

---

/정책토론회/

# 대한민국, 국방의 길을 묻다!

---

일 시 : 2015년 2월 5일(목) 14:00~17:00

장 소 : 국회 헌정기념관 2층 대강당

주 최 : 새누리당 국책자문위원회, (재)여의도연구원



# 목 차

---

01   개 요	1
02   발표자 소개	3
03   인사말씀	
• 윤한도   새누리당 국책자문위원장	5
04   환영사	
• 김무성   새누리당 대표최고위원, 여의도연구원 이사장	6
05   축사	
• 황진하   국회 국방위원장	7
• 한민구   국방부장관	8
06   기조연설	
• 김희상   한국안보문제연구소 이사장 “오늘 한국군의 군사혁신 방향”	9
07   정책토론회	
<b>제1주제 북핵 대응능력 및 연합방위 주도능력 구비 대책</b>	
• 발제   김태우   前 통일연구원장 “북핵 억제를 위한 연합대비태세 강화”	35
• 토론   노 훈   한국국방연구원 책임연구위원   한용섭   국방대학교 안보대학원 교수	57 63
<b>제2주제 한국군의 새로운 국방개혁 추진방안</b>	
• 발제   박휘락   국민대 정치대학원 원장 “국군의 새로운 국방개혁 추진방안”	73
• 토론   유용원   조선일보 논설위원 겸 군사전문기자   김일생   前 병무청장, 예비역 육군중장	103 111



# 정책토론회 개요

| 일시 및 장소 | 2015년 2월 5일(목) 14:00~17:00, 국회 현정기념관 2층 대강당

| 주최 | 새누리당 국책자문위원회, (재)여의도연구원

| 사회 | 안홍 (여의도연구원 부원장)

| 좌장 | 박정이 (새누리당 국책자문위 국방분과위원장, 예비역 육군대장)

| 기조연설 | 김희상 (한국안보문제연구소 이사장)  
“오늘 한국군의 군사혁신 방향”

## /제1주제/ 북핵 대응능력 및 연합방위 주도능력 구비 대책

| 발제 | 김태우 (前 통일연구원장)  
“북핵 억제를 위한 연합대비태세 강화”

| 토론 | 노훈 (한국국방연구원 책임연구위원)  
“북핵 대응 및 연합방위 주도의 포괄적 접근 방안”  
한용섭 (국방대 안보대학원 교수)  
“북핵 대응능력 및 연합방위 주도능력 제고방안”

## /제2주제/ 한국군의 새로운 국방개혁 추진방안

| 발제 | 박휘락 (국민대 정치대학원 원장)  
“국군의 새로운 국방개혁 추진방안”

| 토론 | 유용원 (조선일보 논설위원 겸 군사전문기자)  
“건강한 한국군을 만들기 위한 혁신방안”  
김일생 (前 병무청장, 예비역 육군중장)  
“우수인력 확보는 국방개혁의 첫 단추이다”



# 발표자 소개

좌장		박정이	국제정치학 박사 • 現 새누리당 국책자문위원회 국방분과위원장 • 前 수도방위사령관, 합동참모본부 전력발전본부장 • 예비역 육군대장
기조연설		김희상	정치학 박사 • 現 한국안보문제연구소 이사장 • 前 국방대학교 총장 • 예비역 육군중장

## /제1주제/ 북핵 대응능력 및 연합방위 주도능력 구비 대책

발제		김태우	정치학 박사 • 現 건양대 초빙교수 • 前 통일연구원장 • 前 한국국방연구원(KIDA) 책임연구위원
토론		노훈	경영과학 박사 • 現 한국국방연구원 책임연구위원(부원장) • 前 국방부장관 정책보좌관
토론		한용섭	안보정책학 박사 • 現 국방대 안보대학원 교수 • 前 국방대 부총장, 안보문제연구소 소장

## /제2주제/ 한국군의 새로운 국방개혁 추진방안

발제		박휘락	• 現 국민대학교 정치대학원장 • 前 국방대학교 군 교수 • 예비역 육군대령
토론		유용원	• 現 조선일보 논설위원 겸 군사전문기자 • 前 조선일보 월간조선, 사회부 기자
토론		김일생	• 現 대전대 군사학과 초빙교수 • 前 병무청장 • 예비역 육군중장



# 인사말씀



**윤 한 도**

새누리당 국책자문위원장

안녕하십니까? 새누리당 국책자문위원회 위원장 윤한도입니다.

한반도를 둘러싼 안보정세는 그야말로 격동하고 있고 우리와 대치하고 있는 북한은 장성택 처형이후 김정은 유일지배체제를 구축하고 더욱 공고히 하기위한 행보를 가속화하고 있으며, 2015년을 ‘통일 대전 완성의 해’로 선포하고 실질적인 전쟁준비에 박차를 가하고 있습니다.

그러나 우리의 국내 국방환경은 점점 악화되고 있습니다.

초고령화·저출산의 영향으로 우수한 병역자원의 확보가 어려워지고 있고 병 복무기간의 단축과 열악한 복무여건 등으로 우수간부 확보가 큰 과제로 대두되었습니다. 국방예산의 확보도 2015년에는 전년보다 4.9% 증가에 그쳤고 정부재정대비 비율도 계속 떨어져 계획된 방위력 개선사업이 적기에 추진될지 염려됩니다.

빈발하고 있는 사건사고에 대한 사회적인 질책과 방위력 개선사업의 비리 등으로 군대의 위상 추락과 함께 국민들로부터 신뢰를 잃고 사기도 크게 떨어져 군의 환골탈태가 요구되고 있습니다.

2006년 ‘국방개혁에 관한 법률(제8097호)’이 제정되고 본격적으로 추진해 왔던 국방개혁도 수차에 걸친 계획의 수정과 개혁예산의 부족, 국민적 합의 도출의 실패 등으로 군 구조에 대한 명확한 그림도 그리지 못한 채 그 추진동력을 잃고 있습니다.

전작권 전환도 작년 10월 23일 우리군의 능력과 안보환경을 전환조건으로 설정하여 조건이 충족 되는 시기에 전환토록 합의하여 추진하게 되었으나 전작권 전환이후 한국군이 한미 연합방위를 주도할 수 있는 ‘핵심군사능력’과 북핵 및 미사일 위협에 대응할 수 있는 초기 ‘필수대응능력’을 과연 언제까지 어떻게 구비할 것인가 논의의 대상이 되고 있습니다.

이와 같은 배경 하에서 국방현안들을 실질적으로 점검해 보고 현재 우리 군이 추진해야 할 가장 시급하고도 가장 중요한 과제들을 식별하여 정책화함으로써 우리군의 발전방향을 모색해 보고자 합니다. 오늘 토론회에 자리를 함께하신 여러분과 발표와 토론에 참여 하신 분들께 다시 한 번 진심으로 감사드립니다.

감사합니다.

2015년 2월 5일  
새누리당 국책자문위원장 윤 한 도

# 환영사



‘대한민국, 국방의 길을 묻다!’ 정책토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

김무성

새누리당 대표최고위원

얼마 전 저는 강원도 최전방 부대를 방문했습니다. 체감온도 영하 19도의 혹한에도 불구하고 나라를 위해 GOP를 불철주야 지키고 있는 우리 대한의 늄름한 아들들을 보면서 참으로 대견하고 고마웠습니다. 지금 이 순간에도 하늘과 바다 그리고 지상에서 국가안보를 위해 묵묵히 최선을 다하고 계신 우리 국군장병 여러분께 옷깃을 여미며 존경을 표합니다.

최근 국방부는 ‘2014 국방백서’를 통해 북한이 상당한 수준의 핵무기 소형화 능력과 장거리 미사일 능력을 보유했다고 밝혔습니다. 특히 북한이 그동안 수차례의 장거리 미사일 발사를 통해 미국 본토를 위협할 수 있는 능력을 보유한 것으로 추정된다고 합니다. 재래식 전력 또한 꾸준히 증강하고 있다고 합니다.

때문에 우리의 역비대칭 전력이 유사시 북한의 비대칭전력 도발을 효과적으로 무력화시키려면 북한의 도발 움직임을 사전에 포착하고 적절히 대처하는 것이 무엇보다 중요하다는 지적이 나옵니다.

안보가 흔들리면 평화도 바로 설 수 없습니다. 박근혜 대통령께서 신년 기자회견에서 “튼튼한 안보는 평화통일의 기본 토대”라고 강조한 것도 같은 맥락이라 생각합니다.

이와 함께 우리 군도 시대에 맞게 뼈를 깎는 자기혁신을 통해서 자랑스러운 대한민국 군으로 우뚝 서야 한다는 목소리가 높습니다. 그만큼 우리 군의 어깨가 무겁습니다. 무엇보다 선진 병영문화 개선과 전투태세 강화를 통해 안보가 튼튼한 선진 대한민국, 안전한 대한민국의 초석이 돼야 합니다.

모쪼록 오늘 토론회를 통해 우리 군이 국방력을 강화하고 굳건한 안보 태세를 확립하며 한반도 평화 통일을 선도하기 위한 다각도의 방안이 심도 있게 논의되길 기대합니다. 새누리당도 튼튼한 안보와 국방력 강화를 위해 여러분과 함께 힘을 모으겠습니다. 감사합니다.

2015년 2월 5일

새누리당 대표최고위원 · 여의도연구원 이사장 김무성

## 축 사



황 진 하

국회 국방위원장

존경하는 내외귀빈 여러분, 안녕하십니까?  
국회 국방위원장 황진하 의원입니다.

오늘 ‘대한민국, 국방의 길을 묻다!’ 정책토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 국내 각 분야에서 혁신과 변화의 목소리가 높은 가운데, 국가의 근간인 국방의 현주소를 진단하고 미래 비전을 논의하는 귀중한 자리를 마련해주신 김무성 새누리당 대표최고위원님과 윤한도 새누리당 국책 자문위원장님을 비롯한 모든 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

한반도를 둘러싼 동북아시아 안보환경은 그 어느 때보다도 위중한 상황이며 급격히 변화하고 있습니다. 국제사회의 끊임없는 노력에도 불구하고 북한의 핵무기 등 안보위협은 오히려 고조되고 있어 새로운 군사외교전략에 대한 요구가 높아지고 있습니다. 동시에 우리는 한반도 평화통일준비라는 역사적 대업을 성공적으로 이행해야 하는 상황에 직면하고 있습니다.

이처럼 중차대한 시점에서 우리는 대한민국이 동북아 안보환경 변화에 따른 종속변수가 아니라 변화를 주도할 수 있는 역량을 모색하고 키워야 하고, 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 성공적인 한미 연합방위체제를 더욱 굳건히 하여 아시아 지역을 포함한 국제평화와 안정에 적극 기여해야 할 것입니다. 또한 대한민국 국방이 나아갈 길을 명확히 제시한 국방개혁을 성공적으로 추진할 때 북한의 다면적·다층적 위협을 효과적으로 억지하고 통일대한민국을 준비하기 위한 미래 청사진을 마련할 수 있다고 생각합니다.

오늘 토론회 개최를 다시 한 번 축하드리며, 뜻 깊고 의미 있는 토론의 장이 되기를 기원합니다.

감사합니다.

2015년 2월 5일  
국회 국방위원장 국회의원 황 진 하

# 축 사



한 민 구

국방부장관

먼저 국방 발전을 모색하기 위해 새누리당 여의도연구원과 국책자문위원회가 주최하는 정책토론회가 열리게 된 것을 뜻 깊게 생각하며, 바쁘신 중에도 의미 있는 자리를 마련하신 김무성 새누리당 대표님과 윤한도 새누리당 국책자문위원장님께 진심으로 감사드립니다. 아울러 기조연설을 맡아 주신 김희상 한국안보문제연구소 이사장님과 자리를 함께 해주신 전문가 및 내외 귀빈 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

잘 알고 계시다시피, 지금 우리 군이 처한 안보환경은 그 어느 때보다 불안정하고 유동적입니다. 북한은 핵과 미사일 등 비대칭 전력과 대량살상무기를 꾸준히 증강하고 있으며, 동북아 각국은 역내 영향력 확대와 군비경쟁을 지속하고 있습니다. 또한 과거의 지·해·공의 3차원 전장이 이제는 우주와 사이버 영역을 포함한 5차원 전장영역으로 확대되어 새로운 군사력의 운용과 전설을 요구하고 있습니다.

이러한 안보환경 속에서 한반도의 지속 가능한 평화와 안정을 지키기 위해 우리 군은 도약적 변화를 통해 새로운 국방가치를 창출함으로써 혁신적인 국방 역량을 갖춰야만 합니다.

현재 우리 군은 북한 핵·미사일 위협에 맞서 한미 연합방위태세를 확고하게 유지한 가운데, 적보다 압도적 우위를 달성하기 위해 첨단기술을 적용한 역비대칭 전력을 중·장기적으로 개발하는 노력도 병행하고 있습니다.

또한 우리 군의 현재와 미래에 최적화된 전력을 구축하기 위해 「국방개혁 기본계획(2014~2030)」을 수립하여 이를 추진함으로써 국방환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 준비도 하고 있습니다.

그러나 우리 군이 지향하는 이러한 국방발전의 비전은 한정된 국방예산과 가용 병역자원의 부족, 그리고 다변화된 안보위협 등을 고려할 때 그리 낙관적인 것만은 아닙니다. 과거와 같이 “따라 잡기식”的 접근에서 탈피하여 창의적이고 혁신적인 국방발전을 모색해야만 합니다.

이러한 시기에 새누리당 여의도연구원과 국책자문위원회에서 ‘대한민국, 국방의 길을 묻다’라는 주제로 국방발전을 논의하는 토론의 자리를 마련하였습니다. 로마의 아우구스티누스는 “걸으면 해결된다(Solviture Ambulando)”고 하였습니다. 우리 군이 오늘 논의되는 국방의 길을 바라만 보지 말고 주저없이 걸어 나갈 때 미래 국가 비전을 실현할 수 있는 튼튼한 국방역량을 갖출 수 있을 것입니다.

이번 토론회에 국방 분야의 경험과 의견을 두루 겸비하신 전문가 분들께서 많이 참석하신 만큼, 올바른 국방의 길을 위한 등불이 되는 훌륭한 제언들이 많이 도출될 것이라 확신합니다.

다시 한 번 귀한 자리를 마련하신 김무성 당대표님과 윤한도 위원장님께 감사드리며, 모든 분들께서 군을 사랑하시는 마음으로 토론에 적극 참여해 주실 것을 당부드립니다. 감사합니다.

2015년 2월 5일  
국방부장관 한 민 구

기조연설

# 오늘 한국군의 군사혁신(軍事革新) 방향

김희상

한국안보문제연구소 이사장



## # 들어가며

인류가 산업사회에서 정보사회로 접어들면서 세계 거의 모든 군대가 이른바 ‘군사혁신(RMA)’에 매달려 왔다. 21세기 정보화 시대, ‘고도 정보통신기술과 첨단 하이테크 무기 등 새로운 군사기술’이 지배하는 새로운 전략환경에 적응하려면 당연히 그럴 수밖에 없었을 것이다. 우리 군은 이제 사물인터넷(IoT)과 빅데이터를 무기에 적용하고 작전 영역을 사이버와 우주로 넓히는 ‘5차원 전쟁’에 대비한다고 하니 한 걸음 더 나가는 듯하다.

그러나 유의해야 할 것이 있다. 지난 이라크 전쟁에서 럼스펠드는 나름의 군사혁신으로 전투(戰鬪)는 대략 3주 만에 끝내버렸지만, 전쟁(戰爭) 차원에서는 고전(苦戰)을 계속하면서 무려 4조 달러(아프간 전비 포함)의 전비(戰費)를 쓰고 결국은 미국이 유일수퍼파워의 그립(grip)마저 놓치는 계기를 만들었다. 미국이 ‘군사기술의 혁신적 도입과 활용’이라는 차원에서는 상당한 ‘혁신’을 이루었지만 베트남전쟁에서 그랬듯이 양 전쟁의 성격을 끼뚫어 보지 못했던 때문이라고들 한다. 그런 ‘군사혁신’이 다가 아니라는 뜻이다.

사실 군(軍)이란 본래 국방목표를 달성하기 위한 수단이다. 그렇다면 ‘군사혁신’도 물론 중요하지만 ‘국방목표를 달성하려면 군은 어떤 역량과 태세를 갖추어야 하는가’ 하는 것이 더욱 더 근본적인 의문이 아닐까 싶다. 이 세미나에서 주어진 주제도 그런 차원에서의 질문일 것이다. 하긴 솔직히 ‘군사혁신’에 관해서야 우리 군에 유능한 신진기예(新進氣銳) 간부들이 얼마나 많은데 굳이 여기서 거론하라고 할 리가 없을 것이다. 사실 그 외에도 하고 싶은 말은 많다. 국방부장관의 핵심 기능의 하나가 ‘전력관리’일 텐데 별도의 방사청을 만든 것이나 합동성을 강화한다며 느닷없이 교육시스템을 혼들어 놓은 것 등등 많은 예비역들이 함께 우려하는 것들도 하나 둘이 아니다.

그러나 그 대부분은 우리 군이 어렵지 알아서 잘 발전시켜 나가겠는가 싶고, 여기서는 다만 평소 특별히 아쉽던 몇 가지만 첨언(添言)하고자 한다.

## 1. 국방의 목표, 그 의미

2014 국방백서에는 우리 국방목표를 ①외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, ②평화통일을 뒷받침하며, ③지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것으로 잘 정리되어 있다. 그러나 어느 것 하나 만만한 과업은 없다.

우선 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위’ 하는 것, 오늘 포괄 안보시대 국제사회에서는 통상 대규모 테러와 재해 재난 같은 이른바 ‘현대 신종위협’을 안보적 위협의 중심에 두고 있다. 이미 피랍(被拉)되고 테러당한 우리 국민이 하나 둘이 아니고 최근 프랑스 파리 테러 등에서 보듯이 우리 역시 여기서 예외일 수는 없다. ‘현대 신종위협’에 대한 대비는 우리도 해야 한다는 뜻이다.

국방백서에는 주로 ‘북한으로부터의 위협’에 주목하고 있는 듯한데 국지 군사도발, 간접침략, 테러 등 오늘 우리에 대한 북한의 침략 형태를 고려하면 충분히 그럴 만도 하다. 더욱이 그것도 자칫 치명적 위협이 될 수가 있다. 예컨대 ‘종북세력’도 그렇다. 원래 내부의 적은 외부의 적보다 훨씬 더 무서운 것이고 특히 종북세력은 우리 심장에 퍼져가는 암세포와도 같은 것이다. 문자 그대로 심복지환(心腹之患)이라는 말이다. 그래서 작년 말 현재의 ‘통진당 해체’ 판결로 많은 국민이 ‘대한민국을 지켰다’고 크게 환호했다.

그러나 실은 안도(安堵)하기에는 너무 이르다. 이번 판결로 큰 타격을 준 것은 사실이지만 종북세력이 다 제거된 것은 아니고 우리에 대한 북한의 침략 역량과 의지도 여전히 강력하기 때문이다. 사실 돌이켜 보면 6.25 휴전으로 전선의 총성은 멈추었지만, 적화통일을 위한 북한의 침략전쟁은 울진삼척 공비사건과 1.21사태 같은 군사침투도발에서 인민혁명전쟁으로 그리고 핵 개발과 간접침략 등으로 시대에 따라 방법은 달랐을 망정 6.25 이래 지금까지 단 한 시도 중단된 적이 없었다. 오늘도 마찬가지다.

오히려 천안함 연평도 사태 같은 군사도발과 사이버 침략, ‘종북세력을 포함한 간접침략’ 그리고 핵 개발 등등 다양한 전역(戰役)으로 나뉘어져 진행되고 있는 오늘 북한의 ‘침략전쟁’은 훨씬 더 위협적이다. 그런 차원에서는 이번 현재 판결도 어디까지나 ‘간접침략 전역에서 우리가 얻어낸 좀 중요한 전투적 승리에 불과’하고, 이번 판결의 더 큰 의의는 온 국민에게 우리 문턱까지 다가왔던 북한 위협의 실체를 일깨워 주었다는데 있다고 봐야 할 것이다.

실제로 만약 우리가 우물쭈물하다가 북한 핵미사일이 실전(實戰)에 배치되는 날에는 완벽한 대처 방법이 없다. 킬 체인(Kill-Chain)은 비용과 기술도 문제지만 그것으로 완벽할지는 의문이고, 우리가 믿고 있는 ‘미국 핵우산’도, 중국이나 러시아처럼 다른 나라의 핵이라면 몰라도 우리에 대한 북한 핵의 위협은 ‘미국 핵우산’으로 카버 할 수 없는 부분이 너무 크다. 심지어 설사 우리가 핵을 만든다 해도, 도움은 되겠지만 완벽한 대처에는 한계가 있다.

생각해 보라. 만약 북한 핵미사일이 실전 배치가 되면 어떤 도발을 해도 보복하기가 어렵게 된다. 보복이 어렵다는 것은 억제가 불가능 하다는 뜻이다. 북한이 만약 천안함 연평도 사태 같은 군사도발에다 우리 사회에 널려있는 화학 가스나 연료탱크처럼 간단한 공격만으로 대규모 인명이 살상되고 국가 재난적 피해를 입힐 수 있는 수많은 위험시설들에 대한 타격, 주요 인사 테러, 이제는 핵 못지않게 위협적이 된 사이버 침략 등등 이런 도발들을 복합적으로 전개하면서 동시에 종북세력들로 하여금 적극 내응하게 해 보라. 말도 안 되는 광우병 따위에도 국정이 마비되고 사회가 뿌리째 흔들리던 곳이 서울인데, 우리 경제가 마비되고 사회가 공황에 빠져들어 정말로 적화의 문턱을 끌려 넘게 될지도 모른다. 우리가 핵을 갖더라도 북한에 핵이 있는 한 보복이 어렵고 그러면 질 수밖에 없을 가능성이 높다는 뜻이다. 이런 ‘복합 도발 가능성’이 오늘 우리 안보태세 상 가장 취약한 아킬레스건이 아닐까 싶다.

더욱이 냉철하게 따져보면 오늘의 북한으로서는 적화통일을 적극 추구 할 수밖에 없을 가능성이 높다. 실은 1970년대 중반까지만 해도 우리보다 앞서가던 북한 경제가 오늘 저 모양이 된 것은 주로 김정일이 경제고 뭐고 모든 것을 제쳐두고 ‘무력적화통일정책’에 지나치게 집착해온 때문이다. 덕분에 오늘 김정은 체제는 ‘20여만의 특수전 전력을 포함한 대규모 군사력, 사이버 전력, 핵과 미사일 그리고 우리 사회의 종북세력 등 유례없이 강력하고 체계화된 직·간접적 침략역량’을 물려받았다. 그러나 그 경제야 그렇게 해서 어떻게 견디겠는가? 결국 북한 경제는 회복하기 어려운 파탄상태(破綻狀態)에 들고 북한 동포는 수백만이 굶어서 죽는 인류 역사상 유례없는 참혹한 삶을 살아야 했고, 마침내는 사실상 체제유지의 한계상황으로 몰려가 있는 상황이다.

북한이 이런 체제위기를 극복하려면 무엇보다도 그 경제를 회생(回生)시켜야 한다. 그러나 체제를 바꾸고 개방을 하지 않는 한 북한의 ‘경제 회생’은 불가능 하다는 것이 정설(定說)인데 체제의 개혁은 물론 개방도 김정은이 체제 붕괴를 각오하지 않는 한 할 수가 없다. 그래서 북한 체제는 진작부터 ‘아예 구조적으

로’ 주변의 도움이 없이는 먹고 살수가 없고, 적화통일을 실제로 이루는 외에는 항구적 체제위기를 벗어날 길도 없게 되어버렸다.

그렇다고 연합사를 상대로 전면전쟁을 벌릴 수도 없겠고, 그래서 주민은 깊 주리는데도 오로지 핵을 비롯한 다양한 도발수단들을 잘 조합해서, 한 편으로는 깡패외교로 공갈을 쳐서 식량과 에너지를 얻어내고, 나아가 한국사회를 교란하며 적화통일의 기회를 엿 보아 온 것일 것이다. 또 그것이 김정은이 지금도 ‘7일 작전’에 고심(苦心) 할 수밖에 없는 이유이기도 하다. 이렇게 보면 오늘의 한반도는 결국 북한이 「적화통일을 추구하는 더할 수 없는 위협이자, 한계에 다다른 병(病)든 체제요, 구원을 기다리는 불쌍한 동포」라고 하는 몇 가지 전혀 다른 모습들로 우리 앞에 서 있고, 그런 그들이 ‘핵’과 ‘사이버’ ‘국지(局地) 군사도발’ ‘종북세력을 포함한 간접침략’ 같은 것으로 우리로 하여금 사실상 ‘적화통일에 항복하지 않으려면 우리가 먼저 자유통일을 서둘 수밖에 없는 외통수 길로 우리를 내 몰고 있는’ 그런 모양새인 것이다.

싫든 좋든 이것이 분단국가 오늘 대한민국의 운명적 현실이다. 그렇다면 우리 역시 싫든 좋든 ‘한반도 자유통일’을 서둘 수밖에 없을 것이다. ‘통일이 대박’이라는 것은 2009년 골드만삭스가 앞장서 해온 말이고, 우리가 민족사에 죄 짓지 않으려면 저 참혹한 삶을 사는 우리 북한 동포의 눈물도 서둘러 닦아주어야 하지만, 무엇보다도 ‘자유통일을 서둘러 완성하는 외에는 북한 핵을 해체하고 끊임없는 도발을 끊어내서 우리가 살아남고 새로운 미래를 열어갈 방법이 없기 때문’이다. 하긴 원래 북한의 핵실험은 그 성격상 우리에 대한 선전포고에 다름 아니다. 우리로서는 그 과정을 안정되고 평화롭게 유지해야 한다는 과제는 남아 있지만 이미 다른 선택의 여지도 없는 셈이다.

때마침 여건도 나쁘지 않다. 세계적 전문가들마다 한반도 자유통일의 기회라고 단언해 온지 이미 오래가 아닌가? 우리의 용기와 의지가 문제일 뿐, 조금만 더 적극적으로 전략적 지혜를 발휘한다면 빠른 시간 내에, 평화적으로, 자유통일을 이루어 낼 수가 있다는 것이었다. 이래저래 ‘평화통일을 뒷받침’한다는 것은 이 시점 국방의 당연하고도 필수적인 목표일 것이다.

‘지역의 안정과 세계평화에 기여’한다는 목표도 의미가 크다. 우리가 한미동맹을 튼튼히 하고 나아가 온 세계에 자유통일에 대한 공감대를 넓히는 적극적인 통일외교를 위해서도 그렇지만, 보다 나은 미래를 위해서는 더욱 더 국제사회를 위한 군사적 기여에도 관심을 가져야 할 상황이기 때문이다.

## 2. 국방목표가 국군에 제시한 과제

그렇다면 오늘 우리 국군에 주어진 과제는 스스로 명확하다. 포괄안보시대 '현대 신종위협'에 대한 대처에도 관심을 가져야 하지만 특히 북한으로부터의 다양한 도발을 철저히 억제해서 우리 사회의 안정과 평화를 지키는 것이 그 첫째일 것이다. 여기서의 핵심은 '북한의 군사도발을 억제'하는 것일 것이다. 다만 그것도 천안함 연평도 사태나 무인기, 사이버 공격 같은 북한의 '침략적 도발'은 물론 탈북동포의 전단 살포를 비롯해서 적극적 대북 심리전 등에 대한 북한 측의 보복적 군사도발도 억제 할 수 있어야 한다. 그래야 정부의 보다 적극적인 대북정책도 효율적 수행이 가능 할 것이기 때문이다.

두 번째는 기회가 만들어지면 '평화통일을 군사적으로 뒷받침'하는 것일 것이다. 이 말에는 몇 가지 중요한 합의(含意)가 있다. 기본적으로 상대적으로 군사력이 상대를 압도 할 수 있을 만큼 강력해야 자유통일이 보장 될 수 있다는 것, 통일의 과정이 전면전쟁으로 확전(擴戰)되는 것을 억제해야 한다는 것 그리고 중국과 같은 외국의 간섭으로 불완전한 통일이 되어서도 안 된다는 등등의 뜻이 포함되어 있다고 봐야 할 것이다.

그리고 '국제사회의 안정과 평화를 위한 군사적 기여(寄與)'가 세 번째 과제가 될 것이다. 실은 오늘의 이 지구촌 시대는 한 나라의 군사력이 국경선을 넘나들며 내 나라뿐만이 아니라 온 세계의 인권이라든가 평화와 같은 인류 보편적 가치의 수호를 위해 노력하는 것이 보편적 현상이 되고 있고, 그런 공헌을 통해서 국제사회에서 합당한 예우도 받고 '전략 물자의 확보'같은 국가 이익도 수호할 수 있는 그런 시대다. 그러니 이미 국제적 임무 수행에서 탁월한 능력을 인정받고 있는 우리 군에게는 지금 준비하고 있는 체제를 갖추고 조금만 노력하면 단순히 부담이 되는 과제가 아니라 국가의 미래를 위해 큰 기회를 열어갈 수 있는 과제일 가능성성이 높다.

모두 다 말은 간단하지만 실은 너무 크고 무겁다. 특히 어떤 부분은 우리 국군만으로는 감당하기가 어려울지도 모른다. 그러나 다행히 우리는 지금 '한미연합사 체제'의 뒷받침을 받을 수 있다. 사실 더 할 수 없이 중요하다. 예컨대 억제라는 것은 본래 심리적인 것이기 때문에 현실적으로 북한의 전면도발을 억제하고 핵위협에 대처하는 데는 연합사가 서울에 존재하는 것 이상의 방법이 아예 없다. 한국의 미래, 통일을 위해서는 더 중요하다. 한반도 통일과정에서 발

생 할 엄청난 정치, 경제, 군사적 소요를 감당해 줄 수 있는 나라는 사실상 미국밖에 없고, 연합사는 그런 지원을 받아들일 가장 양호한 통로이자 관리 기구이기 때문이다. 특히 유사시 중국의 개입 가능성을 억제 할 수 있는 힘도 사실상 미국밖에 없다. 통일전역(統一戰役)에서 외부의 간섭을 억제 및 배제하고 통일을 완수하는데도 연합사 체제의 뒷받침은 필수적이라는 뜻이다.

그럼에도 ‘연합사가 없어져도 한·미동맹만 튼튼하면 된다.’는 이도 있지만 오히려 한미동맹이 칼집이라면 연합사가 그 칼날이다. 연합사 없는 한미동맹이란 사실상 한 장의 종이쪽지에 불과 할 수가 있는 것이다. 더욱이 다들 ‘오늘의 한·미동맹은 더 할 수 없이 좋다’고들 하지만 정말로 그런지도 좀 의문이다. 사실 ‘동맹관계’란 기본적으로 ‘공통의 이익과 이해를 위한 상호지원 관계’다. 한미동맹이 튼튼하려면 우리도 미국에 합당한 동맹적 기여를 해야 한다는 뜻이다. 우리는 해 줄 것 다 해 주었다고 생각하지만 미국의 입장은 많이 다르다.

실제로 한국을 보는 오늘 미국의 눈은 많이 냉정해져 있다. 2012년 12월 미국가정보위원회(NIC)는 ‘글로벌 트렌드 2030’에서 ‘한반도가 통일되면 한국은 미국 영향력에서 벗어나려 들 것이고 그것이 미래 동북아 정세의 변수’라고 내다보았다. 작년, 한 美 정보관계자는 우리 사무실에서 ‘이제 유사시 한국이 동맹의 사명을 다해 줄 것으로 믿는 미국인 많지 않다’고 말했다. 지금도 미국 전문가들은 ‘미국은 GDP 4-5%를 국방비로 투자하는데 한국은 2.7%도 흔들린다.’고 섭섭해 하고 ‘주한미군은 감축하지 말라면서 한국은 줄인다.’고 어이없어한다. 그리고 중국과 함께 일본 집단적자위권을 문제 삼는 한국을 의아스럽게 보고 있다. 최근 THAAD 논란을 두고는 특히 미 의회를 중심으로 ‘유사시 한국이 미·중 어느 쪽에 설 것인가’를 의심하는 이도 있다고 한다.

