

국방정책의 대국민 신뢰 증진방안 : 국방관련 NGO 활동을 중심으로

홍 기 동*

목 차

I. 서론	IV. 국방관련 NGO를 통한 대국민 신뢰증진 방안
II. 국방과 NGO	V. 결론
III. 주요 국방정책의 쟁점과 NGO 활동	

[논문 요약]

비정부기구(NGO)의 활동은 정부가 추진하는 모든 문제에 영향을 미치고 있을 뿐만 아니라 그 영향력은 점점증하고 있는 추세이다. 국방 및 안보문제도 NGO의 활동대상에서 제외될 수 없으며 주지하다시피 이미 상당수의 시민단체들이 안보 및 국방문제에 대하여 기존정책에 대한 비판적 입장을 취하고 있다. 국방분야에서 NGO들의 활발한 활동은 이들이 국방환경의 새로운 영향요소로 자리잡아 가고 있음을 말해준다. 즉 대내적 국방환경의 주요 요인으로써 국방 및 안보관련 시민단체의 시각과 활동이 존재하게 된 것이다. 국방분야에 있어서는 그간 분단상황이라는 우리의 특수한 안보현실로 인해 NGO의 영향력은 사회분야에 비해 상대적으로 적었으나 최근에는 전시 작전통제권 환수 문제, 주한미군 주둔에 관한 문제, 대인지뢰 매설 금지 문제, 국방비 축소문제, 환경문제 등 국방전반에 걸쳐 많은 의견이 개진되고 있으며 시민단체를 중심으로 다양한 활동이 전개되고 있는 현실이다. 따라서 안보 및 국방분야의 정책 입안자들은 NGO의 활동에 대해 지금보다 더욱 적극적으로 이들의 의견을 듣고 정책에 활용할 필요가 있다. 이를 위해 국방당국은 국방관련 NGO와의 기존 협조체제를 더욱 강화하고 NGO 입장에서는 우리사회에서 NGO가 차지하고 있는 사회적 중요성과 책임을 의식하여 한국의 국방정책에 대한 거시적인 시각에서 정부의 입장을 충분히 이해하고 안보현실과 국가발전의 큰 틀속에서 신중한 정책 제언을 제시할 필요가 있다. 최근 NGO 활동 주체들의 구성을 보면 이들 중 상당수가 이른바 여

* 학생중앙군사학교 연구관

론 선도층으로 분류될 수 있는 사회적 위치와 지적 역량을 갖춘 인사들임을 알 수 있다. 이것은 NGO가 언론과 유사한 역할을 수행하며 동시에 유사한 영향력을 갖추어 나갈 수 있다는 점을 의미하는 것이기도 하다. 정부나 군의 홍보조직은 기존 언론매체나 여론선도층에 대한 관심만큼 NGO에 대해서도 상응하는 활동을 전개해야 할 것이다. NGO와의 호의적 관계 형성은 한국의 국방정책이나 군 활동에 대한 시민들의 우호적 여론 형성에 훌륭한 지렛대가 될 수도 있기 때문이다. 앞으로 한국사회를 움직여 나가는 중요한 추동요인으로서 NGO의 위상은 더욱 강화될 것이다. 이미 세계적인 추세도 그렇거니와 한국사회에서 NGO현상의 확산 속도가 워낙 빠르고 영향력이 크기 때문이다. 군은 이미 우리 사회내에 뿌리내리고 있는 NGO 현상을 추세로써 인정하고, 이들과 협력적 관계를 구축하기 위해 차분한 준비를 시작할 시점에 있다. NGO를 건설한 국방운영 창출에 있어 훌륭한 동반자로 이끌어 내기 위해서는 군의 앞선 관심과 노력이 필요하다.

주제어 : 비정부기구(NGO), NGO 활동, 국방정책

I. 서 론

현대사회는 분권화·지방화·다변화 경향과 함께 다양하고 중요한 사회적 과제를 정부의 힘만으로는 해결할 수 없는 상황들이 많아지기 때문에 시민사회의 역할이 강조되고 이러한 시민사회 역할의 중심으로 자리 잡고 있는 것이 비정부기구(NGO)¹⁾이다. 국내 NGO의 태동은 1903년 YMCA와 1913년 흥사단이 그 시초로 알려지고 있다. 일각에서는 제 4부라 지칭하는 언론에 이어 NGO를 제 5부라는 표현을 할 정도로 그 위상이 높아지고 있다. NGO의 활동은 단순한 정보나 조언을 제공하는 활동에서부터 각종 위원회에 참석, 입법청원, 여론형성 그리고 시위 등을 통하여 관심 영역을 넓혀가고 있다. NGO의 활동 중 국방관련 NGO는 국방이라는 독특한 속성과 분단구조의 한계 때문에 접근이 그리 쉽지 않아 활동이 매우 한정적인 영역에 머무르고 있었으나 최근에는 국민의 알권리 충족에 대한 정보의 공개로 인하여 국방분야에서도 NGO의 활동이 다양하게 이루어지고 있으며 앞으로 그들의 활동이 더욱 증대되어 갈 것이다. NGO의 중심적인 기능은 정부와의 상

1) 비정부 기구 또는 비정부 단체, 정부 기관이나 관련 단체가 아닌 순수한 민간 조직. 본래 유엔 헌장 제 17조에 있는 말로 현재는 NGO가 민간 단체를 뜻하는 용어로 사용되고 있지만 좀더 정확하게는 '국제적으로 연대 제휴해 활동을 전개하고 있는 민간 조직'으로 보아야 한다. NGO는 1991년 12월 프랑스 파리에서 국제 NGO 포럼이 개최된 이후 세계적으로 그 위상이 급부상 했고, 1992년 6월 리우데자네이루에서 유엔환경개발회의(UNCED)와 함께 개최되었던 글로벌 포럼 이후 민간 환경 단체를 의미하는 용어로 사용되고 있다. www.naver.com. (2011.8.21).

호관계를 통해 서로의 단점을 보완하는 기능도 하지만 정부에 대한 감시와 통제, 권력에 대한 견제가 주를 이루고 있다. 우리나라 NGO는 짧은 역사에 비해 급격하게 성장 하였으며 국가권력을 감시하는 임무만을 충실히 수행하다 보니 가시적인 성과나 생산적인 결과가 미흡한 편이다.²⁾ 그러나 군과 NGO의 적극적인 교류와 협력이 요구되는 것은 정책 과정의 투명성을 통해 보다 효율적인 국방정책의 수립과 집행이 이루어 질수 있다고 보기 때문이다.³⁾ 그동안에는 국가안보라는 보호막 아래서 군사분야는 언급을 자재해 왔지만 이제는 군사분야도 적극적으로 언급하고 있다. 이러한 이유로 인해서 정치,사회적인 NGO의 역할도 중요하겠지만 국방분야의 입장을 대변할 수 있는 국방관련 NGO의 역할이 매우 중요하다고 하겠다. 요즈음 NGO의 활동 분야는 환경, 교육, 국방, 인권, 부정부패, 국제 활동 등 다양하다. 그 가운데 국방관련 사안은 전시 작전통제권 환수문제, 주한 미군의 안정적인 주둔여건 보장문제, 적정 국방비 유지 문제, 대인지뢰 사고에 따른 대인지뢰 금지 문제, 군부대 환경문제 등이 보도가 되고 있는데 이러한 사안의 투명화 등이 이슈가 되어 안보에 영향을 미친다고 볼때 국방관련 NGO에 대해 연구해보는 것이 의미가 있다고 생각한다. 이 주제를 택한 이유를 들면 국가안보와 군사보안이라는 보호막 아래서 국방분야가 안주해서는 안된다는 생각과 NGO의 주장을 무조건 배타시 해서는 오히려 그 결과가 국방관련 업무와 안보에 까지 좋지 않은 영향을 미칠수 있다고 생각하기 때문에 오히려 이를 적극적으로 수용하여 해결해야 한다고 보았다 때문에 오늘날 투명성 유지와 국방정책 발전을 위해 군 관련 NGO 연구가 무엇보다 중요하다고 생각했기 때문에 주제를 선정 하였다. 본 연구는 먼저, NGO란 무엇인가라는 정의,특성,역할 등을 살펴보고, 다음에 국방과 NGO 관계와 활동 등을 소개하고, 국방관련 NGO가 주요 국방정책에 어떠한 영향을 미치고 국방관련 NGO를 통한 대국민 신뢰증진방안은 무엇인가를 알아보고자 한다.

II. 국방과 NGO

1. NGO의 개념

1970년대에 찾아온 복지국가의 위기, 신자유주의의 등장, 참여 민주주의의 발달로 인하여 서구사회가 얻은 것은 시민사회로써 공공서비스의 생산, 민주주의적 가치의 재생산, 인간 소외의 극복 등과 밀접하게 관련되어 각종 사회문제에 대한 진단과 해결 대안을 제시 하는데 NGO는 없어서는 안될 개념으로 등장했다.

2) 이재풍, "NGO 활동이 국방정책 과정에 미치는 영향에 관한 연구", 경상대학교대학원, 박사학위논문, 2007. p. 1.

3) 조성은, "NGO 활동이 국방정책에 미치는 영향", 호남대학교대학원 박사학위논문, 2008, p. 8.

NGO라는 용어는 1949년 UN(국제연합)에서 처음 사용된 용어로서, 초기에는 단순히 UN 산하기관들과 결부되어 있는 비정부기구나 단체들을 지칭하였다. 이후 1950년과 1968년의 개정을 통하여 비정부기구는 UN의 경제사회 이사회에 의해 국제연합헌장 제71조에 협의적 지위로 규정하였다. UN에서 NGO는 정부이외의 기구로서 국가주권의 범위를 벗어나 사회적 연대와 공공의 목적을 실현하는 자발적인 공식 조직을 의미하였다. 그러나 오늘날 이러한 소극적 의미의 NGO 개념은 적극적으로 확대되고 있다. 즉, 국제적인 수준뿐만 아니라, 한 국가내의 전국적인 수준이나 지방수준에서 활동하는 단체도 NGO에 포함시키고 있다.

그리고 정부가 해결하지 못하거나 정부가 위임한 공공 서비스를 제공하는 소극적인 역할에서 벗어나 정부를 견제하고 정책변화를 주도하는 적극적 역할을 수행하는 단체도 NGO에 속한다.⁴⁾

2. NGO의 특성과 역할

NGO의 특성은 먼저 NGO는 지속성을 지니고 있는 조직이다. 일시적 모임은 NGO로 간주하지 않는다. 조직이라는 의미는 구조와 활동이 어느 정도 제도화되어 있다는 것을 의미한다.

둘째는 NGO는 민간이 설립하고 운영하는 조직을 말한다. 이는 제도적으로 정부와 분리되어 있다는 것이다. 비영리조직은 정부기구도 아니고 정부관료가 지명한 위원회에 의해 운영되는 기구도 아니다. NGO는 필요한 경우에 정부의 지원을 받을 수도 있으며 또한 전체 국민의 복지에 긍정적인 효과가 있다면 NGO의 활동에 정부가 참여하는 것은 막을 필요도 없다. NGO는 근본적으로 민간 기구이므로 공공부문과의 상호작용이 NGO를 공공조직으로 만들지는 않기 때문이다.

셋째는 편의의 비배분성(Non Profit Distributing)을 말할 수 있다. NGO는 이윤창출을 위해 노력하지 않는다. 만약 어떠한 활동의 결과로 이윤이 생긴 경우에도 조직구성원에게 분배되지 않는다. NGO 자신들의 이익을 증진시키기 위하여 조직된 단체가 아니기 때문이다. 이것은 민간분야의 사기업과 중요한 차이점 중 하나이다.

