



- 일시 : 2020. 7. 21(화) 14:30~17:00
- 장소 : 국회도서관 강당(지하 1층)
- 주제 #1 : 북한 핵무장 상황에서 한국군 한미연합사령관 임명의 문제점과 과제
- 주제 #2 : 종전선언과 평화협정
- 주제 #3 : 창끝부대의 현실

국회의원 박수영
국방선진화연구회 일 동

모시는 글

우리 민족은 한반도에서 수도 없이 많은 전쟁을 겪어왔습니다.

북한이 동족에게 총부리를 겨누고 일으킨 6·25전쟁이 발발한 지도 어느덧 70년이란 세월이 흘렀습니다. 그러나 한반도에서의 평화와 안정을 바라는 국민의 열망과 기대를 충족시키기엔 너무나 어려워 보입니다. 더욱이 한반도를 둘러싼 외적 안보환경의 긴장감은 갈수록 더하고, 내적으로 코로나19로 인해 가중되고 있는 경제적 위기와 더불어 정쟁과 혼돈의 위중한 상황으로 치닫고 있다는 불안감을 떨쳐 버릴 수가 없습니다.

우리는 지금 민족 역사상 가장 심각한 도전에 직면에 있습니다. 북한의 핵미사일 위협은 갈수록 증가하면서 민족의 유일한 생존터전인 한반도가 불모지대로 변모할 수도 있기 때문입니다. 북한 비핵화를 위해 정상회담 개최 등 다양한 형태의 정치·외교·군사적 협상과 노력이 전개되고 있지만, 북핵 폐기에 대한 어떠한 성과를 확신할 수 없는 상황에 이르게 되었습니다.

북한은 최근 정상회담과 판문점 선언의 상징이었던 남북공동연락사무소를 폭파하고 전방부대 경계태세를 1호 전투군무체계로 격상하는 등 군사적 긴장을 더욱 고조시키면서 이전에도 그러하였듯이 언제나 약속을 어겼고, 앞으로도 어떤 식으로든 핵무기를 보유하고자 할 것입니다.

우리는 안보와 국방을 기피하고 ‘설마?’ 라는 안이한 인식으로 접근하기 보다는 현실과 실제에 바탕을 두고 전쟁의 위협에 대비해야 합니다.

이에 한반도선진화재단 국방선진화연구회와 박수영 국회의원은 “북한 핵무장 시대, 동맹과 자강” 이라는 제목으로 특별한 세미나를 통해 국가 정책적 수준의 문제점을 도출하고 이를 해결하기 위한 토론의 장(場)을 마련하였습니다.

바쁘시지만 왕림하시어 토론에 함께 참여해 고견을 주시길 바랍니다.

2020년 7월 21일

국회의원 박수영
국방선진화연구회 일 동

개회사



제가 나고 자란 부산 남구는 대한민국 현대사의 아픈 순간을 고스란히 안고 있습니다. 부산 북항으로 향하는 길에 우암동에는 ‘소막 마을’이 있습니다. 일제 강점기 시대에 전국에서 강제 공출한 소를 일본행 배에 싣기 전에 모아둘 소 막사들을 지었던 마을입니다. 아직 슬픈 흔적들이 곳곳에 남아 있습니다. 더 가슴 아픈 사실은, 일제의 고통이 채 가시기도 전에 6.25 전쟁이 발발하자 고향을 떠나 부산으로 온 거처할 곳이 없는 피난민들이 그 막사들을 임시 거처로 삼아 지내게 된 것입니다.

아직 그 후손들이 부모 세대의 힘들었던 이야기들을 기억하며 그 마을에 살고 계십니다. 전쟁 시 가족을 잃은 분들, 고향을 잃은 분들의 눈빛과 손길은 우리에게 자유 대한민국이 얼마나 많은 희생으로 지켜온 나라인지 무거운 가르침을 주기에 충분합니다. 그곳의 주민들이 장을 보러 갈 때 넘어가던 ‘장고개’를 넘어가면 오직 자유를 지키기 위해 공산주의 침략군에 맞서 싸우다 산화한 세계 22개국 12만여 영령을 모신 세계 유일의 UN묘지가 있습니다. 자유민주주의의 성지입니다.

70여년이 지난 오늘, 우리가 어디에 서 있는지 돌아봅니다. 눈부신 경제성장으로 선진국반열에 오르고 있는 대한민국이지만, 국제관계와 안보환경은 살얼음판 위 썰매를 지치는 어린 아이와 같습니다. 국민의 혈세로 지은 남북 공동연락사무소가 순식간에 산산조각이 났습니다. 북한의 핵전력은 우리의 햇볕정책 하에서 독버섯처럼 자라나서 이제 ICBM, SLBM을 걱정해야 하는 처지가 되었습니다. 좌파정부의 평화정책은 남북단절로 이어졌고, 이 정부가 그토록 자랑하는 판문점 선언은 안보상황의 악화로 이어졌습니다. 이제 한미 동맹을 걱정해야 하는 날이 곧 올지도 모른다는 불안감이 가득합니다.

우리는 과연 어떤 길을 가야 할 것인가?
국민은 묻습니다. 우리가 피땀으로 지켜온 자유 대한민국을 어떻게 하면 보다 강한 대한민국으로 만들어 우리 아이들에게 물려줄 수 있을 것인가? 오늘 개최하는 ‘북한 핵무장시대 동맹과 자강 세미나’에서 그 길의 이정표를 찾을 수 있기를 기대합니다.

오늘 세미나를 함께 준비해주신 한반도선진화재단 국방선진화연구회 김근태 회장님과 연구회 가족들에게 감사한 마음을 올립니다.

사회, 발제, 토론에 함께 해 주신 김태우 전 원장님, 박휘락 회장님, 신범철 센터장님, 전성훈 교수님, 조영기 회장님, 김의식 교수님, 구원근 위원님! 진심으로 감사드리며 환영합니다.

그리고, 항상 든든하게 공동체자유주의 대한민국의 꿈을 키우고 계신 한반도선진화재단 박재완 이사장님 그리고 재단 가족여러분들, 늘 건강하십시오. 감사합니다.

함께 하겠습니다. 위기 속의 대한민국을 구해내고, 우리 아이들에게 물려줄 대한민국을 반드시 지켜냅니다.

2020년 7월 21일

국회의원 박수영

진행 순서

사회: 김태우 (前 통일연구원 원장)

| | |
|-------------|--|
| 14:00~14:30 | 등록 및 접수 |
| 14:30~14:50 | 개회 국민의례 개회사 |
| 14:50~15:30 | <주제 #1> 북한 핵무장 상황에서 한국군 한미연합사령관 임명의 문제점과 과제 ○ 발제: 박휘락 (국민대 교수) ○ 토론: 신범철 (한국국가전략연구원 외교안보센터장) |
| 15:30~16:10 | <주제 #2> 종전선언과 평화협정 ○ 발제: 전성훈 (국민대 교수, 前 통일연구원 원장) ○ 토론: 조영기 (한반도선진화재단 선진통일연구회장) |
| 16:10~16:50 | <주제 #3> 창끝부대의 현실 ○ 발제: 김의식 (용인대 교수) ○ 토론: 구원근 (예. 육군소장, 육군 정책연구위원) |
| 16:50~17:00 | 종합 토론 |
| 17:00 | 폐회 |

☞ 참가신청 및 문의 : 전화 02-2275-8391, 메일 hansun@hansun.org

< 주제 #1 >

북한 핵무장 상황에서 한국군 한미연합사령관 임명의 문제점과 과제

발제자 : 박휘락 (국민대 교수)

토론자 : 신범철 (한국국가전략연구원 외교안보센터장)

북한 핵무장 상황에서 한국군 한미연합사령관 임명의 문제점과 과제

박휘락¹⁾

-
- I. 들어가며
 - II. 한미동맹에 대한 북핵의 도전
 - III. 나토의 사례 분석
 - IV. 전시 작전통제권 논의 경과
 - V. 문제점
 - VI. 정책방향
 - VII. 나가며
-

I. 들어가며

2018년 4월 27일 판문점 선언에서 “완전한 비핵화”를 약속하였지만 채 북한은 핵무기 폐기는커녕 오히려 계속 증산을 하고, 이를 탑재하여 공격할 미사일 능력을 계속 개량하고 있다. ‘판문점 공동선언’의 핵심은 북한의 “완전한 비핵화”인데, 북한은 그들이 약속을 이행하지 않은 것은 전혀 언급도 하지 않은 채 대북전단 살포를 이유로 그의 폐기를 위협하고, 남북관계를 ‘대적(對敵)관계’로 전환하였으며, 남북한 간의 모든 통신선을 차단하고, 개성에 있는 남북연락사무소를 폭파했다. 북한의 외무성 미국담당 국장은 2020년 6월 13일 남한에게 “비핵화라는 개소리는 집어치우는 것이 좋다”라고 말하기도 했다. 결국 ‘비핵화 협상’을 한다면서 한국과 미국은 북한에게 아무런 제재도 받지 않으면서 핵능력을 강화할 수 있는 기간과 여건만 제공한 셈이 되었다.

핵무기가 없는 한국이 북한의 핵위협을 억제하고자 한다면 미국의 핵응징 보복력을 최대한 활용하는 수밖에 없다. 억제(deterrence)는 상대방보다 더욱

1) 국민대학교 정치대학원 교수

큰 피해를 끼칠 수 있는 능력이 존재해야 가능한데, 아무리 한국의 재래식 무기가 질이 좋더라도 북한의 핵무기보다 더욱 심한 피해는 끼칠 수 없기 때문이다. 그리고 미국의 핵응징보복, 즉 확장억제(extended deterrence)를 확고하게 하려면 미국의 대장에서 한반도에서의 전쟁억제와 유사시 승리라는 임무를 부여한 현재의 한미연합사령부(CFC: ROK-US Combined Forces Command, 이하 한미연합사) 체제를 유지하는 것이 더욱 효과적일 것인데, 현 정부는 북핵 위협의 상황은 전혀 고려하지 않으면서 오로지 ‘자주’에만 집착하여 그 사령관을 한국군으로 임명함으로써 한반도 방어에 대한 미군의 책임을 면제해주는 방향으로 노력하고 있다.

즉 한미 양국 국방장관은 2018년 10월 31일 워싱턴에서 제50차 한미 안보협의회(SCM: Security Consultative Meeting)를 개최한 뒤 전시 작전통제권 전환(한국 입장에서는 환수)의 조속한 추진을 위한 ‘연합방위지침’(Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control)을 발표하였고, 2019년 SCM에서는 2018년에 시행한 초기운용능력(IOC: Initial Operational Capabilities) 시험이 성공적이었다고 평가하면서 2020년에는 완전운용능력(FOC: Full Operational Capabilities)의 실시하고자 한다. 그 시험의 결론은 정해놓은 상태에서 현 정부의 임기 동안에 ‘대못’을 박아두고자 노력하고 있다. 국방부 또한 북한의 핵무장 상황에서 그러한 조치를 연기해야 한다는 입장은 전혀 나타나지 않으면서 정부의 지침에 따르는 데 바쁘다. 핵무기의 교리와 운용방법에 대해서는 아무런 지식과 경험이 없는 한국군 대장이 어떻게 북한의 핵무기 공격에 대한 한미 양국군의 방어작전을 지휘할 수 있다는 것인가?

전시 작전통제권 환수에 관한 국내의 논란은 오해에 기인된 측면이 매우 크다. 하나의 전장에서 “지휘의 단일화(unity of command, 현재 한국군에서는 ‘지휘통일’로 번역하여 사용)”를 달성하기 위한 편의적인 조치를 국가의 주권문제로 오해하였기 때문이다. 이러한 오해에 기초한 일부 국민들의 극성스러운 요구로 인하여 1994년 평시 작전통제권을 환수하였으나 2003년 출범한 노무현 정부는 전시 작전통제권까지 환수하는 것으로 방향을 결정하여 기어코 미국의 동의를 받아내었다. 보수 성향의 이명박 정부와 박근혜 정부가 군인들의 의견을 수용하여 연기하거나 “조건에 기초한 전환”으로 변경하면서 가급적 시기를 지체시켜 왔지만, 현 정부는 막무가내로 추진해 나가고 있고, 이제는 군인들도 오로지 정부 지시의 이행에 매진하는 현상을 보이고 있다.

II. 한미동맹에 대한 북핵의 도전

1. 북한의 핵무기 개발의 의도

1950년에 시도한 적도 있지만, 북한의 조선노동당이 지향하고 있는 목표는 ‘전 한반도의 공산화’ 이고, 이것이 변화되었다는 증거는 없다.²⁾ 일부에서는 북한의 체제 취약성이 커져서 실질적으로는 ‘체제유지’ 로 목표를 전환했다고 하지만,³⁾ 이것은 한국의 착각이고, 북한이 그렇게 말한 적도 없으며, 사실도 아니다. 북한의 핵무기는 ‘전 한반도 공산화’ 를 위한 목적으로 개발하였고, 핵무기의 사용으로 위협하거나 불가피할 경우 부분적으로 사용함으로써 1950년에 이룩하지 못한 숙원을 달성할 수 있다고 믿을 수 있다.

그런데 한국은 세계 최강의 군사력과 핵전력을 가진 미국과 동맹관계를 맺고 있을 뿐만 아니라 미국은 ‘확장억제’ 또는 ‘핵우산(nuclear umbrella)’ 이라는 개념으로 한국이 핵무기 공격을 받을 경우 미국의 막강한 핵전력을 활용하여 대신 응징보복하는 것으로 약속하고 있다. 따라서 북한이 핵무기를 활용하여 ‘전 한반도 공산화’ 라는 당=국가=군의 목표를 달성하고자 한다면 미국의 그러한 확장억제와 핵우산을 제거해야만 한다. 따라서 북한의 일차적인 핵전략은 미국의 핵우산 제공을 제거하거나 억제하는 것이 되는 것이다. 그래서 북한은 수소폭탄을 개발하였고, 바로 이어서 ‘화성-15형’ 을 시험발사하여 미국까지 비행가능한 역량을 과시한 것이다.

실제로 북한은 그들이 추진하는 장거리 미사일에서 성과를 달성할 때마다 미국에 대한 적극적인 공격의사를 표명했다. 2017년 5월 14일 화성-12형 시험발사에 성공하자 김정은은 “미 본토와 태평양작전 지대가 우리의 타격권 안에 들어 있다” 면서 경고하였고, 수소폭탄과 ‘화성-15형’ 시험발사에 성공했다면서 ‘국가핵무력 완성’ 을 선포한 직후 2018년 신년사에서는 미국 본토 전역을 공격할 수 있는 발사 단추가 자신의 책상 위에 놓여있다고 경고하면서 현실을 직시할 것을 강조하기도 했다.

2) 이윤식, “북한의 대남 주도권 확보와 대남전략 형태,” 『통일정책연구』, 제22권 1호(2013), p.213; 김강녕, “북한의 대남도발과 한국의 대응전략,” 『군사발전연구』, 제6권 3호(2015), p.4.

3) 이미숙, “군사협상과 군사도발 병행 행태를 통해 본 북한의 대남전략,” 『통일정책연구』, 제20권 2호(2011), p.150.

2. 미국 확장억제의 위기

북한의 핵능력이 고도화되면서 미국의 확장억제 또는 핵우산의 이행은 심각한 도전에 직면하고 있다. 북한은 수소폭탄을 탄도미사일에 탑재하여 한국과 일본에 있는 미군기지와 미국의 영토인 괌은 물론이고, 미 본토를 직접 타격할 수도 있는 능력을 구비하게 되었기 때문이다. 한국 평택의 ‘캠프 험프리스’는 휴전선으로부터 100km를 조금 상회하는 거리이고, 미군이 밀집하여 주둔하고 있는 일본 오키나와(평양에서 1,500km), 미군의 영토인 괌(3,400km), 알래스카(6,000km), 하와이(7,600km)는 모두 현재 북한이 개발한 ‘화성’ 계열 미사일의 사정거리에 있다. 2017년 9월 3일 시험발사에 성공한 ‘화성-15형’은 미 본토를 타격할 수 있는 잠재력을 갖춘 것으로 평가되었다. 결국 미국은 “서울을 방어하고자 워싱턴을 위태롭게 할 것인가?”를 자문해야만 하는 상황이 되었다.

이미 미국은 이러한 핵전쟁 연루(entrapment)의 위험을 약화시키기 위한 조치를 점진적으로 강구해오고 있다. 미국은 2018년 SCM 공동성명부터 그 동안 강조해오던 ‘핵우산’이라는 용어 대신에 ‘핵능력’이라는 용어를 사용함으로써 보호의 의미를 다소 약화시켰다. 즉 1978년 미국은 ‘핵우산’이라는 용어를 통하여 그들의 안보공약을 천명해왔는데, 2017년 SCM까지는 “**핵우산**”을 포함한 모든 범주의 군사능력을 활용하여 확장억제를 제공할 것이라는 공약을 재확인하다가, 2018년부터는 그 용어를 사용하지 않고 있다. 이것은 북한이 한국을 핵무기로 공격하더라도 미국은 반드시 핵무기를 사용하지 않는다는 것이고, 그만큼 억제 의지가 약해졌다고 봐야 한다. 2000년대 초 한국이 전시 작전통제권을 환수 받겠다고 할 때는 크게 반발하던 미국이 최근에는 이것을 수용하는 모습을 보이고 있는 것도 핵전쟁에 연루될 위험성을 줄이기 위한 노력으로 볼 수 있다.

실제로 최근 미군은 확장억제의 이행을 위한 추가적인 조치를 별로 강구하고 있지 않다. 2013년 2월 북한이 핵무기 개발에 성공한 시기를 전후하여 미국은 확장억제의 이행을 위하여 필요한 조치들을 적극적으로 강구하였다. 2012년 한미 양국군은 양국 국방부 간에 “한미 확장억제 정책위원회”를 구성하였고, 2013년 한미 양국군은 “맞춤형 억제전략(tailored deterrence strategy)”에 합의하여 “전·평시 북한의 주요 위협 시나리오에 대한 억제의 맞춤화를 위해 동맹의 전략적 틀을 확립하고, 억제 효과를 극대화하기 위한 동맹능력

의 통합을 강화” 하기로 하였다. 2015년 기존의 한미확장억제 정책위원회를 “한미 억제전략위원회”로 격상시켰고, 그해 SCM에서는 “탐지(detect), 교란(disrupt), 파괴(destroy), 방어(defend)” 하기 위한 “4D 작전 개념”을 승인하기도 했다. 또한 2016년 10월에는 양국의 외교와 차관급 공무원으로 구성된 “확장억제전략협의체”(EDSCG: Extended Deterrence Strategy and Consultation Group)까지 발족시켜 국가 차원에서도 확장억제의 이행을 협의하고 있다. 그러나 2017년 북한이 수소폭탄과 장거리 미사일 개발에 성공한 이후 미국은 더 이상의 추가적인 조치를 강구하고 있지 않다.

