

발 간 등 록 번 호

11-9800033-100032-08

ISSN 1229-3598

제 69권 제 1호 | 2026. 3

국방연구

- 한국 국방전략의 적응적 발전 방향: 구조-행위자 상호작용 관점에서 _ 장재규
- 대한민국의 국방협력협정(DCA) 체결 요인 분석(1990-2010) _ 황원준, 박세웅
- 한국군 해외파병 정책 결정의 합리성에 관한 연구: 레바논 동명부대 사례를 중심으로 _ 남석진, 지효근
- 정권안보 위협인식과 북한의 해외파병: 베트남 전쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 사례 비교 _ 박래성, 유상범
- AI 시대 미국 국방부 '최고 디지털 및 인공지능 사무소(CDAO)'의 등장과 역할 변화 분석 - 전략적 적응 이론을 중심으로 _ 장영균, 최민석
- 일본의 사이버안보 강화 전략: 일본형 능동적 사이버 방어 도입과 정책적 함의 _ 이상현
- 독일의 민간·방어 중심의 우주·사이버 안보 정책의 근간과 특징 _ 안도환, 송태은
- 방위산업과 연계한 한국군 MRO 현황 및 발전방향: 주요국 정책·전략적 분석 및 방위산업과 연계를 중심으로 _ 배학영
- 국방 MRO 사업의 민·군 협력 강화 모델 _ 박형준, 김태양, 이명희, 조성인, 이승수, 하용훈
- 육군 동원기능의 경로변화 분석: 역사적 제도주의 관점에서 _ 최순원, 양승봉
- 군 간부 이탈요인의 그룹별 차이와 정책적 우선순위 도출에 관한 실증적 연구 _ 최국근, 정석재



국방대학교
국가안전보장문제연구소

제 69권 제 1호 | 2026. 3

국방연구

JOURNAL OF NATIONAL DEFENSE STUDIES



국방대학교
국가안전보장문제연구소

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

국 방 연 구

제69권 제1호

인쇄 2026년 3월 30일

발행 2026년 3월 30일

발행인 : 이 홍 섭 (국방대학교 총장 직무대행)

편집인 : 박 영 준 (국방대학교 국가안전보장문제연구소장)

편집위원

강준영 (한국외국어대학교) 김은비 (국방대학교)

김재호 (해군사관학교) 박성용 (전북대학교)

송태은 (국립외교원) 신범식 (서울대학교)

신성호 (서울대학교) 심호섭 (육군사관학교)

엄정식 (공군사관학교) 윤태성 (한국과학기술원)

임은정 (공주대학교) 전재성 (서울대학교)

정구연 (강원대학교)

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.

한국 국방전략의 적응적 발전 방향: 구조-행위자 상호작용 관점에서 _ 장재규	1
대한민국의 국방협력협정(DCA) 체결 요인 분석(1990-2010) _ 황원준, 박세웅	33
한국군 해외파병 정책 결정의 합리성에 관한 연구: 레바논 동명부대 사례를 중심으로 _ 남석진, 지효근	55
정권안보 위협인식과 북한의 해외파병: 베트남 전쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 사례 비교 _ 박래성, 유상범	79
AI 시대 미국 국방부 '최고 디지털 및 인공지능 사무소(CDAO)'의 등장과 역할 변화 분석 - 전략적 적응 이론을 중심으로 _ 장영균, 최민석	111
일본의 사이버안보 강화 전략: 일본형 능동적 사이버 방어 도입과 정책적 함의 _ 이상현	145
독일의 민간·방어 중심의 우주·사이버 안보 정책의 근간과 특징 _ 안도환, 송태은	175
방위산업과 연계한 한국군 MRO 현황 및 발전방향: 주요국 정책·전략적 분석 및 방위산업과 연계를 중심으로 _ 배학영	205
국방 MRO 사업의 민·군 협력 강화 모델 _ 박형준, 김태양, 이명희, 조성인, 이승수, 하용훈	235
육군 동원기능의 경로변화 분석: 역사적 제도주의 관점에서 _ 최순원, 양승봉	265
군 간부 이탈요인의 그룹별 차이와 정책적 우선순위 도출에 관한 실증적 연구 _ 최국근, 정석재	293
저자약력	327

Journal of National Defense Studies

Volume 69, Number 1 | 2026 3

Adaptive Evolution of South Korea's Defense Strategy: A Structural-Agent Interaction Perspective _ Jang Jaekyu	1
Why Do the Republic of Korea Conclude Defense Cooperation Agreements? _ Hwang, Won-June & Park, Se-Woong	33
Analyzing the Rationality of South Korea's Overseas Military Deployment Policy Decisions: A Case Study of the Dongmyeong Unit Deployment to Lebanon _ Nam, Seokjin & Jee, Hyokeun	55
Perceptions of Regime Security Threats and North Korea's Overseas Deployment: A Comparative case study of the Vietnam War and the Russia-Ukraine War _ Raesung Park & Sangbeom Yoo	79
Analyzing the Emergence and Role Transformation of the U.S. Department of Defense's Chief Digital and Artificial Intelligence Office (CDAO) in the Age of AI: Focusing on Strategic Adaptation Theory _ Jang, Yeongkyun & Choi, Minn Seok	111
Japan's Strategy for Strengthening Cyber Security: Introduction of the Japanese-style Active Cyber Defense and its Policy Implications _ Sanghyun Lee	145
The Cornerstones and Key Characteristics of Germany's Private-Sector and Defense-Oriented Space and Cybersecurity Policy _ Ahn, Do-Hwan & Song, Tae-Eun	175
Current Status and Development Directions of the Republic of Korea's Military MRO: Linking the Defense Industry through a Strategic Analysis of Major Countries' Policies _ Hackyoung Bae	205
A Model for Strengthening Civil-Military Cooperation in Defense MRO Programs _ HyeongJun Park & Tae-Yang Kim & Myung-hee Lee & Seong-In Cho & Seungsu Lee & Yonghoon Ha	235
Analysis of the Path Evolution of the Army Mobilization Function: A Historical Institutionalism Perspective _ Choi, Soon-won & Yang Seungbong	265
An Empirical Study on the Differences and Policy Priorities of Military Executives in Different Groups _ Choi Guk Geun & Jeong Suk Jae	293
Contributors	327

한국 국방전략의 적응적 발전 방향: 구조-행위자 상호작용 관점에서

장재규*

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 분석의 틀
- III. 주요국의 국방전략 전환 사례 분석
- IV. 유사 환경 국가 사례 분석
- V. 결론

요약

본 연구는 급변하는 국제 안보환경 속에서 한국의 국방전략이 전면적으로 전환되어야 하는지, 그리고 어떠한 방향으로 발전해야 하는지를 규명하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 구조적 제약과 행위자적 선택의 상호작용에 주목하여, 주요국(미·일·호·독)의 국방전략 전환 사례와 유사 환경 국가(이스라엘·대만)의 최근 분쟁·운용 사례를 비교·분석하였다. 분석 결과, 한국은 비핵 3축 체계와 한미동맹을 축으로 일정 수준의 전략적 정합성을 확보하고 있어, 주요국과 같은 전면적 전환보다는 적응적 발전이 타당한 것으로 평가되었다. 일반적 발전 방향으로는 전략목표의 명료화, 운용개념의 혁신, 동맹·협력 구조의 다층화, 기술·제도 통합의 내재화가 도출되었다. 또한 유사 환경 사례로부터는 대북 전략은 억제 실패 이후 신속 종결과 피해 최소화를 지향하는 능동적 억제전략, 대중 전략은 직접 충돌 회피와 장기 안정 유지를 지향하는 탄력적 억제전략의 적용 가능성이 확인되었다.

핵심어: 안보환경, 국방전략, 구조-행위자 상호작용, 사례분석, 능동적 억제, 탄력적 억제

* 영남대학교 부교수

I. 서론

최근 수년간 한국의 안보환경은 급격하고 복합적인 변화를 겪어 오고 있다. 2018년 이후 북한은 핵·미사일 능력을 양적·질적으로 고도화하였으며, 특히 2021년부터는 전술핵 개발과 운용체제를 노골적으로 공개하며 핵 사용의 문턱을 낮추는 전략을 채택하였다. 같은 시기 미·중 전략경쟁은 경제·기술·군사 전 영역에서 심화하였고, 이는 한반도와 인도-태평양 지역의 전략적 안정성에 중대한 영향을 미쳤다. 2022년 러시아-우크라이나 전쟁은 국가 간 전면전 가능성을 재부각시키며, 강대국이 무력으로 국제질서를 변경하려는 시도가 여전히 유효함을 보여주었고, 이에 편승한 북·러 밀착은 한반도의 안보 불확실성을 배가시켰다. 더불어 2025년 초 트럼프의 재집권은 한미동맹의 정책적 연속성에 의문을 제기하며, 안보정책의 불확실성을 구조적으로 확대하는 요인으로 작용하고 있다.

그러나 이러한 전략환경의 급격한 변화에도 불구하고 한국의 국방전략 기조는 큰 틀에서 변화 없이 유지되고 있다. 2018년, 2020년, 2022년 국방백서를 비교하면, 북한의 국지도발 위협에는 “도발 원점과 배후까지 응징하는 공세적·능동적 대응”, 북핵 및 전면전 위협에는 “한미 연합방위태세와 확장억제, 3축 체제 강화”라는 기조가 일관되게 반복되었다.¹⁾ 이러한 표현의 지속성은 정책적 일관성을 넘어, 급변하는 전략환경에 대한 대응 논리가 갱신되지 못한 전략적 관성(path dependence)의 징후로 볼 수 있다.

반면 미국, 일본, 호주, 독일 등 주요국은 안보환경 변화에 대응하여 전략적 대전환을 단행하였다. 미국은 2018년 「국방전략서(National Defense Strategy, 이후 NDS)」에서 지난 20여 년간의 대테러전 중심 기조에서 벗어나, 중국과 러시아를 핵심 경쟁자로 규정하는 ‘강대국 경쟁’ 중심의 전략으로 전환하였다. 일본은 반격능력 보유를 명문화하며 전수방위 원칙의 범위를 수정하였고, 독일은 러시아의 우크라이나 침공 이후, 안보정책의 근본적 전환을 선언하며 방위비 증액과 군사력 현대화를 추진하였다.

이처럼 주요국이 안보환경 변화에 대응하여 전략 기조와 군사력 운용 개념을 전면적으로 전환하였지만, 한국은 기존의 전략을 유지하고 있다. 이는 한국의 국방전략이 변화하는 국제 안보 질서에 적절히 적응하고 있는지에 대한 문제의식을 제기한다. 따라서 본 연구는 다음의 질문에 답하고자 한다. 첫째, 한국의 국방전략은 기존 기조에서 탈피하여 전면적으로 변화해야 하는가? 둘째, 변화의 방향은 무엇인가?

안보환경과 국방전략의 상관관계에 대해서는 국제정치학과 안보 분야에서 다양한 이론적

1) 국방부. 『2018 국방백서』(2018); 국방부. 『2020 국방백서』(2020); 국방부. 『2022 국방백서』. (2023).

연구가 축적되었다. 포즌(Posen)은 국제체제의 구조가 국가의 군사교리 형성에 미치는 영향을 분석하며, 외부 위협의 성격과 강도에 따라 전략의 방향성이 달라진다고 보았다.²⁾ 스나이더(Snyder)는 전략 선택이 국제구조뿐 아니라 군 내부의 조직문화와 이데올로기와 상호적 작용임을 강조하였다.³⁾ 듀엑(Dueck)은 미국 대전략의 변화를 국제적 요인과 국내정치 요인의 결합으로 설명하였으며,⁴⁾ 브룩스·윌포스(Brooks·Wohlforth)는 국제 권력구조의 변화가 대전략 조정의 근본적 동인임을 제시하였다.⁵⁾ 이러한 연구들은 국제체제의 구조적 제약이 국방전략 형성에 결정적인 영향을 미친다는 점을 보여주었으며, 이후의 논의는 행위자 요인을 보완적으로 결합하려는 방향으로 발전해 왔다.

한국의 국방전략을 다룬 국내 연구로, 손경호는 북핵 위협의 고도화와 미·중 전략경쟁 심화를 중심으로 한국의 안보환경을 평가하고, 특수작전 및 탄도미사일 등 비대칭 전력의 확대 필요성을 제시하였다.⁶⁾ 김광진·전경주는 국방전략서의 개념과 역할을 분석하고, 미국과 영국의 사례를 통해 한국형 전략서 작성 방향을 제언하였다.⁷⁾ 손한별은 『국방비전 2050』과 『미래국방혁신구상』을 분석하여 장기 국방전략 수립 시 고려사항을 도출하였다.⁸⁾ 그러나 이들 연구는 주로 제도적·절차적 측면에 초점을 두었으며, 안보환경 변화가 실제 국방전략의 내용과 방향을 어떻게 변화시켰는지에 대한 체계적 분석은 부족하였다.

이에 본 연구는 한국의 국방전략이 변화하는 안보환경 속에서 어떠한 전환을 요구받고 있는지를 규명하고, 그 방향을 탐색한다. 전략 전환을 경험한 국가(미국·일본·호주)와 안보환경·위협 구조 측면에서 한국과 유사성이 높은 국가(이스라엘·대만)의 사례를 분석한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 2장은 이론적 분석 틀을 설정하고, 3장은 주요국의 국방전략 전환 사례를, 4장은 유사 환경의 국가 사례를 분석한다. 마지막으로 5장은 연구 결과를 종합하여 이론적·정책적 함의를 제시한다.

2) Posen, B. R. *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. (Cornell University Press. 1984).

3) Snyder, J. *The ideology of the offensive: Military decision making and the disasters of 1914*. (Cornell University Press. 1984).

4) Dueck, C. *Reluctant crusaders: Power, culture, and change in American grand strategy*. (Princeton University Press. 2006).

5) Brooks, S. G. and Wohlforth, W. C. *World out of balance: International relations and the challenge of American primacy*. (Princeton University Press. 2008).

6) 손경호. "한반도 안보정세를 고려한 미래 국방전략 방향." 『한국국가전략』 5(1)(2020), pp.249-273.

7) 김광진·전경주. "국방전략서 작성의 이론과 실제: 미국과 영국 국방전략서가 한국에 주는 함의." 『한국국가전략』 6(2)(2021), pp.169-205.

8) 손한별. "한국의 미래국방전략: "국방전략2050"의 이슈와 과제." 『국가전략』 28(2)(2022), pp.91~122.

II. 이론적 논의와 분석의 틀

1. 국방전략

국방전략은 국가안보전략의 하위 개념으로, 국가의 안보 목표를 군사적 수단을 통해 달성하기 위한 종합적이고 장기적인 구상이나 계획을 의미한다. 이는 전략환경에 대한 평가를 바탕으로 군사력의 운용과 건설 방향, 동맹 및 국제협력, 국방정책과 제도 기반을 포괄적으로 제시하며, 정치적 목표와 군사적 실행을 연결하는 핵심 고리로 기능한다.⁹⁾

야거(Yarger)는 국방전략을 “군사력과 관련 국가 자원의 배분과 운용 방향을 결정하는 상위 계획”으로 규정하면서, 외부 환경, 국내정치, 자원 제약을 종합적으로 반영해야 한다고 보았다.¹⁰⁾ 콜린스(Collins)는 국방전략을 국방정책의 집행을 위한 기본 구상으로 이해하며, 군사력 개발과 배치의 장기적 방향을 설정하는 역할을 강조하였다.¹¹⁾ 한국의 경우, 국가안보전략과 국방목표를 토대로 중장기적 관점에서 국방전략을 수립하며, 전략·정책 추진의 방향과 국방전략목표, 단기적 차원의 국방정책 중점을 포함하고 있다.¹²⁾

기존 연구에서는 국방전략의 구성 요소를 군사력 운용, 군사력 건설, 동맹·국제협력, 국방정책 기반으로 구분한다.¹³⁾ 군사력 운용은 평시 억제, 위기관리, 전쟁수행 등 군사력을 실제 사용하는 방식과 지침을 의미하며, 군사력 건설은 장기적인 전력 증강, 무기체계 획득, 인력·조직 구조 개편 등을 포함한다. 동맹·국제협력은 안보목표 달성을 위한 다자·양자 관계의 방향을 규정하고, 국방정책 기반은 방위산업, 예산, 법제도 등 국방운영을 뒷받침하는 제도적 틀을 의미한다. 이러한 요소들은 상호 유기적으로 연계되어야 하며, 특히 군사력 운용 개념이 군사력 건설의 방향을 선도해야 전략적 일관성을 유지할 수 있다는 점이 강조된다.¹⁴⁾ 이 네 가지 구성 요소는 본 연구의 분석 틀에서 국방전략 변화를 평가하는 핵심 변수로 활용된다.

주요국의 국방전략 문서들은 이러한 일반적 구성 요소를 대체로 반영하지만, 각국의 지정학적 위치, 동맹 구조, 위협 인식에 따라 형식과 강조점에서 차이를 보인다. 미국의 「국방전

9) Yarger, H. R. *Strategic theory for the 21st century: The little book on big strategy*. (U.S. Army War College. 2006); Murray, W. *Military adaptation in war: With fear of change*. (Cambridge University Press. 2011).

10) Yarger(2006).

11) Collins, J. M. *Military strategy: Principles, practices, and historical perspectives*. (Potomac Books. 2002).

12) 국방부(2023), pp. 39-43.

13) Yarger(2006); Dueck(2006).

14) Dueck(2006).

략서(National Defense Strategy)」는 대체로 4~5년 주기로 발간되며, 전략환경 평가, 국방 우선순위, 역량 개발 계획, 실행 과제 순으로 구성된다.¹⁵⁾ 일본의 「국방전략서(National Defense Strategy)」는 방위전략 목표, 위협 평가, 능력 구축 계획을 중심으로 구성되며, 향후 10년간의 전력 배분 계획을 포함하는 점이 특징이다.¹⁶⁾ 호주의 「국방전략검토서(Defence Strategic Review)」는 인도·태평양 안보환경을 출발점으로 국가이익, 군사력 구조, 실행계획을 체계적으로 제시하며, 지역 안보협력과 국방산업 강화 방안을 구체화하였다.¹⁷⁾ 독일의 「국방정책지침서(Defence Policy Guidelines)」는 독일 연방군의 임무, 군사력 운용·건설 방향, 구조 개편, 자원 배분 등 구체적 국방전략 지침을 제시하였다.¹⁸⁾ 한국 역시 「국방백서」에 군사력 운용과 건설, 동맹·국제협력, 정책 기반을 모두 포함하고 있으며, 이러한 구성은 일반적인 국방전략 체계와 부합한다.

그러나 국방전략은 문서나 제도적 체계로만 규정되는 것이 아니라, 전략환경(구조)과 정책 결정 주체(행위자)의 상호작용 속에서 형성되고 변화한다. 따라서 국방전략의 변화를 분석하기 위해서는, 외부 구조적 요인과 내부 행위자 요인이 어떻게 결합하여 전략적 선택으로 이어지는지를 설명할 수 있는 이론적 틀이 필요하다. 이러한 관점에서 본 연구는 구조-행위자 상호작용 모델을 분석의 핵심 이론 틀로 채택한다.

2. 구조-행위자 상호작용 모델

구조-행위자 상호작용 모델은 국제정치학과 안보 연구에서 국가 전략의 형성과 변화를 설명하기 위해 발전한 분석 틀이다. 여기서 구조란 국제체제의 권력 분포, 동맹 관계, 기술 환경, 경제 질서 등 국가를 둘러싼 제약·기회 요인을 의미하며, 행위자는 국가 지도자, 정책결정 집단, 군사조직 등 전략을 실제로 수립·집행하는 주체를 가리킨다.¹⁹⁾

전통적으로 구조결정론은 국가 전략이 국제체제의 힘의 구조와 위협 환경에 의해 주로 결정된다고 보았다.²⁰⁾ 반대로 행위자 중심론은 국가의 전략적 선택이 지도자의 인식, 국내 정

15) U.S. DoD. *2022 National defense strategy of the United States of America*. (2022).

16) Japan. *National defense strategy*. (2022).

17) Australia DoD. *Defence strategic review 2023*. (2023).

18) Germany MoD. *Defence policy guidelines 2023*. (2023).

19) Wendt, A. "The agent-structure problem in international relations theory." *International Organization*, 41(3)(1987), pp.335-370.; Carlsnaes, W. "The agency-structure problem in foreign policy analysis." *International Studies Quarterly*, 36(3)(1992), pp.245-270.

20) Waltz, K. N. *Theory of international politics*. Reading, (MA: Addison-Wesley. 1979).

치, 조직문화 등 내부 요인에 의해 형성된다고 주장하였다.²¹⁾ 그러나 실제 전략 변화는 이러한 두 접근 중 어느 하나만으로 설명하기 어렵다. 구조-행위자 상호작용 모델은 구조와 행위자의 관계가 단방향이 아닌 상호적·순환적이라는 점을 강조한다. 즉, 구조가 행위자의 선택지를 제약·형성하지만, 동시에 행위자의 결정과 행동이 구조를 재구성하거나 변화시킬 수 있다는 것이다.²²⁾

안보 및 국방전략 연구에서도 이 모델은 구조와 행위자의 결합 과정을 분석하는 데 널리 활용되었다. 포젠(Posen)은 국제 권력구조의 변화가 군사교리 형성에 미치는 영향을 분석하면서도, 군사 조직의 문화와 지도자의 전략적 판단이 교리 선택을 차별화하는 요인임을 지적하였다.²³⁾ 스나이더(Snyder)는 제1차 세계대전 당시 각국의 공격적 교리가 단순한 구조적 압력의 산물이 아니라, 군 내부 이데올로기와 정치적 계산이 결합한 결과임을 보여주었다.²⁴⁾ 듀엑(Dueck)은 미국 대전략의 변화를 위협 인식, 동맹 구조 등 국제 요인과 정권 성향, 정책 연합 등 국내 정치 요인의 상호작용으로 설명하였다.²⁵⁾ 이들 연구는 구조와 행위자를 통합적으로 분석하는 접근이 전략 변화의 설명력과 정책적 함의를 높인다는 점을 시사한다.

이와 같은 구조-행위자 상호작용 모델은 본 연구의 접근과 부합한다. 주요국의 국방전략 전환 사례는 구조적 변화가 전략 조정의 출발점이 되는 동시에, 각국이 다른 전략을 선택하는 양상을 파악할 수 있게 한다. 또한, 한국과 유사한 환경을 가진 국가 사례는 구조가 행위자의 선택에 어떤 영향을 미쳤는지 분석할 수 있게 한다.

3. 분석의 틀

본 연구의 분석은 <그림 1>과 같이 구조-행위자 상호작용 모델에 기반하여, 두 단계로 구성된다. 첫째, 주요국의 국방전략 전환 사례 분석이다. 분석 대상은 미국, 호주, 일본, 독일 등 최근 공식적으로 국방전략을 전환한 국가들이다. 각 국가의 공식 국방전략 문서를 1차 자료로 활용하여, 전략 변화의 주요 내용과 그 변화를 유발한 환경적 요인, 그리고 행위자의 전략적 선택을 종합적으로 분석한다. 이를 통해 구조 변화가 행위자의 인식과 결정을 매개

21) Allison, G. T., and Zelikow, P. *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2nd ed.). (New York, NY: Longman, 1999).

22) Giddens, A. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. (Berkeley, CA: University of California Press, 1984).

23) Posen(1984).

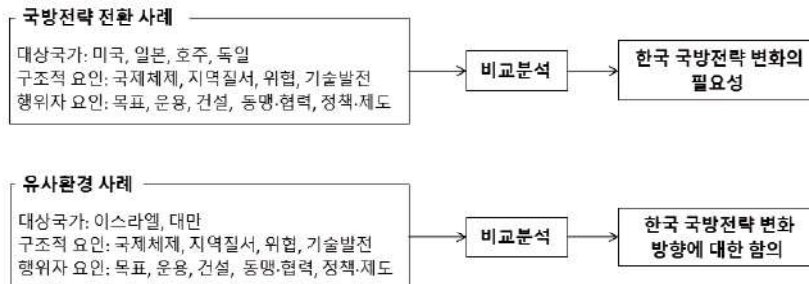
24) Snyder(1984).

25) Dueck(2006).

로 전략 변화를 유도하는 과정을 파악하고, 구조-행위자 관점에서 한국 국방전략의 전환 필요성을 평가한다. 환경적 요인은 국제 권력구조, 지역 안보질서, 위협, 기술 발전 등 네 가지로 구분하고, 전략 변화는 전략목표, 군사력 운용, 군사력 건설, 동맹 및 안보협력, 정책·제도 등 다섯 요소로 평가한다.

둘째, 유사 환경국 사례 분석이다. 분석 대상은 이스라엘과 대만으로, 두 국가는 상시적 군사위협에 직면해 있으며, 지정학적 요충지에 위치하고 비대칭 전력 대응이 필수적인 점에서 한국과 유사성을 지닌다. 두 국가는 국방전략 문서를 대외 공개하지 않으므로, 최근 안보 위기와 직결된 군사행동과 전력 운용의 행위자적 대응 사례를 중심으로 분석한다. 이스라엘은 2023년 이후 가자지구 분쟁을 포함한 전쟁 수행 과정을, 대만은 2022년 이후 강화된 중국의 군사적 강압에 대응한 작전 활동 및 무기체계 개발을 분석 대상으로 한다. 이를 통해 두 국가의 국방전략을 행위자의 전략적 적응 관점에서 추론하고, 구조적 제약 속 전략 선택의 특성을 도출함으로써 한국의 국방전략에 주는 함의를 도출한다.

〈그림 1〉 분석의 틀



III. 주요국 국방전략 전환 사례 분석

1. 미국: 대테러전 → 강대국 경쟁으로 전환

미국의 국방전략은 9·11 테러 이후 약 20년간 대테러전을 최우선 과제로 삼았으며, 이러한 기조는 「국방 4개년 검토보고서(Quadrennial Defense Review, 이후 QDR)」를 통해 공식화되었다. 그러나 2018년 NDS를 기점으로, 대테러전 중심 기조를 종식하고 중국과 러시아를 장기적 전략 경쟁자로 규정하는 전환을 단행하였다.²⁶⁾

가. 국방전략 변화(행위자 요인)

미국의 국방전략 변화는 다섯 가지 주요 요소에서 확인된다. ① 전략목표는 2014 QDR이 제시한 테러 격멸, 대량살상무기 확산 방지, 지역 안정화 등 포괄적 임무에서, 2018 NDS의 강대국 경쟁 대비라는 단일 목표로 압축되었다. ② 군사력 운용은 장기 해외 주둔과 안정화 작전 중심의 저강도 분쟁 대응에서, 다영역 작전과 고강도 분쟁 대비로 전환되었다. ③ 군사력 건설은 지상군 중심의 대테러 능력 강화에서, 해·공군력 및 우주·사이버 전력, 인공지능·무인체계 등 첨단기술 역량 강화로 중점이 변화하였다. ④ 동맹 및 안보협력은 중동·아프리카 지역 중심의 파트너십에서 벗어나, 인도-태평양 지역 동맹망 강화와 쿼드(Quad) 등 다자 안보체계 활용으로 확장되었다. ⑤ 정책·제도는 장기 파병과 인력 순환 중심의 체계에서, 민간 기술의 군사적 전환, 획득 절차 혁신, 국방혁신생태계 조성 등 제도적 혁신 방향으로 변화하였다. 요컨대, 미국의 국방전략은 불특정 다수 위협에 대응하는 분산형 구조에서, 특정 강대국과의 장기 경쟁을 대비하는 집중형·혁신 지향 구조로 전환되었다.

나. 환경적 변화(구조 요인)

미국 국방전략 전환의 구조적 요인은 다음과 같다. ① 국제 권력구조는 단극체제에서 다극 경쟁 구도로 전환되었으며, 중국과 러시아의 군사력 팽창이 그 중심에 있었다.²⁶⁾ ② 지역 안보질서는 인도-태평양 지역의 군사화와 유럽 내 집단방위체제의 복원이라는 이중적 재편을 보였다. ③ 위협 인식은 비국가 행위자 중심의 테러 위협에서 국가 기반의 전략경쟁 위협으로 이동하였고, 미국은 “전략경쟁이 테러보다 우선한다”라는 원칙을 천명하였다. ④ 기술 발전은 인공지능, 극초음속, 우주·사이버 기술의 비약적 성장을 통해 군사혁신 경쟁을 가속화하였다. 이러한 구조적 변화는 미국이 전략적 우위와 기술적 우세를 유지하기 위해 군사력 운용과 건설, 동맹정책을 전면적으로 재설계하도록 이끌었다.

다. 소 결론(구조-행위자 상호작용)

2014~2018년 사이 미국의 국방전략 변화는 구조적 환경의 제약과 행위자의 전략적 판단이 상호작용한 결과로 해석할 수 있다. 첫째, 국제체제의 다극화와 중국·러시아의 부상

26) 본 절이 참조한 미국의 공식 문서는 2014년 「국방 4개년 검토보고서」와 2018년 「국방전략서」이다. (U.S. DoD. *Quadrennial defense review 2014*. (2014); U.S. DoD. *Summary of the 2018 national defense strategy of the United States: Sharpening the American military's competitive edge*. (2018).)

27) CRS Report No. R47054. "Russia's invasion of Ukraine: Overview and U.S. response." (2022).

대테러 중심 전략의 유효성을 약화하였다. 둘째, 인도·태평양 중심의 안보질서 재편은 전략 자원과 전력 배분의 우선순위를 근본적으로 바꾸었다. 셋째, 위협 인식이 국가 기반 경쟁으로 전환되면서 미국은 고강도 분쟁 대비와 억제력 중심의 구조를 재정립하였다. 넷째, 첨단 기술 발전은 민군 융합형 국방혁신체제를 제도화하며 전략 변화의 기술적 기반을 제공하였다. 종합하면, 미국의 국방전략 변화는 구조적 제약과 행위자의 선택이 맞물리며 강대국 경쟁 중심의 기술·동맹 재편 전략으로 수렴하였다.

2. 일본: 전수방위 → 반격능력 보유로 전환

일본은 2013년 「방위계획 대강(National Defense Program Guidelines, 이후 NDPG)」을 통해 적극적 평화주의 기조의 전수방위 원칙을 유지하였으나, 이후 2018년 개정안을 거쳐 2022년 「국가안보전략(National Security Strategy, 이후 NSS)」과 「국가방위전략(National Defense Strategy, 이후 NDS)」을 통해 기존 방위 원칙의 해석을 확장하고, 적극적 억제·대응 능력 확보를 채택함으로써 전략적 전환을 단행하였다.²⁸⁾

가. 국방전략 변화(행위자 요인)

일본의 국방전략 변화는 다섯 가지 주요 요소에서 확인된다. ① 전략목표는 2013 NDPG의 전수방위 원칙, 미·일 동맹 강화, 중국의 해양 진출 및 북한 위협 대응 중심에서, 2022 NSS/NDS의 반격능력 보유와 첨단기술 기반 다영역 작전 강화로 전환되었다. ② 군사력 운용은 재해구호·평화유지·기동전 대비 중심의 제한적 활동에서, 고강도 분쟁 초기단계 대응과 다영역 통합작전 수행으로 변화하였다. ③ 군사력 건설은 미사일 방어와 해상·항공 전력 강화 중심에서, 극초음속·우주·사이버·전자전·AI 기반 지휘통제 및 무인체계 개발 등 첨단 역량 확충으로 중점이 이동하였다. ④ 동맹 및 안보협력은 미·일 동맹 중심의 지역 안정 유지에서, 호주·인도·유럽·NATO 등과의 다자협력 확대로 확장되었다. ⑤ 정책·제도는 균형적 전력 발전과 효율적 예산 운용 중심에서, GDP 대비 2% 방위비 증액, 민군기술 통합, 방위산업 기반 강화 등 제도적 혁신으로 전환되었다. 요컨대, 일본의 국방전략은 전수방위 원칙과 동맹 중심의 방어적 구조에서, 반격능력과 첨단기술 기반의 적극적·전방위 억제 구조로 전환되었다.

28) 본 절이 참조한 일본의 공식 문서는 2013년 「방위계획 대강」과 2022년 「국가안보전략」 및 「국가방위전략」이다. (Japan MoD, *National Defense Program Guidelines for FY2014 and beyond*. (2013); Japan(2022))

나. 환경적 변화(구조 요인)

일본의 국방전략 전환에는 다음과 같은 구조적 요인이 작용하였다. ① 국제 권력구조는 미국 중심의 단극체제에서 다극 경쟁 구도로 이행되었으며, 중국의 부상과 러시아의 군사적 팽창이 두드러졌다. ② 지역 안보질서는 중국의 군사·외교적 팽창으로 재편되었다. 남중국해 인공섬 군사화, 대만 주변의 무력시위, 인도·태평양 전역의 해군 활동 확대 등은 역내 안정과 규범을 약화하였다. ③ 위협 인식은 북한의 핵·미사일 능력, 중국의 해양 진출, 러시아의 극동지역 군사력 증강 등 국가 기반의 고강도 군사 위협으로 전환되었다. ④ 기술 발전은 AI, 극초음속, 우주·사이버 역량 등 첨단기술의 전략적 가치 상승을 가져와, 군사적 우위를 결정짓는 핵심 요인이 되었다. 이러한 구조적 변화는 일본이 기존의 방어적 억제 태세에서 벗어나, 적극적 대응과 기술 중심 억제력 확보를 추진하도록 이끌었다.

다. 소 결론(구조-행위자 상호작용)

2013~2022년 사이 일본의 국방전략 변화는 구조적 압력과 행위자의 전략적 판단이 상호 작용한 결과로 해석할 수 있다. 첫째, 국제체제의 다극화와 중국·러시아의 군사력 확대는 '전수방위' 중심 전략의 한계를 드러냈다. 둘째, 인도·태평양 안보질서의 재편은 일본이 미·일 동맹 중심의 방어체계에서 동맹+파트너십 복합 네트워크로 전환하도록 유도하였다. 셋째, 국가 기반 위협의 부상은 반격능력 확보와 다영역 통합작전 중심의 운용 개념을 요구하였다. 넷째, 첨단기술 발전은 민군 융합형 전력구조와 방위산업 혁신을 촉진하였다. 종합하면, 일본의 국방전략 변화는 구조적 제약과 행위자의 선택이 맞물리며, 전수방위 중심의 방어 전략에서 반격능력 보유와 기술 혁신을 축으로 한 적극적 억제전략으로 수렴하였다.

3. 호주: '10년 경고 기간' → 신속 대응으로 전환

호주의 국방전략은 2016년 「국방백서(Defence White Paper)」에서 '10년 경고 기간(10-year warning time)' 개념²⁹⁾을 유지하며, 장기 대비형 전력 건설과 역내 안정·경제 성장·규범 질서 유지를 기조로 삼았다. 그러나 2020년 「국방전략갱신(Defence Strategic Update, 이후 DSU)」에서 호주는 이 개념을 공식 폐기하고, 단기간 내 고강도 분쟁 가능성을 전제하는 새로운 전략으로 전환하였다.³⁰⁾

29) '10년 경고 기간'이란 호주가 대규모 무력 충돌에 대비해야 하는 상황이 도래하기까지 최소 10년의 준비 기간이 있을 것이라는 전략적 가정으로, 1987년 「Defence of Australia」 정책 이래 오랫동안 유지되어 온 핵심 전제였다.

가. 국방전략 변화(행위자 요인)

호주의 국방전략 변화는 다섯 가지 주요 요소에서 확인된다. ① 전략목표는 2016 백서가 제시한 국토방위, 인도·태평양 안정 유지, 글로벌 안보 기여의 세 축에서, 2020 DSU의 직접적 위협 억제와 대응 능력 강화, 인도·태평양 중심 동맹 네트워크 확대로 전환되었다. ② 군사력 운용은 해외파병·재난구호 중심의 포괄적 활동에서, 회색지대 위협 대응과 고강도 분쟁 초기 단계 억제를 중시하는 단기·즉응형 운용 개념으로 변화하였다. ③ 군사력 건설은 전통적 플랫폼(함정·잠수함·전투기·기동력) 중심의 전력 확충에서, 장거리 정밀타격·극초음속·우주·사이버·무인·자율체계 등 첨단·비대칭 전력 투자 중심으로 중점이 이동하였다. ④ 동맹 및 안보협력은 미·호 동맹과 아세안·뉴질랜드 등 지역 협력에 중점을 두던 구조에서, 인도·태평양 중심의 다자 협력망으로 확장되었다. 일본·인도·아세안과의 협력 강화, 쿼드(Quad) 활용이 대표적이다. ⑤ 정책·제도는 장기투자 중심의 지속 가능한 국방력 발전에서, 국방예산 확대·획득절차 혁신·민군기술 통합·산업 생태계 조성 등 신속 전력화 기반 구축으로 전환되었다. 요컨대, 호주의 국방전략은 '10년 경고 시간'이라는 장기 대비형 구조에서 벗어나, 직접적 위협에 대한 신속 대응과 첨단·비대칭 전력 중심의 적극적 억제 구조로 전환되었다.

나. 환경적 변화(구조 요인)

호주의 국방전략 전환은 다음과 같은 구조적 변화에 기초하였다. ① 국제 권력구조의 다극화, 중국의 글로벌 영향력 확대, 러시아의 규범 도전은 인도·태평양의 지정학적 불안정성을 심화시키며 호주의 전략 환경을 압박하였다. ② 지역 안보질서는 중국의 군사·외교적 팽창으로 급속히 재편되었다. 남중국해 군사화, 남태평양 도서국 영향력 확대 등은 미국 중심의 전통적 동맹 구도를 약화하였고, 역내 다자·양자 협력망 확대를 촉발하였다. ③ 위협 인식은 제한적·간접적 위협에서 국가 주도의 고강도 군사위협과 회색지대 활동 중심으로 변화하였다. 중국의 장거리 정밀타격 능력 강화, 북한의 핵·미사일 고도화, 러시아의 인도·태평양 활동 증가는 모두 호주 안보에 직결되는 요인이 되었다. ④ 기술 발전은 미·중 간 첨단기술 경쟁 심화로 이어지며, 호주가 첨단·비대칭 전력 확보를 전략적 필수 요소로 인식하게 하였다. 종합하면, 2016~2020년 사이 호주의 전략환경은 국제 권력구조의 다극화, 중국의 팽창, 국가 기반의 고강도 위협, 첨단기술 경쟁이라는 네 가지 축을 중심으로 재편되었다. 특히

30) 본 절이 참조한 호주의 공식 문서는 2016년 「국방백서(Defence White Paper)」와 2020년 「국방전략갱신(Defence Strategic Update)」이다. (Australia DoD. *Defence white paper*. (2016); Australia DoD. *Defence strategic update*. (2020).)

중국의 회색지대 활동 확대와 지역질서 변화가 호주의 전략 전환을 직접적으로 촉발하였다.

다. 소 결론(구조-행위자 상호작용)

2016~2020년 사이 호주의 국방전략 변화는 구조적 환경의 급변과 행위자의 전략적 판단이 상호작용한 결과로 해석할 수 있다. 첫째, 국제체제의 다극화와 중국의 군사·경제적 부상 은 호주가 장기 대비 중심 전략에서 단기 대응 중심 전략으로 전환하도록 압박하였다. 둘째, 지역안보질서의 재편은 호주가 전통적인 미·호 동맹 중심 구조에서 '동맹+다자 네트워크' 복합 구조로 이동하도록 이끌었다. 셋째, 위협의 고강도·다원화는 '전략적 억제' 중심에서 위협 발생 초기 단계 신속 대응과 다영역 통합작전 수행능력 확보로 목표를 재설정하게 했다. 넷째, 첨단기술 경쟁의 심화는 호주가 극초음속, 우주·사이버, 인공지능, 무인체계 등 첨단·비대칭 전력을 신속히 전력화하도록 유도했다. 종합하면, 호주의 국방전략은 구조적 압력과 행위자의 선택이 맞물리며, '10년 경고 기간' 기원의 장기 대비형 전략에서, 단기 대응과 기술 중심의 실시간 억제전략으로 수렴하였다.

4. 독일: 위기관리 → 집단방위·억제로 전환

독일은 2016년 「독일 연방방위백서(White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr), 이후 백서」에 러시아의 2014년 크림반도 병합에 따른 동부전선 안보 불안을 반영하였으나, 여전히 방위·위기관리·국제협력의 균형을 유지하는 방어적 기초를 유지하였다. 그러나 러시아의 우크라이나 전면 침공을 계기로 2023년 「국가안보전략(National Security Strategy)」과 「방위정책지침(Defence Policy Guidelines)」에서 '시대전환(Zeitenwende)'³¹⁾를 선언하며, 적극적 억제·전면전 대비 태세로의 전략 전환을 공식화하였다.³²⁾

가. 국방전략 변화(행위자 요인)

31) 시대전환은 2022년 2월 27일 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 독일 총리가 연방의회 연설에서 처음 사용한 표현으로, 러시아의 우크라이나 침공을 계기로 독일과 유럽의 안보정책이 '역사적 전환점'에 도달했음을 선언한 개념이다. 이 개념은 독일의 전략 정체성·안보정책·군사력 건설의 근본적 방향 전환을 의미하며, 2023년 「국가안보전략」과 「방위정책지침」에서 정책적으로 구체화되었다.

32) 본 절이 참조한 독일의 공식 문서는 2016년 「연방방위백서」와 2023년 「국가안보전략」 및 「방위정책지침」이다. (Germany MoD. *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr [White Paper on security policy and the future of the Bundeswehr]*. (2016); Germany. *National security strategy*. (2023).)

독일의 국방전략 변화는 다섯 가지 주요 요소에서 확인된다. ① 전략목표는 2016년 백서가 제시한 규범 기반 국제질서 유지, NATO·EU를 축으로 한 집단방위, 위기관리·국제협력 증진에서, 2023년 「방위정책지침」이 제시한 NATO 동맹방위 절대 우선, 전면전 대비, 고강도 작전능력 강화로 전환되었다. ② 군사력 운용은 인도적 지원·해양안보·분쟁 안정화 중심의 다목적 임무 구조에서, 동부전선 신속 전개·지속 작전·다영역 통합·고강도 전투 대응 중심의 전방 운용 구조로 변화하였다. ③ 군사력 건설은 합동군 기동성 향상과 해외파병 대비 균형형 전력 구조에서, 중·장거리 정밀타격, 통합방공·미사일방어, 사이버·우주·전자전, 무인·자율체계 등 첨단·비대칭 전력 확보 중심으로 전환되었다. ④ 동맹 및 안보협력은 NATO를 축으로 EU 공동안보정책과 다자협력을 병행하던 단계에서, NATO 집단방위 임무 최우선, EU 방위산업 통합·표준화, 동부전선 전력 연동 강화로 발전하였다. ⑤ 정책·제도는 재정 제약 속의 지속 가능한 방위투자·자원 효율화를 지향하던 구조에서, '특별방위기금'을 통한 대규모 예산 증액, 획득 절차 혁신, 유럽 방위산업 기반 강화, 민간 첨단기술의 군사적 신속 통합으로 재편되었다. 요컨대, 독일의 국방전략은 규범·협력 중심의 다자주의적 안보 구조에서, NATO 중심의 전면전 대비 및 역량 재건 구조로 전환되었다.

나. 환경적 변화(구조 요인)

독일 국방전략의 전환은 다음과 같은 구조적 환경 변화에 기초하였다. ① 국제 권력구조 측면에서, 미국 중심 단극질서의 약화와 중국의 부상, 러시아의 우크라이나 전면 침공은 유럽을 강대국 경쟁의 핵심 무대로 복귀시켰다. ② 지역 안보질서 측면에서, 러시아의 침공은 유럽 안보의 중심축을 서유럽에서 동·북유럽으로 이동시키며 NATO의 집단방위 강화, 전방 배치 확대, EU 방위협력 가속화를 초래하였다. ③ 위협 인식은 테러·분쟁 예방 중심의 비전통적 위협에서, 국가 주도의 고강도 군사위협과 핵·미사일 전력 증강으로 이동하였다. 러시아의 전력 현대화와 사이버·정보전은 독일 안보에 구조적 압박을 가하였다. ④ 기술 발전은 첨단·비대칭 기술의 확산으로 이어지며, 독일의 전력 건설을 첨단기술 통합형으로 전환하게 했다. 종합하면, 독일의 전략환경 변화는 러시아의 침공을 계기로 한 지역안보질서의 근본적 재편, 국제 권력구조의 다극화, 국가 기반 고강도 위협의 부상, 첨단기술 경쟁의 심화라는 네 가지 축에서 전개되었다.

다. 소 결론(구조-행위자 상호작용)

2016~2023년 사이 독일의 국방전략 변화는 구조적 압력과 행위자의 전략적 판단이 상호

작용한 결과로 해석할 수 있다. 첫째, 국제체제의 다극화와 지정학적 긴장 심화는 독일이 위기관리 중심 기조에서 벗어나, NATO 집단방위와 전면전 대비 중심의 전략 구조로 전환하게 했다. 둘째, 유럽 지역안보질서의 재편은 독일이 NATO 중심의 다자안보 틀을 유지하면서도, EU 방위통합 심화와 동·북유럽 국가들과의 연대 강화를 병행하도록 이끌었다. 셋째, 국가 주도의 고강도 군사위협 증대는 독일이 장거리 정밀타격·통합방공·다영역작전 수행능력을 강화하는 방향으로 전략목표를 조정하게 했다. 넷째, 첨단기술의 발전과 유럽 내 산업 통합 압력은 독일이 첨단·비대칭 전력의 조기 확보 및 NATO 작전구조 통합에 중점을 두게 했다. 종합하면, 독일의 국방전략 변화는 러시아의 침공을 계기로 한 구조적 충격과 행위자의 전략적 결단이 맞물리며, 다자주의적 균형 모델에서 전면전 대비 중심의 억제·재건 모델로 수렴하였다.

5. 종합 평가 및 한국 국방전략의 전환 필요성

가. 종합 평가

앞서 살펴본 미국, 일본, 호주, 독일의 사례는 모두 급변하는 안보환경 속에서 구조적 요인과 행위자 요인이 상호작용하며 국방전략 전환을 촉발한 과정을 보여준다. <표 1>은 각국의 전략 전환을 구조 요인과 행위자 요인으로 구분하여 정리한 것으로, 전략 변화가 어떠한 요인 결합을 통해 전개되었는지를 한눈에 보여준다.

<표 1> 주요국 국방전략 전환 사례 종합

구분	구조 요인 (지배적 환경 변화)	행위자 요인 (국방전략 전환 방향)
미국	중국·러시아의 부상, 국제 권력구조 다극화 첨단기술 경쟁 심화와 전략경쟁 시대 도래	대테러 중심 → 강대국 경쟁 중심 전략 다영역 작전 및 기술혁신 중심
일본	중국의 팽창과 북한의 핵·미사일 고도화 첨단기술의 군사화와 고강도 위협 증가	전수방위 → 반격능력 중심 전략 다영역 통합작전·전방 억제태세 강화
호주	인도·태평양의 다극화와 회색지대 위협 확대 중국의 영향력 확대와 지역 동맹구조 재편	장기 대비형 → 단기 대응형 전략 10년 경고기간 폐기, 즉응·전방작전 중심
독일	러시아의 우크라이나 침공 NATO 중심 집단방위체제 복원	위기관리 → 집단방위 중심 전략 전면전 대비 태세 강화

<표 1>에서 나타나듯이, 네 국가 모두 국제 권력구조의 다극화, 지역 안보질서의 재편, 첨단기술 경쟁의 가속화라는 공통된 구조적 압력에 직면하였다. 이러한 변화는 기존의 포괄적·장기 대비형 전략의 실효성을 약화시키고, 각국으로 하여금 새로운 전략 구조로의 전환

을 요구하였다. 즉, 구조 요인은 전략 변화의 방향을 제시하는 외생적 제약 변수로 작용하였다.

