

북한의 급변사태 이후 효율적인 안정화와 통합전략*

: 미군의 안정화작전 교훈을 중심으로

남성욱,^{**} 박용한,^{***} 조평세^{****}

- I. 서론
- II. 미군 안정화작전의 변화추이
- III. 북한의 안정화 결정요인
- IV. 안정화 및 통합의 전략
- V. 결론

요약

본 연구는 북한의 급변사태 이후 적용가능 한 효율적인 안정화와 통합의 전략을 제시하고자 한다. 미군이 수행한 안정화작전의 경험에서 교훈을 도출하고자 했다. 북한의 급변사태가 발생할 경우 동북아의 지정학적 구조 및 남북한 특수성으로 인해 주변지역의 위기로 확산되거나 또는 한반도 통합의 기회를 촉발할 수도 있다. 다만 주변국 개입과 불안정 요인의 잔존 등 다양한 위협에 직면할 것이다. 따라서 한국은 다층적이고 근본적인 문제를 해결할 효과적인 전략을 마련해야 한다. 안정화 전략은 대내외의 군사, 외교 그리고 행정 분야의 다양한 요인을 포괄해야 한다. 한국의 효율적인 안정화 전략을 마련하기 위해서는 안정화작전의 유사한 사례와 비교하여 북한에 적용 가능한 전략을 추론할 수 있다. 미군의 안정화사례에서 도출된 안정화 변화 원인과 한반도 안정화의 결정요인을 비교 및 고찰하여 안정화 전략을 제시했다.

핵심어: 급변사태, 통일, 안정화작전, 민사작전, 군정, 예방외교

* 이 논문은 2014년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(NRF-2014S1A5A2A01016694)

** 고려대학교 북한학과 교수.

*** 고려대학교 아세아문제연구소 북한연구센터 연구원.

**** 고려대학교 아세아문제연구소 북한연구센터 연구원.

I. 서론

북한의 급변사태는 북한 지역에서 우발적 또는 만성적인 위기가 악화되어 발생하는 급격한 변화로서 다양한 파급효과를 야기 할 것이다. 특히 동북아의 지정학적 구조로 인해 주변지역의 위기로 확산될 수도 있다. 반면 남북한 관계의 특수성으로 인해 한반도 통합의 기회를 촉발할 수도 있다. 이러한 급변사태 또는 전쟁 때문에 혼란이 발생하거나 점증할 가능성이 있을 때는 해당 지역을 점령하거나 수복한 군대는 안정화 목표를 달성하기 위한 안정화작전을 수행하게 된다. 따라서 한국에게는 북한의 급변사태에 대응할 안정화 전략이 요구된다. 이러한 필요에 따라 본 논문에서는 북한의 급변사태 이후 혼란을 적기에 관리하고 궁극적으로 남북한의 통합을 촉진하기 위한 한국의 안정화 전략을 제시하고자 한다. 미군의 안정화작전 경험을 분석하여 적용 가능한 보편적인 교훈을 도출할 것이다. 또한 북한체제의 내부 구조, 남북한 관계의 특성 등 한반도의 특수성과 동북아 국제정치 특성을 포괄적으로 고려해서 전략과 함의를 얻고자 한다.

한국의 효율적인 안정화 전략을 마련하기 위해서는 안정화작전의 유사한 사례를 비교하여 북한에 적용 가능한 전략을 추론할 수 있다. 구체적으로는 미군의 안정화작전 개념 및 사례를 비교하여 대내적, 대외적인 위협의 종류와 전략의 변화 추세를 확인할 수 있다. 미군의 경험은 두 가지 측면에서 의미가 있다. 첫째, 미군은 안정화작전과 관련한 다수의 경험을 갖고 있다. 미군은 다양한 전장 환경에서 군정과 안정화작전을 수행했다. 미군은 국가의 전략적 목표를 달성하기 위해 전후 처리 및 분쟁에 개입하여 다양한 군사작전과 점령정책을 수행했다.¹⁾ 둘째, 한미 양국은 동맹으로서 공동 군사작전의 경험을 공유하고 있다. 따라서 미군의 경험과 교훈은 한국군에게 유용한 참고사례가 된다. 무기체계의 상호 운용성이 중요하게 다뤄지는 것처럼 전략과 전술도 보다 동질적인 체계를 참고하고 적용하는 것이 유용하다.

그러나 미군의 경험을 한반도 상황에 그대로 적용할 수는 없다. 북한체제의 특성 및 한반도의 구조적 요인과 위협을 검토하고 안정화에 영향을 파급하는 대내외의 다양한 요인들을 고려하여 안정화의 결정요인을 제시할 것이다. 미군의 안정화사례에서 도출된 안정화 변화 원인과 한반도 안정화의 결정요인을 비교 및 고찰하여 안정화 전략과 결론을 제시하고자 한다.

미국의 안정화 전략은 안정화작전 관련 교범을 비롯한 유관된 문헌을 중심으로 검토될

1) 미군의 개입은 단순한 점령정책을 넘어 국가재건의 역할도 수행했다. 특히 제2차 세계대전 이후 미국은 교전 상대국이었던 독일을 비롯하여 소말리아 등에서 평화유지활동도 수행했다. 미국의 대표적인 개입 및 재건참여 사례는 다음을 참조. James Dobbins, (eds.). *America's role in nation-building from Germany to Iraq* (Santa Monica: RAND, 2003).

것이다.²⁾ 안정화작전은 전략, 전술을 모두 포괄하기 때문에 국가전략과 목표, 군사전략 등을 고려할 것이다.³⁾ 교범 등 공식문헌에 나타난 미군의 인식을 분석의 주요한 대상으로 기술하지만 학술논문 등에서 제시한 다양한 평가 역시 분석대상에 포함했다. 따라서 전략의 환경과 변화의 원인을 규명한 다수의 연구논문도 참고할 것이다. 논문의 2장에서는 안정화작전의 개념, 안정화작전의 사례 및 전략의 변화원인을 파악할 것이다. 3장에서는 한반도의 구조적 특성과 위협의 요인을 분석하고 안정화의 결정요인을 식별할 것이다. 4장에서는 안정화 및 통합의 전략을 도출하고 5장에서는 종합적인 결론을 제시한다.

II. 미군 안정화작전의 변화추이

1. 안정화작전의 개념

가. 안정화작전의 기원

군대의 점령은 단일국가 또는 연합세력에 의한 영토에 대한 잠정적인 통제를 의미한다. 이는 항구적인 점령이 아닌 일시적인 것으로 중국에는 종결되고 통제의 권한은 주둔국에 반환된다. 물론 이러한 점령은 점령기간과 점령의 목적에 따라 합병, 식민주의, 개입 그리고 국가 건설과는 구별된다.⁴⁾ 다만 점령의 정의를 엄격하게 제한하는 견해와 달리 그 의미를 확장한다면 1차 대전 발발 이전 제국주의가 출현한 이후 특정국가가 타국을 침략한 다수의 사례가 포함된다. 대영제국의 국왕 조지3세(King George III)는 북아메리카의 프랑스령을 점령한 후 ‘1763년 선언(Royal Proclamation of 1763)’을 했으며 이것이 미국의 안정화 정책의 시초가 되었다. 영국 국왕은 토착 원주민과의 관계를 안정시키고 서부 개척에 있어서 제기되는 무역, 정착, 토지 구매와 관련한 규제를 보장하기 위해 미국 영토에 주둔하는 영국 군대에게 체포, 구금할 수 있는 권한을 포함한 전권을 부여했다.⁵⁾

2) 북한의 안정화와 관련된 문헌은 대부분 비밀 또는 대외비로 지정된다. 본 논문은 공개된 자료만 활용했음을 밝힌다.

3) 안정화작전 뿐만 아니라 민사작전 및 민군작전의 야전교범을 보면 작전의 수준은 전략, 전술의 영역을 포괄한다. 안정화작전은 국가목표 및 군사작전 이외의 전략을 고려한다. 또한 21세기 정보전쟁에서는 전술, 작전, 전략의 3개 수준은 모두 상호 중첩한다. 노훈·이재욱. “미군의 군사교리 혁신 개념과 한국군의 접근 방향.” 한국국방연구원. 『국방논집』, 제42호(1998), p. 202.

4) 점령의 구체적인 유형에 대한 설명은 다음을 참조. David M. Edelstein, *Occupational Hazards* (New York: Cornell university, 2008), p. 3.

5) 미군정의 기원은 다음을 참조, HQ of Army, *FM 3-07: Stability Operations* (Washington. D.C.:

미국은 건국 이후 서부를 개척하고 영토점령, 지도측량, 도로 및 수로를 건설하면서 군대를 전략적으로 활용했다. 군대는 대내적으로는 재난구호와 반란진압을 수행했고 대외적으로는 필리핀과 아이티에서 미국의 외교정책을 측면 지원했다.⁶⁾ 그리고 미군이 수행하는 안정화작전의 주요한 임무 중 하나인 대반란전(Counterinsurgency)의 기원은 ‘소전쟁(small wars)’에서 찾을 수 있다.⁷⁾ 소전쟁은 제1차 세계대전 이후 변화된 전장과 기술의 발전을 반영한 미군의 대응개념이었다. 구체적으로 보면 외교적 기능을 지원한다는 목적이 주요했다. 외교적 지원은 필리핀 점령과 같이 해당 지역을 통제하기 위한 것이다.⁸⁾

나. 안정화작전의 목적

미군은 이라크와 아프가니스탄에서 전쟁을 수행하면서 군사적 승리만으로 성공할 수 없다는 것을 경험했다. 주둔국이 안정화된 국가로서 자립이 가능하도록 지원해야 안정화의 목표를 완전하게 달성할 수 있다. 안정화된 국가의 구성요소를 보면 인간안보 요인, 경제적 요인(경제 및 기반구조의 발전 등), 정치적 요인(정부통치와 법치주의)이 있으며 요소들의 성과와 이를 유지하기 위한 노력이 중요하다. 안정화작전은 이러한 요소들이 결여된 지역에서 기존의 체제를 복구하거나 건설하는 작전이다. 따라서 이러한 군사적 활동은 군사적 영역에만 국한되는 것은 아니다. 군대는 국무부를 비롯한 미국의 각종 정부기관, 외국 정부와 보안기관 및 국제기구의 역할 이행을 주도해야 한다. 또한 안정화는 다양한 작전의 환경에서도 구현되도록 준비되어야 한다.⁹⁾

민군작전은 국가의 목표를 달성하기 위해 군과 정부 및 비정부기구가 작전지역의 주민과 협력적인 관계를 구축하여 군사작전의 수행을 보장하는 것이다. 작전의 범주는 군사작전의 전영역을 포괄하며 주둔국의 안정화를 위해 다양한 기구와 조화를 이룬다.¹⁰⁾ 민사작전은 민군작전 및 국가적 목표 달성을 강화하기 위한 민사부대의 계획, 실행, 평가 등의 기능을

Department of the Army, 2008), p. 1-1.

