

## 역지되지 못한 북한의 국지전 위협과 민군 관계 : 천안함 사건과 연평도 포격사건을 중심으로

여영윤\*

### 요 약

본 연구는 블록스의 전략 평가와 민군 관계 이론을 한국의 두 사례 - 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건을 통해 검증하는 것을 목적으로 한다. 전략 평가는 민군간 정보를 공유하고 공유한 정보를 바탕으로 전략을 협의하고 전략을 구사할 조직의 역량이 충분한지 평가하고 부족한 역량을 보완하며 실제 위기 상황이 발생했을 때 신속하고 명확하게 군사적 결정을 지시하는 일련의 과정이다. 블록스는 전략 평가의 수준을 결정하는 요인으로 민군 관계의 두 가지 측면 즉 민군간 선호 수렴도와 상대적 힘의 균형 수준을 들고 있다. 한국의 경우 민군간 선호는 수렴되었으나 군이 민에 대해 상대적 자율성을 가지게 됨으로써 민군간 힘의 분산이 일어난 것으로 보인다. 그로 인해 안보 환경을 파악하고 군사 전략을 수립하는데 반드시 필요한 중요 정보를 민에 충분히 공유하지 않았고 그 결과 북한의 국지전 위협이 과소 평가되었을 것으로 추정된다. 또한 북한의 국지적 도발이 있을 경우 우리 군의 방어 및 역지 전략이 가지는 한계를 이해하고 민군이 함께 보완책을 협의했어야 하지만, 군은 교전규칙을 넘어 공격 원점을 타격할 태세가 갖추고 있지 않으면서도 공식적으로는 강력한 응징 의사를 밝혔다. 민군간 협의의 과정에서 군이 언론에 발표한 공식 입장과 동일한 전략을 제시하였는지 아니면 다른 전략을 제시하였는지는 현재로서는 알 수 없지만 북한의 육상 지역에 대한 전투기 공격은 확전

\* 고려대학교 정치외교학과 박사과정, dududdbs@gmail.com

으로 비화할 가능성이 높기 때문에 실질적인 대안이 되기 어렵다는 점이 충분히 예상됨에도 불구하고 다른 대안을 개발할 만큼 민군간 전략 및 전술 협의가 효과적으로 이루어지지 못한 것은 분명해 보인다. 마지막으로 군의 상대적 자율성으로 인해 군 전반에 걸쳐 전투 역량 저하를 가져 왔는데 육·해·공군의 합동성을 진작시키지 못했고 북한이라는 분명한 위협을 대적하고 있음에도 전투 기강이 심각할 정도 약화되어 있었다. 따라서 우리 군은 상대적 자율성으로 인해 전략 평가 과정 중 전략 및 전술 협의와 조직 역량 단계에 문제를 노출하였고 북한의 국지적 도발 위협을 효과적으로 억지하는 전략을 구사하지 못했다고 평가할 수 있다. 이 상에서 볼 때 민군 관계가 전략 평가에 미치는 영향을 설명한 브록스의 이론은 한국의 두 사례에 걸친 전략 평가를 효과적으로 이해시켰다고 하겠다.

**주제어:** 전략 평가, 민군 관계, 북한 국지전 위협, 천안함 침몰 사건, 연평도 포격 사건

## I. 서론

1950년 한국 전쟁이 발발한 이래 64년이 그리고 1991년 소비에트 연방의 해체와 냉전 종식 이후 23년이 흐른 오늘날, 대한민국은 어떤 안보 위협을 마주하고 있을까? 정부와 군은 이에 효과적으로 대비하고 있을까? 북한은 1993년 NPT 탈퇴를 선언한 이래 20여년간 핵 개발을 지속하고 있으며 사정거리가 미국 본토에 이르는 장거리 미사일의 발사 실험도 이어가고 있다. 그뿐만 아니라 재래식 무기에 기반한 남북한 간 무력 충돌 역시 서해 북방 한계선 인근에서 이어지고 있으며, 남북한 간 육상 군사분계선은 세계 최고의 화약고 중 하나이기도 하다. 더욱이 최근 북한은 남한의 국가 및 주요 사회 기반 시설에 사이버 공격까지 단행하고 있다. 이와 같은 북한의 위협 이외에도 한·중·일간 영토 분쟁 및 군비 경쟁이 뚜렷한 상황임을 감안할 때 동북아 지역에서 군사적 갈등과 충돌 가능성은 이전에 비해 현저히 증대하고 있다. 이와 같이 냉전 이후 변화된 한반도의 안보 상황에서 우

리 정부와 군은 안보 위협을 얼마나 적절히 정의하고 있고 얼마나 효과적으로 이에 대응하는 군사 전략을 구사하고 있는지를 살펴보는 연구는 큰 의미가 있을 것이다.

한편 2010년 3월과 11월에 각각 발생한 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건은 한국의 안보 및 군사 전략을 되돌아보는 중요한 계기가 되었다. 천안함 침몰 사건 직후 군은 북한의 공격으로 인한 침몰 가능성은 낮다고 발표했지만 민군합동조사단의 조사 결과 천안함은 북한 잠수정의 어뢰 공격으로 침몰한 것으로 밝혀졌다. 군은 북한 잠수정의 이동 상황을 포착하지 못했고, 서해는 수심이 낮기 때문에 대잠 작전을 구사하기 어렵다고 평가하여 평소 북한의 대잠 공격에 대비하지 않은 것으로 드러났다. 또한 군령권을 가진 합참보다 해군본부에 먼저 보고하는 등 지휘 및 보고 체계에도 난맥상을 노출하였다. 승무원 구조 및 사건 조사 과정에서도 합참이 해군 작전을 지휘하는 능력에 한계가 있음이 여실히 보였다. 한편 연평도 포격 사건은 북한이 정전 이후 최초로 민간인이 거주하는 남한 영토를 직접 공격하여 민간인 희생자가 발생했다는 점에서 가히 충격이었고 향후 서해 5도 및 휴전선 일대에서 북한의 공격을 억지하기에 충분한 군사력을 보여 주었는가에 대해 큰 의구심을 낳았다.

두 사건으로 인해 전시작전권 이양 시점이 연기되었고, 북한군의 국지 도발을 억지하기 위해 한미연합사 및 한국군의 군사 작전 세부 지침이 변경되었다. 또한 국방개혁의 목표와 방향성이 재 논의되었으며, 서북도서방위사령부의 창설, 합참과 육·해·공 3군 본부의 군령 및 군정권 조정이 이어졌다. 무엇보다 국민들 사이에 북한의 군사적 도발은 언제든 일어날 수 있다는 공감대가 형성되었다. 이렇듯 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건은 한국의 안보 및 군사 전략에 많은 문제점을 들어냈다고 평가 받는데, 이러한 평가는 적합한 것일까? 만약 그렇다면 분단이라는 명확한 안보 위협 상황에 놓여있음에도 불구하고 우리의 안보 및 군사 전략은 왜 효과적으로 대북 위협에 대응하지 못했을까?

## II. 기존 연구 분석과 연구 가설

전략 평가란 특정 국가가 중·장기 목표를 달성하는 데 있어 그 국가가 처한 대외적 안보 환경의 위협과 기회 요소를 파악하고 자신의 능력에 가장 적합한 대응 전략을 도출하는 일련의 과정이라고 정의된다(Brooks 2008, 34-35). 그렇다면 어떤 국가는 전략 평가를 거쳐 대체로 적절한 전략을 도출하는 반면, 또 어떤 국가는 그렇지 못한 이유는 무엇일까? 전략 평가를 민군 관계 측면에서 분석하는 기존 이론에는 크게 두 가지 부류가 있다. 첫 번째는 민군 관계에 따라 군사 전략 및 행동에 차이가 나타난다는 명제, 즉 둘 개념 사이의 인과 관계가 있음을 증명하는 이론이다. 두 번째는 민군 관계가 전략 평가의 질을 결정하게 되는 과정 즉 논리를 규명하는 이론으로, 어떤 조건 하에서 정부와 군이 양호한 또는 열등한 전략 평가를 하게 되는지를 분석하는 이론이다.

후자의 대표적인 이론에는 정치 체제의 유형에 따라 전략 평가의 수준이 결정된다는 이론이 있는데, 이 부류의 학자들은 민주주의 국가는 권위주의 국가에 비해 대체로 더 나은 전략 평가에 이르는 협의 체제를 가진다고 설명한다(Reiter and Stam 2002; Peceny 2002). 그러나 북 베트남의 사례를 보면, 베트남전 당시 북 베트남은 민주주의 체제가 아니었지만 대외 환경 및 내적 역량을 정확히 평가하고 적합한 군사 전략을 도출하는 건전한 논의 체제를 가졌던 것으로 판단되므로 정치 체제가 전략 평가에 미치는 인과적 영향은 일반적이라고 보기 어렵다(Biddle and Zirkle 1996). 또한 브룩스의 연구에 따르면 국제 정치 환경을 인식하고 주변국과 자신의 군사력을 비교 평가하는 역량은 정권의 유형과는 무관하다고 보인다(Brooks 2008).

민군 관계가 전략 평가에 이르는 과정을 분석하는 또 하나의 연구 흐름에는 정치 체제가 아닌 심리적 요인이나 지도자의 개인적 성향을 주된 설명 요인으로 제시하는 이론이 있다. 미국 대통령들의 개인적 특성에 따라

보좌진이 어떻게 다른 행태를 보이는지 그리고 협의 과정이 어떻게 달라지는지 분석하여 미국의 대외 정책 변화를 설명하는 연구가 이에 해당하는 대표적인 예이다(Haney 2002; Burke and Greenstein 1984). 하지만 지도자의 개인적 선호와 성향은 공식 및 비공식 제도로부터 제약을 받을 수 밖에 없기 때문에 이론이 가지는 보편성에는 한계를 가진다는 지적이 있다(Brooks 2008). 또한 지도자 개인 수준에서 전략 평가의 차이를 설명하는 이론은 지도자가 얻게 되는 정보를 객관적인 것으로 가정하되 대신 정보를 해석하는 개인의 능력과 성향에 따라 전략 평가의 질이 달라진다고 주장한다. 하지만 이들은 민군 관계의 특성에 따라 실제로 군이 지도자에게 보고하는 정보의 양과 질에는 큰 차이가 있음을 간과하고 있다고 비판 받기도 한다(Brooks 2008).

반면 브룩스(2008)는 민군 관계가 전략 평가 과정에 어떻게 영향을 미치는지를 비교 사례 분석을 통해 제시한다. 그녀는 민군의 선호가 얼마나 수렴하는지와 민군간 힘의 균형이 어떠한지에 의해 군이 민에 보고하는 정보의 양과 질에 차이가 있고, 민군이 다양한 전략적 대안을 객관적으로 평가하는 논의 체계를 구축하는지, 군이 자체적인 조직 관리 역량을 갖추는 지, 최종 의사 결정권이 명확하게 설정되어 있는지가 결정되며 그에 따라 전략 평가의 질이 달라진다고 주장한다. 그녀는 전략 평가를 행위자가 아닌 체제 수준에서 그리고 과정으로서 분석하고 있다는 점과 민군 관계를 정치 체제 결정론적 시각에서 벗어나 분석하고 있는데 여기서 그녀의 연구가 가지는 학문적 의의를 찾아볼 수 있다고 하겠다.

그녀의 전략 평가 이론에 따르면, 민이 군을 통제할 수 있는 권력적 그리고 제도적 기반을 갖추고 있고 민군간 선호 차이가 낮을 때, 군은 전략적 환경을 평가하고 적합한 군사 전략을 수립하는데 필요한 정보를 최대한 민과 공유하며, 이를 바탕으로 민은 다양한 전략적 대안을 평가하여 최선의 전략을 수립하게 되며, 군이 전략을 효과적으로 수행할 수 있도록 조직 통제를 가하고, 군사 작전의 최종결정권은 명확하게 민이 행사하게 된다. 또한 민

〈그림 1〉 민군 관계와 전략 평가의 수준 (Brooks 2008, 7)

선 호 차 이	차이 High	Fair	Worst	Fair
	차이 Low	Best	Poor	
		민 Dominant	shared power	군 Dominant
		Balance of power between Civil and Military		

군간 힘의 균형이 군에 우세하여 군이 상당한 자율권을 행사할 경우 민군 간 선호 수렴도와는 무관하게 전략 평가의 질은 보통이 된다. 반면, 민군이 힘의 균형 상태에 있을 경우 전략 평가의 질은 대체로 낮으며 특히 민군간 선호에 차이가 있을 경우에는 전략 평가는 최악이 된다.

브룩스의 민군 관계와 전략 평가 이론에서 볼 때, 한국의 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건 사례는 “Most Likely Case”에 해당한다. 한국은 1987년 민주화 이후 민주주의 정치 체제와 민군 통제 제도를 일관되게 유지하고 있으나 전략 평가에 있어서는 1, 2차 연평 해전에서는 북한에 충분한 역지력을 보였으나 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건에서는 그렇지 못했다고 지적 받고 있다. 또한 집권 대통령에 따라 전략 평가의 결과물이라 할 수 있는 대북 정책과 국방 개혁의 방향성에 큰 차이를 보이는데 이것이 지도자 개인 수준의 특성과 어떻게 상호 작용한 것인지 평가해 볼 수 있다. 하지만 본 연구는 이명박 대통령 집권 시절에 발생한 두 사건인 천안함 사건과 연평도 사건을 분석 대상으로 선정하였기 때문에 지도자의 개인적 성향과 전략 평가의 연관성은 차후 연구 과제로 남겨 두고자 한다.