이래도 ‘사상 유례없이 좋다.’고 할 수 있을까? 그런 말은 한미관계가 최악이라던 노무현 정부 때도 나오던 말이다. 더욱이 ‘자유통일’을 비롯해서, 오늘 우리가 한미동맹에 기대하는 동맹적 소요는 너무 큰 반면, 미국의 여건은 지금, 외교적 경제적 군사적으로 매우 어려운 때다. 그래도 유사시, 예컨대 북한 급변 사태 시, 중국의 개입을 억제하고 통일을 이루려면 미국이 ‘상당한 희생을 각오하고’라도 함께 서 있어 주어야 하는데 미국이 과연 그래 줄 것인가? 오늘 한미동맹 관계에 있어서는 바로 이 점이 핵심적 이슈다. 어쨌건 ‘튼튼한 한미동맹’도 결코 불변의 상수가 아니다. 잘 가꾸어야 한다는 뜻이다. 오늘의 안보 현실과, 한미동맹에 대한 우리의 동맹적 소요를 생각하면 지금은, 한반도 자유통

일을 내다보는 대 전략적 차원에서 한·미가 함께 총체적이고 긴밀한 협력을 할 수 있도록 어떻게든 지금처럼 연합사로 연결된 ‘구조적인 동맹 체제’를 재정비 강화하고, 최선을 다해 그 내실(內實)을 다져야 할 때인 것이다.

그러나 ‘국군에 주어진 과제’를 수행하는 주역은 어디까지나 우리 국군이다. 연합사 체제가 아무리 튼튼하고 효율적이어도 그것은 어디까지나 지원(支援) 혹은 보완(補完) 할 수 있을 뿐 과제의 수행과 그 성패는 어디까지나 한국군 스스로의 몫인 것이다. 흔히 ‘연합사 체제’를 이유로 오늘 우리의 ‘자주국방’ 태세를 편웨이(貶毀)하려 들지만 원래 자주국방의 본뜻은 국방을 기획하고 준비하며 시행하는데 있어서의 자주성(自主性)이다. 집단안보 연합안보가 일반화 하고 있는 현대사회에 있어서는 ‘연합사 체제’를 바탕으로 한 한미동맹은 오히려 가장 지혜롭고 효과적인 자주국방 수단의 하나인 것이다.

다행히 2014 국방백서에는 제5장에 ‘한미동맹 발전 및 국방 외교·협력 강화’를 위한 노력을 정리하고 있고 곳곳에 ‘굳건한 한미 연합방위체제를 토대’를 강조하고 있다. 한미동맹을 위해 적어도 군에서 해야 할 과제에 대해서는 충분히 인식하고 있다는 뜻일 것이다. 그리고 우리 군의 군사혁신이 보다 완전하려면 보다 튼튼한 한미동맹의 바탕 위에서 진행되어야 할 것이다.

### 3. 군사혁신(軍事革新)의 방향

그렇다면 군사혁신의 방향은 어떠해야 할까? 우리 군이 어렵히 알아서 잘 하랴 싶긴 하지만 위에 살펴본 우리 국방목표와 군의 과제에 비추어 몇 가지 좀 더 강조하거나 문자 그대로 '혁신'을 당부하고 싶은 것도 있다.

#### 1) 정예강군(精銳強軍)으로의 자기혁신(自己革新)

첫째, '민관군 병영문화혁신위원회' 활동도 잘 마무리 되고 있는 터에 새삼 사족(蛇足)을 달기가 좀 조심스럽지만 우리 군이 철저한 자기혁신으로 문자 그대로 '정예강군'으로 거듭나야 한다는 것부터 한 번 더 강조하고 싶다. 그렇지 않으면 아무리 많은 국방비로 아무리 좋은 무장을 해도 아무 소용이 없을 테니까. 아, 실은 여기에 하나 더 덧붙이고 싶은 것도 있다.

'수련(修鍊)이든 단련(鍛鍊)'이든 군 생활이 젊은 장병들에게 가치 있는 시간이 되어야 한다는 것이다. 젊음의 2년이 얼마나 귀중한 시간인데, 누구 말대로 '썩는 시간'이 된다면 장병들의 인생이 썩게 되고 결국은 국가도 미래가 없어질 것이 아닌가? 군문에 드는 젊은이들은, 잘 정제된 생활과 강한 훈련으로 육체가 튼튼하게 재정비되고, 정신적으로도 엄청나게 성장한다. 전우들과의 집단생활을 통해 '타인을 위한 희생이 바로 나 자신을 위한 것이 되는 사회적 삶의 묘리'를 체득하게 되고, 아침저녁으로 애국가를 부르고 위국헌신(爲國獻身) 군인의 본분을 되새기면서 '누구의 아들딸에서 애국심을 갖춘 대한민국 국민'으로 재탄생하게 되는 것이다. 군대만이 할 수 있는 국민교육인 셈이다. '국가방위'가 군의 '명시된 과업'이라면 이것은 일종의 '추정된 과업'인 셈이다. 적어도 우리 군은 이런 사명도 경시(輕視)해서는 안 될 것이다.

그러나 작년, 이어지던 각종 악성사고(惡性事故)들은 이런 기대와는 거리가 너무 멀었다. 그래서 그 참담한 사고들에 더욱 더 화도 많이 났지만, 다른 한편 함부로 쏟아지는 온갖 질책과 비판 속에 꼼짝도 못하고 서 있던 우리 군의 안타까운 모습도 가슴을 아리게 했다. 그럴 수밖에 없는 이유도 있다.

원래 군대도 사회의 일부요, 군인은 국민의 일부다. 군인정신도 결국은 시민 정신을 바탕으로 형성 되는 것이어서 사회는 건강한데 군대만 썩어 있는 경우는 없는 법이다. 사실 다들 '미국과 이스라엘군을 본받으라.'는 체근이 자심(滋

甚)했지만 20여년 전(前) 이스라엘 군을 방문했을 때, 병사들의 훈련 정도를 직접 시험해 보기도 했지만, 우리 군이 그들에 크게 못 미친다는 느낌은 없었다. 다만 이스라엘군을 강군으로 만든 것이 그 사회와 국민이라 것은 확인 할 수 있었다. 이스라엘의 건강한 시민정신이 자연스럽게 군인정신으로 이어지고 여기에 군에 대한 국민의 신뢰와 사회적 존중 그리고 국가보훈시스템 같은 것들이 특유의 강한 전투의지를 뒷받침해 주고 있었던 것이다.

지난 20여년 우리 군의 상황은 많이 달랐다. 한 때 군은 온갖 부정적인 것의 대명사처럼 비난을 받고 군사문화는 만악(萬惡)의 근원으로 매도(罵倒)되었다. 흉악한 지존파 사건까지도 군사문화의 결과라는 인사도 있었다. 작은 사고에도 하도 난리를 치는 통에 훈련도 어려웠다. 훈련을 못하면 장병의 숙련도만 떨어지는 것이 아니라 집단 훈련을 통해 습득되는 군기와 전우애 나아가 군인의 기본자세마저 흔들리게 되는 법이다. 이때부터 「정예강군의 대명사였던 한국군의 기강 문제」가 외지(外紙)의 화제로 떠올랐다.

또 원래 일방적인 커뮤니케이션이 작용하는 곳이 군대인데 공공연히 주적(主敵)인식을 흔들고 인터넷과 방송, 영화 같은 데서는 역사를 왜곡해가며 국군의 명예와 충성을 펼훼하고 조롱했다. 그런 가운데 군의 신념체계와 상호신뢰, 응집력이 흔들린다는 우려도 나왔다. 심지어 인권과 안전을 내세워 군기를 허물고 훈련을 위축시키는가하면 아예 구조적인 죽음을 채우기도 했다. 특히 국방개혁 2020에 의한 ‘병 복무기간 단축 및 병력감축’은 군 초급간부의 지원율과 자질은 물론 병사의 자질이나 훈련 숙달도도 저하시켰다. 이런 속에서 어떤 군대가 홀로 독야청청(獨也青青) 할 수 있을 것인가? 이스라엘이 그렇듯 군이 정말 정예강군이 되려면 국민과 사회도 좀 달라야 하는 것이다.

그러나 당연한 이야기지만 정예강군(精銳強軍)이 되는 것은 어디까지나 군 자신의 과업이다. 그리고 그 길은 결국 군의 철저한 자기혁신(自己革新) 뿐인 것이다. 어떻게 해야 할 것인가? 무릇 필부필부를 총탄이 빗발치는 전선에 뮤어세우는 것은 군기요, 이들이 잘 싸우고 살아남게 하는 것은 훈련이다. 그러나 정작 승패를 결정 하는 것은 통상 여기에 사기와 전우애, 충성심 등으로 형성된 전투의지(戰鬪意志)다. 이런 엄정한 군기와 사기, 군인적 신념과 충성심 같은 것들이 싸워 이기는 군대의 ‘건강한 본성’이다. 그런 본성이 살아 있어야 진짜 정예강군이 될 수 있고, 악성사고도 그래야 뿌리가 뽑히는 법이다. 또 그런 부대라야 참된 국민교육의 도장이 될 수도 있을 것이다.

그런데 모병제(募兵制)니 출 퇴근 식 내무반, 군사 옴부즈만 제도 등등 작년에 들려오던 이런저런 개혁 논의들을 보면 어쩐지 ‘병사들을 좀 자유롭게 해서 악성사고를 막자’는 차원에서 맴도는 듯해서 은근히 조심스러웠다. 사실 ‘모병제’만해도 단순히 비현실적일 뿐만 아니라 ‘국민개병’의 대의와 전략적 가치는 지금은 물론 통일 후에도, 이스라엘이 그렇듯 우리도 함부로 소홀히 해서는 안 될 상황이고, 그 외 다른 문제들도 일부 보완 할 부분이야 없지 않겠지만 적어도 그 본질이 무시되면 안 될 것들이다. 자칫 군이 더욱 혼란스러워져서 ‘정예강군’은 커녕 사고만 더 늘 가능성은 없을 것인가?

그것을 사회가 직접 감시 감독하자는 데서는 군에 대한 불신도 물씬 묻어났다. 그러나 사회적 시각에서 보면 군대란 본질적으로 불합리한 조직이다. 사람의 생명은 하느님만이 주재(主宰) 하실 수 있는 것인데 유사시 ‘너 나가 죽어라.’ 해야 하는 곳이 군대 아닌가? 이 본질적으로 불합리한 관계를 조금이라도 합리적으로 운용되게 해서, 전투상황 하에서 살아남고 승리 할 수 있도록 일반 사회와는 전혀 다른, 일견 불합리한 법규와 관행을 허용하고 있는 곳이 군대인 것이다. 그런 군을 걸핏하면 사회적 시각에서 아래라 저래라 하면 군대다운 군대가 되겠는가? 그 때, 병영생활을 오래 연구해온 어느 사회학자는 ‘지난 40년 간 우리 군이(사고 때마다 잘못대처해서 상황을 더 악화시켜온) 악순환에 갇혀 있다’고 지적했다. 쏟아지는 사회적 비난을 황급히 벗어나려다 보니 진지한 고뇌 보다는 사회적 비난을 무마하기 쉬운 방책만 찾다가 악순환을 반복했다는 것이다. 우리 모두가 새겨들을 이야기다.

또 악성사고만 없애면 ‘정예강군’이 되는가? 상하 간의 위계질서가 흔들리고 엄정한 군기와 전투의지가 무너지고 있다는 소리는 진작부터 높았다. 실제로 2010년 천안함 폭침 때는 ‘비겁한 평화가 전쟁보다 낫다.’는 어리석은 주장과 ‘전쟁이 나면 죽는다.’는 비겁한 공포가 전선의 젊은 장병들을 휩쓸었다고 한다. 비겁한 평화? 그런 평화란 없다. 회피하고 도망하면 뒤따라와 뒷덜미를 물어뜯는 것이 전쟁이요 전쟁을 각오하고라도 단호히 맞서야 지켜지는 것이 평화인 것이다. ‘존재하지 않는 평화’를 찾는 어리석음도 문제지만, 우리 군함이 폭침되고 46명의 전우가 희생이 되었는데도 ‘비겁한 평화’나 찾고 죽음의 공포에 떠는 병사라면 그 ‘전투의지’인들 어떻겠는가?

무엇보다도 군에서도 친북활동 사건들이 빈발(頻發)했음은 가위 경악 할 일이었다. 또 무릇 적은 군대로 많은 군대를 이길 수는 있어도 부패한 군대로 건

전한 군대를 이길 수는 없는 것이 전진(戰陣)의 철칙인데 군 관련 부정·부패·비리 사고 같은 것도 끊어지지가 않았다. 도대체 군인이 유사시 자신의 생명을 지켜줄 방산(防産)에 비리(非理)가 끼어들고, 천안함 폭침 사태를 보면서도 ‘통영함 비리’까지 발생했으니 이를 어떻게 봐야 하나? 단순한 기강만이 아니라 대한민국 군인으로서의 신념과 충성심, 군인적 도덕성 같은 ‘군의 건강한 본성’이 통째로 흔들리는 것 아닌가 암담하기까지 했다.

이 모두 정말 ‘정예강군’을 만들자면 접근방법이 달라야 한다는 뜻이다. 아마도 모병제니 뭐니 하는 일반 시민적 정서에 영합하는데 급급하기 보다는 군 지도층이 확고하게 중심을 잡고 오직 ‘정예강군’을 목표로 문자 그대로 뼈를 깎는 각오로 충체적으로 환골탈태(換骨奪胎)해야 할 것이다. 그래서 앞에서 강조한 ‘군인으로서의 건강한 본성’을 되살려 내야 할 것이다.

그 기본 방법은 일단 ‘장병에 대한 교육훈련’일 것이다. 어떤 교육 어떤 훈련이 그런 것이냐고 따지면 좀 복잡해지겠지만, 어쨌건 올바른 교육훈련으로 전술 전기(戰技)의 도야(陶冶)는 물론, 군인적 사명감과 충성심 등 대한민국 군인으로서의 마음가짐을 장병에 내면화 시키는 것이 ‘건강한 군의 본성’을 되찾는 기본 바탕이요 길일 것이다. 군기를 엄정히 하고 군인적 도덕성을 바로 세우며 나아가 자유민주주의에 대한 올바른 신념을 바로 세워 유사시 ‘전투의지’를 굳건히 하는 등등이 모두 교육훈련에서 시작하는 것이니까 말이다.

그리고 좋은 병사를 만들 수 있는 좋은 교육을 위해서라도 유능하고 사명감 넘치는 초급 간부를 확보할 필요가 있다. 하긴 악성사고만 막기 위한 것이라면 온 나라가 이런 소란을 떨 필요가 없다. 대대장급 이하 초급 간부들 중 누구 한사람만 유의했어도 대부분의 악성사고는 막을 수 있었을 것이다. 처우도 적절하게 개선하고 교육도 충분히 해서 능력 있는 초급 간부들을 확보하는데 최선을 다해야 할 것이다. 그리고 그러자면 유능하고 안목 있는 고급지휘관들이 있어야하고 이렇게 생각하다보면 가장 중요한 것은 언제나 항상 공정하고 공평무사(公平無私)한 인사(人事)로 귀결된다.

결국 우선 좋은 자원의 확보와 강한 교육훈련 등 기본부터 재정비하고 공정한 인사로 유능한 인재가 지휘관리 할 수 있게 해서 어떻게든 군의 ‘건강한 본성’을 되살려 내야 한다는 것이니 지극히 상식적인 이야기지만 실은 그것이 정도(正道)다. 평범한 진리를 한 번 더 강조해 본 것이다.

그래도 기왕 시작했으니 몇 마디 더 하고 싶다. 우선 내무생활을 바꾸는 것을 쉽게 생각하면 안 된다. 사실 우리 군에 있어서 내무생활의 기능은 너무 크고 다양하다. ‘교육훈련’만으로 미흡한 부분을 보완해서 ‘군인 됨’을 완성시켜 주는 것이 전통적 내무생활인 것이다. 또 있다. 무릇 전장(戰場)이라는 곳은 서로가 서로를 위해 둘고 헌신하지 않으면 아무도 살아남을 수가 없는 곳이다. 그래서 평소부터 모두가 하나의 목표를 위해 마음을 모으고 협력하게 해서 자연스럽게 유사시 서로 목숨을 주고받을 수 있는 전우애(戰友愛)가 길러지고, 응집력이 극대화 되는 곳이 내무생활인 것이다. 그리고 그것이 유사시 다 함께 살아남고 승리하게 하는 힘의 근원인 것이다. 그 뿐인가? 앞에서 언급한 국민 교육 도장으로서의 부가적 기능도 여기서 수행되는 것이다.

그러니까 결국 이스라엘이나 미국 같이 사회적 동기부여의 바탕이 약할 때 특히 중요해지는 것이 바로 내무생활인 셈이다. 사고 때문에 전통적 내무생활 방식을 바꾸자는데 아주 예외적인 경우가 아니라면 사고를 예방할 수 있는 방도는 항상 있게 마련이다. 내무생활의 합리화는 필요하겠지만 사고 막겠다고 내무생활까지 없앨 필요는 없다는 뜻이다. 오히려 사회적 분위기와 국가 시스템은 그대로 두고 내무생활만 이스라엘이나 미군 독일군처럼 바꾸려 들다가는 자칫 교각살우(矯角殺牛)의 어리석음을 범하는 게 될 것이다.

또 있다. 군 운영의 투명성을 높여 국민의 신뢰를 회복하는 데도 좀 더 성실 해야 할 것이다. 지금도 다 지나간 가혹행위가 뒤늦게 밝혀져 그 부모의 억장이 무너지게 하는 사건들이 이어지고 있는데 이런 일이야말로 사고 그 자체보다도 더 군의 신뢰를 추락시키는 것이다. 차제에 군에 거의 일반화 되어 오던 교육 등 통상의 행정 보고에서의 허위보고 관행도 근절해야 할 일이다. 별것 아닌 것 같지만 허위보고는 평소에도 상부로 하여금 올바른 실정을 판단하지 못하게 해서 군의 운영을 왜곡시키지만 특히 전시에는 정확한 상황판단을 혼란 시켜서 작전 실패의 근원이 될 수 있는 것이기 때문이다.

특히 군의 부정(不正) 비리(非理) 부패(腐敗) 문제는 용서 할 수가 없다. 아니 세상의 모든 조직이 부패해도 군대만은 부패해서는 안 된다. 사실 군인이란 ‘군문을 들어서면 그 가족을 잊어버리고 북소리가 둉둥 울리면 자기 자신을 잊어버린다’는 것인데 재물을 탐해 비리를 저지르는 사람이 어떻게 전장에 설 수 있겠는가? 이것만은 반드시 빨본색원(拔本塞源)해야 한다.

이런 형태의 사건 사고가 아니라면 사고도 무작정 처벌하는 것만이 능사는 아니다. 물론 절대로 없어야 할 악성사고는 좀 다르지만 따지고 보면 군대는 원래 사고와 같이 갈 수밖에 없는 집단이다. ‘안전사고’ 같은 것도 그렇지만 특히 훈련 중 사고를 중벌(重罰)하는 일은 조심해야 한다. 군대는 원래 훈련으로 (평시 훈련된 대로) 싸우는 법이고 그래서 ‘훈련은 전투처럼 하고 전투는 훈련처럼 하라는 것’ 아닌가? 군대가 사고예방에만 매달리는 한 ‘싸우면 이기는 정예강군’을 기대하기는 어려울 수밖에 없을 것이다.

요컨대 오늘 우리 군이 자기혁신을 위해 고뇌하고 있는 것들은 하나 둘이 아니겠지만 그 마음의 한 가운데에는 철저히 ‘싸우면 이기는 정예강군’이 자리해 있어야 하고, 모든 노력도 정예강군으로 수렴되어야 한다는 말이다.

## 2) 「포괄안보태세(包括安保態勢)」의 구축

군의 이런 자기혁신의 바탕 위에서, 둘째로 강조하고 싶은 것은 오늘 북한의 다양한 위협에 대처하려면 우리도 미국 못지않은 「포괄안보태세」를 구축해야 한다는 것이다. 2014 국방백서에는 ‘우리 군은 북한의 도발뿐만 아니라 다양한 초국가적·비군사적 위협에 대비하며-’라고 기술되어 있다. 우리도 포괄안보시대 다양한 ‘현대 신종위협’에 두루 대처하고 있다는 뜻일 것이다. 당연히 그래야 하지만 오늘 우리로서는 특히 ‘핵’과 ‘사이버’, ‘국지 군사도발’, ‘종북세력을 포함한 간접침략’ 등등 오늘 북한의 침략전쟁이 만들고 있는 다양한 전역에 두루 잘 대비 할 수 있어야 하고, 최종적으로는 앞에서 언급한 ‘복합도발’에도 잘 대비해야 한다. 이 중 ‘핵’과 ‘사이버’ 침략에 대해서는 한미동맹체제의 강화, 킬체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어체계(KAMD), 그리고 ‘사이버’ 사령부를 발전시키는 등 나름의 대책을 강구하고 있으니, 좀 더 서둘라는 것 외(外) 특별히 추가해야 할 이야기는 많지 않을 듯하다.

그러나 빈발(頻發)하는 ‘국지 군사도발’의 억제(抑制)에 대해서는 한 번 더 강조하고 싶은 것이 있다. 억제란 본래 상대에게 ‘도발을 통해 얻을 수 있는 이익보다 손해가 훨씬 더 크다는 것을 인식시켜서 감히 도발을 못하게 하는 평화유지방법’이고, 그래서 만약 도발을 당하면 ‘철저한 응징(膺懲)과 보복(報復)’은 필수적이라는 것이다. 그런데도 우리는 전쟁을 선포해도 좋을 수많은 북한의 도발에도 한 번도 제대로 응징하거나 책임을 묻지 못했다. 더 이상 그래서는 안 된다. 도발을 계속 허용하는 한 언젠가는 우리가 살아남기 어렵게 될 것이

다. 그러니 만약 또 다른 도발이 발생하면 이번에는 반드시 「철저하게 응징」 해서 감히 더는 도발을 못하도록 ‘억제’하고 끊어내는 계기로 삼아야 할 것이다. 그러다가 전쟁나면 어떻게 하느냐? 그렇게 해도 긴장(繁張)은 일시 더 높아지겠지만, 우리의 대비 태세가 튼튼하면 전면전쟁으로 확전될 가능성은 거의 없을 것이다. 특히 연합사가 버티고 있는 동안에는.

특히 우려스러운 상황은 언젠가 북한 핵미사일이 실전에 배치되고 그것을 배경으로 침략적 ‘복합도발’을 감행해 올 경우다. 이럴 경우에는 한편으로는 ‘한미연합사’로 연계된 한미동맹을 더욱 강화하는 한편 국제사회와 함께 최대한 북한 핵을 억제하면서, 다른 한편 전면전을 각오하고라도 단호한 응징 보복을 감행하여 억제하거나 아니면 ‘복합도발’에 방어적으로 대처할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 연합사의 역할은 아무래도 제한적일 수밖에 없고 주로 우리 자신의 역량으로 대처하게 될 것이다. 그리고 이런 도발을 최종적으로 종결 짓는 것은 아마도 자유통일을 매듭 짓는 것뿐일지도 모른다.

그래서 우리도 미국처럼 「포괄(包括)안보태세」를 갖추어야 한다는 것이다. 사실 천안함 연평도사태 같은 거야 군에서만 잘 대처하면 되지만, 이런 경우는 군대만으로는 안 된다. 군대는 물론 국정원, 경찰, 행정부서 등 나라의 역량을 두루 결집 할 수 있는 국가적 시스템을 잘 구축하고, 조기경보 체제나 국민행동 요령 같은 사회적 대비 태세도 잘 정비되어야 가능한 것이다. 세계 공통의 위협인 ‘현대 신종위협’에 대처하려해도 그렇지만 특히 이런 ‘복합도발’에 효과적으로 대처하려면 「포괄안보태세」 확립이 불가피하다는 말이다.

미국은 9.11후 연방재난관리청(FEMA) 등을 통합하여 재해·재난뿐만 아니라 테러대비 기능 등이 포함된 국토안보부(DHS)를 출범시켰다. 펜타곤이 ‘전통적 안보’의 중심기구라면 DHS는 대규모 테러와 재해 재난 같은 이른바 ‘현대 신종 위협’에 대처하는 ‘포괄안보’의 중심기구인 셈이다. ‘현대 신종위협’에다가 훨씬 더 치명적인 북한의 복합적 도발에도 대처해야하는 우리로서는 더욱 더 그래야 할 것이다. 어떻게 해야 할까? 아마도 미국 FEMA와 비슷한 ‘국민안전처’와 과거 ‘비상기획위원회’를 통합하고 미국 DHS기능을 일부 빌려와 효율적인 ‘한국형 포괄안보태세’를 구축하는 것이 정답이 아닐까 싶다.

그런데 우리는 이명박 정부 출범 시 조금만 보완하면 미국 DHS처럼 활용할 수 있었을 비상기획위원회부터 사실상 없애버렸다. 비상기획위원회는 우리 동

원전력 관리에도 중요한 기능을 수행하고 있었는데도. 그래서 많은 전문가들은 작게 5027은 현용전력(現用戰力)과 증원전력(增援戰力 증원되는 미군) 동원전력(動員戰力)으로 수행하게 되어 있는데 참여정부는 연합사를 해체해서 사실상 증원전력을 무력화(無力化)시키더니 이명박 정부는 출범하면서 동원전력부터 장애 우로 만들었다며 어이없어 했다. 잘 보완했더라면 군사, 비군사적 요소를 함께 엮어 주변 초강대국의 위협에 대한 한국의 총체적 방위역량과 태세를 제고하고, ‘현대 신종위협’과 북한의 복합적 도발에 두루 효율적으로 대처할 수 있는 한국 특유의 안보기구가 되었을 법 한데 말이다.

그래서 지난번 ‘국가안전처’를 만든다기에 차제에 미국 DHS처럼 포괄안보태세를 갖추게 되면 우리 안보태세상의 아킬레스건을 치유할 수 있게 되지 않을까 기대가 컸는데 국민안전처라는 걸로 끝나고 말았다. 아쉬운 일이다. 물론 이 문제는 군의 문제라기보다는 국가차원에서 적극적 관심을 가져야 해결이 가능한 정부의 문제다. 그러나 전시 대비를 위해서도 중요한 문제이니 문제를 제기하고 이끌어 가는 일은 군이 나서야 하는 것 아닐까 생각한다.

### 3) 국방비와 병력 등 통일시대에 맞게 ‘국방개혁2020’의 프레임 벗어나라

더 중요한 것은 싫든 좋든 통일을 서둘 수밖에 없는 오늘의 이 운명적인 시점에 대처하려면 우리 국군이 이제는 과거 노무현 정부 ‘국방개혁2020’의 프레임에서 벗어나 통일시대의 소요에 맞게 재정비 되어야 한다는 것이다. 적어도 국방비와 병력 문제에 대해서는 특히 더 그래야 할 것이다.

지난해 3월 우리 군은 「국방개혁 기본계획(2014 ~ 2030)」을 발표했는데, 소야 전군 형태의 군단중심 작전, 북한 핵미사일과 국지도발 대비 등 나름 돋보이는 노력도 있었지만 비판도 날카로웠다. 대체로 노무현 정부 ‘국방개혁 2020’ 아래의 수정안들에 손질 좀 더 했다고 해서 보통국가론으로 독도까지 넘보는 일본, 군사굴기(軍事崛起)로 적극작위(積極作爲)하겠다는 중국 그리고 공공연히 크림을 합병하는 러시아 등이 만들고 있는 이 급박한 안보환경 변화에 잘 대처 할 수 있겠느냐, 특히 시대적 화두 ‘자유통일’을 뒷받침하기에는 무리 아니냐 하는 것이었다.

사실 북한이 117만의 대규모 병력에다 핵까지 개발하고 있을 때 우리가 한 편으로는 연합사를 해체하면서 내 놓은 것이 ‘국방개혁2020’이었다. 그 내용의

핵심은 한마디로 ‘2020년까지 국방비를 매년 8.8%씩 늘리는 대신 병 복무기간을 18개월로 단축하고 상비 병력도 68만에서 50만으로 감축’한다는 것이었다. 그리고 그 후, 북한은 3차례 핵 실험에다 병력까지 119만으로 늘렸지만 그러는 동안에도 우리 병력은 64만으로 줄고 국방비 증가 약속은 거의 지켜지지 않았다. 그런데 이제 또 다시 2022년까지 국방비를 매년 7.2% 늘리는 대신 상비병력을 52.2만으로 11.1만을 추가 감축하겠다는 것이다.

어이가 없다. 우선 국방비부터 좀 생각해 보자. 물론 동맹국 미국의 지원전력을 최대로 높이고, 우리 상비전력을 최소 정예화하면서 동원예비전력의 비율을 높이는 등등 우리 군도 ‘저비용, 고품질’의 국방태세가 되도록 최선을 다해야 할 것이다. 그러나 이런 노력에는 뚜렷한 한계가 있다. 계획대로 7.2% 증가가 가능하다고 해도 그 정도로 통일전역에서의 군사적 소요, 특히 북한군의 저항과 확전 가능성, 중국의 간섭 가능성 등을 억제하고 신속한 안정화 작전을 성공시켜 원만한 통일을 이루어 내는 강력한 국방력을 형성 할 수 있을 것인가는 의문일 수밖에 없는 상황인 것이다.

더욱이 우리 국방비는 지난해 3.5%, 금년에도 겨우 4.9% 증가에 그쳤는데 앞으로라고 얼마나 달라질 것인가? 그럼에도 우리는 GDP 대비 2.7% 내외의 국방비에도 다들 너무 많다고 눈을 흘긴다. 그러나 2010년 독일 국제분쟁연구소는 ‘우리와 분쟁강도가 비슷한 이스라엘은 대략 6.6%이고 세계 분쟁국가 평균은 대략 4.7%로 한국 국방비가 세계 22개 주요 분쟁국가 가운데 최하위권’이라고 지적 했다. 어떤 국방도 예산의 뒷받침이 없으면 성공할 수가 없고, 특히 오늘 너무 아끼면 내일 우리의 미래를 없애거나 국민의 피와 국가적 생명으로 갚아야 하는 것이 국방비라는데 말이다.

국방비보다도 더 걱정스러운 것이 우리 병력을 북한의 겨우 44% 수준으로 대폭 감축한다는 ‘병력 감축’이다. 물론 우리 군은 예컨대 현역은 고도로 정보화한 과학기술군으로 만들고 독일처럼 비 핵심역량은 민간 사회에서 아웃소싱하는 등등 단위병력의 전투적 효율을 극대화하는 노력을 해야 할 것이다. 그러나 근본적으로 재래식 전력은 원래 인력이 뒷받침 되어야 하는 전력이어서 병력의 수가 갖는 의미는 의외로 큰 법이다. 한 단계 앞선 첨단무기로 보완하면 된다고 하지만 오늘 핵미사일을 개발하고 DDOS, GPS 공격 등 첨단전력을 과시하는 쪽은 우리가 아니라 북한이다. 무엇보다도 똑 같은 재래식 전력의 경우 ‘다소의 질적인 우세가 양적인 압도를 극복할 수가 없다’는 것은 군사상 일종의

공리(公理)다. 아무래도 너무 무책임해 보이는 이유다.

‘지상군만 감축한다.’고 달래려 들지만 해군도 일부 함정(艦艇)에서는 감소편성을 해야 할 만큼 이미 부족한데다 ‘잠수함 사령부’ 창설 같은 새로운 소요를 생각하면 좀 더 늘려야 할 상황이다. 또 지상군이라고 넉넉한가? 전선에서 병력문제로 골치를 썩인 지 이미 오래 되었고, 대규모 테러나 침투 도발 등 복합도발의 주역이 될 북한의 20만 특수전력을 생각하면 항상 조마조마하다. 이들에 대처하는데 항공기로 폭격을 할 것인가, 함포로 때릴 것인가? 결국은 ‘특전사’ 같이 잘 훈련된 정예한 소총수 외에는 효과적 대처 방법이 없는 것이다. 하긴 지난 정부는 이런 위협에 즉각 대처 할 수 있는 서울의 핵심적 대비 전력을 겨우 아파트 짓는다며 멀리 교외로 쫓아버렸으니 무슨 말을 더 하겠는가?

여기에서 유사시 통일전역에서는 지상군 소요가 가위 폭증(暴增) 할 것이다. 통일 성공을 위해서는 중국 같은 외부세력이 간섭하기 전에 북한 사회를 최 단기 간 내에 안정시키고 통합을 기정사실화 할 수 있는 성공적인 ‘북한 안정화 작전’이 자유통일의 성패를 가름할 가능성이 높다. 그럴 경우 정규작전 소요는 제쳐 놓더라도 수많은 군사시설과 저항세력의 제압, 북한 동포를 신속히 우리 국민화해야 하는 민사작전 등에는 잘 훈련된 인력소요가 얼마나 많을 것인가?