6) 미군정의 기원은 다음을 참조. HQ of Army, *FM 3-07: Stability Operations and Support Operations* (Washington, D.C: Department of the Army, 2003), pp. 1-7~1-8.

7) Paul B. Rich. “A historical overview of US counter-insurgency.” *Small Wars & Insurgencies* Vol. 25, No. 1(2014), p. 9. 미군은 1940년에 발행되었던 ‘소전쟁 교범’을 재인쇄 및 배포하면서 해당 평화유지 및 대반란전 작전에 참고할 수 있는 우수한 교범으로 평가했다. 서문을 참조. United States Marine Corps. *Small Wars Manual* (Quantico: US Marine Corps, 1990).

8) Ibid, pp. 1~2(Chapter I).

9) 안정화작전의 통합 및 조정에 관한 내용은 다음을 참조, JCS, *JP 3-07: Stability Operations* (Washington, D.C: Joint Chiefs of Staff, 2011), pp. I-1~I-2.

10) 안정화작전의 역할과 영역은 다음을 참조. JCS, *JP 3-57: Civil-Military Operations* (Washington, D.C: Joint Chiefs of Staff, 2013), pp. I-2~I-3.

의미한다. 군과 민간 부문과의 관계로서 사회의 불안요인을 식별하고 완화하기 위해 민간 정부의 기능을 수행하기도 한다.¹¹⁾

2. 미군 안정화작전의 변화

가. 변화의 추세

미군의 안정화작전의 기원은 군정과 민사작전에 그 기반을 두고 있다. 군정에 대한 광범위한 이해는 1934년 이후에나 시작되었고 제2차 세계대전이 개전한 이후 새로운 교범의 발행을 준비했다.¹²⁾ 1940년에 발행된 초판의 제목은 ‘군정’(Military Government)이었고 1962년의 개정판부터 현재의 민사작전(Civil Affairs Operations)으로 표기하고 있다. 2001년부터 민군작전의 개념이 추가되고 2003년에는 다양한 작전들을 통합한 안정화작전도 도입되었다. 이러한 변화는 군사작전 이외의 역할을 확대하는 등 기존의 개념을 전환하면서 나타난 변화로 평가된다. 다음의 표는 안정화작전과 관련된 대표적인 교범의 개정 현황을 정리한 것이다.

〈표 1〉 미군의 안정화작전 관련 교범 현황

구분	구분	초판(연도)	개정판(연도)	비고
민사작전	야전교범(FM)	1940	1947, 1956, 1957, 1958, 1962, 1966, 1967, 1969, 1985, 1993, 2000, 2006, 2011, 2014	군정 포함
	합동교범(JP)	1995	2003	
민군작전	합동교범(JP)	2001	2008, 2013	
안정화작전	야전교범(FM)	2003	2008, 2013	
	합동교범(JP)	2011		
대반란작전	야전교범(FM)	2004	2008	
	합동교범(JP)	2009		

초기에 시행된 군정의 전략은 점령에 목표를 두었고 이후 주둔국의 정부 수립과 인도적 지원을 강화하는 방향으로 변화했다. 1943년에 군정은 타국을 점령한 이후 일시적으로 주권을 인계받는 것으로 주권을 완전히 인수하는 것이 아니라고 정의된다.¹³⁾ 또한 1947년에는

11) 민사작전의 기능은 다음을 참조. HQ of Army, *FM 3-57: Civil Affairs Operations*(Washington. D.C: Department of the Army, 2014), pp. 1-2.

12) 초기 군정은 3단계로 전개된다. Earl F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany 1944-1946* (Washington. D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975), pp. 3-4.

점령국의 군대에게는 군정을 실시해야할 상당한 의무가 있다고 규정했다. 군정은 피점령국이 정상적으로 국가의 기능을 수행할 능력을 갖추고 권한을 회복할 때까지 점령국이 행사하는 권리와 의무였다. 군정의 3단계에서는 평화협정 체결 등 교전관계가 완전히 중단된 상태로 군사적 대결이 종료된 이후 미군이 점령을 유지하며 새로운 국가를 수립하며 주둔국 국가 및 국민에게 주권을 환원하기 위한 준비 과정이다.¹⁴⁾ 현용되는 안정화작전의 합동교범을 보면 경과 과정이 세분화되어 있을 뿐 상당히 유사하다.¹⁵⁾

최근의 안정화작전은 전장지배 이전의 준비과정, 민간통치 이전의 안정화를 강조하면서 보다 폭넓은 역할을 요구한다. 이러한 변화는 주둔국의 지위 및 점령국의 역할 그리고 상호관계와도 연관된다. 미군의 독일 군정을 보더라도 독일인들을 전쟁범죄로 처벌하기 위한 점령의 의미가 강조되었다.¹⁶⁾ 그러나 이러한 강압적인 점령 정책은 이후 변화했다. 1958년에 개정된 교범은 군정의 목표를 제시하면서 적대적 환경이 종료된 이후 최대한 빨리 군정의 기능을 민간으로 전환해야 한다고 했다.¹⁷⁾ 1960년대 이후 추세를 보면 전반적으로 행정기능과 민간지원 등 민군작전 개념 하에 민사작전의 기능을 중점적으로 기술했다. 1993년에 개정된 교범에서 현대적 의미의 안정화 및 민사작전의 개념이 설명되었다.¹⁸⁾

최근의 안정화작전은 초기부터 국가재건, 민주화 등 체제전환을 고려하고 궁극적으로 주둔국의 합법적인 정부에 권능을 이양하는 것을 목표로 하고 있다. 미국 행정부는 이라크의 새로운 정부가 조속히 재건을 주도하길 원했다.¹⁹⁾ 그러나 기대와 달리 이라크의 안정화가 정체된 이후 미국의 개입은 증가했다. 이라크 침공 초기인 2003년의 안정화작전 교범과 달리 2008년의 수정된 교범은 전환기 군사기구의 역할을 강조했다.²⁰⁾ 전환기 군사기구에

13) 군정의 목적과 개념은 다음을 참조. The Judge Advocate General, *FM 27-5: Military Government* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1943), p. 1.

14) Ibid, pp. 19-20.

15) 1단계 여건조성, 2단계 억지, 3단계 주도권확보, 4단계 전장지배, 5단계 과도기, 6단계 안정화, 7단계 민간통치 JCS(2011), pp. II-12~II-14.

16) 이런 목적에 따라 독일인과의 친교는 엄격하게 억제되었다. 초기에는 함께 동석하거나 식사를 할 수도 없었다. Earl F. Ziemke(1975), pp. 325-327.; 현재 안정화작전에서는 상위 기관의 승인이 없으면 어떠한 미군 지원관도 주둔국의 정치세력과의 협상 및 화약을 할 수 없으며 군인들은 현지인과 관리로부터 금품 및 향응을 제공받을 수 없다. HQ of Army, *FM 3-07: Stability Operations*(Washington, D.C.: Department of the Army, 2013), p. 5-5.

17) Departments of the Army·Navy·Air Force, *FM 41-5: Joint Manual of Civil Affairs/Military Government* (Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1958), p. 11.

18) HQ of Army. *FM 41-10: Civil Affair Operations*(Washington, D.C.: Department of the Army, 1993), I-1~I-3.

19) 이라크 재건에 대한 미국의 전략적 의도는 다음을 참조. SIGIR, *Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience*(Us Independent Agencies and Commissions, 2013), p. 21.

포함되는 기능은 안전, 치안, 주민들의 행복, 인도적 지원 등이다. 주둔국의 행정권 인수를 위해 군사기구는 주둔국의 민간 자문단을 활용하여 전환을 촉진한다.²¹⁾ 현용 안정화작전의 교범은 2003년에 처음 발행되었다. 이는 기존의 평화작전, 국내 지원작전 등 다수의 유관된 교범을 통합하여 발행된 것이다. 또한 안정화작전 중 하나인 대반란작전과 관련해서는 2004년에 잠정적인 야전교범을 발행했고 2006년에 최초의 교범을 완성했다. 안정화작전과 관련한 합동성 강화와 이를 규범하는 합동교범 발행이 증가하고 있다. 안정화작전은 전영역에서 수행되기 때문에 군의 통합적 운용은 당연하다. 또한 군사작전의 합동성 강화를 의도한 것으로 현대전쟁에서의 효과적인 전쟁수행을 고려한 미군의 전략변화를 의미한다.

나. 변화의 원인

위험은 시대에 따라 변화해 왔다. 이는 오늘날의 특정한 현상이 아니라 오래전부터 지속된 보편적인 사실이다.²²⁾ 현대전쟁에서 나타나는 전쟁의 목적 변화, 주민들 가운데 이뤄지는 전장의 변화, 시간의 제한이 없는 전쟁 등 다양한 특성을 고려해야 한다.²³⁾ 앞서 교범의 변화에서 확인한 것처럼 제2차 세계대전 직후에는 단순히 점령국으로서 종전 이후 패전국을 관리하는 목적으로 군정을 실시했다. 냉전 시기 이후에는 안보적 협력이 중요해지면서 주둔국 주민들과의 우호적인 관계 형성이 중요했다. 미군의 군정과 민사작전의 전략도 점령에서 지원과 협력으로 전환되었다.

2001년 9월 11일 뉴욕 세계무역센터 테러 이후 시작된 전쟁에서 미군은 종전을 선언한 이후에도 완전한 전쟁의 종식, 평화의 정착, 궁극적인 전쟁의 목표 달성을 이루지 못했다. 미군은 현대전의 특성이라는 표현을 사용하면서 점령국의 전후 역할을 강조했다.²⁴⁾ 그러나 이라크 전쟁 초기에 미국은 이라크 재건 과정에 개입하는 것을 최소화 하려고 했다.²⁵⁾ 미군도

20) 안정화작전의 교범에서는 전환기 군사기구의 당위성, 근거 및 조직과 역할을 제시하고 있다. 교범을 보면 군정(MG)을 의미하는 어휘가 삭제된 이후 'Authority'는 간헐적으로 사용되었고 문맥상, 권능 또는 기구를 의미했다. 2003년에 발행된 민사작전 교범에서부터 통치기구를 의미하는 군사기구(Military Authority)의 사용이 점증했다.

21) 전환기구의 유형과 역할은 다음을 참조. HQ of Army(2013), pp. 5-3~5-5.

22) 강성학은 클라우제비츠를 인용하여 전쟁의 형태 및 제약조건의 변화 그리고 다양성을 강조했다. 강성학. "21세기 군사전략론." 『안보학술논집』 제20집 제2집(2009), pp. 107-108.

23) 루퍼트 스미스는 현대전쟁의 주요한 특징 6가지를 제시했다. Rupert. Smith, *The Utility of Force* (New York: Knopf, 2007), p. 271.