브룩스(2008)의 민군 관계 개념에 따라 한국의 민군 관계를 살펴보면 우선 민군간 선호의 차이는 낮다. 민군간 힘의 균형은 법률적 차원에서는 민이 우위에 있으나 군이 상당한 자율권을 행사할 수 있는 기반을 가지고 있

어 민군간 힘은 균형 상태를 이룬다고 할 수 있다. 민군 관계의 이러한 특성은 전략 평가의 구성요소 중 전략 협의와 조직 역량 관리 면에서 약점을 노출하였고 그 결과 안보 환경에 적합한 군사 전략을 수립하고 구현하는데 실패하였다는 것이 본 연구의 가설이다. 이 연구 가설을 검증하기 위해서는 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건을 전후하여 청와대 외교 안보 라인 그리고 국방부, 합참, 해군 본부의 작전 담당자 사이에 오고 간 공식 및 비공식 커뮤니케이션을 파악해야 한다. 하지만 공식적으로 공개된 정부 문건은 아직 없으며 안보 및 국방 관련 고위 관계자에 대한 인터뷰 역시 제한적이기 때문에 본 연구는 국방부 및 국책 연구소의 발표 자료와 언론에 공개된 청와대 및 군 관계자의 공식 그리고 비공식적 입장 표명 자료를 근거로 전략 평가의 네 가지 구성요소인 정보 공유, 전략 협의, 조직 관리, 최종 의사결정권을 분석하고자 한다. 또한 민군 관계의 두 가지 구성요소인 민군간 선호 수렴도와 민군간 힘의 균형은 기존 연구에 기반하고자 한다. 한편 비교정치 일반에서 민간 부문은 지배 엘리트 뿐만 아니라 일반 대중, 각종 이익 단체와 언론 등 다양한 행위자로 구성되어 있지만 군사 및 안보 전략을 수립하는 과정에 초점을 맞춘 연구이기에 민간 부문을 전략 평가 과정에 참여하는 지배 엘리트로 국한하여 논의를 진행하고자 한다.

본 연구는 먼저 연구 가설의 종속 변수에 해당하는 전략 평가의 각 구성요소를 차례로 분석한 후 우리의 전략 평가 수준에 대한 종합 평가를 내릴 것이다. 다음으로 설명 변수에 해당하는 민군 관계의 특성을 분석할 것이며, 마지막으로 민군 관계에서 나타난 특성이 전략 평가의 과정에 영향을 주었음을 밝히는 논리 구조를 가질 것이다.

### III. 한국의 전략 평가 수준

전략 평가 과정은 정보 공유, 전략 및 전술 협의, 군의 조직 역량, 최종 의사결정권의 명확성으로 구성되어 있다(Brooks 2008). 천안함 침몰사건과 연평도 포격사건을 즈음하여 각 단계별로 어떤 특성을 보였는지 살펴봄으로써 전략 평가의 수준을 종합해 보고자 한다.

#### 1. 정보 공유

정보 공유는 군이 얼마나 누락 없이 정부와 정보를 공유했는가를 의미한다. 군은 자국 및 주변국의 전력과 대응 전략 별 비용과 성공 가능성을 평가하는데 필요한 정보를 수집하며 이를 정부와 공유한다. 일반적으로 정보 공유가 잘 이루어지지 않는 것은 군이 전문성에 따른 편견이나 특정 전략에 대한 선호를 가지고 있어 일부 정보를 누락하거나 정보의 의미와 가치를 왜곡하는 경우이며, 이는 전략 협의 과정에서 모든 가능한 대안을 검토하지 못하게 하고 잘못된 정보에 근간한 분석을 하게 만든다(Brooks 2008, 35-36).

우리 군은 청와대 및 정부와 북한의 국지적 도발 가능성에 대한 정보를 충분히 그리고 왜곡 없이 공유했을까? 한국의 군사·안보 담당 부서 및 전문가 그룹은 1994년 평시작전지휘권 이양 시점에 이미 북한의 대남 군사 전략이 1980년대 말부터 국지전 중심으로 변화했다는 사실(김강녕 2011; 김성만 2010; 김성만 2011; 한겨레 97/05/06; 세계일보 94/09/07; 중앙일보 10/04/27; 국방부 2008)과 북한의 국지 도발의 가능성이 가장 높은 지역이 서해5도라는 점(윤규식 2010; 김성만 2010; 오마이뉴스 09/06/11; 오마이뉴스 09/06/08; 동아일보 09/05/30; 한겨레 09/05/29; 국방일보 10/12/27; 조선일보 11/05/30)을 예측하고 있었으며, 국방부 산하 국방연구원(백재옥 외 2009)의 연구도 이와 같은 북한의 대남 전략을 언급하고

있다는 점(연합뉴스 09/12/25; 한국일보 09/12/26)을 볼 때 북한의 서해 5도 및 NLL 인근 지역에 대한 국지전 도발 가능성 및 그에 대한 정보는 민군간 공유되었다고 추정된다.

다음으로 한국군의 내부 역량 즉 우리군이 북한의 대남 전략 변화에 대응하는 방어 및 억지 역량을 확보했는가에 대한 정보가 충분히 그리고 왜곡 없이 공유되었는지를 분석해야 한다. 이에 대해서는 전략 평가의 두 번째 구성요소인 전략 협의에서 우리 군의 시나리오 분석을 평가하면서 다시 언급하기로 하겠다.<sup>1)</sup>

## 2. 전략 및 전술 협의

전략 및 전술 협의는 정치적 목표와 제약 조건을 고려하여 가장 적합한 군사 전략 및 전술을 수립하기 위해 민군간 공식·비공식적으로 협의하는 과정을 의미한다. 이 협의를 통해 민군은 상호 공유된 정보를 바탕으로 특정 군사적 행위에 수반되는 환경적, 정치적 의미를 심도 있게 분석하고, 군사적 행위를 정치적 목표에 조율시키는 데 있어 잘못된 가정, 논리, 증거가 있는지 살펴볼 수 있다. 전략 협이가 잘 이루어지고 있는지의 여부는 통수권자 및 관련 부서 그리고 군의 대표가 상호작용하는 정례적인 협의의 장이 있느냐 뿐만 아니라 대안적 군사 계획 및 작전을 충분히 검토하고 논쟁할 수 있는 협의 규칙이나 문화가 갖추어져 있느냐에 달려 있다(Brooks 2008, 36-38).

천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건을 전후한 시점에서 북한의 국지전 도발 위협을 예측하고 이에 대해 효과적인 억지 전략을 도출하는 과정이 어떻게 이루어졌는지를 살펴보는 것이 분석 대상이지만 이에 대한 객관적 자료는 획득하기 어렵기 때문에 본 연구는 협의 과정을 거쳐 도출되었을

1) 정보 수집 역량에 대해서는 세번째 구성요소인 조직 역량에서 평가할 것이다.

것으로 예상되는 우리 전략의 결과물 두 가지 즉 북한의 국지전 도발을 구체적으로 예측하고 있었는지와 시나리오 별 우리 군의 대응 전략이 무엇이었는지를 살펴봄으로써 북한의 위협을 효과적으로 억지할 수 있을 정도로 협의가 충분했는지를 추정하고자 한다.

천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건이 일어나기 전, 북한의 국지 도발 시나리오로는 육상군사분계선 지역에서의 충돌(국방부 2009; 김강녕 2011; 중앙일보 10/04/27)이나 성동격서식의 동시 도발도 가능하다(아이콘TV 09/02/22)고 보았으나 서해 지역에서의 충돌 가능성을 가장 높게 꼽았던 것으로 나온다. 서해 지역에 대한 북한의 도발 수단으로는 크게 세 가지가 예상되었다(한겨레 09/05/29; 동아일보 09/05/30; 오마이뉴스 09/06/08; 오마이뉴스 09/06/11; 경향신문 09/06/23; 한국일보 09/12/26; 한겨레 10/01/28). 첫째, 경비정의 함포 또는 어뢰정의 대함미사일 또는 함대지미사일, 둘째, 전투기의 공대지 및 공대함 미사일, 셋째, 해안 기지의 해안포, 장사장포이다. 공격 대상으로는 북한이 확전을 바라지는 않기 때문에 확전 위험이 가장 낮은 대상인 함정을 공격할 가능성이 높다고 예상되었으나 남한이 보복 타격할 경우 재 타격의 일환으로 백령도와 연평도를 직접 타격할 가능성도 예견되었고, 서해 도서지역에 대한 기습 상륙 작전 또는 특수 부대의 공중 강습까지도 가능한 시나리오로 언급되었다.

북한 함정의 함포 및 미사일 공격의 경우에 대한 한국군의 대응 태세를 살펴보면, 우리 해군 제2함대와 북한 서해함대의 전력을 비교하면 보유 함정 척수는 우리가 북한에 비해 적지만 함정의 종합적인 전투력은 우리가 우세하다는 것이 군 관계자 및 군사전문가들의 일치된 평가이다(오마이뉴스 09/06/11). 남한 함정은 포 발사가 자동화 방식인 반면, 북한 함정은 구형 수동 방식으로 기본적인 전력 격차가 크다(문화일보 09/02/13). 또 2002년 2차 서해교전 이후 최전방의 참수리급 고속정과 2~3Km 후방에 배치된 화력이 우수한 포항급 초계함을 편조로 배치하여 전투력을 보강했다(오마이뉴스 09/06/11). 그리고 2008년 440톤급 윤영하함(유도탄고속함)

이 실전 배치되었는데 최대사거리 150Km급 대함미사일과 76mm 함포를 탑재하고 있어 서해 지역에서 남북한 간 함대함 전투력은 한국이 우세하다는 평가이다(한겨레 09/05/29). 한편 2002년 서해 교전 이후 교전수칙을 5 단계에서 3단계로 축소시켰고, 2009년 당시 이상희 국방장관은 언론 인터뷰에서 “앞으로는 북한 함정의 NLL 침범 징후만 포착돼도 해군 뿐 아니라 공군과 백령도·연평도에 주둔 중인 지상군 전력까지 합동으로 대응태세에 들어갈 것이다. 이럴 경우 공군 전투기의 초계비행 범위는 NLL 부근으로 전진 배치된다”고 밝히는 등 육·해·공군의 전투력을 총동원해 초기에 제압한다고 계획을 밝혔다(오마이뉴스 09/06/11; 한겨레 09/05/29; 동아일보 09/05/30; 내일신문 09/06/04).

둘째, 북한이 공중 전투기로 남한 함정 등을 공격할 경우, 우리 군은 실시간 직접 타격을 한다는 계획이다. 북한은 2008년 10월 함대함 미사일인 스틱스 미사일을 개조하여 공대함미사일 시험발사를 한 적이 있으며(문화일보 09/02/13), 북한의 전투기 전력은 함대함 전투나 서해 도서에 대한 공격 시 지원 전력으로 투입될 가능성이 있다. 우리 군은 대구와 오산의 중앙방공통제소와 서해 도서의 장거리 대공레이더를 통해 북한 전투기를 실시간 정밀 추적하고 있으며, 북한 전투기의 공격 즉시 상공에 대기 중인 F-15K 전투기가 공대공미사일로 격추시킨다는 입장이다(동아일보 09/05/30; 내일신문 09/06/04).

셋째, 북한의 해안 기지에서 우리 함정 또는 서해 5도를 공격하는 경우인데, 우리 군은 가용 전력을 총동원해 발사진지를 타격하겠다고 밝히고 있으나 확전 가능성이 있기 때문에 신중히 대응해야 한다는 입장도 동시에 보이고 있다. 합참 발표에 따르면 북한은 해주와 웅진반도에 집중 배치된 해안포를 평소 동굴식 엄폐호 속에 숨겨두고 군사 훈련 시에만 노출시키는데 그 즈음 해안포의 노출 횟수가 늘었으며, 해안포의 구경을 76mm와 100mm에서 122mm와 130mm로 교체했고, 서해 경비함정과 해안포 부대간의 합동통신 훈련의 길이도 늘었다(경향신문 09/02/15). 북한 해안 기지

의 전력 현황을 보면 사곶과 해주, 웅진 반도 등 서해안 기지에 사거리 20Km의 해안포 100여문과 최대 사거리가 96Km인 실크웜 지대함미사일 수습 기를 배치하고 있다(동아일보 09/02/21). 한편 북한은 해안 기지의 해안포 전력을 2008년 초부터 30% 이상 증강해 왔으며 2008년 3월과 5월에는 실크웜 미사일과 스틱스 미사일(사거리 46Km의 함대함 미사일) 기지에서 미사일 발사 시험을 했으며 10월에는 스틱스 미사일을 공대함 미사일로 개조해 항공기에서 발사 시험을 했다(문화일보 09/02/13). 이러한 북한의 해안 기지 전력과 훈련 상황을 근거로 군 정보당국은 서해 북방한계선에서 남북한 충돌 시 함정 사이의 해상 교전보다는 해안포에 의한 선제공격 가능성이 높다고 전하였고(경향신문 09/02/15), 지리상 북한이 절대적으로 유리한 위치에 있기 때문에 해안포를 사용하려는 유혹을 받게 될 가능성이 높다고 진단했다(문화일보 09/02/13). 또한 2009년 2월 국회 국방위의 대정부질문회에서 국방장관 출신 김장수 의원 역시 해안포 또는 지대함미사일 공격 가능성이 높다고 지적하며 이에 대한 정부의 대응책을 질의하기도 하였고(내일신문 09/02/19) 어느 합참 고위관계자는 북한 해안포는 명중률이 크게 떨어지지만 수습 발을 한곳에 집중 사격하면 크게 위협이 된다고 지적하기도 하였다(경향신문 09/02/15). 이상 군 당국의 발표를 볼 때 북한의 장거리 미사일 발사 실험 징후와 NLL에 대한 북한의 군사적 도발 언행으로 남북한 군사적 충돌에 대한 긴장감이 고조되던 시기이며 동시에 연평도 포격 사건이 발발하기 1년 9개월 전 시점인 2009년 초에 우리 군 당국은 북한이 해안 기지에서 함포와 미사일로 도발할 가능성이 있다는 점을 분명히 인식했음을 볼 수 있다.