오래 동안 한반도 통일문제를 성실하게 연구해온 RAND 연구소 브루스 베넷 박사는 유사시 기 계획된 미 지상군 증원 전력 외에 한국 지상군만 잘 훈련된 동원병력을 포함 150만 이상이 소요될 것이라고 분석한 바 있다. 그런데 이제 미 육군은 59만에서 45만 이하로 크게 줄어들 예정이고 또 미국은 갈수록 ‘북한 안정화 작전’ 참여에는 소극적이라고 한다. 한국 지상군소요가 한결 더 늘어나야 할 상황인 것이다. 참고로 독일 통일 당시 동독 병력은 13만 7천, 서독은 46만 9천 대략 4배에 가까웠다. 그런데도 우리는 2022년까지 북한 120만의 겨우 44% 52만, 특히 ‘지상군은 39만’으로 감축하겠다고 하고 있으니, 과연 ‘원만한 통일’이 가능이나 할 것인가?

지난해 10월 한국안보문제연구소에서 베넷박사는 한국 지상군의 감축 규모가 이미 한계를 넘고 있다며 이대로라면 머지않아 북한에서 급변사태가 일어나도 중국의 병력지원이 없이는 통일이 불가능해질 것이라고 강조했다. 중국군의 개입? 아마도 대한민국의 미래에는 큰 재앙이 될 것이다. 베넷 박사도 그럴 경우 북한 어딘가에 제2의 휴전선을 감수해야 할 지 모른다고 경고하고 있다. 설

사 중국이 자유통일을 적극 지원한다고 해도 자칫 우리가 중국의 변방(邊方)이 되거나 제2의 티베트가 안 된다는 보장이 없을 것이다.

적어도 그런 비극은 없어야 할 것 아닌가? 그렇다면 어떻게든 대책을 강구해야만 한다. 예비 전력의 질적 수준을 파격적으로 높일 수도 있고, 컴퓨터 화한 현대 전장 양상을 고려해서 가용 병력자원의 범위를 확대 할 수도 있을 것이다. 무엇보다도 여성의 의무복무까지는 몰라도 '병 복무기간 재조정'도 무조건 회피할 일은 아니다. 담당자의 안목과 국가적 의지의 문제일 뿐 필요한 소요 병력의 확보가 불가능 한 일은 아니라는 뜻이다. 쉽지는 않겠지만 어떻게든 국민에게 실상을 알리고 진지하게 설득해야 할 것이다. 그것은 오늘 대한민국의 국방을 담당하는 우리 모두의 운명적 과제가 아닐까 싶다.

## 4. 맷는 말

이렇게 보면 오늘 우리 군이 혁신해야 할 방향은 명확하다. 일단은 군이 총체적으로 환골탈태(換骨奪胎), 정예강군으로 거듭나는 노력이 선행되어야 할 것이고, 그 위에 국가의 포괄안보태세 확립을 주도적으로 이끌어 이른바 ‘현대 신종위협’은 물론 ‘핵’과 ‘사이버’, ‘국지 군사도발’, ‘간접침략’ 등등 오늘 북한의 침략전쟁이 만들고 있는 다양한 전역은 물론, 그것들이 통합된 ‘복합도발’에도 두루 잘 대비해서 우리 사회의 안정과 평화를 확고히 유지하면서, 나아가 기회가 오면, 아니 만들어지면 최대한 평화로우면서도 원만하게 자유통일을 완성할 수 있도록 철저히 대비하는 것일 것이다.

사실 원래 기회도 준비된 자에게만 오는 법이다. 준비가 완벽하지 않으면 기회가 와도 잡아 챌 수가 없을 것이다. 자유통일을 위해 특히 중요한 것이 군사적 준비다. 군사적 평화적 어떤 형태의 통일이건 간에 통일은 궁극적으로 군사통합으로 매듭지어지는 법이요, 평화적 통일일수록 더욱 중요한 것이 강한 군사적 위엄과 효율적인 뒷받침이 전제되어야 가능 한 법이기 때문이다.

예컨대 서독은 조기에 동독 군을 통합함으로써 원만한 통일을 완성했지만 남북 예멘은 정치적 통일을 이루고도 양측의 군대가 그대로 남아 있다 보니 결국은 군사적 충돌로 피를 흘리고야 비로소 통일을 완성 할 수 있었다. 우리라고 다를 리 없다. 특히 북한에 대치하고 있는 우리로서는 더욱 더 상대적으로 강한 군사적 위엄과 효율적인 역량을 갖추어야만 평시 북한의 도발을 억제 할 수도 있을 것이고, 통일 과정에서도 불필요한 혼란과 갈등을 예방하는 것은 물론 통일전역이 전면전쟁으로 확산되는 것을 억제 할 수 있을 것이며, 통일 후 예민한 시기의 급격한 안보환경 변화에도 유연하게 대처 할 수 있을 것이다.

실은 노태우 정부 당시, 그런 노력이 있었다. 이른바 8.18 사업이 바로 그것이다. 북방정책으로 소련과 중국을 평양에서 떼어내고 남북 고위급회담으로 북한 사회를 개혁개방으로 이끌어내면서 8.18 사업으로 우리 군(軍)을 재정비해서 기회만 오면 자유통일을 잡아채려는 꿈이 있었던 것이다. 필요시 우리 군을 우리가 독자적으로 운용 할 수 있는 최소한의 체제를 갖추고 효율적 합동작전이 가능한 3군 균형전력의 확보를 목표로 했던 것도 바로 그 때문이었다. 그러나 엉뚱한 정치적 논란에 휘말려 결과적으로 필요한 역량과 태세를 갖추지 못했다. 이제 더 늦기 전에 반드시 완벽하게 준비해야 한다.

그것도 서둘러야 한다. 앞에서 지적했듯이 오늘 대한민국의 안보상황을 좀 단순화시켜 말한다면 ‘적화통일 외에는 북한이 항구적 체제위기를 벗어날 길이 없고 우리 역시 자유통일 외에는 북한의 핵을 폐기하고 보다 나은 미래를 열어갈 방법이 없는 그런 상황’이다. 그것도 북한으로서는 아직 불안정한 김정은 체제를 좀 더 굳히고 핵개발도 완성해야 할 테니 시간이 좀 더 필요할지 모르지만 우리 입장에서는 여러 가지로 많이 다르다.

‘미국의 쇠퇴와 중국의 도약’으로 특징지어지고 있는 듯한 세계사의 큰 흐름, 급속히 현실화 하고 있는 북한 핵 미사일 등등内外의 상황을 좀 멀리 또 크게 보면, 오늘 우리는 싫든 좋든 ‘미국의 힘이 그나마 살아있는 동안에 자유통일을 서둘 수밖에 없고 또 그래서 나라의 덩치부터 키우고 그 위에 아무리 꽤씸하더라도 일본과도 손을 단단히 잡고 여기에 미국의 확고한 동맹적 뒷받침을 받아내는 매우 대전략적(大戰略的) 접근을 해야만 할 때다. 그래야만 육일승천(旭日昇天) 하는 중국의 야심(野心) 속에서도 우리가 주권(主權)국가 대한민국으로서 오늘의 자유와 번영을 계속 이어 갈 수 있을 것’이 아닌가?

적어도 아직은 한반도의 미래가 우리의 의지와 비전에 달려 있음을 분명해 보이지만 시간이 반드시 우리 편 만은 아닐 수가 있다는 뜻이다. 그렇다면 그 동안 우리 국방태세를 왜곡시켜 온 노무현 시대 ‘국방개혁 2020 프레임’부터 깨 부시고 ‘북한의 다양한 도발에 대한 대비태세도 하나하나 빈틈없이 갖추는 동시에, 한반도 자유통일을 내다보는 큰 차원에서 우리 군사력과 군사태세를 새로운 소요에 맞게 총체적으로 재정비 강화’해야 할 것이다.

이런 일은 물론 군의 노력만으로 가능한 것은 아니다. 그러나 군이 그 주역일 수밖에 없다는 것도 자명하다. 자연히 우리 군 지도층의 사명이 매우 무겁다. 자기혁신으로 군을 정예강군으로 바로 세우는 것부터 잘 해야겠지만, 국방태세를 튼튼하게 하고 군의 민족사적 사명을 위해서 국가와 사회 정부가 해 주어야 할 사안들에 대한 요구도 확실하게 해야 한다. 더욱이 이런 문제는 매우 특수한 분야다. 클레망소가 ‘전쟁은 군인에게만 맡겨 놓기에는 너무나 큰 문제’라고 했지만 미국이 전투에는 이기고도 전쟁에서는 실패하고 만 월남전과 이라크 전쟁이 그랬듯이 실은 ‘민간인에게만 맡겨 놓기에는 너무 전문적인 분야’가 전쟁이기도 한 것이다. 안보업무도 그런 측면이 있다.

작년 10월 동아일보에서 군 고위층이 국가안보 ‘호위무사’가 아니라 정권안보 호위무사로 전락해 한국의 국방을 날지 못하는 맑으로 만들었다고 비판했는데 아픈 말이었다. 이제는 병 복무기간 단축과 병력감축이건 국방예산이건 국방을 위해 필요하다면 명확한 입장을 밝혀야 한다. 특히 병력감축이 오늘처럼 계속된다면 자유통일의 기회가 와도 자칫 ‘적화통일’로 되치기 당하지 않는다는 보장이 없을 것이다. 그렇다면 국가안보의 총체적 책임을 진 군이 직접 나서서 국민을 설득하고 공감을 얻어 낼 수밖에 없지 않겠는가?



# — 제1주제 —

---

북핵 대응능력 및  
연합방위 주도능력 구비 대책

---



발 제

# 북핵 억제를 위한 연합대비태세 강화

김태우

前 통일연구원장  
건양대 초빙교수



## 1. 들어가며

현재로서 북핵을 제거하려는 국제사회나 한국의 노력이 당장 성과를 거둘 것이라는 예상은 불가능하다. 때문에 한국에게는 ‘핵그림자 효과’를 무력화시켜 나감으로써 국민이 느끼는 북핵 위협을 일정수준 이하로 통제·억제해야 할 이유가 많다. 여기서 ‘핵그림자 효과’란 북한이 실제로 핵무기를 사용하지 않는 상황에서도 한국정부와 국민을 위축시켜 한국의 안보, 남북관계, 대북정책, 통일정책 등에 악영향을 끼치는 심리적 효과를 의미한다. 이런 효과를 무력화시키기 위해 한국이 동원할 수 있는 수단은 ‘4D(Dialogue, Diplomacy, Deterrence, Dismantling)’로 압축될 수 있다. 즉, 한국은 성과의 유무와 무관하게 대화를 통한 설득과 외교를 통한 국제공조를 지속해야 하고, 군사적 억제를 통해 북한의 핵위협을 차단해야 하며, 통일한국의 비핵화를 위해 통일과정에서의 북핵 해체를 천명하고 때가 되면 이를 실행에 옮김으로써 북핵이 통일의 장애물이 되지 않도록 해야 할 것이다.<sup>1)</sup> 이렇듯 한국에게 있어 북핵은 각별한 관심을 가지고 관리·통제해야 하는 대상이지만, 특히 2015년은 북한의 핵무기 실전배치가 임박한 시기이기 때문에 지금까지와는 다른 특단의 군사적 대응책을 필요로 한다.

현재 많은 전문가들은 북한의 김정은 제1국방위원장 개인이 2015년 이후 한반도 정세를 좌우할 최대 변수가 될 것이라는 공감하고 있다. 그가 즉흥적이고 도발적인 짚은이라는 개인적 특성 때문이기도 하지만, 그를 둘러싼 주변여건들이 더욱 그러한 예상을 가능하게 하고 있다. 김정은 위원장은 2014년 말 탈상(脫喪)과 함께 고(故) 김정일 국방위원장의 유훈통치 그늘을 걷어내고 마이웨이를 펼쳐나갈 채비를 갖추었다. 하지만, 백두혈통의 정통성을 확립하여 정권기반도 다져야 하고 동시에 국제적 고립 속에서 북한식 수령독재체제를 생존시켜야 하는 김 위원장이 극복해나가야 할 국내외 과제들은 산적해 있다.

대내적으로 김 위원장은 정적(政敵)들을 제압하고 당(黨)과 군(軍)을 장악하면서 민심의 동요도 예방해야 하는 입장에 있다. 이를 위해, 김 위원장은 김정철-김여정-김설송을 활용하는 ‘백두혈통 지배체제’를 공고히 하면서 빨치산 후예들을 우대하는 정책을 펼치고 있으며, 장성택 처형 등 공포정치와 같은 당군 수뇌부 인사를 통해 원로들을 제압하는 노력을 경주해왔다. 그 결과, 일단 외형적으로는 ‘김정은 수령체제’를 확립하는데 상당부분 성공한 것으로 보이지만, 그것으

1) 4D에 대한 보다 자세한 기술은 김태우, “통일여정에 있어서의 북핵위협 관리의 필요성과 대책”, 2014년 11월 6일 한국선진화재단 국방선진화연구회 세미나 발표문 참조.

로 정치엘리트 집단의 진심어린 충성심을 확보한 것으로 보기 어렵다는 취약성을 안고 있다. 또한, ‘병진정책’의 미명 하에 경제건설을 거듭 강조하고 ‘사상강국’이란 구호아래 공포정치와 김정은 신격화(神格化)로 수령체제의 정당성을 강화하고 있지만, 민심을 득하고 있는 것으로 보기 어렵다. 경제전망도 밝지 않다. 북한이 외국인 투자를 유치하기 위해 24개의 경제특구를 설치하고 있지만, 잦은 계약위반과 정책변경으로 인한 대북불신이 축적된 상태에서 성과를 기대하기 어렵다. 김정은 정권의 도발적인 대남정책과 전쟁위협에 대해 한국의 박근혜 정부가 대북원칙들을 고수함에 따라 한국으로부터의 대규모 경제지원은 여전히 차단되어 있다. 북한은 금강산 관광의 재개, 개성공단 확대, 5.24 조치의 해제 등을 원하고 있지만 천안함-연평도 도발에 대한 북한의 사과와 재발방지 약속이 선행되어야 한다는 한국정부의 입장은 불변이다.

대외적으로 김 위원장은 희화화(戲畫化)되고 있는 자신의 국제적 이미지를 개선하고 주권국 지도자로서의 위상을 확립해야 하는 과제를 안고 있으며, 그러는 중에도 가중되는 국제사회의 인권압박에 대처하면서 주요국들과의 관계개선을 통해 고립을 완화시켜나가야 하는 입장에 있다. 그럼에도 이 모두는 당장 극복할 수 있는 쉬운 과제들이 아니다. 2013년 2월의 제3차 핵실험 및 12월의 장성택 처형 이후 중국과의 관계는 소원해지고 있으며, 러시아를 활용하여 중국의 대북자세 변화를 압박하겠다는 ‘이로제중(以露制中)’ 전략이나 일본을 이용하여 미국의 대북태도를 변화시키겠다는 ‘이일제미(以日制美)’ 전략은 한계성을 보이고 있다. 김정은 위원장은 2014년 11월 최룡해 노동당 비서를 러시아에 특사로 보내 대러관계 개선을 도모하고 대중관계에서의 난관을 돌파하려 했지만, 러시아가 크리미아 반도 합병 건으로 국제사회의 제재를 받고 있는데다 유가(油價) 하락으로 국제적 영향력 마저 크게 감소된 상황이어서 북한이 원하는 외교적 실적을 가져다주기는 어려울 것으로 보인다. 김정은 위원장이 금년 5월 러시아 전승기념일을 계기로 러시아를 방문하더라도 이러한 전망은 크게 달라지지 않을 것이다. 납북일본인 문제 해결노력을 매개로 하는 북일대화가 외교적 가시적 성과를 거둘 것으로 기대하기도 어렵다. 강력한 미일동맹 체제 하에서 일본이 북한에게 제공할 수 있는 외교적 성과는 제한적일 수밖에 없다. 2015년 벽두에 오바마 대통령이 북한을 소니픽쳐스사에 대한 해킹의 배후로 단정하고 대북 행정명령을 발동한 것을 보더라도,<sup>2)</sup> 적어도 당분간은 단절된 대미관계를 풀어보려는

2) 2014년 12월 소니픽쳐스사에 대한 해킹 사건이 터졌을 때 오바마 대통령은 해킹을 저지른 세력을 밝혀내 비례적인 대응조치를 취하겠다고 천명했으며, 이어서 12월 19일 미국의 연방수사국(FBI)은 북한정부를 해킹의 배후로 지목하는 결론을 발표했음. 이를 근거로 오바마 대

북한의 노력이 성과를 거두기 힘든 환경임을 알 수 있다. 요컨대, 북한의 현 내외 여건은 김정은 위원장에게 있어 ‘총체적 난국’이라 할 수 있다.

이런 상황에서 김정은 위원장이 ‘충격적인 카드’를 통해 난국을 돌파하려 할 가능성은 얼마든지 있으며, 그러한 카드에는 제4차 핵실험, 핵무기 실전배치 선언, 중대한 대남 무력도발 대남 전쟁위협, 과격적인 대남 평화공세 등이 포함될 수 있다. 특히, 북한이 지금까지 핵무기 소형화 및 경량화에 진력하면서 이동식 발사대를 증강하고 잠수함에 핵탑재를 시도하는 등 핵군사력의 기술적 도약(technological breakthrough)을 위해 진력해왔다는 사실을 감안한다면, 핵무기 실전배치 선언은 김정은 정권의 ‘깜짝 카드’라기 보다는 누구나 예상할 수 있는 필연적 사태라 할 수 있다. 따라서, 김정은 정권이 제4차 핵실험을 하거나 핵무기 실전배치를 선언하는 것은 ‘예상 밖의 놀라운 사건’이 아니며, 그러한 사태가 발생한 후 한국 정부가 “심각한 안보위협으로 간주한다”, “예의주시하고 있다” 등의 무의미한 원칙론을 개진하면서 지금까지 사용해온 외교적·군사적 대응책들을 재론하는데 그친다면 그것이야말로 진정 ‘놀라운 사건’일 것이다. 같은 맥락에서 북한이 어느 순간 수소폭탄 개발을 선언한다 하더라도 ‘예상 밖의 놀랄 일’이 아니다.

바꾸어 말해, 한국은 2015년 이후 전개될 수 있는 북핵 사태들을 미리 예상하고 그것이 남북관계와 한반도 안보에 미칠 영향력 충분히 인지한 상태에서 특단의 조치를 준비하고 있어야 한다. 특히 국방부는 북한이 핵실험이나 핵무기 실전배치를 통해 한반도 핵안보 상황을 새로운 국면으로 전환하고자 할 때 미리 준비한 특단의 조치들을 내놓을 수 있어야 하며, 그러한 조치들에는 한국군이 단독으로 취할 수 있는 것과 동맹차원에서 한미 양국이 연합으로 취할 수 있는 것으로 구분될 수 있다. 예를 들어, 현재 국방부가 구축 중인 한국형미사일방어 체계(KAMD)와 킬체인(Kill-Chain)의 한계성을 인지하고 특단의 보완책을 마련하는 것이 한국군이 단독으로 취해야 하는 조치라면, 한미동맹조약에 자동개입 조항과 핵우산 공약을 포함시킴으로써 동맹조약을 시대적 요구에 부응하도록 개정하는 것은 동맹차원에서 한미 양국이 함께 취해야 할 연합조치라 할 수 있다.

---

통령은 북한의 정찰총국, 광업개발공사, 단군무역회사 등 3개 단체와 정찰총국 및 노동당의 간부 10명에 대한 금융제재를 핵심으로 하는 행정명령을 발동했음. 북한이 이미 미국으로부터 다양한 제재는 물론 유엔안보리 제재까지 받고 있는 중이기 때문에, 이번 행정명령이 실질적인 추가제재 효과를 나타낼 여지는 많지 않지만, 미북관계에 큰 영향을 미치는 상징성을 가지는 것으로 볼 수 있음.

## 2. 북한 핵군사력 평가와 남북관계에 있어서의 함의

지금까지 북한의 핵개발은 매단계마다 한국의 낙관론자들의 판단보다 한발 앞서 진행되어 왔다. 1990년을 전후한 시점에 프랑스와 미국의 위성들이 영변의 핵시설들을 포착하면서 북핵 문제가 국제적 이슈로 부상했지만, 한국의 낙관론자들은 “우리는 핵무기를 만들 능력도 의지도 없다”라는 김일성 주석의 주장을 그대로 믿었고, 1994년 제네바 핵합의(Agreed Framework) 이후에는 그것이 북한의 핵포기를 의미하는 것이 아닐 수 있다는 지적, 즉 플루토늄 생산은 보류하지만 우라늄 농축을 통한 핵무기의 대량생산을 의미할 수 있다는 전문가들의 경고를 무시했다. 김대중-노무현 정부는 “북한의 핵개발은 방어용이며, 동족인 한국을 공격하기 위함이 아니다”라는 낙관론자들의 주장을 수용하여 핵문제를 덮어둔 채 대북지원을 제공했고, 이 기간 동안 북한은 핵개발에 더하여 재래군사력도 증강했다.

물론, 2001년 9.11 사태 이후 미국이 중동에서 ‘테러와의 전쟁’을 수행하면서 북핵 문제를 사실상 방치한 것도 북한의 핵개발에 유리한 환경으로 작용했다. 북한은 2004~2008년 동안 진행된 6자회담의 전 과정을 통해 ‘이중전략(two-track strategy)’을 고수했다. 즉, 북한은 핵협상을 하면서도 핵개발을 계속하는 “협상 따로, 핵개발 따로”라는 방식을 고수했으며, 결과적으로 6자회담 동안 도출된 합의들은 북한의 전체 핵개발 과정에서 보면 ‘2보 전진을 위한 1보 후퇴’였을 뿐이다.<sup>3)</sup> 제2기 오바마 정부가 들어서면서 미국은 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 정책을 표방하고 있으나, 이는 주로 중국의 부상을 견제하기 위한 정책이며 북핵에 대해서는 사실상 아무 것도 하지 않음을 의미하는 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책을 고수했다. 이렇듯 북한은 한국 정부의 낙관과 미국의 방치 속에서 세 차례에 걸친 핵실험을 강행했으며, 중국이 북한의 빈번한 핵실험에 불쾌감을 표시함에 따라 미국이나 한국보다는 중국이 북한의 핵실험을 자제시키는 최대 변수가 되는 아이러니마저 연출되고 있다.

북한의 핵개발 역사를 크게 구분한다면, 준비기간, 개발기간, 실전배치기간 등으로 나눌 수 있다. 1950년대에서 1980년대 중반까지는 핵개발의 준비기라 할 수 있는데, 이 기간 동안 북한은 김일성 주석의 주도아래 핵군사력의 기본개념

3) 예를 들어, 2005년 9.19 공동성명으로 관계국들이 안도하고 있을 때 북한은 2006년 첫 핵실험을 기습 강행했으며, 2007년 2.13 합의와 2008년 영변 원자로 냉각탑 폭파 등으로 미국이 북한을 테러지원국에서 해제한 직후인 2009년 제2차 핵실험을 강행했음. 6자회담에서의 북한의 협상 전략에 관한 보다 자세한 분석은 김태우, “북핵 6자회담 평가와 한국의 전략적 선택”, 박창권 외 「한국의 안보와 국방·전략과 정책」, 한국국방연구원 2009 연례전략보고서, pp. 229-267 참조.

을 정립하고 핵과학자들을 양성하면서 영변 등지에 핵무기 생산에 필요한 기본적인 인프라를 구축하는 성과를 이루었다. 1980년대 중반에서 2011년까지는 핵무기 개발기로 이 기간 동안 북한은 재처리를 통한 플루토늄탄 생산, 고폭실험, 핵실험, 농축을 통한 우라늄탄 생산, 핵무기의 경량화 및 소형화 등 제1세대 핵무기 개발에 필요한 모든 단계들을 거친 것으로 볼 수 있다. 이 기간은 김정일 전 국방위원장이 권력후계자 또는 최고권력자로 존재했던 시기였기 때문에 김정일 국방위원장이 직접 핵무기 개발을 주도한 것으로 봐야 한다. 2012년 이후는 김정은 위원장이 핵무기의 실전배치를 주도하는 핵군사력 건설기간이 될 것이며, 이와 함께 차세대 핵무기를 연구하는 기술도약 기간이 될 전망이다. 다시 말해, 현재는 북한이 지금까지 개발된 제1세대 핵무기(플루토늄탄 및 우라늄탄)들을 실전배치하여 초보수준의 핵군사력을 건설하는 기간이기도 하지만 동시에 1.5세대 핵무기(증폭분열탄) 및 제2세대 핵무기(수소폭탄)에 대한 연구개발에도 박차를 가하고 있는 것으로 판단된다.

여기서 주목해야 할 한 가지 추세는 김정일 국방위원장이 건강문제로 인하여 김정은을 후계자로 임명했던 2008년 이후 북한의 핵행보가 눈에 띄게 가속화되었다는 점이다. 북한은 2009년이 들어서면서 6자회담 중단, 장거리 미사일(광명성 2호) 실험발사, 영변 원자로의 핵연료봉 인출 및 재처리 선언, 국제원자력기구(IAEA) 사찰관 추방, 제2차 핵실험 등을 단숨에 강행했으며, 이듬해인 2010년에는 농축시설 공개, 핵융합 실험 성공 선언 등의 조치를 취했다. 이렇듯 2008년 이후 짧은 기간 동안 동안 북한이 한꺼번에 많은 핵관련 조치들을 취한 것에 대해 김정은의 영향력 때문인 것으로 보는 시각도 존재한다.<sup>4)</sup> 김정은 정권이 등장한 2012년 이후 북한이 개헌을 통해 헌법에서 스스로를 ‘핵보유국’으로 선언한 점, 김정은 위원장 스스로 2013년 3월 노동당중앙위원회 전체회의를 통해 핵무력 건설과 경제 건설을 병행 추진한다는 ‘병진정책’을 천명한 점, 2013년 북한의 개성공단 차단 및 전쟁위기 고조시 김정은 위원장이 직접 대남위협에 나서고 대미 핵무기 사용을 위협했다는 점, 김정은 정권 이후 핵무기의 소형화 및 경량화 노력과 함께 잠수함의 핵탑재 시도가 파악되고 중단거리 미사일 실험발사가 증가하는 등 핵미사일 실전배치를 위한 노력이 급증하고 있다는 점 등을 종합할 때, 현재에도 김정은 위원장이 지대한 관심을 가지고 직접 핵무기의 실전배치를 독려하고 있는 것으로 보인다.

북한의 핵개발 역사, 의지의 강도, 고폭실험과 핵실험을 포함한 북한의 핵행

4) 이상민, “북한의 핵무장 능력 평가 및 전망”, 정영태 외 「북한의 핵전략과 우리의 대응전략」, 통일연구원 2014년도 연구과제 참조.

보들, 북한의 발표, 김정은 집권 이후의 핵개발 가속화 추세 등을 종합한다면, 북한의 핵능력과 관련하여 몇 가지 추정이 가능하다. 우선, 북한은 일정한 숫자의 핵탄과 투발수단을 가지고 있으며, 핵탄 숫자에 대한 추정치는 전문가와 기관에 따라 다르지만 대개 10~15개 정도일 것으로 추정된다. 이중에서 미사일 탑재를 시도할 수 있을 만큼 경량화 된 핵탄두가 몇 개인지는 확인할 수 없으나, 북한은 핵탄두의 경량화와 함께 투발수단의 사정거리를 줄이는 방식으로 핵탑재 노력을 지속할 것이 분명하다. 이와 함께 북한은 기생산된 핵탄두를 관리하는 능력과 핵군사력 운용에 필요한 지휘·통제·통신·컴퓨터(C4) 능력을 일정 수준까지 보유한 것으로 판단되며, 핵무기와 투발수단을 가진 이상 기본적 수준의 핵전략과 타깃팅 독트린을 수립하고 있는 것으로 보인다. 요약컨대, 북한이 당장이라도 핵무기의 실전배치를 선언하게 된다면, 이는 소수의 핵미사일과 일정수준의 운용능력을 가진 초보수준의 핵군사력을 갖추었음을 의미하는 것이 될 것이다.

이러한 상황에서 북한은 현재 몇 가지 분야에 노력을 집중하고 있는 것으로 판단된다. 우선은 한반도 전역을 사정권에 두는 중거리 지대지 미사일(스커드-C, 노동, 대포동)과 잠수함발사 미사일에 핵을 탑재함으로써 한국을 인질로 삼는 것을 최우선 목표로 삼고 있을 것이며, 핵보유 기정사실화나 대미 협상력 제고를 위해 대륙간탄도탄급 미사일(KN-08) 미사일에 핵을 탑재하는 것은 차순위의 목표일 것이다. 또한 북한은 미사일 탑재가 가능한 핵탄두의 숫자를 늘리기 위해 안간힘을 다할 것이며, 이와 관련해서는 농축시설을 주목할 필요가 있다. 이미 양질의 우라늄광을 대량으로 보유한 북한이 농축시설의 확충과 첨단화를 이룩한다면 핵탄두의 대량생산이 가능해질 것이며, 여기에 경량화·소형화 기술이 가미된다면 북한은 향후 십년 이내에 수십 개의 핵무기를 보유하여 파키스탄 수준의 핵보유국으로 등장할 수 있을 것이다. 이를 의식하는 북한은 현재 농축시설 확대, 더 많은 무기급 고농축 우라늄(HEU)의 확보, 이동식 발사대 증강 등에 혈안이 되어 있을 것이 분명하다. 북한이 보다 중장기적으로 추구하고 있는 것으로는 핵실험을 대신할 수 있는 시뮬레이션 기술, 비인가 발사(unauthorized launch) 예방 능력, 보다 안전한 핵무기 관리·저장·이동 능력, 향후 지속적으로 핵무기를 개발할 수 있는 재정능력 등을 예상할 수 있으며, 종폭분열탄, 전자자기파(EMP) 폭탄, 수소폭탄 등을 위한 연구도 진행되고 있는 것으로 봐야 할 것이다.<sup>5)</sup>

5) 이런 맥락에서 북한의 영변 5MW 원자로 재가동을 수폭의 원료인 삼중수소 생산과 관련된 것으로 볼 수 있다는 이상민 박사의 분석을 주목할 필요가 있음. 이상민, “북한의 핵무장 능력 평가 및 전망” 참조.

요약컨대, 핵무장이 현재의 템포대로 진행된다면, 머지않아 북한은 수십 개의 핵미사일을 실전배치하고 중폭탄과 수소폭탄 제조능력까지 갖춘 중견 핵보유국으로 등장할 가능성이 높으며, 그에 앞서 북한이 제한된 숫자의 핵미사일을 실전배치한 초보 핵보유국으로 등장하는 것은 시간문제인 것으로 보인다. 북한은 2009년 IAEA 사찰관 추방 이후 아무런 감시나 제약도 없이 핵개발을 할 수 있는 골든타임(Golden Time)을 누리고 있으며, 이 기간 동안 지대지 및 잠대지 미사일에 핵탄두를 장착하는 것에 집중적인 노력을 경주하고 있다. 2015년은 그러한 노력의 첫 결실로서 인공기를 단 핵미사일이 등장할 수 있는 시기이다. 그렇게 되면 남북 간에는 ‘핵의 남북관계’가 확실하게 성립하게 되는데,<sup>6)</sup> 이로써 남북관계는 새로운 국면을 맞게 될 것이다.

북한은 지금까지도 핵위협을 앞세우고 긴장국면과 대화국면을 번갈아 조성하면서 남북관계를 주도하는 ‘갑(甲)질’을 지속해 왔으며, 핵미사일의 실전배치가 이루어지고 나면 ‘수퍼갑’ 행세를 시도할 할 것이다. 물론, 미국이 제공하는 확대 억제(extended deterrence)가 북한의 실제 핵사용을 억제하는 수단이 되고 있지만, 사회와 정치권 그리고 공직사회까지 좌우분열 현상을 보이는 한국에서 북핵은 실제 사용되지 않는 상태에서도 ‘핵그림자 효과(nuclear shadow effect)’만으로 이미 엄청난 심리전 효과를 유발하고 있다. 예를 들어, 북한은 한국 정부와 국민이 핵을 보유한 자신들과의 전면전을 기피할 것이라는 판단 하에 천안함-연평도를 위시한 무력도발을 반복하고 있으며, 2013년 상반기 동안의 긴장국면에서 보듯 북한이 핵을 앞세우고 대남 전쟁위협을 가할 수 있는 상황에서 한국의 대북요구들을 쉽게 수용할 가능성은 희박하다. 국제사회가 핵보유 통일한국을 반기지 않는다는 사실을 감안한다면, 북핵은 통일의 걸림돌이기도 하다. 북한체제의 붕괴로 인해 갑작스럽게 통일과정이 전개되는 상황에서 핵무기는 북한 군부에게 부질없는 희망을 주어 투항보다는 저항을 택하게 만들 수 있다. 이렇듯 핵무기는 북한의 입장에서 보면 상대적 경제대국인 한국을 압박하고 남북관계를 주도하게 하는 비대칭 수단이자 자유민주주의 체제로의 흡수통일까지 방지해주는 보검(寶劍)이다. 결국, 북핵은 남북관계를 ‘우낭(牛狼)관계’로 변질시켜 한국으로 하여금 북한을 변화시킬 설득력이나 지렛대를 상실하게 하며, 이로써 한국의 대북정책과 통일정책은 사실상 무력화될 수 있다.

