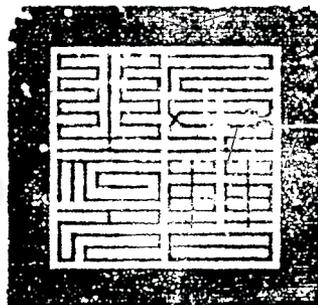


# 軍史

第108號  
2018. 9.



國防部 軍史編纂研究所

## Contents | 2018. 9. 제108호

- |     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1   | ▶ 유엔사의 어제와 오늘<br>- 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제        | 설인호 |
| 37  | ▶ 핵무장국가의 군사전략과 전력기획<br>- 파키스탄 사례 분석과 북한에 대한 함의               | 김태현 |
| 83  | ▶ 이라크 전쟁을 통해 본 미군의 전시(戰時) 문화재 보호의<br>한계와 제국주의                | 김경민 |
| 125 | ▶ 1960년대 미국의 對중국 군사공격계획                                      | 손한별 |
| 169 | ▶ 태평양 전쟁과 중국 국민정부의 전략적 가치 변화                                 | 정형아 |
| 199 | ▶ 북한 해양경비부대의 창설과정 연구<br>- 해군의 기원과 초기 간부를 중심으로                | 김선호 |
| 235 | ▶ 간도영유권문제와 〈조중 변경조약〉의 의미<br>- 간도영유권문제의 논의쟁점의 변화를 중심으로        | 노영돈 |
| 271 | ▶ 『朝鮮策略』과 고종정부의 북방정책<br>- 러시아 레습스키 함대의 극동원정(1880-1881)을 중심으로 | 최덕규 |
| 309 | ▶ 병인양요 시기 양헌수의 리더십 분석<br>- Mumford의 기술모델을 중심으로               | 최근별 |
| 345 | ▶ 조선초기 수성군(守城軍)에 관한 연구                                       | 김정웅 |



# 軍史



## Contents | 2018. 9. 제108호

### [서 평]

- 399 ▶ 베트남전쟁 과거사 문제에 대한 두 가지 고민의 시선 이신재  
 - 전진성 저, 『빈딘성으로 가는 길』(책세상, 2018)  
 이재태 저, 『옛 전적지를 찾아가다』(전통족보문화사, 2015)
- 413 ▶ 억울한 죽음, 드러난 진실 노영기  
 - 임영태 지음, 『한국에서의 학살: 한국 현대사, 기억과의 투쟁』  
 (통일뉴스, 2018)

### 부 록

	1. 연구소 동정 .....	425
	2. 자료기증 및 자료이용 안내 .....	428
	3. 신간 도서 소개 .....	430
	4. 『軍史』誌 投稿案内 .....	431
	5. 연구윤리예규 .....	434



본 저작물은 정부예산으로 발간하였으므로 기관(부대) 자산으로 영구보존하시기 바라며, 보관이 불가능할 경우 당 연구소로 회송하여 주시기 바랍니다.

Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.1-36  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.1>  
Printed in the Republic of Korea

# 유엔사의 어제와 오늘

: 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제

설인호\*

1. 서 론
2. 유엔사의 성립 및 전개과정
3. 평화체제 이행의 주요 쟁점 및 역사적 분석의 함의
4. 결론 및 제언

## 1. 서 론

북한의 핵개발로 전운마저 감돌았던 한반도는 2018년 초 평창 올림픽을 계기로 극적인 전환을 맞이하여 북한 비핵화 및 한반도 평화체제 이행이 점차 가시권 내에 들어오고 있다. 북한은 비핵화의 대가로 체제 안전 보장을 내세우고 있으며 이는 주로 대북제재

---

\* 한국국방연구원, 선임연구원

해제와 함께 한반도 정전상태의 종식, 북미관계 정상화를 의미하기 때문에 비핵화가 순조롭게 진행될 경우 남북 관계 역시 새로운 단계로 전환될 가능성이 크다. 즉 한국전쟁이 종결되고 남북 간의 군사적 적대상태가 해소될 가능성이 열린 것이다.

한반도 평화체제로의 이행은 민족 통일의 발판을 마련하고 새로운 번영의 기회를 제공할 역사적 사건이 될 것이다. 그러나 그 과정에 놓인 도전 역시 만만치 않다. 비핵화와 평화체제 이행 과정에서 한국전쟁을 법적으로 완전히 종식시키는 평화협정이 체결될 경우 그 동안 북한 억제와 한반도 평화 유지의 버팀목이 되어 온 유엔군 사령부(United Nation's Command, UNC, 이하 유엔사) 체제의 존속 여부가 논란이 될 여지가 있다. 우리 정부가 추진하고 있는 전략권 전환 역시 북핵 위협 소멸과 더불어 속도가 붙을 것이며 지휘체계 문제 등과 관련 유엔사의 기능과 역할과 연관된 문제들을 제기하게 될 것이다.

유엔사는 한국전쟁 발발 직후 북한의 침략을 규탄하고 이를 격퇴하기 위한 일련의 안보리 결의의 결과로, 이때 조직된 16개국 군대의 지휘를 위한 사령부로 창설되었다. 제2차 세계대전이 끝나고 결성된 국제연합(UN)은 세계 평화 유지를 위한 다양한 이행 조치를 예비하고 있었으나 종전 후 형성된 냉전체제의 여파로 원래의 구상대로 작동될 수 없는 상황이었다. 1953년 7월 체결된 정전협정은 정치협상의 조속한 개최와 평화협정 체결을 예정하고 있었으나 냉전의 대결구도 하에서 남북 간 군사적 대치는 계속 심화되어만 갔다. 이와 함께 자유진영과 공산권, 제3세계 국가들의 유엔을 둘러싼 치열한 외교전이 전개되었으며 그 결과 유엔사의 문제는 더욱 복잡하고 복합적인 문제로 전개되어 갔다.

향후 정치상황이 빠르게 진행될 경우 유엔사의 역할과 위상 및 존치 여부를 둘러싼 논쟁이 한미 양국 등 동북아 주요 국가

들 사이에서 뿐 아니라 국내정치에서도 큰 논란이 될 가능성이 적지 않다. 상술한바 유엔군 사령부는 단순히 유엔 헌장이나 국제법 원리만으로는 규정할 수 없는 복잡하고 지난한 역사적 과정의 산물이었다. 이와 같은 역사적 전개과정 및 맥락에 대한 명확한 이해가 전제되지 못할 경우 불필요한 오해와 논란이 발생하여 국론의 분열과 함께 결과적으로 국익손실로 이어질 가능성이 크다. 이와 같은 논란을 최소화하기 위해서는 향후 제기될 유엔사 관련 주요 쟁점들이 파생된 역사적 과정에 대한 명확한 제시가 이루어져야 하며 이를 위해 군사사 학계의 역할과 기여가 긴급히 요청된다 하겠다.

이에 따라 이하에서는 먼저 제2장에서 유엔사의 성립 및 이후 전개과정을 역사적으로 분석하였다. 한국전쟁 발발 직후 유엔 안보리 결의를 중심으로 유엔 안보리가 수립되고 한국군의 작전지휘권이 이양되는 과정과 일본에 유엔사 후방기지가 수립되는 과정을 분석하였으며 냉전기 유엔사의 존재를 둘러싼 논쟁 및 연합사 체제 수립과정을 제시하였다. 또한 1990년대 이후 북한의 유엔사 무력화 시도와 전작권 전환과정에서 유엔사의 위상과 역할에 대한 논의의 전개과정도 분석하였다. 제3장에서는 북한 비핵화 및 평화체제 전환 과정에서 제시될 유엔사 관련 주요 쟁점을 분석하고 각 쟁점에 대한 주요국의 입장과 전략을 분석, 제시하였으며 결론에서는 유엔사 관련 문제의 본질을 제시하고 한국의 정책적 대응방안을 제언하였다.

## 2. 유엔사의 성립 및 전개과정

### 가. 유엔군 사령부의 성립

유엔사는 한국전쟁 발발 후 통과된 일련의 유엔 안보리 결의안들에 의해 수립되었다. 6월 25일 북한의 남침 직후 개최된 유엔 안보리는 한국이 한반도에서 유일한 합법정부임을 재확인하며, 북한의 남침을 규탄하는 결의안 82호를 통과시켰다. 본 결의안은 북한의 남침이 평화를 파괴하는 행위임을 지적하고 적대행위의 즉각 중지 및 38선 이북으로 철수할 것을 요구했으며 유엔 회원국들이 결의안 이행을 위한 가능한 모든 노력을 경주해 줄 것을 요청하는 한편, 북한에 대한 지원을 중지할 것을 요구했다. 동 결의안은 소련이 불참한 가운데 유고슬라비아의 기권으로 9대 0으로 통과되었다.<sup>1)</sup>

이러한 결의에도 불구하고 북한의 공세가 지속되자 안보리는 6월 27일 북한이 적대행위 중지의 의도가 없다면 유엔회원국이 침략을 격퇴하고 한반도 지역의 국제평화와 안전을 회복하기 위한 조치를 제공할 것을 요청하는 결의안 83호를 통과시킨다. 동 결의안도 소련의 불참과 유고슬라비아 기권 등 7대 1로 통과되었다.<sup>2)</sup>

---

1) Security Council Resolution [S/1501], June 25, 1950, Official Document System of the United Nations(ODS). 6월 25일 유엔 안보리 결의안 82호의 주요 내용은 다음과 같다. 1. 북한이 대한민국을 폭력으로 무력 공격했다는 사실을 인식하고, 2. 북한의 이러한 행위는 평화 파괴행위에 해당하며, 3. 적대행위를 즉각 중지하고, 4. 북한의 당국이 38선 이북 지역으로 즉시 퇴각할 것을 명함.

2) Security Council Resolution [S/1511], June 27, 1950, Official Document System of the United Nations(ODS). 6월 27일 안보리 결의 83호의 주요 내용은 다음과 같다. 1. 북한에 의한 대한민국에 대한 군사공격은 평화의 파괴 행위라는 점을 결정하고, 2. 적대행위의 즉각 중지를 요구하며, 3. 북한이 즉시 38선 이북 지역으로 군대를 철수시킬 것을 요구하고, 4. 유엔 회원국들이 무력공격 격퇴와 한반도

상기 두 결의안이 통과되자 이에 기초해 미국을 비롯한 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 프랑스 등의 유엔회원국이 참전을 결정했으며 군대의 파견을 준비하기 시작했다. 이런 가운데 유엔 안보리는 7월 7일 새로운 결의안을 통해 회원국의 참전을 환영하고 효과적 지원을 위해 ‘통합사령부(unified command)’를 창설할 것을 명하였다. 동 사령부는 미국이 사령관을 임명하고 주도하도록 하였으며 이전 결의안에 따라 군사력과 다른 지원을 제공할 모든 국가들이 이의 명령을 따르도록 권고(recommend)했다. 또 통합사령부는 북한군과의 작전 시 유엔기나 참가국 국기를 사용할 권한을 부여 받았고 미국은 통합사령부의 행위에 대해 유엔에 보고하도록 규정되었다. 동 결의안은 역시 소련의 불참과 함께 이집트, 인도, 유고슬라비아 등의 기권과 함께 7대 0으로 통과되었다.<sup>3)</sup>

이와 같이 한국전쟁 발발 후 유엔의 개입이 신속하게 이루어질 수 있었던 것은 미국의 강력한 주도가 있었기 때문이다. 미국은 제2차 세계대전 종전이 5년밖에 되지 않은 시점에서 군사적으로 충분한 준비가 되어 있지 않았다. 뿐만 아니라 한국은 유럽과 달리 미국의 사활적 안보 이해가 관련된 지역으로 분류되어 있지 않았다. 미국이 전쟁발발 직후 참전을 결정하고 유엔안보리를 주도했던 것은 대소 봉쇄전략과 제3차 세계대전 방지라는 전략적 차원의 고려가 작용했던 것으로 판단된다.<sup>4)</sup>

및 국제평화와 안전 회복에 필요한 모든 원조를 대한민국에 제공할 것을 권고함.

- 3) Security Council Resolution [S/1588], July 7, 1950, Official Document System of the United Nations(ODS). 7월 7일 안보리 결의안 제84호의 주요 내용은 다음과 같다. 1. 미국 주도 하 통합군사령부가 군사력과 원조를 이용하도록 할 것을 권고, 2. 미국이 통합사령부 사령관을 지명할 것과, 3. 통합군사령부가 참가국의 국기와 동시에 재량에 따라 유엔기(United Nations Flag)를 사용할 권한을 부여하고, 4. 미국은 유엔사의 활동에 대해 안보리에 정기적으로 보고할 것을 명함.
- 4) 남정옥, 『한미군사관계사, 1871-2002』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), pp.290-291.

미국이 북한의 침공을 안보리에서 다룬다는 신속한 결정을 할 수 있었던 것은 미국 정부가 이미 국제분쟁, 특히 한국에서 무력 충돌이 발생하는 경우 유엔을 활용하겠다는 생각이 강하게 존재했기 때문이다.<sup>5)</sup> 1950년 1월 에치슨(Acheson) 미 국무장관의 ‘미국의 아시아 방위선은 알류산 열도-일본-유구-필리핀으로 이어지며 한국과 대만을 제외한다’는 발표, ‘미국의 방위선 밖의 나라에 침범이 있으면 유엔의 테두리 안에서 보호한다’는 발언 등이 그 주된 증거이다.<sup>6)</sup>

미국은 유엔 안보리를 통해 미국 주도 하 유엔군 사령부 설치를 가능케 하였고 역사상 최초로 16개국으로 구성된 유엔군이 유엔의 깃발 아래 한반도에서 국제평화 회복을 위한 전쟁을 수행하도록 하였다. 그러나 이러한 유엔군은 유엔헌장이 애초에 예정하고 있던 것은 아니었다. 유엔헌장은 제7장에서 국제평화와 안전의 유지를 위한 강제조치를 규정하면서 제47조에서 군사참모위원회의 설치를 규정하고 있다. 애초에 이 위원회가 회원국 군대로 조직되는 유엔군을 지휘, 통솔할 것이 예정되어 있었다.<sup>7)</sup> 한국전쟁 후 안보리 결의에 의해 설치된 유엔군 사령부는 이러한 군사참모위원회가 결성되지 못한 상태에서 미리 예정되지 못한 방식으로 급조된 것이라 할 수 있다.

한국전쟁에 미국이 주도하는 국제연합군 파견이 결정된 것은 일정부분 역사적 우연의 결과라 할 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 유엔 안보이사회의 5개 상임이사국은 절차 사항을 제외한 모

5) 오영달, “유엔의 한국전 개입이 유엔체제에 미친 영향”, 강성화 편, 『유엔과 한국전쟁』 (서울: 리북, 2004), p.99. 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환,” 『군사』 (71), 2009, p.244에서 재인용.

6) 한표욱, 『이승만과 한미외교』 (서울: 중앙일보사, 1996), p.77. 김동욱, 2009, p.244에서 재인용.

7) UN 헌장 제47조 3항. 군사참모위원회는 안전보장이사회 하에 안전보장이사회의 재량에 맡겨진 병력의 전략적 지도에 대하여 책임을 진다.

든 주요 사안의 결정에 대한 거부권을 가지고 있다. 유엔헌장 제 27조 3항은 상임이사국 5개국의 동의를 포함하여 3분의 2 이상이 찬성투표로 표결이 결정된다고 규정하고 있다.<sup>8)</sup>

1950년 1월부터 소련은 유엔 안보리에서 중국의 대표권 문제에 대한 불만 표시로 안보리 회의에 불참하고 있었다. 즉 유엔에서 중국을 대표하는 것은 대만의 국민당 정부가 아닌 중국 본토의 공산당 정부라는 주장이었다. 따라서 한국 전쟁 발발 시 유엔 안보리는 소련 대표의 부재로 결의를 의결할 수 없는 상태였다. 그러나 미국은 안보리 상임이사국은 계속적 임무 수행을 위해 대표를 항상 상주시켜야 함을 규정하고 있는 유엔헌장 제28조의 규정<sup>9)</sup>을 들어 소련의 불참을 기권으로 간주할 수 있다고 주장하며 안보리 결의를 이끌었다.<sup>10)</sup> 소련의 유엔대표 말리크 대사의 불출석으로 역사적인 유엔군이 구성되어 한국전쟁에 투입될 수 있었지만 그 결과 북한, 소련, 중공 등 공산권의 50년 안보리 결의에 의한 유엔군의 법적 권위에 문제를 제기하는 이유가 되기도 하였다.

유엔으로부터 지휘권을 위임받은 트루먼 미 대통령은 미 합참을 대행기구로 지정, 미 합참이 한국전을 총괄 지휘하게 되었다. 미 합참은 미국의 극동군 사령관이었던 맥아더를 유엔군 사령관으로 임명했으며 그는 자신 휘하의 편제를 유엔군에 통합시켰다. 맥아더 장군은 7월 24일 동경에 유엔군 사령부를 창설한 후 극동군 사령부의 구성군인 제8군 사령부가 주한 미 지상군 작전지

8) UN 헌장 제27조 3항. 그 외 모든 사항에 관한 안전보장이사회의 결정은 상임이사국의 동의 투표를 포함한 9개 이사국의 찬성투표로서 한다.

9) 유엔헌장 제28조 1항. 안전보장이사회는 계속적으로 임무를 수행할 수 있도록 조직된다. 이를 위하여 안전보장이사회의 각 이사국은 기구의 소재지에 항상 대표를 둔다.

10) 미국은 스스로 의무를 이행하지 않은 주체(소련)가 자신의 권리를 주장할 수 없다는 법리를 사용했으나 유엔 헌장의 명시적 규정에 따르면 논란의 소지를 가진다.

휘 임무를 맡고 대구로 사령부를 옮기도록 한 것이다. 여기서 제 8군은 유엔 지상군과 통합하여 작전을 수행했고 곧 극동 해군사령부와 공군사령부 역시 유엔 해공군 작전에 통합되었다.<sup>11)</sup>

한편 1950년 7월 14일 이승만 대통령은 유엔군 사령관으로 임명된 맥아더 장군에게 서한을 보내 양국 교환공문의 형식으로 한국군의 '작전지휘권'을 유엔사로 이양했다. 맥아더는 7월 17일 제8군 사령관 워커 중장에게 한국 지상군의 작전지휘권을 재이양했고 이어서 한국 해공군도 유엔군과 함께 극동 해공군에 편입되었다.<sup>12)</sup> 이렇게 수립된 유엔사는 한국전쟁을 주도적으로 수행했다. 전쟁초기부터 유엔사는 동경에 유엔군 사령부를 두고 한국에 예하 야전부대로서 미8군이 주둔하는 체제로 운영되었다.

1950년 9월 인천상륙작전이 성공함에 따라 유엔군의 38선 이북으로의 북진이 이루어졌고 새로운 법적 논쟁이 제기되었다. 유엔군 및 유엔사를 수립시킨 일련의 안보리 결의들은 북한군을 38선 이북으로 몰아낼 것을 명하고 있을 뿐 그 이상의 조치는 언급하고 있지 않기 때문이었다. 문제는 1950년 8월부터 안보리에 소련 대표가 복귀함에 따라 더 이상의 안보리 결의는 통과되기 어렵게 되었다는 점이었다.

1950년 10월 7일 유엔 총회는 안보리 결의 제376호를 통과시켜 유엔군의 38선 이북에서의 작전을 합법화했다.<sup>13)</sup> 한편 동결의는 정전협정 체결에 따라 유엔사의 존립 근거가 사라졌다는

11) 이명철, 엄태암, 박원근, 『안보상황 변화가 유엔사 역할에 미치는 영향 분석』 한국 국방연구원 국방정책 전문연구시리즈 2009-8, pp.32-33.

12) 이명철 등, 2009, p.33.

13) 동 총회 결의와 1950년 11월 3일의 UN 총회 결의 제377호 '평화를 위한 단결 (Uniting for Peace)' 결의는 모두 UN 총회와 안보리 사이의 국제 평화 유지 의무 이행에 있어서의 권한관계에 대한 논쟁을 불러일으킨 바 있다. 본 논쟁과 관련된 상세한 논의는 노동영, "한국문제에서 유엔사의 지위와 역할" 『국방연구』 제60권 제4호(2017), p.55를 참조할 것.

주장에 대한 반론 근거로서도 작용한다. 즉 북한이 38선 이북 지역으로 격퇴된 상태에서 종전이 선언되었으므로 유엔사는 안보리 결의상의 목적을 모두 성취하였고 더 이상 존속할 필요가 없다는 것이다. 그러나 이미 안보리 결의 제83호에서 ‘유엔 회원국은 침략을 격퇴하고 이 지역의 국제적 평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 조치를 한국에 제공토록 권고한다’라는 조항이 있고 북한이 지역의 불안정 요인으로 존재하는 한 국제적 평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 조치가 지속될 필요가 있다는 점에서도 유엔사의 지속은 합법적이라는 주장이 유력하다.

#### 나. 한국전쟁 휴전 후의 역할 및 위상

1951년 7월부터 유엔군 사령관은 양측 간 정전협정을 주도해 나갔으며 1953년 7월 27일 자유진영을 대표하여 중국 및 북한의 군사사령관과 정전협정을 체결하기에 이른다. 정전협정은 한반도에서 적대행위와 일체 무장행동의 정지를 보장하는 군사상의 휴전 조치를 규정하고 있는 것으로 군사분계선(LMD)과 비무장지대(DMZ), 정화 및 정전의 구체적 조치, 전쟁포로에 관한 조치, 쌍방 관계정부들에의 건의, 부칙 등 총 5개조 63개항으로 이루어져 있고 별도로 부록과 임시적 보충협정이 동시에 체결되었다.<sup>14)</sup> 정전협정 체결로 유엔사는 협정 이행 기제로서 휴전선 이남의 정전협정 이행 감독 책임을 갖게 되었다. 정전협정에 따라 유엔군사령부 산하에 군사정전위원회가 설치되어 중립국감독 위원회의 보고를 받아 업무를 수행토록 하는 등 조직이 정립되었다.

정전협정 체제 수립 후 유엔사는 1954년 11월 17일 ‘한국에

14) 서주석, “한반도 정전체제와 유엔군사령부”, 『통일시론』 청명문화재단, 2001.1, p.105.

대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의의 사록'을 한국과 체결함으로써 한국군의 작전통제권도 지속적으로 보유하게 된다.<sup>15)</sup> 동 의사록은 '유엔사가 한국의 방위를 책임지는 동안 한국군에 대한 작전통제권(operational control)을 유지한다. 그러나 양측의 협의 후 양국의 상호적 또는 개별적 이익에 보다 부합된다고 합의할 경우 바꿀 수 있다'고 규정하고 있다. 합의의사록으로 한국군의 작전통제권은 유엔사에 여전히 존속하였지만 작전지휘권을 이양했던 이승만 대통령의 서한은 휴전협정으로 종료하였기 때문에, 작전지휘권은 한국으로 재귀속되었다. 즉 한미합의의사록에 의해 유엔사가 보유한 것은 한국에 대해 작전지휘권보다 축소된 '작전통제권'이 된 것이다.<sup>16)</sup>

한국군에 대한 작전통제권 지속으로 유엔사는 정전협정의 이행뿐 아니라 한국 방위의 실질적 주체로 등장하게 되었다.<sup>17)</sup> 정전협정 제4조 60항은 한국전쟁을 평화적으로 종결하기 위한 정치회담을 '정전협정 발효 후 3개월 내에 개최하여 한반도로부터의 모든 외국 군대의 철수 및 한국 문제의 평화적 해결 등의 문제를 협의할 것을 건의'한다고 규정하고 있으나 1953년 10월부터 개최된 정치 예비회담은 참가국 범위, 특히 소련의 참가 문제를 둘러싼 이견의 충돌로 결렬되었고 이를 해결하기 위해 1954년 4월부터 제네바에서 개최된 회담도 해결책 마련에 실패한다.<sup>18)</sup> 이와 같은 남북 간 군사적 대치의 지속 속에서 작전통제권을 보유한 유엔사는 한국 방위의 실질적 주체가 될 수밖에

15) 이명철 등, 2009, p.33.

16) 노동영, 2017, p.59. 작전통제권(operational control)이란 국군에 대한 대통령과 그 명에 따라 군을 통치하는 권한인 작전지휘권의 하위 개념으로 부대의 구성 및 지휘관의 임명 등에 관한 권한을 제외한 작전 중 부대이동 등의 권한만을 지칭하는 것으로 판단된다.

17) 이명철 등, 2009, p.34.

18) 서주석, 2001, p.110.

없었던 것이다.

한편 1957년 7월에는 극동지역에서 미군 지휘체계 변화에 따라 동경에 위치해 있던 유엔군사령부가 서울로 이전하게 되었다.<sup>19)</sup> 한국전쟁 발발 후 미일 양국은 1951년 9월 ‘애치슨-요시다 교환공문’을 통해 일본이 한국에서의 유엔 행동에 참가하는 군대에 대한 시설 및 역무를 제공하기로 합의한 바 있었다.<sup>20)</sup> 정전협정이 체결된 후 1954년 2월 19일 유엔사와 일본 간 ‘주둔군지위협정(SOFA)’이 체결되어 일본정부는 ‘유엔회원국의 군대가 극동 지역에서 유엔에 의한 제반 조치를 취할 경우 이를 승인·지원할 것이며, 유엔 안보리 결의에 따라 한국에서 유엔의 활동에 참여하고 있는 군대에 대한 중요시설 및 근무지원을 유엔군이 일본 영토에서 철수할 때까지 지원할 것’을 공식화하였다.<sup>21)</sup>

1957년 유엔군 사령부가 동경에서 서울로 이전하자, 유엔군사령부는 ‘유엔-일본 SOFA’의 유지를 위해 일본 자마에 ‘유엔사 후방기지’를 창설했다.<sup>22)</sup> 유엔사 후방기지는 유엔군과 일본 정부와의 주둔군지위협정을 관리하고 일본 내 유엔군의 군수 및 지원을 유지하는 역할을 담당하게 되었다. 일본 내 유엔사 기지로는 요코스카, 사세보, 요코다, 자마, 후텐마, 화이트비치, 가테나 등 7개소가 있다.

또한 ‘유엔사-일본 SOFA’ 제24조에 따르면 ‘유엔군은 한국으로부터 철수하는 날 이후 90일 이내에 일본으로부터 철수’하며 제25조에 따르면 ‘본 협정과 합의된 개정 사항은 모든 유엔군이 제24조 조항에 따라 일본으로부터 철수하는 그 날에 종료된다.

19) 서주석, 2001, p.108.

20) 윤덕민, 『한반도 평화협정에 관한 연구』, 외교안보연구원 정책연구시리즈, 99-10, 2000, p.27.

21) 이명철 등, 2009, p.39.

22) 김동욱, 2009, p.246.

모든 유엔군이 그러한 날보다 일찍 일본으로부터 철수하는 경우에 본 협정과 합의된 개정 사항은 그러한 철수가 완료된 날 종료된다'고 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

#### 다. 1960-70년대 UN 중심의 논쟁 전개

한국전쟁을 완전히 종식시키기 위해 정전협정상 예정되었던 정치회담이 결렬되어 휴전체제가 장기화되고 유엔사가 정전 책임을 오랫동안 맡게 되는 상황이 지속되면서 유엔사의 법적 지위에 대한 공산 측의 반론이 강력히 제기되기 시작하였다. 특히 유엔을 무대로 한 자유진영과 공산진영 사이의 대결이 격화되면서 1970년대부터 제3세계 국가들을 중심으로 유엔사 해체 문제가 공식적으로 거론되기 시작하였다.<sup>24)</sup>

유엔에서 유엔사 해체 문제가 공식적으로 거론된 것은 1972년 7월 17일에 알제리 등 공산측 국가들이 유엔 사무총장에게 보낸 서한에서였다. 여기서 공산측 국가들은 '유엔사의 존재에 관한 재검토'를 주제로 한 토의를 요청했다. 이어서 공산측은 1973년 9월 21에도 '주한 외국군이 유엔 깃발을 사용할 권한을 박탈하고 유엔사를 해체할 것을 고려'할 것을 요청하는 유엔 총회 결의안을 제출했다.<sup>25)</sup>

이러한 요구에 직면하여 미국은 1973년 10월 3일 국무성 포터 차관의 명의로 한국에서 휴전 관리 기구를 보완하는 방안을 언급함으로써 미국 정부가 유엔사 해체를 고려하고 있음을 시사했으며, 12월 6일 키신저 국무장관이 '미국은 한국 정전협정 문제에 대해 폐쇄적인 생각은 갖고 있지 않다'고 말하고, '정전협정을 대신할 대

23) 김동욱, 2009, p.247.

24) 이명철 등, 2009, p.9.

25) 서주석, 2001, p.108.

안을 토의할 용의가 있음'을 밝히기도 했다.<sup>26)</sup> 이에 대해 한국 정부는 10월 27일 유엔 사무총장에게 보낸 각서에서 '유엔사 해체문제를 검토하기 전에 휴전 이행을 위한 합리적인 대안이 세워지지 않으면 안 된다'고 주장했고, 1975년 1월 14일 대통령 연두기자회견에서는 '정전협정 효력 존속을 전제로 한 유엔사 해체'를 요구했다.<sup>27)</sup>

이러한 상황에서 1975년 11월 18일 제30차 유엔 총회에서는 유엔사 해체제 관한 서방측 및 공산측 결의안이 모두 통과되는 이변이 발생하게 된다.<sup>28)</sup> 당시 통과된 서방측 결의안은 '직접 관계 당사자들이 조속한 시일 내에 현행 정전협정을 대체할 평화협정에 관한 협상에 들어갈 것을 희망'하고 '정전협정을 유지하기 위한 적절한 체제가 마련되는 대로 유엔사가 해체될 수 있도록 최단시일 내에 협의를 가질 것을 촉구'하면서 그 시한을 1976년 1월 1일로 잡았다. 이에 반해 공산측 결의안은 '유엔사를 해체하고 유엔 기치하의 모든 주한 외국군이 철수하는 것이 필요'하며, 그 후 '정전협정 당사자들이 한반도의 긴장을 완화하고 평화를 유지·강화하기 위한 조치로 정전협정을 평화협정으로 대체시킬 것을 촉구'하는 내용이였다. 그러나 당시 극심한 동서 대립 하에서 이 같은 협의 자체가 성사되지 못했고 결국 유엔사 문제는 미해결의 문제로 남게 되었다.

1970년대 유엔을 둘러싼 논쟁에서 한미 등 서방측은 유엔사와 정전협정의 유지 문제와는 직접 관련성이 없다는 입장을 표명했다. 정전협정 하에서도 적절한 대체 수단이 마련된다면 유엔사가 폐지

26) 서주석, 2001, p.109.

27) 서주석, 2001, p.109.

28) 서주석, 2001, p.109. 이와 같이 1970년대 중반 당시는 유엔사 해체 문제가 중대한 관심사였고 한미 양국은 유엔사 해체 여부보다 유엔사 해체에 따르는 부작용을 어떻게 극소화할 것인가가 주된 고민거리였다. 사실 유엔 총회에서 통과된 서방측과 공산측 결의안은 모두 유엔사 해체를 기정사실화하고 있었고, 다만 서방측 안이 유엔사 해체에 앞서 정전협정을 유지하기 위한 관련국간 협의가 전제되어야 한다는 점만 강조하였을 뿐이었다. 서주석, 2001, p.109.

될 수 있고 또 설령 정전협정이 폐지되더라도 유엔사는 존속될 수 있다는 것이었다. 또 당시 공산측의 요구도 유엔사 해체를 주한미군 철수의 한 방편으로 고려했던 것인 만큼 1978년 7월 한미연합군사령부(Combined Forces Command, CFC, 이하 연합사)의 창설로 유엔사의 권한 대부분이 연합사로 이관되면서 점차 시들해졌다.

1970년대 초까지 남북한 평화위원회 구성과 주한미군 철수를 주장하던 북한이 1974년 3월 북미 평화협정 체결과 정전협정 폐지를 주장하면서 문제는 새로운 국면으로 접어들기 시작했다.<sup>29)</sup> 북한은 한국이 소위 미국의 ‘괴뢰’이고 정전협정 체결 당사자가 아닌 만큼<sup>30)</sup> 평화협정은 북미 사이에 체결되어야 하고 협정 체결 후 주한미군이 떠나야 한다는 주장을 폈다. 당시 공산권 및 비동맹 국가들이 이 입장을 지지함에 따라 앞서 언급한 1975년 유엔 총회에서 정전협정 폐기를 위한 평화협정을 촉구하는 서방측 및 공산측 결의안이 각각 통과되었던 것이다.

## 라. 1978년 연합사 체제로 전환

유엔사의 존폐에 관한 유엔에서의 논쟁은 1978년 한미연합군사부 창설과 유엔사의 역할 논쟁으로 이어지게 된다. 1978년 11월 7일 한미연합군사령부의 창설로 한국군 및 주한미군에 대한 작전통제권이 유엔사에서 한미연합사로 전환되었다. 그 결과 유엔사의 역할은 한미동맹 및 연합방위체제의 주축에서 정전체제 관련 임무로 제한되기에 이른다.<sup>31)</sup>

29) 서주석, 2001, p.111.

30) 정전협정은 군사령관 사이에 체결된 것으로 평화협정에서 한국의 당사자 권한에 영향을 미치지 않는다는 것이 타당하다. 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제”, 『국제법학논총』 제52권 제2호(2007), pp.233-257. 이 문제와 관련하여 일부 논란이 있었던 것은 사실이나 국내 학계에서는 더 이상 논란의 여지가 없는 것으로 보인다.

31) 이명철 등, 2009, p.9.

1978년 10월 17일 한국 외무부장관과 주한미국 대사간에는 ‘연합 군사령부 설치에 관한 교환각서’가 체결되었다. 본 교환각서는... ‘제11차 한미안보연례협의회에서 대한민국 국방장관과 미합중국 국방장관 간에 합의된 군사위원회 및 한미연합군사령부에 관한 권한 위임사항에 대해 언급하고, 이어서 상기 권한위임사항은 1953년 서명된 상호방위조약 및 1954년 서명되고 1955년과 1962년 각각 개정된 바 있는 합의의사록 중 한국 측 정책사항 제2항의 규정 범위 내에서 정당하게 이루어진 약정이며 또한 동 약정은 한미연합군사령관이 미군 4성 장군으로서 국제연합군사령관 및 주한미군사령관을 겸임하는 동안 효력을 갖는 것으로 이해함을 통보’한다고 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

작전통제권이 연합사로 이양된 1978년 이후부터는 정전협정 준수를 위한 전투부대의 작전통제의 경우, 유엔사가 전투력을 보유하지 않기 때문에 한미연합사에 전투부대를 요청하도록 하였다. 즉 침투, 습격 등 북한의 정전협정 위반 행위가 발생할 경우 유엔사는 한미 연합사에 대처를 명하도록 되어 있는 것이다.<sup>33)</sup> 이에 따라 한국전쟁 이후 작전통제권을 행사해온 유엔군사는 정전협정 당사자로만 남게 되고 그 밖의 기능과 권한은 한미연합사로 이양된 것이다.

국제법적 논란이 있던 유엔사 체제가 연합사 체제로 변경된 것은 한미동맹 입장에서는 제도화에 있어서 진일보한 것으로 평가되기도 한다.<sup>34)</sup> 1960년대 말까지 미국의 일방적 지원과 한국의 완전한 의존으로 규정되었던 한미동맹은 1960년대 말부터 미국의 정책 변화와 함께 변화의 시기를 맞이했다. 닉슨 행정부는 아시아에 대한 미국의 국가이익을 낮게 평가하면서 한국에 대해 인권문제 등의

32) 김동욱, 2009, p.251.

33) 이명철 등, 2009, p.37.

34) 윤영호, “안보파트너십과 한미 안보동맹의 제도화: 한미연합군사령부 창설 과정을 중심으로,” 『전략연구』 제17권 제1호(2010), pp.67-105.

개선을 요구하며 주한미군 철수를 거론했다. 한국은 이에 대해 자주국방을 내세우며 주한미군 철수의 빈자리를 메우기 위해 노력했지만 이는 자발적이기 보다는 강요된 것에 가까웠다.

그러나 한국의 작전통제권을 보유하고 있던 유엔사가 사실상 미합참의 전적인 통제를 받는 기구인 것에 비해 한미 연합사는 한미 국가통수기구 및 군사기구의 협의로 작전통제권을 운영한다는 점에서 한미동맹의 일방적 의존성은 상당히 해소된 것일 뿐 아니라 제도화에 있어서도 진일보 한 것으로 볼 수 있다.<sup>35)</sup> 다만 한반도 정전체제를 관리하는 유엔사가 실질적 군사력을 보유하지 못함에 따라 유엔사의 권한과 의무, 임무와 능력 사이에 격차가 더욱 심각한 문제가 되게 되었다.

#### 마. 1980년대 이후의 주요 이슈: 북한의 정전체제 무력화 시도 및 전작권 전환



정전협정 체결 이후 유엔사는 군사정전위원회의 대표를 임명하여 군정위를 통해 정전협정의 이행을 확인하고 감독하는 역할을 수행해 왔으나, 1990년대 이후 북한의 군정위 무력화 시도로 인해 동 위원회는 제대로 기능하지 못하고 있는 실정이다.<sup>36)</sup> 북한은 1954년 제네바회의 이래 유엔사가 자국의 국내문제를 간섭하는 도구라 주장해 왔다. 이러한 계속된 주장으로 북한은 1975년 11월 18일 유엔총회에서 유엔사의 해체 및 유엔기 아래에서 남한에 정주하고 있는 외국군대의 철수를 지지하는 결의가 채택되는데 주도적인 역할을 한 바 있다.<sup>37)</sup>

35) 윤영호, 2010, p.82.

36) 이명철 등, 2009, p.28.

37) 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고”, 『서울국제법연구』 제12권 제2호(2005), p.97. 그러나 주한미군의 한반도 주둔 근거는 별도의 조약인

1990년대에 접어들면서 북한은 다시금 강력하게 북미 직접협상을 통한 평화협정 체결을 주장하면서, 정전체제 자체를 무력화하고자 했다.<sup>38)</sup> 북한은 1992년 3월에 한국군 장성이 군사정전위원회 수석대표를 맡으면서 군사정전위원회 본회의에 불참하였고, 1994년 4월에는 일방적으로 군정위 북측 대표부를 철수, '조선인문군 판문점 대표부'로 대체시켰다. 같은 해 9월에는 중국 대표부를 자진 철수하게 하였으며 중립국감독위원회 위원국인 체코 대표단과 폴란드 대표단을 각각 1993년 4월과 1995년 2월에 축출하였다. 이어서 1995년 5월에는 중감위 북측 사무실을 폐쇄하고 중감위원의 공동경비구역 출입제한 조치를 발표하였다.<sup>39)</sup>

북한은 또 1996년 2월 이른바 '북미 잠정협정'을 체결하고 양국 간의 군사기구를 설치하자고 제의했고, 이 제의가 받아들여지지 않을 경우 '단호한 조치'를 취하겠다고 위협하다가 그 해 4월 초에 정전협정에 따른 DMZ 관리 책임을 포기하겠다고 선언했다. 그 직후 한미양국은 한반도 평화를 위한 한국민의 주도적 노력의 필요성을 인정하면서 이를 지원하기 위한 국제적 노력으로 남북한과 미중이 참여하는 4자 회담의 개최를 제의했다. 그 결과 1997년 12월에 4자 회담 본회의가 열려 1999년 8월까지 6차례 개최되었으나, 평화체제 구축을 추구하는 한미와 주한미군 철수 및 북미 평화협정 체결을 요구하는 북한의 입장이 팽팽히 맞서 진전 없이 종료되었다.<sup>40)</sup>

<sup>37)</sup> '한미상호방위조약'에 근거하고 있는 것이므로 북한의 이러한 주장은 근거가 희박하다. 이장희, "한국 정전협정의 평화협정체제로의 전환방안," 『대한국제법학회 논총』 제39권 1호(1994), p.68.

<sup>38)</sup> 서주석, 2001, p.111.

<sup>39)</sup> 정재욱, "전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로", 『JPI 정책포럼』 2014-10, p.4.

<sup>40)</sup> 서주석, 2001, p.111-112.

한편 북한은 1996년 4월 4일 자신의 ‘비무장지대 유지·관리 임무 포기선언’으로 정전협정이 일방적으로 파기된 것이라 주장한 바 있다. 그러나 북한의 동 선언은 정전협정의 ‘사실상 파기(de facto nullification)’에 해당할 뿐 ‘법률적 파기(de jure nullification)’로는 볼 수 없다.<sup>41)</sup> 또 1992년 체결된 ‘남북기본합의서’가 남북관계의 근간을 변경하여 유엔사는 더 이상 필요 없다는 주장도 있으나 근거가 희박하다. ‘남북기본합의서’는 여전히 남북 간의 관계를 정전체제 하의 관계로써 전제하고 있다. 남북기본합의서 제5조는 ‘남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다’고 규정하고 있기 때문이다.<sup>42)</sup>

1980년대 이후 유엔사와 관련하여 제기된 또 다른 문제는 작전통제권 환수와 관련된 것이다. 1980년대 이후 급속한 경제성장에 따른 국력신장과 1988년 서울 올림픽의 성공적 개최를 통한 국민적 자긍심 고취, 한미 간 군사관계의 성숙에 따라 평시 작전통제권 전환 논의가 촉진되었다.<sup>43)</sup> 1980년대 후반에 이르러 미군은 비무장지대의 일부분만 담당하고 한국군이 대부분의 비무장지대를 담당하게 되었다. 한미 양국은 1980년대 말부터 정전 시 작전통제권의 명확한 정립에 관한 논의를 시작하여 1994년에 이에 대한 전략지시 2호가 하달되었다.<sup>44)</sup>

1978년 전략지시 1호에 의거 연합사가 행사해오던 한국군에 대한 정전 시 작전통제권을 한국 합동참모본부로 공식 전환하였던 것이다. 그러나 연합사는 ‘연합권한위임사항(Combined Delegated

41) 김선표, 2005, p.88.

42) 김선표, 2005, p.89.

43) 김동욱, 2009, p.252.

44) 김동욱, 2009, p.252.

Authority: CODA)’을 통해 ‘전시 연합작전계획의 수립 및 발전’, ‘한미 연합 군사정보의 관리’, ‘위기관리 및 정전협정 유지 등과 관련된 사항’ 등을 위해 정전 시에도 한미연합군사령관이 지정된 한국군을 통제할 수 있도록 하였다.<sup>45)</sup>

전시의 작전통제권에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 2000년 이후 동맹의 환경이 변화되면서부터다. 동서 냉전체제의 와해에 이어 새롭게 등장한 위협의 스펙트럼과 정보화 시대에 있어서 싸우는 방법의 변화는 전 세계 모든 국가들에게 새로운 변혁을 요구하게 되었다. 미국은 9.11 테러 이후 ‘해외 주둔 군사력 재배치(Global Posture Review: GPR)’, ‘군사변혁(military transformation)’, ‘전략적 유연성(strategic flexibility)’의 확보 등을 추진하고 테러와의 전쟁을 수행하면서 동맹국들로 하여금 자국의 역할 확대를 촉구하였다.<sup>46)</sup>

한편 한국에서는 참여정부가 들어서면서 한국 군 주도의 한반도 방위체제를 실현하기 위한 전향적인 노력이 시작되었다. 노무현 대통령은 2003년 8.15 경축사에서 ‘자주국방’의 필요성을 강조하였고 이를 계기로 전시작전통제권 전환 논의가 본격화되었다. 그리하여 2006년 ‘한미 안보협의회의(Security Consultative Meeting, SCM)’에서 ‘2009년 10월 15일-2012년 3월 15일’ 사이에 전시작전통제권을 이양한다는 데 합의하였고, 2007년 2월 24일 한미 국방장관 회담에서 양국은 2012년 4월 17일에 전시작전통제권을 전환하고 한미연합사군사령부를 해체하기로 최종 결정하였다.<sup>47)</sup> 이와 같은 계획은 2015년으로 1차 연기되었다가 박근혜 정부

45) 김동욱, 2009, p.252. CODA의 구체적 내용은 1) 지정된 부대에 대하여 전쟁억제 방어 및 정전협정 준수를 위한 연합 위기관리, 2) 작전계획수립, 3) 합동교리 발전, 4) 연합 합동 훈련 및 연습의 계획과 실시, 5) 연합 정보관리, 6) C4I 상호운용성 등 6가지 사항에 대한 지시를 할 수 있는 권한이다.

46) 김동욱, 2009, p.253.

47) 김동욱, 2009, p.253.

하에서 ‘조건에 기초한 전환’으로 변경되었다.

전시작전통제권이 한미연합사령부에서 한국 합동참모본부로 전환 되면 ‘한미연합군사령부’는 해체되게 된다. 하지만 새로운 동맹 구조에서 미국 한국사령부(US Korean Command: US KORCOM)가 창설되고, 이후로는 ‘한국군(주도: supported)-미군(지원: supporting)’ 사이의 새로운 군사협력관계가 탄생하게 된다. 또한 동맹국 간의 원활한 업무 협조를 위해 동맹군사협조본부(AMCC: Alliance Military Coordination Center)를 추가로 설치하여 전략적 수준의 협조는 물론 동맹관리를 위한 비작전적 요소까지 담당하게 되는 시스템이 구축될 것이다.

전시전작권이 전환되면 연합사에 이양되어 있던 모든 작전통제권이 한국으로 돌아오게 되는데 이와 관련하여 작전통제권의 향방과 관련 논쟁이 제기된 바 있다.<sup>48)</sup> 먼저 한국군의 작전통제권을 이양했던 1954년 한미합의의사록이 여전히 유효하기 때문에 한미연합군사령부로 이양되었던 작전통제권은 연합사의 소멸과 함께 다시 유엔사령부로 돌아간다는 주장이 있다.<sup>49)</sup> 이에 반해 유엔사의 작전통제권은 연합사 창설 시 정전관리 기능을 제외하고 모두 연합사로 이양된 것이기 때문에 연합사 소멸 시 작전통제권은 한국 합참에게 최종적으로 이양된다는 주장도 있다.<sup>50)</sup>

향후 전작권 전환 이전에 평화협정 체결되어 유엔사가 소멸되는 것으로 합의가 진행될 경우 이상과 같은 논의는 제기될 필요가 없을 것이다. 그러나 전작권 전환이 평화협정 체결 이전에 이루어지거나 평화협정 체결 후에도 유엔사가 존속할 경우 문제가 제기될 소지가 존재한다. 그러나 이는 한미 간에 협의에 의해 해

48) 노동영, 2017. pp.60-61.

49) 안광찬, “헌법상 군사제도에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위논문(2002), p.126.

50) 정경영, 『유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안』, 21세기군사연구소(2007), p.71.

결할 수 있는 문제이기 때문에 본질적으로 법리에 의해 해결하거나 논쟁을 벌일 문제는 아닌 것이라 생각된다. 상술한바 54년 합의의사록에도 양국의 상호적 이익에 부합된다고 합의할 경우 바꿀 수 있다고 규정했던 점을 상기할 필요가 있다.

### 3. 평화체제 이행의 주요 쟁점 및 역사적 분석의 함의

평창 올림픽을 계기로 북핵문제의 평화적 해결의 가능성이 점차 고조되고 있는 가운데 2018년 4월 27일 남북 정상회담, 6월 12일 북미 정상회담을 거치며 북한 비핵화와 한반도 평화체제 이행은 조금씩 구체화되고 있다. 북핵 문제는 더 이상 방치할 수 없는 과제가 되었고 위기의 극단에서 역설적으로 평화라는 기회의 창이 열렸다. 또한 현재의 여건을 고려할 때 비핵화와 평화체제 이행이라는 변화는 상당히 빠른 속도로 진행될 가능성이 적지 않으며 그 결과 기존의 한반도 전쟁 억제 체제에도 큰 변화가 초래될 가능성이 크다.

북한 비핵화가 성공하고 남북 간 단계적 군축도 성공적으로 추진되어 한반도에 공고한 평화가 정착될 경우 한반도의 군사력 균형은 근본적으로 변화하게 될 것이며 우리의 국방 및 군사전략도 변화될 수 있을 것이다. 향후 북한 비핵화 과정에서 종전선언이 이루어지고 이어서 평화협정이 체결될 경우 한반도의 정전상태는 법적으로 완전히 종결될 것이며 유엔사의 존재 문제가 첨예한 안건으로 제시되게 될 것이다. 우리 정부는 북핵 위협이 현저히 감소해 감에 따라 '책임국방' 실현의 일환으로 가까운 시기에 전작권 전환을 추진하고자 하며 이 경우 연합사의 해체와 더불어 또 다시 유엔사의 존재, 위상 및 역할에 대한 논쟁이 제기될 수 있다.

전장의 분석에서 살펴 본 바와 같이 유엔사는 유엔 헌장에 예정된 기관이 아니었으며 그에 따라 냉전기 전체에 걸쳐 동서 진영 간 극심한 논쟁의 대상이 되어 왔다. 향후 평화체제 이행 과정에서 이러한 정황에 대한 명확한 이해가 부족할 경우 불필요한 오해와 혼란이 가중될 가능성이 크다. 이하에서는 먼저 북한 비핵화 및 평화체제 이행 과정에서 유엔사와 관련되어 제기될 주요 문제를 식별해 보고 이어서 전장의 역사적 분석에 근거하여 평화협정 체결 및 전작권 전환에 따른 유엔사 관련 문제의 해소방안에 대해 논의해 보기로 한다.

#### 가. 북한 비핵화, 평화체제 이행 과정에서 발생할 문제

북핵 문제의 평화적 해결은 2017년 북핵 위협이 최고조로 고조되면서 극적인 전환의 기회를 맞이했다. 한국의 평화촉진 외교의 결과 2018년 3월 북한을 방문하고 돌아온 우리 측 특사의 방북 결과 보고 과정에서 트럼프 대통령은 김정은 국무위원장과 북미 정상 회담을 전격 수락했다. 북한의 핵개발 수준과 비핵화 과정의 지난함을 고려할 때 북미 양국 최고 지도자 간의 정치적 타결은 북핵 문제의 평화적, 외교적 해결의 거의 유일한 통로라 할 수 있을 것이다. 비핵화 협상과정은 실무 수준에서는 결정할 수 없는 정치적 난제들로 가득할 것이기 때문이다.

북한은 핵개발 이유가 미국의 대북 적대시 정책 때문이라 주장하며 핵포기의 대가로 체제 안전 보장을 요구하고 있다. 북한의 체제 안전 보장 요구의 구체적 내용은 여전히 알 수 없으나 한반도의 정전상태를 종식시키고 북미 관계를 정상화시키는 것이 그 핵심을 이룰 것으로 보인다. 지난 4월 27일 이루어진 남북 정상회담의 결과였던 판문점 선언은 2018년 중 종전선언을 이루고 나아가 평화

협정을 체결하기 위해 노력할 것임을 밝히고 있다.<sup>51)</sup>

따라서 향후 비핵화 과정이 성공적으로 이행됨에 따라 종전선언과 평화협정 체결이 이루어지고 한반도의 정전상태는 법적으로 완전히 종식될 가능성이 있다. 이 경우 먼저 그 동안 한국전쟁 발발에 따른 유엔 안보리 결의의 결과로 성립되어 오늘에 이르고 있는 유엔사의 존재 여부가 문제가 될 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 유엔사는 유엔 헌장 상에 예정된 기관이 아니었으며 냉전 기간 동안 동서양 진영 간의 논쟁이 대상이 되어 왔다. 더불어 1978년 연합사로 작전통제권을 이양하기 전까지 한반도의 평화와 안정을 보장하는 중심 기구의 역할을 해 왔으며 현재에도 전쟁이 재발할 경우 유엔의 권위 아래 16개 참전국들의 군사력을 동원할 수 있는 기제로 남아 있다.

종전선언, 평화협정 체결 및 유엔사의 존재에 대한 논쟁은 유엔사의 본질에 대한 논쟁과 깊이 연관된다. 국제법적 관점에서 유엔사의 법적 본질에 대해서는 크게 두 가지 견해가 있다.<sup>52)</sup> 먼저 당시의 유엔군을 집단적 자위권의 행사로 보는 견해이다. 한국에 파병된 유엔군은 유엔의 보조기관이 아니며 유엔의 지휘감독을 받지 않고 미국의 통제에 있었으므로 유엔 헌장 제51조 상의 집단적 자위권에 의거 한국의 요청 하에 미국을 중심으로 한 우방국들의 승낙으로 행사된 집단적 자위권의 결과였다는 것이다.<sup>53)</sup> 이러한 견

51) 연합뉴스, “북 강력 제기로 종전선언 핫이슈 부상... 남북미중 복잡한 셈법,” 2018. 7. 8.

52) 노동영, 2017, pp.56-57.

53) 이러한 견해는 다시 유엔군을 유엔 헌장 51조에 따른 집단적 자위권을 한국군을 지원하는 통합군대의 형태로 행사한 것이라는 견해(신용호), 헌장 51조 상의 집단적 자위권에 기초하여 헌장 제2조 6항에 따라 비회원국인 한국에 집단적 자위권 행사를 확장 적용한 것이라는 견해(이상면, Akehurst), 헌장 제40조의 군사적 잠정조치의 일환으로 권고된 회원국의 자발적 지원군이라는 견해(김정균) 등으로 나뉜다. 신용호, “주한유엔군의 법적 성격”, 전주대학교 논문집 제24권 1호(1999), p.316; 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자문제”, 『국제법학회논총』 제52권, 제2호(2007), p.242. Michael Akehurst, *A Modern Introduction to Interantional*

해는 특히 유엔 헌장 상에 예정되어 있던 제43조 상의 ‘병력 제공을 위한 특별협정’, 제47조 상의 ‘군사참모위원회’의 부재 등을 그 근거로 제시하고 있다.

이에 반해 유엔군은 역사적 상황으로 인해 완전한 형태는 아니었지만 유엔 헌장 상의 군사적 강제조치라는 주장도 있다. 이러한 주장의 근거로는 유엔에 의한 군사적 개입이었으므로 넓은 의미에서 유엔군이라고 보는 견해,<sup>54)</sup> 엄연히 안보리 결의에 의한 헌장 7장 상의 조치였다는 견해,<sup>55)</sup> 헌장 제7조 2항에 따른 유엔의 보조기관이자 제29조에 따른 안보리 보조기관으로서 안보리 결의 제83호에 따라 회원국들이 제공한 군대로 안보리 결의 제84호에 따른 미국 통제 하에 통합사령부를 구성, 강제조치인 군사행동을 수행한 것이라는 견해<sup>56)</sup> 등이 있다.

따라서 본 문제는 국제법 법리 상 매우 난해하며 법리 논쟁만으로는 선불리 결정을 내리기 어려운 문제이며 이와 같은 문제가 파생된 원인은 이미 위에서 살펴본 바와 같다. 즉 역사적 특수상황 속에서 유엔 헌장에 예정되지 않은 방식의 기구가 설립되었으며 관련 국제법 역시 어느 한 입장이 우세하다고 할 만큼 뚜렷하지 않기 때문이다. 미국, 북한, 중국은 이와 같은 쟁점들에 대해 서로 다른 관점을 가지고 있으며 향후 평화체제 이행 과정에서 치열한 논쟁이 발생할 가능성이 크다. 이 문제는 결국 법리 및 정치적 논쟁과 더불어 관련 국가 간의 정치적 협상의 결과로 해결될 가능성이

*Law*, (London: Allen and Unwin, 1987), pp.223-224; 김정균, “남북한 간의 협정형태에 관한 연구”, 『국제법학회논총』 제30권 제1호(1985), p.110. 이상은 노동영, 2017에서 재인용함.

54) 이한기, 『국제법강의』, 박영사(1997), p.699. 노동영, 2017에서 재인용함.

55) 제성호, 『한반도 안보와 국제법』 한국국방연구원(2010), p.36; Georg Schwarzenberger, *A Manual of International Law* (London: Stevens, 1967), p.297. 노동영, 2017에서 재인용함.

56) 유병화, 박노형, 박기갑 공저 『국제법II』, 법문사(2000), p.717. 노동영, 2017에서 재인용함.

크다.<sup>57)</sup>

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 ‘책임국방’을 내세우며 조속한 시일 내에 전시작전통제권의 환수를 추진할 것임을 밝히고 있다. 향후 비핵화 과정에서 북핵 위협이 현저히 줄어들 경우 전작권 환수 추진은 더욱 타력을 받을 전망이다. 위에서 언급한 바와 같이 전작권이 환수되며 연합사가 해체될 경우 유엔사의 권위와 위상, 작전통제권과 관련된 문제가 발생할 여지가 있다.

먼저 정치적 행위인 종전선언과 달리 평화협정은 여러 가지 복잡한 정치적 문제를 해결해야만 체결이 가능하기 때문에 비핵화가 달성한 후에도 체결되지 못할 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 유엔사는 존속한 상태에서 전작권 전환이 이루어져 유엔사의 작전통제권 행사와 관련된 문제가 제기될 여지가 있다. 더불어 평화협정이 체결된다 해도 유엔사를 유엔의 보조기관으로 보는 견해에 따르면 유엔사는 해체되지 않고 존속되어 관련 문제가 발생할 수 있다.

#### 나. 평화협정 체결과 유엔사의 존폐 문제

상술한바 평화협정 체결에 의한 유엔사 존폐의 문제는 단순히 국제법 상 법리 문제일 뿐 아니라 향후 정치적 협상 결과에 의해 결정될 문제가 될 가능성이 크다. 뿐만 아니라 우리의 입장에서는 관련국들의 입장에 대한 분석 뿐 아니라 우리의 입장에서 우리의 국가이익을 정확히 따져 보는 것이 중요하다. 이는 유엔사가 현재 수행하고 있는 기능에 대한 명확한 이해와 유엔사 체제의 변화가 어떠한 변화를 수반하는가에 대한 명확한 인식에서 출발해야 할 것이다.

57) 중요한 점은 당시의 상황 상 어느 한편이 우월하다고 하기 어렵기 때문에 과거보다는 현재와 미래의 관점에서 새로운 합의를 이끌어내는 것이 중요하다는 점이다.

유엔사는 1978년 연합사로 작전통제권을 이양한 이후 현재까지 첫째, 정전협정의 유지 및 관리, 둘째, 전시에 회원국의 전력(국제적 지원)을 제공하는 역할, 마지막으로 주일 유엔사 후방기지의 유지를 통해 미국 및 유엔 회원국의 군대가 일본에 진입하고 기지를 이용하는 편의의 제공을 통해 전시 증원군의 신속한 증원을 가능하게 하는 기능을 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>58)</sup> 1953년 7월 27일 정전협정 체결 당시 한국에 군대를 파견했던 16개 국가들은 워싱턴 선언을 통해 전쟁 재발 시 군사력을 파견할 것임을 결의한 바 있다. 상술한 바 유엔사는 1954년 2월 일본과의 주둔군지위협정 체결을 통해 유엔사의 교전행위를 위해 유엔 회원국 군대가 일본 진입 시 이를 허가하고 시설사용의 편의를 제공할 권한을 확보한 바 있다.

국내의 경우 1990년대 북한의 정전협정 무실화 책동과 군사도발을 거치면서 유엔사의 위상과 역할에 대한 회의적인 시각이 확산된 바가 없었던 것은 아니지만 대체로 유엔사의 북한 억제 및 오관 방지, 평화유지 기능을 높이 평가해 왔다고 할 수 있다. 그 결과 전작권 전환과 관련된 논의 중 전작권 전환이 이루어진 이후에도 북한의 실제적 위협이 존재하는 한 유엔사가 여전히 존치될 필요하다는 입장이 다수였다고 할 수 있다.

그러나 이러한 입장은 북한 위협의 존재를 가정한 것이며 일각에서는 유엔사의 역기능에 대한 우려도 존재해 온 것이 사실이다. 특히 연합사와 달리 유엔사는 미 합참의 직접적 지휘를 받는 기관이기 때문에 유사시 한국의 입장 및 의지와 무관한 독자적 작전수행이 가능할지 모른다는 우려가 있었다.<sup>59)</sup> 뿐만 아니라 평시에도

58) 정재욱, 2014, p.3.

59) 정재욱, 2014, p.6. 유엔사를 유엔의 보조기관으로 인정할 경우 유엔사의 해체는 별도의 (안보리) 결의를 필요로 한다. 이 결의에 미국이 거부권을 행사한다면 미국은 유엔사의 해체를 언제나 차단할 수 있다.

정전 시 교전규칙이 유엔사의 통제를 받고 있는 한국군에게만 적용되고 있어 북한의 도발에 대한 효과적인 대응책이 되지 못한다는 비판도 꾸준히 제기되어 왔다.<sup>60)</sup>

한미 간에 전작권 전환이 본격적으로 논의되기 시작한 이후 미국은 전작권 전환을 적극적으로 추진하면서 유엔사의 기능과 위상을 보강하려는 노력을 보여 왔다. 미국은 2010년 4년 주기 국방검토보고서(QDR)에서 전략적 유연성 강화의 필요성을 강조하면서 한반도에서 전작권 전환의 필요성을 직접 기술, 강조한바 있다. 오바마 행정부 시기부터 미군 감축의 불가피성 하 아태지역에서 동맹의 역할 확대 및 분쟁에 대한 직접 개입 자제를 표방해 왔고 한미 동맹에 있어서도 ‘주도’보다는 ‘지원’의 역할을 강조하는 전략기조를 수립해 왔다.

미국은 동시에 한반도에서 전략적 주도권을 유엔사를 통해 확보할 수 있다는 구상을 해 온 것으로 보인다.<sup>61)</sup> 미국은 유엔사를 전작권 전환 이후 한반도 작전과 관련하여 유일하게 직접 지휘 통제할 수 있는 기구이자 나아가 동아시아 전략 구상에 있어 중추적인 역할을 담당할 수 있는 기구로 인식하고 있는 것으로 보인다. 일본에 위치한 7개 유엔사 후방기지는 향후 미국 군사전략의 중심이 될 아시아 지역 내에서 군사적 상황 발생 시 다국적 군대를 신속하게 집결하고 운용하는데 매우 유리한 기반을 제공할 것으로 전망되기 때문이다.

미국은 유엔사에 대한 배타적인 권한을 보유하고 있으며 유엔사 해체문제를 포함, 유엔사와 관련된 모든 사항에 대해 배타적 결정

60) 김종대, “유엔사 강화 노리는 한미, ‘6.25 전쟁으로 회귀’ 바라나,” 민족 21, 2012. 9. pp.78-83

61) 정재욱, 2014, pp.4-5. 미국은 2009년 ‘다국간협조본부(The Multi National Coordination Center, MNCC)’를 설립해 16개 참전국이 한미 연합연습 및 훈련에 참가하는 것을 원활히 해 오기도 했다. William R. McKinney, “Ending US-ROK Military Exercises: An Idea Whose Time Has Come,” 38 North, 2018. 6. 13.

권을 가지고 있다는 입장을 취해왔다. 유엔사는 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의안(S/1588)에 의해 설치된 UN의 보조기관으로서, 유엔사의 해체 문제는 정전협정의 폐기나 평화협정으로의 대체와는 별개의 사안이라는 것이다.<sup>62)</sup>

이상과 같은 미국의 입장에 대해 북한은 미국이 전시작전통제권 이양 후 공백을 운운하면서 유엔사를 유지, 확대, 강화하려는 것을 절대 용납할 수 없다는 입장을 보여 왔다.<sup>63)</sup> 북한은 미국의 대북 적대시 정책의 철회는 평화협정 체결과 유엔사 해체를 통해 이루어 질 수 있다는 입장을 지속적으로 표명해 왔다. 중국은 유엔 안보리 대표권 문제에 기반하여 유엔사의 성립 자체를 인정하지 않는 입장이다.

한국의 입장에서 북한의 비핵화가 성공적으로 이행되고 남북 관계의 진전을 통해 북한의 군사적 위협이 현저히 감소될 경우 유엔사의 존치를 고집할 이유는 없을 것이다. 50년 안보리 결의에 의한 유엔사의 국제적 권위 및 군사력 동원은 북한에 의한 재침공의 경우에만 발생하기 때문이다.<sup>64)</sup> 다만 한미동맹의 입장에서 긴밀한 한미공조를 통해 양국 간의 입장을 조율할 필요가 있다. 미국 역시 북미관계가 정상화되고 북한의 군사적 위협이 감소될 경우 북한이 남침할 경우 작동되는 유엔사 체제를 반드시 지속시킬 이유는 없을 것이다.

62) 정재욱, 2014, p.5.

63) 노동신문, 2007. 7. 27. 정재욱, 2014, p.4에서 재인용.

64) 만일 평화체제로 전환된 이후 북한에 대한 재침공이 발생한다면 이는 국제법 및 유엔헌장 상 무력사용 금지에 대한 위반이며 정당한 자위권 행사의 대상이 된다. 유엔사의 소멸로 인해 일정한 억제력의 감소가 발생하는 것은 사실이나 한미동맹이 존재하는 한 한미연합방위력의 억제력은 여전히 압도적이라 판단된다. 다만 유엔사로 인한 미 증원군 투입 기능 등을 고려 군사적 억제력 확보와 한반도 평화 보장을 위해 유엔사가 평화협정이나 전작권 전환 후에도 지속될 필요가 있다는 주장도 존재한다. In Bum Chun, "The Future of the UN Command," 38 North, 2017. 9. 12.

미국의 동북아 전략을 고려할 경우 유엔사의 존치는 일본 내 유엔사 후방기지 문제로 직결된다. 그러나 이 문제 역시 미일 양국이 새로운 협정을 체결하는 것을 통해 해결이 가능한 문제이다.<sup>65)</sup> 다만 평화협정 체결이 신속하게 이루어지면서 미일 간의 충분한 협의가 사전에 이루어지지 못할 경우 유엔사 후방기지 문제가 평화협정 체결의 걸림돌로 작용할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 한국은 평화협정 체결이 임박할 경우 미일 간에 후방기지 문제를 적절히 해결함으로써 이러한 문제가 발생하지 않도록 사전에 외교적 노력을 기울일 필요가 있을 것이다.

#### 다. 전작권 전환과 유엔사의 존폐 및 위상과 역할 문제

상술한바 평화협정 체결이 지연된 상태에서 전작권 전환이 이루어지거나 평화협정 체결 후 유엔사가 존치하는 경우 전작권 전환 이후의 유엔사의 작전통제권 문제가 제기될 수 있다. 위에서 이미 언급한 바와 같이 1978년 유엔사에서 연합사로 넘겨진 한국군에 대한 작전통제권은 이양된 것이 아닌 위임된 것이며 연합사가 폐지 되면 그 위임의 해제로 유엔사로 다시 귀속된다는 견해가 있다.<sup>66)</sup> 한국전쟁 초기 안보리 결의로 결성된 유엔군의 주된 임무는 정전협정 후 군사정전위원회 활동과 부가적으로 유사시를 대비해 회원국의 재참전과 일본 내 유엔사 후방기지 사용권을 확보하는 것이었

65) 미국 역시 현 유엔사 체제는 북한의 도발에 경우에만 적법하게 활용할 수 있는 체계이기 때문에 북한 위협의 현저한 감소 시 그 효용성은 저하될 것이다. 유엔사의 틀을 유지한 채 목적과 기능, 위상을 바꾸는 방안이 가능하다. 예컨대 유엔사를 한반도의 항구적 평화를 보장하는, 일종의 '평화유지군'과 같은 기능을 하는 조직으로 변모시키는 것이 가능하다. 한반도의 최종적 통일이 달성될 때까지 정전체제 관리 체계를 대체하는 평화체제 보장 조직으로서 변화를 꾀하는 것이다. 그러나 이러한 방안에 대해 북한과 중국은 반대할 것이 예상된다.

66) 노동영, 2017, pp.60-61.

다. 한미연합군사령부 창설로 유엔사는 정전협정 관리 권한만을 갖게 된 것으로 인식되기도 하지만 안보리 결의에 따라 여전히 한국의 방위를 보장할 책임을 진다는 것이다.

그러나 이러한 유엔사의 작전통제권 역시 1954년 한미 간에 이루어진 합의의사록의 결과로 형성된 것이기 때문에 궁극적으로 한미 간 정치적 협의의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 즉 한미가 동맹 정신에 입각하여 한반도의 군사적 상황과 한국의 방위를 위해 최선의 방안을 선택하면 되는 것이다. 한미가 동맹의 차원에서 전작권 전환에 합의했다면 그 취지에 입각해 볼 때 한국군이 전평시 작전권을 모두 행사하는 것이 자연스럽다. 한미동맹의 문제이자 한국의 주권문제인 작전통제권 문제를 복잡한 법리 문제로 치환하려는 시도는 논쟁의 본질을 흐리고 불필요한 국론분열 및 동맹 간의 불협화음을 낼 우려도 배제할 수 없다.

한편 비핵화가 제대로 이행되지 못하고 북한의 군사위협이 지속되는 상황에서 전작권 전환이 이루어질 경우 별도의 쟁점이 제기될 수 있다. 현재는 미군 대장인 연합사령관이 유엔군사령관의 직책을 수행하고 있어 문제가 없지만, 전작권이 전환될 경우 실제 군사력을 보유하고 있지 않은 유엔군사령관이 정전관리와 전시 전력제공 업무를 수행해야 하기 때문이다. 그 결과 전시작전통제권이 전환되면서 한미연합군사령부가 해체될 경우 유엔군사령부의 정전관리 수단이 제한될 수 있기 때문에 정전관리에 대한 한미 간의 별도의 조율이 필요하게 될 것이다.<sup>67)</sup>

67) 김동욱, 2009, p.242. 즉 유엔사가 한국이 주도하는 새로운 연합방위체제에 대해 정전관리에 필요한 행동을 요구할 권한을 갖도록 한미 간에 새로운 협정을 맺는 것이 필요하다고 판단된다.

## 4. 결론 및 제언

한반도는 군사적 위기와 평화 사이의 중대한 기로에 서있다. 북한의 비핵화가 완료될 때까지 만약의 상황에 대비한 한반의 준비를 게을리 할 수 없으나 새롭게 맞이한 평화의 기회 역시 소중히 관리해 나가야 할 것이다. 특히 한반도 평화체제 전환 과정에서 제기될 다양한 문제에 대해 신중히 검토하고 우리의 국익을 극대화해 나가기 위한 노력이 그 어느 때보다 절실하다.

북한 비핵화 과정에서 진전될 한반도의 평화체제 전환은 한국전쟁 이후 정전체제 관리와 전쟁 재발 억제를 위해 중추적 역할을 수행해 온 유엔사의 위상과 역할, 존치 및 폐지 문제를 제기하게 될 것이다. 유엔사가 수립되고 전개되어 온 과거의 역사를 고려 시 이 문제는 국내외에 많은 논쟁을 일으킬 가능성이 크며 그 과정에서 불필요한 국론분열과 국익 손상이 발생할 가능성을 배제하기 어렵다. 본 연구는 이러한 상황을 방지하기 위해 유엔사의 수립 이후 전개 과정을 역사적으로 검토하고 관련 쟁점의 배경이 되는 역사적 상황과 기존 연구들을 간결하게 정리하여 제시하는 것을 목적으로 하였다.

이와 더불어 향후 평화체제 이행 시 발생할 유엔사 관련 주요 쟁점을 식별하고 각 쟁점별 주요 국가의 인식과 전략을 분석, 제시하였다. 상술한바 유엔사는 냉전이 형성되던 시기 유엔 현장 상의 국제평화와 안전을 위한 기구들이 정비되지 않은 상황에서 수립되어 냉전이 진행되는 동안 많은 논란의 대상이 되었다. 국제법적 법리 논쟁은 여전히 진행 중이며 법리만으로 해결할 수 없는 문제들이 산재되어 있다.

그 결과 첫째, 이와 같은 문제의 복잡한 역사적 배경을 충분히 인식하지 못할 경우 불필요한 오해와 잘못된 주장이 성행하는 상황이 발생할 가능성이 크다. 따라서 이러한 상황을 방지하기 위한 학

계의 노력이 요청된다. 둘째, 주요 관련국들의 전략적 입장도 예단하기 어렵다. 대부분의 기존 입장들은 북한의 핵 및 재래식 군사위협 존재를 전제로 한 것이었기 때문이다.<sup>68)</sup>

유엔사의 존폐와 관련된 국제법상 쟁점들은 유엔사의 성립 및 전개과정의 역사적 특수성을 고려할 때 법리상의 논쟁을 통해 해결될 가능성은 매우 낮다.<sup>69)</sup> 그 보다 평화체제 이행 과정에서 관련국들의 치열한 전략적 계산과 협상의 결과로 해결될 것이 전망된다. 중요한 것은 우리가 우리의 국익에 대한 명확한 인식을 바탕으로 합리적인 해결방안을 중심으로 문제의 해결방식을 선도적으로 제시할 필요가 있다는 점이다. 이와 같은 활동이 성공적으로 이행되지 못할 경우 국익의 손상 뿐 아니라 관련국들의 이해의 불일치로 어렵게 형성된 평화의 기회가 제대로 구현되지 못할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 이러한 중요한 시점에 군사사 학계가 많은 연구 업적을 지속적으로 산출해 주기를 희망해 본다.

(원고투고일 : 2018. 7. 9, 심사수정일 : 2018. 8. 15, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 유엔사, 비핵화, 평화체제, 평화협정, 전작권 전환, 연합사, 한미동맹, 주한미군

68) 미국의 경우 트럼프 행정부 하에서 유엔사에 대해 어떠한 접근법을 취할지 미리 예측하는 것은 대단히 어렵다. 다만 국방부를 비롯한 미 의회, 전문가 집단 등은 유엔사의 전략적 가치를 높이 평가하고 있는 것이 사실이다. 한미 정부 및 해당 부처 간에 긴밀한 사전 협의와 조율을 통해 평화체제 전환이 미국의 국익에 도움이 되지 않는다는 인식이 확산되지 않도록 하는 것이 중요하다.

69) 본문을 통해 주장한바 역사적 배경 및 관련 국제법적 논쟁에 대한 충분한 이해가 결여될 경우 잘못 알려진 제한되고 왜곡된 정보들로 인해 여론이 호도되고 불필요한 국론분열이 초래될 가능성이 적지 않다.

## 〈참 고 문 헌〉

- 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환,” 『군사』 (71), 2009.
- 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” 『서울국제법연구』 제12권 제2호(2005)
- 김정균, “남북한 간의 협정형태에 관한 연구,” 『국제법학회논총』 제30권 제1호(1985)
- 남정욱, 『한미군사관계사, 1871-2002』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002)
- 노동영, “한국문제에서 유엔사의 지위와 역할” 『국방연구』 제60권 제4호(2017)
- 서주석, “한반도 정전체제와 유엔군사령부,” 『통일시론』 청명문화재단, 2001. 1.
- 신용호, “주한유엔군의 법적 성격”, 전주대학교 논문집 제24권 1호(1999)
- 안광찬, “헌법상 군사제도에 관한 연구”, 동국대학교 박사학위논문(2002)
- 연합뉴스, “북 강력 제기로 종전선언 핫이슈 부상... 남북미중 복잡한 섀뎀,” 2018. 7. 8.
- 오영달, “유엔의 한국전 개입이 유엔체제에 미친 영향”, 강성학 편, 『유엔과 한국 전쟁』 (서울: 리북, 2004)
- 유병화, 박노형, 박기갑 공저 『국제법II』, 법문사(2000)
- 윤덕민, 『한반도 평화협정에 관한 연구』, 외교안보연구원 정책연구시리즈, 99-10, 2000.
- 윤영호, “안보파트너십과 한미 안보동맹의 제도화: 한미연합군사령부 창설 과정을 중심으로,” 『전략연구』 제17권 제1호(2010)
- 이명철, 엄태암, 박원근, 『안보상황 변화가 유엔사 역할에 미치는 영향 분석』 한국국방연구원 국방정책 전문연구시리즈 2009-8.
- 이상면, “한국전쟁과 휴전의 당사자 문제”, 『국제법학회논총』 제52권 제2호(2007)
- 이장희, “한국 정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” 『대한국제법학회논총』 제39권 1호(1994)
- 이한기, 『국제법강의』, 박영사(1997)
- 정경영, 『유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안』 21세기군사연구소(2007)
- 정재욱, “전시작전통제권 전환과 한미동맹: 유엔군사령부의 역할 정립을 중심으로,” 『JPI 정책포럼』 2014-10.
- 제성호, 『한반도 안보와 국제법』 한국국방연구원(2010)
- 한표욱, 『이승만과 한미외교』 (서울: 중앙일보사, 1996)

Akehurst, Michael, *A Modern Introduction to International Law* (London: Allen and Unwin, 1987).

Schwarzenberger, Georg, *A Manual of International Law* (London: Stevens, 1967).

Security Council Resolution [S/1501], June 25, 1950, Official Document System of the United Nations(ODS).

Security Council Resolution [S/1511], June 27, 1950, Official Document System of the United Nations(ODS).

Security Council Resolution [S/1588], July 7, 1950, Official Document System of the United Nations(ODS).

William R. McKinney, "Ending US-ROK Military Exercises: An Idea Whose Time Has Come," *38 North*, 2018, 6, 13.



<Abstract>

## United Nations Command in Korean Peninsula : The Past and The Present

Seol, In-hyo

The Korean Peninsula is now standing at the crossroad between military crisis and peace. It is the proper time to review all the possible questions which will occur during the transition period of transferring to Korean Peace Regime, and produce proper policy options to maximize national interests. The transfer to the Peace Regime which will take place simultaneously with North Korean denuclearization is expected to raise the questions related to the maintenance or abolition of United Nations Command. Considering the historical contexts where UNC was created and developed, the questions are highly likely to cause a lot of debates which could be led to unnecessary national division and conflicts among related countries. The article tries to provide concise explanations to the historical background of UNC and major issues related with it. Together the article analyzes the recognitions and strategies of main players and policy options to deal with them.

Key words : UNC, Denuclearization, Peace Regime, Peace Treaty,  
OPCON Transfer, Combined Forces Command



Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.37-82  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.2>  
Printed in the Republic of Korea

# 핵무장국가의 군사전략과 전력기획

: 파키스탄 사례 분석과 북한에 대한 함의

김태현\*

1. 머리말
2. 이론적 논의: 핵무장국의 전력기획
3. 파키스탄의 군사전략
4. 파키스탄의 군사력 건설
5. 결론: 평가와 함의

## 1. 머리말

핵무장을 결심하는 국가들은 핵무기가 안보의 공백을 정치적, 군사적으로 보강해줄 것으로 기대한다. 국가자산은 한정적이기 때문에 효율적인 국가경영을 위해서 핵무기로 안보능력을 증가시키고 군비경쟁에

---

\* 국방대학교 군사전략학과 교수(안보문제연구소 동북아연구센터장)

소모되는 자원을 경제와 복지에산으로 전환시켜 경제적 번영과 군사적 능력 강화를 동시에 겨냥하는 것이다. 이처럼, 핵무장국들은 재래식 전력 건설에서 부담을 줄이면서도 핵개발 이전보다는 더 높은 수준의 안보능력을 누리게 되는 ‘핵 대체(nuclear substitution)’ 효과에 대한 기대를 가지고 있다.<sup>1)</sup> 이스라엘, 파키스탄, 북한과 같이 핵능력이 상대적으로 떨어지는 ‘지역 핵무장국가(regional nuclear armed states)’는 핵무기를 통해 안보능력을 강화하려는 욕구가 더욱 클 것이다. 이러한 배경에서 북한은 핵무장을 추진하던 2013년 ‘경제력 건설 및 핵무력 건설 병진노선’을 천명하고 이 전략노선의 근본적인 목적이 “국방비를 추가적으로 늘리지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는데 있다”라고 주장하였다.<sup>2)</sup>

이론적으로는 핵무기의 수직적 확산을 통해 안보능력을 강화시키고 재래식 열세를 상쇄할 수 있으며 재래식 건설의 감축까지도 달성할 수 있다고 인식될 수 있으나, 실제에서는 핵대체 효과를 기대하기 어려운 것으로 보인다. 미소 냉전기에는 양 진영간 안정적인 상호핵억제가 달성된 이후에 미국과 소련이 재래식 전력으로 세계의 수많은 분쟁에 개입하였다는 점이 그것을 반증한다.<sup>3)</sup> 나아가, 1999년 5월-7월 인도와 파키스탄은 핵 그림자 하에서 카르길 전쟁을 수행하였는데 파키스탄과 인도의 핵무기는 모두 상호간의 확전위험을 억제하는데 성공적이지 못했다.<sup>4)</sup> 미국은 최첨단 핵무기로 무장하고 있음에도 불구하고 저강도

1) Ahsan Butt, “Do Nuclear Weapons Affect the Guns-Butter Trade-off? Evidence on Nuclear Substitution from Pakistan and Beyond,” *Conflict, Security & Development* 15, No. 3(2015), pp.229-257.

2) “당 중앙위원회 6기 23차 전원회의,” 『노동신문』(2013. 3. 31).

3) 냉전기 소련은 헝가리(1956), 체코(1968), 아프간(1979-89), 미국은 한국전쟁(1950-53), 베트남(1955-75), 레바논(1982), 그레나다(1983), 파나마(1989-90)에 재래식 전력을 이용하여 군사적으로 개입하여 왔다.

4) Rodney W. Jones, “Minimum Nuclear Deterrence Posture in South Asia,” in: [http://www.dtra.mil/about/organization/south\\_asia.pdf](http://www.dtra.mil/about/organization/south_asia.pdf)

분쟁과 테러공격 등에 대비하여 재래식 군비를 지속적으로 증강하는 실정이다. 이러한 사례들은 핵무기만으로는 모든 스펙트럼의 분쟁양상에 효과적으로 대응하지 못하기 때문에 재래식 전력이 여전히 전쟁수행에서 중요하다는 것을 의미한다.

이러한 배경에서 본 논문에서 제기하는 질문은 크게 세 가지이다. 핵 무장국들에게서 기대와 달리 핵 대체 효과가 나타나지 않는 이유는 무엇일까? 그렇다면 핵대체 효과를 사실상 기대하기 어렵다는 현실적인 조건하에 핵 무장국들은 어떻게 재래식 전력을 건설하고 있는 것일까? 핵 무장국이 군사력 건설에 있어서 당면하는 문제점과 딜레마는 무엇일까?

본 논문에서는 싸우는 방식을 먼저 규정하고 이에 필요한 전력을 산출하는 ‘전략기반의 전력기획 절차’를 적용하여 핵무장국가의 군사전략과 전력기획 방식을 파키스탄 사례를 중심으로 분석하는데 목적이 있다. 본 논문은 파키스탄의 핵무장을 전후로 하여 재래식 전력의 증감추세를 분석하고 그 요인을 규명하며, 파키스탄이 최대 안보위협으로 인식하는 핵무장국 인도를 대상으로 어떻게 재래식 전력을 건설하는지에 주안을 두고 사례연구를 진행할 것이다. 이를 통해서 두 가지 주장이 검증될 것이다. 첫째, 파키스탄은 핵무장 이후에도 재래식 전력 건설을 감축하지 않고 있다. 이것은 핵무기의 안보능력이 제한적일 수밖에 없으며 이로 인해 핵대체 효과가 미비하다는 것을 시사한다. 둘째, 파키스탄은 ‘핵-재래식 전략의 상호작용’ 관점에서 재래식 전략을 발전시키고 있으며 여기에는 지상군 중심의 재래식 전력이 군사전략을 구현하는데 중추적인 역할을 한다. 본 연구는 결과적으로 전략기반의 전력건설절차가 파키스탄의 전력건설 추세를 분석하는 방법론으로서 유용하다는 점을 확인할 것이며, 재래식 전력이 핵무장상황에서도 여전히 군사적 유용성을 가진다는 점을 주장한다.

핵무장 국가들의 재래식 군사력 건설과 관련한 연구는 많지 않다. 제 2차 핵시대에 등장한 지역 핵무장국들은 안보위협을 해소하기 위해 제한된 국가자원을 고려하여 핵능력과 재래식 능력을 최적화하기 위해

노력해온 사실을 고려한다면 이상할 정도로 관련 연구가 미비한 실정이다. 적어도 이론적으로는 자원이 제한되는 국가일수록 핵무기의 안보능력 확대를 기대하면서 재래식 전력에 소모되는 과도한 비용을 줄이려고 시도할 것으로 추론할 수 있다. 여기서, 본 연구는 일반적인 기대와 달리 핵무장국들이 핵무장 이후에도 재래식 전력을 급격하게 감축하지 못하고 있다는 역설적인 현상을 규명하는데 학술적인 의미가 있다. 한편, 핵무장국들이 핵을 보유하고 있기 때문에 재래식 전력의 부담을 낮출 수 있을 것이라는 편견과 달리 실제 파키스탄에서는 반대 현상이 나타나고 있음을 규명함으로써 유사한 상황에 있는 북한의 향후 군사력 건설 방향과 딜레마를 전망하는데 있어 본 연구가 가지는 정책적 함의도 적지 않을 것이다.

논문의 구성으로서 2장에서는 사례연구를 위한 분석의 틀로서 핵무장국의 전략기획 절차인 ‘전략기반의 전력기획절차’를 소개하고, 3장과 4장에서는 각각 이 분석의 틀에서 제시된 변수를 중심으로 파키스탄의 군사전략과 전력건설 추이를 분석한다. 5장에서는 사례연구를 통한 결론과 함의를 간략히 제시한다.

## 2. 이론적 논의: 핵무장국의 전력기획

### 가. 전력기획의 개념과 방법론

전력기획(force planning)은 국가의 안보요구에 대한 평가에 기초하여 군사소요를 결정하고 재정적 여건 범위 내에서 이들 소요를 충족시키기 위한 군사력을 선정하는 과정이다.<sup>5)</sup> 전력기획에서 가장 큰 관심사는

5) Richmond M. Lolyd and Dino A Lorenzini, "A Framework for Chosing Forces," Richmond M. Lloyd, *Foundation of Force Planning: Concept and Issues* (Newport. R. I: Naval War College Press, 1991), p.60.

제한된 국가재원을 고려하여 당면한 안보위협에 대응하기 위해 가장 최적의 군사력을 건설하는 것이라 하겠다. 국가 안보요구에 부합한 군사력 건설을 위해 소요되는 재원이 항상 충분하지 않다는 현실을 감안할 때 ‘최적의 군사력’을 건설하는 것은 난제이다. 복잡하고 광범위한 위협에 대처해야 하는 점, 그리고 예산의 제한 때문에 모든 국가들은 군사전략과 전력기획과정에서 비용효과적인 결심을 내리는 것이 중요하다. 제한된 자원 때문에 발생할 수 있는 ‘목표와 수단’ 간의 위협을 어떻게 극복하는가가 가장 중요한 문제이기 때문에 전력기획은 어떠한 목표와 방책들이 우선순위를 가지는지 결정하는 과정이 선행되어야 한다.

‘최적의 군사력을 건설하는 과정’으로 이해되는 전력기획은 여러 가지 방법론을 사용할 수 있다. 일반적으로 국가이익과 목표로부터 출발하여 세부적인 군사전략 목표와 개념을 거쳐 이를 충족시키기 위한 군사력을 건설하는 하향식 접근방식이 적용되고 있다. 이외에도 특정한 적 위협에 대비하여 아 전력의 취약성을 보완하는데 주안을 두는 위협기반 기획(threats and vulnerabilities), 불특정한 적 위협에 대비하여 아 전력의 준비에 주안을 두는 능력기반기획(capability-based), 다양한 상황에 대비하여 군의 임무를 중심으로 전력을 건설하는 임무기반기획(mission-based) 등이 적용되기도 한다.<sup>6)</sup> 이러한 방법론들은 변화하는 위협의 성격, 미래전에 대한 전망과 예측, 전력개발과 배치의 실현가능성 등 다양한 변수를 고려하여 적절하게 선택되어야 한다. 특정 하나의 방식이 적용되기도 하고 수준에 따라 한 가지 또는 그 이상이 결합된 방식으로 전력기획이 이루어질 수도 있다.

‘전략기반의 하향식 접근법’은 전력기획의 가장 논리적, 이상적인 형태이다. 바틀렛(H. Bartlett)에 따르면 군사력 건설은 국가이익에서 출발하여 국가안보전략, 안보목표 및 전략에 이르는 하향식 접근방법에 기반을 두고 위협, 국가목표, 국가전략, 군사전략을 고려하여 이루어져야

6) Henry C. Bartlett and G. Paul Holman, Jr., “Strategy as A Guide to Force Planning,” *Naval War College Review* (Autumn 1988), p.15.

한다고 주장한다.<sup>7)</sup> 이것은 ‘어떻게 싸울 것인가?’에 대한 명확한 개념을 설정하고 이를 구현하기 위해 소요되는 전쟁수행 도구를 건설하는 방식을 말한다. 싸우는 방식을 먼저 규정하고 이에 필요한 전력을 구비하는 ‘전략기반’의 군사력 건설 방식은 구체적인 전쟁수행 및 전투수행 시나리오에 입각하여 이루어 질 수도 있다. 즉, 필요한 전력을 산출하기 위해서 세계적, 지역적으로 발생할 수 있는 일련의 사태와 상황을 식별하고 이러한 위협에 대한 경고 및 동원시간, 방어와 공격계획의 관점에서 시나리오가 구상될 수 있다. 시나리오 접근법은 특정적인 상황, 시계열상 순차적 사건을 분석해나가는데 유용하나 지나치게 반응적 속성이 강하며 설정한 가정이 무너질 경우 전력건설의 융통성이 약해질 수 있기 때문에 ‘표준 시나리오’ 이외에 ‘비표준 시나리오’를 함께 고려하는 방식도 제시되고 있다.<sup>8)</sup>

핵무장국의 전력기획에서 주목할 점은 군사력 건설이 ‘재래식 전력과 핵전력의 상호작용’ 관점에서 발전되어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 먼저 ‘안보환경의 불확실성’과 ‘예산제한’을 고려해야 한다.<sup>9)</sup> 우선 국가 안보가 당면한 광범위하고 다양한 위협을 식별해야 하며, 이러한 위협요소에 대처하기 위해 재래식 전력과 핵전력의 관계를 검토하고 가장 효과적인 ‘전력조합’을 식별해야 한다. 그러나 당면한 위협에 대한 전략을 수립하는 과정에서 국가가 동원할 수 있는 예산을 고려하지 않는다면 현실적인 대안을 수립할 수 없으므로 ‘자원제한’의 변수를 감안해야 한다. 만약 핵전략 및 핵능력과 재래식 능력의 적절한 조합을 찾는데 실패한다면 기능적으로 중복된 군사력 건설이 이루어질 수 있으며 이로써 의도하던

7) Henry C. Bartlett, “Strategy as A Guide to Force Planning,” p.15.

8) Richard L. Kugler, “Nonstandard Contingencies for Defense Planning,” in: Paul and David, *New Challenge for Defence Planning: Rethinking How Much is Enough* (Santa Monica: RAND, 1994), p.165.

9) Christopher Bolkcom, Shriley A. Kan, and Amy F. Woolf, *US Conventional Forces and Nuclear Deterrence: A China Case Study* (Washington D. C.: Congressional Research Service, 2006), p.5.

군사전략의 구현이 어려워질 수 있다.

이론과 달리 핵-재래식 전력의 최적화된 조합을 찾기는 쉽지 않다. 미국 의회보고서에 따르면 미군의 전력건설은 ‘재래식 전력 및 핵전력의 상호작용’의 관점에서 이루어져야 한다고 강조하고 있지만, 미국도 실제로는 2005년에 가서야 QDR을 통해 처음으로 이 두 가지 요소를 결합하여 군사전략 및 군사력 구조에 관한 작업을 착수하였다고 밝혔다.<sup>10)</sup> 핵전력과 재래식전력과의 상호관계성 속에서 재래식 전력 건설을 한다는 것은 당면한 위협을 해결하기 위해 요구되는 핵무기의 역할과 범위가 명확히 규정되어야 한다는 것을 의미한다. 핵무기는 단일무기체계로서 억제, 강압, 격퇴, 격멸과 같은 목적을 구현할 수 있는 ‘절대무기’이자 전략 그 자체이다.<sup>11)</sup> 핵무기는 전쟁수행 전반에 포괄적인 영향을 미치는 대량 살상력을 가지고 있어 핵능력에 따라 저강도 분쟁으로부터 고강도 분쟁에 이르기까지 강력한 영향력을 미친다. 이러한 배경에서 핵무장국이 재래식 전력건설을 기획함에 있어 가장 결정적인 요소는 핵무기의 전쟁수행에서의 역할과 범위를 어떻게 규정하는가에 있다.

#### 나. 핵무기의 유용성: ‘핵대체 효과’의 어려움

핵무장국들의 재래식 건설에서 주목되는 것은 과연 핵무기의 보유가 재래식 전력 건설의 부담을 줄여 줄 수 있는가에 있다. 소위 ‘핵 대체효과’에 관한 문제이다. 버트(A. Butt)는 “핵능력을 보유한 국가들이 재래식 전력 건설에서 부담은 줄어들지만 ‘핵개발’ 이전보다는 더 높은 수준의 안보능력을 누리게 되는 상황”을 ‘핵대체(nuclear substitution)’ 효과라고 정의하였다.<sup>12)</sup> 버트와 같은 핵대체 회의론자들은 핵보유가 재래

10) Christopher Bolkcom, *US Conventional Forces and Nuclear Deterrence*, p.1.

11) 김태현, “북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화,” 『국방정책연구』 제33권 제1호 (2017년 봄), pp.158-159.

12) Ahsan Butt, “Do Nuclear Weapons Affect the Guns-Butter Trade-off?”, pp.229-257.

식 군비감축으로 연결되지 않는다고 주장한다. 이것은 핵무기가 모든 스펙트럼의 분쟁양상에 효과적으로 대응하지 못할 경우 재래식 전력이 필요할 수밖에 없다는 논리로 연결된다. 실제 파키스탄과 인도의 사례에서 이 문제는 여실히 드러났다. 1999년 5월-7월 인도와 파키스탄은 핵그림자 하에서 카르길 전쟁을 수행하였는데, 전쟁 수행과정에서 인도의 핵무기는 파키스탄군이 카쉬미르의 통제선(LOC)을 통과하는 것을 억제하지 못하였을 뿐만 아니라 파키스탄의 핵무기도 미국의 중재와 파키스탄의 철수로 위기가 완화될 때까지 인도의 확산 위협을 억제하지 못하였다.<sup>13)</sup> 뿐만 아니라 핵무기는 2001-2002년 인도군의 분쟁지역의 증강과 파키스탄에 대한 벵골 끝 전술을 억제하는데도 실패했다.<sup>14)</sup>

이와 같이 기존 핵무장국들의 재래식 건설추세를 종합할 때 핵대체 효과의 실현 여부는 ‘전략목표’와 ‘핵능력’의 두 가지 변수 조합으로 설명된다. 버트가 제시한 모델에 따르면 핵무장국가가 추구하는 전략목표가 현상유지 혹은 현상변경인지, 핵능력의 주요 안보위협 억제범위가 긍정적인지 부정적인지에 따라 핵대체 효과의 발휘여부가 결정된다.

〈표 1〉 핵대체 효과의 작동 논리<sup>15)</sup>

		전략목표	
		현상유지	현상변경
핵능력: 핵무기만으로 주요 안보위협 억제가 가능한가?	긍정	① 핵대체 효과 가능	② 핵대체 효과 미발생 * 핵무기를 공세를 위한 ‘방패’로 사용
	부정	③ 핵대체 효과 미발생 * 억제/방어 위해 재래식 전력 필요	④ 핵대체 효과 미발생

첫째, 전략목표가 현상변경을 지향한다면 핵능력에 상관없이 핵대체

13) Rodney W. Jonse, “Strategic Stability and Conventional Force Imbalance: Case of South Asia,” *SASSU Research Paper No. 1* (2005).  
 14) Lt Gen. V. K. Sood and Pravin Sawhney, “Operation Parakram: The War Unfinished,” *Sage* (2003).  
 15) Butt, “Do Nuclear Weapons affect the Guns-Butter Trade-off?”, p.245.

효과가 발생하지 않는다(②, ④). 예를 들면, 파키스탄은 카시미르에 대한 ‘현상파기’와 같은 수정주의 군사전략을 지향하고 있기 때문에 재래식 전력 건설에 막대한 재원을 투사하고 있다. 인도와의 군사적 충돌 가능성 외에도 연방직할 부족지역의 대테러 작전과 발루치스탄(balochistan)의 반란, 아프간과 이란과의 불확실한 관계 때문에 재래식 전력이 요구된다. 냉전기 소련도 미소 간 상호확증파괴가 작동되고 있었음에도 재래식 전력을 감축하기보다 오히려 핵전쟁하 재래식 전쟁수행 전략을 발전시킨 적이 있다. 소련의 공세적 전력은 수정주의적 야심과 깊은 관련이 있으며, 이것은 ‘해방전쟁’을 지원한다는 이념과 결부되어 있기 때문이다.

둘째, 전략목표가 현상유지에 국한된다 하더라도 핵능력만으로 주요 안보위협을 억제하지 못하는 상황에서도 핵대체 효과가 발휘되기 어렵다(③). 직면한 안보위협이 ‘순수한’ 핵억제로 충족되지 않을 경우 핵대체를 ‘할 수 없는’ 상황에 처하게 된다. 핵전쟁 위협이 상대에 의해 ‘신뢰성 없는(incredible)’ 것으로 인식된다면 핵대체 효과는 발휘되지 않기 때문이다. 예를 들면, 인도는 1974년 핵실험 이후 핵의 전략적 효과에 대해서 관심을 가지지 않았으며, 핵무기가 재래식 전력을 대체할 수 있다는 가능성을 주목하지 않았다.<sup>16)</sup> 오히려 인도는 핵무장 이후 1980년대에 군사현대화를 착수하여, 9개 사단에서 25개 사단으로 증강하고, 전차연대를 27에서 58개로 두 배나 증강시켰으며, 공군과 해군전력도 1970년대 괄목할 만한 양적, 질적 성장을 이루었다.<sup>17)</sup> 이스라엘도 지정학적 환경으로 인해 공세적 군사전략을 발전시켜 왔다. 이스라엘은 국토가 좁아 적의 침략시 공간을 내주면서 시간을 벌 수 없었으며, 인구가 적어 전쟁을 신속하게 종결해야 했다. 또한 저강도 분쟁과 전면전이라는 성격이 서로 다른 두 가지 유형의 위협을 억제해야 하는 상황에 당면해 있기 때문에 공세적인 전략을 구상할 수밖에 없다. 제한전, 테러리스트의 공격, 게릴

16) George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkeley: University of California Press, 1999).

17) Amit Gupta, “Determining India's Force Structure and Military Doctrine,” *Asian Survey* 35(5)(1995), pp.446-447.

라 작전과 같은 저강도 분쟁은 핵위협의 신뢰성이 부족하기 때문에 핵무기로 억제되기 어렵다.<sup>18)</sup>

여기서 얻을 수 있는 결론은 두 가지이다. 우선, 핵무장국가의 전략목표가 현상유지에 국한되고 핵능력으로 주요 안보위협이 모두 억제된다는 조건이 충족되어야 핵대체 효과가 발생할 수 있으며(①), 그 이외에는 핵대체 효과가 발생하지 않는다는 점이다. 또 한 가지는 전략목표가 현상유지에 머물고 있으면서 핵무기만으로 주요 안보위협을 모두 억제할 수 있는 국가는 사실상 존재하지 않는다는 점이다. 영국과 미국, 중국, 프랑스의 경우 핵무장 이후 재래식 전력에서 변화를 보여 왔으나 이마저도 지속적이거나 포괄적이지 않았다. 그만큼 핵 무장국이 핵대체 효과를 기대하기 어렵다는 것을 의미한다.

#### 다. 핵과 재래식 전력의 상호관계

핵무장국의 전력기획은 핵과 재래식 전력의 상호관계 속에서 이루어진다. ‘핵 불사용’이 되었건 ‘핵사용’이 되었건 억제, 강압, 격퇴, 공격 등의 군사목표를 실현하기 위한 핵전략의 성패는 상대에게 핵전쟁 위협을 ‘신뢰성’있게 인식시키는가에 달려 있다.<sup>19)</sup> 신뢰성이란 상대가 아츠이 설정한 레드라인을 넘어서는 행동을 할 경우 핵을 사용할 수 있다는 점을 믿도록 만드는 것을 의미한다. 핵무기는 다양한 분쟁양상(재래식, 핵전쟁), 다양한 상황(평시, 전시), 다양한 수준의 위기(저강도, 고강도)에서 사용될 수 있는 신뢰성을 가져야 하지만 그러한 전 방위적인 신뢰성을 가지기는 어렵다. 핵능력과 핵사용 의지가 확고하다 하더라도 신뢰성 범주에서 벗어나는 분쟁양상이 적지 않게 존재한다. 핵능력이 다중화되

18) Efraim Inbar and Shmuel Sandler, "Israel's Deterrence Strategy Revisited," *Security Studies* 3(2) (1993), pp. 334-336.; Shai Feldman, *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s* (New York: Columbia University Press, 1982), p.107.

19) Stephen J.Cimbala, "On Nuclear War: Deterrence, Escalation, and Control," in: *Military and Strategic Affairs*, Volume4, No.3.(2012), p.25.

더라도 저장도 분쟁에서 여전히 ‘과잉 파괴력’을 지니고 있기 때문에 핵무기로 억제하지 못하는 회색지대가 존재하기 때문이다.

핵무장국이 특정한 위기 수준에 도달했을 때 핵사용을 결심한다고 믿을 만한 핵문턱(nuclear threshold)은 핵 이외의 충분한 위기관리 수단의 존재와 위협의 절박성과 같은 객관적 핵문턱, 그리고 평판과 불확실성과 같은 주관적 핵문턱의 조합에 따라 그 수준이 정해지기 마련인데 핵무장국은 되도록 핵문턱을 낮추어 저장도 위기단계에서도 핵의 신뢰성을 높이고자 할 것이다.<sup>20)</sup> 그러나 현실적으로 핵무장국이 비핵무장국의 군사개입을 억제하지 못한 사례는 적지 않게 식별된다. 1950년 미국은 중국의 한국전쟁 개입을 핵으로 억제하지 못하였고 오히려 중공군의 공세로 인해 전세가 뒤집히는 동안에도 핵무기는 사용되지 못하였으며 오히려 미국은 ‘중이호랑이’라는 조롱을 받아야 했다. 1956년 핵무장한 영국이 이집트의 수에즈운하 국유화를 막으려했지만 실패하였으며 이스라엘이 재래식 전력으로 시나이를 점령한 이후에야 사태가 종결되었다. 1982년 아르헨티나는 핵무장국인 영국령 포클랜드를 침공하기도 하였다. 1991년 이라크는 스커드 미사일로 핵무장국인 이스라엘을 타격하려고 시도하기도 했다. 쾅서(T. Sechser)는 1995년간 발생했던 348건의 분쟁연구에서 핵무장국이 재래식 무장국가를 상대로 분쟁 시 강압하는데 성공적이지 못했다는 예상 밖의 결과를 도출하였다.<sup>21)</sup> 핵무기를 확보하는 것만으로는 상대 국가를 강압하는 능력이 구비되었다고 보기는 어렵다는 것을 시사한다.<sup>22)</sup>

핵 위협의 신뢰성 범주에 미치지 못하는 위협을 억제하기 위해서는 그 위협에 비례하여 대응할 수 있는 ‘비핵수단’과의 균형 잡힌 조합이 이루어져야 한다. 그러나 안보위협에 상응하는 재래식 전력에 막대한 자원이

20) 김태현, “북한의 핵전략,” 『국가전략』 제22권3호(성남: 세종연구소, 2016).

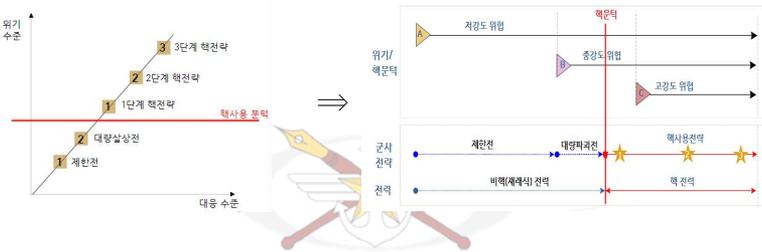
21) Todd S. Sechser and Matthew Fuhmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy* (Cambridge University Press, 2017).

22) David P. Barash, “Nuclear Deterrence is a Myth,” in

: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/14/nuclear-deterrence-myth-lethal-david-barash>

소요될 경우 국가자원이 부족할 것으로 예상된다면 핵문턱을 낮추기 위해 핵의 기술적 고도화에 보다 주안을 둘 것이다. 하지만 이 경우에도 핵고도화가 국제사회의 비확산 레짐과 충돌하여 안보를 위태롭게 한다면 핵고도화에 집중할 수도 없는 상황에 처하게 된다. 또한, 이것이 인접국의 핵확산을 자극할 것이기 때문에 적정 수준에서 핵과 재래식 전력의 조합이 이루어져야 최적의 안보능력을 발휘할 수 있다.

〈그림 1〉 위기단계별 핵전략과 재래식 전략의 범위



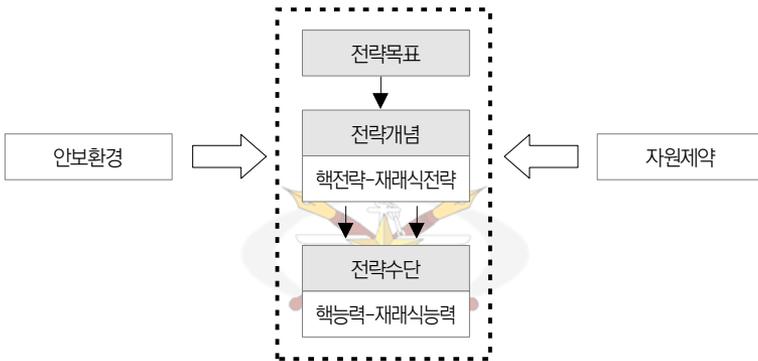
위 그림에서 보듯이 안보위협은 크게 점진적 위기고조(저강도의 위기 → 고강도 위기)와 급작스런 고강도 위기(저강도 위기를 거치지 않고 급작스런 고강도 위기가 발생)의 두 가지 상황이 있을 수 있다. 어떤 경우든지 핵무장국의 핵문턱은 특정 수준에서 신뢰성 있게 정해질 것이므로 핵사용의 문턱 이전에 발생하는 분쟁상황에서는 비핵수단을 동원해야 한다. 핵능력이 미약한 국가들의 경우 핵능력의 열세로 인해 신뢰성 있는 핵사용 문턱은 비교적 높게 형성되어 있어서 그 이전 단계의 분쟁에 유연하게 대응하기 위해서는 다양한 비핵수단을 통한 저강도 대응능력이 필요하다. 핵무장국이 택할 수 있는 최선의 전략은 ‘재래식 제한전 → 대량살상전’과 같이 재래식 전략으로 저강도 위기관리를 하고, 핵으로는 억제와 강압 등의 핵전략으로 위협고조 상황을 관리해 나가는 것이다. 핵문턱이 높으면 높을수록 다양한 유형의 위기관리에 있어서 저·중강도

위기를 관리할 수 있는 비핵수단을 많이 확보해야 한다.

라. 분석의 틀: 핵무장국의 재래식 전력기획

전략기반의 하향식 접근방법에 따른 외부 위협에 대비한 핵무장국의 재래식 전력기획은 크게 3단계 절차에 따라 이루어진다.

〈그림 2〉 분석의 틀: 핵무장국의 전력기획 절차



첫째, 1단계에서는 전략 환경 평가로서 ‘안보환경’과 ‘자원제약’이 군사 전략에 미치는 영향요소를 평가한다. 한 국가의 군사전략은 안보환경과 자원제약을 고려하여 결정된다. 당면한 안보환경과 자원제약 상황을 감안하여 전략목표가 설정되며 이러한 전략목표를 달성하기 위해 수단과 방법을 선택한다. 따라서 만약 안보환경과 자원제약 상황이 근본적으로 변화한다면 군사전략의 변화는 불가피하다. 첫 번째 변수인 ‘안보환경’은 군사적 목표 설정, 군사자원의 결정 및 군사전략 개념설정에 결정적 영향을 미친다.<sup>23)</sup> 안보환경은 지정학적 관계와 동맹관계의 변화와 같은

23) Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Timothy E. Somes, “The art of strategy and force planning,” Richmond M. Lloyd, *Strategy and Force Planning* (New Port: Naval War College, 2004), p.17.

국제적 변수, 그리고 정권의 정당성, 국민들의 의식변화, 정권안보의 취약성과 같은 국내변수의 요소를 포함한다. 안보환경의 변화는 군사적 수단의 상대적 유용성을 변화시키기도 하며 새로운 능력의 필요성을 요구하기도 한다.

한편, 두 번째 변수인 ‘자원제약’은 군사전략의 실현기능에 결정적 영향을 미친다. 선정된 군사전략개념을 시행하는데 있어서 핵심 수단은 외교, 정보, 군사, 경제(DIME) 등 4대 국력요소이다.<sup>24)</sup> 목표달성을 위해 소요되는 자원은 목표와 비교해서 항상 충분하지 않기 때문에 모든 국가들은 자신의 목표 달성에 미달되는 자원을 가지고 군사전략을 수립해야 한다. 더구나 대부분의 국가들은 국가 내부의 타 부처 및 비국가행위자들과 더 많은 자원 확보를 위해 경쟁해야 한다는 점을 고려할 때 자원할당은 전략실행에 제한을 가하게 된다. 이 때문에 군사전략 수립 과정에서 어떠한 정책들이 우선순위를 가지는지 결정되어야 한다.

둘째, 2단계는 군사전략 수립단계로서 이 단계에서는 달성하고자 하는 전략목표를 명확히 설정하고 이를 구현하기 위해 ‘핵전략과 재래식 전략의 상호작용’ 관점에서 군사전략이 수립되어야 한다. 한 국가의 군사전략 목표는 다양한 지향성을 가지게 될 것이지만 일반적으로 ‘현상변경’과 ‘현상유지’의 두 축으로 대별할 수 있다. 전략목표가 현상유지라고 해서 군사전략 개념이 반드시 수세적일 필요는 없다. ‘공세적’ 군사조치를 통해서 현상유지를 달성하는 방법도 있을 수 있다. 여기서 관건은 ‘핵-재래식 전략’ 관계 속에서 핵전략을 우선적으로 규정하고 이에 따른 재래식 전략의 스펙트럼을 규정하는데 있다.

셋째, 3단계는 군사력 건설 소요도출 단계로서 여기에서는 수립된 군사전략을 구현하는데 필요한 핵능력과 재래식 전력의 조합비율을 정하게 된다. 핵전력의 역할과 재래식 전력의 역할이 최적화되고 나면 재래식

24) Joint Publication, *Joint Warfare of the Armed Forces of the United States* (Washington D. C.: DoD, 2000), p. v.; Jeff Farlin, *Instruments of National Power: How America earned Independence?* (US Army War College, 2014).

전력의 건설 방향이 결정된다. 기존 핵무장국가들이 어떤 형태의 핵전략을 지향하든지 간에 핵대체 효과가 재래식 전력 건설추세 변화에 큰 영향을 미치지 못했다는 전제를 한다면, 핵무장국의 재래식 전력 건설방향은 ‘재래식 전력의 유지 또는 증강’의 추세를 보일 것으로 보인다. 다만, 이 국가들은 핵전력이 담당하는 안보위협 스펙트럼을 재평가하여 ‘위협 담당 분할’을 할 것으로 보이며 이 과정에서 핵사용 신뢰성이 유지되는 ‘핵 문턱’이 규정될 것이다.<sup>25)</sup> 신뢰성 있는 핵문턱이 규정된 이후, 핵문턱 이전에 발생하는 모든 위협에 대해 적절하게 대응할 수 있는 재래식 전략을 구상하고 거기에 맞는 비례성 있는 재래식 전력 건설이 ‘선택적’으로 감소, 유지, 증가될 것이다.

이와 같이 순차적으로 진행되는 전략기반의 군사력 건설은 ‘이상적’으로 설정된 것이다. 실제에는 전략기반의 전력기획보다는 ‘자원제한’을 고려하여 최적의 ‘전력조합’이 먼저 구상된 이후 이를 기반으로 전략을 수립하는 과정을 거치기도 한다. 말하자면 현실에서는 2단계와 3단계가 거의 병행적으로 상호작용하면서 전력기획이 이루어지기도 한다는 의미이다.

### 3. 파키스탄의 군사전략

#### 가. 전략 환경 평가: 안보환경과 자원제약

파키스탄의 주요위협은 인도이며, 인도의 위협에 대응하기 위한 군사 전략은 ‘핵-재래식전략’ 간의 역할과 비중을 어떻게 최적화하여 조합하는가에 주안을 두고 있다. 안보위협과 자원제약의 변수를 중심으로 파키스탄의 전략 환경을 평가하면 다음과 같다.

첫째, 파키스탄이 당면한 ‘안보위협’은 복합적이다. 대외적으로, 파키

25) 김태현, “북한의 핵전략: 적극적 실존억제,” pp.14-15.

스탄은 안보위협 대상인 인도와 2,900km의 국경을 맞대고 있으며 카슈미르 지역과 방글라데시에 대한 패권을 둘러싸고 역사적으로 분쟁을 거듭해왔다. 파키스탄은 인도에 비해 정치, 경제, 군사력에 있어서 상대적 인 열세에 처해 있다. 특히, 군사력에 있어서 617,000의 병력규모를 가진 파키스탄은 130만 명의 상비군을 가진 인도보다 재래식전력에 있어 두 배정도 열세한 실정이다.<sup>26)</sup> 예비전력에 있어서도 파키스탄은 110만을 가진 인도보다 2배 이상 열세한 상황이다. 현실적으로 보자면 파키스탄의 재래식 전력은 인도의 공격을 수주 또는 수개월 저지할 능력이 되는 반면, 인도군의 전력은 장기전에서 파키스탄의 방어력을 무력화할 수 있는 수준으로 평가된다.<sup>27)</sup> 이 때문에 파키스탄 입장에서 인도의 재래식 전력은 우선적 안보위협으로 인식되고 있다.

한편, 대내적으로 파키스탄은 연방직할 부족지역의 테러 위협, 발루치스탄 반란 위협, 그리고 인종 및 종교분쟁 등 다양한 체제 내적위협이 상존한다. 파키스탄은 내부적으로 분리운동이 정권을 오랫동안 위협해왔으며 이러한 도전요소는 군사전략 수립에 중요하게 고려해야 할 요소로 자리 잡고 있다. 1971년 동파키스탄(방글라데시)의 분리 독립은 파키스탄 군 입장에서 트라우마였기 때문에 ‘국가수호’는 군의 절대사명이 되고 있다. 파키스탄의 많은 장교들은 당시 상황을 “파키스탄 역사의 가장 슬픈 순간”으로 회고한다.<sup>28)</sup> 파키스탄을 약화시키기 위해 분리 독립운동에 대해 인도와 이란의 지원이 있다는 정황은 파키스탄을 둘러싼 위협이 내외적인 복합위협으로 특징지어지고 있음을 시사한다. 나아가, 파키스탄은 인종적, 정치적으로 다양한 민족으로 구성되어 있어서 사회적으로

26) Francisco Aguilar(eds.), *An Introduction To Pakistan's Military* (Harvard Kennedy School: Belfer Center for Science and International Affairs, p. 2011), pp.9-10.

27) Paul S. Kapur, “India and Pakistan’s Unstable Peace: Why Nuclear South Asia Is Not Like Cold War Europe,” *International Security*30, No. 2(Fall 2005), p.139.

28) Pervez Musharraf, *In the Line of Fire* (New York: Simon & Schuster, 2006), p.54.

항상 ‘상당한 수준’의 긴장이 내재되어 있다. 특히, 종교분쟁으로 인해 2011년 펀자브의 주지사와 내각 장관이 암살당하는 사건이 발생하기까지 했다. 세속적인 정치지도자와 종교적으로 보수적인 대중 간에도 종교 분열은 심화되고 있다. 여기서 군은 파키스탄의 ‘국가수호자’로서 상대적으로 세속적인 역할에 무게를 두면서도 군의 구성원인 ‘장병’들이 이슬람화되어 있기 때문에 이러한 긴장상태에서의 균형을 찾기 위해 노력하고 있다. 이러한 가운데 2009년 10월 라왈핀디의 육군사령부에 대한 테러 공격이 발생하였으며, 2011년 5월에는 카라치의 해군기지에 대한 공격이 발생하기도 했다.

둘째, ‘자원제약’ 변수는 파키스탄의 군사력 건설에 부정적인 영향을 미친다. 파키스탄의 경제력 약화는 인도와의 장기적인 군비경쟁에서 불리한 요소로 작용한다. 인도의 경제력은 파키스탄보다 거의 8배 강력하며, 지난 20년 동안 신속한 속도로 성장하고 있다. 1995년 이후 매년 인도의 경제성장률은 9%였으나 파키스탄은 6%에 머물렀다. 인도는 GDP의 2.5%를 국방비에 투자하고 파키스탄은 GDP의 3-4%를 국방비에 투자하고 있음에도 불구하고,<sup>29)</sup> 1991년-2015년 간 인도의 국방비는 파키스탄에 비해 5배 많은 것으로 평가된다. 이러한 인도와의 국방비 격차는 더욱 심화되고 있다. 파키스탄의 1인당 국방비 지출도 인도에 비해 뒤쳐지고 있다. 1975년 파키스탄: 인도의 1인당 국방비지출 비율은 2.4:1이었던데 반해, 2015년에 와서는 1.1:1로 격차가 줄어들었다. 지난 5년간 인도는 핵무기 투자비에 있어서도 2.5배-3.3배의 우위를 보이고 있다.<sup>30)</sup>

종합하자면 파키스탄은 군사현대화를 추진할 수 있는 재원능력의 제한 때문에 인도와의 군비경쟁에서 우위를 점할 수가 없으며 그 차이는 점점커지고 있는 상황이다. 현재 파키스탄은 지상전에서는 적어도 ‘초기 단계’에서 인도지상군의 침략을 저지할 충분한 전력을 가진 것으로 평가

29) SIPRI, “SIPRI Military Expenditure Database 2016,” <http://www.sipri.org/databases/milex>

30) Shane Mason, *Military Budgets in India and Pakistan: Trajectories, Priorities and Risks* (Washington D. C.: Stimson Center, 2016), p.36.

할 수 있다. 그럼에도 불구하고 카르길 분쟁 이후 파키스탄에 대해 인도가 '전격전'을 수행할 수 있다는 가능성은 파키스탄에게 큰 우려를 주고 있다. 더욱이 인도의 급속한 경제성장과 대대적인 군사현대화, 그리고 장기전을 수행할 수 있는 인도의 전쟁지속능력은 커다란 위협이다.<sup>31)</sup> 이러한 인도-파키스탄 간의 재래식 전력의 불균형은 수십 년 지속되어 왔으며 그 격차는 인도에 유리하게 전개될 것으로 전망된다.

파키스탄이 직면하고 있는 복잡한 전략 환경 속에는 이미 파키스탄 군사전략과 군사력 건설이 당면하고 있는 구조적 한계와 딜레마가 함께 내재되어 있다. 인도와의 재래식 군비경쟁에서의 열세는 파키스탄이 핵무기에 더욱더 의존적으로 만드는 결정적인 요인이 되고 있다. 파키스탄은 핵무기로서 인도의 주요공격전쟁을 억제할 수 있다는 가정 하에 재래식 전력에서의 열세를 상쇄하려고 한다. 무엇보다 가장 큰 딜레마는 파키스탄이 핵보유국이 된 이후에도 재래식 전력 증강을 강화해야만 하는 불가피성에 있다.<sup>32)</sup> 파키스탄이 핵무장 한 이후에도 재래식 전력 증강에 노력을 기울이는 것은 강력한 지상군을 통해 영토를 확보하겠다는 '수정주의적' 군사전략뿐만 아니라 체제 내부 위협을 관리해야 하는 필요성에 기인한다. 카슈미르 지역을 둘러싼 뿌리 깊은 분쟁가능성과 체제내부의 테러가능성과 혼란 때문에 재래식 전력의 일방적인 감축과 양보를 할 수도 없는 상황이다. 인도의 전격전식 '제한 전쟁' 위협은 양국 간 국지전의 발생 가능성을 높이고 있다. 이 과정에서 인도와의 재래식 군비의 불균형은 제한전쟁에서 전면전으로 확대될 수 있는 촉매제로 작용될 수 있으며, 핵전쟁 위협으로까지 확대될 수도 있다. 이러한 불균형이 심화될수록 파키스탄은 전술핵무기를 배치하여 핵문턱을 낮추려는 욕구와 시도를 증가시킬 것이고, 이것은 또다시 재래식 분쟁가능성과 핵전쟁 위기의 복잡성을 더욱 증가시킬 수 있다.

31) Jones, "Strategic Stability and Conventional Force Imbalance: Case of South Asia," p.3.

32) Butt, "Do Nuclear Weapons affect the Guns-Butter Trade-off?," p.234.

## 나. 파키스탄의 전략문제: 핵그림자하 재래식 전쟁 수행

파키스탄의 우선적인 안보전략 목표는 대내적으로는 다양한 민족구성원들을 통합시키는 것이며 대외적으로는 인도와 대치상황과 위협을 대응하는데 있다.<sup>33)</sup> 군사전략 수준으로 보자면 전자는 반란전과 테러전에 대한 대응에 주안이 있으며, 후자는 인도와의 전면전 또는 저강도 분쟁에서의 대응에 중점이 있다. 이 중에서 평시에는 인도의 침략과 도발을 억제하고, 억제 실패 시에는 적절한 대응을 하는 것이 우선적인 군사전략목표가 되고 있다.

