

碩士學位論文
指導教授 李在珪

統一을 對備한 民事作戰 發展方向

Development of Civil Military Operation for
Unification

2007年 6月 日

漢城大學校 經營大學院

經營學科

國防經營專攻

金 南 植

碩士學位論文
指導教授 李在珪

統一을 對備한 民事作戰 發展方向

Development of Civil Military Operation for
Unification

위 論文을 經營學 碩士學位論文으로 提出함

2007年 6月 日

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國 防 經 營 專 攻

金 南 植

金南植의 經營學碩士學位論文을 認定함

2007年 6月 日

심사위원장

최응석



심사위원

김병호



심사위원

李在琰



목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 목적	1
제 2 절 연구방법 및 범위	2
제 2 장 민사작전 개념	4
제 1 절 민사작전의 정의	4
제 2 절 민사작전의 목표 및 기능	8
제 3 절 민사정책기구 및 민사부대	9
제 4 절 민사작전 수행형태	12
제 3 장 한국전쟁시 민사작전 사례 분석	19
제 1 절 북한지역 정책 관련 한·미간 갈등과정	19
제 2 절 한·미 갈등의 주요쟁점과 해소 과정	23
제 3 절 북한지역 군정	25
제 4 절 한국전쟁간 민사작전의 문제점	29
제 4 장 이라크전 민사작전 사례 분석.....	36
제 1 절 이라크전시 미군의 민사작전 분석.....	36
제 2 절 자이툰부대의 민사작전의 성과.....	40
제 3 절 이라크전 민사작전이 주는 교훈.....	44

제 5 장 북한지역 민사작전 고려 요소	46
제 1 절 북한에 대한 법적 국가 해석 문제	46
제 2 절 북한지역에 대한 작전계획 방향.....	47
제 3 절 북한지역 민사작전시 고려사항.....	50
제 6 장 민사작전 발전 방향	54
제 1 절 민사정책 발전 방향	54
제 2 절 민사작전 발전 방향	58
제 7 장 결 론	73
참고문헌	77
ABSTRACT	80

표 목 차

<표 2-1> 민사기능의 분류	9
<표 3-1> 미 육군의 단계별 군정계획.....	21
<표 6-1> 국내 탈북자 현황	65
<표 6-2> 각 학교별 민사교육 현황	67
<표 6-3> 통일대비 전문교육 내용.....	68
<표 6-4> 한국군 해외 파병 현황	69

그 립 목 차

<그림 2-1> 민사작전 체계도	12
<그림 6-1> 해외 체류 중인 탈북자 추정 인원.....	65

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 목적

21세기 전쟁의 모델을 보여준 이라크 전쟁을 통해 현대의 전쟁은 더 이상 군사력에만 의존하는 전쟁이 아니라 국가의 총체적인 국력을 결집하는 총력전 형태로 변화하고 있으며, 이러한 전쟁개념의 변화에 따라 전쟁의 영역은 민간분야로 점차 확대되고 있다. 오늘날의 군은 작전지역내에서 군에 의한 통제활동간 현지주민과 작전지역내에서 활동하는 민간기관은 군사작전간 중요한 자원으로 인식하고 있으며, 이들과 다양한 방법을 통해 실시하고 있는 민사작전의 중요성은 날로 높아지고 있다. 왜냐하면 모든 군사작전과 민사활동은 전쟁의 승패와 불가분의 관계가 있으며 장차 전에서도 군사작전을 승리로 이끄는 데 큰 영향을 미칠 것이기 때문이다.

이처럼 민사작전의 중요성이 부각되고 있는 현실에 비해 과거 한국전쟁에서 우리 군은 북한지역의 민사작전에 대한 준비가 전혀 되어 있지 않았다. 국군과 유엔군이 38선을 돌파하여 국경선으로 급속한 진격을 하면서 38도선 이북지역의 군정시행 문제가 대두되었고 이와 관련하여 미국과 한국정부는 북한지역 군정통치에 대한 견해와 시행 문제로 심각한 대립하게 되었다. 이러한 대립의 주요 원인은 38도선 이북지역을 보는 한·미 양국 정부 간의 입장차로 인해 발생하였다. 한국정부는 38도선 이북지역을 수복지역이며, 38도선 이북지역에 대한 통치권은 유엔에 의해 합법정부로 승인 받은 한국정부에 있다는 기본적인

인식을 갖고 있었다. 그러나 미국정부는 38선 이북지역을 점령지역으로 인식하고 있었고 따라서 선거를 실시하지 않은 38도선 이북지역에 대한 대한민국의 통치권을 인정할 수 없다는 입장이었다. 이러한 갈등 속에서 이북지역에 대한 민사작전은 한국정부와 유엔군 각각 독자적으로 군정을 실시함에 따라 정책상에 많은 혼란을 겪게 되었다.

그런데 한국전쟁이후 반세기 이상의 시간이 지난 현재에도 북한정권의 갑작스런 붕괴나 전쟁을 통하여 북한지역에서 민사작전이 필요하게 될 경우 과거의 전철을 되풀이 할 가능성이 여전히 상존하고 있다. 왜냐하면 북한이 국제법상 국가로 인정하기 때문에 한국전쟁 이후 북한지역에 대한 민사작전에 대한 근본적인 입장에는 큰 변화가 없기 때문이다.

민사작전의 중요성에 비해 이 분야에 대한 우리의 연구는 다른 분야에 비해 상대적으로 부족한 것이 사실이며 현재와 미래의 한국군의 대내·외적 역할과 기능을 고려해 볼 때, 민사작전에 대한 연구를 보다 활발하게 해야 할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 최근에 대두되고 있는 민사작전의 개념을 살펴보고, 각 종 민사작전 사례를 통해 향후 민사작전 수행간 예상되는 문제점 분석하고 민사작전 수행에 영향을 주는 요소들을 검토하였다. 이를 기반으로 현행 민사작전 수행의 문제점과 해결방안을 모색하여 민사작전의 발전 방향을 도출해 보았다.

제 2 절 연구범위 및 방법

본 연구는 민사정책 중에서 북한 수복지역 민사정책 수행과 관련되

는 내용으로 한정하였다. 따라서 민사의 개념을 살펴보고 이라크 전후 분석을 통해 민사작전을 실시방안과 한국군의 해외 파병지역에 대한 민사작전 성공요인을 분석 하였으며, 통일을 대비한 민사작전 수행방안을 위해 한국전쟁 사례분석을 통해 수복지역 민사작전과 관련된 현안 문제를 도출하고 정책발전 방향을 제시하는데 국한하였다.

이를 위해 문헌을 통한 조사방법과 사례분석법을 적용하고, 군사전문가들의 기고문과 논문, 군사서적 등을 참고하였으며, 제2장에서는 민사작전이란 무엇인가에 대한 개괄적인 내용을 포함하였고, 제3장에서는 한국군의 민사작전 사례 분석을 통해 문제점과 교훈을 도출해 보았다. 제4장에서는 이라크 전쟁 후 미군과 한국군의 민사작전 수행 계획과 실시결과를 분석을 통해 양국의 민사작전의 성공요인과 실패요인을 분석하여 주도적인 민사작전 수행을 위한 발전방안 제시와 제5장에서는 북한지역 민사작전시 영향 및 고려 요소들을 살펴보았으며 제6장에서는 현 민사작전 능력을 고려한 민사작전 발전방안을 제시하였으며, 마지막 제7장은 결론으로 연구의 결과를 정리하였다.

제 2 장 민사작전 개념

제 1 절 민사작전의 정의

1. 용어 정의

한국군의 교범에서 민사(民事)란 군과 민간인과의 상호 관계되는 제반 활동을 전부 의미하나, 이를 군사작전과 연관시켜 말할 때 민사작전(民事作戰)이라 한다. 이보다 포괄적인 상위개념인 민군작전(民軍作戰)은 군부대가 주둔하거나 작전을 수행하고 있는 지역에서 군사작전의 성공적 수행을 보장하고 국가정책을 실현하기 위하여 군부대와 정부, 비정부기구, 주민과의 관계를 구축, 유지 및 확대하는 지휘관 중심의 제반활동이다. 따라서 민사작전은 다른 군사행동과 동시에 또는 이어서 일어날 수도 있고 지시에 의거 별도의 군사작전 없이 일어날 수 있으며, 통상적으로 우군 및 적 지역의 작전지역내에서 군사작전 지원과 정부행정 지원의 형태로 수행한다.¹⁾

이전에는 민사작전(Civil Affairs Operation)으로 사용되다가 미 합참과 육군에서 용어 재정립으로 인해 민군작전(Civil Military Operation)으로 변경함에 따라 한국군 내부에서 용어 개념으로 인해 일시적으로 민군작전, 민사작전 등 혼합 사용하게 되어 혼란을 초래하였으나, 내용의 차이가 없음에 따라 민군작전으로 용어를 통일 했으나 아직 민사작전으로 두 용어를 모두 사용하고 있다.²⁾ 따라 본 논문에서는 용어의

1) 합동교범 3-6, 『합동 민군작전』(합동참모본부, 2005), p. 3.

2) 야전교범 3-0-1, 『군사용어 사전』(육군본부, 2006), pp. 232~233.

혼란을 막고자 민사작전으로 용어를 통일하여 표현하였다.

미 합참 및 육군은 기존의 민사교범을 수정하면서 ‘민사작전’이란 용어를 ‘민군작전’으로 수정하여 사용하고 있는데, 이와 같이 기존의 용어를 수정하게 된 주된 이유는 민군작전이 일반 전투작전에 못지않게 그 중요성이 대두되고 있으나 아직까지 많은 군 지휘관들이 민군작전을 민사요원들에 의한 민간관련 요소들과의 협조로 이루어지는 부수적인 작전으로 인식함으로써 민군작전의 중요성을 간과하고 있는 실정을 감안하여, 기존의 ‘민사작전’의 용어를 일반적인 전투작전의 일부라는 점을 강조하고 각 급 체대의 군 지휘관들의 관심을 촉구하기 위해 ‘민군작전’이란 용어를 사용하게 되었다.

따라서 미군교리에 의하면 민군작전이란 아군지역, 중립지역, 또는 적지역내 작전지역에서 군부대와 민간정부·민간기관·비정부 기구·주민간의 관계를 구축하고, 유지하며, 영향을 미치거나 촉진하는 지휘관의 활동이다. 민군작전은 통상적으로 지방정부의 책임이 되는 활동과 기능을 포함할 수도 있다. 이러한 활동은 다른 군사적 조치의 이전이나 진행 중에 또는 후속하여 이루어지거나, 지시에 의거 별도의 군사작전 없이 이루어 질 수도 있다고 정의하고 있다.³⁾ 따라서 미군의 민군작전은 민간인의 군사작전 방해를 최소화하기 위해 실시되며, 또한 작전지원을 최대화하기 위해 실시된다. 또한 통제 지역 내에 있는 민간인에 대한 지휘관의 도덕적 의무와 지휘관의 법적 책임을 다하기 위해 실시된다. 민군작전은 불안정 원인을 제거하는 군사작전 전 분야에 걸쳐서, 전투나 재난이후 재건방법으로 실시되며, 또는 미 국가안보 목표를 지원하는 완화된 환경에서 시행되며, 또한 심리전과 민사활동을 포

3) US JCS, 『Joint Doctrine for Civil-Military』 (Joint Publication 3-57, 2001), p. 1.

함한다.

이상에서 살펴본 미군의 민군작전에 대한 정의에 있어서 한·미간에 기술하는 방법에서는 차이가 있으나, 전반적으로 그 의미에 있어서는 큰 차이가 없음을 알 수 있다.

2. 민사작전과 군정

민사작전 외에도 유사시 군이 민간인을 통제하고 통치하는 개념으로서 계엄(Martial Law)과 군정(Military Government)이 있다. 이중 계엄은 우리나라 헌법 제 52조에 의거 전시, 사변 등 국가비상사태 시 정부의 기능을 유지하기 위해 헌법의 효력이 미치는 특정지역에 일시적으로 정부 기능의 일부 또는 전부를 군으로 이양하는 것을 말한다.

군정이란 군이 점령한 지역에서 입법, 사법, 행정의 3권을 행사하는 통치형태를 말한다.⁴⁾ 즉 일방 교전국이 적국의 영토 내에 침입하여 적국의 권력을 배제하고 영토의 일부 또는 전부를 사실상 지배하여 두는 것을 말한다.

우리나라는 역사적으로 해방이후 3년 동안과 한국전쟁 중 40일간 북한지역에 대한 미군정을미군정을 경험한 적이 있다. 이러한 미군정에 대한 많은 피해의식을 가지고 있는 한국국민은 군정이라는 용어에 부정적인 시각을 가지고 있다. 최근에는 군정이라는 용어 대신 전·평시 대민관계를 다루고, 전시 주민을 통제하고, 피난민을 구호하는 군사작전 차원의 민사작전이라는 용어를 사용하고 있다. 여기서 민사작전은 과거 미군정하에서 군에 의한 일방적인 직접 통치방식이 아닌 민과 군이 공동 참여하는 민사 협력개념으로 그 임무는 군이 군사작전을 성공

4) 성윤환, 「전후 북한 수복정책에 관한 연구」 (연세대 행정대학원 석사학위 논문, 1993), p. 13.

할 수 있도록 지원하고 가능한 조기에 마비된 정부행정기능을 회복할 수 있도록 지원하는 것이다.

3. 응전자유화의 개념

이외에도 한국군 민사작전 계획은 대통령 훈령에 의거 작성된 총무 계획 ‘응전자유화 계획’이 있다. 사전적 의미의 응전(應戰)은 적의 공격에 맞서서 싸운다는 의미이나 여기서 응전이란 선제공격에 대한 대응 개념으로서, 만일 북한이 한반도에서 전쟁을 도발하여 재 남침해 올 경우 한국은 자위권 차원에서 당연히 응전할 수밖에 없으며, 막강한 국력을 바탕으로 이를 철저히 분쇄할 뿐만 아니라 공산 압제 하에서 신음하는 북한 동포들을 신속히 해방시켜 자유화하겠다는 의지와 결의를 내포하고 있다.

이는 종래의 공세적인 개념을 배제할 수 없는 ‘수복5)의 용어보다 적의 선제공격이 있을 경우 응전하여 자유화한다는 의미의 자유화 개념으로 수정함으로서 한국에 의한 선제공격의 오해를 배제하고 정부의 평화통일 지향적인 이미지를 대내외에 과시하는 의미도 내포하고 있다.

또한 국제법상 전문용어로서의 자유화 개념은 적에게 점령당했다가 그 점령을 회복하는 것으로 다시 자기 주권을 회복하는 것을 말하며6) 이는 점령을 배제하고 있음을 의미한다.

그리고 수복과의 구별은 수복은 국제법상의 용어로 우리의 영토인 북한까지 통치권을 확장하는 것을 수복이라 부르며 자유화의 개념과는 조금 차이가 있다.

5) 사전적 의미의 수복(收復)이라는 단어는 잃었던 땅을 도로 찾는다는 뜻.

6) 김명기, 「전시국제법 연구」 (육군사관학교, 1970), p. 51.

제 2 절 민사작전의 목표 및 기능

민사작전의 기본목표는 국가목표의 실현을 위하여 지휘관이 부여받은 임무를 효과적으로 달성할 수 있도록 지원하는 것으로 크게 국가정책 및 전략의 실현, 군사작전 지원, 법적, 도덕적 의무 수행 및 주민 지지 획득 및 선무 활동으로 구분된다.⁷⁾

그 내용을 세부적으로 살펴보면 군 지휘관은 책임지역 내에서 국가정책 및 전략 실현을 통해 군사작전의 성공과 통일 조국의 기반을 조기에 구축할 수 있도록 관련 군부대 및 기관이나 정부 행정기관과 긴밀히 협조해야 하며 군사작전 지원을 위해 민간분야의 작전방해 방지 활동, 자원통제 및 확보, 주민 행정기관의 지원과 지지 획득을 위한 업무를 수행해야 한다. 또한 지휘관 및 전투원은 작전지역내 주민, 정부 및 지방행정기관에 인도적 차원의 법적, 도덕적 의무를 수행해야 한다. 그리고 군사작전에 대해 주민들에게 대한민국의 지지와 신뢰를 획득하고 조기동화를 위하여 정부 방침 및 시책에 대하여 적극적인 선무 활동을 전개하여야 한다.⁸⁾

민사기능은 민간사회의 다양한 정치, 경제, 사회, 문화 등 제 분야의 기능과 정부의 행정기능 수행을 고려하여 행정, 치안, 구호, 자원관리, 선무의 주요 기능으로 구분되며, 정부의 행정기능 수행을 고려하여 민사 5개 주요기능과 20개 세부기능으로 분류하여 수행한다.

민사작전 수행체계는 민사기구와 정부행정요원으로 구분된다. 민사

7) 조영갑, 『민사작전과 심리작전』 (합참대 정규과정 교재, 2005), pp. 9~11.

8) 상계서, pp. 9~11.

기구란 작전부대 지휘관이 민·군 간의 상호 관계에서 이루어지는 제반활동에 대해 효과적인 임무 수행을 할 수 있도록 보좌하는 기구로서, 합참에 민사참모부가 있으며 육군의 경우에는 사단급 이상 부대에 민사장교가 편성되어 있다. 또한 평시에는 편성되어 있지 않으나 전시에 편성되어 운용되는 민사부대가 있다. 정부는 통일부 주관 하에 정부행정요원을 자유화지역에 민사작전 제 2~3단계에서 운영하며 군사작전 지원 및 민간행정업무를 수행한다.

<표 2-1> 민사기능의 분류⁹⁾

주요기능	세 부 기 능
행 정	공공행정, 근로, 재산관리, 공공시설, 문화재관리
치 안	공공안전(민간정보), 민방위, 법무행정, 민간인(실향민, 피난민, 소개민) 통제
구 호	공공보건, 공공복지
자원관리	경제 및 상공업, 공공재정, 농수산업, 민간보급, 공공수송, 공공통신
선 무	공공교육, 민간보도(선무심리), 문화 및 종교

제 3 절 민사정책기구 및 민사부대

민사기구는 지역의 정치, 경제 및 사회적 상황에 알맞은 융통성과 적응성이 있어야 하고, 필요한 기능 업무를 수행할 수 있는 능력을 구비해야 한다. 민사정책이나 정책변경의 건의를 할 때에는 야전에서의 만

9) 합동교범 3-6, 『합동 민군작전』(합동참모본부, 2005), p. 22.

사작전 결과와 관찰 및 평가한 내용을 보충하여 건의를 뒷받침할 수 있어야 한다. 작전지역내 정치적, 경제적, 사회적 상황은 복잡하고 항상 유동적이므로 지휘관은 상세한 민사계획을 작성하고 민사기구의 효과적인 운영과 관리 감독으로 지역 주민에게 감화를 주고 신뢰를 얻어야 한다.¹⁰⁾

민사기구는 민사 정책기구와 민사 실무기구, 민사작전 수행기구로 구분되며, 민사 정책기구에는 정부부처를 비롯하여 국방부, 합동참모본부, 각 군 본부 등이 포함된다. 육군의 민사업무 수행을 위한 민사 실무기구는 사단급 이상 부대의 작전참모부서이며 민사작전 수행기구는 평시에는 편성되어 있지 않으나 전시에 동원 편성되는 민사부대를 말한다.

