 있다. 지방재건팀 내에는 통상적으로 민간인들은 3~5명 정도이고 나머지는 군인들이다. 지방재건팀은 미군이나 연합군의 보호를 받고 있다.

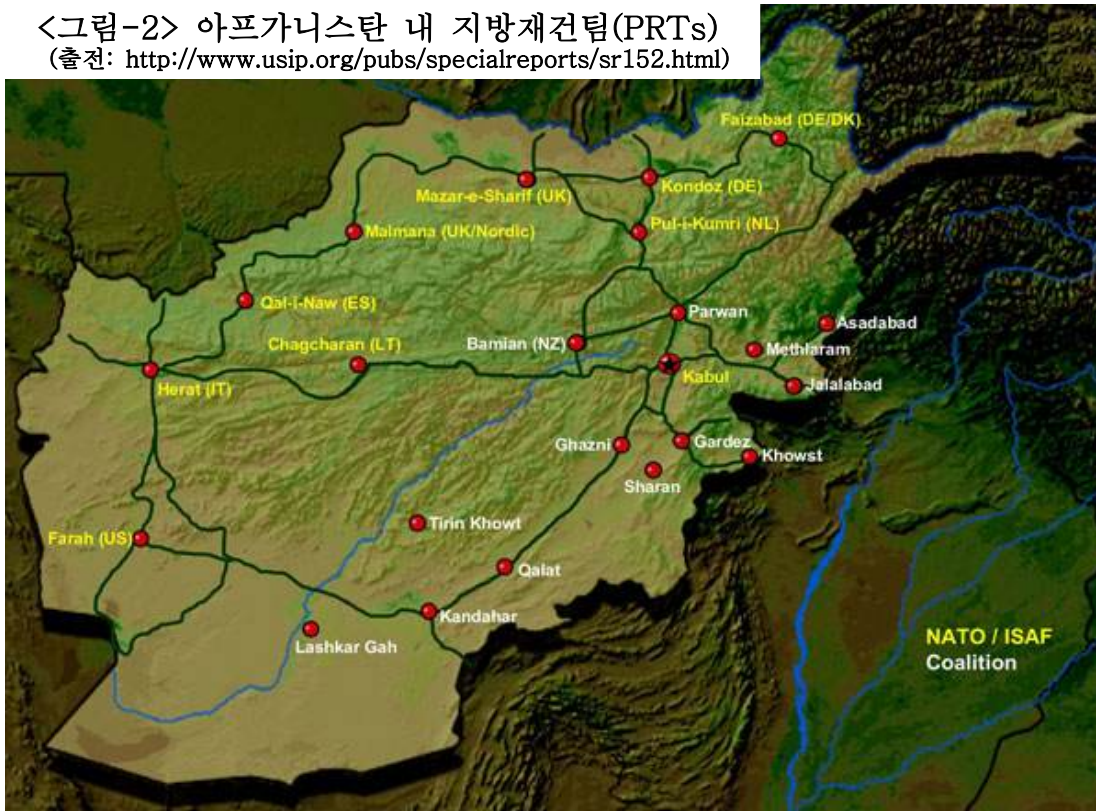
아프간에서 시작된 지방재건팀은 이라크 안정화를 위한 최전선 작업에도 투입되었다. 미국 및 연합국의 지방재건팀은 상대적으로 작은 작전부대(operational units)로서 외교관과 군장교들, 개발정책전문가(USAID, 농무부, 법무부)로 구성되어 있다. 그밖에도 이라크 지방유지들이나 이라크 지역공동체와 밀접한 관계를 맺으며 일하고 있는 법률, 엔지니어링, 석유산업 분야의 전문가들도 참여하고 있다.

이러한 민군분야 팀들(civil-military field teams)의 전략적인 목표는 정치적, 경제적인 양면에 걸쳐있다. PRTs의 임무는 이라크 지방정부가 필수 행정서비스와 핵심 개발프로젝트를 지방 이라크인들에게 전달할 수 있는 능력을 키워주는 것이다. 이를 통해 PRTs는 이라크 중앙정부가 행정력을 전국 각 지방으로까지 확장하고, 나아가 완전히 모든 이라크를 통제하는 데 필요한 안정성을 확보하도록 도와주는 데 목적을 두고 있다.²⁹⁾