파키스탄의 군사전략은 인도의 위협을 대응함에 있어 ‘핵-재래식 전략의 조합과 역할분담’이라는 개념에 기초하고 있다. 그런 측면에서 1999년 5월-7월 두 달간 수행된 카르길 전쟁은 파키스탄에게 적지 않은 교훈을 준 것으로 평가된다. 카르길 전쟁 이후 ‘핵무장 상황하 재래식 전쟁수행’은 파키스탄군의 핵심적인 전략연구 대상이 되어 왔다. 1999년 파키스탄의 카르길 전쟁 수행은 ‘기정사실화(fait accompli)’ 전략의 전형적인 형태였다. 기정사실화 전략의 목적은 상대국이 동원, 전력 배치할 시간을 주지 않고 신속하게 공격하여 승리를 쟁취하는 전략적 기습을 통해 영토의 일부점령과 같이 제한된 목표를 신속하게 달성하는데 목적이 있다.<sup>34)</sup> 카르길 전쟁에서 파키스탄은 무자헤딘(Mujahideen)을 비롯한 무장 세력을 가장한 침투세력을 수단으로 하여 일정한 군사적 성공을 기정사실화하고, 이후에 국제적 개입을 유도하여 국경선의 재협상을 유도하여 인도군의 철수를 강요하는 전략을 구사하였다.<sup>35)</sup> 파키스탄이 기

33) Alex Calvo, "Pakistan's Military Modernization: An Overview," *The Eurasian Studies society of Great Britain and Europe Journal: An Open Access Working Paper*, Vol. 5. No. 1, March 2016, p.2.

34) Michael S. Gerson, "Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age," *Parameters* (Autumn 2009), p.39.

35) 손한별, "핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길 전쟁," 『국가전략』 제23권 4호(2017), p.41.

정사실화를 통해 카슈미르 지역의 불균형을 회복할 수 있다고 믿었던 것은 두 가지 가정에 기반을 두었다. 하나는 1998년 핵무장한 이후 파키스탄은 “인도가 핵확전의 우려 때문에 군사적 반격을 절제할 것이며, 일정 부분 영토를 양보하더라도 협상에 응할 것이다”라는 가정이었으며, 다른 하나는 “남아시아의 핵확전을 우려하는 미국이 즉시 위기해결을 위해 개입할 것이며 ‘카슈미르의 새로운 현상유지(new status quo)’를 기정사실화해 줄 것이다”라는 가정이었다.<sup>36)</sup> 이러한 국제화 전략이 성공을 했더라면 파키스탄군은 “군사전략의 천재”로 입증되었을지도 모른다. 그러나 그 계획은 실현되지 않았다.

카르길 전쟁 이후 파키스탄의 ‘핵그림자하의 재래식 전쟁수행’ 전략은 보다 현실적으로 수정되었다. 카르길에 남긴 가장 명확한 교훈은 핵무기를 보유하는 것 자체가 국경선 너머의 인도군의 군사적 행동을 억제하는 ‘백지수표’가 되지 않았다는 점이다. 물론 핵무장이 도발의 문턱을 높이고, 그로써 파키스탄이 인도를 불안정하게 만드는 행동에 집중하기 위해 저항도 수준의 분쟁에서 ‘많은 행동의 공간’을 이용할 수 있다는 점에서 핵의 유용성은 입증되었다. 그러나 파키스탄으로서도 자신이 넘어서는 안 되는 핵문턱이 엄연히 존재한다는 점을 인식하게 되었다. 1999년 인도의 축출작전에 대해 파키스탄이 핵 대응을 포기하는 것이 현명하다고 판단을 내린 것은 바로 이러한 ‘핵문턱’을 분명히 인식했기 때문이다.<sup>37)</sup>

나아가, 카르길 전쟁 이후 인도의 ‘핵무장하 제한전쟁 교리’의 발전은 파키스탄의 군사전략변화를 촉진한 결정적인 요인이었다. 인도에서 제한전쟁 논의는 2004년 4월 ‘콜드 스타트(CSD, Cold Start Doctrine)’라는 이름으로 진행되었는데, 이것은 ‘공군 및 해군전력과 함께 편조된 8개의 통합전투단(기계화 및 기동타격부대)이 파키스탄의 테러근거지로 추정되는 표적에 대하여 강력한 타격을 가하기 위해 침투대형을 유지’하

36) Manpreet Sethi, “Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons,” *Strategic Analysis*, Vol. 33, No. 3 (2009), p.417.

37) Manpreet Sethi, “Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons,” p.418.

여 파키스탄이 핵문턱을 넘는다고 판단되는 시점에 즉시 타격을 가하는 것으로 알려져 있다.<sup>38)</sup> 인도의 콜드 스타트가 실행 가능한 계획으로 존재하는지 혹은 단순한 인도정부의 ‘허풍’인지는 논란이 많았다.<sup>39)</sup> 오히려 이때 공식 채택한 교리는 ‘능동적 독트린(Pro-active Doctrine)’이라는 개념이었다. 이러한 차원에서 인도의 전략이 군사적 사고에 기반을 두기보다는 단순한 정치적 ‘상징성’에 연월한 것이라는 평가도 있으며,<sup>40)</sup> 인도의 군사독트린이 파키스탄의 위협에 대응하기에는 유연성이 없는 것으로 평가되기도 한다.<sup>41)</sup> 분명한 것은 인도의 콜드 스타트가 파키스탄의 테러조직이 인도영토에 치명적인 공격을 가하였던 2001년 인도 의회에 대한 자살공격이후 본격화되었으며, 이 당시 인도가 통제선(LOC) 인근으로 군사적 동원을 시행하려 하였으나 동원시간이 과다 소요됨에 따라 실패했던 교훈에서 비롯되었다는 점이다. 이러한 교훈에 기초하여 인도군은 방어일변도에서 ‘콜드 스타트’라는 공세교리로 전환하여 핵우산하에 수행하는 제한전을 위한 공간을 찾는데 목표를 두었던 것으로 보인다.

인도의 제한전쟁 교리의 발전은 파키스탄으로 하여금 새로운 군사전략의 변화를 요구하였다. 파키스탄의 군사전략은 핵무장 상황, 전쟁수행 경험에 기초한 새로운 형태의 ‘핵그림자하 재래식 전쟁수행 전략’을 발전시키는데 중점을 두었다. 인도와의 상호 핵억제가 이루어지는 상황에서 이 전략의 핵심은 “유용성으로 충분한 정도로 크지만, 핵 보복의 위협문턱에 도달하지 않을 정도로 작은 규모의 공격”을 구상하는데 있었다.<sup>42)</sup>

38) Subhash Kapila, “India’s New Cold Start War Doctrine strategically reviewed,” *Delhi: South Asia Analysis Group, Paper No. 99104* (May 5, 2004).; Shaukat Qadir, “Cold Start: The Nuclear Side,” *Lahore: The Daily Times* (May 17, 2004).

39) Francisco Aguilar(eds.), *An Introduction To Pakistan’s Military*, p.11.

40) George Perkovich, *India’s Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkely: University of California Press, 1999), p.231.

41) Walter Ladwig III, “A Cold Start for Hot Wars? The Indian Army’s New Limited War Doctrine,” *International Security* 32(3)(2007), pp.159-165.

42) Sethi, “Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons,” p.415.

핵 확산의 위험성은 크지 않으면서도 전략적으로 의미 있는 군사력 운용 방법을 개발하는 것은 핵무장국간의 재래식 전쟁수행에 있어 커다란 전략적 딜레마이다. 여기서 파키스탄이 군사전략을 수립함에 있어 주목해야 했던 변수는 국가차원의 ‘자원 제약’이라고 볼 수 있다. 결국, 파키스탄의 군사전략은 상대적으로 저렴한 전술핵무기로 핵 문턱을 낮추면서도 핵 문턱 이전에 발생하는 위기에 대해서는 비용이 많이 드는 재래식 전력으로 대응하는데 있어 최적의 조합을 식별하는데 주안을 둘 수밖에 없다.

이러한 배경에서 파키스탄은 ‘전 방위 억제(FSD, Full-Spectrum Deterrence)’의 핵전략과 ‘신 전투수행개념(NCWF, New Concept of War Fighting)’의 재래식 전략 개념을 발전시켜 인도의 콜드 스타트 전략에 대응하고 있다. 이것은 강력한 재래식 전력을 가진 인도를 상대하기 위해서는 핵사용의 문턱을 최대한 낮추고 지상군, 해군, 공군력의 합동성을 토대로 신속한 동원과 대응을 골자로 하는 제한전쟁 개념으로 이해할 수 있다. 파키스탄은 전술핵무기로 핵문턱을 낮추어 저장도 위기에 서도 핵공격을 가할 수 있다는 위협을 하고 있음에도 불구하고 인도는 재래식 전격전 전략을 수립하고 있기 때문에 ‘신 전투수행개념’이라는 재래식 제한전쟁 전략을 발전시켜 대응하는 방법을 택하였다.

#### 다. 핵전략: ‘전 방위 억제(Full-Spectrum Deterrence, FSD)’

파키스탄은 2013년 이후 ‘전 방위 억제(FSD, full-spectrum deterrence)’ 개념을 채택하고 핵무기로서 ‘주요 재래식 전쟁’과 ‘핵 위협’을 억제하는데 방점을 두었다.<sup>43)</sup> 2017년 12월 6일 국가지휘국 자문위원인 키드와이 중장(K. Kidwai)에 따르면 전 방위억제란 “모든 인도의 표적들을 파키스탄의 사정권 하에 두는 것”이라고 설명하였

43) Beenish Altaf, “Pakistan’s Policy of Full Spectrum Deterrence,” in: <http://foreignpolicynews.org/2017/12/15/pakistans-policy-full-spectrum-deterrence>

다.<sup>44)</sup> 이것은 파키스탄이 전략적, 작전적, 전술적 수준에서 인도를 사정권 내에 두기 위해 인도의 미사일방어체계를 극복하면서 대가치표적(counter-value target), 대군사 표적(counter-force target), 전투수행(warfighting)을 포함하여 모든 범주의 표적을 타격할 수 있는 선택의 자유를 보장하는데 주안을 둔다는 것을 의미한다.

파키스탄은 자신들이 기존의 최소신뢰억제(MCD, minimum credible deterrence)에서 전 방위 억제로 전환하게 된 근본적인 요인이 인도의 공세적 전략변화에 있다고 주장하고 있다. 파키스탄은 인도와 파키스탄의 재래식 군비경쟁의 격차가 벌어짐에 따라 전 방위 억제 전략을 채택하지 않을 수 없다고 인식한다. 이들은 인도가 콜드 스타트 교리를 채택한 이후 신속한 제한보복 및 침투전략을 계획하여 파키스탄 영토의 일부를 점령하는데 목적을 두어왔다고 평가하고 있다. 그리고 이러한 인도의 제한전쟁 계획과 계산속에는 핵그림자하에 재래식 전쟁이 발생할 경우 파키스탄은 자신의 영토를 양보하면서도 인도의 제한공격에 대해서는 결국 핵사용을 할 수 없을 것이라는 계산이 포함되어 있을 것이라고 우려하고 있다.<sup>45)</sup> 이에 반해 파키스탄은 자신의 핵능력이 전략적 수준의 효용성만 발휘할 뿐 전술적 수준에서는 핵 문턱 이전에 발생하는 제한전쟁을 인도에게 허용할 가능성이 있다는 취약성을 간파하였다. 이러한 배경에서 파키스탄은 저 위력, 단거리, 전술 전투핵무기를 개발하고 단거리 미사일인 나스르(Nasr) 미사일을 이용하여 인도의 제한공격에 대해서 적절하게 대응하기 위한 ‘유연억제방안(flexible deterrence options)’을 발전시켰다. 다시 말해, 파키스탄은 대량보복전략보다는 나스르 단거리

44) “Full spectrum deterrence : Discussion in ‘Strategic & Foreign Affairs’ started by ashok321, Dec 15, 2017.” <https://defence.pk/pdf/threads/full-spectrum-deterrence.533525/>

45) “What is Pakistan’s Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Pksecurity, Sep 10, 2015,” <https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine.396951/>

미사일을 이용하여 인도의 콜드 스타트와 같은 제한적 재래식 군사공격을 억제하는데 중점을 두었다.

파키스탄은 전 방위 억제 개념이 나스르 미사일과 같은 운반수단에 의한 전술핵무기를 통해 재래식 위협을 억제하는데 유용한 것으로 인식하고 있다. 파키스탄군에 따르면 전술핵무기는 인도의 콜드 스타트 교리(CSD) 및 능동적 작전(PAO)에 대비하여 재래식 전력의 열세를 극복하고 균형을 달성하는 효과를 충분히 발휘할 것으로 기대한다.<sup>46)</sup> 파키스탄은 재래식 전력이 우세한 소련을 상대로 미국이 ‘선제적 핵사용(NFU, No First Use)’을 위협하면서 재래식 군비열세를 상쇄하려고 했던 냉전기 사례를 상기하면서 자신들의 핵전략이 합리적인 것으로 간주한다. 또한 파키스탄은 ‘선제 핵불사용’ 교리를 채택하지 않고 있는데 이것은 파키스탄이 인도가 먼저 사용하지 않더라도 핵무기를 먼저 사용할 수 있음을 암시하는 것이다. 인도군이 라호르-카라치(lahore-karachi)를 연하는 선을 통과할 경우 파키스탄은 재래식분쟁을 핵전쟁으로 확전할 수도 있다고 생각한다.<sup>47)</sup>

파키스탄은 자신의 핵전략이 전 방위억제라고 주장하고 있음에도 재래식 전력으로 우월한 인도의 지속적인 위협 하에 있음을 잘 인식하고 있다. 결국 우세한 적을 상대로 대응하는 파키스탄의 핵전략은 ‘계산된 모호성(calculated ambiguity)’에 기반을 두어야 한다고 보고 있다. 다만, 파키스탄이 ‘진정한’ 의미에서의 전 방위억제를 구축하고자 한다면 재래식 능력의 개선과 더불어 위협을 관리 및 대응할 수 있는 재래식 작전개념이 추가되어야 한다.<sup>48)</sup>

46) “What is Pakistan’s Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Pksecurity, Sep 10, 2015,” <https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine.396951/>

47) Francisco Aguilar(eds.), *An Introduction To Pakistan’s Military*, p.36.

48) “Pakistan’s evolving nuclear doctrine: Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Devil Soul, Jan 9, 2018.”

## 라. 재래식 전략: ‘신 전투수행 개념(New Concept of War Fighting, NCWF)’

파키스탄은 인도의 콜드 스타트 전략에 대응하여 전술핵무기의 도입과 동시에 ‘신 전투수행 개념(NCWF, new concept of war fighting)’이라는 재래식 군사전략을 채택하였다. 새로운 군사전략은 재래식 위협에 대응하여 부대의 동원시간을 단축하는데 주안을 두었다. 파키스탄 입장에서 인도의 콜드 스타트 전략은 국제적 압박이 인도에 몰아닥치기 전에, 그리고 파키스탄군이 대응하기 이전에 신속하고 기대치 않는 재래식 공격을 수행하는데 중점을 두고 있다고 판단하였다. 이러한 시나리오 때문에 파키스탄군은 새로운 전략개념 하에서 인도보다 신속한 시간 내에 동원할 수 있는 개념을 발전시켰다.<sup>49)</sup>

2013년 공식화된 파키스탄의 ‘신 전투수행 개념(NCWF)’은 장기간에 걸친 역사적, 경험적 고민을 거친 산물이다. 파키스탄은 1989년 군사연습때 이미 인도의 군사작전에 대응하여 공격-방어 전략을 채택하여 신뢰성 있는 대응력을 적용한 경험을 착안하여 신 전투수행개념을 발전시켰다. 2004-2007년 카슈미르 분쟁을 둘러싸고 협상이 진행되던 국면에서 인도가 2004년 독일의 전격전(blitzkrieg)에 기원을 둔 콜드 스타트 교리를 발표하자 파키스탄 육군총장 카야니는 2007년 아즈메나우(Azm-e-Nau) 합동훈련을 개시하였다. 카야니는 “우리는 적의 의도가 아니라 능력에 기초하여 계획한다”고 하면서 새로운 군사전략의 탄생을 예고하였다. 2009-2013 파키스탄군이 실시한 아즈메나우 훈련은 공지 합동성 강화에 초점을 두면서 동원과 기동속도를 증가시키기 위한 통합 협조체계를 완성하는데 목표를 두었다. 아즈메나우 군사훈련을 통해 파키스탄은 인도와 유사하게 독일 구데리안의 전격전 개념을 모체로 하여 합동전투력을 발휘할 수 있는 ‘독립사단’ 개념을 발전시켰다. 이와 별개

<https://defence.pk/pdf/threads/pakistans-evolving-nuclear-doctrine,538102/>

49) <https://defence.pk/pdf/threads/pakistan-army-to-preempt-indias-cold-start-doctrine,258666/>

로 파키스탄 공군은 제2차 세계대전시 독일공군의 기능과 유사하게 지상군을 근접 지원하는데 있어 결정적인 역할을 수행하도록 하였다. 2013년 군사훈련이 완료되자 파키스탄군은 신 전투수행개념이라는 교리를 공식화하였다.

신 전투수행 개념의 핵심은 동원시간 단축과 육군-공군간 합동성 강화에 있다. 이를 위해 파키스탄군은 2010년 인도와의 동부접경지역을 연해 있는 남북 편잡, 시알코트, 신드흐 지역에 군 병력 20,000을 동원하여 대규모 훈련을 실시하였다. 5년 주기로 개최되는 파키스탄의 하이마크(High Mark) 연습은 남부 아랍 해에 연한 북부지역의 광대한 스카르두(Skardu)에서 지상군의 기동과 공군의 협조된 군사행동을 점검하는데 주안을 두었다. 신전투수행 개념의 시행으로 파키스탄은 인도보다 더 신속하게 동원할 수 있을 것으로 전망하였다.

이와 연계해서 파키스탄군은 인도와의 영토분쟁에서 ‘리포스트(riposte)’ 개념을 발전시켰다. 리포스트는 인도와의 전쟁에서 주도권을 잡기 위한 ‘스트라이크 군단’을 일컫는 개념으로서 기타 군단들이 인도의 최초공격을 견제 고착하는 동안 인도의 영토 깊숙이 침투하는 기능을 수행한다.<sup>50)</sup> 인도의 수적 우세에 대한 이러한 대담한 행동은 최초단계의 공격 모멘텀, 그리고 효과적으로 적을 자신의 영토내로 진격하는 것을 정지시키고 수 주 내에 휴전을 강요함으로써 국제사회가 파키스탄의 노력을 지지해 줄 것이라는 가정을 가지고 수행되는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 시나리오 하에서 파키스탄은 획득한 영토를 인도의 양보와 맞교환할 수 있다는 계산을 하고 있다.

50) Aguilar, *An Introduction To Pakistan's Military*, p.10.

## 4. 파키스탄의 군사력 건설

### 가. 핵능력 고도화: '전 방위억제 전략'의 구현

전 방위억제 개념은 인도와 대응한 핵능력을 추구하는데 목적이 있는 것이 아니라 억제능력에서의 격차가 없도록 보장하는데 목적이 있다. 파키스탄은 인도의 콜드 스타트 전략에 대비하기 위해 핵무기에 대한 의존도를 높이고 있다. 2015년 파키스탄 외무장관은 최소신뢰억제에서 전방위로 핵전략을 전환했다고 하면서 파키스탄은 실존적 위협에 직면한 이후에야 비로소 핵무기를 사용하던 수세적 개념에서 벗어나 보다 공세적으로 핵을 사용할 것임을 천명하였다.<sup>51)</sup> 파키스탄의 핵전략은 인도와의 재래식 군비경쟁의 열세를 상쇄하고, 은밀한 사용을 가능하게 함으로써 인도의 공격을 억제하는데 주안을 두고 있다고 밝히고 있다.

파키스탄은 '전 방위억제' 핵전략 개념을 구현하기 위해서 핵능력을 수직적으로 확산하고 있다. 2011년 기준으로 파키스탄의 핵무기는 95-110기를 보유하고 있는 것으로 평가되며, 핵사용 문턱을 낮추기 위해서 저 위력의 전술핵무기 개발과 실전배치에 노력을 기울이고 있다. 나아가, '선제 핵불사용(NFU, No First Use)' 정책을 거부하면서 억제력을 높이려하고 있다. 그러면서 군 지휘부는 "파키스탄은 인도의 공격에 대해 최단시간에 대응하기 위해 국경주변에 핵시설을 건설하였다. 저강도 핵무기의 사용은 인도의 선제공격을 어렵게 만들 것이다"라고 주장하고 있다.<sup>52)</sup> 파키스탄은 단거리 미사일로서 인도의 재래식 타격을 억제하려하며 인도의 공격위협에 대한 대응을 위해 핵무기를 여러 장소에 분산 배치하였다. 또한 파키스탄의 취약한 지휘통제체계에 대한 인도의 공격 가능성은 파키스탄으로 하여금 핵사용 권한을 분권화하여 기습적인

51) ISAS, "Pakistan's Nuclear Deterrence: From Credible Minimum to Full Spectrum," *ISAS Insights* (NUS: ISAS, 2015).

52) Calvo, "Pakistan's Military Modernization," p.9.

1격에 대비하도록 만들고 있다. 이러한 경향은 군사적 상황이 불확실해질 경우 우발적인 확전의 가능성을 높이고 있다. 2014년 파키스탄은 전술핵무기를 실전배치한 것으로 보이지만 신뢰성 있는 저 위력 핵탄두를 제조할 능력이 확보된 것인지는 불분명하다.

파키스탄은 핵 투발수단으로서 지대지 미사일, 공군폭격기, 그리고 해상기반 투발수단 등 3원 체계(nuclear triad)를 추구하고 있다. 이 중에서 가장 역점을 두는 부분은 지대지미사일과 공군폭격기이다. 첫째, 파키스탄은 투발수단으로서 사거리 60km에 달하는 단거리 미사일 나스르(Nasr)를 개발하였으며, 이것은 고체연료가 주입된 추진체로 이동식 발사대에서 발사되기 때문에 상당히 위협적인 무기이다. 파키스탄은 나스르 미사일이 인도의 콜드 스타트 전략에 대응한 최적화된 수단이라고 보고 있다. 파키스탄은 전술핵무기 강화를 통해 인도의 기계화 부대의 침투를 어렵게 만들뿐만 아니라 인도의 정치지도부로 하여금 재래식 선제공격을 어렵게 만들도록 할 수 있다고 기대한다. 물론 파키스탄과 인도가 대가치 표적에서 대군사 표적으로 전환하게 될 경우 안정성이 훼손되고 핵전쟁 가능성이 높아질 것이라는 우려가 있다.

둘째, 공중 핵 투발수단으로서 F-16 A/B은 파키스탄 핵억제력의 중요한 부분을 담당하고 있다. 이와 병행해서 순항미사일개발도 국산화하고 있다. 파키스탄의 국방과학연구단지가 자체 개발한 사거리 750km의 지상발사 순항미사일 바부르(Babur)는 450-500kg의 핵탄두를 운반할 능력을 가진 것으로 평가된다. 이외에도 2015년 공군은 인도의 방공망을 무력화할 수 있는 스텔스 기능을 가진 공대지 미사일 라드(Raad) 또는 하트프(Hatf-8)를 개발하였다. 라드는 450kg의 고폭탄두 및 10-35KT의 핵탄두를 운반할 수 있는 능력이 있는 것으로 알려져 있다. 공군이 이것을 F-16에 장착할 수 있는지는 아직 불분명하나, 앞으로는 중국제 전투기 JF-17을 순항미사일 탑재 플랫폼으로 사용하려 할 수 있다.

셋째, 파키스탄은 전술핵무기 증강에 관심을 가지고 있으며 해상기반의 억제력 제고에도 노력을 쏟고 있다. 다만, 악화된 경제상황 때문에 해상

기반 투발수단의 현대화가 의도한 대로 추진되지 않고 있는 것으로 평가된다. 이러한 점에서 파키스탄이 오랫동안 추진해왔던 잠수함전력화를 달성할 수 있을지도 미지수이다. 이 때문에 파키스탄은 중국과의 군사 협력을 전력증강을 위한 최상의 파트너로 인식하면서 접촉을 늘려가고 있다.

앞으로도 파키스탄의 핵무기에 대한 집착은 지속될 것으로 보인다. 파키스탄은 인도의 재래식 군비경쟁을 상쇄하기 위해서 거의 전적으로 핵무기에 의존하려 할 것이다. 파키스탄은 전술핵무기를 포함하여 핵무기 투자비용을 점차 증가할 것으로 보이며 이로써 인도와의 재래식 군비경쟁에서 유리한 고지를 점령할 수 있을 것으로 기대하고 있는 것으로 보인다. 파키스탄은 인도보다 많은 국방비 비율을 핵무기 개발에 사용하고 있는데 인도는 전체국방비의 4%를, 파키스탄은 전체국방비의 10%를 핵무기에 투자하고 있다는 점이 이러한 생각을 반증한다.<sup>53)</sup> 더욱이 2008년 뭄바이 테러공격에 대한 인도의 ‘무반응’이 파키스탄으로 하여금 파키스탄의 핵무기가 인도의 대량보복에 대한 강력한 ‘억제력’을 발휘한 것이라는 믿음을 더욱 굳히게 만드는 요인을 유발했을 수 있다.<sup>54)</sup> 이러한 핵억제력에 대한 믿음은 인도의 전략태세에 대한 완전한 이해를 기반으로 한 것인지는 불분명하다. 다만 적어도 파키스탄의 경제상황이 획기적으로 개선되지 않는다면 군사력은 재래식 군사력과 핵능력 사이에서 투자비를 어떻게 할 것인가에 대해 심각한 고민의 기로에 서게 될 것으로 보인다. 특히, 파키스탄이 완전한 3원 체계를 추구할 것인지, 전술핵무기를 확장할 것인지, 핵보유국으로 인정을 받는지가 중요한 관심사가 될 것이다.<sup>55)</sup>

53) Mason, *Military Budgets in India and Pakistan: Trajectories, Priorities and Risks*, p.32.

54) Paul S. Kapur, “India and Pakistan’s Unstable Peace: Why Nuclear South Asia Is Not Like Cold War Europe,” *International Security* 30, No. 2(Fall 2005), p.141.

55) Calvo, “Pakistan’s Military Modernization: An Overview,” p.2.

### 나. 재래식 전력 건설: '신 전투수행 개념' 구현

파키스탄은 전격전식 전쟁수행 개념인 '신 전투수행 개념(NCWF)' 구현에 필요한 지상군장비와 항공전 전력을 주안을 둔 재래식 전력을 증강하고 있다. 이 전략의 목적은 재래식 위협이 발생할 경우 군부대의 동원 시간 개선과 육해공군의 합동전투력을 강화하는데 있다. 인도의 콜드 스타트 전략이 유사시 '72시간 이내'에 재래식 전력으로 기습침투를 개시하는데 목적을 두면서 파키스탄이 효과적으로 대응하기 이전에 그리고 국제적 압력이 인도를 압박하기 이전에 전장의 승리를 달성하는 개념이라면, 파키스탄은 신 전투수행개념이 완성 이후 인도보다 더 신속하게 군을 동원할 수 있다고 자부하고 있다.<sup>56)</sup> SIPRI에 따르면 파키스탄은 2010-2016간 군비지출을 2003-2008년에 비해 58퍼센트 이상 증가시켰다.<sup>57)</sup> 주요 도입장비는 전투기, 기계화 부대 장비, 미사일 등으로써 이것은 대반란전과 대테러전 수행에 대비한 장비라기보다 전통적인 재래식 전쟁을 수행하는 무기들로 평가된다. 특히, 기계화장비에 대한 군사비지출이 76퍼센트 증가되었으며 항공기와 미사일은 각각 114퍼센트와 127퍼센트로 증가되었다.<sup>58)</sup>

파키스탄은 신전투수행 개념의 가장 근간을 이루는 전력이 지상군에 있다고 판단하고 있다. 이것은 인도의 국경분쟁에서 기정사실화하기 위한 제한전 수행전력을 보강하는데 주안이 있는 것으로 보인다. 이 때문에 파키스탄의 육군이 파키스탄군의 대부분을 구성하고 있으며, 신 전투수행개념의 핵심적인 방어 및 공격수행 전력으로 기능을 하고 있다. 파키스탄은 9개 지상군 군단이 있는데, 이중에서 6개 군단은 인도와의 재

56) <https://tribune.com.pk/story/558604/countering-cold-start-military-to-adopt-new-war-concept/>

57) SIPRI, "SIPRI Military Expenditure Database 2016," <http://www.sipri.org/databases/milex>

58) <https://thediplomat.com/2017/03/pakistans-non-nuclear-plan-to-counter-cold-start/>

래식 전쟁수행을 위해서 인도국경 인근에 배치되어 있다. 1군단과 2군단은 기계화 ‘스트라이크’ 전력으로서 인도의 영토 깊숙이 침투하여 ‘리포스트’ 독트린의 일부로 분쟁을 수행한다. 11군단과 12군단은 발루치스탄과 키버 팩툽크와 지역의 대반란 작전을 수행하고 있다. 기타 군단들은 잠재적인 인도의 공격에 대비하여 배치되어 있다.<sup>59)</sup> 파키스탄 육군은 기계화 부대의 탱크와 장갑차를 중점적으로 강화하고 있으며 미국으로부터 코브라 공격헬기와 정찰용 무인정찰차량을 도입하기로 하는 등 대반란 작전에도 대비하고 있다.

파키스탄은 합동전투를 수행하기 위한 공군력 강화에도 역점을 두고 있다. 인도의 전력과 비교할 때 파키스탄의 주된 취약성은 공군력의 열세에 있다. 인도와의 공중 전력에서 열세를 만회하기 위해 파키스탄군은 우선적으로 공군전력을 지상군에 대한 근접지원 하는 용도로 운용하고 있다. 파키스탄의 공군력 건설에서 가장 논쟁이 되었던 것은 F-16 Falcon을 도입하는 문제였다. 1990년 이후 파키스탄-미국간 F-16도입이 뜨거운 논란이 되었는데, 계획된 도입계획이 핵개발로 인해 무산되다가 2001년 이후 제재완화와 양국관계 협력이 증가함에 따라 인도의 강한 반대에도 불구하고 파키스탄에 도입되었다. 이 전투기는 전술핵무기를 운반할 수 있도록 개조될 수 있었기 때문에 인도가 심각하게 반대한 것으로 알려졌다. 2010년 공군은 47대의 F-16을 보유하고 있으며, 프랑스제 미라주와 JF-17과 같은 중국제 전투기를 보유하고 있다. 이 밖에도 파키스탄 공군은 전자전을 수행하고 지휘부에 전장상황에 대한 인식을 강화하기 위해 고도화된 전자전 능력, 공중경보통제체계(AWACS)를 도입하였다. 핵탄두이외에도 재래식 탄두를 장착할 수 있는 다중 플랫폼을 가진 라드 및 바부르(Raad and Babur) 순항미사일은 신작전수행개념에 있어 많은 역할을 할 것으로 보인다.

반면, 파키스탄 해군은 인도와의 긴 국경선을 가지고 있는 지정학적

59) Aguilar, *An Introduction To Pakistan's Military*, p.30.

여건으로 인해 최초 분쟁 단계에서 비중 있는 역할을 담당하지 못하고 있다. 해군이 전력기획에서 중요한 비중을 차지하지 못하고 있으나 장기전에서 파키스탄의 해상교통로를 유지하기 위해서 상당히 중요한 의미를 가진다. 인도와 해군 분쟁은 비대칭적인 분쟁이 될 것으로 보인다. 인도는 세계에서 다섯 번째로 큰 해군력을 보유하고 있으며 작전적 수준의 항공모함도 보유하고 있다. 파키스탄 해군은 상대적으로 취약하기 때문에 ‘치고 빠지는’ 전술에 의존할 것이다. 따라서 해군은 잠수함과 고속미사일함정과 함께 대함순항미사일 하르바(Harba)를 개발하고 이것으로 신 전투수행개념을 구현하는데 있어 인도 해공군을 저지하면서 해군의 독립작전을 수행할 수 있도록 하는데 주안을 두었다.<sup>60)</sup> 파키스탄 해군은 인도가 해상기반의 핵전력을 개발하여 인도-파키스탄간의 핵 균형을 깰 수 있는 ‘2격 능력’을 보유할까봐 우려하고 있다.<sup>61)</sup>

파키스탄의 재래식 전력 증강 추이를 분석해 볼 때 1998년 핵무장 이후 파키스탄은 재래식 군사력에 증강된 자원을 투자하여 왔음을 알 수 있다. 핵무장이 이루어졌던 1998년 직후의 일정기간 동안의 국방비 추이를 보면 국방비가 감소하는 경향을 보였다. 구체적으로, 1983년부터 1998년 까지는 국방비가 평균 5.52퍼센트 증가하다가 1999년부터 2013년까지는 매년 약 3.98퍼센트 증가하였다.<sup>62)</sup> 그러나, 핵무장 이후 변화 추세를 년 단위로 살펴보면 1999년에 시작하는 국방비 추세는 정반대의 해석이 가능하다. 핵무장 이후에 감축된 국방비를 만회하려는 노력이 년 단위의 높은 증가율로 나타나기 시작한 것이다. 이것으로 볼 때 파키스탄은 핵무장 초기에는 핵무기를 통해 핵대체 효과가 나타날 것으로 기대하면서 재래식 군비감축을 시도하려 하였으나 그러한 의도가 제대로 먹

60) <https://dailytimes.com.pk/207360/pakistans-new-war-strategy/>

61) Raja Rab Nawaz, "Maritime Strategy in Pakistan,"

<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA429850&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>

62) Butt, "Do Nuclear Weapons affect the Guns-Butter Trade-off?," p.235.

혀들지 않았음을 자각하기 시작한 것으로 해석할 수 있다.

파키스탄이 신전투수행 개념을 수행하기 위해 재래식 전력을 증가하고 있는 추이는 무기체계 개발과 획득 과정에서 잘 나타난다. 파키스탄은 인도와의 영토분쟁에 대비하여 핵무장 이후에도 전력규모를 10퍼센트 가까이 증가시켰으며 인도를 겨냥한 무기체계와 장비를 증강하였다. 표2에서 보는 바와 같이 파키스탄은 장갑차를 15퍼센트 증가하고, 지대공 미사일은 251퍼센트, 그리고 대전차무기는 1,300퍼센트 증가시켰다. 파키스탄의 전투서열의 변화에서도 유사한 증가세를 읽을 수 있다. 파키스탄은 9개 군단, 6개 기계화 사단, 18개 보병사단, 그리고 3개 포병사단으로 구성되어 있는데, 이중에서 7개 군단은 인도를 겨냥한 것이다. 파키스탄의 주력군은 동부전선에 집중되어 있으며 이러한 배치는 핵무장 이후에도 변화하지 않고 있다. 파키스탄은 핵무장 전후에 관계없이 국방비, 무기획득추세, 그리고 군사력 배치 면에서 보더라도 인도와의 분쟁을 상정하고 있음을 알 수 있다. 이로 인해 핵무기로 인한 재래식 전력에 대한 대체효과는 발생하지 않고 있으며, 신전투수행 개념을 위해 지상군 전력 구축에 중점적인 노력을 쏟고 있다고 평가된다.

〈표 2〉 파키스탄의 무기체계 획득 현황<sup>63)</sup>

장비유형	1997	2012	증감 비율(퍼센트)
병력	587,000	642,000	9.4
주력 전차	2,120	2,411	13.7
보병수송용 장갑차	850	1,320	55.3
견인포	1,590	1,659	4.3
자주포	240	510	11.3
다련장	45	88	95.6
박격포	725	2,350	224
지대공미사일	850	2,990	251
지대지미사일	18	180	900
대전차유도탄	800	11,100	1,288
대공포	2,000	1,934	-3.3

63) Butt, "Do Nuclear Weapons affect the Guns-Butter Trade-off?," p.236.

## 다. 전력건설의 딜레마

파키스탄은 재래식 전력과 핵전력간의 자원할당에 있어 어려움에 직면할 것으로 전망된다. 최대위협으로 간주하는 인도는 상대적으로 자원의 이점을 가지고 있어 재래식 군비경쟁에서 파키스탄의 상황을 더욱 악화시킬 것으로 보인다. 이러한 상황에서 핵무기의 역할에 대한 재평가가 후속되지 않는다면 파키스탄 군사전략에서 핵의 역할을 더욱 증가시킬 것으로 보인다. 파키스탄은 전술핵무기와 단거리 핵 투발 수단개발에 더욱 매진하고, 해상기반 핵무기와 순항미사일을 증가하려고 할 것이다. 나아가 파키스탄의 핵전략은 고도의 모호성에 의존하고 핵사용 태세를 높이고 확전의 위협을 증가하는데 주안을 둘 것으로 보인다.

이러한 추세 속에서 파키스탄은 군사력 건설에서 지속적으로 딜레마에 직면할 것으로 평가된다. 냉전기 아이젠하워와 흐루시초프는 핵전력의 의존도를 높이고 재래식전력 감축을 시도하였으나 성공하지 못하고 핵무기는 ‘적절한 규모로 무장된 재래식 능력(properly sized and equipped conventional capabilities)’을 대체하지 못한다고 결론을 내린 바 있다.<sup>64)</sup> 동일한 이유로 해서 파키스탄은 핵무장에도 불구하고 재래식 전력을 감축하지 못하면서, 한편으로는 점점 악화되는 재정여건 상황에 핵전력에 비중 있는 투자를 지속해나가야 하는 어려움에 봉착하고 있다. 그러나 파키스탄의 핵전력에 대한 의존은 안보에 큰 도움이 되지 않고 있다. 그렇다고 재래식 전력을 감축하는 것도 그다지 유리하게 작용하지는 않는데 문제가 있다. 무엇보다 인도와의 군사적 우발사태가 발생할 가능성이 있는 상황에서 재래식 능력을 감축하는 것은 전력약화를 유발하고 전력약화는 또 다시 핵무기의 ‘1차 사용(first use)’을 자극할 가능성이 크기 때문이다. 그러나 국토 규모와 군사력 규모에서 우세한 인도와의 제한전쟁에서 핵무기의 1차 사용은 파키스탄에게 유리하게

64) Mason, *Military Budgets in India and Pakistan: Trajectories, Priorities and Risks*, p.37.

작동하지 않는다. 이러한 재래식 전력과 핵전력간의 선택의 딜레마는 없어지지 않을 것이며 오히려 시간이 지속될수록 악화될 것으로 전망된다. 재래식 전력 약화를 감수하면서 단거리 핵 타격능력에 대한 높은 의존을 해야 하는 파키스탄의 딜레마는 미국의 군사지원 의존도를 높일 것이다. 따라서 미국이 파키스탄에 대한 군사지원에 소극적일수록 파키스탄은 중국과 러시아에 대한 군사지원을 모색해야 할 것으로 보인다.

한편, 체제 내부의 위협은 군사력 건설의 딜레마를 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다. 파키스탄은 다양한 체제내부 위협에 직면해 있기 때문에 재래식 전력이 여전히 중요한 대응능력으로 기능해야 한다. 그러나 파키스탄의 현존 재래식 전력은 대반란전 수행에 여전히 미비한 수준이다. 파키스탄은 연방직할 부족지역에서의 분쟁에서 긴 역사를 가지고 있음에도 군사 교육, 장비, 무기체계 등이 체계화되어 있지 않다. 연방자치 지역과 스와트 계곡(Swat valley)에 투입된 부대들은 전면전 수행전략에서 소규모 작전으로 전환하는데 적지 않은 혼란을 겪었다. 2008년부터 대반란전 수행 상황이 다소 개선되기 시작했음에도 불구하고 연방직할 부족지역 지역은 여전히 큰 난관에 처해 있다. 효과적인 거버넌스가 이 지역에 뿌리를 내리기 이전까지 파키스탄군과 반란군간의 교착상태는 지속될 것이며 이 때문에 대규모 재래식 전력 유지가 불가피할 것이다. 결국, 다른 국가와 마찬가지로 파키스탄은 핵무기가 재래식 전력의 '대체재'로 유용하지 않다는 사실을 깊이 절감할 수밖에 없을 것으로 보인다.

## 5. 결론: 평가와 함의

본 논문은 핵무장국가들의 재래식 건설을 '전략기반의 전략기획 절차'

를 중심으로 파키스탄의 사례에 적용하여 분석을 진행하였다. ‘핵무장상황하 군사전략’의 양 축인 ‘전 방위 핵억제전략’과 ‘신 전투수행개념’을 구현하기 위해 파키스탄이 추진하는 재래식 건설 추세를 분석한 결과 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 핵능력을 보유한 국가들이 재래식 전력 건설의 부담은 줄면서도 핵개발 이전보다는 더 높은 수준의 안보능력을 누리게 되는 상황으로 정의되는 소위 ‘핵 대체효과’는 파키스탄의 사례에서 잘 나타나지 않았다. 1998년 파키스탄이 핵무장국이 된 이후 핵무장이 재래식 전력 건설과 교리 및 태세에 어떤 영향을 미쳤는지 연구는 아직까지 더 체계적인 보완이 필요한 상황이다. 다만, 현재까지의 연구들을 종합해보면 파키스탄의 핵무장이 핵대체 효과를 누리지 못하는 주요한 원인은 수정주의적 전략 목표를 추구하는데 있으며, 이에 기반을 두어 카르길 전쟁 이후 인도의 새로운 군사전략에 대응하려는 파키스탄의 공세적인 전략개념에 기인한 것으로 평가된다. 이로 인해 재래식 전력에서의 지속적인 증강과 확장이 이루어지고 있다. 하지만, 파키스탄이 당면한 경제악화와 자원제한의 현실을 감안할 때 인도와 지속적인 재래식 군비경쟁이 상대적 강국인 인도를 대상으로 최적의 효과를 낼 것인지에 대해서는 회의적이다. 인도와의 지속적인 군비경쟁은 파멸로 결판날 수 있기 때문이다.

둘째, 핵무장국의 전력기획절차는 정형화되고 고정된 형태를 식별하기는 어려우나 전반적으로 ‘전략기반의 전력기획 절차’에 따라 전력건설이 이루어진다고 평가할 수 있다. 여기서, 핵무장국가들의 전력기획절차에서 가장 핵심적인 문제는 ‘핵무기’가 전체 군사력 건설에 어떤 영향을 주는가에 있다고 볼 수 있다. 핵-재래식 전력의 조합 형태는 핵무장국가가 당면한 안보위협 형태와 자원제한의 변수에 따라 조합형태가 달라지며 그에 따라 핵무기-재래식 전력의 비중과 역할배분이 달라진다. 결국, 핵무장국마다 고유한 핵전략의 형태를 띠게 될 것이나 ‘핵 무장하 재래식 전쟁수행’을 수립하는 것이 중요한 전략적 고민의 대상이 될 것이

며 여기에 기반을 두어 재래식 전력건설이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 전략기반의 전력건설이 이상적인 형태이긴 하나 현실적으로는 ‘자원제한’ 변수가 중요한 영향을 미친다는 점도 확인할 수 있다. 직면한 안보위협에 대한 대응전략을 수립하면서 ‘핵-재래식 전력조합의 황금비율’을 찾는 과정에서 핵무장국은 지속적으로 재원확보의 딜레마 속에 우선순위를 선택해야 한다는 점을 알 수 있다. 다시 말해, 핵무장국은 ‘국가재원’의 범위 내에서 최적의 안보능력을 구비하기 위해서 결국은 ‘핵능력’과 ‘재래식 전력’의 조합이 최상의 군사적 효율성을 창출해야 하는 점을 지속적으로 고민해야 할 것이다. 따라서 실질적으로는 합목적으로 추구되어야 할 ‘전략기반의 전력건설’이 경제논리 중심으로 변질되어 군사적으로는 정작 최상의 효과를 발휘하지 못할 우려가 생겨날 수도 있다. 파키스탄도 결국은 자원제한이라는 제약 속에서 핵과 재래식 전력의 적절한 배합을 끊임없이 고민하고 있음을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 파키스탄은 ‘전략’을 우선시하면서 “싸우는 방법대로 전력을 건설한다”는 기초를 유지하고 있는 것으로 평가된다. 그러한 관점에서 보자면, 자원이 부족한 국가일수록 자원낭비를 막기 위해서라도 더더욱 싸우는 방법, 즉 ‘전략’을 철저히 구상한 이후에 군사력을 건설하는 접근 방법을 택할 것으로 보인다. 물론 이 과정에서 전략기반의 논리가 경제기반의 논리로 변질되지 않도록 일관성을 유지하도록 하는 정치군사 리더십의 의지가 중요한 의미를 가진다.

본 연구는 ‘핵 무력 완성’을 선포한 핵무장국인 북한의 재래식 전력 건설 추이를 분석하고 전망하는데도 적지 않은 함의가 있다. 북한도 파키스탄과 유사하게 한국과의 체제경쟁의 열세 속에 대칭적인 재래식 군비경쟁을 동등하게 추구해나갈 경우 국가재원이 턱없이 부족하다는 ‘자원제한’에 대한 위기인식에서 핵개발에 나선 것으로 보인다. 그러나 북한의 그러한 야심찬 포부는 핵대체 효과가 기대했던 만큼 가시화되지 않는 상황에서 재래식 전력 건설비용을 추가적으로 부담하게 되는 딜레마로

귀결되었을 가능성이 크다. 여기서, 핵무장국이 핵대체 효과를 누릴 수 있는 것은 영토의 현상유지에 만족하면서 우선적인 안보목표를 핵위협으로 억제될 수 있는 위협에 초점을 두는 조건하에서만 가능하다는 이론적, 경험적 연구결과는 북한상황에 시사하는 바가 있다. 이중에서 북한이 의지만 있다면 변화시킬 수 있는 영역, 즉 ‘현상변경’의 전략목표를 포기한다면 핵대체 효과의 문턱에 한걸음 다가설 수 있음을 의미한다. 반대로 북한이 ‘한반도 적화’라는 전통적으로 추구해오던 수정주의적 군사전략 목표를 고수하는 한 핵대체 효과를 기대하기 어렵다는 의미이기도 하다. 설사 현상유지에 만족한다 하더라도 북한의 핵능력이 다양한 수준의 위협에 대응할 수 있을 정도로 다중화 및 고도화 되지 않으면 그 또한 핵대체의 이익을 누리기가 어렵기는 마찬가지이다. 논리적으로 볼 때 북한이 재래식 군비에 막대한 자원을 투사할 경우 자원부족이 예상되므로 핵문턱을 낮추기 위해 핵의 기술적 고도화에 보다 주안을 두려 할 것이다. 하지만 이 경우에도 핵고도화가 미국을 비롯한 국제사회의 비확산 레짐과 충돌하여 안보를 위태롭게 한다면 핵고도화에 집중할 수도 없는 상황에 처하게 된다. 결국, 북한이 근본적으로 변하지 않는다면 남북한 간 군비경쟁 속에서 자원소모의 악순환에 빠져들 수 있음을 의미한다. 이러한 핵대체 효과를 둘러싼 군비건설과 자원소모 간의 악순환 관계는 북한의 최근 안보전략 노선 변화에 영향을 주었을 것으로 추정할 수 있다.

다만 북한이 최근 들어 비핵화 협상에 응하고 있다고 해서 북한 군사력 건설을 둘러싼 근본적인 전략문제가 해소된 것으로 간주할 수는 없다. 북한은 향후 북미간 비핵화 협상에서 ‘비핵화 수준’을 어떻게 조정해 나갈지에 따라서 자신의 재래식 전력 건설방향을 조절해 나갈 것으로 보인다. 어떤 경우가 되었건 북한은 재래식 전력건설을 함에 있어 당면한 다양한 안보위협에 대처하기 위해 핵과 재래식 전력의 조합을 어떻게 해 나갈지 고민을 거듭할 것으로 보인다. 핵-재래식 전력간의 황금비율을

찾기 위한 노력이 이루어지는 가운데에도 여전히 군비경쟁에서 초래되는 비용은 북한정권의 부담을 가중시킬 것으로 전망된다. 파키스탄이 ‘자원 제한’의 변수 때문에 인도와의 군비경쟁에서의 비대칭적인 방식을 따를 수밖에 없었듯이 북한도 무한 군비경쟁의 방식은 최대한 회피한 가운데 안보능력을 극대화하려고 노력할 것이다. 북한은 자신들 입장에서 전략적 유용성이 크지 않은 전력들에 대해서는 군비통제 협상을 통해 군비경쟁 비용을 줄여나가려고 할 것이며, 전략적 유용성이 큰 전력들에 대해서는 집중적으로 증강해나가려 할 수 있다.

마지막으로, 앞으로의 후속 연구는 본 사례연구에서 검증한 ‘전략기반의 전력건설 절차’를 활용하여 북한의 비핵화 단계에 따른 군사전략과 전력건설 방향을 분석하는 작업으로 연결되어야 할 것이다. 북한이 ‘완전한 비핵화’에 합의하긴 하였지만 앞으로의 협상과정은 지난한 과정이 될 것으로 전망된다. 협상의 끝은 선불리 예단하기 어렵다. 하지만, 분명한 것은 장기간 진행될 비핵화 협상 과정 그자체가 ‘핵 있는 평화공존’의 형태로 가시화되고 있으며 이 과정에서 북한은 실험적으로 자신의 군사 전략변화와 더불어 전력건설 변화를 꾀할 수 있다는 점이다. 북한의 ‘완전한 비핵화’가 한반도 평화체제로 이어지는 것이 한국으로서는 최상의 안보목표가 되어야겠지만, 한국이 원하지 않는 우발적인 경로에 대해서도 분석과 대비가 필요하다. 이러한 차원에서 북한이 비핵화 협상의 ‘불확실한’ 여정 속에 어떤 또 다른 ‘북한식 군사개혁’을 꿈꾸고 있는지에 대해서 다각적으로 분석할 필요가 있다.

(원고투고일 : 2018. 7. 8, 심사수정일 : 2018. 8. 16, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 군사전략, 전력기획, 핵전략, 재래식 전략, 파키스탄, 핵대체효과, 핵-재래식 전략 상호작용, 골드 스타트 독트린(CSD), 전방위 억제(FSD), 신전투수행개념(NCWF), 북한의 딜레마

## 〈참 고 문 헌〉

- 김태현, “북한의 공세적 군사전략: 지속과 변화,” 『국방정책연구』제33권 제1호 (2017년 봄): 131-170, <http://uci.or.kr/G704-001646.2017.33.1.005>
- 김태현, “북한의 핵전략,” 『국가전략』제22권3호(성남: 세종연구소, 2016); 5-36, <http://uci.or.kr/G704-000434.2016.22.3.007>
- 손한별, “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길 전쟁,” 『국가전략』 제23권 4호(2017).
- 『노동신문』(2013. 3. 31).
- Ahsan Butt, “Do Nuclear Weapons Affect the Guns-Butter Trade-off? Evidence on Nuclear Substitution from Pakistan and Beyond,” *Conflict, Security & Development* 15, No. 3(2015).
- Alex Calvo, “Pakistan’s Military Modernization: An Overview,” *The Eurasian Studies society of Great Britain and Europe Journal: An Open Access Working Paper*, Vol. 5, No. 1, (March 2016).
- Amit Gupta, “Determining India’s Force Structure and Military Doctrine,” *Asian Survey* 35(5)(1995).
- Beenish Altaf, “Pakistan’s Policy of Full Spectrum Deterrence,” in: <http://foreignpolicynews.org/2017/12/15/pakistans-policy-full-spectrum-deterrence>
- Charles Glaser, *Rational Theory of International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2010).
- Christopher Bolkcom, Shriley A. Kan, and Amy F. Woolf, *US Conventional Forces and Nuclear Deterrence: A China Case Study* (Washington D. C.: Congressional Research Service, 2006).
- David P. Barash, “Nuclear Deterrence is a Myth,” in: <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/14/nuclear-deterrence-myth-lethal-david-barash>
- Efraim Inbar and Shmuel Sandler, “Israel’s Deterrence Strategy Revisited,” *Security Studies* 3(2) (1993).

- Francisco Aguilar(eds.), *An Introduction To Pakistan's Military* (Harvard Kennedy School: Belfer Center for Science and International Affairs, p. 2011).
- George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkely: University of California Press, 1999).
- Henry C. Bartlett and G. Paul Holman, Jr., "Strategy as A Guide to Force Planning," *Naval War College Review* (Autumn 1988).
- ISAS, "Pakistan's Nuclear Deterrence: From Credible Minimum to Full Spectrum," *ISAS Insights* (NUS: ISAS, 2015).
- Lt Gen. V. K. Sood and Pravin Sawhney, "Operation Parakram: The War Unfinished," *Sage* (2003).
- Manpreet Sethi, "Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons," *Strategic Analysis*, Vol. 33, No. 3 (2009).
- Michael S. Gerson, "Conventional Deterrence in the Second Nuclear Age," *Parameters* (Autumn 2009).
- Manpreet Sethi, "Conventional War in the Presence of Nuclear Weapons," *Strategic Analysis*, Vol. 33, No. 3 (2009).
- Paul S. Kapur, "India and Pakistan's Unstable Peace: Why Nuclear South Asia Is Not Like Cold War Europe," *International Security*30, No. 2(Fall 2005).
- Pervez Musharraf, *In the Line of Fire* (New York: Simon & Schuster, 2006).
- Richard L. Kugler, "Nonstandard Contingencies for Defense Planning," in: Paul and David, *New Challenge for Defence Planning: Rethinking How Much is Enough* (Santa Monica: RAND, 1994).
- Richmond M. Lolyd and Dino A Lorenzini, "A Framework for Chosing Forces," Richmond M. Lloyd, *Foundation of Force Planning: Concept and Issues* (Newport, R. I: Naval War College Press, 1991)
- Rodney W. Jones, "Minimum Nuclear Deterrence Posture in South Asia," in: [http://www.dtra.mil/about/organization/south\\_asia.pdf](http://www.dtra.mil/about/organization/south_asia.pdf)
- Rodney W. Jones, "Strategic Stability and Conventional Force Imbalance:

- Case of South Asia,” *SASSU Research Paper* No.1 (2005).
- Shane Mason, *Military Budgets in India and Pakistan: Trajectories, Priorities and Risks* (Washington D. C.: Stimson Center, 2016).
- Shai Feldman, *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s* (New York: Columbia University Press, 1982).
- SIPRI, “SIPRI Military Expenditure Database,” 2016,  
<http://www.sipri.org/databases/milex>
- Stephen J. Cimbala, “On Nuclear War: Deterrence, Escalation, and Control,” in: *Military and Strategic Affairs*, Volume 4, No.3, (2012)
- Subhash Kapila, “India’s New Cold Start War Doctrine strategically reviewed,” *Delhi: South Asia Analysis Group*, Paper No. 99104 (May 5, 2004).
- Shaukat Qadir, “Cold Start: The Nuclear Side,” *Lahore: The Daily Times* (May 17, 2004).
- Todd S. Sechser and Matthew Furehmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy* (Cambridge University Press, 2017).
- Walter Ladwig III, “A Cold Start for Hot Wars? The Indian Army’s New Limited War Doctrine,” *International Security* 32(3)(2007).
- “Full spectrum deterrence : Discussion in ‘Strategic & Foreign Affairs’ started by ashok321, Dec 15, 2017.”  
<https://defence.pk/pdf/threads/full-spectrum-deterrence,533525/>
- “What is Pakistan’s Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Pksecurity, Sep 10, 2015,”  
<https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine,396951/>
- “What is Pakistan’s Full Spectrum Deterrence doctrine? Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Pksecurity, Sep 10, 2015,”  
<https://defence.pk/pdf/threads/what-is-pakistans-full-spectrum-deterrence-doctrine,396951/>

“Pakistan’s evolving nuclear doctrine: Discussion in ‘Pakistan Strategic Forces’ started by Devil Soul, Jan 9, 2018.”

<https://defence.pk/pdf/threads/pakistans-evolving-nuclear-doctrine.538102/>

<https://defence.pk/pdf/threads/pakistan-army-to-preempt-indias-cold-start-doctrine.258666/>

<https://tribune.com.pk/story/558604/countering-cold-start-military-to-adopt-new-war-concept/>

<https://thediplomat.com/2017/03/pakistans-non-nuclear-plan-to-counter-cold-start/>

<https://dailytimes.com.pk/207360/pakistans-new-war-strategy/>

Raja Rab Nawaz, “Maritime Strategy in Pakistan,”

<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA429850&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>



<Abstract>

## Nuclear Armed State's Military Strategy and Force Planning: Pakistan and its implication to North Korea

Kim, Tae-hyun

The purpose of this article is to analyze how to develop a military strategy and build military forces especially focusing on the conventional forces of nuclear armed states as a comparative case study of Pakistan, based upon a force planning framework of strategy driven model. This paper will examine a trend of conventional forces after and before possessing nuclear weapons and clarify how to build conventional forces in rivalry with Indian border threats. I have two arguments in this study. Firstly, this article argues that Pakistan does not reduce conventional forces even after developing nuclear weapons which has only a limited security effectiveness. This causes a little nuclear substitution effect. Secondly, Pakistan is developing its own military strategy based on a 'nuclear-conventional interplay', which priority mostly lies in building a strong land forces. This aims to address a possible surprise attack from India conceptualized as a Cold-Start Doctrine. This military strategy deals with a limited conventional attack in the nuclear shadow to penetrate Pakistan's territory by cutting a military mobilization time and elevating a military readiness. To address an Indian blitzkrieg-like CSD, Pakistan has developed a Full-Spectrum Deterrence nuclear strategy on the one hand, and a New Concept for Warfighting conventional strategy on the other hand. Accordingly, Pakistan is increasing tactical nuclear weapons including low-yield nuclear weapons and delivery systems, and

modernizing joint operation capabilities in order to implement its military strategy. After all, this paper will argue that a strategy-driven force planning model is to be estimated an useful tool to explain nuclear armed states' force planning and conventional forces in the shadow of nuclear weapons still key factor to deter and address multiple external threats. In Conclusion, this paper provided some implications for north Korean military development.

Key Words : strategy-driven force planning model, military strategy, force planning, conventional forces, pakistan, nuclear substitution, nuclear and conventional interplay, Full Spectrum Deterrence, New Concept for Warfighting, Cold Start Doctrine, North Korea's Dilemma





Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.83-124  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.3>  
Printed in the Republic of Korea

# 이라크 전쟁을 통해 본 미군의 전시(戰時) 문화재 보호의 한계와 제국주의

김경민\*

1. 서 론
2. 무력충돌 시 문화재 보호를 위한 국제법의 발달과 〈헤이그 협약〉의 의의와 한계
3. 미국의 전시 문화재 보호법의 한계: 육군 아전교범(FM 27-10)을 중심으로
4. 군사-고고학 복합체(military-archaeology complex)와 미국의 19세기식 제국주의의 유산
5. 결 론

## 1. 서 론

2003년 3월 20일, 미국의 이라크 침공으로 이라크 전쟁(2003.3-2011.12,

---

\* 해군사관학교 시간강사

Iraq War, Operation Iraqi Freedom)이 시작되었다. 그리고 4월 9일, 미군이 이라크의 수도 바그다드를 함락하면서 후세인 정권이 막을 내렸다. 하지만 점령군으로서 수도를 재건하고 이라크를 원상복구하기 위해 통상적인 군사작전을 수행하려 했던 미군은 예상치 못한 사태에 직면했다. 후세인 정권이 무너진 무정부 상태의 바그다드에서 약 3일에 걸쳐 대규모 문화재 약탈 사태가 벌어진 것이었다. 바그다드 국립박물관, 국립도서관, 국립문서보관소, 종교도서관이 약탈당했고, 시내의 수많은 건물들도 화재로 소실되었다. 게다가 이러한 약탈 사태는 바그다드로 그치지 않고, 이라크 전역에 걸쳐 주요 유적지들에서 수년간 지속되었다.

문제는 이러한 소요 사태 및 대규모 문화재 약탈 사태를 바그다드에 주둔하고 있던 미국의 지상군이 막지 못하고 방관했다는 점이었다. 이 사실이 외부로 알려지면서 문화재 파괴를 방관한 미군과 미국 정부는 세계 각국의 여론으로부터 큰 비판에 직면했다. 이 사건은 특히 2001년 탈레반에 의한 바미안 석불 파괴가 자행된 지 얼마 되지 않은 시점에서 벌어진 또 다른 세계적 문화유산의 파괴 행위였기 때문에 전문가들은 물론이고 대중들에게도 충격적인 사건이었다.

오늘날 이라크 영토는 ‘문명의 요람’이라 불리는 고대 메소포타미아 유역의 주요 국가들인 바빌로니아, 수메르, 아시리아가 거쳐 간 땅으로 이라크 전역이 유적지라고 봐도 무방할 정도로 국토 전역에 중요한 유적지가 산재해 있다. 또한, 바그다드는 이슬람 시대 아바스 왕조가 번성한 곳이자 아시아와 지중해를 잇는 국제무역의 중심지였기 때문에, 바그다드는 세계문화유산의 보고로 평가받아왔다. 따라서 바그다드 문화재 약탈 사건은 그동안 끊임없이 제기되어 왔던 전시 문화재 보호의 법적 한계를 절감하게 되는 결정적인 계기가 되었다. 게다가 이번에는야말로 정치적, 법적, 도덕적 논의를 통해 정부, 군, 민간이 실천할 수 있는 문화재 보호의 현실적 방안을 마련해야 한다는 주장이 다시금 추진력을 얻게 되었다. 특히 문화재 파괴와 약탈의 상당 부분이 전쟁 시 일어난다는 점을

감안할 때 문화재 보호에 대한 군의 역할과 인식 변화가 절실하다는 의견이 제기되었다.

이 문제에 관해 적극적인 의견을 개진하는 학술적 주체는 크게 고고학계와 국제법학계가 있다. 고고학은 인류의 문화유산을 발굴하고 연구하는 학문으로 문화재와 직접적인 연관 관계에 있다. 특히 2000년 전후 중동 지역에서 벌어진 군사적 충돌로 인한 문화유산의 파괴는 고고학자들이 서구 제국주의와 문화재 문제를 비판적으로 바라보는 계기 중 하나가 되었다.<sup>1)</sup> 국제법학계는 문화재 약탈과 불법 거래 금지, 보호를 위한 국제협약을 연구하고 입안하는 주체이다. 특히 전시 문화재 보호에 대한 미군의 교범들은 대부분 기존의 국제법들을 참고하고 있으므로 전시 문화재 보호와 국제법은 밀접한 관련을 가진다. 따라서 이 두 학계는 2003년 이라크의 바그다드 약탈 사태를 계기로 보다 실질적이고 강제력 있는 전시 문화재 보호 방안을 마련하고자 강한 목소리를 내고 있다.

우선 전쟁 발발 시 문화재를 어떻게 보호해야 하며 여기서 고고학자의 역할은 무엇인가에 대한 고고학계의 논의는 두 갈래로 나뉘어 있다. 하나는 문화재에 대한 전문 지식이 부족한 군 조직의 특성상 고고학자가 전시 군 조직에 편입되거나 군과 협조하여 문화재 보호에 보다 적극적으로 개입해야 한다는 입장이다.<sup>2)</sup> 다른 한 측은 고고학자가 군과 협력하는

1) 고고학계에서 문화재 약탈과 보호의 문제를 역사적 관점으로 고찰하고 비판한 대표적인 연구들은 다음과 같다. Margarita Diaz-Andreu, *A World History of Nineteenth-Century Archaeology: Nationalism, Colonialism, and the Past* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Donald M. Reid, *Whose Pharaohs? Archaeology, Museums, and Egyptian National Identity from Napoleon to the First World War* (Berkeley: University of California Press, 2002).

2) John Curtis, "Relations between Archaeologists and the Military in the Case of Iraq-Reply to Price", *Papers from the Institute of Archaeology* 19 (2009), 2-8; Joris D. Kila, "Cultural Property Protection in the Context of Military Operations: The Case of Uruk, Iraq", *Conservation and Management of Archaeological Sites* 13 (2011), 311-333; Peter Stone, "Archaeology and Conflict: An Impossible Relationship?", *Conservation and Management of Archaeological Sites*, *Conservation and Management of Archaeological*

것이 학자 윤리에 반하는 일이라고 주장한다. 전쟁을 수행하는 군과 함께 학자들이 동행하여 활동하는 것은 침략 전쟁을 정당화하고 이로 인한 희생자들을 존중하지 않는 형태로 비취질 수 있다는 것이다. 또한, 고고 학자라는 직업은 특정 유물을 보호하는 것에서 벗어나, 궁극적으로 인류가 남긴 문화적 발자취를 존중하는 직업인데 군, 특히나 미군과 같은 점령군과 같이 작업을 하는 것은 현지 주민들의 문화적 총체를 보호한다기 보다, 군과 정부를 위해 특정 유물만을 보호하는 것이 될 수도 있다고 지적한다.<sup>3)</sup>

고고학계가 학문의 특성상 문화재 보호에 관한 직접적 참여에 대한 논의가 이루어지고 있다면, 국제법학계는 문화재의 파괴를 금지하고 보호를 의무화하는 강제력 있는 국제협약을 만들기 위해 노력하고 있다. 하지만 국제법은 국가들 간의 조약이라는 특성상 국내법과는 달리 실효성의 문제를 안고 있다. 특히 전쟁을 통해 문화재 파괴가 가장 많이 벌어지는 만큼, 국제법 학자들은 전시 문화재 보호에 관한 가장 대표적인 국제협약인 <1954년 헤이그 협약(전시 문화재 보호에 관한 협약, Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954, 이하 헤이그 협약)>의 한계를 지적하면서 법 조항의 구체성과 구속력을 강화하기 위한 문제 제기를 지속적으로 해왔다.<sup>4)</sup>

---

*Sites 11* (2009), 315-332; Rene Teijgeler, "Preserving Cultural Heritage in Times of Conflict", G.E. Gorman and Sydney J. Shep, eds., *Preservation Management for Libraries, Archives and Museums* (London: Facet Publishing, 2006), 133-165.

3) Yannis Hamilakis, "Iraq, Stewardship and 'the Record': An Ethical Crisis for Archaeology, Public Archaeology", *Public Archaeology* 3 (2003), 104-111; The "War on Terror" and the Military-Archaeology Complex; Iraq, Ethics, and Neo-Colonialism, *Journal of the World Archaeological Congress* 5 (2009), 39-65; O. Tamima, "Mourad, An Ethical Archaeology in the Near East: Confronting Empire, War and Colonisation", Yannis Hamilakis and Philip Duke eds., *Archaeology and Capitalism* (Walnut Creek: Left Coast Press, 2007), 151-168.

본 논문은 이러한 논의들에 더해 전시 문화재 보호에 관한 역사적 접근을 시도하고자 한다. 이는 문화재 보호를 위한 국제사회의 공통된 인식이 형성된 배경과 미군의 전시 문화재 보호 규범의 근저에 깔려있는 19세기 서구 열강들의 제국주의적 성격을 추적하는 것을 통해 이루어질 것이다. 또한 미군이 바그다드 약탈 사태로 인해 국제적 비난을 받았던 것에서 알 수 있듯이, 근대 이후의 전쟁은 과거와는 달리 전략적 목표만을 달성하는 것이 아닌 전쟁 지역의 인권과 문화를 보호하는 것으로 그 책임 영역이 확대되고 있다. 따라서 이라크 전쟁을 통해 미군의 문화재 보호에 대한 인식과 한계를 고찰하는 것은 지속적으로 논의되고 있는 전시 문화재 보호 방안과 이를 위한 군의 역할을 재정립하는 기초 작업이 될 것이다.

이에 따라 본 논문은 우선 전시 문화재 보호를 위한 국제법의 성립 과정과 <헤이그 협약>의 성격을 살펴볼 것이다. 이어 이라크 전쟁 시 미군의 전시 문화재 보호 방안의 이론적 한계를 검토하고, 미군이 지닌 문화재에 대한 인식의 문제점을 지적하고자 한다. 이를 위해 미군의 육군 야전교범(Field Manual 27-10: The Law of Land Warfare, 이하 FM 27-10)<sup>4)</sup>에 나타난 문화재 보호와 관련된 조항들을 중심으로 문화재 보호의 법적 의무 조항과 한계를 분석하여, 이라크에서 벌어진 미군의 방관이 어떻게 가능했던 것인지를 살펴볼 것이다. 더 나아가 그러한 한계를 가능하게 한 역사적 배경을 문화재와 고고학의 관계를 통해 살펴보고, 이라크 전쟁 시 군과 함께 문화재 보호에 참여한 고고학자의 역할을 학계 내의 찬반 논쟁을 통해 고찰한다. 그리고 이를 근거로 궁극적으로 제2차 세계대전 이후 서구를 대표하는 초강대국인 미국이 문화재 문제에

4) Ana F. Vrdoljak, *International Law, Museums and the Return of Cultural Objects* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

5) 총 아홉 개의 장으로 이루어져 있으며, 각 장은 교전, 전쟁 포로, 부상자와 병자 등에 관한 항목으로 구성되어 있다. 각 장을 구성하는 구체적 항목들은 대부분 전쟁과 관련한 국제협약들의 내용을 기초로 작성되었다.

관련하여 이전 시대 유럽 열강들의 유산인 19세기식 제국주의의 또 다른 모습인 신제국주의(Neo-imperialism)의 영향을 받고 있음을 지적할 것이다.

## 2. 무력충돌 시 문화재 보호를 위한 국제법의 발달과 〈헤이그 협약〉의 의의와 한계

서구 역사에서 문화재 보호에 대한 의식이 생겨나고 이를 위한 법과 제도 구축의 필요성이 진지하게 논의되기 시작한 배경에는 전쟁, 특히 유럽 국가들 간의 전쟁과 매우 밀접한 관련이 있다. 식민지의 문화재를 약탈하기만 했던 유럽 열강들이 자신들의 영토에서 전쟁을 벌이고, 그 과정에서 자국의 예술품과 역사적 유물들을 약탈당하는 경험을 하게 되었기 때문이다. 특히 18세기 말에서 19세기 초에 벌어진 나폴레옹 전쟁과 20세기 전반기의 제1, 2차 세계대전은 열강들 간의 가장 두드러진 문화재 약탈 사례를 보여주었다. 나폴레옹은 대(對)유럽 전쟁을 치르면서 주변 국가들의 예술품을 군대까지 동원해 대대적으로 파리로 실어온 거의 최초의 인물이었다. 제1차 세계대전 때는 19세기와는 다른 진일보한 무기가 등장함으로써 각국의 박물관과 유적지들이 심각한 손상을 입었다. 이러한 양상은 2차 세계대전까지 이어졌고, 결정적으로 예술품 약탈에 치밀한 계획과 상당한 군사력을 동원한 히틀러의 전쟁 범죄는 종전 이후 문화재 보호, 특히 전쟁 시 벌어지는 약탈에 대한 서구 국가들의 경각심을 일깨웠다. 그렇다면 이전의 역사는 어떠했을까?

유럽에서는 고대부터 전쟁 시 패전국의 재산을 몰수하거나 약탈하는 행위가 사실상 용인되어 왔다. 로마법에 따르면 적의 재산은 승리자의 것이었고, 이후 전시 약탈의 정당성이 관습화되었기 때문이다.<sup>6)</sup> 중세에

는 무분별한 약탈을 막기 위해 ‘정당한’ 전쟁에 한해서만 약탈을 허용한다는 원칙을 세웠지만 잘 지켜지지 않았다. 하지만 르네상스 시대에 이르러 휴머니즘이 등장하고 예술품에 대한 새로운 인식이 생겨나면서, 1553년에는 전쟁 약탈품에서 예술이나 문학작품은 제외되어야 한다는 국제협약 조항까지 나타났다. 17세기에 이르면 이러한 인식이 전후조약에 반영되어 문화재 반환의 내용이 포함되어 실행되는 경우도 간혹 있었다.<sup>7)</sup> 네덜란드의 법학자 휴고 그로티우스(Hugo Grotius, 1583-1645)의 『전쟁과 평화의 법(De Jure Belli ac Pacis, 1625)』은 근대 국제법에 큰 영향을 끼친 책으로, 그는 이 책에서 전쟁 시 상대방의 예술적 건축물과 미술 작품들을 파괴하는 행위는 “적을 약화시키지도, 아군에게 유리하지도 않은 무익한 행위”이기 때문에 그러한 행위를 해서는 안 된다고 주장했다.<sup>8)</sup> 그러나 이러한 견해는 소수에 불과했고, 여전히 승자의 약탈 행위를 관행적으로 용인하는 상황이 계속되었다. 계몽주의의 시대였던 18세기에도 여전히 약탈의 관행이 지속되었다. 하지만 유럽 지식인들 사이에서 예술품과 뛰어난 건축물들을 여타 사유 재산과는 구분해야 한다는 인식이 광범위하게 확산되었다.<sup>9)</sup>

그리고 마침내 1815년 나폴레옹 전쟁의 종결로 체결된 전후 평화조약

6) 기원전 1세기 로마공화정 시대에 키케로(Marcus Tullius Cicero, BC 106-BC 43)가 시칠리아의 예술품과 역사적 유물들을 수탈한 총독 베레스(Gaius Verres)를 문화재 절도로 기소하여 승소해 반환한 최초의 사례가 있다. 그러나 이러한 인식이 이후 일 반적인 것으로 확장되지는 못했다. Margaret M. Miles, *Art as Plunder: The Ancient Origins of Debate about Cultural Property* (New York: Cambridge University Press, 2008).

7) Wojciech Kowalski, “Types of Claims for Recovery of Lost Cultural Property”, *Museum* 228 (2005), pp.86-87.

8) Roger O’Keefe, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict* (New York: Cambridge University Press, 2006), p.6.

9) Patty Gerstenblith, “The Obligations Contained in International Treaties of Armed Forces to Protect Cultural Heritage in Times of Armed Conflict”, Laurie Rush, ed., *Archaeology, Cultural Property, and the Military* (Woodbridge: Boydell Press, 2010), p.5.

이었던 빈 협약(Congress of Vienna)은 전시 문화재 보호조약의 커다란 전환점이 되었다. 여기에는 전쟁 시 약탈된 물건의 조건 없는 반환이라는 국제법 조항이 포함되었기 때문이었다.<sup>10)</sup> 또한 승전국이 패전국의 미술품이나 보물을 약탈해도 된다는 그동안의 관례는 나폴레옹을 패배시킨 영국의 웰링턴 공작(Arthur Wellesley, 1st Duke of Wellington, 1769-1852)이 “문명국가들(civilized nations)” 사이의 약탈을 금지한다고 선언함으로써 상당 부분 사라졌다.<sup>11)</sup> 여기서 주목해야 할 점은 전시 문화재 약탈의 금지가 “문명국들”에 한정되었다는 것이다. 그 결과 유럽 열강들은 제1차 세계대전이 발발할 때까지 그들이 문명국이 아니라고 여겼던 아시아와 아프리카에서 문화유산을 대규모로 약탈했다. 오늘날 세계적인 박물관으로 꼽히는 영국박물관<sup>12)</sup>과 루브르 박물관에 소장된 유명 전시물들의 상당 부분은 바로 이 시기에 영국과 프랑스가 제국 확장 과정에서 약탈한 것들이다.

제2차 세계대전의 발발과 종결은 문화재에 대한 이러한 이중적 잣대가 없어지는 중요한 전환점이 되었다. 전후 혼란을 재정비하는 과정에서 문화재의 보호와 불법 반출된 문화재의 반환을 규정하는 최초의 범세계적 국제협약이 등장했기 때문이다. 특히 유례를 찾기 힘든 독일 히틀러 정권의 조직적인 문화재 약탈과 참혹한 세계대전으로 인한 파괴의 경험은 국제사회로 하여금 문화재 보호와 반환에 관한 보다 포괄적인 국제법의 필요성을 느끼게 하였다. 1943년의 <런던선언(The 1943 Declaration of London)>은 이러한 국제 사회의 의지가 반영된 것으로, 특히 나치에

10) Kowalski, “Types of Claims for Recovery of Lost Cultural Property”, pp.88-89.

11) Richard Pankhurst, “The Case for Ethiopia”, *Museum* 149 (1986), 58; Miles, *Art as Plunder*, pp.343-348.

12) 영국박물관(British Museum)은 국내에서 ‘대영박물관’이라는 명칭으로 통용되고 있는데, 이는 일제 강점기에 유입된 번역어가 정착된 것으로 원 명칭에는 ‘대(great)’라는 표현이 없다. 최근 국내 영국사학계에서는 ‘대영박물관’이 제국주의 시대를 환기시키는 단어이며 원 명칭과도 맞지 않기 때문에 영국박물관이라는 명칭을 주로 사용하고 있다.

의한 약탈품 반환이 주요 목표였다. 그 결과 미국과 영국을 중심으로 박물관과 문화재 관련 전문가들로 구성된 연합군의 특수부대인 ‘기념물, 미술품, 기록물 전담반(Monuments, Fine Arts and Archives, MFAA)’이 출범했다. 이 부대의 활동은 제2차 세계대전 시 독일에 의해 약탈된 문화재를 구제하는 것으로 활동범위가 한정되어 있었지만, 이들의 활동을 통해 문화재 약탈의 비도덕성과 반환의 당위성이 널리 알려지게 되었다. 또한 문화재 반환의 성공적 사례로 손꼽히며 이후 문화재 보호 활동과 관련 법안들이 재정되는데 긍정적인 영향을 미쳤다.<sup>13)</sup>

제2차 세계대전 이후 유엔(United Nations, UN)으로 개편된 국제사회는 전쟁의 상흔을 치유하고 평화적 세계질서를 구축하기 위한 방안의 하나로 1946년 교육, 문화, 과학의 영역을 담당하는 국제기구인 유네스코(국제연합 교육 과학문화기구, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)를 창설했다. 이후 문화재와 관련한 국제법들은 유네스코의 주도로 입안되었다. 유네스코는 양차대전을 겪으며 경험했던 기존의 전시 문화재 보호법의 한계와 비현실적 요소를 개선하고 새 시대에 걸맞은 전시 문화재 법을 제정하고자 했다. 이에 유엔 사무총장은 1949년 공식 회의를 열어 회원국들의 의견을 수집하고 전문가들의 연구 활동과 초안 수정 과정을 거쳐 1954년 최종적인 국제협약을 발표했다.<sup>14)</sup> 이 국제협약이 바로 문화재 보호와 관련한 최초의 포괄적 국제법인 <헤이그 협약>이다.

<헤이그 협약>의 내용은 제2차 세계대전을 전후하여 단시간에 만들어진 것이 아니라 19세기 말부터 논의되어 온 전시 문화재 보호에 관한 규정들을 종합하여 포괄적으로 발전시킨 것이다. 예를 들어, 흔히 1863년의 리버법전(Lieber Code)이라고 불리는 <야전에서 미합중국정부군에 대한

13) Charles J. Kunzelman, "Some Trials, Tribulations, and Successes of Monuments, Fine Arts and Archives Teams in the European Theatre During WWII", *Military Affairs* 52 (1988), pp.56-60.

14) O'Keefe, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, pp.92-94.

지침(Instruction for Government Armies of the United States in the Field)》, 1874년의 〈브뤼셀 선언(Brussels Conference)〉, 그리고 1899년과 1907년에 발표된 〈헤이그 협약(Hague Conventions)〉에 포함된 문화재 보호관련 조항들이 1954년 〈헤이그 협약〉에 포함되었다. 특히 뢰리히 규약(Roerich Pact)이라 불리는 〈예술적, 과학적 기관과 역사적 기념물의 보호에 관한 조약(Treaty on the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historic Monuments)〉은 역사적 기념물과 박물관을 보호 대상에 포함시키고, 문화재 보호를 전문적으로 다룬 최초의 국제협약이라는 점에서 1954년의 협약에 중요한 영향을 미쳤다.<sup>15)</sup>

이러한 과정을 거친 〈헤이그 협약〉은 개별 유물들 뿐 아니라 그 유물들을 전시 보관하는 시설과 장소는 물론, 무력충돌에 대비해 문화재를 임시 대피시키기 위한 보호시설까지도 문화재 보호의 영역에 포함시킴으로써 군에 의한 문화재 보호의 지리적 범위를 확대시켜 전쟁의 외중에 일어날 수 있는 광범위한 사태를 고려하였다.<sup>16)</sup> 이 협약은 세계대전이 종결된 후, 무력충돌 시 문화재 보호에 관한 법적 기준을 처음으로 그리고 포괄적으로 성문화한 것으로 향후 전시 문화재 보호와 관련한 각국의 정책 수립에 중요한 근간이 되어왔다.

하지만 〈헤이그 협약〉이 제정된 이후에도 여전히 세계 곳곳의 무력충돌 현장에서 중요한 문화유산들이 훼손되거나 파괴되고 있다. 1991년 12월, 유네스코 세계문화유산으로 지정된 크로아티아의 두브로브니크(Dubrovnik) 구시가지가 유고슬라비아 군의 박격포 공격으로 824채의 건물 중 반 이상인 563채가 파괴되었다.<sup>17)</sup> 1999년 코소보 전쟁 시기에

15) Patty Gerstenblith, *Art, Cultural Heritage, and the Law* (Durham, NC: Carolina Academic Press, 2008), p.529.

16) Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954, Article 1.

17) 이광표, “무력충돌 시 문화재 보호에 관한 헤이그협약의 국제적 이행 사례”,

는 민족 간 종교적 차이에서 비롯된 갈등으로 오스만-튀르크 시대에 건축된 이슬람 사원 116개가 파괴되었고, 세르비아의 그리스 정교 사원도 심각한 피해를 입었다.<sup>18)</sup> 2001년 말에는 아프가니스탄에서 탈레반에 의해 바미안 석불이 파괴되었다. 탈레반 정권은 이슬람의 유일신 원칙에 위배된다는 이유로 로켓탄을 이용해 이 석상을 파괴했다. 21세기의 첫 해에 벌어진 이 문화재 파괴 사건은 당시 전 세계에 큰 충격을 주었다.

19세기부터 이어져온 전쟁 시 문화재를 보호하기 위한 국제협약의 집대성이라고 할 수 있는 〈헤이그 협약〉의 존재에도 불구하고 이렇듯 되돌릴 수 없는 문화재 손실과 훼손이 반복되는 이유는 무엇일까. 여기에는 몇 가지 주요 요인들이 작용하고 있다. 우선 국제법은 그 특성상 국제협약에 가입하고 비준한 국가들 사이에서만 발효되며 소급 적용되지 않는다. 따라서 어떠한 국가의 군대가 특정 시점에 〈헤이그 협약〉에 위반되는 행위를 저질렀다 하더라도 해당 국가가 이 협약을 비준하지 않은 상태라면 그 국가에 대해 어떠한 구속력도 행사할 수 없으며 이는 이후 협약을 비준한다 하더라도 마찬가지이다. 본 논문의 분석 사례인 이라크 전쟁 당시의 미국도 〈헤이그 협약〉을 비준하지 않은 상태였다.<sup>19)</sup> 따라서 2003년 미군이 〈헤이그 협약〉을 위반했다 할지라도, 유엔에 의한 법적 제재는 불가능하다. 이처럼 국제법의 구속력이 부재한 상황은 분쟁 지역의 문화재를 위협하는 요인이 되고 있다.

하지만 비준 국가들 사이에서도 문화재의 안전이 위협받는 상황이 존재한다. 바로 〈헤이그 협약〉 제4조 2항에 있는 “군사적 필요(military

『인도법논총』 33집(2013), pp.154-165.

18) Michael A. Sells, “The Construction of Islam in Serbian Religious Mythology and Its Consequences”, Maya Shatzmiller, *Islam and Bosnia: Conflict Resolution and Foreign Policy in Multi-ethnic States* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s Press, 2002), pp.72-73, 84-85.

19) 미국이 〈헤이그 협약〉에 비준하기로 결정한 것은 2008년이고, 유네스코에 정식 등록된 것은 2009년이다.

<http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13637&language=E> (접속날짜 2018. 6. 5.)

necessity)” 조항의 불명료성 때문이다. 원문은 “본 조 제1항에 언급된 의무는 군사적 필요가 [문화재 보호와 존중의 의무] 포기를 긴급히 요구할 경우에만 면제될 수 있다”이다.<sup>20)</sup> 이 조항이 포함된 제4조는 ‘문화재에 대한 존중’에 관한 것으로, 여기서 ‘존중’이란 협약 체결국들이 자국 영토의 것은 물론 다른 체결국들의 영토 내에 있는 문화재도 존중해야 함을 의미한다. 이에 따라 체결국들은 적국일지라도 문화재와 유적지를 훼손할만한 공격행위를 피해야 하며, 방어하는 측도 문화재와 그 인접지역을 공격 목표가 될 수 있는 군사시설로 이용하는 것을 삼가야한다.

그러나 이 존중의 의무는 제4조 2항의 “군사적 필요” 때문에 실전에서 반드시 지키지 않아도 되는 의무가 되었다. 여기서 군사적 필요란 전쟁의 목표를 달성하기 위해 긴급히 혹은 필수불가결하게 요구되는 상황을 의미하는 것인데, 이 긴급하고도 필수불가결한 상황이라는 조건이 문화재 보호의 의무를 상쇄시킬 가능성이 있기 때문이다. 문제는 이 군사적 필요의 정의가 명확하지 않다는 점이다.<sup>21)</sup> <헤이그 협약>은 특별한 보호를 요하는 문화재에 대해 군사적 필요를 제한하는 여러 제한조건들을 부가했지만, 전시에 군사적 필요로부터 완전히 면제 받을 수 있을 만큼 절대적 가치를 지닌 문화재는 사실상 존재하지 않는다. 군사적 필요의 성립 조건인 긴급하고 특별한 경우는 군사령관의 판단이기 때문이다.<sup>22)</sup>

<헤이그 협약>의 또다른 결정적 한계는 비준국의 일원이 위법 행위를 하더라도 위반자에 대한 국제적 관할권이 인정되지 않기 때문에 당사국

20) Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954, Article 4-2.

21) Caroline Ehlert, *Prosecuting the Destruction of Cultural Property in International Criminal Law* (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2014), 52-54; Stanislaw E. Nahlik, “International Law and the Protection of Cultural Property in Armed Conflicts”, *Hastings Law Journal* 27 (1976), p.1085.

22) Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954, Article 11-2.

이 처벌하지 않으면 위반자에 대한 처벌을 국제법이 강제할 수 없다는 점이다. 결국 법 비준의 가장 중요한 목적 중 하나인 위반자의 처벌이 경우에 따라 불가능한 상황이 생기는 것이다. 이처럼 〈헤이그 협약〉을 비준하지 않은 국가들에게는 원천적으로 적용이 불가능한데다, 비준을 했다 하더라도 위반 행위를 정당화하거나 처벌을 면할 수 있는 법해석이 가능하기 때문에 이 협약의 실효성을 강화하기 위한 보완책이 논의되어 왔다.

그 결과 〈1954년 헤이그 문화재보호협약 제2의정서(Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 이하 제2의정서)〉가 1999년에 체결되었다. 〈제2의정서〉에서 나타난 주목할 만한 변화 중 하나는 군사적 필요에 의한 면제가 불가능한 “강화된 보호(enhanced protection)”를 받는 문화재를 지정할 수 있다는 점이다. 〈제2의정서〉 12조에 따르면 군사적 필요가 적용될 수 있는 기존 〈헤이그 협약〉의 특별보호하의 문화재와는 달리 “강화된 보호”하의 문화재는 해당 문화재가 군사적 목적으로 전용된 경우를 제외하고는 군사적 필요에 따른 예외가 허용되지 않는다.<sup>23)</sup> 〈헤이그 협약〉의 결정적 한계였던 범위반에 대한 구체적 처벌 조항도 강화함으로써 중요 범죄에 대한 실질적 처벌이 가능하게 되었다.<sup>24)</sup> 또한 당사국들 간의 보편 관할권을 인정함으로써 중요 범죄에 대해 행위자의 국적과 관계없이 처벌할 수 있도록 명시했다.<sup>25)</sup>

이처럼 〈헤이그 협약〉의 한계에 대한 보완책이 마련됨으로써 전시 문화재 보호를 위한 법적 제도가 강화되었지만, 〈제2의정서〉 또한 국제법

23) Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, Article 13; 김현주, “무력충돌 시 문화재 보호에 관한 헤이그협약의 제정 배경과 발전”, 『인도법논총』 33집(2013), pp.109-112.

24) Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, Article. 15.

25) Ibid., Article 16.

의 특성상 가입하지 않은 국가들에게는 효력이 없다. 즉, <제2의정서>까지 비준하지 않으면 <헤이그 협약>을 비준했다 하더라도 위의 보완적 조항들에 대한 의무가 발생하지 않는 것이다. 그 결과 2018년 기준 <헤이그 협약>에 가입·비준한 국가는 134개국 이지만, 이 중 <제2의정서>에 가입한 국가는 38개국에 불과하다. 대부분의 국가들이 <제2의정서>를 비준하지 않는 이유는 더 강화된 규제력으로 인해 자국의 군사 활동이 제약 받는 것을 피하기 위해서이다. 미국 또한 2008년에 <헤이그 협약> 비준을 결정했지만, 세계 곳곳의 분쟁에 개입하고 있고 수많은 군사 작전을 벌이고 있는 만큼 아직까지 <제2의정서>에는 가입하지 않고 있다.

### 3. 미국의 전시 문화재 보호법의 한계: 육군 야전교범 (FM 27-10)을 중심으로

19세 말, 미국은 다른 서구 열강들에 비해 뒤늦게 중동 지역을 비롯한 아시아 전역에서 문화재 수집에 열을 올리기 시작했다. 흔히 ‘실크로드’라 불리는 중앙아시아의 과거 교역로에 위치한 오아시스 도시들에서 영국, 프랑스, 독일과 마찬가지로 실크로드 유물 수집에 적극적으로 참여했고, 고대 이집트 유적지 발굴과 중동 지역에서의 일명 ‘성경 고고학’이라 불리는 발굴 작업에도 대학 연구단을 중심으로 주도적으로 참여했다. 이러한 고고학 발굴에 관한 관심은 미국 내에서도 역사적 가치를 지닌 유물을 단지 재화(財貨)의 일종으로 보는 데서 벗어나 인류의 문화유산 을 지키고 보존해야 한다는 진일보한 인식으로 이어졌다.

20세기 전반기 두 번의 세계대전이 터지자, 그동안 아시아와 아프리카에서 식민지의 문화유산을 거리낌 없이 약탈해왔던 유럽 국가들은 나폴레옹 시대 이후 처음으로 자국의 문화재가 파괴되고 약탈당하는 경험

을 하면서 전시 문화재 보호에 대한 보다 구체적이고 구속력 있는 국제법의 필요성을 느끼게 되었다. 하지만 미국 본토는 양차 대전에 의해 직접적 피해를 입지 않았고, 유럽과 달리 미국의 물질 유산은 전쟁의 위협에 노출된 적이 없었다. 그 결과 미국은 1954년 〈헤이그 협약〉의 가입 필요성에 대해 유럽 국가들과 온도차를 보이게 되었다.

게다가 제2차 세계대전 이후 미국이 새로운 세계체제의 강대국으로 떠오르면서 과거 영국이 그랬던 것처럼 미국 또한 해외 분쟁 지역을 비롯한 세계 곳곳에 군대를 파견했고, 이에 따라 군사 활동을 펼치는 일이 잦아지게 되었다. 이러한 상황에서 무력충돌 시 문화재 보호에 관한 법조항은 광범위한 지역에서 군사 활동을 펼치고 있는 미군의 작전 수립이나 전투 활동에 상당한 제약을 가할 수 있는 요소였다. 따라서 미국은 자국 문화재 보호의 필요성을 유럽 국가들보다 상대적으로 덜 느끼는 것에 더하여, 군사 활동의 제약을 감수해야 하는 〈헤이그 협약〉 가입에 별다른 실효성을 느끼지 못하게 되었다.

하지만 1990년대와 2000년대 초 발칸 반도와 중동에서 벌어진 연이은 군사적 분쟁에 따른 문화재 파괴 사건을 통해 미국은 〈헤이그 협약〉 비준에 대한 국내외적 압박을 받게 되었다. 그리고 마침내 2003년 이라크 전쟁의 경험은 미국이 더는 비준을 미룰 수 없는 결정적인 계기가 되었다.<sup>26)</sup> 결국 2008년 미 의회의 비준을 거쳐 미국은 2009년 유네스코에 〈헤이그 협약〉 비준국으로 이름을 올리게 되었다. 그러나 〈제2의정서〉는 비준하지 않았기 때문에 여전히 ‘군사적 필요’에 의한 다양한 가능성을 남겨둔 상태이다. 비록 미군의 군사교범이나 작전법(Operational Law) 등에는 〈헤이그 협약〉과 같은 국제적 기준의 문화재 보호 방안이 언급되어 있기는 하지만, 법적 효력이 없는 만큼 문화재 보호에 관한 미군의 대응은 여전히 상황에 따라 자의적으로 해석될 여지가 있는 불분명한 영역에 머물러 있다고 볼 수 있다.

26) Girstenblith, *Art, Cultural Heritage, and the Law: Cases and Materials*, pp.535-537.

그렇다면 문화재 보호에 관한 미군의 행동 방침이 구체적으로 어떻게 명시되어 있으며 내포된 문제점이 무엇인지를 미군의 FM 27-10의 구체적인 조항들을 통해 검토해 보도록 하겠다.<sup>27)</sup> 우선 FM 27-10에서 드러난 문화재 보호법의 한계는 크게 두 종류로 분류할 수 있다. 첫 번째는 특정 문구의 불명료성에서 파생되는 조항의 모호성이고, 두 번째는 문화재에 대한 미군의 근본적인 인식의 문제이다.

### 가. 조항의 모호성

미군의 군사교범은 기본적으로 작전 수립과 전투 수행이라는 군의 가장 기본적 행위에 대한 지침이기 때문에 문화재 보호에 관한 군의 행동 방침에 대해서는 매우 한정적인 내용만을 다루고 있다. 이 중 문화재 보호를 위한 내용이 충분치 않다고 해석되는 것은 FM 27-10의 2장 ‘교전’의 45항에 나타난 모호한 표현 때문이다.

포위나 폭격의 상황 시 군사적 목적으로 이용되지 않는다면, 종교, 예술, 과학적으로 중요한 건물, 자선 활동을 목적으로 하는 건물, 역사적 기념관, 병원, 그리고 병자나 부상자가 모여 있는 장소들은 모든 필요한 수단들을 동원하여 가능한 한(as far as possible) 보존되어야 한다.<sup>28)</sup>

이 “가능한 한”이라는 한정적 문구는 <헤이그 협약>에 포함되어 여전히 쟁점이 되고 있는 ‘군사적 필요’라는 표현과 유사한 문제를 낳고 있다. 즉, 위의 조항은 기본적으로 보호되어야 할 문화유산이라 할지라

27) FM 27-10은 국제적으로 통용되는 전시 국제법(Law of War)의 주요 내용을 설명하고 그에 기초한 미군의 전시 행동 강령과 규칙을 정리한 것으로 1956년에 만들어져 1976년 마지막으로 수정된 후 지금까지 육군뿐 아니라 해군과 공군에서도 광범위하게 사용되는 미군의 가장 중요한 군사교범 중 하나이다. 따라서 여기에 명시된 문화재 보호 관련 지침은 미군의 문화재 대응방식의 법적 근거를 제공한다고 볼 수 있다.

28) Field Manual 27-10, ch. 2, ph. 45(a).

도 상황에 따라 ‘가능하지 않다면’ 부득이하게 폭격할 수도 있다는 뜻을 내포하고 있다. 이 조항에 따르며, 문화재에 공격을 가하지 않고도 군사적 목표를 달성할 수 있는지의 여부는 현장 지휘관의 상황 판단에 오롯이 맡겨지게 된다. 이 때문에 드와이트 D. 아이젠하워 (Dwight D. Eisenhower, 1890–1969)의 지적처럼 ‘군사적 필요’의 본래 취지인 군사적 긴급함이 적용되어야 할 조항이 “군사적 편의”나 “직무태만”으로 변질될 수 있는 여지가 있다.<sup>29)</sup> “가능한 한”이라는 문구는 1874년의 브뤼셀 조약과 1907년의 헤이그 협약에 포함되었던 것으로, 시대에 뒤쳐진 백 년 전의 이 문구를 현대전에서 여전히 적용하고 있는 것은 미국이 2009년 <헤이그 협약>에 가입했음에도 불구하고 ‘군사적 필요’의 요건을 제한하는 <제2의정서>를 비준하지 않는 것과 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

이 가능성의 문제를 개별 지휘관이 자의적으로 결정하는 것은 군사적 편의, 더 나아가 보호 대상 감별과 군사적 긴급성을 판단하는 근거인 정보 수집에 대한 직무 태만으로까지 연결될 수 있는 위험성이 있다. 따라서 미군의 교전 조항의 수정을 주장하는 고고학자나 국제법 학자들은 장기적인 차원의 법적·행정적 조치 이외에도 조항의 모호성을 단시간에 개선하기 위해서는 문화유산 공격을 허가할 수 있는 지휘관의 직급을 높여야 한다고 주장하고 있다.<sup>30)</sup> 이는 한 번 손상되면 되돌리기 힘든 문화재의 특성상 군사적 공격을 보다 신중히 하기 위한 최소한의 절차적 방안이다. 2003년 미 국방부의 한 법무관은

29) AMERICAN COMMISSION FOR THE PROTECTION AND SALVAGE OF ARTISTIC AND HISTORIC MONUMENTS IN WAR AREAS, REPORT 48 (1946). John Henry Merryman, “Two Ways of Thinking about Cultural Property”, *The American Journal of International Law* 80 (1986), 838에서 재인용.

30) Matthew D. Thurlow, “Protecting Cultural Property in Iraq: How American Military Policy Comports with International Law”, *Yale Human Rights and Development Law Journal* 8 (2005), p.170.

이에 대해 펜타곤과 백악관은 이라크 전쟁 시 유적지에 대한 공격은 전혀 염두에 두지 않았으며, 펜타곤이나 대통령의 허가 없이는 문화유산을 공격할 수 없다고 답변했다.<sup>31)</sup>

또 다른 표현의 모호성은 바로 미군의 작전법 편람(Operational Law Handbook)에서 규정하고 있는 “비례성(proportionality)”의 원칙이 적용된 FM 27-10의 2장의 41항에서 나타난다.<sup>32)</sup> 이 작전법 편람 1장 ‘무력 사용을 위한 법적 근거’를 살펴보면 무력 사용의 전제 조건으로 비례성의 원칙을 설명하고 있다.

비례성의 원칙은 공격 시 수반되는 예상 피해가 [공격 시] 기대되는 구체적이고 직접적인 군사적 이점(concrete and direct military advantage)을 초과한다면 지휘관에게 공격을 중지하는 것을 요구한다.<sup>33)</sup>

이는 특정 대상에 대한 공격 행위가 군사적 목적에 구체적이고도 직접적으로 기여하지 않는 한 무력 사용을 자제할 것을 권고하고 있는 조항이다. 인명과 재산의 피해를 최소화하기 위해 무분별한 무력 사용을 제한하는 일종의 인도주의적 조항이지만, 이 역시도 예상되는 피해와 군사적 이점 사이의 비례를 누가, 어떻게, 얼마나 산정할 것인지가 분명치 않다. 특히 “구체적이고 직접적인” 이점이 무엇이고 어느 정도가 예상 피해를 밀도는 것인지의 기준이 없다. 이와 같은 맥락의 조항이 FM 27-10의 2장 41항 ‘불필요한 살인과 파괴’에도 명기되어 있다.

31) 이는 법학자 매튜 썬더가 2003년 6월 미 국방부 법무관과 전화 인터뷰를 한 내용 중 일부이다. Thurlow, “Protecting Cultural Property in Iraq”, p.170.

32) 작전법 편람이란 전시, 평시를 통틀어 군의 작전 수립 및 작전 수행과 관련하여 특히 법적으로 영향을 받을 수 있는 군사 행위와 관련한 국내·국제법을 정리한 일종의 안내서이다. 따라서 여기에 기재된 조항들이 법적 구속력을 갖지는 않으나 미군 군사 행동의 가장 기본적인 법적 기준의 역할을 한다. Operational Law Handbook, 17th Edition(2017), Preface.

33) Ibid., p.11.

계획을 세우거나 공격 결정을 하는 사람은 목표물이 군사적 목적이나 방어 장소로 식별되었는지, ..... 뿐만 아니라 그 목표물이 기대되는 군사적 이점과 [비교하여] 불균형한(disproportionate) 인명 피해와 재산(property)의 피해 없이 공격받을 수 있는 것인지를 명확히 하기 위한 모든 합리적인 조치를 해야 한다.<sup>34)</sup>

다시 말해, 이 조항 또한 인명이나 물질 재산의 손실 정도와 군사적 이점의 정도를 비교하여 목표물에 대한 공격을 결정해야 한다는 것을 명시하고 있다. 물론 인명의 우선적 보호에 관해서는 보다 명확한 결론을 내릴 수 있을 것이다. 하지만 공격목표 주변 혹은 목표물 자체가 문화재라면 상황은 달라질 것이다. 피해와 군사적 이점을 계산하기 위한 기준이 존재한다 하더라도 군사적 이점과 비교하여 “불균형한” 재산 손실은 어느 정도인지, 반대로 균형 잡힌 무력사용이란 개념이 무엇인지가 여전히 불분명하기 때문이다. 만약 군의 목표물이 중요한 유적지에 자리 잡고 있다면, 군이 문화재의 중요성을 얼마나 규범화하고 있는지에 따라 결정이 달라질 수 있다. 이에 대해 미군의 군사교범의 수정을 주장하는 법학자 매튜 쉐로(Matthew D. Thurlow)는 다음과 같이 반문한다. “지휘관은 위협적인 탱크 한 대, 혹은 세 명의 [적]군들의 존재 때문에 현지의 모스크를 파괴하는 것을 허락할 것인가? 국민적인 성지도? 국립박물관도?”<sup>35)</sup> 이러한 위험성이 FM 27-10에 내재되어 있기 때문에 미군에서 문화재의 가치에 대한 보다 심도 있는 논의와 이에 따른 개선이 수반되지 않는다면, 대다수의 전문가들이 우려하고 있는 것처럼 군사적 이점 혹은 군사적 편의가 다시는 재건할 수 없는 인류의 소중한 문화유산을 파괴하는 결과를 가져올 수 있다.

34) Field Manual 27-10, ch. 2, ph. p.41.

35) Thurlow, “Protecting Cultural Property in Iraq”, p.172.

## 나. 문화재에 대한 미군의 인식

FM 27-10은 기본적으로 문화재를 별개의 중요한 보호 대상으로 구분하고 있다. 하지만 오늘날 국제적 인식에 비추어 보았을 때, FM 27-10이 규정하고 있는 문화재의 위치는 문화재에 대한 미군의 인식에 근본적인 문제가 있음을 보여준다. 6장 ‘점령’에 포함된 405항을 살펴 보자.

도시, 종교, 자선, 교육, 예술을 목적으로 하는 기관들의 재산은 사유재산과 같이 다루어진다.

이러한 성격을 가진 기관들, 역사적 기념물, 예술 작품들에 대한 모든 강탈이나 파괴, 혹은 의도적인 손상은 금지되며, [행해지더라도] 법적 절차에 따라 이루어져야 한다.<sup>36)</sup>

이 조항을 보면 문화재가 사유재산과 거의 동급으로 분류된다. 특별히 보호되어야 하는 문화재로 분류되는 것들을 “사유재산과 같이” 다루겠다고 명시하는 것은 미군이 과연 문화재의 가치를 제대로 인식하고 있는 것인지 의구심이 들게 하는 지점이다. 이는 사유재산의 중요성을 가벼이 여기는 것이 아니라, 문화재가 내포하고 있는 역사적, 민족적, 문화적 상징성은 사유재산과는 달리 파괴되면 복구나 보상이 불가능하다는 점을 고려해야 한다는 것이다. 문화재의 가치는 여타 재화처럼 숫자로 환산될 수 없는 것이기 때문이다.

문화재에 대한 미군의 이러한 안일한 인식은 2003년 이라크 전쟁 당시 미국의 국방부 장관이었던 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld)의 발언에서 극명하게 드러났다. 2003년 4월 11일, 럼스펠드는 바그다드에서 벌어진 대대적인 문화적 약탈을 미군이 방관했다는 국제적인 비난 여론에 대해 다음과 같이 발언했다. “의례 생길 수 있는 일이다

36) Field Manual 27-10, ch. 6, ph. p.405.

(Stuff Happens).”<sup>37)</sup> 국방부 장관으로서 자국의 군사 활동에 대한 비난 여론을 방어하기 위한 발언이라고 하더라도, 대대적인 약탈 사태를 점령군인 미국이 막지 못한 사태에 대해 해명하기에는 분명 적절치 않은 발언이었다.<sup>38)</sup> 전쟁으로 생길 수 있는 다른 물리적 손실들과 문화재의 가치를 동등하게 위치시킨 이 발언은 FM 27-10의 위의 조항과 일맥상통한다. 지난 100여 년 동안 국제사회는 전시 문화재 보호를 위해 지난한 노력을 해왔고, 그 결과 문화재는 특별한 보호 대상이라는 공통된 인식이 전 세계적으로 성립되었다. 이 405항은 이제 문화재에 대한 일반적인 인식의 눈높이에도 맞추지 못한 시대에 뒤떨어진 조항이라는 비판에 직면해 있다.

FM 27-10에의 몇몇 조항들에 내재되어 있는 이러한 한계점들은 근본적으로 미군의 군사교범이 인도주의적 목표보다는 기능적 목표 달성만을 중시여기는 태도에서 비롯된다는 비판을 받아왔다. 하지만 이라크는 함락했지만 바그다드 약탈을 방관한 미군의 모습은 작전법 편람에 명시된 기능적 목표조차 달성하지 못했음을 보여준다. 작전법 편람 2장에는 전쟁법의 “근본적인” 목적을 크게 두 가지로 구분하고 있다. 첫 번째가 바로 인명 보호와 평화의 재건이 포함된 “인도주의적 목표”이고, 두 번째가 “기능적 목표”인데 여기에는 질서와 원칙의 확립, 국·내외적인 대중의 지지 유지가 포함되어 있다.<sup>39)</sup>

인명은 물론이고 넓은 의미에서 문화재의 보호가 인도주의적 목표에 포함된다면, 미군의 “근본적인” 전쟁의 목표 중 하나는 이라크 전쟁 초기에 이미 달성하지 못했다. 그렇다면 “기능적 목표”는 달성했을까. 문화재를 파괴하거나 문화재를 군사적 목적으로 이용한 미군은 미국 국

37) Saloni Marthur, “Art and Empire: On Oil, Antiquities, and the War in Iraq”, *New Formations Issue* 65 (2008), p.129.

38) 럽스펠드의 이 발언은 언론뿐 아니라 관련 학문의 학자들의 엄청난 비판을 받았고, 대중들에게는 마치 일종의 유행어처럼 회자되었다.

39) Operational Law Handbook, p.9.

내의 여론은 차치하고서라도, 국제 여론의 지지를 얻는 데는 실패했다. 또한 바그다드 약탈과 뒤이어 계속된 이라크 전역에서 일어난 유적지 훼손과 파괴는 결과적으로 점령군인 미국이 질서를 확립하지 못했기 때문에 벌어진 일이었다. 바그다드에서의 소요사태가 끝난 이후에도 미군이 자신들의 질서와 원칙도 확립하지 못했다는 것은 다음의 사례에서도 알 수 있다.

2007년 5월 4일, 이라크박물관에 있는 내 사무실에 한 미군 호송대가 도착하여 박물관 구역으로 들어가게 해달라고 요구했다. 내가 거절하자 그들은 문을 부셨고, 내가 또 다시 막아서자 아랍어로 쓰인 서명이 누락된 이상한 문서 한 장을 내밀었다. .... [그 편지는] 이들이 미국 대사관 소속이며 그들에게는 박물관에 들어갈 권한이 있다고 쓰여 있었다. 내가 이 문서로는 불충분하다고 대답하자, 그들은 나의 동의와는 관계없이 건물에 들어갈 것이라고 말했다. 그 순간 내가 이라크박물관을 또다시 파괴하려는 자들이 있다고 유네스코에 신고할 것이라고 위협하자 그제야 그들은 사라졌다.<sup>40)</sup>

이는 이라크 출신 고고학자이자 2006-2007년에 걸쳐 이라크의 고 유물과 문화유산을 담당하는 부서의 국장이었던 알-후사이니(Abbas Al-Hussainy)의 경험담이다. 그는 이러한 사례를 통해 전후 질서 파괴와 약탈의 책임에서 미국이 결코 자유로울 수 없음을 주장했다.

한편 문화재 유출 사태는 미군에 간접적인 군사적 위협이 되었다. 불법 유출된 문화재의 지하거래로 인한 수익이 테러 단체의 자금원이 되고 있기 때문이었다.<sup>41)</sup> 바그다드 약탈로 인해 약 15,000점으로 추정되는 중요 문화재들이 분실되었고, 이라크 국민들의 노력으로

40) A. Al-Hussainy, and R. Matthews, The Archaeological Heritage of Iraq in Historical Perspective, *Public Archaeology* 7 (2008), pp.91-100. Hamilakis, The "War on Terror" and the Military-Archaeology Complex, 47-48에서 재인용.

41) 문화재 거래는 암시장에서 마약과 무기 거래에 이어 세 번째로 큰 경제규모를 가지고 있어서 문화재 약탈과 매매의 악순환이 지금도 끊이지 않고 있다. Mathur, "Art and Empire", pp.130-131.

되돌아온 2,000여점의 유물을 제외하고 분실된 나머지 유물들은 현재까지도 행방이 불분명하다. 전시 체제에서 고고학자가 군과 협력하여 적극적으로 문화재 보호에 개입해야 한다는 입장인 조리스 킬라(Joris Kila)와 같은 고고학자는 바그다드 약탈 사태를 막는 것은 반군이나 테러 단체의 자금원이 될 수 있는 문화재의 유출과 불법 거래를 원천 차단하는 것이기 때문에, 군의 문화재 보호가 전력증강자(戰力增強者, Force Multiplier)의 역할을 할 수 있다고 군에 조언했다.<sup>42)</sup> 이러한 주장은 미군 작전법 편람이 규정한 전쟁법의 목적을 “근본적인” 것이라고 명시한 것에 따라, 점령지의 문화재 보호가 “인도주의적 목표”뿐 아니라 “기능적 목표”를 달성할 수 있는 근본적 방안이 될 수 있음을 보여주는 근거가 될 수 있다.

결국 넓게는 문화재의 가치와 역할에 대한 군의 인식을 확대하고, 좁게는 교범이 기준으로 정한 인도주의적 가치를 확대하는 것이 FM 27-10의 불명확한 표현들이 가져올 수 있는 문화재 파괴의 가능성을 줄일 수 있는 기본적인 방안이 될 것이다. 물론 미군의 문화재에 대한 인식과 군사교범 자체의 한계가 실전에서 미군의 그릇된 군사 행동으로 이어지는 것은 아니다. 다양한 경우를 가정하는 여러 법리적 경우들이 반드시 실제 발생하는 것은 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 작전법과 군사교범을 비판적으로 검토하는 것은 전시 문화재 보호를 위한 최소한의 이론적 보완작업으로서의 의의를 지니기 때문이다. 향후 일어날 수 있는 무력충돌의 상황에서 문화재를 둘러싼 다양한 위험 상황은 군 지휘관들의 작전 계획에 직·간접적인 영향을 미칠 수 있다. 그 과정에서 보다 명확하고 강력한 문화재 보호 규범이 존재한다면 무력충돌이 불가피한 상황에서 문화재 파괴를 가능하게 하는 법적 혹은 이론적 사각지대를 최소화할 수 있을 것이다.

42) Kila, “Cultural Property Protection in the Context of Military Operations”, pp.324, 331.

#### 4. 군사-고고학 복합체(military-archaeology complex)와 미국의 19세기식 제국주의의 유산

미군의 이라크 침공으로 야기된 이라크의 문화재 파괴와 약탈 사건은 이미 있어왔던 전시 문화재 보호에 관한 문제와 이를 위한 고고학자들의 역할이 무엇인가 하는 문제를 다각도로 바라보는 분수령이 되었다. 중요한 역사 유적지와 유물이 나라 곳곳에 산재해 있는 이라크의 특성상 미군은 이미 이라크 침공 전에 고고학자들과 문화유산 전문가들을 섭외하여 공격 시 피해야할 지점, 보호해야 할 건축물의 목록까지 작성했다. 미군이 이렇듯 군사작전을 짜는데 있어 학자들의 의견을 반영하기 시작한 것은 미군에 새롭게 도입된 “문화적 전환(Cultural Turn)”이라고 하는 새로운 경향의 영향이라고 할 수 있다. “문화적 전환”이란 점령뿐 아니라 그 이후의 작전 실행을 보다 용이하게 수행하기 위해 점령지의 문화와 가치를 이해하는 작업이 필요하다는 개념이다.<sup>43)</sup> 하지만 이라크 전쟁의 결과에서 보듯이 민간 학자들과 협업했음에도 불구하고 이라크 문화유산을 보호하는 데에는 실패했다. 앞 장에서 살펴본 FM 27-10의 한계들을 보완할 수 있는 조치들이 있음에도 미군의 “문화적 전환”은 이라크 전쟁에서 큰 효과를 보지 못한 것이다.

이라크 전쟁 사례를 통해 전쟁에 고고학자가 개입하는 것이 적절한 것인지, 그것이 직업윤리에 모순되는 것은 아닌지, 그렇다면 물리적 훼손의 위협에 놓인 문화재를 두고 보는 것이 옳은 것인지 등 고고학이라는 학문의 본질에 관한 문제가 제기되었다. 그동안 전쟁 행위를 강제적으로 제한하는 규칙들에 대한 논의는 국제법학자들의 몫이었고, 실제

43) Roberto J. González, “Towards Mercenary Anthropology? The New US Army Counterinsurgency Manual FM 3-24 and the Military-Anthropology Complex”, *Anthropology Today* 23 (2007), pp.17-18.

전시에 그것을 실행하고 무력 사용 여부를 결정하는 것은 군대였다. 하지만 이라크 전쟁에 적용된 미군의 “문화적 전환”은 전시 고고학자의 역할에 대한 찬반 논쟁을 낳았고, 이는 고고학이 지닌 19세기 제국주의의 산물이라는 태생적 역사와 더불어 21세기 고고학의 역할은 무엇인가에 대한 논의로까지 이어졌다.

고고학의 성장 배경에는 18세기 말부터 20세기 초까지 이어진 서구 열강들의 문화재 수집욕이 자리 잡고 있었고, 그것이 가능했던 데에는 영국과 프랑스 같이 정복 전쟁을 펼친 제국들의 강력한 힘이 있었기에 가능했다는 것은 역사적 사실이다. 그리고 이 과정에서 고고학자들이 가치중립적인 학문의 주체로 활동한 것이 아닌, 제국의 식민 활동의 첨병이자 수혜자였다는 고고학사에 대한 고고학계의 자기 성찰적 연구 경향은 20세기 후반부터 시작되었다. 이러한 와중에 발발한 이라크 전쟁은 전쟁과 제국, 고고학의 관계를 역사적 차원에서 되돌아보는 또 다른 계기가 되었다. 그리고 고대 메소포타미아 지역에 위치한 이라크는 이 역사적 사례들의 중심에 있는 지역이다.

우선 학자들이 공식적으로 군대와 동행하여 전쟁에 참여하는 방식의 시초는 바로 나폴레옹의 이집트 원정(1798-1801)이었다. 나폴레옹은 유럽사의 중요한 인물이지만 문화재의 역사에도 큰 획을 그은 인물이라고 할 수 있다. 나폴레옹은 주변 유럽 국가들과 전쟁을 치르면서 그들의 주요 예술품을 약탈했고, 이러한 행위는 유럽인들에게 전시 문화재 보호에 대한 경각심을 일깨워 주었다. 또한 그는 이집트 원정에 약 170명에 달하는 대규모 학자단을 동행시킴으로써 이집트의 역사, 문화, 지리 등을 연구하게 했고, 이 과정에서 대규모의 고대 이집트 유물들을 획득했다. 이러한 방식은 이전까지 유럽의 전쟁사에서는 찾아볼 수 없는 것이었다.

이렇듯 학자가 동행하여 점령지의 문화와 역사를 조사하고 그곳의 유물들을 수집하는 방식은 이후 서구 열강들의 식민지 확장 정책이 활

발해지면서 지배 방식의 하나로 정착되었다. 이후 지배의 형태가 직접적인 영토 점령에서 제국의 외교·경제적 영향력을 행사하는 비공식적 지배로 확장되면서, 전통적 전쟁이 아니더라도 군인들이나 학자들이 해당 지역에 들어가 고고학적 연구를 수행하는 방식으로 바뀌었다.<sup>44)</sup> 이제 고고학적 활동은 단순히 고유물 수집과 연구에 그치는 것이 아니라 실질적 영토 지배를 비군사적 방법으로 공고히 하는 하나의 지배 수단이 되었다. 이라크가 속한 중동의 메소포타미아 지역이 오늘날 이렇게 중요한 문화유산의 보고가 된 데에는 고대문명이 이러한 방식으로 유럽인들에 의해 재발견되었기 때문이다.

고고학 활동이 지배수단으로 전환되는 과정에는 서양이 동양인들은 보호하지 못하는(혹은 하지 않는) 고대문명의 수호자이자 구원자라는 일종의 문명화 사명이라는 담론이 작용했다. 즉, 동양인(식민지인)은 고대 문명의 가치를 알아볼 지식도 그것을 연구할 능력이 없어서 위대한 인류의 유산이 위협에 처했지만, 그것을 우월한 지적능력과 힘을 가진 유럽인들이 구제하고 연구하여 체계적으로 지식화한다는 것이다. 이는 식민지에 대한 유럽의 우월성을 증명하는 것이고 따라서 지배의 정당성을 부여했다. 고고학은 이처럼 서구 제국주의 확립에 중요한 역할을 했으며, 서구 국가들이 동양의 문화재 수집에 군대까지 동원한 이유도 문화재가 제국의 승리를 시각적으로 표상하는 전달자였기 때문이었다.<sup>45)</sup> 석유가 중요 자원으로 부상하기 전까지 중동 지역은 유럽 국가들에 의한 문화재 쟁탈전의 중심지였다.<sup>46)</sup>

미국이 이라크 전쟁에서 보여준 문화재 보호의 방식과 이에 대한 인

44) St. John Simpson, "From Persepolis to Babylon and Nineveh: The Rediscovery of the Ancient Near East", Kim Sloan, ed., *Enlightenment: Discovering the World in the Eighteenth Century* (London: British Museum, 2004), pp.192-201.

45) Holger Hook, "The British State and the Anglo-French Wars over Antiquities, 1798-1858", *The Historical Journal* 50 (2007), pp.49-72.

46) Lawrence Rothfield, *The Rape of Mesopotamia: Behind the Looting of the Iraq Museum* (London: University of Chicago Press, 2009), ch. 1.

식은 지난 제국주의 시대 정복 전쟁의 과정에서 영국과 프랑스가 보여준 고고학을 통한 지배 전략과 이념적으로 동일한 연장선상에 있다. 우선 고고학자가 정복 전쟁의 일부로 기능한다는 점은 이라크 전쟁에 등장한 고고학자의 참여와 유사하다. 시대 상황이 다른 만큼 그 역할도 달라졌지만 전쟁을 용이하게 하기 위한 수단으로 고고학이 이용된다는 점은 같다고 볼 수 있다. 고고학자 야니스 하밀라키스(Yannis Hamilakis)는 고고학자와 군의 협력을 강력히 반대하면서, 이라크 전쟁은 본 목적이었던 문화재 보호에는 실패했지만 유일하게 성공한 것은 군사화된 고고학, 즉 “군사-고고학 복합체(military-archaeology complex)”라는 새로운 영역을 개척한 데 있다고 강하게 비판했다.<sup>47)</sup>

그렇다면 이 군사-고고학 복합체의 문제는 무엇일까? 고고학자의 전쟁 개입을 반대하는 학자들이 지적하고 있는 군사-고고학 복합체의 문제는 20세기 중반 이전 고고학이 비판받은 제국주의적 행보에서 찾을 수 있다. 첫째, 가장 근본적인 문제는 군사-고고학 협력체가 고고학의 독립성이 보장되기 힘든 공간이라는 사실이다. 이 협력 체제를 반대하는 학자들은 문화재를 걱정하는 것도 필요하지만 그 이전에 이라크 전쟁에 참여한다는 것 자체가 미국의 침략 전쟁을 옹호하는 것이며, 이에 대한 반대 의견이 군사-고고학 복합체에서 생산되기 불가능하다고 주장한다.<sup>48)</sup> 이라크 전쟁의 정당성에 대한 찬반은 물론이고, 전쟁 행위 자체에 대한 인도주의적 차원의 반대 의견은 군사-고고학 복합체와 모순되기 때문이다. 20세기 후반, 고고학의 제국주의적 역사를 비판적으로 바라보는 수정주의 고고학<sup>49)</sup>의 전제는 고고학은 본질적으로 컨텍스트(context)의 학문이라는 것이

47) Hamilakis, “The “War on Terror” and the Military-Archaeology Complex”, p.51.

48) Alexis Jordan, “Embedded Archaeology, Cultural Heritage, and the Iraq War”, *Journal of Collegiate Anthropology* 3 (2012), pp.14-16.

49) 20세기 후반에 수정주의 고고학이 등장한 데에는 1990년의 걸프전에서 벌어진 메소포타미아 유적에 대한 미군의 무차별적 폭격에 의한 문화재 파괴가 큰 영향을 미쳤다.

었다.<sup>50)</sup> 즉, 고고학은 그것이 실행되는 사회적 환경과 완전히 분리되어 작동할 수 없으며, 그 사회를 움직이는 힘에 의해 영향을 받을 수 밖에 없다. 따라서 군사-고고학 복합체에서는 그 집단의 작동 원리에 따라 고고학자의 행동이 제약을 받는다.

이러한 양상을 고고학계는 이미 19세기에 경험했다. 메소포타미아 문명의 한 축인 아시리아 유적을 대대적으로 발굴했던 영국의 오스틴 레이어드(Austen Henry Layard, 1817-1894)는 당시 콘스탄티노플의 영국 대사였던 스트랏포드 캐닝(Stratford Canning, 1st Viscount Stratford de Redcliffe, 1786-1880)의 도움을 받아 통행증과 발굴허가권, 자금 등을 지원받았다. 레이어드가 영국 고고학에 남긴 찬란한 업적은 당시 중동 지역에 대한 프랑스의 위협을 경계하고 아시아 진출을 위해 전략적으로 중요한 지역에 대한 권리를 선점하기 위한 영제국의 기획이 낳은 결과였다. 레이어드는 고고학적 활동을 수행했으나 그의 정체성은 영제국을 위해 봉사한 공무원에 가까웠다.<sup>51)</sup> 레이어드는 고고학 활동을 통해 국가의 위상을 보여주기 위한 컬렉션을 영국박물관에 제공했다. 동시에 더 중요한 것은 그의 고고학 발굴 과정이 중동의 지정학적 정보를 수집하기 위한 활동이기도 했다는 사실이다. 결과적으로 고고학은 이후 영국이 이 지역을 위임통치하게 되는 정치적 기반을 닦아준 것과 마찬가지로였다.<sup>52)</sup>

두 번째 문제는 문화재 보호를 위해 고고학자들이 미군에 조언한 보호해야 할 유적과 건축물 목록의 선정 기준이다. 보호해야 할 중요 유

50) 고고학자 마이클 쉅크스(Michael Shanks)의 “[고고학자가 하는 일은] 살아남은 유물로부터 과거를 재구성(reconstruction)하는 것 보다, 재맥락화(recontextualisation)하는 것이다”라고 함으로써 고고학의 콘텍스트를 강조했다. Mike Pearson and Michael Shanks, *Theatre/Archaeology* (New York: Routledge, 2001), p.11.