넷째는 NGO는 자치조직이다. 자치란 의미는 NGO가 자신의 운명을 스스로 결정하고 활동을 조절할 수 있는 내부적인 장치를 갖추고 있다는 것이다. 조직의 생성, 활동과 소멸에 관련된 모든 의사결정을 스스로 내리기 위한 내부조직과 절차를 가지고 있기 때문에 외부의 영향력에 의하여 조직의 운명이 좌우되지 않는다는 것을 의미한다.

다섯째는 NGO는 자발적인 참여를 기반으로 만들어진 조직이다. 자발적이라는 의미는

4) 이재풍, “NGO활동이 국방정책 과정에 미치는 영향에 관한 연구”, 경상대학교 대학원, 박사학위 논문, 2007. pp. 4-5.

조직의 활동이 강제가 아닌 자발적인 참여에 기반 한다는 것이다. 자원봉사나 상근직원 등 참여의 형태를 불문하고 NGO의 활동에 참여하는 것이 제도적 강제에 의해서가 아니라 개인의 판단에 의하여 이루어진다.⁵⁾

다음으로 NGO의 역할에 대한 국제기관들과 학자들이 제시하는 주요 견해를 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 유럽연합은 VO(Voluntary Organization)라는 용어를 사용하면서 그 기능을 서비스 전달, 혹은 공급, 권익주장, 자조직단 혹은 상조모임, 자원 및 조정 등 네 가지로 구분한다. 세계은행은 CSO(Civil Society Organization)에 초점을 맞춰 주요기능을 대표, 전문자문, 역량강화, 서비스 전달, 사교적 기능 등 다섯 가지로 제시하였고, 지구촌 NGO의 연합체 구실을 하는 국제 시민사회연대는 시민사회의 주요 역할을 수요와 공급의 양면으로 나누어 설명하고 있다. 시민사회는 수요측면에서는 국가의 권력행사를 모니터링 하며 공공 정책결정에 시민참여를 확대시키면서 권력과 목소리를 갖고 있지 않은 사람들을 위한 권익 옹호자 역할을 하며 투명성·책임성·공정성을 요구한다는 것이다. 공급 측면에서는 공공 정책 집행 역할의 상당부분을 국가 기관들과 공유한다. 예를들면 오늘날의 NGO들은 UN체계 전체보다 더 많은 공적 개발지원의 공급을 맡는다는 것이다.⁷⁾ 또 다른 견해는 NGO를 국가권력과 경제권력에 대한 견제역할, 공공서비스를 생산하는 복지역할, 사회적 약자의 이익을 대변하는 대변역할, 집단간의 갈등을 조정하는 조정역할, 민주 시민을 교육하는 교육역할 등으로 분류하였다.⁸⁾

이처럼 NGO는 대체로 사회정의와 시민권리의 강화를 위한 '이슈생산자의 역할', 사회문제 해결과 서비스 제공 및 자문 등을 통한 '정보제공자 및 대안 제시자의 역할', 국가와 시장에 대한 견제와 비판 등을 통한 '감시자의 역할'을 수행한다는 것을 알 수 있다. 이를 통하여 국방관련 NGO의 역할을 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, NGO는 정책과정에서 이슈 생산자의 역할을 한다. 즉 국방정책과 관련된 문제를 부각시켜 정부가 진지하게 고려하도록 하는 역할을 한다. 이 과정에서 NGO는 사회문제를 구체화시켜 쟁점화 시키는데 필요한 주도자로서의 역할을 수행한다. 둘째, NGO는 국방정책 과정에서 정보의 제공자의 역할을 한다. 셋째, NGO는 국방정책과정에서 중요한 아이디어와 대안을 제시하는 역할을 수행한다. 넷째, NGO는 정책과정에서 외로운 감시자의 역할을 수행한다.⁹⁾

3. 국방정책의 개념과 특성

5) 이재풍, 위의 논문, p. 8.

6) 주성수, 「시민사회와 NGO 논쟁」, 서울, 한양대학교출판부, 2001, pp. 145-148.

7) 조성은, "NGO 활동이 국방정책 과정에 미치는 영향", 호남대학교대학원, 박사학위논문, 2008, p. 10.

8) 박상필, 「NGO와 정부 그리고 정책」, 서울, 아르케, 2003, pp. 84-85.

9) 조성은, 위의 논문, pp. 11.

정책은 바람직한 사회질서를 실현하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본 방침이다. 국방정책은 국가목표를 달성하고자 하는 국가정책의 한 분야이며 한 국가가 군사적 위협과 침략으로부터 자국을 방위하는 목표를 달성하기 위해 필요한 군사 및 비군사 분야의 포괄적 국방력을 유지·구성하고 운용하기 위한 정부의 활동 및 방침이다.¹⁰⁾ 국방정책도 일반적인 정책과정의 흐름과 유사한 방식으로 환경에 부합된 목표를 설정하고 여러 요인의 작용에 의해 결정된다.

이러한 국방정책의 일반적인 개념은 첫째, 국가정책 수준에서의 정책이다. 근원적으로 순수한 전통적인 군사위주의 성격보다는 국가 안전보장 정책의 성격을 가진다.

둘째, 고도의 기밀성을 유지하는 정책이다. 국방정책은 국가운명과 연계된 정책이기 때문에 특정 정책은 비공개나 막연한 용어로 표명되며, 때로는 표명된 것과 다를 수도 있다.

셋째, 대내외적 가치배분의 정책이다. 국방정책은 국내정책과 대외정책간의 구분이 불명확한 정책이다. 넷째, 자국중심의 정책이다. 국방정책은 국가 안전보장의 입장에서 이루어지기 때문에 주체성과 배타성이 강하게 작용한다. 다섯째, 종합조정 정책이다. 정치, 경제, 사회 등 전반적인 국가전력으로 형성되어야만 국가안전의 목표를 달성할 수 있게 된다.

그리고 국방정책의 특성은 첫째, 남북 분단의 환경이다. 북한과 대치하고 있는 것이 국민들에게 통일과 안보와 관련하여 국방에 대한 관심을 갖게하는 요인으로 작용된다.

둘째, 군이 국정운영의 핵심에 있고 국방비가 국가운영에서 높은 비중을 차지하고 있다.

셋째, 의무 병역제도를 채택하고 있다는 점이다. 2년여의 군 복무기간에 대한 모병제도의 전환이나 대체 복무제도 개선 등의 문제가 제기되고 있다.

넷째, 미군이 주둔하고 있고 우리 국방의 상당부분을 미국에 의존하고 있다는 점이다. 주한 미군 주둔에 따른 주한미군 철수, 미군관련 환경·범죄문제, 한미 행정협정, 기지이전 등 미군관련 문제들이 계속 제기되고 있다.

다섯째 남북관계의 변화에 영향을 받는다. 군 관련 모든 사항들이 NGO와 국민들의 국방정책에 대한 관심을 제고 시키는 요인이 되고 있다.¹¹⁾

4. 국방관련 NGO의 현황

국방관련 NGO(D-NGO : Defense Related NGO)의 등장은 무엇보다 국가운영에서 차지하는 군의 높은 비중을 들 수 있다. 한국전쟁을 경험하였고 또 30여년간 군 출신 인사가 대통령이었다던 근대사는 국정운영의 핵심에서 항상 군을 발견할 수 있었다. 따라서 군의 정치적 위상이 과거와는 현저히 다른 오늘날에도 시민사회는 군에 대한 높은 관심을 갖고 있다.

또한 국방과 관련하여 먼저 의무병제도는 병사의 인권 및 복지문제 등이 NGO의 관심

10) 차영구, 황병무 편저, 「국방정책의 이론과 실제」, 서울, 도서출판 오름, 2002, p. 30.

11) 조성은, 앞의 논문, pp. 29-31.

을 끌수 있는 부분이고 주한 미군의 장기 주둔 역시 같은 맥락에서 볼 수 있다.

과거 주한 미군으로 인해 한국전쟁은 물론 그 이후 계속된 북한의 위협으로부터 벗어날 수 있었으나 이러한 긍정적인 영향으로 인해 주한 미군 주둔에 따른 어두운 측면이 역시 부각되지 못하였다. 그러나 민주화와 더불어 시민사회가 성숙되면서 많은 NGO들은 목소리를 내기 시작했다.¹²⁾

그동안 국방, 군사 분야에 있어서는 남북 분단과 남북대치라는 특수한 국가 안보환경에 기인하여 통일, 안보, 군사 분야와 관련된 NGO들의 활동은 미미했다. 그러나 그간의 민주화 발전과 함께 추진된 개혁의 바람에 힘입어 각종 NGO들은 국방, 군사 분야라는 비밀의 성역을 허물고 있으며, 안보, 군사 분야에 대한 문제 제기도 지속적으로 증가하고 있고, 국방당국과 NGO간의 접촉도 그 빈도를 더해 가고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 현재 활동하고 있는 NGO들 중 국방관련 NGO를 식별해 내기는 쉽지 않다. 그 이유는 안보, 군사 관련 이슈만을 전문적으로 다루는 단체도 일부 있지만 상당수의 단체가 종합적이고 망라적인 분야와 주제를 가지고 활동하고 있고, 이들 종합운동 단체들도 간헐적으로 안보, 군사 관련 현안에 대한 의견이나 주장을 제기하고 있기 때문이다. 통일, 안보, 군사 분야 NGO중 국방관련 사안을 다루고 있는 관련 NGO들은 다음과 같다.

〈표 1〉 국방관련 NGO 현황

번호	단체명	주요활동
1	환경운동연합	기지 환경 감시, 사격장 피해, 소음피해 대책
2	녹색연합	사격장 소음 및 환경 훼손
3	고도제한 해제를 위한 모임	서울기지 비행 안전 구역 고도 철폐
4	소음공해 추방 운동본부	대구기지 소음피해 대책
5	미군기지 되찾기 시민모임	미군 A-3 헬기장 이전 반대
6	주한미군 철수 운동본부	미군기지 사용반대
7	경제정의실천 시민연합	일반 국방정책 및 남북관계 및 통일관계
8	군 사상자 유가족 모임	군사상자 애도 및 관련 정보제공
9	평화와 통일을 위한 국제민주연대	민족화해 및 평화운동
10	불평등한 SOFA 개정 국민행동	SOFA 개정운동
11	시스템 클럽	국방정책 비판
13	좋은 벗들	평화운동, 인권운동
14	주한미군 범죄근절 운동본부	미군 범죄 조사, SOFA 개정운동
15	한국 대인지뢰 대책회의	대인지뢰 반대 및 피해자 지원

출처 : 조성은, "NGO 활동이 국방정책에 미치는 영향", 호남대 박사학위논문, 2008. p.39.

12) 조성은, 앞의 논문, p. 36.

5. 국방관련 NGO의 주요 활동분야

현재 우리나라에는 2만여 개의 NGO가 활동 중에 있는 것으로 알려지고 있으나 이중 국방관련 분야에서 활동하고 있는 NGO의 숫자는 앞에서 언급했지만 정확히 확인되지 않고 있다. 국방관련 NGO들의 그간 활동이 적었던 이유는 여러 가지가 있을 수 있겠으나 먼저 국방문제에 관한 NGO들의 전문성 결여와 아울러 이 분야의 제반 문제에 관한 자료의 접근이 용이하지 못하였기 때문에 어떤 문제가 있었는지 알 수가 없었기 때문이라고 생각된다. 그럼에도 국방관련 NGO의 숫자와 활동 범위 확대가 예상되는 이유는 향후 국민의 알권리 충족을 위해 정보공개 범위가 확대되면서 국방분야도 예외가 될 수 없을 것이며, 이에 따라 NGO들의 문제제기도 더욱 확대될 것으로 예상되고, 향후 NGO가 표명하는 국방정책 관련 여론은 국민의 대군 인식에 커다란 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다. 국방분야 NGO가 주로 활동할 것으로 예상되는 분야로는 ① 군기지 재조정 ② 국방비 적정수준 ③ 군사력 규모에 관한 문제 ④ 무기구입의 적정성 ⑤ 주한미군 존재 및 지위에 관한 문제 ⑥ 남북한 군축¹³⁾문제 ⑦ 병역제도 ⑧ 반핵 운동 ⑨ 북한동포에 관한 지원 및 교류협력 사업 ⑩ 남북화해,협력 방안 모색 ⑪ 평화통일방안과 같은 주제와 관련한 활동이 예상된다.¹⁴⁾

본 논문에서는 전시 작전통제권 환수, 주한미군 주둔에 관한 문제, 대인지뢰 금지문제, 적정 국방비 문제 등을 언급 하고자 한다.