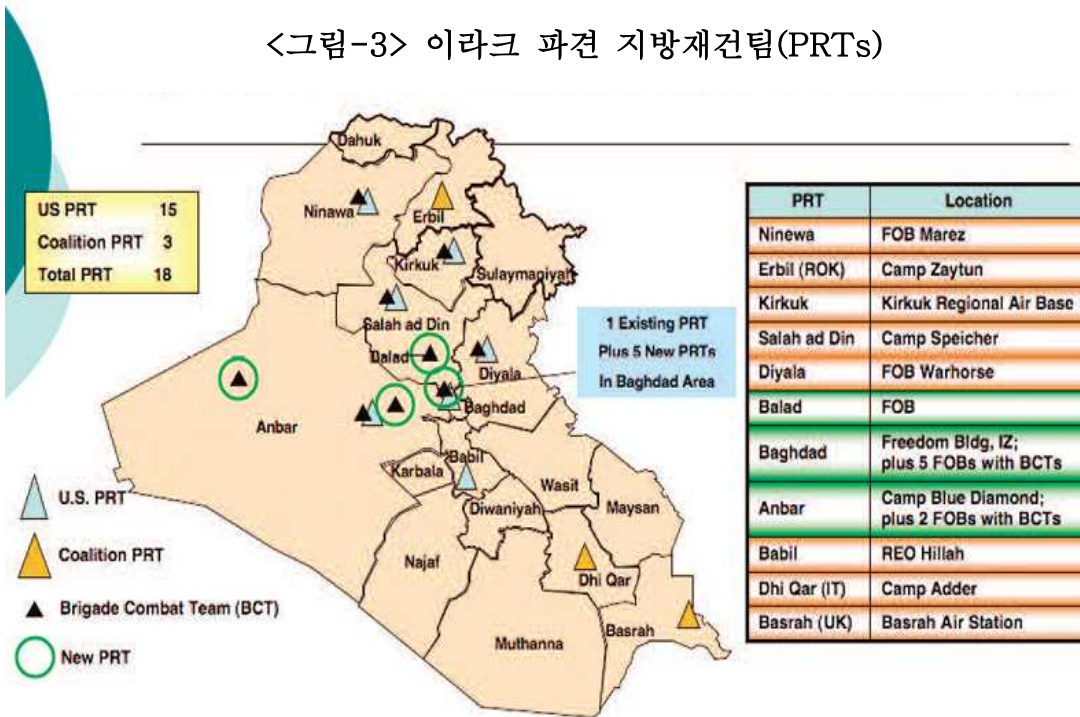
28) http://en.wikipedia.org/wiki/Provincial_Reconstruction_Team (검색일: 2007년 10월7일)

29) 미 국무부 홈페이지(<http://www.state.gov/p/nea/ci/c21830.htm>). (검색일: 2007년 10월7일)

<그림-2> 아프가니스탄 내 지방재건팀(PRTs)
 (출전: <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr152.html>)



<그림-3> 이라크 파견 지방재건팀(PRTs)



3. 평화유지활동(Peace Keeping Operation)

가. 평화유지활동

유엔이 회원국가에서 발생하는 분쟁에 개입할 수 있는 유엔헌장 상의 근거는 헌장 제6장의 '분쟁의 평화적 해결'과 헌장 제7장의 '집단안전보장 조치'의 두 가지이다. 하지만 헌장제6장에서 규정하고 있는 분쟁의 평화적 해결수단이 실제적인 구속력이 없으며, 헌장 제7장의 집단안보 수단은 헌장이 규정하고 있는 자기모순적인 작동구조 때문에 사용이 쉽지 않다.

이러한 제약 속에서 유엔은 분쟁을 예방, 타결 및 해결하기 위하여 제3의 수단을 이용한 분쟁관리 활동을 전개하였는데, 그것이 바로 평화유지대원들을 분쟁현장에 전개(presence)시켜 분쟁을 막아보고자 하는 평화유지활동이다. 평화유지활동은 유엔헌장 제6장과 제7장을 적절히 조화시켜 분쟁관리활동으로 발전시킨 것이다. 유엔에 평화유지활동을 도입한 이가 제2대 유엔 사무총장이었던 함마술드인데, 그는 평화유지활동의 헌장상 근거를 헌장 제6장과 제7장의 중간이라는 의미에서 '6½장'이라고 불렀다.(〈표-2〉 참조)³⁰⁾

30) 최근 들어 평화유지활동의 법적 근거를 유엔헌장이 안보리에 부여한 폭넓은 권능에서 찾아야 한다는 주장도 대두하고 있다. United Nations, *The Blue Helmet: A Review of United Nations Peace-Keeping* (New York: UN Department of Public Information, 1990), p. 5. 허남성·김열수·최종철, 『한국군의 국제적 역할 확대방안 -평화유지 활동을 중심으로』, 국회 국방위원회 정책연구 용역과제 보고서, 2002년 9월, 70~71쪽.