51) Shawn Malley, *From Archaeology to Spectacle in Victorian Britain: The Case of Assyria, 1845-1854* (Farnham: Ashgate, 2012), pp.31-37.

52) Shawn Malley, “Layard Enterprise: Victorian Archaeology and Informal Imperialism in Mesopotamia”, *International Journal of Middle East Studies* 40 (2008), p.640.

적지는 누구에게 중요한 것인가, 선정 기준은 무엇인가의 문제는 서구를 대변하는 미국이 서구인들이 중요하게 여기는 문화재를 선정할 수밖에 없는 문제를 드러냈다. 이라크 영토 내에는 서구인들이 유럽 “문명의 요람”으로 여기는 메소포타미아 문명의 문화재가 많다. 특히 바빌론과 아시리아 유적은 구약 성서의 내용을 증명하기 때문에 기독교 문화권인 서구에 매우 중요한 의미를 갖는다. 또한 이슬람 시대에 동서무역을 증대하는 지역이었던 이라크는 이슬람 문명의 유적과 자료들도 많이 남아있다. 그렇다면 미군은 이 중 어떤 것을 선택해야 할 것인가?

실제 군사-고고학 복합체에서 작성한 문화재 보호 목록에는 몇몇 “메소포타미아적이지 않은”, 즉 이슬람 시대의 문화재가 배제되어 있었다.<sup>53)</sup> 모두 서구인들로 구성된 이 군사 협력 체제에서 이라크의 문화유산 중 메소포타미아 시대의 유적이 더 중요한 것으로 평가 받았던 것이다. 게다가 이 목록은 미군의 공격 목표를 결정하는 자료로 활용될 수밖에 없다. 따라서 자국 군대를 위해 일하는 미국 고고학자들이 전략적 이점을 위한 공격 지점 선정에서 얼마나 자유로울 수 있는지는 의문이다. 전략적 이점과 문화재의 중요성이 충돌할 때 군 내부에서 학문적 발언에 힘이 실리기 힘들다는 점은 군사-고고학 복합체의 한계일 수밖에 없다.

학문의 정치화 혹은 고고학의 군사화로 인해 문화재의 중요도를 힘과 이데올로기의 논리에 따라 결정할 수밖에 없는 이러한 상황은 20세기 초 팔레스타인 고고학의 발전 과정과 같은 맥락을 보여준다. 제1차 세계대전 종전 후, 1923년부터 영국의 위임통치하에 들어간 팔레스타인 지역에서의 고고학 활동은 성서 시대의 역사를 중심으로 연구가 활발히 이루어졌다. 연구 주체였던 유대-팔레스타인 탐사 협회(Jewish Palestine Exploration Society, 현재는 Israel

53) Peter Stone, “The Identification and Protection of Cultural Heritage During the Iraq Conflict: A Peculiarly English Tale”, *Antiquity* 79 (2005), p.3.

Exploration Society)는 영국의 제도적 지원을 받았는데 이는 당시 영국의 정치적 의도와 밀접한 관련이 있었다.<sup>54)</sup> 벨푸어 선언과 더불어 성서 고고학 지원등과 같은 영국의 친 유대 정책은 유대 세력의 전쟁 지원을 얻어내고, 궁극적으로 중동에 유대인 국가를 세워 이 지역 진출의 교두보를 마련하고자 한 영국의 정치적 계산이 담겨있었던 것이다. 이 과정에서 팔레스타인 영토의 이슬람 시대 유적은 영국과 유대인이 주도하는 고고학 발굴에서 배제되었다.<sup>55)</sup>

제2차 세계대전을 전후하여 군사적 이득을 얻기 위한 이러한 선택적 고고학은 21세기 이라크 전쟁 시 보호 문화재 선정과 전략폭격 목표물 선정에 참여한 고고학자들의 선택 기준과 유사한 양상을 띤다. 이전 시대 고고학의 제국주의 권력과의 결탁은 21세기에도 여전히 반복되고 있었다고 볼 수 있다. 게다가 과연 이런 방식이 궁극적 목표인 문화재의 보호를 위해 얼마나 실효를 거두고 있는가라는 의문이 제기될 수밖에 없다. 보호할 문화재를 선택했다고 해서 이라크의 중요 문화재를 모두 보호할 수는 없기 때문이다.

문화재 보호를 위한 조직인 군사-고고학 복합체의 존재에도 불구하고 전쟁 기간 특정 문화재가 보호되는 동시에, 매일 또 다른 문화재들이 파괴되는 역설적인 상황이 벌어졌다. 이에 대해 이라크 고고학자 자이납 바라니(Zainab Bahrani)는 콜롬비아 대학 강연에서, 이라크 전역이 세계문화유산이나 마찬가지이기 때문에 문화재를 선별하는 전략폭격은 별 의미가 없다고 언급했다.<sup>56)</sup> 따라서 고고학자들이 가진 이 지역에 대한 전문 지식들은 문화재 보호보다 미군의 군사 작전에 활용될 가능성을 이미 내포하고 있었다. 미국은 이라크 군이 미

54) Nadia Abu El-Haj, "Producing (Arti) Facts: Archaeology and Power during the British Mandate of Palestine", *Israel Studies* 7 (2002), pp.34, 36.

55) El-Haj, "Producing (Arti) Facts", p.46.

56) Zainab Bahrani, Video at the Columbia University Web site, 2003. <http://www.columbia.edu/> (접속날짜 2018.6.11.)

군의 전투력을 약화시키기 위해 일부러 유적지를 전투 기지나 무기 보관소로 이용한다고 비판하면서도, 미군 또한 사마라나 바빌론과 같은 고대 도시들을 군사기지로 이용하여 심각하게 훼손시켰다.<sup>57)</sup>

물론 이 협업 체제를 지지하는 학자들은 고고학자와 군의 노력으로 많은 문화재들이 반환되고 보호되었다고 반박했으며, 이 또한 사실이다.<sup>58)</sup> 고고학자가 전시 문화재 보호를 위해 군과 긴밀하게 협력해야 한다고 주장하는 학자들의 근거는 다음과 같다. 우선 전시 상황에서는 군대만이 유적지에 접근할 수 있는 특성상 문화재를 보호하기 위해서는 군과 협력하는 것이 가장 효율적이며, 이러한 현장 경험을 통해 향후 전시 문화재 보호에 대한 현실적 방안을 강구할 수 있다고 주장한다.

이들은 또한 고고학과 군의 협업이 궁극적으로 군의 전략 목표 달성에 도움이 되기 때문에, 이러한 이점이 문화재 보호에 대한 군의 인식을 바꾸는데 효과적으로 작용할 것이라고 보고 있다. 앞장에서 언급했던 것처럼 문화재 보호는 테러 단체의 자금원이 되는 문화재 약탈을 막는 것이기 때문에 전력증강자의 역할을 하며 군의 전략적 목표 달성에 직접적 영향을 끼친다. 그리고 작전 지역 문화재에 대한 존중은 곧 그 지역 주민들에 대한 존중으로 이어지기 때문에 점령지는 물론이고 국제 여론의 지지를 얻어 전쟁의 “근본적 목표”를 수립할 수 있다고 주장한다.<sup>59)</sup> 이렇듯 문화재 보호가 단순히 학술적, 인도주의적 행위가 아닌 일종의 군사적 행위로 설명되는 것은 문화재 또한 현대

57) 이광표, “무력충돌 시 문화재 보호에 관한 헤이그협약의 국제적 이행 사례”, 157-158; Zainab Bahrani, “Babylon: A Case Study in the Military Occupation of an Archaeological Site”, N. Agnew and J. Bridgland, eds., *Of the Past, for the Future: Integrating Archaeology and Conservation* (Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2006), pp.240-246.

58) “Many Iraqi Artifacts Found, but Many Still Missing”, *DoD News*, 10 September, 2003. <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=28496> (접속날짜 2018.6.10.)

59) Kila, “Cultural Property Protection in the Context of Military Operations”, pp.323-324.

전의 특징 중 하나인 비대칭 전쟁(Asymmetric Warfare)의 수단으로 이용될 수 있기 때문이다.

하지만 군사-고고학 복합체를 지지하는 이러한 주장들이 문화재 파괴와 약탈의 역사에 근거하여 비판받는 것은 결국 이 협업이 문화재를 보호하는 것보다 미군의 군사 작전을 수월하게 하고, 궁극적으로 미국의 전쟁 논리를 정당화하는 근거를 제공하고 있기 때문이다. 이라크 전쟁의 그러한 속성은 이미 유엔의 전쟁 개시 조건을 충족하지 못한데서 시작되었으며, 이 전쟁은 그 목표가 불확실하거나 혹은 불순하다는 이유로 세계 언론과 지식인들로부터 강한 비판을 받았다. 이를 의식한 미국 정부의 즉각적 대응 중 하나가 2004년 12월 7일, 미 의회가 이라크 문화재 긴급보호법(Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act)을 가결한 것이었다. 이는 유엔 안전보장이사회가 2003년 5월, 이란과 쿠웨이트 지역 문화재의 불법거래 금지와 반환을 위한 단호한 조치를 위한 결의안을 채택했기 때문이다. 유엔이 국제법과는 달리 모든 회원국들이 참여하는 문화재 보호 조치를 결의한 것은 이때가 처음이었다.<sup>60)</sup> 유엔과 미국의 이러한 전격적 대응은 이라크 전쟁에 적용되었던 군사-고고학 복합체가 문화재 보호에 실패했음을 반증한다.

결국, 미군이 주도한 “문화적 전환”의 한 방식이었던 군사-고고학 복합체는 이라크 전쟁에서 최소한 성과와 향후 가능성은 남겼지만, 공격을 해야 하는 전쟁의 속성과 그에 따른 문화재 피해를 여실히 보여주는 역사적 예가 되었다. “문화적 전환”은 유럽 열강들이 식민지 지배를 정당화하기 위해 문화재를 정치적 도구로 이용하고 고고학을 침략의 첨병으로 활용했던 19세기식 제국주의를 답습하는 모습을 보여주었다. 그 결과 미국은 도덕적 손상은 입었을지언정 정치·경제적 차원에서

60) Lyndel V. Prott, ed., *Witnesses to History: A Compendium of Documents and Writings on the Return of Cultural Objects* (Paris: UNESCO, 2009), p.37.

는 석유 문제와 관련하여 실리를 얻었다.<sup>61)</sup> 미국은 문명국가로서 최소한의 문화재 보호를 위한 활동을 하며 문화의 수호자이자 정의로운 국가라는 상징적 지위를 얻고자 했다. 이러한 미국의 대 이라크 정책과 문화재에 대한 인식은 미국의 신제국주의적 성격을 여실히 보여주고 있다.

## 5. 결 론

바그다드 약탈이라는 초유의 사태가 벌어진 이라크 전쟁을 계기로 문화재 보호를 위한 군과 고고학자들의 역할이 무엇인가에 대한 문제를 지속적으로 제기되어 왔다. 전쟁 이전 미군은 점령지 혹은 작전 지역에서 현지의 문화와 역사를 이해하고 공감하는 것이 전투를 위한 전략적 이점이 될 뿐 아니라 전후 현지인들과의 원활한 관계에 도움이 될 것이라고 여겨 “문화적 전환”이란 개념을 군에 도입했다. 여기서 탄생한 군사-고고학 복합체는 특정 문화재를 보호하고 약탈된 문화재를 반환하는 등 소정의 성과를 거두었지만, FM 27-10에서 살펴보았듯이 미군의 문화재에 대한 부족한 인식과 전쟁의 기능적 목표만을 중시여기는 태도는 이라크 전쟁 동안 수많은 유적지와 문화재가 파괴되고 약탈되는 결과를 낳았다.

본 논문은 이러한 일련의 과정에 내재된 국제법의 한계와 그것에 영향을 받은 군사교범의 한계, 그리고 이들의 한계가 어떠한 역사적 배경을 갖고 발전하게 되었는지를 살펴보았다. 그리고 이를 근거로

61) 이라크 전쟁 초반인 2003년 6월, 독일의 언론인 파울 볼프비츠는 미국에게 있어 이라크가 북한과 다른 이유는 이라크는 “석유의 바다에 떠있는 나라”이고, 북한은 “경제 붕괴 직전인 나라”라고 언급한 미 국방부 대변인의 말을 근거로 이라크 전쟁은 석유 때문이라는 기사를 내서 큰 파장을 불러일으켰다. “A Nasty Slip on Iraq”, *The Guardian*, 3 June, 2003.

미국이 세계 초강대국으로서 정치·경제적 목적을 위해 움직이고 있고, 그러한 미국의 헤게모니가 문화재 보호의 방식과 고고학자들의 정치적 중립성에도 강력한 영향을 끼친다는 것을 이라크 전쟁을 통해 지적하였다. 이는 결국 〈헤이그 협약〉의 존재에도 불구하고 이전의 한계가 개선되고 있지 않은 점, 미군의 FM 27-10이 그 한계를 그대로 이어 받고 있다는 점을 통해 미국의 대외 정책이 19세기 제국주의의 성격을 답습하고 있음을 비판하고자 하는 것이다.

더 나아가 이라크 전쟁 사례는 북한과 군사적 대치 상태에 있는 우리나라의 경우에도 향후 발생할 수 있는 무력충돌의 상황에서 문화재를 어떻게 보호해야 하는지에 대한 중요한 시사점을 던져줄 것이다. 우리나라는 〈헤이그 협약〉과 〈제2의정서〉에 가입하지 않고 있다. 이 협약이 군사 작전의 제약을 가져올 수 있다는 점, 국군의 군사 작전이 미군과 긴밀히 연계되어 있어 전략 수정이 불가피한 전시 협약을 단독으로 결정할 수 없다는 점 때문에 지금까지 가입이 고려되지 않았다. 하지만 2010년 2월부터 우리 정부는 〈헤이그 협약〉 가입을 적극 검토하기 시작했다.<sup>62)</sup> 우리나라는 언제나 군사 분쟁이 발발할 가능성이 높아 실질적 대책을 마련해야 할 필요성이 있고, 약탈당한 문화재를 돌려받아야 할 입장에 있어 문화재 반환에 대한 여론에 발맞춰 국내외적 명분을 쌓을 필요가 있기 때문이다.

따라서 이제는 그동안 우리 군에서 소외되어 왔던 전시 문화재 보호 주제가 본격적으로 논의되어 종합적이고 구체적인 지침이 마련되어야 할 것이다.<sup>63)</sup> 문화재는 역사의 산물이고 문화재를 존중하는 것

62) 나중남, 『미래 한반도 군사분쟁에 대비한 문화재, 문화유산, 문화예술시설 보호 정책 연구』 (서울: 한국문화관광연구원, 2011), pp.11-12.

63) 우리나라에도 전시 문화재 보호에 관한 국내법이 있다. <국제형사재판소 관할 범 죄의 처벌 등에 관한 법률> 제13조는 국내외적 무력충돌 시 역사적 기념물을 공격하는 행위를 무기 또는 3년 이상 징역형에 처하도록 규정하고 있다. 또한 우리나라가 가입한 국제법을 준수하도록 하는 군인복무규율이 있으며, <민사작전(야전 교범 31-2)>에서는 무력충돌 시 국방부가 문화재 보호 대책을 강구하고 군인들이

은 해당 지역 사람들의 역사와 문화를 존중하는 것이다. 군이 이 점을 인식하는 것이 전시 문화재 보호를 위한 첫걸음일 것이다. 이라크 전쟁과 미군의 전시 문화재 보호 방안에 대한 고찰은 바로 이런 점에서 우리 문화재를 보호하기 위한 중요한 타산지석이 될 것이다.

(원고투고일 : 2018. 7. 9, 심사수정일 : 2018. 8. 15, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 이라크 전쟁, 1954년 헤이그 협약, 전시 문화재 보호, 육군야전 교범 (FM 27-10), 군사-고고학 복합체



---

국제적 기준인 전쟁법을 준수하도록 의무를 부여한다는 규정이 있다. Ibid., pp.47-49.

## 〈참 고 문 헌〉

### 1. 1차 연구사료

Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954.

Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict(1999).

Instruction for Government Armies of the United States in the Field(1863).

Department of the Army, Field Manual 27-10: The Law of Land Warfare 1956(revised 15 July, 1976).

United States Army, Operational Law Handbook, 17th Edition(2017).

### 2. 2차 연구사료

#### - 단행본



Bahrani, Zainab, “Babylon: A Case Study in the Military Occupation of an Archaeological Site”, N. Agnew and J. Bridgland, eds., Of the Past, for the Future: Integrating Archaeology and Conservation (Los Angeles: The Getty Conservation Institute, 2006), 240-246.

Diaz-Andreu, M., A World History of Nineteenth-Century Archaeology: Nationalism, Colonialism, and the Past (Oxford: Oxford University Press, 2007).

Ehlert, Caroline, Prosecuting the Destruction of Cultural Property in International Criminal Law (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2014).

Gerstenblith, Patty, Art, Cultural Heritage, and the Law (Durham, NC: Carolina Academic Press, 2008).

---, “The Obligations Contained in International Treaties of Armed Forces to Protect Cultural Heritage in Times of Armed Conflict,”

- in Laurie Rush, ed. *Archaeology, Cultural Property, and the Military* (Woodbridge: Boydell Press, 2010).
- Malley, Shawn, *From Archaeology to Spectacle in Victorian Britain: The Case of Assyria, 1845–1854* (Farnham: Ashgate, 2012).
- Miles, Margaret M., *Art as Plunder: The Ancient Origins of Debate about Cultural Property* (New York: Cambridge University Press, 2008).
- Pearson, Mike and Shanks, Michael, *Theatre/Archaeology* (New York: Routledge, 2001).
- Prott, Lyndel V. ed., *Witnesses to History: A Compendium of Documents and Writings on the Return of Cultural Objects* (Paris: UNESCO, 2009).
- Reid, Donald M., *Whose Pharaoh? Archaeology, Museums, and Egyptian National Identity from Napoleon to the First World War* (Berkeley: University of California Press, 2002).
- Rothfield, Lawrence, *The Rape of Mesopotamia behind the Looting of the Iraq Museum* (Chicago: University of Chicago Press, 2009).
- Sells, Michael A., “The Construction of Islam in Serbian Religious Mythology and Its Consequences”, Maya Shatzmiller, *Islam and Bosnia: Conflict Resolution and Foreign Policy in Multi-ethnic States* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's Press, 2002).
- Simpson, St. John, “From Persepolis to Babylon and Nineveh: The Rediscovery of the Ancient Near East”, Kim Sloan, ed. *Enlightenment: Discovering the World in the Eighteenth Century* (London: British Museum, 2004).
- Tamima, O., “Mourad, An Ethical Archaeology in the Near East: Confronting Empire, War and Colonisation”, Yannis Hamilakis and Philip Duke eds., *Archaeology and Capitalism* (Walnut Creek: Left Coast Press, 2007), 151–168.
- Teijgeler, Rene, “Preserving Cultural Heritage in Times of Conflict”, G.E. Gorman and Sydney J. Shep, eds., *Preservation Management*

for Libraries, Archives and Museums (London: Facet Publishing, 2006), 133–165.

Toman, Jiri, *Cultural Property in War: Improvement in Protection* (Paris: UNESCO Publishing, 2009).

나종남, 『미래 한반도 군사분쟁에 대비한 문화재, 문화유산, 문화예술시설 보호 정책 연구』 (서울: 한국문화관광연구원, 2011)

### - 논문

Curtis, John, “Relations between Archaeologists and the Military in the Case of Iraq-Reply to Price”, *Papers from the Institute of Archaeology* 19 (2009): 2–8. DOI: <http://doi.org/10.5334/pia.316>.

El-Haj, Nadia Abu, “Producing (Arti) Facts: Archaeology and Power during the British Mandate of Palestine”, *Israel Studies* 7 (2002): 33–61.

DOI: <https://doi.org/10.1353/is.2002.0012>

González, Roberto J., “Towards Mercenary Anthropology? The New US Army Counterinsurgency Manual FM 3-24 and the Military–Anthropology Complex”, *Anthropology Today* 23 (2007): 14–19.

DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8322.2007.00511.x>

Hamilakis, Yannis, “Iraq, Stewardship and ‘the Record’: An Ethical Crisis for Archaeology”, *Public Archaeology* 3 (2003): 104–111.

DOI: <https://doi.org/10.1179/pua.2003.3.2.104>

---, “The “War on Terror” and the Military– Archaeology Complex: Iraq, Ethics, and Neo–Colonialism”, *Journal of the World Archaeological Congress* 5 (2009): 39–65.

DOI: <https://doi.org/10.1007/s11759-009-9095-y>

Hook, Holger, “The British State and the Anglo–French Wars over Antiquities, 1798–1858”, *The Historical Journal* 50 (2007): 49–72.

DOI: <https://doi.org/10.1017/s0018246x06005917>

- Jordan, Alexis, “Embedded Archaeology, Cultural Heritage, and the Iraq War”, *Journal of Collegiate Anthropology* 3 (2012): 9–23.  
[http://www.academia.edu/1545225/Embedded\\_Archaeology\\_Cultural\\_Heritage\\_and\\_the\\_Iraq\\_War](http://www.academia.edu/1545225/Embedded_Archaeology_Cultural_Heritage_and_the_Iraq_War)
- Kila, Joris D., “Cultural Property Protection in the Context of Military Operations: The Case of Uruk, Iraq”, *Conservation and Management of Archaeological Sites* 13 (2011): 311–333.  
DOI: <https://doi.org/10.1179/175355212x13315728646094>
- Kowalski, Wojciech, “Types of Claims for Recovery of Lost Cultural Property”, *Museum* 228 (2005): 85–102.  
DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0033.2005.00543.x>
- Kunzelman, Charles J., “Some Trials, Tribulations, and Successes of Monuments, Fine Arts and Archives Teams in the European Theatre During WWII”, *Military Affairs* 52 (1988): 56–60.  
DOI: <https://doi.org/10.2307/1988039>
- Mathur, Saloni, *Art and Empire: On Oil, Antiquities, and the War in Iraq*, *New Formations* 65 (2008): 119–135.  
DOI: <https://doi.org/10.3898/newf.65.08.2008>
- Merryman, John Henry, “Two Ways of Thinking about Cultural Property.” *The American Journal of International Law* 80 (1986): 831–853.  
DOI: <https://doi.org/10.2307/2202065>
- Pankhurst, Richard, “The Case for Ethiopia”, *Museum* 149 (1986): 58–60.  
DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0033.1986.tb00611.x>
- Stone, Peter, “The Identification and Protection of Cultural Heritage During the Iraq Conflict: A Peculiarly English Tale”, *Antiquity* 79 (2005): 933–943.  
DOI: <https://doi.org/10.1017/s0003598x00115054>
- , “Archaeology and Conflict: An Impossible Relationship?, *Conservation and Management of Archaeological Sites*”, *Conservation*

and Management of Archaeological Sites 11 (2009): 315–332.

DOI: <https://doi.org/10.1179/175355210x12747818485565>

Thurlow, Matthew D., Protecting Cultural Property in Iraq: How American Military Policy Comports with International Law, Yale Human Rights & Development Law Journal 8 (2005): 153–187.  
<http://digitalcommons.law.yale.edu/yhrdlj/vol8/iss1/4>

김현주, “무력충돌 시 문화재 보호에 관한 헤이그협약의 제정 배경과 발전”, 『인도법논총』 33집(2013): 91–117.

UCI: I410-ECN-0101-2015-330-001155257

이광표: “무력충돌 시 문화재 보호에 관한 헤이그협약의 국제적 이행 사례”, 『인도법논총』 33집(2013), 135–165.

UCI: I410-ECN-0101-2015-330-001155277

### 3. 신문기사 및 인터넷

“A Nasty Slip on Iraq”, The Guardian, 3 June, 2003.

“Many Iraqi Artifacts Found, but Many Still Missing”, DoD News, 10 September, 2003.

<http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=28496>

(접속날짜 2018.6.10.)

Zainab Bahrani, Video at the Columbia University Web site, 2003.

<http://www.columbia.edu/> (접속날짜 2018.6.11.)

<http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13637&language=E>

(접속날짜 2018.6.5.)

<Abstract>

## The Limits of Protecting Cultural Properties of the US in Armed Conflict through the Iraq War and Imperialism

Kim, Kyung-min

The efforts of the international communities to protect the cultural properties in armed conflict have mainly developed in the experience of war. Finally, after the First and Second World Wars of the first half of the 20th century, a comprehensive international law was enacted that take together the discussions since the end of the war. This is the first comprehensive international treaty for the protection of cultural property in conflict, which was 'Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954' initiated by UNESCO. Despite these efforts, however, destruction and looting of cultural property still have taken place in disputed areas around the world. In particular, the outbreak of the Iraq war, which started with the invasion of Iraq by the US on March 20, 2003, became a crucial reminder of the awareness of the preservation of the cultural heritage. With the looting of the Iraqi museum as well as cultural properties throughout Baghdad, the entire world was saddened by the loss of cultural heritage in Mesopotamia, one of the birthplace of civilization. Then, it was internationally criticised that the occupation forces, the US military, stood by and watched the situation.

This essay examines the significance and limitations of the 1954 Hague Convention, and explores the legal and ethical background of how the US military responded during the Iraq war.

First of all, I will look at the paragraphs related to the protection of cultural heritage in the Army Field Manual(FM 27-10), the most representative guide of the US military, and point out the limitations. And I will examine the role and limitations of the military-archeology complex organized with archaeologists in order to protect the cultural properties during the Iraq war, and criticize the false perception of the US military of cultural properties revealed in its limits. Conclusively, pointing out that the attitude toward the preservation of the cultural heritage of the 21st century US Army is similar to that of the 19th century imperialism, it argues that, like the empires of the past, the US has also treated cultural properties as a superpower.



Key Words : Iraq War, 1954 Hague convention, protecting cultural property in conflict, Army Field Manual, military-archaeology complex

Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.125-168  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.4>  
Printed in the Republic of Korea

## 1960년대 미국의 對중국 군사공격계획

손한별\*

1. 서 론
2. 이론적 논의
3. 對中 비확산정책의 변화과정
4. 對중국 군사공격계획 (1955-1965)
5. NPT 편입 강압정책 (1965-1972)
6. 결 론

### 1. 서 론

미국의 트럼프(Donald Trump) 행정부는 출범과 동시에 “불량국가”<sup>1)</sup>

\* 국방대학교 군사전략학과 조교수

\*\* 본 연구는 2017년 국제정치학회 하계학술회의(2017.6.30.) 발표를 위해 필자의 박사 학위논문 “미국의 선택적 비확산정책: 중국과 인도의 핵무기개발 사례를 중심으로”(2015)의 제3장 일부를 발전시킨 것으로, 이후 전문가 토의 결과 및 본 학술지 심사위원들의 평가 등을 참고하여 대폭 수정보완한 것임을 밝힙니다.

1) 미국이 “불량국가”로 지칭한 사례를 정리한 기사로는, 『NK조선』 (2013.10.29.)

의 위협과 마주하게 되었다. 트럼프 대통령이 야심차게 내놓았던 대북 공약들을 구체화하기도 전이었던 2017년 2월 12일, 북한은 미사일 발사 실험을 하면서 트럼프 정부의 심기를 건드렸다. 북한은 2017년 6번째 핵실험, 15차례의 미사일 시험발사를 했으며, 2018년 신년사에서는 “미국 본토 전역이 우리 핵타격 사정권 안에 있으며 핵단추가 내 사무실 책상 위에 항상 놓여 있다”고 선언했다. 이에 대해 트럼프 대통령은 “내게는 그가 가진 것보다 더 크고, 더 강력한 핵단추”가 있으며, “심지어 작동도 한다”고 덧붙이면서 갈등이 증폭되었다. 북한의 핵위협 해소를 위해 대화로부터 군사공격에 이르기까지 다양한 정책 옵션들이 논의되어 왔지만,<sup>2)</sup> 현재 한반도의 대화 분위기를 고려한다면 군사공격의 가능성은 높지 않다. 그러나 남북한 및 북미 정상회담에 대한 기대 속에서도 회담이 실패할 경우에 대한 우려가 있으며, 미국의 군사적 대응 가능성이 완전히 사라진 것도 아니다.<sup>3)</sup>

미국의 군사공격이 가능한지에 대한 논쟁은 군사적으로도 몇 가지 구체적인 쟁점을 포함하고 있다. 박남수는 미국의 대북 선제공격론에 대한 주요 질문들을 차례로 분석하면서 쟁점에 대한 답을 제시하고 있

[http://nk.chosun.com/bbs/list.html?table=bbs\\_26&idxno=3555&page=5&total=141&sc\\_area=&sc\\_word](http://nk.chosun.com/bbs/list.html?table=bbs_26&idxno=3555&page=5&total=141&sc_area=&sc_word) (검색일 : 2018.2.5.) 참고.

- 2) *Wall Street Journal*은 1)회유를 통한 핵포기 유도, 2)제재를 통한 핵포기 강요, 3)북한 정권이 스스로 붕괴되거나 변화할 때까지 전략적으로 인내하는 접근법은 모두 실패했다면서, 정권의 교체가 대북정책의 목표가 되어야 한다고 주장하였다. 중국의 지지를 받아 親中성향의 정권으로 교체하거나, 군사력을 포함한 강력한 수단을 동원하여 反中성향 정권으로 교체하는 방안도 내놓았다. *Wall Street Journal* (2017.3.28.) <http://www.wsj.com/articles/a-new-approach-to-north-korea-1490655924> (검색일: 2017.12.24.).
- 3) 대북공격 옵션은 미국 내에서도 찬반논란이 있다. 한 쪽에서는 북핵 위협의 임박성을 강조한다. 조지 프리드먼(George Freedman)은 “북한의 행동은 충돌 외에 다른 대안을 미국에 제시하지 못하고 있어”, “미국이 전략적 폭격을 실시해야 한다”고 주장했다. 『연합뉴스』(2017. 5. 24.) 다른 쪽에서는 대화와 협상 기조를 유지하면서 경제제재를 통한 압박외교를 주장한다. 민주당 하원의원 64명은 공동성명을 통해 “북한과 같은 핵무장 국가에게는 선제공격이나 선전포고보다는 먼저 깊은 논의가 필요하다”면서 트럼프 행정부가 협상에 나설 것을 요구하고 나섰다. *New York Times* (2017. 5. 24.).

는데, 위협의 임박성과 정당성, 선제타격의 실행과정, 이후 결과에 대한 예측, 한국의 대응전략과 비핵화 방안에 대한 다양한 논의들을 풀이하였다. 박휘락도 국제법적인 정당성과 군사적 실행가능성을 평가하면서 예방타격의 위험성을 경고하였다.<sup>4)</sup> 하지만 위의 연구들에 따르면, 논쟁의 여지는 있겠지만 실질적 강압효과를 가지고 있는 ‘군사공격 옵션을 배제해서는 안 된다’는 결론으로 귀결된다.

사실 핵개발을 저지하기 위한 군사공격은 역사상 7건에 지나지 않는다.<sup>5)</sup> 이 중 미국이 실행한 것은 연합국을 주도하여 이라크를 공격한 두 번의 사례이다. 2002년 미국 행정부는 『국가안보전략서(NSS)』에서 “무행동의 위험(risks of inaction)”을 강조하면서, 예방공격의 개념을 확대하여 정당성을 확보하고자 했다.<sup>6)</sup> 이라크의 대량살상무기 보유 자체를 미국민에 대한 위협으로 규정하고, 일부의 정당성 논란을 9.11 이후 국민적 불안감으로 덮어버리고 예방공격을 실행한 것이었다. 그러나 2005년 “다우닝 메모(Downing Street Memo)”를 통해 폭로된 바와 같이 부시 대통령은 이라크에 대량살상무기가 없었다는 보고를 받았다는 점에서, WMD와는 전혀 관계없이 결정된 것이었고 보복의 두려움 없이 공격한 것이다. 미국조차도 핵개발에 대해 군사공격을 실행하는 것은 쉽지 않음을 확인할 수 있다.

현재에도 함의를 찾을 수 있는 사례를 찾아보자면, 1960년대 중국의

4) 박남수, “미국의 대북 선제 타격론,” 『국가안보전략』(2016년 11월호), pp.33-34; 박휘락, “북한 핵무기에 대한 예방타격 분석,” 『신아세아』 제21권 4호(2014), pp.43-49.

5) 2차 세계대전시 1)노르웨이에 위치한 나치의 중수로공장에 대한 동맹국의 폭격, 2)일본 핵연구소에 대한 미국의 폭격, 3)이란-이라크 전쟁시 이라크 오시락(Osirak) 핵발전소에 대한 이란 공군의 폭격 실패, 4)이스라엘의 오시락 원전 폭격 및 파괴, 5)이란-이라크 전쟁시 이라크 공군의 이란 부시르(Bushehr) 원자로 파괴, 6)1991년 미국 연합군의 Desert Storm 작전. Barry R. Schneider, “Nuclear Proliferation and Counter-Proliferation: Policy Issues and Debates,” *Mershon International Studies Review*, Vol.38, No.2 (1994), pp.215-216, 여기에 2003년의 이라크 전쟁도 포함된다.

6) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Sep. 2002), p.15.

핵개발 시기로 거슬러간다. 강대국 관계, 핵개발의 동기, 정치체제, 국력격차, 핵개발 단계 등을 고려할 때, 중국에 대한 미국의 군사공격 계획은 실행되지는 않았지만, 현재 미국의 비확산정책과 대북정책에 보다 큰 함의를 제공할 수 있을 것이다. 다양한 자료들이 공개되면서 미국이 중국에 대한 군사공격을 계획하고 있었으며, 핵개발 저지를 위한 군사적 옵션이 실행에 가까이 있었음을 확인할 수 있다. 당시 미국의 실행의지에 대해서는 평가가 엇갈리지만, 미국은 중국의 핵개발에 대해 심각한 우려를 갖고 있었으며 군사공격 실행을 위한 충분한 정보도 갖고 있었다. 비밀이 해제된 “단일통합작전계획(SIOP)-62, 63, 64”는 중국의 핵시설에 대한 군사공격이 단순한 검토 이상으로 고려되었음을 보여준다.<sup>7)</sup> 그러나 군사공격은 실행되지 않았다. 뒤에서 자세히 다루겠지만 군사공격의 계획 자체보다 철회를 결정하게 된 데에 더 많은 요인들이 존재했다. 중소분쟁의 격화와 베트남으로의 관심 전환, NPT 체제의 주도, 문화혁명의 혼란과 같은 다양한 요인들이 작동한 것이다.

논문의 질문은 여기에서 시작된다. “미국은 왜 중국에 대한 군사공격을 계획하고, 또 철회했는가?” 구체적으로는 “미국이 어떤 군사적 옵션을, 어떤 판단기준을 가지고 검토하고 있었는지”, 계획이 실행되지 않았다는 점에서는 “미국이 군사행동을 결정하는 요인은 무엇인가”의 질문을 포함한다. 이를 위해, 1) 1960년대 초반 미국이 압박한 중국의 핵위협에 대한 비확산정책의 수립과정은 무엇이었으며, 2) 실제로 고려했던 군사공격계획의 내용과 결정요인, 3) 공격계획을 철회하고 NPT 편입을 위한 강압정책으로 전환하게 된 결정요인은 무엇인지를 살펴본다.

7) U.S. Strategic Air Command, “History of Strategic Air Command,” *Historical Study*, No.91(1963), 93(1964), 95(1965); 백악관 내에서 진행된 다양한 옵션에 대한 검토내용으로는, Arms Control and Disarmament (ACDA), “Destruction of Chinese Nuclear Weapons Capabilities” (Dec. 14, 1964) in National Security Archive Electronic Briefing Book (이하 NSA EBB); Roswell Gilpatric, “Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation” (Jan. 21, 1965) in *FRUS 1964-1968*, Volume XI, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v11/d64> (검색일: 2018.4.11.).

결론에서는 현재 한반도 상황에 주는 함의는 무엇인지를 간단히 살펴 보면서 논의를 정리한다.

## 2. 이론적 논의

### 가. 기존 논의의 검토

냉전의 적대관계만 고려한다면 중국의 핵개발에 대한 미국의 입장은 당연히 강경했을 것으로 예상할 수 있다. 물론 미국이 중국의 핵개발을 우려한 것은 사실이라고 하더라도, 군사공격을 심각하게 고려하고 있었는지에 대한 논란은 있다. 1988년 고든 창(Gordon Chang)에 의해서 제기된 이 문제에 대해, 케네디 대통령의 국가안보보좌관이었던 맥조지 번디(McGeorge Bundy)는 중국에 대한 예방공격이 단순히 “말뿐이었으며, 기획단계에 있거나 실제 의도를 가지고 있지 않았다”고 일축했다.<sup>8)</sup> 그러나 윌리엄 버(William Burr) 등은 1960년대 초 중국의 핵프로그램과 관련한 비밀해제 문건을 통해, 케네디와 보좌관들의 군사공격에 대한 고려가 단순한 ‘논의 이상’이었음을 주장했다. U-2 정찰기를 비롯한 정보자산을 할당하고, 핵시설 공습에 대한 다양한 계획을 보유하고, 대통령이 CIA작전 지원을 직접 지시한 사실 등을 볼 때, 중국에 대한 군사공격이 실행에 근접했었다고 보는 것이 옳다는 것이다.<sup>9)</sup>

8) Gordon Chang, “JFK, China, and the Bomb,” *Journal of American History*, Vol.74, No.4 (March 1988), pp.1289-1310; 번디는 중국이 미국의 공습에 대해서 두려워했다는 조나단 폴락(Jonathan Pollack)의 주장을 인용하면서도, 당시 존슨 행정부의 모든 관심은 베트남에 있었으며 중국의 핵능력은 미미한 것으로 평가했다고 서술했다. McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), p.532.

9) William Burr and Jeffrey T. Richelson, “Whether to ‘Strangle the Baby in the Cradle’: The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-1964,” *International Security*, Vol.25, No.4 (Winter 2000/01).

과연 미국은 중국을 군사적으로 공격함으로써 핵능력을 제거하려고 하였는가? 그렇다면 왜 군사공격을 실행하지 않았나? 다양한 문서에서 군사공격을 다양한 옵션의 하나로 다루고는 있으나, 실제로 군사공격에 이르지 않았다는 점에서 이러한 논쟁은 당연한 것이다. 대표적인 연구들을 살펴보자. 먼저 갤빈(Francis Galvin)은 NPT체제 수립의 결정과정을 살펴보면서, 1960년대 미국 비확산정책의 전환을 다루고 있다. 그는 1964년 중국의 핵개발을 최근 이라크 후세인의 핵개발보다 더욱 위협적이었다고 전제하고, 중국 핵실험에 즈음하여 예방공격을 비롯한 다양한 정책옵션들이 있었음을 다양한 근거를 활용하여 설명하고 있다. 특히 “길패트릭(Gilpatric) 보고서”에 대한 정부 내 논쟁을 자세히 다루면서, 이후 미국이 예방공격과 ‘선택적 확산정책’을 포기하고 핵개발국이 스스로 비용과 책임을 감수하도록 하는 강력한 비확산체제를 수립하게 되었다고 주장했다.<sup>10)</sup>

밀러(Nicholas Miller)도 갤빈의 논의를 이어, 미국은 “핵도미노”에 대한 두려움 때문에 중국에 대한 공격적인 정책을 선택할 수 없었으며, 총체적인 해결방안으로서 “비확산정책의 보편성(universality)”을 추구하고 나서 NPT체제가 수립되었다고 주장했다. 그는 미국의 비확산정책이 ‘실패했다’는 주장을 반박하면서, 미국이 중국의 핵개발을 막는 데는 실패했지만 일본, 타이완, 호주 등 미국의 핵억제력을 제공받는 국가들의 핵개발을 성공적으로 억제했다고 주장한다.<sup>11)</sup>

마지막으로 골드스타인(Lyle J. Goldstein)은 정부 공식문건을 분석하면서 미국이 중국의 핵개발을 인지한 시점부터 군사적 수단을 사용하여 핵능력을 제거하는 방안을 고려해왔음을 제시하고, 왜 보다 강경한 정책을 실행하지 않았는지를 분석했다. 그는 먼저 중국의 핵능력 확보

10) Francis J. Galvin, “Blasts from the Past: Proliferation Lessons from the 1960s,” *International Security*, Vol.29, No.3 (2004).

11) Nicholas L. Miller, “Nuclear Dominoes: A Self-Defeating Prophecy?,” *Security Studies*, Vol.23, No.1 (2014).

가 미중관계를 불안하게 했기 때문에 케네디와 존슨 정부에서 중국에 대한 예방공격 또는 선제공격을 검토하고 있었다고 설명하였다. 그러나 달성가능성, 도덕적 규범, 소련의 소극적 태도, 추가 무력충돌에 대한 우려 때문에 중국의 미약한 핵능력에도 불구하고 군사적 옵션을 선택하지 '않은 것'이라고 주장했다.<sup>12)</sup>

위의 논의들은 역사적, 정책적으로 의미있는 결과를 보여준다. 미국 비확산정책의 역사와 전환을 다루고 있고, 장기간에 걸친 미국의 대중국 정보판단과 정책결정과정을 살펴볼 수 있으며, 비확산수단으로서의 군사행동에 대한 중요한 사례를 제공한다. 하지만 위의 연구들은 당시 미국의 결정된 정책을 잘 “설명”하고는 있지만, 왜 그런 정책을 취했는지, 어떻게 그런 결정을 취하게 되었는지에 대한 분석은 부족하다. 왜 어떤 상황에서는 군사공격을 심각하게 고려했는지, 왜 다른 상황에서는 공격계획을 철회하고 강압정책으로 전환했는지에 대한 분석이 필요하다. 본 논문은 중국의 핵개발이라는 단일사례를 다루고 있어 미국의 비확산정책 전반으로 논의를 확장하지는 못하고 있으나, 정책이 급격한 전환을 겪었던 사례를 제시함으로써 의미를 가진다고 할 수 있다.

#### 나. 미국 군사공격의 결정요인

본 논문은 상대국가의 핵개발 위험과 군사적 달성가능성에 대한 평가가 핵위협에 대한 선제적 군사행동을 결정한다고 주장하면서, 상대의 핵개발이 자국의 전략적 이익과 상충(相衝)할수록, 군사공격의 달성가능성이 높을수록 군사공격을 결정할 가능성이 크다고 가설을 수립하였다. “행동시의 이익”과 “무행동시의 비용”에 대한 계산을 전제로 한다. 보다 자세히 살펴보겠지만, 양자 간 관계가 갈등적이고 무행동의 위험이 클

12) Lyle J. Goldstein, “When China was a ‘Rogue State’: the Impact of China’s Nuclear Weapons Program on US-China Relations during the 1960s,” *Journal of Contemporary China*, Vol.12 (2003).

수록 군사공격의 가능성은 커진다. 한편 상대적 국력차가 클수록, 핵개발과 국제적 저항에 대한 의지가 높지 않고, 핵개발 단계가 이룰수록 군사공격을 결정할 가능성이 크다.

미국 비확산정책의 수단으로서 군사공격의 첫 번째 결정요인은 상대 국가의 핵개발이 가지는 위험성이다. 위험성은 상대국가가 가지고 있는 실제 위협의 크기와 인식된 위협으로 구분할 수 있다. 핵개발이 자국 안보에 위협적일수록 비확산정책이나 수단은 강경해질 것이라는 예상이 가능하다. 또 핵무기에 대한 인식도 위협인식의 중요한 변수가 된다. 즉 핵무기가 ‘무기체계의 하나일 뿐’이며 ‘사용 가능하다’는 “실용주의자(pragmatist)”적인 입장에서는 유연한 외교적 협상수단을 선호할 수 있지만, 핵무기를 ‘재앙적 파괴력을 가진 무기’로 인식하는 관점의 “순수주의자(purist)”들은 군사수단을 포함하여 보다 강경한 예방적 수단을 선호한다는 것이다.<sup>13)</sup> 핵개발의 위협과 군사행동의 관계는 다음의 가설로 설명된다.



### HI. 상대국의 핵개발 위험성이 크면 군사공격의 가능성이 커진다.

HIa. (실체적 위협) 핵개발국이 적대국일 경우 군사공격의 가능성이 커진다.

HIb. (인식된 위협) 핵사용불가론이 우세하면 군사공격의 가능성이 커진다.

두 번째 결정요인은 군사적 달성가능성이다. 쉽게는 “100% 찾아내서, 100% 파괴하고, 적의 보복을 100% 억제할 수 있는가?”하는 질문으로 귀결된다.<sup>14)</sup> 작전적인 수준으로 내려가면 정보능력, 공격능력, 방어능력 등으로 구분할 수도 있다. 본 논문은 군사적 달성가능성을 상대방의 능력과 의지, 핵개발단계로 구분하여 살펴본다. 첫째는 핵 및 투발능력을 제거하고 상대의 보복을 억제할 수 있는 상대적 국력차가 클수록

13) Peter D. Feaver and Emerson M. S. Niou, “Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?” *International Studies Quarterly*, Vol.40, No.2 (1996), pp.218-222.

14) 한인택, “북한 핵무기의 위협과 대처방안” 『JPI 정책포럼』 (2013.6), p.27.

군사행동을 결정할 가능성이 크다. 표적화(targeting) 및 타격(strike) 능력, 핵 및 비핵 보복을 억제할 수 있는 “압도적(overwhelming) 군사력”이 달성가능성을 높이는 중요한 고려요소가 될 것이다. 둘째, 의지 역시 중요한데, 핵개발 자체에 대한 핵열망(nuclear propensity)과 위협을 부담하려는 저항의지(proliferation salience)를 포함한다.<sup>15)</sup> 국제 제재와 강압에 대한 저항의지, 대내외 선언적 공약 등이 주요한 분석요소가 될 것이다. 한편 핵개발 단계에 따라서도 달성가능성이 달라진다. 여기에 가장 큰 영향을 주는 것은 핵개발국가의 기술력이며, 논문에서는 핵개발단계를 “개발→무기화→배치”로 단순화하였다. 핵실험으로 핵개발의 성공을 알리고, 탄두 탑재가 가능한 소형화가 이루어져 무기화 및 배치단계로 고도화된다면 군사공격의 가능성도 낮아질 수밖에 없다.

## H2. 군사적 달성가능성이 크면 군사공격의 가능성이 커진다.

H2a. 상대적 국력 및 의지의 차가 크면 군사공격의 가능성이 커진다.

H2b. 핵무기화 단계가 낮으면 군사공격의 가능성이 커진다.

### 3. 對中 비확산정책의 변화과정

중국의 핵개발은 미국의 국가이익을 침해할 것으로 인식되었다. 한국, 일본, 대만을 비롯한 미국의 아시아 동맹국에 대한 직접적인 군사위협이었고, 주변국들에게 미치는 심리적 위협도 컸다. 장기적으로는 소련 진영에 대한 핵우위의 상실도 우려되었다. 미국은 중국 핵개발을 인지한 시점부터 공격계획을 발전시켜 왔다. 중국에 대한 군사공격 계획 수립과 철회를 구체적으로 분석하기 전에, 미국의 對중국 비확산 정책 변화과정을 정리해보면 다음과 같다.

15) Stephen Meyer, *The Dynamics of Nuclear Proliferation* (Chicago: University of Chicago Press, 1984), pp.225-228.

첫 번째는 기초적인 수준에서 군사적 조치의 필요성을 인식하기 시작한 1960년대 초반의 시기이다. 케네디 행정부는 초기 중국 핵프로그램에 대해 뭔가 조치를 취해야 할 필요성에 공감하고 있었다.<sup>16)</sup> 1960년대 초반에는 소련으로 하여금 중국의 핵개발을 포기시키는데 협력하도록 하는 외교적 수단이 우선 고려되었지만, 베를린과 쿠바에서 냉전이 고착화되면서 이같은 노력은 성과를 거둘 수 없었다. 중국의 핵실험이 임박해오면서 미국은 군사공격 계획을 발전시켰다. 연구과제였던 “Project Pacifica”는 1962년 8월 결과보고서에서 핵능력을 갖춘 중국의 군사적 의미를 다루면서, 미국 핵전력의 전방배치 등 증능능력 향상과 같은 군사적 압박과 심리작전을 강조하고 있다. 연구는 또한 중국에 대한 공중공격 시나리오를 제시하면서, 도시지역에 총 65발, 대군타격용으로 25발의 폭탄이 필요하며, 총 4-5천만 명의 희생자가 발생할 것으로 분석하기도 했다.<sup>17)</sup>

두 번째는 소련과의 외교적 협력모색 시기로 구분된다. 1963년 “특별 국가정보판단(SNIE)” 13-2-63과 “군비통제 및 군축국(Arms Control and Disarmament, ACDA)”의 보고서가 나올 즈음, 국방부 차관 및 합참, 국무부는 다양한 옵션을 고려하고 있었다. 외교전문가인 해리만(Averell Harriman)은 독일의 핵무장을 협상 테이블에 내어놓고 소련이 중국 핵개발 억제에 나서줄 것을 요구해야한다고 나섰다.<sup>18)</sup> 임시 합참의장에 있던 르메이(Curtis E. LeMay)도 다양한 방책들을 비교분석하고 소련과의 협력이 가장 효율적인 방안이 될 것으로 결론내렸다.<sup>19)</sup>

16) Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea* (New York: W.W.Norton & Company, 2006), p.145.

17) General John B. Cary, “Military Implications of a Communist Chinese Nuclear Capability,” Study Memorandum No.14 (Aug. 31, 1962), pp.196-197.

18) Letter, Under Secretary of State for Political Affairs W. Averell Harriman to President John F. Kennedy, enclosed with letter from Harriman to Evelyn Lincoln (23 January 1963), W. Averell Harriman Papers, file “Kennedy, John-General 1963.” Library of Congress.

또 소련과의 협력에 앞서, 정치적인 설득, 금수조치, 봉쇄, 핵시설에 대한 공습 등 네 단계의 구체적인 방안도 만들었다.<sup>20)</sup> 그러나 소련과의 협력은 성공하지는 못했다. 흐루시초프는 해리만과 만난 자리에서, 프랑스가 핵실험금지조약에 참여하고 있지 않은 상태에서 중국을 고립시키고 싶지는 않으며, 중소 간의 갈등에도 불구하고 중국의 핵무기가 소련에 위협이 될 것이라고 생각하지 않는다고 밝혔다. 또한 소련은 중국이 핵무기를 보유하면 오히려 더욱 자기절제력을 갖출 것이라는 믿음을 드러내기도 했다.<sup>21)</sup>

세 번째는 소련과의 협력 실패 이후, 타이완의 요구와 함께 군사공격이 더욱 구체적으로 검토된 시기였다. 케네디 대통령의 우려는 계속되었으며,<sup>22)</sup> 특히 중국의 핵개발에 대한 타이완의 우려는 절대적이었다. 타이완 장징궈(蔣經國) 당시 국방장관은 1963년 9월 워싱턴을 방문하여, 맥콘(John McCone) CIA국장과 케네디 대통령을 차례로 만나서 대중국정책에 대한 양국의 인식차이에 대해 논의했다. 번디 국가안보보좌관을 만난 자리에서는 “타이완이 중국 핵시설에 대한 특수부대 작전을 펼 때 수송 및 기술지원을 해 줄 것”을 요구했다.<sup>23)</sup> 미국이 군사행동을

19) General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability” with report on “Chinese Communist Vulnerability” attached (29 April 1963), Document 6 in NSAEBB38.

20) National Security Council Staff, “Briefing Book on US-Soviet Non-Diffusion Agreement for Discussion at the Moscow Meeting,” circa June 12, 1963, Document 11A-C in NSAEBB488.

21) Telegram to Moscow Embassy (July 15, 1963); Moscow Embassy telegram to State Department (July 27, 1963) in David W. Mabon and David S. Patterson, eds., *FRUS 1961-63, VII, Arms Control and Disarmament* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1996), pp.801, 860.

22) 1963년 8월 1일 기자회견에서 중국이 “완전한 핵보유국이 되기 위해서는 수년의 시간이 더 필요하겠지만, 이 기간을 더욱 늘리기 위해서 어떤 행동을 취해야 할 것”이라고 밝혔다. Harriet Dashiell Schwar, ed., *FRUS 1964-68, XXX, China* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1998), p.24.

23) 번디 보좌관은 “미국 역시 중국의 핵능력 증가를 지연하거나 예방적인 효과에 관심이 있다”면서도, “더 주의깊은 연구가 필요하다”고 경계했다. Memorandum to

주저하는 사이, 타이완은 1964년 10월 다시 한 번 미국에 지원을 요청했다. 장제스는 주타이페이 대사를 통해 중국이 온전한 핵능력을 갖추게 되면 섬나라에 불과한 타이완은 단 한발의 핵무기로도 완전히 파괴된다면서, 미국이 보복에 나선다고 하더라도 늦을 수밖에 없다고 강조했다. 타이완은 중국의 핵시설을 파괴할 것이며, 미국은 병력을 지원할 필요도 없이 장비만 지원해달라고 요청했다.<sup>24)</sup>

네 번째는 1963년 중국의 핵실험이 임박해 온 시기로, 미국은 중국의 핵개발에 대해서 다각적인 검토를 하기 시작했다. 국무부 역시 군사공격을 포함한 모든 옵션을 포함해서 방책을 수립하기 시작했고, 케네디 대통령 역시 공공연히 군사공격 옵션을 배제하지 않았다. 지금까지 추진되어 온 여러 가지 옵션들이 성공하지 못하자 군사공격 옵션을 강조한 것이다. 국무부의 로버트 존슨(Robert H. Johnson)은 중국의 핵개발을 둘러싼 아시아 동맹국들의 핵보증 요구와 핵실험 이후 대아시아정책을 검토하면서, 이러한 군사공격의 가능성을 모두 열어놓았다.<sup>25)</sup> 7월 31일 번디 보좌관과 국방부의 외무차관보는 합동참모본부에 “중국의 핵 프로그램을 지연시키고 강력한 효과를 줄 수 있는 재래식 공격계획”을 발전시킬 것을 지시하였고, 합참은 1963년 12월 핵시설을 공습하는 “다중소티(multiple-sortie) 공격계획”을 완성했다.<sup>26)</sup> 그러나 너무나 많은

---

McGeorge Bundy, Special Assistant to the President, from William E. Colby, for Deputy Director of Plans, Central Intelligence Agency, “Visit of General Chiang Ching-kuo,” *FRUS 1961-1963, XXII* (Washington, D.C., U.S. Department of State, 1997), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/d185> (검색일: 2018.6.10.).

24) U.S. Embassy, Taipei, cable number 347 to Department of State (24 October 1964), Department of State Freedom of Information release, Document 20 in NSAEBB38.

25) Robert H. Johnson, State Department Policy Planning Council, “A Chinese Communist Nuclear Detonation and Nuclear Capability: Major Conclusions and Key Issues” (15 October 1963), Document 10 in NSAEBB38.

26) Harriet Dashiell Schwar, ed., *FRUS 1964-68, XXX, China* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1998), p.24.

출격횟수 때문에 합참은 오히려 핵공격을 제안했고, 핵전쟁 우려 때문에 제안은 배제되었다.<sup>27)</sup> 케네디 암살로 벌어진 복잡한 상황에서 소련과의 전쟁으로 비화될 것을 우려했기 때문이다.

마지막으로 존슨 행정부 출범 이후에는 비밀 군사작전으로 논의가 집중되었다. 1963년 11월 22일 케네디 대통령의 암살 이후, 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부가 들어섰지만, 중국에 대한 정책기조에는 큰 변함이 없었다. 만약 중국이 대만에 대한 공격에 나서는 경우, 중국 본토에 대한 미국의 반격의 일환으로 핵시설을 예방적으로 타격할 수 있다는 시나리오가 만들어졌다.<sup>28)</sup> 1964년 7월 로버트 존슨 정책기획국장은 전 부서원들에게 회람한 회의자료에서 더욱 구체적인 방책들을 검토했다. “핵확산에 대한 비전통적(unorthodox) 접근들”이라는 제목의 이 문건은 중국에 대한 다양한 군사공격을 검토했다. 군사공격을 통해 완전하지는 않지만 중국의 핵능력을 현저히 감소시킬 수 있고 중국의 핵개발이 줄 수 있는 정치, 심리적인 효과를 반감시키며, 이는 인도를 비롯한 잠재적 핵개발국들의 열망을 억제하는데도 도움이 될 것으로 보았다. 그러면서도 존슨은 대규모의 공격보다는 비밀작전을 선호했으며, 결론에서도 비밀작전의 성공가능성이 높다는 점을 다시 한 번 강조했다.<sup>29)</sup>

그러나 결국 군사공격은 실행되지 않았다. 잘 알려진 바와 같이 존슨 대통령은 “화요점심모임”을 비공식 결정기구로 활용했는데, 여기서도

27) Robert Johnson to Walt Rostow, “Direct Action Against Chicom Nuclear Facilities,” February 12, 1964. William Burr and Jeffrey T. Richelson, “Whether to ‘Strangle the Baby in the Cradle,’” p.74에서 재인용.

28) Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, “Items for Evening Reading,” enclosing W.W. Rostow, Chairman, Policy Planning Council to the President, “The Implications of a Chinese Communist Nuclear Capability” (30 April 1964), Document 12 in NSAEBB38.

29) Memorandum, Robert H. Johnson, Department of State Policy Planning Council, “The Chinese Communist Nuclear Capability and Some ‘Unorthodox’ Approaches to the Problem of Nuclear Proliferation” (1 June 1964), Document 13 in NSAEBB38.

중국 핵보유의 위험성이 자주 논의되었다. 결국 9월 15일 번디 보좌관, 맥콘 국장, 맥나마라 국방장관, 러스크 국무장관은 미국 “독단의 근거없는(unprovoked unilateral)” 군사행동보다는 중국이 핵실험을 하도록 방임하는 것으로 결론을 내렸다. 이는 독단적인 군사행동이 위험하기도 했지만, 소련과 협력하는 방안을 계속해서 우선적으로 고려하기로 한 데서 비롯된 것이다.<sup>30)</sup>

#### 4. 對중국 군사공격계획 (1955-1965)

1955년 중국이 공식적으로 핵개발을 선언하면서부터 미국은 중국의 핵열망을 좌절시킬 수 있는 군사공격을 고려하고 있었다. 사실 적대국이었던 중국의 핵개발을 저지할 수 있는 옵션 자체가 제한되었기 때문에 군사공격을 우선 고려할 수밖에 없었다. 핵기술 장벽을 높이거나, 인센티브를 제공하는 등의 정책은 적대국에게는 적용이 불가능했고, 따라서 군사공격은 중국에 대한 가장 강경한 수단이자 유일한 방법이었던 것이다.

##### 가. 다양한 군사행동 방안 수립

당시에 고려되었던 다양한 선제적 군사행동 방안을 나열해보는 것은 의미가 있다. 먼저 중국에 대한 직접적인 군사행동 방안들이 제기되었다. 정리해보면 1) (해상)봉쇄, 2) 특수부대 침투(infiltration)와 파괴(sabotage)를 통한 혼란 유도, 3) 특정시설 및 핵능력의 제거, 4) 핵시설에 대한 재래식 공격, 5) 지휘부 제거, 6) 제한표적에 대한 전술핵 공격 등을 들

30) McGeorge Bundy, Memorandum for the Record (September 15, 1964), National Security File, McGeorge Bundy, Memos to the President, Vol.63, Lyndon B. Johnson Library.

수 있다. 군사행동 방안을 제시한 대표적인 보고서들은 다음과 같다.

르메이 대장은 1963년 보고서에서, 외교적 압박, 수출금수조치 등의 간접적 압박과 타이완에 의한 핵시설 공격 지원, 해상봉쇄, 소규모 핵시설 파괴 등의 직접적인 압박 등의 옵션을 제시하였다.<sup>31)</sup> 비슷한 시기 CIA와 펜타곤은 타이완의 특수부대원 공중강습에 대해서 검토하기 시작했으며, 핵시설의 파괴를 통한 핵능력을 제거하거나 혼란을 유도하는 등의 비밀작전 역시 고려되었다.<sup>32)</sup> 한편 1963년 11월 테일러(Maxwell Taylor) 합참의장은 중국 핵개발 저지를 위한 합참차원의 시행방안을 “비재래전 프로그램 브라보(Unconventional Warfare Program BRAVO)”로 명명하고, 전군 전력을 활용한 군사행동을 검토하기 시작했다.<sup>33)</sup> 이 계획은 실제로 준비되었는데, 실패로 끝나긴 했지만 1963년 가을 적외선 카메라를 장착한 U-2기가, 바오투우 원자로가 운용 중인지를 확인하고 작전가능성을 판단하는 목적으로 정찰임무를 수행했다.<sup>34)</sup>

1964년 9월 중국의 핵실험이 임박했음이 확실해지면서, 존슨 정책기획국장은 다시 중국에 대한 예방공격의 현실성에 대해서 강조했다. 물론 예방공격은 중국에게 군사적 대응의 근거를 제공하는 등의 정치적 비용이 크다는 점에서, 중국 핵실험에 대응해서 기계화된 폴라리스 뿐

31) General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability,” 29 April 1963. Document 6 in NSAEBB38.

32) Memorandum to McGeorge Bundy from William E. Colby, “Visit of General Chiang Ching-kuo” (19 September 1963), 각주 25.

33) Memorandum, General Maxwell D. Taylor, Chairman, Joint Chiefs of Staff, to General LeMay, General Wheeler, Admiral McDonald, General Shoup, “Chinese Nuclear Development” (18 November 1963), Record Group 218, Records of the Joint Chiefs of Staff, Chairman’s Files (Maxwell D. Taylor), box 1, CM-1963, National Archives.

34) Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence, from Nazi Germany to Iran and North Korea* (New York: W. W. Norton & Company, 2006), pp.155-156.

만 아니라 인도양에 콩코드(Concord) 함대를 추가 배치하는 등 중국을 봉쇄하는 다른 방안들도 함께 검토했다.<sup>35)</sup> 1964년 12월에는 ACDA의 라스젠스(George Rathjens)가 중국의 두세 개 도시를 파괴함으로써 미국이 중국보다 더욱 파괴적일 수 있다는 것을 보여주어야 한다고 주장했다. 그는 미국 주도의 공습, 타이완에 의한 공습, 비밀요원에 의한 핵시설 파괴, 타이완 특수부대의 공정작전 등의 다양한 군사행동을 검토했다.<sup>36)</sup>

한편 전혀 다른 방법의 군사행동도 고려되었다. 첫째는 소련과 공동으로 군사공격을 실행하는 것이었다. 1차 비밀해제 시에도 가려져있던 부분이 추가공개된 시보그(Glenn Seaborg)의 보고서에 따르면, 대통령을 비롯한 정책결정자들이 모인 자리에서 “소련의 협력 하, 중국 핵 시설에 대한 공격도 고려되었음”을 알 수 있다. 포스터(Foster)는 중국 문제를 어떻게 다룰 것이냐는 대통령의 질문에 대해, “만약 소련이 우리와 같이 하여 그들이 핵시설에 대한 ‘우연한’ 공격(accidental drop)을 한다면 중국 문제를 해결할 수 있을 것”이라고 답변한 바 있다.<sup>37)</sup> 둘째, 북한이나 프랑스에 대한 공격도 고려되었다. 중국 자체가 아니라 제3국에 대한 군사행동을 통해 중국을 압박한다는 계획이었다. 물론 하나의 옵션일 뿐이었지만 한국이 북한을 침공하는 것을 지원하는 방안도 거론되었다.<sup>38)</sup> 한편 길패트릭 위원회의 일원이었던 피셔(Roger

35) 논의 중에 배제되기는 했지만 항공모함을 배치하는 문제도 검토되었다. Memorandum, Robert H. Johnson, Policy Planning Council, to Henry Owen, “Thursday Planning Group Discussion of ‘Communist China and Nuclear Proliferation’” (2 September 1964), Document 15 in NSAEBB38.

36) George G. Rathjens, Arms Control and Disarmament Agency, “Destruction of Chinese Nuclear Weapons Capabilities” (December 14, 1964), ACDA Freedom of Information release, Document 21 in NSAEBB38.

37) Entry for 21 June 1963, Journals of Glenn Seaborg, Document 11A-C: Working with Moscow. in NSAEBB488.

38) General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability,” 29 April 1963. Document 6 in NSAEBB38.

Fisher)는 적대국인 중국 뿐만 아니라 동맹국이었던 프랑스가 추가적인 핵실험을 할 경우, 프랑스에 대한 비밀타격작전을 권고하기도 했다.<sup>39)</sup>

물론 외교적 수단들도 같이 고려되었다. 외교적 강압 외에 비밀작전이나 소련과의 협력 등이 그것이다. 러스크(Dean Rusk) 국무장관은 조지 맥기(George McGhee) 정책기획국장의 제안을 승인하였는데, 국무부, 국방부, CIA가 참여하는 협조된 공개-비밀 선전행동이었다. 즉 핵문제에 대한 아시아의 광범위한 무시와 강한 감정주의에 대응하면서, 미국과 자유진영의 힘을 인식시키고 중국의 비이성적인 위협을 무력화시킨다는 것이다. 이 보고서에 따르면 최소한 2년여의 여유 시간이 있으며, 아시아 국가들에 대한 보증을 유지하고 핵실험의 정치적 영향을 최소화하기 위해서는 국제적인 언론을 활용한 선전활동이 필요하다는 것이었다.<sup>40)</sup>



#### 나. 핵개발의 위험 : 중국 핵무기의 다차원적 위협과 미국의 대량보복전략

많은 연구들이 공유하고 있는 것처럼 중국의 핵개발은 미국의 국가 이익에 심대하게 상충할 것으로 인식되었다.<sup>41)</sup> 중국의 핵무기는 아시아 동맹국에 대한 중국의 직접적인 군사위협이었고, 중국의 핵개발이

39) Roger Fisher, "Memo on Possible Action: Action Directed against Further French Atmospheric Tests," December 19, 1964, Personal Papers of Roswell Gilpatric, box 10, JFK Library.

40) Undersecretary of State for Political Affairs George McGhee to Assistant Secretary of State for Public Affairs Robert Manning, "Program to Influence World Opinion With Respect to a Chicom Nuclear Detonation" (24 September 1962); decision memorandum by Secretary of State Rusk attached (20 September 1962), Document 10 in NSAEBB38.

41) 중국의 핵개발 결정요인과 과정에 대한 연구로, Avery Goldstein, *Deterrence and Security in the 21st Century* (Stanford: Stanford Univ. Press, 2000); John Wilson Lewis and Xue Litai, *China Builds the Bombs* (California: Stanford Univ. Press, 1988); 손한별, 웨즈롱, "중국 핵무기 개발의 네 가지 원동력," 『군사연구』제136집 (2013) 참고.

주변국들에게 미치는 심리적 위협도 고려되었다. 또 대소진영에 대한 핵우위의 상실 역시 장기적인 관점에서 미국의 이익에 상충될 것으로 우려했다.

첫째는 중국의 직접적인 군사위협이었다. 1962년 인도와의 전쟁, 타이완 포격을 비롯한 군사력의 현시, 인도네시아 등 동남아시아 국가에 대한 영향력 확대 추구, 베트남전쟁에서의 북베트남 지원을 통해 지역 내 자국의 영향력을 추구해왔다는 것이 당시 미국의 인식이었다. 1962년 맥조지 번디가 주장한 것처럼 “중국의 핵무기는 현상유지에 대한 가장 중대한 위협”이었고, “비합리적이고 극단적인” 중국은 “핵무기 개발을 통해 아시아에서 미국의 영향력을 축출(eject)할 것”이라고 판단했다.<sup>42)</sup> 이미 1961년 합동참모본부는, “중국이 핵능력을 갖게 된다는 것은 미국과 자유세계, 특히 아시아의 안보태세에 결정적인 영향을 끼칠 것”이라고 결론내렸다.<sup>43)</sup> 이보다 앞서 1961년 2월 공군부도 중국의 핵능력이 미국을 직접 위협할 수 있는 3단계를 우려하면서 인도, 일본뿐만 아니라 호주에 공격용 핵무기를 배치할 필요성을 권고하기도 했다.<sup>44)</sup>

둘째, 심리적인 차원의 위협도 우려되었다. 조지 맥기 국무부 정책기획국장은 중국의 핵무기 획득이 군사적이기보다는 정치적이고 심리적인 것이라고 평가했다. 그는 중국이 핵실험을 한다면 공산주의 모델이 우월하다는 것을 보여줄 수 있고, 중국의 상대적 군사력에 대한 재평가

42) Memo Bundy to Kennedy, November 8, 1962, *FRUS 1961-63*, China as a Nuclear Power (Some Thoughts Prior to the Chinese Test) (October 7, 1964), Document 4 in NSAEBB1.

43) Memorandum from the Joint Chiefs of Staff, “A Strategic Analysis of the Impact of the Acquisition by Communist China of a Nuclear Capability” (June 26, 1961), in Edward C. Keefer, David W. Mabon, and Harriet Dashiell Schwar, eds., *FRUS 1961-63*, XXII, Northeast Asia (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1996), pp.84-85.

44) Memorandum from Lt. General John K. Gerhart, Deputy Chief of Staff, Plans & Programs, U.S. Air Force, to Air Force Chief of Staff Thomas White, “Long-Range Threat of Communist China” (8 February 1961), Thomas White Papers, box 44, Air Staff Actions, Library of Congress.

를 요구함으로써 아시아 국가들을 중국 편으로 끌어들이 수 있다는 정치적 결과에 주목했다. 그는 중국의 이러한 시도를 무력화시키기 위해, 인도와 같은 또 다른 아시아 국가를 핵무장시켜야 한다고 주장했다. 곧 이은 국무부 시행문서에서도 맥기 국장은 아시아 지역에서의 미국의 영향력 쇠퇴를 우려하면서 국제적으로 언론매체를 이용하여 중국을 비난하는 선전지침(propaganda guidance)을 내렸다.<sup>45)</sup>

셋째, 중국의 핵개발로 인한 세계적인 핵확산도 우려하고 있었다. 이미 프랑스의 핵개발을 저지할 수 없었던 미국은, 공산진영의 핵균형 뿐만 아니라 인도, 이스라엘, 스웨덴, 일본과 같은 핵기술을 갖추고 있던 국가들에 대한 확산 역시 우려하고 있었다. 중국으로부터 직접 위협을 받게 될 파키스탄, 인도네시아, 호주, 한국과 타이완을 비롯한 아시아 국가들뿐만 아니라 이스라엘, 이집트, 브라질, 아르헨티나, 멕시코, 스웨덴, 스위스, 이탈리아, 서독 등도 잠재적 핵개발국으로 지목되었다.<sup>46)</sup> 로스토우는 존슨 대통령에게 보고한 메모에서 중국의 제한적인 핵능력에도 불구하고 대미 억제력과 인도를 비롯한 잠재국들의 확산으로 이어질 것을 우려하고 있다. 또 예방공격의 현실성을 검토하면서, 함께 핵확산의 가능성을 낮출 수 있는 방안들을 제시하고 있다.<sup>47)</sup>

45) Undersecretary of State for Political Affairs George McGhee to Assistant Secretary of State for Public Affairs Robert Manning, "Program to Influence World Opinion With Respect to a Chicom Nuclear Detonation" decision memorandum by Secretary of State Rusk attached (20 September 1962), Document 4 in NSAEBB38.

46) 1960년대 핵확산에 대한 미국의 우려는 다양한 분석보고서를 통해서 확인할 수 있다. Memorandum, "Nuclear Weapons Programs Around the World," TS190187 (December 3, 1964); 브라질, 일본, 네덜란드, 서독의 가스원심분리 능력에 대한 평가로 S. A. Levin, L. R. Powers, and E. Von Halle, "Nth Power Evaluation," *Union Carbide Corporation Nuclear Division* (March 4, 1964) 참고.

47) Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, "Items for Evening Reading," enclosing W.W. Rostow, Chairman, Policy Planning Council to the President, "The Implications of a Chinese Communist Nuclear Capability" (30 April 1964), Document 12 in NSAEBB38.

넷째, 가장 중대한 위협은 미국의 핵우위를 상실할 것에 대한 우려였다. 사실 미국에게 중요한 것은 중국 자체의 핵위협보다는 중국을 포함하는 소련 진영 전체의 움직임이었고, 중국의 핵개발이 대소진영에 대한 미국의 핵우위 상실로 이어질 것을 우려하고 있었다.<sup>48)</sup> 1963년에 이르면 케네디 정부의 우려는 더욱 커지는데, 1월 10일 맥조지 번디는 맥콘 CIA 국장과의 회동에서, “중국이 결코 용인할 수 없는 세계정치상황의 변동을 가져올 것”에 대한 케네디 대통령의 우려를 전했다. 그러면서 중국의 핵개발과 쿠바의 상황에 우선순위를 두고 주목할 것을 요구했다. 1963년 특별국가정보판단(SNIE)에서도 “미국은 중국 본토까지 개입하기는 꺼려할 것”이지만, 중국이 핵실험에 성공하면 더욱 공격적이고 강경한 입장으로 전환할 것이라고 전망했다.<sup>49)</sup>

마지막은 핵무기는 “사용할 수 없는 무기”라는 미국의 인식에 있었다. 아이젠하워의 대량보복전략(Massive Retaliation)은 1960년대 “전략가들”이 등장할 때까지 관성을 가지고 유지되었다.<sup>50)</sup> 유연반응전략으로 이행하는 과정이었지만, 대량보복전략이 지속되었다는 점에서 중국의 핵개발은 비화될 가능성과 불안정성을 더욱 증폭시키는 것이었다. 물론 로스토우(W. W. Rostow)는 1964년 핵실험이 임박한 상황 중에, 대통령에게 보고한 메모에서 중국 핵무기의 군사적 가치와 영향력을 평가했다. 중국의 핵능력이 제한되어 군사적인 효과보다는 정치 및 심리적인 효과가 클 것이고, 미국의 핵능력에 비하면 현격한 차이를 가지고 있어 먼저 핵공격을 감행하지는 않을 것으로 보았다. 그러나 중국의

48) 리처드 하스는 핵무기를 가진 친구(nuclear-armed friend)보다 핵무기를 가진 적이 위협이 되기 때문에 미국의 핵비확산 정책이 이중적인 기준을 가지고 있었다고 주장했다. 위험한 핵무기를 ‘누가’ 가지고 있느냐에 따라 위협의 정도가 다르게 판단된다는 점에서 적과 동맹의 구분은 유용한 기준이 된다. Richard N. Haas, “India, Iran, and the Case for Double Standards,” *Project Syndicate* (May 14, 2006).

49) Director of Central Intelligence, SNIE 13-2-63, *Communist China's Advances Weapons Program* (July 24, 1963), p.10.

50) Thomas M. Nichols, “미국 핵전력의 변화: 대량보복전략에서 핵태세검토보고서까지,” 배정호, 구재회 편, 『NPT체제와 핵안보』(서울: 통일연구원, 2010), p.25.

제한적인 핵 및 투발수단 역시 아시아에 주둔하고 있는 미군에게는 충분한 위협이 될 수 있으며, 이는 대량보복전략을 추구하던 미국의 확전을 의미하는 것이었다. 핵불가용론의 인식을 가진 미국은 중국에 대해 보다 강경한 입장을 가지고 있었다.

#### 다. 군사적 달성가능성 : 능력과 의지의 격차, 핵개발단계

6·25전쟁에서 미국과 직접 전쟁을 치르기는 했지만 중화인민공화국은 그야말로 신생공화국이었으며, 핵개발 역시 초기단계에 머물러 있었다. 위에서 본 바와 같이, 군사행동의 달성가능성은 다음을 차례로 해결해야만 한다. 첫째는 핵 및 미사일 능력의 제거가 가능할 것인가? 둘째는 보복을 억제할 수 있는가? 셋째는 이미 핵실험을 통해 일련의 필수적인 핵기술을 확보한 것은 아닌가? 등이다. 이를 위해 능력과 의지의 격차, 핵개발단계를 살펴본다.

첫째, 미국은 중국의 미약한 핵 및 미사일 능력을 제거할 수도 있었고, 압도적 군사력 격차를 기반으로 중국의 보복으로부터도 자유로웠다. 1950년부터 3년간 한반도에서 맞서긴 했지만, 여전히 중국은 신생공화국에 불과했다. 먼저 미국의 압도적인 군사력을 분석한 보고서들로, 1962년 4월 CIA가 내놓은 국가정보판단(NIE) 13-2-62는 1960년대 초반 중국의 핵개발에 대한 다각적인 분석을 알 수 있는 중요한 자료이다. CIA는 코로나 위성 및 타이완발 U-2기의 사진정보를 바탕으로 중국의 핵 및 미사일 능력을 분석할 뿐만 아니라 인간정보를 통한 국내상황을 종합하고 있었는데, 중국이 단거리 지대공 및 지대지미사일 시설을 갖추고는 있지만 사거리가 350nm에 그쳐 미국에 위협이 되지 않는 것으로 판단했다.<sup>51)</sup> 르메이 대장이 국방장관에게 보낸 보고서도 중국

51) NIE 13-2-62, "Chinese Communist Advanced Weapons Capabilities" (25 April 1962), Freedom of Information release by Central Intelligence Agency, in CIA NIE D/B.

의 취약성을 더욱 강조했다. 31쪽에 이르는 부록에서, 중국의 정치(11개), 경제(5개), 군사, 사회심리적(6개) 취약성을 나열하였다. 특히 핵 시설의 위치를 명시하면서 파괴활동(sabotage)이나 공중공격에 매우 취약하다고 평가했다.<sup>52)</sup>

다음으로는 중국의 보복공격을 억제할 수 있는 능력과 의지에 대한 분석 보고서들이 있다. 국방부가 1961년 국방분석연구소(Institute for Defense Analyses)에 연구과제로 부여한 “중국 핵보유의 함의”에 대한 분석, 일명 “Project Pacifica”는 미국의 대응에 대한 중국의 내구력을 평가했다는 점에서 주목된다. 보고서는 “중국이 핵실험을 통해 핵 능력을 확보함으로써 정치적이고 심리적인 영향력을 키울 수는 있겠지만, 이웃국가들에 호전적으로 나선다면 오히려 미국과 동맹국에 비해 상대적으로 더욱 취약한 상태에 놓이게 될 것”이라고 결론내렸다. 중국은 지역 차원의 위협에 머무를 것이며, 핵실험이 군사적으로 큰 의미를 가지지는 않는다는 것이다.<sup>53)</sup> 중국의 핵투발수단에 대해 주목하기 시작한 1963년 ACDA의 보고서는 Tu-4 및 -16, IL-28 등의 항공자산, 소련제 “W”급, 중국의 “G”급 잠수함 등을 분석하면서 중국의 보복능력이 제한됨을 분명히 했다.<sup>54)</sup>

52) 당시 합참이 제시한 핵시설은 란저우 가스화산공장, 광둥성의 연구용 원자로, 쌍청주 미사일발사 시설 등 총 6개였으며, 플루토늄 생산 원자로는 특정되지 않았다고 제시하였다. General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability” (29 April 1963).

53) ‘Project Pacifica’의 결과물들은 Donald Keesing, “The Communist Chinese Nuclear Threat: Warhead and Delivery Vehicles,” Study Memorandum No.17 (May 9, 1962), excised copy; General “x” and Roderick MacFarquhar, “Reactions to a Nuclear-Armed Communist China: Europe and the United Kingdom,” Study Memorandum No.12 (Sep. 15, 1962), Study Report No.2 “The Emergence of Communist China as a Nuclear Power (Final Report)” (Sep. 30, 1962), in NSAEBB488.

54) Arms Control and Disarmament Agency, “Summary and Appraisal of Latest Evidence on Chinese Communist Advanced Weapon Capabilities” (10 July 1963); Memorandum, Rear Admiral Richard G. Colbert and W. E. Gathright, Policy Planning Council, to Walt W. Rostow, Director, Policy

둘째는 중국의 핵개발 의지와 이를 막으려는 미국의 압박에 저항하려는 의지이다. 사실 중국은 신생국이었고, 중국의 핵개발은 국내의 혼란스러운 정치지형을 타개하려는 정치적이고 심리적인 수단으로 이해했다. 그렇기 때문에 1960년대 초반 대약진운동 등으로 혼란한 국내 상황을 타개하기 위해서라도 핵개발을 계속 이어갈 것으로 판단했다. NIE 13-2-62는 소련의 지원이 중단되었음에도 불구하고, 중국이 핵개발에 대한 열망을 포기하지 않고 자체적인 기술로 핵개발을 할 것이라고 분석했다.<sup>55)</sup> ACDA가 특별한 임무를 가지고 모스크바로 떠나는 해리만(Averell Harriman)에게 제공한, 중국의 핵능력에 대한 보고서도 중국이 국제적인 압력에도 불구하고 핵개발을 포기하지 않을 것이라고 분명히 하고 있다.<sup>56)</sup>

미국은 중국이 압박에 저항하며 핵개발을 포기하지 않을 것임을 잘 알고 있었다. 1964년 국무부가 아시아의 모든 공관에 보낸 정보요구는 압박한 중국의 핵실험에 대한 각국의 반응에 대해서 요구하면서, 중국 최고위층의 발언을 붙임으로 제공했다. 1964년 5월 외교부장이자 국무원 부주석이었던 첸이(陳毅)도 일본 TV 인터뷰 및 기자회견 등을 통해 “몇몇 강대국이 핵무기를 독점하고 핵공갈을 일삼는 제국주의와 식민주의에 강력하게 반대하기 위해 핵무기를 개발하고 있다”고 주장했다. 그는 중국은 모든 핵무기의 금지와 제거를 주장해왔다면서, 역사상 한번도 다른 나라를 침공해본 경험이 없는 중국은 핵무기를 가진다고 해서 외교정책이 달라지지 않을 것이라고 강조했다. 또한 중국은 10년,

---

Planning Council, “The Chicom ‘G’ Class” (Missile-Launching Submarine), enclosing U.S. Naval Intelligence Paper, “Chicom ‘G’ Class” (11 April 1965), in NSAEBB38.

55) NIE 13-2-62, “Chinese Communist Advanced Weapons Capabilities” (25 April 1962), Freedom of Information release by Central Intelligence Agency, in CIA NIE D/B.

56) Arms Control and Disarmament Agency, “Summary and Appraisal of Latest Evidence on Chinese Communist Advanced Weapon Capabilities” (10 July 1963), in NSAEBB38.

20년, 30년이 걸리더라도 강대국들의 기술 수준을 따라잡을 것이라고 강하게 말했다.<sup>57)</sup>

셋째 핵개발단계에 대해서는 미국의 정보부족이 오히려 군사행동에 대한 고민을 덜어주었다. 중국은 핵무기의 ‘개발단계’에 있었지만, 미국의 정보평가는 매우 부실했다. 1960년 12월의 NIE는 “중국 핵프로그램에 대해 가지고 있는 근거는 소련의 대중국 지원에 대한 것만큼이나 파편화되어 있다”고 인정하고 있다. 같은 달 다른 국가정보판단에서도 미국 정보당국이 “거의 아무 것도 알지 못한다”고 평가했다.<sup>58)</sup> 서로 다른 추정으로 혼란스러운 정보보고서들은 혼란스러웠던 미국의 인식을 여실히 드러낸다. 영상정보로 제한된 정보원 때문에 핵실험이 임박했다고는 알고 있었지만 정확한 단계 판단이 어려웠고, 따라서 그 수단과 관계없이 비확산 노력을 집중하기 어려웠다. 미국이 구체적으로 논의한 군사공격을 실행에 옮기지 못한 것은 이 같은 정보부족에서 원인을 찾을 수도 있다.

1960년에 이르러 중국의 핵개발은 기정사실화되었지만, 중요한 것은 ‘언제’ 핵무기를 개발할 수 있는가 하는 것이었다. NIE 13-60은 중국이 핵실험을 1963년, 이르면 1962년에 할 수 있다고 판단했다.<sup>59)</sup> 1962년 맥기 국장도 NIE 13-2-62를 인용하면서 핵실험은 1963년 내지 1964년으로 예상되며, 여전히 미국에 위협을 줄 수 없는 투발수단

57) Department of State Circular Airgram CA-43 to U.S. Embassy in Thailand *et al.*, “Status of Program to Influence World Opinion with Respect to a Chinese Communist Nuclear Detonation” (20 July 1964), in NSAEBB 38.

58) Director of Central Intelligence, NIE 13-60, *Communist China* (December 6, 1960), p.13; NIE 13-2-60, *The Chinese Communist Atomic Energy Program* (December 13, 1960), in CIA NIE D/B.

59) Memorandum from Lt. General John K. Gerhart, Deputy Chief of Staff, Plans & Programs, U.S. Air Force, to Air Force Chief of Staff Thomas White, “Long-Range Threat of Communist China” (8 February 1961), Thomas White Papers, box 44, Air Staff Actions, Library of Congress.

을 고려할 때 최소한 2년여의 시간이 있다고 판단했다.<sup>60)</sup> 미국이 중국의 핵실험에 대해서 확실한 정보를 얻게 된 것은 1964년 초에 이르러서였다. 국무부 정보분석국(INR)의 위팅(Allen Whiting)은 저우언라이가 말리를 방문하여 케이타(Modobo Keita) 수상에게, “중국이 10월에 핵실험을 할 것”이라는 말을 들었다고 보고했다.<sup>61)</sup> 이후에도 중국을 방문한 말리 정부대표단을 정보원으로 하여, 중국 국경절인 10월 1일에 핵실험을 하게 될 것이라는 정보를 입수했다.<sup>62)</sup> 다양한 출처의 정보가 종합적으로 분석되면서 핵실험에 임박해서야 비로소 실재와 유사한 정보를 획득하게 된 것이다.

## 5. NPT 편입 강압정책 (1965-1972)

### 가. 對중국 강압정책

그러나 1965년에 이르면 미국의 대중국 핵정책은 강압정책으로 전환되었다. 중요한 전환점은 “길패트릭 위원회”의 보고서였다.<sup>63)</sup> 위원회

60) Undersecretary of State for Political Affairs George McGhee to Assistant Secretary of State for Public Affairs Robert Manning, “Program to Influence World Opinion With Respect to a Chicom Nuclear Detonation” (24 September 1962); decision memorandum by Secretary of State Rusk attached (20 September 1962), in NSAEBB38.

61) William Burr and Jeffrey T. Richelson, “Whether to ‘Strangle the Baby in the Cradle,’” pp.83-84.

62) 말리 정부대표단은 6월 19일부터 7월 4일까지 중국을 방문하여, 마오쩌둥, 저우언라이 등을 예방했다. “The Secretary’s Staff Meeting,” October 28 and November 27, 1964, in Schwar, ed., *FRUS 1964-68*, XXX, pp.107-108.

63) 존슨 대통령은 중국이 핵실험에 성공한 뒤 바로 고위 전문가들의 위원회 구성하고 핵무기 확산을 제한하기 위한 다양한 방안을 검토할 것을 지시했고, 번디 보좌관은 변호사 출신이자 전 국방부 차관보였던 길패트릭을 지목했다. 위원회는 비스티 아코브스키(George Kistiakowsky) 전 백악관 과학보좌관, 알렌 델레스(Allen

는 네 가지 옵션을 제안했다. 첫째는 완벽한 비확산은 불가능하다는 전제 아래, 일부 선택된 국가에 대해서만 확산을 지원하는 방안, 둘째 국익 보존에 우선권을 두고 확산의 속도만을 제한하는 방안, 셋째 부분적인 비용과 위험을 감수하는 강화된 확산방지, 마지막으로 군사공격을 비롯한 강경한 비확산정책에 최우선순위를 부여하는 방안이었다. 이 중 서독의 재무장을 억제하고 유럽에서의 전략균형을 유지하기 위해서는, 미국이 어느 정도의 비용과 위험을 감수해야 한다는 세 번째 옵션을 권고했다.<sup>64)</sup> 1962년 쿠바 미사일 위기를 극복하는 가운데 마소 상호 합리성에 대한 신뢰감을 갖게 된 것도 중요한 이유로 작용했다. 물론 길패트릭 위원회의 보고서가 미국의 비확산 정책을 곧바로 전환시킨 것은 아니었지만, 미국이 적극적인 비확산 정책으로 전환하는데 중요한 전기를 마련했다. 깬빈이 주장하는 것처럼 보고서가 보고될 당시 존슨의 즉각적인 결정을 이끌 수는 없었을 수 있지만, “마소가 주도하는 NPT체제를 구상하는데 중요한 역할”을 했다.<sup>65)</sup>

이 시기 중국에 대한 미국의 비확산정책은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 핵무기보유국(NWS)의 지위를 인정하면서 NPT 체제로의 편입을 유도한 것이다. 베트남 전쟁의 수렁 속으로 빠져가면서 린

---

Dulles) 전 CIA 국장, 왓슨(Arthur K. Watson) IBM 회장, 그윈터(Alfred B. Gruenther) 전 나토사령관 등이 참여했으며, 거스호프(Raymond Garthoff), 라스젠스(George Rathjens) 등 NSC 구성원들도 같이 포함되었다. Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation (January 21, 1965), Box 10, John F. Kennedy Library.

64) 정부 부처 간에는 분명한 인식 차가 있었다. ACDA는 어떠한 비용을 치르더라도 비확산을 달성해야 한다는 원칙주의적 주장을 내세웠지만, 국방부는 그 비용이 적을 때에만 가능할 것이라는 유보적인 입장을 취했다. 국방부는 소련과의 전략적 경쟁을 최우선 순위에 두면서, 일본, 인도, 호주와 함께 아시아에서의 MLF도 고려해야 한다는 주장을 했다. Francis J. Galvin, “Predicting Proliferation during the 1960s: The Story of LBJ’s Gilpatric Committee,” presented for the conference, “Intelligence and Prediction in an Unpredictable World,” CISC Stanford University (June 20–21, 2003), pp.17–20.

65) Francis J. Galvin, “Predicting Proliferation during the 1960s,” pp.4–6.

든 존슨 대통령은 먼저 중국에 화해의 손길을 내밀었다. 1966년 3월 바르샤바 회담에 참석한 미국 측 대표는 “중화인민공화국”과의 관계를 발전시킬 의향이 있다고 발표함으로써 1949년 이후 최초로 중국의 국가명칭을 사용했으며, 7월에는 존슨 대통령이 아시아정책에 관한 연설을 통해 중국과의 평화적인 협력과 “지금은 서로를 적이라 부르는 국가 사이의 화해”가 이루어질 시대를 기대했다.<sup>66)</sup> 여전히 추상적인 수준에 머무르는 것이었지만, 핵불능화를 위해 군사공격을 고려했던 미국이 먼저 유화적인 제스처를 취했다는 데 의미가 있다.

둘째는 중국의 핵유용성을 제한함으로써 수직적 확산을 억제하려는 시도이다. 중국과 의사동맹(quasi-alliance) 관계를 유지하여 핵개발을 통한 안보이익 추구를 제한하고, 대탄도미사일방어(ABM) 체계를 구축함으로써 핵무기의 효용성 자체를 감소시키는 등의 방안이 포함된다. ABM은 소련의 점증하는 ICBM 능력에 대응하기 위한 방편으로 고려되었지만, 사실 미국이 ABM의 중점배치를 추진한 계기는 중국의 열핵폭탄 실험이었으며, 그 대상 역시 중국이었다는 것이다. 미국은 스스로 ABM 체제의 배치를 통해 “중국의 공격 위협에 대한 취약성을 감소시키고, 일본 등의 동맹국들에 대한 확장억제의 신뢰성을 제고할 수 있다”고 주장했다.<sup>67)</sup> 또 소련에게도 ABM이 중국에 대한 것임을 분명히 했다는 사실이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다. 아무리 핵무기를 개발해도 미국의 ABM 체계에 의해 방어된다면, 중국의 추가적인 핵개발을 막을 수 있다는 것이 논지이다.<sup>68)</sup>

66) Lyndon B. Johnson, “Remarks to the American Alumni Council: United States Asian Policy: July 12, 1966,” no.325, *Public Papers of the Presidents of the United States*, Book 2 (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967), pp.719-720.

67) Contingency Paper on the Arms Control Considerations of a U.S. ABM Deployment Decision (August 25, 1967), NSF, Country File: USSR, Box.231, LBJ Library.

68) Steven L. Rearden, *Council of War: A History of the Joint Chiefs of Staff, 1942-1991* (Washington DC: NDU Press, 2012), pp.262-267; 미국의 미

다른 한편으로 미국은 중소분쟁의 틈을 노려 의사동맹을 추진하면서, 중국의 핵무기 자체의 유용성을 제한하고자 했다. 1969년 대통령에 취임한 닉슨과 안보보좌관 키신저는 이미 미중화해를 준비하고 있었다. 분명한 것은 비확산의 측면에서 외교와 군사적 압박을 동시에 추진한다는 연계전략의 일환이었다. 중국과의 화해가 미국의 비확산 목표에서만 추진된 것은 아니지만, 다양한 비확산 이슈들이 중국문제와 연계되어 있었다. 손넬펠트(Sonnenfeldt)는 “SALT, NPT와 연계하여 인도에 대한 안보보증, 파키스탄의 무기정책, 베트남전 이후 아시아에 대한 안보보증” 등이 미국의 대중국정책에 크게 의존하고 있다고 정리했다.<sup>69)</sup>

이 시기 미국은 중국에 대해 외교적으로는 접근정책을, 군사적으로는 강경한 강압정책을 펼쳤다. 중국의 핵실험 이후 아시아에서 핵도미노 현상을 우려하면서 보편적인 비확산정책으로 전환하긴 했지만 여전히 적대국으로서 중국의 핵능력 증강을 우려하고 있었다는 것이다. 핵무기를 개발한 국가에게 군사공격과 같은 방법은 오히려 핵무기 보유의 명분을 제공할 수 있으며, 반대로 핵무기를 개발 중인 국가에 대해 유화정책만을 시행할 수는 없었기 때문이다. 아주 강경했던 비확산정책은 길패트릭 보고서 이후, 중국을 NPT 체제로 편입하려는 시도로 전환되었다.

#### 나. 핵개발 위험 재평가 : 중소분쟁과 유연반응전략

미국의 국내외 상황이 변화하면서 중국 핵개발의 위험성도 재평가되

---

사일 방어체계가 일본, 인도와 같은 핵약소국들로 하여금 핵군비증강의 명분을 제공한다는 반대의견도 있었다. Francis J. Galvin, “Blasts from the Past,” pp.120-121.

69) Minutes of the Senior Group Meeting, “US China Policy; Nuclear Planning Group Issues,” in *FRUS, 1969-1976*, Vol.XVII, China, 1969-1976, document 13.

었다. 외부적으로는 중소분쟁과 NPT체제의 수립이 있었고, 내부적으로는 유연반응전략으로 대표되는 핵무기에 대한 인식의 변화가 핵개발 위협에 대한 재평가를 이끌었다. 첫째는 중-소간의 분쟁이 나날이 격화되면서 미국은 대소련진영의 핵우위를 유지할 수 있었다. 소련과 중국의 위협을 별개로 판단하고, 중국의 핵무기가 미국에 주는 위협이 크지 않다고 판단한 것이다. 오스굿(Robert Osgood)은 1969년 닉슨 대통령이 취임과 함께 요구한 NSSM-9에 대해, 중국이 여전히 국내적 문제에 함몰되어 스스로 의도한바 삼각체제로 나아가지는 못하고 있지만, 중소분쟁의 결과 공산주의의 간극은 더욱 넓어졌다고 강조했다.<sup>70)</sup> 아울러 중소분쟁과 같이 냉전의 양극체제에 대한 제3세계의 도전으로, 미·소 간의 적대는 약화되고 ‘힘의 분산(the diffusion of power)’은 빨라지고 있다고 분석했다.<sup>71)</sup> 미국의 입장에서는 중국의 핵개발이 소련진영의 핵능력 증강으로 이어질 것을 우려하지 않아도 된다는 것을 의미했다. 미국은 중소분쟁의 간극을 이용하고자 했으며, 중국보다는 더 큰 위협인 소련에 초점이 맞추어졌다. 중국을 제외한 소련 진영과의 “새로운 동서관계(East-West relations)”가 시작되었음을 알리는 것이었다.

둘째, NPT체제의 수립과 안정이 미국의 최우선 과제로 부각되었다. NPT는 핵무기의 확산을 저지함으로써 추가적인 세계전쟁의 위험성을 낮춘다는 목적도 있었지만, 미·소간의 불필요한 핵경쟁을 방지할 수 있는 중요한 기제로 인식되었다. 다른 한편으로 미국은 모든 잠재적 확

70) 중소분쟁 당시 소련은 중국의 핵시설을 파괴하려는 시도했고, 미국이 이를 제지했다는 주장도 있다. 중소분쟁이 우수리강에서 무력충돌로 이어지자 소련이 중국 핵시설에 대한 타격을 고려하면서 미국과도 논의했다는 것이다. *Telegraph*는 중국 역사학자 류천산을 인용하여 1969년 중소분쟁 당시 소련이 중국에 대한 핵공격을 계획했으나, 미국이 이를 강력하게 반대하면서 무산되었다고 보도했다. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/7720461/US-SR-planned-nuclear-attack-on-China-in-1969.html> (검색일: 2015.1.20.).

71) Robert E. Osgood, “An Overview of the World Situation” (May 21, 1969), pp.22-25, DNSA #00331.

산국을 억제할 능력이 없을 뿐만 아니라 그럴 필요도 느끼지 못했다. 중국에 대한 비확산정책이 성공하기 위해서는 소련의 도움도 필요했지만, 일본, 서독이 핵개발에 나서지 않도록 하는 것도 중요한 문제였다.<sup>72)</sup> NPT 체제수립에 박차를 가하면서 이미 핵실험을 한 중국을 핵무기보유국(NWS)으로 인정하고, 다른 국가로의 확산을 막는데 더 큰 노력을 집중해야 할 필요성이 있었던 것이다.

셋째, 1960년대 말 유연반응전략의 전격적인 적용으로 중국 핵무기에 대한 다소 온건한 시각을 취하게 된다.<sup>73)</sup> 핵무기가 ‘사용할 수 있는 무기’라는 인식을 갖게 되면 상대방의 핵능력에 대한 보다 객관적인 평가를 추가로 요구한다. 즉 핵무기를 사용할 수 있다는 입장은 제한적인 핵무기의 사용과 상황의 통제력을 전제하면서 다소 유연한 비확산 입장을 취하게 된다는 것이다. 먼저 유연반응전략과 나토의 새로운 교리는 “다탄두각개목표재돌입미사일(MIRV)”, 대탄도미사일방어(ABM) 체계, Polaris-Ⅲ의 잠수함발사 핵탄도미사일(SLBM) 등의 기술적 진보를 통해 뒷받침되었다.<sup>74)</sup> 다른 한편으로 NPT를 통해서도 마소간 신뢰를 형성하면서, 핵확산에 대한 상황통제가 가능할 것으로 인식되었다.

마지막으로 미국의 유연반응전략이 유럽뿐만 아니라 아시아에서도

72) 사토(Sato) 수상은 존슨 대통령을 만난 자리에서 “중국이 핵무기를 가진다면 일본도 그렇게 해야한다”고 주장했다. Memorandum, of Conversation, PM Sato and President Johnson (January 1965), NSF, Country File, Japan, Box 253, 1 of 2, LBJ Library; 이미 미 정보당국도 일본의 새로운 사토 정부가 핵열망(hot for proliferation)을 갖고 있음을 경고해왔다. Memorandum, RWK to McGeorge Bundy (October 26, 1964), NSF, Subject File, Nuclear Weapons, Box 34, Doc.1, LBJ Library.

73) MC 14/3, January 16, 1968, “Overall Strategic Concepts for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area,” in Gregory W. Pedlow, ed., *NATO Strategy Documents, 1949-1969* (Brussels: North Atlantic Treaty Organization, 1999), pp.345-370.

74) Michael S. Gerson, “The Origins of Strategic Stability: The United States and the Threat of Surprise Attack,” in Elbridge A. Colby and Michael S. Gerson, eds., *Strategic Stability*, pp.24-25.

적용이 가능했던 것은 중국의 핵전략 자체가 제한적인 목적에 머물렀기 때문이기도 하다. 미국의 핵능력이 월등한 우위를 점하고 있기 때문이기도 했지만, 중국은 마오쩌둥 전략에서부터 시작된 국제전에서의 제한전 전략을 고수하고 있었고, 특히 자신의 월등한 핵능력을 분명히 인식하고 있었다. 미국이 지속적으로 강조한 것처럼 중국의 핵무기는 국제적 위상과 억제력을 목적으로 하고 있었고, 스스로 강조한 것처럼 공격적인 목적을 가지고 먼저 사용하지 않는다는 원칙(No-first Use, NFU)을 고수했던 것이다.<sup>75)</sup>

#### 다. 군사적 달성가능성 : 문화혁명의 혼란기와 핵개발 완성단계

한편 군사공격의 달성가능성은 낮아졌다. 능력 측면에서 미국의 압도적인 우위는 유지되었지만, 중국의 핵개발 의지는 확고했으며 핵개발이 완성단계에 이르면서 실존적 억제력을 갖추게 된 것이다. 첫째, 중국은 핵실험을 통해 핵능력을 축적했지만,<sup>76)</sup> 여전히 미국은 압도적 전력을 통해 중국을 공격할 수 있었고 중국의 제한된 투발수단으로는 미국에 대한 보복공격을 할 수 없었다. 사실 중국 미사일 기술은 미약했으며, 미국이 예상했던 1971년이 되어서도 대륙간 탄도미사일은 배치되지 못했다. 1969년 NIE 13-8-69는 중국이 열핵폭탄을 투발할 수 있는 중거리 폭격기를 보유하고는 있지만, 중거리 탄도미사일(MRBM)은 1970년에 이르러서야 최초배치가 될 것이며, ICBM은 1972년 말에

75) 중국은 현재까지도 이 원칙을 고수하고 있다. Jeremy Stone, "Missile Encirclement: China's Interest in Missile Controls," *F.A.S. Public Interest Report*, Vol.51, No.5 (September/October 1998), <http://fas.org/faspir/v51n5.htm> (검색일: 2014.10.28.).

76) 닉슨 대통령이 취임과 함께 지시한 NSSM-9에 대한 답변에서, 중국은 경제적 문제, 특히 농업생산, 국내적 정치혼란, 비대한 방어-국내 안보위주의 군구조 때문에 자신들이 추구하는 군사적 수단을 담보할 수 없다는 것을 분명히 하고 있다. Robert E. Osgood, "An Overview of the World Situation" (May 21, 1969), pp.38-40 in DNSA #00331.

야 최초응용능력을 갖추게 될 것이라고 수정했다.<sup>77)</sup> 1970년 또는 1971년에 작성된 것으로 보이는 CIA의 문서는 당시까지 중국의 핵전략과 능력을 보다 객관적으로 분석하고 있다. 1급 비밀로 지정되어 있던 이 보고서는 중국의 재래 및 핵전략은 모두 군사력을 투사하기 위한 것이 아니라 중국의 영토를 보존하기 위한 방어목적을 가지고 있다고 정리했다. 따라서 미국이나 소련에 비해 열세인 핵무기를 주변의 비핵국가들에게 선제적으로 사용할 가능성도 낮다고 평가했다.<sup>78)</sup>

물론 베트남전쟁의 늪에서 나오지 못하고 있던 미국에게 있어 중국의 핵능력은 여전히 민감한 문제였다. 미 정보당국도 이 문제를 민감하게 받아들이고 있었다. 1972년 4월부터 6월까지 모스크바 공관은 “중국-소련 군사력균형”에 대한 정보보고를 본국에 타전했다. 스위스 정보원이 중국 측과 접촉하면서 획득한 중국 미사일 능력에 대한 정보였다. 중국이 “현재 중국의 미사일 능력은 모스크바를 포함한 서부 소련에 미치지 못하고 있지만, 3년 내에 모스크바에 도달할 미사일을 개발하게 될 것”이라고 밝혔다는 것이다. 물론 미국의 관심은 아시아 주둔 미군에까지 도달할 것인가에 있었고, 1971년부터 배치된 DF-3은 이미 필리핀 전역을 타격할 수 있었다.<sup>79)</sup>

다음으로 중국의 의지 측면에서, 핵무기에 모든 노력을 집중할 수 있었던 것은 아니었지만 미국의 입장에서 이를 파악하기가 쉽지 않았다.

77) NIE 13-8-69, “Communist China’s Strategic Weapons Program,” in CIA NIE D/B.

78) CIA, excerpt from draft report on Chinese military strategy, date unknown but circa 1970-71, Office of International Security Policy and Planning, Subject Files 1968-71, box 2, file Pol 1-4 NSSM 69 Nuclear Policy in Asia, Comments on Knull Draft, National Archives.

79) U.S. Embassy Moscow cable 2676 to Department of State, “Sino-Soviet Military Balance” (25 March 1972); U.S. State Department Airgram 4285 to Embassy Moscow, “Sino-Soviet Military Balance (C-SR-2056545)” (28 April 1972); U.S. Embassy Moscow airgram 454 to Department of State, “Sino-Soviet Military Balance (C-SR-2056545)” (21 June 1972), RG 59, SN, 1970-73, National Archive.

1965년 시작된 문화대혁명은 중국 핵프로그램 전체를 흔들지는 못했지만 분명하게 정체시켰고, 미국도 이를 정확하게 인식하고 있었다. 홍위병의 계급투쟁 기조가 더욱 폭력적이며 무차별적으로 발전해갔고, 핵프로그램에도 영향을 주었다.<sup>80)</sup> 1969년 취임과 함께 닉슨 대통령이 세계 상황을 파악하기 위해 지시한 NSSM-9에서도 중국에 대한 관심은 모두 문화혁명과 국내정치의 혼란에 맞춰졌다. 중국과 관련된 것은 모두 9개 질문 중, 1번부터 3번까지의 정보요구는 모두 문화혁명의 영향과 국내정치의 통제가능성, 반마오쩌둥 파벌의 존재 여부와 향후 정치권력지형, 문혁의 경제적 영향에 대한 것이었다. 중국의 재래식 군사력은 네 번째, 핵전력은 다섯 번째 위치를 점했다.<sup>81)</sup>

결국 키신저의 가정대로 중국 국내의 혼란스러운 상황은 중국 내부의 혼란이 중국과 진지하게 대화를 시작할 수 있는 출발점일 수도 있었고 미국의 선택지를 다양하게 할 수도 있었지만, 그 시기에 있어서는 미국의 결정을 어렵게 만들었다. 문화혁명이 분명히 반미주의를 부르짖으며 미국의 인도주의적 유화 제스처를 받아들이지 못하고 있었음은 분명하다. 그러나 해외공관을 폐쇄하고 중국과 문화혁명을 정확하게 볼 수 있는 전문가도 없는 상황에서 중국을 정확히 파악하기 힘들었다. 저우언라이의 비호 아래 핵프로그램이 핵심임이 계속되었지만, 불안한 정치적 기반은 사고에 의한 핵무기의 사용이나 내부분열에 따른 핵무기 탈취 같은 상황에 직면할 수도 있었다. 미국의 입장에서는 중국 국내의 상황을 좀 더 지켜볼 필요성이 있었던 것이다. 따라서 문화혁명으로 중국의 핵개발 의지가 감소했다기보다는 미국이 중국의 의도를 파악할 방법이 존재하지 않았다는 것이 더 정확하다고 할 수 있다.

80) U.S. State Department Director of Intelligence and Research to the Secretary, "Chinese MRBM Deployment Delayed," Intelligence Note 323 (3 May 1968), RG 59, SN 67-69, National Archives.

81) NSSM-9의 원문은 National Security Study Memorandum(NSSM)-9, "Review of the World Situation,"  
[www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm\\_009.pdf](http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_009.pdf) 참고.

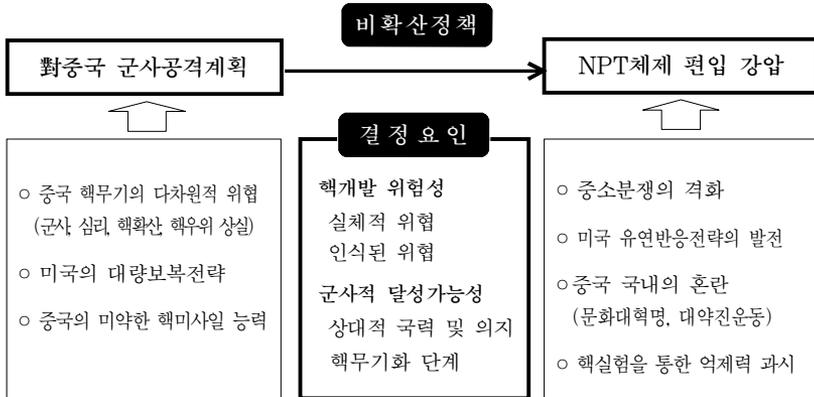
세 번째 핵개발은 문화혁명의 혼란 속에서도 계속 진행되었다. 연이은 핵실험으로 실존적 억제력을 확보해 나간 것이다. 1964년 10월 16일 첫 핵실험을 실시한 이후, 중국은 매년 핵실험을 하면서 핵능력을 증강시켜 왔다. 1965년 5월과 1966년 5월에는 H-6 폭격기에서 투하, 1966년 10월 4차 실험에서는 DF-2 MRBM에 탄두 탑재하면서 투발수단을 다변화했다. 1970년대는 되어야 열핵폭탄 실험에 성공할 것이라는 미국의 전망을 비롯기라도 하듯이,<sup>82)</sup> 1967년 6월에 3MT 규모의 열핵폭탄 실험에도 성공했다. 1968년에는 첫 플루토늄탄을 사용한 실험을 하면서 핵물질 역시 다양화시켰다.

NPT에 대한 논의가 계속되고 있었지만, 중국은 계속해서 핵실험을 실시했다. 대외적으로도 자신의 핵능력을 과시하면서 중국은 NPT 핵무기보유국의 지위를 획득할 수 있었다. 비록 미국을 압박할 수 있는 장거리 탄도미사일 능력은 제한되었지만, 다양한 투발수단을 활용하여 핵실험을 실시했다. 이미 실존적 억제력을 가진 것이었으며, 언제든지 지역 동맹국들을 핵무기로 위협할 수 있었다는 점에서 군사공격을 통해 쉽게 무력화할 수 있는 수준을 넘어선 것을 의미했다. 문화혁명으로 인한 국내외 혼란 속에서도 핵실험을 계속되었고 내부 정보에 접근하기 힘들었던 미국으로서는 사실 상황을 지켜보는 것 외에는 방법이 없던 시기이기도 했다.

---

82) Director of Central Intelligence, SNIE 13-8-66, *Communist China's Advanced Weapons Program* (July 1, 1966), pp.1-2, in CIA NIE D/B.

〈 그림. 미국 對中 비확산정책의 변화 〉



## 6. 결론



본 논문은 “미국은 왜 중국에 대한 군사공격을 계획하고 철회했는가?”의 연구질문에 대한 답을 하나씩 찾아가는 과정으로 진행되었다. 중국의 핵개발은 단기적으로 미국의 이익을 감소시키고 현상을 변경할 수 있다는 점에서 미국에 대한 직접적 위협이었다. 1949년 장개석의 국민당 정부를 축출하고 공산주의국가를 수립한 아시아의 거대 대륙국가가가 핵무기까지 보유한다면, 지역 동맹국들을 군사적, 심리적으로 위협할 뿐만 아니라 이미 핵독점이 무산된 상황에서 대소진영에 대한 핵우위마저 빼앗길 것을 우려했기 때문이다. 다른 한편 중국의 역량은 크지 않았고, 군사공격의 실현 가능성은 상대적으로 높았다. 내전과 한국전쟁에서 보여준 중국의 국가능력은 미국의 군사력에 미칠 수 없었으며, 안보적, 심리적 동기에서 비롯된 중국의 핵개발의지는 컸지만 여전히 핵실험 초기 단계에 있었다는 점에서 군사공격을 통한 핵시설 파괴가 구체적으로 고려되었다.

그러나 결과로만 본다면 미국의 군사공격계획은 실행되지 않았으며, 중국의 핵개발을 저지하려는 노력은 실패했다. 전략적 경쟁 관계로 발전한 미중관계의 현재를 보면, 미국의 당시 선택이 장기적인 국가이익에 부합했다고 단언하기는 힘들다. 하지만 미국은 당시 중국을 NPT체제로 이끌면서 “책임있는 행동을 하도록 유도”했고, 책임있는 상관자로 끌어안고 높은 수준의 상호신뢰를 형성하게 되었다. 1960년대 미국의 대중국정책은 현재의 미중 경쟁관계에도 적용된다. 국가이익을 극대화하기 위해 다양한 정책옵션과 수단을 테이블 위에 올려두고 평가하는 노력은 지속되고 있다. 정치, 외교, 경제, 군사적 우위를 수단으로 전략목표를 추구하는 것이다.

중국의 핵개발 시기에 미국이 고려했던 다양한 군사행동 옵션도 현재 미국 비확산정책과 결정요인을 분석하는데 유용한 교훈을 준다. 물론 군사공격의 달성가능성, 도덕적 규범, 주변 강대국의 소극적 태도, 추가적인 무력충돌 우려 외에도 북한의 보복능력, 국내적 지지 획득과 국민안전보장과 같은 다양한 고려요소들을 모두 만족하기 힘들다는 점에서 군사공격의 가능성은 크지 않아 보인다.<sup>83)</sup> 그러나 미국은 군사력을 사용 또는 위협하면서 역내 주도권을 유지하고 국익을 극대화하려고 할 것이다. 모겐소가 주장한 바와 같이 “위협 또는 잠재력으로서의 군사력은 국제정치에서 국가의 정치력을 구성하는 가장 중요한 물질적 요소”이기 때문이다.<sup>84)</sup> 따라서 한국의 입장에서는 미국의 군사행동 시행여부에만 집중하기보다 어떠한 요인에 의해서 군사행동이 결정되는가에 주목할 필요가 있다. 한국이 원하는 바를 반영하기 위해서는 결정

83) Bruce Klingner, “Save Preemption for Imminent North Korean Attack,” *Backgrounder* (The Heritage Foundation, March 2017), pp.8-9.

84) 군사력은 다른 국가에 영향을 끼쳐 국가이익을 추구하는 국제정치에서 항상 활용된다. 모겐소가 주장한 바와 같이 “위협 또는 잠재력으로서의 군사력은 국제정치에서 국가의 정치력을 구성하는 가장 중요한 물질적 요소”이기 때문이다. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations : the Struggle for Power and Peace* (New York : Alfred A. Knopf, 1973), p.29.

요인과 과정에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 하는 것이다.

2018년 한반도의 안보상황은 불확실하지만, 군사적 수단이 사용될 것인가의 여부와 관계없이 1960년대의 중국이 그러했던 것처럼 북한을 신뢰할만한 대화상대로 역할할 수 있도록 만드는 것이 목표가 될 것이다. 무언가를 꼭 해야 한다는 유혹에 빠져서 설익은 정책을 추진해서도 안 되겠지만, 아무것도 하지 않고 2018년의 기회를 상실해서도 안 된다. 이를 위해서는 한국의 전략적인 판단과 장기적 비전에 기반한 외교안보전략, 치밀한 군사적 검토와 조언, 그리고 한미 양국의 일치된 대응 노력이 필요하다. 논문이 중요한 변수로 제기한 바와 같이 핵무기에 대한 인식이 같은 무기를 공격적으로도, 방어적으로도 만들 수 있는 것이라면, 한국의 외교력은 평화체제를 이끌어내는 중요한 수단이 될 수 있다. 그러나 여기에 군사력이 뒷받침되지 않는다면 북한의 비핵화나 한반도의 평화가 달성될 것이라고 기대하기 힘들다. 군사력은 모든 대외정책의 기초적 수단임을 분명히 인식해야 한다.

(원고투고일 : 2017. 12. 18, 심사수정일 : 2018. 8. 16, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 비확산정책, 예방공격, 선제타격, 선제적 군사행동, 중국의 핵개발

## 〈참 고 문 헌〉

### 【1차 문헌】

#### Lyndon B. Johnson Library, National Security File(NSF), 1963-1969

- Committee File Committee on Nuclear Proliferation  
“13-61 through 13-65, Communist China”
- Robert W. Komer “Nuclear Weapons: November 1963-March 1966”
- NSAM NSAM 320: Task Force on Nuclear Proliferation, 11-25-64  
NSAM 347: Release of Public Information Concerning Soviet,  
French and Communist Chinese Nuclear Tests, 5-24-66
- NSC Meetings, Vol.3 “Non-Proliferation Treaty”  
“Communist China, 10-17-64”

#### Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS)

- Chinese Nuclear History <<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/105/chinese-nuclear-history>>
- Nuclear Proliferation <<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/63/nuclear-proliferation>>

#### Foreign Relations of the United States (FRUS)

- <<http://history.state.gov/historicaldocuments>>
- FRUS, 1958-1960 National Security Policy; Arms Control and Disarmament,  
Volume III China, Volume XIX
- FRUS, 1961-1963 Arms Control and Disarmament, Volume VII  
National Security Policy, Volume VIII  
Northeast Asia, Volume XXII
- FRUS, 1964-1968 National Security Policy, Volume X  
China, Volume XXX
- FRUS, 1969-1976 China, 1969-1972, Volume XVII

#### National Security Archive (George Washington University)

- National Intelligence Estimates of the Nuclear Proliferation Problem (EBB No.155)

〈<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB155/index.htm>〉

1960s “Nth Country Experiment” Foreshadows Today’s Concerns Over the Ease of Nuclear Proliferation

〈<http://nsarchive.gwu.edu/news/20030701/index.html>〉

The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960–1964 (EBB No.38)

〈<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB38/>〉

The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960–1964 Part II (EBB No.488)

〈<http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb488/>〉

The Chinese Nuclear Weapons Program: Problems of Intelligence Collection and Analysis, 1964–1972 (EBB No.26)

〈<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB26/index.html>〉

## 기타 인터넷 D/B

Federation of American Scientists(FAS) Presidential Directives 〈<http://fas.org:8080/irp/offdocs/direct.htm>〉

CIA, National Intelligence Estimates(NIE) on the Soviet Union and International Communism, 1946–1984

〈<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/listing-of-declassified-national-intelligence-estimates-on-the-soviet-union-and-international-communism-1946-1984>〉

## 【2차 문헌】

박남수. 2016. “미국의 대북 선제 타격론,” 『국가안보전략』2016년 11월호.

박취락. 2014. “북한 핵무기에 대한 예방타격 분석: 이론, 국제법, 그리고 필요성,” 『신아세아』제21권 4호.

배정호, 구재희 편. 2010. 『NPT체제와 핵안보』. 서울: 통일연구원.

손한별, 웨즈롱. 2013. “중국 핵무기 개발의 네 가지 원동력,” 『군사연구』제136집.

한인택. 2013. “북한 핵무기의 위협과 대처방안: 핵억지, 선제공격, 비핵화, 비핵 시대,” 『JPI 정책포럼』2013년 6월.

Art, Robert J. 1980. “To What Ends Military Power?,” International Security, Vol.4, No.4.

- Bartholomees, J. Boone ed. 2010. *Theory of War and Strategy*, 4th edition, Carlisle: U.S. Army War College.
- Betts, Richard K. 1982. *Surprise Attack*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Bundy, McGeorge. 1988. *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years*. New York: Random House.
- Burr, William and Jeffrey T. Richelson. 2001. "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle,'" *International Security*, Vol.25, No.4.
- Byman, Daniel L. and Matthew C. Waxman. 2004. 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』, 이옥연 역. 서울: 사회평론.
- Chang, Gordon. 1988. "JFK, China, and the Bomb," *Journal of American History*, Vol.74, No.4.
- Feaver, Peter D. and Emerson M. S. Niou. 1996. "Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?" *International Studies Quarterly*, Vol.40, No.2.
- Galvin, Francis J. 2004. "Blasts from the Past: Proliferation Lessons from the 1960s," *International Security*, Vol.29, No.3.
- Garthoff, Raymond. 2001. *A Journey through the Cold War: A Memoir of Containment and Coexistence*. Washington DC: Brookings Institution.
- Goldstein, Avery. 2000. *Deterrence and Security in the 21st Century*, Stanford: Stanford Univ. Press.
- Goldstein, Lyle J. 2003. "When China was a 'Rogue State': the Impact of China's Nuclear Weapons Program on US-China Relations during the 1960s," *Journal of Contemporary China*, Vol.12.
- Haass, Richard N. 1994. *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington DC: The Carnegie Endowment for International Peace.
- Jones, Rodney W. ed. 1984. *Small Nuclear Forces and U.S. Security Policy: Threats and Potential Conflicts in the Middle East and*

- South Asia, Lexington: Lexington Books.
- Klingner, Bruce. 2017. "Save Preemption for Imminent North Korean Attack," Backgrounder, The Heritage Foundation.
- \_\_\_\_\_. 2017. "Sisyphean Diplomacy: The Dangers of Premature Negotiations with North Korea," Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asia and the Pacific (March 21).
- Lewis, John Wilson and Xue Litai. 1988. China Builds the Bombs. California: Stanford Univ. Press.
- Maddock, Shane. 1997. "The Nth Country Conundrum: The American and Soviet Question for Nuclear Nonproliferation, 1945–1970," Ph.D. Dissertation, University of Connecticut.
- Meyer, Stephen. 1984. The Dynamics of Nuclear Proliferation, University of Chicago Press.
- Miller, Nicholas L. 2014. "Nuclear Dominoes: A Self-Defeating Prophecy?," Security Studies, Vol.23, No.1.
- Nordin, Stephen J. 2013. "Atomic Logic: US Non-Proliferation Initiatives and Presidential Decision-Making, 1961–1974," Lawrence University Honors Projects, Paper 376. Stephen Meyer 1984,
- Paul, T. V. 1996. "Strengthening the Non-Proliferation Regime: the Role of Coercive Sanctions," International Journal, Vol.51, No.3.
- Pedlow, Gregory W. ed. 1999. NATO Strategy Documents, 1949–1969. Brussels: North Atlantic Treaty Organization.
- Posen, Barry. 1997. "U.S. Security Policy in a Nuclear Armed World or What If Iraq had nuclear Weapons?," Security Studies, Vol.6, No.5.
- Richelson, Jeffrey T. 2006. Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea. New York: W.W.Norton & Company.
- Schneider, Barry R. 1994. "Nuclear Proliferation and Counter-Proliferation:

Policy Issues and Debates,” Mershon International Studies Review, Vol.38, No.2.