민사부대는 평시에 편성되어 있지는 않으나 전시에는 육군 동원운영 계획에 의거 편성되며, 편성 및 장비 표에 의거 민사사령부, 민사여단, 민사대대, 민사중대로 이루어져 있으며 민사부대는 동원된 예비군으로 구성된다. 동원 예비군으로 구성된 민사부대는 야전군과 연합해병대사를 지원하기 위해 투입된다. 한국군 민사부대에는 민사기능 수행을 지원하기 위해 한국정부요원이 증원 된다.

1. 민사사령부

민사사령부는 본부와 5대 기능처 등으로 편성되며 합참통제하에 전반적인 민사작전에 관한 사항을 조종 및 통제하고, 정부 및 각 군 본부 등과 민사작전을 지원한다.

2. 민사여단

10) 야전교범 41-1, 『민사작전』 (육군본부, 2000), pp. 2~4

민사여단은 민사부대중 가장 규모가 큰 단위부대로서 통상 야전군에 배속되어 야전군 책임 지역 내에서 군사작전의 지원과 수복지역 내 정부행정의 조기 실현을 지원하는 임무를 수행하며, 통상 특별시 또는 1~2개도를 관할한다. 민사여단은 군사작전 방해 방지를 위한 민간인 통제 및 치안시설 유지, 주요시설 및 자원의 보호조치, 군 작전지원을 위한 자원획득 지원, 민간인 첩보 및 정보수집 그리고 정부행정기관 및 민간단체에서 지원되는 자유화 행정요원을 통제하여 예하부대의 소요에 따른 민사부대를 할당 및 지원하는 기능을 갖는다. 편성은 여단본부와 일반 및 특별참모부, 5대 기능처(행정처, 치안처, 구호처, 지원관리처, 선무처) 그리고 0~0개의 민사대대로 편성되어 있다.¹¹⁾

3. 민사대대

민사대대는 대대본부와 일반 및 특별참모부, 5대 기능(행정과, 치안과, 구호과, 선무과, 지원관리과) 그리고 0개의 민사중대로 편성되어 진다. 민사대대는 통상 군단에 배속 군단 책임 지역 내에서 군사작전 지원과 수복지역 내에서 지방행정의 조기 실현을 지원하고, 통상 1개시 또는 8~9개의 군을 관할한다. 민사대대는 민간인 통제 및 치안질서를 유지하고, 자원의 보호조치 및 획득지원, 민간인 구호 및 선무활동을 실시하며, 수복지역에서 활동하는 지방행정 요원의 통제, 피지원부대 작전참모부에 민사반을 지원하고, 지원예하부대에 민사부대 재배속 및 지원하는 기능을 가진다.¹²⁾

4. 민사중대

11) 김종엽, 「북한지역 민사작전 발전방안」 (국방대학교 합참대, 2004), p. 11.

12) 상계서, p. 12.

민사중대는 중대본부와 작전반, 그리고 0개의 민사소대로 편성되어 있다. 민사중대는 통상 사단에 배속 또는 지원되어 사단 지역 내에서 우선적으로 군사작전을 지원하고 통상 2~3개 군을 관할하여 수복지역 지방행정 요원의 통제, 피지원부대 작전참모부에 민사반을 지원하며, 기타사단 군사작전에 필요한 사항을 지원하는 기능을 수행한다.¹³⁾

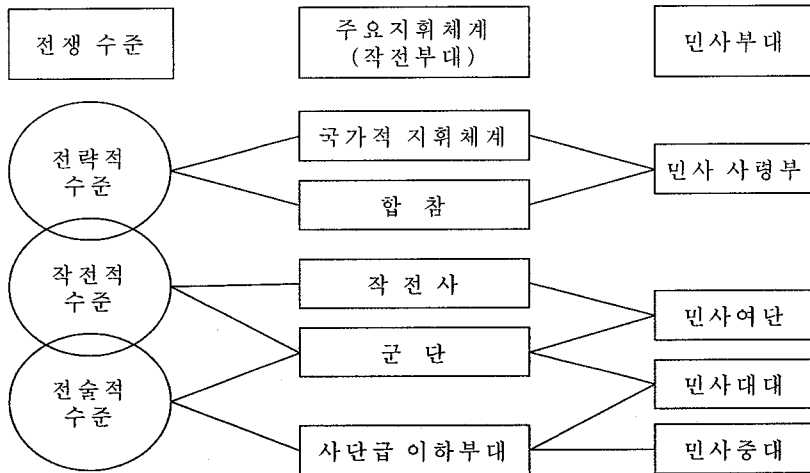
5. 민사소대

민사소대는 최하위의 통제 제대로서 소대본부와 5개 기능반으로 편성되어 있다. 민사부대의 운영은 일반지원, 직접지원, 배속 등으로 책임 지역 내에서 군사작전을 지원하며, 치안 및 구호 기능 중점 수행과 정부 행정요원을 통제하고 또한 민사문제의 성격에 대한 신속한 평가와 소요되는 자원을 결정하고, 최대한의 현지자원을 조사 및 활용하며, 민사간의 문제해결에 있어 관련기관과 협력하는 기능을 수행한다.

<그림 2-1> 민사작전 체계도¹⁴⁾

13) 상계서, p. 13.

14) 합동교범 3-6, 『합동 민군작전』(합동참모본부, 2005), p. 6.



제 4 절 민사작전 수행형태¹⁵⁾

1. 민사작전 형태

민사작전은 크게 2가지 형태로 수행되는데 첫째는 군사작전지원으로서 이는 작전부대와 함께 행동하면서 작전지역내 주민통제를 통한 주민의 작전방해 방지 및 필요한 물자를 획득하여 지원하는 등 직접적으로 작전부대를 지원, 군사작전의 성공을 보장하는 지원 형태이며, 둘째는 정부지원으로써 점령지역의 혼란기간 중 정부의 통치기능을 조속히 회복할 수 있도록 군의 민사부대가 정부의 각종 행정기능을 지원하는 형태로서 일정한 지역에서 정부 행정기관과의 협조체제를 유지하면서 지원하는 형태이다.¹⁶⁾

민사부대의 운용은 작전상황과 가용 민사부대, 작전부대 임무, 운용될 지역 환경 등의 요소에 따라 군사작전지원이나 정부행정지원 형태로 운용된다. 급변하는 작전상황하에서는 군사작전지원 형태로 운용되

15) 합동교범 3-6, 『합동 민군작전』(합동참모본부, 2005), pp. 8~10.

16) 야전교범 41-10, 『민사작전』(육군본부, 1995), p. 20.

고, 보다 장기적인 민사작전이 요구되거나 행정 및 산업의 중심지역일 경우에는 정부행정지원 형태로 운용된다.

가. 군사작전지원 민사작전

군사작전지원 민사작전은 주로 전방 전투지역에 중점을 두고 수행되며 전시 또는 비상사태시 군사작전의 성공적 수행을 보장하고 군사작전에 필요한 민간 분야의 필요한 지원과 지지를 획득하기 위한 제반 민사지원 활동을 말한다.

따라서 이는 주민으로 인해 군사작전에 방해가 되는 제반사항을 제거하고, 주민을 군사작전으로부터 최대한 보호하며, 작전지역 내의 주민에 대한 군 지휘관의 법적 도덕적 의무 및 책임수행과 군의 전투 및 전투근무지원 임무에 대한 지역주민의 적극적인 지원과 지지를 획득하는 데 역점을 두게 되며 배속 및 지원되는 민사부대와 작전부대 민사참모가 주무관으로서 그 임무를 수행하게 된다.

군사작전 지원시 민사작전의 임무는 민간분야의 자원과 시설 및 주민의 지지획득, 가용자원 및 시설의 활용에 대한 소요판단과 보호, 군사작전에 대한 민간인의 방해 최소화, 주민에 대한 지휘관의 법적, 도덕적 책임수행 지원, 작전계획 및 명령에 대한 민사판단을 지휘관에 건의하는 것 등이다.

군사작전지원을 위한 민사작전의 지원규모는 피지원부대의 임무 및 편성, 피지원부대의 민사지원 요구, 작전지역의 적 위협 및 안정성, 작전상황의 유동성 및 지역주민의 반응, 주민의 분포범위 및 지역의 발전 정도 등의 요소를 고려하여 결정한다.

군사작전 지원시 작전부대 민사참모는 타 참모부서와 협조하여 정보

를 수집하고 군민 협력을 통하여 민사작전을 촉진하고, 피난민의 상태와 위치 및 인원, 구조작전에 가용한 물자와 근무지원 등을 포함한 민사작전상황을 유지하되 민사부대 운용에 대해서는 작전참모와, 현지근로에 관한 지역정보사항에 대해서는 인사참모와, 민간자원의 조달 우선순위 및 필요한 자원의 확인 및 획득은 군수참모와 협조를 하며, 지방행정 기관과의 긴밀한 연락체제를 유지한다. 또한 주민에게 영향을 주는 선무활동 계획을 수립하여 시행한다.

나. 정부행정지원 민사작전

정부행정지원 민사작전은 전시 또는 비상사태시 정부행정기능을 정상화 또는 강화시키기 위한 군의 제반 민사지원활동을 말한다. 이때 특별한 경우를 제외하고는 정부행정기관이 행정수행의 주체가 되며, 군은 치안질서를 유지하고 주민을 보호하며, 정상적인 생업활동을 보장할 수 있도록 정부 행정기능을 지원한다. 특히 주민에 대한 지휘관의 법적 도덕적 책임을 수행함으로써 주민의 조기 동화와 정부에 대한 지지를 획득할 수 있어야 한다.

정부행정 지원시 민사부대는 작전부대 또는 민사부대 지휘체통의 지시를 받아 통상 정부 행정 관할구역 내에 전개하여 활동하며, 이때 민사부대는 정부행정요원과 함께 가능한 신속히 전개함으로써 작전부대의 정부행정 지원 노력을 경감할 수 있도록 해야 한다.

작전부대에 배속 또는 지원되어 정부행정 지원 임무를 수행하던 민사부대는 작전부대가 책임지역 변경에 따라 전방으로 이동하더라도 필요시 그 지역 내에 잔류하여 임무를 계속 수행하다가 상급 민사부대의 통제로 전환된다.

정부행정지원 민사작전시 민사부대는 지역주민의 복지와 행정, 경제, 시설 및 기타 분야에 관한 정부의 행정기능 수행에 필요한 협조와 지원을 제공하며, 이때 군은 정부에 대한 협력 및 지원관계로서 군과 정부 행정 기관과의 상호 유기적인 협조로 통합된 작전을 실시하여야 한다.

수복지역의 정부행정기관에 대한 군사적 통제기능은 군사작전 지원과 현지 치안질서 유지에 필요한 분야로 제한되며, 군 지휘관은 전시 계엄법에 의한 책임과 권한 내에서 정부행정지원에 따른 지휘권을 행사하고 정부의 수복지역 행정조정기구의 효율적인 지원을 받게 된다.

2. 민사작전 수행절차

민사작전 수행은 전투상황의 진전 정도에 따라 단계적으로 발전되고 적용되며, 통상 작전상황에 따라 전투지대 및 지역편성 개념에 맞추어 안전 확보단계, 안정화 단계, 이양 단계로 단계화 하여 수행된다. 그러나 민사작전단계의 설정은 작전부대의 전투지대 및 지역 편성과 일치되는 것은 아니며, 군사 및 정치적 상황과 작전지역환경에 따라 융통성 있게 적용된다.

가. 제 1 단계 : 민사작전 단계(안전 확보 단계)

민사작전 단계는 군사작전지원에 중점을 두고 정부 민사지원요원과 소요 물자를 지원받아 군 통제 하에 민사작전을 실시하는 단계로서, 주로 전방사단 후방지역에서 군사작전 방해방지를 위한 민간인 통제, 인적, 물적 자원 획득 및 군사작전지원, 치안확보 및 적대계층 색출 처리, 민간인 전상자 진료 및 전재민 구호, 주민의 지원과 지지획득을 위한 선무 활동, 주요시설 및 자원의 보호통제, 주요교통 및 통신망 확보, 민간정보 수집, 기타 군사작전지원에 필요한 사항 조치 등의 활동이 이루어

어진다.

민사작전 단계 간에는 군사작전지원 활동에 중점을 두고, 주민의 조기 동화와 정부행정의 조기실현을 위하여 가능한 신속히 정부지원 활동이 전개되도록 하여야 한다. 이 단계에서의 치안질서 유지는 경찰과 합동으로 실시하되 점진적으로 민간 치안기관과 통합된 치안행정이 실시되도록 해야 한다.

또한 군사작전의 상황진전에 따라 민사부대에 파견된 정부 민사지원 요원을 통제하여 자유화 업무에 필요한 추가적인 인원(정부자유화행정 요원) 및 물자지원을 요청하여 민사작전을 수행하며 접수정비단계로의 전환 준비를 한다.

나. 제 2 단계 : 접수정비 단계(안정화 단계)

접수정비 단계는 수복지역에 정부행정 선발대 요원이 본격적으로 전개되어 정부 주도하에 접수정비 및 민간행정을 실시하는 단계로서, 주로 전방군단 후방지역 이상에서 경찰의 치안질서 유지활동 지원, 정부 행정기관에 필요한 민사첩보 제공, 주민 순화를 위한 선무활동 지원, 주요시설 및 기관에 대한 경계 제공, 전후 복구 및 구호활동 지원, 주요자원보호, 기타 정부요청사항 확인 등의 활동이 이루어진다.

민사작전단계에서 접수정비 단계로의 구분 및 이행 조건으로는 적의 무장 게릴라 활동이 쇠퇴, 아 경찰 또는 현지 양민계층에 의한 치안확보가 이루어지고 있으며, 자유화 지역별 행정요원에 의한 지방행정기관의 접수 및 관리가 이루어져야 한다.

이 단계에서는 대다수의 주민들이 자유화지역 내에 정착함으로써 급식, 구호 및 의료 활동 등이 활발하게 전개되며, 사회질서 및 교육체제

의 개선과 선무 및 민방위 활동, 가용자원 및 주민의 효과적인 통제가 요구된다.

군은 정부기관의 요청에 대하여 협조 및 지원을 하며, 협력관계를 유지 하면서 차후 군사작전에 필요한 시설물자 및 자원을 지원 요청한다.

다. 제 3 단계 : 민주개혁 단계(이양 단계)

민주개혁 단계는 정부 주도하에 남북한 통합과 동화기반을 구축하기 위한 제반 행정조치가 이루어지는 단계로서, 주로 야전군 후방지역에서 자유화지역 전제 복구 지원, 민생안전을 위한 대민지원, 군과 관련된 민원처리, 취약지역 대민홍보 및 의료지원, 치안 취약지역 경계제공, 기타 정부요청사항 확인 등의 활동이 이루어진다.

접수정비 단계에서 민주개혁 단계의 구분 및 이행조건으로서는 기본적인 사회적인 안녕과 질서가 확립된 상태이며, 지방행정체제의 확립, 주민의 안정 기반 조성, 교통과 통신망이 확보된 상태이다.

이 단계에서는 공공행정 및 치안활동을 비롯하여 경제, 사회, 문화, 교육 등의 제 기능 분야에 정부 관계기관과 필요한 민간단체가 적극 참여하게 되며, 수복지역이 정부의 효과적인 통치하에 있음을 대내외에 선포함으로써 지역주민에게 정부에 대한 확고한 신념을 고취시키고 대외적인 지원 및 지지를 획득할 수 있어야 한다.

제 3 장 한국전쟁시 민사작전 사례 분석

제 1 절 북한지역 정책 관련 한·미간 갈등과정

한국전쟁시 한국정부와 한국군은 전쟁의 직접적인 당사자임에도 불구하고 유엔과 유엔군의 통제와 지침에 따르지 않을 수 없었다. 이는 유엔의 집단안전보장결의에 따라 유엔군이 참전하고 이승만대통령이 국군의 지휘권을 유엔군사령관에게 이양함으로써 중요한 결정 및 결심 과정에서 소외되었기 때문이었다. 이에 따라 국군과 유엔군이 38도선을 돌파하고 북한지역 점령에 따른 관할권 책임을 논의하는 과정에서도 한국정부는 입장을 표명하는 수준에 머무를 수밖에 없었다. 이러한 민사작전에서 한국을 배제할 수밖에 없었던 상황은 미군은 북한을 점령지로 UN체제하에서 군정을 실시하려고 있으나 반면 이승만대통령은 북한 수복과 동시에 군정권을 즉각 접수 받으려 했기 때문이다.

1950년 8월부터 미국 정부와 언론 및 유엔을 중심으로 북한지역에 대한 점령 문제와 군정의 주체와 방법에 대해 논의가 이루어지기 시작했고, 사안의 중요성을 인식한 한국정부는 대통령 특사로 장면 박사를 미국으로 보내 한국정부의 입장을 전달하고자 하였다. 1950년 8월 20일 북한지역에 대한 유엔의 신탁통치가 있을 것이라는 외신보도에 대해 장면 박사는 한국정부는 자유와 통일 이외에는 공산주의자와 타협이나 신탁통치 또는 남·북한 연립정부 구성 등 어떠한 제의도 거부하며 북한의 항복을 받아내기 위해서 계속 북진할 것과 유엔의 감시 하에 북한지역 대표를 위해 남겨놓은 100석의 국회의원 공석을 채우는

선거에 의해 통일할 것을 주장하였다.

그러나 이러한 한국정부의 노력에도 불구하고 미국정부는 북한지역 점령과정에서 한국정부가 38도선 이북지역에 대한 통치권을 확대 적용하려는 기도를 사전에 저지하려고 하였다. 따라서 미 합참은 9월 15일 맥아더 장군에게 38도선 이북지역에 대한 점령계획을 수립하라는 예비 훈령을 하달하였고, 인천상륙작전이 성공하자 미 합참은 1950년 9월 27일 '9. 27 훈령'을 하달하게 된다. '9. 27 훈령'은 북한군을 격멸시키는 것이며, 북한군의 저항이 종결된 후 유엔군사령부가 취해야 할 후속조치에 대해 언급하였다.

이 지침에 의거 유엔군사령관은 38도선까지 진격한 한국군의 북진 중단을 명령하였고 38도선 돌파문제로 인해 한국과 유엔의 갈등이 처음으로 표출되었다. 유엔군사령관의 북진 중단 명령에 대해 이승만 대통령은 불만을 드러내면서 9월 30일 한국군 단독 북진을 명령하였고, 1950년 10월 1일 한국군이 최초로 38도선 돌파하였다. 한국군의 단독 북진에 대해 맥아더사령부가 묵인함에 따라 북진을 둘러싼 이견은 해소되었다.

그러나 1950년 10월 3일 미 육군성은 북한지역에 대한 군정을 보다 세분화하여 유엔군사령관에게 보냈다. 미 육군성이 하달한 북한 점령 정책 내용은 일반개념과 세부지시사항으로 구분되어 있으며 일반개념은 군정을 3단계로 구분하여 단계별 지침을, 세부지시사항에는 유엔군사령관 겸 군정사령관의 직무 수행에 필요한 정책 관련 일반개념과 세부 지시사항을 명시하고 있다.