24) 미군은 야전교범에서 군정의 기본 원칙을 설명하면서 현대전에서는 항구적인 승리를 보장하기 위해서 차후 조치가 필요하다고 설명했다. HQ of Army, *FM 3-57: Civil Affairs Operations* (Washington. D. C.: Department of the Army, 1969), p. 12-1.

25) 개입의 수준 뿐 아니라 병력 규모에 대한 이견은 전쟁 준비단계에 이미 있었다. 미군은 기존의 병력 산출 기준이 과도하다고 평가하고 통합과 혁신 등을 강조하면서 병력 증파에 대한 요구에 부정적으로 대처했다.

현대전의 변화에 대응하기 위한 각종 노력을 했다. 다만 미군의 노력은 전투를 잘 수행하기 위한 것에 집중되어 있었다. 미군은 전장의 확대 등 현대전쟁의 변화에 대응하기 위해 합동작전개념을 발전시키고 구체적으로 합동교범을 유통시켜 개별적인 군대의 연합이 아닌 일체화된 합동군으로서의 역량 강화를 추구했다.²⁶⁾

그러나 미군은 적의 전투력을 파괴하는 재래식 전쟁의 양상에 익숙했고 게릴라전 양상에 대응하기 어려웠다. 결과적으로 전쟁의 본질적인 목적인 정치적인 승리를 거두지 못했기 때문에 전쟁의 궁극적인 승리라고 평가하기는 어려운 사례들이 발생하였다.²⁷⁾ 이라크의 반정부 활동을 지원하는 극단주의자들은 시리아와 요르단의 접경지역을 통해 이라크 국내로 유입되었다. 미군은 이라크에서 해당 지역에서 봉기하는 반란세력은 물리적인 통제가 가능하다는 인식이었다.²⁸⁾ 그러나 인접국가들은 이라크로 진입하는 반군의 전투원과 자원을 방조 또는 지원하여 이라크의 민주화가 지연되고 안정화에 부정적인 영향을 주었다.

이러한 실패는 이미 베트남 전쟁에서 다양하게 경험했었다. 미국은 베트남 전쟁에서 게릴라전의 다양한 요인을 새롭게 인식하였다.²⁹⁾ 통상적으로 반란군은 미군과 연합군 그리고 주둔국의 주민과 지도들을 대상으로 테러, 암살, 납치, 살인을 비롯하여 부비트랩, 급조폭발물로 공격하는 게릴라 전술을 활용한다. 미군은 이라크 및 테러와의 전쟁에서 얻은 경험을 기반으로 대반란작전의 환경을 고려한 전술 변화를 추구했다.³⁰⁾

미군은 아프가니스탄과 이라크전쟁에서 고전하면서 대반란전의 개념을 강조하였고 미국의 재건 참여도 적극적으로 확대했다. 특히 대반란작전의 변화는 주민과 반란세력을 분리시키고 점령지역에서의 재건을 촉진하는 방향으로 전환되었다. 전투 승리 이후 해당지역에서 반란군의 세력이 회복되지 않도록 지역의 재건과 대반란작전을 연계하였다.³¹⁾ 이러한 게릴

SIGIR(2013).

- 26) 미군은 모든 작전을 합동군이 합동작전으로 수행한다고 인식했다. 박휘락. “미 합동작전개념 발전체제에 대한 이해와 한국군의 과제.” 『국방정책연구』 제73호(2006), p. 223.
- 27) 베트남전, 소련과 미국의 아프가니스탄 침공의 사례를 통해 최종적 승리의 가치를 설명했다. 이수훈. “미국의 ‘테러와의 전쟁’으로 본 21세기 전쟁 양상 연구.” 고려대학교 박사학위 논문(2011), p. 132.
- 28) 봉쇄정책을 통한 반란세력 진압에 관한 내용은 다음을 참조. Paul. Staniland. “Defeating transnational insurgencies: The best offense is a good fence.” *The Washington Quarterly* Vol. 29, No. 1 (2005), pp. 21-40.
- 29) 미군은 베트남전쟁을 게릴라전이라고 인식하고 전쟁초기에는 전투병 파병을 지양했다. 최용호. 『베트남전쟁과 한국군』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2004), p. 142.
- 30) 다음의 서문을 참조. HQ of Army, *FMI 3-07.22: Counterinsurgency Operations*(Washington, D.C.: Department of the Army, 2004)
- 31) 대반란전의 성공을 위해서는 주둔국의 역량이 중요하지만 아프가니스탄의 사례를 보더라도 정부군의 부패와 무능, 의지결여 때문에 미군의 개입을 배제하고는 충분한 효과를 기대할 수 없었다. Broadwell. Paula & Loeb. Vernon, *All in : the education of General David Petraeus*(New York: Penguin

라전의 양상보다 중요한 것은 그러한 저항의 원인이 무엇에 있었는지 파악하는 것이다. 연합군임시행정청은 명령 제1호를 통해서 바트당을 해체했고 명령 2호를 통해서 이라크 군대를 해산했다. 기존 권력에 대한 완전한 파괴는 이들의 저항을 촉발했다. 인도적 지원과 통합을 위한 노력의 효과를 반감했다.

물론 미국의 준비가 없던 것은 아니었다. 미국은 이라크 지원을 위해 사전에 다양한 방안을 준비했었다. 미국의 우호적인 행위를 상징적으로 보여주기 위한 목적과 보복행위를 예방하기 위해 시나리오별 준비를 마련했다. 특히 식량문제가 최우선 과제로 고려되었으며 유엔과 세계식량기구에 전쟁 임박을 경고했다. 이로 인해 세계식량기구는 이라크의 도로 상태를 조사하고 식량 저장창고를 식별, 수송수단과 인력 충원에 필요한 예산 집행을 승인했다. 또한 미국은 전쟁 준비와 동시에 식량구호를 위한 국제조직의 개입이 준비되도록 고려했다. 또한 미군 중부사령부 계획장교들은 미국 국제개발기구와 협조를 증진하여 민간기구들과 군 부대가 대규모의 민간인 살상, 난민 발생, 그리고 식수와 식량공급 단절 상황이 발행할 경우에 대비하기 위한 업무를 준비했다.

점령초기 진행된 화폐개혁은 다양한 의미가 있었다. 기존 화폐는 쿠르드족이 사용하는 스위스 디나화 화폐와 남부 이라크의 디나화 화폐 간 교환가치 차이가 있었고 위조가 용이했기 때문에 교환의 필요성이 있었다. 또한 정치적으로는 사담 후세인의 잔상을 제거할 필요가 있었다. 당시 이라크 화폐에는 사담의 초상화가 인쇄되어 있었다. 경제적으로는 디나화 가치 폭락으로 인한 경제안정화 필요성도 있었다. 따라서 통일된 화폐로 교환하는 것도 전쟁의 전략 중 하나로 계획되었다. 임시행정청은 2003년 7월부터 준비하여 10월 중순에 새로운 화폐가 통용되도록 조치하였다. 2003년 10월과 2004년 1월 사이에 이라크 전 지역 243개 소에 새로운 디나화를 제공하여 교환했다.

현대전쟁에서 기술의 발전은 전쟁양상에도 영향을 파급한다. 대반란작전 수행에 있어서 정밀유도무기의 사용은 유용한 수단이지만 신중하게 고려할 필요가 있다. 정밀유도무기 역시 의도하지 않은 민간인 피해를 야기할 수 있기 때문이다. 반란세력들은 부수적인 민간인 피해를 선전선동의 수단으로 활용한다.³²⁾ 따라서 공군력과 유도무기의 사용은 신중하게 판단해야 한다. 비록 이전보다는 개선된 성능으로 정확한 파괴가 가능하더라도 정보의 실패, 기상 변화, 기술의 오차 등 다양한 원인 때문에 민간인 피해를 완전히 배제할 수 없기 때문이다.

전쟁을 수행함에 있어 국민들의 지지가 결여될 경우 정부의 지속적인 전쟁 수행은 불가능

Press, 2012), p. 23.

32) 대반란적 작전에서의 공군전력 활용에 관한 내용은 다음을 참조. HQ of Army, *FM 3-24: Counterinsurgency* (Washington, D.C.: Department of the Army, 2006), p. E-1.

하다. 미국에서 전쟁에 반대하는 대중들의 정서는 미국의 종전을 유도했다.³³⁾ 오늘날의 전쟁은 전장에서만 이뤄지는 것이 아니다. 또한 심리전 역시 교전 상대국만을 고려해서는 성공할 수 없다. 최근에는 미디어 기술이 발달함에 따라 전쟁의 경과와 실시간으로 중계되고 있다. 전쟁의 참상은 다양한 미디어를 통해 전세계로 실시간으로 유통되고 여론을 형성하며 정책결정에 영향을 파급한다.

Ⅲ. 북한의 안정화 결정요인

1. 한반도의 다층적 위협 평가

가. 북한의 급변사태와 대내적 환경

북한의 급변사태는 공산진영이 붕괴하던 1990년대 이후 다양한 이유로 언급되고 있으며 다양하게 정의된다. 통상적으로 “북한내에서 누적된 체제위기 요소가 상승작용 하여 가시적인 현상으로 급속히 표출됨으로써 정치, 군사, 경제, 사회적으로 불안정한 상태가 한계에 도달함에 따라 중앙지도부에 대한 체제유지능력에 위해가 가해지는 비상사태의 발생”³⁴⁾이라고 정의된다. 전반적으로 급변사태는 북한의 불안정 요인이 급속하게 촉발되어 체제의 존립을 위태롭게 하며 이러한 불안정은 대내외의 무력 충돌과 인권보호의 필요성을 제기한다고 볼 수 있고 특히 분단국가의 특수성을 고려할 때 통일의 기회, 한반도를 중심으로 한 동북아시아의 불안정 요인으로 점증된다고 평가된다.

북한 정권에 대한 체제 내구력 평가의 결과는 다양하다. 정권과 체제의 위기를 강조하는 연구³⁵⁾도 있지만 비교적 안정적으로 평가하는 사례도 있다.³⁶⁾ 북한의 체제 내구력은 김정은

33) 국무장관 딘 러스크의 아들도 전쟁에 반대했고 닉슨의 연설문을 작성하는 윌리엄 워츠 조차도 가족들의 반전 시위를 보고 자괴감을 느끼고 사퇴했다. 1970년 11월 여론조사에서 전쟁수행을 인정한 경우는 35 퍼센트 수준이었다. Neale, Johnathan. 정병선(역). 『미국의 베트남 전쟁』(서울: 책갈피, 2004), pp. 185-187.