<표-2> 유엔현장과 평화유지활동의 관계

	평화적 해결	평화유지활동	집단안보
현장상의 근거	제 6 장	-	제 7 장
목 적	현상유지/평화적 변화	현상유지/평화적 변화	현상유지
방 법	평 화 적	평화적/강제적(소극적)	강제적(적극적)
수 단	협상, 심사, 중재, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 주선	UN요원의 분쟁현장 존재(presence)	o비군사적 조치(외교, 경제단절), o군사적 조치(시위, 봉쇄, 무력제재)
당사자 동의	필 요	필요 / 불필요	불 필 요
중 립 성	필 요	필요 / 불필요	불 필 요
무력사용	불 필 요	자위 / 소극적	적 극 적

<출전> 허남성·김열수·최종철, 『한국군의 국제적 역할 확대방안 -평화유지 활동을 중심으로』, 국회 국방위원회 정책연구 용역과제 보고서, 2002년 9월, 85쪽.

냉전시기 전통적인 유엔 평화유지활동(PKO)은 미·소 두 초강대국의 영향력 아래에서 비교적 예측가능하고 정태적으로 시행되었다. 냉전시기의 PKO는 대체로 주권국가간의 분쟁이 가라앉은 뒤에 정전 감시 등 평화유지를 위해 경무장한 군대 혹은 비무장 군 관찰단을 파견하는 형태가 주종을 이루었다. 즉, ‘군 관찰단’ 혹은 ‘평화유지군’을 주요 수단으로 하여 ‘국가간의 군사적 충돌’이 종료된 이후, 분쟁당사자의 ‘동의’ 아래 정전 이행감시 및 협상을 위한 완충지대 형성 등을 목적으로 한 비교적 단순한 국제협력 메카니즘이었다.³¹⁾

나. 평화유지활동의 새로운 임무

21세기 들어 동서냉전이 끝나면서, 인종·종교·문화 차원에서의 분쟁이 폭발적으로 발생하면서 새로운 차원의 국제분쟁이 발생하고 있다. 이 때문에 전통적인 평화유

31) 정은숙, 「21세기 유엔 평화유지활동: 코소보 사례를 중심으로」, 세종연구소, 2003년, 7쪽 및 51쪽 참조.

지활동(PKO)에 머물러 있던 유엔에 대해 보다 적극적이고 효과적인 PKO를 수행해 달라는 기대가 늘어나고 있다.

그에 따라 유엔이 국가간의 분쟁 뿐만 아니라 국내분쟁에도 개입하게 되고, 단순한 현상유지만을 목적으로 한 개입이 아니라 현상변경을 통한 평화적 변화를 추구하게 되면서 평화유지활동의 개념이 확장되었다. 종래에는 금기시되었던 주권국가의 내분이나 분쟁에도, 또한 분쟁당사자의 동의가 없어도 평화유지단 파견이 필요하다는 논의가 제기되고 있다. 이와 함께 평화유지대(PKF)가 단순히 정전감시나 완충지대의 형성을 넘어 강제력까지 발동해야 한다는 인식마저 등장하고 있다.

심지어 종전 이후 유엔을 통해 민주선거, 치안유지, 경제재건 등 민간차원에서의 평화구축(peace-building) 임무까지 포괄하는 다차원적인 평화유지활동, 나아가 분쟁억제 목적의 평화유지부대 배치 등에 대한 필요성도 증대되고 있다. 실제로 유엔은 이미 1990년대의 '전통적인 평화유지활동'의 테두리를 넘나들며 이러한 요구에 부응코자 노력하고 있다.³²⁾

IV. 한국군의 저강도분쟁 대비실태

국제적으로 고강도 전쟁의 가능성이 낮아지고 저강도 분쟁이 빈발하고 있다. 동북아 차원에서는 중국, 일본 등 주변국과 배타적 경제수역(EEZ) 획정을 둘러싼 갈등과 독도, 이어도를 둘러싼 저강도 분쟁 가능성이 높아지고 있다. 그리고 한반도 차원에서는 남북간의 군사적 긴장이 완화되어 가고 있지만, 여전히 군사적 우발충돌의 가능성을 배제할 수 없고, 또한 북한체제의 동요에 따른 우발사태에 대한 대비가 필요한 것이 사실이다.

1. 평화유지활동 현황

1948년 건군 이후 처음으로 우리가 해외에 군대를 파병한 것은 1964년 베트남 전

32) 이상 정은숙, 앞의 책, 7쪽 참조.

쟁 때였다. 1991년 유엔(UN) 회원국이 되면서 본격적으로 유엔의 평화유지활동에 참여하게 되었다.

