

제 66권 제 3호 | 2023. 9

국방연구

- 탈냉전기 미중 관계와 북한의 대외전략: 전략적 삼각관계와 핵보유국 지위 추구 _ 정성철
- 탈냉전 이후 미국 국방획득의 제도적 변화 _ 진아연, 윤건수
- 직장예비군제도 발전 방향 연구: 편성(編成)과 운영(運營)을 중심으로 _ 강용구
- 함안이동 자산의 발전 추세 분석을 통한 상륙작전 발전 방향에 대한 정책적 제언 연구 _ 권주영, 문호석



국방대학교
국가안전보장문제연구소

제 66권 제 3호 | 2023. 9

국방연구

JOURNAL OF NATIONAL DEFENSE STUDIES



국방대학교
국가안전보장문제연구소

『국방연구』는 한국 연구재단의 등재학술지입니다.
본지는 연4회 발간되는 심사제 학술논문지입니다.

국방연구

제66권 제3호

인쇄 2023년 9월 30일

발행 2023년 9월 30일

발행인 : 김 홍 석 (국방대학교 총장)

편집인 : 박 영 준 (국방대학교 국가안전보장문제연구소장)

편집위원

강준영 (한국외국어대학교) 김재호 (해군사관학교)

박성용 (전북대학교) 송태은 (국립외교원)

신범식 (서울대학교) 신성호 (서울대학교)

심호섭 (육군사관학교) 안경모 (국방대학교)

엄정식 (공군사관학교) 윤태성 (한국과학기술원)

임은정 (공주대학교) 전재성 (서울대학교)

정구연 (강원대학교) 조은정 (국가안보전략연구원)

편집간사

장광열 (국방대학교 국가안전보장문제연구소)

발행처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소

전화 : (041)831-6461

E-mail : rinsakj@kndu.ac.kr

인쇄 : 화신문화주식회사 (02)2277-0624

ISSN 1229-3598

본지에 실린 내용은 집필자의 견해이며 본 연구소의 공식적인 견해가 아닙니다.

탈냉전기 미중 관계와 북한의 대외전략: 전략적 삼각관계와 핵보유국 지위 추구 _ 정성철	1
탈냉전 이후 미국 국방획득의 제도적 변화 _ 진아연, 윤건수	23
직장예비군제도 발전 방향 연구: 편성(編成)과 운영(運營)을 중심으로 _ 강용구	51
함안이동 자산의 발전 추세 분석을 통한 상륙작전 발전 방향에 대한 정책적 제언 연구 _ 권주영, 문호석	83
저자약력	105

Journal of National Defense Studies

Volume 66, Number 3 2023 9

- North Korea's Foreign Policies and Its Triangular Relationship with the United States and China: Seeking the Status of a Nuclear Weapon State _ **Sung Chul Jung** 1
- Institutional Changes of the U.S. Defense Acquisition System after the end of the Cold War Era _ **Jin, A-Yun & Yoon, Gyun Soo** 23
- A Study on the Development Direction of Workplace Reserve Forces System: Focused on Organization and Operation _ **Kang, Yong-gu** 51
- A Study on the Policy Suggestions for the Development Direction of Amphibious Operations through the Analysis of the Development Trend of Ship-to-shore Movement Assets _ **Juyoung Kwon & Hoseok Moon** 83
-
- Contributors** 105

탈냉전기 미중 관계와 북한의 대외전략: 전략적 삼각관계와 핵보유국 지위 추구*

정성철**

- I. 들어가는 글
- II. 삼각관계와 약소국 외교정책
- III. 탈냉전기 미중관계와 북한의 전략: '대중 낭만적 삼각'에서 '반미 안정적 결혼'으로
- IV. 북중미 삼각관계와 북한의 핵보유국 지위
- V. 나오는 글

요약

탈냉전기 북한의 대외전략을 어떻게 이해할 수 있는가? 2018-9년 일련의 남북·북미·북중 정상회담 이후 북한의 도발은 왜 급증했는가? 본 연구는 제1차 북핵위기 이후 북중미 삼각관계의 틀 속에서 북한의 대외전략을 핵보유국 지위 추구의 관점에서 추적하고 분석한다. 탈냉전기 본격적으로 핵개발을 추진한 북한은 2012년 핵보유를 공식화하였고 2017년 핵무력 완성을 선언하였다. 제1기(1995-2012) 북한은 자국을 압박하는 미중 연대(안정적 결혼)를 우려한 가운데 “숨기기” 핵개발 전략을 채택하였다. 제2기(2013-2017) 북한은 두 강대국 간 긴장으로 반복 연대의 가능성이 작아지자 핵능력 고도화를 위한 “전력질주”를 감행했다. 제3기(2018-현재) 북한은 심화한 미중 갈등을 활용해 자국이 중추인 삼각관계를 겨냥한 가운데 핵보유국 지위를 적극적으로 추구하였다. 하지만 하노이 북미 정상회담(2019)이 결렬되자 북한은 미국이 주도하는 국제사회에 대한 비난 속에 북중연합의 강화에 초점을 맞추고 있다. 앞으로 미중 강대국 경쟁 속 북중미 삼각관계의 시나리오는 세 가지 - (1) '반미 북중연합', (2) '반중 북미연합', (3) '대북 미중경쟁' - 이다. 현재는 '자유주의 대 권위주의' 구도의 부상 속에 북중연대가 강화되고 있으나, 전략적 삼각관계의 전환 가능성은 열려있다.

핵심어: 북한, 외교정책, 핵무기, 삼각관계, 지위 추구, 미중관계, 북중관계, 북미관계

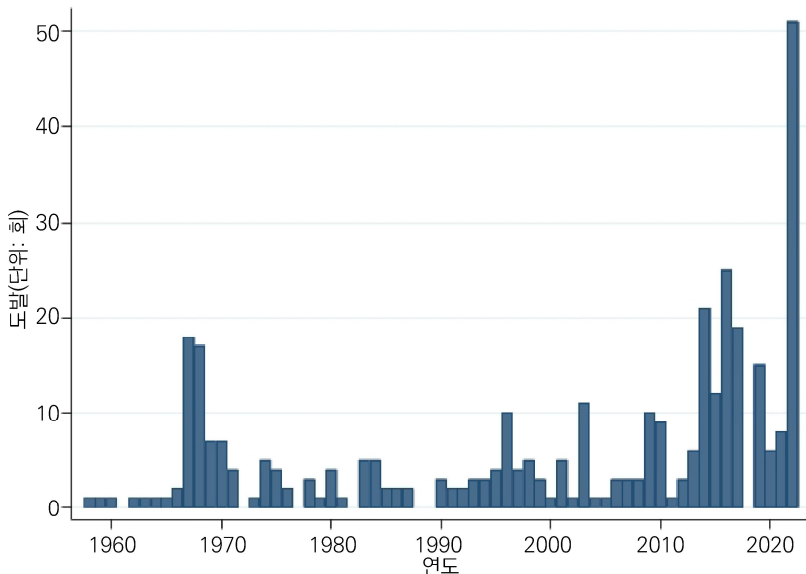
* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5A2A01047469). 이 논문의 초고는 2023년 3월 한국국제정치학회 춘계학술회의에서 발표하였습니다. 건설적 논평과 유익한 조언을 해주신 김보미, 박원곤, 이종구, 조은정 선생님들과 익명의 심사자님들, 그리고 연구 보조를 담당하신 박주형 조교에게 깊이 감사드립니다.

** 명지대학교 정치외교학과 부교수

I. 들어가는 글

2022년 북한은 51차례 군사 도발을 감행했다. 미사일(37회), 포격(7회), 무인기 등을 동원했다(그림1] 참조).¹⁾ 북한 NPT 탈퇴 30주년을 맞이한 지금까지 북한 핵문제는 암울한 상황이다. 2018년 2월 북한의 평창올림픽 참가 이후 남북 및 북미 정상회담이 이어지면서 한껏 기대에 부풀었던 마음이 무색하다. 북한은 어떻게 이해할 수 있을까? 북핵문제 영구화를 우려하는 소리와 북핵문제 피로감을 호소하는 소리가 불협화음을 내는 요즘이다. 이대로 라면 북한 핵공간의 인질이 될 수밖에 없다는 우려는 자체 핵무장 주장의 근본적 동력이다. 한편, 외부 유인과 압력과 상관없이 북한은 자기 길을 묵묵히 걸었다며 헛된 기대를 내건 정책의 무용성을 주장하는 이들도 있다. 윤석열 정부가 ‘담대한 구상’을 제안하자 북한은 “부질없는 망상”에 사로잡혔다며 힐난하였다. 한반도의 위기감이 고조되는 가운데 우리의 대북·통일정책은 벽에 부딪혔다.²⁾

〈그림 1〉 북한의 도발, 1958-2022



* 출처: 'Database: North Korean Provocations'를 활용하여 필자 작성

- 1) Database: North Korean Provocations, Beyond Parallel, Center for Strategic & International Studies, <https://beyondparallel.csis.org/database-north-korean-provocations/> (검색일: 2023/2/24)
- 2) “북, 윤 대통령 ‘담대한 구상’ 맹비난...비핵화 협상 문턱 크게 높여,” 『한겨레』 (2022년 8월 19일). <https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1055453.html> (검색일: 2023/2/24)

탈냉전기 30여 년을 냉정히 돌아볼 때이다. 무엇보다 북한전략의 핵심 변수를 도출하고 이를 통해 북한의 행태를 시기별로 정리하는 작업이 필요하다. 북한을 비이성적·비합리적 행위자로 규정할 경우 체계적 분석은 설 자리가 없다. 최고 지도자의 충동적 결정에 따라 대외 전략이 매번 좌우된다거나, 다양한 선택지를 고려하지 않은 채 비상식적 목표를 추구하는 북한을 상정하지는 않는다. 물론 제한된 합리성을 배격하거나 인지·심리적 요인을 무시할 수는 없다. 하지만 북한의 특수성을 부각한 나머지 불가해한 행위자로 바라보는 접근은 우리의 합리적 전망을 불가능하게 만든다.

이 연구는 (1) 북한-중국-미국(이하 북중미) 삼각관계와 (2) 북한의 핵보유국 지위 추구에 주목한다. 두 변수만이 북한의 전략과 행위를 결정하는 것은 아니다. 다만 전략적 선택과 그 방향을 형성한다. 이를 위해 2장(삼각관계와 약소국 외교정책)은 삼각관계의 유형과 특징을 논하고 탈냉전기 주요 삼각관계의 부상과 국제정치에 끼치는 영향을 살펴본다. 3장(탈냉전기 미중관계와 북한의 전략)은 2012년 핵보유 선언과 2017년 핵무력 완성 선언을 기준으로 시기별 북한의 핵무장 전략과 그 변화를 추적한다. 4장(북중미 삼각관계와 북한의 핵보유국 지위 추구)은 북한의 핵보유국 지위 추구하고 한계를 살펴본 후 ‘반미(反美) 북중연합’의 부상과 전환 가능성을 분석한다. 5장(나오는 글)은 강대국 정치 속 북한의 전략적 선택과 우리의 대북·통일정책에 대한 제언을 담고 있다.

II. 삼각관계와 약소국 외교정책

각국의 외교정책을 어떻게 이해할 수 있는가? 국제정치와 외교정책의 상호작용은 어떻게 이루어지는가? 두 가지 접근법이 있다. 하나는 ‘대내변수 접근’(inside-out approach)이다. 지도자, 결정집단, 관료와 엘리트, 행정부와 의회, 이익집단과 언론, 대중과 같은 주요 행위자들이 일정한 과정을 거치면서 외교정책을 형성하고 실행에 옮긴다는 접근이다. 이들 주요 행위자들의 선호는 그들의 이념과 경험을 반영하며 상이한 영향력을 지닌다. 이러한 외교정책연구(foreign policy analysis)는 결과에 앞선 과정을 중시하며 학제적 접근을 선호하는 특징을 지녔다고 평가받는다.

다른 하나는 ‘대외변수 접근’(outside-in approach)이다. 국가를 둘러싼 주변 환경에 따라 외교정책이 결정 혹은 형성된다는 입장이다. 국제환경의 변화에 따라 최선의 - 최선이라고 믿는 - 선택을 내리는 합리적 국가를 상정한다. 세력균형이 위협받거나 세력이동이 일어날 때 국가의 대응 차원에서 외교정책을 설명하거나 예측하는 작업이 일반적이다. 각국의

특성과 내부를 무시한 채 국가의 자율성을 간과하고 있다는 비판을 줄곧 받았다. 하지만 엄중한 국제정치 현실을 중시한 접근으로 간결한 이해와 설명을 돕는다는 평가는 널리 이루어졌다.

이러한 양자의 장점을 결합하려는 노력이 있었다. 신고전적 현실주의는 국제정치의 세력 배분과 더불어 국내의 특정 변수(이념, 국가-사회 관계, 지도층 분열, 정치체제 등)를 고려하여 대외정책을 설명한다. 이러한 연구는 국제환경에 대응하는 최적의 방안을 선택하지 않은 이유를 물으며 출발하기에 그 시작점은 국제정치라고 할 수 있다 (Ripsman, Taliaferro, and Lobell 2016). 한편, 역할이론(role theory)은 외교정책에서 출발하여 국제관계에 대한 설명을 내놓는다. 국가는 스스로 자국의 역할을 구상한다. 하지만 이러한 역할에 대해 다른 국가들은 받아들이거나 상이한 역할을 규정하곤 한다. 따라서 국가 역할을 둘러싼 협상과 갈등은 국가·양자·체제 수준을 넘나드는 분석을 통해 이해하게 된다(Thies and Breuning 2012).

사실 대외변수와 대내변수의 결합하는 비중과 경로에 대해서는 정답이 존재하기 어렵다. 다만 약소국의 외교정책은 대외변수의 영향을 더욱 받는다는 점은 다수의 학자가 함께 지적한다. 강대국이 주도하는 현실 속에서 비강대국의 공간은 좁기 때문이다. 물론 다자외교가 활성화되고 새로운 영역과 공간이 등장하면서 중견국을 포함한 비강대국의 영향과 역할이 확대된 것은 분명하다. 그럼에도 대외환경의 변화를 배제한 채 비강대국의 행태를 이해하고 예측하는 작업은 상상하기 어렵다. 특히 상대적 열세로 안보불안을 경험하는 국가의 경우는 더욱 그러하다.

그렇다면 약소국 국제환경은 무엇을 의미하는가? 어떠한 대외변수를 통해 약소국 외교정책을 이해할 수 있는가? 흔히 약소국의 숙적과 동맹에 집중한다. 어떠한 국가와 위기와 분쟁을 겪고 있는가? 이와 관련하여 어떠한 안보 대책을 강구하고 있는가? 약소국의 경우 강대국과 동맹을 맺으면 비대칭 관계를 형성하게 되는데, 국내 자원을 동원하는 것이 힘들 경우 동맹에 대한 의존은 커질 수밖에 없다. 하지만 이러한 약소국의 동맹 관계는 그네들이 함께 맞서고 있는 대상에 따라 변한다. 그 국가의 위협 수준과 대외 전략이 중요한 변수인 셈이다.

이러한 약소국의 숙적과 동맹은 삼각관계의 틀을 통해 통합적으로 이해할 수 있다. 그 약소국과 주요관계를 맺고 있는 두 국가를 선정하여 삼각관계를 살펴보는 것이다. 특히 그 두 국가가 서로를 중요 상대로 여기고 있는 경우 삼각관계의 유의미성은 커진다. 삼각관계는 가장 단순한 국제체제이다(Jervis 1997: Ch. 5). 삼각관계는 세 국가와 그 국가들이 형성한 세 양자관계로 구성된다. 이 체제 속에서 한 국가의 행동이나 한 양자관계의 변화는 다른 두 국가나 다른 두 양자관계에 영향을 미친다. 한미동맹을 이해하기 위해서 북한을 고려하

거나 한일관계에서 미국의 영향을 살펴보는 이유가 여기에 있다. 제3자를 고려할 때만 이해되는 양자관계가 무수히 많기 때문에 동아시아 국제관계를 분석하는 틀로서 삼각관계는 꾸준히 활용되었다(신옥희 2017; Cha 1999).

그렇다면 삼각관계의 유형은 어떠한가? 크게 네 가지를 상정할 수 있다(Dittmer 1981; 정성철 2022). 첫째, 세 국가가 서로 (유사) 동맹을 맺고 있는 관계이다(‘삼각 협력’). 대표적으로, 한미일 관계를 생각할 수 있다. 비록 한일은 동맹조약을 체결하고 있지 않지만 일정 수준의 협력관계를 이어오고 있다. 둘째, 세 국가가 서로 (유사) 숙적인 경우이다(‘삼각 경쟁’). 1960년대 미국-소련-중국을 생각할 수 있다. 제2차 대전 이후 미국과 소련이 냉전에 돌입한 이후 소련과 중국은 이념·영토분쟁을 겪으면서 숙적관계를 형성하였다. 셋째, 공동 위협을 상대로 두 국가가 협력하는 ‘안정적 결혼’이다(제3자 위협). 양자동맹 하나와 양자숙적 둘로 이루어진 관계로 북한에 맞서는 한미동맹을 생각할 수 있다. 넷째, 숙적인 두 국가가 한 국가를 놓고 경쟁하는 ‘낭만적 삼각’이 있다(제3자 중추). 냉전기 적대 관계를 맞이한 중국과 소련이 미국과의 관계개선을 시도했던 사례 등이 존재한다.

2010년대 이후 미국-중국, 미국-러시아 관계가 악화하자 삼각관계는 더욱 주목을 받고 있다. 강대국 미국, 중국, 러시아는 다수의 동맹과 숙적을 거느리고 있기 때문이다. 예를 들어, 미국과 동맹인 한국은 한미중, 한미러 삼각관계 속에 편입되면서 전략적 딜레마에 직면한다. 화웨이 제재, 홍콩시위 지지, 남중국해 문제, 사드 배치, AIIB 가입 등을 두고 미중 사이에서 한국의 고민은 컸으며, 미국의 다른 동맹들 - 일본, 호주, 영국, 독일 등 - 도 마찬가지였다. 2022년 러시아가 우크라이나를 침공하자 미국은 다수 동맹과 더불어 우크라이나 지원에 적극 나서면서 러시아 제재와 압박을 지휘하고 있다. 친구의 적이 우리의 적이 돼버린 것이다.

따라서 탈냉전기 북한의 외교정책은 미중관계의 변화 속에서 고찰할 필요가 있다. 북중미 삼각체제 속 북한을 바라보는 것이다. 아시아에서 경제적으로 양극체제가 도래한 상황에서 북한은 중국의 오랜 동맹이다. 물론 1990년대 이후 북중관계의 성격을 둘러싼 논쟁은 지속되고 있지만 우크라이나 전쟁으로 양국은 더욱 밀착하고 있다. 실제로 3국은 2000년대 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 참여국이었으며, 이후 미국은 중국 역할론을 최근까지도 내세운다. 북한에 대한 지렛대를 지닌 중국이 적극 나서야 한다는 주장에 중국은 곧잘 난색을 보인다. 이러한 상황은 북중미 삼국동학의 일면을 여실히 보여준다.

Ⅲ. 탈냉전기 미중관계와 북한의 전략: ‘대중 낭만적 삼각’에서 ‘반미 안정적 결혼’으로

미중 관계 속 북한의 대외전략은 어떠했는가? 북한은 핵무장이라는 목표를 꾸준히 추구하면서 다양한 전략을 채택하였다. 1980년대 핵프로그램을 개시하고 2006년 핵실험을 감행한 북한은 2012년 핵보유국임을 헌법에 명시하였으며 2017년 핵무력 완성을 선포하였다. 따라서 핵무장의 1차 목표를 2012년에 달성하고 2차 목표를 2017년에 달성하였다고 볼 수 있다. 그렇다면 두 시점을 기준으로 북한의 대외행태는 어떻게 변화하였는가? 이 연구는 제1차 북핵위기 이후 북한의 대외전략을 미중 관계의 변화 속에서 시기별로 살펴본다.

탈냉전기 미중 관계의 초점은 협력에서 갈등으로 변화했다.³⁾ 이러한 강대국 변화 속에서 북한은 대외전략을 구상하고 실행에 옮겼다. 제1차 북핵위기 이후 현재까지 북한의 대외전략을 세 시기로 구분하여 살펴볼 수 있다. 제1기(1995-2012) 북한은 미중 협력 속 ‘반북 미중연합’을 방지하고자 친중 노선을 채택하였으며, 제2기(2013-2017) 북한은 미중 긴장을 이용하여 핵완성에 박차를 가하는 독자 노선을 추구하고, 제3기(2018-현재) 북한은 미중 갈등 속 핵무장 국가로서 중추적 역할을 모색하고 핵보유국 지위를 인정받고자 한다. 미중 협력 시([상황1]) 북중미 삼각관계는 (1-1) 대중 낭만적 삼각, (1-2) 대미 낭만적 삼각, (1-3) 반북 안정적 결혼을 생각할 수 있다 ([그림2] 참조). 중국(미국)을 두고 북미(북중)가 경쟁하거나, 북한에 맞서 미중이 협력하는 상황이다. 한편, 미중 갈등 시([상황2]) 북중미 삼각관계는 (2-1) 대북 낭만적 삼각, (2-2) 반미 안정적 결혼, (2-3) 반중 안정적 결혼이 가능하다. 북한을 두고 미중이 경쟁하거나, 미국(중국)에 대항해 북중(북미)가 협력하는 상황이다.⁴⁾

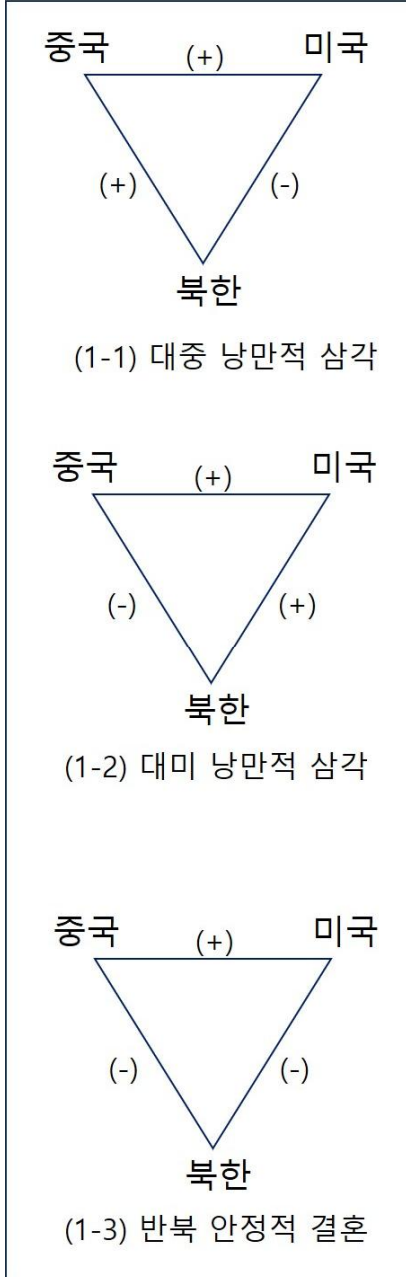
각 시기 북한의 선호는 무엇이었으며 북한에 대한 압박은 어떠했는가? 아래 세 절에서 시기별로 핵보유국 지위를 추구하고 있는 북한의 대외전략을 돌아보고 그 성과와 한계를 구체적으로 논하고자 한다.

3) 본 연구는 소련의 붕괴(1991년) 이후 현재까지를 탈냉전기로 바라본다. 이러한 시각은 중국의 부상으로 글로벌 혹은 동아시아 차원에서 양극체제가 도래했다는 일부의 평가를 반영하지 않는다. 미국의 글로벌 리더십과 중국에 대한 상대적 우위와 관련해서는 다음을 참조. Beckley (2018), Nye(2015). 한편 본 연구는 제1차 북핵위기(1993-1994) 이후부터 현재까지 북한의 대외전략을 살펴본다. 따라서 본 연구는 1차 북핵위기의 원인과 결과에 대한 분석과 논의를 시도하지 않는다.

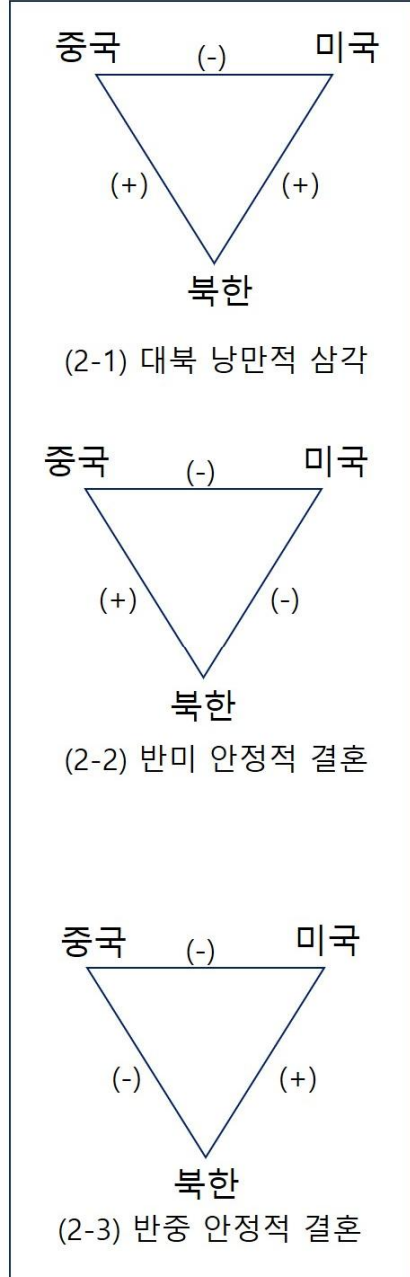
4) 본 연구는 제1차 북핵위기 이후 북중미 삼국이 “삼각협력” 혹은 “삼각경쟁”을 펼쳤던 시기는 부재했다고 판단한다. 따라서 북중미 삼각관계의 유형은 총 6개에 국한된다.

〈그림 2〉 북중미 삼각관계 유형: 미중협력과 미중갈등 상황

[상황1: 미중협력]



[상황2: 미중갈등]



(+): 협력 관계(동맹) (-): 경쟁 관계(숙적)

* 출처: 필자 작성

1. 제1기(1995-2012): 미중협력 속 북한의 친중노선과 핵보유국 선언

1990년대 미국은 중국에 대한 관여정책을 채택한 이후 중국의 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입을 이끌었다. 2001년 9-11 테러 이후 미중은 대테러 전선을 통해 협력을 이어갔다. 탈냉전기 양국은 1990년대 후반 대만해협 위기로 맞서기도 했지만 2008년 미국발 금융위기 이전까지 갈등보다는 협력에 방점을 두었다. 사실 미국의 대중정책은 구공산권 국가들에 대한 ‘관여와 확장’ 정책의 일환이었다. 냉전기 상대 블럭에 속한 국가들을 자유주의 국제질서에 편입시켜 신세계를 주도하겠다는 비전이었다.

1970년대 미중 데탕트 이후 중국은 1989년 천안문 사태로 미국의 비난과 압박에 직면하였다. 하지만 1991년 소련이 갑작스레 붕괴하자 양국 관계는 회복된 가운데 새로운 시대를 맞이하였다. 중국공산당은 소련 사례를 학습하며 정치개혁을 뒷순위로 미룬 채 경제발전애 초점을 맞추었다. 미국은 경제성장과 민주발전의 상관관계에 대한 믿음 속에 대중 관여정책을 정당화하였다. 동료국가, 즉 “책임있는 이해당사국”으로 성장할 중국을 예상하며 두 국가는 경제협력망을 강화하였다.

이러한 양국 협력 속 북한은 세 가지 미래를 상정할 수 있었다. 첫째, 북중 협력과 북미 갈등으로 중국이 중추인 낭만적 삼각(‘대중 낭만적 삼각’; [그림2]의 1-1)이다. 둘째, 북중 갈등과 북미 협력 속에 미국이 중추인 낭만적 삼각(‘대미 낭만적 삼각’; [그림2]의 1-2)이다. 셋째, 북중 갈등과 북미 갈등으로 북한에 맞선 안정적 결혼(‘반북 안정적 결혼’; [그림2]의 1-3)이다.

가장 북한이 경계해야 할 삼각관계의 미래는 ‘반북 미중협력’이었다. 1차 북핵위기 이후 북한 리더십은 핵무장을 통해 국가안보와 정권안보를 추구하였다. 경제체제가 붕괴하면서 극심한 식량난에 직면한 북한이 두 강대국과 갈등하며 생존을 도모하는 것은 상상하기 어려운 노릇이었다. 더구나 핵무장을 위해선 일정한 시간을 확보해야 했기에 북한은 일정한 자원과 외교적 공간을 확보하는 것이 급선무였다고 할 수 있다. 두 강대국이 압박하는 상황은 가장 피해야 할 미래였다. 따라서 북한은 미국 혹은 중국과의 관계개선이 급선무였다.

하지만 북미 협력은 비현실적이었다. 냉전의 와해 국면에서 북한은 미국과의 관계 개선을 시도하였다. 1989년 1월 연형묵 총리는 남북한 3자회담을 제안하였으며, 1992년 1월 김용순 국제부장과 이놀드 캔터 국무부 정무차관은 뉴욕에서 회담을 가졌다(전봉근·이상숙 2011: 90-93). 남북한이 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언을 발표하며 화해무드에 진입한 상황에서 북미 관계 역시 개선의 움직임을 보인 것이다. 하지만 1차 북핵위기가 발발하면서 북미·남북 관계는 급랭하였다. 비록 1994년 북미 제네바 합의가 도출되었지만

북미 관계는 불신을 바탕으로 갈등을 반복했다.

결국 북한은 친중 노선을 통해 ‘반북 안정적 결혼’ 대신 ‘대중 낭만적 삼각’을 추구했다. 미중·북중 협력을 바탕으로 중국이 북미 사이에서 중추적 역할을 수행하는 체제였다. 물론 1차 북핵위기 이후 세 국가와 세 양자는 일정한 부침을 겪었다. 특히 제2차 북핵위기가 발생하고 6자회담이 중지되자 중국 중추의 낭만적 삼각은 잠시 반복 미중연대로 변화되는 모습을 보였다(이상숙 2009). 하지만 전반적으로 미중 간 촘촘한 경제망을 배경으로 북중 무역은 지속되었으며 북미 위기는 반복되었다. 북한 문제를 두고 미국은 중국 역할론을 지속해서 제시하고, 이에 대해 중국은 제한적 영향력을 행사하였다. 1차 북한 핵실험 이후 중국은 북한을 강력하게 비판하고 국제사회의 제재에 적극 참여한 바 있다. 북중 관계는 악화하고 북미 관계가 부각되자 이후 중국은 “유연한” 제재로 북한을 관리하였다(이희옥 2018).

이러한 국제환경 속에서 북한은 핵 보유국임을 명시하고 핵무력건설과 경제건설의 병진노선을 천명하였다. 2012년 헌법을 개정하면서 “김정일 동지께서는 ... 우리 조국을 불패의 정치사상 강국, 핵보유국, 무적의 군사 강국으로 전변”시켰음을 추가하였다.⁵⁾ 동시에 김정은 정권은 북한이 “핵보유국인 된 것을 계기로 미국의 핵공갈정책”이 극에 달했다고 평가하며 “핵보급을 더욱 역세계 틀어쥐고 핵무력을 질량적으로 더욱 강화하지 않을 수 없다”고 주장하였다.⁶⁾ 이러한 북한 핵무장은 북중미 삼각관계 속에서 억제될 수 없었다. 미국은 북핵문제에 있어서 중국과 자주 이견을 선보였지만 미중 경제협력과 그 이익을 우선시하였다. 중국은 미국과의 우호적 관계를 중시하지만 지역적 영향력을 유지하고자 북한과 반목하지 않았다. 그 틈 속에서 북한은 “숨기기” 핵개발 전략을 채택하고 성과를 거두었다(김보미 2021: 47-53, 60-62; Narang 2016).

이 시기부터 북한은 본격적으로 핵보유국 지위를 언급하기 시작하였다. 비록 제1차 핵실험 이후 핵보유국 지위에 대해 거론했지만,⁷⁾ 김정은 시기 헌법에 핵보유국을 명시한 후 그 지위의 정당성 논의를 강화하였다. 북한은 2013년 4월 1일 ‘자위적 핵보유국 지위 공고화법’에서 “사회주의제도를 굳건히 보위하며 인민들의 행복한 생활을 확고히 담보할 수 있는 당당한 핵보유국가”임을 밝히면서 “핵보유국의 지위를 더욱 공고히 하기” 위한 결정사항을 밝혔다.⁸⁾ 이러한 지위 담론은 경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 채택한 김정은 정권의

5) “북, 개정 헌법에 ‘핵보유국’ 명기,” 『연합뉴스』 (2012/5/30) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20120530112851073> (검색일: 2023/3/10)

6) “로동신문 병진로선은 조선혁명의 전략적로선,” 『조선중앙통신』 (2013년 3월 4일)

7) 조국통일민주주의전선 중앙위원회는 호소문에서 제1차 핵실험(2006년 11월 9일) 이후 “선군정치의 빛나는 결실”로 “핵보유국의 지위에 당당히 올라”섰다고 평가하였다. “조국전선 핵보유국의 지위 선군정치의 결실, 민족자주, 통일에국성전 호소,” 『조선중앙통신』(2006년 11월 24일)

전략의 발로로 이해할 수 있다. 핵보유국 지위라는 과시적 성과를 통해 국내지지를 확보하고 대외변화를 꾀하려는 시도인 것이다.

2. 제2기(2013-2017): 미중긴장 속 북한의 독자노선과 핵무력 완성

2008년 글로벌 금융위기 이후 미국의 중국 인식은 변화하기 시작하였다. 미국의 급속한 추락을 논하는 상황에서 중국은 남중국해에서 “공세적 외교”(assertive diplomacy)를 선보였다. 중국이 미국 없는 아시아를 추구한다는 평가가 쏟아졌다. 이에 대한 미국의 공식적 대응은 2012년 오바마 행정부의 ‘아시아 중시정책’(pivot to Asia)이었다. ‘아시아 재균형 정책’(rebalancing to Asia)으로도 불린 이 정책의 대상은 분명 중국이었다. 중국의 관여정책을 지지하며 중국 민주화에 대한 기대를 걸었던 다수 미국 전문가들도 고개를 갸우뚱하게 된 것이다. 중국의 미래에 대한 부정적 전망이 강화되면서 동시에 중국 위협론이 부상한 것이다.

오바마 행정부 2기는 중국과의 노골적 갈등을 자제하는 가운데 군사적·외교적 대응을 본격화하였다. 미국의 군사력을 아시아를 중심으로 재편성하는 노력을 기울이는 한편, 아시아 동맹네트워크 구축을 개시하였다. 냉전기 유럽에서 형성한 나토에 비견할 만한 아시아 자유연합을 구상하고 추진한 시점이다. 한국, 일본, 호주, 인도 등과의 다자안보협력망을 강화하는 한편, 환태평양경제동반자협력(Transnational Pacific Partnership: TPP) 다자자유무역협정을 추진하였다. 이러한 안보·경제망은 중국이 주도하고 참여하는 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)와 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)과 경쟁하는 제도로 평가받았다.

2012년 11월 국가주석에 오른 시진핑은 신형대국관계를 주창하고 일대일로구상(Belt and Road Initiative: BRI)을 발표하였다. 덩샤오핑 이후 지도자들이 내세운 도광양회와 결별을 고한 것이다. 시진핑은 태평양이 두 강대국을 담을 만큼 넓다 말했지만, 미국은 아시아를 내어줄 뜻이 전혀 없었다.⁹⁾ 이러한 양국 간 이견은 아시아 (혹은 글로벌) 리더십을 둘러싼 경쟁의 신호탄이었다. 이라크전과 금융위기로 미국의 상대적 쇠락이 뚜렷한 상황에서 중국의 지역전략이 구체화되자 양국 간 세력전이에 대한 논의와 전망이 줄을 이었다. 경제 규모(GDP)에서 일본을 넘어선 중국이 과연 미국을 넘어설지에 대한 전망과 분석이 본격화

8) “자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대한 법 채택,” 『조선중앙통신』(2013년 4월 1일)

9) “〈중 새지도부 1년〉 신형대국 관계, 질서재편 추구,” 『연합뉴스』 (2013/11/14). <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0006595590?sid=104> (검색일: 2023/3/3).

된 것이다.

하지만 미중 관계의 중심이 일시에 협력에서 경쟁으로 전환되지는 않았다. 그 대신 양국이 긴장상태에 돌입하고 안개정국이 시작되었다. 대외적으로 축소(retrenchment) 전략을 취한 오바마 행정부는 중국을 새로운 위협으로 규정하고 대결 구도를 조장하지 않았다. 시진핑은 새로운 지도자로 국내 장악과 사회 안정이 최우선인 상황에서 미국과의 협력이 필요했다. 하지만 양국이 아시아와 세계를 양분하면서 공유된 리더십을 보일 수 있는가에 대한 회의적 시각이 우세했다. 한편, 세력전이와 무관하게 국제질서의 유지 혹은 재편이 가능하다는 입장도 제기되었다. 비록 권위주의 정치체제의 중국이지만 자국 성장의 발판이 된 국제질서를 거부하지 않으리라는 기대였다(Ikenberry 2014).

이러한 미중 긴장을 적극 활용한 국가가 바로 북한이었다. 새로 출범한 김정은 정권은 2012년 핵보유를 헌법에 명시한 후 핵무력 완성을 위한 “속도전”에 돌입하였다(김보미 2012: 53-62). 따라서 김정은 시대부터 대외도발은 급속히 증가하여 1960년대 말 이후 가장 높은 수준을 선보였다(그림1). 이 기간 총 4회 핵실험(2013년 1회, 2016년 2회, 2017년 1회)을 실시했으며, 최초로 한 해 20회가 넘는 도발을 감행하였다(2014년, 2016년). 이러한 북한의 공세성을 국내 장악이 필요한 젊은 지도자가 채택한 위기조성에서 기인한 것으로 이해할 수 있다. 더불어 단기간 내 핵 고도화에 집중할 수 있는 대외환경, 즉 미중 긴장이 작동한 부분 역시 부정할 수 없다.

우선 북한은 오바마 행정부 초기 유화 제스처를 무시하고 대미 관계의 악화를 감수했다. 결국 오바마 행정부는 8년 동안 “전략적 인내”를 채택한 채 북한변화와 관련해 아무런 진전을 일구지 못했다는 비판을 받았다. 이 시기 북한의 대미 강경책은 미중 긴장 속 중국의 북한 방기가 어려운 상황이었기에 가능했다. 중국 역시 북한의 연이은 강도 높은 도발로 인해 국제 제재에 표면적으로 동참했지만 중국의 제재 이행 여부와 정도를 둘러싼 외부의 의심은 사라진 적이 없었다. 자국을 보호하는 완충지대인 북한의 전략적 가치를 생각할 때 중국의 대북 압박은 한계가 있을 수밖에 없었다. 따라서 북한은 2013년 3월 병진노선을 선언하고 대외관계 악화를 수용한 채 핵무력 고도화에 매진하였다(한기범 2021: 83-110).

이러한 북한의 전략적 움직임에 미중의 대응은 경제제재에 머물렀다. 하지만 세계경제에 편입하지 않은 북한에 대한 충격은 제한적이었고 외부세력의 압박은 내부의 결집을 자아냈다. 핵개발의 정당성을 확인시켜 주는 역설이 발생한 것이다. 이렇듯 수년 간 집중적인 핵과 미사일 실험을 바탕으로 2017년 11월 북한은 “국가핵무력완성의 역사적대업, 로켓강국위업”의 실현을 선언하였다.¹⁰⁾ 어리고 미숙한 지도자라는 인식을 의식했을 김정은에게 핵무력 완성은 자신의 역량을 과시할 업적이자 정권안보를 담보할 보루였다고 할 수 있다. 냉전이

해체되는 국면에서 동맹의 한계와 위협을 체감한 북한에게 핵무장은 지속된 목표이었다.