이에 대한 우리의 대응 방안을 보면 합참은 해안포 대응 매뉴얼을 한층 보강해 놓았는데 서해 5도와 내륙에 배치된 대포병 탐지레이더로 발사 지점을 파악하여 K-9 자주포와 다연장로켓으로 즉각 대응사격하도록 자동화되어 있다고 밝혔다(동아일보 09/02/21; 문화일보 09/02/13). 한편 2009년 2월 16일 국회 외교통일안보위의 대정부 질문회 당시 이상희 국방장관은

북한이 해안기지에서 미사일을 발사해 우리 합정을 공격할 경우 이에 대한 대비책이 마련되어 있으나 군사작전에 관한 것으로 공개할 수 없다고 답변했다(내일신문 09/02/19). 그리고 19일 비공개로 진행된 국회 국방위에서는 우리 군의 대비태세를 점검하였는데, 전직 국방장관인 김장수 의원은 북한의 해안포 기지에 대한 공격은 전면전으로 비화할 수 있기 때문에 대통령의 고도의 정치적 판단이 필요한 사안이라고 지적하였다(내일신문 09/02/19). 북한의 제2차 핵실험 이후 남북간 긴장 상태가 더욱 고조된 이후 보도 기사에 따르면 이상희 국방장관은 “K-9 자주포, 구축함과 초계함의 함포 및 미사일, 공군 전투기 등 육·해·공 전력을 총동원해 초기에 제압한다.”는 계획을 밝히며 16일 국회에서 군사작전 비공개 입장과는 다른 모습을 보였다(한겨레 09/05/29; 오마이뉴스 09/06/11). 한편 6월 22일 합동참모본부가 발표한 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 가상 시나리오에서는 우리측의 해상 강제 검색에 반발하여 북한이 실크림 지대함 미사일과 해안포를 발사하는 경우 이 국방장관의 앞의 발언과 동일하게 대응하겠다고 선언하였다(경향신문 09/06/23). 이와 같은 보도 자료를 종합해 보면 우리 군은 북한이 해안 기지를 통해 공격해 올 경우 확전 가능성에도 불구하고 전투기 등을 동원해 북한 영토의 도발 원점을 타격하겠다고 천명하고 있었다.

이와 같은 발언이 북한에 대한 억지 전략 차원에서 언술로만 구사된 것인지 아니면 실제로 청와대, 국방부, 합참 간에 북한의 도발 강도별로 구체적인 대응 시나리오를 합의했는지에 대해서 현재로서는 정확히 알 수는 없다. 하지만 확전을 방지하면서도 육상의 도발 원점을 정확히 타격하는 계획이 쉽지 않다는 점은 분명하다. 북한이 육상 전력을 이용해 공격해 올 경우 우리가 육·해·공군을 총동원해 강경 대응하면 전면전으로 확산될 위험이 있다는 분석은 군 관계자 및 군사 전문가들이 일반적으로 공유하고 있었다(경향신문 09/02/15; 내일신문 09/02/19; 아이콘TV 09/02/22; 한겨레 09/05/29; 오마이뉴스 09/06/11; 한겨레 09/11/13). 천안함 사건과 연평도

사건 당시 군과 정부의 대응을 반추할 때, 2010년 이전 시점에서 청와대와 군이 두 가지 전략적 목표를 동시에 구현해 내는 창의적인 전술적 시나리오를 구체적으로 논의 또는 합의하였는지에 대해서는 회의적이지 않을 수 없다.

민군간 전략 협의가 구체적으로 이루어지지 않은 것으로 추측하는 첫 번째 근거는 평시작전지휘권 자체의 불분명성을 고려할 때 평시와 전시의 구분이 모호한 상황에 대한 대책이 평시작전권 이양 시점에서부터 논의되어야 함에도 그렇지 못했다는 점이다. 한국군의 북에 대한 도발은 정전 교전규칙상 제한되어 있기에 평시 상황이 전시로 변동되는 것은 한미 양측이 전시 상태라고 규정할 정도로 북한의 무력 도발이 있어야 한다. 하지만 어느 정도의 위협이 있어야 전시 상태인 것인지는 불분명하다. 한국과 미국은 서로 다른 이해 당사자이기 때문에 전시와 평시의 구분 기준이 다를 수밖에 없다. 더욱이 북한이 한편으로는 핵개발과 미사일 발사 시험을 감행하고 또 다른 한편으로는 비대칭적 저항도 위협을 가하는 최근의 안보 상황에서 한미간 전략 목표와 이해는 같을 수가 없다. 또한 모든 작전지휘권을 한국이 갖게 된다 하여도 정보 자산과 무기 면에서 미국에 의존하지 않을 수 없는 한국의 상황(서울신문 94/12/01)을 고려할 때 미국의 선호와 요청을 무시할 수 없는 입장이다. 따라서 북한의 무력 도발에 어떤 방식으로 어떤 정도로 대응하는 것이 적합한가라는 문제는 충분한 사전 협의가 필요한 사항이다. 2009~2010년 한국의 군 관계자들이 북한이 육상 기지를 통해 도발할 경우 원점 타격하겠다고 장담하면서 동시에 한미연합사와 작전 계획을 사전에 공유하고 협의했다면 그리고 연평도와 같은 도서 지역에 대한 포격에는 전투기를 출격시키지 않고 자주포로 대응한다고 사전에 협의가 되었고 그 합의에 따라 연평도 사건 당시 대응했다면 많은 한국인은 그 합의 자체를 비판하겠지만 적어도 한국의 전략 협의 수준은 나쁘지 않았다고 인정할 수 있다. 하지만 그런 협의는 없었다고 보인다. 왜냐하면 2013년 3월 발효된 ‘한미 공동국지도발 대비 계획’을 보면 2009~2010년 사이에 협의가 필

요했던 사안들에 대한 논의가 사건 이후 시작되었음을 알 수 있기 때문이다. 이 계획은 연평도 포격 사건 직후 한·미 합참의장이 국지도발 대비계획을 논의하기로 합의하면서부터 시작되어 2011년 9월 국지도발에 대한 합동 개념을 승인하고 2012년 12월 24일 대비계획 수립 지시를 거쳐 2013년 3월 22일 정승조 합참의장과 서면 연합사령관이 공동으로 서명함으로써 발효되었다. 이 계획의 핵심 내용은 한국군이 작전 지휘권을 갖는 평시 상황에서도 북한군의 국지 도발이 있으면 한국군의 요청에 따라 미군이 초기부터 개입할 수 있다는 것이다. 연평도 포격 사건 당시 한국 공군의 F-15 전투기가 교전규칙상 한미연합사령관의 동의를 받아야 출격이 가능했지만 ‘공동 국지도발 대비 계획’이 발효됨에 따라 보다 신속하게 대응 사격을 가할 수 있다는 것이다(문화일보 13/03/27). 이 공동 계획이 제기된 후 발효될 때까지 걸린 시간과 중간 과정을 감안할 때(신동아 14/03), 북한의 육상 도발에 대한 한미간 협의는 2010년전에는 없었다고 추론된다.

민군간 전략 협의가 부족했다고 보는 두 번째 근거는 우리 군이 북한의 대잠 능력을 위협으로 정의하지 못했고 우리 군의 취약한 대잠 작전 능력을 점검하지 못했다는 사실에 있다. 천안함 사고 직후 우리 군은 대북 특이 동향은 없었다고 강조하며 북한 공격에 의한 침몰 가능성을 배제하였었고(세계일보 10/05/21) 김태영 국방장관은 4월 30일 국회 국방위 질의회를 통해 "솔직히 말하면 (천안함 사건은) 허를 허용했다고 생각한다. 서해는 동해에 비해 수심이 얕고 조류가 빨라 잠수함 위협이 적다고 판단했다."고 답변하였다(한국경제 10/05/02). 이상은 우리 군의 대북 경계, 정보 수집 및 분석 능력이 얼마나 취약한지를 시사하고 있으며 우리 군이 북한의 위협 동향을 파악하는데 실패했고 서해 방어 전술에 허점이 있었음을 의미한다. 한편 2009년 11월 대청해전 이후 3차례 전술회의를 가지는 과정에서 이상의 합참의장은 서해에서 북한의 잠수함 전력에 대한 대비가 필요함을 지적했다고 한다(세계일보 10/05/21). 합참 지휘부는 취약성을 감지했지만 실질적인 대책 방안 수립과 지휘·통제로 이어지지 못했던 것으로 해석되

며, 군 뿐만 아니라 청와대 역시도 북한의 여러 위협 시나리오를 분석함에 있어 각각의 가능성과 우리의 취약성을 종합적으로 고려하는 능력이 부족했다고 하겠다.

종합해 보면, 북한군의 다양한 서해 도발 시나리오 중 육상 기지를 통한 포격 도발의 개연성이 높은 것으로 평가되고 있던 상황에서 청와대와 정부가 우리 군의 대응 전술이 가진 헛점에 대해 얼마나 알고 있었는지 그리고 이를 보완할 대책을 협의했었는지의 여부가 한국의 전략 평가 수준 특히 정보 공유와 전략 협의 수준의 현실을 보여 준다. 또한 군이 잠수함을 통한 북한의 기습 공격 가능성을 과소평가하는 등 전략 수립 및 작전 구사력 면에서 보인 문제점에 대해 그간 청와대와 국방부는 이를 감독, 통제, 보완하지 못했다. 따라서 공개된 원천 자료가 없는 현재 시점에서 정확한 평가는 어렵지만 언론에 공개된 군 관계자의 발언과 두 사건 이후 수립된 정책을 통해 추론해 볼 때 한국의 전략 협의 수준은 낮았다고 종합해 볼 수 있겠다.

### 3. 조직 역량

조직 역량이란 군이 민군간 협의를 통해 도출한 전략을 실제로 구사하기 위해 필요한 내부 역량을 일정하게 유지할 수 있는 관리 역량을 의미한다. 아무리 안보 상황에 적합한 전략을 수립하였다 해도 군사적 위협을 감시하고 자국 및 주변국의 전력을 분석하는 역량이 떨어지고, 전투 훈련이나 무기 관리가 허술하고 사기가 위축되어 있다면 안보 위협에 효과적으로 대처할 수 없다. 따라서 조직 역량이란 자국 및 타국의 군사 역량을 객관적이고 치밀하게 평가하는 절차와 역량이 갖춰져 있는지를 스스로 평가하고 관리할 수 있는 제도 및 문화를 의미한다. 브룩스는 조직 역량을 떨어뜨리는 사례로 분과성을 조장하는 승진, 평가, 보상 제도를 지적하며 이들은 조직 문화에 영향을 주어 군 내부적으로 자기 검증이 작동하기보다 오히려 정보 공유를 방해하거나 소위 ‘에스-맨’ 현상을 조장하며 자국 및 주변국의 역량

에 대한 정보를 수집하고 평가하는 기능을 약화시킨다고 지적하였다 (Brooks 2008, 38-39).

천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건을 조사하는 과정에서 우리 군은 조직 역량 차원에서 많은 문제점을 들어냈다. 이들은 크게 5가지로 정리할 수 있는데, 먼저 정보면에서 수집력 부족, 보고 절차와 체계의 불이행, 정보 부서간 공유 미흡, 그리고 정보 분석력 부족을 지적할 수 있다. 북한의 대잠 능력에 대한 전반적 정보 수집이 부족했고(한국경제 10/05/02), 천안함 사건 당일 북한 잠수함 기지에서 두 대의 잠수함 정보가 사라진 사실도 뒤늦게 들어났다(한겨레 10/10/19). 연평도 사건에서는 북한 해안 기지의 해안포 발사 준비 상황에 대해 파악하지 못했다. 그뿐만 아니라, 천안함 사건 당시 보고 라인이 지켜지지 않았고, 보고도 지연되었다. 심지어 감사원의 천안함 사고 결과 보고에 따르면 사건 보고 과정에서 국방부 장관에게 보고 시 사건발생 시각을 임의로 수정 보고한 사실과 외부 공격에 의한 사고 가능성의 근거가 되는 '폭발음 청취'를 보고에서 제외한 점, 사건 직후 잠수정 추정 물체에 사격을 가한 사실을 새떼로 허위 보고하는 등 왜곡 보고도 있었다(한국경제 10/06/10). 한편, 2010년 8월 국정원은 감청을 통해 북한의 군사 도발에 관한 첩보를 확보했다고 알려져 있으나 청와대는 보고를 받지 못했다고 하는 등 부처 간 정보 공유에도 문제가 있었음을 알 수 있다(오마이뉴스 10/12/05; 아시아투데이 10/04/06). 또 해군 2함대는 사건 발생 수일 전부터 북 잠수정 관련 정보를 전달받고도 적절한 대응 조치를 하지 않은 것으로 확인되어(한국경제 10/06/10) 적의 동향 정보 가운데서 위협 정보를 가려내지 못했음을 볼 수 있다. 한편 적의 위협 평가는 국방부 정보본부와 합참의 정보작전부서가 주로 담당하는데 천안함 사건 전 합참의 조직 개편 과정에서 정보부서가 작전본부에 흡수되어 정보가 객관적으로 분석되지 않을 수 있다는 우려도 있었다(경향신문 10/05/03).

다음으로 전력 강화 예산이 안보 전략과 적절히 연계되지 않는다는 문제를 지적할 수 있다. 국방 예산에는 인력과 관련한 고정비성 비용의 비중이

높고, 전력 개선비는 육·해·공군이 특정 비율로 나눠 가지는 쿼터 배정의 관행에 따라 집행되어 왔다(매일경제 10/11/26; 동아일보 10/05/06). 각 군은 나름의 급박한 전력 개선 소요를 가지고 있으나 중·장기적인 안보 목표 및 전략에 따라 우선 순위를 선정하기 보다 3군에 전략 증강비를 배분하고 각 군 내 우선순위에 따라 분배되고 있다. 이러다 보니 해군의 이지스함, 공군의 스텔스 전투기와 공중급유기와 같은 대규모 전력 증강 사업은 포괄적 군사 전략에 기반하여 합리적으로 진행되지 못하고 국방부, 합참, 각 군 본부간 논쟁이 끊이지 않고 있다(동아일보 10/05/01; 동아일보 13/08/27). 최근 차세대 전투기 사업 선정이 난항에 빠져 세대 교체 시기를 놓칠까 하는 우려가 있는데 이 역시 예산 집행 원칙에서 보이는 문제와 관련이 있다(SBS 13/09/22).

