

2022
국방백서

시민의
관점에서
다시
보기

해설 및 분석



2022
국방백서

**시민의
관점에서
다시
보기**

해설 및 분석

목차

- 10 I. 서론: 시민의 관점에서 국방백서를 다시 본다는 것은

- 12 II. 제1장 ‘안보환경’ 해설 및 분석
 - 1. 2020 국방백서와의 비교
 - 2. 제1장 주요 내용에 대한 해설 및 분석
 - 1) 자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략
 - 윤석열 정부식 세계전략의 편향성 문제
 - 2) 북한 정세 및 군사위협
 - 한반도 정세인식의 편향성과 북한에 대한 위협인식의 허구성
 - ① 한반도 군사안보 정세인식의 편향성
 - ② 북한에 대한 위협인식 -남북 간 군사력 비교의 허구성

- 26 III. 제2장 ‘국가안보전략과 국방전략’ 해설 및 분석
 - 1. 2020 국방백서와의 비교
 - 2. 제2장 주요 내용에 대한 해설 및 분석
 - 1) 북한 정권과 북한군은 우리의 적이다
 - 주적개념 부활의 의미와 문제점
 - 2) 전쟁기념관 북한의 군사도발실 신설
 - 적대와 대결 중심 안보의식의 온상 ‘전쟁기념관’

36 IV. 제3장 ‘전방위 국방태세 확립, 대응역량 확충’ 해설 및 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2. 제3장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 전략사령부 창설

- 지휘체계 혼란과 대북 공격성 강화시킬 우려

2) 주한미군과 증원전력

- “유사시 주한미군 증원전력 69만 명 한반도 전개” 기술의 허구성

3) NLL은 실질적 해상경계선

- 북방한계선(NLL) 설정의 역사적 맥락을 무시한 해상경계선 주장

4) 한미 공동의 작전계획 발전

- 공격적 한미공동 작전계획의 문제

5) 한국형 3축체계 능력 확보

- 한국형 3축체계의 문제점과 한반도 평화 위협

① 킬체인(Kill Chain)

② 대량응징보복(Korea Massive Punishment and Retaliation, KMPR)

③ 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense, KAMD)

<주한미군 사드(THAAD)의 문제점>

㉠ 군사적 효용성 문제

㉡ 중국 견제 위한 미국 MD 참여의 문제

© 불법성 그리고 반민주성의 문제

6) 여전히 지속되고 있는 주한미군의 세균전 프로그램

7) 비핵·평화·번영의 한반도를 위한 담대한 구상

- 윤석열 정부 대북정책의 문제점과 한계

8) 남북 통행의 군사적 보장

- ‘유엔사령부’, 한반도 평화를 위한 군사적 보장의 걸림돌

54 V. 제4장 ‘국방혁신 4.0을 통한 첨단과학기술 강군 육성’ 해설 및 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2. 제4장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 유·무인 복합전투체계와 자율무기체계

- 자율살상무기의 위험성과 책임의 문제

2) 합동전영역지휘통제체계(JADC2)

- 미군에 대한 한국군의 종속성 심화시킬 또 하나의 시스템

3) 동북아시아에서의 우주군

- 우주로 향하는 미중패권 갈등에 휩싸일 우려

64 VI. 제5장 ‘한미동맹의 도약적 발전과 국방협력 심화 확대’ 해설 및 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2. 제5장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

- 1) 글로벌 포괄적 한미 전략동맹
 - 군사, 경제 그리고 기술까지 한 몸 되는 한미동맹의 문제
- 2) 한미일 안보협력 발전
 - 반성 없는 일본과의 군사협력, 동북아 신냉전 심화시킬 것
- 3) 주한미군 방위비 분담금
 - 합리성도 근거도 없는 불평등한 동맹의 비용
- 4) 확장억제, 맞춤형 억제전략 & 4D 작전

대북 선제공격으로 중심의 한미의 군사작전

 - ① 미국의 한반도에 대한 확장억제 전략
 - ② 맞춤형 억제전략 & 4D 전략
- 5) 한미연합군사연습
 - 방어적 아닌 공격적 군사연습의 실체
- 6) '조건에 기초한' 전시작전통제권 환수
 - 기준도 없는, 달성 가능성도 없는 군사주권 회복 프로세스

86 VII. 제6장 '안전, 투명, 민군상생의 국방운영' 해설 및 분석

1. 2020 국방백서와의 비교
2. 제6장 주요 내용에 대한 해설 및 분석
 - 1) 군 특성에 맞는 의료체계 구축
 - 아플 때 바로 치료받을 수 있는 상황과 의료시스템 필요

- 2) 안정적 병력충원 및 효율적 인력관리
 - 북한지역 점령 목적 폐기하면 상비병력 규모 줄일 수 있어
- 3) 군무원 종합발전계획 추진
 - 상비병력의 대체제로 운용되고 있는 군무원 제도
- 4) 군용비행장 군사격장 소음피해 보상
 - 현실성 없는 보상액과 과도한 감액조항의 문제
- 5) 공정한 절차에 따른 군 공항 이전
 - 군 공항 이전을 둘러싼 갈등, 적정 공군기지 규모에 대한 판단 필요
- 6) 적정 국방예산 확보 및 합리적 배분
 - 위협의 정도와 관계없이 증가만 하는 국방예산의 문제

102 VIII. 제7장 ‘미래세대에 부합하는 국방문화 조성’ 해설 및 분석

- 1. 2020 국방백서와의 비교
- 2. 제7장 주요 내용에 대한 해설 및 분석
 - 1) 장병 급식 개선
 - 병사의 휴대전화 사용이 가져온 국방정책의 변화 사례
 - 2) 병사 월 200만원 수준 지원
 - 병사 봉급 인상 필요하고 계획대로 지속되어야
 - 3) 병영문화 혁신
 - 파행적으로 운영된 민관군 합동위원회

4) 공정하고 신뢰받는 군 사법제도 운영

- 개정된 군사법원법, 퇴색된 개혁 의지

5) 장병인권보호제도 개선

- 어렵사리 시작된 군인권보호관제도 한계 극복하고 역할 해야

6) 군내 성폭력 예방 및 피해자 보호체계 확립

- 여전히 만연한 군대 내 성폭력, 안타까운 죽음들

7) 병역과 인권이 조화된 대체역 복무제도 시행

- 심사와 징벌의 대상이 된 양심적 병역거부

8) 변희수 하사의 죽음

- 군대 내 성소수자의 문제 그리고 국방백서가 삭제한 내용들

I.

서론: 시민의 관점에서 국방백서를 다시 본다는 것은

1967년 정책자료집 형식으로 발행되기 시작한 이래 현재 2년 마다 한 번씩 발행되는 국방백서는 국민에게 국방부의 안보 및 국방정책을 소개하고 그 비전을 밝히고 있다는 점에서 중요한 문서다.

한 나라의 안보 및 국방정책은 해당 국가의 국민들의 삶에 중요한 영향을 미친다. 특히 우리처럼 징병제를 채택하고 있고 북한과 날카로운 대치를 하고 있는 상황에서 그 영향력은 더욱 크다 할 것이다. 그러나 안보 및 군사정책은 일상적이지 않은 용어 및 개념 등으로 인해 쉽게 이해하기 어려운 것이 사실이다. 본 <2022 국방백서 해설 및 분석서>는 국방백서가 국민을 대상으로 발행하는 대중적인 홍보물이라는 점에 주목해 국방백서에서 다루고 있는 정책에 대한 해설과 분석을 시도한 것이다.

국방백서는 꽤 오랜 기간 발행되며 일정한 구성을 갖고 있다. 맨 첫머리에는 주변국과 북한을 대상으로 한 정세분석이 자리하고 그에 따라 해당 국방백서가 추구하는 총론격의 안보 및 국방정책을 소개한다. 그리고 각론의 방식으로 국방부의 안보정책, 국방개혁, 한미동맹, 국방운영, 병영 내 인권의 사안들에 대한 현황과 정책을 소개하고 있다.

본 해설 및 분석서는 각 장의 서두에서 2022 국방백서와 직전에 발행된 2020 국방백서를 비교하고 2022 국방백서를 중심으로 안보 및 국방정책 중 주요한 사안에 대한 해설과 분석을 기술하는 방식으로 제작되었다.

<2022 국방백서 해설 및 분석서>를 작성하며 국방백서가 갖고 있는 여러 문제점을 확인할 수 있었다. 안보 및 국방정책 수립의 기초가 되는 정세인식의 편향성과 위협인식의 과다함, 문제가 된 사안에 대한 평가의 부재와 성과위주 기술방식, 시민사회의 의견이 반영되지 않

는 일방적 국방정책의 문제들…….

<2022 국방백서 해설 및 분석서>는 국방부가 홍보하는 일방적인 국방정책을 수동적으로 받아들이는 것이 아닌 잘못된 정보를 거르고 부족한 내용을 보완하고 나아가 시민의 관점에서 국방백서를 만드는 시도의 첫 시작점으로 기획되었다.

자세한 내용은 본문의 내용에서 확인해주시길 바라며 이 <해설 분석서>가 현재 진행되고 있는 안보 및 국방정책에 대한 시민들의 이해를 높이고 시민들의 의견이 반영될 수 있는 국방백서로 거듭날 수 있는 계기가 될 수 있기를 기대한다.

열린군대를위한시민연대 사무국

II. 제1장 ‘안보환경’ 해설 및 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2022 국방백서 제1장은 ‘안보환경’이라는 제목 하에서 세계안보정세(제1절)와 인도·태평양 안보정세(제2절) 그리고 북한 정세 및 군사위협(제3절)을 각각 하나의 절로 나누어 기술되어 있다. 국방백서의 맨 첫 머리에 안보환경이라는 제목으로 세계와 한반도 인근지역 그리고 한반도의 안보상황을 기술한 것은 이후 기술될 안보전략과 국방전략의 배경이 되는 국방백서 기획자의 정세인식을 담고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 한 국가의 군사와 관련된 전략 및 정책은 해당 국가가 처하고 있는 위협과 그에 대한 인식에 기초해 수립되기 때문이다. 2022 국방백서 제1장은 구성적인 면에서는 2020 국방백서와 차이가 없으나 제2절의 제목이 이전에는 ‘동북아 안보정세’라 표현되었던 것에 비해 ‘인도태평양지역’이라는 표현으로 바뀌었다. 단지 제목만 바뀐 것은 아니며 관련 내용에서 2020 국방백서를 포함한 이전 국방백서가 주변국 군사동향을 미국, 중국, 러시아, 일본 4개국을 다뤘던데 비해 2022 국방백서는 이에 더해 인도와 호주를 추가해 기술하고 있다. 이러한 제목과 내용의 변화는 윤석열 정부가 2022년 12월 발표한 <자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략>의 기조와 내용이 반영된 것으로 판단된다. 이하에서는 2022 국방백서 제1장에 기술된 내용에 대해 살펴보고자 한다.

2. 제1장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 자유, 평화, 번영의 인도-태평양 전략

- 윤석열 정부식 세계전략의 편향성 문제

2022 국방백서에는 관련한 내용이 간략하게 소개되어 있지만 윤석열 정부의 <자유, 평

화, 번영의 인도-태평양 전략>(이하 인도-태평양전략)은 한국이 처음으로 내놓은 세계전략이라는 점에서 의미가 적지 않다. 2022년 12월 28일 정부가 발표한 최종본을 살펴보면, 크게 추진 배경, 비전, 추진과제 등으로 구성되어 있는데 경제와 안보를 아우르는 포괄적 지역전략을 표방하고 있다. 포괄적인 내용을 담고 있음에도 윤석열 정부의 인도-태평양 전략은 미국의 인도-태평양 전략과 궤를 같이 하고 있음을 부인하기 어렵다. 윤석열 정부의 <인도-태평양 전략> 곳곳에서 보이는 ‘자유, 민주주의, 법치주의 등 규칙 기반의 국제질서’나 ‘힘에 의한 일방적 현상 변경 반대’ 등 표현은 미국의 인도-태평양 전략에서 중국을 겨냥할 때 주로 사용되는 표현들이며 미국 주도 대 중국 견제체인 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 참여와 긴밀한 협력을 명시하고 있다. 아울러 중점 추진과제 중 포괄적 안보협력 분야에 적시된 “남중국해의 평화와 안정, 항행 및 상공비행의 자유는 존중돼야 하며 대만해협의 평화와 안정이 한반도의 평화와 안정에 중요하며 인도-태평양 지역의 안보와 번영에 긴요함을 재확인 한다”는 내용과 표현은 미국이 2022년 10월 발표한 <국가안보전략(National Security Strategy, NSS)>에서 미국의 동맹국 및 파트너 국가들이 인도-태평양 지역에서 항행의 자유와 대만해협의 안정적인 유지를 위해 역할을 해줄 것을 요구하는 내용과 정확하게 조응하고 있다.¹ 윤석열 정부의 <인도-태평양 전략>과 관련해 중국 외교부는 “각국이 단결·협력해 지역 평화, 안정, 발전 및 번영을 촉진하기 위해 함께 노력해야 한다”며 “배타적인 소그룹에 반대한다”며 비판적인 반응을 보였다. 여기서 말하는 ‘배타적인 소그룹’(exclusive coteries)과 관련해서는 인도태평양 경제프레임워크(IPEF), 쿼드(QUAD), 한·미·일 3자 협력, 아시아태평양 파트너 4개국 등 중국을 제외한 국가들이 가입한 안보 및 경제 협의체를 지칭한 것을 의미한다는 분석이 설득력이 있다.² 윤석열 정부가 <인도-태평양 전략>을 그동안의 남북관계와 동북아 중심에서 훨씬 더 넓은 인태지역으로 확장했다며 ‘한국 외교의 분수령’이라고까지 자찬하는 한국의 첫 번째 글로벌 전략이 미국 편향적 내용으로 구성되었다는 것은 중국의 반응에서 보여지듯 오히려 한국 외교의 폭을 축소시키는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 문정인은 아시아-태평양 질서와 인도-태평양 질서를 구분하며 탈냉전 시기 아태질서가 자유무역을 표방하며 열린 지역주의를 지향했다면 인태질서는 중국의 영향력 확대를 억제하기 위한 배타적 양상을 띠며 닫힌 지역주의의 양상을 보인다고 지적한다.³ 맹목적인 미국 중심 외교는 블록화 하는 세계 진영의

1 2022년도 미국의 국가안보전략에서 관련 내용은 다음과 같다. “U.S. interests are best served when our European allies and partners play an active role in the Indo-Pacific, including in supporting freedom of navigation and maintaining peace and stability across the Taiwan Strait.” (NATIONAL SECURITY STRATEGY / OCTOBER 2022, 17p)

2 오민, 「미국의 최근 對중국·북한 전략 동향과 우리 정부의 인도-태평양 전략」, 『현안, 외국에선?』, 2023-1호(통권 제51호) 2023. 1. 19.

3 문정인 <‘아태’에서 ‘인태’로의 전환, 맹목적 수용이 답인가>, 한겨레신문, 2023.4.23.
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1089051.html>

교의 한 축으로 한국을 밀어 넣는 결과를 초래하고 현실적으로 한반도 평화에 필요한 당사국인 중국을 더 멀어지게 하고 활용할 수 없는 상황을 만들 수 있다는 점에서 우려스럽다.

2) 북한 정세 및 군사위협

- 한반도 정세인식의 편향성과 북한에 대한 위협인식의 허구성

2022 국방백서에는 제1장 3절에서 ‘북한 정세 및 군사 위협’이라는 제목 하에서 <북한 정세>, <북한의 군사전략 및 군사지휘구조>의 항목으로 나누어 관련 내용이 기술되어 있다. <북한 정세>에서 다루는 내용은 한반도 군사안보정세에 해당하고 <북한의 군사전략 및 군사지휘구조>에서 다루는 내용은 북한에 의한 위협에 해당한다는 점에서 이는 이후 2022 국방백서에 기술될 구체적 국방정책들의 근거가 된다는 점에서 중요한 부분이다. 한 국가의 안보정책은 일반적으로 해당 국가를 둘러싼 정세에 대한 인식과 해당 국가가 처한 위협에 대한 인식을 기반으로 수립되기 때문이다. 이는 바꿔 말하면 정세에 대한 인식과 위협에 대한 인식이 잘못되면 잘못된 안보정책을 수립할 수 있다는 의미이기도 하다. 이하에서는 국방부가 인식하고 있는 정세인식과 위협인식을 중심으로 살펴보고자 한다.

① 한반도 군사안보 정세인식의 편향성

2022 국방백서에는 제1장 제3절에서 ‘북한 정세’라는 제목 하에 <내부정세>, <대남정책>, <대외정책>의 항목으로 구분하여 한반도 군사안보정세가 기술되어 있다. <내부정세>에서는 2019년 베트남 하노이에서 열린 북미정상회담이 결렬된 이후 교착국면이 장기화되자 같은 해 12월 노동당 중앙위원회 제7기 재5차 전원회의를 통해 자력으로 국방경제역량을 집중하는 ‘정면돌파전’을 제시했고 2021년 1월 개최된 제8차 노동당대회에서 핵미사일 능력 고도화를 위한 계획을 발표하고 2022년 3월에는 핵실험 및 ICBM 발사중지 선언을 사실상 파기했으며 같은 해 9월에는 공세적 핵무력 정책을 법제화 했다고 기술되어 있다. <대남정책>에서는 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한이 남북대화에 냉담한 태도로 변화되었으며 2020년 6월 민간단체의 진단살포를 비난하며 남북공동연락사무소를 폭파했고 2021년 1월 개최한 제8차 노동당대회에서 남북관계 악화 책임을 우리 정부에 전가하며 이후 남북통신연락선 차단과 복원을 반복하며 불만을 표출해왔으며 2022년 5월 새로 출범한 윤석열 정부의 ‘한국형 3축 체계 강화’ 등 국방정책을 집중 비난하며 대남사업을 대적투쟁으로 변경하고 이후 북방한계선 이남으로 미사일을 발사하며 군사적 긴장을 고조시키고 있다고 기술되어 있다. <대외정책>에서는 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 2020년 초 정면돌파전을 선언하고 2021년에는 미국의 양보 없이는 협상 재개하지 않을 것을 표명하였으며 바이든 정부 출범 이후에

도 대화 제의를 지속적으로 거부하고 있으며 중국, 러시아 등 국가들과 유대관계를 강화하고 있다고 기술되어 있다. (21~24p)

기술된 내용을 다소 축약하긴 하였으나 2022 국방백서에 담긴 한반도 군사안보 상황과 관련한 정세인식의 특징은 정세를 구성하는 각 주체의 행위가 포괄적으로 분석되지 않고 북한의 행위 위주로 기술되었다는 점이다. 군사안보 및 평화를 내용으로 하는 정세는 정세를 형성하는 각 행위자가 있게 마련이고 한반도의 경우는 한국과 미국 나아가 중국까지도 주요한 행위자이다. 그런 점에서 북한의 도발을 중심으로 한 정세인식은 편향적일 수밖에 없으며 나아가 잘못된 정세인식으로 귀결될 수 있다. 이하에서는 상호적인 관점에서 한반도 군사안보 정세를 살펴보고자 한다.

2022 국방백서 다루고 있는 2020년부터 2022년까지 그리고 지금까지 이어지는 한반도 군사안보정세를 이해하기 위해서는 2019년 2월 베트남 하노이에서 진행된 북미정상회담 그리고 같은 해 10월까지 이어졌던 북미 및 남북 간 대화의 과정과 내용을 살펴볼 필요가 있다. 주지하다시피 한반도 평화 진전의 중요한 계기가 될 것으로 기대되었던 하노이 북미정상회담은 결렬되었다. 시간이 흐르며 북미 간 정상 간 합의가 실패한 이유들이 확인되었는데 주요한 이유는 북미가 서로 제시한 협상안이 달랐기 때문이었다. 북한은 핵무력 건설의 가장 주요한 자산인 영변 핵시설의 폐기 카드를 통해 미국을 중심으로 하는 대북제재의 일부 해제를 요구했다. 아울러 북한은 2018년 한반도 평화정세가 진행되며 핵실험 및 탄도미사일 발사 중단 조치와 풍계리 핵실험장 폐기 등 사전에 취한 비핵화 조치에 대한 미국의 상응조치를 기대했다. 그러나 미국은 그 보다 더한 것들을 요구했는데 회담이 끝난 뒤 한 달여 뒤에 나온 로이터 통신의 보도에 따르면 핵무기 및 탄도미사일 그리고 영변을 포함한 모든 핵무기 관련 시설의 완전한 해체 나아가 생화학무기까지 제거할 것을 요구했으며 나아가 핵프로그램의 포괄적 신고, 국제검증단의 완전한 접근 보장, 모든 핵 인프라 제거 및 핵 관련 과학자들의 상업적 활동 전환까지 포함하는 소위 미국이 북한의 핵과 관련해 구상하는 ‘최종 단계’(end state)를 담은 문서를 제안했다는 것이다.⁴ 이는 당시 영변 핵시설을 매개로 미국과의 관계정상화 및 비핵화 협상을 진전시키려는 북한의 예상을 뛰어넘는 제안이었다. 이처럼 미국이 북한이 수용하기 어려운 제안을 한 이유와 관련해서는 당시 미국 내에서 트럼프 대통령이 처한 정치적 상황과 연관지어 판단해볼 수 있다. 2018년 첫 번째 북미정상회담 이후 미국의 정가에서는 트럼프 행정부의 대북정책에 대한 부정적 시각이 주류를 형성하고 있었으며 군사안보 관련 전직 고위

4 하노이서 ‘작정한 판 깨기’ 의식 -로이터 “트럼프, 북 수용 어려운 CVID 문서화 요구”- <경향신문 2019년 4월 2일자 보도>
<https://m.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201904012210015#c2b>

관료들 역시 북한의 비핵화는 성공 가능성이 없다는 견해를 밝히고 있었다.⁵ 하노이 북미정상 회담 직전 트럼프 대통령이 “마지막 회담이 될 것으로 생각하지 않으며 서두르지 않는다”라고 발언한 것이나 회담이 결렬된 뒤 “오늘 서명했다면 너무 끔찍한 반응이 나왔을 것”이라고 발언한 부분은 미국이 애초부터 협상을 성사시킬 의도가 없었다는 의견이 나오는 근거로 거론되기도 했다.⁶

북미정상회담이 결렬되었지만 대화의 문이 닫힌 것은 아니었다. 북미정상은 이후 협상의 가능성을 열어두었고 한국 역시 북미 간 대화의 중재 역할을 하려 나섰기 때문이었다. 문재인 정부는 금강산 관광과 개성공단 재개 등을 미국과 협의하고⁷ 미국의 포괄적 합의와 북한의 단계적 합의의 중간 방식인 ‘굿이너프딜’(괜찮은 합의:포괄적 합의 후 단계적 조치를 취하는 방식)을 미국에 제안했다.⁸ 그러나 미국은 이 같은 방식에 큰 관심을 보이지 않으며 금강산 관광이나 개성공단 재개 등에는 부정적인 태도로 일관했다.⁹ 그리고 다시 추가적인 대북제재가 이어졌고¹⁰ 미국의 정찰자산 및 전략자산을 한반도와 인근지역에 다시 전개하기 시작했다.¹¹ 문재인 정부가 북미 간의 대화를 살리기 위한 노력도 했지만 한편으로는 상반된 정책도 진행되었다. 2019년 3월 초 북한이 지속적으로 반대 입장을 표명해 온 한미연합군사연습이 명칭만 바뀌어 실시되었으며 3월 말 부터는 북한에 대한 선제타격전략 수행 무기로 알려진 F-35가 도입되기 시작했다. 이에 대해 북한은 비판적인 입장을 표명하며 “남조선은 중재자가 아닌 플레이어”라며 판문점선언 및 평양선언 등 남북 간 정상외 협의한 사항을 이행할 것을 촉구하기 시작했다.¹² 이런 정세의 전개 속에서 북한의 정치권력 수뇌부는 하노이 북미정상회담 이후의 대책을 고심했던 것으로 보인다. 그리고 그 방향은 미국과의 협상을 통한 대북 제재를 해제하

5 <트럼프가 ‘노딜’을 선택한 이유>, 오마이뉴스, 2019.3.4.
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002516265

6 <트럼프-폼페이오-볼턴 합작...미, 정상회담 일주일 전부터 문턱 높여>, 한겨레신문, 2019.3.12.
https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/885664.html

7 <문 대통령, 금강산관광-개성공단 재개 추진 카드로 승부수>, 경향신문, 2019.3.5
<https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201903051812001>

8 <문 대통령 ‘굿 이너프 딜’ 내밀며 2시간 트럼프 설득>, 조선일보, 2019.4.12.
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/04/12/2019041200285.html

9 <대북 불만 수위 높인 미 “금강산-개성공단 제재 완화 No”>, 중앙일보, 2019.3.9.
<https://www.joongang.co.kr/article/23405826#home>

10 <미국, ‘하노이 노딜’ 이후 첫 대북 독자 제재>, 한겨레신문, 2019.3.22.
https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/886956.html

11 <[단독]美정찰기 이어 B-52 폭격기 한반도 코앞 훈련>, 동아일보, 2019.3.21.
<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20190321/94658467/1>

12 <최섉희 “한국 중재자 아니다”...위기 맞은 文 중재자론>, 중앙일보, 2019.3.18.
<https://www.joongang.co.kr/article/23413362#home>

는 것보다 자력갱생의 방향으로 선회하기 시작했다. 2019년 4월 10일 열린 북한 노동당 중앙위원회 제7기 제4차 전원회의에서 김정은 국무위원장은 “제제로 우리를 굴복시킬 수 있다고 우편하는 적대세력들에게 심각한 타격을 줘야 한다”며 “자력갱생”을 여러차례 강조했다.¹³

북미 간, 남북 간 대화가 중단되고 한반도의 군사안보정세가 경색되어 가던 중 하나의 변수가 생기는데 이는 2019년 6월 30일 판문점에서 있었던 남북미 정상 회동이였다. 당시 트럼프 미 대통령 방한에 맞춰 이뤄진 이 만남은 꺼져가던 한반도 평화를 위한 또 한 번 협상의 불씨가 되었다. 그러나 이 시기 이후 북한은 남한에 불신을 표출하며 미국과 직접 대화하겠다는 의사를 강하게 표명했다. 그 이유와 관련해서는 2019년 8월 8일 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회(조평통)가 발표한 ‘진상공개장’에 잘 드러나는데 조평통은 “남조선 당국은 역사적인 판문점 선언 발표 이후 오늘까지 북남 합의정신에 위배되는 북침 전쟁연습을 어느 한 시도 중단하지 않고 부단히 벌여 왔다”며 “동족을 반대하는 최신 전쟁장비(F-35 스텔스 전투기 등 거론) 도입 책동에 집요하게 매달려 왔다”고 주장했다. 이런 상황에서 2019년 8월 14일 국방부는 향후 5년 간 290조원 규모의 예산이 소요되는 [2020-24 국방중기계획]을 발표했다. 이는 직전 국방중기계획 예산에 비해 20조원이 증가된 것이었으며 2020년 국방비가 처음으로 50조원이 넘게 되는 이유가 되기도 했다. 북한이 핵개발을 한 이유 중 하나가 1980년대 이후 갈수록 벌어지는 남북 간 국방비 격차에 따른 비대칭 무기 개발의 측면이 있었다는 점을 상기하면 이는 북한의 입장에서는 남한을 더욱 신뢰할 수 없게 하는 이유로 작용했을 것이다. 바로 다음날 문재인 대통령이 광복절 경축사를 통해 남북 평화경제를 통해 통일을 이루자는 제안에 대해 북한은 미사일을 발사하며 조평통은 “삶은 소대가리도 양천대소할 노릇”이라며 거친 표현으로 문재인 대통령의 제안을 묵살했다. 아울러 “공화국 북반구 전 지역을 타격하기 위한 정밀유도탄, 다목적 대형 수송함 등의 개발 및 능력 확보를 목표로 한 ‘국방중기계획’은 무엇이라 설명할 것인가?”라며 남한의 군비증강을 비판했다.

남북미 판문점 회동 이후 2~3주 안에 열릴 것이라던 북미실무협상은 석 달이나 지난 2019년 10월 5일 스웨덴 스톡홀름에서 열렸다. 그러나 그 결과는 하노이 북미정상회담에 이은 다시 한 번의 ‘노딜’이었다. 협상이 실패한 결과와 달리 협상에 대한 북한과 미국의 평가는 각기 달랐는데 북한은 “미국이 아무것도 들고 나오지 않았다”고 혹평한 반면 미국은 “창의적인 아이디어를 갖고 왔고 좋은 대화를 나누었다”고 긍정적으로 평가했다. 협상 결렬 직후 북한 측 실무협상 대표로 나왔던 김명길 순회대사는 성명¹⁴을 발표했는데 북한의 선제적 비핵

13 <김정은 “자력갱생” 25번 언급…현상 유지 속 출구 찾기>, 경향신문, 2019.4.11.
<https://www.khan.co.kr/politics/north-korea/article/201904112143025>

14 <[전문] 北김명길 순회대사 북미 실무협상 결렬 성명>, 연합뉴스, 2019.10.6.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191006002400108>

화 조치(핵실험 및 ICBM 발사중단 조치, 북부 핵시험장 폐기, 미군 유해 송환 등)에 대한 미국은 성의 있는 조치는 커녕 2018년 6월 싱가포르 선언 이후 15차례 대북제재가 추가된 점, 트럼프 대통령이 약속한 한미합동군사연습이 지속된 점, 조선반도 주변에 첨단 전쟁장비를 끌어들인 점, 핵문제 탄생시킨 미국의 위협을 그대로 두고 (북한의) 핵 억제력을 먼저 포기해야 한다는 것은 부당하다는 점 등을 거론하며 북한의 안전과 발전을 위협하는 제도적 장치 제거하려 노력할 때 대화가 가능하다는 입장을 표명했다. 이례적으로 북한은 이후 추가로 외무성 담화를 발표했는데 김명길 대사의 성명에 더불어 미국이 국내 정치일정에 조미대화를 악용하려 한다는 생각이 든다며 연말까지 시한을 정하며 대화재개의 공을 미국에게 넘겼다. 북미 실무협상에서 미국이 제안했다는 ‘창의적인 아이디어’는 추후 밝혀졌는데 북한의 석탄, 섬유 수출 금지 제재를 한시적으로 유보하고 이에 대응하여 북한이 보유한 모든 핵무기와 핵물질을 미국에 인도하고 북한의 핵시설과 생화학무기, 탄도미사일 관련 시설을 완전히 해체한다고 약속하는 것과 영변 핵시설의 완전한 폐기와 우라늄 농축 활동 중단의 이행을 요구했다는 것이다.¹⁵ 미국이 제시한 재제해제의 대가는 하노이 북미정상회담에서 북한이 미국에 요구한 5건의 대북제재 해제 요구에 훨씬 못 미치는데 비해 미국이 북한에 요구한 비핵화 조치의 내용은 사실상 북한이 가진 비핵화 카드 전부를 내놓을 것을 의미한다는 점에서 합의되기 어려운 협상안이었다. 연말까지로 정해졌던 시한 내 북미협상은 이루어지지 않았고 2019년 12월 28일 북한은 노동당 제7기 제5차 전원회의를 개최했다. 전례 없이 나흘 간 진행된 이 회의를 통해 ‘우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고 나가자’라는 제목의 결과보고서에서 “미국의 강도적 태도로 조미 간의 교착상태는 장기성을 띠게 되었다”며 “조미대결은 오늘에 와서 자력갱생과 제재와의 대결로 압축된다”고 선언했다. 2022 국방백서에서 여러 차례 언급되는 북한의 ‘정면돌파전’이라는 정책은 이러한 과정을 통해 나온 것이었다.

장기전과 자력갱생을 주된 내용으로 하는 북한의 노선 전환이 이루어지며 2018년 초부터 이어지던 대화와 협상을 통해 진행되던 한반도의 평화정세는 사실상 종언을 고했다. 북미는 물론 남북 간의 대화가 실종되었고 한반도에는 다시 이전과 같은 정치군사적 갈등과 대립관계가 형성되기 시작했다. 2020년 6월 대북전단 살포가 주된 이유가 되어 남북공동연락사무소가 파괴되었고 그 해 9월 서해에서 발생한 총격살해사건은 남북 간 관계를 더욱 더 경색으로 몰아넣었다. 2021년 1월 북한 노동당 제8차 당 대회에서 북한은 국방발전 5개년 계획을 발표하며 국방력 강화에 본격적으로 나섰다. 2022년 3월에는 2018년 4월 이후 이어지던 북한의 대륙간 탄도미사일 발사 중지 조치도 파기되었다. 그러나 이 과정 역시도 북한만의 행위로

15 <“미국이 북한에 제안한 ‘창의적 아이디어’는 석탄·섬유 수출금지 유보”>, 경향신문, 2019.10.14.
<https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/201910141603001#c2b>

정세를 판단하기는 어렵다. 미국은 다시 대북제재 강화에 나섰고 지속적으로 한반도에 전략 자산을 전개했다. 2021년 바이든 행정부의 출범 이후 북미 간 대화 재개의 가능성은 더욱 작아지기 시작했다. 오바마식 ‘전략적 인내’를 닮은 바이든 정부의 대북정책은 트럼프식 톱다운 방식의 대화에 부정적인 태도를 보였고 한반도 군사안보상황의 현상유지정책으로 회귀했다. 북미 간 중재자를 자처했던 문재인 정부 역시 대화에 부정적인 미국과 북한 사이에서 중재의 역할을 찾지 못했다. 한편 한미연합군사연습은 지속되었고 문재인 정부는 지속적으로 국방비를 증액했다. 문재인 정부는 임기 말까지 종전선언에 대한 희망을 버리려 하지 않았으나 기존에 북한이 문제 삼았던 대북정책의 변화가 없는 상태에서, 보다 본질적으로는 남북 정상이 합의했던 판문점선언과 평양선언이 이행되지 않는 상황에서 평화정세로의 전환은 이루어지기 어려웠다.

2022년 5월 윤석열 정부의 출범은 한반도 군사안보정세를 더욱 더 악화시키기 시작했다. 윤석열 정부는 임기가 시작하기도 전부터 북한에 대한 주적개념을 부활시키며 북한에 대한 적대감을 표출했고 한미연합군사연습을 야외 기동훈련으로 전환하며 본격화했다. 미국의 한반도에 대한 확장억제정책을 확대·강화하는데 주력했으며 독자적인 대북제재도 실시하기 시작했다. 특히 북한은 미국의 한반도에 대한 확장억제정책에 강화되는 것에 대응하여 2022년 9월 ‘핵무력 정책법령’¹⁶을 발표하며 선제적 핵사용의 가능성을 열었는데 이는 ‘방위수단’이자 ‘보복타격 수단’으로써 핵무력을 상정했던 핵 정책의 중대한 변화를 의미했다. 2022년 하반기부터 시작된 한미연합군사연습과 이에 대응하는 북한의 지속적인 미사일 발사 또 이에 대응하는 남한의 대응발사는 누가 먼저인지를 구분할 수 없을 만큼 ‘상호 도발’의 양상을 띠었으며 2018년 남과 북이 합의한 군사분야 합의 사항을 사실상 파기하는 지경에까지 이르렀다. 전쟁 직전까지 치달았던 2017년 말 한반도의 상황으로 완벽하게 되돌아간 상황이 된 것이다.

지금까지 살펴본 한반도 군사안보정세는 정세 주체의 상호적인 작용을 통해서 형성되며 보편적으로 대화와 협상이 진행될 때 군사적 긴장은 완화되고 상호 적대와 대결이 심화될 때 군사적 긴장은 격화된다는 것이다.¹⁷ 그런 점에서 볼 때 이하에서 해설과 분석의 대상이 될 2022 국방백서의 내용들은 잘못된 정세인식에 근거하고 있다고 평가할 수 있다. 2022 국방백서는 한반도에서 북한만이 호전적이고 도발주체라는 편향적인 정세인식에 기반하여 국방정책을 도출하고 있기 때문이다. 정세형성의 상호성을 인식하지 못하고 어느 한 측면만을 도

16 <[전문] 북, ‘선제 핵공격’ 명시한 핵무력정책 법령 채택>, 충청메시지, 2022.9.9.
<https://www.ccmessage.kr/news/articleView.html?idxno=34331>

17 제임스 김·강종구·함건희, 2023년 4월 아산정책연구원은 점증하는 한반도 안보위기와 관련한 리포트를 발표했는데 국민들의 북한에 대한 부정적 인식, 북한의 위협에 대한 인식, 국가안보상황에 대한 부정적 인식 등 지표가 전례 없이 높은 것으로 조사되었다. 「변화하는 대북인식: 북핵위협 인식과 대응」, 『2023년 4월 Asan Report』, 아산정책연구원, 2023.4.

발자라고 인식하는 한 적대적 도발자에 대한 대응과 공격성을 중심으로 안보정책이 구성될 가능성을 높인다. 이는 상대방에게 역시 같은 원리로 반작용하여 적대와 공격성을 유발하는 정세 악순환의 근본 원인이 된다는 점을 유념해야 한다.

② 북한에 대한 위협인식 -남북 간 군사력 비교의 허구성

2022 국방백서 제1장 3절에는 ‘북한 정세’(한반도 정세)와 더불어 ‘북한의 군사전략 및 군사지휘구조’ 그리고 ‘군사능력’이라는 제목 하에 북한의 군사위협과 관련한 내용이 기술되어 있다. 군사능력 관련해서는 북한의 육해공군의 병력과 전력, 무기체계 등 내용이 기술되어 있고 부록에는 <남북 군사력 현황>이라는 제목의 표에서 남과 북의 병력 수와 육해공군이 보유하고 있는 무기들이 숫자로 비교되어 제시되어 있다. 매년 발행되는 국방백서 어디에도 출처와 근거를 밝히고 있지 않아 북한의 군사력을 어떻게 산정했는지 알 수 없으나 아래 2개의 표는 2012 국방백서와 2022 국방백서에 제시되어 있는 남과 북의 군사력을 비교한 내용인데 10년이라는 시간적 차이에도 불구하고 몇몇 항목을 제외하고는 북한군이 병력이나 대다수의 무기체계 영역에서 수적으로는 여전히 북한이 우위에 있다는 내용을 확인할 수 있다.

남북 군사력 비교

2012년 1월 기준

		구분	한 국	북 한	
병력 (평시)	육 군		50.6만여 명	102만여 명	
	해 군		6.8만여 명 (해병대 2.8만여 명 포함)	6만여 명	
	공 군		6.5만여 명	11만여 명	
	계		63.9만여 명	119만여 명	
주요 전력	민 군	부 대	군단(급)	12(특전사 포함)	15
			사 단	46(해병대 포함)	88
			기동여단	14(해병대 포함)	72(교도여단 미포함)
		장 비	전 차	2,400여 대(해병대 포함)	4,200여 대
			장갑차	2,700여 대(해병대 포함)	2,200여 대
			야 포	5,300여 문(해병대 포함)	8,600여 문
	다련장/방사포		200여 문	4,800여 문	
	지대지유도무기		30여 기(발사대)	100여 기(발사대)	
	해 군	수 상 함 정	전투함정	120여 척	420여 척
			상륙함정	10여 척	260여 척
			기뢰전함정	10여 척	30여 척
			지원함정	20여 척	30여 척
		잠수함정	10여 척	70여 척	
	공 군	전투임무기	460여 대	820여 대	
		감시통제기	50여 대(해군 항공기 포함)	30여 대	
		공중기동기	40여 대	330여 대	
		훈련기	190여 대	170여 대	
		헬기(육해공군)	680여 대	300여 대	
	예비병력		320만여 명 (사관후보생, 전시기근소집, 전환/대체 복무 인원 등 포함)	770만여 명 (교도대, 노동적위대, 붉은청년근위대 포함)	

* 남북 군사력 비교를 위해 육군 부대·장비 항목에 해병대 부대·장비도 포함하여 산출함
 * 북한군 야포문수는 보병 연대급 화포인 76.2mm를 제외하고 산출함
 * 질적 평가 표현이 제한되므로 공개할 수 있는 수준으로 양적 평가를 실시한 결과임

<남북 군사력 비교 표> 출처: 2012 국방백서 289p

남북 군사력 현황

2022년 12월 기준

구분		한국	북한		
병력(평시)	육군	36.5만여명	110만여명		
	해군	7만여명 (해병대 2.9만여명 포함)	6만여명		
	공군	6.5만여명	11만여명		
	전략군	-	1만여명		
	계	50만여명	128만여명		
주요전력	부대	군단(급)	(해병대 포함) 12	15	
		사단	(해병대 포함) 36	84	
		여단(독립여단)	(해병대 포함) 32	117	
	육군	전차	(해병대 포함) 2,200여대	4,300여대	
		장갑차	(해병대 포함) 3,100여대	2,600여대	
	장비	야포	(해병대 포함) 5,600여문	8,800여문	
		다련장 / 방사포	310여문	5,500여문	
		지대지 유도무기	발사대 60여기 (전략군)	발사대 100여기	
	해군	수상함정	전투함정	90여척	420여척
			상륙함정	10여척	250여척
기뢰전함정(소해정)			10여척	20여척	
잠수함정		지원함정	20여척	40여척	
			10여척	70여척	
공군	전투임무기	410여대	810여대		
	감시통제기	(해군 항공기 포함) 70여대 (정찰기)	30여대		
	공중기동기(AN-2포함)	50여대	350여대		
	훈련기	190여대	80여대		
	헬기(육해공군)	700여대	290여대		
	예비병력	310만여명 (사관후보생, 전사근로소집, 전환/대체 복무 인원 등 포함)	762만여명 (교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대 등 포함)		

* 남북 군사력 비교를 위해 육군 부대 장비 항목에 타군 부대 장비도 포함하여 산출
 * 남북 군사력 현황은 양적 비교만 제시하였음. 군사력을 실질적으로 비교하기 위해서는 양적 비교뿐만 아니라 장비성능 및 노후도, 훈련수준, 합동전력 운용개념 등을 종합적으로 고려 시 차이가 있을 수 있음.
 * 육군 여단 비교의 경우 군단급 이상 제대에 편성된 독립여단인 포병, 공병, 항공여단 등을 포함하여 비교한 것임.
 * 북한 특수작전군 병력은 육군·해군·공군 등에 포함되어 있음

<남북 군사력 현황 표> 출처: 2022 국방백서 334p

이 같은 내용은 매년 국방백서가 발행될 때마다 언론에 보도되며 북한의 군사적 위협의 근거로 거론된다.¹⁸ 군사안보적 측면에서 해당 국가에 대한 ‘위협’은 국가라는 하나의 공동체의 생존을 침해하는 내외부의 제반 행위를 의미하며 이러한 위협에 대한 인식은 정세인식과 더불어 국가안보정책 수립의 근거로 작용한다. 위협인식은 국가, 군대, 국민이 위협을 분별하고 그 영향을 판단하는 과정이며 국민에게 있어 위협의 합리적 인식은 불필요한 심리적 불안이나 공포를 방지하고 국가와 군의 안보정책에 대한 신뢰와 지지를 향상시킬 수 있는 필수조건이다.¹⁹ 그런 점에서 국방부가 매년 발행되는 국방백서에 ‘양적 평가’라는 전제를 달면서도 북한에 대한 위협인식의 주요 근거가 되는 북한 우위의 군사력 비교 내용을 지속적으로 기술하는 의도는 무엇일까? 관련해 리영희는 이미 1988년에 <남·북한 전쟁능력 비교연구>(사회와 사상 9월호)라는 제목의 논문을 통해 당시 정치권력이 남과 북의 전쟁능력에 관한 구체적 자료를 공개 및 제공하지 않으면서 전쟁 위협, 남침 가능성만을 강조해왔다고 지적하며 6가지 기준²⁰을 준거로 남북한의 군사력 및 전쟁수행능력을 면밀히 분석한 뒤 남북한의 군사력은 당시에도 최소한 ‘균형 상태’이며 인구와 경제력 등 전쟁지속능력은 ‘남한이 우위’에 있음을 논증한 바 있다.