이러한 핵무력 완성 선언을 전후로 북한은 자국의 핵보유국 지위를 언급하며 이에 따른 국제사회의 변화를 촉구하였다. 2016년 6월 조선노동당 7차대회 중앙위원회사업총화보고에서 김정은은 북한의 “국제적 지위와 영향력이 비상이” 높아졌다고 강조하며 미국이 북한의 “전략적 지위와 대세의 흐름을 똑바로” 볼 것을 역설하고 있다.¹¹⁾ 2017년 3월 『노동신문』 사설은 조선의 핵보유국 지위를 인정해야 한다는 중국·러시아·독일 언론의 보도를 소개하면서 미국이 북한의 핵보유를 인정하고 새로운 정책을 채택할 것을 역설하고 있다.¹²⁾ 이러한 논의는 북한의 핵과 미사일 능력 강화가 단순한 국방력 강화를 뛰어 넘어 국제적 지위 추구하고 인정에 달려 있다는 점을 확인시켜 준다.

3. 제3기(2018-현재): 미중갈등 속 북한의 전략변화와 지위 추구

2016년 11월 트럼프의 대통령 당선은 국제정치를 불확실성으로 몰고 갔다. 하지만 출범 1년이 지나자 트럼프 행정부의 대중 전략은 분명해졌다. 트럼프의 미국은 중국을 미국의 안보·경제·가치에 대한 도전자임을 천명하면서 탈냉전 대중국 관여정책의 종식을 알렸다. 이에 대해 중국은 냉전적 사고라며 비판하며 자유무역의 옹호자임을 주장하였다. 미국을 통해 세계경제에 편입한 중국이 그러한 경제질서를 옹호하며 미국을 비판하는 형국이 발생한 것이다. 최근 미국이 중국의 기술절도와 인권침해, 타국의 내정간섭 등을 거론하며 국제질서에 대한 위협을 강조하자, 중국은 현재 질서가 미국의 이익과 패권에 부합하는 것으로 세계질서에 대한 가장 큰 방해꾼은 다름 아닌 미국이라고 맞받아쳤다(Blinken 2022; Embassy of the PRC in USA 2022).

이러한 미국의 중국 압박은 국내 합의를 바탕으로 진행되고 있다. 오바마 행정부 이후 극심해진 양극화에도 불구하고 중국 견제에 대해선 미국인 대다수가 동의하고 있다는 것이다. 트럼프 행정부의 무역분쟁에 대해 경제적·전략적 관점에서 우려하는 목소리도 존재했지만, 그 목소리는 더욱 미미해지는 상황이다(Roach 2022). 시진핑의 중국이 보이는 대내적·대외적 행태에 대한 우려 속에서 중국위협론이 더욱 힘을 받고 있다. 바이든 행정부 출범 이후 중국 견제라는 기본 방침은 변하지 않은 채 동맹과 우방을 결속하여 다양한 형태의 자유연대망을 (재)구축하고 활용하는 전략이 새롭게 채택되었다(Jung 2022). 중국 역시 우크라이

10) “국가핵무력완성의 역사적대업, 로켓강국위업을 빛나게 실현한 민족사적대경사,” 『노동신문』 (2017/11/30)

11) “김정은동지께서 조선로동당 제7차대회에서 하신 중앙위원회사업총화보고,” 『조선중앙통신』(2016/6/20).

12) “미국은 조선의 엄연한 핵보유를 인정해야 한다,” 『노동신문』(2017/4/3).

나 전쟁으로 러시아와 “무제한 파트너십”을 공고히 하며 자국 주도 질서를 위한 노력을 기울이고 있다.

이러한 미중 갈등 속에서 북한이 예상할 수 있는 삼각관계는 세 가지이다. 첫째, 미중이 갈등을 벌이며 북한을 자기편으로 만들기 위해 경쟁하는 상황이다(‘대북 낭만적 삼각’, [그림 2]의 2-1). 둘째, 미국을 공동 위협으로 삼으면서 북한과 중국이 반미연합을 강화하는 미래이다(‘반미 안정적 결혼’, [그림 2]의 2-2). 셋째, 중국을 공동위협으로 삼고 북한과 미국이 협력하는 경우이다(‘반중 안정적 결혼’, [그림 2]의 2-3).

이 셋 중 가장 북한이 선호할 미래는 바로 자국이 중추적 역할을 맡는 상황이다. 미중 갈등 속 양자와 우호적 관계를 유지하면서 다양한 이점과 지원을 누릴 수 있다. 냉전기 중소 갈등 속에서 이른바 등거리 자주외교를 펼쳤던 북한에게 친숙한 상황이다. 2018년 신년사 이후 김정은 위원장이 펼친 광폭 외교는 이러한 전략적 계산을 반영했다고 볼 수 있다. 2017년 “국가핵무력완성의 역사적대업을 성취”했다고 자평한 김정은은 자국의 위상과 영향을 확보하고자 대담한 행보에 나섰다.¹³⁾ 하지만 2019년 2월 하노이 회담이 무위로 끝나자 북한의 북미 관계 개선과 그 이득에 대한 기대는 급속히 약화하고 말았다.

그러한 북한은 두 번째 시나리오, 즉 반미 북중연합을 추구하는 전략을 채택하였다. 때마침 러시아의 우크라이나 침공으로 북중러 연대의 필요성은 증가했고, 군사·기술·경제·외교를 둘러싼 미중 경쟁은 한층 격화되었다. 중국 입장에서 북한의 전략적 가치가 상승하자 안정적 북중(러)관계를 바탕으로 북한의 자국 이익을 도모하는 전략을 채택했다고 이해할 수 있다. 이를 위해 미국 뿐 아니라 한국과 일본과의 관계가 악화되는 것을 감수하면서 2019년부터 핵·미사일 개발과 도발을 재개한 것이다. 경제제재와 코로나19로 위기에 처한 자국경제를 소생시켜야 하는 김정은은 정권에게 미중 경쟁의 심화는 기회가 될 수 있다. 신냉전의 최대 수혜자가 될 가능성이 높다.

2018년 이후 북한 대외행태의 급변은 미중 경쟁이라는 대외적 환경 속 핵보유국 지위를 추구한 결과이다. 두 강대국의 경쟁 구도는 북한이 양측으로부터 전략적 가치를 인정받을 기회를 제공하는 듯했다. 물론 오랜 기간 동안 북미 관계는 위기와 갈등으로 점철되어 있었지만, 트럼프 대통령은 선거 기간부터 김정은을 직접 만날 의사를 여러 차례 밝혔다. 게다가 문재인 정부의 북미 관계 개선을 위한 노력은 북한이 미중 사이에서 중추 역할을 노릴 수 있도록 인도하였다. 이러한 북한의 움직임에 중국은 그동안 만난 적 없던 시진핑-김정은은 정상회담을 신속히 개최하면서 북한의 전략적 가치를 입증해 주었다. 핵개발 과정의 일단락

13) “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 하신 신년사 -주체107(2018)년 1월 1일-,” 『조선의 오늘』 (2018/1/1)

후 대외도발을 자제한 가운데 전략적 공간을 전면적으로 활용한 행보였다. 하지만 그 결과가 기대에 못 미치자 반미 북중연대로 선회하였다.

만약 핵 고도화가 일정 수준에 이르지 못했다면 2018년 북한의 담대한 행보는 어려웠을 것이다. 핵무장 완성을 위한 노력을 지속하며 미국·한국·일본과의 갈등을 불사했을 것이다. 비록 미중 관계가 악화되었을지라도 북한은 반미 북중연대에 초점을 맞춘 가운데 일차적으로 핵과 미사일 개발을 추진했으리라 예상할 수 있다. 자국을 압박하는 미중 협력을 사전에 차단하는 전략적 목표가 오랫동안 추구되었다. 하지만 핵무력 완성 선언 이후 북한은 신흥 핵국가의 대담한 행보를 선보이게 되었다. 사실 신흥 핵국가의 대담한 전략은 전략적 환경에 따라 다양할 수밖에 없으며, 북한은 2018년 중국과 미국 사이에서 “독립”(independence)을 추구했다면 2020년부터는 북중관계의 “강화”(bolstering)에 매진하고 있다.¹⁴⁾

이렇듯 북한은 전략을 변화하는 가운데 핵보유국 지위 추구를 위한 노력을 경주하고 있다. 2021년 1월 조선노동당 8차 대회에서 김정은 지남 5년 동안 “공화국의 대외적 지위가 비약적으로 상승”했다고 자평한 가운데 북미 정상회담을 통해 “자주적 리익과 평화와 정의를 수호하는 공화국의 전략적 지위를 만천하에 시위”했다고 강조했다. 더불어 북한의 “전략적 지위에 상응하게 대외관계를 전면적으로 확대발전”시킬 의지를 표명하였다.¹⁵⁾ 2022년 9월 북한 최고인민회의는 ‘핵무력정책 법제화’를 제정하여 핵보유국 지위를 기정사실화하는 가운데 과거보다 핵사용 문턱을 낮춘 핵교리를 제시하여 주변국의 우려를 증가시켰다(전봉근 2022). 김정은은 시정연설에서 핵무력정책법을 역사적 대업으로 평가하면서 자국의 핵보유국으로서의 불가역적 지위를 강조하였다.¹⁶⁾

IV. 북중미 삼각관계와 북한의 핵보유국 지위

탈냉전기 북한은 북중미 삼각관계 속에서 핵보유국 지위를 추구하고 있다. 1990년대 북한의 핵개발과 북핵위기는 북중미 삼각관계의 동학 속에서 발발했다. 뎀스(Alexandre Debs)와 몬테이로(Nuno Monteiro)는 핵확산을 ‘위협’과 ‘동맹’이라는 두 요소를 통해 설명한다

14) Bell(2015)은 핵무기 보유가 촉진하는 여섯 가지 대외 행태 - 공세(aggression), 확장(expansion), 독립(independence), 강화(bolstering), 유지(steadfastness), 타협(compromise) - 로 정리하고 있다.

15) “우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 북한 외무성, 『조선중앙통신』 (2021/1/9).

16) “경애하는 김정은 동지께서 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 시정연설을 하시었다,” 북한 외무성 『조선중앙통신』(2022/9/9).

(Debs and Monteiro 2017). 약소국A는 강대국B와 동맹을 맺고 있지만 강대국C로부터 위협을 받고 있다. B의 동맹 의지가 약화되면 A는 C를 의식하며 핵개발을 시도한다. C는 A의 핵무장을 무력을 동원해서라도 막고 싶지만 B의 반발을 우려해 A에 제한적 압박만을 가한다. 이러한 핵확산 이론은 냉전이 해체되는 상황에서 두 사회주의 강대국의 해체와 변신을 목격한 북한이 핵개발에 이르고 미국이 군사적 옵션을 주저한 역사를 잘 설명한다(김보미 2022). 북중미 삼국의 전략적 상호작용 속에서 북핵문제는 동아시아의 풀어야만 하는 숙제로 등장한 것이다.

그동안 북한을 양자·국가 수준에서 살펴보는 분석은 일정한 한계를 노출했다. 북한의 대외행태를 중국의 부상 혹은 미국의 압박에 대한 대응으로 바라보는 분석은 국내외에서 활발히 이루어졌다. 중국에 대한 편승, 미국에 대한 균형으로 북한의 행태를 이해하는 것이다. 더불어 북한 내부의 변화(리더십, 시장화, 국내 안정 등)에 주목하며 평양의 대외정책을 살펴보는 작업도 꾸준했다. 김정은과 김정일의 신념과 선호를 비교하며 2012년 이후 북한을 설명하는 분석이 대표적이다. 하지만 국제구조를 외면할 때 입체적 이해는 어렵다. 2010년대에 들어서 미중이 동아시아에서 양극체제를 구축했기에 두 국가를 숙적 혹은 동맹으로 삼는 북한을 이해하기 위해 북중미 삼각관계는 더욱 중요해졌다.

미중 사이에서 북한은 단순히 헤징을 추구하지 않는다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 탈냉전기 북한은 미중 관계의 변화 속에서 전략과 행동의 변화를 보였다. 두 강대국 중 어느 한 쪽을 선택하지 않는다는 헤징 개념만으로 북한을 선명하게 이해할 순 없다. 북중미 삼국은 비대칭 관계 속에서 직접적·간접적 영향을 주고받고 있기 때문이다. 아래에서 상술하는 것처럼 (1) 세 국가의 상대적 국력은 변화하고, (2) 세 양자관계는 연계되어 작동한다.

첫째, 세 국가의 국력배분이 변하고 있다. 중국의 경제 성장과 북한의 핵무장이 핵심 원인이다. 1990년대부터 지금까지 미중 간 국력 격차는 꾸준히 줄어들었다. 다수의 국제정치학자는 부유한 중국이 아시아 패권, 혹은 ‘미국 없는 아시아’를 추구하고 있다고 지적한다. 이를 미국이 순순히 받아들일 리 없다. 한편, 핵무력 완성을 선포한 북한은 주변을 압박하며 현상변경을 꾀한다. 2016년 4월 북한 매체의 논설은 1972년 미중관계 개선의 원인을 중국의 원자탄과 수소탄 개발에 돌리면서, 이제 미국이 수소탄을 보유한 북한에 대한 태도를 바꾸리라 전망한다.¹⁷⁾ 북한의 희망적 사고를 반영한 예측이라 일축할 수도 있지만 분명한 것은 자국의 국력과 지위 상승에 걸맞은 대우를 요구하고 있다는 사실이다.

국력증가에 따른 북한과 중국의 지위 열망은 동아시아 국제관계의 핵심 불안요인이다.

17) “개방에 도토리신세,” 『우리 민족끼리』 (2016/2/24)

2023년 G7 외교장관 공동성명에서 자국의 핵보유국 지위를 부정하자 북한 최선희 외무상은 G7은 “미국의 패권적 지위보장에 복종하는 정치적 도구에 불과”하다고 비판하며 자국의 핵열강으로서의 지위는 “최종적이며 불가역적”이라고 항변하였다.¹⁸⁾ 이렇듯 지위 추구가 일단 좌절된 상황에서 북한의 선택은 유례없는 수준의 군사도발이었다. 중국 역시 “치욕의 세기”를 뒤로하고 역사적 지위를 회복하려는 시도를 2010년대부터 실시하고 있다. 당사국은 정당한 ‘회복’이라 주장하지만 이웃국은 공세적 ‘팽창’으로 우려한다. 러시아의 크림반도 병합과 우크라이나 침공 역시 과거 초강대국의 지위를 포기하지 않겠다는 의지의 반영으로 볼 수 있다.¹⁹⁾

둘째, 세 양자 관계가 상호 영향을 직간접적으로 주고받는다. 2018년 북미 정상회담을 앞두고 김정은은 시진핑과 최초로 두 차례 정상회담을 가졌다. 더구나 트럼프 대통령을 싱가포르에서 만난 김정은 위원장은 옛새 만에 중국을 재방문하였다. 북미 회담이 북중 밀착을 가져온 것이다. 북한이 중추인 삼각관계가 잠시나마 실현된 시기였다. 하지만 더 이상의 북미관계 개선이 요원해지고 미중경쟁이 격화되자 미국에 대항하는 북중 협력이 긴밀해졌다. 동맹의 속적은 속적이고, 속적의 동맹은 속적이며, 속적의 속적은 동맹인 상황이다. 이러한 삼각관계 동학은 일국이 다른 국가들을 압도하거나 미중 관계가 다른 양자관계를 좌우하는 설명과는 거리가 멀다.

국제정치에서 권력배분이 결과를 항상 결정하지 못하는 이유는 관계적 속성에 존재한다. 현실주의 국제정치학이 자원보유에 따라 권력을 측정할 때, 그 권력 배분에 관계적 특징은 미포함이다. 자국을 다른 국가들, 특히 주변국이 어떻게(동맹, 속적, 중립) 인식하는지, 그리고 그 국가들과 어떤 다층적 관계를 맺고 있는지에 따라 그 국가의 상대적 영향력은 변화한다. 삼각관계 속에서 일국이 중추적 역할을 희망하더라도 다른 조건들이 성립되는지가 매우 중요하다. 우선 나머지 두 국가가 적어도 대립 관계를 형성하고 있어야 한다. 그리고 두 국가가 자국에 무언가를 원하며 접근해야 한다. 이러한 조건들이 갖추어지지 않았다면 다른 역할을 추구해야 한다.

그렇다면 북중미 삼각관계가 물고 올 한반도는 어떠한 모습일까? 2018년 이후 김정은 정권은 중추노선을 버리고 반미노선을 채택했다. 자국이 중추인 낭만적 삼각관계가 어렵다고

18) “조선민주주의인민공화국 최선희 외무상 담화발표,” 북한외무성, 『조선중앙통신』(2023/4/21). 2023년 4월 G7 외교장관 공동성명은 “North Korea cannot and will never have the status of a nuclear-weapon State under the NPT”라고 언급함. 공동성명의 원문은 <https://www.mofa.go.jp/files/100492731.pdf> (검색일: 2023/7/20).

19) 탈냉전기 중국과 러시아의 공세적 행보를 지위 추구 열망으로 분석하는 대표적 연구로는 Larson and Shevchenko(2019), Wohlforth(2009: 52-56).

판단하고 미국에 대항하는 북중 연합을 쫓는 중이다. 중국 역시 북한이 더욱 필요한 상황에서 그 손을 잡았다. 러시아의 우크라이나 침공으로 '민주주의 대 권위주의' 구도가 강화되자 미국과 유럽뿐 아니라 아시아 민주국가들 역시 글로벌 차원의 자유연합에 적극 동참하고 있다. 한국은 수년 동안 한미·한일 관계를 강화하는 가운데 민주주의 정상회의, G7, 인도태평양 양경제프레임워크 등에서 주요 역할을 수행하고 있다. 이러한 움직임에 중국, 러시아, 북한은 불만의 목소리를 높이면서 제도적 협력을 강화하고 있다. 2023년 3월 중러 정상은 공동성명에서 “중러 신시대 전면적 전략협력동반자 관계는 역사상 최고 수준에 도달했고 계속 전진하고 있다”고 자평한 바 있다.²⁰⁾

미중 경쟁기 북중미 삼각관계의 미래는 고착화될 것일까? 현재 미국에 대항한 북중연합은 과거 냉전기를 연상시킨다. ‘한미일 대 북중러’의 신냉전 시나리오를 언급하며 남북관계와 북한문제에 대한 부정적 전망이 우세한 상황이다. 하지만 북한과 미국 간 전략적 협력 가능성이 전무한 것은 아니다. 중국이 주도하는 지역질서가 등장하더라도 그 속에서 북한이 핵보유국 지위를 인정받을 수 있는지는 미지수이다. 중국과 러시아는 신형 국제관계의 파트너로 서로를 인정하지만 이들 국가가 북한에 어떤 지위와 역할을 부여할지는 불투명한 상황이다. 만약 중러가 북한을 완충국으로만 바라볼 경우 북한의 지위열망은 충족되기 어렵다. 핵무기 보유는 국가위신을 증진시킬 수단이 될 수 있지만 그 위신은 다른 국가들의 믿음과 인정에 기반한다(O'Neill 2006). 만약 중국이 주도하는 지역질서가 성립된다고 하더라도, 그 속에서 북한이 지위 불만이 해소될 가능성도 높다고 할 수 없다.²¹⁾

따라서 북한의 지위 결핍이 지속되고 미국도 전략 파트너가 필요한 상황에서 북중미 삼각관계의 전환이 발생할 수 있다. 물론 북미 전략적 협력은 새로운 문제와 긴장을 유발할 수 있다. 그러나 북미관계의 개선은 남북관계에 긍정적 영향을 미칠 것이다. 긴장을 해소한 남북한이 다자·다층 국가망에 함께 참여할 때 한반도의 안정과 평화를 한층 기대할 수 있는 상황이 열릴 것이다. 남북·북미 양자관계에서 상대에게 자국의 선의에 기대어 변화를 택하라는 전략은 지속해서 실패했다. 국제체제 속에서 전략적 협력관계를 맺을 때 국가 간 안정적 협력이 가능하다. 한반도의 안정을 국제적 시각에서 추구해야 할 이유가 여기에 있다.

20) “방러 시진핑, 新국제관계 개발...러·서방 사이 딜레마 여전,” 『연합뉴스』 (2023/3/22). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230322079100083> (검색일: 2023/7/21).

21) 국가의 “지위 불만”(status dissatisfaction) 혹은 “지위 부동”(status immobility)을 현상변경 혹은 무력사용의 동기로 파악하는 연구로는 Greve and Levy(2018), Ward(2017)

V. 나오는 글

탈냉전기 북한은 핵무장을 실시한 결과 핵무력 완성을 선언하였다. 이러한 북한의 핵무장의 동인과 과정에 대한 국제체제 수준의 조망이 전제될 때 북핵문제를 둘러싼 현실적·효율적 대응이 가능하다. 북중미 삼각관계는 그러한 하나의 분석틀이다. 최근 세 국가는 현재 미중 속적·북미 속적·북중 동맹을 바탕으로 소위 ‘안정적 결혼’ 삼각관계를 형성하고 있다. 하지만 불과 몇 년 전 미국과 중국이 동시에 북한과 대화와 협상을 시도하며 정상회담을 개최하는 ‘낭만적 삼각’이 잠시 연출되는 상황이 발생했다. 앞으로 이러한 삼각관계의 전환을 염두에 둔 동아시아 국제관계의 미래를 구상할 필요가 있다.

북한은 자국의 ‘전략적 지위’를 의식한 나머지 인정투쟁을 벌일 가능성이 높다. 외부 위협에 대응해 개발한 핵무기를 외부 협상을 위한 수단으로 적극 활용할 때인 것이다. 하지만 2019년 하노이 북미 정상회담 때 미국에 실망했듯이 향후 중국이 기대를 충족시키지 못한다면 전략 수정을 시도할 가능성이 존재한다. 다만 그것이 핵과 경제 병진노선의 포기는 아닐 것이다. 정권안보를 위해 무력과 금력 확보는 필수이기 때문이다. 이러한 김정은 정권을 둘러싼 강대국 국제정치의 실체와 역동을 파악하고 우리의 전략적 옵션과 공간을 인지하는 것이 우리 대북·통일정책의 첫걸음일 것이다. 북한 비핵화에 대한 이상주의와 신냉전 도래에 대한 구조주의를 함께 경계해야 할 때이다.

참고문헌

『로동신문』

『연합뉴스』

『우리 민족끼리』

『조선의 오늘』

『조선중앙통신』

『한겨레』

김보미. 2021. 『북한의 핵개발 전략 변화: 냉전기에서 핵무력 완성까지(1948-2017)』 INSS 연구보고서 2021-03.

김보미. 2022. “제5장: 냉전의 종식과 핵보유국의 태동: 중·러가 북한의 핵프로그램에 미친 영향(1980-1994),” 정성철 (편) 『세계정치36: 삼각관계로 바라보는 국제정치』 (사회평론).

신옥희. 2017. 『삼각관계의 국제정치: 중국, 일본과 한반도』 서울: 서울대학교출판문화원.

이상숙. 2009. “북-미-중 전략적 삼각관계와 제2차 북핵위기.” 『국제정치논총』7 49.5: 129-148.

이희옥. 2018. “중국의 대북한 영향력과 북중관계의 ‘재정상화,’” 『중소연구』 42.3: 7-39.

전봉근. 2022. “북한 ‘핵보유국법’과 ‘핵무력정책법’의 비교 평가와 한국의 대응책 모색,” IFANS 주요국제문제분석 2022-28 국립외교원 외교안보연구소.

전봉근·이상숙. 2011. “남북기본합의서 이행과 국제환경: 미북관계를 중심으로,” 『통일정책연구』 20.1: 85-105.

정성철. 2022. “제1장: 삼각관계 국제정치의 이론화 모색,” 정성철 (편) 『세계정치36: 삼각관계로 바라보는 국제정치』 (사회평론).

한기범. 2021. “김정은의 핵 담론,” 김진하 외, 『김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화』 (KINU 연구총서 21-12)

Beckley, Michael. 2018. *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*. Ithaca: Cornell University Press.

Bell, Mark S. 2015. “Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons Can Change Foreign Policy,” *International Security* 40.1: 87-119.

Blinken, Antony J. 2022. “The Administration’s Approach to the PRC,” The George Washington University, Washington D.C. (May 26) <https://www.state.gov/>

- the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/(검색일: 2023/3/6).
- Cha, Victor D. 1999. *Alignment despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford: Stanford University Press.
- Debs, Alexandre and Nuno P. Monteiro. 2017. *Nuclear Politics: Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation*. Cambridge University Press.
- Dittmer, Lowell. 1981. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis," *World Politics* 33.4: 485-515.
- Embassy of the PRC in USA. 2022. "China's Comprehensive, Systematic, and Elaborate Response to Secretary Antony Blinken's China Policy Speech," (June 19). http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zmgx/zxxx/202206/t20220619_10706097.htm (검색일: 2023/3/6).
- Greve, Andrew Q. and Jack S Levy. 2018. "Power Transitions, Status Dissatisfaction, and War: The Sino-Japanese War of 1894-1895," *Security Studies* 27.1: 148-178.
- Ikenberry, G. John. 2014. "From Hegemony to the Balance of Power: The Rise of China and American Grand Strategy in East Asia," *International Journal of Korean Unification Studies* 23.2: 41-63.
- Jung, Sung Chul. 2022. "Sino-U.S. Competition and the Emerging Network of Liberal Coalitions," *Asian Journal of Peacebuilding* 10.2: 311-331.
- Larson, Deborah Welch, and Alexei Shevchenko. 2019. *Quest for Status: Chinese and Russian Foreign Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Narang, Vipin. 2016. "Strategies of Nuclear Proliferation: How States Pursue the Bomb," *International Security* 41.3: 110-150.
- Nye, Joseph S. 2015. *Is the American Century Over?* Cambridge: Polity.
- O'Neill, Barry O. 2006. "Nuclear Weapons and National Prestige," Cowles Foundation Discussion Paper No. 1560 (February).
- Ripsman, Norrin M, Jeffrey W Taliaferro, and Steven E Lobell. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press.
- Roach, Stephen. 2022. *Accidental Conflict: America, China, and the Clash of False Narratives*. Yale University Press.

- Thies, Cameron G. and Marijke Breuning. 2012. "Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory," *Foreign Policy Analysis* 8.1: 1-4.
- Ward, Steven. 2017. *Status and the Challenge of Rising Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Wohlforth, William C. 2009. "Unipolarity, Status Competition, and Great Power War," *World Politics* 61.1: 28-57.

North Korea's Foreign Policies and Its Triangular Relationship with the United States and China: Seeking the Status of a Nuclear Weapon State

Sung Chul Jung

Keywords

North Korea, foreign policy, nuclear weapons, triangular relation, status seeking, U.S.-China relation, North Korea-China relation, North Korea-U.S. relation

This study aims to explain North Korea's foreign policies in the post-Cold War era with a focus on the triangular relationship between North Korea, China, and the United States. Since the first North Korean crisis, Pyongyang has sought the status of a nuclear weapon state by declaring its possession of nuclear weapons and its completion of nuclear capabilities. During a period of U.S.-China cooperation (1995-2012), North Korea pursued a “hiding” strategy to develop nuclear weapons without disruption from the outside. When the tension between the great powers increased (2013-2017), North Korea adopted a “sprinting” strategy, striving to strengthen its nuclear and missile capabilities to target foreign powers. As the U.S.-China rivalry intensifies (2018-present), the Kim regime seeks to utilize strategic space to achieve its status as a nuclear weapon state, first by holding summits with U.S. President Trump and then by strengthening its traditional relationship with China. In the coming decades, Pyongyang's continuing frustration over the failure to be recognized as a nuclear weapon state may revitalize its efforts to redirect its relationship with foreign powers, including the United States and South Korea.

[논문투고일 : 2023. 7. 21.]

[심사의뢰일 : 2023. 8. 20.]

[게재확정일 : 2023. 9. 18.]

탈냉전 이후 미국 국방획득의 제도적 변화

진아연*, 윤건수**

- I. 서론
- II. 역사적 제도주의를 통한 제도변화 분석의 틀
- III. 미국 국방획득제도의 변화
- IV. 국방획득의 제도변화 양상과 요인
- V. 결론

요약

본 연구는 “미국 국방획득제도 변화의 방향성과 양상은 무엇이 결정하는가?”라는 질문에서 시작되었다. 국방제도는 경로의존성이 강한 특징에도 불구하고, 중요한 사회문제가 발생할 때마다 이를 해결하기 위해 혁신적인 변화를 이룩해왔다. 본 논문에서는 Pierson의 제도변화 모형과 March & Olsen의 행동이론을 토대로 미국 국방획득제도 변화를 역사적 제도주의에 따라 분석해보았다. 미국 국방획득제도는 경제 및 안보위협과 같은 문제가 발생하고, 이를 해결하기 위해 정책행위자들이 고민한 결과에 따라 제도변화가 이루어졌다. 냉전 종식 이후로 민간의 역량을 개방적으로 유입시키는 방향으로 발전해왔지만, 이전 시기의 제도적 맥락과 이에 따라 달라지는 제도변화의 주체(정책결정자 및 정책이행자)가 어떤 행동성향을 갖는 지에 따라 시기별로 변화의 방향성(적절성, 결과중심성)과 양상(전환, 층화, 대체)은 차이를 보였다. 하지만 민간 역량을 활용하고자 하는 국방획득제도의 제도적 성숙도가 높아짐에 따라 새로운 제도가 누적되는 형태의 변화(층화)가 이루어질 것으로 예상되므로, 제도적 복잡성을 해결하기 위한 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

핵심어: 국방획득제도, 미국 국방정책, 국방혁신, 제도변화, 신제도주의

* 한국국방연구원 선임연구원

** 고려대학교 행정학과 교수

※ 본 논문의 초고에 유익한 조언을 해주신 세 분의 심사위원께 감사드린다.

I. 서론

본 연구는 “미국 국방획득제도 변화의 방향성과 양상은 무엇이 결정하는가?”라는 질문에서 시작되었다. 국방제도는 전쟁, 군사 갈등과 같은 어려운 조건에서도 안정적으로 적절하게 대응할 수 있어야 하므로, 제도적 틀, 내부 의사결정, 사고 및 소통과정 상에서 민간제도와 다른 특성을 보인다¹⁾. 그로 인해 국방제도는 경로의존성이 강한 특징을 갖고 있으며, 특히 냉전과 같은 안보위협에 대응하고자 군의 기능을 강화하고 보안을 유지하기 위한 폐쇄성을 당연시하는 것이 주류 의견이었다. 하지만 탈냉전기를 맞이하여, 민수시장의 급격한 발전 함께 정부조직의 효율성을 높이기 위해 민간의 역량을 받아들여자는 의견이 증가했고, 국방 부문을 개방하여 민간 역량을 적극적으로 활용하려는 의견이 탄력을 받기 시작했다. 경직된 규제를 풀고 관행을 바꾸는 데에는 많은 반대가 있었지만, 특히 군수품 연구개발, 구입 등 군이 자체적으로 해오던 획득 기능을 민간에 개방하며, 민간 첨단기술을 도입하고 민수품 구매를 장려하기 시작했다. 민간과의 적극적인 협력을 전담하는 새로운 조직을 창설하는 등 민군이 협력할 수 있는 여러 방안이 제시되었다.

특히, ‘연구개발’은 미래를 위한 중장기적 대비책의 성격이 강하기 때문에 경제, 안보 등 외부환경에 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 제1·2차 상쇄전략(offset strategy)이라 불리는 사례에서 볼 수 있듯이, 미국 국방부의 첨단기술력 확보를 위한 공세적인 전략은, 공산진영에 대항하기 위해 냉전시기에 적극적으로 활용되었다. 그 후 제3차 상쇄전략은, 중국의 부상과 함께 군사적 지위의 불안정성을 극복하기 위하여, 냉전 당시의 군사적 전략으로 다시 돌아가려는 의지가 반영되어 2014년에 선언되었다²⁾. 이처럼 외부환경에 영향을 쉽게 받는 상황에서, 안정적으로 기술력을 유지·증강시키기 위해서는 국가적 역량을 총동원하는 전략이 필요했다. 또한, 4차 산업혁명으로 대표할 수 있는 민간시장의 기술력은 90년대 이후로 급속히 성장하였으며, 이로 인해 군 외부의 자원까지 국가적 역량으로 포괄하게 되었다. 미국의 2018년 ‘국가안보전략³⁾’은 이러한 시각을 여실히 보여주고 있다. 국가안보전략은, 국방뿐만 아니라 민간분야의 첨단기술력까지 하나의 국가안보로 선언하였으며, 국가전략차원에서 첨단 기술을 보호하고 육성하는 것을 목표로 제시하였다.

1) Bodnieks, V. (2020). “The New Institutionalism: A Tool for Analysing Defense and Security Institutions.” *Security and Defense Quarterly*, 32(5), 83-94.

2) Gentile, G., Shurkin, M., Evans, A. T., Gris , M., Hvizda, M., & Jensen, R. (2021). 『A History of the Third Offset 2014-2018』 (RAND)

3) NDS(National Defense Strategy)

그 결과, 민간 역량을 활용하기 위한 관문이라 볼 수 있는 ‘국방획득제도’는 냉전 이후 지속적인 변화를 거쳐왔으며, 발전과정 중에 있어 정치적 환경과 정책관계자들의 인식에 따라 변화의 양상이 다르게 나타났다. 따라서 주요 시기별 제도변화를 비교하여 변화의 요인과 당시 맥락에 따른 변화양상을 살펴보고, 무엇이 이를 결정하는 지를 찾아보고자 한다.

본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 미국의 주요시기별 국방획득제도 변화를 비교하여 그 특징을 검토한다. 2장에서는 연구범위와 분석의 틀을 소개하며, 역사적 제도주의, Pierson(2004)의 제도변화 모형⁴⁾과, 제도변화에 대한 정책관계자들의 인식을 설명하기 위한 March & Olsen(2004)의 행동이론을 활용한 분석프레임을 소개한다. 이어서 3장에서는 미국 국방획득제도의 변화를 시기별로 설명하고, 4장에서는 2장에서 소개한 분석프레임을 활용하여 제도변화의 방향성 및 양상과 그 요인을 설명한다. 마지막 5장에서는 국방획득제도의 변화를 분석한 결과를 요약하고, 연구의 함의와 향후 연구내용을 제시한다.

II. 역사적 제도주의를 통한 제도변화 분석의 틀

1. 연구범위

본 연구에서 논의하고자 하는 ‘국방획득’을 설명하기에 앞서, 국방획득보다 보다 친숙한 용어인 방위사업, 방위산업에 대해 먼저 소개하고자 한다. 방위사업법에 따르면, ‘방위사업’은 통상적으로 방위력 개선, 방위산업 육성, 군수품 조달 등을 포함하는 국가적 차원의 개념이라면, ‘방위산업’은 산업의 하나로써 방위산업 물자를 생산하거나 연구개발하는 산업을 뜻하는 기업 관점의 개념이다. 여기에서 ‘국방획득’은 군 관점의 용어로, 군수품을 구매하여 조달하거나 연구개발 및 생산하여 조달하는 것으로 정의되고 있다. 다만 이는 획득을 협의의 개념으로 제한한 것이며, 많은 국가에서는 일반적으로 군수품의 개념 형성 단계부터 소요, 조달, 폐기까지의 제반 활동을 의미하는 광의의 획득 개념을 사용한다.

미국의 ‘국방획득체계(defense acquisition system)’는 산업 국가 안보 전략을 달성하고 미군을 지원하는 데 필요한 기술, 사업, 군수품 지원에 대한 국가의 투자를 관리하기 위해 구축된 체계라 정의하고 있다⁵⁾. 즉, 미국의 기술혁신 및 성능문화를 기반으로, 군의 임무역

4) Pierson, P. (2004). 『Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis』 (Princeton University Press)

5) DAU. (2021). 『Defense Acquisition Guidebook』

량을 향상시킬 수 있는 적절한 가격의 고품질 군수품을 획득하는 것이 목적이다. 이에 대한 기본적인 원칙과 절차는 미국방부 훈령 5000.01⁶⁾과 미국방부 지침 5000.02⁷⁾에 구체화되어 있다.

본 연구에서는 미국의 광범위한 국방획득제도를 살펴보고, 그 중에서도 민간 역량 활용 정책에 중점을 두고 분석하고자 한다. 국방획득 분야에서의 민군협력은 공동연구개발 및 기술교류, 민간 기술의 군사용 적용(spin-on), 군사기술의 민수화(spin-off) 등 민간자원과 군자원을 함께 활용하여 산출물의 사용범위를 확장하고 상호호혜적인 발전을 도모하는 개념이다. 즉, 산업계 관점에서는 방위산업과 비(非)방위산업의 경계를 허무는 것이며, 군 관점에서는 민간과의 협력을 확장하는 것이라 볼 수 있다.

2. 분석의 틀

안보에 대한 정치경제학적 관점의 연구는 주로 국가 경제력과 군사력, 무역의존성과 군사전략, 전시동원의 정치경제(국내 정치측면), 경제적 상호의존성·경제정책·국제분쟁, 상호의존성과 국제분쟁, 경제 제재, 경제적 인센티브, 다국적주의와 국가안보에 대해서 이루어졌다⁸⁾. 본 연구에서는 국가 간의 상호작용(무기무역, 자원무역, 국제분쟁 등)보다는, 국가가 군사력을 강화하기 위해 자체적인 산업역량을 어떻게 활용하고자 해왔는가에 초점을 두고 있다. 현대로 올수록 전장에서의 우위를 얻기 위한 무기체계의 연구개발에 투자하려는 움직임이 커지고 있다. 이러한 이유로 산업역량을 국가 경제력(national wealth)의 하나로 인식하고 군사력에 영향을 준다고 보았다.

기존까지는 국가가 군사력의 성장을 위한 연구개발에 집중적으로 투자하면 그 영향력이 산업계로 이어지는 형태였다면, 민간 시장의 급속한 성장은 기존의 역학관계를 변화시켰다. 그 결과 국가주도의 성장정책보다 민간과의 협력을 통한 성장정책이 더욱 강조되기 시작하였으며, 국가는 민간과 군의 역량을 결집시키기 위한 여러 정책을 펼쳐왔다. 따라서 본 논문에서는 국방획득 측면에서 어떤 정책적 변화가 있었는지 살펴보고자 한다.

이를 위해 제도 변화와 관련된 선행연구를 참고하여 분석의 틀을 구체화하고자 한다. 먼저, 가장 일반적인 제도의 정의는 규칙이며, 공식적인 규칙과 조직에 초점을 맞추는 관점과

6) DoD Directive 5000.01 "The Defense Acquisition System"

7) DoD Instruction 5000.02 "Operation of the Defense Acquisition System"

8) Ripsman, N. M. (2000). "The Political Economy of Security: A Research and Teaching Agenda." *Journal of Military and Strategic Studies*.

이를 넘어 비공식적 규칙과 규범을 다루는 관점⁹⁾도 존재한다. 사회과학에서 제도의 역할에 대한 관심은 꾸준히 이어져왔다. 특히 신제도주의는 제도가 사회적·정치적 산물의 결정상에서 어떤 역할을 수행하는지, 구체적으로는 제도가 사회적·정치적 산물에 영향을 주는 개인의 행동에 어떤 영향을 주는지를 중점적으로 연구했다¹⁰⁾.

이러한 신제도주의는 1960~70년대 널리 활용된 행태론적 관점에 대응하여 등장하였으며, 당시 정치학에서 주목받았던 집단이론(group theories of politics)과 구조적 기능주의(structural-functionalism)를 차용하였다. 이에 따라 신제도주의는 계산적 접근방식의 합리적 선택 제도주의, 문화적 접근방식의 사회학적 제도주의, 그리고 두 접근방식을 절충적으로 활용한 역사적 제도주의로 발전하였다. 합리적 선택 제도주의는 인간의 합리성이라는 미시적 토대에 초점을 두기 때문에 사회·정치·문화와 같은 중요한 요인을 놓쳐 제도의 기원, 비효율성 등의 여러 문제를 설명하는 데에 한계가 있다. 사회학적 제도주의는 제도의 개념을 문화차원까지 확대함에 따라 미시적 수준인 개인·조직의 영향(갈등, 이익추구 등)을 지나치게 축소시켜 제도의 변화, 다양성, 탈제도화 등을 설명하는 데에 어려움이 있다.