또한 서해 5도가 북한 육지 지형에 둘러싸여 있어 방어가 불리한 지형 조건임을 감안할 때 합동성에 기반한 작전이 필요하다는 지적이 있고(SBS 11/03/28; 한겨레 12/03/26), 첨단 무기를 적진 깊숙이 배치하는 것은 어느 나라도 구사하지 않는 전략이라는 비판(SBS 11/03/28)이 있음에도 불구하고 우리 군은 서해 5도 전력 증강 사업의 일환으로 첨단 무기를 이 지역에 집중 배치하였다. 또한 이 사업에 배치된 상당수 장비는 기존 육군이 사용하던 것을 이전 배치한 것이어서 ‘아랫돌 빼서 윗돌 쌓는’ 형국이라는 비판도 일었다(한겨레 12/03/26). 이렇듯 서해 5도에 적합한 방어 및 억지 전략에 대한 검토 없이 여론을 안심시키기 위해 보여주기 식으로 첨단무기를 배치하는 점을 볼 때 전투 전력 강화에 대한 의사결정이 얼마나 허술한지를 알 수 있다.

셋째로 장비 운용 능력의 부족과 무기 점검 및 관리 소홀의 문제를 지적할 수 있다. 연평도 포격 사건 당시 북한의 해안포와 장사정포가 처음 날아들 때 대포병탐지레이더가 작동하지 않아 대응 사격이 늦어졌고, K-9 자주포 6문 중 2문은 기능 고장을 일으켰고 1문은 불발탄을 쏘았다. 한편 연평도 포격 몇 개월 전인 8월 9일 북한은 기습적으로 해안포 110여발을 발사

했는데, 이 때도 대포병레이더가 고장 상태였고 해안포가 NLL 이남 해역에 떨어진 것을 최종 확인한 것이 밤 12시 정도로 알려져 있다(김성만 2010). 그리고 송영선 의원이 국방부로부터 제출받은 자료에 따르면 연평도 대포병탐지레이더는 2010년 2월 육군에서 지원받아 해병대 연평부대가 운영하기 시작한 이후 3차례의 고장으로 정비를 받았다(한국일보 10/12/02). 한편, 천안함 사건 당시 브리핑 과정에서 북한의 도발 징후 분석을 담당하는 합창의 한 대령이 열상관측장비(TOD)가 24시간 자동녹화기능이 있는지 모른 채 엉뚱한 해명을 하는 일이 있었고(경향신문 10/05/03), TOD 영상이 상급부대 서버에 자동 저장된다는 기본 정보를 해병대, 합참, 그리고 국방부의 어느 누구도 사건 발생 8일째가 되기 전에는 몰랐다는 사실이 해군 본부 국정감사 과정에서 전해지면서 TOD 장비의 허술한 관리 및 교육이 문제시되었다(한겨레 10/10/19).

넷째로 전반적인 군 기강 해이의 문제이다. 연평도 포격 사건 직후 취임한 김관진 장관은 취임사와 지휘관 회의 등 여러 공식 석상에서 부대관리형 행정부대에서 과감히 탈피해 당장 전투에 투입할 수 있는 전투형 야전부대를 육성하자고 강조했고, 우리 군의 문제점으로 평시 군대의 전형적 특징인 전시 환경 망각, 무사안일주의의 만연, 과다한 서류작성 업무를 지적하기도 하였다(헤럴드경제 10/12/07). 또 이상의 합참의장 역시 오로지 전투행동과 작전결과로 평가받는 강한 군대의 기풍을 조성해 어떠한 상황에서든 반드시 승리하는 군대가 되어야 한다고 강조하였다(헤럴드경제 10/12/07). 군 최고 지휘관들의 기강 쇄신에 관한 이와 같은 발언은 군 전반에 흐르는 안이한 안보 인식과 관료화된 군 조직 문화를 대변한다고 하겠다. 한편 천안함 사건 이후인 2010년 7월 군 작전용 고속단정에 군인 가족과 민간인이 타고 유람하다 암초에 부딪쳐 전복되는 사건이 있었다(문화일보 10/07/06). 당시 승선인은 공군 소령과 대위, 해군 부사관인 군인 5명과 군인 가족 8명, 군인들의 고교 동문인 예비역 민간인 2명이었다. 주말이면 군용보트에 민간인을 태우고 만리포 주변을 관광하고 오는 경우가 잦았

다는 태안 지역 주민의 잇단 증언을 볼 때 군 자산을 임의적으로 사용하는 일이 일반적이었다고 보인다. 뿐만 아니라 전방 군사분계선을 통해 북한 군인이 경비대 문을 두드리며 귀순한 이른바 ‘노크귀순’ 사건(연합뉴스 12/10/11)과 탈북자가 서해를 통해 북한으로 다시 탈출하는 사건(중앙일보 13/04/05)을 볼 때 평산시 국경 경계가 철저히 지켜지지 않았음을 알 수 있다.

마지막으로 합참의 해군 및 공군 작전 수행 능력에 대한 지적이다. 천안함 사건 직후 보도된 바에 따르면 합참의 육·해·공군 별 장성 비율은 2.6:1:1이며(동아일보 10/05/01), 전략 작전 등 합참의 주요 직책 18자리 중 14자리를 육군이 담당하고 있었고 작전을 운영하고 전력을 증강하는 의사결정 라인에는 해군과 공군이 없었다(세계일보 10/04/29; 서울신문 10/05/10; 서울신문 10/07/01; 한겨레 11/03/07). 한 해군 예비역 장성은 “합참 근무 시절 육군이 대부분인 상관에게 해군 용어를 이해시키느라 애 먹었다.”라고 인터뷰하기도 하였다(동아일보 10/05/01). 또한 천안함 이양과정에서도 합참 내 해군 작전을 지휘할 장성이 없어 군령권을 보유하지 않은 해군 참모총장이 이양 작전을 진두 지휘할 수 밖에 없었는데(아시아 투데이 11/02/27), 이는 평소 상황에서 국지전이 발생할 경우 작전을 지휘해야 하는 합참이 합동성에 기반하여 작전을 진두지휘할 역량을 갖추고 있지 않다는 사실을 자인한 셈이다.

이와 같은 조직 역량 차원의 문제들은 육·해·공군 간 치열한 경쟁과 육군의 상대적 권력 우위에서 비롯되었다고 보인다. 먼저 육·해·공군은 예산과 보직을 놓고 경쟁 관계에 있다. 각 군은 자군의 전투력을 높이기 위해 첨단 무기를 구매하고자 하는 욕구가 있다. 일례로 공군의 차세대 전투기 사업은 제한된 사업비 예산 하에서 입찰을 진행한 결과 스텔스 기능이 부족한 기종이 선정되어 공군 현역 및 예비역 장성들의 반대에 부딪혔고 그 결과 추진 일정이 지연되는 등 심각한 진통을 앓고 있으며 최악의 경우 몇 년 후 공군 전투기 전력에 공백이 발생할 우려도 있다(SBS 13/09/22; 동아일보 13/08/27). 또 공군은 원활한 공중 작전 수행을 위해 공중급유기 도

입도 시급하다고 주장한다(동아일보 10/05/01). 한편 해군은 삼면이 바다인 우리 지형을 고려할 때 작전용 이지스함 3대가 필요하다며 추가로 이지스함 2대를 요청하고 있으며 육군 역시 북한과의 전력 차이를 좁히기 위해 전차를 확대 도입하자고 요구하는 실정이다(SBS 13/09/22). 육·해·공군의 전력 증강 요구를 적절히 조정하는 데 어려움이 있는 이유는 각 군이 중·장기적인 안보 전략의 방향에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있기 때문인데, 육군은 해군과 공군의 고가 무기시스템이 필요한 것은 인정하지만 제한된 예산을 생각할 때 동맹국인 미국의 무기 자산을 활용하는 것이 효율적이라는 입장이다. 반면 해군과 공군은 동북아 지역 안보 차원에서 주변국간 갈등이 무력 시위로 번질 경우 이에 대한 사전 대비가 필요하다는 입장이다(동아일보 10/05/01; 동아일보 13/08/27). 한편 해군 내 해병대 역시 별도의 예산 소요를 제기한다. 연평도 포격 사건 후 한 해병대 출신 예비역 장성의 인터뷰에 따르면, 김영삼 대통령 시절 국방개혁 논의에 참가한 젊은 장교들은 북한의 국지전 도발 시나리오로 연평도 포격 또는 상륙 가능성을 지적하였고 이 지역에 대한 전력 증강이 필요하다고 건의하였다. 이에 유럽 시찰을 통해 서해 5도에 적합한 단거리 이동식 미사일 시스템을 파악하여 구매 건의서를 제출하였으나 국방부가 이를 무시했고 이후 기회가 있을 때마다 해병대 지휘부는 전력 증강을 요청했으나 받아들여지지 않았다고 한다(동아일보 10/12/02).

예산 뿐만 아니라 진급과 보직도 민감한 사안인데 해·공군의 불만이 많은 부분이기도 하다. 우선 야전부대보다 정보, 인사, 정책 부문 등 합참이나 육·해·공군 본부에서 진급을 독식하는 문화가 문제로 지적된다(동아일보 10/11/30). 야전 부대는 근무 여건이 힘들고 부대원의 실수로 고과 관리에 피해를 볼 가능성도 있으나 진급마저 어렵기 때문에 우수한 인재들은 야전을 회피하려 하고, 따라서 군 전반에 걸쳐 전투력이 떨어진다는 지적이다. 또 육군 대령 출신 김성희 국회의원은 3심제 또는 5심제로 불리는 군의 진급심사 제도로 인해 뒷사람에게 잘 보이는 사람만 진급하고 무인 기질이

있는 사람들이 탈락하는 경향이 있다고 지적하며 그 결과 군이 관료화되었다고 분석했다(동아일보 10/11/30). 한편 육군 편중 인사도 문제로 지적되는데 2014년 기준으로 역대 합참의장 38명 중 36명이 육군 출신이며, 44명의 국방장관 중 해·공군 출신은 6명 뿐이다. 합참에서 육·해·공군 작전을 총괄하는 실무 부서인 합동작전과, 해상작전과, 그리고 공중작전과는 육군은 합동작전과에만, 해군은 해상작전과에만, 공군은 공중작전과에만 배치되어 있을 뿐만 아니라, 합동작전과를 관할하는 상위 부서장인 작전처장, 작전부장, 작전본부장은 모두 육군이고 특히 작전본부장 예하 7개 참모부서 참모부장 중 6명이 육군이었다. 그리고 2010년 서울 신문의 보도에 따르면 합참의 총괄담당과장 75명은 모두 육군 출신이었다(세계일보 10/04/29; 서울신문 10/05/10; 서울신문 10/07/01; 한겨레 11/03/07). 따라서 상호 간 교류가 적고 배타적인 육·해·공군 간 문화에 육군 편중 인사까지 더해짐으로써 합동성에 기반한 작전 수립 및 전투 훈련이 이루어지기 어렵고 해군과 공군의 육군에 대한 불신과 불만이 깊은 실정이다.

육·해·공군 간 갈등이 가장 첨예한 부분은 국방개혁 및 군 지휘구조 개혁에 대한 입장이다. 육·해·공군의 개별적인 작전 개념을 초월한 협의 및 의사결정 기구를 갖추자는 취지에서(김국현 2011; 매일경제 10/11/26) 이원화되어 있는 군정권과 군령권의 통합을 비롯해 근본적인 지휘체계의 개편이 논의되었다. 대통령 직속 국방선진화 추진위원회는 군 지휘구조에 대한 개혁안으로 합동군 사령부의 창설을 제안하기도 하였다(매일경제 10/11/26).

하지만 군정과 군령권의 일원화 및 합참의 권한 강화라는 방향에 대해 해군과 공군은 크게 반발하였다. 천안함 사건 직후 김성찬 해군참모총장은 '합동성 강화 대 토론회'에서 '물오리론'을 제기하며 합동성을 강화한다는 명분 아래 각 군이 특성을 잃고 전반적인 전투 역량마저 훼손될 가능성이 있다고 논했다(서울신문 10/07/01). 이러한 입장은 해군과 공군 예비역 장성의 공개적인 성명에서도 나타나는데, 이들은 군정과 군령의 통합은 우리

군의 숙원사업이라는 데 동의하지만 육군 중심의 인적 구성을 개편하려는 논의 없이 합동참모본부가 더욱 막강한 권한과 책임을 가지는 상부 지휘구조 개편안이 추진되고 있어 오히려 육군 편중성을 심화시킨다고 지적하였다(김동한 2011; 한겨레 11/03/07; 서울신문 10/05/10). 이후 2011년 3월 발표된 ‘국방개혁 307’은 합동성 강화 차원에서 논의되던 국군교육사령부 창설 계획과 합참의장 순환보직제 도입안은 빠진 채 합참의장에게 작전 지휘에 필요한 인사, 군수, 교육 등 일부 군정 기능을 부여하고, 각 군 총장은 합참 지휘아래 작전지휘 권한을 행사하도록 부분적 군정-군령 일원화 계획을 담고 있다(서울경제 11/04/26; 세계일보 11/03/09). 이 계획에 대해 해군과 공군은 크게 반발하였는데 각 군 총장의 작전지휘를 지원할 통제시스템 통합 등 제반 여건이 마련되지 않았다는 점과 지휘 라인 개편에 따라 전투 과정에서 일어나는 부작용에 대한 검증 과정을 거치지 않은 점 그리고 육군의 1군과 3군을 통합한 지상군 작전사령부가 아직 창설되지 않은 점을 문제로 지적하였고 인사권에 대해 합참과 각 군 본부간 갈등이 불가피할 것이라는 우려도 나왔다(동아일보 11/04/26; 서울경제 11/04/26). 국방부는 작전 지휘계통이 일원화되어 작전의 효율성을 높이고, 육·해·공 3군 체제는 유지하여 각 군 고유의 전문성은 보장한다고 설명했지만(세계일보 11/03/09) 일부에서는 지휘 체계가 오히려 더 복잡해졌으며 내실은 없고 흐지부지 된 합동성 강화라고 비판하고 있다(동아일보 11/04/26; 서울경제 11/04/26; 동아일보 11/05/03).