34) 본 논문에서는 급변의 발생 가능성을 판단하는 것을 주요한 목적으로 하지 않는다. 따라서 급변사태의 정의는 다음을 참조. 남만권. “북한 급변상황에 대한 한국의 대내적 대응방안.” 『국방부 군비통제 세미나 자료집』(서울: 국방부, 1997년 7월), p. 29.; 정상돈 외. 『동독급변사태 시 거둬의 통일정책』(서울: 한국국방연구원, 2012), pp. 20-25.; 급변사태의 시나리오는 다음을 참조. 기세찬. “북한급변사태 대비 국방전략 발전방향.” 『국방연구』 제58권 제2호(2015); 북한의 붕괴전개 과정의 요건과 유형에 관한 연구는 다음을 참조. 박영호. “북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰.” 『한반도 급변사태시 과제와 대책』(한국정치학회 안보국방관계 특별학술회의 자료집(1997.11.14).

35) “북한의 대내외 환경이 김정은 체제의 버티기를 허용하기 어려울 것이라고 판단하면서 파급되는 불안정성과 혼란을 고려한 안보적 대비방향을 제기했다.” 김진무. “북한 체제 변화 유형과 안보적 대비 방향.”

집권 직후 다소 우려된 바 있으나 현재는 불안정 요인이 피상적으로 심각하게 드러나지 않고 있다. 북한체제의 불안정성 요인들이 단기간에 김정은 정권 붕괴, 대량탈북, 내부 쿠데타 등 급변사태로 이어지는 촉발요인으로 작용한다고 단언하기는 어렵다. 따라서 급변사태의 발생 가능성을 희망적 분석차원에서 높게 평가하기에는 한계가 있다.³⁷⁾

다만 본고에서 북한의 급변 발생 가능성이 낮게 평가되거나 발생가능성 자체를 판단하기 어렵다 하더라도 급변사태 이후 변화를 고려하는 것은 급변사태의 잠재된 파급력이 매우 심대하기 때문이다. 북한의 급변사태가 발생할 경우 한반도와 동북아시아의 세력 변화 및 혼란의 파급은 불가피하다. 북한 지역의 정치체제 변화는 한국을 비롯한 인접한 국가들에게 정치적, 군사적 그리고 사회적인 영향을 포괄한 심대한 영향을 미칠 것이다. 급변사태 이후 가장 우려되는 것은 정치, 사회적인 혼란이다. 치안공백이 발생할 것이며 범죄행위가 증가할 것이다. 억압 및 감시사회에서 내재해있던 사회갈등도 표면화될 것이다. 이러한 내재적인 문제는 남북한 통합 과정에서 격화될 우려가 있다. 특히 내재된 불만은 안정화작전 과정에 한국을 대상으로 집중적으로 표출되어 차후 과제를 이행하는데 어려운 여건을 조성할 것이다. 북한의 만성적인 경제문제 역시 안정화 작전의 주요 해결과제이다. 북한의 배급제는 이미 충분한 역할을 하지 못해 시장에 필요적 기능을 의존하고 있다. 물론 당국의 통제 범위에 상당부분 포괄되지만 직접적인 통제에는 한계가 있다. 급변 이후 혼란이 가중되면서 빈곤문제가 더욱 부각될 것이다.

나. 한반도의 지정학적 구조와 대외적 환경

대외적 환경을 평가함에 있어서는 특히 지정학적인 특징을 고려해야 한다. 오늘날 한국은 미국과 중국 사이에서 선택을 강요받으며 도전에 직면하고 있다. 한국과 중국은 경제 분야의 협력과 전략적 관계를 발전시키고 있으며 이로 인해 한미동맹의 군사적 효과가 부분적으로 상충되고 있다.³⁸⁾ 중국은 전략적으로 북한의 체제생존, 체제개혁 그리고 한국과의 관계발전

『국방정책연구』 제30권 제1호(2014), p. 10.

36) “북한의 급변사태의 가능성은 희박하다고 평가하면서 급변에 대한 ‘희망적 사고’를 지양했다. 다만 국가 안보를 위한 대비, 1%의 가능성도 경시하지 않기 위해 학문적 및 정책적 책임감으로 한국의 대비책을 강구해야 한다.” 홍현익, 『북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안』(성남: 세종연구소, 2013), p. 6.

37) 브레진스키 위기지수를 통해 북한 체제 안정성을 판단할 수 있다. 김정은 정권의 5년차를 맞아 조사된 전문가들의 평가를 종합해 보면 위기 없음(9점이하)의 수준을 약간 상회하여(10.1) 대체적으로 위기는 낮은 것으로 나타났다. 『조선일보』, 2016년 1월 1일.

38) 동북아 안보정세 평가는 다음을 참조. IISS, *Asian-Pacific Regional Security Assessment 2015* (Lodon: International Institute for Strategic Studies, 2015), pp. 128-130.

유지, 한반도에 대한 지배적 영향력 구축(또는 적대적 외세 개입 방지), 남·북간 기능적 통합 유도, 한반도 비핵화 및 비확산 등을 추진해 왔다.³⁹⁾ 미국은 아시아태평양의 평화와 안정에 미국의 국익이 유관된다고 인식한다. 따라서 아시아지역에 대한 재균형 전략을 추진하고 한국을 비롯한 동맹국들과의 연대를 강화하고자 한다.⁴⁰⁾

역사적으로 패권에 대한 추구와 세력의 전이는 국가의 이익을 극대화하는 과정에서 쟁점으로 부각되어 왔다. 북한에서 급변사태가 발생할 경우 세력 균형은 붕괴되고 패권의 일시적인 공백이 발생할 것이다. 또한 주변국들은 이러한 힘의 공백을 대체하기 위한 자구적인 조치를 강구할 것이다. 이러한 과정에서 동북아시아의 불안정성이 심화되거나 북한 지역의 안정화 노력이 실패할 경우 위기는 총체적으로 점증할 수 있다. 러시아의 크림반도 개입과 같은 무력의 침탈 그리고 IS사태로 확인되는 극도의 반란세력 규합처럼 심화될 수 있다. 고려해야 할 중요한 변수는 중국의 개입 요인이다. 한반도의 안정을 핵심적인 국익으로 간주하는 중국의 인식을 고려해야 한다.⁴¹⁾ 중국에게 있어 북한은 지속적인 안보적 완충지대(buffer zone)의 역할을 하고 있다. 중국은 1970년대 이래로 한반도 문제를 기본적으로 '위기관리론'의 시각에서 조망하고 있다.⁴²⁾ 이러한 관점에서 중국의 대한반도 정책 기조는 "현상유지 플러스"로 볼 수 있다.⁴³⁾ 따라서 중국은 북한의 붕괴 가능성을 우려하고 적극적인 대북 관여를 통해 중국 동북지역의 불안정과 중국내 북한 난민의 유입을 사전에 예방하려는 의도가 있을 것이다.⁴⁴⁾

39) 샴보는 본문에서 나열한 순서대로 중국의 이해관계의 우선순위(hierarchy of interest)를 지적하고 있다. David. Shambaugh. "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term." *Washington Quarterly* Vol. 26 No. 2 (2003), pp. 44-45. 글래서(Glaser, Bonnie S.)도 한반도 비핵화를 중국의 대한반도 이해관계에서 최하위 우선순위로 상정한다. 다음의 논문에서 재인용. 최명해, "북한의 2차 핵실험과 북·중 관계," 『국방정책연구』 제25권 제3호(2009), pp. 115-147.

40) 미국의 세계적 전략은 다음을 참조. DoD, *Quadrennial Defense Review 2014* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2014), p. 16.

41) 북한의 급변사태시 중국의 개입 시나리오 관한 구체적인 내용은 다음을 참조, Bruce W. Bennett. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse* (Santa Monica: Rand, 2013), pp. 87-101.

42) 일반적으로 '위기관리'란 위기가 통제 불능의 상황으로 전개되어 전쟁으로 비화할 가능성을 최소화시키는 것 이상의 의미를 가진다. '위기관리'란 전쟁 방지뿐만 아니라, 전략적 이익의 최대화 및 전략적 손실의 최소화 사이의 균형을 맞추는 것이다. Glenn H. Snyder, & Paul. Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis* (New Jersey: Princeton University Press, 1977), pp. 207-209.

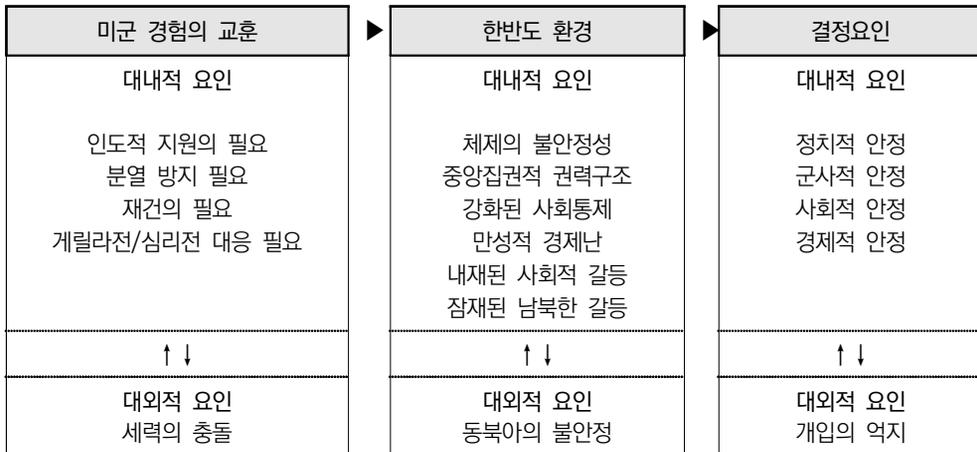
43) 골드스타인은 한반도 미래 시나리오로 북한의 점진적 변화를 통한 현상의 개선을 의미하는 '현상유지 플러스'(status quo plus), 상황타개 지연과 악순환을 의미하는 '현상유지 마이너스'(Status quo Minus), 북한의 '전면적 개혁·개방'(Serious Reform), 북한의 '정권붕괴'(Transformation) 등 4가지 가능성을 상정하고 있다. Avery. Goldstein, "Across the Yalu: China's Interests and the Korean Peninsula in a Changing World," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.). *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006), pp. 139-143.

2. 안정화 결정요인

미군의 안정화작전 교훈과 한반도 환경에 대한 평가를 종합하여 안정화의 결정요인을 도출할 수 있다. 미군의 경험을 보면 인도적 지원을 위한 다양한 노력이 고려되었음을 확인할 수 있다. 적을 식별하기 어려운 게릴라전과 다양한 심리전의 환경은 전쟁의 궁극적인 목적을 달성하기에 어려운 조건이었다. 인도적 지원을 통해 주민들의 지지를 획득하고자 했으나 경제적 여건의 개선만으로는 안정화의 목표를 달성할 수 없었다. 냉전시기에는 이념에 따른 세력 간 충돌, 지역의 분쟁에서는 종파에 기반 한 주변국의 개입 등 외부의 개입이 내부의 혼란을 가중했다.