역사적 제도주의는 역사성을 기반으로 이 두 가지 관점을 수용할 수 있기 때문에, 국방 제도를 다각적으로 분석할 수 있는 특징을 갖고 있다. 많은 역사적 제도주의 연구에서의 정의에 따라 본 연구에서는 제도를 조직의 제도와 공식 조직이 공표한 규칙과 관습이라 본다. 역사적 제도주의의 주요 특성은 역사성으로, 이를 토대로 제도의 변화를, 제도가 일정하게 연속되는 경우와 변화하는 경우로 나누어 설명하였다. 제도는 역사의 하나이자 역사발전을 이끌어내는 중요한 요인이므로 일정한 경로(path) 선상에 있다고 보았다. 그 결과, 사회적 인과관계로서 경로의존성(path dependency)을 보이기 때문에 제도는 일정하게 지속되는 양상을 보인다¹¹⁾. 기존 경로를 유지하는 속성으로 인해 급격한 변화 가능성이 적으나, 경제적 위기, 군사적 갈등과 같은 결정적 분기점(critical juncture)이 발생하게 되면 새로운 경로를 만들어내는 역사적 우연성인 단절적 균형(punctuated equilibrium)이 일어날 수 있다고 보았다¹²⁾.

9) Steinmo, S. (2008). "Historical institutionalism." 『Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective (pp. 118-138)』 (Cambridge University Press)

10) Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies*, 44(5), 936-957.

11) Krasner, S. D. (1998). "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.

12) Krasner, S. D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conception and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.

역사적 제도주의에서는 이러한 급격한 변화뿐만 아니라 점진적 변화에 대해서도 함께 다룬다. 점진적 변화는 근본적으로 반응적이면서 점진적으로 이루어지게 되는데, 그 이유는 제도적 연속성을 보호하기 위해서라고 설명한다¹³⁾. 즉, 급격한 변화는 기존 방식과 달라지기 위한 변화(discontinuity)를 의미하며, 점진적 변화는 기존 방식을 유지하기 위해 되돌아가기 위한 변화(continuity)라고 보는 것이다.

하지만 Streeck & Thelen (2005)에 따르면, 점진적 변화도 현실적으로는 기존 제도의 방향성을 바꾸는 형태로(discontinuity) 이루어진다고 본다. 특히, 자본주의, 복지국가 등 정치경제학에서 제도변화에 대한 연구들은 20세기 후반에 들어서 전쟁, 혁명과 같은 급격한 분기점 없이도 매우 점진적으로 광범위하게 제도변화가 일어났다는 것을 발견하였다. 현대의 제도변화는 급격한 분기점이 없었더라도 꾸준히 이루어져왔으며, 이는 제도의 내생적 요인으로부터 온다고 보았다. 즉, 관련 행위자들 간의 정치적 과정(political process)이 발생하면서, 각자 목적에 맞게 제도를 해석·전환하거나 이해관계에 맞지 않는 규칙을 와해·우회하려는 시도를 통해 점진적 변화가 누적된다고 보는 것이다. 본 연구에서는 기존 단절적 균형 모형이 현대의 제도변화를 설명하기에는 너무 급격한 증거(critical juncture)를 필요로 하기 때문에, 후자의 점진적 변화의 관점에서 제도변화를 분석하고자 한다.

본 연구에서는 제도변화의 유무보다 제도변화의 성격이 어떤 유형에 속하는지에 주목하였으며, 이를 위해 Pierson(2004)의 제도변화 모형을 차용하고자 한다. Pierson(2004)은 제도를 변화시키는 전략적 관점에서 제도변화를 2×2 매트릭스에 따라 설명하였다(〈표-1〉 참조). 이는 Hacker(2004)¹⁴⁾의 정책변화 모델¹⁵⁾을 토대로 만들어졌으며, Hacker는 정책변화에 대한 외부의 저항(권위적 변화에 반대하는 정치적 환경)과 내부의 저항(기존 정책 자체

13) Streeck, W., & Thelen, K. (2005). 『Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies』 (Oxford: Oxford University Press)

14) Hacker, J. S. (2004). "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States." *The American Political Science Review*, 98(2), 243-260.

15) Hacker는 복지정책 축소(Retrenchment)를 대상으로 정책이 환경에 따라 어떻게 변화하는 지를 설명하는 모형을 제시하였다. 정책이 쉽게 전환 가능하고 정치적으로 변화가 요구되는 환경인 경우, 공식적인 개혁(Formal Reform), 기존 제도의 대체(Replacement) 혹은 폐지(Elimination)를 할 수 있는 제도의 수정(Revision)이 발생하며, 이 내용은 대부분의 제도적, 선택이론적 정책형성 모형과 관련된다. 그 외에는 층화(Layering), 전환(Conversion), 표류(Drift)의 형태로 정책이 변화한다고 보았다. 기존 정책의 전환에 대한 저항이 있지만, 정치제도적 맥락에서 새로운 정책을 허가할 때 발생하는 변화의 패턴을 층화(Layering)라고 부른다. 반대로 기존 정책은 가변적인 상황이지만 정치제도적으로 저항이 강할 때에는 주로 전환(Conversion)의 패턴이 발생한다. 하지만 정책을 내부적으로 전환시키기도 힘들고 정치적으로도 현상을 유지하는 것을 선호할 때에는 제도를 표류(Drift)시키는 패턴이 발생한다. 표류는 의도하지 않게 발생한 결과일 수도 있고, 변화하는 환경에 제도가 적응하지 못하도록 적극적으로 막은 결과일 수도 있다.

의 낮은 가변성¹⁶⁾에 따라 정책변화의 양상이 달라진다고 설명하였다.

Pierson(2004)은 Hacker(2004)의 정책변화 모형을 ‘제도’로 치환하여 사용하더라도, 제도변화를 충분히 설명할 수 있다고 보고, 이를 비용측면에서 재해석하였다. Pierson의 모형은 정치환경의 현상유지편향성(status-quo bias)¹⁷⁾으로 인한 대체비용과 제도 내부적 변화에 대한 저항으로 인한 전환 비용에 따라 제도를 변화시키는 전략을 다르게 적용해야 한다고 보았다. 즉, 개혁가들이 제도변화의 전략을 세울 때, 대체(replacement)와 전환(conversion)의 비용 대 효과를 고려해야 하며, 관련한 4가지 제도변화 전략을 제시하였다.

〈표 1〉 Pierson(2004)의 제도변화모형

		전환비용(정책전환에 대한 내부적 저항)	
		고	저
대체비용 (정치적 환경의 현상유지 편향성)	고	안정성(stability) 층화(layering)	전환(conversion)
	저	폐지(elimination) 대체(replacement) 동형화(isomorphism)	미정(indeterminate)

전환비용이 낮고 대체비용이 높은 경우, 기존 제도를 일부 조정하는 형태로 기존 제도 내에서의 개혁을 추구하는 전환(conversion)을 선택한다. 전환비용이 높고 대체비용이 낮은 경우, 기존의 정책을 전환하기보다는 폐지(elimination)하거나 폐지하고 새롭게 만드는(replacement) 전략을 선택한다. 전환비용과 대체비용이 모두 높을 경우, 기존 제도를 바꾸거나 없앨 수 없으므로 기존 제도는 그대로 살리고 새로운 제도를 도입하는 층화(layering) 전략을 택한다. 마지막으로, 전환비용과 대체비용이 모두 낮은 경우는 기존 제도를 묵인하는(indeterminate) 전략을 택한다.

본 연구에서는 제도변화를 이끄는 주체에 따라 변화의 방향성이 바뀔 것이라 보고, 제도 변화의 방향성을 함께 논의하고자 한다. Pierson(2004)은 제도의 변화가 비주류(loser)에 의해서 이루어진다고 보았으며, 개혁자에 의해 변화한다고 보았다. 따라서 대체비용과 전환 비용을 고려할 때, 단편적인 제도 변화만을 설명하므로 변화의 주체가 고정적이다. 하지만

16) 정책의 내부적인 변화는 정책의 특정한 특성에 의해 일어난다고 보았으며, 그 특성으로 정책의 구조, 정책의 목적, 정책의 피드백 효과가 있다고 설명하였다.

17) 선거 규칙, 입법-행정간 관계, 사법부의 역할과 같은 국정(governing)을 위한 제도적 장치(institutional arrangements)는 기존 제도에 적응하도록 상당한 압력을 가하는 속성을 갖고 있기 때문에, 제도개혁가들이 제도의 수정(revision)보다 점진적 개혁(incremental reform)을 하도록 제한한다.

본 연구에서는 제도 변화를 다수의 이해관계자가 균형성을 맞춰가는 과정이라 보고, 제도 변화를 이끄는 주체가 당시 환경에 맞춰 함께 달라진다고 보았다.

본 연구에서는 제도 내부의 주체를 실제 제도를 이행하는 조직 내의 국방 실무자, 즉 정책 이행자라 보았으며, 외부의 주체는 국방정책에 관심을 갖고 있으나 국가적 차원의 자원 배분도 함께 고려해야하는 정책결정자의 입장인 국방부 장관 등 국방 리더십, 의회, 행정부라고 보았다. 특히 정책이행자(군인, 군무원 등)는 자신이 이행하는 제도 이전에 엄격한 관료제 내에 속하기 때문에, 관료제와 국방제도 간의 충돌이 발생시 관료제적 가치를 우선시하게 되는 경향이 있다. 이에 따라 외부환경에 유연하게 대응하거나 현안적 정책을 빠르게 대응하기 보다는 기존의 질서(감사, 보안, 위협 회피 등)라는 행위의 기준에 맞춰 안정성을 추구하게 된다.

따라서 이러한 주체의 행동을 설명하기 위해, 개인보다는 집단의 규범을 찾고자 하는 사회학적 제도주의 관점의 행동이론인 March & Olsen(2004¹⁸, 2013¹⁹)의 아이디어를 차용하고자 한다. 이를 통해, 위기상황에 대응하는 것이 우선인 정책결정자와 기존 규범을 따르는 것이 불가피한 정책이행자의 차이를 설명하며 변화의 방향성을 설명하고자 한다. 제도변화의 방향성을 결정짓는 균형성은 March & Olsen(2004)이 제시한 행동이론을 토대로 적절성(appropriateness)과 결과중심성(consequentiality) 사이에서 조정된다고 보았다. 각 논리를 요약하자면, 적절성의 논리(Logic of Appropriateness)는 제도 속에 녹아있는 적절하거나 모범적인 행위에 대한 규칙에 맞춰 인간이 행동한다는 관점으로, 행위자는 어떤 역할, 정체성, 정치성향, 제도의 정신·관행·기대에 내재된 의무를 이행할 것을 추구한다고 본다. 이에 대비되는 것으로 결과중심성의 논리(Logic of Consequentiality)는 원리나 절차보다 효과성과 실질적인 결과를 강조하기 때문에, 이를 강조하는 거버넌스에서는 규칙, 원칙 및 절차가 아닌 목표를 공유한다고 가정한다.

〈표 2〉 적절성과 결과중심성

적절성 (Appropriateness)		결과중심성 (Consequentiality)
전통적	↔	개혁적
절차지향, 규칙, 원칙, 관행, 규범(보안, 감사 등), 투명성, 공정성		목표지향, 효율성, 효과성

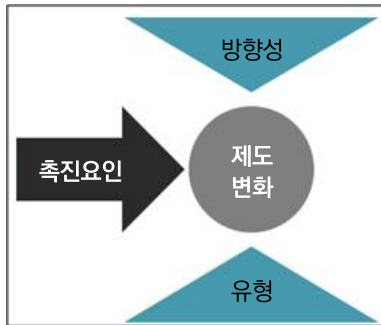
18) March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). "Logic of Appropriateness." ARENA Working Papers 9, ARENA.

19) March, J. G., & Olsen, J. P. (2013). "Logic of Appropriateness." 『The Oxford Handbook of Political Science (pp.478-497)』 (Oxford: Oxford University Press)

본 연구에서는 지금까지 소개한 연구를 종합하여 하나의 틀로 엮어 제도 변화를 분석하고자 한다. 시기별 제도 변화가 무엇에 의해 촉진되었고(변화의 촉진요인), 어떤 배경에 의해서 어떤 양상으로 변화하였는지(변화의 유형), 그리고 어떤 방향으로 변화하였는지(변화의 방향성)를 찾아보고자 한다. 제도변화의 유형은 Pierson(2004)의 제도변화 모형을 활용하고, 변화의 방향성은 March & Olsen(2004)의 행동이론을 통해 설명한다.

다만, 앞에서 소개했다시피 본 연구는 점진적 제도변화에 초점을 맞췄음에도 불구하고 단절적 균형과 유사한 관점으로 <그림 1>과 같이 제도변화의 촉진요인을 함께 보고자 한다. 점진적 변화는 특별한 사건보다 누적된 변화에 의해 큰 변화가 나타난다는 관점이지만, 기존까지 자주 연구되어온 경제, 복지 제도에 비해 국방제도는 그 특수성으로 인해 변화가 더욱 어렵다고 보았다. 국방부문은 고유한 전문성으로 인해 관련성이 높은 사회적·정치적 행위자들이 한정적이고, 조직이 크고 폐쇄성이 강함에 따라 변화의 확산이 느린 경향을 띤다. 즉, 국가의 가장 원시적인 필요인 안보를 충족시켜야 하는 조직이므로 내외부적으로 변화보다 기존의 안정성을 추구하는 경향이 크기 때문에, 결정적 분기점(critical juncture)에 준하는 외부의 충격이 있어야 제도변화가 출현할 수 있다고 보았다.

<그림 1> 분석의 틀



이러한 분석을 토대로 제도주의적 관점에서 미국의 국방획득제도를 연구하고자 한다. 앞서 설명했다시피 국방제도는 그 특수성으로 인해 경로의존성이 강하게 나타나는데, 그럼에도 불구하고 제도의 변화가 발생하는 것을 볼 수 있다. 해당 변화에 따라 그 맥락과 분기점을 탐색하여 주요 제도변화 시기를 구분한 후, 각 시기를 비교 분석해보고자 한다. 이를 위해 관련 법령, 규칙, 경제적 환경(GDP, 국방비 등), 정부정책 등에 대한 자료를 수집하여 역사적 맥락을 정리하고 연구 틀에 따라 분석할 것이다.

Ⅲ. 미국 국방획득제도의 변화

미국은 첨단 기술력을 바탕으로 한 군사력 증강에 많은 노력을 기울여왔다. 이를 위해 국방개혁이라는 이름으로 스스로 경로의존성을 탈피하고자 하였고, 경제·안보 등 외부환경의 변화에도 꾸준히 기술력을 축적하기 위한 방안을 고민해왔다. 이러한 노력은 군이 당면한 위협과 국방획득제도의 주요 변화에 따라 크게 5가지 시기로 구분할 수 있으며, 그 시기 구분은 탈냉전기(1990~2000), 군사변환기(2001~2007), 대침체기(2008~2013), 국방혁신기(2014~)이다. 이는 국방획득제도에 있어 큰 변화를 기반으로 구분될 수 있으며, 해당 변화가 나타난 배경으로는 안보적, 경제적 위협이 있었다. 각 시기에 따라 맥락이 달랐던 만큼 변화의 주안점은 다른 양상을 보이고 있다. 주요 특징과 배경을 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 주요 시기별 특징

주요 시기	특징	배경	주요 제도
탈냉전기 (1990~2000)	민간 역량의 적극적 도입 (상용품 확대를 비롯한 민군통합 논의 시작)	- 군비경쟁으로 인한 재정 악화 - 패커드 위원회의 국방획득 개혁안 제시 - NPM/정부재창조론 확산 - 민수시장의 급격한 성장	- 획득개혁 백서 - FASA/FARA 법안
군사변환기 (Transformation) (2001~2007)	민간 역량 활용 범위의 확장	- 9·11테러 및 아프간전·이라크전 발발 - 정보기술 발전으로 인한 전쟁양상의 변화(NCW, RMA재확산 등) - GDP대비 국방비 증가 (3.12%('01)→4.08%('07)) - 국방비 78% 증가	- 럼스펠드 독트린 - SARA법안 - 기존 무기체계 →첨단기술 탑재체계 - 비전통적 방산업체 독려
대침체기 (Great Recession) (2008~2013)	군사변환기 동안의 급진적 변화로 인한 부작용 최소화 노력	- 리먼 브라더스 파산 및 서브프라임 모기지 사태 - 전쟁으로 인한 국방비 감축 요구 증가 - 오바마 행정부의 협력 중심의 안보기조 - GDP대비 정부부채 증가 (67.7%('08)→100.7%('13)) - 전쟁 고정비용으로 인한 국방비 증가	- WSARA법안 - BBP이니셔티브
국방혁신기 (2014~)	민간기술의 군사적 잠재력에 초점을 둔 안보 개념의 확장 및 기술적 우위달성 노력 촉구	- 중국의 경제성장 추월 (2014, PPP-GDP기준) - 중국과의 패권경쟁 가시화	- 제3차 상쇄전략 - 국방혁신 조직 (SCO/DIU/DIB 등) - 획득제도 개편 (MTA 등)

Wilson(1992)²⁰⁾에 의하면, 역사적으로 국방획득 분야는, 사기, 리베이트, 보수 등 정부 자금의 오용사례를 대상으로 많은 지적을 받으며 발전되어 왔다. 이는 아주 오래된 문제로, 냉전기까지의 미국 국방획득 제도의 주요 변천사를 요약하면 다음과 같다. 1차 세계대전 이전에는 계약과 주요 무기획득이 현지에서 이루어졌다. 입찰은 효과적이지 않을 뿐만 아니라 경쟁도 사실 상 존재하지 않았기에 현지 계약자는 대부분 바뀌지 않았다. 2차 세계대전 시대의 정부 조달 개념은, 당장 전쟁이 벌어지고 있어 비용이 중요하지 않았기에, 개산계약(cost plus contract) 개념이 나타나 방산계약자들은 비용에 이윤(profit fee)을 붙이기 시작했다. 이는 예산적으로 효과적이지 못하고 심지어 조달품이 약속 수준에 도달할 것이라는 것을 보장하지 않는다는 비판을 받으며, 이러한 이윤율에 대한 논란은 의회에서 방위산업에 대한 비판의 시초가 되었다. 2차 세계대전 이후 군용품에 대한 불필요한 개산계약은 사라졌으나, 냉전기 동안 비용보다 획득이 우선(material first and cost second)이라는 기조는 계속되었다.

하지만 군용품은 사용자가 정부 밖에 없고 특수하게 제작될 필요가 있기 때문에, 한 번 계약을 맺고 나면 방산업체가 우위를 가질 수밖에 없어 이를 개선하기 위한 여러 가지 정책이 제시되었다. 점진적인 정책 변화만으로는 한계가 있었기 때문에, 1968년 ‘휘슬블로어(whistle blower)’로 대표되는 방산 스캔들²¹⁾을 끝으로 국방획득에 대한 정책기조는 크게 변화하게 된다. 즉, 현대 국방획득 제도에서 기본적인 개념으로 정착된, ‘구매 전 검증(fly before you buy)’ 방식으로 전환점을 맞게 된다.

그렇게 냉전기 미국은 구소련 중심의 공산진영에 대응하기 위해, 정부주도의 집중적인 자원 투입을 하여 기술력 확보에 경쟁적으로 참여하였다. ‘상쇄전략’이라 일컬어지는 1950년대 핵무기 개발과 1970년대 재래식 무기의 첨단화가 그 사례로 볼 수 있다. 이때 당시 구소련 또한 첨단무기의 잠재력과 가능성을 눈여겨보았으며, 1970~80년대 기술진보에 따른 미래안보환경 변화를 연구하는 군사이론인 MTR(군사기술혁명, Military-Technical Revolution)이 확산되었다²²⁾.

20) Wilson, John M. (1992). "An Acquisition Model to Emulate: An evaluation of the 1988 Packard Commission Report." Graduate Student Theses, Dissertations, & Professional Papers at University of Montana.

21) 국방계약을 개혁하기 위한 하나의 시도로, 케네디 행정부 시기에는, 이윤과 비용 통제를 함께 묶기 위하여 무기 체계의 연구개발과 생산을 하나의 업체가 수행하는 새로운 유형의 계약을 제시하였다. 그러나 비용통제가 가능할 것이라는 기대와 달리, 1961년 록히드사는 C-5A 수송기 프로젝트에서 예상보다 더 많은 수십억 달러의 초과비용을 지출하면서 조용히 손실을 키워나갔다. 1968년, 국방부 비용 분석가인 피츠 제럴드가 이러한 내부비리를 폭로하여 크게 회자되었고, 국방 조달에 대한 의회와 대중의 신뢰를 잃어버린 대표적인 사례가 되었다.

22) 1980년대까지만해도 미국에서 널리 퍼지진 않았으나 구소련 붕괴이후 걸프전에서의 승리와 함께, MTR은 좀

1. 탈냉전기 (1990~2000)

탈냉전기(1990~2000)에는 냉전종식으로 인한 국방 예산 감축압박과 더불어 신공공관리론(NPM: New Public Management)의 본격적인 등장으로 개혁이 키워드로 떠올랐다. 1980년대 레이건 행정부는 정부 재정 악화로 많은 비난을 받았으며, 1981년 취임당시 GDP 대비 정부부채율이 31.8%였지만 1989년에는 51.6%까지 치솟았다. 이러한 정부 재정 악화의 원인 중 하나로 소련과의 군비경쟁이 지목되었다. 또한, 냉전종식 이후 안보위협이 감소함에 따라, 어떤 의미에서는 당시의 국방부는 새로운 존재의 이유를 찾아야하는 상황이었으며 국방예산 감축압박은 당연한 수순이었다. 이와 더불어, 군납 예비 부품의 가격을 부풀린 방산비리 사건이 크게 보도되어, 방위산업의 문제를 조사하기 위한 패커드 위원회(공식명칭: 국방 관리에 관한 대통령 블루 리본 위원회)가 1986년 창설되었다. 위원회는 국방획득 프로세스 간소화, 검증 및 시제 강화, 조직문화 개선 등의 안을 내놓았으며²³⁾, 이를 기반으로 국방획득 개혁이 시작되었다.

1993년 새로 출범한 클린턴 행정부는 프로세스 간소화(streamlining)와 신기술 적용을 통한 정부재창조론(Reinventing Government)을 제시하였고, 그 결과 국방부도 이에 맞춰 대대적인 획득개혁을 시작하였다. 이 때 당시 함께 발표된 ‘섹션 800 패널’의 권고사항은 국방획득에 관련된 600개 이상의 법령을 식별하고 300여 개의 법령을 폐지하거나 개선할 것을 제안²⁴⁾하며, 군용품보다는 상용품 및 비개발 품목을 적극적으로 사용하기 위한 기반을 마련할 것을 권고²⁵⁾하였다. 이러한 개혁은 10년 만에 처음으로 정부 조달 규정을 대대적으로 다시 쓴 FASA법안과 FARA법안²⁶⁾을 제정하는 기틀이 되었으며, 방위산업 시장을 비방 산업계에 개방하는 시작점이 되었다. ‘획득개혁 백서(Acquisition Reform: A Mandate for Change)’에서도 국방 획득비용을 줄이면서 기술적 우위를 유지하려는 방안을 제시하였으며, 기존 획득제도 상에 획득개혁의 내용을 반영하고자 노력하였다²⁷⁾.

더 넓은 의미로 확장되며 RMA(Revolution of Military Affairs)라는 이름을 갖게 되었다(Krepinevich, A. F. (1992). 『The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment』)

23) Christensen, D. S., Searle, D. A., & Vickery C. (1999). “The Impact of the Packard Commission’s Recommendations on Reducing Cost Overruns on Defense Acquisition Contracts.” Acquisition Review Quarterly, Summer 1999, 251-262.

24) GAO. (1993). 『Acquisition Reform: DOD Acquisition Law Advisory Panel’s Operations and Report』

25) Acquisition Advisory Panel. (2007). 『Report of the Acquisition Advisory Panel: to the Office of Federal Procurement Policy and the United States Congress』

26) FASA: 연방구매 합리화법, Federal Acquisition Streamlining Act of 1994, Federal Acquisition Improvement Act of 1995(FASA II).

FARA: Federal Acquisition Reform Act, Clinger-Cohen Act

다만 이러한 변화는 단순히 방산비리나 예산 효율화 측면뿐만 아니라, 민수시장의 급격한 성장과 방산시장의 축소라는 사회적 맥락이 함께 맞닿아 있다. 1970년대까지만 하더라도 방위사업은 많은 기업들에게 매력적이었는데, 단기간에 대규모로 발주되고 이윤도 안정적으로 보장되었기 때문이다. 하지만 1980년대 이후, 공산권 해체로 세계시장이 확장되었을 뿐만 아니라 표준화된 대량 생산 환경이 높은 수익성을 보장하자, 민수시장의 규모는 방산시장을 넘어서기 시작했다. 그 결과 많은 기업들이 방위산업계를 떠나거나 정리되기 시작하였고, 이들을 다시 끌어들이 수 있는 유인이 필요한 환경이 조성되었다²⁸⁾.

2. 군사변환기 (2001~2007)

군사변환기(2001~2007)는 W. 부시 행정부가 들어섬과 동시에 테러와의 전쟁이 선포되며 국방부는 새로운 안보환경을 맞이한 때였다. 당시 미 정부는 1990년대 사상 최장의 경기 확장기(120개월)을 지나 2001년 IT버블 붕괴를 견디고 꾸준히 양적 완화를 하고 있었다. 이와 더불어 9·11테러로 인해 미국 사회는 큰 충격을 받게 되었고 테러와의 전쟁이 선포되었다. 아프가니스탄전과 이라크전을 치르게 되면서 국방비는 급속히 증가하게 되었다. 2001년 GDP대비 국방비 비율은 3.12%(\$331.81B)였지만 2007년 4.08%(\$589.59B)로 증가하였으며, 국방비는 약 78%가 증가하였다. 또한 1990년대 컴퓨터 및 인터넷의 보급과 함께 IT기술이 급속히 발전하여 전통적인 전쟁의 양상이 변화할 것이라는 인식이 확산되었다. 이에 따라 군사전략, 군 구조, 무기체계, 조직 차원의 큰 변화가 필요하다는 분위기가 조성되었다.

당시 국방장관이었던 도널드 럼스펠드는 이러한 기술 혁명의 신념을 담아 럼스펠드 doktrin을 제시하며, 군사력 변환(Transformation)을 추진하였다. 이는 기술발전에 따라 기존 무기체계로는 한계를 맞이할 수 있는 미래전이 도래한다는 RMA²⁹⁾의 아이디어에 기반한다. 즉 럼스펠드는 미래전 양상이 기동력 있는 소수정예 합동군만 운용하고 이 외에는 네트워크 중심 역량을 비롯한 첨단기술과 민간의 역량을 활용하는 아웃소싱을 통해 해결할 수 있게

27) Hanks, C., Axelband, E., Lindsay, S., Malik, M. R., & Steele, B. (2005). 『Reexamining Military Acquisition Reform: Are We There Yet?』 (RAND)

28) Weiss, L. (2014). 『America Inc.: Innovation and Enterprise in the National Security State』 (Cornell University Press)

29) RMA의 아이디어는 기술 개발이 전쟁의 본질에 질적인 변화를 줄 수 있다는 점이며, 대표적인 예로는 항공모함의 출현, 전격전, 핵무기 등이 있다. RMA로 인해 변화되는 것은 일반적으로 기술, 교리 및 조직을 의미한다. RMA는 항공 모함이 전함을 대체할 때처럼 이전 형태의 전쟁을 쓸모없게 만드는 경우가 종종 존재한다. (Davis, 2010)

될 것이라 판단하였다³⁰⁾. 이에 따라 민간 역량을 활용하기 위한 계약이 급증하게 되자, 의회에서 이를 대처하기 위해 상용서비스 및 상용품을 효과적으로 획득할 수 있는 SARA법안³¹⁾을 통과시켰다³²⁾.

이러한 급진적인 변화는 내외부의 반발을 사기도 했지만, 동시에 군사 부문의 관료주의를 타개하기 위한 많은 변화가 있었다는 긍정적인 평가를 받기도 하였다. 특히, 전차, 전투기, 항공모함 등 주요 무기체계에 집중되던 관행이, 우주, 미사일 방어, 정보, 네트워크 등 첨단 기술 탑재체계를 확보하기 위한 노력³³⁾으로 많이 전환되었다. 이에 따라 기존 무기체계를 개발하던 전통적인 방산업체를 넘어, 신기술 기반의 비전통적 방산업체의 혁신역량을 활용하는 시작점이 되었다³⁴⁾.

3. 대침체기 (2008~2013)

대침체기(2008~2013)는 미국 경제위기의 여파로 국방예산이 감축되는 상황에서 변화를 위한 변화보다 내실을 다지기 위한 제도의 변화가 있던 시기이다. 당시 2008년 리먼 브라더스의 파산을 시점으로 서브프라임 모기지 사태와 함께 대침체기(Great Recession)가 시작되었다. GDP대비 정부부채는 2008년 67.7%에서 2013년 100.7%로 급격히 증가하였으나, 국방비 자체는 증가하는 양상을 보였다. 이는 앞선 이라크전과 아프가니스탄전을 위한 전쟁비용이 여전히 지출되고, 군 인력 유지를 위한 인건비, 의료비, 재향군인혜택 등의 고정비용이 점차 증가했기 때문이다.

오바마 행정부는 안보에 있어서 경쟁보다는 협력에 초점을 맞추면서 비용을 낮추기 위해 노력하였고, 재정적으로 책임감 있는 국방정책을 요구하였다³⁵⁾. 전쟁을 치르고 있던 미군은 경제위기에도 불구하고 국방비의 대폭적인 삭감은 단행할 수 없었다. 다만, 기존의 사업친화적 획득정책에서 비용감축에 중점을 둔 획득정책으로 전환하게 되었다. 대표적으로 2009년 WSARA법안³⁶⁾이 제정되었는데, 이 법안은 무기체계 획득 초기단계에서의 비용추정, 프

30) Light, P. C. (2005). 『Rumsfeld's Revolution at Defense』 (Brookings Policy Brief Series)

31) 서비스 획득 개혁법, Services Acquisition Reform Act of 2003.

32) GAO. (2005). 『Progress in Implementing the Services Acquisition Reform Act of 2003』

33) Czelusta, M. G. (2008). 『Business as Usual: An Assessment of Donald Rumsfeld's Transformation Vision and Transformation's Prospects for the Future』 (George C. Marshall European Center For Security Studies)

34) Eide, P. K., & Allen, C. D. (2012). 『The more things change, acquisition reform remains the same』

35) Gentile et al., 2021.

로그랩 평가 등 충분한 점검 과정을 거치도록 하여 획득 상의 위험을 최소화하는 것이 목표이다. 특히 비용감소를 위한 경쟁계약, 비용 증가에 대한 엄격한 통제 등 비용 절감에 초점을 맞추었다. 또한 국방부의 대표적인 획득사업 평가 및 비용 분석 조직인 CAPE³⁷⁾를 설치하여 총괄적인 차원의 비용통제를 강화하였다.

이는 민간과의 협력이 퇴보되었다기보다는 급진적인 변화로 인한 부작용을 해소하기 위한 접근으로, 한정된 예산 내에서 민간의 첨단기술력을 확보하기 위한 노력은 BBP이니셔티브³⁸⁾에서 찾아볼 수 있다. BBP이니셔티브는 국방부의 무기체계 구매역량을 향상시키고 방위산업을 활성화하기 위한 전략을 제시하였으며, 외연의 확장보다 내실을 다지기 위한 여러 가지 제도의 변화가 있었다. 하지만 미국이 주축한 사이 경쟁국들의 빠른 발전으로 인해 미국 국방과학기술의 압도적인 우위는 더 이상 보장받기 어려워졌고 새로운 위기에 직면하게 된다.

4. 국방혁신기(2014~)

국방혁신기(2014~)는 미국의 패권국 위상이 불안해지면서 기술혁신을 통한 도약을 새롭게 도모하는 시기로 볼 수 있다. 2014년 당시 구매력평가환율(PPP)로 계산한 미국의 GDP는 1872년 미국이 영국을 추월한 이래로 처음 중국에 1위를 내주게 되었다³⁹⁾. 구소련조차 미국의 경제적 역동성을 앞지르지 못했다는 사실을 감안하면 중국의 부상은 미국을 위기감으로 내몰았다.

특히, 2013년 의회보고서⁴⁰⁾를 기점으로, 워싱턴이 이라크와 아프가니스탄에 집중하는 동안 중국과 러시아가 안보위협으로 급격히 부상했다는 인식이 널리 퍼졌다. 오바마 행정부는 그 동안 중국과 러시아가 자유민주주의체제로 들어올 것이라는 전제로 국제관계에 있어 협력적 기조를 가져왔다. 그러나 중국은 미국의 아시아 태평양 지역의 군사적 취약점을 겨냥한 인민해방군 현대화에 급격한 투자를 시작하며, 미국의 군사력 전사를 제한하는 큰 걸림

36) 무기시스템 조달 개혁법, Weapon Systems Acquisition Reform Act of 2009.

37) 비용분석 및 프로그램 평가실, the Office of Cost Assessment and Program Evaluation

38) Better Buying Power Initiative: 경제성(Affordability), 비용 관리, 비생산적인 프로세스 및 관료주의 제거, 경쟁 촉진을 통해 획득 효율성을 높이기 위한 이니셔티브

39) "142년 세계경제 넘버 1 자리 ... 미국, 연내 중국에 넘겨주나." 『중앙일보』 (2014. 5. 1)

40) U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2013). 『2013 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission』 (Washington, D.C: Government Printing Office)

돌이 되기 시작했다⁴¹⁾. 또한 사이버 공격, 기술탈취, 공급망 논란, 남중국해 항해의 자유 등 여러 문제들은 결국 지금까지의 협력적 기조가 안보에 있어 긍정적인 작용을 하지 못했다는 비판을 낳았다.

결국 미 국방부는 경쟁국가와 기술력의 간격을 다시 벌려 군사적 우위를 다시 되찾기 위해 2014년 '3차 상쇄전략'을 발표하였고 국방부는 공세적인 연구개발 투자를 감행하기 시작했다. 2016년에 '4차 산업혁명'이 발표되자 과학기술력 확보에 대한 관심은 전 세계적으로 확산되었다. 이에 따라 2018년 트럼프 행정부는 안보환경 변화의 주요 원인으로 민간분야에서의 급속한 기술발전을 지목하며, 민간기술력까지도 국가안보의 개념으로 확장하였다. 또한 안보를 지키기 위해서는 다자간 기구, 비정부 조직, 기업 등과의 협력과 파트너십이 중요함을 강조⁴²⁾하였다.

즉, 미 국방부는 민간산업계를 협력의 대상으로 보고 민간분야의 자원과 인프라, 운영관리 전략을 활용하여 첨단기술을 빠르고 효율적으로 개발하고 도입하는 것이 중요하다고 판단하였다. 이에 따라 국방부는, 국방혁신 조직인 조직인 SCO, DIU, DIB⁴³⁾를 설립하고 MTA제도⁴⁴⁾를 도입하는 등 민간분야의 첨단기술을 확보하기 위한 조직과 제도를 확립하였다. 하지만 이러한 제도와 조직만으로 민간산업계를 끌어들이기에는 근본적인 한계가 존재했다. 특히, 기존 방산업체가 아니면 알 수 없는 수많은 제도와 민간산업계에서는 고려하지 않는 여러 규제들이, 실리콘밸리를 비롯한 기술력 있는 비방산업체의 국방 생태계 진입을 막아섰다. 결국 기존의 틀과 관료주의적 한계를 벗어날 수 있도록 국방획득제도는 유연성을 더욱 확장하는 방향으로 발전했다.

최근 COVID-19로 인한 경제 충격이 있었지만, 새롭게 출범한 바이든 행정부도 이를 타개하기 위한 방안으로 '과학기술', 즉 지식산업을 통한 경기부양에 초점을 맞추고 있다. 결국 민간과의 협력은 안보적 위기와 경제 충격을 함께 다룰 수 있는 최종 해결책이자, 미래의 안보·정치·경제·사회 구조 변화에 적극적으로 대응하기 위한 미국의 노력이라 볼 수 있다.

41) Gentile, G., Shurkin, M., Evans, A. T., Grisé, M., Hvizda, M., & Jensen, R. (2021). 『A History of the Third Offset 2014-2018』 (RAND)

42) DoD. (2018). 『National Defense Strategy 2018』

43) SCO(Strategic Capabilities Office): 전략능력국, DIU(Defense Innovation Unit): 국방혁신단, DIB(Defense Innovation Board): 국방혁신위원회

44) MTA(Middle Tier of Acquisition): 중간단계 획득제도

IV. 국방획득의 제도변화 양상과 요인

지금까지 미국의 국방획득제도 변화에 대해 알아보았으며, 본 장에서는 시기별 제도 변화가 무엇에 의해 촉진되었고(변화의 촉진요인), 어떤 방향으로 변화하였는지(변화의 방향성), 그리고 어떤 양상으로 변화하였는지(변화의 유형)와 그런 변화의 양상을 띄게 된 요인(변화 유형의 요인)을 찾아보고자 한다. 결론적으로, 미국의 국방 획득제도 변화에 대한 분석 결과를 요약하면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 미국의 주요 시기별 국방획득제도 변화

주요 시기	변화 촉진요인	변화 방향성	변화유형	변화유형 요인
탈냉전기 (1990~2000)	경제위험 (냉전종식으로 인한 국방비 감축요구)	결과중심성 (정책결정자)	대체 (replacement)	전환비용 ↑ 대체비용 ↓
군사변환기 (Transformation) (2001~2007)	안보위험 (9·11사태 및 대테러전쟁)	결과중심성 (정책결정자)	전환 (conversion)	전환비용 ↓ 대체비용 ↑
대침체기 (Great Recession) (2008~2013)	경제위험 (서브프라임 모기지 사태)	적절성 (정책이행자)	전환 (conversion)	전환비용 ↓ 대체비용 ↑
국방혁신기 (2014~)	안보위험 (미중 협력 후퇴)	결과중심성 (정책결정자)	층화 (layering)	전환비용 ↑ 대체비용 ↑

1. 시기별 제도변화의 방향성과 유형

먼저 탈냉전기(1990~2000)는 냉전종식에 따른 국방비 압박과 더불어, 민간시장이 급속히 성장함에 따라 군 전용의 새로운 연구개발보다는 상용품 사용을 독려하고 민간 구매관례를 활용하는 등 민간 역량 활용 논의가 시작되는 단계이다. 당시의 제도 변화에 대한 요구는 군비경쟁으로 인한 정부부채율이 급증하는 등의 경제위험에서 시작되어, 의회를 비롯한 군 외부에서 강하게 나타났다. 특히 군 내부의 비효율성을 해결할 것을 요구하였고 이를 위한 방안으로 민간의 역량을 활용⁴⁵⁾하고자 했기에, 결과중심성의 논리가 적용되었다.

45) Fox, J. R. (2011). 『Defense Acquisition Reform 1960-2009: An Elusive Goal』 (Center of Military History U.S. Army)

민간의 역량을 활용하는 방향으로 제도의 방향성이 주어진 상황에서, 군 내부의 변화에 대한 저항(높은 전환비용)과 군 외부에서의 변화 요구(낮은 대체비용)로 인해 대체(replacement)의 형태로 변화가 일어난 것을 볼 수 있다. 당시 냉전이라는 위협에 대응하기 위한 인식이 아직 남아있어 군의 고유한 기능과 역할을 잃게 될 수 있다는 내부적인 반발이 컸기 때문에 전환비용은 상승할 수밖에 없었다. 그러나 정부 재정이 악화되고 안보적 위협의 감소로 인해 국방의 기능에 대한 요구가 줄어들어 따라, 정치적으로도 국방제도 변화에 대한 요구가 컸다. 즉, 대체비용은 낮고 전환비용은 컸기 때문에, 제도를 대체하는 방식으로 제도 변화가 이루어졌다. 그 결과 '섹션 800 패널'의 권고와 같이 국방획득 관련 법안이 대대적으로 개편되었으며, 국방획득개혁백서⁴⁶⁾가 출간되었다. 또한, FASA와 FARA와 같은 상용품 활성화 제도가 새롭게 제정되고, 비용회계기준 같은 규제를 완화하여 민간 역량을 원활하게 유입시키기 위한 환경이 만들어졌다.