이러한 구조적 압력에 대응하여, 각국은 행위자 차원에서 능동적으로 국방전략을 재설정하였다. 그 공통된 경향은 세 가지로 요약된다. 첫째, 전략목표의 명료화를 통해 전략적 초점을 재정립하였다. 둘째, 운용개념의 혁신을 통해 운용의 기동성과 실효성을 강화하였다. 셋째, 동맹·제도·기술의 통합적 재설계를 통해 전략-기술-제도의 일체화를 추구하였다. 이러한 변화는 미국의 '대테러→강대국 경쟁', 일본의 '전수방위→반격능력', 호주의 '장기 대비→단기 대응', 독일의 '위기관리→집단방위'로 구체화되었다.

결과적으로, 주요국의 국방전략은 모두 "구조적 제약에서의 능동적 선택"이라는 동일한 패턴을 보인다. 구조 요인이 전략 전환의 방향을 규정하였다면, 행위자 요인은 그 속도와 방식을 결정함으로써 전략 변화를 구체화하였다.

나. 한국 국방전략 전환 필요성

앞선 논의에서 확인된 바와 같이, 주요국의 국방전략 전환은 모두 구조적 압력에 대한 능동적 대응으로 전개되었다. 한국 역시 국제 권력구조의 다극화, 지역 안보질서의 재편, 첨단 기술 경쟁의 가속화라는 동일한 구조적 요인에 직면하고 있다. 그러나 한국은 이미 비핵 3축 체계와 확장억제 체제를 기반으로 일정 수준의 전략적 정합성과 억제 기반을 구축하고 있으며, 상시적인 전면전 대비 태세를 유지하고 있다. 따라서 주요국과 같은 전면적 전략 전환보다는, 기존 전략체계의 정합성과 적응성을 강화하는 적응적 발전이 현실적이고 타당한 방향으로 평가된다.

따라서 한국의 국방전략 전환은 새로운 전략체계의 수립이 아니라, 기존 전략의 정합성과 적응성을 높이는 방향으로 이해될 수 있다. 주요국의 행위자 요인에서 도출된 네 가지 공통 패턴은 이를 위한 개괄적 방향성을 제시한다. 첫째, 전략목표의 명료화이다. 복합 위협이 상존하는 환경에서는 전략적 목표를 보다 간결하고 집중적으로 설정함으로써, 제한된 자원 내에서 우선순위를 분명히 할 필요가 있다. 둘째, 운용개념의 혁신이다. 전 영역의 통합을 기반으로 정보·지휘·타격·방호가 연동된 운용 개념의 발전이 요구된다. 셋째, 동맹 및 안보협력의 재구조화이다. 한국의 안보 기반인 동맹 체제를 유지하되, 이를 보다 다층적이고 상호보완적인 협력망으로 확장하는 노력이 필요하다. 넷째, 제도와 기술혁신의 통합이다. 기술 발전의 속도가 전략 환경 변화를 견인하는 상황에서, 국방전략은 기술혁신을 전략 수립의 동력으로 내재화해야 한다.

IV. 유사 환경 국가 사례 분석

1. 이스라엘

가. 안보 환경(구조 요인)

1) 국제권력구조

이스라엘의 전략환경은 미·중·러 간 강대국 경쟁의 파급효과로 규정된다. 미국은 전통적 동맹국으로서 방공체계 개발, 전투기 공급, 대규모 군사원조를 지속하고 있으며,³³⁾ 이스라엘의 핵심 억제력 유지에 필수적 역할을 한다. 반면, 중국은 중동 내 에너지·인프라 투자를 확대하며 아랍권과의 관계를 심화하고, 이란과의 전략적 협력을 통해 미국의 영향력에 균형적 제약을 가한다.³⁴⁾ 러시아 역시 시리아 주둔군과 이란과의 협력망을 활용해 중동 내 지렛대를 유지하며, 우크라이나 전쟁 이후 서방의 제재를 회피하는 경로로 중동 국가들과의 관계를 강화하고 있다.³⁵⁾ 이러한 강대국 간 경쟁은 이스라엘의 전략적 자율성을 제약하는 동시에, 경쟁 구도 내에서 선택적 외교 행보를 모색할 수 있는 제한적 공간을 제공한다.

2) 지역안보질서

이러한 국제환경은 중동의 지역안보질서에도 직접적인 영향을 주었다. 이스라엘을 중심으로 한 안보 구도는 하마스·헤즈볼라 등 비국가 행위자와 이란·시리아·사우디아라비아 등 국가 세력이 복합적으로 얽힌 다층적 구조를 보인다. 하마스와 헤즈볼라는 이란의 지원을 통해 남·북 전선을 형성하며,³⁶⁾ 이스라엘은 상시적 군사대비태세를 유지하고 있다. 또한, 아브라함 협정³⁷⁾(Abraham Accords)을 통한 걸프국가들과의 관계 정상화는 중동의 전통적 안보 균형에 구조적 변화를 만들었으나, 가자전쟁 장기화 이후 관계가 부분적으로 냉각되며 역내 불안정성이 재확대되고 있다.³⁸⁾

33) CRS Report No. R47828. "Israel and Hamas conflict in brief: Overview, U.S. policy, and options for Congress." (2024).

34) "One year after October 7, Western and Arab diplomats are unable to end war in Gaza." *Le Monde*. (2024, October 8). (검색일: 2025. 10. 27).

35) "Israeli-Palestinian conflict. Global Conflict Tracker." *Council on Foreign Relations*. (2025, July 27). (검색일: 2025. 10. 27).

36) CRS(2024).

37) 아브라함 협정(Abraham Accords)은 2020년 8월부터 미국의 중재로 체결된 중동 평화 합의로, 아랍에미리트(UAE)와 바레인 이 이스라엘과 외교 관계 정상화를 시작으로 모로코, 수단 등이 합류했다. 이는 아랍국가가 팔레스타인 문제 해결 이전에 이스라엘과 공식 관계를 수립한 이례적 사례로, 중동의 전통적 안보 구도에 변화를 만들었다.

3) 위협

이스라엘은 하마스나 헤즈볼라의 지속적 공격, 그리고 이란과의 직접적 군사 충돌이라는 복합적 위협에 직면하고 있다.³⁹⁾ 특히 2025년 6월 발생한 이란과의 무력 충돌은 기존 억제 체계의 한계를 드러내며, 제한전에서 전면전으로의 확전 가능성을 높였다.⁴⁰⁾ 이란의 대리세력들이 원격 타격 수단을 활용해 공격 범위를 확대한 결과, 이스라엘은 남·북·원거리 전선을 동시에 관리해야 하는 구조적 제약에 직면하였다.

4) 기술 발전

기술 발전은 이스라엘의 안보환경에서 억제와 위협의 양면성을 동시에 강화하는 요인으로 작용하고 있다. 하마스나 헤즈볼라는 상용 드론과 위성영상, 민간 통신망을 군사적으로 전용하여 정찰·표적획득 능력을 고도화하고 있다.⁴¹⁾ 반면, 이스라엘은 아이언돔(Iron Dome)과 애로우(Arrow) 체계, 인공지능 기반 조기경보체계를 통해 기술적 우위를 유지하고자 한다. 그러나 저비용·고효율 무기체계의 확산은 방어비용 상승을 초래하며, 기술 우위의 상대적 효과성을 약화시키고 있다.

나. 국방전략(행위자 요인) 추론

1) 전략목표

이스라엘은 하마스 기습 직후 지휘시설과 무기고를 조기에 무력화하였고,⁴²⁾ 북부전선에서는 헤즈볼라의 도발에 대한 대응 범위를 제한하여 전면전 확전을 방지하였다.⁴³⁾ 또한 이란의 미사일·드론 공격에는 다층방어망과 원거리 보복공격을 통합 운용하였다.⁴⁴⁾ 종합하면,

38) *Council on Foreign Relations*. 2025/7/27.

39) Under pressure, Hezbollah weighs scaling back its arsenal." *Reuters*. (2025, July 4). (검색일: 2025. 10. 27).

40) "The Israel-Iran war hinges on three big things." *Vox*. (2025, June 13). (검색일: 2025. 10. 27).; *Reuters*, 2025/7/4.

41) Gleason, M., Shavit, T., and Ben-David, A. "Yet another diminishing spark: Low-level cyberattacks in the Israel-Gaza conflict." *arXiv*(2025): "Iran's missile arsenal and Israel defence system." *Reuters*. (2025, June 17). (검색일: 2025. 10. 27).

42) "How the Hamas attack on Israel unfolded. *Reuters*." *Reuters*. (2023, October 8). (검색일: 2025. 10. 27).

43) "Hezbollah calibrates attack to avoid full-scale war, diplomats say." *Reuters*. (2024, August 25). (검색일: 2025. 10. 27).

44) "New missile defenses, EW tactics aided Israel during 12-day Iran conflict." *Breaking Defense*.

이스라엘의 전략목표는 억제 실패 시 전쟁의 조기 종결, 피해 최소화, 강력한 억제 및 다중 전선 관리 등으로 추론할 수 있다.

2) 군사력 운용

이스라엘은 하마스전에서는 공중·지상·특수부대를 통합해 초기 단계에서 지휘시설을 집중적으로 타격하였고,⁴⁵⁾ 북부전선에서는 정밀타격과 제한적 지상작전을 병행하되 대응 범위를 통제하였다.⁴⁶⁾ 이란과의 충돌에서는 아이언돔, 다비드슬링, 애로우 체계를 통합 가동하고 보복공습을 병행하였다.⁴⁷⁾ 이를 종합하면, 이스라엘의 군사력 운용 전략은 초기 단계의 고강도 통합타격, 선택적 대응을 통한 전력 집중, 방어와 보복의 결합을 통한 다층 위협 관리로 추론할 수 있다.

3) 군사력 건설

이스라엘은 최근 분쟁에서의 전력 운용을 통해 군사력 건설의 방향을 보여주었다. 먼저 방공체계 측면에서, 하마스전에서는 아이언돔을 집중 운용해 단거리 로켓을 요격하였고, 이란과의 충돌에서는 아이언돔-다비드슬링-애로우 체계를 통합해 탄도미사일과 드론을 동시에 방어하였다.⁴⁸⁾ 둘째, 정밀타격 능력은 JDAM 유도폭탄, F-35I 스텔스기, 장거리 UAV를 결합한 정밀공격 형태로 발전하였다. 이는 하마스나 헤즈볼라의 거점에 대한 즉각적 응징과 이란 핵시설 타격으로 나타났다.⁴⁹⁾ 셋째, ISR 역량은 인공지능 기반 표적식별, 드론·위성 연계 정찰, 실시간 타격정보 공유를 통해 작전결심 속도를 높였다.⁵⁰⁾ 이러한 전력 운용은 이스라엘이 다층 방공을 기반으로 한 방어 안정성과, 정밀타격·ISR 결합을 통한 능동적 대응 능력의 동시 강화를 지향하고 있음을 보여준다.

4) 동맹 및 안보협력

이스라엘은 최근 분쟁에서 미국 중심의 역외 동맹과 긴밀히 협력하면서, 상황별로 역내 국가들과 실용적 협력체계를 병행하였다. 먼저 역외 협력 측면에서 미국은 하마스전 직후

(2025, July 1). (검색일: 2025. 10. 27).

45) Reuters, 2023/10/8.

46) Reuters, 2024/8/25.

47) Breaking Defense, 2025/7/1.

48) Breaking Defense, 2025/7/1.

49) "Israel targeted Iran's nuclear program with F-35I Adir stealth fighter jets." *Business Insider*. (2024, April 14). (검색일: 2025. 10. 27).

50) "Questions and answers: Israeli military's use of digital tools in Gaza." *Human Rights Watch*. (2024, September 10). (검색일: 2025. 10. 27).

정밀유도탄과 아이언돔 요격미사일을 긴급 지원하고, 병참망을 가동하였다.⁵¹⁾ 헤즈볼라 전투와 이란과의 충돌 시에도 미국과 영국이 방공 지원함정을 배치하고, 미사일 발사 징후와 조기경보 정보를 실시간 제공하였다.⁵²⁾ 또한 유엔 안보리에서 거부권을 행사하고, 프랑스와의 중재외교를 통해 확전을 억제하였다.⁵³⁾ 둘째, 역내 협력은 공식 동맹보다 실용적 협력 형태로 전개되었다. 하마스전에서는 아브라함 협정 체결국과 비공식 정보·물자 교류가 이루어졌고, 헤즈볼라 전투에서는 요르단과 이집트가 국경 감시와 무기 밀수 차단에 협력하였다. 이란과의 충돌 때는 일부 걸프국이 방공망 정보 공유에 한시적으로 참여하였다.⁵⁴⁾ 이러한 행위들은 이스라엘이 미국 중심의 전략적 파트너십을 유지하면서도, 위기별로 다양한 역내·역외 협력을 병행하는 다층적 협력 구조를 발전시켜 왔음을 보여준다.

5) 정책·제도

이스라엘의 국방정책과 제도는 최근 분쟁을 통해 세 가지 특징으로 추론할 수 있다. 첫째, 예비군 동원에서 이스라엘은 하마스전 발발 직후 수십만 명의 예비군이 긴급 투입되어 남부 전선 안정화를 달성했으며,⁵⁵⁾ 헤즈볼라 전투에서는 제한적 동원을 통해 전력 분산과 확전을 방지하였다.⁵⁶⁾ 이란과의 충돌 시에는 대규모 병력 대신 방공과 전략자산 운용에 중점을 두었다.⁵⁷⁾ 둘째, 국방자원과 병참 측면에서 하마스전에서는 정밀탄약 재보급과 민간 생산라인 전환이 즉각 이루어졌고, 헤즈볼라 전투에서는 북부·남부 병참로를 분리하여 전선별 보급 효율을 높였다.⁵⁸⁾ 이란과의 충돌에서는 장거리 작전용 연료·부품·미사일 재고를 사전 비축해 지속 작전을 보장하였다.⁵⁹⁾ 셋째, 민군 통합 위기관리 체계 측면에서 하마스전에서는 민방위와 지방정부의 협조로 민간 피해를 최소화하였고,⁶⁰⁾ 헤즈볼라 전투에서는 주민 대피와 방공 경보가 체계적으로 시행되었다.⁶¹⁾ 이란과의 충돌에서는 전국 단위 미사일 경보와 인프

51) Reuters, 2023/10/8.

52) Breaking Defense, 2025/7/1.

53) Reuters, 2024/8/25.

54) Breaking Defense, 2025/7/1.

55) Reuters, 2023/10/8.

56) Reuters, 2024/8/25.

57) Breaking Defense, 2025/7/1.

58) Reuters, 2024/8/25.

59) Breaking Defense, 2025/7/1.

60) Human Rights Watch, 2024/9/10.

61) "Various weapon systems in Hezbollah use seen in the past few days." *Israel Alma Research and Education Center*. (2024, August 27). (검색일: 2025. 10. 27).

라 보호 조치가 병행되었다.⁶²⁾ 종합하면, 이스라엘의 정책·제도는 ① 단계적 동원, ② 분산형 병참, ③ 민군 통합 방위의 세 축으로 요약되며, 이는 다중전선 상황에서도 효율적 자원 운용과 전시 지속능력을 보장하기 위한 제도적 설계로 평가된다.

다. 소 결론(구조-행위자 상호작용)

남북한의 이스라엘의 국방전략은 복합적 위협의 구조적 환경과 이에 대응하는 행위자적 선택이 맞물린 결과로 이해할 수 있다. 구조적 측면에서, 이스라엘은 미·중·러의 전략경쟁이 교차하는 다극적 질서 속에서 전략적 자율성이 제약받는 한편, 제한적 외교적 선택 공간을 확보하고 있다. 지역적으로는 하마스·헤즈볼라 등 비국가 행위자와 이란이라는 국가 주도의 위협이 중첩된 다층적 위협 구조가 형성되었으며, 첨단기술의 확산은 이러한 위협의 강도와 속도를 가속화하였다. 이에 대응하여 행위자로서 이스라엘은 억제 실패 시 전쟁의 조기 종결과 피해 최소화를 목표로, 초기 고강도 타격과 선택적 대응의 조합, 방공·정밀타격·ISR의 통합 운용, 그리고 미국 중심의 역외 동맹과 역내 실용 협력의 병행을 통해 전력 집중과 다중 전선 관리를 동시에 달성하고자 하였다. 제도적 측면에서도 단계적 동원, 분산형 병참, 민군 통합 방위체계가 이러한 전략운용을 지속 가능하게 뒷받침하였다.

결국, 이스라엘의 구조-행위자 상호작용은 '구조적 제약 속의 능동적 적응'이라는 전형적 양상을 보여준다. 국제질서와 지역안보질서의 변동이라는 외생적 압력은 전략 전환의 방향을 규정하였고, 이에 대응한 행위자 요인은 제한된 자원과 기술을 활용해 억제-방어-응징이 통합된 자율적 방위체계를 구축하는 방식으로 구체화하였다. 다시 말해, 구조 요인이 전략적 제약의 틀을 형성하였다면, 행위자 요인은 그 틀 안에서 전략적 선택과 실행을 통해 억제력의 실질화를 도모하였다. 이스라엘의 국방전략은 이와 같은 구조-행위자의 상호작용 속에서 형성된 능동적 억제전략으로 평가할 수 있다.

2. 대만

가. 안보 환경(구조 요인)

1) 국제권력구조

대만은 미·중 전략경쟁의 핵심 접점에 놓여있다. 미국은 「대만관계법」(Taiwan Relations

62) *Breaking Defense*, 2025/7/1.

Act)과 '6대 보장(Six Assurances)'을 통해 대만의 방어역량 강화를 제도적으로 보장하며, 첨단 무기 판매·군사훈련·정보 공유를 지속하고 있다.⁶³⁾ 반면, 중국은 대만을 '핵심 이익'으로 규정하고 군사력 현대화와 해·공군력 증강을 통해 통일 압박을 강화하고 있다. 일본·호주·유럽 일부 국가는 '자유롭고 열린 인도-태평양' 전략과 대만해협의 안정성을 연계해 대만 문제에 관여하고 있으며, 일본은 자국 방위전략에서 대만해협 유사시 대응을 명시하였다.⁶⁴⁾ 러시아는 대중 관계 심화를 통해 미국의 인도-태평양 전략을 견제하며, 대만 문제에서도 중국의 입장을 지지하는 보조적 외교 노선을 유지하고 있다.

2) 지역안보질서

대만이 속한 지역안보질서는 중국의 압도적 군사력 우위와 주변국의 서로 다른 이해관계가 복합적으로 얽힌 형태를 보인다. 중국은 동부전구사령부를 중심으로 대만 포위 형태의 군사훈련을 정례화하고, 남중국해·동중국해의 거점을 활용해 전략적 압박 범위를 확대하고 있다.⁶⁵⁾ 일본은 센카쿠열도 문제와 대만해협 안정의 연계성을 인식하며, 미국과 연합훈련을 강화하고 있다. 필리핀은 남중국해 영유권 문제와 맞물려 대만과 해상 안전망을 공유하고 미군 전진배치 거점을 제공하고 있다. 아세안 국가들은 경제적으로는 중국과 밀착되어 있으나, 역내 불안정 심화에 대한 우려로 대만해협의 안정을 아시아 전체의 전략적 안정성과 연계해 인식한다. 결과적으로, 대만 주변 안보질서는 공세적·전면적 능력을 보유한 중국과, 방어 중심·제한적 억제 능력에 의존하는 미·일·호주·필리핀 등 역내 세력 간의 구조적 비대칭이 존재한다. 이러한 비대칭은 대만이 독자적 방어역량만으로 전략적 안정성을 확보하기 어렵게 만들며, 연합억제와 외부 지원에 대한 구조적 의존을 심화시키는 요인으로 작용한다.

3) 위협

대만이 직면한 위협은 중국이다. 중국 인민해방군은 항모전단, 대형 상륙함, 장거리 정밀 타격 미사일, 스텔스 전투기, 고고도 무인정찰기 등을 기반으로 단기 고강도 작전 능력을 강화하고 있다. 특히 동부전구사령부의 합동상륙훈련은 수도권과 주요 항만·공항에 대한 신속 점령을 상정하며, 장거리 로켓과 탄도미사일을 이용한 '선제 타격-봉쇄-상륙'의 3단계 작전모델이 반복적으로 실험되고 있다.⁶⁶⁾ 또한, 사이버·우주·전자전을 포함한 다영역 압박이

63) U.S. DoD. *Military and security developments involving the People's Republic of China*. (2024).

64) "Japan's defense white paper sounds alarm over China's gray-zone activities." *The Diplomat*. (2025, July 15). (검색일: 2025. 10. 27).

65) "Taiwan Strait: Chinese military branches share resources in joint air training." *South China Morning Post*. (2025, February 7). (검색일: 2025. 10. 27).

확산되고 있다. 중국은 대만 정부기관과 군사통신망에 대한 사이버침투를 상시적으로 수행하고, 위성정찰과 해상 AIS 교란으로 대만의 상황 인식 능력을 저하시키고 있다.⁶⁷⁾ 무인기·풍선형 정찰 비행체 투입과 허위정보 확산 등 회색지대전술은 군사적 압박과 심리전이 결합된 형태로, 평시에도 사회적 불안을 증폭시키고 있다.⁶⁸⁾ 결과적으로 대만의 위협 환경은 전통적 무력 침공 가능성에 더해, 전시와 평시의 경계를 흐리는 복합적 형태를 보인다.

4) 기술 발전

기술 발전은 대만 안보환경의 핵심적 구조 변수로서, 중국과의 군사력 격차를 급속히 변화시키고 있다. 중국은 ‘군민 융합’ 전략을 통해 인공지능, 극초음속, 자율무기, 장거리 정밀타격 체계를 통합하고 이를 대만해협 작전에 적용하고 있다.⁶⁹⁾ 이에 대응해 미국과 일본 등 파트너국은 대만에 장거리 대함미사일, F-16V 전투기, MQ-9B 무인기, 위성정찰 체계를 제공하며 기술집약적 방어능력 강화를 지원하고 있다.⁷⁰⁾ 대만 또한 AI 기반 감시·표적식별, 소형 무인기, 이동식 미사일 플랫폼 등 비대칭 기술 역량의 내재화를 추진하고 있다.⁷¹⁾ 결과적으로 기술 발전은 대만의 방어태세를 ‘대규모 전면 억제’에서 ‘비대칭·기술 중심 억제’로 전환하는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

나. 국방전략(행위자 요인) 추론

1) 전략목표

2022년 8월 중국의 대규모 봉쇄훈련에 대한 대만의 대응은 직접 충돌을 회피하면서도, 봉쇄·침투를 억제하고 국제사회에서 정당성을 확보하는 방향으로 이루어졌다.⁷²⁾ 이후 2023~2024년 중국의 회색지대 전술과 장거리 타격 위협이 반복되는 가운데, 대만은 전략

66) U.S. DoD(2024).

67) "Chinese cyberattacks on Taiwan government averaged 2.4 million a day in 2024, report says." *Reuters*. (2025, January 6). (검색일: 2025. 10. 27).

68) Global Taiwan Institute. *Chinese Communist Party gray-zone tactics against Taiwan: Balloons, drones, and disinformation*. (2025).

69) "China's burgeoning drone arsenal shows power of civil-military fusion." *Defense One*. (2025, June 17). (검색일: 2025. 10. 27).

70) US DoD(2024).

71) Global Taiwan Institute(2025).

72) "China halts military, climate dialogue with U.S. over Pelosi Taiwan trip." *Reuters*. (2022, August 5). (검색일: 2025. 10. 27).; "When then-Speaker Nancy Pelosi visited Taiwan in August 2022... ChinaPower Project." *CSIS*. (2023, April 26). (검색일: 2025. 10. 27).

적 억제력 유지, 정보우위 확보, 핵심 인프라 보호, 장기 압박 속 안정적 방어태세 확립을 일관되게 추구하였다. 이를 종합하면, 대만의 전략목표는 중국의 군사·비군사 압박을 억제하고, 국제적 지지 속에서 주권과 핵심이익을 방어하며, 장기 압박 국면에서도 안정적 방어태세를 유지하는 것으로 추론할 수 있다.

2) 군사력 운용

2022년 펠로시 미 하원의장 방문 직후 실시된 중국의 ‘합동봉쇄’ 훈련에서 대만은 미사일 궤적 추적, 전투기 긴급 발진, 해상초계 강화 등 상시 대응태세를 유지하였다.⁷³⁾ 2023년 중국의 ‘합동검’ 훈련 시에는 전투기·군함의 포위와 전자전 도발에 대응해, 공중초계와 전자전 방호를 병행하며 지휘통제망의 생존성 확보에 주력하였다.⁷⁴⁾ 2024년 ‘합동검’ 훈련은 실기동 상륙훈련과 장거리 미사일 모의 발사를 포함했으며, 대만은 해안 방어부대와 기계화 부대를 전방 배치하고, 이동식 방공·대함 미사일 부대를 분산 배치해 표적 노출을 최소화하였다.⁷⁵⁾ 이러한 사례를 종합하면, 대만의 군사력 운용은 실시간 감시·경보를 통한 상황 인지, 선택적 대응으로 확전 방지, 분산·기동 배치를 통한 생존성 강화 등의 특징을 지닌다. 이는 전면전보다는 봉쇄·압박 국면에서의 지속 대응과 방어력 유지에 중점을 둔 운용 방식으로 볼 수 있다.

3) 군사력 건설

최근 대만해협 긴장 국면에서 나타난 무기체계 운용은 대만의 군사력 건설의 방향을 보여준다. 첫째, 다층방공망은 장거리 미사일·드론 위협에 대응하는 핵심 축으로 자리 잡았다. 2022~2024년 동안 대만은 패트리엇·스카이보우 체계와 기동식 대공포를 운용했으며, 2024년에는 NASAMS 도입을 결정해 중거리 방공망의 공백을 보완했다.⁷⁶⁾ 둘째, 정밀타격 능력은 상륙 억제와 해상 차단을 위한 비대칭 전력의 핵심 요소로 발전했다. 2022년 이후 하푼 대함미사일, HIMARS 다연장 로켓, JASSM 장거리 공대지 미사일 등 원거리 차단 자산의 도입을 추진하고 있고, 2024년 봉쇄훈련 대응 시 기동 포병과 지대함미사일 부대의 분산

73) Reuters, 2022/8/5.

74) "Tracking China's April 2023 Military Exercises around Taiwan." CSIS. (2023, April 8). (검색일: 2025. 10. 27).

75) "China stages mock missile strikes on Taiwan, jets with live missiles used in drills." Reuters. (2024, May 24). (검색일: 2025. 10. 27).

76) Reuters, 2022/8/5; "U.S.-Taiwan Business Council Comments on the Proposed FMS of NASAMS and Radar Turnkey Systems to Taiwan." U.S.-Taiwan Business Council. (2024, October 28). (검색일: 2025. 10. 27).

배치로 타격 지속성을 확보하였다.⁷⁷⁾ 셋째, ISR 역량은 봉쇄 상황에서의 실시간 대응과 작전결심 기반 강화되었다. 대만은 해상감시레이더·전자정보·드론을 통합한 추적체계를 운용하고, MQ-9B 도입을 통해 해상·공중 전장인식 능력을 확대하였다.⁷⁸⁾ 종합하면, 대만의 군사력 건설은 다층방공망의 고도화, 다양한 사거리의 정밀타격 체계 확충, ISR 역량 강화의 세 축을 중심으로 '실질적 방어역량 강화'로 요약된다.

4) 동맹 및 안보협력

최근 대만해협 위기에서 대만은 위기 단계별로 역외 및 역내 협력을 병행하였다. 먼저, 역외 협력에서 미국은 고속 대함미사일, HIMARS, MQ-9B 드론 등 전략자산 판매를 승인하고, 봉쇄 상황마다 패트리엇 성능개량과 예비탄을 지원하였다.⁷⁹⁾ 일본은 해상자위대 함정을 대만 인근에 전개하여 감시·경계를 강화했고, 영국과 독일은 군수품 공급과 기술이전 프로그램에 참여하였다.⁸⁰⁾ 역내 협력에서는 일본과 필리핀이 주요 협력 축으로 작동했다. 일본은 남서제도 지역에 대함·방공 전력을 증강 배치해 대만 인근 해역을 감시하였고, 필리핀은 미군 전진기지를 제공하여 남방 해역의 감시망을 확장하였다.⁸¹⁾ 종합하면, 대만의 동맹 및 안보협력은 미국 중심의 역외 억제망을 기축으로 하면서, 역내국과의 실용 협력을 결합해 단계적·가변적 대응체계를 구축한 결과로 추론된다.

5) 정책·제도

최근 대만해협 위기에서 대만은 위협의 강도와 전장 범위에 따라 자원과 제도를 단계적으로 운용하였다. 첫째, 예비군 동원에서는, 2022년 위기 시에는 일부 예비군을 방공·해상 경계 임무에 투입하고, 주요 공항과 기지를 분산 운용하였으며,⁸²⁾ 2024년 '합동검' 훈련 대응

77) "U.S. approves over \$1.1 billion in potential weapons deals with Taiwan." *DefenseDaily*. (2022, September 6). (검색일: 2025. 10. 27).; "Taiwan starts annual war games, aiming to closely mimic actual combat." *Reuters*. (2024, July 22). (검색일: 2025. 10. 27).

78) "Amid faltering domestic program, Taiwan orders more MQ-9B drones." *Defense News*. (2024, March 27). (검색일: 2025. 10. 27).

79) "U.S. angers China with potential \$1.1 billion arms sale to Taiwan." *Reuters*. (2022, September 3). (검색일: 2025. 10. 27).; "U.S. approves \$95 m Patriot weapons support for Taiwan." *Reuters*. (2022, April 6). (검색일: 2025. 10. 27).

80) "British MPs call for 'as much help as possible' for Taiwan to defend against China." *The Guardian*. (2023, March 23). (검색일: 2025. 10. 27).

81) "Japan to deploy missile defence unit in Yonaguni, near Taiwan." *Reuters*. (2022, December 27). (검색일: 2025. 10. 27).; "Marcos says Philippines bases could be 'useful' if Taiwan attacked." *Reuters*. (2023, May 5). (검색일: 2025. 10. 27).

82) "Taiwan mobilizes military for war as China threatens Nancy Pelosi." *Newsweek*. (2022, August 1). (검색일: 2025. 10. 27).

시에는 예비군 확대보다 상비 전력을 고도 경제태세로 전환하여 신속 대응체계를 유지하였다.⁸³⁾ 둘째, 병참 및 자원 운용 면에서는 전선별 보급 경로를 분리하고, 주요 탄약과 연료의 전방 분산 비축을 강화하였다.⁸⁴⁾ 셋째, 민군협력체계 측면에서, 2023년 봉쇄훈련 당시 민방위와 경찰이 해안지역 주민 대피 및 접근통제를 병행했고, 2024년 '합동검' 훈련 대응에서는 전국 단위 공습경보 발령과 기반시설 보호 조치가 동시에 시행되었다.⁸⁵⁾ 종합하면, 대만의 정책·제도는 단계적 동원, 분산형 병참, 민군통합 방위체계의 세 축을 중심으로 정착되고 있으며, 이는 제한된 자원 환경 속에서도 장기 압박에 대응하는 지속방어형 제도로 발전하고 있음을 보여준다.

다. 소 결론(구조-행위자 상호작용)

대만의 국방전략 역시 구조적 제약과 행위자적 대응이 상호 결합한 결과로 이해할 수 있다. 구조적으로, 대만은 미·중 전략경쟁의 교차점에서 전략적 자율성이 제약되는 한편, 미국·일본 등 우호국과의 협력을 통해 제한적 완충 공간을 확보하고 있다. 중국의 압도적 군사력과 역내 세력의 억제 시도가 맞물린 비대칭 대치 구조는 대만의 방어 환경을 장기적 압박 구도로 고착시켰으며, 첨단기술의 확산은 군사력 격차를 심화시키는 동시에 기술기반 억제의 필요성을 부각하였다. 이러한 환경에서 행위자로서 대만은 분산·기동 중심의 전력 운용, 다층방공·정밀타격·ISR의 통합, 미국 중심의 억제망과 역내 실용 협력의 병행을 통해 생존성과 억제력의 균형을 추구하였다. 제도적으로는 단계적 동원, 분산형 병참, 민군 통합 방위체계를 통해 장기 압박 국면에서도 대응력을 유지할 수 있는 제도적 복원력을 확보하였다.

결국, 대만의 구조-행위자 상호작용은 '구조적 제약 속의 탄력적 억제'라는 양상으로 수렴된다. 미·중 경쟁과 지역 불균형이라는 외생적 압력이 전략의 틀을 형성하였다면, 행위자 요인은 그 안에서 억제-방어-지속이 결합한 탄력적 방위전략을 실천함으로써 제약을 관리하였다. 대만의 국방전략은 이러한 상호작용 속에서 형성된 능동적 억제전략의 방어형 변용, 곧 '탄력억제전략'으로 평가할 수 있다.

83) *China-Taiwan Weekly Update*. 2024/5/24.

84) "Logistics war: How Washington is preparing for a Chinese invasion of Taiwan." *Reuters*. (2024, January 31). (검색일: 2025. 10. 27).

85) "'Preparation is our only option': sirens wail as Taiwan simulates China attack in city streets." *The Guardian*. (2025, July 17). (검색일: 2025. 10. 27).

3. 종합 및 한국 국방전략에 주는 함의

이스라엘과 대만은 모두 강대국 경쟁의 압력, 불안정한 지역 안보질서, 첨단기술 확산이라는 구조적 제약에 직면했으며, 이에 대응해 억제-방어-응징의 조합을 제도화함으로써 행위자적 적응을 시도하였다. 이러한 구조-행위자의 상호작용은 '제약 속의 능동적 조정'이라는 공통된 패턴을 보인다. 즉, 국제질서와 지역질서의 압박이 전략 방향을 규정하는 가운데, 행위자 요인은 제한된 자원과 기술을 활용해 실질적 억제체계를 구축함으로써 전략적 자율성을 극대화하고 있다. 그러나 구체적 전략의 형태에서는 위협의 성격과 지속성에 따라 차이가 나타난다. 이스라엘은 하마스·헤즈볼라·이란 등 다중 전선에서 반복되는 고강도 군사위협에 직면하면서, 어제 실패 시 피해를 최소화하고 전쟁을 조기에 종결하려는 방향으로 전략을 운용해 왔다. 반면 대만은 중국의 지속적 압박과 회색지대 전술에 대응해, 전면 충돌을 피하면서 장기적 방어태세를 유지하려는 접근을 강화하고 있다. 이러한 대응 양상은 각각 능동적 억제전략과 탄력억제전략으로 해석될 수 있다. 전자가 단기 결전형 억제라면, 후자는 장기 지속형 억제로, 위협의 폭발성과 지속성의 차이에 따라 전략적 조정의 성격이 구분된다.

이러한 비교는 한국의 국방전략에도 직접적인 함의를 제공한다. 한국 역시 미·중 전략경쟁의 장기화, 북한의 제한핵전 가능성, 첨단기술 확산이라는 복합 압력 속에서 구조적 제약을 받고 있다. 이스라엘의 능동적 억제전략은 대북 대응 모델로서 시사점을 갖는다. 북한의 국지적 핵·미사일 도발에 대응하기 위해서는 조기 탐지-선제 타격-신속 종결의 통합 대응 구조를 제도화할 필요가 있다. 반면 대만의 탄력억제전략은 대중 전략에 적용될 수 있다. 미·중 경쟁의 완충지대에 놓인 한국은 직접 충돌을 피하면서도 지속적 억제력과 외교적 정당성을 유지해야 하며, 이를 위해 동맹 의존과 자율적 대응 간의 균형, 정보·기술 기반의 억제력, 제도화된 위기관리 구조를 병행 강화해야 한다.

결국, 이스라엘과 대만은 구조적 제약 속에서 각각 단기적 결전형과 장기적 지속형 억제전략을 발전시켰으며, 이 두 방향은 한국의 복합안보 환경에서 상호 보완적 의미를 지닌다. 따라서 한국의 국방전략은 북한의 제한적 핵 위협에 대응하기 위한 능동적 억제전략의 심화, 중국의 구조적 압박에 대응하기 위한 탄력적 억제전략의 제도화를 병행함으로써, 비핵 기반에서도 지속 가능한 능동-탄력 통합형 억제전략으로 발전할 필요가 있다.

V. 결론

본 연구는 급변하는 국제 안보환경 속에서 한국의 국방전략이 전면적으로 전환되어야 하는지, 그리고 어떠한 방향으로 발전해야 하는지를 규명하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 구조적 제약과 행위자적 선택의 상호작용에 초점을 맞추어 주요국의 국방전략 변화와 유사 환경 국가의 대응 사례를 비교·분석하였다. 분석 결과, 한국의 국방전략은 이미 비핵 3축 체계와 한미동맹을 중심으로 일정 수준의 전략적 정합성을 확보하고 있으므로, 전면적 전환보다는 적응적 발전이 타당한 것으로 평가되었다. 국방전략의 발전 방향은 일반적으로 전략 목표의 명료화, 운용개념의 혁신, 동맹 및 협력 구조의 다층화, 기술-제도 통합의 내재화로 요약되며, 유사 환경 국가 사례를 통해 대북 전략은 이스라엘의 능동적 억제전략을, 대중 전략은 대만의 탄력적 억제전략을 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다.

이에 따라 한국의 대북 국방전략은 능동적 억제를 위해 전략목표를 전쟁의 조기 종결과 피해 최소화로 명료화하고, 정보-지휘-타격-방호가 실시간으로 연동되는 통합 작전체계를 구축해 탐지-결심-타격의 순환을 고속화해야 한다. 또한, 한미동맹 중심의 억제체계에 일본을 포함한 역내 협력망을 결합하는 다층적 협력 구조를 제도화하고, AI·초연결·정밀타격 기술을 기반으로 한 첨단기술-제도 통합형 상시 억제체계를 내재화함으로써 비핵 기반에서도 실질적 억제력을 확보해야 한다. 한편, 한국의 대중국 국방전략은 탄력적 억제를 위해 전략 목표를 직접 충돌의 회피와 지속적 안정 유지로 명료화하고, 확산 방지와 장기 감시·대응을 병행할 수 있는 완충·분산·연동 중심의 운용개념을 정립해야 한다. 또한 한미동맹을 기반으로 일본·호주·필리핀 등 역내 협력망과 유럽의 전략 파트너십을 결합하는 다층적 협력 구조를 제도화하고, AI·사이버·정찰·통신 기술을 위기관리 제도와 통합한 장기 위기관리형 억제체계를 내재화함으로써 구조적 압박 속에서도 전략적 자율성과 억제력의 일관성을 유지해야 한다.

본 연구의 이론적 함의는 비핵 기반 억제이론의 구체화와 중견국 안보이론의 적용 확장에 있다. 억제 개념을 핵전력 중심의 전통적 틀에서 벗어나 기술·정보·제도 등 비핵 요인이 결합된 다차원적 구조로 분석함으로써, 비핵 억제이론의 적용 가능성과 현실적 설명력을 구체화하였다. 또한 구조-행위자 상호작용의 관점에서 중견국의 전략 선택을 비교함으로써, 강대국 중심으로 발전해 온 억제이론을 보완하고 중견국의 자율적 대응과 적응 과정을 설명할 수 있는 이론적 범위를 확장하였다. 향후 연구는 비교 사례의 확장을 통해 비핵 억제전략의 다양한 유형과 조건을 체계적으로 분석하고, 기술혁신·동맹 구조·지역 안보질서 변화가 억

제 효과에 미치는 영향을 계량적으로 검증함으로써 구조-행위자 상호작용의 동태를 정밀하게 규명할 필요가 있다.

참고문헌

- 국방부. 『2018 국방백서』(2018).
- 국방부. 『2020 국방백서』(2020).
- 국방부. 『2022 국방백서』(2023).
- Allison, G. T., and Zelikow, P. *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2nd ed.). (New York, NY: Longman. 1999).
- Australia DoD. *Defence white paper*. (2016).
- Australia DoD. *Defence strategic update*. (2020).
- Australia DoD. *Defence strategic review 2023*. (2023).
- Brooks, S. G. and Wohlforth, W. C. *World out of balance: International relations and the challenge of American primacy*. (Princeton University Press. 2008).
- Collins, J. M. *Military strategy: Principles, practices, and historical perspectives*. (Potomac Books. 2002).
- Dueck, C. *Reluctant crusaders: Power, culture, and change in American grand strategy*. (Princeton University Press. 2006).
- Germany MoD. *Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr* [White Paper on security policy and the future of the Bundeswehr]. (2016).
- Germany. *National security strategy*. (2023).
- Germany MoD. *Defence policy guidelines 2023*. (2023).
- Giddens, A. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley, (CA: University of California Press. 1984).
- Global Taiwan Institute. *Chinese Communist Party gray-zone tactics against Taiwan: Balloons, drones, and disinformation*. (2025).
- Japan MoD. *National Defense Program Guidelines for FY2014 and beyond*. 2013.
- Japan. *National defense strategy*. (2022).
- Murray, W. *Military adaptation in war: With fear of change*. (Cambridge University Press. 2011).
- Posen, B. R. *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. (Cornell University Press. 1984).

Snyder, J. *The ideology of the offensive: Military decision making and the disasters of 1914*. (Cornell University Press. 1984).

U.S. DoD. *Quadrennial defense review 2014*. (2014).

U.S. DoD. *Summary of the 2018 national defense strategy of the United States: Sharpening the American military's competitive edge*. (2018).

U.S. DoD. *2022 National defense strategy of the United States of America*. 2022.

U.S. DoD. *Military and security developments involving the People's Republic of China*. (2024).

Waltz, K. N. *Theory of international politics*. Reading, (MA: Addison-Wesley. 1979).

Yarger, H. R. *Strategic theory for the 21st century: The little book on big strategy*. (U.S. Army War College. 2006).

김광진·전경주. “국방전략서 작성의 이론과 실제: 미국과 영국 국방전략서가 한국에 주는 함의.” 『한국국가전략』6(2)(2021).

손경호. “한반도 안보정세를 고려한 미래 국방전략 방향.” 『한국국가전략』 5(1) (2020).

손한별. “한국의 미래국방전략: “국방전략2050”의 이슈와 과제.” 『국가전략』 28(2)(2022).

Carlsnaes, W. “The agency-structure problem in foreign policy analysis.” *International Studies Quarterly*, 36(3)(1992).

Gleason, M., Shavit, T., and Ben-David, A. “Yet another diminishing spark: Low-level cyberattacks in the Israel-Gaza conflict.” *arXiv*(2025).

Wendt, A. “The agent-structure problem in international relations theory.” *International Organization*, 41(3)(1987).

Adaptive Evolution of South Korea's Defense Strategy: A Structural-Agent Interaction Perspective

Jang Jaekyu

Keywords

Security Environment; Defense Strategy; Structure-Agent Interaction; Case Analysis; Active Deterrence; Resilient Deterrence

This study aims to examine whether South Korea's national defense strategy requires a fundamental transformation amid the rapidly changing international security environment, and to explore the appropriate direction for its future development. To this end, the research focuses on the interaction between structural constraints and actor-level choices, comparing the defense strategy transitions of major states (the United States, Japan, Australia, and Germany) with the recent operational cases of states in similar security environments (Israel and Taiwan).

The analysis finds that South Korea, having already secured a certain level of strategic coherence through its non-nuclear three-axis system and the ROK-U.S. alliance, requires not a wholesale transformation but adaptive development of its existing strategy. The general directions for this adaptation are identified as: clarification of strategic objectives, innovation of operational concepts, multilayered restructuring of alliance and cooperation networks, and the institutionalization of technology-system integration. Furthermore, from the comparative cases, it is inferred that South Korea's North Korea strategy should evolve toward an active deterrence strategy aimed at rapid termination and minimal damage after deterrence failure, while its China strategy should adopt a resilient deterrence strategy designed to avoid direct confrontation and maintain long-term stability.

[논문투고일: 2025. 12. 5.]

[심사의뢰일: 2026. 2. 12.]

[게재확정일: 2026. 3. 16.]

대한민국의 국방협력협정(DCA) 체결 요인 분석(1990-2010)*

황원준**, 박세웅***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

요약

대한민국은 1994년부터 2022년까지 50여 개 국가와 국방협력협정(DCA)을 체결했다. 대한민국은 어떤 국가와 DCA를 체결하는 것이며, 그 동인은 무엇일까? 이 질문에 답하기 위해 본 연구는 『국방백서』를 기반으로 1990년부터 2010까지 대한민국의 DCA 체결 데이터를 수집하고 통계 분석을 진행했다. 분석 결과 대한민국은 외교·안보 측면에서 국제사회의 지지를 확보하고 북한을 고립시키는 방향으로 DCA를 체결해 온 것으로 나타났다. 나아가 예상과 달리 2010년까지의 DCA는 경제 및 방산과 큰 관련이 없는 것으로 확인되었다. 이 연구의 결과는 DCA 체결 동인과 관련하여 대한민국의 보편성과 특수성을 잘 보여주며, 향후 효과적인 DCA 활용을 위한 여러 함의를 제공한다.

핵심어 : 국방협력, 국방협력협정, 안보, 외교, 방산

* 본 논문은 저자 개인의 의견이며, 소속 기관의 공식 입장이 아님을 밝힙니다.

** 외교부 소령, 군사학 박사

*** 국방대학교 전략학부 박사과정

I. 서론

국방협력협정(DCA: Defense Cooperation Agreement, 이하 DCA)은 2000년대 이후 국가 간 안보 협력의 중요한 수단으로 부상하고 있다. 2022년 국방백서에 따르면 1990년부터 2022년까지 대한민국은 59건의 DCA를 체결했다. 과거 국가 간 안보 협력의 중심에는 동맹이 자리했었으나, 21세기 들어서 새롭게 체결되는 동맹의 수는 크게 감소했다. 반면, 탈냉전기 국가들이 안보협력을 모색하면서 DCA 체결은 활발해졌다. 점차 정태적 성격이 강해지는 동맹과 다르게 DCA는 오늘날 다양한 국가 간 활발하게 체결되고 있으며, 안보와 관련하여 중요한 국제 협력 수단으로 인식되고 있다. 나아가 국가 간 실질적인 국방협력을 위해 관련 법적 근거를 마련하는 것이 중요한 관례로 자리 잡고 있음에 따라 오늘날 DCA는 국가 간 국방협력의 근거이자 지표의 역할을 한다. 이러한 변화 속에서 학계에서도 DCA에 관해 여러 연구가 이루어지고 있다.