Ⅲ. 주요 국방정책의 쟁점과 NGO 활동

1. 전시 작전통제권 환수 문제

1) 전시 작전통제권 환수 경과

1950년 이승만 대통령은 국군에 대한 작전지휘권¹⁵⁾을 맥아더 유엔군 사령관에게 이양하였다. 이는 6.25전쟁 중 백척간두의 위기에서 국가를 보위하기 위한 불가피한 선택이었다. 정전협정이 체결된 이후에도 한미 양국은 한국 방위를 보장하기 위하여 한국군을 계속 유엔군 사령관의 작전통제권¹⁶⁾ 아래에 두기로 합의하였다. 이후 1978년 11월 한미 연

13) 군축(軍縮),군비축소 내지 철폐를 위한 여러 규제 및 교섭을 의미하는 전통적 용어. www.naver.com. (2011.8.21).

14) 조성은, 앞의 논문, pp. 27-29.

15) 합동사령부 차원에서 사용하는 지휘관계로 작전수행에 필요한 통제와 부대의 편성 및 배속, 지휘기구 구성 등의 권한이 포함되며, 각 군의 정책, 편제, 교육훈련 등은 포함되지 않음.(OPCOM : Operational Command), 육군본부, 「군사용어사전」, 2006, p. 498.

16) 어떤 부대가 작전계획이나 작전명령상에 명시된 특정업무나 과업을 수행할 수 있도록 일시적으로 지

합군사령부(CFC : Combined Forces Command)가 창설되면서 작전통제권이 유엔군사령관으로부터 한미 연합군사령관에게 이양되었다. 작전통제권을 한국군으로 전환하기위한 논의는 1987년 8월 노태우 대통령 후보가 '작전통제권 환수 및 용산기지 이전'이라는 선거 공약을 제시하면서 시작되었다. 한편 미국에서도 「년-워너 수정안(1989)¹⁷⁾」과 동아시아 전략구상¹⁸⁾에 따라 작전통제권 전환문제가 논의되면서 양국은 이에 대한 연구와 협의를 본격화하였다. 1991년 11월 제 13차 한미 군사위원회 회의(MC)¹⁹⁾에서 양국은 평시 작전통제권을 1993년에서 1995년 사이에 전환하고, 전시작전통제권 전환은 1996년 이후에 협의하기로 합의하였다. 이에 따라 평시 작전통제권은 1994년 말 한국 합참의장에게 전환되었으며 현재 한미 연합군사령관은 전시 작전통제권과 연합권한 위임사항(CODA)²⁰⁾을 행사하고 있다.²¹⁾

전시 작전통제권 전환 논의는 2005년 10월 열린 제 37차 한미 안보협의회의에서 한미 국방장관이 합의함으로써 시작되어 2006년 9월 한미 정상회담에서 전시 작전통제권을 전환 한다는 원칙에 합의하고 같은 해 10월 열린 제 38차 한미 안보협의회의에서 양국 국방장관 이 전시 작전통제권 전환 이후의 새로운 동맹·군사구조 로드맵에 합의 하였다.

그리고 2007년 2월 한미 국방장관 회담에서 '2012년 4월 17일'에 전시 작전통제권을 전환하기로 최종 합의 하였다. 이후 한미 양국은 전문가로 공동검증단을 구성하여 2009년 UFG 연습시 전시 작전통제권 전환 준비상태와 한국 합참의 기본 운용 능력(IOC)²²⁾을 검증하였다.

그리고 2010년 6월 26일 한미 양국 정상은 한반도 안보상황의 안정적 관리와 내실있는 전시 작전통제권 전환을 보장하고 안보상황에 대한 국민적 우려를 해소하기 위해 전시 작전통제권 전환시기를 2012년 4월 17일에서 2015년 말로 조정하기로 합의하였다.

휘관계를 설정해 주는 것.(OPCON : Operational Control), 육군본부, 「군사용어사전」, 2006, p. 498.
17) 1990~1991년 미 국방예산을 승인하고 병력수준을 규정하기 위해 제출된 법안에 한미 관계에 관한 미 의회의 의견을 추가한 법안, 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 64.
18) 년-워너 수정안의 요구에 따라 미국 국방부가 의회에 제출한 검토 보고서.(1990년~1992년 3차례 보고), 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 64.
19) 1978년 제 11차 한미 안보협의회의에서 합의된 대한민국 방위를 위하여 한미 양국 합참에서 상호 발전 시킨 전략지침 및 작전지침을 연합사령관에게 제공하고 한미 국가통수 및 군사지휘기구인 한미 안보 협의회에는 전략지침과 전략지시를 제공함, 육군본부, 「군사용어사전」, 2006, p. 748.
20) 정전시 연합사령관에게 위임된 권한을 말하며, 연합위기 관리, 작전계획 수립, 교리발전, 연합 및 합동훈련, 연합 정보관리, C4I 상호운용성 등 6가지 권한이 포함됨, 육군본부, 「군사용어사전」, 2006, p. 411.
21) 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 65.
22) 신규 획득되어 야전 배치된 무기체계에 대하여 확정된 운영개념, 요구 운용 능력의 달성 정도 및 발전된 전력화 지원 요소의 완전성을 확인, 평가하는 것. Initial Operational Capability, 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 66.

<표 2> 작전통제권 변천과정

일 자	주 요 내 용
1950.7.14.	이승만 대통령, 한국군 작전지휘권을 UN군 사령관에게 이양
1954.11.17.	UN군 사령관에게 작전통제권 부여
1978.11.7	연합사 창성, 작전통제권을 연합사령관에게 이양
1994.12.1	한국 합참의장으로 평시 작전통제권 전환 합의
2006.9.16.	한미 정상회담, 전시작전통제권 전환 합의
2007.2.23.	한미 국방장관, 전시작전통제권 전환시기(2012.4.17) 합의
2007.6.28.	한미 전략적 전환 계획 합의
2010.6.26.	한미 정상회담, 전환시기를 2015년 말로 조정 합의

출처 : 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 65.

2) NGO의 전시 작전통제권 환수 활동

현대 국방개념의 특징은 독자방위를 추구하기 보다는 쌍무동맹이나 집단방위, 집단안보 또는 공동안보, 협력안보를 추구한다는 데 있다. 이것은 제 1, 2차 세계대전을 거치면서 국가 대 국가의 전쟁 뿐만 아니라 동맹국 대 연합국과 같이 진영 간의 전쟁양상으로 바뀌어 가는 것이다. 이와같이 독자방위가 아닌 한 개별국가들은 국가이익을 위해 어느 정도 군사주권에 제한이 가해지는 것이 불가피함에도 불구하고 NGO 단체에서는 전시 작전통제권 환수를 국가이익을 위한 효율성의 문제로 보는 것이 아니라 군사주권의 문제로 인식하고 있다는 것이다.

즉 다시 말해서 자주국가로서 자국의 군대를 타국의 의도에 맡겨서는 안된다는 차원에서 한국군의 전시 작전통제권을 미군이 가지고 있다는 것은 한국의 이익을 위해 시시각각 국제상황에 따라 변한다는 점을 고려했을 때, 한국이 과연 자주국가인가? 라는 의구심을 갖게한다는 논리에서 무조건 전시 작전통제권을 환수해야 한다고 주장하고 있고 극단적인 주장은 가능성은 낮지만, 만약 미국이 불순한 의도를 가지고 있을 경우 한국은 작전권이 스스로에게 없고 미군에게 있기 때문에 속수무책이라는 주장도 하고 있다.

그동안 한국이 전시 작전통제권을 단독 행사하지 못했던 것은 우리 군사주권의 일부를 유엔사, 한미 연합사 등에게 이양한 데 따른 것이기 때문에 지금같은 탈냉전 상황에서는 과거와 상황이 달라졌기 때문에 군사주권을 행사해야 한다고 주장한다.

두 번째 주장은 한미 연합사가 해체 되더라도 한국방위에는 문제가 없고 동맹도 약화되지 않는다고 주장한다.

이들의 주장은 1953년에 한미 상호방위조약이 체결될 때 한미 연합사는 존재하지 않았

고 한미 연합사는 1975년 유엔총회에서 유엔사의 해체가 결의되고 1977년 카터 행정부가 주한 미군 철수론을 내세우자 창설되었다고 주장하고 이와같이 한미 연합사는 특정상황에서 만들어진 한미 공동방위체제의 한 형태일 뿐으로 한미 연합사가 해체되고 한국 합참이 주도권을 가진 상태에서 미국이 지원을 하는 한미 군사협조본부의 형태가 된다고 해도 동맹이 약화되는 것은 아니라고 주장한다. 그러면서 1953~1978년 까지 25년 동안 한미 연합사가 없었지만 한미 동맹은 잘 운영되었다고 주장하고 있다. 즉 한미 연합사는 북한의 위협에 효과적으로 대응할 수 있도록 고안되었지만 탈냉전기의 다양한 안보위협에 대처하기에는 지나치게 경화(硬化)되어 있다고 주장한다.

세 번째는 미군이 전시 작전통제권을 가지고 있지 않아도 한반도 유사시에 증원군을 보내지 않을 수 없다고 주장한다. 국내 일각에서 미국이 전시 증원군을 제 때에 보내주지 않을 수도 있다는 것은 기우에 불과한데 이유는 한국은 일본과 더불어 자유민주주의, 시장, 인권의 가치를 미국과 공유하고 있는 나라이고 한국에는 주한 미군이 3만여명 가까이 주둔해 있고 10만 5천여명(2006년 4월말 현재)에 이르는 미국인이 국내에 체류하기 때문에 미국은 이들 자국민의 생명을 보호하기 위해 '전쟁 권한법의 자위권 발동' 규정에 따라 자동적으로 군사적으로 개입하고 증원군을 파견할 수 밖에 없다는 것이다.

네 번째는 전시 작전통제권을 환수 하더라도 국방비 부담이 늘어나지 않는다고 주장한다. 국방개혁 2020²³⁾에서 약 621조원의 국방비가 마치 환수비용인 것처럼 발표하는 것은 맞지 않다고 하는데 이것은 전시 작전통제권이라는 것이 전력의 문제가 아니라 지휘구조상 통제체제의 변경에 관련된 사항이기 때문에 비용과는 전혀 관계가 없다고 주장하고 있다.²⁴⁾

3) 정책에 미친 영향

지금까지 우리 군의 지휘체제는 한미 연합사령부에서 전·평시 작전지휘권을 행사하여 왔으나 NGO 단체와 한국정부의 끊임없는 노력에 힘입어 1994년에 평시 작전통제권은 한국군이 행사하고 전시에 관한 우리 군의 지휘체제는 한미 연합사령부에서 행사하여 왔으나 전시 작전통제권도 2015년 말에는 한국군에 이양하는 로드맵에 의해서 다음과 같이 진행되고 있다. 전시 작전통제권 전환은 한미 연합사령부 중심의 지휘체제에서 한국 합참이 주도하고 미 한국군사령부가 지원하는 새로운 연합 방위체제로 전환을 하고 이러한 새로운 방위체제를 구축하기 위해 공동 이행체제를 구축하였다.