군사변환기(2001~2007)는 전쟁 양상의 변화에 선제적으로 대응하여, 첨단기술 기반의 민간산업계를 방산시장에 유입시키면서 비전통적 방위사업체를 적극 활용하는 것을 중점적으로 민간 역량 활용의 범위가 확장되는 단계로 볼 수 있다. 당시 정보화기술을 비롯한 첨단기술의 급속한 발전으로 인해 전쟁의 양상이 변화한다는 RMA가 다시금 부상했고, 신자유주의 성향을 가진 당시 국방장관 린스펠드는 혁신적인 변화를 요구⁴⁷⁾했기 때문에 결과중심성의 논리가 확산되었다.

군 내부의 뿌리 깊은 관료주의를 불신하던 린스펠드는 민간의 역량을 적극적으로 활용⁴⁸⁾하도록 제도변화의 방향성을 제시했으며, 낮은 전환비용과 높은 대체비용으로 인해 변환(conversion)이 일어난 것을 볼 수 있다. 린스펠드는 강력한 리더십으로 변화를 끊임없이 요구하며, 내부적인 반발을 억제하였다. 처음부터 이러한 반발을 억제할 수 있었던 것은 아니다. 린스펠드는 소수정예 위주의 작고 빠른 군대 전략으로의 변화를 주장했는데, 아프가니스탄전 초기에 수행한 항구적 자유 작전(Operation Enduring Freedom)이 성공을 거두며, 변화에 대한 내부적 반발이 줄어들었고 이로 인해 전환비용이 낮아질 수 있었다. 또한, 당시 9·11테러로 인해 본토에 처음 직접 타격을 입은 미국사회는 국방부가 안보보장이라는 본연의 기능을 다하길 바랐고, 이에 따라 대체비용은 높은 상태를 유지하였다. 그 결과 제도의 전환이라는 방식으로 제도 변화가 이루어졌으며, 각종 획득 제도의 규제가 다수 완화되

46) Perry, W. J. (1994). "Acquisition Reform: A Mandate for Change."

47) Rumsfeld, D. (2001. 10. 10). "DOD Acquisition and Logistics Excellence Week Kickoff—Bureaucracy to Battlefield." DoD Speech.

48) 스티븐슨, 찰스 A. 전광호·박민형 (역). (2019). 『미국 국방부 장관: 독이 든 성배』(소리내)

고 기술력있는 비방산업체를 유입시키기 위해 많은 인센티브를 줄 수 있도록 변화하였다. 또한, 전통적 방산업체 중심의 기존 플랫폼 무기체계에서 비방산업체 중심의 첨단기술 탑재 체계의 투자로 집중되면서, 새롭게 부상하는 첨단기술에 대한 투자가 늘어났다.

대침체기(2008~2013)는 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 세계적 경기침체와 더불어 리더십의 교체로 인해 기존의 급격한 제도변화로 인한 비효율성을 재정비하는 단계로 볼 수 있다. 럼스펠드의 강한 리더십은 많은 변화를 이끌어냈지만, 지나친 비즈니스 친화적 제도 개혁으로 인해 오히려 감독절차가 많아져 행정비용이 증가하고, 체계 획득 비용이 급증하는 등 급격한 제도변화로 인한 부작용⁴⁹⁾이 나타났다. 이에 따라 군 내부에서 투명성과 공정성 같은, 정부의 주요 가치를 되찾고자 하는 움직임이 커졌기 때문에 적절성의 논리가 적용되었다고 볼 수 있다.

이 시기는 군 내부의 자체적인 개선요구로 인해 적절성을 되찾는 제도변화를 시도하였으며, 낮은 전환비용과 높은 대체비용으로 인해 전환(conversion)의 형태로 제도변화가 일어났다. 당시 결과중심성(민간 역량 활용 확대)과는 다른 방향으로 제도를 변화하길 바라는 내부적인 요구가 많았기에⁵⁰⁾ 전환비용은 감소하였다. 정치적 환경측면에서도 군 기능이 민간으로 전환된 것이 비효율적이라 인식했다기보다는, 아프가니스탄전과 이라크전이라는 큰 비용의 지출을 줄이기 바라는 데에 모든 초점이 있었기 때문에, 국방획득제도에 대한 외부적 변화요구가 크지 않아 대체비용의 감소는 일어나지 않았다. 그 결과 기존 제도에서 적절성을 강화하는 수준의 제도 전환이 있었으며, WSARA법안을 통해 비용 및 사업 평가를 강화하고 효율적으로 체계획득을 수행할 수 있는 지침(BBP이니셔티브)을 내려주는 선에서 변화가 있었다.

국방혁신기(2014~)는 기술패권국으로서의 위상을 지키기 위해 민간산업계까지 포괄적 국가안보로 보고, 기술력 확보를 위해서라면 위험도 감수할 만큼 민간업계의 강한 협력을 필요로 하고 있는 시기이다. 이 시기의 제도변화는 중국이라는 강력한 안보위협이 부상함에 따라 국가적 대응의 필요성이 커졌으며, 첨단기술 도입에 초점을 둔 결과중심성의 논리가 적용되었다.

현 시기는 냉전, 이라크 및 아프가니스탄 전쟁과 같이 직접적인 안보위협이 있었던 다른 시기와는 다르게, '3차 상쇄전략'에서 보다시피 선언적으로 안보위협이 정의되었다. 즉, 가시적인 전쟁의 위협이 없었음에도 불구하고 변화를 도모하는 상황이기에, 기본적으로 대체비

49) Sanders, G., Hunter, A. P., McCormick, R., & McQuade, M. R. (2015). 『Measuring the Outcomes of Acquisition Reform by Major DoD Components』 (CSIS)

50) Sanders et al., 2015

용과 전환비용이 높아져 증화 형태로 제도변화가 이루어지는 것을 볼 수 있다. 냉전 이후 민간 역량을 적극적으로 활용하는 제도로 그 동안 꾸준히 발전해왔을 뿐만 아니라, 본 시기에 는 직접적인 위협이나 충돌이 발생하지는 않았다. 그렇기 때문에 국방 내외부적으로도 더 과감한 개혁이 이루어질 것을 요구하는 상황은 아니다. 하지만 민간의 기술력까지도 국가안 보 개념으로 확장할 만큼, 패권경쟁에 대한 경제적, 정치적 압력이 서서히 강해짐에 따라 새로운 전략이 필요해지기 시작했다. 따라서 기존 제도는 크게 변경하지 않되 기술발전을 위한 패스트트랙을 제공할 수 있는 새로운 제도를 도입하는 증화 전략을 택하였다. 그 결과 국방혁신 조직인 SCO, DIU, DIB가 설립되고 긍정적인 결과를 보이고 있으며, 군에 빠르게 기술을 유입시킬 수 있는 각종 제도를 새롭게 만드는 형태로 변화하고 있다.

2. 제도변화의 촉진요인과 방향성

지금까지 제도변화를 종합하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 제도가 변화하는 데에 영향을 주는 것은 변화를 유발시키는 변화의 촉진요인과 변화의 방향성으로 볼 수 있다. 먼저, 국방획득제도가 변화하기 위해서는 경제위협과 안보위협과 같은 큰 외부적 위협이 선행되었 음을 확인할 수 있었다. 즉, 안보를 다루는 만큼 폐쇄적일 수밖에 없는 군 조직은 경로의존 성이 강해 변화하기가 상당히 어렵기 때문에, 미국 사회에 큰 영향을 줄만큼의 위협적인 사 건이 있어야 그 흐름에 따르는 것을 볼 수 있다.

제도 변화의 방향성은 변화를 발생시킨 촉진요인에 의해서 영향을 받기도 하지만, 제도와 관련된 행위자들의 인식에 따라 적절성과 결과중심성 사이에서 균형점을 찾은 결과가 반영 되는 것을 볼 수 있었다. 정부에 위협이 닥쳐왔을 때, 정책결정자와 정책이행자로 이루어진 정책행위자들은 이를 해결하기 위한 제도 변화를 도모한다. 이 때 제도 변화의 방향성은 마 주한 문제를 어떻게 해결할 것인가를 고민한 결과라 볼 수 있다. 정책이행자들은 엄격한 관 료제 내에 속하기 때문에 적절성의 논리 관점을 채택하게 되며, 조직 내에서의 통제와 안정 성을 보장받기 위해 기존의 절차와 관행, 규범을 벗어나지 않는 방향으로의 변화를 추구 한다. 즉, 군 중심의 절차 이행, 보안을 위한 불가피한 폐쇄성, 투명성과 공정성을 위한 규범 적 업무처리, 정책적 일관성 등에 초점을 맞춘다.

하지만 정책결정자는 현재 마주한 위기상황에 대처하기 위한 자율성과 권한을 광범위하게 갖고 있기 때문에 결과중심성의 논리 관점을 채택하는 데에 주저함이 없다. 기존 조직의 권 한 이양도 감내할 만큼 효율적이고 효과적인 정책 방향성을 추구할 수 있기 때문에, 민간이 군의 역할에 적극적으로 참여할 수 있도록 문호를 개방하여 민군협력을 강화하는 것에 높은

관심을 갖고 있다. 즉, 기술, 인력 등 민간의 혁신역량을 유입시켜 국방획득제도의 효과성(고급 기술력 확보, 민간기업의 유인 활성화 등)과 효율성(민간의 효율성 도입, 행정의 간소화 등)을 달성하는 데에 초점을 맞춘다.

이러한 두 가지 관점은 이전 시기의 정책 기조에 따라 상호조절적으로 나타나는데, 제도는 단방향적으로 변화하는 것이 아니라 상황 맥락에 따라 조절되어 변화하기 때문이다. 안보위협으로 인한 제도변화가 발생한 경우, 국방의 목적인 국가의 안전이 최우선이기 때문에 민간의 역량까지 동원하여 안보태세를 갖추어야 하므로 결과중심성 관점으로 제도가 변화하였다. 경제위협이 발생했던 경우는 각 시기(탈냉전기, 대침체기)가 다른 방향성을 가진다. 탈냉전기의 경우, 냉전기동안 군의 권한이 비대해졌기 때문에 이를 조정하라는 정치적인 압박에 따라 민간역량을 활용하는 대안이 고려되어 제도가 변화되었다. 하지만 대침체기에서는 다른 양상을 보인다. 이전 시기 동안에는 테러리즘이라는 안보위협에 대응하기 위해 민간 역량을 긴밀하게 활용하였으나, 관료들에 비해 상대적으로 책임감이 적은 민간에 지나치게 의존하게 되었다는 부정적 인식이 퍼졌다. 여기에 경제위협이라는 문제까지 발생하면서 조직 내부의 자성의 목소리가 높아지기 시작했다. 이에 따라 민간역량을 활용하기보다는, 정부가 추구해야 할 가치를 되찾고 안정성을 보장하려는 적절성의 방향으로 변화가 이루어졌다. 요약하면, 국방획득제도는 전반적으로 민군협력을 강화하는 방향으로 발전해왔으나 정책 행위자들 간의 인식의 균형점을 맞추면서 완급을 조절하는 모습을 확인할 수 있다.

3. 제도변화의 유형과 비용

변화의 방향성이 어느 정도 정해진다면, 변화의 유형은 정치적 환경과 정책행위자의 인식에 따라 정해지게 된다. 정치적 환경은 대체비용에 영향을 주는데, 본 논문의 분석에서는 탈냉전기 이외에는 기본적으로 대체비용이 높은 경향을 보인다. 기본적으로 변화는 정치적 위험성을 안고 있는데, 탈냉전기에는 냉전까지의 군의 권한이 과도하게 집중되어야 했던 예외적인 원인이 급격히 해소되었기 때문에 기존까지의 부담을 해소하고 싶어 하는 대중적 요구가 강력했다. 이에 따라 대통령과 의회에서 모두 강력한 변화의 의지를 보였기에 대체비용이 이례적으로 낮아질 수 있었다.

전환비용은, 정책 행위자들과 기존 제도가 갖고 있던 경로의존성으로 인하여 기본적으로 높게 유지된다. 이러한 전환비용이 낮을 수 있었던 시기는 군사변환기와 대침체기이며, 둘의 변화 양상은 다르게 나타난다. 대침체기의 경우, 기존까지 이루어졌던 개혁적인 변화보다 더 개혁을 이루기 위한 변화라기보다는, 민간 부문의 과도한 권한 이양과 같은 기존 개혁

의 부작용을 완화하기 위해 군 내부의 목소리가 반영된 전통적 제도로의 복귀에 가까운 양상을 보인다. 즉, 적절성이라는 제도개혁의 방향성은, 정책이행자들의 강한 요구로 발생할 수 있었다. 반대로, 군사변환기에는, 반테러전쟁 초기에서의 승리라는 상황적 맥락을 기반으로, 강력한 리더십이 군 내부의 반발을 완화할 수 있었다. 그로 인해 군 내부에서의 변화에 대한 저항이 낮게 나타나는 모습을 보인다. 결국 전환과 같은 제도변화가 일어나기 위해서는 군 내부의 정책결정자의 강력한 리더십으로 정책이행자들을 설득하거나, 정책이행자들이 자체적인 변화 요구를 제기하는 과정이 필요하다는 것을 볼 수 있다.

전체적인 제도 변화의 궤적을 살펴보면, 새로운 제도가 안착된 탈냉전기 이후부터는 전환 비용 및 대체비용 모두가 낮아질 유인이 많지 않기 때문에 결국 제도가 누적되는 형태로 진화할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 강력한 리더십의 출현(전환비용의 하락), 대규모 방산비리의 발생(대체비용의 하락)과 같은 큰 사건이 발생하지 않으면, 기존 제도가 없어지지 않고 새롭게 누적만 되는(layering) 형태의 변화만 일어날 것으로 보인다. 군 외부의 민간 역량을 활용하자는 담론은 소수의 제도개혁가들이 외부의 강력한 지지를 받고 시작되었다. 그러나 그 제도적 기반이 마련된 이후로는 내외부적인 변화의 필요성이 낮아짐에 따라 새로운 제도가 누적되기만 하여, 제도적 복잡성이 증가하는 등 부작용이 발생할 수 있으므로, 이를 해결하기 위한 연구가 필요할 것으로 보인다.

V. 결론

본 연구는 탈냉전 이후 미국 국방획득제도를 통해 제도 변화의 방향성과 양상은 무엇이 결정하는 지를 알아보려 하였다. 냉전 종식 후 미국은 군 효율화를 위해 민간의 역량을 개방적으로 유입시키려는 노력을 했으며, 이를 시작으로 미국 국방획득제도는 민간 역량을 적극적으로 활용하는 방향으로 점진적으로 발전해왔다. 다만 국방제도는 경로의존성이 강한 만큼, 경제 및 안보위협과 같은 중요한 사회적 문제가 발생할 때 이를 해결하기 위해 혁신적인 변화를 도모하는 것을 볼 수 있다.

미국 국방획득제도에서도 볼 수 있다시피, 제도 변화의 방향성이나 양상(전환, 층화, 대체)은 시기별로 다르게 나타난다. 제도 변화의 방향성은 March & Olsen의 행동이론에서 보다시피 적절성 혹은 결과중심성적인 특징을 보이는데, 이는 이전 시기의 제도적 맥락과 이에 따라 달라지는 제도변화의 주체(정책결정자 및 정책이행자)가 어떤 행동성향을 갖는 지가 반영되기 때문이다. 제도 변화의 양상은 Pierson의 제도변화 모형에 따라 주로 전환, 층화,

대체의 유형을 보이는데, 정치적 환경에 영향을 받는 대체비용과 정책행위자의 인식에 영향을 받는 전환비용에 기반하여 결정된다. 다만 민간 역량을 적극적으로 활용하기로 한 제도적 기조가 안착된 탈냉전기 이후부터는 대체비용과 전환비용이 낮아질 유인이 많지 않기 때문에, 제도적 복잡성이 높아지는 등 일련의 부작용이 예상되므로 이를 위한 추가적인 연구가 필요할 것으로 예상된다.

‘첨단기술’은 전쟁의 양상뿐만 아니라 세계적인 세력의 균형에도 영향을 미치고 있기에 민간 역량을 활용하는 전략에 대한 논의는 앞으로 더욱 심화될 것으로 예상된다. 특히 과학기술이 산업지형을 뒤바꿈에 따라 기술적 우위를 선점하기 위한 세계적 경쟁이 치열해지고 있는 상황에서, 각 국은 국방부만이 단순히 방위적인 기능뿐만 아니라 다양한 산업정책(4차 산업혁명 등), 환경정책(신재생에너지 등)과 같은 국가 정책에서 다양한 기여를 할 것을 주문하고 있다. 결국 국방 영역과 비국방 영역의 기준은 더욱 모호해지고 있으며, 향후 국방 부문에서 다양한 안보주체들과의 협력전략은 더욱 깊은 이해를 필요로 하는 연구주제가 될 것으로 판단된다.

참고문헌

- 강남규. (2014. 5. 1). “142년 세계경제 넘버 1 자리 ... 미국, 연내 중국에 넘겨주나” 『중앙일보』
- 스티븐슨, 찰스 A. 전광호·박민형 (역). (2019). 『미국 국방부 장관: 독이 든 성배』 (소리내)
- Acquisition Advisory Panel. (2007). 『Report of the Acquisition Advisory Panel: to the Office of Federal Procurement Policy and the United States Congress』
- Bodnieks, V. (2020). “The New Institutionalism: A Tool for Analysing Defense and Security Institutions.” *Security and Defense Quarterly*, 32(5), 83-94.
- Christensen, D. S., Searle, D. A., & Vickery C. (1999). “The Impact of the Packard Commission's Recommendations on Reducing Cost Overruns on Defense Acquisition Contracts.” *Acquisition Review Quarterly*, Summer 1999, 251-262.
- Czelusta, M. G. (2008). 『Business as Usual: An Assessment of Donald Rumsfeld's Transformation Vision and Transformation's Prospects for the Future』 (George C. Marshall European Center For Security Studies)
- DAU. (2021). 『Defense Acquisition Guidebook』
<https://www.dau.edu/pdfviewer/Source/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2fpdfviewer%2fSource%2fGuidebooks%2fDAG&FolderCTID=0x012000F525AB6D174450418BC6E438824313F8>
- DoD. (2018). 『National Defense Strategy 2018』
- DoD Directive 5000.01 “The Defense Acquisition System”
- DoD Instruction 5000.02 “Operation of the Defense Acquisition System”
- Eide, P. K., & Allen, C. D. (2012). 『The more things change, acquisition reform remains the same』
[https://ssl.armywarcollege.edu/dclm/pubs/The%20More%20Things%20Change%20Acq%20Reform%20Remains%20the%20Same%20\(Eide,%20Allen,%20DARJ%2061\).pdf](https://ssl.armywarcollege.edu/dclm/pubs/The%20More%20Things%20Change%20Acq%20Reform%20Remains%20the%20Same%20(Eide,%20Allen,%20DARJ%2061).pdf)
- Fox, J. R. (2011). 『Defense Acquisition Reform 1960-2009: An Elusive Goal』 (Center of Military History U.S. Army)
- GAO. (1993). 『Acquisition Reform: DOD Acquisition Law Advisory Panel's Operations and Report』

- GAO. (2005). 『Progress in Implementing the Services Acquisition Reform Act of 2003』
- Gentile, G., Shurkin, M., Evans, A. T., Gris , M., Hvizda, M., & Jensen, R. (2021). 『A History of the Third Offset 2014-2018』 (RAND)
- Hacker, J. S. (2004). “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States.” *The American Political Science Review*, 98(2), 243-260.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hanks, C., Axelband, E., Lindsay, S., Malik, M. R., & Steele, B. (2005). 『Reexamining Military Acquisition Reform: Are We There Yet?』 (RAND)
- Krasner, S. D. (1984). “Approaches to the State: Alternative Conception and Historical Dynamics.” *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Krasner, S. D. (1998). “Sovereignty: An Institutional Perspective.” *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
- Krepinevich, A. F. (1992). 『The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment』 (CSBA)
- Light, P. C. (2005). 『Rumsfeld’s Revolution at Defense』 (Brookings Policy Brief Series)
<https://www.brookings.edu/research/rumsfelds-revolution-at-defense/>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). “Logic of Appropriateness.” *ARENA Working Papers 9*, ARENA.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2013). “Logic of Appropriateness.” 『The Oxford Handbook of Political Science (pp.478-497)』 (Oxford: Oxford University Press)
- Perry, W. J. (1994). “Acquisition Reform: A Mandate for Change.” DoD.
- Pierson, P. (2004). 『Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis』 (Princeton University Press)
- Ripsman, N. M. (2000) . “The Political Economy of Security: A Research and Teaching Agenda.” *Journal of Military and Strategic Studies*.
- Rumsfeld, D. (2001. 10. 10). “DOD Acquisition and Logistics Excellence Week Kickoff— Bureaucracy to Battlefield.” DoD Speech.

- Sanders, G., Hunter, A. P., McCormick, R., & McQuade, M. R. (2015). 『Measuring the Outcomes of Acquisition Reform by Major DoD Components』 (CSIS)
- Steinmo, S. (2008). “Historical institutionalism.” 『Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective (pp. 118-138)』 (Cambridge University Press)
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). 『Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies』 (Oxford: Oxford University Press)
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2013). 『2013 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission』 (Washington, D.C: Government Printing Office)
- Weiss, L. (2014). 『America Inc.: Innovation and Enterprise in the National Security State』 (Cornell University Press)
- Wilson, John M. (1992).” An Acquisition Model to Emulate: An evaluation of the 1988 Packard Commission Report.” Graduate Student Theses, Dissertations, & Professional Papers at University of Montana.

Institutional Changes of the U.S. Defense Acquisition System after the end of the Cold War Era

Jin, A-Yun & Yoon, Gyun Soo

Keywords

defense acquisition system, U.S. defense policy, defense innovation, institutional change, new institutionalism

This study began with the question, “What determines the direction and patterns of change in the U.S. defense acquisition system?” Despite its strong path dependency, the U.S. defense system has demonstrated a capacity for innovative and transformative changes when confronted with significant societal challenges. Drawing upon Pierson's institutional change model and March & Olsen's behavioral theory, this paper utilizes a historical institutionalism approach to analyze the evolution of the U.S. defense acquisition system. The study explores how economic and security threats have driven policy actors to initiate institutional changes. In particular, it focuses on the changing role of civilian actors after the end of the Cold War era. It examines how the behavior and preferences of key policy decision-makers and policy implementers have influenced the direction (appropriateness, consequentiality) and patterns(transition, stratification, substitution) of change over different periods. Moreover, as the defense acquisition system matures in its pursuit to leverage private sector capabilities, this research anticipates a cumulative change in the emergence of new institutions(layering), resulting in an expanded and more complex structure of institutions. Consequently, it highlights the need for further studies to address the complexities associated with institutional change.

[논문투고일 : 2023. 7. 31.]

[심사의뢰일 : 2023. 8. 20.]

[게재확정일 : 2023. 9. 18.]

직장예비군제도 발전 방향 연구: 편성(編成)과 운영(運營)을 중심으로

강용구*

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰
- III. 직장예비군부대 현상분석 및 문제점
- IV. 직장예비군부대 미래 발전 방향
- V. 결론

요약

본 연구는 예비군 조직의 한 축인 직장예비군의 편성과 운영에 관한 현실태와 문제점을 분석하고 발전 방향을 제시한 연구이다. 이는 전·평시 직장 방호와 전쟁수행능력 뒷받침, 나아가 「국방혁신 4.0」 예비전력 능력 확충의 주요한 과제인 예비군부대 구조 및 제도 개선이라는 중요한 함의를 담고 있다.

연구결과를 정리하면 첫째, 직장예비군 편성체계를 재정립해야 한다. 직장 방호가 필요하다고 판단한 국가기관직장과 국가중요시설직장은 예비군을 유지하고, 일반직장과 대학직장은 장기적으로는 해체하는 것을 기본으로 하되, 전시에라도 유지가 필요한 직장은 선별하여 유지하는 방안을 제시하였다. 둘째, 직장예비군부대 제대편성 기준을 재설정해야 한다. 예비군자원 감소 추세를 반영하여 현실화하고 이를 직장예비군 표준화 편성에도 활용할 수 있을 것으로 전망된다. 셋째, 통합직장 예비군부대 편성과 운영 개선이 필요하다. 여기에는 통합직장 예비군부대를 한국산업단지공단 각 지역본부의 직제에 반영하는 것과 통합방위협의회가 법령에 명시된 역할에 충실할 수 있도록 여건 보장, 분담금 징수와 집행체계 개선이 포함된다.

본 연구에서 연구 범위로 설정한 직장예비군 편성과 운영 외에 직장예비군 지휘관 선발과 복무와 처우, 특히 본 연구에서 제시한 방안의 법령개정 소요 등을 포함한 후속연구가 진행된다면 우리나라 직장예비군 제도의 종합적인 발전을 기대할 수 있을 것이다.

핵심어: 직장예비군, 통합직장 예비군부대, 국가중요시설, 직장예비군 편성, 제대편성 기준, 통합방위협의회

* 국방대학교 국가안전보장문제연구소 예비전력연구센터 책임연구원

I. 서론

우리나라의 예비군은 1968년 1월 21일 청와대 습격을 목표로 한 북한 무장공비 침투사건이 계기가 되어 그해 4월 1일 공식적으로 창설되었다. 창설 당시 예비군은 주소지에 따라 편성되는 지역예비군과 소속된 직장에 따라 편성되는 직장예비군으로 구분하여 국방부장관이 제반 사무를 관장하도록 하였다.¹⁾ 창설 초기 직장예비군은 국가중요산업시설 또는 사업체에 한하여 설치 운용토록 함으로써 기간산업 시설의 방호를 주목적으로 하였다. 직장예비군 제도는 대북 억지력을 창출한다는 점에서 정부의 육성책도 적극적이었지만 직장의 장(長) 입장에서도 직장예비군을 운영함으로써 얻게 되는 직장 인력 유지, 훈련의 효율성 등 상대적 이익이 당시에는 적지 않아 정부와 기업 모두에게 유리한 제도였다고 볼 수 있다.

1970년대 들어 급격한 산업화가 진행되면서 직장의 수가 기하급수적으로 늘어나자 직장의 조업과 방호를 동시에 보장해주는 차원에서 일반직장에도 예비군부대를 편성하였다. 또한, 각급 대학에 재학 중인 학생들의 학습권을 보장해주기 위해 1981년에 대학별로 직장예비군부대를 편성하면서 예비군부대 편성기준이 국가중요시설의 방호 또는 기간산업의 보호 차원을 넘어서 직장 내 예비군자원을 관리하고 훈련하기 위한 차원으로 확대되어 가게 되었다. 이런 과정을 거쳐 1990년도에는 2,637개까지 부대 수가 증가하였다.

그러나 시설 자체의 방호 필요성이 떨어지는 일반직장과 대학이라도 예비군자원 수만 충족할 수 있으면 직장예비군을 편성할 수 있는데 반해 전·평시 방호가 반드시 필요한 국가중요시설 중에서 예비군자원이 부족하거나 경영상의 이유로 예비군 규모를 축소하거나 편성하지 않는 모순점이 내재하고 있다. 또한, 법령에 명시된 직장예비군부대 제대별 편성기준 인원을 충족하지 못하는 부대가 점점 늘어나고 있는데도 불구하고 편성기준을 현실에 맞춰 조

1) 본 연구에서 사용되는 주요 용어의 정의는 다음과 같다. ① '직장예비군'이란 직장방위를 목적으로 직장 단위로 편성된 예비군을 말한다. ② '지역예비군부대, 직장예비군부대'란 지역 또는 직장 단위로 편성하여 동원된 예비군자원을 지휘·통솔하고 소속 예비군 편성자원을 유지·관리하는 예비군부대를 말한다. ③ '통합직장예비군'이란 같은 산업단지의 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 필요가 있는 경우, 같은 건물이나 구내(構內)의 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 필요가 있는 경우, 같은 직장 또는 같은 계열의 직장이 같은 지역에 있는 경우에 직장 단위로 편성된 직장예비군을 수임군부대의 장이 관할하는 구역 단위로 통합하여 운영할 필요가 있는 경우 통합하여 편성한 직장예비군부대를 말한다. ④ '예비군 조직'이란 구성 요원의 대상과 복무기간을 설정하는 것을 말한다. ⑤ '예비군 편성'이란 예비군으로 조직된 자를 일정한 기준에 따라 전투력을 발휘할 수 있는 단위로 부대화하는 것을 말한다. ⑥ '수임군부대장'이란 국방부장관으로부터 예비군의 지휘·관리·운영에 관한 권한을 위임받은 군부대의 장을 말한다. 이상은 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」, 국방부 훈령 제2761호(2023. 1. 10) 제2조. ⑦ '예비군 육성'이란 안보환경의 변화에 따라 예비군의 임무수행 능력을 최고도로 유지할 수 있도록 지속적으로 발전시켜 나가는 것을 말한다. ⑧ '예비군 지원'이란 예비군을 육성하고 예비군의 성공적인 임무수행을 보장하기 위한 행정·재정 및 역무 등의 지원을 말한다. 「예비군 육성·지원에 관한 규칙」, 국방부령 제1068호(2021. 10. 25) 제2조.

정하거나 혹은 자원이 부족한 직장을 해체하는 등의 조치가 적극적으로 시도되지 않고 있다.

이에 따라 본 연구는 직장예비군의 편성 및 운영 분야를 연구 범위로 설정하고 다음과 같은 연구 목적을 달성하고자 하였다. 첫째, 직장예비군 편성체계 재정립이다. 직장의 방호 필요성과 자원관리 효율성, 현실적 여건 등을 종합적으로 고려하여 유지가 필요한 직장 과 필요성이 떨어지는 직장을 판단하고 전·평시 방호가 필요한 직장 위주로 예비군부대를 재편하는 방안을 제시하였다.

둘째, 직장예비군부대 제대별 편성기준 재설정이다. 이를 위해 1970년대에 마련된 편성기준을 검토하여 예비군자원 감소 등 여건에 맞게 현실화하는 방안을 제시하였다.

셋째, 오래전부터 문제가 발생하고 있는 통합직장 예비군부대의 직제 편성 개선안과 통합 방위협의회의 효율적인 운영방안을 제시하였다.

직장예비군 제도는 편성과 운영, 직장예비군 지휘관 선발 및 인사관리, 교육훈련, 장비·물자 유지 등 여러 분야가 포함되는데 이를 망라하는 종합적인 연구가 필요하지만 직장예비군 제도의 근간이라 할 수 있는 편성과 운영에 관한 문제점을 분석하고 발전 방안을 제시하여 직장예비군제도 발전의 전기를 마련하는데 의의를 두었다. 연구 주제의 성격상 법령, 정책자료 등 문헌연구와 직장예비군과 관련된 선행연구 결과를 분석하였으며 정책부서와 직장예비군부대를 방문하여 관계자와 인터뷰 또는 의견을 청취하는 등의 연구방법을 적용하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 직장예비군 편성 연혁²⁾

1968년 창설 당시 직장예비군부대는 국가중요산업시설 및 사업체와 공익시설에 한해 직장 단위로 소대 또는 분대를 창설하되 직장의 소재지 지역예비군부대에 예속되어 편성하고 각 도 지방병무청장 감독하에 직장장이 편성하였다. 국가중요산업시설 이외의 관공서나 일반 산업시설의 직장예비군부대 창설 요건을 엄격하게 설정하였다. 1970년대 들어서 직장예비군부대 편성기준을 조정하여 현재와 동일하게 분대~여단으로 편성하였다. 공업단지 등은 공단 자체를 단일 직장개념으로 통합 편성하되 공단 예비군의 예하 제대는 중대급 이상 편성이 가능한 직장은 직장 단위로 편성하고 중대 편성이 불가능한 직장은 인접 직장 과 혼합하여 중대를 편성토록 하였다.

2) 국방부. 『예비군 50년사』(서울: 국방부, 2018), pp. 62-104.

1981년 「향토예비군설치법」(現 예비군법)에 직장예비군 편성기준을 마련하여 중대급(81명) 이상 예비군자원을 보유한 일반직장과 분대급(9명) 이상 예비군자원을 보유한 국가보안 목표 기관과 시설의 직장은 의무적으로 직장예비군부대를 편성하고 소대급(41명) 예비군자원을 보유한 일반직장은 직장장의 원에 의해 편성토록 하였다. 또한, 1981년에 대학직장 예비군부대를 창설하여 대학 및 대학원에 재학 중인 학생과 교직원, 고용원을 망라하여 편성하였다. 1994년에는 예비군 복무제도 개선을 통해 33세까지의 복무연령제에서 군복무 후 8년차까지의 예비군 복무연한제로 전환하였다.

2004년 대학직장 예비군부대 전담제³⁾를 추진함에 따라 편성기준 초과 및 미달 기간이 1년 이상이거나 미자격 지휘관을 6개월 이상 유지하는 대학, 정기감사 결과 5년 동안 3회 이상 불합격한 대학직장부대는 해체할 수 있도록 함으로써 대학직장 예비군부대 해체요건을 신설하였다. 2014년에는 대학직장 예비군부대에 편성되어 있던 학생 중 수업연한을 초과한 졸업유예자와 유급자 등은 학생보류 대상에서 제외하여 지역예비군부대로 편성토록 하였다. 시대별 직장예비군 편성의 주요 특징은 <표 1>과 같다.

<표 1> 시대별 직장예비군 편성의 주요 특징

구분	내 용
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> • 1968년 예비군 창설, 직장예비군은 시민군적 지원조직 정도의 운용개념 • 예비군에 대한 전력화 개념이나 방향이 설정되지 않은 시기
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> • 경제부흥 위한 국가적 노력, 산업인력 확보, 국가안보 중요성이 일치한 시기
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 직장예비군 편성 및 운영 제도화, 안정화 시기
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 예비군 복무제도 개선과 연계하여 직장예비군 편성 방침 조정
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 직장예비군부대 제대 격하·해체 가속화, 직장예비군 편성·운영 재검토 요구

* 출처: 국방부. 『예비군 50년사』(서울: 국방부, 2018), pp. 62-104의 내용을 토대로 재정리

이를 통해 살펴보면 일반직장의 경우 최초의 직장예비군 존립 목적인 전·평시 직장 방호, 경제부흥을 위한 산업인력 확보, 편의 제공 등의 측면에서 현재는 특정 목적을 위해 존립하고 있다기보다는 지역예비군부대와 분리되어 직장의 필요에 의해 존립 여부가 결정되는 임의적인 조직으로 간주되고 있다. 특히 대학직장은 예비군편성으로 인한 학생예비군의 부담을 줄이고 교육훈련 및 운영의 내실화를 기하기 위하여 창설되었으나 현재는 존립 목적과

3) 대학직장 예비군부대 전담제는 국방부 선발시험에서 해당 계급에 해당하는 사람을 선발하여 채용하고 비상계획관 등 다른 직책과 겸직을 시키지 않는 것을 말한다.

필요성, 사회적 형평성 차원에서 부정적인 견해가 다수이다. 따라서 직장예비군 존속의 타당성, 편성의 적절성, 운영의 합리성 등에 대한 검토와 개선 방향을 정립할 필요성이 높아지고 있다.

2. 직장예비군 개념 및 편성 원칙

예비군은 「예비군법」 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등)에 따라 예비군대원의 거주지나 직장을 단위로 하여 지역예비군이나 직장예비군을 편성하되 대통령령으로 정하는 규모 이상의 예비군자원이 있는 직장의 장은 직장예비군을 편성·운영하여야 한다. 직장예비군부대는 「예비군법 시행령」 제5조(예비군의 편성) 규정에 의거하여 중대 규모(81명) 이상의 예비군자원이 있는 직장과 「통합방위법」 제21조(국가중요시설의 경비·보안 및 방호) 제4항에 따라 국방부장관이 지정하는 국가중요시설 중 분대 규모(9명) 이상의 예비군자원이 있는 직장에 대해서는 직장예비군부대를 편성하고 있다. 그리고 「예비군 조직·편성 및 운영에 관한 훈령」 제13조2항에 따라 직장예비군은 직장의 형태와 특성에 따라 ① 일반 직장예비군, ② 국가기관 직장예비군, ③ 국가중요시설 직장예비군, ④ 대학 직장예비군으로 구분 편성한다.

직장예비군은 「예비군법 시행령」 제5조 제5항과 「예비군 조직·편성 및 운영에 관한 훈령」 제14조 제4항에 따라 직장을 단위로 그 소속 예비군자원 수를 고려하여 여단에서 분대까지 제대별로 편성하는데 제대 편성기준은 <표 2>와 같다.

<표 2> 직장예비군부대 편성기준

여단	연대	대대	중대	소대	분대
7,201명 이상	1,601명 이상 7,200명 이하	401명 이상 1,600명 이하	81명 이상 400명 이하	41명 이상 80명 이하	9명 이상 40명 이하

* 출처: 「예비군법 시행령」, 대통령령 제32518호(2022. 3. 8.) 제5조 제5항

또한, 「예비군법 시행령」 제5조 제7항의 근거에 의해 항구·포구의 지구별 수산업협동조합 또는 업종별 수산업협동조합을 단위로 하여 지구별 수산업협동조합 또는 업종별 수산업협동조합의 직원과 해당 항구·포구에 거주하는 어선의 선주와 승선원(선원이나 그 밖에 어업을 생업으로 승선하는 사람을 말한다)으로 직장예비군인 어민예비군을 편성할 수 있다.

통합직장 예비군부대는 「예비군법」 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등)에 규정된 위임조항과 「예비군법 시행령」 제5조(예비군의 편성) 제6항의 법률적 근거에 의거하여 직장예비군을 통합하여 편성 및 운영할 수 있다. 이러한 법률적 근거에 의해 1978년 공업단지 등의 예비군편성 기준이 마련됨에 따라 통합직장 예비군부대를 편성하게 되었다. 통합직장 예비

군부대의 제대편성은 동일계열 직장에 여러 개 부대를 통합하여 하나의 직장예비군부대를 편성하거나 동일 구역 또는 동일건물 내의 2개 이상의 직장을 하나의 직장예비군부대로 편성하는 경우가 있다.

3. 직장예비군 관련 선행연구 고찰

정진섭·곽정근·노희준은 미래 인구구조 변화와 상비군 감소 등에 대비하여 지역예비군부대뿐만 아니라 직장예비군부대도 전향적으로 개편할 것을 주장했다. 직장의 성격과 중요도를 고려하여 작전부대와 자원관리부대로 구분하여 편성하는데 작전부대는 반드시 방호가 필요한 국가중요시설에 편성하고, 자원관리부대는 대학 등 대규모 예비군이 소속된 시설과 직장에 편성하여 평시에는 교육훈련과 자원관리를 하다가 유사시 동원소요에 대응하는 방향으로 개편하는 개념을 제시하였다.⁴⁾

권영복·정철호는 직장예비군 지휘관이 수행하고 있는 예비전력관리 업무가 국가사무에 해당한다고 보았다. 그럼에도 직장예비군 지휘관의 신분과 지위를 법률에서 규정하지 않고 행정규칙인 훈령에서 규율하고 있다고 지적하였다. 이는 법률유보(法律留保)원칙⁵⁾에 위배되는 위헌적인 규정에 해당하며 민간인 신분인 직장예비군 지휘관이 담당하는 업무 관계는 국가사무에 대한 민간위탁에 해당한다고 분석했다. 개선방안으로 직장예비군 지휘관의 신분과 지위, 민간위탁 관계와 비용부담 등의 내용은 「예비군법」과 같은 법률 차원에서 직접 규정하거나 최소한 법률에서 구체적으로 위임을 받은 법규명령에서 규정하고 직장예비군 지휘관을 군무원으로 신분을 전환하여 국가사무를 수행할 것을 주장했다.⁶⁾

김진광은 예비군 지휘관의 직무 만족과 조직몰입에 관한 연구를 통해 다음과 같이 주장하였다. 첫째, 예비군 지휘관의 직무 내용과 연계하여 지휘관 임용을 위한 필기시험 개선, 둘째, 직장예비군 지휘관의 직무 만족과 조직몰입을 높이기 위하여 신분과 훈령에서 제시된 직장예비군의 세부사항을 「예비군법」과 「군무원인사법」 등에 반영하여 법적 강제성을 높이고, 셋째, 예비군자원 감소에 따른 직장예비군 부대편성에 대한 기준 정립과 처우 개선, 넷째, 지역예비군 부대의 예비군자원 수를 고려한 인원 보원과 동기 부여, 다섯째, 전투준비태

4) 정진섭·곽정근·노희준. 2022 국방부 정책연구 『미래 예비군제도를 대비한 예비군개념 정립 연구』(서울: 한국위기관리연구소, 2022).