일반개념에 의하면 1단계에서 가장 중요한 과제는 치안 확보이며, 정부 활동은 주로 구호 활동과 최소한의 지원 제공, 법과 질서의 유지 및

확립, 그리고 실질적인 지방 및 도 행정 복구에 치중하도록 하였다. 또한 이 단계에서 북한지역의 최고 통치권자는 유엔군사령관이 되며, 유엔군사령관은 유엔과 미국 정부의 통제 외에는 다른 어떤 간섭도 받지 않는다.

제 2단계에서는 유엔위원단의 지도하에 정상적인 정치, 경제적 활동을 최대한으로 보장하며, 유엔군사령관은 북한지역에서 완전한 통치권을 행사하는데 다만 군사적 안전을 해치지 않는 범위 내에서 유엔위원단이나 위원들의 자문이나 권고사항을 최대한 수용해야 한다.

제 3단계는 선거를 통해 통일된 한국정부가 통치권을 인수하고 한국의 안보를 위해 필요한 군대를 제외한 모든 유엔군을 철수시키는 단계이다. 유엔군사령관은 이북지역에 잔류하고 있는 유엔군의 군사적 안전에 대해서만 책임을 지게 된다.

〈표 3-1〉 미 육군의 단계별 군정계획¹⁷⁾

구 분	기 간	군정 책임	주 요 업 무
제1단계	· 점령 실현되고 게릴라 활동이 약화되기까지	· 유엔군사령관	· 치안유지/구호활동 · 지방행정 복구
제2단계	· 한반도 전역에서 자유선거가 끝날 때까지	· 유엔군사령관 유엔한국위원단의 충고 및 고려사항 고려	· 군사활동 부차 업무 · 정상적인 정치 및 경제활동 보장
제3단계	· 선거 끝나고 한국 책임 인수할 때까지	· 유엔군사령관 · 유엔군에 대한 군사적 안전책임	· 한국안보 필요한 군 대 제외한 유엔군 철수

이러한 미 육군성의 지침에 의거 유엔군사령관은 10월 7일 북한지역

17) 합참, 민사작전 사례집(합동참모본부, 2006) p. 5.

에 대한 군정지침을 보다 더 세분화된 작전명령 2호 부록1(민사)을 미 제8군사령관 및 제10군단장에게 하달하였다.

앞서 살펴본 것처럼 미국정부는 인천상륙작전이 시행되기 전부터 북한지역 점령계획을 준비하고 군정에 대한 지침을 하달하였지만, 한국정부는 이북지역에 대한 군정 및 통일 절차에 대해 계획을 수립조차 하고 있지 않았다. 10월 7일 군 당국은 이미 38도선을 돌파한 국군에게 육군본부 훈령 제86호¹⁸⁾를 하달하였지만, 훈령내용은 주로 북한지역에서 북한 주민을 대할 때 지켜야 할 주요지침에 관한 것으로 군정에 대한 구체적인 계획이 포함되어 있지 않았다. 따라서 한국정부 주도의 군정 계획에 대한 필요성을 절감한 이승만 대통령은 10월 10일에 조병옥 내무부장관에게 북한지역에 대한 시정방침을 수립할 것을 지시하였고 이 지시에 따라 작성된 시정방침은 국무회의의 의결을 거쳐 10월 12일 발표되었다.

이날 발표된 ‘이북지역의 행정복구방침’은 유엔의 군정을 부인하고 북한이 대한민국 주권이 미치는 영토인 만큼 한국정부 주도의 군정을 재차 확인하였다. 방침의 주요내용을 살펴보면, 먼저 국군이 북한 공산군을 평정하고 계엄을 선포한 뒤 계엄사령부 휘하에 민정관을 파견하고 말단 행정을 담당하도록 하며, 치안이 확보되는 대로 행정관리를 임명 배치하도록 하였다. 또한 전시기구로서 북한지역에 주민 자치위원

18) 상계서 p. 7. 육군본부 훈령 제86호의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 북한의 민간인은 해방된 형제이지 적은 아니다. 둘째, 장래 대한민국 국민이 될 그들의 권리와 사적 내지 공적 소유권은 존중되어야 한다. 셋째, 국군은 북한 민간인의 수호자이며 정복자는 아니다. 넷째, 국군은 모름지기 민주주의 국가의 군대로서 국민의 군대이며 국민을 탄압하는 군대가 아니고 국민에게 신뢰를 받도록 행동하는 군대가 되어야 한다. 다섯째, 국군 전 장병은 민주주의의 사도로서 모름지기 훌륭한 행동의 실례와 친절심으로써 민주주의 원칙은 공산주의 독재하의 경찰국가의 규율보다 훨씬 더 우수하다는 것을 표시하여야 한다.

회를 구성, 자체적으로 치안유지와 질서회복에 노력하고자 하였다.

이처럼 한·미간 입장차로 인한 갈등이 심화되자 미국을 비롯한 서방국가들은 10월 12일 유엔의 한국관계 소총회를 소집하여 이북지역의 임시 행정조치에 대한 결의문을 통과 시켰다.

이 결의는 첫째, 통일정부수립을 위해 총선거와 기타 모든 조치를 취할 것을 결의한 총회의 결정을 존중하고, 둘째, 유엔군이 점령한 지역에 실질적인 통치권을 가진 정부는 없으며, 셋째, 유엔 한국통일부흥위원단이 북한 행정을 맡을 때까지 유엔군사령부는 잠정적으로 이북에 대한 통치권과 일반 행정을 관장하고 있는 모든 기관과 인원을 통괄하기 위해 즉각적인 조치를 취할 것을 권고하였다.

그러나 이러한 유엔 소총회의 '10. 12 결의'로 인해 한·미 정부 간의 갈등을 더욱 커지게 되었다. 유엔 소총회의 '10. 12 결의'에 대해 한국 정부는 대변인을 통해 유감을 표시하며 앞으로 한국정부는 북한지역에 대해 독자적인 군정과 통치권을 행사할 것이며, 선거는 유엔의 감시 하에 한국정부가 실시할 것이라고 주장하였다. 또한 한국정부는 10월 16일 유엔군사령관에게 한국은 유엔 소총회의 '10. 12 결의'를 수용할 수 없으며 한국국민의 자유의사에 따라 유엔의 협력과 감시 하에 선거 실시와 정부 수립의 권리를 보유하고 있다는 내용의 항의서한을 보냄으로써 한·미 양국의 이북지역 군정을 둘러싼 갈등이 더욱 심화되었다.

제 2 절 한·미 갈등의 주요쟁점과 해소 과정

1. 한·미간 갈등 주요쟁점

유엔과 한국정부의 군정과 관련된 이견과 갈등은 크게 두 가지로 나

누어 볼 수 있다. 첫째는 이북지역에 대한 관할권을 둘러싼 것이었고, 둘째는 군정이후 남·북한 통일정부 수립 방식에 관련된 것이었다.

먼저 이북지역 관할권과 관련하여 한국과 미국 정부 간의 입장차를 살펴보면, 한국정부는 유엔이 대한민국을 한반도에서 유일한 합법정부로 승인한 이상, 북한 점령 후 한국정부가 통치권을 행사하는 것은 당연하다는 입장이었다. 이러한 한국정부의 주장에 대해 미국 정부는 선거가 치러지지 않은 38도선 이북지역에 대해 한국정부의 통치권은 인정할 수 없기 때문에 한국정부의 통치권 행사가 불가함에 따라 유엔군사령관이 유엔의 권위에 의해서 이북지역을 점령한 뒤 통치권을 행사해야 한다는 것이 유엔과 미국정부의 기본입장이었다.

또한 군정이후 남·북한 통일정부 수립 방식에 있어서도 한국정부는 이북지역에 국한된 선거를 통해 국회에 비워둔 북한지역의 의석을 보충하는 보충선거에 의한 통일을 주장한 반면 유엔과 미국 정부는 전 한반도에 걸친 총선거를 실시해야 한다는 기본 입장을 가지고 있었다.

2. 한·미간 갈등 해소 과정

유엔 소총회의 '10. 12 결의'에 대한 한국정부의 항의전문을 받은 유엔군사령관은 항의전문 내용을 즉시 트루먼 대통령에게 보고하였고, 한국정부의 항의와 분노를 진정 시키기 위해 미국정부는 주한 미 대사를 통해 갈등이 되고 있는 문제에 대한 유엔의 결의 내용과 미국정부의 기본 입장을 한국정부에게 설득시키려는 노력을 전개하였다.

미국정부는 한국관련 소총회의 결의는 유엔군사령부가 유엔 한국통일부흥위원단이 한국에 도착할 때까지 잠정적으로 이북에 대한 행정책임을 맡을 임시조치로서 위원단이 도착하면 행정사항에 대해 한국정부

와 협의를 할 것이며, 또 총 선거와 관련하여 미국정부는 한국통일부흥단과 선거 실시 문제에 대해 충분히 협의할 수 있으니 한국정부의 자체를 요구하였다.

이러한 미 정부의 설명에 대해 한국정부는 유엔 소총회의 결의가 잠정적이라고 하나 한국정부의 주권을 제한하는 처사는 수용할 수 없다고 주장하였다. 그러나 한·미정부간 수차례 접촉을 거치면서 결국 한국정부는 유엔의 '10. 12 결의'를 수용하였고, 이승만 대통령은 10월 31일 담화를 통해 이북지역 관할권과 관련하여 변화된 입장을 공식 표명하였다.

제 3 절 북한지역 군정

군정에 따른 기본적인 문제 즉, 북한지역의 통치권에 대한 한·미 정부 간의 이견이 타결되지 않은 상태에서 한국군과 유엔군이 각기 독자적인 군정을 실시하게 됨에 따라, 북한지역의 민사작전은 한국군과 유엔군의 이원적인 체제에 의해 수행되었고 이로 인해 민사작전 시행 상 많은 문제점이 야기되었다.

한국전쟁 당시 미군 교리 상에 민사조직 개념은 “군정기구”는 민사참모부와 군사군정부대로 구분되고, 점령지역의 군정 책임자로서 군정장관을 임명한다. 민사참모부는 군단급 이상의 부대에 편성된 참모기구로서 지휘관의 지침에 따라 군정에 대한 일반계획을 작성 하달하며, 민사군정부대는 평시에는 편성되지 않고 전시에 야전군 사령부 예하에 편성되어 점령군 부대의 군정지침에 따라 군정을 담당하고 수행한다.

민사부대의 규모는 야전군에 1개 민사 여단을 편성하고, 민사여단은 수개의 민사부대 및 중대로 편성 운용한다. 기타 행정조직에도 민간관리를 참여시킴으로써 정부통제의 촉진과 민사요원의 소요를 경감시킨다.”라고 개념은 정립되어 있었으나 실제로 38도선을 넘어 북진할 당시에는 우리정부와 미군 모두 북한지역의 군정에 대해 거의 사전 준비가 없었다.¹⁹⁾

당시 한국정부는 10월 12일 ‘이북지역의 행정복구방침’ 발표 전인 10월 초부터 북한지역 9개 지역에 한국 경찰을 파견하여 순찰 및 치안활동을 전개하였고 10월 10일 한국군 제 1군단이 원산을 점령한 것을 계기로 38도선 이북지역에 대한 계엄령을 선포하였다. 그리고 10월 12일에는 ‘이북지역의 행정복구방침’을 발표하고 이북지역에 대한 민정관을 파견하기 시작했으며, 10월 16일 한국군은 이북지역에 대해 계엄을 선포하여 각 도의 계엄군 민사부를 두고 도별 책임자를 임명하였다. 또한 한국정부는 평양시장을 비롯한 일부 행정단위 관리를 임명 파견하는 등 일련의 조치들을 통해 유엔의 결의에 불복하며 북한 점령지역에 대한 독자적인 통치권을 행사하겠다는 강력한 의지를 표명하였다.

그러나 유엔군사령관은 유엔과 미국정부의 지시에 따라 10월 23일 한국정부에 대해 북한에 파견한 한국정부 관리들의 철수를 정식으로 요청하고, 유엔군사령부는 군정을 위한 군정관 및 행정요원을 임명하고 이어 예하 행정단위 관리와 경찰을 임명하였다. 이 과정에서 한국군과 유엔군 사이에 이견과 행정상의 혼란이 발생하였다. 한국정부와 파견한 관리와 유엔군사령부가 임용한 행정관이 각각의 행정조직을 구성하였으며 이로 인해 한국군과 유엔군에 의해 별도로 임명된 자치위원장

19) 김종엽, 「북한지역 민사작전 발전방안」 (서울: 국방대학교 합참대, 2004), p. 16.

들이 한 직위를 놓고 대립 반목하는 경우도 있었다. 이러한 혼란으로 인해 이북 주민들은 누구의 말을 들어야 할지 분간할 수 없게 되었고 또한 민사작전 수행에 있어 많은 혼선이 초래되었다.

또한 이북지역의 군정은 동부와 서부지역에서 체제와 시행방법 등에서 상이하게 이루어졌다. 미 8군은 서부지역인 평안도, 미 10군단은 동부지역인 함경도에서 군정을 실시했는데 미 8군과 미 10군단 간 상호 협조체제가 없었기 때문에 북한지역의 군정은 조직 및 정책 면에서 통일성이나 일관성 없이 실시되었다.

서부지역은 미군과 한국군이 평양을 비롯한 주요지역을 거의 비슷한 시기에 점령함으로써 한·미 양측의 이원적 체제하에서 군정이 실시되었으며, 동부지역에서는 유엔군이 15일이나 늦게 상륙하여 한국군은 유엔군보다 먼저 이북의 주요지역을 점령하여 군정의 기선을 장악하였다.

북한의 서부지역 즉 평안도 지역의 군정은 유엔군 중심으로 실시되었다. 평양에 입성한 미군은 10월 21일 미 제 1군단 민사처가 중심이 되어 평양에 군정기구를 설치하고 군정을 실시하였다. 군정관으로 먼스키 대령이 임명되었고 이어 서북청년단 출신의 김성주(金聖柱)를 평남지사로 임명하여 10월 26일부터 평안남도 행정을 수행토록 하였다. 평양시장에는 우제순(禹濟淳)을 임명하고, 이어서 예하 행정단위의 관리와 경찰을 임명하였다. 또한 미군은 평양에 자치 위원회를 구성하기 위한 임시 평양시 의회를 구성하였다. 그러나 북한 실정에 어두운 미군정관들이 시의원을 선발하는 등의 군정업무를 수행한다는 것은 무리였다. 그 결과 평양시의 경우 점령 후 수주일 동안 공공업무가 제대로 수행되지 않았고, 식량부족이 심각한 상태에 이르게 되었다.

이러한 문제에도 불구하고 당시 한국군은 미 제 8군단의 작전 통제 하에 있었기 때문에 군정에 적극적으로 개입할 수 있는 입장이 못 되었다. 한국군은 제2군단 계엄사 민사부장 겸 군정관으로 김종원(金宗元)대령을 임명하고, 한국정부가 파견한 일부 행정단위 관리들은 유엔군 군정당국에 의해 거부되어 본격적인 행정권을 행사하지 못하였다.

북한 동부지역에서는 국군이 10월 10일에 원산을, 17일에 함흥을 탈환하여 미 제 10군단보다 약 15일 먼저 북진하였기 때문에 한국군 제1군단 민사처가 중심이 되어 먼저 군정을 실시하였다. 민사처는 과도 행정지침인 북한 시정요강을 작성하였고, 이에 따라 대민행정을 실시하였다. 민사처는 이 요강을 근거로 치안 확보에 노력하는 한편 양곡, 비료 등 공산치하의 물자를 주민에게 분배하였고, 파괴된 전기나 수도시설 등의 복구에도 노력하였다. 또한 각 시, 군에 자치위원회를 구성하였고, 자치 위원장을 중심으로 민정을 실시토록 하였다.

10월 22일 함흥으로 이동한 국군 제1군단 민사처는 수복지역의 행정의 기틀을 확립하기 위해 함남자치위원회를 조직하였고 위원회 예하에 조사, 상공, 농림, 문교, 보사, 경찰, 건설, 재무 등 8개부로 구성된 행정기구의 형태를 갖추었다. 이후 미 제 10군단이 함흥으로 진출한 후 동부지역에서의 군정은 유엔군으로 인계 되었다. 이 과정에서 함흥시 자치 위원장 자리를 놓고 반목하는 경우가 발생하여 한국군과 유엔군간 부분적 갈등과 이견이 있었지만 기존 한국군이 실시한 군정의 틀과 원칙에 크게 벗어나지 않았다. 이처럼 동부지역에서의 군정은 비교적 성공적이었다. 그것은 뒤늦게 진주한 유엔군이 군정의 최종 권한을 보유하였지만 국군이 실질적인 역할을 담당하고, 미군정 관계자들은 보좌 또는 자문 형식으로 역할을 분담하였기 때문이었다.

제 4 절 한국전쟁간 민사작전의 문제점

북한주민들은 한국군과 유엔군을 열광적으로 환영하였으며 미군과 한국군에게 자진하여 식량을 제공하는 등 적극적으로 협력을 하였다. 그러나 군정이 계속되면서 한국군과 유엔군은 주민들을 실망시키고 민심을 잃게 되었다. 북한 주민들의 민심을 잃은 배경에는 여러 가지가 있으나, 우선 한국군이나 유엔군은 북한지역으로 북진을 할 당시 한국 정부나 미국은 북한지역 통치에 대한 구체적인 사전준비를 갖추지 못하였기 때문이며, 북한 점령이라는 군사적 승리에 도취되어 군사적 승리를 정치적인 승리로 이끌기 위해 점령지역에 대한 정책에는 큰 관심을 기울이지 않았다. 또한 유엔군 군정관들이 북한 실정을 잘 알지 못하는 비전문가들로 구성되어 있어 북한지역에서의 군정은 많은 시행착오와 혼란, 그리고 비효율이 따를 수밖에 없었다.

여기서는 당시 군정에 참여하였거나 목격자들의 증언을 정리한 자료²⁰⁾를 통해 북한 수복지역에서 시행된 군정의 실태를 민사작전의 5대 기능으로 정리하여 살펴보고자 한다.

1. 군정 실태

가. 행정기능

평양에 미 제1군단 소속의 군정부가 10월 21일에 설치된 것을 비롯하여, 점차 북한 수복지역에 유엔군의 군정기구가 조직되었다. 그 결과 이미 북한에 파견되었던 우리 정부의 행정요원들은 되돌아오거나 유엔

20) 중앙일보, 『한국전쟁실록 민족의 증언』 3권(서울 : 을지문화사, 1972), pp. 125~139.

군정기구에 편입되어 근무할 수밖에 없었다. 이러한 기형적 행정형태 때문에 한국 정부의 시책을 북한지역에 충분히 펼치지 못했을 뿐만 아니라, 조속한 처리를 요하는 북한 행정 전반에 침체와 혼란을 초래했던 것이다.