DCA의 체결 메커니즘을 연구한 Kinne(2018)는 상대에 대한 신뢰 문제 해소 및 선호 확인이 이루어질 때 DCA 체결이 증가한다고 설명했으며, Kinne & Bunte(2020)는 경제협력과 DCA가 상호 강화하는 경향이 있다는 것을 밝혔다. 이후 Kinne & Kang(2023)은 DCA 네트워크가 발달할수록 방위의 효율성이 증가하여 국방비 지출이 감소한다고 주장했으며, Norrevik & Sarwari(2025)는 DCA 체결 시 상대의 내전 개입 가능성이 증가한다고 설명했다.

이와 같이 DCA는 2020년대 들어서 활발히 연구가 이루어지고 있으며, 그 원인과 영향에 관해 일정 수준 연구가 축적되었다. 대한민국 역시 여러 국가와 DCA를 활발하게 체결하고 있음에도 불구하고 국내에서는 DCA를 집중적으로 다룬 연구가 아직 이루어지지 않았다. 따라서 일반적인 차원에서 연구된 DCA의 메커니즘이 대한민국에도 적용되는지를 살펴보는 것은 국내 DCA 연구의 좋은 출발점이 될 수 있다. 기존 연구에서 제시한 DCA의 체결 동인은 대한민국에도 유효할까? 아니면 대한민국의 DCA 체결에 특수성이 있는 것일까? 이상의 질문에 답하기 위해 이 연구는 대한민국의 DCA 체결 동인을 분석하려 한다.

이를 위해 이 연구에서는 대한민국의 2022년 국방백서와 Kinne(2020)의 DCAD(Defense Cooperation Agreements Dataset)를 기초로 DCA 관련 데이터를 수집했다. 그리고 탐색적인 차원에서 대한민국의 DCA 체결 동인을 살펴보기 위해 안보, 외교, 경제 및 방산 분야와 관련된 여러 요인의 영향을 고정효과 적용 선형확률모형(LPM-FE: Linear Probability Model with Fixed Effects)로 분석했다. 연구의 시간적 범위는 가용 데이터

의 한계로 1990-2010 기간으로 한정했다.

분석결과 대한민국의 DCA 체결은 여러 동인이 복합적으로 작용하는 것으로 확인되었다. 특히, 안보 및 외교 측면에서 대한민국은 DCA를 동맹의 확장으로 활용하기보다는 국제기구 활동을 통해 교류가 잦은 국가 중 북한과 우호적인 국가와의 협력을 통해 북한에 대한 고립 및 한반도 경쟁에서 국제사회의 지지를 획득하려는 방향성이 있는 것으로 해석되었다. 또한, 2010년까지 대한민국의 DCA는 경제 및 방산 요인과 관련하여 큰 관련이 없으며, 전통적인 위협이 악화되어 폭넓은 군사외교 활동이 가능한 국가와 DCA를 체결하는 것으로 나타났다. 이 연구의 결과는 대한민국 DCA 체결의 보편성과 특수성에 관한 함의를 제공하며, 향후 DCA 체결의 효과 증진 관련 정책적 시사점을 준다.

이 연구는 다음과 같이 구성되었다. 이어지는 2장에서는 DCA의 개념과 특징을 설명하고 대한민국이 현재까지 체결한 DCA에 대해 간단히 기술할 것이다. 3장에서는 연구설계에 관한 설명하며, 4장에서는 분석 결과를 요약하고 관련 논의를 진행할 것이다. 끝으로 결론에서는 연구의 함의와 차후 연구 방향을 제시하며 글을 마치고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 국방협력협정(DCA)이란 무엇인가?

국내에서 국방협력협정으로 불리는 DCA에 관하여 Kinne(2018)는 “정례적인 국방 협력을 위한 제도적 틀을 구축하는 양자 간 공식적인 협정(formal bilateral agreement)”¹⁾이라고 정의했다. 또한, 대한민국 국방부는 2022년 국방백서에서 DCA를 “상호 본격적 국방 협력 추진을 위한 기본합의서 성격의 문서로, 협력 원칙·분야·방식 등 포괄적 사항(을) 규정”하는 협력이라고 정의했다.²⁾

DCA 연구의 초석을 놓은 Kinne(2020)에 따르면 DCA는 일곱 가지 특징이 있다. 첫째, DCA는 양자 간 국방 협력의 전반을 제도화하기 위한 틀로써, 일반적으로 넓은 범위의 협력을 약속한다. 둘째, 정례화된 양자 협력을 약속하며, 상호 방위 공약을 포함하지 않는다. 셋째, 구체적인 사건 또는 특별히 공유하는 역사가 없는 관계에서도 쉽게 체결된다. 넷째,

1) Brandon J. Kinne “Defense Cooperation Agreements and the Emergence of a Global Security Network.” *International Organization* Vol. 72, No. 4(2018), p. 783.

2) 국방부. 『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023), p. 370

DCA는 위임받은 권한이 적은 제도적 메커니즘을 활용하여 이행을 관리한다. 그리고 나머지 세 가지 특징은 대칭적이며, 장기간 지속되고, 두 국가가 하나 이상의 DCA를 체결하는 경향이 있다는 점이다.³⁾

DCA는 국가 간 안보협력의 전통적 형태인 동맹(alliance), 제휴(alignment), 연합(coalition)과 분명한 차이점이 있다. 동맹은 국가 간 서면 합의를 통해 무력충돌 발생 시 군사적 지원을 약속하는 것이며, 제휴는 분쟁 상황에서 지원에 대한 기대를 수반하는 느슨한 관계이다.⁴⁾ 동맹과 제휴가 평시에 맺는 관계라면, 연합은 통상 전시에 맺는 일시적 협력 관계를 뜻한다.⁵⁾ 이들 세 개념의 공통점은 평시의 협력이 아닌 전시 또는 유사시 협력을 약속하는 관계라는 점이다. DCA는 유사시 협력에 관한 공약을 포함하지 않으며, 일반적으로 평시의 협력만을 약속한다는 점에서 동맹, 제휴, 연합과 분명히 구분된다.

DCA를 통한 협력은 다양한 활동을 포괄한다. Kinne(2020)의 설명에 따르면 DCA는 국방정책 조정 및 상호 협의, 훈련·교육·교류, 합동 군사훈련, 평화유지 작전의 조정, 국방 관련 연구개발 및 산업 협력, 무기조달, 비밀정보의 보안 관련 내용으로 구성된다.⁶⁾

그렇다면 왜 국가는 다른 국가와 DCA를 체결하는 것일까? 현재까지 논의된 바에 따르면 전통적인 동맹의 체결 동인과 일부 겹치는 동인도 있지만, 그렇지 않은 부분도 있다. Kinne(2018)는 DCA 체결 동인으로 “군사력 현대화 및 국방 능력 강화”, “공통 안보 위협에 대한 대응”, “입장이 유사한 국가 간 네트워크 구축”을 제시했다.⁷⁾ Kinne(2020)에서는 DCA가 오늘날 국가 국방전략의 핵심적인 수단이며, 동맹과는 배타적인 관계에 있다고 설명했다.⁸⁾ 또, 관련하여 Kinne & Bunte (2020)는 DCA가 기본적으로 안보를 위한 국제 협력이지만, 경제적 관계로 인해 강화될 수 있고 했다.⁹⁾ 요약하자면, DCA은 안보와 국방을 위한 중요한 정책 수단이지만 동맹과는 다르며, 경제적 요인과의 관련이 있다. DCA의 체결 동인

3) Brandon J. Kinne “The Defense Cooperation Agreement Dataset (DCAD).” *Journal of Conflict Resolution* Vol. 64, No. 4(2020), pp. 733-734; Kinne(2018), p. 803.

4) Brett A. Leeds, Jeffrey M. Ritter, Sara M. Mitchell, & Andrew G. Long. “Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815-1944.” *International Interaction*, Vol. 28, No. 3(2002), p. 238; Snyder, Glenn H. “Alliance Theory: A Neorealist first Cut.” *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1(1990), p. 105.

5) Snyder(1990), pp. 105-106.

6) Kinne(2020), p. 733.

7) Kinne(2018), p. 781.

8) Kinne(2020), pp. 730-736.

9) Brandon J. Kinne & Jonas B. Bunte. “Guns or Money? Defense Co-operation and Bilateral Lending as Coevolving Networks.” *British Journal of Political Science* Vol. 50, No. 3(2020), pp. 1067-1088.

에 관한 기존연구의 설명이 대한민국에 얼마나 적용되는지 분석하기 위해 먼저 대한민국의 DCA 현황을 먼저 살펴보도록 하겠다.

2. 대한민국의 국방협력협정

대한민국이 2022년까지 체결한 DCA는 2022년 국방백서에 명시되어 있으며 그 내용은 <표1>과 같다. 2022년 12월 이후 체결한 DCA 목록은 외교부 조약정보시스템을 통해 확인할 수 있다. 이에 따르면 대한민국은 1994년 독일과 처음 DCA를 체결했고, 2022년까지 59건의 DCA를 체결했다. 대한민국은 DCA를 조약의 형태로 체결하기도 하며, 양해각서(MOU: Memorandum of Understanding)의 형태로 체결하기도 한다. 국방백서에 정리된 목록은 두 가지 형태를 모두 포괄하며, 외교부 조약정보시스템에서는 조약 수준의 DCA만 확인할 수 있다. 2022년까지 대한민국이 체결한 DCA를 보여주는 <표1>의 목록에서 가장 근래에 체결한 파키스탄과의 DCA는 양국 국방차관 회담을 통해 “PKO, 훈련 교류, 방산 협력” 등의 협력을 MOU 형태로 약속한 것이다.¹⁰⁾

<표 1> 국방백서 내 대한민국의 국방협력협정 체결(1994-2022)

체결국	체결연월	체결국	체결연월
독일	1994. 5	아제르바이잔	2013. 12
캐나다	1995. 5	뉴질랜드	2014. 5
이스라엘	1995. 8	카타르(조)	2014. 11
러시아	1996. 11	체코	2015. 2
튀르키예	1999. 11	콜롬비아	2015. 3
몽골	1999. 12	불가리아	2015. 5
쿠웨이트	2004. 11	투르크메니스탄	2015. 5
브라질(조)	2006. 3	파라과이	2016. 1
우크라이나	2006. 9	에티오피아	2016. 5
UAE(조)	2006. 11	우간다	2016. 5
스페인	2006. 12	에콰도르	2016. 7
우즈베키스탄	2008.6	보츠와나	2017. 1
일본	2009. 4	피지	2017. 1
스웨덴	2009. 7	이집트	2017. 3
요르단(조)	2009. 10	앙골라	2017. 3

10) 김지현. “한국·파키스탄 국방차관 회담…협력 양해각서 서명.” 『연합뉴스』(2022. 10. 11).

체결국	체결연월	체결국	체결연월
싱가포르	2009. 12	미얀마	2017. 9
리투아니아	2010. 2	캄보디아	2018. 9
인도	2010. 9	브루나이	2018. 9
카자흐스탄	2010. 9	이탈리아(조)	2018. 10
베트남	2010. 10	칠레(조)	2019. 4
루마니아	2010. 10	바레인	2019. 6
가봉	2011. 10	오만	2019. 10
페루	2011. 10	세네갈	2019. 10
호주	2011. 12	헝가리	2019. 11
태국	2012. 3	러시아	2021. 6
중국	2012. 7	라오스	2021. 6
사우디아라비아(조)	2013. 2	말레이시아	2022. 4
인도네시아(조)	2013. 10	슬로바키아	2022. 9
필리핀	2013. 10	파키스탄	2022. 10
폴란드(조)	2013. 10	-	-

출처: 국방부. 『2022 국방백서』(2023), p. 370. / 주: (조) 조약

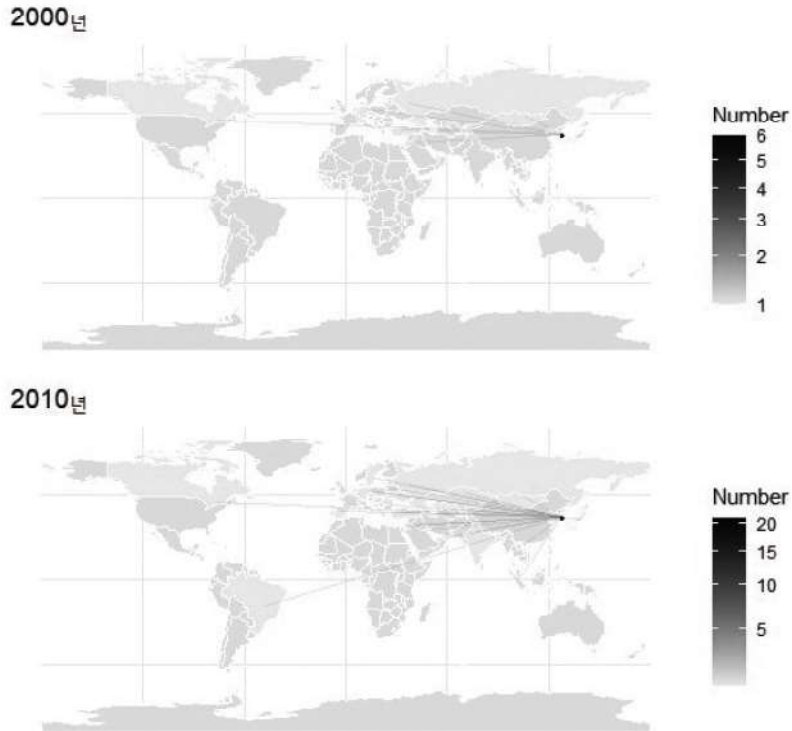
〈표 2〉 대한민국-루마니아 DCA 협정 내용

구분	내용
제1조 목적	“이 협정의 목적은 양 당사자를 위하여 전문성 및 지식의 교류를 통하여 국방 분야에서의 협력을 강화하는 것이다.”
제3조 국방협력의 범위	“1. 당사자는 그들의 국내 법령 및 정책의 범위에서 다음 분야에서 협력하기로 합의한다. 가. 군사 교육, 훈련, 스포츠 및 문화 교류와 정보 및 경험의 교환을 통한 국방 분야에서 양자 교류의 증진 나. 방산 제품 및 서비스 지원 분야와 방산 장비·부품과 관련한 양자 사업을 포함하여 당사자가 합의하는 특정 영역에서 협력의 증진 다. 기술 이전, 기술 지원, 훈련과 공동 생산을 포함하여 다양한 상호 관심 분야에서 당사자의 공공 및 민간 방위산업 간 협력의 증진 라. 국방 관련 의료, 과학, 기술 및 연구·개발 분야에서 협력의 증진, 그리고 마. 그 밖에 상호 합의된 국방 분야에서 협력의 증진”
제4조 국방정책 실무회의	“당사자는 이 협정의 감독, 관리 및 이행을 위하여 국방정책 실무회의를 주최하기로 합의한다. 국방정책 실무회의는 정기적으로 대한민국과 루마니아에서 교대로 주최한다.”
제9조 최종 조항	“1. 이 협정은 무기한으로 체결되며, 당사자가 협정의 발효를 위하여 필요한 그들의 내부 절차가 완료되었음을 외교경로를 통하여 알리는 서면 통보 중 나중 통보의 접수일 후 30일째 되는 날에 발효한다.”

출처: 외교부. “대한민국 정부와 루마니아 정부 간의 국방협력에 관한 협정.” 외교부 조약정보시스템, 조약 2605호 (2024).

대한민국이 가장 최근에 체결한 2024년 4월 루마니아와의 DCA는 앞서 설명한 DCA의 특징이 잘 드러난다. 해당 DCA는 2024년 4월 23일 체결되고, 2025년 4월 17일에 발효되었다.¹¹⁾ <표2>는 조약의 본문에서 일부 내용을 발췌한 것이다. 제1조와 제3조에서는 DCA의 첫 번째 특징인 전반적 협력의 제도화라는 부분이 잘 드러나며, 제3조에서는 상호 방위에 대한 공약없이 정례화된 양자 협력에 대한 약속이 나타난다(두 번째 특징). 또한, 제4조에서는 대표단을 통한 이행의 관리(네 번째 특징)를 확인할 수 있으며, 제3조와 제9조에서 각각 대칭적 성격과 장기간 지속되는 특징(다섯 번째 특징과 여섯 번째 특징)을 볼 수 있다.

<그림 1> 대한민국의 국방협력협정 체결 분포



11) 외교부. “대한민국 정부와 루마니아 정부 간의 국방협력에 관한 협정.” 외교부 조약정보시스템, 조약 2605호 (2024).



출처: 2022년 국방백서의 목록으로 저자 제작(R 프로그램 활용)

〈그림1〉은 대한민국의 DCA 체결 현황과 관련하여 시간의 흐름에 따른 지역적 분포를 파악하기 위해 시각화한 것이다. 2000년까지 대한민국의 DCA는 캐나다를 제외하고는 유럽 및 일부 아시아 국가에 한정되었으나, 2010년에 이르면 남아메리카 및 남아시아 등지로 확대되었다. 이후 2022년에 이르면 아프리카 및 오세아니아 지역까지 포괄하는 넓은 지역으로 확대되는 것을 볼 수 있다.

3. 대한민국의 DCA 체결 동인에 대한 가설 도출

대한민국의 DCA는 Kinne(2018)가 제시한 것처럼 위협에 공동 대응하기 위한 안보협력의 한 형태일까? 혹은 Kinne(2020)에서 논한 바와 같이 동맹과는 관련이 없지만 안보를 위한 또 다른 성격의 협력체인 것일까? 그리고 Kinne & Bunte(2020)에서 제시한 경제적 요인은 대한민국 DCA 체결에 얼마나 중요한 역할을 할까? 기존 연구에서 제시한 DCA 체결의 여러 동인을 대한민국의 사례에서 탐색적으로 검토하기 위해 이 연구는 다양한 가능성을 동시에 고려하며 세 가지 방향에서 동인을 추론했다.

첫째는 “동맹의 연장 혹은 대체”라는 측면을 반영한 안보 요인이다. 대한민국의 DCA 체결이 위협에 공동으로 대응하기 위한 동인에 따른 것이며, 동맹의 연장선에서 안보 네트워크를 구축하는 목적이 있었다면 대한민국의 동맹국인 미국과 특별한 안보 관계에 있거나, 대한민국에 직접적인 위협이 되는 북한과 최소한 비우호적인 관계에 있는 국가와 체결이 이루어질 것이다. 이는 다음 H1-1과 H1-2로 요약할 수 있다.

H1-1. 대한민국은 미국의 동맹국 또는 DCA 체결국과 DCA를 체결할 것이다.

H1-2. 대한민국은 북한과 안보 협력 관계가 없거나 외교정책 방향이 다른 국가와 DCA를

체결할 것이다.

두 번째는 외교 요인으로 DCA가 “외교 협력 및 교류의 수단”이라는 것이다. DCA가 외교의 연장선이며, 우호적인 국가와 관계를 강화하기 위해 체결하는 것이라면 다음 H2-1과 H2-2를 지지할 것이다.

H2-1. 대한민국은 민주주의가 발전한 국가와 DCA를 체결할 것이다.

H2-2. 대한민국은 공통으로 가입한 국제기구의 수가 많은 국가와 DCA를 체결할 것이다.

대한민국 DCA 체결 동인과 관련하여 세 번째 요인은 “경제 및 방산 협력의 수단”이다. 국방정책은 안보와 더불어 경제에도 중요한 역할을 한다. 특히, 무기수출 등 방위산업은 국방과 외교의 역할이 크지만, 경제적 이익과도 밀접하게 연결된다. 따라서 상대국의 인구 대비 병력 비율, 군비 지출 수준, 그리고 대한민국과 무역관계 측면에서 DCA와 긴밀한 관계가 있다면 대한민국의 DCA는 경제 및 방산 성격이 강하다고 평가할 수 있을 것이다. 특히, 병력 구조와 군비 지출은 방산 및 군사기술에 관한 수요와 연결되므로 가설이 맞다면 중요한 요인으로 작용할 것이다. 하지만 탐색적인 차원의 연구 특성을 고려해 해당 요인이 어떤 방향으로 작용할 때 DCA가 체결될지는 구체적으로 예측하지는 않았다. 이에 마지막 두 가지 가설을 H3-1과 H3-2를 다음과 같이 도출했다.

H3-1. 대한민국은 병력 비율 또는 군비 비율의 일정한 특징을 지닌 국가와 DCA를 체결할 것이다.

H3-2. 대한민국은 수출 또는 수입 비중에서 일정한 특징을 지닌 국가와 DCA를 체결할 것이다.

탐색적 목적과 간결성을 위해 H3-1에서 각 변수의 방향을 구체적으로 예상하지는 않았지만 두 가지 변수의 방향 조합에 따라 여러 예측으로 이어질 수 있다. 병력 비율과 군비 비율이 모두 높을 때 DCA 체결이 이루어진다면 높은 방산 수요가 DCA로 연결된다고 볼 수 있을 것이다. 한편, 병력 비율이 음의 방향에서 통계적으로 유의할 경우에도 병력의 감소를 기술 및 무기체제로 보완하는 노력으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 병력 비율과 군비 비율이 모두 낮을 때 DCA를 체결하는 경향이 있다면, 이는 방산이 아닌 다른 측면과 연결되는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

논의의 편의를 위해 이후 가설을 언급할 때 H1-1과 H1-2를 묶어서 “안보 동인 가설”이라고 칭할 것이며, H2-1과 H2-2는 “외교 동인 가설”, H3-1과 H3-2는 “경제 및 방산 동인 가설”이라고 할 것이다. 다음 장에서는 이들 세 가지 방향의 가설을 검증하기 위한 연구설계를 기술하겠다.

III. 연구설계

위에서 도출한 가설의 검증을 위해 이 연구에서는 통계를 활용한 양적분석의 방법을 선택했다. 1990년 이후 대한민국은 수십 건의 DCA를 체결했으며, 이들의 전반적인 경향을 확인하기 위해서는 사례 연구보다는 통계분석이 효과적일 것이다. 이 연구의 데이터는 1990년부터 2010년까지의 기간을 포괄하는 국가-연도(state-year) 단위로 이루어져 있다. 이때 시점(始點)인 1990년은 1980년대 대한민국의 DCA 체결이 없었던 점을 고려하여, DCA 체결이 시작된 1990년대부터 관측을 포함했다. 종점인 2010년은 설명변수를 추출한 데이터 중 가장 기간이 짧은 Kinne(2020)의 DCAD를 기준으로 한 것이다.¹²⁾ 데이터의 관측 수는 총 3,931이며, 데이터의 기본 틀은 R프로그램의 {peacesciencer} 패키지를 활용해 구성했다.¹³⁾

연구의 종속변수는 대한민국과 다른 국가의 DCA 체결 여부이다. 이에 관한 정보는 DCAD에서도 추출이 가능하나, 대한민국 국방부에서 발간하는 『2022년 국방백서』에 정확한 현황이 명시되어 있으므로 이 연구에서는 국방백서 데이터를 활용했다.¹⁴⁾ 변수는 이항형으로 <표1>의 목록을 기반으로 DCA의 체결 이후에는 1의 값을 갖는다. 131개 관측이 1 값을 가지며, 이는 전체의 3.33%에 해당한다.

설명변수는 세 가지 방향의 가설을 검증하기 위해 다양한 요인이 포함되었다. 이때, 역인과(reverse causality)에 따른 내생성(endogeneity) 문제를 방지하기 위해 모든 설명변수는 1년 지연(1-year lag)이 적용되었다. 예를 들어 특정 국가와 N년도에 DCA를 체결하여 종속변수가 1이 되었을 때, 해당 관측의 설명변수는 N-1년에 해당하는 것이다. 가설 도출에서 분류한 바와 같이 설명변수는 크게 안보, 외교, 경제 및 방산 분야로 구분할 수 있다.

먼저 안보 관련 설명변수에는 “미국의 동맹국”, “미국의 DCA 체결국”, “북한의 DCA 체결국”, “북한과의 외교정책 유사성”이 포함되었다. 미국의 동맹국은 ATOP(Alliance Treaty Obligations and Provisions) 프로젝트의 5.1 버전 데이터를 활용했다.¹⁵⁾ 이 변수는 해당

12) 이 연구의 종속변수인 대한민국의 DCA 체결 여부는 2022년 국방백서를 기반으로 하여 2022년까지 데이터가 가용하나, 설명변수에 해당하는 미국의 DCA 체결국 및 북한의 DCA 체결국은 Kinne(2020) 연구의 DCA 데이터를 사용했다. 해당 데이터가 2010년까지의 DCA만을 포함함에 따라 이 연구의 데이터 역시 2010년까지로 기간을 제한하였다.

13) Steven V. Miller “{peacesciencer}: An R package for quantitative peace science research.” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 39, No. 6(2022), pp. 755-779.

14) 국방부(2023), p. 370.

15) Leeds, et al(2002), pp. 237-260.

국가가 미국과 방어 조약(defense treaty)을 체결한 동맹일 때 1의 값을 갖고, 그렇지 않을 때 0의 값을 갖는 이항형 변수이다. 미국의 DCA 체결국은 DCAD 데이터를 사용했다.¹⁶⁾ 국가가 해당 연도에 미국과 DCA를 체결한 상태일 때 1의 값을 갖고, 반대의 경우 0값을 갖도록 했다. 북한의 DCA 체결국 역시 이항형으로 DCAD를 통해 같은 방식으로 구성했다. 북한과의 외교정책 유사성은 유엔총회의 투표 양상을 기반으로 얼마나 북한과 투표 패턴이 유사한지 측정한 변수를 활용했다.¹⁷⁾

두 번째 분야의 설명변수는 외교 관련 요인으로 민주주의 점수와 공통 국제기구의 수를 포함한다. 먼저 민주주의는 체계적 평화 센터(Center for Systemic Peace)에서 운영하는 Polity5 데이터를 사용했다.¹⁸⁾ 이 데이터는 연도별 각국의 정치체제 점수를 측정하는데, 행정부의 교체, 행정부 권한의 제약, 정치참여의 자유 등을 기반으로 -10점(가장 권위주의적 체제)부터 10점(가장 민주주의적 체제)까지 점수를 부여한다. 다음으로 공통 국제기구 수는 COW(Correlates of War) 프로젝트의 IGO(Inter-Governmental Organizations) 데이터에서 추출했다.¹⁹⁾ 이 변수는 국가가 해당 연도에 대한민국과 공통으로 회원자격을 유지하고 있는 국제기구의 수를 의미하는 이산형(discrete) 변수이다.

세 번째 분야인 경제 및 방산은 국가의 병력 비율, 군비 수준, 대한민국의 수입 및 수출 비중으로 구성된다. 먼저 병력 비율과 군비는 COW 프로젝트의 국가물적능력(NMC: National Material Capabilities) 데이터를 활용했다.²⁰⁾ 이 데이터에는 연도별 국가의 여러 물적 능력이 측정되어 있으며, 여기서 병력수와 총인구수가 사용되었다. 병력 비율은 전체 인구 대비 병력의 수로 계산했다. 군비 관련 변수는 세계은행(World Bank)의 GDP 대비 군비 지출 비율 데이터를 사용했다.²¹⁾ 수입 및 수출 비중은 COW 프로젝트의 교역(Trade) 데이터를 사용했다.²²⁾ 수입 비중 변수는 해당 연도 대한민국 총수입 규모에서 해당 국가로

16) Kinne(2020), pp. 729-755.

17) Michael A. Bailey, Anton Strezhnev, & Erik Voeten. "Estimating the Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data." *Journal of Conflict Resolution* Vol. 61, No. 2(2017), pp. 430-456; Frank M. Häge. "Choice or Circumstance? Adjusting Measures of Foreign Policy Similarity for Chance Agreement." *Political Analysis* Vol. 19, No. 3(2011), pp. 287-305.

18) Monty G. Marshall & Ted R. Gurr. *Polity5: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018* (Vienna: Center for Systemic Peace, 2020).

19) Jon C. W. Pevehouse, Timothy Nordstron, Roseanne W. McManus, & Anne S. Jamison, "Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 datasets." *Journal of Peace Research*, Vol. 57, No. 3(2019), pp. 492-503.

20) J. David Singer. "Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985." *International Interactions* Vol. 14, No. 2(1988), pp. 115-132.

21) World Bank. "Military expenditure(% of GDP)." World Bank Data (2025. 7. 1) <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS> (검색일: 2025. 9. 19)

부터의 수입이 차지하는 비중을 의미하며, 수출 비중 변수는 대한민국의 총수출 규모 중 해당 국가에 대한 수출 비중을 뜻한다.

이 분석의 데이터는 시계열의 특성과 패널의 특성을 모두 갖고 있는 TSCS(Time-Series Cross-Sectional) 데이터이다. 따라서 시간과 패널의 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity)으로 인한 누락편수 편향 문제를 통제해야 한다. 이와 더불어 종속변수는 1의 값이 적고, 0의 값이 많으므로 희소 사건(rare event)에 따른 편향 및 정보 손실 문제 역시 고려해야 한다. 이러한 두 가지 문제를 효과적으로 다룰 수 있는 통계모델은 고정확률을 적용한 선형확률모델(LPM-FE: Linear Probability Model with Fixed Effects)이다.²³⁾

IV. 분석 결과

〈표3〉은 위 연구설계를 기반으로 분석한 결과이다. 모델1은 안보 요인만 포함했으며, 모델2는 외교 요인, 모델3은 경제 및 방산 요인만을 포함했다. 모델4는 세 가지 방향의 요인을 모두 포함하는 포괄적인 모델이다. 분석 결과 모델1부터 모델3까지는 조정 결정계수(Adjusted R^2)가 음수 또는 0.01 미만의 값으로 나타났다.²⁴⁾ 이는 해당 모델이 종속변수의 변화를 유의미하게 설명하지 못함을 의미하며, 중요한 시사점을 제공한다. 앞서 가설의 도출에서 “안보 동인 가설”, “외교 동인 가설”, “경제 및 방산 동인 가설”을 제시하였는데, 어느 하나의 가설만으로는 대한민국의 DCA 체결 동인을 설명하지 못한다는 의미이다.

한편, 포괄적 모델인 모델4의 조정 결정계수는 0.073으로 앞선 세 모델과 비교했을 때 훨씬 큰 값이 나타남에 따라 DCA의 체결 여부에 대한 상당 수준의 설명력이 있는 것을 확인할 수 있다. 따라서 대한민국의 DCA 체결 동인은 세 가지 방향의 요인 중 어느 하나만으로 설명할 수 없으며, 안보·외교·경제 및 방산이 복합적으로 작용한 것임을 알 수 있다. 각 영역별로 그 결과를 살펴보면 다음과 같다.

22) Katherine Barbieri, Omar M. G. Keshk, & Brian Pollins. “TRADING DATA: Evaluating our Assumptions and Coding Rules.” *Conflict Management and Peace Science* Vol. 26, No. 5(2009), pp. 471-491.

23) Nathaniel Beck. “Estimating Grouped Data Models with a Binary-Dependent Variable and Fixed Effects via a Logit versus a Linear Probability Model: The Impact of Dropped Units.” *Political Analysis*, Vol. 28, No. 1(2020), pp. 139-145.

24) 결정계수는 모델에서 종속변수의 변화를 설명변수들이 어느 만큼 설정하는지는 의미한다. 이때 설명변수의 개수가 많아지면 결정계수가 자동으로 올라가므로 조정된 결정계수는 설명변수 개수가 많을 때 벌점을 주어 결정계수를 조정한 지표이다. 한치록, 『계량경제학 강의 제5판』(서울: 박영사, 2024), pp. 220-221.

〈표 3〉 대한민국 DCA 체결 LPM-FE 분석

구분		모델1	모델2	모델3	모델4
안보	미국 동맹국 $t-1$.028* (.016)			-.076*** (.018)
	미국 DCA 체결국 $t-1$	-.069*** (.009)			-.085*** (.010)
	북한 DCA 체결국 $t-1$.276*** (.043)			.220*** (.046)
	북한과 외교정책 유사성 $t-1$	-.013 (.008)			.004 (.010)
외교	민주주의 $t-1$		-.002** (.001)		-.002** (.001)
	공통 국제기구 $t-1$.005*** (.000)		.006*** (.001)
경제/ 방산	병력 비율 $t-1$			-13.782*** (1.180)	-10.616*** (1.205)
	군비 비율 $t-1$			-.006*** (.001)	-.004*** (.001)
	수입 비중 $t-1$			-.582 (.435)	-.184 (.424)
	수출 비중 $t-1$.247 (.318)	-.125 (.311)
고정 효과 (FE)	국가	✓	✓	✓	✓
	연도	✓	✓	✓	✓
관측 수(N)		3,931	3,931	2,926	2,926
<i>Adjusted R</i> ²		-.029	-.002	.009	.073
<i>Fstatistics</i>		27.490***	95.033***	47.920***	40.070***

주: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.001$, 괄호 안은 표준오차(SE)

먼저 안보 요인과 관련하여 모델4에서 “미국의 동맹국”과 “미국의 DCA 체결국”은 음의 방향으로 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 효과가 나타났다. “북한의 DCA 체결”은 양의 방향으로 99% 수준의 통계적 유의성이 확인되었고, “북한과 외교정책 유사성”은 유의한 관계가 없는 것으로 나타났다. H1-1의 기각은 대한민국의 DCA가 미국을 중심으로 한 동맹 또는 안보 네트워크의 확장을 의미하지는 않는다는 것을 보여준다. H1-2의 기각 역시 대한민국의 DCA가 북한 위협에 공동 대응을 위한 수단도 아니라는 것을 뜻한다.

안보 요인의 결과는 H1-1와 H1-2를 모두 기각하여 예상과는 달랐으나, 안보와 관련된

다른 방향에서 DCA의 동인이 있음을 보여주었다. 미국의 동맹이나 DCA 체결국은 아니지만, 북한과 DCA 체결국일 때 대한민국은 해당 국가와 DCA를 체결하는 경향이 나타난다. 이는 “위협 균형과 동맹 확장” 측면의 안보 동인이 아닌 “위협에 대한 고립” 성격의 안보 동인으로 해석할 수 있다. 즉, 북한의 우방과 관계를 강화해 북한의 외교·안보적으로 고립시키는 동인이 있는 것이다. 대한민국의 DCA 체결국에 중국, 러시아 등 북한의 전통적인 우방과 파키스탄 및 베트남 등 북한과 긴밀한 안보 협력의 역사가 있는 국가 등이 상당수 포함된 점은 이러한 차원에서 설명 가능하다.

외교 동인 가설과 관련하여 H2-1은 기각되었으나, H2-2는 지지하는 결과를 얻었다. 민주주의 변수는 가설과 반대로 음의 방향으로 95% 수준의 통계적 유의성이 나타났고, 공통 국제기구는 양의 방향으로 99%수준의 유의성이 확인되었다. 즉, 대한민국은 민주주의가 약하고 권위주의 성격을 지닌 국가와 DCA를 체결하는 경향이 있으며, 여러 국제기구 활동에서 교류를 통해 접촉이 잦을수록 DCA 체결 가능성이 증가함을 의미한다. 따라서 외교 동인 가설은 절반만 타당한 예측이었음을 알 수 있다. 외교 동인의 결과는 안보 동인의 결과와 함께 해석할 수 있다. 권위주의가 강한 국가는 북한과 외교적 관계를 맺고 있을 가능성이 크며, 대한민국은 여러 국제무대에서 이들 국가에 적극적인 외교 활동을 통해 관계를 강화하고, DCA 체결로 외교·안보적 유대를 형성하는 것이다.

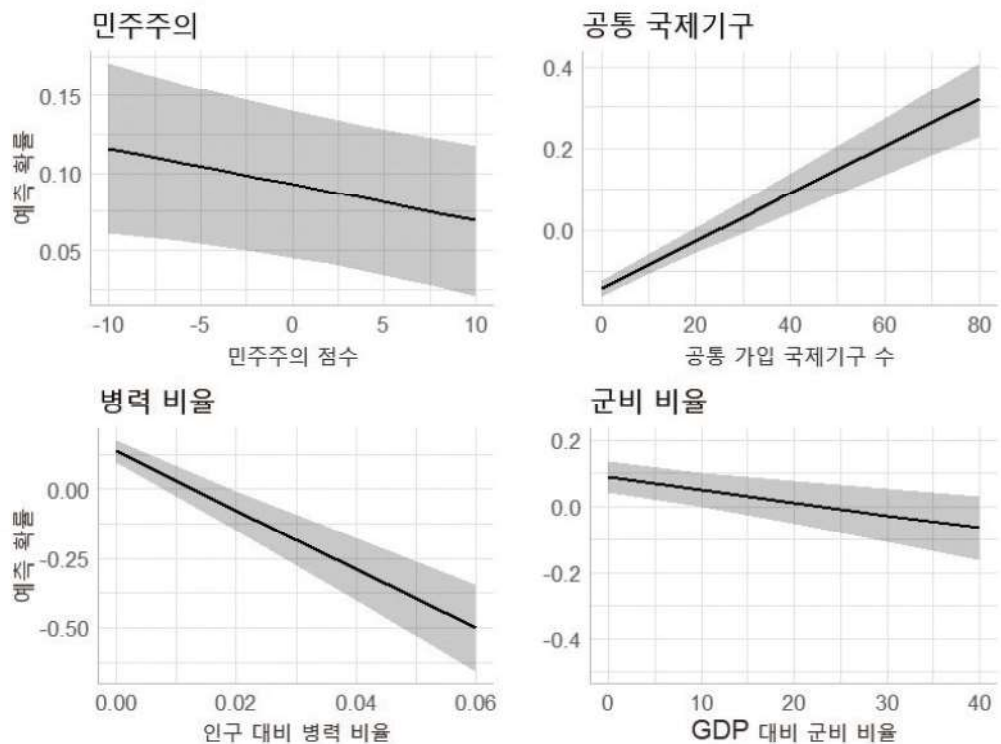
세 번째로 경제 및 방산 동인 가설을 살펴보자. <표3>의 결과는 H3-1을 지지하며, H3-2는 기각한다. 그런데 H3-1에서 세부적인 방향은 방산과 관련이 없는 것으로 해석된다. 병력 비율과 군비 비율은 모두 음의 방향으로 99% 신뢰수준에서 유의하며, 무역 관련 변수들은 어느 방향으로도 통계적 유의성이 나타나지 않았다. 즉, 다른 국가와의 무역관계가 대한민국의 DCA 체결에 미치는 영향은 없으며, 상대국의 병력 구조 및 군비 지출이 중요한 영향이 있는 것이다. 하지만 병력과 군비 지출이 적을 때 대한민국과 DCA를 체결한다는 것을 방산의 수요로 이해하기는 어렵다.

이 결과는 해당 국가의 주변 환경 측면에서 이해하는 것이 적절할 수 있다. 군사적 대결이 팽팽하게 이어지던 냉전이 종식됨에 따라 DCA 체결이 급증한 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다. 경쟁국과 대결 구도가 강하고, 위협이 클 때 군은 전통적인 역할에 집중해야 하며, 폭넓은 군사외교를 수행하기 어렵다. 하지만 외부 위협이 완화되고 전통적 역할의 수요가 감소하면 군은 평화유지 활동 등 다양한 역할 수행과 활발한 국제 교류가 가능해지는 것이다.

<그림2>는 여러 요인 중 통계적으로 유의한 효과가 나타난 수치형 변수들의 실질 효과(substantive effect)를 확인하기 위해 예측확률(predicted probability)을 도식화한 것이다. <그림2> 좌상단에 위치한 민주주의 점수의 경우 -10점일 때 대한민국이 DCA를 체결할

확률은 0.116이지만, 10점일 때 확률은 0.069로 감소한다. 양 극단의 변화에 대한 실질효과는 약 -40%이다. 즉, 가장 높은 권위주의 국가와 가장 높은 수준의 민주주의 국가를 비교했을 때, 대한민국이 후자와 DCA를 체결할 확률은 전자의 절반 수준이라는 것을 뜻한다.

〈그림 2〉 예측확률분석



주: 모델4를 기초로 하여 각 분석에서 독립변수를 제외한 다른 변수들은 최빈값(명목 변수) 및 평균값(수치형 변수)으로 고정되었다. 회색 영역은 95% 신뢰구간.

〈그림2〉의 우상단 그래프는 공통 국제기구 수에 따른 예측확률 변화를 보여준다. 대한민국과 공통으로 가입한 국제기구가 없을 때 DCA 체결 확률은 0 미만이지만, 그 수가 최대인 80개로 증가하면 확률은 0.393까지 증가한다. 해당 그래프에서 95% 신뢰구간은 매우 좁게 형성되어 있는데, 이는 공통 국제기구의 수 증가에 따른 효과의 신뢰성이 매우 크다는 것을 의미한다. 즉, 국제기구 활동 간 외교적인 접촉은 대한민국 DCA 체결의 중요한 동인이자 조건이라고 할 수 있다.

세 번째 그래프인 〈그림2〉 좌하단의 병력 비율 역시 매우 극명한 효과를 보여준다. 인구

대비 병력 비율이 0에 가까울 때 대한민국과 DCA 체결 확률은 0.135에 이르지만, 병력 비율이 인구의 6%에 다다르면 확률이 -0.502까지 극단적으로 감소한다. 네 번째로 우하단의 군비 비율 그래프도 신뢰구간이 매우 좁게 형성되어, 실질효과에 대한 신뢰성은 매우 크다고 할 수 있다. 하지만 해당 변수의 실질효과 자체는 그리 크지 않다. 군비 비율이 0에 가까울 때는 DCA 체결 확률이 0.088이지만, 비율이 10%에 이르면 확률은 0.050으로 감소하고, 20%에서는 0.011까지 감소한다.

분석의 결과를 통해 나타난 대한민국의 DCA 체결 동인은 세 가지 분야의 여러 요인이 복합적으로 작용하는 것으로 보이며, 그 내용을 요약해 보자면 다음과 같다. 먼저 안보 동인 가설 자체는 기각되었으며, 대한민국은 동맹의 확장보다는 위협에 대한 고립의 방향에서 DCA를 체결하는 것으로 판단된다. 또, 외교 동인 가설 중 하나는 지지하고, 다른 하나는 기각하는 결과를 얻었는데, 민주주의는 아니지만 국제기구 활동에서 접촉이 잦은 국가와 DCA를 체결하는 것으로 나타났다. 마지막 경제 및 방산 동인 가설은 기각되었다. 무역 요인과는 관련이 없으며, 위협의 해소로 군비와 병력이 모두 감소하는 국가와 DCA를 체결하는 것으로 확인되었다.

이들 세 가지를 결합하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 1990년부터 2010년까지 대한민국은 국제기구를 통해 교류가 잦으며, 외부 위협이 상당히 해소되어 군사외교 측면의 교류가 많은 국가 중 북한과 상대적으로 우호적 관계에 있는 국가와 DCA를 체결하여 국제사회의 지지를 확보하고, 위협을 고립시키는 경향이 있었던 것으로 볼 수 있다. 물론 이 결과는 2010년까지 제한적인 데이터에 기반함에 따라 2020년대의 DCA 체결 추세와는 조금 다를 수 있다.²⁵⁾

분석 결과와 관련하여 세부 사례를 간략히 살펴보면, 먼저 안보 및 외교 동인의 대표적인 사례로 대한민국과 러시아 간 DCA 체결을 들 수 있다. 먼저 러시아는 미국의 동맹국이 아니면서 북한과 DCA 체결국이다. 또한, 러시아는 대표적인 권위주의 국가이며 대한민국과 공동으로 가입된 국제기구 수가 50개 이상에 이른다. 양국은 냉전 기간 동안 적대적인 관계를 유지했으나, 냉전 종식 이후 1996년에 DCA를 최초 체결한 이래 2021년에 이를 재차 체결한 바 있다. 이는 대한민국이 북한의 전통적 우방인 러시아와의 관계 개선을 통해 북한

25) DCA는 전통적인 안보 관계가 아닌 1990년부터 체결이 시작된 협정 관계로, 국제사회의 변화에 따라 유동적인 면이 있다. 따라서 2010년 이후 미중 경쟁이 본격화되고 미국의 패권이 상대적으로 약화되면서 국제 사회의 구조적 요인이 국가 간 국방협력의 성격에 영향을 주었을 것이다. 또, 2014년 러시아의 크림반도 점령 및 중국의 9단선 주장 등으로 국제사회의 안보 위협인식이 가중됨에 따라 방산의 중요성이 매우 커졌다. 이러한 배경에서 여러 국가들이 대한민국과 방산 등의 측면에서 협력을 강화하려는 유인을 갖게 되었고, 이들 요인으로 인해 2010년 이후의 DCA 체결은 이전과는 다른 메커니즘을 가질 수 있을 것이다.

을 압박하고 한반도의 안정과 평화를 유지하기 위한 외교·안보적 동인이 작동한 결과로 평가할 수 있다.

양국 간 첫 번째 DCA는 1996년 11월 대한민국 국방부 장관이 러시아에 방문하여 체결한 「한·러 군사협력 양해각서」이다. 당시 러시아는 1995년 북한과의 「조소 우호 및 상호방위조약」의 기한연장을 거부하고, 1995년 그라초프(Grachev) 국방장관이 방한하는 등 한국과 경제 및 군사협력을 증진하기 위한 의지를 표명하였다.²⁶⁾ 대한민국도 러시아와의 관계를 개선하고 한반도 평화체제 구축에 대한 러시아의 지원을 확보하길 원했으며, 이러한 양국의 이해는 양해각서 체결로 이어져 실질적 군사교류협력을 위한 제도적 기반을 마련하기에 이르렀다.²⁷⁾ 이후 2021년 3월 양국은 협력 범위를 군사에서 국방 분야 전반으로 확대·발전시킨 「한·러 국방협력협정」을 체결하였다.²⁸⁾ 이는 당시 북한의 미사일 시험발사, 러시아 군용기의 KADIZ 무단진입 등 한반도 긴장 관리의 필요성이 높아지는 상황을 고려한 결정으로 평가된다.²⁹⁾

한편, 본 연구결과에 따르면 경제 및 방산 동인은 DCA 체결에 유의한 영향이 없는 것으로 나타났다. 그러나 2024년 4월에 체결된 최근 사례인 대한민국과 루마니아 간 DCA는 경제 및 방산도 주요 동인이 될 수 있음을 보여준다. 한·루마니아 간 DCA는 2024년에 체결되었으나, 그 논의가 본격화된 시점은 2022년이다. 루마니아의 든쿠(Dincu) 국방장관은 2022년 DX-Korea 참석차 방한하여 9월 23일 서울에서 대한민국 국방부 장관과 양자 회담을 가졌으며, 방산 분야에서의 협력 필요성을 강조하였다.³⁰⁾ 이후 2023년 말 휴대형 지대공 미사일인 '신궁' 54기의 루마니아 수출이 이루어졌으며, 2024년 6월에는 약 10억 달러 규모의 'K9 자주포' 수출계약이 성사되기에 이르렀다. 이 외에도 말레이시아, 세네갈, 필리핀 등의 사례를 고려한다면 오늘날 대한민국 DCA 체결에 대한 경제 및 방산 동인의 영향력을 부정하기가 쉽지 않은 것이 사실이다.³¹⁾ DCA에서 방산의 중요성이 커지고 있음에도 불

26) 「조소 우호 및 상호방위조약」은 「한·러 군사협력 양해각서」가 체결되기 약 2달 전인 1996년 9월 10일 공식 폐기되었다.