이러한 점에서 전시 작전통제권 환수, 정확하게 말하면 한국군 한미연합사령관 임명을 중심으로 하는 한미연합사령부의 근본적 변화를 추진할 경우 한반도 방어에 대한 미군의 책임의식은 급격히 줄어들고, 한국의 입장에서는 그만큼 불안한 상황이 되지 않을 수 없다.

Ⅲ. 나토의 사례 분석

1. 설립 배경

북대서양조약기구(NATO, 나토)는 1949년 4월 소련과 동유럽의 군사적 위협으로부터 서유럽의 안전을 지키기 위한 목적으로 미국, 영국, 캐나다, 프랑스 등 12개국이 설립하였다. 소련이 붕괴된 이후에도 나토는 건재할 뿐만 아니라 과거 동구권 국가들을 회원으로 수용하여 그 회원국들과 노력의 범위를 확대해 나가고 있는데, 2019년 1월 현재 알바니아, 그리스, 폴란드, 벨기에, 헝가리, 불가리아, 포르투갈, 아이슬란드, 루마니아, 캐나다, 이탈리아, 슬로바키아, 크로아티아, 라트비아, 슬로베니아, 체코, 리투아니아, 스페인, 덴마크, 룩셈부르크, 터키, 에스토니아, 몬테네그로, 영국, 프랑스, 네덜란드, 미국, 독일, 노르웨이 등 29개국 회원국으로 구성되어 있다.

나토의 회원국들은 동맹관계로 맺어져 있는데, 그 핵심은 나토 헌장의 제5조이다. 나토는 “유럽이나 북미에 있는 어느 일국에 대한 무력공격은 모든 회원국에 대한 공격으로 간주하고, 그러한 공격이 있을 경우 유엔헌장 제51조에서 인정한 독자 또는 집단 방위권한을 행사하여 각 회원국들은 집단적 또는 독자적으로 공격받는 국가를 지원한다”라고 되어 있다. 외부의 무력침

공이 있을 경우 “당사국은 서로 협의한다” 로 되어 있는 한미동맹이나 미일 동맹의 약속에 비해서는 훨씬 강력하다고 할 수 있다.

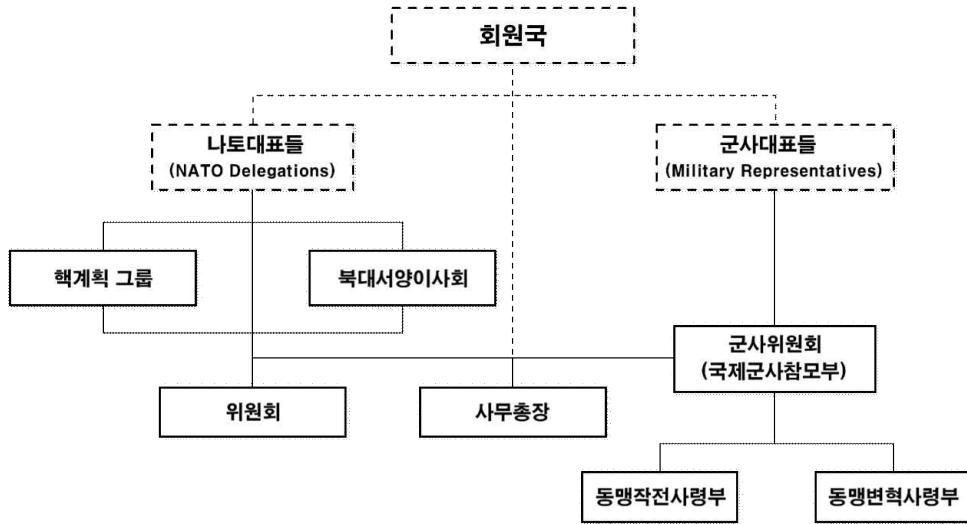
아직까지 회원국에 대한 대규모 공격은 없었지만, 2001년 9/11테러 후 미국이 “대테러 전쟁” 을 선언하자 나토는 역사상 처음으로 위 제5조를 적용하여 미국을 지원하였다. 나토 회원국들은 나토의 조기경보기를 파견하여 미국의 영공을 보호해주기도 했고, 2003년부터 2014년까지는 국제안보지원군(International Security Assistance Force)이라는 명칭 하에 최고 130,000명에 이를 정도로 대규모 군대를 파견하여 아프가니스탄 전쟁을 지원하기도 했다.

2. 군사지휘체제

나토의 최고 의사결정기관은 북대서양이사회(NAC: North Atlantic Council)이다. 이 이사회는 회원국의 상임대표들로 구성되는데, 나토본부에서 매주 대사급 회의를 개최하고, 매년 최소 2회의 장관급(외무장관 및 국방장관) 회의를 가지며, 정상회담을 개최하기도 한다. 그 의장은 나토회원국들이 교대로 담당하는 나토 사무총장이다. 나토이사회는 합의제(consensus)로서 모두가 동의해야 결정이 가능하다는 점에서 모든 회원국이 거부권을 갖고 있는 셈이다.

동맹의 정치적 결정을 군사적 지침으로 전환하는 기능을 수행하는 기관은 나토의 군사위원회(Military Committee)이다. 이것은 회원국의 국방총장, 합참의장 또는 군사대표들로 구성되는데, 매년 2회 정례회의를 실시한다. 또한 나토는 핵무기의 대응과 사용에 관한 사항을 계획 및 시행할 수 있도록 핵계획단(Nuclear Planning Group)을 편성하고 있다. 나토의 군사관련 조직들을 도표화하면 [그림 1]과 같다.

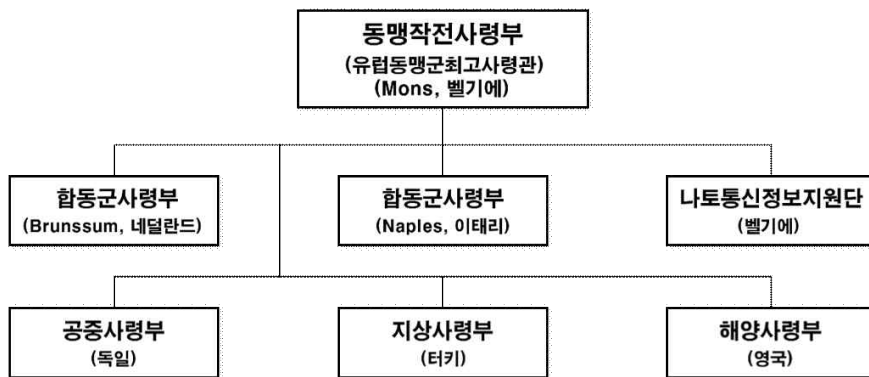
나토는 지휘통일을 위한 사령부를 구성하고 있는데, 동맹작전사령부(ACO: Allied Command Operation)와 동맹변혁사령부(ACT: Allied Command Transformation)이다. 전자는 회원국이 제공하는 군사력을 일사불란하게 운영하기 위한 조직이고, 후자는 나토 회원국 군대들의 전쟁준비 노력을 통일시키기 위한 조직으로서 미래전 대비를 위한 개혁, 개념과 교리의 발전, 군사력 건설을 위한 정책과 소요 판단, 교육훈련에 관한 발전과 표준화를 추진한다.



출처: NATO, "What is NATO?" <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

[그림 3] 나토의 군사조직

나토의 가장 핵심적인 기구라고 할 수 있는 동맹작전사령부는 “동맹의 정치적 목표를 달성하기 위한 군사작전을 준비, 계획, 수행” 하는 임무를 부여 받고 있고, ‘유럽동맹군 최고사령부’ (SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe)로도 불리면서 미국의 4성 장군이 ‘유럽동맹군 최고사령관’ (SACEUR: Supreme Allied Commander Europe)이라는 직책으로 지휘하고 있다. 1949년 나토 결성 당시에는 이러한 군사조직이 없었으나 1951년 “동맹유럽사령부” (ACE: Allied Command Europe)를 구성하였고, 1952년에는 해군을 중심으로 하는 “동맹 대서양사령부(ACLANT: Allied Command Atlantic)를 추가하였으며, 2002년 프라하 정상회의에서의 결정을 바탕으로 2004년 위 2개 사령부 체제로 발전하여 오늘에 이르고 있다. 동맹작전사령부의 조직은 [그림 2]와 같다.



출처: NATO, "Present Structure", <http://shape.nato.int/structure/nato-command-structure-adaptation/present-structure>

[그림 4] 나토 동맹작전사령부 조직도

나토는 창설 직후부터 유사시 군사적 대응을 위한 능력을 지속적으로 확충시켜왔는데, 고(高)준비군사력(High Readiness Forces: HRF)과 저(低)준비군사력(Forces of Lower Readiness: FLR)으로 구분한 후, 전자는 0-90일 동안 대응할 수 있도록 준비하고(그 중 일부는 30일 이내 대응 준비), 후자는 91-180일에 대응할 수 있도록 준비하고 있으며, 특히 이들을 위한 지휘조직을 상비해두고 있다. 예를 들면, 동맹신속대응군단(Allied Rapid Reaction Corps: ARRC)의 본부는 영국 Gloucester에 있고, 신속대응 독일-네델란드 군단 본부는 독일의 Munster에 있으며, 이태리, 그리스, 스페인, 터키, 프랑스에도 나름대로의 사령부가 존재한다. 해군과 공군의 경우에도 다양한 사령부들이 분산하여 조직되어 있다.

나토가 평시에 사용하고 있는 군대는 ‘나토대응군’ (NATO Response Force: NRF)이다. 이것은 육군, 해군, 공군으로 구성되어 필요시에 신속하게 대응하도록 되어 있는데, 13,000명 정도의 즉각대응군(Immediate Response Force)과 필요시 이 즉각대응군을 후속하기 위한 15,000명 정도의 후속부대가 편성되어 있다. 이 전력의 전개에 관한 결정은 북대서양이사회에서 내리지만 전개된 나토군사력을 운용하는 책임은 유럽동맹군 최고사령관에게 있고, 현장에서의 지휘는 네델란드 부룬숨과 이태리 나폴리에 있는 합동군사령부가 교대로 담당하도록 되어 있다. 나토의 군사조직은 평시부터 기능하고 있고, 유사시 병력만 보충되면 바로 임무를 확대할 수 있는 태세라고 봐야 한다.

3. 지휘관계

나토가 사용하고 있는 지휘관계는 6가지이다. 작전지휘(operational command: OPCOM), 작전통제(Operational Control: OPCON), 전술지휘(Tactical Command: TACOM), 전술통제(Tactical Control: TACON), 조정권(Coordinating Authority) 그리고 통합 지시 및 통제권(Integrated Directing and Control Authority)이다. 이 중에서 통합 지시 및 통제권은 독일-네델란드 군단에서만 사용하는데 협의를 전제로 하는 권한이고, 전술지휘와 전술통제는 과제를 할당하거나(TACOM), 그 임무수행을 위한 세부적인 조치를 통제하는(TACON) 권한으로써 소부대 급에서 일시적으로 지휘 또는 통제하는 데 사용한다.

전략적이거나 작전적인 제대에서 주로 사용하는 것은 작전지휘와 작전통제인데, 나토는 작전지휘를 “예하부대 지휘관에게 임무나 과제를 할당할 수 있도록 지휘관에게 부여된 권한으로서, 부대전개, 군사력의 재할당, 지휘관이 필요하다고 판단할 시 작전통제 또는 전술통제권을 보유하거나 위임하는 것이다. 이것은 행정에 관한 책임을 포함하지 않는다.”라고 정의하고 있다.⁴⁾ 또한 작전통제는 지휘관이 할당된 군사력을 지도할 수 있도록 위임된 권한인데, 이를 통하여 지휘관은 대체적으로 기능, 시간, 위치가 제한된 구체적인 임무 또는 과제를 달성하며, 관련부대들을 배치하고, 그러한 부대들에 대하여 전술통제하거나 전술통제를 위임하게 된다. 이 권한은 관련된 부대의 구성부분을 별도로 운용하는 권한을 위임한 것은 아니다. 이 권한도 자체로는 행정적이거나 군수적 통제는 포함하지 않는다. 즉 작전지휘와 작전통제의 경우 전자가 더욱 상위의 권한이면서 포괄적, 지속적인 반면에 후자는 작전지휘권을 가진 지휘관으로부터 위임된 범위 내에서 구체적인 임무수행을 위하여 제한적이면서 일시적으로 행사하는 권한이라고 할 수 있다. 즉 북대서양 이사회와 군사위원회로부터 유럽동맹군최고사령관이 부여받고 있는 권한이 작전지휘이고, 그 예하의 지휘관들이 행사하는 권한이 작전통제권이다.

나토에서는 위와 같은 지휘관계의 내용과 관계를 세부적으로 설명하고 있지는 않다. 나토의 군사조직을 설명하는 홈페이지에서도 위와 같은 지휘관계가 표시되어 있지 않고, 작전지휘나 작전통제라는 단어를 검색해도 나오는 자료가 없다. 제2차 세계대전 등에서의 경험을 통하여 어떤 회원국이 동맹작전사령부에 부대를 제공한 것은 공식적으로는 작전지휘 또는 작전통제를 수용한 것이지만, 실제에 있어서 연합작전은 상호 협의와 조정에 의해 수행될 수밖에 없다는 사실을 이해하기 때문이라고 판단된다.

4. 한미동맹과의 비교

나토와 한미동맹은 제공되는 동맹국의 군대를 미군인 연합군사령관이 단일의 연합군사령부를 통해 지휘통제한다는 점에서 유사성이 있다. 사실은 한미연합사가 나토의 군사조직을 모델로 삼았기 때문에 유사성은 당연하다. 두 동맹 모두 단일의 사령부가 군사위원회의 전략지침을 받고, 그 예하에 육군, 해군, 공군의 구성군사령부를 보유하며, 연합참모를 편성한다. 동맹을 주도하는 미국에게 연합사령관의 직위를 부여하는 것도 동일하다.

4) NATO Standardization Office, “Allied Joint Doctrine,” NATO Standard AJP-01, Version 1 (February 2017), p. LEX-7.

국가통수기구와 사령부와의 관계도 한미동맹과 나토는 유사하다. 나토의 동맹작전사령부와 한미동맹의 한미연합사는 합참의장들을 중심으로 하는 군사위원회의 전략지침을 받도록 되어 있는데, 이 군사위원회는 국가통수기구의 결정을 따르게 되었다. 다만, 나토의 북대서양이사회는 대사급, 장관급, 정상급으로 수준을 나눠서 필요한 사항을 결정하도록 되어 있는데 반하여 한미동맹의 경우에는 양국의 국방장관 간에는 정례화된 ‘안보협의회의’가 있고, 대통령 간에는 나토와 같은 정례화되거나 구조화된 회의체는 없다. 국가통수기구의 의사결정 형태도 나토와 한미동맹은 유사하다고 할 수 있다. 나토의 경우 합의제로서 어느 1개 회원국이라도 동의하지 않으면 안건이 시행되지 못하는데, 명시되지는 않았지만 한미동맹의 경우에도 한국 대통령이 거부하는 것을 미국 대통령이 한미연합사령관에게 지시할 수 없고, 한국 대통령도 마찬가지로 때문이다. 군사위원회를 통하여 “양국의 합참의장이 연합방위체제의 발동을 권고한다고 해도 조약 당사국 중 어느 일국의 국군 통수권자가 승인하지 않을 경우 연합방위체제는 전시체제로 전환되지 않는다.”⁵⁾

일부에서는 한미연합사령관이 미군대장이라는 이유로 한국군이 미국의 작전통제를 받는 것으로 인식하지만, 실체는 그렇지 않다. “한미연합사는 한·미 두 나라의 연합방위체제로서 한미연합사령관에게 한·미 대통령과 한·미 합참의장이 평등하게 권한을 행사하도록 되어 있다.”⁶⁾ 향후 한국군이 한미연합사령관이 된다고 하여 한국군이 미군을 작전통제하는 것이 아닌 것과 같다. 일부에서는 미군인 한미연합사령관이 한국군의 평시 행동에 개입하여 북한의 도발에 대하여 제대로 대응하지 못하도록 한 것으로 주장하지만, 방어준비태세-3이 발령되기 전까지 한국군은 한국 합참이 전적으로 작전지휘하고 있다는 점에서 그것은 사실이 아니다.

나토의 경우에는 작전지휘이고, 한미동맹의 경우에는 작전통제라서 용어만으로는 나토와 한미동맹의 최고사령관이 갖는 권한이 다르다고 평가할 수 있다. 작전통제에 비해서 작전지휘는 훨씬 견고하면서도 지속성이 있는 권한이고, 따라서 나토의 최고사령관이 갖는 권한이 더욱 강력한 것으로 해석될

5) 구본학, “한미동맹과 북대서양조약기구의 연합지휘체계 비교,” 『신아세아』 제25권 1호(2018), p. 81.

6) 이상현·김태성, “바람직한 전시작전통제권 전환방향: 찬·반 주요쟁점 재해석을 중심으로,” 『한국동북아학회』, 제85권 0호(2017), p. 181.

수 있다. 그러나 국적이 다른 국가에 대하여 작전통제 이상의 권한 행사가 어렵다는 연합작전의 본질적 한계를 고려할 때 실제로 행사되는 권한은 다르지 않을 수 있다. 그렇기 때문에 나토에서도 최고사령관의 권한이 작전지휘(-) 또는 작전통제(+)라고 좁게 이해하는 것이다. 다만, 나토와 한미동맹의 최고사령관 권한에서 차이가 있는 것은 평시의 권한 행사이다. 나토의 최고사령관은 현재도 다국적군으로 구성된 나토대응군을 작전지휘하고 있듯이 전평시를 막론하고 소속되는 부대를 통제한다. 그러나 한미연합사령관의 경우 방어준비태세-3이 되기 이전에는 어떤 부대에 대해서도 작전통제권을 행사할 수 없다.

IV. 전시 작전통제권 논의 경과

1. 평시 작전통제권 환수

한미 양국군 간의 지휘체제는 사전 협의나 검토를 통하여 구축된 것이 아니라 6.25전쟁이라는 엄청난 시대적 도전에 의하여 만들어졌다. 유엔 결의안에 의하여 맥아더 대장이 유엔군사령관으로 임명되자마자 이승만 대통령은 “현 작전상태가 계속되는 동안 일체의 지휘권을 이양” 한다는 서한을 발송하였고, 그걸로 한국군은 유엔군의 일원으로 참가한 미군의 통제를 받기 시작하였기 때문이다.⁷⁾ 그리고 6.25전쟁이 어떤 식으로든 종결되었다면 한미 양국군 간의 지휘관계도 종료되었겠지만, 1953년 7월 27일부터 휴전상태로 중지됨에 따라 6.25전쟁 때의 지휘관계는 지속되었고, 한미 양국은 1954년 11월 7일 “유엔군사령부가 대한민국의 방위를 책임지고 있는 동안 대한민국 국군을 유엔군사령부의 작전통제(operational control)⁸⁾하에 둔다” 라고 명시하였다.