6) 북반부의 경제강국과 남반구의 경제약소국 간의 불평등 관계를 ‘경제의 남북문제’로 칭하는 것을 감안하여, 필자는 일찍부터 핵강국과 비핵국 간의 불평등한 관계를 ‘핵의 남북관계’로 규정하고 NPT 질서 등에 대한 집필을 지속했음. 김태우, “핵무기비확산조약과 핵의 남북문제”, 한국국방연구원, 『국방논집』 제14호 (1991년 여름) pp.172-192; Taewoo Kim, “North-South Politics in Nuclear Diplomacy: NPT and Review Conferences Revisited, Institute of Korean Studies, Korea Observer”, 22-2 (Summer 1991) pp.229-256 참조.

### 3. 미사일방어 및 킬체인의 한계와 능동적 억제전략

‘능동적 억제전략’은 북한의 핵미사일 실전배치에 대응하기 위해 한국이 최우선적으로 취할 수 있는 특단의 군사적 대응책이다.<sup>7)</sup> 이 전략이 최우선적으로 고려되어야 하는 이유는 국방부가 추진해 온 한국형 미사일방어체계와 킬체인의 한계성에서 비롯된다. 이론적으로 말해, 북핵 위협을 통제·억제하는 데에는 선제타격, 방어(요격), 방호, 응징 등 네 단계의 전략이 있을 수 있다. 이들 전략들은 북한의 핵사용 또는 핵위협 동기를 줄이기 때문에 공히 억제책이 될 수 있다. 하지만, 방어와 방호는 공격자에 대한 징벌이 수반되지 않는다는 점에서 소극적 억제전략이며, 이에 비해 선제타격과 응징은 공격자에게 징벌을 가하는 것 이어서 억제효과가 강력하고 적극적이다. 북핵 위협을 무력화시키기 위해 한국이 취하는 군사적 조치는 억제력이 충분히 강력해야 하며, 그러기 위해서는 타당성이 높아야 한다. 궁극적으로 억제의 효과는 잠재적 공격자가 가지는 인식(perception)의 문제이기 때문에, 북핵 위협이 남북관계에 나쁜 영향을 미치는 것을 억제하기 위해서는 북한정권이 보기에 충분한 신뢰성을 가져야 한다. 마찬가지로 북한의 ‘핵그림자 전략’이 한국 정부와 국민에게 미치는 심리적 악영향을 차단함에 있어서는 한국 정부와 국민의 인식이 중요한 관건이 된다. 때문에 국방부로서는 북한정권은 물론 한국 국민이 타당성과 실현성을 인정하는 억제전략을 마련하는 것이 중요하다. 문제는 그동안 한국의 국방부가 추진해온 미사일방어와 킬체인만으로는 이러한 기준들을 충복하지 못해 점증하는 북한의 핵위협을 무력화시키는데 한계가 있다는 점이다.<sup>8)</sup>

7) 2010년 필자가 위원장으로 활동했던 국방선진화추진위 제2소위는 북한이 도발할 때 비례성 원칙에 구속되지 않고 예외없이 신속·정확하게 응징함으로써 도발의 악순환을 끊을 수 있다는 취지로 필자가 작성한 능동적 억제전략(또는 적극적 억제전략) 방안을 이명박 대통령에게 보고하고 국방부에 제출했음. 그러나, 이후 국방부가 채택여부에 대해 확실한 입장을 밝히지 않았고 일부 언론의 오보까지 겹쳐 ‘능동적 억제전략’은 통일된 해석이 없는 상태로 남아 있음. 그럼에도 필자는 2006년 북한의 제1차 핵실험 이후 응징보복의 필연성을 골자로 하는 능동억제만이 북핵 위협을 통제·억제하는 최선의 선택이라는 신념하에 이를 관철하기 위해 국방선진화추진위를 통한 국방부 건의 이후에도 다양한 집필과 발표를 통해 반복적으로 이를 주장하고 있음. 김태우, “북한 핵미사일과 적극적 억제”, 2013년 9월 26일 안보전략 연구소 세미나 발표문; “핵위협하 국지도발 대비 대응전략 발전방향”, 2013. 3. 22. 한국군사 문제연구소·한국해양전략연구소(KIMS)·해병대연구소 공동주최 세미나 발표문: “능동적 억제전략과 해군의 역할”, 2010년 11월 18일 제65주년 해군창설 기념 세미나 발표문; “북한 핵미사일과 자주적 억제수단”, 「북한」 2013년 10월호; “통일 대전략과 한국군의 역할” 합동참모대학 학술세미나 「한반도 통일환경과 우리의 통일대비 전략」 (2014. 3. 14) 발표문(또는 “통일 과정에 있어서의 한국군의 역할” 합참 「합동군사연구」 제24호 (2014); “통일여정에 있어서의 북핵위협 관리의 필요성과 대책”, 2014년 11월 6일 한국선진화재단 국방선진화연구회 세미나 발표문; 김태우·박휘락, “북핵위협에 대한 군사적 대응책”, 「북한의 핵전략과 우리의 대응전략」 통일연구원 2014년도 연구과제 (책임자: 정영태), 제5장 등 참조.

미사일방어란 적국의 탄도미사일이 발사되어 표적에 도착하기 전까지 요격미사일을 발사하여 파괴하는 것을 의미한다. 예를 들어, 미국의 미사일방어체제는 미사일이 날아오는 단계를 미사일이 중력을 극복하면서 상승하는 부스트 단계(boost stage), 부스트 단계 이후 최고 정점에 이르기까지의 상승단계(ascent stage), 정점 이후에 주로 외기권에서 비거리를 내면서 비행하는 구간을 의미하는 중간경로단계(midcourse stage), 목표물의 상공에서부터 목표물을 향해 급강하하는 종말단계(terminal stage) 등으로 구분하여 중첩적인 요격 또는 중층방어(multi-layered defense)를 시도하는 것을 골자로 하고 있다.

이를 위해 미국은 부시 대통령(George W. Bush) 시대부터 본격적으로 미사일방어체제를 구축하고 있으며, 각종 요격 실험들을 반복한 끝에 2004년에 최초의 요격미사일을 알래스카와 캘리포니아에 배치했다. 미국은 현재 중간경로단계에서의 요격을 위해 유효고도가 2,000km(사거리 6,000km)인 지상배치 요격미사일(GBI)을 캘리포니아의 Vandenberg 공군기지와 알래스카의 Fort Greely에 배치했으며, 30여 척의 이지스함에 종말단계의 상층방어가 가능한 유효고도 150km의 SM-3 요격미사일을 배치하고 있다. 지상에서의 중첩요격을 위해서는 종말단계 상층방어용 THAAD 미사일을 전력화했으며, 종말단계에서 최종적인 요격을 위해 유효고도 15~20km의 PAC-3를 배치하고 있다. 현재 PAC-3는 50개 이상의 포대가 전력화되어 한국 등 해외 미군기지 보호용으로 배치되어 있다. 비슷한 맥락에서, 이스라엘, 일본, 대만 등이 미국과의 협력을 통해 미사일방어망을 구축 중인데, 특히, 일본은 미국의 X-band 레이더인 AN/TPY-2를 일본내에 배치하여 공동으로 활용하고 SM-3 Block II를 미국과 공동으로 개발하는 등 미국과의 협력에 매우 적극적이며, 현재에는 지상에서의 중첩요격을 위해 THAAD 미사일이나 지상배치용 SM-3 미사일을 구입하는 문제를 검토 중이다.<sup>9)</sup>

북핵 위협에 직접 노출되어 있는 한국의 경우 김대중-노무현 정부를 거치면서 미사일방어와 관련한 언급 자체를 금기시하는 분위기가 지속되었으며, 2001년 부시 행정부 취임 이후 미사일방어가 국제적으로 의제화되는 상황에서도 반미적 음모론들이 미사일방어의 의제화를 봉쇄하는 남남갈등적 현상이 이어졌다. 국방부가 ‘한국형 공중 및 미사일 방어체계(KAMD: Korea Air and Missile Defense)’

8) 미사일방어 및 킬체인의 유효성과 한계에 대한 자세한 분석은 김태우·박휘락, “북핵위협에 대한 군사적 대응책”, 「북한의 핵전략과 우리의 대응전략」 참조.

9) 미국, 이스라엘, 일본 등 각국의 미사일방어 실태에 대한 자세한 분석은 박휘락, “북한 ‘핵미사일’ 위협에 대한 장기적/안정적 대비방향: 미사일 방어망 구축”, 군사논단 제73호(2013년 봄호) 참조.

라는 용어를 사용하기 시작한 것은 2008년 이명박 정부 출범 이후의 일이었다. 그럼에도 안보수요에 따른 냉정한 논의는 이루어지지 못했고, 국방부는 미국 미사일방어에 참여하는 것이 아니라는 점을 해명하기 위해 노력하는 양상을 보였다. 이런 우여곡절을 거치면서 한국이 일차적으로 구축한 미사일방어체계는 PAC-2에 의한 종말단계 하층방어가 전부였으며, 이후 PAC-3를 구입하고 이스라엘로부터 그린파인 레이더 2식을 구입하는 등 방어력을 강화했지만 여전히 종말단계 하층방어에 국한되고 있다. 하지만, 2013년 북한의 제3차 핵실험 이후 군내부 및 외부의 전문가들 사이에 중첩요격의 필요성이 제기되고 종말단계 상층방어가 가능한 THAAD 미사일과 SM-3 미사일 도입을 요구하는 목소리가 커지고 있지만,<sup>10)</sup> 국방부는 분명한 입장을 밝히지 않은 채 여론의 추이를 지켜보는 듯한 자세를 지속하고 있다.<sup>11)</sup>

당연히, THAAD나 SM-3 미사일의 구입으로 중첩요격 시도가 가능해진다면 종말단계 하층방어에 국한된 한국형미사일방어체계의 약점을 보완하는 효과를 기대할 수 있다. 때문에 미사일방어 자체만을 놓고 볼 때, THAAD와 SM-3의 도입을 촉구하는 전문가들의 요구는 당연한 것이다. 미국제 미사일 도입 자체를 ‘대미(對美) 안보중속’으로 몰아가는 일부 지식인들의 음모론적 시각은 타당하지도 바람직하지도 않으며, 북한이 핵미사일을 실전배치하는 단계에서 한중관계를 우려하여 이를 미사일 도입에 반대하는 목소리 역시 더 이상 변수가 되어서는 안 될 것이다. 하지만, 문제의 핵심은 THAAD나 SM-3 미사일로 미사일방어를 강화한다고 하더라도 그것으로 북한 핵미사일에 대한 충분한 대비책이 되지 않는다는 것이다. 이론적으로든 실질적으로든 미사일 방어에 완벽이란 존재하지 않는다. 특히, 협소한 국토공간에서 북한의 핵미사일에 대비해야 하는 한국의 경우 더욱 그렇다. 소수의 핵미사일이 방어망을 돌파하더라도 미사일방어 자체를 무의미하게 만들 만큼의 막대한 피해를 발생시킬 수 있기 때문이다. 북한정권은 물론 한국 정부와 국민이 이를 의식하고 있는 상황에서 미사일방어 만으로는 핵그림자 효과를 불식시킬 수 없다.

10) 박휘락, “북한 ‘핵미사일’위협에 대한 장기적/안정적 대비방향: 미사일 방어망 구축”, 신인균, “북한의 전방위 위협과 한국해군의 대응”, “2014년 9월 16일 해군 주최 제16차 함상토론회 발표문” 등 참조.

11) 예를 들어, 2013년 10월 2일 제45차 한미연례안보협의회의(SCM) 직전 인터뷰에서 미국의 척 헤이글(Charles Timothy Hagel) 국방장관이 한국에게도 탄도미사일 방어체제가 필요하다고 한 언급에 대해 언론이 진위를 묻자 2013년 10월 16일 김관진 국방장관은 특별기자회견을 통해 “미 MD에 참여할 의사도 없고 미국이 요청한 적이 없다”고 해명했음. 그럼에도 국방부가 THAAD나 SM-3 도입을 포기하는 결정을 내린 정황은 없음.

국방부가 미사일방어의 불완전성을 보완하기 위해 제시한 킬체인 역시 비슷한 한계성을 가지고 있다. 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 직후 국방부는 킬체인(Kill-Chain) 구축계획의 개념을 발표했다. 킬체인은 북한의 핵위협을 단계별로 구분하여 사용이 임박한 단계에서 선제타격을 한다는 것으로, 2013년 2월 북한이 제3차 핵실험을 예고했을 때 정승조 당시 합참의장이 “적이 핵무기를 사용한다는 명백한 징후가 있으면 자위권 차원에서 선제타격하겠다”고 말한 것이 효시였다. 다시 말해, 북한의 핵미사일 공격징후가 확실한 경우 이를 ‘시한성 긴급 표적(time sensitive target)’으로 설정하여 30분 이내에 탐지-식별-결심-타격의 단계를 거쳐 위협원을 제거하겠다는 것이다. 예상한 대로 북한은 제3차 핵실험 후 핵탄두의 소형화·경량화에 성공했다고 발표했고, 한국 국방부는 킬체인 구축계획을 확인했다. 이후 2013년 10월 제45차 한미안보협의회(SCM)에서 김관진 국방장관과 척 헤이글 미 국방장관이 킬체인 개념이 포함된 ‘맞춤형 억제’ 전략에 합의함으로써 킬체인은 한미 간에서도 공식화되었다.<sup>12)</sup> 하지만 킬체인 역시 기술적·정치적 타당성에 한계성을 가지고 있다.

킬체인이 기술적 타당성 또는 실효성을 가지기 위해서는 북한의 핵미사일 발사징후를 확실하게 포착할 수 있는 최첨단 감시정찰 ISR) 자산들을 운용하고 있어야 하고, 포착 후 신속한 결심과 명령전달을 위해서는 완벽한 지휘·통제·통신·컴퓨터(C4) 체계를 작동하고 있어야 하며, 적시의 선제타격을 위해서는 신속성과 정밀성 그리고 치명성을 갖춘 타격수단(PGM)들을 충분하게 보유하고 있어야 한다. 이 부분에 있어 한국군의 능력은 여전히 미흡하기 때문에<sup>13)</sup> 킬체인이 기술적 타당성을 가지기까지 막대한 재원과 시간이 투자되어야 할 것이다. 킬체인이 정치적 타당성 또는 정당성을 담보하기 위해서는 북한의 발사징후를 확실하게 포착하는 것에 더하여 이를 국제사회에 증명할 수 있어야 한다. 다시 말해, 한국군이 군사위성 등을 보강하여 미군에 준하는 감시정찰 자산과 최고급 인간정보(HUMINT)를 보유하고 최첨단 지휘통제시스템과 타격수단들을 보유한다 하

12) 맞춤형 억제란 북한의 핵사용 징후부터 실제 핵사용까지를 위협단계, 사용임박단계, 사용단계 등으로 구분하고 단계별로 한미 양국이 외교적군사적 대응조치를 취한다는 것이며, 사용임박단계에서의 대응에는 킬체인을 이용한 선제타격 개념을 포함시키고 있음.

13) 예를 들어, 한국이 운용중인 광학위성 아리랑 2호와 레이더위성 아리랑 3호는 하루 2회 한반도를 통과하기 때문에 북한의 이동발사대를 추적하는 데에 한계가 있으며, 금강정찰기도 70~80km까지만 정찰이 가능함. 한국군이 운용하는 무인항공기도 프레디터(Predator)나 글로벌 호크(Global Hawk)에 미치지 못함. 국방부는 2018년부터 자체개발 중고도 무인정찰기와 도입예정인 고고도 무인정찰기 글로벌 호크를 확보하고 2022년까지 5개의 저궤도 정찰위성을 발사할 계획이나, 실현성은 불투명하며 실현되더라도 조기경보는 여전히 동맹국에 의존해야 함.

더라도 ‘논란의 여지가 없는 증거에 기초한 선제타격’임을 증명하는 것은 쉽지 않기 때문에 군통수권자가 순식간에 선제타격을 결심하고 명령을 내리는 것은 난제(難題)라 할 수 있다. 북한이 발사준비 사실을 스스로 인정할 리가 없고 선제타격 자체가 더 큰 전쟁으로의 확전을 의미할 수 있는 상황에서, 한국의 대통령이 스스로 전쟁 도발자로 매도당할 수 있는 조치를 취하기는 쉽지 않기 때문이다.

이러한 상황에서 ‘능동적 억제전략’이야 말로 한국이 강구해야 할 특단의 군사적 조치가 될 수 있다. ‘능동적 억제전략’은 2010년 대통령 직속 국방선진화위원회가 국방부에 제출한 개혁방안 중의 하나로서 ‘북한 안보위협에 대한 효율적인 억제’를 국방개혁의 목표 중 하나로 삼아야 한다는 취지에서 건의한 것이었다. 이 전략의 골자는 ‘도발자에 대한 응징보복의 필연성’을 증명함으로써 도발을 억제하는 것이며, 다목적 억제, 다단계 대응, 비대칭적 대응 및 이를 위한 신축적 타깃팅 정책 등을 핵심적 구성요소로 한다.

다목적이라 함은 핵공격과 함께 국지도발과 심리전을 포함한 여타 종류와 규모의 도발을 억제하는 데에도 기여해야 한다는 의미이며, 궁극적으로는 전면전을 억제하되 전면전 발발시 확전을 억제하고 조기종전을 강제할 수 있다는 뜻이다. 다단계 대응이라 함은 공격을 받으면 방어 및 방호와 함께 반드시 응징보복이 이어져야 함을 의미한다. 이 과정에서 실현성의 여부와 무관하게 선제타격(pre-emption)의 가능성을 열어두는 것은 당연하지만, 능동억제에서는 실효성이 의문시되는 선제타격보다는 응징의 필연성을 중시한다. 비대칭적 대응이라 함은 응징을 가함에 있어 비례성 원칙에 의해 구속받지 않음을 의미한다. 한국군은 위협원별로 최적의 파괴무기를 신축적으로 선택할 수 있어야 하며 표적의 성격과 규모 또는 엄폐여부에 따라 대량파괴탄, 초정밀탄, 지하관통탄 등을 자유롭게 선택할 수 있어야 함을 의미한다. 북한이 핵미사일을 사용하는 상황에서는 교전수칙이나 사용무기의 도덕성을 논하는 것은 무의미하며, 그러한 논의 자체가 억제력을 실추시키는 원인이 될 것이다.

고정관념을 뛰어넘는 신축적인 타깃팅 정책도 능동억제 전략의 핵심적인 요소이다. 즉, 도발의 규모와 성격에 따라 도발원점의 재래무기, 도발 지휘관 등이 타깃이 될 수 있으며, 수도권이나 서해도서들을 위협하는 재래도발의 경우 휴전선 북방에 배치된 북한의 자주포와 방사포, 4군단 휘하의 해안포와 미사일 기지, 잠수함 기지, 공기부양정 기지 등이 타깃이 될 수 있다. 동일지역 내에서 상응하

는 타깃을 찾기 어려운 경우 또는 상응하는 성격의 목표물을 찾기 어려운 경우에는 타지역 목표물이나 다른 성격의 목표물에 대한 타깃팅이 가능해야 한다. 예를 들어, 백령도에 대한 북한군의 대규모 도발에 대해서 한국군은 원산이나 청진에 대한 응징에 나설 수 있어야 하며, 한국 해군함정에 대한 도발에 대해서는 민간인으로 위장한 군인들이 승선한 북한 화물선을 응징 대상으로 삼을 수 있어야 한다. 경우에 따라서는 북한정권의 상징물을 파괴하거나 도발 책임자 개인에 대한 참수(斬首)작전도 전개할 수 있어야 한다.<sup>14)</sup> 북한이 핵도발을 가하거나 핵사용을 위협하는 상황이라면 응징을 위한 타깃팅에는 아무런 제한도 없어야 하며, 북한정권이 가치를 부여하는 모든 것이 응징대상이 되어야 함은 당연하다.

이상에서 기술한 능동적 억제전략을 구현하기 위해서는 이를 뒷받침하는 하드웨어적 수단으로서 ‘한국형 3축 체제’가 필요하다. 한국형 3축 체제란 지상, 공중 그리고 해상 및 해저에 분산 배치된 응징용 비WMD 정밀타격 무기체계(PGM)와 플랫폼 그리고 이들을 운용하기 위한 감시정찰 자산(ISR)과 지휘·통제·통신·컴퓨터(C4) 자산을 의미한다. 여기서 정밀타격 무기체계란 주로 지상(land-based), 공중(air-based), 그리고 해상 및 해저(sea-based)에서 발사되는 미사일을 의미한다. 무기의 숫자와 다양성은 북한이 남쪽을 향해 배치하고 있는 미사일들을 압도해야 하며, 특정한 목적들을 달성하는데 부족함이 없는 정밀성, 치명성, 신속성 등을 갖추어야 한다. 한국이 능동적 억제전략이라는 새로운 소프트웨어를 채택하고 이를 뒷받침할 ‘한국형 3축 체제’라는 하드웨어를 구축한다면 북한은 물론 한국 국민에게도 신뢰성을 가지는 특단의 억제책이 되어 북핵 위협을 통제하는데 획기적으로 기여할 것으로 전망된다. 능동적 억제전략은 킬체인이 요구하는 만큼의 고첨단 감시정찰 자산을 필요로 하지 않으며, 한국형 3축 체제를 위해서는 이동식 발사대, F-35, F-15, 이지스함, 대형 수상함, KSS-III급 잠수함 등 한국군이 현재 운용중이거나 향후 운용할 무기체계들을 플랫폼으로 사용할 수 있다. 마찬가지로 타격수단 역시 킬체인이 요구하는 고정밀도를 필요로 하지 않으며, 한국이 자체적으로 대량생산할 수 있어 비용효과 측면에서도 우수한 선택이 될 것이다.

14) 원래 ‘참수공격(decapitation attack)’이라는 용어는 미소 냉전기간 동안 소련군이 미국 지도부를 선제공격함으로써 핵보복 명령권자를 제거하는 가상적 상황을 묘사한 것이며, 미국은 참수공격에 대비하기 위해 핵보복 능력을 공중과 지상 그리고 해저로 분산 배치하는 3축 체제를 구축했음. 그러나, 본고에서는 신인균 박사가 말하는 ‘참수’의 개념, 즉 ‘특정인 개인에 대한 처단공격’이라는 개념을 준용함. 신인균, 「북한 핵개발의 성격 규명과 군사적 대응의 적실성」 2014년도 경기대학교 정치전문대학원 박사논문 제4장 제3절 “참수작전을 위한 군사적 옵션” 참조.

능동적 억제전략과 한국형 3축 체제가 북한과 한국 국민이 보기에 높은 신뢰성을 가지기 위해서는 ‘한국은 전면전을 할 수 없는 나라’라는 인식을 타파해야 하며, 이를 위해 한국군은 국방개혁 차원에서 군사력 구조를 개선해야 하는 시급과제들을 안고 있다. 이와 관련한 시급과제로는 즉각적 동원태세를 위한 동원 예비군의 개혁, 도발 빈발지역 현지사령관의 재량권 강화를 통한 즉각적 응징 가능성 증대, 육군 미사일사령부의 확대 증강, 유사시 북한 후방지역 교란을 목적으로 하는 육군 특수부대 증강, 공군의 F-35 스텔스기를 활용하는 참수전략 및 각종 억제전략 개발, 무인전투기(UACV) 개발 및 억제임무 부여, 해군 KSS-III급 잠수함의 조기 전력화 및 잠수함사령부에 대한 억제역할 부여, 소형 잠수함 증강, 기존의 이지스함과 DX-II급의 함정의 응징보복 무기체계 탑재, 유사시 평양지역 반격을 위한 해병 상륙사단 신설 등을 들 수 있다.<sup>15)</sup>

---

15) 이런 맥락에서 2010년 국방선진화추진위원회는 동원예비군 개혁, 서북도서사령부 창설 및 사령관에 대한 즉각대응 권한 부여, 육군 제17사단의 해병사단 전환, 미사일사령부 증강, 특수부대 신설 등을 건의했으며, 이중 일부는 실행되었음.

## 4. 동맹자원에서의 군사적 대책

북핵 위협을 무력화하여 국민을 안심시키고 북한의 일탈된 행동을 억제하는 것은 한국에게 주어진 역사적 과제이다. 이러한 과제를 수행함에 있어 한국이 주도적 역할을 담당해야 함은 당연한 시대적 요청이지만, 한국안보의 중요한 축으로서 존재하는 한미동맹의 역할 역시 여전히 긴요하다. 그럼에도 한미 양국이 보다 효과적으로 북핵 위협에 연합대응하기 위해서는 기존의 고정관념에서 탈피하여 새로운 발상으로 동맹을 조정할 필요가 있다.

첫째, 동맹조약의 개정이 필요하다. 한미상호방위조약은 1954년 10월 1일에 발효되어 오늘에 이르고 있으나, 필요한 개정이 이루어지지 않아 그동안 누적된 국제정세 및 한반도 안보환경의 변화를 담아내지 못하고 있다. 북대서양조약(NATO)의 경우 미국과 유럽 회원국들은 유럽에 대한 핵위협을 감소시키기 위해 꾸준하게 협의를 지속해왔다. 나토는 1950~1960년대를 통해 대량보복(MAD) 전략과 유연반응(flexible response) 전략을 발전시켰고, 1970년대에는 소련과의 핵무기 감축협상과 Pershing II 미사일의 유럽주둔을 병행하는 이중결정(double-track decision)을 채택했으며, 1999년에는 확대억제의 적용범위를 역외 대량살상무기 보유국과 테러조직으로 확대하기도 했다. 2012년 제25차 NATO정상회담에서는 유럽의 미사일방어를 위해 유럽에 맞는 접근법(EPA: European Phased Adapted Approach)을 위해 공동투자 및 협력에 합의했다. 이렇듯 미국과 유럽은 새로운 안보환경에 부응하는 억제전략을 개발하기 위해 긴밀한 협의와 협력을 지속해왔으나,<sup>16)</sup> 한미 간의 협력은 그 수준에 이르지 못하고 있다.

중국의 G-2 부상, 북한의 핵보유, 북중동맹, 러시아의 강대국 회귀 시도, 미국의 아시아 회귀 정책, 한국의 경제적·정치적 성장 등 변화된 안보환경 하에서 한반도 및 동북의 평화와 안정을 담보하기 위해서는 나토조약에 준하는 자동개입 조항과<sup>17)</sup> 확고한 핵우산 제공을 명시하는<sup>18)</sup> 방향으로 동맹조약을 개정할 필

16) 한미 양국은 2010년부터 확장억제정책위원회(EDPC)를 만들어서 정책협의를 지속하고 있으나, 긴밀도와 생산성에 있어 NATO에 미치지 못하고 있다. NATO의 확대억제 개념의 진화와 미-유럽간 전략대화에 관한 보다 자세한 분석은 이승근, “유럽안보와 확장억지: NATO에서의 경험과 정책적 함의”, 국방연구 2013년 6월, 제 56권 제2호, pp. 23-45 참조.

17) 나토조약 제5조는 “조약국은 한 국가 또는 여러 국가에 대한 무력공격을 전 회원국에 대한 공격행위로 간주하며, 한 회원국이 무력공격을 당했을 때에는 나머지 조약국들은 무력사용을 포함한 모든 행동을 개별적으로 그리고 다른 조약국들과 협의하여 즉각 활용함으로써 공격당한 국가를 지원한다”라고 명시하고 있음(Article 5 of the The North Atlantic Treaty: The Parties agree that an armed attack against one of more of them in Europe of North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that,

요가 있다. 핵우산은 북한이 핵을 실제로 사용하지 않으면서 수행하고 있는, 즉 ‘핵그림자 효과’를 이용한 심리전에는 직접 기여하지 못하지만 북한정권과 한국 국민에게 실제 핵사용의 불가성을 확신시킴으로써 북한이 노리는 심리효과를 크게 줄일 수 있다. 이러한 내용은 미국이 핵전략의 기조를 표방하는 문건인 핵태세검토서(NPR) 상에서도 명시되는 것이 바람직하며, 특히 오바마 행정부의 NPR이 표현상으로 핵우산을 약화시키는 내용을 담고 있다는 점을 감안한다면 더욱 그러하다.<sup>19)</sup>

둘째, 동맹조약 개정과 함께 핵무기비확산조약(NPT)과 무관하게 미국이 한국의 원자력 산업과 미사일의 개발·배치에 부과하고 있는 제약은 모두 해제하는 것이 바람직하다. 미국은 현재에도 한국의 농축 및 재처리 활동에 반대하여 한미원자력협력협정을 통해 제약을 가하고 있으며, 이명박-박근혜 정부의 강력한 요구에도 불구하고 이 활동을 허용하는 협정개정에 반대하고 있다.<sup>20)</sup> 한국은 어차피 NPT 회원국으로서 핵무기를 보유하지 못하며, 경제, 외교, 안보 등에 있어

---

if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party of Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such actions as it deems necessary, including the use of armed forces, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.) 여기에 비해, 한미상호방위조약은 “피침시 협의, 자조, 상호원조 등 무력공격 저지 수단 강화(제2조)” “각자의 헌법상의 절차에 따라 공동위협에 대처(제3조)” 등만을 규정하고 있음.

- 18) 핵우산 약속은 1978년 이후 한미안보협의회 공동성명을 통해 확인하고 있으나, 현 상황에서는 동맹조약에서 명시함으로써 신뢰성을 강화할 필요가 있음. 개정을 위해 사용할 문구는 2009년 6월 16일 이명박-오바마 대통령이 서명한 Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea를 참고할 수 있을 것임. (The Alliance is adapting to changes in the 21st century security environment. We will maintain a robust defense posture, backed by allied capabilities which support both nations' security interests. The continuing commitment of extended deterrence, including the U.S. nuclear umbrella, reinforces this assurance...)
- 19) 2002년 부시 행정부의 NPR이 위험한 국가들에 대해 선제핵공격도 불사한다는 공세적 핵전략을 표방한데 비해, 2010년 오바마 행정부의 NPR은 비핵국가들에 대해서는 먼저 핵을 사용하지 않는다는 정책(NFU Policy)으로 선회했음. 부시 행정부의 NPR은 동맹국에 대한 핵무기 뿐 아니라 화생무기 공격 시에도 미국이 핵보복을 강구한다는 의지를 표방하고 있었지만, 오바마 행정부의 NPR은 ‘핵보복’이라는 표현을 삭제하고 대신 쌍무 동맹관계, 미군의 전진배치, 미국의 안보공약, 미사일 방어 등을 주된 억제수단으로 강조하고 있음. 오바마 대통령은 NPR 발표 직전에 이명박 대통령에게 전화를 걸어 북한은 No First Use Policy의 대상에서 제외된다고 통보해주었으며, 이에 한국 정부는 새로운 NPR에도 불구하고 핵우산의 약화는 없다는 공식 입장을 정리했음. 그럼에도 NPR에서 표현상의 핵우산 약화는 불변의 사실임.
- 20) 1956년 체결되어 1973년에 개정된 한미원자력협력협정은 2014년 만료 예정이었으나, 미측이 재처리를 제한하는 제8조 C항의 ‘사전동의’ 항의 개정에 반대함에 따라 유효기간을 2년 연장한 가운데 개정협상을 계속하고 있음.

서의 대외의존성으로 인하여 핵무기를 추구할 수 없는 입장에 있다. 그럼에도 농축과 재처리는 원자력의 평화적 이용에 있어서 필수적인 과정이며, 대중 및 대북 핵외교력을 발생시키는 요인이다. 북한이 이미 세 차례의 핵실험을 강행하고 핵위협을 통해 남북관계를 주도하려 하는 시기에 그리고 국제사회의 요구에도 불구하고 북핵 제재에 있어서의 중국의 미온적인 자세가 지속되는 상황에서, 미국이 아시아의 동맹국에게 국가위상에 어울리지 않는 제약을 가하는 것은 동맹의 미래를 위해 바람직하지 않다. 한국 역시 북한이 비핵화공동선언을 사문화 한 마당이기 때문에 1991년 한국의 비핵화선언과 남북비핵화공동선언이 더 이상 한국의 원자력 활동을 속박하는 문서로서 유효하지 않음을 선언함으로써 주권국으로서의 자존심을 지켜야 할 것이다.