남북 간 군사력 비교에서 대표적으로 거론되는 북한의 병력 수와 관련해서도 깊은 의구심을 들게 한다. 2023년 기준 2,600여만 명으로 남한 인구의 절반 밖에 안 되는 북한이 남한보다 2배가 넘는 병력을 보유한다는 것 자체가 가능할지 의문이지만 더 중요한 것은 북한군의 병력규모와 관련한 근거가 국방백서에는 전혀 제시되지 않고 있다는 점이다. 관련해 주목할 만한 연구결과가 있다. 정영철은 자신의 논문²¹에서 분단이 만들어 낸 여러 신화 중 하나가 과도하게 설정된 북한군 규모라고 지적하며 1960년대만 하더라도 국방백서에서 40만 명 규

18 <북한군 128만 명 ‘국군의 2.5배’...2년 새 우리만 15만 명 줄었다>, 중앙일보, 2023.2.16.

<https://www.joongang.co.kr/article/25141091>

19 이용성 ‘위협인식의 합리성 제고 방안’, 『합참』 제50호, 합동참모본부, 2012.1, 111-116p.

20 논문에서 제시한 북한이 전쟁을 준비하거나 계획하기 위한 6가지 기준은 다음과 같다.

- ① 개전(開戰)의 시점에서 현재 보유한 군사력이 남한의 그것에 비해서 우세해야 한다.
- ② 단기적 속전 방식으로 승리를 기대하려면, 공격군은 병력·무기·화력·기동력 등 종합 전력이 수비 측에 비해서 일반적 군사이론에 따라더라도 최저 2배 내지 3배가 되어야 한다. 남·북한의 경우는 심지어 ‘6배 필요 전력론’까지 있다.
- ③ 상당한 기간이 소요될 것으로 예상되는 지구전 또는 전면전을 계획할 경우에는 전쟁 과정에서 군사력으로 전환, 투입될 국가의 총자원(민간부문 자원·능력)이 남한의 그것보다 월등 우월해야 한다.
- ④ 전쟁 당사자 쌍방과 관련된 현 시점에서의, 그리고 예상 전쟁 기간 중의 국제적 조건과 환경이 북한에 유리하다는 확신이 있어야 한다.
- ⑤ 승리를 확신한다 하더라도 그 전쟁 행위의 결과로 예상되는, 또는 사전 계산된 전쟁 피해를 상쇄하고도 남을 만큼 전쟁으로 달성하고자 하는 목적의 가치가 우월해야 한다. 즉 북한이 전쟁을 기도한다면, 그 결과로서 북한이 예상·기대하는 통일의 형태가 북한뿐만 아니라 남한까지를 합친 한반도의 전쟁 파괴의 피해와 그 장기적 복구 건설에 소요될 희생의 양보다 월등한 가치를 지닌다는 확신이 있어야 한다.
- ⑥ 위의 다섯 가지 조건을 무릅쓸 각오와 그 계산 위에서도 전쟁을 하려는 ‘의지’가 있어야 한다.

21 정영철, 「신화와 현실:북한정규군 ‘100만’ 신화 비판」, 『북한연구학회보』 제20권 제1호, 북한연구학회, 2016.

모로 추정되던 북한군 규모가 지속적으로 증가해 현재는 3배가 넘는 120만 명까지 이르렀다며 이는 현재 북한의 인구의 5%에 이르는 것으로 세계 어느 나라도 총 인구의 3% 이상의 비율로 군대를 유지하는 국가는 없다고 지적한다. 그는 이렇듯 북한군의 규모가 증가한 것으로 추정된 이유는 1980년대 말 탈냉전 분위기 속에서 군축 등 세계적 추세에 대응하기 위해 북한의 양적 위협을 의도적으로 강조하기 위한 하나의 명분으로 동원되었을 가능성이 있다고 판단하고 있다.²² 그러면서 그는 1993년과 2008년 공개된 북한의 인구통계 자료를 분석해 북한정규군의 규모를 추정하고 있는데 50만 명에서 75만 명 수준일 것으로 보고 있다.²³ 이조차도 전체 북한인구의 2.1~3.1%에 달하는 것으로 대부분 국가가 전체 인구의 1% 내외 비율의 정규군을 보유하고 있는데 비해서는 압도적으로 높은 것이라 지적하고 있다.²⁴

오히려 남북 간의 군사력은 군사비 지출 상황을 살펴보면 남한이 압도적으로 우위라는 것을 예상할 수 있다. 2019년 미국 국무부는 <2018년 세계군비지출과 무기이전보고서>를 발간했는데 북한이 2006년부터 2016년까지 11년 동안 33억 5천만 달러(한화 약 37조원)를 국방비로 사용했다고 분석되어 있었다.²⁵ 2019년 미국 국무부의 보고서에 기초해 같은 기간 남한이 지출한 국방비를 합해 본 결과 342조 4,215억 원이었고 이는 같은 기간 동안 남한이 북한보다 92배가 넘는 국방비를 지출한 것으로 추산되었다. 북한의 국방비에 관한 정확한 정보는 없고 미국 국무부 보고서의 북한 국방비가 추정치라 하더라도 남한이 북한보다 압도적으로 많은 국방비를 지출하고 있음은 부인하기 어렵다. 이는 남북 간 경제력 격차에서도 분명히 드러나는데 2022 국방백서에 수록된 부록 <남북 경제지표 현황> 표에서도 확인되듯 명목 GNI(국민평균소득수준)는 남한이 북한보다 55배가 넘고 무역총액은 1,139배가 넘는다.(335p) 군사력이 경제력을 반영한다는 상식에 기초하면 위와 같은 남북 간의 국방비 차이는 남한이 북한보다 압도적인 군사력을 보유하고 있다는 주장은 설득력을 갖는다.

22 앞의 글, 129p.

23 앞의 글, 148p.

24 앞의 글, 149p.

25 <국무부 “북한 GDP 대비 국방비 세계 1위”>, VOA, 2019. 2.16.
<https://www.voakorea.com/a/4789106.html>

남북 경제지표 현황

구분	한국		북한		한국/북한	
	2019년	2020년	2019년	2020년	2019년	2020년
명목GNI(조원)	1,941.1	1,948	35.6	35	54.5배	55.6배
1인당GNI(만원)	3,753.9	3,762.1	140.8	137.9	26.6배	27.2배
경제성장률(%)	2.0	-0.9	0.4	-4.5	5배	-
무역총액(억달러)	10,455.8	9,801.3	32.4	8.6	322.7배	1139.6배
총인구(천명)	51,765	51,836	25,250	25,368	2배	2배

* 출처 : 2021 북한의 주요통계지표

* GNI(Gross National Income, 국민총소득) : 1993년부터 유엔(UN), 국제통화기금(IMF) 등 국제기구 및 주요 선진국에서 GNP 대신 사용 (GNI≒GNP)

<남북 경제지표 현황 표> 출처: 2022 국방백서 335p

남북 간 군사력 비교와 관련해 북한은 핵무기가 있지 않느냐는 반론이 있을 수 있으나 오히려 앞서 언급한 바와 같은 남북 간 국방비의 차이가 북한에게 재래식 무기로는 경쟁이 될 수 없음을 인식하게 하고 비대칭 무기인 핵무기의 개발로 이끌었다는 지적을 상기할 필요가 있다. 리영희와 정영철의 지적처럼 국방백서는 여전히 남북 간 군사력을 정확한 근거도 없는 수치로 비교하며 북한의 군사력 우위를 암시하며 국민들을 대상으로 합리적이지 않은 위협 인식을 유도하고 있다. 국방백서에서 안보를 위한다는 목적으로 제시되고 있는 국방정책들에 신뢰와 지지를 갖기 어려운 이유이다.

III.

제2장 ‘국가안보전략과 국방전략’ 해설 및 분석

2022 국방백서에는 제2장 ‘국가안보전략과 국방전략’이라는 제목 하에 안보 및 국방과 관련한 기초와 방침 등 총론적 내용이 기술되어 있다. 국방백서에는 국가안보전략, 국방전략, 국방정책 등 유사해 보이는 여러 용어가 나오는데 국방백서에는 자세한 해설이 없어 본문의 내용에 대한 설명 및 분석에 앞서 관련한 용어 정리가 필요해 보인다. 우선 ‘안보’는 군사적 및 비군사적 위협으로부터 한 국가의 안전을 보장한다는 의미이고 ‘국방’은 외세로부터 국토를 방위하는 것을 의미한다는 것(협회의 의미이며 국방이라는 개념도 광의로 해석하면 안보와 유사한 의미를 갖는다)을 의미하며 이에 따라 ‘안보정책’은 한 국가의 군사력 뿐 아니라 정치·경제·과학기술 등 모든 수단을 동원해 정부차원에서 수립되는 것이고 ‘국방정책’은 군사력을 중심으로 정부부처와 협의해 국방부가 주되게 수립한다는 점에서 차이가 있다. ‘군사정책’은 국방정책의 일부로 군사력의 건설 및 유지, 운용정책을 의미한다는 점에서 이상의 개념을 정리하면 안보정책이 국방정책보다 광의의 개념이며 국방정책이 군사정책보다 큰 개념으로 볼 수 있다.(안보정책>국방정책>군사정책) 국방정책과 국방전략도 개념 상 구별이 되는데 국방정책은 군정에 관한 사항이며 국방전략은 군령에 관한 내용으로 군정은 국방정책 달성을 위해 군사력을 건설 및 유지하는 기능을 말하며(양병기능) 군령은 국방정책 달성을 위해 군사력을 운용하는 기능으로 작전계획의 수립과 군사훈련, 전시에서의 작전지휘 등을 의미한다.(용병기능) 그러나 실제에서는 안보정책(전략), 국방정책(전략), 군사정책(전략) 등 용어는 그 의미가 다소 혼재되어 사용되기도 한다. 군사와 관련한 정책 및 전략이 국가의 다른 영역의 정책 및 전략과 크게 구별되는 지점은 잘못 결정할 경우 일순간에 해당 국가를 전쟁의 소용돌이에 빠지게 함으로써 파멸적인 결과를 초래할 가능성이 높다는 점이다. 그런 점에서 안

보 및 국방전략은 지극히 신중하게 그리고 합리적으로 수립되고 추진되어야 한다는 점을 염두에 두어야 한다.

1. 2020 국방백서와의 비교

2022 국방백서의 내용을 분석함에 있어서 2020 국방백서와의 비교를 해보는 것이 유의미 할 듯하다. 이는 두 국방백서가 정치권력이 변동됨에 따라 각기 상이한 국가안보전략 및 국방정책의 지향과 내용을 담고 있기 때문이다. 아래 표는 2020 국방백서와 2022 국방백서에서 동일한 제목으로 제2장에 기술되어 있는 ‘국가안보전략과 국방전략’ 부분의 목차를 비교한 것이다.

<2020 국방백서와 2022 국방백서 목차 비교>

2020 국방백서	2022 국방백서
제2장 국가안보전략과 국방정책	제2장 국가안보전략과 국방전략
제1절 국가안보전략	제1절 국가안보전략
1. 국가비전과 국가안보목표 <북핵문제의 평화적 해결 및 항구적 평화정착 > <동북아 및 세계평화 번영에 기여> <국민의 안전과 생명을 보호하는 안심사회 구현>	1. 국가비전과 국가안보목표 <국가주권과 영토를 수호하고 국민 안전을 증진> <한반도에 평화를 정착하면서 통일미래를 준비> <동아시아 번영의 기틀을 마련하고 글로벌 역할을 확장>
2. 국가안보전략 기초 <한반도 평화 번영의 주도적 추진> <책임국방으로 강한 안보 구현> <균형있는 협력외교 추진> <국민의 안전확보 및 권익보호>	2. 국가안보전략 기초 <국익우선의 실용외교와 가치외교를 구현> <강한 국방력으로 튼튼한 안보를 구축> <원칙과 상호주의에 입각하여 남북관계 정립 > <경제안보 이익을 능동적으로 확보> <신안보 위협 요인에 선제적으로 대처>
제2절 국방정책과 군사전략	제2절 국방전략
국방목표 <외부의 군사적 위협과 침략으로부터의 국가 보위> <평화통일 뒷받침> <지역의 안정과 세계평화에 기여>	1. 국방목표 <외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가 보위> <평화통일 뒷받침> <지역의 안정과 세계평화에 기여>

<p>2. 국방비전 및 국방정책 기초</p> <p><국방비전> 유능한 안보 튼튼한 국방</p> <p><국방정책 기초> 로 ①전방위 안보위협 대비 튼튼한 국방태세 확립, ②상호보완적 굳건한 한미동맹 발전과 국방교류협력 증진, ③국방개혁의 강력한 추진을 통해 한반도 평화를 뒷받침하는 강군 건설, ④투명하고 효율적인 국방운영체계 확립, ⑤국민과 함께하고, 국민으로부터 신뢰받는 사기충천한 군 문화 정착, ⑥남북 간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 추진으로 평화정착 토대 구축</p>	<p>2. 국방전략</p> <p><국방전략목표></p> <ul style="list-style-type: none"> - 통합능동방위 / 혁신과 자강 / 동맹과 연대 / 안전과 상생 ① 복합적 안보위협에 대한 통합 능동방위가 가능한 국방태세 확립 ② 선택과 집중을 통해 비대칭 우위확보가 가능한 첨단과학기술 기반의 정예강군 육성 / 3축체계 등 압도적 대응능력 강화 ③ 한미동맹을 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전, 글로벌 국방협력 네트워크를 확장 강화 ④ 국민안전 국민신뢰 민군상생의 국방운영 구현 <p><국방정책 중점></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국방목표와 국방전략 구현 위한 단기 정책목표로 '튼튼한 국방, 과학기술 강군' 설정 .. 국방정책목표 달성 위한 6대 중점 ① 전방위 국방태세 확립, 대응역량 확충 ② 국방혁신 4.0을 통한 첨단과학기술군 육성 ③ 한미 군사동맹 도약적 발전, 국방협력 심화 확대 ④ 안전 투명 민군상생의 국방운영 ⑤ 미래세대에 부합하는 국방문화 조성 ⑥ 방위산업을 국가전략산업으로 육성
<p>3. 군사전략</p> <p><목표> 억제 / 조기 승리</p> <p><개념> -한미동맹 기반 주도적 억제 대응능력 구비 / 억제 실패시 최단시간 최소피해로 전쟁 종결</p> <p><군사력 건설방향> 북 및 잠재적 위협 포함한 전방위 위협 대응 / 전작권 전환 위한 우리 주도 연합작전 수행능력 구비</p>	

<p>제3절 국방개혁 2.0</p> <p>목표와 기초</p> <p>강한군대 조기 구현 - 전방위 안보위협에 주도적 대응, 첨단과학기술 기반 정예화, 선진화된 국가위상</p> <p>2. 국방개혁 2.0 추진 과제</p> <p>군구조 / 국방운영 / 병영문화 / 방위사업 / 스마트 국방혁신</p> <p>3. 추진성과</p>	<p>국방혁신 4.0 관련 제목으로 제4장에서 따로 기술</p>
---	-------------------------------------

우선 구성적인 면에서 두 국방백서는 큰 차이를 보이지는 않는다. 제1절의 경우 제목까지 똑 같은 것을 확인할 수 있고 제2절의 경우 2020 국방백서가 ‘국방정책과 군사전략’이라는 제목 하에 국방목표, 국방비전 및 국방정책 기초, 군사전략의 내용으로 기술하고 있는데 비해 2022 국방백서는 ‘국방전략’이라는 제목 하에 관련 내용을 통합해 기술하고 있다. 2020 국방백서가 총론에서 국방개혁 부분을 다루었던데 비해 2022 국방백서는 국방혁신으로 명칭을 바꾸고 독립된 장으로 빼어 보다 비중 있게 다루고 있는 점이 눈에 띈다.

내용적인 면에서 보면 우선 국가비전에서 문재인 정부의 국가비전이 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’으로 설정해 한국 자체에 방점을 두었던데 비해 윤석열 정부의 국가비전은 ‘자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가’로 설정해 대외적 위상 또는 국제관계에 방점을 두고 있음을 알 수 있다. 이러한 국가비전을 구현하기 위한 안보목표도 차이를 보이는데 2020 국방백서가 북핵문제의 해결을 통한 한반도 평화를 우선순위에 두었다면 2022 국방백서는 이를 상대적으로 후순위에 두고 있음을 알 수 있다. 이러한 차이는 국가안보전략 기초에서도 확인되는데 2020 국방백서가 한반도 평화를 첫 순위에 둔 데 비해 2022 국방백서는 대외 외교를 첫 순위에 두고 있음을 알 수 있다. 특히 2022 국방백서의 국가안보전략 기초의 세 번째 항목에 ‘원칙과 상호주의에 입각하여 남북관계를 정립’한다는 부분은 2020 국방백서에는 없던 내용으로 이전 문재인 정부의 대북정책에 대한 부정적 평가에 기초한 것으로 판단된다.²⁶ 한반도 평화 관련 내용에서도 두 국방백서는 차이를 보이는데 2020 국방백서가 남북 간 신뢰구축 및 군비통제 등을 통해 북핵문제를 해결한다는 논리인데 비해 2022 국방백서는 북한 태도 변화를 먼저 언급하고 이후에 비핵화를 추진한다는 논리로 두 정부의 대북정책의

26 2022년 9월 윤석열 대통령은 문재인 정부의 대북정책과 관련해 “북한이라는 특정한 교우에 대해서만 집착해 왔다”고 비판한 바 있다. <“尹-文 충돌…“특정교우 북한’ 집착’ vs “남북합의 이행해야”>, KBS, 2022.9.18. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5558307>

차이를 반영하고 있다. 제2절 첫 머리에 기술되어 있는 세 가지 국방목표는 두 국방백서에 같은 제목으로 기술되어 있으나 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가 보위’ 제목 하의 기술에서는 중요한 차이를 담고 있다. 2020 국방백서에서는 없던 ‘주적개념’이 적시된 것인데 이 부분은 6년 만에 국방백서에 다시 기술된 것으로 그 의미와 문제점을 자세히 살펴볼 필요가 있다.

2. 제2장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 북한 정권과 북한군은 우리의 적이다

- 주적개념 부활의 의미와 문제점

언급했다시피 2022 국방백서는 국방목표에서 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터의 국가 보위’라는 제목 하에 북한의 위협을 거론하며 “북한은 2021년 개정된 노동당규약 전문에 한반도 전역의 공산주의화를 명시하고, 2022년 12월 당 중앙위 전원회의에서 ‘우리를 명백한 적’으로 규정하였으며, 핵을 포기하지 않고 지속적으로 군사적 위협을 가해오고 있기 때문에, 그 수행 주체인 **북한 정권과 북한군은 우리의 적이다.**”라고 기술하고 있다. 이는 이전과는 현격하게 다른 기술내용으로 2020 국방백서에서는 “우리 군은 **대한민국의 주권, 국토, 국민, 재산을 위협하고 침해하는 세력은 우리의 적으로 간주한다**”고 기술되어 있었다.

2022 국방백서에는 주적개념과 관련해서는 제3장 제5절의 두 군데에서 관련 내용을 찾아볼 수 있다. <사관학교 교육체제 개선>이라는 제목의 내용에서 “6·25 전쟁사, 북한학, 군사전략 등을 필수과목으로 지정하여 생도들의 국가관, 대적관 확립을 위해 노력하고 있다”(84p)고 기술되어 있으며 <장병 정신전력 강화>라는 제목의 내용에서 “특히 2022년 6월부터 ‘핵 미사일을 내세워 우리 국민의 생명과 국가 안위를 위협하고 있는 북한 정권과 북한군은 우리의 적’임을 장병들이 명확히 인식할 수 있도록 ‘대적관 확립 특별 교육자료’를 배포하여 집중적으로 교육하고 있다”(94p)고 기술되어 있다.

‘주적개념’은 1995년 국방백서에 처음 적시된 이후 정치권력의 변동에 따라 넣고 안넣고 반복되어 왔다. 문제의 본질은 국방백서에 주적개념이 있고 없고가 아니라 주적개념 설정 자체라는 점이다. 전 세계적으로 국방백서나 국방보고서 등 공식문서에 ‘(주)적’을 표기한 사례는 없다. 많은 국가들은 상대 국가를 직설적으로 지칭하는 대신 구체적 사안과 행위를 들어 ‘(잠재적) 위협’으로 기술하고 있을 뿐이라는 것이다.²⁷ 2001년 국방백서를 제작하며 국방부가 주요 국가들을 대상으로 한 조사에 따르면 대다수의 국가는 물론 이스라엘이나 팔레스타

27 박성진, <국방백서에 ‘적’ 표기하는 국가는 어디에도 없다>, 경향신문, 2018.8.27.
<https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/201808271719001>

인처럼 상시적 분쟁상태에 있는 나라도 주적개념을 사용하지 않는 것으로 나타난 것은 이 같은 상황을 확인한 사례였다. 주된 이유는 특정 대상에 대해 ‘적’으로 굳이 규정함으로써 적대 관계를 심화시킬 이유가 없기 때문이다. 실제 윤석열 정부가 국방백서에 북한군은 적이라는 표현을 다시 넣을 것이라고 발표하자 북한은 ‘극악한 대결본색이’라며 비난한 바 있다.²⁸

국방부가 국방백서에 주적개념을 부활시키며 근거로 적시한 내용도 문제다. 국방부는 주적개념을 다시 넣는 주된 이유로 북한의 도발을 언급하면서 “2021년 개정된 노동당 규약 전문에 한반도 전역의 공산주의화를 명시했고 2022년 12월 노동당 중앙위 전원회의에서 우리를 명백한 적으로 규정했기 때문”이라고 구체적으로 명시하고 있다. 그러나 2021년 개정된 북한 노동당 규약의 내용은 ‘조선노동당의 당면 목적’을 “전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명 과업 수행”에서 “전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주적인 발전 실현”으로 수정된 점, “조선노동당은 사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선 인민들의 투쟁을 적극 지지·성원한다”는 문구가 사라진 점 등이 확인되며 오히려 북한의 한반도 전역의 공산주의화 의도가 약화됐거나 포기된 것이라는 평가와 분석이 있었다.²⁹ 2022년 12월 노동당 전원회의에서 남한을 적으로 규정한 것은 윤석열 정부가 자초한 것으로 보아야 한다. 윤석열 정부는 출범하기 전에 발표한 110대 국정과제에서 북한이 적임을 인식할 수 있도록 국방백서에 명시하겠다는 입장을 밝혔고³⁰ 정권이 출범하자마자 국방부는 군 장병들을 대상으로 주적교육을 실시해왔다.³¹ 즉, 주적개념을 먼저 꺼내든 것은 윤석열 정부라는 의미이다. 2022 국방백서의 두드러진 문제점이자 오류이다.

2) 전쟁기념관 북한의 군사도발실 신설

- 적대와 대결 중심 안보의식의 온상 ‘전쟁기념관’

주적개념과 연관해 살펴볼 부분은 한국사회에 만연한 적대에 기초한 안보관의 문제이다. 2022 국방백서는 곳곳에서 군인들의 정신전력 강화를 언급하며 대적관을 확립할 것이라고 언급하면서 제3장 제5절에는 “대국민 및 장병 안보교육을 위해 전쟁기념관에 북한의 군사도발실을 신설했다”고 기술되어 있다.(95p) 용산 국방부 정면에 위치하고 있는 전쟁기념관은

28 <北, ‘북인권보고서’ 주적표현 부활’에 발끈...’ 최악국면 몰아갈 것’>, 서울경제, 2022.12.18
<https://www.sedaily.com/NewsView/26EY8AREHF>

29 <80년 만에 ‘북 주도 혁명통일론’ 폐기한 북한>, 한겨레신문, 2023.6.1.
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/997456.html>

30 <[국정과제] ‘북한정권-북한군 우리의 적’ 국방백서 명기 검토>, 연합뉴스, 2022.5.3.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220503076700504?input=1195m>

31 <軍장병 정신교육 자료에 ‘主敵’ 부활...’ 북한군과 북한정권은 적’ 명시>, 매일경제, 2022.5.30.
<https://www.mk.co.kr/news/politics/10335890>

한국의 전쟁사를 집대성 해놓은 곳이라는 평가를 받으며 매년 200여만 명의 시민이 전쟁기념관을 관람하며 그 중 70만 명 어린이와 청소년기의 학생들인 명실상부한 대국민 안보교육 시설의 역할을 하고 있다.³² 9천여 점의 전시물이 담긴 전쟁기념관은 한국의 전쟁사를 망라했다고 하지만 전시내용의 70%는 한국전쟁과 관련된 것으로 사실상 한국전쟁과 관련된 내용이 중심임은 부인하기 어려우며 매년 6월 25일 즈음이 되면 한국전쟁과 관련한 많은 기념행사가 개최되기도 한다. 전쟁기념관이 한국전쟁 중심의 전시내용으로 구성된 것은 전쟁기념관 건립의 이유에 기인한다. 전쟁기념관 건립이 시작된 것은 1988년인데 1987년 민주화 운동으로 인한 사회의 변화와 관련이 있다. 1987년 민주화 운동은 사회 전반의 민주주의를 확장시키며 그 영향은 한반도의 평화와 통일에 대한 요구로 확산되었다. 당시 노태우 정부와 군 수뇌부는 이 같은 현상을 국민의 안보의식 약화로 판단하였고 전후세대 국민의 안보관을 확립한다는 이유로 전쟁기념관 건립을 기획하였다.³³ 이후 국방부 주도로 전쟁기념관 건립사업은 추진되었고 1994년 6월 10일 개관하게 된다. 1,246억 원의 건립예산의 대부분은 국방예산으로 충당되었다. 이 같은 과정을 통해 건립된 전쟁기념관은 그 명칭에서부터 논란이 되었는데 ‘기념’이라는 표현이 좋은 일을 오래도록 기억하고자 할 때 사용되는데 한국의 현대사에서 가장 큰 아픔이었던 한국전쟁을 기념한다는 것이 적절한가 하는 점이였다. 이런 의견을 의식해 국방부는 여러 차례 전쟁기념관의 명칭과 관련한 설문조사를 진행했고 ‘군사박물관’ 등 대안적 의견이 제시되었으나 애초 의도되었던 전쟁기념관이라는 명칭이 확정되었다.³⁴ 명칭과 더불어 전쟁기념관의 한국전쟁 관련된 전시내용도 많은 문제를 갖고 있는데 민간인의 관점이 배제된 군대

32 전쟁기념관 관람객 현황, 전쟁기념관 정보공개청구

구분	계	일반	장병	청소년	유치원	외국인
2010	1,334,861	907,828	15,821	303,363	33,182	79,767
2011	1,538,903	895,461	36,697	401,862	95,822	109,961
2012	1,786,481	992,489	60,759	410,349	183,828	139,020
2013	2,095,121	1,193,023	48,563	454,711	262,483	136,341
2014	2,017,733	1,190,657	48,261	385,174	250,052	143,589
2015	2,151,702	1,413,970	47,619	400,702	173,193	116,218
2016	2,089,501	1,256,489	40,792	428,821	205,120	158,279
2017	1,952,663	1,078,682	47,329	468,462	174,805	156,385
2018	2,379,672	1,499,708	41,829	588,699	125,419	124,017

33 이 같은 전쟁기념관의 건립 의도는 1989년 7월 5일 전쟁기념관 건립추진회 창립총회 당시 이상훈 국방부장관의 축사에서 잘 드러난다. “최근 사회 일각에서는 체제 전복을 꾀하는 좌익세력들이 준동하고 있다. 이러한 시기에 전쟁기념관을 건립하여 올바른 호국정신을 함양시키고자 하는 것은 매우 뜻 깊은 일이며 앞으로 이 사업이 젊은 세대들에게 국가의식 함양의 새로운 이정표가 되고 나아가 후세에 안보의 성역이 되리라고 믿는다.” 전쟁기념사업회, 『전쟁기념관 건립사』, p..56]

34 국방부가 전쟁기념관이라는 명칭을 고집한 이유와 관련해서는 다음과 같은 해석이 있다. 박물관과 기념관은 공간이 갖는 특성이 다르다는 것이 그 것이다. 즉, 박물관이 사안에 대한 분석과 토론이 가능한 세속적인 공간이라면 기념관은 미적 형식이 중요한 종교적 차원의 의식적 공간이라는 것이다. (Ian Buruma, 네덜란드의 저명한 저널리스트이자 대학교수) 다시 말해, 전쟁기념관이라는 명칭의 채택은 전쟁의 진실을 밝히는 논쟁과 갈등의 장소가 되기를 거부하는 것이며 대신 정치권력이 규정한 한국전쟁에 관한 공식기억이 종교적으로 받아들여질 것을 의도했기 때문이라는 것이다.

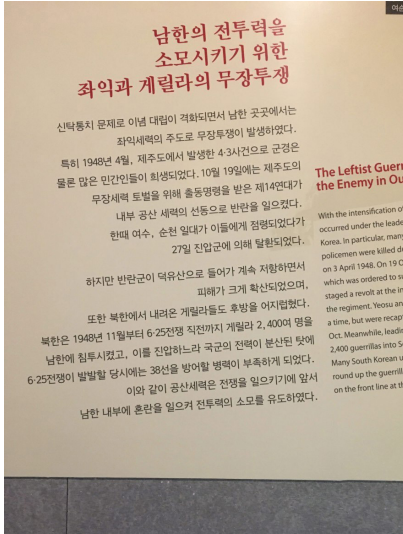
중심의 전시, 무기와 전투 중심 전시를 통한 전쟁 미화, 한국전쟁 당시 한국군과 미군에 의한 민간인 학살 등 역사적 사실에 대한 편향적 전시, 한국전쟁 이후 남북 간 대화를 통한 평화 노력을 철저히 배제하고 북한에 대한 적대감만을 고취시키는 내용 중심의 전시 등이 문제점으로 제기되었다.³⁵ 전쟁기념관의 한국전쟁과 관련한 전시내용 중에는 역사적 사실에 대한 왜곡도 확인되었는데 한국전쟁 이전에 발생했던 제주4·3과 여순항쟁 관련해 ‘남한의 전투력을 소모시키기 위한 좌익과 게릴라의 무장투쟁’이라는 제목으로 기술되었던 내용이 시민단체 열린군대를위한시민연대의 지적에 따라 일부 수정되기도 하였다.³⁶ 이처럼 한국전쟁과 관련해 역사적 사실에 대한 왜곡 그리고 적대감을 고취시키는 내용 중심의 전쟁기념관 전시내용에 대한 변화가 필요한 시점에서 2022 국방백서는 보다 적대감을 심화시키는 방향으로 전시내용을 바꿀 계획이라고 기술하고 있다는 점에서 우려스럽다. 한국사회에 대화와 화해를 통한 평화화가 아닌 적대와 대결을 통한 안보의 가치관이 강화되는 중심에 전쟁기념관이 있음에 주목할 필요가 있다.

2022 국방백서는 국방전략이라는 제목 하에 국방전략의 목표와 국방정책 중점 두 카테고리 나눈다. 이하 각론에서 기술할 정책들을 기술하고 있고 이는 2020 국방백서의 국방비전 및 국방정책 기조라는 제목 하에 기술된 내용들과 구성적인 면에서 조응하고 있다. 2022 국방백서의 국방정책 중점에 제시된 내용은 이하에서 자세히 살펴볼 것이지만 총론 차원에서 2020 국방백서와 두드러진 차이점을 보이는 것은 전시작전통제권 관련 내용과 한국형 3축체계 관련 내용 그리고 국방개혁 관련 내용으로 파악된다. 전시작전통제권은 2020 국방백서에서 ‘조속한 환수’라는 표현이 여러 차례 기술되어 있었으나 2022 국방백서에서는 사라졌다. 2020 국방백서에서 ‘핵·WMD 대응체계’라 기술되었던 내용이 ‘한국형 3축체계’라는 표현으로 2022 국방백서에서는 기술내용이 대폭 늘어난 점도 주요한 차이점이다. 2020 국방백서에서 총론의 내용에 포함되었던 국방개혁 관련 내용은 2022 국방백서에서는 국방혁신으로 명칭을 달리하며 하나의 장으로 분리돼 기술내용도 대폭 증가된 점도 달라진 점이다. 이

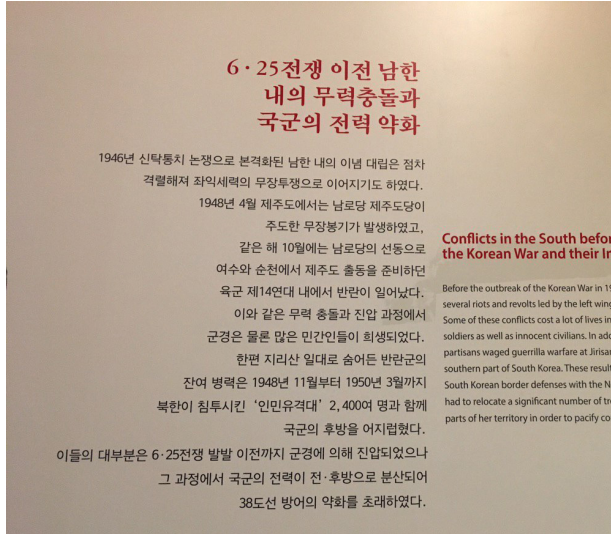
35. 관련한 자세한 내용은 한국전쟁이 일어난 지 70년이 되는 2020년 6월 25일 열린군대를위한시민연대가 국방부장관 및 전쟁기념관장에 전달한 「용산 전쟁기념관 한국전쟁 관련 전시내용 변화를 위한 정책 질의 및 제안서」를 참조. <https://blog.naver.com/watchmilitary/222011823704>

36. <수정 전 내용>
남한의 전투력을 소모시키기 위한 좌익과 게릴라의 무장투쟁
 신탁통치 문제로 이념 대립이 격화되면서 남한 곳곳에서는 좌익세력의 주도로 무장투쟁이 발생하였다. 특히 1948년 4월, 제주도에서 발생한 4.3사건으로 군경은 물론 많은 민간인들이 희생되었다. 10월 19일에는 제주도의 무장세력 토벌을 위해 출동명령을 받은 제14연대가 내부 공산 세력의 선동으로 반란을 일으켰다. 한때 여수, 순천 일대가 이들에게 점령되었다가 27일 진압군에 의해 탈환되었다. 하지만 반란군이 덕유산으로 들어가 계속 저항하면서 피해가 크게 확산되었으며, 또한 북한에서 내려온 게릴라들도 후방을 어지럽혔다. 북한은 1948년 11월부터 6.25전쟁 직전까지 게릴라 2,400여 명을 남한에 침투시켰고, 이를 진압하느라 국군의 전력이 분산된 탓에 6.25전쟁이 발발할 당시에는 38선을 방어할 병력이 부족하게 되었다. 이와 같이 공산세력은 전쟁을 일으키기에 앞서 남한 내부에 혼란을 일으켜 전투력의 소모를 유도하였다.

상의 내용은 2022 국방백서의 각론에 해당하는 각 영역에서 보다 자세하게 설명 및 분석을 진행할 예정이다.



제주4.3 및 여순사건 전시 변경 전



제주4.3 및 여순사건 전시 변경 후

<수정 후 내용>

6·25 전쟁 이전 남한 내의 무력충돌과 국군의 전력 약화

1946년 신탁통치 논쟁으로 본격화된 남한 내의 이념 대립은 점차 격렬해져 좌익세력의 무장투쟁으로 이어지기도 하였다. 1948년 4월 제주도에서는 남로당 제주도당이 주도한 무장봉기가 발생하였고, 같은 해 10월에는 남로당의 선동으로 여수와 순천에서 제주도 출동을 준비하던 육군 제14연대 내에서 반란이 일어났다. 이와 같은 무력 충돌과 진압 과정에서 군경은 물론 많은 민간인이 희생되었다. 한편 지리산 일대로 숨어든 반란군의 잔여 병력은 1948년 11월부터 1950년 3월까지 북한이 침투시킨 '인민유격대' 2,400여명과 함께 국군의 후방을 어지럽혔다. 이들의 대부분은 6·25 전쟁 발발 이전까지 군경에 의해 진압되었으나 그 과정에서 국군의 전력이 전·후방으로 분산되어 38도선 방어의 약화를 초래하였다.

IV. 제3장 ‘전방위 국방태세 확립, 대응역량 확충’ 해설 및 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2022 국방백서 제3장은 ‘전방위 국방태세 확립, 대응역량 확충’이라는 제목 하에 북한의 위협에 대한 한국군의 대응정책을 6개의 절로 나누어 설명하고 있다. 6개 절의 제목을 2020 국방백서와 구별해서 비교해 볼 수 있는데 아래 표와 같다.

<2020 국방백서와 2022 국방백서 제3장 목차 비교>

2020 국방백서	2022 국방백서
제1절 튼튼한 군사대비태세 확립	제1절 확고한 군사대비태세 유지
제2절 핵·대량살상무기 위협 대응역량 강화	제2절 한국형 3축체계 능력 확보
제3절 초국가적·비군사적 안보위협 대응체계 구축	제3절 포괄적 안보위협 대응능력 강화
제4절 민·관·군·경 통합방위태세 확립	제4절 민관군경소방 통합방위태세
제5절 전투임무 위주의 교육훈련 및 장병 정신 전력 강화	제5절 전투임무 위주의 교육훈련 및 정신전력 강화
	제6절 한반도 평화정착 보장을 위한 군사적 보장

구체적인 내용은 다르지만 제1절에서는 양 국방백서 모두 군사조직 및 보유전력을 개괄하고 있으며 제2절은 북한의 핵위협과 그 대응에 관한 내용인데 2022 국방백서에서에서는 ‘한국형 3축체계’로 제목을 변경한 것이 눈에 띈다. 이는 이전 문재인 정부가 북한을 불필요하

게 자극하는 군사정책용어를 자제하는 차원에서 선제타격과 대량응징보복이라는 의미가 담긴 3축체계라는 용어를 폐기한데 반해³⁷ 윤석열 정부는 군사정책용어 선택에서 북한을 의식하지 않겠다는 의사가 반영된 것으로 보인다.³⁸ 제3절은 2020 국방백서에서는 ‘초국가적·비군사적 안보위협’이었던 제목이 ‘포괄적 안보위협’으로 바뀌었으나 사이버안보, 대테러, 재난에 대한 군의 대응 등 내용을 담았다는 점에 큰 차이는 없다. 제4절과 제5절은 제목에서도 큰 차이는 없다. 2022 국방백서의 제6절 ‘한반도 평화정착 보장을 위한 군사적 보장’은 2020 국방백서에서는 ‘한반도 평화정착을 위한 군사적 뒷받침’이라는 제목으로 판문점선언, 평양선언, 919 군사분야 합의의 성과 등을 기술하며 하나의 장(8장)으로 다뤘던 내용인데 2022 국방백서에서는 3장의 한 절로 편입되며 내용도 대폭 축소되었다.