Spier, Richard H., Brian G. Chow, and S. Rae Starr. 2001. Nonproliferation Sanctions, Santa Monica: RAND.

Steinberg, James. 2006. “Preventive Force in US National Security Strategy,” Survival, Vol.47, No.4.

The White House, 2002. The National Security Strategy of the United States of America (Sep. 2002),

Walker, William, 2007. “Nuclear Enlightenment and Counter-Enlightenment,” International Affairs, Vol.83, No.3.

**【신문, 인터넷】**

연합뉴스. 2017.5.16., 5.24., 5.26., 10.14.

NK조선. 2013.10.29.

중앙일보. 2017.4.23.

New York Times. 2017.5.24.

Wall Street Journal. 2017.3.28.

Strategic Forecasting. 2017.1.4.



<Abstract>

## The U.S. military plan to attack China in the 1960s

Sohn, Han-byeol

This paper aims to examine “Why did the United States plan a military attack on China?” Specifically, what military options were the US considering and what factors determine US military action? To this end, this paper first examines the options that the United States has been able to choose theoretically for the imminent nuclear threat from China, and what are the options and the decision making process of establishing the military action actually considered and what are their determinants? Secondly, it analyses that the change in the strategic interests of the U.S. had led to this conversion of non-proliferation policy which coerced China to join the NPT regime.

China’s nuclear development, in the short term, was threatening the further proliferation of nuclear weapons and the stability of the United States. Not only threatening the US allies militarily and psychologically, but also US worried that it would lose the nuclear superiority to USSR camps when the nuclear monopolies had already been lost. On the other hand, China’s capacity was not strong and the US nonproliferation policies were likely to be successful. China’s national capabilities could not fit the US military capabilities, and China’s nuclear development was still in the early stages. It was the reason why the US military attack on Chinese nuclear facilities was specifically considered. Eventually, of course, the US military attack plan was not implemented and efforts to stop China’s nuclear

development failed, but the US led China to the NPT regime, and led to her responsible action and a high level of mutual trust.

Key Words : Nuclear Nonproliferation Policy, Preventive Attack, Preemptive strike, Anticipatory Military Action, China's Nuclear Development



Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.169-198  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.5>  
Printed in the Republic of Korea

## 태평양 전쟁과 중국 국민정부의 전략적 가치 변화

정형아\*

1. 머리말
2. 중국의 전략적 가치 제고와 그에 따른 변화
  - 가. 미국의 중국에 대한 원조 증가
  - 나. 중국의 국제지위 상승
3. 중국의 전략적 가치 하락과 그에 따른 변화
  - 가. 소련의 대일전 참가 논의
  - 나. 중국이 지불해야 하는 대가
4. 맺음말

### 1. 머리말

전쟁의 세기라고 할 만큼 20세기는 여러 가지 전쟁들로 점철되어 왔고, 이들 전쟁은 세계의 여러 국가의 외교 환경과 운명을 바꾸는데 충분한

---

\* 국방부 군사편찬연구소 선임연구원

역할을 하였다. 전쟁은 자의에 의해서든지 타의에 의해서든지 한 국가에게 국제사회에서의 지위를 빼앗기도 하며 회복시키기도 한다. 그 중 가장 대표적인 사례가 역사적으로 아시아의 대국이었던 중국에서 찾아볼 수 있다. 전통시대의 중국은 아시아에서 독보적인 강자의 지위를 누렸으나 아편전쟁 이후부터는 쇠락의 길을 걷기 시작하였고, 청일전쟁에서 일본에 패함으로써 결국 아시아 패자의 지위를 일본에 내어 주었다. 그 후 의화단 사건을 거치면서 반식민지 상황에 처하게 된 중국은 더 이상 과거의 영화를 회복할 수 없을 것 같았다. 자강을 통한 회복의 노력이 있기는 했지만, 열강의 강압적인 침탈과 불평등한 상황, 그리고 군벌이 할거하는 내부적인 혼란은 중국의 회생을 기대하기 어렵게 하였다. 그러한 상황에서 발발한 중일전쟁은 중국에게 또 하나의 충격이었고 중국의 재건과 국제적 위상 회복은 요원해 보였다. 그러나 중일전쟁이 태평양전쟁으로 확대되면서 중국에게 새로운 기회가 찾아왔다.

중일전쟁이 발발한 초기 중국은 오로지 소련의 원조에만 의존하여 고단한 전쟁을 수행해야 했다. 그러나 태평양 전쟁이 발발하면서 미국으로부터 경제, 군사적인 원조를 얻을 수 있었고, 19세기 아편전쟁 이후 유지되어오던 불평등조약도 폐지할 수 있었으며, 또한 대동맹체제에서 주요한 4대 강국의 일원으로서 그 위상을 세계에 드러낼 수 있었다. 이는 전쟁기간 중국이 거둔 가장 훌륭한 외교적 결실이라고 할 수 있다. 이러한 결실을 얻기 위해 중화민국 정부가 다각적으로 고군분투한 것이 사실이지만, 100% 그들의 노력으로 얻은 결과라기보다는 전쟁 상황이 가져다 준 결과이며 미국이 구상하는 전후질서 계획 속에 이루어진 결과라고 할 수 있다. 즉, 태평양 전쟁이 발발하면서 아시아 지역에서 중국의 군사전략적 위치가 중시되었고, 세계 경찰로서 전후 평화유지를 위한 계획이 수립되었을 때, 미국은 중국을 적극적으로 지원하였고 또 대국의 지위에 올려놓았다.<sup>1)</sup> 물론 중국정부 스스로는 여러

1) 정형아, 「태평양전쟁 발발 이후 국민정부의 외교활동에 대한 재고찰」, 『탐라문화』 제44호 (2013.10), 232쪽.

가지 외교적 성과를 얻기 위해 부단히 노력해 왔기 때문에 카이로에서 미국과 영국 수뇌와 어깨를 나란히 할 수 있게 되었을 때 장제스(蔣介石)는 매우 만족스러워 하였으며 자신들의 외교적 노력이 이룬 훌륭한 성과라고 자평하였다.<sup>2)</sup> 그러나 당시 외교상황의 변화는 전쟁 상황 속에서, 상당부분이 타자에 의해서 주어졌기 때문에 분명 한계가 있었다.

필자는 본문에서, 20세기의 전쟁은 19세기 제국주의의 침탈과 내부 체제의 변화의 따른 혼란 속에 국제사회에서 과거의 권위를 상실하고 반식민지 상태에 처한 중국에게 변화의 기회를 주었다는 점에 주목하였다. 그 변화는 긍정적인 것도 있었고, 부정적인 것도 있었다. 또한 자의적으로 결정할 수 있는 부분도 있었고 그렇지 못한 부분도 적지 않음을 볼 수 있다. 그렇기 때문에 전쟁 속에서 중국의 변화를 살펴보는 일은 국제정치사적인 측면에서나, 전쟁사적 측면에서 매우 흥미로운 작업이다. 중국에게 영향을 준 20세기의 전쟁들 중에서 본고에서는 태평양 전쟁을 논의의 중심배경으로 삼아서 태평양전쟁이 중화민국에게 무엇을 주었는가, 그리고 그들이 선택할 수 있는 것과 포기해야 하는 것은 무엇이었는가를 고찰할 것이다. 또한 태평양 전쟁에서 중국의 전략적 가치란 무엇이었는지 생각해 보고자 한다.

## 2. 중국의 전략적 가치 제고와 그에 따른 변화

### 가. 미국의 중국에 대한 원조 증가

1937년 전면적인 중일전쟁이 발발한 후, 소련은 중국의 유일한 원조국이었으나 『소일중립조약』의 체결과 독소전쟁의 발발로 양국 관계는 점차 소원해졌고, 중국에 대한 소련의 지원은 약속한 분량을 채우지 못

2) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(上) 臺北: 中正文化基金會, 1978, 449쪽.

하고 중단되었다.<sup>3)</sup> 그러나 1941년 12월 진주만공습으로 중일전쟁이 태평양 전쟁으로 확대되면서 미국은 최대 원조국이었던 소련의 위치를 대신하게 되었다. 독립전쟁 이후 외교정책에 있어서 고립주의를 견지해 온 미국은 태평양전쟁의 발발로 세계전쟁에서 핵심적인 역할을 자처하게 되었고, 중국의 전쟁에 대해서도 적극적으로 개입하게 되었다.

중일전쟁이 발발하기 전부터 장제스가 이끄는 중국 정부가 국제사회에서 가장 친밀한 관계를 맺고 싶은 나라는 미국이었으나, 미국은 오랜 외교적 전통인 중립정책에 근거하여 중국의 전쟁에 대해서는 관망하는 자세를 취해 왔다. 그러나 진주만 공습으로 미국이 일본에 선전포고를 하면서 상황은 중국이 원하던 방향으로 전환되었다. 선전포고 없는 전쟁을 4년 동안 끌어오던 중국은 비로소 추축국에 선전포고를 하였고, 미국과 같은 진영에 서겠다는 희망을 표시하였다.<sup>4)</sup> 1941년 12월 22일~1942년 1월 14일까지 진행된 아카디아 회의(Arcadia Conference)에서 미국과 영국은 “중국이 전쟁을 지속할 수 있도록 유지시키는 것이 세계대전 전략의 기본방침”이라고 선언하면서 중국을 그들의 파트너로 천명하였다.<sup>5)</sup> 그 후 미국은 중국이 아시아에서 자신의 파트너가 될 만한 위상을 갖게 하기 위한 작전에 돌입하였다. 미국은 아시아에서의 파트너로 ‘중국 만들기’ 작업을 기본적으로 두 가지 방향에서 진행하였다. 첫째는 전폭적인 지원을 통해 일본과의 전쟁을 수행할 수 있는 전투 능

3) 1937년 8월 21일 중소양국은 상호불가침조약을 체결하여 협력관계를 수립하였고, 1938년에는 차관조약을 체결하여 소련은 3차에 걸쳐서 미화 2억 5,000만 달러의 신용차관을 제공하기로 하였으나 독소전쟁의 발발로, 합계 약 1억 7,300만 달러를 제공하고 차관제공은 중단되었다. (정형아, 「차선의 파트너-1931~1941년 중소양국의 협력관계 연구-」, 『중국근현대사연구』제77집(2018.3), 193쪽 참조)

4) 「蔣中正電宋子文等轉告羅斯福中國對美國對日宣戰時亦正式對日宣戰」, 『蔣中正總統文物: 革命文獻-同盟國聯合作戰: 重要協商(一)』, 典藏號: 002-020300-00016-003 (臺灣 國史館 所藏).

5) Robert W. Coakly, Richard M. Leighton, *Global Logistics and Strategy, 1943-1945*, Washington: Office of Chief of Military History, United States Army, 1968, p.835.

력을 키우고 국가를 안정시키는 군사적인 측면이었고, 둘째는 중국의 국제적 위상을 제고시켜 4대강국의 하나로 설 수 있게 하는 국제정치적인 측면이었다.

태평양전쟁이 발발하자 루즈벨트는 전시 작전 뿐 아니라 전후 세계질서에 대해서도 구상을 하였고 이에 근거하여 전시와 전후 미국의 대외정책을 수립하였다. 진주만 공습 이전부터 미국과 영국 사이에는 협조체제가 마련되어 있었다. 여기에 소련과 중국이 합세하여 추축국에 반대하는 모든 나라들 간의 협력체제인 대동맹체제(Grand Alliance)가 형성되었다. 1942년 1월 1일 추축국에 반대하는 26개 나라가 ‘국제연합국 선언’에 조인하여 서로 협력할 것을 결의하였다. 이 체제에 가입한 나라의 수는 전쟁이 끝날 때까지 총 47개국으로 늘어났다.<sup>6)</sup> 이 중 미국의 대외정책 구상에 포함되어 가장 중요한 역할을 하게 될 파트너는 영국, 소련, 그리고 중국이었다. 미국의 주도로 이들은 세계4대 강국으로 이름을 올렸고, 대동맹체제 하에서 미국의 무기대여법의 많은 혜택을 누렸다.<sup>7)</sup>

태평양전쟁 발발 전부터 미국과 영국은 ‘선유럽 후아시아’ 전략을 채택하고 있었다. 태평양 전쟁이 발발한 이후에도 미국 지도부는 일본보다 독일을 더 위협적인 세력으로 간주하고 있었기 때문에 ‘선유럽 후아시아’ 정책은 계속 유지되었으며, 그에 따라 유럽에서 이미 독일과 전쟁 중에 있던 소련의 역할도 매우 중시되었다. 루즈벨트는 1942년 5월 6일 맥아더(Douglas MacArthur)에게 보낸 서신에서, “소련군이 살상한 추축국의 병력수와 파괴한 물자는 다른 25개 국가의 전투성과 보다 많다…….미국은 가능한 많은 탄약을 소련군에게 제공해야 한다. 그리고 독일 공군과 육군의 소련군에 대한 공격을 다른 곳으로 전환시키기 위해 적당한 군사계획을 세워야 한다”고 할 정도로 루즈벨트는

6) 최영보, 이주천 등 공저, 『미국현대외교사: 루즈벨트에서 클린턴 시대까지』, 서울: 비봉출판사, 1998, 51쪽.

7) 최영보, 이주천 등 공저, 『미국현대외교사: 루즈벨트에서 클린턴 시대까지』, 51쪽.

소련의 군사역량을 긍정하였고 소련과의 협력을 중시하였다.<sup>8)</sup> 루즈벨트 뿐 아니라 처칠도 소련에 대한 원조가 절대적으로 필요하다고 생각해서 1942년 중반까지 영국과 미국은 4,400대의 탱크와 3,100기의 비행기를 포함하여 선박 침몰시의 엄청난 희생을 무릅쓰고 280톤의 장비를 소련으로 수송하였다.<sup>9)</sup>

유럽에서 소련과의 협력을 중시했다면, 이를 뒷받침하기 위해서는 아시아에서 일본을 효과적으로 막아내는 역할도 중요했다. 미국학자 저우탕(鄒譚, Tsou Tang)이 “미국은 태평양전쟁 발발 이후 어떠한 체계적이고 깊이 있는 노력을 투입하여 효과적으로 자신들의 실력을 운용하지 않았으나 한 나라의 외교정책과 활동을 지지하는 방법으로 다른 나라에 대해 영향을 미쳤다”고<sup>10)</sup> 지적한 가장 적절한 사례가 바로 중국이었다. 즉 미국의 전시전략을 공고히 하기 위해서 아시아에서 미국이 선택한 파트너는 장제스가 영도하는 중국이었으며, 미국의 이러한 결정은 외교적 지지 뿐 아니라, 물질적 지원, 그리고 군사적 협력을 수반한 것이었기 때문에 중국의 국가역량 상승에 적지 않은 도움이 되었다.

중일전쟁이 발발한 1937년 이후 미국은 원래 중일 양국의 충돌에 개입하려고 하지 않았다. 1940년 이후 일본의 남진정책이 수립되고 이것이 미국의 동남아 이익에 직접적인 위협을 초래할 수 있다는 판단을 하게 되면서 미국은 일본의 팽창을 저지하기 시작하였으며, 중국의 원조에 대해서도 중립법이 허용하는 범위에서 이전보다는 적극적인 태도를 취하기 시작하였다. 중국과 미국은 1940년 3월 15일 중국의 주석 구매에 관한 계약을 체결하였고, 4월 20일에는 다시 이전에 체결한 적

8) Herbert Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin: The Way They Waged and the Peace They Sought*, Princeton University Press, 1967, p.42.

9) 제임스 E. 도거티, 로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교정책사: 루즈벨트에서 레이건까지』, 서울: 한울, 1997, 55쪽.

10) 鄒譚, 『美國在中國的失敗』, 上海: 人民出版社, 1997, 32, 52쪽.

이 있는 동유(桐油)차관과 같은 형식으로 주석(朱錫)차관계약을 체결함으로써 중국은 2,000만 달러의 차관을 연이자 4%로 도입할 수 있었으며, 10월 22일에는 텅스텐을 담보로 2,500만 달러의 차관을 도입하였다.<sup>11)</sup> 그리고 1941년 4월, 미국은 「평준기금협정(平準基金協定)」을 체결하였는데, 이는 미화 5,000만 달러로 중국의 법폐(法幣)를 구입하여 미국에 예치하고 동시에 중국에 2,000만 달러를 투입하여 통화를 안정시키려는 조치였다.<sup>12)</sup> 1940년을 전후로 미국의 중국에 대한 원조가 소극적 원조에서 적극적 원조로 변화하기 시작하면서 미국의 대중국 원조량은 점차 늘어갔다.

태평양 전쟁이 발발하기 전으로 돌아가 보면, 미국은 증가하는 일본의 위협에도 불구하고 그 위협에 맞서기 위해서 중국을 어떻게 활용하겠다는 구체적인 계획은 수립하지 않았다. 그러나 미국 국내 일각에서는 중국에 대한 물자지원을 통해 일본을 막아내는 것이 미국의 무장부대를 중국에 파견하여 일본과 직접 전쟁을 수행하는 것보다 이익이라는 주장이 대두되고 있었다.<sup>13)</sup> 이러한 상황에서 태평양 전쟁이 발발하자 일본을 저지하는데 있어서 중국의 역할은 매우 중시되었다. 1942년 후반기 미국은 독일에 대해 군사적 행동을 취하기 시작하였고, 그에 따라 아시아 지역에서 중국이 더욱 적극적으로 일본을 막아주기를 바랐다. 그래서 미국 합동참모본부와 미영 참모장연합회의가 진행될 때마다 중국 전선에 대해서도 깊은 논의가 이루어졌으며, 그 때 중국이 전쟁을 지속할 수 있도록 지원하는 것이 세계대전의 기본전략임을 재차 확인하였다.<sup>14)</sup> 그리고 일본 본토를 폭격하는 등 아시아에서 일본에

11) 沈慶林, 『中國抗戰時期的國際援助』, 上海: 人民出版社, 2000, 48, 59쪽.

12) 秦孝儀, 『中華民國重要史料初編-對日抗戰時期』第三編 戰時外交(一), 臺北: 中國國民黨中央委員會黨史委員會, 1981, 313쪽.

13) Herbert Feis, *The China Tangle: The American Effort in China from Pearl Harbor to the Marshall Mission*, Princeton University Press, 1953, p.318.

14) Robert W. Coakly, Rochard M. Leighton, *Global Logistics and Strategy, 1943-1945*, pp.500-501.

대한 공격 계획을 수립하는데 있어서도 중국의 역할은 증시되기 시작하였다.<sup>15)</sup> 그렇기 때문에 연합군은 중국과 인도-버마전선의 총지휘부를 설치하여 장제스를 최고 사령관으로 임명하였고, 그와 동시에 전쟁을 효과적으로 수행할 수 있는 다방면의 지원을 제공하였다.

1942년 1월 1일의 연합국 공동선언 제1항 ‘각국 정부는 그들의 군사, 경제적 모든 자원을 추축국에 대항하는 데에 사용할 것을 보장한다’에 근거하여,<sup>16)</sup> 3월 21일 중미양국은 5억 달러의 차관협정을 체결하였다. 이 협정 내용 중에는 “중국에 대한 재정적, 경제적 지원은 중국이 침략세력에 대해 저항하는 능력을 증가시킬 수 있고, 이는 중국의 방어에 가장 큰 중요성을 가지게 할 것이다”라고 명시하고 있다.<sup>17)</sup> 이것은 앞에서 언급한 바와 같이 중국이 일본과의 전쟁을 수행할 수 있는 능력을 뒷받침하려는 목적을 나타내는 것이다. 이 목적에 따라 1942년 6월 2일 중미양국이 다시 『중미저항침략호조협정(中美抵抗侵略互助協定)』을 체결하였고 그에 따라 미국은 중국에게 방대한 양의 군수물자, 군사교문단, 경제원조 등에 대해서 적극적으로 지원하였다. 미국은 폐쇄되었던 낙타봉 항공운송선을 열어 많은 양의 전쟁 물자를 중국으로 수송하였고,<sup>18)</sup> 미국 군사단을 파견하여 중미 양국의 군사협력을 강화하였으며, 중국 경제를 안정시키기 위한 재정경제협력도 끊임없이 이어 나갔다. 1945년 8월 전쟁이 끝날 때까지 미국은 총 8억

15) Louis Morton, *Strategy and Command: The First Two Years*, Washington: Office of the Chief of Military History, Department of the Army, 1962, p.645.

16) 「宋子文電蔣中正美國國會將公布羅斯福所提五億美元中國借款案」, 『蔣中正總統文物革命文獻-對美外交(財經援助(二))』, 典藏號: 002-020300-00031-014.(臺灣 國史館所藏)

17) 「五億美元借款協定」, 『中外舊約章匯編』(3); 沈慶林, 『中國抗戰時期的國際援助』, 62쪽에서 재인용.

18) 낙타봉은 1942년 5월부터 1945년 9월까지 운항하였는데 이 항선은 기후가 열악하며 대체적으로 해발3,000 이상의 산악지형으로 가장 높은 곳은 해발 6,000미터에 달하였다. 이러한 상공을 통과해야 하는 어려움 속에서 미국의 항공 운송대는 629기의 운송기를 투입하여 총 65만여 톤에 달하는 각종 물자를 중국 경내로 실어 날랐다.(沈慶林, 『中國抗戰時期的國際援助』, 68쪽)

4,570만 달러의 차관을 중국에 제공하였다.<sup>19)</sup> 이러한 원조 내용들은 연합국의 일원인 중국이 일본을 막아낼 수 있도록 하려는 미국의 구상에 기반을 둔 것으로 태평양전쟁 발발 이후 아시아에서 중국이 갖는 전략적 지위의 중요성을 말해주고 있다.

#### 나. 중국의 국제지위 상승

이러한 협력과 원조 뿐 아니라 미국은 중국을 전후 세계평화에 대한 구상에도 포함시켰다. 루즈벨트의 전후 세계평화에 대한 구상이란 국제조직을 통하여 세계평화를 보장하려는 것으로 미국, 소련, 영국, 그리고 중국이 세계의 경찰과 같은 주도적인 역할을 하여 세계질서를 유지하자는 것이었다. 이를 위해서는 중국이 그에 걸맞은 국제사회에서의 위상을 가져야 한다는 것이 미국의 판단이었다. 루즈벨트 행정부에서 국무장관을 지낸 헐(Cordell Hull)은 다음과 같이 회고하였다.

“우리가 모든 역량을 모아 중국이 강대하고 안정될 수 있게 도와야 한다는 나의 믿음에는 조금도 흔들림이 없었다. 오래 동안 동방대국이었던 일본이 사라지게 될 것임은 매우 명확했다. 그러므로 유일하며 중요한 동방의 강대국은 중국이 될 것이었다.(중략) 만약 동아시아 지역이 안정을 유지하려면, 어떠한 협상을 하든 그 중심에 중국이 함께 해야 했다.”<sup>20)</sup>

태평양전쟁 당시를 회고한 헐의 판단은 동아시아 뿐 아니라 세계에서의 미, 영, 소의 안정과 국가 이익을 유지하기 위해서 중국을 그들의 파트너로 포함시키고 중국이 안정적이고 강대한 국가가 될 수 있도록 지원해야 한다는 것이었다. 중국을 국제 사회에서 리더의 위치에 서게 하려는 미국의 계획은 이러한 판단에서 비롯된 것이고 이것이 어느 정도 실행에 옮겨졌기 때문에, 중국은 태평양 전쟁 시기 중요한 국제회의의

19) 정형아, 「태평양전쟁 발발 이후 국민정부의 외교활동에 대한 재고찰」, 223-225쪽.

20) Cordell Hull, *Memoirs of Cordell Hull*, vol.2, New York, Macmillan Co., 1948, p.1587.

와 선언에 그들의 이름을 올릴 수 있었다.

그 첫 시작은 1942년 1월 1일 워싱턴에서 26개 국가가 연합하여 추축국에 대항하기로 결의한 「반침략공동선언(Declaration by United Nation)」이었다. 이 때 중국은 처음으로 세계 4대 강국으로 이름을 올렸다. 루즈벨트의 특사 커리(Lauchlin Currie)가 시찰을 목적으로 중국을 방문했을 때, 장제스는 중국을 세계 4대강국의 하나로 이름을 올릴 수 있게 해 준 루즈벨트 대통령에게 사의(謝意)를 전해 달라고 하였다.<sup>21)</sup> 중일전쟁이 발발하기 전부터 미국과의 친밀한 관계 형성을 위해 애를 쓰던 장제스는 세계 4대 강국의 하나라는 타이틀을 갖게 된 것이 ‘공전(空前)의 성과’라며 감격하였다.<sup>22)</sup>

1943년 10월에 모스크바에서는 3개국 외무장관 회의가 개최되었고 그 결과로 「보편안전선언(Declaration of the Four Nations on General Security)」, 일명 「모스크바 4개국 선언」이 선포되었다. 미, 영, 소 3개국 외무장관이 시작한 회의의 결과로 선언문을 선포할 때에는 중국을 포함한 4개국이 동참하였다. 처음 회의를 시작할 때에는 3개국 외무장관의 회의로 출발하였으나 선언문을 구체화시키는 과정에서 미국 국무장관 헐이 선언문 발표에 중국을 참여시켜 4개국 선언이 되도록 하자고 제의하였다. 유럽문제 특히 제2전선 개설문제가 주요한 의제였기 때문에 애초 이 회의는 미, 영, 소 3개국 외무장관의 회의로 계획되었다. 그러나 미국은 기회를 보아 여기에 중국을 동참시키려고 생각하였다. 모스크바에서 소련주재 중국대사 푸빙창(傅秉常)을 만난 헐은 그가 모스크바에 온 중요한 목적에는 4대 강국의 협력문제에 있고, 4강(強) 협정안은 이미 마련되어 있으며, 미국은 소련이 여기에 가입하도록 설득할 것이라고 말하였다.<sup>23)</sup> 그렇기 때문에 3개국 외무장관회의의 시작단

21) 「蔣中正接見居里談話紀錄」, 『蔣中正總統文物 革命文獻 對美外交: 居里兩度來華(二)』, 典藏號: 002-020300-00034-022. (臺灣 國史館 所藏)

22) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(上), 臺北: 中正文化基金會, 1978, 15쪽.

23) 秦孝儀, 『中華民國重要史料初編 對日抗戰時期』第三編 戰時外交(三), 臺北: 中國國

계에 중국은 포함되지 못했지만 미국은 적어도 처음부터 그들이 결의한 「보편안전선언」에 중국을 포함시킬 구상을 가지고 모스크바에 왔던 것이다. 그래서 헐은 회의 진행의 상황을 수시로 푸빙창을 통하여 중국에 전달하였다.<sup>24)</sup> 헐은 중국이 참여함으로써 아시아 태평양지역에 대해서 정치적으로나 군사적으로 가장 큰 반향을 불러일으킬 수 있다고 영국과 소련 외무장관을 설득하였다.<sup>25)</sup> 영국 외무장관 이든(Robert Anthony Eden)은 즉시 동의하였고, 소련 외교인민위원인 몰로토프(Vyacheslav Molotov)는 3개국 외무장관 회의에서 결정된 사항이 현장에 없는 중국을 포함하여 4개국 선언으로 바뀌는 것은 부적당하므로 3개국 외무장관회의가 끝나기 전에 중국 외무장관이 도착할 수 있으면 수락하겠다고 하였다.<sup>26)</sup> 중국정부는 외무장관을 파견하기에는 시간이 부족하였기 때문에 당시 모스크바에 주재하고 있던 대사 푸빙창을 전권대표로 임명하여 회의에 참여하도록 함으로써,<sup>27)</sup> 「모스크바 4개국 선언」에 서명할 수 있었다. 장제스는 이를 국제사회에서 중국의 지위가 진보하였음을 나타내는 것이라고 평가하였다.<sup>28)</sup> 그러나 푸빙창을 전권대사로 참여시키겠다는 것도 처음부터 미국의 준비된 계획 속에서 나온 것이므로 이 선언에 중국을 참여시키겠다는 미국의 의지가 어떠한지 기늩해 볼 수 있다.

1942년 6월 이후 유럽과 아시아 태평양의 전쟁 상황에서 연합국이 승세를 타기 시작하자 미국은 동아시아의 전쟁과 전후문제를 구체적으로 논의할 필요가 있다고 느꼈다. 특히 루즈벨트의 생각에 동아시아에

民黨中央委員會黨史委員會, 1981, 805쪽.

24) 傅錡華, 張力 校注, 『傅秉常日記(1943-1945)』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2017, 111-113쪽.

25) Cordell Hull, *Memoirs of Cordell Hull*, vol.2, pp.1281-1282; 傅錡華·張力校注, 『傅秉常日記(1943-1945)』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2017, 117쪽.

26) Cordell Hull, *Memoirs of Cordell Hull*, vol.2, p.1282.

27) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(上), 421쪽.

28) 『蔣中正總統文物—事略稿本』(1943.10.27.), 典藏號: 002-060100-00181-027.

서 그의 동맹국들인 중국과 영국, 그리고 중국과 소련은 적지 않은 어려움을 가지고 있었고 이를 해결하기 위해서는 우선 함께 만나야 한다고 생각했다. 그리고 그들 사이의 문제를 중재하여 해결할 수 있는 힘이 미국에게 있다고 믿었다.<sup>29)</sup> 처칠은 1943년 5월 미국 의회에서 행한 연설에서 루즈벨트가 영, 소, 중 3개국 영수와의 면담을 원한다는 말을 함으로써 루즈벨트가 4개국 영수회담을 구상하고 있다는 것이 세계에 알려졌다.<sup>30)</sup> 6월 30일에 루즈벨트는 장제스에게 만남을 제의했다.<sup>31)</sup> 물론 당초 구상과는 달리 소련은 일본과의 관계와 동아시아 변경의 안전을 고려하여 장제스와 동석하기를 꺼려했고, 장제스도 스탈린과의 회동을 꺼려한다는 의사를 전달하였다. 결국 4개국 영수를 한 자리에 불러 모으려는 루즈벨트의 구상은 카이로회담과 테헤란회담으로 분리되었다.<sup>32)</sup>

1943년 11월 말의 카이로 회담은 강대국 일원으로서의 중국을 알리는 사건 중 최절정이었다. 장제스는 이 회담에 참가하여 미, 영 양국 수뇌와 어깨를 나란히 하였다. 회담 전 장제스는 루즈벨트, 처칠과의 회담 의제를 구상하면서, 일본이 패망한 후 만주, 대만, 평후제도는 중국에 반환하고, 조선은 독립시키며, 전후 평화적 질서의 건립과 유지를 위한 국제기구를 설립한다는 등의 문제를 의제에 포함시켰다.<sup>33)</sup> 장제스는 자국 뿐 아니라 동아시아와 세계질서에 대한 구상을 논의함으로써 스스로 아시아에서 책임 있는 위치에 있음을 드러내고자 하였으며, 세계 4대 강대국으로서 손색이 없음을 나타내고자 했다. 장제스는 당시 세계 최강대국인 미국과 영국의 정상과 이러한 세계문제를 논의하

29) Elliot Roosevelt, *As he Saw it*, Green Press, 1946, p.129.

30) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(上), 322쪽.

31) "President Roosevelt to Generalissimo Chiang"(June 30, 1943), *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Teheran, 1943*, p.16.

32) Elliot Roosevelt, *As he Saw it*, Green Press, 1946, p.131.

33) 呂芳上 主編, 『張中正先生年譜長編』第七冊, 臺北: 國史館, 2015, 493쪽.

는 자리에 함께 하며 주동적으로 의견을 제시했다는 점을 태평양전쟁이 발발한 이후 자신의 정부가 거둔 외교성과 중 ‘공전(空前)의 승리’이었다고 평가하였다.<sup>34)</sup>

그 이듬해인 1944년의 덤바턴 오크 회의(Dumbarton oaks Conference)는 카이로·테헤란 회담 때와 마찬가지로 미, 영, 소 삼국과 미, 영, 중 삼국이 각각 8월 21일~9월 28일, 9월 29일~10월 7일까지 나누어 회의를 개최하였기 때문에 4대 강국 대표가 한 자리에 앉는 기회는 역시 성립하지 못하였다. 그러나 이 회의는 전후 평화를 위한 국제기구 설립에 관한 제안이 발표되었던 회의였고, 이 회의에서의 제안을 기반으로 1945년에 개최된 샌프란시스코 회의(United Nations Conference of International Organization, San Francisco Conference)에서는 국제연합헌장이 만들어졌다. 중국은 전후 평화와 안정을 목표로 하는 국제조직을 창설하는 과정에 처음부터 동참하였고, 안전보장이사회 상임이사국에까지 오르게 되어 프랑스를 포함하여 전후 세계를 주도할 ‘빅파이브(Big Five)’의 하나로 각인되었다는 점에서 당시 중국의 외교적 행보는 큰 의미를 갖는다.

이러한 일련의 외교적 성과와 국제지위의 상승은 태평양전쟁이 발발하면서 미국이 중국의 군사적 잠재력과 지리적 중요성을 인식한 것이기 때문이고, 또한 일본이 대동아공영권을 주창하면서 내세운 ‘아시아는 아시아인의 것’이라는 주장에 대해 가장 적절한 명분을 가지고 대처할 수 있는 유일한 아시아국가가 바로 중국이라고 판단했기 때문이다.<sup>35)</sup> 이처럼 태평양전쟁을 통하여 자신의 국제적 지위와 이미지를 새롭게 만들 수 있었던 것은 중국의 적극적인 외교적 노력의 결실이기도 했지만, 상당부분이 태평양 전쟁발발이라는 환경의 변화에 의해서, 그리고 미국이라는 타자에 의해 주어졌기 때문에,<sup>36)</sup> 한계도 분명히 존재하였다.

34) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(上), 449쪽.

35) 鄒謙, 『美國在中國的失敗』, 38-39쪽.

36) 정형아, 「태평양전쟁 발발 이후 국민정부의 외교활동에 대한 재고찰」, 231쪽.

### 3. 중국의 전략적 가치 하락과 그에 따른 변화

#### 가. 소련의 대일전 참전 논의

외형적인 결과로 보았을 때, 전술한 중국의 국제적인 행보는 태평양 전쟁 시기 중국의 국제적 위상이 상승되었음을 보여주는 성과라는 긍정적인 평가를 할 수 있다. 그러나 지금까지도 제2차 세계대전 시기 중국의 대국지위에 대해서 일부 학자는 이를 명목상으로 대국지위를 부여 받은 것이라고 하거나 혹은 한계가 있는 대국지위의 부여였다고 지적한다.<sup>37)</sup> 이러한 이견은 대부분 소련의 대일전 참전 대가와 관련이 있다. 소련의 대일전 참전조건이 명문화된 것은 1945년 2월 4일~11일까지 개최된 얄타회담의 결과물인 「얄타협정」이다. 협정의 내용은 회담 종결당시에는 비밀에 붙여졌고, 미국정부가 이를 중국에 통보한 시점은 회의가 끝나고 4개월 후인 6월 16일이었다. 미국은 협정내용을 중국에 통보하면서 얄타에서 루즈벨트 대통령은 소련이 대일전 참전 시 요구하는 바를 소련에 지원하기로 약속하였으며, 루즈벨트를 이은 트루먼 대통령도 이에 동의한다고 전하였다. 소련이 요구한 바는 다음과 같았다.<sup>38)</sup>

첫째, 외몽고의 현 상황인 ‘몽고인민공화국’을 유지한다. 둘째, 제정러시아가 누렸으나 1904년 일본의 교활한 공격에 의해 상실한 것을 회복한다. 즉, ① 쿠릴열도 남부와 그 부근 도서는 소련에 반환한다. ② 다렌 상업 항구는 국제화되어야 하며 소련은 그 항구에 대한 우세한 권익을 보장받아야 하고 뤼순을 조차하여

37) 이주천, 『루즈벨트의 친소정책, 1933-1945』, 서울: 신서원, 1998; 趙志輝, 「試論二戰期間中國的大國地位問題」, 『淮北煤師院學報』(社會科學版)1995年第3期; 王眞, 「現實大國與虛幻大國-抗戰時期中國大國地位的二律背反」, 『抗日戰爭研究』2001年第2期; 隋淑英, 「太平洋戰爭與中國的大國地位」, 『齊魯學刊』2006年第5期; 李懷順, 「論德黑蘭會議對中國國際地位的影響」, 『天水師範學院學報』第31卷第1期(2011.01) 등.

38) 『蔣中正總統文物-事略稿本』(1945.6.15), 典藏號: 002-060100-00201-015.

해군항의 권리를 회복한다. ③ 중동철로와 남만주철로는 중소양국이 공동 경영하는 회사가 관리하며 소련의 우세한 이익을 보장한다. 동시에 중국은 만주의 주권을 보유한다. 셋째, 사할린은 소련에게 반환한다. 넷째, 소련은 중국 국민정부와 우호동맹조약의 체결을 준비하고 중국에 군사적으로 협조하여 중국을 일본세력 하에서 해방시킨다.

이상의 소련이 요구한 참전조건은 대부분 이전에 제정러시아가 중국에서 누렸던 특권이었으나 러일전쟁으로 인해 일본에 넘겨야 했던 것인데, 이에 관련된 사항은 알타에서 처음 논의된 것이 아니었다.

전술한 바와 같이 미국이 중국을 아시아의 파트너로 결정하고 대국 지위를 부여하면서 중국에 기대했던 중요한 역할 중의 하나는 “중국이 전쟁을 지속”하는 것이었고, 이것은 전시 중국의 전략적 가치를 기능하는 중요한 기준이었다. 1944년 4월을 전후로 하여 그 해 말까지 일본은 방대한 공세로 중국의 광대한 영토를 점령해 나갔고 그 결과 뤼양(洛陽), 창사(長沙), 구이린(桂林) 등 중요지역 146곳이 함락되었다. 이로써 미국의 공군력이 중국에서 사용할 수 있는 공군기지를 상실하게 되었고, 중국이 미국의 기대에 부응하지 못하고 있음을 드러내었다. 그 후에도 중국군이 계속해서 일본군에게 격파되자 미국은 장제스가 이끄는 중국군의 전투능력을 의심하지 않을 수 없었다. 게다가 장제스와 스틸웰(Joseph W. Stilwell)의 갈등도 더해져서 미국정부는 중국에 대한 정책을 재고하지 않을 수 없었다. 1944년 가을 미국 군부도 일본 공략 방법에 대해 다시 구상하였고 결국 중국 동남해안을 일본 공략기지로 사용하지 않기로 결정하였다.<sup>39)</sup>

중국의 연속적인 패배는 중국의 전투능력에 대한 불신 뿐 아니라 장제스 정부에 대한 인식도 바꾸기 시작했는데 장제스 정부에게 중국공산당과 연합정부를 구성하라는 압박도 그 한 측면이었다.<sup>40)</sup> 심지어 미

39) 鄒謙, 『美國在中國의失敗』, 64-65쪽.

40) 루즈벨트는 대일전이 효과적으로 수행되기 위해서라도 국민당정부와 중국공산당의 연합이 이루어져야 한다고 판단했고 이를 위해서 헐리(Patrick J. Hurley)를 특사

국 인사들 중에서는 미국의 영향으로 중국 내부를 통일하겠다는 목표를 지적하며 반드시 장제스의 영도 하에서 통일을 이룰 필요는 없다고 주장하는 이들도 나타나기 시작하였다.<sup>41)</sup> 미국의 이러한 인식은 태평양 전쟁이 발발한 직후부터 구상해 온 아시아에서 파트너로 중국에 대한 중요성이 퇴색되기 시작된 것으로 볼 수 있으며, 상대적으로 소련의 전략적 가치는 더욱 중시하게 되었다. 즉, 중국이 미국의 기대에 부응하지 못함으로써 소련의 전략적 가치가 높아졌고, 그로 인해 소련이 대일전 참전에 대한 대가로 제시하게 되는 조건이 루즈벨트에 의해 받아들여질 수 있는 이유가 1944년의 중국의 전투결과로서도 상당부분 증가했다고 할 수 있다.

한편, 소련의 전략적 가치가 중시될수록 전후세계에서 소련의 비중이 커질 것이라는 미국 내 반소주의자들의 우려가 끊이지 않았고, 루즈벨트도 어느 정도 여기에 동의하였다.<sup>42)</sup> 그러나 루즈벨트는 아직 일본과의 전쟁이 끝나지 않은 상황에서 아시아전선에서, 미군의 희생을 최소화하면서 전쟁을 조속하게 마무리하기 위해서는 소련과의 협력이 중요하다고 주장하였다.

소련 측에서 보면 소련의 참전 대가에 대한 구상은 이미 오래 전부터 준비해 온 것이다. 러일전쟁 이후 러시아가 상실한 만주에서의 권익을 회복하는 것은 소련이 동아시아지역에서 오랫동안 중시해 온 국가 이익을 되찾는 것일 뿐 아니라 러일전쟁에서의 패전으로 인한 국민적 수치심을 회복한다는 중요한 의미가 있는 것이었다. 즉, 소련의 대일전 참전과 그 대가는 단지 미국정부의 요청에 의해 이루어진 것이 아니라

---

로 파견하여 충칭(重慶)과 옌안(延安)사이를 오가면 연합정부구성에 관해 중재하게 하였다.(정형아, 「알타회담 전후를 통해 본 중미관계」, (2009.11), 97쪽)

41) "Memorandum by the Chief of the Division of Chinese Affairs(Vincent) to the Acting Secretary of State", *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, vol.7, The Far East, China*, p.38.

42) Eleanor Roosevelt, *This I Remember*, New York: Harper and Brothers, 1949, p.253.

소련 스스로의 오랜 숙원이자 전략적 고려에서 비롯된 것이었다.<sup>43)</sup>

그러면 소련의 대일전 참전을 누가 먼저 제의한 것일까? 그 답을 명확하게 제시하기는 어렵다. 이주천은 1943년 1월 스탈린이 헐리(Patrick J. Hurley) 장군에게 독일이 패배한 후 소련은 일본을 분쇄 하는데 참전하겠다는 발언을 했다고 헐 국무장관은 그 해 10월 3개국 외무장관회의를 위해 모스크바를 방문했을 때 스탈린에게 그 약속을 재확인시켰다고 기록하였고,<sup>44)</sup> 미국학자 웨스태드(Odd Arne Westad)는 테헤란 회담 때부터 스탈린은 루즈벨트가 소련의 대일전 참전을 원한다는 것을 알고 있었다고 주장하였다.<sup>45)</sup> 대만학자 리몽츨(李榮秋)도 미소양국의 대일전 참전에 대한 언급이 시작된 것이 테헤란회담이라고 하며, 스탈린이 테헤란 회담에서 루즈벨트에게 ‘독일이 항복한 후 3개월 이내에 대일전 참전’을 언급하였다고 말했다.<sup>46)</sup> 대략적으로 1943년 한 해를 거치면서 미소 양국은 모두 유럽전선에서 승세가 보이기 시작하자 동아시아에서의 상황과 이익을 염두에 두고 있었고, 각기 다른 관점에서 동아시아에서의 전쟁과 국가이익을 고민하고 있었다고 볼 수 있다. 그리고 그들의 이해는 각기 달랐다고 하더라도 적어도 그들이 의견의 일치를 볼 수 있는 점은 소련의 참전과 조속한 전쟁의 종결이었다. 호전되지 않는 아시아의 전쟁 상황에 대해서 미국은 어떠한 대가를 치러서라도 소련을 대일전에 참전시켜야 한다고 생각했다. 문제는 참전조건이었고, 참전조건의 승인에 있어서는 아시아에서 상황을 효과적으로 전환시키지 못하고 있던 중국이 핵심적 위치에 있었다.

43) 沈志華, 「蘇聯出兵:中國東北的目標和結果」, 『歷史研究』1994年第5期, 89-91쪽.

44) 이주천, 『루즈벨트의 친소정책, 1933-1945』, 247쪽.

45) Odd Arne Westad, “Cold War and Revolution: Soviet-American Rivalry and the Origins of the Chinese Civil War, 1944-1946”, Ph. D, The University of North Carolina at Chapel Hill, 1990, p.14.

46) 李榮秋, 『珍珠港事變到雅爾達協定期間的美國對華關係』, 臺北: 私立東吳大學中國學術著作獎助委員會, 1978, 303쪽.

## 나. 중국이 지불해야 하는 대가

카이로에서 장제스와 루즈벨트가 다룬 중요한 의제 중, 중요한 부분은 소련의 대일전 참전에 관한 중국의 협력이었다. 미국은 유럽 뿐 아니라 아시아의 전쟁에서도 소련의 역할을 중시했던 만큼, 소련과 협력해야 하는 중국의 역할과 태도도 매우 중시하였다. 그에 따라 대일전에서 연합국간의 상호 협력 문제와 일본의 영토 문제에 관한 기본 방침을 논의하였다. 그 중 주목해 볼 수 있는 장제스와 루즈벨트가 합의한 중국에 관한 사안은 다음과 같다.

- ① 일본이 침탈한 중국의 영토는 모두 중국에 반환되어야 한다, ② 일본이 중국에서 소유한 산업들은 모두 중국정부에게 귀속되어야 한다, ③ 중국은 다롄(大連)항을 자유항으로 삼는다, ④ 소련은 중국동북 4성의 주권을 존중하고 중국공산당을 지지하지 않으며, 중국은 중국공산당을 참여시킨 민주통일정부를 수립한다.<sup>47)</sup>

이러한 내용에 대해서 11월 30일 테헤란회담에서 처칠은 스탈린의 의견을 물었다. 스탈린은 기본적으로 카이로에서의 합의에 동의하며, 만주, 대만, 평후 등을 중국에 반환하는 것은 맞지만, 장제스의 대일전에 대한 태도는 문제가 있다고 지적했다. 장제스가 일본과의 전쟁에 제대로 임하지 않고 있다는 스탈린의 의견에 처칠과 루즈벨트도 동의했다.<sup>48)</sup> 테헤란 회담을 통해 미, 영, 소 3개국 영수는 장제스의 한계를 지적하였고, 결국 소련군의 참전은 확실시되었다.

카이로와 테헤란에서의 회담이후 루즈벨트가 처리해야 하는 문제는 소련에게 지불해야 할 참전대가를 준비하는 것이었다. 소련이 원하는 참전의 대가는 중국의 동기가 필요한 것이었다. 부동항을 원하는 스탈린의 열망을 알았기 때문에 카이로에서 루즈벨트는 전쟁이 끝나면 일

47) 梁敬錚, 『開羅會議』, 臺北: 商務印書館, 1973, 157-158쪽.

48) 李榮秋, 『珍珠港事變到雅爾達協定期間的美國對華關係』, 303쪽.

본이 점령하고 있는 중국 동북지역에서의 주권을 중국에 반환하고 대신 다렌을 국제자유항으로 만들어 국제무역이 자유롭게 하자는 제의를 하였다. 장제스는 미국과의 합작을 염두에 두었기 때문에 루즈벨트의 제의에 긍정적으로 반응하였으며, 소련이 함께 사용하는 것에 관해서는 소련이 중국 동북지역에 대한 중국의 주권을 확실히 존중해 주면 소련이 다렌 항을 사용하는데 어려움이 없을 것이라고 말했다.<sup>49)</sup> 스탈린은 카이로와 테헤란에서 일부 논의되었던 다렌을 국제자유항으로 사용하는 것을 뛰어넘어, 과거 제정러시아시기에 러시아가 만주에서 누렸던 특수한 권익을 회복하고자 하였기 때문에 소련의 참전대가는 중국의 국가이익과 충돌되는 민감한 문제였다.<sup>50)</sup> 스탈린도 이를 인식하였기 때문에 장제스와의 회동이 필요하다는 것을 인식하였고, 소련주재 미국대사 해리먼(William A. Harriman)을 통해 장제스와의 만남을 희망한다고 하였다. 해리먼은 헐리 장군을 통해 이를 장제스에게 전하였다. 그리고 중국주재 소련대사관 측에서도 장제스의 아들 장징궈(蔣經國)을 통해 같은 뜻을 전달하였으나, 장제스는 이를 거절하였다.<sup>51)</sup> 1945년 알타회담에서는 장제스와의 합의가 이루어지지 않은 가운데 미국은 소련에게 다렌을 조차할 수 있게 한다는 밀약을 맺었다.<sup>52)</sup> 당시 중국은 스틸웰 사건과 국공양당의 연합정부 구성문제 등으로 미국과 불편한 관계에 있었기 때문에 장제스에게 만나자고 하는 소련의 제의를 중미관계를 더욱 이간시키려는 것으로 판단하였고<sup>53)</sup> 대일전 참전

49) "Roosevelt-Chiang Dinner Meeting, November 23, 1943, 8 P.M., Roosevelt's Villa", *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Teheran, 1943*, p.324

50) William A. Harriman and Elie Abel, *Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941-1946*, New York: Random House, 1975, p.371.

51) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(下), 629쪽.

52) "Roosevelt-Stalin Meeting, February 8, 1945, 3:30 P.M., Lovadia Palace", *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945*, p.769.

53) 秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(下), 631쪽.

대가문제와는 연관시키지는 않았다.

결국 장제스와 스탈린의 회동이 이루어지지 않은 가운데 그로부터 1개월 후인 1944년 12월 스탈린은 해리먼에게 그들이 원하는 참전 조건을 전달하였다.<sup>54)</sup> 첫째, 쿠릴열도와 사할린 남부를 소련에 반환할 것, 둘째, 뤼순과 다렌 그리고 그 주변지역을 소련이 조차할 것, 셋째, 중동철로와 남만주철로를 중소양국이 공동 경영할 것, 넷째, 외몽고의 현 상황을 승인할 것과 대신 중국의 만주지역 주권을 인정한다는 것이었다. 이를 바탕으로 알타에서의 참전대가가 확정되었다. 다만 알타비밀 협정에서는 해리먼과 스탈린이 논의하지 않은 ‘소련의 우세한 권익을 보장한다’는 표현이 더해져 있었다. 해리먼은 이 표현이 마음에 들지 않아 루즈벨트에게 물었다. 루즈벨트는 큰 의미를 둘 필요가 없다고 말하면서 단지 소련인이 그 지역에서 누리는 이익을 영국이나 미국보다 조금 더 많도록 한 것뿐이며, 이것은 문자상의 문제일 뿐이고 이것으로 인해 스탈린과 논쟁하고 싶지 않다고 말했다. 그리고 루즈벨트는 소련이 바라는 조건 중의 일부인 다렌 항과 뤼순기지에 대한 이야기를 장제스와 나눈 적이 있기 때문에 장제스가 소련의 참전조건을 받아들일 데 큰 어려움이 없을 것이라고 보았다.<sup>55)</sup>

루즈벨트는 일본과의 전쟁을 조속히 종결하는 데에 가장 큰 비중을 두었다. 루즈벨트는 소련의 도움을 받지 않고 기존의 상황처럼 중국과 대일전을 끌어간다면 일본을 패배시키기는 매우 어렵고 그 대가는 매우 비쌀 것이기 때문에 가능한 모든 방법을 이용해서 스탈린을 지지해야 한다고 생각했다.<sup>56)</sup> 루즈벨트의 이러한 판단은 일본이라는 적에 대한 과대평가라고 볼 수도 있지만, 다른 한편으로 일본과 맞서야 하는

54) William A. Harriman and Elie Abel, *Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941-1946*, pp.397-400.

55) William A. Harriman and Elie Abel, *Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941-1946*, p.399.

56) William A. Harriman and Elie Abel, *Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941-1946*, pp.414-415.

전략적 파트너로서 장제스가 이끄는 중국이 신뢰를 상실했기 때문이라고 볼 수 있다. 그리고 그와 상대적으로 소련에 대한 신뢰와 기대는 높아졌기 때문이다. 게다가 장제스는 대동맹체제의 일원이면서도 이념적 차원에서 소련과의 동맹관계에 대해 끊임없이 우려하였고, 루즈벨트에 게도 이러한 뜻을 전달하였다.<sup>57)</sup> 그러나 루즈벨트는 이를 수용하지 않았을 뿐 아니라, 오히려 장제스가 일본과의 전쟁보다는 이념적 문제에 더 신경을 쓴다고 보았다. 이같이 스탈린을 경계하는 장제스의 태도는 루즈벨트가 처칠보다 스탈린의 역할을 더 높이 평가했다는 점에서도<sup>58)</sup> 루즈벨트에게 받아들여지기 어려운 부분이었고, 오히려 소련에 대한 기대와 신뢰를 더 높일 뿐이었다.

알타에서 소련의 참전과 대가가 미소양국에 의해 결정됨에 따라 루즈벨트와 그의 참모들은 매우 만족하였다. 카이로선언 초안을 작성했던 홉킨스(Harry L. Hopkins)는 “우리는 내심 이것은 우리가 줄곧 바라던 새 시대의 여명이라고 믿었다……. 대통령과 우리 중 누구도 우리가 그들(소련)과 공존할 수 있고, 우리가 상상할 수 있는 아득히 먼 미래까지 계속해서 평화적으로 지낼 수 있다는 것을 의심하지 않았다”고 회고하였다.<sup>59)</sup>

소련의 대일전 참전 대가는 결국 중국이 지불해야 했다. 그 대가는 1945년 8월 14일 중소양국이 모스크바에서 체결한 「중소우호동맹조약」으로 확정되었다. 중국이 그것을 결정하기는 쉽지 않았다. 전술한 바와 같이 미국은 알타에서 스탈린과 결정한 「소련의 대일전 참전 조건에 관한 협정」의 내용을 비밀에 부쳐오다가 6월 16일에 가서야 중국정부에게 공식적으로 통보하였다. 물론 알타회담이 끝난 이후 장제스는 여러

57) 『蔣中正總統文物—事略稿本』(1943.11.23), 典藏號: 002-060100-00182-023.

58) George N. Crocker, *Roosevelt's Road to Russia*, Chicago: Henry Regnery Company, 1959, p.247.

59) Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History*, N.Y.: Harper & Row, 1950, p.870.

가지 경로를 통하여 알타비밀협정에 관한 정보를 수집하여 알고 있었지만,<sup>60)</sup> 미국의 태도에 대해 적지 않게 실망하였다. 뿐만 아니라 알타 협정에 근거하여 진행된 모스크바 중소담판에 대해서 미국은 자국의 직접적인 이익과 관련된 문제가 언급되기 전까지는 전혀 개입하려고 하지 않았다는 점도 중국정부의 기대와 어긋나는 것이었다.

모스크바 중소담판은 7월 1일부터 시작되었다. 담판의 진행은 매우 순조롭지 않은 가운데, 8월 9일 히로시마 원폭투하소식이 전해지면서 소련은 즉각 만주로 출병하였고, 12일 만주지역으로 소련군이 진입하였다. 이것은 중소담판에 대한 압박으로 작용하였기 때문에 중국은 소련의 대부분의 요구를 받아들이고 조약을 체결할 수밖에 없었다.<sup>61)</sup> 대신 소련은 중국정부가 원하는 유일한 한 가지 조건을 승인했다. 그것은 알타에서 루즈벨트가 스탈린에게 요구했던 것이기도 하다. 즉 루즈벨트는 스탈린에게 장제스의 영도적 지위를 인정해 주기를 요구하였고 이에 스탈린은 중국 내정에는 간섭하지 않을 것이며 중국의 통일에도 방해하지 않을 것이라고 답했다.<sup>62)</sup> 「중소우호동맹조약」에서도 중국의 내정에 간섭하지 않고 장제스의 국민정부만을 지지하고 지원할 것이라고 약속했다.<sup>63)</sup> 중국은 과연 이 답변 하나로 모든 것을 받아들일 수 있었을까? 중소교섭이 난항을 거듭하고 있던 7월 말, 장제스는 자신의 심경을 토로하였다.

나는 알타회의에 대해서 인정한 적도 없고 참가한 적도 없기 때문에 아무런 책임을 질 필요가 없는데 어찌 집행할 의무가 있겠는가? 그(트루먼)는 진실로 중국을 그들의 속국으로 생각하는 것이다. 미국의 외교는 중심도 없고 방침도

60) 정형아, 「알타회담 전후를 통해 본 중미관계」, 99-108쪽.

61) 정형아, 「1945년 중소교섭과 미국의 개입」, 232-233쪽.

62) “Roosevelt-Stalin Meeting, February 8, 1945, 3:30 P.M., Lovadia Palace”, *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945*, p.771.

63) 秦孝儀, 『中華民國重要史料初編 對日抗戰時期』第三編 戰時外交(二), 655-656쪽.

없으며 예의도 없는 매우 위험한 것이므로 다시 한 번 고려해 봐야 할 것이다.<sup>64)</sup>

이처럼 장제스는 자신의 친미성향에 대해 회의하면서도 결국 소련의 요구를 받아들일 수밖에 없었으며, 또한 미소양국이 알타에서 결정한 것을 뛰어넘는 요구들을 허락하였다. 이는 국공갈등이라는 장제스 정부가 처한 내부적 문제에 대한 소련의 영향력을 무시하지 못했기 때문이기도 하다. 과연 소련이 장제스의 국민정부만 지지하겠다는 답변하 나가 그 무엇보다 중요했던 것이다. 그러나 이러한 결과는 태평양전쟁 시기 세계 4대 강국의 하나로 이름을 올린 중국이 국제정치무대에서 과연 미, 영, 소 강대국과 대등한 위치에 있었는가 의심하지 않을 수 없는 부분이기도 하다.



#### 4. 맺음말

본문의 통해 제기할 수 있는 질문은 우선 ‘태평양 전쟁은 중국에게 어떠한 기회가 되었는가?’이다. 긍정적인 측면을 먼저 언급해 본다면, 단연 전쟁을 지속하고 국가를 안정화 시킬 수 있는 물적 인적 지원이 주어졌고, 국제적으로도 세계 4대 강대국의 하나로 이름을 올릴 수 있었다는 점이다. 이러한 긍정적인 측면은 확실히 ‘전쟁’이라고 하는 특수한 상황이 제공한 기회였음에 틀림이 없다. 그러나 여기에서 또 한 가지 제기되는 질문은 ‘왜 중국이 소련의 참전대가를 지불해야 했는가?’이다. 중국은 1937년부터 8년간 일본과 지난한 전쟁을 치러오고 있었고 물적 인적 손실도 상당히 컸다. 전쟁의 최대의 피해자는 중국이었으나, 중국은 전쟁의 종결을 위하여, 그리고 전후의 안정된 정권유지를 위해 대가를 치러야 했다. 물론 이 대가에 대한 최종적인 결정은 중국이 해야 하는 것이었고, 엄밀히 말하면 중국이 그 대가를 거부해 버릴 수도 있는

64) 『蔣中正總統文物—事略稿本』(1945.7.29), 典藏號: 002-060100-00202-029.

것이였다. 그러나 중국은 대가 지불을 선택했다. 그 이유는 무엇일까?

그 첫 번째 해답은 태평양 전쟁이후 미국이 판단한 중국에 대한 전략적 가치의 변화와 관련이 있다. 상술한 바와 같이 태평양 전쟁이 중국에게 제공한 긍정적인 측면은 미국이 중국에 대한 전략적 가치를 높이 평가하였기 때문이다. 중국이 일본과의 전쟁을 지속하여 아시아 전선을 충분히 막아준다면, ‘선유럽 후아시아’ 정책을 추진하고 있던 미국은 유럽에서 히틀러의 독일을 격퇴시킬 수 있다고 보았다. 또한 ‘아시아는 아시아인의 것’이라는 일본의 주장에 가장 적절한 명분으로 대처할 수 있는 아시아 국가가 바로 중국이라고 생각했기 때문에 장제스가 이끄는 중국을 전시, 전후 파트너로 적합하게 만들고자 하였다. 그렇기 때문에 중국에게 필요한 지원과 더불어 국제적 지위 상승이라는 보너스를 제공하였던 것이다.

그러나 중국은 ‘전쟁의 효과적 지속’이라는 자신들의 역할에 대해 좋지 않은 결과를 제출하였다. 즉, 1944년의 일련의 전투에서 일본에게 계속 패하자 그에 따라 장제스의 통치역량에 대한 인식이 변화되면서 미국은 중국을 통일시키겠다는 그들의 목표가 반드시 장제스의 영도 하에서 통일을 이룰 필요가 없다는 인식을 갖게 되었다. 이같이 중화민국 정부에 대한 전략적 가치 하락하자 상대적으로 소련의 역할이 더욱 중시되었다. 물론 소련의 대일전 참전은 중국의 실패 이전부터 논의되어 오던 부분이기 는 하지만, 루즈벨트가 소련의 참전을 더욱 절실히 요구한 것에는 중국의 실패라는 요인도 크게 작용하였다. 그리고 그에 따라 소련의 참전 대가 또한 중국이 지불해야 하는 가혹한 현실이 뒤따랐다.

두 번째 해답은 전후 소련의 역할에 대한 염려 때문이었다. 소련의 출병은 얄타밀약에 근거한 1945년 8월 중소양국의 담판이 거의 교착상태에 있을 때 이루어졌다. 만주로 출병한 소련군의 존재는 장제스에게 엄청난 압력으로 작용했다. 태평양전쟁이 발발한 이후 세계 각국 지도자들 중에서 이념적인 문제에 가장 집착한 사람은 아마도 장제스일 것

이다. 물론 미국과 영국은 자유 민주주의국가였고 소련은 사회주의를 표방하고 있었지만, 이들 삼국의 지도자들은 이념을 뛰어넘어 서로 동맹 체제를 이루어냈다. 사실 미국 내에서도 루즈벨트의 친소정책에 대한 비판여론이 있었고, 루즈벨트도 스탈린 체제를 히틀러의 독재정치 이상으로 엄격하다고 간주했다. 그러나 소련은 적어도 군사적 침략을 통해 세계정복을 추구하지 않았기 때문에, 소련의 전체주의적 형태가 독일의 전체주의보다는 덜 위험한 것으로 인식하였으며, 전후 세계질서의 안정을 위해서라도 소련과의 협력이 필요하다고 생각하였다.<sup>65)</sup> 그렇기 때문에 장제스가 루즈벨트에게 끊임없이 소련의 사회주의 혁명의 위험성을 제시했지만 루즈벨트는 이를 받아들이지 않았다. 그리고 최후에 소련이 만주로 출병한 후에 장제스가 보장받아야 하는 가장 절실한 문제는 소련이 장제스의 국민정부를 중국의 유일한 합법정부로 인정하고, 국민정부만을 지원하고 협력하며, 중국공산당은 지지하지 않는다는 것이었다. 결국 장제스는 스탈린에게 이 한 가지 약속을 받았고, 다른 여러 가지 국가이익은 내어주었다.

결과적으로 중화민국은 태평양 전쟁 발발이라는 전쟁 상황으로 인해 국가적 이익도 얻었지만, 또한 소련의 만주 출병이라는 전쟁 종결 직전의 상황으로 인해 자국의 이익을 포기해야 했던 것이다.

(원고투고일 : 2018. 7. 4, 심사수정일 : 2018. 8. 14, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 태평양전쟁, 중화민국, 강대국지위, 전략적 가치, 알타밀약, 소련의 만주출병

65) 이주천, 『루즈벨트의 친소정책, 1933-1945』, 217쪽.

## 〈참 고 문 헌〉

### 1차 사료 및 자료집

『蔣中正總統文物：革命文獻—同盟國聯合作戰：重要協商(一)』(臺灣 國史館 所藏)

『蔣中正總統文物：革命文獻—對美外交：財經援助(二)』(臺灣 國史館 所藏)

『蔣中正總統文物：革命文獻—對美外交：居里兩度來華(二)』, (臺灣 國史館 所藏)

『蔣中正總統文物—事略稿本』(臺灣 國史館 所藏)

秦孝儀, 『總統蔣公大事長編初稿』卷五(上) 臺北：中正文化基金會, 1978

秦孝儀, 『中華民國重要史料初編—對日抗戰時期』第三編 戰時外交(一), 臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會, 1981

呂芳上 主編, 『張中正先生年譜長編』第七冊, 臺北：國史館, 2015

傅綺華, 張力 校注, 『傅秉常日記(1943-1945)』, 北京：社會科學文獻出版社, 2017

Elliot Roosevelt, As he Saw it, Green Press, 1946

Cordell Hull, Memoirs of Cordell Hull, vol.2, New York, Macmillan Co., 1948

Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Teheran, 1943

Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Far East, China, 1945

William A. Harriman and Elie Abel, Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941-1946, New York: Random House, 1975

### 논문

정형아, 「알타회담 전후를 통해 본 중미관계」, 『역사와 실학』제40집(2009.11)

정형아, 「태평양전쟁 발발 이후 국민정부의 외교활동에 대한 재고찰」, 『탐라문화』제44호(2013.10)

정형아, 「차선의 파트너-1931~1941년 중소양국의 협력관계 연구-」, 『중국근현대사연구』제77집(2018.3)

沈志華, 「蘇聯出兵：中國東北的目標和結果」, 『歷史研究』1994年第5期

- 趙志輝, 「試論二戰期間中國的大國地位問題」, 『淮北師範學院學報(社會科學版)』1995年第3期
- 王眞, 「現實大國與虛幻大國—抗戰時期中國大國地位的二律背反」, 『抗日戰爭研究』2001年第2期
- 隋淑英, 「太平洋戰爭與中國的大國地位」, 『齊魯學刊』2006年第5期
- 李襲順, 「論德黑蘭會議對中國國際地位的景響」, 『天水師範學院學報』第31卷第1期(2011.01)
- Odd Arne Westad, “Cold War and Revolution: Soviet–American Rivalry and the Origins of the Chinese Civil War, 1944–1946”, Ph. D, The University of North Carolina at Chapel Hill, 1990

## 연구서

- 제임스 E. 도거티, 로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교정책사: 루즈벨트에서 레이건까지』, 서울: 한울, 1997
- 최영보, 이주천 등 공저, 『미국현대외교사: 루즈벨트에서 클린턴 시대까지』, 서울: 비봉출판사, 1998
- 이주천, 『루즈벨트의 친소정책, 1933–1945』, 서울: 신서원, 1998
- 梁敬鎔, 『開羅會議』,臺北: 商務印書館, 1973
- 李榮秋, 『珍珠港事變到雅爾達協定期間的美國對華關係』,臺北: 私立東吳大學中國學術著作獎助委員會, 1978
- 鄒讜, 『美國在中國的失敗』, 上海: 人民出版社, 1997
- 沈慶林, 『中國抗戰時期的國際援助』, 上海: 人民出版社, 2000
- Robert E. Sherwood, Roosevelt and Hopkins: An Intimate History, N.Y.; Harper & Row, 1950
- Herbert Feis, The China Tangle: The American Effort in China from Pearl Harbor to the Marshall Mission, Princeton University Press, 1953
- George N. Crocker, Roosevelt's Road to Russia, Chicago: Henry Regnery Company, 1959
- Louis Morton, Strategy and Command: The First Two Years, Washington: Office of the Chief of Military History, Department of the

Army, 1962

Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin: The Way They Waged and the Peace They Sought, Princeton University Press, 1967

Robert W. Coakly, Richard M. Leighton, Global Logistics and Strategy, 1943–1945, Washington: Office of Chief of Military History, United States Army, 1968



<Abstract>

## The Pacific War and Changes in the Strategic Values of the Government of the Republic of China

Jung, Hyung-ah

The 20th century was marred by a series of wars, being called “the century of wars.” These wars played a sufficient role in changing many countries around the world, their diplomatic environments and national fate. In particular, wars take away and restore a county’s international position whether voluntarily or forcibly. One of the most notable cases can be found in China which was the most powerful country in the history of Asia. In a chaotic state following the plunder of imperialism and changes in its internal system in the 19th century, China lost its past authority in the international community and became a semi-colonial state. Wars in the 20th century also gave China chances to change itself. This study focused on this point, and, especially, on the Pacific War, among the wars that affected China in the 20th century, as the central background of the discussion. The study aimed to discuss what the Pacific War gave the Republic of China, and, in particular, what kind of changes there were in international relations.

‘What kind of opportunities did the Pacific War give to China?’ First, from its positive aspects, physical and human resources were definitely given to China to continue the war and stabilize the country. China was also able to put its name on the list of the world’s top 4 powers in the international community. However, since the cost of the Soviet-Japanese War had to be paid by China,

the status of China as one of the World's top 4 powers began to be doubted.

As a result, changes in the strategic values of China that the United States expected from China opened a way for China to become a powerful nation, but they also resulted in the distorted phenomenon in which China, as an ally of the Soviet Union, had to sacrifice the national interest. Consequentially, the Republic of China benefited from the state of war upon the outbreak of the Pacific War, but, at the same time, it had to give up its national interest due to the situation right before the end of the war - the dispatch of Soviet troops to Manchuria.

Key Words : The Pacific War, the Republic of China, the position of a powerful nation, Yalta Agreements, the dispatch of Soviet troops to Manchuria



Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.199-234  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.6>  
Printed in the Republic of Korea

# 북한 해양경비부대의 창설과정 연구

: 해군의 기원과 초기 간부를 중심으로

김선호\*

1. 머리말
2. 수상경비대 · 수상보안대의 창설과 주요활동
3. 수상보안대 · 수상보안대대의 간부구성과 간부양성
4. 해양경비부대의 지휘체계와 소련군 · 내무국 · 검찰소의 갈등
5. 맺음말

## 1. 머리말

해방 직후 한반도의 각 지역에는 자생적으로 무장단체들이 조직되었다. 이들은 일본경찰이 철수한 치안공백을 채우면서 자체적으로 고향의 치안을 유지하였다. 남과 북의 정치세력들은 이 무장단체들을 향후 군대의 모체로 육성하고자 노력하였다. 또한 미국과 소련도 향후 독립

---

\* 인천가톨릭대학교 강사

국가 수립에 대비해 은밀히 무력 건설을 추진하였다. 해방 직후 북한지역에도 다양한 무장세력이 창설되었다. 그중 북한의 각 해안지역에는 자체적으로 '수상보안대'가 조직되었다.<sup>1)</sup> 북한의 정치세력과 소련군에게 치안유지는 무엇보다 시급한 과제였다. 이들은 효과적인 치안유지를 위해 무장세력을 재편하였다. 수상보안대는 시기별로 몇 차례 재편되면서 점차 정규군대로 육성되었다. 이 수상보안대가 조선인민군 해군의 모체이다.

국군 해군도 유사한 과정을 거쳤다. 1945년 8월 21일 해군출신 손원일(孫元一)과 정궁모(鄭兢謨)는 자체적으로 해사대(海事隊)라는 무장단체를 조직하였다. 그리고 해안경비와 해양발전에 목표를 둔 군사단체를 편성하기 위해 9월 30일 조선해사협회(朝鮮海事協會)를 창설하였다. 조선해사협회는 미군정청에 해사국이 설치되자 미군정과 협의를 거친 후, 11월 11일 약 200명 규모의 해방병단(海防兵團)을 창설하였다. 이 해방병단을 모체로 국군 해군이 창설되었다.<sup>2)</sup> 남과 북의 해군은 모두 자생적인 무장단체로 출발해 정치세력과 점령당국에 의해 점차 정규군으로 발전하였다.

북한 해양경비부대<sup>3)</sup>의 창설과정에 대한 연구는 주로 국방부에서 선도해 왔다. 대부분 6·25전쟁 연구의 전사(前史)로서 인민군의 창설과정을 연구한 것이다. 국방부는 해양경비부대의 변화과정과 무기 현황 등 창설과정의 기초사실을 구체적으로 밝혀냈다.<sup>4)</sup> 1990년대 이후부터는 민간연구자들에 의해 해양경비부대의 변화과정과 간부

- 
- 1) 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사』1권, 국방부 전사편찬위원회, 1967, 694쪽.
  - 2) 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사』1권, 국방부 군사편찬연구소, 2004, 352~353쪽.
  - 3) 이 글에서 '해양경비부대'라는 용어는 북한 해군이 공식적으로 창설되기 이전에 해양지역을 경비하기 위해 조직된 수상경비대, 수상보안대, 수상보안대대를 통칭하는 의미로 사용되었다.
  - 4) 국방부의 연구성과는 다음 문헌을 참고바람. 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책; 육군본부 군사연구실, 『창군전사』, 육군본부, 1979; 해군본부, 『해군작전사개설』1집, 해군본부, 2001; 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사』1권, 국방부 군사편찬연구소, 2004.

충원 등 새로운 사실들이 밝혀졌다.<sup>5)</sup> 선행연구에서 밝혀진 해양경비부대의 창설과정은 다음과 같다. 1945년 10월에 처음으로 수상보안대가 조직되었고, 1946년 후반 동해수상보안대와 서해수상보안대로 확대되었다고 알려졌다. 반면에 1946년 12월 수상보안대가 해안경비대로 개칭되었다는 연구도 있다.<sup>6)</sup> 동해수상보안대와 서해수상보안대는 1946년 12월 12일 원산위수사령부, 진남포위수사령부로 개칭되었고, 청진위수사령부가 신설되었다고 알려져 있다.

그러나 북한 해양경비부대의 창설과정은 기본적인 역사적 사실부터 논란이 많다. 해양경비부대의 명칭만 보더라도 선행연구마다 각각 “수상보안대”, “해안경비대”, “수상보안대대” 등의 명칭이 혼용되고 있다. 해양경비부대의 상급기관에 대해서도 “위수사령부”나 “수상보안대사령부”라고 규정하고 있으나 자료적 근거가 없다. 또한 해양경비부대의 개편시기도 연구마다 다르다. 해양경비부대에 대한 역사적 사실에 편차가 큰 것은 이 부대가 독립적인 주제로 연구되지 않았기 때문이다.

이 글의 목적은 북한 해양경비부대의 창설과정을 역사사실적으로 밝히는 것이다. 그 이유는 북한군 연구가 연구사적 쟁점을 형성하면서 발전하기 위해서는 역사적 사실에 대한 확인이 필수적이기 때문이다. 이 글에서 밝히려는 내용은 다음과 같다. 첫째, 해방 직후 해양경비부대의 창설과정과 주요활동을 밝힐 것이다. 특히 현재까지 논란이 많은 해양경비부대의 명칭과 조직체계의 변화과정을 사실적

5) 장준익, 『북한인민군대사』, 서문당, 1991, 34~37; 45~47쪽; 최완규, 「조선인민군의 형성과 발전」, 『북한체제의 수립과정』, 경남대 극동문제연구소, 1991, 139~176쪽; 김용현, 「북한인민군대의 형성과정에 관한 연구」, 동국대 정치외교학과 석사학위논문, 1994, 33~62쪽; 김광운, 『북한정치사연구』1, 선인, 2003, 573쪽; 김광수, 「한국전쟁 초기 북한군의 지휘구조와 후방부대 편성」, 『육사논문집』59집, 육군사관학교, 2003, 37~77쪽; 김광수, 『한국전쟁 전반기 북한의 전쟁수행 연구』, 경남대 북한대학원 박사학위논문, 2008, 65; 74~75쪽.

6) 김광운, 앞의 책, 573쪽.

으로 파악하고자 한다. 둘째, 해양경비부대의 간부구성을 분석하고, 간부들의 양성기관과 양성과정을 밝힐 것이다. 셋째, 해양경비부대의 지휘체계를 밝히고, 지휘체계를 둘러싼 소련군·내무국·검찰소의 갈등 양상을 파악하고자 한다.

이 글은 이상의 문제의식을 밝히기 위해 새로 발굴하거나 『북한관계사료집』에 수록된 미군노획문서(U.S. NARA collection of the seized documents in the Korean War)와 한림대학교 아시아문화연구소에서 1946~1948년 주한미군 정보참모부의 정보보고서를 모아 영인한 『주한미군북한정보요약(Intelligence Summary Northern Korea)』을 활용하였다. 이 글은 미군노획문서 중에서 주로 북조선 인민위원회 내무국 보안처에서 생산한 비밀문서를 활용하였다. 주요 자료는 「보안처 회의관계서류」, 「1947년 사업관계서류」, 「1948년 사업관계서류」이다.



## 2. 수상경비대·수상보안대의 창설과 주요활동

해방 직후 북한지역에는 자체적으로 지방의 치안과 질서를 유지하기 위해 무장단체들이 조직되었다. 1945년 10월 12일 소련극동군 제25군 사령관 치스차코프(Чистяков)는 북한지역에서 모든 무장단체의 해산과 무장해제를 지시했다. 그리고 소련군 경무사령부와 협의 하에 도인민위원회 산하에 보안대를 조직하라고 지시했다.<sup>7)</sup> 이에 따라 북한의 공산주의자들은 1945년 11월 초순 북조선행정10국의 수립과 함께 치안대·자위대·적위대를 해산하고 “인민보안부·인민보안서”로 재편성하였다. 그리고 “보안기관들을 유기적이며 통

7) 朝鮮中央通信社, 『朝鮮中央年鑑(1949年版)』, 朝鮮中央通信社, 1949, 58쪽.

일적으로 지도”하기 위해 북조선행정10국 중 하나로 보안국을 창설하였다.<sup>8)</sup> 이 시기까지 북한의 무장세력은 경찰수준이었다. 북한정치세력이 보안대 창설에 머문 이유는 미·소 합의에 의한 임시정부 수립 이전까지 정규군을 창설할 수 없었기 때문이다.<sup>9)</sup> 소련의 입장에서 미·소 합의에 의한 한반도문제 해결을 염두에 둔 상태에서 미국을 자극할 수 있는 본격적인 무력양성을 허가하기 어려웠다.<sup>10)</sup>

북한정치세력<sup>11)</sup>은 이와 같은 상황에서 두 가지 방향으로 무력 창설을 준비하였다. 첫째, 정규군의 기간이 될 군사간부 양성을 추진하였다. 이들은 고급군관양성기관으로 1946년 1월 3일 평양학원을, 초급군관양성기관으로 1946년 7월 8일 북조선중앙보안간부학교를 창설하였다.<sup>12)</sup> 둘째, 북조선임시인민위원회 산하에 보안국을 조직하고 육·해·공군의 모체가 되는 보안기구를 육성하였다. 1945년 말부터 북한의 공산주의자들은 보안간부훈련소, 38경비보안대, 조·만국경경비대, 철도경비대, 수상경비대를 조직하여 보안국이 관할하도록 하였다.<sup>13)</sup> 이들은 소련이 정규군 창설을 허가하지 않는 상황에서 군관양성기관과 각종 보안무력을 조직해 군사간부와 병력을 먼저 육성하려고 계획했다.

북한정치세력은 해방 직후부터 서해안과 동해안을 경비하기 위해 해양경비부대를 조직하기 시작했다. 지금까지 육지에 보안대가 창설

8) 北朝鮮人民保安局, 『北朝鮮保安事業總結報告』, 北朝鮮人民保安局, 1946.11.19, NARA, RG 242, SA 2010, Box 미상, Item 150.

9) 김광운, 앞의 책, 571쪽.

10) 기광서, 「북한 무력 형성과 북소관계」, 『中蘇研究』28권 3호, 한양대 아태지역연구센터, 2004, 219쪽.

11) 이 글에서 ‘북한정치세력’이라는 용어는 국내에서 활동해온 공산주의자, 동북항일연군출신, 조선독립동맹·조선의용군출신, 소련에서 온 고려인을 포괄하는 개념으로 사용되었다. 각 정치세력은 정치적 헤게모니를 장악하기 위해 내부적으로 투쟁했지만, 북한지역에 독자적 무력을 건설한다는 건군방향에 합의하고 있었다.

12) 김광운, 앞의 책, 472~479쪽.

13) 김선호, 「해방직후 북한 보안국의 조직과 활동」, 『역사와현실』86호, 한국역사연구회, 2012, 306~307쪽.

되는 과정에서 각 해안지대에는 “수상보안대”가 조직되었다고 알려져 있다.<sup>14)</sup> 그러나 보안국의 회의기록에 따르면, 북조선임시인민위원회 보안국 경비부 수상과는 1946년 7월 3일 현재 동해안과 서해안에 “수상경비대”를 배치할 계획을 수립하여 추진 중이었다.<sup>15)</sup> 이날 회의에서 보안국의 소련군 고문 자구루진(Загрузин) 대좌는 수상경비대의 조직사업에 대해 “서해안만이라도 단기일내에 조직이 완료되어 실무를 보게 된 것도 큰 성과”라고 평가하였다.<sup>16)</sup> 또한 7월 16일 평안북도 보안부 감찰과장은 보안국에 수상경비대를 설치해달라고 정식으로 요청하였다. 이에 대해 보안국장 최용건(崔庸健)은 ‘금후(今後) 설치할 것’이라고 답변하였다.<sup>17)</sup>

보안국은 1946년 7월 3일 시점에 수상경비대를 창설할 계획을 추진하고 있었다. 북한지역의 해양경비부대는 가장 먼저 6월에 서해 수상경비대가 창설되었다. 서해수상경비대는 황해도와 평안남도지역에 먼저 조직되었고 그 후 평안북도지역에 조직되었다. 동해수상경비대는 서해수상경비대가 조직된 이후인 7~8월에 창설되었다. 정확한 해양경비부대의 명칭도 수상보안대가 아니라 “수상경비대”였다. 북한정치세력이 서해안과 동해안지역 중에서 먼저 서해안에 수상경비대를 조직한 이유는 당시 남한에서 북파한 첩보요원들이 주로 서해안을 통해 침투했기 때문이다.<sup>18)</sup>

북한에서 사후에 공개한 자료에 따르면, 북조선임시인민위원장 김일성(金日成)은 1946년 6월 5일 보안국장 최용건에게 수상경비대를

14) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, 694쪽.

15) 「제2회 각도 보안부장회의록」(1946.7.3), 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집』 9권, 국사편찬위원회, 1990, 237쪽.

16) 「제2회 각도 보안부장회의록」(1946.7.3), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 251쪽.

17) 「제1회 각도 보안부 감찰과장회의록」(1946.7.16), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 273~274쪽.

18) 김일성, 「수상보안대를 조직할데 대하여」(1946.6.5), 『김일성전집』3권, 조선로동당 출판사, 1992, 461쪽. 수상경비대는 1949년 9월경에 수상보안대로 개칭되었는데, 이 연설문 제목에는 개칭된 명칭이 사용되었다.

조직하되, 먼저 서해수상경비대를 조직하라고 지시하였다. 창설에 필요한 인원과 선박은 당시 평안남도 남포에 파견된 공작원 김경석(金京石)과 협조해 해결하라고 지시하였다. 서해수상경비대의 본부는 남포에 설치되었고, 예하부대는 용암포, 남포, 몽금포, 구미포, 신미도 등 서해안의 중요지역에 설치되었다. 수상경비대원은 배를 타본 경험이 있는 노동자·농민 중에서 우수한 사람을 선발하였다. 수상경비대에 필요한 경비선은 지방에 있는 발동선을 모아 충당하였다.<sup>19)</sup> 주한미군은 첩보요원들과 월남민들을 통해 북한 해양경비부대의 창설 상황을 일부나마 파악하고 있었다. 정보참모부는 창설 시기와 창설지역을 정확히 파악하지 못했지만, 수상경비대가 1946년 초에 평안남도 진남포 인근에서 창설되었고, 9월까지 조직을 확장했다는 사실을 포착했다. 당시 수상경비대원의 모병 임무는 보안간부훈련소가 담당했다.<sup>20)</sup>

그런데 수상경비대의 명칭은 창설 직후에 변경되었다. 1946년 11월 19일 북조선임시인민위원회 보안국은 1년간 사업을 총결하면서 “동서양해안(東西兩海岸) 수상보안대(水上保安隊)를 조직”하였다고 보고하였다.<sup>21)</sup> 총결보고를 보면, 명칭이 “수상보안대”로 변경되었다. 그렇다면 명칭이 바뀐 시점은 언제일까? 여기서 철도경비대의 조직 변화를 참고할 수 있다. 북한정치세력은 1946년 1월 5일에 철도경비대를 창설했는데, 이 부대의 명칭은 1946년 9월부터 “철도보안대”로 변경되었다.<sup>22)</sup> 아마도 비슷한 시기인 9월에 수상경비대도 수상보안대로 바뀐 것으로 보인다. 명칭을 변경한 이유는 임시인민위원회에서 무력과 관련된 기관의 명칭이 ‘보안국, 보안부, 보안서’ 등

19) 김일성, 앞의 책, 461쪽.

20) USAFIK, G-2, ISNK, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한미군북한정보요약』2, 한림대 아시아문화연구소, 1989, 218쪽.

21) 北朝鮮人民保安局, 앞의 자료.

22) 北朝鮮人民保安局, 앞의 자료.

으로 통일되었기 때문이다. 수상보안대 예하에는 수상보안지대가 설치되었다. 동해수상보안대 예하에 7개의 수상보안지대가 설치되었고, 서해수상보안대 예하에 8개의 수상보안지대가 설치되었다.<sup>23)</sup>

소련군사령부와 북한정치세력이 1946년 7~8월 시점에 2개 수상경비대를 창설한 것은 남한의 해안경비대 창설에 대한 대응의 성격이 강했다. 남한에서는 손원일·정궁모 등 해군경력자들이 조직한 조선해사협회의 주도로 1945년 11월 11일 해방병단이 창설되었다.<sup>24)</sup> 해방병단은 법적으로 승인된 것은 아니지만, 미군정으로부터 사실상 해안경비대로 인정받았다. 1946년 1월 15일에는 진해기지에 해방병단총사령부가 설치되었고, 1월 17일에는 해군병학교가 신설되었다. 해방병단은 1946년 6월 15일 군정법령 제86호에 따라 공식적으로 조선해안경비대(朝鮮海岸警備隊)로 개편되었고, 미군정 국방부의 조선해안경비국이 관할하게 되었다. 해방병단총사령부는 조선해안경비대총사령부로 개칭되었고, 해안경비대총사령부는 부산·목호·목포·인천기지, 제1정대(艇隊), 조선해안경비대사관학교, 하사관교육대, 신병교육대를 보유하고 있었다.<sup>25)</sup>

1946년 6월 중순에 이미 남한지역에는 조선해안경비대와 조선해안경비대총사령부가 창설되었다. 이와 함께 해군의 장교·하사관·병사를 양성하는 군사학교도 설치되었고, 4개 해안기지와 1개 함정부대가 조직되어 있었다. 무엇보다 남한의 해안경비대는 미군정 국방부 조선해안경비국이 직접 관할하였고, 해안경비대를 총괄 지휘하는 해안경비대총사령부도 조직되어 있었다. 소련군사령부와 북한정치세력은 미군정이 남한에 해안경비대를 창설하자 이에 대응해 북한의 해안지역을 방어하는 해양경비부대를 창설한 것이다.

북한지역보다 남한지역에서 먼저 해안경비대가 창설된 것은 해방

23) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, 694쪽.

24) 「國軍은 이렇게 자랐다」, 『동아일보』, 1961.10.1(2면).

25) 백기인, 『建軍史』, 국방부 군사편찬연구소, 2002, 189~196쪽.

전에 한반도에 배치된 일본 해군의 주둔상황과 밀접히 연관되어 있다. 종전 당시 한반도 주재 일본 해군의 병력은 남한에 29,476명, 북한에 2,690명으로 병력의 91%가 남한에 주둔하고 있었다. 게다가 한반도 주둔 일본 해군의 최고지휘기관인 진해경비부(鎭海警備部)도 남한에 있었다. 종전 당시 남한지역에는 진해경비부사령부, 진해해병단, 진해방비대, 진해연합특별육전대사령부, 제1·제2특별육전대, '조선항공대', 진해통신대, 설영대(設營隊), 항만경비대, 회천(回天)·교룡(蛟龍)기지가 설치되어 있었다. 반면에 북한지역에는 원산특별근거지대사령부, 해군항공창, 해군연료창, 진해연합특별육전대·진해방비대 파견대, 원산통신대, 항공파견대, 설영대, 항만경비대가 설치되어 있었다.<sup>26)</sup> 해방 당시 해군의 사령부와 해군부대의 주력, 해군기지는 모두 남한지역에 있었다. 미군정은 이 같은 일본 해군의 시설과 병력을 기반으로 북한보다 먼저 해안경비대를 창설할 수 있었다.

북한의 수상경비대는 남한의 해안경비대와 달리 수상경비대만을 지휘하는 별도의 사령부가 조직되지 않았다. 선행연구는 1946년 12월 12일 원산의 동해수상보안대와 진남포의 서해수상보안대가 원산 위수사령부, 진남포위수사령부로 개칭되었고, 청진위수사령부가 신설되었다고 보고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 1947년 초까지 생산된 내무국의 문서를 살펴보면, 위수사령부라는 명칭은 등장하지 않는다. 내무국 문서에는 계속해서 “동해수상보안대”와 “서해수상보안대”라는 2개 명칭만 등장한다.<sup>28)</sup> 또한 선행연구는 수상경비대의 지휘기관에 대해 1946년 7월에 북조선임시인민위원회가 수상보안대사령부를 원산

26) 임종국, 『日本軍의 朝鮮侵略史』2, 일월서각, 1989, 133~134쪽.

27) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, 694쪽.

28) 박일우, 「문서취급에 관한 지시」(1947.4.3), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 78~79쪽; 「제2회 각도 및 특별시·철도·수상 감찰과장회의록(이하 제2회 감찰과장회의록)」(1947.12.21), 국사편찬위원회, 앞의 책, 283쪽.

에 설치하였고, 1946년 8월에 이전했다고 보고 있다.<sup>29)</sup> 그러나 수상보안대는 북조선임시인민위원회 보안국에서 직접 관할하는 부대였다.<sup>30)</sup> 이처럼 해양경비부대의 역사가 부정확한 것은 주한미군이 수집한 정보의 오류도 있었지만, 보안무력을 관할하는 보안국의 내부사정도 큰 영향을 끼쳤다. 북한 보안국의 기구와 조직은 보안국이 창설된 1945년 11월 19일부터 서해수상경비대가 창설된 1946년 7월까지 모두 여섯 차례나 변경되었다.<sup>31)</sup>

수상보안대가 수상보안대대로 증편된 시기는 1947년 4월이다. 동해수상보안대와 서해수상보안대는 이 시기에 각각 대대 규모로 증편되었다.<sup>32)</sup> 1947년 10월 7일 현재 서해안 해양경비부대의 정식명칭은 “서해수상보안대대”였다.<sup>33)</sup> 해양경비부대가 대대로 증편되면서 예하부대의 명칭이 ‘수상보안대’로 변경되었다. 예를 들어, 몽금포수상보안중대의 정식 명칭은 “몽금포수상보안대”였다. 수상보안대의 부대규모는 중대급이었다. 1947년 10월 5일 현재 서해수상보안대대는 남포(평남)·몽금포(황해도)·구미포(황해도)·해주(황해도)수상보안대 등 총 4개 중대를 두고 있었다. 또한 부대의 약칭도 있었는데, 서해수상보안대대는 “서해대대(西海大隊)”, 수상보안대는 각각 “남포대(南浦隊)·몽금포대(夢金浦隊)·구미포대(九味浦隊)·해주대(海州隊)”로 불렸다.<sup>34)</sup> 수상보안대 예하에는 “파견대”가 조직되었다. 그런데 해주수상보안대는 1947년 5월 파견대로 처음 발족하였다가 9월에

29) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, 694쪽.

30) 「제2회 각도 보안부장회의록」(1946.7.3), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 230쪽.

31) 「제2회 각도 보안부장회의록」(1946.7.3), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 230~231쪽.

32) 기광서, 앞의 논문, 225쪽.

33) 서해수상보안대대장 장지복, 「중국선박 영흥리호 적재품 불법물수의 전말보고서(이하 영흥리호 전말보고서)」(1947.10.7), 국사편찬위원회, 앞의 책, 409쪽.

34) 서해수상보안대대장 장지복, 「영흥리호 전말보고서」(1947.10.7), 국사편찬위원회, 앞의 책, 410쪽; 내무국 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 각중대 감찰관계사업 검열총결 보고의 건(이하 서해수상보안대대 검열보고)」(1947.11.24), 국사편찬위원회, 앞의 책, 410~414쪽.

수상보안대로 승격하였다.<sup>35)</sup> 즉, 파견대는 일정시기 이후 수상보안대로 승격되기도 하였다. 수상파출소가 관할지역의 해상치안을 담당하는 하부기구였다면, 파견대는 주요 해안경비지역에 배치된 수상보안대의 직할부대였다.

주한미군 정보보고서에는 1947년 5월 상순 현재 수상보안대대의 예하부대와 병력에 대한 보고가 들어 있다. 정보참모부는 당시 수상보안부대의 부대단위를 연대로 보았고, 총 9개 연대가 편성되었다고 분석했다. 그러나 위에서 살펴보았듯 수상보안대는 2개 대대였고, 예하부대는 중대였다. 정보참모부가 연대로 분석한 부대는 수상보안대대의 중대에 해당한다. 이를 적용해 수상보안대대의 예하부대를 정리하면 다음과 같다. 1중대는 평남 진남포, 2중대는 함북 청진, 3중대는 함북 나진시 나진동, 4중대는 함남 함흥, 5중대는 황해도 해주, 6중대는 함남 원산, 7중대는 황해도 해주시 용당포, 8·9중대는 황해도 용연군 구미포에 주둔하고 있었다. 진남포의 1중대, 해주의 5중대, 용당포의 7중대, 구미포의 8·9중대는 서해수상보안대대의 예하부대다. 청진의 2중대, 나진의 3중대, 함흥의 4중대, 원산의 6중대는 동해수상보안대대의 예하부대다.<sup>36)</sup>

수상보안대대의 중심업무는 해양경비업무였다. 수상보안대대가 취급하는 업무는 해안경비에 관한 사항, 해저통신 및 시설 보호에 관한 사항, 항행(航行)선박 보호에 관한 사항, 어선 보호 및 밀수단속에 관한 사항, 해상검역 협조에 관한 사항, 난파선 구조에 관한 사항, 밀항선 및 밀항인 단속에 관한 사항 등이었다.<sup>37)</sup> 1946년 11월 19일 보안국은 1년간 사업을 총결 보고하면서 “동서 양해안 보안대를

35) 내무국 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 군사편찬위원회, 앞의 책, 412쪽.

36) USAFIK, G-2, ISNIK, No.36(1947.5.1~5.15), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 48쪽.

37) 「북조선인민위원회 내무국 기구 및 사무분장」, 군사편찬위원회 편, 앞의 책, 69~70쪽; 「제2회 감찰과장회의록」(1947.12.21), 군사편찬위원회 편, 앞의 책, 292쪽.

조직하여 해상으로 잠입하는 반동분자와 모리간상배 등 경제혼란자들의 준동을 봉쇄하였다”고 자평하였다.<sup>38)</sup>

특히 수상보안대대는 해양의 경계를 넘어오는 선박과 직접 전투를 벌였으며, 해상으로 월남하는 월남자들을 집중적으로 단속하였다. 서해수상보안대대 예하 몽금포수상보안대에서는 1947년 11월에 해안경비선을 침범해 들어오는 월경선박과 수차례에 걸쳐 해상전투를 벌였다.<sup>39)</sup> 또한 해주수상보안대의 관할구역은 38선과 310미터 밖에 떨어져있지 않아 남쪽에서 조류를 타고 월경하는 선박이 많았다. 해주수상보안대는 이들을 38선 이남까지 추격하여 남한 경찰들과 총격전을 벌여 체포해 돌아왔다.<sup>40)</sup>

남포수상보안대는 1947년 10월 31일 남포시 주민 김영춘 외 10명이 목선을 타고 월남하려던 것을 체포하여 서해수상보안대대에 보고하였다. 수상보안대의 관할구역에서는 일상적으로 해상을 통한 침투사건과 월남사건이 발생했기 때문에 수상보안대는 이와 관련한 보고체계를 가지고 있었다. 수상보안대가 침투·월남사건을 취급한 결과, 물품을 압수했을 경우에는 「압수결정서」·「압수품목록」·「피압수자명부」를 각각 1통씩 작성해 수상보안대대에 보고하도록 규정되어 있었다.<sup>41)</sup>

수상보안대대는 주업무인 해양경비업무 이외에도 다양한 업무를 수행하였다. 국내외로 수출입하는 밀수물자 단속업무, 경제범 단속업무, 밀항선 단속업무 등 해상단속업무도 수상보안대대의 중요한 업무였다.<sup>42)</sup> 한편, 수상보안대대가 북한지역의 넓은 해안선을 모두

38) 北朝鮮人民保安局, 앞의 자료.

39) 내무국 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 411쪽.

40) 내무국 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 412~413쪽.

41) 西水保大 南浦隊長, 「압수품결정서 보고의 건」(1947.11.10), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 415~418쪽.

관할할 수 없었기 때문에, 해양경비업무에는 현지 주민들도 투입되었다. 도인민위원회 보안부는 해양경비에 투입된 주민들의 신원을 확인하고 보증하기 위해 별도의 신분증을 발급하였다. 1946년 7월 16일 황해도 보안부 감찰과장의 보고에 따르면, 황해도인민위원회 보안부는 주민들에게 “해안선경비인민증”을 발급해 해안선 경계업무를 맡겼다.<sup>43)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이, 해방 직후 소련군사령부와 북한정치세력은 서해안과 동해안을 경비하기 위해 수상경비대를 조직하였다. 서해수상경비대는 1946년 6월에 조직되었고, 동해수상경비대는 7~8월에 조직되었다. 수상경비대는 9월경 서해수상보안대·동해수상보안대로 개칭되었고, 예하에는 수상보안지대가 설치되었다. 창설 초기에 수상보안대를 지휘한 상급기관은 북조선임시인민위원회 보안국이다. 2개 수상보안대는 1947년 4월에 각각 수상보안대대로 개칭·증편되었고, 예하 수상보안지대는 중대급의 수상보안대로 개칭·증편되었다. 소련군사령부와 북한정치세력은 처음부터 중앙행정기관을 통해 해양경비부대를 관할하였다.

### 3. 수상보안대·수상보안대대의 간부구성과 간부양성

현재까지 북한의 해양경비부대에서 활동한 군사간부는 전혀 알려져 있지 않다. 그러나 각종 자료를 종합해보면 해양경비부대의 일부 지휘관을 확인할 수 있다. 제1대 동해수상보안대 대장은 진국화(陳國華)다. 그는 평안도 출신으로 1935년 의열단이 세운 조선혁명간부학교를 졸업했다. 1938년 5월에는 중앙육군군관학교 성자강릉

42) 「제2회 감찰과장회의록」(1947.12.21), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 292쪽.

43) 「제1회 각도 보안부 감찰과장회의록」(1946.7.16), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 269쪽.

분교를 졸업했다. 그해 10월에 조선의용대에 입대했고, 1939년에는 호남성 북부 최전선에서 항일선전활동을 전개했다. 1943년 9월부터 조선의용군 기동부대에서 선전위원으로 활동했다. 그는 해방 직후 만주로 진출했다가 1945년 말 조선의용군 1진으로 입북해 동해수상보안대대장을 맡았다.<sup>44)</sup> 1대 동해수상보안대대 대대장은 최인석(Choi, In-Suk)이었다. 그는 1947년 6월 말 당시 이 직책을 맡고 있었다. 동해수상보안대대 고문은 소련군 티막(Тимак) 중위였다.<sup>45)</sup> 2대 동해수상보안대대 대대장은 최덕주(Choi, Duk-Chu)였고, 그는 1947년 10월 30일 현재 재직 중이었다.<sup>46)</sup> 최인석과 최덕주의 경력은 알 수 없다.

제1대 서해수상보안대 대장은 이철중(李鐵重)이다. 그는 서해안에서 해안경비임무를 수행하던 도중 1946년 11월 20일 이전에 순직하였다.<sup>47)</sup> 이철중은 1914년 경기도 인천에서 태어났으며, 중국으로 건너가 1934년 9월 남경 육군군관학교 제11기 기병과에 입학했다. 1937년 12월부터 중앙육군군관학교 성자강릉분교 한인반에서 견습사관으로 군사교육을 담당했다. 그해 10월 조선의용대 제2구대에 입대했고, 연안으로 가서 항일군정대학을 졸업했다. 1941년 1월 화북조선청년연합회 위원으로 선출되었다. 1942년에 조선의용대 분대장으로 반소탕전에 참전했다. 그후 팔로군 제129사단 제1여단에서 근무했고, 북경에 파견되어 지하공작을 전개했다.<sup>48)</sup>

제1대 서해수상보안대대 대대장은 1947년 5월 15일 당시 차영도

44) 김중생, 『조선의용군의 밀입북과 6·25전쟁』, 명지출판사, 2000, 125~126쪽; 강만길·성대경 편, 『사회주의인명사전』, 창작과비평사, 1996, 477쪽.

45) USAFIK, G-2, ISNK, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 220쪽.

46) USAFIK, G-2, ISNK, No.47(1947.10.15~10.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 463쪽.

47) 김일성, 「검찰, 보안기관 일군들의 당면임무」(1946.11.20), 『김일성전집』4권, 조선로동당출판사, 1992, 404쪽.

48) 강만길·성대경 편, 앞의 책, 381쪽; 김중생, 앞의 책, 125쪽.

(Cha, Yung-Do)였는데, 그의 경력은 알 수 없다. 다만, 차영도의 형제인 차영길(Cha, Yung-Kil)이 북조선인민위원회 보안국 정보부 부장이었다. 주한미군이 파악한 인물정보에 따르면, 차영길은 소련군 대위였으며, 고려인(Soviet-Korean)이었다.<sup>49)</sup> 1947년 5월 18일자 주한미군 CIC 보고서에는 진남포에 있는 서해수상보안대대의 신입 사령관이 소련 해군에서 근무한 고려인이라고 보고되었다.<sup>50)</sup> 차영도는 소련 해군에서 근무했던 고려인임을 알 수 있다.

차영도의 후임으로 서해수상보안대대 대대장에 임명된 사람은 장지복(張之福·張志福)이다. 그는 1947년 10월 당시 서해수상보안대대 대대장이었다.<sup>51)</sup> 장지복은 1938년 중국 중앙육군군관학교 성자강릉분교를 졸업하였다. 1938년에 조선의용대에 참가했고, 1939년 봄 진국화와 함께 호남성 북부의 최전선에서 항일선전활동을 전개했다. 1942년부터 조선의용대 화북지대 우수대원으로 활동했다. 해방 직후 만주로 진출했다가 1945년 말 조선의용군 1진으로 입북했다.<sup>52)</sup>

해양경비부대의 지휘관은 다양한 경력자들로 구성되었다. 대장과 대대장 중 3명은 조선의용군출신, 1명은 고려인이었다. 이철중은 남경군관학교 11기생으로 진국화와 장지복이 중앙육군군관학교 성자강릉분교에 재학 중일 때 견습사관으로 근무했다. 진국화와 장지복은 중앙육군군관학교 동기생이자 1939년부터는 호남성 북부의 최전선에서 함께 항일선전활동을 펼쳤다. 이들은 해방 이전에 군관학교와 조선의용대에서 함께 활동하면서 인적관계를 맺은 인물들이었다. 조

49) USAFIK, G-2, *ISNK*, No.36(1947.5.1~5.15), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 48쪽; USAFIK, G-2, *ISNK*, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 212쪽.

50) USAFIK, G-2, *ISNK*, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 220쪽.

51) 서해수상보안대대장 장지복, 「영흥리호 전말보고서」(1947.10.7), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 409쪽.

52) 김중생, 앞의 책, 125~126쪽; 강만길·성대경 편, 앞의 책, 419쪽.

선의용군출신은 해양에서 근무한 경력은 없었지만, 정규군관학교를 졸업했으므로 대원을 양성하고 부대를 지휘할 수 있는 기본적인 군사적 지식과 소양을 갖추고 있었다.

수상보안대대장은 주로 의용군출신이 맡았다. 이 같은 간부구성은 북한의 무력형성과정과 연관되어 있다. 해방 직후 북한 무력기관의 책임자는 모두 항일연군출신과 의용군출신이 임명되었다. 보병부대의 모체인 보안간부훈련소의 경우, 제1소 문화부소장 서철(徐哲), 제2소 소장 강건(姜健), 제3분소 분소장 최현(崔賢) 등은 모두 항일연군출신이었다.<sup>53)</sup> 평양학원은 항일연군출신이 창설을 주도했으며, 원장도 항일연군출신 김책(金策)이 맡았다. 북조선중앙보안간부학교는 항일연군출신과 의용군출신이 창설을 주도했으며, 정치부교장과 교무부장 등 핵심적인 자리에 모두 항일연군출신이 임명되었다.<sup>54)</sup> 철도경비대의 주요간부도 항일연군출신과 의용군출신이 맡았다.<sup>55)</sup>

간부구성의 특징을 보면, 항일연군출신은 모든 무력기관에 성원을 파견했으며, 특히 장차 정규군의 근간이 될 고급군관양성기관과 보병부대에 역량을 집중적으로 배치했다. 반면에 의용군출신은 성원을 초급군관양성기관과 보안대·경비대에 집중적으로 배치되었다. 특히 1947년 1월에 들어서 보안무력의 지도기관인 보안국의 국장이 최용건(항일연군)에서 박일우(朴一禹, 의용군)로 교체된 것은 간부구성에 결정적인 영향을 끼쳤다.<sup>56)</sup> 의용군출신인 박일우가 보안무력을 책임지면서 내무국이 관할하는 보안무력에서 의용군출신의 비중이 급격히 확대되었다.

북한에서 창설된 해양경비부대의 초기 병력은 매우 적었다. 1946년 11월 19일 현재 수상보안대원의 수는 총 111명이었다. 같은 시기

53) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 246쪽.

54) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 235~239쪽.

55) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, 674쪽.

56) 박일우, 「보안기구비밀문서취급규정」(1947.2.1), 군사편찬위원회 편, 앞의 책, 61쪽.

철도보안대원은 713명이었다.<sup>57)</sup> 수상보안대가 2개 부대였음을 감안 하면, 한 부대당 55명 규모로 중대편제도 충족하지 못하였다. 1947년 4월 증편된 이후, 수상보안대대의 병력은 지방당원과 당간부의 추천에 의하여 모집되었다. 수상보안대대는 모집된 병력을 교도대에 배속하여 사상교육, 제식교련전투훈련, 사격술 등을 가르쳤다. 1947년 5월에는 수상보안대원을 200명에서 400명으로 증원하였다.<sup>58)</sup> 대대급으로 증편하면서 대원들을 충원한 것이다. 또한 북조선로동당은 해양경비부대의 병력을 증강하기 위해 당에 등록된 신병들을 별도로 수상보안대에 배치하였다.<sup>59)</sup>

수상보안대의 간부들은 창설 초기에 평양학원과 북조선중앙보안간부학교의 졸업생 중에서 충원하였다. 그러나 이들은 해양경비에 관한 교육·훈련을 받지 않았기 때문에 해양 근무에 대한 전문지식이 부족했고, 이로 인해 수상보안대에서 많은 문제가 발생하였다. 1947년 4월 15일 김일성은 제25군 사령관 코로트코프 중장에게 수상보안대 간부들을 양성하기 위해 청진에 100여 명 규모의 “강습소”를 조직할 것과, 소련함대 장교들이 교육을 맡아줄 것을 요청하였다.<sup>60)</sup>

김일성의 요청은 3개월 후 원산에서 결실을 보게 되었다. 1947년 7월 8일<sup>61)</sup> 북조선인민위원회는 원산에 300명을 정원으로서 “수상보안간부학교(水上保安幹部學校)”를 창설하였다.<sup>62)</sup> 이 학교는 ‘해군지휘간부’를 키워내기 위한 군중학교였다. 학교에서는 학생들에게 항

57) 北朝鮮人民保安局, 앞의 자료.

58) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, 694쪽.

59) USAFIK, G-2, ISMK, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 220쪽.

60) 「김일성이 코로트코프에게」(1947.4.15), 기광서, 앞의 논문, 225쪽에서 재인용.

61) 창설일은 다음 자료를 참조하였다. 사회과학원 력사연구소, 『조선전사』24권, 과학백과사전종합출판사, 1981, 127쪽.

62) 기광서, 앞의 논문, 225쪽.

해, 기관, 함상포, 해안포 등에 대한 전문기술을 가르쳤다.<sup>63)</sup> 수상보안간부학교는 해양과 항만에 대한 경비사업의 모태로 규정되었다. 1947년 11월 28일 김일성은 내무국 산하 책임자 및 정보과장회의에 참석해 “수상보안학교를 강화하며, 해항(海港)경비의 철저화를 위하여 그 사업의 모태가 되게 할 것”을 지시하였다.<sup>64)</sup>

수상보안간부학교는 동해수상보안대대가 주둔하고 있던 원산에 설립되었다. 1947년 10월 중순 당시 교장은 조화철(Cho Hwa-Chol)이었다. 학생들은 소련 해군제복과 유사한 제복을 착용했고, 몇 정 의 소형보트로 훈련을 받았다.<sup>65)</sup> 주한미군은 수상보안간부학교의 교육과정을 두 종류로 파악하고 있었다. 하나는 수상보안대에서 선발된 학생을 위한 6개월 과정이었고, 다른 하나는 내무국의 다른 부서와 시민 중에서 모집된 학생을 위한 3년 과정이었다. 수상보안간부학교의 교육은 내무국 경비처의 명령에 따라 실시되었다.<sup>66)</sup> 수상보안간부학교는 원산에 있다가 1947년 8월 하순에 강원도 문천군으로 이전했다.<sup>67)</sup>

그러나 수상보안간부학교의 정확한 교육기간은 1년이다. 내무국은 1948년 6월 17일 각 도에 책임자를 파견하여 각 도인민위원회와 도내무부를 통해 수상보안간부학교 제2기생을 모집했다. 북조선로동당 간부부장 진반수(陳班秀)는 각 도당부 간부부장에게 공문을 보내 내무국에서 파견된 책임자를 도와 학생모집에 협조하라고 지시했다.<sup>68)</sup>

63) 사회과학원 역사연구소, 앞의 책, 127쪽.

64) 박일우, 「위원장 훈시 전달의 건」(1947.12.21), 국사편찬위원회, 앞의 책, 301~302쪽.

65) USAFIK, G-2, ISNVK, No.46(1947.10.1~10.15), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 441쪽.

66) USAFIK, G-2, ISNVK, No.47(1947.10.15~10.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 463쪽.

67) 1948년 1월 초순의 정보보고서에서도 수상보안간부학교의 위치가 여전히 문천으로 보고되었다. USAFIK, G-2, ISNVK, No.47(1947.10.15~10.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 앞의 책, 464쪽 USAFIK, G-2, G-2 Weekly Summary, No.12(1948.1.9~1.16), 『주한미군북한정보요약』3, 한림대 아시아문화연구소, 1989, 7쪽.

68) 진반수, 「수상보안간부학교(제2기생) 및 대원 모집협조에 관하여」(1948.6.17), 『(절대비밀) 인민군대·내무성철』, NARA, RG 242, SA 2006, Box 16, Item 46.

수상보안간부학교는 1947년 7월에 설립되었고, 1년이 지난 1948년 6월에 제2기 입학생을 모집했다. 학생들에 대한 모집요강은 내무국에서 작성했으며, 학생들은 각 도인민위원회와 노동당 지방당부를 통해 모집되었다.

학교의 교관으로는 해방 전에 상선학교를 졸업하고 일본인 밑에서 선박기술자로 근무한 인물 등이 배치되었다.<sup>69)</sup> 수상보안간부학교는 학생들에게 항해, 기관, 함상포, 해안포 등에 대한 전문기술을 가르쳤다.<sup>70)</sup> 학생들은 주로 어부, 구 일본 해군출신, 상선 선원출신 등 해양과 관련된 일을 해온 사람들이었다. 학생들은 1~3개월동안 기초군사훈련, 소구경화기 사격술, 이론적인 선박 조종술, 신호와 라디오 등을 교육받았다. 졸업생들은 30~50명 단위로 수상보안대의 분대나 분견대에 배치되었다.<sup>71)</sup>

해양경비부대의 간부를 양성하는 기관은 수상보안간부학교 외에도 있었다. 1947년 7월까지 수상보안대대의 예하부대에는 각각 수상보안간부훈련소가 설치되었다. 서해수상보안대대 예하에는 용암포(평북), 진남포(평남), 해주(황해)에 수상보안간부훈련소가 설치되었고, 동해수상보안대대 예하에는 청진(함북), 흥남(함남), 원산(강원)에 수상보안간부훈련소가 설치되었다. 이 중에서 핵심적인 훈련소는 청진, 진남포, 원산에 있는 훈련소였다.<sup>72)</sup>

원산에 있는 수상보안간부훈련소의 교장은 11월 말 당시 최종보(Tchei, Chong-Bo)였고, 훈련소의 학생은 290명이었다. 수상보안간부훈련소의 교관은 구 일본 해군 장교였던 20명의 조선인이 맡았다.

69) 김일 외, 『붉은 해발아래 창조와 건설의 40년』1, 조선로동당출판사, 1981, 359쪽.

70) 사회과학원 력사연구소, 앞의 책, 127쪽.

71) USAFIK, G-2, ISNK, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한미군북한정보요약』2, 220쪽.

72) 훈련소의 이름이 “SooSangBoAnKanBoHulLyunSo”라고 기록되어 있다. USAFIK, G-2, ISNK, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한미군북한정보요약』2, 218; 220쪽.

학교는 선박조종술·항법과, 해군기술과, 해군포격술과, 해군통신과 등 4개 학과로 구성되었다. 원산 수상보안간부훈련소의 학과는 수상보안간부학교의 학과보다 더 많았다. 학생들의 입학자격은 20~30세, 중학교 졸업 이상, 공산당 간부의 추천을 받은 자, 3~4년간의 해양 경력을 가진 자로 제한되었다. 학생들은 일본제무기로 무장하였고, 매일 교실강의와 군사훈련을 받았다. 교육과정은 6개월이었다.<sup>73)</sup> 속초에 위치한 훈련소는 훈련장비로 3척의 150마력 선박, 2척의 50톤 선박을 사용하였다. 훈련소의 졸업생들은 원산과 청진 등에 주둔한 각 수상보안부대에 배치되었다.<sup>74)</sup>

1947년 7월에 해양경비부대의 간부를 양성하기 위해 수상보안간부학교가 창설되었지만, 이 학교는 11월까지 정상적으로 운영되지 못했다. 그 이유는 학교의 교관과 장비가 부족했기 때문이다. 김일성은 1947년 11월에 소련극동군 연해주군관구 사령관에게 보낸 전문에서 “7월에 조직된 수상보안간부학교에 군사고문관도, 모터보트를 포함한 장비들도 없다”고 강조하였다. 그는 이 학교의 운영을 정상화하기 위해 “수상보안간부학교에 군사고문관 4~5명을 선발해 줄 것, 해안방어용 모터보트 약 40척을 북한에 판매할 것”을 요청하였다.<sup>75)</sup>

수상보안간부학교에 그후 모터보트가 지원되었는지는 확인할 수 없다. 그러나 소련 군사고문은 배치되었다. 1948년 3월 1일 현재 북한에 배치된 소련 군사고문은 총 379명으로, 이중 “수상보안대”에 배치된 고문은 4명이었다.<sup>76)</sup> 수상보안간부훈련소에도 소련군 장교가 배치되어 훈련을 지원하였다. 또한 원산·청진·진남포에 주둔

73) USAFIK, G-2, *ISNK*, No.49(1947.11.15~11.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한미군북한정보요약』2, 506쪽.

74) USAFIK, G-2, *G-2 Weekly Summary*, No.155(1948.8.27~9.3), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한미군북한정보요약』4, 한림대 아시아문화연구소, 1989, 190쪽.

75) 기광서, 앞의 논문, 226~227쪽.

76) 기광서, 앞의 논문, 231쪽 각주 49번.

하고 있던 소련 해군의 병력들도 수상보안대의 대원들을 훈련시켰다. 그러나 보안간부훈련대대부(保安幹部訓練大隊部)나 보안간부훈련소에 적용된 소련 군사고문제도는 수상보안대에서 시행되지 않았다. 수상보안대는 북한의 보안무력 중에서 소련의 원조가 가장 부족한 부대였다.<sup>77)</sup>

그렇다면 수상보안대대의 무장수준은 어떠했을까? 1947년 5월 현재, 원산에 본부를 둔 동해수상보안대대는 총 1,600명의 병력을 보유하고 있었고, 이들은 일본제 소총과 권총으로 무장하였다. 동해수상보안대대는 38척의 선박(작동하지 않는 6척 포함)을 보유하고 있다. 일부는 일본제 모터보트를 보유하고 있고, 나머지는 국산 선박이었다. 선박은 일본제 기관총으로 무장하고 있었다.<sup>78)</sup> 즉, 동해수상보안대대는 모두 일본제무기로 무장하고 있었고, 소련제 함정이나 선박은 한척도 보유하고 있지 않았다.

수상보안대대는 많은 병력을 보유하고 있었지만, 장비와 시설은 매우 열악했다. 1947년 11월 현재, 서해수상보안대대 남포수상보안대에는 7명의 감찰공작원이 있었는데, 이들이 보유한 권총은 겨우 2정이었다. 이 같은 상황은 다른 수상보안대도 마찬가지였다. 또한 몽금포수상보안대와 구미포수상보안대에는 전화가 가설되어 있지 않아 서해안수상보안대대와 연락하는데 평균 2~3일씩 걸렸다. 해주수상보안대가 소유한 경비선은 해방 전에 사용하던 야기다마엔진(燒玉式)을 단 동선(動船, 중유사용)이었는데, 발동을 거는데 시간이 많이 걸려 긴급출동이 어려웠다. 이에 따라 해주수상보안대는 내무국에 모터보트(휘발유사용)를 비치해 줄 것을 건의하였다.<sup>79)</sup>

77) USAFIK, G-2, *ISNK*, No.39(1947.6.15~6.30), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한 미군북한정보요약』2, 220쪽.

78) USAFIK, G-2, *ISNK*, No.36(1947.5.1~5.15), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한 미군북한정보요약』2, 48쪽.

79) 내무부 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 413쪽.

1947년 11월 24일 시점까지 동해수상보안대대와 서해수상보안대대는 모두 일본제무기와 일본제·국산 선박만 보유하고 있었고, 부대에는 개인화기와 경비전화마저 제대로 보급되지 않았다. 즉, 해양경비부대에는 소련제 무기·장비가 거의 지급되지 않았다. 이에 비해 북한의 보병부대에는 1947년 초부터 소련제 무기·장비가 대대적으로 지급되었다. 소련은 1947년 초에 소련제무기를 진남포항을 통해 북한으로 들여왔다.<sup>80)</sup> 이후 북한의 보병부대에는 소련제 자동소총·경기관총·중기관총·박격포·대전차포 등이 지급되었다. 이로써 보안간부훈련대대부가 지휘하는 모든 부대는 소련제 무기·장비를 갖추게 되었다.<sup>81)</sup>

해양경비부대의 무기·장비가 보병부대에 비해 열악했던 이유는 군사지휘기관인 보안간부훈련대대부가 아니라 중앙행정기관인 북조선인민위원회 보안국에 소속되어 있었기 때문이다. 창군사업은 대대부가 주도했으므로 소련제 무기·장비도 보병부대에 우선적으로 지급되었다. 해양경비부대는 창군사업이 아니라 경비업무에 투입되었으므로 소련제 무기·장비의 지급에서 후순위로 밀려났다. 북한정치세력은 이 같은 상황에서 과거에 정규군관학교를 졸업한 군사간부를 지휘관으로 배치하고, 북한 청년들을 모집해 해양과 항만을 경비하였다. 또한 그들은 소련으로부터 함정 등 해양 관련 무기·장비가 제공되지 않자, 먼저 수상보안간부학교를 설립함으로써 간부를 양성하는데 주력하였다.

80) 佐佐木春隆 著, 姜昶求 譯, 『韓國戰秘史』中卷, 兵學社, 1977, 29쪽.

81) 주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』1, 고려원, 1990, 92쪽.

#### 4. 해양경비부대의 지휘체계와 소련군·내무국· 검찰소의 갈등

해방 직후에 처음 조직된 수상경비대는 북조선행정10국 보안국이 관할했다. 1945년 11월 19일 행정10국 창설 당시 보안국은 5부 5과 체계였다. 보안국 경비부는 경비과와 수상과로 구성되었고, 이중 수상과가 수상경비대를 관할했다. 북조선행정10국은 1946년 2월 8일 북조선임시인민위원회로 개편되었다. 임시인민위원회 보안국장에는 행정10국 보안국장 최용건이 유임되었다. 1946년 4월 1일 북조선임시인민위원회 보안국은 4부 12과 체계로 부서를 개편했다. 보안국 경비부는 경비과·철도과·수상과로 구성되었고, 수상과가 계속해서 수상경비대를 관할했다.<sup>82)</sup>

북조선공산당은 1946년 8월 15일 군사최고지휘기구로 보안간부훈련대대부를 창설하였다.<sup>83)</sup> 대대부가 창설되자 보안국의 군사업무는 대부분 대대부로 이관되었고, 보안국은 경찰업무를 전담하게 되었다. 수상경비대(9월 이후 수상보안대)와 철도보안대·조만국경경비대·38경비보안대는 경찰의 보안무력으로 분류되어 계속해서 보안국이 관할하였다.<sup>84)</sup> 북조선로동당은 1947년 5월 17일 보안간부훈련대대부를 북조선인민집단군총사령부(이하 집단군총사령부)로 개편했다.<sup>85)</sup> 수상보안대에서 증편된 수상보안대대는 2월에 출범한 북조선인민위원회 내무국에서 관할했다. 내무국에서 수상보안대대를 관장하던 부서는 경비처 경비부 해안경비과였다.<sup>86)</sup>

82) 김선호, 앞의 논문, 297~303쪽.

83) 장준익, 앞의 책, 53~54쪽.

84) 김선호, 앞의 논문, 306~307쪽.

85) 국방부 전사편찬위원회, 앞의 책, 91쪽.

86) 「북조선인민위원회 내무국 기구 및 사무분장」, 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 65쪽.