미군의 안정화작전의 여건과 한반도의 환경을 비교하면 공통점과 차이점을 찾을 수 있다. 한반도에도 다양한 불안정성의 요인이 내재한다. 대내적 요인 뿐 아니라 외부의 개입 요인도 우려된다. 따라서 급변이후 주변국의 개입으로 대내적 여건의 악화를 예상할 수 있다. 북한에서는 지속된 사회통제로 인해 갈등의 요인이 내재하지만 중앙집권적인 통치가 지속되었고 종교적, 사회적 이질감도 낮은 수준으로 평가된다. 따라서 이라크와 같은 권력의 파편화는 비교적 발생가능성이 낮다. 다만 남북한의 통합 과정에서 발생하는 갈등과 격차를 해소해야 한다.

[그림 1] 안정화 결정요인 도출



한국의 안정화작전 목표와 배경은 관련 교범의 정의를 통해 확인할 수 있다. 안정화작전은 군사작전의 목표와 국가정책 목표를 달성하기 위해 적대세력을 축출하고 합법적인 정부에

44) Adam P. Liff. "U.S. Policy toward North Korea: The China Fallacy." *Pacific Forum CSIS* (October 8, 2009), p. 1. ("<http://www.pacforum.org>", 검색일: 2015. 5. 3).

권능을 이양하기 위한 여건을 조성하는 것이다.⁴⁵⁾ 전투가 종료된 이후에는 주민보호 및 재건활동 지원을 목적으로 민군작전을 수행한다.⁴⁶⁾ 미국의 개념과 크게 다르지 않다. 이러한 제반 여건의 종합적인 고려를 통해 안정화의 결정요인은 크게 세 가지로 제시될 수 있다. 첫째, 정치·군사적 안정, 둘째, 사회·경제적 안정 그리고 주변국의 개입을 억지하는 것이다.

1) 정치·군사적 안정

미군이 수행한 다수의 안정화 사례를 보면 권력의 중앙 집권성이 중요함을 확인 할 수 있다. 안정화를 결정하는데 있어서 경제적 지원 등 다양한 요인들이 고려되지만 성공한 안정화 사례를 보면 공통적으로 체제의 중앙집권성과 사회적 통합에 근본적인 문제가 없었다.⁴⁷⁾ 제2차 세계대전 이후 독일과 일본 그리고 한국에서의 미군정은 성공적인 사례였다. 비록 경제적 지원은 부족했지만 해당 지역에 근거하는 중앙집권적 통치체제, 집단의 동질성 등 다양한 요인들이 정치적인 분열을 야기할 정도로 심각하지 않았다. 파편화되지 않은 정치환경은 새로운 체제를 수용함에도 유용했다. 반면 중동과 아프리카의 내전에 개입한 미국과 국제기구는 안정화 목표 달성에 실패했거나 상당한 기간이 요구되었다. 파편화된 권력과 갈등이 축적된 사회는 안정화 목표를 달성하기에 어려운 환경이었다. 그러나 북한의 경우는 이러한 측면에서 보다 유리한 조건이라고 평가된다. 분단 초기 소련군의 영향을 받아 북한권력의 중앙 집권성은 강화되었다. 특히 김일성의 신격화된 권력은 1956년에 유일지배체제를 확립하면서 권력의 독점을 더욱 심화했다. 김정은 집권 이후에도 수령제에 의한 구조화된 전체주의적 지배구조를 공고히 하고 있다.

권력이 집중되어 있다면 분열을 억지하거나 통제할 수 있다. 급변 이후 권력의 분열이 극심화 될 경우 두 가지를 고려해야 한다. 첫째, 분열이 심화되어 중앙정부의 통제를 약화시키거나 특정 이해집단이 파편화를 자극하여 사회전반의 불안정을 야기할 수 있다. 둘째, 외부세력이 개입해 권력의 집중성을 약화시키거나 반란세력을 지원해 혼란을 심화시키는 것이다. 북한의 현재를 본다면 권력의 독점화 및 중앙 집중성은 유효한 것으로 판단된다. 특히 다층적

45) 안정화작전의 6대 수행과업은 ① 안정화를 위한 군사적전, ② 민간 안정지원, ③ 민간인 통제, ④ 인도적 지원, ⑤ 긴급사회기반 시설 복구 및 경제 지원, ⑥ 정부통치 지원 등으로 구성되며 수행과업은 세부과제를 제시했다. 합동참모본부. 『합동안정화작전』(서울: 합동참모본부, 2010), pp. 12-13.

46) 전선재. “안정화작전 발전방향.” 『IV과정: 후방지역작전/안정화작전』(장성: 육군보병학교, 2013), pp. 341-251~252.

47) 미군이 독일 군정 이후 수행한 다수의 재건 참여 사례를 설명하고 있으며 경제, 정치를 비롯한 다양한 변수를 분석했다. James Dobbins(eds.), *America's role in nation-building from Germany to Iraq* (Santa Monica: RAND, 2003); 물론 안정화의 중요한 변수로 냉전 시기와 같이 공통된 위협이 중요하다는 평가도 가능하다. David M. Edelstein. “Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail.” *International Security* Vol. 29, No. 1(2004).

인 사회통제 기구를 수단으로 권력의 파편화를 방지하고 있다. 북한의 급변사태가 발생한 이후에도 불안정한 사회를 통제할 기구가 필요할 것이다.

다만 남과 북의 상이한 정치 이데올로기를 통합하여 새로운 정치 동질성을 회복하는데 장기간 소요될 것으로 예상된다. 북한 주민들의 이념과 가치관은 뿌리 깊은 사회주의 형성배경에서 파생된 구조적인 특징이 있다. 과거 집권세력에 대한 동조 또는 기득권의 조직적인 저항이 발생 할 경우 안정화를 저해하는 요인으로 점증할 것이다. 특히 이러한 특징은 급변사태 발생 이후 통합과정에서 개혁 및 변화의 경향과 충돌하면서 갈등을 야기할 수 있다.

특히 우려되는 것은 무장단체의 게릴라전 수행이다. 북한의 다층적인 무장조직 구조와 군복무 경험으로 다수의 사람들이 쉽게 무장할 수 있으며 무기체계의 전문적인 활용과 전술적인 공격이 가능하다.⁴⁸⁾ 물론 지휘체계를 갖추고 체계적인 군사작전을 수행하기 위해서는 다양한 능력과 환경이 조성되어야 가능하다. 그러나 북한에서는 민병대 수준의 무장조직이 구축되고 여기에 참여할 수 있는 인원들이 규합될 가능성은 있다.

급변사태가 전쟁을 의미하는 것은 아니지만 전쟁에 준하는 위기상황이며 군대가 동원된다면 점에서 전쟁과 같은 이해가 필요하다. 다양한 군사작전이 수행될 가능성이 있고 특히 저항세력이 잔존할 경우 전투가 예상된다. 다만 적정세력을 제압하는 것만으로는 완전한 승리를 확보할 수 없다. 주민들이 안정화세력을 점령군으로 인식하면 무력에 대한 반감을 갖게 될 것이다. 결국 정치적 승리를 보장할 수 없다. 또한 대내외의 여론이 안정화를 주도하는 한국에게 불리하게 작용될 수 있다. 따라서 이러한 정치적 여건의 조성 역시 중요하다.

2) 사회·경제적 안정

사회적인 문제는 정치적인 문제로 점증할 수 있다. 따라서 안정화를 저해하는 주요 요인으로 평가된다. 특히 사회적 문제의 발생은 다양한 영역에서 발생 가능하며 다양한 계층에서 발견될 수 있다. 북한의 주민들이 안정화를 주도하는 체제에 불만족할 경우 지지하는 세력과 반대하는 세력으로 분열될 수 있다. 이라크의 불안정도 상당부분 새로운 체제에 대한 주민들의 불만족의 결과였다. 지하디스트들은 정치적으로 배제되었다는 판단 때문에 격렬하게 저항했다. 젊은 시아파들 역시 실업난 속에서 반정부주의 활동을 주도했다. 또한 쿠르드와의 갈등 역시 정치적인 해결이 필요한 사안이었다.⁴⁹⁾

48) 북한은 1991년 2월 26일에 '조선인민군 최고사령부 보도'에서 한미연합훈련 팀스피리트를 예비전쟁으로 비난했다. 또한 침공에 대비한다는 명분으로 '조선인민군 육해공군', '조선인민경비대' 전체 부대들과 '로동적위군', '붉은청년근위대'의 전체 대원들에게 전투동원태세의 명령을 하달했다. 북한의 정군군 이외에도 준군사조직이 지역거점 방어를 수행할 수 있다. 이들의 규모는 약 570만 여명으로 추정된다. 준군사조직의 규모, 무장능력, 편 등에 관한 자세한 사항은 다음을 참조. IISS. *The Military Balance 2015* (London: International Institute for Strategic Studies, 2015), p. 263.

또한 우려되는 것은 ‘단기간에 폭발적으로 발생하는 대규모 난민’이다. 난민의 경험은 이미 다양한 사례를 통해 확인할 수 있다. 20세기 초 러시아혁명 기간에 약 150만 명의 난민이 러시아를 벗어났다. 또한 1934년에 독일에서는 나치정권 수립 이후 유대인과 반체제인사를 포함한 약 250만 명이 해외로 탈출하였다. 1990년에 독일이 통일되기 까지 동독에서 서독으로 탈출한 40만 명의 난민사례와 같이 북한 급변 시에 발생한 대규모 탈북사태를 예견할 수 있다.⁵⁰⁾ 2000년대 들어 시리아 내전에 의한 대량난민은 유럽 사회에 혼란을 야기하는 국제적 이슈가 되었다. 대량난민은 대내외의 다양한 정치적 불안정, 인도적 지원의 필요를 발생하여 외부세력의 개입 명분을 제공한다는 점에서 초기에 적절한 대응이 요구된다. 경제적인 안정은 다수의 주민들이 안정을 평가하는 민감한 기준이 될 것이다. 급변 이후 시장의 폐쇄, 상품 공급의 중단 등 다양한 원인으로 경제적인 여건이 악화된다면 새로운 체제가 지지받기 어려울 것이다.⁵¹⁾ 특히 급변의 초기 불안정 상황에서는 기존의 기제가 소멸되거나 그 기능을 충분히 다할 수 없을 것이다. 따라서 안정화 세력은 경제적 안정화를 위한 방안을 마련해야 한다.