2. 제3장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 전략사령부 창설

- 지휘체계 혼란과 대북 공격성 강화시킬 우려

2022 국방백서 제3장 제1절의 내용 중에는 “합참은 2023년 1월 ‘핵·WMD 대응센터’를 ‘핵·WMD 대응본부’로 개편하였으며, 이를 활용하여 우리 전략환경에 최적화된 전략사령부 창설을 추진할 예정이다”(47p)라고 기술되어 있다.

‘전략사령부’는 원래 미국의 핵전력을 통합 통제하는 사령부를 말한다. 그런 점에서 핵무기를 보유하지 않은 한국군이 전략사령부를 만든다는 것이 적절한가의 문제제기가 있다. 그럼에도 현재 국방부는 각 군에 흩어져 있는 전략무기체계³⁹를 통합해 운영하는 것이 필요하다는 논리로 2024년을 목표로 전략사령부 창설을 추진하고 있다.

그러나 전략사령부 창설은 여러 가지 측면에서 문제점을 갖고 있다. 우선은 지휘권의 문제이다. 전략사령부에 배치될 주요 전략무기들은 육·해·공 각 군에서도 주력이 되는 무기체제로 각 군 지휘관의 지휘권과 중첩되는 문제가 발생한다. 또 육·해·공 각 군 사령부를 총괄하는 합동참모본부가 있는 상황에서 중복되는 임무를 갖는 또 하나의 사령부의 창설이 적절할지 의문이다. 한미연합군의 지휘체계까지 감안하면 상황은 더 복잡해진다. 전·평시로 나뉘어져

37 <軍, ‘3축체계-킬체인-대량응징보복’ 용어 공식 폐기>, 연합뉴스, 2019.1.10.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190110149600503>

38 <軍, 문재인 정부 때 사라진 ‘킬체인’ ‘3축체계’ 용어 다시 쓴다>, 한국일보, 2022.5.19.

<https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022051914570001319>

39 전략사령부에는 한국형 3축체계의 핵심 무기들인 육군의 현무계열 미사일 및 전술지대지유도무기, 공군의 F-35A 및 장거리 공대지유도탄, 해군의 이지스구축함 및 3천톤급 잠수함 등이 포함될 것으로 알려졌다. <전략사령부는 ‘3축 체계’ 핵심부대...2024년쯤 창설 추진>, YTN, 2022.7.7.

https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202207070107599640

있으나 기본적으로는 각 군의 전력은 각 군 구성군사령관의 지휘를 받게 된다. 이 경우 또 다시 해당 무기체계에 대한 지휘권 혼선이 발생할 가능성이 있다. 전략사령부 창설이 또 하나의 장성 늘리기로 귀결될 것이라는 의견이 나오는 이유다.⁴⁰

관련해 흥미로운 제안이 하나 있다. <국가전략 2022년 봄호>에서 정경운은 ‘한국형 전략사령부 창설 방안의 모색’이라는 제목의 소논문에서 한반도에서 핵전쟁이 발발할 경우 미국의 전략사령부가 나설 것이고 한미연합사를 위시로 해서 모든 전쟁의 주도권을 미국이 행사할 것이라고 예상하며 독자적 지휘권을 갖는 한국군 전략사령부를 창설해 미국과 협력할 것을 제안하고 있다. 즉 한국군이 독자적 전쟁수행능력을 보유한다면 이후 종전 및 전후처리 과정에 소외되지 않을 수 있다는 것이다. 그러나 이 주장 역시 현실타당성은 적어 보인다. 미국이 여러 조건들을 추가하며 한국군의 전시작전통제권을 이양하지 않는 상황에서 한국군의 주요 전략무기체계를 지휘하는 별도 사령부의 독자적 지휘권을 인정하지는 않을 것이기 때문이다. 이 같은 예상은 2023년 4월 한미 정상회담이 합의한 워싱턴선언에서 가시화 되었는데 워싱턴 선언 중 “한미연합방위태세에 한국의 모든 역량을 기여할 것임을 확인한다”며 “여기에는 한국의 전략사령부와 한미연합사령부 간의 긴밀한 연결과 견고한 협력을 포함한다”는 내용이 그 것이다. 이는 전략사령부를 통제하려는 미국의 의도가 담겨있고 연합방위태세에 한국의 모든 역량을 기여한다는 내용은 전략사령부를 한미연합사령부의 하위에 둔다는 의미를 내포한다고 분석되고 있다.⁴¹ 그런 점에서 전략사령부 창설은 한국군 내부의 지휘관계 설정 문제보다 본질적으로 한미 간 지휘관계 문제를 정리 즉 전시작전통제권을 환수하고 나서야 거론해볼 수 있는 사안이며 현재 상황에서는 지휘체계의 혼선을 초래해 또 한 번의 정책능력과 비용의 낭비를 가져올 뿐이다.

무엇보다 전략사령부의 창설의 주된 목적이 한국형 3축체계의 운용을 위한 것이라는 점에서도 우려스럽다. 자세히 후술하겠지만 한국형 3축체계는 북한에 대한 선제타격과 대량응징보복 등 공격적 내용을 담은 군사전략으로 남북 간의 군사적 긴장을 확대·심화시킬 것이다. 전략사령부의 창설은 이 같은 3축체계를 강화하고 그 활용 가능성을 높임으로써 대북 적대적 군사기구로 기능할 것이라는 점에서도 중단되어야 한다.

2) 주한미군과 증원전력

40 <전작권도 없는데 ‘육상옥’ 전략사령부?...육군 ‘별’자리 늘리나>, 이데일리 2022.10.25.
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03716246632496528>

41 <이철재, ‘워싱턴선언의 숨은 대가, 내년 창설 전략사령부에 대한 견제’>, 중앙일보, 2023.7.13.
<https://www.joongang.co.kr/article/25176963#home>

- “유사시 주한미군 증원전력 69만 명 한반도 전개” 기술의 허구성

2022 국방백서 제3장 제1절의 내용 중에는 “유사시 대한민국의 방위를 지원하기 위해 투입되는 미국의 증원전력은 육·해·공군 및 해병대를 포함하여 병력 69만여 명, 함정 160여 척, 항공기 2,000여 대의 규모”라고 기술되어 있다.(50p)

하지만 이는 사실이 아니며 실현가능하지도 않은 내용이다. 미국은 냉전이 해체되던 1990년대 초반부터 미군 병력을 감축해왔고 1980년대 후반 210만 명 규모에서 현재는 130만 명 규모로 축소되었다. 전 세계에 군사력을 투사하고 있는 미국이 한반도에 미군 전체 병력의 절반 이상을 동원할 여력이 없음을 쉽게 예상할 수 있다. 실제 해외에 미 병력을 보내는 임무를 담당하는 미 합동전력사령부(USJFCOM)는 2007년 7월 미 국방부와 합참에 ‘한반도 전시 증원규모 재검토 보고서’를 제출했는데 기존 전시증원계획의 ‘거품’을 제거하는 내용이 담긴 것으로 알려졌다.⁴²

그럼에도 국방백서는 매년 발간 때마다 <주한미군과 증원전력>이라는 제목의 항목에서 똑같은 내용을 토시 하나 바꾸지 않고 반복해 기술하고 있다. 현실적인 상황을 반영해 수정되어야 할 부분이다.

3) NLL은 실질적 해상경계선

- 북방한계선(NLL) 설정의 역사적 맥락을 무시한 해상경계선 주장

2022 국방백서 제3장 제1절의 내용 중에는 “북방한계선(NLL)은 우리 군이 지금까지 지켜온 실질적인 해상경계선으로 앞으로도 북방한계선 준수 원칙을 확고히 견지하고 북방한계선에 대한 그 어떤 도발에도 단호히 대응해 나갈 것이다”라고 기술되어 있다.(52p)

북방한계선(North Limit Line, NLL) 문제는 한국사회에서 오래된 안보논쟁 사안이기도 하다. 국가 간의 영토분쟁 문제는 역사적 맥락을 살펴보아야만 사실관계를 파악할 수 있다는 점에서 NLL과 관련한 문제를 검토할 필요가 있다. 정전협정 협상 당시 해상분계선 문제는 육상과 달리 군사분계선 문제로 다뤄진 것이 아니라 정전의 감시와 관련한 문제로 논의되었다. 협상의 당사자였던 유엔군 측과 공산군 측 간의 이견이 존재했고(유엔군 측은 3해리, 공산군 측은 12해리 주장) 정전협정에서 영해문제는 논의가 중단되기도 했다. 그런 와중에 1952년 1월 18일 협상의 당사자도 아닌 이승만 대통령이 북한의 서해안을 완전 포위하는 이승만 라인을 선포하자 협상이 난항에 빠지는 상황이 발생하기도 했다. 이후 정전협정이 마무리된 1953

42 〈美, 한국에 통보 없이 전시증원전력 재조정 돌입〉, 신동아, 2008.1.9.
<https://shindonga.donga.com/3/all/13/107013/1>

년 8월 30일 당시 유엔군사령관 마크 클라크는 이승만 라인을 철폐하며 남북 간의 우발적 무력 충돌 방지 및 한국 해·공군의 군사활동을 제한하기 위해 영해 기준 3해리를 적용해 NLL을 설정했다. 즉, NLL 설정의 최초 목적은 정전협정의 유지를 위해 남측 함정 및 항공기의 복상을 방지하기 위한 것이었으며 북한 및 공산군 측의 양해를 얻은 것도 아니었다. 명칭이 북한의 침략으로부터 방어한다는 의미를 갖는 ‘남방한계선’(SLL, Southern Limit Line)이 아닌 이 유리기도 하다. 1996년 당시 이양호 국방부장관이 NLL과 관련한 국회 대정부 질문에서 “북한 함정이 해상 북방한계선(NLL)을 넘어와도 정전협정 위반과는 관련이 없습니다. NLL은 우리가 설정한 북방한계선으로 우리 어선이 잘못 조업하다가 월북하는 경우가 있어 설정한 것입니다”라고 대답한 것은 이 같은 역사적 맥락에 기인한 것이었다.

그럼에도 국방부는 NLL에 해상경계선 개념을 부여해 북한과의 갈등요인으로 존재해왔고 실제 여러 차례 군사적 교전으로 이어져 온 상황이다. NLL 문제는 국방백서의 기술처럼 영해 개념을 적용해 군사적 대응으로 풀 문제가 아니라 북한과의 협상을 통해 갈등을 관리해야 할 부분으로 보아야 한다.

4) 한미 공동의 작전계획 발전

- 공격적 한미공동 작전계획의 문제

2022 국방백서 제3장 제1절의 내용 중에는 <전면전 대비태세 확립>이라는 제목 하에서 “북한의 전면전 도발에 대비한 한·미 공동의 작전계획을 지속적으로 발전시키고 있으며, 매년 전구급 한미 연합연습을 통해 이를 검증 및 보완하고 있다”고 기술되어 있다.(54p)

한미연합군의 공동 작전계획과 한미연합군사연습의 문제는 <제5장 한미동맹의 도약적 발전과 국방협력 심화 확대> 부분과 연관되는 부분이지만 작전계획 부분은 제3장에서 기술되어 있으므로 여기서 언급하기로 한다.

미국은 전 세계를 5개의 전구로 나누고 그에 따라 각 전구마다 군사작전계획을 수립하고 있음은 많이 알려져 있다. 한반도는 인도·태평양사령부⁴³ 관할지역에 속하며 이 지역에 수립된 작전계획에는 5000번대의 넘버를 부여하고 있다. 그런 점에서 한미공동의 작전계획이라고는 하나 한미연합사령관이 미군임을 감안하면 사실상 미국이 한반도에서 사용하는 군사작전계획으로 볼 수 있다. 미국이 한반도에 적용한 주요 작전계획을 살펴보면 다음과 같다.

43 미 태평양사령부의 변경된 명칭이다. 미 국방부는 2018년 5월 30일(현지시간) 태평양사령관 이취임식을 하며 71년 동안 사용했던 태평양사령부 명칭을 인도·태평양사령부로 공식적으로 변경했다. 명칭을 바꾼 이유와 관련해서는 중국 견제 의도를 분명히 하려는 의도가 있다는 것이 지배적 견해이다. <“미 태평양사령부가 인도·태평양사령부로 간판을 바꾼 전략적 이유”>, 허핑턴포스트, 2018.5.31. <https://www.huffingtonpost.kr/news/articleView.html?idxno=69753>

· 작전계획 5027 : 한반도 전면전 발발시 실행되는 계획이었다. 1974년 처음 작성된 것으로 알려지며 이후 2년 단위로 업그레이드되었다. 기본적으로는 북한의 남침 시 방어-반격-북 지역 점령의 단계로 구성되어 있으며 1998년 작성된 5027-98의 경우 선제공격 내용이 포함된 것으로 알려져 논란이 되었다.

· 작전계획 5015 : 기존의 작전계획 5027을 대체하는 내용으로 2015년에 수립되었다. 기본적으로는 한반도 전면전 발발시 작전계획과 북한의 급변사태시 작전계획을 통합한 것으로 북한의 핵·미사일 공격 징후시 선제타격을 중심적 내용으로 구성한 것이 질적인 차이로 파악된다. 이를 위해 700여 곳의 합동요격지점(JDPI, Joint Desired Point Of Impact)을 설정하고 유사시 선제타격 전략을 수립하고 있는 것으로 알려져 있다. (700여 곳의 타격지점에는 김정은 국무위원장의 집무실, 군 수뇌부 지휘시설, 영변 핵시설 등이 포함됨)

그 외 북한의 공격 임박 시 대량살상무기 제조시설 정밀폭격의 내용을 담은 5026, 북한 정권 위기시 대응을 담은 5029, 국지전 대비 내용을 담은 5028, 북한 해·공군력 봉쇄 내용을 담은 5030 등 개념 및 작전계획이 있는 것으로 알려져 있다.

2021년 한미안보협의회의(SCM)에서 한미 국방장관은 작전계획 5015를 대체하는 새로운 작전계획을 수립한다는 내용에 합의하고 진행 중인 것으로 알려졌는데 최근 언론에서 이번에 진행된 한미연합군사연습 ‘프리덤 실드’에 새로운 작전계획이 적용되었다는 언급을 한 바가 있다.⁴⁴ 새로운 작전계획의 구체적 내용은 확인할 수 없지만 한미연합군의 작전계획이 갈수록 공격적으로 변화하고 있다는 것은 분명하다. 이는 해마다 한미연합군사연습을 진행하며 한미 군 당국이 ‘순수한 방어적 훈련’이라고 주장하는 것이 얼마나 허구적인지를 증명하고 있다.

5) 한국형 3축체계 능력 확보

- 한국형 3축체계의 문제점과 한반도 평화 위협

2022 국방백서는 제3장 제2절에서 <한국형 3축체계의 능력 확보>라는 제목으로 3축체계의 구성과 각 구성마다 군사전략 및 구비할 무기체계 능력 등을 기술하고 있다. 윤석열 정부 하에서 가장 중점적으로 추진하는 군사전략이기도 하다. 이하에서는 관련한 내용을 살펴

44 <北 핵어리까지... 韓美 작전계획 보강해 김정은 망상 깨줘야>, 동아일보, 2023.3.25.
<https://www.donga.com/news/article/all/20230324/118511410/1>

보고자 한다.

① 킬체인(Kill Chain)

2022 국방백서에는 <킬체인을 통한 자위권 행사능력 확보>라는 제목 하에서 “킬체인(Kill Chain)은 북한의 핵·미사일 관련 지휘·발사·지원체계, 이동식 발사대 등 핵심표적을 신속·정확하게 탐지하여 사용 징후가 명백한 경우 발사 전에 제거하는 공격체계”이며 “동맹의 포괄적 미사일 대응(4D) 전략과 연계하여 북한의 핵·미사일 위협을 억제·대응해 나갈 것”이라고 기술되어 있다. (57p)

‘발사 전에 제거하는 공격체계’라는 기술에서 드러나듯 킬체인은 선제공격 내지 예방공격의 개념을 내포하고 있다는 점에서 극히 우려스러운 군사전략이다.⁴⁵ ‘사용징후의 명백한 경우’라는 전제가 있으나 그 요건의 내용은 알려진 바 없기 때문에 임박성과 관련한 요건을 명확히 할 필요가 있다는 의견이 제기되는 이유다.⁴⁶ 관련해 킬체인 전략은 헌법과 국제법에 대한 위반 소지가 다분하다. 우리 헌법은 침략적 전쟁을 부인하고 있으며⁴⁷ 국제법은 자위권을 행사할 경우에 “무력공격이 발생한 경우”에만 자위권 행사를 인정하고 있기 때문이다.⁴⁸ 예외적인 경우로 예방적 자위권(anticipatory self-defense)이 행사되는 경우라든가 엄격한 조건이 충족되어야 하는데 이는 국제법 상 허용되지 않는 무력사용을 정당화하는 수단으로 악용될 가능성을 차단하기 위함이다.⁴⁹ 아울러 북한은 킬체인 전략을 의식해 미사일 투발수단을 다양화하고 있으며 그 은폐성도 강화하고 있다. 이동형 발사대(TEL)와 더불어 달리는 열차나 저수지에서 미사일을 발사하는 양상이 그것이다. 최근에는 수중무인공격정을 통한 어뢰공격도 선보인 바 있다.⁵⁰ 선제공격 내지 예방공격을 가능하게 하기 위해 킬체인을 강화하는 남한, 이에 대응하기 위해 미사일 발사수단을 다양화하는 북한의 양상은 한반도의 전쟁위기를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

45 군사학적 측면에서 보면 선제공격(preemptive attack)은 ‘적의 공격이 임박했다고 판단될 때 자위를 위해 적을 먼저 공격하는 것’이며 예방공격(preventive attack)은 ‘장차 자국의 불리점이 닥쳐올 것을 염려하여 현재 유리한 입장을 잃지 않기 위해 전쟁의 의도가 없는 상대에 대해 공격을 감행하는 일종의 과잉방위’라 규정된다. 군사학연구회, 『군사학 개론』, 플래닛미디어, 2014, p.220-222. 그러나 위기인식의 자국 위주 판단 경향은 임박성 정도 판단에도 작용되므로 실제 전쟁 상황에서 선제공격과 예방공격의 구별은 쉽지 않다고 판단된다.

46 양욱, 「북한 핵·WMD 대응을 위한 국방전략: 한국형 3축체계를 통한 억제전략의 효과와 한계」, 『아산정책연구원 issue BRIEF』, 아산정책연구원, 2022.9.15. p.11.

47 헌법 제5조 1항 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”

48 김석현, 「예방적 자위에 관한 연구」, 『국제법학회논총』 제38권 제1호, 1993, p.88.

49 심상민·임정희, 「한국형 3축체계의 국제법적 검토」, 『아산정책연구원 issue BRIEF』, 2022.10.11. p.7.

50 <北, 육·해상 이어 ‘수중 핵공격’ 능력 과시…한국형 3축체계 비상>, 한국경제, 2023.4.11.
<https://www.hankyung.com/politics/article/2023032425651>

② 대량응징보복(Korea Massive Punishment and Retaliation, KMPR)

2022 국방백서에는 <압도적 대량응징보복능력 강화>라는 제목 하에서 “대량응징보복(KMPR)은 북한이 핵·WMD를 사용할 경우 우리 군의 고위력·초정밀 타격 능력 등 압도적인 전략적 타격능력으로 전쟁지도부와 핵심시설 등을 응징보복하는 체계”라 설명하며 “북한 전쟁지도부와 핵심시설에 대한 고위력·초정밀 타격 능력을 확충해 나갈 것”이라고 기술되어 있다.(60~61p)

그러나 대량응징보복전략이야말로 국제법의 원칙을 정면으로 위배할 가능성이 높다. 국제법 상의 원칙은 자위권 행사의 경우에 ‘필요성’과 ‘비례성’ 원칙 요건을 요구하고 있는데 ‘대량응징보복’은 용어 그 자체로 국제법의 원칙을 정면으로 위배하고 있기 때문이다. 일단 무력공격이 종료된 이후 북한 지도부를 대대적으로 공격한다는 것은 무력공격과 대응 간의 즉각성 그리고 필요성 요건을 충족하지 못할 가능성이 높으며 새로운 무력공격을 방지하기 위한 차원의 대응이라 하더라도 북한의 핵과 미사일 공격이 임박했다는 징후를 포착하지 못할 경우 목적과 수단 간의 비례성을 찾기 힘들기 때문이다.⁵¹ 그럼에도 군 통수권자인 윤석열 대통령은 “3축체계에서 제일 중요한 것은 대량응징보복”이라며 “100배, 1000배로 때릴 수 있는 능력을 구축하는 것이 중요하다”고 주장한 바 있다.⁵² 국제법 상의 원칙에 대한 이해가 전혀 없는 무책임한 발언으로밖에 볼 수 없다. 또한 지난 1월 11일 열린 ‘2023 국방부 연두 업무 보고’에서 국방부장관은 대량응징보복전략의 수행을 위한 ‘참수부대’의 전력보강을 추진할 것임을 청와대에 보고한 바 있으며 지난 3월 열린 한미연합군사연습 프리덤 실드에서는 한미 특수전 요원들이 북한 지휘부 제거 등 내용이 담긴 참수훈련을 실시한 바 있다.⁵³ 국제법 상의 원칙도 무시하고 북한에 대한 반발⁵⁴을 불러와 한반도의 전쟁위기를 심화시킬 대량응징보복 전략에 대한 재검토가 필요하다.

③ 한국형 미사일방어체계(Korea Air and Missile Defense, KAMD)

2022 국방백서에는 <복합 다층 미사일방어체계 구축>이라는 제목 하에 “한국형 미사일

51 심상민·임정희, 앞의 글, p.9.

52 <윤 대통령, 대량응징보복 강조…“1000배로 때릴 능력 구축해야”>, 중앙일보, 2023.1.12.
<https://www.joongang.co.kr/article/25133019>

53 <한미, 美전략자산 무력시위 추진… 참수훈련도 실시>, 동아일보, 2023.3.17.
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20230317/118371683/1>

54 <‘평양점령 참수작전’에 성난 김정은, 남한 지도 보며 ‘핵무력’ 노골화>, 국제신문, 2023.4.11.
<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0100&key=20230411.99099003101>

방어(KAMD)는 우리 측으로 발사된 다양한 미사일을 조기에 탐지 및 요격하고, 피해 최소화를 위해 정보를 전파하는 복합 다층방어체계를 말한다”고 기술되어 있다.(59p)

미사일 방어(Missile Defense, MD)는 적의 미사일로부터 아츠을 보호하는 것이니 자위적 군사행동으로 언급되기도 하나 역사적 맥락을 살펴보면 그렇지 않음을 알 수 있다. MD의 시작은 1980년대 미국 레이건 정부 때 부터이다. 당시 미소 간 냉전이 격화된 상황에서 무차별적 핵보복을 중심에 둔 ‘상호확증파괴전략’(mutually assured destruction, MAD)으로 공포의 균형이 이어지던 시기 상대방의 핵미사일을 사전에 격추할 수 있다면 자신의 핵미사일의 위력이 배가 될 것이라는 구상 하에 MD는 추진되었다. 그런 점에서 보면 MD는 방어를 가장한 위력적인 공격전략으로도 볼 수 있다.

한국형 미사일방어체계(KAMD)는 요격고도별로 세 가지 구조를 가지며 그에 맞는 무기체계를 구축하는 방식으로 되어있다. 지표면으로부터 고도 15~40km 구간은 천궁II(M-SAM), 패트리엇II(PAC2), 패트리엇III(PAC3)가 담당하고, 고도 40~70km 구간은 L-SAM(2024년 개발 완료, 2028년 전력화 예정)이 담당하고, 고도 40~150km 구간은 주한미군의 미사일 방어무기인 사드(THAAD)가 담당한다는 구상이다.

KAMD를 구성하는 여러 무기체계가 실제 군사적 측면에서 효용성이 있는지를 다 살펴보기에는 한계가 있다. 다만, 배치단계에서부터 많은 논란이 되었던 주한미군의 미사일 방어 무기인 사드와 관련해서는 자세히 살펴볼 필요가 있다.

<주한미군 사드(THAAD)의 문제점>

③ 군사적 효용성 문제

사드의 군사적 효용성과 관련한 문제제기의 시작은 이 무기가 북한의 미사일을 방어하기에 적합한 무기인가이다. 사드는 미국의 미사일 방어체계에서 종말단계의 상층부(대기권 진입 직전)에서 미사일을 요격하는 무기체계이다. 즉 탄도미사일의 고도가 100km 이상 상승하고 3,000km 내외의 사거리를 갖는 중거리 탄도미사일을 요격하는 용도로 만들어진 무기이다. 요격고도가 낮은 패트리엇 계열의 미사일이 ‘거점방어’(Point Defense)용인데 비해 사드가 ‘지역 방어’(Area Defense)용 무기인 이유다. 미사일 요격고도가 높으므로 보다 넓은 지역을 방어하기에 용이하기 때문이다. 한반도는 백두산에서 한라산까지의 직선거리가 1,000km가 조금 넘는 전장 환경을 갖고 있다. 이런 점을 의식해 국방부는 사드를 배치할 당시 북한의 미사일 고각발사에 대응해야 한다는 논리를 펼쳤다. 그러나 이 역시도 타당한 주장은 아니다. 보다 빠른 시간 내에 남한의 주요 시설을 타격할 수 있는 단거리 미사일들을 보유

한 북한이 ‘제정신이라면’⁵⁵ 하늘 높이 미사일을 올려 “한 번 맞춰봐라” 하는 식으로 미사일 공격을 할리는 없기 때문이다.

사드의 군사적 효용성과 관련한 또 하나의 문제는 미사일 요격률이다. 미 국방부와 사드의 제작사인 록히드마틴은 사드의 요격률이 100%라고 주장한다. 하지만 사드는 2008년 실전 배치된 이후 수십 차례의 요격시험을 했으나 제한된 조건(항공기에서 미사일을 떨어뜨리거나 발사하는 방식)에서 진행된 것으로 밝혀졌으며⁵⁶ 2022년 1월 실전 배치된 지 14년 만에 중동에서 처음 실전에서 사용됐으나 요격성공률 등 구체적 내용은 아직 확인되지 않고 있다.⁵⁷

⑥ 중국 견제 위한 미국 MD 참여의 문제

2016년 경북 성주군 소성리에 주한미군 사드가 배치되자 중국은 동북아 지역의 전략적 균형을 파괴하는 행위로 규정하고 자국 안보에 대한 직접적 공격행위로 인식하며 엄중한 경고와 결연한 반대 입장을 표명했다. 이후 중국은 말 뿐이 아니라 한국에 대해 전면적인 경제적·문화적 제재조치를 취하며 행동에 나섰다. 이에 한국은 중국과 ‘3不 합의’(3NO 합의)⁵⁸를 하며 문제를 봉합했지만 최근 윤석열 정부가 3不 합의의 파기를 거론하고 있어 다시 문제가 불거질 가능성이 높아지고 있다. 한국 정부와 군 당국은 주한미군 사드 배치가 미국 MD에의 참여는 아니라고 일관되게 주장하고 있으나 사실은 그렇지 않은 것으로 판단된다. 이미 미국은 김대중 정부 당시부터 한국의 미국 MD 참여를 노골적으로 요구해왔고 이후 패트리엇 등 미국의 MD 자산을 배치 및 판매의 형식으로 한국에 구축해왔다. 주지하다시피 그 주된 목적은 한국을 미국 MD에 참여시키고 한미일 MD 구축을 통한 대중국 견제를 위한 것이다. 주한미군 사드 역시 한국을 미국 MD에 포함시키려는 정책의 일환으로 추진해왔으며 최근 확인되는 내용은 이를 더 본격화하고 있음을 알게 해주고 있다. 작년 7월 주한미군은 사드 성능개량을 위한다는 이유로 사드레이더 등 일련의 장비를 소성리 사드기지에 반입했는데 직후 존 힐 미국 미사일방어국(MDA) 국장은 미국 “MD 업그레이드는 세계 곳곳에 배치된 패트리엇, 사드, 이지스함, 레이더 등 센서와 지휘시스템을 모두 연결시키는 것”이라며 이를 통해 “글

55 <한민구 “북, 제정신이면 무수단 미사일 고각으로 안 쏜다”>, 한겨레신문, 2016.7.20.

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/753125.html>

56 <한국 ‘사드’ 배치 결정…그에 관한 의혹과 진실>, 시사저널, 2016.7.8.

<http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=155086>

57 <사드 14년 만에 첫 실전 치렀다…UAE서 후티반군 미사일 요격>, 중앙일보, 2022.1.23.

<https://www.joongang.co.kr/article/25042782>

58 ‘3不 합의’는 2017년 10월 31일 한중 당국이 사드 한국 배치 관련 갈등과 관련해 ‘한중관계 개선 관련 양국 간 협의 결과’에 담긴 내용으로 주요하게는 ‘사드 추가 배치 금지’, ‘미국 MD 참여 금지’, ‘한미일 군사동맹 금지’를 의미한다.

로벌 차원의 MD를 구축할 수 있다”고 말했다. 존 힐의 발언을 2019년 11월 존 바이어 미국 미사일방어국 C2BMC⁵⁹ 프로그램 담당관이 미국의소리(VOA) 인터뷰 내용과 연결시키면 의미는 보다 분명해진다. 존 바이어는 C2BMC의 한반도 적용과 관련해 “미국 본토 방어를 위한 주한미군의 사드와 패트리엇 체계의 통합”을 의미한다고 분명하게 언급했다. 실제 미국의 2023 회계연도 미사일 방어예산 관련한 미사일방어국의 설명내용에는 한국의 사드가 C2BMC와 연결되어 있다고 밝히고 있다.⁶⁰

◎ 불법성 그리고 반민주성의 문제

주한미군 사드의 한국 배치는 그 시작부터 탈법과 불법의 연속이었다. 사드를 배치할 부지 선정부터 오락가락하던 한미 당국은 경북 성주군 초전면 소성리의 롯데 성주 CC를 선정하며 경기도 남양주의 국방부 소유 국유지를 교환하는 방식으로 처리했다. 이는 국회 동의를 피하기 위한 꼼수였다. 이어 2017년 4월 26일 한미 군 당국은 군사시설보호구역 설정하기 전에 진행해야 할 환경영향평가도 실시하지 않은 채 사드 장비를 기습적으로 반입했다. 이후에 진행된 환경영향평가 역시 부지 쪼개기 등 편법을 활용해 소규모 환경영향평가를 진행하고 ‘임시배치’라는 미명 하에 사실상 기지운영은 물론 기지 운영에 필요한 공사까지 진행해왔다. 2022년 8월 사드기지가 운영된 지 5년여 만에 시작된 일반환경영향평가는 주민도 모르는 ‘익명’의 주민대표를 내세워 시작되었으며 국방부는 지난 3월 환경영향평가 초안 주민설명회를 개최한다고 통보했다. 환경영향평가서 초안은 사업주체도 사업기간도 또 주한미군에게 공여되는 부지의 면적도 일치하지 않는 등 엉망진창이었다.⁶¹ 주한미군 사드기지의 영향권에 있는 경북 성주와 김천의 주민들은 기만적인 주민설명회를 무산시켰음에도 윤석열 정부는 사드기지를 정상화시키겠다고 성주 소성리 마을에 수백여 명의 경찰을 주둔시키며 사드에 반대하는 주민들을 탄압하고 있다. 국민과 소통하고 상생하겠다는 국방백서의 내용들이 무색해지는 상황이 벌어지고 있는 것이다.

6) 여전히 지속되고 있는 주한미군의 세군전 프로그램

2022 국방백서 제3장 제3절은 <포괄적 안보위협 대응능력 강화>라는 제목 하에 사이버

59 C2BMC(Command Control Battle Management Communications): 전 세계 미국의 전구사령부를 유기적으로 연결한 통합 미사일방어관리체계

60 Missile Defense Agency Officials Hold a News Briefing on President Biden’s Fiscal 2023 Missile Defense Budget <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2981858/missile-defense-agency-officials-hold-a-news-briefing-on-president-bidens-fisca/>

61 2023년 3월 2일 기만적인 사드부지 환경영향평가 주민설명회 반대 기자회견문 참조 <http://www.militarywatch.or.kr/?p=9566>

위협, 대테러, 화생방 위협 대응, 재난 대응, 코로나19 대응 및 지원 등의 내용을 기술하고 있다. 이 중에서 <화생방 위협 대응능력 강화>의 내용 중 국제공조 부분을 살펴보면, “한·미는 생물위협에 대한 연합 대응능력 향상을 위해 2011년부터 실시해 온 ‘한미 생물방어연습’을 화생방 분야로 훈련 범위를 확대하면서 2017년부터는 ‘한미 화생방대응연습’으로 변경하여 시행하고 있다”고 기술되어 있다.(70p)

국방백서에는 언급되어 있지 않지만, 한미의 화생방 대응과 관련하여 주목해야 할 부분은 주한미군이 한국에서 진행하고 있는 ‘세균전 프로젝트’와 관련된 내용이다. 2015년 4월 미국 유타주의 육군 더그웨이연구소에서 한국의 오산공군기지로 탄저균 샘플이 민간운송업체를 통해 배송되었다. 며칠 뒤 이 탄저균이 살아있다는 것이 확인되었고 미국의 질병통제예방센터는 미 국방부에 통보했고 미 국방부는 주한미군에게 “살아있는 탄저균을 폐기하라”고 지시했다. 살아있는 탄저균이 한국에 들어온 지 한 달이 지난 시점이었다. 탄저균은 감염 시 다량의 항생제를 복용하지 않을 경우 사망률이 80%에 이르는 고위험군 세균으로 알려져 있다.

사실이 알려지자 한국의 많은 시민사회단체는 ‘탄저균 반입·실험 규탄 시민사회 대책회의’를 구성하고 진상규명과 책임자 처벌 그리고 재발방지대책 마련을 지속적으로 요구했다. 이후 밝혀지는 사실들은 더욱 놀라운 것이었는데 사건 발생 직후 주한미군 측은 탄저균을 활용한 실험은 처음이라고 주장했으나 탄저균 반입은 처음이 아니었고 이미 2009년부터 15차례 용산미군기지에 반입해 실험을 실시해온 것이 드러났다. 사안의 중대성으로 인해 한미합동실무단이 조사에 나서 2015년 12월 17일 조사결과보고서가 발표되었다. 보고서의 주요내용은 ▷주한미군은 살아있는 탄저균 샘플을 반입할 의도가 없었으며 ▷탄저균 반입 및 실험으로 인한 피해는 없으며 ▷배송 및 취급 등 절차를 준수했고 ▷한미생물방어프로그램은 지속되어야 한다는 것이었다. 그러나 이 같은 조사결과 및 한미 군 당국의 태도는 많은 오류와 위험성을 내포하고 있었다. 조사결과보고서가 나오기 전인 2015년 7월 미 국방부는 자체적인 조사를 거쳐 <미국 국방부의 의도하지 않은 생탄저균 포자 배송 검토위원회 보고서>를 발행했는데 이 보고서는 탄저균의 사균 처리에도 불구하고 완전히 비활성화되지 않고 살아남은 탄저균들이 발생했고 현대과학기술로는 탄저균을 완벽하게 비활성화할 수 있는 기술이 부족한 것이 살아있는 탄저균이 배송된 이유라고 되어있었다. 이는 2015년 12월의 보고서와 연결지으면 미국은 과학적으로 죽일 수 없는 주한미군에 탄저균을 배송한 것이고 1천여만명이 거주하는 한국의 수도 한 복판에서 세균전 실험을 해온 것이다.

미국은 2013년 경부터 ‘주피터 프로그램’(Joint United States Forces Portal and Integrated Threat Recognition, JUPITR)이라는 이름의 생화학전 대비 군사대응계획을 추진해온 것으로 알려져 있다. 주피터 프로그램의 책임연구자인 피터 이매뉴얼 박사는 2013년 ‘화

학생물학 방어 계획 포럼'에서 탄저균은 물론 청산가리보다 30만 배 강한 독성물질인 보툴리눔도 실험대상이라고 밝힌 바 있다.⁶² 2016년 5월 미 육군 산하 에지우드생화학센터(ECBC) 홈페이지에는 “주한미군이 용산의 미군기지 내 실험실에서 지카바이러스⁶³ 실험을 추진 중”이라는 내용이 게시되어 다시 논란이 되었다.⁶⁴ 에지우드생화학센터는 주피터 프로그램을 주관하는 곳이다. 논란이 지속되자 주한미군 측은 “한반도 내에서 어떠한 생화학실험도 하지 않았고 앞으로도 그러할 것”이라는 공식 답변을 내놓았다.⁶⁵ 그러나 며칠 지나지 않아 주한미군이 부산항에서 또 다른 생화학 프로그램을 진행한다는 의혹이 제기되었다. 미 국방부의 2020회계연도 생화학방어프로그램 예산서에는 ‘센토(Capabilities to Enable NBC Threat Awareness, Understanding, and Response, CENTAUR)’라는 용어가 등장하는데 39만 7000달러를 들여 “부산항 8부두의 센토 마무리와 함께 생물무기감시는 주한미군과 미8군의 환경모니터링 감시, 병력 건강을 지키기 위해 통합조기경보(IEW)에 기반을 둔 성공적인 기술로 통합된다”고 적혀있었다.⁶⁶ 센토와 주피터가 같은 프로그램인지와 관련해 주한미군 측은 답변하지 않겠다는 입장을 보였지만 센토 예산 내용을 보면 주피터 프로젝트가 다루고 있던 △환경탐지평가(AED) △조기경보(EW) △생화학무기 감시 포털(BSP) △생화학 무기 식별(BICS) 등을 모두 포함하고 있기에 의구심을 갖기에는 충분했다. 그리고 그 의구심이 사실로 확인되기까지는 오랜 시간이 필요하지 않았다. 부산항 주한미군 실험실에서 세균실험이 계속되고 있다는 의혹에 대해 2019년 12월 주한미군 측은 부산항 8부두 주한미군해상수송부사령부에서 설명회를 갖고 센토 장비교정에 사용된 시료는 모두 비활성화된 것 즉 “사멸된 것”(dead)이라고 밝혔다.⁶⁷ 2020년 10월 이재정의원(국회 외교통일위원회, 더불어민주당)은 산업통상자원부로부터 받은 자료를 공개했는데 주한미군이 보툴리눔 등 고위험 세균을 2017년부터 평택, 오산, 군산, 부산항 8부두에 세 차례 반입한 것으로 드러났다.⁶⁸

62 <생화학전 대비 주피터(JUPITER) 프로그램의 실제>, 시사저널, 2016.7.6.

<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=154995>

63 지카바이러스: 모기의 흡혈과정을 통해 옮겨지는 것으로 알려진 감염체. 감염 시 발열, 발진 등 증상을 보이며 신생아의 뇌 성장 발달장애를 일으키는 소두증과의 연관성 때문에 임신부의 감염에 관심이 집중되고 있음. <출처:서울아산병원 질환백과>

<https://www.amc.seoul.kr/asan/mobile/healthinfo/disease/diseaseDetail.do?contentId=33907>

64 <용산 주한미군, 지카바이러스 생화학실험 실행했나?>, 미디어오늘, 2016.5.16.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?mod=news&act=articleView&idxno=129992>

65 <평택시, ‘주피터 프로그램’ 관련 국방부와 주한미군 공식입장 확인>, 기호일보, 2019.4.3.

<http://www.kihoilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=800105>

66 <주한미군, 부산항서 또 다른 생화학 프로그램 ‘센토’ 진행 파문>, 부산일보, 2019.4.22.

<https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2019042219453957173>

67 <“생화학물질 없다”던 국방부·질병본부 거짓말 후폭풍>, 2019.12.23.

<https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2019122310070880824>

68 <미군, 부산항에 ‘보툴리눔-리신’ 세 차례나 반입>, 오마이뉴스, 2020.10.8.