수상경비대·수상보안대·수상보안대대는 창설 당시부터 줄곧 중앙행정기관이 지휘하였다. 북한정치세력은 1946년 8월 15일 대대부를 창설하면서 보안무력을 두 가지 계통으로 분리하였다. 중앙행정기관인 보안국은 각종 경비부대를 관할하면서 일상적인 경비활동을 수행하였다. 이와 달리 군사지휘기관인 대대부는 보안간부훈련소를 관할하면서 창군사업을 담당하였다. 해양경비부대는 이 같은 역할분담에 따라 보안국·내무국의 지휘 아래 동해안과 서해안에서 일상적으로 발생하는 해양문제를 담당하였다.

수상경비대·수상보안대의 행정업무는 보안국 경비부 수상과에서 관장했으며, 수상보안대대의 행정업무는 내무국 경비처 경비부 해상경비과에서 관장하였다. 그러나 주요사안은 수상보안대대장이 담당부처를 거치지 않고 내무국장에게 직접 공문을 상신하였다.<sup>87)</sup> 수상보안대대의 사업은 내무국으로부터 정기적으로 검열받았다. 예를 들어, 내무국 보안처 감찰부 감찰과는 1947년 11월 수상보안대대의 각 중대를 검열하였다.<sup>88)</sup> 수상보안대대의 각 부서장은 내무국의 정기회의에 참석해 사업결과를 보고하고 내무국의 지시를 하달받았다. 1947년 12월 21일 서해수상보안대대 감찰과장은 “제2회 각도 및 특별시·철도·수상 감찰과장회의”에 참석했다.<sup>89)</sup>

해양경비부대와 달리 수상보안간부학교의 모든 사업은 내무국 경비처 간부부가 직접 주관하였다. 경비처 간부부는 수상보안간부학교의 단기강습 및 훈련사업을 담당했다. 내무국은 수상보안간부학교의 사업계획·집행정형·사업총결을 내무국 간부부에 보고하도록 규정함으로써 학교의 교육방침을 사상적·조직적으로 통일하였다.<sup>90)</sup> 이

87) 서해수상보안대대장 장지복, 「영흥리호 몰수전말보고서」(1947.10.7), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 409쪽.

88) 내무국 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 413쪽.

89) 「제2회 감찰과장회의록」(1947.12.21), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 292쪽.

90) 박일우, 「幹部事業分掌에 對하여」(1948.7.29), 『幹部事業規程』, 내무성 간부처,

와 같이 해양경비부대와 수상보안간부학교의 사업은 창설 당시부터 1947년까지 중앙행정기관에서 직접 관할하였다. 내무국은 각 부처와 정기회의를 통해 해양경비부대의 사업을 지도하였다.

그런데 해양경비부대의 지휘체계는 부대의 창설과정에서 소련군·행정기관·사법기관 사이에 상호 충돌하였다. 갈등의 시작은 보안국의 조직체계 때문이었다. 앞에서 확인했듯, 보안국은 설립 이후 기구와 조직이 6회나 변경되었다. 보안국은 창설1주년 총결보고에서 보안사업의 첫 번째 단점으로 “기구·조직 변경이 자른 것”을 들었다. 보안국의 불완전한 조직체계는 관할하던 경비부대의 명령계통에 부정적인 영향을 끼쳤다. 즉, 빈번한 조직체계 변경은 “하급기관에게 명령계통의 혼란을 주었고, 간부 이동이 빈번해 불완전성을 주었다.” 확립되지 않은 명령계통의 문제점은 해양경비부대에서도 나타났다. 보안국은 수상보안대가 조직되어 있음에도 불구하고, 선박출입에 대한 증명을 육상의 보안기관에서 취급하라고 지시해 하급기관을 혼란스럽게 만들었다.<sup>91)</sup>

해양경비부대에 대한 지휘체계는 북조선인민위원회 내무국시기에 들어와 정리되었다. 수상보안대대는 크게 두 가지 지휘계통에 의해 통제되었다. 수상보안대대의 예하 중대인 수상보안대는 지방인민위원회 내무부와 수상보안대대라는 두 계통으로부터 통제받았다. 수상보안대의 작전통제권은 서해수상보안대대와 동해수상보안대대가 보유했다. 이것은 해안감시지역의 순찰 등을 포함한 작전통제권과 본질적으로 해양에 관련된 사항이다. 수상보안대의 법률집행권은 지방인민위원회 내무부가 보유했다. 이것은 체포한 밀수자와 선박의 처리 등 본질적으로 경찰에 관련된 사항이다. 그리고 국가적 차원의 통제는 평양에 있는 내무국이 맡았다. 북조선인민위원회가 수상보안

1949.1.12, NARA, RG 242, SA 2006, Box 16, Item 48.

91) 北朝鮮人民保安局, 앞의 자료.

대대의 지휘계통을 두 가지로 분리한 것은 해양작전을 원활히 수행하기 위한 조치였다. 예를 들어, 12마일 한계를 넘는 해양작전은 지방차원의 작전권 문제를 넘어서 국제적인 문제를 일으킬 우려가 있었다. 따라서 북조선인민위원회는 책임을 분할해 수상보안대대에 작전통제권을 부여하고 지방인민위원회에 법률집행권을 부여함으로써 국제적 문제의 발생을 차단한 것이다.<sup>92)</sup>

그러나 해양경비부대에 대한 지휘체계는 내무국시기에도 완전히 통일되지 못했다. 지휘체계를 둘러싸고 갈등한 주체는 소련군 지방 특무사령부, 수상보안대대, 지방검찰소였다. 해양경비부대가 활동할 당시, 각 해안지역에는 제25군사령부의 지휘를 받는 특무사령부와 북조선검찰소가 관할하는 지방검찰소가 설치되어 있었다. 특무사령부는 위수지역에 대한 정치적·군사적 권한을 가지고 있었고, 지방검찰소는 형사·민사사건에 대한 취급권한을 가지고 있었다. 갈등은 주로 해양사건의 취급과정에서 발생한 압수품·몰수품을 둘러싸고 발생하였다.

대표적인 갈등의 사례는 1947년에 황해도 장연군에서 발생한 “중국선박 영흥리호(永興利號) 적재품 불법몰수사건”이다. 서해수상보안대대가 관할하는 몽금포수상보안대는 1947년 10월 1일 관할지역에서 중국선박 영흥리호(大連 소재)와 선원 6명을 체포하고, 이 사실을 장연군의 검찰소와 “소련특무사령부”에 보고하였다. 소련군 특무사령관은 즉시 임검(臨檢)을 실시했는데, 이때 중국선박에 실려있던 양복천을 위수사령부로 무단 반출하였다.<sup>93)</sup> 특무사령부 부장 “뿌로끄뻬꼬”(Фурокпенко) 대위는 10월 5일 몽금포수상보안대장에게 “도사령부”의 지시를 공문으로 발송하였다. 장연군 특무사령부는

92) USAFIK, G-2, *ISNK*, No.43(1947.8.15~8.31), 한림대 아시아문화연구소 편, 『주한 미군북한정보요약』2, 352쪽.

93) 서해수상보안대대장 장지복, 「영흥리호 몰수전말보고서」(1947.10.7), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 409쪽.

몽금포수상보안대가 억류중인 영흥리호를 소련군 중위에게 인계하고, 10월 6일 평양으로 출항시켜줄 것을 요청하였다. 평양의 소련군사령부는 이 선박을 소련군 병원용으로 사용할 계획이었다. 이와 함께 장연군 검찰소는 10월 5일 수상보안대에 영흥리호 몰수사건과 관련된 증명서 일체를 자신들에게 반환하라고 지시하였다.<sup>94)</sup>

사건의 경위를 보면, 소련군사령부와 지방검찰소는 영흥리호사건의 처리에 직접 개입하였다. 주도적으로 개입한 주체는 소련군사령부였다. 장연군의 특무사령부는 선박을 임검하고 물품을 반출했으며, 이 사건을 황해도사령부에 보고하였다. 황해도사령부는 제25군사령부에 이 사건을 보고했고, 제25군사령부는 압수한 선박을 소련군병원에서 사용하기로 결정하였다. 중요한 점은 서해수상보안대대장이 이같은 소련군사령부의 개입을 “불법행위”라고 보고했다는 사실이다. 그는 소련군사령부의 불법행위로 인해 중국인들에게 “북조 선내무기관의 위신”이 떨어지므로 이후 사업에 큰 지장을 준다고 내무국장에게 보고하였다.<sup>95)</sup>

내무국은 수상보안대대와 검찰기관의 지휘체계문제에 대해 이미 1947년 9월 10일에 내무국 보안처 지시 「北內保護 제275호」를 하달한 바 있었다. 내무국은 이 공문에서 검찰기관의 지시를 받지 말라고 지시했다. 그러나 수상보안대대는 여전히 검찰기관의 지시를 받고 있었다.<sup>96)</sup> 이 같은 상황에서 영흥리호사건이 발생하자, 서해수상보안대대장 장지복은 10월 20일에 이 사건을 내무국장에게 직접 보고하였다. 그는 소련군특무사령부의 몰수품 인계 명령이 내무국 지시에 맞지 않다고 지적하였다. 그는 “군검찰소와 소련사령부에서 간섭

94) 長淵郡蘇聯司令部長 大尉 보로끄헨코, 長淵郡검찰소 장명석, 「夢金浦水上保安隊長 貴下」(1947.10.5), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 410쪽.

95) 서해수상보안대대장 장지복, 「영흥리호 몰수전말보고서」(1947.10.7), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 409쪽.

96) 내무국 보안처 검찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 412쪽.

하여 오는 현상”이 향후 사업의 진행에 지장이 크다고 문제를 제기 하였다. 그리고 “중앙소련군사령부로부터의 지시여부와 북조선검찰소로부터의 지시여부를 조사하여 소련사령부 및 검찰기관과의 사무적 한계를 명확히 분별해 주고, 본 건 또한 어떠한 대책이 있어야 할지 속히 지시를 줄 것”을 요청하였다.<sup>97)</sup>

내무국의 문서를 보면, 몽금포수상보안대가 나포한 중국선박은 내무국장에게 공문이 상신되기 이전에 이미 장연군의 소련군특무사령부로 인계된 상태였다. 서해수상보안대대의 보고를 접수한 내무국 보안처 감찰부는 서해수상보안대대에서 발생하고 있는 지휘체계문제에 대한 전체적인 현지조사가 필요하다고 판단하고 직접 감찰과원을 파견하였다. 내무국 감찰부는 서해안수상보안대 감찰과원과 함께 11월 13~22일까지 각 중대를 감찰하고 지휘체계문제를 처리하였다. 감찰부는 11월 24일 장연군의 소련군특무사령부가 중국선박을 취급한 사건에 관한 일체의 증빙서류를 첨부하고, 당시 특무사령부가 중국선박에서 압수한 물품은 내무국에 운반하라고 지시하였다.<sup>98)</sup> 즉, 내무국은 소련군사령부의 개입이 문제가 있다고 판단해 정식으로 조사에 착수했고, 이들이 반출한 물품을 회수하였다.

영흥리호사건 이후 수상보안대에 대한 지휘체계의 현황은 1947년 11월 15일 현재 서해수상보안대대의 압수·몰수취급사건 현황을 통해 확인할 수 있다.

97) 서해수상보안대대장 장지복, 「중국선박 영흥리호에 대한 처리의 건」(1947.10.20), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 408쪽.

98) 내무국 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 414쪽.

〈표〉 서해수상보안대대 압수·취급사건 현황(1947년 11월 15일)<sup>99)</sup>

부대명	압수·몰수 취급사건수	처리결과		비고
		사건 처리중	이관	
서해대대	15	15	0	
남포대	28	13	15	서해대대에 15건 이관함
몽금포대	19	0	19	검찰소에 6건, 무역소에 12건, 재판소에 1건 이관함
구미포대	13	2	11	검찰소에 3건, 무역소에 8건 이관함
해주대	57	25	32	검찰소에 30건, 검찰소 지시에 의하여 2건을 본인에게 반환함
합계	132	55	77	

1947년 11월 15일까지 서해수상보안대대와 예하의 수상보안대에서 취급한 압수·몰수사건은 총 132건이었다. 부대에서 처리중인 사건은 55건, 이관된 사건은 77건이었다. 이 중 38선과 가까운 해주수상보안중대에서 가장 많은 압수·몰수사건을 취급했다. 수상보안중대에서 취급하기 어려운 사건들은 다른 기관으로 이관되었다. 사건은 상급부대인 서해수상보안대대로 이관하기도 하였다. 남포수상보안중대는 15건을 서해수상보안대대에 이관했는데, 서해수상보안대대가 처리중인 사건은 이 15건이 전부였다. 따라서 서해수상보안대대에서는 직접 압수·몰수업무를 취급하지 않고, 이관된 사건만 처리했던 것으로 보인다. 수상보안대가 취급한 압수·몰수사건 중에서 사법적 판단이 필요한 사건은 검찰소와 재판소로 이관되었고, 압수품·몰수품 중에서 양도나 거래가 필요한 사건은 무역소로 이관되었다.

수상보안대에서 적발한 132건의 압수·몰수사건 중에서 다른 기관의 지시를 받아 처리한 사건은 2건이었다. 해주보안대는 해주검찰소에 총 32건을 이관했는데, 이 중 해주검찰소의 지시에 따라 2건

99) 내무국 보안처 감찰부, 「서해수상보안대대 검열보고」(1947.11.24), 국사편찬위원회 편, 앞의 책, 414쪽.

의 압수품·몰수품을 본인에게 반환하였다. 그러나 이 사건은 해주 보안대가 해양사건에 관해 해주검찰소의 지휘를 받은 것이 아니라 보안대에서 처리해 이관한 사건에 대해 후속조치를 집행한 것이다. 또한 서해수상보안대대가 처리한 사건 중에는 소련군특무사령부로 이관한 사건이 전혀 없었다.

지휘체계의 갈등은 사실 각 기관별 사업권한이 명확히 구분되지 않았기 때문에 발생한 것이다. 내무국은 수상보안대대가 문제를 제기하자, 소련군 제25군사령부·북조선검찰소와 사업권한을 협의했을 것이다. 1947년 말부터 내무국의 회의자료에는 더 이상 지휘체계문제가 등장하지 않는다. 내무국의 공식 지시가 하달되고 북조선인민위원회 업무가 정비되면서 내무국 직속의 지휘체계가 점차 확립된 것으로 보인다. 지휘체계의 갈등은 1947년 10월 시점에도 북조선인민위원회의 사업이 정상적인 궤도에 오르지 못했다는 사실을 보여준다. 반면에 내무국이 소련군특무사령부가 압수한 물품을 공식적으로 회수할 수 있었던 것은 북조선인민위원회의 정치적 위상이 상대적으로 높아졌기 때문이다. 1947년에 수상보안대대에서 발생한 지휘체계의 갈등은 북한의 정치적·군사적 권력이 소련군사령부에서 점차 북조선인민위원회로 이양되던 역사적 변화를 상징적으로 보여준다.

## 5. 맺음말

북한정치세력은 1946년 6월에 미군정이 조선해안경비대를 창설하자 이에 대응해 해양경비부대를 창설하였다. 북한지역에서 최초로 창설된 해양경비부대는 수상경비대였다. 서해수상경비대는 1946년 6월에 창설되었고, 동해수상경비대는 7~8월에 창설되었다. 그리고

수상경비대의 명칭은 9월에 수상보안대로 개칭되었다. 2개 수상보안대는 1947년 4월에 각각 서해수상보안대대와 동해수상보안대대로 증편되었다. 해양경비부대의 지휘관은 대부분 정규군관학교를 졸업한 조선의용군출신이 맡았다.

해양경비부대는 북조선인민위원회가 관할했다. 수상보안대의 작전 통제권은 수상보안대대가 보유하고, 법률집행권은 지방인민위원회 내무부가 보유했다. 그러나 해양경비부대의 지휘체계는 소련군·행정기관·사법기관 사이에 상호 충돌하였다. 소련군사령부와 북조선 검찰소는 수상보안대대의 업무에 직접 개입하였다. 내무국은 소련군사령부의 개입 사실을 직접 조사했으며, 소련군사령부가 반출한 물품을 회수하였다. 1947년에 수상보안대대에서 발생한 지휘체계의 갈등은 북한의 정치적·군사적 권력이 소련군사령부에서 점차 북조선인민위원회로 이양되던 양상을 상징적으로 보여준다.

북한의 해양경비부대는 남한의 조선해안경비대와 비슷한 시기에 창설되었다. 그러나 부대규모는 남한의 해안경비대가 압도적으로 컸다. 1946년 11월 19일 당시 수상보안대의 총병력이 111명이었던데 비해, 남한의 해안경비대는 1946년 11월 30일 당시 1,191명의 병력을 보유하고 있었다.<sup>100)</sup> 조선해안경비대가 이처럼 급속히 발전할 수 있었던 것은 미군정의 군사지원 때문이다. 미군정은 1946년 9월 1일 수석고문관 맥케이브(George E. McCabe) 등 15명으로 구성된 군사고문단을 조선해안경비대에 배치하였다. 해안경비대는 군사고문단의 협조를 얻어 9월 15일에 미 해군으로부터 상륙정(LCI) 2척과 디젤함·증기함을 인수해 본격적인 교육훈련을 실시하였다.<sup>101)</sup>

소련은 미국에 비해 해양경비부대의 창설을 적극적으로 지원하지 않았다. 북한의 수상보안대에는 남한의 해안경비대와 달리 처음에 군사고문이 배치되지 않았고, 함정도 없었다. 소련 군사고문은 1947년

100) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 357쪽.

101) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 355쪽.

4월 수상보안대대가 창설되면서 처음 배치되었지만, 인원은 4명에 불과했다. 수상보안대대는 1947년 11월 24일 시점까지 일본제무기와 일본제·국산 선박만 보유하고 있었고, 소련제 무기·장비를 보유하지 못했다. 또한 수상보안간부학교에도 1947년 11월까지 소련 군사고문이 배치되지 않았다. 북한의 해양경비부대는 소련의 군사지원이 지연되면서 전력을 확장하지 못했다.

해양경비부대는 북한 해군의 역사적 기원이었지만, 1946년 8월에 보안간부훈련대대부가 설립되면서 인민군 창설과정에서 분리되었다. 보안국의 군사업무는 대대부로 이관되었고, 이후 인민군 창설과정은 대대부가 전담했다. 중앙행정기관의 군사담당부서는 1947년 2월 22일에 북조선인민위원회 내무국이 설립되면서 공식적으로 사라졌다. 이로써 인민군은 중앙행정기관에서 분리되어 독자적으로 창설되기 시작했다. 반면에 북한의 해양경비부대는 대대부 중심의 창군계획과 소련의 미약한 군사지원으로 인해 창군과정에서 분리되어 내무국이 관할하는 경비부대로 남게 되었다. 그 결과 북한 해군의 창설은 대대부에 의해 육성된 육군에 비해 지연될 수밖에 없었다.

(원고투고일 : 2018. 6. 19, 심사수정일 : 2018. 8. 7, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 조선인민군, 북한 해군, 수상보안간부학교, 북조선임시인민위원회  
보안국, 북조선인민위원회 내무국, 소련군사령부, 북조선검찰소,  
조선해안경비대, 김일성, 박일우

## 〈참 고 문 헌〉

- 『(절대비밀) 인민군대·내무성철』, 민족보위성, 1950.6, NARA, RG 242, SA 2006, Box 16, Item 46
- 『幹部事業規程』, 내무성 간부처, 1949.1.12, NARA, RG 242, SA 2006, Box 16, Item 48
- 강만길·성대경 편, 『사회주의인명사전』, 창작과비평사, 1996
- 국방부 군사편찬연구소, 『6·25전쟁사』1권, 국방부 군사편찬연구소, 2004
- 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁사』1권, 국방부 전사편찬위원회, 1967
- 국사편찬위원회 편, 『북한관계사료집』9권, 국사편찬위원회, 1990
- 기광서, 「북한 무력 형성과 북소관계」, 『中蘇研究』28권 3호(2004): 215-235, <http://uci.or.kr/G704-000471.2004.28.3.004>
- 김광수, 「한국전쟁 초기 북한군의 지휘구조와 후방부대 편성」, 『육사논문집』59집, 육군사관학교, 2003
- 김광수, 『한국전쟁 전반기 북한의 전쟁수행 연구』, 경남대 북한대학원 박사학위 논문, 2008
- 김광운, 『북한정치사연구』1, 선인, 2003
- 김선호, 「해방직후 북한 보안국의 조직과 활동」, 『역사와현실』86호(2012): 293-324, <http://uci.or.kr/G704-000054.2012..86.008>
- 김용현, 「북한인민군대의 형성과정에 관한 연구」, 동국대 정치외교학과 석사학위 논문, 1994
- 김일 외, 『붉은 해발아래 창조와 건설의 40년』1, 조선로동당출판사, 1981
- 김일성, 『김일성전집』3·4권, 조선로동당출판사, 1992
- 김중생, 『조선의용군의 밀입북과 6·25전쟁』, 명지출판사, 2000
- 백기인, 『建軍史』, 국방부 군사편찬연구소, 2002
- 北朝鮮人民保安局, 『北朝鮮保安事業總結報告』, 北朝鮮人民保安局, 1946.11.19, NARA, RG 242, SA 2010, Box 미상, Item 150
- 사회과학원 력사연구소, 『조선전사』24권, 과학백과사전종합출판사, 1981
- 임중국, 『日本軍의 朝鮮侵略略史』2, 일월서각, 1989
- 장준익, 『북한인민군대사』, 서문당, 1991

朝鮮中央通信社, 『朝鮮中央年鑑(1949年版)』, 朝鮮中央通信社, 1949

佐佐木春隆 著, 姜昶求 譯, 『韓國隱秘史』中卷, 兵學社, 1977

주영복, 『내가 겪은 조선전쟁』1, 고려원, 1990

최완규, 「조선인민군의 형성과 발전」, 『북한체제의 수립과정』, 경남대 극동문제 연구소, 1991

한림대 아시아문화연구소 편, 『주한미군북한정보요약』2·3·4, 한림대 아시아 문화연구소, 1989



<Abstract>

## A Study on the Establishment Process of the North Korean Maritime Security Forces: Focusing on the Origins and early Officers of the North Korean Navy

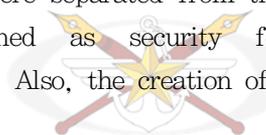
Kim, Seon-ho

The Maritime Security Forces(MSF) that were first established in North Korea were the Coastal Guard. The West Sea Coastal Guard was established in June 1946, and the East Sea Coastal Guard was established in July and August. And the name of the coastal guard was renamed as coast security forces in September. In April 1947, the coast security forces base was expanded to include the West Sea Coast Security Battalion(CSB) and the East Sea CSB. The main mission of the MSF was to guard of coastal area, to stop smuggling and to secure secret passage. Most of the commanders of the marine security forces were from the Korean Volunteer Army group, who graduated from regular military schools. On July 8, 1947, the North Korean political forces established a coast security officer school in Wonsan.

The MSF were under the jurisdiction of the central administrative agency. However, the MSF command system collided with each other between the Soviet army, administrative and judicial agencies. The Soviet Military Command and the North Korean Prosecutor's Office directly intervened in the work of the CSB. The CSB considered such intervention to be illegal and reported the intervention to the Interior Bureau. The Interior Bureau directly investigated the intervention of the Soviet Military Command and recovered the items exported by the Soviet Military Command. In

addition, the Interior Bureau instructed the CSB not to take orders from the Prosecutors' Office. After that, the command of the MSF was taken over by the Interior Bureau.

The North Korean MSF were established at a time similar to that of the South Korean Coastal Guard(SKCG), but the SKCG was overwhelmingly large. It was because the US military government actively supported the expansion of the SKCG. The Soviet Union did not actively support the creation of MSF as compared to the United States. Only a small number of Soviet military advisers were stationed in North Korean MSF, and there were no Soviet weapons and equipments. The MSF were unable to expand their power because the Soviet military support was delayed. As a result, the North Korean MSF were separated from the military establishment process and remained as security forces of the central administrative agency. Also, the creation of the North Korean Navy was delayed.



Key words : Korean People's Army, North Korean Navy, Coast Security Officer School, North Korean Provisional People's Committee, North Korean People's Committee, Soviet Military Command, North Korean Prosecutor's Office, Korean Coast Guard, Kim Il-Sung, Park Il-Woo

Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.235-270  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.7>  
Printed in the Republic of Korea

# 간도영유권문제와 〈조중 변계조약〉의 의미

: 간도영유권문제의 논의쟁점의 변화를 중심으로

노영돈\*

1. 서 론
2. 간도영유권문제에 있어서 〈조중 변계조약〉의 논리체계상의 의의
3. 〈조중 변계조약〉 이전의 주요 쟁점들
4. 〈조중 변계조약〉 이후의 쟁점들
5. 결 론

## 1. 서 론

간도에 관한 연구는 간도영유권문제에 관한 분쟁사적 연구 외에도 이주사, 외교사, 국제관계사, 일제침략사, 항일독립운동사, 개척사, 경제사, 생활사, 교육사, 언어문학사, 문화사, 언론사, 체육사, 종교사 등 관점에서 역사의적 고찰은 물론 현대에서의 중국의 두만강개발이나, 연륙도

---

\* 인천대학교 법학부 교수

(延龍圖)전략, 장길도(長吉圖)전략 등 중국의 동북개발전략과 관련한 연구에 이르기까지 오늘날 실로 다양한 관점에서의 방대한 연구가 축적되어 있다. 이는 2000년대 초반 중국이 단행한 소위 동북공정이 외형상 동북지역 역사에 대한 순수한 학술적 연구만을 위해서가 아니라 실제로는 한국사를 왜곡시키려는 의도를 가지고 추진되고 있다는 인식이 퍼지면서 이것이 계기가 되어 폭발적인 관심과 연구가 이어졌다<sup>1)</sup>.

이 논문은 간도문제 중에서 간도영유권문제와 관련하여 그 동안 학계에서 진행되어 온 연구를 되돌아보고 정리하고 또 현재의 시점에서 간도영유권문제를 논함에 있어서 인식해야 할 점에 대하여 고찰해보기로 한다. 간도영유권문제와 관련한 연구만 해도 그 내용도 복잡하며 그 양도 방대하여 간단히 접근하는 것이 용이하지 않다. 그런데 북한과 중국이 1962년 <조중 변계조약>과 1964년 <조중 변계 의정서>를 통하여 양측의 국경문제를 획정한 것을 계기로 그 논의와 연구의 주제와 쟁점이 변경되어야 하는 상황에 놓이게 되었는데, 현재의 관련 연구 현황을 분석하여 보면 이러한 쟁점 변경이 반영되지 않고 있다. 따라서 여기서는 먼저 조중 변계조약의 논리체계상의 의의를 살펴보고 이 변계조약으로 인하여 왜 간도영유권문제에 관한 논의의 주제와 쟁점이 달라져야 하는지를 살펴보고, 다음으로 조중 변계조약 이전과 이후로 나누어 그 이전에는 그 동안에 논의되었던 주제와 쟁점들을 정리하고, 그 이후에는 논의되고 있거나 연구되어야 할 주제와 쟁점들을 검토해 보기로 한다.

1) 중국의 동북공정을 계기로 한국에서는 간도영유권문제에 대한 관심과 연구가 폭발적으로 증가하였다. 즉 종래에는 국내에서는 간도영유권문제는 꾸준하였으나 일부 관심있는 논자들에게 의하여 제기되고 국민적 호응을 받지 못한 상황이었으나, 중국의 동북공정을 계기로 이 문제에 대한 개인의 블로그가 엄청나게 형성되었을 뿐만 아니라 학술단체로 간도학회가 창립되고, 또 민간단체로 간도되찾기운동본부가 설립되어 논문, 단행본, 학술대회, 자료전시회, 교육홍보프로그램 등을 통하여 그 이전과는 확연히 다른 수준의 관심과 연구가 생산되었다.

## 2. 간도영유권문제에 있어서 〈조중 변계조약〉의 논리 체계상의 의의

북한과 중국은 1962년 10월의 〈조중 국경문제에 관한 회담기요〉와 〈조중 변계조약〉, 1964년 3월의 〈조중 변계의정서〉라는 일련의 합의와 조약을 통하여 백두산과 압록강, 두만강 지역의 국경을 획정하였고, 현재 양측은 이들 조약에 근거한 국경체제를 유지하고 있다.

즉 그 간에 북한과 중국 간에 이견과 대립이 있어 왔던 변계문제를 해결하기 위하여 1962년 9월 26일부터 10월 2일까지 회담을 가진 결과 모두 8개항의 기본합의를 하여 다음 날인 10월 3일 이를 〈조중 대표단의 국경문제에 관한 회담기요〉라는 명칭으로 문서화하여 서명하였으며, 같은 날 서명과 함께 발효하였다.

이 〈회담기요〉를 기초로 1962년 10월 12일 〈조중 변계조약〉을 서명하였는데, 이 변계조약은 동 조약은 비준서를 교환한 날로부터 효력이 발생한다고 하고 있는데(동 조약 제4조), 그 비준서를 교환한 날은 알려지지 않고 있다. 또 이 변계조약은 동 조약 체결 후 즉시 양국 국경연합위원회를 구성하여 동 조약에 의거해 국경을 실지조사하고, 경계 푯말을 세우고, 국경하천 중의 도서와 사주의 귀속을 확정하는 후 의정서를 작성하고 국경지도를 제작할 것을 규정하고 있다(동 조약 제4조). 이에 따라 1964년 3월 20일 〈조중 변계의정서〉를 서명하였는데, 이 변계의정서는 서명한 날로부터 효력을 발생하는 것으로 하고 있어서(동 의정서 제21조) 이 날로부터 발효하였다. 이로써 북한과 중국 간의 국경문제는 완전히 해결되었다<sup>2)</sup>.

2) 그런데 이들 조약과 관련하여 중국 국내에서는 당시 시행되고 있던 1954년 〈중화인민공화국 헌법〉 제13조에 의하면 외국과 체결하는 조약은 전국인민대표대회 상임위원회의 비준을 거치도록 하고 있는데, 당시 이러한 절차를 거쳤는가에 대한 문건자료들이 결핍되어 확인할 수 없는데, 만약 전국인민대표대회 상임위원회의 비준을 받지 않았다면

북한과 중국 간의 이 조약들은 유효한 조약으로서 양측 모두가 이에 구속을 받는다는 것에는 국제법상 당연하다. 이 조약들의 의의는 1909년의 〈청일 간도협약〉과의 관계에서 말미암는다. 즉 〈청일 간도협약〉은 한중 국경을 압록강-백두산-두만강 선으로 하였는데, 이로써 그 간 조선과 청간에 있었던 간도영유권분쟁은 간도가 청에 귀속되는 것으로 귀결시켰다. 이 선이 〈조중 변계조약〉 체결 이전까지 현실적으로 유지되면서, 중국측은 간도협약을 근거로 삼았고, 한국측에서는 간도협약이 무효이고 이를 중국에 통보하고 간도영유권을 주장해야 한다는 것을 중심으로 하는 논의가 전개되었다.

그 동안 한국에서의 간도영유권문제 논의는 1909년 〈청일 간도협약〉이 국제법적으로 무효라는 것을 간도영유권 주장의 출발점으로 하고 있었다. 이는 현재시점에서의 국가 간의 국경의 획정은 관련국간에 과거의 국경이나 판도가 어떠했느냐의 문제를 역사적으로 규명하는 것이 아니라 현재 관련국을 구속하는 유효한 합의에 기초한 국경조약으로 이루어져야 한다는 것에 기초하여, 일응 현재 국경조약이 존재한다고 하더라도, 그 국경조약이 유효한 것이면 그 국경도 유효하며, 반대로 그 국경조약이 유효하지 않은 것이면 그 국경도 유효하지 않은 것이 된다는 논리에서 출발한 것이다. 즉 그 동안 한국에서의 간도영유권 주장에 관한 논의들은 현재의 한국(북한 포함)과 중국의 국경을 1909년의 〈청일 간도협약〉에 의한 것으로 보고, 이 〈청일 간도협약〉의 유효성을 따져본 결과 이 〈청일 간도협약〉이 무효라는 결론이 근거가 된 것이다<sup>3)</sup>. 다시 말하여 이 〈청일 간도협약〉을

---

동 조약들은 중국 국내법상 무효라는 주장도 있다. <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E6%9C%9D%E8%BE%B9%E7%95%8C%E6%9D%A1%E7%BA%A6>(2017.10.18. 검색) 참고. 만약 실제로 중국이 이들 조약에 대한 전국인민대표대회 상무위원회의 비준을 받지 않은 것이 사실이고, 따라서 어떠한 상황과 이유에서든지 장차 중국에 의하여 위와 같은 법리로 이들 조약이 무효라고 주장될 경우에는 북한과 중국의 국경문제가 완전히 해결된 것이 아닌 것이 될 것이다.

3) 이러한 법적 검토의 자세한 내용은 노영돈, 1995, 「소위 청일 간도협약의 효력과

통하여 획정된 조선과 청 간의 국경이 현재까지도 한국(북한 포함)과 중국 간의 유효한 국경인 것처럼 유지되고 있는데, 이러한 국경은 〈청일 간도협약〉이 무효이므로 이 국경도 무효라는 논리이다. 이러한 논리 자체는 법리상 문제가 없다고 하겠다.

그런데 〈청일 간도협약〉의 무효의 의미는 그것이 무효이므로 ‘그 이전의 상태’로 돌아간다는 의미이다. 여기서 ‘그 이전의 상태’란 조선과 청 간의 간도영유권을 두고 다투던 ‘분쟁상태’를 말한다. 이러한 ‘분쟁상태’는 다시 간도영유권문제의 ‘미해결 상태’를 말한다. 따라서 한국(북한 포함)과 중국 간의 미해결의 간도영유권문제는 양측 간의 유효한 합의에 기초한 조약으로 해결을 기다리는 상태라는 것이다. 그런데 이러한 미해결의 상태에서 북한과 중국이 1962년과 1964년의 〈조중 변계조약〉과 〈조중 변계의정서〉를 체결함으로써 양국 간에는 결과적으로 간도영유권문제가 해결된 것이 되어버렸다는 것이다.

따라서 간도영유권문제는 〈조중 변계조약〉과 〈조중 변계의정서〉(이하에서는 특별히 필요한 경우를 제외하고는 서술의 편의상 〈조중 변계조약〉만을 적시함)에 의하여 해결된 것이므로 이를 기준으로 하여 논의와 연구의 주제와 쟁점이 달라지게 되는 것이다. 즉 〈조중 변계조약〉 이전에는 종래의 대부분의 간도영유권 논의의 전제와 같이 직접 또는 간접적으로 〈청일 간도협약〉의 무효로 한 논의가 가능하지만, 〈조중 변계조약〉 이후에는 그것이 일응 북한과 중국이 〈청일 간도협약〉의 무효를 전제로 한 또는 이를 무효화 (또는 실효)시킨 유효한 조약이므로 〈조중 변계조약〉의 효력에 관한 논의로 그 주제와 쟁점이 변경되어야 하는 것이다. 즉 〈청일 간도협약〉은 한국의 입장에서 뿐만 아니라 〈조중 변계조약〉으로 북한과 중국에 의해서도 이미 무효 또는 실효된 것이어서 더 이상 〈청일 간도협약〉의 무효를 논증하거나 이를 전제로 한 논의는 불필요하게 되었다고 하겠다. 따

한국의 간도영유권, 『국제법학회논총』 제40권 제2호, 대한국제법학회, 61~84쪽 참고.

라서 현 시점에서는 간도영유권을 주장하는 입장에서도 현재의 중국의 간도 점유가 〈청일 간도협약〉에 근거한 것으로 이 협약이 무효이므로 중국의 간도 점유는 법적 권원이 없는 것이라는 전제에서, 국제법상의 시효나 역사적 응고, 묵인 등의 논리에 의한 중국의 간도영유권의 확정을 저지하기 위하여 우리 정부가 하루빨리 〈청일 간도협약〉의 무효를 중국측에 공식적으로 통보하여야 한다는 주장은 더 이상 불필요하게 되었다고 하겠다. 요컨대 이러한 점이 간도영유권문제와 관련한 논의와 연구에 있어서의 〈조중 변계조약〉의 의의라 하겠다.

그렇다고 하여 역사적으로 과거에 주요하게 논의되었던, 예컨대 〈백두산정계비〉의 설치경위나 효력이나 〈청일 간도협약〉의 체결경위나 효력 등, 간도영유권과 관련한 여러 가지 문제 등에 대한 새로운 논의가 배제되어야 한다거나 무의미하다는 의미는 전혀 아니며, 이와 관련한 새로운 사실이나 관점에 대한 연구들은 장차 있을 수 있는 한국과 중국 간의 새로운 국경획정의 기회가 생길 경우 훌륭한 시사점이나 근거를 제공할 여지가 얼마든지 있다는 것은 부정할 수 없다.

요컨대 〈조중 변계조약〉 이후의 논의와 연구는 현실적으로 그것이 소위 비밀조약이라는 점에서 비밀조약의 효력과 관련된 문제와 그리고 남북한이 통일될 경우 그 통일국가가 이들 조약을 승계하여야 하는가의 문제 등으로 압축된다. 현재 이에 대한 논의와 연구가 이미 존재하고 있지만 논자에 따라 견해가 나누어지는데, 이에 대하여는 후술하기로 한다.

그런데 한 가지 유의할 사항은 북한과 중국이 〈조중 변계조약〉과 〈조중 변계의정서〉의 체결 사실과 내용을 공개하지 않은 비밀조약이었던 탓에 이들 조약의 체결 직후부터 논의와 연구가 진행될 수는 없었다<sup>4)</sup>. 이들 조약의 전문이 한국에 알려져 북한과 중국 간 국경획정

의 사실과 구체적 내용을 두고 관련된 논의와 연구가 가능하게 된 시점은 2000년 10월이었다<sup>5)</sup>. 따라서 굳이 언급하자면 법리상으로는 〈조중 변계조약〉 이전과 이후의 연구의 쟁점이 달라져야 하지만, 현실적으로 그러한 연구의 쟁점의 변경이 가능할 수 있게 된 것은 이들 조약의 전문이 한국에 알려진 2000년 이후일 수밖에 없었다.

이하에서는 〈조중 변계조약〉 이전과 이후로 나누어 각각의 시기에 적절한 연구쟁점들을 안배하여 간도영유권과 관련된 연구현황들을 검토해 보기로 한다.

### 3. 〈조중 변계조약〉 이전의 주요 쟁점들

비공개조약인 〈조중 변계조약〉이 한국에 알려진 1999년 이전에는 한국에서의 간도영유권문제에 관한 연구는 당연히 기본적으로 〈청일 간도협약〉의 무효를 규명하는 것에서 출발하였고, 이로부터 출발하거나 또는 이를 전제로 하여 다양한 연구가 생산되었다. 대한민국 정부 수립 이래 초반에는 간도영유권문제를 포함하여 북방영토 전반에 관하여 사학적, 외교사적 및 정치학적 접근의 연구가 주류였으며, 논문

4) 중국측에서는 〈조중 변계조약〉을 공개하지 않고 비밀조약으로 한 경우를 “북측(북한)이 남북으로 분열되어 있는 상황에서 동 조약의 체결사실을 공개하는 것은 곤란하므로 통일 전에 이 사실을 공개하지 않기를 요구하였고, 또 변계과정에서 중국측이 상당히 크게 양보하였으므로 중국도 이를 공개할 의향이 없었으며, 다만 공개발행된 〈진의(陈毅)연보〉와 〈주은래(周恩来)연보〉에 변계담판이 있었음을 기재하였다”고 하는 설도 있다. <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E6%9C%9D%E8%BE%B9%E7%95%8C%E6%9D%A1%E7%BA%A6>(2017.10.18. 검색).

5) 이들 조약의 전문을 한국측이 입수하여 언론에 처음 공개된 것은 2000년 10월이다(중앙일보, 2000년 10월 16일자 및 같은 해 10월 18일자). 한편 이들 조약의 전문은 아니나 그 내용의 대강을 구전으로 파악하여 한국 언론에 처음 공개한 것은 1999년이다(중앙일보, 1999년 10월 21일자). 이들 조약들은 조문(북한어)과 중문(중국어)으로 각각 작성되었는데, 북한어본은 아직까지 알려지지 않고 있다.

과 함께 단행본의 출판도 잇달았으며<sup>6)</sup>, 간도문제와 관련한 사료들의 수집하여 정리한 자료집도 많았다<sup>7)</sup>. 이 당시의 연구는 <청일 간도협약>을 무효로 보고 간도영유권문제가 지나간 역사의 일부가 아니라 여전히 살아있는 사안임을 규명하여 한국의 입장에서 이 문제를 해결하여야 하는 현안임을 그 근거와 함께 제몽하고자 하는 것이 주된 목적이었다 할 수 있다. 이는 대한민국 정부수립 이후, 과거 일제강점기를 거쳐 국제냉전체제의 상황 하에서 해방과 동시에 남북으로 분단되어, 한편으로는 상호 대결이 심화되고 다른 한편으로는 남북통일을 지향하는 상황에서, 통일과정에서 또는 통일 후의 과업이라는 인식이 깔려 있었다고 할 수 있다<sup>8)</sup>. 이러한 인식은 현재의 국제상황에서보다 당시가 시간적으로 더 가까웠기 때문에 오히려 가능한 것이었다고 하겠다.

이러한 초기 연구성과들을 기초로 간도영유권문제에 대한 연구가 그 후에는 기존 연구자들이 그 간의 연구를 종합적으로 정리한 연구



- 
- 6) 이한기, 1969, 『한국의 영토』, 서울대학교출판부; 신기석, 1979, 『간도영유권에 관한 연구』, 탐구당; 양태진, 1981, 『한국의 국경연구』, 동화출판공사; \_\_\_\_\_, 1989, 『한국변경사연구』, 법경출판사; \_\_\_\_\_, 1994, 『우리나라 영토이야기』, 대륙연구소 출판부; 김득황, 1987, 『백두산과 북방강계』, 사사연; 육락현 편, 1987, 『백두산정계비와 간도영유권』, 백산자료원; 이명용, 1990, 『말 못하는 영토권 변수』, 보문사; 유정갑, 1991, 『북방영토론』, 법경출판사; 김득황, 1993, 「조선의 북방강계에 관하여」 『백산학보』 제41호, 137~144쪽; 노계현, 1976, 「간도는 누구 땅이냐?」 『한국외교사연구』, 해문사, 180~212쪽; \_\_\_\_\_, 1984, 「간도영유권문제에 관한 연구」 『한국외교사론』, 대왕사, 32~110쪽; \_\_\_\_\_, 2005, 「간도영유권문제와 그 대처방안」 『한민족의 북방영역-오늘과 내일』, 북방문제연구소, 153~358쪽.
- 7) 대표적인 자료집으로는 국회도서관, 1975, 『간도영유권관계발췌문서』; 양태진, 1979, 『한국국경영토관계문헌집』, 갑자문화사 등이 있다. 또 『백산학보』에는 창간 이래 간도영유권과 관련한 방대한 분량의 사료들이 지속적으로 게재되었는데, 이들을 편집하여 발간된 것이 있다. 육락현 편, 1993, 『간도영유권관계자료집 1 및 2』, 백산문화. 또 한국의 영토관계 문헌목록도 정리되어 출판된 것도 있다. 양태진, 1983, 「한국영토관계 문헌목록」 『영토문제연구』 창간호, 고려대학교 민족문화연구소, 191~216쪽; \_\_\_\_\_, 1985, 「한국영토관계문헌목록(문서편)」 『영토문제연구』 제2집, 고려대학교 민족문화연구소, 179~236쪽.
- 8) 국토통일원, 1969, 『백두산 및 간도지역의 영유권의 문제』.

결과도 나타났으며<sup>9)</sup>, 또한 젊은 차세대 연구들의 참여로 그 지평을 넓히면서 발전적으로 지속되었다. 그리고 중국의 소위 ‘동북공정<sup>10)</sup>’은 간도영유권문제에 대한 관심과 연구를 폭발적으로 증가시켰다.

이하에서는 한국에 〈조중 변계조약〉이 알려지기 전의 간도영유권 문제에 대한 연구현황을 몇 가지 주요한 주제를 중심으로 정리해보기로 한다.

### 가. 〈청일 간도협약〉의 무효와 관련하여

이 시기 간도영유권 주장의 기본적인 근거는 전술한 바와 같이 〈청일 간도협약〉이 무효라는 것에 있었다. 이는 현재의 한국(북한 포함)과 중국의 국경으로 되어 있는 압록강-백두산-두만강 선은 〈청일 간도협약〉에 의한 것이라는 인식에 따른 것이다. 이러한 인식은 〈조중 변계조약〉이 체결되기 전에는 물론이고, 〈조중 변계조약〉이 체결된 이후에도 그 사실과 내용이 확인되기 전까지는 당연한 것이었다<sup>11)</sup>.

간도영유권문제가 영유권에 대한 문제이기 때문에 〈청일 간도협약〉이 무효임을 국제법적으로 규명하는 것은 핵심적인 사항이다<sup>12)</sup>.

9) 예컨대 노계현, 1997, 『조선의 영토』, 한국방송통신대학교출판부: \_\_\_\_\_, 2006, 『간도영유권분쟁사』, 한국연구원.

10) 중국이 국가 차원에서 전라적으로 진행한 소위 ‘동북공정’은 2002년부터 2006년까지 5개년간의 사업이었으나 지금까지도 여전히 동일한 맥락의 작업들이 진행되고 있다. 중국에서 이 동북공정을 정식으로 결정한 것은 이미 1999년 9월이다. 東北師範大學 東北民族与疆域研究中心-中國社會科學院 中國邊疆史地研究中心, 1999, 『東北民族与疆域研究』, 1999年 第3期, 12頁 참고. 그리고 중국의 ‘동북공정’에 대하여 한국측에서 처음 인지한 곳은 언론계이며, 그 사실을 처음 보도하기 시작한 것은 2003년 9월이다.

11) 1962년과 1964년 〈조중 변계조약〉과 〈조중 변계의정서〉가 체결된 이후에도 그것이 비밀조약이어서 추측되지만 중국측 자료에서도 현재의 한국(북한 포함)과 중국의 국경의 법적 근거를 〈청일 간도협약〉이라고 하는 문헌도 있었다. 高永一, 1989, 『中國朝鮮族歷史研究 參考資料匯編』 第1集, 延邊大學出版社, 410頁 참고.

12) 일부 논자는 간도영유권 주장의 근거를 역사적으로 소급하여 고조선을 비롯한 고대의 우리 민족의 판도에 두고 이에 대응하여 중국(한족)의 판도를 비교하는 주장도 있었다.

이미 종래에도 <청일 간도협약>의 무효를 검토하는 연구가 있었지만, 이 시기 국제법적 관점에서 <청일 간도협약>의 무효에 대한 본격적인 연구가 진행되어 한국의 간도영유권 주장에 대한 법리적 기초가 확립되었다<sup>13)14)</sup>. 그 외에도 국제법적 관점에서 간도영유권 주장과 관련하여 결정적 시점(critical date)의 문제나 시효의 문제 등 여러 가지 논의가 전개되었다<sup>15)16)</sup>.

13) 김명기, 1985, 「청일간도협약의 무효」 『고시계』 1985년 9월호, 132~144쪽; 이일걸, 1992, 「간도협약에 관한 국제법적 고찰」 『국제법학회논총』 제37권 제2호, 대한국제법학회, 181~208쪽; 노영돈, 전계논문 주3), 61~84쪽; \_\_\_\_\_, 1995, 「통일을 전후한 시기의 한국영역 및 국경에 관한 연구」 『1995 북한 및 통일연구 논문집(V)』, 통일원; \_\_\_\_\_, 2000, 「소위 간도협약의 법적 효력」 『인천법학논총』 제3집, 인천대학교 법학연구소, 53~70쪽; \_\_\_\_\_, 2004, 「청일 간도협약의 무효와 한국의 간도영유권」 『간도학보』 창간호, 143~174쪽; 남동현, 2006, 「간도협약의 국제법적 효력과 Cyber VANK의 기능」 『과학기술법연구』 제11집 제2호, 243~299쪽.

14) 그런데 나중에 간도협약의 무효에 근거한 한국의 간도영유권 주장에 대하여 간도협약이 무효가 된다고 하더라도 그것으로 간도가 우리의 영토가 아니라고 하며 긍정론자의 오해라고 하는 회의적인 주장도 있었다. 그러나 이러한 회의론자의 지적은 간도협약의 무효에 대한 긍정론자의 의도를 잘못 이해한 것이다.

즉 긍정론자들의 연구 의도는 기본적으로 간도협약이 무효이고, 따라서 그 이전의 상태인 분쟁상태로 돌아가게 되고, 그러면 장차 한국과 중국이 이 분쟁을 해결하기 위하여 교섭하게 될 것인데, 이 때 양국은, 적어도 교섭 초기에는, 과거 감제회담에서와 같이 서로 대립적으로 간도영유권을 주장하게 될 상황이 반복될 것임이 예견되고, 이러한 상황에서 한국측에서 과거보다는 보다 강화된 근거와 논리들을 주장할 수 있도록 하고자 하는 것이며, 또 이와 아울러 대한민국 정부수립 이래 한국 정부가 간도영유권문제를 제기하지 않는 것에 대한 문제제기도 포함되어 있는 것이다. 그런데 회의론자는 긍정론자의 논조를 간도협약의 무효로 바로 간도가 한국의 영토가 되는 것으로 착각하고 있다고 오해함으로써 스스로 회의적인 입장에 빠지게 되었고, 이러한 출발점에서 여타의 문제에서도 회의적인 결론을 도출하기도 하였다.

15) 노영돈, 1998, 「간도문제와 국제법」 『한국의 북방영토』 백산자료원, 157~196쪽; \_\_\_\_\_, 2009, 「간도영유권을 둘러싼 법적 제문제」 『백산학보』 제84호, 백산학회, 217~229쪽; \_\_\_\_\_, 2005, 「한중 간도영유권문제와 국제법상 시효문제」 『백산학보』 제71호, 백산학회, 473~494쪽; 정경수, 2010, 「간도협약과 취득시효」 『법학논총』 제22권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 373~404쪽; 이석우, 2005, 「영토 취득과 관련한 국제법의 일반원칙과 한국의 간도 영유권 주장의 향후 연구방향에 대한 시론적 제언」 『백산학보』 제72호, 백산학회, 261~189쪽; \_\_\_\_\_, 2006, 「한국의 간도 영유권 주장을 위해 극복해야 할 현대 국제법의 법리 연구」 『백산학보』 제74호, 백산학회, 295~340쪽; 이범관, 2010, 「청일 간도협약의 부당성과 간도영유권문

〈청일 간도협약〉이 무효라는 국제법적 검토의 내용은 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째로 그것이 간도영유권문제의 본래의 당사국인 대한제국과 청 간에 체결된 것이 아니라 일본과 청 간에 체결된 것과 관련하여 그 이유는 1905년 소위 〈을사보호조약〉으로 대한제국의 외교교섭권을 일본이 대행하였기 때문이었는데, 한일 과거사 문제에서 〈을사보호조약〉이 조약으로서의 성립요건인 조약체결절차의 완료문제에 있어서 대한제국의 고종황제의 비준은 물론 일본의 명치천황의 비준이 없었기 때문에 조약으로 성립하지 못하여 무효인데다가, 또 〈을사보호조약〉의 체결과정에서 일본의 이등박문(伊藤博文)이 대한제국의 대신들을 강박하였기 때문에 강박에 의해 체결된 조약으로서 조약의 효력요건에 하자가 있는 것으로 무효이므로 이렇게 무효인 〈을사보호조약〉을 근거로 일본이 대한제국의 외교교섭권을 대행하여 일본이 체결한 〈청일 간도협약〉도 권한이 없는 일본에 의한 것이므로 무효라는 것이다.

둘째로 설사 〈을사보호조약〉을 유효하다고 보더라도 이 조약으로 일본이 대행할 수 있는 외교권은 외교교섭권만이며 조약체결권은 여전히 대한제국에 있었으므로(동 조약 제1조), 간도영유권문제를 처리하는 간도협약은 대한제국과 청 간에 체결되었어야 하므로 청과 일본 간에 체결된 간도협약은 〈을사보호조약〉의 규정에 위배하여 권한 없는 일본이 체결한 것이므로 무효이며, 또 〈을사보호조약〉에 의하여 일본은 대한제국의 신민과 이익을 보호한다고 하고 있는데(동 조약 제2조), 일본이 분쟁 중에 있는 간도영유권을 청에 넘겨주는 처분을 한 것은 대한제국의 이익을 보호해야 하는 일본의 권한의 범위를 넘

제의 해결방안(중), 『한국지적학회지』 제26권 제1호, 한국지적학회, 265~281쪽.

- 16) 그런데 법리적 검토에 따른 근거의 제시도 없이 간도협약을 유효한 것으로 보자는 견해도 있었다. 이성환, 2008, 「간도 영유권 문제 해결을 위한 시론(時論)적 연구 - '간도협약'의 재검토를 통해서」, 『동북아 문화연구』, 제1권, 동북아시아문화학회, 563~588쪽.

은 것이어서 무효라는 점이다.

셋째로 <청일 간도협약>의 효력을 이상의 <을사보호조약>과의 관계에서가 아니라 그 자체로 청과 일본 간에 체결된 조약이 대한 제국에 구속력이 있는가의 여부는 국제조약법상 “서약은 제3자에게 이롭게도 해롭게도 하지 않는다(*Pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)”는 원칙에 의하여 동 조약의 제3국인 대한제국에는 효력을 미치지 못한다는 점이다.

넷째로 제2차 세계대전을 마무리하는 과정에서 1952년의 <중일 평화조약>에서 “중국(국민당정부)과 일본 양국은 전쟁의 결과로서 1941년 12월 9일 이전에 체결한 모든 조약, 협약 및 협정은 무효로 한다”고 규정함으로써(동 조약 제4조) 1909년 체결된 <청일 간도협약>도 무효가 되었다는 점 등이 근거로 제시되었다.

한편 전술한 바의 <청일 간도협약> 무효론은 결국 현재의 상태를 <청일 간도협약> ‘이전의 상태’, 즉 ‘간도영유권분쟁 미해결 상태’로 귀결한다고 보는 것이다. 이러한 ‘미해결상태’를 전제로 간도협약의 체결 전후에 있어서 일본이 개입하게 된 배경이나 일본의 대륙침략정책의 전후, 간도문제에 대한 일본과 청의 교섭과정, 간도문제와 관련한 제국주의 열강들의 이권쟁탈 상황 등을 비롯하여 다양하고 방대한 연구가 진행되었다<sup>17)</sup>. 이로써 <청일 간도협약>을 둘러싼 여러 가지

17) 노계현, 1966, 「간도협약에 관한 외교사적 고찰」 『국제법학회논총』 제11권 제1호, 대한국제법학회, 155~182쪽; 이일걸, 1990, 「간도협약에 관한 연구—한중 영유권분쟁을 둘러싼 일청교섭과정을 중심으로」, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 1~256쪽; \_\_\_\_\_, 1992, 「한청번계선후장정에 관한 연구」 『국제법학회논총』 제37권 제1호, 대한국제법학회, 131~144쪽; \_\_\_\_\_, 1998, 「간도협약과 간도영유권 문제」 『한국의 북방영토』, 백산자료원, 42~100쪽; 최장근, 1998, 「일본의 간도분쟁 개입과 청일간도문제 교섭과정 및 그 의의」 『한국의 북방영토』, 백산자료원, 101~156쪽; \_\_\_\_\_, 2015, 「간도의 중국관할 경위—篠田治策의 간도론에 대한 비판적 분석」 『일본근대학연구』 제49집, 한국일본근대학회, 269~292쪽; \_\_\_\_\_, 2009, 「일제의 간도정책에 관한 성격 규명—「조선 간도 경영 안」을 중심으로」 『일어일문화』 제43집, 대한일어일문화회, 353~364쪽; \_\_\_\_\_, 2017, 「일제의 간도침략 의도와 ‘동부 동간도’ 명칭의 생성에 관한 검증」 『일본근대학연구』 제57집, 한국일본근대학회,

사실과 사정들에 대한 이해를 심화시키게 되었다.

이 외에도 국제법적으로 영유권분쟁에서 증거로 제기되는 지도의 증거력문제를 국제법적으로 고찰하는 연구도 있었다<sup>18)</sup>. 한국 정부의 간도영유권 주장이 소홀한 것과 관련하여 2009년이 간도협약 체결 100년이 되는 해인 것에 즈음하여 영토귀속과 국제법상의 시효문제를 비롯하여 한국 정부에 간도영유권 주장을 촉구하기 위한 목적의 국제법적 연구도 있었다<sup>19)</sup>.

## 나. 감계회담과 관련하여

<청일 간도협약>이 무효이면, 그 의미는 그 이전의 상태로 돌아가

---

289~306쪽; 이성환, 2017, 「일본의 간도정책-일본외교문서를 중심으로(1906~1909)」 『대한정치학회보』 제25권 제1호, 대한정치학회, 185~206쪽; 박선영, 2007, 「역사의 운명-간도협약 체결의 역사와 현장」 『중국사연구』 제49호, 중국사학회, 261~273쪽; \_\_\_\_\_, 2009, 「간도협약의 역사적 쟁점과 일본의 책임」 『중국사연구』 제63집, 역사문화연구소, 167~204쪽; 이규수, 2006, 「일본의 간도영유권에 대한 인식과 통감부 임시파출소」 『담론201』 제9권 제1호, 한국사회역사학회, 63~96쪽; 이왕무, 2016, 「통감부시기 간도의 경계 분쟁과 통감부임시간도파출소의 역할」 『역사와 경계』 제100호, 부산경남사학회, 113~136쪽; 김중현, 2009, 「러시아의 극동정책과 간도」 『동북아역사논총』 제25호, 동북아역사재단, 7~38쪽; 최덕규, 2008, 「제국주의 열강의 만주정책과 간도협약(1905~1910)」 『역사문화연구』 제30호, 역사문화연구소, 203~242쪽; 김원수, 2010, 「간도문제와 간도협약의 글로벌 히스토리, 1907~1909-전 지구적 국제관계와 연계하여」 『사회과교육』 제49권 제1호, 한국사회과교육연구학회, 71~82쪽; \_\_\_\_\_, 2009, 「4국협조체제와 간도협약의 국제관계, 1907~1909-일본의 만한정책과 연계하여」 『동북아역사논총』 제26호, 동북아역사재단, 263~295쪽; 서길수, 2009, 「간도협약 직전(1908) 청국의 백두산 국경 날조사건에 관한 연구」 『백산학보』 제83호, 백산학회, 549~600쪽; 이성환, 2006, 「간도문제와 '대고구려국' 구상」 『백산학보』 제74호, 백산학회, 341~370쪽; 조병현, 2011, 「간도영유권 주장의 지적학적 범위 분석」 『백산학보』 제90호, 백산학회, 185~211쪽.

18) 신각수, 1981, 「영토분쟁에 있어서 지도의 증거력-국제판례를 중심으로」 『국제법학회논총』 제26권 제1호, 대한국제법학회, 109~136쪽.

19) 김명기, 2009, 「국제법상 중국의 간도불법점거에 대한 대중국 항의의 필요성과 요건에 관한 연구」 『백산학보』 제85집, 백산학회, 343~367쪽; 이일걸, 2013, 「한국이 '간도협약의 무효'를 중국에 통보하지 않은 이유 분석」, 2013년 12월 19일 한국 간도학회 학술세미나 『간도영유권 분쟁의 제 문제 분석』, 1~35쪽.

게 되는 것이다. 그 이전의 상태라는 것은 조선과 청 간에 간도영유권을 두고 분쟁상태에 있었다는 역사적 사실이 중요하다. 조선과 청 간에는 <청일 간도협약> 직전인 1885년과 1887년에 각각 정해감계회담과 을유감계회담을 가졌다. 이는 조선과 청이 간도영유권문제를 해결하고자 한 것으로 양국은 간도에 대한 영유권분쟁이 존재함을 공식적으로 인정한 것이었다.

이렇게 조선과 청 양국이 간도에 대한 영유권분쟁이 존재함을 인정했다는 사실은 법리적으로도 매우 중요한 것이다. 이 두 차례의 감계회담에서 양국은 합의를 보지 못하고 미해결로 남게 된 상태에서 일본이 개입하여 1909년 <청일 간도협약>을 체결하였는데, 이 협약이 무효이므로 그 이전의 상태로 돌아가면 간도영유권문제가 분쟁이 되어 있는 상태가 되고 따라서 현대 한국(북한 포함)과 중국 간에도 간도영유권분쟁이 존재하는 상태가 되는 것이다. 즉 이로써 법리적으로 <청일 간도협약>의 무효로 그 이전의 상태가 분쟁상태라고 귀결시킬 수 있는 것이다.

한편 이는 조선과 청의 양국 간의 간도영유권분쟁의 발단과 관계된 것이기도 한데, 이는 일본이 간도영유권문제에 개입하기 이전에 있었던 사실 및 상태로서 중국측에서 주장하는 바와 같이 일본이 대륙침략을 위해 날조 또는 조작한 것이라는 등의 주장으로 호도할 수 없는 것이다.

간도영유권문제의 발단과 전개, 그리고 감계회담에 대한 연구는 종래의 연구 속에서도 이미 상당히 축적되어 있었지만 추가적인 연구도 나왔다<sup>20)</sup>. 특히 간도영유권문제의 발단과 관련된 것으로 볼 수 있는 그 기초가 된 조선의 북방영토의식의 생성과 내용에 대한 연구도 제시되었다<sup>21)</sup>.

20) 임계순, 1989, 「백두산 정계비와 조·청간의 을유·정해 국경회담」 『한국의 북방 영토』, 백산자료원, 12~41쪽; 박성순, 2014, 「한청간 간도영유권 분쟁의 역사적 전개와 전망」 『동양학』 제56집, 동양학연구원, 73~101쪽.

## 다. 백두산정계비와 관련하여

<청일 간도협약>이 무효이면, 그 이전의 일승 조선과 청 간의 경계에 대한 합의라고 보이는 백두산정계비가 문제된다.

백두산정계비와 관련하여 가장 중요한 문제는 백두산정계비상의 “토문”강의 해석에 대한 것이었다. 백두산정계비에는 “서위압록 동위 토문(西爲鴨綠 東爲土門)”이라고 하여 압록강과 토문강을 경계로 정하였다. 그런데 이 중 토문강에 대하여 조선과 청의 이해가 달랐는데, 조선은 토문강은 실재하는 강으로 흑룡강의 지류인 송화강의 지류의 하나라고 이해했던 반면 청은 토문강은 두만강이라고 이해하여 결국 간도영유권문제가 발단이 되었는데, 이러한 입장은 감계회담에서도 그대로 유지되어 결국 합의를 보지 못하였다. 이 문제와 관련하여 당초에 백두산을 답사하여 경계를 쉽게 인식할 수 있는 분수령을 찾아가 그 분수령을 경계로 삼기로 하고, 실제 백두산을 답사하여 천지 동남 쪽에 분수령을 발견하여 그 지점에 백두산정계비를 설치하면서 그 비문에 “...그리하여 분수령 상에 돌에 새겨 기록한다(...故於分水嶺上 勒石爲記)”라고 하여 그 취지를 확인하고 있는데, 이 분수령인 지점은 조선이 주장하는 토문강에 인접해 있으며, 청이 주장하는 두만강의 어떤 지류와도 무관할 뿐만 아니라 두만강의 어떤 지류의 발원지에도

21) 조광, 1974, 「조선후기의 변경의식」 『백산학보』, 제16호, 백산학회, 147~184쪽; \_\_\_\_\_, 1989, 「조선후기 영토의식의 전개와 그 이상」 『한국의 북방영토』, 백산자료원, 1~11쪽; 양태진, 1984, 「민족지연(民族地緣)으로 본 백두산 영역고찰」, 『백산학보』, 제28호, 백산학회, 146쪽; 김경춘, 1984, 「조선조 후기의 국경선에 대한 일고」, 『백산학보』, 제29호, 백산학회, 5~32쪽; 강석화, 1996, 「조선후기 함경도의 지역발전과 북방영토의식」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 182~216쪽; 이명중, 2013, 「대한제국기 간도영토론의 등장과 종식」 『동아시아문화연구』, 제54호, 동아시아문화연구소, 311~344쪽; \_\_\_\_\_, 2014, 「17·18세기 조선에서 ‘만주=故土’의식의 출현과 전개」 『동아시아문화연구』, 제58호, 동아시아문화연구소, 213~238쪽; 배성준, 2008, 「한중의 간도문제 인식과 갈등구조」 『동양학』, 제43호, 동양학연구원, 339~357쪽; 이범관, 2010, 「조청 국경정계교섭과 북방영토의식에 관한 연구(하)」 『한국지적학회지』 제26권 제2호, 한국지적학회, 225~241쪽.

분수령이 없다는 사실이 조선의 주장에 신빙성을 갖게 한다. 감계회답 시 청은 백두산정계비상의 ‘분수령’이라는 명문에도 불구하고 조선 측이 정계비를 두만강에서 토문강으로 이전하였다고 주장하기도 하였다. 또 백두산정계비 설치 시 백두산정계비와 토문강 사이의 잠류구간에 장차의 분쟁의 소지를 없애기 위하여 경계표시하라는 청의 목극 등의 요구로 조선이 토퇴와 석돈을 쌓았는데, 이 토퇴와 석돈이 청이 주장하는 두만강이 아니라 조선이 주장한 토문강으로 연결되어 있는 것이 조선의 주장에 신빙성을 갖게 한다. 감계회답 시 청은 이 토퇴와 석돈을 조선측이 두만강에 있던 것을 토문강으로 이전하여 새로 축조였다고 주장하기도 하였다<sup>22)</sup>. 한편 이러한 토문강의 해석에 대한 연구는 기존의 연구 속에도 포함되어 있었지만, 그 후에도 새로운 연구도 나타났다<sup>23)</sup>.



22) 한국에서의 회의론자 중에는 백두산정계비 설치 시 당초 청은 두만강을 국경으로 하려는 의도를 가지고 있었다고 하여 백두산정계비의 “토문강”을 청측이 주장하는 두만강으로 보아야 하고, 따라서 한국이 간도영유권을 주장하는 것은 무리라고 보는 견해도 있다. 그런데 경계의 확정하러 가는 청측의 의도가 설사 두만강을 국경으로 하고자 하는 의도를 가졌었다고 해도 이는 청의 일반적인 의도에 불과하며, 실제 양국의 대표가 만나서 합의한 바의 분수령이 경계의 기준이 되는 것이므로 이러한 견해는 타당하지 않다. 즉 백두산정계비를 그 자리에 세우기 전, 양국의 대표들 간에는 분수령을 찾아 그 지점에서 국경을 정하면 그 분수령으로부터 양측으로 갈라져 흐르는 강줄기가 국경이 되고 장차 분쟁의 소지를 없앤다는 취지로 백두산에 올라 그러한 분수령을 찾기로 합의였다. 그리고 이러한 취지는 백두산정계비문에도 “따라서 분수령 상에 둘에 새겨 기록한다(故於分水嶺上 勒石爲記)”라고 명기되어 있다. 요컨대 이 분수령이 양측이 그 구체적 지점을 이미 정하고 한 것은 아니지만 경계획정의 기준을 정한 합의로 양측을 구속한다. 다시 말해서 그러한 합의 이전에 각측에서 각자의 희망으로 어떠한 전략을 가지고 임하게 되었는가는 상대방을 구속하지 못한다. 백두산정계비 설치경위에 대해서는 노계현, 2006, 『간도영유권분쟁사』, 한국연구원, 53~72쪽 참고.

23) 유봉영, 1972, 「백두산정계비와 간도문제」 『백산학보』 제13호, 백산학회, 73~134쪽; 박용옥, 1985, 「백두산정계비 건립의 재검토와 간도영유권」 『백산학보』 제31호, 백산학회, 215~230쪽; 이일걸, 2014, 「백두산정계비 설치의 숨겨진 실상-동위토문 서위압록의 실제 규명을 중심으로」, 2014년 12월 9일 한국간도학회 창립 10주년 학술회의 발표문, 13~44쪽; 이강원, 2007, 「조선후기 국경인식에 있어서 豆滿江·土門江·分界江 개념과 그에 대한 검토」 『정신문화연구』 제30권 제3호, 한

또 백두산정계비와 관련한 논의로 빼놓을 수 없는 것은 그 법적 성격의 문제, 즉 이를 양국 간의 합의를 기록한 것으로 오늘날 말하는 조약에 해당하는 것으로 볼 수 있느냐의 문제이다.

이에 대하여 양국의 대표들이 함께 조사하여 정하여야 함에도 불구하고 백두산정계비의 비문에도 명기되어 있듯이 청의 목극등의 뜻에 따라 목극등 일행만 분수령을 찾아 백두산에 등반하였고, 조선의 대표인 박권은 올라가지 못하고 조선측에서는 하급군관과 통역관만 대동한 채 청측의 대표만이 일방적으로 올라가 정하였으므로 국가 간의 합의로 보기에는 하자가 있다고 하여 백두산정계비의 양국간의 경계 합의로서의 효력을 부인하고, 이와 아울러 감계회담 시에 청측에 의해서도 백두산정계비의 경계합의로서의 효력을 부정되었던 사실이 원용되기도 한다<sup>24)</sup>.

또 백두산정계비 이전의 조선과 청의 국경에 의하면 압록강 이북의 소위 서간도와 두만강 이북의 소위 동간도가 모두 조선의 영토였는데, 백두산정계비에서 “서위압록 동위토문”이라고 정함으로써 이를 조약으로 본다면 압록강 이북의 서간도는 중국에 빼앗긴 것이 되기 때문에, 한국의 입장에서는 백두산정계비가 조약이 아닌 것이 되면, 그 당연한 귀결로 한국이 주장할 수 있는 영토의 범위는 서간도도 포함되게 되어 크게 넓어진다. 이러한 논리에서 백두산정계비의 법적 효력을 부인하고 서간도에서의 조선의 주권행사 사실을 밝히는 연구도 있었다. 즉 조선인의 간도지방으로의 진출은 동간도로부터 시작하여 서간도에 이르게 되는데, 조선에서도 서간도에 호구조사를 하는 등 서간도에 대한 조선의 영유권을 밝히는 연구도 있었다<sup>25)</sup>.

국정신문화연구원, 91~118쪽; 이화자, 2011, 『한중국경사 연구』, 혜안, 2011.

24) 이일걸, 2009, 「간도협약 체결 100년의 회고와 전망」 『백산학보』 제85호, 백산학회, 203~267쪽.

25) 양태진, 1992, 『1902년 간도변계호적안』, 법경출판사; 임학성, 2013, 「20세기 초 ‘간도’ 지역에 거주한 조선인에 대한 호구조사와 그 의미」 『한국학연구』 제30집, 한국학연구소, 357~384쪽; \_\_\_\_\_, 2014, 「20세기 초 서간도 거주 이주한인들의

이와는 달리 백두산정계비가 현재 알려져 있는 위치가 아닌 보다 북쪽에 설치되었어야 한다는 색다른 연구도 나왔다. 즉 한국, 중국, 일본과 서양의 고지도와 관련 사료를 분석해 본 결과 청의 시조산인 ‘장백산(長白山)’은 지금 우리가 말하는 백두산이 아니며, 청이 시조산이라고 여기는 ‘장백산’은 휘발하 부근에 있고, 이 ‘장백산’에서도 ‘토문’이라는 명칭의 강이 존재함이 확인된다는 것이다. 따라서 백두산정계비의 백두산에서 토문강이 발원하는 것과 비슷한 지리적 유사성을 가지고 있는 것을 청측이 이용하여 현재의 백두산에 정계를 하려 하였고, 당시 조선측에서는 정계에 임함에 있어서 백두산의 답사를 막으려고 하였다라는 것을 그 반증으로 지적하고 있다<sup>26)</sup>. 이에 다르면서 간도와 동간도 양측이 모두 조선의 영토라는 귀결에 이른다. 이러한 주장에 대하여는 아직까지 깊이 있게 연구되고 있지는 않지만, 만약 백두산정계비의 효력이 부인되는 경우에는 심도있는 객관적인 연구가 필요할 것이다.



## 라. 고지도와 관련하여

고지도는 영유권분쟁에 있어서 일국의 영토적 권원을 입증하는 주요한 사료의 하나이다. 1990년대 이래 학문적 도구의 발달로 고지도들이 대량 발굴 또는 입수되어 그에 대한 분석과 연구가 이루어졌다<sup>27)</sup>.

생활양태-“楚山江北戶籍”(1902) 자료의 분석 사례, 『동북아역사논총』 46호, 동북아역사재단, 192~220쪽; 김우준, 2004, 「유럽 사료를 통해 본 서간도문제」 『간도학보』, 창간호, 간도학회, 193~206쪽; 이돈수, 2004, 「18세기 서양고지도 속에 나타난 북방영토」 『간도학보』, 창간호, 간도학회, 245~279쪽.

26) 이돈수, 상계논문.

27) 김영관, 1999, 「간도영유권 문제에 대한 새로운 자료 검토-「新訂分道 大韓帝國地圖」(1908)를 중심으로」 『백산학보』 제53호, 백산학회, 397~411; 이돈수, 상계논문; \_\_\_\_\_, 2013, 「외국고지도에 나타난 ‘토문강’을 통해본 조청 국경 연구」, 2013년 12월 19일 한국간도학회 학술세미나 「간도영유권 분쟁의 제 문제 분석」, 51~79쪽; 김우준, 전계논문 주 25; 이재은-양보경, 2011, 「서양 고지도에 표현된 한중국경

그런데 한국과 중국, 일본의 고지도들은 간도의 영토적 귀속을 표현함에 있어서 한국에 유리한 것도 있고 중국에 유리한 것도 있으며, 모호한 것도 있다. 그러나 서양의 고지도들에서는 확일적으로 간도를 조선의 영토로 표시하고 있다. 대부분의 서양고지도는 조선과 청의 경계를 압록강 하구 북쪽에서 시작하여 압록강 이북과 두만강 이북의 일정한 지역에 양국의 국경을 묘사하고 있으며, 20세기 초에 제작된 것에는 압록강을 국경으로 하고, 두만강 이북의 일정한 지역에 국영을 묘사하거나 그 국경이 분쟁 중이라고 표기한 것도 발견된다.

서양고지도에 조선과 청의 국경이 정확하게 묘사된 것은 청국에 파견되어 있던 예수회 소속 프랑스인 선교사 레지(Pere Regis)에 의한 지도가 최초이다. 이는 근대적인 측량법에 의해 정확한 지도를 제작할 수 있게 되자 청의 강희제의 명에 의하여 1708년부터 1717년에 걸쳐 중국의 각 지역과 만주, 조선을 답사하여 측량하고 1717년에 완성하여 강희제에게 헌정된 것이다. <중국전지>Description de l'Empire de la China>에 실린 레지의 비망록인 “조선왕국에 관한 지리적 고찰”에는 “봉황성 동쪽에는 조선국 서쪽의 국경이 있다. 그런데 만주(여진족, 즉 청)는 중국(명)을 공격하기에 앞서 조선과 싸워 이를 정

---

및 만주-티메카코리아 웹사이트의 서양 지도를 중심으로 『문화역사지리』 제23권 제3호, 한국문화역사지리학회, 21~35쪽; 정인철, 2016, 「서양고지도와 「황조일통여지전도(皇朝一統輿地全圖)」를 통해 살펴본 조선후기의 북방영토」 『한국지도학회지』 제16권 제2호, 한국지도학회, 1~11쪽; 안중욱, 2017, 「백두산 부근 지도의 경계 표시 현황과 기원 탐색」 『한국지리학회지』 제6권 제2호, 한국지리학회, 175~194쪽; 박선영, 2006, 「소련이 ‘간도지역을 북한의 영토로 획정’한 중화민국 외교부 사료와 간도문제에 대한 연구과제」 『중국사연구』 제43집, 중국사학회, 291~303쪽; \_\_\_\_\_, 2007, 「서간도, 동간도가 명기된 참모본부 지도에 대하여: 중화민국 중앙연구원 근대사연구소에서 새롭게 발견한 간도 자료」 『동양사학연구』 제101호, 동양사학회, 299~318쪽; \_\_\_\_\_, 2004, 「근대 동아시아의 국경인식과 간도-지도에 나타난 한중 국경선 변화를 중심으로」 『중국사연구』 제32호, 중국사학회, 199~234쪽; \_\_\_\_\_, 2008, 「중화민국 내정부 지도로 본 백두산정계비-중화민국 중앙연구원에서 새롭게 발굴한 간도 자료」 『동양사학연구』 제105호, 동양사학회, 295~313쪽.

복했으나, 그 때 장책과 조선 국경 사이에 무인지대를 두기로 의정하였다. 이 국경은 지도상에서 점선으로 나타낸 것이다”고 하여, 결과적으로 압록강 이북의 서간도와 두만강 이북의 동간도를 모두 조선의 영토라고 하고 있다. 그 후의 서양 각국의 지도들에도 양국의 국경은 일률적으로 동일하게 표시되어 제작되었다.

그런데 당시 서양 각국들이 조선과 청의 국경을 이와 같이 인식하고 있었던 사실은 압록강-백두산정계비-토문강 선을 국경으로 하고 있는 1712년 백두산정계비의 내용과는 다른데, 그러한 상이함의 연유나 어느 쪽이 진정한 것인가에 대한 문제는 아직까지 본격적인 연구가 없다.

#### 4. <조중 변계조약> 이후의 쟁점들



##### 가. <조중 변계조약>의 내용과 의의

<조중 변계조약> 체결 이전에 북한과 중국 간에 국경에 대한 상당한 갈등이 있었으며, 이로 인하여 1962년 <조중 변계조약>과 1964년 <조중 변계의정서>를 통하여 양측은 국경문제를 해결하였다.

<조중 변계조약>과 <조중 변계의정서>를 통하여 북한과 중국이 국경을 획정한 내용의 대략은 다음과 같다. 국경을 압록강-백두산천지-두만강을 기본틀로 하였다. 우선 백두산지구에서는 그 시작점을 압록강 상류의 시령하와 압록강이 합류하는 지점으로 하여 1호 국경표지를 세우고, 이어서 천지까지 5호 국경표지를 세우고 천지의 그 맞은편에 6호 국경표지를 세워 천지를 분할하고, 이어서 두만강 최북쪽의 지류인 홍토수로 연결하여 20호 국경표지까지 세웠다. 그리고 압록강과 두만강에 있어서는 이들이 국경하천임을 명시하고, 이 국경하

천에서의 국경은 원칙적으로 수면의 폭을 국경으로 하여 ‘선(線)’이 아니라 ‘면(面)’을 국경으로 하였으며, 또 압록강 상의 205개 도서와 사주 중에서 127개가 북한에, 78개가 중국에 귀속되는 것으로 하였고, 두만강 상의 246개 도서와 사주 중에서 137개가 북한에, 109개가 중국에 귀속되는 것으로 하여 모두 451개의 도서 및 사주 중에서 264개가 북한에, 187개가 중국에 귀속되는 것으로 하였다. 끝으로 압록강 하구지역에서는 우선 압록강과 서해를 구분하는 강해분계선을 설정하고, 이를 영해기선으로 하여 해상분계선을 결정하였고, 이 영해기선을 중심으로 양측의 일정한 해역을 자유항행구로 설정하였다.

2000년 〈조중 변계조약〉의 전문이 한국측에 입수된 후 이들 조약의 체결 경위나 내용 등에 대해 정리된 연구가 나왔으며, 그 번역본도 나왔다<sup>28)</sup>.

한편 전술한 바와 같이 간도협약의 무효로 인하여 간도영유권분쟁은 그 이전의 상태, 즉 미해결의 상태가 되고, 따라서 관계국간 유효한 새로운 합의로 이를 해결하여야 하는 상태가 되는 것인데, 〈조중 변계조약〉은 이를 해결하는 유효한 합의라고 볼 수밖에 없다. 한 때 국제냉전시기에는 과거 조선과 청 간의 간도영유권분쟁의 당사국인 조선과 중국이 모두 분단되어 한국은 남쪽의 대한민국정부와 북쪽의 조선민주주의인민공화국정부로 나뉘어 있고, 중국은 대륙의 중화인민공화국정부와 대만의 중화민국정부로 나뉘어 있는 상황, 북한과 중공이 수교하고 대만과 남한이 수교해 있는 상황, 그리고 문제의 간도는

28) 노계현-노영돈, 2005, 「조-중 변계조약의 내용과 그 법적 효력에 관한 연구」, 통일부용역보고서; 박선영, 2005, 「비밀의 해부-조선과 중국의 국경 조약을 중심으로」 『중국사연구』 제38집, 중국사학회, 195~224쪽; 노영돈, 2008, 「북한-중국의 국경획정 상황의 고찰」 『백산학보』 제82호, 백산학회, 229~261쪽; 최장근, 2009, 「‘통일한국’에 있어서 ‘조중변계조약’의 위상-정치성과 법적 지위에 관한 분석」 『동북아문화연구』 제20집, 동북아시아문화학회, 211~225쪽; 심지화-박종철, 10012, 「‘중-북 국경문제 해결’에 대한 역사적 고찰(1950~1964)」 『아태연구』 제19권 제1호, 국제지역연구원, 33~74쪽; 동북아역사재단, 2007, 『中-朝, 中-蘇, 中-蒙 관계條約, 協定, 議定書 집성』.

현실적으로 조선민주주의인민공화국정부와 중화인민공화국정부가 접경하고 있는 상황에서는 간도영유권문제 해결을 위한 당사자문제가 현실적인 고심거리이기도 하였다. 그러나 1971년 유엔에서 중국의 대표권이 중화인민공화국정부로 교체되고, 또 1991년 남한과 북한이 동시에 유엔회원국이 됨으로써 유엔의 입장에서는 남한과 북한이 모두 국가로 되었고, 이어 1992년의 한중 수교로 한국의 입장에서는 중화인민공화국을 국가로 봄과 동시에 중화인민공화국정부를 중국을 대표하는 정부로 보게 되었고, 중국의 입장에서는 남한과 북한을 모두 국가로 보는 상황에 놓이게 되었으므로, <조중 변계조약>을 포함하여 북한과 중국 간에 체결된 모든 조약들의 유효성을 인정하지 않을 수 없게 되었다. 따라서 <조중 변계조약>이 체결된 이상, 그것이 역사적으로 조선과 청 간에 있었던 간도영유권문제를 해결하는 조약으로서의 효력을 부인할 수 없는 것이 현실이다.

#### 나. 미등록조약으로서의 <조중 변계조약>의 효력문제

이러한 현실에서 간도영유권문제의 연장선상에서 다룰 수 있는 법리적 쟁점으로는 그것이 미공개된 비밀조약, 유엔과의 관계에서는 조약의 등록제도와와의 관계에서 미등록조약으로서의 효력문제와 또 장차 남북한이 통일 될 경우 그 통일 방식에 따라 조약의 국가승계문제가 될 것이다.

미등록조약의 효력에 대한 법리적 연구도 이미 있었다<sup>29)</sup>. 유엔헌장에 의하면 조약을 유엔 사무국에 등록하도록 하고 미등록조약은 유엔의 어떤 기관에 대하여도 이를 원용할 수 없도록 하고 있는데(유엔헌장 제102조), <조중 변계조약>은 등록되지 않은 조약으로 미등록된 상태에서 유엔의 기관에서는 이를 원용할 수 없어 마치 존재하지 않

29) 노계현-노영돈, 상계용역보고서, 42~46쪽.

는 것과 같이 된다. 그러나 이 등록제도는 당사국간의 효력까지 부인하지는 못하여 결국 북한과 중국 간에는 유효한 조약이 된다. 따라서 <조중 변계조약>의 존재나 효력이 무력해지는 상황이란 북한과 중국 간에 아닌 한국과 중국 간에, 그리고 유엔에서 문제가 되어야 한다. 그런데 이러한 경우는 오늘날의 현실에서 볼 때는 가능성이 희박하다.

#### 다. <조중 변계조약>의 국가승계문제

반면 남북한이 통일될 경우 그 통일국가의 <조중 변계조약>의 승계 문제는 주요한 사안이 되는데 이에 대한 연구도 이미 어느 정도 축적되어 있다<sup>30)</sup>. 만약 북한이 남한을 흡수통일할 경우에는 당연히 <조중 변계조약>은 아무런 문제없이 계속해서 효력을 가지게 된다. 그러나 남한이 북한을 흡수통일할 경우에는 남한이 <조중 변계조약>을 승계할 것인가는 논란의 여지가 있다. 이 경우 독일의 통일이 서독이 동독을 흡수통일할 때의 사례에서 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 또 그 외의 제3의 통일방식의 경우에도 그 방식에 따라 승계문제가 다루어질 수 있다.

그런데 국제법학계에서는 남북한 통일 시 <조중 변계조약>의 승계

30) 노계현-노영돈, 상계용역보고서, 46~53쪽; 김명기, 2006, 「통일한국의 북중 국경선 조약의 승계에 관한 고찰」 『국제법 동향과 실무』 제4권 3-4호, 외교부, 31~41쪽; \_\_\_\_\_, 2011, 「통일 후 한중국경문제와 조중국경조약의 처리 문제」 『2011 남북 법제연구보고서』, 법제처; 이현조, 2007, 「조중국경조약체제에 관한 국제법적 고찰」 『국제법학회논총』 제52권 제3호, 대한국제법학회, 191~199쪽; 정인섭, 2007, 「통일 후 한러국경의 획정」 『서울국제법연구』 제14권 1호, 서울국제법연구원, 55~88쪽; 이근관, 2010, 「통일 후 한-중 국경 문제에 관한 국제법적 고찰」 『국제법학회논총』 제55권 제4호, 대한국제법학회, 117~144쪽; 이장희, 2011, 「통일후 조중국경조약의 국가승계문제」 『백산학보』 제91호, 백산학회, 243~286쪽; 송병진, 2014, 「북중국경조약과 해양경계획정협정의 승계 문제」 『외법논집』 제38권 제4호, 한국외국어대학교 법학연구소, 23~44쪽; 이진규, 2015, 「남북한 통일 시 조약 승계에 관한 국제법적 고찰」 『법학논총』 제39권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 337~361쪽.

와 관련하여는 견해가 갈리고 있다. 즉 국경조약, 영토할양조약, 국경체제조약 등은 국제관습법 또는 국제법상 확립된 원칙의 하나인 현상유지의 원칙(또는 *uti possidetis* 원칙)에 따라 당연히 그리고 자동적으로 승계하여야 하므로 <조중 변계조약>도 당연히 그리고 자동적으로 승계하여야 하므로 조약의 국가승계문제는 쟁점이 될 수 없다는 견해(‘승계론’)와 반대로 실정국제법상 조약의 국가승계에 관하여 일반적으로 확립된 규칙은 존재하지 않기 때문에 남북한 통일 시 그 통일방식에 따라서는 조약의 국가승계가 문제될 수 있다는 견해(‘불승계론’)로 갈리어 있다.

조약의 국가승계에 대하여 보면 1978년 <조약의 국가승계에 관한 비엔나협약>이 있는데, 이 협약은 승계유형에 따라 승계 여부를 규정하고 있다. 그런데 이 협약은 1978년 채택되었는데, 이 협약의 발효요건을 15개국 이 비준 또는 가입하면 그로부터 30일 후에 발효하는 것으로 규정하고 있다(동 협약 제49조). 그런데 이 발효요건을 충족한 것은 1996년이고, 2017년 현재 이 협약의 당사국은 22개국에 불과한데, 이는 이 협약이 국제적으로 지지를 받지 못하고 있는 조약일 뿐만 아니라 현재 중국, 북한, 한국 모두 이 협약의 당사국이 아니어서 이 협약은 남북한 통일 시 <조중 변계조약>의 승계 여부와 관련하여 아무런 의미가 없다.

또한 ‘승계론’이 현상유지의 원칙이 국제관습법이거나 국제법상 확립된 원칙이라고 하는데, 또 이러한 경향의 국제판례도 몇 개 존재하지만, ‘불승계론’은 국경조약 등이 당연히 그리고 자동적으로 승계되어야 한다는 것에 대해서는 국제법학에 있어서도 인정론과 부정론, 그리고 절충론이 대립하고 있을 뿐만 아니라 국제사회의 현실에서도 이를 인정하는 것은 주로 과거 제국주의국가들에 의해 형성된 전통국제법의 입장이고, 공산주의 국제법이나 제3세계 국제법에서는 이를 부정할 뿐만 아니라, 실제로 식민지에서 독립한 국가들에서는 과거

제국주의국가들이 상호 획정한 국경이 문제가 되어 국경분쟁이 발생 하기도 하며, 또 이러한 문제를 소위 승계협정을 통하여 해결하기도 하므로 〈조중 변계조약〉이 당연히 그리고 자동적으로 승계된다고 볼 수 없다고 한다.

이러한 견해의 대립은 독일 통일 시 통일독일과 폴란드 간의 국경 처리에 대하여도 그 해석에도 차이를 보이고 있다. 제2차 세계대전의 전후처리의 일환으로 연합국들은 패전국인 독일의 세력을 약화시키기 위하여 독일의 영토 일부를 폴란드에 할양토록 하여 1950년 동독과 폴란드는 국경선조약(Gorlitzer Vertrag)을 체결하여 오데르-나이췌(Oder-Neiße) 선을 국경으로 하였다. 그런데 1990년 서독이 동독을 흡수통일한 후 통일독일은 폴란드와 새로운 국경선조약(Vertrag Zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der Zwischen ihren bestehenden Grenze)을 체결하였는데 그 내용은 종래의 오데르-나이췌(Oder-Neiße) 선을 양국의 국경으로 한다는 것이었다. 이에 대하여 ‘승계론’은 1990년의 국경선조약을 현상유지의 원칙에 따라 이를 확인한 조약이라고 이해하는 반면, ‘불승계론’에서는 이 조약이 체결된 것은 1950년의 동독과 폴란드의 국경선조약이 당연히 그리고 자동적으로 승계되는 것이 아니어서 당시 현실적으로 문제가 되었고, 독일이 통일을 위하여 국제정세 속에서 이를 그대로 유지하는 것으로 한 것이며, 또 당연히 그리고 자동적으로 승계하는 것이라면 1990년 국경선조약은 당초에 필요치 않은 것으로 이 조약은 소위 승계협정의 한 예로 이해한다.

요컨대 남북한 통일 시 〈조중 변계조약〉의 승계문제는 법리적 관점에서 보자 심화된 연구가 필요하지만, 전략 또는 정책의 관점에서의 검토도 필요하다고 생각된다.

## 5. 결 론

이상에서 살펴 본 바와 같이 그 동안 간도영유권문제에 관한 다양한 분야의 학문적 접근이 진행되었고, 그 성과도 상당하다고 평가할 수 있다. 그런데 1960년대 전반에 북한과 중국 간에 <조중 변계조약>이 체결되었고, 그런데 이들 조약이 비공개조약이었던 때문에 한국측에서는 그 사실을 2000년에야 인지하게 되었다. 이는 북한과 중국이 모두 <조중 변계조약>을 통하여 <청일 간도협약>을 법리상 무효화시키거나 실효시킨 것이므로 한국에서는 적어도 <청일 간도협약>의 무효를 논증할 필요는 더 이상 없다. 따라서 앞으로의 간도영유권문제에 대한 연구에 있어서 논리체계상 그 방향이나 쟁점도 어느 정도 정리된 것이다. 그럼에도 불구하고 새로운 자료의 발굴이나 관점에서의 다양한 접근을 통한 연구도 먼 미래를 위하여 필요하다고 하겠다.

1954년 북경에서 발간된 “舊民主主義革命時代(1840-1919) 帝國主義割取中國嶺土圖<sup>31)</sup>”와 1980년 대만에서 발간된 “清代疆域圖<sup>32)</sup>”에서 공히 현대 중국(대만 포함)의 영토 이외의 여러 접경지역들을 표시하고 이들을 중국이 장차 회복하여야 할 고토(故土)로 하고 있는데, 이에는 한반도를 전자는 “1895年 獨立, 1910年 併於日”이라 기재하고, 후자는 “1636年 太宗平定, 1895年 認其獨立, 1897年 改名大韓帝國, 1910年 日併改稱朝鮮”이라고 기재하여 한반도도 중국이 회복하여야 할 고토로 여기고 있다는 사실을 상기하며, “국경은 움직인다”는 말로 결론에 대신한다. 즉 국경선은 유효한 조약에 의하여 확정되기는 하

31) Luke T. Chang, 1982, 『China's Boundary Treaties and Frontier Dispute』, Oceana Publications, p. 217에서 전재. 이 지도는 1954년 북경에서 발간된 『A Short History of Modern China(現代中國簡史)』라는 중국의 중등학교 교과서에 실려 있는 것이다.

32) 張其昀 監修, 程光裕-徐聖謨 主編, 1980, 『中國歷史地圖』, 上冊, 中國文化大學出版部(臺灣), 69~70頁.

지만 그렇다고 그것이 영원하고 변경 불가능한 것은 아니며, 새로운 유효한 합의에 의하여 변경될 수 있는 것이다.

(원고투고일 : 2018. 4. 22, 심사수정일 : 2018. 8. 10, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 간도, 백두산정계비, 감계회담, 청일 간도협약, 조중 변경조약, 을사조약, 조약의 국가승계, 비밀조약, 조약의 등록, 영토분쟁



## 〈참 고 문 헌〉

- 김동욱, “주한 유엔군사령부의 법적 지위와 전시작전통제권 전환,” 『군사』 (71), 2009.
- 강석화, 「조선후기 함경도의 지역발전과 북방영토의식, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1996.
- 국토통일원, 『백두산 및 간도지역의 영유권의 문제』, 1969.
- 국회도서관, 『간도영유권관계발취문서』, 1975.
- 김경춘, 「조선조 후기의 국경선에 대한 일고, 『백산학보』, 제29호, 백산학회, 1984.
- 김득황, 『백두산과 북방강계』, 사사연, 1987.
- \_\_\_\_\_, 「조선의 북방강계에 관하여」 『백산학보』 제41호, 1993.
- 김명기, 「청일간도협약의 무효」 『고시계』 1985년 9월호, 1985.
- \_\_\_\_\_, 「통일한국의 북중 국경선 조약의 승계에 관한 고찰」 『국제법 동향과 실무』 제4권 3-4호, 외교부, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「국제법상 중국의 간도불법점거에 대한 대중국 항의의 필요성과 요건에 관한 연구」 『백산학보』 제85집, 백산학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「통일 후 한중국경문제와 조중국경조약의 처리 문제」 『2011 남북법제 연구보고서』, 법제처, 2001.
- 김영관, 「간도영유권 문제에 대한 새로운 자료 검토—『新訂分道 大韓帝國地圖』 (1908)를 중심으로」 『백산학보』 제53호, 백산학회, 1999.
- 김우준, 「유럽 사료를 통해 본 서간도문제」 『간도학보』, 창간호, 간도학회, 2004.
- 김원수, 「4국협조체제와 간도협약의 국제관계, 1907~1909—일본의 만한정책과 연계하여」 『동북아역사논총』 제26호, 동북아역사재단, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「간도문제와 간도협약의 글로벌 히스토리, 1907~1909—전지구적 국제관계와 연계하여」 『사회과교육』 제49권 제1호, 한국사회과교육연구학회, 2010. <http://uci.or.kr/G704-001280>. 2010. 49. 1. 002
- 김중현, 「러시아의 극동정책과 간도」 『동북아역사논총』 제25호, 동북아역사재단, 2009. <http://uci.or.kr/G704-002002>. 2009.. 25. 001

- 남동현, 「간도협약의 국제법적 효력과 Cyber VANK의 기능」 『과학기술법연구』 제11집 제2호, 2006. <http://uci.or.kr/G704-SER000013422>, 2006.11.2.003
- 노계현, 「간도협약에 관한 외교사적 고찰」 『국제법학회논총』 제11권 제1호, 대한국제법학회, 1966.
- \_\_\_\_\_, 「간도는 누구 땅이나?」 『한국외교사연구』, 해문사, 1976.
- \_\_\_\_\_, 「간도영유권문제에 관한 연구」 『한국외교사론』, 대왕사, 1984.
- \_\_\_\_\_, 『조선의 영토』, 한국방송통신대학교출판부, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「간도영유권문제와 그 대처방안」 『한민족의 북방영역-오늘과 내일』, 북방문제연구소, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『간도영유권분쟁사』, 한국연구원, 2006.
- 노계현-노영돈, 「조-중 변계조약의 내용과 그 법적 효력에 관한 연구」, 통일부 용역보고서, 2005.
- 노영돈, 「소위 청일 간도협약의 효력과 한국의 간도영유권」 『국제법학회논총』 제40권 제2호, 대한국제법학회, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「통일을 전후한 시기의 한국영역 및 국경에 관한 연구」 『1995 북한 및 통일연구 논문집(V)』, 통일원, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「간도문제와 국제법」 『한국의 북방영토』 백산자료원, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「소위 간도협약의 법적 효력」 『인천법학논총』 제3집, 인천대학교 법학연구소, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「청일 간도협약의 무효와 한국의 간도영유권」 『간도학보』 창간호, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「한중 간도영유권문제와 국제법상 시효문제」 『백산학보』, 제71호, 백산학회, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「북한-중국의 국경획정 상황의 고찰」 『백산학보』 제82호, 백산학회, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「간도영유권을 둘러싼 법적 제문제」 『백산학보』 제84호, 백산학회, 2009. <http://uci.or.kr/G704-001252>, 2009..84.002
- 노영돈·이현미, 「중국의 두만강지역개발 및 출해권에 관한 연구」 『백산학보』 제89호, 백산학회, 2011. <http://uci.or.kr/G704-001252>, 2011..89.007
- 동북아역사재단, 『中-朝, 中-蘇, 中-蒙 관계條約, 協定, 議定書』, 2007.
- 박선영, 「근대 동아시아의 국경인식과 간도-지도에 나타난 한중 국경선 변화를 중심으로」 『중국사연구』 제32호, 중국사학회, 2004.

- \_\_\_\_\_, 「비밀의 해부—조선과 중국의 국경 조약을 중심으로」 『중국사연구』 제38집, 중국사학회, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「소련이 ‘간도지역을 북한의 영토로 획정’한 중화민국 외교부 사료와 간도문제에 대한 연구과제」 『중국사연구』 제43집, 중국사학회, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「서간도, 동간도가 명기된 참모본부 지도에 대하여: 중화민국 중앙연구원 근대사연구소에서 새롭게 발견한 간도 자료」 『동양사학연구』 제101호, 동양사학회, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「역사의 운명—간도협약 체결의 역사와 현장」 『중국사연구』 제49호, 중국사학회, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「중화민국 내정부 지도로 본 백두산정계비—중화민국 중앙연구원에서 새롭게 발굴한 간도 자료」 『동양사학연구』 제105호, 동양사학회, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「간도협약의 역사적 쟁점과 일본의 책임」 『중국사연구』 제63집, 역사문화연구소, 2009.
- 박성순, 「한청간 간도영유권 분쟁의 역사적 전개와 전망」 『동양학』 제56집, 동양학연구원, 2014. <http://doi.org/10.17320/orient.2014..56.73>
- 박용옥, 「백두산정계비 건립의 재검토와 간도영유권」 『백산학보』 제31호, 백산학회, 1985.
- 배성준, 「한중의 간도문제 인식과 갈등구조」 『동양학』 제43호, 동양학연구원, 2008. <http://doi.org/10.17320/orient.2008..43.339>
- 서길수, 「간도협약 직전(1908) 청국의 백두산 국경 날조사건에 관한 연구」 『백산학보』 제83호, 백산학회, 2009. <http://uci.or.kr/G704-001252.2009..83.020>
- 송병진, 「북중국경조약과 해양경계획정협정의 승계 문제」 『외법논집』 제38권 제4호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2014.
- 신각수, 「영토분쟁에 있어서 지도의 증거력—국제판례를 중심으로」 『국제법학회 논총』 제26권 제1호, 대한국제법학회, 1981.
- 신기석, 『간도영유권에 관한 연구』, 탐구당, 1979.
- 심지화—박종철, 「중—북 국경문제 해결에 대한 역사적 고찰(1950~1964)」 『아태연구』 제19권 제1호, 국제지역연구원, 2012. <http://doi.org/10.18107/japs.2012.19.1.002>
- 안중욱, 「백두산 부근 지도의 경계 표시 현황과 기원 탐색」 『한국지리학회지』 제6권 제2호, 한국지리학회, 2017.

- 양태진, 『한국국경영토관계문헌집』, 갑자문화사, 1979.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 국경연구』, 동화출판공사, 1981.
- \_\_\_\_\_, 『한국영토관계 문헌목록』 『영토문제연구』 창간호, 고려대학교 민족문화연구소, 1983.
- \_\_\_\_\_, 「민족지연(民族地緣)으로 본 백두산 영역고찰」 『백산학보』, 제28호, 백산학회, 1984.
- \_\_\_\_\_, 「한국영토관계문헌목록(문서편)」 『영토문제연구』 제2집, 고려대학교 민족문화연구소, 1985.
- \_\_\_\_\_, 『한국변경사연구』, 법경출판사, 1989.
- \_\_\_\_\_, 『1902년 간도변계호적안』, 법경출판사, 1992.
- \_\_\_\_\_, 『우리나라 영토이야기』, 대륙연구소출판부, 1994.
- 유봉영, 「백두산정계비와 간도문제」 『백산학보』 제13호, 백산학회, 1972.
- 유정갑, 『북방영토론』, 법경출판사, 1991.
- 육락현 편, 『간도영유권관계자료집 1 및 2』, 백산문화, 1993.
- \_\_\_\_\_, 편, 1987, 『백두산정계비와 간도영유권』, 백산자료원, 1987.
- 이강원, 「조선후기 국경인식에 있어서 豆滿江·土門江·分界江 개념과 그에 대한 검토」 『정신문화연구』 제30권 제3호, 한국정신문화연구원, 2007.
- 이규수, 「일본의 간도영유권에 대한 인식과 통감부 임시파출소」 『담론201』 제9권 제1호, 한국사회역사학회, 2006.
- 이근관, 「통일 후 한-중 국경 문제에 관한 국제법적 고찰」 『국제법학회논총』 제 55권 제4호, 대한국제법학회, 2010.
- 이돈수, 「18세기 서양고지도 속에 나타난 북방영토」 『간도학보』 창간호, 간도학회, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「외국고지도에 나타난 ‘토문강’을 통해본 조청 국경 연구」, 2013년 12월 19일 한국간도학회 학술세미나 『간도영유권 분쟁의 제 문제 분석』, 2013.
- 이명용, 『말 못하는 영토권 변수』, 보문사, 1990.
- 이명중, 「대한제국기 간도영토론의 등장과 종식」 『동아시아문화연구』, 제54호, 동아시아문화연구소, 2013.
- \_\_\_\_\_, 「17·18세기 조선에서 ‘만주-故土’ 의식의 출현과 전개」 『동아시아문화연구』, 제58호, 동아시아문화연구소, 2014.
- 이범관, 「청일 간도협약의 부당성과 간도영유권문제의 해결방안(중)」 『한국지적

- 학회지』 제26권 제1호, 한국지적학회, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「조청 국경정계교섭과 북방영토의식에 관한 연구(하)」 『한국지적학회지』 제26권 제2호, 한국지적학회, 2010.
- 이석우, 「영토 취득과 관련한 국제법의 일반원칙과 한국의 간도 영유권 주장의 향후 연구방향에 대한 시론적 제언」 『백산학보』 제72호, 백산학회, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「한국의 간도 영유권 주장을 위해 극복해야 할 현대 국제법의 법리 연구」 『백산학보』 제74호, 백산학회, 2006.
- 이상환, 「간도문제와 ‘대고구려국’ 구상」 『백산학보』 제74호, 백산학회, 2006.
- \_\_\_\_\_, 「간도 영유권 문제 해결을 위한 시론(時論)적 연구-‘간도협약’의 재검토를 통해서」 『동북아 문화연구』, 제1권, 동북아시아문화학회, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 간도정책-일본외교문서를 중심으로(1906~1909)」 『대한정치학회보』 제25권 제1호, 대한정치학회, 2017.
- 이왕무, 「통감부시기 간도의 경계 분쟁과 통감부임시간도파출소의 역할」 『역사와 경계』 제100호, 부산경남사학회, 2016.
- 이일걸, 「간도협약에 관한 연구-한중 영유권분쟁을 둘러싼 일청교섭과정을 중심으로」, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 1990.
- \_\_\_\_\_, 「한청변계선후장정에 관한 연구」 『국제법학회논총』 제37권 제1호, 대한국제법학회, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「간도협약에 관한 국제법적 고찰」 『국제법학회논총』 제37권 제2호, 대한국제법학회, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「간도협약과 간도영유권 문제」 『한국의 북방영토』, 백산자료원, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「간도협약 체결 100년의 회고와 전망」 『백산학보』 제85호, 백산학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「한국이 ‘간도협약의 무효’를 중국에 통보하지 않은 이유 분석」, 2013년 12월 19일 한국간도학회 학술세미나 『간도영유권 분쟁의 제 문제 분석』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 「백두산정계비 설치의 숨겨진 실상-동위토문 서위압록의 실체 규명을 중심으로」, 2014년 12월 9일 한국간도학회 창립 10주년 학술회의 발표문, 2014.
- 이장희, 「통일후 조중국경조약의 국가승계문제」 『백산학보』 제91호, 백산학회, 2011.
- 이재은-양보경, 「서양 고지도에 표현된 한중국경 및 만주-티메카코리아웹사이

- 트의 서양 지도를 중심으로」『문화역사지리』 제23권 제3호, 한국문화역사지리학회, 2011.
- 이진규, 「남북한 통일 시 조약승계에 관한 국제법적 고찰」『법학논총』 제39권 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2015.
- 이한기, 『한국의 영토』, 서울대학교출판부, 1969.
- 이현조, 「조중국경조약체제에 관한 국제법적 고찰」『국제법학회논총』 제52권 제3호, 대한국제법학회, 2007.
- 이화자, 『한중국경사 연구』, 해안, 2011.
- 임계순, 「백두산 정계비와 조·청간의 을유·정해 국경회담」『한국의 북방영토』, 백산자료원, 1989.
- 임학성, 「20세기 초 ‘간도’ 지역에 거주한 조선인에 대한 호구조사와 그 의미」『한국학연구』 제30집, 한국학연구소, 2013.
- \_\_\_\_\_, 「20세기 초 서간도 거주 이주한인들의 생활양태-“楚山江北戶籍”(1902) 자료의 분석 사례」『동북아역사논총』 46호, 동북아역사재단, 2014.
- 정경수, 「간도협약과 취득시효」『법학논총』 제22권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2010.
- 정인섭, 「통일 후 한러국경의 획정」『서울국제법연구』 제14권 1호, 서울국제법연구원, 2007.
- 정인철, 「서양고지도와 「황조일통여지전도(皇朝一統與地全圖)」를 통해 살펴본 조선후기의 북방영토」『한국지도학회지』 제16권 제2호, 한국지도학회, 2016.
- 조광, 「조선후기의 변경의식」『백산학보』, 제16호, 백산학회, 1974.
- \_\_\_\_\_, 「조선후기 영토의식의 전개와 그 이상」『한국의 북방영토』, 백산자료원, 1989.
- 조병현, 「간도영유권 주장의 지적학적 범위 분석」『백산학보』 제90호, 백산학회, 2011.
- 최덕규, 「제국주의 열강의 만주정책과 간도협약(1905~1910)」『역사문화연구』 제30호, 역사문화연구소, 2008.
- 최장근, 「일본의 간도분쟁 개입과 청일간도문제 교섭과정 및 그 의의」『한국의 북방영토』, 백산자료원, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「일제의 간도정책에 관한 성격 규명-「조선 간도 경영 안」을 중심으로

- 『일어일문학』 제43집, 대한일어일문학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「통일한국에 있어서 ‘조중변계조약의 위상-정치성과 법적 지위에 관한 분석」 『동북아문화연구』 제20집, 동북아시아문화학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「간도의 중국관할 경위-篠田治策의 간도론에 대한 비판적 분석」 『일본근대학연구』 제49집, 한국일본근대학회, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「일제의 간도침략 의도와 ‘동부 동간도’ 명칭의 생성에 관한 검증」 『일본근대학연구』 제57집, 한국일본근대학회, 2017.
- Luke T. Chang, 『China's Boundary Treaties and Frontier Dispute』, Oceana Publications, 1982.
- 東北師範大學 東北民族与疆域研究中心-中國社會科學院 中國邊疆史地研究中心, 『東北民族与疆域研究』, 1999年 第3期, 1999.
- 高永一, 『中國朝鮮族歷史研究 參考資料滙編』 第1集, 延邊大學出版社, 1989.
- 張其昀 監修, 程光裕-徐聖謨 主編, 『中國歷史地圖』 上冊, 中國文化大學出版部 (臺灣), 1980.



<Abstract>

## The Point Issues of the Territorial Sovereignty over Gando and the Meaning of Border Treaty between North Korea and China of 1962

Loh, Yeong-don

The territorial sovereignty over Gando was claimed as a diplomatic issue between Choson(Korea) and Qing(China) in 1880's. In the state which the issue was not solved by the two parties, Qing and Japan concluded the 'Gando Agreement' in 1909 and Choson could not set things right during Japanese colonial rule from 1910 to 1945. After Korea was liberated and divided into two Koreas in 1945 and the two Koreas formed each governments, the Gando issue was considered in an aspect of the unification of nation or territory,

The studies on the Gando issue had been focused on verification for the invalidity of Gando Agreement of 1909 to indicate that present situation which seems that Gando vests in China is illegal or unrightful and so a new valid treaty is required, as good as 1880's treaty, to replace the invalid Gando Agreement. And also various related studies have proceeded such as on the intention of Japan in the process of the treaty and on the interrelationship between Korea and Gando to confirm and emphasize Korea's title to Gando.

Meanwhile, the DPRK(North Korea) and the PRC(China) concluded a border treaty in 1962, but they agreed not to make public and not to register with the UN Secretariat. This secret treaty was obtained by chance by South Korea and reviewed its legal aspect

with the confirmation of fact. According to the treaty between North Korea and China, Gando belonged to China but North Korea benefited in Cheonji(천지) Lake and Tumen River comparing to the Agreement of 1909. But this treaty is completely valid between the two parties in legal aspect.

Since the treaty between North Korea and China of 1962 nullified or invalidated the agreement between Qing and Japan of 1909, since then or at least after 2000 when the treaty became known to South Korea, the study to verify the invalidity of the agreement of 1909 in South Korea side from a legal point of view.

Based on these criteria, the previous issues and the following issues are classified; the former includes, for example, the invalidity of the Gando Agreement, border-demarkation talks between Choson and Qing in 1880's, border monument on Baekdusan Mountain and old maps drew by various countries including western European countries. Whereas the fact that the treaty has never registered with the UN Secretariat does not allow the two parties to invoke it before the UN bodies according to Article 102 of the UN Charter and the matter of state succession of the treaty will come into question, which there is no established rule in international law about, therefore, should be examined from the viewpoint of international law policy as an issues of the latter.

Key words : Gando, Baekdusan Boundary Monument, border-demarkation talk between Korea and China, Gando Agreement between China and Japan, Border Treaty between North Korea and China, State Succession of a Treaty, Secret Treaty, Registration of a Treaty, Territorial Dispute, Boundary Dispute

Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.271-308  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.8>  
Printed in the Republic of Korea

## 『朝鮮策略』과 고종정부의 북방정책

: 러시아 레습스키 함대의 극동원정(1880-1881)을 중심으로<sup>1)</sup>

최덕규\*

1. 서 론
2. 러청이리분쟁(露淸伊犁紛爭)과 『朝鮮策略』
3. 레습스키 함대의 극동원정과 상트페테르부르크 조약의 체결
4. 고종정부의 북방외교와 한러수교
5. 결 론

### 1. 서 론

러일전쟁(1904-1905) 시기 러시아 발트함대의 사례에서 볼 수 있듯이, 러시아 함대의 극동 원정은 전쟁의 승패뿐만 아니라 한국정부의 대외 관계에도 영향을 끼쳤다. 1880년 러시아 해군상을 사직한 레습스키

\* 동북아역사재단 연구위원.

1) 이 논문은 2018년 동북아역사재단의 기획연구 결과물임.

(С.С.Лесовсий, 1817-1884) 제독이 극동에 집결한 전함 23척을 직접 지휘하면서 위용을 드러낸 “레슈스키 함대”는 이후 발트함대의 극동 원정의 원형이 되었다는 점에서 주목할 만하다. 레슈스키 함대의 극동원정은 러청(露淸)전쟁 대비가 본연의 목적이었지만, 고종정부에게는 대러 접근정책으로 구체화된 북방정책 수립의 계기가 되었다. 이에 본 연구에서는 러청간의 이리(伊犁)분쟁으로 촉발된 러시아 레슈스키 함대의 극동원정에 대해 살펴보고 그것이 고종의 북방외교와 어떻게 연동되는지를 고찰하고자 한다.

레슈스키 함대의 극동 원정(1880-1881)은 신장(新疆) 서부의 이리(伊犁)지역 문제를 둘러싼 러청간의 갈등이 최고조에 달한 시점에서 이루어졌다. 이리분쟁은 외견상 이리지역에서의 러청 무역과 관련이 있었으나, 영국을 대신한 청국이 러시아의 남하를 저지하는 구조를 형성하며 사실상 영러대결의 신장판(新疆版)으로 특징할 수 있었다. 신장지역은 카자흐스탄과 아프가니스탄과 접경하였기 때문에, 이리지역의 交易路는 중앙아시아에서 러시아의 영향력 확대의 통로였고, 영국의 입장에서는 인도(印度)방위를 위해 러시아의 이리지역 점령을 적극 저지해야할 요충지였다. 따라서 영국, 러시아, 청국을 중심으로 일본 및 유럽 국가들이 그 외연을 이루는 이리위기(Ili Crisis)는 이후 한반도에서 벌어진 거문도 사건(1885-87)을 예고하는 서막이 되었다.

이리(伊犁)위기 당시 청국의 황준헌(黃遵憲)은 한국외교의 지침으로 방아론(防俄論)에 근거한『朝鮮策略』을 집필하였다. 김홍집이 이 책을 국내에 소개(1880)함으로써 한국정부의 대러 경각심이 고조되고 있을 때, 고종의 명을 받은 장박(張博)이 파견된 곳은 연해주였다. 이후 연해주를 정탐하여 국왕에게 올린 정세보고서가 이어졌는데 1882년 12월 백춘배(白春培)의 ‘아라사채탐사백춘배서계(俄羅斯探策使白春倍書啓)’가 대표적이다.<sup>2)</sup> 23척에 달하는 대규모의 러시아함대가 1880년 9월 블라디보

2) 백춘배의 서계는 1882년 음력 12월(壬午年 臘月)에 작성되어 고종에게 바친 것으로

스톡에 원정하여 이곳을 근거지로 청국에 대한 압박 작전을 준비했고 1881년 6월이 되어서야 본국으로 귀환하였음에도, 러시아 레습스키 함대의 극동원정과 고종의 북방정책에 대한 국내연구는 거의 없다. “1880년 장박이 변경 문제로 연해주에 갔었다고 하나 그 변경문제란 무엇이었는지는 알 길이 없다”는 것이 현재까지의 국내 연구 수준이다.<sup>3)</sup>

이 주제에 대한 국내연구가 미진했던 원인은 아래의 두 가지와 관련 있다. 첫째, 자료의 한계이다. 레습스키 제독이 지휘한 러시아함대의 극

러시아가 한국을 침략할 이유 열 가지(俄의朝鮮侵略의十端)를 들어 설명하고 있다.

- 1) 러시아의 동진정책은 터키, 카자흐스탄을 지나 新疆에 이르렀기에 그 세력이 차례로 조선에 이르게 될 것이다
  - 2) 사통팔달하는 한국의 항구를 탐내고 있다
  - 3) 블라디보스톡 항은 군용으로 부적합하기 때문에 부동항을 얻고자 한다.
  - 4) 일본의 한국침략을 부추겨 성공할 경우, 함경도를 할양해 가지려는 음험한 꾀를 추구한다.
  - 5) 블라디보스톡은 한러국경에서 불과 300리 떨어져있기 때문에 조선과 海港을 공유하고자 한다.
  - 6) 한국은 러시아에 비해 상대적으로 온화하고 토지가 기름지고 비옥하다.
  - 7) 한국 백성들이 때를 지어 노령에 이주하고 있기 때문에 한국의 허실을 잘 알고 있다
  - 8) 러시아인의 성정이 횡포하기에 조선에만 유독 너그러운 리 없다.
  - 9) 러시아는 중국, 일본, 한국의 입술과 이빨의 관계가 되는 것을 싫어하기 때문에 조선을 확보하여 중국의 목구멍을 막고 東쪽의 일본의 어깨를 누르려 한다.
  - 10) 러시아로 도망하여 조선이 좋다고 과장하여 러시아 사람에게 취할 것을 권했던 임락지(林樂之)와 같은 자를 활용하고 있는 러시아의 용인술이 그것이다. 國史編纂委員會, 『修信使記錄』, 『俄羅斯探使白春培書啓』, 1958, pp.191-194.
- 3) 李光麟, 『舊韓末 露領移住民의 韓國政界進出에 대하여 - 金鶴羽의 活動을 中心으로』, 『歷史學報』 108, 1985. pp. 51-86. 또한 러시아의 연구에서도 레습스키 함대의 극동원정과 고종정부의 대러 수교정책과의 상관성을 밝힌 연구는 미진한 실정이다. 이는 러청관계사와 한러관계사 연구의 본질성과 관련이 깊다. 레습스키 함대의 극동 원정에 대한 주제는 대부분 러청관계사에 한정되어 연구되어 왔던 반면, 한러관계사 연구에서는 레습스키 함대에 대해 언급하고 있지 않기 때문이다. 더욱이 러시아 학자들의 업적들은 대부분 한국에서 생산된 자료들을 활용하지 못하고 있기 때문에 양국 간의 상호작용이나 정책의 연동성을 밝히는데 분명한 한계가 존재한다. 그 결과 러시아의 한러관계사 연구에서는 고종정부가 『朝鮮策略』적 세계관을 극복하고, 레습스키 함대의 극동원정을 예의주시하게 된 원인과 그것이 대러 접근정책으로 이어지는 연쇄과정에 대한 검토가 생략될 수밖에 없었다. A. Л. Нарочницкий, *Колониальная Политика Капиталистических Держав на Дальнем Востоке, 1860-1895*, М., 1956. pp.289-290.; *История Корея*, Том 1, Академия Наук СССР Институт Востоковедения, М., 1974. pp.333-335.; Б.Д.Пак, *Россия и Корея*, М., 2004. pp.127-136. Балла Пак, *Российский Дипломат К.И.Вебер и Корея*, М., 2013, pp.30-41.

동원정 관련 자료는 대부분 러시아해군성문서관(Российский Государственный Архив Военно-Морского Флота, 이하 РГАВМФ로 약함)에 소장되어 있다. 이에 자료의 접근과 수집에 제약이 따르며, 1880년대 초반 고문서에 대한 해독상의 어려움이 있다. 둘째, 한러관계사 연구범위의 한정성(限定性)을 들 수 있다. 이는 한국과 러시아 양국간 관계로만 연구 범위를 한정해온 한러관계사 연구의 관성과 관련이 깊다. 한러관계사, 한미관계사 등으로 오직 양국간 관계로 연구 분야를 칸막이 할 경우, 주제에 대한 거시적 접근이 제한됨으로써 맥락적 사고가 곤란해질 수 있다. 한러관계사는 본질적으로 국제관계사의 일부일 뿐만 아니라 동시기의 세계사와 상호 연동하고 있기 때문이다. 따라서 러터전쟁, 러청 이리(伊犁)분쟁, 레습스키 함대의 극동원정을 시야에 두어야만 고종의 공려의식(恐露意識) 극복과정을 이해할 수 있는 것이다.

따라서 본 연구는 상술한 한계들을 극복하는데 연구의 초점을 맞추고자 한다. 이에 본 연구를 관통하는 문제의식은 “누가 새롭게 생각한 인물인가?”이다. 이는 청국정부의 對露觀이 집약된 황준헌의 『朝鮮策略』(1880)에서 러시아의 침략에 대비한 방어론(防俄論)을 설파했음에도 이를 극복하고 대러 접근을 도모한 인물이 누구이며 그 계기가 무엇인지를 밝히는 작업이 필요하기 때문이다. 우리는 공려의식(Russophobia)을 극복하고 러시아를 근대 한국의 국제관계사에 포섭했던 인물로 고종에 주목한다. 그는 와해되어 가는 중화체제를 대체할 “포스트 중화체제(Post Sinocentric system)”를 전망함으로써 러시아와 새로운 관계 맺기를 시도했기 때문이다. 아울러 본 연구는 상트페테르부르크 소재 러시아해군성문서관(РГАВМФ)에 소장되어있는 레습스키 제독의 극동원정 관련 자료들을 활용하였음을 밝혀둔다.<sup>4)</sup>

4) 또한 러시아역사문서관(Российский Государственный Исторический Архив: 이하 РГИА로 약함)에 소장된 Ф.536. ‘국가회의 국가경제국(ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА)’ 자료도 활용하였다. 그리고 『承政院日記』와 『高宗實錄』은 한국고전번역원(<http://db.itkc.or>.)

## 2. 리청이리분쟁(露清伊犁紛爭)과 『朝鮮策略』

이리(伊犁)<sup>5)</sup>분쟁은 1871년부터 러시아가 점령하고 있던 청국 신장(新疆)의 이리강(伊犁江) 유역에 대한 청국의 반환요구로부터 시작되었다. 러시아 군대는 리청 간의 국경무역이 확대되고 있던 이리지역으로 회교도의 반란이 확대되자, 질서유지를 명목으로 이 지역을 점령하고 있었다. 이에 1878년 좌종당(左宗棠)이 이끄는 청국군이 회교도의 반란을 진압한 후, 이리지역의 반환을 요구함으로써 러시아 군대의 철병조건을 둘러싼 이견이 양국 갈등의 직접적인 원인이 되었다.

이리분쟁의 러시아측 원인은 러시아 중앙정부와 현지 주둔군 사령관들과의 견해차였다. 이리지역 반환을 위한 협상안을 심의하기 위해 소집된 1879년 3월 4일 각료회의에서 영토 반환의 대가로 러시아 상인들의 현지 교역 허가, 러시아 영사관 설치 및 이리강(伊犁江) 상류의 테케스 지역을 러시아에 양도할 것을 요구하기로 잠정 합의되었다. 그럼에도 러시아 육군성에서는 투르케스탄 총독 카우프만(К.П.Фон Кауфман) 장군과 세미레첸스크(Семиреченск) 지역 군무지사 콜파콥스키(Г. А.Колпаковский)가 중심이 되어 추가로伊犁江 서부지역을 러시아에 병합시킬 것을 건의했다. 이 지역이 키르기스 유목민들의 이동경로

kr)과 국사편찬위(<http://sillok.history.go.kr>)의 디지털 자료를 활용했다.