2007년 10월 현재, 한국군은 미군 주도의 다국적군 또는 유엔 차원의 평화유지활동(PKO)의 일환으로 이라크와 아프간을 포함해 전세계 11개 나라(미국 제외)에 1,800여명이 파병돼 있다. 이들은 주요 분쟁 지역에서 평화유지와 재건 및 의료 임무를 수행 중이다.

가. 유엔 평화유지활동

우리나라가 유엔 평화유지군(PKO) 활동을 처음 시작한 것은 1991년 유엔가입한 직후인 1993년이다. 내전 중이던 소말리아에 250명 규모의 건설 공병 대대가 파견돼 재건사업에 크게 기여하였다. 이어 1995년 앙골라에 160여 명 규모의 야전 공병단이, 1999년 동티모르에 보병부대가 각각 파병돼 해당 지역 재건과 치안 회복 임무를 수행했다.

또 1994년부터 인도·파키스탄의 접경 지역, 그루지아, 라이베리아, 수단, 아프가니스탄에서 정전 감시단과 지원단으로 분쟁 방지와 중재 등의 임무를 맡고 있다. 2006년에는 한국군 장교가 인도·파키스탄과 그루지아 현지 유엔 평화유지군 사령부의 부단장 요원으로 선발되기도 하였다.

그루지아, 인도·파키스탄, 수단, 네팔, 라이베리아 등에서는 유엔 차원의 PKO 일환으로 정전감시단, 지원단, 평화유지단의 역할을 수행하고 있다. 가장 최근에는 2007년 7월, 동명 부대 350여 명이 레바논 남부 티레 지역에 특전사 병력을 중심으로 파병돼 유엔 평화유지군으로서 레바논 남부의 감시 및 경찰 임무와 치안 임무를 맡고 있다.

나. 비유엔 평화유지활동: 재건·안정화 작전

얼마 전 한국인 납치 사건으로 세계의 주목을 받은 아프가니스탄에는 의료지원단인 동의부대와 건설공병지원대인 다산부대가 각각 2002년과 2003년부터 미군기지인 바그람 기지 안에서 동맹군과 현지 주민들을 상대로 각각 공병 및 의료지원 임무를 수행하고 있다. 특히 동의 부대는 이제까지 22만 9000여 명의 환자를 치료해 평화유지군의 가장 모범적인 인도적 구호 활동 사례로 손꼽힌다. 현재 임무를 수행 중인 다산부대(8진) 147명과 동의부대(10진) 58명은 2006년 9월 교대병력으로 파병됐다.

이라크 아르빌에는 자이툰부대가 2004년 하반기부터 평화·재건 임무를 수행하고 있다. 자이툰부대에는 현재 현지에서 치안과 재건 임무를 수행하고 있으며, 2006년 말 국회를 통과한 「이라크 주둔 국군 부대의 파견연장 동의안 및 감축계획」에 따라 2007년 말까지 파병기한이 연장된 대신, 2007년 4월 이후 1,100여명 수준으로 병력이 감축되었다.

이와 함께, 쿠웨이트 알리 알 살렘 미군기지에도 공군 다이만부대 장병 160여명이 파병돼 자이툰부대의 병력 및 물자 수송을 담당하고 있다. 다이만부대는 임무 도중 항공기를 향한 저항단체의 테러에 대비해 알리 알 살렘 기지와 자이툰 부대에서 이·착륙 시 전술기동 등으로 안전 확보를 꾀하고 있다.

2. 해양수송로 보호능력 제고

해군작전사령부(해작사)가 진해에서 부산으로 이전하는 대신, 부산의 제3함대사령부(3함대)가 목포로 옮기면서 해군이 '4각 작전체계'를 갖추게 됐다. 경기 평택 2함대와 강원도 동해 1함대, 목포 3함대, 부산 해작사 등으로 남한지역 4곳에 사령부급 기지를 두게 돼 유사시 전방위 작전이 가능한 체계를 유지할 수 있게 되었다. 현재 진해에는 교육사령부와 해군사관학교 등 중장급 지휘관이 맡는 2개의 부대가 남는다.

기존에 해작사가 있던 진해기지는 전방에 산을 끼고 있고 진해항으로 진입하려면 인근 섬 주변을 거쳐야 하는 등 군항으로서 천혜의 입지조건을 갖추고 있다. 그러나 진해항은 7천t급 이지스함과 3천t급 이상의 잠수함이 자유롭게 드나드는 데는 한계가 있기 때문에 대양해군에 필요한 전력들이 정박하는데 애로가 있다.