27) 성신여대 산학협력단. 「한·러 군사협력 양해각서(모스크바)」. 행정안전부 국가기록원(2006.12.1).

28) 이는 2013년 최종 협정이 완료되었으나, 2014년 러시아의 크림반도 침공으로 인해 체결이 지연되다가 양국 수교 30주년을 맞아 7년 만에 서명하여 2021년 7월 9일부 발효되었다. 외교부(2021).

29) 박기석. 「한·러, 7년만에 국방협력협정 체결... 핫라인 설치는 진전없어」. 『서울신문』 (2021. 3. 29).

30) 국방부. 「한·루마니아 국방장관회담 개최: 한·루마니아 간 국방·방산 협력 확대 방안 논의」. 국방부 보도자료 (2022. 9. 23).

31) 말레이시아는 2022년 4월 DCA 체결 후 FA-50 18대 수출 계약, 세네갈은 2019년 10월 DCA 체결 후 FA-50 3대 수출 계약, 필리핀은 2013년 10월 DCA 체결 후 FA-50 12대 수출 계약이 체결되었으며, 이 외에도 다수의 국가가 DCA 체결 전후로 방산 수출 계약이 성사되었다.

구하고 분석 결과에서 유의한 관계가 포착되지 않은 이유는 연구의 데이터가 2010년까지만을 포함하며, DCA를 통한 방산 활성화는 비교적 최근에 이루어진 변화이기 때문인 것으로 설명할 수 있다.

끝으로 이 연구에서 제시하는 동인 외에 정부 외교 기조의 영향도 고려할 수 있을 것이다. 대표적인 예로 문재인 정부(2017년 5월~2022년 5월)는 동남아시아와의 관계를 중시하는 신남방정책을 내세웠고, 당시 체결된 12건의 DCA 중 5건을 동남아시아 국가와 체결했다. 이 연구에서는 신남방정책의 기간이 데이터 범위에 포함되지 않아 해당 요인의 영향은 분석하지 않았으나, 향후 데이터 가용 시 검증을 시도해 볼 수 있을 것이다.

V. 결론

이 연구에서는 “대한민국의 DCA 체결 동인은 무엇인가?”라는 질문에 답하고, 동인의 보편성과 특수성 구분을 시도했다. 1990년부터 2010년까지 대한민국의 DCA 체결 데이터를 분석한 결과, 대한민국은 외교·안보 측면에서 국제사회의 지지를 확보하고 북한을 고립시키는 방향으로 DCA 체결을 활용한 것으로 나타났다. 이러한 과정에서 가장 두드러진 체결국이 러시아였으며, 1995년 러시아가 북한과의 상호방위조약 연장을 거부하고 이듬해 대한민국과의 DCA를 선택한 역사는 이 연구 결과에 대한 예증으로 볼 수 있다. 물론, 우크라이나-러시아 전쟁에서 북한이 적극적으로 러시아를 지원함에 따라 러시아와 북한의 밀착이 다시 이루어졌다. 이러한 상황에서 기존 러시아와의 두 DCA를 활용하는 방법 역시 고민해 볼 수 있을 것이다.

경제 및 방산 동인의 영향이 나타나지 않는 결과는 2010년까지만을 포함하는 데이터의 한계로 해석할 수 있다. 2010년대 이후 대한민국의 방산 수출이 활발해졌으며, 2024년 루마니아와의 DCA는 방산 수출 동인을 잘 보여주는 예이다. 루마니아의 경우 방산 수출 계약이 먼저 체결된 뒤 DCA 체결이 후속하였지만, 반대로 DCA를 통한 적극적인 군사교류가 방산 수출을 촉진할 수도 있을 것이다.

이 연구는 보편적인 관점에서 실증연구가 이루어졌던 기존 DCA 연구를 대한민국의 사례에 집중하여 분석했다는 점에서 의의가 있으며, 이를 기반으로 DCA 체결 동인의 보편성과 특수성을 구분했다는 학술적 함의가 있다. 특히, 보편적 관점에서 DCA의 동인을 분석한 기존 연구에 따르면 “상호신뢰 구축과 선호 확인”³²⁾, “경제협력과의 상호작용”³³⁾, “방위 효율

성을 통한 군비 감소³⁴⁾가 중요한 요인으로 나타났다. 이 연구 결과에 따르면 대한민국은 국제기구를 통해 교류가 활발한 국가 및 병력과 군비가 모두 감소하는 국가와 DCA를 체결한다는 점에서 보편성을 일부 따른다. 하지만 위협인 북한과 안보협력 관계에 있는 국가와의 DCA를 통해 위협에 대한 고립을 추구한다는 점에서는 특수성이 있다고 할 수 있다. 이러한 방향은 1980년대 후반 노태우 정부의 북방정책과 맥을 같이 하는 것으로 이해할 수 있다. 당시 대한민국 정부는 동구권 국가들과 적극적인 수교를 통해 남북관계에서 상당한 레버리지를 확보할 수 있었다.³⁵⁾

정책적인 측면에서도 과거와 현재의 대한민국 DCA 체결 동인을 비교하고, 앞으로의 방향에 관한 논의를 진행했다는 점에서도 함의가 있다. 향후 연구에서 일본 등 주변 국가의 DCA 체결 동인을 함께 분석하고 공통점 및 차이점을 비교한다면 더욱 많은 함의를 도출할 수 있을 것이다. 나아가 데이터의 기간을 더욱 확장하여 시대별 체결 동인의 변화 양상을 비교하는 것 역시 중요한 차후 연구가 될 수 있을 것이다. 이 연구가 대한민국 DCA에 대한 이해와 차후 DCA 관련 연구에 도움이 되기를 기대하며 글을 마친다.

32) Kinne(2018), pp. 799-837.

33) Kinne & Bunte(2020), pp. 1067-1088.

34) Kinne & Kang(2023), pp. 405-439.

35) 장훈가. "노태우 정부의 북방정책과 남북관계: 북핵위기를 중심으로." 『동서연구』 제23권 제2호(2011), pp. 143-180.

참고문헌

- 국방부. 『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023).
- _____. “한-루마니아 국방장관회담 개최: 한-루마니아 간 국방·방산 협력 확대 방안 논의.” 국방부 보도자료 (2022. 9. 23).
- 김지현. “한국·파키스탄 국방차관 회담…협력 양해각서 서명.” 『연합뉴스』(2022. 10. 11).
- 박기석. “한러, 7년만에 국방협력협정 체결… 핫라인 설치는 진전없어.” 『서울신문』 (2021. 3. 29).
- 성신여대 산학협력단. “한러 군사협력 양해각서(모스크바).” 행정안전부 국가기록원(2006.12.1).
- 외교부. “대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 국방협력에 관한 협정.” 외교부 조약정보시스템, 조약 2482호(2021).
- _____. “대한민국 정부와 루마니아 정부 간의 국방협력에 관한 협정.” 외교부 조약정보시스템, 조약 2605호(2024).
- 장훈각. “노태우 정부의 북방정책과 남북관계: 북핵위기를 중심으로.” 『동서연구』제23권 제2호 (2011), pp. 143-180.
- 한치록. 『계량경제학 강의 제5판』(서울: 박영사, 2024).
- Bailey, Michael A., Anton Strezhnev, & Erik Voeten. “Estimating the Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data.” *Journal of Conflict Resolution* Vol. 61, No. 2(2017), pp. 430-456.
- Barbieri, Katherine, Omar M. G. Keshk, & Brian Pollins. “TRADING DATA: Evaluating our Assumptions and Coding Rules.” *Conflict Management and Peace Science* Vol. 26, No. 5(2009), pp. 471-491.
- Beck, Nathaniel. “Estimating Grouped Data Models with a Binary-Dependent Variable and Fixed Effects via a Logit versus a Linear Probability Model: The Impact of Dropped Units.” *Political Analysis*, Vol. 28, No. 1(2020), pp. 139-145.
- Häge, Frank M. “Choice or Circumstance? Adjusting Measures of Foreign Policy Similarity for Chance Agreement.” *Political Analysis* Vol. 19, No. 3(2011), pp. 287-305.
- Kinne, Brandon J. “Defense Cooperation Agreements and the Emergence of a Global Security Network.” *International Organization* Vol. 72, No. 4(2018),

pp. 799-837.

_____ & Jonas B. Bunte. "Guns or Money? Defense Co-operation and Bilateral Lending as Coevolving Networks." *British Journal of Political Science* Vol. 50, No. 3(2020), pp. 1067-1088.

_____ & Stephanie N. Kang. "Free Riding, Network Effects, and Burden Sharing in Defense Cooperation Networks." *International Organization* Vol. 77, No. 2(2023), pp. 405-439.

_____ "The Defense Cooperation Agreement Dataset (DCAD)." *Journal of Conflict Resolution* Vol. 64, No. 4(2020), pp. 729-755.

Leeds, Brett A., Jeffrey M. Ritter, Sara M. Mitchell, & Andrew G. Long. "Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815-1944." *International Interaction*, Vol. 28, No. 3(2002), pp. 237-260.

Marshall, Monty G. & Ted R. Gurr. *Polity5: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018* (Vienna: Center for Systemic Peace, 2020).

Miller, Steven V. "{peacesciencer}: An R package for quantitative peace science research." *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 39, No. 6(2022), pp. 755-779.

Norrevik, Sara & Mehwish Sarwari. "If we cooperate together, we intervene together: Defense cooperation agreements and support to conflict parties." *Conflict Management and Peace Science* Vol. 42, No. 3(2025), pp. 269-287.

Pevehouse, Jon C. W., Timothy Nordstrom, Roseanne W. McManus, & Anne S. Jamison, "Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 datasets." *Journal of Peace Research*, Vol. 57, No. 3(2019), pp. 492-503.

Singer, J. David. "Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985." *International Interactions* Vol. 14, No. 2(1988), pp. 115-132.

Snyder, Glenn H. "Alliance Theory: A Neorealist first Cut." *Journal of International Affairs*, Vol. 44, No. 1(1990), pp. 103-123.

World Bank. "Military expenditure(% of GDP)." World Bank Data (2025. 7. 1) <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS> (검색일: 2025. 9. 19)

Why Do the Republic of Korea Conclude Defense Cooperation Agreements?

Hwang, Won-June & Park, Se-Woong

Keywords

Defense Cooperation, Defense Cooperation Agreement, Security, Diplomacy, Defense Industry

Since 1994, the Republic of Korea (ROK) has concluded Defense Cooperation Agreements (DCAs) with more than fifty countries. Which partners has the ROK chosen for these agreements, and what motivations underlie such decisions? To address this question, this study compiles original data on ROK DCAs between 1990 and 2010, drawing primarily on Defense White Papers, and conducts statistical analyses. The findings demonstrate that the ROK has pursued DCAs primarily to consolidate diplomatic and security support within the international community and to isolate North Korea. Russia represents a prominent example of this strategic orientation. Furthermore, contrary to expectations, DCAs concluded up to 2010 show little association with economic or defense-industrial interests. These results highlight both the general and unique features of the ROK's approach to DCA formation and offer important implications for the effective use of DCAs in the future.

[논문투고일: 2026. 1. 5.]

[심사의뢰일: 2026. 2. 15.]

[게재확정일: 2026. 3. 24.]

한국군 해외파병 정책 결정의 합리성에 관한 연구: 레바논 동명부대 사례를 중심으로

남석진*, 지효근**

- I. 서론
- II. 선행연구 검토 및 분석의 틀
- III. 레바논 동명부대 파병 정책 결정 분석
- IV. 정책 결정의 합리성 평가
- V. 결론

요약

본 연구는 대한민국의 UN 가입(1991년) 이후 본격화된 유엔 평화유지활동(UN PKO) 참여를 배경으로, 해외파병 정책 결정 과정의 합리성을 분석하고자 한다. 해외파병은 자국의 군사력을 국외에 투사하는 고위험·고비용의 외교정책으로서 국가이익, 국내외 안보 환경, 정치·외교적 요인, 그리고 정책결정자의 지식과 경험 등 다양한 변수에 의해 영향을 받는 복합적이고 민감한 정책 결정이다. 그러나 기존 연구들은 파병 결정에 영향을 미친 요인을 도출하는 데 집중해 왔으며, 실제 정책이 어떤 영향 요인과 제약 요인 속에서 합리적으로 결정되었는지에 대한 분석은 부족하였다. 본 연구는 사이먼(Herbert A. Simon)의 '제한된 합리성'(bounded rationality) 이론을 분석의 틀로 삼아, 실제 파병사례에서 정책결정자들이 제한된 정보와 자원하에서 어떠한 만족화(satisficing) 기준을 바탕으로 정책을 결정했는지 분석하였다. 특히 '위협(threat)'과 '취약성(vulnerability)'을 핵심 변수로 설정하고, 이를 국제적·국내적·군사적 환경 측면에서 파병 정책 결정에 미친 영향을 검토하였다. 또한, 정보의 불완전성, 조직 구조의 제약, 정치·외교적 고려 등 다양한 제약 조건 하에서 정책결정자들이 얼마나 철차적으로 타당하고 논리적인 결정을 내렸는지를 분석함으로써 해당 파병 정책 결정의 철차적 합리성과 제한된 합리성을 종합적으로 평가하였다. 이를 통해 본 연구는 해외파병 정책이 단순히 군사적 지원을 넘어 한 국가의 전략적 선택이며, 다양한 요인의 복합적 작용 속에서 이루어지는 중요한 외교정책임을 실증적으로 입증하고자 한다. 더 나아가 향후 합리적이고 체계적인 해외파병 정책 수립을 위한 이론적·실천적 기반을 제시하는 것을 목표로 한다.

핵심어 : 해외파병, PKO, 위협, 취약성, 철차적 합리성, 제한된 합리성

* 건양대학교 군사학과 박사과정, 前 국방대 국제평화활동센터 교육훈련처장, nsj215@hanmail.net

** 건양대학교 군사학과 교수, 정치학 박사, hkjee@konyang.ac.kr.

I. 서론

오늘날 국제안보 환경은 복합적이고 상호의존적인 위협 요인들로 인해 더욱 불확실해지고 있다. 미·중 간 전략적 경쟁의 심화, 러시아의 우크라이나 침공, 영유권 분쟁, 지역 갈등 등 전통적 안보 위협뿐 아니라 감염병, 기후변화, 사이버 위협, 테러 등 초국가적 위협까지 국제사회는 다양한 안보 도전에 직면해 있다.¹⁾ 대한민국은 1948년 정부 수립 이후 유엔과 국제사회의 도움으로 6.25 전쟁의 국난을 극복하고, 한 세대 만에 도움을 받았던 나라에서 도움을 주는 나라로 평가받으면서 글로벌 중추 국가로 자리매김하고 있다.²⁾ 유엔(UN)을 중심으로 한 국제사회는 분쟁의 평화적 해결과 국제 평화유지활동(PKO: Peacekeeping Operations)을 통해 안보 문제에 적극 개입하고 있다. UN이 시행하고 있는 PKO는 ‘국제 평화와 안전을 유지하기 위해 UN이 분쟁지역에 공평하게 개입함으로써 분쟁을 관리하는 제반 활동’³⁾이라고 할 수 있다. 대한민국 역시 1991년 UN 회원국 가입 이후 국제사회의 책임 있는 일원으로서 PKO에 본격적으로 참여해 왔으며, 정책 결정 과정에서 합리적인 의사결정을 위한 정책결정자들의 노력이 있었다.

부잔(Barry Buzan)은 국가의 안보가 단순히 군사적 차원에 국한되지 않으며, 정치, 경제, 사회, 군사, 환경 등 다섯 가지 요인이 유기적으로 상호작용함으로써 결정된다고 주장하였다.⁴⁾ 그의 주장에 따르면, 국가안보는 다양한 정책 환경의 변화에 의해 영향을 받는 복합체적인 개념으로 볼 수 있으며, 해외파병 정책 결정 또한 이러한 다양한 환경 변화에 많은 영향을 받는다. 국방외교의 범주에는 외국군과의 교류 협력, 동맹, 방산, 군비통제, 국제분쟁 해결(해외파병) 등으로 다양하며, 이러한 국방외교는 국제관계에서 국가목표 달성을 위한 수단이자 도구라고 할 수 있다.⁵⁾ 해외파병은 자국의 군사력을 해외에 투사하는 민감한 결정이라는 점에서 정책 결정 과정의 합리성과 정당성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 하지만 지금까지의 한국군 해외파병 관련 연구들은 주로 파병 정책 결정에 영향을 주는 요인에 대한 분석에 초점을 맞추거나, 국가이익과의 관계에 대한 비교분석에 집중되어 왔다. 엘리슨(Graham T. Allison)의 외교정책 결정 모형과 로즈노(James N. Rosenau)의 예비이론, 퍼트남(Robert D. Putnam)의 양면게임 이론 등이 분석 틀로 자주 활용된 이유이기도 하다.

1) 국방부. 『2022 국방백서』 (서울: 대한민국 국방부, 2023). p. 8.

2) 국방부(2023), p. 309.

3) 김열수. 『국제기구를 통한 분쟁관리』 (서울: 도서출판 오름, 2000). p. 44.

4) Buzan, Barry. 김태현(역). 『세계화 시대의 국가안보』 (서울: 나남신서, 1995), p. 49.

5) 지효근. “포괄안보 시대 한국의 해외파병 발전방안 연구.” 『국방정책연구』 제37권 2호(2021), p. 14.

하지만 본 연구는 ‘인간의 인지 능력과 정보처리 능력이 제한되기 때문에 실제 정책결정자는 최적의 해법을 도출하기보다는 만족할 만한 수준의 대안을 선택’⁶⁾한다고 주장한 사이먼의 ‘제한된 합리성 이론(bounded rationality theory)’을 적용하여 레바논 동명부대 파병 사례를 통해 파병 정책 결정의 합리성을 분석할 것이다. 이를 위해 레바논 동명부대 파병 정책 결정 당시의 국제적·국내적·군사적 요인과 정책 결정의 제약 요인(정보의 제한성, 조직적 제약, 정치·외교적 고려)을 분석하여 파병 정책 결정의 합리성을 평가하고 향후 정책 결정의 합리성 보장을 위한 방안을 제시할 것이다.

II. 선행연구 검토 및 분석의 틀

1. 개념 정의

일반적으로 위협(threat)이란 “상대방에게 부정적 결과를 초래하기 위한 의도적인 행위”로 정의된다. 이는 행위 주체의 의도적인 행동에 의해 물리적·심리적 손상(harm)이 발생하는 상황을 의미하며, 이러한 위협으로부터 자신을 보호하기 위해 국가적 차원의 안보(security)가 요구된다.⁷⁾ 특정 위협이 국가안보의 문제로 인식되는지는 단지 위협의 존재 여부나 내용뿐 아니라, 그것이 어떻게 인식되고 해석되며, 어느 정도의 강도로 작동하느냐에 따라 결정된다.⁸⁾ 다시 말해, 위협은 외부에서 독립적으로 존재하는 객관적 사실이라기보다는 그것을 어떻게 인지하고 대응할지를 결정하는 ‘정책적 해석의 산물’이라 할 수 있다. 이러한 위협인식은 국가안보 전략의 수립, 위기 대응체계의 정비, 비상대비태세 확립 등 다각적 정책 분야에서 핵심 고려 요인으로 작용한다. 취약성(vulnerability)은 국가가 외부의 위협이나 국제사회의 요청에 직면했을 때, 자율적이고 효과적인 대응 능력을 갖추지 못했거나, 대응 시 과도한 전략적 비용을 부담해야 하는 상태를 의미한다.⁹⁾ 이러한 취약성은 군사력의 부족뿐만 아니라, 정책 결정 체계의 일관성, 행정적 집행력, 국민적 합의 수준 등 내적 역량

6) Simon, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* 4th ed (New York: Free Press, 1997), pp. 88-90.

7) 赤根谷達雄; 落合浩太郎 편저. 김준섭(역) 안보총서 99호, 『신안정보장론』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2004), p. 6; 김열수. 『국가안보론: 위협과 취약성의 딜레마』(파주: 법문사, 2024), p. 6. 재인용.

8) Buzan(1995), pp. 164-170.

9) Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. *Power and Interdependence* (New York: Longman, 2001), pp. 11-13.

과도 밀접한 연관이 있다. 외부의 군사적 압력, 경제적 제약, 외교적 요구가 복합적으로 작용할 경우, 국가는 독립적인 전략적 판단보다는 수동적 협조나 제한된 선택을 할 수밖에 없는 구조적 상황에 놓이게 된다. 부잔은 이러한 취약성을 단순한 자원 부족이나 일시적 결핍 상태로 보기보다는, '위협에 효과적으로 대응하지 못하게 만드는 구조적 상태'로 규정하며, 이것이 정책결정자의 선택지를 제한하는 주요 요인으로 작동한다고 보았다.¹⁰⁾ 이는 사이먼의 '제한된 합리성 이론(bounded rationality theory)'이 설명하는 조건과도 부합하는데, 정보, 시간, 역량 등의 제약으로 인해 결정자는 최적의 선택이 아닌 '만족화(satisficing)'를 선택하게 된다는 점에서 유사한 논리를 공유한다.¹¹⁾ 사이먼은 제한된 합리성 이론에서 '최적(optimal)'의 개념 대신 '이 정도면 충분하다는 상태(good enough)'를 목표로 하는 만족화(satisficing)의 개념을 제시하였다.¹²⁾ 이는 인간이 완전한 정보와 무한한 계산 능력을 바탕으로 최적의 선택을 하는 '전통적 합리성 모델(최적화 모델)'과는 다른 현실적인 의사결정을 한다는 것이다.

합리성은 인간이 일정한 목적을 달성하기 위해 가용한 자원과 정보를 활용하여 논리적이고 체계적인 방식으로 사고하고 행동하는 능력을 의미한다.¹³⁾ 정책 결정에서 합리성은 목적과 수단 간의 논리적 관계 및 행동의 정당성과 타당성을 평가하는 기준으로 작용한다. 사이먼은 기존의 고전적 합리성 개념이 지나치게 이상적이며 현실의 인간 행위를 설명하는 데 한계가 있다고 비판하며, 제한된 합리성(bounded rationality) 개념을 제시하였다. 그는 인간의 인지 능력과 정보처리 능력이 제한되기 때문에 실제 정책결정자는 최적의 해법을 도출하기보다는 만족할 만한 수준의 대안을 선택한다고 주장하였다. 이는 실제 정책 결정에서 나타나는 제약 조건과 환경적 요소를 고려할 수 있는 분석 도구로서 유용하다. 나아가 사이먼은 절차적 합리성(procedural rationality) 개념을 도입하여 정책의 결과보다 정책이 도출되는 과정의 논리성과 정당성을 평가해야 한다고 보았다.¹⁴⁾ 이는 공공정책 결정에서 제도적 절차, 협의 구조, 정보 흐름 등 과정 중심의 평가가 필요하다는 점을 시사한다.

10) Buzan, Barry., Ole Waever., Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998), pp. 141-146.

11) Simon(1997), pp. 88-91.

12) Simon, Herbert A. "A Behavior Model of Rational Choice." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1(1955), pp. 99-118.

13) 박호성. 『정책학원론』 (서울: 대영문화사, 2008). p. 92.

14) Simon, Herbert A. *Reason in Human Affairs* (Stanford University Press, 1983), pp. 7-9.

2. 레바논 동명부대 파병 배경

2006~2007년은 미국의 단극체제에 대한 구조적 도전이 본격화되고, 중국·인도·러시아 등 신흥국의 부상이 두드러진 시기였다. 미국은 일방주의 외교와 이라크 전쟁 장기화로 국제적 위상이 약화되고, 다극화 경향이 심화되었다.¹⁵⁾ 동아시아에서는 6자 회담을 통한 '2·13합의'로 북핵 문제 해결에 진전이 있었고,¹⁶⁾ 중동에서는 이란 핵 개발과 비국가행위자(헤즈볼라, 하마스 등)의 부상이 지역 안정을 저해하였다.¹⁷⁾

국제 안보는 전통적·비전통적 위협이 혼재된 불확실성의 시기로, 미군의 작전은 테러·재건 중심의 비대칭전으로 전환되었다.¹⁸⁾ UN PKO는 2007년 7월 기준 20개 지역(19개 평화유지, 1개 정치 임무)에서 진행되었으며, 아프리카는 8개 지역이었다.¹⁹⁾ 또한, 2006~2007년은 북한의 핵실험, 전시작전통제권(전작권) 환수 합의, 국방개혁 2020 추진 등 안보 구조의 전환기였다. 북한의 핵 위협은 비대칭 전력 대응 필요성을 인식하게 했으며, 해외파병은 전력 운용 능력 배양과 실전 경험 축적의 수단으로 활용되었다. 또한, 전작권 환수 합의는 자주국방 역량 강화를 위한 전기가 되었으며, 해외파병은 한국군의 작전 독립성 확보와 능동적 안보 전략 실행을 위한 기반으로 작용하였다.²⁰⁾

1975년부터 1990년까지 지속된 레바논 내전은 종교, 민족, 정치적 이해가 복합적으로 얽힌 다층적 분쟁이었다. 유엔 안보리는 1978년 결의 제425호 및 제426호를 채택하여 레바논 남부지역의 안정과 이스라엘군의 철수를 목표로 한 UNIFIL을 창설하였다.²¹⁾ 레바논 동명부대 파병 정책 결정은 2006년 이스라엘과 레바논의 무장정파 헤즈볼라 간 무력 충돌, 이른바 제2차 레바논 전쟁 이후 유엔 안전보장이사회(안보리)가 채택한 결의안 제1701호(UNSCR 1701)에 근거하여 이루어졌다. 해당 결의안은 레바논 남부지역의 평화와 안정을 확보하기 위해 유엔 레바논 평화유지군(UNIFIL)의 임무 확대와 병력 증강을 요청하며, 최대

15) Brzezinski, Zbigniew. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower* (New York: Basic Books, 2007), pp. 96-99.

16) United Nations. *Six-Party Talks Lead to Agreement on Denuclearization of the Korean Peninsula UN News* (February 13, 2007).

17) Haass, Richard. "The New Middle East." *Foreign Affairs* Vol. 85, No. 6(2006), pp. 145-157.

18) United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO). *Peacekeeping Fact Sheet* (2007).

19) UN Peacekeeping. "MISSIONS DETAILED BY COUNTRY JUL 2007." (2007). <https://peacekeeping.un.org/en/missions-detailed-country-jul-2007> (검색일: 2025.9.13.).

20) 대한민국 정책브리핑, "제39차 한미안보협의 회의(SCM) 공동성명." (2007). <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=24668> (검색일: 2025. 6. 24.).

21) United Nations Security Council. "Resolution 425 and 426." S/RES/425 and S/RES/426(1978).

15,000명까지의 병력 파견을 권고하였다.²²⁾ 이에 따라 대한민국 정부는 국제사회의 평화유지 노력에 동참하고자 2007년 7월 약 350명의 병력으로 구성된 동명부대를 레바논 남부 티르(Tyre) 지역에 파견하였다.²³⁾

3. 선행연구 검토

세계적으로 해외파병에 관한 연구는 1990년대 중반 이후부터 본격적으로 진행되기 시작하였으나 기존 파병사례를 단순 비교 분석한 연구가 대부분이었다. 연구 주제는 안보·군사 중심적인 연구가 주를 이루었으며, 특히 UN PKO에 대한 역사적인 맥락과 군사행동의 전개 과정, 정책 결정에 대한 외부의 영향 등에 국한된 연구가 대부분이었다. 대한민국의 해외파병 정책 결정과 관련한 기존 연구들은 대체로 다음과 같은 다섯 가지 주제 영역으로 구분할 수 있다. ① 국가이익 관점에서의 분석, ② 정책 결정 모형 개발 및 적용, ③ 협상전략과 외교적 활용, ④ 합리성 이론 및 행정학적 접근, ⑤ 역사적 흐름과 정책 방향 제시 등이다.

첫째, 해외파병이 국가이익 실현의 수단이라는 관점에서 접근한 연구들은 파병의 정당성과 목적을 평가하는 데 초점을 맞추었다. 김동성(2004)은 국가이익을 '존망의 이익', '핵심적 이익', '중요한 이익', '부차적 이익'으로 구분하고, 대한민국의 UN PKO 참여가 일관된 국가 전략 부재로 인해 장기적 관점에서 국가이익 실현에 기여하지 못했다고 지적하였다.²⁴⁾ 계운봉(2012)은 국가이익을 '생존의 이익', '경제력 향상의 이익', '영향력 증대의 이익' 등으로 구조화하여, 베트남과 이라크 파병사례 간의 우선순위 변화를 통해 파병 정책 결정의 전략적 목표 변화를 분석하였다.²⁵⁾ 이러한 연구들은 해외파병 정책 결정이 단순한 외교적 제스처를 넘어 국가 전략적 판단의 결과임을 강조하였다.

둘째, 해외파병을 둘러싼 정책 결정 과정을 구조화하여 설명하려는 시도는 이론적 모형 개발을 통해 이루어졌다. 유병선(2002)은 정책 결정 요인으로 국제환경 요인, 국내 환경 요인을 기초로 정책 결정 과정을 설명하였으며, 한국의 외교정책 결정 전반에 적용 가능한 거시적 분석모형을 개발하였다.²⁶⁾ 그는 베트남전, 걸프전, PKO를 사례로 하여 파병 정책 결

22) United Nations Security Council. "Resolution 1701." S/RES/1701(2006).

23) 국방부, 『2008 국방백서』(서울: 국방부, 2008), pp. 108-109.

24) 김동성. "유엔 평화유지활동에 관한 연구: 한국의 참여와 국가이익에 관한 논의를 중심으로." 동국대학교 박사학위 논문(2004).

25) 계운봉. "한국의 해외파병에 나타난 국가이익구조에 관한 연구." 경기대학교 박사학위 논문(2012).

26) 유병선. "한국군 파병결정에 관한 연구: 베트남전, 걸프전, PKO 파병사례 분석." 충남대학교 박사학위 논문(2002).

정의 정치적 활용 가능성을 강조하였다. 김장흠(2010)은 베트남의 양면계입 이론, 앨리슨의 외교정책 결정 모형, 로즈노의 예비이론을 종합하여 통합적 분석모형(PAR)을 개발하였고, 이를 통해 대한민국의 파병 정책 결정의 다층적 요소를 분석하였다.²⁷⁾ 이와 같은 정책 결정 모형의 식별은 본 연구가 제안하는 TV-S 모형의 이론적 토대 형성에 참고할 수 있는 중요한 성과이다.

셋째, 해외파병이 국제관계 속에서 협상 수단 및 외교 전략의 일환으로 활용되었다는 관점에서 김열수(2006)는 베트남, 동티모르, 이라크 사례를 중심으로 각 파병이 갖는 정책 결정 변수와 협상전략을 분석하였다.²⁸⁾ 그는 정책결정자들이 상대국과의 상호작용 속에서 어떻게 파병을 외교적 레버리지로 활용했는지를 구체적으로 설명하며, 파병 정책 결정이 단지 국내적 요인뿐 아니라 국제적 협상 구조의 결과임을 강조하였다.

넷째, 정책결정자의 인지적 한계와 정보의 불완전성을 고려한 본 연구의 이론적 기반인 제한된 합리성 이론에 관한 연구로 임의영(2014)은 사이먼의 제한된 합리성 이론을 바탕으로 공공성에 충실한 정책 결정과 방향성을 제시하였다.²⁹⁾ 그는 신자유주의적 정책 결정의 맹점과 시장 중심의 의사결정 구조가 공공성 확보에 실패하고 있다는 점을 비판하며, 사이먼의 이론이 정책 결정의 대안적 기준이 될 수 있음을 시사하였다.

다섯째, 해외파병의 역사적 흐름과 향후 정책 방향을 제시하는 종합적 분석 연구도 등장하고 있다. 박동순(2020)은 베트남전과 UN PKO를 비교하며, 한국군 해외파병 50년의 흐름과 특성을 정리하고 MOOTW³⁰⁾ 개념에 입각한 정책적 대안을 제시하였다.³¹⁾ 지효근(2021) 역시 포괄안보 개념을 바탕으로, 탈냉전기 이후 변화된 안보 환경 속에서 해외파병의 전략적 활용 가능성을 모색하였다.³²⁾

이상과 같이 기존 연구들은 파병 정책 결정의 이익 구조, 외교 전략, 정책 결정 과정, 합리성의 조건 등 다양한 측면을 다루고 있다. 그러나 정책결정자가 인지하는 위협(threat)과 취약성(vulnerability), 그리고 그로부터 도출된 만족할 만한 대안(satisficing)의 관계를 통합적으로 설명하는 데에는 한계가 있었다. 그 배경으로는 대통령중심제를 채택하고 있는 대한

27) 김장흠. "한국군 해외파병정책 결정에 관한 연구: 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로." 한성대학교 박사학위 논문(2010).

28) 김열수. "해외파병 정책 결정의 변수와 협상전략: 전투병 파병을 중심으로." 『전략연구』 제13권 36호(2006), pp. 101-145.

29) 임의영. "H.A.Simon의 제한된 합리성과 행정학." 『행정논총』 제52권 2호(2014), pp. 1-35.

30) Military Operations Other Than War의 약자로, 전쟁 이외의 군사작전을 의미하는 것으로, 비전쟁군사작전이라고도 불리며, 군사력을 사용하는 다양한 군사작전을 포함한다.

31) 박동순. "한국군 해외파병 50년 평가와 향후 정책제언." 『한국군사』 제8호(2020), pp. 107-146.

32) 지효근(2021), pp. 7-36.

민국의 정치 현실 속에서 대통령의 리더십과 결정권에 주목한 연구가 주류를 이루었기 때문에 해석할 수 있다. 또한, 정부의 해외파병 정책 결정은 2013년 남수단 한빛부대 파병 정책 결정 이후 매년 파병부대 임무 연장 동의안 결정만 국회에서 의결하고 있어, 정책 결정 과정에 대한 경험이 부족한 실정이다. 따라서 본 연구는 이러한 공백을 보완하기 위해 「TV-S 모형」을 제안하며, 이는 정책 결정이론과 실제 간의 연결고리를 강화하는 이론적 기여를 목표로 한다. 향후 UN 및 국제사회의 파병 요청에 대비해 대통령 중심의 정책 결정요인 분석을 넘어, 다양한 의사결정 주체들의 역할을 분석하고 이들의 상호작용이 합리성 기반하에 외교정책 결정을 위한 대안적 분석 틀을 제시하는 것이 필요한 시점이라 판단된다.

4. 분석의 틀

본 연구는 해외파병 정책 결정의 합리성을 분석하기 위해 사이먼의 제한된 합리성 이론을 이론적 기반으로 설정한다. 사이먼에 따르면 정책 결정자는 완전한 합리성을 추구하기보다는 정보의 제약, 시간의 한계, 조직적·인지적 조건 속에서 '만족화(satisficing)' 전략을 선택하게 된다. 이러한 관점에서 해외파병 정책 결정은 다양한 외부-내부적 제약 요인을 고려하면서 현실적으로 수용 가능한 수준의 정책을 도출하는 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 제한된 합리성의 작동 메커니즘을 설명하기 위해 본 연구는 해외파병 정책 결정 요인을 국제적 요인, 국내적 요인, 군사적 요인으로 구분하고, 이를 위협(threat)과 취약성(vulnerability) 변수에 매핑하여 분석의 틀을 구성한다.

첫째, 국제적 요인은 주로 외부 환경에서 기인하는 압력과 제약을 의미한다. 위협요인으로는 국제사회의 PKO 참여 요청과 이에 따른 외교적 압력, 분쟁지역 내 무력 충돌 심화, 동맹국 간 부담 분담 압력, 국제적 위상 추락 가능성 등이 포함된다. 반면, 취약성 요인으로는 대한민국 외교 역량의 상대적 제약, 유엔 결의 준수라는 제도적 의무, 국제사회에서의 신뢰 확보 필요성, 해외 에너지 및 해양 수송로와 같은 전략 자원의 대외 의존성이 지적될 수 있다.

둘째, 국내적 요인은 정책결정자의 국내 정치·사회적 환경과 연관된다. 위협요인으로는 해외파병에 대한 국내 여론의 분열 및 반발 가능성, 국회 동의 과정에서의 정치적 갈등, 재정적 부담, 정부의 정책 신뢰도 저하 위험 등이 존재한다. 동시에 취약성 요인으로는 국내 정치 구조의 불안정성, 대외 경제 의존성, 파병 장기화에 따른 국민적 피로감, 정보 비대칭으로 인한 여론·리스크 평가의 한계 등이 나타난다.

셋째, 군사적 요인은 파병지역의 안보 상황 및 군사적 역량과 직접적으로 연계된다. 위협요인으로는 파병지역 내 적대 세력의 공격 가능성, 임무 범위 확대 및 교전수칙(ROE)의 제

약, 한국군 인명 피해 발생 위험, 주변국의 개입 가능성이 포함된다. 반대로 취약성 요인으로 는 한국군의 해외 장기 파병 경험 부족, 병력·장비·예산 등 군사적 자원의 한계, 연합군·유엔군 지휘체계에 대한 의존성, 해외 작전과 본토 방위 간 자원 배분의 취약성이 존재한다.

종합하면, 해외파병 정책 결정은 국제적·국내적·군사적 차원의 위협과 취약성 요인이 상호작용하는 가운데 이루어지며, 정책결정자는 이러한 복합적 제약 조건 속에서 제한된 합리성 하의 '만족화 전략'을 구사하게 된다. 본 연구는 이와 같은 분석 틀을 통해 레바논 동명부대 파병사례를 검토하고, 정책 결정의 합리성이 어떠한 방식으로 구현되었는지를 평가하고자 한다.

해외파병 정책 결정 과정에서 합리성의 실현은 단순히 목표와 수단의 일치만으로 설명되지 않는다. 실제 결정 과정은 ① 정보의 제한성, ② 조직적 제약, ③ 정치·외교적 고려 등 다양한 제약 요인에 의해 영향을 받으며, 이는 정책결정자의 인지와 판단, 선택에 결정적 영향을 미친다. 특히 해외파병은 고위험·고비용의 특성을 지니며, 완전한 정보에 기반한 최적화된 선택이 아닌, 만족 가능한 수준의 타협적 결정으로 수렴되는 경향이 있다. 이는 사이의 제한된 합리성 이론으로 설명될 수 있으며, 정보의 부족은 위협 및 취약성 인식의 왜곡과 편향을 초래하고, 이는 파병의 효과성과 지속 가능성에도 영향을 미친다. 또한 파병 정책 결정은 단일 행위자의 독립적 판단이 아니라, 행정 조직과 정치 행위자의 상호작용 속에서 형성되는 복합적 과정이다. 조직 구조와 관행은 정책 결정에 절차적 제약을 가하며, 군사적 판단 외에도 국내 정치 환경, 외교적 이해, 국제적 책무 등 다양한 요소가 결합되어 결정이 이루어진다. 이러한 맥락에서 해외파병은 단순한 군사 수단이 아니라, 정치적 메시지이자 외교 전략 도구이다.³³⁾ 정책결정자는 효율성만이 아닌 국가의 정체성과 국제적 역할에 부합하는 방향으로 정책을 선택한다. 이는 제한된 합리성 하에서 정보의 해석과 선택에도 영향을 주며, 정책 결정에 강한 인식의 프레임을 제공하게 된다.

본 연구는 한국군의 UN PKO 사례 중 레바논 동명부대 파병사례를 중심으로, 정책 결정 과정의 합리성을 평가하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 ① 파병 정책 결정, ② 파병 정책 결정 영향 요인, ③ 정책 결정의 제약 요인, ④ 정책결정자 역할 등 네 가지 요소를 기준으로 분석한다. 본 연구의 분석 틀을 도식화하면 <그림1>과 같다.

33) Jones, Bruce D. Shepard Forman and Richard Gowan. *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing U.S. Security Policy*(Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 183-185.

〈그림 1〉 한국군 해외파병 정책 결정의 의사결정 현상



※ 출처 : 저자 작성

III. 레바논 동명부대 파병 정책 결정 분석

1. 파병 정책 결정

국군의 해외파병은 헌법과 관련 법령, 국방부 훈령에 따라 엄격한 절차를 거쳐 이루어진다. 헌법 제60조 제2항은 국회의 파병 동의권을 명시하고 있으며,³⁴⁾ 국방부 훈령 제2964호는 파병 절차를 ① 유엔 등 국제 요청 접수, ② 현지 실사, ③ 대통령 재가 및 국무회의 의결, ④ 국회 동의, ⑤ 파병 준비, ⑥ 파병 실행의 순서로 규정하고 있다.³⁵⁾ 2006년 8월 유엔 안보리는 결의안 제1701호를 통해 레바논 남부의 안정과 평화를 위해 UNIFIL 병력 확대를 회원국에 요청하였다. 유엔 요청 이후 정부는 외교부를 중심으로 파병 요청을 분석하고, 국방부, 청와대, NSC 등 관계부처 간 실무협의를 진행하였다. 이 과정에서 국제사회 기여, UN PKO 참여 확대, 해외 재건·인도적 지원 역량 강화, 국내 정치적 수용성 등이 주요 검토 기준이 되었다. 같은 해 9월 정부는 외교부·국방부·국정원 등으로 구성된 실사단을 현지에 파견하였다. 실사단은 군사·치안·지뢰 위험 등을 종합적으로 점검하고, 파병에 큰 문제가 없다고 판단하였다.³⁶⁾ 현지 실사를 토대로 마련된 파병안은 2006년 11월 13일 국무회의에서 의결되었다. 외교부와 국방부는 공동으로 파병의 국제정치적 합의, 군사적 임무 수행 타당

34) 헌법 제60조 제2항. '국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.'

35) 국방부. "국군의 해외파병업무 훈령." (2024).

36) 국회. "국군부대의 유엔 레바논 평화유지군(UNIFIL) 파견 동의안 검토보고서." 『국회 통일외교통상위원회 회의록』(2006), p. 5.

성, 예산 문제 등을 포괄적으로 설명하였으며, 국무총리를 포함한 각 부처 장관들이 이를 논의하고 의결하였다.³⁷⁾ 정부는 2006년 11월 15일 국회에「국군부대의 유엔 레바논 평화유지군 파견 동의안」을 제출하였고, 국회는 찬성 119표로 동의안을 통과시켰다.³⁸⁾ 이후 대통령의 재가를 거쳐 국방부와 합참이 부대 편성, 인원 선발, 훈련 및 장비 준비를 수행하였고, 2007년 7월 19일 동명부대 약 350명이 UNIFIL에 공식 파견되었다.

2. 파병 정책 결정 영향 요인 분석

2006년 7월 이스라엘과 헤즈볼라 간 무력 충돌은 중동지역 안보를 심각하게 위협하였다. 국제사회는 즉각적인 휴전과 평화유지활동 강화를 요구하였으며, 유엔 안보리는 결의안 1701호를 통해 UNIFIL의 임무 확대와 다국적 평화유지군 파병을 결의하였다. 대한민국 정부는 유엔의 공식 요청과 미국·프랑스 등 주요 우방국의 파병 참여 압력에 직면하였으며, 만약 이를 외면할 경우 국제적 위상 약화와 대외 신뢰도 하락이 불가피하였다. 이러한 상황은 국제적 차원의 위협요인으로 작용하였다. 한편, 대한민국은 외교 역량의 제약과 국제적 영향력의 상대적 한계를 지니고 있었으며, 국제사회에서의 신뢰 확보를 위해 적극적 기여가 요구되었다. 또한 대한민국 경제는 에너지 자원의 안정적 수송로 확보에 구조적으로 의존하고 있었으므로, 중동 안보 불안정은 직접적 위협 요인이 될 수 있었다. 이는 국제적 차원의 취약성 요인으로서 대한민국 정부가 국제 기여를 통해 전략적 취약성을 완화하려는 동기로 작용하였다.³⁹⁾

국내적으로는 파병 정책 결정을 둘러싼 여론과 정치적 부담이 중요한 변수였다. 이라크 파병 이후 대한민국의 사회에는 해외파병에 대한 피로감과 비판 여론⁴⁰⁾이 존재하였으며, 국회 동의 과정에서도 정치적 갈등으로 신중한 심의를 진행하였다. 특히 노무현 정부는 한미 동맹 재조정과 국방개혁 2020 추진이라는 주요 정책과제를 병행하고 있었기에, 파병 정책 결정은 국내 정치적 부담이라는 위협요인을 내포하였다.⁴¹⁾ 동시에 대한민국은 국제적 위상 제고와 중동지역에서의 전략적 교두보 마련이 필요하였고, 경제적으로는 대외 의존도가 높아 에너지 안보가 국가적 취약성으로 작용하였다. 또한, 파병 장기화 시 국민적 피로감이

37) 외교부. “레바논 파병 정책결정 보고서.” (서울: 외교통상부, 2006), p. 7.

38) 국회. “국군부대의 유엔 레바논 평화유지군 파견 동의안.” 『제263회 국회본회의회의록』(2006), pp. 49-52.

39) 국회. “제263회 통일외교통상위원회 회의록.” (서울: 외교부, 2006), pp. 1-18.

40) 사회진보연대. “동명부대 레바논 파견 중단하라.” (2007.7.19. 기사). <https://www.pssp.org/bbs/view.php?board=notice&nid=21239&page=42&category1=2> (검색일: 2025.9.13.).

41) 양무진. “파병 결정과 국내 정치의 상호작용.” 『한국정치학회보』 제42권 4호(2008), pp. 89-112.

확대될 가능성이 존재했으며, 정책 결정 과정에서 여론과 리스크에 관한 정보가 제한적으로 수집·평가되었다는 점에서 취약성 요인이 작동하였다.

군사적 차원에서 레바논 파병은 실질적인 안보 위협을 내포하였다. 헤즈볼라와 레바논 정부의 비협조, 이란과 시리아 등 제3국의 개입 가능성, 그리고 이스라엘의 단독 군사행동 등은 모두 위협요인이었다. 또한, 교전수칙(ROE)의 제한은 파병부대의 임무 수행과 안전 확보를 제약할 수 있었다. 반면, 한국군은 해외 장기 파병 경험이 충분하지 않았으며, 병력·장비·예산 등 군사적 자원은 제한적이었다. 유엔군 지휘체계에 대한 의존성, 본토 방위와 해외파병 간 자원 배분 문제는 취약성 요인으로 작용하였다. 이러한 군사적 제약 조건 속에서 정부는 전투 임무가 아닌 비전투형 공병·의무 지원 임무를 선택함으로써 위협을 최소화하는 '만족화 전략'을 구사하였다.

레바논 동명부대 파병 정책 결정은 국제적·국내적·군사적 차원의 복합적 위협과 취약성이 교차하는 맥락 속에서 이루어졌다. 정부는 국제사회의 요청과 외교적 압력, 국내 여론과 정치적 부담, 군사적 위협과 자원 제약이라는 다층적 제약 환경에 직면하였다. 이러한 조건 속에서 정부는 전투 임무를 회피하고 제한적 비전투 지원 임무를 수행하는 결정을 내림으로써, 제한된 합리성 하의 현실적 만족화(satisficing) 전략을 실현한 것으로 평가된다.