3) 외부세력 개입의 역지

동북아는 4강의 대립과 미·일 대 중·러의 동맹 강화 움직임이 나타나고 있어 세력균형이 중요한 지역이다. 세계적인 금융위기, 중국의 신형대국관계에 의한 G2 부상, 세계적인 민주화 요구와 북한 정치의 불안정, 북한의 대량살상무기 개발 가속화 등 불확실성과 복잡성이 증대되고 있다.⁵²⁾ 이러한 불안 요인은 동북아 국제정치의 구조적인 특징 때문에 향후 지속될 가능성이 크다. 결국 북한지역의 안정화의 결정요인에 외부세력의 개입이 중요한 변인으로 작용할 가능성이 크다는 것을 예측할 수 있다. 이라크 사례와 같이 외부세력이 개입할 경우 불안정성이 심화될 수 있다. 주변국들은 다양한 명분을 근거로 한반도에 개입할 것으로 전망된다. 중국은 북한의 급변사태 이후 한국 주도의 통일이 완성되어 한반도 전체가 미국의 영향권에 편입되는 것을 우려한다. 중국이 개입할 경우 북한과 전통적 관계를 형성했던 러시아는 함경도 지역으로 군대를 투입할 수 있다.⁵³⁾ 일본은 집단적 자위권을 활용하여 미군의

49) Larry Diamond. "What Went Wrong and Right in Iraq." in Francis Fukuyama (eds.), *Nation Building* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006), p. 181.

50) 난민발생의 경험과 북한에서의 함의는 다음을 참조. 현성일. "북한급변사태시 대량 탈북난민 발생 가능성 평가." 『북한 급변사태시 대량난민 발생전망과 대책』 21세기국가발전연구원 주최 세미나 자료집(2013. 10. 15), pp. 13-14.

51) 급변 이후 경제상황 및 대응에 관한 구체적인 내용은 다음을 참조. 남성욱. "한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안: 경제 분야를 중심으로." 박관용 외. 『북한의 급변사태와 우리의 대응』(서울: 한울, 2007).

52) 통일부. 『2013 통일백서』(통일부, 2013), pp. 17-8.

53) 정철호. 『북한 유사시 중국 군사개입 대응 한국의 안보전략』(성남: 세종연구소, 2014).

한반도 작전을 지원하면서 자위대를 한반도에 주둔시킬 수 있다.

주변국의 이해가 한반도에 집중되는 이유는 난민발생 및 대량살상무기 통제와 관련하여 민감하고 상호 유관되는 불안요인이 다수 존재하기 때문이다. 다양한 세력들이 자국의 국익이 침해된다고 주장할 것이다. 주변국의 개입은 결과적으로 안정화를 수행하는 한국정부 또는 북한지역을 통제하는 중앙권력의 통제력을 약화시켜 안정화를 어렵게 할 수 있다. 클라우제비츠는 전쟁의 본질을 설명하면서 적의 영토를 점령해야 하는 이유를 그 영토에서 새로운 전투력이 발생하기 때문이라고 설명했다.⁵⁴⁾ 따라서 외부세력이 반란세력의 규합과 저항에 개입할 경우 오히려 한반도 불안정은 상당기간 지속될 것이며 분단이 고착화될 수 있다. 따라서 외부세력의 한반도 개입은 안정화에 위협적인 요인으로 평가된다.

IV. 안정화 및 통합의 전략

앞서 확인한 결정요인에 대한 대응방안을 도출할 수 있다. 대응방안도 대내적 요인과 대외적 요인이 상호 영향을 미치기도 한다. 본 논문에서는 전략의 목표에 부합하는 전략을 제시하고 있다. 다만 제시된 전략은 개념적인 수준에서 언급되었다.⁵⁵⁾

[그림 2] 한반도의 안정화 결정요인을 고려한 안정화 및 통합의 전략

결정요인(전략의 목표)	▶	전략(대응방안)
<p>대내적 요인</p> <p>정치적 안정 군사적 안정 사회적 안정 경제적 안정</p>		<p>대내적 요인</p> <p>치안질서 유지 및 군사작전 보장 인도적 지원의 준비 및 강화 안정화작전의 전문화 북한의 자산 활용(조직, 인력) 통합의 전략적 정책</p>
↑ ↓		↑ ↓
<p>대외적 요인</p> <p>개입의 여지</p>		<p>대외적 요인</p> <p>조기경보 / 예방외교 전략적 협력 예방적 방어</p>

54) Carl von Clausewitz, 김만수(역). 『전쟁론 제1권』(서울: 갈무리, 2006), p. 84.

55) 본 논문에서는 연구의 목적과 지면의 제약 등을 고려해 논의를 한정했다. 논문에서 도출한 통합의 전략은 추후 보다 심층적으로 발전될 예정이다. 구체적인 논의의 필요성을 지적한 익명의 심사자에게 감사의 뜻을 전한다.

가. 대내적 요인

1) 치안질서 유지 및 군사작전 보장

급변 이후 붕괴된 사회통제 환경에서 발생하는 혼란은 다양한 문제를 파생하기 때문에 치안질서를 확립해야 한다. 주민생활에 밀접한 절도 및 도난을 방지해야 하여 중요시설 경계를 강화하여 경제적 혼란을 방지해야 한다. 특히 연료 및 생필품 공장, 의료시설 등 핵심적인 시설을 보호해야 한다. 안정화작전 중에는 다양한 수송이 예상되며 특히 화폐 및 귀금속 수송에 대한 대책이 강구 되어야 한다. 뿐만 아니라 공급이 충분하지 못할 것으로 예상되는 구호물품에 대한 보호 조치도 요구된다. 따라서 해당시기에 주민들과 접촉하는 민사작전은 법치를 확립하고 사회적 혼란을 방지해야 한다. 안정화작전을 포함한 다양한 군사작전의 여건을 보장해야 한다. 완전한 정부통치 여건이 마련될 때 까지 다양한 군사작전이 수행될 것이다. 다만 점령군으로 인식되는 것을 방지하기 위한 다양한 노력도 요구된다. 특히 군사력 사용에 있어서 민간이 피해가 발생하거나 군대의 주둔과 이동, 대민접촉 과정에서 발생하는 불만을 최소화해야 한다.

2) 인도적 지원의 준비 및 강화

구호활동을 강화하여 초기 혼란 중에 발생하는 인도적 문제를 적기에 해결해야 한다. 인도적 지원은 군을 비롯한 정부의 주도아래 추진될 것이다.⁵⁶⁾ 민사부대는 주민들의 의견을 수렴하여 생활에 긴요한 품목의 우선순위를 선정하고 상급부대에 보고한다. 획득한 물자를 분배할 경우에는 주민들의 불만이 발생하지 않도록 공평하게 지급해야 한다. 다만 안정적인 여건에서 행정지원을 우선할 경우에는 생필품 분배에 중점을 두고 군사작전이 우선되는 경우에는 민생물자 접수 및 관리와 주요 산업시설 및 자원의 보호 등 치안유지 활동을 우선적으로 수행해야 한다.⁵⁷⁾ 안정화소요가 발생하기 이전에 충분한 준비가 필요하다. 미국이 이라크에 침공하기 전 국제기구에 준비할 수 있는 여건을 제공했던 것처럼 안정화작전 수행에 따른 다양한 소요를 파악하여 준비해야 한다. 또한 정부가 아닌 민간단체의 지원을 유도하고 효율적인 지원을 위해 민간군의 통합적인 인도적 지원을 총괄해야 한다.

56) 민사사령부에 '인도적지원협조본부'가 설치되며 유관기관 및 비정부기관과의 협조 및 가용자원을 종합 및 할당하는 우선순위를 결정한다. 민군작전본부는 민간지원 요구사항을 식별하고 필요 자원을 민간 기구에 요청하며 지원이 필요한 문제는 상급 부대와 협조한다. 합동참모본부, 『합동안정화작전』(서울: 합동참모본부, 2010.12), pp. 50-51.

57) 민군작전의 개념과 역할은 다음을 참조. 육군교육사령부, 『민군작전』(육군교육사령부, 2007), p. 5-25.

3) 안정화작전의 전문화

단순한 자원의 투입 뿐 아니라 안정화작전을 수행하는 부대의 전문화된 능력이 필요하다. 전쟁 초기 이라크에 파병된 미군 병력들은 시가전에 전문화되어 있지 못했고 국경을 통해 유입되는 외부세력을 효과적으로 통제하지 못했다.⁵⁸⁾ 평화를 효과적으로 유지하고 관리하는 강제능력은 차후 진행되는 국가 재건의 필요충분조건이다. 민간주도의 통제는 안정화된 조건에서 가능하다. 정부의 전면적인 통치환경이 조성될 때까지 군사조직의 치안유지 역할이 중요하다. 다만 평화유지를 위한 군사작전은 간단한 문제가 아니다. 평화유지와 평화강제는 다른 영역의 군사작전이기에 때문에 교전수칙도 다르며 개별적으로 전문화된 특성이 있다. 따라서 두 가지 임무를 모두 완벽하게 수행할 수 없다.⁵⁹⁾

한국은 국군의 해외파견 및 평화유지활동 참여를 통해 다양한 경험을 축적했다. 급변사태를 대비하여 민사작전 부대를 다수 창설하여 준비하고 민사작전을 전문적으로 수행할 수 있는 교리개발, 훈련도 요구된다. 급변 시에는 즉응부대를 배치할 때 임무의 특성을 고려하고 신중하게 판단해야 한다. 뿐만 아니라 안정화작전은 군사적작전과 비군사적작전을 통합하여 운용해야 한다. 현대전의 특성을 고려할 때 통합적인 군사력 사용은 더욱 중요하다.

4) 북한의 자산 활용(조직, 인력)

북한의 기존 지배층을 신규 세력으로 효율적으로 대체하고 육성한다면 북한에서의 안정화를 조기에 기대할 수 있다. 미군은 이라크에서 기득권 세력을 재건과정에서 소외시켰고 결국 정치, 사회적인 분열이 나타났다. 북한 주민들의 참여를 확대하여 남북한 통합의 주체로서 역할을 수행하도록 독려해야 한다.⁶⁰⁾ 안정화 지역에서 고위직을 제외한 일반 공직자의 지위를 보장하고 공직자가 자리에서 이탈한 경우에 다른 현지인을 교육하여 업무를 수행하도록 하는 것은 민사작전의 오래된 경험이다.⁶¹⁾

58) Larry Diamond(2006), pp. 174-5.

59) 후쿠야마는 캐나다 군과 미군의 특징을 대조하면서 전투임무를 수행하는 병력을 평화유지에 활용하는 것은 부적절하다는 것을 지적했다. 재건과 개발은 개입하는 수준에 따라 다르게 정의된다. 재건은 이전 상태로의 복귀를 의미하고 개발은 보다 창조적인 성격이 강하다. Francis Fukuyama. "Guidelines for Future Nation-Building." in Francis Fukuyama (eds.), *Nation Building* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006), pp. 232-234.

60) 기본적으로 대부분의 북한 주민을 수용하고 기존체제를 활용해야 한다. 다만 핵심적인 기득권층에 대한 관리 문제는 민감할 것이다. 적정수준의 판단이 요구되며 이는 전환기 정의의 문제와 유관되며 기준 마련이 필요하다.