23) 2020년 까지 군 구조를 단순화, 기동화, 첨단 정보화 하는데 있음. 군구조개편은 병력은 68만명에서 50만명으로 축소하고, 육·해·공군의 대대적 부대구조 개편, 군사용 위성 확충, 고고도 무인정찰기 도입추진 등의 국방개혁(안)임. <http://www.sejong.org/publications/ci/data/k-ci2005-10-07.pdf> , (김석일자, 2011. 9. 3).

24) 조성렬, "전시 작전통제권 환수, 오해와 진실", 국회사무처, 「국회보」, 2006, pp. 77-80.

여기에서는 6개 분야를 준비하는데 첫째, 한국 합참이 주도하고 미 한국사령부 지원의 전구작전 지휘가 가능하도록 상호 보완적인 2개의 전구급 전투사령부를 설치하고 둘째, 한미간 한국이 주도하고 미국이 지원하는 지휘관계를 보장하고 작전의 효율적 통합을 위해 모든 제대와 모든 기능에 강력한 군사 협조체제를 구축하는 것이다.

셋째, 정전시 전시 작전기획에 관한 공동 기획체계에 의해 작전계획을 발전시키는 절차를 정립하고 전시 작전통제권 전환 이후에 적용할 새로운 작전계획을 수립하는 것이다.

넷째, 합참이 전구작전을 주도할 수 있는 체계를 구축하는 것이다.

다섯째, 한국군 주도의 연합연습 능력을 구비하기 위한 연습 기반체계를 갖추는 것이다.

여섯째, 새로운 연합 방위체제 구축에 필요한 인적 · 물적 · 법적 기반과 근거를 마련하는 것이다. 한미 양국은 2010년 10월 제 42차 한미 안보협의회의(SCM)²⁵⁾에서 전시 작전통제권 전환과 관련된 주요 동맹 현안들을 포괄하는 「전략동맹 2015」에 합의하였다.²⁶⁾

「전략동맹 2015」는 2015년 까지 안정적인 전시 작전통제권 전환 여건을 조성하기 위해서 전시 작전통제권 전환과 이와 연계된 제반 동맹 현안들을 성공적으로 추진하기 위한 포괄적 이행계획이다.

이와같은 계획을 한미가 공동 검증체제를 정립하여 준비상태와 임무 수행능력을 점검하겠지만 관련 NGO에서도 이행상황을 평가할 것이다.

2. 주한 미군의 주둔군 지위에 관한 협정(SOFA)²⁷⁾ 문제

1) SOFA 체결 배경 및 의의

1966년 7월 9일에 체결되고 1967년 2월 9일에 발효된 “한미 주둔군 지위협정”(SOFA)의 공식명칭은 “대한민국과 미합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 미합중국 군대의 지위에 관한 협정”(Agreement Under Article 4 of the Mutual Defence Treaty Between the Republic of Korea and the United States of America Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in the Republic of Korea)이며 한미 행정협정이라 불리우기도 한다.

25) 한국의 방위를 위하여 한국과 미국간 안보에 관련된 공동 관심사를 토의 및 협의하기 위한 연례 회의로써 양국의 국방부장관과 합참의장이 참가하여 매년 1회 윤번제로 한·미 양국에서 개최함. Security Consultative Meeting, 육군본부, 「군사용어사전」, 2006, p. 411.

26) 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 65-69.

27) Status of Forces Agreement in Korea의 약자로 1966년 7월 9일에 체결되고 1967년 2월 9일에 발효된 협정이다. 한미 행정협정이라고 하며 정식명칭은 ‘대한민국과 아메리카합중국간의 상호 방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 군대의 지위에 관한 협정’이다. 네이버 지식사전, 사회과학 > 경제, 검색일자, 2011. 9.2.

미군의 주둔은 첫 번째는 1945년 해방과 더불어 일본군을 무장해제 하기 위해 주둔하였고 다음은 1948년 정부수립 후 1949년 9월 19일 완전히 철수할 때까지 미군이 잠정적으로 주둔한 경우와 1950년 6.25 전쟁으로 인해서 참전국의 일원으로 주둔한 경우이다.

해방 이후 주둔은 전승국으로서 일본군의 무장해제와 한반도에 군정을 실시하기 위한 것이었기 때문에 SOFA 체결 문제는 제기될 수 없었지만 정부가 수립된 이후에는 SOFA 체결을 위해 노력 하였다. SOFA 체결을 위한 본격적인 교섭은 1962년 9월 20일에 제1차 한미간 실무자급 회의를 시작으로 1965년 워싱턴에서 한미 양국 정상회담에서 SOFA 협정 19개 조문의 주요내용에 대한 원칙적인 합의를 본 후 여러 차례의 공식 및 비공식 교섭을 거쳐 1966년 7월 8일 개최된 제82차 실무자 회의에서 마침내 19개 조문에 대한 완전 합의가 이루어졌으며 1966년 7월 9일 '한미 SOFA'가 정식으로 체결되었다. 1966년 10월 14일 한국 국회의 비준동의를 받은 한국정부는 1966년 11월 9일 미국측에 비준통고를 함으로써 '한미 SOFA'는 협정 제29조의 규정에 따라 1967년 2월 9일 정식으로 발효되었다.²⁸⁾

한국과 미국 사이의 SOFA는 한미동맹 관계를 틀 지우는 제도적 장치의 축인 '정전협정', '한·미상호방위조약'을 제도적으로 뒷받침한다는데 그 의의가 있다. 특히 SOFA는 한미동맹관계의 대등성의 정도를 측정하는 지표로 볼 수 있다. 이러한 점을 SOFA 체결 과정과 연결시켜 보면 한국과 미국 사이의 협정 체결과정은 점증하는 한국 국민의 주권의식에 대한 미국의 대응이라고 볼 수 있다. 하지만 그러한 대응이 곧바로 협정의 체결로 연결된 것은 아니었다. 그 이유는 한국전쟁을 계기로 형성된 한미동맹 관계의 특수성에 기인한다고 볼 수 있다. 한편 SOFA의 체결과정은 단순히 법적으로 접근하기 힘든 정치적 특성을 지니고 있었다. 미국은 자국에게 우호적인 반공정부 유지의 동맹 정책이라는 맥락에서 SOFA 체결에 임하였고 한국 정부 또한 자신의 정치적 입지를 고려하면서 SOFA의 체결 협상에 임하였다고 볼 수 있다.

2) NGO의 불평등한 SOFA 개정 활동

한·미 SOFA는 주한미군의 법적인 지위를 규정한 협정인데 국제법과 국제관례상 '외국 군대는 주둔하는 나라의 법률 질서에 따라야만 한다. 단, 외국 군대는 주둔하는 나라에서 수행하는 특수한 임무의 효율적 수행을 위해 두 나라 법률의 범위 내에서 일정한 특권과 면제를 제공받게 된다' 라고 되어 있는데 이는 파견국과 체류국간에 SOFA의 체결로 보장된다. 현재 미국은 일본, 호주, 그리스, 한국 등 40여개의 국가와 SOFA를 맺고 있다.

SOFA는 각 국간 군사협력과 동맹관계에 따라 군대의 파견 및 접수가 활발해지면서 군대의 파견국과 접수국간 외국군대의 주둔으로 야기되는 제반 사항을 규정하기 위해 체결

28) 김원웅, 「Sofa 백서 : Sofa, 한미 불평등의 증서/문제점과 개정방안」, 서울, 사회정책연구소, 2000, pp. 43-44.

되는 국가간 약속이다. SOFA는 한·미간의 상이한 문화와 법제도를 조화롭게 절충하여 한국 주둔 미군이 준수해야 할 법과 의무를 제시하는 동시에 미국으로서는 재외국민을 보호하는 법적 근거로서 이는 양국간 상호마찰을 최소화하고 동맹을 공고히 하기 위한 것이다.

1960년대는 한미관계가 미국의 압도적인 영향력으로 특징지어지는 시기였으므로 SOFA에 포함된 불평등성에 관해서 한국측이 이의를 제기할 여지가 없었다. 그러나 이후 1970년대와 1980년대에 한국의 정치·경제적 위상이 급속도로 높아지면서 불평등조항의 개정 문제가 제기되었다. 그리고 1992년 윤금이씨 살해사건과 2000년대 매향리 폭격장과 한강 독극물 방류 사건, 2002년 여중생 장갑차 사건 등을 계기로 주한미군 범죄근절 운동본부를 비롯한 NGO 단체가 불평등한 SOFA 조항을 전면 개정할 것을 촉구하고 있다.

NGO 단체는 미국이 다른나라와 맺은 SOFA 즉 미·일 SOFA와 NATO SOFA는 양국의 지위와 권한이 동등한데 반해 한미간에 맺은 SOFA는 매우 불평등하므로 21세기 한미관계의 공고화를 위해서는 반드시 개정이 필요하다고 주장하고 있다.²⁹⁾

SOFA는 과거 50년간 한국인의 생명과 재산, 환경 등 모든 부문에서 지나치게 인권과 권익을 훼손하여 21세기 한미 관계의 공고화를 위해서는 개정되어야 하고 또한 자주적이고 평화적인 통일을 하기 위해서는 미국으로부터 우리의 외교적·군사적 독자성을 저해하는 법제도적 불평등 요소를 제거해야 한다고 주장한다. 그리고 미군의 범죄로부터 한국인의 인권과 생명을 보호하고 미군 공여지로 인한 사유 재산권 보호를 위해 그리고 미군기지 반환,방위비 분담내용 개정, 환경오염, 소음 방지 등 불평등한 SOFA 개정을 요구하고 있다.³⁰⁾

3) 정책에 미친 영향

이와 같은 NGO의 주장 등을 반영하여 마침내 SOFA 개정안이 2000년 2월 28일 체결되었는데, 그 주된 내용을 보면 살인·강간·방화·마약거래 등 12개 범죄에 대한 미군 피의자의 신병인도 시기를 현행 '재판 종결후'에서 '기소 시점'으로 앞당기고, 특히 살인·강간 등 범죄의 경우는 한국경찰이 피의자를 체포할 경우 미군측에 신병을 인도하지 않고 계속 구금할 수 있게 했다. 환경오염과 관련해서는 '합의 의사록'에 한미 양국은 환경보호의 중요성을 인정하며 미측은 자연환경의 보호에 부합하는 방식으로 SOFA 협정을 이행하고 한국의 환경법령과 기준 및 정책을 존중한다고 합의하였으며, '특별 양해각서'에는 환경관리 기준, 정보공유 및 접근, 환경이행, 환경문제 협의 등 환경오염 사고 사전예방으로부터 사후처리까지 구체적으로 명시하여 합의함으로써 미측이 환경오염시 국내 환경법령에 따라 환경오염에 적절한 조치이행 여부를 하고 있는지 확인과 한강 독극물 방류 사건과 같은 사고 발생시 미군기지에 대한 한미공동조사를 실시할 수 있는 발판을 마련하

29) 김원웅, 앞의 책 p. 53.

30) 김원웅, 앞의 책, pp. 53-57.