당시 김성주 평남지사의 보좌관으로 근무한 송태열씨의 증언에 의한 평남의 행정상황을 살펴보면, 실질적으로 행정권한을 행사한 사람은 김성주 지사와 우제순 시장, 미 8군의 민정장관인 R. 먼스키 대령과 헌병부 사령관으로 평양지역을 맡은 김종원 대령으로 이들에 의한 삼두 정치가 이루어져 군정을 둘러싸고 갈등과 반목이 지속되었다. 따라서 행정은 구심점을 찾지 못해 무질서 상태가 계속 되었다. 이러한 행정의 부재 속에서 민간인 통제 및 북한 주민의 재산관리도 제대로 이루어지지 않아 일부 남한의 민간인은 북한의 물자를 무단으로 남으로 반출해 가는 일도 있었다.

한국군이 주도권을 쥐고 군정을 시행한 함경도에서도 한·미간 대립이나 마찰이 없는 것은 아니었다. 유엔 군정반과의 북한행정 인계상의 갈등이나 자치위원회에서 선출한 행정요원과 미군이 임용한 행정요원과 마찰 등 유엔군이 군정을 인수하는 단계에서 마찰이 있었지만 점차 원활한 협조가 이루어졌다. 군정 관련 업무는 한국군이 주도하고 미군 관계자가 보좌하는 형태였다.

북한주민들을 실망시킨 것은 북한지역에 진주한 일부 한국군과 남한에서 입북한 사회 단체원들의 탈선행위였다. 그들은 마치 점령군처럼 행사하며 개인 가옥을 불법 점령하고 귀중품을 무단으로 강탈해 가기도 하였으며 소비조합 창고나 기타 공공 창고로부터 값비싼 물건 및 화폐를 무단으로 실어가기도 하였다. 이러한 행위들로 인해 처음에는

열렬히 환영하던 북한주민들은 점차 실망하였고 이들의 방자한 행동에 대해 울분하였다. 또한 군정당국에서 지역주민 가운데 선발하여 조직한 치안대의 횡포를 지적할 수 있다. 치안대원들은 지역 주민에 대해 월권행위를 자행하고 공산주의 활동을 하지 않은 무고한 사람들까지 자의적으로 처벌하였다. 이러한 불법행위들은 군정 시행에서 유엔군과 국군의 협력관계를 더욱 어렵게 만드는 주요 요소로 작용하기도 하였다.

나. 치안 기능

송태열씨의 증언에 의하면 한국 군정기관내 한국 경찰, 국군 헌병대, 현지 치안대간 유기적인 협조가 이루어지지 않았다. 헌병대장 김종원 대령은 임의로 자신의 이름의 포고문을 게시하여 북한공산 치하의 조직에 참여했던 사람들의 처벌방침을 발표하는 등 헌병대와 한국 경찰 및 현지 치안대 사이에도 이원적인 치안활동이 이루어졌다. 이러한 헌병대와 한국정부의 경찰 및 현지 치안대간 이원적인 치안 활동으로 인해 무고한 사람이 피해를 입는 경우도 있었다. 또한 도내 각처에서 북한 주민들 간 보복, 살인, 방화가 많이 발생했으며 심지어 같은 마을 주민의 보복으로 북한 주민이 희생되는 경우도 있었다. 당시 함경도에 거주한 전재열씨에 의하면 함경도 지역에서도 지방 원주민으로 구성된 임시치안대의 행패가 심하였다. 일부 지방은 무법천지로 치안대가 3권을 쥐고 흔들었는데, 적색분자를 처단한다는 명목으로 개인감정이 있는 사람을 처단하는 경우도 많았다.

한국은 정부시책의 일환으로 공산주의자와 그 동조자를 색출하고 처벌하였는데 이 과정 중에 발생한 비인간적인 행위는 북한 주민들의 민

심이 등을 돌리게 한 가장 큰 요인이 되었다. 북한지역을 점령하면서 유엔군에 의한 주민의 대량 학살과 전쟁 상황에서 일어난 각종 비인간적인 행위는 북한주민의 민심을 이간시키는 요소로 작용하였다. 특히 황해도 신천을 점령한 미군들의 경우 주민을 대량 학살하였으며 수많은 여성들이 수난을 당하기도 하였다.²¹⁾

다. 구호 기능

한국전쟁 이전에 조선민주당 청소년부장으로 근무한 박재창씨의 증언에 의하면 평남지역에서 일부 민간인들은 권력층의 비호아래 전매청 등 북한의 공공창고에 있는 물건들을 서울로 반출해 가는 등 한국정부 측에서는 수복지구의 물건을 가져가기만 했지 지원해준 것은 거의 없었다고 한다.

반면에 한국전쟁 당시 함경도 지역 1군단 민사처장이었던 유원식씨의 증언에 따르면 군정이 한국군 주도로 실시된 함경도의 경우 양곡, 비료 등 공산치하 물자를 모두 압수해서 북한 주민들에게 분배하였으며, 특히 북한이 은닉한 양곡은 군인가족, 환자, 극빈자, 피란민의 순위로 무상으로 배급하였다. 그러나 함경도의 군정은 40일도 못돼 후퇴했기 때문에 별다른 구호 활동을 펼치기 어려웠다.

라. 자원관리 기능

함경도 지역 1군단 민사처장이었던 유원식씨 증언에 의하면 파괴된 전기와 수도는 우익청년 1,800명으로 1개 연대를 조직하여 월전고지를 점령해서 발전소를 복구함으로써 함흥 탈환 일주일 만에 전기를 공급

21) 전쟁기념사업회, 『한국전쟁사』 4권(동일출판사, 1992), p. 493.

하였다. 또한 군수물자를 정리하고 파괴된 공장의 복구 계획을 수립하기도 하였다.

한국전쟁시 중군기자인 장명덕씨 증언에 의하면 화폐정책도 큰 문제였다. 당시 남한과 북한의 화폐가치를 비교해 보면 북한의 화폐가치가 몇 배 높았음에도 불구하고 수복 후 북한의 화폐와 남한의 화폐는 동일 비율로 사용되었다. 따라서 북한으로 올라온 남한의 일부 민간인은 가치가 적은 남한의 돈으로 헐값에 북한의 물건을 구입하였으며 이로 인해 북한의 경제 질서가 더욱 문란해졌다. 또한 한국전쟁 전 월남한 일부 지주는 북한에 들어가 지난 기간 동안 자신의 토지에 대한 소작료를 요구하기도 했는데 이러한 요구는 북한주민의 민심을 잃는 원인이 되었다.

마. 선무심리 기능

당시 평양에 체류한 시나리오 작가인 오영진씨는 북한지역에는 목숨을 부지하기 위해 당이나 조직에 가입한 사람이 많았으며, 국군이 북진을 할 때 '적에게 할 수 없이 협력한 사람일지라도 생명과 재산을 보호해 준다'라고 방송을 통해 약속했거나 전단을 뿌렸더라면, 더 많은 사람이 북진을 택하지 않았을 것이라고 증언하고 있다.

2. 한국전쟁 민사작전 실패 원인

북한 지역의 군정에서 가장 큰 문제점은 무엇보다도 군정에 대한 유엔군과 한국군의 현격한 시각차 때문이라고 할 수 있다. 이로 인한 군정계획의 당사자인 한국을 배제한 유엔의 일방적인 군정은 군정 실시 이전부터 양측의 갈등과 부조화를 피할 수 없었다.

한국전쟁에서 이북지역 군정에 대한 한·미간의 근본적인 견해 차이는 북한지역의 성격에 대한 입장 차이로부터 비롯된다. 한국은 북한을 통일의 대상으로 보고, 법적으로 국내법상 불법단체가 점령하고 있는 지역을 수복하여 한국 헌정이 확대 적용되어야 할 대상으로 보았지만, 미국은 북한을 국제법상의 주권국가이며 유엔의 통제를 받아야 하는 점령의 대상으로 보았기 때문이었다. 이러한 입장의 차이로 인한 한·미간의 갈등은 북한지역 군정기간 동안 상존하였다.

둘째, 유엔이나 한국정부 모두 북한 군정에 대비하여 북한 군정요원 선발과 교육, 현지 주민의 관리임용 등에 대비한 철저한 준비가 이루어지지 않아서 효율적으로 군정을 실시하지 못했다. 특히 북한 실정에 문외한인 유엔군의 군정관들은 사전 교육이나 지식 없이 군정업무를 수행하였기 때문에 점령 후 행정복구와 질서회복을 신속하게 이루지 못하였다. 이들 군정관에 의한 현지 주민의 관리 임용도 원칙 없이 이루어져 적절한 능력을 갖춘 사람을 활용하지 못하였다. 한국군은 유엔군과의 군정의 주도권을 놓고 경쟁함으로써 행정상의 공백과 혼란을 가중하였다.

셋째, 북한지역 점령이후 군사적 승리를 정치적인 승리로 이끌기 위해 점령지역 정책에 소홀하였다. 한국군과 유엔군은 군사적 승리에 도취되어 점령군으로 행세하였고 북한지역에 대한 점령 정책 개발에 소홀하였다. 따라서 북한지역에 대한 점령정책은 즉흥적이고 비현실적이었다. 예를 들면 이승만 대통령의 평양 방문시 연설 내용을 살펴보면 점령지 행정시행에서 군이 주도적인지 행정부가 주도적인지 애매할 뿐만 아니라 화폐사용에 있어서도 아직 한국정부에서 결정한 것이 없으니 북한 화폐를 사용할 수 있다는 불명확한 입장을 나타내고 농지개혁

을 통해 농토를 원래 지주에게 돌려주겠다는 공약하기도 하였다. 그러나 당시 상황은 농지 개혁에 대한 구체적이고 실질적인 준비도 되어 있지 않은 상태였고 더욱이 한국정부는 군정의 주체도 아니었다.

이러한 정책의 부재는 혼란을 가중시켰으며 이런 혼란 중에서 이루어진 유엔군과 한국에서 파견된 사회단체에 의해 이루어진 불법적인 행동과 주민에 대한 비인간적인 대우는 현지 주민들의 신망을 크게 상실하게 하는 요소가 되었다.

제 4 장 이라크전 민사작전 사례 분석

제 1 절 이라크전시 미군의 민사작전 분석

미군의 민사교리의 핵심은 군사작전을 성공적으로 지원하면서, 군사작전 이후 현지 주민들의 마음을 사로잡을 수 있는 최소한의 민사행정을 의미한다. 따라서 치안질서, 구호, 선무 심리전 등이 핵심 내용이 된다. 반면에 군정은 일정기간 군이 통치하는 형태로서 2차 대전 이후 미국의 점령지 통치방식이 이에 해당된다. 1980년대 미군의 교리가 군정에서 민사작전 개념으로 바뀐 것은 현지 주민들의 행정참여 기회를 부여하고 자율성을 확대함으로써 주민 반발을 최소화하겠다는 것이다. 22) 따라서 미군의 민사작전은 민사작전 제 기능이 통합되어 안전 확보, 안정화 달성, 체제전환의 3단계로 수행된다. 23)

첫째, 안전 확보 단계는 군사작전에 대한 주민들의 방해 최소화과 주민들을 군사작전으로부터 최대한 보호하는데 우선적인 주안점을 두며, 저항세력 제거, 정권지도부 및 저항자 체포, 무기회수, 치안질서 유지 등을 위해 주민이동 통제, 교통통제, 그리고 기반시설 및 자원·역사·문화·금융자산 보호 등을 실시한다.

둘째, 안정화 달성 단계는 통제지역에 대한 도덕적·법적 의무를 다하면서 주민 및 자원통제, 인도주의적 지원, 민사행정지원 등을 통하여 핵심국가기반시설 복구와 가용자원을 최대한 활용하여 안정화를 달성

22) 박현욱, 『이라크 전쟁과 민사작전 교훈』 (합참 제21호, 2003), p. 81.

23) 조영갑, 「테러와 전쟁」 (북 코리아, 2004), pp. 267~268.

하고 민사작전 권한을 축차적으로 정부기관에 이양한다. 이와 같은 안정화를 달성하기 위해서는 민·관·군의 긴밀한 협조체제가 필요하고 저항세력의 완전제거, 주민들의 고통을 감소시킬 수 있는 인도주의적 지원제공, 법치제정, 치안질서 및 공공서비스가 복구되고 재건사업이 실시되어 주민안정·행정체제수립·주민들 삶의 질 향상을 위한 활동이 포함된다.

셋째, 새로운 체제전환 단계는 통제지역에 대한 안정화가 달성되고 복구 및 재건을 위한 자유스러운 여건유지 상황에서 법과 질서를 강화하고 새로운 국가이념을 확대하여 국가체제를 건설하는 것이다. 이를 위해서 정부기관·국제기구 및 비정부기구들의 능력과 노력이 효과적으로 통합되어야 하며, 군은 정부기관이 지정한 대민지원, 의료지원, 경제지원, 복구사업 등을 지원한다.

그러나 이라크에서 동맹군의 전후처리정책은 민사작전의 교리를 따르지 않고 처음부터 군정-과도정부-새 정부구성의 3단계로 합의되었다.²⁴⁾

바그다드 함락이 임박해오던 2003년 4월 7일, 부시 미국 대통령과 블레어 영국 총리는 북아일랜드 벨파스트에서 정상회담을 열고 '이라크전후 3단계 처리 방안'에 합의했는데, 미국이 주도하는 군정, 이라크 내 광범위한 세력이 참여하는 과도정부 구성, 신 헌법 제정과 자유선거를 통한 새 이라크 정부 구성에 합의한 것이다.

이를 좀 더 구체화하면 제 1단계인 안정화 단계에서는 토미 프랭크스 군정사령관 주도하에 이라크 전역을 군사적으로 장악하고, 게릴라 등 저항세력을 제거하고 대량살상 무기를 색출하며, 제 2단계인 권력이

24) 박현욱, 『이라크 전쟁과 민사작전 교훈』(합참 제21호, 2003), p. 81.

양 단계는 제이 가너 행정청장 주도하에 후세인 총성과를 제거하고, 이라크 재건사업을 진행하며 광범위한 정치세력을 참여시키는 과도정부를 구성한다는 것이었다.

이러한 전후처리 정책에 의해 2003년 5월 1일, 이라크 전쟁 승리 및 종전을 선언한 후에는 곧바로 과도정부 구성 단계로 넘어가 제이 가너 행정청장 주도하에 권력이양을 위한 정책을 집행하는 초기부터 이라크인들의 불만과 불평은 분노와 적대감정으로 비화되고 있었다. 실제로 2003년 5월 8일자 뉴욕타임즈도 전후 이라크에 대한 미국의 관리부실로 이라크인들이 전기 등 생활에 필요한 기본적인 서비스조차 제대로 제공받지 못하고 있다고 미 정부를 정면 공격하고 나섰다.

결국 미군은 바그다드와 바스라 등 주요도시에 대민 심리전을 담당하는 특수부대를 파견하여 치안유지, 기간시설 복구, 부상자 치료활동을 폈으며, 제354민사여단은 60여명의 이라크인들을 고용하여 구호활동을 벌이고 무정부 상태인 바그다드의 치안과 질서를 회복시켜 민심을 붙잡기 위한 임무를 수행하였으나 역부족이었다.²⁵⁾

이와 같이 이라크에서 미국이 주민과 함께하는 민사정책보다 군정정책을 채택했음을 분명히 보여주는 또 하나의 증거는 동맹군이 처음에 자신들을 해방군(Liberating Force)으로 부르다가 2003년 5월 9일 유엔 안보리에 제출한 경제제재 해제 결의안에서는 처음으로 점령군(Occupying Powers)임을 자칭했으며, 결의안 주요내용도 ① 점령국과 군정당국은 국제법에 의거 활동, ② 군정당국이 지원기금 집행, ③ 석유 수출대금은 지원기금이 관리, ④ 군정당국 지원 아래 과도정부 구성, ⑤ 최소 1년간 이라크 재건을 군정당국에 위탁 등 군정정책에 관한

25) 상계서, p. 82.

것이였다. 결과적으로 미국은 선 민심수습, 후 정권구성의 순차성을 간과했던 것이다.

이라크 전쟁 종전이후 종전이전 보다 3배 이상의 사상자를 내며 미군이 어려움을 겪고 있는 원인을 민사작전 수행 차원에서 분석해 보면

첫째, 이라크전에 투입된 일반군인 뿐만 아니라 심지어 민사부대 요원들까지도 이라크의 문화와 관습, 이라크인의 특성에 대한 무지와 편견에 의해 미군이 점령군으로 행동하고 있다는 인식을 이라크 주민들에게 심어 주었으며, 고대로부터 뿌리 깊이 내려온 반서방적·반기독교적 국민정서와 급속히 결합하면서 극단적인 반미정서가 형성된 점들을 들 수 있다. 이러한 종교적인 문제는 이슬람세력과 기독교 세력의 전쟁이라는 이라크인들의 생각으로 민사작전에 성공할 수 없는 딜레마를 가지고 시작하였다. 종전 후 민사작전을 미국이 전면적으로 개입치 않고 주변 우호적인 아랍국가인 사우디아라비아, 쿠웨이트 등 이슬람 세력을 활용하여 민사작전을 이루어졌더라면 미군에 대한 반감은 많지 않았을 것이다.

둘째, 미군은 첨단 군사장비를 동원하여 신속한 기동으로 바그다드 및 이라크 주요도시들을 효과적으로 함락했으나, 후속 민사작전의 지연으로 인해 북부 모술 및 바그다드의 고대유물이 약탈당하고 이로 인해 국제적으로 비난을 면치 못하는 사태까지 이르게 되었으며, 이라크 은행의 외화가 도난당하는 등 초기 행정 및 치안유지에 실패했다.

셋째, 치안부재 상태에서 빈번한 테러로 인한 피해자나 저항세력과의 교전 과정에서 발생한 선의의 피해자들까지도 그 책임을 전적으로 미국과 미군 측에 돌리는 극단적 정서가 이라크 국민 대다수의 마음속에 자리 잡기까지는 치안유지 실패에서 비롯된 소극적인 구호 및 선무 활

동에서 그 원인을 찾을 수 있다.

미군의 이라크 점령 후 안정화 실시방안이 시기를 놓쳤을 뿐만 아니라 시급하게 착수했던 관계로 기본적인 치안유지와 군정 실시 등에 소요되는 사담 후세인 치하의 공무원, 군·경을 제한적으로 유지시킬 것인가 아니면 모두 해산시킨 다음 새로운 반 후세인 세력으로 재조직할 것인가에 대한 구체적인 결정을 하지 못함에 따라 결국, 미군은 점령지역인 이라크에서의 행정력 발휘, 혼란 수습, 치안 유지, 방위에 필요한 공무원, 군·경을 해산시킨 나머지 새로운 이라크 병력을 양성할 귀중한 시간을 1년 동안이나 허비함에 따라 수니 삼각지대에서 이라크 저항세력의 활동이 격화되기 시작되었다. 전 미중부사령관이었던 토미 프랭크스는 그의 회고록에서 ‘미군(American soldier)’에서 “미군이 바그다드를 점령한 다음에도 이라크군을 해산하지 않았으면 어땠을까. 아마도 그들은 (수니 삼각지대²⁶)에서 미군을 상대로 무장 게릴라 활동을 벌이지 않고) 새로운 이라크 건설에 몸을 바쳤을 것이라는 아쉬움이 남는다”라고 실토하고 있다.²⁷⁾

제 2 절 자이툰부대의 민사작전의 성과

2004년 2월에 특전사 4개 대대와 특공여단 2개 대대를 모체부대로 창설된 자이툰부대는 5개월간의 파병준비를 통해 2004년 7월부터 현재

26) 수니 삼각지대(Sunni Triangle)는 바그다드-팔루자-티크리트를 잇는 지역을 말하며, 사담 후세인의 지지기반인 수니파 저항세력의 공세에 맞서 2004년 4월 미군이 대대적으로 소탕작전을 전개하였던 지역이다.