5) ‘법률유보원칙’이란 행정작용이 행해짐에 있어서 국회가 제정한 형식적 법률이나 법률의 위임에 의한 법규명령 등 법적 근거가 요구된다는 원칙이다. 법제처, “법제업무정보,” <https://www.moleg.go.kr>(검색일: 2023. 6. 15).

6) Young Bok Kwon·Cheol Ho Jeong. “Exploring the Limitations of the System on Commander of the Workplace Reserve Forces in Korea.” *Crisisonomy* Vol. 12, No. 10(2016).

세 차원에서 지역예비군 부대의 근무환경에 대한 개선이 필요함을 주장하였다.⁷⁾

정원영·정철우·신다윗은 당시 국회와 국가인권위원회 등에서 제기된 직장예비군 지휘관 관련 자료 분석과 직장예비군 지휘관 및 예비군 담당자 등에 대한 면담조사 등을 통해 개선 소요 등을 파악하고 직장예비군 지휘관의 복무여건과 부대운영에 관한 개선안을 제시하였다. 세부적으로 예비군 지휘관의 임무수행 또는 훈련 중 부상 또는 사망한 경우에 대한 보상 규정을 「향토예비군설치법」에 포함하는 등 직장예비군 지휘관의 복무 처우에 관한 법령체계 정비와 유명무실한 형태의 직장예비군부대를 법령체계에서 제외하는 방안을 주장하였다.⁸⁾

권영복은 현행 예비군 지휘관 고용 관계의 근본적인 문제점으로 고용 관계의 불안정과 근로조건의 차별, 국가사무의 민간에 대한 공무수탁, 업무상 재해에 있어서 차별 등을 지적하였다. 예비군 지휘관의 신분적 지위 개선을 위한 방안으로 「예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령」을 법률 또는 최소한 법률의 구체적인 위임을 두고 있는 법규명령으로 대체, 둘째, 예비군 지휘관이 수행하는 업무가 병무행정사무의 일부로서 국가사무에 해당하고 국민의 기본권에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 예비군 지휘관은 민간이 아닌 공무원의 신분으로 전환할 것을 주장하였다.⁹⁾

지금까지 살펴본 것처럼 직장예비군과 관련한 선행연구는 한국국방연구원과 한국위기관리연구소에서 발간한 연구보고서 3편, 민간 연구자의 논문 2편과 학위논문 3편 등으로 대부분 직장예비군 지휘관에 관한 문제를 중점적으로 다루고 있다. 직장예비군 지휘관의 신분, 선발, 복무여건 등의 문제점을 분석하고 개선방안과 함께 법령개정 소요를 제시하고 있다. 이는 2010년대를 전후하여 직장예비군 지휘관의 복무와 처우 문제가 사회적 논쟁거리가 되었기 때문이라 여겨진다.¹⁰⁾ 또한, 직장예비군 편성에 관한 연구가 드문 이유는 관련된 자료의 접근이 제한되고 제도적으로 특별한 변화가 없는 이상 굳이 관심을 기울일 필요가 없었기 때문이라 판단된다. 그리고 정진섭·곽정근·노희준은 직장예비군 개편방안을 제시하였으나 직장 유형을 지금과 동일하게 유지한다는 측면에서 본 연구와는 차이가 있다. 종합적으로 볼 때 본 연구는 그동안 직장예비군 관련 연구에서 잘 다루지 않던 편성과 운영 분야를

7) 김진광. “예비군 지휘관의 직무 만족과 조직몰입에 관한 연구.” 한성대학교 박사학위 논문(2016).

8) 정원영·정철우·신다윗. 『직장예비군부대 지휘관 복무여건 및 부대운영 개선방안 연구』(서울: 한국국방연구원, 2013).

9) 권영복. “대학예비군지휘관 신분의 문제점과 개선방안.” 『국가위기관리학회 학술대회 논문집』 Vol. 2013, No. 2(2013).

10) ① “복마전 OO공단 예비군여단.” 『한국일보』(2014. 6. 2) <https://www.hankookilbo.com>(검색일: 2023. 4. 10) ② “적으면 2천만 원, 많으면 1억 대, 직장예비군지휘관 연봉 천차만별.” 『조선일보』(2013. 10. 10) <https://www.chosun.com>(검색일: 2023. 4. 12) ③ 국가인권위원회 주최 ‘예비군지휘관 고용 관련 차별개선 방안 마련을 위한 토론회’(2013. 6. 27) 등.

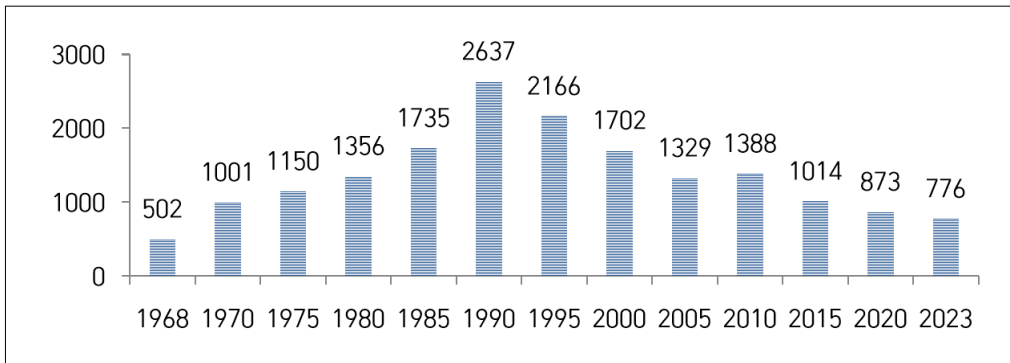
연구대상으로 설정하고 정책부서뿐만 아니라 다양한 유형의 직장예비군부대를 방문하여 예비군 지휘관과 참모 등의 의견을 청취하는 등 이론과 실무를 종합적으로 진단하고 개선방안을 탐색한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 두고자 하였다.

Ⅲ. 직장예비군부대 현상분석 및 문제점

1. 직장예비군부대

직장예비군부대가 최초 창설될 당시에는 국가중요산업시설 및 사업체, 공익시설에 한해 직장단위로 소대 또는 분대를 창설하여 부대 수가 502개였던 것이 <그림 1>과 같이 증가하였다.

<그림 1> 직장예비군 부대 수 변동 현황(단위: 개)

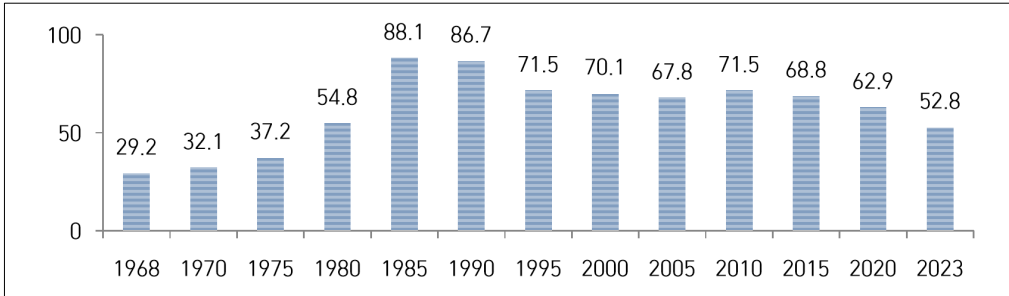


* 출처: 국방부, 『예비군 50년사』(서울: 국방부, 2018), pp. 62-104의 내용을 토대로 재구성

1970~1980년대 급속한 산업화의 진행으로 직장의 규모가 커지고 대학직장 예비군부대가 창설되면서 급격히 늘어나 1990년에 가장 많은 2,637개 부대로 증가하였다. 이후 2000년대 들어 예비군자원 감소와 함께 정보화시대와 4차 산업혁명기를 거치면서 기술중심의 산업구조로 급격하게 변모하는 과정에서 직장예비군부대 수도 계속 감소하여 2023년 1월 기준으로 776개를 유지하고 있다.

직장예비군부대에 편성된 예비군자원 수 역시 <그림 2>에서 보는 바와 같이 창설 당시 29.2만 명에 불과하던 것이 1980년대 들어 급격히 인원이 증가하여 1988년에 95.7만 명으로 최대치를 이루다가 1990년대 중반부터 서서히 감소하여 2023년 1월 기준으로 52.8만 명을 유지하고 있다.

〈그림 2〉 직장예비군 자원 수 변동 현황(단위: 만 명)



* 출처: 국방부. 『예비군 50년사』(서울: 국방부, 2018), pp. 62-104의 내용을 토대로 재구성

최근에는 신규 채용인원의 감소로 제대편성 기준인원을 충족하지 못하는 직장이 늘어나고 있고 직장예비군 편성에 따른 혜택에 비해 부대운영, 장비·물자의 보유 등 부담이 커짐에 따라 직장예비군부대를 해체하려는 직장이 늘어나고 있어 앞으로 그 수는 더 줄어들 것으로 예상된다.¹¹⁾

직장의 유형별로는 <표 3>과 같이 일반직장 298개, 대학직장 236개, 국가기관직장 52개, 국가중요시설직장 180개, 기타 10개로 편성되어 있으며, 제대별로는 여단 3개, 연대 115개, 대대 158개, 중대 291개, 소대 140개, 분대 69개로 편성되어 있다.

〈표 3〉 직장 유형별·제대별 편성 현황(단위: 개)

구분	계	일반직장			대학직장	국가기관 직장	국가중요 시설직장	기타
		소계	일반	통합				
계	776	298	277	21	236	52	180	10
여단	3	3	3	-	-	-	-	-
연대	115	9	9	-	101	-	5	-
대대	158	40	36	4	101	-	16	1
중대	291	174	163	11	29	10	76	2
소대	140	64	58	6	5	23	43	5
분대	69	8	8	-	-	19	40	2

* 출처: 국방부. 국방동원정보체계 “직장 형태별 현황과 부대별 현황”을 토대로 재구성

직장예비군 창설 당시에는 국가중요산업시설 및 사업체와 공익시설의 방호가 주된 목적이었으나 현재는 실제 직장방호를 목적으로 하는 국가기관과 국가중요시설 직장은 232개

11) OO산단 통합직장 예비군부대 지휘관 및 참모, 직장 관계자 인터뷰 내용임.

(29.9%)에 그치고 있다. 단순히 자원을 기반으로 관리와 훈련을 위해 편성된 예비군부대가 대다수(544개 직장, 70.1%)를 차지하고 있어 창설 당시의 목적은 점차 퇴색되고 직장의 조업 보장과 대학생예비군의 학업 보장 그리고 자원관리 목적 위주로 직장예비군을 편성하고 있다.

우리나라는 2000년대에 들어 산업구조가 인력집약적 구조에서 기술집약적 구조로 개편되는 과정에서 직장예비군 자원이 급격히 감소하여 많은 부대가 해체되는 과정을 겪었지만 직장예비군 편성은 1970년대의 지침을 그대로 유지하고 있다. 직장예비군부대 편성상의 문제점을 부대구조와 병력구조 측면을 중심으로 분석하면 다음과 같다.

첫째, 부대구조 측면에서 현 직장예비군부대는 작전 소요를 고려한 편성이 아니라 자원관리 위주로 편성되어 있다. 즉 직장예비군부대 편성 시 자원 규모 충족 여부만 평가하고 직장의 임무나 방호 필요성과 같은 실효적 평가는 미흡하다. 이로 인해 시설 자체를 방호할 필요가 없는 직장도 예비군자원만 있으면 예비군부대를 편성할 수 있으며 이는 예비군자원의 낭비로 연결된다고 볼 수 있다. 예를 들어 국가기관이나 국가중요시설은 국가·사회기능 유지 측면에서 편성이 필요하지만 <표 4>와 같이 위락시설이나 호텔, 카드회사 등의 일반직장은 산업시설 방호라는 도입 취지에 비추어 방호 필요성이 모호할 수밖에 없다.

<표 4> 방호 필요성이 모호한 일반직장 예비군부대(예)

구분	일반직장
위락시설	강원랜드중대, 롯데월드중대
호텔	신라호텔중대, 파르나스호텔중대, 롯데호텔소대, 롯데호텔월드소대
보험, 증권, 카드회사	DB손해보험중대, 교보생명보험중대, 삼성생명강남/강북/본사중대 삼성화재강남중대, 한화생명보험중대, 현대해상화재보험중대 롯데손해보험소대, NH투자증권중대, 미래에셋증권중대, 삼성카드중대
기타	LG패션중대, 삼성물산 패션부문소대

* 출처: 국방부. 국방동원정보체계 “직장예비군 현황”을 토대로 재구성

대학직장 또한 전시 대학 방호의 필요성과 정예자원 활용, 사회적 형평성 등의 측면에서 제도 개선이 필요하다. 이러한 전반적인 문제를 개선하기 위해서는 현재의 자원관리 위주 편성에서 작전 소요를 고려한 전투임무 위주 직장예비군부대로 개편에 대한 검토가 요구된다.

둘째, 병력구조 측면에서 현재 직장예비군부대 제대별 편성기준은 그 폭을 과다하게 설정하여 제대편성 기준이 유명무실하고 많은 직장이 기준인원에 미달한 채로 관리되고 있다. 제대별 편성기준은 1975년부터 제정되기 시작하여 1978년 여단급부대의 편성기준을 마련하면서 완성되어 지금까지 그대로 적용하고 있다. 부대의 편성은 전·평시 수행할 임무를 기초로 요구되는 능력과 작전소요, 지휘통제능력 등을 고려하여 결정하며 이를 기초로 병력과

장비 및 물자의 소요 기준 등을 정한다. 그러나 직장예비군부대의 제대별 편성기준은 현역 군부대의 제대별 편성기준과는 다르게 전·평시 수행하는 임무가 직장의 방호와 조업 보장이 라는 단순하고 동일한 임무를 수행하다 보니 요구되는 능력 면에서 제대별 큰 차이가 없어 주로 지휘통제 능력에 주안을 두고 여기에 인원을 맞추는 형태로 그 기준을 정한 것으로 보인다.

2022년 4분기 기준으로 직장유형별 예비군부대 제대편성 기준 충족 여부를 평가한 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 직장예비군부대 제대편성 기준 충족 현황(2022년 4분기 기준)

구 분		부대 수(단위: 개)		
		총 부대 수	편성기준 충족	편성기준 미달
계		812	654	158
일반직장 (316)	여단	4	1	3
	연대	9	7	2
	대대	42	35	7
	중대	186	144	42
	소대	63	42	21
	분대	12	11	1
대학직장 (247)	연대	101	94	7
	대대	108	99	9
	중대	33	32	1
	소대	5	5	0
국가기관 (59)	중대	10	7	3
	소대	26	15	11
	분대	23	20	3
국가중요시설 (182)	연대	5	5	0
	대대	17	12	5
	중대	80	64	16
	소대	44	25	19
	분대	36	28	8
기타 (8)	중대	2	2	0
	소대	3	3	0
	분대	3	3	0

* 출처: 국방부, 국방동원정보체계 “직장예비군 현황”을 토대로 재구성

특히, 국가기관과 국가중요시설 같이 전·평시 방호가 필요한 시설의 경우 241개 부대 중 약 27%에 해당하는 65개 부대가 기준인원을 충족하지 못하고 있다. 예를 들어 정부과천청사 중대는 국가중요시설 “가”급에 해당하여 표면상으로 중대급 규모(81~400명)를 유지하고 있으나 실제 예비군편성 가용자원은 분대급 규모인 31명으로 전·평시 방호를 청원경찰에 의존하고 있다.

한편, II장 2절에서 살펴본 직장예비군부대 제대편성 인원 기준과 편성단위를 보면 분대와 소대는 전투단위 기준으로 되어있으나 상급제대로 올라갈수록 자원의 행정관리 단위가 기준이 되어 최대자원을 보유한 직장을 기준으로 하고 있음을 알 수 있다. 제대별로 편차는 분대 31명, 소대 39명, 중대 319명, 대대 1,199명, 연대 5,599명이다. 이렇게 편차가 크다 보니 표준화된 편성기준을 정립하기에 부적절할 뿐만 아니라 무기와 장비·물자의 규모를 작전 소요에 맞춰야 하는지 혹은 자원 수에 맞춰야 하는지 기준을 정립하기 어려운 실정이다. 또한, 자원감소에 따라 부대별 자원 불균형이 더욱 심해지고 있으며 일정 수준 이하로 감소하면 제대를 격하하거나 부대를 해체하고 있어 현실에 맞는 제대편성 기준으로 재정립이 필요하다.

셋째, 앞의 II장 2절 직장예비군 편성 원칙에서 언급한 예비군편성과 관련된 법령에는 직장예비군을 편성하지 않아도 제재할 수단이 명시되어 있지 않다. 직장의 장 입장에서는 예비군훈련으로 인한 조업 지장이 최소화되는 장점이 있으나 직장예비군 편성에 따른 직원 채용과 사무실 운영, 별도 조직 구성 등의 경비 지출이 부담으로 작용한다. 직장예비군을 편성함으로써 얻는 이익과 미편성할 때 발생하는 불이익이 대칭되지 않는다는 문제로 인해 직장예비군을 해제하려는 경향이 커지고 있다.

2. 통합직장 예비군부대

「예비군법 시행령」 제5조 제6항 제1호의 근거에 따라 산업단지에 산재한 여러 직장을 통합하여 단일 직장예비군으로 편성한 부대는 한국산업단지공단¹²⁾의 4개 지역본부(경기, 구미, 여수, 창원)와 대덕연구단지, 청주산업단지, 삼성전자, LG, 인천공항, 김포공항 통합예비

12) 한국산업단지공단은 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따라 산업단지의 개발 및 관리, 기업체 산업 활동 지원과 산학협력 촉진을 위하여 1997년 1월 10일 설립된 산업통상자원부 산하 공공기관이다. 한국산업단지공단이 관리하는 산업단지는 모두 63개 단지로 5만여 기업이 입주해 있고 우리나라 제조업 총생산의 67%, 수출의 67.3%, 고용의 48.6%를 차지하고 있다. 조직은 본부와 13개의 지역본부(서울, 인천, 경기, 경북, 대구, 광주, 전남, 경남, 충청, 전북, 부산, 울산, 강원)로 구성되어 있다. 한국산업단지공단 홈페이지, <https://www.kicox.or.kr>(검색일: 2023. 5. 6).

군부대 등 총 10개로 각 산업단지를 관리하는 대표자(지역본부장, 이사장)와 대표이사 등이 편성과 운영에 관한 책임을 담당하고 있다. 2023년 1월 현재 편성된 통합직장 예비군부대는 <표 6>과 같다.

<표 6> 통합직장 예비군부대 편성 현황(2023년 1월 기준)

구분	제대	자원수 (명)	예하제대(개)					편성 책임	
			계	대대	중대	소대	분대		
한국산업 단지공단	경기	연대	1,525	9	0	7	2	0	경기지역본부장
	구미	연대	2,983	12	1	9	2	0	경북지역본부장
	여수	연대	2,127	11	0	6	5	0	전남지역본부장
	창원	여단	2,393	19	1	10	7	1	경남지역본부장
대덕연구단지	연대	3,854	10	2	7	1	0	이사장	
청주산업단지	연대	2,754	7	1	6	0	0	이사장	
삼성전자 통합	여단	3,406	6	4	2	0	0	대표이사	
LG 통합	연대	1,915	4	2	2	0	0	대표이사	
인천공항 통합	연대	2,247	9	0	8	1	0	공항공사사장	
김포공항 통합	연대	2,048	3	2	1	0	0	서울지역본부장	

* 출처: 국방부, 국방동원정보체계 “직장예비군 현황”을 토대로 재구성

통합직장 예비군부대는 산업화 시기에 직장의 조업 보장과 소속 예비군 자원관리를 위해 산업단지에 입주한 기업의 요구사항이 반영되어 산업단지별로 통합예비군부대를 편성하였다. 이에 따라 예비군부대 운영에 필요한 각종 경비와 훈련장 유지비용을 입주기업의 분담금으로 편성·집행하는 체제로 자리 잡아 왔다.¹³⁾ 그러나 2000년대 들어 산업구조의 개편과 함께 찾아온 제조업의 불황으로 입주기업의 재정여건이 열악해 지면서 예비군의 육성·지원과 예산 운영 등에 차질을 빚게 되었고 일부 불투명한 예산 운용 등에 따른 문제점이 산업단지를 중심으로 나타나기 시작했다. 2014년 6월 2일 한국일보에 보도된 “복마전 OO공단 예비군여단”이라는 제하의 기사¹⁴⁾는 그동안 통합직장 예비군부대를 둘러싸고 제기되었던

13) 통합직장 예비군부대의 육성·지원 분담금 관련 법규 조항은 다음과 같다. 「통합방위법 시행령」 제11조(산업단지협의회) ③항, 「예비군법」 제14조의3(예비군의 육성 및 지원 책임) ①항, 「예비군법 시행령」 제32조(예비군의 육성·지원) ①항과 제34조(기능) 5항, 「예비군 육성·지원에 관한 규칙」 제18조(통합직장예비군의 육성·지원) ①항 등이다.

14) 주요 내용은 석연치 않은 방위비(운영비) 징수와 앞뒤가 맞지 않은 지출 등으로 회원사들이 반발하고 있다는 것이다. 특히 회원사들이 업체별 방위비 분담금 배정 근거와 구체적인 징수실적을 공개할 것을 요구했으나 회계전문가가 아니라는 이유로 거부해 의혹을 자초하고 있다는 내용 등이다. “복마전 OO공단 예비군여단.” 『한국일보』(2014. 6. 2) <https://www.hankookilbo.com>(검색일: 2023. 4. 10).

여러 문제를 수면 위로 끌어올리는 계기가 되었다. 또한, 각 직장에는 「통합방위법」 제6조(직장 통합방위협의회)와 「통합방위법 시행령」 제11조(산업단지협의회), 「예비군법」 제14조의3(예비군의 육성 및 지원 책임)과 「예비군법 시행령」 제33조(방위협의회의 종류) 등에 따라 통합방위협의회를 두고 예비군의 육성·지원에 관한 사항 등을 심의하게 되어있다.

현재 통합직장 예비군부대가 안고 있는 주요 문제점을 분석하면 다음과 같다. 첫째, <표 7>에서 알 수 있듯이 통합직장 예비군부대 중 일부가 해당 직장의 직제에 반영되어 있지 않다는 점이다.

<표 7> 주요 통합직장 예비군부대의 직제 반영 현황

구분	편성권자	직제 반영	근로계약
한국산업단지공단 (경기, 구미, 여수, 창원)	지역본부장	미반영	통합방위협의회의장
대덕연구단지	이사장		
청주산업단지	이사장	반영	이사장
삼성전자 통합	대표이사	반영	대표이사
LG 통합	대표이사	반영	대표이사
인천공항 통합	공항공사사장	반영	공항공사사장
김포공항 통합	서울지역본부장	반영	서울지역본부장

* 출처: 국방부. 통합직장 예비군부대 민원 검토(2021. 1. 5) 내용을 토대로 재구성

통상적으로 직제에 없는 조직은 특정 목적을 위해 임시로 운영하는 TF나 위원회 등인데 이 경우 일정 기간만 운영하고 해체되는 한시적 조직이라고 할 수 있다. 예비군부대는 「예비군법」에 근거하여 산업단지 등에 편성하도록 규정되어 직장의 장이 동의한 조직으로 직장의 직제에 반영하는 것이 당연하다. 한국산업단지공단은 그 설립 목적을 ‘산업단지의 개발 및 관리와 기업체의 산업활동 지원을 위하여’라고 명시하고 지역별 본부를 편성하여 본부장을 두어 ‘산업단지를 관리하는 자’의 역할을 수행하도록 하고 있다. 따라서 각 지역본부에 통합직장 예비군부대가 직제로 반영되어야 함에도 불구하고 아직도 반영하지 않고 기형적인 모습으로 운영하고 있다. 직제의 반영 여부는 조직과 인력운영, 예산 편성과 운영의 기준이 될 수 있는데 지역본부장은 산업단지 관리자로서 편성 책임¹⁵⁾만 있고 고용 책임이 없다 보니 통합예비군부대의 지휘관 및 참모 등의 인건비와 제반 경비의 부담과 같은 사안별로 늘 문제가 되고 있다.

15) 「예비군법 시행규칙」 제4조(직장예비군의 편성) ② 영 제5조 제6항 제1호에 따라 같은 산업단지의 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 경우에는 산업단지를 관리하는 자의 책임 하에 편성하여야 한다.

그러나 2015년 6월, OO산단 통합직장 예비군부대에서 제기한 행정소송에 대해 “예비군법 제3조의2, 같은 법 제5조, 같은 법 시행규칙 제4조를 복무 관계 규율로 볼 수 없다.”는 판결¹⁶⁾이 나오면서 각 지역본부장을 직장의 장이라고 단정하기 어려워짐에 따라 지역본부장에게 통합직장 예비군부대를 단일 직장예비군부대와 같이 직제를 반영하여 경비를 부담하도록 하는 것 자체가 무리가 있는 것으로 해석된다. 또한, 직제에 반영하기 위해서는 노조의 동의와 산업통상자원부 및 기획재정부의 승인을 받아야 하기 때문에 더욱 어려운 문제라고 할 수 있다.

둘째, 통합방위협의회 운영에 관한 문제이다. 산업단지 통합방위협의회가 예비군 육성·지원과 통합방위작전지원 등 본연의 임무수행이 미흡하고 심의·협의 기구가 아닌 육성·지원 분담금 부과와 징수·집행 위주의 역할에 머물고 있다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다. 또한, OO산단의 경우 통합방위협의회 회칙에 예비군연대 내규가 포함되어 있어 통합방위협의회 운영사항과 예비군연대 직원의 채용·승진·징계·임금 결정 등 근로조건 관련 내용이 혼재되어 산업단지 통합예비군부대 육성·지원이라는 통합방위협의회 설립 목적과 상위법령에 반한다고 볼 수 있다. 이와 함께 통합방위협의회 회의의 형식적 개최와 정상적인 심의·의결절차를 거치지 않는 것도 문제이다. 회의는 「통합방위법 시행령」 제10조에 “정기회의와 임시회의로 구분하되 정기회의는 분기마다 한 차례 소집하는 것을 원칙으로 하고 임시회의는 의장이 필요하다고 인정할 때에 소집하며, 회의는 재적 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.”라고 규정되어 있으나 예산승인과 분담금 부과액 결정 등을 위하여 형식적으로 개최되고 대부분 서면심의로 종결하고 있는 실정이다.

셋째, 통합직장 예비군부대의 육성·지원을 위한 분담금 부과·징수에 관한 문제이다. 산업단지 입주업체와 통합직장 예비군부대 간 갈등의 주요 원인 중 하나가 바로 여기에서 출발하고 있다고 볼 수 있는데, 입주업체는 법에 따라 예비군 육성·지원을 위한 분담금을 납부할 의무가 있으나 경기불황 등의 사유로 납부를 기피하는 업체가 늘어나고 있다. 통합예비군부대가 입주업체에 분담금 납부와 예비군편성 당위성을 적극적으로 홍보하고 미납업체에 대한 독려 활동을 지속하고 있으나 직장에서 분담금을 납부하지 않아도 이를 강제할 수단이 없다 보니 납부율은 산업단지별로 큰 차이가 있으며, 전체 평균 납부율은 60% 수준에 그치고 있다. 납부율이 28% 수준인 OO산업단지는 입주업체의 약 95%가 영세업체인 반면에 납부율이 100%에 달하는 OO산업단지는 대기업 위주로 구성된 특성도 작용하고 있는 것으로 분석된다.¹⁷⁾

16) 대구지방법원 2015. 6. 17. 선고 2015구합20 판결 직원채용거부취소. 대구지방법원 제1행정부 판결문 참조.

17) 연구자가 2023년 3월 8일부터 4월 25일까지 각 산업단지를 방문하여 예비군연대장, 참모 등과 인터뷰한 내용임.

IV. 직장예비군부대 미래 발전 방향

본 장에서는 첫째, 직장예비군이 유지되어야 할 직장유형과 해체가 필요한 직장유형을 판단하여 직장예비군 편성체계를 재설정하고, 둘째, 예비군자원 감소 등을 고려하여 직장예비군부대 제대별 편성기준을 재정립하여 현실화하는 방안과 셋째, 통합직장 예비군부대 운영 개선방안을 제시하고자 한다. 직장예비군 편성체계를 재정립하는데 있어 직장 방호의 필요성, 기업환경과 현실적 여건 등 다양한 요소들을 종합적으로 고려해야 한다. 여기에 기업경영 여건 보장과 전역간부 일자리 창출 등을 동시에 고려해 합리적이고 실현성 높은 대안이 필요하다. 본 연구에서 제시하는 직장예비군부대 편성방안은 ‘편성 유지 및 해체 직장 유형을 구분하되, 전시에 유지가 필요하다고 판단되는 직장은 선별하여 유지’하는 것으로 요약할 수 있다. 유지가 필요한 직장을 가칭 ‘필수유지직장’으로 편성하고자 한다.

1. 유형별 직장예비군부대 발전 방향

가. 직장예비군 정비: 편성 유지 및 해체 직장 판단

1) 일반직장 예비군부대

일반직장 예비군부대의 편성 유지 및 해체에 관한 판단은 다음과 같다. 첫째, 방호 필요성 측면에서 장차 전쟁 양상의 변화와 북한군 특수작전부대의 타격목표와 투입 규모를 분석한 교리¹⁸⁾ 등을 볼 때 국가기관과 방산업체, 동원업체 등 국가중요시설이나 작계상 중요한 시설을 제외한 일반직장의 경우 적의 타격 대상이 될 가능성이 희박해졌다고 볼 수 있다. 즉, 대규모 파괴가 아닌 정밀타격으로 적의 공격 양상이 변화됨에 따라 대다수 일반직장은 공격 대상에서 벗어났다고 볼 수 있어 모든 직장이 일괄적으로 직장 방호 태세를 갖추는 것이 불필요하다고 판단된다. 따라서 산업시설 방호라는 직장예비군 창설 목적에 비추어 볼 때 방호의 필요성이 모호한 일반직장은 직장예비군을 해체하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

둘째, 편성 논리 측면이다. 1970년대에는 산업인력 확충을 통한 산업발전과 국가방위의

18) 정보사령부, 북한군교리 22-39-1 『특수전부대』(계룡: 국군인쇄장, 2010), p. 152. 북한군 특수전부대 타격목표별 투입 규모 판단

목표	화력진지	군수시설	통신시설	지휘소	탄약고	유도탄기지	교량터널
규모	분대~중대	분대~소대	소대	분대~중대	소대	중대	소대
목표	정부기관	방송시설	교도소	비행장	산업시설	항만시설	발전소
규모	소대	소대	소대	대대	소대~대대	중대	소대~중대

국가적 당면과제를 동시에 충족시키기 위해 일반직장부대를 중심으로 예비군편성 논리를 설정해 왔다. 그러나 2000년대에는 예비군의 주 임무가 전시대비 동원중심의 국가방위로 전환되어 현시점에서는 기존의 자원관리 성격의 일반직장부대 유형은 전투임무 위주의 직장부대에 부합하지 않는다고 볼 수 있다.

셋째, 일반직장부대와 밀접한 관련이 있는 기업경영 환경 측면을 보면 신규채용 감소, 외국인·여성인력 채용 증가, 업무 자동화 등으로 예비군자원이 지속해서 감소하고 있다. 대규모 인력을 필요로 하는 산업화시대의 기업형태가 정예인력을 필요로 하는 정보화시대의 기업형태로 전환됨에 따라 변화된 인력구조 등에 대한 검토가 수반되어야 한다. 다만, 일반직장이라 하더라도 <표 8>과 같이 전시 국가경제와 국민생활 유지 등에 크게 영향을 미치는 부문은 편성을 유지하는 방향으로 검토가 필요하다.

<표 8> 전시 국가경제 및 국민생활 유지에 파급력이 큰 일반직장 예비군부대(예)

구분	일반직장
전자, 자동차 건설, 조선 등	삼성전자통합여단, 현대자동차대대, SK하이닉스대대, 대우건설대대 현대건설대대, 거제조선대대, 현대미포조선중대, 한화솔루션중대
병원	강북삼성병원중대, 삼성창원병원소대, 서울대학병원중대 서울아산병원중대, 연세의료원중대, 전남대학교병원중대
언론	YTN소대, 연합뉴스소대, 조선일보사소대
금융	국민은행본점중대, 농협중앙회중대, 신한은행중대, 중소기업은행중대
교통	한국도로공사중대, 공항철도중대, 서울시메트로9호선중대

* 출처: 국방부, 국방동원정보체계 “직장예비군 현황”을 토대로 재구성

넷째, 전역간부 일자리 창출 측면이다. 주요 관심사인 전역간부 일자리 창출 측면에서 앞에서 살펴본 것처럼 인구절벽 현상이 심화되는 2030년 중반 이후에는 직장의 예비군자원 감소로 분대와 소대 단위의 직장예비군부대가 대폭 증가할 것으로 예상된다. 이 경우 소령급 이상 전역간부의 일자리 창출 효과는 많이 감소할 것으로 전망된다.

이와 같은 종합적인 검토를 바탕으로 본 연구에서는 장기적으로는 일반직장 예비군부대를 해체하는 것을 기본개념으로 하되 국가경제 및 국민생활 유지 측면에서 파급력이 큰 부문은 직장예비군부대 편성을 유지하는 방안을 제시하고자 한다. 해체된 일반직장의 예비군자원은 지역예비군으로 전환하여 운용하고, 통합직장 예비군부대의 경우에도 위의 판단결과를 적용하되 단일직장 예비군부대로 전환하는 것이 적절할 것이다. 제도 변경을 위한 유예기간 확보와 시행착오를 줄이기 위해 단계적인 추진이 필요하다. 1단계로 2025~2030년 기간에 본

연구에서 제안하는 제대편성 기준에 맞춰 부대편성 수준 조정을 의무화하고 기준미달, 분대, 소대 단위 부대는 해체한다. 2단계로 2031년 이후에 유지가 필요한 직장을 제외한 일반직장 예비군부대를 해체하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

2) 대학직장 예비군부대

대학직장 예비군부대의 편성 유지 및 해체에 관한 판단은 다음과 같다. 첫째, 운용목적 측면에서 현재 대학직장 예비군부대는 증·창설 및 손실보충 시 지원 임무 수행을 통해 동원태세를 유지하기 위한 부대로 평시 자원관리와 교육훈련을 위한 목적으로 운용되고 있다. 그러나 전시 대학직장 예비군부대 운용목적이 불분명하고 예비군자원 대부분은 대학 방호가 아닌 손실보충요원¹⁹⁾으로 동원되는 자원이다 보니 자원관리와 교육훈련 이외의 직장 방호 측면에서의 대학직장 예비군부대 운용의 목적과 그 필요성은 사실상 상실하였다고 볼 수 있다.

둘째, 예비군자원 활용 측면이다. 2022년 국방부 정책연구에 따르면 2030년경 예비군 규모가 111.3만 명으로 축소될 경우 동원소요 73.3만 명과 손실보충요원 23만 명, 지역예비군(직장예비군 포함) 15만 명으로 추산되고 있는데,²⁰⁾ 대학직장예비군을 계속 편성할 경우 동원소요가 부족할 것으로 예상된다. 이는 대학직장 예비군부대 자원의 경우 전시 긴급단계에서는 전방군단지역 손실보충요원으로, 지속단계에서는 자원부족지역 손실보충요원으로 운용되는 자원이기 때문이다.²¹⁾ 이들은 최근 군 복무를 마친 1~4년차 이내 정예자원이 대부분이고 현역복무를 마친 핵심 자원으로서 정예화된 예비군 육성을 위한 필수적인 자원임에도 불구하고 전시 핵심적인 운용이 제한되고 있다.

셋째, 사회적 인식 측면에서 대학생 훈련보류²²⁾ 혜택은 훈련의 편의성과 부담 정도에 있어 동일 연령층의 다른 직종에 종사하는 예비군 훈련대상자들에 비해 병역의무 이행 차원에서 형평성과 공정성이 결여된다는 비판이 다수 존재한다. 예를 들어 2017년 5월 ‘학벌 없는 사회를 위한 광주시민모임’은 일반예비군과 대학생예비군의 훈련시간 차별을 근거로 국가인권위원회에 차별시정을 요구하고,²³⁾ 2019년 12월 국가인권위원회가 예비군 훈련보류제도

19) 전장수행 간에 발생하는 전투 및 비전투 손실병력에 대한 보충요원을 말한다.

20) 정진섭·곽정근·노희준(2022), p. 56.

21) 동원단계는 군사전략 및 작전개념에 부응한 전장수행 단계에 따라서 1년을 12단계로 구분한 것이다. 병력동원의 경우 긴급단계(1~3단계, 일수로는 M일부터 M+6일까지 해당), 지속단계(6~12단계, 일수로는 M+7일부터 M+364일까지 해당)로 구분한다. 국방부, 『동원 및 예비군 용어집』(서울: 국방부, 2022), p. 12. p. 66.

22) ‘보류’란 「예비군법」과 국방부 방침으로 예비군의 동원 또는 훈련소집의 전부 또는 일부를 이수한 것으로 처리하는 것을 말한다. 각급 학교 학생은 훈련 방침보류 직종에 해당하여 연 1회 기본훈련 8시간만 이수하면 된다. 「예비군 교육훈련 훈령」. 국방부 훈령 제2765호(2023. 1. 20.)

23) 2008년 6월 국가인권위원회에 ‘非학생에 대한 예비군 훈련시간 차별’ 관련 평등권 침해 문제가 제기되어, 200

에 대해 '전면 재검토'해야 한다는 의견을 낸 바 있다.

넷째, 전역간부에 대한 일자리 창출 측면이다. 2005년 전까지는 대학직장 예비군지휘관에 대한 임면권을 대학총장이 가지고 있었고 대부분 정규직으로 채용이 이루어졌다. 2005년 이후부터는 임면권을 국방부장관이 갖고 총장이 고용하는 방식으로 전환되면서 대부분 대학은 정규직이 아닌 계약직으로 예비군 지휘관 채용이 이루어지고 있다. 이에 따라 매년 재계약을 해야 하는 등 고용형태·보수·직급·담당업무 등에서 적절하지 못한 대우로 인해 전역간부 재취업의 의의가 감소하고 있다.

본 연구에서는 대학직장 예비군부대를 해체하는 것을 기본으로 하였다. 1단계인 2025~2030년 기간에 대학생 예비군자원의 편성과 훈련관리 방안을 모색하고, 2단계인 2031년 이후에는 대학직장 예비군부대 해체와 대학생 훈련방침보류를 해제한다.