3. 정책 결정의 제약 요인

레바논 동명부대 파병 정책 결정에는 정보 부족, 조직적 제약, 정치·외교적 고려 등 다양한 구조적 제약 요인이 복합적으로 작용하였다. 우선 현지의 정치·군사 정세, 지형 및 관습 등에 대한 정보가 제한되었고, 군과 유엔, 외교부 등 유관기관 간의 정보교환 체계 또한 미흡하여 부대 안전 및 임무 수행에 직접적인 제약을 초래할 가능성이 제기되었다. 또한, 파병 준비 과정에서의 인력·장비 확보 지연, 지휘통제 체계의 복잡성, 조직 내 효율성 문제는 작전 수행 능력에 영향을 미치는 내부적 한계로 지적된다. 여기에 더해, 파병은 국회 동의 등 국내 정치과정과 국민 여론의 영향을 크게 받았으며, 유엔과 동맹국의 요청, 지역 강대국(이란, 시리아 등)의 개입 가능성 등 외교적 변수도 정책 결정에 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 제약 요인들은 제한된 정보와 복잡한 정치·외교 환경 속에서 정책결정자가 최적이 아닌 만족 가능한 수준의 결정을 선택할 수밖에 없게 만드는 제한된 합리성의 구조적 맥락을 잘 보여준다.

먼저, 정보의 제한성은 정책결정자가 의사결정을 내릴 때 가용한 정보가 불완전하거나 왜곡된 상태에서 결정을 내리게 되는 상황을 의미한다. 이러한 제한성은 사이먼이 제시한 '제

한된 합리성 이론'의 핵심 전제 중 하나로, 인간의 인지 능력과 정보 환경의 제약이 복합적으로 작용하여 '최적의 선택'이 아닌 '만족할 만한 선택(satisficing)'으로 귀결된다는 설명이다.⁴²⁾ 레바논 동명부대 파병 정책 결정 과정에서도 이러한 정보의 제한성은 ① 중동지역의 불확실한 안보 상황, ② 유엔의 요청과 국제사회의 반응에 대한 정보의 모호성, ③ 정보 불균형 문제, ④ UNIFIL 작전환경과 위험 요소의 불확실성, ⑤ 정보 분석 및 예측 능력의 한계 등 다양한 층위에서 작용하였다. 결론적으로, 레바논 동명부대 파병 정책 결정은 정보의 불완전성과 불균형 속에서 이뤄진 제한된 합리성의 전형적 사례라 할 수 있다. 이는 향후 해외 파병 정책 결정에서 정보 수집·분석 체계의 제도화와 유관기관 간 정보 공유체계의 강화 필요성을 제기하는 중요한 시사점을 제공한다.

둘째, 정책 결정은 단순한 개인의 선택이 아니라, 조직 간 상호작용, 제도적 절차, 자원 배분 등 구조적 요인에 따라 조직적 제약을 받는다. 사이먼은 복잡한 조직 환경에서의 의사 결정은 정보의 제약, 목표의 상충, 절차의 복잡성, 자원의 한계 등으로 인해 제한된 합리성에 기초할 수밖에 없다고 지적한다. 레바논 동명부대 파병 정책 결정 과정에서도 ① 부처 간 목표 상충과 협의의 지역, ② 제도적 복잡성과 정치적 변수, ③ 자원의 제약과 만족화 전략 등과 같은 제한된 조직 합리성의 사례들이 발견된다.

셋째, 레바논 동명부대 파병 정책 결정은 단순한 군사적 대응을 넘어서, 대한민국의 외교 전략 및 국내 정치적 요구와 밀접히 연계되어 있었다. 이는 사이먼이 강조한 '정책결정자의 목표 상충과 외부 환경의 영향'이라는 제한된 합리성의 전형적 양상으로, 정치·외교적 제약 속에서 만족화(satisficing)를 추구하는 결정 방식이 작동한 사례로 볼 수 있다.

4. 정책결정자 역할

레바논 동명부대 파병은 단순한 군사적 판단이 아니라, 국제적 요청, 국내 정치 상황, 군사적 제약이 복합적으로 작동하는 정책 결정 과정이었다. 따라서 파병 정책 결정의 합리성을 분석하기 위해서는 주요 정책결정자들의 역할과 상호작용을 검토하는 것이 필요하다.

당시 노무현 대통령은 파병 정책 결정의 최종 승인권자로서 핵심적인 역할을 수행하였다. 대통령은 한미동맹 재조정, 국방개혁 2020 추진, 국제사회 기여 확대라는 정책 기조를 바탕으로 파병 여부를 판단하였다. 그러나 제한된 정보와 국제적 압력, 국내 여론의 부담 속에서 완전한 합리적 선택이 아닌 정치적·외교적 균형점을 찾는 전략을 택하였다.⁴³⁾ 대통령은 청

42) Simon, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (New York: Free Press, 1997), pp. 88-94.

와대 국가안보보좌관 및 외교안보정책실과 협의하며 유엔의 요청을 수용하되 비전투적 성격의 파병으로 범위를 제한하는 결정을 내렸다. 이는 제한된 합리성 하에서 현실적으로 수용 가능한 만족화(satisficing) 전략의 전형이라 할 수 있다.

외교부는 파병 과정에서 국제사회의 요청을 직접 접수하고 이를 정부 차원에서 보고하는 창구 역할을 수행하였다. 특히 유엔 및 미국·프랑스 등 주요 우방국과의 외교적 합의는 외교부를 통해 진행되었으며, 외교부는 대한민국의 국제적 위상과 외교적 신뢰를 고려하여 파병의 필요성을 강조하였다.

국방부는 군사적 위협 요소와 파병의 실행 가능성을 검토하였다. 국방부는 레바논 내 전투 환경, 헤즈볼라의 활동, 주변국 개입 가능성 등을 고려하여 전투 임무 수행은 위험이 크다는 입장을 제시하였다. 대신 국방부는 공병·의무 지원 등 제한적 역할이 한국군의 역량과 국제적 요구를 동시에 충족할 수 있다는 점을 강조하였다. 이 과정에서 외교부의 국제적 신뢰 확보 논리와 국방부의 군사적 현실성 논리가 조정되며, 최종적으로 비전투형 임무 선택이라는 절충적 결론이 도출되었다.

헌법과 국회법에 따라 해외파병은 국회의 동의가 필요하다. 국회는 파병의 법적 정당성과 국민적 합의를 확보하는 핵심 제도적 행위자이다. 여당은 정부의 파병 필요성을 지지하면서도 국내 여론의 반발을 고려하여 임무의 제한성을 강조하였고, 야당은 재정 부담과 병력 위험을 근거로 신중한 접근을 주장하였다. 이러한 정치적 상호작용은 파병의 범위와 임무 성격을 비전투적 지원으로 한정하는 제약 요인으로 작용하였다.

레바논 동명부대 파병 정책 결정 과정은 대통령을 중심으로 청와대, 외교부, 국방부 간의 정책 협의와 역할 조정, 국회의 제도적 심의와 정치적 제약, 국제사회의 압력과 요청이 복합적으로 얽혀 이루어졌다. 각 행위자는 서로 다른 이해관계를 반영했으나, 최종적으로는 제한된 정보와 제약 속에서 만족 가능한 절충안을 도출하였으며, 이는 사이먼이 지적한 바와 같이 완전한 합리성 대신 제한된 합리성과 만족화 전략이 정책 결정에 구현된 대표적 사례라 할 수 있다.

IV. 정책 결정의 합리성 평가

해외파병 정책 결정은 국가안보, 외교 전략, 국내 정치환경 등 다양한 요인이 복합적으로

43) 한겨레. “한·미 정상회담, 레바논 평화유지군 관련 노 대통령 발언.” (2006). <https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/172801.html> (검색일: 2025.9.13.).

작용하는 다층적 의사결정 과정이다. 레바논 동명부대 파병사례를 통해 정보 부족과 불확실성이 상존하는 현실에서 정책결정자는 전통적인 '최적화(optimization)'보다 제약 조건 속에서 '충분히 만족스러운(satisficing)' 선택을 내리는 경향이 강하다는 것을 규명하였다. 본 연구는 위협, 취약성, 만족화 개념을 기준으로 분석의 틀을 구성하고 레바논 동명부대 파병 사례를 분석하였다. 해외파병이라는 특수한 외교정책 결정은 다양한 영향 요인과 제약 요인에 의해 영향을 받는다. 본 연구에서는 이를 국제적·국내적·군사적 요인을 기준으로 위협과 취약성을 고려한 만족스러운 대안 선택으로 분석하였다.

1. 위협(Threat) 요인

레바논 동명부대 파병 정책 결정은 ① 국제사회의 요청과 유엔 안보리 결의, ② 중동 불안정성 확산에 따른 간접적 안보 위협, ③ 한미동맹 재정립 과정에서의 전략적 부담 등 복합적인 외부 위협요인 속에서 이루어진 것으로, 이는 사이먼의 제한된 합리성 이론에 따라 설명될 수 있는 정책 사례라 할 수 있다. 먼저, 국제사회의 요청과 유엔 안보리 결의는 정책 결정의 핵심적인 외부요인으로 작용하였다. 2006년 이스라엘과 헤즈볼라 간의 무력 충돌 이후 유엔 안보리는 결의 제1701호를 채택하여 레바논 남부지역의 무장해제, 휴전 감시, 인도적 지원 보장 등을 명시하고, UNIFIL의 임무 확대와 병력 증강을 결의하였다. 이에 따라 유엔은 대한민국을 포함한 회원국들에게 병력 파견을 공식 요청하였으며, 정부는 국제사회의 일원으로서 책임 있는 기여를 요구받는 상황에 직면하였다. 둘째, 중동 불안정성 확산에 따른 간접적 안보 위협도 주요 고려 대상이었다. 레바논은 중동 내 대표적인 분쟁지역 중 하나로, 헤즈볼라를 비롯한 비국가 무장세력의 활동은 국제 테러의 온상으로 확산될 가능성이 있었으며, 이는 대한민국의 중동 내 해외 교민, 건설업체, 에너지 협력 등과 같은 해외 이익 보호 차원에서 간접적인 안보 위협으로 작용하였다. 특히 대한민국은 중동지역에 대한 경제 의존도가 상대적으로 높았던 만큼, 해당 지역의 불안정성은 국가전략 차원에서도 무시할 수 없는 위협 요소로 인식되었다. 셋째, 한미동맹 재정립 과정에서의 전략적 부담 또한 파병 정책 결정에 영향을 미친 위협요인 중 하나였다. 북한의 제1차 핵실험(2006년 10월) 이후 한미 간 안보협력의 재조정이 요구되던 상황에서 미국은 대한민국의 국제 안보 기여 확대를 비공식적으로 기대하고 있었다. 대한민국 정부는 이러한 안보 환경 속에서 북핵 문제에 대한 외교적 대응력 강화와 동맹 신뢰 회복을 병행할 필요성을 느꼈고, 이는 평화유지활동을 통한 전략적 공조 강화를 모색하는 방식으로 나타났다. 결론적으로, 레바논 동명부대 파병은 단순한 지역분쟁 개입이 아니라, 국제적 평화유지 체제의 일원으로서의 외교적 책무 이행과 전

략적 위협에 대한 대응이라는 두 가지 요인을 모두 반영한 결정이었다. 이는 외부 환경에 대한 인지된 압박(perceived external pressure)이 정책결정자의 행동을 제약하고 방향을 규정하였음을 보여준다.

2. 취약성(Vulnerability) 요인

레바논 동명부대 파병 정책 결정은 외부의 위협요인뿐만 아니라 국내 정치적, 군사적, 전략적 제약과 같은 구조적 취약성의 영향을 강하게 받았다. 이는 정책결정자가 완전한 합리성에 기반한 최적해(optimal choice)를 도출하는 데 장애 요소로 작용하였으며, 사이먼이 제시한 제한된 합리성 이론에서 말하는 정책 환경의 복잡성과 불확실성을 잘 보여주는 사례로 평가된다. 첫째, 국내 정치적 불확실성은 파병 정책 결정의 핵심 내부 제약 요인으로 작용하였다. 노무현 정부는 임기 말기 국정운영 동력이 약화된 상황에서 이라크 자이툰부대 파병 이후 누적된 국민 피로감, 반전 여론, 정치적 갈등에 직면해 있었다. 특히 시민사회단체를 중심으로 해외파병에 대한 비판 여론이 확대되었고, 국회 내부에서도 레바논 지역의 안정성, 파병의 명분, 임무의 성격에 대한 이견이 존재하였다. 이는 「국군의 해외파견에 관한 법률」에 따라 필수적인 국회 동의 확보에 있어서도 부담으로 작용하며, 절차적 정당성 확보에 구조적 제약을 가했다. 둘째, 군사적·전략적 제약도 중요하게 고려되었다. 당시 대한민국은 이미 이라크(자이툰부대), 아프가니스탄(다산부대), 동티모르(상륙수부대) 등 여러 지역에 해외파병을 병행하고 있었으며, 이는 병력 운영과 전력 분산 측면에서 중복 부담을 야기하였다. 특히 북한의 핵실험(2006년)과 미사일 도발 등으로 한반도 안보 상황이 악화된 가운데, 중동지역에 전투 병력을 추가로 파병하는 것은 전략적 모순을 초래할 수 있는 선택이었다. 이에 따라 정부는 중동지역에서의 작전 범위를 제한적으로 설정할 수밖에 없었다. 셋째, 문화적·지리적 이질성도 작전 수행에 있어 잠재적 위험 요소였다. 레바논 남부는 시아파 밀집 지역으로, 헤즈볼라와 같은 무장세력이 민간인으로 위장하거나 외국군에 적대감을 보이는 등 고도의 비대칭 위협이 존재하였다. 또한 한국군은 해당 지역에서 유사 경험이 부족했으며, 이는 작전계획 수립과 병력 안전 확보에 있어서도 불확실성을 증가시키는 요소였다. 결론적으로, 레바논 파병 정책 결정은 단지 국제사회의 요청에 따른 일방적 대응이 아닌, 국내외 정치·군사·문화적 제약을 종합적으로 고려해야 했던 복합적 취약성 하의 정책 결정이었다. 이러한 조건은 정책결정자가 모든 정보와 자원을 고려한 최적안을 선택하기보다 현실적 조건에서 수용 가능한 차선의 선택, 즉 만족화(satisficing) 전략을 채택하게 만드는 제약 요인으로 작용하였다.

3. 만족화(Satisficing) 전략

레바논 동명부대 파병 정책 결정은 외부 위협과 내부 취약성이라는 이중적 제약 환경 속에서 이루어진 제한된 합리성 하의 정책 판단으로, 이는 사이먼이 제시한 만족화(satisficing) 전략, 즉 '현실적으로 수용 가능한 최선의 선택'을 추구한 결과로 해석할 수 있다. 첫째, 정부는 전투 임무가 아닌 제한적·비전투 임무 중심의 부대 구성을 통해 파병 부담을 최소화하는 전략을 선택하였다. 동명부대는 공병, 의료, 민사작전 등 인도주의적 성격의 비전투 임무를 수행하도록 편성되었으며, 이는 현지 무력 분쟁에 직접 개입하지 않으면서도 UN PKO의 목적을 일정 수준 달성할 수 있도록 설계되었다. 이러한 임무 구성은 국내 여론의 파병 반대 정서와 안전 우려를 고려함과 동시에, 국제사회가 기대하는 기여 수준을 충족시키는 정치적·전략적 절충안이었다. 둘째, 정부는 「국군의 해외파견에 관한 법률」에 따른 국회 동의 절차를 엄격히 준수함으로써, 파병 결정의 법적·제도적 정당성을 확보하였다. 2007년 6월, 국회 본회의를 통해 정식 동의를 받았으며, 이는 이후 동명부대의 파병 연장 결정 시에도 절차적 정당성의 주요 근거로 반복적으로 활용되었다. 이 과정은 제한된 정보와 제약된 정치환경 속에서도 정책 결정의 형식적·제도적 합리성을 확보하려는 노력의 일환이었다. 셋째, 정부는 동명부대 파병을 전략적 외교 수단으로 활용하였다. 대한민국은 UN PKO 참여를 통해 '책임 있는 중견국'으로서의 위상 강화를 모색하였으며, 이는 당시 북핵 문제 대응 국면에서 미국 및 유엔과의 외교적 연대를 강화하는 데도 유효하게 작용하였다. 이처럼 동명부대 파병은 단순한 병력 제공을 넘어서, 외교·안보 전략의 일부로 작용한 정책 수단이었다. 결론적으로, 레바논 동명부대 파병 정책 결정은 모든 변수에 대한 완전한 통제가 불가능한 제한된 정책환경 속에서, 정부가 정보·자원·정치적 제약을 고려하여 수용 가능한 차선의 대안을 선택한 전형적인 만족화 전략의 사례이다. 이는 정책 결정자가 완전한 합리성 대신, 제한된 합리성 하에서 현실적 선택지를 추구하게 되는 정책 결정의 메커니즘을 잘 보여준다.

이상과 같이 해외파병과 같은 고위험·고비용의 외교정책 결정은 '완전한 합리성'이 아닌 '제한된 합리성'에 기반해 이루어진다는 점에서 「TV-S(Threat-Vulnerability & Satisficing) 모형」은 매우 적절한 분석 틀을 제공한다. 본 모형 적용의 적합성을 설명하기 위해 남수단 한빛부대 파병사례에 간단히 적용해보면, 신생 독립국 남수단의 불안정성은 국제사회의 평화와 안보에 심대한 위협으로 작용하였다. 이러한 상황은 유엔 안보리로 하여금 UNMISS 창설과 회원국의 적극적인 참여를 요청하게 만들었다. 정부는 국제사회의 요청을 거절할 경

우 책임 있는 중견국으로서의 위상이 손상될 수 있다는 외교적 위협을 인식하였고, 국제적 명분 수용 및 실질적 위협에 대응하고 국가이익을 방어하기 위해 파병을 결정하였다. 또한, 당시 한국군은 레바논, 아프가니스탄, UAE(아랍에미리트) 등 다양한 지역에서 파병 임무를 수행 중이었고, 이는 추가 파병에 따른 병력 분산과 군수 부담을 가중시키는 취약 요인이었다. 이러한 위협요인과 취약 요인을 고려하여 남수단 한빛부대 파병의 경우 전투부대 파병의 부담을 회피하고, 공병·의무 중심의 부대를 파병하였다. 유엔의 공식 요청을 근거로 국회 동의 절차를 통해 국제적 명분 확보와 국내 정치적 정당성을 보완하였다. 이처럼 남수단 한빛부대 파병 정책 결정 또한 단순한 정치적 타협이 아니라 위협요인과 취약성 요인을 동시에 고려하고 수용 가능한 대안을 찾은 만족화 전략의 합리적 산출물로 이해할 수 있다.

4. 정책 결정의 합리성 보장 방안

해외파병 정책 결정은 국제적 요청과 국내 정치·외교 환경, 군사적 현실이 상호작용하는 복합적 과정이다. 그러나 실제 결정 과정에서는 정보의 제한성, 조직적 제약, 정치·외교적 고려라는 구조적 제약 요인이 작용하여 정책 합리성을 저해할 수 있다. 따라서 본 연구는 이러한 제약 요인을 완화하거나 극복할 수 있는 방안을 제안한다.

첫째, 정보의 제한성 극복 방안이다. 해외파병 정책은 불완전하고 단편적인 정보 속에서 결정되는 경우가 많다. 파병 대상 지역의 분쟁 양상, 현지 정치세력의 역학, 국제사회의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 이를 보완하기 위해 ① 전문 정보 수집 및 분석 체계 강화(정보의 통합·공유를 위한 정보융합 시스템 구축), ② 국제 네트워크 활용(현장 정보의 정확성과 신속성 확보), ③ 시뮬레이션 및 정책 모의 기법 도입(정보의 불완전성 해소) 등이 필요하다.

둘째, 조직적 제약 완화 방안이다. 해외파병은 다수의 부처와 기관이 관여하는 복합적 정책 결정 과정이지만, 조직 간 칸막이와 절차적 비효율이 합리적 결정을 저해할 수 있다. 따라서 조직적 제약을 완화하기 위해 ① 통합적 의사결정 기구 설치, ② 사전 조율 및 시나리오 기반 협업체계 정립, ③ 군 - 민 협력 체계 확립 등이 필요하다.

셋째, 정치·외교적 고려의 균형 확보 방안이다. 해외파병 정책은 본질적으로 정치·외교적 요소와 깊이 연관되어 있으며, 국내 여론과 국회의 동의 절차, 국제사회의 외교적 요청이 맞물린다. 이 과정에서 정치적 이해관계가 과도하게 개입할 경우 정책의 합리성이 훼손될 수 있다. 이를 보완하기 위해 ① 투명한 의사소통과 여론 관리, ② 국회와의 제도적 협력 강화, ③ 외교·군사 균형 전략 확립 등이 필요하다.

이상의 제언은 해외파병 정책 결정 과정에서 불가피하게 존재하는 제약 요인을 완화함으로써, 제한된 합리성과 절차적 합리성, 정책적 정당성을 제고하기 위한 방향성을 제시한다. 정보의 제한성을 보완하고, 조직적 제약을 완화하며, 정치·외교적 고려의 균형을 확보하는 것은 해외파병 정책을 안정적이고 일관된 국가전략의 일부로 정착시키는 핵심 과제가 될 것이다.

V. 결론

본 연구는 해외파병 정책 결정의 합리성을 분석하기 위해 사이먼의 제한된 합리성 이론을 도입하여 레바논 동명부대 파병사례를 분석하였다. 분석 결과, 정부는 국제사회의 요청이라는 외부적 압력과 국내 정치·재정 여건이라는 내부적 제약을 동시에 고려하며, 제한된 정보와 조직적 제약 속에서 '최선의 선택'이 아닌 '충분히 만족할 만한 대안'을 도출하는 방식으로 정책을 결정하였음을 확인하였다. 특히 위협요인의 인식은 파병의 필요성을 구성하는 요인이 되었고, 취약성에 대한 평가를 통해 임무 성격, 병력 구성, 작전 범위 등에서의 제한적 결정이 이루어졌다. 궁극적으로 정부는 전투 회피, 비군사적 임무 중심의 제한적 파병이라는 만족화 기준 하에, 외교적 명분과 국내 정치적 수용성 사이의 균형을 도모하였다. 이러한 분석을 통해 사이먼의 제한된 합리성 개념이 현대 안보 정책 결정의 복잡성과 불확실성 하에서 여전히 유효한 설명 도구임을 확인할 수 있었다. 아울러 본 연구에서 제안한「TV-S 파병 정책 결정 모형(Threat-Vulnerability-Satisficing)」은 복잡한 국제 안보 환경에서 위협과 취약성 요인의 상호작용을 고려한 정책 결정의 구조를 분석하는 데 효과적인 분석 틀임을 확인하였다. 본 모형은 단순한 위협 반응적 접근을 넘어, 다양한 제약 조건 하에서 현실적 대안을 도출하려는 정책결정자의 논리를 체계화할 수 있다는 점에서 이론적·실천적 가치가 있다.

다만, 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, 분석 대상이 레바논 동명부대 파병사례에 국한되어 있어 연구 결과의 일반화 가능성에 제한이 있다. 'TV-S 모형'의 확장성과 보편성을 검증하기 위해서는 다양한 시공간적 조건에서의 파병사례에 대한 비교연구가 요구된다. 둘째, 본 연구는 중앙정부 차원의 정책 결정 과정에 집중하였기 때문에, 국회, 군 지휘부, 파병부대 등 다층적 행위자의 역할과 관점은 충분히 반영되지 못하였다. 정책 수립과 집행, 현지 운용 간의 간극과 피드백 메커니즘에 대한 분석도 향후 과제로 남는다. 셋째,

정성적 자료를 중심으로 분석을 수행하였기에 정책의 효율성 및 효과성에 대한 정량적 평가는 미흡하였다. 향후 연구에서는 비용-편익 분석, 국제기여도, 국내 수용성 등 실증적 지표를 활용한 정량적 평가 프레임워크 구축과 파병 결정 절차의 표준화, 정보통합시스템 구축 등이 필요하다.

이와 같은 후속 연구는 해외파병 정책을 단순한 군사적 수단을 넘어서, 유연하고 지속 가능한 외교·안보 통합 전략으로 고도화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 더 나아가, 본 연구는 중견국으로서 대한민국의 국제적 책무 이행과 외교안보 전략 수립에 있어 이론적 기반을 제공함으로써, 정책 설계와 학술연구 양 측면에서 실질적 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 계운봉. “한국의 해외파병에 나타난 국가이익구조에 관한 연구.” 경기대학교 박사학위 논문 (2012).
- 국방부. 『2008 국방백서』(서울: 국방부, 2008).
- _____. 『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023).
- 국회. “국군부대의 유엔 레바논 평화유지군(UNIFIL) 파견 동의안 검토보고서,” (서울: 외교부, 2006).
- 국회. “국군부대의 유엔 레바논 평화유지군 파견 동의안,” 『263회 국회본회의회의록』(2006).
- _____. “제263회 통일외교통상위원회 회의록,” (서울: 외교부, 2006).
- _____. 『국군부대의 유엔 레바논 평화유지군(UNIFIL) 파견 동의안 검토보고서』(2006).
- 김동성. “유엔 평화유지활동에 관한 연구: 한국의 참여와 국가이익에 관한 논의를 중심으로.” 동국대학교 박사학위 논문(2004).
- 김열수. 『국가안보론: 위협과 취약성의 딜레마』(파주: 법문사, 2024).
- _____. “해외파병 정책 결정의 변수와 협상전략.” 『전략연구』통권 제36호 (2006).
- _____. 『국제기구를 통한 분쟁관리』(서울: 도서출판 오름, 2000).
- 김장흠. “한국군 해외파병정책 결정에 관한 연구: 통합적 모형의 개발 및 적용을 중심으로.” 한성대학교 박사학위 논문(2010).
- 대한민국 정책브리핑, “제39차 한미안보협의 회의(SCM) 공동성명.” <http://www.korea.kr/archive/expDocview.do?docId=24668> (검색일: 2025.06.24.).
- 박동순. “한국군 해외파병 50년 평가와 향후 정책제언.” 『한국군사』제8호 (2020).
- 박호성. 『정책학원론』(서울: 대영문화사, 2008).
- 양무진, “파병결정과 국내 정치의 상호작용,” 『한국정치학회보』제42권 4호 (2008).
- 외교부. “레바논 파병 정책결정 보고서,” (서울: 외교통상부, 2006).
- 유병선. “한국군 파병결정에 관한 연구: 베트남전, 걸프전, PKO 파병사례 분석.” 충남대학교 박사학위 논문(2001).
- 임의영. “H.A.Simon의 제한된 합리성과 행정학.” 『행정논총』제52권 2호 (2014).
- 지효근. “포괄안보 시대 한국의 해외파병 발전방안 연구.” 『국방정책연구』제37권 2호 (2021).
- 赤根谷達雄; 落合浩太郎 편저. 김준섭(역) 안보총서 99호, 『신안전보장론』(서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2004).
- Brzezinski, Zbigniew. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American*

- Superpower* (New York: Basic Books, 2007).
- Buzan, Barry, Ole Waever, Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998).
- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner, 1991).
- Buzan, Barry. 김태현(역). 『세계화 시대의 국가안보』(서울: 나남신서, 1995).
- Haass, Richard. *The New Middle East* (Foreign Affairs 85, no. 6, 2006).
- Jones, Bruce D. Shepard Forman, and Richard Gowan. *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing U.S. Security Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. *Power and Interdependence* (New York: Longman, 2001).
- Keohane, Robert O. "The Big Influence of Small Allies." *Foreign Policy* No. 2(1971).
- Simon, Herbert A. "A Behavior Model of Rational Choice," *Quarterly Journal of Economics* Vol. 69, No. 1(1955).
- _____. *Reason in Human Affairs* (Stanford University Press, 1983).
- _____. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (New York: Free Press, 1997).
- United Nations Department of Peacekeeping Operations(UNDPKO). *Peacekeeping Fact Sheet* (2007).
- UN Peacekeeping(<https://peacekeeping.un.org/en/missions-detailed-country-jul-2007>, (검색일: 2025.09.13.)).
- United Nations Security Council. "Resolution 425 and 426," (S/RES/425 and S/RES/426, 1978).
- United Nations Security Council. "Resolution 1701." (S/RES/1701, 2006).
- United Nations. *Six-Party Talks Lead to Agreement on Denuclearization of the Korean Peninsula UN News* (February 13, 2007).
- United Nations. "UNMISS Mandate." <https://unmiss.unmissions.org/mandate> (검색일: 2025. 06. 12.).
- 국방부. "국군의 해외파병업무 훈령," (2024).
- 사회진보연대. "동명부대 레바논 파견 중단하라," (2007.07.19. 기사.).
- 한겨레. "한·미 정상회담, 레바논 평화유지군 관련 노 대통령 발언," (2006.09.28. 기사.).

Analyzing the Rationality of South Korea's Overseas Military Deployment Policy Decisions: A Case Study of the Dongmyeong Unit Deployment to Lebanon

Nam, Seokjin & Jee, Hyocheon

Keywords

Overseas Troop Deployment, PKO, Threat, Vulnerability, Procedural Rationality, Bounded Rationality

This study analyzes the rationality of South Korea's overseas troop deployment policy decisions, focusing on its participation in United Nations Peacekeeping Operations (UN PKO) since joining the UN in 1991. Overseas deployment is a high-risk and high-cost foreign policy choice, influenced by national interests, security environments, political and diplomatic factors, and the knowledge and experience of policymakers.

While previous research has mainly identified the factors affecting deployment decisions, little attention has been given to how such policies were rationally determined under constraints. To fill this gap, the study adopts Herbert A. Simon's theory of bounded rationality to examine how decision makers, operating with limited information and resources, relied on satisficing criteria. The analysis emphasizes threat and vulnerability as core variables, and evaluates their impact within international, domestic, and military contexts. It further assesses the extent of procedural and bounded rationality under conditions of incomplete information, organizational limitations, and political-diplomatic considerations.

The findings demonstrate that overseas troop deployment represents a strategic choice beyond military support, shaped by the interplay of diverse constraints and opportunities. The study contributes theoretical and practical foundations for developing more rational and systematic deployment policies in the future.

[논문투고일: 2025. 10. 28.]

[심사의뢰일: 2025. 11. 10.]

[게재확정일: 2025. 12. 4.]

정권안보 위협인식과 북한의 해외파병: 베트남 전쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 사례 비교*

박래성**, 유상범***

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 연구방법
- III. 베트남 전쟁 파병
- IV. 러시아-우크라이나 전쟁 파병
- V. 결론

요약

본 연구는 베트남 전쟁과 러시아-우크라이나 전쟁에서 북한의 해외 파병을 비교 분석하여, 파병 규모를 결정짓는 핵심 요인을 규명하고자 한다. 기존 연구들은 국제정치 구조나 남북관계와 같은 외적 요인에 초점을 맞추어 왔으나, 이러한 변수들은 북한의 파병 '여부'는 설명할 수 있어도, 베트남 전쟁의 소규모·상징적 파병과 러-우 전쟁의 대규모 지상군 파병이라는 '규모'의 차이를 충분히 설명하지 못한다.

이에 본 연구는 선출인단 이론(selectorate theory)을 적용하여, 최고지도자가 인식하는 정권안보 위협 수준을 결정적 변수로 분석한다. 분석 결과, 김일성은 공고한 권력 구조와 비교적 안정된 경제 기반에 근거하여 정권안보 위협을 낮게 인식하였고, 이는 제한적이고 소규모의 파병으로 이어졌다. 반면 김정일은 불안정한 권력 기반, 심각한 경제난, 약화된 사회 통제력 등으로 인해 정권안보 위협을 높게 인식하였으며, 이에 따라 대규모 파병을 통해 정권 생존을 위한 외부 자원 확보와 내부 결속 강화를 도모하였다.

결론적으로, 북한의 해외군사개입 규모를 결정하는 가장 핵심적 요인은 지도자의 국내 정치적 계산과 정권안보 위협 인식 수준임을 본 연구는 밝히고자 한다.

핵심어 : 북한 해외파병, 정권안보, 선출인단 이론, 베트남 전쟁, 러시아-우크라이나 전쟁

* 이 논문은 국방대학교 석사학위논문 "정권안보 위협인식과 북한의 해외파병: 베트남 전쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 사례 비교"의 일부 내용을 수정·보완하여 학술논문으로 발전시킨 것이며, 본 연구의 내용은 육군 및 소속기관의 공식적인 견해가 아니고 연구자의 개인적인 견해를 밝힙니다.

** 제1저자, 육군3사관학교 영어학과 강사

*** 교신저자, 국방대학교 안보정책학부 교수

I. 서론

1. 문제제기 및 연구목적

2024년 10월 18일, 대한민국 국가정보원은 북한 특수부대가 러시아-우크라이나 전쟁에 참전하였다는 사실을 공식 확인하고 보도자료를 통해 공개하였다.¹⁾ 북한의 이번 파병은 과거 군사고문단 파견과 같은 제한적 형태가 아니라, 약 1만 2천 명 규모의 정예 지상군을 러시아에 파병한 사실상 ‘참전’으로 평가된다. 이 결정은 북한과 러시아 간 군사협력이 재래식 무기를 넘어 전략무기와 첨단기술까지 포함하는 포괄적 수준으로 심화될 가능성을 시사하며, 한반도 안보 지형의 근본적 재조정을 요구하는 중대한 변수로 부상했다.²⁾

한 국가의 해외 군사개입은 단순한 외교적 지지 표현을 넘어서는 중대한 정책적 선택이다. 특히 북한의 이번 파병은 국제 규범에 정면으로 배치되는 행위로서 국제사회의 강력한 반발을 초래했으며, 러-우 전쟁을 국제전으로 확산시킬 수 있다는 우려를 낳았다. 북한의 해외 전투병 파병 사례는 극히 드물며, 정권이 공식적으로 인정한 사례는 과거의 베트남 전쟁과³⁾ 이번 러-우 전쟁에 한정된다.⁴⁾ 따라서 이 두 시기의 파병을 비교·분석하는 것은 북한의 해외파병 결정 메커니즘을 규명하는 데 가장 적합한 방법이라고 할 수 있다.

북한이 공식적으로 인정한 두 번의 파병은 ‘규모’ 면에서 극명한 차이를 보인다. 베트남 전쟁 당시에는 공군 및 심리전 부대 중심의 ‘소규모’ 파병이었던 반면,⁵⁾ 이번에는 1만 명 이상의 지상군이 투입된 ‘대규모’ 파병이다.⁶⁾ 본 연구는 이러한 ‘규모의 차이’가 발생한 결정적인 원인은 무엇인가라는 연구 질문에서 출발한다.⁷⁾ 핵무력 완성을 선언하고 공세적 핵전

1) 국가정보원, “국정원, 북한 특수부대 러-우크라 전쟁 참전 확인,” https://www.nis.go.kr/CM/1_4/view.do?seq=320 (검색일: 2025. 6. 7).

2) “Countering North Korea as it deepens military cooperation with Russia.” *NBR Congressional Affairs*. February 27, 2025, pp. 1-2.

3) “北, 베트남전 참전 사실 확인.” 『한국경제』 (2000. 3. 29).

4) “조선로동당 중앙군사위원회가 로씨야연방의 꾸르스크지역해방작전에 참전하여 영웅적위훈을 세운 조선민주주의인민공화국무력 전투구분대들을 높이 평가.” 『로동신문』 (2025. 4. 28).

5) 도미엔, “1960년대 북한의 베트남전 지원과 공군·심리전 전문가 파병: 새로 발굴한 베트남 자료를 중심으로.” 『이화사학연구』 제59권(2019), p.242.

6) “[그래픽] 북한 러시아 병력 및 무기지원 현황.” 『연합뉴스』 (2024. 10. 18).

7) 파병 규모가 파병국의 의지뿐 아니라 피파병국의 군사적 수요 및 전장 환경에 의해 결정된다는 주장도 존재한다. 예컨대 베트남전 당시 북베트남은 자주성 유지를 위해 대규모 외국군 주둔을 제한적으로 수용한 반면, 러시아-우크라이나 전쟁에서는 러시아 측의 병력 수요가 확대된 상황이었다는 해석이 제기된다. 다만 본 연구는 이러한 외생 변수보다는 북한 지도자의 정권안보 위협인식이라는 국내정치적 요인이 파병 규모 결정에 미치는 영향을 중심으로 분석 범위를 한정한다.

락을 추진하는 북한이 이번 참전을 통해 얻게 될 실전 경험과 러시아와의 '혈맹' 관계로의 격상은 한국의 안보 전략에 중대한 재조정을 요구한다. 따라서 파병 규모를 결정하는 핵심 동인을 규명하는 것은 북한의 향후 군사개입 양상을 예측하고, 실효적인 국가안보전략을 수립하는 데 필수적이다. 본 연구는 북한이라는 특수 사례 분석을 통해 대외정책 연구의 지평을 넓히고, 실증적 기반에 근거한 정책적 함의를 제공하는 것을 목적으로 한다.

2. 기존연구 검토

대부분의 선행연구는 파병 '여부'의 배경과 목적을 규명하는 데 초점을 맞추어왔다. 그러나 북한과 같이 최고지도자의 결심이 정책을 최종 결정하는 일인독재체제에서는 파병 '여부'와 '규모'를 분리하여 논의하기 어렵다.⁸⁾ 또한, 정책결정이론의 합리적 행위자 모형(Rational actor model)에 따르면, 국가는 목표를 달성하기 위해 비용과 편익을 계산하여 가장 효율적인 수단을 선택하는 단일 주체로 간주된다.⁹⁾ 파병은 전략적 목표 달성을 위한 하나의 '수단'이며, 파병의 규모는 이 수단의 '강도'를 결정하는 핵심 요소이다. 따라서 파병 여부를 결정하는 순간 이미 최적의 규모 선택이 내포될 수밖에 없다. 이에 파병 규모의 차이를 분석하는 것은 기존 연구의 성과를 계승하면서도, 동시에 논의의 범위를 심화·확장하려는 노력의 일환이라고 할 수 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로, 선행연구에서 상대적으로 덜 주목받았던 '규모의 차이'에 집중함으로써 북한의 해외파병 결정요인을 보다 다각적으로 조명하고자 한다.

북한의 베트남전 참전 연구는 주로 관계사적 접근과 지원 내용에 대한 실증적 연구로 이루어져 왔다. 초기 연구들은 북한의 제3세계 외교 강화라는 거시적 틀에서 양국 관계를 다루거나,¹⁰⁾ 제한된 자료를 바탕으로 북한의 공군 참전 사실과 그 정치·군사적 목적을 규명하는데 중점을 두었다.¹¹⁾ 특히, 이신재의 연구는 이 주제를 다룬 국내 최초의 체계적 연구라는 의미를 가지며,¹²⁾ 이후 국방부 군사편찬연구소는 탈북자 증언 등을 보강하여 연구를 심화시

8) 고영환. "북한 외교정책 결정기구 및 과정에 관한 연구." 경희대학교 석사학위 논문(2000).

9) Allison, G.T. and Philip, Z. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2nd ed* (New York: Pearson Education, 1999).

10) Barry, K.G. *Korea versus Korea: A case of Contested Legitimacy* (London: Routledge, 1996), pp. 106-116.

11) Merle L. Pribbenow. "North Korean Pilots in the Skies over Vietnam, North Korea." *North Korea International Documentation Project E-Dossier #2* (2011).

12) 이신재. "북한 공군의 베트남전쟁 참전." 『현대북한연구』 제19권 제3호(2016), pp. 6-51.

켰다.¹³⁾ 이후 도미엔은 베트남측 1차 사료를 발굴하여 공군 파병 뿐 아니라, 심리전 전문가 파견, 물자 지원 등 양국 관계를 더욱 구체적으로 조망했다.¹⁴⁾ 그러나 이러한 실증적 연구들 역시 북한 또는 베트남 어느 한쪽에 편중된 자료에 의존하여 해석의 불일치를 보이거나,¹⁵⁾ 파병 사실 자체를 복원하는 데 집중한 나머지 '왜 북한이 대규모 지상군을 보내지 않고 공군 중심의 소규모 파병에 그쳤는가?'라는 질문에 대해서는 체계적인 답을 제시하지 못했다.

한편, 러시아-우크라이나 전쟁 파병 관련 연구는 사안이 현재 진행형이라는 점에서 아직 초기 단계에 머물고 있다. 현재까지의 연구들은 주로 전쟁 발발 이후 심화된 북·러 밀착의 원인을 분석하는 데 집중하고 있다. 양국 간 '거래'에서 오는 상호 이익,¹⁶⁾ 국가이익의 일치,¹⁷⁾ 북한의 전략국가 지위 강화 욕구¹⁸⁾ 등이 주요 원인으로 제시되었다. 또한, 북·러 밀착에 대응하기 위한 한국의 외교 전략에 대한 정책적 논의가 주를 이룬다¹⁹⁾. 이러한 연구들은 북한이 파병을 '결정'하게 된 전략적 배경을 이해하는 데 유용하다. 하지만, 북한의 지원 실태에 대한 정보가 제한적이고, 대부분의 분석이 파병으로 얻을 수 있는 효과에 집중되어 있어, 그 파병이 왜 역사상 유례없는 '대규모'로 이루어졌는지에 대한 심층적이고 비교적인 분석은 아직 부족한 실정이다.

종합하면, 선행연구들은 북한의 대외관계 및 파병 결정 요인을 설명하는 데 의미있는 성과를 거두었으나, 논의의 초점이 주로 파병의 '여부'나 '배경'에 맞추어져 있다는 점에서 추가적인 논의의 필요성이 제기된다. 이에 본 연구는 두 시기를 비교하여 파병 '규모'의 차이에 주목함으로써, 북한의 해외 군사개입 결정 메커니즘을 보다 입체적으로 조명해보고자 한다.

13) 이신재, 『북한의 베트남전쟁 참전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017).

14) 도미엔, 『붉은 혈맹: 평양, 하노이 그리고 베트남전쟁』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2022).

15) 이한우, "북한의 베트남전쟁 참전에 대한 최초의 체계적 연구 -이신재, 『북한의 베트남전쟁 참전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017)에 대한 서평." 『군사』제104권(2017), p. 334.

16) 장덕준, "우크라이나 전쟁과 북·중·러 관계." 『외교』제148권(2024), pp. 86-101.

17) 장석준, "러-우 전쟁과 러·북 밀착 관계가 한·미·일 삼각관계에 미치는 영향과 시사점." 『평화학연구』제26권 제1호(2025), pp. 7-37.

18) 박형준, "북한의 전략적 지위 강화와 북·러 관계변화." 『한국동북아논총』제30권 제1호(2025), pp. 93-110.

19) 서동주, 김정기, 이상준, "2024년 북러조약 체결: 전략적 의미와 한국의 대응 전략." 『국가안보와 전략』제24집 제4호(2024), pp. 1-41 ; 김영환, 박민형, "북러 조약의 쟁점과 의미·전망." 『통일정책연구』제33권 제2호(2024), pp. 171-195.

II. 이론적 논의와 연구방법

1. 선출인단 이론(Selectorate Theory)

본 연구는 북한의 해외파병 '규모' 차이를 설명하기 위한 분석틀로 부에노 데 메스키타(Bueno de Mesquita) 등이 체계화한 '선출인단 이론(Selectorate Theory)'을 활용한다.²⁰⁾ 이 이론은 모든 지도자의 최우선 목표가 권력 유지, 즉 '정치적 생존'이며, 모든 대외정책은 국내정치적 생존 가능성을 극대화하는 방향으로 결정된다고 전제한다. 이는 국가의 대외 행동이 국제체제의 구조적 압력에 의해 결정된다고 보는 구조적 현실주의와 구분된다.

구조적 현실주의의 시각은 국가의 대외행동을 국제체제의 구조적 압력과 상대적 힘의 분포 속에서 설명하는 데 유용한 틀을 제공한다. 실제로 1960년대 베트남 전쟁기와 2020년대 러시아-우크라이나 전쟁기는 각각 미·소 냉전과 미·중 전략경쟁이라는 상이한 국제질서 속에 위치해 있으며, 남북관계 또한 두 시기 모두 높은 긴장 상태에 놓여 있었다. 이러한 점은 외부 구조가 북한이 해외에 군사개입을 결정하도록 만드는 중요한 배경 조건으로 작용했음을 부인하기 어렵다.

그러나 국제체제의 구조적 상이함만으로는, 북한이 한 시기에는 공군 중심의 제한적 파병을 선택한 반면, 다른 시기에는 대규모 지상군 파병이라는 고위험 선택을 감행한 이유를 충분히 설명하기 어렵다. 즉, 구조적 현실주의는 각 시기의 국제질서가 제공하는 제약과 기회의 성격을 구분하는 데에 유용하지만, 그러한 구조적 조건이 북한의 정책 선택을 어떤 수준의 비용과 위험까지 감수하는 방향으로 구체화했는지, 다시 말해 파병의 '규모'와 '강도'가 어떻게 달라졌는지를 설명하는 데에는 추가적인 분석을 요구한다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 국제체제와 남북관계라는 외적 조건이 지도자의 국내정치적 인식 구조 속에서 어떻게 해석되고 전환되는지에 주목한다. 특히, 외부의 압박과 기회가 지도자의 정치적 생존 계산과 결합될 때, 파병 규모에 대한 판단은 단순한 전략적 대응을 넘어 국내 권력 유지와 직결된 선택으로 재구성될 수 있다. 바로 이 지점에서 선출인단 이론은 대외적 조건을 부정하는 대안 이론이 아니라, 외부 환경이 국내정치적 계산으로 매개되는 과정을 해석하는 유용한 분석적 렌즈를 제공한다.

선출인단 이론은 정치체제를 세 가지 핵심 변수로 분석한다.²¹⁾ 첫째, 선출인단(Selectorate, S)은

20) Bruce Bueno de Mesquita, et al. *The Logic of Political Survival* (Massachusetts: MIT Press, 2005).

21) 브루스 부에노 데 메스키타. 김우상 외(역). 『세계정치론』(파주: 카오스북, 2015), pp. 90-107.