27) 김재명. 『아프간 토라보라 공습중 화상회의로 이라크 침공논의』, (월간 중앙 2004년 10월호), p. 335.

까지 파병이 실시되고 있다. 자이툰부대 창설 후 최초 4~6주간의 소집교육 후 이라크 파병을 실시하기로 했으나 이라크내 파병지역 결정이 지연됨에 따라 상대적으로 파병준비를 할 수 있는 시간을 더 마련할 수가 있었다. 이러한 파병준비기간 동안 자이툰부대는 이라크 문화, 정치, 경제, 역사, 언어에 대한 이해와 교육을 실시하여 이라크 주민의 역사적인 정서와 이슬람 문화를 새롭게 이해할 수 있는 계기를 마련하였다.

따라 파병준비 기간 자이툰부대는 이라크의 문화와 관습을 이해하기 위해 중동전문 연구가 초빙강연과 문화적 차이에서 오는 갈등 요소(금기사항, 음식, 제스처, 언어의 차이, 복장 등)를 교육하였으며, 이를 바탕으로 역사와 생활문화에 대한 책자를 제작·배포하였으며, 중동지역 거주 및 생산 활동을 했던 인원을 대거 통역 군무원으로 채용을 통해 민사작전간 현지 주민과 한국과의 친화의 교량적 역할을 하였다. 또한 이슬람 종교와 문화를 이해하기 위해 이슬람교 교육을 통해 신자를 확보하여 진정한 종교문제를 이해하도록 여건을 마련하였다. 국제적으로 성공적인 민사작전 모델 활동을 한 동티모르 파병(상록수 부대)의 성공요인을 자이툰부대 전 간부 교육을 함으로써 가장 중요한 민사작전의 기본이 '상대를 존중하고 이해하는 마음가짐'이 민심확보의 주원동력임을 주지시킴으로서 자이툰부대의 민사작전 활동의 기본 지침으로 정하였다.

특히 일반 야전부대에서 다루지 않았던 민사작전에 대한 이론 교육을 통해 민사작전의 개념과 기본 기능을 이해할 수 있는 계기를 마련하였으며, 민사작전 수행과 발전을 위한 대토론회를 통해 예상되는 각종 민사작전 상황과 민사 모델을 정립하도록 하였다.

자이툰부대는 민사작전을 1단계 치안확보, 2단계는 민심확보, 3단계는 재건지원에 주안을 주되 모든 단계에서 민심을 확보하려는 노력이 병행되었다. 즉 민심확보는 치안확보 및 지역안정과 재건지원을 촉진하는 중심축이므로 민심확보가 결여 또는 간과되었을 때에는 치안확보가 불가능함은 물론, 재건지원을 해도 실질적인 성과를 얻지 못할 거라는 판단을 하였다.

동티모르 파병의 경험을 통해 성공적인 민사작전 모델을 다시 보여준 자이툰부대는 이라크 아르빌 지역에 대한 치안전력 부족을 판단하여 치안시설을 우선적으로 신축 및 보수를 통해 치안전력에 대한 근무여건을 마련하였으며, 차량·통신장비·지문감시 시스템 등 기동력과 지휘통제능력, 수사능력을 위한 장비 및 물자 지원을 통해 치안유지 능력을 강화하였으며, 독자적인 치안임무 수행이 가능하도록 MiTT (Military Transition Team : 군사전환팀), P3(Police Partnership Program : 경찰훈련 프로그램) 등의 훈련지원을 통해 적대세력과 치안방해 세력에 대한 작전수행능력을 배양하면서 내면적으로는 이들로 하여금 자이툰부대의 안정을 도모하게 하였다. 또한, 치안세력의 안정과 규모 신장을 통해 법 집행 및 공공질서 유지능력을 향상시켰으며, 대테러작전 및 국경경비 능력을 구비토록 하여 국민보호, 공권력을 확립할 수 있도록 지원함으로써 빠른 시간 내 치안능력을 확보하도록 조치하였다.

특히 민심확보가 가장 중요한 사안으로 대표적인 활동으로는 그린엔젤작전과 의료지원, 스포츠와 문화교류 행사를 실시하였다. 그린엔젤작전²⁸⁾이란 지정된 마을을 일정기간 동안 재건지원 노력을 통하여 주

28) 이라크 평화·재건 사단, 『자이툰 민사작전 핸드북』 (2006), p. 46. 녹색천사라는 의미로 “천사와 같은 군인”을 뜻하며 이라크 평화 재건을 지원해

민숙원사업인 생활여건 개선(공동 우물 설치)과 위생환경 개선(배수로 및 오수로 정비) 및 학교설비 정비를 통해 교육환경을 개선해 주었으며, 다양한 기능부대를 투입하여 각종 지원 활동함은 물론 문화축제를 통해 주민들과 장병들의 화합과 단결을 위한 축제의 장을 마련해 주는 다기능 민사작전이다.

이라크에 파병된 자이툰부대는 소외계층에 대한 의료지원 및 각종 물자지원 등 인도적 지원활동과 현지인 자활을 위한 기술교육센터 운영, 사회·경제개발의 토대 마련을 위한 기반설비건설 지원 등의 적극적인 파병활동을 펼쳐왔다. 이러한 인도적 지원활동과 주민 친화적 임무수행을 통해 현지 주민과의 마찰이 거의 없는 것으로도 잘 알려져 있다. 또한 자이툰부대가 현지인을 대상으로 59개 학교에서 실시한 문맹자 교육을 실시, 현지 주민들의 환경개선 뿐 아니라 경제개발을 지원하기 위해 기술교육센터를 운영, 57개 학교 신축과 개·보수, 보건소와 재활센터 신축, 상수관 등 수로 건설 등을 통해 사회기반시설 확충에도 주도적인 역할을 하고 있다.

특히 자이툰 병원이 창설되면서 적극적인 의료지원 활동은 가장 강력하게 민심을 확보하는 수단이 되었으며, 자이툰 병원을 축으로 방한 치료와 순회진료 결합을 통해 고통을 받아온 사람들에게 가장 가까운 곳에 자이툰부대가 있음을 인지시켜 주었으며, 적극적이고 헌신적인 활동은 현지 주민들에게 한국군에 대한 절대적인 호감을 갖게 하였음은 물론 동맹군 사이에서 가장 모범적인 '민사작전의 모델'로 인식하게 되었다.

제 3 절 이라크전 민사작전이 주는 교훈

군사적 승리를 정치적 승리로 이끌어 내기 위해서는 철저한 사전준비가 필요함을 재확인한 이라크전은 ‘안전, 전기, 수도, 생필품, 직장과 직업도 없는 굶어 죽을 자유란 말인가’ 등의 낙서가 등장했다는 것은 철저한 민사 작전 준비 없이는 군사적 승리만으로는 민심을 사로잡을 수 없다는 것을 보여 주었다.

따라서 민사작전을 계획차원에서만 고민하고 준비해서는 안 된다. 민사작전 지역에 대한 정보와 민심을 확보하기 위한 종합적인 대책이 마련되어야 하며, 민사작전을 수행하는 부대 또한 단순히 편성되어 있는 것이 아니라 유사시 1주 또는 수주 만에 임무수행이 가능할 정도로 평시부터 잘 조직·관리되고 훈련되어 있어야 한다. 이러한 점을 고려한다면 북한지역에 대한 민사작전을 실시하기 위해서는 민사부대는 동원되어 편성되는 것이 아니라 평시부터 민사작전을 수행할 수 있는 부대가 편성되어 있어야 하며, 정부 행정기관에서도 응전 자유화된 지역에 대한 정보를 가지고 북한 지역에 대한 전문 인사를 배치할 수 있도록 계획되어야 한다.

둘째, 민사작전 환경에 대한 연구와 지식기반 구축이 필요하다는 점이다. 이라크 전쟁시 민사작전의 실패는 단순히 정책적 과오와 민사부대의 편성 부실에만 기인하는 것이 아니라 민사작전 수행을 위해 필요한 정보를 사전에 충분히 구축해 놓지 못한 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 민사작전 수행을 위해 활용 가능한 시설 및 자원, 사회제도, 행정단위별 주민 수, 주민들의 가치관 및 성향에 이르기까지 민사작전 수행 간 필요한 모든 지식을 취합하여 데이터베이스화함으로써 민사부대 및 민사요원에게 적시 적절한 자료를 제공할 수 있어야 한다.

민사작전을 수행하는 주체에 있어서도 마음가짐이 무엇보다도 중요하다는 것을 간과할 수 없는 사항이다.

셋째, 이라크전은 이슬람과 기독교의 전쟁이라는 역사적인 감정과 불신감이 뿌리 깊게 박혀 있으며, 교전 당사자로서 참가한 다국적군이 지속적인 민사작전을 실시함으로써 오는 점령자의 우월감과 패전에 대한 이라크 주민의 피해의식을 간과할 수 없는 사실이다. 이는 이라크에 파병되어 성공적인 임무를 수행하는 자이툰부대가 이라크전에서 직접적인 교전 당사자가 아니었으며, 미·영군처럼 전투를 하지 않고, 순수하게 재건지원 임무 역할을 수행하였기에 이라크 주민으로부터 호감과 적극적인 지지를 얻어낼 수 있었던 중요한 요소이다. 또한 아시아권이 라는 동질감과 종교적인 문제에 대한 반감이 적었기 때문이다.

북한도 우리 민족으로 동질성을 가지고 있으나 반세기 이상 분단된 현실을 고려한다면 문화적·사상적 갈등을 전혀 배제할 수 없는 상황이기 때문에 북한지역에 대한 전문가 양성과 응전 자유화 이후에 북한지역에 동질성 회복을 통하여 사상적 문제로 불신과 적대 감정이 생기지 않도록 적절한 조치를 취해야 한다. 이러한 해결방안으로 민간인과 NGO단체 활동을 통해 일반 주민구호에 주안을 둔 기초적인 봉사자들로 활동을 통한 간접적 민사작전과 주민 친화 및 호응 결과에 따라 직접적인 민사작전을 개시해야 한다.

마지막으로 초기 치안을 확보하기 위한 방안으로 북한 치안전력을 활용하는 방안을 강구해야 한다. 전쟁으로 인해 남북한 모두 치안전력이 부족한 상황이 예상됨에 따라 남한의 전력만으로 북한지역에 대한 치안을 담당하기란 어려울 것이라 판단이 된다. 따라서 북한 치안전력 재임용을 통해 치안세력 확보 대책을 강구해야 할 것이다.

제 5 장 북한지역 민사작전 고려 요소

제 1 절 북한에 대한 법적 국가 해석 문제

한국전쟁이후 많은 시간이 지났음에도 불구하고, 민사작전을 둘러싼 한·미간의 갈등은 여전히 상존하고 있는데 이러한 입장 차이는 북한지역의 법적 성격에 대한 이견 때문이다. 이러한 한·미간 이견을 보이는 쟁점사안에 대해 미국은 한국과는 달리 북한을 국제법상 독립국가로 보는 시각 때문이다.

정부 수립 당시 유엔으로부터 유일 합법 정부로 인정받았으니 남한이 당연히 정통성을 갖고 있다는 주장과 관련하여 정부 수립 배경이 된 유엔 결의 195호 원문은 ‘유엔 한국 임시위원단 감시가 가능한 지역에서 수립된 합법 정부’라는 것이다. 따라서 남한만이 합법적이며, 북한은 불법이라든가 하는 내용은 어디에도 없다는 논리이다.

국가승인 문제에 있어 미국 측은 1948년 12월 12일 유엔이 결의한 한반도 유일 합법정부 승인은 1991년 9월 17일 남북한이 유엔에 동시 가입함에 따라 동등한 회원자격을 획득하였기에 북한정부는 조선민주주의 인민공화국으로 UN가입을 통한 실질적인 정부이며, 현실적으로 137개국과 수교하고 있기 때문에 국가로 인정하고 있다.

또한 남한의 헌법은 ‘한반도와 그 부속 도서’를 영토로 규정하고 있지만 이것은 국내법에 해당될 뿐이다. 또한 북한지역은 한국의 통치권이 한 번도 미치지 않았기 때문에 통치권이 미치지 않는 지역에서 한국의 국내법을 적용하기란 어렵다고 보고 있다. 또한 북한도 유엔회원국

이므로 수복지역으로 간주할 경우 회원국 하나를 소멸시키는 결과가 되기 때문에 한국통치권의 자동 확대가 곤란하다.

1988년 7. 7선언을 통해 남북 간 교역을 민족내부 교역으로 간주하는 결정을 내린 바 있으며, 1991년 12월 18일 남북합의서를 통하여 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”임을 전제로 하여 이루어진 합의문서인바, 이는 한민족공동체 내부의 특수 관계를 바탕으로 한 민족통합 차원에서 당국 간의 합의로서 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격에 불과하다. 결국 남북한 당사자들만 서로 국가로 인정하지 않고 있는 것이다. 또한 한국은 UN회원국이라도 전쟁을 도발하며 평화를 파괴하면 응징의 대상이지 보호의 대상이 될 수 없다고 판단하고 있기 때문이다.

결국 북한은 국제법상 하나의 국가로 인정받고 있기 때문에 북한 자체 내부 붕괴 등 급변상황이나 응전 자유화로 인해 남한이 북한에 대한 군정 통치 행사 문제는 국제사회의 동의와 지지가 필요하며, 급변사태시 북한의 요청 없이는 발휘할 수 없다는 결론이 나온다. 그러나 이러한 북한의 요청은 체제가 다른 남한에게 요청하기 보다는 지리적으로나 사상적으로 유리한 중국과 러시아에게 요청될 것으로 예상된다.

제 2 절 북한지역에 대한 작전계획 방향

1. 전시 작전권 환수와 작전계획

2007년 2월 김장수 국방장관과 로버트 게이츠 미국 국방장관이 미

워싱턴에서 열린 한미 국방장관 회담에서 전시 작전통제권(전작권)을 2012년 4월 17일 한국군에 넘겨주기로 합의함에 따라 전작권 전환(이양)이 본격적인 수순을 밟게 됨에 따라 현재 연합지휘체계의 변경은 필수적이며, 현재의 연합작계를 폐기하고 새로운 작계를 작성해야 한다는 데에는 이견의 여지가 없다.

전작권 환수 이후의 상황과 관련해 한미 군사 당국은 여러 차례에 걸쳐 “지상군은 한국군이 중심이 되고 미군은 해·공군 중심으로 지원한다”는 새로 수립될 작전계획 개념을 밝힌 바 있다. 한반도 전쟁 시 한국군이 주 역할을 담당하고 미군이 해·공군력을 중심으로 지원역할을 담당한다는 것은 그간 진행돼온 미국의 군사변환 흐름에 정확하게 부합한다. 미국이 지상군의 비중을 줄여나가는 배경에는 전장에서 병사의 희생을 최소화해 자국 의회와 전쟁반대 여론의 분위기를 최소화하려는 목적이 있음은 잘 알려진 사실이다. 전작권 환수를 계기로 미군 지상군 참전을 줄일 수 있다면 마다할 이유가 없는 것이다.

이렇듯 한반도에 전개되는 전쟁에서 미군의 지상군이 줄어들면 전쟁의 ‘최종목표’ 역시 달라질 수밖에 없다. 북한의 초기 군사공격을 방어하는 데 성공해 반격의 기회가 왔을 때, 한미 양국의 대통령은 ‘국가통수 및 군사지휘기구(NCMA)’를 통해 휴전선을 돌파해 북진할 것인지를 결정하는 ‘전략지침’을 내려야 한다. 쉽게 말해 북한에 군사적 응징을 가하는 것으로 전쟁을 끝낼지, 아니면 북한 정권을 붕괴시키고 전역을 점령할 것인지를 선택한다.

문제는 한국군 지상군이 초기 전선에서 큰 타격을 입고 미군이 해·공군 위주로 지원할 경우 북한지역을 점령해 올라갈 지상전력이 부족하다는 점이다. 현재의 전시 작전계획이 설정하고 있는 전쟁목표의 변

화가 불가피하다. 2006년 7월 발언에서 벨 사령관이 ‘전작권 단독행사 시 한국 정부의 전시목표’가 무엇인지 결정돼야 한다고 언급한 것은 바로 이 부분을 염두에 둔 것으로 보인다.

이라크전에서 후세인 정권 붕괴라는 목표는 조기에 달성했지만 계속되는 무장세력의 저항에 막대한 희생을 치르고 있는 미국은, ‘민사작전’에 선불리 개입하지 않는다는 방침을 더욱 분명히 하고 있다. 북한의 경우에도 정권이 붕괴된 후 전역에 미군이 진주할 경우 감당해야 할 저항과 손실이 만만치 않을 것이다.

더욱이 미군이 압록강 인근까지 진출하는 상황은 국경을 맞대고 있는 중국으로서도 좌시하기 어렵다. 조·중우호조약에 의거 자칫하면 중국이 참전할 수도 있는 것이다. 미·중 간의 직접적인 군사대결을 각오하면서까지 미국이 북한지역 점령에 동참할 것이라는 시나리오는 사실상 불가능해 보인다. 북한 지역은 헌법상 한국의 ‘미(米)수복 지역’이므로 이 지역에 대한 개입 및 군정은 한국의 ‘주권사항’이라는 논리다. 북한에 대한 민사작전을 미군이 주도할 경우 향후 북한의 정치적 변동에 대해 미국이 주도권을 갖게 될 수 있다는 염려도 깔려 있는 듯하다. 중국을 자극해 한반도에서 세계대전에 준하는 상황이 벌어지는 데 대한 우려도 마찬가지다.

전작권 환수와 연합지휘체계의 해체는 미국이 ‘북한 점령 임무’라는 압박에서 벗어날 수 있게 해준다. 사령관이 미군 대장인 연합사 체계에서는 기술적으로 미국은 뒤에서 멈추고 한국군만 휴전선을 돌파하기가 쉽지 않다. 또한 한국군 역시 연합사령관의 휘하에 있으므로 형식상 미군도 개입하는 것이 된다. 그러나 전작권 환수 이후 사령부가 분리되면 미국의 이러한 문제점은 사라진다.