3) 통합직장 예비군부대

통합직장 예비군부대의 편성 유지 및 해체에 관한 판단은 다음과 같다. 첫째, 운용목적 측면이다. 현재 통합직장 예비군부대는 국가중요시설, 방산업체, 일반업체 등이 혼재되어 있어 통합방호 및 통합예비군부대 편성을 재검토할 필요가 있다. 예를 들어, 창원산업단지공단은 중·대기업 중심의 국내 최대 기계산업 단지로서 2,851개사가 입주해 있다. 이 중 직장예비군이 편성된 국가중요시설 업체는 11개, 일반업체는 7개이다. 반면에 6개의 방산업체는 모두 직장예비군이 미편성되어 있다. 국가중요시설 업체들은 K-1·2전차, K-9자주포, 대공포장갑차, 항공기 엔진, 각종 포신 등 주요 전투장비를 생산하는 업체들로 적 특수전부대 등 다양한 공격수단의 타격 목표가 될 뿐만 아니라 피해 발생 시 군사작전에 심대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 반면에 한국산업단지공단 경기지역본부의 약 2만여 입주업체는 95%가 영세업체이며 국가중요시설은 한 곳도 없다. 직장예비군이 편성된 업체는 3개 통합중대에 182개 업체와 독립 중(소)대 6개 업체에 불과하다. 이처럼 통합직장 예비군부대는 입주업체 유형 차이가 크기 때문에 직장예비군을 계속 유지하거나 해체할 필요가 있는 산업단지 또는 업체를 검토할 필요가 있다.

둘째, 운용 효율성 측면에서 각 지역본부 통합직장방위협의회에서 제정한 분담금 납부 산정기준이 산업단지별로 상이하게 적용·시행되고 있으며 일부 업체는 분담금을 기업 활동과 무관한 준조세로 인식하여 분담금 납부거부와 지속적인 불만을 제기하여 정상적인 부대운영

8년 10월 국가인권위원회는 '과도한 차별에 해당'한다며 국방부에 시정을 권고했다(의결일자 2008. 10. 27).: "예비군 훈련보류제도 재검토 권고, 대학생 보류문제 논란," 『시사주간』(2019. 12. 11.) <http://www.sisaweekly.com/news>(검색일: 2023. 5. 1.)

이 제한되고 있다.

본 연구에서는 필수적으로 직장예비군부대를 유지해야 할 직장을 제외한 나머지는 해체하는 방안을 제시하고자 한다. 예를 들어 창원산업단지공단 업체 가운데 국가중요시설로 지정된 업체와 방산업체는 직장예비군을 유지하고, 경기지역본부는 전체를 해체하는 것이 적절할 것이다. 단계화 추진으로 1단계로 2025~2030년 기간에는 통합직장 예비군부대에 대한 편성 유지와 해체 기준을 정립하고 현재 기준미달 부대와 분대 단위 부대는 우선 해체한다. 2단계로 2031년 이후에는 해체 대상 직장은 전면 해체하고 예비군자원은 지역예비군으로 전환한다.

4) 선박 및 어민 예비군부대

선박 및 어민 예비군부대는 직장예비군이 편성된 직장 유형에는 속하지 않지만 관련 법령인 「예비군법 시행령」 제5조(예비군의 편성)와 「예비군법 시행규칙」 제6조(선박에 대한 예비군편성)에 명시되어 있어 본 연구에서는 이를 포함하였다. 선박 및 어민 예비군부대의 편성 유지 및 해체에 관한 판단은 다음과 같다. 첫째, 창설 및 운용목적 측면이다. 선박예비군은 1971년에 항해하는 선박과 선원의 안전보호와 적으로부터의 해상 납북방지 등 자체경비 및 보호 대책을 강화하기 위한 목적으로 창설되었는데 2014년과 2023년 선박예비군 편성 현황 비교는 <표 9>와 같다.

<표 9> 2014년과 2023년 선박예비군 편성 현황 비교

구분		2014년			2023년		
		기관	일반직장예비군 (선박예비군)		기관	일반직장예비군 (선박예비군)	
			규모	자원		규모	자원
육군	17사단	인천항만청	소대	79(6)	인천지방해양수산청	-	-
	31사단	여수항만청	소대	39	여수지방해양수산청	-	-
	39사단	마산항만청	소대	52(30)	마산지방해양수산청	소대	41(9)
	51사단	평택항만청	분대	17	평택지방해양수산청	-	-
	53사단	부산항만공사	중대	120(29)	부산항만공사	중대	98
울산항만공사		소대	22	울산항만공사	소대	46	
해군	진기사	부산신항만	소대	51	부산신항만	-	-
	3함대	제주해양관리단	분대	9	제주해양수산관리단	-	-

* 출처: 국방부. 선박 및 어민예비군 편성 실태와 개선방안 검토(2014. 9. 30.)와 2023년 4월 18일 마산지방해양수산청 예비군소대장 인터뷰 내용을 토대로 재구성

선박예비군은 2014년까지는 인천항만청 등 3개 직장에 편성돼 있었으나 2023년 현재는 전국에서 유일하게 마산지방해양수산청 예비군소대에서 선박예비군을 편성하고 있다. 소대의 총 예비군은 41명이며 이 중 선박예비군은 9명에 불과하다.²⁴⁾ 어민예비군 역시 어로 보호와 대공조직 강화 등의 목적으로 1974년 창설되었으나 적 위협양상 등을 고려할 때 현재는 선박 방호, 해상 남북방지 등의 창설 목적은 소멸된 상태라고 판단된다.

둘째, 예비군자원 활용 측면이다. 해양수산청은 대부분이 일반직장 예비군부대로 존속하고 있으나 예비군이 지상작전 중심으로 운영되어 선박 방호의 의의가 소멸된 점, 어업 종사자원의 급속한 감소와 선원이 있음에도 불구하고 대상자가 소수라는 점 그리고 출항 등으로 자원관리 및 훈련통지의 어려움과 같은 다양한 사유로 대부분이 해체된 상태이다. 이와 같이 선박예비군과 어민예비군은 최초 창설 목적과 현재의 환경과는 괴리가 있어 유지해야 할 필요성이 희박해져 해체가 적절한 것으로 판단된다.

5) 국가기관직장 예비군부대

국가기관은 국정을 운영하기 위해 설치한 입법·사법·행정기관을 통칭(統稱)하는 것이다. 대통령 집무실, 국회의사당, 대법원, 정부서울청사, 대검찰청, 경찰청 청사, 중앙행정기관의 청사, 중요 국·공립기관 등 주요 국가기관은 국가중요시설로 지정되어 있다. 2023년 현재 직장예비군이 편성되어 있는 국가기관은 <표 10>과 같이 52개 기관에 제대별로는 분대 19개, 소대 23개, 중대 10개로 편성되어 있다.

<표 10> 2023년 국가기관직장 예비군부대 현황

구분	국가기관직장
시청(23)	강릉, 광양, 광주, 구리, 남양주, 동두천, 삼척, 서울, 성남, 세종, 순천, 안성, 양주, 여주, 용인, 원주, 의정부, 이천, 천안, 춘천, 태백, 하남, 화성
군청(7)	양구, 양양, 양평, 연천, 영광, 인제, 평창
구청(4)	서울 강서구, 중구, 양천구, 울산 남구
법원(10)	광주, 대구, 부산, 서울, 수원, 울산, 인천, 의정부, 전주, 창원
검찰(5)	대전, 부산, 서울, 의정부, 법원검찰청
기타(3)	마산지방해양수산청, 부산교통공사, 서울지방항공청

* 출처: 국방부, 국방동원정보체계 “직장예비군 현황”을 토대로 재구성

24) 마산지방해양수산청 예비군소대장 인터뷰(2023. 4. 18.)

전국의 시·군·구 행정단위 258개 가운데 34개만 직장예비군이 편성되어 있고 법원과 검찰, 기타 기관은 예비군자원이 가용한 기관에만 편성되어 있음을 알 수 있다. 즉 국가기관의 방호 필요성보다 예비군자원 충족 여부에 따라 직장예비군을 편성하고 있다. 국가기관은 전·평시 국가기능을 유지하고 국민의 안전 및 생활 보장과 밀접한 기관으로서 해당 직장 또는 시설의 방호 기능을 유지해야 할 필요성이 높다고 판단된다. 즉, 국가기관은 직장 방호를 통해 그 기능을 반드시 유지해야 할 대상이라 할 수 있으므로 국가기관 직장예비군부대는 자원 규모에 상관없이 의무적으로 편성하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

6) 국가중요시설직장 예비군부대

「통합방위법」 제2조 13항에 따르면 국가중요시설이란 “공공기관, 공항·항만, 주요 산업 시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설”을 말한다.²⁵⁾ 어떤 시설을 국가중요시설로 지정할 때에는 국방부장관이 관계 행정기관의 장 및 국가정보원장과 협의하게 되어있으며 2022년 기준으로 총 510개의 시설이 국가중요시설이 지정되어 있다. 현행 「예비군법」, 「예비군법 시행령」, 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」 등에 따라 분대 규모(9명) 이상의 예비군자원이 있는 국가중요시설에는 직장예비군을 편성하게 되어있다. 국가중요시설은 전·평시 적의 타격 대상이 될 가능성이 매우 크다고 볼 수 있어 직장과 시설의 방호와 기능 유지·보장을 통해 국가기능을 유지하고 국민의 안전과 생활 보장을 위해 직장예비군부대 편성이 반드시 필요하다고 판단된다.

7) 現 직장예비군부대와 차별성 및 기대효과

직장유형별로 다양한 각도로 전·평시 직장예비군부대 편성 유지·해체 필요성을 판단한 결과를 종합하면 <표 11>과 같다.

25) 국가중요시설은 「통합방위법」에 따른 표현이지만 소관 부서 및 적용법이 다를 경우 같은 시설을 다른 용어로 부르기도 한다. 예를 들어 어떤 시설을 행정안전부에서는 ‘국가기반시설’ 또는 ‘국가핵심기반시설’로 부르고 국가정보원에서는 ‘국가보안목표시설’로 부르기도 한다.

〈표 11〉 직장유형별 예비군부대 편성 유지·해체 판단결과

구분		내용	판단결과	
			유지	해체
일반 직장	방호 필요성	<ul style="list-style-type: none"> 전쟁 양상 변화: 대규모 파괴 → 정밀타격 북한군 특수전부대 타격목표와 투입 규모 판단(정보사) → 일반기업체를 적의 핵심 타격목표 설정 부적절 		○
	편성 논리	<ul style="list-style-type: none"> 예비군 창설: 일반직장부대 중심 예비군 편성 1980년대 이후 지역예비군 중심 예비군 전투태세 정비 2000년대: 전시대비 동원중심의 예비군 임무 현재: 자원관리형→전투임무위주 직장예비군부대 지향 		○
일반 직장	기업경영 환경	<ul style="list-style-type: none"> 일반직장부대 예비군 편성 대상 자원 지속 감소 		○
	전역간부 일자리	<ul style="list-style-type: none"> 인구절벽 현상 심화, 예비군자원 감소 분대, 소대 단위 직장예비군부대 대폭 증가 → 전역간부 일자리 창출 효과 감소 		○
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 전시 국가경제 및 국민생활 유지 등에 영향이 큰 부문 	○	
대학 직장	방호 필요성	<ul style="list-style-type: none"> 현재 자원관리와 교육훈련 중심, 직장방호 필요성 상실 전시 대학직장 예비군부대 운용목적 불분명 		○
	예비군 자원 활용	<ul style="list-style-type: none"> 대부분 손실보충요원으로 활용 1~4년차 정예자원 전시 초기 활용 제한 		○
	사회인식	<ul style="list-style-type: none"> 대학생 훈련보류 지속 비판, 형평성 및 공정성 저해 		○
	전역간부 일자리	<ul style="list-style-type: none"> 고용형태 및 보수 부실, 예비군업무 외 업무 추가 		○
통합 직장	운용목적	<ul style="list-style-type: none"> 산단 내 동원 및 방산업체가 없는 경우 등 통합방호 및 통합직장 예비군부대 편성 불필요성 제기 		○
	운용 효율성	<ul style="list-style-type: none"> 분담금 납부기준 산업단지별 상이하게 시행 일부 업체는 분담금을 준조세로 인식 분담금 납부거부, 지속적인 불만 제기 등으로 정상적인 부대운영 제한 		○
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 산업단지별 방산업체, 전시동원지정업체 유무 상이 	○	
선박 어민 예비군	창설 및 운용목적	<ul style="list-style-type: none"> 선박예비군(1971년): 항해하는 선박과 선원의 안전보호, 해상 납북방지 등 자체경비 및 보호 대책 강화 목적 어민예비군(1974년): 어로 보호, 대공조직 강화 목적 현재 적 위협양상 등 고려 시 선박 방호, 해상 납북방지 등 창설 의의 소멸 상태 		○
	예비군 자원 활용	<ul style="list-style-type: none"> 선박예비군: 전국 유일 마산지방해양수산청에서 유지 어민예비군: 2007년 모두 해체, 현재 어민예비군 미편성 어업 종사 자원 급감, 예비군 대상자 소수 		○
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 출항 등으로 자원관리와 훈련통지가 곤란한 현실적 문제 		○
국가기관직장		<ul style="list-style-type: none"> 전·평시 국가기능 유지, 국민안정, 국민생활 유지 등 	○	
국가중요시설직장		<ul style="list-style-type: none"> 전·평시 국가기능 유지, 국가경제, 전쟁지속능력 유지 등 	○	

현재와 비교하면 다음과 같은 차별성을 가진다. 첫째, 직장예비군의 유형을 재설정하였다. 지금의 4개 유형(일반직장, 대학직장, 국가기관직장, 국가중요시설직장)을 유지가 필요하다고 판단한 국가기관직장과 국가중요시설직장, 그리고 일반직장 가운데 유지가 필요하다고 선별한 직장, 즉 가치 '필수유지직장'의 3개 유형으로 재설정하였다. 둘째, 이러한 직장에서 수행하는 예비군업무를 국가사무로 전환하여 국방부 책임하에 운영하는 것이다. 셋째, 대학직장 예비군부대 해체와 대학생 훈련보류제도 해체를 연계하여 추진하는 것이다.

이와 같은 직장예비군부대 편성 개편에 따라 다음과 같은 기대효과가 예상된다. 첫째, 반드시 방호가 필요한 직장은 방호를 제공받을 수 있다. 둘째, 전시 국가경제와 국민생활에 큰 영향을 미치는 직장은 그 기능을 유지할 수 있다. 셋째, 예비군업무를 국가사무로 전환하여 체계적인 전투태세 유지가 가능하다. 넷째, 대학직장 해체와 대학생 훈련보류제도를 해제함으로써 정예 예비군자원의 활용도를 높이고 예비군 복무에 관한 사회적 형평성을 확보할 수 있다. 마지막으로 통합직장 예비군부대와 관련된 사회적 문제를 해소할 수 있는 것 등이다.

나. 직장예비군부대 제대편성 기준 재설정

직장예비군부대 제대편성 기준 재설정이 필요한 이유를 정리하면 첫째, 예비군자원 감소, 기업경영 환경 변화 등으로 직장예비군 편성자원이 감소하고 예비군부대의 격하와 해체가 지속적으로 발생하는 현상을 감안하여 현실적인 직장예비군부대 제대편성 기준이 제시되어야 한다는 점이다. 둘째, 현재는 직장예비군부대가 전투부대 단위의 개념이라기보다는 지역방위 작전 운용개념 차원에서 운용되기 때문에 변화된 환경에 맞는 기준이 필요하다. 셋째, 부대편성은 전·평시 임무수행을 위해 요구되는 능력과 작전소요, 지휘통제능력 등을 고려하여 결정되어야 하고 이를 기초로 병력과 장비 및 물자의 소요 기준 등을 정립할 수 있어야 한다.

다음의 <표 12>와 같이 직장예비군부대 제대편성 기준을 재설정하고자 한다.

<표 12> 직장예비군부대 제대편성 기준 재설정(안)

구분	운용개념 (요구능력)	재편성 기준	現 편성기준	재설정(안)
분대	경계	진지점령 개념 적용(2명)×3교대+분대장=7명	9~40명	7~23명
소대	교대작전	소대본부 3명 + (분대 × 3) = 24명	41~80명	24~80명
중대	경계 교대작전 기동타격	중대본부 8명 + (소대 × 3) = 80명	81~400명	81~250명
대대		대대본부 5명 + (중대 × 3) = 245명	401~1,600명	251~750명
연대		연대본부 5명 + (대대 × 3) = 740명	1,601~7,200명	751~2,300명
여단		여단본부, 3개 연대 이상 각급 제대 혼합편성	7,201명 이상	2,301명 이상

분대는 최소단위로서 분대장을 포함하여 2명 1개조로 3개 진지를 점령하는 것을 기준으로 7명으로 판단하였다. 소대는 소대본부와 3교대 작전을 고려하여 최소 24명에서 최대 82명, 중대는 중대본부 5명과 83명을 최소로 하여 최대 253명까지, 대대는 254명에서 512명까지, 연대는 767명에서 2,300명까지, 여단은 2,301명 이상으로 판단하였다. 현재 편성기준과 비교하면 제대별 규모와 편차가 획기적으로 줄어들어 현실성이 증가된 것을 볼 수 있다. 앞 절에서 제시한 직장예비군부대 편성 유지·해체안을 적용하여 2030년까지는 현재의 기준을 유지하여 자원감소에 따른 자연적인 부대 격하·해체를 유도하고 2031년 이후에는 새롭게 제시하는 편성기준을 적용하는 것이 적절할 것이다.

본 연구에서 제시한 재설정(안)을 국가기관 및 국가중요시설 직장예비군부대에 적용해보면 제대별 부대 수는 <표 13>과 같이 변화된다.

<표 13> 재설정(안) 적용 시 예비군부대 제대별 부대 수 변화 예측

구분	국가기관직장			국가중요시설직장		
	現 편성기준	재설정(안) 적용	증감	現 편성기준	재설정(안) 적용	증감
계	52	52		180	180	
미달	4	2	-2	10	9	-1
분대	27	19	-8	64	37	-27
소대	15	25	+10	36	63	+27
중대	5	5	-	51	40	-11
대대	1	1	-	15	22	+7
연대	0	0	-	4	9	+5
여단	0	0	-	0	0	-

* 출처: 제대편성 기준 재설정(안)을 적용하여 연구자가 분석함

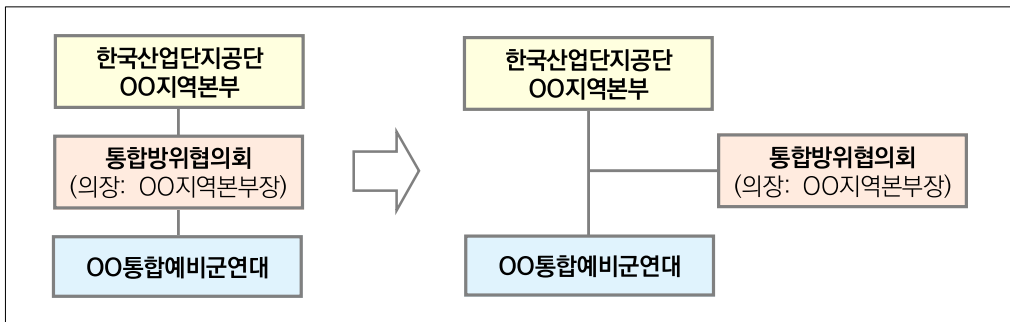
국가기관직장은 분대 단위 부대가 감소하고 소대 단위 부대가 증가한다. 국가중요시설직장은 분대와 중대 단위 부대가 감소하고 소대 단위 부대가 큰 폭으로 증가할 것으로 예측된다. 재설정(안)은 예비군자원 감소 추세가 반영되어 현실적일 뿐만 아니라 직장예비군 표준화 편성에도 활용할 수 있을 것이라 기대된다. 본 연구에서 제시한 편성기준을 고려하여 자원 수에 맞게 제대를 격상 또는 격하시키거나 부대를 분리하여 운영하는 등의 조치를 수입군부대장과 직장의 장이 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 이를 통해 법률이 규정하고 있는 편성 원칙을 준수한 가운데 직장예비군부대 운용의 효율성을 기할 수 있기 때문이다.

2. 통합직장 예비군부대 편성 및 운영 개선

가. 한국산업단지공단 각 지역본부 편성의 직제 반영

앞의 III장 2절에서 살펴본 것처럼 ‘산업단지를 관리하는 자’의 성격을 ‘직장의 장’과 동일한 위치로 보기에는 다소 무리가 있다고 판단하였는바 「예비군법」 등(시행령, 시행규칙)의 개정을 통해 상호 복무관계 규율이 성립될 수 있는 방향으로 보완이 필요하다. 「예비군법 시행령」 제5조에 근거하여 한국산업단지공단의 각 지역본부장은 통합직장 예비군부대를 편성할 책임이 있는 ‘산업단지를 관리하는 자’의 위치에 해당되는 것은 명확하기 때문에 이를 기초로 통합직장 예비군부대를 산업단지 지역본부의 직제에 반영하는 것은 논리적으로 타당성이 있다고 판단된다. 국방부 차원에서 산업통상자원부와 협의를 강화하여 통합직장 예비군부대를 한국산업단지공단 각 지역본부 편성의 직제를 반영하기 위한 노력을 강화해야 한다. 즉, 각 지역본부장이 직장장의 역할을 수행하도록 제도적 보완과 함께 「산업통상자원부와 그 소속기관 직제」²⁶⁾와 「한국산업단지공단 내규」 수정 등의 노력이 뒤따라야 할 것이다. 통합직장 예비군부대 직제 반영의 세부내용은 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 통합직장 예비군부대 직제 반영



나. 통합방위협의회 역할에 충실하도록 여건 보장

산업통상자원부 책임하 통합방위협의회가 법령에 명시된 역할을 제대로 수행할 수 있도록 지도 감독을 강화해야 한다. 이를 위해 <표 14>의 근거에 따라 한국산업단지공단 각 지역본부장, 산업통상자원부 감사관·기획조정실·비상기획관의 역할 수행을 강조하고 국방부 차원에서 적극적으로 협조할 필요가 있다.

26) 「산업통상자원부와 그 소속기관 직제」. 대통령령 제33291호(2023. 2. 28.). 제10조(기획조정실) ③ 기획조정실장은 다음 사항에 관하여 차관을 보좌한다. 22. 직장예비군 및 직장민방위대의 관리.

〈표 14〉 관련 기관의 역할 강화

구 분	역 할	관련 근거
각 지역본부장	1. 산업단지협의회 의장 * 의장은 해당 산업단지를 관리하는 대표자 2. 산업단지 방위대책 및 그 지원계획 심의 3. 산업단지 예비군부대의 육성·운용, 경비에 관한 사항 4. 중기계획 수립 및 연도계획 수립군부대장에게 통보	통합방위법 시행령 제11조 (산업단지협의회)
감사관	1. 산업통상자원부와 그 소속기관, 산하단체에 대한 감사	산업통상자원부와 그 소속기관 직제 (대통령령 제33291호, 2023. 2. 28.) 제8조·제10조
기획조정실	1. 직장예비군 및 직장민방위대의 관리	
비상기획관	1. 직장예비군 및 직장민방위대의 편성·관리 2. 산업단지 방호 관련 업무	한국산업단지공단 내규

또한, 통합방위협의회 회칙과 예비군연대 내규의 분리가 필요하다. 회칙에는 예비군 육성·지원에 관한 사항을 중심으로 통합방위협의회 운영과 관련된 내용을 반영하고 직장의 취업규칙의 성격을 가진 내규에는 예비군연대 운영과 직원들의 인사, 노무관리 등 근로조건 위주로 규정하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 회칙과 내규를 분리함으로써 통합방위협의회가 예비군연대 육성·지원이라는 목적에 맞게 운영되고 「예비군법」 및 「근로기준법」과의 상충을 방지하며 사용자인 통합방위협의회 의장과 통합예비군 연대장의 자율권을 보장할 수 있을 것이라 기대된다.

다. 분담금 징수·집행체계 개선

분담금 납부에 부정적인 업체에서는 분담금이 ‘준조세, 2중 과세’ 성격이라고 주장하고 있다. 그러나 OO산단의 경우 통합방위협의회와 운영형태가 유사한 협의회(환경협의회, 공장장협의회 등)가 설립되어 운영되고 있으며, 협의회는 각각의 관계 법령 또는 입주업체의 사회환원이나 기업이익에 필요성이 있을 때 설립·운영되고 있다. 이들 협의회 운영에 관한 예산 확보는 통합방위협의회 분담금 납부와 유사한 방법으로 기업체에서 분담하고 있다.²⁷⁾ 이러한 사례를 볼 때 분담금 납부를 2중 과세라는 주장에 대해서는 법리적인 검토가 필요하다고 판단된다.

산업단지별로 분담금 산정기준이 다른 것을 통일되게 설정하는 것은 적절하지 않다. 통합

27) OO산단 예비군연대장 인터뷰 내용임.

방위협의회 설치와 분담금 부과에 대한 회칙을 제정·시행하는 것은 「예비군 육성·지원에 관한 규칙」 제18조(통합직장예비군의 육성·지원)에 명시되어 있으나 세부적인 분담금 기준을 강제할 수 있는 법령조항은 없다. 이는 통합방위협의회에서 통합직장의 여건을 고려하여 회칙에 반영할 사안이기 때문이다. 따라서 통합방위협의회를 통해 각 업체의 의견을 수렴하여 합리적인 적정수준의 분담금을 책정토록 권장하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 직장예비군이 편성되어 있는 직장이 직장예비군 운영에 관한 규정을 지킬 수 있도록 유도하는 수단으로 인센티브를 주는 방식과 페널티를 부과하는 방식을 고려할 수 있다. 현행 예비군법 체제에서는 직장예비군 운영 관련 규정을 위배하는 직장에 대한 페널티가 없기 때문에 직장 입장에서는 굳이 규정을 지키지 않더라도 불이익을 당하지 않는다. 즉, 직장예비군부대의 원활한 운영을 보장할 수 있는 법적 장치가 없는 것이 한계라 할 수 있다. 그러나 국방부 차원에서 직장을 대상으로 법적으로 페널티를 부과하는 것은 무리가 있고 실현 가능성이 크지 않다. 따라서 이보다는 일정 수준의 인센티브를 주는 방식의 접근이 바람직하다고 판단된다. 분담금에 대한 기부금 처리에 추가하여 법인세 등에 대한 세제 혜택을 주는 등 다양한 방법을 마련해야 한다. 또한, 직장예비군 육성·지원에 대한 책임은 직장의 장에게 부여되어 있으므로 우선 직장의 장을 대상으로 예비군 육성·지원의 당위성을 이해시키고 이를 바탕으로 체계적이고 효율적인 예비군 육성·지원이 이루어질 수 있도록 국방부와 산업통상자원부, 한국산업관리공단 등이 공동으로 노력해 나가야 할 것이다.

이와 함께 각 기관에서도 분담금 징수율을 높이고 집행의 투명성을 확보하기 위한 활동을 적극적으로 추진해야 한다. 예를 들어 한국산업관리공단 또는 지역본부는 자체감사를 강화하고 통합방위협의회 회칙에 감사 관련 조항을 구체적으로 명시할 필요가 있다. 한때 산업단지 내 입주업체 입주계약서에 분담금 납부 관련 규정을 반영한 적이 있었지만 지금은 정부 규제개혁정책 이행에 따라 금지되어 있다. 이러한 여러 사정을 고려할 때 회계감사를 정례화하여 회계처리의 투명성을 높이는 자구책을 강구하고 분담금을 납부하는 업체의 불만을 최소화함으로써 전체적인 납부율의 향상을 추진해야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 예비군 조직의 한 축인 직장예비군부대의 편성과 통합직장 예비군부대의 운영에 관한 현실태와 문제점을 분석하고 발전 방향을 제시하는데 목적을 두었다. 이는 전·평시 직장 방호와 전쟁수행능력 뒷받침, 나아가 「국방혁신 4.0」 예비전력 능력 확충의 주요한 과

제인 예비군부대 구조 및 제도 개선이라는 중요한 함의를 담고 있다. 우리 군이 2005년 「국방개혁 기본계획」을 발표한 이후 「국방개혁 2.0」 추진과 현 정부의 「국방혁신 4.0」에 이르는 과정을 통해 지나치게 자원관리 위주로 방만한 구조로 되어 있는 예비군의 편성을 정비하여 동원 즉시 전투임무 수행이 가능한 조직으로 변모를 시도해 오고 있다. 그러나 유독 직장예비군만큼은 창설 초기의 모습에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 이와 함께 산업구조의 급격한 변화와 최근 인구절벽의 위기와 함께 찾아온 직장 내 예비군자원 감소 등은 직장예비군부대의 편성과 운영에 있어서 새로운 변화를 요구하고 있다.

연구결과를 정리하면 첫째, 직장예비군 편성체계를 재정립해야 한다. 이를 위해 직장예비군 편성을 유지해야 할 직장유형과 해체가 필요한 직장유형을 판단하였다. 직장 방호가 필요하다고 판단한 국가기관직장과 국가중요시설직장은 예비군을 유지하고, 일반직장과 대학직장은 장기적으로는 해체하는 것을 기본으로 하되 전시에라도 유지가 필요한 직장은 선별하여 유지하는 방안을 제시하였다. 제도 변화를 준비할 유예기간을 설정하고 시행착오를 줄이는 차원에서 1단계(2025~2030년)와 2단계(2031년 이후)로 구분하여 추진할 것을 제안하였다.

둘째, 직장예비군부대 제대편성 기준을 재설정해야 한다. 편성기준이 설정된 1970년대와 지금은 예비군 운용개념과 자원감소 등 여러 환경이 변화되었기 때문에 이를 현실에 맞게 조정해야 제대편성 기준이 실효성을 가질 수 있을 것이다. 본 연구에서는 분대(7~23명), 소대(24~80명), 중대(81~250명), 대대(251~750명), 연대(751~ 2,300명), 여단(2,301명 이상)으로 설정하였다. 이는 예비군자원 감소 추세를 반영하였을 뿐만 아니라 직장예비군 표준화 편성에도 활용할 수 있을 것으로 전망된다.

셋째, 통합직장 예비군부대 편성과 운영의 개선이다. 통합직장 예비군부대를 한국산업단지공단 각 지역본부의 직제에 반영하고 통합방위협의회가 법령에 명시된 역할에 충실할 수 있도록 여건을 보장해야 한다. 또한, 산업단지와 통합직장 예비군부대 간 갈등의 직접적인 원인이라 할 수 있는 분담금 징수 사안은 분담금을 정상적으로 납부하는 업체에 인센티브를 제공하고 각 기관의 역할을 강화하는 등 분담금 징수와 집행체계를 개선해 나가야 한다.

본 연구에서 연구의 범위로 설정한 직장예비군 편성과 운영 외에 직장예비군 지휘관 선발과 신분, 복무와 처우, 교육훈련, 특히 본 연구에서 제시한 방안의 법령개정 소요 등을 포함한 후속연구가 진행된다면 우리나라 직장예비군 제도의 종합적인 발전을 기대할 수 있을 것이다. 이번 연구가 직장예비군부대의 정예화 편성과 운영 개선을 위한 논리적 근거로 쓰이기를 기대한다.

참고문헌

- 강용구. “21세기 안보환경 변화에 따른 예비전력정책 추진방향에 관한 연구.” 원광대학교 박사학위 논문(2020).
- 국가인권위원회. 『예비군지휘관 고용 관련 차별개선 방안 마련을 위한 토론회 자료집』(서울: 국가인권위원회, 2013).
- 국방부. 『동원 및 예비군 용어집』(서울: 국방부, 2022).
- 국방부. 『예비군 교육훈령 훈령』. 국방부훈령 제2765호(2023. 1. 20).
- 국방부. 『예비군 육성·지원에 관한 규칙』. 국방부령 제1068호(2021. 10. 25).
- 국방부. 『예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령』. 국방부훈령 제2761호(2023. 1. 10).
- 국방부. 『예비군 50년사』(서울: 국방부, 2018).
- 국방부. 『예비군법』. 법률 제19082호(2022. 12. 13).
- 국방부. 『예비군법 시행령』. 대통령령 제32518호(2022. 3. 8).
- 국방부. 『예비군법 시행규칙』. 국방부령 제1071호(2021. 12. 10).
- 국방부. 『예비전력관리 업무담당자 선발 규칙』. 국방부령 제1028호(2020. 7. 15).
- 국방부. 『예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령』. 국방부훈령 제2506호(2020. 12. 30).
- 국방부. 『통합방위법』. 법률 제17686호(2020. 12. 22).
- 국방부. 『통합방위법 시행령』. 대통령령 제32968호(2022. 11. 1).
- 권영복. “대학예비군지휘관 신분의 문제점과 개선방안.” 『국가위기관리학회 학술대회 논문집』 Vol. 2013, No. 2(2013).
- 김진광. “예비군 지휘관의 직무만족과 조직몰입에 관한 연구.” 한성대학교 박사학위 논문 (2016).
- 대구지방법원 2015. 6. 17. 선고 2015구합20 판결 직원채용거부취소. 대구지방법원 제1형정부 판결문.
- 법제처. “법제업무정보,” <https://www.moleg.go.kr>(검색일: 2023. 6. 15).
- “복마전 OO공단 예비군여단.” 『한국일보』(2014. 6. 2.) <https://www.hankookilbo.com>(검색일: 2023. 4. 10).
- 산업통상자원부. 『산업통상자원부와 그 소속기관 직제』. 대통령령 제33291호(2023. 2. 28).
- “예비군 훈령보류제도 재검토 권고, 대학생 보류문제 논란.” 『시사주간』(2019. 12. 11) <http://www.sisaweekly.com>(검색일: 2023. 5. 1).
- “적으면 2000만 원, 많으면 1억대... 직장예비군지휘관 연봉 천차만별.” 『조선일보』(2013. 10. 10) <https://www.chosun.com>(검색일: 2023. 4. 12).

- 정보사령부. 북한군교리 22-39-1 『특수전부대』(계룡: 국군인쇄창, 2010).
- 정원영·정철우·신다윗. 『직장예비군부대 지휘관 복무여건 및 부대운영 개선방안 연구』(서울: 한국국방연구원, 2013).
- 정진섭·곽정근·노희준. 『미래 예비군제도를 대비한 예비군 개념 정립 연구』(서울: 한국위기 관리연구소, 2022).
- 최필식. “실리콘밸리 탄생의 비밀,” <https://www.hellodd.com>(검색일: 2023. 6. 24).
- 한국산업단지공단 홈페이지. <https://www.kicox.or.kr>(검색일: 2023. 5. 6).
- 홍성욱 외. 『선진국 대학연구체계의 발전과 현황에 대한 연구』(서울: 과학기술정책연구원, 2002). 정책연구보고서 2002-03.
- Young Bok Kwon·Cheol Ho Jeong. “Exploring the Limitations of the System on Commander of the Workplace Reserve Forces in Korea.” *Crisisonomy* Vol. 12, No. 10(2016).

A Study on the Development Direction of Workplace Reserve Forces System: Focused on Organization and Operation

Kang, Yong-gu

Keywords

Workplace Reserve Forces, Integrated Workplace Reserve Units, National Important Facilities, Organization of Workplace Reserve Forces, Echelonment Criteria, Integrated Defense Committee

This study analyzed the reality and problems of the organization of workplace reserve forces, and presented the direction of development. This has important implications for improving the structure and system of reserve forces.

To summarize the study results, First, it is necessary to re-establish the workplace reserve forces organization system. To this end, the type of workplace that should maintain the organization of the workplace reserve forces and the type of workplace that needs to be dismantled were judged. Second, it is necessary to reset the echelonment criteria for the discharge of workplace reserve forces. Third, it is necessary to organize and improve the operation of the integrated workplace reserve forces. This includes reflecting the organization of the integrated workplace reserve forces at each regional headquarters of the Korea Industrial Complex Corporation, ensuring conditions for the integrated defense council to stick to the roles specified in the law, and improving the system of collection and execution.

In addition to the organization and operation of workplace reserve forces set as the scope of this study, follow-up studies, including the selection, status, service and treatment of workplace reserve forces commanders, and the need to revise laws and regulations, can be expected to develop comprehensively.

[논문투고일 : 2023. 7. 5.]

[심사의뢰일 : 2023. 8. 18.]

[게재확정일 : 2023. 9. 27.]

함안이동 자산의 발전 추세 분석을 통한 상륙작전 발전 방향에 대한 정책적 제언 연구

권주영*, 문호석**

- I. 서론
- II. 함안이동 변천사 및 기존연구 분석
- III. 연구 방법
- IV. 연구 결과
- V. 결론 및 정책적 제언

요약

상륙작전은 전쟁사에서 전쟁의 승패에 결정적으로 영향을 끼치는 작전 중의 하나로 수행되어 왔다. 상륙작전의 성공을 위해 병력, 장비, 물자를 해상에서 육상으로 투사하는 상륙주정, 공기부양정 및 상륙돌격장갑차와 같은 상륙작전 수단인 함안이동 자산은 중요하다. 본 연구는 데이터에 기초하여 함안이동 자산의 진화과정을 확인하고 상륙작전의 패러다임의 변화를 분석하여 대한민국 국군의 상륙작전에 대한 개념설정과 함안이동 자산의 발전방향에 대한 정책적인 제언을 제시하는 연구이다.

본 연구에서는 함안이동 자산의 개발 연도별 제원데이터를 이용하여, 데이터과학 분석 방법론인 인자분석 및 분류모형을 활용하여 진화과정을 분석하였다. 과거 기존 연구에서는 탑재지역에서 작전지역으로 이동하는 상륙함정에 대해서 분석하였으나, 본 연구에서는 작전지역으로 이동 후 해상에서 육상에 도달하는 함안이동 자산에 대해 분석하였다.

연구결과로 함안이동 자산들이 진화론적 관점으로 발전하는 추세를 확인할 수 있었으며, 이를 통해 상륙작전의 패러다임 변화도 도출하였다. 나아가 상륙작전 개념설정, 함안이동 자산에 대한 연구개발 및 도입에 대해 정책적인 제언을 제시하였다.

핵심어: 무기체계 진화, 상륙작전, 인자분석, 함안이동 자산

* 국방대학교 국방과학학과 박사과정

** 국방대학교 국방과학학과 교수, 교신저자

I. 서론

북핵 위협과 주변국의 다양한 도전 또한 병력자원이 급격하게 감소하는 병력 확충의 어려움 등 국방에 직면한 여러 제한요소 그리고 AI(Artificial Intelligence, 인공지능)를 중심으로 한 과학기술의 발전 등은 우리 국방에 근본적인 변화와 혁신을 요구하고 있다. 이러한 상황 하에서 국방혁신 4.0이 동력을 얻어 추진되고 있으며, 특히 출산을 저하에 따라 병력자원이 감소되는 상황은 먼 미래의 이야기가 아닌 바로 목전에 다가온 제한사항으로 각 군에서는 각 군의 본질적인 임무를 돌아보고 불필요하거나 과학기술로 대체 가능한 부분의 병력을 과감히 줄이는 계획도 추진하고 있다.¹⁾ 해병대의 경우 현행작전으로 도서를 포함한 해강안 경계작전을 수행하고 있고 전시에는 상륙작전의 임무를 수행하게 되는데, 병력을 감축한다고 할 때에 해병대의 보다 본질적인 임무인 전시 상륙작전 부분을 잘 살려 발전시키고 경계작전 부분은 과학화경계시스템 도입 및 군의 임무 조정 등으로 조정될 필요도 있다. 상륙작전과 관련하여 1993년 미국에서 ‘강제진입작전’이라는 개념이 등장하였다.²⁾ 이후 2012년 연합사 작전계획에도 포함되며 ‘강제진입작전’이라는 용어가 전면적으로 사용되었는데, ‘강제진입작전’은 상륙작전보다 상위의 개념으로 임무완수를 위해 해상 또는 공중을 통해 강제진입작전부대를 적 지역에 투사하여 무장한 적대세력을 상대로 군사적 거점을 탈취하고 확보하는 작전이다.³⁾ 작전형태로는 상륙돌격작전, 공정작전, 공정강습작전, 특수작전이 있다. 이런 의미에서 상륙작전의 중요성은 더 증대될 것이고, 상륙작전의 개념 발전과 상륙작전 수행을 위한 상륙작전 자산을 어떻게 발전시킬 지에 대한 연구가 더욱 필요하다.