지도자 선출에 잠재적으로 영향을 미칠 수 있는 모든 구성원의 집합이다. 따라서 이들은 지배연합의 구성원이 될 가능성도 있으며, 그 영향력에 따라 명목 선출인단(nominal selectorate)과 실질 선출인단(real selectorate)으로 나눌 수 있다. 명목 선출인단은 지도자 선출에 있어서 법적인 영향력을 가진 모든 사람을 의미한다. 북한의 경우, 명목 선출인단은 조선노동당 당원들이라고 할 수 있다. 이들은 당대회와 당대표자회의 참가자들을 선출할 수 있는 투표권을 가지며, 여기서 선출된 실질 선출인단들이 당 총비서를 뽑는다. 2021년 1월 제8차 당 대회를 예로 들면, 당원 650만 명이 명목 선출인단이고,²²⁾ 이들 중 대표자로 참가한 5,000명이 실질 선출인단인 것이다.²³⁾

둘째, 지배연합(Winning Coalition, W)은 그중에서도 실제로 지도자의 권력 유지를 결정짓는 핵심 지지 집단을 의미한다. 독재체제에서 이들은 지도자와 정권의 운명을 함께하는 소수 핵심 엘리트이다. 부에노 데 메스키타는 북한의 수백만 선출인단 가운데 최대 250명 정도가 지배연합이라고 추산한 바 있으며,²⁴⁾ 오경섭은 2019년 기준 160명 정도의 지배연합이 존재한다고 분석했고,²⁵⁾ 통일부는 2024년 기준 북한의 중요 인물을 282명으로 판단하고 있다.²⁶⁾ 어떠한 수치가 타당하든 북한 체제는 극소수의 지배연합으로 구성되었음에 분명하다.

셋째, 충성 규범(Loyalty Norm)은 선출인단 대비 지배연합의 비율(W/S)로, 지배연합의 구성원이 지금의 지도자에게서 이탈해 대체 지도자를 지지할 유인을 어느 정도 느끼는지를 나타낸다. 이 값이 작을수록 지배연합 구성원이 지도자를 배신하고 다른 도전자에게 가담했을 때, 그 도전자의 새로운 지배연합에 포함될 확률이 낮아진다. 따라서 W/S 비율이 작은 체제일수록 지배연합 구성원들은 현 지도자에게 충성하는 것이 생존에 유리하다.

지도자는 권력을 유지하기 위해 지배연합에게는 특권, 이권 등 '사적재(private goods)'를, 일반 대중에게는 국방, 치안 등 '공공재(public goods)'를 배분한다. W/S 비율이 큰 민주주의에서는 다수의 지지를 얻기 위해 공공재 제공이 중요하지만, W/S 비율이 극도로 작은 독재체제에서는 소수의 지배연합에게 사적재를 집중적으로 제공하는 것이 정권 유지의

22) 당원 650만 명은 당 중앙위원회 제7기 제6차 전원회의 결정서에서 “조선로동당 제8차대회 대표자선출비율은 당원 1,300명당 결의권 대표자 1명으로 한다”고 명시한 점을 근거로 추정된 근사치이다. “조선로동당 제7기 제6차 전원회의 결정서-2021년 1월에 당 제8차대회 소집.” 『조선중앙통신』(2020. 8. 20).

23) 김정은은 제8차 당대회 개최사에서 “본 대회에는 제7기 당중앙지도기관 성원 250명과 전당의 각급 조직들에서 선출된 대표자 4,750명이 참가하였습니다.”라고 밝힌 바 있다. “김정은 위원장 조선로동당 제8차대회 개최사.” 『조선중앙통신』(2021. 1. 6).

24) 브루스 부에노 데 메스키타. 김우상 외(역)(2015), p. 97.

25) 오경섭, 박형중, 김진하, 김에스라. 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』(서울: 통일연구원, 2019), p. 26.

26) 통일부 정보분석국 정치군사분석과. 『북한 주요 인물정보』(서울: 통일부 정보분석국, 2024).

핵심이다.

북한은 이러한 이론적 특징을 극명하게 보여주는 사례다. 전체 인구의 약 25%에 달하는 방대한 노동당원(명목 선출인단)을 형식적으로 유지하면서도, 실제 권력을 행사하는 지배연합은 당·정·군의 핵심 간부 200~300명 내외의 극소수로 구성된다. 이는 W/S 비율이 극단적으로 작다는 것을 의미하며, 지도자는 이들 소수에게만 사적재를 안정적으로 공급할 수 있다면 정권을 공고히 유지할 수 있다.

하지만 이 구조는 '사적재 고갈'이라는 취약성을 내포한다. 국제사회의 제재나 극심한 경제난으로 내부 자원만으로는 지배연합의 충성을 유지하기 위한 사적재 확보가 어려워질 때, 지도자는 자신의 정치적 생존에 대한 위협을 보다 심각하게 인식하게 된다. 이러한 조건에서 해외파병과 같은 대외정책은 외부로부터 경제적 보상이나 군사기술과 같은 지원을 확보하거나, 군사적 긴장을 통해 내부 결속을 강화하는 수단으로 고려될 수 있다.

이러한 관점에서 보면, 북한 지도자에게 파병 규모의 선택은 단순한 외교·군사적 결정이 아니라, 제한된 자원 환경 속에서 지배연합의 충성 유지와 정권 안정성 관리를 위한 국내정치적 계산과 밀접하게 연결된 선택으로 이해될 수 있다. 따라서 본 논문은 국제체제와 양자관계라는 외적 조건이 지도자의 국내정치적 인식 구조 속에서 어떻게 해석되고, 그 결과 파병의 규모라는 구체적 정책 선택으로 전환되는지를 분석하고자 한다.

2. 연구방법 및 분석의 틀

본 연구는 북한의 파병 '규모' 결정에 영향을 미치는 핵심 요인을 규명하기 위해, 베트남 전쟁과 러시아-우크라이나 전쟁 사례를 비교 연구한다. 두 사례는 북한이 공식적으로 전투병력 파병을 인정한 극히 제한된 경우라는 점에서 비교 가능성이 있으며, 동시에 파병의 성격과 규모 면에서 뚜렷한 차이를 보인다는 점에서 분석적 가치가 있다.

다만, 북한과 베트남이 오랫동안 참전 사실을 부인해왔고, 러-우 전쟁은 현재 진행 중이라는 점에서 정량적 자료를 통한 엄밀한 계량 분석에는 한계가 존재한다. 이에 본 연구는 북한 및 피파병국의 공식 문건, 연설, 언론보도와 같은 1차 자료와 이를 분석한 기존 연구 성과를 종합적으로 검토하는 정성적 비교 분석 방식을 택한다.

파병 '규모'에 대하여 명확히 합의된 학술적 기준이 존재하지 않는 점을 고려하여, 본 연구는 기존 군사 교리와 정책 연구에서 제시된 기준을 준거로 삼아 분석의 일관성을 확보하고자 한다. 미군 교리는 사단(10,000~18,000명)급 이상이 투입되는 작전을 '대규모(large-scale)' 지상전투로 정의하며, 사단을 독립적인 제병협동전투의 기본 단위로 본다.²⁷⁾ 한편, RAND

연구소는 수백~수천 명 단위의 병력 투입을 '소규모 개입(minimalist-intervention)'으로 규정했다.²⁸⁾ 이를 근거로 본 연구는 약 10,000명 이상의 병력 투입을 '대규모 파병'으로, 그 이하는 '소규모 파병'으로 규정한다. 이 기준에 따르면 베트남 전쟁 파병은 '소규모', 러-우 전쟁 파병은 '대규모'에 해당한다. 실제로 국내외 언론도 이미 이번 북한의 러-우 전쟁 파병을 '대규모'로 지칭하고 있으며, 이는 본 연구의 준거 설정과 일치한다.²⁹⁾

해외파병은 군대를 외국에 투사하는 국가 정책으로, 국제사회를 납득시킬 수 있는 당위성과 필요성은 물론, 피파병국과 복잡한 제반사항을 협조해야 한다. 따라서, 해외파병과 관련된 요인은 국내 및 국제정치체제, 외교적 요인과 군사력, 경제·사회적 상황 뿐 아니라 정책 결정 참여자들의 인식체계 등 제반사항을 종합적이고 체계적으로 분석할 필요가 있다.³⁰⁾ 따라서, 본 연구는 베트남 전쟁에 파병을 결정한 1960년대 중반까지의 김일성 정권과 러-우 전쟁에 파병한 2024년까지의 김정은 시기를 다른 자료를 분석하여 연구를 진행한다.

구체적으로는 북한의 파병 '규모' 결정에 영향을 미친 변수를 대외적 요인과 대내적 요인으로 나누어 분석한다. 기존 연구들은 주로 국제체제와 남북관계 등 외부 변수에 초점을 두었으나, 이러한 요인만으로는 파병 규모의 차이를 설명하기 어렵다. 미·소 대립과 남북간 체제 경쟁이 훨씬 격렬했던 냉전기에도 북한은 베트남전에 소규모 부대를 파병했지만, 비교적 긴장이 완화된 2020년대에는 오히려 대규모 지상군을 러시아에 파병했다. 이는 곧 국제·양자 변수만으로는 파병 규모의 차이를 설명하기에 한계가 있음을 시사한다. 따라서 본 연구는 북한의 해외파병 규모를 결정하는 핵심 요인으로 '정권안보 위협인식'을 설정하고, 이를 다른 잠재적 변수들과 비교하여 검증하고자 한다.

이를 위해 다음 세 가지의 가설을 수립한다.

가설 1: 국제체제 내 진영간 경쟁 압력이 가중될수록, 북한은 대규모 파병을 선택할 유인을 갖는다.

27) U. S. Department of Army. *Army Doctrine Publication No. 3-0 Operations* (Washington, D.C.: U. S. Army, 2019), pp. 1-2.

28) Stephen W. et al. *The Uses and Limits of Small-Scale Military Interventions* (CA: RAND Corporation, 2012), p. 11.

29) “‘첫 대규모 참전’...외신 ‘북, 1만2천명 우크라이나 파병’ 긴급타전.” 『연합뉴스』(2024. 10. 18) ; “North Korea Sending ‘Large-Scale’ Troop Deployments to Fight in Ukraine War, Seoul Says.” *The Moscow Times*. Oct. 18, 2024.

30) 이윤주. “한국군 해외파병 결정에 관한 전문가 집단의 의식 분석.” 『인문사회21』 제11권 제2호(2020), p. 360.

가설 2: 남북간 체제 경쟁의 압박이 심화될수록 북한은 대규모 파병을 선택할 유인을 갖는다.

가설 3: 정권안보에 대한 위협 인식이 클수록 북한은 대규모 파병을 선택할 가능성이 높다.

본 연구는 사례 분석을 통해 가설1과 2가 파병 결정의 구조적 배경을 설명하지만, 실제 실행된 파병 '규모'를 결정짓는 핵심 기제는 가설3임을 입증하고자 한다. 북한은 지도자 유일지배체제와 극단적으로 작은 W/S 비율을 가진 독재체제로, 대내적 요인이 대외정책 결정에도 직접적인 영향을 미친다. 이에 본 연구는 '정권안보 위협인식'이라는 개념을 정치 변수와 사회 변수³¹⁾의 두 차원으로 조작적 정의하여 분석한다. 정치 변수는 지배연합의 안정성과 직결되는 권력의 기반과 후계구도를 포함한다. 경쟁 파벌의 존재 여부나 후계 승계의 정당성 확보 여부는 지도자의 정치적 생존에 중대한 영향을 미치며, 이는 대외적 모험주의를 감행할지 여부를 결정하는 주요 잣대가 된다.³²⁾

사회 변수는 경제력과 반(反)사회주의 현상이다. 선출인단 이론의 핵심 기제인 사적재 조달 능력과 사회 통제력으로 구성된다. 구체적으로는 핵심 엘리트에게 배분할 경제적 자원의 충족 가능성과 체제 이탈을 방지할 사상적 통제 기제의 작동 여부를 분석한다. 국제 제재와 경제난으로 인해 내부 자원만으로는 지배연합의 충성을 유지하기 어려운 상황일수록, 지도자는 파병과 같은 대외적 수단을 통해 외부 자원을 확보하려는 강력한 동기를 갖게 된다.

한편, 국제체제(system) 역시 북한의 대외정책 결정에 강력한 제약 요인으로 작동해왔다. 냉전기 북한은 '사회주의 진영외교'에 의존했으나, 냉전체제가 무너지자 이념 중심 외교에서 벗어나 서방과의 관계 개선을 시도한 바 있다.³³⁾ 또한, 남북관계도 북한 대외정책 결정의 방향을 결정짓는 핵심적인 변수이다.³⁴⁾ 과거 김일성이 "가장 중요한 임무는 조국 통일을 실현하기 위한 유리한 국제적인 환경을 마련하는 것"³⁵⁾이라고 발언했던 것처럼 체제 경쟁에서의 승리가 대외정책의 핵심 동력이었으나, 오늘날에는 체제 생존을 위한 위협 관리의 대상으로 그 성격이 변화하였다.

이러한 연구 틀을 바탕으로, 이어지는 3장과 4장에서는 각 시기별 대내외적 요인들이 파

31) 김연수. "북한의 외교 60년: 정책과 제도의 변화와 지속." 『교수논총』 제17권 제1호(2009), pp. 130-131에 의하면 사회적 요인은 경제력, 사회통합, 국가-사회 관계등과 함께 북한 대외정책의 결정요인으로 지속적으로 작용해왔다.

32) 김진무. "북한 후계체제 전망 및 급변사태 대비방안." 『북한』 통권446호(2009), pp. 68-74.

33) 김용호. "북한외교정책의 결정요인" 양성철, 강성학(공편). 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), p. 69.

34) Kim, S.S. "In Search of a Theory of North Korean Foreign Policy." *North Korean Foreign Relations In the Post-Cold War Era* (New York: Oxford University Press, 1998), pp. 19-20.

35) 김일성. "김일성이 김영남 당시 외교부장관에게 전화로 한 교시(1983)." 를 고영환(2000), p. 16에서 재인용

병 규모 결정에 어떻게 작용했는지를 심층적으로 분석한다. 그리고 5장에서는 두 사례를 종합 비교하여 북한의 파병규모 결정의 메커니즘을 밝힘으로써, 향후 북한의 해외 군사개입 양상을 예측하는 데 기여하고자 한다.

III. 베트남 전쟁 파병

본 장은 북한의 첫 해외 전투부대 파병 사례인 1960년대 베트남 전쟁을 분석한다. 북한은 전쟁 초기부터 북베트남에 정치적 지지와 경제 및 기술 원조를 제공했으며,³⁶⁾ 1966년 10월에는 조종사 96명을 포함한 총 384명의 공군 병력과 심리전 및 방송 전문가 35명 등 '소규모' 병력을 파견했다.³⁷⁾

주목할 점은, 당시 미소 냉전과 남북 간 체제 경쟁이 극도로 격화된 상황이었음에도 불구하고, 북한이 대규모 지상군 투입이 아닌 제한적 개입을 선택했다는 사실이다. 이는 국제체제나 남북관계와 같은 대외 변수만으로는 파병 규모의 차이를 충분히 설명하기에는 한계가 있음을 시사한다.

이에 본 장에서는 국제체제, 남북관계, 국내정치적 요인이라는 세 가지 차원에서 김일성 정권이 왜 '소규모' 파병을 결정했는지 그 배경을 규명하고, 다음 장에서 다룰 러시아-우크라이나 전쟁 사례와의 비교 분석을 위한 토대를 마련하고자 한다.

1. 국제체제

1960년대 국제체제는 북한이 베트남 전쟁에 개입해야 할 강력한 명분과 압력을 제공했다. 이 시기는 핵전쟁의 공포가 일상화된 냉전의 정점으로, 미국과 소련의 양극 대립이 전 세계를 지배했다. 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction, MAD) 전략으로 인해 미소 간 직접적인 전면전은 억제되었고, 대신 베트남 전쟁과 같은 대리전(Proxy War) 양상으로 이념 경쟁이 전개되었다. 미국에게 베트남은 공산주의의 확산을 막는 '도미노(Domino)' 이론의 시험대였고, 소련과 중국에게는 제국주의에 맞서 사회주의 혁명을 지원해야 하는 '국제

36) 이러한 북한의 지원은 “조선민주주의인민공화국의 대(對)베트남민주공화국에 경제 및 기술 지원에 대한 베트남민주공화국과 조선민주주의인민공화국 간의 협정”을 근거로 1965년부터 본격적으로 수행되었다. 도미엔(2022), p. 166-168.

37) TTLTBQP, Sổ công tác của Đại tướng Văn Tiến Dũng-quyển 15 [베트남국방부 자료센터, 반 디엔 중장군의 임무 메모지, 제15권]을 도미엔(2019), p. 242, 248에서 재인용.

주의적 의무'의 상징이었던 것이다.

상황이 이러했기 때문에 북한도 이 전쟁을 단순한 지역분쟁이 아니라, 자신들의 체제 정당성과 직결된 반제국주의 투쟁의 일환으로 인식할 수밖에 없었다. 김일성에게 베트남전 참전은 사회주의 국가로서 책무를 이행하고, 미국이라는 '공동의 적'에 맞서 싸우는 혁명적 정체성을 증명해야 하는 이념적 당위성을 지니고 있었던 것이다. 이러한 거시적인 국제구조는 북한이 어떤 형태로든 전쟁에 개입해야 한다는 강력한 압력으로 작용했으며, 대규모 파병을 통해 사회주의 진영의 단결을 과시할 것으로 예상할 수 있었다.

하지만 당시 사회주의 진영은 단결되어 있지 않았다. 1956년 소련 공산당 제20차 대회에서 소련의 '평화 공존론'과 '스탈린 개인숭배 비판'은 중소 간 이념 논쟁의 도화선이 되었고, 이후 공산주의의 노선과 전략을 둘러싼 갈등이 표면화되었다. 이는 국제체제에 새로운 차원의 불안정성을 더했으며, 특히 북한에 직접적인 영향을 미쳤다. 중국은 소련이 1962년 인도와의 국경분쟁에서 인도를 지지하자, 이를 배신으로 간주하고 대외정책의 독자성을 강화하기 시작했다. 이후 문화대혁명 등 내부 문제와 미국과의 직접 충돌에 대한 우려를 이유로 베트남 전쟁에 전투병 파병에 소극적인 자세를 취했고,³⁸⁾ 북베트남의 입장에서는 전쟁이 장기화됨에 따라 중국과 소련을 비롯한 사회주의 진영에 도움을 요청하지 않을 수 없었으나, 기본적으로는 외국군의 직접 개입을 최소화하려는 자립 노선을 견지했다.³⁹⁾

김일성은 이러한 분열된 상황을 역으로 활용했다. 그는 다른 사회주의 국가들의 미온적 태도를 비판하며,⁴⁰⁾ 북한의 선제적 파병을 통해 국제 공산주의 운동의 선봉에 서고자 했다. 이를 통해 분열된 진영 내에서 북한의 독자적 위상과 혁명적 정체성을 과시하고, 다른 국가들의 참전을 유도하는 '정치적 촉매제' 역할을 하려 한 것이다.

결론적으로, 1960년대의 극도로 불안정한 국제체제는 북한에게 사회주의 진영의 정당성을 증명함과 동시에 '국제주의적 의무' 이행의 압박이라는 강력한 구조적 압력을 가했다. 동시에 중소분쟁으로 인한 사회주의 진영의 균열은 북한이 독자적인 목소리를 내며 자신의 혁명적 정체성을 과시할 수 있는 전략적 공간을 열어주었다. 이는 북한의 베트남전 파병 '여부'를 설명하는 데 높은 설득력을 갖지만, 그 규모가 왜 '소규모'에 그쳤는지는 온전히 설명하지 못한다. 오히려 격화된 냉전 구도는 더 큰 규모의 개입을 추론하게 하므로, 파병의 최종적인

38) 통일연구원. 『독일지역 북한 기밀 문서집』(서울: 선인, 2006), pp. 169-170.

39) Zumwalt, J.G. *Bare-Feet, Iron Will: Stories from the Other Side of Vietnam's Battlefields* (Florida: Jacksonville, 2010), pp. 324-325.

40) 김일성. "월남인민의 투쟁을 지원하는 것은 공산주의자들의 숭고한 국제주의적 의무로 된다." 『김일성전집』 제37권 (평양: 조선로동당출판사, 2001), pp. 373-374.

‘규모’는 국제체제 외에 다른 요인에 의해 결정되었음을 시사한다.

2. 남한의 베트남 파병

1960년대 중반 한반도는 남북간 체제 경쟁의 열기가 최고조에 달했던 시기였다. 당시 북한은 남한에 대해 경제적, 군사적 우위를 점하고 있었다.⁴¹⁾ 이러한 상황 속에서 남한의 박정희 정부는 1965년 한일 국교 정상화를 단행하고, 베트남 전쟁에 수십만 명의 대규모 병력을 파병하는 전략적 승부수를 던졌다. 이를 통해 남한이 미국의 핵심 동맹국으로 부상하며 국제적 위상을 높이고, 막대한 경제적 이익을 거두는 현실은 한반도의 유일 합법 정부를 자처하던 김일성 정권의 정통성과 위신에 직접적인 위협으로 작용했다.⁴²⁾ 체제 경쟁에서 뒤처질 수 있다는 위기감 속에서, 북한은 파병을 단순한 사회주의 국가간 연대를 넘어 정권의 생존이 걸린 문제로 인식하고 군사적 대응에 대한 압박을 느끼게 된 것이다. 실제로 김일성은 1965년 한 해에만 14차례에 걸쳐 베트남에 대한 군사지원 의사를 표명한 바 있다.⁴³⁾

이처럼 북한은 남한과의 체제 경쟁에 대응하여, 국제무대에서의 위신 제고를 최우선 목표로 삼았다. 따라서, ‘요청이 있을 경우’⁴⁴⁾라는 조건을 반복적으로 강조하여 자신들의 개입은 ‘국제주의적 의무’ 이행으로 정당화하고, 남한의 파병은 ‘용병 행위’로 폄하하는 선전전을 펼쳤다.⁴⁵⁾ 즉, 김일성은 중소분쟁으로 분열된 사회주의 진영 내에서 ‘행동하는 혁명가’이자 ‘자주적 노선’의 지도자로서 북한의 위상을 확립할 기회로 베트남전을 활용하고자 한 것이다.

그러나 북한의 개입 방식은 남한과 질적으로 달랐다. 수십만 지상군을 파병한 남한과 달리, 북한은 공군과 심리전 요원 중심의 ‘소규모’ 파병이라는 전략적 선택을 했다. 이는 최소

41) 정광민, 『김일성과 박정희의 경제전쟁』(서울: 북콘서트, 2012); 한국정책방송원, “6·25전쟁 60년 남북경제 ‘극과 극,’” https://m.ktv.go.kr/program/again/view?content_id=343695 (검색일: 2025. 9. 15).

42) 1968년 2월 4일 체코슬로바키아 외무부 분석 자료는, “조선노동당 지도부는 남한에서 젊고 보다 융통성 있는 지도부가 나라를 붕괴 직전에서 회복시키고, 미국, 일본, 서독 등 외국 자본의 도움으로 어느 정도 안정된 상태를 유지하는 것을 점점 더 불안하게 지켜보고 있다.”고 주장한 바 있으며, 기본적으로 이러한 불안의 원인을 ‘경제적인 요인’으로 보고 있다. 동일 시점에서 한국은 “최근 남한의 급속한 경제 발전과 삶의 번영, 국제사회에서의 지위는 북한 정권이 도저히 받아들일 수 없는 변화이며, 이 상황이 계속된다면 북한 정권 존립에 심각한 위협이 될 것이다.” 라고 분석했다. Ostermann, C.F. and Person, J.F. *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008), pp. 64-65.

43) 조선중앙년감(1965)에 수록된 바에 의하면, 북한은 공화국 성명, 최고인민회의의 결정, 비망록, 김일성의 외 국가자들과의 회견 및 연설 등 다양한 방식으로 베트남에 대한 지원의사를 표명했다. 이신재(2017), p. 72.

44) Benjamin R.Y. *The Origins of North Korea-Vietnam Solidarity* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2019), p. 3.

45) 김일성. “현 정세와 우리 당의 과업: 조선로동당대표자회의에서 한 보고 (1966년 10월 5일).” 『김일성전집』 제37권 (평양: 조선로동당출판사, 2001), pp. 240-245.

한의 군사적 부담과 위협으로 '반제국주의연대'라는 명분을 실천하고, 남한과의 경쟁에서 체면을 유지하려는 계산이었다. 특히, 제한적인 파병 인원에도 불구하고, 파견된 조종사들이 베트남 상공에서 미군 항공기를 격추할 경우, 이를 대내외에 대대적으로 선전하여 남한보다 우위에 있는 체제임을 부각시킬 수 있다고 판단했다.⁴⁶⁾

한편, 남한군을 직접 겨냥한 선전 활동도 베트남 현지에서 전개됐다. 당시 북한이 배포한 심리전 문서에는 '박정희의 정권유지와 자금획득'을 목적으로 남한이 베트남에 파병한 것이라는 등의 논지가 활용되었다.⁴⁷⁾ 이러한 대남 심리전은 베트남 전장이라는 공간을 매개로 남한 정권의 정당성을 훼손하고, 남한 군인들의 전의를 약화시키기 위한 북한의 전략적 대응이었다. 다시 말해, 베트남전은 단지 미소 양 진영의 대리전일 뿐 아니라, 남북한 체제 경쟁이 전개된 또 하나의 전선(戰線)이었던 것이다.

결론적으로, 치열했던 남북 간 체제 경쟁은 북한이 왜 파병을 '결정'했는지 여부를 설명하는 데 강력한 설득력을 갖는다. 남한의 선제적 대규모 파병이 없었다면 북한이 참전했을 가능성은 희박하다. 하지만 이 변수만으로는 북한이 왜 경쟁적으로 대규모 병력을 보내지 않고 '소규모' 개입에 그쳤는지를 설명하기 어렵다. 이는 파병의 '필요성'은 외부 요인에서 비롯되었으나, 그 최종적인 '규모'에 대해서는 외부 변수만으로는 충분히 설명되지 않는 추가적인 요인이 작용했음을 시사한다.

3. 정권안보 위협인식

가. 정치변수

선출인단 이론에 따르면, 지도자의 권력은 지배연합(W) 대비 전체 선출인단(S)의 비율, 즉 충성 규범(W/S)이 작을수록 공고해진다. W/S의 값이 작으면 지배연합 구성원들은 지도자를 배신할 유인이 적어져 충성심이 강화되기 때문이다. 이러한 관점에서 1960년대 김일성 정권의 정치적 상황을 분석하면, 당시 그의 정권안보 위협인식이 매우 낮았음을 알 수 있다.

김일성은 정권 수립 초기부터 권력 공고화 작업을 체계적으로 진행했다. 1950년대에 걸쳐 한국전쟁의 책임을 물어 남로당파를 숙청하고,⁴⁸⁾ '8월 종파사건'을 계기로 소련파와 연안

46) 김일성. "축하문-조선인민군 제203부대 전투원들에게(1967년 5월 30일)."
『김일성전집』제38권(명양: 조선로동당출판사, 2001), pp. 462-465.

47) 위 내용은 "현지에서의 남조선괴뢰군 와해선전 사업에 대하여"라는 노획 문건에 담겨있다. 이신재(2017), pp. 362-366.

48) 유우. "『조선민주주의인민공화국 최고재판소 미국간첩 리승엽 등 반국가적 도당 공판』해제." 『근대서지』제18호(2018), pp. 753-755.

파 등 잠재적 경쟁 세력을 모두 제거했다.⁴⁹⁾ 이 연쇄적인 숙청 과정을 통해 정권 수립 초기의 다원적 파벌 구조는 해체되었고, 1950년대 후반에 이르러 지배연합은 김일성의 항일 빨치산 세력만으로 재편되었다.⁵⁰⁾ 다만 범김일성파인 갑산파가 잔존했으나, 당시에는 김일성의 계파 숙청작업에 크게 기여한 정치적 우군이었으며⁵¹⁾, 이는 지배연합(W)의 규모를 극단적으로 축소시켜 W/S 비율을 낮추었다. 따라서 엘리트들의 이탈 가능성은 원천적으로 차단되었고 권력 기반의 안정으로 이어졌다.

1960년대에 들어 김일성은 권력을 이념적·제도적으로 더욱 공고히 했다. ‘주체’ 사상을 전면에 내세우고,⁵²⁾ 중소 분쟁 사이에서 등거리 외교를 펼치며 사상적 독자성과 유일성을 확보했다.⁵³⁾ 또한 ‘청산리 방법’과 ‘대안의 사업체제’를 통해 경제와 공업생산을 당의 통제 하에 종속시키는 시스템을 구축했으며,⁵⁴⁾ 군부 역시 항일 동료들을 중심으로 재편하여 완벽히 장악했다.⁵⁵⁾ 한편, 후계 문제는 1970년대 초반이 되어서야 서서히 구체화 되기 시작했으며, 1960년대 당시에는 정치적 변수로 고려할 만한 수준이 아니었다.

이처럼 1960년대 중반, 베트남 파병을 결정할 시점에 김일성은 자신의 권력을 위협할 내부의 구조적 기반을 대부분 제거한 상태였고⁵⁶⁾, 이는 전반적으로 낮은 정권안보 위협인식으로 이어졌으며, 이러한 인식 하에서 김일성은 내부 결속을 위해 고비용·고위험의 대규모 군사개입을 선택할 유인을 크게 느끼지 않았던 것으로 보인다. 다시 말해, 김일성 정권의 낮은 W/S 비율은 파병을 체제 생존을 위해 불가피한 수단이 아닌, 비용과 편익을 고려한 전략적 선택으로 만들었다. 그 결과 외부의 급박한 상황 속에서도, 그는 최소한의 체면을 유지하는

49) 안드레이 란코프, 김광린(역). “1956년 8월사건과 북한의 행로.” 『북한 현대정치사: 소련의 자료로 본 북한 현대정치사』(서울: 오름, 1995), pp. 187-246.

50) 김수민. “북한의 국가 형성과 정당화: 1945-1961.” 『사회과학논집』 제4호(2001), pp. 47-48.

51) 황규태. “북한의 권력변화와 숙청에 관한 연구.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문(2024), pp. 96-99에 의하면, 북한에서는 1960년대 이전에 이미 김일성 반대파벌에 대한 실질적인 숙청이 완료되었으며 갑산파는 다른 파벌을 제거하는 숙청 도구의 역할을 적극적으로 수행하며 기존 자리잡은 권력엘리트들의 자리를 밀어내는 방식으로 권력 중심에 다가갔다. 그러나 1966년 이후 김일성이 강조하던 ‘경제·국방 병진노선’에 대해 대립각을 세우며 권력에서 멀어지다가 1967년 숙청되었다.

52) 김일성. 『사상사업에서 교조와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여』(평양: 조선로동당출판사, 2020).

53) 박종철. “중소분쟁 초기 북한·중국의 연대에 관한 연구.” 『인문사회과학연구』 제21집(2008), p. 51.

54) 정상훈. “농업 및 산업관리체제: 청산리방법과 대안의 사업체제.” 『북한연구시리즈』(1993), p.87 ; 차문석. “북한의 공장관리체제와 절정기 스탈린주의: 대안의 사업체제에 대한 새로운 해석.” 『북한연구학회보』 제3권 제2호(1999), p. 247.

55) “Kim Il-Sung’s New Military Adventurism.” *Directorate of Intelligence Intellegence Report*. November 26, 1968, pp. 14-15 ; 황규태(2024), p. 108.

56) 1961년 9월 진행된 제4차 당 대회 역시, 김일성 중심의 단일지배체제를 대내외에 표출하는 의미의 행사였다. 조우찬. “북한 갑산파 연구: 기원, 형성, 소멸.” 북한대학원대학교 박사학위논문(2016), p. 175.

상징적인 '소규모' 파병을 선택할 수 있었던 것이다.

나. 사회변수

1960년대 북한의 사회경제적 안정성은 김일성 정권의 낮은 정권안보 위협인식을 뒷받침하는 핵심 요인이었다. 선출인단 이론의 관점에서, 독재체제의 안정은 권력 핵심부인 지배연합에 대한 특권·물자·외화 등 '사적재'의 안정적 공급 능력에 달려있다. W/S의 값이 극도로 작았던 1960년대 북한은 바로 이 능력을 충분히 갖추고 있었다.

한국전쟁 이후 성공적인 경제 복구와 산업화를 달성한 북한은 당시 '조선의 기적'이라 평가받을 만큼 안정적인 상황이었다.⁵⁷⁾ 한국은행 경제연구원 자료에 의하면, 1950년대 후반 연평균 13.7%의 고도성장을 기록했고, 1960년대에도 연 4%대의 안정적인 성장세를 유지했다.⁵⁸⁾ 또한, 제1차 경제개발 7개년 계획을 통해 중공업이 크게 발전했으며, 농업 생산력 또한 성인 1인당 하루 700g의 식량을 배급할 수 있을 정도로 인정적이었다.⁵⁹⁾

이러한 경제 성장을 바탕으로 1960년부터 전면적인 무상교육과 무상의료 제도가 시행되면서 주민들의 생활 수준이 향상되었다. 이러한 보편적 복지 제도는 국가가 개인의 삶 전체를 책임진다는 인식을 심어주어 체제에 대한 의존도를 높이고, 사상적 통제를 강화하는 강력한 기제로 작동했다. 그 결과 탈북이나 조직적인 저항과 같은 반(反)사회주의적 현상은 극히 미미한 수준으로 통제되었다.

결론적으로, 1960년대 북한의 사회경제적 안정은 김일성 정권의 낮은 정권안보 위협인식의 물적 토대가 되었다. 안정적 경제 성장은 지배연합의 충성을 담보할 '사적재' 공급을 원활하게 했고, 전반적인 생활 수준 향상은 체제에 대한 대중의 불만을 억제했다. 앞서 분석한 공고한 정치적 기반 위에 이처럼 안정된 사회경제적 상황이 더해지자, 김일성은 정권 유지를 위해 외부의 군사적 모험에 의존할 필요가 없었다. 따라서 그는 높은 정치적 자신감을 바탕으로 베트남 전쟁 개입을 '관리 가능한' 외교적 수단으로 활용할 수 있었고,⁶⁰⁾ 최소한의 자원으로 대외적 명분을 확보할 수 있었던 '소규모' 파병은 당시 그의 입장에서 합리적인 선

57) Joan Robinson. "Korean Miracle." *Monthly Review* Vol. 16, No. 8(1965)를 정병호 『고난과 웃음의 나라』(파주: 창비, 2020), p. 34에서 재인용.

58) 조태형, 김민정. 『북한의 장기 경제성장을 추정: 1956~1989년』(서울: 한국은행 경제연구원, 2020), p. 30.

59) 안드레이 란코프, "[란코프 칼럼]북한 배급체계 '붕괴' 이후," <https://kor.theasian.asia/archives/100110> (검색일: 2025. 7. 18).

60) 이와 관련하여, "북한 지도자들은 정치적으로 안정되고 권력이 견고할 때 권력을 과시하기 위해 군사력을 더 자주 활용하는 경향이 있다"고 분석한 연구도 존재한다. Yoo, S.B and Kim, S.J. "The Pattern of North Korea's Local Military Procovations." *The Korean Journal of International Studies* Vol. 15, No. 1(2017).

택지로 작용했을 가능성이 크다.

4. 소결

본 장의 분석은 1960년대 북한의 베트남전 파병에서 국제체제와 남북관계가 참전의 명분과 필요성을 형성하는 데 중요한 역할을 했음을 보여준다. 동시에 이러한 외적 조건만으로는 파병이 '소규모'에 그친 이유를 충분히 설명하기 어렵고, 당시 김일성이 인식한 국내정치적 안정성이 파병 규모를 제한하는데 중요한 배경으로 작용했음을 시사한다.

다시 말해, 미소 냉전이라는 불안정한 국제체제와 남한의 대규모 파병으로 인한 체제 경쟁 압력은 북한이 파병을 '결정'하게 된 중요한 배경이었다. 이러한 대외적 요인들은 북한에게 참전의 명분과 필요성을 제공했다. 그러나 이 변수들만으로는 북한이 왜 '소규모' 파병에 그쳤는지 설명하기에 한계가 있다. 이를 이해하기 위해서는 당시 북한의 국내 정치·사회적 조건을 함께 고려할 필요가 있다. 김일성은 1960년대 중반까지의 연이은 숙청으로 유일지배 체제를 공고히 했으며, 안정된 경제를 바탕으로 지배연합에 대한 사적재 배분에서도 상대적으로 여유를 확보하고 있었다.

결론적으로, 당시 정권안보 위협을 낮게 인식하고 있었던 김일성에게 파병은 체제 생존을 좌우하는 고위험 선택이라기보다, 제한된 비용으로 국제적 위신을 확보하고 남한과의 경쟁에서 정치적 효과를 얻기 위한 '관리 가능한' 전략적 선택지로 작동했을 가능성이 크다. 따라서 베트남전에서의 '소규모' 참전은 외적 조건이 제공한 참전의 명분과 국내적 안정성이 결합된 환경 속에서 형성된 결과로 이해될 수 있으며, 대외정책의 강도와 범위가 국제적 요인 뿐 아니라 국내정치적 인식과 제약 속에서 조정될 수 있음을 보여준다.

IV. 러시아-우크라이나 전쟁 파병

본 장은 북한 역사상 최초의 '대규모' 지상군 파병 사례인 러시아-우크라이나 전쟁 개입을 분석한다. 장기 소모전으로 변한 전쟁 상황 속에서, 김정은은 군수물자 지원을 넘어 1만 명 이상의 전투부대 파병을 결정했다. 이는 2025년 4월 러시아와 북한 양국이 공식적으로 인정한 사실이며,⁶¹⁾ 1961년 조약의 자동군사개입 조항을 사실상 부활시킨 2024년 '포괄적

61) "로씨야연방 대통령 올라지미르 푸틴동지가 조선민주주의인민공화국무력 전투구분대들의 로씨야 꾸르스크 지역 해방작전 참가와 관련한 성명 발표", 『로동신문』(2025. 4. 29).

전략적 동반자 관계 협정'을 법적 근거로 삼고 있다.⁶²⁾

이러한 적극적 군사개입은 과거 베트남전 당시의 제한적·상징적 파병과는 질적으로 다르며, 북한의 군사개입 패턴이 실질적 군사행동으로 전환되었음을 의미한다. 본 연구는 이 같은 근본적인 변화가 2020년대 들어 김정은 정권이 직면한 정권안보 환경의 변화와 밀접하게 연관되어 있을 가능성에 주목한다. 국제 제재, 경제난, 내부 통제 약화 등 복합적 위기 속에서 정권 생존을 위해 외부 동맹 강화가 절실했고, 대규모 파병은 이를 위한 전략적 선택이었다는 것이다.

이에 본 장에서는 신냉전적 국제체제, 남북관계, 김정은 정권의 정권안보 위협인식이라는 세 가지 차원에서 이번 파병을 심층 분석한다. 이를 통해 파병 '규모'에 영향을 미친 요인이 어떠한 방식으로 형성되었는지를 베트남전 사례와 비교하여 살펴보고자 한다.

1. 국제체제

2020년대 국제체제는 미·중 전략 경쟁과 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 '신냉전' 구도로 재편되는 양상을 보이지만, 1960년대 냉전과는 질적으로 다르다. 과거 냉전이 이념을 중심으로 양 진영이 완전히 분리된 경직된 대결이었다면, 현재는 높은 경제적 상호의존성으로 인해 완전한 단절(디커플링) 대신 위험을 관리하는(디리스크) 느슨한 진영 대결의 성격이 강하다.⁶³⁾ 즉, 2020년대의 복잡하고 다층적인 국제적 갈등의 수준은 이념으로 경직된 1960년대의 양극체제보다 객관적으로 덜 불안정하다.⁶⁴⁾

그러나 북한은 이러한 국제질서의 균열을 체제 생존을 모색할 수 있는 중요한 기회로 인식했다. 김정은은 현 정세를 '신냉전'으로 규정하고,⁶⁵⁾ 러-우 전쟁을 '군사력 강화의 더없이 좋은 기회'⁶⁶⁾로 활용하겠다는 의지를 명확히 했다. 북한은 '하노이 노딜' 이후의 고립에서 벗어나, 핵무장과 자력갱생을 축으로 한 내적 균형을 유지하면서도 국제적 연대와 동맹을

62) 김영환, 박민형. "북러 조약의 쟁점과 의미·전망." 『통일정책연구』 제33권 제2호 (2024), p. 173.

63) 유동원. "21세기 미중 경쟁에 대한 신냉전 논쟁과 쟁점 연구." 『중국지역연구』 제9권 제2호(2022), p. 356.

64) 미국과 중국이 양대 축을 형성하고는 있지만, 다른 국가들이 두 진영 중 하나에 완전히 편입되는 양상이 아니라, 강대국 경쟁 속에서 '각자도생'의 전략을 추구하기 때문에 미국과 중국 사이의 갈등을 '신냉전'으로 볼 수 없다는 시각도 존재한다. 이정구. "서평: 홍호평 저, 『제국의 충돌: '차이메리카'에서 '신냉전'으로』(글항아리, 2012)." 『비교중국연구』 제4권 제1호(2023), p. 232.

65) "경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁방향에 대하여》를 하시었다." 『로동신문』(2021. 9. 30).

66) "조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설." 『로동신문』(2022. 9. 9).

적극적으로 활용해 외적 균형을 확보하려는 내외적 균형의 병행 전략을 적극적으로 구사하고 있는 것이다.⁶⁷⁾

이러한 전략 하에, 북한은 러-우 전쟁을 ‘제국주의에 맞선 정의의 투쟁’으로 규정하며 과거 베트남전과 유사한 이념적 명분을 내세웠다. 미국을 ‘적’으로, 러시아를 ‘동지’로 명확히 구분함으로써, 대내적으로는 외부 위협을 통해 내부 결속을 다지고,⁶⁸⁾ 대외적으로는 러시아에 대한 군사지원의 대가로 식량, 원유, 첨단 군사기술 등 정권 생존에 필수적인 ‘전략적 보상’을 확보하려는 것이다.⁶⁹⁾ 이는 단순한 물자 교환을 넘어, 고갈된 ‘사적재’를 외부에서 수혈하여 지배연합의 충성을 유지하고, 붕괴하는 공공재 시스템을 보완하려는 절박한 생존 전략과 직결된다.

결론적으로, 지금의 국제체제는 북한이 러시아와 연대하고 전쟁에 개입을 ‘결정’하게 된 배경과 기회를 제공했다. 하지만 1960년대보다 덜 불안정한 외부 환경 속에서 오히려 전례 없는 ‘대규모’ 파병이라는 극명한 차이를 충분히 설명하기에는 한계가 존재한다. 즉, 국제체제는 북한에게 파병이라는 ‘선택지’를 제공하는 구조적 조건이었을 뿐이며, 그 선택지를 어떤 규모와 방식으로 실행할 것인지는 국제체제 외의 추가적인 요인에 의해 좌우되었을 가능성을 시사한다.

2. 남한과의 양자관계

2020년대 남북관계는 ‘적대적 두 국가’ 관계로의 전환으로 특징지어진다. 김정은 정권은 하노이 북미정상회담 결렬 이후 남북공동연락사무소 폭파, 핵무력정책법제화, 대규모 미사일 발사 등 일련의 고강도 도발을 통해 남한과의 모든 대화 채널을 차단했다. 급기야 2023년 말에는 남한을 “제1의 적대국가이자 불변의 주적”⁷⁰⁾으로 규정하고, 조국평화통일위원회 등 통일 관련 기구를 모두 폐지하며 민족이라는 개념 자체를 폐기하는 극단적 조치를 단행했다.

그러나 이러한 공격적인 노선은 역설적으로 남한과의 체제 경쟁에서 북한이 완벽히 패배

67) 안경모. “[Global NK 논평] 신냉전과 북중러 삼각관계: 북한의 전략과 그 함의,” https://www.eai.or.kr/new/ko/project/research_view.asp?code=133&intSeq=22675&board=kor_issuebriefing&keyword_option=&keyword=&more= (검색일: 2025. 8. 20) 는 이를 ‘확장형 내적균형전략’으로 정의한 바 있다.

68) 이러한 프레임은 정치의 본질을 ‘적과 동지의 구분’으로 보는 칼 슈미트적 관점에도 부합한다. 칼 슈미트. 김효진, 정태호(역). 『정치적인 것의 개념』(파주: 살림, 2012), pp. 60-70.

69) 이상숙. “북한의 대러 파병 공식화에 담긴 외교안보적 함의.” 『IFANS FOCUS』2025-17K (2025), pp. 1-4.

70) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도.” 『로동신문』(2023. 12. 31).

했음을 암묵적으로 인정하고, 생존을 위해 선택한 방어적 조치라고 볼 수 있다.⁷¹⁾ 1960년대와 달리 2020년대 남북의 경제력, 재래식 군사력, 외교적 위상 격차는 비교 불가능할 정도로 벌어졌다.⁷²⁾ K-POP으로 대표되는 남한의 문화적 영향력은 '반동사상문화배격법'과 같은 극단적 통제로도 막을 수 없는 체제 위협이 되었다.⁷³⁾

이처럼 체제 경쟁이 무의미해진 상황에서, 김정은 정권의 전략 목표는 남한과의 경쟁에서의 승리가 아닌 자신의 '체제 생존'으로 전환되었다. 남북관계를 완전히 단절하고 남한을 적으로 규정하는 것은, 외부 정보 유입을 차단하고 내부 불만을 통제하려는 방어적 조치인 것이다.

이러한 맥락에서 러시아-우크라이나 전쟁 파병은 남한과의 단절을 정당화하고, 고립된 체제가 생존 자원을 확보하기 위한 새로운 전략적 기회가 되었다. 남북관계의 악화는 파병을 '결정'하는 명분을 제공했지만, 1960년대의 치열했던 체제 경쟁 시기보다 오히려 더 큰 규모로 파병했다는 사실은 남북관계만으로는 파병의 '규모' 차이를 충분히 설명하기 어렵다는 점을 보여준다.

3. 정권안보 위협인식

가. 정치변수

선출인단 이론의 관점에서 김정은 체제는 출범부터 구조적으로 높은 정권안보 위협을 내포하고 있었다. 아버지 김정일이 20년 이상의 후계 수업을 통해 안정적으로 권력을 승계한 것과 달리, 김정은의 후계 기간은 1년 남짓에 불과했다. 이 급작스러운 권력 이양은 기존 지배연합을 충분히 재편하지 못한 채 이루어졌고, 선출인단 역시 상대적으로 불안정한 상태에서 시작되게 만들었다.⁷⁴⁾ 또한, 이러한 집권 초기의 상황은 김정은 체제의 장래가 더 이상

71) 조한범. "북한 민주화 및 평화통일을 위한 전략적 대응." 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』(서울: 통일연구원, 2024), p. 163.

72) 단적인 예로, 2022년 기준 1인당 GNI와 명목 GNI는 각각 31.8배, 64.1배의 큰 차이로 남한이 압도적 우위를 보였으며, 이러한 점은 북한에 있어 단순한 경쟁에서의 패배를 넘어, 정권 붕괴와 흡수 통일에 대한 공포를 자극하는 치명적인 실존적 위협으로 작용한다. 한국은행, "남북한의 주요경제지표 비교," <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002240/view.do?nttId=10085022&searchCnd=1&searchKwd=&depth2=201156&depth3=200092&depth=200092&pageUnit=10&pageIndex=1&programType=newsData&menuNo=200092&oldMenuNo=200092> (검색일: 2025. 9. 26); Andrei Lankov. "Is Byungjin Policy Failing? Kim Jong Un's Unannounced Reform and its Chances of Success." *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol.29, No.1(2017), p. 34.