한국에서의 주한미군의 세균전 실험은 여전히 진행형이다. 미 국방부 2021년 회계연도 예산평가서에는 “2020년까지 센토프로그램을 종료하고 이를 통해 발전된 세균전 기술을 바탕으로 통합조기경보체계(IEW)로 전환할 것”이라고 명시되어 있었다. 이를 증명이라도 하듯 미국의 군수업체 헌팅턴 잉겔스의 홈페이지에는 2020년 8월 센토 생물매개체 표문 수집 및 분석가를 채용한다는 구인공고가 올라왔다. 군사 관련 여러 기술지원까지 맡고 있는 이 업체의 공고 내용은 ‘센토 체계’의 공기 표본 수집·분석, 위협경보 대응, 장비교정, 예방유지보수를 위한 인력을 찾고 있다는 것이다. 조건으로는 4년 이상의 관련 경력과 비밀유지 보안을 요구하고 있었고 구체적인 근무지역까지 명시됐는데 창원 진해, 부산, 평택, 대구, 서울 용산, 동두천 등으로 모두 주한미군 기지 시설이 있는 지역이었다.⁶⁹

7) 비핵·평화·번영의 한반도를 위한 담대한 구상

- 윤석열 정부 대북정책의 문제점과 한계

2022 국방백서는 제3장 제6절에서 ‘한반도 평화정착을 위한 군사적 보장’이라는 제목 하에서 <남북 간 군사적 긴장완화 및 신뢰구축>, <남북교류협력의 군사적 보장>, <군비통제정책 발전>, <국군포로 정책 발전>의 내용 등을 다루고 있다. 이는 2020 국방백서와 비교하면 목차 구성에서는 비슷하나 2020국방백서에서는 이 내용이 하나의 장으로 다루어졌던데 반해 2022 국방백서는 제3장의 하나의 절로 다뤄지면서 기술된 내용의 분량도 축소되었다.

내용적으로 보면, 2020 국방백서가 판문점선언과 평양선언 그리고 9·19 군사분야 합의 관련 내용과 의미 그리고 성과 부분에 많은 부분을 할애한데 비해 2022 국방백서는 판문점선언, 평양선언의 내용은 아예 언급이 없고 9·19 군사합의의 경우 북한이 위반한 내용을 중심으로 기술하고 있다. 이는 2019년 북미정상회담이 성과 없이 끝난 이후 변화된 한반도 안보상황이 반영된 측면과 더불어 윤석열 정부가 이전 문재인 정부가 북한과의 대화를 통해 형성한 남북 간의 합의사항에 큰 가치를 부여하지 않고 있음을 반증하고 있다고 판단된다.⁷⁰ 대신 윤석열 정부의 대북 정책인 ‘담대한 구상’에 대해서 기술하고 있는데 관련 내용을 살펴보고자 한다.

윤석열 대통령은 2022년 8월 15일 광복절 축사를 통해 ‘비핵평화번영의 한반도를 위한

https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002682492&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news

69 <이젠 공기분석요원까지... 주한미군 ‘세균실험’ 확대 정황>, 오마이뉴스, 2020.8.26.

https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002670316

70 <尹대통령, NYT에 “文정부 남북정상회담은 정치적 쇼”>, 조선일보, 2022.9.18.

<https://www.chosun.com/politics/2022/09/18/QGQAK5MZZFABTDDA7W6DPYZTPM/>

담대한 구상'을 북에 제안했다.⁷¹ 관련해 2022 국방백서에는 “<담대한 구상>은 북한의 완전한 비핵화와 지속가능한 평화번영의 통일기반을 구축하기 위해 경제정치군사 등 분야별 조치가 망라된 포괄적 접근법”이라고 설명하며 “<담대한 구상>을 군사적으로 뒷받침하기 위해 한미 연합방위체제를 바탕으로 강력한 억제 및 대응태세를 유지하는 가운데, 북한이 우리 정부의 「담대한 구상」에 호응해 올 경우에 대비하여 남북 간 군사적 긴장을 완화하기 위한 군사분야의 조치를 준비하고 있다”고 기술되어 있다.(97p)

2022년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 제안된 윤석열 정부의 ‘담대한 구상’은 이후 2022년 11월 21일 통일부에서 배포한 ‘비핵·평화·번영의 한반도-윤석열 정부 통일·대북정책’ 자료와 2023년 4월 14일 통일부에서 발간한 ‘2023 통일백서’로 구체화 되었다. 담대한 구상의 요약본이라 할 수 있는 <비핵·평화·번영의 한반도-윤석열 정부 통일·대북정책자료>를 살펴보면 크게는 세 단계로 북한의 비핵화를 추진하는데 1단계로 북한이 비핵화 협상에 나오면 자원 및 식량 교환프로그램을 가동해 식수·위생·산림·농업 등 민생협력을 추진하고 2단계 실질적 비핵화 단계로 남북공동경제발전위원회(가칭)을 설치해 발전·송배전, 농업생산성 제고를 위한 기술지원 등 사회경제 인프라를 제공하고 3단계 완전한 비핵화 단계에서는 남북 경제협력 본격화, 정치·군사 분야에서 북미관계 정상화 평화협정 체결, 군비통제 본격화에 착수한다는 것이다. 2023년 4월 14일 윤석열 정부 처음으로 발간된 통일백서의 내용도 큰 차이는 없으며 북한의 인권증진, 이산가족 상봉, 남북교류협력 및 경제협력 등 북한의 호응이 없으면 진행할 수 없는 사업들을 통일부 자체적으로 추진하겠다는 계획만 나열돼 있을 뿐이다.

이들 내용을 종합해서 분석해 볼 때 윤석열 정부의 대북정책인 담대한 구상은 남측이 제안한 경제적 지원에 북한이 호응해 비핵화 협상으로 나올 경우 시작될 수 있는 구상인데 현실적 실현가능성은 적어 보인다. 이미 남북 그리고 미국은 2018년부터 2019년까지 진행된 비핵화 협상을 통해 서로의 입장을 충분히 확인한 상태이다. 북한이 영변 핵시설까지 포기할 수 있다는 제안을 미국이 거부함으로써 협상은 결렬되었고 정치·군사적으로는 남과 북이 9·19 군사분야 합의서를 체결하며 실질적인 군사적 적대행위 금지에도 합의한 상황이었다. 그런데 이제와서 다시 낮은 수준의 경제 지원책을 가지고 북한이 최고의 안보가치로 여기고 있는 핵의 포기를 전제로 하는 비핵화 협상에 나오기를 기대하는 것은 현실적으로 가능하지 않을 것이기 때문이다. 이런 이유로 북한은 윤석열 정부의 담대한 구상에 강도 높은 비판을 한 바 있

71 “북한의 비핵화는 한반도와 동북아, 그리고 전 세계의 지속 가능한 평화에 필수적인 것입니다. 저는 북한이 핵 개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 그 단계에 맞춰 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 구상을 지금 이 자리에서 제안합니다. 북한에 대한 대규모 식량 공급 프로그램, 발전과 송배전 인프라 지원, 국제 교역을 위한 항만과 공항의 현대화 프로젝트, 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원 프로그램, 병원과 의료 인프라의 현대화 지원, 국제투자 및 금융 지원 프로그램을 실시하겠습니다.” <2022년 8·15광복절 경축사 중 담대한 구상 관련 발언 내용>

으며⁷² 일체의 대화에 나서지 않을 것임을 천명하고 있다.⁷³ 또 하나 윤석열 정부의 담대한 구상의 문제점은 ‘북한의 비핵화’를 공식적으로 언급하고 있다는 점이다. 이는 이전 문재인 정부가 ‘한반도 비핵화’라는 용어를 사용한 것과 대비된다. 남북미 차원에서 공식적으로 한반도 비핵화라는 용어의 내용적 정리가 된 적은 없으나 북한의 비핵화가 이뤄질 경우 미국의 핵우산을 비롯한 한반도 전체의 비핵화 논의 가능성이 열려있었던데 비해 ‘북한의 비핵화’는 말 그대로 북한만의 비핵화를 의미한다고 볼 수 있다. 이럴 경우 북한이 협상에 나올 이유는 더 적어진다고 밖에 볼 수 없다는 점에서도 윤석열 정부의 담대한 구상은 본질적인 변화가 수반되지 않을 경우 시작도 해보지 못하고 끝날 가능성도 배제할 수 없다.

8) 남북 통행의 군사적 보장

- ‘유엔사령부, 한반도 평화를 위한 군사적 보장의 걸림돌

2022 국방백서에는 제3장 제6절 ‘한반도 평화정착을 위한 군사적 보장’ 내용에서 <남북 교류협력의 군사적 보장>이라는 제목 하에 “국방부는 향후 남북관계가 정상화되어 남북 사이의 직접통행이 재개될 것에 대비하여 남북 간 통행에 필요한 군사적 보장 조치와 지원 대책을 준비하고 있다”며 “통행이 재개되면 유엔군사령부 및 북한 군사당국과 협의하여 남북통행을 군사적으로 보장할 것”이라고 기술되어 있다.(99p)

유엔사령부는 정전협정의 관리감독자의 지위를 갖고 있는데 이 지위에 따른 권한이 남북 간 교류협력의 걸림돌로 작용한 사례들이 있었다. 2018년 8월 남북, 북미 정상회담의 성사로 남북 간 교류협력 역시 활성화되어 가던 시점 남북철도 시범운영이 유엔사령부의 군사분계선 통행 불허로 무산되었다. 당시 남북은 남북철도협력사업을 추진하기 위해 6량의 열차를 서울역에서 출발시켜 신의주까지 운행점검을 한다는 계획을 세웠고 대북제재 위반과는 무관하다는 판단을 내렸다. 그러나 유엔사령부는 ‘사전 통보시한 위반’ 이유를 들어 군사분계선 통과를 불허했다. 군사분계선 출입계획은 48시간 전에 통보해야 하는데 한국정부가 이를 지키지 않았다는 것이었다. 사정은 남북 간 협의과정이 지체돼 하루 전에 통보를 했던 것인데 이전에도 출입계획 제출시한이 늦었다는 이유로 불허가 난 적은 없었다는 것이 정부관계자의 설명이었다. 관련해 미국의 의도와는 다르게 남북협력이 가속화되는 것에 제동을 건 것이 아

72 <김여정 “윤석열 그 인간 자체가 싫다”...‘담대한 구상’ 정면 거부>, 한겨레신문, 2022.8.19.
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1055372.html>

73 <북한 매체, ‘담대한 구상’ 비난...‘황당한 망상’>, 연합뉴스TV, 2022.12.5.
<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20221205000600641>

닌가 하는 의견이 제기되었다.⁷⁴ 이 같은 유엔사령부의 행태는 처음이 아니었다. 2002년 김대중 정부 당시에도 남북 경의선·동해선 철도연결사업 개통을 앞두고 유엔사령부는 비무장지대 지뢰제거작업을 위한 남북 상호검증단 파견에 엄격한 승인절차를 요구해 지뢰제거작업이 무기한 중단된 바 있으며 금강산 육로 관광 임시도로 개통식과 개성공단 착공식 등 과정에서도 민간인의 군사분계선 통과에 문제를 제기하며 발목을 잡았다. 남북 간 교류협력의 필수적 요건인 군사분계선 통행권과 관련한 유엔사 권한에 대한 조정이 필요하며 나아가 유엔사령부의 법적 지위와 행사하는 권한 자체에 대한 문제는 2022 국방백서 제5장 제4절에서 기술되어 있는 전시작전통제권 환수와 관련한 사안에서 추가로 설명하려 한다.

74 〈美, 남북 경협 제등?…유엔사, 경의선 남북 공동 조사 불허〉, 이데일리, 2018.8.30.
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03020886619312568&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

V.

제4장 ‘국방혁신 4.0을 통한 첨단과학기술 강군 육성’ 해설과 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2022 국방백서 제4장은 ‘국방혁신4.0을 통한 첨단과학기술 강군 육성’이라는 제목 하에 전력체계와 부대구조 및 병력구조를 어떻게 바꿀 것인지에 대한 내용(1, 2, 3, 5절)이 주를 이루고 있으며, 여기에 국방우주력(4절)과 예비전력 정예화(5절), 마지막 6절에 방위산업 육성에 대한 내용으로 구성되어 있다. 2020 국방백서에서는 국방개혁2.0이라는 제목으로 국방정책 부분에서 절로 다루어졌던 부분인데 2022 국방백서에서는 하나의 장으로 다루어지며 내용도 대폭 강화되었다. 국방우주력과 관련한 내용은 2020 국방백서에서는 ‘합동성에 기초한 전력증강 추진’의 한 항으로 들어가 있었는데, 2022 국방백서에서는 별도의 절로 배치했다. 2020년까지의 내용은 거의 대동소이하며, 이후 일어난 과정들이 추가되었다. 또한 2020 국방백서에서는 방위산업 관련 내용이 다른 장(공정·투명하고 효율적인 국방운영체계 확립)에 배치되어 있었는데, 국방혁신 4.0과 관련한 장으로 옮겨왔다는 것이 비교된다. 이는 윤석열 대통령이 지난 2022년 10월 ‘국방부를 방위산업부로’라고 한 말에서 드러나듯,⁷⁵ 방위산업을 경제의 중요한 축으로 자리매김하겠다는 의도에서 비롯된 것으로 보인다.

75 <윤 대통령 “국방부는 방위산업부, 국토부는 건설산업부로 뛰어라”>, 한겨레신문, 2022.10.27.
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1064534.html

<2020 국방백서와 2022 국방백서 목차 비교>

2020 국방백서	2022 국방백서
제1절 첨단 과학기술 기반의 정예화된 부대구조 개편	제1절 국방혁신4.0 기본계획
제2절 작전, 전투 중심의 국방인력구조 개편 및 예비전력 정예화	제2절 AI기반의 유무인 복합전투체계로 단계별 전환
제3절 합동성에 기초한 전력증강 추진	제3절 국방 AI.디지털 전환 추진
제4절 4차 산업혁명 기술 기반 '디지털 강군, 스마트 국방' 구현	제4절 합동성에 기반한 국방우주력 발전
제5절 방위사업 투명성 제고 및 방위산업 경쟁력 확보	제5절 첨단과학기술 기반 군 구조 개편
	제6절 예비전력 정예화
	제7절 방위산업을 국가전략사업으로 육성

국방혁신 4.0은 윤석열 정부 들어 새롭게 제기되는 국방개혁안이어서 조금은 상세한 설명이 필요할 듯하다. 국방혁신 4.0의 개요와 중점과제를 정리해보면 다음과 같다.

<국방혁신 4.0 개요>

- 문제의식 : 동북아 지역 불안정성 증대, 북한 핵·미사일 위협 심화, 과학기술 발전에 따른 전쟁양상 및 기술패권 심화, 2차 인구절벽에 따른 병력자원 부족이라는 4가지 위기요인 제기
- 해결 방안 : 한국의 4차 산업혁명 과학기술의 적극적 활용
- 기대 효과 : 경쟁우위 강군 육성, 미래 전장 환경에 대한 선제적 대비, 병력 절감 및 인명 존중 사상 구현

<국방혁신 4.0 중점과제>

1. 북핵·미사일 대응능력 획기적 강화
2. 선도적 군사전략·작전개념 발전
3. AI기반 핵심 첨단전력 확보
4. 군구조 및 교육훈련 혁신
5. 국방 R&D·전력증강체계 재설계

중점과제 1번은 한국형 3축 체계와 관련된 내용이며, 중점과제 2, 3, 4, 5번은 인공지능(AI) 무기체계를 기반으로 한 군사전략과 작전, 전력체계와 부대 및 병력구조 개편 내용이다. 중점과제 1번의 한국형 3축 체계와 관련된 내용은 앞에 나왔기에, 여기서는 따로 언급하지 않는다. 나머지 내용에서 가장 중심이 되는 것은 ‘유·무인 복합전투체계’다. 과제 2, 3, 4, 5와 모두 연관되며, 4장 2, 3, 4절에서 모두 언급되고 있다. 유·무인 복합전투체계는 군사전략과 작전개념, 전력체계, 군의 부대 및 병력구조와 모두 연관을 가진다. 이하에서는 유·무인 복합전투체계를 자율살상무기와 연관지어 설명하고, 관련한 여러 연구를 참고해 유·무인 복합전투체계의 부족한 법적 토대 문제를 짚고자 한다. 더불어 유·무인 복합전투체계의 긍정적 효과로 제시되는 ‘병력 절감 및 인명존중 사상 구현’이라는 내용의 문제점을 살펴보고자 한다. 더불어 국방혁신 4.0 중점과제 중 3번 ‘AI기반 핵심 첨단전력 확보’에서 언급되는 합동전영역지휘통제체계(JADC2: Joint All-Domain Command and Control) 역시 들여다본다. 합동전영역지휘통제체계(JADC2)는 미군이 제기한 개념으로, 각 영역(육·해·공·우주·사이버 등)에서 수집하고 공유하는 전투정보를 하나의 체계로 통합해 합동군 차원의 지휘통제체계로 단일화 하는 것이다. 한국 MD체계 역시 합동전영역지휘통제체계에 편입되는 것이 아니냐는 예측이 있기에 면밀히 들여다볼 필요성이 있다.

2. 제4장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 유·무인 복합전투체계와 자율무기체계

- 자율살상무기의 위험성과 책임의 문제

먼저 2022 국방백서가 설명하는 유·무인복합전투체계란 AI 기반의 무인·로봇 등 첨단기술이 접목된 전투체계이다. 특히 AI 기술이 적용된 무인전투체계의 경우 국방부가 2022년 7월 정립한 ‘국방 AI 발전모델’에 따라 원격통제형-반자율형-자율형의 3단계로 추진될 예정이다.(4장 2절, p.111.) 먼저 원격통제형에서 반자율형 체계로의 전환을 위해 육·해·공·해병대에서 현재 시범부대를 지정해 운영하고 있다. 국방백서는 3단계를 이렇게 설명하고 있다. 원격통제형은 AI 기술을 GOP와 해안경계체계 등 감시정찰체계에 적용(인식지능)하는 것이며, 반자율형은 무인 전투차량과 무인 수상정 등 AI 기술이 접목된 무기를 전투체계에 적용(인식+판단)하는 것이다. 마지막으로 자율형은 AI 기술을 직접 지휘통제체계에 적용(인식+판단+지휘)함으로써 ‘지능형 지휘결심지원체계’, ‘초연결 전투체계’를 구현하는 것이라고 기술되어 있다.(4장 3절 p.115).

국방 AI 모델의 마지막 단계인 자율형은 한국도 가입되어 있는 유엔의 특정재래식무기금지협약(CCW:Convention on Certain Conventional Weapons)이 2014년부터 사용의 규제

를 논의하고 있는 자율무기체계(AWS:Autonomous Weapon Systems)와 유사하다.⁷⁶ 국제적십자위원회(ICRC:International Committee of the Red Cross)는 자율무기체계를 인간의 개입 없이 공격 대상을 선택하고 그 대상에 무력을 사용할 수 있는 무기체계라고 정의한다.⁷⁷ 자율무기 자율성의 정도는 흔히 무기체계에 적용되는 구조인 ‘OODA Loop(관측(Observe)-식별(Orient)-결정(Decide)-행동(Act))’의 순환구조로 자율무기가 사용되었을 때, 인간이 어느 정도로 개입하는가에 따라 세 단계로 정해진다. 첫 번째는 인간통제(Human-in-the-loop)로 인간의 통제 하에서 무기가 사용되는 것이고, 두 번째는 인간감독(Human-on-the-loop)으로 인간의 감독 하에서 자율무기가 자율적으로 공격을 수행하면서 인간이 원할 때 무기의 작동을 중지시킬 수 있는 것이다. 마지막으로 인간부재(Human-out-of-the-loop)로 자율무기 작동에 인간이 전혀 개입하지 않는 것이다.⁷⁸ 마지막 단계인 인간부재는 앞서 언급한 국제적십자위원회의 자율무기체계 정의와 대동소이하며, 결국 자율무기의 사용에 있어 대상 식별에 따른 공격 결심과 공격이 인간의 개입 없이 자율적으로 이뤄지는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 이에 비추어 볼 때 국방 AI 모델의 3단계 역시 자율무기체계와 매우 유사하다고 판단된다.

각국이 자율무기체계의 제한을 논의하게 된 것은, 우선 전투 수행에 있어 인간이 담당하던 외부상황 인식과 그에 따른 공격의 판단을 기계에 위임한다는 점에서 인간의 존엄성을 침해한다는 문제가 제기되기 때문이다. 또한 자율무기가 국제인도법을 위반하는 방식으로 대상을 파괴했다면 국제법 상 누가 책임을 져야하는지에 대한 문제 또한 제기된다.⁷⁹ 특정재래식 무기금지협약은 2019년에 자율살상무기(LAWS: Lethal Autonomous Weapon Systems)의 개발과 사용을 규제하는 11가지의 지침원칙을 채택했다. 지침원칙은 전반적으로 자율무기체계의 개발과 사용에 있어 국제인도법이 적용되어 있다는 내용을 담고 있다. 특히 (a)항은 “국제인도법(전쟁법)은 자율살상무기체계 관련 신기술의 잠재적 개발 및 사용을 포함한 모든 무기체계에 적용”되어야 함을 명시하고 있으며, 그 외에도 지침원칙에는 자율살상무기가 자율적으로 사용되었더라도 그 책임은 인간에게 있다는 ‘인간 책임’의 원칙, 그리고 무기의 개발 및 배치가 국제인도법과 국제인도법을 따를 수 있도록 지휘체통이 책임 있게 그 과정을 감독할 의무가 있다는 내용 등이 포함되어 있다.⁸⁰

특히 무기의 개발에 있어 한국도 당사국으로 가입하고 있는 제네바협약 제1추가의정서

76 박문언, 「자율무기체계에 대한 국제적 논의와 우리 군의 대비 방향」, 한국국방연구원, 2022, p.2.

77 원유민·박미경, 「국제인도법 최신 동향 연구」, 『국제법 정책연구』, 국립외교원 외교안보연구소 국제법센터, 2022, p.48.

78 위의 글, p.49.

79 김보연, 「인공지능을 통한 전쟁수행은 정당인가」, 『고려법학』 제107호, 고려대학교 법학연구원, 2022, p.415.

80 박문언, 앞의 글, pp.3-4.

36조는 “신무기, 전투수단 또는 방법의 연구·개발·획득 및 채택에 있어서 체약당사국은 동 무기 및 전투수단의 사용이 본 의정서 및 체약당사국에 적용 가능한 국제법의 다른 규칙에 의하여 금지되는지의 여부를 결정할 의무가 있다.”고 명시한다. 하지만 한국에는 새로운 무기의 도입과 배치, 사용에 있어 국제인도법이나 여타 국제법을 위반하는지를 검토하고 심사하는 제도가 존재하지 않는다.⁸¹ 그렇기에 박문언은 한국이 특정재래식무기금지협약에서 자율무기체계에 대해 논의할 때 다른 나라들과 달리 자율무기체계에 대한 기본적 입장을 제시하지 못하고 있다고 지적한다. 더 나아가 박문언은 한국군이 국방혁신 4.0의 가장 주요한 부분으로 다루고 있는 유·무인 복합전투체계와 무인전투체계, 자율무기체계 등에 대한 명확한 개념도 정립하지 못하고 있음을 문제 삼는다.⁸²

실제로 국방백서는 유·무인 복합전투체계와 무인전투체계, 자율무기체계의 정확한 개념은 물론 어떤 역량을 발휘하게 될지에 대해서는 거의 설명하지 않는다. 또한 앞서 국방혁신 4.0이 해결해야 할 문제로 ‘전쟁양상 변화 및 기술패권 심화’를 들고 있긴 하지만, 이는 매우 추상적일 뿐이다. 문제점이 꽤나 많긴 하지만, ‘한국형 3축체계’의 경우 북한의 핵·미사일 위협을 들면서 그에 대응하기 위한 3단계의 공격 및 방어 계획을 세우고 그에 따라 다양한 무기체계를 구비한다고 명시하고 있다. 하지만 유·무인 복합전투체계의 경우 꽤나 많은 지면을 할애해 설명하고 있음에도 이 무기체계가 어떤 위협에 어떤 방식으로 대응하기 위해 필요하다든 구체적인 소요는 거의 나와 있지 않다. 그나마 나와 있는 것도 우크라이나 전쟁에서 드론이 광범위하게 사용되었다는 점과 우주 및 사이버 영역의 중요성이 더욱 커지고 있다는 점 뿐이다.

특히 자율무기체계의 자율성이 강조될수록 국제인도법상 관습국제법⁸³의 기본원칙인 구별의 원칙(전투원과 민간인, 군사목적물과 민간목적물을 구별하는), 무차별적 공격 금지 원칙, 비례의 원칙(공격으로 기대되는 구체적·직접적 군사적 이익에 비해 민간인의 부수적 피해가 과도해서는 안 된다는) 원칙 등⁸⁴을 위반할 수밖에 없다. 이처럼 국제인도법 위반가능성 문제와 윤리적 문제, 그리고 무기 사용 책임의 문제 등 여러 예상되는 문제들이 산적해 있음에도 불구하고 자율무기 도입과 사용에 관한 법률적 원칙은커녕 국제인도법을 준수하는지에 대한 검토 절차도 없다는 것은 국제적 의무에 있어서도 매우 무책임하다고 할 수 있다.

81 원유민·박미경, 앞의 글, p.74.; 박문언, 위의 글, p.10.

82 박문언, 앞의 글, p.7.

83 국제인도법은 관습국제법으로 인정되어 있기에 조약에 가입하지 않은 국가라 할지라도 관습국제법으로 인정되는 국제인도법 규칙은 적용된다. 원유민·박미경, 앞의 글, p.56.

84 원유민·박미경, 앞의 글

또한 유·무인 복합전투체계의 긍정적 효과로 ‘병력 절감 및 인명존중 사상 구현’을 들고 있는데, 이 효과 역시 어떤 방식 이룰 수 있을지가 불명확하다. ‘병력 절감’은 인구절벽 시대에 최소한의 병력만으로도 작전을 할 수 있는 부대 구조를 만들 것이라고 이해할 수 있으며, 비슷한 맥락에서 ‘인명존중 사상’ 역시 인간이 전면에서 나서지 않는 자율무기체계를 통해 자국 군인의 인명 손실을 최소화하는 것이라 이해할 수 있다. 하지만 이런 이해에는 앞서 계속 언급한 국제인도법의 원칙이 철저히 배제되어 있다. 임예준은 자율살상무기가 말 그대로 자율적으로 전쟁에서 활개를 치는 것 같은, 전장에서 인간이 사라지는 전쟁의 모습을 ‘전쟁의 비인간화’라고 명명한다. 그러면서 무력 사용에 있어 인간의 판단이 배제되는 것은 그 자체로 인간 존엄성에 반할 수 있으며, 생명권에 대한 경시로 이어질 수 있다고 말한다.⁸⁵ 또한 ‘전쟁의 비인간화’는 전쟁책임의 소재를 흐리게 만들고, 무력사용의 문턱을 낮춤으로써 더 많은 무력분쟁을 야기할 수 있다.⁸⁶ 국방백서의 ‘인명존중 사상’이라는 문구는 자율살상무기의 사용 과정에서 사라져갈 수많은 인명은 존중하지 않고 있다는 점에서 우려스럽다.

2) 합동전영역지휘통제체계(JADC2)

- 미군에 대한 한국군의 종속성 심화시킬 또 하나의 시스템

앞서 언급했듯, 합동전영역지휘통제체계(JADC2: Joint All-Domain Command and Control, 이하 JADC2)는 국방백서에 딱 한 번 등장하지만⁸⁷ 등장횟수와 상관없이 그 의미는 꽤 중요하다. JADC2 사업은 한국의 독자적인 사업이 아니라 미 국방부가 2021년부터 추진한 사업이다. 간략하게 설명하자면 육·해·공·우주·사이버의 각 영역에서 수집한 정보를 하나의 체계로 통합하고 인공지능을 통해 각 정보, 즉 데이터를 분석해 신속하게 작전을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 가령, JADC2하에서는 F-35 전투기가 수집한 정보를 실시간으로 미 해군 이지스함이 보고 미사일을 발사하는 등의 작전이 가능해진다. JADC2는 전장의 영역이 땅, 바다, 공중, 우주, 사이버 등 다영역(Multi-Domain)으로 확대되고 지휘통제의 복잡도가 높아지면서 보다 신속하게 의사결정을 하기 위해 만들어졌다. 다르게 말하자면, JADC2는 중국이나 러시아 등과의 갈등이 거세지는 상황에서 미국이 벌이는 합동전영역작전(JADO: Joint All Domain Operations, 다영역에서의 작전)의 더욱 빠른 의사결정을 돕고 전력의 우위를 점하기

85 임예준, 「인공지능 시대의 전쟁자동화와 인권에 대한 소고」, 『고려법학』 제92호, 고려대학교 법학연구원, 2019, p.295.

86 뭉치, 「토론문3」, 『57조 국방예산 이대로 괜찮은가 -윤석열 정부 국방정책-국방예산안 분석 자료집』, 참여연대 평화군축센터, 2022, p.30.

87 국방혁신4.0 세 번째 과제인 AI 기반 핵심 첨단전력 확보의 하위 목표로 설정되어 있다.

위해 만들어진 것이다.⁸⁸

주목해야 할 것은 JADC2에 이미 한국군이 포함되어 있는 것과 마찬가지로 사실이다. 펜타곤은 이러한 글로벌 MD가 “중국과 러시아와 같은 고도의 전투 능력 보유국에 대응하기 위한 핵심 교전 전략인 합동전면지휘통제(joint-all domain command-and-control, JADC2) 네트워크와 고도로 연결되어 있다”고 밝히고 있다.⁸⁹ 관련해 로버트 에이브럼스 주한미군사령관은 JADC2를 한반도에 적용할 수 있음을 시사한 바 있다. 에이브럼스 사령관은 지난 3월 하원 군사위 청문회에 제출한 서면 답변에서 “JADC2에 대한 추가적 투자는 미 합동군과 임무기반 우방군의 전장공간 인식능력을 더욱 개선시켜, 억제하고 싸우며 승리하게 할 것”이라고 밝혔다.⁹⁰ JADC2 사업 담당자인 데니스 크랄 미 합참 통신참모 역시 한국은 해당 전구(theater)에서 전투병(War fighters)들의 필요에 부응하고 그 전구에서 시의적절한 정보를 받을 수 있도록 현대화하고 있는 동반자 중 하나라며 한국군 역시 합동전영역지휘통제 체계 범위 안에 있다고 밝혔다.⁹¹ 미 국방부는 지난 5일 북한 등의 위협에 맞서 육·해·공군 등 각 군의 정보수집감지장치(센서)와 지휘통제체계를 하나로 통합하는 ‘합동전영역지휘통제’(Joint All-Domain Command and Control, JADC2) 시행 계획을 승인했는데 여기에는 한국군도 포함돼 한미 양국 간 정보공유가 강화될 전망이다.⁹² 첫 인용에서 볼 수 있듯, JADC2는 미국의 글로벌 미사일방어체계(MD)의 두뇌라고 할 수 있는 지휘통제전투관리통신(C2BMC: Command, Control, Battle Management, and Communication system, 이하 C2MBC)와도 연결되어 있으며, 소성리에 배치된 사드 포대 역시 당연히 C2BMC와 연결되어 있다. 그간 한국군과 주한미군은 한국에 배치된 사드는 오로지 북한 미사일 요격용이라고 주장해왔으며, 미국의소리(VOA)나 자유아시아방송(RFA) 같은 미국 언론은 JADC2 역시 북한의 공격에 대응하기 위한 것이라고 주장해왔다. 하지만 JADC2의 탄생 자체는 미국이 대치하고 있는 가장 큰 전선인 동북아시아에서 전략적 우위를 점하기 위해서였다는 점에 주목할 필요가 있다.

2021년 12월 당시 주한미군 사령관이었던 로버트 에이브럼스는 현재 한미가 새로운 작

88 윤용직·심승배, 「미군의 합동전영역지휘통제(JADC2) 전략의 주요 내용과 시사점」, 『국방논단』 제1881호, 한국국방연구원, 2022, pp.2-3.

89 <‘사드3불’이 주권 포기? 진짜 주권 포기는 따로 있다>, 프레시안, 2022.2.10.
https://www.pressian.com/pages/articles/2022021010220446046?utm_source=naver&utm_medium=search

90 <정보수집·전술통제 단일화 하겠다는 미군… 한국 사드의 운명은>, 서울신문, 2021.5.15.
https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210515500012&wlog_tag3=naver

91 <미 국방부, 북 위협에 각 군 통합대응 JADC2 시행>, 자유아시아방송, 2022.3.18.
https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks-03182022182847.html

92 <미 인태사령부 참모장, 북 ICBM 대응에 “통합공중미사일방어 역량 강화”>, 자유아시아방송, 2022.3.29
https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks-03292022171225.html

전계획을 논의 중이라며 한미작전계획이 중국의 위협에 대처하기 위한 내용이 포함되어야 한다고 말했으며 현재 주한미군 사령관인 폴 리캐머라는 한미동맹이 북한을 넘어 중국과 러시아 전선도 아울러야 한다고 주장하기도 했다. 마크 에스퍼 전 미 국방장관은 2022년 7월 대만 해협에서 대만과 중국과의 충돌이 발생해 미국이 개입하게 될 경우, 한국과 일본은 전쟁 수행 지원이 됐든 무역과 경제교역 중단이 됐든 분쟁에 말려들어 가게 되고 선택을 강요받게 될 것이라 밝혔다.⁹³

위 내용에서 볼 수 있듯, 미중갈등이 계속되는 상황에서 한국은 이미 미국과 중국의 대치상황에 깊이 연루되어 있기에 상황이 발생한다면 큰 위협을 입을 가능성이 크다. 심지어 육군사관학교 화랑대연구소에서 나온 한 연구에서조차 미중 간 무력 충돌 발생 시 한국에 개입하라는 요구가 발생할 수 있으며, 한미연합작전체계하에서 미국과 한국의 기술적 차이로 인해 미국 주도의 JADC2가 구축되고 한국은 그에 종속될 것이라는 우려를 표하기도 했다.⁹⁴ 굴욕적인 강제동원 ‘해법’을 내놓고, 미국의 국가안보실 감청 사실에도 별 문제가 아니라고 하는 등 미국 및 일본과의 강한 결착 의지를 보이면서 한미일 군사동맹으로 점점 향하고 있는 윤석열 정권의 행보를 보면 이러한 우려는 단지 우려로만 그치지 않을 가능성이 높다.

3) 동북아시아에서의 우주군

- 우주로 향하는 미중패권 갈등에 휩싸일 우려

2022 국방백서에서 국방우주력과 관련해 2020 국방백서에 비해 특별한 내용은 보이지 않는다. 지난 정권부터 진행되어 온 우주력 발전을 위한 절차에 이어 한미 간 우주협력과 관련한 내용이 중심을 이루고 있다. 정현주는 우주력의 3가지 핵심 기술을 우주 모빌리티(로켓과 미사일 등을 포함한 다양한 이동), 위성체(통신 및 원격탐사/지구관측), 글로벌위성항법시스템(위성을 이용한 위치 확인과 네비게이션 기술)으로 정의한다.⁹⁵ 한국의 우주력 관련 자산은 2020년 발사한 ‘아나시스 2호’ 통신위성이 유일하기에⁹⁶ 미국이나 중국 등 우주자산을 대거 보유한 국가들과 달리 우주력과 관련한 다양한 작전개념은 아직 부족한 상황이다. 최근 군정찰위성 발사 성공에 따른 이후의 양상은 주목할 필요가 있다.

이 절에서 눈여겨보아야 할 것은 우주를 둘러싼 동북아에서의 첨예한 갈등이다. 물론 이

93 <한미동맹과 한반도 평화는 공존할 수 있다>, 프레시안, 2022.11.15.

https://www.pressian.com/pages/articles/2022111415563990952?utm_source=naver&utm_medium=search

94 원인재·송승중, 「美 미래 합동전투개념과 한국군에 대한 함의(합동전영역지휘통제를 중심으로)」, 『한국군사학논집』 제78호 제1권, 육군사관학교 화랑대연구소, 2022, pp.105-107.

95 정현주, 「미국과 중국의 우주 경쟁과 안보딜레마」, 『국방정책연구』 2021년 봄 통권 131호, 한국국방연구원, 2021, p.11.

96 박지민, 「효율적 우주작전을 위한 합동우주부대 편성방안」, 『국방정책연구』 2022년 봄 통권 135호, 한국국방연구원, 2022, p.91.

절에서 실제 갈등 상황을 언급하고 있지는 않지만, 한국이 한미동맹 차원에서 국방우주협력을 진행하기에 보다 미국의 이해관계에 가까운 위치를 점할 수밖에 없다. 이 점에서 한국 역시 동북아의 우주군 갈등과 무관하지 않다고 할 수 있다. 특히 한국을 둘러싼 4강(미, 중, 일, 러) 모두가 전 세계에서 우주 사업 예산을 투입한 나라 중 상위권 5위 내에 위치한다. 또한 이들이 쓴 예산이 전 세계 우주 사업 예산의 3분의 1 수준에 달한다. 이러한 점은 특히 동북아에서 첨예한 우주 경쟁이 일어나고 있다는 점을 방증한다.⁹⁷ 우주에서의 이러한 경쟁은 그 양상은 다르지만 적어도 지상에서의 진영 간 군비경쟁과 똑같은 구도로 일어나고 있다. 특히 미국과 중국은 다양한 우주의 전략자산을 개발하고 획득하고 실제로 배치하면서 우주의 군사화를 주도하고 있다.

박상중·조홍제에 따르면, 우주에서의 “미국의 군사전략은 전 지구를 대상으로 원거리 전력투사를 위해 우주능력을 강화하는 것”이다. 또한 미국은 중국과 러시아 등의 우주능력 발전이 미국에 대한 위협이라고 간주하면서, 스스로의 이익을 보호하기 위해 자위권을 행사할 가능성도 배제하지 않고 있다.⁹⁸ 중국의 군사전략 역시 미국과의 경쟁에 치중하고 있으며 다양한 우주 자산 개발에 매진하고 특히 위성 요격무기와 독자적 기술로 만든 통신위성과 항법위성 등을 구비해 대응하고 있다. 박상중·조홍제는 한국이 미국과 중국 사이에서 어려움에 처할 것으로 예상하는데, 구체적으로는 먼저 미국의 경우 우주의 군사적 이용 지지를 얻기 위해 한국 등 동맹국과 동반자국의 동참을 요구할 것이 예상되며, 중국 역시 미국이 동맹과의 협력을 통해 중국에 대응할 것으로 예상하기에 한국을 주요 표적으로 삼을 가능성이 있다는 것이다.⁹⁹

앞서 언급했듯, 한국은 아직 우주와 관련한 군사 자산이 부족하며 우주에서의 작전 체계 역시 아직 정립하고 있지 못한 상태다. 이러한 상황에서 2022 국방백서가 말하는 ‘합동성에 기반한 국방우주력 발전’은 미국의 깊은 관여 하에 이뤄질 가능성이 큰 것으로 보인다.

97 박지민, 위의 글, p.76.

98 박상중·조홍제, 「주변국 우주군사전략이 한국군에 미치는 함의」, 『항공우주정책·법학회지』 제35권 제4호, 항공우주정책·법학회, 2020, pp.253-254.

99 박상중·조홍제, 위의 글, pp.260-261.

VI.

제5장 ‘한미동맹의 도약적 발전과 국방협력 심화 확대’ 해설과 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2022 국방백서는 제5장에서 ‘한미동맹의 도약적 발전과 국방협력 심화 확대’라는 제목으로 6개의 절로 나누어 한미동맹의 사안을 다루고 있는데 이는 2020 국방백서 제6장에서 ‘상호보완적 굳건한 한미동맹의 발전과 국방교류협력 증진’이라는 제목으로 다뤘던 내용과 조응한다. 구성적인 측면에서 두 국방백서를 비교해보면 아래 표와 같다.

<2020 국방백서와 2022 국방백서 구성 비교>

2020 국방백서(제6장)	2022 국방백서(제5장)
제1절 상호보완적 굳건한 한미동맹 발전	제1절 한·미 글로벌 포괄적 전략동맹 발전
제2절 굳건한 한미동맹 기반위에 전시작전통제권 조기 전환	제2절 한·미의 북한 핵·미사일 억제 대응능력 강화
제3절 국방교류협력 내실화 및 외연 확대	제3절 확고한 한미 연합방위태세 구축
제4절 국제평화유지 기여 및 재외국민 보호	제4절 조건에 기초한 전시작전통제권 전환 추진
	제5절 국방교류협력 심화·확대
	제6절 국제평화유지활동 참여 및 재외국민 보호

구성적인 부분에서 볼 때 2022 국방백서가 한미의 북한의 핵·미사일 억제 대응능력 강화 관련 내용이 하나의 절로 추가되었고 2020 국방백서에서 제1절에 포함되어 있던 한미연

합방위태세 부분을 떼어내 하나의 절로 다룸으로써 2개의 절이 늘어났고 분량적인 면에서도 2020 국방백서가 30여 페이지였던데 비해 2022 국방백서는 50여 페이지로 상당량 증가되었다.