- 5)伊犁(Кульджа)의 현재 행정지역은 중국 신장(新疆) 위구르 자치구 이리 카자흐 자치주이다. 신장은 1759년 청의 건륭제가 정복하여 신장의 북동부 이리강 유역에 위치한伊犁가 행정중심지가 되었다. 신장의 면적은 55만 평방마일로 프랑스의 약 2배 반에 해당하며 천산산맥을 경계로 남북으로 나뉜다. 북으로는 러시아와 몽골, 동쪽으로는 감숙성(甘肅省), 남으로는 티베트와 카슈미르와 접하고 있고 서쪽은 러시아의 중앙아시아와 접해있다. 토질이 비옥하여 물산이 풍부하며 18세기말부터 러시아와 교역이 증대되었다.伊犁는 신장 남부의 카슈가리아(Kashugaria)를 잇는 통로이자 전략요충지에 위치함으로써 서방 군사 전문가들은 이곳을 “신장의 요새(fortress of Sinkiang)”라 불렀다. Immanuel Hsu. *The Ili Crisis, A Study of Sino-Russian Diplomacy 1871-1881*. Oxford University Press, 1965. pp. 17-18.

에 해당된다는 것이 명분이었지만 이곳을 반환할 경우, 적어도 6천만 루블의 추가 보상금을 요구할 수 있다는 계산이 있었다.

러시아 외무성은 이리지역 반환조건을 완화해야 한다는 입장이었다. 러시아는 러터전쟁(1877-78)을 마무리하는 베를린 회의(Congress of Berlin)에서 三帝同盟(Three Emperors League)을 구성하고 있던 독일과 오스트리아의 도움을 전혀 받지 못하는 외교적 고립무원의 상황에 놓이게 되었기 때문이었다. 오스트리아는 발칸반도에서 러시아의 영향력 강화에 반대했고 독일이 오스트리아 편을 드는 사이, 영국 역시 지중해의 패권유지를 위해 대러전쟁을 불사하겠다는 입장을 취했다.<sup>6)</sup> 이는 전쟁에서 승리하고 외교에서 패배한 전형적인 사례라 할 수 있었다. 따라서 러시아 외무성은 유럽 외교무대에서 러시아의 고립이 러청 간의 국경교섭에 반영될 가능성을 우려하고 있었다.

이에 러시아 외무성은 육군성의 요구를 부분적으로 수용하는 선에서 타협했다. 아시아 국장이자 부외상을 겸임했던 기르스(Н.К.Гирс)는 베를린 회의에서 외교적 실패를 겪은 외상 고르차코프(А.М.Горчаков)를 대행하고 있었다. 그는 이리강 서부유역을 러시아에게 넘길 것을 제안한 콜파콥스키 장군의 요구는 유지하되, 러시아군대 주둔

6) Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey: Volume 2, Reform Revolution, and Republic: The Rise of Modern Turkey 1808-1975*, Cambridge University Press, 1976, pp.189-191. 러시아는 발칸반도의 슬라브민족 해방을 기치로 러터전쟁(1877-78)에서 승리하여 터키와 산스테파노 조약(1878.3.3.)을 체결했다. “에게해(Aegean Sea) 연안을 영유하게 될 새롭고 거대한 불가리아(Big Bulgaria)를 건국한다”는 조약 제1조가 대영제국의 존립에 위협이 된다고 판단한 영국은 조약개정을 하지 않을 경우, 대러전쟁을 불사하겠다는 성명을 발표했다. 이에 독일의 비스마르크의 중재 하에 베를린 회의가 열리게 되었다. 영국은 에게해에 러시아 해군기지가 건설될 경우, 수에즈(Suez) 운하에서 영국을 잇는 제국항로가 위협받을 것을 우려, 지중해의 제해권을 유지하기 위해 불가리아의 분할을 요구했다. 결국 러터전쟁에서 국력을 소진한 러시아는 영국의 요구를 수용할 수밖에 없었다. 이에 영국은 러시아의 전리품을 터키에게 돌려준 대가로 지중해 제해권을 강화하기 위해 사이프러스를 점유하는 협정을 체결(Cyprus Convention, 1878.6.4.)하였다.

비용은 5백만 루블로 삭감했다. 이에 1879년 10월 2일 흑해 연안 크림반도의 리바디아에서 청국 전권대표 송후(崇厚)와 러시아 외상 직무대리 기르스(Н.Гирс) 간에 이리지역 반환을 위한 러청조약(리바디아 조약: Treaty of Livadia)이 체결되었다. 이 조약은 1) 이리지역 서부의 토지를 러시아에 할양하고 2) 러시아인에게 중국서부 여행의 자유와 무역특권을 허락하며 3) 러시아가 이리지역을 점령하여 치안을 유지하면서 지출한 러시아 군대의 주둔비용 500만 루블을 청국이 보상한다는 것이 요지였다.

리바디아 조약에서 청국이 러시아에게 이리(伊犁)지역 점령비용을 지불하기로 한 것은 공법 질서하의 대등한 양국관계를 반영한 것은 아니었다. 이는 사실상 전승국이 패전국에게 부과하는 조건으로서 청정부에서는 이를 굴욕적인 조약으로 받아들였다. 이에 조약체결 소식이 알려지자 청정부 내부의 반대여론이 비등하기 시작했던 것은 당연했다. 그럼에도 불리한 조약 체결에 대한 최종 책임이 있는 청정부는 이 조약을 체결한 전권대표 송후(崇厚)에게 비난의 화살을 돌리는 한편, 전쟁위험을 무릅쓰고라도 즉각 재협상해야 한다는 주전파가 부상하게 되었다.<sup>7)</sup> 이것이 이리위기(Ili Crisis)의 청국 측 원인이었다.

러시아와의 조약폐지를 주장한 주전파의 수장은 湖南省 출신의 좌종당(1812-1885)이었다. 그는 전권대표 송후(崇厚)가 체결한 리바디아 조약과 관련, 조약을 폐지하고 전쟁을 준비해야 한다(廢約備戰)고 주장하고 나섰고, 장지동(張之洞) 역시 폐약(廢約)과 송후의 처형까지 상주하기에 이르렀다.<sup>8)</sup> 이 같은 청정부의 입장은 국경문제에 대한 강경한 입장을 반영했을 뿐만 아니라 종래의 불평등한 러청 관계를 반전시키기 위한 대응이라고 할 수 있었다.

7) Immanuel Hsu. *The Ili Crisis, A Study of Sino-Russian Diplomacy 1871-1881*. pp.60-63.

8) 鄢洪峰, 论曾纪泽与中俄伊犁交涉, 華北水利水電學院學報(社科版), 第26卷 第1期, 2010年 2月. pp.66.

그러나 리바디아 조약에 대한 청정부의 강경입장은 이홍장의 “先允后翻論”이 제기되면서 조정과정을 거치게 되었다. 이홍장의 입장은 “崇厚條約”을 일단 접수한 다음 새로운 모색을 하자는 것이었다. 절충안 마련을 위한 논의과정에서 쟁점은 청국의 주적(主敵)이 러시아인지 아니면 일본인지에 초점이 모아졌다. 이는 이리지역 회복을 위해 러시아와 대립하는 과정에서 한국을 자주국으로 인정한 한일 간의 강화도조약이 체결(1876)되었고, 청의 속국이었던 류큐(琉球)가 일본에 병합되는 사건이 발생(1879)했기 때문이었다. 청국의 적은 북방에 있는가 아니면 바다에 있는가? 이 고민은 러시아가 청국의 주적이라면 육군력을 증강하여 변방을 강화해야 하지만, 일본이 주적이라면 해군력을 강화해야 한다는 이른바 “陸防論”과 “海防論”의 대립으로 진화했다. 左宗棠이 “육방론”의 옹호자라면, 李鴻章은 “해방론”의 지지자였다.

청정부는 양자 간 논쟁의 타협책으로 굴욕적인 리바디아 조약을 개정하기 위한 협상에 착수하기로 결정하였다. 리바디아 조약의 비준을 거부하고 승후의 처형을 공표한 것은 대러 조약 개정을 위한 “備戰促和”의 방책이었다. 동시에 주영공사 증기택(曾紀澤: 1839-1890)을 러시아 주재 공사로 임명하여 협상을 재개한다는 계획이 수립되었다.<sup>9)</sup>

한편 이 시기 러시아 정부는 극동의 해군기지 선정에 고심하고 있었다. 해군성은 블라디보스톡을, 육군성은 聖 올가 만(灣)(Залив Святой Ольги)에 주목하고 있었기 때문이었다. 이는 발칸반도에 대한 오트만 제국의 지배력이 쇠퇴함으로써, 극동지역에 대한 새로운 질서수립을 둘러싼 영리 간의 충돌가능성이 고조되고 있다는 판단에 기인했다. 러시아는 청국보다는 영국과의 충돌가능성을 대비하고 있었다. 블라디보스톡은 항구의 강화를 위한 막대한 비용이 소요되지만, 올가 만(灣)은 러터전쟁 이후 국방비 감축원칙에 따른 대안이기도 했다. 올가 만은 육군 참모총장 오브루체프(Н.Н.Обручев) 주재 하의 특별위원회에서 해군성

9) 鄢洪峰, 论曾紀澤與中俄伊犁交涉, pp.67.

에 이를 권고하기로 합의된 사안이었다.<sup>10)</sup> 육군성의 입장에서 방위비 삭감의 부담은 해군성의 몫이었기 때문이었다.

그럼에도 극동의 해군기지로 올라 만을 결정한 것이 올바른 것이었는지에 대한 의문은 지속되었다. 동시베리아 군관구 사령관 프레데릭스 공(барон П.А.Фредерикс)은 해안포대를 갖춘 블라디보스톡 항구의 대대적인 보강공사의 필요성을 제기하고 나섰다. 상트페테르부르크의 해군성에 발송된 동아시아 항구사령관 에르드만(Г.Ф.Эрдман) 제독의 정책건의서는 블라디보스톡의 개발의 당위성을 담고 있었다. 그의 건의서는 해군성 지휘부가 일본 함대의 성장과 특히 강화도조약 이후 러시아 국경에 인접한 한국의 항구들로 입항을 보장받은 일본정부의 열정적인 활동에 대해 주목할 것을 요구하고 있었다. 이에 제독은 동아시아에서 일본과의 전쟁에서 패전으로 위신에 손상을 입지 않기 위한 해법으로 다음의 2가지를 제시했다. 첫째, 태평양에 일본에 뒤지지 않는 해군력을 집중시켜야만 하고 둘째, 블라디보스톡은 증강된 러시아 함대의 최적의 정박지인바, 그곳은 항만이 넓고 전략적인 입지 역시 매우 유리하기 때문이라는 것이었다.<sup>11)</sup> 1880년 1월 15일 에르드만 제독이 상트페테르부르크로 소환된 것은 극동지역의 항구 선정에 대한 최종 결정을 검토하기 위해서였다.<sup>12)</sup>

항구문제와 더불어 동아시아 해역에 러시아 해군력 강화 문제가 긴급히 제기된 계기는 청정부가 승후에 대해 사형을 선고 했다는 주청러시아공사 코얀데르(А.И.Кояндер)의 보고(1880.3.7.)였다. 보고서에 따르면, 1) 청정부에 반외세파가 득세하여 만주, 몽골, 서부 국경지역에서 군사행동을 준비하고 있으며 2) 북경주재 외국 공사들은 자국의 태평양 함대 지휘관들을 상하이로 집결하도록 조치했고 3) 러시아 역시 태평양

10) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2, Д.3623. Л.29, 34об-35.

11) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2, Д.3623. Л.72-75.

12) Кондратенко Р.В. Морская политика России 80-х годов XIX века. СПб., 2006. pp.35-36.

함단 사령관 슈타켈베르크(А.И.Штакельберг) 제독에게 함단의 증강을 요청하고 소볼(Соболь)호와 모르쥬(Морж) 호의 함장들에게 상하이로 집결할 것을 요청했다는 것이었다. 당시 러시아의 태평양 함단은 기지에 상주하는 소규모 전력을 보완하기 위해 제독이 지휘하는 함단들이 상호 교대하는 방식으로 운영되고 있었다.<sup>13)</sup> 그 결과 외상 기르스는 해군상 레습스키 제독에게 슈타켈베르크 함단과 교대할 아슬란베고프(А.Б.Асланберов) 함단의 조속한 파견을 요청(3.16.) 하기에 이르렀다.

기르스 외상이 아슬란베고프 함단의 조속한 발진을 예의주시한 것은 러청관계가 심상치 않다는 판단에 따른 것이었다. 이는 외상이 “우호적인 러청관계 유지를 위하여 승후의 처형은 반드시 보류되어야 한다는 입장”을 주청공사를 통해 청정부에 전달하도록 지시(1870. 3.1.)했음에도 회신의 내용은 부정적이었기 때문이었다. 코안데르의 회신에서는 “청국인들은 우호관계를 중시하지 않으며 이리지역 문제로 전쟁을 준비하고 있다”고 보고하고 있었다.<sup>14)</sup>

러청 간의 무력충돌 가능성이 고조되고 있음에도 해군성은 신형 장갑 전함의 건조와 발트해에서 태평양으로의 전함파견을 둘러싼 예산 지원문제로 재무성과 접전을 치르고 있었다.<sup>15)</sup> 이미 1879년 11월부터 해군상 레습스키는 최근 일본과 중국의 해군력이 증강되고 있음에 주목해 줄 것을 국가회의(Гос.Совет)에 요청한 바 있었다. 레습스키의 자료에 따르면, 일본은 4척의 장갑순양함과 도합 137문의 함포를 적재한 16척의 순양함을 보유하고, 중국은 도합 90문의 함포를 적재한 22척의 순양함을 보유하고 그 가운데 8척은 신형 전함이었다. 그럼에도 재무성은 러터전쟁에 지출된 전비부담으로 장갑전함 건조에

13) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.2, 60.

14) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.58-61

15) РГИА. Ф.1152. Оп.9. Д.600Е. Л.746об.-747.: Соображения М.Ф. на Объяснения Мор. Министерства.

필요한 긴급예산 지원을 거부했다.<sup>16)</sup> 결국 태평양함대 증강을 위한 재무성의 예산은 러청 간의 전쟁 가능성이 최고조에 달했을 때 빗장이 풀렸다. “긴급 군사상황에 따른 비용”이란 명목으로 태평양함대 증강을 위한 비용 1,807,707루블을 해군성 예산에 배정하기로 한 결정은 1880년 12월 30일자 국가회의에서 이루어졌다.<sup>17)</sup>

대청(對淸) 압박을 위해 해군력 증강이 필수적이라는 외상의 판단은 극동으로의 함대파견을 서두르도록 했다. 1880년 3월 17일 레습스키 제독은 아덴(Aden)에 정박 중인 아슬란베고프 제독의 함대가 극동으로 긴급 출동하도록 명령했다.<sup>18)</sup> 1880년 3월 4일 외상 기르스가 레습스키 제독에게 주청공사 코얀데르와 駐日公使 스트루베의 전문사본을 동봉하여 아슬란베고프(А.Б.Асланбегов) 함대의 조속한 파견을 요청한 것도 對淸 압박을 위해 함대증강이 필수적이라고 판단했기 때문이었다.<sup>19)</sup>

마침내 러시아 황제 알렉산드르 II세는 3월 29일 그리스 해역에 정박중이던 프레기트 함 ‘포자르스키 공(Князь Пожарский)’을 원정함대의 기함으로 선정하여 태평양으로 급파한다는 계획을 재가

16) РГИА. Ф.1152. Оп.9. Д.600Е. Л.823-827.

17) Решение Государственного совета от 18 декабря 1880 г. «О финансовой смете Морского министерства на 1881 год», пункт 32 — РГИА. Ф. 1152. Оп.9. Д.615е. Л.891об.

18) РГАВМФ. Ф. 410. Оп. 2. Д. 4071. Л.9-10

19) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.1. 그 다음 조치는 신형 함대의 발진이었다. 3월 6일 러시아 해군성은 크론슈타트 항구 사령관 코자케비치(П.В.Козакевич) 제독에게 프리기트호 ‘게네랄 아드미랄(Генерал-Адмирал)’ 호와 클리퍼함 ‘플라스툰(Пластун)’ 과 ‘자비야카(Забияка)’, 순양함 ‘아프리카(Африка)’ 와 ‘에브로파(Европа)’ 호의 9개월간 해외 항행에 소요되는 비용을 통보했다. 아울러 페슈로프(А.А.Пешуров) 副海相은 클리퍼함 ‘스트렐로크(Стрелок)’ 와 ‘크레이세르(Крейсер)’ 호를 태평양함대에 추가 배치하기로 외상 기르스와 합의하였다. 또한 1880년 3월 22일 러시아로 귀환하던 도중 알렉산드리아에 기항했던 “크레이세르”호는 극동으로 돌아가라는 명령을 받고 재출발 하였다.(РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.80.)

했다.<sup>20)</sup> 이에 크론슈타트와 니콜라예프로 전문을 보내 즉각 함정들을 무장하는 작업이 개시되었다. 극동에서 러시아 해군력이 담당해야 할 역할은 명확했다. 강력한 해상시위를 통한 중국에 대한 압박 작전이 핵심이었다. 중국과의 국경선이 너무 길기 때문에 육군을 투입하여 군사적 우위를 확보하기 어렵다는 전략적 판단도 러시아 함대의 극동 원정의 주요 원인가운데 하나였다.

러시아 함대의 대중국 무력시위를 위한 준비과정은 레솅스키 제독이 육군상 밀류틴(Д.А.Миллютин)에게 보낸 기밀서신(4.3.)에서 확인해 볼 수 있다. 이는 다음의 3단계로 진행될 예정이었다. 첫째, 1880년 5월말-6월초까지 아슬란베고프 제독의 함대를 일본 나가사키에 집결시키고 둘째, 그리스의 피라에우스(Port of Piraeus) 항에 정박 중인 기함 ‘포자르스키 공’호를 수에즈 운하를 거쳐 극동의 아슬란베고프 함대에 합류시키며 셋째, 크론슈타트 항에 정박 중인 발트함대의 함정들이 태평양으로 발진할 수 있도록 준비시킨다는 것이었다.<sup>21)</sup> 더욱이 러시아 해군의 가용전력 대부분을 동원하여 청국을 압박한다는 레솅스키의 계획은 단순한 해군력 시위로 마무리되는 것이 아니었다. 해상 압박은 육군과의 공동작전을 염두에 둔 것으로 북경(北京)공약을 위한 상륙작전이 그 대미를 이룰 것이었다.

대청 압박 작전을 위한 기본계획이 틀을 갖추어 가면서, 병렬적으로 청국의 군사력에 대한 정보 수집 작업이 전개되었다. 각국 주재 러

20) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.90.

21) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.140-141. 이에 청국 압박 작전에 전함뿐만 아니라 수송선도 동원되었다. 블라디보스톡 수비를 강화하기 위한 병력수송과 군수품 조달을 위해 러시아 의용함대(Российский Добровольный Флот) 소속의 증기선 ‘모스크바’호와 ‘페테르부르크’호가 극동으로 출발했다. 또한 크론슈타트를 출발했던 수송선 ‘러시아’호도 오데사(Odessa)에서 독일과 덴마크의 수송선들로부터 군수품을 옮겨 신고 극동으로 향발했다. 그럼에도 대포를 장전하고 화물을 꾸리는 일은 상당한 시간이 필요했기 때문에 1880년 8월·9월이 되어서야 대포, 수뢰(水雷), 화기 및 군수품들이 블라디보스톡에 당도했다.(РГАВМФ. Ф.283. Оп.3. Д.1396. Л.79; Ф.410. Оп.2. Д.3674. Л.1, 6, 19, 33, 77, 333, 372.)

시아 외교관과 무관들을 중심으로 한 정보망을 바탕으로 청국 주재 독일외교관들의 도움을 받고 있었던 점은 주목할 만하다. 천진, 상하이, 아모이, 광동의 해안 방위 상황에 대한 駐淸 독일영사들의 보고서 사본들이 러시아 해군성으로 전달되었다. 주청공사 코안테르가 청국 해군의 전투함 리스트를 페테르부르크로 발송할 수 있었던 것도 주청독일공사 브란트(Max von Brandt)가 제공한 자료에 근거한 것이었다. 이에 레슈스키 제독은 해군과 직접 관련된 부분들을 모두 필사, 인쇄하여 태평양에서 현재 순항중이거나 태평양으로 출발예정 함정의 함장들에게 보낼 것을 지시할 수 있었다.<sup>22)</sup>

러시아 함대의 극동원정을 위한 독일외교관들의 정보 협력은 1880년 1월 4일 주독일대사로 임명된 사브로프(П.А.Сабров)의 對獨 접근이 배경이 되었다. 베를린 회의 이후 3제동맹(三帝同盟)이 와해되고 유럽의 외교무대에서 고립된 러시아는 청국과의 관계가 악화되기 시작하자 재차 독일과의 동맹을 모색하기 시작했다. 이에 1880년 1월 31에서 2월 7일 사이에 개최된 사브로프와 비스마르크(Otto von Bismarck) 간의 회담은 양국 간의 동맹체결에 대한 공감대를 찾는 데 목적이 있었다. 협상과정에서 오스트리아를 제외시키고 러독 양국간의 이국동맹(二國同盟)에 관심을 보인 러시아와 오스트리아를 포함시킨 三帝同盟을 성립시키고자 한 독일의 입장 차이가 노정되었으나, 마침내 러시아, 독일, 오스트리아가 참여하는 제2차 삼제동맹(1881. 6.18.)을 결성하기로 합의되었다. 이로써 러시아는 유럽의 외교무대에서 고립을 탈피할 수 있게 되었다.<sup>23)</sup>

청국에 대한 압박 작전을 위해 러시아 군부가 마지막으로 점검한 부분이 바로 블라디보스톡 방위 문제였다. ‘연해주 방위를 논의하기 위한 유관기관 회의’가 개최(4월 15일)된 것은 청국 함대의 블라디보스톡 공

22) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.11.

23) William Langer, *European Alliances and Alignments 1871-1890*(New York: 1956). pp.197-211.

격을 대비하기 위함이었다. 해안포를 강화하고 수뢰를 설치한다는 구체적인 방비책은 이 회의의 결과에 따른 것이었다. 블라디보스톡 포대의 대포를 강선이 있는 신형 대포로 교체하는 동시에 추가로 새로운 포대를 신축하고 나아가 금각만(Золотой Рог)과 동방 보스포러스(Пролив Босфор Восточный) 해협에 각각 수뢰를 설치하기로 결정되었던 것이다.<sup>24)</sup> 이에 해군성이 전기 작동 수뢰 400개의 배송을 육군성에 요청한 것도 해안 포대와는 별개로 수뢰를 부설하는 방안이 효율적이라는 결론에 도달했기 때문이었다.<sup>25)</sup> 이 계획은 5월 15일 황제 알렉산드르 2세의 재가를 받았다.

대청 압박 작전을 위한 준비를 마친 러시아 정부는 양대 함대, 즉 아슬란베고프 함대와 슈타켈베르크 함대를 결합한 태평양의 러시아 해군을 총괄할 사령관을 임명해야 했다. 당초 대제독(Генерал-Адмирал)이 추천했었던 쉘스타코프(И.А.Шестаков) 해군소장은 이를 고사했다. 이유는 청국에 대한 압박 작전의 무모성이었다. 다양한 함선들을 모아 놓은 함대가 “4억의 인구를 가진 국가와 전쟁을 하기 위해 15,000마일 떨어진 곳에서 작전을 벌이고 전쟁을 수행하기란 불가능하다”는 것이 그의 반대의견의 요지였다.<sup>26)</sup> 이에 두 번째 추천자였던 치하체프(Н.М.Чихачев) 제독마저 거부함으로써 결국 해군상 레솅스키 제독이 극동 원정함대의 사령관을 맡게 되었다(6.30.). 그리고 1880년 7월 5일 부해군상 페슈로프(А.А.Пешуров)가 해군상을 승계했다.

1880년 7월 18일 해군성의 대제독 콘스탄틴 니콜라예비치 대공(вел. кн. Константин Николаевич)은 레솅스키 제독을 극동으로 출정시

24) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.208-213.

25) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.172-173. 1880년 5월 6일 총제독 콘스탄틴 니콜라예비치(вел.кн. Константин Николаевич) 대공이 청국이 영국에 주문한 대형 함포가 탑재된 장갑 전함 2척의 건조 상황을 예의주시하고 가능하다면, 이 전함을 러시아가 재구입할 가능성을 타진해 볼 것을 지시한 것도 청국해군에 대한 견제책의 일환이었다(РГАВМФ. Ф.410. Оп. 2. Д.4071. Л.176).

26) РГАВМФ. Ф.26. Оп.1. Д.20. Л.562.

키며 다음과 같은 목표를 제시했다. “청국과 전쟁의 결과는 1860년 제2차 아편전쟁 당시 영불연합군에 의한 북경점령과 같이 북경의 함락 이외에는 우리의 요구를 충족시킬 수 없다”.<sup>27)</sup> 이에 육군상 밀류틴이 페슈로프 제독에게 육군성은 25,000명 규모의 상륙부대를 동원하는데 하등의 어려움이 없으며, 해군성에서 이들의 수송 계획을 마련할 수 있는지를 문의(8.11.)한 것도 상술한 계획과 관련이 있었다.

이와 관련, 해군성에서는 북경함락이라는 최대 목표를 실현시키기 위해서는 다음의 두 가지를 고려해야 했다. 하나는, 현지 상황을 살펴 본 레슈스키 제독의 정세판단이었고 다른 하나는, 청국의 협상대표 증기력이 페테르부르크에 도착해서 시작한 교섭의 성격이었다.

### 3. 레슈스키 함대의 극동원정과 상트페테르부르크 조약의 체결



레슈스키는 1880년 7월 14일 임지로 출발했다. 오데사와 콘스탄티노플을 거쳐 수에즈 운하를 통과한 뒤 극동에 도착하기까지 2달이 걸렸다. 러일전쟁(1904-5) 당시 제2태평양함대(발트함대)를 이끌고 극동에 내도한 로제스트벤스키(З.П.Рожественский) 제독보다 무려 24년 앞서 극동원정을 감행했던 레슈스키 제독의 앞날은 누구도 장담하지 못했다.

레슈스키는 임지로 부임하는 여정에서 극동에서 대기 중이던 슈타켈베르크 제독과 아슬란베고프 제독에게 각자의 임무를 부여했다. 전자에게는 이미 일본에 도착한 전함[미닌(Минин), 포자르스키 공(Князь Пижарский), 쥐기트(Джигит), 나예즈니크(Наездник), 라즈보이니크(Разбойник), 아브료크(Абрек), 아시아(Азия)]들로 구성된 북방

27) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.332-333.

함대를 지휘하여 블라디보스톡을 수비하라는 명령을 내렸다. 반면 아슬란 베고프 제독에게는 극동으로 방금 출발한 함정들[아프리카(Африка), 예브로파(Европа), 자비아카(Забияка), 플라스툰(Пластун), 스트렐 로크(Стрелок)] 로 구성된 제2함대의 지휘를 맡길 예정이었다. 이 함대의 집결 예정지는 싱가포르였다. 이곳에서 해군성이 주문한 군수 장비를 실은 수송선들이 당도하기를 기다렸다가 이들을 블라디보스톡까지 호위하여 이동시키는 임무가 부여되었다.<sup>28)</sup> 결국 러시아의 해군력을 극동으로 집결시키는 작업은 1880년 가을까지 이어졌다.

레쉴스키 제독이 북경주재 공사 코안테르에게 현재 중국의 상황에 대한 정보를 알려줄 것을 요청하는 편지를 발송(9.8.)한 것은 상하이 도착 직후였다. 대청 압박 작전을 전개하기 위한 선결과제는 이리(伊犁)문제에 대한 청국의 입장을 정확히 파악하는 일이었다. 코안테르의 편지는 청정부가 대러 협상으로 방향 전환한 주요원인이 러시아함대의 극동원정이었음을 보여주고 있었다.<sup>29)</sup>

駐淸公使는 비록 청국정부가 외국에서 무기구입을 지속하고 군대를 동원하고 있었음에도 정세가 점차 안정되고 있음을 보고했다. 이홍장을 수장으로 한 主和派가 전쟁에 반대하며 점차 청정부 내에서 득세한 것을

28) РГАВМФ. Ф.536. Оп.1. Д.1. Л.80.

29) 1880년 7월 18일 수신사로 일본을 방문한 金弘集은 주일청국공사 何如璋과 黃遵憲을 만나 국제정세에 관해 의견을 나눴다. 김홍집과 하여장이 나누는 필담(1880.9.7.)에는 레쉴스키 함대의 극동원정에 대한 양국의 입장이 투영되어 있다. 김홍집이 말하기를, “방금 이노우에 가오루(井上馨)를 만났더니 말하기를, 러시아 兵船이 장차 우리나라 東南海를 경유하여 山東省 해안으로 향할 것이라고 하던데 크게 염려가 됩니다.” 하여장(何如璋)이 말하기를, “전에 신문에 난 일이 있는데 러시아 병선이 山東의 烟臺를 경유한다는 이 말은 확실하지 않습니다. 도문강 하구에 있어야 할 자들이 계속 나가사기에 왔다가 石炭을 輝春 海口에 운반하고 있는데, 그들의 거동은 도대체 어떻게 하려는 것인지 알 수 없습니다. 현재 중국과 伊犁를 서로 협의하고 있어 이 일이 어느 정도쯤 마쳐지고 있는데, 만약 이 일이 나중에 마치게 되면, 그들의 兵船이 귀국의 북쪽에 있다가 혹시 통상을 하자는 말을 하면서 事端이 생기게 할는지 모르겠습니다.”[金弘集 著, 金益洙 譯, 『修信使日記, 大清欽使筆談』, (제주문화원: 1996), pp.205-224.]

그 원인으로 꼽았다. 따라서 코안테르는 청정부에 조언을 해오던 유럽 외교관들도 적극적으로 양보를 권유하고 있음을 보고했다.<sup>30)</sup> 6월 26일 사형을 선고받은 승후를 임시 사면한다는 황제의 칙령과 주영 청국공사 증기택(曾紀澤)이 이리조약 재협상을 위해 페테르부르크에 도착(7.23.)한 것도 이와 관련된 것으로 파악했다.

이에 페테르부르크 정부 역시 극동으로 해군력 집결이 완료되지 않았던 상황을 고려, 러청 간의 갈등을 완화시키는 동시에 무력시위 명령을 자제하고 있었다. 러시아 해군성도 슈타켈베르크 제독에게 두 개의 함대로 구성된 러시아 함대가 하나의 항구에 정박하는 것을 금지(1880. 6.30.)시켰다. “증강되고 있는 러시아의 함대에 대해 바람직하지 않은 추측”을 유발시킬 수 있다는 우려 때문이었다.<sup>31)</sup>

외교적으로도 1880년 7월부터 1881년 초까지 러시아정부는 발칸과 중앙아시아에서의 복잡한 정세속에서 극동정책 기조를 조정하고 있었다. 정책조정 핵심은 청국과의 관계 악화를 자제하고 1880년 4월 집권한 영국의 자유당 정부와 대화의 물꼬를 트는데 있었다.<sup>32)</sup> 따라서 러시아 외무성은 리바디아 조약을 고수하자고 주장한 육군성과는 달리 새로운 협정 체결을 위해 청국과의 타협에 관심을 보이고 있었다.

따라서 러청 양국 간의 긴장이 소강상태로 접어들어 따라 레솅스키는

30) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.7.

31) РГАВМФ Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.236.

32) 영국의 대외정책은 집권당의 성향에 따라 진자운동을 하는 특징을 보인다. 전진파(Forward School)는 해외의 변경을 확장함으로써 제국의 이익을 방어할 수 있다는 확장론자들이며 보수당과 입장을 같이한다, 반면 공고파(Consolidation School)는 국제협약이나 비공식적 영향력을 통해 제국의 이익을 수호하되 대영 제국의 팽창을 반대한 자유당의 노선을 지지했다. 1880년 4월 글래드스톤(William E. Gladstone)을 수장으로 한 자유당 정부는 해외문제에 대한 책임을 최소화하기 위한 불개입 정책을 추구함으로써 러청 간의 전쟁에 부정적인 입장을 취했다. 러시아에게 유리한 전쟁결과가 도출될 경우, 북경을 점령한 러시아에 의해 중국내 영국의 지위는 엄청난 타격을 입게 될 것으로 판단했기 때문이었다. Immanuel Hsu. *The Ili Crisis, A Study of Sino-Russian Diplomacy 1871-1881*. p.14.

해군성 특별회의 결의사항을 당분간 이행하고자 했다. 그 결의사항이란 “청국과 개전하기 이전까지는 항상 청국과 일본주재 공사들과 지속적으로 연락망을 유지하며, 공사들이 본부로부터 수신한 정보 혹은 현지 공관으로부터 받은 보고에 따라 행동해야 한다”는 것이었다.<sup>33)</sup> 이에 레습스키는 먼저 블라디보스톡 항구의 확장사업과 연해주 방위에 전력을 기울이고자 하였다. 왜냐하면 오직 전시에만 그가 독자적으로 청국함대를 격퇴하거나 청국의 주요항구를 점령하는 결정을 내릴 수 있도록 허락되었기 때문이었다.

더욱이 청국 해안을 봉쇄한다는 계획은 중립 국가들의 상업적 이해를 고려해야 하고 외국 함대 사령관들과의 사전 협의 후이나 가능한 것이었다. 일본 및 한국과의 관계 또한 특별한 단서조항이었다. 레습스키는 주일공사 스트루베가 한국과의 독자적인 관계를 수립해야 할 필요성을 언급(6.15)했음에도 여기에 주목하지 않았다. 레습스키에게 내려진 해군성 훈령에는 “한국을 개항시키려는 서구열강의 시도에 착목하여 한국과의 관계 설정에는 반드시 일본 정부와 공감대를 형성해야 한다”는 지시가 있었기 때문이었다.<sup>34)</sup> 이는 동아시아에서 중국에 대한 압박작전을 전개하기 위해서는 일본의 협력이 중요하다는 판단에서 비롯되었다. 따라서 레습스키는 외무성과 지속적인 연락과 협의를 통해서 행동하고자 했다.

한편 페테르부르크를 방문한 청국의 전권대표 주영공사 증기택(曾紀澤)은 외상 기르스를 방문하고 8월 10일 차르스코예 셀로(Царское село)에서 황제 알렉산드르 II세(Александр II)를 알현했다. 그 전에 8월 5일 주청공사 코안데르는 송후가 감옥에서 석방되었음을 전문으로 알린바 있었다. 대리교섭을 앞둔 일종의 유화적인 제스처였다. 그럼에도

33) РГАВМФ Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л. 274-279. Указания, которыми должен руководиться Главный Начальник наших морских сил в Тихом Океане, 5 июля 1880 г.

34) Там же. Л.274-279.

도 같은 날 차르는 주러 일본공사 야나기바라 사기미쓰(柳原前光)의 신 입장도 제정 받았다. 러시아 역시 1879년 일본의 류큐(琉球) 귀속문제와 청일 간의 갈등이 고조된 상황을 이용하고자 했다. 이는 증기택으로 하여금 일본이 러청 간의 전쟁 시 러시아를 지지할 것으로 예상할 수 있는 단서가 되었다.

레솅스키 함대의 극동원정과 증기택의 러시아 방문은 양국 간의 협상 가능성을 열어놓았다. 해군상 페슈로프 제독이 홍콩에 머물고 있던 레솅스키 제독에게 “정치적 문제와 관련하여 상황이 좋아지고 있다”는 전문을 발송(8.14.)한 것은 이같은 상황을 반영하고 있었다. 따라서 러시아 역시 협상에 관심을 표명하기 시작했다. 8월 13일 육군상 밀류틴의 주재하에 개최된 특별위원회에서는 테케스 강 유역의 토지를 이전해줄 것을 강요하지 않고 그 대신 청국으로부터 군대 주둔으로 발생한 비용을 보상받기로 결정했기 때문이었다.<sup>35)</sup>

이에 1880년 9월에 접어들어 러청관계가 개선될 조짐이 나타났다. 코안데르 공사는 레솅스키 제독에게 보내는 편지(9.19)에서 “청국의 대신들이 두 달 전부터 러시아와의 직접 교섭에 착수하고 싶다는 의향을 전달”해왔음을 보고했다. 대러교섭을 위해 중국측은 지난 협정들을 위반하면서 발생한 일련의 러시아의 개별 요구사항들을 일주일 만에 모두 해결해주었음을 강조했다.<sup>36)</sup> 또한 레솅스키 제독은 외무상 기르스의 임무를 임시로 대행하고 있던 외무성 자문관 조미니(A.Г.Жомини)로부터 보다 진전된 내용의 전문을 접수했는데, 그 요지는 차르가 페테르부르크에서 쿨제(伊犁)문제에 대한 협상을 진행하려는 생각을 굳혔으며 이는 청국측의 제의에 부응하기 위함이라는 것이었다.

주청공사 코안데르가 레솅스키 제독에게 청국을 위협하는 해군 압박 작전을 보류해줄 것을 요청한 것도 이같은 맥락에서였다. 주청공사의

35) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4071. Л.359.

36) РГАВМФ. Ф.536. Оп.1. Д.49. Л.706-8 об.

보고(10.1.)에 따르면, 이홍장은 러청 간의 오해를 불식시키고 갈등을 평화적으로 해결하기 위해서는 반외세파(主戰派)에게 명분을 주지 말도록 요청했다는 것이었다. 만일 현 상황에서 러시아 함대가 청국을 위협하는 해상시위를 한다면, 이는 청국에 자발적인 것이 아니라 강압에 의한 타협을 강요하는 행위가 되기 때문이라는 것이었다.<sup>37)</sup>

그럼에도 일본에서 획득한 정보는 청국의 유화정책이 협상을 장기화하려는 책략과 관련이 있다는 추측을 할 수 있는 근거가 되었다. 8월 말 상하이에 도착한 후, 나가사키를 거쳐 9월 4일 순양함 ‘아프리카’호를 타고 츠푸(芝罘)에 도착한 레슈스키는 이곳에서 열강의 제독들과 조우했다. 이후 그는 다시 나가사키로 되돌아와 주일러시아공사 스트루베(К.В.Струве)로부터 청국 문제에 대한 현안 보고를 받게 되었다. “일본 외무상 이노우에가 주청일본공사의 보고서에 근거하여 청국의 주전파와 주화파 간의 대립은 여전히 지속되고 있으며, 어떤 정파가 승리할지 미리 예측하기 매우 어렵다는 견해를 전해왔다”는 스트루베의 보고서는 러청 간의 협상이 장기화될 조짐을 예고하고 있었다.<sup>38)</sup>

따라서 주일공사의 보고서에 대한 레슈스키의 회신(9.23)에서는 대청 압박전략이 장기화될 경우를 대비한 다음과 같은 현실적인 문제들을 점검할 필요성을 제기했다. 1) 러시아 군함들이 일본의 항구에서 겨울을 날 수 있는지, 2) 이 문제에 대해 예상되는 일본 정부의 입장은 어떠한지 그리고 3) 1878년의 전례에 따라 일본에서 영업 중이던 미국의 무역회사 ‘월쉬 홀 컴퍼니(Walsh & Hall Company)’에서 블라디보스톡으로 보급품과 석탄을 납품받을 수 있는지가 그 핵심이었다.<sup>39)</sup>

결국 레슈스키는 청국 침공계획을 신중하게 검토하기 시작했다. 이는 청정부 내에서 주전파와 주화파 간의 투쟁이 지속되고 있었고 그 결과를 알 수 없는 혼돈이 지속되고 있었기 때문이기도 했다. 1880년 10월 8일

37) Там же. Л.6-12.

38) РГАВМФ. Ф.536. Оп.1. Д.50. Л.48 об.

39) РГАВМФ. Ф.536. Оп.1. Д.50. Л.29—29 об.

블라디보스톡에서 레솅스키 제독, 연해주 군사령관 티흐메네프(М.П. Тихменева) 육군 소장, 그리고 육군성과 해군성의 파견관이 참석한 연석회의가 개최되어 만주의 심양(瀋陽) 방향으로 청국 내륙 깊숙이 침투하는 공격 계획을 검토하기에 이르렀다.<sup>40)</sup> 이 계획에서 레솅스키 함대의 임무는 청국함대가 外海로 나오지 못하도록 청국 항구들을 공격하고 이를 통해 연해주에 대한 청국해군의 공격을 미연에 방지하는데 있었다.<sup>41)</sup>

아울러 레솅스키 함대는 러시아 육군이 심양으로 진격하는 동안 이를 해상에서 지원하는 작전계획도 수립했다. 블라고베첸스크, 하바롭스크, 니콜스크 지역에 집결한 티흐메네프 장군이 지휘하는 러시아 육군의 만주침략 작전에 대한 측면 지원이 그 핵심이었다. 이를 위해 발해만을 봉쇄하고 주요 항구들을 공격하여 그곳에 설치된 포대를 파괴하고 적어도 4,000명 이상의 해병대를 요동반도 동서 해안으로 상륙시킨다는 세부계획이 마련되었다.<sup>42)</sup>

레솅스키의 계획은 러시아 해군성에서 신속하게 검토되었다. 해상대리 페슈로프 제독은 관방국에 작전에 소요되는 비용 산출 및 이 계획에 대한 육군성의 견해를 타진했다. 레솅스키의 계획을 검토한 결과, 2가지 문제가 제기되었다. 첫째, 만주로의 진격을 위해 8천명의 해병대를 동원할 경우, 장비와 병력수송에 과도한 재정 부담이 야기된다는 점과 둘째, 상술했던 지난 8월에 수립된 북경을 공격하기 위해 100문의 야포와 25,000명의 병력을 투입한다는 작전계획을 배제하고 이 계획만으로는 소기의 성과를 거둘 수 없다는 점이 지적되었다. 이러한 규모의 병력과 장비를 극동으로 수송하기 위해서는 적어도 50척의 증기선이 필요했고, 이를 위해 소요되는 3,500만 루블에 달하는 비용을 조달하기란 당시 재정 형편으로는 거의 불가능하다는

40) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.191 об.

41) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.192об.

42) РГАВМФ Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.186-189 об.

결론이 도출되었다.<sup>43)</sup>

이에 상트페테르부르크에서는 북경에서와 마찬가지로 즉각적인 무력 충돌보다는 협상의 장기화 전략이 선호되었다. 10월 25일 조미니 외상 대리가 블라디보스톡에 보낸 전문에 따르면, “내년 1월까지 협상을 지연시키려는 훈령을 받았으며, 그때 가서 전쟁을 할지 강화를 할지 결정하기로 하였다. 만일 무력충돌이 불가피하다면, 군사행동은 오직 5월 이후에 가능하다”는 요지였다.<sup>44)</sup>

결국 전쟁위기로 치달았던 러청 간의 군사적 대립은 무력충돌로 비화되지 않고 새로운 전기를 맞았다. 협상에 임하는 러시아측의 입장 변화가 그 계기였다. 리바디아 조약이 체결된 지 채 1년이 지나지 않았음에도 조약개정을 요구한 청국의 협상안에 대해 러시아는 진지하게 검토한바 없었다. 그럼에도 11월 23일 주일공사 스트루베를 통해 레습스키에게 전달된 조미니 외상대리의 전문에는 “청국의 증기택과의 교섭이 재개되었는데, 이는 러시아측에서 청국이 조약을 비준하고 이리지역에 러시아군대 주둔과 관련된 군비 지출에 대한 보상금 지불을 약속하는 조건으로 러시아도 양보하기로 하였음”을 알리고 있었다. 나아가 “청국이 러시아의 요구를 수용할 경우 협정체결이 가능할 것으로 보인다”고 덧붙였다.<sup>45)</sup>

그럼에도 레습스키는 협정에 대한 서명이 이루어질 때까지 긴장을 늦추지 않았다. 비록 그는 1880년의 유난히 일찍 찾아온 추위 때문에 초미의 관심사가 되었던 일본 항구에서 러시아 함대 전함들이 월동하는 문제와 관련하여 도쿄 방문을 허가받았음에도(11.9.) 이를 즉각 실행하지 않았다. 일본의 나가사키와 요코하마에서 겨울을 나기 위해 러시아 함대를 블라디보스톡에서 철수하기로 한 계획은 러청간의

43) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.3680. Л.3-3 об.

44) РГАВМФ. Ф.536. Оп.1. Д.50. Л.81.

45) РГАВМФ. Ф.536. Оп.1. Д.50. Л.93.

교섭이 재개되었다는 정확한 정보를 입수한 이후에야 가능했다.<sup>46)</sup> 그러나 11월 13일 블라디보스톡을 출항한 ‘예브로파’호는 11월 14일 아침 몰아닥친 태풍으로 파도에 휩쓸리게 되어 레습스키 제독은 다리 골절상을 입고 말았다. 그 결과 그는 오랜 동안 전열에서 열외가 되고 말았다.

이후 레습스키는 건강을 회복할 때까지 태평양함대의 지휘권을 제1함단 사령관 슈타켈베르그 중장에게 넘겼다.<sup>47)</sup> 슈타켈베르그 제독이 스트루베 주일공사와 가장 큰 노력을 기울인 문제는 러청간의 전쟁시 일본이 러시아에 우호적인 중립을 취하도록 교섭하는 문제였다.<sup>48)</sup> 러청 간의 대립은 류큐(琉球)의 병합문제로 청일관계가 악화된 상황에서 일본이 러시아 함대에 편의를 제공할 수 있는 좋은 기회가 되었다. 일본은 러시아함대가 요코하마(横浜)정박지에서 사열식(1.21.)을 거행할 때 열렬한 환영을 보냈고 슈타켈베르그 제독이 참모진과 전함사령관들을 대동하여 천황을 알현(1881.1.29.)할 수 있도록 배려했다.<sup>49)</sup>

마침내 러청 간의 이리(伊犁)문제를 둘러싼 외교적 타협은 1880년 12월에 결정되었고 상트페테르부르크 조약이 공식 서명된 것은 1881년 2월 12일이었다. 1880년 11월 30일 육군상 밀류틴이 주재하는 특별 위원회에서, 외무상과 신임 재무상 아바자의 강력한 요청에 따라 청국에게 테케스 강 협곡을 돌려주고, 통상 협정의 수정을 요구하지 않는다는 결정을 내림으로써 협상은 속도를 냈다. 증기택은 완고함으로 일관하면서 송화강(松花江) 항행권과 같은 러시아측의 중요한 요구사항을 포기하도록 한 후에야 비로소 기존의 리바디아 조약을 기본으로 하여 새로운 조약을 체결하는데 동의하였다. 1880년 12월 14일 조약의 추가 수정안이 제출되었고, 12월 28일 청정부는 증기택으로 하여

46) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.80, 83-86.

47) РГАВМФ. Ф.536. Оп.1. Д.46. Л.141, 173; Д.54. Л.217-217об.

48) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.296.

49) Кондратенко, Морская политика России 80-х годов XIX века. pp.57-58.

금 조약에 서명하도록 훈령을 내리기에 이르렀다.<sup>50)</sup>

이 기간 동안 레슈스키 제독의 태평양함대는 청정부의 비준을 기다리며 일본의 항구에서 겨울을 나고 있었으며, 조약은 1881년 5월 3일 비준되었다. 이후 부산에서 회복한 레슈스키 제독은 일본을 방문하여 커다란 환대를 받았다. 1881년 6월 3일 이루어진 천황 알현은 다음날 도쿄의 수도방위사령부의 퍼레이드와 환송연으로 이어졌고, 그 후 1881년 6월 7일 제독은 ‘에브로파’호를 타고 홍콩으로 출항할 수 있었다.

레슈스키 함대의 극동원정은 러시아의 동아시아 외교에 두드러진 족적을 남겼다. 그럼에도 러시아는 극동원정 추진과정에서 봉착한 수많은 문제들을 러일전쟁(1904-1905) 시기까지 극복하지 못했다. 국가중심부와 극동의 도시들과의 육상 교통로가 발달하지 못했고 해상 교통로 역시 너무 멀었다. 블라디보스톡에는 도크, 대형 기중기 그리고 선박 수리창이 건립되지 않았기 때문에 주요 해군기지로서 요구되는 조건들은 충족되지 못했다.<sup>51)</sup> 따라서 블라디보스톡의 방위는 함대의 지원을 받지 않아도 될 정도로 독자적인 방위력을 증강시켜야 할 필요성이 제기되었으며 동시에 흑룡강에도 함포를 갖춘 전함을 배치하기로 결정되었다.<sup>52)</sup>

결과적으로 1880-1881년 레슈스키 함대의 극동원정은 러시아 당료자들 사이에 청일전쟁 직전까지 청국과의 전쟁은 가장 고통스러운 정치·군사적 과제라는 인식을 심어주었다. 청국과의 전쟁은 단기전으로 승부를 보기 어려웠기 때문이었다.<sup>53)</sup> 그럼에도 러시아정부는 청국과 일본과의 관계악화를 회피하면서 19세기 말까지 레슈스키 제독이 수립한 극동에서의 해군전쟁 계획을 따르게 되었다. 나아가 레슈스키 제독의 극동원정은 고종의 북방정책을 태동시켰다는 점에서 한국근대사에도 커다란 영향을 끼쳤다.

50) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.157, 174.

51) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.224

52) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.56.

53) РГАВМФ. Ф.410. Оп.2. Д.4072. Л.203 об.

#### 4. 고종정부의 북방외교와 한리수교

『조선책략』은 김홍집(金弘集)이 수신사로 일본에 갔을 때 1880년 7월 18일 주일청국공사관의 공서참찬(公署參贊) 황준헌을 만나, 그가 쓴 『私擬朝鮮策略』<sup>1</sup>책을 증정하므로 가지고 돌아와 고종이 열람하도록 올림으로써 국내에 알려지게 되었다. 주일청국공사 何如章과 참찬관 황준헌은 일본의 개화양상을 파악하기 위해 파견된 신사유람단의 정사 김홍집에게 국제정세에 관한 의견을 나누면서 조선의 외교정책에 대해 조언하고 권고한 바 있었다. 권고의 요체는 러시아의 남침을 막기 위해 親中國 結日本 聯美國하여 自強을 도모해야한다는 것이었다. 환언하면 동아시아에서 러시아의 침략은 조선으로부터 시작할 것인바, 러시아의 남하를 두려워하는 청국, 일본, 미국과 舍從하여 이를 저지해야 한다는 것이었다.

그러나 황준헌의 권고는 “표트르왕(彼得王) 이래 새로 강토를 개척한 것이 10배가 넘고 중앙아시아 위구르(回鶻)를 잠식해오는” 러시아의 팽창에 대한 청국의 우려일 뿐 조선과는 무관할 수도 있었다. 왜냐하면 중화질서의 중심으로서 청국이 흔들리는 것은 청에 대한 조선의 전통적인 신뢰를 약화시켰기 때문이었다. 이는 조선이 자주와 독립을 강화하기 위해 청의 동요가 조선에게 기회일 수 있음을 의미했다. 고종은 청에 기대어 독립을 유지하기도 힘들거니와 제3국이 조선을 침략할 경우, 청의 원조를 기대하기 난망하다는 정세를 정확히 파악하고 있었다.

고종의 이같은 입장은 1880년 10월 2일 수신사 김홍집의 복명을 듣는 자리에서도 드러난다. “상(上)이 이르기를, 우리나라가 피해를 입을 것이라고 하는 것은 혹시 우리를 꺾이고 놀라게 하려는 단서가 아닌가?”하니, 김홍집이 아뢰기를, “일본 사람이 말하기를, ‘이것은 조선을 위하여 대신 도모하려고 하는 것이 아니라, 실은 저희 나라(청국-필자)를 위하여 그러한 것이다(弘集曰, 彼言以爲此非爲貴國代謀, 實爲渠國而

然矣.)'라고 하였습니다”하자, 상이 이르기를, “이미 스스로 저희 나라를 위한 것이라고 하였다면 그 말이 혹 그럴 듯하다.”하니, 김홍집이 아뢰기를, “저들의 말을 비록 깊이 믿을 수는 없으나, 청나라 사신에게 물어 보니, 또한 그 실정이 그렇다고 하였습니다.” 하였다.<sup>54)</sup>

이는 청국에서 승후를 처벌하지 않은 원인에 대한 고종의 의문과 연관되어 있었다. 청정부가 땅을 떼어줄 것을 허락한 승후를 처형할 것임을 공공연하게 밝혔음에도 그를 석방한 반면 한국이 러시아로부터 피해를 입을 것이라는 청국의 입장에 고종은 수궁할 수 없었다. 비록 김홍집이 “승후의 유죄는 인정되지만, 중국이 이미 그에게 전권(專權)을 위임하고서도 그가 허락한 것을 뒤따라 어긴다면, 이것은 이웃 나라에 믿음을 잃는 것”이라고 아뢰었지만, 청국이 대러 타협을 도모하면서 한국에게는 러시아의 위협을 강조하는 태도는 고종으로서는 수궁하기 어려운 문제였다.

이에 고종은 청이 제시한 조선의 외교 책략에 대해 근본적인 의문을 제기했다. 조선책략에서 “러시아의 정복은 처음엔 유럽에서 시작했다가 중앙아시아로 이어졌고 금일에 이르러선 다시 동아시아로 옮겨졌는데 조선이 마침 그 폐해를 입게 되었다”는 防俄論의 배경에 대해 회의를 표명했던 것이 이를 반증한다. 이는 레슈스키 함대의 극동 내도에 대해 청국과 한국의 견해가 갈리고 있었음을 의미했다. 결국 고종은 조선책략적 외교지침에 대해 다음과 같은 입장을 정리했다. “이것은 조선을 위하여 대신 도모하려고 하는 것이 아니라, 사실은 청국을 위하여 그러한 것이다.”<sup>55)</sup>

그렇다면 고종이 조선책략의 저의를 이같이 파악하게 된 근거는 무엇

54) 『承政院日記』, 高宗 17年 8月 28日.

55) 『高宗實錄』 高宗 17年 9月 8日. 고종은 일본인들이 부추기는 공려의식의 저의 또한 정확히 꿰뚫어보고 있었다. “일본 사람의 말을 보니, 그들이 두려워하는 바는 러시아로서 조선이 대비하기를 요구하는 듯하지만, 사실은 조선을 위한 것이 아니라 그들 나라를 위한 것이다.”(教曰: “見日本人之言, 則似是渠之所畏在俄, 而要朝鮮備之. 其實非爲朝鮮而爲渠國也.”)

인가? 이는 종래의 事大交隣 외교에서 전혀 고려된 바 없었으나, 새로운 강국으로 등장한 러시아에 대한 국왕의 인식과 관련이 있었다. 고종은 러시아 변수에 대해 새롭게 주목하여 그의 북방정책의 토대로 삼음으로써 향후 조선의 독립과 자주외교의 주축으로 삼고자 했다. 이는 한편으로 이리사태를 둘러싼 러청 간의 갈등 해결과정에 대한 나름의 분석 결과였으며 다른 한편으로, 러시아를 쇠퇴해가는 청국의 대체세력으로 보았기 때문이기도 했다. 요컨대 고종은 포스트 중화체제에 대한 전망을 러시아에서 찾은 것이었다.

고종이 블라디보스토크에 집결한 러시아 함대의 동태를 예의주시한 것도 러시아가 청국을 대체할 세력으로 자리매김할 수 있을지 여부를 살피기 위함이었다. 1880년 9월 8일 영의정 이최응(李最應)이 “방금 러시아 사람이 병선(兵船) 16척을 모았는데, 선마다 3천 명을 수용할 수 있다고 합니다. 추워진 뒤엔 그 세력이 틀림없이 장차 남쪽으로 향할 것입니다. 그 의도를 진실로 추측할 수 없으니, 어찌 위태하지 않겠으며, 급박하지 않겠는지.”를 아뢰자 고종은 “러시아 사람이 장차 산둥(山東)으로 간다고 하던데 과연 그런지”를 확인하였다.<sup>56)</sup> 국왕의 생각으로는 러청 간에 전쟁이 발발한다면, 러시아가 두만강에서 조선의 동남해안을 돌아 산둥으로 가는 것이 너무 멀다고 판단했기 때문이었다. 환언하면 러청 간의 갈등이 조선반도로 불뚱이 튈지 모른다는 우려가 반영된 셈이었다.<sup>57)</sup> “그들의 동정을 살피건대, 우리나라에 대하여 과연 악의가 없는지”를 김홍집에게 고종이 물은 이유가 바로 그것이었다. “지금 본 바로는 우선 가까운 시일 안으로는 걱정할 것이 없습니다. 신이 이 일에 대해서 청나라 사신에게 물어보니, 또한 실정은 그러하다”는 김홍집의 진언이 있었다.<sup>58)</sup>

56) 『承政院日記』, 高宗 17年 9月 8日.

57) 『承政院日記』, 高宗 17年 9月 8日. 이는 이최응도 같은 생각이었다. “임진년의 일로 보건대, 길을 빌린다고 핑계대고 공연히 나온 것이지 실로 길을 빌린 것이 아니었습니다. 러시아 사람이 길을 빌릴 뜻이 없는지 어찌 알 수 있겠습니까.”

58) 『承政院日記』, 高宗 17年 8月 28日.

결국 1880년 블라디보스토크에 레솅스키 함대의 출현은 고종으로 하여금 청국과 일본 모두 러시아를 두려워하는 반면, 한러간의 적대 가능성은 매우 적다고 판단하는 계기가 되었다. 이최응은 조선에 대한 일본의 태도를 “기실 겉으로는 위하는 체하면서 실상은 다른 것을 위하는 것 같은데, 이는 조선이 만약 대비하지 않으면, 저들 나라가 틀림없이 위태로울 것이기 때문”이라고 진언하고 있었다. 김홍집 역시 청국공사가 러시아 때문에 근심하고 있으며 조선을 돕는데 성의가 대단하다고 아뢰자, “그들이 아무리 우리나라와 한마음으로 힘을 합치고자 해도, 이것이 어찌 깊이 믿을 만한 것이겠는가. 요컨대, 우리도 또한 부강해질 방도를 시행해야 할 뿐”<sup>59)</sup>이라는 고종의 입장은 청국에 대한 신뢰하락과 자주외교의 의지를 오롯하게 표명하고 있었다.

고종의 이 같은 입장은 러청 간의 이리협상이 러시아에게 유리하게 마무리될 것이라는 전망과 맞물려 있다는 점 역시 주목된다. 김홍집은 러시아 함대의 극동 내도가 러청 간의 무력충돌로 비화될 가능성을 일축하고 주일 청국 외교관들과 접촉하여 “중국일은 잘 마무리될 것 같다”고 보고했다. 왜냐하면 청국정부가 “송후(崇厚)를 이미 석방하고 죄를 묻지 않았다는 소식을 들었으며, 이리(伊犁) 지방을 끝내 아라사에게 허락하고서야 러청 협상이 끝날 듯하다”는 현지 관측통들의 전망이 있었기 때문이었다. 이에 고종은 청국에게 불리한 조약을 체결한 송후를 처형해야 한다는 청정부 내부의 논란이 있었음에도 그가 석방된 것에 의아해했다. 고종이 “송후를 어찌서 죄주지 않았는가?”를 묻는 이유도 바로 여기에 있었다. 이를 설명한 김홍집의 전언에 따르면, “송후가 제멋대로 땅을 떼어 줄 것을 허락한 것은 참으로 죄가 있습니다. 그러나 중국이 이미 그에게 전권(專權)을 위임하고서도 그가 허락한 것을 뒤따라 어긴다면, 이것은 이웃 나라에 믿음을 잃는 것입니다. 그러므로 죄를 줄

59) 『承政院日記』, 高宗 17年 8月 28日.

수 없다고 합니다.”

그러나 청국이 승후를 석방한 이유는 러시아에 대한 신뢰 상실을 우려했기 때문은 아니었다. 청정부 내에서 주전파가 득세한 상황에서 이리지역의 반환은 그에 따른 보상이 수반되어야 함에도 불구하고 그 누구도 구체적인 양보안을 내놓으려는 사람이 없었기 때문이었다. 결국 승후는 속죄양에 불과했다.<sup>60)</sup> 따라서 승후에게 사형선고를 내린 것은 러시아와의 일전을 각오하고 조약개정에 착수하겠다는 굳은 의지의 표현이었던 반면, 그를 석방했다는 것은 이의 포기를 의미했다. 이는 러시아와의 전쟁을 “자살행위”로 간주한 협상파가 득세함으로써 러청 간의 우호관계 수립에 대외정책의 방점을 찍은 것이기 때문이었다.<sup>61)</sup>

이리문제를 둘러싼 러청 간의 대립에서 청국이 보인 타협적인 태도와 약세는 고종의 지속적인 관심의 대상이 되었다. 이는 견청사절단(遣淸使節團)의 보고를 받는 자리에서의 대화를 통해서도 확인된다.<sup>62)</sup> 1881년 4월 8일 고종이 사절단 正使 임응준(任應準)에게 1) 청이 러시아와 강화하는데 배상에 든 비용이 얼마였는지 2) 블라디보스톡에 주둔했던 러시아 수병들은 역시 돌아갔는지 3) 청국의 국정을 주모하는 자는 누구이며, 주화(主和)와 주전(主戰)에 대해 각각 주장하는 사람은 누구였는지 4) 좌종당에 대해 청조정(淸朝廷)이 신임(信任)하여 이미 척화(斥和)의 논의가 발동하였음에도 왜 뜻을 굽혀 화의(和議)를 따르게 되었는지를 묻고 있었다. 고종은 전통의 중화 질서 속에서 한국에게 가장 중요한 국가였던 청국의 흔들리는 위상을 놓치지 않고 있었다.

60) Воскресенский А.Д. Дипломатическая история русско китайского Санкт Петербургского договора 1881 года. М. (1995). p.111.

61) 위의 책, pp.115-116.

62) 『承政院日記』, 高宗 18年 4月 8日. 3인의 見淸使節團은 정사(正使) 임응준(任應準), 부사(副使) 정직조(鄭稷朝), 서장관 홍종영(洪鍾永)이었다.

고종의 질의에 대한 임응준의 답변 요지는 다음과 같았다. 1) 배상금의 규모는 정확히 알 수 없고 2-4백만 정도이며 2) 러시아가 군사를 발동시킨다고 공갈과 협박을 하여 청국이 이에 대한 비어(備禦)의 방책을 해야만 했으나, 군수물자 공급상의 애로로 인해 화의(和議)론이 제기되었으나, 의견이 통일되지 않아 오랜 시간을 끈 후에야 조약이 이루어져 현재는 눈앞의 근심은 면한 상태이며 3) 좌종당(左宗棠)이 주전(主戰)을 이홍장(李鴻章)은 주화(主和)를 주장하며 4) 감숙 총독(甘肅總督) 좌종당은 청조정(淸朝廷)의 신임을 받았지만 끝내 화의(和議)가 이루어진 것은 이홍장의 뜻이라는 것이었다.

이에 고종은 청국이 거액의 배상금을 지불하며 러시아와 타협하게 된 근본 원인이 군사전략의 총체적 부실에 있다고 판단했다. 그 근거는 북방의 위협을 막아내기 위해 “남쪽지방 군사를 동원하여 북쪽지방에 머물게 하는 것은 반드시 어려움이 많을 것”이기 때문이었다.<sup>63)</sup> 청국이 러시아의 위협에 맞설 精兵을 북부지방에 유지 못한다면, 청국의 대러 약세는 지속될 것이었다. 따라서 러시아가 조선을 침략할 경우, 청국은 결코 그 우환으로부터 조선을 구해줄 능력이 없음을 드러내고 말았다.

비록 러청 간의 이리 위기는 양국 간의 대규모 전쟁으로 비화되지 않고 외교협상을 통해 평화적으로 해결되었지만 동아시아의 전통적인 중화질서에 끼친 영향은 지대했다. 레습스키 함대의 원정은 1) 청국에게 서구열강의 함포외교의 위협을 재현시켰고 2) 러시아의 대규모 함대와 수병들이 블라디보스톡에 주둔함으로써 군수문제와 식료품 보급을 위해 조선과의 통상관계 수립의 필요성을 절감토록 하였으며 3) 고종에게 쇠락하는 청제국을 대신하여 러시아의 군사력에 대한 믿음과 신뢰를 더욱 강화시키는 계기가 되었다. 따라서 레습스키 함대의 극동 원정은 고종이 전통적인 화이관(華夷觀)에서 벗어나 포스트 중화체제

63) 『承政院日記』, 高宗 18年 4月 8日.

(Post Sinocentric system)를 준비하게 된 결정적인 계기가 되었다.

포스트 중화체제를 준비하기 위해 문호개방을 천명한 고종의 외교는 이제 이념보다는 실용을 중시한 북방외교로 표출되었다. 이는 중화질서의 구조에 한중관계를 복속시켜 왔던 전통의 틀에서 벗어남으로써 청국이 고취했던 공포의식(Russophobia)을 극복하는 과정이기도 했다. 이에 러시아와의 수교를 목표로 한 고종정부의 대리접근이 이루어졌다.

1882년 7월 5일 주일러시아공사 로젠(P.P. Розен)이 외상 기르스(H.K. Гирс)에게 보낸 보고서는 고종정부의 북방외교의 단면을 보여주고 있었다.<sup>64)</sup> 보고서에 따르면, 두 명의 한국인이 주일러시아 공사관 방문을 계기로 한 시간 가량 대화를 나누면서, 이들은 러시아 지방당국이 연해주 한인들을 보호하고 지원하는 것에 대해 칭송했다는 것이었다. 한국인들은 이 문제에 대해서는 국왕(고종)도 잘 알고 있으며 한국정부는 러시아정부의 후견에 대해 고마움을 표시하고 높이 평가했다고 덧붙였다. “떠나는 길에 둘 가운데 연배가 높은 김옥균이라는 자가 러시아도 미국(5.22.)과 영국(6.6.)의 전례에 따라 인접국인 한국과 수호조약을 체결하기를 희망했다”고 로젠은 보고했다.

고종정부의 대리접근은 이후에도 지속되었다. 박영효를 단장으로 한 수신사 일행은 조속한 한러수교의 필요성을 제기했다. 김옥균을 포함한 수신사들은 도쿄에서 개최한 외교관 초청 만찬에서 주일공사 로젠에게 한국에 대한 청국의 속방화(屬邦化)정책을 저지하고 자주와 독립을 유지할 유일한 방책은 “청국의 개입을 배제한 러시아와의 조속한 수교라는 입장을 전달하고 이를 러시아 정부에 전달해줄 것을 요청”하였다. 이에 1882년 11월 13일 로젠은 외상 기르스에게 “차르정부는 이러한 생각을 가진 사람들을 활용하여 한국에 대한 청국의 영향력에 맞설 수 있으며, 나아가 러시아의 국익이라는 관점에서 청국으로부터 한국의 독립보

64) Донесение Посланика в Токио Барона Розена Министру иностранных дел Н.К. Гирсу, 23 июня 1882 г.: Первые известие о Корее в России(1675-1884), сс. Ю.В.Ваннин, Б.Д.Пак.Б.Б.Пак, (М.:Первое марта), 2009. С.270.

장이 바람직하다”고 보고했다.<sup>65)</sup>

그럼에도 러시아 외무성은 한러수교를 서두르지 않았다. 이유는 두 가지였다. 첫째, 약소국 한국은 열강에 맞설 수 있는 역량이 부족하기 때문에 청국과 종속관계에 있는 것이 오히려 영토보전을 보장해 준다. 둘째, 이미 한국과 수호조약을 체결했던 영국과 독일이 이를 비준할 때까지 기다리는 것이 바람직하며, 이들 조약이 비준될 경우, 러시아는 이를 기준으로 영국 및 독일과 동등한 조건으로 조약을 체결할 수 있다고 판단했기 때문이었다.<sup>66)</sup>

이에 영국정부가 한영수호통상조약을 비준(1884.4.4.)한 이후, 연해주 노보키옴스코예(Новокиевское)의 국경 관무관 마튜닌(Н.Г.Матюнин)을 방문(5.5.)한 한국의 관리는 고종의 특사 김광훈(金光勳)이었다. 그는 러시아 정부가 한국과 조약체결을 원하는지 문의했다. 왜냐하면, 국왕은 “한러 간의 조약이 체결되면 한국은 러시아의 교류를 원치 않는 청국의 영향력에서 벗어날 수 있는 결정적인 계기가 될 것으로 판단”하고 있기 때문이라는 것이었다.<sup>67)</sup>

1884년 6월 20일 천진(天津)주재 러시아영사 베베르(К.И.Вебер)가 즈푸(芝罘)에서 인천에 도착한 목적은 한러수호조약을 체결하기 위함이었다. 그를 맞이하러 인천에 도착한 인물은 도쿄에서 로젠공사에게 한러수교를 제의했었던 김옥균(金玉均)이었다. 그의 안내로 서울에 도착한 베베르는 조약체결을 위한 협상을 시작하여 1884년 7월 7일 한러수호통상조약을 체결할 수 있었다.<sup>68)</sup> 그러나 베베르와 김옥균의 만남

65) Донесение Посланика в Токио Барона Розена Министру иностранных дел Н.К.Гирсу, 13 ноября 1882 г.: Первые известие о Корее в России (1675-1884), С.284-286.

66) Из Проекта Инструкции посланику в Пекине д.с.с. Попову, 6 июля 1883 г.: Первые известие о Корее в России(1675-1884), С.332-333.

67) Б.Д.Пак, Россия и Корея, М., 2004. pp.10-131.

68) 『承政院日記』, 고종 21년 윤5월 15일; Treaties, Regulations, etc., between Korea and other Powers. 1876-1889. Shanghai; London, P.S. King & Son, 1891. pp.263-307.

은 이번이 처음이자 마지막이었다. 그는 갑신정변을 주도한 죄로 일본으로 망명하여 상하이에서 암살(1894.3.28.)되었기 때문이었다.

## 5. 결 론

상술한바와 같이 러청 간의 이리분쟁이 한반도에 파급되는 상황을 고종의 북방정책과 관련지어 살펴보았다. 이리분쟁을 통해 근대 한국의 외교지평에 떠오른 러시아는 실용주의적 세계관을 지닌 고종에게 근대적 자주 독립국가를 수립하는데 중요한 파트너로 인식되었다. 이에 러시아 해군력의 위용을 과시한 레쉴스키 함대의 극동원정은 고종이 『朝鮮策略』적 세계관을 극복하고 러시아를 새롭게 인식하여 한러수교로 나아가는 중요한 계기가 되었다. 이에 각 장별로 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

제2장 “러청이리분쟁(露清伊犁紛爭)과 레쉴스키 함대의 극동원정”에서는 신장(新疆) 지역 서북부의 이리지역을 둘러싼 영토문제가 러시아와 청국 양국 간의 전쟁위기로 진화하는 과정을 살펴보았다. 러터전쟁(1877-78)과 베를린회의를 거치면서 재정이 고갈되고 외교적으로 고립 상황에 빠지게 된 러시아에 대해 청국이 조약개정 문제를 제기하면서 양국은 개전위기로 몰리게 되었다. 러청 간의 이리지역 반환에 관한 리바디아 협정을 체결했음에도 양국관계가 파국에 이른 것은 청정부 내에 반외세를 기치로 한 주전파가 득세했기 때문이었다. 이에 차르정부는 외교적 군사적 대응책을 강구하게 되었다. 제2차 三帝同盟 체결을 모색하여 외교적 고립에서 벗어나고자 했으며 해군상 레쉴스키가 지휘하는 태평양 원정함대를 결성하여 청국에 대한 군사 압박작전을 준비했다.

제3장 “레쉴스키 함대의 대청무력시위(對淸武力示威)와 러청외교

협상”에서는 개전위기로 치달았던 러청 간의伊犁문제가 상트페테르부르크조약 체결(1881)이라는 평화적이고 외교적인 방식으로 마무리되는 과정을 고찰하였다. 이는 청정부가 내부적으로 주전파와 주화파로 분열되었고 외교적으로 청국을 후견했던 영국이 자유당 정부가 집권하면서 러청 간의 전쟁에 부정적인 입장을 취했기 때문이었다. 따라서 주화파를 대표했던 이홍장은 레솅스키 함대가 주전파를 자극할 해상무력 시위와 같은 압박전략을 자제해줄 것을 요청함으로써 양국은 무력충돌 위기에서 벗어나 협상의 방식으로 이리문제를 해결할 수 있었다.

제4장 “『朝鮮策略』과 고종의 북방외교”는 레솅스키의 원정함대가 극동에 출현한 사건이 고종정부의 대리인식 변화와 한러수교(1884)로 이어지는 과정을 검토하였다. 러시아 역사상 처음 이루어진 대규모 함대의 극동원정은 중화질서의 중주국인 청국의 위상을 흔들었고 전통적인 중화체제에 충격을 주었다. 그 대응책으로 청국은 러시아 공포를 조장한『朝鮮策略』에 근거한 防俄策을 제시하여 한국의 외교를 중화질서의 틀 속에 가두고자 하였다. 그럼에도 고종은 흔들리는 중국의 위상을 묵도하면서 포스트 중화체제를 준비했다. 그 결과 고종은 한국을 근대적 자주독립국가로 부상시키기 위해 청국의 對韓屬邦化 정책과 일본의 한국 침략정책에 맞서 러시아에서 해법을 찾는 북방정책을 추진하였다. 그리고 고종의 북방정책은 그의 집권기간을 일관한 한국외교의 기초를 이루게 되었다.

(원고투고일 : 2018. 6. 30, 심사수정일 : 2018. 8. 15, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 러터전쟁(1877-1878), 레솅스키 함대, 일리분쟁, 조선책략, 고종의 대리접근책

## 〈참 고 문 헌〉

### 1. 자료

『高宗實錄』, <http://sillok.history.go.kr>

『承政院日記』, <http://db.itkc.or.kr>

1) 러시아해군함대문서관(Р Г А В М Ф):

Φ.410. 해군성 관방국(КАНЦЕЛЯРИЯ МОРСКОГО МИНИСТЕРСТВА)

Φ.536. 태평양 전함편대[ОТРЯДЫ СУДОВ В ТИХОМ ОКЕАНЕ (1869–1888)]

2) 러시아역사문서관(Р Г И А)

Φ.1152. 국가회의 국가경제국(ДЕПАРТАМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА)

### 2. 논문 및 저서

金弘集 著, 金益洙 譯, 『修信使日記, 大清欽使筆談』, (제주문화원: 1996)

李光麟, 「舊韓末 露領多住民의 韓國政界進出에 대하여 -金鶴羽의 活動을 中心으로」, 『歷史 學報』 108, 1985.

馬洪峰, "论曾纪泽与中俄伊犁交涉", 華北水利水電學院學報(社科版), 第26卷 第1期, 2010-2.

Hsu Immanuel, *The Ili Crisis, A Study of Sino-Russian Diplomacy 1871-1881*. Oxford University Press, 1965.

Langer William, *European Alliances and Alignments 1871-1890*, (New York: 1956).

Shaw Stanford J., Shaw Ezel Kural, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey: The Rise of Modern Turkey 1808-1975*, Cambridge University Press, 1976.

Академия Наук СССР Институт Востоковедения, *История Корея*, Том I, М., 1974.

Воскресенский А.Д. *Дипломатическая история русско-китайского Санкт-Петербургского договора 1881 года*. М., 1995.

Нарочницкий А.Л., *Колониальная Политика Капиталистических Держав на*

*Даль нем Востоке, 1860–1895*, М., 1956.

Кондратенко Р.В. *Морская политика России 80–х годов XIX века*. СПб., 2006.

Пак Б.Д., *Россия и Корея*, М., 2004.

Пак Бэлла , *Российский Дипломат К.И.Вебер и Корея*, М., 2013.

*Первые известие о Корее в России(1675–1884)*, сос. Ю.В.Ваннин, Б.Д.

Пак.Б.Б.Пак, (М.:Первое марта), 2009.



<Abstract>

Huang Zun-xian's "Korea strategy" against Russia's Advancement to Far east and King Gojong's Northern Diplomacy: Focused on Far Eastern Expedition of Admiral Lesovskii's Russian fleet(1880-1881)

Choi, Deok-kyoo

This article studied on the Korean king of Gojong' Northern diplomacy, caused by the Far Eastern Expedition of Russian Fleet, under the command of admiral Lesovskii, former minister of Russian Navy. Admiral Lesovskii's expedition to the Far East had started, when the Ili crisis got to the culmination between Russia and China, caused by Ili problem. Although Ili crisis was an issue of Russo-Chinese border trade in Xinjiang Province of Ching empire, it was remained such a typical case as XinJiang version of Anglo-Russian confrontation. As a result, China, instead of Britain, played the role as a checker and resisted to the Russian south forwarding policy.

As can be seen in the case of Russian Baltic fleet in the Russo-Japanese war, the Far Eastern Expedition of Lesovskii fleet had also a great influence on the outcome of confrontation as well as foreign policy of Korean government. It seems that Lesovskii fleet, gathered in the Far East with 23 battle ship, was the prototype of Baltic Fleet. Lesovskii fleet, aimed at preparing the Russo-Chinese war, indirectly provided a chance for Gojong government to form a more concrete Northern policy included approaching to Russia. This study explores further possible explanations of the role of Lesovskii fleet to resolve the border

dispute between Russia and China and how it interacted with Gojong's Northern policy that established diplomatic relations with Russia.

Key words : Russo-Turkish War(1877-1878), Admiral Lesovskii Fleet, Illi Crisis, Choseon Chaekryak(Choseon Strategy), Korean King Gojong's Policy toward Russia.



Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.309-344  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.9>  
Printed in the Republic of Korea

# 병인양요 시기 양헌수의 리더십 분석

: Mumford의 기술모델을 중심으로

최큰별\*

1. 머리말
2. Mumford의 기술모델
3. 양헌수의 리더십 분석
4. 지식 및 개인특성 분석
5. 맺음말

## 1. 머리말

1866년의 병인양요는 개항을 전후한 시기의 조선이 서양세력과 무력 충돌을 한 최초의 사건으로, 이후 조선의 쇄국정책에 커다란 영향을 미쳤다는 점에서 역사적으로 커다란 의미를 갖는다. 그 중에서도 조선 군이 근대화된 서구열강의 부대를 패퇴시킨 정족산성(鼎足山城) 전투에서의 승리는 군사적으로도 큰 의미를 갖는다. 이러한 중요성에 걸맞게

\* 육군사관학교 군사사학 강사

병인양요에 대한 연구도 꾸준히 진행되어 왔다. 특히 병인양요의 전반적 흐름이나 정족산성에서 양국 군대의 전투양상 등이 여러 학자들의 노력 끝에 비교적 상세하게 밝혀진 바 있다.<sup>1)</sup>

하지만 정족산성 전투를 승리로 이끈 양헌수(梁憲洙)의 리더십에 관한 연구는 아직까지 미진한 부분이 많다. 병인양요와 관련된 기존의 연구들에서 양헌수와 관련된 단편적 사례들을 통해 그의 리더십에 대해 생각해 볼 수는 있지만,<sup>2)</sup> 리더십을 전문으로 분석한 연구는 아직 발표된 바가 없다. 본고는 이러한 점에 착안하여 양헌수가 군대를 이끌고 출정하여 정족산성에서 승리하기까지의 과정에서 보여준 리더십을 Mumford의 기술모델(Skills Model)을 통해 분석하고자 한다. 이러한 분석은 국내에서 최초로 Mumford의 이론을 실제 인물에 적용하여 분석한다는 점에서도 의의를 갖는다.

Mumford의 기술모델은 그와 동료 연구자들이 1990년대 초, 미 육군과 국방부의 지원을 받아 체계화한 리더십 이론이다. 연구자들은 소위부터 대령까지 1,800명 이상의 육군 장교들을 대상으로 연구를 실시하였는데,<sup>3)</sup> 연구에서 도출된 이론의 특성상 능력모델(Capability Model)로도 불린다.<sup>4)</sup> 또한 능력의 발현은 리더의 문제인식으로부터

1) 김원모, 「로즈함대의 내침과 양헌수의 항전(1866)」, 『동양학』, 13호, 1983, pp.173-218; 김원모, 「병인일기의 연구」, 『사학지』, 1권, 1983, pp.193-232; 양교석, 「병인양요(丙寅洋擾)의 일고찰」, 『사충』 29권, 1985, pp.1-44.; 이주친, 김진환, 「병인양요(丙寅洋擾)의 재조명(再照明) - 조선과 프랑스의 대격돌(大激突)」, 『열린정신 인문학 연구』, 제8집, 2007, pp.131-143.; 이상훈, 『전략전술의 한국사 - 국가전략에서 도하전까지』, 푸른역사, 2014, pp.285-311.

2) 기존의 연구들은 대부분 단편적 사례들을 통해 장수로서의 자질 등을 보여주긴 하나, 이론의 틀을 활용해 양헌수의 리더십을 분석하고 있지는 않다. 예를 들어 김원모는 출정 도중 양헌수가 부대를 방문한 대원군에게 보고한 내용을 “... 동원된 각영의 군대가 서로 갈등을 일으키면 군대의 사기가 떨어지므로 무엇보다도 화동을 강조한 것이다.”와 같이 평가하며 그의 리더로서의 면모를 보여주려고 하였다. 김원모, 「로즈함대의 내침과 양헌수의 항전(1866)」, p.191.

3) Peter G. Northouse, *Leadership Theory and Practice*, Sage Publications, 2007, p.43.

4) 모델은 문제를 해결하기 위해 리더가 발휘하는 기술이나 지식 등을 능력으로 보고, 그 능력들이 세부적으로 조직의 성과에 어떤 식으로 작용하는지를 밝히려 시도하였다.

시작한다고 생각하기 때문에 큰 범주에서 기술이론은 인지접근에 기반을 둔 연구로도 구분된다.<sup>5)</sup>

이와 같은 Mumford의 모델이 갖는 장점은, 처음 겪거나 잘 정의되지 않은 문제상황을 리더십 발현의 시작점으로 다룬다는 점이다. 모델은 것처럼 어려운 환경에 처한 리더가 어떻게 해결방안을 도출해내고, 어떻게 조직을 이끌어서 성공적인 결과물을 창출해 내는지에 집중한다.<sup>6)</sup> 때문에 서양 군대와와의 무력충돌이라는 새로운 상황에 놓인 양현수가 문제를 해결하기 위해 어떻게 리더십을 발휘했는지를 분석하는 데에도 유용한 틀로 활용될 수 있을 것이다.<sup>7)</sup> 특히 양현수는 『병인일기(丙寅日記)』를 통해 부대를 지휘하면서 겪었던 일들과 자신의 생각, 어려움 등을 ‘전쟁일기(戰爭日記)’의 형태로 기록을 잘 남겨놓아,<sup>8)</sup> Mumford의 이론에 따른 실효성 있는 분석이 가능하다. 그리고 이러한 분석을 통해 새로운 환경에 직면했을 때 리더가 발휘할 수 있는 효과적인 리더십에 대한 함의를 얻을 수 있을 것이다.




---

나아가 이러한 능력들이 직무경력을 거치며 개발될 수 있다고 여기는 특성을 보였다. Michael D. Mumford, Stephen J. Zaccaro, Francis D. Harding, T. Owen Jacobs, Edwin A. Fleishman, "Leadership Skills for a Changing World: Solving Complex Social Problems," *Leadership Quarterly*, Vol.11, No.1, 2000, p.12.

- 5) Ibid., p.26.; Michael D. Mumford ed., *Leadership 101*, 김정희 역, 『리더십 101』, 시그마프레스, 2011, p.34.; 인지접근은 1990년대 들어 현재까지 리더십 분야에서 활발히 연구가 진행 중인 접근방식으로, 여기에 해당하는 많은 이론들이 군 지휘관 및 지휘자들을 대상으로 한 조사를 바탕으로 정립되어 왔다. 김정희 역, 『리더십 101』, pp.34-36.; 186-194.
- 6) Michael D. Mumford, Stephen J. Zaccaro, Mary Shane Connelly, Michelle A. Marks, "Leadership Skills: Conclusions and Future Directions," *Leadership Quarterly*, Vol.11, No1, 2000, pp.156-157.
- 7) 다만 본고에서 진행한 분석은 현대적 개념의 리더십 이론을 전근대 지휘관에게 적용시키는 과정에서 도출된 산물이기 때문에 해석에 유의할 필요는 있다. 특히 양현수의 말과 행동을 이론에 접목시키는 과정에서 본래 그의 의도나 실제와 다르게 해석되었을 여지가 있다.
- 8) 김원모, 「병인일기의 연구」, p.195.

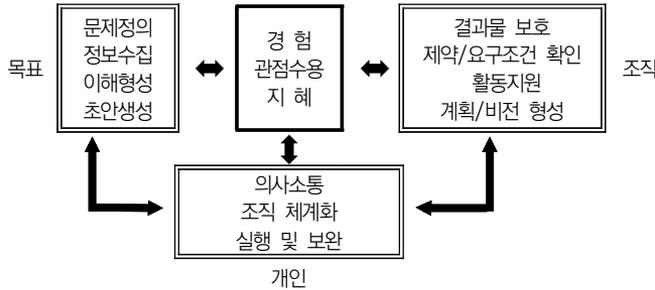
## 2. Mumford의 기술모델

리더가 문제상황을 어떻게 해결해 나가는지를 알아보기 위해 Mumford는 우선 그들이 처한 환경에 주목한다. 리더들은 달성해야 할 목표, 조직,<sup>9)</sup> 조직원 개인이라는 요소들이 서로 다른 요구를 제기하는 복잡한 환경 속에 놓여있다. 그 속에서 리더는 각기 다른 요구들 간의 적절한 조화를 이루어 나가야만 한다. 예를 들어, 부여된 목표를 달성하기 위해서 리더는 환경, 기술, 가용자원의 급변에 따라 조직전체에 적절한 변화를 주어야 한다. 하지만 조직을 구성하고 있는 하부조직과 개인들은 변화보다는 안정성을 추구할 가능성이 높다. 혹은 각 하부조직들이 산물을 생산해 내기위해 함께 일은 하면서도 변화에 대응하기 위한 전략이나 목표에 대해서는 서로 다른 의견을 내는 상황이 야기되기도 한다. 조직은 이런 서로 다른 요구와 생각 사이에서 균형을 맞춰야만 생존할 수 있고, 리더는 그것을 조정하는 역할을 해야만 한다.<sup>10)</sup> 이처럼 목표, 조직, 개인이라는 세 가지 축이 만들어내는 역동적 환경에 대한 세부적인 분석을 통해 Mumford는 리더가 갖춰야 하는 능력을 이끌어 내려 시도했다. 여기서 가정하고 있는 리더가 처한 환경과 역할을 도식화 하면 다음의 <표 1>과 같은 표현이 가능하다.

9) 여기에서 말하는 조직은 상부조직을 구성하는 하부조직들 간의 관계 혹은 조직을 구성하는 구조 자체에서 발생하는 각종 역학관계를 지칭한다.

10) Michael D. Mumford et al., "Leadership Skills for a Changing World," pp.12-14.

〈표 1〉 문제해결 과정에서 리더가 처하는 환경과 역할



출처 : Michael D. Mumford et al., “Leadership Skills for a Changing World,” p.16을 참조하여 수정보완

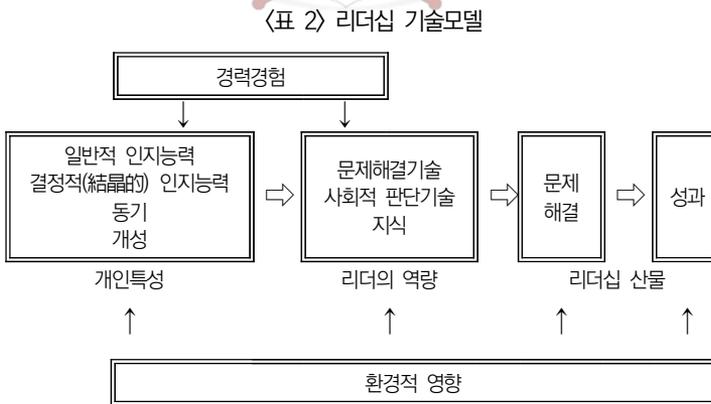
분석은 주로 목표의 측면에 무게중심을 두고 있다. 리더가 임무를 부여받으면 그것을 달성하기 위해 ‘무엇을 해야 하는지’를 고민하면서 부터 리더십 활동이 시작된다고 보기 때문이다. 여기서 발생하는 최초의 문제는 리더가 직면한 상황 자체가 무엇인지 정의하기조차 어려운 경우가 빈발한다는 것이다. 혹은 문제가 무엇인지는 이해하더라도, 다양한 해결방법이 존재해 무엇이 최선인지 알 수 없는 문제들도 있다. 이런 통상적이지 않은 문제 상황은 조직을 운영하는 과정에서 의외로 빈번히 발생한다. 나아가 리더는 문제에 대해 정의를 내리고 해결방법을 모색하기 이전에 그것을 위해 활용할 정보들을 어떻게 수집하고 처리해야하는지도 고민해야 한다. 그리고 그 모든 활동은 활용할 수 있는 시간과 자원이 제한적이고, 결정은 되돌릴 수 없다는 제약 속에서 이루어진다.<sup>11)</sup> 이렇듯 기술모델은 난해한 상황 속에서 리더들이 어떻게 문제를 해결하는지, 어떤 방식이 성공적인 결과를 도출해 내는지에 대한 연구를 통해 문제해결기술이라는 개념을 제시한다.<sup>12)</sup>

11) Ibid., pp.14-15.

12) Stephen J. Zaccaro, Michael D. Mumford, Mary Shane Connelly, Michelle A. Marks, Janelle A. Gilbert, "Assessment of leader Problem-Solving Capabilities," *Leadership Quarterly*, Vol.11, No.1, 2000, pp.37-60.

하지만 문제해결기술만으로는 <표 1>에서 제시한 환경의 역동성이 야기하는 문제를 해결할 수 없다. 이를 보완하기 위해 제시된 개념이 사회적 판단기술이다. 수많은 상호작용과 마찰이 일어나는 “현실세계”에서 목표달성을 위해 조직을 어떻게 움직일 것인지가 사회적 판단기술의 핵심이다. 여기에 덧붙여 Mumford는 문제해결기술이나 사회적 판단기술 같은 능력들을 발현 가능하도록 하는 리더의 또 다른 능력으로 지식이라는 개념으로 상징하고 있다.<sup>13)</sup>

이렇게 도출해 낸 문제해결기술, 사회적 판단기술, 지식이라는 세 가지 기술을 핵심으로, 기술모델은 리더가 어떻게 리더십을 발휘 하는지를 살펴본다. 세부적으로는 세 가지 핵심 기술들이 어떤 항목으로 구성되어 있고 어떻게 성과에 연결이 되는지, 그리고 핵심기술을 발휘하는데 영향을 끼치는 내외부적 요소들에는 어떤 것들이 있는지 등을 분석하고 있다. 이를 도식화 하면 다음 <표 2>와 같은 정리가 가능하다.



출처 : Mumford et al, “Leadership Skills for a Changing World,” p.23; Northouse, Leadership Theory and Practice, p.51을 참조하여 수정보완

13) Michael D. Mumford et al., “Leadership Skills for a Changing World,” pp.17-21.; 김정희 역, 『리더십 101』, p.193.

크게 세 가지로 나누어 살펴보자. 첫째, 문제해결기술은 복잡한 문제 해결기술과 창의적 문제해결기술로 나뉜다. 여기서 이야기하는 복잡한 문제해결기술은 광범위하고 모호하며 새롭고 비일상적이면서 잘 정의되지도 않은 문제를 해결하는 능력을 의미한다. 한편, 창의적 문제해결 기술은 상황의 복잡성과 무관하게 기존의 해법과는 다른 창의성을 발휘해 문제를 해결하는 기술을 뜻한다.<sup>14)</sup> 이런 문제해결기술을 발휘하기 위해서 리더는 직면한 문제가 어떤 것인지를 정의하고 그것에 대한 정보를 수집할 수 있어야 한다. 나아가 문제를 다각도로 점검하여 새로운 이해를 형성하고 해결을 위한 초안을 만들어 내야만 한다.<sup>15)</sup> 이런 점에서 볼 때, 앞서 살펴봤던 <표 1>의 목표 분면이 주로 문제해결 기술과 직접적으로 연결되어 있다는 사실을 알 수 있다.

둘째, 사회적 판단기술은 ‘사람과 사회 시스템을 반영하는 기술을 뜻한다.’<sup>16)</sup> 사람을 다루어 조직 내 자원을 결집시키는 역할을 하는 기술인 사회적 판단기술은 조망수용능력, 사회지각 능력, 행동유연성, 사회적 수행 등의 세부 능력들로 구성되어 있다. 이런 능력들은 <표 1>의 조직과 개인 분면에 주로 연관되어 있다. 그 중 조망수용능력은 다른 이들의 기대나 목표를 이해하는 능력을, 사회지각은 조직이 운영되어 가는 외중에 조직원들이 어떤 문제에 직면하고 있으며 그들이 왜 움직이고 변화에는 어떻게 반응하고 있는지 등을 통찰하고 인지할 수 있는 능력을 의미한다. 행동유연성은 리더 자신이 변화를 수용하고 다른 이들의 관심이나 기대에 따라 스스로의 행동을 변화시키는 것을 의미

14) 창의적 문제해결기술과 복잡한 문제해결기술에서 다루고 있는 문제 상황은 ‘복잡하고 새로우면서 애매’하다는 정의를 공유하지만, 그것의 해결 방법에서는 다소 차이가 난다. 예컨대 창의적 문제해결기술에서는 추가적으로 기존의 방법들과는 다른 참신한 해법을 제시하는 능력이 필요하다. 자세한 내용은 김정희 역, 『리더십 101』, pp.190-197.; Peter G. Northouse, *Leadership Theory and Practice*, p.44. 참조.

15) Peter G. Northouse, *Leadership Theory and Practice*, pp.44-45.

16) Stephen J. Zaccaro, et al., “Assessment of leader Problem-Solving Capabilities,” p.46.

하며, 사회적 수행은 리더가 가진 비전을 직원들의 기대에 맞춰서 소통해 내는 능력을 의미한다.<sup>17)</sup>

셋째, 지식은 문제해결기술과 사회적 판단기술의 효과적인 적용 여부를 좌우한다.<sup>18)</sup> <표 1>을 놓고 본다면 목표, 개인, 조직의 모든 분면과 연관을 맺는 능력이다. 여기서 정의하고 있는 지식은 리더가 가지고 있는 단순한 정보들의 집산이 아니라 문제해결과 연관된 사안들이 포함하고 있는 핵심적인 사실과 원칙을 체계화하여 알고 있는 것을 의미한다.<sup>19)</sup> 이러한 개념에 따르면 지식을 갖춘 리더는 ‘복잡한 조직문제를 다룰 수 있고 적절한 대응을 위한 전략을 개념화 하는 것이 가능한’ 사람을 의미하는 것으로 이해될 수 있을 것이다.<sup>20)</sup>

지금까지 살펴본 세 가지 핵심기술에 직접적인 영향을 끼치는 것이 <표 2>의 개인특성이다. 여기서도 볼 수 있듯이 기술이론은 기본적으로 문제해결기술, 사회적 판단기술, 지식이라는 리더의 핵심 능력이 노력에 의해 개발될 수 있는 영역에 속해 있다고 여긴다. 그렇기 때문에 리더십을 타고난 재능의 측면에서 살펴보고자 한 특성이론(Trait based Model)과는 차이점이 있다. 다만 핵심 능력들에 영향을 미치는 요소들에 타고난 리더 개인의 특성들이 언급된다는 측면에서는 특성이론의 시각을 공유하고 있기도 하다.<sup>21)</sup>

<표 2>에서 제시된 개인적 특성에는 일반적 인지능력, 결정적(結晶的) 인지능력, 동기, 개성이 있다. 여기서 일반적 인지능력은 지각능력, 정보처리 능력, 추론능력과 같이 타고난 능력을 의미한다. 주의

17) Peter G. Northouse, *Leadership Theory and Practice*, pp.45-47.

18) Michael D. Mumford et al., “Leadership Skills for a Changing World,” p.20.

19) Edwin A. Fleishman, Michael D. Mumford, “Abilities as Causes of Individual Differences in Skill Acquisition,” *Human Performance* 2, 1989, pp.201-222; Michael D. Mumford et al., “Leadership Skills for a Changing World,” p.20.에서 재인용.

20) Peter G. Northouse, *Leadership Theory and Practice*, p.48.

21) Michael D. Mumford et al., “Leadership Skills for a Changing World,” p.21.

할 점은 기술이론에서는 일반적 인지능력을 효과적인 리더십 발현의 절대적 요소로 보지는 않는다는 것이다. 기술이론에서 일반적 인지능력은 리더가 복잡한 문제해결 기술이나, 지식을 습득하는데 긍정적 영향을 끼치는 정도의 요소로 정의된다. 결정적 인지능력은 경험을 통해 쌓아가는 인지력을 뜻한다. 더 많은 경험을 하게 됨에 따라 축적되기 때문에 시간이 갈수록 쌓이는 능력이라는 특징을 갖는다. 동기는 리더의 입장에서 조직을 이끌어 나가는데 필요한 마음가짐을 의미한다. 이것은 복잡한 문제에 천착하여 해결하고 싶어 하는 리더의 성향, 리더로서 조직에 영향력을 행사하고 싶어 하는 성향, 공공선을 위해 헌신하고자 하는 성향이라는 세가지 영역으로 다시 세분화 된다. 개성은 리더십 스타일과 연관된 개인의 성격적 특성을 의미한다.<sup>22)</sup> 덧붙여 리더의 경력경험은 개인의 특성과 문제해결과 관련된 능력들에 영향을 끼치며, 환경적 영향은 리더십이 발현되는 전 과정에 영향을 끼친다고 기술이론은 보고 있다.<sup>23)</sup>

본고는 이와 같은 기술이론의 틀에 맞춰 양현수의 리더십을 분석해 보고자 한다. 먼저 문제상황을 살펴봄으로써, 출정 명령을 받고 난 이후 목표, 조직, 개인의 측면에서 양현수가 어떤 어려움에 놓였었는지를 분석해 볼 것이다. 이후 그러한 상황 속에서 리더십을 어떻게 효과적으로 발휘했는지를 문제해결 기술, 사회적 판단 기술, 지식의 측면에서 분석한다. 그리고 이러한 핵심적 능력에 영향을 끼친 양현수의 개인특성들에 대해서도 간략히 살펴볼 것이다.

22) Peter G. Northouse, *Leadership Theory and Practice*, p.49.

23) Ibid., pp.51-53.

### 3. 양현수의 리더십 분석

#### 가. 문제상황

1866년 청에 주둔 중이던 프랑스 극동함대의 사령관 로즈(Pierre Gustave Roze) 제독은 병인박해에 대한 응징을 명분으로 조선에 대한 침략을 감행한다. 최초의 침략은 9월 18일부터 10월 1일 사이에 일어났다. 이 기간 동안 로즈는 3척의 군함과 함께 강화도를 거쳐 한강을 거슬러 올라가며 주변일대를 정찰하고 항로를 탐측하였다. 이후 10월 11일에 7척의 군함과 1,000여 명의 병력을 이끌고 2차 침공을 감행하였고, 10월 16일에는 강화부를 점령한다.<sup>24)</sup>

이에 대응하기 위해 조선은 10월 16일 금위영(禁衛營) 아래 순무영(巡撫營)을 설치하고, 대장(大將)에 이경하(李景夏), 중군(中軍)에 이용희(李容熙), 순무천총(巡撫千總)에 양현수를 임명한다.<sup>25)</sup> 이어서 새롭게 설치된 순무영에는 “프랑스군을 엄히 단속하여 며칠 이내로 승리하라”<sup>26)</sup>는 임무가 부여된다. 이때 조정에서 순무영에 하달한 명령은 그 자체로는 단순하고 명확해 보인다.<sup>27)</sup> 하지만 실행에 옮기는 사람의 입장에서는 스스로 판단하고 해결해야 할 사항들이 과도하게 많이 발생하는 명령이었다. 먼저 엄히 단속하라는 것이 공격을 하라는 것인지, 더 이상 진출을 하지 못하게 막으라는 것인지가 모호하다. 또한 무엇이 승리인지에 대한 정의도 없다. 당연히 적의 의도, 적 전투력, 전투 이

24) 이주천, 김진환, 「병인양요(丙寅洋擾)의 재조명(再照明) - 조선과 프랑스의 대격돌(大激突)」, p.136.

25) 김원모, 「병인일기의 연구」, pp.196-197.

26) 『고종실록』 3권, 고종 3년 9월 8일 13번째 기사.

27) 명령은 순무영 대장 이경하로부터 천총 양현수에게까지 순차적으로 하달되었을 것이다. 이 과정에서 이경하가 작전에 관련된 세부적인 지침을 하달했을 가능성이 없는 것은 아니다. 하지만 관련 사항이 양현수의 기록에서 언급되지 않았으며, 이후 지속적으로 작전을 어떻게 펼쳐나가야 할지를 고민한 양현수의 모습을 통해 미루어 볼 때, 양현수 역시 프랑스군을 막으라는 막연한 명을 받은 것으로 보인다.

후 순무영이 달성해야 할 최종상태 등과 같은 추가적인 지침의 제공도 없었다.<sup>28)</sup>

오늘날 육군의 작전명령 하달시 흔히 사용되는 항목<sup>29)</sup>에 비추어 볼 때, 성공적인 작전수행을 위해 양현수에게 제공되어야 했던 사항은 다음과 같다. 첫째, 적에 관한 정보이다. 사실 조정은 적에 대한 제대로 된 정보를 취합하지 못한 상태였기 때문에 양현수에게 무엇을 하달할 만한 능력이 되지 않았다. 당시 조정에 종합된 정보로는 양현수가 출정을 하는 10월 16일을 기준으로 했을 때, 영종첨사(永宗僉使) 심영규(沈永奎)나 덕포첨사(德浦僉使) 이두현(李斗賢) 등이 보고한 선박의 수와 크기 정도 밖에 없었다.<sup>30)</sup> 때문에 프랑스군의 의도, 전체 규모, 사용하는 무기의 위력 등에 대한 대략적인 정보도 기대하기는 어려운 상태였다. 심지어 10월 17일 강화부의 함락 소식이 전달되기 전까지는 프랑스군 위치도 유동적이었다.<sup>31)</sup> 결국 어디서, 어떤 상태 혹은 어떤 활동을 하고 있는 적을 상대해야 하는지는 전적으로 선봉인 양현수가 탐색해 봐야 하는 임무가 되고 만다.

둘째, 인접 부대 및 기타 아군에 관련된 사항들도 명확하지 않았다. 강화도에 남아있는 아군 부대가 있는지, 이용 가능한 시설물들이 얼마나 되는지, 추가로 지원받을 수 있는 병력이 있는지 등에 대한 정보들도 주어지지 않았다. 물론 피아의 상황이나 기타 필요한 정보 등을 순무사

28) 사실 전근대 조선군의 지휘관에게 이와 같이 모호한 지시의 하달은 특별한 일이 아니었다. 당시에는 국왕이 장수에게 편의종사권(便宜從事權)을 부여하는 것이 일반적이었다. 예를 들어 임진왜란 초기 삼도순변사(三道巡邊使)에 제수된 신립이 하달 받은 명령도 “이일(李鎰) 이하 그 누구든지 명을 듣지 않는 자는 경이 모두 처단하라. 중외(中外)의 정병을 모두 동원하고 자문감(紫門監)의 군기(軍器)를 있는 대로 사용하라.”는 것으로 작전에 대한 세부적 지침이 존재하지 않았다. 『선조실록』 26권, 선조 25년 4월 17일 병오 2번째 기사. 다만 여기서 문제로 부각시키고자 하는 것은 양현수가 처한 상황 자체의 모호성과 그에 따른 어려움이 어떤 것인지에 대한 부분이다.

29) 상황, 임무, 실시, 작전지속지원, 지휘 및 통신으로 정형화되어 있다.

30) 『고종실록』, 3권, 고종 3년 9월 7일 6번째 기사.

31) 김원모, 「병인일기의 연구」, p.197.

이경하가 중군 이용희와 천총 양현수에게 하달했을 가능성이 없는 것은 아니다. 하지만 순무영이 설치된 당일 야간에 양현수의 부대가 출정을 했기 때문에 이러한 정보를 주고받기에는 시간적 여유가 부족했을 것으로 보인다.<sup>32)</sup> 『병인일기』에도 관련된 사항에 대한 언급은 없다.

셋째, 작전을 통해 달성해야 하는 목표와 목표달성 이후 군의 최종적인 모습이다. 전투력을 효율적으로 투사시키기 위해서는 반드시 달성해야 하는 목표 등을 제시해 주어야 한다. 그렇게 하달된 지침을 바탕으로 지휘관이 당장 일전을 벌여 적을 패퇴시킬지 혹은 현 위치에서 적의 진출만 최대한 지연시킬 것인지 등과 같은 전투력 투사 시기와 방향 등을 결정하기 때문이다. 하지만 양현수에게 주어진 것은 편의종사권(便宜從事權)이었지 세부적인 지침이 아니었다. 출정을 지시하기 전의 어전회의에서 좌의정(左議政) 김병학(金炳學)이 고종에게

“먼저 중군(中軍)을 보내어 정예군을 영솔하고 그때그때 상황에 따라 대처하도록 하며 방비를 더욱 엄격하게 하소서.”<sup>33)</sup>

라고 고한 것과 같은 진술이 이를 뒷받침한다.

이런 점들을 종합해 볼 때, 작전에 필요한 각종 정보수집과 부대 운영에 관련한 초안의 제시는 양현수에게 일임되었던 것으로 보인다. 즉, 양현수는 Mumford가 기술모텔에서 제시한 문제에 대해 정의하기조차 어려운 상황에 놓여 있었으며, <표1>의 목표 분면에서 요구하는 리더의 역할을 기초자료가 거의 없는 상태에서 수행해야만 했다고 이야기 할 수 있다. 이런 상황은 다른 조선의 군 지휘관들도 일반적으로 겪어야 하는 현상이었다. 하지만 양현수의 사례가 보다 특별한 것은 지금까지 싸워 본 적이 없었던 근대화된 서양 군대를 상대해야 한다는 점이다.

상황의 모호성뿐만 아니라 활용할 수 있는 자원이 한정적이었다는

32) Ibid.

33) 『고종실록』, 3권, 고종 3년 9월 8일 5번째 기사.

점도 문제였다. 특히 프랑스군의 정확한 규모를 모르고 있는 상태였기 때문에 양헌수로서는 융통성을 발휘하기 위한 충분한 수의 병력이 절실했다. 하지만 출정 당시 양헌수가 지휘할 수 있었던 인원은 훈련도감(訓練都監)에 속해있던 보병 500여 명, 기병 100여 명으로 제한적이었다. 이후 10월 20일 훈련도감의 기병 200여 명, 10월 24일 한성군이 지휘하는 광주 별파진(別破陣) 군사 50명, 10월 28일에 관동 기읍산 포수 370명 등의 병력들이 추가로 배치되었다. 하지만 우수한 무기로 무장하고 있는 미지의 적을 상대로 유연하게 부대를 운영하기에는 부족한 숫자였다. 여기에 병력들을 수송할 선박도 턱없이 부족했다. 프랑스군이 강화도 일대의 선박들을 대부분 불태워 조선군의 이용을 거부하려 했기 때문이다.<sup>34)</sup> 무기나 탄약, 식량 및 기타 군수물자도 부족한건 마찬가지였다. 10월 17일 출정하는 부대를 방문한 흥선 대원군에게 기기(器機)의 미흡함을 보고한 건, 양헌수가 중군에게 11월 6일 군량의 보급을 원활히 해 줄 것을 요청한 사실, 11월 9일 정족산성 전투간 탄환이 다 떨어져 심각한 위협에 처할 뻔 했던 상황 등이 이를 뒷받침한다.<sup>35)</sup> 이런 상황들은 Mumford가 언급한 제한적인 시간과 자원, 그에 따른 되돌릴 수 없는 결정이라는 제약의 개념과 일치한다.

#### 나. 문제해결기술 분석

이처럼 양헌수에게 내려진 ‘승리하라’는 명령의 이면에는 자체적으로 해결해야 하는 수많은 복잡하고 모호한 문제들이 산적해 있었다. 양헌수는 그러한 상황 속에서 부여된 임무를 완수하기 위해 Mumford가 제시한 것과 같이 정보를 수집하고 문제를 정의하며, 그것의 해결을 위한 초안제시를 시도한다. 무엇보다 적에 대한 파악이 급했다.

34) 김원모, 「병인일기의 연구」, pp.200-202.

35) Ibid., pp.197-211.

적을 파악하기 위한 첫 정찰은 10월 18일 오전에 이루어졌다. 10월 16일 야간에 부대이동을 시작한 양현수의 부대는 대진(大陣)을 설치하기 위해 통진부(通津府)로 향했다. 18일 오전에는 김포에 도착했고, 프랑스군이 전날 통진부까지 진출했다는 소식을 접한다. 접적(接敵)의 가능성이 높아졌다고 판단한 양현수는 군관 두 명을 선두로 보내 부대이동로에 대해 정찰을 지시한다. 정찰결과 프랑스군이 철수한 것을 확인한 양현수는 교전 없이 통진에 대진을 설치할 수 있었다.<sup>36)</sup>

적에 대한 본격적인 정보수집활동은 대진을 설치한 10월 18일 이후부터 도섭(渡涉)<sup>37)</sup>을 시도하는 11월 6일 사이에 주로 이루어진다. 이 기간 동안 양현수는 작전계획을 구상하고 작전실시를 준비하는 등의 활동을 수행했고, 그에 필요한 정보를 확보하기 위해 다양한 활동을 병행했다. 정보수집은 양현수가 직접 정찰을 통해 적의 개략적인 능력 등을 확인해 보거나, 소규모 부대를 매복시켜 김포반도 내부로 진입하려는 적의 의도와 능력을 파악하는 형태 혹은 강화도 내부로 병력을 보내 적 방비태세를 점검해 보는 등의 형태로 이루어졌다.

세부적으로 살펴보면, 먼저 양현수가 직접 수행한 정찰은 10월 19일, 10월 29일, 11월 4일에 이루어졌다. 정찰결과 그는 프랑스 함대가 7척의 대선(大船)과 수많은 소선(小船)으로 구성되어 있으며 대선들이 갑곶, 인천, 월곶 앞바다에 분산되어 있음을 알게 되었다. 또한 그들이 포격하는 모습을 보며 프랑스군의 화포가 사거리, 운용의 용이성, 탄의 위력 등의 측면에서 조선군보다 월등히 우수하다는 점을 확인한다. 이외에도 적병의 대략적인 수, 아군활동이 관측되었을 때 보이는 대응 방식 등도 정찰을 통해 파악한다.<sup>38)</sup>

36) Ibid., pp.197-198.

37) 현대 육군이 사용하고 있는 개념상의 도섭(渡涉)과 차이는 있지만, 양현수가 『병인일기』에서 염하수로를 건너는 행위를 도섭으로 표현한 것을 그대로 따른다. 이후 도하(渡河)로 표현되는 경우도 인용한 글에서 사용한 단어를 그대로 사용했을 미리 밝힌다.

38) Ibid., pp.198-204.

10월 23일, 24일, 28일에는 예하부대들을 매복시켜 적의 상륙을 저지하도록 지시한다. 매복은 김포반도 내에서 적이 자주 출몰하는 지역이나, 적선이 출현해 상륙을 감행할 것으로 예상되는 지역을 중심으로 이루어졌다. 그 결과 10월 26일에는 문수산성 일대에 매복시켜 두었던 한성근(韓聖根)의 부대와 프랑스군 사이에서 교전이 일어나기도 했다. 교전은 접근해오던 프랑스군에 대한 한성근의 기습과 이후 프랑스군의 반격으로 진행되었는데, 결과적으로 전투에서 한성근의 부대는 패배한다.<sup>39)</sup> 하지만 이 전투를 통해 양현수는 프랑스 지상병력의 전투력을 체감할 수 있었다. 나아가 그들이 전투에서 승리한 이후 산성 내부를 방화하고 약탈 후 철수하는 모습을 통해 프랑스군이 적극적인 상륙작전에 대한 의지가 높지 않다는 판단을 내렸을 가능성이 높다.

10월 22일에는 초관(哨官) 민상현(閔尙鉉)을 시켜 염하수로 대안(對岸)의 월곶진(月串津) 일대 적의 동정까지 확인하는 과감한 정찰까지도 수행한다.<sup>40)</sup> 이처럼 다양한 정보수집 활동을 통해 양현수는 복잡했던 문제상황 중 적에 대한 부분을 상당부분 해소할 수 있었다.

능력 측면에서 프랑스군은 조선군보다 화포, 개인화기, 전투능력의 측면에서 우월했다. 하지만 그러한 능력을 바탕으로 내륙으로의 진출을 꾀하고 있지는 않았다. 오히려 그들은 강화부성을 점령한 이후 대규모 지상병력의 기동은 자제하고 있었다. 해협을 봉쇄하고 강화도 내의 방화 및 약탈에 집중을 하고 있는 모습만 보일 뿐, 김포반도에 대한 본격적인 상륙이나 한양으로의 진출을 시도하거나 그럴 조짐을 보이지 않고 있었던 것이다.<sup>41)</sup> 이처럼 적의 추가적인 진출 가능성이 낮은 상태를 확인했기 때문에 양현수는 수세적 태도에서 벗어나 적극적인 공세행동을 고려할 수 있게 된다.

39) Ibid., pp.200-202.

40) Ibid., p.200.

41) 김원모, 「로즈함대의 내침과 양현수의 항전(1866)」, pp.173-218; 양교석, 「병인양요(丙寅洋擾)의 일고찰」, p.193.

강화도로 진격하는 것과 관련된 개략적인 계획은 10월 26일에서 27일 사이에 마련된 것으로 보인다.<sup>42)</sup> 당시에는 아직 점령해야 할 목표를 선정하지 못한 상태였지만, 공세적인 작전을 수행한다는 개념을 실현시키기 위한 방책의 구상은 이루어지고 있었다. 최초의 구상은 가용한 선박을 활용한 도섭작전이였다. 하지만 프랑스군이 인근 선박들에 불을 지르고 다녀 당장 가용한 선박이 없었다. 10월 28일에 양현수를 지원하기 위해 조강(祖江)에 도착한 경강선(京江船)도 병력을 수송하기에 부적합해 병력 수송이 가능한 선박을 구해야만 했다. 이처럼 즉각적인 도섭이 제한되자, 양현수는 상륙과 화공작전을 병행하는 방향으로 방책을 수정하기도 한다.<sup>43)</sup>

경강선을 점검한 직후 양현수는 백의별군관(白衣別軍官) 이중윤(李

42) 날씨는 10월 28일 한강을 타고 내려온 16척의 경강선(京江船)들의 도착을 통해 추론하였다. 이때 도착한 경강선들이 정황상 양현수가 병력수송을 위해 불러들인 것으로 보이기 때문이다. 우선 양현수는 10월 16일 주교도청(舟橋都廳)으로 임명되었기 때문에 경강선들을 움직일 수 있는 권한이 있었다. 경강선이 군량을 운반하기 위해 동원되었을 수도 있으나, 프랑스 함대라는 위험에도 불구하고 양현수가 병력수송가능 여부를 판단할 때까지 대기하고 있었다는 점에서 단순 군량 운반이 목적이었다고 보기는 어렵다고 판단했다. 또한 양현수가 경강선을 점검한 이후 곧장 백의별군관(白衣別軍官) 이중윤(李重允)을 시켜 민간 선박을 모으도록 지시한 점 등을 살펴볼 때, 경강선에게 최초 하달된 주임무는 군량수송 등보다는 병력수송을 위한 집결에 가까운 것으로 추정된다.

이 가정이 참이라면, 양현수가 경강선을 모으라고 명령을 하달한 일자 10월 26일 혹은 27일 정도가 될 가능성이 높다. 28일에 배들이 도착하기 위해서는 주교소(舟橋所)에서 늦어도 당일 새벽이나 그 전일 임무지시를 해야 하는데, 여기에 양현수가 주교소로 보낸 전령의 이동시간도 감안해야 한다. 병인양요 당시 『고종실록』에 등장하는 순무영 중군의 보고가 거의 대부분 사건발생 하루 뒤에 올라온다는 점을 감안한다면, 도섭과 관련된 개략안은 26일이나 27일에 확정되었을 가능성이 가장 높다. 경강선과 관련된 내용은 김원모, 「병인일기의 연구」, pp.196-202 참조. 물론 10월 25일 이전에 이미 결심을 했을 가능성도 있지만, 지금까지 살펴본 바와 같이 정보가 부족했기 때문에 강화도로 들어가겠다는 결심을 내리기는 어려웠을 것으로 보인다. 관련하여 이상훈도 문수산성 전투(10월 25일) 이후 프랑스군 화력의 우세를 확인한 양현수가 기병작전(奇兵作戰)을 펼쳐 적을 제압하기 위해 염허수로 도하를 계획했다고 보고 있다. 이상훈, 「전략전술의 한국사 - 국가전략에서 도하전까지」, p.286.

43) 김원모, 「병인일기의 연구」, p.202.

重允)에게 수송선을 확보하는 임무를, 백의별군관 안명호(安明鎬)에게는 화공을 위한 뗏목의 확보 임무를 부여했다. 선박 문제는 이중윤이 11월 1일에 민간의 배 5척을 마련하는데 성공하며 해소된다.<sup>44)</sup> 하지만 작전간 활용할 화포의 준비 상태가 미비했고, 화공을 위한 뗏목 또한 아직 준비를 하고 있는 상황이어서 도섭은 11월 1일에는 바로 시행되지 못한다. 이후 화포의 준비가 11월 4일에 완료되며 양현수는 도섭작전 진행을 결심하게 된다. 뗏목은 이때까지도 준비가 완료되지 않아 작전에 활용할 수 없었다.<sup>45)</sup>

하지만 염하수로를 건너는 것만으로는 프랑스군에게 직접적인 타격을 입힐 수 없었다. 프랑스군에게 피해를 강요하기 위해서는 어떤 식이든 전투가 이루어져야 한다. 그리고 전투가 일어나기 위해선 공격해야 할 적부대나 점령해야 할 중요지형 등의 목표선정이 필요하다. 목표는 다양하게 선정될 수 있었다. 가장 직접적으로는 프랑스군이 점거하고 있는 강화부성에 대해 공격하는 방법도 있다. 하지만 이 방법은 그들의 방비태세나 무기의 질적인 차이 등을 판단해 봤을 때 양현수의 부대만으로 고려할 만한 계획은 아니었다. 양군의 전투력 차이를 고려했을 때, 직접 공격하는 것보다는 적에게는 물리적, 심리적 타격을 입히고 아군에게는 장차작전을 계획하는데 도움이 될 수 있는 지형을 선정하여 점령을 하는 편이 유리했다.

중요지역을 선점하고 적에 대한 방비를 갖추려는 노력은 이미 통진에 도착하고 난 직후인 10월 19일부터 지속되고 있었다. 양현수는

“무릇 진(陣)에 머물면서 적의 내침에 대응하려면 반드시 먼저 요해처(要害處)를 지킴으로써 불우(不虞)의 변에 대비해야 하는데, 객지(客地)에 처음 왔기 때문에,

44) 이중윤이 구해온 배는 70인 수용 가능한 배가 2척, 30인 수용 가능한 배가 3척이었다. 이 중 70인용 1척과 30인용 1척은 수리가 필요했으나, 도하가 시작되는 11월 7일에는 수리가 완료되었다. 이상훈, 『전략전술의 한국사 - 국가전략에서 도하전까지』, pp.295-296. 참조.

45) 김원모, 「병인일기의 연구」, pp.203-205.

형편을 채득(採得)하는데 어두웠다.”<sup>46)</sup>

와 같이 언급하며 작전지역 내의 중요지형지물을 파악하기 위해 노력해왔다. 그러한 노력의 끝에 도섭을 결심한 이후인 11월 5일, 손돌무덤 인근에서 염하수로 대안상의 정족산성을 발견할 수 있었다. 그곳이 방어에 유리한 지역이라는 점을 확인한 양현수는 정족산성을 도섭 이후 점령해야 할 목표로 결정하며 작전계획을 완성한다.<sup>47)</sup>

#### 다. 사회적 판단기술 분석

계획을 완성한 다음 그것을 실천에 옮기는 과정에서 양현수가 보여준 리더십의 무게중심은 문제해결기술에서 사회적 판단기술로 옮겨가게 된다. 양현수의 부대는 기존까지 서로 다른 조직에 속해있던 이들이 순무영 선봉이란 이름으로 편조된 부대였다. 때문에 양현수가 이들을 지휘하기 위해선 각 조직원들의 서로 다른 생각을 이해하고 리더인 자신이 원하는 방향으로 끌고나가는 사회적 판단기술의 발현이 필요했다. 사회적 판단기술은 조망수용능력, 사회지각능력, 행동유연성, 사회적 수행 등으로 구성된다.

첫째, 조망수용 능력이다. 편조된 양현수 부대의 특성상, 하부 집단을 구성하는 구성원들의 각기 다른 기대와 목표에 대해 이해하고 수용하는 조망수용능력이 필요했다. 그의 부대는 훈련도감과 별파진의 군사, 향포수(鄉砲手) 등이 혼재되어 있었다. 양현수 본인도 10월 16일이 되어서야 훈련도감 우도천총(右道千總) 및 순무영 천총으로 임명되었기 때문에 휘하 부하들 중 원소속이 같은 훈련도감의 병력들조차도 완전히 장악하기는 어려운 상황이었다.

특히 향포수들은 정규군이 아니어서 더욱 지휘하기 어려웠다. 양현수가

46) Ibid., p.199.

47) Ibid., pp.204-205.