61) 하급공무원의 지위를 보장하는 것은 군정의 초기 교범부터 적용된 개념이다. The Judge Advocate General(1943), pp. 9-10. 특히 질서를 회복하기 위해 현지 경찰을 활용 하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 물론 부수적인 문제도 우려되지만 유용한 수단으로 평가된다. 또한 현지의 군대 역시 치안활동

북한군을 조기에 제대시키거나 통제된 영역에서 이탈시킬 경우 위협세력으로 점증하거나 남한지역으로 이동할 가능성이 높다. 물론 북한의 군대를 효율적으로 통제하는 것은 어려운 과제가 될 것이다.⁶²⁾ 군사통합과정에서 상당수의 북한 출신 군인들은 고용이 유지되기 어렵다. 통일 한국군에 통합되지 못하는 인원들을 대상으로 직업 전환 교육을 전개해야 한다.⁶³⁾ 편입에서 제외된 군인은 가장 큰 불만세력으로 점증할 것으로 우려되기 때문에 이들 계층에 대한 적절한 사회화 교육이 필요하다. 북한 체제에서 보장받던 상대적인 위상이 높았기 때문에 통일한국에서 제기된 불만을 상대적으로 크게 체감하고 소요를 제기할 우려가 있다.

5) 통합의 전략적 정책

통합의 상징성을 강화하는 방안도 고려할 수 있다. 통합과정의 전략적 대화가 필요하다. 한국전쟁 기간 중이던 1950년 10월 30일에 이승만 대통령이 평양을 방문 했던 것처럼 한국의 국가원수가 급변사태 이후 평양을 방문하거나 안정화작전 초기에 일정기간 체류하면서 통합을 촉진하고 정치적 상징성을 강화할 수 있다.⁶⁴⁾ 같은 맥락에서 화폐통합을 조기에 완료하는 것이 중요하다. 김일성 초상화가 인쇄된 북한화폐의 유통을 중단하는 것 역시 경제적 통합뿐 아니라 정치적 통합을 촉진할 것이다.

나. 대외적 요인

1) 조기경보와 예방외교

주변국 협력을 통해 북한의 급변사태를 조기에 예측하고 이에 대비하기 위한 대응책을 강구해야 한다. 북한체제의 안정성을 비롯한 다양한 전략적 평가를 공유하여 유관된 정책결정 및 상호 협력에 기여해야 한다. 예방외교는 탈냉전 이후 국제사회가 불안정에 대응한 기제로서 분쟁이 발생한 이후 대처하는 것 보다는 분쟁을 예방하고 재발을 방지하기 위한

을 지원하거나 임시적인 일자리를 제공받아 재통합 활동에 참여할 수 있다. 물론 이들은 통합의 업무를 수행하기에 부적절 할 수 있으나 장기적으로는 통합과 적응에 도움이 될 것으로 평가된다. James. Dobbins, Seth G. Johns, Keith. Crane, Beth Cole. DeGrasse, *The Beginner's Guide to Nation-Building* (Santa Monica: RAND, 2007), pp. 24-30.

62) 대부분의 현역군인은 회색(위해 가능), 군 고위급 간부는 흑색(위해 요인)으로 성분이 분류되어 효율적인 관리가 요구된다. 육군교육사령부(2007), pp. 5-48

63) 동서독의 군사통합을 고려한 전략적인 접근이 필요하다. 다음을 참조. 박영환. 『남북 군사통합시 독일모델 적용 가능성 연구』(서울: 한국군문제연구소, 2004), p. 62.

64) 남북한 주민의 상호 포용과 용서를 강조했다. 이승만 대통령의 연설은 다음을 참조. 남정욱. 『이승만 대통령과 6·25 전쟁』(파주: 한국학술정보, 2010), pp. 273-280.

외교개념이다. 평화적이고 협력적인 기제라는 특징이 있다.⁶⁵⁾ 이러한 협력체계를 통해 상호 견제와 협력을 동시에 견인하는 효과를 기대할 수 있다.

그러나 다자주의적 접근에는 위협요인이 내재되어 있다. 한반도 문제에 유관하는 주변 국가들이 다수 존재하기 때문에 필연적으로 다자적인 논의는 불가피하지만 세력 간 갈등이 예상되는 만큼 어느 일방의 주도권 확보를 경계해야 한다. 북한의 급변사태 이후 주변국들은 세력의 변화로 인해 국익에 손해가 발생할 것을 우려하고 경쟁적으로 군사개입을 시작할 수 있다. 그러나 예방외교를 통해 세력의 균형이 유지될 수 있다면 주변국들이 개입해야 하는 동기가 축소될 것이다.⁶⁶⁾ 따라서 조기경보와 예방외교는 상호이익과 가치를 창출하고 세력의 경도를 억지하여 한반도와 동북아시아의 불안정성을 완화할 것이다.

2) 전략적 협력

북한이 핵무기를 비롯한 대량살상무기를 제조 및 보유하고 있기 때문에 북한에서 급변사태가 발생할 경우 이를 통제하기 위한 노력이 필요하다. 핵무기는 비확산의 주요한 대상으로서 미국과 중국 모두 적극적으로 개입하여 폐기를 진행하고자 할 것이다. 주변국들과 대량살상무기를 협조적으로 통제하기 위한 전략적 방안이 요구된다. 한국이 초기에 해당 지역을 격리하고 이후 관련 국가들과 공동으로 폐기를 진행하는 방안 등 상호 만족할 수 있는 절충적인 방안을 마련해야 한다. 이러한 전략은 주변국의 우려를 경감하고 개입의 요인을 축소하며 통제된 범위에서 제한된 개입을 유도할 수 있다.⁶⁷⁾

한미연합군이 북한의 안정화작전을 주도할 경우 미군의 북한지역 진출 가능성이 있다.⁶⁸⁾ 그러나 북한지역에 대한 안정화작전을 수행하는 미군의 역할과 작전구역을 최소화해야 한다. 한국군이 주도적으로 안정화작전을 수행하고 미군은 공중 및 해상에서의 지원 작전 및 제한

65) ARF에서는 지역안보의 의제로서 북한의 핵문제를 논의한 적이 있으며 현재는 6자회담에서 분쟁해결을 시도하고 있다. 예방외교에 대한 개념은 다음을 참조. 이신화. “한반도에서의 예방외교와 조기경보.” 『국제관계연구』 제8권 1호(2003), pp. 163-164.

66) 국제체제에서 국가들이 세력을 강화하는 것은 힘의 균형을 추구함에 있어서 수단일 뿐 그 자체로서 목적이 되지 못한다. 따라서 국가들은 세력의 강화보다는 상태를 유지하는데 관심을 갖는다고 가정 할 수 있다. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*(Boston: McGraw-Hill, 1979), p. 126.

67) 박창희는 북한 급변 직후 바로 통일을 완성하기에는 현실적인 어려움이 있으며 주변국과의 협력을 통해 통일의 여건을 조성해야 한다고 주장한다. 또한 군사적인 대응 조치로서 한국이 주도하는 다국적군 사령부를 구성(미국, 중국, 러시아, 유럽국가)하고 북한지역을 분할하여 안정화작전을 수행할 것을 제안했다. 박창희. “북한 급변사태시 중·러협력과 한국의 국가전략.” 『전략연구』 제56권(2012).

68) 개념계획을 작전계획으로 수정하는 것과 관련해서 한미 간에는 인식의 차이가 있었다. 한국은 미국과의 작전계획 수립으로 인해 주권에 제약이 발생하거나 북한을 자극하는 것을 우려했다. Paul B. Stares & Joel S. Wit. *Preparing for Sudden Change in North Korea*, Council Special Report No.42 (2009), pp. 7-8.

된 분야에만 개입해야 한다. 미군의 개입을 축소하는 것은 두 가지 전략적 목적을 달성하기 위해 중요하다. 첫째, 중국을 비롯한 제3자의 개입이 확대되는 것의 명분을 제공하지 않기 위해서다. 둘째, 북한지역에서 발생하는 내부 분열을 억지하기 위한 목적이 있다. 북한지역에서 형성된 반미문화, 외세개입에 대한 거부적인 역사, 민족감정 등을 고려할 때 미군의 개입을 최소화하는 개념으로 접근해야 한다.⁶⁹⁾

3) 예방적 방어

한국은 유사시에 충무계획에 따라 통합방위본부와 계엄사령부를 활용하여 초기 혼란을 통제할 것이다. 북한 전역 및 남한의 일부 지역에서는 계엄이 실시, 군이 주도하는 통제정책이 예상된다. 물론 이러한 고려사항은 한국군이 북한지역에 진입하여 실효적, 배타적인 통제를 강화하고 민간정부의 통치여건을 조성하는 안정화작전의 실시를 의미한다. 물론 북한 급변사태 이후 한국의 개입 또는 한국이 주도하는 안정화에 대한 다양한 논란이 예상된다. 국제법의 법리적 해석과 주변국의 국익에 따른 이견이 제기될 수 있다.⁷⁰⁾

북한에서 급변사태가 발생하고 독점적인 권력이 부재할 경우 정치적 진공이 발생할 것이다. 특히 냉전과 미중 간 대립구조에서 형성되었던 세력의 균형은 불안정한 상태에 놓이게 된다. 이런 경우 국가는 독자적인 무력이나 동맹을 통해 세력균형을 시도할 것이다.⁷¹⁾ 물론 예방외교를 통해 세력 균형을 추구하고 분쟁의 격화를 예방할 것이나 실패할 경우 한반도에서의 무력 분쟁과 불안정성이 심화되어 궁극적으로는 북한 지역의 안정화 실패의 원인이 될 수 있다. 따라서 한국은 주변국들의 무력 개입에 대한 거부적 억지가 가능한 수준의 예방적 방어 능력을 보유하고 점증하는 가능성을 관리해야 한다. 구체적으로는 초기에 북한의 접경 지역을 통제하고 전략적 자산과 주요 시설을 확보해야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위한 한반도 권역에서의 군사작전 능력과 정보능력을 구축해야 한다.

69) 북한은 주민들을 대상으로 피포위 의식을 강조한다. 김정일. “반제투쟁의 기치를 더욱 높이 들고 사회주의, 공산주의 길로 힘차게 나아가자.” 『김정일 선집 9권』(평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 32.

70) 한국이 북한급변사태에 개입하는 근거와 명분은 다음을 참조. 박휘락. “북한 급변사태 시 한국 군사적 개입의 명분과 과제.” 『국제관계연구』 제20권 제1호(2015), pp. 44-57.

71) 국가는 세력균형을 이루기 위해 무력을 사용할 수 있다. 구체적인 내용은 다음을 참조. Joseph S. Nye, 양준희(역). 『국제분쟁의 이해』(서울: 한울아카데미, 2000), pp. 100-101.

V. 결 론

한반도에 위기상황이 도래할 경우 한국에게는 지역의 공동체로서 안정을 추구할 절박한 필요가 있다. 특히 북한의 대량살상무기와 적대적인 군사력 대결 등을 고려할 때 국가의 안전을 보장하기 위해서 즉각적인 개입과 안정화를 주도해야 한다. 동시에 헌법과 국민들이 요구하는 국가의 통일을 완성해야하는 기회도 발생한다. 따라서 한국은 다층적이고 근본적인 문제를 해결할 효과적인 전략을 마련해야 한다.