부산기지의 경우, 출항하면 곧바로 외항으로 나갈 수 있기 때문에 이지스함 등의 작전반응 시간을 단축할 수 있다. 더욱이 5천억여 원을 투입해 2006년 6월 준공한 부산 작전기지는 이지스함을 비롯해 30여 척의 함정이 동시에 계류할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 따라서 부산기지는 기동함대의 전진기지로서 역할을 할 수 있는 조건을 갖추었다. 이처럼 해작사와 3함대의 재배치로 작전수행능력을 강화하고 효율적인 부대운영을 보장할 수 있게 되었다.

따라서 해양분쟁 등 다양한 해상작전 상황에 기민하게 대처하면서 동서해 전방해

<표-3> 한국군의 해외파병 현황

(2007년 10월 1일 현재)



파병 국가	현인원		연인원	지역
	합계 / 1800여 명			
이라크	자이툰부대	1100여 명	1만 6000여 명	아르빌, 바그다드
쿠웨이트 카타르	다이만부대 (항공)	160여 명	930여 명	
아프가니스탄	다산부대(공병) 동의부대(의료)	140여 명 60여 명	1300여 명 780여 명	바그람
미국 중부사령부	참관 장교	5 명	20여 명	플로리다
지부티	연락 장교	1 명	9 명	지부티
UN 평화 유지 활동				
인도·파키스탄	정전감시단	9 명	110여 명	라왈핀디
그루지야	정전감시단	7 명	70여 명	수쿠미
라이베리아	지원단	2 명	8 명	몬로비아
수단	지원단	8 명	10여 명	
레바논	평화유지단	350여 명	350여 명	티르, 나쿠라
네팔	지원단	5 명	5 명	카트만두

/자료=국방부

역에 대한 후방지원도 가능해질 것으로 보인다. 특히 즉 한반도 전 해역에서 발생한 해상사고와 저강도 분쟁에 신속하고 효율적으로 대응하고, 말라카해협 등에서 우리 상선의 보호임무까지 원활하게 수행할 수 있을 것으로 보인다.³³⁾

3. 한반도 유사시 민군작전 운용

가. RSOI/FE 연습과 민군작전

이라크에 파견된 평화재건사단인 자이툰 부대에서는 민군협조본부(CIMIC, Civilian Military Cooperation Center)를 운용하였다. 이 CIMIC은 민사작전을 효율적으로 운용하기 위한 여러 노력들을 통합하고, 정부와 기타 단체, 파병지역 행정부 및 부족대표 등으로 편성하여 CMOC와 같은 기능을 수행하였다. 미군이 CMOC를 운용한 것과 달리, 한국군과 유럽의 일부국가들은 파견부대 안에 민사부대가 편성되어 있지 못했기 때문에 사단급에서 직접 CIMIC을 편성하여 운용하였다.

매년 실시되는 전시연합증원훈련-독수리훈련(RSOI/FE)에는 민군작전 연습이 포함되어 있다. 이러한 민군작전 연습에서 지구사령관은 민군작전본부(CMOC)와 인도적 지원협조 본부(HACC)를 설치하고 연습을 실시하고 있다. 또한 작전사급 부대는 연습기간 동안 CMOC와 HACC를 운용하고, 야전군 통제하의 민사여단에서 인도적 지원협조본부를 운용하는 연습을 실시하고 있다.³⁴⁾

나. 응전자유화계획과 민군작전

북한의 도발로 전면전이 발생할 경우, 한국군의 반격으로 예상되는 북한수복지역에 대한 기본계획이 ‘응전자유화 계획’이다.³⁵⁾ ‘응전자유화 계획’은 △제1단계: 민사작전단계, △제2단계: 접수정비단계, △제3단계: 민주개혁단계로 나누어 수립되어 있다. 다음은 응전자유화 계획의 단계구분에 따라 작성된 「민사작전지침서」의 내용을 요약, 소개한 것이다.³⁶⁾

33) 『연합뉴스』 2007년 7월18일.

34) 이종진, 앞의 글, 75쪽.

35) 이 계획은 ‘충무9000계획’의 별칭이다. 『중앙일보』 2004년 10월5일.