원자력협력협정의 개정과 관련하여 또 한 가지 유념해야 할 것은 한국사회 일각에서 주장하는 패배주의적 협상논리가 오히려 미국의 반대를 유발하는 측면이 있다는 사실이다. 예를 들어, 원자력 학계 일각에서 제기되는 협상논리 중에 ‘경제과학적 접근’이라는 것이 있는데, “한국이 농축과 재처리를 하면 북한에게 핵포기를 설득할 수 없다”, “재처리를 요구하더라도 사용 후 연료처리, 자원재활용 등 경제적·과학적 필요성만 언급해야 하며, 북핵 위협을 강조하고 핵주권을 언급하면 미국은 한국이 핵무장을 의식하는 것으로 받아들여 개정에 합의해주지 않는다” 등의 논리가 그것이다. 한국이 농축·재처리를 하면 북한을 설득할 수 없다는 것은 북한정권에게는 통하지 않는 성인君子(聖人君子)형 논리이며, 핵주권을 언급하면 안 된다는 주장은 순진한 패배주의적 논리에 지나지 않는다. 한국이 어떻게 주장하든 미국은 농축·재처리가 핵무장 잠재력이라는 사실 때문에 개정에 반대하는 것인데, ‘경제적·과학적 이유’만을 언급하면 미국이 달리 생각할 것이라는 주장은 참으로 순진한 발상이라 하지 않을 수 없다. 때문에 정부는 기존의 경제과학적 협상논리와 함께 당당한 동맹논리를 앞세우고 협상에 임할 필요가 있다. 동맹국의 핵무장 잠재력을 속박하고 핵외교력을 제약하는 것은 북한은 물론 북핵 해결의 관권을 쥐고 있는 중국을 설득하는데 도움이 되지 않는다는 점을 지적하면서 동맹강화 차원에서도 원자력협력협정의 전향적 개정이 필요하다는 점을 강조해야 할 것이다.

미사일 문제도 마찬가지이다. 북한이 미사일 강대국으로 부상하고 1천기에 달하는 각종 미사일을 남쪽을 향해 배치하고 있는 시기에 ‘미사일지침’이란 미명하에 국제법적 근거가 없는 제약을 지속하고 있는 것은 적절하지 못하다. 미사일의 경우 2001년과 2012년의 개정을 통해 제약들이 상당히 완화되었으나, 현재에

도 우주개발용 로켓에 고체연료 사용이 금지되고 있는 등 제약이 남아있다.<sup>21)</sup> 북한이 핵보유국에 더하여 미사일 강대국으로 부상한 상황에서 한국이 미사일 개발에 제약을 받아야 하는 현 상태는 반드시 개선되어야 마땅하다. 이를 위해서는 미 국무부가 전 근대적인 반핵산 고정관념에서 탈피할 필요가 있다. 중국의 부상과 북핵을 통제해야 하는 미국에게 있어 지금은 한국에게 불필요한 제약들을 가하기 보다는 한국의 확실한 비핵천명을 전제로 동맹국의 안보국방 능력을 최대화하는데 조력해야 할 때이다.

셋째, 한미 양국은 북한의 핵도발에 대비하는 전략과 전술을 발전시켜나감으로써 북한에게 확실한 경고를 발하고 한국 국민에게 미치는 ‘핵그림자 효과’를 차단하도록 노력해야 한다. 예를 들어, 한미 양국은 2013년에 합의한 ‘맞춤형 억제’를 더욱 구체화시킴으로써 핵도발에 대한 연합대응 의지를 과시할 필요가 있으며, 별도의 북핵 대비 연합작전계획을 개발하고 연합훈련을 실시하는 방안을 검토할 수 있다. 예를 들어, 한미 양국은 키리졸브-독수리(Key Resolve-Foal Eagle) 훈련에 북한의 핵도발을 가정한 대응훈련을 추가하는 방안을 검토할 수 있으며, 한국의 반격상륙 해병병력이 미국의 제3해병기동군(3rd MEF)과<sup>22)</sup> 합동으로 핵사용에 대한 응징훈련을 실시하는 것도 검토할 만하다. 미국으로서는 한국의 미사일방어 및 킬체인 체계의 구축에 협력함과 동시에 한국이 능동적 억제 전략을 채택하는 경우 한국이 필요로 하는 하드웨어 능력을 지원하고 최대한 협력할 필요가 있다.

21) 박정희정부 시절 한국의 탄도미사일 사정거리는 한미미사일각서에 의해 180km 이내로 제한되었으며, 2001년 협상을 통해 300km까지로 연장하고 순항미사일을 개발할 수 있는 길을 열었으며, 명칭도 자율규제 형식의 ‘신미사일지침’으로 바꾸었음. 2012년에는 10월 7일 미사일지침의 재개정을 통해 500kg 이하 탄도미사일의 경우 사정거리가 800km로 연장되었으며, 사거리가 800km 이하일 경우 더 많은 탑재중량이 가능하게 되었음. 무인항공기의 경우 항속거리 300km 이내에는 탑재중량은 무제한이며, 300km가 넘는 경우에도 탑재중량 2.5톤까지 가능하게 되었음. 순항미사일은 종전과 같이 탑재중량 500kg 이하는 사정거리가 무제한이며, 사정거리가 300km 이하일 경우 탑재중량에 제한을 받지 않게 되었음.

22) 미국의 3rd Marine Expeditionary Force는 하와이와 오키나와에 주둔하는 해병기동군으로 비행사단, 해병사단, 군수단, 원정여단 등을 갖추고 유사시 개입에 대비하고 있음. 미일간 합의에 의해 주일 해병대는 이동 배치될 예정이나, 서태평양 지역을 커버하는 원정군 역할은 불변일 것임.

## 5. 결론 및 건의

북한의 핵문제는 해결의 실마리를 보이지 않는 가운데 오히려 악화를 거듭하여 특단의 군사적 대비책을 필요로 하는 수준에 이르렀다. 짧고 즉흥적인 짧은 지도자가 북한정권을 장악함에 따라 북한의 불확실성은 더욱 증가하고 있으며, 추가적인 핵실험이나 핵무기의 실전배치는 당장이라도 가시화될 수 있는 잠재적 불안요인이 되고 있다. 때문에 지금은 한국 정부와 국방부가 남북관계의 기복과 무관하게 북한에 의한 새로운 핵사태의 발생에 대비하는 특단의 군사적 대비책을 마련해야 할 때이며, 그러한 조치들은 김정은 정권의 핵사용 또는 핵위협 동기를 감소시킴과 동시에 한국 국민의 심리적 안정에 기여함으로써 북한이 노리는 ‘핵그림자 효과’를 무력화시키는데 기여해야 한다. 이를 위해 국방부는 지금 까지 추진해온 한국형미사일방어와 킬체인이 가지는 한계성을 인식할 필요가 있고 그러한 인식을 바탕으로 보다 강력한 억제력을 발휘하는 응징보복 중심의 능동적 억제전략을 채택·발전시켜 나갈 필요가 있으며, 이와 함께 동맹조약의 개정과 연합훈련을 통해 한미동맹 차원에의 연합 대비책도 강화해나가야 할 것이다. 미사일방어와 킬체인은 그 자체로 유용한 것으로서 재원이 허락하는 한 강화해나가야 할 당위성을 가지지만, 주어진 예산 한도 내에서 가장 효과적인 대북억제를 기하기 위해서는 미사일방어, 킬체인, 능동억제 간 효율적인 재원배분을 고심해야 할 것이다.

국방부가 이러한 방향으로 나아가기 위해서는 시급히 해결해야 할 두 가지 당면과제가 있다. 첫째, ‘능동적 억제’와 ‘미사일방어’라는 표현을 둘러싼 혼란을 해소해야 한다. 전술한 바와 같이 ‘능동적 억제’는 2010년 국방선진화추진위원회가 응징보복의 필연성을 골자로 하는 ‘억제전략’으로 제안했으나, 이후 국방부는 이 전략의 채택여부나 검토여부에 대해 침묵하다가 2014년 3월 ‘국방개혁 14-30’을 통해 북한 핵무기에 대한 한국의 전략으로 ‘능동적 억제전략’을 언급했다. 하지만, 이것이 국방선진화추진위가 제안한 원래의 개념을 의미하는지, 국방부가 공개한 한국형미사일방어와 킬체인을 의미하는지 또는 2013년 10월 2일 서울에서 열린 제45차 한미안보협의회(SCM)에서 김관진 국방장관과 척 헤이글 미 국방장관이 서명한 ‘맞춤형 억제’ 전략을 의미하는 것인지를 분명하지 않다. 억제의 효과는 인식의 문제인 만큼 한국군이 능동적 억제전략을 채택하는 경우 대원칙에 관한 것들을 공개하는 것이 바람직하지만, 그 이전에 이 전략에 대한 공통된 해석이 필수이다. 마찬가지로, 국민 중에는 여전히 한국 국방부의 미사일방어 강화 노력을 미국의 미사일방어(BMD)와의 통합으로 오해하는 경우가 많으며, 미사

일방어와 킬체인을 구분하지 못하는 경우도 적지 않다. 이러한 혼선을 해소할 책임은 국방부에 있다.

둘째, 국방개혁의 목적과 방향에 대한 재정의가 필요하다. 현재 한국군은 노무현-이명박-박근혜 정부에 걸쳐 국방개혁을 진행하고 있으나, 국방개혁의 목적과 관련한 혼선이 이어지고 있는 편이다. 전문가들 사이에서도 “줄이고 감축하는 것”을 국방개혁의 목적인 것으로 착각하는 경우가 적지 않으며, 정치권 일각에서는 민주화, 인권, 문민화 등을 주된 목표로 보는 경우도 있다. 이렇듯 오늘 날 한국의 국방개혁은 ‘장님 코끼리 만지기’식의 다양한 인식 속에서 표류하는 느낌을 주고 있다. 하지만, 현 한반도 안보환경에서 국방개혁은 주된 목적은 ‘주어진 예산으로 가장 효율적으로 북한위협을 통제·억제하는 것’이 되어야 하며, 필요하다면 안보환경의 악화를 정확하게 대변하고 있지 않은 노무현 정부의 국방개혁법을 개정하는 문제도 검토해볼 필요가 있다.

끝으로, 본고는 안보국방 차원에서 북핵에 철저히 대비하는 것이 남북상생을 위한 정부의 대화노력과 상충되지 않다는 사실을 상기시키고자 한다. “핵문제 해결 이전에는 어떠한 교류협력도 불가하다”는 식의 핵-경협 연계정책이 비현실적이라는 사실이 핵문제를 방치하면서 대화와 교류협력을 추진해야 함을 의미하는 것은 아니며, 이 보다는 대화와 협력은 추진하되 핵문제나 안보문제에 있어서는 별개로 대비하는 ‘분리대응’ 방식이 한국이 취해야 하는 올바른 선택일 것이다.

# 북핵 대응 및 연합방위 주도의 모괄적 접근 방안

노 훈

한국국방연구원 책임연구위원



- 발제자는, 우리의 예상보다 늘 빠르게 진전되는 북한 핵에 대해 향후 대응 방향을 언급함. 사실 과거 미국의 봇으로만 여겨지던 핵위협에 대한 실질적인 대응 문제를 당면한 우리의 문제로 인식한 것은 그리 오랜 일이 아니고, 그래서 그리 많은 준비가 되어 있지 않은 것도 사실임
- 발제내용은 기본적으로 한미연합의 틀 내에서 이를 공고히 하면서도 우리의 능력을 확대하자는 취지이고, 특히 우리의 능력에 대해 매우 폭넓은 범위에서 취급함. 그 논지에 전반적으로 동의함
- 물론 이중 어떤 부분들은, 제가 아는 범위 내에서는, 이미 정부에서도 추진 중이거나 논의 중임. 예를 들어, 현재 국방부에서 확장억제정책위원회를 통해 한미공동의 맞춤형 억제전략을 발전시키고 있고, 유사시 초기대응에 관한 우리의 능력 즉, 킬체인의 구성요소나 미사일방어시스템의 확보를 진척시켜 나가고 있는 것으로 알고 있음
- 하지만, 논문에서 제시하고 있는 ‘보다 폭넓은 정책적 제안’은 당국자들 입장에서 상당히 참고할 사항이 많으며 도움이 될 것임
- 그런데, 북한 핵 대응과 관련하여 논문에서처럼 한미연합 능력의 제고와 더불어 그 안에서 우리 자체 능력의 향상을 모색했듯이 핵문제 이외에 보다 포괄적으로 북한의 군사위협 전반을 염두에 둔다면, 오늘 1세션의 논의 주제 중 한 부분인 ‘연합방위 주도능력’은 어떻게 발전시킬 것인가도 생각해 볼 필요가 있음
- 사실 연합방위 내 우리군 주도능력 향상의 문제는 흔히 ‘자주국방’이라는 용어로 불리는 것으로 어제 오늘 논의된 것은 아니지만 정치적인 사항으로 부각되기도 하면서 현재는 우리 주도능력 제고의 목표나 수준이 혼란스러운 상황임
- 이러한 혼란은 작년에 전작권 전환의 재연기가 확정되면서 그간 국방부와 합참에서 추진하고 있던 전환준비를 전반적으로 재검토하게 되고 더욱이 향후 전환조건을 보다 명확히 설정해야하는 현시점에 더욱 부각되고 있음
- 물론 ‘시점에 기초한 전환’이 아니고 ‘조건에 기초한 전환’은 가변적인 안보 상황이 늘 변수로서 작용하게 되므로 이것이 보다 합리적이라는 점은 인

정되지만, 반면에 이러한 방법은 전력의 구축이나 이를 운용하는 작전수행 체제, 또 그에 부합하는 작전계획 등 장기간이 요구되는 사항들이 일관된 목표나 지향점 없이 상황에 따라 흔들리게 되는 문제가 발생함

- 북한 군사위협이 상존하는 상황에서 한미동맹을 공고하게 유지하고 발전시키는 것은 재론할 필요가 없는 사항이고 근래 상황으로 보아 전작권의 전환 유보도 불가피하지만, 북핵의 대처문제나 마찬가지로 그 안에서 우리의 주도능력을 제고시키기 위한 다양한 방법의 모색이 긴요한 시점임
- 이러한 방법들 중, 북핵을 포함한 북한 군사위협 전반에 대해 연합능력 속에서 우리 군의 주도력 확보를 위해서 앞으로 관심을 가질 필요가 있는 사항을, 논문과 연계하여, 두 가지 사항만 언급하고자함

- 확전구조 관리(Escalation Control)

- 논문에서도 언급되었듯이 북한은 핵그림자 전략/효과를 통한 도발을 시도 할 가능성이 있고, 이는 앞으로 우리가 북한의 국지적인 도발로부터 핵전에 이르는 연속된 위협스펙트럼을 늘 고려해야 할 필요가 있음을 의미함
- 이 스펙트럼 속에서 국면이 오르내리는 과정을 대처할 수 있는 보다 정교한 계획과 훈련이 요구되는데, 이를 발전시키는 것은 우리의 유연한 작전수행능력을 발전시킬 수 있을 것임

- 비핵 억제력

- 발제자가 언급한 능동적 억제는 범위가 넓은 것으로 북한의 핵무기 대응에만 초점을 맞추지 않고 재래식전력을 이용하여 공포의 균형을 모색함으로써 핵억제력을 극대화하는 것으로 보이는데, 사실 근래 정보통신기술의 주축으로 한 군사혁신은 최초 그러한 발상과 맥이 닿아 있는 것임
- 최근 국방부에서 창조국방이라는 용어를 사용하여 발전시키고자하는 여러 사항 중 하나도 이와 연관이 되는 것이지만, 정밀한 감시능력이나 파괴능력 그리고 이들을 빠른 속도로 연결해줄 수 있는 정보화능력들을 가속적으로 발전시키고, 더불어 그 추구하는 초점을 명확하게 할 필요가 있음

○ 끝으로, 이러한 새로운 능력들의 발전도 중요하지만, 연합주도 능력과 관련해서는 우리의 자신감이나 의지를 보다 과감히 반영할 필요도 있다고 생각됨. 특히 복잡하고 예측하기 어려운 미래의 동북아 안보정세 속에서 국가 간 이해관계가 사안 사안에 따라 탄력적으로 움직이는 경우를 감안한다면 능력의 지속적인 증대도 중요하지만 다소 제한된 능력 속에서도 그 제한을 보완할 수 있는 ‘의지’가 중요하다는 생각임



# 북핵 대응능력 및 연합방위 주도능력 제고방안

한용섭

국방대 안보대학원 교수



## 1. 증가하는 북한의 핵위협

세계의 북핵 전문가들은 북한이 최소 10개에서 최대 40개까지 핵무기를 보유하고 있을 것이라고 다양한 추정치를 제시하고 있다. 핵무기의 종류에 대해서는 플루토늄탄과 우라늄탄은 이미 보유하고 있고, 증폭분열탄이나 수소탄 같은 것을 제조 중에 있으며, 각종 전술핵무기도 만들고 있는 것으로 추정하고 있다.

북한의 핵무기 소형화 능력과 관련하여 2014년 12월 한국의 국방백서는 “북한의 핵무기 소형화 능력은 상당한 수준에 이른 것으로 보인다”고 하면서, “과거 5차례의 장거리 미사일 발사를 통해서 미국 본토를 위협할 수 있는 능력을 보유한 것으로 추정된다”고 하고 있다. 또한 핵과 미사일 전문가들은 북한이 노동미사일에 탑재할 수 있는 핵무기의 소형화에 이미 성공했으며, 앞으로 몇 년 이내에 미국본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도탄에 핵무기를 탑재할 날이 올 것이라고 예견하고 있다.

북한은 핵개발을 김정일의 최대 업적으로 간주하고 있으며, 2012년에 개정된 북한의 헌법 전문에 핵보유국으로서의 업적을 성문화했다. 미국과 한국에 대해 핵공격 협박을 시도하면서, 국제사회와 정면충돌을 불사하고 있다. 2013년에는 북한이 핵보유국의 지위를 강화하기 위한 법률을 제정하고, 핵미사일의 사용을 고려하기 위한 전략로켓군사령부를 2014년에 전략군사령부로 명칭을 바꾸어 하부조직도 구성한 것으로 알려지게 되었다. 또한 김정은은 정밀 소형 핵무기와 그 운반장치 생산을 확대하고 보다 강력한 첨단 핵무기를 적극적으로 개발하게 위해 핵무기 기술을 끊임없이 개발하도록 지시했다. 이로써 북한은 핵미사일 능력을 지속적으로 강화되고 있으며, 북한의 비핵화는 거의 불가능한 상황에 이르고 있는 것으로 보는 김태우 박사의 견해에 동감을 표시한다.

## 2. 북한 핵의 군사안보적 의미와 한미 양국의 억제대책

북한이 핵무기를 보유하고 핵위협과 핵공갈을 전방위적으로 자행하는 것은 우리에게 어떤 전략적 의미가 있는가?

북한이 핵실험 성공을 대대적으로 선전하면서, 전방위적으로 서울과 워싱턴에 핵공격을 협박하기 시작한 것은 우리의 머리 위에 북한핵무기의 위협이 다가왔다는 것을 의미한다. 이제 우리는 매일 북한의 핵전쟁 위협 속에서 살아야 하는 상황이 도래한 것이다. 김태우 박사를 비롯한 핵전문가들은 북한이 핵무기를 실제로 사용하지 않아도 한국 정부와 국민을 위축시켜서 한국의 안보에 있어 악영향을 미치는 효과를 핵그림자효과(nuclear shadow effect)라고 부르고 있다.

김정일은 핵협상과 핵개발을 병행하여 추진해 왔으나, 김정일이 건강문제로 예상보다 빨리 정권말기를 맞게 되자 핵보유 과시 정책을 서두르게 되었고 김정은이 정권승계를 하면서 정권에 대한 충성을 공고히 하기 위해 핵능력과 핵공갈을 과시함으로써 한국의 안보를 인질로 삼고 미국과 대결하는 모습을 보여주고 있는 것이다. 북한은 핵공갈로 한국의 안보를 인질로 삼고 핵으로 미국을 협박함으로써 주한미군을 철수시키고 북한에 유리한 방식으로 무력통일 내지 강제통일로 갈 수 있다는 김정일의 유언에 따라 핵과 미사일 위협을 행사하고 있는 것으로 보아야 한다.

북한이 핵과 미사일로 무장한 지금, 남북한 간의 군사력 균형은 깨어지고, 북한은 남한에 비해 전략적 우위를 유지하게 되었다. 따라서 핵과 미사일로 남한의 안보를 인질로 삼고, 북한식의 정치 군사목적을 남한에 강제할 수 있게 되었다고 과신하고 있다. 미국과 대결구도를 만들어 미국이 북한의 핵무기와 미사일 위협에 견디지 못하면 한반도에서 철수할 것이라고 선전하고 있는 형국이 되었다.

국제정치학에서 국가들 간에 핵억제력의 균형이 이루어지면, 재래식 전쟁을 억제할 수 있다는 이론이 있으나, 한반도의 현실에는 맞지 않다고 볼 수 있다. 선발 핵보유국인 미국과 러시아 간에는 억제이론이 잘 작동하고 있다고 볼 수 있으나, 후발 핵보유국인 인도와 파키스탄의 경우를 보면 그렇지 않다. 1998년에 인도와 파키스탄이 사실상의 핵보유국이 되었으나, 바로 그다음 해에 양국 사이에 카길전쟁라는 재래식전쟁이 발발하여 18개월이나 지속된 사례는 통상적 억제이론이 작동하지 않음을 알 수 있다. 특히 호전적인 김정은 정권이 들어 서기

시작한 2010년을 보면 명확한 증거를 발견할 수 있다. 2009년 북한의 제2차 핵 실험 이후 2010년에 북한은 천안함 폭침, 연평도 포격 사태를 일으켰는데, 이는 북한이 재래식 도발을 일으켜도 핵을 가진 북한에 대해 한국이 제대로 대응하지 못할 것이란 판단에서 나왔다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로 북한이 핵무기로 한국을 위협하면서 재래식 도발이나 테러 같은 것을 자행할 수 있는 문턱이 낮아졌음을 의미한다.

또한 한반도에서 북한이 도발함으로써 제2의 한국전쟁이 빨발하게 되면, 미국의 한국에 대한 지원과 중원군을 막기 위해서 북한은 미국의 본토와 주한미군기지에 대해 핵사용을 위협할 수 있다. 한 해외 친북전문가가 쓴 글에 의하면 “북한이 다수의 핵무기로 미국을 위협하면, 미국은 한반도에서 철수하게 되고, 결국 한반도는 북한주도로 통일된다”고 주장하는데, 이는 북한이 핵무기를 미국을 직접적으로 위협하는 수단으로 사용함으로써 미국의 한반도 개입을 막겠다는 의도를 내비치고 있다고 볼 수 있다.

북한이 핵능력을 과신한 나머지 재래식 전쟁을 먼저 개시하고, 서울과 서해 5도를 점령하거나 큰 피해를 입힌 후 한국의 항복을 요구하고, 이에 응하지 않을 한미 연합군이 미국의 중원군의 지원을 받아 휴전선 이북으로 반격을 개시할 때에 북한이 핵무기 사용을 위협함으로써 한미연합군의 북한 진입을 억제하고자 하는 의도로 핵무기를 사용할 가능성성이 있다. 북한이 이러한 전략을 구사할 때에 한미연합군은 북한 지역으로 진격을 할 것이냐, 휴전할 것인가의 딜레마에 봉착하게 될 수도 있다. 북한이 전쟁에서 실제로 핵무기를 사용하느냐, 사용을 위협하느냐 하는 것이 큰 변수가 될 것인데, 이런 상황이 일상적인 상황이 될 것이라는 것이다. 이는 북한에 핵무기가 없었을 때에 상상도 할 수 없었던 새로운 상황이 도래했다는 것을 의미한다.

따라서 북한의 핵사용과 핵위협을 억제함으로써 한국의 안보를 보장하기 위해서 보다 구체적이고 전방위적인 억제대책이 요구되고 있다고 하겠다. 이 문제와 관련하여 한우선 가장 중요한 것은 한국 정부가 독자적으로 핵미사일 방어능력을 조속한 시일 내에 구비하는 것이 필요하다. 지금까지 한국은 북한의 핵미사일 능력을 타격할 수 있는 독자적인 능력이 결여되어 있었다. 2012년 11월 개정된 한미 미사일 협정에서 800km로 연장된 미사일의 사거리를 충분히 활용하여 각종 장거리 정밀 공격미사일을 개발하여 실전배치함으로써 북한으로 하여금 핵과 미사일을 사용하려는 결정을 하게 될 때에 한국의 핵미사일 타격능력에 대

한 공포를 갖게 만들어야 할 필요가 있다.

아울러 북한의 핵미사일 공격 징후를 조기에 탐지하고 식별할 수 있는 전장 감시인식시스템을 갖추고, 북한 내의 표적을 조기에 발견하여 타격할 수 있는 미사일 공격과 방어 능력을 동시에 갖추어야 할 것이다. 이러한 능력이 없으면, 북한은 계속 한국을 무시하고 배제시킬 것이며, 우리는 북한의 협박에 인질로 살아가야 하는 형편에 놓이게 된다.

또한 북한의 핵사용과 핵위협을 억제하기 위해서 미국 정부에 대해서 한국에 대한 확장억제정책과 억제력을 획기적으로 강화시킬 구체적인 조치를 취하고, 한미 양국이 정기적으로 연합훈련을 할 때에 이런 확장억제능력을 현시하도록 할 필요가 있다. 2013년 2월 북한의 핵전쟁 협박에 대응하여 미국은 3월에 실시하고 있던 키리졸브 훈련 때에 B-2, B-52, F-22 스텔스전투기, 핵잠수함, 이지스 굽 구축함 등을 한반도에 배치하여 훈련을 실시한 바 있고, 미국의 헤이글 국방 장관과 텁프시 합참의장, 셔먼 한미연합사령관 등이 “미국은 동맹국을 보호하기 위해 모든 수단을 다 사용하겠다”고 함으로써 미국의 대한국 안보공약과 확장억제정책을 과시한 바 있다. 북한의 오판과 공갈을 방지하기 위해서 미국의 대한반도 확장억제정책은 지속적으로 강화되고 정기적으로 시현될 필요가 있다. 또한 북한의 핵미사일 사용에 대한 시나리오를 한미 양국이 공동 개발하고, 공동 대응하는 방안을 구체화시켜 나가야 할 것이다.

북한의 핵위협이 현실화됨에 따라, 한국에서는 범정부적, 초당적인 대응전략을 새롭게 짜야 한다. 미국에 대한 쿠바 미사일 위기 보다 더 큰 위협이 한국에게 현실로 다가왔다. 과도하게 겁을 먹거나 불안에 떨 필요는 없지만, 현실적인 위협에 대해서는 범정부적, 초당적으로 대처할 필요가 있다.

첫째, 정부는 국가 대전략차원에서 북핵문제에 대해 종합적이고 체계적인 접근을 할 필요가 있다. 지금까지 북핵문제에 대해서 유엔안보리를 통한 국제공조체제, 대북 경제제재, 한미간 긴밀 협의, 한미일 삼국 간 정책공조, 한중간 정책 협의, 6자회담 등을 가지고 외교적 접근 위주로 북핵문제의 해결을 시도해 왔다. 그리고 미국을 앞세워 북핵문제의 해결을 시도해 왔다. 그러나 이러한 접근이 모두 실패했기 때문에, 이제는 남북한 경쟁에서 북한의 핵미사일의 우위를 상쇄시킬 만한 종합적인 방안을 범정부 차원에서 마련할 필요가 있다. 즉, 대통령 직속으로 외교.국방.통일.정보.재정.과학.교육 관련 부처를 모아, 종합적인 대전략을

수립하여 집행하는 것이 필요하다. 북한보다 우세한 한국의 경제력 및 과학기술을 종합적으로 활용하여 북한의 핵미사일을 무력화시킬 수 있는 핵이 아닌 다른 최첨단 무기의 개발을 하기 위해서는 예산 면에서나 제도 면에서나 강력한 뒷받침이 필요하고, 북한보다 우세한 경제와 외교력을 종합적으로 활용하여 대북 우위의 협상전략을 수립해야 한다. 아울러 북한이 핵을 포기하지 않을 경우에 대비하여 경제와 핵개발 병진정책을 지속적으로 추진하는 북한정권을 변화시킬 대전략을 마련해야 할 것이다.

둘째, 국방차원에서 북한의 핵·미사일에 대한 한국단독의 타격능력을 확보할 방안을 마련해야 한다. 재래식 억제능력을 완비하기 위해 2012년에 개정한 한미 미사일 협정을 최대한 활용하여 한국의 미사일 타격 능력을 갖추고, C4ISR, 첨단 재래식 공격, 한국형 MD 능력을 빠른 시일 내에 확보해야 할 것이다. 하층방어인 패트리어트 미사일 전력을 비롯한 한국형 미사일방어체계만으로는 부족하고, 킬체인 능력만으로도 부족하다. 각종 전력을 통합적으로 운용하고 지도할 전략과 작전개념이 필요하고, 그러한 사령부를 만들고 종합적인 무기연구개발에 들어가야 한다.

셋째, 미국의 한반도 맞춤형 확장억제전략을 한국형 전방위 억제전략으로 업그레이드시켜야 한다. 다시 말하자면, 확장억제전략과 킬체인, 한국형 공중 및 미사일방어체계 등을 통합하여 운영할 수 있는 체제의 정립이 필요한 것이다.

넷째, 한국의 대외, 대북 협상력을 제고시켜야 한다. 그동안 미북 핵회담, 6자회담 채널이 북한의 핵개발을 막지 못한 점을 감안하여, 지금까지의 협상을 모두 재평가하고, 한국 주도의 협상력을 발휘하기 위해 우리의 협상력을 향상시킬 필요가 있다. 중국과 러시아에 대해서도 경제제재에의 적극 참가 유도와 아울러 북한의 핵사용을 억제하는 데 필요한 대책을 내놓도록 적극 설득해 나가야 할 것이다. 김정은의 대러시아 외교관계 개선 움직임을 비롯한 대외 공세가 북한 비핵화를 압박하기 위한 한미중일러 5개국 공동 전선을 약화시키지 않도록 한국의 주도적인 외교전략도 함께 요구된다고 할 것이다.

### 3. 연합방위 주도능력 제고방안

2012년 4월에 전환예정이었던 전작권을 2015년 12월로 1차 연기하면서, 우리 정부는 전작권 전환계획을 작성하고 연습해 왔다. 그러나 2014년 10월 제46차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 한반도 주변 안보환경의 변화, 증가된 북핵위협 등을 이유로 전작권 전환이 조건에 기초한 연기로 결정되었다. 그리고 그동안 지속해오던 전환계획에 근거한 한국군이 한반도 전구작전을 주도할 수 있는 능력건설과 연합연습이 언제 완성될지 불확실하다. 이 주도능력 구비에 소요될 국방예산이 다른 국정분야의 시급한 사업에 밀려 우선순위가 떨어질 가능성도 존재한다.

북핵에 대한 억제와 대응에 있어서도 미국의 맞춤형 억제만으로는 부족하기에 킬체인과 한국형 방공 및 미사일 방어체제가 만들어지고 있는데, 한국이 주도가 되어 미국의 맞춤형 억제전략을 포함하고, 여러 가지 대안을 동시에 수용, 구사할 수 있는 능력을 갖추는 것이 필요하다. 북한이 핵무기로 공격하거나 협박할 때에 미국의 억제대응이 늦어질 경우, 한국군 단독으로 거부적 억제력을 행사할 수 있는 방안도 고려되어야 할 것이다. 그리고 이러한 사업을 국방중기 계획에 반드시 포함시켜서 우리의 국방의지를 확실하게 보여주어야, 북한의 무모한 도발을 억제시킬 수 있을 것이다.

우리 내부에서 2020+년도에 전작권을 전환한다는 계획을 세우고, 중장기 전력 증강계획을 가지고, 연합방위 주도능력을 제고시켜 가는데 정치권과 국민으로부터 확고한 지지와 예산을 확보할 수 있도록 필요한 조치를 취해야 할 것이다. 단기적인 현안 업무에 매달려 중장기적 비전과 대책을 소홀히 한다면, 지금까지 제고시킨 연합방위 주도능력도 점점 감소할 우려도 존재한다. 미국의 지원 정도도 우리의 노력에 비례할 수도 있다. 전환기에 우리의 국방을 확고하게 하기 위해서는 지금까지 잘 계획하고 연습해왔던 연합방위 주도능력을 지속적으로 제고시켜 가야 할 것이다.