내용적인 부분에서 볼 때 가장 두드러지는 부분은 2020 국방백서에서 전시작전통제권 전환 내용과 과정에 대해 자세히 기술되었던데 비해 2022 국방백서에서는 상대적으로 관련 기술이 간략해졌고 2020 국방백서 제1절에서 간략히 다뤘던 북한의 핵·미사일 억제 능력 강화 관련 내용이 하나의 절로 다루어지며 내용이 대폭 증가한 점이다. 아울러 2020 국방백서에서는 없던 한미일 군사협력 관련 내용이 2022 국방백서에서는 추가되어 기술되었다. 그 외 중국, 러시아 등 주변국과의 군사교류협력의 내용을 다룬 내용, 국제평화유지 및 재외국민 보호 관련 내용은 큰 차이를 보이지는 않았다. 이하에서는 2022 국방백서의 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 제5장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 글로벌 포괄적 한미 전략동맹

- 군사, 경제 그리고 기술까지 한 몸 되는 한미동맹의 문제

2022 국방백서에는 제5장 제1절에서 ‘한미 글로벌 포괄적 전략동맹 발전’이라는 제목 하에서 “2022년 5월 한미 정상회담을 통해 한미동맹을 글로벌 포괄적 전략동맹으로 발전시켜 나간다는 양국 공동의 비전에 합의하였다”고 기술되어 있다.(152p)

한미동맹의 과정에서 ‘포괄적 전략동맹’이라는 개념이 나타나기 시작한 것은 2008년 한미정상회담에서부터였다. 이는 2009년 6월 16일 ‘한미동맹을 위한 공동비전’(Joint vision for the Alliance of the Republic of Korea and the United States of America)이라는 제목의 문서로 구체화 되었는데 주요한 내용은 한미동맹을 가치에 기반해 군사동맹을 넘어 비군사 분야를 포함하고 지역적으로는 한반도를 넘어 지역과 세계적 영역까지 확장하는 ‘포괄적’ 동맹으로 격상시킨다는 것이었다. 하지만 당시의 포괄적 한미동맹의 내용은 비군사적 영역에서는 한미 FTA 등 경제·무역·투자 관계의 심화와 지역적 영역에서는 아시아-태평양 지역에서의 안보협력과 테러리즘 및 대량살상무기의 확대 등 범세계적인 도전에 대한 협력 등 다소 개괄적으로 제시되어 있었다.

그런 점에서 볼 때 2022년 5월 한미정상회담에 한미가 천명한 한미동맹의 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’화는 내용의 구체성과 더불어 지향의 명확성을 담고 있다. 군사적 영역에서 ‘한미동맹의 글로벌 포괄적 전략동맹화’와 관련해 2022 국방백서에는 제54차 한미안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting, SCM)를 통해 “한미동맹이 인도-태평양 지역의 안

보와 안정, 번영에 있어 핵심적인 역할을 수행한다는 데 공감”했다며 “국제사회 및 인도-태평양 지역에서 국방·안보협력을 지속 증진해 나가기로 합의”했다고 기술되어 있다.(152p)

관련해 2022년 11월 개최된 제54차 SCM에서 한미 양국 국방장관은 인도-태평양 지역의 안보협력과 관련해 이전에 비해 훨씬 미국에 입장에 가까워진 입장을 천명했다. “항행과 비행의 자유”, “규칙에 기초한 국제질서” 등 미국이 남중국해에서 중국을 견제하는 대표적 표현과 함께 중국이 가장 민감해하는 “대만해협에서의 평화와 안정” 유지의 중요성을 상호 확인한다는 내용도 포함되었다. 제54차 SCM 공동성명에 언급되진 않았으나 또 하나의 대중국 견제협력체 쿼드(Quad)¹⁰⁰에의 한국 참여도 가시화되고 있다. 최근 미국의 한국에 대한 쿼드 참여 요구가 노골화되고 있는 가운데¹⁰¹ 윤석열 정부 역시 한국의 쿼드 참여에 긍정적인 입장이 확인되고 있기 때문이다.¹⁰²

비군사적 영역에서 한미는 2022년 5월 한미정상회담을 통해 반도체, 배터리, 핵심광물 등 주요 품목의 공급망 생태계에 대한 도전에 대응하기 위한 협의체를 설치하기로 합의했으며 화석연료 및 농축우라늄을 포함한 에너지 공급망 확보를 위한 협력을 강화하기로 합의했다. 이는 조 바이든 미국 대통령이 정상회담을 하기 전 경기도 평택의 삼성 반도체 공장을 방문하면서도 예견되었던 것으로 중국의 반도체 굴기를 견제하기 위한 방편으로 일본 등 미국의 동맹국을 중심으로 공급망을 재편하려는 의도가 반영된 것이었다. 이른바 한미동맹이 군사동맹을 넘어 기술동맹으로 확장되는 내용을 담고 있다. 연관되는 측면이지만 경제적인 부분에서는 한미정상회담 직전 윤석열 정부가 참여를 결정한 ‘인도-태평양 경제프레임워크’(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)의 긴밀한 협력에 합의하였다. IPEF는 FTA보다 넓은 경제 협력체를 지향한다며 인도-태평양 국가들의 무역을 촉진하기 위한 경제협력체로 정의되지만 그 목적은 미국이 역내의 중국의 영향력을 차단하기 위한 목적으로 추진되고 있다.¹⁰³ 관련해 중국 정부는 “미국이 경제문제를 정치화, 무기화, 이데올로기화하고 있다”며 “경제수단으로 지역 국가들에 미-중간 줄서기를 강요하고 있다”며 강한 불만을 표출한 바 있

100 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, Quad) : 미국, 일본, 호주, 인도 4개국이 참여하는 외교안보협의체. 미국은 쿼드를 인도-태평양 전략의 일환으로 대중국 견제체로 발전시킬 의도를 갖고 있는 것으로 알려졌으며 중국은 이에 대해 강하게 반발하고 있다. <쿼드 4국 정상, 중국 겨냥 “힘에 의한 현상 변경 강력 반대”>, 중앙일보, 2022.5.25.

<https://www.joongang.co.kr/article/25073881#home>

101 <“韓, 쿼드 플러스 참여” 美 상원 외교위 제안>, 서울신문, 2023.2.13.

<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230213001004>

102 <고위당국자 “한국, 쿼드 실무그룹 참여 적극적으로 가속화”>, SBS, 2023.3.8.

<https://biz.sbs.co.kr/article/20000106823>

103 <미국 주도 ‘중국 견제’ IPEF 공식 출범>, 경향신문, 2022.5.23.

<https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/202205231825001#c2b>

다.¹⁰⁴

결국 윤석열 정부가 추구하는 ‘한미동맹의 글로벌 포괄적 전략동맹’은 군사적인 영역은 물론, 경제와 기술 등 전반적인 영역에서 미국이 추진하는 중국 견제 중심의 인도-태평양 전략에 한미동맹이 참여 내지 종속변수로 기능하며 미중패권을 중심으로 전개되는 신냉전의 한 가운데로 한반도를 끌어들이는 결과를 초래할 가능성을 높이고 있다.

2) 한미일 안보협력 발전

- 반성 없는 일본과의 군사협력, 동북아 신냉전 심화시킬 것

2022 국방백서 제5장 제1절에는 ‘한미일 안보협력 발전’이라는 제목 하에 2022년에 대 잠전훈련, 미사일 방어훈련 등 한미일 군사훈련이 활성화되었음을 언급하며 “2022년 11월 한미일 정상회의에서 북한 미사일 경보정보를 실시간 공유하기로 합의”하였으며 “2018년 이후 중단된 수색구조훈련, 대해적작전, 해양차단후련 등을 재개 및 확대해 나갈 것”이라고 기술되어 있다.(155p) 한미일 안보협력과 관련된 부분은 2020 국방백서에는 없던 내용으로 설명과 분석이 필요하다.

윤석열 정부는 출범 초기부터 한일 간의 관계를 회복시키겠다는 입장을 보여 왔는데 2022년 8월 15일 광복절 경축사에서 한일관계에 대한 인식의 일단이 드러났다.¹⁰⁵ 한일 간 역사적 문제에 대한 정당한 해결보다 미래에 방점을 둔 윤석열 정부의 입장은 한미일 안보협력의 회복과 강화에서 두드러지게 나타났는데 2022 국방백서에서도 언급된 2022년 11월 한미일 정상회담에서 합의한 ‘프놈펜 성명’으로 구체화 되었다. 프놈펜 성명은 크게 3가지 주제로 구성되어 있는데 첫째, ‘안전한 인도-태평양 지역과 그 너머’라는 제목 하에서 북한의 위협을 지목하며 한미일 간 미사일 경보정보를 실시간 공유할 것을 합의하였고 나아가 러시아의 우크라이나 침공에 대한 규탄 및 인도-태평양 지역에서의 현상변경 시도에 강력 반대하며 대만 해협에서의 평화와 안정 유지 중요성을 확인하였다. 둘째, ‘확대되는 역내 파트너십’이라는 제목 하에서 인도-태평양 지역에 대한 아세안의 관점을 확인하고 셋째, ‘경제적 번영, 기술 선도 및 기후위기 대응’이라는 제목 하에서 공급망 보장과 기술협력 그리고 IPEF에의 긴밀한 협력도 합의하였다. 이는 앞서 언급한 한미동맹의 글로벌 포괄적 전략동맹화의 내용과 정확하게

104 <중국, IPEF 출범에 강한 불만…“미국, 지역국가 줄서기 압박”>, 한겨레신문, 2022.5.23
https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1044068.html

105 “과거 우리의 자유를 되찾고 지키기 위해서 정치적 지배로부터 벗어나야 하는 대상이었던 일본은 이제, 세계시민의 자유를 위협하는 도전에 맞서 함께 힘을 합쳐 나아가야 하는 이웃입니다. 한일관계가 보편적 가치를 기반으로 양국의 미래와 시대적 사명을 향해 나아가 갈 때 과거사 문제도 제대로 해결될 수 있습니다. 한일관계의 포괄적 미래상을 제시한 김대중-오부치 공동선언을 계승하여 한일관계를 빠르게 회복하고 발전시키겠습니다.” <2022년 8월 15일 윤석열 대통령 광복절 경축사 중에서>

조응하며 결국 프놈펜 성명은 ‘한미일 안보협력의 글로벌 포괄적 전략동맹화’를 선언한 문서로 볼 수 있다.

프놈펜 성명의 이행을 위해 윤석열 정부는 한일관계의 ‘정상화’에 본격적으로 나섰는데 그 결과가 지난 2023년 3월 16일 개최된 한일정상회담이다. 한일정상회담에서 윤석열 정부는 한일 간 역사문제 현안이던 강제징용 문제와 관련해 그 어떤 일본의 책임과 배상도 묻지 않고 무마해 주었다. 강제징용 피해배상금을 한국기업이 대납하는 방식으로 처리했으며 이 같은 굴욕적인 외교행태는 전 국민적인 비판과 저항을 초래한 바 있다. 군사적인 영역에서 한일정상회담은 법적으로 불안정한 상태에 있던 한일군사정보보호협정(General Security Of Military Information Agreement, GSOMIA)을 완전히 정상화했다. 이는 프놈펜 성명에서 한미일이 합의한 미사일 정보정보의 실시간 공유를 위한 후속조치이며 이는 미국이 오랫동안 미사일 방어체계를 통해 동북아에 구축하려던 한미일 군사협력 내지 군사동맹의 중요한 진전을 의미했다.¹⁰⁶

한미일 정상은 여기에서 더 나아가 지난 2023년 8월 캠프데이비드 선언을 발표했는데 가장 주목되는 부분은 한미일 3국의 협력 범위가 인도-태평양 지역과 그 너머로 확장되었다는 점과 협력의 주된 대상이 중국이라는 점이다. <캠프데이비드 원칙>은 서두에서 한미일 3국이 “국제법과 공동규범, 공동가치에 기반해 자유롭고 열린 인도-태평양을 증진해 나갈 것”이며 “힘에 의한 일방적 현상변경 시도에 반대한다”고 합의했는데 이는 미국이 중국을 견제할 때 주되게 사용하던 표현이 그대로 반영된 것이다. 나아가 <캠프데이비드 정신>에서는 대만 해협을 언급하며 “남중국해에서의 중화인민공화국에 의한 불법적 해상 영유권 주장을 뒷받침하는 위협하고 공격적인 행동”에 “강하게 반대한다”는 입장을 표명했다. 이는 그동안 한국이 참여한 정상회담 공동성명에 중국을 직접 거명해 비판한 최초의 것으로 이후 중국의 반발과 한중관계의 악화를 초래하고 있다. 아울러 러시아와 관련해서도 “계속해서 우크라이나를 지원하고 (러시아에 대한) 강력한 제재를 부과할 것”이라 밝히고 있어 한러 간의 갈등 역시 심화될 것이 예상된다. 중국과 러시아는 한반도 평화문제를 해결하는데 주요하게 협력해야 할 국가들임을 감안하면 이번 캠프데이비드 선언은 두 국가와의 관계를 악화시켜 한반도 평화문제 해결을 더욱 어렵게 할 것에서 나아가 동북아에 한미일 대 북중러의 대결구도를 심화시켜 항상적인 전쟁위기의 구조를 심화시킬 것이라는 점에서 우려스럽다.¹⁰⁷ 반면 캠프데이비

106 박석진, 「미국의 아시아 회귀전략과 한국에서의 MD 전개과정」, 한·일·오키나와 국제심포지엄, 2015
<https://blog.naver.com/watchmilitary/223076911594>

107 박석진, <한일 정상회담을 하지 말았어야 할 또 하나의 이유 -지소미아 완전 복원과 한반도 전쟁위기의 항상화->, 오마이뉴스, 2023.3.23.
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002912565

드 선언은 대북정책과 관련해 북한의 핵·미사일 프로그램 포기를 촉구하며 조건 없는 대화를 재개한다는 기존 입장을 반복하고 있을 뿐 한반도 평화 문제의 해결을 위한 특별한 대책을 담고 있지 않다. 오히려 “증강된 탄도미사일 방어협력을 추진할 것”이라며 “2023년 말까지 한미일 간 북한 미사일 정보정보의 실시간 공유를 완성할 것”이라고 밝히고 있다. 그러나 한미일 미사일 방어체계의 강화는 이미 2000년대 초반부터 형성되어 온 미일 간 미사일 방어체계의 하위구조에 한국이 편입되는 결과로 귀결될 것이며 한미일 미사일 방어훈련의 강화 및 정례화는 북한을 넘어 중국을 겨냥하고 있다는 점에서 우려스럽다. 캠프데이비드 선언은 <한미일 협의에 대한 공약>이라는 또 하나의 문서를 두고 있는데 “한미일 공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전 및 위협에 대해 3자 차원의 신속한 협의를 약속한다”는 규정이다. 그러나 이는 한미상호방위조약의 범위가 한반도에 국한된다는 조약 체결의 취지에 위배된다. 그런 이유로 <한미일 협의에 대한 공약>은 “3국은 한미상호방위조약과 미일안전보장조약의 공약을 대체하거나 침해하지 않는다”는 단서 조항을 추가하고 있는데 이는 캠프데이비드 선언과 공약 조항이 갖고 있는 스스로의 모순을 드러내고 있다고 판단된다. 아울러 한미일 3국 간 협의 의무규정은 각국의 안보위기에 상호 연루되어 오히려 위기를 증폭시킬 가능성을 내포하고 있다는 점에서도 우려스럽다. 캠프데이비드 선언을 통한 한미일 3국 협력체는 미국을 중심으로 하는 또 하나의 대중국 견제체의 출현을 의미하며 이는 한반도와 아시아 나아가 전 세계의 갈등과 분열을 심화시키고 평화를 파괴할 존재로 기능하게 될 것이라는 점에서 우려를 더하고 있다.

3) 주한미군 방위비 분담금

- 합리성도 근거도 없는 불평등한 동맹의 비용

2022 국방백서에는 제5장 제1절에서 <주한미군 방위비분담금>이라는 제목 하에 “주한미군 방위비분담금은 주한미군의 안정적 주둔여건을 보장하고 굳건한 한미 연합방위태세를 유지하기 위해 주한미군 주둔에 수반되는 비용의 일부를 우리 정부가 분담하는 것”이라며 “양국 간의 긴밀한 협의를 통해 합리적이고 공평한 수준에서 결정하고 있다”라고 기술되어 있다.(156p)

방위비분담금은 기본적으로 동맹을 유지하는데 필요한 비용(동맹비용)의 한 형태다. 동맹비용은 크게 세 가지로 나뉘볼 수 있는데 첫 번째 ‘비용분담’(cost sharing)은 미시적 수준의 방위비 분담개념으로 군사동맹관계에 있는 국가들이 연합군을 조직하고 그 예산을 편성하여 분담하는 방식이고 두 번째 ‘부담분담’(burden sharing)은 중간 수준의 방위비 분담 개념으로 군사동맹국들이 자국의 국방예산을 상호 적절한 수준 이상으로 유지해야 할 의무를 지는 경

우를 의미하며 세 번째 ‘책임분담’(responsibility sharing)은 거시적 차원의 방위비 분담 개념으로 동맹국 간 관계 차원을 넘어서 세계 평화 등에 대한 책임을 함께 하는 방식을 말한다.

여기서 언급할 방위비분담금은 첫 번째 경우에 해당하는데 한국이 미국에 방위비분담금을 처음 지불하기 시작한 것은 1989년인데 당시 페르시아만 사태에 미국이 한국에 파병과 경비 지원을 요구하면서 부터이다. 이후 1991년부터는 한미 간의 특별협정의 형식을 통해 매년 방위비분담금을 지불해오고 있다. 지불규모도 지속적으로 증가해왔는데 1989년 당시 320억 원 금액은 지난 2021년 제11차 한미 방위비분담금 특별협정(Special Measures Agreement, SMA)에서 1조 1,833억 원으로 37배 증가했다. 이는 같은 기간 9배 정도인 국방비 증가율과 비교했을 때 현격하게 높은 것이다.¹⁰⁸ 애초 한국은 미국에게 방위비분담금을 줄 이유가 없다. 한미군사동맹의 큰 축인 한미상호방위조약과 한미주둔군지위협정을 통해 시설과 구역의 제공 외 주한미군이 한국에 주둔하며 발생하는 비용은 미국이 부담하기로 되어 있기 때문이다.¹⁰⁹

한국이 미국에게 주지 않아도 될, 너무 많은 비용을 지불하는 것과 더불어 또 하나의 문제는 방위비분담금이 낭비되거나 제대로 사용되고 있지 않는 문제이다. 2013년 4월 미국 상원 군사위원회는 ‘동맹국의 미군지원비와 미국 비용에 관한 보고서’를 채택했는데 보고서의 내용은 평택의 캠프 험프리스 비용 지출에서 타당하지 않은 부분이 확인된다는 것이었다. 1,000만 달러가 넘는 미 2사단 박물관이나 500만 달러에 달하는 제빵·제과시설 등의 건설사업이 지적되었으며 주한미군 측이 한국 측 분담금을 ‘공돈’(free money)처럼 사용하고 있다고 경고하고 있었다.¹¹⁰ 방위비분담금의 부당한 전용의 문제도 논란이 되었다. 2000년대 초 한미는 용산기지이전협정(Yongsan Relocation Plan, YRP)과 연합토지관리계획협정(Land Partnership Plan, LPP)을 체결하며 대상기지 31곳 중 한국이 요구한 9곳(용산미군기지 등)의 이전비용은 한국이, 미국이 요구한 22곳(경기북부의 미 2사단 기지들 등)의 이전비용은 미국이 부담하기로 합의했었다. 그러나 미국은 자국이 부담해야 할 기지이전비용에 대해 방위비

108 1989년 당시 국방비는 6조 148억 원이며 2021년 국방비는 52조 9,174억 원임.

109 <한미상호방위조약 제4조> 상호적 합의에 의하여 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허여(許與)하고 미합중국은 이를 수락(受諾)한다.

<한미 주둔군 지위협정 제5조> 시설과 구역·경비와 유지

1. 합중국은 제2항에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는 본 협정의 유효기간동안대한민국에 부담을 과하지 아니하고 **합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다.**

2. 대한민국은 합중국에 부담을 과하지 아니하고 본 협정의 유효기간동안 제2조 및 제3조에 규정된 비행정과 항구에 있는 시설과 구역처럼 공동으로 사용하는 시설과 구역을 포함한 모든 시설, 구역 및 통행권을 제공하고, 상당한 경우에는 그들의 소유자와 제공자에게 보상하기로 합의한다.

110 <한국 방위비 분담금 미군의 ‘공돈’인가>, 시사in, 2013.8.8.

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=17317>

분담금을 전용해 사용한 것이 확인되었다.¹¹¹ 이를 위해 미국은 한국이 지불하는 방위비분담금을 사용하지 않고 축적해왔고 축적된 방위비분담금에서 발생한 이자 문제도 논란이 되었다.¹¹²

2021년 11차 한미 방위비분담금 특별협정을 통해 주한미군은 2025년까지 안정적으로 방위비분담금을 지급받게 되었으며 현재의 협정이 종료되는 2025년에는 1조 5천억 원이 넘는 국민의 세금이 방위비분담금으로 지불될 것이 예상된다. 근거도 명확하지 않고 합리적이지도 공평하지도 않은 한미 방위비분담금과 관련해 전면적인 재검토가 필요하다.¹¹³

4) 확장억제, 맞춤형 억제전략 & 4D 작전

- 대북 선제공격 중심의 한미의 군사작전

2022 국방백서에는 제5장 제2절 ‘한미의 북한 핵·미사일 억제·대응능력 강화’에서 미국의 한반도에 대한 확장억제전략, 한미 맞춤형 억제전략, 동맹의 미사일 대응전략인 4D 작전 등에 대해 기술되어 있다. 이는 2020 국방백서와 비교할 때 분량적인 측면에서도 내용적인 측면에서도 대폭 증가한 것으로 주적 개념의 재기술, 3축체계 강화 등과 더불어 대북 대응전략에서의 주요한 특징을 나타내고 있다. 이하에서는 관련한 내용을 살펴보고자 한다.

① 미국의 한반도에 대한 확장억제 전략

2022 국방백서에는 “제54차 SCM 공동성명에서 핵, 재래식, 미사일방어 및 진전된 비핵능력 등 모든 범주의 군사적 능력을 활용하여 대한민국에 확장억제를 제공한다는 미국의 굳건한 공약을 재확인했다”며 “한·미는 미국의 확장억제 실행력을 제고하기 위해 ‘한미 억제전략위원회(DSC:Deterrence Strategy Committee)’, ‘한미 확장억제전략협의체(EDSCG: Extended Deterrence Strategy & Consultation Group)’ 등 다양한 정책협의체를 운영하고 있다”라고 기술되어 있다.(160~161p)

‘확장억제’는 미국 본토에 대한 침략을 방지하는 ‘직접억제’와 대응되는 개념으로 미국의 동맹국에 대해 핵무기를 포함한 미국의 군사력을 동원해 방어해준다는 개념이다. 이는 보복

111 <“미 2사단 이전때 방위비분담금 활용”>, 한겨레신문, 2009.3.23.

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/345746.html>

112 <미 국방부, 한국이 낸 분담금으로 ‘돈놀이’...세금도 안 내>, 한겨레신문, 2015.10.23.

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/714250.html>

113 박석진, <방위비분담금의 치명적 모순, 널 가치 있는 돈인가>, 오마이뉴스, 2021.3.15.

https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002726822

공격에 대한 공포심을 통해 침략을 막는다는 군사적 억제 개념¹¹⁴에 기초하고 있다. 확장억제 개념이 처음 등장한 것은 2006년 한미 정상회담 공동성명에서부터이며 2009년부터는 ‘핵무기를 포함한 모든 범주의 군사능력’으로 확장억제의 수단이 강화되었다.

2022년 5월 한미 정상회담 공동성명의 첫 머리에는 미국의 한국에 대한 확장억제 공약이 자리했다. 이 내용을 다시 구체화해서 확인한 것이 2022 국방백서에도 언급된 제54차 SCM 공동성명의 내용이기도 하다. 윤석열 정부가 들어선 이후 진행되고 있는 ‘확장억제의 강화’를 이해하기 위해선 2022년 10월 미국 국방부가 발표한 ‘핵태세 검토보고서’(Nuclear Posture Review, NPR)의 내용을 확인해볼 필요가 있다. 이 보고서가 주목받았던 이유는 조 바이든 미 대통령이 대선 공약으로 내세웠던 ‘핵무기의 단일목적(sole purpose) 사용 원칙’(미국이나 동맹국이 핵무기로 공격받았을 때에만 핵무기를 사용한다는 것)이 담길 것인가 하는 점이었다. 그러나 바이든의 대선공약은 폐기된 것으로 확인되었고 “미국과 동맹 그리고 파트너 국가들을 ‘극단적 상황(extreme circumstances)’에서 보호하기 위해 핵무기 사용할 것”이라는 내용이 들어갔다. 여기서 말하는 ‘극단적 상황’이 어떤 경우를 의미하는가에 대해 팬타곤은 침묵했다. 결국, 미국은 ‘핵무기의 선제불사용 원칙(NO First Use, NFU)’과 마찬가지로 핵무기의 단일목적 사용에 대해서도 ‘전략적 모호성’을 유지하는 정책을 선택한 것이다. 2022 NPR에서 주목되는 또 하나의 내용은 W76-2 핵탄두와 B61-12 중력폭탄 등 저위력 핵무기 개발에 중점을 둘 것을 밝히고 있는 점이다. 2019년 실전 배치된 W76-2는 그 파괴력이 8킬로톤 정도인데 이는 일본 히로시마에 투하된 리틀보이의 절반 정도에 달하는 것으로 알려져 있으며 B61-12는 F-35 전투기 등에 장착되는데 핵 벙커버스터로 불리며 다양하게 폭발력을 조절할 수 있는 것으로 알려졌다. 이는 핵무기의 실제 사용보다는 핵 전력 우위를 통한 억제전략에서 저강도 위력을 갖춘 전술 핵무기 중심으로 전략의 축을 변화시키고 있다는 것이다.¹¹⁵ 이는 트럼프 정부 때부터 시작된 미국의 핵전략의 변화인데 사용할 수 없는 핵무기에서 ‘사용할 수 있는’ 핵무기로의 전환전략이라 할 수 있다. 실제 트럼프 행정부 당시 발표된 2018 NPR에는 “잠재적 적들은 미국이 핵을 사용하는 것은 제한돼 있기 때문에 미국과 동맹에 대해 우위를 가질 수 있다는 잘못된 확신을 갖고 있다”며 “저강도 핵탄두는 다른 나라에 미국이 실제로 핵무기를 사용할 수 있다는 것을 보장한다”고 적시되어 있었다.¹¹⁶

114 군사적 의미에서 ‘억제’(deterrence) 개념은 2차 대전 당시 핵무기의 위력을 확인한 이후 가공할 파괴력을 이용해서 적대국의 침략이나 전쟁유발을 방지한다는 목적으로 사용되었다. 그런 의미에서 ‘억제전략’은 적의 침략을 통해 얻으리라 예상되는 이익보다 손실이 더 크다는 것을 인식하도록 하여 침략행동을 단념케 하는 전략을 의미한다.

115 이성훈, 「2022 미 핵태세 검토보고서(NPR) 주요 내용 분석과 함의」, 『국가안보전략연구원 이슈브리프』 406호. 국가안보전략연구원, 2022.11.1.

116 <‘핵 전쟁’ 더 쉽게 만드는 트럼프 행정부>, 한겨레신문, 2018.1.14.
<https://www.hani.co.kr/arti/international/america/827654.html>

미국의 한국에 대한 확장억제정책의 문제점과 관련해서는 우리사회에는 크게 세 가지 의견이 제기된다. 첫 번째는 미국의 확장억제정책을 더 강화하고 한국이 관여할 여지를 만들자는 의견이다. 흔히 나토식 핵공유 방식 등이 거론된다. ‘핵 공유’(nuclear sharing)는 미국의 핵무기를 동맹국과 함께 운용하는 것을 의미한다. 핵무기는 동맹국 영토 내 주둔한 미군기지에 배치되며 유사시 동맹국의 전폭기 등을 통해 사용된다. 물론 핵무기 사용결정권은 미국 대통령이 행사하지만 핵 공격 결정과정에서 동맹국의 의사가 반영될 구조를 확보할 수 있다는 것이다. 최근 여당 일각에서 제기돼 논란이 된 바 있다.¹¹⁷ 그러나 미국이 다시 한국에 핵무기를 배치해야 한다는 결정이 전제되므로 쉽지 않은 방안이며 자칫 한반도를 동북아 핵 대결의 각축장으로 만들 우려가 있다. 두 번째는 미국의 확장억제정책을 신뢰할 수 없으니 한국이 독자적 핵 능력을 갖춰야 한다는 의견이다. 군사적 의미에서 억제는 ‘능력’(Capability), ‘신뢰’(Credibility), ‘의사전달’(Communication)의 세 가지 요소(3Cs)로 구성된다.¹¹⁸ 능력은 상대방이 공격 시 심각한 피해를 줄 수 있는 보복능력을 의미하며, 신뢰는 동맹국이 미국의 확장억제에 대한 믿음과 더불어 상대국이 보복이 실행될 것이라는 믿음을 의미하며, 의사전달은 이러한 확장억제 능력과 실행의지가 상대방에게 유효하게 전달되어야 한다는 것을 의미한다. 두 번째 의견을 제기하는 사람들이 주되게 문제의식을 갖는 부분은 미국의 확장억제에 대한 ‘신뢰’와 관련된 것이다. 흔히 “미국이 서울을 위해 LA를 포기할 것인가?”라는 질문이 회자되는데 미국이 본토에 핵공격을 당하지 않는 이상 동맹국을 위해 핵무기를 사용하지는 않을 것이라는 불신이 전제된 질문이다. 전 합참의장을 지낸 최윤희는 “한반도에서 미국 대통령의 지침은 현상유지책”이었다며 “한미연합위기관리 예규 또한 다분히 현상유지를 위한 것으로 단호한 대응이 불가하다”고 말한다.¹¹⁹ 이 같은 미국의 확장억제정책에 대한 불신에 기초한 의견은 한국의 독자적 핵무장 내지 준 핵무장(핵무기 원료의 확보 등)이 필요하다는 결론에 도달한다.¹²⁰ 그러나 한국의 자체 핵무장 내지 준 핵무장 주장은 앞서 언급한 핵공유 의견보다 더한 난제를 풀어야 한다. 핵확산금지조약¹²¹이라고 하는 핵 패권을 둘러싼 거대한 국제체제를 거스를 각오를 해야 하기 때문이다. 아울러 미국이 한국에 확장억제를 제공하는 이유 중 하나

117 <주호영 “나토식 핵공유, 강력한 선택지”...한반도 핵대결 무대로?>, 한겨레신문, 2023.3.28.
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1085565.html

118 이상규, 「확장억제와 동맹보장의 구분 및 강화 방향」, 『한국국방연구원 동북아안보정책분석』, 한국국방연구원, 2023.2.10.

119 <미국의 현상 유지 정책, 단호한 북핵 대응 가로막는다>, 중앙일보, 2023.4.7.
<https://www.joongang.co.kr/article/25153265>

120 <핵연료재처리라도 따 와야>, 조선일보, 2023.4.4.
<https://www.chosun.com/opinion/column/2023/04/04/UHVDYBNQ4RGNBGDX3OY64KJS5U/>

121 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) : 비핵보유국이 새로 핵무기를 보유하는 것과 핵보유국이 비핵보유국에 핵무기를 이전하는 것을 금지하는 조약. 한국은 1975년 4월 23일 가입했다.

는 한국의 독자적 핵무장을 막기 위한 측면이 있다는 점에서 미국의 강한 반대를 넘어서기도 해야 한다.¹²² 세 번째는 미국의 한국에 대한 확장억제정책이 북한의 핵개발을 강화시킬 것이고 한반도 핵전쟁의 위기를 심화시킬 것이라는 점에서 폐기되어야 한다는 의견이다. 앞서 언급한 2022 NPR에서는 북한을 지목하며 임박한 핵위협으로 규정하고 북한이 핵공격을 시도할 경우 ‘정권 종말’(the end of the regime)로 귀결될 것임을 명시하고 있다. 전례 없이 강경하고 공격적인 미국의 대북 핵전략과 앞서 언급한 미국의 저위력 핵무기 전략의 조합은 북한의 핵무기 전략의 공식화와 공격수단의 다종화를 초래하고 있다. 북한은 2022년 9월 8일 ‘조선인민민주주의공화국 핵무력 정책에 대하여’라는 제목의 법령을 통해 북한이 핵무기를 사용할 수 있는 구체적 조건을 공포했다.¹²³ 이 법령은 2013년 4월 북한이 핵무력과 관련해 밝힌 법령¹²⁴이 핵무기를 방어수단(제1조)이며 보복수단(제2조)에 한정했던데 비해 전면전 개시와 이후는 물론 그 이전의 상황이라도 핵무기를 사용할 수 있도록 했다는 점에서 뚜렷한 차이를 보인다. 보다 앞서 북한은 전술핵 관련한 계획을 추진 중에 있음을 밝힌 바도 있는데 2021년 1월 제8차 노동당대회에서 김정은 국무위원장은 “이미 축적된 핵기술이 더욱 고도화되어 핵무기를 소형경량화, 규격화, 전술무기화”했다며 “또한 전술핵의 투발수단인 “초대형방사포를 개발완성하고 상용탄두위력이 세계를 압도하는 신형전술로켓과 중장거리순항미싸일을 비롯

122 <“한국 등 핵무장 우려 심각...美 확장억제 강화해야”>, YTN, 2023.3.29.
https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202303290129443381

123 북한이 공포한 법령에서의 핵무력 사용 조건은 다음과 같다. (법령 제6조)
 1. 북한에 대한 핵무기 및 대량살륙무기 공격이 감행되었거나 립박하다고 판단되는 경우
 2. 북한 지도부와 핵무력지휘기구에 대한 핵 및 비핵공격이 감행되었거나 립박하다고 판단되는 경우
 3. 북한의 중요전략대상에 대한 군사적 공격이 감행되었거나 립박하다고 판단되는 경우
 4. 유사시 전쟁의 확대와 장기화를 막고 전쟁의 주도권을 장악하기 위해 필요하다 판단되는 경우
 5. 기타 국가의 존립과 인민의 생명안전에 파국적 위기를 초래하는 사태가 발생해 핵무기로 대응할 수밖에 없는 불가피한 경우

124 <자위적핵보유국의 지위를 공고히 할데 대한 법>
 1. 조선민주주의인민공화국의 핵무기는 우리 공화국에 대한 미국의 지속적으로 가증되는 적대시정책과 핵위협에 대처하여 부득이하게 갖추게 된 정당한 방위수단이다.
 2. 조선민주주의인민공화국의 핵무력은 세계의 비핵화가 실현될 때까지 우리 공화국에 대한 침략과 공격을 억제, 격퇴하고 침략의 본거지들에 대한 섬멸적인 보복타격을 가하는데 복무한다.
 3. 조선민주주의인민공화국은 가증되는 적대세력의 침략과 공격위험의 엄중성에 대비하여 핵억제력과 핵보복타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책을 세운다.
 4. 조선민주주의인민공화국의 핵무기는 적대적인 다른 핵보유국이 우리 공화국을 침략하거나 공격하는 경우 그를 격퇴하고 보복타격을 가하기 위하여 조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의하여서만 사용할 수 있다.
 5. 조선민주주의인민공화국은 적대적인 핵보유국과 야합하여 우리 공화국을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담하지 않는 한 비핵국가들에 대하여 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다.
 6. 조선민주주의인민공화국은 핵무기의 안전한 보관관리, 핵시험의 안정성보장과 관련한 규정들을 엄격히 준수한다.
 7. 조선민주주의인민공화국은 핵무기나 그 기술, 무기급핵물질이 비법적으로 루출되지 않도록 철저히 담보하기 위한 보관관리체제와 질서를 세운다.
 8. 조선민주주의인민공화국은 적대적인 핵보유국들과의 적대관계가 해소되는데 따라 호상 존중과 평등의 원칙에서 핵전파방지와 핵물질의 안전한 관리를 위한 국제적인 노력에 협조한다.
 9. 조선민주주의인민공화국은 핵전쟁위험을 해소하고 궁극적으로 핵무기가 없는 세계를 건설하기 위하여 투쟁하며 핵군비경쟁을 반대하고 핵군축을 위한 국제적인 노력을 적극 지지한다.
 10. 해당 기관들은 이 법령을 집행하기 위한 실무적 대책을 철저히 세울 것이다.

한 첨단전술무기들도 연이어 개발했다”고 말했다. 실제 북한은 전술핵 개발 계획을 실현하기 위해 2022년 10월까지 총 29차례의 탄도미사일 시험발사를 진행했는데 이 중 ICBM을 뺀 전술핵 탑재 가능 탄도미사일 시험발사가 23차례 진행된 것으로 조사되었다.¹²⁵ 트럼프 정부부터 추진된 미국의 저위력 핵전략에 대응해 북한 역시 전술핵 능력 강화에 나선 것이다.

이런 상황에서 윤석열 정부는 더 강력한 확장억제를 미국에 요구하고 있으며 미국 역시 이에 조응하여 핵항공모함 및 전략폭격기 등 지속적으로 한반도에 미국의 전략자산무기들을 전개하고 있으며 이에 대한 북한의 반발도 증폭되고 있다. 지난 2023년 4월 11일부터 12일까지 워싱턴에서 진행된 한미통합국방협의체(Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue, KIDD) 회의에서는 맞춤형 억제전략 개정의 진전 및 확장억제수단 운용연습 등의 성과를 긍정적으로 평가하며 확장억제 분야별 협력을 강화하고 한국 측의 역할 확대를 가속화하기로 합의했다. 이어 2023년 4월 26일 한미정상은 ‘워싱턴 선언’을 발표했는데 이 선언은 “미국 핵태세보고서의 정책에 따라 한반도에 대한 모든 가능한 핵무기 사용의 경우 한국과 협의할 것”을 밝히고 있다. 또 워싱턴 선언은 “한국의 새로운 전략사령부와 한미연합사령부 간 긴밀히 협력할 것”임을 밝히고 있는데 윤석열 정부 하에서 창설이 추진되고 있는 전략사령부는 ‘한국형 3축체계’의 무기체계를 통합하여 운영할 예정이고 언급한대로 한국형 3축체계에는 ‘킬체인’(Kill Chain)이라고 하는 대북 선제공격전략이 담겨져 있다. 앞서 언급한 ‘미국의 사용할 수 있는 핵무기 전략’과 한국형 3축체계에 포함되어 있는 선제공격전략이 합해질 경우 한반도의 핵전쟁 위기가 격화할 것이라는 점에서 지극히 우려스럽다. 워싱턴 선언은 “새로운 핵협의그룹(NCG)을 설립하고 미국의 전략핵잠수함을 한반도에 전개할 것”이라고 밝히고 있다. 새로운 핵협의그룹이 어떤 수준에서 형성되고 현재 운용되고 있는 한미 확장억제전략협의체(EDSCG)와 기능적인 면에서 어떤 차이가 있을지 아직 알 수 없으나 한반도에 대한 미국의 확장억제정책이 강화될 것이라는 점에서 우려스러운 상황이다. 미국의 한국에 대한 확장억제정책에서 한국의 역할 강화가 구체적으로 어떤 내용인지 확인할 필요가 있으나 북한에 대한 압박 강화가 중점이 될 가능성이 높다고 예상된다. 이런 점에서 미국의 한국에 대한 확장억제 강화는 미국의 사용할 수 있는 핵전략과 북한의 선제적 핵전략의 충돌로 이어질 가능성을 높이고 한반도를 핵전쟁의 참화 속으로 몰아넣을 수도 있는 위험성을 갖고 있다. 미국의 확장억제정책 강화와 관련한 재검토가 필요하다.

② 맞춤형 억제전략 & 4D 전략

125 이승열, 「북한의 전술핵 개발현황과 핵태세 패러다임의 변화」, 『국회입법조사처 이슈와논점』 제2009호, 국회입법조사처, 2022.11.1.

2022 국방백서에는 제5장 제2절 <한미 맞춤형 억제전략 발전>이라는 제목 하에서 “TDS(맞춤형 억제전략)은 미국이 NATO 외의 동맹국과 수립한 최초의 양자 간 억제전략”으로 “2023년 제55차 SCM까지 TDS 개정을 추진하기로 했다”며 “TDS 이행방안의 실행력을 제고하기 위해 노력하고 있다”고 기술되어 있다.(163p)

아울러 <동맹의 미사일 대응전략 발전>이라는 제목 하에서 “한미는 ‘동맹의 미사일대응(4D) 전략’을 기반으로 미사일 대응능력과 태세를 지속 발전시켜 나가고 있다”며 “북한의 미사일 위협 변화, 양국의 최신 정책방향 등으로 종합적으로 고려하여 ‘동맹의 미사일 대응(4D) 전략’을 발전시키고 이를 기반으로 동맹 차원의 의사결정, 기획, 지휘통제, 연습·훈련, 능력발전 등 다양한 분야의 협력을 견인해 나갈 것”이라고 기술되어 있다.(164p)

‘맞춤형 억제전략’(Tailored Deterrence Strategy, TDS)은 북한의 핵무기 상황을 ‘위협’, ‘사용임박’, ‘사용’의 3단계로 나누어 한미 양국의 대응방안을 정리한 전략을 말한다. 2013년 제45차 SCM에서 한미 국방장관이 합의한 것으로 한반도 상황을 고려한 한미의 연합 확장억제 및 대응전략으로 볼 수 있다. ‘동맹의 미사일 대응(4D) 전략’은 ‘탐지(Detect), 방어(Defense), 교란(Disrupt) 및 파괴(Destroy)’라는 4단계의 첫 글자를 딴 것으로 2014년 제46차 SCM에서 한미 국방장관에 의해 승인된 작전개념이다. 이후 지속적으로 발전되어 2019년 4D전략¹²⁶으로 수립되었다. 맞춤형 억제전략과 4D전략과의 관계는 맞춤형 억제전략이 한미의 군사적 능력과 외교·정보·경제능력을 포괄하는 전략인데 비해 4D전략은 한미의 미사일 대응능력에 중점을 둔 전략으로 맞춤형 억제전략에는 4D전략이 포함된다.