지금까지 살펴보았듯이, 육·해·공군 간 치열한 예산 경쟁과 비합리적이고 관행에 가까운 육군 중심 문화로 인해 각 군은 자군 내 비합리적인 요소에 대해 자정 기능을 발휘하기 보다 자군 이기주의, 보신주의에 빠질 가능성이 높다. 천안함 사건 당시 해군에서 합참으로 보고가 지연되고 비공식 라인을 통해 청와대로 직접 보고가 이루어진 일은 문제가 발생하면 자군 내에서만 공유하고 자군의 입장에 유리하게 처리하려는 행태가 나타난 모습이라 할 수 있고, 이것은 비단 해군만의 문제는 아닐 것이다. 또한 야전보다는 본

부 중시 인사 문화, 에스맨을 조장하는 승급 심사 제도는 우리 군이 국지전에 대비할 수 있는 합동 작전 수립 능력의 제고를 어렵게 하고 내부 자정 능력을 크게 훼손시키고 있다. 종합해 볼 때 우리 군은 전략 평가의 세 번째 요소인 조직 역량 면에서 가장 큰 문제를 가진 것으로 평가할 수 있겠다.

#### 4. 최종 의사결정권의 명확성

최종결정권의 명확성이란 여러 군사적 전략 및 행위 중에서 최종적으로 특정 결정을 내리는 데 있어 책임과 권한이 분명하고 일관되게 정립되어 있느냐를 의미한다. 일반적으로 최종 의사결정 과정이 명료할 때, 거부권, 최종 인가권은 민 또는 군 일방에만 주어진다. 중요한 것은 법이나 규칙이 아니라 실제 어떻게 이루어지느냐이다. 따라서 내부 의사결정 과정을 세밀히 봐야 하며, 거부권과 승인권이 누구에게 있는지, 작전권 체계는 어떠한지, 그리고 고위 군관들의 임명, 승진, 해임, 처벌권이 누구에게 있는지를 살펴봄으로써 최종 의사결정권이 명확하게 설정되어 있는지 구분할 수 있다 (Brooks 2008, 39-42).

대한민국은 대통령이 군 통수권을 가지는 완전한 문민 통제를 제도적으로 보장하고 있다. 대통령이 국방부 장관, 합참 의장, 한미연합 부사령관 등 주요 군 보직을 임명하며 군정 및 군령권의 최종 의사결정권을 대통령이 가진다. 이렇듯 전쟁이나 작전 수행 과정에서 군의 자의적이고 돌발적인 행동을 통제한다는 면에서 한국의 문민 통제는 우수하다는 것이 일반적인 평가이다. 하지만 한미동맹에 따라 우리 군의 전시작전권은 한미연합사가 행사하는 한국만의 특수성으로 인해 최종 의사결정권의 명확성은 큰 논쟁거리이기도 하다. 천안함과 연평도 사건 당시 의사결정권이 명확했는지를 평가할 수 있는 공개 자료는 없기 때문에 본 연구에서는 연평도 포격 사건에서 북한의 공격 원점을 전투기로 타격하지 않은 문제에 대한 여러 논쟁을 검토함으로써 의사결정권의 명확성 정도를 추론해 보고자 한다. 당시 대통

령이 전투기를 통한 원점 타격을 지시했음에도 군이 불복한 것은 아니라는 사실이 명백하기에, 그렇다면 폭격을 하지 않기로 한 의사결정은 어떤 과정을 통해 어떤 사항을 고려하여 내려진 것인지를 가늠하는 것이 중요한 분석 대상이 된다.

사건 직후 국회 국방위원회 질의 과정에서 김태영 국방장관은 "현재 교전규칙에는 적 사격 시 대등한 무기체계로 2배로 (대응)하도록 돼 있다"고 답하여 당시 우리 군은 연합사의 교전규칙에 따라 폭격 여부에 대한 판단을 했다는 취지로 답변했다(머니투데이 10/11/25). 한편 일부 언론은 연합사가 '한국이 공격당한 것은 무척 가슴 아프지만 대신 이번엔 한 번 참으면 앞으로 북한을 몰아붙이며 제대로 공략할 수 있다'는 논리로 폭격을 만류했다고 보도했는데, 이에 대해 한미 연합군사령부와 합동참모본부는 사실 무근이라고 각각 해명했으며 합참은 "당시에 한미가 정보를 공유했지만 전투기 폭격을 협의하거나 건의하지도 않았다"고 덧붙였다(아시아투데이 10/12/10).

이상을 볼 때 2가지 추측이 가능하겠다. 첫째는 연합사가 폭격을 만류한 것이 사실이나 포격 사건 이후 한국의 여론이 민감하여 이를 부정했을 가능성이며 둘째는 한국군이 한미 연합 작전 및 훈련 과정을 통해 교전규칙의 '필요성의 원칙'과 '비례성 원칙'을 엄격히 적용하는 관례 내지 행태를 가지게 되었을 가능성이다. '정전시 유엔사 교전규칙'은 1953년 유엔군사령부가 우리 군과 협의해 제정한 것으로, 남북간 우발적인 무력충돌이 전쟁으로 확대되지 않도록 각 상황에 따라 단계별로 대응 규칙을 정해둔 것이고(국제신문 10/11/26), 일정 정도 한미동맹은 동맹국인 한국의 군사 도발을 자제시키는 목적도 있기에(Pressman 2008, 29-33) 50여 년간 교전규칙에 따라온 우리 군이 확전 방지를 우선시하는 사고 방식을 자발적으로 내재화했을 수 있다고 보인다. 두 가지 중 어느 것이 사실이든 대통령의 최종 의사결정은 직접적이든 간접적이든 한미동맹에 의해 제약을 받고 있었던 것으로 해석된다.

현재로서는 연합사가 직접적으로 전투기 공격을 자제시킨 증거는 없으며, 게이트 전 국무장관(2014)의 회고록을 보면 사건 “이후” 한국이 과도하게 공격적으로 보복하려는 시도가 있어 자제하도록 대화했다는 언급은 있지만 사건 “당시” 자위권 행사를 만류한 증거는 없다(Gates 2014). 이후 국방부 장관과 합참 관계자의 자위권 행사 의지 표명에 대해 미국이 동의했다는 보도(서울신문 10/12/08)와 ‘한·미 합참의장 협의회’에서 국지도발 대비계획을 우선적으로 보완해 북한이 재도발해 올 경우 동맹 차원에서 대응하겠다는 합의 그리고 국지전 시 필요에 따라 주한미군이나 한·미연합사 등의 전력을 동원하는데 합의(경향신문 10/12/09)한 것을 볼 때 미국은 북한에 억지력을 보이는 자체를 반대하는 입장은 아니었다고 보인다.

한편 안보 및 군사 전문가 사이에서는 전투기로 북한 육상 기지를 포격하는 것이 한국 대통령의 권한이 아니라는 입장도 있다. 박선원 전 청와대 안보전략 비서관은 노무현 대통령 시절 한미 간 공군 작전 협력 범위에 대해 사전에 조율한 사항이 있으며 공군 전투기로 공격할 것인가의 결정은 전면전으로 가느냐의 기로에 있는 것이기 때문에 자위권 행사 차원에서 한국이 독단적으로 결정할 수 없고 연합사의 작전지휘통제권 행사와 연계되지 않을 수 없다고 언급했다(오마이뉴스 10/12/05). 그리고 합리적으로 판단할 때 우리 전투기의 공격에 북한이 대응 사격할 경우 군사적 긴장은 더욱 고조되어 확전으로 이어질 가능성이 있기 때문에 우리 전투기로 북한을 포격할 것인가의 의사결정은 연합사와 상의하지 않을 수 없는 사안이다. 이렇게 교전수칙의 준수와 확전 가능성에 대한 현실적 고려가 불가피한 상황에서, 우리 군 통수권자인 대통령의 최종 의사결정권은 선택의 범위가 매우 제한적이며 평시와 전시의 경계가 불분명한 도발의 경우 의사결정 권한이 불명확하다는 점을 부정할 수 없다. 한편 2006년 12월 민주평화통일자문회의에서 노무현 대통령은 “작전통제권도 없는 사람이 민간시설에 폭격을 할 것인지 안 할 것인지 그것도 마음대로 결정 못하고, 어느 시설에 폭격할 것인지 그것도 자기 맘대로 결정 못하는 나라가 중국한테 무슨 할 말이 있겠

느냐”고 연설한 적이 있다(오마이뉴스 10/12/05). 이 발언은 앞서 살펴본 바와 같이 군 통수권자가 제한적이고 불명확한 의사결정권을 갖는 것에 대한 탄식으로 이해할 수 있겠다.

요약하면, 최종의사결정 권한은 제도적 차원에서는 대통령이 행사하도록 명확히 보장되어 있고 대통령의 의사결정권 행사를 방해할 만큼 군과 민 사이의 권력 불균형은 없으나 북한에 대한 독자적 방어와 억지력이 부족한 현실로 인해 대통령의 최종 의사결정 권한은 제약 받고 있다고 하겠다.

## 5. 전략 평가에 대한 소결

한국의 전략 평가를 각 요소 별로 살펴보면, 정보 공유는 자료의 제한으로 분석의 한계는 있지만 개념적인 수준에서 북한의 국지전 위협의 증가, 북한의 잠재적인 도발 시나리오에 대한 정보는 공유되고 있었던 것으로 보이지만 특정 시점 및 지점에 대한 도발 징후는 적절히 공유되지 못한 것으로 보인다. 전략 및 전술 협의는 이 역시 자료의 제한으로 분석이 제한적이지만 언론에 공개된 군 최고 지휘부의 발언을 통해 볼 때 개연성이 높다고 평가한 도발 시나리오에 대해서도 적절한 방어 및 억지 전략을 도출하지 못한 것으로 보인다. 조직 역량은 가장 심각한 문제를 노출한 요소로서, 육·해·공군은 각 군의 조직 논리와 선호에 따라 행동하는 경향이 농후하여 군의 합동성을 심각히 위협하고 있으며 평가 및 승진 제도는 합리적인 의견 제시를 어렵도록 설계되어 있어 군의 자정 능력을 저해하고 있다고 평가된다. 최종 의사결정권은 제도적으로는 명확하게 설정되어 있으나 최상위 안보 전략이 한미동맹을 통한 대북 억지 전략이기 때문에 북한의 국지 도발 시 원점 타격에 대한 의사결정권은 불명확한 것으로 평가된다.

## IV. 한국의 민군 관계 특성

### 1. 민군의 선호 수렴도

민군간에 입장이나 견해 차이가 있는 것은 일반적 현상이지만, 불일치의 강도와 범위는 국가별로 다양하다. 민군간 선호가 불일치할수록 정보 공유, 전략 협의 등 전략 평가의 여러 과정에서 민군간 협조가 약해진다는 가설이 브룩스의 전략 평가 이론의 핵심 논리이다. 민군간 선호의 차이는 세 가지 측면에서 나타날 수 있는데, (1) 안보 목표 측면: 안보 위협에 대한 정의, 외교 및 안보 정책의 우선순위의 차이, (2) 군사 전략 및 작전, 전술 측면에서 의견 차이, (3) 조직 문제: 국방 예산, 전문가적 행위 규범, 행동 양식, 징병제, 기타 인구통계학적 문제로 구분될 수 있다. 이 세 가지 측면에서 지속적, 반복적, 구조적 분열이 존재하느냐에 따라 선호의 수렴도를 평가하며, 브룩스(2008)는 이에 영향을 미치는 분열 기제로 세 가지를 들고 있는데, (1) 계급적, 지역적, 또는 인종적 구성에 있어 민군간 분명한 분열이 있는가, (2) 외부 위협이 있는가, (3) 군부가 정치 영역과 구별되는 독특한 신념 및 가치 체계 그리고 우선 순위를 가지고 있는가이다.

이러한 기준에서 볼 때 한국은 민군간에 계급적, 지역적, 또는 인종적 구성에 분열은 없다. 또한 군이 민간과 구별되는 그들만의 신념이나 가치 체계를 가지는가에 있어, 예비역 장성과 군 내부 및 군 전문가들 사이에서 연평도 포격 당시 단호히 대응하지 못했다는 강력한 비판과 자성의 목소리가 높았던 것을 볼 때 ‘확전 방지’라는 가치가 우리 군 내부에서 규범화된 가치관으로 자리잡았다고 보이지는 않는다. 마지막으로 외부의 위협에 있어서는 한국의 안보 상황은 1953년 이후 휴전 상태가 지속되고 있으며, 북한의 핵 개발, 서해상 NLL 분쟁 등을 볼 때 그리고 심지어 북한 정권의 갑작스런 붕괴에 대비해야 한다는 논의가 있을 정도로 북한은 명백한 안보 위협이다. 따라서 한국에서 민군간 선호의 차이는 구조적 분열은 아니라고 평가된다.