상륙작전은 전쟁의 역사에서 전쟁의 승패를 좌우하는 결정적인 작전으로 수행되어왔다.⁴⁾ 고대 전쟁에서는 바다로부터 육지로 병력을 수송시키는 개념으로만 실시되어 왔다. 이는 공자의 입장인 배를 이용하여 상륙하는 부대가 도보로 걸어다니는 방자인 부대보다 속도 면에서 크게 불리하지 않았고 방자의 입장에서 견고화된 방어진지와 원거리 타격수단이 없었기에 가능하였다. 하지만 1차 세계대전에서의 갈리폴리전투를 계기로 현대적인 상륙작전이 태동하기 시작하였다. 이후 2차 세계대전에서 현대적인 상륙작전이 본격적으로 등장하기

1) 국방부, 『국방혁신 4.0 기본계획』(2023).

2) 1993년 당시 미 합참의장이었던 콜린파월 대장이 미국의 신 국방계획을 보고하는 자리에서 “미래에 미국은 세계 어느 곳이던 전력을 신속하게 투사하는데 중점을 두어야 한다.”라는 발언을 계기로 “강제진입작전”에 대한 연구가 활발하게 진행되었다.

3) 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』(대전: 국방출판지원단, 2022), pp. 388.

4) 버나드 로 몽고메리 저, 승영조 역, 『전쟁의 역사』(서울: 책세상, 2004).

5) Robert D. Heintz Jr, *Soldiers of the Sea*, Marland: The Nautical & Aviation Publishing Company of America, 1991.

시작하였다. 대표적으로 노르망디 상륙작전은 연합군이 독일군으로부터 유럽 탈환을 위해 연합군이 펼친 대규모 상륙작전으로 세계사는 물론 전쟁사에서도 중요한 작전 중 하나였다. 2차 세계대전이 끝나고 벌어진 6.25전쟁 중에는 전세를 역전하는 핵심적인 작전으로 대한민국 국군과 연합군이 인천상륙작전을 실시하였다.

이렇듯 상륙작전은 현대로 들어서면서 전쟁에서 결정적인 작전이 되어 발전하고 진화해왔다. 상륙작전 패러다임을 중심으로 다시 살펴보면 다음과 같다. 고대 및 근대의 상륙작전은 대부분 적의 방어력이 구축되지 않은 해안에 기습 상륙하는 방식이었으며⁶⁾, 현대의 상륙작전은 대규모 상륙작전으로 변화하였다. 1980년대 후반에 들어서 ‘초수평선 상륙작전(Over-the-horizon Amphibious Operations, OTH)’ 개념이 등장하였다.⁷⁾ 최근에는 ‘원정전방기지작전(Expeditionary Advance Base Operations, EABO)⁸⁾’이라는 새로운 개념이 등장하였다.

이러한 상륙작전에 대한 연구는 전쟁사별로 각각에 대한 연구로 다수가 있었으나, 상륙작전의 전반적인 변화 양상과 상륙작전 자산의 발전에 대한 연구는 많지 않다. 상륙작전 패러다임 변화에 대한 연구로 김현승 외(2016)는 1차세계대전 직후부터 2차세계대전 전후까지의 미해병대의 조직 변화에 대해 연구하였고, 김정환 외(2020)는 상륙함 제원 데이터를 활용하여 상륙함의 진화와 연계하여 상륙작전 패러다임에 대해 연구했다.

본 연구에서는 상륙작전에서 상륙작전 수단인 함안이동 자산의 개발 시기별 제원 데이터를 활용하여 함안이동 자산의 진화와 상륙작전 패러다임 변화 그리고 이러한 결과를 기초로 함안이동 자산의 개발방향에 대한 정책적인 제언을 제시하는 연구를 실시하였다. 여기서 함안이동이란 상륙작전의 결정적 행동 단계의 일부로서, 상륙군이 상륙함선으로부터 지정된 상륙해안 및 착륙·투하지대로 전개하는 것이다. 이러한 정의에서도 알 수 있듯이 결정적 행동단계에서 시행되어 모든 역량이 집중되는 작전단계가 함안이동이다. 이때 상륙군을 전개시키는 자산이 바로 함안이동 자산이다. 함안이동 자산은 해상 함안이동 자산과 공중 함안이동 자산으로 나뉘지게 되는데, 해상 함안이동 자산에는 상륙주정, 공기부양정, 상륙돌격장갑차와 같이 해상을 통해 상륙군을 전개시키는 자산과 헬기, 수송기와 같이 공중을 통해 상륙군을 전개시키는 공중 함안이동 자산이 있다.

본 연구에서는 해상 함안이동 자산이 연구의 대상이 되고, 개발시기별 함안이동 자산들의

6) 김현승, 장은용. “미국 해병대의 현대적 상륙작전 능력발전에 관한 연구.”, 『군사연구』제142호(2016), pp. 113-145.

7) 해군본부. 『해군·해병대 군사용어사전』(대전: 국군인쇄창, 2017), pp. 372.

8) ‘원정전방기지작전’은 해양관할권 내에서 주변국과 분쟁 발생 시 다영역 고속투사능력으로 전진기지(인근도서)에 신속하게 전개하여 합동작전을 공세적으로 지원하는 작전이다. U.S. Marine Corps. “Force Design 2030” (2020).

제원 데이터를 이용하여 인자분석과 분류모델을 이용하여 해상 함안이동 자산의 진화론적 관점에서 발전추세와 상륙작전 패러다임의 변화를 확인하고 함의를 도출하여 정책적 제언을 하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서 함안이동의 변천사와 기존연구를 분석하고, 3장에서는 수집된 자료와 연구방법에 사용된 모델에 대해 소개한다. 4장에서는 연구결과를 제시하고, 5장에서 결론 및 정책적 제언을 다룬다.

II. 함안이동 변천사 및 기존연구 분석

함안이동은 상륙작전의 결정적 작전의 일부로 상륙작전 패러다임의 중요한 변화요소 중 하나이다. 이번 장에서는 함안이동 변천사와 함안이동 자산의 발전현황을 살펴보고, 무기체계의 진화론적 관점에 관한 기존연구를 분석하였다.

1. 함안이동 변천사

함안이동은 요약하면 해상 또는 발진기지에서 육상으로 병력을 전개하는 작전단계이다. 상륙작전의 개념 변화에 따라 함안이동 자산도 발전하였으며, 반대로 함안이동 자산의 발전과 맞물려 상륙작전 개념도 변화되었다. 고대와 근대에는 공중함안이동 자산이 존재하지 않았거나 작전에 투입될 수준이 아니었기에 해상 함안이동 자산이 절대적인 비중을 차지하였다. 현대에 들어서서 항공기와 낙하산이 발달하면서 공중 함안이동 자산이 활용되기 시작하였다. 노르망디 상륙작전에서도 공중돌격으로 수송기가 활용되었다. 하지만 2차세계대전 전후로도 해상 함안이동 자산이 주를 이뤘다. 1980년대에 들어서면서 대형 수송함과 함께 초수평선 상륙작전 개념이 등장하였다. 초수평선 상륙작전은 고속 상륙수단을 이용하여 적의 가시거리 및 레이더 탐지거리 너머로부터 발진하여 실시하는 상륙작전이다. 이를 구현하기 위한 핵심적인 함안이동 자산은 공기부양정, 상륙돌격장갑차 그리고 헬기였다. 원거리에서 고속으로 이동 가능한 함안이동 자산이 있고 이와 함께 대형 상륙함의 웰덱(well-deck)⁹⁾을 활용하여 초수평선 상륙작전이 가능해졌다. 요약하면 상륙작전 개념 변화와 함안이동 자산의 발전은 밀접한 관계가 있는 것이다.

9) 웰덱(well-deck)은 상륙함의 함미로 상륙주정, 공기부양정, 상륙돌격장갑차가 접안 및 진수하여 병력 및 물자를 탑재 또는 하역할 수 있는 공간이다. 주로 1970년대 중반 이후 등장한 대형상륙함과 강습상륙함에서 운용하도록 제작되어있다.

본 연구에서는 해상 함안이동 자산인 상륙주정, 공기부양정, 상륙돌격장갑차를 연구대상으로 다루는데, 자산별 소개와 발전현황을 살펴보겠다.

먼저 상륙주정은 상륙함정에서부터 진수하여 해안접안이 가능하도록 설계 및 제작된 상륙작전용 주정이다. 병력과 화물을 실을 수 있으며, 크기에 따라 차량과 전차도 탑재가 가능하다. 상륙주정은 과거 해안에 접안하기 위한 배로 운용되었으며, 1940년대 초반 2차세계대전에 들어서면서 병력과 차량을 탑재할 수 있는 LCVP(Landing Craft, Vehicle and Personnel)와 전차까지 탑재할 수 있는 LCM(Landing Craft, Medium)과 LCU(Landing Craft, Utility)가 등장하였다.¹⁰⁾ 이후 각 나라별로 상륙함과 상륙병력에 따라 함형, 크기, 탑재능력을 발전시켜왔다.

공기부양정은 최초 1959년 영국에서 속도와 수륙양용 성능을 장점으로 민간수송용으로 개발 되었다. 하지만 수익률이 떨어져 민수용으로는 사용되지 않다가, 1980년대에 들어서 상륙작전에서의 군사적 활용성을 인정한 러시아와 미국을 비롯한 주요 국가들이 군사목적으로 제작 및 활용하기 시작하였다. 미국의 경우 1987년도에 도입된 이후 지속 운용 중에 있다.¹¹⁾

상륙돌격장갑차는 먼저 미국의 경우 1차 세계대전이후 전훈을 바탕으로 육상과 지상에서 모두 운용할 수 있는 차량의 필요성이 대두되었다. 이를 바탕으로 1942년 엘리게이터라는 장갑차를 기반으로 LVT(Landing Vehicle Tracked)-1이라는 상륙돌격장갑차를 개발한 것이 시초였다. 이후 2차세계대전 LVT-2, LVT-3, LVT-4로 발전하여 운용되었다. 베트남 전에는 더 발전된 LVT(Landing Vehicle Tracked)-5가 운용되었다. 1974년에는 신형 상륙돌격장갑차로 미국에서 LVTP(Landing Vehicle Tracked Personal)-7 장갑차를 생산하여 도입하기 시작하였으며, 제식명도 AAV(Amphibious Assault Vehicle)-7로 변경하여 운용중에 있다.

공산권 국가의 상륙돌격장갑차로는 러시아는 1960년대부터 BMP(Boyevaya Mashina Pekhoty)계열의 장갑차를 개조하여 상륙돌격장갑차로 활용하였다. 중국을 비롯한 공산권 국가에서는 이를 구매하거나 유사한 장비를 제작하여 실전 배치하였다. 최근 중국의 경우에는 89식 장갑차의 파생형태인 상륙돌격장갑차를 개발을 시작으로 05식 양서보병전차를 2005년부터 도입하여 운용하고 있다.

앞서 언급한 상륙돌격장갑차는 궤도형 장갑차로 모래사장과 뺨을 극복하기에 적합한 장갑

10) LCVP(Landing Craft, Vehicle and Personnel): 차량 및 병력상륙주정,
LCM(Landing Craft, Medium): 중급상륙주정,
LCU(Landing Craft, Utility): 다목적상륙주정

11) Jane's Group, "Janes Fighting ship year book" (UK, 2022).

차였다. 다른 형태의 장갑차로는 차륜형 장갑차형태의 상륙돌격장갑차도 존재한다. 차륜형 장갑차의 경우는 궤도형 장갑차가 갖는 장점보다 제작비용, 성능, 개발비용 부담의 단점을 보완하기 위한 차선택으로 기존의 차륜형 장갑차의 수륙양용이 가능한 형태로 발전되고 있다. 1970년대 후반부터 등장하였으며, 미국의 경우에도 궤도형 차세대 상륙돌격장갑차의 막대한 개발비용으로 사업을 중단하고 차륜형 상륙돌격장갑차인 ACV(Amphibious Combat Vehicle)를 2020년부터 생산하고 배치하고 있다.¹²⁾

2. 기존연구 분석

제품에 대한 진화론적 관점 연구는 어떤 제품이 어떻게 발전 또는 변화되어 왔는지 연구하는 것을 말한다. 무기체계에 대해서도 이러한 진화론적 관점 연구가 적용되고 있으나, 일반 제품에 대한 진화론적 관점 연구에 비해서는 많이 부족한 현실이다.

Savtotti와 Trickett(1991)은 헬리콥터의 기술 진화에 대해 연구하였다. 연구기간은 1940년부터 1986년까지로 헬리콥터의 평균 성능이 50%가량 증가한 것을 분석하였다. 하지만 헬기의 길이, 로터 직경은 크게 변화되지 않음을 확인하므로써 기술이 균일하지 않게 발전되었음을 연구를 통해 확인하였다.

Castakli 외(2009)와 김진국(2019)의 연구에서는 전차 기술의 발전에 대해 연구하였다. Castakli 외는 전차 설계가 공통의 기술궤적을 갖고 발전했다는 것을 연구결과로 제시하였고, 김진국(2019)은 전차가 전장능력과 기동성에서 발전이 이루어지고 국가별로 다른 기술 궤적을 가진다는 것을 제시하였다.

김지용(2019)은 육군의 자동소총에 대한 진화론적 관점의 연구를 통해 계통발생 네트워크를 도식화하였다. 이 연구를 통해 소총의 기술이 전투성능과 휴대성 측면에서 발전을 이루었으며, 베트남전 이후로 변화의 폭이 크다는 것을 연구결과로 제시하였다.

김정환 외(2020)는 육상장비 및 자산이 아닌 함정에 대한 최초의 진화론적 관점 연구로 상륙함의 제원 데이터를 활용하여 연구하였다. 1934년부터 2018년까지의 42개국 170여개의 도크형상륙함(Landing Ship Dock, LSD), 강습상륙함(Landing Helicopter Assault, LHA), 전차상륙함(Landing Ship Tank, LST)의 상륙함 유형을 연구대상으로 설정하였다. 상륙함이 항해능력과 전장능력 향상에 방향을 두고 발전해 온 것을 확인하였고, 초수평선 상륙작전의 등장과 연관지어 설명하였다. 이를 통해 상륙작전 개념 변화가 진화과정에 영향을 끼친 것을 연구결과로 제시하였다.

12) Jane's Group, "Janes Armour and Artillery year book" (UK, 2022).

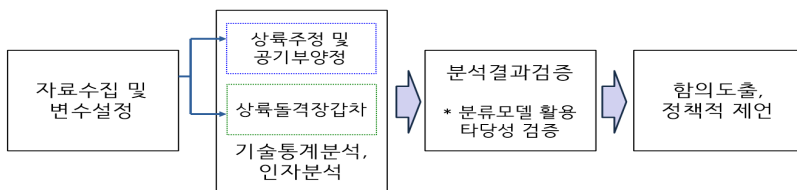
데이터에 기초한 진화론적 관점 연구는 아니지만 상륙작전 개념 변화에 대한 연구로 김현승 외(2016)는 1차세계대전부터 2차세계대전 전후까지의 미해병대의 상륙작전 능력발전에 대해 연구하였다. 이 연구를 통해 미해병대가 현대적 상륙작전 능력을 확보하기 위해 추진한 노력을 한국 해병대에 주는 시사점으로 제시하였다.

본 연구에서는 기존 연구들을 참고하여 해상 함안이동 자산에 대해 해상 함안이동 자산의 개발 시기별 제원데이터를 이용하여 진화론적 관점에서 함안이동 자산의 진화 과정과 상륙작전 개념 변화를 연구하여 정책적인 제언을 하려고 한다. 기존 연구 중 김정환 외(2020)의 연구는 상륙작전 작전수행단계¹³⁾ 중 이동단계에서의 주 자산이었던 상륙함을 대상으로 한 연구였다면, 함안이동 자산에 대한 연구는 결정적 행동 단계에서 운용되는 자산의 진화론적 관점에 대한 연구로 볼 수 있다.

III. 연구 방법

본 연구의 절차는 <그림 1>과 같이 연구 대상인 함안이동 자산인 상륙주정, 공기부양정, 상륙돌격장갑차 세 종류에 대한 국내외 도입 시기별 제원 데이터를 수집하고 수집된 제원 데이터에서 의미 있는 변수를 선정하는 것으로부터 시작된다.

<그림 1> 연구 절차



함안이동 자산의 특징을 나타내는 변수에 대해서 평균, 표준편차 등 기술통계분석을 통해서 전반적인 변수의 특징을 살펴보고, 인자분석을 통해서 각 변수들에 공통적으로 영향을 주는 숨은 인자(잠재변수라고도 함)를 도출하여 공통된 영향을 주는 인자를 중심으로 함안이동 자산의 진화적인 변화를 분석하였다. 이렇게 분석한 결과에 대해서 분류분석 모델을 이용하여 타당성을 검증하고, 이러한 결과를 바탕으로 상륙작전과 함안이동 자산의 발전 방

13) 상륙작전의 작전수행단계는 계획수립, 탑재, 연습, 이동, 결정적 행동 순이며 결정적 행동에는 함안이동과 육상 작전이 포함된다.

향에 대한 정책적 제언을 제시하였다. 데이터 분석에는 오픈소스 데이터분석 프로그램인 R을 이용하였다.

연구 절차에 대한 세부적인 내용은 다음과 같다.

1. 자료수집 및 변수선정

본 연구에서는 현대적인 상륙작전이 태동하기 시작한 1차세계대전 이후 1920년부터 현대에 이르는 2020년까지를 연구대상 기간으로 설정하였다. 데이터는 JDDS(Jane's Defense Data Service)를 기본 데이터로 활용하였고, 수록되어 있지 않은 데이터는 The Military Balance를 통해 최종적으로 구축하였다. 구축된 데이터는 함정의 형태로 해안선까지만 기동하는 상륙주정 및 공기부양정, 육상기동까지 가능한 상륙돌격장갑차로 2개 분야로 구분하였다. 상륙주정 및 공기부양정은 총 4개의 범주로 249종, 상륙돌격장갑차는 2개의 범주 38종을 포함하고 있다.

〈표 1〉 상륙주정 및 공기부양정 변수선정

구분	변수	단위	변수	단위
연속형변수	전장	m	폭	m
	흘수	m	만재배수량	ton
	승조원수	명	축마력	Hp
	최대항속거리	nm	최대속도	Kts
	탑재중량	ton	탑재병력	명
	탑재전차수	대	-	-
범주형변수	유형	4개 유형	운영국가	-
	도입년도	년	시대구분	3개 구간

〈표 1〉은 수집된 자료에서 상륙주정과 공기부양정에 대한 변수들과 그에 대한 설명이다. 사용된 변수는 총 15개로 연속형변수는 11개, 범주형 변수는 4개이다. 연속형 변수로는 자산의 크기를 표현하는 전장, 폭, 흘수, 만재배수량과 항속능력을 나타낼 수 있는 축마력, 최대항속거리, 최대속도가 있다. 추가적으로 탑재능력을 확인할 수 있는 탑재중량, 탑재병력, 탑재전차수를 포함하였다.

범주형 변수로는 LCVP(Landing Craft, Vehicle and Personel), LCM(Landing Craft, Medium), LCU(Landing Craft, Utility), LCAC(Landing Craft Air Cushion)으로 함형

을 4가지로 구분하는 변수가 있으며, 도입연도와 도입연도에 따라 시대를 구분하는 변수를 설정하였다. 시대구분 변수는 총 3개의 기간으로 1차세계대전 이후 상륙작전태동기인 1920년대부터 6.25전쟁까지를 ‘기간 1’, 상륙작전 발전기인 6.25전쟁 후부터 1980년대까지를 ‘기간 2’, 1990년대부터 현대까지를 ‘기간 3’으로 구분하였다. 구분한 기준은 상륙작전 교범을 기준으로 구분한 것으로 상륙작전 개념의 변화와 연관지어 분석하기 위하여 추가하였다.¹⁴⁾

본 연구에서는 상륙주정, 공기부양정과 같은 해상 함안이동 자산이지만 상륙돌격장갑차는 자산의 특성을 고려하여 별도로 구분하여 분석하였다. 상륙돌격장갑차의 경우 해상에서도 운용이 가능하지만 함정의 형태이기보다는 육상장비인 장갑차의 형태를 보인다. 상륙돌격장갑차의 변수는 <표 2>와 같이 선정하였다. 연속형변수 12개와 범주형변수 4개로 총 16개의 변수로 선정하였다.

<표 2> 상륙돌격장갑차 변수선정

구분	변수	단위	변수	단위
연속형변수	전장	m	폭	m
	높이	m	무게	ton
	승무원수	명	축마력	Hp
	최대항속거리(지상)	km	최대속도(지상)	Km/h
	최대항속거리(해상)	km	최대속도(해상)	Km/h
	탑재중량	ton	탑재병력	명
범주형변수	유형	4개 유형	운영국가	-
	도입연도	년	시대구분	3개 구간

상륙돌격장갑차의 경우에는 상륙주정 및 공기부양정에서 설정한 변수에서 홀수는 제외하고 만재배수량 대신 무게를 변수로 설정하였으며, 지상에서의 최대항속거리와 최대속도를 추가하였다. 장갑차의 특성상 전차를 탑재할 수 없기 때문에 탑재전차수도 제외하였다.

2. 기술통계분석 및 인자분석

함안이동 자산의 특징을 표현하기 위해 선정된 변수에 대해서 먼저 기술통계분석과 수집된 자료를 시각화하여 담겨진 의미를 찾아보았고, 인자분석을 통해서 함안이동 자산의 특징

14) 최근 발표된 미해병대의 Force design 2030(2020)은 2020년 이후 도입된 장비가 충분치 않아 별도로 기간을 구분하지 않았다.

변수들에 공통적으로 영향을 주는 숨겨진 인자(잠재변수)를 추출하였다.

기술통계분석으로는 변수별 최소값, 1/4분위수, 중앙값, 평균, 3/4분위수, 최대값, 표준편차 등을 확인하였다. 또한, 시대구분 변수를 이용하여 시기별 함안이동 자산의 도입 비율을 모자이크 그림을 통해서 확인하였다.

인자분석은 변수들의 상관관계를 활용하여 변수들간의 공통적으로 내재되어 있는 공통 인자를 찾는 방법으로 상관관계가 높은 변수들이 공통 인자로 묶인다. 인자분석은 공통인자를 통해서 변수들을 중심으로 분석하는 방법으로 p 개의 관측 가능한 양적 변수들 사이의 공분산 관계를 설명할 수 있는 m ($\ll p$)개의 인자라고 하는 변수를 찾는 방법이다.¹⁵⁾ 인자분석 결과를 통해 추출된 인자들은 함안이동 자산의 진화를 설명하는데 활용된다.

3. 분석결과 검증

인자분석 결과로 함안이동 자산의 진화과정을 설명할 때, 결과의 타당성을 검증하기 위해서 인자분석에 사용된 함안이동 자산의 특징 변수들이 올바르게 선정된 것인지에 대해서 검증을 하였다. 특징 변수들이 잘못 선정되었다면 함안이동 자산의 진화적 연구의 타당성이 문제가 있을 수 있기 때문이다. 검증하는 방법으로 분류모형을 활용하였는데, 즉 선정된 변수들로 함안이동 자산을 분류하는 모형을 만들었을 때에, 분류모형을 통해 분류한 결과가 실제 수집된 자료의 분류 결과와 어느 정도 일치하는지를 확인해 보는 것이다. 둘의 결과가 유사하다면 선정된 변수들로 함안이동 자산의 진화과정을 설명하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 분류를 위해 기존 연구에서 다양하게 사용된 기계학습 모형들로 분류모형을 구축하고 검증을 하였다. 사용한 기계학습 모형은 logistic regression(이하 LR), linear discriminant analysis(이하 LDA), support vector machine(이하 SVM), random forest(이하 RF), 의사결정나무(이하 Rpart)이다. 기계학습을 위해서 R프로그램과 이에 포함된 패키지를 사용하였으며, SVM은 'e1071', RF는 'randomForest'를 사용하였으며, rpart패키지는 CART 방법론을 사용하여 분류하였다.¹⁶⁾

15) 허명희, 『탐색적 다변량자료 분석』, (파주: 자유아카데미, 2011)

16) 허명희, 『응용데이터분석』, (파주: 자유아카데미, 2016)

IV. 연구 결과

1. 기술통계 분석 결과

분석은 ‘상륙주정과 공기부양정’ 그리고 ‘상륙돌격장갑차’ 두 부분으로 함안이동 자산을 구분하여 실시하였다. 먼저, 상륙주정 및 공기부양정의 특징을 나타내는 변수 중 연속형 변수의 기술통계량은 <표 3>과 같다.

<표 3> 상륙주정 및 공기부양정 연속형 변수 기술통계량

변수	단위	최소값	1/4분위수	중앙값	평균	3/4분위수	최대값	표준편차
전장	m	7.10	15.50	23.80	29.12	41.00	79.85	16.25
폭	m	1.60	4.30	6.40	7.35	9.96	25.60	3.90
흘수	m	0.00	0.90	1.20	1.20	1.60	2.64	0.57
만재배수량	ton	1.80	24.00	62.00	143.20	193.00	920.00	169.60
승조원수	명	2.00	4.00	6.00	9.33	13.00	47.00	7.70
축마력	Hp	45.00	348.00	630.00	2017.00	1090.00	32000.00	4723.02
최대항속거리	nm	30.00	140.00	400.00	661.30	1100.00	4500.00	673.28
최대속도	Kts	4.70	8.00	10.00	14.55	12.00	70.00	12.94
탑재중량	ton	1.00	16.00	57.00	98.46	150.00	380.00	100.78
탑재병력	명	10.00	55.00	120.00	132.90	200.00	400.00	89.21
탑재전차수	대	0.00	0.00	1.00	1.82	3.00	8.00	1.75

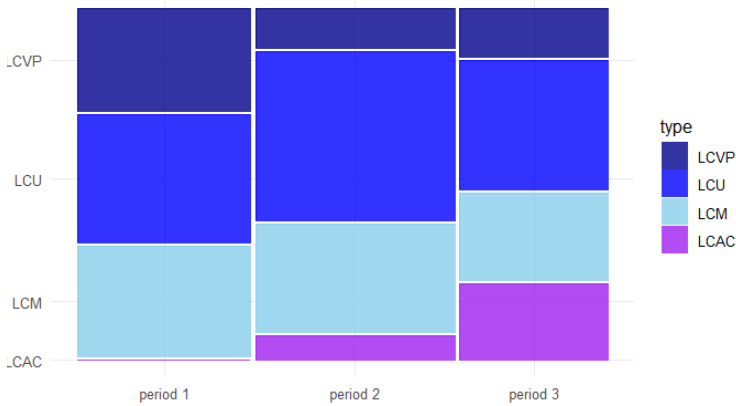
<표 3>를 살펴보면 평균보다 표준편차가 큰 변수들을 확인할 수 있다. 만재배수량, 축마력, 최대항속거리, 탑재중량 변수들이 이에 해당한다. 이는 데이터가 평균을 중심으로 떨어져있는 경우가 많다는 것으로, 이는 해당 변수들이 함형 또는 도입시기에 따라 변화가 상대적으로 많았음을 의미한다. 이를 세부적으로 살펴보기 위해 범주형 변수인 시대구분 변수를 이용하여 세부 내용을 <표 4>와 <그림 2>를 통해서 살펴보았다.

<표 4> 상륙주정 및 공기부양정 시대구분 현황(단위:대수)

시대구분	LCVP	LCM	LCU	LCAC
Period 1 (20세기초 ~ 6.25전쟁)	25	27	31	0
Period 2 (6.25전쟁이후 ~ 1980년대)	11	30	47	7
Period 3 (1990년대 ~ 현재)	10	18	27	16

〈표 4〉와 모자이크플롯으로 시각화한 〈그림 2〉에서 알 수 있듯이 공기부양정인 LCAC의 비중이 점점 늘어남을 알 수 있으며, 초수평선 상륙작전 개념이 등장한 시기에는 LCM과 LCU의 수가 상대적으로 다시 감소함을 확인할 수 있었다. 6.25전쟁 직후까지인 ‘period 1’ 구간에는 공기부양정이 등장하지 않았으나, 공기부양정은 등장과 동시에 군에 도입되고 많은 비중을 차지하게 되었다. 상륙주정중 LCVP는 주로 병력만을 탑승하는 소형 상륙주정이다. LCVP는 ‘period 2’ 구간에서 비중이 감소되는 듯 했으나 초수평선 상륙작전 개념의 등장 이후 인 1980년대 후반부터 수준을 유지하고 있었다.

〈그림 2〉 시대별(Period) 상륙주정 및 공기부양정 도입현황



상륙돌격장갑차의 기술통계분석은 〈표 5〉와 같으며, 상륙주정 및 공기부양정과는 다르게 모든 변수들이 평균보다 작은 표준편차로 데이터가 평균에 가깝게 분포되어 있는데, 이는 상륙돌격장갑차는 상대적으로 변화가 크게 일어나지 않았음을 의미한다.

〈표 5〉 상륙돌격장갑차 연속형 변수 기술통계량

변수	단위	최소값	1/4분위수	중앙값	평균	3/4분위수	최대값	표준편차
전장	m	4.52	6.14	6.87	6.95	7.65	9.50	1.12
폭	m	2.40	2.65	2.86	2.89	3.14	3.57	0.3
높이	m	1.76	2.07	2.24	2.32	2.50	3.31	0.38
무게	Ton	7.80	12.78	14.20	15.87	17.73	6.62	5.41
승무원수	명	1.00	200	3.00	2.47	3.00	3.00	0.65
축마력	Hp	90.00	225.00	300.00	326.70	400.00	810.00	156.42
항속거리(지상)	km	120.00	500.00	600.00	606.10	800.00	1000.00	230.23
최대속도(지상)	Km/h	24.00	64.25	77.50	76.26	100.00	105.00	23.53
항속거리(해상)	km	22.00	60.00	77.00	80.47	98.62	166.00	28.88
최대속도(해상)	Km/h	6.00	8.00	9.80	9.73	10.37	25.00	3.16
탑재중량	ton	1.00	2.00	2.40	2.70	3.00	6.00	1.29
탑재병력	명	6.00	9.00	11.00	12.87	13.75	25.00	5.91

2. 인자분석 결과

인자분석도 ‘상륙주정 및 공기부양정’ 그리고 ‘상륙돌격장갑차’를 구분하여 분석하였다. 상륙주정 및 공기부양정은 연속형 변수 11개를 활용하여 인자분석을 실시하였고 그 결과가 <표 6>과 같다. 주성분분석 방법으로 인자분석을 실시하였고, varimax 방법으로 회전시킨 결과이다. <표 6>의 좌측 표는 인자분석 결과로 고유값과 누적기여율을 표시하는데, 고유값 1이상을 기준으로 2개의 인자 즉 2차원으로 축소했을 때에 11차원의 정보를 78% 가량 2개 인자로 표현할 수 있었다. <표 6>의 우측 표는 2개 인자의 11개 변수별 인자부하 값을 보여 주고 있다. 각 변수의 공통성이 0.5 이상으로 공통으로 묶이는 변수에서 제거할 변수는 없었다. 각 인자의 변수별 인자부하 값을 보면 각 인자가 공통으로 영향을 주는 변수들을 알 수 있는데, 열의 인자에 굵은 파란색으로 표시된 변수들이 인자별 공통적으로 묶을 수 있는 변수들이다. 변수별 두 개의 인자부하 값 중 절대값이 큰 인자부하 값을 갖는 인자로 묶이게 된다. 인자1과 인자2의 인자부하 값을 비교했을 때 인자1은 ‘전장’, ‘폭’, ‘만재배수량’, ‘승조원수’, ‘최대항속거리’, ‘탑재중량’, ‘탑재병력’, ‘탑재전차수’ 변수에 공통적으로 영향을 주는 인자로 연구진은 인자1을 “탑재능력”으로 명명하였다. 인자2의 경우는 ‘-흘수’, ‘축마력’, ‘최대속도’가 내제되어 있는 “기동성”으로 명명하였다. 여기서 ‘흘수’가 음수(-)의 인자부하 값을 갖는데, 흘수는 배가 물에 잠기는 정도로 공기부양정의 경우는 물에 많이 잠기지 않을수록 속도가 좋아지기 때문에 이러한 특징이 데이터로 반영된 결과로 볼 수 있다.

<표 6> 상륙주정 및 공기부양정 인자분석 결과

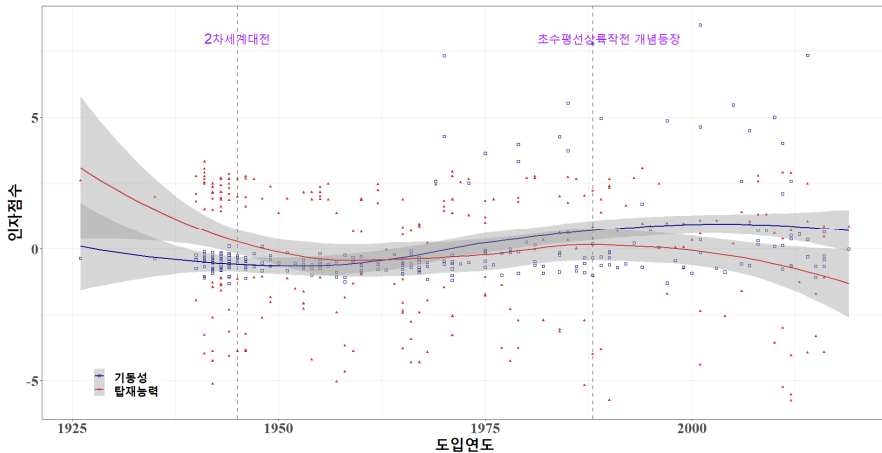
구분	고유값	누적기여율	구분	인자1	인자2	공통성
1	6.0314	0.5483	전장	0.9596	0.0976	0.9304
2	2.5832	0.7832	폭	0.6938	0.6336	0.8828
3	0.5601	0.8340	흘수	0.5494	-0.6442	0.7169
4	0.4830	0.8780	만재배수량	0.9007	0.1107	0.8236
5	0.3732	0.9119	승조원수	0.766	0.1707	0.616
6	0.3626	0.9449	축마력	0.1367	0.9026	0.8335
7	0.2118	0.9641	최대항속거리	0.7929	-0.2002	0.6687
8	0.1531	0.9780	최대속도	-0.0776	0.9174	0.8477
9	0.1271	0.9896	탑재중량	0.9339	-0.1043	0.883
10	0.0655	0.9956	탑재병력	0.7734	-0.0472	0.6005
11	0.0490	1	탑재전차수	0.8963	-0.0915	0.8118

인자분석을 통해 “탑재능력”과 “기동성” 2개의 인자가 상륙주정 및 공기부양정의 성능을 나타내는 대표적인 두 가지 특성이라고 설명할 수 있다. 이 두 가지 특성이 어떤 방향으로 진화하였는지를 확인하기 위해 상륙주정 및 공기부양정 개체별 주성분점수를 활용하여 <그

림 3)과 같이 시각화하였다. 이때의 X축은 상륙주정 및 공기부양정의 도입연도이며, Y축은 각각의 자산들의 주성분점수이다. 각각 자산별 11개의 정보를 2개 인자로 2차원 상에 타점한 것이다. 가로로 횡단하는 실선은 해당 인자에 대한 추세선이고 음영은 각 추세선이 갖는 95% 신뢰구간을 의미한다.

〈그림 3〉를 통해 “기동성”과 “탐재능력”의 진화를 살펴보면, 먼저 “기동성”은 2차 세계대전 직후부터 점진적으로 발전해온 것을 확인할 수 있었다. “탐재능력”은 최초 도입된 1920년도부터 2차 세계대전까지 중요한 성능이었으나, 1960년대 말 이후부터는 “기동성”에 비해서 하락하였고 그 상태를 큰 변화 없이 유지되고 있다가 2010년도 이후에는 하향하는 추세를 보이고 있다. 즉 얼마나 많이 실을 수 있느냐 보다는 속도감 있게 상륙작전을 수행하는 방향으로 발전해 오고 있다고 볼 수 있겠다.

〈그림 3〉 상륙주정 및 공기부양정의 “기동성”과 “탐재능력”의 변화 추세



상륙돌격장갑차에 대해서도 인자분석과 추세분석을 한 결과가 〈표 7〉과 〈그림 4〉와 같다. 〈표 7〉는 상륙돌격장갑차의 인자분석결과로 좌측 표를 살펴보면, 고유값이 1이상인 주성분이 3개로 12개의 변수가 3개의 인자로 78% 가량의 정보를 포함한 상태로 표현될 수 있다. 〈표 7〉의 우측을 통해서 3개의 인자가 어떤 변수들을 공통적으로 영향을 주고 있는 지 확인할 수 있다. 공통성이 0.5 이하인 ‘승무원수’ 변수가 있었으나, 공통성이 0.48 정도로 0.5와 유사하여 연구목적상 ‘승무원수’ 변수를 제거하지 않았다. 인자분석 결과 인자1에는 ‘전장’, ‘높이’, ‘무게’, ‘축마력’, ‘탐재중량’이 공통적으로 내재되어 있어 “탐재능력”으로 명명하였다. 인자2의 경우는 ‘폭’, ‘-항속거리(지상 및 해상)’, ‘탐재병력’이 포함되어 “수송능력”로 명명하였다. 인자3의 경우는 ‘승무원수’, ‘최대속도(지상)’, ‘최대속도(해상)’가 포함되

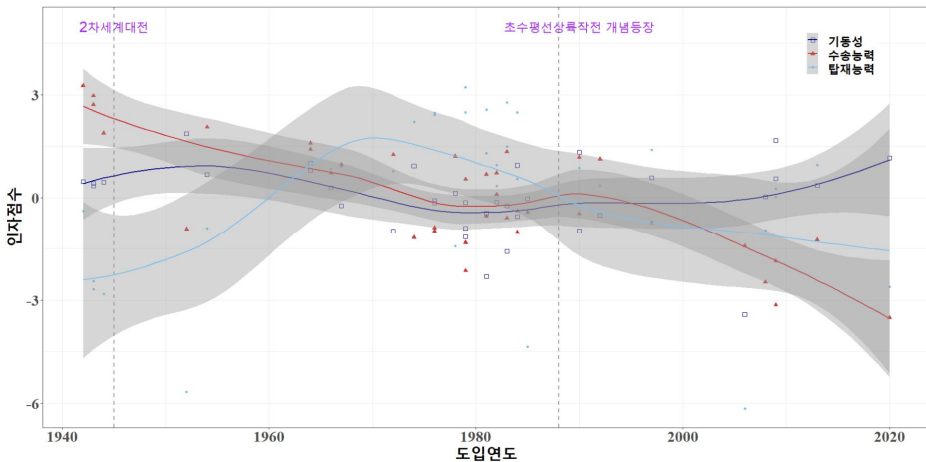
어 “기동성”으로 명명하였다.

인자분석을 통해 3개의 인자가 상륙돌격장갑차의 성능을 나타내는 대표적인 특성이라고 설명할 수 있다. 상륙주정 및 공기부양정과 마찬가지로 각 인자들이 어떤 방향성으로 진화하였는지를 확인하기 위해 <그림 4>와 같이 타점하였다. <그림 4>의 X축은 도입연도, Y축은 상륙돌격장갑차들의 주성분점수로 표현하였고 각각 자산별 12개의 변수를 3가지 인자로 2차원 상에 타점한 것이다.