였다.³¹⁾

그 외에도 한국인 노무자 문제와 관련 한국인 근로자 해고 요건을 강화하였고 미군 식품용으로 수입되는 동·식물과 생산물에 대한 공동검역의 실시, 미군 기지내 시설을 건축할 시 한국정부와 사전 협의사항을 합의함으로써 그동안 불평등한 SOFA라고 지목을 받아온 많은 내용들을 개정기로 합의를 하였다. 이와 같은 SOFA 개정안 합의서에 관해 NGO에서는 진일보된 SOFA 개정안이기는 하나 기대에는 미흡하다고 밝혔는데, 주한미군 범죄근절 운동본부에서는 '기소시 신병인도, 환경조항 신설 등 큰 합의를 했지만 전면개정이 아니라 부분개정이고, 내용도 선언적·추상적 수준에 그치거나 단서조항이 많아 법적으로 강제력을 갖기 힘들다는 문제가 있다'고 지적했으며 녹색연합에서는 '미군의 환경범죄와 관련 범죄자 행위 처벌과 원상복구 등의 양해각서는 아무런 의미가 없다'며 이에 대한 전면 재개정을 요구하고 있다. 그리고 주한미군 기지 내 한국인 고용원에 대해서도 정당한 사유 또는 군사상 필요에 불합치하는 경우가 아니면 해고를 금지하고, 군사상 필요로 인해 감원이 필요한 경우에도 미측은 해고 노력을 최소화하도록 하는 등 현행 '임의 해고' 조항을 '해고제한'으로 변경함으로써 한국인 근로자의 안정적인 직장 보장 여건을 강화하였다. 그리고 시설 구역의 공여 및 반환과 관련하여, 미군기지 내 시설 건축시 한국정부와 사전에 협의하고 연 1회 이상 한미 합동실사를 통해 불용토지를 반환하고 용도변경 사유가 발생할 경우 SOFA 운영을 위한 한미간 협의체인 합동위원회에서 실사 후 용도변경을 하거나 반환토록 하였다. 민사소송 절차와 관련해서는 미군에 대한 법원의 소송서류 송달 및 집행절차를 신설함으로써 그 동안 소송절차가 명시돼 있지 않아 미군에 의해 발생한 교통사고나 군사작전 등으로 인해 피해를 입은 한국민이 소송을 하려 해도 어려움이 있었는데, 이러한 문제를 해소할 수 있는 법적 장치를 마련하였다.

이와 같이 불공정한 SOFA 개정문제는 진일보한 개정이라는 일부 평가도 있었지만 아직도 기대에 미흡하다고 밝히고 앞으로도 계속 SOFA 개정을 위해 투쟁을 하겠다고 밝힘으로써 앞으로도 NGO들의 지속적인 개정 요구가 예상된다.

그러나 정부에서도 주한 미군의 안정적인 주둔여건을 보장하기 위해서 많은 부대의 재배치와 방위비 분담에 고심한 흔적을 찾을 수 있다. 2005년에는 2002년부터 한시적으로 가동된 SOFA 운영개선 특별대책반을 SOFA 운영개선 특별 합동위원회로 개편하여 기존의 SOFA 합동위원회 및 분과위원회와 함께 주한 미군과의 협의채널로 정례화 하고 있다.³²⁾

그리고 한미 양국은 주한 미군의 안정적인 주둔여건을 보장하기 위해 전국에 산재한 미군기지를 통·폐합하여 재배치하고 있다. 주한 미군기지 재배치는 크게 용산 기지이전 계

31) 김동춘, "NGO 리포트", 아르케, 2001, p. 114.

32) 외교통상부, 「외교백서, 2006」, 2008. p. 48.

획과 나머지 미군기지를 재배치하는 연합토지 관리계획(LPP)³³⁾으로 나누어 추진하고 있다. 용산기지 이전은 1988년 3월부터 논의되어 2003년 5월 한미 정상회담에서 합의되었으며 연합토지 관리계획은 2002년 연합토지 관리계획 협정이 체결됨으로써 시작되었으며 2004년 미 2사단 재배치 계획을 통합·개정하여 오늘에 이르고 있다. 주한 미군 재배치 과정에서 47개소 약 1억 3,800만㎡의 미군기지가 반환되었으며 앞으로 33개소 약 4천만㎡의 미군 부지가 추가로 반환될 예정이다.³⁴⁾

그리고 한미 양국은 반환 예정 미군기지 내의 환경오염 문제를 해결하기 위해 2009년 3월 기존의 환경조사 절차를 개선한 공동환경 평가절차를 적용하기로 합의하고 이를 토대로 반환 예정기지 내의 환경오염을 치유하기 위해 긴밀히 협의하고 있다.

또한 방위비는 1991년부터 방위비 분담 특별협정을 체결하여 한국정부가 주한미군 주둔 비용 중 일부를 지원해 오고 있다. 분담 규모는 한국의 재정적 부담능력과 주한미군의 안정적 주둔여건을 종합적으로 고려하여 결정된다. 방위비 분담금 중 2008년 까지 지원항목에 포함되었던 연합방위력 증강사업은 대부분 소요가 충족되어 2009년부터 군사건설 항목으로 통합되었다.

〈표 3〉 방위비 분담금 지원항목(2010년 기준)

항 목	주 요 내 용
인 건 비	주한 미군이 고용한 한국인 고용원에 대한 인건비
군 사 건 설	주한 미군용 시설 건설
군 수 지원	주한 미군 탄약저장, 항공기 정비 등 용역 및 물자 지원

출처 : 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 71.

한미 양국은 2008년 12월 2009년 이후 방위비 분담금 결정에 적용할 새로운 협정에 합의 하였고 이 협정은 연도별 방위비 분담금을 전전년도 소비자 물가지수를 반영하여 인상 하되 최대 4%를 넘지 않기로 하고 2009년 7,600억 원(2007년 물가상승률 2.5% 적용), 2010년 7,904억 원(2008년 물가상승률이 4.7%이나 상한선인 4%를 적용)을 부담하였다.

주한 미군에 대한 적정수준의 방위비 분담은 주한 미군의 안정적 주둔여건을 조성하고 한미 연합 방위태세를 더욱 공고하게 하여 한반도 안보와 평화정착에 기여하고 있다. 또한 주한 미군 주둔에 대한 재정 지원은 우리나라에서 장비·용역·건설에 대한 주한 미군의 수요를 창출하여 내수 증진과 지역경제 발전에 기여하며 우리 근로자의 고용효과도 낳

33) 전국의 주한미군 시설을 통·폐합하고 불필요한 시설과 토지를 반환하는 계획. Land Partnership Plan. 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 70.

34) 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 70.

고 있다고 발표했다.³⁵⁾ 우방국인 미국이나 주한미군에 대한 부정적인 여론이 확산되면 될수록 한미동맹이 약화되고 국가안보 역량도 약화된다는³⁶⁾는 점에서 NGO 단체의 목소리에 귀기울여야 하고 앞으로 NGO 단체의 영향력이 더 커질 것으로 보인다.

3. ‘대인지뢰 제거’ 문제

1) 국제적인 지뢰제거 활동

대인지뢰 생산 및 사용을 전면적으로 금지하는 ‘대인지뢰 금지협약’ 초안이 1997년 9월 17일 노르웨이 오슬로에서 전세계 89개 참가국의 합의로 통과되고 동년 12월 미국, 러시아, 중국, 남·북한을 제외한 122개 국가가 캐나다 오타와에서 대인지뢰 금지협약에 서명했는데, 이때 국제 대인지뢰 금지운동, 국제적십자사, 한국 대인지뢰 대책회의³⁷⁾ 등의 NGO도 동 협약에 서명했다. 국제 대인지뢰 협회의 윌리엄스 대표는 국제적인 대인지뢰 제거 공로로 1997년 노벨평화상을 수상하였다. 유엔과 인권단체에 따르면, 현재 전 세계에는 64여개 국가에 1억1천만여 발의 지뢰가 매설되어 있는 것으로 추정되고 있다. 이와 같은 지뢰는 매설된 것일 뿐이며 비축된 지뢰는 훨씬 더 많다고 유엔보고서는 밝히고 있다. 이들 국가중 특히 캄보디아와 앙골라에서는 지뢰로 인한 피해가 크게 발생하고 있으며 캄보디아는 인구 250명당 1명이 대인지뢰로 인한 피해를 입은 것으로 알려지고 있으나 이를 제거시 소요되는 천문학적인 비용(1발당 300~1,000달러) 때문에 엄두도 못내고 있는 실정으로 알려지고 있다.³⁸⁾

〈표 4〉 대인지뢰 매설현황

단위: 백만발

구분	이란	이라크	아프가니스탄	캄보디아	중국	베트남	모잠비크	한국
발수	16	10	10	16	16	3.5	3	1

출처 : International Campaign to Ban Landmine Monitor, 2008.

2) 한국 대인지뢰 대책회의 결성 및 활동

1997년 9월 노르웨이 오슬로 회의에서 대인지뢰 생산 및 사용금지에 관한 회의시 최대

35) 대한민국 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 71.

36) 박성영, “주한미군 주둔과 한미동맹은 왜 필요한가?”, 「행정관리 제64호」, 행정안전부, 2003, p. 56.

37) 한국대인지뢰대책회의 (KCBL : Korea Campaign to Ban Landmines)는 조디 윌리엄스(Jody Williams)와 공동으로 1997년 12월 노벨평화상을 수상한 바 있는 국제대인지뢰금지운동(ICBL:International Campaign to Ban Landmines)의 한국지부로서, 1950년대부터 지금까지 한국 내에서 지뢰로 피해를 입은 민간인 피해자들을 조사 파악 및 후원하고 대인지뢰를 전면 금지하고 있는 오타와조약에 한국 정부가 가입할 것을 촉구하고 있는 단체입니다. <http://www.kcbl.or.kr/>, (검색일자, 2011. 8.27).

38) 문광건, “대인지뢰금지조약의 동향과 우리의 입장”, 한국국방연구원, 2000, p. 47.

의 쟁점은 한반도 비무장지대에서 지뢰 사용을 예외로 할 것인가에 관한 문제였다. 이 회의에 참여한 90여 국가와 지뢰를 반대하는 전세계 민간단체들은 한반도를 예외로 할 경우 예외지역의 확대로 조약의 실효성이 없어질 것이라는 이유로 한반도 예외를 인정하지 않았고, 이에 미국은 비무장지대에서의 지뢰는 북한 남침을 억제하기 위한 특수한 성격이라는 이유로 이 회의에서 탈퇴하였다. 이후 한국에서는 1997년 10월 7일 참여연대 사무실에서 8개 시민단체 실무자들이 모여 대인지뢰 대책회의를 결성하기로 결정하고 동년 11월 6일 정식으로 한국 대인지뢰 대책회의를 발족하였는데, 발족선언문에서 대인지뢰 반대운동을 한반도에서 평화와 통일을 위한 운동, 비무장지대를 평화적으로 활용하기 위한 운동, 비인도적인 무기에 반대하는 인도주의에 기초한 폭넓은 연대를 실현하는 운동, 평화와 호혜평등의 새로운 세계질서를 수립하기 위한 운동이라고 밝히면서, 한반도가 더 이상 남북 이념의 대립의 장과 새로운 질서에 대한 강대국의 연습장이 되는 것을 원치 않음은 물론 한반도만 지뢰사용 예외지역으로 하고자 하는 미국과 우리 정부의 조치를 비난하였다.

3) 우리나라의 지뢰매설 실태 및 NGO 요구사항

현재 우리나라에는 약 1백만 발의 지뢰가 매설되어 있는 것으로 알려지고 있으며 비무장지대에 매설된 지뢰는 북한군의 남침에 대비하기 위한 것으로, 매설시는 개당 3~10달러에 불과한 지뢰가 제거시는 개당 300~1,000달러 소요될 것으로 추산되어 적어도 이를 제거하기 위해서는 통일후 약 3~10억 달러 정도가 소요될뿐더러 이를 제거할 장비가 부족하고 인력으로는 할 수가 없고 군의 작전계획상 제거할 수가 없어서 현재까지는 특별한 방법이 없는 실정이다. 여기에 더하여 후방지역 지뢰는 1970년부터 1988년까지 기지경계 및 방호목적으로 후방지역의 36개소에 7만 5천여 발을 매설하였으며 1996년 이후에는 이 중에 일부 유실되고 있으며 군 당국에서는 대민피해가 우려되는 지역과 부대 이전기지 및 도심지역 기지에 대해 지뢰제거를 지속적으로 실시하고 있다.³⁹⁾

한국 대인지뢰 대책회의의 요구사항은 우리나라가 국제 대인지뢰 금지협약에 가입할 것과 대인지뢰의 생산 및 사용의 금지, 지뢰로 인한 피해자 보상 등을 주장한다. 대인지뢰는 비무장지대 뿐만 아니라 방공기지와 주요시설이 있는 후방지역에도 매설되어 있고 이들 지뢰가 1980년 이후 유실된 지뢰와 이중에 아직 미회수된 지뢰가 있어서 민간인 피해가 우려된다는 것이다. 따라서 국내적으로는 대인지뢰 제거와 피해보상 특별법을 제정⁴⁰⁾해야 하고 대외적으로는 우리 정부가 1991년 비핵화선언, 1993년 화학무기금지 협정에 가입했던 정신을 살려서 대인지뢰금지협약에도 가입할 것을 촉구하며 만약 당장 대인지뢰 금지협약에 가입하는 것이 어려우면 대인지뢰금지협약 가입을 의제로 채택해서 대인지뢰 금지를 남·북한 군축협상의 실마리로 삼고, 둘째, 후방지역 대인지뢰 매설·유실

39) 한국 대인지뢰 대책회의 홈페이지 자료실, (검색일자. 2011. 8.28).