한편 한국 사회 전반에 걸쳐 안보 위협에 대한 정의와 외교 및 안보 전략의 큰 방향성은 대통령 선거마다 주요 대선 후보의 차별화 전략으로 작동하고 있다. 이러한 안보 목표 측면에서의 입장 차이가 우리 민군 관계에도 영향이 미치고 그것이 민군간 구조적 분열로까지 작동하고 있을까? 대북 위협과 자주 국방에 대한 인식 그리고 전시 작전지휘권 이양 연기에 대한 민군간 입장을 검토하여 이에 대해 뚜렷한 선호 차이가 있는지 볼 필요가 있다. 천안함 및 연평도 사건이 발발한 당시 집권 정부인 이명박 정부와 군부 사이에 선호 차이가 있었는지에 대해서 분명한 자료가 없다. 하지만 노무현 정부 시절 군은 정부의 대북 정책과 한미 관계에 대해 비판적 시각을 가졌던 것으로 알려져 있는 바<sup>2)</sup>와 대조적으로 군은 이명박 정부의 대북 강경책 및 한미 공조 정책에 대해서는 지지했음을 고려할 때 두 사건 당시 민군간 선호 차이는 적었다고 추정된다. 한편 노무현 정부 시절 민군간 입장 차이가 많았다고 알려져 있지만 당시 국방장관을 지낸 김장수 의원의 인터뷰를 볼 때 북한의 군사적 위협에는 단호히 대처해야 한다는 원칙에는 민군간 의견 차이가 없었으며(문화일보 10/04/16) 북한의 핵 실험 이후 노무현 정부 역시 실질적인 대북 교류를 진행하지 않았던 점을 볼 때 노무현 정부 시절에도 민군간 안보 정책의 시각 차이로 인해 대북 방어 및 역지력이 훼손되었다고 보기는 어렵다. 따라서 민군간 시각 차이가 있었다고 평가 받는 노무현 정부 시절에도 민군간 선호 차이로 인해 대북 방어 태세가 약해지지 않았다면 이명박 정부에서 민군간 선호 차이는 더 낮았다고 추측된다. 결론적으로 한국의 민군간 선호의 수렴도는 북한이라는 분명한 외부 위협을 직면하고 있기에 양호한 수렴 상태를 지속하고 있다고 평가할 수 있겠다.

2) 이명박 정부가 집권한 이후 군 내부에서는 노무현 정부 시절 국방부 장관, 합참의장, 그리고 한미연합사 부사령관을 지낸 군 고위직 인사들에 대해 낙인처럼 이전 정부에 협조한 사람들과 이라고 비난하는 것을 볼 수 있다(한겨레 13/7/27).

## 2. 민군간 상대적 힘

민군간 상대적 힘은 정치 지도자가 지지 기반 및 연합을 형성함에 있어 군부의 영향력에 어느 정도 의존하느냐에 의해 결정된다. 만약 군부가 정치 연합 형성 과정에서 절대적인 힘을 가지고 있어 군부가 지지를 철회했을 때 그 정치연합이 붕괴한다면 민군간 힘의 균형은 군부에 기울어져 있다고 할 수 있다. 힘의 균형을 측정하기 위해서는 (1) 군부의 국내 정치 및 사회에 대한 연계성, 즉 군부의 역할에 대한 사회적 합의 및 군 자체의 조직적 신념<sup>3)</sup>, (2) 군 최고 지도부의 응집력, (3) 정치 지도자가 지지 기반 형성에 있어 군부에 의존하는 정도, 즉 사회에서 충분한 독자적 지지 기반을 확보하는가의 여부를 살펴보아야 한다(Brooks 2008).

위 기준에서 본다면 한국에서 민군간 힘의 균형은 민 우위 상태라고 평가할 수 있다. 대통령 및 국회의원 선거 과정에서 정치연합을 형성하는데 군부의 영향력은 거의 작용하지 않는다고 본다. 오히려 군사 정권의 오랜 독재와 민주화 운동의 역사 그리고 문민 정부 출현 경험으로 인해 군부의 정치 참여에 대해서 매우 예민하게 반응하는 사회적 합의가 있다고 할 수 있다. 또한 법적, 제도적 측면에서 민의 군에 대한 통제 권한은 명확하게 보장되어 있다. 우리 헌법은 군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리와 국무위원으로 임명될 수 없도록 정하고 있으며, 정부조직법과 국군조직법에 의해 민은 군에 대한 통제권을 보장받고 있다. 또한 군사·안보 문제에 대한 의사 결정권한이 대통령과 그 대리자인 국방부 장관에게 있다.

한편 군 최고 지도부의 응집력 면에서, 우리 군은 육·해·공군 중 육군의 영향력이 막강하며 군 상부 구조가 육군 중심으로 운영되기 때문에 응집력이 좋다고 볼 수 있으나 동시에 삼군간 갈등이 내재하여 응집력에 약

3) 예를 들면, 박정희 정부 시절 군부는 국가 발전 및 근대화를 추진하는 핵심 인재 집단이라고 사회적으로 광범위하게 인식되었으며 내부적으로도 그러한 신념을 가졌다고 보인다.

점도 동시에 나타낸다. 이렇듯 우리 군의 고위 지도부에는 분열적인 요소와 응집적인 요소가 모두 있으나 남미 국가들처럼 군이 독자적인 정치 권력으로 등장할 만큼 높은 응집력을 갖고 있다고는 볼 수 없다. 하지만 한편으로 우리 민군 관계는 군이 상당한 자율성을 행사할 수 있는 여건도 내재하고 있다. 한미동맹을 체결한 후 한미연합사가 작전지휘권을 행사해 왔고 1994년 평시와 전시를 구분하여 평시에 대해서는 한국이 작전지휘권을 이양 받았지만 전시작전권은 현재도 한미연합사의 권한이다. 50여 년 이상 한국의 안보는 청와대와 정부가 독자적으로 의사 결정을 할 수 없는 영역으로 남아 있다. 한국의 군은 우리 정부의 통제 범위 내에 있지만 포괄적인 안보 전략과 전술 전개, 무기 체계의 구축 등 중요한 의사 결정은 연합사와 협의 하에서 이루어진다. 연합사와 의사 결정을 협의하는 과정에서 한국의 민이 어떤 영향력을 행사하느냐에 대해 검토하여야만 한국 민군 관계의 진정한 모습을 이해할 수 있을 것이다.

한국과 미국의 공식적 협의 체제에는 한미 안보협의회(SCM)와 한미 군사위원회(MC)가 있다. 한미 양국의 국가 통수 및 군사 지휘기구는 안보 협의회를 통하여 군사위원회에 전략지침을 하달하고 군사위원회는 한미 연합사령부의 상급기관으로서 연합사에 전략지시 및 작전지침을 하달한다(윤태영 1999). 한편, 평시작전지휘권은 한국 정부가 단독으로 행사하지만, 전시업무 수행을 위해 연합사가 평시에 준비해야 할 업무에 대해서는 한국군 합참의장이 위임한 연합권한위임사항(CODA, Combined Delegated Authority)에 따라 연합군사령관이 권한을 가진다. 평시에 연합사가 위임 받은 권한은 (1) 전쟁억제, 방어 및 정전협정 준수를 위한 한미연합 위기관리; (2) 전시 작전계획 수립; (3) 한미 연합 3군 합동 교리발전; (4) 한미 연합 3군 합동 훈련 및 연습의 계획과 실시; (5) 조기경보를 위한 한미 연합 정보 관리; (6) C41 상호 운용성이다. 그리고 위기상황이 고조되어 한미 양국의 국가 통수 및 군사 지휘기구의 공동 승인 하에 데프콘 3단계를 발령하거나 한미가 그 시점을 합의할 경우, 한국군의 평시작전통제권은 연합군사령관

에게 이양된다.

여기서 CODA는 한국의 민군 관계에 중대한 영향을 미치는 요소이다. 현재 ‘전시’ 작전권은 연합사가, ‘평시’ 작전권은 한국이 가지고 있지만, CODA 규정에 의해 위기 관리와 한미연합훈련 등 전시를 대비한 평시의 여러 훈련에 대한 작전권은 미군이 가지기 때문이다. 평시작전지휘권을 이양 받았지만 평시와 전시를 관통하는 주요 의사결정 사항은 연합사에 위임하였다고 볼 수 있다(서재정 2009). 미국 군사 전문가 사이에서도 평시와 전시를 구분한다는 개념 자체가 비상식적이라는 지적도 있듯이(한국일보 10/03/12) 한국이 평시작전지휘권을 행사한다고 하여도 그 권한에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 안보 및 군사 전략을 수립하는 과정에서 핵심 요소인 위협의 정의, 대응 전략의 수립, 필요한 전력 자원의 구축은 지금까지 한국의 민이 단독으로 결정할 사항이 아니었다고 볼 수 있다. 한국의 민간 영역은 지난 50여 년간 군사 전략의 목표 및 군사 역량에 대한 통제 기능을 적극적으로 수행하지 않고 이 기능을 한미연합 체제의 안보협의회의와 군사위원회에 의존 내지 위임해 왔으며, 그로 인해 민은 군에 대한 통제 역량을 개발하지 못한 것으로 보인다. 그 결과 한국의 민은 군을 통제할 제도 및 사회적 기반을 갖추고 있음에도 불구하고 그 통제권을 행사하지 않고 군은 상당한 자율권을 행사할 수 있게 되었다. 이러한 과정을 통해 민군간 상대적 힘의 균형은 민으로 기울지 못하고 민군간 균형상태 즉 힘의 분산 상태에 놓이게 되었다고 평가할 수 있겠다.<sup>4)</sup>

4) 민군간 힘이 균형 상태를 이룬 대표적 사례로 제1차 세계대전 직전 빌헬름 2세가 통치한 독일을 들 수 있다. 브룩스는 빌헬름 2세 통치 시절 민군간 상대적 힘의 균형 상태가 관찰된다고 하였는데, 빌헬름 2세는 국가와 군에 대한 의사결정과정을 주도하고 군에 대한 강력한 통제권을 가졌지만 황제 스스로가 군사주의에 기울어져 있었기 때문에 군이 전략 평가 과정을 주도하게 하고 전략 협의 과정에서 외교적 수단을 충분히 고려하지 않아 독일의 군사적 역량을 과대 평가하게 되었고 그 결과 제1차 세계대전에서 패전하게 되었다고 분석한다(Brooks 2008, 177-194).

## V. 결론 : 한국의 민군 관계가 전략 평가에 미친 영향

본 연구를 통해 브록스의 전략 평가와 민군 관계 이론을 한국의 두 사례 - 천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건을 통해 검증해 보았다. 전략 평가는 민군간 정보를 공유하고 공유한 정보를 바탕으로 전략을 협의하고 전략을 구사할 조직의 역량이 충분한지 평가하고 부족한 역량을 보완하며 실제 위기 상황이 발생했을 때 신속하고 명확하게 군사적 결정을 지시하는 일련의 과정이며, 전략 평가 자체가 하나의 역량으로서 점검되고 개발되어야만 보다 정확한 전략을 수립할 수 있다.

천안함 침몰 사건과 연평도 포격 사건을 전후하여 한국의 전략 평가는 전반적으로 낮은 수준이었다고 평가할 수 있겠는데, 전략 평가의 구성 요소 중 조직 역량 관리와 전략 협의에 있어 특히 많은 약점을 노출하였다. 또한 민군간 선호는 수렴되었으나 민군간 힘의 분산으로 인해 군은 민에 대해 상대적 자율성을 누릴 수 있었고 그로 인해 전략 평가의 각 과정에 여러 가지 문제가 발생했으며 그 결과 북한의 국지전 위협을 효과적으로 억지하지 못한 것으로 보인다. 따라서 민군 관계가 전략 평가에 미치는 영향을 설명한 브록스의 이론은 한국의 두 사례에 걸쳐 우리의 전략 평가 수준을 이해하는 효과적인 설명을 제공하고 있다고 할 수 있다.

우선 정보 공유 면에서 군은 국지전의 위협이 증가하고 있다는 정보는 청와대 및 정부와 공유하였다고 추정되나 국지전의 다양한 전개 방식과 안보 전략 차원에서의 변화된 의미를 보고하고 환기시켰는지는 확실하지 않다.

두 번째로 전략 및 전술 협의 면에서 북한의 국지전 수행 전력, 준비 동향을 보고받은 후 그 위협이 기존의 군사 전략으로 대응하기 어려운 새로운 위협인지 판단하고 적절한 방어 전략 및 전술이 갖추어져 있는지 평가하는 과정이 필요했지만 민군간에 이러한 협의가 심도 있고 포괄적으로 이루어졌는지는 확실하지 않다. 가장 유력하다고 평가된 북한의 도발 시나리오에

대해 우리 군이 적절히 대응하기 어렵다는 사실이 민군간 논의 과정에서 도출되었어야 하지만 실제로 어떠했는지는 불분명하다. 한편 정보 공유와 협의는 긴밀히 연계되는데, 둘은 순차적으로 일어나지만 실제 전략 평가에 있어서는 끊임없는 환류 과정을 거치게 된다. 즉 협의를 통해 새로운 시각에서 기존 정보를 해석하고 군에 추가적인 정보를 요청하고 다시 분석과 토의를 한다. 환류 과정이 활발히 일어날수록 협의가 심도 있고 포괄적으로 될 개연성이 높을 것이고 그러기 위해서는 민이 협의 과정을 주도할 역량이 있어야 한다. 하지만 오랜 동안 한미 협정의 CODA에 따라 전략 협의를 연합사에 위임한 우리로서는 민이 군을 통제하며 전략 협의를 주도할 것으로 예상하기 어렵다.

조직 역량 면에서 우리 군은 육·해·공군 간 폐쇄적이고 갈등적인 자군 중심성을 보이고 있어 합동 전략의 수립 및 구사 역량이 부족하며 야전 보다 본부 그리고 의견 제시 보다 복종과 수용을 중시하는 문화로 인해 전투 기강이 해이해져 있었다. 이에 대해 군 스스로의 자정력을 기대하기 어렵고 군의 자율성이 보장되는 민군 관계 하에서 민이 군에 대해 강력한 처벌과 압박을 부과하기 어렵다. 한편 의사결정권은 군의 상대적 자율성과는 관계가 적은 영역이라고 할 수 있다.