그러나 1978년 한미연합사령부(CFC)를 창설함으로써 유엔군사령관이 보유하고 있었던 한국군에 대한 작전통제권은 한미연합사령관에게로 전환되었다.

7) 안광찬. “헌법상 군사제도에 관한 연구.” 동국대학교 박사학위논문(2002), p. 67. 이승만 대통령이 “지휘권”이라는 용어를 사용했다고 하여 작전통제 이상의 권한이 이양되었다고 해석하는 것은 타당하지 않다. 당시에는 지휘, 작전지휘, 작전통제 등의 용어가 명확하게 구분되어 사용되지 않았고, 주권을 가진 국가의 군대에 관한 지휘권은 국가가 병합되기 이전에는 이양될 수 없고, 실제로 6.25전쟁에서 한국군에 대한 “군수, 행정, 군기, 내부조직 및 편성, 훈련”은 한국군이 담당하였으며, 나중에 별도의 절차없이 작전통제라는 용어로 정착되었다.

8) 한글본에서는 이를 “작전지휘”로 번역하고 있는데, 이것은 그 당시에 operational control에 대한 한글용어가 존재하지 않았기 때문인 것으로 판단된다.

다만, 주한미군사령관이 한미연합사령관과 유엔군사령관을 겸직하도록 함으로써 CFC와 유엔군사령부로 분리됨에 따라 발생할 수 있는 문제점을 사전에 예방하였다. 또한 과거 유엔사령부와 다르게 CFC에는 부사령관을 한국군 대장으로 임명하고, 참모편성에서도 미군과 한국군을 50:50으로 구성하였으며, CFC에 지침을 부여하는 군사위원회도 5명 중 한국의 합참의장과 1명의 추가요원을 포함시켰고, 작전통제권 행사의 대상도 “한·미 군사위원회에서 제공하는 한국군 부대”로 한정시켰다.⁹⁾ 기본적으로는 지휘통일을 보장하되 한국군의 입장이 충분히 반영되도록 한 셈이다.

1980년대에 들어서 한국의 국력이 어느 정도 신장되자 한미연합사령관이 행사하고 있는 작전통제권을 환수해야한다는 주장이 확산되었다. 예비역 대장으로서 지휘통일의 중요성은 익히 알고 있었지만 1987년 당시 노태우 대통령 후보는 선고공약으로 작전통제권 환수를 약속하였다. 다만, 대통령이 되고 나서는 작전통제권을 일시에 환수하는 것이 위험하다고 판단하여 1994년 12월 1일부로 ‘평시 작전통제권’을 분리해 내어 환수하고, 방어준비태세(DEFCON)-3(1-5단계로 구분되는데, 낮을수록 전쟁임박성이 크다. 한국은 현재 4단계이다)부터 한미연합사령관이 행사하도록 변경하였다. 다만, 이렇게 할 경우 전시와 평시의 연결이 미흡해질 수 있기 때문에 “연합권한위임사항”(CODA: Combined Delegated Authority)이라는 명칭으로 위기가 발생할 경우의 공동관리, 연합 작전계획 발전과 연합연습 등 전시로의 전환에 필수적인 몇 가지 조치들은 한미연합사령관이 평시에도 관여하도록 조치하였다.

2. 전시 작전통제권 환수 추진

2000년대가 들어서면서 남북관계 개선으로 북한 위협에 대한 불안감이 줄어들었다고 인식하면서 일부 시민운동가들을 중심으로 반미운동이 강화되고, 이것은 전시 작전통제권 환수의 요구로 연결되었다. 그래서 2003년 출범한 노무현 정부는 미국에게 전시 작전통제권을 환수를 요구하였고, 몇 년에 걸친 협의를 통하여 2007년 2012년 4월 17일에 추진하는 것으로 날짜까지 확정하였다.

그러나 시간이 흐르면서 전시 작전통제권 환수로 인한 위험성이 부각되기

9) 최영진·심세현, “‘위기’에서 ‘생성’으로: 한미연합군사령부 형성에 관한 연구,” 『전략연구』, 제44호(2008), p. 207.

시작하여 예비역 장교들이 반대를 위한 천만명 서명운동을 벌이기도 했다. 이러한 분위기 속에서 2010년 3월 26일 북한 어뢰정에 의하여 한국의 군함인 천안함이 폭침되는 사건이 발생하자 이명박 정부는 2012년 4월 17일로 예정되었던 전시 작전통제권 환수를 연기할 것을 미측에 제안하였고, 이에 미측이 동의하여 2015년 12월 1일로 3년 8개월 정도를 연기하였다.

2013년 출범한 박근혜 정부는 위의 연기도 불안하다고 생각하였고, 2014년 한미 협의를 통하여 ①한국군이 한미 연합방위를 주도할 수 있는 핵심적인 군사능력을 확보하고, ②북한의 핵과 미사일 위협에 대하여 한국군의 초기 대응을 위한 필수능력을 구비하며, ③한반도 및 지역 안보환경이 전시 작전통제권 전환에 부합될 때 추진한다는 개념, 즉 “조건에 기초한” 전환으로 변경하였다. 당시 언론에서는 이것을 전시 작전통제권 전환의 “무기 연기”라고 표현하였듯이¹⁰⁾ 조건 자체가 달성이 쉽지 않은 것이었다. 전시 작전통제권을 전환받아 CFC가 해체되면 한반도의 전쟁억제와 유사시 전쟁승리에 결정적인 문제가 발생하기 때문에 무기연기하는 것이 최선이라고 판단하였을 가능성이 높다.

그러나 2017년 문재인 정부가 출범하자 전시 작전통제권에 관한 정책은 조속한 환수로 방향을 전환하였다. 다만, 그 내용은 달라졌는 바, CFC를 해체하는 것이 아니라 한국군이 사령관을 담당하는 수준이었다. 2017년 4월 27일의 한국방송기자클럽 초청토론회에서 문재인 당시 대통령 후보는 “한국군이 사령관, 미군이 부사령관을 맡는 주부(主副)만 바꾸면서 연합 체제를 유지” 하는 것으로 언급하였다. 그리고 서론에서 밝힌 바와 같이 2018년 제50차 한미안보협의회의에서 현 CFC를 유지하거나 현 CFC를 근간으로 새로운 명칭을 붙인 사령부를 창설한다는 방향 하에서 사령관은 한국군 대장, 부사령관은 미군 대장이 담당하는 것으로 합의한 것이다.

3. 미국의 태도

미국의 경우 기본적으로는 현 체제를 유지하는 것을 선호하지만, 동맹국인 한국의 요구를 가급적이면 수용한다는 차원에서 한국의 전시 작전통제권 요구에 응해온 것으로 보인다. 한국의 노무현 정부가 전시 작전통제권 환수를

10) 유용원, “전작권(전시작전통제권) 전환 10년 이상 늦춘다,” 『조선일보』, 201. 10. 24, p. A1.

요구하였을 때 당시 벨(B. B. Bell) 한미연합사령관은 한미연합군사령부에 대한 지휘권은 미국이 아니라 한미 양국이 보유하고 있다면서 자주를 명분으로 한 한국군의 요구가 오해라는 점을 강조하기도 했다.¹¹⁾ 당시 미국의 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld) 국방장관 역시 한국군의 전시 작전통제권 환수 요구에 부정적인 입장이었고, 그에 대한 반발로 오히려 2009년 조기 전환 의사를 밝히기도 했다. 그러나 동맹국들을 원만하게 관리하는 것이 중요한 미국의 입장에서는 한국의 요구를 존중하지 않을 수 없었고, 따라서 노무현 정부와 2012년 4월 17일에 이행하기로 합의한 것이다. 이명박 정부와 박근혜 정부가 환수의 이행을 연기할 것을 요청하자 미국은 아무런 이의를 제기하지 않은 채 연기에 동의한 것만 봐도 미국은 기본적으로 현 체제를 유지하는 것을 선호한 것으로 봐야 한다.

문재인 정부가 조속한 전시 작전통제권 환수를 추진함에 따라 최근 미군은 한국군이 한미연합사령관을 담당하더라도 노력의 통일에 문제가 발생하지 않도록 필요한 조치를 강구해 나가고 있는 것으로 보인다. 유엔사의 위상과 역량을 지속적으로 강화해 나가고 있는 것이 그 사례로서, 미군은 평택기지로 이전하면서 유엔군사령부를 가장 중심이 되는 위치에 할당하였을 뿐만 아니라 시설과 인원도 확충하였다. 2018년 7월 30일 6.25전쟁 이후 처음으로 캐나다의 에어(Wayne Eyre) 육군 중장을 유엔사군부사령관으로 임명하고, 한미연합사 참모와 겸직하는 자리 수를 축소해 나가고 있다. 제50차 SCM에서는 “한국 합참, 연합사, 주한미군사, 유엔사 간 상호관계를 발전시킨다”라는 문구를 포함시키기도 했고, ‘한국 합참-유엔사-연합사 간 관계 관련 약정(TOR-R)’을 체결하기도 했다.¹²⁾ 미군은 한국군이 한미연합사령관을 담당하더라도 유엔사를 강화하면 노력통일을 달성할 수 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다.¹³⁾

한국의 입장에서 더욱 주목할 필요가 있는 동향은 미국은 한국의 전시 작전통제권 환수 제안을 한반도 문제에 관한 그들의 책임을 경감함으로써 그들 한반도 정책의 융통성을 강화하는 기회로 활용하고 있다는 사실이다. 미국은 2007년 SCM에서 “지원-피(被)지원의 새로운 지휘관계 구조(the new

11) 한국국방안보포럼(KODEF), 『전시작전통제권 오해와 진실』(서울: 플래닛 미디어, 2006), p. 104.

12) 이철재, “딴 집 살림 나선 연합사·유엔사..美, 전작권 전환 대비?” 『중앙일보』(2018. 12. 3).

13) 한국의 입장에서 보면 유엔사가 강화되는 것이 바람직한 것은 아니다. 한미연합사의 경우 한국군이 50%의 지분을 가진 상태라서 한국의 대통령, 국방장관, 합참의장이 한미연합사령관에게 필요시 지침을 하달할 수도 있지만, 유엔사의 운영은 유엔이 미 합참에게 전적으로 위임하였기 때문에 한국이 관여할 여지가 매우 제한된다.

supporting-to-supported command relations structure)”로 전환한다는 점을 명시함으로써 전시 작전통제권이 전환되면 그들은 한반도의 전쟁억제와 유사시 전쟁수행에 있어서 지원 역할로 전환하겠다는 의사를 표명한 것이 그것이다.¹⁴⁾ 지휘관계에 관한 설명에서도 제시되었지만 ‘지원’은 그것이 약속대로 이행되지 않았을 때 처벌을 물을 수 있는 관계가 아니기 때문에 미국은 상황에 따라 한국의 군사작전에 대한 지원의 여부와 정도를 결정할 수 있고, 따라서 융통성이 증대된다. 한반도의 군사작전을 한국이 주도하고 미군이 지원하며, 한국군이 한미연합사령관 직책을 수행할 경우 한반도 유사시 미국의 개입 적극성은 줄어들 수밖에 없고, 따라서 미군이 현재 계획되어 있는 바와 같은 규모나 신속성으로 그들의 증원전력을 전개시킬 것인지는 더욱 불확실해지고 있다고 볼 수밖에 없다.

V. 문제점

첫째, 현 한미연합사를 유지하는 방향에서 한국군이 한미연합사령관 직책을 담당할 경우 우려되는 우선적인 현상은 한미연합사령관, 주한미군사령관, 유엔군사령관의 분리와 그 결과로 이 세 개 사령부 간의 협조가 쉽지 않을 가능성이 있다. 이 세 개의 사령부 중에서 한미연합사령관은 군사작전을 통제하고, 주한미군사령관은 미군의 지원과 증원을 책임지며, 유엔군사령관은 국제사회로부터의 지원을 담당하는데, 이것이 분리되면 그만큼 노력통일은 어려워질 수 있기 때문이다. 지금은 한미연합사령관=주한미군사령관=유엔군사령관이기 때문에 세 개의 사령부는 동일한 지휘관을 중심으로 일사불란하게 협조하게 된다. 특히 유엔군사령부는 한미연합사 작전통제권의 원천이고, 일본에 있는 후방기지를 비롯하여 세계적 지원력을 통합하는 근간이기 때문에 이것이 분리될 경우 한반도의 군사작전과 관련하여 지휘통일에 문제가 발생할 수밖에 없고, 결과적으로는 노력통일도 미흡해질 가능성이 높아진다. 새로 임명되는 한미연합사령관이 전체의 한미연합군을 대표하기보다 한국군의 입장을 대변하는 데 치중한다고 두 사령부의 참모요원들이 판단할 경우 세 사령부 간의 협조는 더욱 소극적이 될 것이고, 그것이 지속될 경우 한미연합사는 한국군 작전사령부와 유사한 수준으로 변모할 수 있다.

14) 국방부, “제39차 한·미 안보협의회의(SCM) 공동성명(한글, 영문),” http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?boardId=L_43915&siteId=mnd&id=mnd_010704010000

둘째, 다수의 전문가들이 우려하기도 했지만, 한국군이 한미연합사령관의 작책을 수행할 경우 미군이 그의 지시를 지금처럼 철저하게 수용할 것으로 기대하는 것도 쉽지 않다. 미국의 경우 제1차 세계대전, 제2차 세계대전, 사막의 폭풍작전, 나토 등에서 17개의 사례를 통하여 외국군 지휘관의 통제를 허용한 적이 있지만 대부분이 일시적이거나 비(非)전투임무의 상황에서 그러하였다.¹⁵⁾ 미군은 군총사령관(CINC: Commander in Chief)인 대통령이 명령할 수 없는 상황에 자국군을 두어서는 곤란하다는 논리로 외국군 지휘관에 의한 미군의 통제를 허용하지 않아 왔다.¹⁶⁾ 지금도 주한미군의 전투부대인 제2사단은 방어준비태세-3이 발령되더라도 태평양사령관의 승인이 없으면 한미연합사령관이 작전통제할 수 없다. 협의를 통하여 한국군 연합사령관이 일부의 미군부대를 작전통제한다고 해도 다른 대부분의 미군들이 태평양사령관이나 유엔군사령관 휘하에서 작전을 수행한다면 한반도에서 한미 양국군의 노력 통일은 달성되기 어렵다. 앞에서 설명한 바와 같이 어떤 지휘관계로 규정하든 연합작전의 본질은 참가국가의 자발성에 기초한다는 점에서 첨단 무기 및 장비로 구성되어 있는 상당한 규모의 미군이 한국군 한미연합사령관의 작전통제를 전적으로 수용할 것이라고 예상하기는 어렵다.

셋째, 더욱 중요한 것은 미 증원군의 전개와 배치에 관하여 한국군 한미연합사령관이 계획을 수립하거나 명령을 내리기가 어렵다는 사실이다. 아무리 확고한 동맹관계로 연결되어 있다고 하더라도 미군이 한국군 한미연합사령관에게 가용한 모든 미 증원군 목록을 제시하고, 한미연합사령관의 요청을 받아서 증원의 시기와 규모를 조정할 것으로 기대하기는 어렵기 때문이다. 그런데 한미연합사령관이 미 증원군의 규모와 전개시기를 정확하게 파악하지 못할 경우 초기 작전 이외에는 작전계획을 수립할 수가 없고, 갑자기 증원될 경우 그들의 역량을 정확하게 파악하여 적시적소에 투입하기도 어렵다. 한국군 한미연합사령관은 주한미군사령관을 통하여 증원군을 요청하거나 관련 정보를 획득해야할 것인데, 이 경우 시간도 많이 소요되겠지만 요청하는 내용이 그대로 수용될 것으로 기대하기는 쉽지 않으며, 따라서 장차전의 계획과 수행에 있어서 한국군 한미연합사령관은 적지 않은 어려움을 지닐 수밖에 없다.

15) Michael Canina, "Command and Control of Multinational Operations Involving U.S. Forces," Occasional Paper (Washington D.C.: The Atlantic council, August 2004), pp. 34-36.

16) 미 헌법의 Section 2. Clause 1에는 "The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States." 라는 조항이 있다. 이 조항으로 미국 대통령이 통제할 수 없는 외국군 지휘관에게 미국 군대를 지휘하도록 할 수는 없다고 설명한다.

넷째, 한국군 한미연합사령관이 관련된 모든 부대들의 노력통일을 달성할 수 있는 지휘역량을 구비하고 있을 것인가에 대해서도 우려가 존재할 수 있다. 우선 영어가 유창하지 않을 가능성이 높기 때문에 예하의 미군 사령관이나 부대, 협조기관들과 실시간에 빈번하게 긴밀한 협조를 하는 것이 쉽지 않다. 한국군의 교리, 무기체계, 부대특성에 관한 지식은 충분히 구비하고 있다고 하더라도 미군의 교리, 무기체계, 부대특성까지 정확하게 이해하기는 어려울 수 있다. 세계 도처에서 전투작전 수행경험을 갖는 미군에 비해서 실전 경험과 대부대 지휘경험이 적을 가능성이 높아서 연합작전은 물론이고, 합동작전의 효과적 수행도 쉽지 않을 수 있다. 한국군 한미연합사령관이 한국군 입장에서만 판단하거나 결정을 내릴 경우 미군은 점점 소극적으로 참여할 것이고, 그렇게 되면 한미연합군의 노력통일은 점점 어려워진다.

다섯째, 현 북핵 위협 상황과 관련하여 우려되는 심각한 문제는 북한의 핵억제와 방어에 관한 사항이다. 현재 한국의 안보를 근본적으로 위협하는 것은 북한의 핵능력인데, 핵무기에는 어떤 종류가 있고, 그의 억제 및 방어전략에는 어떤 형태가 있으며, 미국이 어느 정도의 핵능력을 구비하고 있는지를 전혀 모르는 한국의 대장이 핵무장을 하고 있는 북한에 대하여 한미연합전력을 효과적으로 운영할 수는 없기 때문이다. 이러한 점에서 한미연합사령관을 역임했던 벨(Barwell B. Bell) 장군도 2019년 9월 30일 주미 특파원 출신 언론인 모임인 한미클럽에 보낸 서한에서 “북핵 대응은 오직 미군 지휘부만 가능” 하다면서 핵전쟁 수행을 학습 또는 경험하지 못한 한국군 장군의 지휘가 비현실적이라고 주장하기도 했다. 국군의 지휘를 받아본 적이 없다는 원칙)에도 부합되지 않기에 주한미군 규모의 감축이나 철수로 이어질 수 있다”고 경고했다. 다른 대부분의 전 한미연합사령관들이 2014년에 합의한 조건의 충족을 강조하는 것도 유사한 맥락일 수 있다.