다만 주변국과의 갈등과 협력, 북한 지역의 불안정 요인 등 다양한 도전에도 직면할 것이다. 북한 지역의 급변사태는 한반도 전체와 동북아시아의 심각한 불안정 요인으로 간주된다. 최근에는 미중 간 경쟁이 심화되면서 한반도 안정에 미치는 외부의 영향도 점점증하기 때문이다. 따라서 북한의 급변사태는 대내적인 요인과 대외적인 요인을 모두 고려해야 하는 복합적인 위기로 전개될 가능성이 적지 않다.

대외적인 대응방안은 북한의 급변사태에 대한 상호 협력을 통한 갈등완화 방안이다. 다자간 협력을 통해 급변사태에 대한 조기경보, 상호 대응방안을 논의하여 분쟁을 방지하기 위한 예방 외교를 전개해야 한다. 또한 주변국의 직접적인 개입은 억지하면서도 대량살상무기 통제에 대해서는 합리적으로 협조하면서 협력의 구도를 강화해야 한다. 그러나 외교적 협력만으로 북한의 위기상황을 대응할 수 없다. 예방적 방어능력으로 한국의 선제적인 개입과 실효적인 지배권을 확보해야 한다. 주변국의 개입 가능성을 억지하는 것은 세력의 충돌을 방지하여 궁극적으로는 안정화의 여건을 확보하고 한반도 및 동북아시아의 불안정성을 완화하는 전략이다.

대내적인 대응방안은 선제적인 통합방안으로 북한지역의 안정화 목표를 달성하는 방향으로 추진해야 한다. 급변에 대한 안정화는 군사작전만을 고려하는 단편적인 인식을 넘어 통합의 개념을 반영해야 한다. 북한지역에서 실시하는 안정화작전은 사회적 불안과 분열을 방지하고 한국 정부의 통치 기반조성을 완성하는데 전략적 목표를 두어야 한다. 분열 요인을 최소화하기 위해서는 정치, 사회적 통합을 추구해야 한다. 70년에 걸친 극심한 이질화를 극복하고 민족동질성을 회복해야 한다. 단순하게 하드웨어적인 영토의 통일에 그친다면 주민 간에 발생하는 계층적인 갈등으로 분열이 심화될 수 있다. 따라서 동질성을 회복하기 위한 소프트웨어 측면의 세부적인 통합방안을 고려해야 한다.

참 고 문 헌

- 강성학. “21세기 군사전략론.” 『안보학술논집』 제20집 제2집(2009).
- 기세찬. “북한급변사태 대비 국방전략 발전방향.” 『국방연구』 제58권 제2호(2015).
- 김정일. “반제투쟁의 기치를 더욱 높이 들고 사회주의, 공산주의 길로 힘차게 나아가자.” 『김정일 선집 9권』(평양: 조선로동당출판사, 1997).
- 김진무. “북한 체제 변화 유형과 안보적 대비 방향.” 『국방정책연구』 제30권 제1호(2014)
- 남만권. “북한 급변상황에 대한 한국의 대내적 대응방안.” 『국방부 군비통제 세미나 자료집』 (서울: 국방부, 1997년7월).
- 남성욱. “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안: 경제 분야를 중심으로.” 박관용 외. 『북한의 급변사태와 우리의 대응』(서울: 한울, 2007).
- 남정욱. 『이승만 대통령과 6·25 전쟁』(파주: 한국학술정보, 2010).
- 노훈·이재욱. “미군의 군사교리 혁신 개념과 한국군의 접근방향.” 『국방논집』 제42호(1998).
- 박영호. “북한 붕괴론에 관한 이론적 고찰.” 『한반도 급변사태시 과제와 대책』한국정치학회 안보국방관계 특별학술회의 자료집(1997.11.14).
- 박휘락. “미 합동작전개념 발전체제에 대한 이해와 한국군의 과제.” 『국방정책연구』 제73호 (2006).
- 육군교육사령부. 『민군작전』(대전: 육군교육사령부, 2007).
- 이수훈. “미국의 ‘테러와의 전쟁’으로 본 21세기 전쟁 양상 연구.” 고려대학교 박사학위 논문 (2011).
- 이신화. “한반도에서의 예방외교와 조기경보.” 『국제관계연구』 제8권 1호(2003).
- 전선재. “안정화작전 발전방향.” 『IV과정(후방지역작전/안정화작전』(장성: 육군보병학교, 2013).
- 정철호. 『북한 유사시 중국 군사개입 대응 한국의 안보전략』(성남: 세종연구소, 2014).
- 최명해. “북한의 2차 핵실험과 북·중 관계.” 『국방정책연구』 제25권 제3호(2009).
- 최용호. 『베트남전쟁과 한국군』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2004).
- 합동참모본부. 『합동안정화작전』(서울: 합동참모본부, 2010).
- 현성일. “북한급변사태시 대량 탈북난민 발생 가능성 평가.” 『북한 급변사태시 대량난민 발생 전망과 대책』21세기국가발전연구원 주최 세미나 자료집(2013.10.15).
- 홍현익. 『북한 급변사태에 대한 국제사회의 개입과 한국의 준비·대응방안』(성남: 세종연구소, 2013).

- Monica: Rand, 2013).
- Carl von Clausewitz. 김만수(역). 『전쟁론 제1권』(서울: 갈무리, 2006).
- Departments of the Army·Navy·Air Force. *FM 41-5 Joint Manual of Civil Affairs/Military Government*(Washington D. C.: U.S. Government Printing Office, 1958).
- Diamond, Larry. "What Went Wrong and Right in Iraq." in Francis Fukuyama (eds.). *Nation Building*(Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006).
- _____. *Occupational Hazards* (New York: Cornell university, 2008).
- Dobbins, James (eds.). *America's role in nation-building from Germany to Iraq* (Santa Monica: RAND, 2003).
- DoD. *Quadrennial Defense Review 2014* (Washinton. D.C.: Department of Defense, 2014).
- Edelstein, David M. "Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail." *International Security* Vol. 29, No. 1(2004).
- Francis Fukuyama. "Guidelines for Future Nation-Building." in Francis Fukuyama (eds.). *Nation Building*(Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006).
- Goldstein, Avery. "Across the Yalu: China's Interests and the Korean Peninsula in a Changing World," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross (eds.). *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006).
- Grant, Meade E. *American military government in Korea* (New York: King's Crown Press, 1951).
- HQ of Army. *FM 3-07: Stability Operations* (Washington. D.C.: Department of the Army, 2008).
- _____. *FM 3-24: Counterinsurgency* (Washington. D.C.: Department of the Army, 2006).
- _____. *FM 3-57: Civil Affairs Operations* (Washington. D.C.: Department of the Army, 1969).
- _____. *FM 3-57: Civil Affairs Operations* (Washington. D.C.: Department of the Army, 2014).
- _____. *FM 41-10: Civil Affair Operations* (Washington. D.C.: Department of the Army, 1993).

- _____. *FMI 3-07.22 Counterinsurgency Operations* (Washington. D.C.: Department of the Army, 2004).
- Hyeoung-Wook Boo. "Building Organizational Adaptive Capacity: The U.S. Army's Performance in Iraq War and Its Implication to ROK Army." *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. 22, No. 1(2010).
- IISS. *Asian-Pacific Regional Security Assessment 2015* (Lodon: International Institute for Strategic Studies, 2015).
- _____. *The Military Balance 2015* (Lodon: International Institute for Strategic Studies, 2015).
- JCS. *JP 3-07: Stability Operations* (Washington. D.C: Joint Chiefs of Staff, 2011).
- _____. *JP 3-57: Civil-Military Operations* (Washington. D.C: Joint Chiefs of Staff, 2013).
- Jin-a, Kim. "An Analysis of Political Instability in the DPRK: Identity, Interest, and Leader-Elite Relations." *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. 25, No. 1(2013).
- Johnathan, Neale. 정병선(역). 『미국의 베트남 전쟁』(서울: 책갈피, 2004).
- Liff, Adam P. "U.S. Policy toward North Korea: The China Fallacy." *Pacific Forum CSIS* (October 8, 2009).
- Nye, Joseph S. 양준희(역). 『국제분쟁의 이해』(서울: 한울아카데미, 2000).
- Paula, Broadwell. & Vernon, Loeb. *All in : the education of General David Petraeus* (New York: Penguin Press, 2012).
- Rich, Paul B. "A historical overview of US counter-insurgency." *Small Wars & Insurgencies* Vol. 25, No. 1(2014).
- Shambaugh, David. "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term." *Washington Quarterly* Vol. 26 No. 2(2003).
- SIGIR. *Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience* (Us Independent Agencies and Commissions, 2013).
- Smith, Rupert. *The Utility of Force* (New York: Knopf, 2007).
- Snyder, Glenn H. & Diesing, Paul. *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis* (New Jersey: Princeton University Press, 1977).
- Staniland, Paul. "Defeating transnational insurgencies: The best offense is a good

fence.” *The Washington Quarterly* Vol. 29, No. 1(2005).

Stares, Paul B. & Wit, Joel S. *Preparing for Sudden Change in North Korea*, Council Special Report No.42(2009).

The Judge Advocate General. *FM 27-5 Military Government* (Washington. D. C.: U.S. Government Printing Office, 1943).

United States Marine Corps. *Small Wars Manual* (Quantico: US Marine Corps, 1990).

Ziemke, Earl F. *The U.S. Army in the Occupation of Germany 1944-1946* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975).

Effective Stabilization and Integration Strategy after North Korean Contingency

: Based on Lessons Learned from US Stabilization Operations

Nam, Sung Wook · Park, Yong Han · Cho, Pyungse

Keywords

North Korean Contingency, Unification, Stabilization Operation, Civil-Military Operation, Military Administration, Preventive Diplomacy

This research seeks to put forward an effective stabilization and integration strategy applicable after a North Korean contingency. Lessons were drawn from the US military's stabilization operations. In the event of a North Korean contingency, northeast Asian geopolitics and the particular inter-Korean relations will cause regional crises and also trigger an opportunity for Korean peninsula's reintegration. Various risks such as third party intervention and internal insurgencies are expected to be faced. South Korea must therefore plan an effective strategy to tackle the various challenges. Stabilization strategy must include the military, diplomatic and administrative considerations. For this purpose, previous stabilization operations can be studied and relevant lessons drawn for North Korea. Factors of stabilization in the US military's stabilization operations and determinants of Korean peninsula's stabilization were comparatively analyzed to put forward a stabilization strategy for North Korea.

[논문투고일 : 2016. 01. 29]

[심사의뢰일 : 2016. 02. 17]

[게재확정일 : 2016. 03. 08]