또 한 가지, 앞서 기술한 한국형 3축체계와의 관계가 무엇인지와 관련해서는 3축체계가 북한의 핵미사일에 대응하는 한국의 억제전략인데 비해 맞춤형 억제전략은 한국과 미국이 같이 대응하는 공동의 억제전략이며 그런 점에서 3축체계는 맞춤형 억제전략의 주요 구성요소로 기능하게 된다.

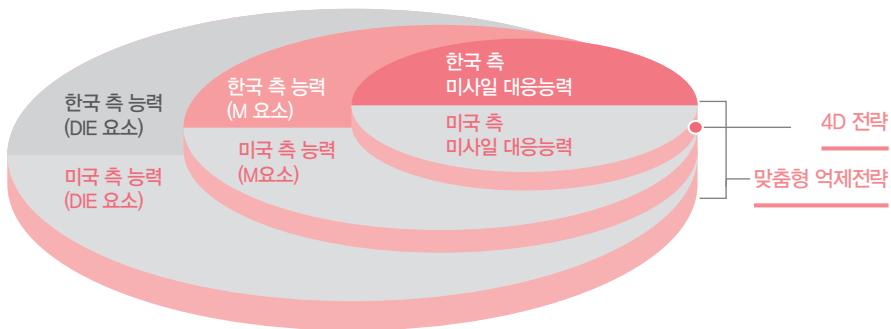
맞춤형 억제전략과 4D전략 그리고 3축체계의 공통점이자 가장 우려스러운 부분은 세 가지 군사전략 모두 북한에 대한 선제타격개념을 포함하고 있다는 점이다. 맞춤형 억제전략은 ‘사용임박단계’에서 4D전략은 ‘교란 및 파괴’ 단계에서 3축체계는 킬체인에서 북한의 지휘부 및 주요시설에 대한 선제타격을 주요 내용으로 삼고 있다. 한미공동 작전계획 5015에 북한 내부의 주요시설 700곳을 합동요격지점으로 설정해놓고 있으며 유사시 한미의 공격 자산들의 선제타격이 이루어진다는 내용이 있다는 점은 앞서 살펴보았다. 윤석열 정부 들어 본격적으

126 군사전략은 목표와 개념 그리고 수단의 세 가지 구성요소를 갖는다. ‘목표’는 군사력을 건설하고 운용한 결과로 나타난 최종상태이고 ‘개념’은 목표를 달성하기 위해 군사력을 건설하고 운용하는 지침 및 방향을 의미하며 ‘수단’은 군사자원을 의미하는데 군사적, 비군사적(정보, 외교 등) 수단을 포함한다. 군사학연구회, 『군사학개론』, 플래닛미디어, 2014, pp.197-201.

로 가동되고 있는 한미 억제전략위원회(Deterrence Strategy Committee, DSC) 및 한미 확장 억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy & Consultation Group, EDSCG)는 이러한 확장 억제전략 및 군사전략을 보다 효과적이고 강력하게 실행할 수 있도록 하기 위해 맞춤형 억제전략문서의 개정을 진행 중이며 검증과 개선을 위한 한미연합군사연습을 지속적으로 실시하고 있다. ‘확장억제수단운용연습(DSC TTX: Deterrence Strategy Committee Table Top Exercise)은 바로 그런 목적의 군사연습이다.¹²⁷

유사시 핵을 포함한 한미의 전략무기들의 선제타격을 담은 군사전략들과 이를 위한 끊임없는 한미연합군의 군사연습이 진행되고 이는 북한의 강한 반발을 불러옴은 물론 북한 역시 자위를 위한 핵전략에서 선제타격도 불사하는 군사전략으로 전환을 천명하고 이를 위한 능력 강화에 나서고 있다. 서로 먼저 공격하겠다는 위협과 군사행동 속에 한반도의 핵전쟁 위기는 심화되고 있다. 이것이 미국의 ‘확장억제’가 한반도에서 현실화되는 모습이다.

[도표 5-3] 맞춤형 억제전략 및 4D 전략



* DIE : 외교(Diplomacy), 정보(Information), 경제(Economy)
 * M : 군사(Military)

<맞춤형 억제전략 및 4D전략> 출처: 2022 국방백서 165p

5) 한미연합군사연습

- 방어적 아닌 공격적 군사연습의 실체

2022 국방백서 제5장 제3절 ‘확고한 한미 연합방위태세 구축’ 역시 2020 국방백서와 차이를 보이는 부분이다. 2022 국방백서에서는 한미동맹과 관련한 내용의 작은 단락으로 다뤘던 내용인데 2022 국방백서에서는 하나의 절로 다루어지며 내용도 대폭 증가되었다. 주되게는 한미연합군사연습의 현황과 계획 등을 담고 있는데 윤석열 정부 들어 한미연합군사연습을

127 <美 “맞춤형 핵전력 지속 전개”... 한미 확장억제 운용연습>, news1, 2023.2.24.
<https://www.news1.kr/articles/4963210>

강화하기로 한 정책기조를 담고 있는 것으로 판단된다. 이하에서는 관련한 내용을 살펴보고자 한다.

2022 국방백서에는 한미연합군사연습과 관련하여 “연합방위태세를 유지하기 위해 매년 전후반기 연례적으로 실시하는 방어적 성격의 연습”(166p)이라며 “2023년부터는 연대급 이상 야외기동훈련을 재개하고, 전반기 연합연습 기간에 대규모 야외기동훈련을 시행하는 등 연합야외기동훈련의 규모와 범위를 확대하여 실시할 것”이라고 기술되어 있다.(169p)

한미연합군사연습이 대규모로 실시되기 시작한 것은 1970년대 베트남 공산화가 현실화 되고 미국의 한반도 군사안보정책이 바뀌며 주한미군이 일부 철수하게 되자¹²⁸ 한반도의 안보 공백을 최소화 한다는 목적으로 1976년부터 본격화 되었다. 한미연합군사연습은 여러 차례 명칭이 변경되어 왔는데 아래 표에서 명칭변경 과정과 각 훈련의 간략한 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

1976~1993	1993~2007	2008~2018	2019	2022~
TS	RSOI/FE	KR/FE	동맹연습	FS
UFL		UFG	일시폐지	UFS

TS(Team Spirit, 팀스피리트)	1976년 6월 최초 실시, 대규모 한미연합군의 야외기동훈련
RSOI/FE(Reception Staging Onward Movement & Integration/Foal Eagle, 연합 전시증원연습/독수리연습)	유사시 미 증원병력의 한반도 전개절차 숙달. 2002년부터 야외기동 중심의 독수리연습 통합 실시
KR/FE(Key Resolve/Foal Eagle, 키리졸브독수리연습)	RSOI/FE의 명칭 변경
동맹연습	2019년 키리졸브 종료 결정하며 '19-1동맹'으로 명칭 바꾸고 연습기간과 규모 축소 실시
FS(Freedom Shield, 프리덤 쉴드)	팀스피리트부터 이어지는 상반기 한미연합군사연습을 2023년 3월 재개하며 변경한 명칭
UFL(Ulji Focus Lens, 을지포커스렌즈연습)	1960년대 유엔사 주관으로 실시되던 지휘소연습과 1968년부터 실시된 한국군의 을지훈련을 통합해 실시

128 닉슨독트린:1970년 2월 당시 미국 대통령이던 리처드 닉슨이 발표한 원칙. 베트남전을 치르는 과정에서 미국 내 광범위한 반전여론이 형성되자 기존의 외교 및 대외군사정책의 변화가 필요하다는 판단 하에 1.타국에 대한 군사적 개입 축소 2.아시아 국가들의 자력으로 방어 강화 2.아시아 국가들에 대한 원조 감축 등이 주된 내용

UFG(Ulchi Freedom Guardian, 을지프리덤가디언 연습)	을지포커스렌즈연습 명칭 변경
UFS(Ulchi Freedom Shield, 을지프리덤실드연습)	을지프리덤가디언연습 명칭 변경하며 2022년 8월부터 재개

대체적으로 팀스피리트의 계보를 잇는 한미군사연습은 상반기(2~3월)에 실시되며 을지포커스렌즈의 계보를 잇는 한미군사연습은 하반기(8월)에 실시되어 왔다. 그 외 한미연합군의 상륙작전인 쌍룡훈련이나 한미 공군의 연합훈련인 비질런트스톰 등 추가적인 군사연습이 진행되는 방식이다.

군사안보정세와 한국정부의 성격에 따라 확대·강화되거나 축소·약화되는 양상을 가져왔으나 한미연합군사연습이 실시되면 남북 간 관계에서 북한의 반발을 불러와 대화가 중단되거나 평화정세가 악화되는 결과를 가져왔다는 것은 주지의 사실이다. 한미연합군사연습은 한미공동 작전계획을 실제 군사연습을 통해 구현해보는 과정이라는 점에서 그 성격적인 측면에서 작전계획의 내용을 살펴보는 것이 중요하다. 한미공동 작전계획은 앞서 2022 국방백서 제3장 제1절의 내용에서 살펴본 바 있다. 현재까지 확인된 한미공동 작전계획은 2015년에 한미군 당국이 작성한 것으로 알려진 작전계획 5015이고 그 주된 특징은 북한에 대한 선제공격 내용을 담았다는 점이다. 그런 점에서 2022 국방백서에 기술된 ‘방어적 연습’이라는 규정은 설득력을 갖기 어렵다. 선제공격 전략이 갖는 위험성과 국제법적 위반성 문제는 앞서 2022 국방백서 제3장의 3축체계 관련 부분에서 언급하였지만 이를 주요 내용으로 하는 군사연습이 국제법상 문제가 되는지와 관련해서 주목되는 의견이 있다. 신의철은 UN헌장 제2조 제4항은 “그 어떤 국가의 영토 보전 혹은 정치적 독립”을 해하거나 기타 “유엔의 목적에 위배되는 방식의 무력사용이나 ‘무력위협’(threat or use of force)을 금지”하고 있다며 “작전계획 5015에 기반한 한미연합군사연습은 UN헌장이 금지하는 무력위협에 해당한다”고 지적한다.¹²⁹ 모든 군사연습이 무력위협이라 볼 수는 없지만 선제공격과 영토 점령을 내용으로 하는 군사연습이라면 이는 충분히 상대국에 대한 무력위협을 구성할 수 있다는 것이다. 그럼에도 윤석열 정부 하에서 한미연합군사연습은 갈수록 강화되고 있다. 작전계획 5015 뿐 아니라 맞춤형 억제전략, 4D전략, 한국형 3축체계 등 한미가 구상하는 그리고 한국 독자적으로 수립한 군사전략들에 모두 선제공격이 들어있는 상황에서 이를 현실화하기 위한 군사연습이 ‘방어를 위해서’라

129 신의철, 「‘작전계획 5015’와 그 연습에 대한 국제법적 검토 - 유엔헌장 제2조 제4항의 무력사용금지원칙 위반여부를 중심으로」, 『한미연합작전계획과 한반도 평화-역사, 인식, 국제법적 검토를 중심으로』, - 민주사회를위한변호사모임, pp.55-56.

고 말해지는 한미 군 당국의 수사가 무색해지는 상황이다.

6) '조건에 기초한' 전시작전통제권 환수

- 기준도 없는, 달성 가능성도 없는 군사주권 회복 프로세스

2022 국방백서에는 제5장 제4절에서 '조건에 기초한 전시작전통제권 전환 추진'이라는 제목 하에 추진경과 및 조건에 기초한 체계적·안정적 추진 등의 내용이 기술되어 있다. 이전 국방백서와 차이점을 찾자면 제목에서 2018 및 2020 국방백서가 전시작전통제권의 '조기' 전환 표현이 들어갔던데 비해 2022 국방백서에서는 그 표현이 사라졌다는 점이다.

주지하다시피 한국군의 전시작전통제권(전작권) 전환 계획은 두 차례 연기되었다. 노무현 정부 당시인 2007년 2월, 한미 간의 합의에 의해 2012년 4월 17일 전환되기로 했으나 2010년 6월, 이명박 대통령은 당시 버락 오바마 미 대통령과의 정상회담에서 2015년 12월 1일로 전작권 전환 시기를 연기했다. 이어 전작권 전환 시점 1년여를 앞둔 2014년 10월, 박근혜 정부는 제46차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 한미 간의 합의를 통해 2020년대 중반으로 다시 연기했다. 이때에는 한반도 및 역내 안보상황, 북 핵미사일에 대한 대응체제 구축, 한국군의 군사능력 구비 등 소위 조건에 기초한 전환을 내용으로 해 사실상 '무기한 연기 결정'이었다. 문재인 대통령은 대선 공약으로 전작권의 임기 내 전환을 추진했으나 결국은 무산되고 말았다. 제 나라 군대의 지휘권을 회복하는 것이 왜 이리 어려운 것인가? 세 가지 지점에서 문제의 원인을 찾아볼 수 있다. 첫 번째는 전작권을 환수하는 방식의 문제이고 두 번째는 현재 전작권을 행사하고 있는 미국이 전작권을 이양할 것인가의 문제이며 세 번째는 전작권을 환수하려는 정치권력 담당자의 의지의 문제이다.

첫 번째 전작권 환수 방식의 문제에 대해 살펴보자. 박근혜 정부는 전작권 환수를 연기하며 '조건에 기초한' 환수 방식을 미국과 합의했다. 여기서 말하는 조건은 다음의 세 가지를 말한다. 조건1) 한미연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심군사능력 확보, 조건2) 북한의 핵·미사일 위협에 대한 우리 군의 초기 필수대응능력 구비, 조건3) 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경이 그것이다. 2017년 6월 한미 정상회담에서 전작권 전환을 위한 동맹차원의 협력을 합의한 이후 조건1)과 조건2)를 충족하기 위해 한국군은 지속적인 군사력 증강을 추진했다. 2020 국방백서에는 "[2021-25 국방중기계획]에 전작권 전환을 위해 300조원의 재원을 반영하였다"고 기술되어 있다. 문재인 정부에서 이전 정부보다 높은 국방비 증가율을 보인 이유 중 하나이기도 하다. 전작권 전환을 위한 연합검증평가도 실시되었다. 3단계로 구성된 연합검증평가는 2019년 1단계가 성공적으로 진행되었다고 하나 아직도 진행 중이

다.¹³⁰ 코로나19 등 상황적 요인으로 훈련을 실시하지 못한 측면도 있었지만 보다 문제는 검증 평가의 방식과 내용이다. 알려진 바에 따르면 조건1)은 작전, 정보, 군수, 통신으로 나뉘어 25개의 대과제가 있고 조건2)는 탐지, 방어, 결심, 격퇴로 나뉘어 25개의 대과제가 있으며 그 하위에 설정된 세부과제는 200여개에 달한다고 한다. 각 과제는 전략과 작전개념 발전, 훈련과 교육 등으로 구성되는데 핵심과제는 전력증강에 관한 것으로 무기도입과 연계된 것으로 알려져 있다. 전작권 환수와 관련해 국방비가 대폭 증가된 이유일 것이다. 문제는 어느 정도 조건을 달성해야 하는지와 관련한 분명한 기준이 없다는 것이다. 2020년까지 근무한 김정섭 국방부 기획조정실장은 “과제를 도대체 얼마나 충족해야 합격이 되는지, 최근까지도 기준 설정이 안 돼 있는 것으로 확인했다”고 말했다.¹³¹ 기준이 없으니 조건 충족 여부 판단도 쉽지 않고 조건 충족 여부를 판단할 수 없으니 환수시기를 정할 수도 없다. 더한 난제는 조건3)에 있다. 조건1)과 조건2)가 그래도 기준을 정할 수 있다면 군사력을 증강하거나 훈련 등을 강화해 기준을 충족하는 방식으로 도달할 수도 있다. 그러나 조건3)은 군사적 방식으로만 풀 수 없는 문제다. 또 이 부분은 기준을 정할 수도 없을 것이다. ‘전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경’은 도대체 어느 정도의 환경을 말하는 것이며 또 어떤 기준을 갖고 판단할 수 있는 것인가? 결국 조건에 기초한 전작권 환수 방식은 기준을 정할 수 없거나 달성할 수 없는 ‘조건’을 설정해놓고 시간과 비용만을 낭비하는 애초부터 잘못된 선택이었던 것이다.

두 번째 문제인 미국은 한국에 전작권을 이양할 것인지에 대해 살펴보자. 애초 2005년 한미 간에 전작권 환수 논의가 시작되고 2007년 합의될 당시 노무현 정부의 강한 의지가 있었지만 미국의 입장에서는 당시 미국이 새롭게 추진하던 세계군사전략 ‘전략적 유연성’(strategic flexibility)에 근거한 판단이 작용하고 있었다. 미국의 해외주둔 둔 미군 재배치 계획¹³²에 따라 미군을 특정 지역에 고정 배치하지 않고 유연하게 운용하겠다는 이 군사전략은 주한미군의 경우에는 더 이상 북한의 남침에 대비하는 불박이 군대가 아니라, 동북아시아 신속기동군으로 재편해 중국과 대만의 분쟁을 비롯한 동북아시아와 기타 분쟁지역에 투입하는 것으로 상정되었다. 이에 따라 한·미동맹 관계의 재조정도 필요하게 되었는데 전략적 유연성

130 전작권 전환을 위한 연합검증평가는 한미연합군사연습의 방식을 통해 진행되는데 1단계는 기본운용능력(Initial Operational Capability, IOC) 2단계는 완전운용능력(Full Operational Capability, FOC) 3단계는 완전임무수행능력(Full Mission Capability, FMC)로 구성된다.

131 <[전작권 중간점검]① 전작권 전환 어디까지 왔다...전제 조건 달성률은?>, KBS, 2020.9.4.
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4528438>

132 미국의 해외주둔 재배치 계획 [GPR, Global Posture Review] : 9·11 테러 이후 대량살상무기(WMD) 확산 등 21세기형 새로운 위협에 대응하기 위해 해외에 주둔하고 있는 미군전력을 재편하기 위한 군사계획. 이전의 함대와 전투기, 병력의 수를 중심으로 한 정태적 전력개념에서 벗어나 미군 체계를 신속기동군으로 전환하고 전략적 유연성을 높이기 위한 것이다. 한국의 경우 용산과 동두천, 의정부에 있는 미군기지를 통폐합해 평택으로 이전하는 것도 GPR의 일환으로 추진된 것이다.

의 효율적 전개를 위해 한국군에게 지휘권을 넘겨주고 한반도 방위에서 주한미군을 자유롭게 하는 것이 필요하다는 판단이 당시 전시작전통제권의 환수에 적극적이었던 미국 측의 이유였다. 시간이 흘러 미국의 군사전략도 바뀌었다. 2011년 이후 본격화된 미국의 새로운 세계 패권 전략인 ‘아시아로의 회귀’(지금의 인도태평양 전략)는 군사적 측면으로는 중국을 견제하기 위해 미군을 다시 아시아로 집중하는 것이다. 미국의 입장에서는 수십만 명의 대군을 보유한 그리고 매년 수십조 원이 넘는 국방비를 지출하는 한국군의 지휘권을 유지하는 것이 매력적이지 않았을까. 이 같은 추론은 박근혜 정부 당시 전작권 환수가 연기되는 양상에서 드러난다. 재향군인회, 성우회 등 퇴역 군인들을 중심으로 한 보수 세력의 전작권 환수 반대의 목소리가 없었던 것은 아니나 박근혜정부의 대선 공약이기도 한 전시작전통제권의 환수는 2013년 4월 초까지만 해도 예정대로 환수한다는 것이 정부의 분명한 입장이었다.¹³³ 그러나 2013년 4월 19일, 2007년 당시 전시작전통제권의 환수 논의와 결정의 실무 당사자이기도 한 버웰 벨 전 주한미군사령관이 미 보수언론 VOA에 전작권 이양 논의를 영구적으로 연기해야 한다는 공식 성명을 발표하면서 다시 재연기 논란의 소용돌이에 빠지게 된다.¹³⁴ 미국발 전시작전통제권 환수 재연기 논란에 대해 한국 국방부의 미묘한 변화가 감지되기 시작했다. 2013년 4월 22일, 당시 김관진 국방부 장관은 국회 국방위원회 전체회의에 출석해 전작권 전환 연기와 관련해 “현재까지 국방부의 입장은 한·미 합의대로 추진하는 것”이라면서도 “다만 앞으로 안보상황과 준비상황에 대한 검증은 검토할 것”이라고 답변해 재논의의 여지를 남겨두었다. 이후 전작권 전환의 재검토에 들어간 국방부는 2013년 6월 상그릴라에서 있었던 한·미 국방장관 회담에서 김관진 당시 국방부 장관이 척 헤이글 당시 미국 국방장관에게 전시작전통제권 환수의 재연기를 제안했으며 이런 한국 정부의 입장이 오마마 대통령과 존 케리 국무장관에게도 전달된 것으로 확인되었다. 2013년 11월 25일, 커티스 스캐퍼로티 당시 주한미군사령관은 용산 한·미 연합사령부에서 가진 기자회견을 통해 전작권 재연기와 관련해서는 “시기가 언제가 됐든 중요한 것은 이를 성공적으로 달성할 수 있는 능력의 확보”라고 발언함으로써 전작권 환수 일정의 연기를 공식화했으며 이듬해인 2014년 4월 25일, 한·미 정상회담에서 2015년 12월로 예정되었던 전시작전통제권의 전환을 연기하기로 결정되었다. 당시와 유사한 상황은 문재인 정부 때도 재연되었다. 2020년 11월 6일 빈센트 브룩스 전 한미연합사령관은 주한미군전우회(KDVA)가 전시작전권 전환을 주제로 연 화상회의에서 “향후 전시작전권 전환이 이뤄져 한국군 사령관이 미래연합사를 지휘할 경우 대통령과 국방장관 등 미 수뇌부와의 소통

133 <전작권, 예정대로 2015년에 환수>, 경향신문, 2013.4.1.
<https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/201304012210575>

134 당시 벨 전 주한미군사령관의 성명을 보면 “북핵 문제는 미국 국가안보의 핵심 사안이 됐으며, 북한이 핵 역량을 보유하는 한 미·한 연합군은 미국의 지휘 하에 움직여야 하며 따라서 전작권 이양과 관련한 기존 자신의 입장을 철회한다”고 밝혔다.

단지 의사만 표출된 것은 아니다. 미국은 전작권 전환 이후를 위해 또 하나의 지휘구조를 활용하고 있는데 그것은 바로 유엔군사령관이다. 한국에 존재하는 유엔사령부가 유엔의 군대인가와 관련해서는 이견이 존재한다. 군사적인 지휘통제에서 미국 대통령-미 국방부-미 합참-유엔사령부로 되어있다는 점, 재정적인 측면에서도 유엔의 예산으로 운영되지 않는다는 점을 들어 유엔과 무관하다는 견해¹³⁹가 있으며 실제 1994년 유엔사 해체와 관련한 북한의 문제제기에 부트로스 부트로스 갈리 당시 유엔사무총장은 북에 보낸 서한에서 “주한 유엔군사령부는 유엔안보리의 산하기관이 아니며 어떠한 유엔기구도 주한 유엔군사령부의 해체에 대한 책임을 갖고 있지 않다”고 밝힌 바 있다. 2014년부터 미국은 ‘유엔군사령부 재활성화 계획’을 추진하며 미군 일색이었던 구성을 다국군화하고 있는데 2019년부터 부사령관을 호주군, 영국군 장교 등으로 임명하고 있다.¹⁴⁰ 이 같은 유엔군사령부의 재활성화는 한국군에 대한 전작권통제권을 이양하더라도 유엔군사령부를 통해 미군의 한국군에 대한 지휘통제권을 확보하기 위한 하나의 방편으로 분석되고 있다.¹⁴¹ 이상에서 살펴본 여러 가지 상황과 이유들을 근거로 예상하건데 미국은 한국군의 지휘권을 이양할 생각이 없거나 이양하더라도 다른 지휘관계를 통해 한국군에 대한 지휘권을 확보하려 한다. 전작권 환수가 어려운 또 하나의 문제이다.

마지막으로 전작권 환수의 세 번째 문제는 정치권력 담당자의 의지의 문제이다. 2007년 전작권의 환수가 결정된 이래 이명박, 박근혜 정부 당시 두 차례의 연기과정에서 확인되는 것은 대통령이라는 직위의 군 통수권을 갖는 정치권력 담당자에게 전작권 환수의 의지가 없다는 것이었다. 한미동맹을 안보의 최상의 가치로 여긴 그들은 오히려 미국에 전작권 환수를 미뤄달라고 부탁하는 행태를 보였다. 문재인 정부는 전작권 환수의 의지는 있었으나 미국과의 협상에서 전임 박근혜 정부가 저지른 오류를 극복하지 못하고 오히려 ‘달성가능하지 않은 조건’을 충족하려 노력했다. 미국이 의도에 말려든 것일 수도 있다. 그 결과 천문학적인 액수의 국방비 증액과 미국산 무기도입 등만 이뤄졌고 결국 전작권 환수에 실패했다. 윤석열 정부에서 전작권 환수는 더욱 요원하다. 대외적으로는 미중패권 갈등이 신냉전으로 진화하며 동북아시아에서의 군사적 갈등은 심화하고 있고 이는 미국의 한국군에 대한 지배력을 더 강화하려는 의도와 맞물리고 있으며 대내적으로 윤석열 대통령은 임기 시작부터 전작권을 환수하기에는 ‘준비’가 미흡하다며 “명분이나 이념으로 결정될 문제는 아니다”라는 입장을 보이고 있

139 정태욱, 「유엔사의 법적지위 관련 문제」, 2018.

140 〈유엔군사령부 부사령관에 메이어 호주 해군소장 임명〉, 매일경제, 2019.4.30.
<https://www.mk.co.kr/news/society/8796736>

141 〈목소리 키우는 유엔군사령부, 전작권 전환 그 후를 노린다?〉, 국민일보, 2019.10.5.
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924100743&code=11122100&cp=ny>

기 때문이다.¹⁴² 그러나 분명한 것은 독립된 한 나라의 주요한 권한인 군대의 통수권, 그리고 그 핵심적 내용인 작전통제권을 한국군의 통수권자인 대통령이 행사하는 것은 준비의 문제도 명분의 문제도 이념의 문제도 아니라는 점이다. 세계 6위권의 군사력을 보유했다는 한국이 여전히 자국 군대의 지휘권조차 온전히 행사하지 못한다면 도대체 어떤 나라가 제 나라 군대의 지휘권을 가질 수 있단 말인가. 2022 국방백서에 쓰여져 있는 전작권 전환의 조건들 또 추진과정과 관련한 기술들을 보며 드는 허망함이다.

142 <윤석열 “전작권 전환, 준비 미흡…이념으로 결정될 문제 아냐”>, 한겨레신문, 2022.5.7.
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1041898.html

VII.

제6장 ‘안전, 투명, 민군상생의 국방운영’ 해설과 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2022 국방백서 제6장은 국방운영과 관련된 내용으로 2020 국방백서의 제5장에서 다뤘던 내용들과 조응하는 구성이다. 구성적인 면에서는 기존의 국방백서에서 군 인권의 내용에 포함되었던 군 의료체계 등 내용의 일부를 안전한 군 복무여건 조성이라는 절로 옮겨 온 점이 눈에 띄며 2020 국방백서와 달리 방위사업 관련 내용을 국방혁신 부분으로 옮겨 기술한 점이 차이점으로 보인다. 내용적인 면에서는 2020 국방백서의 경우 국방문민화라는 제목 하에 군에 대한 문민통제 원칙이 기술되었던데 비해 2022 국방백서에서는 관련 내용이 삭제된 점이 주목된다.

<2020 국방백서와 2022 국방백서 목차 비교>

2020 국방백서(제5장)	2022 국방백서(제6장)
제1절 효율적 국방인력운영체계 혁신	제1절 안전한 군 복무여건 조성
제2절 국방 문민화 및 개방형 국방운영	제2절 투명하고 효율적인 국방운영
제3절 국민 편익 증진을 위한 공정·투명한 국방운영	제3절 국민과 상생하는 군 운영
제4절 방위사업 투명성 제고 및 방위산업 경쟁력 확보	제4절 적정 국방예산 확보 및 합리적 배분
제5절 책임국방 구현을 위한 적정 국방예산 확보 및 예산 운용 효율화	

2. 제6장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 군 특성에 맞는 의료체계 구축

- 아플 때 바로 치료받을 수 있는 상황과 의료시스템 필요

2022 국방백서는 제6장 제1절 ‘안전한 군 복무여건 조성’이라는 제목 하에서 <군 특성에 맞는 의료체계 구축>이라는 제목 하에 군 의료체계의 개선방안 등을 언급하고 있다. 이는 2020 국방백서 제7장 제3절 <군 의료시스템 개편> 이하의 내용에 상응하는 내용에 해당하는데 장병 중심으로 의료체계를 개선하고 민관협력을 강화한다는 내용이 중심인 점에서 큰 차이는 보이지 않는다.

조금 구체적으로 기술내용을 살펴보면, 환자(장병) 중심의 진료여건을 개선하기 위해 후송차량을 증차, 진료시간 확대 등 내용을 담고 있고 민간병원 접근성을 향상시키기 위해 이전 군의관 소견을 근거로 부대장 승인을 받아 민간병원을 이용하던 것을 부대장 승인만으로 간소화, 사단급 이하 1차 진료시설 개선, 국군외상센터 개소, 군 의료전문인력 확보, 의무후송전용헬기 등 응급후송체계 구축 등 내용인데 2022년 4월 국군외상센터가 개소되었다는 내용을 제외하면 2020 국방백서에도 유사하게 기술된 내용들이다.(214~216p)

2011년 논산 육군훈련소에서 제대로 된 치료를 받지 못해 뇌수막염으로 숨진 노우빈 훈련병 사건이 국민적 공분을 불러오자 국방부는 군 의료체계 개선에 나섰으나 이후로도 유사한 희생과 죽음은 이어져 오고 있다. 2016년 뇌출혈과 백혈병 증세를 보인 장병에게 감기약만을 지급해 사망에 이른 사건¹⁴³, 고환암 장병에게 고환염, 근육통이라 진단해 사망에 이르게 한 사건¹⁴⁴ 등 2021년 10월 국회 국방위원회 소속 기동민의원(더불어민주당)이 공개한 국방부 자료에 따르면 최근 10년 간 군 의료사고로 정부에 청구된 소송은 17건이었으며 배상액은 7억 6,500만원이었다. 정부를 상대로 소송까지 가기 어려운 현실을 감안하면 군의 부실진료로 인한 피해는 훨씬 많을 것으로 추정된다.

한국군의 현재 의료체계 문제점과 관련해서는 최근에 발표된 두 개의 보고서를 참고할 필요가 있다. 하나는 2020년 12월 18일 국가인권위원회에서 발표한 <장병 건강권 보장을 위한 군 의료체계 실태조사 보고서>이고 또 하나는 2023년 6월 30일 한국일차보건의료학회에서 발표한 <군 장병 중심 군 의료체계 구축에 관한 연구보고서>이다. 주목되는 지점은 2년 반의 시차를 두고 진행된 두 보고서에서 동일하게 ‘미충족 의료’(아플 때 원하는 의료서비스를 받지 못하는 경우)의 문제가 지적되고 있다는 점이다. 2020년 국가인권위원회 보고서의 경우 복무 중인 장병을 대상으로 한 설문조사에서 24.8%의 미충족 의료 경험이 확인되었는데

143 <뇌출혈 병사한테 ‘감기약’...국가의 부름 뒤 억울한 죽음>, SBS, 2018.5.31.

https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004783252&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND

144 <고환염이라더니 고환암 사망... 10년간 ‘군 의료사고 소송’ 보니>, 한국일보, 2021.10.8.

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021100712560005346>

2023년 한국일차보건의료학회의 보고서에서도 24.2%의 미충족 의료 경험이 확인되어 거의 변화가 없다는 점이다.¹⁴⁵ 이는 2022 국방백서에서도 적시되어 있듯이 국방부가 부대장 승인 만으로도 민간병원 진료를 할 수 있도록 정책을 바꿨음에도 실제 복무 중인 장병들에게는 실효적으로 다가서지 못하고 있음을 보여준다.¹⁴⁶ 장병들이 아플 때 아프다고 말하고 치료를 요청하지 못하는 이유와 관련해 두 보고서에서는 소위 ‘피병’을 부린다는 오해를 받을 우려, 치료를 받을 경우 동료에게 근무부담이 될 우려, 제대로 된 치료가 이루어지지 않을 것이라는 군 의료체계에 대한 불신 등이 원인으로 지목되었다. 병이 발생했을 당시 초기 치료가 가장 중요한 의료서비스임을 감안하면 군 당국의 보다 섬세하고 적극적인 조치가 있어야 할 것으로 판단된다. 보다 근본적으로는 군 의료시설의 열악한 의료장비와 숙련된 의료인력의 부족인데 현재의 군 의료체계 개선대책으로는 어려움이 많을 것으로 예상된다.¹⁴⁷ 가능한 사단급 이하 1차 진료의 질을 개선하고 군 병원은 총상 등 군대라는 조건에 특화된 영역의 진료를 강화하며 민과 관의 의료시설을 최대한 활용하는 방안이 현실적이라는 정책적 제언에 주목할 필요가 있다. 특히 최근 군대 내에서 급증하고 있는 정신건강문제 관련해서도 민간 정신건강 의학과 서비스를 적극 활용할 필요에 대한 지적도 유념해야 할 부분이다.¹⁴⁸

2) 안정적 병력충원 및 효율적 인력관리

- 북한지역 점령 목적 폐기하면 상비병력 규모 줄일 수 있어

2022 국방백서는 제6장 제2절 ‘투명하고 효율적인 국방운영’이라는 제목 하에서 <안정적인 병력충원 및 효율적 인사관리>라는 제목 하에 인구 급감으로 병역자원이 감소하는 상황에서 병력충원을 위한 일련의 정책을 추진하고 있다고 소개하고 있다. 구체적으로는 의경·해경·소방원 등 전환복무요원제도를 폐지, 전문연구요원산업기능요원 등 보충역 대체복무 및 상근예비역의 감축 및 전환, 입대 대상자의 현역판정률 상향, 장기복무 간부 선발 확대 등이 그 내용이다.(233p)

2020 국방백서에서도 병 복무기간 단축과 관련해 첨단전력 증강, 간부 중심의 인력구조 개편 등 관련 대책이 있긴 했으나 2022 국방백서에는 보다 강화된 병력충원정책을 소개하고

145 “국내 일반 인구집단의 미충족 의료 경험 비율은 대략 10% 내외 수준이다. 이에 비해 본 연구에서 나타난 장병들의 미충족 의료 경험 비율은 25%로 일반 인구 집단에 비해서 매우 높게 나타났다” 국가인권위원회, 「장병 건강권 보장을 위한 군 의료체계 실태조사 보고서」, p.362.

146 <‘민간병원 이용 쉬워진다’…군 의료체계 대대적 개편>, KBS뉴스, 2019.6.13.
<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=4220966>

147 <올해 군의관 장기복무 지원자 ‘0명’…“군의료 시스템 붕괴 우려”>, 문화일보, 2023.10.10.
<https://www.munhwa.com/news/view.html?no=2023101001039930114004>

148 군사망사고진상규명위원회, 「군 장병 중심 군 의료체계 구축에 관한 연구보고서」, 2023, pp.135-139.

있다. 실제 저출산으로 인해 군 입대 가능한 20대 남성 연령대의 인구(국방백서 표현으로는 ‘병역자원’)는 지속적으로 감소하고 있고 2022년 말 한국군의 상비 병력은 48만 명으로 처음으로 50만 명에 못 미쳤다.¹⁴⁹ 2022년 12월 국방부는 ‘2023~27 국방중기계획’에서 2027년까지 50만 명의 상비 병력을 유지할 것이라 계획했지만 실제 50만 명을 회복하기는 어려울 것이라는 전망이 나온다. 관련해 우리사회에는 여러 대책과 의견이 분출하고 있는데 병 복무기간을 다시 늘려야 한다거나, 징병 대상을 확대해야 한다거나, 여성징병제를 도입해야 한다는 의견들이 제출되고 있다. 일각에서 모병제로 전환해야 한다는 의견도 제기되나 본 분석서에서는 2022 국방백서에서 제출하고 있는 병력충원정책과 관련한 부분에 한정해 언급하고자 한다.

한국군의 병력유지와 관련한 많은 의견들이 있음에도 정작 중요한 ‘상비 병력의 적정규모’에 대한 질문과 의견은 많지 않다. 북한군이 100만 명 병력을 보유하고 있기 때문이라는 주장이 있으나 현대전에서 병력 수가 큰 의미를 가지기 어렵다는 점을 감안하면 재래전력에서 북한의 GDP보다도 많은 국방예산을 지출하는 한국군이 50만 명 대병력체제를 유지해야 하는 이유는 무엇일까? 관련해 2009년 초 당시 북한 김정일 국방위원장의 건강이상설이 나오는 상황에서 미국외교협회(Council on Foreign Relations, CFR)에서 발간한 보고서의 내용이 흥미롭다. ‘북한의 급작스런 변화에 대한 대비’라는 제목의 보고서에는 북한 최고 권력자의 유고 등 여러 가지 급변상황을 상정하고 북한사회의 치안과 안정을 유지하기 위한 정책을 제안하고 있는데 일반적으로 인구 1,000명 당 5~10명의 병력이 필요하며 북한의 인구가 2,300만 명임을 감안하면 최소 11만 5천명에서 23만 명의 군 병력이 필요하다고 언급하고 있다는 점이다. 보고서는 만약 북한군 등 북한지역에서의 외국군 주둔에 저항운동이 발생할 경우에는 인구 1,000명당 20명의 주둔 병력이 필요한 만큼 최대 46만 명의 병력이 있어야 북한 사회의 치안과 안정을 유지할 수 있을 것이라고 추산하고 있다.¹⁵⁰

CFR의 보고서 내용이 아니더라도 이른바 ‘북한 급변사태에 대비한 북한지역의 안정화전략’은 대외비 자료로 분류되지만 한국군 자체에서 그리고 한미연합군 차원에서 지속적으로 거론되어 온 사안이다. 군사적 의미에서 ‘안정화 작전’은 ‘자유화지역에서 안정된 환경을 조성하고 통치질서를 확립하기 위해 군이 정부 및 민간분야와 협력하여 인도적 지원과 기반질서 복구, 민간의 안전 및 통제체제를 구축하는 제반 군사활동’으로 정의된다.¹⁵¹ 한국군 차원에서

149 <60만 이어 ‘50만 대군’도 옛말...작년 말 병력 48만 명>, 연합뉴스, 2023.7.23.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230722028500504>

150 <미 외교협회(CFR)의 북한 급변사태 대비 보고서>, 신동아, 2009.3.25.
<https://n.news.naver.com/mnews/article/262/0000002340?sid=100>

151 「합동안정화작전」, 『합동참모본부 합동교범』, pp.3-12.

수립된 것으로 알려진 북한 급변사태시 안정화작전은 2004년 중앙일보가 보도한 ‘총무3300’과 ‘총무9000’으로 그 대략적인 내용이 처음으로 공개되었다. 당시 정부의 비보도 요청에도 중앙일보가 관련 내용을 보도함으로써 3개월 간 통일부 기사송고실 출입금지조치가 내려지기도 했는데 보도된 내용은 다음과 같다.

- 총무 3300 : 유사시 북한으로부터 대량 난민이 발생해 남한으로 내려 올 경우 이를 수용하는 방안은 담은 계획. 총 20만 명을 수용할 수 있는 탈북자 시설을 경기도 화성을 비롯해 전국 각 시도의 공공시설 위주로 지정했으며 이와 별도로 육해군 부대 내에도 10여 곳의 수용소를 설치함. 합동참모본부는 1993년 이 같은 계획을 수립하고 이후 각급 부대별 대응훈련을 실시해 옴.

- 총무 9000 : 북한 정치체제가 무너지거나 임박한 경우 북한 지역을 비상통치하기 위한 계획. 일명 ‘응전자유화계획’이라고도 하며 비상통치기구인 ‘자유화행정본부’를 설치하고 본부장은 남한의 통일부장관이 맡게 되며 총독 이상의 막강한 권한을 갖는 것으로 설정됨. 남한의 정부구성과 유사한 이 기구에는 통일부 직원은 물론 각 부처에서 파견된 공무원들이 직능별로 북한체제를 접수하기 위한 작업을 한다는 것. 이를 위해 비상시에만 가동하는 ‘전시임시특례법’도 마련해 놓았으며 주로 한반도 전면전 상황에 따른 북한 체제 내부의 붕괴를 상정하고 있음.