73) 그럼에도 불구하고, 주민들의 남한에 대한 동경은 지속적으로 증가하는 추세이다. 오경섭. "대남전략 전환의 주요 내용과 전략적 의도." 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』(서울: 통일연구원, 2024), pp. 33-36.

신격화된 권위만이 아닌, 구체적이고 실질적인 보상 제공능력을 통해 권력의 정당성을 끊임 없이 입증해야 하는 ‘현실 정치’의 영역으로 들어왔음을 의미한다.⁷⁵⁾

이러한 구조적 취약성을 극복하기 위해 김정은은 집권 직후 대규모 ‘공포정치’를 단행했다. 고모부 장성택을 처형하고 집권 5년 만에 상위 권력서열의 64.4%를 자신이 직접 발탁한 신규 인물로 교체하는 등 무자비한 숙청을 통해 아버지 시대의 엘리트층을 제거하고 자신의 충성파로 지배연합을 재편했다.⁷⁶⁾ 또한, 2020년대에도 군부의 요직인 국방상과 총참모장, 총정치국장을 포함한 잦은 인사변동을⁷⁷⁾ 통해 지배연합의 독자적 세력화를 경계하고 있다.⁷⁸⁾ 이는 단기적으로 W/S를 축소시켜 권력을 공고히 하는 효과가 있었으나, 장기적으로는 심각한 부작용을 낳았다. 공포에 기반한 충성은 지배연합 내 불신을 심화시켰고⁷⁹⁾, 정권은 이들의 충성을 유지하기 위해 막대한 ‘사적제’를 공급해야 하는 구조적 딜레마에 빠졌다.

그러나 강화된 대북제재와 코로나19 팬데믹으로 인한 경제난은 사적재 공급 능력을 고갈시켰다. 이는 지배연합 내부의 경쟁과 불만을 증폭시켰고, 지도자의 통치 비용을 급격히 상승시키는 결과를 초래했다. 여기에 10대에 불과한 딸 김주애를 후계자로 내세우는 불확실한 구도와 김정은 개인의 건강 이상설은 정권의 구조적 불안정성을 더욱 심화시켰다.⁸⁰⁾ 지도자 유고 시 발생할 권력 공백의 불확실성은 지배연합의 결속을 약화시키는 요인이자, 잠재적 선출인단의 확장으로 가속화되기 때문이다. 이로 인해 W/S가 구조적으로 불안정해지며, 지도자가 감당해야 하는 통제비용이 비약적으로 상승한다.

김정은은 이러한 불안정성을 완화하기 위해 더욱 강도 높은 충성심 유도 정책과 군사적 긴장 조성을 병행하고 있으며, 대외적으로는 러시아와의 군사협력을 확대함으로써 정권안보

74) 김정은 집권 이후 탈북한 응답자의 51.7%가 김정은 권력 승계를 부정적으로 생각한다고 응답했으며, 특히 응답자 중 20대는 절반 이상이 백두혈통에 의한 영도체계에 대한 부정적 시각을 표현했다. 이우영 외. 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』(서울: 통일부, 2024), pp. 246-248.

75) 김연수. “김정은 체제의 특성과 안정성: 권력 엘리트 분석 접근을 중심으로.” 『신아세아』제19권 제4호 (2012), p.109는 이를 “북한의 수령권력이 ‘천상’에서 ‘지상’의 세계로 내려온 것”으로 표현했다.

76) 오경섭 외(2019), p. 153.

77) 김정은은 국방상을 2021년 김정관 대장에서 리영길 차수로, 다시 2023년 강순남 대장으로 교체하였으며, 총참모장은 2021년부터 2023년까지 박정천-림광일-리태섭-박수일-리영길로 5번이나 교체했다. 총정치국장 또한 2021년 김수길 대장에서 권영진 대장으로 교체하였으나, 2022년 바로 그를 강등시키고 정경택 대장을 내세운 바 있다. 황규태(2024), p. 152.

78) 이준희는 “김정은의 조선로동당 8기 정치국 인선 변화를 통한 지도부 개편은 스탈린 말년의 대대적인 지도부 개편보다 더욱 과감한 형태이며, 지속적으로 자신이 지배연합을 재구성할 수 있음을 과시하는 측면이 있다”고 분석했다. 이준희. “조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구 - 김정은과 그 지배연합의 관계를 중심으로 -.” *Journal of North Korea Studies*, Vol. 9, No. 1(2023), pp. 61-62.

79) 황규태(2024), p. 170.

80) “초고도비판 김정은, 약 안 듣나? 국정원 “北, 해외서 새약 찾아”. 『중앙일보』(2024. 7. 29).

위협을 외부적 연대로 상쇄하려는 것이다. 이러한 맥락에서 북한의 러-우 전쟁 파병은 단순한 외교적 선택이 아니라, 내부의 정권안보 위협인식을 관리하고 완화하려는 정치적 대응의 성격을 강하게 띠고 있었던 것으로 해석될 수 있다.

나. 사회변수

선출인단 이론의 관점에서, 김정은 시대의 사회경제적 위기는 지배연합에 대한 '사적재' 공급 시스템의 붕괴를 초래하여 정권안보 위협을 최고조로 끌어올렸다. 김정은 정권은 출범 초기부터 강화된 대북 제재, 코로나19 국경 봉쇄, 연이은 자연재해라는 '삼중고(三重苦)'에 직면했다. 특히 2016년 이후의 포괄적 제재는 외화와 사치품 등 지배연합의 충성을 확보하는 데 필수적인 사적재의 원천을 고갈시켰고,⁸¹⁾ 2018년 대중국 수출이 86.3%나 급감한 것과 2022년 12억 달러 이상의 적자를 기록한 것은 이를 상징적으로 보여준다.⁸²⁾ 더불어 연구기관의 분석에 따르면, 2021년부터 2024년까지 북한의 국가예산은 4년 연속으로 지출 증가율이 수입 증가율을 상회하였다. 이는 북한 경제가 내부적으로 재원을 조달할 능력이 급격히 축소되고 있음을 의미한다.⁸³⁾ 이러한 상황은 북한 상층부에 배분되는 사치품·외화·전용 물자와 같은 사적재의 공급 경로를 구조적으로 제한하는 방향으로 작동했으며, 김정은이 지배연합에 제공할 수 있는 물질적 보상의 범위를 축소시키는 결정적 요인이 되었다.

사적재 고갈과 더불어 공공재 시스템의 붕괴는 광범위한 선출인단의 지지 기반마저 침식시켰다. 김정은 스스로 “건국 이래 대동란”⁸⁴⁾이라 칭했던 코로나19 팬데믹과 2020년의 대홍수는 식량난을 심화시키고 국가 의료 시스템을 마비시켰다.⁸⁵⁾ 국가가 식량 배급, 의료 등 기본적인 공공재 제공에 실패하자,⁸⁶⁾ 주민들은 생존을 위해 장마당에 의존하게 되었다. 그

81) 유엔 결의안 제2270호는 유엔 역사상 가장 강력한 비(非)군사적 제재로 북한의 광물 및 원유 거래 제재, 전면적 무기금수, 금융 제재 및 운송 봉쇄, 핵무기 자금 조달에 관여한 기관 및 개인의 해외활동 제재(확산 네트워크 차단) 등을 포함한다. “〈유엔 北제재〉 대북제재결의 2270호 주요 내용-1-3.” 『연합뉴스』(2016. 3. 3).

82) 대한무역투자진흥공사. 『2024 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2025), p. 40.

83) 특히, 2024년 예산 계획에서는 부족한 세입(2.7% 증가)에도 불구하고 지출(3.4% 증가)을 늘려야 하는 재정적 압박 속에서도, 민생과 직결된 ‘인민경제사업비’는 0.4% 증액에 그친 반면, 군수 산업과 연계된 예산은 9.5%나 증액하는 기형적인 재정 운용을 보였다. 이는 김정은 정권이 내부 자원의 고갈 속에서도 정권안보를 위해 군사 분야에 자원을 몰인하고 있으며, 이로 인해 배급망 등 공공재 공급 시스템은 방치되고 있음을 보여준다. 최지영·김갑식. 『북한 최고인민회의 제14기 제10차 회의 분석과 함의: 대남정책 전환과 예산·경제정책을 중심으로』24-08 (서울: 통일연구원, 2024), pp. 3-5.

84) “북한 코로나 환자 폭증...김정은 “건국 이래 대동란.” 『JTBC 뉴스룸』(2020. 5. 12).

85) 농촌진흥청은 2020년 북한의 식량작물 생산량을 2019년보다 24만 톤 감소한 440만 톤으로 추정하기도 했다. “올해 북한 식량작물 440만t 생산...작년보다 24만t 감소 추정.” 『연합뉴스』(2020. 12. 18).

86) 김정은은 제8차 당대회 사업총화보고에서 “경제 사업에 심중한 결함이 발로” 되었다고 인정하기도 했다. “우 리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김

러나, 북한의 식량난은 단기적 공급 부족이 아니라 농업 생산의 기반 자체가 무너진 구조적 위기였기에, 배급망의 기능 상실과 식량 접근성 악화가 주민들의 생존 자체를 위협하는 수준에까지 이르렀다.⁸⁷⁾

경제난은 사회 이완과 통제력 약화라는 또 다른 위협을 낳았다. 장마당 활성화는 주민들의 경제적 자율성을 높였고, 한류와 같은 외부 정보 유입은 체제의 이념적 기반을 흔들었다. 북한 정권이 '반동사상문화배격법' 제정 등 극단적인 사상통제에 나선 것은, 이러한 '반(反)사회주의 현상'의 확산을 얼마나 심각한 위협으로 인식하고 있는지를 보여준다. 경제난과 외부로부터의 정보 유입이라는 근본 원인이 해결되지 않은 상태에서 강압 일변도의 통제는 주민들의 잠재적 불만과 저항 심리를 키우는 악순환을 초래할 가능성이 크다.⁸⁸⁾

결론적으로, 김정은 정권은 지배연합을 붙잡을 사적제도⁸⁹⁾, 선출인단의 지지를 담보할 공공제도 모두 고갈되고 사회 통제력마저 약화되는 총체적 위기에 직면했다. 이러한 높은 정권안보 위협인식 속에서, 러시아-우크라이나 전쟁 파병은 외부 자원을 확보하고, 내부 결속을 도모하기 위한 강력한 생존 전략으로 인식되었을 가능성이 크다.

4. 소결

본 장은 김정은 정권이 러시아-우크라이나 전쟁에 '대규모' 파병을 결정한 배경을 국제체제의 변화, 그리고 남한과의 양자관계, 내부의 정치·사회적요인이라는 세 가지 변수 차원에서 분석했다. 세 변수들은 서로 연계되어 작용하며 북한의 파병 결정을 복합적으로 설명하는데 기여하지만, 그 영향력의 범위와 깊이는 각기 상이했다. 특히, 이번 러-우 전쟁 파병은 과거 베트남전 사례와는 질적으로 다른, 김정은 정권이 인식한 높은 수준의 정권안보 위협인식과 밀접하게 연관된 선택이었음을 보여준다.

물론 신냉전이라고 표현되는 국제체제와 '적대적 두 국가'로 고착된 남북관계는 북한이 파

정은동지의 보고에 대하여.”『민주조선』(2021. 1. 9).

87) 김범수. “김정은 시대 북한의 식량안보 위기와 대내외 구조적 지속요인 분석.” *Journal of North Korea Studies*, Vol.11, No.1(2025), pp. 7-40.

88) 김택빈은 탈북자 설문조사를 통해 외부 정보 유입으로 인해 최고지도자에 대한 비판적 인식이 강화되었으며, 정치적 탈북 동기가 증가했음을 증명하였다. 김택빈. “한류 문화 경험이 북한 주민들의 의식에 미치는 영향: 한류는 과연 북한 주민들을 변화시키는가?” 『한국과 국제정치』 제40권 제3호 (2024).

89) 국가통계포털 자료에 의하면, 북한의 연도별 수입 품목 순위의 상위권에는 항상 '광물성연료, 광물유' 등 국가 기능 유지를 위한 최소한의 에너지 관련 자원이 자리하고 있으며, 사적재 분배를 위한 수입 품목은 순위권 밖에 위치한다. 국가통계포털. “북한의 품목별 수출입액(2011-2024).” https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA98&conn_path=I2 (검색일: 2025. 12. 21).

병을 '결정'하게 된 중요한 기회이자 명분이 되었다. 그러나 이러한 대외적 요인들은 1960년대보다 덜 불안정했기에, 역사상 유례없는 '대규모' 파병의 근본적인 이유를 설명하지는 못한다.

그 배경에는 총체적 위기에 직면한 북한의 내부 정치적·사회적 상황이 자리하고 있다. 급작스러운 권력 승계와 공포정치로 인한 정치적 취약성, '삼중고'로 인한 경제 파탄과 사회 통제력 약화는 김정은 정권의 위기감을 최고조로 끌어올렸다. 선출인단 이론의 관점에서 북한처럼 충성규범이 극도로 작은 체제에서 지도자는 지배연합의 충성 확보를 위해 끊임없이 사적재를 공급해야 한다. 김정은은 급격히 상승한 정치생존비용을 해결하기 위해 외부로부터의 자원 확보와 긴장 고조를 통한 내부 결속이라는 목적을 갖고 '대규모' 파병을 선택한 것이다.

결론적으로, 김정은에게 대규모 파병은 단순한 전략적 선택이 아닌, 체제 붕괴를 막아내기 위한 절박한 '생존 수단'이었다. 고갈된 내부 자원을 외부에서 수혈하고, 외부의 적을 통해 내부 결속을 다지려는 필사적인 시도였던 것이다. 이와같이, 2020년대 김정은 정권이 인식한 높은 수준의 정권안보 위협은 1960년대 김일성 정권 하에서의 안정된 국내 환경과 대비되는 중요한 조건으로 작용했다. 이는 베트남전에서의 '관리 가능한' 소규모 파병과 러-우 전쟁에서의 '대규모' 파병이 형성된 맥락을 비교하는 데 유의미한 시사점을 제공한다.

V. 결론

1. 연구결과 요약

본 연구는 북한의 해외파병 수준 결정요인을 분석하기 위하여 베트남 전쟁(1960년대)과 러시아-우크라이나 전쟁(2020년대) 두 사례를 비교하였다. 이를 통해 북한이 해외 군사파병을 결정할 때 어떠한 변수들이 작용하며, 특히 그 '규모' 차이를 설명하는 핵심 요인이 무엇인지 규명하고자 했다.

기존 연구들은 북한의 해외군사활동을 국제정치적 맥락, 즉 냉전 혹은 신냉전적 구조와 같은 외부환경 요인에 주목하거나, 남북관계의 변화에 초점을 맞추어 설명해왔다. 그러나 본 연구는 더 불안정했던 국제구조와 남북관계 속에서도 파병 규모의 차이가 나타난다는 점에 주목하여 정권안보 위협에 대한 지도자의 인식 수준이라는 국내정치적 요소에 주목하여 분석을 진행했으며, 두 사례에서 관찰된 주요 조건과 파병 양상은 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 두 사례의 파병 환경과 정책 선택 양상 비교

	베트남 전쟁	러시아-우크라이나 전쟁
국제체제의 성격	• 냉전기 대리전, 진영간 분열	• 신냉전적 경쟁, 유동적 진영
남북관계의 맥락	• 체제 경쟁 심화	• 적대적 단절 상태
국내 정치·사회 환경	• 정치·사회적 안정	• 정치·사회적 불안정
파병의 양상	• 소규모·제한적 파병	• 대규모·실질적 파병

출처: 저자 작성

1960년대 베트남 전쟁 당시, 김일성 정권은 성공적인 정적 숙청과 안정적인 경제 성장을 바탕으로 낮은 수준의 정권안보 위협을 인식하고 있었다. 따라서 파병은 체제 생존을 위한 필사적 수단이 아닌, 국제적 명분과 체면을 고려한 '관리 가능한' 수준의 소규모·상징적 개입에 그쳤다.

반면, 2020년대 김정은 정권은 취약한 권력 기반과 '삼중고'로 인한 총체적 경제난 속에서 높은 수준의 정권안보 위협에 직면했다. 이 상황에서 러-우 전쟁은 외부로부터 절실히 필요한 자원을 확보하고 내부 결속을 다질 수 있는 전략적 기회였다. 그 결과, 파병은 정권 생존을 위한 필사적 수단으로서 대규모·실질적 개입으로 나타났다.

이러한 차이는 대외적 요인만으로는 설명되지 않는다. 오히려 국제적·군사적 긴장이 더 높았던 1960년대에 더 작은 규모로 파병했다는 역설은, 파병의 '규모'가 대외적 요인만으로는 충분히 설명되기 어렵고, 국내 정치적 조건이 중요한 역할을 했음을 시사한다.

선출인단 이론에 따르면, 지도자가 정권안보 불안을 크게 느낄수록, 소수의 지배연합(W)을 유지하기 위해 외부 자원 확보에 사활을 걸게 된다. 김일성은 그럴 필요가 없었지만, 김정은은 절실했다. 이러한 관점에서 볼 때, 북한의 대외 군사행동은 지도자의 생존 전략과 밀접하게 연관되어 이해할 수 있다.

2. 연구의 함의 및 정책적 제언

본 연구는 북한의 해외파병에서 나타난 '규모'의 차이를 분석함에 있어, 지도자가 인식한 '정권안보 위협인식'이라는 국내정치적 요소가 중요한 변수로 작용할 수 있음을 제시했다는 점에서 의의를 갖는다. 기존 연구들이 주로 국제체제나 남북관계와 같은 대외적 변수에 초점을 맞추어 북한의 군사행동을 설명해 온 반면, 본 연구는 선출인단 이론의 관점을 적용하여 북한 지도자의 국내정치적 생존 논리가 대외 군사행동의 강도와 범위에 어떠한 방식으로

반영될 수 있는지를 사례 비교를 통해 살펴보았다. 이러한 분석은 권위주의 체제의 대외정책이 외부 환경에 대한 수동적 반응이 아닌, 내부의 정치적 필요에 따른 능동적 전략의 산물로 이해될 수 있는 하나의 분석적 시사점을 제공한다.

물론 본 연구는 북한 체제의 폐쇄성과 현재 진행 중인 사안의 특성으로 인해 자료 접근에 한계를 지니며, 정성적 분석에 기반한 사례 연구라는 점에서 일반화 가능성에도 제약이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 본 연구의 분석은 다음과 같은 세 가지 정책적 고려 사항을 제시한다. 첫째, 전면적 경제 압박은 오히려 정권의 위기감을 높여 군사 모험주의를 자극할 수 있다는 점에서, 제재의 초점을 김정은과 핵심 지배연합의 통치 자원에 보다 정밀하게 설정하는 '스마트 제재' 접근이 요구된다. 둘째, 북한 사회 전반의 인식 변화를 유도하는 전략을 병행함과 동시에, 핵심 엘리트의 합리적 계산에 영향을 미쳐 내부 균열을 유도할 수 있는 맞춤형 정보 전략이 필요하다. 셋째, 강력한 군사적 억지력을 유지하는 동시에, 높은 위기감을 인식한 북한 지도부의 오판을 방지하기 위해 위협인식을 관리하는 정교한 위기관리 전략이 병행되어야 한다.

결론적으로, 향후 북한의 중대 정책 변화를 이해하고 대응하기 위해서는 외부 환경뿐만 아니라, 내부의 정치·사회적 불안정성이 최고지도자의 위협인식에 어떠한 영향을 미치는지를 함께 고려하는 분석적 접근이 필요할 것이다.

참고문헌

- 고영환. “북한 외교정책 결정기구 및 과정에 관한 연구.” 경희대학교 석사학위 논문(2000).
- 국가정보원. “국정원, 북한 특수부대 러-우크라 전쟁 참전 확인,” https://www.nis.go.kr/CM/1_4/view.do?seq=320 (검색일: 2025. 6. 7).
- 국가통계포털. “북한의 품목별 수출입액(2011-2024),” https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA98&conn_path=I2 (검색일: 2025. 12. 21).
- 김범수. “김정은 시대 북한의 식량안보 위기와 대내외 구조적 지속요인 분석.” *Journal of North Korea Studies*, Vol.11, No.1(2025).
- 김수민. “북한의 국가 형성과 정당화: 1945-1961.” 『사회과학논집』 제4호(2001).
- 김연수. “김정은 체제의 특성과 안정성: 권력 엘리트 분석 접근을 중심으로.” 『신아세아』 제19권 제4호(2012).
- 김연수. “북한의 외교 60년: 정책과 제도의 변화와 지속.” 『교수논총』 제17권 제1호(2009).
- 김영환, 박민형. “북러 조약의 쟁점과 의미·전망.” 『통일정책연구』 제33권 제2호(2024).
- 김용호. “북한외교정책의 결정요인.” 양성철, 강성학(공편). 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995).
- 김일성. “김일성이 김영남 당시 외교부장관에게 전화로 한 교시(1983).”를 고영환(2000)에서 재인용.
- 김일성. 『사상사업에서 교조와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여』(평양: 조선로동당출판사, 2020).
- 김일성. “월남인민의 투쟁을 지원하는 것은 공산주의자들의 숭고한 국제주의적 의무로 된다.” 『김일성전집』 제37권 (평양: 조선로동당출판사, 2001).
- 김일성. “축하문-조선인민군 제203부대 전투원들에게(1967년 5월 30일).” 『김일성전집』 제38권(평양: 조선로동당출판사, 2001).
- 김일성. “현 정세와 우리 당의 과업: 조선로동당대표자회의에서 한 보고 (1966년 10월 5일).” 『김일성전집』 제37권 (평양: 조선로동당출판사, 2001).
- 김진무. “북한 후계체제 전망 및 급변사태 대비방안.” 『북한』 통권446호(2009).
- 김택빈. “한류 문화 경험이 북한 주민들의 의식에 미치는 영향: 한류는 과연 북한 주민들을 변화 시키는가?” 『한국과 국제정치』 제40권 제3호 (2024).
- 도미엔. 『붉은 혈맹: 평양, 하노이 그리고 베트남전쟁』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2022).
- 도미엔. “1960년대 북한의 베트남전 지원과 공군·심리전 전문가 파병: 새로 발굴한 베트남 자료

- 를 중심으로.”『이화사학연구』제59권(2019).
- 대한무역투자진흥공사. 『2024 북한 대외무역 동향』 (서울: KOTRA, 2025).
- 박종철. “중소분쟁 초기 북한·중국의 연대에 관한 연구.” 『인문사회과학연구』제21집(2008).
- 박형준. “북한의 전략적 지위 강화와 북·러 관계변화.” 『한국동북아논총』제30권 제1호(2025).
- 브루스 부에노 데 메스키타. 김우상 외(역). 『세계정치론』(파주: 카오스북, 2015).
- 서동주, 김정기, 이상준. “2024년 북러조약 체결: 전략적 의미와 한국의 대응 전략.” 『국가안보와 전략』제24집 제4호(2024).
- 안경모. “[Global NK 논평] 신냉전과 북중러 삼각관계: 북한의 전략과 그 함의,” https://www.eai.or.kr/new/ko/project/research_view.asp?code=133&intSeq=22675&board=kor_issuebriefing&keyword_option=&keyword=&more= (검색일: 2025. 8. 20).
- 안드레이 란코프. 김광린(역). “1956년 8월사건과 북한의 행로.” 『북한 현대정치사: 소련의 자료로 본 북한 현대정치사』(서울: 오름, 1995).
- 안드레이 란코프, “[란코프 칼럼] 북한 배급체계 ‘붕괴’ 이후,” <https://kor.theasian.asia/archives/100110> (검색일: 2025. 7. 18).
- 오경섭, 박형중, 김진하, 김에스라. 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』(서울: 통일연구원, 2019).
- 오경섭. “대남전략 전환의 주요 내용과 전략적 의도.” 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』(서울: 통일연구원, 2024).
- 유동원. “21세기 미중 경쟁에 대한 신냉전 논쟁과 쟁점 연구.” 『중국지역연구』제9권 제2호(2022).
- 유 우. “『조선민주주의인민공화국 최고재판소 미국간첩 리승엽 등 반국가적 도당 공판』해제.” 『근대서지』제18호(2018).
- 이상숙. “북한의 대러 파병 공식화에 담긴 외교안보적 함의.” 『IFANS FOCUS』2025-17K(2025).
- 이신재. “북한 공군의 베트남전쟁 참전.” 『현대북한연구』제19권 제3호(2016).
- 이신재. 『북한의 베트남전쟁 참전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017).
- 이우영 외. 『북한 경제·사회 실태 인식보고서』(서울: 통일부, 2024).
- 이윤주. “한국군 해외파병 결정에 관한 전문가 집단의 의식 분석.” 『인문사회21』제11권 제2호(2020).
- 이정구. “서평: 홍호평 저, 『제국의 충돌: ‘차이메리카’에서 ‘신냉전’으로』(글항아리, 2012).” 『비교중국연구』 제4권 제1호(2023).

- 이준희. “조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구 - 김정은과 그 지배연합의 관계를 중심으로 -.” *Journal of North Korea Studies*, Vol. 9, No. 1(2023).
- 이한우. “북한의 베트남전쟁 참전에 대한 최초의 체계적 연구 -이신재, 『북한의 베트남전쟁 참전』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2017)에 대한 서평.” 『군사』제104권(2017), p. 334.
- 장덕준. “우크라이나 전쟁과 북·중·러 관계.” 『외교』제148권(2024).
- 장석준. “러-우 전쟁과 러·북 밀착 관계가 한·미·일 삼각관계에 미치는 영향과 시사점.” 『평화학 연구』제26권 제1호(2025).
- 정광민. 『김일성과 박정희의 경제전쟁』(서울: 북콘서트, 2012).
- 정상훈. “농업 및 산업관리체계: 청산리방법과 대안의 사업체계.” 『북한연구시리즈』(1993).
- 조태형, 김민정. 『북한의 장기 경제성장률 추정: 1956~1989년』(서울: 한국은행 경제연구원, 2020).
- 조우찬. “북한 갑산과 연구: 기원, 형성, 소멸.” 북한대학원대학교 박사학위논문(2016).
- 조한범. “북한 민주화 및 평화통일을 위한 전략적 대응.” 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』(서울: 통일연구원, 2024).
- 차문석. “북한의 공장관리체제와 절정기 스탈린주의: 대안의 사업체계에 대한 새로운 해석.” 『북한연구학회보』제3권 제2호(1999).
- 최지영·김갑식. 『북한 최고인민회의 제14기 제10차 회의 분석과 함의: 대남정책 전환과 예산·경제정책을 중심으로』24-08 (서울: 통일연구원, 2024).
- 칼 슈미트. 김효진, 정태호(역). 『정치적인 것의 개념』(파주: 살림, 2012).
- 통일부 정보분석국 정치군사분석과. 『북한 주요 인물정보』(서울: 통일부 정보분석국, 2024).
- 통일연구원. 『독일지역 북한 기밀 문서집』(서울: 선인, 2006).
- 한국은행, “남북한의 주요경제지표 비교,” <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002240/view.do?nttId=10085022&searchCnd=1&searchKwd=&depth2=201156&depth3=200092&depth=200092&pageUnit=10&pageIndex=1&programType=newsData&menuNo=200092&oldMenuNo=200092> (검색일: 2025. 9. 26).
- 한국정책방송원, “6·25전쟁 60년 남북경제 ‘극과 극,’” https://m.ktv.go.kr/program/again/view?content_id=343695 (검색일: 2025. 9. 15).
- 황규태. “북한의 권력변화와 숙청에 관한 연구.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문(2024).
- “경애하는 김정은동지께서 력사적인 시정연설 《사회주의건설의 새로운 발전을 위한 당면투쟁 방향에 대하여》를 하시였다.” 『로동신문』(2021. 9. 30).

- “김정은 위원장 조선로동당 제8차대회 개회사.” 『조선중앙통신』(2021. 1. 6).
- “로씨야련방 대통령 올라지미르 푸틴동지가 조선민주주의인민공화국무력 전투구분대들의 로씨야 푸르스크지역 해방작전 참가와 관련한 성명 발표”, 『로동신문』(2025. 4. 29).
- “북한 코로나 환자 폭증...김정은 “진국 이래 대동란”.」 『JTBC 뉴스룸』(2020. 5. 12).
- “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령 조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여.” 『민주조선』(2021. 1. 9).
- “조선로동당 제7기 제6차전원회의 결정서-2021년 1월에 당 제8차대회 소집.” 『조선중앙통신』(2020. 8. 20).
- “조선로동당 중앙군사위원회가 로씨야련방의 푸르스크지역해방작전에 참전하여 영웅적위훈을 세운 조선민주주의인민공화국무력 전투구분대들을 높이 평가.” 『로동신문』(2025. 4. 28).
- “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도.” 『로동신문』(2023. 12. 31).
- “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제14기 제7차회의에서 하신 경애하는 김정은동지의 시정연설.” 『로동신문』(2022. 9. 9).
- ““첫 대규모 참전”...외신 ‘북, 1만2천명 우크라전 파병’ 긴급타전.” 『연합뉴스』(2024. 10. 18).
- “초고도비만 김정은, 약 안 듣나? 국정원 “北, 해외서 새약 찾아.” 『중앙일보』(2024. 7. 29).
- “[그래픽] 북한 러시아 병력 및 무기지원 현황.” 『연합뉴스』(2024. 10. 18).
- “〈유엔 北제재〉 대북제재결의 2270호 주요 내용-1-3.” 『연합뉴스』(2016. 3. 3).
- “北, 베트남전 참전 사실 확인.” 『한국경제』(2000. 3. 29).
- Allison, G.T. and Philip, Z. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2nd ed* (New York: Pearson Education, 1999).
- Andrei Lankov. “Is Byungjin Policy Failing? Kim Jong Un’s Unannounced Reform and its Chances of Success.” *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol.29, No.1(2017).
- Barry, K.G. *Korea versus Korea: A case of Contested Legitimacy* (London: Routledge, 1996).
- Benjamin R.Y. *The Origins of North Korea-Vietnam Solidarity* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2019).
- Bruce Bueno de Mesquita, et al. *The Logic of Political Survival* (Massachusetts: MIT Press, 2005).
- Joan Robinson. “Korean Miracle.” *Monthly Review* Vol. 16, No. 8(1965)를 정병호. 『고난과 웃음의 나라』(파주: 창비, 2020)에서 재인용.
- Kim, S.S, “In Search of a Theory of North Korean Foreign Policy.” *North Korean*

- Foreign Relations In the Post-Cold War Era* (New York: Oxford University Press, 1998).
- Merle L. Pribbenow. "North Korean Pilots in the Skies over Vietnam, North Korea." *North Korea International Documentation Project E-Dossier #2* (2011).
- Ostermann, C.F. and Person, J.F. *Crisis and Confrontation on the Korean Peninsula: 1968-1969* (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008).
- Stephen W. et al. *The Uses and Limits of Small-Scale Military Interventions* (CA: RAND Corporation, 2012).
- TTLTBQP. Sổ công tác của Đại tướng Văn Tiến Dũng-quyển 15 [베트남국방부 자료센터. 반 디엔 중 장군의 임무 메모지, 제15권을 도미엔(2019)에서 재인용.
- Yoo, S.B. and Kim, S.J. "The Pattern of North Korea's Local Military Proconvations." *The Korean Journal of International Studies* Vol. 15, No. 1(2017).
- U. S. Department of Army. *Army Doctrine Publication No. 3-0 Operations* (Washington, D.C.: U. S. Army, 2019).
- Zumwalt, J.G. *Bare-Feet, Iron Will: Stories from the Other Side of Vietnam's Battlefields* (Florida: Jacksonville, 2010).
- "Countering North Korea as it deepens military cooperation with Russia." *NBR Congressional Affairs*. February 27, 2025.
- "Kim Il-Sung's New Military Adventurism." *Directorate of Intelligence Report*. November 26, 1968.
- "North Korea Sending 'Large-Scale' Troop Deployments to Fight in Ukraine War, Seoul Says." *The Moscow Times*. Oct. 18, 2024.

Perceptions of Regime Security Threats and North Korea's Overseas Deployment: A Comparative case study of the Vietnam War and the Russia-Ukraine War

Raesung Park & Sangbeom Yoo

Keywords

North Korea's Overseas Deployment, Regime Security, Selectorate Theory, Vietnam War, Russia-Ukraine War

This study comparatively analyzes North Korea's overseas military deployments during the Vietnam War and the Russia-Ukraine War to identify the key factors determining the scale of these deployments. While previous research has focused on external factors such as the international political structure or inter-Korean relations, this study argues that these variables explain the decision to deploy troops but fail to account for the significant difference in scale—a small-scale, symbolic deployment in Vietnam versus a large-scale ground force deployment in Ukraine. Applying the selectorate theory, this paper analyzes the level of regime security threat perception held by the supreme leader as the decisive variable. The analysis reveals that Kim Il-sung's low perception of threat to his regime's stability, based on a consolidated power structure and a relatively stable economy, led to a limited, small-scale deployment. In contrast, Kim Jong-un's high perception of threat, driven by an unstable power base, severe economic hardships, and weakening social control, necessitated a large-scale deployment as a strategy for regime survival to secure external resources and enhance internal cohesion. This study concludes that the leader's domestic political calculus and perception of regime security threats are the most critical factors in determining the scale of North Korea's overseas military interventions.

[논문투고일: 2025. 12. 22.]

[심사의뢰일: 2026. 2. 18.]

[게재확정일: 2026. 3. 16.]

AI 시대 미국 국방부 ‘최고 디지털 및 인공지능 사무소(CDAO)’의 등장과 역할 변화 분석

- 전략적 적응 이론을 중심으로*

장영균**, 최민석***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. AI 등장에 따른 외부 전략 환경 변화
- IV. 외부 전략 환경 변화에 따른 CDAO의 등장과 역할 변화 분석
- V. 정책적 함의
- VI. 결론

요약

본 연구는 인공지능의 부상에 따른 미·중 간 기술 패권 경쟁과 디지털 진장화 심화라는 전략 환경 변화에 대응하여 미국 국방부가 2022년 신설한 최고 디지털 및 인공지능 사무소(CDAO)의 설립 배경과 역할 변화를 전략적 적응 이론의 관점에서 분석한 것이다. 전략적 적응 이론의 ‘환경 인식-전략적 선택-구조적 조정’이라는 분석 틀을 적용하여, CDAO의 조직 진화를 ‘2022년 역할 정립과 통합’, ‘2023년 영향력 확대와 내실화’, ‘2024년 제도적 정착과 생태계 확장’의 세 단계로 구분하고 그 과정을 체계적으로 고찰했다. 이를 토대로 한국 국방 분야에 주는 시사점으로는 AI 전략을 총괄하는 통합 컨트롤 타워 구축, 데이터 기반 인프라 조성, 민군 협력 생태계의 제도화, AI 무기화에 따른 윤리적 통제, 국제 협력 역량 강화, 국방 AI 운용 전반에서의 안전성 확보, 동맹국과의 상호운용성 확보를 위한 연합 데이터·모델 인증 체계 구축의 필요성을 제안한다.

핵심어 : 인공지능(AI), 최고 디지털 및 인공지능 사무소(CDAO), 전략적 적응 이론

* 이 논문은 한국전자통신연구원 인공지능안전연구소 ‘생성형 AI 안전성 평가기반 마련’ 과제의 논문입니다.

** 한국전자통신연구원 인공지능안전연구소 선임연구원

*** 한국전자통신연구원 인공지능안전연구소 AI안전정책 및 대외협력실 실장

I. 서론

1. 연구 배경

21세기에 들어서 인공지능(Artificial Intelligence, 이하 AI) 기술은 군사 및 안보 환경에 지대한 영향을 미치고 있으며, AI는 단순한 기술혁신을 넘어 전장의 성격과 국가안보 전략 전반을 혁신적으로 진화시키는 변화를 촉발하고 있다. 특히, 디지털 전환과 연계하여 AI는 정보우위, 자동화된 의사결정 체계, 실시간 상황 인식 및 대응 능력 등 군사 작전의 핵심 역량을 뒷받침하는 전략적 기술로 자리매김하고 있다. 이러한 측면에서 미국과 중국 간의 전략 경쟁의 심화, 글로벌 지정학의 불확실성 증가, 전장 디지털화의 가속화 등은 AI의 중요성을 더욱 부각시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 시대적 흐름 속에서 미국 국방부는 2022년 6월 최고 디지털 및 인공지능 사무소(Chief Digital and Artificial Intelligence Office, 이하 CDAO)를 공식 출범시켰다. CDAO는 기존에 분산적으로 존재하던 디지털 및 AI 관련 조직들을 통합한 형태로 구성되었다. 구체적으로는 국방 디지털 서비스(Defense Digital Service, DDS), 합동인공지능센터(Joint Artificial Intelligence Center, JAIC), 최고데이터책임자(Chief Data Officer, CDO), 국방 디지털 현대화실(Office of Advancing Analytics), 기업 분석 플랫폼(Advana) 등이 하나의 사무소로 통합된 것이다.¹⁾ 이와 같은 통합은 단순한 조직의 통합과 행정 효율화의 차원을 넘어 AI 기반 국방역량 확보와 디지털 주도권 강화라는 전략적 목표를 일원화된 거버넌스를 통해 달성하려는 의도로 해석될 수 있다.

CDAO는 디지털 및 AI 기술의 개발 및 도입뿐만 아니라, 데이터 거버넌스, 윤리적 AI 운용, 민군 협력 확대, 전투 실전 적용을 위한 기술 관리 등 다양한 기능과 역할을 포괄한다. 특히, JAIC의 기존 기능을 흡수함으로써 CDAO는 단순한 정책 제안 기관을 넘어 전장 수준에서의 AI 실용화 및 현장 배치까지 책임지는 실질적 작전 파트너로서의 역할을 수행하고 있다. 더 나아가 국방 AI 전략의 수립 및 집행, 디지털 인프라 현대화, 핵심 기술 투자 방향 설정 등을 통해 미군의 기술 중심적 전환을 선도하고 있는 점도 주목할 필요가 있다.²⁾ 이러

1) U.S. Department of Defense, "Memorandum on Establishment of the Chief Digital and Artificial Intelligence Officer," December 8, 2021.; U.S. Department of Defense, "Memorandum on the Initial Operating Capability of the Chief Digital and Artificial Intelligence Officer," February 1, 2022.

2) U.S. Department of Defense Office of Inspector General, "Evaluation of the DoD's Implementation of the Chief Digital and Artificial Intelligence Office and the Joint Artificial Intelligence Center Missions," Report No. DODIG-2025-039 (Redacted), November 18, 2024; U.S. Department of Defense, Responsible Artificial Intelligence Strategy and Implementation Pathway, June 2024.

한 CDAO의 등장은 기술혁신을 제도적으로 뒷받침하는 미국 국방 전략의 핵심 사례로 평가된다. 미국 국방부는 AI를 '전쟁의 승패를 좌우할 지배 기술'로 인식하고 있으며, CDAO는 그러한 전략적 위상에 걸맞은 실행 체계를 제공하는 조직이다.³⁾ 이는 미국이 AI의 실질적 전투 능력화, 통제 가능성 확보, 연합군 내 상호운용성 증진 등 다층적인 과제를 동시에 해결하고자 하는 복합적 접근을 채택하고 있음을 보여준다.

이러한 미국의 전략은 한국에게도 다각적인 시사점을 제공한다. 현재 한국은 북한의 핵 및 미사일 위협, 사이버 공격, 무인기 침투 등 복합적이면서도 비대칭적인 안보 위협에 직면해 있다. 이러한 환경 가운데 기존의 병력 중심형 국방체제는 한계에 직면하고 있으며, 더욱 민첩하고 지능화된 대응체계 구축이 시급한 과제로 대두되고 있다. 따라서 미국 CDAO의 사례는 한국에게 다음과 같은 전략적 함의를 제시할 수 있다. 첫째, 한국 국방 분야에서도 AI 전략의 통합 컨트롤 타워 구축이 시급하다. 이는 단순히 AI 프로젝트를 추진하는 데 그치지 않고, 국방부 전반의 정책, 작전, 교육, 인력 관리까지 포함하는 포괄적 개편을 의미한다. 둘째, 데이터 기반 국방 AI 인프라의 구성과 민군 협력 생태계의 제도화가 병행되어야 한다. 미국은 CDAO를 통해 민간 기술 기업, 학계, 동맹국 간 협업을 확대함으로써 국방 AI의 발전 속도와 범위를 크게 확장하고 있다. 이러한 부분을 고려하여 한국 역시 국방과 연계된 AI 생태계 구축에 집중해야 한다. 셋째, AI 무기화에 따른 윤리적 통제와 국제 협력 역량 강화가 필수적이다. CDAO는 미국 국방부의 AI 윤리 원칙을 지침으로 제시하며 기술 적용의 사회적 신뢰성과 국제적 정당성을 동시에 추구하고 있다. 이에 AI의 안전 및 윤리적 사용과 통제 가능성 확보를 위한 제도적 장치 마련을 고려해야 한다.

아울러 한국 내에서의 CDAO 관련 논의는 주로 한국군사문제연구원(KIMA)과 한국국방연구원(KIDA)을 중심으로 전개되어 왔다. KIMA는 CDAO·DIU가 공동으로 운영을 개시한 AI RCC를 통해 민간 첨단 AI 기술을 신속히 군사 현장에 접목하는 운용적 변화에 주목했으며, KIDA는 JADC2 맥락 속에서 CDAO를 국방 전반에 데이터와 AI를 확산하는 핵심 거버넌스 기제로 분석했다. 그러나 이러한 연구들은 대체로 미국 사례를 선진 모델로 소개하는 수준에 머물러 있고, 특정 프로그램이나 전략에 국한되어 CDAO의 종합적 역할을 다층적으로 조망하지 못한 한계가 있다.⁴⁾

이러한 연구적 공백을 메우기 위해 본 논문은 미국 국방부 CDAO의 설립 배경, 조직 구

3) U.S. Department of Defense, 2023 Data, Analytics and Artificial Intelligence Adoption Strategy, November 2, 2023.

4) 한국군사문제연구원. "CDAO·DIU 공동 AI RCC(AI 신속대응능력팀) 운영 개시." 『KIMA Newsletter』 제1730호(2024. 12. 24); 박재혁·김정오·이재승. "합동 전영역 지휘통제(JADC2) 개념 구현을 위한 한국군 지휘통제체계(KCCS) 발전 제언." 『국방논단』 제2053호(2025. 8. 4).

조, 핵심 기능 및 전략적 지향점의 변화를 다각도로 분석하고, 이를 한국 안보 환경에 적합한 형태로 수용하기 위한 정책적 시사점과 제도적 방향을 제안하고자 한다. 특히, CDAO 출범 후 최근 3년 동안의 역할을 고찰함으로써 한국형 국방 AI 컨트롤 타워의 구축 방향에 대해 실증적 논거를 제시하는 데 연구의 초점을 둔다.

더 나아가 본 논문은 '전략적 적응 이론(strategic adaptation theory)'을 기본적으로 적용하며, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 전략적 적응 이론은 급변하는 외부 환경에 대응하는 조직의 내부 변화 메커니즘을 설명하는 데 강력한 분석 틀을 제공한다.⁵⁾ 인공지능 기술의 발전과 군사적 적용은 단순한 기술 도입의 문제가 아니라, 전장 작전 개념의 변화, 조직 구조의 재설계, 전략 우선순위의 재조정 등을 수반하는 구조적 전환을 요구한다. 이러한 총체적 변화는 전통적인 조직이론이나 기술 수용 모델만으로는 설명하기 어렵다. 반면, 전략적 적응 이론은 하나의 거대한 조직의 통합 및 진화를 설명할 수 있는 이론적 토대를 제공한다.

둘째, 국방 및 안보 조직은 일반적으로 고도로 중앙집중적이고 경직된 위계 구조를 갖기 때문에 기술 변화에의 적응이 어렵고 복잡한 영역에 해당한다. AI 기술처럼 새롭게 등장하는 기술은 기존의 조직문화, 작전 방식, 법 제도와 충돌할 가능성이 높으며, 이에 대한 적응은 단순한 기능 변화보다 조직의 정체성 자체를 재정립해야 할 수도 있다. 특히, 의사결정 과정이 중요한 군 작전의 영역에서 AI의 등장은 기존의 의사결정 과정의 패러다임을 변화시킬 수 있다. 전략적 적응 이론은 이러한 제도적 저항, 새로운 기술의 수용, 조직 역량 재구축 과정을 이론적으로 조망할 수 있는 틀을 제공한다. 특히, 미국 국방부가 기존의 DDS, JAIC 등을 흡수 통합하여 CDAO를 출범시킨 사례는 전략 환경 변화에 대한 능동적 구조 전환의 전형적 예로 볼 수 있기에 전략적 적응 이론을 분석의 틀로 선정하여 연구를 진행하는 것이 필수적이다.

셋째, 본 논문의 주요 관심사 중 하나는 미국의 CDAO 사례가 한국 국방조직에 주는 시사점을 도출하는 것이다. 한국은 급변하는 안보 환경과 첨단 기술 도입 필요성 사이에서 정책의 일관성과 조직의 유기성을 동시에 확보해야 하는 과제에 직면해 있다. 이에 전략적 적응 이론을 통해 한국 국방조직이 처한 외부 환경 자극과 내부 제약을 분석하고, CDAO와 같은 사례와의 비교를 통해 어떤 조건 하에서 효과적인 조직 혁신이 가능한지를 예측할 수 있다. 이는 단순한 벤치마킹을 넘어서 한국형 국방 AI 전략을 설계하기 위한 이론적 토대를 제공한다.

5) Chakravarthy, Balaji S. "Adaptation: A Promising Metaphor for Strategic Management." *Academy of Management Review* Vol. 7, No. 1(1982), pp. 35-44.