<표-4> 응전자유화계획에서의 3단계 민군작전

제 1 단 계	제 2 단 계	제 3 단 계
<ul style="list-style-type: none"> ○ 민사작전단계: <ul style="list-style-type: none"> - 정부 민사지원단과 소요물자의 지원을 받아 군 통제 하에 민사작전 실시 - 전방사단 책임지역에서 주로 실시 ○ 군의 역할 및 우선순위: <ul style="list-style-type: none"> 적성제거(군사작전 방해 방지 위한 주민통제, 치안확보 및 적대계층 색출처리) > 획득보호(주요시설 및 자원 보호조치, 교통통신망 확보, 민간전상자 진료 및 전재민 구호, 선무활동) > 활용(인적물적 자원 획득, 민간 정보수집) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 접수정비단계: <ul style="list-style-type: none"> - 정부 주도하에 접수정비 및 민간행정을 실시 - 자유화지역에서 실시(야전군 근무지역 이상에서 이뤄지는 작전) ○ 군의 역할 및 우선순위: <ul style="list-style-type: none"> 활용(전후 복구 및 구호활동 지원, 정부행정기관에 필요한 민사첩보 제공, 정부 요청사항 지원) ≥ 획득보호(주요시설·기관 경계, 주요자원 보호) ≥ 적성제거(경찰 치안질서 유지 및 지원, 주민 순화 위한 선무활동지원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민주개혁단계: <ul style="list-style-type: none"> - 정부 주도하에 남북한의 통합과 동화기반 구축을 위한 제반행정조치가 이뤄지는 단계 - 주로 후방지역에서 실시 ○ 군의 역할 및 우선순위: <ul style="list-style-type: none"> 활용(자유화지역 전쟁복구 지원, 민생안정 위한 대민 지원, 군사와 관련된 민원 처리) > 획득보호(치안취약 지역 경계지원, 의료지원) > 적성제거(취약지역 대민 홍보)

<출전> 이종진, 앞의글, 65쪽 및 임용국, 50~51쪽을 참조하여 작성.

V. 문제점과 향후 과제

1. 평화유지활동부대의 상설화

탈냉전 시대에 들어와 각종 저강도분쟁이 끊이지 않고 있으며, 분쟁의 해결이후 재발방지를 위한 노력은 물론, 해결과정에도 국제적인 공동노력의 필요성이 높아

36) 임용국, 「북한 급변사태시 군사개입과 사회안정 대책 연구: 국제법적 검토를 중심으로」, 경희대 행정대학원 석사학위논문, 2002년 7월,

지고 있다. 약소국의 지위에서 벗어나 평화중급국가를 지향하는 한국으로서는 평화유지활동의 참가를 통해 국제적 위상과 역할의 확대를 도모할 필요가 있다.

하지만 현재 한국은 능동적으로 국제평화유지활동에 참가하기보다는 미국 등 강대국의 요구에 따라 수동적으로 참가하거나 미군의 지원활동에 그치는 경우가 많았다. 따라서 한국군이 능동적으로 국제평화유지활동에 참여할 수 있는 길을 열어놓을 필요가 있다. 그러기 위해서는 파병의 원칙이 정립될 필요가 있다.

2005년 9월과 10월에 국회 통일외교통상위원회에 각각 두 개의 국제평화유지활동(PKO)과 관련한 법률이 제출되었으나, 제대로 상정조차 되지 못한 채 폐기되고 말았다.³⁷⁾ 두 PKO법안은 △유엔의 파병요청에 신속하게 대응하고, △국제사회에서 우리의 국력에 맞는 책임과 의무를 수행하기 위해, 일정 규모의 병력(300명 이하, 또는 연대급 미만)을 평화유지군으로 파병하기 위해 국회의 동의 절차를 생략할 수 있도록 하고 있다.

하지만 시민단체들은 평화유지군의 자유로운 파병을 위해 국회의 동의권을 제한하는 것이 위헌이라고 반발하고 있다. 유엔평화유지군의 경우에도 남용, 오용의 사례가 많은 만큼 파병 때나 파병 중에 지켜야 할 엄격한 기준과 원칙을 마련해야 할 것이다.³⁸⁾

하지만 시민단체들도 인간안보(Human Security)를 위한 유엔 평화유지활동의 필요성을 부정하지 않는다면, 나름대로의 대안을 제시해야 할 것이다. 국제적인 긴급 재난구호와 같이 시급성을 요하는 한국군의 파병의 경우는 국회의 동의권을 어느 정도 제한할 필요가 있다. 또한 평화유지활동에 참가하는 군대의 안전성과 전문성을 꾀하기 위해 특정부대를 선정하고 적절한 장비를 구비, 제공하며, 사전에 충분한 교육훈련을 실시하는 것은 필요하다.

2. 안정화재건 작전의 참여를 위한 파병기준 마련

지난 50여 년간 세계패권국인 미국과의 동맹관계가 한국의 안보에 크게 기여했을

37) “국군부대의 국제연합 평화유지활동 파견에 관한 법률안”(김영자 의원 외 33인), “국군부대의 국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률안”(송영선 의원 외 27인) 등 두 가지이다.