40) 한국 대인지뢰 대책회의 홈페이지 자료실, (검색일자. 2011. 8.28).

현황, 제거방안의 구체적 공개와 셋째, 민간과 합동으로 대인지뢰 피해자 실태조사와 피해자 지원방안을 강구할 것을 요구하고 있다.⁴¹⁾

4) 정책에 미친 영향

이와 같은 한국 대인지뢰 대책회의 요구에 대해서는 정부는 대인지뢰 금지조약에 가입할 수 없음을 발표하였다. 국방부에 의하면 남북 정상회담이후에도 여러 분야에서 남북관계가 진전되고 있으나 군사적 위협이 사라지지 않고 있는 가운데 당장 지뢰사용을 중지하고 보유지뢰를 폐기하는 오타와 협약가입은 불가하며 통일 후 지뢰제거를 위한 국제협력과 자원획득이 쉬운 특정 재래식무기 금지협약(CCW)⁴²⁾에는 가입하였다고 발표했다.⁴³⁾ 또한 한반도의 특수한 안보상황을 고려하여 예외적인 대인지뢰 사용이 불가피하다는 점에 대해 국제사회의 이해와 지지를 넓혀나가는 동시에 대인지뢰 대체수단 획득을 위해 노력할 것이라고 밝혔다. 한편 합참에서는 후방지역의 대인지뢰 제거 계획을 발표했는데 그 내용은 후방지역에 매설 후 현재까지 남아있는 30여개 기지의 지뢰를 국방부 지뢰제거 추진 지침에 의거 대민피해 방지를 위한 근본적 대책강구와 국민생활 안전보장 차원에서 전면 제거하겠다고 밝혔다. 그러나 지뢰를 제거하기 전 CCTV설치, 적외선 감시카메라, 무인경보기 등 과학화 감시장비를 먼저 설치하고, 지뢰제거는 인구가 밀집한 도심 인근지역부터 우선적으로 제거할 것이라고 밝혔으나 현재까지도 유실된 지뢰의 완전한 제거는 이루어지지 않은 실정이다. 그러나 집요한 NGO의 활동이 후방지역에 매설된 지뢰제거에 국한된 사항이지만 국민의 여론에 힘입어 지뢰제거를 하도록 영향을 미쳤음을 보여주고 있다.

4. '국방비 축소' 문제

1) 적정 국방예산의 확보

국방부는 어려운 정부재정 여건에도 불구하고 다양한 안보위협에 대응하고 국방개혁을 성공적으로 추진하기 위해 적정 수준의 국방비를 확보하고 이를 합리적으로 배분하여 국방운영 성과를 극대화 할 수 있도록 노력하고 있다고 밝히고 있다. 국방비는 국가안보라는 본연의 기능 외에도 기술발전, 경제·산업 활성화, 전문 기술인력 배출 등을 통해 국가경제발전에 기여하고 있다. 방위산업의 신 경제성장 동력화라는 국정과제 구현을 위해

41) 이준웅, "인도적 대인지뢰제거 정책보고서", 한국외교협회, 2004, pp. 138-144.

42) CCW(Convention on Certain Conventional Weapons) 과도한 상해 또는 무차별적 효과를 초래할 수 있는 특정 재래식무기의 사용금지 및 제한에 관한 협약으로 '특정 재래식무기 금지협약'이라고도 한다. CCW는 지난 80년 체결되었고, 83년 12월 발효됐으며, 미국 중국 일본 러시아 등 84개국이 가입해 있다. www.naver.com. (검색일자. 2011.8.21).

43) 차영구, 「국방정책의 이론과 실제」, 도서출판 으뜸, 2002, p. 352.

방산 물자의 수출 촉진 등 다각적인 정책적 노력을 강화하고 있다고 말하고 있다.

국방비가 국내 총생산(GDP)과 정부 재정에서 차지하는 비율은 안보 환경과 재정 여건에 따라 변화하였는데 1980년대 초반까지 국방비는 국내 총생산 대비 5%, 정부 재정 대비 30% 수준을 점유하였다. 이는 1970년대 중반부터 추진된 우리 군의 자주적 전력증강 계획인 울곡사업⁴⁴⁾을 안정적으로 추진할 수 있도록 배분 하였다. 1980년대 후반부터 2000년대 초반까지는 사회복지 수요의 증가, IMF 금융위기 등으로 인해 국방비의 하향 배분 현상이 지속되었다. 2000년대 후반 전시 작전통제권 환수와 맞물려 국방개혁을 본격적으로 추진하면서 국방비가 국내 총생산에서 차지하는 비율은 다소 상향 조정되었으나 정부 재정 대비 국방비 비율은 여전히 줄어들고 있는 추세이다. 2010년 현재 국방비는 우리나라 국내 총생산 대비 2.62%, 정부재정 대비 14.7%이다.⁴⁵⁾

2) NGO들의 국방예산 축소 요구 활동

이런 국방부의 발표에 대해 NGO들은 다음 논리로 국방예산의 축소를 주장⁴⁶⁾하고 있다. 즉, 현재 국방예산 산출상의 문제로 한국의 국방비는 국방부 소관 예산만 포함하고 있고 정부 재정상 방위비로 분류되는 경찰청 소관의 전투경찰비, 해양경찰청의 해양경찰비, 병무청 소관의 병무행정비, 국방부 특별회계비 등을 포함하지 않으므로 이를 포함할 시 더 늘어난다는 것이다. 국방부 입장은 국제 전략문제 연구소(IISS)⁴⁷⁾의 NATO 방식으로 방위비를 산출시는 국방부 산출 국방비에 비해 10~20% 추가되며, 이는 세계 10위 규모로 한국으로서는 국방비가 더 증액되어야 한다는 입장이다. 그러나 NGO 단체의 또다른 주장은 안보위협의 평가에 대한 문제도 북한의 위협이 증가하고 있고 한반도 주변의 불특정위협이 상대적으로 증가함으로써 계속 한국의 안보환경은 위태롭다고 하고 있으나, 이는 적절치 못한 논리라고 주장하고 있다. 왜냐하면 북한은 경제적, 군사적으로 남한과의 격차가 심화되어 상대적으로 약하고 이명박 정부에서 남북이 검색되었지 국민의 정부나 참여정부를 거치면서 군사적 신뢰구축이나 긴장완화가 이루어져온 측면이 있는데 이를 도외시하는 것도 잘못된 것이라고 하고 있고, 북한의 최근 군사력 규모가 증대되고 군사 훈련을 최대 규모로 실시했다고 하는 것에 대해서도 이들 정보의 출처가 미군 정보당국의

44) 한국군 전력증강 사업으로 1974년 자주국방을 목표로 시작한 군 무기 및 장비 현대화 사업으로 10만 양병을 주장한 이이의 호인 울곡을 따서 명명 되었으며 M16소총, 한국형 전차(K-1) 등을 개발·양산하여 전력증강에 기여함. 육군본부, 「군사용어사전」, 2006, p. 458.

45) 대한민국 국방부, 「국방백서, 2010」, p. 176.

46) 평화군축센터, 「평화백서 2008」, 참여연대 평화군축센터, 아르케, 2008, p. 199.

47) 국제전략문제연구소(IISS : International Institution for Strategic Studies)는 처음 영국에서 외교분야 싱크탱크 역할을 위해 1958년에 창설되었고, 원래의 관심사는 핵억지력과 군비규제(arms control)였다. 우리나라도 안보정책과 군사전략에 관한 지속적이고 체계적인 연구활동을 수행함으로써 국가정책의 수립에 기여하기 위해 1987년 10월 19일에 설립하였다. www.naver.com. (검색일자. 2011.9.2).

로 미군이 무기판매를 합리화하기 위한 것으로 믿기 어렵다고 주장하며 따라서 국방비 축소를 주장하는 것이다.

또한 '민족화해 자주통일 협의회'에서도 미래의 불특정위협에 대비하기 위하여 수십조 원씩 퍼붓는 것은 결코 용납될 수 없는 일로, 이지스함, 조기경보기도 미국·일본 등 일부 국가만 보유하고 있는 너무 사치스럽고 호전적인 장비라고 주장하면서 이런 무기구입을 위해 막대한 예산을 투입하는 것은 혈세를 낭비하는 것이라고 주장하고 있다. 또한 이지스함을 구입하는 것은 정부가 미사일 방어체제(MD)⁴⁸⁾에 동참하겠다는 것임으로 국방비는 대폭 삭감 되어야 한다고 주장한다. 한편 '평화와 통일을 여는 사람'도 공격용 헬기 사업 중단을 요구하였는데 그 이유로는 첫째, 군사적 측면에서 공격용 헬기 불필요론으로, 전차보유수(북:4,100여 대, 남:2,300여 대)⁴⁹⁾는 북이 우세하나 노후화 되어있고 성능도 떨어지며 감시장비, 열상장비 등으로 무장한 우수한 한국의 전차가 북의 전차를 압도할 것이라고 주장할 뿐만 아니라 남측은 각종 대전차 무기를 보유하고 제공권도 한국이 보유하고 있으며, 둘째, 산악이 많은 우리나라에서 공격용 헬기는 불필요하며 걸프전시와 같이 사막지역에서 유리할 뿐이며 셋째, 경제가 어려워 국민들 살기가 어려운데 수조원을 들여서 사업을 추진하는 것은 국민에 대한 배신행위이며 넷째, 남북한이 장기적으로는 화해협력으로 통일을 지향해야 하는데 이러한 분위기에 반하는 행위 등 국방부는 군사력 증강을 중단하고 평화군축에 나서라고 주장하고 있다. 또한 FX사업과 관련해서는 한국공군이 추진하고 있는 차세대 공군 전력 증강사업 등 미국무기의 구입은 한국의 군사력 증강을 가져오고 그로 인해 한반도 평화와 통일, 나아가서는 동북아 평화를 위협하는 요인이라고 주장하고 있다.

3) 정책에 미친 영향

비록 우리나라가 1970년대부터 군 현대화계획을 추진해왔으나 아직 독자적인 전쟁억제력이 충분하지 못한 것으로 판단하고 있으며, 더군다나 미래의 불특정 안보위협에 대비할 수 있는 첨단전력을 확보하기 위해서는 막대한 비용이 소요될 뿐만 아니라 국민의 생활수준 향상에 따라 장병 복지 개선과 정보·과학화에 따른 미래지향적 사업투자 등에 따른 소요도 계속 국방비 소요를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다.