VI. 정책방향

첫째, “북한의 핵위협이 해소될 때까지” 한국군을 한미연합사령관으로 임명하는 문제를 전면적으로 보류할 필요가 있다. 강을 건널 때 말을 갈아타지 않는다는 말처럼 현재처럼 한국의 안보가 위태로운 상황에서, 모든 것이 불확실하고, 상당한 문제점이 있는 현재의 계획을 ‘자주’ 라는 명분으로 무조건 밀어붙이는 것은 타당하지 않기 때문이다. 한국군 한미연합사령관으로 임명하는 것이 목적이 될 수 없다. 한국의 안보를 확고하게 하는 것이 목적이 되어야 한다. 대부분의 전문가들이 또는 상식적으로 볼 때도 한국군을 한미연합사령관으로 임명할 경우 한미연합의 억제 및 방어태세가 약화될 것이 분명한데, 정부가 이를 무시하고 무조건 추진하는 것은 국가안보의 심각성을 제대로 인식하지 못하고 있는 것이다.

둘째, 2014년에 한미 양국이 “조건에 기초한 전환”의 원칙을 준수해야 한다. 2014년에는 “①한국군이 한미 연합방위를 주도할 수 있는 핵심적인 군사능력을 확보하고, ②북한의 핵과 미사일 위협에 대하여 한국군의 초기 대응을 위한 필수능력을 구비하며, ③한반도 및 지역 안보환경이 전시 작전통제권 전환에 부합될 때 추진한다”고 합의했다. 현재도 이 약속은 분명히 살아 있다. 그런데 현재 “①한국군이 한미 연합방위를 주도할 수 있는 핵심적인 군사능력을 확보하였다고 보기 어렵고, ②북한의 핵과 미사일 위협에 대하여 한국군의 초기 대응을 위한 필수능력을 구비하지 못한 것은 분명하며, ③미중 대결의 가능성이 점점 높아지는 상황이라서 한반도 및 지역 안보환경이 전시 작전통제권 전환에 부합된다고도 보기 어렵다. 앞에서 언급한 바와 같이 북핵 위협 하에서 한미연합방위를 주도하고자 한다면, 한국군이 핵억제와 방어를 위한 충분한 능력과 지식을 구비해야 하는데, 그렇지 않은 것이 현실이고, 현재 한국군이 보유하고 있는 것은 PAC-3 8개 포대에 불과한데 이것으로 북한의 핵미사일 위협으로부터 한국을 보고할 수 있는 초기대응능력을 구비했다고 할 수 없으며, 특히 현재 북한이 남북관계를 ‘대적관계’로 전환하였고, 미국과 중국이 대결구도로 전환하고 있어서 한반도 및 지역 환경이 우호적인 상태가 아니다. 이전의 담당자들이 아무렇게나 합의한 것이 아니라 이 세가지 정도의 조건은 충족되어야 큰 무리없이 전시 작전통제권을 환수할 수 있다고 본 것인데, 현 정부가 이전의 시각과 합의를 무시한 채 국가의 백년대계를 일방적으로 결정해서는 곤란하다.

셋째, “전시 작전통제권 = 군사주권”이라는 감정적이고, 상식적이지 않는 인식에서 벗어나야 한다. 어떤 단일의 지역에서 다수 국가의 군대가 동일한 목표 하에 군사작전을 수행하게 되면 ‘지휘통일’이 절대적으로 필요하고, 이를 위한 최소한의 조치가 작전통제이기 때문이다. 이것은 주어진 임무달성을 위하여 일시적으로 최소한으로만 통제하기 위한 지휘관계로서, 제2차 세계대전부터 전 세계적으로 일상화된 관계이다. 6.25전쟁에서도 16개국이 미군 대장이 유엔군사령관의 작전통제를 받았고, 세계 도처에서 연합작전이 전개될 때마다 작전통제가 적용된다. 나토의 경우에도 미군대장이 나토의 ‘동맹군최고사령관’으로서 평시에도 신속대응부대를 통제하고 있고, 유사시에 나토로 편입되는 모든 동맹국 부대들을 통제하도록 되어 있다. 특히 나토사령관은 ‘작전통제’보다 권한이 더욱 큰 ‘작전지휘’이지만, 나토의 다른 회원국들이 이의 변경을 요구하지 않고 있다. 현재의 구조가 필요하고, 그들의 방위에 효과적이라고 생각하기 때문이다. 정치지도자가 되기 이전에는 잘못된 지식에 의하여 오해를 가질 수도 있으나 정치지도자가 되고 나서도 계속 오해에 사로잡혀서 잘못된 결정을 지속하고 있는 것은 위험하고, 이러한 전문적인 문제에 대하여 한번도 제대로 학습하지 않았다는 말밖에 되지 않는다.

다섯째, 한국군이 한미연합사령관을 담당하였을 경우 모든 미군이 그 예하로 들어오거나 그 외 15개 국가의 유엔군이나 유사시 추가로 파견될 유엔군이 한국군 한미연합사령관 예하로 들어온다면 지휘통일은 보장되겠지만, 현실은 그렇지 않다. 한국군이 한미연합사령관을 담당하는 상태에서 전쟁이 발발할 경우 미군의 대부분은 주한미군이나 유엔군사령관 휘하에서 군사작전을 수행할 것이고, 다른 유엔군도 유엔군사령관의 통제를 받을 것이다. 그렇게 되면 한국군 한미연합사령관은 한국군만 통제하는 데 그칠 수밖에 없고, 결국 한반도에서의 군사작전 지휘는 이원화(二元化)될 수밖에 없다. 이것은 ‘지휘통일의 원칙’을 위배하는 것으로 북한이 공격할 경우 한국군과 유엔군의 협조가 미흡해져서 일사불란한 대응이 어려워질 수 있다. 군사작전의 이원화를 결과할 것이 명약관화한 현 방안을 그대로 추진하는 것은 한국의 안보를 극단적으로 위협하게 만드는 행위이다. 한미연합사와 유엔사를 통제할 수 있는 한미 양국의 지휘기구를 새로 설치하거나, 한국군이 유엔사 참모요원으로 대거 보직한 다음에 유엔사를 단일의 사령부로 확대 개편하는 등의 지휘통일을 위한 확실한 방안부터 마련할 필요가 있고, 그 이전에는 한국군 한미연합사령관 임명을 서두르지 않아야 할 것이다.

여섯째, 한국군은 한국군 한미연합사령관 담당과 관련하여 객관적인 검증 을 실시하여야 한다. 2019년에 초기작전능력(IOC)의 점검의 경우에도 대부분 은 컴퓨터 시뮬레이션으로 대체하여 전문가들은 물론이고 상식의 측면에서 봐서도 미흡하였지만, 결론은 한국군이 한미연합사령관을 담당할 수 있다는 것이 검증되었다고 평가하였다. 이것은 결과가 나오는 대로 평가하는 것이 아니라 답을 정해놓은 상태에서 검증하였기 때문이다. 현재 2020년에는 완전 작전능력(FOC)을 하도록 되어 있는데, 이 또한 답이 정해진 상태에서 어떤 식 으로든 실시하기만 하면 이상없다고 평가할 것으로 예상되고 우려되고 있다. 이러한 능력의 점검은 객관적인 사람과 기준에 의하여 객관적으로 실시하도 록 해야 한다. 이와 같이 중차대한 사항을 컴퓨터 모의를 점검하고 검증되었 다고 말해서는 곤란하다. 금년에 제대로 시행하지 못했으면 내년에 검증하면 되고, 문제점이 있으면 보완한 후에 다음 단계로 이전해야 한다. 특히 군은 정치권의 눈치를 봐서 알아서 정치권이 원하는 답을 도출하는 태도를 가져 서는 곤란할 것이다.

일곱째, 한국은 한국군을 한미연합사령관으로 임명하는 데만 치중할 것이 아니라 냉정한 시각에서 한국군 대장 중에서 한미연합사령관 직책을 성공적 으로 수행할 수 있는 사람이 있는 지도 점검하고, 없다면 육성하기 위한 노 력도 기울여야 한다. 영어를 하지 못하면서, 미군의 교리에 대하여 충분히 알지도 못하면서, 한미연합사령관 직책 수행을 위한 충분한 군사지식도 없으 면서 그 직책에 무조건 임명하고, 계급을 달아주거나 직책만 부여하면 잘 수 행할 것이라고 생각해서는 곤란하기 때문이다. 한미연합사령관의 직책을 탁 월하게 수행할 수 있는 우수한 한국군 대장을 선발하거나 육성하는 일이 쉬 운 것도 아니고, 금방 가능한 사항도 아니다. 최소한 준장 정도부터 몇 명의 후보자들 선발하여 필요한 경력을 부여하면서 육성하는 프로그램을 갖출 필 요가 있다. 동시에 그러한 후보가 될 수 있는 사람이 영관급에는 더욱 많아 야할 것이기 때문에 한국군은 장교단의 전반적인 군사전문성을 향상시킬 수 있도록 교육 및 선발 체제를 발전시키고, 미군의 교리, 무기체계, 문화 등에 관해서도 충분한 소양을 갖도록 장교 재교육의 프로그램도 더욱 보강해야할 것이다. 한미 양국군의 교리, 무기 체계, 업무절차 등에서도 공통점이 많도록 노력하고, 통일이 필요한 사항은 표준화를 해나가야 할 것이다. 고급장교로 선발할 경우 언어 능력도 반영할 필요도 있을 것이다.

VII. 나가며

이제 한국은 한국군 대장을 한미연합사령관으로 임명하기 전에 “한반도 전쟁억제와 방어에 관한 미국 또는 미군의 책임을 면제시켜 줄 것인가? 한미연합사령부와 유엔군사령부와의 관계를 어떻게 규정 및 유지해 나갈 것인가? 미 증원군 배치를 어떻게 보장할 것인가?”에 관한 해답을 찾고자 노력해야 한다. 한미연합사령관을 한국군으로 보임하더라도 한미 양국군의 모든 활동과 역량을 하나의 방향으로 결집하여 노력통일을 달성할 수 있는 실질적인 해결책을 마련해야 한다. 특히 전시 작전통제권에 관한 지금까지의 토의에 자주에 대한 열망이 지나치게 개입되어 있을 수 있다는 점에서 군사문제 전문가들의 의견을 경청해야 할 것이고, 외국군의 사례 등을 집중적으로 연구하여 비교하며, 미군의 솔직한 의견을 충분히 수렴하여 문제점을 사전에 식별하여 함께 해결해 나간다는 자세를 가져야 할 것이다.

이러한 점에서 “북한의 핵위협이 해소될 때까지” 한국군을 한미연합사령관으로 임명하는 문제를 전면적으로 보류할 필요가 있고, 2014년에 한미 양국이 “조건에 기초한 전환”의 원칙을 준수하면서 현재의 상황이 그 조건을 충족하고 있는 지 냉정하게 평가해야 한다. 나아가 “전시 작전통제권 = 군사주권”이라는 감정적이고, 상식적이지 않는 인식에서 벗어나야 하고, 한국군이 한미연합사령관을 담당하였을 경우 결국 한국군만 지휘하게 될 것이어서 군사작전의 이원화가 불가피하다는 점을 인정해야 한다. 특히 한국군은 정치권의 눈치를 봐서 일정대로 무조건 추진하고자 무리할 것이 아니라, 한국군이 한미연합사령관을 담당할 수 있는지를 객관적으로 검증하고, 한국군 대장 중에서 한미연합사령관 직책을 성공적으로 수행할 수 있는 사람이 있는지도 냉정하게 판단해볼 필요가 있다.

한국군 한미연합사령관 임명 자체가 목적이 될 수는 없다. 국가안보를 보장하는 방향이어야 하기 때문이다. 북핵 위협이 현재처럼 심각해진 상황에서는 오히려 미군 한미연합사령관의 권한을 더욱 강화함으로써 한미 양국군의 가용한 모든 자산을 최대한 활용하여 북핵 억제와 방어에 만전을 기하도록 해야 할 상황이다. 그런데도 상황에 대한 아무런 인식없이 오로지 ‘자주’라는 감정에 기초하여 이 문제를 추진하는 것은 직무유기이고, 안보불감증이라고밖에 볼 수 없다. “북한의 핵위협이 해소될 때까지” 현재의 한미연합사 체제를 그대로 유지해야 할 것이다.

< 주제 #2 >

종전선언과 평화협정

발제자 : 전성훈 (국민대 교수, 前 통일연구원 원장)

토론자 : 조영기 (한반도선진화재단 선진통일연구회장)

종전선언과 평화협정

전성훈¹⁷⁾

-
- I. 2018년 이후 종전선언 논의 경과
 - II. 북한 핵문제의 교훈
 - III. 북한의 종전선언 활용 전술 예상
 - IV. 남북간 신뢰구축과 군비통제에 대한 올바른 이해
 - V. 지정학 경쟁시대에 종전선언의 타당성
-

I. 2018년 이후 종전선언 논의 경과

종전선언을 둘러싸고 사회적인 논란이 끊임없다. 종전선언이 북핵폐기를 실현하고 완전한 평화의 단초가 될 수 있다는 기대와 북한이 한반도의 안보구도를 근본적으로 훼손하는 호기로 악용할 것이라는 우려가 대립한다. 2018년 4월 판문점선언에 종전선언이 언급되었고 문재인 대통령의 강한 의지도 여러 차례 표명된 바 있다. 정부는 종전선언이 정치적 선언에 불과하고 평화협정과는 별개라는 입장이지만, 북한이 종전선언을 악용해서 우리의 안전을 해칠 가능성을 경계해야 한다.

2018년 4월 판문점선언의 주요 항목 가운데 한반도 군비통제와 관련된 제 3항은 ‘현 정전체제를 평화체제로의 전환’을 ‘더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제’로 규정하며 다음의 4개 항을 제시하였다:

- ① 상호 무력 불사용에 대한 불가침 합의 재확인 및 엄격한 이행 약속
- ② 군사적 긴장해소와 신뢰구축을 통한 단계적 군축 실현
- ③ 올해 종전선언, 정전협정을 평화협정으로 전환, 항구적 평화체제 구축을 위한 3자/4자 회담 추진
- ④ ‘완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표’ 확인

17) 국민대학교 정치대학원 겸임교수, 前 통일연구원 원장

제3항은 남북군사회담의 최종 목표가 정전체제를 평화체제로 바꾸는 것임을 명확하게 밝히고 있다. 이는 정전협정 체결 이후 70여 년간 유지되어 온 한반도의 안보질서에 지각변동을 일으킬 수 있는 중대한 목표 설정이다. 2018년에 종전선언을 시작으로 그 여세를 몰아 정전협정을 평화협정으로 대체하며 항구적 평화체제를 구축하겠다는 중대한 액션 플랜인 것이다. 당시에 도 다음 문제에 대한 세밀한 검토가 필요하다는 의견이 많았다.

- ① 정전협정이 존재하는 상황에서 종전선언의 법적, 실체적 유효성 여부
- ② 굳이 정전협정을 평화협정으로 대체해야 하는 긴급하고 불가피한 이유
- ③ 평화협정과 항구적 평화체제 구축을 위한 3자/4자회담 간 불분명한 관계
- ④ 북핵 완전 폐기와의 명확한 선후 관계

문대통령은 2018년 9월 20일 평양정상회담 대국민보고 후 기자들과의 일문일답에서 종전선언의 개념에 대해 김정은과 의견이 일치했다며 다음과 같이 말했다.

“전쟁을 종식한다는 정치적 선언을 먼저 하고 그것을 평화협정 체결을 위한 평화협상의 출발점으로 삼아서 북한이 완전한 비핵화를 이룰 때 평화협정을 체결함과 동시에 북미관계를 정상화한다는 것이 우리가 종전선언을 사용할 때 생각하는 개념이다....., 김 위원장도..., 똑같은 개념으로 종전선언 생각하고 있더라. 종전선언은 전쟁을 끝내고 적대관계를 종식시키겠다는 정치적 선언이다.”

이후 문대통령이 밝힌 종전선언에 대한 입장을 정리하면 아래와 같다:

- ① 종전선언은 정치적 선언이기 때문에 언제든지 취소할 수 있다
(FOX NEWS 인터뷰, 2018년 9월 25일)
- ② 하나의 정치적 선언으로 종전선언이 일찍 이뤄지는 것이 바람직하다는 점에 한미 간의 공감대가 있다 (영국 BBC 인터뷰, 2018년 10월 12일)
- ③ 김정은 위원장은 비핵화 문제, 종전선언 문제와 주한미군의 지위는 관련 없다고 인정하고 있다 (신년 기자회견, 2019년 1월 10일)

종전선언에 대한 북한의 태도는 일관되지 않다. 매우 중요한 조치라는 입장과 한순간에 휴지조각이 될 수 있다는 입장이 공존한다. 종전선언 문제를 상황에 따라 활용하겠다는 의도인 것으로 해석되는 데, 2018년 이후 북한의 주요 입장은 다음과 같다.

- ① 종전선언은 한반도에서 긴장을 완화하고 공고한 평화보장체제를 구축하기 위한 첫 공정인 동시에 미북간 신뢰조성을 위한 선차적인 요소이며 70년간 지속된 한반도의 전쟁상태를 종결짓는 역사적 과제로서 판문점 선언에도 명시된 문제이고 트럼프 대통령이 열의를 보였던 문제다.
(외무성 변인 담화, 2018년 7월 7일)
- ② 미국에서는 오히려 우리나라에 대한 제재를 유지해야 한다는 목소리가 더 높아지고 있으며 한반도 평화보장의 초보적 조치인 종전선언 문제에서까지 후퇴하는 태도를 보이고 있다.
(리용호 외무상 제25차 ARF 외교장관회의, 2018년 8월 4일)
- ③ 한미동맹이 약화한다거나 주한미군이 철수해야 한다는 것은 종전선언과 전혀 상관이 없는 것이다.
(한국 특사단을 만난 자리에서 김정은 발언, 2018년 9월 5일)¹⁸⁾
- ④ 미국이 적대정책을 철회하기 위한 근본 해결책을 제시하지 않고 정세 변화에 따라 순간에 휴지장으로 변할 수 있는 종전선언이나 연락사무소 개설 같은 부차적인 문제를 갖고 우리를 협상으로 유도할 수 있다고 계산한다면 문제해결 가망은 없다.
(김명길 외무성 순회대사 담화, 2019년 11월 14일)

최근 화제가 되었던 존 볼튼의 책에 담긴 종전선언 관련 내용은 다음과 같다:¹⁹⁾

- ① 종전선언이 원래 북한의 아이디어인줄 알았는데 나중에 문대통령의 통일 의제에서 나온 것으로 의심했으며, 종전선언은 듣기 좋다는 것 외에 서명해야 할 실질적인 이유가 없다.
- ② 던포드 합참의장은 어떠한 종전선언도 법적 구속력을 가져선 안된다면서 종전선언 자체에 의구심을 가졌다.
- ③ 북한은 미국에게 종전선언에 관심이 없다고 했으며 문대통령이 원하는 것으로 이해하고 있다.