38) 이라크 파병반대 비상국민행동, “위헌적인 ‘해외파병 백지위임법’ PKO법안 즉각 폐기하라!”, 2005년 10월13일.

뿐만 아니라, 앞으로도 50년 이상 유지될 것으로 전망되는 미국의 패권을 감안할 때 한미동맹을 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있다. 그러나 이것은 과거 한국의 약소국 시절처럼 미국의 세계전략이나 동아시아전략에 추종하는 형태로서가 아니라, 평화중급국가라고 하는 한국외교의 위상과 지향점에 걸맞게 글로벌차원에서 역할 분담을 모색하는 형태여야 할 것이다.

미국은 ‘테러와의 전쟁’을 장기전(long war)으로 규정하고 미군의 군사변환을 통한 ‘합동성 강화’뿐 아니라 동맹변환을 통한 ‘연합성 강화’를 모색하고 있다. 한미동맹을 대북억제 차원에 머물지 않고 글로벌 파트너십으로 발전시키기 위해서는 우리의 새로운 외교안보 구상도 미국의 세계전략에 능동적으로 맞춰나갈 필요가 있다.

미국이 개입하고 있는 국제분쟁의 경우 한미간의 역할분담을 통해 재건 및 안정화 작전에 적절한 범위 안에서 참가할 필요성은 존재한다. 미국이 국제질서의 유지를 위해 각종 국제분쟁에서 군사력을 동원하여 세계경찰의 역할을 담당하고 있는 것을 뒷받침하기 위한 것이다. 전쟁의 경우는 미국의 군사력 사용이 효율적이고 효과적일지 모르지만, 저장도분쟁(LICs)의 경우에는 미국의 첨단군사력보다는 동맹국들의 군사적 지원이 훨씬 효과적일 수 있기 때문이다.

하지만 비유엔 다국적군의 재건·안정화 작전에는 수많은 시행착오와 혼란이 되풀이 되고 있어 파병의 결정에 앞서 충분한 사전대책의 마련이 필요하다. 이러한 시행착오와 혼란은 아프간의 사례가 잘 보여주고 있다.

ISAF의 재건사업과 관련해 참여국들간에 의견이 일치하지 않는 경우가 많고, 지방재건팀(PRT)의 운영도 민간중심의 안정화·재건사업 지원이라는 본연의 목적에서 벗어나는 경우가 종종 나타나고 있다. 또한 ISAF의 활동근거가 되는 국제법이 불명확하여, 미국은 탈레반과 알카에다를 ‘불법전투병’으로 간주해 전쟁포로의 지위를 인정하지 않는 데 비해, 유럽주요국들은 이들을 전쟁포로에 관한 제네바협약을 적용하는 등 불일치를 보이고 있다.

이와 관련하여, 국방부 정책홍보본부 국제협력관실에 한국군의 평화유지활동을 포함한 해외파병 및 해외 재해구난 등의 임무를 담당할 ‘국제평화협력팀’(가칭)을 설치할 필요가 있다. 여기서는 유엔 결의가 없는 비유엔 다국적군의 참전을 요청 받았을 경우에 대비해, 비유엔 다국적군의 파병에 관한 국회의 동의절차를 비롯한 대비책들을 연구해 놓을 필요가 있다.

3. 해상수송로의 보호 작전과 국제협력

해양안보분야에서 한국해군의 역할 필요성이 증대하고 있다. 지금까지 우리의 해상수송로를 미 해군에 의존해 왔으나 미국은 한국에 대해 ‘무임승차’를 시정하라며 우리 해군의 참여를 요구해 왔다. 중급국가의 수준에서 볼 때 일정 정도 우리의 독자적인 역할이 필요하다.

앞서 살펴보았듯이, 한국해군은 파병부대의 호위와 해상사고 대책 및 해상수송로 보호의 역할을 담당하여야 한다. 2004년 3월말 이라크 파병부대의 K-200장갑차와 파병물자를 수송하게 되는 민간 상선을 쿠웨이트까지 호위하기 위해 우리 해군의 3천 5백톤급 구축함이 투입되었다. 이를 계기로 앞으로도 우리 해군전투함이 한국군 해외 파병부대 지원을 위한 장거리 호위작전을 펼칠 수 있도록 능력을 배양해야 할 것이다.

최근 논란이 되고 있는 것이 제주 해군기지의 건설문제이다. 해군은 제주 해군기지의 건설을 통해 완벽한 전방위 작전체계를 갖추게 될 뿐 아니라 해상수송로 보호 등 상시적인 원양작전이 가능해 진다고 주장하고 있다. 즉, 한반도 전 해역에서 발생한 해상사고와 저장도 분쟁에 신속하고 효율적으로 대응하고 말라카해협 등에서 우리 상선의 보호임무까지 원활하게 수행할 수 있다는 것이다.