그러나 국방부는 국방비의 GDP 및 정부재정에서 차지하고 있는 비율이 지속적으로 하락됨으로써 국방비 소요를 충족시키기에는 어려운 실정으로 대두되고 있고 따라서 국방

48) 미사일방어체제(Missile Defense)는 국가 미사일 방어체제(National Missile Defence : NMD)와 지역 미사일 방어체제(Theater Missile Defence : TMD)로 나뉜다. NMD는 미국을 향해 대륙간 탄도미사일(ICBM)이 발사될 경우, 고성능 요격 미사일을 발사해 공중에서 요격함으로써 미국 본토를 방어한다는 미사일 방어 전략이고, TMD는 중거리탄도 미사일(IRBM)로부터 해외주둔 미군이나 미국의 동맹국을 보호한다는 전략이다. www.naver.com. (2011.8.21).

49) 대한민국 국방부, 「국방백서, 2010」, pp. 24-41.

비의 적정규모를 안정적으로 확보할 필요성이 있다고 주장하고 있다.

〈표 5〉 국내총생산 및 정부재정 대비 국방비 비율 추이

연 도	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
정부재정 대비(%)	34.7	29.4	24.2	21.4	16.3	15.6	14.7
GDP 대비(%)	5.8	4.4	3.6	2.8	2.5	2.6	2.62

출처 : 국방부, 「국방백서」, 2010, p. 177.

또한 군비증가 필요성이 인정되는 안보환경의 근거로 남북화해 협력이 진전되면 북한의 위협은 감소되겠지만 역내 안보환경의 불확실성으로 불특정 안보위협에 상대적 증가와 남북한간 군사적 상황은 아직 구체적인 변화가 없고 군사적 긴장완화와 신뢰구축에는 상당한 시간이 필요하며 동북아지역에서 긴장구조의 내재와 주변 강대국들의 한반도에서 영향력을 확대하려고 모색하고 있다는 점을 예로 들었다.

따라서 이와 같은 안보환경을 고려하고 군사력 건설을 위해서 소요되는 선행기간인 10~20년을 고려할때 지금부터 시작해야 한다는 것이 국방부의 견해다. 이와 같은 NGO들의 국방비 축소와 전력증강사업 취소 등에 대해서 국방부로서는 다소 시간적으로 지연될 수는 있어도 사업을 계속 추진할 것임을 밝히고 있음으로써 NGO들과의 갈등관계가 계속 야기될 수 밖에 없을 것으로 보인다.

IV. 국방관련 정책의 NGO를 통한 대국민 신뢰증진 방안

앞에서 살펴본 바와같이 국방관련 NGO들의 국방현안에 대한 관심이나 관련활동이 점증하고 있는 추세이며 이같은 추세가 더욱 확대되리라는 것은 분명한 사실이다. 따라서 국방관련 당국은 NGO활동이 국방부문에 미치는 영향을 감안하여 다음과 같은 사항에 유의해야할 필요가 있다.

우선 국방 당국의 입장에서 본다면 먼저 NGO 활동에 대한 기본인식을 정립해야 한다. 향후 한국 사회에서 시민운동 단체들의 활동은 더욱 조직화, 전문화되어 가면서 확대될 것이고, 국방부문에 대한 관심도 훨씬 높아질 것으로 예상된다. 이는 사회 전반의 분권화, 권리 의식의 고양, 시민사회의 활성화 상황을 감안할 때 당연한 추세이며, 이에 따라 민군간에 상호 영향을 주고 받는 구조나 방식 또한 변화하지 않을 수 없다. 이같은 추세를 감안할 때, 군은 국방정책 환경과 군과 사회 관계 측면에 영향을 미치는 중요한 하나의 변수로서 시민운동과 NGO를 인식하고 수용할 필요가 있다. 이들 시민운동단체들을 과거 반정부·반체제 세력과 동일시하여 정책적 고려 대상에서 배제할 경우 더욱 심각

한 민군 균열상황을 초래, 국방정책 환경의 협소화·악화를 자초할 수 있는 것이다.⁵⁰⁾

국방 당국은 각종 경로와 방법을 통해 가급적 시민운동 단체들과의 교류 기회를 증진시키고 발전적 의견을 국방운영에 반영하고 이들을 통해 국방정책에 대한 공감대를 형성함으로써 군의 지지기반을 확대하는 방향으로 적극적인 정책적 대응을 펼쳐 나가야 할 것이다.

둘째, NGO들의 동향에 대한 파악이 필요하다. 국방부문의 현안에 관심을 가지고 있는 단체들은 어떤 단체들이며, 이들의 주요 관심사항이나 활동 내용, 조직 구성 및 운영방식, 활동주체 등은 어떻게 이루어져 있는지에 대한 사전 파악이 필요한 것이다.

NGO들이 특정 현안에 대해 문제를 제기할 경우 이들에 대한 견제나 통제측면 만이 아니라 필요시 이들을 설득하여 합리적이면서도 군의 목적에 부합되는 방향으로 문제를 타결해 나가기 위해서는, 어떤 인사들과 대화를 전개해야 하며, 이들이 주목하고 있는 문제나 측면이 어떤 것인지, 그리고 이들이 어떤 방식으로 문제를 풀어나가려 하는지를 숙지하고 있어야 원활한 관계형성이 가능하다. 더욱이 NGO들은 조직의 구성이나 활동주체, 관심방향 등이 끊임없이 변환하는 부정형(不定型)의 조직이기 때문에 무엇보다도 지속적인 관심이 필요하며, 그래야 효과적인 대응방안의 마련도 가능하다.

셋째, 국방관련 NGO와 유기적 협조체제를 제도화해야 한다. 앞으로도 군 관련 NGO는 양적·질적 변화를 거쳐 다양한 형태로 발전될 가능성이 매우 크다. 따라서 군은 장기적으로 NGO와의 협조체제를 지속시켜 나갈 필요가 있다. 그리고 군과 관련한 부정적 문제 제기를 사전에 예방하기 위해 국방민원 처리체계를 보다 실효성있는 방향으로 전환할 필요가 있다. 국방부 차원에서 각급 민원처리의 엄격한 기준을 설정, 문제 발생을 사전에 제거해야 한다.

지역 주둔 군부대는 훈련 및 각종 부대 운영의 개선을 통해 해당 지자체 뿐만 아니라 NGO를 포함한 지역사회의 친화적 관계 형성을 도모함으로써 갈등 발생 이후의 대응이 아니라 민원 발생의 사전 예방적 측면에 착안해야 한다.

넷째, 국방정책에 대한 여론 및 대군 의식의 호의적인 조성에 관련하여 NGO를 활용하는 문제이다. 과거 여론의 형성과 전달은 언론의 고유영역이었지만 이제 시민사회단체들이 그 영역을 공유하게 되었다. NGO의 발언은 그들의 비영리성, 비권력성 때문에 시민들로부터 높은 도덕성을 부여받고 있고, 여론 형성에 심대한 영향력을 가지게 된다.

이미 이들의 발언은 시민적 여론 형성에 언론매체 못지 않은 커다란 영향력을 지니고 있다. 국방정책 추진과정에서 정책 당국은 여론선도층(opinion leader group)에 많은 관심을 쏟아 왔다. 그것은 이들이 여론의 향배에 미치는 영향력을 감안해서이다. 그런데 최근 NGO활동주체들의 구성을 보면 이들 중 상당수가 이른바 여론선도층으로 분류될 수 있는

50) 강동완, “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구 : 정책 결정과정과 정책효과 평가”, 성균관대학교대학원 박사학위논문, 2008. pp. 37.

사회적 위치와 지적 역량을 갖춘 인사들임을 알 수 있다. 이것은 NGO가 여론선도층과 유사한 역할을 수행하며 동시에 유사한 영향력을 갖추어 나갈 수 있다는 점을 의미하는 것이기도 하다.

국방부나 군의 홍보·보도조직은 기존 언론매체나 여론선도층에 대한 관심만큼 NGO에 대해서도 상응하는 활동을 전개해야 할 것이다. 정책 관련 실무부서들의 경우 민원 등 NGO와 직접적으로 관련된 사안에 대해 적극적인 대응 자세를 갖추어야 함은 물론 이들에게 군의 입장과 논리를 전파·설득해 나갈 수 있도록 준비해야 한다.

NGO와의 호의적 관계 형성은 국방정책이나 군 활동에 대한 시민들의 우호적 여론 형성에 훌륭한 지렛대가 될 수도 있기 때문이다.⁵¹⁾

한국의 특수한 안보현실, 즉 남북분단 상황은 지금까지는 국방관련한 NGO들의 활동을 제한해온 면이 강했으나 앞으로 국방관련 NGO들의 활동 범위는 다른 어느 분야보다 더욱더 확대될 것이며, 따라서 이들 NGO들과의 어떤 관계를 설정하고 이들을 활용할 것인가는 국방정책의 수립과 시행에 있어서 대단히 중요할 것이다.

다섯째, 국방정책 수립자는 정책의 투명성 확보를 위한 자체노력의 선행이 요구된다. 국방관련 정책은 군사비밀로 분류되는 것 또는 일반 문건으로 분류되는 것 등 다양할 것이다.

그것이 비밀이든 아니든, 계속 비밀로 남든 또는 공개가 되는 정책의 투명성은 정책수립자들이 명심해야 할 전제조건이라고 본다. 국방정책 수립자들은 앞으로 국방분야에 있어 점차 활동범위를 확대해 나갈 것으로 예상되는 이들 NGO들과 어떤 관계를 정립할 것인가?

먼저 국민의 알 권리 충족을 위해 정보공개 범위를 확대하는 문제에 대한 검토가 필요할 것이다. 군은 업무성격상 많은 비밀을 생산하고 취급하게 된다. 국가안전보장을 위해 반드시 지켜야 할 비밀은 엄격히 지키되 국민의 알 권리 차원에서 국민에게 알릴 것은 알려주어서 NGO들이 불필요하게 간섭하는 것을 최소화할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

여섯째, 각급 군 기관에서 NGO 관련 교육을 실시해야 한다. 최근 들어 군에서도 NGO에 대한 시각이 많이 변하고 있지만 아직까지 군내 장병의 대부분은 NGO에 대한 시각이 부정적인 경우가 더 많다고 볼 수 있다. 이는 군내에서 NGO를 이해할 수 있는 교육이 거의 없는 결과로도 볼 수 있기 때문에 각종 양성교육(부사관, 장교)이나 보수교육(고등군사반, 육군대학) 간에 교육을 실시하여 NGO에 대한 이해도를 높일 필요성이 있다.

일곱째, 군에 NGO 담당부서를 확대할 필요가 있다. 국방부에서는 NGO팀을 설치하여 운영하고 있으나 군단급 이하 부대에서는 담당실무자가 NGO업무를 겸무하는 경우가 많아서 별도의 담당부서를 설치할 필요가 있다고 본다. NGO가 주장하는 문제는 주한미군

51) 김광식, "NGO와 국방운영", 『육군지』, 육군본부, 2001, pp. 65-66.

관련 문제로부터 의문사, 전시 작전통제권 환수, 대인지뢰 제거문제, 국방예산, 환경오염 등까지 다양하다. 따라서 이들 업무는 군의 관계되는 부서도 다양하므로 모든 부서에 해당될 것이다.

이들 NGO는 사회의 전문화 추세에 맞춰 전문화되어 가고 있으며, 이들이 제기하는 문제도 점차 수준이 높아지고 있다. 따라서 이런 추세에 맞춰 이들 NGO들과 업무 협조관계를 맺고 이들을 적절하게 활용하기 위해서는 최소 군단급이상 부대에는 이 업무를 전담할 부서와 인원편성에 대한 검토가 필요하다고 본다.⁵²⁾

다음은 NGO 측면에서도 국방관련 업무에 협조할 필요성이 있다.

첫째, 국방부 NGO 담당부서와 보다 체계적인 업무협조가 필요하다. 일부 NGO들은 국방 담당부서와 협조 없이 자체계획에 따라 일방적으로 업무를 추진함으로써 서로 도울 수 있는 사안도 그렇지 못한 경우가 있다. 따라서 문제 발생 전후에 담당부서의 의견을 접수한 후 활동을 추진할 필요가 있다.