2. 북한 급변사태에 대한 비상계획

북한 급변(急變)사태에 대한 비상대비계획(contingency plan)의 수립은 독일통일이 동독 정권의 붕괴와 서독의 흡수방식으로 이루어진 직후 한반도 위기관리 및 평화적 통일 준비 차원에서 그 필요성이 인식되기 시작했다. 이후 김일성의 급작스런 사망, 북한의 계속되는 식량난과 경제 붕괴 상황이 겹치면서, 정부는 전면전 상황에서 군사작전을 지원하는 총무계획과 별도로 범정부적인 ‘급변통합대비계획’(종전 안기부의 ‘평화계획’을 흡수)을 마련하였다.

북한의 급변사태는 북한 정권(김정일 체제)이 붕괴함으로써 더 이상 국가로 존재하지 못하는 상황을 말한다. 이는 내부 요인에 의한 자체 붕괴(implosion)와 전쟁 등 외부 요인에 의한 붕괴(explosion)로 대별된다. 전자의 예로는 쿠데타(김정일 실각)나 민중봉기 등으로 무정부상태에 빠지거나, 내전이 발발해 집권세력과 내전세력 간에 무장 대치상태가 장기화되는 경우, 대량 탈북·난민 사태로 변경 지역 관리가 와해되고 치안질서가 극도의 혼란에 빠지는 경우를 상정할 수 있다. 후자의 예로는 북한의 대남 무력도발시 한·미 연합군으로부터 대규모 반격을 당해 괴멸(전면전에 의한 북한체제 붕괴)되는 경우를 들 수 있다. 이러한 작전계획 또한 북한지역에 대한 남북한 상호불가침 조약에 의거 북한의 요청 없이는 북한지역에 대한 군정권을 행사하기란 어렵다고 판단된다.

제 3 절 북한지역 민사작전시 고려 사항

북한 지역에 대한 민사작전 고려 사항으로는 군사적 측면을 포함한

안보 관련 요소, 정치·국제법적 요소, 인도적 지원 관련 요소 등 3가지 차원으로 나눌 수 있다.

우선적으로 군사적 측면에서 북한 전역의 군사시설을 접수하고 인민군의 무장을 해제하는 작업이 첫 임무가 된다. 지하요새화한 북한 군사시설의 특성상 사전에 위치정보를 확보해야 하는데, 여기에는 중국 등 비교적 정보를 많이 갖고 있는 국가들의 협조가 필수적이다. 중장기적으로는 대량살상무기를 해체하고 새로운 군대를 조직하거나 한국군에 통합하는 방안 등이 과제로 남는다.

이라크에서 이뤄진 것처럼 민사작전을 통해 치안을 안정시키는 작업이 필수적이다. 2000만이 넘는 북한 주민에 대해 민사작전을 수행하려면 수십만 규모의 병력이 투입되어야 하며, 이는 현실적으로 이를 지원 가능한지 검토해야 한다. 특히 기존 인민군 일부가 게릴라화한다면 투입돼야 할 군사 자산의 양은 크게 증가한다.

둘째, 한국과 미국 등은 사전에 특화된 민사부대를 육성할 필요가 있다. 시나리오에 따라서는 난민 통제 문제와 추가 소요사태를 예방하기 위해 기존 북한 정권의 책임자들을 추적하는 작업도 포함될 수 있다. 민사작전이 일정 궤도에 오른 후에는 새로운 경찰조직을 만들어 훈련하는 작업이 이어져야 한다.

다음으로 살펴볼 요소는 정치적·국제법적 요소다. 이 분야의 첫 쟁점은 한국의 권한을 어디까지 인정할 것이냐에 관한 것이다. 사태 초기부터 한국은 자국 헌법 조항을 근거로 북한지역에 대한 주도적 통제권을 주장할 가능성이 높다. 그러나 한국이 단독으로 상황을 관리하는 것은 여건상 불가능한 만큼 주변국들의 개입과 조력이 필수적이다. 한국의 권리에 대해 국제법적인 이견이 불거질 가능성도 있다. 중국의 경우 미

국의 맹방인 한국과 국경을 맞대는 상황이 부담스러울 수 있기 때문이다. 이러한 딜레마를 균형적으로 관리하는 것이 핵심 쟁점이다.

지방의 행정체계를 조직하고 인원을 확보하는 작업과 중앙의 과도정부를 만드는 작업이 동시에 진행됨에 있어 국제법적 정당성을 확보하기 위해서는 유엔 안전보장이사회의 결의가 필수적이다. 과도 행정조직에 이전 북한 정부 관계자들의 참여를 허용할지도 쟁점이 될 수 있다.

또한 주변국 군대가 북한에 진주하는 것에 대해서도 유엔 안보리의 승인은 필수적이다. 이들 부대의 지휘통제권을 어느 나라가 주도적으로 행사 하느냐도 쟁점이 될 수 있다. 한국이 사태의 주도권 확보와 통일정부 구성에 대한 국제사회의 승인을 위해 얼마만큼 외교적 노력을 기울이느냐가 주요 변수다.

끝으로 살펴볼 것은 인도적 지원 부분이다. 북한이 어떤 시나리오로 붕괴하느냐에 따라 국제사회의 반응은 크게 엇갈릴 것이다. 무력을 동반한 급격한 붕괴가 이뤄질 경우 난민 발생은 필연적이고, 이를 관리하는 데는 군사적 자산을 투입할 수밖에 없을 것으로 예상된다.

난민의 수를 예측하기는 매우 어렵지만, 북한 내부를 떠도는 난민이 50만, 한국으로 넘어오는 난민이 20만, 중국으로 가는 난민이 수천 명 규모일 것으로 추정할 수 있다. 주변국은 탈출난민을 얼마나, 어떤 절차를 거쳐 수용할 것인지 미리 결정해야 한다. 중국의 경우 국경지역 불안정을 우려해 통제에 나설 가능성이 높다. 북한 지역이 빠른 시일 내에 정치적으로 안정될 경우 난민의 해외탈출은 상당부분 줄어들 것이다.

외국의 사례를 보면 대부분의 난민은 식량을 확보하기 위해 거주지

를 이탈한다. 따라서 초기에 전국적인 식량공급 시스템을 만들어 안정적으로 유지하는 것이 급선무다. 이를 위해서는 유엔 PKO(평화유지군)의 활동도 필요하지만, WFP(세계식량계획) 같은 국제기구나 NGO단체의 조력이 필수적이다. 이들 사이의 유기적인 협조와 효율적인 관계설정은 성공적인 지원은 난민문제 해결과 치안확보에 큰 영향을 줄 것이다.

제 6 장 민사작전 발전방향

이라크 전에서 보았듯이 전쟁에서 승리한 미군은 민사업무에 대한 소홀로 인해 종전보다 더 많은 병력들이 숨겨 갔다. 이는 군이 군사작전을 통해 적의 지역을 수복하였다 하더라도 민사업무를 소홀히 하여 그 지역 내의 주민이 아군에 협조하지 않거나 또는 적대세력으로 변모하여 아군을 교란시킨다면 후방지역은 더 큰 혼란 속에서 잦은 작전활동으로 인해 전방에 전력을 집중시키지 못할 뿐만 아니라 주민들과 싸워야 한다는 심리적 위축과 당위성의 상실, 주변에 의한 부정적 시각을 피하지 못할 것이다.

따라서 바람직한 민사작전의 발전 방향은 앞 장에서 살펴본 이라크 전과 한국전쟁 민사작전의 사례의 문제점을 보완하면서 동시에 오늘날 변화된 민사작전의 환경에 적절하게 대응할 수 있도록 준비해야 한다.

제 1 절 민사정책 발전 방향

1. 행정

행정기능은 작전지역내에서 정부 및 지방행정 기관과의 관계와 정치활동 문제를 조정통제하며, 행정기관들을 접수 하에 공공행정, 공공시설, 재산관리, 문화재관리 등을 지도 감독하거나 노동력을 동원하여 군사작전을 지원해나가는 것이다. 따라 공공 행정업무의 중점을 북한행정 기관을 접수하면서 임시행정 체제를 구축하고, 주요행정문서 및 자료를 훼손 없이 확보하고, 수복행정에 필요한 인적, 물적 자원을 확보

및 안전 보호를 강구하여야 하며, 수복행정 방해 방지 및 공산주의 잔재를 제거하는데 주안을 두어야 한다. 또한 필요시에는 행정업무 증진을 위해 이전 행정자원들을 적극 활용할 수 있도록 해야 하며, 지역 내 아군 동조 세력과 지역전문가를 적극 활용하여 지역 행정에 대한 차질 없는 진행이 되도록 인적자원 확보에 관심을 기울여야 한다. 따라서 북한 지역에 대한 단절된 특수한 상황에 비추어 사전 심리적 부대를 적극 활용 지역 내 한국군 동조세력을 확보거나 남한 내 북한지역 전문가를 사전 양성하여 투입하도록 준비가 되어 있어야 한다. 둘째는 공공시설과 재산에 대한 보호와 관리책임자를 임명하고 경계 조치 강화를 통해 재산관리에 만전을 기함으로서 재산권에 대한 불만으로 인해 적대 세력이 확산되지 않도록 강구되어야 한다. 따라 모든 재산대장, 소유권 이전 기록 및 거래 기록을 철저히 보존할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 신속한 주민생활의 안정을 도모하기 위해 구호물자를 지원할 수 있도록 관련 행정기관과 협조 조치를 해야 하며, 전후 복구사업에 북한 주민들을 적극 투입시킴으로써 생존권을 보장하고, 군 작전을 적극 지원하도록 유도해야 한다.

2. 치 안

초기 치안유지 성공 여부가 민사작전 성공으로 연결된다. 이는 치안이 확보되지 않으면 극도의 무질서가 예상되며, 혼란으로 인해 주민들은 불안공포에 휩싸이게 됨으로서 이전보다 불안한 환경조성은 결국 주민들로 하여금 비협조적이거나 적대세력으로 변모할 수 있는 위험이 따를 수밖에 없으므로 확고하게 치안을 유지될 수 있도록 강력한 군사작전을 시행을 해야 하며, 군사작전 방해 방지에 초점을 둔 각종 포고

문과 행정요강을 통해 시행을 중지 시켜야할 법률체계와 새롭게 적용 될 법률을 신속히 고지시켜주어야 한다.

또한 점진적으로 협조적이고 우호적인 지역 치안세력에게 치안능력이 확보되도록 시설과 장비를 적극적으로 지원해줌으로서 군사작전 소요를 최소화 시켜야 한다. 반대로 군사작전을 통한 지속적인 치안이 유지되면, 마찰로 인한 불만 세력이 확장됨을 유의하여, 성심성의 있는 치안지원과 지역 치안세력을 이용하는 방법을 적극 활용해야 한다.

3. 구 호

정부행정기관의 공공보건과 복지에 관한 필요한 활동과 대책으로, 국가 및 사회의 보건상태를 유지하고 회복하기 위한 예방치료 활동과 군 부대에 대한 보건활동에 관한 것으로 모든 민간인 부상자 및 병약자와 노약자, 유아, 임산부 등을 위한 보건활동과 군·민 보유 의무시설을 상호 협조함으로써 민간 의료 활동을 적극 지원해 주어야 한다.

따라 의·식·주와 질병 예방에 주안을 두어 작전을 개시해야 하며, 전염병 예방에 만전을 기해야 한다. 구호활동은 초기에 민심을 확보하는 가장 중요한 수단이므로 정부행정기관에서는 적극적으로 의료자원을 획득하여 우선적으로 전상자 치료 및 사망자를 처리하도록 하며, 지역 내 가능한 군 및 민간 의료 시설을 적극 활용하여 치료 및 구호활동을 펼쳐야 함은 물론, 민간단체를 통한 식량지원을 확보하도록 해야 한다. 거주시설 및 주민급식을 위한 사전 비상대책 본부를 설치 운용하도록 조치해야 하며, 식량 수송 및 분배 계획을 수립을 통해서 주민에게 효율적으로 식량이 분배되도록 초지해야 하며, 적대세력에게 구호물자와 자원이 유입되지 않도록 경호작전을 고려해야 한다.

4. 자원 관리

작전지역내에서 가용한 자원을 획득하여 군사작전 성공을 지원하는 것과 장차 통일행정까지 의식하면서 정부행정기능을 지원하는 것이다. 즉 자원관리를 효과적으로 하지 못하면 군사작전을 효과적으로 지원할 수 없을 뿐 아니라, 주민들의 불신을 조장할 경우 민심이반과 심리적 갈등을 심화시켜 민사작전의 방해요인을 만들 수 있다. 주요자원 민간 시설 훼손 방지와 약탈·도난을 방지할 수 있는 대책을 세워야 하며, 재정업무의 확립, 식량문제에 있어서는 비축미를 훼손 없이 찾아내어 충당하고, 부족분은 한국에서 조달해야 한다.

지역 내 자원을 사용함에 있어 전시라는 극변하는 상황을 고려 화폐 가치 변화가 없는 물품을 사용할 수 있도록 조치를 하거나 임시 화폐를 발행하여 경제적 혼란을 초래, 화폐의 가치가 상승·하락하지 않도록 금융기관과 연계된 활동이 필요하다.

5. 선 무

선무활동 또는 선무공작은 정부의 정책이나 의도를 수복지역이나 아군 지역 내 주민에게 이해시켜 아군의 의도대로 행동하게 함으로써 민심을 안정시키는 활동을 말한다. 북한의 주체사상으로 인해 잘못된 한·미 감정에 대해서는 민주주의의 우월성을 올바르게 이해할 수 있도록 사상 비교를 체험할 수 있도록 해야 하며, 기존의 북한지역 기득권 세력에게는 처벌에 대한 두려움보다는 보호를 통해 용서와 화해, 남북통일이라는 대과업 명제를 두고 통일 정부를 수립하도록 선무활동에 앞장서도록 활용해야 한다. 따라서 공공교육 기능면에서 남북한의 교육 체계를 스스로 비교 평가할 수 있도록 해주고, 민간보도 정책은 조기에

실시될 수 있도록 준비하며, 동질성의 개념을 부각시켜 민족만이 동족이라는 개념을 인식시켜야 한다. 또한 민사작전을 지원하기 위한 심리전 활동 부대를 적극 지원을 위해 통역인, 특수기능공 등의 인원과 인쇄, 방송 및 기타 시청각 장비 및 물자를 획득토록 하여, 심리전 활동을 통해 주민들로 하여금 국가정책을 이해하고 순응하도록 선도해야 한다.

제 2 절 민사작전 발전 방향

앞 절에서 살펴본 것처럼 오늘날의 민사작전 환경은 과거 한국전쟁 때와는 많이 달라져 있다. 물론 한·미 양국은 한국전쟁이후 민사작전의 문제점들을 계속 보완해 왔다. 예를 들어 연합작계 상 민사부록 개정을 통해 민사작전 계획 보완을 계속해 왔다. 연합작계 민사부록은 한국전쟁 시 군정과는 달리 종전 후 한국정부에 북한 수복지역을 이양하지 않고 작계시행 중에도 조건이 충족되면 북한지역의 민사작전 권한을 합참에 이양할 수 있도록 명시하고 있다. 이처럼 연합작계 민사부록 개정이 긍정적인 측면이 있다고 해도 아직도 미흡한 부분이 있다.

또한 한반도에서 대북 군사개입 상황이 발생한다면, 이것은 한국정부 입장에서 보면 안보문제이면서 동시에 통일 문제와도 연관이 된다. 따라서 북한군에 대한 군사작전뿐 아니라 군사작전을 지원하고 북한 지역에 대한 통제 및 통합을 위한 민사작전이 매우 중요하게 대두 될 것이다. 따라서 민사작전 측면에서 과거의 한국전쟁에서 도출된 문제점들 중에서 보완이 이루어지지 않은 부분에 대해 살펴볼 필요가 있다.

따라서 본 절에서는 한국전쟁의 문제점과 이라크 전쟁이 주는 교훈을 통해 올바른 민사작전 발전 방향을 모색하고자 한다.

1. 한국전쟁의 문제점 보완 측면

한국전쟁에서 문제점으로 대두된 북한의 민사작전 수행에 대비한 준비가 여전히 부족한 실정이다. 민사작전의 5대 기능에 대한 대응책을 보다 구체화할 필요가 있다. 또한 북한에 대한 군정문제는 아직까지도 해결되지 않은 상황이다. 이는 남북한 지속적 경제적 문화적 교류를 통해 민족공동체임을 주시 시켜야 하며, 북한의 급변사태와 경제적 고립이 발생시 북한에게 도움을 줄 수 있는 국가는 남한뿐이라는 사실을 명확히 심어 주어 북한 자체 위기 상황 발생 시 남한에게 도움이 요청될 수 있도록 해야 하며, 이러한 활동이 제한이 북한과 밀접한 관련이 있는 중국과 러시아에 대한 우호 정책 활동을 함으로서 한반도 통일 문제에 대해서는 남한 측에게 유리한 동의와 지지를 줄 수 있도록 우호관계 등 각종 조약을 수립해야 할 것이다.

또한 한국전쟁에서의 민사작전의 문제점을 보완하기 위해 민사부대의 조직을 보강할 필요가 있다. 한국군의 민사여단부터 소대까지의 민사부대는 평시에 편성이 되어 있지 않고 전시 동원운영 계획에 의거 동원예비군이 중심이 되어 창설된다. 이처럼 동원 후 창설되는 민사부대가 전시에 제한된 교육을 통해 민사 임무를 수행할 경우 임무 수행에 적지 않은 제한을 초래할 것이다. 이러한 체제하에서는 한국합참이 전시 민사작전 권한을 조기 이양 받거나, 북한지역에서 주도적 민사작전 수행하는데 많은 지장이 초래 될 것으로 판단된다. 또한 군 고위층 또는 각급제대 지휘관의 민사작전에 대한 인식 부족으로 민사 전문요원의 양성과 관리가 어려운 점도 문제점이라고 할 수 있다.

한국전쟁 당시 북한 평남지역의 군정사례를 살펴보면 당시 평남지역은 미1군단 민사참모인 먼스키 대령, 미8군에서 임명한 김성주 평남지사, 한국군 헌병대장 김종원 대령 등 3명이 3두 정치를 실시하면서 상호 협조 및 지원체계가 성립되지 못해 갈등과 불화가 계속되었고 각자 독자적인 임무를 수행으로 인한 민사행정상 착오로 혼란과 비행이 심해졌고 결국 군정은 실패하게 되었다.

따라서 향후 북한지역 민사작전 수행의 일원화는 물론 이거니와, 민사작전은 통일성과 일관성을 갖고 전 지역에서 동일하게 수행되어야 한다. 이를 위해 지역 내 최고 선임지휘관에게 민사작전의 책임과 권한을 부여해야 한다.

또한 책임과 권한을 위임받은 지휘관은 개인의 의사에 의해 즉흥적으로 민사업무를 수행하는 것이 아니라 상급부대 지침과 관계법령의 법규, 국가정책 및 국제법등의 준수를 고려하면서 그 임무를 수행하여야 할 것이다.