<표 7> 상륙돌격장갑차 인자분석 결과

구분	고유값	누적점유율	구분	인자1	인자2	인자3	공통성
1	5.6705	0.4725	전장	0.8465	0.2608	0.182	0.8177
2	2.6490	0.6933	폭	0.5483	0.6954	0.1265	0.8002
3	1.0611	0.7817	높이	0.7080	0.1525	0.4274	0.7073
4	0.8800	0.8551	무게	0.9667	0.0275	0.0452	0.9373
5	0.6507	0.9093	승무원수	0.1700	0.2184	0.6342	0.4788
6	0.3431	0.9379	축마력	0.8567	-0.009	0.0049	0.7340
7	0.2859	0.9617	항속거리(지상)	-0.0695	-0.8944	-0.2317	0.8586
8	0.1955	0.9780	최대속도(지상)	-0.0987	0.5750	0.6891	0.8152
9	0.1051	0.9867	항속거리(해상)	0.1002	-0.9233	-0.2868	0.9448
10	0.0889	0.9941	최대속도(해상)	0.5130	-0.0380	0.7238	0.7885
11	0.0493	0.9983	탑재중량	0.8088	0.1862	0.2878	0.7717
12	0.0210	1	탑재병력	0.3348	0.7827	-0.0418	0.7265

<그림 4> 상륙돌격장갑차의 “기동성”, “탑재능력”, “수송능력”의 변화 추세



<그림 4>를 통해 “기동성”, “탑재능력”, “수송능력”의 진화를 확인할 수 있다. ‘기동성’은 2차 세계대전 이후 1960년대부터 1980년대까지 감소하는 추세를 보였으나, 이후 초수평선

상륙작전 개념의 등장과 함께 발전하는 추세를 보이고 있다. “탐재능력”의 경우 1970년대 까지 급격히 발전하였으나 이후 점진적으로 감소하는 추세를 보였다. “수송능력”의 경우도 지속적으로 감소하는 추세이며, 특히 초수평선 상륙작전 개념이 등장한 이후 감소세가 더욱 분명해 지는 추세이다.

‘상륙주정 및 공기부양정’ 그리고 ‘상륙돌격장갑차’를 구분하여 분석하였지만 종합적으로 살펴볼 때에 다음과 같은 결과를 확인할 수 있다. 첫째, 상륙주정 및 공기부양정의 “기동성”과 상륙돌격장갑차의 “기동성”이 모두 초수평선 상륙작전 이후에는 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 둘째, “탐재능력”의 경우 상륙주정, 공기부양정, 상륙돌격장갑차 모두 더 이상 증가하지 않고 횡보 또는 감소하는 추세이다. 이는 상륙작전에서 중요한 변화로, 많은 사람을 탑승하여 이동하는 것보다 적은 수의 병력과 장비라도 신속하게 원하는 지역으로 이동시키는 기동성이 상륙작전에서 더 중요하게 여겨지고 있다는 점이다. 또한, 상륙돌격장갑차의 경우 “수송능력”은 점차 감소하는 추세로 지금까지 개발된 상륙돌격장갑차의 경우 더 많은 항속거리가 작전에서 추가로 요구되지 않기 때문으로 판단된다.

3. 분석결과 검증

본 연구의 분석결과가 타당한지를 검증하기 위해서는 함안이동 자산의 특징을 나타내는 변수들이 함안이동 자산의 특징을 충분히 나타내고 있는 변수들인지 확인이 필요하다. 앞서 3장에서 제시한 검정방법은 분석에 활용한 변수들로 함안이동 자산을 함형별로 분류하였을 때 실제 함안이동 자산의 함형과 일치하는지를 비교하여 검증하는 방법이다. 함안이동 자산은 함형의 운용목적과 함정의 형상에 따라 LCVP, LCU, LCM, LCAC으로 주로 구분이 되어 운영되는데, 본 연구에서 선정한 변수들로 함형 구분을 했을 때에 구분이 유사하게 된다면 함안이동 자산의 특징을 본 연구에서 제안하는 내용이 충분히 반영하고 있다고 설명할 수 있을 것이다.

〈표 8〉 상륙주정 및 공기부양정에 대한 분류모형 결과

분류모델	LR	LDA	SVM	DT	
				tree	rpart
정확도	93.06%	90.28%	94.44%	94.44%	90.28%

〈표 8〉은 상륙주정 및 공기부양정의 함형을 반응변수로 하고, 함안이동 자산의 특징을 나타내는 11개 연속형 변수를 설명변수로 해서 10-fold 교차검증한 결과이다. 5개 분류모델

모두 90% 이상의 정확도를 보였으며, 11개의 변수로도 함안이동 자산을 구분할 수 있음을 확인할 수 있었다. 동일한 방법으로 상륙돌격장갑차도 분류모델로 검증하였으며, 5개 모델 모두 100% 정확도를 확인하였다.

V. 결론 및 정책적 제언

국방혁신 4.0의 추진에 따라 병력자원의 감소 그리고 과학기술의 발전과 관련하여 해병대도 병력감축은 필연적으로 예상되는 상황인데, 해병대의 본질적인 최우선 임무를 고려했을 때에 상륙작전의 중요성은 더욱 증대될 것이고, 효과적이고 효율적인 상륙작전의 임무 수행을 위해서 상륙작전의 개념과 상륙작전 수행을 위한 자산의 발전 방향을 연구하는 것의 필요성은 증대될 것이다.

본 연구에서는 상륙작전 수행 자산 중에 함안이동 자산에 대해서 함안이동 자산들의 제원 데이터에 인자분석과 분류모형과 같은 과학적인 방법론을 적용하여 진화적인 관점에서 기술 추세를 살펴보고, 상륙작전 개념의 발전방향과 연관성을 분석하였다. 분석된 결과의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 기술통계분석을 통해 변화의 폭이 큰 변수를 식별하고 시대별로 어떤 함형이 증가하고 감소하였는지 확인하였다. 특히 초수평선 상륙작전 개념의 등장과 연관되어 공기부양정의 비중이 늘어난 것을 확인할 수 있었다. 둘째, 인자분석을 통해 상륙주정 및 공기부양정, 상륙돌격장갑차의 특징을 각각 2개와 3개의 인자로 표현하였다. 상륙주정 및 공기부양정은 “탑재능력”과 “기동성”으로 특징을 나타낼 수 있었고 상륙돌격장갑차는 “탑재능력”, “항속거리”, “기동성”으로 표현할 수 있었다. 이를 통해 시대에 따라 함안이동 자산이 어떤 특징으로 발전되어 왔는지를 확인할 수 있었다.

본 논문에서는 상륙작전의 능력발전과 함안이동 자산의 발전을 위한 함의와 정책적인 제언은 다음과 같다.

첫째, 기동성과 생존성을 고려한 상륙작전 개념의 발전이 지속적으로 이루어져야한다. 인자분석 결과에서도 확인하였듯이 해상 함안이동 자산은 기동성과 이와 연관된 성능의 발전이 지속되고 있다. 탑재능력이 약간 감소하는 경향이 있는 것과 비교했을 때 더욱 의미가 있는 것으로 판단된다. 수집된 자료는 세계 각국의 자산들로 분석한 데이터로 특정나라에 국한되지 않는다. 하지만 2020년 발표된 美해병대의『Force Design 2030』에서 각국의 미사일 성능의 발전으로 인해 원거리 타격능력이 향상되면서 아군의 생존성을 고려하여 기존

상륙작전의 개념을 탈피하여 원정전방기지작전(EABO)이 강조되었다. 여기서 ‘기동성’과 ‘정량화’에 중점을 둔다.¹⁷⁾ 미국의 상륙작전에 대한 변화되는 개념에서도 알 수 있듯이 기동성 확보를 통한 생존성 보장이 중요하다는 것을 확인할 수 있다.

둘째, 해상 함안이동 자산의 기동성을 발전시키고 이에 대응해야한다. 인자분석결과를 통해 해상 함안이동 자산들의 기동성이 지속 발전하는 추세를 확인할 수 있었다. 이는 우리가 세계적인 추세에 발 맞춰 자산들의 기동성을 향상시키는 연구개발이 필요할 것으로 판단된다. 이와 반대로 전시에 대상륙방어 시 높은 기동성을 갖고 있는 적의 해상세력을 어떻게 식별하고 타격할지에 대해 구체화할 필요가 있다. 특히, 상륙주정과 상륙돌격장갑차의 경우에는 대형함과는 다르게 다수의 자산이 동시에 운용된다. 이를 동시에 탐지하고 타격할 수 있는 능력을 확보하는 것도 중요하다.

셋째, 상륙작전 시 전술제대의 기동성 향상을 위한 노력이다. 자산이 바뀔에 따라 작전개념과 계획이 바뀌지만 현재의 자산에서 기동성과 생존성을 확보하려는 계획수립과 전장에서 전술적 행동도 중요하다고 판단된다. 인자분석의 결과로 기동성이 발전하는 추세를 확인하였지만 기동능력이 향상된 자산을 제작하고 도입하는 것에는 많은 시간과 노력이 투입된다. 현재의 보유한 자산으로 기동성을 향상시킬 방안을 강구하는 것 또한 생존성을 보장하고 작전을 성공으로 이끌 것이다.

마지막으로 본 연구를 진행하면서 나타난 본 연구의 한계점과 향후 연구방향은 다음과 같다. 먼저, 해상 함안이동 자산과 관련된 다양한 특성을 변수로 추가할 수 있다. 자산들의 전시 운용여부, 실제 작전투입 여부, 피탄능력 등과 같은 변수들을 선정하지 못하였다. 이를 정량화된 변수로 선정하여 분석하면 다른 의미있는 분석이 가능할 것이다. 하지만 연구에서 활용한 자료에서는 이러한 변수들을 확인하고 정량화하기에는 제한되었다. 이러한 특성을 반영할 수 있는 자료가 추가되면 더욱 의미있는 분석결과를 도출할 수 있을 것이다.

다음으로는 공중 함안이동 자산에 대한 연구 필요성이다. 초수평선 상륙작전이 등장하게 된 배경에는 항공기의 발전이 가장 중요한 계기 중 하나일 것이다. 본 연구에서는 해상 함안이동 자산을 중심으로 자료를 분석하였다. 상륙작전에서 활용되는 공중 함안이동 자산을 본 연구에서 분석한 것과 같이 분석이 가능하다. 공중 함안이동 자산에 대한 향후 연구를 통해 해상 함안이동 자산과 연계하여 분석이 이뤄지면 더 넓은 범위에서 함안이동 자산과 상륙작전의 발전방향을 제시할 수 있을 것이다.

17) U.S. Marine Corps. “Force Design 2030” (2020).

참고문헌

- 국방부. 『국방혁신 4.0 기본계획』(2023).
- 김정환, 박진영, 문호석. “상륙함의 제원 데이터 분석을 통한 상륙함의 진화와 상륙작전 패러다임의 변화 연구”, 『한국군사학논집』. 제76권 제2호(2020).
- 김석곤, 윤종준, 강적성, 김정규, 김태훈. 『해군무기의 세계』. (서울: 한티미디어, 2016).
- 김현승, 장은용. “미국 해병대의 현대적 상륙작전 능력발전에 관한 연구”, 『군사연구』제142호(2016).
- 김지용. “계통발생 네트워크를 활용한 무기체계 진화연구: 자동소총 사례를 중심으로”, 서울대학교 석사학위 논문(2019).
- 김진국. “전차의 진화 사례연구, 제품진화 이론과 기술궤적 이론을 중심으로”, 서울대학교 석사학위 논문(2018).
- 문호석. “기계학습을 이용한 워게임 모델의 근접전투 전장상황 평가를 위한 전문가시스템 연구”, 『한국군사학논집』. 제74권 제3호(2018).
- 버나드 로 몽고메리 저, 승영조 역, 『전쟁의 역사』(서울: 책세상, 2004).
- 합동참모본부. 『합동·연합작전 군사용어사전』(대전: 국방출판지원단, 2022).
- 해군본부. 『해군·해병대 군사용어사전』(대전: 국군인쇄창, 2017),
- 해군본부. 『세부운용교범 3-3-104 함안이동』. (대전: 국군인쇄창, 2017).
- 해병대사령부. 『참고교범 10-8 상륙전사』. (대전: 국군인쇄창, 2008).
- 허명희. 『탐색적 다변량자료 분석』. (파주: 자유아카데미, 2011).
- 허명희. 『응용데이터분석』. (파주: 자유아카데미, 2016).
- 허명희. 『R 프로그래밍』. (파주: 자유아카데미, 2017).
- 박유성. 『파이썬을 이용한 통계적 머신러닝』. (파주: 자유아카데미, 2022).
- Ross, D. 『전함·군함 백과사전(이동훈 역)』. (서울: 휴먼앤북스, 2018).
- Jane's Group, “Janes Fighting ship year book” (UK, 2022).
- Jane's Group, “Janes Armour and Artillery year book” (UK, 2022).
- U.S. Marine Corps., “Force Design 2030”(2020).
- Robert D. Heinl Jr, Soldiers of the Sea, Marland: The Nautical & Aviation Publishing Company of America, 1991.
- Castaldi, C., Fontana, R. & Nuvolari, A. “‘Chariots of fire’: the evolution of tank technology, 1915-1945”, (Journal of Evolutionary Economics, 19(4), 2009)

Johnson, R. & Wichern, D., 『Applied Multivariate Statistical Analysis』.(Edinburgh: Pearson Group, 2013).

Savtotti, P. P. & Trickett, A. “The Evolution of Helicopter Technology, 1940-1986”, (Economics of Innovation and New Technology, 1992).

USACGSC. 『Over The Horizon Ready or Not?』. (1991.)

A Study on the Policy Suggestions for the Development Direction of Amphibious Operations through the Analysis of the Development Trend of Ship-to-shore Movement Assets

Juyoung Kwon & Hoseok Moon

Keywords

Weapon system evolution, Amphibious operation, Factor analysis, Ship-to-shore movement assets

Amphibious operations have been carried out as one of the decisive operations in the history of war. For the success of the amphibious operation, ship-to-shore movement assets, such as landing boats, hovercraft, and amphibious assault armored vehicles that project troops, equipment, and supplies from sea to land, are important. This study examines the evolution of ship-to-shore movement assets based on data and analyzes changes in the paradigm of amphibious operations to present policy suggestions for amphibious operations of the Korean Armed Forces.

In this study, the evolution process was analyzed using factor analysis and classification models, which are data science analysis methodologies, using data by development year of ship-to-shore movement assets. In the past, existing studies analyzed landing ships moving from the mounted area to the operational area, but in this study, ship-to-shore movement assets reaching land from the sea after moving to the operational area were analyzed.

As a result of the study, it was possible to confirm the trend of ship-to-shore movement assets developing from an evolutionary perspective, and through this, a paradigm change in amphibious operations was also derived. Furthermore, policy suggestions were presented for the establishment of the concept of amphibious operations and the R&D and introduction of ship-to-shore movement assets.

[논문투고일 : 2023. 7. 31.]

[심사의뢰일 : 2023. 8. 18.]

[게재확정일 : 2023. 9. 27.]

저자약력(게재순)

정성철

현재 명지대학교 정치외교학과 부교수이며 국제정치와 외교정책, 동아시아 국제관계를 연구하고 강의하고 있다. 통일연구원 부연구위원과 객원연구위원을 역임하였으며 미국 럿거스 대학(Rutgers, the State University of New Jersey-New Brunswick)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 한국국제정치학회 논문상(2017년)을 수상했으며, 『한국정치학회보』, *Armed Forces & Society*, *International Relations of the Asia-Pacific*, *International Studies Quarterly*, *Journal of Contemporary China*, *Journal of Peace Research* 등의 학술지에 연구업적을 게재하였다.

E-mail: sungchul.jung@gmail.com; scjung@mju.ac.kr

진아연

한국국방연구원 획득방산연구실에서 선임연구원으로 재직 중이다. 고려대학교 행정학과 박사를 수료하고, 국방과학기술 정책형성에 대한 학위논문을 준비 중이다. 2013년에 한국국방연구원에 입사한 이래 국방과학기술정책, 민군협력 등에 대해 연구해왔으며, 최근 참여 연구로는 “국방과학기술정책과 방위산업 연례분석”, “방위산업의 새로운 도약을 위한 혁신 생태계 발전 연구”, “인공지능기술 적용 전력의 획득체계 정립 방안 연구”가 있다.

E-mail : ayjinkey@gmail.com

윤건수

1985년 고려대학교 법과대학 행정학과를 졸업하였고, 1992년 고려대학교 대학원 행정학과에서 행정학 박사 학위를 수여받았다. 이후 1995년부터 국립충주대학교(현 교통대학교) 행정학과 교수로 재직하였고, 2010년부터 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 미국 뉴욕주립대학교 (2002~2003), 미국 플로리다주립대학교 (2009~2010)에서 객원학자로 연구하였다. 한국조직학회 회장 (2014), 한국행정이론학회 회장(2016)을 역임하였으며, 현재 고려대학교 비교거버넌스연구소 소장을 맡고 있다.

주요 연구 업적으로는 “한국행정의 오래된 미래: 관료제와 정치”, 『한국행정학보』

(2018, 52권 2호) 등의 논문과 『딜레마와 행정』(2000, 나남출판) 등의 저서가 있다.

E-mail : gsmagic@korea.ac.kr

강용구

국방대학교 안보문제연구소 예비전력연구센터 책임연구원으로 재직 중이다. 국방대학교에서 군사전략 석사학위, 원광대학교에서 군사학 박사학위를 취득하였으며, 미래군사학회 동원분과 이사를 맡고 있다.

최근 연구로는 “지역방위작전 간 지역예비군 작전소요 산정 발전방안 연구”(2023), “메타버스(Metaverse) 기반의 예비군훈련 발전 방향 연구”(2023), “예비전력 실효성 확보를 위한 국가비상대비체계 발전 방향 연구”(2022), “미래 육군의 예비전력 부대구조 개편방안 연구”(2022), 『육군 예비전력관리 군무원 직급구조 최적화 방안 연구』(2022, 육군본부), 『선택과 집중을 통한 예비전력 정예화 혁신방안 연구』(2021, 국방부) 등이 있다. 주요 관심 분야는 국가 및 군사 동원, 예비군 정책 및 제도, 비상대비업무 등이다.

E-mail: kang8800468@naver.com

권주영

해병 소령이며, 현재 국방대학교 국방관리대학원 군사운영분석 전공 박사과정에 재학 중이다. 2012년 해병대 사관후보생 113기를 임관하였으며, 임관 후 주요 경력으로는 해병대사령부 특수수색대 중대장, 서북도서방위사령부 작전처 대침투작전장교를 수행하였다. 주요 연구 관심분야는 국방빅데이터분석, 머신러닝, 국방 인공지능 등이다.

E-mail: kjyy3471@naver.com

문호석

국방대학교 국방관리대학원 국방과학학과 교수로 재직 중이다. 1994년 육군사관학교 화학과를 졸업하였으며, 2003년 고려대학교에서 전자공학 석사학위, 2006년 동 대학교에서 산업공학 박사학위, 2010년 동 대학교에서 통계학 박사학위를 취득하였다. 주요 연구 관심분야는 KCTC빅데이터분석, 데이터과학, 국방 인공지능, 국방 M&S 등이다.

E-mail: hsmoon0329@gmail.com

연구소 소식

◆2023년 국내안보학술회의 개최

- 일자: 2023. 7. 4.
- 장소: 국방대학교 세종대강당
- 주제: 국제안보질서의 동요와 글로벌 중추국가 한국의 안보정책
 - 1세션
 - 사회자: 강병근 (대한국제법학회)
 - 발표자: 오승진 (단국대학교) “러시아-우크라이나 전쟁과 국제기구, 국제법적 쟁점”
이수훈 (한국국방연구원) “미중 전략 경쟁과 인도-태평양 지역 질서 변화”
 - 토론자: 심상민 (아산정책연구원)
이숙연 (국방대학교 안전보장대학원)
 - 2세션
 - 사회자: 최아진 (한국정치학회)
 - 발표자: 유상범 (국방대학교 안전보장대학원) “미국의 동맹전략 변화와 한미동맹”
조원득 (국립외교원) “한국의 인도-태평양 전략과 대외정책 과제”
 - 토론자: 김도희 (국회입법조사처)
설인효 (국방대학교 안보문제연구소 동북아연구센터장)
 - 3세션
 - 사회자: 박영준 (국방대학교 안보문제연구소장)
 - 발표자: 김태현 (국방대학교 안전보장대학원) “북한의 핵위협 양상과 핵전략: ‘인정’과 ‘실존’을 위한 투쟁”
정한범 (국방대학교 안전보장대학원) “한반도 「담대한 구상」의 현황과 과제”
 - 토론자: 고봉준 (충남대학교)
이승열 (국회입법조사처)

◆ 2023년 제7차 RINSA 세미나 (방문학자 및 저명인사 초청세미나)

- 일자: 2023. 7. 12.
- 장소: 국방대학교 컨벤션센터 (세미나 1실)

- 주제 : 인도-태평양 전략의 맥락과 인도와 한국의 관계
“Context fo Indo-Pacific Strategies and India and South Korea Relations”
- 사회자 : 김병조 (국방대학교 안전보장대학원)
- 발표자 : Sandip Kumar Mishra 교수 (인도 네루대학)
- 토론자 : 배학영 (국방대학교 안보문제연구소 군사전략연구센터장)
이숙연 (국방대학교 안전보장대학원)

◆ 제34차 남북관계 전문가 토론회 개최(민주평화통일자문회의 공동주최)

- 일자 : 2023. 7. 27.
- 장소 : 서울 프레스센터 19층 기자회견장
- 주제 : 정전협정·한미동맹 70주년, “비핵·평화·번영의 한반도”를 향한 새로운 도약

◆ 美 하와이 대학 방문

- 일자 : 2023. 8. 2. ~ 8. 3.
- 방문인원 : 박영준 (국방대학교 안보문제연구소장)
배학영 (국방대학교 안보문제연구소 군사전략연구센터장)
- 1일차
미 하와이 대학 East West Center 방문 및 세미나 (Victor Cha 박사, Danny Roy 박사)
편치볼 소재 National Cemetery 참배 및 미주리함 견학 (미 하와이 국방무관 오순근 대령)
미 하와이 APCSS 방문 및 세미나
- 2일차
미 하와이 대학 Indo Pacific Center 방문 (Kristi Govella 소장)
Pacific Forum 방문 및 세미나 (John Hemings 박사)

◆ 2023 연구소 워크샵

- 일자 : 2023. 8. 8
- 장소 : 공군 38전투비행전대
- 목적 : 한미동맹 70주년 기념 및 한미 공군부대 방문을 통해 임무수행 현장 이해

◆ 제3회 세계안보학대회 개최

- 일자: 2023. 9. 6. ~ 9. 7.
- 장소: 대전ICC
- 공동주최: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 대전광역시
- 후원: 대전관광공사
- 대주제: 국제안보질서의 도전과 글로벌 중주국가 한국의 안보전략
 - 1일차: 탈냉전기 국제질서의 위기와 한국의 안보전략
 - 2일차: 경제안보 및 신안보의 도전과 한국의 전략
- 기조연설: Graham Allison (하버드대학 교수)

◆ 2023년 동북아안보정책포럼 개최

- 일자: 2023. 9. 21.
- 장소: 서울 플라자호텔 (4층 오키드홀)
- 공동주최: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 한국정치학회, 한국국제정치학회 공동주최
- 주제: 한미동맹 70년: 외교와 국방의 이론과 현실

『국방연구』 편집 요강

■ 공모 논문의 심사

가. 공모 논문의 심사절차는 다음과 같다.

- (1) 투고 논문 접수(온라인논문투고시스템(rinsa.jams.or.kr)을 통해 접수)
※ 논문 투고 시 논문 유사도 검사 결과 보고서 제출
- (2) 편집위원회의 투고 논문에 대한 심사회부 결정
※ 제목 및 내용이 학술지에 적합하지 않은 투고 논문에 대해서는 접수 취소함.
- (3) 논문심사 의뢰(심사는 편집위원회 혹은 편집자문위원회의 추천을 받아 편집인이 선정한 심사자 3인)
- (4) 논문심사 결과 접수 및 심사 판정
- (5) 최종 판정된 심사 결과를 투고자에게 통보
- (6) 논문게재 시 투고일, 심사(수정)일, 게재확정일을 각 논문 후미에 게재

나. 공모논문의 심사위원의 선정, 심사자 수, 심사방법, 심사기한은 다음과 같다.

- (1) 편집위원회는 각 전공별로 교내외 심사위원 후보군을 선정하고 투고논문의 심사자를 추천하되, 가능한 교외 전문가가 심사하는 것을 장려한다. 특히, 투고된 논문의 저자가 교내의 저자일 경우에는 교외 심사자의 심사를 원칙으로 한다.
- (2) 논문심사는 심사위원 3인에게 의뢰하고, 심사결과를 종합하여 최종 게재여부를 결정한다.
- (3) 논문심사, 편집위원회 회의, 편집자문위원회 회의는 투고자를 익명으로 한 후 시행하며, 심사과정 혹은 회의과정에서 편집간사는 필요한 경우 논문상 저자를 추측할 수 있는 문구를 삭제할 수 있다.
- (4) 논문의 심사는 각 호별 최종마감일 이후 시행하며, 마감일 이후 45일 이내에 투고자에게 심사 결과를 통고하는 것을 원칙으로 한다.
- (5) 논문은 연중 상시 접수한다.

▣ 투고 및 집필요령

I. 투고 안내

1. 보내실 글은 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 미발표 논문이어야 하며, 순수 창작물이 아닌 경우 그 내용을 밝혀야 하고, 학술성과 시사성을 갖춘 논문이어야 한다.
2. 기고된 글은 본지의 편집방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지에 기고된 원고는 반환하지 않는다. 게재된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급한다.
3. 게재된 논문의 저작권은 국방대 안보문제연구소에 귀속된다.
4. 기고논문은 국방대 안보문제연구소 온라인논문투고시스템(rinsa.jams.or.kr)을 통해 제출하여야 하며, 한글요약(400자 내외) 및 핵심어(5개 이상)을 포함하여야 한다.
5. 원고의 표지에는 논문제목, 저자 정보(성명, 소속기관 및 직위, 주소, 연락전화번호, E-mail 주소)를 명기한다.
6. 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 본문과 각주에는 저자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 하지 않아야 한다.
7. 원고 집필요령을 반드시 준수하여야 하며, 이를 준수하지 않은 원고는 게재하지 않는다.
8. 논문제출 시 논문유사도 검사후, 검사결과 확인서를 반드시 이메일 rinsakj@kndu.ac.kr 로 제출해야 한다.

II. 원고집필요령

1. 원고의 분량

원고의 분량은 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 200자 원고지 120매 내외(A4 용지 17~18매)로 한다. 분량 계산은 <한글>의 문서정보-문서통계를 기준으로 한다.

2. 인용, 각주, 참고문헌의 표기

가. 인용

- 1) 직접 인용은 “……”로 표시한다. 단, 인용구가 3행 이상일 때는 본문과는 별도의 단락으로 작성하되, 본문 활자보다 1포인트 작게 한다.
- 2) 간접 인용의 경우에는 인용문의 끝 부분 상단에 주 번호를 달고 그 引用源을 각주에서 밝혀 준다.
- 3) 재인용의 경우에는 누구의 어느 책에서 재인용한 것인지 그 引用源을 그대로 밝혀야 한다.

나. 각주 작성요령

1) 저서

가) 황병무. 『전쟁과 평화의 이해』 (서울: 오름, 2001). p. 302.

나) Bose, Partha. *Alexander the Great's Art of Strategy* (New York : Gotham Books, 2003), p. 98.

2) 논문

가) 남궁근. “동아시아 전통적 국제질서의 구성주의적 이해.” 『국제정치논총』 제43집 제4호(2003), pp. 7-30.

나) Nye, Joseph S. “Redefining the National Interest.” *Foreign Affairs* Vol. 78, No. 4 (Winter 1999), p. 21.

3) 편저서

가) 이홍구. “마르크스와 정치이론.” 이홍구(편). 『마르크시즘 100년』(서울: 문학과 지성사, 1984), p. 120.

나) Strange, Susan. “IMF: Monetary Managers.” in Robert W. Cox and Harold Jacobson (eds.). *The Anatomy of Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1973), p. 277.

4) 번역서

Baylis, John. 박창희(역). 『현대전략론』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2009), pp. 156-157.

5) 학위논문

홍길동. “조선시대 병영 연구.” 국방대학교 박사학위 논문(2004), pp. 25-26.

6) 세미나 및 학회 발표논문

김창수. “미국의 아태지역 군사정책.” 『아태지역 국가리더십 변화와 안보 도전: 유럽과 아시아의 시각』 안보문제연구소 제3회 국제공동학술회의(2013. 4. 11), p. 71.

7) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우

- 가) 황병무(2001), p. 300.
- 나) Bose(2003), p. 90.
- 다) 남궁곤(2003), pp. 25-28.
- 라) Nye(1999), p. 27.

8) 인터넷 자료

홍길동, “한국의 국방정책,” <http://www.dic.mil/jcs/core/nms.html> (검색일: 2005. 5. 4).

9) 일간지 및 주간지의 기사와 칼럼

“유엔평화유지군 참여 결정.” 『○○일보』 (2003. 4. 19).
“The Different Faces of Democracy.” *Weekly Review*. May 3, 2002, p.19.

다. 참고문헌 작성요령

- 1) 참고문헌에는 본문과 각주에서 언급한 모든 문헌의 자세한 문헌정보를 기재하며, 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
- 2) 참고문헌은 한글문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 외국어(일본어, 중국어, 러시아어 등) 문헌 순으로 배열하며, 각 문헌별로 가나다순 혹은 알파벳순으로 배열한다.
- 3) 참고문헌의 기본 양식은 각주 작성요령과 동일하다. 다만 마지막의 쪽수는 제외한다.

Ⅲ. 기타 참고사항

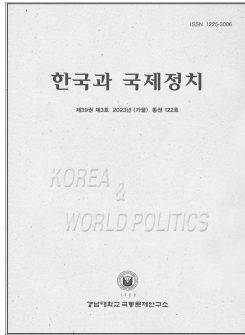
1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때는 해당 용어를 처음 사용할 때는 풀어서 쓰고, 그 다음 번부터는 약어를 사용한다.
2. 본문 속의 제목들(대제목, 중제목, 소제목 등)에 사용하는 기호 체계는 I., 1., 가., 1), 가), (1), (가), ①, ㉠ 등의 순으로 한다.
3. 표 및 그림에는 제목을 붙여야 하고 <표 1>, <그림 1>과 같은 형태로 구분하여 작성하고, 출처는 표나 그림 바로 아래에 제시한다.
예) 출처: 한국은행, 「통계연감」 (1985), pp.1-2.

4. 본문 속에서 의미를 명확하게 하기 위해 필요한 경우에는 한자를 사용할 수 있다.
5. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고 제목 우측 상단에 별도의 각주표시로 기재할 수 있다.
6. 저자의 소속 및 직위는 저자명 우측 상단에 별표(*)각주로 기재하되, 공저의 경우에는 대표저자를 *, 제2공저자를 **, 제3공저자를***...순으로 표기한다. 필요한 경우, 대표 저자의 이름을 별표 각주에 다시 명기할 수 있다.

※ 심사 후 ‘**게재 확정된**’ 논문에 대하여는 (1) 논문의 한글 제목 및 영어 제목, (2) 저자의 한글 성명 및 영문 성명, (3) 3~5개의 한글 및 영문 핵심어(Key Words), (4) 200단어(words) 내외의 영문 요약문, (5) 200자 내외의 한글 ‘저자 소개문’(소속 및 지위, 주요 연구관련 경력, 최종학위 수여 기관 및 최종학위 논문제목, 전공분야, 저서 및 대표 논문들 포함)을 제출하여야 한다.

『한국과 국제정치』

제39권 제3호, 2023년(가을) 통권 122호



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **“한반도와 동북아 평화번영을 위해”** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

- 코로나 팬데믹과 독일의 자유주의적 민주주의: 2020~22년 경험과 논쟁에 대한 성찰
구춘권(영남대학교 정치외교학과 교수)
- 중국의 반접근/지역거부(A2/AD) 전략과 딜레마: 삼각 억지와 강압을 중심으로
김재학(연세대학교 일반대학원 정치학과 박사과정생)
김성현(연세대학교 일반대학원 정치학과 박사과정생)
홍건식(국가안보전략연구원 신홍안보연구실 부연구위원)
- 정전체제와 관련한 북한의 입장과 합의: 주한미군 문제를 중심으로
안경모(국방대학교 안보정책학과 부교수)
- 남북관계의 패러다임: 1국가론과 2국가론
배기찬(한평정책연구소 연구위원, 전 민주평화통일자문회의 사무처장)
- 권위주의 정권 시기 반공주의의 유산과 한국정치: 북한요인 동원의 지속과 변화
신종대(북한대학원대학교 교수)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

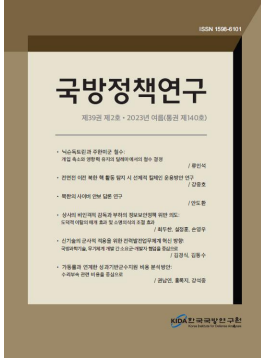
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제 연구소에 귀속됩니다.

- 발간일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)

경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실

전화: 02) 3700-0708

온라인투고: <https://ifes.kyungnam.ac.kr/ifes/6714/subview.do>

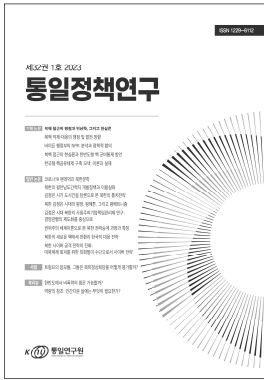


- 닉슨독트린과 주한미군 철수: 개입 축소와 영향력 유지의 딜레마에서의 철수 결정 / 류인석
- 전면전 이전 북한 핵 활동 탐지 시 선제적 킬체인 운용방안 연구 / 강중호
- 북한의 사이버 안보 담론 연구 / 안도환
- 상사의 비인격적 감독과 부하의 정보보안정책 위반 의도: 도덕적 이탈의 매개 효과 및 소명의식의 조절 효과 / 최두찬, 설정훈, 손영우
- 신기술의 군사적 적용을 위한 전력발전업무체계 혁신 방향: 국방과학기술, 무기체계 개발 간 소요군-개발자 협업을 중심으로 / 김경식, 김동수
- 가동률과 연계한 성과기반군수지원 비용 분석방안: 수리부속 관련 비용을 중심으로 / 권남연, 홍록지, 강석중

■ 『국방정책연구』 원고모집 안내 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련된 제반 문제를 이론적, 실증적으로 다룬 논문 및 연구 자료를 수록하는 국방정책 분야 전문학술지로, 2008년에 한국연구재단의 '등재학술지'로 선정되었습니다. 『국방정책연구』는 학계 및 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 적극 환영하오니, 다음 사항을 참고해 투고해 주시면 감사하겠습니다.

- 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정인 글은 기고할 수 없으며, 순수 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- 기고된 원고는 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해 책임지지 않습니다.
- 투고방법: 『국방정책연구』 온라인 논문투고시스템(<http://jdpskida.com>)에 접속하여 회원가입 후 심사용 파일 올리기
- 원고접수 마감: 매년 2월 28일, 5월 31일, 8월 31일, 11월 30일
- 전화: (02) 961-1291 / e-mail: jdps@kida.re.kr



통일연구원은 평화적인 통일을 실현하기 위하여 북한 및 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적·체계적으로 연구·분석하며, 우리의 통일정책에 대한 다양한 의견을 개진하고 논의하는 토론의 장을 마련하기 위하여 『통일정책연구』를 연 2회 발간하고 있습니다. 본 학술지는 한국연구재단의 등재 학술지입니다. 관련 연구자분들의 많은 투고를 바랍니다.

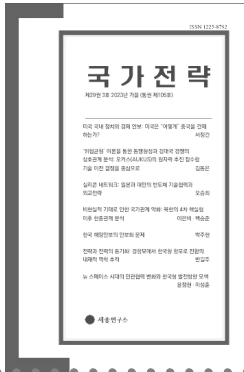
- **기획논문:** 북핵 접근의 쟁점과 위상학, 그리고 현실론
북핵 억제·대응의 쟁점 및 발전 방향/ 조남훈
바이든 행정부의 NPR: 분석과 정책적 함의/ 전성훈
북핵 접근의 현실론과 한반도형 핵 군비통제 방안/ 김영준
한국형 핵공유체제 구축 모색: 이론과 실제/ 이수형
- **일반논문:** 코로나19 팬데믹과 북한문학/ 김성수
북한의 평안남도간척지 개발정책과 이용실태/ 김혁·김관호·김경미
김정은 시기 도시건설 담론으로 본 북한의 통치전략/ 박소혜
북한 김정은 시대의 평양, 평해트, 그리고 평해트니즘/ 안진희·심지수
김정은 시대 북한의 사회주의기업책임관리제 연구: 경영관행의 제도화를 중심으로/ 황주희
권위주의 체제이론으로 본 북한 권력승계 과정과 특징/ 강정일
북한의 새로운 핵태세 전환과 한국의 대응 전략/ 서동구
북한 사이버 공격 전략의 진화: 대북제재 회피를 위한 외화벌이 수단으로서 사이버 전략/ 이승열
- **서평 및 북리뷰**
서평 | 트럼프의 참모들, 그들은 북미정상회담을 어떻게 평가할까?/ 정육식
북리뷰 | 한반도에서 비폭력의 힘은 가능할까?/ 황수환
북리뷰 | 역량의 창조: 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가?/ 최규빈

『통일정책연구』 원고 모집 안내

- ▶ 기고할 논문은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 창작물이어야 합니다. 원고매수는 국문 원고지 120매 내외입니다.
- ▶ 문의 및 제출처
 - 통일연구원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>) 및 <http://kinu.jams.or.kr> 공지사항 내 제출양식 및 기획주제 등 공지
 - 논문원고는 <http://kinu.jams.or.kr> 회원가입 후 제출
 - 기타 문의사항은 이메일 kinups@kinu.or.kr, 전화 02)2023-8203, 팩스 02)2023-8293로 연락바랍니다.
- ▶ 제출된 논문은 소정의 심사과정을 거친 후 게재 여부를 결정합니다.

국 가 전 략

제29권 3호, 2023년 가을호 [통권 제105호]



『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 전문학술지(한국 연구재단 등재학술지)로, 대한민국의 국가이익을 신장시키기 위한 국가 전략을 모색하고, 학문적 논의의 장을 마련하기 위해 1995년에 창간되었습니다.

본 학술지는 한국의 통일·외교·안보 전략과 정책 및 국가전략 수립을 위한 국제정세 분석과 주요 국가 연구 등의 주제를 편집대상으로 하고 있습니다. 세종연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 미국 국내 정치와 경제 안보: 미국은 “어떻게” 중국을 견제하는가? / 서정진
- ‘위협균형’ 이론을 통한 동맹형성과 강대국 경쟁의 상호관계 분석: 오커스(AUKUS)의 원자력 추진 잠수함 기술 이전 결정을 중심으로 / 김동은
- 실리콘 네트워크: 일본과 대만의 반도체 기술협력과 외교전략 / 오승희
- 비현실적 기대로 인한 국가관계 악화: 북한의 4차 핵실험 이후 한중관계 분석 / 이은비·백승준
- 한국 해양안보의 안보화 문제 / 박주현
- 전략과 전력의 동기화: 경항모에서 한국형 항모로 전환의 내재적 역학 추적 / 반길주
- 뉴 스페이스 시대의 민관협력 변화와 한국형 발전방향 모색 / 윤정현·이성훈

『국가전략』 원고모집

- 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있으며, 게재 확정을 받은 논문이라도 편집 상황에 따라 이월 게재 할 수 있습니다. 심사과정을 거쳐 채택된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다.
- 보내실 원고분량은 200자 원고지 120매 내의 분량으로 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 원고 집필 요령에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS 워드’로 작성하셔야 합니다. 원고를 보내실 때는 원고와 더불어 ‘400자 내의’ 한글 요약문, ‘200 단어’의 영문 요약문과 국·영문 핵심어 3~5개를 작성하여 투고자의 연락 주소, 전화/휴대폰, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- 원고는 세종연구소 홈페이지 온라인 논문 투고 시스템(<https://dbpiaone.com/sjr/index.do>)에 회원가입 후 투고해 주시면 감사하겠습니다.

세종연구소 『국가전략』 편집위원회

E-mail: nationalstrategy@sejong.org 전화: 031-750-7615

Journal of National Defense Studies

Volume 66, Number 3, September 2023



RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