18) “종전선언은 한미동맹이나 주한미군 철수와는 무관,” 경향신문, 2018년 9월 7일.

19) John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2020)

II. 북한 핵문제의 교훈

우리 정부는 “중전선언은 정치적 선언이고 관련국 간의 신뢰를 쌓기 위한 첫 단계로 생각한다”는 입장이다.²⁰⁾ 그러나 문제는 북한정권이 정부의 선의를 받아들여 상응하는 선의로 보답할 가능성이 없다는 데 있다. 우리는 이미 핵문제에서 북한의 ‘배은망덕’ (背恩忘德)을 뼈저리게 경험했다. 북한은 우리의 비핵화 선의를 악용하고 속이면서 핵을 보유하는 데 성공했고 그 결과 우리 국민들은 북한의 핵인질이 되었다. 실패한 비핵화 역사가 중전선언에서 되풀이되지 않도록 들다리도 두드리고 건너는 심정으로 신중에 신중을 기해야 한다.

북한의 핵개발 사실이 알려진 1991년 한국은 미국과의 협력 하에 북한이 핵개발을 포기하도록 설득하기 위한 조치를 선제적으로 취했다. 우리가 먼저 자체 핵무장을 포기한다고 선언했고, 미국도 당시 한국에 배치되어 있던 전술핵무기를 철수하는 조치를 단행했다. 이를 통해, 박정희 정부 이후 지속되었던 한국의 핵개발 의혹은 말끔히 해소되었고, 북한이 1950년대부터 줄곧 주장해온 미국의 핵전력 제거도 실현되었다. 한미가 선제적으로 북한의 요구사항을 들어주고 핵없는 한반도를 실현하겠다는 선의를 보이면 북한도 선의로 화답할 것으로 기대했던 것이다. 남북한은 1991년 12월 31일 각자의 핵무장을 포기한다는 ‘비핵화 공동선언’에 합의했다. 구체적으로 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 금지하는 비핵8원칙과 핵개발에 사용될 수 있는 재처리시설과 농축시설의 보유 금지에 합의한 것이다. 요즘 북한과 한미간에 해석이 달라 논란이 되고 있는 ‘비핵화’의 정확한 의미는 남북한이 비핵8원칙을 준수하고 재처리·농축 시설을 보유하지 않는다는 것이다. 주한미군과 한미동맹에 영향을 줄 수 있는 어떠한 것도 비핵화와는 무관하다.

그러나 북한은 비핵화 공동선언 체결 직후부터 공동선언의 이행을 보장하기 위해 이행합의서가 필요하다면서 김일성 시대에 확립된 ‘조선반도의 비핵지대화’ 주장을 되풀이하기 시작했다. 이후 한미의 비핵화 용어를 차용해서 ‘조선반도의 비핵화’로 간판을 바꿔 달고 기존의 비핵지대화 입장을 관철하기 위한 비핵화 국가전략을 30년간 일관되게 추진해왔다. 자체 핵무장

20) 정의용 특사의 방북결과 설명회, 연합뉴스, 2018년 9월 6일.

포기와 주한미군 전술핵 철수라는 우리의 선의에 대해 비핵화란 용어를 차용해서 핵개발을 포기할 수도 있다는 연막을 치고 혼란을 유발하면서 핵개발에 전력투구한 것이다. 결국 남북한 쌍방의 핵개발 포기라는 비핵화 개념을 만들어내고 모범을 보이면서 북한의 화답을 끌어내겠다는 계획은 완전히 실패했다. 북핵문제는 지난 30여년간 우리의 선의가 짓밟히고 철저하게 기만을 당한 대표적인 사례이자 북한의 배은망덕과 ‘적반하장’ (賊反荷杖)의 결정체다. 종전선언에 대한 선의가 핵문제에서처럼 역이용당해 또 다른 안보참사를 초래하지 않도록 조심하고 경계해야 한다.

Ⅲ. 북한의 종전선언 활용 전술 예상

북한 외무성 산하 평화군축연구소의 김용국 소장이 2018년 9월 5일 노동신문에 게재한 글에 종전선언에 대한 북한의 입장이 드러나 있다. 김 소장은 ‘조선반도에서의 평화체제 구축은 시대의 절박한 요구’ 라는 제목의 글에서 종전선언의 의미를 다음과 같이 규정했다.²¹⁾

“원래 정전이란 교전쌍방 간 전투행동의 일시적 정지를 의미하는 것으로서 전쟁의 종결이 아니며 따라서 정전협정의 유지만으로는 완전한 평화가 담보될 수 없다…., 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위한 정치적 의지의 발현으로서 종전을 선언하는 것이 첫 공정이다…., 당사국들의 정치적 의지만 있다면 얼마든지 가능한 종전선언부터 채택하여 전쟁상태부터 끝장내는 것이 합리적이다.”

이 글은 북한이 종전선언을 항구적이고 공고한 평화체제 구축의 첫 단계로서 전쟁상태를 끝내고 완전한 평화를 보장하기 위한 수단으로 인식하고 있음을 보여준다. 또한 종전선언이 채택된 후 북한이 추진할 대내외 전략의 방향을 가늠할 수 있게 한다. 북한은 종전선언 채택을 계기로 한반도 평화체제 구축 프로세스를 가속화하면서 한미를 상대로 한반도에서 완전한 평화를 보장하기 위한 조치를 요구할 것으로 전망된다. 북한의 종전선언 활용전술을 북한내부, 대남, 군사, 외교, 핵 분야로 나누어 분석했다.

21) “북 외무성, 종전선언이 평화구축 첫 공정,” 경향신문, 2018년 9월 6일.

1. 북한내부

종전선언을 싱가포르 정상회담에 이어 對美 대결전에서 거둔 또 하나의 승리로 선전하면서 김정은 정권의 정당성을 공고히 하는 소재로 활용할 것이다. 김정은이 지난 70년 동안 북한을 짓눌러 온 전쟁상태를 청산함으로써 선대에서도 이루지 못한 역사적 대업을 성취했다고 선전할 것이다.

2. 대남분야

종전선언으로 전쟁상태를 끝내고 항구적인 평화체제 구축의 첫 발을 뗀 만큼 남북간에 화해협력의 기반이 조성되었다고 선전하면서 대규모 경제지원을 요구할 것이다. 아울러 화해와 평화의 분위기를 띄워 우리 사회에 ‘안보에 대한 환상’을 확산시키고 대북 경계감을 이완시킬 것이다. 특히 ‘우리민족끼리’ 구호 아래 “북한의 핵도 결국 우리 것이며 북한이 남한을 향해 핵을 사용할 리는 만무하다”는 논리를 전파하면서 북한 핵에 대한 위협감을 약화시키고 국민들로 하여금 북한이 핵을 보유한 현실을 자연스럽게 받아들이도록 할 것이다.

3. 군사분야

한미를 상대로 한반도에서 전쟁상태가 종식된 현실에 걸 맞는 조치를 취하도록 요구할 것이다. 주한미군 철수와 한미동맹 와해로 이어질 수 있는 다양한 조치를 요구할 것이다. 전쟁이 끝난 한반도의 현실과 동맹에 기초한 주한미군 주둔 간의 괴리를 부각하면서 한미 연합훈련의 축소와 중단, 전략자산의 한반도 전개 차단, 핵우산보장 약속 폐기, 사드배치 철회, 미국의 對韓 신형무기 판매 금지 등 주한미군과 한국군의 전력을 약화시킬 수 있는 조치를 요구할 수 있다. 특히 주한미군의 성격을 ‘한미 동맹군’에서 ‘지역안정을 보장하는 균형자’로 변경하도록 함으로써 유사시 남북한 충돌이 발생하는 경우 주한미군이 한국방어에 나서지 못하도록 할 것이다. 이런 요구가 하나하나 수용될 경우 한미동맹은 이름만 남은 종이호랑이 신세로 전락할 수 있다.

4. 외교분야

국제사회에 대해서 전쟁상태가 종식된 현실에 맞게 대북정책을 바꾸고 제재를 철회하도록 요구할 것이다. 한미동맹이 새로운 시대에 부합하지 않는 구시대의 유물이라는 국제여론을 확산시킴으로써 한미에 대한 외교적 압박을 강화할 것이다. 더 나아가, 북핵문제를 고리로 벌어지고 있는 ‘중·러 對 미국’의 지정학적 경쟁에 편승해서 중·러의 이익에 부합하면서 미국의 영향력을 약화시킬 수 있는 대남, 대미 요구사항을 강하게 제기할 것이다.

5. 핵분야

내부적으로는 핵이 있었기에 미국을 굴복시키고 미북 정상회담과 종전선언이란 업적을 이룰 수 있었다고 선전하면서 핵무력의 정당성을 강조할 것이다. 대외적으로 핵을 보유한 미국의 영향력이 한반도에서 완전히 사라지지 않는 한 핵무력을 포기할 수 없다면서 핵보유의 당위성을 강화해나갈 것이다.

IV. 남북간 신뢰구축과 군비통제에 대한 올바른 이해

역대 남북한 군비통제의 중요한 오류는 관계개선의 돌파구를 열기 위해 신뢰구축의 중요성을 강조함으로써 적대세력과의 신뢰조성을 과신했다는 점이다. 신뢰구축의 중요성을 뒷받침하는 사례로 NATO와 WTO의 재래식 군비통제 경험을 원용하지만, ‘核 대 核’의 균형을 이룬 상태에서 재래식 군축을 했던 유럽과 달리 한반도는 북한이 핵을 포함한 대량살상무기(WMD)를 독점한 상태이기 때문에 유럽의 경험을 그대로 한반도에 적용할 수는 없다.

신뢰구축방안을 이행한다고 해서 자동으로 신뢰가 생겨나는 것도 아니며 단지, 불필요한 긴장고조를 막고 오만에 의한 충돌 가능성을 줄일 수 있을 뿐이다. 신뢰구축방안에 합의하는 것과 국가간에 진정한 신뢰가 구축되고 우방이 되는 것과는 전혀 다른 문제이다. “Confidence-Building”이 “Friendship-Building”은 아닌 것이다. 신뢰구축방안만으로 상대의 진심을 확인할 수 없는 만큼, “열 길 물속은 알아도 한 길 사람 속은 모른다”는 격언을 잊지 말아야 한다.

신뢰구축에 대한 과도한 기대는 한 두 건의 신뢰구축조치로 마치 평화가 온 것과 같은 환상을 야기함으로써 국가안보를 해칠 수 있다. 이런 위험을 경계해서, 소련의 WMD 폐기를 지원하기 위해 설립된 “협력위협감소”(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램을 주도했던 샘 님(Sam Nunn) 前 상원의원은 군비통제를 “방아쇠에서 손을 떼는 것에 불과하다”고 설파했다. 신뢰구축만 되면 적이 친구가 되고 안보위협이 사라질 것이라는 잘못된 기대를 경계한 명언이다.

V. 지정학 경쟁시대에 종전선언의 타당성

대한민국은 국제정세의 판이 바뀌는 역사의 전환점에서 있다. 세계는 냉전이 끝나고 화해와 협력을 추구했던 탈냉전시대를 거쳐 강대국들이 패권경쟁을 펼치는 대결의 시대로 들어섰다. 지정학 경쟁시대의 핵심은 자유와 독재의 충돌이다. 철지난 사고와 정책으로는 거칠게 밀어 닥치는 패권경쟁의 파고를 넘을 수 없다. 한 여름에 입던 옷으로 칼바람이 몰아치는 추운 겨울을 날 수 없는 것과 같은 이치다.

바깥세상이 바뀐 것을 모른 채 과거의 타성에 안주하며 좌충우돌하고 있는 것이 현재 한국의 모습이다. 지금의 세계는 우리사회의 기성세대가 자라나며 삶을 영위했던 그런 세상이 아니다. 기성세대에게 익숙한 관점과 자세가 근본적으로 바뀌어야 한다. 특히 탈냉전의 시대조류에 영합해서 만들어진 아래의 정책들을 전면 개편해야 한다.

첫째, 냉전종식이라는 전환기적 사건에 고무되어 나온 냉전구조 해체와 평화체제 구축, 그 파생물인 종전선언은 오늘날에는 바람직하지도 않고 실현 가능성도 없다. 북한이 동유럽의 공산주의 국가들처럼 민주국가로 전환되었다면 냉전구조 해체와 평화체제 구축은 달성 가능했을 것이다. 그러나 북한 체제는 정반대의 길을 걸었다. 근대 역사에서 3대 세습독재에 성공하고 핵을 보유한 유일한 나라가 북한이다. 이제는 탈냉전시대의 낙관적 희망에 편승했던 감상적인 평화구축이 아니라 북한주민의 역량을 강화해서 근본적으로 북한을 변화시키는 전략적인 평화구축을 도모해야 한다.

둘째, 북한 독재정권과 협상을 통해 평화통일을 달성하겠다는 생각도 버려야 한다. 탈냉전의 해빙기에 편승해서 시작된 이 정책은 남북기본합의서를 체결할 때까지만 해도 정부의 관리 하에 신중하게 추진되었다. 하지만 1998년 정주영의 소떼방북과 금강산 관광 및 2000년 남북정상회담으로 민간교류의 붓물이 터지고 감상주의가 만연하면서 북한의 위협에 대한 경계감이 약화되는 부작용을 유발했다. 김대중에서 박근혜 정부까지 제공한 103억 6천만 달러에 달하는 지원이 핵과 미사일로 되돌아왔다. 남북관계의 발전을 바라는 우리의 선의가 적화통일노선을 고수하는 북한에 의해 악용된 것이다. 북핵 위협으로부터 국민을 보호하고 북한사회의 변화를 통해 평화통일을 달성하는 방향으로 대북통일전략을 수정해야 한다.

셋째, 우리가 솔선수범해서 핵개발을 포기하고 북한도 따라오게 한다는 비핵화 외교도 폐기해야 한다. 비핵화는 북한도 소련처럼 붕괴할 수밖에 없을 것이라는 낙관적 기대가 빚어낸 안이한 정책이었다. 진보, 보수를 막론하고 7명의 대통령이 이 정책을 고집하며 엄청난 국력을 소모했지만 결과는 핵을 보유한 북한이다. 비핵화 외교는 서희장군의 담판과 대비되는 치욕적인 외교 참사다. 북한의 핵포기가 상당기간 어렵다는 전제 하에, 자체 핵역량을 확보하고 ‘핵 對 핵’의 균형을 맞춰 국민을 보호해야 한다.

마지막으로, 중국에 대한 정책도 바뀌어야 한다. 한·중 수교 이후 양국관계는 정부와 민간 차원에서 비약적인 발전을 이뤘다. 그러나 시진핑 정부가 숨겨왔던 발톱을 들어내고 패권장악 움직임을 본격화하면서 양국관계는 큰 시련에 직면했다. 북한의 미사일에 대응한 사드배치에 반대하며 중국이 보여준 도발적이고 공격적인 태도는 지정학 경쟁시대에 중국의 진면목을 깨닫게 해주었다. 우리가 미중 사이에서 선택을 고민하는 것은 아직 평화만능주의의 꿈에서 깨지 못했다는 반증일 뿐이다. 대한민국은 75년 전에 미국을 선택해서 부강한 나라가 되었다. 중국에 대한 과도한 의존과 편승, 굴종에 가까운 정책을 모두 바뀌어야 한다.

< 주제 #3 >

창끝부대의 현실

- 우리 군대 이대로 싸울 수 있는가? -

발제자 : 김의식 (용인대 군사학과 교수)

토론자 : 구원근 (예. 육군소장, 육군 정책연구위원)

창끝부대의 현실 - 우리 군대 이대로 싸울 수 있는가? -

김의식²²⁾

-
- I. 들어가며
 - II. 군대의 본질
 - III. 군대 현실과 문제점
 - IV. 과제와 개선방향
 - V. 나가며
-

I. 들어가며

문재인 정부가 들어선 이후 군대를 바라보는 국민들의 시선은 불안하다. 북한은 핵개발을 완료하고 언제든지 핵무기를 앞세워 우리들에게 굴종할 것을 요구할 수 있는데, 군 통수권자인 대통령을 포함한 상층 지휘부는 태평성대 시대어나 어울릴 것 같은 평화놀음에 심취해 있으니, 우리 군대가 국민들의 생명과 재산을 지켜줄 수 있을지 믿을 수 없기 때문이다. 우리 군대가 외부의 위협에 대해 끝까지 싸우겠다는 결사항전의 신념으로 뭉쳐져 있고, 실전같은 훈련으로 대비태세를 갖춰있다면 핵무기로 무장한 김정은이라고 하더라도 감히 도발을 자행하거나 굴종하기를 요구하지 못할 텐데 오늘날 우리 군대현실을 보면 대한민국 군대가 과연 전쟁을 할 수 있는 군대인지 걱정스럽기만 하다.

비록 정치인들은 자신과 당파의 이익을 위해 평화놀음을 하더라도 군대는 최상의 전투력을 갖추고 항상 긴장된 상태에 있어야 하는데, 오늘날 우리 군대는 최고 지휘관으로부터 말단 병사에 이르기까지 자신들이 군인인지 민간인인지 구별하기 힘든 상태에 빠져있음을 보여준다. 특히라면 발생하는 경계작

22) 용인대학교 군사학과 교수

전 실패와 각종 범죄행위, 그리고 군기 빠진 병영실상을 보고 우려하면 상급 지휘관들은 우리 군이 민주화 시대의 선진 병영으로 탈바꿈하고 있다고 들러댄다. 북한의 핵무장을 우려하면 우리 군도 충분히 대응할 화력을 갖추고 있다고 변명한다. 군복무기간 단축과 나약한 훈련실상을 우려하면 우리 군은 첨단 정밀무기체계를 갖추고 있으므로 충분히 북한군을 제압할 수 있다고 장담한다.