종합해 보면, 민이 전략 평가 역량을 개발하지 않는 사이 군은 민군 관계에서 상대적 자율성을 가지게 되었고 그로 인해 안보 환경을 파악하고 군사 전략을 수립하는데 반드시 필요한 중요 정보를 민에 충분히 공유하지 않았고 그 결과 북한의 국지전 위협이 과소 평가되었을 것으로 추정된다. 또한 북한의 국지적 도발이 있을 경우 우리 군의 방어 및 억지 전략이 가지는 한계를 이해하고 민군이 함께 보완책을 협의했어야 하지만, 군은 교전규칙을 넘어 공격 원점을 타격할 태세가 갖추고 있지 않으면서도 공식적으로는 강력한 응징 의사를 밝혔다. 민군간 협의 과정에서 군이 언론에 발표된 공식 입장과 동일한 전략을 제시하였는지 아니면 다른 전략을 제시하였는지는 현재로서는 알 수 없지만 북한의 육상 지역에 대한 전투기 공격은 확

전으로 비화할 가능성이 높기 때문에 실질적인 대안이 되기 어렵다는 것이 충분히 예상됨에도 불구하고 다른 대안을 개발할 만큼 민군간 전략 및 전술 협의가 효과적으로 이루어지지 못한 것은 분명해 보인다. 마지막으로 군의 상대적 자율성으로 인해 군 전반에 걸쳐 전투 역량 저하를 가져 왔는데 육·해·공군의 합동성을 진작시키지 못했고 북한이라는 분명한 위협을 대적하고 있음에도 전투 기강이 심각할 정도 약화되어 있었다. 따라서 우리 군은 상대적 자율성으로 인해 전략 평가 과정 중 전략 및 전술 협의와 조직 역량 단계에 문제를 노출하였고 북한의 국지적 도발 위협을 효과적으로 억지하는 전략을 구사하지 못했다고 평가할 수 있다.

## 참고문헌

- 국민일보 (Kukmin Ilbo). 2009. “북한의 다양한 도발 예상 시나리오…대포동 2호, 단거리 미사일 동시 발사 가능성.” (Bukhan-ui Dayanghan Dobal Yesang Scenario… Taepodong 2ho, Dangeori Missile Dongsi Balsa Ganeungseong) 『국민일보』 (Kukmin Ilbo) (3월7일).
- 국방부 (Kukbangbu). 2008. 『2008 국방백서』 (2008 Kukbang Baekseo). 서울 (Seoul): 국방부 (Kukbangbu).
- 국방일보 (Kookbang Ilbo). 2010. “북 비대칭 전력 대비 한국 전쟁역지력 키워야.” (Buk Bidaeching Jeolyeok Daebi Hankuk Jeonjaeng Eokjilyeok Kiwoya) 『국방일보』 (Kookbang Ilbo) (12월27일).
- 국제신문 (Kookje Sinmun). 2010. “[북 연평도 포격] 교전규칙 손질 어떻게.” ([Buk Yeonpyeongdo Pogyeok] Gyojeongyuchik Sonjil Eotteoke) 『국제신문』 (Kookje Sinmun) (11월26일).
- 경향신문 (Kyunghyang Sinmun). 2009. “합참, 북한 해안포 노출 횟수 늘어.” (Hapcham, Bukhan Haeampo Nochul Hoissu Neuleo) 『경향신문』 (Kyunghyang Sinmun) (2월 15일).
- \_\_\_\_\_. 2009. “군 국지전 대비 ‘PSI 시나리오’ 작성 - “충돌 가능성 없다” 정부 설명과 배치.” (Gun Gukjijeon Daebi ‘PSI Scenario’ Jakseong - “Chungdol Ganeungseon Eobtta” Jeongbu Seolmyeong-gwa Baechi) 『경향신문』 (Kyunghyang Sinmun) (6월23일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “천안함이 남긴 과제 / 누가, 왜, 어떻게… 군은 정보도 대책도 없었다.” (Cheonanham-i Namgin Gwaje / Nu-ga, Wae, Eotteoke… Gun-eun Jeongbo-do Daechaek-do Eobseodda) 『경향신문』 (Kyunghyang Sinmun) (5월3일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “정부 총체적 ‘안보 무능’…책임 회피한채 ‘북 공격’만 초점.” (Jeongbu Chongchejeok ‘Anbo Muneung’…Chaekim Hoepihanchae

- ‘Buk Gonggyeok’-man Chojeom) 『경향신문』 (Kyunghyang Sinmun) (5월21일).  
 \_\_\_\_\_, 2010. “북한 국지도발 때 필요하면 미군 동원.” (Bukhan Gukjidobal Ddae Pilyohameyon Mikun Dongwon) 『경향신문』 (Kyunghyang Sinmun) (12월9일).
- 김강녕 (Kim, Kang-nyeong). 2011. “비대칭전의 개념과 주요사례 분석.” (Bidaechingjeon-ui Gaenyeom-gwa Juyo Sarye Bunseok) 『군사논단』 (Gunsa Nondan) 67: 72-100.
- 김국현 (Kim, Gug-heon). 2011. “칼럼: 국방개혁 과제: 기본부터 알아야.” (Column: Kukbang Gaehyeok Gwaje: Gibon-buteo Alaya) 『군사논단』 (Gunsa Nondan) 67: 4-17.
- 김동한 (Kim, Dong-han). 2011. “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의.” (Yeokdae Jeongbu-ui Gun Gujo Gaepyeon Gyehoek-gwa Jeongchaekjeok Hamui) 『국가전략』 (Gukga Jeonlyak) 17(1): 67-93.
- 김성만 (Kim Seong-man). 2010. “북한 해안포사격의 저의와 우리의 대비방안.” (Bukhan Haeanpo Sagyeok-ui Jeoui-wa Uri-ui Daebi Bangan) 『전략논단』 (Jeonlyak Nondan) 12: 37-43.  
 \_\_\_\_\_, 2011. “북한의 무력도발을 억제하는 방안: 천안함 피격사건과 연평전투의 교훈을 중심으로.” (Bukhan-ui Mulyeokdobal-eul Eokjehaneun bangan: Cheonanham Pigyeok Sageon-gwa Yeonpyeongjeontu-ui Gyohun-eul Jungsim-euro) 『전략논단』 (Jeonlyak Nondan) 13: 61-86.
- 내일신문 (Naeil Sinmun). 2009. “북한 해안포로 서해 공격하면 포 기지 응징 대통령 결심 필요.” (Bukhan Haeanpo-ro Seohae Gonggyeok-hameyon Po Giji Eungjing Daetongryeong Gyeolsim Pilyo) 『내일신문』 (Naeil Sinmun) (2월19일).  
 \_\_\_\_\_, 2009. “F-15K 투입은 국지전 확대 각오.” (F-15K Tuip-eun Gukjijeon Hwakdae Gako) 『내일신문』 (Naeil Sinmun) (6월4일).
- 동아일보 (Donga Ilbo). 2009. “‘물리적 충돌 시간문제’ 북 엮포에 ‘레드카드.’” (‘Mulijeok Chungdol Sigam Munje’ Buk Eompo-e ‘Red Card’) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (2월 21일).

- \_\_\_\_\_. 2009. “북 핵실험 이후/북 선제공발 때 우리 군 대응 시나리오.” (Buk Haeksilheom Ihu/Buk Seonjedobal Ttae Uri Gun Daeung Scenario) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (5월30일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “[천안함] 합참 장교가 청와대 직보…군 보고체계 허점 드러나.” ([Cheonanham] Hapcham Janggyo-ga Cheongwadae Jikbo…Gun Bogo Chegye Heojeom Deureona) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (4월 17일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “[천안함 그후, 무엇을 할 것인가]<2> 중병 앓는 군 - 균형 못 잡는 육해공군.” ([Cheonanham Geuhu, Mueos-eul Hal Geosinga]<2> Jungbyeong Aleun Gun - Gyunhyeong Mod Japneun Yukhaegonggun) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (5월1일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “‘천안함’ 대책 논의하랬더니…해참총장-국방장관 예산 언쟁.” (‘Cheonanham’ Daechaek Nonuiharaeddeoni…Haechamchongjang-Kukbangjanggwan Yesan Eonjaeng) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (5월6일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “한나라, “관료화된 군 싹 뜯어고쳐라.” (Hannara, “Gwanryohwadoen Gun Ssak Tteudeogochyeora”) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (11월30일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “17년전부터 연평 도발 경고…군 수뇌 목살.” (17nyeonjeon-buteo Yeonpyeong Dobal Gyeongo…Gun Sunoe Muksal) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (12월2일).
- \_\_\_\_\_. 2011. “지휘구조 개편 연기론 쟁점 점검.” (Jihwigujo Gaepyeon Yeongiron Jaengeom Jeongeom) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (4월26일).
- \_\_\_\_\_. 2011. “역대 해-공군 참모총장 10여명 6일 회동…군 상부지휘구조 개편 반대 밝힐 듯.” (Yeokdae Hae-Gonggun Chammochoongjang 10yeomyeong Gil hoedong…Gun Sangbujihwigujo Gaepyeon Banae Balkil Deud) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (5월3일).
- \_\_\_\_\_. 2013. “차세대 전투기 선정에 고려해야 할 네 가지.” (Chasedae Jeontugi Seonjeong-e Goryeohaeya Hal Ne Gaji) 『동아일보』 (Donga Ilbo) (8월

27일).

문화일보 (Munhwa Ilbo). 2009. “북, 서해 해안포 증강/북, NLL 도발 때 ‘육상 화력’ 위협 가  
능성.” (Buk, Seohae Haeampo Jeunggang/Buk, NLL Dobal Ttae ‘Yuksang  
Hwaryeok’ WiHyeop Ganeungseong) 『문화일보』 (Munhwa Ilbo) (2월13일).

\_\_\_\_\_. 2010. “〈파워인터뷰〉 김장수 한나라당 의원 “북 연루 증거 나오면  
‘일선불사’의 각오로 대응해야.” (〈Power Interview〉 Kim, Jang-su Hannaradang  
Uiwon “Buk Yeonru Jeunggeo Naomyeon ‘Iljeon Balsa’-ui Gakoro  
Daeunghaeya”) 『문화일보』 (Munhwa Ilbo) (4월16일).

\_\_\_\_\_. 2010. “‘기강해이’ 앞장 선 현역 해군대령.” (‘GigangHaei’ Apjang  
Seon Hyeonyeok Haegundaeryeong) 『문화일보』 (Munhwa Ilbo) (7월6일).

\_\_\_\_\_. 2013. “북한이 두려워하는 3가지.” (Bukhan-i Duryeowohaneun  
3gaji) 『문화일보』 (Munhwa Ilbo) (3월27일).

머니투데이 (Money Today). 2010. “[연평도발] 군 “2배 대응사격 교전규칙에 없다.”  
([Yeonpyeongdobal] Gun “2bae Daeungsagyek Gyojeongyuchik Eopda) 『머  
니투데이』 (Money Today) (11월25일).

매일경제 (Maeil Kyeongje). 2010. “국방예산 비효율 악순환의 덫에 걸렸다.”  
(Kukbangyesan Bihyoyul Aksunhwan-ui Deod-e Geollyeodtta) 『매일경제』 (Maeil  
Kyeongje) (11월26일).

백재옥 (Baek, Jae-ok) · 전경만 (Jeon, Kyeong-man) · 노훈 (No, Hun) · 박주현 (Park, Ju-  
hyeon) · 이상민 (Lee, Sang-min) · 김의순 (Kim, Ui-sun) · 고병성 (Ko, Byung-  
seong) · 김경곤 (Kim, Kyeong-Kon). 2009. 『09년 국방예산 분석 · 평가 및 10년  
전망』 (09nyeon Kukbangyesan Bunseok · Pyeongga Mit 10nyeon Jeonmang)  
서울(Seoul) : 한국국방연구원(Hankuk Kukbang Yeonguwon).

서울경제 (Seoul Kyeongje). 2011. “국방개혁 결국 ‘누더기’ 되나.” (Kukbanggaehyeok  
Gyeolguk ‘Nudeogi’ doena) 『서울경제』 (Seoul Kyeongje) (4월26일).

서울신문 (Seoul Sinmun). 1994. “작통권보다 중요한 전력.” (Jaktonggwon-boda Jungyo  
han Jeonryeok) 『서울신문』 (Seoul Sinmun) (12월1일).