이 같은 북한 급변사태시 북한지역에 대한 점령통치계획이 밝혀지자 북한 조선중앙통신은 논평을 통해 “615 공동선언에 대한 전면 부정”이라며 “이런 상황에서 대화와 협력은 아무 필요가 없다”는 강경한 입장을 보인 바도 있다.¹⁵² 그럼에도 북한정권 붕괴시 북한지역을 황해도와 평안남북도, 함경남북도의 5개 도로 분할해 5명의 차관급 관리자를 둔다는 ‘고당계획’과 북한사회의 변화를 반영해 북한지역 통치를 위한 남한 부처별 임무와 북한 난민 관리를 위한 3단계(임시집결-군 난민수용소 이송-정부 난민수용소) 관리 방안이 담긴 홍익계획¹⁵³, 기존 북한 급변사태 대비 행동계획을 통합하고 북한 지도자의 사망이나 군부쿠데타 그리고 주민 저항 등을 유형별로 나눠 대처할 방안을 담았다는 ‘부흥계획’¹⁵⁴ 등 유사시 북한지역에 대

152 <北, ‘총무 3300’ 맹성토. “6.15선언 전면부정”>, 프레시안, 2004.10.15.
<https://n.news.naver.com/mnews/article/002/0000013945?sid=100>

153 <정부, 총무계획-고당계획 있지만... 美中 개입하면 축소 가능성>, 한국일보, 2017.12.18.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201712180493626440>

154 <한국, 북 급변사태 대비 행동계획 통합>, 자유아시아방송, 2010.1.13.

한 점령 및 통치와 관련한 한국 자체의 계획의 존재는 부정할 수 없는 사실이다.

아울러 한미동맹 차원에서의 북한 점령 및 통치계획도 존재한다. 한미연합군의 작전계획 5029는 북한지역에서의 쿠데타나 혁명, 대규모 탈북, 대규모 자연재해 등 발생 시 이에 대응하기 위한 것이다. 1990년대 중반 김일성 사망으로 북한 정치체제 붕괴가 거론되는 상황에서 이에 대한 대응 차원에서 개념계획 차원으로 구상되었으나 이명박 정부 당시 보다 구체화된 작전계획으로 발전한 것으로 알려져 있다. 이는 앞서 언급한 부흥계획 등 북한 급변사태시 남한의 대응계획과 통합되며 운용되다¹⁵⁵ 2015년 작전계획 5015가 수립되며 북한과의 전면전을 상정한 작전계획 5027과 통합된 것으로 파악된다. 그 구체적인 내용은 확인되지 않고 있으나 유사시 북한지역에 대한 보다 구체화된 점령 및 통치계획이 담겼을 것으로 추정된다. 실제 이 같은 북한지역 점령 및 통치계획은 한미연합군사연습에도 적용돼 실시되어 오고 있다. 2015년 9월 한미연합군사연습 당시 군 당국은 “북한지역에 대한 안정화 훈련을 실시했다”고 밝힌 바 있다. 기존에는 북한의 국지도발 이후 전면전까지만 상정해 훈련을 해온데 반해 북한지역의 안정화 작전까지 포함시켰다는 것이다. 보도된 바에 따르면, 한미연합작전계획은 북한의 국지도발 및 전면전 양상에 따라 0-5단계로 구분되며 0-2단계는 북한의 도발 및 전쟁억제, 3단계는 국지도발 이후 전면전 상황, 4단계는 점령지역 안정화, 5단계는 북한 점령지역 통치 지원 및 정부이양인 것으로 확인되었다. 4단계부터 실시될 안정화 작전은 질서유지를 위한 북한군 무장해제와 잔존 적성세력과 주민 분리, 물자배급 등 인도적 지원, 북한사회 재건 지원활동 등이 담긴 것으로 보도되었다.¹⁵⁶ 군 당국은 2019년 8월 한미연합군사연습 당시에도 북한지역 안정화작전을 숙달하는 훈련을 실시했다고 밝혔는데 “한미는 그동안 전쟁 발발 90여일 뒤에는 북한군이 무력화된다는 가정 하에 연습을 실시해왔다”며 “(이 시기에는) 지역에서 게릴라 활동 가능성이 있는데 이런 것들을 대응할 단계”라고 설명한 바 있다.¹⁵⁷ 아울러 한미는 이 기간에 대량살상무기(WMD) 제거, 잔당 소탕, 반군 제압, 시위·소요 사태 진압 작전 등을 펼치는 것으로 보도되었다.

흥미로운 것은 한국 자체 또는 한미연합군의 북한지역 급변사태시를 상정한 안정화작전에 40만 명 병력이 필요하다는 의견이 다수라는 점이다. 앞서 언급한 CFR의 보고서도 북한

https://www.rfa.org/korean/in_focus/emergency_plan-01132010105910.html

155 <정부, 코드명 ‘부흥’ 北 급변사태 통합플랜 작성>, 통일뉴스, 2010.1.13.

<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=88266>

156 <육군, 北점령시 ‘안정화 작전’ 첫 훈련>, 조선일보, 2016.1.22.

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2016/01/22/2016012200413.html

157 <이번 한미 연합연습에 ‘북한 안정화 작전’ 포함>, 조선일보, 2019.8.9.

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/08/09/2019080900170.html

지역의 안정화를 위해 46만 명의 병력이 필요하다 언급한 바 있으며 한국국방연구소의 최근의 보고서에서 인용된 자료에서도 저항의 정도 등에 따라 다르지만 안정화 대상 지역 주민 인구 1,000명 당 20~40명의 병력이 필요하다는 내용이 언급되고 있다.¹⁵⁸ 결국 군 당국이 현재 유지하고자 하는 한국군의 병력 수는 북한지역의 점령과 통치를 전제로 한 병력규모임을 추론할 수 있다. 그러나 이 같은 목적을 전제로 한 병력규모 그리고 그것에 기반이 되는 군사적 계획 등은 상호 체제를 존중하고 상대를 무력으로 점령하지 않기로 한 기존의 남북 간 합의에 위반될 뿐더러 침략전쟁을 부인하는 우리헌법과 국제법의 원칙에 위배되는 것이다. 일각에서 100만 명이 넘는 북한의 정규군 운운 하는 반론에 대해서는 앞서 국방백서에 적시된 북한군 병력 규모의 허구성과 관련해 언급한 부분을 참고하길 바란다. 북한지역에 대한 점령과 통치에 기초한 현재의 병력유지방안을 고민하기 전에 방어충분성에 기초한 검토를 통해 적절한 한국군의 적정 병력규모를 판단하는 것이 선행되어야 할 과제임을 지적하고자 한다.

3) 군무원 종합발전계획 추진

- 상비 병력의 대체제로 운용되고 있는 군무원 제도

2022 국방백서에는 제6장 제2절 ‘투명하고 효율적인 국방운영’이라는 제목 하에서 2021년 9월 ‘군무원 종합발전계획’을 수립하고 군무원제도의 확립을 위한 정책을 추진하고 있다고 기술되어 있다. 언급된 ‘군무원 종합발전계획’의 대체적인 내용은 조직 및 정원에서 군무원의 역할과 활용분야를 재정립하고 채용에서 효율성을 제고 하며 복지차원에서 주거 및 약제지원 개선, 수당 등 처우개선 인사관리에서 격오지 근무자 승진가점 확대 교육훈련에서 관리자과정의 역량을 강화 하는 등의 내용을 담고 있다.(236~238p) 이 같은 군무원제도와 관련한 기술은 2020 국방백서 제5장(공정투명하고 효율적인 국방운영체계 확립)에서 군사전문성 중심 인사관리 정착 이라는 제목 하에서 전문성 제고 차원에서 군무원을 확보할 계획이라는 간략한 기술에 비해 하나의 항목으로 책정되며 기술 분량도 늘어난 것이다.

군무원 제도는 1948년 정부 수립 후 [국군조직법]에 의거 ‘문관’으로 칭해지며 군대 내 정보, 기술 등 분야에서 민간인이 근무하던 것이 시작이었다. 이후 1950년 [군속령]이 제정되며 임용제도가 도입되었고 ‘군속’으로 칭해지다 1980년대 [군무원 인사법]으로 개정되며 현재의 명칭으로 변경되고 특정직 공무원 신분으로 구분되었다. 2000년대 중반 이후 [국방개혁에 관한 법률 및 시행령]에서 국방 분야에서의 민간인력 활용 확대의 필요성을 언급하며 원칙적으로 군수, 행정 및 교육 분야에 해당된다고 명시하고 있다.¹⁵⁹

158 이선희, 「안정화작전 부대 소요 산정을 위한 비정규전 사례 분석」, 『국방논단』 제1866호, 한국국방연구원, 2021.8.24, p.2.

159 김규현·홍숙지, 「군무원제도의 문제점과 향후 지향점」, 『국방논단』 제1850호, 한국국방연구원, 2021.5.14, p.2.

문제는 2019년부터 병역자원 부족이 현실화되자 군무원 인원의 급격한 증원이 이루어지며 여러 문제가 심화되고 있다는 점이다. 군무원 규모는 2005년부터 2018년까지 큰 변화 없이 2만 5천여 명에서 2만 7천여 명 수준을 유지해오다 2019년부터 증원되기 시작해 2022년에는 3만 7천명까지 증가했고 이는 현역대비 군무원의 비율이 7.4%에 이르는 것이다.¹⁶⁰ 2022 국방백서에서도 기술되어 있듯이 군무원의 증가에 맞춰 여러 대책을 마련하고 있으나 많은 문제점들이 해결되고 있지 못하는 것이 현실이다. 가장 큰 문제로 거론되는 것은 군무원의 업무환경과 관련된 것인데 애초 군인들이 하던 업무가 군무원들에게 가중되는 사례가 빈번하다는 것이다. 군대 내의 진지공사, 울타리 보수 등 허드렛일은 물론 위병소 초소근무, 상황병 근무까지 주어진다.¹⁶¹ 군무원 역시 공무원 시험을 통해 전문영역에 지원해 선발된 인력인데 업무의 전문성이 전혀 고려되지 않고 있는 것이다. 복지 및 처우에 있어서도 군인과 비교해 열악하고 차별적인 것으로 나타났다. 군 업무의 특성 상 격오지 근무가 많은데도 관사 지급이 되지 않는 경우가 많고 군 의약품 지급 역시 군인과 달리 제대로 지급되지 않으며 일반 공무원과 달리 정년이 보장되지 않아 직업안정성도 떨어지는 것으로 확인된다. 이 같은 문제들은 군무원들의 퇴직으로 이어지고 있다. 올 9월 송옥주 의원(더불어민주당)이 국방부로부터 제출받은 자료에 따르면 2018년 170명 수준이던 군무원 의원면직자(스스로 요청해 직무를 그만두는 공무원) 수는 2022년 962명으로 5.7배나 늘었다.¹⁶² 군대 내 사망률 및 자살률도 높게 나타났는데 국가인권위원회에 따르면 2022년 7월 군인권보호관 출범 이후 1년 동안 군인, 군무원 사망사건이 147건이었는데 그 중 23명이 군무원이었다.¹⁶³ 또 2023년 10월 5일 송갑석 의원(더불어민주당)이 국방부로부터 제출받은 최근 5년 간 ‘군인 자살사고 현황’ 자료를 분석한 결과 320명의 자살자 중 군무원은 18명이었다.¹⁶⁴ 이는 평균 3만 명 정도인 군무원의 규모를 감안할 때 적지 않은 숫자이다.

관련해 조금은 다른 차원의 문제이지만 2022년 4월 국방부가 군무원에게도 총기와 전투복을 지급하는 방안을 검토 중인 것이 보도돼 논란이 일기도 했다. 보도된 내용에 따르면, 2021년 11월 국방부는 군무원 인사법 시행령을 개정하며 제51조 복장 규정에 “군무원에게 군

160 이은정, 「군무원 확대 추세 분석과 인력운영 전망」, 『국방논단』 제1956호, 한국국방연구원, 2023.8.22.

161 <폭발 직전 군무원 그들은 왜 분노하나?>, 조선일보, 2023.5.15.
<http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=26322>

162 <7·9급 군무원 의원면직자 5년새 5.7배 증가>, 중부일보, 2023.9.26.
<http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=363613358>

163 <인권위에 통보된 ‘군인·군무원’ 사망 중 극단선택 가장 많아>, news1, 2023.6.29.
<https://www.news1.kr/articles/5092106>

164 <군인 자살 최근 5년간 320명…“간부가 장병보다 더 많아”>, 매일경제, 2023.10.5.
<https://www.mk.co.kr/news/politics/10843000>

복이나 군수품을 착용하거나 사용하게 할 수 있다”는 조항을 추가한 것으로 나타났다. 군 안팎에선 상비 병력이 감소함에 따라 전투임무 수행인원을 군무원으로 보충하기 위해 개정한 것 아니냐는 해석이 나왔다.¹⁶⁵ 실제 일부 부대에서는 군무원들에게 사격훈련을 실시하기도 하고¹⁶⁶ 전투훈련에 동원하고 있는 것으로 알려졌다.¹⁶⁷ 이는 군무원제도의 본래 목적에 위배될뿐더러 국제법 상 민간인 보호의 대상에서 군무원이 제외될 가능성이 있다는 점에서도 중요한 문제가 될 수 있다. 전시에 군무원은 원칙적으로 민간인으로 분류되지만 국제인도법 상 민간인은 비전투원이라는 전제를 두고 있다. 그런 점에서 군무원이 군복을 입고 총기를 휴대하고 전투행위에 가담한다면 민간인으로서의 지위를 상실할 가능성이 높기 때문이다. 역으로 군무원이 전투행위를 하고 적을 공격하거나 살해하는 것 역시 문제가 될 수 있다. 이는 전쟁 시 군인이 명령에 따른 작전수행과 달라 형법 상 범죄행위에 해당할 수 있기 때문이다.

군대에 민간영역이 확대되게 된 애초의 이유는 국방의 문민화와 전문화에 도움이 될 것이 주된 것이었다. 그런데 지금의 한국군처럼 상비군 병력부족을 메우기 위한 방편으로 악용될 경우 부정적인 영향이 더 클 것으로 예상된다. 군무원제도의 취지를 잘 이해하고 적절하게 운영될 필요가 제기되고 있다.

4) 군용비행장 군사격장 소음피해 보상

- 현실성 없는 보상액과 과도한 감액조항의 문제

2022 국방백서에는 제6장 제3절(국민과 상생하는 군 운영)에서 군용비행장 및 군사격장에서 발생하는 소음피해에 관한 정책이 기술되어 있다. 기술된 내용에 따르면 <군소음보상법>에 따라 2022년부터 군 소음피해에 대한 보상금을 지급하고 있으며 소음실태 파악, 주민의 견 수렴, 소음방지 및 피해보상에 관한 기본계획 수립 등으로 주민의 쾌적한 생활환경을 보장하고 군사활동의 안정된 기반을 조성해 나갈 것이라 밝히고 있다.(240p)

군 비행장이나 사격장에서 발생하는 소음과 관련한 문제는 인근 지역 주민들에게는 생활의 질과 직접 연관되는 문제로 군대와 주민 간의 오랜 갈등사안이었다. 국가에 대한 손해배상 소송을 통해서만 해결되는 문제점에 주목하여 이미 15대 국회에서 관련 법안들이 발의되었으나 예산 등 문제로 지체되다 2019년 11월 27일 <군용비행장·군사격장 소음방지 및 피해

165 <[단독]군무원도 총기·전투복 지급…軍, 세부계획 검토착수>, 동아일보, 2022.4.19.
<https://www.donga.com/news/article/all/20220419/112969275/1>

166 <‘참관만 하는 줄 알았는데…’ 軍 군무원 동원 사격훈련 논란>, news1, 2022.7.17.
<https://www.news1.kr/articles/24744600>

167 <“타이어 끌어라” 군무원 전투훈련 시킨 육군…국방부, 국회에 거짓 해명>, 경향신문, 2023.3.10.
<https://m.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202303101626011#c2b>

보상에 관한 법률>(이하 군소음보상법)이 제정되었다. 군소음보상법을 통해 국민이 소송절차 없이 소음피해 정도에 대해 매해 정해진 기준에 따라 국가로부터 보상금을 받을 수 있게 된 것은 긍정적이지만 이 법은 제정될 당시부터 여러 문제를 노정하고 있었다.

대표적으로는 군소음보상법에 제시된 소음기준치가 민간공항의 소음피해에 관한 법(공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률)보다 높은 점, 군사격장의 경우 소음 외 진동과 먼지로 인한 피해도 있는데 이 부분은 제외된 점, 주민의견 수렴기구가 없는 점 등이 지적된다. 무엇보다 중요한 문제점은 주민이 원하는 방음 대책 비용을 지원하거나 군 스스로 소음을 줄이려는 구체적 내용이 담보되지 않았다는 점이다.¹⁶⁸ 2022년부터 군소음보상법이 본격 시행되고 보상금이 지급되며 더 많은 문제점이 드러나고 있다. 우선 보상액이 현실성이 없다는 것이다. 군소음보상법은 항공소음 강도에 따라 보상금을 차등 지급하는 방식인데 1종구역(95웨클 이상)은 월 6만원, 2종구역(90~94웨클)은 월 4만 5천원, 3종구역(85~89웨클)은 월 3만원이다. 이는 2010년 11월 대법원 판례를 기준으로 보상단가를 책정한 것으로 물가상승률을 전혀 반영하고 있지 못하다. 그럼에도 감액조항은 민간공항 인근지역보다 까다롭다. 주민 근무지나 사업장 위치, 전입기간 등에 따라 감액되며 군 사격장의 경우 월별 실제 사격 일수, 국외 체류기간 등에 따라 감액돼 지급된다. 실제 2023년 5월 강원도 강릉시는 군용비행장 소음피해 보상금 지급액을 공개했는데 소음대책지역 거주 주민 4만 981명에게 106억 6400만원의 보상금 지급을 확정했다고 밝혔다.¹⁶⁹ 이를 평균 보상금으로 환산했을 때 1인당 1년에 26만 218원을 보상받는 것으로 1일 기준으로 보면 하루 713원의 보상금이 지급된 것이다. 지속적인 소음피해의 대가로 적절한지 의문이 들지 않을 수 없다. 또 ‘소음등고선’을 기준으로 피해보상 대상이 분류되는데 이 등고선이 건축물 위주로 그려지다 보니 불과 몇 미터 차이 나지 않는데도 보상여부가 엇갈리는 문제가 발생하고 있다.¹⁷⁰ 신규 소음피해지역의 선정도 난관을 수반한다. 2022년 7월 경남 사천지역에서 한국형 전투기 KF-21 시험비행이 시작되자 인근 주민들은 피해보상을 요구했으나 아직까지 아무런 진척이 없는 것으로 알려졌다.¹⁷¹ 조속하고도 현실적 보상대책 마련과 감액기준의 완화 그리고 구체적인 소음방지대책 마련 등 군소음보상법의 개정과 대책 마련이 필요하다.

168 임윤경, <임윤경의 세상돋보기 - 개정 절실한 ‘군소음보상법’>, 평택시사신문, 2022.2.23.

<https://www.ptsisa.com/news/articleView.html?idxno=35365>

169 <강릉시, 군용비행장 소음피해보상금 지급…'1종 월 6만원, 2종 4만 5천원'>, 뉴시스, 2023.5.25.

https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230525_0002316609&cID=10805&pID=10800

170 <현실 동떨어진 ‘軍 소음법’…개정은 미지수>, 인천일보, 2023.6.15.

<https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1198432>

171 <KF-21 시험비행 1년…소음 피해대책은 전무>, 경남일보, 2023.7.20.

<https://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=532038>

5) 공정한 절차에 따른 군 공항 이전

- 군 공항 이전을 둘러싼 갈등, 적정 공군기지 규모에 대한 판단 필요

2022 국방백서에는 제6장 제3절에서 ‘국민과 상생하는 군 운영’이라는 제목 하에 대구·수원·광주지역의 군 공항 이전 추진상황이 기술되어 있다. 대구 군 공항의 경우 2020년 8월 의성비안·군위소보 공동후보지가 최종 선정되었고 본격 추진되고 있다. 광주 군 공항의 경우 전라남도 내 예비이전후보지 적합지역을 선별하였으나 지역주민들의 반대로 답보상태에 있으며 수원 군 공항의 경우도 2017년 2월 화성시 화옹지구를 예비이전후보지로 선정했으나 수원시와 화성시의 갈등이 지속돼 진척을 이루지 못하고 있다. 이에 2022 국방백서에는 대화와 설득을 기반으로 공정하고 투명하게 군 공항 이전사업을 추진해 나갈 것이라고 밝히고 있다.(240p)

2022 국방백서에 기술된 대로 군 공항 이전사업은 대구지역을 제외하곤 현재 난항을 겪고 있으며 지역사회의 큰 갈등사안으로 존재하고 있다. 이 같은 상황을 이해하기 위해서는 현재 진행되고 있는 군 공항 이전사업의 배경에 대한 이해가 필요하다. 군 공항은 1950-60년대 건설 당시에는 도시 외곽에 있었으나 1980년대 도시가 팽창하며 도시 중심에 위치하게 되었으며 군용기 소음 등 인근 주민의 생활권을 침해하는 양상이 나타나게 되었다. 또한 군 공항으로 인한 고도제한 등은 재산권 침해 문제까지 유발하며 군 공항 이전은 지역주민의 숙원사업이 되어왔다. 이런 이유로 2013년 4월 [군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법]이 제정되며 군 공항 이전이 추진되기 시작했다. 애초 전국의 16개 전술항공작전기지¹⁷²를 포함해 전국의 시·도 단위 위까지의 군 공항을 이전하는 사업을 의미했으나 국방부는 이전 대상 범위가 많을 경우 전국적 갈등사안이 될 것을 우려해 100만 명 이상 대도시 소재 군 공항으로 소음피해가 큰 지역을 우선적으로 이전대상으로 삼고자 하였다. 그 결과 대구·광주·수원지역이 군 공항 이전사업 대상지역이 된 것이다. 2022 국방백서에도 언급되어 있지만 세 곳의 군 공항 이전 사업 중 대구지역을 제외하곤 이전을 둘러싼 극심한 갈등이 지속되고 있다. 광주광역시에도 존재하는 군 공항의 경우 제1전투비행단의 경우 국방부가 무안군과 함평군을 이전예정지로 평가했으나 무안군 지역 주민들의 강한 반대에 부딪힌 상황¹⁷³이며 전라남도도 광주시의 의견 대립으로 인한 갈등이 쉽사리 해결되지 않을 전망이다. 수원시 권선구에 위치한 제10전투비행단 이전의 경우도 국방부가 2015년 화성시 화옹지구를 예비후보지로 선정했으나 화성시의 강력한

172 16개 전술항공작전기지가 있는 지역은 강릉, 광주, 군산, 대구, 부산, 사천, 서산, 성남, 수원, 예천, 오산, 원주, 청주, 충주, 평택, 포항이다.

173 <광주군공항 반대 무안범대위, 13일 ‘도민과의 대화’ 원천봉쇄…강경투쟁>, 아시아투데이, 2023.12.11.
<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20231211010006193>

반대에 부딪혀 진전이 어려운 상황이다.¹⁷⁴

군 공항 이전과 관련된 기존의 논의 그리고 보도의 방향은 주되게는 이전과 관련한 갈등의 양상과 해결방안과 관련된 것이었다. 그러나 시각을 달리해 사안을 바라볼 필요도 제기된다. [군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법]이 제정되는 과정에서 여러 사안의 이견과 갈등이 노정되었던 것으로 확인된다.¹⁷⁵ 주목되는 부분은 2012년 11월 12일 국회 국방위원회 주관으로 열린 공청회에서 진술인으로 참여한 대구경북녹색연합 이재혁 운영위원장은 “군 공항 이전 피해지역이 넘비현상으로 왜곡되어서는 안 된다며 공론화 과정의 부족”을 지적했다. 아울러 그는 “현재 군 공항의 정량적 분석이 이루어지지 않은 상태에서 논의는 제한적”이라고 지적했다. 문제의 지점은 있었던 군 공항을 어디로 옮길지가 아니라 해당 군공항이 정작 필요한 것인지에 대한 것일 수도 있다. 현재 대통령령으로 규정된 16개의 전술항공작전기지 외에도 전국에는 10개의 지원항공작전기지가 존재하며 규모와 용도는 다르나 수십 개의 헬기작전기지 및 예비항공작전기지가 존재한다. 여기에는 대규모 민간공항인 김포공항, 인천공항, 제주공항 등도 포함된다. 공군기지의 운용현황에 대한 추가적인 자료들이 필요하겠지만 과도한 공군기지의 운용이 필요하고 적절한지에 대한 검토가 필요하다.

6) 적정 국방예산 확보 및 합리적 배분

- 위협의 정도와 관계없이 증가만 하는 국방예산의 문제

2022 국방백서 제6장 제4절에는 ‘적정 국방예산 확보 및 합리적 배분’이라는 제목 하에 한국의 국방예산 현황과 2023년도 국방예산 규모와 배분에 관한 내용이 기술되어 있다.(252p 이하) 2020 국방백서와 구성적인 면에서 비교할 때 국방비 확보의 필요성, 다음연도 국방예산에 대한 설명, 5년 단위 국방예산안이 담긴 국방중기계획 등이 기술되었다는 점에서 큰 차이를 보이지는 않는다.

앞서 2022 국방백서 제1장과 제2장에서 국가안보전략과 국방전략 수립은 한 국가에 대한 위협과 그 인식에서 출발하며 2022 국방백서를 포함해 기존의 국방백서들이 북한의 군사능력 및 위협에 대한 객관적이거나 타당한 위협인식에 근거하지 않고 있음을 언급한 바 있다. 안보를 위해 군사력을 중심으로 국방부가 수립하는 것이 국방정책이라면 국방예산은 그러한 국방정책을 추진하기 위한 재정적 기반이 된다 할 것이다. 그런 점에서 국방예산 역시 위협의 정도에 따라 증가되거나 감소되는 양상을 보이는 것이 자연스러운 현상이라 할 것이다. 그러

174 <화성시, 수원군공항 이전 특별법 ‘강력반대’ 공식의견서 제출>, 뉴시스, 2023.11.28.
https://www.newsis.com/view/?id=NISX20231128_0002538549&clID=14001&pID=14000

175 이범식, 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법에 내재된 갈등요인과 해결방안에 대한 연구」, 단국대학교 경영대학원 석사학위논문, 2017.6.

나 2022 국방백서 부록에 수록된 연도별 국방예산 현황 표를 살펴보면 1991년부터 2023년까지 국방예산 총액이 감소된 경우는 1999년 단 한 차례일 뿐이고 매년 꾸준히 증가해 온 것을 알 수 있다. 1999년의 경우도 위협인식에 따른 국방예산의 감소는 아니며 당시 IMF 사태에 의한 국가재정의 대폭 축소에 따른 조치였다. 국방예산 상으로만 보면 30년이 넘는 기간 동안 북한의 위협은 증가하기만 해왔다는 것인데 과연 그런가?

연도별 국방예산 현황

연도	국방비(억원)		GDP대비 국방비(%)		정부재정대비 국방비(%)		국방비 증가율(%)	
	본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산	추경예산
1991	74,524	74,764	3.07	3.08	27.4	23.8	12.3	12.6
1992	84,100	84,100	3.03	3.03	25.1	25.1	12.8	12.5
1993	92,154	92,154	2.92	2.92	24.2	24.2	9.6	9.6
1994	100,753	100,753	2.70	2.70	23.3	23.3	9.3	9.3
1995	110,744	110,744	2.53	2.53	21.3	21.3	9.9	9.9
1996	122,434	122,434	2.49	2.49	21.1	20.8	10.6	10.6
1997	137,865	137,865	2.54	2.54	20.4	20.7	12.6	12.6
1998	146,275	138,000	2.72	2.57	20.8	18.3	6.1	0.1
1999	137,490	137,490	2.32	2.32	17.2	16.4	△6.0	△0.4
2000	144,390	144,774	2.22	2.22	16.7	16.3	5.0	5.3
2001	153,884	153,884	2.18	2.18	16.3	15.5	6.6	6.3
2002	163,640	163,640	2.09	2.09	15.5	14.9	6.3	6.3
2003	174,264	175,148	2.08	2.09	15.6	14.8	6.5	7.0
2004	189,412	189,412	2.09	2.09	16.0	15.8	8.7	8.1
2005	208,226	211,026	2.17	2.20	15.5	15.6	9.9	11.4
2006	225,129	225,129	2.24	2.24	15.5	15.3	8.1	6.7
2007	244,972	244,972	2.25	2.25	15.7	15.7	8.8	8.8
2008	266,490	266,490	2.31	2.31	15.2	14.8	8.8	8.8
2009	285,326	289,803	2.37	2.40	14.5	14.2	7.1	8.7
2010	295,627	295,627	2.24	2.24	14.7	14.7	3.6	2.0
2011	314,031	314,031	2.26	2.26	15.0	15.0	6.2	6.2
2012	329,576	329,576	2.29	2.29	14.8	14.8	5.0	5.0
2013	343,453	344,970	2.29	2.30	14.5	14.3	4.2	4.7
2014	357,056	357,056	2.28	2.28	14.4	14.4	4.0	3.5
2015	374,560	375,550	2.26	2.27	14.5	14.3	4.9	5.2
2016	387,995	388,421	2.23	2.23	14.5	13.9	3.6	3.4
2017	403,347	403,347	2.20	2.20	14.7	14.2	4.0	3.8
2018	431,581	431,581	2.27	2.27	14.3	14.2	7.0	7.0
2019	466,971	466,971	2.43	2.43	14.1	14.0	8.2	8.2
2020	501,527	483,782	2.58	2.49	14.1	12.4	7.4	3.6
2021	528,401	522,771	2.55	2.52	13.9	12.3	5.4	8.1
2022	546,112	531,043	2.53	2.46	13.0	10.7	3.4	1.6
2023	570,143	-	2.54	-	12.8	-	4.4	-

*GDP : 한국은행 국민계정 2015년 기준(2022년, 2023년은 기획재정부 예상치, 기재부 경제정책방향, 2022.12.)

*정부재정 및 국방예산은 일반회계 기준

*「정부예산 및 국방예산 증가율 추이」는 본문 254쪽 참조

연도별 국방예산 현황 <출처: 2022 국방백서 333p>

관련해 흥미로운 연구가 있다. 임준호와 박종구는 [한국 국방예산의 결정요인 분석]이라는 제목의 논문을 통해 주변국의 잠재적 지정학적 위협과 북한의 군사적 위협을 중심으로 한국 국방예산 결정에 영향을 미치는 요인들을 분석했다.¹⁷⁶ 논문은 북한의 연도별 도발의 영향력을 계량화 및 지수화해서 국방예산에 미치는 영향력에 대한 분석을 시도했는데 주변국 국방예산이 증가하거나 북한의 위협이 증가하면 방위력개선비의 증가로 이어진다고 분석했으나 그 역사의 의사결정이 합리적이기 보다는 그 때의 상황이나 관심에 따라 결정되는 쓰레기통 이론¹⁷⁷이 일부 적용된다고 볼 수 있다고 분석했다. 아울러 기존의 연구가 위협과 국방예산 증가율의 상관관계를 계량적으로 제시하지는 못했으며 국방예산의 시작점이 안보위협과 예산 이론과의 연계성이 부족하다고 지적하며 위협의 영향력을 파악할 수 있는 위협지수의 개발이 필요하다고 하였다. 이 연구는 국방정책 및 국방예산의 수립 및 산출에 있어 위협의 정도에 대한 판단이 전제되어야 한다는 문제의식이 담겨있다는 점에서 의미 있는 시도라 판단된다.

그러나 한국의 국방정책이 정세에 대한 편향적 인식과 과도한 위협인식에 근거하고 있는 것처럼 국방예산 역시 위협의 정도에 비례해 책정되어 오지 못했음을 인식해야 한다. 2000년대 이후 남북관계가 호전되었던 시기의 국방예산을 살펴보자. 2000년 역사상 처음으로 남북정상회담이 성사되며 6·15공동선언으로 남북 간의 평화와 통일의 열망이 높았던 상황임에도 2001년 국방예산은 이전 연도 국방예산 14조 4,390억 원에서 15조 3,884억 원으로 늘었는데 이는 국방예산 증가율 측면에서도 이전연도 증가율 5.0%에서 6.6%로 늘어난 것이었다. 2007년 두 번째 남북정상회담에 성사되며 10·4 합의를 이루었던 상황에서도 국방예산은 2007년 24조 4,972억 원에서 2008년 26조 6,490원으로 증가했는데 이는 증가율 면에서 이전연도 증가율 8.8%를 유지한 것이었다. 2018년 세 차례의 남북정상회담과 역사상 최초의 북미정상회담이 이루어져 한반도의 평화정세가 최고조의 상황임에도 국방예산은 2018년 43조 1,581억 원에서 2019년 46조 6,971억 원으로 증가했는데 이는 이전연도 증가율 7.0%에서 8.2%로 늘어난 것이었다. 국방예산이 향후 5년간의 국방중기계획 상 설정된 예산을 1년 단위로 배분하는 방식으로 구성되는 방식을 감안하더라도 한국의 국방예산은 위협의 정도를 반영하고 있지 못하며 지속적인 상향곡선만을 그리고 있는 것이다.

북한의 국방예산에 대한 정보가 제한되지만 남한의 국방비는 북한이 지출하는 국방비의 수배에서 수십 배에 이르는 것으로 예상된다. 2022년 미국 국무부가 발표한 <2021년 세계 군비지출 무기이전 보고서>에 따르면 북한은 2009년부터 11년 동안 GDP의 26.4%를 국방비로

176 임준호·박종구, 「한국 국방예산의 결정요인 분석」, 『한국군사학논집』, 2022.6.

177 정책결정이 일정한 규칙에 의해 이루어지는 것이 아니라 문제, 해결책, 선택 및 기회, 참여자의 네 요소가 쓰레기통 속에서와 같이 뒤죽박죽 움직이다가 어떤 계기로 선택되는 정책결정모형으로 조직화된 혼란 상태에서 이루어지는 결정방식

지출했는데 2019년의 경우 43억 1천만 달러에서 110억 달러 정도로 추산된다며 이는 같은 기간 한국이 지출한 국방비의 7%에서 25%에 불과한 것이라고 밝혔다.¹⁷⁸ 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI) 역시 2018년 기준 남한의 국방비가 북한의 약 27배라고 추정하는 바 있으며¹⁷⁹ 미국의 민간 군사력 평가 기관인 Global Fire Power 역시 2022년 기준 남한의 국방비가 북한의 10배가 넘는다고 추정하고 있다.¹⁸⁰ 2022 국방백서 부록에는 남북 경제지표 현황이 수록되어 있는데 2020년 기준 남한의 명목GNI는 북한의 55.6배에 달한다. 한 나라의 국방비가 해당 국가의 경제력을 반영한다는 상식에 기초하면 이 같은 남과 북의 국방비 차이는 더욱 설득력을 갖는다. 정육식은 군비에는 군비(軍費)와 군비(軍備)의 두 가지 종류가 있다고 말한다. 즉 군비(軍費)는 군사상의 목적에 수반되는 모든 경비 즉 국방비를 뜻하며 군비(軍備)는 육해공군의 병력 무기 장비 시설 등을 총칭하는 것을 의미한다는 것이다. 그리고 군사력을 평가하는데 있어서는 국방비의 증감보다 국방비의 누계가 중요하다고 지적한다.¹⁸¹ 앞서 리영희의 논문에서 확인한 바 대로 남한이 북한의 국방비를 추월한 시기를 1980년대 중반 이후로 상정한다면 남과 북의 국방비의 누계는 더욱 더 벌어질 것이다. 이 같은 압도적인 국방예산의 차이와 그로 인해 발생한 군사력의 차이가 북한을 비대칭 전력인 핵과 탄도미사일 개발로 나아가게 했다는 지적은 과도한 국방비가 가져오는 반평화의 역설을 보여준다.

2022 국방백서는 2023년도 국방예산 57조 143억 원을 편성하며 정부총지출 증가율이 8.9%에서 5.1%로 대폭 감소되는 상황에서도 국방예산 증가율은 3.4%에서 4.4%로 확대되었다고 밝혔다. 아울러 당해 연도 국방예산 편성의 기준이 되는 [2023-27 국방중기계획]의 총재원규모는 331조 4천억 원이라 밝혔는데 이는 2020 국방백서에서 기술된 [2021-25 국방중기계획]의 총 재원규모 300조 7천억 원보다 10% 이상 늘어난 규모이다. 그리고 2022 국방백서에서 밝힌 바와 같이 증액된 국방예산의 최우선 배분 항목에는 북한에 대한 선제타격 전략을 담은 한국형 3축체계 고도화 등이 자리하고 있다. 위협에 비해 과도한 국방예산, 그 국방예산으로 준비되는 공격적 군사전략과 공격형 무기체계들이 우리의 평화에 도움이 될지는 미지수이다. 위협에 대한 정확한 인식과 그에 기초한 국방정책, 이를 뒷받침하는 국방예산의 편성이 필요하다.

178 <미 국무부 “북한, 2009~2019년 GDP 대비 군비지출 전 세계 1위”>, VOA, 2022.8.23
<https://www.voakorea.com/a/6712113.html>

179 <https://www.sipri.org/databases/milex>

180 <https://www.globalfirepower.com/countries-comparison-detail.php?country1=north-korea&country2=south-korea>

181 정육식, 『한반도 평화, 새로운 시작을 위한 조건』, 유리창, 2021.5.

VIII.

제7장 ‘미래세대에 부합하는 국방문화 조성’ 해설과 분석

1. 2020 국방백서와의 비교

2022 국방백서는 제7장에서 ‘미래세대에 부합하는 국방문화 조성’이라는 제목으로 4개의 절로 나누어 병영문화 및 제도와 관련된 내용을 다루고 있다. 이는 2020 국방백서 제7장의 내용과 조응하는데 구성적인 측면에서 앞서 언급한대로 군 의료체계와 관련된 내용이 6장에서 따로 기술된 점, 군인에 대한 예우 부분이 우선적으로 기술된 점을 제외하면 큰 차이를 보이지는 않는다.

<2020 국방백서와 2022 국방백서 목차 비교>

2020 국방백서	2022 국방백서
제1절 국민으로부터 신뢰받는 선진병영문화 정착	제1절 장병 기대수준에 맞는 의식주 개선
제2절 장병 복지 향상 및 복무여건 개선	제2절 군인의 희생과 헌신에 합당한 예우 및 보상 강화
제3절 군 의료시스템 개편	제3절 사회변화를 반영한 복무환경 개선
제4절 장병 인권보호 강화	제4절 군 인권보호체계 강화
제5절 제대군인 지원 및 참전용사 예우 강화	

2. 제7장 주요 내용에 대한 해설 및 분석

1) 장병 급식 개선

- 병사의 휴대전화 사용이 가져온 국방정책의 변화 사례

2022 국방백서는 제7장 제1절 ‘장병 기대 수준에 맞는 의식주 개선’이라는 제목 하에 첫 순서로 장병 급식 개선의 내용을 상세히 다루고 있다.(264~266p) 국방백서에는 왜 이 같은 내용이 우선적으로 배치된 이유에 대해 기술하고 있지 않지만 이는 2021년 코로나19로 격리된 군 병사들에게 제공된 급식의 부실함이 폭로되며 사회적 공분이 일어났기 때문인 것으로 판단된다. 이 폭로로 군 급식의 여러 문제점이 드러났다. 우선은 1인당 급식비 측면에서 2021년 당시 하루에 8,790원이 책정되어 있었는데 이는 당시 고등학생 급식비의 80% 수준이었다. 공급자 위주의 식재료 조달 방식도 문제가 되었다. 당시 군은 농협·축협·수협이 관리하는 97개 군납조합과 수의계약 방식으로 식재료를 구입했는데 독과점으로 군급식을 점유하고 있었다. 여기에 부실급식 문제도 더해졌는데 2021년 12월 감사원 감사를 통해 병사를 위해 배정된 급식비 상당수가 군 간부를 배를 불러는데 쓰인 것으로 드러났다.¹⁸² 사회적 공분이 확산되자 군 당국은 사태의 수습에 나섰다 급식비의 대폭 인상, 병사 선호방식의 급식제도 개선 등 대책을 마련했다.¹⁸³ 늦은 감이 있으나 이제라도 군 병사 급식과 관련한 개선이 이루어지게 된 점은 다행이나 낙관하기에는 이르다. 2012년 국방부가 펴낸 홍보자료에도 급식 예산 증액, 다양하고 양질의 식단, 군 급식체계 변화 등 지금과 유사한 대책을 마련할 것이라고 약속한 바가 있기 때문이다.¹⁸⁴ 또 기존의 수의계약을 경쟁입찰방식으로 바꾸려는 군의 정책도 군납농가들의 반대 등으로 어려움에 처해 있기도 하다.¹⁸⁵

이 사안의 내용과는 별개로 주목되는 점은 이 사건이 사회적으로 알려진 방식과 관련된 것이다. 주지하다시피 부실급식 사건은 실제 급식을 받은 병사의 인터넷 상 SNS 제보를 통해 여론화 되었다. 일종의 내부고발이었던 셈이다. 이런 내부고발이 가능했던 주요한 이유는 군대 내 병사들의 휴대폰 사용이 가능했던 데 있었다. 병영문화 개혁의 일환으로 추진된 병사들의 휴대폰 사용은 2018년 4월부터 시범운영을 거쳐 2020년 7월부터 전면 사용이 가능하게 되었다. 시기상으로 보면 병사들의 휴대폰 사용이 허용된 시점 직후에 부실급식 문제가 터져 나왔다. 이는 병사들의 휴대폰 사용 정책의 주된 목적이 병사들의 사회와의 단절감을 해소한다는 것이었지만 병사들의 전면적인 휴대폰 사용은 군대 내 생활의 어려움을 해소하는 소통창구로서의 역할도 수행한 것이다. 그리고 이 소통창구는 국방헬프콜 등 군대가 마련한 소

182 <‘군 장병 부실급식’…급식비 684억 원으로 간부 배 채웠다>, 매일신문, 2021.12.14.
<https://news.imaeil.com/page/view/2021121419010974650>

183 <식재료 경쟁 조달 시스템 도입…군 급식 개선 종합 대책>, 대한민국 정책브리핑 정부 누리집.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148894324>

184 “장병 의식주 확 달라지고 있습니다!”-장병 의식주의 과거와 현재, 그리고 미래- <2012 국방부 홍보자료>

185 <군납 숨통 트이나…수의계약 물량 2024년까지 70% 유지 논의>, 농민신문, 2022.8.26.
<https://www.nongmin.com/361796>

통창구와는 달리 군대 문제를 실시간으로 신속하게 사회문제화 되는데 기여했다. 최근의 연구논문은 이 같은 현상에 주목하면서 “병사의 휴대전화 사용이 국방정책 의제설정 과정에 미친 영향”으로 분석했다.¹⁸⁶ 즉, 기존의 군 수뇌부 위주의 정책결정에 병사가 의제를 제기할 수도 있는 상황이 발생했다는 것이다. 병사들의 휴대폰 사용과 관련해 부정적인 견해들도 존재하나 긍정적인 요소가 더 많은 것으로 확인되는 사례 중 하나이다. 특히나 폐쇄성을 특징으로 하는 군대의 속성과 관련해 주목해야 할 변화의 요인으로 볼 수 있다.