둘째, 국익을 우선 생각하는 자료의 요청이 이루어 져야 한다. 일부 NGO의 요청자료 중에는 국가 안보상 공개할 수 없는 자료의 요구도 있을 수 있기 때문에 국가간의 이해관계나 국익을 위해 모두 공개할 수 없는 국방 당국의 입장을 이해하고 국가이익 차원에서 자료 요청이 필요하다.

셋째, NGO의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 최근 국방관련 NGO의 활동을 보면 일부 단체는 전문성과 구체성을 담아내지 못하고 백화점 식으로 국방관련 온갖 이슈들을 제기하는 경우가 있어서 정책수립의 대상이 되는 NGO의 실태파악이 어려운 경우도 있는데 예를들면 안보와 이념, 군축과 평화, 미군관련, 통일 및 북한, 군내인권, 군내환경 등 분야별로 전문 NGO가 발전함으로써 국방당국과 보다 효율적인 정책논의가 가능할 것이라고 본다.⁵³⁾

마지막으로 정치적 중립성을 확보하는 문제이다. 앞서서도 언급했지만 NGO의 정치적 문제는 NGO의 위상에 문제를 가져올 수 있는 중요한 문제이다. 순수한 NGO라 하면 외부의 재정적 도움을 받지 않고 시민들이 자발적으로 내는 회비나 기부금으로 활동하며 현실정치에 대해서는 중립적 자세를 견지하면서 시민의 이익을 우선시해야 할 것이다.

현실 정치에 참여하면서 정치적인 관점에서 국방관련 정책을 관여한다면 NGO의 순수성을 의심받을 수 있고 그 결과 NGO는 국민들로부터 불신받는 단체가 될 수 있다는 점에서 향후 NGO들은 정치적 중립성에 대해서 새롭게 인식해야 할 것이다.

52) 조성은, “NGO 활동이 국방정책 과정에 미치는 영향”, 호남대학교대학원, 박사학위논문, 2008, pp. 131-134.

53) 이재풍, “NGO 활동이 국방정책 과정에 미치는 영향에 관한 연구”, 경상대학교대학원, 박사학위논문, 2007, pp. 123-128.

V. 결 론

이상에서 살펴 본 최근 NGO들의 국방 관련 활동 내용은 전체를 모두 망라한 것이라 할 수 없다. 이는 NGO들의 국방 관련 활동에 대한 연구작업이 아직 일천하기도 하거니와, 이들의 활동이 워낙 부정형적이고 다기적으로 진행되기 때문이기도 하다.

전반적으로 볼 때 국방, 군사관련 현안을 다루는 NGO들이 제기하고 있는 안보, 군사 관련 주장은 상당한 부분에서 체계적인 접근이나 치밀한 논리적 설정, 구체적인 근거 자료들을 통해 뒷받침되지 못하는 경우가 있다. 때로는 일부이지만 지나치게 급진적 주장을 담고 있기도 하고, 대안 위주의 논의라 하더라도 현실성, 정책화 가능성을 결여하고 있는 경우가 있다. 그렇지만 사회 전반에 대한 파급력은 대단히 크다는 것을 생각하여 국방 당국으로서는 소홀히 할 수 없는 상황이기도 하다. 어쨌든 NGO들의 국방현안에 대한 관심이나 관련 활동이 점증하고 있으며, 이같은 추세가 더욱 확대되리라는 점은 분명한 사실이다. 국내외 정세 변화에 따라 군사, 안보, 통일 분야의 사안이 현안화되는 상황에 이르면 이들 시민운동단체들의 문제제기는 폭발적 여론 형성의 계기로 작용할 수 있고, 그 방향에 따라 안보·국방 부문 또한 심대한 영향을 받을 것으로 예상된다.

국방부 및 군 당국은 장차 확대될 NGO 활동과 이들이 국방부문에 미치는 영향을 감안하여 NGO 활동의 중요성을 인식하고 모든 업무를 추진할 필요가 있다.

최근 NGO 활동주체들의 구성을 보면 이들 중 상당수가 이른바 여론선도층으로 분류될 수 있는 사회적 위치와 지적 역량을 갖춘 인사들임을 알 수 있다. 이것은 NGO가 여론선도층과 유사한 역할을 수행하며 동시에 유사한 영향력을 갖추어 나갈 수 있다는 점을 고려하여 국방부는 기존 언론매체나 여론선도층에 대한 관심만큼 NGO에 대해서도 관심을 가져야 한다. NGO와의 호의적 관계 형성은 국방정책이나 군 활동에 대한 시민들의 우호적 여론 형성에 훌륭한 지렛대가 될 수도 있기 때문이다.

작금의 한국사회를 움직여 나가는 중요한 추동요인으로서 NGO의 위상은 더욱 강화될 것이다. 현재 진행되고 있는 제주 강정마을의 해군기지 건설⁵⁴⁾에서 NGO의 역할이나 이번의 서울시장 선거에서도 박원순 후보가 우리나라의 양대 정당인 민주당과 한나라당 후보를 저만치 물리치고 NGO 활동가에서 서울시장으로 당선된 것은 NGO의 위상을 상징적으로 보여준 것이라 하겠다. 이미 세계적인 추세도 그렇거니와 한국사회에서 NGO현상의 확산 속도는 정말 가파르게 발전하고 있다. 군은 이미 우리 사회내에 뿌리내리고 있는 NGO현상을 추세로서 인정하고, 이들과 협력적 관계를 구축하기 위해 차분한 준비를 시

54) 2007년 5월 14일 제주해군기지 최우선 대상지로 선정·발표함으로써 강정마을을 보존하려는 마을사람 수백명과 강제로 건설을 추진하는 측의 사이에 심한 갈등에 휩싸여 있다. www.naver.com. (2011.8.21).

작해야 한다. 바야흐로 NGO 시대의 국방운영을 구상해야 할 시기인 것이다. NGO를 건설한 국방운영 창출에 있어 훌륭한 동반자로 이끌어 내기 위해서는 군의 앞선 관심과 노력이 필요하다.

NGO 측면에서도 국방관련 담당부서와 유기적인 협조가 필요하고 국방관련 NGO는 정치성이 없는 단체인 만큼 정치에 민감하지 않게 국익을 위해서 건전한 정책대안을 제시한다면 정체성을 확보하고 국민의 지지를 이끌어낼 수 있으리라 확신한다.

《참고문헌》

- 강동원. “정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구 : 정책 결정과정과 정책효과 평가”, 성균관대학교대학원 박사학위논문, 2008.
- 김광식. 「한국 NGO 시민사회단체, 21세기 희망인가?」, 서울, 동명사, 2000.
- “NGO와 국방운영”, 「육군지」, 육군본부, 2001.
- 김민용. “미국 언론의 시민운동 보도 : 그 편향과 대안”, 「정치개혁을 위한 시민사회운동과 언론의 역할」, 서울, 언론개혁 시민연대, 2000.
- 김병진. “정부와 NGO간의 관계에 대한 이론적 고찰”, 「행정문제연구」, 제7권 제1호, 2000.
- 김영수. 「시민단체의 갈등주제 역할」, 서울, 한국학술정보, 2004.
- 김원웅. 「SOFA 백서 : SOFA, 한미불평등의증서 / 문제점과 개정방향」, 사회정책연구소, 2000.
- 대한민국 국방부 「국방백서, 2007~2010」.
- 문광건. “대인지뢰 금지조약의 동향과 우리의 입장”, 「연구보고서」, 한국국방연구원, 2000.
- 문태식. “한국민·군관계의 전개와 발전방향에 관한연구”, 성균관대학교 박사학위논문, 1989.
- 민진. “국가안보 관련 국내의 NGO 현황과 협력방안 연구”, 「안보연구 시리즈」, 제2집, 1호, 2001.
- 박건영외. 「한반도 평화보고서」, 서울, 한울, 2002.
- 박상필. 「NGO와 정부 그리고 정책」, 서울, 아르케, 2003.
- , 「시민사회와 NGO 논쟁」, 서울, 아르케, 2002.
- 박성영. “주한미군 주둔과 한미동맹은 왜 필요한가?”, 「행정관리 제64호」, 행정안전부, 2003.
- 박종민. 「한국의 지방자치와 도시권력」, 서울, 나남, 2000.
- 신진. “한국 국방정책과 안보”, 「한국정치논집」, 서울, 한국정치학회, Vol40, No2, 2000.
- 양기용외. “지역사회와 주한미군과의 갈등과 협력방안에 대한시론적 연구”, 「지방정부연구」, 제6권 제3호 2002.
- 외교통상부, 「외교백서, 2006」, 2008.
- 이동희. 「민군관계론」, 서울, 일조각, 1998.
- 이재풍. “NGO 활동이 국방정책 과정에 미치는 영향에 관한 연구”, 경상대학교대학원, 박사학위논문, 2007.
- 이준웅. “인도적 대인지뢰 제거 정책보고서”, 「외교 제69호」, 한국외교협회, 2004.

〈동북아연구〉

조성은. “NGO활동이 국방정책과정에 미치는 영향”. 호남대학교 박사학위논문, 2008.

주성수. 「시민사회와 NGO 논쟁」, 서울, 한양대학교출판부, 2001.

손수태. 「선진 민주주의 국가의 군대와 사회」, 아카데미북, 1999.

차영구, 황병무. 「국방정책의 이론과 실제」, 서울, 도서출판 오름, 2002.

한만봉 · 이필호, 「NGO 행정론」, 한국학술정보(주), 2008.

홍두승. 「한국군대의 사회학」, 도서출판 나남, 1993.

<http://www.daum.co.kr>(검색일자 : 2011. 8.21).

<http://www.naver.com/>(검색일자 : 2011. 9.2).

《Abstract》

A Study on Measures for Enhancement of Reliability for the Public in National Defense Policy: Centering on NGO Activity Involving National Defense

Hong, Ki-Dong

NGOs have had an effect on many problems in communities and their influence has been gradually increasing. The issues of national defense and security can not be exceptions for the activities of NGOs and, as we know, a significant number of public organizations are critical to existing governmental policies on national security and defense. With respect to national defense, NGO activities show that they are becoming new components in the environment of national defense. That is, their perspectives and activities, with regard to national defense and security, have worked as major factors in the national and international environment of national defense. In the field of national defense, NGO influence has, in the past, been insignificant because of special conditions of national division in comparison with those conditions in social areas, but recently, there has been a lot of activity with respect to the reinforcement of military power on the issues of: the U.S. Army being in Korea, deaths under suspicious circumstances on military bases, and environmental problems involving the burial of defoliants. Also there have been a variety of counter-movements centering on progressive groups. Therefore, decision-makers in national security and defense have to more actively listen to peoples opinions and apply them to policies in use. For this, the government should reinforce its existing cooperative systems with NGOs, involving national defense, and recognize the social importance and responsibility they have had in our society. NGOs should understand the positions of the government properly from a wide perspective and carefully present political suggestions on national defense within the larger framework of national security and development. A significant number of the people involved with NGOs have high social positions, as leaders of public opinion and intellectual capability. This means that NGOs can have influence and roles similar to leaders of public opinion. Public relations organizations of the government and army should pay as much

<동북아연구>

attention to the activities of NGOs as they have paid to existing mass media or groups of opinion leaders. Favorable relationships with NGOs can be good levers for the formation of favorable public opinion on the activities of the army. In the future, the status of NGOs as an important driving force in Korean society will be reinforced because the expansion of NGOs is happening quickly in Korean society as well as in the world. The army should recognize NGO influence as a trend and begin to form cooperative relationships with NGO organizations. To make NGOs a good partner for the effective management of national defense, the army should make every effort to pay more attention to NGOs.

Key Words: NGO, Activities of NGOs, National defense policy

투고일 : 2011.10.18 / 심사일 : 2011.11.25 / 심사완료일 : 2011.12.25