상급지휘관들의 호언장담대로 우리 군이 보유하고 있는 첨단정밀무기 몇 개로 전쟁에서 이길 수 있을까? 전쟁에서의 승리는 무기체계의 우수함이나 국력의 우수함에 좌우되지 않는다는 것은 3차 중동전쟁과 포클랜드전쟁을 포함하여 최근의 아프가니스탄 전쟁에서도 충분히 알 수 있다. 특히, 세계 최강을 자랑하는 미국과 소련이 아프가니스탄을 침공하였으나 모두 완전한 승리를 거두지 못했던 것은 아프가니스탄 군의 끈질긴 저항활동 때문이었다. 미국과 이라크전쟁에서 이라크 공화국수비대가 맥없이 무너진 것은 군대의 사기가 꺾이고 저항의지가 사라졌기 때문이었다. 전쟁의 승패에서 결정적인 요소는 무기체계의 화려함에만 있는 것이 아니라 전투원들의 숙달된 전투능력과 함께 반드시 승리하겠다는 전승의지에 있다는 것은 전쟁사례를 조금만 연구했던 사람이라면 누구나 공감할 수 있는 일이다. 그러나 오늘날 우리 군대는 몇몇 첨단 정밀무기체계가 포함된 재래식 군사력의 우위만을 내세우면서 핵으로 무장한 김정은의 대남도발의지를 충분히 꺾을 수 있다고 호언장담하고 있다.

군 상층지휘부의 장담과는 달리 우리 군대가 무너져 내리는 현상은 언론 보도를 통해 알려진 것만도 일일이 열거하기 힘들 정도로 나타나고 있다. 목선이나 보트로 우리 국경을 침범해도 파악하지 못할 정도로 경계작전은 엉망이고, 야전부대 지휘관들은 인명사고가 두려워서 훈련을 기피하거나 간단하게 약식으로 진행하며, 중간간부들은 병사들이 제기하는 마음의 편지가 무서워서 부하들의 잘못과 나태함을 애써 외면하거나 못본체하면서 방치한다. 병사들은 군대에서 편하기 지내는 요령을 습득해서 입대한 다음 간부들에게 은연중에 압박을 가하고, 자식을 군에 보낸 국민들은 자기 자식의 병영 내 일상에 대해 일일이 간섭하면서 지휘관들의 부대지휘를 방해하고 있다. 언론과 정치인들은 군대에서 어떤 문제가 발생하면 그것을 확대해석하거나 과장시켜 군대의 사기를 저하시키고, 일부 연예인들은 군대를 희극의 소재로 삼

아 군인들의 자긍심을 저하시키고 있다. 군대를 둘러싼 이러한 환경은 군대를 언제든지 싸울 수 있는 전사들의 집단이 아니라 병영놀이 체험학습에 참여한 보이스카우트와 같은 조직으로 만들고 있다.

2000년대 초반부터 우리나라 군대에 인권이라는 개념이 무분별하게 도입되면서 군인들이 엄격한 지휘체계하에서 강한 훈련을 통해 적과 싸워 이길 수 있는 ‘戰士’가 아니라, ‘제복 입은 시민’이라는 이상한 존재로 바뀌고 있다. 군인이란 무릇 전장터에서 적과 마주하면 사정없이 싸워 무찌를 수 있는 용기와 신념, 전투기술을 갖추고 전우들끼리 서로 의지하는 가운데 임무를 완수할 수 있는 강한 전사가 되어야 하는데, 어느 순간부터 군인들이 인권을 내세우면서 교육훈련을 기피하거나, 규율과 질서를 무시하는 등 군대 고유의 특성이 사라지면서 민병대 수준의 조직으로 쇠락하고 있는 모습들이 두드러지게 나타나고 있다.

군대가 약화되면 궁극적으로 피해를 입는 것은 선량한 국민들이다. 김정은이 핵무기를 앞세워 굴종을 요구했을 때 군대가 끝까지 저항하지 않는다면, 우리 국민들은 모든 것을 잃고 김정은 집단의 노예로 살아갈 수밖에 없다. 베트남 사례를 보라. 무능한 정치인들과 무분별한 시위세력에 휘둘리면서 남베트남 군대가 무기력해지면서 전쟁에서 패하고 나니 그 피해는 고스란히 국민들에게 돌아왔다. 자유를 잃은 사람들은 보트피플이 되어 망망대해를 떠돌아 다녔었고, 풍요로왔던 남베트남의 경제는 추락하여 수십년간 가난에 찌든 삶을 살 수밖에 없었다.

군대는 군대다워야 한다. 몇몇 정치인들이 자신들의 권력을 유지하고 정치적 이해관계를 위해 군대의 특성을 허물어 버리도록 방치해서는 안 된다. 권력에 영합한 군 지휘관들이 스스로 군대를 약졸로 만드는 것을 더 이상 보고 있어서는 안 된다. 군대가 무너지면 모든 피해는 선량한 국민들이 감당해야하므로 국민들이 나서서 군대의 특성을 회복하고 강한 군대가 될 수 있도록 요구해야 한다.

II. 군대의 본질

우리 국민들이 국군통수권자와 상급지휘관들에게 대한민국 국군이 전쟁에서 싸울 수 있는 군대로서의 특성을 회복하도록 요구하기 위해서는 군대의 본질부터 제대로 이해해야 한다. 군대란 합법적으로 무력을 사용하는 집단으로서 국가의 주권과 영토, 국민의 생명과 재산을 보호하는 것을 기본 임무로 하면서, 때로는 전쟁을 통해 자신들의 의지를 수용토록 상대방에게 강요하는 무장조직이다. 군대는 평상시에는 적대세력의 도발의지와 도발행동을 억제하지만, 적대세력이 무력도발을 감행하면 가용한 모든 수단과 방법을 동원해서 반드시 승리한다는 목표를 가지고 있다. 따라서 모든 국가는 엄청난 인적·물적 자원을 투자하여 강한 군대를 보유하도록 노력한다.

군대 조직은 합법적으로 무력을 사용하는 조직이므로 일반적인 공적·사적 조직과는 다른 특성을 가지고 있다. 첫째, 군대조직에서 상명하복의 명령복종체계는 절대적이어야 한다. 군대가 전쟁을 수행하게 되면 어떤 상황에서도 승리할 때까지 싸워야 한다. 적에 비해서 전투력이 열세하더라도 공격명령이 하달되면 죽음을 무릅쓰고 돌격 앞으로 해야 하며, 사수 방어명령이 하달되면 전멸하는 한이 있더라도 지켜야 할 곳은 반드시 방어해야 한다. 군대에서 명령복종체계가 무너지면 오합지졸에 불과하여 전쟁에서 반드시 패하게 된다. 둘째, 큰 승리를 위해 작은 희생을 감수할 수 있어야 한다. 사람의 생명이 가장 중요한 가치를 가지고 있지만, 전쟁터에서는 더 많은 전투원을 구하고 궁극적인 승리에 도움이 된다면 일부 부대원들의 희생을 감수할 수 있어야 한다. 10,000명을 살리기 위해 100명에게 죽음이 예상되는 임무를 하달할 수 있는 조직이 군대인 것이다. 셋째, 전투원간에 상호신뢰는 필수적이다. 최고 지휘관으로부터 말단 병사에 이르기까지 전장에 투입된 전우가 끝까지 나와 함께 할 것이라는 믿음이 없으면 그 군대는 전투에서 승리할 수 없다. 인접한 전우가 자기 참호를 버리고 도망가면 적군이 내 뒤로 돌아와서 나를 죽일 것이라는 두려움이 상존하는 곳이 전쟁터인데 내 옆을 지켜줄 전우에 대한 신뢰가 없다면 앞만 바라보고 전투해야 할 전투원이 불안함에 사로잡혀 있다가 사소한 징후에 겁을 먹고 도망가 버리면서 그 군대는 무너지게 된다. 넷째, 인권보장이 부분적으로 제한되는 조직이다. 모든 국민들에게는 인간답게 살 수 있는 인권이 보장되어야 한다. 군인도 국민의 한사람이므로 헌법에 따라 인권을 보장받을 수 있다. 그러나 인권이 극단적으로 침해되는 전쟁에

대비한 조직이 군대이므로 군인들에게는 보편적 인권이 무한대로 보장될 수가 없다. 인권에서 가장 중요한 부분이 생명권인데 전쟁에 투입된 군인이 적군의 생명권을 보장한다고 적군을 죽이지 않으면 내가 죽어야 한다.²³⁾ 적의 총알이 빗발치는 상황에서도 지휘관은 돌격 앞으로 명령을 내려야 하고, 돌격명령을 받은 부하는 죽음을 무릅쓰고 돌격 앞으로 해야 한다. 전투원으로서 강한 체력과 건강한 신체를 유지하기 위해서는 먹기 싫어도 하루 세끼는 먹어야 하고, 자기 싫어도 자야하고, 춥고 더워도 훈련을 해야 한다.

과거 사관생도 시절에 민주주의 사회에 군대는 있어도, 군대에 민주주의는 있을 수 없다라는 말을 들은 적이 있다. 어느 유명한 외국군 장군이 했다고 하는데 이 말을 들었던 당시에는 이해할 수 없었으나, 지금은 충분히 이해할 수 있다. 군대가 전쟁을 하면서 늘 합리적일 수는 없으며 전투원들이 다수결로 의사를 결정할 수는 없기 때문이다. 일반사회에서는 민주적 절차가 중요하지만 군대에서는 순간순간 변화하는 상황에 맞게 지휘관들이 신속하게 판단해서 명령을 하달하고 부하들은 지휘관의 명령에 복종해야 전투에서 승리할 가능성이 높아지기 때문이다.

전쟁에서 승리하는 군대가 되려면 투철한 애국심과 충성심, 일사불란한 지휘체계, 강한 체력을 바탕으로 뛰어난 전투기술을 갖춘 전투원, 효과적으로 적을 파괴할 수 있는 첨단 정밀무기체계를 갖추고 있어야 하는데, 이 중에서 가장 중요한 요소는 강한 체력과 정신력을 바탕으로 뛰어난 전투기술을 갖춘 전투원을 육성하는 것이라고 볼 수 있다. 개별 전투원의 중요성은 이스라엘 독립전쟁으로부터 4차 중동전에 이르기까지 이스라엘군과 아랍연합군을 비교해봄으로써 이해할 수 있으며, 최근 미군이 상대했던 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁을 통해서도 잘 알 수 있다. 따라서 핵무기 등 대량살상무기로 무장한 북한군을 대상으로 싸워 이길 수 있는 국군을 육성하려면 지금과 같은 군대 분위기는 대폭 바뀌어야 한다.

23) 전쟁에서는 피를 아끼지 않고 무자비하게 폭력을 운용하는 자가 분명히 우위를 차지할 것이다. 류제승 옮김, 『전쟁론』(서울: 책세상, 2014), p.34.

Ⅲ. 군대 현실과 문제점

오늘날 우리 군은 북한의 핵무장이 현실화되고 미국과 중국의 패권경쟁이 심화되는 틈바구니 속에서 그 어느 때 보다도 엄중한 안보위기를 맞이하고 있지만, 지휘관들은 인명사고를 우려하여 교육훈련을 기피하거나 약화시키고, 군인들의 인권의식이 과도하게 함양되면서 군대내 질서와 규율이 무너지고 궁극적으로는 현존 전투력이 급격히 약화되는 우려스러운 현상들이 나타나고 있다. 특히, 현 정부 들어 군의 전투력이 약화되는 징후들이 다양하게 나타나고 있는데 주요한 사례들과 문제점에 대해 알아보면 다음과 같다.

1. 군기강 해이

병사들을 戰士가 아니라 제복 입은 시민으로 바라보는 시각이 강화되면서 일과시간 이후 병영생활에서 보다 많은 자유로움을 보장해주려다 보니 병영이 전투원들의 생활공간이 아닌 보이스카우트 캠프처럼 변해간다. 병사들에게 일과시간이후 핸드폰 사용을 허용하고,²⁴⁾ 부대인근지역에 평일 외출까지 허용하다보니,²⁵⁾ 하루일과를 마치면 당일 사용했던 장비를 손질하고 내일을 위해 휴식해야하는데 부대인근지역에서 개인활동을 함으로써 다음날 교육훈련을 위해 충분한 휴식을 할 수 없다. 교육훈련간 발생했던 이런 저런 문제점을 동료들과 토의해야할 시간에 인터넷 도박²⁶⁾과 게임을 하느라 단체활동을 할 시간마저 사라져 버렸다. 병사들에게 휴대폰 사용을 허용하고 지휘관(자)들에게 병사들의 부모와 단톡방을 만들거나 밴드를 만들어 소통하는 것을 권장하다보니, 부모들이 SNS를 통해 자기 자식을 위협한 업무에 투입하지 말라고 지휘관들에게 요구하는가 하면, 생일날 미역국을 끓여 먹이고 증거로 사진을 찍어 올리라고 요구하는 사례까지 발생하고 있다.²⁷⁾

부대에서 발생하는 일이 실시간에 외부로 알려지다 보니 오늘날 각종 언론보도에서 군인들이 음주운전을 하거나 성범죄를 저질렀다는 기사는 더 이

24) 2020년 7월 1일부터 전면 허용되었다.

25) 2019년 2월부터 평일 일과이후 오후 5시 30분부터 저녁 9시 30분까지 4시간동안 외출이 가능하다. 면회, 자기계발, 병원진료, 단결활동 등을 위해 한 달에 최대 2회까지 허용되며 휴가자를 포함해서 부대병력의 35%까지 평일 외출이 허용된다.

26) 군이 휴대폰 사용 시범운영을 실시한지 불과 2개월 만에 80여 건의 도박문제가 적발되고 심지어 5명의 병사가 도박으로 1억 8000만원을 쓴 사례가 있었다. “병영내 휴대폰 전면 허용... ‘기강해이’ vs. ‘복무여건 개선’ [어떻게 생각하십니까](파이낸셜 뉴스, 2020.7.6.)

27) “이런 군대” (조선일보, 2018.11.2.)

상 뉴스거리가 안 될 정도로 자주 보도되기도 한다. 자신의 일거수 일투족이 감시받는다든 생각에 지휘관들이 몸을 사리면서 소속부대에 대한 통제력을 상실하여 병사들이 허가없이 부대를 빠져나가서 술을 마시는가 하면, 보초들이 초소에서 술판을 벌이고, 초급간부들은 부대 내 간부숙소에 허가없이 여자친구들을 데려 들어오는 사건까지 발생했다.²⁸⁾ 최근 해군에서 거동수상자를 부대 내에서 발견한 뒤 놓치고는 허위로 병사를 자수시켜 무마하려던 사실까지 있었던 것도 우연히 발생했던 것이 아니라 그만큼 군대의 기강이 무너졌기 때문이다.

『2019 국방부통계연보』에 따르면 2018년 한 해 동안 56명의 군인이 상관에 대한 죄를 저질러서 보통군사법원에서 재판받을 등, 총 3,306명의 군인들이 군형법과 일반형법을 위반하여 군사재판을 받았고,²⁹⁾ 47,635명이 파면, 강등, 감봉 등 각종 징계를 받았다. 전체 병력의 10% 가까이 되는 인원이 형사처벌이나 징계처분을 받았다는 것은 한국군의 군기가 심각하게 무너졌다고 볼 수 있다. 규율과 질서가 엄정하게 확립되어야 할 군대가 왜 이렇게 된 것일까.

우리 군의 군기강이 이처럼 무너진 것은 군인들의 일탈행위에 대해 군 지휘부의 대응방향이 적절하지 못했기 때문이라고 볼 수 있다. 군인들의 일탈행위에 대해서는 당사자들을 엄정하게 처벌해서 재발방지 효과를 기대해야 하는데, 당사자들은 솜방망이처럼 처벌하고 지휘관들에게 지휘책임만 강조하다보니 지휘관들이 부대 내에서 발생하는 일탈행위에 대해 묵인하거나 축소시키려는 경향을 보이게 되는 것이다.

그리고 군에서 병사들에게 행정처벌 수단으로 운영해온 영창제도를 없앤 것은 병사들의 일탈행위를 방조하는 결과를 초래했을 수도 있다. 영창제도는 징병제하에서 군대를 운영하는 우리나라의 경우에는 병사들의 일탈행위를 억제하고, 병사들을 보호하는 처벌수단이었음에도 불구하고, 일부 인권단체의 요구에 따라 이 제도를 폐지함으로써 지휘관들이 병사들을 효과적으로 제재할 수 있는 수단이 사라져 버렸다.³⁰⁾ 입대 장병들의 부모들이 지휘관의

28) “병사.간부 음주 일탈 잇따라... 군기강 해이 도마” (YTN뉴스, 2019.8.23.)

29) 주요 범죄현황을 보면 상관에 대한 죄 56명, 군무이탈죄 58명, 성범죄 146명, 과실치사상죄 25명, 살인죄 3명, 절도강도죄 115명, 상해폭행 등 403명, 사기횡령배임죄 246명, 도로교통법위반 685명 등 총 3,306명이 보통군사법원에서 심판을 받았다.

30) 병사들이 군형법상 범죄행위를 저질렀을 때 군사재판에 회부하지 않고 행정처벌인 영창에 보냄으로서 전과자가 되지는 않았는데, 앞으로는 군형법에 따라 재판에 회부하면 형사처벌을 받아 전과자

부대운영에 간섭하는 민원에 대해서도 예하지휘관들을 보호해 주지 않음으로써 지휘관들로 하여금 부하들의 일탈행위를 방임하도록 만든 것이다

2. 상명하복의 지휘체계 약화

군대는 엄정한 상명하복체계가 생명인 조직이다. 최고지휘관으로부터 하달된 명령은 말단부대 전투원까지 일사분란하게 전달되어 한 치의 착오도 없이 실행되어야 하는 조직이 군대이다. 그런데 최근 우리 군에서는 상명하복의 지휘체계가 무너진 현상이 자주 드러나고 있다. 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제27조(군기문란 행위 등의 금지)에 따라 상급자를 음해하거나 유언비어를 유포하는 행위를 금지하고 있으며, 군인은 정성을 다하여 상관에게 복종하고 법규와 명령을 지키는 습성을 길러야 한다고 명시하고 있음에도 불구하고, 상병이 대위를 야전삽으로 폭행하고, 부사관이 상관인 동성장교를 성추행 하는 가하면, 체력단련을 강하게 요구하는 군단장을 처벌해달라는 민원이 제기되는 사례까지 발생했다.

심지어 2017년 어떤 시민단체의 제보로 많은 국민들의 분노를 유발시켰던 ‘공관병 갑질사건’³¹⁾의 경우 현역 육군대장을 구속시키는 등 군의 지휘체계를 뿌리채 흔들어버리는 엄청난 파문을 불러왔으나 결과적으로는 사실이 아닌 것으로 나타났다.