2) 병사 월 200만원 수준 지원

- 병사 봉급 인상 필요하고 계획대로 지속되어야

2022 국방백서에는 제7장 제2절 ‘군인의 희생과 헌신에 합당한 예우 및 보상 강화’라는 제목 하에서 “2025년까지 병 봉급과 자산형성프로그램(병 내일준비지원금)을 조합하여 병장 기준 월 200만원 수준 지원을 추진하고 있다”고 기술되어 있다.(269p)

병사의 봉급을 인상하기 위한 정책은 이미 문재인 정부 때부터 진행되어 오던 것이다. 윤석열 대통령이 대선 공약으로 최저임금 수준 보장을 약속하며 상승폭이 확대되었다. 다소 즉흥적이고 종합적인 고려가 있지 않았다는 지적이 있으나 정책의 방향은 바람직한 것이다. 군 복무라는 병사들의 노동에 대해 우리사회는 너무 인색했었고 임금이라 할 수 없는 수준의 봉급이 오랫동안 관성처럼 유지돼왔기 때문이다. 그럼에도 비판적인 견해들도 존재한다. 병사들의 봉급이 오르면서 부사관 및 초급장교들의 지원률이 떨어진다거나¹⁸⁷ 무기도입 비용이 부족할 것이라는 지적¹⁸⁸들이 그것이다. 그러나 이는 부사관 및 초급장교들의 처우를 개선하는 방법으로 또 현재도 과도한 무기도입비를 줄여서 해결할 문제이지 병사 봉급 인상을 포기하며 해결할 문제는 아니다. 관련해 국방부는 “어느 한 쪽을 제로섬 게임처럼 평가하는 것은 적절하지 않다”며 병사 봉급 인상 정책을 지속할 입장을 표명한 바 있다.¹⁸⁹ 병 봉급 인상과 관련한 윤석열 정부의 정책이 계획대로 추진되기를 기대한다.

3) 병영문화 혁신

186 변석연·하민·황원준 「휴대전화를 활용한 내부고발과 국방정책 의제설정 변화」, 『국방정책연구』 통권 135호, 2022.

187 <“병 급여 인상 영향으로 軍간부 지원율 ↓… 초급간부 처우 개선 시급”>, news1, 2022.12.21.
<https://www.news1.kr/articles/?4901089>

188 <국회 예산처 “병사 봉급 인상에 첨단무기 도입 지연 등 우려”>, 연합뉴스, 2022.10.25.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20221025158500001>

189 <국방부 “병 봉급 인상·첨단무기 도입, 제로섬 게임 아냐”>, 이데일리, 2022.10.27.
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02479686632497184>

- 파행적으로 운영된 민관군 합동위원회

2022 국방백서 제7장 제3절에는 ‘자율과 책임이 조화로운 병영문화 정착’이라는 제목 하에 2021년 6월에 출범한 “민관군 합동위원회는 장병 의식주를 포함한 복무 전반에 걸친 개선방안을 국방부에 권고했다”며 “국방부와 군은 권고내용을 구체화(추진개념, 시기 등)하여, 102개의 과제를 도출하였고, 지속적인 과제 추진을 위해 「군인복무기본정책서」 등 법률상의 인권·복무정책에 주요과제를 포함하여 추진하고 있다”고 기술되어 있다.(281p)

민관군 합동위원회는 앞서 언급한 부실급식사건 그리고 군대 내 성폭력 사건들이 잇따라 터져 나와 군대에 대한 국민의 여론이 악화되자 장병의 인권과 생활여건 등 병영 전반의 근본적인 개선을 위해 구성된 협의체이자 자문기구이다. 2022 국방백서에는 일절 언급이 없으나 민관군 합동위원회는 그 진행과정에서 그리고 최종 권고안 도출과정에서 많은 문제점을 노정했다. 가장 큰 문제점은 관련 사안들에 대해 국방부가 미리 정답을 만들어놓고 민관군 합동위원회를 요식적인 기구로 전락시켰다는 점이다.¹⁹⁰ 논의되는 각 사안에 대한 정보제공도 제대로 이뤄지지 않았고 논의된 결과와는 다른 내용으로 왜곡시키기도 했다. 대표적으로 군사법제도 개선과 관련한 사안에서 민관군 합동위원회는 평시 군사법원 폐지를 골자로 하는 개선안을 의결했으나 국방부가 국회에 보고한 내용은 마치 군사법원 존치를 주장하는 내용으로 왜곡돼 관련 의원들이 사퇴의사를 밝히는 일까지 발생했다. 군 급식, 군대 내 성폭력 등 다른 사안에서도 이 같은 상황은 계속 지속됐고 민관군 합동위원회가 종료되는 시점인 2021년 10월 13일까지 총 59명의 민간위원 중 20명이 사퇴하는 사태에 이르렀다.¹⁹¹ 이러한 과정을 통해 도출된 73개의 권고안 역시 내용적으로 퇴보했고 실효성 측면에서도 논란을 낳았다.

관련 내용에서 추가로 언급하고자 하는 것은 국방백서의 기술태도의 문제이다. 국방백서에 기술된 국방정책의 많은 부분은 사회적으로 논란이 되었던 사안에 대해 정책적 대안의 내용인 경우가 많다. 그럼에도 국방백서는 관련 문제의 원인과 경과 부분은 생략한 채 성과 위주의 기술방식을 택하고 있다. 민관군 합동위원회 문제와 관련해서도 마찬가지다. 그 운영 과정상의 문제점과 논란은 속 빼고 국방부가 무엇을 했고 어떤 대책을 마련하고 있는지만 언급하고 있다. 모든 백서의 기본적인 구성은 관련 사안의 원인과 경과를 주요하게 짚는 것이다. 결과와 대책은 그에 기초해 도출되는 방식이어야 한다. 그런 점에서 국방백서는 큰 오류를 범하고 있다. 국방백서가 한국군의 실태와 대책을 종합하는 대국민 보고서가 되지 못하는 가장 중요한 이유 중 하나이다.

190 <국방부 ‘민·관·군 위원회’는 여론 면피용?>, 월간중앙, 2021.8.28.
<https://www.joongang.co.kr/article/25002172#home>

191 <논란의 민관군 합동위 활동 종료...민간위원 20명 줄사퇴 진통>, 연합뉴스, 2021.10.13.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211013142900504>

4) 공정하고 신뢰받는 군 사법제도 운영

- 개정된 군사법원법, 퇴색된 개혁 의지

2022 국방백서에는 제7장 제4절 ‘군 인권 보호체계 강화’라는 제목 하의 내용에서 2022년 7월 1일부터 시행된 <군사법원법> 개정 내용을 기술하며 “군 수사기관의 수사 및 군사재판의 공정성과 독립성을 확보하였다”라고 기술되어 있다.(294p)

2022 국방백서의 기술 순서와는 조금 다르나 앞서 파행적으로 운영된 민관군 합동위원회의 내용과 연관성이 깊어 군 사법제도의 문제를 같이 언급하고자 한다. 한국군의 군 사법제도를 이해하기 위해서는 약간의 설명이 필요하다. 군사법원의 모체는 미 군정기인 1946년에도 도입된 <조선국방경비법>에 근거한 군법회의로 알려져 있으나 제헌헌법 제정 이전에 존재하던 것으로 법적 근거가 명확하지 않았고 내용도 1920년 <미 육군전시법(Articles of War)>을 그대로 번역한 것에 불과했다고 한다.¹⁹² 미국의 경우 군법회의는 재판기관이기보다 대통령의 군 통수권 행사를 보좌하기 위한 수단으로 활용되었으며 일반 국민과 군인에게 적용되는 법을 다르게 적용하는 것은 군사재판의 최우선 목적이 군기 유지를 통한 임무 달성이라고 보았기 때문이다. 이 같은 군 사법제도의 특징은 한국군에서도 여과 없이 적용되었으며 한국 전쟁을 거치며 사상범 처벌 등 정치적 도구로 활용되는 폐해 등이 존재하며 지속적인 위헌 논쟁에 직면하게 되었다.¹⁹³ 현행 헌법에서도 이 같은 문제는 상존하고 있는데 가장 중요한 문제는 군대의 특수성을 이유로 헌법 상 국민의 기본권과 사법체계의 예외적 존재로 군사법체계가 작동하고 있다는 점이다. 헌법 제27조는 모든 국민이 헌법과 법률이 정한 법관에 의한 재판을 받을 권리를 규정하고 있는데 이전 군사법원법 상 존재했던 심판관제도 법관이 아닌 자도 군사재판에서 군판사와 같이 재판을 할 수 있었다. 또한 사단장 이상급 관할관이 행사하는 확인조치권은 군사법원이 내린 형량을 감경하거나 집행을 면제시킬 수 있었다. 이 같은 군 사법제도는 군사법원의 필요불가결성을 인정하지 않고 있는 헌법의 규정¹⁹⁴과 헌법의 구성체계 상 군사법원 관련 내용이 법원 편에 속해 있어 다소 다른 내용을 담을 수는 있지만 그 내용은 사법권의 내용에서 벗어날 수 없다¹⁹⁵는 대원칙을 위배하고 있으며 한국 사법체계로부터 이탈된 채 초헌법적 존재로 운영되어 왔다.

192 김정수, 「군사법원제도의 개선방안에 관한 헌법적 소고」, 『Dankook Law Review』 Vol.45 No.1, 2021.

193 앞의 글.

194 헌법 제110조 제1항은 “군사법원을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다”고 하여 군사법원이 반드시 설치되어야 한다고 규정하고 있지 않다.

195 김연호·김일환 「군사법원제도 정비에 관한 헌법적 검토」, 『미국헌법연구』 제29권 제3호, 사단법인 미국헌법학회, 2018.

2021년 8월 31일 국회를 통과하고 2022년 7월 1일부터 시행된 개정 군사법원법은 언급한 심판관제도와 관할관제도를 폐지하고 항소심을 민간법원으로 이관하고 성폭력 범죄, 사망 사건, 군인 또는 군무원 신분 취득 전 범죄에 대해서는 군사법원에서 재판을 받지 않고 민간법원에서 재판을 받는다는 등 내용을 담았다.¹⁹⁶ 이전에 비해 개선된 부분을 부정할 수는 없으나 근본적인 문제였던 군사법원의 폐지는 이루어지지 않았다. 1심 군사법원이 유지됨에 따라 군 수사기관도 존속되게 되었고 군대의 폐쇄성에 근거한 은폐수사, 왜곡수사의 폐해가 개선될 것인지는 의문이다. 이 같은 문제점을 감안해 민관군 합동위원회 사법제도분과는 평시 군사법원 폐지안을 국방부에 권고했으나 결국 무시되었다. 이 과정에서 사퇴한 민관군 합동위원 6인은 입장문을 통해 국방부가 평시 군사법원 폐지에 반대해 30여 년 동안 진행되어 온 군사법체계 개혁에 제동을 걸었다고 밝혔다.¹⁹⁷

5) 장병인권보호제도 개선

- 어렵사리 시작된 군인권보호관제도 한계 극복하고 역할 해야

2022 국방백서에는 제7장 제4절 ‘군 인권 보호체계 강화’라는 제목 하의 내용에서 “2022년 7월 독립적인 군내 인권침해 조사기구인 국가인권위원회 소속의 군인권보호관이 신설되었다”며 “국방부는 군인권보호관이 군의 임무 수행 여건과 군사보안이 보장되는 가운데 객관적인 시각에서 군의 인권침해를 조사하고 신속하게 구제하는 역할을 원활하게 수행할 수 있도록 적극적으로 협력하고 있다”고 기술되어 있다.(291p)

군인권보호관은 국방부와 독립된 별도의 기구를 통해 군인의 권리를 구제하는 제도로서 그 원형은 스웨덴을 비롯한 대륙법계 일부 국가에서 활용되고 있는 옴부즈만제도이다.¹⁹⁸ 군인권보호관제도의 도입과 관련된 논의의 시작은 2005년 12월 당시 노무현 대통령이 군과 경찰 그리고 검찰의 옴부즈만 도입 지시에 따른 것으로 2006년 국방부장관 직속으로 군고충처리위원회가 설치되면서부터이다. 이후 군고충처리위원회는 국민권익위원회로 통합되었다. 군인권보호관제도가 본격적으로 사회적 의제가 되기 시작한 것은 2014년 4월 육군 28사단에서 가혹행위로 숨진 윤일병 사건 이후부터이다. 윤일병 사건이 일어나자 여러 시민사회단체는 ‘군 인권 보장을 위한 공동행동’(군인권공동행동)을 결성하고 군대 내 인권 보장을 위한 제

196 < 군 사법제도, 이렇게 달라집니다 <국방부 군사법원법 개정 보도자료>
<https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156468759>

197 < 민·관·군 합동위원 6명 “국방부, 개혁 의지 없다”며 추가 사퇴 <한겨레신문 2021년 8월 25일자 보도> <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1009028.html>

198 스웨덴어로 Ombudsman이란 ‘대리집행자’로서의 의미를 가진다. 즉, 사건당사자 중 일방의 의뢰를 받고 그를 대신하여 다른 일방에 대해 사건을 처리하는 사람을 지칭하는 것이다. (양태건 <지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선방안> 한국법제연구원, 2015)

도적 마련 촉구에 나서는 여러 활동을 전개했으며 그 활동 중에는 군인권보호관제도의 도입이 주요하게 제기되었다.¹⁹⁹ 시민사회와 이에 호응하는 정치권의 노력 그리고 ‘군 인권개선 및 병영문화 혁신 특별위원회’의 권고에 따라 2015년 12월 군인권보호관을 국가인권위원회 내에 설치하는 내용이 <군인의 지휘 및 복무에 관한 기본법>에 포함되었다. 그러나 설치한다는 조항만 있었고 구체적인 조직 및 운영에 관한 사항은 하위 법률에 명시하도록 하면서 사실상 유명무실한 조항으로 전락했다. 2021년 5월 공군 제20전투비행단 소속 이예람 중사가 성폭력 피해 끝에 사망하면서 다시 군인권보호관제도가 도입돼야 한다는 국민적 여론이 형성되면서 마침내 2022년 7월 1일 군인권보호관제도가 시행되기에 이르렀다. 군대 내 인권상황을 진전시킬 것이라는 의미와 기대도 적지 않지만 한계도 존재한다. 군인권보호관제도의 중요기능으로 제기되었던 불시 부대방문 조사 권한이 제외되었고 수사 중인 사건에 대해서는 자료 제출을 요구할 수 없다는 문제가 있다. 아울러 기존의 국가인권위원회 상임위원 중 1명이 군인권보호관을 겸직하는 방식이어서 업무집중성에 한계가 있다는 점이 지적되고 있다. 이후 시민사회의 지속적인 모니터링과 제도 개혁이 필요한 지점이다.

6) 군내 성폭력 예방 및 피해자 보호체계 확립

- 여전히 만연한 군대 내 성폭력, 안타까운 죽음들

2022 국방백서에는 제7장 제4절 ‘군 인권 보호체계 강화’라는 제목 하의 내용에서 군대 내 성폭력 문제와 관련해 <성폭력 예방활동 강화>와 <피해자 보호>라는 2개의 항목으로 관련 대책을 기술하고 있다. <성폭력 예방활동 강화>에는 군 성폭력 실태조사를 매년 실시하고 성폭력예방대응담당관과 각 군에 성고충대응센터가 신설되었다는 내용이고 <피해자 보호>에는 수사기관 등 신고 전 피해자 지원제도를 시행 중이고 성고충전문상담관을 군단급에서 사단급으로 확대해 2023년까지 150명으로 확대할 예정이며 익명성이 보장되는 모바일 신고 앱 등을 구축한다는 내용이 기술되어 있다.(292~293p)

이 같은 국방백서 기술의 문제점은 대책과 성과 중심 기술이라는 점이다. 이는 2022 국방백서 곳곳에서 나타나는 기술방식이지만, 이 사안과 관련해 국방부가 위와 같은 대책을 수립하게 된 계기는 2021년 5월 공군에서 발생한 성폭력 사건으로 인한 이예람 중사의 사망사건이다. 국방백서는 이 사건과 관련해 “성추행 피해 부사관 사망사건과 같은 비극이 재발하지 않도록”이라는 짧은 문구로 축약하고 있지만 문제의 해결 과정에서 군 조직의 많은 문제점이 확인된 사례이기도 하다. 국방백서가 말 그대로 백서로써의 기능을 하기 위해선 대책 뿐 아니

199 <‘군대 내 인권보장을 위한 공동행동’ 발족>, news1, 2014.9.24.
<https://www.news1.kr/photos/view/21027580>

라 사안의 원인과 경과도 짚어져야 한다는 점에서 문제가 아닐 수 없다.

이예람 중사 사건은 한국군이 갖는 성인지 능력의 부재 그리고 문제 해결과정에서의 조직 폐쇄성의 문제점들을 응축해서 보여주었다. 2021년 3월 이 중사는 선임의 요구로 회식자리에 참석하게 되었는데 자리가 마쳐지고 돌아오는 차 안에서 장모 선임중사에게 성폭력을 당하게 되었다. 직후 이중사는 상관에게 성폭행 사실을 신고했으나 이들은 사건을 무마하기에 급급했으며 가해자와 피해자의 즉시 분리라는 기본적 조치도 이루어지지 않았다. 이 과정에서 가해자는 이 중사에게 “신고할테면 해보라”, “신고하면 죽어버리겠다”는 등 압박을 가했고 오히려 이중사가 청원휴가를 내어 가해자와의 만남을 피해야 하는 상황이었다. 휴가기간 중 이 중사는 성고충상담관과의 상담을 통해 지속적인 정신적 고통을 호소했으나 군 수사기관은 가해자에 대한 조사조차 하지 않은 채 사건을 은폐하려 하였다. 문제가 해결되지 않는 상황에서 이 중사는 타부대로의 전출을 요청해 새롭게 시작하려는 의지를 보였으나 새로 부임한 부대에서는 이미 이중사 사건이 알려진 상태였고 다시 지속적인 2차 가해에 노출되었다.²⁰⁰ 2021년 5월 성폭력과 지속적인 2차 가해 그리고 군 수사당국의 직무유기는 결국 이 중사를 죽음으로 몰아넣었다. 이 중사의 죽음 이후에도 군 수사당국은 사건의 진실을 규명하기보다 축소와 은폐로 일관했으며 이 같은 사실이 SNS를 통해 알려지고 언론에 보도되며 사회적으로 큰 논란과 공분을 샀다. 이에 대통령 차원의 대책이 지시되었고 병영문화 혁신을 위한 민관군 합동위원회를 구성하는 등 대책 마련에 나섰다. 국방부의 비협조와 방해로 파행적으로 운영된 것은 앞서 살펴본 바이다. 군 수사기관의 잘못된 수사결과를 바로잡기 위해 국회 차원의 특검이 진행되었고 사건이 발생한 지 1년 4개월여 만에 특검은 수사결과를 발표했다. 특검은 군 수사기관 관련자들을 기소하며 이 중사에 대한 심리부검 결과 강제추행과 전입부대에서의 좌절감이 심화돼 극단적 선택에 이르게 되었으며 숨진 원인 중 하나로 ‘가해자 친화적인 군대문화’를 지적했다.

중요한 것은 이 중사 같은 사건이 처음은 아니며 군대 내의 만연한 성폭력 상황이 단적으로 드러난 사례라는 것이다. 2020 국방통계연보에 따르면 2019년 한 해 동안 군대 내에서 발생한 성폭력 범죄는 1,054건에 이르며 이 중 56.6%에 이르는 여성 피해자가 20대 초반인 중사, 하사인 것으로 나타났다. 관련해 가해자는 남성 부사관이 50.6%로 가장 많았고 다음으로 영관급 장교가 23%를 차지해 상관의 우월적 지위를 활용한 성폭력 범죄가 다수 발생하고 있음을 보여주었다. 하지만 이 역시도 군대 내에서 발생하는 성폭력 범죄를 다 포함하지는 못한다. 성폭력을 당하더라도 이를 신고하지 않는 많은 암수범죄가 존재하기 때문이다. 2019년 국

200 <“성추행 당한 여군 한 번 보자” 끔찍한 2차 가해 있었다>, 데일리안 2021.7.2.
<https://n.news.naver.com/article/119/0002507562>

방부 비공개 자료인 ‘2019 군 성폭력 실태조사 보고서’에 따르면 성폭력 피해 발생 후 신고 의향을 묻는 질문에 “관련자와 상의하거나 보고 또는 신고방안을 고민하지도 않았고 그럴 계획도 없다”는 답변이 47.1%로 가장 많았으며 “고민은 했으나 신고를 포기했다”는 답변은 33.2%, “고민 중”이라는 답변은 19.6%였다.²⁰¹ 같은 해 국가인권위원회가 진행한 ‘군 내 인권상황 실태조사’에서 “군의 위계 및 서열 구조에서 낮은 위치에 있는 피해자일수록 성폭력 피해사실을 신고하기 어렵다”라는 질문에 73.1%의 여군이 “그렇다”라고 답변한 것 역시 같은 맥락으로 군대 내에서 광범위한 성폭력이 발생하고 있음을 반증한다. 이 같은 군대 내 상황은 이예람중사 사건 특검에서 지적했듯이 ‘가해자 친화적인 군대문화’의 기반을 형성하는 것으로 판단된다. 강한 위계관계로 인해 상급자에 대한 절대복종을 중시하는 문화, 그 문화 속에서 성폭력 사실이 알려지면 오히려 피해를 입는 것은 피해자라는 현실, 또 예상되는 2차 가해의 상황들... 국방백서가 대책과 성과를 말하기 전에 먼저 짚었어야 할 내용들이다.

7) 병역과 인권이 조화된 대체역 복무제도 시행

- 심사와 징벌의 대상이 된 양심적 병역거부

2022 국방백서에는 제7장 제4절 ‘군 인권보호체계 강화’라는 제목 하의 내용에서 대체역 복무제도와 관련된 내용이 기술되어 있다. 관련해 국방백서에는 2020년 1월부터 <대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률>이 시행되었으며 이를 통해 “병역의 형평성을 확보”하고 “기존의 종교적 신앙 등에 따른 병역거부자들이 당당하게 병역의무를 이행함으로써 병역의무와 헌법상 양심의 조화가 조화된 대체역 제도가 안정적으로 운영될 수 있도록 지속적인 노력을 기울이고 있다”고 기술되어 있다.(295p)

2018년 6월 헌법재판소가 양심적 병역거부자들을 위한 대체복무를 규정하지 않은 것은 양심적 병역거부자들의 양심의 자유를 침해한다는 요지로 헌법불합치 결정을 내린 이후 국회는 ‘대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률’(대체역법)을 제정하였고 2020년 6월 30일부터 제도가 시행되었다. 대체역 제도가 시행된 이래 3,000여명 가까운 인원이 대체역 인용 판정을 받았고 1,000여명 이상이 현재 대체역으로 복무 중이다.²⁰² 제도가 시행되며 여러 문제점

201 <‘성폭력 피해’ 여군 10명 중 8명, 신고나 상의할 엄두도 못 냈다> , 서울신문, 2021.6.8.

<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210609005005>

202 <대체역 신청 및 처리 결과>

구분	신청	인용	기각	각하	철회	심사 중
계	3044	2816	5	6	60	157
종교적 신념	3014	2802	4	2	52	154
개인적 신념	30	14	1	4	8	3

(단위:건, 자료:병무청, 2023년 3월 말 기준)

이 나타나고 있지만 심사와 대체역의 내용이 주요하게 제기된다. 우선 병역거부자의 신념이나 양심을 심사하는 문제이다. 헌법재판소는 양심적 병역거부자의 양심이 헌법적으로 보호하는 양심으로 인정되기 위해서는 “깊고 확고하며 진실된 것인지 여부에 따른다”면서 “양심적 병역거부를 주장하는 사람은 자신의 양심을 외부로 표명하여 증명할 최소한의 의무를 진다”고 결정했다. 헌법상 기본권인 양심의 자유권의 주요한 내용이 개인의 내면에 국가가 개입하지 못하도록 한 것이라는 점에서 국가가 양심을 심사한다는 것은 오히려 양심의 자유를 침해할 수 있다는 모순이 발생한다. 전상현은 양심의 진정성에 대한 심사는 양심으로 주장하는 내용이 거짓일 가능성을 전제로 하는데 개인의 양심고백에 대해 국가가 거짓일 가능성을 저제로 그 진정성을 심사하는 것은 개인의 인격적 가치를 폄훼하는 것일 수 있다고 주장한다. 또 양심의 내용을 추단하기 위해 여러 간접사실들을 조사할 수밖에 없는데 그 과정에서 개인의 내밀하고 사적인 영역들을 탐지하거나 개인에 대한 사회적 평가에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사실들을 조사하고 평가의 대상으로 삼는다면 그것은 개인의 사생활의 비밀 또는 인격권을 침해하는 일이 될 수도 있다.²⁰³

제도가 시행되며 양심적 병역거부자의 양심을 심사하고 판정하는 과정에서 이 같은 우려는 현실화되었다. 대체역 편입심사를 하며 심사위원들은 양심 형성의 계기, 양심 결정의 구체적 근거, 양심에 부합하는 활동 여부 등을 근거로 신청자에게 자료를 제출하게 하고 면담 등을 통해 판정을 내렸는데 심사 항목 자체가 심사관의 성향에 따라 주관적으로 판단될 여지가 많은 것들이었다. 심사를 통과해 양심적 병역거부자로 인정되고 나면 대체역으로 편입돼 복무가 시작되는데 여기서 두 번째 문제가 발생한다. 2022 국방백서에도 기술되어 있지만 양심적 병역거부자들에 대한 현행 대체역 제도는 대체복무교육센터에서 3주간의 기본교육을 받고 전국의 교도소와 구치소에서 36개월 간 합숙하며 급식, 물품관리, 시설관리 등을 하는 업무를 수행하는 방식이다. 이는 사실상 2012년에 폐지된 ‘교정시설 경비교도대’가 수행하던 업무를 양심적 병역거부자들에게 하도록 한 것이다.²⁰⁴ 양심적 병역거부자에 대한 대체역 제도가 시행된 지 2년여 만에 100여건의 헌법소원이 제기되었는데 요지는 대체복무의 기간이

<대체역 복무 현황>

총계	복무 중	편입 취소 (본인 희망)	소집해제			
			계	가족전공상	질병	생계곤란
1164	1141	4	19	3	15	1

(단위:명, 자료:병무청, 2023년 말 기준)

203 전상현, 「양심에 따른 거부의 쟁점-양심의 주관성과 진정성을 중심으로」, 『헌법학연구』 제28권 제3호, 2022.

204 교정시설 경비교도대는 1981년 교도관들의 과도한 업무를 감소시킨다는 이유로 창설되어 입대해 기초군사훈련을 마친 병사들을 본인의 의사와는 관계없이 차출해 전환복무의 형태로 운영되던 조직이다.

너무 길고 내용도 징벌적이어서 양심적 병역거부자의 기본권을 침해한다는 내용이었다. 이 같은 상황은 2018년 헌법재판소 결정에서도 우려사항으로 언급된 바 있다. 당시 헌법재판소는 결정문을 통해 “대체복무기간이나 고역의 정도가 과도해 양심적 병역거부자라도 도저히 이를 선택하기 어렵게 만드는 것은 대체복무제를 유명무실하게 하거나 징벌로 기능하게 할 수 있다. 또 다른 기본권 침해 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다”고 적시한 바 있다. 아울러 헌법재판소는 “양심적 병역거부자들이 소방·보건·의료·방재·구호나 노인·장애인·중증환자 등의 보호·치료·요양 분야에 복무한다면 공익에도 큰 도움이 될 수 있다”는 취지의 견해를 밝히기도 했다. 그러나 대체역법은 복무 장소를 교정시설로 한정했고 복무기간도 군복무 기간의 두 배로 설정했다. 양심적 병역거부자들이 군 복무를 대체하는 사회적 효과성은 고려되지 않았고 복무기간의 형평성도 무시된 것이다. 이런 문제점에 주목해 2022년 대체역 심사위원회는 <대체역 제도 발전 방안 연구보고서>를 발간했는데 해외 사례와 관련 전문가 인터뷰 결과를 종합한 결과 대체복무기간은 현역병 복무기간의 1.5배가 적절하나 한국 사회의 여론 등을 감안해 1.8배 수준으로 단축하고 점차적으로 1.5배까지 줄이는 방안을 제안했다. 복무분야와 형태와 관련해서도 외국 사례 대부분이 다양한 복무분야와 출퇴근 방식으로 시행되고 있음을 제시하며 개선을 제안했다. 이후 시민사회의 지속적인 모니터링과 제도 개선 활동이 요구되는 사안이다.

8) 변희수 하사의 죽음

- 군대 내 성소수자의 문제 그리고 국방백서가 삭제한 내용들

2022 국방백서에는 언급되어 있지 않지만, 2020년 1월 22일 한 명의 군인이 본인의 의사에 반해 강제전역 당하는 일이 발생했다. 그리고 그는 2021년 3월 3일 스스로 목숨을 끊은 채 발견되었다. 그는 대한민국 육군 제5기갑여단에 근무하던 하사 변희수였다.

어릴 적부터 군인이 되고 싶었던 변희수는 2017년 3월 부사관으로 임관하며 군인으로서의 길을 걷기 시작했다. 복무 중 그는 자신이 트랜스젠더라는 사실에 고민하다 2019년 11월 성확정 수술을 했다. 함께 군 생활을 하던 동료들은 그를 응원했으나 군대라는 조직은 그를 거부했다. 2019년 12월 국군수도병원에서 의무조사를 받은 변희수는 심신장애 3급 판정을 받았고 2020년 1월 22일 육군본부 전역심사위는 심신장애를 이유로 변희수는 강제전역 판정을 받았다. 강제전역을 당한 날 변희수는 기자회견을 열어 상황을 세상에 공개했다. 이후 대한민국은 성소수자의 군 복무 문제가 커다란 사회 이슈가 되며 변희수는 논란의 중심에 서게 되었다. 2020년 2월 10일 변희수가 법원에 제출한 성별정정 신청이 받아들여졌다. 그 판결에 근거해 변희수는 전역처분 취소를 요구하는 인사소청을 제기했으나 육군은 이를 기각했다. 이

후 제기한 전역처분 취소 행정소송 재판에서 2021년 10월 7일 대전지법은 대한민국 군대의 전역처분이 위법하다고 판결했다. 대한민국 육군 하사 변희수가 숨진 지 7개월이 지난 시점이었다. 2022년 4월 25일 대통령 소속 군사사망사고진상규명위원회는 변희수의 사망을 순직으로 심사해야한다고 국방부장관에게 권고했다. 부당한 전역처분이 원인이 되어 사망에 이르게 된 만큼 군 복무 중 사망한 것으로 보아야 한다는 이유였다. 그러나 2022년 12월 1일 대한민국 육군은 공무와 인과관계가 없어 순직으로 인정할 수 없다고 판정했다.

이 과정에서 주목되는 부분은 변희수의 군인자격을 박탈한 대한민국 군대의 논리이다. 변희수의 전역처분 취소 청구 재판 과정에서 대한민국 군대는 변희수가 받은 성확정 수술에 대해 “고의로 초래한 심신장애”라 주장했다. 성확정 수술은 장애를 유발한 것이 아니라 치료라고 보는 의학적 견해와는 다른 것이었다. 또 대한민국 군대는 “트랜스젠더가 정신적으로 건강하지 않으며 우울증에 쉽게 시달리거나 낮은 질의 삶을 살게 되며 사회와 어울리기 어려운 존재”라고 주장했다. 이 같은 주장은 트랜스젠더는 정신질환이나 장애가 아니며 인간의 다양한 성적 정체성의 한 부분이라는 의학적, 사회적 인식을 부정하는 것이었다. 이 같은 사회적 인식과는 괴리된 그리고 잘못된 대한민국 군대의 인식은 다른 사안에서도 문제를 일으키고 있다. 2020년 4월 21일 대법원 전원합의체는 부대 밖 사적 공간에서 동성 군인 간 합의한 성관계를 처벌할 수 없다고 판결했다.²⁰⁵ 일방의 의사에 반해 성적 자기결정권을 침해하거나 군기를 직접적 구체적으로 침해하는 다른 사정이 있어 실질적인 법익 침해가 없는 경우 처벌할 수 없다는 것이다. 이는 동성 간의 성행위도 당연히 보장받아야 한다는 사회적 상식에 기반하고 있다. 그러나 대한민국 군대는 이 같은 상식에도 위배되는 행태를 보인다. 대법원 전원합의체에서 판결한 사건은 2017년 육군본부 중앙수사단이 벌인 ‘군 동성애자 색출 수사’에서 시작된 것이기 때문이다. 당시 수사단은 군형법 제92조의 6 ‘추행죄’ 혐의가 있다며 광범위한 수사를 벌였고 그 결과로 23명의 군인을 입건하고 9명을 기소한 바 있다.²⁰⁶ 당시 수사방식도 문제였다. 압수수색영장 없이 휴대폰을 압수하거나 압수한 휴대폰에 저장된 지인 중 성소수자 군인이 지목할 것을 요구하기도 했다. 이 같은 수사행태는 대법원 판결문에서 인권침해 행위로 지적되기도 했다. 이처럼 대한민국 군대의 인식은 사회 일반의 인식과는 철저히 괴리된 채 그 폐쇄성을 온존하고 있다. 또 하나의 문제는 2022 국방백서는 이와 관련한 내용을 철저히 삭제하고 있다는 점이다. 군대에서 시작되었고 우리 사회에 많은 논란을 제기한 사안에 대해 국

205 <“동성 군인 간 합의한 성관계 처벌 못해”>, 법률신문, 2022.4.21.
<https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=178148>

206 <“성소수자 군인 색출, 반인권적” 대법 지적에도 사과 없는 군>, 한겨레신문, 2022.5.3.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1041320.html>

방백서는 단 한글자의 기록도 남기고 있지 않다. 성과 위주의 자화자찬식 기술보다 더 나쁜, 있었던 사실의 부정에 기초하고 있다는 점에서도 국방백서는 말 그대로 백서로서의 기능조차 상실하고 있다.

IX. 결론: 시민과 함께 만드는 국방백서를 생각하며

열린군대를위한시민연대는 우리사회에서 군대라는 조직에 주목해 군대에 대한 감시와 군대의 정책 및 활동에 대해 비판적 제언을 해 온 시민단체다. 단체의 활동 목적 상 2년 간의 국방정책을 평가하고 향후 국방정책의 내용이 담긴 국방백서를 검토하는 일은 중요한 의미를 가진다. 국방백서에 기술된 평가와 향후 정책이 단체 활동의 주요한 활동좌표를 만들어 줄 수 있기 때문이다.

국방백서가 나올 때마다 관련 내용을 살피다 중요한 문제점들을 확인하게 되었다. 우선 국방백서는 국가안보 및 국방정책의 입안과정에서 객관적 정세인식과 위협인식에 근거하고 있지 못하다. 한 국가의 안보 및 국방정책은 해당 국가가 처한 주변의 정세와 위협의 정도에 따라 정해져야 한다. 기존에 발행된 모든 국방백서를 다 분석하기에는 한계가 있으나 본 분석서의 주된 대상이 된 2022 국방백서의 경우 한반도를 둘러싼 정세와 특히 북한의 위협에 대해 주관적 판단에 기초하고 있음을 확인할 수 있었다. 한 지역의 군사안보와 관련된 정세는 행위자들의 상호작용을 통해 형성되는데 2022 국방백서가 쓰여진 대상연도인 2020년부터 2022년은 2018년부터 2019년까지 이어진 남북 및 북미 대화 실패의 영향이 직접적으로 미친 기간이다. 따라서 북한은 물론 남한 그리고 미국 등 주요 행위자의 상호작용에 주목해야 정확한 정세인식에 다다를 수 있다. 그러나 2022 국방백서는 이를 북한의 공격성 강화라는 일 측면 행위자의 행위를 중심으로 편향적으로 판단함으로써 올바른 정세인식에 이르지 못하고 있다. 올바른 정세인식의 실패는 곧 잘못된 국방정책의 수립으로 나아가게 한다. 2022 국방백서의 대책으로 주되게 기술되어 있는 북한에 대한 공격적 국방정책들은 정세인식의 오류가 바로잡아지지 않고 정책으로 이어진 결과물들이며 그렇게 추진된 안보 및 국방정책들은 현재

9.19 군사분야 합의가 파기되고 전쟁위기로 치달고 있는 한반도의 현재 상황으로 이끌고 있다.

또 다른 국방백서의 문제점은 발생한 문제에 대한 면밀한 평가에 근거하지 않고 있다는 점이다. 예를 들어 본문에서도 언급한 2021년 공군에서 발생한 이예람 중사 사망사건은 군대 내의 뿌리 깊은 성차별적 구조와 폐쇄적 조직구조에 주요한 원인을 두고 있다. 그럼에도 2022 국방백서는 해당 사건의 시작과 문제 해결 과정에서 드러난 문제에 대해 전혀 언급하고 있지 않다. 대신 이런 저런 대책을 세웠고 그 대책의 성과에 대해서만 나열하고 있을 뿐이다. 문제의 원인에 대한 정확한 진단과 냉철한 평가 그에 기초한 반성이 국방백서에는 존재하지 않는다.

무엇보다 중요한 문제는 국방백서에는 시민사회의 의견이 반영되지 않고 있다는 점이다. 사회적으로 큰 영향을 미치는 국방정책에는 사회 전반의 의견이 제기된다. 한국의 여러 시민사회단체는 지속적으로 의견을 제시하고 또 실천적으로 입장으로 표명하기도 하지만 관련 내용에 대한 군대의 의견과 판단을 국방백서에서는 찾아볼 수 없다. 우리의 군대가 오랫동안 행해온 국민에 대한 일방적 행위가 지속되고 있으며 국민의 지지와 성원을 얻기 위해 발행된다는 국방백서에서도 그 같은 양상은 다르지 않다.

서론에서 언급했듯이 <2022 국방백서 해설 및 분석서>는 국방부가 홍보하는 일방적인 국방정책을 수동적으로 받아들이는 것이 아닌 잘못된 정보를 거르고 부족한 내용을 보완하고 나아가 시민의 관점에서 국방백서를 만드는 시도의 첫 시작점으로 기획되었다. 한 단체의 활동가들이 짬짬이 정리한 탓에 부족한 부분이 많지만 본 <해설 및 분석서>에서 제기된 국방백서의 문제점들이 단초가 되고 문제의식으로 형성되어 군대의 관점을 극복하고 시민의 관점에서 재구성될 수 있기를 기대한다. 시민들의 관점에서 국방정책에 대한 의견을 모으고 그 의견들이 국방정책으로 반영될 때 국방백서가 추구하는 목적대로 시민들이 공감하고 지지할 수 있는 국방정책이 도출될 수 있을 것이라 믿기 때문이다.

전화 02)338-0426
주소 서울시 성북구 삼선교로 26-1, 3층
이메일 watch@militarywatch.or.kr
홈페이지 militarywatch.or.kr
페이스북 facebook.com/watchmilitary
인스타그램 @watchmilitary