- \_\_\_\_\_. 2010. “군, 획기적으로 변해야 산다.” (Gun, Hoekgijeok-euro Byeonhaeya Sanda) 『서울신문』 (Seoul Sinmun) (5월10일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “3 군 합동성 강화 어떻게 이룰 것인가.” (3 Gun Hapdong seong Ganghwa Eotteoke Irul Geosinga) 『서울신문』 (Seoul Sinmun) (7월1일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “미 ‘전투기·함포 자위권’ 동의.” (Mi ‘Jeontugi·Hampo Jawigwon’ Dong-ui) 『서울신문』 (Seoul Sinmun) (12월8일).
- 서재정 (Seo, Jae-jeong). 2009. 『한미동맹은 영구화하는가: 군사동맹과 군사력, 이해관계, 그리고 정체성』 (이종삼 옮김) (Hanmidongmaeng-eun Yeongguhwahaneunga: Gunsadongmaeng-gwa Gunsaryeok, Ihaegwangye, Geurigo Jeongcheseong) (Translated by Lee, Jong-sam). pp. 224-249. 파주(Paju): 한울(Hanul).
- 세계일보 (Segye Ilbo). 1994. “북 남침전략/전면전서 국지전 전환 가능성.” (Buk Namchim jeonryak /Jeonmyeonjeon-seo Gukjijeon Jeonhwan Ganeungseong) 『세계일보』 (Segye Ilbo) (9월7일).
- \_\_\_\_\_. 2009. ““값비싼 대가” 거론 북, 추가 도발할까?” (“Gapbissan Daega” Georon Buk, Chuga Dobalhalkka?) 『세계일보』 (Segye Ilbo) (11월13일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “[천안함 침몰 한달] ③ 군 인적 쇄신 어떻게.” ([Cheonanham Chimmol Handal] ③ Gun Injeok Swaesin Eotteoke) 『세계일보』 (Segye Ilbo) (4월 29일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “천안함, 북 소행발표.” (Cheonanham, Buk Sohaeng Balpyo) 『세계일보』 (Segye Ilbo) (5월21일).
- \_\_\_\_\_. 2011. “국방개혁안 어떤 내용 담았나/지휘계통 일원화…작전 효율성 높다.” (Kukbangaehyeokan Eotteon Naeyong Damatna / Jihwi Gyetong Ilwonhwa…Jakjeon Hyoyulseong Nopinda) 『세계일보』 (Segye Ilbo) (3월9일).
- 신동아 (Sindonga). 2014. “‘게이즈 회고록’으로 추적한 연평도 포격전 진실.” (‘Gates Hoegorok’-euro chujeokhan Yeonpyeongdo Pogyeokjeon Jinsil) 『신동아』 (Sindonga) (3월).
- 아시아투데이 (Asia Today). 2010. “국정원, 천안함 침몰 상황 알고 있을 것.” (Kukjeongwon,

- Cheonanham Chimmol Sanghwang Algo Itseul Geod) 『아시아투데이』 (Asia Today) (4월6일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “연평도 전투기 대응 미 만류 보도는 사실무근.” (Yeonpyeong do Jeontugi Daeung Mi Manryu Bodo-neun Sasil Mugeun) 『아시아투데이』 (Asia Today) (12월10일).
- \_\_\_\_\_. 2011. “군 상층구조 무엇이 문제인가?” (Gun Sangcheung Gujo Mueot-i Munjeinga?) 『아시아투데이』 (Asia Today) (2월27일).
- 아이콘 TV (Icon TV). 2009. “한미-북 강경대결 입장 고수...북 NLL 외 공중 지상 도발 가능성.” (Hanmi-Buk Ganggyeongdaegyeol Ipjang Gosu...Buk NLL Oe Gongjung Jisang Dobal Ganeungseong) 『아이콘 TV』 (Icon TV) (2월22일).
- 오마이뉴스 (Omai News). 2009. “북 서해 미사일 공격 ‘3일전쟁’ 발발 우려/한번 덤벼보라는 식의 MB정부 태도 곤란.” 『오마이뉴스』 (Omai News) (6월8일).
- \_\_\_\_\_. 2009. “서해 NLL ‘제3차 교전’으로 다시 불붙나?” (Seohae NLL ‘Je3cha Gyojeon’-euro Dasi Bulbutna?) 『오마이뉴스』 (Omai News) (6월11일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “F15폭격, 한국 대통령 권한 아니다.” (F15Pokgyeok, Hankuk Daetongryeong Gwonhan Anida) 『오마이뉴스』 (Omai News) (12월5일).
- 연합뉴스 (Yonhap News). 2009. “북, 3차 핵실험, 국지도발 가능성<국방부>.” (Buk, 3 cha Haeksilheom, Gukjidobal Ganeungseong <Kukbangbu>) 『연합뉴스』 (Yonhap News) (12월25일).
- \_\_\_\_\_. 2012. “북 병사 최전방 초소 문 두드릴 때까지 군 ‘깜깜’.” (Buk Byeongsa Choejeonbang Choso Mun Dudeuril Ttae-ggaji Gun ‘Ggamggam’) 『연합뉴스』 (Yonhap News) (10월11일).
- 윤규식 (Yoon, Kyu-sik). 2010. “북한 3 대 세습체제에 따른 북한의 변화와 대남 영향: 김정 은 후계체제와 북한의 군사위협.” (Bukhan 3dae Seseupcheje-e Ttareun Bukhan- ui Byeonhwa-wa Daenam Yeonghyang: Kim, Jeong-eun Hugyecheje-wa Bukhan-ui Gunsawihyeop) 『군사논단』 (Kunsa Nondan) 64: 70-98.
- 윤태영 (Yoon, Tae-young). 1999. “한미연합 위기관리체제: 실제, 문제점 및 발전방향.”

- (Hanmi Yeonhap Wigi Gwanricheje: Silje, Munjejeom Mit Baljeonbanghyang) 『국 제정치논총』 (Kukje Jeongchi Nonjip) 39(3): 263-280.
- 조선일보 (Chosun Ilbo). 2011. “북, 백령도 인근 공기부양정 기지 완공 임박.” (Buk, Baekryeongdo Ingeun Gonggibuyangjeong Giji Wangong Imbak) 『조선일보』 (Chosun Ilbo) (5월30일).
- 중앙일보 (Joogang Ilbo). 2010. “북, 대남작전 바꿔 수도권 점령 후 협상.” (Buk, Daenam jakjeon Bagguo Sudogwon Jeomryeong Hu Hyeopsang) 『중앙일보』 (Joogang Ilbo) (4월27일).
- \_\_\_\_\_. 2013. “북은 전쟁 협박하는데…탈북자는 NLL 뚫고 월북.” (Buk-eun Jeonjaeng Hyeopbakhaneunde…Talbukja-neun NLL Ttulko Wolbuk) 『중앙일보』 (Joogang Ilbo) (4월5일).
- 한국경제 (Hankuk Kyungje). 2010. “김 국방 “천안함 침몰, 어떤 형태든 응징”. (Kim Kukbang “Cheonanham Chimmol, Eotteon Hyeongtaedeun Eungjing”) 『한국경제』 (Hankuk Kyungje) (5월2일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “군, 잠수함 추정 물체를 새때로 허위보고.” (Gun, Jamsuham Chujeong Mulche-reul Saette-ro Heowibogo) 『한국경제』 (Hankuk Kyungje) (6월10일).
- 한국일보 (Hankuk Ilbo). 2009. “국방연 ‘2010 전망’ 정책서/ “북, 내년 3차 핵실험 · 국지도 발 가능성”. (Kukbangyeon ‘2010 Jeonmang’ Jeongchaekseo/ “Buk, Naeyeon 3cha Haeksilheom · Gukjidobal Ganeungseong) 『한국일보』 (Hankuk Ilbo) (12월 26일).
- \_\_\_\_\_. 2010. ““전작권 전환 재검토” 미국서 잇따라 제기.” (”Jeonjakgwon Jeonhwan Jaegomto” Mikuk-seo It-tara Jegi) 『한국일보』 (Hankuk Ilbo) (3월12 일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “[북 연평도 포격] 대포병담지레이더, 6개월 새 세번이나 고 장나.” ([Buk Yeonpyeongdo Pogyeok] Daepobyongtamji Rador, 6gaewol Sae Sebeon-ina Gojangna) 『한국일보』 (Hankuk Ilbo) (12월2일).

- 한겨레 (Hankyoreh). 1997. “워싱턴포스트 ‘한국전 시나리오’/한미 제공권바탕 ‘2주내 결판’.” (Washington Post ‘Hankukjeon Scenario’/Hanmi Jegonggwonbatang ‘2junae gyeolpan’) 『한겨레』 (Hankyoreh) (5월6일).
- \_\_\_\_\_. 2009. “긴장 높아가는 서해 5도/’북 도발때 총력 보복’ 국방부 전략/해상 교전 넘어 섬 기습 가능성 염두.” (Ginjang Nopaganeun Seohae 5do/’Buk Dobalttaen Chongryeok Bobok’ Kukbangbu Jeonryak/Haesang Gyojeon Neomeo Seom Giseup Ganeungseong Yeomdu) 『한겨레』 (Hankyoreh) (5월29일).
- \_\_\_\_\_. 2009. “전문가들 ‘서해충돌 확대때 국제분쟁 번질 수도.’ (Jeonmunga deul ‘Seohaechungdol Hwakdaettaen Kukjebunjaeng Beonjil Sudo) 『한겨레』 (Hankyoreh) (11월13일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “북, 서해에 해안포 사격/북 ‘말사’ 배경 뭘까/북 ‘저강도 무력시위’로 남쪽 정부 고강도 압박.” (Buk, Seohae-e Haeampo Sagyeok/Buk ‘Balsa’ Baegyeong Mwolgga/Buk ‘Jeojangdo Muryeoksiwi’-ro Namjjok Jeongbu Gogangdo Apbak) 『한겨레』 (Hankyoreh) (1월28일).
- \_\_\_\_\_. 2010. “‘군, 장비 못 다뤄 천안함 의혹 자초’/김장수 의원 해군 국감서 지적.” (“Gun, Jangbi Mot Darwo Cheonanham Uihok Jacho”/Kim, Jang-su Uiwon Haekun Kukgam-seo Jijeok) 『한겨레』 (Hankyoreh) (10월19일).
- \_\_\_\_\_. 2011. “거꾸로 가는 군 지휘구조 개혁.” (Geogguro Ganeun Gun Jihwigujo Gaehyeok) 『한겨레』 (Hankyoreh) (3월7일).
- \_\_\_\_\_. 2012. “‘천안함 2주기 / ‘국방전략’ 어떻게 바뀌었나 / 천안함의 역할…육군전력 빼내 서해5도 요새화.” (Cheonanham 2jugi / ‘Kukbang Jeonryak’ Eotteoke Bagguieotna / Cheonanham-ui Yeokseol…Yukkunjeonryeok Bbaena Seohae 5do Yosaehwa) 『한겨레』 (Hankyoreh) (3월26일).
- \_\_\_\_\_. 2013. “한반도 ‘국지전’때도 미군 초기 개입 가능 명문화.” (Hanbando ‘Gukjijeon’taedo Migun Chogi Gaeip Ganeung Myeongmunhwa) 『한겨레』 (Hankyoreh) (3월24일).

- \_\_\_\_\_. 2013. “한철용 전 5679부대장 인터뷰/“2002년 남재준의 도발 정보 무시는 사실상 살인방조” (Han, Cheol-yong Jeon 5679budaejang Interview/” 2002nyeon Nam, Jae-jun-ui Dobaal Jeongbo Musi-neun Sasilsang Salinbangio”) 『한겨레』 (Hankyoreh) (7월27일).
- 헤럴드경제 (Herald Kyeongje). 2010. “결연한 군 지휘관 회의..“한국군 자위권 행사지침 미군도 공감”.” (Gyeolyeonhan Gun Jihwigwan Hoeui..”Hankukgun Jawigwon Haengsajichim Migun-do Gonggam) 『헤럴드경제』 (Herald Kyeongje) (12월7일).
- KBS. 2010. “천안함 침몰, 합참의장 49분 · 장관 52분 뒤 첫 보고 받아.” (Cheonanham Chimmol, Hapchamuijang 49bun · Janggwan 52bun Dwi Cheot Bogo Bad-a) 『KBS』 (4월15일).
- SBS. 2011. “서해5도에 첨단무기 배치가 능사인가?” (Seohae 5do-e Cheomdanmugi Baechi-ga Neungsainga?) 『SBS』 (3월28일).
- \_\_\_\_\_. 2013. “스텔스 전투기 얼마나 시급할까?” (Stealth Jeontugi Eolmana Sigeuphalgga?) 『SBS』 (9월22일).
- Biddle, S., & Zirkle, R. 1996. “Technology, Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World” *The Journal of Strategic Studies* 19(2): 171-212.
- Brooks, R. 2008. *Shaping Strategy: the Civil-Military Politics of Strategic Assessment*. Princeton, NJ. : Princeton University Press.
- Gates, R. 2014. *Duty: Memoirs of a Secretary at War*. New York : Alfred A. Knopf.
- Haney, Patrick J. 2002. *Organizing for Foreign Policy Crises*. Ann Arbor : University of Michigan Press.
- Peceny, M., Beer, C. C., & Sanchez-Terry, S. 2002. “Dictatorial Peace?” *American Political Science Review* 96(1): 15-26.
- Pressman, J. 2008. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*. pp. 29-33. New York : Cornell University Press.
- Reiter, D., & Stam, A. C. 2002. *Democracies at War*. Princeton : Princeton University press.

## **ABSTRACT**

---

### Undeterred Limited War Threat from North Korea and Civil-Military Relation in South Korea : Focusing on the Torpedo Strike against the South Korean Corvette Cheonan and the Shelling of the South Korean Island Yeonpyeong

YEO YoungYun

Ph.D Student

Department of Political Science & Int'l Relations, Korea University

The research figures out the causality between the strategy assessment and civil-military relationship in South Korea, focusing on the torpedo strike against the South Korean corvette Cheonan(2010) and the shelling of the South Korean island Yeonpyeong(2010). The strategy assessment is a process for civil and military to shape and implement the military strategy which fits most with the national goal as well as its capability, consisting of sharing the information, discussing the strategy, evaluating the corporate competence and clarifying the authorization process. Risa Brooks argues the quality of the strategy assessment is determined by the two features of civil and military relation, divergence of preference and balance of power between civil and military. The strategy assessment of South Korea before two incidents in 2010 disclosed the serious problems in the process of strategy discussion and corporate competence in strategic assessment that thwarted in deterring the local war threat from North Korea. The bad strategic assessment at that time is

rooted in the balanced power between civil and military (the relative autonomy of the military) despite their convergent preference, analysed on the basis of documents and comments from high civil and military authorities. Hence, Brooks' argument on the strategic assessment and civil-military relation provides a good framework to understand and analyze the strategy of South Korea on the occasion of two strikes from North Korea.

**Keywords** Strategy Assessment, Civil-Military Relationship, North Korean Limited War Threat, Corvette Cheonan, Island Yeonpyeong