## — 제2주제 —

---

# 한국군의 새로운 국방개혁 추진방안

---



발제

# 국군의 새로운 국방개혁 추진방안

박 휘 락

국민대 정치대학원장



## 1. 서론

한국의 경우 행정부나 국방수뇌부가 교체될 때마다 다양한 명칭으로 국방분야의 대대적인 변화를 약속 또는 추진해왔다. 그러나 한국의 국방은 약속만큼 강화되지는 않았고, 국민들의 실망도 증대되고 있다. 참여정부에서부터 대대적인 “국방개혁 2020”을 추진해왔지만, 2010년 3월과 11월 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격에 대하여 한국군은 효과적으로 대응하지 못하였고, 북한의 핵무기 위협으로부터 국민들의 생명과 재산을 보호할 수 있는 능력을 구비하지 못하고 있다.

“자위대”라는 명칭에서 보듯이 한국에 비하여 국방에 대한 절박성이 낮은 상태일 수도 있고, “국방개혁”이란 요란한 구호를 사용하지 않았지만 일본은 차근 차근 군사력 증강을 계속하여 주변국들이 두려워하는 정도로 변모하였다. 북한의 핵미사일 위협에 대한 대응태세만 봐도, 일본은 현재 PAC-3 17개 포대, SM-3 미사일을 장착한 구축함 4척, 자체 개발한 FPS-3와 FPS-5 레이더와 미국의 X-밴드 레이더도 2식(式, 시스템의 단위)을 보유하고 있고, 앞으로 SM-3 미사일을 장착한 이지스함 4척을 추가하며, 미국과 공동으로 개발하여온 요격고도 500km의 SM-3 Block II A도 2017년까지 완성하여 2018년경에는 군부대가 인계받도록 되어있다. 아직 단거리의 PAC-3 요격미사일도 확보하지 못한 한국에 비하면 너무나 강한 능력이다.

왜 이와 같은 현상이 발생하였을까? 한국의 모든 행정부와 국방 수뇌부가 그와 같이 절박하게 국방개혁을 외쳤는데도 불구하고, 한국의 국방태세는 많은 취약점을 지니고 있고, 일본은 그렇지 않았는데도 발전의 정도가 높을까? 국방예산의 차이가 커서 그러한가? 국민들이 제대로 지지해주지 않아서인가?

그 이유는 지금까지 한국이 대대적인 국방개혁을 추진하겠다고 약속했지만 그만큼의 성과는 달성하지 못하였기 때문이다. 2003년 출범한 참여정부의 윤광웅 장관이 시작한 국방개혁 2020의 경우를 보자. 약속한 대로 이행되었다면 2020년 까지 5년이 남은 지금은 우리 군의 전투력이 막강해져야 한다. 그러나 실제로 국방개혁 2020에서 추진된 사항은 많지 않다. 참여정부에서는 행정부나 국방수뇌부의 교체와는 상관없이 국방개혁이 지속되도록 법률로 만들어 추진을 보장하였지만, 기본계획은 계속 수정되었고, 결국 목표연도를 2020년에서 2030년으로 10년 연기하게 되었다. 오히려 국방개혁 2020과 같은 거창한 계획없이 일본처럼 차분한 국방분야의 ‘발전’에 정진해왔다면 그 성과가 더욱 커울 수도 있다. 한국군

이 추진해온 국방개혁의 방법과 내용에 있어서 문제가 있다고 판단하지 않을 수 없다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 발제문에서는 지금까지 추진해온 한국 국방 개혁을 되돌아보면서 무엇이 문제였는지를 냉정하게 짚어보고, 그러한 문제를 해결하는 데 필요한 방법론 측면과 내용상에서의 시정방향을 제시하고자 한다. 국방개혁에 관한 정치권에서의 관심과 감독에 관한 토론이라는 점에서 세부적인 사항보다는 방향에 관한 사항 위주로 언급하고자 한다.

## 2. 역대 정부들의 국방개혁 추진 경과

### 1) 참여정부 이전의 국방개혁

박정희 대통령 시대는 미국의 지원에만 의존하는 군대에서 최소한의 자주국 방력을 구비하기 위하여 노력하였고, 따라서 국방의 개혁이라기보다는 오히려 ‘창조’였다고 할 수 있다. 이러한 자주국방은 미군철수라는 절박한 상황에 대처하기 위한 필사적인 조치로 추진되었다. 1969년 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)과 1971년 미 7사단의 일방적 철군에 자극받아 ‘국방과학연구소’를 설립하고, 총포 등 기본화기의 국산화를 추진하기 시작하였으며, 1974년부터 ‘율곡사업’이라는 명칭으로 체계적인 전력증강사업을 시작하였다.<sup>1)</sup> ‘방위세’를 신설하여 필요한 재원을 별도로 조달할 정도로 국가 전체가 이에 매진하였고,<sup>2)</sup> ‘경제개발 5개년계획’과 동일한 개념으로 일정한 기간을 대상으로 가용한 재원을 판단한 후 이에 부합되는 전력증강계획을 수립하여 추진하는 ‘고정식(固定式) 계획’을 적용하였고, 이로써 자주적인 군대의 기틀을 마련하였다고 할 수 있다.

전두환 정부와 노태우 정부에서는 박정희 정부의 율곡계획을 계승하여 제2차 율곡사업(‘82~‘86)과 제3차 율곡사업(‘87~‘92)을 추진하였다. 그러나 제2차 율곡사업을 시작하면서 해마다 변화되는 상황을 적용하여 계획을 변경시키는 ‘연동식(連動式) 계획’으로 전환하였고, 제3차 율곡사업을 3년 연장하면서 전력정비사업(‘87~‘95)으로 명칭을 바꾸는 등 원래의 율곡계획에 비해서 치열성과 체계성은 감소되었다. 노태우 정부는 1988년 8월 18일 “장기국방태세발전방향 연구”(일명 8·18 계획)를 통하여 합참 기능을 대폭적으로 강화하고자 하였고, 우여곡절 끝에 관련 법안이 국회를 통과하여 1990년 10월 1일부로 합참의장은 지휘관으로서 약전사령부들을 직접적으로 지휘하는 기능을 보유하게 되었으며, 각군본부는 작전지원기능만 수행하도록 조정되었다.

부분적인 변화는 있었지만, 박정희 정부부터 노태우 정부까지는 국방개혁이라는 명칭은 사용하지 않았지만 다른 어느 기간보다 국방의 대폭적인 변화가 추진되었고, 특히 미래지향적 군사건설에 중점을 두었다고 할 수 있다. 그 당시 추진했던 율곡계획의 투자비와 중점을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

1) 국방부, 『율곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』(국방부, 1994) 참조.

2) 방위세는 1975년 7월 ‘방위세법’의 제정으로 시작하여 1991년 1월 1일 폐지될 때까지 15년 6개월 지속되었다. 당시 방위세의 규모는 GNP의 2% 수준이었고, 전액 전략증강 투자비로 사용되었으며, 따라서 기존 국방 운영비(GNP의 4%)와 합하여 한국의 국방비는 GNP의 약 6% 규모로 유지되었다. 국가기록원, “국방비 재원규모 변천”,

<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=008674> (검색일: 2015년 1월 3일).

<표 1> 윤곡계획 추진 성과

구 분	1차 윤곡 ('74~'81)	2차 윤곡 ('82~'86)	전력정비 ('87~'95)
투자비 (국방비 대비)	3조 1,402억원 (31.2%)	5조 3,280억원 (30.5%)	22조 5,797억원 (33.1%)
추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노후장비 교체</li> <li>· 전방지역 진지축성</li> <li>· 고속정 건조</li> <li>· 항공기(F-4) 구매</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자주포, 한국형 전차, 장갑차 개발</li> <li>· 주요 전투함정 건조</li> <li>· F-5 전투기 기술도입 생산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전차, 장갑차, 자주포 양산</li> <li>· 헬기, 잠수함, F-16 전투기 기술도입 생산</li> </ul>

출처: 국가기록원, “방위력개선사업”

[https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006222&pageFlag=\(검색일: 2015년 1월 3일\).](https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006222&pageFlag=(검색일: 2015년 1월 3일).)

김영삼 정부에서는 ‘하나회 청산’을 중요한 업적으로 간주할 정도로 육군의 인적 청산 작업을 시작으로 국방의 변화를 추구하였다. 국방분야의 대대적인 변화를 도모하고자 1993년 말부터 각 부대의 의견을 수렴하였고, 1994년 1월 국방 제도개선위원회를 발족하여 국방태세의 전면적 개혁, 미래지향적 국방정책 발전, 국방업무의 투명성과 공정성 및 합리성 보장, 병무행정의 지속적 개혁, 생활개혁 10대 과제의 적극 추진 등 5가지의 주요과제를 제시하였다.<sup>3)</sup> 그러나 제도개선에 중점을 둘으로써 단기간에 가시적인 성과를 달성하기는 어려웠다.

김대중 정부에서는 남북한 화해협력의 시대에 부합되는 군대로 탈바꿈시키고자 1998년 4월 ‘국방개혁추진위원회’를 설치하여 포괄적이면서 야심적인 국방개혁 청사진을 마련하였다. 당시 만들어진 계획의 핵심적인 내용은 69만 명에 달 하던 총병력에서 육군을 35만 명으로 감축하는 등 2015년까지 전체 군 규모를 40-50만으로 감축하는 것을 목표로 설정하고, 1군 사령부와 3군 사령부를 통합하여 ‘지상군작전사령부’를 창설하며, 2군 사령부는 후방작전사령부로 개편하고, 일부 군단을 통폐합한다는 것 등이었다.<sup>4)</sup> 그러나 1997년부터 시작된 외환위기로 인하여 국방개혁의 추진을 위한 재원을 확보하지 못하였고, ‘햇볕정책’에 대한 우려가 국방개혁에 대한 비판으로 연결됨으로써 실제적 구현에 이르지 못하였다. 다만, 김대중 정부에서는 국방개혁을 위한 종합적 청사진을 작성하였고, 이것이 참여정부로 계승되었다고 할 것이다.

3) 국방부, 『국방백서 1993-1994』 (서울: 국방부, 1994), p.163.

4) 김상범, “국방개혁의 추진에 따른 공중전력 발전과제와 방향”, 『국방정책연구』, 제72호 (2006년 여름), p.113.

비록 만족할만한 성과를 보였다고 볼 수는 없으나 김대중 정부까지는 주요 무기 및 장비의 체계적인 추진에 노력하였고, 발전의 성과도 적지 않았다고 판단된다. 박정희 정부에서부터 김대중 정부까지 한국이 추진했던 군사력 건설의 중점을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 윤곡계획에 의한 한국군의 전력증강 중점

1단계 (‘74~‘81)	<b>최소 방위전력 확보</b> · M-16 소총 생산, 고속정(PKM) 건조, 노후장비 교체 · 헬기(UH-1H/500MD) 및 F-4팬텀 전투기 구매
2단계 (‘82~‘86)	<b>방위전력 보완</b> · 전투기 기술도입 생산(F-5 제공호) · 호위함/초계함 건조 및 야포, 전차, 장갑차 개발
3단계 (‘87~‘98)	<b>방위전력 향상/공세전력 기반 조성(33조 1,470억원)</b> · K-1 전차, K-200 장갑차, K-55 자주포 생산, 209급 잠수함 건조 · UH-60 헬기 도입 및 KF-16 전투기 기술도입 생산
4단계 (‘99~‘02)	<b>현존 및 미래위협 대비 첨단 핵심전력 확보(21조 2,167억원)</b> · 대구경다연장, K-9 자주포, 단거리 대공유도무기, 214급 잠수함, 구축함(KDX-II/III), 무인정찰기, F-15K 전투기 확보 · 기본/고등훈련기, 방공유도무기, 전술C4I체계, K-1A1전차, 군 위성통신 체계 개발

출처: 국가기록원, “방위력개선사업”,

<https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006222&pageFlag=1>  
(검색일: 2015년 1월 3일).

## 2. 참여정부의 국방개혁

2003년 출범한 참여정부는 전시작전통제권 환수를 보장하기 위한 국방력 강화와 국방분야의 대폭적인 변화를 국정의 핵심적인 과제로 인식하였고, 이를 위한 종합적인 계획과 추진을 서둘렀다. 초대의 조영길 국방장관은 “자주적 선진 국방”이라는 목표 하에 “인사개혁, 국방조직 정비, 병역 및 예비역 제도 개선, 군사법제도 개선, 군사력 건설의 효율성 제고” 등에 중점을 둔 대과제 8개, 중과제 27개, 소과제 99개를 도출하여 개혁을 추진하였다.<sup>5)</sup> 그러나 그 방향과 속도가 미흡한 것으로 인식되어 2004년 7월 당시 대통령 국방비서관의 임무를 수행하던 윤광웅 예비역 해군중장으로 국방장관이 교체되었다.

윤장관은 취임과 동시에 “과거 국방개혁의 미비점과 일부 분야에 상존하고 있는 구조적·제도적 불합리성과 비효율성을 분석한 결과를 바탕으로” 대대적인 국방개혁에 착수하였고, 1년 후인 2005년 9월 1일 그를 위한 기본계획을 대통령에게 보고한 후 국민들에게 발표하였다.<sup>6)</sup> 윤장관은 프랑스의 사례를 참고하여 2020년까지의 국방개혁 계획을 법제화함으로써 행정부나 국방장관의 교체와 상관없이 일관성있게 추진되도록 하는 데 중점을 두었다. 그리하여 국방부는 2005년 12월 국방개혁에 관한 법률안을 입안하여 국회에 제출하였고, 국회에서의 논란을 거쳐 2006년 12월 1일 “국방개혁에 관한 법률”이 국회를 통과하였으며, “국방개혁 2020”으로 불리게 되었다.

국방개혁법이 통과되었다고 하여 국방개혁의 성과가 가시화된 것은 아니었다. 참여정부에서는 당장의 변화보다는 2020년까지 장기간에 걸쳐서 추진할 장기 국방개혁 계획을 마련하는 데 중점을 두었기 때문이다. 특히 국방개혁 2020을 주도했던 윤장관이 법률안이 국회를 통과하기 직전인 2006년 11월 23일 전방지역에서 이전 해에 발생하였던 총기난사 사건의 책임을 지고 사퇴함으로써 국방개혁의 추진동력을 급격히 약화되었다. 김장수 국방장관이 임명되었으나 이미 차기 대통령 선거가 1년 정도밖에 남지 않은 상황이라서 강력한 국방개혁을 추진하기는 어려운 여건이었다.

5) 국방부, 『참여정부의 국방정책』 (서울: 국방부, 2003), pp.30-34.

6) 국방부, 『국방백서 2006』 (서울: 국방부, 2006), pp.36-37.

### 3. 이명박 정부의 국방개혁

2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 표면적으로는 참여정부의 ‘국방개혁 2020’을 존중한다고 하였지만 실제로 있어서는 출범 후 1년 이상의 시간을 사용하여 국방개혁 2020을 전면적으로 재검토하였고, 2009년 6월 그 수정안을 발표하였다. 이 수정안에서 국방부는 2020년까지 가용하다고 판단되는 예산의 액수를 621조에서 599조로 조정하고, 감축해 나가야 할 목표의 병력규모를 50만에서 (당시 64만 9000명)에서 51만 7천명으로 일부 증대시켰으며, 군단 및 사단의 감축 정도를 일부 완화시켰고, 정보보호사령부, 해외파병 상비부대 편성 등을 추가하였으며, 대신에 장거리 고고도 무인정찰기나 공중급유기 등을 일정을 연기하였다.<sup>7)</sup> 이 수정으로 인하여 국방개혁법으로 규정되어 있는 내용도 변화시킬 수 있다는 선례가 제시되었다고 할 것이다.

‘국방개혁 2020’은 2010년 3월 26일 발생한 천안함 사태에 의하여 결정적인 영향을 받았다. 김대중 정부의 화해협력정책 성과에 의하여 남북 간 대결구도가 희석되는 것으로 생각하던 정부와 국민들이 국방분야의 중요성과 개혁 필요성을 새삼 인식한 계기가 되었기 때문이다. 이명박 대통령은 “국가안보총괄점검회의”를 개최하여 모든 것을 원점에서 재검토하여 대폭적인 변화를 추진하도록 독려하였다. 그것을 검토하는 도중인 2010년 11월 23일 북한에 의한 연평도 포격이라는 새로운 사태가 발생하자 국방분야 개혁에 대한 국민적인 주문은 더욱 강화되었다. 따라서 2011년 3월 8일 국방부는 2012년까지 완료할 37개의 단기과제와 2015년까지 수행할 중기과제 20개, 그리고 2030년까지 완료할 장기과제 16개 등 총 73개의 과제를 포함한 “국방개혁 307계획”을 발표하였다.<sup>8)</sup>

이 “307계획”에서는 합참의장의 권한을 일부 강화한다는 것과 작전지원기능만 수행하던 각군 참모총장에게 작전지휘에 관한 권한도 부여한다는 것이 핵심적인 내용이었는데, 이를 위해서는 관련 법률의 개정이 필수적이었다. 그러나 관련 법률안은 국회를 통과하지 못하였고, 이로 인하여 다른 개혁과제들의 추진도 속도를 내지 못하였다. 결국 국방부는 “현존 위협과 미래 위협 등 국방환경 변화와 국방과학기술 발전을 고려하여 국방개혁 목표연도를 2020년에서 2030년으로 조정하였고,”<sup>9)</sup> 그리하여 2012년 8월 29일 “국방개혁 기본계획 12-30”을 발표하였

7) 『국방일보』 (2009년 6월 29일).

8) 국방부, 『국방개혁 307계획 보도 참고자료』 (서울: 국방부, 2011).

9) 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 국방부, 2014), p.78.

다. 이를 통하여 국방부는 2020년까지 조정하도록 되어 있는 병력의 감축을 2022년으로 연기하면서 그 규모도 52만 2,000명으로 일부 증대시켰고, 동부전선에 육군산악여단을 창설하고, 차기 한국형 구축함 사업과 대형 수송함을 추진하며, 공군의 경우 항공정보단과 전술항공통제단을 창설하는 등의 내용을 발표하였다.<sup>10)</sup>

이명박 정부의 경우 다른 어느 정부보다 국방분야의 개혁과 변화를 강조하였으나 5년의 임기 동안에 세 번에 걸쳐(2009년 6월의 수정안, 2011년 3월의 “국방 개혁 307계획”, 2012년 8월의 “국방개혁 기본계획 12-30”) 계획을 수정함에 따라 구현실적은 높지 않았다. 또한 “국방개혁 307계획”에서 핵심적으로 강조한 상부지휘구조 개편에도 성공하지 못하였다. 2012년 『국방백서』에서 2010년부터 2012년까지 달성한 성과를 몇 가지 제시하고 있으나 ‘개혁적인 변화’가 많았다고 보기는 어렵다.<sup>11)</sup>

---

10) 『국방일보』 (2012년 8월 30일), p.3.

11) 국방부, 『2012 국방백서』 (서울: 국방부, 2012), p.117.

## 4. 박근혜 정부의 국방개혁

박근혜 정부도 새로운 국방개혁 계획을 준비하는 데 1년 정도의 시간을 사용하였다. 그 결과로 2014년 3월 “국방개혁 기본계획 14~30”을 발표하였는데, 대체적으로 이명박 정부가 제시한 “국방개혁 기본계획 12-30”을 계승하는 내용이었다. 당시 63만 3천명인 병력을 2022년까지 52만 2천여명(육군에서 110,000명을 감축)으로 감축하고, 이 중 40% 이상을 간부로 편성하며, 군단의 인사, 군수, 전투근무지원을 강화함으로써 작전수행의 핵심제대로 능력을 강화하고, 군단은 8개 → 6개로, 사단은 42개 → 31개로, 기갑·기보여단은 23개 → 16개로 감축한다는 계획이었다. 부사관은 2030년까지 당시의 110,000명에서 150,000명까지 증대시켜 군의 하부구조를 보강한다는 내용도 포함시켰다. 2018년까지 5년간 국방비 소요 재원은 전력운영비 144조 3천억원, 방위력개선비 70조 2천억원 등 214조 5천억원(연평균 증가율 7.2%)으로 추산하였다.<sup>12)</sup>

박근혜 정부의 국방개혁 성과를 평가할 수 있을 정도로 시기가 경과하였다고 볼 수는 없다. 계획 재검토에 1년 이상의 시간을 사용하였고, 2014년 22사단의 전방총기 난사 사건, 28사단 구타사망사고, 방위산업관련 비리 등으로 국방개혁 보다는 현안문제를 처리하는 데 노력을 집중하지 않을 수 없었다. 국방부에서는 박근혜 정부 출범 후의 성과를 <표 3>과 같은 제시하고 있다.

<표 3> 박근혜 정부의 국방개혁 주요 성과

분야	주요 성과
군 구조 개혁	<ul style="list-style-type: none"><li>합참, 육·해·공군 본부 개편, 기능·조직 강화 및 유사 기능·조직 통폐합</li><li>군사전략 기본개념 발전(적극적 억제→능동적 억제)</li><li>전력 증강 우선순위 조정(국지도발 위협 우선 대비 → 국지도발 및 전면전 위협에 동시 대비)</li><li>북한 비대칭위협 및 국지도발 대비 전력 보강</li><li>상비병력 5만 1천 명 감축 및 간부 비율 5.1% 확대 (2006~2014년)</li></ul>
국방운영 개혁	<ul style="list-style-type: none"><li>5군단 권역화 훈련장, 2함대 해상종합훈련장 등 실전적 훈련 여건 조성을 위한 훈련장 구축</li><li>군사학과(6개교), 전투부사관과(4개교), 부사관학군단(6개교) 등 학·군 협약 확대</li><li>여군 활용 병과 확대, 3사관학교 여생도 모집 등 여성인력 확대</li><li>51·52 향토사단, 해병대 내 동원지원단(3) 및 동원보충대대(32) 창설</li><li>군 물류체계 개선 시범 운영 및 군수품 현장관리자동화체계 구축</li><li>합동상호운용성기술센터 등 18개 조직을 군 책임운영기관으로 운영</li><li>군용차량을 상용차량으로 교체</li><li>군 의료 발전 추진을 위한 ‘민·관·군 통합위원회’ 구성</li><li>「방위사업법」 개정을 통한 국방부·방위사업청 간 기능 조정 및 조직 개편</li><li>생명 존중의 사고예방 시스템 정착</li><li>병 건강 증진 사업 활성화 등 질병예방 중심의 병영환경 조성</li></ul>

출처: 국방부, 『2014 국방백서』, p.79. 서울: 국방부 (2014)

12) 김귀근·김호준, “軍 작전체계, 야전군사령부→전방군단 중심 개편”, 『연합뉴스』 (2014년 3월 6일).

<표 3>에서 제시되고 있는 성과 중에서 한국군의 전투준비태세 향상에 결정적인 영향을 끼친 과제가 무엇이거나 어느 정도일까에 대해서는 사람에 따라서 생각이 다르겠지만, 인상적인 내용을 금방 찾아내기는 어려운 것이 사실이다. 자체적으로 평가한 것으로서 객관성이 보장되었거나 계획대비 구현결과를 표시한 것도 아니다. 따라서 이전 정부와 유사하게 대부분 발전의 정도에 국한되는 변화라고 해야 할 것이다.

### 3. 지금까지 국방개혁의 문제점

지금까지 추진해온 한국 국방개혁의 문제점을 한 두가지로 규정하기는 쉽지 않다. 사람마다 다양한 평가와 의견을 제시할 수 있을 것이다. 국방개혁을 추진하는 방법과 내용으로 나눠서 발제자가 중요하다고 인식하는 몇 가지 문제점을 제시하면 다음과 같다.

#### 1) 방법론에 관한 사항

첫째, 최근 한국군의 국방개혁의 추진 방법에 내재되어 있는 가장 심각한 문제점은 ‘개혁’이라는 용어에 대한 오해이다. ‘개혁’은 현재가 심각하게 잘못되어 있기 때문에 시급하게 변화시켜야 한다는 문제의식이 전제되어 있는 말이지만, 한국의 국방개혁에서는 장기적인 ‘발전’을 추구하면서도 의욕을 과시하는 방편으로 ‘개혁’이라는 용어를 남용해온 점이 있기 때문이다. ‘국가발전’, ‘경제발전’, ‘문화발전’이라는 말은 익숙하지만 ‘국방발전’이라는 말은 생소할 정도로 국방분야에서는 개혁이라는 용어를 일상적으로 사용해온 점이 있다. 그러나 실제로는 “각 정부에서의 국방개혁은 개혁보다는 오히려 개선에 가까운 대상을 지정하여 실천하려고 노력하였다”<sup>13)</sup>라고 평가된다. 국방개혁 2020을 추진하기 위한 ‘국방개혁법’에서조차 “국방개혁”이라 함은 정보·과학기술을 토대로 국군조직의 능률성·경제성·미래지향성을 강화해 나가는 지속적인 과정으로서 전반적인 국방운영체제를 개선·발전시켜 나가는 것을 말한다”라고 정의하고 있을 정도로 개혁과 발전을 동의어로 사용하고 있다.<sup>14)</sup> 국방개혁 2020의 경우 3단계로 추진한다는 계획이었는데, 1단계는 2010년까지 “개혁추진 본격화”를 위한 선결과제를 해결하고, 2단계는 2015년까지 “개혁 심화단계”이며, 3단계는 2020년까지로 “개혁의 완성단계”였다.<sup>15)</sup> 군 구조 개편의 경우 2010년까지 “군 구조개편 착수 및 본격화” 단계였고, 핵심적 사안인 작전사령부의 개편은 2015년까지, 예하부대의 개편은 2015년부터 2020년 사이에 실시한다는 계획이었다.<sup>16)</sup> 그러나 ‘경제개발 5개년계획’ 등에서 알 수 있듯이 통상적으로는 이러한 장기적인 발전계획을 개혁이라고 말하지는 않는다. 개혁이라는 용어를 사용했으면 ‘개혁적인 변화’를

13) 조기형, 『자주국방을 지향한 국방개혁 발전을 위한 제언』, 안보과정 연구논문 (서울: 국방대학교, 2004), p.70.

14) 『국방개혁에 관한 법률』, 제3조, 1항.

15) 국방부, 『국방개혁 2020과 국방비』 (서울: 국방부, 2006), p.25,

16) 『국방일보』 (2005년 10월 27일).

추진했어야 하고, 종합적인 발전계획이면 ‘발전’이라는 용어를 사용해야 했다.

둘째, 국방개혁 2020의 경우 계획 작성에 지나치게 많은 시간을 소모하였다. ‘국방개혁 2020’을 입안한 윤장관은 취임 후 1년 이상을 사용하여 계획을 작성한 후 2005년 9월에 대통령에게 보고하였고, 12월에 국회에 법안을 제출하였으며, 통과를 위해 1년 이상을 기다렸다. 김대중 정부 때 이미 포괄적이면서 체계적인 방안을 마련해두었음에도 2년 반 정도의 시간을 계획수립에 소모한 셈이다. 이명박 정부가 출범한 이후에도 1년 반 가까운 시간을 사용한 후 2009년 6월 수정안을 발표하였다. 2011년 3월 8일 발표한 “국방개혁 307계획”도 2010년 3월 천안함 폭침 이후 1년이 경과된 이후였으며, 상부지휘구조 개편이 제대로 추진되지 않자 2012년 8월 29일 또다시 “국방개혁 기본계획 12-30”을 발표하였다. 계획준비에 소요된 시간을 계산해보면 이명박 정부는 임기의 반 정도(14개월 + 1년 + 약 6개월 추정)를 계획수립에 투자하였다고 할 수 있다. 박근혜 정부도 1년이 지난 이후에 “국방개혁 기본계획 14-30”을 발표하였다.

셋째, 국방부/합참 중심으로만 국방개혁이 추진되었다고 하지 않을 수 없다. 국방은 모든 부대 및 장병들의 총합으로 구성되는 것인데, 그들의 개혁노력이나 변화노력을 이끌어내지 못한 셈이다. 지금까지의 한국군 개혁은 군수뇌부나 고급사령부에서만 언급되었고, 장병들의 일상은 전혀 변화하지 않았다. 그 결과 국방부 장관을 비롯한 군수뇌부들은 국방개혁을 열성적으로 추진하였고, 그로 인하여 국방분야가 괄목할 정도로 발전하였을 것으로 기대하지만, 정작 전체 군대가 변화하는 정도는 많지 않았다. 군수뇌부들이나 고급사령부가 아무리 중요하다고 하더라도 모든 예하부대나 장병들이 차지하는 부분을 합친 것보다 많기는 어렵기 때문이다. 비유를 하면 한국군의 국방개혁은 머리에서만 맴돌다가 몸통으로는 내려오지 못한 상태에서 시작과 중단을 반복했다고 할 수 있다.

넷째, 한국의 국방개혁과 관련해서는 예산에 대한 현실적인 판단이 부재하였다. 국방개혁 2020을 시작할 때는 621조의 예산이 가용하다고 하였지만, 이것은 2020년까지 가용할 것으로 판단되는 모든 예산을 계산한 것으로서 경상비를 제외하면 국방개혁을 위하여 사용할 수 있는 예산은 많지 않았다. 더구나 이 621조원은 국방예산의 연평균 증가율이 9.8%라고 판단하여 계산한 것이었다. 이명박 정부에서도 수정안을 만들면서 국방예산의 증가율을 연평균 7.6%로 낮춰서 599조원으로 가용 국방예산을 산정하였으나 이 또한 현실과는 차이가 컸다. 실제 국방예산은 2009년에는 7.1%가 증가하였으나 2010년에는 3.6%, 2011년에는 6.2%,

2012년에는 5%, 그리고 2013년에는 4.2% 증액되는 데 그쳤기 때문이다.<sup>17)</sup> 이러한 추세는 계속되어 국방예산은 2014년에는 4.0%, 2015년에는 5.2% 증대되는 데 그쳤다. 따라서 계획이 조정될 때마다 국방개혁에 포함되어 있는 주요 무기 및 장비의 획득 일정은 계속하여 연기되어야 했고, 결국 2012년 목표연도를 2030년으로 10년을 연기해야 했던 것이다.

## 2) 내용에 관한 사항

첫째, 국방개혁을 추진하면서 모든 분야를 포괄하는 종합적 발전계획을 수립함으로써 국방개혁과 평상시 업무와의 구분을 모호하거나 혼란스럽게 만들고 말았다. 어떤 분야의 개혁은 전반적으로 발생하기도 하지만, 대부분은 문제가 되는 특정분야를 대상으로 발생한다. 한국의 국방개혁 중에서 유일하게 실천되었다고 하는 노태우 정부 시절의 “8·18 계획”도 상부지휘구조 개편에만 중점을 둔 것이었다. 그러나 그 이후의 국방개혁 계획은 국방분야의 모든 내용을 망라하였고, 따라서 개혁의 초점이 없어지는 현상을 초래하였다. 이명박 정부에서는 국방개혁 계획을 국방기본정책서와 같은 등급으로 격상시키기까지 하였다.<sup>18)</sup> 특별한 경우에 사용되어야 할 계획을 전체적인 계획으로 만들어버린 셈이다. 특히 한국 국방장관의 임기가 평균 16개월 정도에 불과한 상황에서<sup>19)</sup> 이와 같이 포괄적인 계획을 수립할 경우 당연히 계획대로 추진되기가 어려울 수밖에 없고, 내용이 방대하여 개혁의 중점을 분산시키거나 성과를 가늠하기 어려울 수밖에 없다. 그래서 지금까지의 국방 ‘개혁’이 개혁적 결과를 산출하겠다는 각오보다는 “개혁하겠다”는 구호에 치중하였다고 평가하지 않을 수 없는 것이다.

둘째, 북한 핵위협 대응에 중점이 부여되지 않음으로써 군의 존재목적에 부합되는 개혁이 되지 못하였다. 비록 ‘개혁’이라는 명칭은 사용하지 않았지만, 노태우 정부까지 군이 중점을 둔 것은 적과 싸워 이길 수 있는 태세를 구비하는 것 이었고, 그래서 ‘율곡사업’이 핵심을 차지하였다. 한국의 국방목표가 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여”하는 것이라면,<sup>20)</sup> 국방개혁의 중점은 당연히 “외부의 군

17) 노훈, “‘국방개혁 기본계획 2012-2030’ 진단과 향후 국방개혁 전략”, 『전략연구』, 제19권 3호 (2012년 11월), p.53.