향후 민사작전 수행 시 한국전쟁의 전철을 되풀이하지 않기 위해서는 북한지역에 대한 치안 확보가 매우 중요하다. 왜냐하면 치안 부재로 인한 약탈 및 탈선행위가 북한 주민의 민심을 이탈에 많은 영향을 미쳤기 때문이다. 따라서 민사작전 시행 초기에 북한지역에 민사부대를 행정구역 단위로 운용하여 행정기구를 조기에 장악해야 한다. 행정기구의 조기 장악은 치안 질서를 확립하면서 불온 세력의 파괴 공작 및 사회 질서 혼란을 미연에 방지할 수 있으며, 협조 세력을 형성할 수 있는 지름길이 되는 것이다. 또한 기존 행정요원을 최대 활용하면서 정부 행정지원단과 반공 지방유지등에 의한 자유체제의 행정조직을 조기에 정착시켜야 한다고 판단된다.

한국전쟁에서 북한지역의 군정 당시 공산당 조직에 참여했다는 이유로 수많은 사람들을 임의로 처단하는 행위는 바람직하지 못하며 과거 한국전쟁의 교훈을 거울삼아 정치적 안정을 기하고 후일 법에 따라 처벌하는 등 합리적인 수복정책이 필요하다고 사료된다.

또한 민사작전 수행 시 경제 관련 정책에 대안에 대해서도 신중한 검토가 필요하다. 한국전쟁 시 남북한의 화폐를 동일비율로 사용함으로써 많은 문제점이 있었다. 향후 민사작전 시는 과거와 달리 북한보다 남한의 경제력이 높기 때문에 남한의 화폐가치가 더 높을 것이다. 따라서 남북한 화폐를 동시에 운용할 것인지 아니면 임시방편으로 북한의 화폐를 통용하고 화폐 개혁을 단행한 다음 운용할 것인지에 대한 검토 또한 필요하다. 이외에도 개개인의 물물교환 문제, 경제활동 제한에 관한 문제 등 여러 가지 경제 문제에 대해서 검토할 필요가 있다.

한국전쟁의 북한지역 군정과는 달리 민사작전에 대해 북한 주민들이 심리적 불안, 공포감을 갖지 않도록 ‘전향하는 사람은 개인의 생명과 재산을 보호해 준다.’는 선무활동을 하고 이를 시행해야 한다. 또한 남북한이 동일민족이라는 민족주의의 동족애를 심어주면서 장기적으로는 교육제도의 개선, 종교 활동의 부활, 전통적 문화의 보급 등 동화정책을 개발하여 대한민국의 체계를 수용할 수 있도록 선무활동을 추진해야 한다. 이외에도 한국전쟁을 통한 문제점 분석 내용이나 향후에 예측되는 민사작전상의 문제점에 대해 보다 세부적인 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 이라크전쟁의 문제점 보완 측면

전쟁에서 승리한 미군은 종전 후 점령지역 안정화 및 재건사업 시행

지연과 치안세력 부재로 인해 저항세력의 증가로 이어져 결국 전쟁 이후 더 많은 인력 손실을 받고 있다. 미군은 종전 후 이라크내 저항세력에 대한 소탕작전을 전개하고 있지만, 치안유지 및 질서회복을 위해 3년 이상의 시간을 허비했다. 이라크내 안정화 작전은 중세와 현대를 넘나드는 역사적 인식, 회교의 독특한 본질, 극단적 성향의 광신주의, 종교의 이름아래 죽음을 두려워하지 않는 순교관, 회교도들의 고유한 세계관 등이 혼재된 복합적 차원이라는데 근본적인 문제가 있다²⁹⁾. 최근 미국은 이라크에서 군사력만으로 승리할 수 없으며, 어느 한 국가의 힘만으로 이길 수 없는 것을 점차 확신하게 되었다. 따라 연합군사령부도 당면 목표를 적대세력 소멸로부터 치안군 양성으로 전환시켰다. 미군이 이라크에서 안정화 및 재건사업을 추진하면서 결정적으로 실패한 것은 절대적으로 군사작전에만 비중을 둔 나머지 저항단체가 동조세력을 규합하고, 무장활동을 준비하는데 필수적인 가용시간과 공간을 허용하였을 뿐 아니라 적대세력 및 위험자산에 대한 통제 및 동결조치를 제대로 실시하지 못한데 그 원인이 있다.

따라서 북한지역에 존재하는 치안전력을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 북한군의 무장해제 후 사상과 정치적 문제성을 둔 주요 핵심 인원은 치안문제에 관여하지 못하도록 조치하거나, 차후 북한군 해체 연구위원으로 활용하도록 하며, 일반 치안전력이었던 인원들은 일정한 신상정보와 사상적 문제 검증을 위해 북한지역내 동조세력으로부터 확인 후 치안전력으로 활용토록 해야 한다.

또한 점령지역 주민의 심리와 문화적 정서를 이해하도록 노력해야 한다. 이라크에서 미군은 주민관습을 이해하지 못하여 여성의 몸을 수

29) 송승중, 『이슬람 문화는 동맹군 고립시켜』. 국방저널, 제379호(2005년 7월호), p. 38.

색하거나 어린이의 머리를 쓰다듬는 행위, 포르노 사진을 보여주는 행위는 금기시 되어 있으나, 이러한 역행위를 통해 이라크 주민들로부터 반감과 비난을 받았으며, 특히 나체인 상태로 이라크 포로를 확대한 공공연한 사진은 세계적으로 비난을 면하지 못하였다. 이와 같은 사례는 한국전쟁에서도 북한지역에 대한 군정 실시간에도 유사한 사례를 가지고 있다. 따라 민사작전지역에 대한 언어, 문화, 이념을 이해하고, 민사작전간 올바른 의사소통 실시를 통해해만 작전 수행이 원활히 진행될 수 있다. 따라 민사작전 지역에 대해 올바르게 이해하고 대변해 줄 수 있는 전문가가 필요하다.

따라서 통일을 대비해서 우리 군은 북한지역에서 발생할 수 있는 제반 문제를 사전에 충분히 조율하여 종전시기 점령지역에 대한 안정화 및 재건사업의 중요성을 깊이 인식한 가운데 전쟁이전 여건조성과 함께 민사작전 민 군정 실시방안을 병행 발전시켜야 한다.

3. 작전계획 발전 측면

가. 대량 탈북·난민 사태 발생시

북한에서 쿠데타나 민중봉기 혹은 내전이 발발할 경우 우리는 한반도 평화관리 차원에서 대응해야 한다. 정부는 남북기본합의서 제2조에 입각, 급변 사태를 북한의 내부문제로 인식하여 개입할 의사가 없음을 밝힘으로써 북한 정권을 안심시켜야 한다. 그리고 개성공단 건설, 금강산 관광 등으로 북한에 체류하는 우리 국민의 안전한 귀환을 추진해야 한다. 더불어 식량·생필품 등 대북 인도적 지원의 용의가 있음을 밝히는 것이 바람직하다. 남북 경협은 기 합의된 일정대로 계속 추진토록 해야 한다.

다만 우리 정부는 모든 역량을 동원해 북한에서 쿠데타, 민중봉기 또는 내란을 일으킨 주도세력의 실체를 확인하는 한편, 이들과의 접촉통로를 확보해야 한다. 중·장기적으로는 북한 내의 민주화 진전 상황에 맞춰 개혁세력과의 연대·협력을 강구해야 한다. 민주화 세력의 조직화 및 지원은 북한의 체제 개혁 및 자유총선을 통한 민주정부 수립의 선결조건이며, 궁극적으로 남북 정치통합의 기반이 된다.

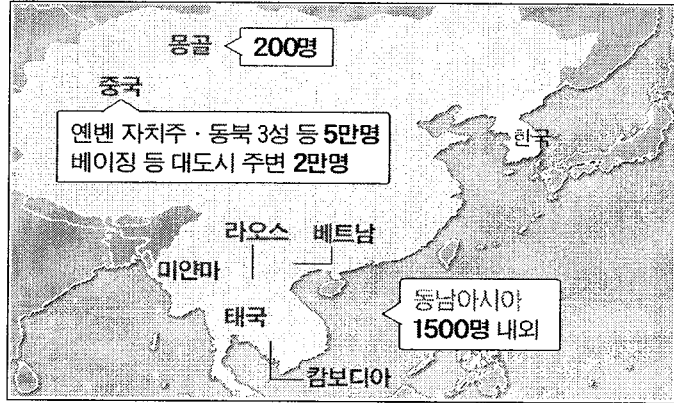
쿠데타나 민중봉기 혹은 내전이 발생하면 곧바로 통일로 연결되지 않고 북한 내에 신 공산정권이 수립될 수 있다. 따라서 신 정권이 개혁·개방 및 남북화해·협력 정책을 지속하도록 유도, 한반도 평화와 안정에 기여할 수 있도록 해야 한다.

중국·러시아 등 인접국가로 탈출하는 경우 탈북난민들의 국내 입국을 최소화하고, 현지국과의 긴밀한 협조 하에 난민 정착촌이나 임시 보호처를 설치해 식량·의약품 등 신속한 인도적 지원을 해야 한다. 난민수가 대규모화할 경우 우리 혼자 책임을 지는 것이 현실적으로 불가능하다. 따라서 대량 탈북 사태의 현지화가 절실하다. 한국은 유관국과의 공조 하에 중국을 설득해 유엔난민고등판무관실(UNHCR)과 같은 국제난민구호기관의 개입을 모색하는 한편, 국제적 고통분담체제 구축을 추진해야 한다. 이를 위해 탈북난민 원조를 위한 다자협의체 구성이나 국제회의 개최를 검토해야 한다.

해안이나 휴전선을 넘어 직접 남한으로 오는 경우 국무총리실 주관 하에 범정부 차원의 대량 탈북자 수용체제를 수립, 기민하게 대처해야 한다. 탈북자 수용시설인 ‘하나원’을 증축하되, 시설의 절대부족을 감안해서 군대 휴양소, 체육관, 폐교 시설을 최대한 활용해야 한다. 보트 피플의 경우 서해의 외딴섬에 일시적으로 격리 수용하는 방안도 고려해

야 한다. 지방자치단체와 대한적십자사는 대량 탈북 사태에 대비해 천막, 급식차량, 취사·식기세트, 구호물자를 미리 비축해 두어야 한다.

<그림 6-1> 해외 체류 중인 탈북자 추정 인원³⁰⁾



현재 운용되고 있는 ‘북한이탈주민법’은 일시에 수만 명이 떠밀려 오는 대량 탈북에 대하여는 그대로 적용하기 어렵다. 따라서 대량 탈북자를 긴급 수용하는 법을 제정해 두어 대처하되, 지방자치단체의 역할 강화 및 국내 민간단체의 협조를 제도화하는 방안을 강구해야 한다. 이 경우 국내 정착금과 주거지원비 제공은 임시 중단하고, 심리적 안정 지원, 사회적응훈련, 직업교육 및 취업 알선 위주로 자원을 활용해야 한다.

<표 6-1> 국내 탈북자 현황³¹⁾

년도	99년	00년	01년	02년	03년	04년	05년	06년	07년 (2월)
인원	148명	312명	583명	1139명	1281명	1894명	1383명	2019명	300명

30) 조선일보, 『국내 탈북자 1만명 시대』 (조선일보, 2007년 2월 21일)

31) 조선일보, 『국내 탈북자 1만명 시대』 (조선일보, 2007년 2월 20일)

나. 북한 체제 붕괴시

마지막으로 전면전에 의한 북한체제 붕괴시 정부는 먼저 북한에서 비상통치를 담당할 ‘북한자유화행정본부’를 설치해야 한다. 이 기구는 주로 한국 정부와 유사한 행정조직체계를 갖추겠지만, 사실상 군정(軍政)의 형태를 취할 가능성도 배제할 수 없다. 구 공산세력이 저항세력으로 바뀌어 장기간 빨치산 활동을 전개할 가능성이 높기 때문이다. ‘응전자유화(應戰自由化)’ 이후 북한에 군정이 실시될 경우, 한·미 간에 주도권 문제와 관련해서 현재 논란이 일고 있다.

자유화행정본부는 조선로동당을 즉각 해체하고, 이른 시일 안에 민주정당 및 실용주의적 개혁세력을 육성함으로써 체제 전환을 위한 정치프로그램(자유총선을 통한 민주정부 수립 포함)을 추진해야 할 것이다. 또한 북한 주민들이 처한 인도적 위기상황을 고려해 식량·의료 등의 긴급 구호를 실시해야 한다. 이와 관련, 유엔 및 국제 NGO들에 대북 지원을 적극 호소하는 것이 바람직하다.

일단 과도기 동안에는 북한 경제를 분리해 관리토록 해야 한다. 구체적으로 북한지역재건 조직을 구성·운영해 조기에 북한에 시장경제 체제를 도입하는 한편, 북한 주민의 일자리를 창출해 이들의 대량 남한 이주를 억제해야 한다. 더불어 북한 지역에서 자행된 반민주적 공산 잔재의 청산을 추진함으로써 북한 주민의 친남한화를 유도하는 한편, 본격적인 남북 정치통합을 준비해야 한다.

4. 민사작전 수행능력 강화

가. 민사작전 군 교육 강화

이라크전을 통해 민사작전의 중요성이 부각되었음에도 불구하고, 민

사작전의 중요성에 대한 교육은 미비한 실정이다.

<표 6-2> 각 학교별 민사교육 현황³²⁾

구 분	양성과정 (육사, 3사, 학군)	보병학교	육대	국방대학교
				합참대
교육시간	-	30분	8시간	5시간
교육내용	민군작전 소개	민군작전 개념 이해	·민사5대기능 수행(5시간) ·민사작전 원칙 / 개념(1시간) ·작전계획 작성(5시간)	·민사작전 기본개념 (1시간) ·작전계획 작성 (2시간) ·사례발표 / 토의 (2시간)

특히 장교양성 기관에서 지상작전에 대한 교리 교육간 민사작전에 대한 언급하는 수준의 교육이 이루어지고 있으며, 특히 전장기능별, 병과별 보수교육인 고등군사교육반(고군반)에서도 야전 지휘관으로 전쟁에 대한 기본 수행능력 위주의 교육은 민사작전의 중요성을 간과함으로써 전투에 승리할 수는 있어도 전쟁이후의 작전수행 능력에 대한 교육이 미비한 실정이다. 고군반 이후 동원사단 중대장, 후방지역 중대장 임무를 수행을 고려한다면 결코 민사작전 교육의 중요성을 간과되어서는 안 될 사항이다.

따라서 민사작전에 대한 군 교육을 강화해야 한다. 군 교육 관련기관에서는 민사작전에 대해 각 군사교육과정에서 일정시간 교육을 시키는 것이 바람직하다고 생각한다. 또한 민사작전과 관련된 세미나, 심포지엄 등을 주기적으로 개최함으로써 저변을 확보하고, 민사작전 관련 해외연수 및 파견, 국제회의 참석 등을 통하여 잠재적인 민사작전 능력을

32) 합참, 『'07 민군 / 심리전 학교교육계획』 자료 정리

배양해야 한다. 또한 순회교육 등을 통해 각급 지휘관에게 민사작전에 대한 지식을 쌓게 하고 중요성을 인식시킬 필요가 있다고 판단된다.

또한 정보학교에서 실시하고 있는 통일대비 전문교육³³⁾(전·후반기 각 2주간 실시)을 대폭 확대함으로써 민사작전 환경여건 조성을 위한 선무심리의 중요성을 배우게 하고, 장차 북한지역에 대한 응전 자유 화 시 민사활동에 대한 활동지침과 북한지역에 대한 연구를 경험케 하여 북한전문가를 만들 수 있도록 여건조성을 한다면 장차 민사작전의 중요성을 부각시킬 수 있는 기회를 마련할 수 있을 것이다.

<표 6-3> 통일대비 전문교육 내용³⁴⁾

교육 과목	교육 내용	비 고
통일정책/대비계획 (8시간)	· 남북한 통일정책(2시간) · 분단국 통일과정/교훈(1시간) · 통일상황/대비계획(5시간)	정보교 정보교 초빙(국방부)
심리작전 (13시간)	· 심리전 일반이론(시간) · 남북심리전 수행체계(2시간) · 통일이후 심리전 방향(3시간) · 합참작계 심리작전 부록(3시간)	정보교 정보교 초빙(국정원) 초빙(합참)
민군작전 (30시간)	· 민군작전 체계(1시간) · 민군작전계획(3시간) · 실습(26시간)	정보교 초빙(합참) 정보교
현장실습 (29시간)	· 하나원 방문 · 판문점 견학 · 종합 토의	정보교

33) 통일대비 전문교육 교육목적 및 목표는 대북 민사/심리전 수행 전문 인력 육성, 통일정책 및 대비 계획 이해, 민사 / 심리전 수행 능력을 배양하는데 있으며, 교육대상은 사(여)단 민사 / 심리전 장교, 특전사, 국방심리전단 심리전 요원을 대상으로 교육을 실시하고 있음

34) 정보교, 『통일심리전반』 기본 / 보충 교재

또한 해외 파병자에 대한 민사작전 교육을 강화시키면 파병기간에 비례하여 민사작전 능력이 구비된 자원이 자연스레 늘어날 수 있을 것으로 판단되며, 실질적인 민사작전 수행 경험을 가진 자를 야전부대 지휘관 및 참모로서 적극 활용한다면 민사작전 수행능력과 중요성이 자연스럽게 향상될 것으로 판단된다.

<표 6-4> 한국군 해외 파병 현황³⁵⁾

구 분	03년	04년	05년	06년	07년 4월	총 계
이라크 자유작전	1,254명	4,219명	6,313명	5,267명	638명	17,691명
항구적 자유작전	806명	423명	422명	421명	208명	2,280명
UN PKO	322명	64명	68명	29명	10명	493명
합 계	2,382명	4,706명	6,803명	5,717명	856명	20,464명

나. 민사부대 교육 및 동원훈련

민사부대는 전시 창설부대이기 때문에 예비군 교육훈련 계획에 의거 매년 동원훈련 기간을 활용하여 일부 과제를 제한적으로 실시하고 있다. '06년도 민사부대 동원훈련 지침을 보면 전시 민사부대 창설절차 숙달과 전시 임무에 의한 민사 5대 기능별 민사작전 수행능력 배양에 중점을 두고 훈련에 임하도록 하고 있다. 2박 3일간 실시하는 동원 훈련간 실질적인 교육훈련은 2일차 직책수행 능력 10시간 동안 이루어지고 있으며, 세부 교육내용은 합참에서 제작 보급한 교안을 활용하여 교육이 이루어지고 있다. 교육시간은 민사작전 기본교육 2시간, 민사작전 수행 2시간, 민사 5대 기능교육 6시간(강의 3시간, 실습 3시간)으로

35) 합참, 『91년 이후 해외파병 현황』 (합참, 2007) 자료정리

이루어지고 있다.

민사부대가 전시에 창설되는 부대이기 때문에 민사부대 창설로 지정된 동원예비군 또한 매년 인원이 변동되기 때문에 1년에 일회적인 교육을 받고 난 이후에도 지속적인 관리가 되지 않기 때문에 민사작전에 대한 전문적인 수행능력을 보유하고 있다고 보기에는 어려울 것으로 판단된다. 따라 민사부대 동원 지정된 자에 대해서는 민사특기를 가진 자를 고정 동원 자원으로 활용되어야 하며, 부족한 전문수행능력을 보완시키기 위해 동원훈련 년차별로 보다 전문화된 교육이 이루어지도록 세부교육을 수립되어야 한다. 특히 파병경험이 있는 자원(자이툰 및 상륙수 부대원)은 민사작전 교육과 경험이 풍부하므로 군사특기와 부특기를 부여케 함으로써 최초부터 민사부대 편성 및 민사자원으로 관리되도록 강구해야 할 것이다.