2018년 실태조사를 통해³²⁾ 수집한 자료에 의하면 늦잠 자느라 아침점호에 불참했던 병사가 당직사관을 폭언한 간부로 고발한 사례가 있었으며, 같은 부대에서 같은 일을 하는데 왜 장교가 부사관보다 많은 월급과 수당을 받느냐고 따지는가 하면, 지휘관에 대한 근무평정을 부사관들이 해야 한다는 주장도 나오고,³³⁾ 병사들이 화장실 청소를 게을리 하면 중대장과 행정정보급관이

가 되는 결과를 초래하게 된다. 한편, 지휘관이 온정주의로 군형법상 범죄행위를 행한 병사들에게 견책, 감봉 등 징계로 마무리 했을 때에는 군형법상 범죄행위에 대한 예방효과가 크게 감소될 것으로 우려된다.

31) 2017년 7월 31일 대한민국 육군 제2작전사령부 사령관이던 박찬주 육군 대장과 그의 민간인 아내 전성숙이 '육군 대장과 그 부인'이라는 우월한 사회적 지위를 심각하게 악용해 공관병과 조리병들에게 갑질과 가혹행위를 저지르면서 악랄하게 괴롭혀 왔다는 사실을 군인권센터가 폭로하며 벌어진 사건이다. 재판결과 박찬주장군은 대법원에서 무죄로 선고받았으며, 부인은 1심에서 무죄를 선고받았다.

32) 2018년 국가인권위원회의 부사관 인권상황 실태조사를 말한다.

33) 2018년 부사관 인권상황을 조사하기 위해 실태조사를 한 결과 응답자 359명중의 남자부사관 중에서 47명이 장교들과 동일하게 초과근무수당과 당직근무수당 등 각종 수당 인상을 요구하였으며, 47

화장실 청소를 해야 된다는 부대까지 발생하고 있었다. 계급과 직책에 따라 정당하게 부여된 책임과 의무, 지휘권까지도 부정당하고 있는 것이 현실인 것이다.

2015년 인성교육진흥법이 제정되면서 장병 인성교육을 위해 많은 민간인들이 장병들과 접촉하는 과정에서 개별적으로 자격이 검증되지 않은 사람들이나,³⁴⁾ 해당부대 현역 지휘관보다 계급이 높은 예비역 장교들이 참여함으로써 지휘관들의 부대지휘에 간섭하는 등 정상적인 부대활동에 지장을 초래하고 지휘관들의 권위를 실추시키는 사례도 발생하고 있다.³⁵⁾ 그리고 장병 고충해소를 위해 병영생활전문상담관, 성고충전문상담관, 양성평등상담관 등 다양한 형태의 상담관들이 활동하는 과정에서 지휘관들의 지휘권이 약화되는 부작용도 발생하고 있다. 지휘관들이 자기부대의 내부 실상이 상급지휘관이나 외부로 알려지는 것을 불편하게 생각해서 강한 훈련을 기피하고 가급적 병사들에게 편하게 해주려는 모습을 보이고 있는 것이다. 병사들도 지휘관이나 상급자들의 일거수 일투족을 문제삼아 ‘마음의 편지’를 써서 내부적으로 처벌을 요구하거나 외부로 제보하여 처벌을 유도함으로써 자신들의 잘못을 희석시키려는 현상을 나타나는 등 수직적 명령복종 체계가 생명인 군대가 상하 구별없이 수평적인 관계로 변화되려는 현상들이 나타나고 있다.

3. 실전같은 교육훈련 약화

「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제21조(성실의 의무)에 따르면 군인은 직무수행에 따르는 위험과 책임을 회피하지 아니하고 성실하게 그 직무를 수행해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 오늘날 병영현실은 이것과 매우 다르게 운영되고 있다. 교육훈련간 안전사고가 발생하면 지휘관들에게 거의 무한대적인 지휘책임을 부여함에 따라 지휘관들은 복잡하거나 위험한 훈련을 기피하고 병사들은 힘든 훈련을 기피하며 병사들의 부모들도 부대훈련에 간섭하는 사례까지 나타나고 있다.

명이 부사관이 상급자인 장교와 지휘관을 평가할 수 있도록 근무평정제도를 개선해야 한다고 주장하였다.

34) 서울여자대학교와 청소년폭력예방재단에서 장병들의 인성교육을 담당하고 있는데 소속 강사진들의 전문성과 개별적인 인성에 대한 검증은 이뤄지지 않고 있다.

35) 육군사관학교는 현역 소령이 훈육관으로 보직되어 생도들의 훈육을 담당하고 있는데 32명의 예비역 장교들이 생도들을 32개 팀으로 나눠 진로상담 역할을 담당함으로써 훈육관들의 권위가 실추되거나 책임있는 지도가 곤란하게 만드는 사례가 있다.

언론보도³⁶⁾에 따르면 육군 모 사단 신병교육대에서 수류탄 폭발사고로 1명이 숨지고 2명이 다치자, 육군은 모든 신병교육대의 수류탄 투척훈련을 중단시키는 조치를 취하였다고 한다. 수류탄 투척훈련은 기본적으로 숙달해야 하는 훈련으로써 수류탄의 위력을 체험하고 안전하게 투척하는 요령을 배워야 전시에 근접전투에서 요긴하게 사용할 수 있는데 안전사고가 발생했다는 이유로 전체 신병교육대의 수류탄 투척훈련을 중단시켰다는 것은 강군으로 가는 대책이 아니다. 이처럼 상급부대에서부터 위험한 훈련을 기피하는 분위기라면 수류탄 투척 훈련, 크레모어 설치 훈련, 지뢰 매설 훈련을 실제로 하는 전투부대가 얼마나 있을까? 야전에서 조종수가 해치를 닫고 기동훈련을 실시하는 전차부대와 자주포 부대는 얼마나 있을까? 라는 의문이 든다.

병사들이 강한 훈련을 기피하고 심한 경우 부모를 통해 민원을 제기하는 사례도 발생하자 실무부대 지휘관들은 야외전술 훈련간 병사들을 실제 훈련에 참가시키지 않고 견학만 시키는 방법으로 대체하는 등 강한 군대 유지를 위한 실전적인 훈련을 기피하는 현상도 나타난다. 심지어 2015년 북한의 목함지뢰 도발사건이 발생했을 즈음에 육군의 한 공병부대가 지뢰제거 작전에 투입될 장병 부모들에게 사전에 동의를 받고, 부모가 동의하지 않은 장병들은 지뢰제거 작업에서 제외하여 논란이 되었던 사례에서 보듯이 각종 SNS를 통해 병사들의 일상적인 부대생활과 훈련내용을 알고 있는 부모들이 아들의 안전을 우려하여 지휘관들에 다양한 요구를 함으로써 지휘관들이 실전적인 훈련을 하는 데 지장을 초래하는 경우도 있다.

4. 전투력 유지 및 발휘 능력 저하

현 정부 들어와서 병력규모를 대폭 줄이고 복무기간을 단축함으로써 창끝과도 같은 최하급 세대의 전투력이 매우 약화되는 듯하여 상당히 우려된다. 출산을 저하로 인해 병력가용자원은 계속 감소하는 가운데 복무기간을 줄이다 보니 병력 순환율이 높아지면서 부대별 병력 충원율은 현저히 낮아질 수밖에 없다. 최전방사단 보병소대를 20여 명으로 운용하고 있는 현실은 병사 복무기간 단축이 군 전투력 유지와 발휘에 얼마나 나쁜 결과를 초래하고 있는지 여실히 증명해주고 있다.

36) “이런 군대” (조선일보, 2018.11.2.)

국방부는 교육지책으로 전방군단의 예비사단을 해체하고 일부 부대를 통합하는 방법으로 병력소요를 줄이고 있으나, 이것은 바람직하지 못한 대응책이다. 전쟁위협이 전혀 없는 국가라면 효과적인 대응책이 될 수 있지만 우리나라는 적화통일을 추구하는 120여만 명의 북한군과 대치하고 있는 상황이므로 병력 수를 줄이거나 복무기간을 단축하는 것은 스스로의 전투력을 약화시키면서 적을 이롭게 하는 행위로 밖에 볼 수 없다.

군 고위층에서는 병력수를 감축하고 복무기간을 줄여도 과학화된 첨단무기체계가 대체할 수 있다고 주장하는데, 전쟁이 나면 사용가능한 재래식탄약 조차 충분히 비축하지 못하고 있는 현실에서 기껏해야 몇 발에 불과한 고성능 무기체계를 앞세워 병력수를 줄이고 복무기간을 단축하더라도 문제가 없다고 해명하는 것은 전쟁에서 반드시 이기겠다는 의지가 군 지휘부에 없는 것으로 밖에 해석되지 않는다.

무기체계가 과학화되고 첨단화되면서 이것을 효율적으로 운용하기 위해서는 <표 6>에서 보는 바와 같이 상당한 기간이 소요되는데, 병사들의 복무기간을 단축시키면 첨단무기체계를 효과적으로 운용할 수 있는 조작능력을 숙달시킬 수 없다. 그럼에도 불구하고 정치인들은 주요 선거가 있을때면 병사들의 의무복무기간 단축을 주요 공약으로 내세우고, 군 지휘부는 병력감축 문제는 화력 보강으로 대체할 수 있다고 해명하는 것은 궁극적으로 군의 전투력 약화를 초래하여 국가안보를 위태롭게 하는 것이다.

<표 6> 육군병 최소 복무기간 판단

| 요 소 | | 보병 | 포병 | 기갑 | 통신 | 정비 |
|------------|---------------|----|----|----|----|----|
| 개인적인 측면 | 숙련수준 | 9 | 11 | 15 | 12 | 15 |
| | 상급수준 | 16 | 17 | 21 | 18 | 21 |
| 조직적인 측면 | 숙련병 구성비 50%이상 | 18 | 20 | 25 | 23 | 25 |
| | 병력 순환율 60%이하 | 22 | 22 | 24 | 23 | 24 |
| 병과별 최소복무기간 | | 22 | 22 | 25 | 23 | 25 |

※ 출처: 정주성(KIDA, 2013) 국방부 보고자료에서 발췌

5. 대군 신뢰도 저하

물을 떠난 물고기가 살 수 없듯이 국민들로부터 신뢰와 지지를 받지 못하는 군대는 정신적으로 무너져 제대로 싸울 수가 없게 되는데, 1949년 10월 1일 모택동이 중국 대륙에서 국민당 정부를 몰아내고 중화인민공화국을 수립했던 것이 좋은 사례라고 할 수 있다. 외부의 위협으로부터 국민들의 생명과 재산을 지키는 군대에 대한 국민들의 신뢰는 군인들의 사기에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고 오늘날 우리 군대에 대한 국민들의 신뢰도는 <표 7>에서 보는 바와 같이 그다지 높지 않다.

<표 7> 2018년 한국국방연구원이 측정한 군에 대한 전반적 신뢰도

| 연도 | 사례수 | 매우 신뢰한다 | 신뢰하는 편이다 | 신뢰하지 않는 편이다 | 전혀 신뢰하지 않는다 | 무응답 |
|-------|-------|------------|-------------|-------------|-------------|-----|
| 2014년 | 1,008 | 2.3 | 48.6 | 40.3 | 4.9 | 4.0 |
| 2015년 | 1,009 | 7.2 | 59.9 | 30.7 | 2.1 | 0.1 |
| 2016년 | 1,009 | 5.1 | 63.6 | 27.5 | 3.6 | 0.3 |
| 2017년 | 1,006 | 5.4 | 52.0 | 40.0 | 2.5 | 0.1 |
| 2018년 | 1,011 | 4.2 | 55.3 | 36.2 | 4.3 | 0.0 |

* 출처 : 국방부 『2019 국방통계연보』, p.221.

군대에 대한 국민들의 신뢰도가 59.5% 수준인 이유가 다양하게 있겠지만, 그중의 하나는 군대와 관련된 사건사고에 대한 부분별한 폭로나 유언비어가 국민들의 대군이미지를 부정적으로 형성시키기 때문이라고 할 수 있다. 예를 들면, 2017년 전대미문의 과장을 몰고 온 前 2작전사령관과 관련된 공관병 갑질사건의 경우에도 온갖 부풀려진 루머로 인해 개인의 명예뿐만 아니라, 군 장성들 전체의 명예가 실추되고 대군신뢰도가 최근 5년 이내 최악의 수준으로 나빠졌다. 이 사건은 재판과정을 거치면서 항간에 알려진 내용들이 상당수 근거가 없거나 과장된 내용인 것으로 밝혀지고 마침내 대법원에서 무죄로 판결되었지만, 이 사건으로 말미암아 군에 대한 국민들의 불신은 하늘을 찌를 듯이 높아졌으며, 사단장급 이상 지휘관들의 공관에 근무하던 공관병들이 모두 철수하여 최전방을 담당하는 사단장이 아침·저녁식사를 손수 마련해서 먹고 공관을 스스로 청소까지 해야 하는 웃지 못할 결과까지 불러왔다.

군대 내부적으로 병영 내 각종 일탈행위를 예방하고자 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」에 따른 군인권보호관, 국방인권 모니터단, 성고충상담관, 양성평등상담관, 국방헬프콜, 소원수리제도 등을 운영하고 있음에도 불구하고, 장병 혹은 가족들이 임의의 민간단체나 언론기관에 제보행위를 함으로써 사실관계가 명확하게 확인되지 않은 사안들이 과장되거나 왜곡되어 발표됨으로써 부대원 상하간의 단결심을 약화시키고, 국민들로 하여금 군을 불신토록 만드는데 일조하고 있다. 엄정한 규율이 생명인 군대조직의 특성을 무시하고 군에서 발생하는 문제를 일반사회인의 시각에서 바라보고 평가함으로써, 군대를 전투집단이 아니라 병영체험 캠프로 만들면 최종적인 피해자는 일반국민들이 된다는 것을 알아야 할 것이다.

6. 인권개념의 과도한 유입

「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」³⁷⁾에 따르면 군인들은 대한민국 국민으로서 일반국민과 동일하게 헌법상 보장된 권리를 가지되, 법률에서 정한 군인의 의무에 따라 군사적 직무의 필요성 범위 내에서 제한될 수 있다고 명시되고 있다. 따라서 일반국민들이 자유롭게 누리는 통신의 자유와 집회·결사의 자유를 제한받고 있으며 거주이전의 자유도 어느 정도 제한받고 있다.

원칙적인 면에서 고려한다면 헌법에서 보장하는 모든 분야에서의 인권을 군인들에게도 일반국민들과 동일한 수준으로 보장해야 하는 것은 맞다. 그러나 군대라는 조직 자체가 인권이 완전하게 보장될 수 없는 특수성을 지니고 있음에도 불구하고, 2010년 이후 군대 내에 인권개념이 과도하게 유입되면서 군대조직의 고유한 가치와 질서가 무너지고 있다. 군대란 인권에서 가장 중요한 가치인 생명권을 정면으로 부정해야 하는 상황에 부딪칠 수 있는 특수한 조직이다. 일단 전투가 시작되면 상대방을 무조건 죽여야 하고, 총알이 빗발치는 전투현장에서 돌격 앞으로 명령을 받으면 죽더라도 돌격 앞으로 해야 하는 전투원들의 집단이다. 1개 사단이 포위되어 전멸될 위기에 있으면, 사단을 구하기 위해서 1개 대대를 희생양으로 삼을 수도 있다.

37) 국가안보와 국민의 생명과 재산 보호를 사명으로 하는 군인의 기본권을 보장하고 군인의 의무 및 병영생활에 대한 기본사항을 정함으로써 선진 정예 강군 육성에 이바지하는 것을 목적으로 2015년에 제정되었다.

배고프면 먹고 배부르면 안 먹을 수 있는 자유보다, 매일 세끼 식사를 균형적으로 함으로써 적절한 체력과 건강을 유지해야 하는 의무가 군인들에게 부여되어 있다. 해가 중천에 뜰 때까지 충분히 수면을 취할 권리도 있지만 부대 일과표를 준수해서 힘든 훈련을 해야 하는 의무도 있다. 아침점호시간이 다되어도 생활관에서 취침하고 점호행사에 참석하지 않는 것은 병사들의 인권을 보장하는 것이 아니라, 정해진 일과를 준수하지 않는 군기문란 행위로 봐야한다.

그러나 최근 일부에서는 보편적 인권을 앞세우며 군인으로서의 책임을 다하지 않으려는 현상들이 나타난다. 야간전술훈련 시 얼굴 등 노출된 피부에 야간위장을 하는 것이 당연함에도 불구하고, 피부가 약하다는 이유로 야간위장을 거부하고, 늦잠 자느라 아침점호에 참석하지 않은 병사를 질책한 당직사관을 병사에게 폭언했다는 이유로 징계 처벌하는 사례까지 발생하고 있다. 심각하지 않은 질병에도 건강권을 내세워 외진을 요청함으로써 지휘관들의 정상적인 부대운영에 지장을 초래하기도 한다. 일부 지휘관들은 ‘인권보장’이라는 말만 나와도 무조건 수용하려는 태도를 보인다.

군대는 전쟁이 발발되면 모든 수단과 방법을 다해서 승리해야 하는 집단이다. 군대의 특성을 무시하고 인권만을 내세웠을 때 궁극적으로는 군인들에게 가장 소중한 생명권을 보장해주지 못한다는 사실을 망각해서는 안될 것이다.

IV. 과제와 개선방향

최근 우리 군대에서 나타나는 각종 현상들을 보면 대한민국이 외부로부터 침략을 당했을 때 국민과 군대가 한마음으로 뭉쳐 적을 격퇴할 수 있을까 심히 염려스러운 상태이다. 군대는 전투원들의 집단조직이다. 군대를 군대답게 만들려면 상명하복의 엄정한 지휘체계를 세워주고, 지휘관들이 좌고우면하지 않고 부하들을 교육훈련 시킬 수 있도록 여건을 보장해주며, 군대는 병영체험캠프가 아니라는 인식을 장병들과 국민들에게 심어줘야 한다.

1. 지휘책임 범위 축소

군대를 군대답게 만들려면 상명하복의 엄정한 지휘체계를 확립하는 것이 최우선적인 과제인데, 이것을 위해서는 지휘관들이 소신껏 부대를 지휘할 수 있도록 지휘책임 범위를 명확히 정리해줘야 한다. 국방부 부대관리훈령에 따르면 병영 내에서 사건사고가 발생하면 구체적으로 지휘감독 의무를 위반했을 경우에만 분대장급이상의 지휘·감독자들에게 책임을 부과하도록 규정하고 있다. 그리고 사고유형별 사고결과와 영향 등을 고려하여 사고대책위원회에서 지휘·감독자와 관련 참모 등 문책대상을 결정하되, 개인적 사유로 인한 사고로 인해 억울한 문책을 당하지 않도록 하고 있다.

이처럼 부대관리훈령에 문책 범위를 규정하고 있음에도 불구하고, 실제로는 병영 내에서 인명사고가 발생하면 여론에 따라 문책대상이 거의 무한대로 확대되어, 말단 부대에서 사고가 발생해도 사단장이 보직 해임당하고 심지어 참모총장이 책임을 지고 전역을 하는 사례까지 발생하다 보니,³⁸⁾ 지휘관들이 모든 부대활동에 있어 사고예방을 우선으로 할 수밖에 없다.