18) 『국방일보』 (2012년 8월 30일), p.3.

19) 전두환 정부로부터 노무현 정부까지 모두 4명의 국방장관이 재임하였고, 이명박 정부만 3명의 국방장관이 재임하였다. 300개월  $\div$  19명 = 15.8개월/명이다.

20) 국방부, 『국방백서』, p.36.

사적 위협”의 핵심인 북한의 핵무기 위협에 대한 효과적 대응책 구비에 두어져야 했다. 한국군이 직시하지 않고 회피하여서 그렇지 국방개혁 2020을 시작할 때부터 북한의 핵문제가 한국의 심각한 안보이슈였고, 미국은 물론이고 일본도 북한의 핵위협에 대한 군사적 대비책, 특히 북한의 핵미사일을 공중에서 요격하는 능력을 구비하는 데 상당한 관심을 투입하기 시작하였던 것이 사실이다. 그리고 국방개혁법이 통과되기 직전인 2006년 10월 9일 북한은 제1차 핵실험을 실시하였다. 그러나 국방개혁 2020의 어디에도 북한의 핵대비에 관한 사항이 중점으로 포함되어 강조되지 않았다. 연평도 사태 이후 발표된 “국방개혁 307” 계획의 한 부분으로 “적극적 억제전력 확보”라는 항목이 들어가 있었는데, 그것의 비중도 크지 않았지만, 북한의 핵에 대한 대응책이라기보다는 전반적인 억제전력의 확보에 관한 내용이었다.

다시 말하면, 지금까지의 국방개혁은 한국에게 가장 심각한 위협으로 대두되어온 핵문제에 대해서는 거의 관심을 보이지 않은 상태에서 구조의 변화나 운영분야의 부분적인 개선에 치중하였고, 따라서 국방개혁을 실시하는 원래의 목적이라고 할 수 있는 위협에 대한 효과적 대응에는 충실하지 못한 점이 있었다. 실제로 『2012 국방백서』를 보면 테러나 사이버 등의 “초국가적·비군사적 위협”을 1개의 절로 기술하면서 핵에 대한 대비는 “전면적 대비태세 확립”이라는 작은 항목 속에서 1개 문단으로만 기술하고 있을 뿐이고, 『2014 국방백서』에서부터 6쪽 정도에 불과하기는 하지만 그래도 하나의 독립된 절로 “북한의 핵·대량살상무기 위협 대응능력 강화”라는 내용을 신설하고 있다.<sup>21)</sup> 이것을 보면, 북한이 3차례에 걸쳐 핵실험을 실시할 동안 한국은 대응책을 체계적으로 고민해오지 않았다고밖에 할 수 없다. 『2014 국방백서』에서도 국방개혁과 전력증강에 관한 사항을 절을 따로 하여 설명함으로써 무기 및 장비의 증강과 국방개혁이 다른 성격인 듯한 인상을 주고 있어,<sup>22)</sup> 아직 핵무기 대응력 확보를 위한 국방개혁과는 거리가 멀다는 것을 알 수 있다.

셋째, 한국군의 국방개혁은 군 구조의 변화에 지나친 중점을 두었다. 구조적 변화를 통하여 단기간에 근본적인 변화를 추진할 수 있다고 판단하였기 때문이다. 한국은 수차례에 걸쳐 국방부-합참-각군본부의 권한을 바람직하게 조정하고자 상부지휘구조를 연구하였고, 1990년에는 ‘8·18 계획’을 통하여 합참의장의 권한을 강화하고, 각군참모총장으로 하여금 작전지원에 전념하도록 하였다. 국방

21) Ibid., pp. 56-61.

22) Ibid., pp. 85-88.

개혁 2020 역시 구조 및 편성의 변화에 중점을 두어서 ‘군구조·전력체계 및 각 군의 균형 발전’을 중요한 요소로 선정하였고, 상부구조의 개선·발전과 병력규모의 조정 등에 관한 사항을 세부적으로 언급하고 있다. 국방개혁실도 구조개혁과 운영개혁으로 나눠서 업무를 추진해왔다. 또한 연평도 사태 후 김관진 장관이 발표한 “국방개혁 307계획”의 핵심내용도 합참의장의 권한을 일부 강화하는 대신에 각군참모총장에게 작전지휘권까지 재행사하도록 하겠다는 상부지휘구조 변경이었고, 그것이 통과되지 못하자 국방개혁 전체가 지체되는 현상을 초래하였다. 박근혜 정부에서 발표한 ‘국방개혁 기본계획 14-30’에서도 사단과 군단의 수를 어떻게 조정하고, 그 편성을 어떻게 조정할 것이냐가 핵심적인 내용으로 발표되었다. 『2014 국방백서』에서도 국방개혁을 구조분야와 국방운영분야로 구분하여 기술하고 있는데, 구조분야는 4쪽 정도의 양이고, 국방운영분야는 1쪽 정도밖에 할애하고 있지 않은 실정이다.<sup>23)</sup> 그러나 구조의 경우 그림으로는 그럴듯하게 보이지만 실질적인 변화의 내용은 많지 않은 경우가 많고, 어느 것이 적합한지도 확실하지 않은 경우가 많다. 또한 구조 변화의 경우 전투력이 향상되는 부분은 확실하지 않은데도 논의와 실천의 과정에서 상당한 시간 및 노력의 낭비가 발생할 수 있고, 개혁을 외형적 변화에 치중하게 하여 형식화할 수 있다. 한국 국방의 상당한 문제점은 구성원의 전문성이 부족한 것인데도 구조의 탓으로 돌려 계속 변화시킴으로써 변화는 하는 것 같은데 전투대비태세는 강화되지 않는 결과가 초래되고 있다.

---

23) 국방부, 『2014 국방백서』 (서울: 국방부, 2014), pp.79-84.

## 4. 향후 바람직한 국방개혁의 방향

한국은 지금까지 무엇을 개혁해야겠다는 데 대해서는 치열한 토론을 하였지만, 어떻게 개혁하겠다는 데 대해서는 그다지 활발하게 토론하지 않았다. 그러나 한국의 성공적 국방개혁을 위해서는 개혁에 관한 방법적인 측면을 먼저 개선하고, 그 다음으로 개혁과제의 타당성을 개선해야 한다고 생각한다. 이러한 점에서 국방개혁의 방법과 내용별로 구분하여 몇 가지 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

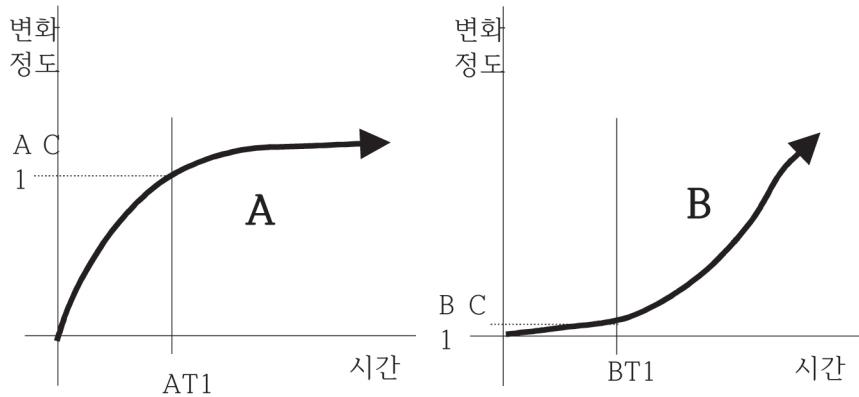
### 1) 방법에 관한 방향

#### 가. 개혁 용어의 남용 경계 및 구현 속도 강조

무엇보다 한국군은 의욕을 과시할 목적으로 ‘개혁’이라는 용어를 사용해온 점에 대하여 자성하고, 이를 시정할 필요가 있다. 장기간에 걸쳐 점진적으로 변화할 수밖에 없다면 개혁이라는 명칭을 붙이지 않아야 한다. 점진적 발전이 나쁘거나 개혁이 반드시 좋은 것은 아니다. 가급적이면 개혁이라는 용어 사용을 자제하고, 개혁이란 용어를 사용할거면 그 용어에 상당하는 속도와 긴급성으로 변화시켜야할 것이다.

특히 변화의 속도를 강조할 필요가 있다. 논리적으로는 충분한 검토를 거치고 공감대를 형성한 후 확실하다고 판단하였을 때 어떤 사항을 변화시키는 것이 타당하다. 그러나 현실에서 그러한 방식은 변화를 자연시키거나 변화를 하지 않겠다는 평계로 자주 사용된다. 개혁은 상당한 문제가 있어서 지금 개혁하지 않으면 곤란하다고 판단하여 추진하는 것인데, 이것을 수년 동안 미룬다는 것은 말이 되지 않는다. <표 4>에서 보면 A와 B의 두 개 곡선이 있는데, 지금까지 한국군은 신중한 변화, 즉 곡선 B에 의존해왔기 때문에 이제는 다소 부작용이 있더라도 신속하게 변화는 곡선 A를 선택할 필요가 있다. 지금까지 한국군은 수많은 개혁계획을 작성하였기 때문에 무엇을 개혁해야할 것인지는 충분히 식별된 상태이고, 따라서 이제는 구현에 치중해도 큰 시행착오는 발생하지 않을 것이다.

<표 4> 변화의 방식 비교



출처: 박휘탁, “국방개혁에 있어서 변화의 집중성과 점증성: 미군 변혁(transformation)의 함의”. 『국방연구』, 제 51권 1호(2008. 4), p.92.

이러한 점에서 국방개혁실의 역할을 조정할 필요가 있다. 국방개혁실은 당장 변화되어야 할 사항에 대한 변화계획을 조기에 작성한 후 국방장관의 결심을 받아 직접 시행하거나 예하부대에 하달하여 실천여부를 점검하는 역할을 수행해야 한다. 국방전반에 걸친 장기적인 발전 또는 개혁계획을 작성하거나 최신화 하여 1-2년마다 청와대에 보고하는 것이 국방개혁실의 주된 업무가 되어서는 곤란하다. 개혁의 속도를 높이고, 그를 위하여 장애가 되는 사항이 있으면 파악하여 제거하는 것이 국방개혁실의 임무가 되어야 한다. 당연히 어느 정도 개혁이 정착되면 국방개혁실은 폐지되고, 기존의 부서들이 담당하고 있는 분야별로 개혁된 과제에 대한 후속조치를 실시하는 방식이 되어야 할 것이다. 미국의 럼스펠드 장관도 최초에는 전력변혁실(OFT: Office of Force Transformation)을 설치하였으나 어느 정도 성과가 달성되었다고 판단하자 사임하기 전에 해체한 바 있다.

“국방개혁에 관한 법률”의 적절성에 대한 토론도 필요할 수 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 현재와 같은 국방개혁은 개혁의 의미를 퇴색시키고, 개혁을 형식화할 우려가 있기 때문이다. 또한 개혁법에 의하여 병력의 감축이 가속화됨으로써 오히려 군의 전투준비태세에 문제점만 야기할 수도 있기 때문이다. 다만, 이러한 법의 폐지 또는 유보에 대한 토론이 국방개혁에 관한 불필요한 논란을 야기하거나 야당의 비협조를 초래할 우려가 있다는 점에서 여야의 공감대가 형성되어 무리없는 폐지 또는 유보가 가능하다고 판단될 때 추진되어야 할 것이고, 문제점은 운용의 묘(妙)를 통하여 최소화해 나가는 것이 더욱 현실적일 수도 있다. 어느 경우든 국방개혁법과 같은 수단적인 사항에 대한 논란이 목적인 국방개혁을 추진하는 데 필요한 시간과 노력을 소모시키지 않도록 유의할 필요가 있다.

## 나. 성과 달성 여부에 대한 체계적인 평가

한국의 국방개혁에서는 장기적이면서 체계적인 계획을 작성하는 것보다 한 가지라도 즉각적으로 실천하는 것을 중요시할 필요가 있다. 지금까지 한국군은 국방개혁이라는 이름하에 거창한 계획을 작성하는 데 너무나 많은 시간과 노력을 낭비한 점이 있기 때문이다. 최근의 국방장관 중에서 정치적 입지가 가장 확고했다고 할 수 있는 윤광웅 장관이 장기적인 계획을 만드는 대신에 즉각 시정 및 발전시켜야 할 사항을 선별하여 그것을 구현하는 데 노력을 집중했더라면 국군의 면모를 일신하는데 더욱 기여할 수 있었을 것이다. 국방수뇌부들은 거창한 계획은 가급적 지양하면서 본인의 임기 내에 무엇을 어떻게 달성할 것인지를 고민하고, 그를 실천하기 위하여 노력할 필요가 있다.

국방개혁의 성과 달성을 보장하고자 한다면 그를 위한 평가체제를 정립할 필요가 있다. 수립된 계획의 어느 정도를 달성했는지를 일정한 기간별로, 또는 장관의 임기별로 평가함으로써 국방개혁의 진전 정도도 파악하고, 제대로 되지 않은 부분은 새롭게 시작할 수 있을 것이다. 국방개혁 2020의 경우 “5년 단위의 국방개혁 추진계획을 수립·시행하되, 매 5년의 중간 및 기간 만료 시점에 한미 동맹 발전, 남북군사관계 변화추이 등 국내외 안보정세 및 국방개혁 추진 실적을 분석·평가하여 그 결과를 국방개혁 기본계획에 반영”하도록 되어 있었지만,<sup>24)</sup> 성과 분석보다는 계획의 타당성을 재검토하는 데 치중함으로써 결국 진정한 평가에는 미치지 못하였다. 국가지도부나 국회에서 국방부가 제시하였던 국방개혁 계획을 실천한 정도를 객관적으로 평가하였다면 국방개혁 2020의 성과는 더욱 커졌을 것이다. 앞으로는 국방부도 자체적으로 매년마다 계획대비 실천의 정도를 평가하여 공개하도록 하고, 외부에서도 독립적이면서 객관적 평가를 실시함으로써 실적 위주 추진을 보장해야 할 것이다. 특정 분야의 개혁을 추진할 경우 계획수립자와 시행자를 명시하여 평가 결과에 의하여 포상하거나 처벌하는 체제도 도입할 필요가 있다. 이러한 평가체제가 가동될 경우 거창한 계획을 무분별하게 제시하는 사례도 줄어들 것이다.

현재의 연동식 국방개혁 계획이나 국방기획의 체제를 고정식으로 전환하여 적용해보는 것도 검토할 필요가 있다. 한국의 경우 1차 율곡사업을 추진할 때 고정식 기획방법을 적용하여 일정한 기간 동안에 획득해야 할 무기체계와 가용한 예산을 정확하게 판단하여 합치시킨 후 그 기간 동안에는 계획을 변경하지 않는

---

24) 『국방개혁에 관한 법률』, 제5조, 3항.

상태에서 체계적이면서 의욕적인 목표달성을 노력하였다. 그러다가 이 방식이 변화된 상황을 제대로 반영하지 못하는 단점이 있다고 하여 연동식으로 변화시켰다. 그러나 연동식은 상황변화에 대한 적응을 평계로 계획을 수시로 변화시키도록 적용함으로써 구속력이 없어지는 단점이 적지 않다. 일본의 경우에는 아직도 고정식 국방기획의 성격이 크다.<sup>25)</sup> 한국군이 국방분야를 진정으로 개혁하겠다고 하면, 해당되는 기간 중에 개혁할 과제와 가용 예산을 정확하게 판단하여 합치시킨 다음, 목표연도까지는 계획을 변경시키지 말고 그대로 적용함으로써 구현에 대한 구속력과 성과 평가를 보장할 필요가 있다.

#### 다. 모든 장병들의 개혁 노력 결집

국방분야의 주체는 모든 장병들이다. 국방부/합참이 중요하고, 국방부 장관이나 합참의장의 영향력이 큰 것은 사실이지만, 전체 장병들이 자신이 맡은 바 임무를 개혁해 나가는 것을 모은 것에 비해서는 적다. 김영삼 정부의 이병태 국방장관이 전 장병의 동참을 이끌어내기 위하여 노력한 바가 있으나 그 외 대부분의 국방개혁은 국방부/합참/각군본부 선에서 추진하는 성격의 업무를 중심으로 국방개혁 계획을 작성 및 추진하였고, 그 과정에서 장병들의 동참을 이끌어내는 것은 중요시하지 않았다. 그러나 국방개혁의 최종적인 목표가 확고한 군사대비태세라고 한다면 모든 예하부대, 장병들이 국방부의 개혁방향을 인식한 상태에서 자신이 담당하는 분야별로 개혁을 추진해 나가야하고, 그러한 것이 누적될 때 군 전체가 변화될 것이다.

한국군의 국방개혁 계획은 대체적으로 하향식(Top-down) 방식을 적용해왔다고 할 수 있는데, 이제는 하향식과 상향식(Bottom-up) 개혁의 조화를 더욱 강조할 필요가 있다. 전자는 상급자와 상급부서부터 개혁한 다음 그 결과를 하급자와 하급부서로 확산시키는 방식이고, 후자는 그 반대인데, 국방개혁 2020은 전형적인 하향식 방식으로 추진됨으로써 국방부와 국방장관만 개혁에 노력하다가 중단된 형국이 되었기 때문이다. “집권화가 과도하면 하급제대에서의 주도성을 질식시킬 수 있고....분권화가 과도하면 조정되지 않은 행동들의 집합에 이르게 된다”<sup>26)</sup>는 견해에서 보듯이 두 가지가 장단점을 지니고 있지만, 지금까지 하향식

25) 일본의 경우 10년 정도의 미래를 내다보면서 작성하는 정부의 ‘방위계획대강’과 5년 단위로 작성하는 ‘중기방위력정비계획’이 있는데, 상황에 따라서 불규칙적으로 작성되기는 하지만, 기본적으로는 둘 다 고정식 계획으로 작성된다. 현재는 2013년에 작성한 방위계획대강과 중기방위력정비계획이 적용되고 있다.

26) David C. Hendrickson, *Reforming Defense* (Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1988), pp.47-48.

에 치중하였다는 점을 감안하여 앞으로는 상향식의 비중을 증대시킬 필요가 있다. 개혁의 초기에는 하향식 개혁을 중시하고, 실천 단계에서는 상향식 개혁의 장점을 활용하는 방법도 가능할 것이다.

전문가들의 적극적이면서 효과적인 활동도 필수적이다. 국방개혁 2020도 그러하였지만, 한국군의 국방개혁은 “잠정위원회식 연구기능과 순환보직으로 잠시 머물다 떠나는 비전문적인 군 장교들에 의한 연구”에 의하여 추진됨으로써 제대로 된 계획이나 방안이 도출되기 어려웠다고 지적되고 있다.<sup>27)</sup> 따라서 군인 중에서도 국방개혁의 성공을 위한 전문성이 확실하다고 판단되는 요원을 발탁하여 개혁을 위한 계획을 수립하도록 하고, 민간인 중에서도 명성보다는 실질적 조언 능력을 갖춘 사람으로 자문단을 구성함으로써 미래지향적이면서 현실적인 국방 개혁을 보장할 필요가 있다. 특정분야에 대한 전문가를 육성하거나 육성된 전문가를 알아보는 것도 개혁의 성공에는 매우 중요한 요소이다. 이를 위해서는 평소부터 군대에서 모든 장병들이 충분한 전문성을 갖도록 군사분야의 연구와 토론을 강조하고, 진정한 전문가를 육성할 수 있는 방향으로 인사나 교육제도를 발전시켜야 할 것이다.

#### 라. 임기 동안 달성 가능한 소수의 개혁과제 선택

국방의 모든 분야를 고쳐나가겠다는 현재의 접근방식은 근본적으로 재검토되어야 한다. 그것은 개혁의 근본 취지에도 부합되지 않고, 현실적이지도 않기 때문이다. 문제가 없거나 통상적인 발전 수준으로 시정이 가능한 것은 그냥 두고, 더욱 큰 폭과 신속한 변화가 필요한 부분만을 발췌하여 국방개혁의 대상으로 삼아야 할 것이다. 이러할 때 개혁을 위한 시간과 노력의 집중이 가능하고, 성과를 달성하거나 평가하기가 용이할 것이다.

국방장관의 임기가 길지 않은 한국의 현실을 고려할 때 국방장관별로 집중적인 개혁노력을 기울여야 할 1-3개 정도의 분야만을 선정하고, 그에 모든 노력을 경주할 필요가 있다. 국방장관의 평균 임기가 2년도 채 되지 않은 현실에서 장기적이면서 포괄적인 개혁을 추진하는 것은 비현실적이다. 후임자가 계승하는 것보다 계승하지 않는 부분이 더욱 많을 수밖에 없는 한국의 현실도 고려할 필요가 있다. 어떤 장관은 교육분야에, 어떤 장관은 군수분야에, 어떤 장관은 인사분야에, 어떤 장관은 동원분야에 중점을 두고 개혁을 추진할 경우 시간이 경과

27) 문광건 · 서정해 · 이준호, 『국방업무혁신을 통한 군정예화』 (서울: 한국국방연구원, 2004), p.232.

되면서 군의 문제점이 점점 줄어들 것이고, 그 이후에는 정상적인 발전에 의존해도 문제없는 정도가 되리라고 생각한다. 이러한 것은 비단 국방장관뿐만 아니라 모든 지휘관에게도 적용될 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 개혁을 위한 예산을 별도로 마련할 필요도 있다. 비록 국방기획관리제도에 의하여 편성 및 집행되기는 하지만, 개혁과제만 별도로 분류하여 가용한 예산을 판단하고 집행을 관리할 필요가 있다는 것이다. 예를 들면, 어떤 장관이 간부 재교육에 대하여 근본적인 개혁을 추진한다고 하면, 그에 필요한 과제와 예산을 식별한 다음에 국방기획관리제도에 반영하되 그 예산만을 별도로 독립시켜 관리한다는 것이다. 국회에서 해당되는 분야의 개혁을 위한 예산을 별도로 독립하여 편성해주면서 융통성 있게 사용하도록 허용해준다면 더욱 효과적일 것이다. 국회에서 국방개혁을 위하여 사용할 수 있는 일정한 액수의 예산을 별도로 편성해주고, 그 범위 내에서 국방장관이 진정으로 개혁할 필요가 있다고 판단하는 분야에 자율성을 갖고 집중적으로 투자하도록 보장해줄 수도 있다.

## 2) 내용에 관한 방향

### 가. 북한 핵무기 대응에 최우선 중점 부여

앞으로 한국의 국방개혁에서 가장 중점을 둬야할 사항은 북한의 핵위협으로부터 국가를 보위하고 국민을 보호할 수 있는 태세를 구비하는 것이다. 북한은 현재 10개 정도의 핵무기를 개발한 상태에서 그것을 미사일에 탑재하여 공격할 정도로 소형화·경량화 하는 데 성공한 것으로 대부분 평가하고 있고, 이에 대하여 한국은 유효한 방어태세를 구비하지 못하고 있는 상태이기 때문이다. 다시 말하면 현 순간에 북한이 핵미사일로 한국을 공격한다고 위협할 경우 한국은 미국에게 의존하는 것 이외에 아무런 대응책이 없기 때문에, 당연히 이를 개선하는 데 최우선 관심을 두어야 한다.

지금까지 한국군이 국방개혁을 제대로 추진해왔다면 당연히 이 분야에 국방의 모든 노력을 결집하여왔을 것이다. 그러나 지금까지의 국방개혁 중점이 잘못되었기 때문에 핵심적으로 필요한 능력은 여전히 미흡한 상태이다. ‘킬 체인’이나 ‘KAMD’라는 용어를 통하여 북한의 핵무기 위협 대응을 위한 기본개념은 제시되었다고 할 수 있지만, 그것을 구현할 수 있는 능력을 거의 갖추지 못하고

있는 실정이다. 동일한 북한의 핵무기 위협에 노출되어 있는 일본이 노력해온 바와 한국이 노력해온 바를 비교해보면 한국이 그동안 얼마나 안일했는지를 알 수 있다. 이 분야에 관한한 근본적인 ‘개혁’이 필요한 상황이라고 할 것이다.

이제 한국은 북한의 핵무기 위협 대응에 필요한 교리, 구조 및 편성, 무기 및 장비, 훈련, 간부계발, 인적자원, 시설 등을 집중적으로 발전시켜야 한다. 당장 국방부와 합참에 핵대응을 위한 국 단위의 부서를 설치하고, 전문가들을 보직하여야 할 것이며, 모든 방위력개선사업을 전면적으로 재검토하여야 할 것이다. 모든 부대, 모든 분야에서 북한의 핵대응을 위하여 필요하다고 판단되는 세부적인 과제를 식별하고, 바람직한 발전방향을 도출한 후 그를 구현하도록 노력해야 할 것이다.

당연히 핵위협 대응 이외의 분야에서는 과감한 절약이나 투자 우선순위의 조정이 불가피하다. 덜 필요한 분야에 노력과 자원을 투입하는 만큼 절실한 분야에 투입해야 할 노력과 자원에 대한 “기회비용”(opportunity cost)을 초래할 것이기 때문이다. 국방분야의 시간, 노력, 예산이 한정되어 있다고 한다면, 덜 필요한 분야에서 그러한 것들을 절약하지 않을 경우 북한 핵위협 대응과 같은 핵심적인 분야는 지체될 수밖에 없다.

그러므로 한국은 당분간 북한의 재래식 위협에 대한 대비는 “계산된 위험”(calculated risk, 대비하지는 않지만 위험을 알고는 있는)으로 인식할 필요가 있다. 핵대비가 그만큼 절박하기 때문이다. 재래식 위협 중에서도 북한의 생·화학무기, 장사정 포병, 특수전부대를 비롯한 북한의 ‘비대칭적 전력’에 중점을 두어 대비함으로써 비대칭 위협(asymmetrical threat)을 대칭위협으로 변화시켜 나가야하고, 일반적인 대칭위협에 대해서는 과감한 절약을 선택해야 할 것이다. 모든 것을 대비하고자 하는 것은 한 가지도 제대로 대비하지 못하는 결과로 연결된다는 점에서 국방개혁에서는 결국 어느 부분을 집중하고, 어느 부분을 절약할 것인가의 우선순위 설정이 핵심이라고 할 것이다.

특히 네트워크 중심전(NCW: Network-Centric Warfare) 등과 같이 미군이 지향하는 첨단의 군사력 형태를 지향하여 장밋빛 청사진을 반복하여 생산하는 관행을 시정할 필요가 있다. 미국이 미래지향적인 비전으로 제시한 것을 한국이 수용함으로써 한국군은 20년 이후에도 구현하기 어려운 목표들을 열거하였고, 그 결과로 목표와 현실 사이에 엄청난 괴리가 발생한 점이 있기 때문이다. 야전

부대에서는 제반 무기 및 장비의 노후화가 심각한데도 국방부/합참에서는 첨단의 개념을 제시해온 점이 있다. 이제는 한국의 상황과 여건에 부합되면서 대상 기간 내에 달성할 수 있는 내용을 한국의 언어와 개념으로 정리하여 제시한 후 차근차근 달성해 나가고자 의도적으로 노력할 필요가 있다.

동시에 “테러”나 “제4세대전”(4GW: the Fourth Generation of War)에 대한 대비의 우선순위를 재판단할 필요가 있다. 미국의 9·11사태에 자극받아 한국에서도 “테러”의 위협을 중요시하였고, 군도 대테러부대 지정 등 필요한 조치들을 강구하였다. 그러나 그동안 한국에서 군이 투입되어야 할 정도의 위협적인 테러 사태는 발생하지 않았고, 결과적으로는 다소의 기회비용을 발생시킨 셈이 되었다. 유사한 맥락에서 이명박 정부에서는 미국의 이라크전쟁 경험을 바탕으로 제4세대전에 대한 대비를 강조하여 왔는데, 이 또한 핵대응 논의에 투입되어야 할 시간과 노력을 잠식하여 기회비용을 발생시킨 점이 있다. 예를 들면, 국방부나 각군에서 실시하는 다양한 토론회나 연구용역 사업에서 북한 핵대응에 관한 논의보다는 테러나 제4세대전에 관한 논의가 많았는데, 그만큼이 기회비용이었다고 할 수 있다. 이러한 위협들은 계산된 위험으로 간주하여 주시만 하는 수준을 유지하다가 실제적인 위협으로 대두되었을 때 시간과 자원을 투자한다는 자세를 가질 필요가 있다.

#### 나. 제도와 관행의 전면적인 개선

국방개혁의 성과를 위해서는 유형적인 분야에서의 변화도 중요하지만 무형적인 분야, 즉 의식과 문화의 변화도 병행되어야 한다. 각자 맡은 바 분야에서 더욱 개선된 수준을 달성하기 위하여 자발적으로 노력하는 의식과 문화의 정착없이는 국방개혁의 지속을 기대하기 어렵기 때문이다. 단기적 성과 과시, 진급 지상주의에 집착하는 문화에서는 어떠한 개혁의 조치도 실제적인 성과로 연결되거나 지속되기가 어렵다. 모든 장병들이 자신이 담당하고 있는 분야에 존재하는 문제를 식별하여 적극적으로 수정 및 보완해 나가고자 하는 의식적이면서 문화적인 체질이 우리 군에 형성되어야 한다.

군의 전반적인 제도와 관행도 재검토하여 현대적이면서 합리적으로 변화시켜 나가야 한다. 이것은 그다지 많은 예산이 들지 않으면서도 단기간에 상당한 성과를 올릴 수 있는 분야이다. 모든 부대를 대상으로 비합리적이거나 낭비적인 제도와 관행을 과감하게 척결하고, 오로지 실용과 능력에 의한 군대 운영이 보

장되도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 미군을 비롯한 선진국의 관행과 제도를 집중적으로 연구 및 학습할 필요가 있고, 사회의 발전된 제도와 관행도 적극적으로 학습 및 도입해야할 것이다.

추가적으로 국방개혁의 기본적 조건으로서 한국군이 강조하여야 할 사항은 군사이론에 대한 학습, 연구, 그리고 적극적인 토의이다. 간부들이 군사적인 문제에 대하여 깊게 이해하거나 고민하지 않는다면 바람직한 개혁방향과 계획을 설정하거나 시행할 수 없고, 군의 전투력은 향상될 수 없기 때문이다. 알지 못한 상태에서는 옳은 방향과 방법을 찾아내어 실천할 수는 없다. 한국의 경우 첨단의 무기체계를 확보하기 위한 경제력과 기술력이 제한되기 때문에 창의적인 군사이론이나 군사작전 수행개념을 발전시켜야 할 당위성은 더욱 크다. 약소국의 입장에서는 소프트웨어의 창의성으로 하드웨어의 열세를 극복할 수밖에 없다.

#### 다. 예산 사용의 효율성 강화

개혁해야할 분야는 많은 데 반하여 이를 추진할 재원이 부족하다는 점에서 성공적 국방개혁을 위하여 한국군이 시급하게 노력해야할 분야는 예산의 효율성을 향상이다. 덜 필요한 분야에서 예산을 절약하여 더욱 필요한 분야에 투자하는 것이다. 덜 필요한 분야에 일정한 금액이 사용되었다는 것은 더욱 필요한 분야에 그만큼이 사용되지 못하였다는 것이다. 시청률이 매우 낮은 국군 TV를 운영하는 데 사용되는 예산이 북한 핵대응을 위하여 사용해야할 예산을 희생한 결과일 수도 있는 것이다. 전투준비태세를 저하시키지 않으면서 예산을 절약할 수 있는 다양한 방안을 모색해 나가야하고, 항상 우선순위를 잘 판별하여야 한다. 국방부장관을 비롯한 모든 군수뇌부들은 전투준비태세 강화 차원에서 경영 효율화를 추진해야할 것이고, 본연의 임무수행을 중심으로 우선순위를 잘 설정하여야할 것이다. 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld) 장관도 미군의 변혁(transformation)을 추진하면서 가장 먼저 강조한 것이 각군별로 구매하던 것을 통합적으로 구매하여 단가를 낮추거나 중복을 해소하는 등으로 전투준비태세를 저하시키지 않으면서 예산을 절약할 수 있는 방안을 모색하는 것이었다.