하지만 현재 부산기지가 해양분쟁 등에 대비해 다양한 기동작전의 전진기지 역할을 하게 되어 있어, 추가로 해군기지의 건설이 필요한지는 좀 더 신중하게 검토해 볼 필요가 있다. 특히 미국의 태평양 함대가 대중 봉쇄 차원에서 제주기지를 사용하지 않을까 하는 일부 시민단체들의 우려가 존재하는 만큼, 충분한 해명과 보장이 있어야 할 것이다.

그밖에, 우리나라가 해상교통로의 방위를 미국에만 의존하며 언제까지 무임승차할 수 없기 때문에 본격적인 다국간 해상교통로 방위작전에 참가하는 것을 검토할 필요가 있다. 다만, 미 태평양 사령부 주도의 ‘지역해양안전보장구상(RMSI)’에 따른 한·미 또는 한·미·일 3자 형태보다는 ‘공동안보’ 차원에서 한·미·일 3국 외에 중국, 필리핀 등 이해관계국이 모두 참가하는 것이 바람직하다.³⁹⁾ 그리고 이를 장기적으로 회원국이 대등하게 참가하는 “동아시아 해양협력안보기구”와 같은 다자간 기구로의 발전을 모색한다.

39) 조성렬, “미국의 해양전략과 미일 안보협력”, 『미국의 해양전략과 동아시아 안보』, 2005년, 208~209 및 214~215쪽.

4. 평화유지활동용 장비 개선

2004년 12월 인도네시아를 비롯한 동남아 국가들에 거대한 지진해일이 발생하여 수십만명의 인명피해가 발생했다. 이러한 국제적인 재난발생으로 인한 인명구조를 위해 미 태평양사령부 뿐만 아니라, 일본 해상자위대가 출동하여 구난작업을 실시했다. 하지만 한국군은 장비부족으로 대규모 복구지원 작업에 나설 수 없었다.

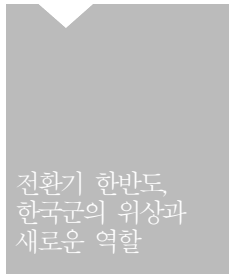
금년 5월에는 대형수송함인 독도함이 진수식을 가짐으로써, 해외의 재해구난활동에 한국군의 대규모 참여가 가능하게 되었다. 하지만 대형 수송선 뿐만 아니라, 평화유지활동을 위한 다양한 특수장비를 사전에 구비해야 한다. 뿐만 아니라, 특정 부대를 평화유지활동을 위한 평화유지군으로 지정하고 충분한 장비 숙지훈련을 실시해야 한다.

5. 민군작전 개념의 확립

저강도분쟁에 적절히 대처하고, 평화창출 및 평화유지 활동을 활성화하며, 유사시에 대비한 민군작전을 원활히 하기 위해서는 제도 정비와 장비 개선이 필요하다. 하지만 이를 위해서는 막대한 국방예산을 투입이 불가피하기 때문에 국민들의 동의가 필요하다.

지난 50여 년 동안 북한의 군사적 위협에 익숙한 한국민들은 21세기에 새롭게 등장한 저강도분쟁의 가능성이나 평화유지활동의 필요성 등에 대한 인식이 그다지 높지 않다. 그렇기 때문에 일부 국민들은 북한의 위협을 방치한 채 엉뚱한 데 인력과 장비를 쓰는 게 아니냐는 우려를 제기할 가능성도 있다.

따라서 민군작전이 단지 군사작전을 위한 보조적이고 부수적인 작전이 아니라 군사작전의 일환이라는 인식이 필요하다. 또한 한국이 평화중급국가의 위상에 걸맞게 역할하기 위해서는 국제평화를 위한 평화창출활동과 평화유지활동, 그밖에 재해구난활동에 적극적으로 참가해야 한다는 국민적 공감대가 필요하다. (끝)



질문&메모

질문자 성함
소속

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용

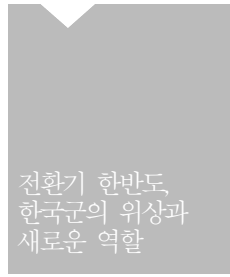
질문&메모

질문자 성함
소속

전환기 한반도,
한국군의 위상과
새로운 역할

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용



질문&메모

질문자 성함
소속

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용

질문&메모

질문자 성함
소속

전환기 한반도,
한국군의 위상과
새로운 역할

1. 질문하고 싶은 발표자나 토론자

2. 질문 또는 토론 내용