강한 군대로 만들려면 병영 내에서 발생하는 사고에 대해서 지휘관에게 추궁하는 지휘책임의 범위를 대폭 축소시켜야 한다. 개인적인 사유로 사고가 발생하면 개인사로 치부하여 부대 사고현황에도 포함시키지 말고, 해당 지휘관에 대한 평가에도 영향을 주지 않도록 제도적으로 보장해야 한다. 교육훈련을 하다가 안전사고가 발생했을 때에도 지휘결함이 심각하지 않으면 국가에서 충분한 보상을 해주는 것으로 대신하고,³⁹⁾ 지휘관에게 훈련중 사고에 대한 책임을 일체 묻지 말아야 한다. 국방장관 지휘보고 대상 사고의 경우 3차 이상 지휘·감독자에게까지 책임을 물을 수 있도록 되어 있는 현행 규정을 개정해서 지휘결함의 정도, 사고의 원인과 결과 등을 반영하여 구체적이면서 명확하게 구분하여 제시함으로써 지휘관들이 소신껏 부대를 지휘할 수 있도록 여건을 마련해 줘야 한다. 여론에 따라 지휘책임의 범위가 좌우되는 현재와 같은 사고처리 방법은 개선되어야 한다.

38) 2014년 육군 28사단에서 구타로 인한 사망사고가 발생하자 28사단장이 보직해임되고, 육군참모총장이 전역하였다.

39) 2019년 12월 10일부로 「군인 재해보상법」이 공포되어 사망보상금, 장애보상금, 순직유족연금 등이 어느정도 현실화 되었다.

2. 군대 내 인권개념 재정립

2005년 육군훈련소 인분사건과 530GP 총기난사사건 이후 군에서 장병들의 기본권이 보호되어야 한다는 개념이 처음 공식적으로 도입되었는데, 당시 국방부는 군인들에게 인권이라는 용어가 아닌 기본권이라는 용어를 사용하도록 하면서 군의 특수성을 유지하려고 노력하였다.⁴⁰⁾ 당시 일부 민간 전문가들이 군인들을 ‘제복 입은 시민’이란 시각으로 보면서 군인권법을 제정해야 한다고 주장하였으나, 국방부는 군인권법이 아닌 군인복무기본법을 제정하여 군인의 권리뿐만 아니라 군인의 의무에 대해서도 명시하고자 노력하였다. 이후 2015년 제정된 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」(약칭, 군인복무기본법)도 군인들의 권리뿐만 아니라 의무를 명시하고 군인의 특성을 반영하여 헌법에서 일반국민들에게 보장하는 권리 중에서 일부를 제한할 수 있는 근거를 마련하였다.

최근 들어 군 내외부로부터 인권이라는 용어가 과도하게 사용되면서 군인으로서 마땅히 해야 할 일을 게을리 하는 병사들을 그대로 방치하거나 병사들이 편하게 해주는 것이 인권을 보장하는 것이라고 오해하는 사례들도 발생하고 있다. 그런데 조그만한 질병을 이유로 군 의료기관을 반복해서 진료를 허용하고, 야외훈련이나 진지공사에서 빼주며, 일과시간이후 외출을 허용하거나 핸드폰 사용을 허용하는 것이 인권을 보장하는 것이 아니라, 강한 훈련을 통해 전쟁터에서 살아남을 수 있는 戰士로 만드는 것이 인권을 가장 확실하게 보장해주는 방법이라는 것을 알아야 한다.

인간에게 가장 소중한 권리인 생명권을 보장해주기 위해서는 살아남을 수 있는 강한 체력과 전투기술을 숙달시켜 주는 것인데, 그럴려면 지휘관과 병사들에게 인권에 대해 올바르게 인식시켜야 한다. 내부적으로 정해진 규율과 질서를 지키면서 계획된 교육훈련과 부여된 기본임무를 충실히 수행한 다음에 허용된 범위 내에서 자율성을 누리겠다는 생각을 가져야 가장 소중한 생명권을 보장받을 수 있다는 것을 인식시켜야 하는 것이다. 아울러 군대의 특성을 제대로 이해하지 못하는 사람들이 각종 교육이나 상담활동을 하면서 인권에 대한 잘못된 개념을 전달하지 않도록 군부대 출입자들에 대한 자격 검증이 엄격하게 이뤄져야 한다. 지휘관과 장병들에게 올바른 인권개념을 정립하기 위해서는 부대교육 뿐만 아니라 양성 및 보수교육 과정에 인권과목을 정규과목으로 편성해서 교육시켜야 한다.

40) 당시 국방부는 인권은 천부적인 것으로 무제한적인 반면에 기본권은 법과 규정에 따라 부여되는 제한된 권리라는 개념으로 구분하여 예하부대에서는 인권이라는 용어 대신 기본권이라는 용어를 사용하도록 지시하였다.

3. 엄정한 신상필벌 제도 강화

군대가 강하려면 엄정한 군기와 질서가 바로잡혀 있어야 한다. 성실하게 책임을 다하는 군인들에게는 적절한 포상이 주어지고, 질서와 규율을 위반하는 군인들에게는 잘못에 상응하는 처벌을 하여야 한다. 그러나 우리 군대 지휘관들은 부하들의 처벌에는 매우 관대하다는 공통점을 가지고 있다.⁴¹⁾ 군형법은 일반형법과 달리 범죄행위 시 형량이 매우 엄중하여 벌금형이 극히 제한적이고, 대부분 구속이나 금고형이 많으며, 전시와 적전상황 하에서는 생명형을 부과하는 범죄유형도 다수 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 병사들이 근무지를 이탈하면 군형법에 규정된 수소이탈죄를 적용하여 군사재판에 회부하지 않고 자대에서 징계를 한 다음 영창이나 휴가 제한 등의 행정처벌로 대신해 왔다. 그런데 2020년 1월 9일 국회에서 군대의 영창제도를 폐지하는 군인사법 개정안을 의결함으로써, 앞으로는 병사들에 대한 징계수단이 군기 교육, 감봉, 휴가 단축, 견책 등으로 더욱 제한되게 되었다. 따라서 앞으로는 병사들이 병영 내에서 규율과 질서를 위반하더라도 적절하게 통제하기가 더욱 어려워질 것으로 예상된다.

강한 군대를 만들기 위해서 앞으로 지휘관들은 좀 더 엄정하게 처벌제도를 집행해야 한다. 장병들, 특히 병사들을 대상으로 감봉, 견책 등은 징계효과가 미미하며, 휴가 제한이나 군기교육도 기간과 내용이 제한되어 엄정한 질서와 군기를 확립하는데 효과적이지 못하다. 따라서 앞으로는 군형법을 적극적으로 적용해야 할 것이다. 특히 대상관 범죄처럼 엄정한 지휘체계를 약화시킬 우려가 있거나, 군인으로서 수행해야 할 교육훈련과 기본임무에 소홀히 하는 경우, 군 내부적으로 의사소통시스템이 운영되고 있음에도 불구하고 허위의 사실을 외부로 제보하여 군의 명예를 실추시키거나 대군 신뢰도를 하락시키는 행위에 대해서는 엄정하게 처벌해야 할 것이다.

4. 마음의 편지 등 고충처리제도 개선

현재 군인들의 고충사항을 해소하기 위해 「군인의 지위와 복무에 관한 기본법」, 「군인사법」, 「국방부 부대관리훈령」 등에 근거하여 다양한 고충처리 제도를 운영하고 있는데, 그 중에서 각급제대 지휘관들이 운영하는 마음

41) 군사재판을 받으면 일반 형사재판과 동일한 효과가 발생하여 전과자가 될 수 있으므로 가급적 행정처벌인 소속대 징계로 대신하려는 경향이 강했다.

의 편지 제도는 병사들이 초급간부들을 협박하는 수단으로 활용하는 경우가 있으므로 시급히 개선해야 한다. 현재 야전부대에서는 병사들이 마음의 편지를 제출하면 편지에서 언급되는 간부에 대해서 거의 무조건적으로 처벌하는 경향이 있다.⁴²⁾ 현재와 같은 운영 실태는 지휘관을 포함한 군 간부들의 복무의욕을 감소시키고 지휘활동을 위축시키는 결과를 초래하므로 병사들이 제출하는 마음의 편지는 반드시 사실여부를 정확하게 파악하고, 병사에게도 과실이 있다면 동시에 책임을 묻는 형태로 개선되어야 한다. 아침점호에 불참하고 생활관에서 자고 있는 병사를 질책한 당직사관만 처벌하고, 아침점호에 불참한 병사는 그대로 둔다면 간부들은 더 이상 병사들을 지도하려 하지 않을 것이다. 장병들이 제기하는 고충과 병영 내부 부조리문제는 반드시 사실여부를 확인해서 책임소재를 명확하게 가려서 처벌하고, 왜곡·허위·과장된 내용을 제보한 사람에게는 민형사상 책임을 부과함으로써 군의 지휘계통을 보호하고 대군 신뢰도를 높여야 한다.

5. 병 의무복무기간 단축 재검토 필요

현 정부 들어 병사들의 의무복무기간이 21개월에서 18개월로 단계적으로 단축되고 있다. 그런데 복무기간이 단축되면 첨단무기체계를 운영하는데 필요한 최소한의 숙달기간이 부족해지며, 전장지역의 지형 및 기상 적응하는데에도 불리하다. 특히 우리 군과 대치하고 있는 북한군은 남자는 10년, 여자는 7년을 복무하고 있으므로 전장지역의 특성을 파악하고 전투기술을 연마하는데 우리 군대보다 유리하며 무기체계 및 전투장비 숙달에도 유리할 수 있다.

2000년 이후 출산율 저하로 병력 가용자원이 부족하여 전방부대를 통폐합하고, 최소 전투단위인 분대 전투원의 수까지 축소하고 있는데 전쟁상황을 고려한다면 전투력 발휘가 매우 우려되는 상황이다. 노무현정부 시절에 육군 병사들의 의무복무기간을 24개월에서 21개월로 단축할 당시에 전투력 저하 문제가 논란이 되어 대체 수단으로 유급지원병 제도를 도입하였으나, 수년이 지난 지금에 와서는 지원자가 없어서 제대로 충원하지 못하고 있는데 의무복무기간을 단축시키는 것은 국가안보 측면에서 매우 우려스러운 일이다.

42) 심지어 해당 간부가 마음의 편지 내용에 대해 이의를 제기하면 마음의 편지를 접수한 상급부대(지휘관)은 “네가 평소에 부하관리를 잘못했으니 이런 내용이 나오니 네가 잘못된 것이다” 라는 사례까지 발생하고 있다.

앞으로 핵무기로 위협하는 북한의 협박에 제대로 대응하기 위해서는 첨단 과학무기와 이를 효율적으로 다룰 수 있는 숙달된 운용병력이 있어야 하므로 병사 의무복무기간을 환원시켜 전투장비 운용능력을 고도로 숙달시켜야 한다.⁴³⁾ 그리고 부족한 병역자원 문제를 해소하기 위해서는 헌법에 명시된 대로 여성을 포함한 전 국민에게 병역의무를 이행시키는 문제를 사회적으로 논의해 봐야 한다.⁴⁴⁾

6. 지휘관들의 소신있는 행동 필요

군에서 큰 사건사고가 발생하면 지휘관들을 문책하라는 여론이 들끓게 되는데 지금까지 많은 사례를 보면 발생시기와 발생원인과 무관하게 소대장부터 사단장급 지휘관까지 보직해임시키는 것으로 마무리되는 경우가 많았다. 이렇게 해서는 안 된다. 퇴근 후 혹은 휴일에 쉬고 있었는데 부대에 사건사고가 발생했다고 초급지휘자부터 고급지휘관까지 보직해임시키거나 처벌해 버리면 누가 국가와 군대에 충성을 다 하겠는가. 특히, 최하급 계대에서 사고가 발생했는데 사단장급 지휘관까지 문책하는 것은 국방부 부대관리훈령에 명시된 지휘책임 한계를 초과하는 것이며, 군의 사기를 저하시키고 30여년을 통해 양성한 우수한 지휘관을 상실하는 등 군에 이롭지 못한 행위이다.

지휘관들을 문책하라는 여론이 있어도 국방장관 등 최고지휘관들이 나서서 국민과 언론을 대상으로 해당 지휘관을 보호하기 위해 설득해야 한다. 사건의 전말과 지휘책임의 정도, 국방부가 정한 처벌 기준 등을 국민들에게 설명하면서 부하 지휘관을 보호하려는 노력을 해야 한다. 자신의 자리보전을 임명권자의 눈치를 보느라 상급지휘관들이 부하지휘관을 희생양으로 삼아 여론을 무마하려는 모습을 보인다면 그 지휘관 밑에 있는 장병들이 그 지휘관을 위해 목숨 바쳐 충성하지는 않을 것이다. 국민들도 사고책임을 부하에게 미루고 자신들은 빠져나가는 상급지휘관을 좋은 시선으로 바라보지는 않을 것이다.

43) 병역법 제18조(현역의 복무)에는 현역병(지원에 의하지 아니하고 임용된 하사 포함)의 복무기간은 육군 2년, 해군 2년 2개월(단, 해병은 2년), 공군 2년 3개월로 명시되어 있다.

44) 우리나라 헌법 제39조에는 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다고 명시하고 있으나, 병역법 제3조(병역의무)에 대한민국 국민인 남성은 「대한민국헌법」과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다고 명시하여 남성들에게만 병역의무를 이행시키고 있다.

우리 군이 강군이 되려면 최상급지휘관들부터 당당하고 소신있는 모습을 보여줘야 한다. 국가와 국민을 위해 올바르지 못한 일은 소신껏 당당하게 거부하는 모습을 보여주거나, 부당함을 주장하며 그 자리를 물러나는 모습을 보여줘야 한다. 부귀영화와 권력에 연연하여 정의롭지 못하거나 국가와 군대에 부정적인 영향을 미치는 행위를 수용하거나 묵인한다면 그 지휘관 예하에 있는 군인들도 똑같은 행위를 따라 할 것이다. 용장 밑에 약졸이 없다는 옛말을 최상급지휘관들이 몸소 실천하는 풍토를 조성해야 한다. 최근 여러 가지 상황을 볼 때 군 지휘관들의 소신있는 행동이 더욱 요구된다.

7. 적극적인 대국민 홍보

국민들의 신뢰를 잃어버린 군대는 물을 떠난 물고기와 같아서 결코 살아갈 수 없다. 우리나라는 국민 개병제를 시행하여 몸과 마음이 건강한 남자라면 누구나 군대에 입대해야 하므로 군에서 무슨 일이 발생하면 모든 국민들이 관심을 가지고 언론보도에 귀를 기울이게 된다. 그런데 언론의 속성상 국민들이 관심을 가질 만한 사건이면 매우 자극적으로 보도를 하게 되므로 사실과 다르게 왜곡되거나 과장되어 보도될 수 있다. 일단 언론에서 보도가 되면 나중에 진실이 밝혀지더라도 이미 국민들의 인식을 바꿀 수는 없으므로 사건이 발생했을 때 군에서 적극적으로 대응해야 한다.

따라서 국민들이 관심을 가질만한 사건이 발생하면 이용가능한 모든 매체를 활용하여 신속하게 사실관계를 밝히고 왜곡된 보도에 대해서는 정정보도를 요청하는 등 적극적으로 대응해야 한다. 그리고 일부 민간단체가 확대 해석 혹은 왜곡된 사실을 전파하면 이를 바로잡는 자료를 구체적으로 제시하면서 정정보도를 요구하고, 시정하지 않으면 민·형사상 소송을 제기해서라도 바로잡아야 한다. 월남전쟁 기간 중 월맹군의 구정공세가 월맹군의 패배로 끝났음에도 불구하고 언론의 잘못된 보도로 미국 내에서 반전운동이 발생하여 궁극적으로는 미군이 철수하고 월남이 공산화되었던 역사적인 교훈을 잊어서는 안 된다.

V. 나가며

오늘날 엄중한 안보상황하에서 그래도 믿을 건 군대밖에 없는데, 요즘 군대가 걱정이라는 말을 국민들이 많이 하는 이유는 임명권자의 의중에 맞추려는 지휘부, 진급에 영향을 받을까봐 훈련보다 사고예방에 골몰하는 지휘관들, 공연히 나섰다가 마음의 편지 때문에 처벌받을까봐 병사지도를 포기하는 간부들, 편한대로 시간만 떼우고 제대하겠다는 병사들, 자기 자식의 안위만 걱정해서 부대 활동에 간섭하는 부모들, 군 관련 사건을 우선적으로 보도하는 언론들, 선명성을 내세우려 자극적으로 활동하는 시민단체 등을 보면서 군을 둘러싼 내·외부 환경이 강군으로 성장하는데 많은 제한을 받고 있다고 느끼기 때문이다.

어느 나라의 군대든지 군대는 강해야 한다. 군대가 강하려면 군 수뇌부부터 사명감을 가지고 예하 장병들을 지휘해야 한다. 국방부장관은 비록 정무직 민간공무원이지만 군령권과 군정권을 가지고 군대를 지휘하는 만큼 상명하복의 지휘체계를 정립하면서 정치권과 시민사회단체들의 입김에서 벗어나 소신껏 당당하게 군대조직의 특수성을 보호해야 한다. 각급 제대 지휘관들은 사고예방과 인권보장에 초점을 맞춰 교육훈련과 부대운영을 소홀히 해서는 안 되며, 자신의 본분에 충실한 부하에게는 상을 주고 교육훈련과 부대임무를 회피하는 부하는 군법으로 엄하게 다루면서 강군 육성에 기여해야 한다.

출산율이 지속적으로 하락하면서 초래되는 병역자원 부족 문제는 정치적 이해관계를 떠나 대한민국의 안위를 최고의 가치로 두고 현재 진행 중인 의무복무기간 단축 정책을 재검토해야 한다. 군대 내 인권문제는 현행 제도 범위 내에서 문제점을 발굴하여 개선방안을 마련하되, 군대조직의 특성을 반영해서 올바른 인권의식을 함양할 수 있도록 부대교육과 양성교육을 시행해야 한다. 초급간부들의 병사관리업무에 부정적 영향을 미치는 마음의 편지 등 각종 고충처리제도는 객관성을 담보할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

군대는 강해야 한다. 외부의 위협으로부터 우리들의 생명과 재산을 보호해주는 국군이 세계 최고의 강군이 될 수 있도록 우리 국민들은 군을 절대적으로 신뢰하고 지지하는 모습을 보여줘야 할 것이다.

메 모

메 모