전투준비태세와 효율성이 상충될 수도 있음을 이해하고, 그것을 적정선에서 조화시키기 위한 기준과 방법도 고심할 필요가 있다. 군대가 사용하는 어떤 장비에 군사적인 기준을 적용하면 임무수행은 보장되지만 단가는 상승할 것이고, 그렇게 되면 다른 필요한 무기 및 장비를 획득할 수 있는 예산은 줄어든다. 그 반대면 예산은 절약되지만 유사시 임무수행이 위태로울 수 있다. 어떤 임무를

민간회사에 용역을 주어 수행할 경우에는 효율적일 수는 있지만, 유사시 임무수행의 보장도는 약하고, 그 반대면 군대가 모든 기능을 자급자족하느라 비용이 들어난다. 군인들의 복지를 향상하는 데 중점을 둘 경우 싸워 이길 수 있는 무기체계 획득을 위한 예산은 줄어들 수밖에 없다. 이러한 정도까지 고민하거나 적정한 조화정도를 판단할 수 있는 합리성을 가질 때 국방개혁은 진정한 성과를 달성할 수 있을 것이다.

군은 주어진 예산을 최대한 효율적으로 사용하지만, 정부와 국회는 군이 필요한 준비태세를 유지 및 강화하는 데 필요한 적정한 규모의 국방예산을 확보해주기 위하여 노력해야 한다. “국방개혁 기본계획 14-30”에서는 7.2% 정도의 연평균 국방예산 증가율을 전제하였지만, 이미 정부와 국회는 2015년 국방예산부터 5.2% 증대시키는 데 그쳤다. 아무리 군이 절약하거나 우선순위를 조정한다고 하더라도 2% 정도의 예산을 염출하기는 어렵고, 그렇게 되면 국방개혁 계획은 제대로 이행되지 못할 수밖에 없다. 지금까지의 모든 국방장관들이 국방예산의 증대에 노력해왔지만 성공하지 못하였듯이 이것은 군이 노력한다고 가능한 사항이 아니다. 국회의원들이 확고한 국방의식을 바탕으로 배려하는 것이 최선이다. 이러한 점에서 양병에 관한 역할을 국회가 담당하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 미국의 경우에는 헌법 제 8조에 “육군을 육성 및 지원...해군을 제공 및 유지 (To raise and support Armies..., To provide and maintain a Navy)”하도록 권한과 책임이 의회에게 주어져 있다. 한국의 경우도 국회는 권한과 함께 명확한 책임을 가질 필요가 있다.

추가적으로 한국군은 불가피한 경우 이외에는 구조를 변화시키지 않는다는 원칙을 정립한 상태에서 군의 모든 문제를 가급적이면 운영의 묘(妙)를 통하여 해결하고자 노력할 필요가 있다. 지금까지 구조를 이렇게 고쳤다가 저렇게 변경하고, 그랬다가 다시 원위치 시키는 경우가 적지 않았고, 그 과정에서 상당한 시간과 노력이 낭비되었기 때문이다. 군 구조 변화의 경우 B라는 구조가 A라는 구조에 비해서 갖는 장점이, A라는 구조에서 B라는 구조로 변화할 경우에 소요되는 비용보다 크다는 사실이 명확하게 입증될 때만 개혁과제로 채택할 필요가 있고, 기회비용(opportunity cost) 측면을 중요하게 고려하여 변화의 추진 여부를 결정해야 할 것이다. 실제로 군대가 지니고 있는 대부분의 문제는 그것을 구성하고 있는 장병들의 정신적, 지적 미흡성이 원인인데도 불구하고 편의상 구조의 탓으로 돌리는 경향이 적지 않다.

## 5. 결론

한국은 다수의 국방개혁 계획을 생산 및 발표하였다. 그러나 계획대로 시행된 것은 많지 않았다. 이제는 정말 달라질 필요가 있다. 계획이 아닌 성과로 말할 필요가 있다. 100가지를 달성하겠다는 거창한 계획보다는 1가지라도 실제적으로 실천하는 것이 중요하다. 이러한 점에서는 국민들도 거창한 계획에는 경계의 시선을 보낼 필요가 있고, 계획대로 이행하는지를 감시해야 한다.

한국이 “국방개혁 2020”을 추진하던 것과 유사한 시기인 2001년 미국의 럼스펠드 장관은 ‘변혁’이라는 슬로건으로 미군을 탈바꿈시키고자 하는 노력을 경주하였다. 비록 이라크전쟁의 장기화에 대한 책임을 지고 2006년 11월 사임하였지만 럼스펠드 장관은 5년 10개월의 기간 동안에 미군을 상당할 정도로 변혁시켰고, 그것이 현 미군의 기초가 되었다. 당시에는 독선적인 지휘로 정치권, 언론, 군으로부터 질타를 받았지만, 럼스펠드 장관은 어쨌든 구상하였던 변화를 구현하였다. 그래서 그 이후 미군은 ‘변혁’이라는 단어를 사용할 필요가 없어졌다. 구현하였기 때문이다. 한국이 아직도 ‘국방개혁’이라는 단어를 사용하고 있다는 것은 그것을 달성하지 못하였기 때문이다.

우리 모두 반성해볼 필요가 있는 것은 군의 복잡하고 누적된 문제들을 금방 해결할 수 있는 단방약이나 특효약이 있다고 생각하지 않았는가 하는 점이다. 침 한방으로 한약 한재로 사람을 건강하게 만들 수 없듯이, 한 두가지 조치나 제안으로 국방분야를 혁신적으로 개혁시킬 수 있는 특효약은 없다. 국방의 대부분은 몰라서 못하는 것이 아니라 하지 않아서 못하는 것이다. 모든 분야에서 모든 장병들이 자신의 직책과 권한 범위 내에서 맡은 바 임무를 더욱 효과적 및 효율적으로 수행하고자 노력할 때 그것들이 모여서 후세에서 개혁적이라고 평가될 수 있는 결과를 산출할 것이다. ‘토끼와 거북이의 우화’에서 우리 모두는 거북이가 정답임을 알면서도 실제로는 대부분 토끼를 동경하는 것 같다. 거북이처럼 오랜 거리를 엉금엉금 기어가는 것은 어려운 일이기 때문이다.

국방분야의 지속적이면서 실질적인 발전을 보장하는 하나의 방편으로 군대에 대한 국회의 역할을 재검토 및 재정립할 필요성도 없지 않다. 현재 한국의 국회는 예산이나 법률제정에 관한 권한으로 군대에게 영향을 끼치는 정도로서, 국방개혁을 비롯한 국방분야의 능동적 발전에 대한 책임을 지니고 있지는 않다. 그래서 군대가 잘못하거나 미흡한 점이 있으면 질타만 했지, 함께 해결하고자 하

는 모습은 보여주지 않았다. 미국의 경우처럼 행정부는 군사력을 운영하되, 그것을 육성하는 것, 즉 양병(養兵)은 국회가 담당함으로써 효과적인 역할분담을 보장하고, 국회가 국방개혁이나 발전을 적극적으로 지도 및 감독할 뿐만 아니라 필요한 예산을 적극적으로 확보해주고, 잘못된 부분에 대해서는 함께 책임을 지는 방향으로 변화시킬 필요가 있다. 권한이 있으면 책임이 있어야하고, 책임이 없으면 권한도 없어야 하는 것 아닌가?

‘개혁’을 주창했다고 하여 개혁하는 것이 아니다. 어떤 조직이나 어떤 사람이 달성한 성과가 ‘개혁적 변화’라고 불릴 정도로 클 때 ‘개혁’이라고 후세에 의하여 평가되는 것이다. 아직까지 구호에만 혼혹되어서는 곤란하다.



# 건강한 한국군을 만들기 위한 혁신방안

유 용 원

조선일보 논설위원 겸 군사전문기자



## #들어가며

박휘락 국민대 교수님의 발표 잘 들었고 공감하는 부분이 많다. 특히 ‘국방개혁’이라는 용어의 문제점, 그동안 구조 변화나 운영분야 개선에 치중해왔고 북핵·미사일 대책에는 소홀했다는 점, 개혁 추진에 선택과 집중을 해야 한다는 점 등에 대해 공감한다. 몇년 전 박정희 정부시절부터 이명박 정부 시절까지 역대 정권의 국방개혁에 대해 연구해 세미나에서 주제발표를 한 적이 있다. 그때 절실히 느낀 것은 ‘하늘 아래 새로운 것은 없다’는 것이다. 정권이 바뀔 때마다 국방개혁 하겠다며 무슨 위원회 만들어 개혁방안을 만드는 데 시간을 많이 소모했지만 이미 5~20여년 전에 제시됐던 방안인 경우가 많았다. 이제는 새로운 방안을 찾기 보다는 선택을 해야 할 때라는 말이 설득력을 갖는 대목이다. 여기에 덧붙여 건강한 한국군을 만들기 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

### 1. 킬체인과 KAMD의 한계

현재 북한 도발 위협의 핵심은 핵·미사일 등 이른바 비대칭 위협과 국지도발이다. 2013년 3차 핵실험을 통해 북한이 이미 히로시마와 나가사키에 떨어진 것과 비슷한 위력을 가진 핵무기를 만들 능력을 과시했다. 최근에도 함경북도 길주군 풍계리에서 활발한 움직임을 보이며 4차 핵실험을 위협하고 있다. 북한의 핵무기 보유량은 전문가와 기관에 따라 차이가 있지만 플루토늄탄과 우라늄탄을 합쳐 최소 10개가량의 핵무기를 보유하고 있을 가능성이 높다고 보고 있다.

북한의 핵위협과 관련해 핵심적인 사안중 하나는 소형화 문제다. 지난해 미의회에선 미국 DIA(국방정보국)가 북한이 이미 핵무기 소형화에 성공했을 가능성이 높다고 판단하고 있는 사실이 공개돼 파문이 일었다. 북한은 1980년대 초반부터 2002년5월까지 총 139차례의 고폭 실험을 실시한 뒤 2002년5월 이후엔 실시하지 않은 것으로 알려져 있다. 핵개발을 계속해온 북한이 고폭실험을 지속하지 않는 이유는 소형화된 핵 기폭장치를 개발하는 데 이미 성공했기 때문이 아니냐는 의문이 설득력 있게 제기된다. 인도, 파키스탄 등 해외 사례를 보면 보통 첫 핵실험에 성공한 뒤 2~7년 뒤 소형화에 성공했다고 한다. 항상 최악의 경우에 대비해야 하는 군의 입장에선 북한이 이미 미사일 장착 핵탄두 개발에 성공했다는 것을 전제로 작전계획 등 대책을 세워야 할 것이다.

북한의 핵탄두 미사일 등 대량살상무기 위협에 대응하는 군의 핵심 대책은 '킬체인(Kill Chain)'과 KAMD(한국형 미사일방어) 체계다. 킬체인은 북한의 이동식 미사일 등 목표물을 탐지해서 타격하는 데까지 30분 내에 완료하겠다는 것이다. 북한의 공격징후가 명백할 경우 선제타격도 불사하겠다는 것이다. 하지만 여기엔 많은 한계가 있다. 스커드·노동 등 북한의 탄도미사일 이동식 발사대는 100~200기로 추정된다. 여기저기 움직이는 이동식 발사대 100~200기를 모두 실시간으로 추적하는 것은 우리 군은 물론 미군의 역량으로도 사실상 불가능하다. 더구나 북한은 최근 탄도미사일의 액체연료를 개량, 미사일에 주입한 뒤에도 최대 7~8년 발사준비 상태를 유지할 수 있게 됐다고 한다. 종전에는 발사 직전 액체연료 주입에 1시간 반 ~ 3시간가량이 소요돼 한·미 양국군에게 일부 나마 사전 탐지할 수 있었던 기회가 있었지만 이제는 이마저 없어졌음을 의미한다. 지난 2013년 5월 북한이 무수단과 스커드 등 10기 미만의 이동식 발사대를 동해안에서 이동시켜며 발사 징후를 보였을 때도 한·미 군당국은 추적에 실패한 경우가 여러차례 있었다. 하물며 전시에 수십기의 이동식 발사대가 한꺼번에 움직일 경우 완벽한 추적이 불가능하다는 것은 말할 나위 없다. 목표물이 제대로 식별되지 않으면 타격이 불가능하다는 것은 불문가지다.

KAMD도 문제다. 군 당국은 패트리어트 PAC-2·3 미사일로 구성된 하층방어 체계를 우선 구축하고, 고도 40~50km 이상 범위는 2022년쯤 개발될 국산 장거리 대공미사일(L-SAM)으로 커버하겠다는 계획이다. 북한의 핵미사일 위협이 코앞에 와있는데 국산 미사일이 개발되기 전까지 8~9년간의 공백은 어떻게 커버하겠다는 것인가. 주한미군사령관은 사드(THAAD) 배치를 건의했다고 공식적으로 밝혔지만 우리 국방부는 MD 논란만을 의식해 여론 눈치를 보며 손바닥으로 하늘을 가리려는 행태를 계속 견지하고 있다. 이제는 정부와 군이 KAMD 계획의 한계를 솔직히 인정하고 일부 신형 미사일이 도입돼도 MD와는 무관하다는 점을 국민들에게 명확히 설명하는 '정공법'을 취해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

## 2. 국방비와 병력감축에 대한 냉철한 현실 인식과 발상의 전환 필요

‘국방개혁 2014~2030’은 2018년부터 5년간 10만명이 줄이도록 돼있는데 이는 매년 2개 사단(2만명)이 없어진다는 얘기다. 노무현 정부 때부터 추진된 국방개혁은 원래 안정적인 국방비 배분에 따른 ‘선 전력증강, 후 병력감축’ 개념 하에 만들어졌다. 하지만 과거 이명박 정부는 물론 박근혜 정부에 들어서도 국방비 증가율은 군의 기대치에 크게 못 미치고 있다. 국방부는 매년 7% 수준 증액을 희망하지만 지난 5년간 연평균 국방비 증가율은 4.28%에 그쳤다. 지금까지 국방비 증가율은 이른바 정권의 이념성과는 별개라는 것이 역설적인 현실이다. 역대 정권의 정부재정 증가율과 국방비 증가율은 김영삼 정부가 14.7%, 8.4%, 김대중 정부가 9.3%, 4.9%, 노무현 정부가 8.7%, 8.8%, 이명박 정부가 5.8%, 5.2%였다. 지난 20여년 간 정부재정 증가율보다 국방비 증가율이 높았던 정권은 아이러니컬하게도 보수 진영에서 좌파 정권이라고 그토록 비판했던 노무현 정권이 유일하다. 우파 정권으로 분류되는 박근혜 정부 들어서도 지난 2013년 정부재정 증가율은 7.9%, 국방비 증가율은 4.7%로 국방비 증가율이 정부재정 증가율에 크게 못 미쳤다. 우파 진영에서 반성해야 할 대목이라고 본다. 문제는 앞으로의 전망도 밝지 않다는 점이다. 현정부에서 역점을 두고 있는 복지예산 수요 외에 세월호 참사 이후 안전예산 수요가 크게 늘어 국방비 증액에 큰 부담을 줄 것으로 예상된다.

이에 따라 전력증강 없이 병력만 줄어들 가능성이 커지면서 적정 수준의 국방비 증액 없이는 병력감축을 중단해야 한다는 주장도 나오고 있다. 하지만 2020년대 들어서면 병역자원이 크게 줄어들기 때문에 이 또한 쉽지 않다는 게 문제다. 현수준 병력 유지를 위해 종전 면제 또는 공익요원으로 분류됐던 자원들을 현역으로 입대시킨다면 일선 지휘관들의 병력 관리 부담이 커질 수밖에 없고 각종 사고 발생 가능성이 높아질 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 지금 추세라면 2020년대 초반에는 징병검사 대상자의 95% 이상이 현역으로 입대해야 할 가능성도 제기된다. 군 전투력과 기강 유지의 근간인 초급간부 문제도 심각하다. 정부와 군이 이런 난제를 해결하기 위해 지혜를 모아야 할 것이다.

이와 관련해 이제는 인식과 발상을 전환해 보다 근본적인 대책도 고민해봐야 한다고 본다. 우리는 그동안 북한의 비대칭 위협이 하나하나 등장할 때마다 수습하는 데 급급해왔다. 북한의 페이스에 철저히 말리고 끌려왔던 셈이다. 우리는 자유민주주의 체제이기 때문에 북한과 똑같은 행태를 보일 수는 없지만 이제는

우리도 북한에 비해 강점을 가진 부분을 중심으로 우리 나름의 비대칭 전략과 전술, 무기체계를 발전시켜야 할 때가 됐다. 예컨대 북한의 핵미사일이나 생화학 무기 위협 등에 대해선 ‘김정은 참수작전’으로 대응, 김정은의 도발의지를 사전에 억제하는 것이 중요하다고 본다. 2003년 이라크전 때 미국이 펼친 ‘후세인 참수작전’ 등을 참고할 만하다. 이를 위해 미군과의 연합작전은 물론 우리 독자적인 정보수집 및 타격, 침투수단 확보를 추진하고 특수전 전력 강화에도 관심을 기울여야 한다. 군 수뇌부는 기회 있을 때마다 특수전 전력의 중요성을 강조해 왔지만 실제 예산 배정과 인사에 들어가면 우선순위에서 밀리곤 했다.

### 3. 국회 차원 국방개혁(혁신) 특위 구성하자

작금 한반도 안보정세는 북한 변수뿐 아니라 중국·일본 등 주변국 변수도 심상치 않다. 중국은 미국과 '신형 대국관계'를 내세우면서도 군비증강에 박차를 가하며 패권주의적 행태를 보이고 있고, 일본의 아베 정권도 우경화 행보를 지속하고 있다.

그동안 북한의 위협 대비에 집중하다보니 대주변국 중장기 안보전략 수립에 소홀해왔다는 지적도 나온다. 주변 4강 사이에서 우리의 생존 대전략을 심각하게 고민해야 할 때다. 국방개혁은 현존 대북 위협은 물론 주변국의 잠재 위협까지 감안해 중장기적인 안목을 갖고 추진돼야 한다. 하지만 박근혜 정부의 청와대 국가안보실은 대북 위기관리에 치중하고 중장기 안보전략 수립은 소홀히 하고 있다는 지적이 많다. 국방부에 소속돼 있는 국방개혁실(현 국방운영개혁추진실)은 박근혜 정부 들어 도대체 무슨 일을 하고 있는지 모르겠다는 비판이 많다. 한민구 국방장관은 최근 창조국방을 새로운 국방개혁의 패러다임으로 제시하고 있다. 창조국방의 성공적인 추진을 위해서라도 국방부 국방개혁실은 전면적인 쇄신이 반드시 이뤄져야 할 것이다.

전에 칼럼 등을 통해 제안했던 사안이지만 국회 차원의 국방개혁(혁신) 특위 발족을 다시 제안한다. 앞서 주제발표와 토론을 통해 살펴봤듯이 국방개혁은 역대 정권에서 20년 이상 추진해왔지만 이런저런 이유로 유야무야된 경우가 많았다. 여기엔 여러 이유가 있겠지만 정권의 성향과 철학, 군 안팎의 역학관계 등에 따라 연속성과 추진력이 결여된 경우가 많았던 것도 큰 영향을 끼쳤다고 본다. 국회는 이런 제약에서 비교적 자유롭게 국방개혁을 선도할 수 있는 존재다. 국방개혁의 주체는 당연히 군이 돼야겠지만 현실적으로 먼저 적극적으로 나서는데는 한계가 많다. 국회는 '국방개혁 펌프'에 마중물을 넣어 펌프질을 시작해 물꼬를 튼 뒤 세부계획 추진은 군이 하도록 하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 국회 특위 구성은 여야 의원은 물론 현역 및 예비역 군 전문가, 민간 전문가, 사회 지도층 인사 등을 망라하는 형태가 바람직할 것이다. 국방개혁은 군은 물론 범정부, 국민들의 이해와 지원이 없이는 불가능하기 때문이다. 특위가 때로는 군에 채찍질을 하고, 때로는 군을 격려하며 지원하는 역할을 할 수 있을 것이다.

끝으로 시간이 없다는 점을 강조하고 싶다. 시간은 우리 군 편이 아니다. 지금과 같은 군 시스템과 예산 수준이라면 한국군은 몇 년 내에 신무기 증강은 사실상 불가능해지고 현상유지에만 허덕이는 '내폭 상태'에 빠질 가능성이 높다. 정부와 군 수뇌부는 물론 국민들도 위기의식을 가져야할 때다.



# 우수인력 확보는 국방개혁의 첫 단추이다

김 일 생

前병무청장  
예비역 육군중장

박휘락 교수의 발제문에서 확인 되듯이 국방개혁 과제는 역대 정부 모두에서 핵심과제로 추진하였으나 대부분 최초 설정한 목표를 달성하지 못하고 다음 정부로 공을 넘기는 형태로 진행되어 왔다. 현재 한반도의 현안에 있어서 주목을 받고 있는 이슈는 북한의 국가 붕괴에 대한 대책과 핵문제의 해결이라고 할 수 있다.

최근 북한은 핵, 경제 병진노선을 채택하고 핵무기의 소형화와 집단농장의 개인농 전환을 시험적용 하는 등 경제적 활로를 모색하는 한편 계속적으로 핵위기를 포함한 안보 위기를 조성하여 남북의 문제를 국제 이슈화하고 이를 통해 주도권을 잡기 위한 시도를 계속 할 것이다. 천안함 폭침, 연평도 포격 등 최근의 안보위기 조성은 이러한 연장선상에서 해석이 가능하고 앞으로도 이러한 위기 조성은 계속될 것이다.

이제 한반도에서 시간은 남한편이 아니라 북한편 일 수 도 있다는 우려가 나오고 있는 상황에서 국방개혁은 더 이상 다음 정권으로 공 넘기기를 해서는 안 된다.

국방개혁의 궁극적 목표는 우수한 인적자원, 우월한 무기체계, 우위의 전략기술이 그 핵심이고 이를 뒷받침하는 것은 국민안보의식과 국가 경제력 특히 국방 예산이다.

그 중에서 오늘 본 토론자가 지적하고자 하는 것은 우수한 인력확보를 위한 대책에 대한 것이다.

지금의 병 의무복무 기간과 군 편성 구조로는 2025년 이후 병역자원이 부족 하다는 판단이 나오는데 국방개혁을 계속 순연하고 있을 수는 없으며 이를 해결 하기 위하여 일부 관심 있는 사람들이 주장하는 모병제 전환은 우리의 안보상황과 국가 경제능력, 미국, 일본, 영국, 독일 등의 사례와 비교해 볼 때 사실상 불가하다는 점을 전제하고 병복무기간의 연장, 간부비율 증가, 여성인력활용 확대 등 복합적인 대책을 지금 강구해야 한다. 특히 병 의무복무기간을 연장하기 위해서는 시간손실을 시간으로 보상하는 국가적 정책 지원이 병행되어야만 가능하다는 점을 강조하는 바이다.

우수한 간부 확보는 더욱 큰 문제로서 현재 일부 장교 모집과정은 수능 6등급의 장교가 배출되고 있어 시급히 해결해야 할 문제이다. 지금 국방부에서 여러 가지 대책을 강구하고 있으나 패러다임 전환 없이는 근본적 해결이 불가능하다고 본다. 북한 위기시 우리의 군사력 투사 역량은 주변국의 개입 차단과 상황의 주도권 확보를 위한 절대적 구비 요소인데 그 중에서 장교 집단의 우수성은 가장 중요한 요소이고 현재 남북 간의 장교 집단을 비교해 보면 우리의 국방 개혁에 있어서 우수한 간부 확보를 위한 정책 발전의 시급성이 절실하다.

우수한 장교인력 확보에 있어서 문제가 되고 있는 것은 결과가 원인을 지배하는 요인의 작용이 크다는 점이다. 즉, 단기 의무복무장교인 학군장교(ROTC)는 28개월이라는 복무기간 때문에 사회진출 주기에서 불리하여 우수한 대학의 학생이 지원을 기피하고 있으며 중, 장기 복무지원자들은 미래에 대한 낙관적 기대치가 낮아서 정규 사관학교 졸업자 이외에는 우수한 자원이 장기복무를 지망하지 않는다고 본다. 외형적으로 보면 장기복무 지원 경쟁비는 매우 높고 지방대학의 학군장교 지원 비율도 높지만 질적인 면에서 보면 후퇴하고 있는 실정이다.

학군장교와 학사장장교의 대부분은 28개월, 36개월 복무 후 매년 6월말에 전역하게 되나 이미 2월에 대학과 대학원을 졸업한 사람들과의 취업 경쟁을 해야 하는데 장교출신이라는 유리점이 이를 상쇄하기에는 부족하다는 것이 젊은 사람들의 생각이다.

또한 육군의 경우 매년 장교임관은 7,000여명, 장기복무 임명은 1,500명 정도이고 소령진급은 1,000여명, 중령은 4~500명, 대령은 200 여명으로서 정규사관학교 졸업자 250명을 고려하면 미래에 대한 낙관적 기대가 어렵다고 알고 있어 이것이 우수자원 확보의 문제점 이라는 것이 현장에서 상담을 통해서 확인한 사실이다.

또한 사관학교 졸업자 이외의 장교들은 장기복무 경쟁비가 높고 임관 3년차 이상에서 다수의 장기복무 임명자가 나오기 때문에 교육기회와 보직면에서 불리하고 복무 연장근무 후 장기복무가 안되었을 경우 33세 전후에 사회에 던져지는 불안감도 매우 크다.

최근 국방부에서 장기복무 선발자는 대위라 할지라도 전원 군인연금 대상자가 될 때 까지 복무 할 수 있도록 인사법을 개정하겠다는 계획 발표에 대해 현장에서는 매우 고무적이다.

앞서 지적한 문제들을 해결하기 위한 대책을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째, 학군장교의 의무 복무 기간을 24개월로 단축하고 소대장, 부소대장을 장교로 보직하는 패러다임 전환이 필요하다. 지금 학군장교의 의무복무 기간을 28개월로 정한 것은 임관 후 OBC 교육 4개월 때문에 야전에서 전후임자 간의 근무공백 발생이 불가피하여 2년 4개월이 나온 것인데, 소대장은 중위로 보직하고 부소대장은 임관한 첫해의 소위로 보직하면 그해 2월에 소대장(중위)이 전역하면 전해에 임관한 중위진급자 부소대장이 승계하고 부소대장은 당해 임관한 소위를 3월에 선 보직 후 4 개월간 OBC 교육 파견을 하고 전시에는 즉시 원복하면 된다.

현재의 부소대장인 하사/중사의 인건비와 초급장교의 인건비는 대동소이하다고 본다. 이에 연동하여 연간 8,000여명을 획득하는 부사관의 모집인원 감소에 따라 부사관의 자질향상도 함께 기할 수 있을 것이다.

한편 육사와 3사관학교 생도과정은 양성교육 중에 OBC 과정을 이수토록 하여 매년 2월 임관 즉시 야전배치를 한다면 초급장교 순환주기상의 취약점을 일부 보완 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 복수전공 중 군사학 학위에 대한 수여 기준 재검토를 통해서 가용 시간을 염출 할 수 있을 것이다.

둘째, 육군사관학교 제도를 발전적 차원에서 임관인원을 감소하고 대학원교육으로 전환 하는 것이다. 군에서 중령 이상의 중견간부의 우수성이 군의 우수성을 대변한다고 할 수 있다. 미국군의 경우 영관장교 이상의 석, 박사 학위 보유 비율은 60%를 넘는다. 우리 군은 그 절반에도 미치지 못하고 있으며 그 마저도 임관 후 소수 위탁교육과 자기 개발차원에서의 노력 결과이다.

이제 우리 사회는 대학 진학률이 80%를 넘고 있다. 과거 60 여년전 국민의 고등학교 진학율이 10%가 되지 못하던 시절 채택한 4년제 사관학교 제도의 패러다임 전환을 통하여 원원하는 방법을 모색하자는 것이다.

대학교 1, 2학년에서 지금 사관학교 정원의 절반 정도 규모로 예비 생도를 선발하고 대학 졸업 후 사관학교 입교와 석사 교육과정을 통하여 중위로 임관시키고 대령까지 진출을 보장한다면 정예장교로서의 차별화된 교육과 인사관리가 가능하고 여타 과정의 장교들은 미래에 대한 가능성과 기대치가 높아져서 우수한 자질의 인적 자원이 군에서 자아 성취를 하고자 하는 동기를 부여 할 수 있을 것이다.

이렇게 한다면 사관학교도 지금보다 우수한 최고의 자원을 확보 할 수 있고 비 사관학교 출신 장교들도 군이 요구하는 우수한 중령 이상의 중견 장교를 확보 할 수 있을 것이다.

셋째, 군 간부의 사회적 위상을 제고 시켜야 한다. 2015년도 각급 공무원 급여기준을 보면 소위/경위/9급 공무원/교사와 순경/하사의 비교에서 군인의 초임봉급 기준이 가장 낮다. 사회적 위상이 낮으면 명예심도 궁지도 낮아 질 수밖에 없고 이것이 우수 인력 확보와도 상관관계가 높다. 따라서 국방부에서는 군 계급의 계층 구조를 고려하더라도 사회진출의 최초 급여 기준은 같이 출발이 가능토록 조정을 해야 할 것이다.

모든 것은 사람으로부터 시작이 된다. 충분한 인력과 우수한 인재확보 없이 추진하는 국방개혁의 미래상은 허상에 불과하다.

인사관리정책과 인적자원 확보에 대한 제도 변경은 오랜 시간이 걸리고 부작용이 오래도록 지속이 된다. 따라서 손을 대기가 겁이 나고 어렵다. 그러나 개혁의 방향이 옳다면 신념을 가지고 추진해 나가는 것이 용기 일 것이다.

현 정부의 국방개혁은 남북관계의 상황변화에 대한 대처방안 마련의 시급성과 중요성, 그 후과를 고려 할 때 역사적 기로에서 평가를 받는 일 일 수 있음을 생각하여 적극적으로 추진하여 큰 성과를 거둘 수 있기를 기대한다.

## 1. 국방의 목표, 그 의미

2014 국방백서에는 우리 국방목표를 ①외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, ②평화통일을 뒷받침하며, ③지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것으로 잘 정리되어 있다. 그러나 어느 것 하나 만만한 과업은 없다.

우선 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위’ 하는 것, 오늘 포괄 안보시대 국제사회에서는 통상 대규모 테러와 재해 재난 같은 이른바 ‘현대 신종위협’을 안보적 위협의 중심에 두고 있다. 이미 피랍(被拉)되고 테러당한 우리 국민이 하나 둘이 아니고 최근 프랑스 파리 테러 등에서 보듯이 우리 역시 여기서 예외일 수는 없다. ‘현대 신종위협’에 대한 대비는 우리도 해야 한다는 뜻이다.

국방백서에는 주로 ‘북한으로부터의 위협’에 주목하고 있는 듯한데 국지 군사도발, 간접침략, 테러 등 오늘 우리에 대한 북한의 침략 형태를 고려하면 충분히 그럴 만도 하다. 더욱이 그것도 자칫 치명적 위협이 될 수가 있다. 예컨대 ‘종북세력’도 그렇다. 원래 내부의 적은 외부의 적보다 훨씬 더 무서운 것이고 특히 종북세력은 우리 심장에 퍼져가는 암세포와도 같은 것이다. 문자 그대로 심복지환(心腹之患)이라는 말이다. 그래서 작년 말 현재의 ‘통진당 해체’ 판결로 많은 국민이 ‘대한민국을 지켰다’고 크게 환호했다.

그러나 실은 안도(安堵)하기에는 너무 이르다. 이번 판결로 큰 타격을 준 것은 사실이지만 종북세력이 다 제거된 것은 아니고 우리에 대한 북한의 침략 역량과 의지도 여전히 강력하기 때문이다. 사실 돌이켜 보면 6.25 휴전으로 전선의 총성은 멈추었지만, 적화통일을 위한 북한의 침략전쟁은 울진삼척 공비사건과 1.21사태 같은 군사침투도발에서 인민혁명전쟁으로 그리고 핵 개발과 간접침략 등으로 시대에 따라 방법은 달랐을 망정 6.25 이래 지금까지 단 한 시도 중단된 적이 없었다. 오늘도 마찬가지다.

오히려 천안함 연평도 사태 같은 군사도발과 사이버 침략, ‘종북세력을 포함한 간접침략’ 그리고 핵 개발 등등 다양한 전역(戰役)으로 나뉘어져 진행되고 있는 오늘 북한의 ‘침략전쟁’은 훨씬 더 위협적이다. 그런 차원에서는 이번 현재 판결도 어디까지나 ‘간접침략 전역에서 우리가 얻어낸 좀 중요한 전투적 승리에 불과’하고, 이번 판결의 더 큰 의의는 온 국민에게 우리 문턱까지 다가왔던 북한 위협의 실체를 일깨워 주었다는데 있다고 봐야 할 것이다.



정책토론회 자료집에 게재된 내용은 발표자 및 토론자의 개인 의견이며,  
새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



여의도연구원

(150-870) 서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층  
TEL 02)2070-3300~8 FAX 02)2070-3331 Homepage [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)