“대개 300년 동안이나 전쟁을 모르고 살아왔으므로 경군(京軍)도 사율(師律)을 알지 못하고 있거늘 허물며 이러한 군대는 말할 것 없다. 향포수는 오합지졸이라...”<sup>48)</sup>

라고 지적하듯, 그들은 전장에서 받는 스트레스에 대한 내성이 약했다. 군사훈련을 전문적으로 받지 못했기 때문에 생존과 안전에 대한 욕구가 커지면 조직보다는 개인의 안위를 위해 움직일 가능성이 경군이 나 표하군보다 높았다. 이런 가능성은 향포수들이 모군(募軍)에 응한 동기가 돈이 아니라 나라를 위해 양이(洋夷)들과 싸우는 것이었다 할지라도 마찬가지였다. 실제로 그들은 작전에 투입되자 승선 및 상륙을 거부하고 임의로 철수하기도 하며, 일부는 탈영을 한다.<sup>49)</sup>

목전에 타도해야 할 적을 앞둔 상태에서 일어난 부대원의 이탈시도는 지휘관으로서 용납하기 힘든 사태로 엄벌을 처해야 하는 사안이었다. 하지만 양현수에게는 여의치 않은 일이었다. 도섭작전을 수행하기 위해 양현수는 순무영 선봉의 병력 중 향포수 367명, 경초군 121명, 표하군 38명을 추려 작전지휘에 나섰는데, 병력 구조상 향포수들이 부대의 주력을 이루고 있었기 때문이다.<sup>50)</sup> 과도하게 엄한 태도는 향포수들의 집단적인 반발이나 대규모 탈영 등을 야기할 우려가 있었다.

이런 상황에서 임무원수와 조직유지라는 두 축을 함께하기 위해선 엄벌과 포용 사이의 적정선을 찾는 것이 필요했다. 양현수의 기본적인 태도는 11월 7일 승선을 거부하는 병력들을 보며

48) Ibid., p.207.

49) 이후에 다시 다루겠지만, 당시 병사들의 이탈행동을 종합하면 다음과 같다.

1. 11월 7일, 승선 및 상륙 거부
2. 11월 7일, 도섭 간 거짓으로 소리를 질러 회군 시도
3. 11월 8일, 도섭을 위해 대기 중이던 선격(船格)이 배를 끌고 도주
4. 11월 8일, 정족산성으로 이동하는 과정에서 탈영병 18명 발생

Ibid., pp.205-207에서 정리

50) Ibid., p.205.

“갑자기 사지(死地)로 들어감에 있어서 엄명을 함부로 실시할 수도 없었다.”<sup>51)</sup>

와 같이 고백한 것에서도 볼 수 있듯 그들의 행동을 이해하고 수용하는 것이었다. 물론 그렇다고 그들의 행동을 마냥 용납해 준 것은 아니다.

도섭작전이 개시된 11월 7일 야간의 사건은 양현수가 찾아간 적정선에 대해 가장 명확하게 보여준다. 당시 그의 부대는 부래도(浮來島)에서 광성진(廣省鎭)으로 1차 수송을 하고 있었다. 이제 막 배들이 출항하여 이동하고 있을 때, 후미선박의 군졸이 큰소리로 철수를 지시하며 군령을 어지럽히는 사건이 발생한다. 이때 양현수는 “배를 만약 되돌린다면 내 손으로 칼을 빼어 모조리 참하리라”고 크게 외쳐 병력들이 중요하지 않도록 조치만 취하고 해당 병력에 대해서는 누구인지 알면서도 묵인한다.<sup>52)</sup> 이처럼 양현수는 조직의 목표 달성에 결정적인 장애가 되지 않는 범위 내에서 병력들의 생존에 대한 욕구를 이해하고 인정해주는 모습을 보였다. 그 결과 부대 전체의 사기가 현저히 저하되거나 부대가 와해되는 등의 상황을 피할 수 있었다.

병사들과는 반대로 작전수행에 열의를 가지고 있고, 보다 적극적 참여를 통해 공을 세우고 싶어 하는 군관들에 대해서는 그들의 의견을 전폭적으로 수렴한다.<sup>53)</sup> 이처럼 양현수는 생존에 대한 욕구와 공을 세우고 싶은 욕구 등과 같이 하부직원들의 다양한 기대와 목표를 이해하고 수용해 나갔다. 그러면서도 목표 달성을 위해 조직을 운영해 나가는 측면에서 그가 보여준 리더십의 모습은 Mumford 이론의 조망수용

51) Ibid., p.207.

52) Ibid., pp.207-208.

53) 사례로는 10월 28일 안명호가 뗏목을 만들어 화공작전을 펼치고 싶어 하자 이를 승인하고 준비시킨 건, 11월 5일 이기조가 작전계획을 발전시키고 싶어 해 이를 맡긴 건이 있다. 안명호는 10월 28일 양현수가 염하수로를 건너 병력을 상륙시킬 수 있는 선박들을 점검했으나 마땅한 선박을 찾지 못하는 모습을 본 후, 스스로 강령포에서 화공에 필요한 뗏목을 준비하겠다고 건의하였다. 이기조는 덕포진에서 도섭을 위한 화포상태를 점검하던 중 양현수에게 작전계획을 세우고 싶다고 건의하였다. Ibid., pp.202-204.

능력에서 제시한 모습과 일치한다.

둘째, 사회지각능력이다. 양현수는 자신이 하달하는 지침에 따라 병력들이 어떻게 움직이고 그 과정에서 처하는 문제가 무엇인지에 대해서도 깊이 있게 이해하는 모습을 자주 보인다. 예를 들어 부대가 이동하면 식량과 체력을 소모하며 그것이 소진될 경우 부대원의 사기도 함께 저하된다는 사실을 잘 인지하고 있었다. 또 그는 자신의 결정과 말 한마디가 병력들에게 미치는 파급효과가 크다는 것을 잘 알고 있었다. 때문에 늘 이런 부분에 대해 신경 쓰고 병력들이 급양에 있어서 부족함을 느끼거나 전투외의 활동으로 체력적 한계에 도달하지 않도록 유의했다. 나아가 자신의 지시와 말에 의해 병력들이 좌절하지 않도록 조치들을 취했다.

사회지각능력과 관련된 세부적인 사례들로는 먼저 작전계획을 완성한 11월 5일에 내린 지시를 내린 건을 들 수 있다. 양현수는 부대를 덕포진(德浦鎭)으로 이동시키기에 앞서 각 병사들에게 2명당 1개씩 면포대(綿布袋)를 만들어 2일치 식량과 절편을 준비해 두도록 지시한다. 그리고 그것을 2인이 교대로 짊어지도록 조치하여 부대이동 간 병력들이 과도하게 지치는 것을 방지하려고 노력했던 것이다.<sup>54)</sup> 당연하고 생각하기 쉬운 일들인 것 같지만, 장수가 임무달성만 신경을 쓰거나 병사 개개인의 신체활동에 대한 깊은 이해를 하지 못한다면 나오기 어려운 조치들이다.

또 부대가 통진부에서 덕포로 이동을 시작한 11월 6일에는 표하군(標下軍)들만 거느리고 먼저 이동해, 도섭 가능여부를 살피고 병력들을 위한 식사 준비에 관련된 사항을 사전 조치하였다. 이는 병사들이 불필요한 행군을 하는 것을 최소화시키고 중단없는 급양을 통해 체력저하를 방지하기 위한 행동이었다. 이외에도 11월 7일에서 8일로 넘어가는 새벽, 자신은 깨어서 후속병력들을 기다리면서도 먼저 도섭해 지쳐있

54) Ibid., p.205.

는 병력들은 충분한 휴식을 취하도록 하는 등 항상 병사들의 체력을 신경쓰는 모습을 보인다. 나아가 11월 8일에는 정족산성에서 주민들로부터 군량으로 받은 쌀과 소고기 등으로 병사들을 배불리 먹였으며, 백성들이 바친 흑우(黑牛)로는 제사를 지내 심적 안정을 취할 수 있도록 해 다음날 전투에 대비시켰다.<sup>55)</sup> 이처럼 양헌수는 식사와 휴식이라는 기본적인 욕구를 충족시키고 전투를 앞둔 상태에서 오는 심리적 압박은 해소해 주려고 노력했다.

사회지각능력에 대해 살펴볼 수 있는 보다 극적인 사례로는 양헌수가 중군의 회군지시를 거부한 사건을 들 수 있다. 회군 거부는 다음과 같은 상황 속에서 발생한다. 통진부에서 덕포까지 부대를 이동시킨 양헌수는 이동 당일인 11월 6일 야간에 바로 도섭을 시행하려 했다. 하지만 바람이 심해 도섭이 어려웠고, 이를 보고하자 중군 이용희는 다음날 아침 영전사(令箭使)를 보내 회군하라는 지침을 하달한다. 못마땅했지만 명령을 어길 수 없었던 양헌수는 중군의 지침에 따라 회군을 시작하는데, 10리도 못 미친 지점에서 덕포로 다시 이동하라는 지시가 하달된다. 두 차례의 반복되는 지시를 받은 병력들은 이미 “발걸음이 느리고 힘이 빠져서 거의 모두가 지쳐있었다.” 양헌수는 지친 병사들을 다독여 다시 통진으로 이동했고, 이동 후 도섭을 위한 준비를 마친다. 하지만 중군은 양헌수가 저녁이 되어 병력들의 점호를 마치고 병력들을 승선시키고 있을 때, 다시금 회군을 하라는 지시를 하달한다.<sup>56)</sup> 이에 양헌수는

“군대가 이미 승선했으니, 중지시킬 수 없다. 만약 다시 회군한다면 이로부터 앞으로는 다시 용병할 수 없다.”<sup>57)</sup>

고 답한 후 도섭을 강행해 버린다. 반복되는 지시로 병력들의 불만이

55) Ibid., pp.205-210.

56) Ibid., pp.206-209.

57) Ibid., p.209.

고조되고 있으며, 사기도 떨어지고 있다는 사실을 알고 있었기 때문에 내릴 수 있는 조치였다.<sup>58)</sup>

위의 사례들에서 살펴본 것과 같이 양현수는 부하들의 기대와 목표를 잘 이해하고, 그들이 처한 매 상황마다 어떤 상태에 놓이게 되는지에 대한 이해가 깊었다. 때문에 양현수는 매 고비마다 병력들의 상태에 맞게 유연하게 대처하는 행동유연성을 보이거나, 부하들과 소통하면서 계획을 보완하고 때로는 자신의 뜻대로 병력들을 끌고 나가기도 하는 등의 사회적 수행도 할 수 있었다.

셋째, 행동유연성이다. 관련된 사례들로는 다음과 같은 것들이 있다. 11월 6일 불어온 태풍으로 작전 강행이 위험해 보이자 도섭일자를 변경시키는 모습, 앞서 사회지각능력에서 예를 든 것과 같이 도섭이 시작된 11월 7일 중군의 반복되는 명령에 대해 거부하는 모습에서 찾아볼 수 있다. 또 도섭작전이 시작되고 난 이후 조수의 흐름으로 인해 같은 자리에서 수차례 도섭하는 것이 제한된다는 덕포침사의 조언에 따라 출발지점을 부래도, 손돌목, 적암포로 나누는 모습이나, 같은 날 병력들이 풀숲에 적이 매복해 있는 것 같다며 상륙을 거부할 때 먼저 배에서 내려 풀숲을 헤치며 안전을 확인해 주는 모습 등에서도 행동유연성을 찾아볼 수 있다.<sup>59)</sup>

넷째, 사회적 수행이다. 이는 그가 부하들과 소통하거나 병력들을 다독이는 장면에서 자주 나타난다. 소통의 예로는 11월 5일 정찰간 정족 산성을 발견한 이후 별군관 이현규(李鉉奎), 이병숙(李秉淑)에게 산성을 보여주며 점령목표로 선정하는 것에 대한 의견을 나누는 모습이 있다. 병사들을 다독이며 보여준 사회적 수행은 11월 6일의 반복되는 회군으로 지친 병사들에게

58) 이러한 조치는 동시에 양현수가 행동유연성을 발휘한 사례로도 볼 수 있다.

59) Ibid., pp.207-208.

“어젯밤 날씨가 몹시 차고 바람마저 세차게 불었는데, 너희들이 바깥에서 노숙했다니 내 마음이 아프다. 이제 또다시 찬바람을 안고 북행하게 하니 몸을 선뜻 되돌려 가면 더욱 추워서 입이 다물어지게 될 것이다. 그러나 나라의 신민으로서 어찌 이 같은 수고스러움을 사양하겠는가. 모름지기 걸음을 재촉하여 나를 따르라”<sup>60)</sup>

며 그들의 상황을 이해해주고 다독이는 한편 구국의 신념을 다지도록 독려하는 모습이 대표적이다. 또 도섭을 위해 덕포에서 승선을 지시했으나 병력들이 탑승을 거부할 때는 칼을 빼어 들고 “너희들은 배 타기가 겁나는가. 비겁한 병졸은 비록 10만이 된다 해도 아무런 소용이 없도다. 겁이 나면 모두들 가거라. 내 장차 홀로 건너가겠다.”며 독려하는 모습에서도 사회적 수행의 특성을 찾아 볼 수 있다.<sup>61)</sup> 이처럼 양현수는 활약을 하고 싶어 하는 부하들을 위해서는 의사소통을, 힘들어 하고 두려워하는 부하들을 위해서는 독려를 통해 프랑스군 타도라는 비전을 부하들에게 이식해 갔다.



#### 4. 지식 및 개인특성 분석

지금까지 살펴 본 것과 같이, 근대화된 프랑스군의 내침이라는 새로운 문제상황에 대응하는 양현수의 모습은 Mumford의 문제해결기술과 사회적 판단기술이라는 개념이 제시하는 리더의 상과 상당부분 일치한다. 이처럼 양현수가 문제해결기술과 사회적 판단기술을 발휘할 수 있었던 것은 그가 부대를 운영하고 전투를 수행하는데 필요한 핵심적인 원칙들을 체계적으로 이해하고 있었기 때문이다. 즉 Mumford가 제시하는 지식을 갖추고 있었다고 말할 수 있다.

60) Ibid., p.207.

61) Ibid., pp.205-209.

우선 그는 지식형성에 필요한 충분한 수준의 일반적 인지능력을 지니고 있었다.<sup>62)</sup> 또한 전투 및 부대 운영과 관련된 직무 경험을 통해 쌓은 결정적 인지능력도 갖추고 있었다. 순무영 천총으로 임명되기 전까지 양현수는 희천군수(熙川郡守)와 갑산부사(甲山府使), 제주목사(濟州牧使) 등 주로 변방의 행정 및 군무 관련 직무를 수행하였던 것이다. 이런 직무경험을 통해 양현수는 군사 운영에 관한 결정적 인지능력을 충분히 쌓을 수 있었던 것으로 보인다.

이와 같은 그의 직무경험 중 제주목사 시절의 행적에서는 양현수의 특성과 리더십 스타일이 잘 드러난다. 1864년 제주목사로 발령을 받은 양현수는 재임기간동안 예하 관료들을 단속하고 백성들을 평안한 삶을 위해 다양한 활동들을 한다. 탐학을 저지른 관료에 대해서는 장계하여 처벌받도록 하고<sup>63)</sup> 폐단을 시정하거나, 백성들을 구휼하여 공이 큰 관료들은 포상을 받도록 장계를 올리는 등<sup>64)</sup> 공직의 기강을 바로 세우고 공이 있는 아랫사람들은 나서서 살피는 모습을 보인다. 또한 비나 바람으로 사고를 당한 현민들에 대해서는 그때마다 원휼전을 주거나 환곡 등을 탕감받을 수 있도록 조치하고,<sup>65)</sup> 작황이 좋지 않아 조정으로부터

62) 양현수는 13세에 학문에 뜻을 두고 이항로(李恒老)에게 사사를 받던 중, 가정형편이 어려워 비교적 관직 진출이 빠른 무관의 길을 택하였다. 무관의 길을 택한 이후에도 저녁에는 사서삼경을 공부하는 등 학문을 게을리 하지 않았다고 한다. 이런 사례를 통해 그가 정보를 수집하고 처리하는데 필요한 충분한 수준의 일반적 인지능력을 가지고 있었다고 추론해 볼 수 있다. 김원모, 「로즈함대의 내침과 양현수의 항전(1866)」, pp.188-189.

63) 전판관(前判官) 백기호(白基虎)의 잘못을 전라감사(全羅監司) 정건조(鄭健朝)에게 보고하였다. 정건조로부터 보고를 받은 고종은 백기호를 흑산도로 유배보낸다. 『고종실록』 3권, 고종 2년 2월 15일 3번째 기사.

64) 현내 폐단을 시정하고 백성들로부터 신뢰를 받은 정의현감(旌義縣監) 이언길(李彦吉)은 양현수의 장계에 따라 포상을 받고 1년 연임을 하게 되었다. 『승정원일기』 2690책, 고종 2년 윤 5월 28일.; 궁핍한 백성들을 사재를 써서 구휼한 대정군수(大靜郡守) 한홍일(韓弘一) 등도 양현수의 장계로 포상을 받았다. 『승정원일기』 2703책, 고종 3년 6월 27일.

65) 『승정원일기』 2679책, 고종 1년 7월 27일.; 『승정원일기』 2686책, 고종 2년 2월 15일.; 『승정원일기』 2690책, 고종 2년 윤 5월 3일.

요구받은 진상품의 양을 다 채우지 못할 때는 이를 보고하여 경감시킴으로써 백성들의 부담을 줄이거나 환곡의 봉납을 연기시키기도 한다.<sup>66)</sup>

이처럼 제주라는 고립된 공간에서 벌어진 여러 상황을 겪으며 양현수는 관료 혹은 리더로서의 책무에 대해 생각하게 된다.<sup>67)</sup> 그리고 이런 경험들이 작용하여 아랫사람들의 어려움을 이해하고 유연하게 대처하고, 때로는 현장 지휘관으로서 독자성을 발휘하기도 하는 특유의 지휘방식을 갖추게 된 것으로 보인다.

마지막으로 다룰 양현수의 개인특성은 동기이다. 그는 모든 어려움을 맞서서 조직을 이끌고 임무를 완수하겠다는 강렬한 동기, 즉 복잡한 문제를 해결하려는 의지와 조직을 주도적으로 이끌어가려는 의지, 그리고 공공선을 위해 헌신하려는 의지를 가지고 있었다.

문제를 해결하고자 하는 의지는 임금에 충성하고 국은에 보답해야 한다는 유교적 가치관에 기초하고 있었다. 그의 충정은 10월 28일, 염하수로를 건널 수단이 없다는 것을 실감한 직후 백의별군사 이중윤에게 선박을 어떻게든 구해올 것을 지시하며 한탄 한 것에서 잘 나타난다.

“이곳에 온지가 이미 10여 일이 지났는데도 한 발짝도 전진할 수 없으며 ... 공연히 나라의 곡식만 축내고 있을 뿐이다. ... 밥을 먹어도 목구멍에 넘어가지 아니하고, 등창이 나 죽을 지경이다.”<sup>68)</sup>

조직을 자신의 의지대로 이끌어 나가려는 모습은 문제를 해결하는 방식을 통해서 살펴볼 수 있었다. 전반적으로 그는 부하들의 의견을 잘 수렴하고 필요에 따라 융통성을 보이기도 했다. 하지만 본질적으로는 늘 병력들보다 앞서 나가 선두에서 지휘하고 때로는 정찰을 위해 적 포

66) 『승정원일기』 2684책, 고종 1년 12월 5일.; 『승정원일기』 2684책, 고종 1년 12월 11일.; 『승정원일기』 2698책, 고종 3년 1월 3일.

67) 서신혜, 「조선후기 凶荒 현장과 제주 목민관의 생각-남구명의 『凶年記事』와 양현수의 『惻棄兒設』을 중심으로-」 『온지논총』 제84호, 2015, p.137.

68) 김원모, 「병인일기의 연구」, p.202.

격의 위험도 마다하지 않는 등과 같이 조직을 주도적으로 이끌어가려는 의지를 가지고 있었다. 이미 살펴본 사례이지만, 11월 6일 부하들이 행군을 시작하기 전에 먼저 도섭지점을 점검하고 식사를 준비하는 모습이나, 도섭작전이 개시된 11월 7일 상륙을 거부하는 부하들에 앞서 먼저 물에 뛰어 내렸던 모습 등이 이러한 그의 의지를 잘 보여준다. 심지어 10월 29일에는 부하들의 만류에도 불구하고 홀로 정찰에 나서기도 했다. 야간에 수유현(水踰峴)에 올라간 그는 갑작스럽게 불을 밝혀 프랑스 함대의 포격을 유도함으로써 그들의 방비태세와 무기의 위력을 현장에서 확인하고 돌아왔던 것이다.<sup>69)</sup>

위의 사례들에서 공공선의 달성을 위한 자기희생적 의지 또한 함께 찾아 볼 수 있다. 이처럼 부대지휘라는 공적인 임무에서 뿐만 아니라 사적인 부분에서도 양현수는 자기희생적 모습을 보인다. 그는 출정 이후 도섭 전까지 집으로 편지 한통 보내지 않았으며, 도섭 직전에 집에서 보낸 편지와 겨울옷이 도착하자 옷은 민가에 던지고

“말에 오르니 집을 잊어버리고, 성을 나오니 내 몸을 잊어버렸노라. 내 일신이 편하게 지내고 있기 때문에 편지를 쓰지 못했노라. 이제 장차 바다를 건너려고 하는데, 맹세코 살아 돌아오지 않겠다. ... ”<sup>70)</sup>

는 답장만 남긴 채 도섭을 강행해 버리기도 했다. 이는 스스로가 도섭을 앞두고 마음이 흐트러지는 것을 방지하기 위한 행동이자, 부하들이 떠난 가족을 생각하며 사기가 저하되는 것을 방지하기 위한 행동이었다.<sup>71)</sup>

69) Ibid., pp.202-203.

70) Ibid., p.210.

71) 이러한 행동은 삼국시대, 연이은 출정으로 병사들의 사기가 떨어질 것을 우려한 김유신이 본인의 집 앞을 무심히 지나간 것에 비견될 수 있을 것이다.

## 5. 맺음말

11월 8일 아침, 도섭작전에 참가한 전 부대를 정족산성에 집결시킨 양현수는 다음날 프랑스군 올리비에(Olivier) 대령의 부대와 의 전투에서 승리를 거둔다. 병력들을 충분히 휴식시킨 후 주요 거점에 매복시켜 두었던 양현수와 달리 올리비에에는 무방비 상태로 정족산성에 접근했던 것이다. 프랑스군은 화포 없이 개인화기로만 무장했으며, 매복에 대한 대비도 하지 않은 상태였다. 양현수는 이러한 과오를 포착해 프랑스군에게 기습공격을 감행했다.<sup>72)</sup>

이후 벌어진 전투는 기습을 감행한 양현수의 군대에게 유리하게 진행되기는 했으나, 프랑스군의 우월한 무기와 훈련정도의 차이로 기습의 효과는 점차 반감되어 갔다. 양현수에 따르면 프랑스군의 소총 사거리는 조선군 회승총의 5배 가량이 되었으며, 발사속도도 조선군에 비해 월등했다. 또 프랑스 병사들은 기습공격을 당했음에도 도망가지 않고 응전에 나섰으며, 동료가 쓰러지면 오른손으로 총을 쓰고 왼손으로는 동료를 끌고 이동하는 등 숙달된 전투행동을 보여주었다. 그렇게 몇 시간에 걸친 전투 끝에 조선군은 탄환이 다 떨어지며 오히려 패배의 위기에 몰리게 된다. 하지만 갑작스럽게 프랑스군이 철수하면서 전투는 조선군의 승리로 끝이 난다.<sup>73)</sup>

정족산성에서의 전투는 몇 시간에 걸친 회전자체도 중요하지만, 회전이 있기까지 적을 파악하고 작전계획을 수립하고 부대를 정족산성까지 기동시키는 과정에서의 어려움과 중요도가 더 컸다고 말할 수 있다. 지금까지 살펴본 것처럼 프랑스군에 대응하기 위한 조선군은 출정을 하는 순간부터 많은 문제에 시달릴 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 양현수는 모든 문제를 효과적으로 제어하며 결국에는 전투를 승리로

72) Ibid., pp.201-205.

73) Ibid., p.211.

이끌었다. 이 과정은 양현수의 리더십이 발휘되었기 때문에 제대로 진행될 수 있었다. 본고는 이러한 점에 주목하여 양현수가 왜 성공할 수 있었는지를 확인하기 위해 그의 리더십을 Mumford의 이론에 대입하여 분석하고자 했다.

양현수군이 일자별로 겪었던 상황의 개략적인 흐름은 다음 <표 3>에 정리된 것과 같다. <표 3>에서 볼 수 있는 것과 같이 출정을 하는 순간부터 양현수는 Mumford가 제시한 것처럼 비일상적이고 잘 정의되지 않은 문제상황에 부딪쳤다. 적에 대한 정보와 병력, 물자 등 모든 자산들은 부족했고, 양현수에게 하달된 지침은 너무나 포괄적이었다. 가용 부대인 순무영 선봉진은 긴급하게 편조된 부대였으며, 특히 향포수와 같이 군무(軍務)에 익숙하지 않은 병력들이 주력을 차지하고 있었다.

<표 3> 양현수군의 일자별 주요상황 정리

일 자	주요상황
10.16	출정
10.18	오전 김포 도착 / 오후 통진부 점령
10.19~10.24	적정파악
10.26	문수산성 전투 패배
10.28~11.5	도섭작전 준비
11.6~11.7	도섭작전 실행 (태풍, 반복되는 명령, 병력들의 일탈행위)
11.8	전투준비
11.9	정족산성 전투 승리

출처 : 김원모, 「병인일기의 연구」, p.197-213의 내용 정리

이런 상황을 타개하기 위한 양현수의 노력을 Mumford가 제시한 문제해결기술의 측면에서 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 그는 적과 지형에 대한 정보를 수집했다. 둘째, 수집된 정보를 바탕으로 적의 대략적인 능력과, 당분간은 강화도에서 더 이상 진격할 만한

의지가 보이지 않는다는 점을 파악해냄으로써 문제 상황에 대한 정의를 내렸다. 셋째, 그러한 정의를 바탕으로 도섭작전이라는 해결책을 만들어 냈다.

사회적 판단기술은 도섭작전을 실행하는 과정에서는 주로 등장했다. 이때 보여준 모습으로는 첫째, 양현수는 직원들의 서로 다른 욕구와 기대에 대해 잘 이해하고 포용할 줄 아는 조망수용능력을 갖추고 있었다. 그는 적극적으로 작전과 관련된 의사를 표현하는 부하들에 대해선 그의 의견을 채택했다. 반대로 이탈하려는 부하들이 등장하면 처벌은 최대한 피하면서도 부대의 군기는 유지하는 절충점을 찾아냈다. 둘째, 자신의 지휘 혹은 주변 여건에 따라 부하들이 어떠한 상태에 놓이는지에 대한 이해, 즉 사회지각능력이 뛰어났다. 그러한 능력을 바탕으로 부하들이 최대한 불편을 덜 겪고 사기가 최대한 떨어지지 않도록 하는 조치들을 취해나갔다. 이를 위해 때로는 상부의 명령을 거부하는 과감함까지도 보였다.

양현수가 이처럼 문제해결기술과 사회적 판단기술을 잘 발휘할 수 있었던 것은 1차적으로 군부대 지휘에 필요한 사항들을 체계적으로 이해하는 지식을 갖추고 있었기 때문이다. 그리고 그러한 지식은 양현수가 정보처리 능력과 다양한 생각수용력을 비롯한 일반적 인지능력을 타고났을 뿐만 아니라, 제주목사를 비롯한 각종 직무경력을 통해 얻은 교훈들이 양현수 자신의 개성과 연관되어 잘 축적되어 있었기에 적절하게 활용될 수 있었다.

정리하면, Mumford의 이론을 기준으로 봤을 때 양현수는 작전 성공에 긍정적이고 결정적인 영향을 미치는 주요 능력들을 모두 갖추고 있었다고 말할 수 있다. 그는 복잡한 문제상황의 본질을 찾아내어 그에 상응하는 문제해결책을 구상하는 능력을 가지고 있었으며, 해결책을 다듬고 실천으로 옮기는 과정에서 부하들의 마음을 하나로 이끌어 내는 능력을 갖추고 있었다. 따라서 그의 리더십은 오늘날의 리더들에게

도 현실의 복잡한 문제상황 속에서 조직을 어떻게 이끌어 나갈지에 대한 함의를 줄 수 있을 것이다.

다만, 서두에서도 언급했듯이 해석의 측면에서 볼 때, 현대적 분석의 틀로 전근대의 사례를 분석하는 과정에서 다소 매끄럽지 못한 부분이 있을 수 있다는 점은 유념할 필요가 있다. 또한 현실의 각 리더들이 처하게 되는 다양한 문제상황은 이론과 달리 매우 다양한 형태로 나타날 수 있기 때문에<sup>74)</sup> 이론의 천편일률적 적용도 주의해야만 한다. 나아가 이론 자체의 측면에서는 Mumford가 제시한 핵심능력 중 무엇이 리더의 성공에 결정적으로 영향을 미쳤는지에 대한 논증이 다소 미흡해, 리더들이 어디에 초점을 맞추는 것이 필요한지 알기 힘들다는 한계점이 있다. 이러한 한계점들은 동일한 이론을 또 다른 성공사례 혹은 실패한 사례에 적용하며 연구의 외연을 확장하면서 보완해 나갈 수 있을 것이다.



(원고투고일 : 2018. 6. 26, 심사수정일 : 2018. 8. 7, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 양현수, 병인양요, 리더십, Mumford, 기술모델

74) Peter G. Northouse, *Leadership Theory and Practice*, pp.54-56.

## 〈참 고 문 헌〉

『고종실록』

『선조실록』

『승정원일기』

김원모, 「로즈함대의 내침과 양헌수의 항전(1866)」 『동양학』 13호, 1983, pp.173-218. UCI : I410-ECN-0102-2009-910-006393936

\_\_\_\_\_, 「병인일기의 연구」 『사학지』 17권, 1983, pp.193-232.

UCI : I410-ECN-0102-2008-910-001095719

서신혜, 「조선후기 凶荒 현장과 제주 목민관의 생각-남구명의 『凶年記事』와 양헌수의 『惻棄兒說』을 중심으로-」 『온지논총』 제84호, 2015, pp.113-140.

UCI : I410-ECN-0102-2017-810-000452707

양교석, 「병인양요(丙寅洋擾)의 일고찰」 『사충』 29권, 1985, pp.1-44.

UCI : I410-ECN-0102-2008-910-000457597

이주천, 김진환, 「병인양요(丙寅洋擾)의 재조명(再照明) - 조선과 프랑스의 대 격돌(大激突)」 『열린정신 인문학연구』 제8집, 2007, pp.131-146.

UCI : G901:A-0002605683

이상훈, 『전략전술의 한국사: 국가전략에서 도하전까지』 서울: 푸른역사, 2014.

Mumford, Michael D, Stephen J, Zaccaro, Francis D, Harding, T, Owen Jacobs, Edwin A, Fleishman, “Leadership Skills for a Changing World: Solving Complex Social Problems,” Leadership Quarterly, Vol.11, No.1, 2000, pp.11-35.

DOI : [http://dx.doi.org/10.1016/S1048-9843\(99\)00041-7](http://dx.doi.org/10.1016/S1048-9843(99)00041-7)

Mumford, Michael D, Stephen J, Zaccaro, Mary Shane Connelly, Michelle A, Marks, “Leadership Skills: Conclusions and Future Directions,” Leadership Quarterly Vol.11, NO.1, 2000, pp.155-170.

DOI : [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(99\)00047-8](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(99)00047-8)

Mumford, Michael D, ed, Leadership 101, 김정희 역, 『리더십 101』 서울:

시그마프레스, 2011.

Northouse, Peter G. *Leadership Theory and Practice*. California : Sage Publications, 2007.

Zaccaro, Stephen J. Michael D. Mumford, Mary Shane Connelly, Michelle A. Marks, Janelle A. Gilbert. "Assessment of Leader Problem-Solving Capabilities." *Leadership Quarterly*. Vol.11, No.1. 2000. pp.37-64.

DOI : [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(99\)00042-9](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(99)00042-9)



<Abstract>

## Yang Heon-Su's Leadership During the period of Byungin Yangyo(the War between Choseon and France) : Focused on the Mumford's Skills Model

Choi, Keun-byul

The purpose of this study is analysing leadership of Yang Heon-Su who was commander in chief of Soon-moo-young during the period of French invasion of 1866. To achieve this purpose, this thesis examine Yang's behavior by Mumford's leadership theory named skills model.

Skills model suppose circumstances of organization could be easily stricken in the complex problems. Leaders confront ill-defined problems with no certain informations. And they solve these complicated problems in "real world": time is limited and demands are many. To overcome this situations, skills model propose three type leadership skills: problem-solving skill, social judgment skills and knowledge.

This thesis will check Commander Yang's situations with Mumford's theory. He was in the complex problems like theory indicated. There is no information about french troops. Government let him use his discretion without a guidance. After check this situation, thesis will find out how he can solve that complex problems; win the battle against french invaders who well-trained and armed with modernized weapons but his troops wasn't.

Key words : Yang Heon-Su, Byungin Yangyo, Leadership, Mumford, Skills model





Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.345-394  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.10>  
Printed in the Republic of Korea

## 조선초기 수성군(守城軍)에 관한 연구

김정웅\*

1. 머리말
2. 수성군의 설치와 변화
3. 수성군의 운용
4. 맺음말

### 1. 머리말

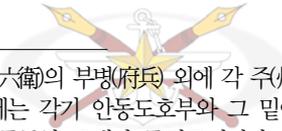
조선 개국 후 군사제도의 정비는 주로 중앙군에 집중되어 이루어졌다. 이는 고려말 대부분의 군사력이 사병화되어 있던 상황에서 왕권 강화와 중앙집권체제를 조기에 갖추어야 할 필요성에 의해 불가피한 조치였다. 상대적으로 개편이 더디었던 지방군은 고려말부터 이어져 오던 지방군이 유지되는 것에 만족해야 했다. 고려시대의 지방군인

---

\* 육군대령, 제53보병사단, 부산대학교 사학과 박사과정 수료.

주현군(州縣軍)<sup>1)</sup>과 주진군(州鎭軍)<sup>2)</sup>은 사라지고 고려말 지방 군사력은 대원관계에서 자주권을 회복하는 차원에서 군사력이 필요했던 양계 지역에는 익군(翼軍)<sup>3)</sup>이 운영되고 있었고, 남쪽지역에는 육수군(陸守軍)과 기선군(騎船軍)이 있었지만 올바른 체계를 갖추지 못하고 있었기 때문에 제대로 된 국방력을 갖추기 위해서는 조속히 지방군의 정비가 필요한 상태였다.

조선 개국 후 지방군은 중앙군과 달리 고려의 유제를 기초로 하여 정비되기 어려웠다. 북방 양계지역에는 익군 조직이 조선 건국 후에도 유지되었지만, 하삼도지역을 포함한 나머지 지역은 새로운 군사조직을 갖추어야할 상황이었다. 이에 태조 6년(1397), 풍해도<sup>4)</sup>와 하삼도지역 등에 진(鎭)을 설치하는 설진조치가 이루어지면서 진을 중심으로 한 지방군의 정비가 이루어지게 되었다.<sup>5)</sup>



- 1) 고려시대 이군(二軍)·육위(六衛)의 부병(府兵) 외에 각 주(州)·현(縣)에 주둔하던 지방군
- 2) 국경지대인 북계와 동계에는 각기 안동도호부와 그 밑에 주·진 중심의 행정조직이 짜여져 있었는데, 이곳에 주둔한 군대가 주진군이였다.
- 3) 고려 충렬왕 1년(1274), 제1차 여몽 연합군의 일본 정벌 때 원의 익군 체제를 도입해 중군(中軍)·좌군(左軍)·우군(右軍) 등의 3군을 조직했던 것이 익군조직의 시초이며, 공민왕 즉위 후 원의 간섭에서 벗어나기 위한 시도를 전개하면서 양계지역에서 주로 운영되었던 군사조직으로 농민으로 구성했던 상비적인 부대이며, 조선 초 평안도·함길도에서 군익도 체제(軍翼道體制)를 편성할 때 주력부대이다.
- 4) 풍해도는 오늘날의 황해도로 보면 되고, 이 지역은 고려 성종 14년(995)에 전국을 10도로 나눌 때 경기지역과 함께 관내도(關內道)에 속하게 되었고, 현종 9년(1018)에 관내도를 양광도(楊廣道)·서해도(西海道)로 양분하면서 서해도로 되었고, 문종 23년(1069) 경기지역을 확장할 때 양광도·교주도(交州道)·서해도의 일부를 경기에 포함시켰다. 조선이 건국되면서 태조 4년(1395)에 풍천(豐川)과 해주의 이름을 따서 풍해도(豐海道)로 되었다. 태종 17년(1417)에 황주(黃州)와 해주의 이름을 따서 황해도로 개칭되었다.
- 5) 『태조실록』권 11, 태조 6년 5월 21일 임신.  
각도의 병마도절제사(兵馬都節制使)를 파하고 각진(各鎭)의 첨절제사(僉節制使)를 두어 소속인 부근 고을(州)의 병마를 거느려 수어(守禦)에 대비하고, 도관찰사로 하여금 부지런하고 게으른 것을 상고하게 하였다. 경상도는 4진(鎭)인데, 합포(合浦)·강주(江州)·영해(寧海)·동래(東萊)이고, 전라도의 4진은 목포(木浦)·조양(兆陽)·옥구(沃溝)·흥덕(興德)이고, 충청도의 3진은 순성(蓴城)·남포(藍浦)·이산(伊山)이고, 풍해도(豐海道)의 2진은 풍주(豐州)·옹진(甕津)이고, 강원도의 2진은 삼척(三陟)·간성(杆城)이다.

이러한 과정에서 육수군에는 지역별로 영진군, 수성군, 수호군, 잡색군 등의 다양한 병종이 편성되었으며, 여러 차례 군제개편을 거치면서 정군, 정병으로 합속되고 영진군과 정병의 체제로, 그리고 정병으로 단일화되어 지방군은 선군과 정병의 양대 체제로 정착되었다.

그동안 조선전기 지방군 연구는 지방군 정비과정이나 특정지역의 군사제도와 관련된 내용<sup>6)</sup>에 대하여 연구가 이루어졌다.

윤훈표는 「조선 개국초 지방군 운용체계의 구축과 그 개편」에서 조선왕조 집권의 틀이라 할 수 있는 『조선경국전』<sup>7)</sup>과 『경제육전』<sup>8)</sup>, 『속육전』<sup>9)</sup>을 통하여 조선 개국 후 지방군체제가 정비되는 과정을 설명하였다. 『조선경국전』에서는 지방군은 육수병과 기선병이 있으며, 지방에서도 군기를 정기적으로 만들어내는 제작소가 있고 지방군의 주기적인 점검을 농한기에 하도록 되어 있으나 구체적인 규정은 마련되어 있지 못한 것으로 나타나 있다고 하였다. 『경제육전』은 『조선경국전』을 바탕으로 보완, 발간되면서 기선군의 개선과 함께 사병혁파 등이 이루어진 군제개편의 과정을 설명하고 있음을 고찰하였다.<sup>10)</sup>

- 
- 6) 오종록, 『조선초기 양계의 군사제도와 국방체계』, 고려대학교 박사학위 논문, 1992. 이논문은 북방의 동북면과 서북면 지역의 익군제도를 고찰하여 제시하였다.
- 7) 태조 3년(1394) 3월에 판삼사사(判三司事) 정도전(鄭道傳)이 편찬한 사찬 법전으로, 조선의 건국 대강을 그리고 있으며 조선 법전 편찬의 시조가 된다.
- 8) 『경제원육전(經濟元六典)』 또는 『원육전(元六典)』이라고도 한다. 태조 6년(1397) 12월 26일 공포, 시행되었다. 도평의사사(都評議使司)의 부속기관으로서 법령의 정비와 법전 편찬업무를 관장하던 검상조례사(檢詳條例司)에서 영의정 조준(趙浚)의 책임 아래 편찬된 것이다. 고려 우왕 14년(1388)부터 태조 6년(1397)까지의 법령과 장차 시행할 법령을 수집해 분류, 편집하였다. 체제와 내용은 정확히 알 수 없지만 『조선왕조실록』에 직접, 간접으로 인용된 부분이 있는 것으로 보아, 이진·호진·예진·병진·형진·공진의 육전(六典)과 각 전마다 여러 강목(綱目)으로 나누어져 있었음을 알 수 있다.
- 9) 조선시대 통일 법전인 『경제육전(經濟六典)』을 공포한 뒤, 태종 때의 『경제육전속전(經濟六典續典)』, 세종 때의 『신속육전(新續六典)』과 『신찬경제속육전(新撰經濟續六典)』을 통칭해 부르는 명칭 『경제육전』을 시행한 뒤에도 새로운 법령이 쌓이자 이를 법전으로 만들기 위하여 태종 7년(1407) 8월에 속육전수찬소(續六典修撰所)를 설치하였다. 하륜(河崙)과 이직(李穡) 등이 1412년 4월에 『경제육전속집상절(經濟六典續集詳節)』을 편찬, 수정한 뒤에 1413년 2월 『속육전』으로 공포, 시행하였다.
- 10) 이외 주로 지방군의 한 부류인 수군과 관련된 연구는 윤훈표, 『여말선초 군제개혁

민현구는 「진관체제의 확립과 조선초기 지방군제의 성립」을 통해 지방군의 지휘체계 정비과정과 지방군인 영진군, 수성군과 수호군, 잡색군(雜色軍)<sup>11)</sup>의 편성과 역할에 대해 부분적으로 다루면서 지방군의 진관체제로의 정비과정을 고찰하였다.<sup>12)</sup>

오종록은 「조선초기 양계의 군사제도와 국방체제」에서 양계지역의 군사지휘계통 및 진관체제, 그리고 양계지역에 복무하는 병종인 익군, 시위패와 정병, 양계갑사 등에 대해 양계지역의 지역적 특성에 기초하여 고찰하였다. 이외에도 조선전기의 지방군에 대한 연구를 종합한 것으로 육군군사연구소에서 편찬한 『한국군사사 : 조선전기편』 등이 있다.<sup>13)</sup>

이러한 연구들에서 공통적으로 이야기되는 것은 군사력을 중앙군과 지방군으로 분류하여 중앙군은 주로 정권을 유지하기 위한 물리력으로 기능하다 유사시 국방력으로 활용되었고, 지방군의 기능은 1차적으로 국방에 있다고 하는 것이었다. 그리고 지방군제의 주요내용을 이루는 군사조직과 지휘체계는 토착 지배구조 및 중앙의 지방통치제도가 함께 어울려 작동하고 있으며, 군사조직과 지휘체계의 변화는 토착 지배구조와 지방통치체제의 변화와 상호 연관 속에서 이루어졌다고 보았다.<sup>14)</sup>

지방군에 관련된 많은 연구에도 불구하고 조선초기 지방군에 편성되었던 영진군과 수성군, 수호군, 잡색군의 병종들이 어떤 임무를 수행하였는지, 어떠한 부류의 군정들이 지방군 병종에 입역하였는지에

연구, 해안, 2000. 방상현, 「조선초기 수군의 진관체제로의 개편」, 『조선초기 수군 제도사』, 민중문화사, 1991. 이재룡, 「조선초기의 수군」, 『한국사연구』5, 1970 등이 있다.

- 11) 정규의 군인이나 그 봉족(奉足)이 되지 않는 자들 가운데 현직 관리와 전함(前銜) 3품 이상자를 제외한 향리·관노(官奴)·공사천구(公私賤口)·목자(牧子) 향교의 생도 등 군역 이외의 국역(國役)을 지거나 아예 국역을 지지 않는 자들을 망라하였다. 세조 이후 전국을 군사조직으로 묶은 진관체제(鎭管體制)가 완성되면서 군액(軍額)을 파악할 때조차 포함되지 않는 경우가 많을 정도로 유명무실화되었다.
- 12) 민현구의 연구는 『한국군제사: 근세조선전기편』, 육군본부, 1968. 1장3절에 원문이 실렸으며 조선전기의 지방군의 대강을 고찰한 논문이다.
- 13) 윤훈표 외, 『한국군사사: 조선전기편』, 육군군사연구소, 2012.
- 14) 오종록, 전계서, 1~2쪽 참조

대한 세부적인 고찰은 미흡하다. 따라서 이러한 병종들이 어떻게 편성되었으며 어떤 임무가 구체적으로 부여되었는지 그리고 임무수행을 위해 어떤 준비를 평시부터 해왔는지, 실제로 어떻게 임무를 수행하였는지에 대한 세부적 연구가 필요하다고 보여진다.

본 연구에서는 지방군의 한 병종인 수성군이 어떻게 설치되고 변화되었으며, 어떤 군정들이 수성군에 편성되고 관리되었는지, 그리고 군사적인 임무는 무엇이고, 어떤 지휘체계 하에서 운영되는지를 고찰해 보고자 한다. 수성군은 『조선왕조실록』 외에는 사료가 제한되긴 하지만 수성군 관련 내용을 기초로 분석하여, 당시의 지방군 병종과 비교하여 기술하였다. 본문에서는 먼저 수성군의 설치와 그 현황, 변화 과정을 알아보고, 수성군 입역과 봉족운용, 훈련체제와 군사적 임무 등의 전반적인 부분을 고찰하여 조선초기 수성군의 역할과 기능을 알아보도록 하겠다.



## 2. 수성군의 설치와 변화

### 가. 수성군의 설치와 현황

고려시대 지방군은 일반적으로 주현군과 주진군으로 편성되어 운영되었으나 이들의 역할은 미미하였으며, 외침이 있을 때나 국가적인 위기가 있을 때는 중앙군이 파견되어 이에 대처하였다. 그러나 고려 지방군은 대몽 항쟁기간에 중앙군이 권력을 수호하는 동안 곳곳에서 몽고군에 저항하면서 그 빛을 발했고 원에 복속된 이후에는 한동안 그 명맥이 끊어지게 되었다. 고려말에 접어들면서 양계지역에서는 원과의 항쟁에 남쪽 연안지역에서는 왜구의 침입에 대비하기 위해 지방군이 필요하게 되었고, 이에 따라 지방의 주요 거점별로 지방군의 재편성이

이루어졌는데, 조선이 개국하면서 그 맥이 이어졌다. 고려말 지방의 주요 거점에서 방수(防戍)임무를 수행하였던 군사를 일반적으로 진수군(鎭守軍)이라고 칭하고 있는데, 진수군은 육수군(陸守軍)과 기선군(騎船軍)으로 나누어졌고, 수성군은 바로 육수군에서 비롯된 병종이다.<sup>15)</sup>

조선초기 지방군은 태조 6년(1397)의 설진(設鎭)조치를 통해 지방 요해처(要害處)에 진이 설치되면서 본격적으로 편성되기 시작하였고, 수성군도 이때부터 만들어진 것으로 보인다. 지방에 진이 설치되면서 진(鎭)에 편성되는 군사를 진군, 진속군이라 하였고, 태조 7년(1398)에 각 도에 도절제사영(都節制使營)이 설치되면서 영에 편성되는 군사를 영속군, 또는 영군이라 하였는데, 이러한 진군과 영군을 통합하여 영진군이라 통칭하였다.<sup>16)</sup> 수성군도 지방군의 한 병종이므로 이런 진군과 영군이 편성되는 시기에 설치되기 시작한 것으로 보인다.

수성군 명칭이 조선초기 처음으로 언급된 것은 태조 7년(1398)에 개성유후사<sup>17)</sup>의 수성군관<sup>18)</sup>을 340명으로 정한다는 내용에서이다.<sup>19)</sup> 이는 태조 6년(1397), 설진조치 이후 주요지역을 중심으로 지방군이 편성되고 있는 과정에서 나타나고 있는 것으로, 수성군을 어느 지역에서 어떻게 운용할 것인지에 대한 개념이 아직 정립되지 않았던 때의 일로 보인다. 수성군이 다시 언급되는 것은 봉족(奉足)<sup>20)</sup> 관련 규정을

15) 민현구 「진관체제의 확립과 조선초기 지방군제의 성립」, 『조선초기의 군사제도와 정치』1982, 187~191쪽 참조.

16) 이현수, 『조선초기 군역제도 연구』, 한국학대학원 박사학위논문, 1996. 79쪽 참조.

17) 조선 개국후 태조 3년(1394)에 도읍을 개성에서 한양으로 옮기고, 이듬해 개성을 다스리던 관아인 개성부(開城府)를 개성유후사로 고쳤다.

18) 이현수, 전계서, 103쪽. 조선초기에는 일반군사를 군관이라 칭하는 것이 일반적인 경향이었다고 하며, 이유는 이들이 영직(影職)으로서 관품을 가지고 있었기 때문이라고 한다.

19) 『태조실록』권13, 태조 7년 4월 26일 임인.

20) 조선초기 국역(國役) 편성의 기본 조직으로 정정(正丁 : 16세 이상 60세 이하의 남자)을 두게 하던 제도에서 정정(正丁) 1인에게 조정(助丁)을 주어 그들로 하여금 재력(財力)을 내게 하여 정정이 국역을 입역(立役)하는 데 이때 조정을 봉족이라 불렀다. 국역을 지는 정정은 이러한 봉족의 도움을 받고 부과된 역을 담당하였다.

정립하면서인데, 태종 4년(1404), 조선 개국 후 백성들에게 군역을 포함한 여러 가지 직역(職役)을 부여하고, 봉족을 어떻게 줄 것인지를 논의하는 과정에서 수성군은 일수양반(日守兩班)<sup>21)</sup>과 함께 3, 4결 이하의 사람만으로 쓰고 5, 6결 이상의 사람은 쓰지 말되, 봉족은 주지 않는 직역으로 정리되었다.<sup>22)</sup> 이때 수성군이 조선시대의 군역으로, 그리고 지방군의 한 병종으로 자리를 잡은 것으로 보인다.

수성군이 설치되면서 수성군의 군역을 수행할 인원이 새로이 편성된 것이 아니라 지방군이 개편되고 군역제도도 동시에 정비되는 과정에서 기존의 군정들이 정속(定屬)하였던 것으로 보인다. 조선초기 영진군, 수성군 등 다양한 병종이 지방군에 편성되는 과정에서 입속하였던 군정들은 시위패(侍衛牌)<sup>23)</sup>에 속했던 일부 군정들이었다. 왜냐하면 정종 2년(1400) 사병이 혁파된 이후 사병의 중추세력이었던 시위패 대신 새로 편성된 중앙군이 시위와 숙위 임무를 수행하면서, 그 소요가 감소함에 따라 일부는 지방군으로 윤대하기도 하고, 각 도의 시위패와 진속군을 병합하여 윤차로 번상하게 하면서 자연스럽게 지방군으로 흡수되었기 때문이다. 실제로 태종 12년(1412), 각도의 시위군을 지방군인 선군으로 윤대(輪對)하도록 하는 조치가 이루어기도 하였고,<sup>24)</sup>

21) 지방의 관아(官衙)나 역에서 잡무에 종사하던 자로 관일수(官日守)와 역일수(驛日守)로 구분되었는데 각 관과 역의 대소에 따라 그 정액이 고정되어 있었다. 『경국대전』에 의하면, ‘부(府)에 44인, 대도호부에 40인, 목에 40인, 도호부에 36인, 군에 32인, 현에 28인’이라 하여 전국 330여 개에 달하는 지방관아에 총 1만여 인의 관일수가 배치되어 있었으며, ‘대로에 20인, 중로에 15인, 소로에 10인’이라 하여 전국 540여 개 역참에는 약 6,000여 인의 역일수가 배치되어 있었다. 이들은 대체로 양인신분으로 충당되었는데 그 수가 부족한 경우에는 관이나 역 근처에 거주하는 한역인(閑役人)이나 향리 등으로도 충원되었다.

22) 『태종실록』권7, 태종 4년 5월 23일 계해.

23) 일명 시위군이라고도 하였다. 왜구의 출몰과 전란이 잦은 고려 말 각 도의 절제사를 겸임하고 있던 조정 중신들은 통제력이 약화된 정부를 대신하여 직접 군대를 징발하고 통솔하는 권한을 가지고 있어 이를 자기 휘하의 사병으로 이용하기도 하였고, 상경시켜 자신의 거처를 시위케 하기도 하였으므로 절제사의 사병이라 하기도 하였다. 시위패라는 이름은 이때 붙여진 것이며 사병의 성격을 띠고 있으면서 중앙 국방력의 일부를 구성하는 군대였다.

24) 『태종실록』권23, 태종 12년 1월 25일 경술.

태종 13년(1413)에는 각 도의 시위군을 진속군에 합하여 윤차(輪差)로 변상하게 하였는데<sup>25)</sup> 이러한 과정을 통해 시위패의 군정들은 자연스럽게 지방군으로 흡수되었다. 경상도 관찰사가 시위군과 기선군의 군정수를 보고한 내용을 보면 시위군의 반 정도의 인원이 선군으로 정속한 것이 보인다.

시위군(侍衛軍)의 원수(員數) 5천 9백 89명내에서 시위(侍衛)에 환속한 것이 3천 21명이고 기선군(騎船軍)으로 정속(定屬)한 것이 2천 8백 50명인데 새로 지은 병선 50척에 나누어 태웠습니다.<sup>26)</sup>

이를 통해 볼 때 전국 각지의 시위패들은 중앙군의 병종에 편성되는 인원도 있었지만, 지방군인 선군이나 영진군으로 정속되는 것이 일반적이었고 이들 중 일부는 수성군으로 정속되었을 것이다.

수성군이 지방 양인농민의 군역으로 정착된 것을 확인할 수 있는 것은 세종 3년(1421), 도성수축도감(都城築造都監)<sup>27)</sup>이 전국의 성 보수방법에 대한 계를 올리는 내용에서이다. 주요지역 방어를 위해 축성하는 과정에 수성군과 갑사, 별패(別牌)<sup>28)</sup>, 시위패, 수군, 진군, 익정군, 첨발(簽發)<sup>29)</sup>, 봉족군, 잡색군을 제외하고 성을 쌓고 있음을 고하고 있는 것으로 보아<sup>30)</sup> 이 무렵 수성군은 다른 병종들과 함께 군역의 하나로, 요역에서 제외되는 신역으로 자리잡고 있음을 알 수 있다.

수성군이 어느 지역에서부터 편성되었는지를 언급한 사료는 없지만,

25) 『태종실록』권25, 태종 13년 3월 3일 임오.

26) 『태종실록』권23, 태종 12년 4월 11일 을축.

27) 조선 건국 직후 도성을 쌓기 위하여 설치하였던 임시관청으로 태조 4년(1395) 9월 경복궁과 종묘·사직의 공사가 마무리되자, 도성축조령과 함께 도성축조도감이 설치되었다.

28) 조선 초기 임금과 대신들의 행차의 경호 경비를 담당하던 특수 부대 성격을 지닌 군사.

29) 한자어로 군사나 장정을 징발함을 말하는 것으로 전투에 투입하기 위해 징발한 군사를 말함.

30) 『세종실록』권13, 세종 3년 10월 29일 무오.

먼저 북방지역의 경우를 보면 태종 18년(1418), 함길도 관찰사가 무비 연습과 관련된 내용을 올리면서, 각 진(鎭)의 군관과 각 고을의 수성군, 각 포(浦)의 기선사관에게 편전(片箭)을 연습시킬 것을 고하고 있다.<sup>31)</sup> 이를 볼 때 북방지역에서는 관방지역인 각 진이 아닌 고을부터 편성되었던 것으로 보인다. 그리고 세종 7년(1425), 이조(吏曹)에서 올린 함길도 감사의 관문 내용을 보면, 함길도의 경우 군익도(軍翼道)<sup>32)</sup>의 중익에 수성군이 편성된 것으로 나타난다.<sup>33)</sup> 이는 중익이 도절제사의 직속으로 도절제사, 병조에 이르는 보고체계의 중심에 있었고 중요지역에 위치하고 있으므로, 중익 보강 차원에서 수성군을 중익에 집중 편성한 것으로 보인다.

하삼도 지역의 경우 세종 1년(1419), 대마도를 정벌하는 문제를 토의하는 과정에서 경상, 전라, 충청의 수성군 영속을 동원할 것을 언급하고 있어, 남방의 하삼도 지역의 영(營)에도 수성군이 편성되어 있다는 것을 알 수 있고,<sup>34)</sup> 세종 3년(1421), 병조에서 진법(陣法)연습을 시행하기를 청하는 계에서 각 영과 진에 속한 수성군을 참가시킬 것을 이야기 하고 있는 것으로 보아,<sup>35)</sup> 이 시기에는 각 영과 진에 수성군이 편성되어 있다는 것을 알 수 있다.

31) 『태종실록』권35, 태종 18년 1월 13일 갑자.

32) 군익도는 지방의 각도를 몇 개의 군익도로 나누고 군익도는 다시 중, 좌, 우익으로 편성하여 인근의 여러고을을 각 익에 소속시켜 만든 하나의 군사단위이다.

33) 『세종실록』권27, 세종 7년 7월 20일 경신.

“도내의 중좌익에 속하는 각 고을과 그 군사의 정수를 마감하였는데 함흥도의 중익 함흥은 별패, 정군, 수성군, 잡색군을 아울러 모두 1천7백32명이고, 좌익 정평은 4백75명이고, 예원은 1백31명이고, 우익 북청은 5백60명입니다. 길주도의 중익 길주는 별패, 정군, 수성군, 잡색군을 아울러 8백19명이고, 좌익 단천은 4백5명이고, 갑산은 별패가 1백80명이고, 우익 경원은 4백48명이고, 경성은 3백4명입니다. 화주도의 중익 화주는 별패, 정군, 수성, 잡색군을 아울러 9백2명이고, 좌익 안변은 4백48명이고, 의천은 1백22명이고, 우익 고원은 1백42명이고, 문천은 1백59명이고, 웅진은 별패 1백19명입니다.

34) 『세종실록』권4, 세종 1년 5월 14일 무오.

35) 『세종실록』권12, 세종 3년 7월 9일 기사.

세종 6년(1424)부터 편찬되기 시작한 『세종실록지리지』에는 각 지역별 수성군의 편성상황을 알 수 있다. 『세종실록지리지』의 수성군 편성 상황을 살펴보면, 각 도(道)의 군정속에 포함된 경우도 있으며, 방수 임무를 수행하는 각 진과 도절제사영에 편성된 것도 있다.

『세종실록지리지』의 도별 군정을 기술하면서 먼저 도전체의 군정속에 수성군 현황을 언급하고 각 영과 진에 속한 수성군을 별도로 기술한 것은 도의 수령이 군사지휘권이 없는 행정관료인 반면 영과 진의 지휘관인 도절제사와 첨절제사는 군사지휘권을 가지고 지역방어를 책임지는 군사관료로서 서로 소속을 달리하고 있어 이들 군정을 각각 기록한 것으로 보인다. 이를 종합해볼 때 수성군의 편성 특징은 첫째, 북방의 양계지역에서는 관방지역인 군익도나 구자 등의 지역에 수성군이 편성되지 않았고 부, 목, 도호부의 행정구역에 편성되었다는 것이다. 둘째, 남방지역의 경우 도절제사 영이 설치된 지역과 진이 설치된 지역에 주로 수성군이 편성되었다. 셋째, 도 전체의 군정 수에서는 강원도 11명, 평안도 789명, 함길도 516명이 편성되어 있는데, 하삼도에는 도 군정에는 수성군이 없고 북방지역에는 적지 않은 수성군이 도(道)군정에 편성되어 이 지역에서는 필요시 수성군을 집중 운영한 것으로 보인다.

먼저 『세종실록지리지』에 나타난 각 영과 진의 수성군 군액을 정리하면 <표 1>과 같다. 이를 보면 태조 6년(1397), 진을 설치할 당시에 15개였던 진이 『세종실록지리지』가 발간되던 시기에는 17개로 늘어났고, 각 진의 지방군에는 수성군으로부터 방패군까지 상이하게 병종이 편성되어 있다.

〈표 1〉 각 영진의 지방군 군액

구분	경상도						전라도				충청도			황해도				강원도				
	도절제사영	울산진	영일진	동래진	영해진	사천진	도절제사영	옥구진	부안진	무정진	조양진	도절제사영	남포진	순성진	도절제사영	풍천진	장연진	웅진진	강령진	도절제사영	강릉진	간성진
수성군진	438	40	80	80	80	49	51				207	51	50									
진	*	*	*	*	*	*	498	300	300	300	300	500										
방패군진												63	61		300	300	362	400				
진												300	300									
방패군진															60	48	68	60				

도별로 진에 편성된 지방군의 병종이 다른 이유는 아직도 지방군의 군제개편이 진행 중인 과정에 있어 통일된 편성을 보이기 어려웠거나, 각 지방마다 왜구의 위협에 어떻게 대비할 것인지에 대한 방안이 다르고, 지방군 운영전술이 다르다는 것을 보여주는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 즉 왜구를 먼저 해상에서 수군으로 격멸하고, 잔존하여 지상에 상륙한 소수의 왜구만을 상대할 것인가, 또는 왜구의 상륙을 허용한 다음 조선군이 능숙한 기병전술로 격파할 것인가, 또는 보병으로 접근전을 펼칠 것인가 등의 지역 단위 전술에 따른 병종의 모습이라 이해할 수도 있을 것이다.

17개 진에서 수성군이 편성된 곳은 경상도, 충청도, 황해도 3개 지역의 11개 진이다. 도절제사영이 설치된 지역에 수성군이 편성된 곳은 경상도, 전라도, 충청도이며 황해도 지역에는 편성되어 있지 않다.

도절제사영의 영속군은 도절제사의 직할부대로서 도절제사가 직접 지휘하는 부대이므로 상대적으로 각 진보다는 도절제사 영에 수성군이 더 많이 편성되었다. 도절제사영의 수성군은 경상도는 438명, 충청도는 207명으로, 전라도의 51명에 비해서는 4~8배 많은 수의 수성군이 편성되어 있다. 도절제사영의 수성군을 제외하고 각 진에 편성된 수성군은 그 숫자가 40~80명으로 소수에 그치고 있다. 이는 수성군이 각 진의 주력 병종이 아니며 전투지원임무를 담당하는 병종이거나 특수임무를 수행하는 병종인 탓으로 보인다.

〈표 2〉는 『세종실록지리지』에 나타난 각 도의 군정 수인데 수성군이 편성된 곳은 강원도와 평안도, 함길도 세 곳이다.<sup>36)</sup> 전라도와 강원도의 진에는 수성군이 편성되지 않았지만, 전체 군정에서 강원도의 경우, 시위군 2,276명, 선군 1,384명, 수성군 11명, 진속방패 25명으로 기록되어 있어, 도 전체의 군정에 소수지만 수성군이 편성되었다. 그런데 강원도의 도절제사영과 각 진의 군정이 기록되지 않아 정확한 영과 진의 지방군 편성을 알 수 없다.<sup>37)</sup> 이는 강원도 지역에 특별한 전략적인 요해지가 없었고, 외적의 침입이 상대적으로 적었던 지역이어서 지방군 운용과 감독에 소홀하였거나 실제로 지방군이 운용되지 않은 것은 아닌가 한다. 그리고 소수의 수성군은 관아의 경비나 사령(使令)<sup>38)</sup> 역할을 수행하였을 것으로 보인다.

36) 이현수, 전계서, 60~62쪽, 이현수는 연구에서 “수성군이란 산이나 읍성에 배치되는 군사로 수호군은 특정지역의 경비를 하도록 배치되는 군사이나 각도별로 파악 방식이 달랐고 중앙에서 집계할 때 수성군과 수호군을 동일하게 파악했던 것으로 보아야 할 것이다”라고 하고 있는데 실제 그렇게 파악했을 가능성이 있다. 그리고 각 고을의 군정의 합과 각 도별 군정수가 일치하지 않고 있는 것을 군정수를 합산하는 과정에서 착오가 발생했거나 군정의 구분을 서로 달리한 데 그 원인이 있을 수도 있다고 보았다.

37) 『세종실록지리지』의 강원도편에서는 태조 6년에 진을 두었으나 진에 유방군이 없어 일이 있으면 시위패로 충당한다고 되어있고, 수군은 수군만호 수여처가 6개소가 있다고 되어있는 것으로 보아 강원도는 수군 중심의 연안방어에 치중하고 있는 것으로 보인다.

38) 중앙과 지방 관청에서 심부름 등 찬한 일을 맡고, 군관(軍官)·포교(捕校) 밑에 있으면서 죄인에게 곤장을 치는 등 하는 일이 여러 가지여서, 그 일에 따라 조례(鞫隸)·문졸(門卒)·일수(日守)·나장(羅將)·군노(軍奴) 등으로 달리 불렸다.

〈표 2〉 각 도의 군정수

구 분	수성군	수호군	영진군	익군	(기)선군	진속방패	시위군
경기도					3,892		1,713
경상도			3,876		15,934		2,630
전라도			2,424		11,793		1,167
충청도		248	1,766		7,858		1,974
강원도	11				1,384	25	2,276
황해도			2,736		3,997		2,294
평안도	789			14,053	3,490		2,878
함길도	516			4,472	969		

전라도는 수성군이 각 진이나 도 전체군정에서 나타나지 않고 있다. 수성군은 도절제사영에만 51명이 편성되어 있다. 도절제사영의 수성군은 소수로 편성되어 시설경계나 사령의 임무를 수행한 것으로 보인다. 도 전체 군정은 시위군이 1,167명, 영진군이 2,424명, 기선군이 11,793명으로, 기선군이 다수 편성되어 있는 것으로 보아 전라도 지역의 주력은 수군이였다. 이는 왜구의 침입을 해상에서 격멸한다는 개념으로 지방군을 수군 중심으로 편성한 것으로 보인다.

함길도와 평안도에서는 수성군이 전체군정에서 함길도의 경우 516명, 평안도는 789명이다. 타 지역에 비해 도 전체 군정에 수성군이 비교적 많은 인원이 편성되어 있고, 규모가 있어 병종 단위 임무 수행이 가능한 것으로 보인다. 이 지역은 익군이 지방군 주력이었고, 기타 병종은 보조적인 역할을 한 것으로 보인다. 따라서 수성군도 익군의 병종의 보조적인 임무나 사령 역할, 시설경계와 같은 임무를 수행하다 유사시에는 전투임무에 투입되었을 것이다.

〈표 3〉은 『세종실록지리지』의 북방 양계지역의 행정구역인 부, 목과 도호부에 편성된 지방군 군액 현황으로, 북방지역에는 하삼도와 달리 군익도와 구자 등의 관방(關防)지역에는 수성군 편성이 보이지 않는 반면, 행정구역인 부, 목과 도호부에는 최소 20명에서 최대 145

명의 수성군이 편성되었던 것으로 나타나 있다. 이렇게 행정구역 단위에 편성된 수성군이 상대적으로 소수로 그 규모가 작은 것은 전투 임무를 염두에 둔 편성이기 보다는 행정구역 단위로 설치된 관아에서 시설의 경계나 사령 임무를 수행하거나, 지역의 치안유지 임무를 수행토록 하기 위하였을 것으로 보인다.

〈표 3〉 북방지역의 부, 목, 도호부의 지방군 군역

구 분	수 성 군	익 군	선 군	영 진 군	갑 사	시 위 군	
평안도	평양부	145	2,951	437		736	
	안주목	61	477	194		150	
	성천도호부	21	392	155		187	
	속천도호부	32	275	139		122	
	의주목	21	336				
	정주목	20	402	131			
	식주도호부	30	203	20			
	영변대도호부	24	532	208		50	
	강계도호부	30	436				
함길도	함흥부	76	660			150	
	정평도호부	28	298			120	
	북청도호부	33	509			67	
	영흥대도호부	64	640			121	
	안변도호부	49	259			150	
	길주목	50	507				
	경원도호부(길주목)	58	301				
	경원도호부				629	133	
	회령도호부				695	25	
	종성도호부				724	12	
	은성도호부				686	25	
	경흥도호부				312		90
	부령도호부		362				

목과 도호부, 부 및 군에는 익군, 시위군과 선군이 주력이고, 수성군은 소수의 병력만이 편성되어 있다. 이를 볼 때 수령들이 수성군을 시설 경계나 고을의 치안유지, 관아의 사령 등으로 다양하게 운영하다

유사시에는 전투임무에 투입하는 전력으로 운용하였던 것으로 보인다.

## 나. 수성군의 변화

지역별로 다양하게 운영되던 지방군은 시위패가 영진군에 합속되고, 영진군이 지방군의 주력으로 자리매김하면서<sup>39)</sup> 수성군의 편성체계도 일부 변화를 겪게된다. 남방지역에서는 행정구역인 부나 군에도 수성군이 편성되었고,<sup>40)</sup> 북방지역에는 관방체제가 강화되기 시작하면서 세종 14년(1432)부터 본격적으로 진과 구자가 증설되기 시작하였는데<sup>41)</sup> 이때 새로이 진을 편성하면서 각 진에 수성군이 편성되는 사례가 나타났다.<sup>42)</sup>

세조 1년(1455), 병조에서 각도의 내지에도 거진을 설치하고, 인근

39) 『세조실록』권5, 세조 2년 12월 24일 기미, 병조(兵曹)에서 아뢰기를, “경상도(慶尙道) 염포(鹽浦)·부산포(富山浦)·제포(濟浦)의 왜선(倭船)이 처음 정박(碇泊)하는 곳과, 항상 살고 있는 왜인(倭人)이 거주하는 곳의 방수(防戍)가 가장 긴급한데, 옆 근처에 있는 도절제사 진(都節制使鎭)과 동래(東萊)·웅진(熊川)의 진(鎭)에 방수하는 군사가 적고 약하니, 당도(當道)의 변상시위패(番上侍衛牌) 안에서 3백 명을 뽑아내어 삼진(三鎭)에 나누어 방수하게 하소서.”하니, 그대로 따랐다. 이렇게 필요에 의해 변상시위패가 점차 진군으로 입속하게 되었다.

40) 『세종실록』권48, 세종 12년 6월 23일 임진, 병조에서 “전라도 순천부에 충청도 비인현의 예에 따라 본부 수성군 33명으로 군관을 적당히 늘리고 각 고을에 거주하는 신백정과 한산인 등을 뽑아서 번을 나누어 성을 지키게 하소서” 하고 있는 것으로 보아 수성군의 편성이 영과 진에서 부나 현으로도 확대되고 있다.

41) 오종록, 『조선초기의 국방관』, 『진단학보』86, 1998, 149쪽 참조.

42) 『세종실록』권56, 세종 14년 6월 14일 신축, 병조에서 “석막, 상평에 돌성을 축조하여 명칭을 영북진으로 하고 절제사를 파견하며 전의 경성에 있는 정군, 수성군과 용성의 유방군을 그곳의 소속으로 정하고 진에 속하는 노비는 …(중략)… 경성군은 승격시켜 도호부로 하고 판관을 두며 영북진 절제사가 도호부사를 겸임하게 하고 판관은 계속해서 옛 경성에 있으면서 백성을 다스리는데 전심 …(중략)… 용성에 돌성을 쌓고 매년 봄, 가을에 도절제사로 하여금, 군사를 거느리고 방에 나아가서 성원하게 하소서” 하고 있어 북방지역에 진을 신설하면서 수성군을 편성하고 있는 모습이다.

고을을 익에 분속시키도록 하는 조치를 행하면서 갑사와 별시위(別侍衛),<sup>43)</sup> 총통위(銃筒衛), 근장(近仗),<sup>44)</sup> 섭육십(攝六十),<sup>45)</sup> 방패, 별군의 시위와 제영과 제포, 제진의 군사 등 모든 병력을 익에 속하게 하도록 하였다. 이때 수성군도 익에 속하게 하는 조치가 이루어졌다.<sup>46)</sup> 이는 북방의 군익도 체제를 전국으로 확대하고, 진관체제로 정비해나가는 전 단계에서 이루어진 것으로 수성군도 군익도의 한 병종으로 편성되었다.

세조 4년(1458), 병조에서 주진-거진-제진의 체제가 정립되면서 기존의 각 익에 소속시켰던 군사를 진에 소속시키는 조치를 단행한다. 이때 수성군과 잡색군 등 지방의 모든 군사들을 각 진에 소속되도록 하면서 수성군도 제진의 예하군사로 편성하였다.<sup>47)</sup>

세조 5년(1459), 병조에서 평안도와 함길도는 정군이라 일컫고, 나머지 도에서는 시위패라 일컬으며, 정군을 통솔하는 사람은 백호, 천호라 일컫고, 시위패를 통솔하는 사람은 총패라 일컬으니 명호가 다르다고 하여 앞으로 정군과 시위패를 모두 정병으로 호칭하도록 하였다.<sup>48)</sup> 이는 지방군에 입속하는 군정에 대한 명칭을 통일시키는 조치로, 명칭만 상이할 뿐, 이들의 신분이나 수행하는 임무가 대동소이 하기 때문에 단행한 것으로 보인다. 이는 단순히 명칭을 통일하는 차원에서만이 아닌 정군과 시위패가 차별적인 대우를 받고 있는 것을 개선하

43) 조선 전기 오위(五衛) 중 좌위(左衛 : 龍驤衛)에 속했던 중앙군 병종으로 태종 즉위년(1400)에 고려 말 이래의 왕의 시위와 숙위를 담당했던 성중관(成衆官)을 폐지하는 대신 설치한 것으로 국왕의 친위병으로 임무를 수행하다 위병(衛兵)으로 바뀌었다.

44) 조선전기 대궐의 숙위와 왕의 행차시 시위를 담당한 병조(兵曹) 소속의 군사

45) 조선전기 섭대장(攝隊長) 20인과 섭대부(攝隊副) 40인으로 60인으로 이루어졌으므로 섭육십이라고 하며 말단 군관의 병종이다. 주로 役事에 투입되거나 임시의 임무를 수행하도록 운용되었다.

46) 『세조실록』권2, 세조 1년 9월 11일 계미.

47) 『세조실록』권11, 세조 4년 2월 26일 을묘.

48) 『세조실록』권18, 세조 5년 11월 1일 기묘.

기 위한 차원에서 이루어진 것으로 보인다.<sup>49)</sup>

이때 이루어진 각 도 지방군의 개칭에도 불구하고, 수성군은 예외가 되었고, 시위패로 지방에 유방하거나 정군으로 이미 합속된 병종만이 정병으로 합칭되었다. 그러다 세조 10년(1464)에 지방군을 예전부터 진에서 임무를 수행하기 위해 차출한 진군을 제외하고는, 모두 정병으로 통일하면서 수성군도 정병으로 합속되게 된다.

“여러 도(道)의 영진군(營鎭軍) 안에서 부득이 차비(差備)한 자는 옛날 그대로 진군(鎭軍)이라 칭(稱)하고, 그 나머지 군사와 수성군(守城軍)은 모두 정병(正兵)에 속하게 하여 앞서 있었던 정병(正兵)과 같이 섞어서 번(番)을 나누어, 영진(營鎭)과 경중(京中)에 차례를 돌려가면서 번상(番上)하게 하소서. 그 영진군(營鎭軍)의 수는 모두 전(前)의 수(數)에 의하여 나누어 정(定)하소서.”<sup>50)</sup>

이로서 지방군의 한 병종이었던 수성군은 역사에서 사라지게 되고 정병이 그 기능을 이어받게 된다. 이렇게 양인 농민 출신의 군사들이 모두 정병으로 일원화되고 난 후, 정병은 시위패 계통과 영진군 계통의 두 가지 계통으로 나누어 중앙으로 시위하는 번상정병과 지방에서 유방하는 유방정병으로 파악되기도 하였다.<sup>51)</sup> 수성군에 속하였던 군정들은 지방에서 임무를 수행하였기 때문에 정병으로 합속되면서 유방정병으로 전환되었을 것이다.

지방군이 정병으로 재편된 후 수성군은 조선초기에 존재하였던 지방군 병종의 하나로 정리되었지만, 수성군을 조선초기에만 운영된 군사로만 이야기 하기에는 무리가 있는 것으로 보인다. 이는 조선초기 뿐만 아니라 다른 시대에도 수성군이 언급되고 있는 사료가 있기 때문

49) 정군은 부방하는 연한을 계산하여 산관직을 제수하지만, 시위패는 여러해 동안 번상하여 시위하더라도 관직이 제수되지 않고 감사로 취재할 수 있는 기회만을 부여하던 것을 통일하여 정병이라 하고 말이 있는 사람은 정기병, 말이 없는 사람은 정보병으로 하여 근무형태에 따라 근무기간이 지나면 산관직을 부여하도록 하였다.

50) 『세조실록』권34, 세조 10년 9월 20일 경오.

51) 『성종실록』권59, 성종 6년 9월 10일 병진.

이다. 『고려사절요』에 수성군이라는 군사가 언급된 사료가 있는데 이는 병종의 하나가 아니라 성을 지키는 군사를 총괄하여 일컫는 호칭으로 보인다.<sup>52)</sup>

조선후기에도 수성군이라는 호칭은 나타나고 있다. 선조 32년(1599), 정유재란의 막바지에 광재우가 경주와 울산의 전투에 능한 사람을 뽑아 성을 지키게 하는 것을 청하는 과정에서 수성군이란 군사를 언급하고 있다.

경주와 울산의 군대는 8년 동안이나 적을 토벌하여 전투에 익숙해 있으니 정병(精兵)이 많지 않다고는 못할 것입니다. 만일 공사천(公私賤)을 가릴 것 없이 본토의 유민(流民)을 모두 모은다면 경주와 울산 양부(兩府)에 수성군(守城軍) 2천여 명은 얻을 수 있을 터이니 이 군대로 영구히 성을 지키게 하고, 그 나머지 내지의 각 읍에서 모은 여러 계통의 잡군(雜軍) 6천여 명으로 수성군의 봉족(奉足)을 삼아 1인당 1년에 쌀 20여 두(斗)씩을 내게 하면 2천 명의 1년 양식을 지탱할 수가 있을 것입니다.<sup>53)</sup>



이 사료에서는 성을 지키는 군사를 일반화하여 수성군이라 통칭하고 있는 것으로 보이는데, 이는 수성군이 정병으로 통합되면서 그 존재가 사라졌지만 수성군이라는 명칭이 지속적으로 사용되었다는 것을 알 수 있는 하나의 자료이다. 고려시대부터 주요 성을 지키는 임무를 수행하는 군사를 수성군이라 통칭하였다는 것에서 착안하여, 지방의 주요지역을 경계하거나 방어하는 병종을 만들면서 그러한 명칭을 부여하였고, 수성군 병종이 정파되었지만 이후에도 주요 지역을 경계하고 방어하는 군사를 통칭할 때 사용하고 있는 것이다.

수성군은 조선초기 지방군의 한 병종으로 처음 하삼도 지역의 영과 진에 편성되기 시작하여 특정한 지역이나 방어시설인 성곽과 보와 같은 지역을 경계하고 방어하는 임무를 수행하였고, 이보다 늦게 북방의

52) 『고려사절요』 권17, 高宗安孝大王 “發新興倉，賑守城軍卒及合入州縣吏民”.

53) 『선조실록』 권120, 선조 32년 12월 13일 무자.

행정구역에 편성되기 시작한 수성군은 행정구역의 치안유지, 사령 등의 임무를 수행하다 유사시 전투에 동원되는 상비전력으로 운영된 것으로 보인다. 그리고 왜구와 여진의 침입경로를 분석하여 추가적으로 남방의 행정구역에 수성군을 편성하고, 양계지역에는 진을 추가로 설치하면서 수성군을 편성하여 방어시설 경계와 외적의 주요 침입 경로 상에서 임무를 수행하는 병종으로 자리잡았다. 그러다 지방군 병종간의 차별을 없애고 통일된 임무를 부여하기 위해 지방군 병종을 단일화 하면서 병종으로서 수성군은 역사 속으로 사라지게 된다. 그러나 수성군이라는 명칭은 성을 지키는 군이라는 일반적인 의미로 계속 사용되었던 것으로 보인다.

### 3. 수성군의 운용



#### 가. 수성군의 관리체계

##### 1) 입역과 봉족

조선초기 지방군 관련 사료가 부족하여 어떤 인원들이 병종별로 입역하였는지, 입역하기 위해 어떤 자격을 갖추어야 하는지 등에 대해서는 정확히 규명하기에 어려움이 있다. 그러나 차츰 군제가 정비되면서 병종별로 운영체계가 정립되었던 것이 기록으로 남아 있어 병종별로 유추 해석이 가능한 부분도 있다. 수성군도 정병으로 합속되었기에 정병의 시취 규정과 번상 교대주기, 당번시의 근무방법에서 수성군의 사례를 유추하는 것이 가능하지만 그것이 합속되기 전 수성군에 그대로 적용되었을 것이라고 단정하기에는 무리가 따른다. 따라서 제한되기는 하지만 사료에 기초하여 수성군의 입역기준, 봉족지급, 번상근무방법, 일정기간 복무 후 거관하는 내용 등을 고찰해보면 조

선초기 수성군의 운용에 대한 객관적 사실을 부분적이긴 하지만 파악하는데 도움이 될 것으로 믿는다.

조선초기 조정에서는 왕권강화를 위해 중앙군을 우선시하였기 때문에 중앙군 중심의 군제개혁을 먼저 단행하였고 우수한 자원을 중앙군에 우선 입역시키고자 하였다. 수성군은 지방군의 한 병종으로 중앙군에 비해서 뿐만 아니라 지방군의 타 병종에 비해서도 우선순위가 떨어진 것으로 보인다.<sup>54)</sup> 조선초기 수성군 병종에 입역하는 인원은 어떤 자격조건을 갖춘 사람인지 명확하게 밝혀주는 사료는 확인이 어렵다. 그러나 군역이 양인의 직역인 만큼 수성군도 일반 양인이면서 지방군이라는 특성상 농민들이 주축으로 입속하였을 것이다. 그러나 정예 병종이라 할 수 있는 갑사나 별시위 등과 같은 금군(禁軍)과 심지어 지방군의 타 병종에 입속하는 인원들보다는 여러 가지 부분에서 부족한 인원들이었다.<sup>55)</sup>

이를 설명해줄 수 있는 내용으로 세종 5년(1423), 재인<sup>56)</sup>과 화척<sup>57)</sup>의 칭호를 백정으로 개명하게 하면서 이들을 군역에 차정(差定)<sup>58)</sup>할 때 그 가계(家計)가 풍족하고 무재(武才)가 있는 자는 시위패로 삼고, 그 다음은 수성군으로 삼도록 하였다는 내용이 있다. 그리고 그 가운

54) 이는 세조 10년 8월 1일 양성지가 군사에 관한 일로 상서하는 가운데 진수군은 진군, 선군, 수성군이라 언급하고 있다. 이 부분에서 수성군을 마지막으로 언급하고 있어 그 중요성과 진수군에서의 위치를 유추할 수 있다.

55) 민현구, 전계서, 191쪽 참고.

56) 재인은 법제상으로 양인이었으나 직업이 천하여 천민으로 인식되는 계층으로 주로 유기(柳器), 피물(皮物)의 제조와 도살, 수렵, 육류판매 등으로 생활을 연명하기도 하고 때로 가무 등으로 생활하기도 하였으며 조선 중기 이후에는 주로 창극 등의 기예에 종사했던 것으로 보인다.

57) 화척도 법제상으로 양인이었고 재인과 마찬가지로 도살업, 유기, 피물의 제조, 수렵, 육류판매 등을 생활의 수단으로 삼았다. 이들은 특히 평안도와 황해도 지방에 많았고 집단적으로 생활하면서 유랑하였다. 조정에서는 이들을 호적에 올려 파악하려고 하거나 토지를 지급해 정착시키고자 하였다.

58) 차정은 정하여 임무를 맡긴다는 뜻으로 어떤 직책이나 품계를 부여할 때 주로 사용되는 용어임.

데에 무재가 특이한 자는 도절제사로 하여금 재능을 시험하여 병조에 통보하여 다시 시험하게 한 후, 갑사직에 서용하도록 하고 있다.<sup>59)</sup> 재인과 화척의 업에 종사하는 자들이 통상 무력이 뛰어난 인원이 많음을 고려하여 일반적인 균정인 시위패에 차정하는 것을 원칙으로 하되, 수준이 떨어지는 인원은 수성군에 차정하도록 하고 있는 것이다. 이를 볼 때 수성군은 시위패에 입속하는 인원보다는 가계나 무력에서 한 등급 떨어지는 인원으로 충원하였음을 알 수 있다. 이 원칙은 일반 양인들에게 균역을 차정할 때에도 동일하게 적용되었을 것이다.

일반적으로 양인 농민이 수성군으로 입속한다는 전제 아래 어느 정도의 계층에 속하는 인원인지를 추정해볼 수 있는 내용도 있다. 수성군도 균역으로서 당번 시기에는 경제적 부양을 위해 봉족이 필요한데, 태종 4년(1404)에 봉족 관련 규정을 정립하면서 수성군과 일수양반은 3, 4결 이하의 사람만을 쓰고 5, 6결 이상의 사람은 쓰지 말되 봉족은 주지 않도록 하고 있다.<sup>60)</sup> 이는 대부분의 직역자에게 기준 이하의 토지를 경작하는 인원은 봉족을 지급하고, 기준을 초과하는 경우 봉족을 주지 않도록 하는 것에 비해 수성군의 경우 아예 봉족을 주지 않도록 하고 있는 것이고, 적어도 3, 4결 이하의 농지를 소유한 사람에게 수성군으로 입속시키고 있어, 중하층 수준의 농민들 중 스스로 생계를 유지할 있는 인원들이 입속한 병종이란 것을 알 수 있다. 이를 통해서 수성군의 복무방식에 대해서도 여러 가지 해석이 가능하다.

먼저 어느 정도 경제적인 여건이 되는 양인 농민들로 입속하도록 하고 있으면서, 한편으로는 5, 6결 이상의 사람은 입속하지 못하도록 하고 있어, 수성군은 복무에 비교적 부담이 되는 마병은 아니고, 단순한 보병 병종인 것으로 보인다. 물론 수성군이란 용어가 특정 지역을 지킨다는 의미를 가지고 있으므로, 굳이 기병일 필요가 없고 보병이면

59) 『세종실록』권22, 세종 5년 10월 8일 을묘.

60) 『태종실록』권7, 태종 4년 5월 23일 계해.

충분하며, 그리고 많은 준비가 필요없는 단순한 복무를 하였을 것이다.

다음으로 봉족을 주지 않는 것은 이들이 당번기간이라 하더라도 군영에 소속되어 전일 근무를 하는 경우가 아니거나, 적어도 농번기를 피해서 복무가 가능한 병종이라는 것이다. 즉 군 복무로 인해 당장 생계유지에 어려움을 겪지 않는 인원이거나 근무로 인해 생계를 돌볼 수 없는 병종은 아니라고 하는 것이다. 그리고 지방군으로서 각 진에 편성된 진속군은 1, 2결 이하를 보유한 사람들에게는 봉족 1호를 주고 3, 4결 이상은 주지 않도록 하고 있는 데, 같은 지방군인 진속군은 당번 복무기간에 상시 근무하는 병종으로 봉족을 주어 생계유지에 도움을 주도록 하고 있는 반면에, 수성군은 봉족을 주지 않는 것으로 보아 상황발생시 소집하여 임무를 수행토록 하는 병종일 수 있다는 것이며, 상대적으로 진속군보다는 생활여건이 괜찮은 인원이 입속한 것이다.

이는 지방에서 번상 시위하는 중앙군에게도 많은 봉족을 붙여주어야 하는 실정에서 진군과 수성군 같은 지방군에게는 되도록 봉족을 부여하지 않거나 최소한의 인원에게만 봉족을 붙여주려는 정책으로도 보인다.

수성군의 봉족지급에 관한 내용이 바뀌는 것은 세조 12년(1466) 병조판서 김질을 하삼도의 군적사(軍籍使)로 하면서 군적사목을 유지하는 과정에서 확인할 수 있다. 이를 살펴보면 수성군의 봉족 규정에 작은 변화가 있음을 알게 된다.

3보(保)가 1보를 받드는 자가 있고, 갑사(甲山) 2보를 받드는 자가 있으며, 【기병(騎兵)·정병(正兵)·취라치(吹螺赤)·시파치(時波赤)이다. 제주(濟州)에서 서울에 머무는 자제(子弟)도 같다.】 1보가 1보를 받드는 자가 있고, 【파적위(破敵衛)의 보병(步兵)·정병(正兵)·태평소(太平簫)·기선군(騎船軍)·진군(鎭軍)이다. 제주의 좌우위 방호군(左右衛防護軍)·진무(鎭撫)·천호(千戶)·백호(百戶)·수성군(守城軍)·4문직(四門直) 등과 기병(騎兵)·수전군(水戰

軍)·방수군(舫水軍)도 같다.】독보자(獨保者)가 있다.【봉수군(烽燧軍)·방위섭육십(防衛攝六十)·차비 진군(差備鎭軍)이다. 제주 좌우위 방호군(左右衛防護軍)·수성군(守城軍)·4문직(四門直) 등 보병(步兵)도 같다.】<sup>61)</sup>

세조 10년(1464)에 보법이 시행되면서 군정 2정이 1보가 되고, 토지 5결은 1보에 준하도록 하면서, 비록 제주지역이긴 하지만 수성군은 1보가 1보를 받드는 자가 있다고 하기도 하고, 독보자에도 수성군이 있다고 하는 것은 수성군의 봉족은 1보이거나 봉족 없이 군역을 수행하기도 한다는 것으로 이해될 수 있다. 이는 조선초기 봉족을 주지 않던 것에서 1보의 보가 지급되기도 하고 봉족이 주어지지 못하기도 한다는 것으로 봉족이 전혀 지급되지 않았던 것에서 변화된 것으로 보인다. 그런데 이 군적사목이 유지되는 시기는 세조 10년(1464) 수성군을 정병으로 합속하도록 하는 조치가 내려진 이후라는 것을 볼 때, 세조 12년에도 아직 전국적으로 수성군이 완전히 정병으로 합속되지 않은 것으로 보인다. 보법은 세조 10년(1464)에 시행되었는데 여기에 정병은 기정병과 보정병으로 구분되어, 기정병은 3보, 보정병은 2보로 하여 통일시켰지만 수성군을 정병으로 합속시키는 조치가 완료되지 않아, 수성군이 혼재하고 있는 당시의 상황을 고려하여 일부 지역에서는 수성군에게 보인이 지급된 것으로 보인다.

이를 종합해보면 수성군은 조선초기 일반 양인농민 계층에서 가계나 무재가 떨어지지만 스스로 생계를 유지할 수 있는 중하층 계층이 봉족 없이 입역해야 했고, 복무간 생계도 유지해야 했기에 군 복무의 부담이 상대적으로 적어야 했던 병종이었다.

## 2) 취재와 거관

조선전기 대부분의 병종은 취재(取才)를 통해서 선발하고 복무기간에도 항상 일정 수준의 무비를 갖추도록 되어 있었다. 그러나 영진군

61) 『세조실록』권38, 세조 12년 1월 19일 임술.

이나 수성군과 같은 지방군 병종들에 대해서는 이러한 취재관련 내용을 확인하기 어렵다. 또한 조선시대에는 군역에 차정되어 일정기간 복무한 군사들에게는 복무기간이 만료되면, 품계(品階)나 관직(官職)을 부여하는 거관(去官) 제도가 시행되었지만, 수성군에게 그런 내용이 발견되지 않고 있다. 반면 수성군으로 입역하고 있으면서 상위 병종으로 넘어갈 수 있는 기회는 보장되었다. 즉 수성군으로 입역하고 있는 동안 무재가 뛰어난 자는 취재를 통해 갑사(甲士)<sup>62)</sup>로 나아갈 수 있는 길이 열려 있었다.

세종 13년(1431)에 신갑사(新甲士) 취재법에 대해 논의하는 과정에서 외방 각 고을의 시위패와 영진 소속인 수성군 및 한량(閑良)으로서 자원하는 자는 매년 춘추에 장전(長箭), 편전(片箭), 기사(騎射), 각기 3시(矢) 씩 시험하여, 모두 9시 속에서 3개 종목으로 입격하는 자를 선발하되 8, 9시를 상등으로 하고 6, 7시를 중등으로 하고 4, 5시를 하등으로 하라 했지만 각 지역마다 그 적용을 달리하고 있어 이를 엄격히 적용하도록 병조에서 상신하는 내용이 있다.<sup>63)</sup> 이는 갑사 군역을 증액하는 과정에서 이루어진 것으로, 수성군과 타 병종에게 갑사로 입역할 수 있는 문호를 확대하여 취재를 하고 있는 것을 설명하는 내용이다.

수성군에게 갑사인 상급 병종으로 나갈 수 있는 길을 열어준 것은 지방군으로서 자리를 잡아나가면서, 거관을 허용하고 있는 타 병종과의 형평성을 유지하고 불만을 해소해주기 위한 차원에서 시행한 것으로 보여진다.

세종 13년(1431) 1월에 신갑사 취재법이 시행되자 많은 인원들이

62) 갑사는 이성계가 조선 건국 무렵 거느리고 있던 휘하군사를 중심으로 만들어진 병종으로 5~8품의 실직에 배치되고 과전과 녹봉을 받는 직업군인의 일종으로 수성군에서 갑사가 된다는 것은 신분 상승뿐만 아니라 경제적으로도 많은 혜택을 보게 된다는 것을 의미한다.

63) 『세종실록』권51, 세종 13년 1월 21일 병술.

갑사로 지원하여, 서울로 몰려들면서 취재와 관련하여 무분별한 사항이 있게 되자 응시하는 인원을 제한하기 위한 조치들이 취해진다. 먼저 갑사로 입속하기 위한 시취(試取)가 서울에서만 실시되어 폐단이 발생하는 것을 시정하기 위한 조치가 세종 13년(1431) 3월에 바로 이루어진다. 외방의 수령들이 먼저 각 고을의 시위, 영진에 속해있는 자와 각 고을의 수성군, 한량인으로 자원하는 자들을 매년 봄, 가을에 편전과 기보사(騎步射)를 시험하여 감사에게 보고하도록 하였다. 그러면 감사는 도절제사와 같이 부근의 계수관(界首官)<sup>64</sup>에서 도시(都試)를 실시하여 그 등급과 분수를 기록하여 병조에 이문(移文)하고, 병조에서는 그 등급을 고찰하여 상중하로 구분하여 상이 많은 인원을 갑사 군직(軍職)의 결원에 보충하도록 하였다. 즉 갑사로 지원하는 인원이 서울로 몰려드는 것을 줄이기 위한 조치로 지방에서 취재를 하고, 병조로 그 결과를 통보하는 절차를 마련한 것이었다.

다음으로 각 도의 취재인수를 미리 정하여 상등이 아무리 많더라도 만약 정수를 초과하면 이를 감하여 기록하고, 정수에 부족하면 중, 하등으로 그 수효를 충당하여 왔는데, 이제부터는 정수를 없애고 장전, 편전, 각각 3시와 기사 3시, 모두 9시 내에서 세 가지에 입격한 자로서 8, 9시를 상등으로 삼고, 6, 7시를 중등으로 삼으며, 4, 5시를 하등으로 삼아 각기 그 성명 아래에 그 시수를 기록하게 하였다. 이는 상대평가 시스템에서 엄격한 절대평가 기준에 의해 시취를 하되 성적순에 의해 갑사 직위에 보충하였다는 것을 보여주는 내용이다.

다음으로 갑사로 입속을 위한 시취에 특정 기준에 도달한 사람들에 게만 응시할 수 있는 자격을 주었다. 그 기준을 보면 시위, 영진에 속한 자와 수성군은 종전의 갑사 취재례(取才例)에 입각하여 보사(步射) 1백50보로 하고, 한량은 장전에 있어서는 2백40보로 하되 좌, 우표의

64) 계수관은 고려와 조선초기에 있었던 지방제도의 한 형태로 지방 행정체계상의 한 단위 또는 그 장관을 의미하는 것으로 지방의 중심이 되는 대응을 가리킨다.

거리를 50보로 하고, 편전은 세발을 쏘아 한발을 맞추거나 두발을 쏘아 모두 맞추는 경우에 시취를 허용하도록 하였다.<sup>65)</sup>

이러한 조치는 상위 병종으로 입속하기 위해 무분별하게 취재에 응하는 것을 통제함과 동시에 균형있는 선발을 할 수 있도록 한 것으로 보인다. 이는 그만큼 수성군이나 한량 중에서 갑사로 입속하기를 원하는 인원이 많았다는 것과 수성군이 봉족조차 지급받지 못하는 병종이었기에 상급 병종으로 나갈 수 있도록 조정에서 많은 관심을 가지고 여러 가지 조치를 하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

그러나 다른 병종들이 일정 기간 근무 후 거관하여 체아직(遞兒職)<sup>66)</sup>이나 실직(實職) 등의 관직을 받을 수 있었던 것에 비하면, 수성군의 경우 상위 병종에 입속할 기회만을 준 것은 다른 병종에 비해 차별을 받았다고 볼 수 있다. 그렇지만 취재에 합격하게 되면 비록 체아직이긴 하지만 직업군인으로서 관록(官祿)을 받게 됨과 아울러 무관으로 진출하여 계속 승진할 수 있는 기회가 주어지는 만큼, 과거를 치루지 않고 신분상승을 할 수 있는 특혜를 준 것으로 이해한다면 수성군이 군역을 치르는데 대한 상응한 대우를 해 준 것으로 볼 수 있다.

문종 2년(1452)에 합포진의 군사 2백인이 진에 속한 군사들이 복무에 어려움이 많음에도 관직에 서용되지 못하고 갑사로 취재되는 것만을 허용하고 있으며, 이것도 노비와 토전을 한정시키는 법에 구애되어 보직된 사람은 백에 1, 2명도 없는 이 제도에 대해 부당함을 상언하자 조정에서 이를 논의하고 있다.<sup>67)</sup> 이에 이들 진에 속한 군사들에게도 양계의 군사들과 준한 대우<sup>68)</sup>를 하도록 하고 있어 이들 수성군

65) 『세종실록』권51, 세종 13년 3월 8일 임신.

66) 조선시대에 정해진 녹봉이 없이 근무평정에 따라 교체되며 복무기간 동안에만 녹봉을 받는 관직.

67) 『문종실록』권12, 문종 2년 3월 9일 임신.

68) 『세종실록』권105, 세종 26년 7월 13일 경신. 세종 26년에 양계지역에 방수하는 군사들은 부방한지 7년 이상이 되면 종9품의 벼슬을 주고 원래 관직이 있는 자는 품계를 한 자급 승진시키고 17년 이상이 된 자는 벼슬을 하지 않은 자에게는 정9

에게도 이러한 혜택이 돌아갔을 것으로 보인다. 그러나 조선초기 조정에서는 지방에서 방수의 임무를 수행하는 군사들에게 감사로 취재를 허용하는 것만으로도 충분한 보상이 돌아가는 것이라 보는 시각이 많았다.

그런 가운데 흥미로운 내용은 북방지역인 함길도에서 한량인으로 향리의 역을 14년에서 15년을 하고나면 거관하도록 하는데 이들에게 정군사위나 수성군이 되도록 하였다는 내용이 있다.<sup>69)</sup> 이를 통해볼 때 함길도 지역에서는 수성군으로 입속하는 것이 하나의 특혜인 것으로 보인다. 이는 수성군이 군역으로서 방어임무를 수행하였다기보다는 지역의 수령임무를 보좌하여 사령의 임무나 치안유지와 같은 지역 향리와 같은 임무를 수행하는 일종의 직역으로서, 기존의 향리보다는 대우면에서 높은 수준의 임무를 수행하였던 탓에 이런 조치를 하고 있는 것으로 보인다.



### 3) 당번 근무

수성군의 복무는 조선시대 군사들의 복무방식인 번상(番上)<sup>70)</sup>제도 하에서 이루어진 것으로 보인다. 모든 지방군의 당번근무는 번상이나 유방(留防)<sup>71)</sup> 또는 부방(赴防)<sup>72)</sup>하는 중앙군 병종의 복무방식과 별반

품을 원래 관직이 있는 자는 한 자급을 뛰어 벼슬을 주고 27년 이상 된 자에게는 벼슬하지 않으면 중8품을 제수하고 원래 관직이 있는 자이면 두 자급을 뛰어 올려 벼슬을 준다. 원래 변방의 고을에 살던 사람이면 60세 이상인 자에게는 벼슬하지 않는 자이면 정9품을 제수하고 원래 관직이 있는 사람이면 한 자급을 뛰어 벼슬을 제수하되 모두 산관으로 제수하도록 하였다.

69) 『세종실록』권28, 세종 7년 4월 1일 경자.

70) 지방의 군사가 군역(軍役)을 치르기 위해 번(番)의 차례에 따라 서울로 올라오는 것.

71) 조선시대에 전략상 중요한 지역에 군대를 배치하여 불시의 변에 대비하게 한 제도로 양계 지방과 개성부를 제외한 전국 각 도의 국방상 요지에는 4여(旅 : 125명)로부터 1여의 군사가 상주하였다. 여기에는 각 도의 정병 가운데 유방을 주임무로 하는 유방정병이나 유방군이 4교대로 부방, 복무하였다. 영진군(營鎭軍)의 후신인 이들은 번상 정병보다 약간 뒤지는 존재였지만, 1보(保)를 지급받는 양인 군사였다.

72) 조선시대에 다른 지방의 병사가 변경의 국경지대에서 방위임무를 수행하는 것으로

다를 것이 없었지만, 차이점은 중앙군 병종들은 번 근무 횟수가 중앙에서 통제되어 일괄적으로 적용되었던 반면, 지방군의 경우 지역에 따라, 개인마다 번 근무 횟수를 다르게 적용한 것으로 보인다는 것이다. 영과 제진에서 수성군은 지역에 따라 2번 또는 3번으로 복무하였는데, 동일지역에서도 개인에 따라서 2번, 또는 3번으로 나누어 복무한 것으로 보인다. 그러나 이러한 번 횟수가 중앙에서 지정되었는지 또는 해당 지역의 수령이나, 도절제사와 첨절제사의 권한으로 결정하였는지 명확하지 않다.

행정구역에서 복무한 수성군의 경우 문종 1년(1451), 의정부의 정문에 의거 병조에서 경상도 남해현 성현의 수어군의 수가 3백 명 뿐으로 2번으로 나누어 서로 교체하므로, 괴로움이 다른 곳에 비하여 갑절이나 되니 추가로 군정을 추쇄하여 4백 명으로 증액하여, 진도의 수성군의 예에 따라 4번으로 나누어 서로 교체하며, 방수하도록 하고 있는 것으로 보아, 지역별로 상황을 고려하여 번의 횟수를 조정하여 준 것으로 보인다.<sup>73)</sup> 이는 중앙정부에서 지방의 사정을 고려하여 번의 횟수를 조정한 사례이다. 동일하게 중앙정부에서 지역의 번 근무 횟수를 조정한 사례는 황해도 지역에서도 발견된다.

단종 1년(1453), 병조에서 황해도 지역의 실농을 이유로 구황대책을 아뢰면서 수성군의 번의 횟수를 현재의 2번 또는 3번 복무에서 3번 또는 4번으로 조정하여 주도록 상신하고 있는 것이 보인다.

“황해도는 금년에 실농(失農)하여 구황(救荒)하는 일이 가장 급하니, 도내(道內) 여러 포(浦)의 선군(船軍)과 경기우도(京畿右道) 교동(喬桐) 소속의 선군과, 여러 진(鎭)의 진군(鎭軍)과 수성군(守城軍) 등은, 청컨대 전례(前例)에 의하여 명년 7월까지 기한하여 본시 2번(番)으로 나눈 사람은 3번으로 나누고, 3번으로

성종 때부터 실시하였으며, 무과 출신으로서 60세가 지난 자, 양친이 80세 이상인 자, 남한산성 근무자 등을 제외하고는 모두 서북 국경지대의 변경과 해안에 한 번씩 부방하였다.

73) 『문종실록』권7, 문종 1년 4월 19일 정해.

나는 사람은 4번으로 나누어 방수(防戍)하게 하고, …(중략)…하니, 그대로 따랐다.”<sup>74)</sup>

여기서 보면 동일한 지역에서도 2번과 3번으로 번의 횟수가 적용되는 것이 상이한데, 이것이 각개 군사에게 상이하게 적용되었는지, 또는 지방군 병종별로, 지역별로 상이하게 적용되었는지 확인하기는 어렵다. 그리고 지방 수령이 지방군의 당번 근무주기를 바꾸어줄 것을 상신하고 있는 사료도 관찰된다. 단종 즉위년(1452), 황해도 지역에서는 황해도 관찰사가 구황대책을 아뢰는 과정에서 영과 제진의 진군, 수성군, 방패의 번 근무횟수를 명년 가을까지 한하여, 2번으로 하던 것은 3번으로, 3번으로 하던 것은 4번으로 나누도록 조정을 건의하고 있다.<sup>75)</sup> 또한 세조 1년(1455)에도 충청도 관찰사가 포구의 당번 선군과 영진의 수성군, 방패군, 유방군은 내년 보리가 익을 때까지를 기한하여, 4개 번으로 나누고 향교의 생도는 3개 번으로 나누어 주도록 상신하고 있다.<sup>76)</sup>

이를 종합해볼 때 병조에서 특정지역 상황을 고려하여 번의 횟수와 시기를 조정 건의하기도 하고, 지역의 수령이나 군 지휘관이 스스로 판단하여 수성군의 번 근무횟수 조정을 건의하기도 하고 있는데, 결론적으로 지역 수령이 당번 근무방법 조정을 건의하거나, 조정에서 건의하거나 간에 이는 왕의 결심을 받아야 하였던 것으로 보인다. 그리고 번의 횟수가 적용되는 기간이 고정되어 있는 것이 아니라 상황을 고려하여 번의 적용기간을 탄력적으로 적용하고 있음도 알 수 있다. 이는 영진에 속해있는 진군과 방패에도 동일하게 적용되었음을 볼 때 지방군의 경우 지역의 상황에 따라 탄력적으로 번 근무를 적용하였음을 알 수 있다.

74) 『단종실록』권7, 단종 1년 9월 14일 정묘.

75) 『단종실록』권3, 단종 즉위년 윤9월 12일 신미.

76) 『세조실록』권2, 세조 1년 8월 6일 기유.

지역별로 상이하게 운영되어 오던 수성군의 번 근무횟수는 세조대에 들어와서 통일된 기준을 정립하게 된다.

병조(兵曹)에서 충청·전라·경상도 도순찰사(忠淸全羅慶尙道都巡察使)의 관문(關文)에 의거하여 아뢰기를, “경상도(慶尙道) 좌도 내상(左道內廂)의 영속 군사(營屬軍士) 내에, 수성군(守城軍) 3백 92명은 2번(番)으로 나누고, …(중략)… 우도 내상(右道內廂)의 영속 군사(營屬軍士) 내에, 수성군 4백 44명은 2번으로 나누고, …(중략)… 제도(諺道) 내상 수성군(內廂守城軍)은 원래 정액(定額)이 없으니, 청컨대 목(牧)·대도호부(大都護府)의 예(例)에 의하여, 3번(番)으로 나누어 매 1번마다 각각 1백 명으로 정액(定額)하고, 방패(防鞞)·총통군도 모조리 ‘진군(鎭軍)’이라 일컫도록 아울러 타도(他道)에 유시(諭示)하소서.”하니, 그대로 따랐다<sup>77)</sup>

세조 8년(1462)에 경상도 좌, 우도 내상(內廂)<sup>78)</sup>의 수성군은 2번으로 정하고, 타 지역의 제도(諺道) 내상 수성군은 목과 대도호부의 예에 따라 3번으로 나누어, 매 1번마다 백 명으로 정액하도록 하면서 왜구의 위협이 상대적으로 많은 경상도 지역은 2번으로 그 외의 하삼도 지역은 3번으로 일괄 적용하게 되었다.

결론적으로 수성군은 지방에 입역하는 병종이므로 2~3번이 기본이었던 것으로 보인다. 이는 지방의 양인농민이 입속하는 병종이었던 탓에 농번기와 농한기를 고려하였고, 지방군에 복무하는 군정이 적었기 때문에 복무주기와 교대주기를 짧게 하여 한번기간에 군 복무 감각을 잃지 않도록 하여 즉각 임무수행이 가능하도록 한 것으로도 볼 수 있다.

#### 4) 훈련과 습진

수성군도 조선초기 국방력의 일부로서 즉각적인 임무 수행을 위해서는 훈련과 주기적인 습진이 필요하였다. 수성군이 적정 수준의 무

77) 『세조실록』권28, 세조 8년 7월 11일 갑진.

78) 각도 도절제사(都節制使)의 군영(軍營).

비를 갖추 필요성이 제기되었던 때는 태종 18년(1418)이다. 함길도 도 관찰사 유사눌이 병종별로 무비를 연습할 것을 주장하면서 수성군도 변상하여 시위하는 과정에서 편전 10매와 통아(筒兒)<sup>79)</sup>를 가지고 가게 하여 점고(點考)할 때 아울러 기재하여 전보(傳報)하고, 병조에서 점병(點兵)할 때 그 능하고 능하지 못함을 시험한다면 몇 년이 가지 않아서 편전을 모두 잘 쓰게 될 것이라고 하며, 각 진의 군관과 각 고을 수성군, 각포(各浦)의 기선사관을 모두 이와 같은 방법으로 연습시키자고 하였다. 그리고 왕이 이를 수용하고 있는데 이는 이러한 점병 과정을 통해 수성군에게도 적정 수준의 무비를 갖추도록 한 것으로 볼 수 있다.<sup>80)</sup>

수성군이 편전을 능숙하게 사용할 것이 요구되고 있는 상황에서, 제진과 각 고을에 소속된 수성군은 해당 지역의 진장과 수령의 책임 하에 무비를 갖추기 위한 훈련을 하였을 것이다. 그런데 이들에게 무술을 연마시키기 위한 훈련을 어떻게 하였는지 그 내용은 사료에서 확인되지 않고 있다. 이를 볼 때 수성군과 지방군들은 점고의 과정에 대비해서 스스로 궁술이나 검술 등을 숙달하였거나, 훈련과정에 대한 상세한 기록이 누락된 것으로 보인다. 그리고 취재를 통해 상위병종인 갑사로 진출이 보장되었기 때문에 이를 원하는 인원들은 이에 합격하기 위해 장전, 편전, 기사 등의 취재과목을 연마하였을 것이다. 반면 상위 병종인 갑사로 입속하는 데 관심이 없는 인원들은 굳이 무비를 연마하지 않아도, 수성군으로 임무를 수행하는데 지장이 없기 때문에 무비를 단련하는데 소홀했을 것이다.

다음으로 수성군에게 진법훈련을 시키도록 하는 내용이 있는데, 세종 3년(1421), 병조에서 각 도의 절제사에게 명하여 농한기에 별파와 시위, 영과 진에 속한 수성군 등을 각기 부근에 모아서 수령 중에 진

79) 짧은 화살을 쏘 때에 살을 담아 활의 시위에 메어 쏘는 가느다란 나무통으로 살은 이 통 속을 지나고 통은 앞에 떨어진다.

80) 『태종실록』권35, 태종 18년 1월 13일 갑자.

법에 밝고 익숙한 자로써 차사원(差使員)<sup>81)</sup>을 삼고, 품관을 뽑아 훈도관(訓導官)을 삼아서 진법을 미리 연습하게 하고 절제사가 돌아다니면서 검찰하도록 하였다. 그리고 대열(大閱)할 때 검열한 군사 중에서 만약 영을 범한 자가 있으면 도절제사와 차사원, 훈도관 등을 모두 형율의 조문에 따라 죄에 처할 것을 언급하고 있다.<sup>82)</sup> 즉 지방의 군사들을 도 단위로 도절제사 책임하에 진법훈련을 담당할 책임 관원과 교관을 운영하여 훈련을 시키도록 하고 있으며, 여기에는 지방의 군사력이라 할 수 있는 하변군사와 영진군, 수성군이 모두 참여하도록 되어 있었음을 알 수 있다. 세종 30년(1448)에는 진도(陣圖)와 진설(陣說)을 인쇄하여 각도에 나누어 주어서 익히게 하고, 도절제사 영(都節制使營)과 각진(各鎭)에서 당번 군사(當番軍士)로 매월 세 번씩 진법을 익히게 하며, 또 봄과 가을에 각기 한 차례씩 도회소(都會所)에 모여서 3일 동안 익히게 한 후, 도절제사가 그 진법을 익힌 일시(日時) 및 교습(敎習)의 능부(能否)를 살펴서, 매양 세초(歲抄)에 병조로 보고토록 하는 체계를 갖추었다.<sup>83)</sup>

그러나 도회소에 모여서 진법을 익히도록 하는데 따른 폐단이 있게 되자, 이를 해소하기 위해 일부 방침을 조정하는 모습이 나타난다. 단종 2년(1454), 병조의 정문에 의거하여 의정부에서 상서한 내용을 보면 각 읍 단위로 하변군사와 영진군, 수성군을 통합하여 훈련토록 하고 있다.

“제도(諸道) 병마 도절제사(兵馬都節制使)가 도회관(都會官)을 정하여 부근의 제읍(諸邑)을 적당히 소속시켜, 매양 농한기(農閑期)마다 군사를 불러 모아 진법(陣法)을 연습시킨다.”고 하였습니다. 그러나 양식(糧食)을 싸 가지고 왕래하는 폐단이 있사오니, 청컨대 금후로는 도회(都會)를 혁파하여 없애고 각각

81) 조선시대 각종 특수임무의 수행을 위하여 임시로 차출, 임명되는 관원.

82) 『세종실록』권12, 세종 3년 7월 9일 기사.

83) 『세종실록』권122, 세종 30년 10월 28일 신사.

그 읍(邑)에서 매년 2월 초 2일과 10월 초 2일에 경내(境內)의 하번 군사(下番軍士)와 영진군(營鎭軍)·수성군(守城軍)을 징집하여, 진서(陣書)에 능통한 자를 택하여 장수(將帥)와 훈도(訓導)를 삼아 수령(守令)이 그 연습하는 것을 친히 감독하게 하고...(후략)...<sup>84)</sup>

이를 보면 세종 3년(1421)부터 시행되기 시작한 진법훈련을 매년 2월 초와 10월 초 2일에 연 2차례 실시하는 것으로 정착시키고, 한 장소에 모여서 진법훈련을 시행하면서 부작용이 발생하자 이를 해소하기 위하여 각 읍에서 진법훈련을 실시토록 하고 있는 것이다. 또한 도회를 없애고 제읍 단위로 년 2회, 자체적으로 수령이 진서에 능통한 자를 정하여 장수와 훈도를 삼아 연습하도록 하고 수령이 이를 감독하도록 하고 있는 것이다. 진서만을 이용하여 교습시키면 형명(形名)<sup>85)</sup>을 갖추기도 어려울 뿐 더러 군사들도 부족하니 진서를 간략하게 초하여 인쇄하여 나눠주게 하고, 도절제사로 하여금 각 지역을 순행하면서 검찰하게 하거나, 사람을 보내어 진법을 연습시킨 일시와 교습이 제대로 실시되었는지를 확인하여 보고토록 하고 있다. 이를 통해 세종 이후 실시되고 있는 지방군의 진법훈련의 책임이 도절제사에서 각 고을의 수령으로 전환되면서, 각 고을 단위로 실시되는 것으로 바뀌게 되었으며, 훈련을 효과적으로 시행할 수 있도록 진서를 인쇄해서 나눠주고 도절제사가 감독하는 체계로 전환된 것이다. 세조 1년(1455), 각도의 내지에도 거진을 설치하고 인근 고을을 익에 분속시키는 조치를 단행하는 과정에서 기존의 습진체제에 대한 변화가 이루어지고 있다.

매년 2월 18일과 10월 18일에 중익(中翼)을 모아 습진(習陣)하며, 겸하여서 의갑(衣甲)을 점열(黜閱)하고, 11월 22일과 정월 22일에는 각각 그 익(翼)에서

84) 『단종실록』권10, 단종 2년 3월 10일 신유.

85) 기(旗)와 북으로써 군대의 여러 가지 행동을 호령하는 신호법으로 기정(旗旌)을 형이라 하고 쟁고(鈸鼓)를 명이라고 함.

수관(首官) 이 되어 습진합니다.<sup>86)</sup>

이는 조선전기의 새로운 국방체제인 진관체제로 변화를 꾀하면서, 북방지역의 군익도체제를 남방지역으로 확대하고 지역 단위 습진훈련체계를 정립하는 내용이다. 각 거진에는 좌익, 중익, 우익을 두되 중익의 지휘관이 군적작성, 번상, 습진, 취재를 총괄하도록 하였는데, 각 익에 속한 군사들의 진법훈련의 책임은 각 익에 위임하여 11월과 정월 22일에 시행하고, 1년에 두차례 2월 18일과 10월 18일에 중익에 모아 습진훈련을 시행하면서 의갑의 점열도 병행토록 하고 있는 것이다.<sup>87)</sup>

세조 4년(1458), 진관체제로 전환된 뒤 병조에서 각 도 거진의 습진과 관련된 사목을 올리면서 “제도의 중익, 좌익, 우익을 혁파하고 거진을 설치하였는데, 그 습진을 예전 기일인 정월 22일, 11월 22일에 하고 있으나, 제도 도절제사로 하여금 농한기인 정월, 2월이나 10월, 11월 중에 날을 정하여 제진에 이문하고, 소속한 제읍에 전하여, 습진을 한 곳에 불러모아 하되, 제진이 또한 반드시 같은 날에 습진할 필요는 없다”라고 하고 있다. 이는 제진에서 한 곳의 마을에 모아 습진을 하되, 습진의 날짜는 스스로 선택하도록 하여 융통성을 주고 있는 것이다. 지방의 습진체제를 제진단위로 하도록 하고, 습진의 날까지 스스로 선택하도록 함으로써, 거진 단위의 방수체제 하에서도 제진 단위로 훈련을 하여 한 장소에서 거진 단위로 습진훈련을 할 경우의 폐단을 예방하고자 하고 있는 것이다. 이와 더불어 왜구가 수시로 침구하는 경상도와 전라도에서는 주진에 모아서 습진을 하지 않도록

86) 『세조실록』권2, 세조 1년 9월 11일 계미.

87) 『세조실록』권2, 세조 1년 9월 11일 계미. 거진을 설치하면서 거진의 지휘관인 도절제사 예하에 각 익에 지휘관을 두었는데 중익은 병마절제사, 좌, 우익의 지휘관은 병마단련사, 또는 부사, 판관이라 하였으며 제색군사의 번상의 점열과 익속군사의 군안 작성, 습진과 관련된 것은 중익의 지휘관이 총괄하여 도절제사에게 보고하여 시행하도록 하였다.

하고, 주진의 장수가 왕래하면서 습진하게 하도록 하였다.

그리고 진관체제 하에서 훈련을 명목으로 임의로 병력을 동원하지 못하도록 주진의 장수가 무릇 습진하고 사변에 응하는 외에 불법으로 소관 군사를 침학하는 자는 중죄로 다스리도록 하였는데, 이는 지방의 수령들이 판단하여 필요한 훈련을 할 수 있는 것을 원천봉쇄함으로써 스스로 족쇄를 채운 것이라 할 수 있다.<sup>88)</sup>

수성군 훈련체제를 종합해보면 무비를 갖추기 위한 훈련체제는 별도로 마련되지 않았고, 점열이나 상급 병종인 갑사로 취재하기 위해서 스스로 연마하도록 하였으며, 습진도 연 2회 지역 단위 지방군이 습진을 할 때 통합하여 실시하였음을 알 수 있다. 그리고 지방군의 습진을 각 도와 제진에 위임함으로써 훈련의 강도는 높지 않았을 것이다.

## 나. 군사적 운용



### 1) 변경지역 방어

지방군은 주로 변경이나 연안지역에서 외침에 대비하여 경계와 방어 임무를 수행하였으므로 수성군도 지방군의 한 병종으로 이 임무를 수행하였다.<sup>89)</sup> 그러나 수성군은 어느 지역에 편성되었는가에 따라 임무 수행면에서 약간의 차이가 보인다. 언급한 바와 같이 수성군이 초기에 편성된 지역은 북방지역과 남방연안 지역으로 대별되고 있는데 북방지역은 부, 목, 군, 현 등의 행정구역에 남방지역은 군사적 요충지에 설치된 영과 진에 설치되었다. 양 지역에서의 수성군의 임무는 넓은 의미에서 방수이지만 세부적인 내용에서는 조금씩의 차이가 보인다. 먼저 남방지역에서 임무수행을 살펴보면 주로 주요시설이나 지역을 방어하면서 인접한 지역에서 난이 발생하면 이를 증원하여 방어

88) 『세조실록』권11, 세조 4년 2월 26일 을묘.

89) 민현구, 전계서, 187~191쪽 참조.

임무를 수행하도록 하고 있다. 초기 영과 진에 설치되었던 수성군이 점차 행정구역에도 설치되었는데 이는 왜구의 침입양상을 분석하여 특정지역에서 왜구가 침입했을 경우, 인접한 진(鎭)의 군사가 적시에 응원하기에 제한되어 해당지역에 수성군을 편성하여 인접지역의 증원군이 도착할 때까지 방어를 하고 있는 것이다. 세종 12년(1430) 행정구역인 순천부<sup>90)</sup>에 수성군 3~4명을 편성하고 신백정과 한산인 등을 선발하여 번을 나누어 방수하되 고흥진의 군사가 도달하기 전까지 막을 수 있도록 하고 있다.<sup>91)</sup> 세종 21년(1439)에는 진도군<sup>92)</sup>에도 수성군을 120인으로 늘리도록 하는 조치를 취하고 있는데, 이는 진도군이 왜구가 침범하고 나가는 길목이므로 기존의 20인의 수성군에서 280인을 늘려 3번으로 나누어 수어토록 하고 있다. 이때 280인을 지속적으로 유지하기 힘들어 병조에서는 1백인을 증원하여 3번으로 나누되 변란이 있을 때는 2번으로 나누거나 혹은 합병하여 방어를 하고 있다.<sup>93)</sup> 단종 3년(1435)에는 경상도<sup>94)</sup>지역의 포구인 웅천진<sup>95)</sup>과 부산포<sup>96)</sup>에 수성군을 편성하도록 경상도 관찰사 황수신이 건의하고

90) 『세종실록지리지』에는 순천도호부의 호수가 467호, 인구가 2618명, 군정은 시위군 17명, 수호군 79명으로 나와있는 것으로 보아 이때 새로이 수성군을 편성하고 있는 것으로 보인다.

91) 『세종실록』 권48, 세종 12년 6월 23일 임진.