또한 실제 정부부처에서 전시 민사부대 창설간 동원되는 요원을 초청 및 임무수행절차를 함께 실시함으로써 민사부대에 지원되는 요원을 파악 / 편성 유지하도록 하고, 실질적인 훈련을 통해 발생하는 문제점을 보완·토의를 통해 작전계획 능력을 발전시키도록 노력해야 할 것이다.

다. 민사부대 편성 보강

전시 동원된 민사부대는 직책에 인원을 배치한 것으로 사실상 편성만 해둔 것으로 임무 수행을 위한 강력한 지휘체계와 견제단위에 따른 임무수행 기능이 떨어질 수밖에 없다. 민사 기능에서 초기 치안유지를 위한 활동이 극히 제한 될 수밖에 없음을 물론 초기부터 즉각 임무수행이 발휘될 것이라고 보기에는 어렵다. 따라서 평소 상호간 연계성도

없는 인원들이 단지 전시 교육을 통해 민사요원으로서 임무수행능력을 갖추고, 북한지역에 대해 민사작전을 수행하기란 무리가 따르기 마련이다. 따라 민사부대가 규모나 성격 면에서 주도적이며 직접적인 민사작전 활동을 할 수 있을 것이라고 판단하기에는 어렵다.

민사부대로서 제 기능을 발휘하기 위해서는 전투부대가 가지고 있지 않는 민사, 심리, 공병, 수송, 의무, 헌병과 같은 전문 민사기술이 필요하며, 민간구호 기관 등 지원 및 협조기관의 역할과 기능에 대해서도 잘 알고 있어야 한다. 따라서 효과적인 민사작전을 위해서는 평시부터 민사부대를 보유하는 것이 유리하다는 결론이 나온다.

이를 위해 민사부대 편성 강화, 민사 전문요원을 양성해야 할 필요가 있다. 민사부대의 경우 전시에 동원된 비전문가로 편성된 조직으로는 효율적인 민사작전을 수행하기 어렵다. 따라서 전시 동원이 아닌 평시 편제로 편성된 민사부대를 편성할 필요가 있다. 미국의 경우 민사심리전 사령부가 미 육군 특전사 예하에 편성되어 있는데 한국군도 이를 벤치마킹하여 특전사 여단 중 1개 여단을 민사전담부대로 편성할 필요가 있다고 판단된다. 개편되는 민사여단의 임무는 평시에는 민사작전 관련교육 훈련, 재난구조, PKO 활동을 담당하면서 민사작전 관련 계획 발전 등의 임무를 담당하고, 전시에는 민사작전 요원으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

따라 미군의 경우처럼 특전사 예하 여단에 민사전문부대가 있는 것을 고려하여, 특전사가 적지중심 작전 후 책임 지역 내에서 연결작전을 통해 심리전 활동을 전개하는 역할과 평시 과병활동³⁶⁾을 통해 평화유지활동간 민사작전 수행 경험한 것을 고려한다면 특전 여단이 전시 민

36) 상륙수 부대는 1개 특전대대가, 자이툰부대는 4개 특전대대가 민사작전 모체부대로서 민사작전부대 중심이 되어 활동을 실시함

사작전부대로 임무 수행이 가능하며, 특전사 요원 또한 평시 대파업지원을 할 수 있는 전문기술을 보유하고 있음을 고려하여, 수복된 지역에 편성된 특전부대와 연결작전을 통해 민사작전 부대 편성을 보완하는 것이 하나의 좋은 방안이 될 수 있다. 또한 특전부대가 적지중심작전 활동을 실시하기 위해 북한지역 연구, 사회, 경제, 언어와 문화를 전장 정보 집중연구 교육³⁷⁾을 통해 평시 북한지역의 문화와 관습, 정치, 경제 등을 연구하고 있음을 고려한다면 북한지역 전문가가 양성되고 있다는 점을 결코 간과할 수 없는 사실이다. 현실적으로 제한된 민사부대 창설보다는 특전여단에 대한 민사작전 교육 강화를 통해 민사작전 수행능력을 강화하는 것이 더 좋은 대책이 될 수 있다. 이러한 재편성이 제한될 경우 특전사로 전역한 예비역 동원자원을 민사부대 동원자원 전환 편성하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.

또한 특전여단 편제상 보병 중대장이상 지휘관이 00명(보병사단 중대장보다 2배 이상의 인원)이므로 전·후방으로 장교 직책을 교체함을 고려한다면 특전사에 복무 간 민사작전 수행에 대한 전문적인 교육을 시키기만 해도 야전부대 민사작전의 중요성과 수행능력을 자연스럽게 향상시킬 수 있을 것이다.

37) 전·후반기 각 1주간 실시되며, 특전여단내 전문교관에 의해 교육이 진행됨

제 7 장 결 론

한국전쟁시 북한지역에 대한 군정은 유엔군과 한국군의 현격한 시각 차이와 북한 군정에 대해 철저한 사전 준비 부족으로 실패하였지만 많은 교훈을 주었기에 민사작전에 대한 중요성을 부각시킬 수 있었다.

그러나 한국전쟁이후 민사작전에 대한 많은 발전이 있었지만 아직도 보완해야할 문제점은 상존하고 있는 것은 부인할 수 없는 현실이다. 주요 문제점들을 살펴보면 첫째, 한국전쟁이후 많은 시간이 지났음에도 불구하고 민사작전 관련 북한지역 민사작전에 대한 한·미간의 견해차는 완전히 해소되지 않고 있으며, 둘째, 전시작전권 환수에 따른 한국군의 주도적인 민사작전 목표 설정이 미흡한 실정이다. 셋째, 민사작전 단계별 이양시기와 치안전력 확보에 대한 연구가 부족하며, 넷째, 분단 후 50년간 이념을 달리한 체제는 북한에 대한 민사작전 환경이 이라크보다 더 힘들 것으로 예상되며, 마지막으로 민사작전 시행능력을 강화하기 위한 대책이 미흡한 실정이다.

이러한 문제점 해결을 위해 앞 장에서 제시한 민사작전 발전방향을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 북한은 국제사회로부터 국가로 인정을 받고 있는 국가다. 따라서 북한지역에 대한 군정권 행사는 국제적인 동의와 지지가 필요하며, UN에 가입된 북한에 주변 국가의 군대를 보내는 것은 유엔 안전보장이사회 결의가 필수적이다. 남한이 북한지역에 대한 군정권 행사를 자국 헌법 조항을 근거로 주장하는 것은 제한이 따르며, 분단 반세기가 지난 현재까지 수복을 주장하기엔 논리성이 부족하다. 또한 북한도 유

엔회원국으로 회원국 하나를 소멸하는 결과가 되기 때문에 남한이 북한에 대한 통치권 자동 확대는 곤란하다. 따라서 남한이 북한지역에서 발생된 사태에 따른 민사작전의 주도권 확보와 통일정부 구성에 관해서는 국제사회의 승인을 얻기 위한 외교적인 노력의 결과가 주요 변수로 작용될 것이다.

둘째, 전시 작전권 환수 이후 작전계획은 북한에 대한 응전의 한계를 북한의 중심세력과 정권을 굴복시키는 것으로 최종목표로 설정해야 한다. 이후 국제사회의 지지와 동의를 통해 북한지역에 대한 군정권 행사를 할 수 있도록 해야 하며, 전후 복구 소요는 북한지역 주민과의 갈등과 마찰 최소화를 위해 국내 및 국제사회로부터 적극적인 구호활동이 초기부터 활발한 전개를 통해 남·북한과의 마찰을 최소화 시켜야 한다.

셋째, 민사작전 안전확보 1단계에서 안정화 2단계로 넘어가는 시점을 신중히 판단해야 한다. 이라크전에서 미군은 민사작전 단계를 준수하지 않고 치안이 확보되지 않은 상황임에도 불구하고 신속하게 2단계 작전으로 넘어감으로써 민간인에 대한 군사력 통제가 제한이 되었으며, 소규모적 군사작전으로 인해 발생한 선의의 피해자는 오히려 미군에게 반감이 발생함으로써 더욱 치안이 어려워지는 현상을 보였다. 2단계인 안정화단계는 반드시 적대세력의 쇠퇴, 경찰 또는 현지 양민계층에 의한 치안확보가 이루어져 군사작전 소요가 최소화할 수 있는 상황이 되어 있어야 한다. 또한 북한 군대를 무조건 해체하기 보다는 선무심리를 통해 적대세력으로 유입되는 것을 차단하고, 생존권에 대한 보장과 북한지역에 대한 치안 전력으로 재임용을 통해 치안 전력을 보충하고 지역 치안 안정을 꾀할 수 있는 자원으로 재활용되어야 한다.

넷째, 민사작전지역에 대한 실정을 잘 아는 전문가가 민사작전을 실

시해야 한다. 비전문가로 구성된 인원은 민사작전에 대한 시행착오로 인해 혼란과 비효율적인 상황이 발생될 수밖에 없으며, 이러한 분위기는 군에 대한 불신으로 인해 작전활동 방해와 비협조로 말미암아 민사작전 활동에 제약을 받을 수밖에 없다. 한국전쟁에서 보았듯이 북한 군정에 대비한 북한 군정요원 선발과 교육, 현지 주민의 관리임용 등에 대한 철저한 준비가 이루어지지 못함으로써 비효율적인 군정이 실시되었으며, 북한실정에 어두운 유엔군의 군정관들은 사전 교육이나 지식 없이 군정업무를 수행하였기에 행정복구와 질서회복이 신속하게 이루어지지 못하였다. 따라서 북한지역에 대한 민사작전에 대한 전문가 양성, 해외파병과 PKO 활동을 통한 적극적인 민사작전 참여, 북한지역에 대한 민사작전계획 및 민사작전 소요에 대한 사전 대책 수립 등을 통해 북한지역에 대한 민사작전 주도권을 남한이 가질 수밖에 없다는 논리가 전개되어야 한다.

다섯째, 효과적인 민사작전을 위해서는 평시부터 민사부대를 보유해야 하며, 이를 통해 민사작전 교육을 강화해야 한다. 현재 민사부대는 동원령에 의해 편성되는 부대로서 상호 얼굴도 모르는 인원과 훈련되지 않은 상태에서 민사작전을 실시할 수 있다고 기대하기는 어렵다. 따라서 각 종 파병경험과 민사작전 임무를 띠고 있는 특전여단을 민사여단으로 활용하여 평시 교육훈련을 통해 북한지역 전문가로 양성되게 훈련하도록 하며, 평시 민사부대 보유가 제한될 경우 동원 자원을 해외 파병 경험자에게 민사특기를 부여하여 민사부대 동원자원으로 편성해 두는 것도 하나의 방법이다.

마지막으로 민사작전을 위해서는 민심확보를 최우선적으로 실시되어야 한다. 이라크전에서 승리한 미군은 민심을 확보하지 못함으로써 중

전 후에 더 많은 인원이 숨겨 갔다. 전쟁에 승리하고 난 후에 민심을 잡기 위해서는 적극적인 구호물자 지원과 강력한 치안을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 전쟁으로 폐허가 된 주민들을 보호하는 작전을 통해 주민들의 지지도를 얻어야 만이 신속한 지역안정을 확보할 수 있으며, 이로 인해 민사작전 소요가 최소화 될 수 있을 것이다.

본 연구에서는 한국전쟁과 이라크전의 문제점 분석을 통해 나타난 교훈을 보완하고, 향후 전시작전통제권 환수에 따른 작전계획 방향을 제시하였다. 본 연구 진행이 기존 자료를 활용한 문헌과 사례를 통한 연구였기 때문에 구체적인 방법 제시가 미흡함은 물론 연구의 한계성으로 많은 어려움이 따랐다. 민사작전 발전 방안을 연구하면서 북한지역에서 발생하는 난민문제 해결 방안과 현재 남한내 탈북자를 민사작전 요원으로 재활용하는 방안을 깊게 연구하지 못한 아쉬움이 남으며 향후 이 분야에 보다 심층 있는 연구가 필요할 것으로 판단이 된다. 또한 최근 군 재난관리 시스템 도입에 관한 연구가 활발히 진행되고 있는바, 이를 북한지역 자체 붕괴와 전후 복구를 재난관리 차원으로 입각하여 군 재난관리 시스템제도를 민사작전 활동으로 전환하는 연구에 대한 과제를 남겨본다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

김성한, 『21세기 한국외교의 방향과 한·미관계』, (평화논총 제3권 2호, 1999)

김우상, 『한·미동맹의 이론적 제고』, (한국과 국제정치 제20집 1호, 2004)

이상현, 「개정 SOFA 협정의 의의와 평가」, 『남북화해시대의 주한미군』, (세종연구소, 2003)

이춘근, 『한·미동맹의 미래 : 주한미군 재배치의 전략적 의미와 우리의 대책』, 한국전쟁 54주년 회고와 전망 세미나 발표자료, 2004.

_____, 「한·미 동맹관계의 재조명 : 동맹이론을 분석틀로」, (국제정치 논총 제41집 2호, 2001).

2) 논문 및 기타 간행물

김종엽, 「북한지역 민사작전 발전방향」, (국방대학교 합참대, 2004).

김재명, 「아프간 토라보라 공습중 화상회의로 이라크 침공논의」, (월간중앙 2004년 10월호)

박성우, 「통일대비 한국군의 주도적 민사작전 수행방안」, (육군대학, 2002년)

박현욱, 「이라크 전쟁과 민사작전 교훈」, (합참 제21호, 2003년)

- 성윤환. 「전후 북한 수복정책에 관한 연구」, (연세대 행정대학원, 석사학위논문, 1993).
- 송승중, 「이슬람 문화는 동맹군 고립시켜」, (국방저널 제379호, 2005년 7월호)
- 신면우, 「한·미 연합 민사작전 발전방안」, (국방대학교, 2005년)
- 조영갑. 『민사작전과 심리작전』, (합참대 정규과정 교재, 2005).
- 최영범, 「민군작전 발전방안」, (국방대학교, 2001년).
- _____, 『민사작전 사례집』 (합동참모본부, 2006).
- _____, 『수복지역 행정기구의 편성 및 운영문제 연구』, (국방대 정책연구 보고서, 1984).
- _____, 야전교범 41-1. 『민사작전』 (육군본부, 1995).
- _____, 야전교범 41-10. 『민사작전』, (육군본부, 2000).
- _____, 『한국전쟁실록 민족의 증언』, 3권(중앙일보사 : 을지문화사, 1972)
- _____, 『한국전쟁사』 4권, (전쟁기념사업회 : 동일출판사, 1992).
- _____. 『한반도 민사작전 시행지침서 3-4. 6』, (연합사 자료, 2005).
- _____, 합동교범 3-6. 『합동민군작전』, (합동참모본부, 2005)
- _____, 『ZAYTUN 민사작전 핸드북』

2. 외국문헌

- US JCS. Joint Doctrine for Civil-Military, (Joint Publication 3-57, 2001).

3. 기타

1) 인터넷

http://monthly.chosun.com/special/view.asp?sp_key=200703100131&catecode=0304

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=196482&year=2007>

http://www.donga.com/docs/magazine/weekly/2005/05/03/200505030500039/200505030500039_1.htm

http://www.donga.com/docs/magazine/weekly/2006/09/21/200609210500024/200609210500024_1.html

<http://www.metroseoul.co.kr/Metro.htm?Dir=Ne&Part=Real&Mode=View&idx=71200702240170020070224063633>

<http://www.metroseoul.co.kr/Metro.htm?Dir=Ne&Part=Real&Mode=View&idx=43200702270050020070227114529>

2) 신문

「동아일보」. 2005. 4. 27 / 2005. 4. 29 / 2005. 5. 6 / 2005. 6. 22.

「조선일보」. 2005. 6. 30 / 2007. 2. 20 / 2007. 2. 21

「중앙일보」. 2004. 6. 25 / 2004. 6. 26 / 2005. 7. 1.

「한국경제」. 2005. 3. 9.

ABSTRACT

Development of Civil Military Operation for Unification

Kim, Nam-Shick

Major in Division of National Defence Management

Department of Business Administration

Graduate School of Business Administration

Hansung University

The purpose of this study is to analyze civil military operations in Korean War and Iraqi War. By doing so, one can carry out civil operations more effectively in North Korea while strengthening the suitable solution for recently changing operational situation.

As seen from the Iraqi War, victory in recent war can be attained by military power. However, real victory cannot be achieved if public peace and opinions are not safely secured. Iraq civilians who enthusiastically welcomed the U. S. soldiers that liberated dictatorship became main factors in the increase in despoliation and other crimes within three weeks. And, since there were no measures taken to secure the human rights, Anti-American sentiments and the voices that favored the withdrawal of the U. S.

troops rose. As a result, more postwar casualties occurred, and establishment of Iraqi government and security showed constant delay.

Also, Korean army that transferred its operation command to the U. S. army was in dilemma. The dilemma was whether to pass the 38th parallel after the successful In-chon amphibious operation, which helped redeem Seoul city. This was due to the difference of views on North Korea. To illustrate, South Korea viewed North Korea as a lost territory that should be reclaimed where as the U. S. viewed it as a territory that must be occupied. At last, two military government officers that were sent from the UN and Korean government were each deployed by dual -structured civil affairs in Pyung-Yang city, Pyung-Ahn province resulting in failure and chaos, Efficient civil military operations became defective by different views on sovereignty problem in North Korea leading into secession of public sentiments and lack of security and aid. Also, economic disorder, forceful takeover of property, and other retaliatory actions failed to gain popular support from North Korea civilians.

Therefore, by examining two cases that were provided above, special situation where Korean peninsula is divided into two separate nations can be solved using civil military operation. First is whether South Korea can independently destroy or fight back North Korea through initiative civil operations even after the redemption of operation command in the year 2012 when North Korea had already joined the UN. Second problem is how to secure public peace and opinions through civil operation after the liberation.

Therefore, this study suggested civil operation development in order to cope with changing operation command and fix the problems shown in Iraqi War and Korean War.

In order to follow the suggestion, one needs to develop more detailed enforcement plan and prepare five complete civil affairs: administration, security, relief, fund management, and pacification activity. In addition, enhancement of civil affair squad and civil affair personnel education is required. Civil affair personnel should be organized in a peacetime fashion so that it is in charge of training, disaster relief, PKO activities, and other civil operation development. In a wartime, everything should be provided so that civil affair personnel is guaranteed to attain public sentiment, recognize the importance of public opinion, and complete the appropriate mission. In this way one can create a special brigade that has the experience of overseas troops, proper civil operations, and psychology skills.

Every military unit is trained for the combat, but not for the postwar rehabilitation. Therefore, as we learned from the Iraqi war, we cannot overlook the importance of civil military operation if public sentiments and postwar damages are to be restored. It is judged that if the suggestion presented in this study is implemented, Korean Army's both current and future civil operation ability will definitely strengthen.