92) 진도군은 태종 8년(1408)에 해남현과 합해 해진군으로 하였다가 세종 19년(1437)에 다시 해남현과 진도군으로 분리하였다. 『세종실록지리지』에서는 해진군의 호수가 122호, 인구는 7백 단(單) 7명, 군정은 시위군 1명, 영진군(營鎭軍) 11명, 선군 164명으로 제시되어 있다.

93) 『세종실록』 권85, 세종 21년 4월 9일 병술.

94) 경상도 지역의 진(鎭)은 태조 6년(1397)에는 합포, 강주, 영해, 동래 4곳에 설치되었고 『세종실록지리지』에서는 울산, 영일, 동래, 영해, 사천으로 변경되면서 그 숫자도 5곳으로 늘어났고, 황수신이 보고할 즈음에는 웅천진이 새로이 언급되고 있음을 볼 때 진(鎭)은 고정된 것이 아니라 전략적으로 판단하여 수시로 변화되고 있음을 알 수 있다.

95) 『세종실록지리지』에서는 과거의 지면인 웅신으로 나와있고 웅신의 호수는 63호, 인구가 318명, 인구는 179명이며, 군정(軍丁)은 시위군(侍衛軍) 47명, 영진군(營鎭軍) 120명, 선군(船軍)이 840명으로 나와있다.

96) 부산포는 동래현에 소속된 지역으로 『세종실록지리지』나 기타 사료에서 별도의

있다.<sup>97)</sup>

남방 연안지역에서의 수성군은 영과 진에 편성되어 주요 요충지에서 방어임무를 수행하였는데 왜구의 침입경로로 분석된 지역에 추가로 수성군을 편성하여 주로 왜구의 침입에 직접 대비하는 임무를 수행한 것으로 보인다.

북방지역에서는 수성군이 주로 행정구역인 부, 목, 군, 현 지역에 설치되어 있어 초기에는 각 관아에서 사령이나 관방시설의 경계와 치안 유지를 주로 하면서 유사시 전투에 투입되는 임무를 수행한 것으로 보인다. 하나의 사례를 보면 세종 5년(1423), 함길도 도절제사에게 전지하기를 경원 경성, 용성 등지에 야인이 들어오면서 노략질이 빈번하므로, 각 동리에 살고 있는 백성들을 보에 들어오게 한 다음, 당번인 유방군 및 수성군으로 항상 갑주를 착용하여 야인의 침공에 대비하도록 하고 야인들을 선무하도록 하고 있다.<sup>98)</sup> 이를 볼 때, 변방지역의 수성군은 석보와 읍성 등의 관방시설을 경계하고, 야인의 침공이 임박한 경우 이에 대비하는 방어의 임무와 함께 변경지역 야인들의 노략질을 방지하는 치안유지 임무도 수행하고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 차후 북방지역에 추가로 진이 설치되면서 진에도 수성군이 편성되었다. 진에 편성된 수성군은 주로 관방시설의 경계와 방어임무를 수행하였다.

변경지역에서 주로 임무를 수행하던 수성군은 주로 남방지역에서는 진을 중심으로, 북방지역에서는 부, 목, 현, 도호부 등의 행정구역에 설치되었다. 그러나 추가적으로 외적의 침입양상과 전술적 판단을 기초로 하여 왜구와 야인의 침입 길목이 되는 지역에 진이 추가 설치되

---

자료가 없어 동래현의 자료로서 분석해보는 것이 의미가 있을 것이다. 동래현의 호수는 290호, 인구가 1151명, 동평(東平: 동래현의 영현이 설치된지역)의 호수는 108호, 인구가 342명이며, 군정(軍丁)은 시위군(侍衛軍)이 11명, 진군(鎭軍)이 71명, 선군(船軍)이 130명으로 나타나 있다.

97) 『단종실록』권14, 단종 3년 윤6월 5일 기유.

98) 『세종실록』권22, 세종 5년 12월 11일 무오.

거나, 행정구역이 외적의 침입경로에 있다고 판단한 경우 수성군이 추가 편성되었다. 결론적으로 수성군이 편성된 지역을 고찰해볼 때 해당지역의 지방군인 진군이나 방패 등의 병력과 함께 방수의 임무와 주요 관방시설의 경계, 필요시에는 치안유지의 임무 등을 수행한 것을 알 수 있다.

## 2) 대외정벌

수성군도 지방군의 한 병종으로 대마도 정벌과 야인 정벌에 동원되었다. 지방군 체제가 아직 완전하게 정비되기도 전에 왜구의 침범이 잦아지고, 명나라의 일본 침공설이 나도는 가운데 선제적으로 대응하기 위해 대마도 정벌전이 결정되고 시행되었다. 세종 1년(1419), 이종무를 삼군도체찰사로 삼고, 대마도 정벌을 논의하면서 경상, 전라, 충청의 3도 병선 2백여척과 하변 갑사, 별패, 시위패 및 수성군 영속과 재인, 화척, 한량 인민, 향리, 일수양반 중에서 배 타는데 능숙한 군정을 거느려 왜구의 돌아오는 길목을 맞이하고 6월 초 8일에 각도의 병선들을 함께 견내랑에 모여서 기다리기로 약속하였다는 내용이 있다.<sup>99)</sup>

여기서 여러 병종에서 병선에 능숙한 인원이면 제한없이 받아들여 원정군을 편성하겠다는 것인데, 수성군도 여기에 포함되어 원정군의 일원이 되어 참여하게 된다. 이는 아직 군제개편이 완전하게 이루어지지 않은 가운데 동원 가능한 모든 군정을 지방에서 차출하여 원정군을 편성하고자 한 것으로, 공식적으로 처음 수성군이 전투에 동원된 기록이지만 이들이 어떤 방식으로 동원되어 전투에 임하였는지, 어떤 전과를 세웠는지에 대한 기록은 확인이 제한된다.

다음은 북방에서 야인정벌 전투에 동원된 내용으로, 세종 19년(1437), 함길도 도절제사 김종서가 야인 토벌계획을 상언하는데 8월

99) 『세종실록』권4, 세종 1년 5월 14일 무오.

에 군사를 일으켜 9월 이전에 토벌을 끝내어야 장기전으로 들어가지 않게 된다고 하면서, 군사를 조발하는 계책을 조정에 고한다. 이때 4진의 군사와 말이 본디 적어서 보태지 않을 수 없으므로 도절제사의 영에는 원액 외에 1천명을 더하고 4진에서는 각각 8백명을 더하였다고 하는 내용을 야인들 뿐만 아니라 우리 군사들에게도 알리고, 보안을 유지한 가운데 실제로는 군졸들을 함길도의 각 고을에서만 징발하되 정군, 선군, 수성군, 반당, 향리, 역자, 공사 복예 및 한량으로서 건장하고 용맹한 자와 말이 실한 것으로 모두 다 조발할 것을 주청하고 있다.

이는 함길도 지역의 군정이 부족하기 때문에 타 지역의 병력을 충원하는 것으로 위장하고, 함길도 지역 각 고을의 군정을 동원하여 신속히 야인토벌전을 마칠 것을 이야기하고 있는 것이다. 그러면서 여기에 수성군도 동원하자고 하고 있는 것인데 이를 볼때 함길도 지역의 군정들은 동원되면 즉시 임무수행이 가능하도록 관리된 것으로 평가된다. 즉 이 지역의 수성군도 타 병종과 대동소이한 임무수행태세를 갖추고 있고, 여진정벌전에 다른 병종들과 마찬가지로 동원되었다는 것을 알 수 있다.<sup>100)</sup>

### 3) 방수(防守)시설 관리와 둔전(屯田)경작

수성군은 변경지역에서 방수 임무를 주로 수행하는 병종이었지만, 순찰임무와 관방시설을 보수하는데 동원되는 등 임무가 점차 확대되었다. 변방지역에서 분쟁이 줄어들게 되자, 점차적으로 수성군의 임무가 관방시설을 규찰하고 보수하는 것과 병행하여, 변방지역 방수군의 군량을 확보하고, 도절제사영과 지방 관아의 운영자금을 확보하기

100) 여진정벌에서는 여진족이 부락단위로 여러 곳에 산재해있고 조선이 군사를 동원하여 야인 정벌을 개시하면, 소식을 듣고 금방 도피해버리거나 유목생활로 말을 잘 다루었으므로 기병위주로 부대를 편성하되 보조적 역할로 보병을 편성하였고, 수성군은 보병 병종의 일원으로 참여하였다.

위한 차원에서 둔전이나 영전의 경작에 투입된 사례가 발견된다.

문종 1년(1451), 황해도 도제찰사 정분이 방수대책을 아뢰는 과정에서 황주, 봉산의 군사는 두 고을의 수성군과 아울러서 두 번으로 나누어 방수하게 하며, 무력이 있는 사람을 골라서 극성절제사(棘城節制使)로 황주목사를 겸하게 하여, 서흥 이하의 행성과 소보를 규찰하게 하도록 하고, 만일 급한 일이 있으면 군인을 각처 석보에 분속시켜서 순행, 점검, 방어 임무를 행하도록 하였다. 또한, 극성 근처에 비옥한 땅이 많으니 둔전을 두고 당번한 진군과 수성군으로 하여금 농사를 짓게 하여 군량을 비축할 수 있도록 하고 있다.<sup>101)</sup>

이를 볼 때 지방의 요해지는 수성군으로 하여금 당번 근무를 하도록 하면서 주변의 행성과 보를 검찰하도록 하는 임무를 부여하였고, 비옥한 땅을 둔전으로 경작하여 군량을 확보하는 임무도 부여하고 있다. 이러한 임무는 황해도에만 국한되지 않았을 것으로 보이며 수성군이 설치된 지역에서는 이러한 임무를 공통으로 부여하였을 것이다.

세조 6년(1460), 그동안 문란하게 운영되어 오던 제도의 절제사, 처치사, 제 포구의 영전의 액수를 정하도록 하면서, 절제사, 처치사의 영전은 20결로, 첨절제사, 도만호의 영전은 10결로 하되 선군, 수성군을 써서 경작하게 하고 곡수를 갖추어 호조에 이문하여 회계에 기록하여 군관, 반인, 종, 말의 식량을 공급하게 하고 만약 남는 것이 있으면 모두 의창에 들이게 하도록 하는 조치가 이루어진다.<sup>102)</sup> 이를 보면 수성군에게 각 영의 소관 영전의 경작임무도 부여하여, 자기가 속해있는 진과 영의 둔전과 절제사와 처치사의 영전을 경작하여 군량을 확보하고 관아의 경영에도 도움이 되도록 하고 있는 것이다.

이를 종합해보면 북방과 남방의 연안지역에서 분쟁이 잠잠해지고 긴급한 임무 소요가 없게 되자, 수성군은 제진의 방수 임무 외에도 관

101) 『문종실록』권5, 문종 1년 2월 20일 기축.

102) 『세조실록』권19, 세조 6년 2월 4일 신해.

방시설의 점검 임무와 함께 유사시 각 석보에 분속시켜 방어임무를 수행하게 함으로서 지역별 대비태세를 갖추는 임무를 수행하는 병종으로 그 역할이 확대되었다. 이는 수성군 편성이 변경지역 중심에서 황해도와 같은 내륙지역까지 편성됨에 따라 그 임무가 확대된 측면도 있다.

또한 수성군은 둔전과 영전을 경작하여 군량을 확보하는 임무에도 동원되었는데, 이는 전투를 주임무로 하기보다는 전투지원이나 전투근무지원에 관련된 임무를 수행하는 병종으로 점차 변질되어 가고 있는 것을 보여주는 것이라 하겠다.

이외에도 수성군에게 부가적인 임무가 부여되고 있는 것이 보인다. 첫째는 구마군의 역할이다. 세종 20년(1438), 의정부에서 각 도 목장의 말을 점열할 때 구마군으로 각 포의 당령(當領)선군<sup>103</sup>을 쓰고, 혹 부족하게 되면 영진속과 수성군을 쓰며 그래도 부족할 경우에는 연호군(煙戶軍)<sup>104</sup>을 적당히 징발하여 쓰게 하도록 주청하고 있다.<sup>105</sup> 여기서 수성군을 각 해당지역 목장의 말을 점열할 때 동원하여 운용하고 있음을 볼 수 있다. 다음으로 지역의 특산물을 확보하는데도 운용하였다. 세종 15년(1433), 영북진에서는 정군과 수성군, 각 고을의 차비인호(差備人戶)<sup>106</sup>들에게 여러 가지 다른 일들은 면제하고 해청을 잡게하였는데<sup>107</sup> 여기서 해청은 우리나라에서 산출되었던 사냥용 매인데, 수성군은 해청을 잡는데도 동원되었다.

#### 4) 지휘체계

먼저 수성군이라는 병종의 군사단위 지휘체계에 대해서는 정확한

103) 번(番)을 당한 선군(船軍).

104) 고려 후기에 이르러 기존의 정군군만으로는 잦은 왜구의 침입에 대처할 수 없게 되자 임시로 지방 농민을 징발하여 왜적에 대비하였던 군사조직이었다.

105) 『세종실록』권82, 세종 20년 8월 3일 을묘.

106) 어떤 특별한 일을 맡기 위해 임시로 임명된 하인의 가구.

107) 『세종실록』권62, 세종 15년 10월 29일 무인.

사료를 찾기 힘든데, 일반적으로 지방에 복무하는 시위패가 수성군으로 정속되었으므로 시위패와 유사하였을 것이다.<sup>108)</sup> 그리고 평안도와 함길도 지역에서는 정군의 지휘체계와 유사하였을 것이다. 그리고 차후 영진군을 포함한 수성군도 정병에 합속되었는데, 정병의 지휘체계는 매 25인마다 대정 1인을 두고, 1백25인마다 여수 1인을 두게 하는 지휘시스템이었다. 정병으로 완전히 합속되어 수성군이 완전 소멸될 때까지는 정병의 지휘체계로 수성군의 지휘도 이루어졌을 것이다.<sup>109)</sup>

수성군을 포함한 조선초기 지방군 지휘체계를 살펴보려면, 고려말 지방군 지휘체제부터 고찰해보아야 한다. 이는 조선초기 지방군 지휘체계는 고려의 유제에 기초하여 이루어진 것으로 보이기 때문이다. 고려시대의 지방군인 주현군의 평시 지휘는 주현군이 편성된 해당 지역의 수령에 의해 이루어졌다. 그러나 전시에는 중앙에서 지휘관이 파견되어 중앙에서 편성된 중앙군과 지방군을 통합하여 지휘가 이루어지는 시스템이었다.<sup>110)</sup>

고려후기로 접어들어 각 도를 단위로 하는 행정체계가 정립되면서, 군사관계 분야는 도순문사가 파견되었고, 민사관계는 안렴사가 파견되어 이를 관할하도록 체제가 갖추어져갔다. 이는 충정왕대를 전후하여 제도화되었던 것으로 도순문사는 군사관련 업무를 담당하였으나 상시 임무를 수행하는 전임관이 아니라 일정 기간을 순문하면서 임무를 수행하는 관리였다.<sup>111)</sup> 우왕 때에는 각 도마다 원수가 있어 왜구의 침입이 있을 때는 각도의 병사를 통할하여 전투에 임하도록 하였다.<sup>112)</sup> 공양왕 1년(1389)에 도순문사를 도절제사로, 원수를 절제사로

108) 『세종실록』권93, 세종 23년 6월 8일 계유.

109) 『세조실록』권18, 세조 5년 11월 1일 기묘.

110) 민현구, 전개서, 178~179쪽 참조.

111) 장병인, 「조선초기의 병마절도사」, 『한국학보』 34, 1984. 163쪽. 우왕 14년 6월에 이르러 지방에 파견되던 여러 가지 이름의 사명을 정파하여, 1도마다 1인씩의 민정장관, 군정장관을 두어 지휘체계를 단일화하려는 노력이 있었다.

112) 『고려사』「병지」 “우왕조”

개칭하였고, 또 이때까지 경관으로 구전 임명하여 운영하던 것을 제수하여 임명함으로써, 각 도별로 전임의 도절제사가 파견되어 운영하는 체계로 전환되었다.<sup>113)</sup> 이는 조선이 개국하면서 그대로 이어지고 조선초기 지방군 지휘체계의 기초가 된다.

태조 6년(1397), 5월에 군사 단위로서 도는 폐지되고 각 도에 2~4개의 진을 설치하여 첨절제사를 두고 부근에 있는 군과 병마를 통할하여 도관찰사의 감독을 받도록 하고, 그동안 군을 관할하던 도절제사는 없애는 조치를 단행하였다.<sup>114)</sup> 그리고 지역의 주요 요충지에 설치된 진에 편성된 수성군은 제진의 장에 의해 직접 지휘받게 되었다. 이는 고려말에 전임도절제사를 파견하여 지방군의 지휘를 하도록 한 후 처음 이루어진 것이며, 이때 진 단위에 첨절제사를 파견한 것은 인접한 지역의 군사력 통합 운영까지도 고려한 조치로 이해할 수 있다.

태조 7년(1409), 10월에 도절제사를 복설하는 조치가 이루어지고, 이때 도절제사에게 직할병력을 보유할 수 있도록 하여 도절제사의 지휘권을 보장하고 지역의 위협에 직접 대비할 수 있도록 하였다.<sup>115)</sup> 이는 도절제사의 직할병력인 영군이 편성되는 계기가 되었고, 이로서 고려말에 설치된 전임도절제사가 실질적인 지휘권을 행사할 수 있는 체계를 갖추게 되었다. 그리고 도절제사의 지휘를 위한 시설이면서

---

금후로 군사를 동원할 때마다 각도의 도순문사(都巡問使)로 하여금 원수(元帥)를 겸직하게 군목도(軍目道)의 관원은 병마사(兵馬使)와 지병마사(知兵馬使)를 겸직하게 해서, 각 도에서 진작 소속된 품관(品官) 군인을 같이 인솔하여 상경(上京)하도록 하라.

113) 도절제사가 파견되었던 곳은 양광도, 경상도, 전라도, 교주강릉도, 서해도의 5도였고 녹사를 거느리고 임지에 이르러 소관 도의 군무를 처결하였다. 도절제사는 주, 부의 수령을 겸하도록 규정되어 있지만 처음에는 그 예가 잘 나타나지 않는다. 또 동북면, 서북면의 북방정책은 전통적인 특수성 때문에 도단위 편성에서 누락되었다.

114) 『태조실록』권11, 태조 6년 1월 28일 신사. 삼남지역의 도절제사 3명이 왜구가 침입하였을 때 제대로 조치하지 못함에 따라 이들 3명을 모두 죄 주었다고 하며 이때를 계기로 도절제사 제도가 잠정 미실시되었다.

115) 민현구, 전계서, 183쪽 참조.

군사적 기지인 도절제사영도 이때 만들어졌다. 도절제사영에 편성된 영군 뿐만 아니라 수성군도 도절제사의 직할 병력으로 도절제사의 직접 지휘를 받았다. 이로서 각 진에 설치된 수성군은 제진의 장에 의해 지휘되고 도절제사영에 설치된 수성군은 도절제사에 의해 지휘되는 이중의 지휘체계가 구축되었다. 이는 진관체제에 의한 지휘체제<sup>116)</sup>가 구축될 때까지 유지되었다.

세조 1년(1455)에 내지에 거진을 설치하고, 거진에 인근의 여러 고을을 중익, 좌익, 우익으로 편성하여 분속시키고, 중익 수령의 직함은 중익 병마절제사로 하되, 당상관이 아니면 첨절제사라 하고 나머지의 좌우익 수령의 직함은 병마단련사, 부사, 판관이라 일컫는 시스템이 처음 자리를 잡았다. 이때 모든 군사와 향리, 수성군, 잡색군 등도 모두 익에 속하게 하였다.<sup>117)</sup> 따라서 수성군도 진관체제하에서 익에 속하여 병마절제사나 병마단련사의 지휘를 받게 되었다.

그리고 거진과 각 익의 사이의 지휘관계는 중익인 병마절제사가 도절제사의 호령을 듣고, 모든 익은 중익 병마절제사의 호령을 듣되, 만약 여러 진에 사변이 있을 경우 그 익의 군병을 징집하여, 절제사에게 보고하고 시기에 맞추어 사변에 대응하도록 하였다.<sup>118)</sup> 이로서 이중의 지휘체계에 있던 수성군은 도절제사-병마절제사-절제사로 이어지는 지휘체통의 틀속에서 지휘가 이루어지게 되었다.

세조 3년(1457)에 거진을 중심으로 하는 지방의 관방체제는 주진을 중심으로 하는 진관체제로 개편된다. 이에 따라 지방군의 지휘체계는 맨 위 주진에 최고지휘관인 병마절도사와 수군절도사, 그리고 이들을 보좌하는 우후가 있고, 다음으로 훈련과 방어의 중심이 되는 거진의

116) 진관체제에서는 각 도의 병마절도사가 주진에 있으면서 도내의 지방군에 대한 군사 지휘권을 행사하였다. 그 아래의 거진에는 지역의 수령이 절제사, 첨절제사 등을 겸하면서 군사조직을 장악하였고 말단의 진에는 군수, 현령, 현감 등이 동첨절제사, 절제도위 등을 겸했고 특수지역에는 만호를 두고 소속된 지방군을 지휘하였다.

117) 『세조실록』권2, 세조 1년 9월 11일 계미.

118) 『세조실록』권2, 세조 1년 9월 11일 계미.

병마절도사, 병마첨절제사 및 수군절제사, 수군첨절제사가 있으며, 그 밑의 제진에는 병마동첨절제사, 병마절제도우위 및 수군만호 등으로 구성되었다.<sup>119)</sup> 그러나 이러한 지휘관 편성은 해당지역의 특성을 고려, 조금씩의 차이가 있었다.<sup>120)</sup>

그러나 전시상황과 같은 경우 단일 지역의 지방군으로 임무수행이 제한되므로, 여러 지역의 지방군과 중앙에서 파견되는 병력을 통합하여 조정에서 파견된 단일 지휘관을 중심으로 지휘부를 구성하는 것<sup>121)</sup>은 고려시대와 유사하였다. 다만 북방지역에서 여진족의 국경지역 침탈에 대한 응징의 성격으로 전투를 하게되는 경우에는 주로 해당지역의 도체찰사를 지휘관으로 하여 지휘부를 구성하는 경우도 있었다.<sup>122)</sup>

119) 서태원, 「조선전기 유사시 지방군의 지휘체계」, 『사학연구』 63, 2001, 46~47쪽 참조.

120) 『경국대전』권4, 병전. 각 도의 군사 지휘체계.

구 분	수성군	시위군
평안도	병사2(영변1, 1명 관찰사 겸임) 우후1(영변), 평사1(영변)	수사2(관찰사, 영변부사가 겸임) 우후(없음)
영안도	병사3(북청1, 경성1, 1명은 관찰사겸임) 우후1(경성), 평사1(경성)	수사3(관찰사, 북청부사, 경성부사가 겸임)
강원도	병사1(관찰사 겸임), 우후(없음)	수사1(관찰사 겸임), 우후(없음)
황해도	병사1(관찰사 겸임), 우후(없음)	수사1(관찰사 겸임), 우후(없음)
전라도	병사2(강진1, 1명은 관찰사 겸임) 우후1(강진)	수사3(순천1, 해남1, 1명 관찰사 겸임)
경상도	병사3(울산1, 창원1, 1명 관찰사 겸임) 우후2(울산1, 창원1)	수사3(동래1, 거제1, 1명 관찰사 겸임, 우후2(동래1, 거제1))
충청도	병사2(해미1, 1명 관찰사겸임) 우후1(해미)	수사2(보령1, 1명 관찰사 겸임) 우후1(보령)
경기도	병사1(관찰사가 겸임), 우후(없음)	수사2(남양, 화양만1, 1명 관찰사 겸임, 우후(없음))

121) 김일환, 「세종대 대마도정벌의 군사적 전개과정」, 『순천향 인문과학논총』31, 2012, 104쪽 참조. 세종 1년(1419)에 실시된 대마도 정벌은 조정에서 이종무를 삼군도 체찰사 및 중군도절제사로 임명하여 원정군 지휘부를 구성하였다.

122) 강성문, 「조선시대 여진정벌에 관한 연구」, 『군사』18, 1989, 48~55쪽 참조. 태종 10년(1410)에는 김주도찰리사 조연, 세종 15년(1433)에는 평안도도체찰사 최윤덕, 세종 19년(1437)에는 평안도도체찰사 이천, 세조 6년(1460)에는 함길도도체찰사 신숙주가 지휘관으로 임명되는 등 양계지역의 군사지휘관으로 지휘부를 구성하여 여진정벌을 실시하였다.

수성군은 지방군의 한 병종으로 큰 규모가 아니기 때문에 수성군 단독의 지휘체계는 소수 병력의 지휘구조속에서 운영되었고, 대규모 병력의 일부로 전투임무를 수행할 때는 자체 지휘구조를 유지한 가운데, 조정에서 구성해주는 지휘부 통제를 받으면서 임무를 수행하였다.

#### 4. 맺음말

조선초기 지방군의 한 병종인 수성군은 지방의 관방체제를 정비하기 위한 태조 6년(1397)의 설진조치로 풍해도를 포함한 하삼도 지역에 진이 설치되면서 각 진의 진수군으로 편성되기 시작한 것으로 보인다. 『세종실록지리지』의 기록에 의하면 17개의 진으로 확대된 진에서 전라도와 강원도를 제외한 지역의 각 진에 수성군이 편성되었고, 북방의 함길도와 평안도 지역에서는 부, 목, 군, 현 등의 행정구역에 수성군이 편성되었던 것으로 나타났다. 그러나 차후에는 왜적의 침입 경로에 있는 남방의 하삼도 지역에는 군, 현 지역에도 수성군이 편성되었고, 북방에서도 추가로 진이 설치되면서 진 단위에 수성군이 편성되었다.

세조 1년(1455)부터 남방지역에도 군익도 체제가 확대되면서 수성군은 주로 중익에 편성되었고, 세조 3년(1457), 진관체제가 정비되면서는 주로 제진에 지방군의 일부로서 편성되었다. 세조 10년(1464)에 지방군을 모두 정병으로 통합하면서 수성군은 정병으로 통합되었고 이때 정병이 중앙으로 번상하는 정병과 지방에 유방하는 정병으로 구분되면서 수성군은 유방정병으로 구분되었다.

수성군은 주로 지방의 양인 농민이 입속한 병종이다. 고려말 조선 초기 각 지방에서 서울로 번상하여 시위하는 시위패들이 사병혁파 이

후 시위와 숙위를 전담하는 병종이 생기면서 번상 소요가 줄어들자 지방의 선군이나, 진속군, 수성군으로 입속하게 되고 수성군으로의 정속이 본격화되었다. 수성군에 입속하는 인원들은 무재나 가계분야에 있어 다른 병종에 비해 조금은 수준이 낮은 인원들이 입속한 것으로 보인다.

수성군으로 입속하기 위한 시취는 없었던 것으로 보인다. 태종 4년(1404)에 정립된 봉족관련 규정에서 수성군은 3, 4결의 토지를 보유한 사람들이 입속하였으며 5, 6결 이상의 토지를 보유한 사람은 입속을 허락하지 않았다. 이들에게 봉족이 지급되지 않았던 것으로 보아 수성군은 복무에 비교적 부담이 적은 보병 병종이었고, 농한기에 주로 소집되거나, 당번근무 중이라도 농사 등의 생업을 유지하는데 문제가 없었던 군사인 것으로 보인다.

조선시대에는 군역의 일정기간을 마치면 거관하여 품계를 받거나, 실직을 부여받기도 하였으나 수성군은 이러한 거관제도가 없었으며, 다만 상위 병종인 감사로 입속할 수 있도록 감사로의 취재는 허용되었다. 처음에는 취재가 서울에서만 실시되었으나 이에 따른 폐단이 많아 외방에서 일단 취재를 시행하고, 그 결과에 따라 등급을 부여하여 병조에서 관리하면서 감사 군직에서 소요가 발생하면 성적순으로 배정하였다. 그리고 많은 인원들이 시취에 응하면서 취재의 소요가 많아 일정한 자격을 갖춘 인원들만 시취에 응할 수 있도록 기준을 설정하여 통과한 인원에게만 시취에 응할 수 있도록 관리하였다.

수성군은 조선시대 군사들의 복무방식인 번상제도 하에서 복무하였고 지역에 따라, 그리고 개인의 상황에 따라 2번 또는 3번으로 복무하였으며, 지역별로 구황대책 등으로 번 근무횟수를 조정해야 할 경우, 지방의 수령이나 병조에서 지역별로 상이하게 적용토록 건의하여 시행하였다.

수성군이 전시 임무를 수행하기 위해 평시부터 준비해야 했던 훈련

과 습진의 체계를 보면, 별도로 무비를 연마하기 위한 훈련시스템은 갖추어져 있지 않은 것으로 보이고, 습진훈련은 세종 3년(1421)부터 정립되기 시작했다. 습진훈련은 농번기를 피해 정월 22일과 11월 22일에 하던 것을 세조 3년(1457)에 진관제도가 정비되기 시작하면서 훈련시기를 각 지방의 특성을 고려하여 지방에서 결정하여 시행하도록 하였다. 그리고 습진훈련을 한 지역에서 모아서 하던 것을 제진의 장에게 위임하고 지역의 수령들이 훈련 지역을 결정하도록 하고, 되도록 한 곳에 모이지 않는 방법으로 하도록 하였다.

수성군은 지방군의 한 병종으로 주로 변경지역을 중심으로 편성되어, 변경지역 방수 임무를 수행하도록 임무가 주어졌으나, 지역마다 소수 병력으로 편성되어 있어 관방시설 경계에 주로 운영되었을 것으로 보인다. 행정구역에 편성된 수성군은 해당 지역의 치안유지나 행정기관의 사령임무를 수행하다 유사시에는 동원되어 전투임무에 투입되었을 것으로 보인다. 평시가 지속되면서 일부 지역의 수성군은 각 처의 행성과 소보를 규찰하고, 유사시에는 각 처의 석보에 분속하여 순행하거나 점검 등의 임무를 수행하도록 하였다.

또한 수성군은 둔전과 각 영에 속해있는 영전을 경작하여 군량을 확보하고 행정기관인 각 영을 지원하도록 하는 임무도 수행하였다. 세종 20년(1438)에는 의정부에서 각 도 목장의 말을 점열할 때 구마군으로 임무를 수행하기도 하였고, 지방의 진상품을 마련하는데 동원되기도 하였다.

수성군의 지휘체계는 지방군의 타 병종의 지휘구조와 유사하였을 것으로 보인다. 각 지방의 지방군 편성의 특성에 따라 남방지역은 시위패, 북방지역은 정군의 지휘구조가 수성군에게도 적용되었을 것이다. 수성군의 상급 지휘체계는 설진조치로 진이 설치되면서 진에 편성된 수성군은 진의 지휘관인 병마첨절제사의 지휘를, 도절제사의 영에 편성된 수성군은 도절제사의 지휘를 받았다. 북방지역의 행정구역

에 편성된 수성군은 행정구역의 수령에 의해 지휘받았다.

진관체제가 정립되기 전 군익도체제에서는 중익의 병마절제사에 의해 지휘되었고, 진관체제가 정립되면서는 진관체제의 틀 안에서 지휘받았다. 수성군이 지방군의 일부로 대마도 정벌과 야인정벌전에 동원되었을 때는 조정에서 구성한 통합지휘부나 해당지역의 군 책임자를 지휘관으로 하여 구성된 지휘체제 아래서 임무를 수행하였다.

본 연구를 통해 수성군의 입역기준이나 시취, 거관 등의 운용시스템을 정확하게 규명하는 것이 제한사항은 많았지만 수성군의 많은 부분이 밝혀졌고, 수성군이 변방지역의 방수 임무와 대외정벌에 투입되는 등 조선초기 국방력의 일부를 담당한 지방군의 주요 병종임에는 틀림없다는 결론에 도달하였다. 그러나 앞으로도 추가적인 사료의 발굴을 통해 더 많은 부분이 밝혀진다면 수성군의 구체적 운용에 한 발 더 다가설 수 있을 것으로 기대한다.

(원고투고일 : 2018. 7. 8, 심사수정일 : 2018. 8. 15, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 지방군, 수성군, 변경지역 방어, 관방시설, 둔전경영, 지휘체계

## 〈참 고 문 헌〉

### 〈원 전〉

『조선왕조실록』

『경국대전』

『고려사』

『고려사절요』

### 〈논 문〉

강성문, 「조선시대 여진정벌에 관한 연구」, 『군사』18호, 1989.

강은경, 「조선초 무수전패의 성격」, 『동방학지』79, 1993.

권영국, 「고려말 지방군제의 변화」, 『한국중세사연구』1, 1994.

김광철, 「조선전기 양인농민의 군역; 정병을 중심으로」, 『역사와 경계』3, 1979.

김석형, 「조선초기 국역편성의 기저」, 『진단학보』14, 1941.

김일환, 「세종대 대마도정벌의 군사적 전개과정」, 『순천향 인문과학논총』31, 2012.  
<http://uci.or.kr/G704-SER000013584>, 2012. 31. 2. 004

김중수, 「16세기 감사의 소멸과 정병입역의 변화」, 『국사관논총』32, 1992.

김중수, 「고려-조선초기의 부병」, 『역사교육』69, 1999.

김중수, 「조선초기 부병제의 개편」, 『역사교육』77, 2001.

민현구, 「오위체제의 확립과 중앙군제의 성립」, 『한국군제사』, 1968.

민현구, 「조선초기의 사병」, 『동양학』14, 1984.

방상현, 「조선초기 수군의 진관체제로의 개편」, 『조선초기수군제도』, 민족문화사, 1991.

서태원, 「조선전기 유사시 지방군의 지휘체계: 중앙군사지휘관의 파견과 관련하여」, 『사학연구』63, 2001.

오종록, 「고려말의 도순문사」, 『진단학보』62, 1986.

오종록, 「조선초기의 변진방위와 병마첨사·만호」, 『역사학보』123, 1989.

오종록, 『조선초기 양계의 군사제도와 국방체계』, 고려대학교 박사학위 논문, 1992.

오종록, 「조선초기 정병의 군역」, 『한국사학보』1, 1996.

오종록, 「조선초기의 국방관」, 『진단학보』86, 1998.

윤훈표, 「조선초기 경군의 편성에 관한 연구」, 『서울학 연구』2, 1994.

윤훈표, 「조선초기 별시위 연구」, 『국사관 논총』43, 1993.

- 윤훈표, 「조선초기 갑사의 통솔체계」, 『역사와 실학』17·18, 2000.
- 윤훈표, 「조선 개국초 지방군 운용체계의 구축과 그 개편」, 『역사와 실학』61, 2016.  
<http://uci.or.kr/G704-002032.2016..61.007>.
- 이규철, 「1419년 대마도 정벌의 의도와 성과」, 『역사와 현실』74, 2009.  
<http://uci.or.kr/G704-000054.2009..74.004>
- 이재룡, 「조선초기의 봉족제」, 『역사학연구』2, 1964.
- 이재룡, 「조선초기의 수군」, 『한국사연구』5, 1970.
- 이현수, 「조선초기 군정의 정액화 과정과 군액추이」, 『조선시대사학보』26, 2003.  
<http://uci.or.kr/G704-000303.2003..26.001>.
- 이현수, 『조선초기 군역제도 연구』, 한국학대학원 박사학위 논문, 1996.
- 이흥두, 「조선전기의 잡색군」, 『군사』39, 1999.
- 임용한, 「고려조선전기의 부병제」, 『역사문화연구』40, 2011.  
<http://uci.or.kr/G704-000940.2011..40.003>
- 장병인, 「조선초기의 병마절도사」, 『한국학보』34, 1984.
- 장창하, 『세종대의 여진정벌에 관한 연구』, 한국학대학원 박사학위 논문, 2006.
- 정청주, 『조선초기의 별시위』, 전남대학교 석사학위논문, 1983.
- 차문섭, 「선초의 갑사에 대하여」, 『사총』4, 1959.
- 차문섭, 「조선초기의 국방체제」, 『동양학』14, 1984.
- 천관우, 「朝鮮初期 五衛의 兵種」, 『사학연구』18, 1964.
- 천관우, 「朝鮮初期 五衛의 形成」, 『역사학보』17·18호, 1962.
- 천관우, 「오위와 조선초기의 국방체제」, 『이상박사화갑기념논총』, 1979.
- 최종대, 『조선시대의 병력충원에 관한 연구』, 경성대학교 박사학위논문, 2003.
- 홍영의, 「고려말 군제개편안의 기본방향과 성격」, 『군사』45, 2005.  
<http://uci.or.kr/G704-001528.2002..45.001>

<저서>

- 민현구 외, 『한국군제사 : 근세조선전기편』, 육군본부, 1968.
- 민현구, 『조선초기의 군사제도와 정치』, 한국연구원, 1983.
- 오종록, 「여말선초 지방군제 연구」, 국학자료원, 2014.
- 윤훈표, 『여말선초 군제개혁 연구』, 혜안, 2000.
- 윤훈표 외, 『한국군사사 : 조선전기편』, 육군군사연구소, 2012.
- 차문섭, 『조선시대 군사관계 연구』, 단국대학교 출판부, 1996.

<Abstract>

## The Suseong-gun in the early period of Joseon Dynasty

Kim, Jeong-woong

Suseong-gun, a local military unit in the early Joseon Period, was established in the sixth year of King Taejo'(1397), and was originally formed as defending army in the southern area with Poonghado, at the stronghold area. According to the "Sejong Sillogiriji" Suseong-gun was established in the northern of Hamgildo and Pyeongando region of administrative district.

Later Suseong-gun was organized into the southern area of administrative district, and in the northern area of stronghold which was newly made.

The 10th year of King Sejo(1464), until it was integrated into Jeongbyeong, Suseong-gun contributed much to the defense of the periphery of the early Joseon Dynasty, which was an important part of the military power.

In the early Joseon Dynasty, as private soldier was dismissed, It seems like that a small number of soldiers who were Siwipae(soldier who were in the military service obligatorily), was transferred into Suseong-gun, while the conscription system was being reorganized. The farmers, who are ordinary, seem to have been entered military service of Suseong-gun and they ware slightly lower level of the family living and physical strength.

During the Joseon Dynasty, after the people finish the military service, they were given degree of official rank or were given public service position. However, Suseong-gun did not have such system, and was allowed to enter the superior level of army which were known as Gapsa.

Suseong-gun served under the traditional military service system, which was the service method of the different forces during the Joseon Dynasty, and served two or three times a year depending on the region and according to the individual situation. When the number of military service required to be adjusted in the time of famine emergency period, the local government, and the Ministry of War suggested and approved by king.

Although Suseong-gun was assigned to perform defending missions in the periphery area, it was believed to have performed maintaining the boundary area and security of fortification, and duty officer of the administrative organization. In case of emergency, they were sent on combat missions. During peacetime, they controlled the castle and stone barrage, and in case of emergency, they carried out the duties of going forward, checking and defending strong point, and they also carried out a task of cultivating a farm which was belonging to the military troops and belonging to administrative organization to support each organization.

During the 20th year of King Sejong's reign (1438), they were engaged in driving horse when checking and inspecting the military horse by the order of highest government officer.

Suseong-gun did not have a training system to train themselves separately, and battle formation training was carried out on January 22 and November 22 to avoid farming season from the third year of the King Sejong's reign (1421).

Then, it delegated battle formation training to the head of the regional commander and forbidden not to be gathered in one place.

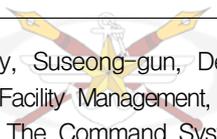
Suseong-gun's command system was activated within the framework of local command systems.

The higher command system of the Suseong-gun which were belonging to the Yeong and Jin was carried out by Dojeoljesa and

Bungmachemjeoljesa, and the administrative district in the northern region was probably commanded by the leader of the administrative district.

Prior to the formation of the Jinggwan system, the Suseong-gun was organized into middle wing, so led by the commander of middle wing Bungmajeoljesa, and after the Jinggwan system was organized, Suseong-gun was controlled in the Jinggwan command system,

Suseong-gun was mobilized like other specialties and branch of arms to punish Dama island and Wild Jurchens in the north, At this time, a separate command line was formed and sent down from the central government and was controlled as part of the local army under such a command chain,



Key words : Local Army, Suseong-gun, Defense of frontier Areas, Defending Facility Management, Cultivating farm(belonging to troops), The Command System

Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.399-412  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.11>  
Printed in the Republic of Korea

[서 평]

## 베트남전쟁 과거사 문제에 대한 두 가지 고민의 시선

전진성 저, 『빈딘성으로 가는 길』(책세상, 2018)

이재태 저, 『옛 전적지를 찾아가다』(전통족보문화사, 2015)

이신재\*



### 1. 들어가며

한국군이 참전했던 베트남전쟁은 1973년 1월 27일 체결된 이른바 ‘파리평화협정’에 의해 종전되었다.<sup>1)</sup> 이 협정의 제5항은 협정 체결일로부터 60일 이내에 베트남에 주둔하던 ‘미국과 다른 외국군대’의 철수를 규정했고, 한국군도 3월 23일부로 베트남에서 철군하였다. 이로써 1964년 9월 이동외과병원과 태권도교관단으로 시작해 수도사단(맹호), 제9사단(백마), 해병 제2여단(청룡) 등 연인원 324,864명이 참전했던 한국의 베트남전쟁도 종결되었다.

---

\*군사편찬연구소 연구원

1) 파리평화협정의 정식 명칭은 “베트남의 전쟁종식과 평화복구에 관한 협정(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam)”이다.

한국의 베트남전쟁은 끝이 났지만, 철군 45년이 지난 2018년 현재 우리 사회는 이른바 베트남전쟁의 과거사 문제에 빠져 있는 듯하다. 문제의 핵심은 전쟁 기간 중 한국군에 의해 베트남 민간인이 ‘학살’되었다는 주장과 이를 부인하는 주장이 ‘극단(極端)의 대치’를 이루고 있는 것이다. 이 문제를 제기한 시민단체는 80여건에 걸쳐 9,000여 명의 베트남 민간인이 한국군에 의해 ‘학살’되었다고 주장한다. 이들의 주장은 우리 사회에서 감시자(Watch Dog)로서 시민단체와 언론의 역할을 단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다. 그러나 이 주장에 대해 참전자 단체는 별도의 자료집을 발간하면서 ‘음해’라고 주장한다.<sup>2)</sup> 과연 무엇이 사실이고 진실인가? 혼란스럽기만 하다.

베트남전쟁 당시 민간인 학살문제가 비단 최근에 등장한 것은 아니다. 국내에서 이 문제가 본격적으로 등장한 것은 1999년 5월 구수정 박사(이하 구수정)가 『한겨레 21』의 베트남 통신원 자격으로 이 문제를 기고하면서 부터였다.<sup>3)</sup> 물론 구수정의 문제제기가 처음은 아니었다. 이미 1994년 『월간조선』에서 “월남인 학살”이라는 제목으로 전두환 전 대통령이 베트남에서 연대장으로 복무했던 제9사단 29연대의 학살문제를 제기한 바 있었다.<sup>4)</sup> 그러나 구수정의 기고는 우리 사회에 큰 파장을 던졌다. 『월간조선』이 보도한 3명의 사망사건과 달리 구수정은 5,000여 명을 학살했다고 주장했고, 이후에는 9,000여 명으로 그 규모를 상향조정했다. 학살의 규모에서 충분히 관심을 끌만한 사안이었다. 그 결과 MBC ‘시사매거진’(1999.11), 월간 『말』지(1999.12), KBS 2TV ‘추적 60분’(2000.1) 등 각종 언론매체에서 이 문제를 계속해서 다루기 시작했다. 이러한 사회적 관심 속에서 이 문제를 다룬 책들도 세상에 나오기 시작했다.<sup>5)</sup>

2) 대한민국 월남전참전자회, 『파월한국군에 대한 음해의 진실』(2018).

3) 구수정, 「아, 몸서리 치지는 한국군!」, 『한겨레 21』, 제256호(1999).

4) 유용원, 「월남인 학살사건」, 『월간조선』, 1992년 4월호. 한국군이 민간인 3명을 사살한 뒤 허위 보고한 사건으로 당시 소대장은 군사법원에서 5년형을 선고받았다.

여기서 평(評)하려는 전진성 교수(이하 전진성)와 예비역 소장 이재태 장군(이하 이재태)의 책도 그동안 ‘베트남 민간인 학살’ 문제를 다룬 책들의 연장선상에 놓여 있다. 저자들은 우리 사회에서 첨예하게 대립하고 있는 베트남 과거사 문제에 대해 나름대로의 진단과 고민, 그리고 해법을 제시한다. 역사학을 전공한 현직 교수와 참전자 출신의 예비역 장군이라는 저자들의 이채로운 경력만큼이나 문제를 바라보는 시선에도 차이가 있다. 이것은 우리 사회에서 베트남전쟁과 한국군 참전문제에 관한 이른바 자유수호론과 민족해방전쟁이라는 시각의 차이를 대변한다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 하지만, 궁극적인 해결방법에서 두 저자의 생각엔 유사점도 발견된다는 점에서 주목해 볼 필요가 있다. 이에 평자는 두 저자의 과거사 문제에 대한 진단과 해법을 살펴 보고, 앞으로 나아갈 방향을 함께 고민해 보고자 한다.



## 2. 시각의 차이 : 전진성과 이재태의 ‘빈딘성’

전진성과 이재태의 책에서 우선 주목을 끄는 것은 ‘빈딘성’이다. 두 사람이 책의 제목과 배경으로 삼은 곳이 빈딘(Binh Dinh)성이기 때문이다. 전진성은 책의 제목에서 빈딘성을 언급하고 있고, 이재태가 찾은 ‘옛 전적지’도 바로 빈딘성이다.

빈딘성은 베트남전쟁 시기 한국군이 주둔했던 베트남의 5개 성(省) 중 하나이다. 성은 우리의 도(道)에 해당하는 베트남의 행정단위이다.

5) 베트남전쟁 당시 민간인 희생에 관한 내용을 다룬 책으로는 다음의 것이 있다. 고경태, 『1968년 2월 12일』, 한겨레출판, 2015; 권현익, 『학살, 그 이후』, 아카이브, 2012; 김진선, 『산자의 전쟁, 죽은 자의 전쟁』, 중앙M&B, 2000; 김현아, 『전쟁의 기억 기억의 전쟁』, 책갈피, 2002; 이규봉, 『미안해요! 베트남』, 푸른역사, 2011; 이윤준, 『베트남, 잊혀진 전쟁의 상흔』, 조선일보사, 2003 등이다.

6) 이한우, 『한국의 베트남전쟁 연구』, 『아시아리뷰』 제3권 제1호(2013), 127쪽.

빈딘성은 남베트남의 중부지역에 위치해 있고, 이곳의 성도(省都)인 꾸년(Quy Nhon)은 항구도시로 1965년 10월 한국군 수도사단이 상륙해 1973년 3월 철군할 때까지 주둔했었다. 전진성도 빈딘성을 다녀왔고, 이재태는 전쟁기간 빈딘성에서 두 차례 복무했었다. 그러나 두 사람이 보는 빈딘성은 우리 사회의 베트남 과거사 문제를 보는 시선만큼이나 차이가 있다.

두 책의 내용을 살펴보자. 먼저 전진성은 ‘베트남전 참전용사들의 기억과 약속을 찾아서’라는 부제를 달았다. 전진성이 책을 쓴 목적이자 주장의 핵심은 책의 마지막부분에 있는 ‘감사의 글’에 잘 나타난다. 그는 ‘파월장병과 그 가족들이 베트남전 참전의 의미에 대한 평소의 생각을 재고해 볼 것을 권유하는 취지’로 책을 집필했다고 밝히고 있다. 그러면서 ‘피땀을 바쳐 조국을 지켜냈다는 자랑스러운 기억에서 잠시만이라도 벗어나 전혀 다른 관점에서 펼쳐내는 이야기를 인내심을 갖고 경청해 주시기 바란다’고 했다. 궁극적으로 자신의 책을 통해 참전자들이 ‘좀 더 넓은 사회적 대화의 장에 나올 수 있기를 기대한다’는 바람도 드러냈다.

베트남 과거사 문제의 직접적 당사자라 할 수 있는 참전자들을 논의의 장으로 등장시켜보려는 전진성의 시도는 타당해 보인다. 그러나 책의 전체를 관통하는 참전자들을 베트남 민간인 ‘학살’의 가해자이자 동시에 국가에 의해 전쟁터에 동원된 ‘피해자’라는 시각이 어느 정도의 동의를 얻을지는 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 사실 참전자들은 이 문제에 대해 이미 오래 전에 대화의 장으로 나온 바 있었다. 민간인 학살문제가 고조되던 2000년 채명신 장군을 비롯한 참전자 단체에서는 시민단체에 대해 공개토론을 제의해 토론회가 개최된 바 있었다.<sup>7)</sup> 현재도 참전자들은 자신들의 ‘무죄’를 입증하기 위한 노력에 나서고

7) 군사평론가협회와 베트남전 진실위원회가 공동개최한 토론회는 2000년 12월 15일 전국은행연합회 대회의실에서 개최되었다.

있다. 일종의 ‘자기 방어’라고 볼 수 있다. 이러한 참전자들의 모습은 과연 우리 사회가 참전자들에게 제대로 된 소명의 기회를 주고, 그들의 주장에 제대로 귀를 기울였는가라는 물음을 던진다.

이재태는 전진성과는 정반대의 입장에서 서 있다. ‘48년 만에 탐방한 노병의 수기’라는 부제가 달린 이 책은 500여 쪽에 달할 만큼 장편이다. 그러나 이 모든 부분이 ‘학살문제’를 다룬 것은 아니다. 이 책에는 수도사단이 처음 흥천에서 파병준비 과정을 마치고 베트남 귀년항에 상륙하는 과정을 소개하는 것으로부터 시작된다. 빈딘성의 탐방내용을 기술하면서는 과거 사단사령부, 제1연대, 기갑연대 등의 주둔지와 여기에 얽힌 이야기가 담겨있다. 자신의 두 차례에 걸친 915일간의 파병기간 동안 주요 전투기도 적고 있다.

여기까지는 보통의 참전자들의 책과 크게 다르지 않을 수 있다. 그러나 이재태는 여기에 ‘특별부록’이라는 이름으로 “주월한국군의 양민 학살 진상을 규명한다”는 120여 쪽 분량을 추가했다. 이 책에서 주목할 부분이 바로 이 부분이다. 1966년 1~2월 한국군이 빈딘성 빈안(Binh An)에서 베트남 민간인 1,004명을 학살했다는 시민단체의 이른바 ‘빈안학살’의 내용에 대한 ‘반론’을 담고 있기 때문이다.

이재태는 ‘한국군은 과연 양민을 학살했는가?’라는 물음을 던지고, ‘그렇지 않다’면서 그 근거를 조목조목 적고 있다. 당시 현장에 있었던 참전자의 시각에서 자신의 전투기록이기도 한 한국군의 전사기록을 인용하며 시민단체의 학살주장을 반박하고 있다. 이재태는 자신의 연구결과 ‘학살은 없었다’고 단언한다. 그러면서 현재의 ‘학살탑’ 지역을 ‘평화공원’으로 만들고, 현재의 베트남 주민들과 화해와 지원을 통해 낙후된 빈딘성 지역을 베트남에서 가장 살기 좋은 지역으로 만들자는 구상도 밝혔다.

### 3. 민간인 ‘희생’ 또는 ‘학살’에 대한 진단

전진성은 한국군의 학살을 인정하는 듯하다. 그러나 그의 학살에 대한 주장은 새로운 것은 아니다. 그는 구수정의 주장을 그대로 인용하고 있으며, 새롭게 조사나 진상규명을 위해 시도한 흔적은 보이지 않는다.

전진성이 인용한 학살 주장에 어느 정도의 신뢰성이 있는가는 짚어 볼 필요가 있을 것 같다. 그가 인용한 구수정의 주장은 ‘남부베트남에서 남조선군대의 죄악’이라는 베트남 자료를 비롯해 각 성의 박물관, 당시 언론보도, 미국 웨이커 교도의 논문, 그리고 자신이 직접 조사한 결과 등을 근거로 제시하고 있다.

이에 대해 참전자들은 과거 ‘적국(敵國)’의 자료를 인용한 것이기 때문에 신뢰할 수 없다고 주장한다. 참전자들의 주장은 일견 설득력이 있다. 왜냐하면 전쟁 당시 베트남(Vietcong)이라 불렀던 민족해방전선(NLF)이 작성한 문건들은 매우 과장되고, 부정확 내용들이 상당 부분 포함되어 있기 때문이다. 이를테면, 1966년 작성된 전투보고서의 경우 한국군 2개 대대를 전멸시킨 것으로 나온다. 그러나 이것은 허위다. 이런 과장은 공산진영의 전쟁통계에서 어렵지 않게 확인된다. 6·25전쟁에 대한 중국과 북한의 자료에도 이 같은 과장은 확인되며, 베트남전쟁도 예외는 아니다. 전쟁 당시 발행된 북베트남과 베트남의 신문에 나오는 한국군의 ‘양민학살’ 보도에서도 허위나 과장이 마치 사실인양 보도되었다. 이것은 당시 북베트남과 베트남의 언론이 선전·선동의 목적으로 활용되었기 때문이다.

이러한 우려는 현재도 확인된다. 일례로 1967년 2월 한국 해병대는 광응아이(Quang Ngai)성 짜빈동(Tra Binh Dong)에서 연대규모의 북베트남군이 공격했을 때 243명을 사살하고 대승을 거둔 바 있다. 이른바 짜빈동 전투이다. 그러나 현재 짜빈동에는 북베트남군의 전승

기념비가 건립되어 있고, 그 비문에는 한국 해병대 420여 명을 사살하고 자신들이 승리했다고 기록되어 있다. 당시 짜빈동에는 200여 명의 해병대 제11중대가 주둔하고 있었다. 승리와 패배를 떠나 420명 사살이라는 북베트남의 자료는 부정확한 것이다. 따라서 전쟁 당시 북베트남과 베트남 자료를 인용할 때에는 신중함이 요구된다. 또 미국자료에서도 학살에 관한 내용은 여러 곳에서 확인되지만, 이 또한 문건의 제목은 대체로 ‘Alleged Atrocity’ 즉 ‘잔혹행위에 대한 의혹’ 정도로서 학살로 결론이 났다는 내용은 쉽게 찾아보기 어렵다.

전진성이 시민단체의 주장을 인용한데 반해, 이재태는 한국군의 전사기록을 인용했다. 여기에 본인의 참전경험과 직접 연구한 결과를 반영했다. 학살문제에 대한 이재태의 주장은 매우 단호하다. 한국군에 의한 학살은 없었다는 것이다. 그러나 이재태의 주장도 일견 설득력은 있으나, 정말로 단 한명의 민간인도 피해를 보지 않았는가? 라는 점에서는 의문이 드는 측면도 있다. 자신의 참전경험과 한국군의 전사기록을 근거로 제시하는 것은 가장 강력한 근거일지는 모르겠으나 역으로 한국군의 전사기록만으로는 자료의 편향성을 지적하지 않을 수 없다. 한국군의 전사기록은 한국군이 만들었기 때문에 오히려 보편적인 증거로 인정받기 힘든 측면도 있다. 또한 중대장이었던 이재태가 자신의 중대에서는 학살이 없었다고 한다면 맞을 수도 있겠지만, 자신의 소속부대 이외의 전투상황에 대해서까지 모두 안다고 하기에는 무리가 있을 것이다.

모든 전쟁에서 민간인의 희생은 있어왔다. 6·25전쟁 당시에도 한국군은 13만여 명의 전사 및 사망자가 발생했지만, 민간인은 24만 여 명이 사망하고, 12만 여명이 학살되는 등 군인의 약 3배 가까운 피해를 입었다.<sup>8)</sup> 채명신 주월한국군 초대사령관도 베트남전쟁에서 민간인의 희생이 있었음을 부인하지 않았다. 때로는 순수 민간인이 살해

8) 박동찬, 『통계로 본 6·25전쟁』, 군사편찬연구소, 2014, 30쪽, 265쪽.

될 수 있다면서, 그것이 전쟁이라고 밝힌 바 있다.<sup>9)</sup> 이점에서 이재태도 ‘말단병사들의 과격한 행동을 부인할 수는 없다’고 인정하고 있다. 주민들이 전쟁이라는 특수한 상황에서 직·간접적인 피해를 보았다는 점도 인정한다. 그렇지만 이것은 시민단체가 주장하는 집단학살과는 엄연히 다르다고 주장한다.

참전자들을 가해자이자 피해자라고 주장하는 전진성의 주장이 어느 정도의 설득력이 있을지는 모르겠다. 여기서 32만여 명의 참전자에 대한 다양성은 고려되지 않은 것 같기 때문이다. 베트남전쟁 참전자 모두가 전투원은 아니었다. 전투부대와 비전투부대가 있었기 때문이다. 한국군의 작전은 전투가 절반이었고, 나머지 절반은 민사작전이였다. 혹여 학살이 있었다고 할지라도, 전투에 참가한 모두가 ‘학살의 가해자’는 아닐 것이다. 또 참전의 동기도 다양할 것이다. 전진성이 책에서 기술했듯 그야말로 ‘보릿고개가 있던 시절 삶의 출구를 찾지 못한 가난한 농민의 자식들이 가족을 위해 나 한 몸 희생한다는 생각으로 무작정 전쟁에 자원’ 했던 측면도 물론 있을 것이다. 냉전이 지배하던 시기에 국가의 명령을 받고 어쩔 수 없이 간 사람도 있을 것이다. 그러나 참전의 동기가 다양했던 만큼 참전자 모두를 국가 권력의 ‘피해자’로 일반화 시키는 것에는 반론이 따를 것이다. 참전자들의 결정과 선택, 그 시대를 살았던 이들의 인생은 당연히 존중되어야 하기 때문이다.

#### 4. 문제 해결을 위한 해법들

전진성과 이재태의 문제에 대한 서로 다른 시선에도 불구하고, 하

9) 채명신, 『베트남전쟁과 나』, 팔복원, 2013, 70쪽.

나의 공통점이 발견된다. 그것은 문제 해결을 위한 진상규명의 필요성이다. 전진성은 ‘가장 먼저 필요한 것이 진상규명’이라고 하였다. 일단 누가 가해자이고 피해자인지를 따져 묻지 않고서 서둘러 화해를 도모하는 것은 그저 책임회피라고 했다. 이에 대해 이재태는 한걸음 더 나아가 ‘학살 진상을 공식적으로 조사하고 문제화해야 한다’고 주장한다.

그러나 두 사람이 제기하는 진상규명은 그 의미에서 약간의 차이가 발견된다. 전진성이 주장하는 진상규명은 한국군이 가해자라는 전제하에 나온 것으로 보인다. 그는 ‘우리가 심판자가 되어 그들을(참전자) 가해자로 몰아세우기보다는 그들 스스로 가해자라고 인정하고 진심으로 사과할 수 있는 사회풍토를 만들어가야 한다’고 주장한다. 또 한세대가 겪었던 고통과 책임에 대해 사회 전반적인 공감대를 형성해갈 필요가 있으며, 이럴 때만이 국가 차원의 공식 사과도 호응을 얻을 수 있다면서, “외부로부터 강요된 반성은 그저 굴욕일 뿐”이라고 적고 있다.

이재태의 ‘진상조사’는 참전 군인들의 ‘결백’을 배경에 깔고 있다. 그는 그 결백을 바탕으로 ‘정부와 군은 베트남 측에 문제를 제기해야 한다’고 주장한다. 조사가 끝난 뒤 한국군이 주둔했던 지역에 대한 지원방안도 제안하였다. 학살문제의 진상을 규명해 결백을 인정받고, 지원의 명분도 합당하게 가져야 한다는 것이다. 한국군의 명예회복과 참전기념탑 건립, 해외파병기념관 건립 등 명예선양과 처우 개선도 주장한다. 학살 의혹이 제기된 한국군의 일원으로서 학살의 누명을 벗고 당당히 참전자로서 대우를 받겠다는 ‘호소’인 것이다.

현재 진상규명에 대해서는 국내에서도 대체로 동의하는 것 같다. 첨예한 대립과 주장의 혼돈 속에서 진상규명 만큼이나 상식적이고 당위적인 방법은 없을 것이다. 그러나 현 시점에서 베트남 민간인 희생 의혹에 대한 진상조사는 그리 쉬워 보이지 않는다. 한국군과 미군의

전사기록, 그리고 베트남의 희생자라는 사람들의 주장만으로는 이 문제의 입체적 조명에 한계가 있기 때문이다.

현재 이 문제는 매우 특수한 상황에 놓여있다. 진상 조사는 한·베 양국의 공동조사가 되어야 할 것이다. 그러나 직접적 당사자인 베트남 정부는 1992년 수교이후 ‘과거는 덮고 미래로 나가자’는 입장아래 이 문제를 아직껏 제기하지 않고 있다. 이로 인해 한국만의 단독조사는 제한될 뿐만 아니라 조사결과에 대한 수용가능성 측면에서도 벽에 막혀 있는 모양새다. 이로 인해 이 문제는 현재 시민단체와 참전자 간의 ‘국내문제’로 비쳐지는 양상이다. 베트남에게 베트남전쟁은 승전이면서 동시에 아픔의 역사로 기억되고 있다는 점을 고려해 본다면 베트남의 입장도 이해의 여지가 있다.<sup>10)</sup> 과거의 아픈 상처를 들춘다는 것은 누구에게나 쉬운 문제가 아닐 것이기 때문이다. 그러나 언제까지 베트남정부도 이 문제를 ‘관전자’의 자세로만 있어서는 안 될 것이다.

베트남이 공동조사에 응한다고 하여도 진상규명은 매우 지난(至難)한 과정이 될 것이다. 그것은 과거 노근리 사건에서 엿볼 수 있다. 한국과 미국은 6·25전쟁 당시인 1950년 7월 충북 영동의 노근리에서 미군에 의해 발생했던 한국 피난민에 대한 학살사건을 공동 조사한 바 있다. 한·미 대통령의 지시로 시작해 양국에서 각각 30여 명의 조사관이 1년 4개월에 걸쳐 조사를 실시했다. 이때의 경험을 참고한다면 한국과 베트남 간에 공동조사가 합의된다고 하여도 80여 건의 사건을 조사하는데 최소 80년이 더 걸릴지 모르겠다. 조사대상의 우선순위를 정할 수는 있겠지만 결코 쉽지 않은 작업이 될 것이다.

진상조사를 하게 된다면 무엇을 조사해야 할지에 대한 고민도 필요하다. 기본적으로는 학살 의혹이 제기된 사건에 대해 한국군이 해당 지역에서 작전을 했는지? 피해자는 누구인지? 당시 어떤 상황 속에서 사건이 발생했는지 등 사건의 진실을 밝히는데 주력해야 할 것이다.

10) 호터통안, 「베트남의 베트남전쟁 평가」, 『전쟁과 유물』 제8호(2016), 80-82쪽.

여기에 만약 학살사건이 맞다면 당시 한국군이 어떠한 조치를 취했는지도 면밀하게 조사되어야 할 것이다. 전쟁 당시 한국군은 전투와 비전투 활동으로 인한 베트남 민간인의 생명과 재산에 피해가 발생했을 때 배·보상을 목적으로 소청사무소를 운영했었다. 상당수의 사건들이 이 ‘제도’를 통해 해결되었던 것으로 알려져 있다. 또 베트남 민간인 사망사건에 대한 책임을 지고 군사법원에서 사형을 언도받았던 김○○ 소위 사건처럼 당시 한국군이 학살문제에 대해 어떠한 인식을 가졌고, 한국군의 군법체계는 어떻게 작동했는지도 다루어질 필요가 있다.

## 5. 나오며



흔히 냉전사(Cold War History) 연구의 중요한 의의 중 하나는 과거의 상대에 대한 이해에 있다고들 한다. 당시에는 알지 못했던 상대의 행동과 의도를 훗날 여러 경로를 통해 알게 됨으로써 궁극적으로 전쟁 당시에는 알지 못했던 상대를 이해할 수 있는 기회가 되기 때문이다. 이를 통해 역사도 제자리를 찾아가게 되는 것이다.

1997년 6월 미국은 전쟁의 상대였던 현재의 베트남과 이른바 ‘적과의 대화’를 개최한 바 있다. 맥나마라(Robert S. McNamara) 전 국방장관을 비롯한 미국의 베트남전쟁 지도부들이 베트남의 지압(Vo Nguyen Giap) 장군 등 당시 북베트남의 전쟁지도부와 하노이(Hanoi)에서 만나 자신들의 ‘옛일’을 회고하며 대화를 나눈 자리였다. 물론 이 자리가 성사되는 데에는 1년 6개월이라는 시간이 소요되었다.<sup>11)</sup>

한국과 베트남 정부차원의 베트남전쟁에 관한 ‘적과의 대화’는 아직

11) 히가시 다이사쿠 저, 서각수 역, 『우리는 왜 전쟁을 했을까?: 미국·베트남 적과의 대화』, 역사넷, 2004.

껏 없었다. 1991년 11월 주월한국군의 초대 사령관이었던 채명신 장군과 당시 한국군의 ‘적’이었던 베트남 사이공지구 사령관 간에 ‘짧은 만남’이 있는 정도였다.<sup>12)</sup> 일부 참전자 단체에서 참전지역에 대한 지원사업을 전개한 바는 있었지만, 오래 지속되지는 못했다. 만일 정부 차원의 대화가 어렵다면 양국의 참전군인들 간에, 혹은 한국의 참전군인과 한국군이 주둔했던 지역의 베트남 주민들과의 만남도 가능할 것이다. 양국의 역사와 전쟁을 연구하는 연구자들 간의 만남도 시도해 볼 만하다.

이러한 노력은 과거사 문제를 넘어 한국의 베트남전쟁 참전에 대한 평가에도 기여할 것이다. 철군한지 45년이 지났지만 아직껏 베트남전쟁에 대한 우리 사회의 합의된 평가는 부족한 것 같다. 그나마 베트남 파병이 한국경제 성장에 기여했다는 점은 대체로 동의하는 것 같다. 그러나 베트남전쟁 전반에 대한 평가가 이뤄지기 위해서는 더 치열한 연구와 논의가 필요해 보인다. 전진성과 이재태의 노력도 이점에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 이런 과정을 통해 개디스(John Lewis Gaddis)의 지적처럼 역사라는 풍경은 조금씩 제 모습대로 그려질 것이다. 그리고 그 풍경위에서 베트남 참전의 공(功)과 과(過)도 제대로 평가될 수 있을 것이다.

이러한 시도가 성과를 보이기 위해서는 기본적인 조건이 갖춰질 필요도 있다고 생각된다. 본 평가가 두 저자보다 베트남 과거사 문제에 대해 더 깊은 고민을 했다고는 단언할 수 없다. 누구의 진단과 주장이 옳고 그르다 할 위치에 있지 못함도 잘 안다. 그러나 지면을 빌어 한 가지 제안하고 싶은 것이 있다. 바로 용어 사용의 문제이다. 현재 시민단체에서 사용하는 ‘민간인 학살’이란 용어는 진상조사를 통해 사건의 성격과 정황이 구체적으로 파악된 이후에 부여해도 가능할 것이다. 그때까지는 ‘민간인 희생’이라는 용어가 적합하지 않을까 생각된다.

12) 「총으로 만났던 두 사령관, 악수로 재회」, 『시사저널』, 1991년 11월 21일.

베트남 민간인의 희생에 대해서는 참전자들도 수용할 여지가 있어 보이기 때문이다. 적어도 이러한 출발점에서 문제해결을 시도한다면 보다 발전적 논의도 가능할 것으로 기대된다.

현재 빈딘성의 성도 꾸년시에는 전쟁당시 수도사단과 한진상사가 한·베트남의 친선을 기원하며 건립했던 ‘문화센터’가 남아있다. 그곳은 현재 빈딘성 박물관으로 이용되고 있지만, 박물관의 여러 전시실 중 한 곳에는 이 지역의 이른바 ‘증오비’ 사진들이 전시되어 있다. 꾸년시는 현재 국방부가 위치한 서울의 용산구와 자매결연을 맺고 활발하게 교류하고 있기도 하다.<sup>13)</sup> 과거와 현재를 떨 수 없듯 베트남의 빈딘성은 한국과 떨 수 없는 곳일지도 모른다. 바라건대 한·베트남 간의 과거사 문제가 슬기롭게 해결되어 빈딘성에 양국의 친선을 기리는 새로운 ‘한·베문화센터’가 새롭게 등장하는 날이 오기를 기대해 본다.



13) 서울시 용산구는 1997년 6월 26일 꾸년시와 자매결연을 체결했다.



Journal of Military History  
2018, No. 108, pp.413-424  
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.12>  
Printed in the Republic of Korea

[서 평]

## 억울한 죽음, 드러난 진실

임영태 지음, 『한국에서의 학살: 한국 현대사, 기억과의 투쟁』(통일뉴스, 2018)

노영기\*



### 1. 불편한 사실과 마주하기

한국 현대사에서 민간인 대량학살(genocide)은 변할 수 없는 역사적 사실(事實)이다. 민족분단과 동족상잔의 전쟁이 발생한 한국 현대사의 불행과 아픔이 응축된 과정이자 결과이다. 수많은 사건이 발생하고, 헤아리기 힘들 정도로 많은 사람들이 희생되었다. 당연히 군인들의 희생이 많았으나 이외에도 수많은 비무장 민간인들이 영문도 모른 채 죽기도 했다. 민족분단이 제도로 이어져 동족상잔의 전쟁으로 폭발함으로써 억울한 희생들이 필연적으로 뒤따랐다.

그렇지만 한국 현대사에서 오랜 시간 민간인 대량학살은 그 사실이 인정되지 않았다. 수십 년 동안 죽임을 당한 피해자들과 유족들은 존재마저도 부정당하고, 그 한과 억울함을 어디에도 마음껏 호소하지

---

\* 조선대학교 기초교육대학 자유전공학부 교수

못한 채 형극의 세월을 견뎌야 했다.<sup>1)</sup> 한국 현대사에서 민간인 학살은 ‘유령’과 같이 취급당하였다. 대부분의 학살 피해자들은 어떤 행위를 한 것에 대한 처벌보다는 죽음만으로도 죄가 되기도 했다. 최소한의 법적, 제도적 절차나 장치 그리고 남녀노소의 구분도 없이 죽임을 당하였다. 그 자체만으로도 억울한데 그 죽음을 왜곡하는 굴레까지 씌워졌다. 심지어 얼굴 한 번 본 적이 없던 친척의 죽음으로 파생된 중국 고대의 형벌인 ‘연좌제’의 폐해도 고스란히 떠안아야 했다. 유족들은 국가에 대한 충성을 증명해야만 했다.<sup>2)</sup>

한국 현대사에서 민간인 학살을 대면하는 방식은 모순적이며 이중적이었다. 제2차 세계대전 중에 발생한 수많은 민간인 대량학살-유대인 학살, 남경대학살 등등-에 대해서는 인류를 위협하는 반인륜적, 반인도적인 문제로 인식하고 비판해왔다. 하지만, 이 사안이 한국 사회에 적용될 때는 전혀 다른 양상을 띠어 왔다. 한국 사회에서는 ‘학살’을 감추기에 급급하였다. 왜 이 같이 모순된 일들이 일어나고 가능하였을까?

어찌 보면 그 답은 의외로 쉽게 찾을 수 있겠지만 그동안은 그렇지 못하였다. 한국 사회에서 민간인 학살의 문제가 제기된 것은 1980년대를 거쳐 1990년대에 와서야 본격 제기되기 시작하였다. 이전까지는 어렵풋하게 사실을 알고 있으나 그 누구도 쉽게 입 밖으로 꺼내기가 어려웠다. 학문의 영역에서 다루는 것 또한 쉽지 않았다. 한국 사회에서 민간인 학살의 문제를 제기하는 것은 ‘금기’의 영역을 깨뜨리는 용기가 필요하였다. 그 피해자들은 각계에서 수도 없이 억울함을 호소하였으나, 이것에 대한 국가나 한국 사회의 대답은 1990년대에 들어서야 나오기 시작되었다.

그렇다고 이 문제가 전혀 해결될 기미가 없었던 것은 아니다.

1) 서중석, 『조봉암과 1950년대』하, 역사비평사, 1999; 김동춘, 『전쟁과 사회 - 우리에게 한국전쟁은 무엇인가』, 돌베개, 2000.

2) 대표적으로 제주 4·3사건의 피해자들이 거창 민간인 학살사건의 가해자가 되었다.

몇 차례의 기회가 있었지만<sup>3)</sup> 그 실체적 진실을 밝히기까지 수많은 노력과 시간이 필요하였다. 가해자와 피해자가 밝혀지지 않았을 뿐 아니라, 되레 사실이 뒤바뀌는 어처구니없는 현상도 멈춰지지 않았다. 아울러서 국가권력이 주도하는 ‘국가폭력’인 까닭에 쉽게 접근도 못하고, 그렇기에 그 진상을 규명하기가 더디고 힘들었다. 『한국에서의 학살』은 최근까지 계속되어온 민간인 학살 진상규명을 집약한 성과이다. 이제 저자는 무엇을 이야기 하고 있는지 따라가 보겠다.

## 2. 이 책은 무엇을 이야기 하나.

이 책의 머리말 부제로서 저자는 “역사는 망각과의 투쟁이다”라고 선언한다. 어찌 보면, 한국 현대사에서의 민간인 학살은 저자의 단언에 꼭 들어맞는 사안이다. 이로부터 시작된 저자의 탐색은 ‘과거사 청산’의 한 갈래로서 시도되고 있다. 저자는 ‘과거사 청산’을 “과거의 역사적 사실 가운데 은폐되고 왜곡된 부분의 진실을 밝히고, 이를 통해 과거의 잘못을 확인하고 사회적으로 기억하며 역사에 기록으로 남기는 일”로 규정한다. 굳이 저자의 표현이 아닐지라도 한국만이 아닌 세계사적으로 보더라도 불편하지만 적절한 표현이다. 저자도 프롤로그에서 그 이유를 설명하고 있다.

이 책은 프롤로그와 에필로그를 포함하여 총 17개의 장으로 구성되었다. 전체 내용은 2005년에 설립되어 2010년에 마무리된 ‘진실과화

3) 1960년 4·19혁명이 발발한 직후 전국 각지에서 6·25전쟁 전후한 시기에 발생한 민간인 학살사건을 조사해 달라고 각계에 호소하였다. 그리하여 제4대 국회(민의원)에서는 ‘양민학살진상조사특별위원회’를 구성하였다. 국회의 특위는 전남, 경북, 제주도 등의 일부 지역에 한정하여 제한된 조사를 마친 뒤 정부 차원의 진상규명을 요구하는 결의안을 채택하였다. 이강수, 「1960년 ‘양민학살사건진상조사위원회’의 조직과 활동」, 『한국근현대사연구』45, 한국근현대사연구회, 2008.

해를위한과거사정리위원회(이하 ‘진실위’로 줄임)’의 조사활동에 따른 보고서에 근거하고 있다. 때문에 이 책은 엄밀하게 학술서라고 보기는 힘들 것 같다. 그럼에도 이 책은 ‘민간인 학살’이라는 한국 현대사에서 가장 불편한 주제를 비껴가지 않고 정면으로 맞서고 있다. 다음은 이 책에서 다루고 있는 사건들이며, 괄호 안의 내용은 저자가 첨가한 부분이다.

- 프롤로그(한국 현대사와 과거사 청산 문제)
- 1946년 10월 항쟁(한국현대사, 비극의 출발점)
- 여순사건(보복의 악순환이 막을 올린다)
- 제주4·3사건(유채꽃 제주도는 왜 ‘피의 바다’가 되었을까? 역사의 진실을 기억하고 지키기 위한 투쟁)
- 국민보도연맹사건(국가권력의 조직적인 학살행위, 보도연맹원은 어떤 사람들이었나?)
- 형무소 재소자 학살사건(대구, 여순, 제주, 그리고 형무소 학살)
- 부역혐의 학살사건(도망간 정부가 피난하지 못한 국민을 심판하다.)
- 후방지역 민간인 학살(11사단의 견벽청야와 함평 민간인 학살, 거창·함양·산청 사건과 호남지역 학살)
- 국민방위군사건(1951년초 한국 겨울의 연옥도)
- 좌익에 의한 민간인 학살사건(좌우갈등과 투쟁의 폭력화, 북한의 남한 점령과 인민 학살)
- 미군에 의한 학살사건(노근리와 공중폭격, 남한에서의 미군 학살, 미군기의 북한 초토화작전과 민간인 학살)
- 에필로그(‘역사의 심판’을 기대하며)

위의 목차와 같이 이 책은 총 16개의 장으로 구성되었는데, 중간 중간에 장을 두 개나 세 개로 구성한 부분이 있기 때문이다. 여기에 프롤로그와 에필로그를 포함하면 본문만 581쪽이고, 미주를 포함하면 623쪽에 이르는 방대한 분량이다. 각각의 장에서 다루는 사건마다의

무게감과 물리적으로 넘겨야 할 분량으로 볼 때 쉽지 않은 책이다. 그나마 학술서이기보다는 대중서인 까닭에 상대적으로 읽기는 편하다.

사실 이 책에서 다루고 있는 사안들은 각 장별로 단행본이 될 수 있을 만큼 중요한 사건들이며, 실제로도 그동안 개별 주제들과 관련된 연구 성과물이 축적되었다.<sup>4)</sup> 그럼에도 저자는 다시 이 책을 출간 하였다. 이 책에서 다루는 시기도 미군정기인 1946년 10월 1일부터 시작되어 6·25전쟁기에 이르며 다루는 지역도 한반도 전체를 포괄한다. 또 좌우익을 가리지 않으며 미군까지 포함된 학살을 포괄하고 있다. 그 이유는 어렵פות하게나마 짐작해본다. 그동안 한국 현대사의 민간인 학살을 다룬 수많은 책들이 대부분 개별 사안에 집중된 때문에 이 책에서처럼 ‘백과사전’식의 책이 드물다. 자연 분량도 많아질 수밖에 없었을 것이다.

이 책은 한국 현대사의 과거사에서 가장 크고 중대한 문제인 민간인 학살을 다루고 있다. 저자가 프롤로그에서 지적하고 있듯이, 다른 나라에 비해 한국 현대사에서 ‘과거사 청산’은 제대로 이루어지지 못하였다. 여러 가지 이유로 인해 발걸음을 내딛기 시작하자마자 중단되거나<sup>5)</sup> 아예 시도되지 못한 사안들이 차고도 넘칠 정도이다. 친일,

4) 이 책의 목차에 맞춰 정리해보면 다음과 같다. 정해구, 『10월항쟁연구』, 열음사, 1999; 김상숙, 『10월항쟁연구』, 2017; 제민일보, 『4·3은 말한다』1~5, 전예원, 1994~1998; 양정심, 『제주4·3항쟁연구』, 선인, 2008; 허호준, 『그리스와 제주, 비극의 역사와 그 후: 그리스 내전과 제주4·3 그리고 미국』, 선인, 2014; 김득중, 『빨갱이의 탄생』, 선인, 2009; 주철희, 『동포의 학살을 거부한다』, 흐름, 2017; 김기진, 『끝나지 않은 전쟁, 국민보도연맹』, 역사비평사, 2002; 김동춘, 『전쟁과 사회』, 돌베개, 2006; 정구도, 『노근리 사건의 진상과 교훈』, 두남, 2002; 최상훈, 찰스 헨리, 마사 멘도자 공저, 남원준 역, 『노근리의 다리』, 잉결, 2003; 김동춘, 『이것은 기억과의 전쟁이다: 한국전쟁과 학살, 그 진실을 찾아서』, 사계절, 2013; 한성훈, 『가면권력: 한국전쟁과 학살』, 후마니타스, 2014.

5) 그 대표적인 사례가 친일파 청산을 시도한 ‘반민족행위특별조사위원회(반민특위)’이다. 헌법에 따라 설치된 국가기구임에도 그 활동은 제대로 이루어지지 못한 채 1949년 6월 6일 경찰의 습격을 받아 ‘친일파 청산’은 끝내지 못한 과제로 남겨졌다. 이강수, 『반민특위 연구』, 나남, 2003; 허중, 『반민특위의 조직과 활동: 친일파 청산, 그 좌절의 역사』, 선인, 2003; 정운현 편, 『풀어서 본 반민특위 재판기록』, 선인, 2009.

학살, 국가권력의 부당한 인권 침해 등등이 대표적인 과거사의 사례들이다. 그로 인해 역사, 한국 현대사가 뒤틀렸다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 이것은 한국 사회의 인권과 민주주의와 직결된 문제들이기도 하다. 머리말에서 저자는 조지오웰의 『1984년』에 나온 “현재를 지배하는 자가 과거를 지배하고, 과거를 지배하는 자가 미래를 지배한다”는 말을 인용하고 있다. ‘과거사 청산’이 중요한 이유이다. 이 책은 한국 현대사의 과거사 중에서도 가장 중요하고 민감한 사안인 ‘학살’의 문제를 다루고 있다.

저자는 민족분단과 6·25전쟁이 한국 현대사를 왜곡시켰으며, 그로 인해 많은 과거사가 쌓여왔다고 주장한다. 민간인 학살의 문제도 마찬가지이다. 미군정기로부터 시작된 ‘학살’의 문제는 대한민국 정부 수립 전후한 시기에도 이어지고, 6·25전쟁기에 이르러 폭발적인 양상을 보여준다. 저자는 이 책에서 이 같은 학살의 과정, 학살의 연쇄 고리가 어떻게 형성되어 펼쳐졌는가를 살펴보고 있다. 그렇기에 이 책의 시작은 1946년 10월 1일 대구에서 시작된 학살로부터 ‘비극의 출발점’을 찾고 있다. 다양한 배경 때문에 발생한 1946년 10월항쟁의 학살은 다양한 피해를 낳았다. 저자는 10월항쟁이 “최초의 동족상잔이자 좌우의 유혈충돌”이며 대규모 학살로 이어지는 “비극의 출발점”으로 “한국 현대사에서 비극의 첫 총성을 울린 사건”으로 평가한다. 전체적으로 동의할 수는 없지만 적어도 비극의 출발점이 된 계기였다는 점은 충분히 의미 있는 지적이다.

여순사건에서는 그 인적, 사회적, 국가적 배경을 지적하고 있다. 저자는 “반공국가 대한민국과 함께 이른바 ‘빨갱이’가 탄생하는 순간”이라며 그 의미를 되새기며 한국 현대사의 비극이 냉전의 산물임을 지적하고 있다. 저자의 지적처럼 우리의 의지와는 상관없이 민족이 분단되고 한반도가 냉전의 복판에 위치하고 있다.

그 의도야 어떠하던지 민족분단과 냉전이 학살에 직간접으로 영향

을 미쳤고 그 결과는 참혹하였다. 제주도4·3사건은 이런 점에서도 의미가 있을 뿐 아니라, 그 진상을 밝히는 과정 또한 험난하였다. 이 사건은 진실위의 조사가 있기 전에 이미 위원회(제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회)가 구성되고 국가가 앞장서서 진상을 규명하고 인정한 사례이다.<sup>6)</sup> 그러나 국가의 진상규명 및 사과가 이루어지는 과정은 제주도민들을 비롯한 수많은 사람들의 노력이 있었기에 가능하였다. 저자의 표현처럼 “역사의 진실을 기억하고 지키기 위한 투쟁”의 과정이었다. 또한 진상규명 이후에도 ‘희생자위령사업, 유족복지사업, 문화학술사업, 평화교육사업, 추가 진상조사사업, 평화재단 설립’ 등이 후속사업을 전개되고 있다. 아직 미흡하지만 계속되는 유해발굴사업을 비롯한 후속사업이 계속되고 있다. 이것은 4·3사건의 진상규명이 되고 국가의 사과가 있었다고 모든 것이 끝나지 않았음을 의미한다. 진상규명은 출발일 뿐 다시는 이 같은 불행한 역사가 반복되지 않으려면 새로운 노력이 필요할 것이다.

국민보도연맹사건은 한국 현대사에서 가장 불행한 사건으로 평가할 수 있다. 진실위의 조사가 있기 전부터 이 사건은 많은 관심이 불러일으켰다. 널리 알려진 것처럼 이 조직은 전향한 사람들(국민보도연맹원)을 대상으로 만든 반관반민의 조직이었다. 하지만, 6·25전쟁이 발발하고 얼마 지나지 않아 보도연맹원들은 학살의 직접 대상이 되었다. 자체만으로도 문제가 있으나 그 뒤 북한이 점령한 뒤 피해자들의 유족들이 우익 인사들을 죽이는 보복학살, 뒤이은 우익 인사들의 유족들이 자행한 보복학살이 이어졌다.

국민보도연맹 학살사건이 학살의 연쇄고리로 작용한 것이다. 전체적인 상황으로 볼 때, 이 사건을 ‘국가폭력’과 ‘정치적 집단학살’, ‘예방학살’ 등으로 개념화한 저자의 규정에 동의할 수밖에 없다. 저자도

6) 제주4·3사건진상보고서작성기획단, 『제주4·3사건진상조사보고서』, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회 2003.

지적하듯이, 이 사건은 국민보도연맹이라는 조직에 한정될 수 없는 특징이 있다. 미군정기를 거쳐 정부수립 이후 발생한 정치적 사건과 연관되어 조직되었기 때문이다. 정치적이며, 예방적, 그리고 다른 사건들과 연관된 특징은 형무소 재소자 학살사건도 마찬가지이다. 부역 혐의학살사건은 한강 인도교 폭파와 이승만 대통령의 거짓 방송 때문에 피난가지 못한 국민들을 대상으로 학살한 사건이다. 여기에 지역 별 사정에 따라 많은 희생자들이 발생하였다.

후방지역 민간인 학살은 주로 11사단(사단장; 최덕신)이 자행한 사건이다. 사건이 발생한 직후 국내외적으로 널리 알려진 ‘거창 민간인 학살사건’<sup>7)</sup>이다. 이 사건이 알려지고 관련자들은 군법회의에 회부되어 처벌되었다. 하지만, 이 책에서도 지적하고 있는 것처럼 처벌받은 사람들은 얼마 지나지 않아 석방되어 원래의 계급에 복직하였다. 즉 가해자들은 그 책임으로부터 면죄부를 부여받았다. 오히려 이 사건의 진상규명을 앞장서서 방해한 김종원과 같은 인물은 뒤에 경찰 총수(치안국장)의 직위에까지 올랐고, 치안국장에 오른 그가 처음 저지른 일이 ‘장면 부통령 암살’ 시도였다. 이렇듯 ‘거창 민간인 학살사건’은 학살의 책임을 묻고 이후 학살을 예방할 수 있었던 기회였지만, 이승만정권은 이 사건을 덮고 은폐하기에 급급하였다. 결과적으로 이후로도 후방 지역에서 민간인 학살은 멈춰지지 않았다.

국민방위군 사건은 다른 학살사건들과는 그 성격에서 차이가 있다. 저자는 당의 시인 조송의 “장수 한 사람이 공을 세우려면 만백성이 백골이 되어야 한다”는 말을 인용하며 국민방위군사건을 비판하고 있다. 널리 알려졌다고 피 국민방위군사건은 중공군의 남하 이후 급조된 국민방위군 대원들(50만명)을 후방으로 후송한다는 계획으로부터 발단하였다. 정부 수립 직후 통합된 청년단체(대한청년단)가 청년방위

7) 원래 ‘거창양민학살사건’으로 알려졌는데, 여기서는 민간인 학살사건으로 표기한다. ‘양민(良民)’이라 했을 때는 ‘비양민(非良民)’은 죽여도 된다는 무서운 논리가 들어 있기 때문이다.

대로 이어졌고, 중공군 개입 이후 전세가 급변함에 따라 국민방위군으로 급조되었다. 급조되기는 했지만 관련 법이 국회를 통과되고 예산이 배정되었다. 그럼에도 불구하고 간부들이 공금을 횡령하며, 정치권의 정치자금으로도 흘러들어갔다. 그 결과는 참혹하였다. 국민방위군으로 소집된 사람들에게 방한복과 식사가 제공되지 않았고, 많은 사람들이 낙오하고 굶주리며 질병에 걸려 죽어갔다. 쉽게 말하면 ‘방위성금’을 횡령함으로써 국방의 문제가 발생한 것이다. 국민방위군을 ‘죽음의 대열’, ‘해골의 행렬’, ‘거지 중의 상거지’라고 불렀다는 저자의 서술처럼 많은 사람들이 희생되었다. 국회 특별조사위원회와 군 당국의 조사가 이루어졌다. 이승만정권은 사건이 확산되는 것을 막았으나, 결과적으로 국방부장관의 교체(신성모에서 이기붕)를 비롯한 정계의 판도를 바꾸는 사건이 되었다. 이 사건을 처리하는 과정에서 국방부장관 이기붕이 주요 정치인으로 부각할 수 있었다. 사건은 간부들이 처벌받는 것에서 마무리 되었다.

이 책에서 좌익의 민간인 학살을 배경, 실체, 그리고 학살의 책임 등을 다루고 있다. 그리고 북한의 점령 기간에 학살이 어떻게 진행되고 있는지 구체적인 사례를 제시하고 있다. 저자는 인천상륙작전 이후 북한의 퇴각하며 우익 인사들에 대한 조직적인 학살이 자행되고 있음을 지적하고 있다. 이 대목에서 저자는 “과거사의 진실을 규명하는 것, 즉 우익에 의해서든 좌익에 의해서든 민간인 학살의 진실을 밝히는 것은 결코 대한민국의 명예를 더럽히거나 품위를 손상시키는 것이 아니라”며 민간인 학살의 진상규명을 촉구하고 있다.

미군에 의한 학살사건으로 저자는 노근리사건 외에도 이리역오포사건을 비롯한 다양한 사건들을 제시하고 있다. 저자는 미군의 폭격이 가지는 구조적인 면에 주목한다. 대표적으로 용단폭격과 같은 폭격이 필연적으로 민간인들에게 피해를 입을 수밖에 없었다고 주장한다. 또 북한에 대한 미군의 폭격이 수많은 민간인들의 피해를 가져왔다고 서술한다.

### 3. 몇 가지 남는 이야기

앞에서 지적하였듯이 이 책은 학술서 보다는 대중서이다. 진실위 조사관으로 활동했던 저자의 경력과 진실위 조사에 근거한 성과에 기초하고 있다. 책의 대부분을 진실위 보고서와 학계의 성과를 비교적 잘 반영하여 종합하였다. 부분적으로 새로운 자료가 보이기는 하지만 대부분은 진실위 보고서에 기초하고 학계의 성과를 보충하였다. 이 점은 이 책의 장점이자 단점이다. 새롭게 발굴한 자료에 근거한 연구 성과로 보기 어려운 점이 있지만, 그동안 개별 사안에 집중한 연구를 종합한 것만으로도 충분한 의의가 있다.

한 가지 아쉬운 점은 저자의 서술이 지나치게 늘어지고 있다는 점이다. 물론 한국 현대사에서의 민간인 학살에 이르는 배경과 그 과정을 이해하려면 불가피한 측면이 있다. 여기서는 구체적으로 언급하지 않지만 어떤 장에서는 굳이 언급할 필요가 없는 내용에 많은 분량을 할애하고 있다. 그로 인해 책이 두꺼워지며 개별 사안에서 정작 다뤄야 할 핵심이 소략한 면도 있다. 다시 말하자면, 약간의 불필요하다고 여겨지는 서술로 인해 이 책의 긴장감이 떨어지고 있다.

저자는 에필로그에서 두 가지를 제안하고 있다. 국가 차원의 진상 규명과 학살을 저질렀던 사람들의 이름을 불러주자는 주장이다. 먼저, 국가 차원의 진상규명 활동은 지금에서도 필요한 작업이다. 한국 사회의 인권과 민주주의의 발전에 기초가 되어야 할 작업이며, 한국 현대사에서의 민간인 학살은 상당수가 국가가 주도하거나 또는 그 책임이 있는 ‘국가폭력’인 경우가 많기 때문이다. 오히려 ‘국가폭력’의 전형으로 보는 것이 타당할 것이다. 그러므로 국가가 선제적으로 이 문제를 해결하려는 노력은 어찌면 국가의 당연한 책무이다. 이전에도 몇 차례 그렇게 한 적이 있다. 4·3사건과 거창 민간인 학살사건, 노근리 학살사건 등이 대표적인 선례이다. 비록 완결되지 못했지만 진

실위도 마찬가지이다.

여기서 고려될 점은 민간인 학살사건은 장소도 광범위하며 다양한 성격의 사건들이 혼재되어 있다. 또 이전의 진실위 활동이 한계도 있었으나 성과도 있었다. 이 같은 점들을 종합적으로 고려하여 새로운 과거사 청산기구를 만들지, 아니면 각각의 사건별로 조사하는 기구를 만들지 추후 치열한 고민과 토론이 필요하다.

다음으로 이 같은 불행한 사건들이 반복되지 않기 위해서라도 후속 사업이 필요하다. 제주4·3사건과 같이 위령사업과 추가 진상규명, 그리고 평화재단 설립 및 평화교육 등등이다. 어쩌면 후속사업의 계획 및 진행은 진상규명 만큼이나 중요한 일이다. 저자는 과거사 재단을 제안하고 있으나 추상적일 뿐 구체적인 대안으로 나가지 못하고 있다. 아직 진상규명이 제대로 완결되지 못한 한계를 반영한 때문일 것이다. 하지만, 추후 과거사 청산에서는 진상규명 못지않게 후속사업, 개인적으로는 평화교육의 문제를 구체적으로 고민하고 실행할 필요가 있을 것이다. 불행한 과거를 극복하고 새로운 미래로 나가기 위해서라도, 학살자들의 이름을 부르는 제안은 추후 고민해야 할 문제로 남겨두며, 오랜 기간 민간인 학살 문제를 고민했을 저자의 노고에 경의를 표하는 것으로 미비한 글을 마친다.



## 연구소 동정

### 1. 연구소 대외교류 및 활동

- 18-2차 군사사 연구논문 발표회
  - 일시 / 장소 : '18. 6. 20.(수) / 연구소 회의실
  - 참석인원 : 50여 명(연구소, 군사사학회, 군 및 일반연구자 등)
  - 세부진행

15:00~15:10	개회사, 참석자 소개, 인사말씀
15:10~16:00	제1주제 : 6.25전쟁 포로의 송환거부와 반공투쟁의 의미 발표자 : 이선우(이화여대) 토론자 : 윤성준(동국대)
16:00~16:50	제2주제 : 6.25전쟁기 조선인민군의 재편과정 발표자 : 김선호(한양대) 토론자 : 문미라(서울시립대)
16:50~17:00	휴식
17:00~17:50	제3주제 : 6.25전쟁 이후 ‘한미합의 의사록’의 체결과 개정 발표자 : 이동원(규장각한국학연구원) 토론자 : 송재경(서울대)
17:50~19:00	사진촬영 / 만찬

○ '18. 한-러 군사학술 협력회의 및 세미나

- 일시 / 장소 : '18. 5. 29.(화) / 연구소 회의실
- 주최 : 군사편찬연구소, 러.연방군 총참모대 군사학술연구소
- 세부진행

10:30~11:00	개회사, 축사, 참석자 소개, 인사말씀
11:00~11:30	한-러 군사학술 협력회의 - 학술교류 발전방안 (사료 수집, 교환) - '19년도 군사학술세미나 주제 설정
11:30~13:00	오찬
13:00~15:00	<div style="text-align: center;">  </div> <p>세미나 제1부</p> <p>1. 청일전쟁의 결과와 조선에 대한 일본의 팽창 강화                  발표자 : 가브릴로프 V. A. (러. 책임연구원)                  토론자 : 백기인 (한. 책임연구원)</p> <p>2. 러일전쟁이 러시아와 한국에 남긴 결과                  발표자 : 니키포로프 N. I. (러. 연구소부소장)                  토론자 : 심현용 (한. 선임연구원)</p> <p>3. 19세기말-20세기 초·중반의 안정 요인이었던                  러시아 해군의 아태지역 주둔                  발표자 : 마르두신 V. N. (러. 선임연구원)                  토론자 : 김도형 (독립기념관)</p>

- 세부진행 (계속)

<p>15:15~17:50</p>	<p>세미나 제2부</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1930년대 중국 동북지방에서의 한중연대 항일투쟁과 소련                      발표자 : 장세운 (동북아역사재단)                      토론자 : 레베데프 B. N. (러. 전쟁사부장)</li> <li>2 1930-1940년대 한인 유격대 운동에 대한 소련의 지원                      발표자 : 레베데프 B. N. (러. 전쟁사부장)                      토론자 : 장세운 (동북아역사재단)</li> <li>3. 대일항전기 대한민국임시정부의 연합국과의 군사협력                      발표자 : 백기인 (한. 책임연구원)                      토론자 : 가브릴로프 V. A. (러. 책임연구원)</li> <li>4. 스탈린의 대탄압과 한인독립운동가의 수난                      발표자 : 김도형 (독립기념관)                      토론자 : 니키포로프 N. I. (러. 연구소부소장)</li> </ol>
<p>17:50~18:00</p>	<p>폐회식</p>

## 자료 기증은 군사사 연구의 생명입니다.

### <정보자료실 제공>

군 관련 자료를 소장하고 계신 분의 적극적인 협조를 당부드립니다. 우리 연구소는 최적의 자료 보존 장비와 시설을 갖추고 있으며, 여러분이 제공한 자료는 생생한 역사로 기록될 것입니다.



### <자료기증 안내>

#### ◇ 수집대상자료

- 전자자료 : 한국전쟁, 월남전쟁에 관한 피아 작전관계 문서, 지도, 사진 등 전자자료와 참전증언 자료
- 군사사 자료 : 군사적, 학술적 가치가 있는 군사문헌, 고증 사료

#### ◇ 수집방법

- 소장자료를 아래 주소로 보내 주시거나, 전화 또는 서신으로 소장자료 제공 의사를 알려 주시면 출장 방문하여 수령하겠습니다.  
(비제공 자료는 복제 후 반환)
- ※ 기증해 주신 자료는 영구 보존되며 장병 및 국민들에게 공개 활용됩니다.

◇ 연락처

- 주 소 : (☎04353) 서울시 용산구 이태원로 29(용산동 1가 8번지) 국방부 군사편찬연구소 정보자료실
- 전 화 : (일반) 02)709-3188, 3199  
(군) 900-1686, 1688

〈자료이용 안내〉

◇ 공개자료 종류

- 장 서 : 역사, 군사도서 등
- 사 료 : 한국전쟁, 월남전쟁, 국방, 군사사, 수기 등
- 기 타 : 학술논문, 수기, 회고록, 간행물 등

◇ 장 소

- 국방부 군사편찬연구소 정보자료실(전쟁기념관 4층)

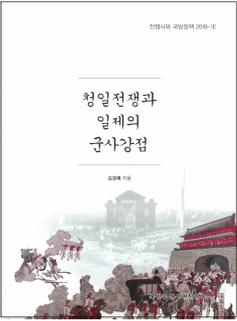
◇ 이용시간

- 평 일 : 09:30~17:30
- 토요일, 일요일 및 공휴일 : 휴무

◇ 인터넷 홈페이지 이용

- 주 소 : [www.imhc.mil.kr](http://www.imhc.mil.kr)
- 주요내용 : 소장도서목록, 연구소 역대발간서적 원문서비스, 거제도포로수용자 / 호국전몰용사공훈록 DB 검색 등

## 신간 도서 소개

구 분	내 용
<p style="text-align: center;"><b>국방편년사</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이미숙, 신승원 (국방사부)</li> <li>• 4×6배판</li> <li>• 2018. 6. 30.</li> </ul> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  </div>	<p>본 책자는 2008년에서 2012년까지 우리 군의 국방정책과 주요 추진 업무를 편년체 형식으로 정리한 역사서로, 국방·안보 관련 정책·조직·제도·전력증강과 국방외교, 주요 사건·행사 등 제반 국방업무와 대한민국 안보에 영향을 미치는 북한 및 주변국의 주요 안보 관련사항 등을 총망라하고 있다.</p> <p>이 책은 당대 역사를 기록·유지한다는 일차적인 목적 외에도 국방정책 및 군사전략 업무 관계자들과 연구자들에게 좋은 참고자료가 될 것으로 기대된다.</p>
<p style="text-align: center;"><b>청일전쟁과 일제의 군사강점</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 김경록 (군사사부)</li> <li>• 신국판</li> <li>• 2018. 6. 30.</li> </ul> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  </div>	<p>본 책은 일제의 군사강점이 청일전쟁을 시작점으로 시작되었다는 인식하에 청일전쟁을 빌미로 조선에 파병한 일제가 어떠한 준비와 과정을 거쳐 조선을 군사적으로 강점하게 되는가를 정리하였습니다.</p> <p>의병, 독립군, 광복군, 국군으로 이어지는 대한민국 국군의 역사적 전통을 이해하고, 청일전쟁을 빌미로 조선에 대한 군사적 강점을 치밀하게 준비하는 일제의 의도를 이해하는데 활용되기를 기대합니다.</p>

## 『軍史』誌 投稿案内

## 1. 원고 내용 및 범위

- 가. 국내외 군사정책 / 전략 · 군사제도 · 전쟁 / 전투에 관한 역사적 내용
- 나. 한국의 국방 및 안보와 관련한 정치사 · 외교사 · 軍事史 분야에 관한 내용
- 다. 가·나항과 관련된 연구논문, 자료소개, 서평(102호부터 신설, 별도 이메일 접수), 연구동향 등
- 라. 기타 군사편찬연구소 연구활동과 부합되는 글  
※ 투고 논문은 다른 학술지에 발표되지 않은 것이어야 함.

## 2. 원고 작성 요령

- 가. 원고는 한국어로 작성함을 원칙으로 하며, 한문과 원어는 꼭 필요한 경우로 제한하고 첫 번에 한하여 괄호 안에 표기함.
- 나. 원고 분량은 각주를 포함하여 200자 원고지 150매 내외
- 다. 註는 각주를 원칙으로 하고 각주 번호는 반괄호 안에 아라비아 숫자로 표기함. 각주의 표기는 저자, 「논문」, 『계재지 또는 저서』, 발행처, 발행연도, 페이지의 순서로 함.  
예 : 홍길동, 「00에 관한 연구」, 『군사』제80호, 국방부 군사편찬연구소, 2011, 99~101쪽.
- 라. 외국어로 된 경우 각주의 표기는 저자, 서명, 발행지, 발행처, 발행연도, 쪽수의 순서로 하고 서명은 이탤릭체, 쪽수는 'p', 'pp'로 표기한다.  
예 : Hong Gildong, "History of Republic of Korean Army", *Military History*, Vol. 82, (2012, 3), p.40.  
Hong Gildong, *Korean Military History*(New York: Mcgrow-Hill, 2010), pp.100~110.

마. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌정보를 논문 말미의 참고문헌에서 명시. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않음.

바. 참고문헌은 인문학에서 주로 사용하는 시카고 스타일을 적용

사. 참고문헌 중 전자출판된 학술지 논문은 저자명, 논문제목, 학술지명 및 발행호수(발행연도) : 페이지수, DOI 또는 UCI 표기

예1 : UCI 홍길동, “대한민국의 역사”, 『군사』103호(2017):330-359,  
[http:// uci.or.kr /G704-001528.2017..103.010](http://uci.or.kr/G704-001528.2017..103.010)

예2 : DOI 홍길동, “대한민국의 역사”, 『군사』103호(2017):330-359,  
<http:// doi.org/10.12345 / imhmnd.2017.105..103.010>

※ DOI 정보는 해당논문에서 식별할 수 있으나 UCI 정보는 학국 연구재단의 한국연구자식별정보(KCI)에서 식별할 수 있음.

아. 기타 자세한 내용은 기존 『軍史』지 예규를 참고하기 바람.

### 3. 투고 요령

가. 원고는 그대로 게재할 수 있는 완성된 형태의 글 파일(000.hwp)이어야 하며 원고 제출은 군사지투고시스템에 탑재하여야 함.

※ 최초 투고시 저자 이름 삭제(파일명 포함), 이후 수정논문 탑재시 저자이름을 포함

나. 군사지투고시스템은 인터넷에서 군사편찬연구소 홈페이지 우측상단에 바로 가기로 접속할 수 있으며, 논문과 투고계획서(국문 및 영문초록), 저작물이용동의서, 논문유사도 검사결과서를 탑재하여야 함.

1) 투고계획서와 저작물이용동의서의 양식은 군사지투고시스템의 공지 사항에서 다운받아 사용

2) 논문유사도검사결과서는 한국연구재단의 KCI의 논문유사도 기능을 활용하여 결과서를 다운받아 제출

다. 공동집필의 경우, 대표집필자 명의로 ‘투고신청서’를 제출하여야 하며 공동집필자는 각주에 표기함.

- 라. 심사가 끝난 후 수정논문을 작성하여 논문유사도를 검사결과서, 수정문 요약본과 함께 군사지투고시스템에 탑재
- 마. 세부사항은 군사지투고시스템의 공지사항에서 확인

#### 4. 원고 심사 및 고료

- 가. 원고의 게재 여부는 당 연구소에서 심의를 거친 후 결정함.
- 나. 접수된 원고는 게재 여부에 관계없이 반환하지 않음.
- 다. 게재된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 지급함.
  - ※ 국방부 본부 및 산하기관의 공무원, 군인, 군무원에게는 소정의 격려품(기념품)을 지급함.
- 라. 게재된 논문의 저작권은 당 연구소에 귀속됨.

#### 5. 발간시기 및 원고 접수기간

연간 4회 발간(3월 15일, 6월 15일, 9월 15일, 12월 15일)함. 따라서 1월 1일까지 접수된 원고는 3월에, 4월 1일까지 접수된 원고는 6월에, 7월 1일까지 접수된 원고는 9월에, 그리고 10월 1일까지 접수된 원고는 12월에 게재함.

#### 6. 문의 / 연락처

- 가. 서울시 용산구 이태원로 29(우편번호 : 04353)  
국방부 군사편찬연구소, 『軍史』誌 편집위원회
  - 전화 : 02-748-1667(윤재두)
  - FAX : 02-709-3111
  - E-mail : imhc2@mnd.go.kr
- 나. 연구소 인터넷 홈페이지

[www.imhc.mil.kr](http://www.imhc.mil.kr)

내용 : 연구소 소개, 소식, 신간안내, 회원모집,  
정보자료실(소장도서, 인명DB검색 등)

# 연구윤리예규

군연-예16  
 제정 2007. 7. 1  
 부분개정 2008. 12.1  
 부분개정 2009. 11.1  
 부분개정 2017. 8. 1

## <목 차>



### 제1장 총 칙

제 1 조 목 적 ..... 436  
 제 2 조 적용대상 ..... 436  
 제 3 조 적용범위 ..... 436  
 제 4 조 용어의 정의 ..... 436  
 제 5 조 연구 부정행위의 범위 ..... 437

### 제 2 장 연구자와 연구소의 역할과 책임

제 6 조 연구자의 역할과 책임 ..... 438  
 제 7 조 연구소의 역할과 책임 ..... 439

### 제 3 장 연구진실성 검증

제 8 조 부정행위 제보 및 접수 ..... 440

제 9 조 예비조사의 기간 및 방법 ..... 440

제10조 예비조사 결과의 보고 ..... 440

제11조 본 조사 착수 및 기간 ..... 441

제12조 조사위원회의 구성 ..... 441

제13조 출석 및 자료제출 요구 ..... 442

제14조 제보자와 피조사자의 권리 보호 및 비밀엄수 ..... 442

제15조 이의제기 및 변론의 권리 보장 ..... 443

제16조 판 정 ..... 443

제17조 본조사 결과보고서의 제출 ..... 443

### 제 4 장 검증 이후의 조치

제18조 연구지원기관 등에 대한 자료 제출 ..... 444

제19조 결과에 대한 조치 ..... 444

제20조 기록의 보관 및 공개 ..... 445

부 칙 ..... 445

## 제1장 총 칙

제1조(목적) 이 예규는 국방부 군사편찬연구소(이하 “연구소”라 한다)의 연구윤리를 확립하고 연구 부정행위를 사전에 예방하며, 연구 부정행위 발생시 공정하고 체계적인 진실성 검증을 위한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용대상) 이 예규는 본 연구소 내 연구편찬 활동과 직·간접적으로 관련있는 모든 연구자에 대하여 적용한다.

제3조(적용범위) 연구윤리 확립 및 연구진실성 검증과 관련하여 다른 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 예규에 의한다.

제4조(용어의 정의)

- 
1. “연구 원자료”란 연구목적을 달성하기 위해 연구자가 실험, 관찰, 조사 등을 거쳐 수집한 가공 이전의 자료와 문헌 등을 말한다.
  2. “연구자료”란 연구 원자료를 가공한 자료와 이를 활용한 2차 자료 및 문헌을 말한다.
  3. “연구결과”란 연구자가 연구 활동을 통해 얻은 연구자료를 활용하여 도출한 체계화된 결론을 말한다.
  4. “연구결과물”이란 연구자가 연구 활동을 통해 최종적으로 얻은 결과를 기술한 보고서·논문·간행물·단행본 등의 학술적 지식 재산을 말한다.

## 제 5 조(연구 부정행위의 범위)

① 연구 부정행위(이하 “부정행위”라 한다)라 함은 연구의 제안, 연구의 수행, 연구결과의 보고 및 발표 등에서 행하여진 위조·변조·표절·부당한 저자 표시 행위 등을 말하며 다음 각 호와 같다.

1. “위조”는 존재하지 않는 사료, 연구 원자료, 또는 연구결과 등을 허위로 만들거나 기록 또는 보고하는 행위를 말한다.
  2. “변조”는 연구 사료·사진·증언 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
  3. “표절”이라 함은 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정당한 승인 또는 인용없이 도용하는 행위를 말한다.
  4. “부당한 저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 기여를 한 연구자에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 연구자와 동등하거나 유사한 자격을 부여하는 행위를 말한다.
  5. 본인 또는 타인의 부정행위 혐의에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
  6. 타인에게 상기의 부정행위를 행할 것을 제안·강요하거나 협박하는 행위
- ② “제보자”라 함은 부정행위를 인지한 사실 또는 관련 증거를 본 연구소 또는 연구지원기관에 알린 자를 말한다.
- ③ “피조사자”라 함은 제보 또는 본 연구소의 인지에 의하여 부정

행위의 조사 대상이 된 자 또는 조사 수행 과정에서 부정행위에 가담한 것으로 추정되어 조사의 대상이 된 자를 말하며, 조사과정에서의 참고인이나 증인은 이에 포함되지 아니한다.

- ④ “예비조사”라 함은 부정행위의 혐의에 대하여 공식적으로 조사할 필요가 있는지 여부를 결정하기 위한 절차를 말한다.
- ⑤ “본조사”라 함은 부정행위의 혐의에 대한 사실 여부를 입증하기 위한 절차를 말한다.
- ⑥ “판정”이라 함은 조사결과를 확정하고 이를 제보자와 피조사자에게 문서로써 통보하는 절차를 말한다.

## 제 2 장 연구자와 연구소의 역할과 책임

제 6 조(연구자의 역할과 책임) 연구자는 연구의 자유에 기초하여 자율적으로 연구를 수행하되, 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

- ① 연구대상자의 인격을 존중하고 공정한 대우를 한다.
- ② 연구대상자의 개인정보 및 사생활이 보호되어야 한다.
- ③ 사실에 기초한 정직하고 투명한 연구를 진행한다.
- ④ 전문 지식을 사회에 환원할 경우 전문가로서 학문적 양심을 견지한다.
- ⑤ 새로운 학술적 결과를 공표하여 학문의 발전에 기여한다.
- ⑥ 자신 및 타인의 저작물 활용 시 적절한 방법으로 출처를 밝히는 등 선행 연구자의 업적을 인정하고 존중한다.
- ⑦ 연구계약의 체결, 연구비의 수주 및 집행 과정의 윤리적 책임을 견지한다.

- ⑧ 연구비 지원기관의 이해관계에 영향을 받지 않고, 연구결과물에 연구와 관련된 모든 이해관계를 명시한다.
- ⑨ 사실에 기초한 정직하고 투명한 연구를 진행한다.

### 제7 조(연구소의 역할과 책임)

- ① 연구소는 연구자가 연구에 전념하고 연구윤리를 준수할 수 있도록 합리적이고 자율적인 연구 환경과 연구 문화를 조성하는데 적극 노력하여야 한다.
- ② 연구소는 연구윤리 확립을 위하여 자체적으로 연구윤리 예규를 마련하여야 한다.
- ③ 연구소는 연구윤리를 확보하고 부정행위의 발생을 예방하기 위하여 연구수행 과정에서의 갈등이나 분쟁을 중재하거나 조정하는 기구를 설치·운영할 수 있다.
- ④ 연구소는 부정행위가 발생하였을 경우 이에 대해 검증·판단 하는 기구를 설치·운영하여야 한다.
- ⑤ 연구자가 연구수행 과정에서 연구윤리를 준수하고 부정행위를 예방할 수 있도록 연 1회 정기적으로 연구윤리 교육을 실시한다.
- ⑥ 연구소는 교육부장관 또는 상급기관의 장이 연구윤리 실태 조사 등 연구윤리 확립을 위한 업무를 수행할 때 이에 적극 협조하여야 한다.
- ⑦ 연구소는 인지하거나 제보받은 부정행위 의혹에 대해 엄정하게 조사하여야 하며, 교육부 장관, 전문기관 및 대학 등으로부터 소속 연구자의 연구부정 행위 의혹에 대한 조사 또는 자료를 요청받을 경우 이에 적극 협조하여야 한다.

## 제 3 장 연구진실성 검증

### 제 8 조(부정행위 제보 및 접수)

- ① 제보자는 기획운영실장에게 구술·서면·전화·전자우편 등 가능한 모든 방법으로 제보할 수 있으며 실명에 한하여 허용한다.
- ② 제보 내용이 허위인 줄 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 이를 신고한 제보자는 보호대상에 포함되지 않는다.
- ③ 제보의 접수일로부터 만 5년 이전의 부정행위에 대해서는 이를 접수하였더라도 처리하지 않음을 원칙으로 한다.



### 제 9 조(예비조사의 기간 및 방법)

- ① 예비조사는 신고접수일로부터 15일 이내에 착수하고, 조사 시작일로부터 30일 이내에 완료하여 소장의 승인을 받도록 한다.
- ② 예비조사에서는 다음 각 호의 사항에 대한 검토를 실시한다.
  - 1. 제보내용이 제5조 제1항의 부정행위에 해당하는지 여부
  - 2. 제보내용이 구체성과 명확성을 갖추어 본조사를 실시할 필요성과 실익이 있는지 여부
  - 3. 제보일이 시효기산일로부터 5년을 경과하였는지 여부
- ③ 예비조사는 기획운영실에서 담당하되, 필요한 경우 관련 전문가 또는 별도의 소위원회를 구성하여 조사를 의뢰할 수 있다.

### 제 10 조(예비조사 결과의 보고)

- ① 예비조사 결과는 소장의 승인을 받은 후 10일 이내에 연구지원

기관과 제보자에게 문서로써 통보하도록 한다. 다만 제보자가 익명인 경우에는 그렇지 아니하다.

② 예비조사 결과보고서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 제보의 구체적인 내용 및 제보자 신원정보
2. 조사의 대상이 된 부정행위 혐의 및 관련 연구과제
3. 본 조사 실시 여부 및 판단의 근거
4. 기타 관련 증거 자료

#### 제11조(본 조사 착수 및 기간)

① 본 조사는 소장의 예비조사결과 승인 후 30일 이내에 착수 되어야 하며, 이 기간 동안 본 조사 수행을 위한 위원회(이하 “조사위원회”라고 한다)를 구성하여야 한다.

② 본 조사는 판정을 포함하여 조사시작일로부터 90일 이내에 완료하도록 한다.

③ 조사위원회가 제2항의 기간 내에 조사를 완료할 수 없다고 판단될 경우 소장에게 그 사유를 설명하고 기간연장 요청을 하여야 한다.

#### 제12조(조사위원회의 구성)

① 조사위원회는 소장이 임명(위촉)하는 위원장을 포함하여 5인 이상의 위원으로 구성한다.

② 조사위원회 위원(위원장)은 연구편찬분야 연구원으로 구성하고, 공정성과 객관성 확보를 위하여 반드시 군사사(軍事史)분야 외부 전문가 1인 이상 포함하여 위촉한다.

- ③ 당해 조사 사안과 이해갈등 관계가 있는 자를 조사위원회에 포함시켜서는 아니된다.
- ④ 본 조사 착수 이전에 제보자에게 조사위원 명단을 알려야 하며, 제보자가 조사위원 기피에 관한 정당한 이의를 제기할 경우 이를 수용하여야 한다.

### 제13조(출석 및 자료제출 요구)

- ① 조사위원회는 제보자·피조사자·증인 및 참고인에 대하여 진술을 위한 출석을 요구할 수 있으며, 이 경우 피조사자는 반드시 응하여야 한다.
- ② 조사위원회는 피조사자에게 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 증거자료의 보전을 위하여 소장의 승인을 얻어 부정행위 관련자에 대한 해당 연구자료의 압수·보관 등을 할 수 있다.

### 제14조(제보자와 피조사자의 권리 보호 및 비밀엄수)

- ① 어떠한 경우에도 제보자의 신원을 직·간접적으로 노출시켜서는 아니되며, 제보자의 성명은 반드시 필요한 경우가 아니면 제보자 보호 차원에서 조사결과 보고서에 포함하지 아니한다.
- ② 소장은 제보자가 부정행위 제보를 이유로 징계 등 신분상 불이익, 근무조건상의 차별, 부당한 압력 또는 위해 등을 받은 경우 피해를 원상회복하거나 제보자가 필요로 하는 조치 등을 취하여야 한다.
- ③ 부정행위 여부에 대한 검증이 완료될 때까지 피조사자의 명예나 권리가 침해되지 않도록 주의하여야 하며, 무혐의로 판명된

피조사자의 명예회복을 위해 노력하여야 한다.

④ 제보·조사·심의·의결 및 건의조치 등 조사와 관련된 일체의 사항은 비밀로 하며, 조사에 직·간접적으로 참여한 자 및 기관장과 관계 직원은 조사 및 직무 수행 과정에서 취득한 모든 정보에 대하여 누설하여서는 아니된다. 다만 합당한 공개의 필요성이 있는 경우 조사위원회의 의결을 거쳐 공개할 수 있다.

제15조(이의제기 및 변론의 권리 보장) 조사위원회는 제보자와 피조사자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하여야 하며 관련 절차를 사전에 알려주어야 한다.



### 제16조(판정)

- ① 조사위원회는 이의제기 또는 변론의 내용을 토대로 조사내용 및 결과를 확정하고 이를 제보자와 피조사자에게 통보한다.
- ② 조사내용 및 결과에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우 표결로 결정할 수 있으며 이 경우 재적위원 과반수 이상의 출석 및 출석 위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

### 제17조(본조사 결과보고서의 제출)

- ① 조사위원회는 판정 후 10일 이내에 본 조사 결과보고서(이하 “최종보고서”라 한다)를 소장에게 보고한다.
- ② 최종 보고서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  1. 제보의 구체적인 내용 및 제보자 신원정보
  2. 조사의 대상이 된 부정행위 혐의 및 관련 연구과제

3. 해당 연구과제에서의 피조사자의 역할과 혐의의 사실 여부
4. 관련 증거 및 증인
5. 조사결과에 대한 제보자와 피조사자의 이의제기 또는 변론내용과 그에 대한 처리결과
6. 조사위원 명단

## 제 4 장   검증 이후의 조치

### 제18조(연구지원기관 등에 대한 자료 제출)

- ① 최종보고서는 소장 승인을 득한 후 10일 이내에 해당 연구과제를 지원한 기관에 제출하며, 상급기관 등에서 요청이 있을 경우 조사와 관련된 자료를 제출할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사항에 대해선 조사과정 중이라도 즉시 연구지원기관에 통보하여야 한다.
  1. 법령 또는 해당 규칙을 위반한 경우
  2. 공공의 복지 또는 안전에 중대한 위험이 발생하거나 발생할 우려가 명백한 경우
  3. 그 밖의 연구지원기관 또는 공권력에 의한 조치가 필요한 경우

### 제19조(결과에 대한 조치)

- ① 부정행위 관련자에 대해 조사위원회는 소장에게 징계조치를 권고할 수 있다.
- ② 징계조치에 관한 사항은 다른 관련 규정에 의하거나 별도로 정할 수 있다.

제20조(기록의 보관 및 공개)

- ① 예비조사 및 본조사와 관련된 기록은 기획운영실에서 보관하며, 조사 종료 이후 5년간 보관하여야 한다.
- ② 최종보고서는 판정이 끝난 이후에 공개할 수 있으나, 제보자·조사위원·증인·참고인·자문에 참여한 자의 명단 등 신원과 관련된 정보에 대해서는 당사자에게 불이익을 줄 가능성이 있을 경우 공개대상에서 제외할 수 있다.

부 칙

제1 조(시행일) 이 예규는 2007년 7월 1일부터 시행한다.



부 칙

제1 조(시행일) 이 예규는 2008년 12월 1일부터 시행한다.

부 칙

제1 조(시행일) 이 예규는 2009년 11월 1일부터 시행한다.

부 칙

제1 조(시행일) 이 예규는 2017년 8월 1일부터 시행한다.



본 『軍史』誌는 한국연구재단의 등재 학술지입니다.  
(’08년 선정)

☎ 편집위원장

양영조(군사편찬연구소)

☎ 편집위원(가나다순)

강창부(공군사관학교)	기광서(조선대학교)
김강식(한국해양대학교)	김창석(강원대학교)
박결순(충북대학교)	박태균(서울대학교)
손규석(군사편찬연구소)	신명호(부경대학교)
심승구(한국체육대학교)	오영섭(연세대학교)
윤경진(경상대학교)	이근욱(서강대학교)
이상호(군사편찬연구소)	이신재(군사편찬연구소)
이한우(서강대학교)	전호수(군사편찬연구소)
정용욱(서울대학교)	

☎ 편집간사

윤재두(군사편찬연구소)

---

**軍 史** 2018/9(第108號)

2018년 9월 12일 印刷

2018년 9월 15일 發行

發行處\_ 國防部 軍史編纂研究所

(우편번호 : 04353) 서울시 용산구 이태원로 29

TEL : 748-1667 FAX : 709-3111

印刷處\_ 국군인쇄창 (M18080913)

---

本誌에 실린 論文內容은 當 研究所의 公式見解가 아님.