2. 연구 방법 및 구성

본 연구는 사례 분석 중심의 탐색적 접근방식을 취하며 미국 국방부 산하 CDAO라는 특정 조직을 중심으로 출범 배경과 운영 방식을 심층적으로 고찰한다. 분석의 주요 초점은 제도적 맥락, 기능 수행 방식, 운영 방향 및 역할 등이며, 이를 통해 CDAO가 국방 AI 전략의 중심 기구로 작동하는 방식과 전략적 함의를 복합적으로 분석한다. 자료 수집은 1차 및 2차 자료를 폭넓게 활용한다. 또한, 미국 국방부와 CDAO가 직접 발간한 공식 발표 자료, 전략 문서, 각종 보고서 등을 통해 제도 출범의 배경과 운영 현황을 체계적으로 파악한다. 특히, 이러한 자료를 CDAO가 등장한 2022년부터 연도별로 분석함으로써 조직이 어떻게 단계적으로 발전하고, 어떠한 역할을 수행했는지를 분석한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. '2장'에서는 '전략적 적응 이론'을 제시하여 글로벌 전략 환경 변화에 따른 미국 국방부의 CDAO의 등장과 진화를 설명하고자 한다. 특히, 국방조직에 대한 적응 가능성을 탐색함으로써 분석을 위한 이론적 틀을 구축하고자 한다. '3장'에서는 전략적 적응 이론을 토대로 AI 등장에 따른 외부 전략 환경의 변화를 분석하고, '4장'에서는 외부 전략 환경 변화에 따른 CDAO의 등장과 역할 변화 및 진화를 분석하여 제시한다. '5장'에서는 분석한 내용을 토대로 정책적 함의를 제시함으로써 AI 시대에 한국군이 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다. 마지막 '6장'에서는 기존의 내용을 정리하고 이후 연구 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 전략적 적응 이론

전략적 적응 이론은 조직이 외부 환경의 변화에 직면했을 때 단순히 반응하는 것을 넘어 의도적이고 전략적인 방식으로 내부 구조와 기능을 변화시켜 생존과 경쟁 우위를 확보하는 과정을 설명하는 이론이다.⁶⁾ 이 이론은 기술, 경제, 정치, 안보 환경이 급변하는 상황에서 조직이 어떻게 기존의 관성과 제도적 제약을 극복하고 새로운 환경에 능동적으로 적응하는지를 분석하는 데 중점을 둔다. 이러한 점에서 전략적 적응은 조직이 환경의 제약 조건에

6) Chakravarthy(1982), pp. 35-44

따라 움직이는 수동적 존재라는 전통적 이론의 시각에서 벗어나, 변화를 선도하고 조율하는 적극적 주체로 조직을 규정한다.⁷⁾ 전략적 적응 이론은 1970년대 후반에서 1980년대 초반에 걸쳐 체계적인 이론적 기반을 갖추기 시작했으며, 그 발전의 주요 기초는 Miles와 Snow 외의 조직 전략 유형 분류(탐색자, 분석자, 방어자, 반응자), Lawrence와 Lorsch의 환경 적합성 개념, 그리고 Chakravarthy의 전략적 유연성에 관한 논의에서 찾아볼 수 있다.⁸⁾ 해당 선행연구는 조직이 다양한 환경적 압력에 직면했을 때 '어떠한 요소를 변화의 대상으로 삼아야 하는가'와 '그 변화를 어떤 방식으로 실현할 수 있는가'에 대한 이론적 틀을 제공함으로써 전략적 적응 이론의 형성에 기여했다.

특히, 전략적 적응 이론은 조직이 변화하는 외부 환경에 대응하여 내부의 전략과 구조를 능동적으로 조정함으로써 지속 가능한 성과와 생존 가능성을 확보하는 과정을 설명한다. 이 이론은 구조적 결정론이 전제하는 환경의 일방적 영향력에서 벗어나, 조직의 자율성, 해석 능력, 전략적 선택 가능성을 강조한다는 점에서 이론적 의의가 크다. 즉, 조직은 환경의 단순한 수용자가 아니라, 환경을 해석하고 이에 적절히 대응하는 주체로 이해된다.⁹⁾

전략적 적응은 선행연구의 이론적 내용을 종합적으로 고려했을 때 다음과 같이 환경 인식(perception), 전략적 선택(choice), 구조적 조정(adaptation)을 중심으로 구조화할 수 있다. 첫째, 환경 인식은 기술 변화, 제도적 요인, 경쟁 구도의 변화 등 외부 환경 요인을 조직이 어떻게 감지하고 해석하는지를 포함한다.¹⁰⁾ 이 과정은 단순한 정보 수집을 넘어서 조직의 경험, 규범, 이해관계자 구성에 따라 달라지는 해석적 행위로 간주된다. 둘째, 전략적 선택은 인식된 환경 변화에 대응하여 조직이 설정하는 전략적 방향과 자원 배분의 의사결정 과정을 의미한다. 이는 외부 압력에의 수동적 반응이 아니라, 조직 내 핵심 행위자의 판단에 따른 능동적 선택이며, 기능의 재편, 사업 모델 조정, 신기술 도입 전략 등 다양한 방식으로

7) Miles, Raymond E., Charles C. Snow, Alan D. Meyer, and Henry J. Coleman, Jr. "Organizational Strategy, Structure, and Process." *Academy of Management Review* Vol. 3, No. 3(1978), pp. 546-562.

8) Miles, Raymond E., Charles C. Snow, Alan D. Meyer, and Henry J. Coleman(1978), pp. 546-562; Lawrence, Paul R., Jay W. Lorsch, and James S. Garrison. *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration* (Boston, MA: Division of Research, Harvard Business School, 1967).

9) Child, John. "Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice." *Sociology* Vol. 6, No. 1 (1972), pp. 1-22; Hrebiniak, Lawrence G., and William F. Joyce. "Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism." *Administrative Science Quarterly*(1985), pp. 336-349.

10) Milliken, Frances J. "Perceiving and Interpreting Environmental Change: An Examination of College Administrators' Interpretation of Changing Demographics." *Academy of Management Journal* Vol. 33, No. 1(1990), pp. 42-63.

구체화된다.¹¹⁾ 셋째, 구조적 조정은 전략 실행을 가능토록 구현하기 위해 조직의 공식적 구조를 재구성하는 단계이다. 조직도, 권한 배분, 예산 체계, 기능 배치 등이 전략에 적합하도록 조정되며, 이러한 조정은 일회성이 아니라 반복적 학습과 피드백을 수반하는 전략적 적합(strategic fit)을 지향한다.¹²⁾

이러한 세 가지 과정은 고정된 선형적 순서에 따라 작동하기보다는 조직의 내외부 상황에 따라 상호작용하며 반복적으로 재구성되는 순환적 메커니즘을 형성한다. 특히, 기술 변화의 속도가 빨라지고, 산업 간 경계가 해체되는 복합적 환경에서는 전략적 적응이 단순한 조직 운영의 문제가 아니라, 조직의 생존과 장기적 경쟁력 확보를 위한 핵심 과제로 부상하고 있다. 이에 따라 최근 전략적 적응 이론은 유연성(flexibility), 민첩성(agility), 조직 학습(organizational learning) 등과 결합되며 변화 대응 역량이 중요한 전략적 자산으로 간주된다.¹³⁾

전략적 적응 이론은 특히 국방 및 안보 분야에서 이론적 그리고 실천적 적용 가능성이 두드러진다. AI와 같은 첨단 기술이 전장 환경에 빠르게 도입되면서 전통적인 군사 조직이 기술 변화를 적시에 감지하고 전략적으로 대응하지 못할 경우 작전 실패 및 전략적 열세로 직결될 가능성이 높아지고 있다. 이러한 상황에서 전략적 적응 이론은 군사 조직이 외부 기술 환경을 어떻게 해석하고 기존 전략과 구조를 어떤 방식으로 조정하며, 새로운 기술을 실천 운용 가능한 체계로 어떻게 내재화할 수 있는지를 분석하는 데 효과적인 이론적 틀을 제공한다. 한 예로, 미국 국방부의 CDAO 출범은 기술 기반 작전환경에 대한 전략적 인식과 제도적 조정이 결합된 대표적 사례로 볼 수 있다.

결론적으로 전략적 적응 이론은 급변하는 기술환경과 복잡한 정책환경에 직면한 조직이 단기적 대응을 넘어서 장기적 혁신 역량을 제도화하고 전략적 유연성을 확보해 나가는 과정을 설명하는 데 효과적인 이론적 틀이다. 이는 단순한 조직 변화 이론을 넘어서 기술 변화

11) Tushman, Michael L., and Charles A. O'Reilly III. "Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change." *California Management Review* Vol. 38, No. 4(1996), pp. 8-29.

12) Zajac, Edward J., Matthew S. Kraatz, and Rudi K. F. Bresser. "Modeling the Dynamics of Strategic Fit: A Normative Approach to Strategic Change." *Strategic Management Journal* Vol. 21, No. 4(2000), pp. 429-453; Nadler, David A., and Michael L. Tushman. "A Model for Diagnosing Organizational Behavior." *Organizational Dynamics* Vol. 9, No. 2(1980), pp. 35-51.

13) Volberda, Henk W. "Toward the Flexible Form: How to Remain Vital in Hypercompetitive Environments." *Organization Science* Vol. 7, No. 4(1996), pp. 359-374; Doz, Yves L., and Mikko Kosonen. "Embedding Strategic Agility: A Leadership Agenda for Accelerating Business Model Renewal." *Long Range Planning* Vol. 43, No. 2-3(2010), pp. 370-382; Eisenhardt, Kathleen M., and Jeffrey A. Martin. "Dynamic Capabilities: What Are They?" *Strategic Management Journal* Vol. 21, No. 10-11(2000), pp. 1105-1121.

시대의 국가전략 및 정책 수립 과정에도 응용 가능한 통합적 분석 프레임워크로 가능하며, 무엇보다 AI의 안보화(securitization)와 같이 복합적이고 불확실한 전략 환경을 이해하는데 유의미한 이론적 설명력을 제공한다.

2. 전략적 적응 이론의 국방조직 적용 가능성

전략적 적응 이론은 그 기원이 기업 조직의 환경 대응 전략에 있음에도 불구하고 국가안보와 군사 조직의 변화 과정 분석에도 활용될 수 있다. 21세기 이후 급격하게 전개된 ‘군사 기술 혁신’은 기존의 작전 방식이나 조직 구조를 근본적으로 재구성할 필요성을 제기하고 있으며, 이는 전략적 적응의 관점에서 분석될 수 있는 중요한 사례들을 낳고 있다. AI, 정밀 유도무기, 무인 전력 체계, 양자 통신 등은 단순히 장비나 기술의 진보에 그치지 않고, 작전 개념 및 교리, 부대 편성, 지휘통제 체계 전반에 걸친 변화와 진화를 수반하고 있다.

이러한 기술 변화는 단순히 내부 기술 부서나 연구조직이 담당할 수 있는 범위를 넘어선다. 변화의 핵심은 기술을 ‘채택’하는 차원이 아니라, 기술의 속성과 운용 방식에 적합한 조직 및 정책 구조를 새롭게 ‘조정’하고 ‘재설계’하는 문제이기 때문이다. 이러한 측면에서 기술 발전 속도가 군사 규범, 조직문화, 제도적 절차보다 앞서는 이른바 ‘기술-제도 불일치 현상’은 국방조직이 직면한 구조적 도전 중 하나로 떠오르고 있다.¹⁴⁾ 이때 전략적 적응은 조직이 수동적으로 기술을 받아들이는 것이 아니라, 외부 기술환경의 변화를 전략적 기회로 전환하기 위한 능동적 조치로 기능한다.

국방조직의 전략적 적응을 요구하는 외부 환경 변화는 기술 발전 자체만이 아니다. 지정학적 경쟁의 심화로 발생하는 미·중 기술 패권 경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁 등은 군사적 대응 방식의 탈전통화를 가속화시키고 있다. 이제 전쟁은 단순한 군사력의 충돌이 아니라, 디지털, 정보, 알고리즘이 전장을 지배하는 비가시적 경쟁의 양상을 보이고 있다. 이에 따라 국방조직은 전통적 작전 중심 패러다임에서 벗어나 기술 기반의 전략 통합적 사고체계로 전환할 필요에 직면해 있다.

이러한 배경 속에서 미국 국방부의 CDAO의 출범은 전략적 적응 이론의 대표적 적용 사례로 평가할 수 있다. CDAO는 기존의 국방 디지털 서비스(DDS), 합동인공지능센터(JAIC), 데이터 분석 플랫폼(Advana) 등을 통합하여 구성되었으며, AI 기반 국방 전략 수립과 실행

14) Krepinevich, Andrew F. “Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions.” *The National Interest* No. 37(1994), pp. 30-42; Farrell, Theo. “The Dynamics of British Military Transformation.” *International Affairs* Vol. 84, No. 4(2008), pp. 777-807.

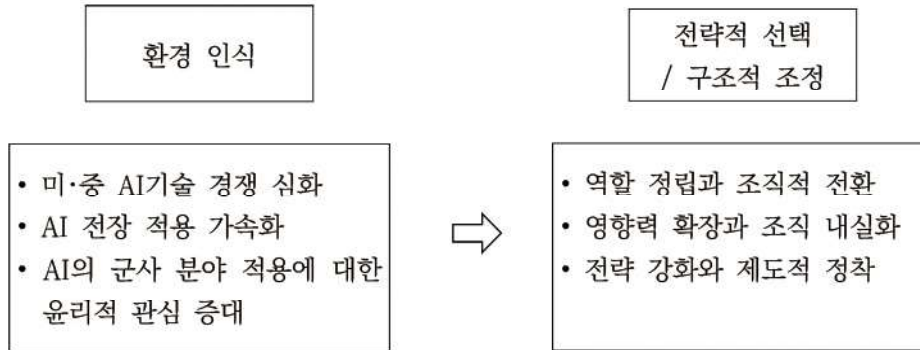
을 위한 핵심 거버넌스 체계로 설계되었다. 이는 기술 격차 심화, 민간 주도의 기술 주도권 이행, 디지털 전장 확대 등 외부의 전략 환경 변화에 대응하기 위해 국방부가 조직 전체의 기능, 리더십, 자원 분배 방식까지 재조정된 결과로 볼 수 있다.

3. 분석의 틀

본 논문은 미국 국방부 CDAO의 출범과 운영 사례를 분석하고, 이를 한국의 AI 국방 분야에 대한 함의를 도출하는 데 목적이 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 전략적 적응 이론을 분석 틀로 설정하며, 이에 환경 인식 - 전략적 선택 - 구조적 조정이라는 틀에서 CDAO의 성립 배경과 실천 전략을 분석하고자 한다. 이 분석 틀은 다음과 같은 논리적 전제를 기반으로 한다. 첫째, AI 기술의 군사적 적용은 단순한 기술적 진보가 아닌, 작전 개념, 조직문화, 정책 체계 전반에 영향을 미친다. 둘째, 국방조직은 기술에 단순히 반응하는 수동적 행위자가 아니라, 전략 환경을 능동적으로 해석하고 그에 맞추어 구조를 전환하는 적응 주체로 기능한다.

이 분석 틀을 CDAO 사례에 적용하면 다음과 같은 구조적 분석이 가능하다. 첫째, 환경 인식 단계에서는 미·중 AI 기술 패권 경쟁, AI 전장 적용 가속화, AI의 군사 분야 적용에 대한 윤리적 관심 증대 등 외부 환경의 급격한 변화에 대한 미국 국방부의 인식 변화를 판단할 수 있다. 둘째, 전략적 선택 및 구조적 조정에서는 기존의 국방 디지털 서비스(DDS), AI 센터(JAIC), 기업 분석 플랫폼(Advana) 간의 기능 중첩을 통합하고, 기술-정책-작전 간 연계를 강화한 방식이 분석될 수 있다. 더 나아가 조직 구조 재설계에서는 CDAO라는 새로운 통합조직의 설계 원칙, 인력 구성, 권한 분포, 정책 진행 방향 등을 중심으로 조직 진화의 결과를 평가할 수 있다. 이러한 분석 틀은 단순히 미국 CDAO의 내부 분석에 그치지 않고, 한국 국방 조직의 구조적 한계와 미래 개편 방향을 평가하는 비교 기준으로도 활용된다. 즉, 한국이 유사한 전략 환경에서 효과적으로 적응하기 위해서는 어떠한 제도적 기반, 조직 운영 방식, 정책 조율 메커니즘을 구축해야 하는지를 판단하는 데 실증적 근거를 제공한다.

〈그림 1〉 분석의 틀



기존 이론에서는 환경 인식, 전략적 선택, 구조적 조정이라는 일반적인 분석의 틀을 제공했다. 그러나 본 연구에서는 전략적 선택과 구조적 조정을 통합하여 분석하고자 한다. 이는 CDAO라는 조직의 등장과 발전에 대한 미국 정부 및 국방부의 전략적 선택을 뒷받침할 문서화된 근거를 충분히 확보하기 어렵기 때문이다. 이러한 한계로 인해 미국 정부 및 국방부의 전략적 선택은 실제로 식별된 조직 개편과 제도 변화를 토대로 추론할 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 전략적 선택과 구조적 조정을 하나의 분석 틀로 제시한다.

III. AI 등장에 따른 외부 전략 환경 변화

1. 미·중 AI기술 경쟁 심화

21세기 AI 기술의 발전은 단순한 산업 경쟁을 넘어서 국가 전략과 국제질서의 핵심 변수로 부상하고 있다. 미국과 중국은 AI를 군사력, 정보력, 외교력 등 전방위 국력의 핵심 축으로 인식하고, 기술 개발과 표준 주도권을 둘러싼 전면적인 전략 경쟁을 전개하고 있다. AI는 양국 모두에게 있어 경제적 생산성과 안보 역량을 동시에 강화할 수 있는 범용 기술(general purpose technology)로 간주되고 있으며, 이에 AI 주도권 확보는 국가안보와 직접 연결된 사안으로 다뤄지고 있다. 이러한 배경에서 AI의 안보화는 더 이상 선택이 아닌, 필수 전략으로 받아들여지고 있으며, 무엇보다 군사 및 정보 영역에서의 경쟁이 첨예하게 전개되고 있다.¹⁵⁾

15) Hoadley, Daniel S., and Nathan J. Lucas. *Artificial Intelligence and National Security*

미국은 AI 분야에서의 선도적 위치 유지를 위해 2018년 『국가 AI 전략 프레임워크』를 수립한 이후 국방부 산하에 합동인공지능센터(JAIC)를 설치하고, 이어서 2022년에는 디지털·AI 전략을 총괄하는 '최고 디지털 및 인공지능 사무소(CDAO)'를 출범시키는 등 조직 개편과 전략 수립에 박차를 가해왔다.¹⁶⁾ 이러한 일련의 조치는 AI 기술을 조기 실전 적용 가능한 역량으로 제도화하려는 노력과 시도이며, 중국의 추격을 적극적으로 차단하려는 대응 전략의 일환으로 볼 수 있다.

반면, 중국은 2017년 『차세대 인공지능 발전계획』을 통해 2030년까지 세계 AI 패권 국가로 도약하겠다는 비전을 천명했으며, 군민융합 전략을 통해 민간 AI 기술을 국방 기술에 적극 적용하고 있다. 특히, 중국 인민해방군은 AI 기반의 지휘통제 시스템, 무인전력 운영, 정보전 인프라 구축 등을 중점 과제로 삼고 있으며, 미국과의 '비대칭 경쟁'을 통해 전통적 열세를 극복하려는 전략을 구사하고 있다.¹⁷⁾

이러한 미·중 간 AI 경쟁은 단순한 기술적 우열의 문제가 아니라, AI 주권(AI sovereignty), 국제 규범 주도권, 그리고 AI 거버넌스 모델의 정치적 정당성 확보를 둘러싼 복합적 경쟁으로 확장되고 있다. 특히, AI 기술은 알고리즘의 설계와 훈련 데이터, 운영 방식 등에 따라 민주주의와 권위주의 간 거버넌스 모델을 반영하는 특성이 있으며, 이에 해당 분야의 기술의 패권은 정치 및 이념 질서의 경쟁과도 직결된다. 따라서 AI 기술은 냉전 시기의 핵무기와 같이 단순한 억제 수단이 아닌, 전면적인 영향력 투사 수단으로 기능하게 되며, 기술 경쟁은 필연적으로 군사 영역으로 확장된다.

결국, 미·중 간 AI 기술 경쟁의 심화는 전통적 군비 경쟁보다 비가시적이고 기술 의존적인 전장 구도를 만들고 있으며, 이러한 환경에서 군사 조직의 전략적 적응 능력은 국가안보의 핵심 요소로 부상하고 있다. 미국이 JAIC에 이어 CDAO를 출범시킨 것도 단순한 기술 추격

(Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2018. 4. 26), pp. 1-38; Lee, Kai-Fu. *AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order* (New York: Harper Business, 2018), p. 22; Horowitz, Michael C. "Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power." *Texas National Security Review* Vol. 1, No. 3(2018), pp. 36-57.

16) National Science and Technology Council (NSTC). *The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan: 2019 Update* (Washington, D.C.: Executive Office of the President of the United States, 2019), pp. 1-44; Hoadley, Daniel S., and Nathan J. Lucas (2018).

17) State Council of the People's Republic of China. *New Generation Artificial Intelligence Development Plan* (Beijing: July 20, 2017); Kania, Elsa B. *Battlefield Singularity: Artificial Intelligence, Military Revolution, and China's Future Military Power* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2019), pp. 3-46; Kania, Elsa B., and Lorand Laskai. *Myths and Realities of China's Military-Civil Fusion Strategy* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2021).

이 아니라, 조직과 전략을 통합하는 적응형 거버넌스 체계 구축이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 이와 같은 구조적 대응은 기술 격차를 유지하고, 전략 환경의 불확실성에 선제적으로 대응할 수 있는 핵심 수단으로 작용하고 있으며, 이는 본 논문이 채택한 전략적 적응 이론과도 긴밀히 연결된다.

2. AI 전장 적용 가속화

최근 군사 환경에서의 가장 획기적인 변화 중 하나는 AI를 중심으로 한 디지털 전장화의 진전이다. AI 기술은 기존의 전통적인 무기 체계나 작전 운영 방식과는 본질적으로 다른 데이터 기반의 자동화된 판단 및 실행 구조를 가능하게 하며, 이는 단순한 무기 수준의 혁신을 넘어서 작전 개념, 지휘체계, 전략 환경 전반에 걸친 구조적 변화를 야기하고 있다. 전장이 더 이상 병력 중심의 물리적 충돌 공간이 아닌, 센서-데이터-알고리즘으로 구성된 지능적 공간(intelligent battlespace)으로 전환되고 있다는 점에서 AI는 오늘날 군사 혁신의 중심축으로 자리매김하고 있다.¹⁸⁾

AI 기반 전장 환경의 핵심은 정보의 실시간 수집, 분석, 판단, 적용 및 실행을 가능케 하는 통합적 지능 체계에 있다. 이를 통해 적의 위치, 아군의 배치, 민간인의 활동, 환경 변화 등 전장 내 모든 요소에 대한 상황 인식이 실시간으로 가능해지며, 이는 전통적 작전에서 요구되었던 지휘관의 직관이나 경험보다 훨씬 더 빠르고 정확한 의사결정을 가능하게 한다.¹⁹⁾ 예를 들어, AI는 위성 이미지나 드론 영상에서 자동으로 적군의 움직임을 식별하고 위협 순위를 분석하며, 필요시 자동으로 대응 방안을 제안하거나 실행하는 역할을 수행할 수 있다. 이는 C4ISR 체계 전반의 구조를 AI 중심으로 재편하는 결과를 초래한다.

AI 기술의 군사적 적용은 지휘통제 방식의 분산화 및 자율화를 동반한다. 인간 중심의 지휘체계는 정보의 획득과 판단, 명령 전달의 속도에서 본질적인 한계를 갖는다. 반면, AI 기반의 작전 체계는 현장에서 직접 판단 및 행동하는 '전술적 자율성(tactical autonomy)'을 보장할 수 있으며, 이를 통해 전체 작전 체계의 반응 속도와 효율성이 비약적으로 향상된다. 무엇보다 다영역 통합작전(Multi-Domain Operations, MDO) 환경에서는 AI가 공중, 지

18) Kania, Elsa B., pp. 3-46; National Security Commission on Artificial Intelligence (U.S.). *National Security Commission on Artificial Intelligence: Interim Report, November 2019* (Washington, D.C.: National Security Commission on Artificial Intelligence, 2019), pp. 1-66.

19) Horowitz, Michael C. "Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power." *Texas National Security Review* Vol. 1, No. 3(2018), pp. 36-57; National Security Commission on Artificial Intelligence (U.S.).

상, 해상, 사이버, 우주 영역 간의 데이터 융합을 실현하고, 이를 바탕으로 한 교차 영역 작전이 가능하게 된다.²⁰⁾

또한, AI는 전장에서 적의 행동을 분석하고 신속하게 대응할 수 있는 새로운 작전 수행 방식을 가능하게 하고 있다. COA-GPT와 같은 최신의 알고리즘은 지휘관이 입력한 임무 정보(텍스트 및 이미지 포함)를 기반으로 전략적으로 정렬된 행동 방안(courses of action)을 몇 초 만에 생성하며, 지휘관의 피드백에 따라 실시간으로 이를 수정할 수 있다. 이러한 기능은 급변하는 전장 상황에 능동적으로 대응하고 작전 계획의 불일치를 보완하며, 기회 요소를 효과적으로 포착할 수 있는 역량을 제공한다. COA-GPT는 이처럼 효율성과 적응력을 동시에 갖춘 AI 기반 전장관리 도구로 부상하고 있다.²¹⁾

이러한 AI 기반 전장화는 국방조직에 중대한 도전과 동시에 기회를 제공한다. 즉, AI 중심의 작전 개념 정립, 데이터 기반의 조직문화 전환, 인력구조와 훈련 체계의 재설계가 요구된다. 이는 기술만의 문제가 아니라, 정책, 조직, 윤리, 법 제도까지 통합된 대응이 필요한 전략적 전환의 문제이다. 특히, 미국 국방부가 기존 디지털 조직들을 통합하여 CDAO를 출범시킨 것은 이러한 전환을 제도적 그리고 조직적으로 수용하기 위한 전략적 적응 사례로 평가할 수 있다. 결론적으로 AI 기반 디지털 전장화는 단순한 기술 채택의 문제가 아니라, 전장의 작전환경의 총체적 재구성을 수반하는 구조적 변화이다. 이 변화에 적절히 대응하지 못할 경우 정보우위와 전장 주도권 모두를 상실할 수 있으며, 이는 국가안보의 근간을 위협하는 결과로 이어질 수 있다.

3. AI의 군사 분야 적용에 대한 윤리적 관심 증대

AI 기술의 군사적 활용이 본격화되면서 기술적·전술적 논의와 더불어 윤리적·법적 책임 문제에 대한 국제사회의 관심이 급격히 증대하고 있다. 인공지능이 전투 결정이나 치명적 무력 행사의 주체로 활용될 수 있다는 가능성은 기존의 군사 규범과 국제 인도법 체계에

20) U.S. Department of Defense. *Summary of the Joint All-Domain Command and Control (JADC2) Strategy* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2022), pp. 1-10.

21) COA-GPT란, 군사 작전에서 가능한 행동 방안(courses of action, COA)을 대규모 언어모델(GPT)에 기반하여 자동으로 생성 및 수정하는 AI 시스템으로서 지휘관이 입력한 임무 목표와 전장 정보를 바탕으로 몇 초 만에 전략적으로 정렬된 작전 대안을 제시하고 지휘관의 피드백에 따라 실시간으로 보완할 수 있다. 이를 통해 전통적으로 시간 소요가 많고 복잡했던 계획 수립 과정을 단축하며, 변화무쌍한 전장 상황에서 발생하는 계획상의 불일치를 보완하고 기회 요소를 포착할 수 있는 잠재력을 제공한다. Goecks, Vinicius G., and Nicholas Waytowich. "Coa-GPT: Generative Pre-Trained Transformers for Accelerated Course of Action Development in Military Operations." 『2024 International Conference on Military Communication and Information Systems (ICMCIS)』, IEEE 발표 논문(2024).

심대한 도전으로 인식되고 있는 것이다. AI 기반 무기 체계가 인간의 개입 없이 공격 대상을 식별하고 사격을 결정하는 ‘자율 살상 무기 체계(Autonomous Weapon Systems, AWS)’로 변화하고 있는 상황에서 누가 어떤 행위에 대해 도덕적 그리고 법적 책임을 질 수 있는가 하는 문제는 기술 도입의 범위와 속도에 결정적 영향을 미치고 있다. AI의 윤리적 적용과 관련된 대표적 쟁점은 다음과 같다. 첫째, ‘의사결정의 인간 통제 문제’이다. AI 시스템이 제안한 전투 행위를 인간이 승인하는 체계는 허용되더라도 완전 자율형 무기체계에서 인간의 개입이 사라질 경우 전쟁 행위의 도덕적 책임 주체가 불분명해질 수 있다.²²⁾ 둘째, ‘차별적 피해 및 편향성 문제’다. AI 알고리즘은 훈련 데이터에 따라 특정 집단에 대한 과도한 위협 판단을 내릴 수 있으며, 이는 전투 중 민간인 피해나 인종 및 종교에 따른 차별적 타격으로 이어질 위험이 있다.²³⁾ 셋째, ‘전쟁 개시의 문턱을 낮출 수 있다’는 우려도 존재한다. AI 기반 무기체계는 인간의 심리적 저항 없이 작전을 수행할 수 있기에 정부가 무력 사용을 더욱 쉽게 결정하는 경향을 조장할 수 있다는 비판이 제기된다.²⁴⁾

이러한 배경에서 국제사회는 AI 군사 활용에 대한 윤리적 규범 정립을 위한 논의를 본격화하고 있다. 대표적으로 유엔 차원의 자율무기 체계 논의에서는 ‘의미 있는 인간의 통제(meaningful human control)’ 원칙을 중심으로 자율무기의 규제 가능성과 윤리적 기준 설정에 대한 논의가 진행되었다. 또한, 국가들은 군사 AI 개발에 있어 신뢰성과 통제 가능성, 법적 준수 요건을 포함한 윤리 원칙을 마련하고 이를 정책화하려는 노력을 강화하고 있다.²⁵⁾ 특히, 미국 국방부는 2020년 ‘DOD AI 윤리 원칙’을 채택하여, AI의 군사 활용이 ‘책임성, 공정성, 추적 가능성, 신뢰성’ 등의 원칙에 부합해야 함을 명시하고 있으며, 이후

22) Amoroso, Daniele, and Guglielmo Tamburrini. “Autonomous Weapons Systems and Meaningful Human Control: Ethical and Legal Issues.” *Current Robotics Reports* Vol. 1(2020), pp. 187-194; Taddeo, Mariarosaria, and Alexander Blanchard. “Accepting Moral Responsibility for the Actions of Autonomous Weapons Systems—A Moral Gambit.” *Philosophy & Technology* Vol. 35, No. 3(2022).

23) Alexander Blanchard and Laura Bruun. *Bias in Military Artificial Intelligence* (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], December 2024), pp. 8-10; Carlos Batallas, “When AI Meets the Laws of War,” IE University.

24) Erskine, Toni, and Steven E. Miller. “AI and the Decision to Go to War: Future Risks and Opportunities.” *Australian Journal of International Affairs* Vol. 78, No. 2(2024), pp. 135-147; Michael C. Horowitz and Paul Scharre. *Meaningful Human Control in Weapon Systems: A Primer* (Washington, DC: Center for a New American Security, 2015), pp. 1-16.

25) Austria, Belgium, Brazil, Chile, Ireland, Germany, Luxembourg, Mexico, and New Zealand. *Joint Commentary on Guiding Principles A, B, C and D*, Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (GGE LAWS), September 1, 2020, pp. 1-6; United Nations Office for Disarmament Affairs, “Experts Reflect on Novel Approaches to Meaningful Human Control.”

CDAO가 이를 구체적 정책과 작전 시스템에 반영하는 역할을 수행하고 있다.²⁶⁾

AI의 군사 활용에 대한 윤리적 관심 증대는 기술 도입과 무기 체계 개발의 속도를 제한하는 요인인 동시에 국방 거버넌스의 성숙도를 판단하는 중요한 기준으로 작용하고 있다. 오늘날 군사기술의 패권은 단순히 속도나 효율성으로 결정되는 것이 아니라, 국제적 정당성과 사회적 수용 가능성에 기반한 신뢰성 확보가 병행될 때 비로소 완성된다. 이는 미·중 기술 경쟁 구도에서도 중요한 변수로 작용하고 있다. 미국은 AI의 책임 있는 사용을 강조하며 동맹국과의 신뢰 네트워크 형성을 추구하고 있고, 이는 기술적 우위뿐 아니라 윤리적·법적 리더십의 확보를 통한 영향력 확장 전략과도 연결된다.²⁷⁾

결국 AI의 군사적 활용은 제도, 가치, 통제 메커니즘의 문제로 확장되고 있다. 이러한 점에서 윤리적 기준의 부재는 국제 규범 위반, 동맹 협력의 장애, 국내 여론 반발 등 복합적 리스크로 이어질 수 있다. 따라서 국방 AI 전략은 기술 개발과 병행하여 윤리적 가이드라인의 수립, 통제 체계 설계, 정책의 투명성 강화를 포함하는 통합적 대응체계를 필요로 한다. 미국의 경우 CDAO가 기술 실용화뿐 아니라, AI 윤리 원칙을 조직 구조와 작전 설계에 내재화하는 역할을 수행하고 있으며, 이는 향후 AI 시대의 군사 거버넌스가 갖추어야 할 기준점으로서 주목할 필요가 있다.

IV. 외부 전략 환경 변화에 따른 CDAO의 등장과 역할 변화 분석

미국 국방부의 CDAO 출범은 갑작스럽게 이루어진 것이 아니라, 2018년 이후 축적된 일련의 제도적 변화와 조직적 실험의 결과였다. 당시 미국 국방부는 디지털 현대화 전략과 인공지능 전략을 발표하며 AI를 단순한 기술이 아닌 미래 전장의 핵심 역량으로 규정했다.²⁸⁾ 이러한 기조 아래 합동인공지능센터(JAIC)가 창설되어 국방 전반의 AI 프로젝트를 추진했으며, 국방 디지털 서비스(DDS), 최고데이터책임관(CDO), 데이터 분석 플랫폼인 Advana 등이 별도로 운영되었다. 그러나 이들 조직은 각기 다른 체계와 기준으로 활동하면서 중복이

26) U.S. Department of Defense, "DoD Adopts Ethical Principles for Artificial Intelligence."

27) The White House. "Memorandum on Advancing the United States Leadership in Artificial Intelligence: Harnessing Artificial Intelligence to Fulfill National Security Objectives and Fostering the Safety, Security, and Trustworthiness of Artificial Intelligence Technologies" (October 24, 2024).

28) U.S. Department of Defense, "Memorandum on Establishment of the Chief Digital and Artificial Intelligence Officer"; U.S. Department of Defense, "Memorandum on the Initial Operating Capability of the Chief Digital and Artificial Intelligence Officer";

나 단절이 발생하는 한계를 노출했다.

이러한 분산 구조를 극복하기 위해 국방부는 2021년 말부터 통합된 지휘 체계를 마련하기 시작했고, 2022년 2월 CDAO가 공식적으로 출범하게 되었다. 출범과 동시에 CDAO는 국방부 전체의 AI와 데이터 정책을 조율하는 컨트롤 타워로 자리매김하며 디지털 전환을 제도적·전략적 차원에서 추진할 수 있는 기반을 마련했다. 이로써 CDAO는 단순한 조직 개편을 넘어, 국방부가 AI와 디지털 역량을 통합적으로 관리하고 미래 전장 운영에 본격적으로 적용할 수 있는 구조적 토대를 제공하게 되었다.²⁹⁾

1. 2022년 : 역할 정립과 조직적 전환

2022년은 미국 국방부가 디지털 전환과 AI 전략의 새로운 전기를 마련한 중요한 해였으며, 그 중심에는 CDAO가 있었다. CDAO는 기존에 국방부 내에 흩어져 있던 여러 디지털 관련 조직들을 통합한 새로운 기구로서 국방 AI 및 디지털 전략의 근본적인 재정비를 상징한다. 특히, 국방에서 AI 기술의 활용이 점점 확대되고 국가 간 기술 경쟁이 심화되는 가운데 미국은 AI를 단순히 기술적 요소가 아니라, 작전환경과 전략 수립 전반을 변화시키는 핵심 수단으로 인식하고 있다. 이러한 인식은 곧 CDAO의 역할 정립에도 큰 영향을 미쳤다. CDAO는 단순히 새로운 기술을 도입하거나 실험하는 부서가 아니라, 국방부 전체의 AI 및 디지털 역량을 조율하고 연결하는 컨트롤 타워로서 역할을 담당한다. 기존에는 AI 개발, 데이터 분석, 시스템 혁신이 각각 다른 조직에서 이뤄졌고, 그로 인해 중복되거나 단절되는 경우가 많았다. 이를 해결하기 위해 CDAO는 관련 기능을 하나의 지휘체제로 통합하고, 정책 수립부터 기술 적용까지 전 과정을 연계하여 추진할 수 있는 체계를 구축하였다. 이와 같은 접근을 통해 국방부 내 디지털 자산과 AI 응용이 더욱 유기적으로 연결되었으며, 전 부서가 공통된 기준과 전략 아래에서 움직일 수 있는 기반이 마련되었다.³⁰⁾

무엇보다 CDAO는 AI 기술을 무조건 확대하기보다는 그 기술이 작동할 수 있는 기반을 제대로 갖추는 일에 우선순위를 두었다. AI 모델을 만들기 전에 먼저 필요한 것은 양질의 데이터이며, 국방부 내 각 부서가 자신이 보유한 데이터를 정확히 이해하고 관리할 수 있어야 한다는 것이 핵심적인 접근 방식이다. 따라서 CDAO는 출범 이후 데이터 → 분석 → AI

29) U.S. Department of Defense. "Memorandum on Establishment of the Chief Digital and Artificial Intelligence Officer" (December 8, 2021);

30) Catherine Buchaniec, "Pentagon Artificial Intelligence Boss Says Real Data to Guide Work," *C4ISRNET* (September 15, 2022); Colin Demarest, "Pentagon's AI Ambitions Require High-Quality Data, CDAO's Martell Says," *Defense News* (December 14, 2022).

라는 계층적 구조를 설정하고, 우선적으로 데이터 품질 개선과 분석 기반 구축에 집중했다.³¹⁾

이 과정에서 실전 데이터를 구축하기 위해 노력했다. 실제 공군과의 협력 하에 AI가 탑재된 무인기를 시험 비행하는 프로젝트가 진행되었다. 이 실험은 실제 작전환경에서 AI 시스템이 어떻게 판단하고 대응하는지를 확인하는 중요한 과정이었다. 이를 통해 CDAO는 기술이 실제로 작동하는 방식과 그에 따른 정책 및 운영 기준을 함께 점검할 수 있었다. 이처럼 기술 개발과 실전 응용을 동시에 고려하는 CDAO의 접근은 기존과 다른 실천 중심의 전략으로 볼 수 있다.³²⁾

또한, CDAO는 AI의 확산과 함께 그에 따르는 윤리적 책임과 통제 문제에도 각별한 관심을 기울였다. AI 기술이 무기화되거나 작전에 사용될 경우 의도하지 않은 피해나 책임 소재 불분명 등의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이를 해결하기 위해 미국 국방부는 2022년 '책임 있는 AI 전략'을 수립하고, CDAO가 이를 실제 정책과 운영에 반영하는 역할을 담당하도록 했다. CDAO 내부에는 AI 윤리 전담 부서가 설치되어 있으며, AI의 판단 과정이 공정하고 신뢰할 수 있도록 하는 기준을 수립하고 있다. 이 과정에서는 인간의 개입이 어느 정도까지 보장되어야 하는지, AI가 어떤 기준 아래 작동해야 하는지 등에 대한 구체적인 논의가 이루어지고 있다.³³⁾

이러한 흐름을 종합하면 2022년은 CDAO가 국방부 내에서 그 역할과 정체성을 명확히 정립하고 전략적으로 자리 잡은 해라고 할 수 있다. 기술 중심의 조직에서 벗어나 데이터 기반의 정책 중심 조직으로 그리고 윤리와 실용을 동시에 고려하는 균형 잡힌 전략 기관으로 변화해 나간 것이다. AI 기술을 작전환경에 도입하는 데 있어 필요한 인프라, 인식, 절차를 체계적으로 정비했다는 점에서 CDAO의 등장 첫해는 향후 국방 AI 전략의 성패를 좌우할 토대를 마련한 시기였다. 이와 같은 토대를 기반으로 CDAO는 AI 기술의 확대뿐 아니라, 그것이 책임 있고 안전하게 운용되도록 만드는 기준과 문화를 정립하고 있다. 이는 단순히 미국 내 조직 개편에 그치지 않고 동맹국들과의 협력 체계를 강화하고, 국제적인 AI 규범 형성에서도 선도적 역할을 수행할 수 있는 역량을 구축하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

31) Catherine Buchaniec (2022); Colin Demarest(2022); Brandi Vincent, "2022 in Review: What the Pentagon's CDAO Accomplished in Its Inaugural Year," *DefenseScoop* (December 30, 2022).

32) CDAO Public Affairs, "DoD CDAO Partners with USAF to Conduct Developmental Test Flight of AI and Autonomy-Enabled Unmanned Aerial Vehicle," *CDAO Public Affairs* (June 22, 2022).

33) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Adopts Responsible Pathway to AI Development and Acceleration," *Chief Digital and Artificial Intelligence Office Press Announcement* (June 22, 2022); Brandi Vincent (2022).

2. 2023년 : 영향력 발휘와 조직 내실화

앞서 언급한 것처럼 CDAO는 2022년의 공식 출범을 계기로 조직의 통합 기반을 구축하고, 국방 내 디지털 및 AI 역량을 하나로 결집시키는 구조적 전환을 시작했다. 하지만 CDAO가 단순히 여러 기존 조직을 합친 통합체 이상의 의미를 갖게 된 것은 바로 2023년부터이다. 이 해는 CDAO가 본격적으로 국방부 전체의 AI 전략을 기획하고 실행하며 작전 수준에 이르기까지 기술을 실용화하는 실천 중심 조직으로 변모한 시점이었다. 이러한 전환은 AI 기술이 이미 작전환경과 지휘체계 전반에 실질적 영향을 미치는 현재형 전략기술이라는 인식에서 출발한다. 특히, 미·중 간 기술 패권 경쟁이 심화되고 AI가 전장의 핵심적 요소로 자리잡으며 미국 국방부는 기존의 기술 실험 단계를 넘어 실전 연계 가능성 검증 및 제도를 동반한 전략적 도입을 본격화할 필요가 있었다. 이와 같은 흐름 속에서 CDAO는 작전환경 중심의 기술 적용 실험과 정책 설계 기능을 동시에 수행하는 기관으로 기능하게 된다.

대표적인 사례가 바로 2023년 CDAO가 주도한 GIDE(Global Information Dominance Experiments) V 및 VI의 재개다. GIDE는 실제 전투사령부와 협력하여 AI 기반 판단, 자동화된 의사결정, 데이터 공유 체계가 실전 환경에서 어떻게 작동하는지를 실험하는 구조화된 워크플로우 실험이다. CDAO는 이 실험을 통해 기존의 합동작전(JADC2) 개념을 실증하고, 기술적 장벽뿐 아니라 정책·보안·문화적 장애 요인까지 포괄적으로 식별했다. 이는 AI가 실전에서 단지 작동하는 것이 아니라, 조직 전체가 이를 수용하고 조율할 수 있는 시스템으로 전환될 수 있는지를 평가하는 전환점이었다. GIDE 외에도 CDAO는 국방부 내 다양한 계층과 실무자들이 참여할 수 있는 AI 실험문화 조성에 박차를 가했다. 2023년에는 유럽사령부(EUCOM)와 인도-태평양사령부(INDOPACOM)에 AI Battle Labs를 설치하고, 이를 통해 현장 중심의 기술 실험을 상시화했다. 더불어 BRAVO 해커톤 시리즈를 통해 다양한 기술 인재와 실무자들이 실제 작전 데이터를 기반으로 문제 해결형 AI 프로토타입을 공동 설계할 수 있는 환경도 마련했다.³⁴⁾

AI 기술의 실용화가 급속도로 진전되는 가운데 CDAO는 기술의 확산 속도만큼 책임성과 윤리성 확보를 위한 제도화 작업도 병행했다. 2022년에 수립된 '책임 있는 AI 전략

34) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and Artificial Intelligence Office Hosts Global Information Dominance Experiments," *Press Release* (January 30, 2023); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and Artificial Intelligence Office Hosts Sixth Global Information Dominance Experiment," *Press Release* (June 14, 2023); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD to Establish AI Battle Labs in EUCOM, INDOPACOM," *Press Release* (September 27, 2023).

(Responsible AI Strategy & Implementation Pathway)'을 기반으로 2023년에는 이를 실제로 구현할 수 있는 'RAI 툴킷(Responsible AI Toolkit)'을 공개했다. 이 툴킷은 AI가 설계·개발·운용되는 전 단계에 걸쳐 공정성, 신뢰성, 인간 개입, 설명 가능성 등 핵심 원칙이 구현되고 있는지를 점검할 수 있도록 설계되었으며, 국방부 내부뿐 아니라 외부 민간 개발자도 동일한 기준을 적용받도록 표준화된 정책 기반을 제공한다. 이는 AI의 무기화 가능성과 이에 따르는 법적 및 사회적 책임 문제를 선제적으로 관리하기 위한 구조적 장치이기도 하다.³⁵⁾

이와 동시에 AI와 디지털 기술을 단지 소수 전문가의 전유물이 아닌 국방부 전체 구성원의 공통 언어와 문화로 확산시키기 위한 학습 기반도 마련되었다. MIT Horizon과 협력한 'Digital On-Demand' 플랫폼은 2023년부터 전 구성원이 온라인으로 AI, 클라우드, 양자 기술, 사이버보안 등의 핵심 주제를 학습할 수 있는 환경을 제공했다. 이러한 교육 강화는 CDAO의 전략이 조직 전체의 문화와 인식 전환을 유도하는 방향으로 확장되고 있음을 보여 준다. 이러한 활동들을 종합하는 전략적 문서로 2023년 CDAO는 기존의 2018년 AI 전략과 2020년 데이터 전략을 통합해 'Data, Analytics and AI Adoption Strategy'를 발표했다. 이 전략은 국방부 내 모든 조직이 '속도(speed), 책임(responsibility), 민첩성(agility), 반복 가능성(repeatability)'이라는 공통 원칙에 따라 AI를 도입하고 활용할 수 있도록 가이드라인을 제시한다. 즉, 중앙집중적 명령 체계가 아닌, 자율적 실행과 표준화된 정책 간의 균형을 통해 AI 활용의 범위를 제도권 전반으로 확장하려는 방향이다.³⁶⁾

마지막으로 CDAO는 자국 내부 조정 기능을 넘어서 동맹국 및 민간 파트너와의 협력 기반 확대에도 집중했다. 2023년 말에는 2024년 개최된 'Advantage DoD 2024' AI 심포지엄을 준비하며, 대규모 언어모델(LLM), 디지털 인재 전략, 국제 공조 표준화 등을 주요 의제로 설정했다. 이는 CDAO가 디지털 시대 국방 정책의 대외적 허브로 기능하려는 전략의 일환이며 AI 시대의 국제 협력 구도를 선제적으로 설계하려는 시도로 이해할 수 있다. 결국 2023년은 CDAO가 조직의 뼈대를 세우는 단계에서 벗어나, 실행 가능한 전략과 제도, 그리고 실제 작전 적용까지 아우르는 실질적 중심 기구로 역할을 확장한 시기였다.³⁷⁾ 기술의 도

35) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "CDAO Releases Responsible AI (RAI) Toolkit for Ensuring Alignment With RAI Best Practices," *Press Release* (November 14, 2023).

36) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Chief Digital and Artificial Intelligence Office Launches Access to Digital On-Demand Learning Platform," *Press Release* (November 16, 2023); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Deputy Secretary of Defense Kathleen Hicks Announces Publication of Data, Analytics and AI Adoption Strategy," *Press Release* (November 2, 2023).

37) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "CDAO Announces Its AI Symposium," *Press*

입뿐 아니라, 윤리, 교육, 문화, 국제 전략까지 포괄하는 이 같은 다층적 접근은 AI 시대 국방 거버넌스가 어떻게 설계되어야 하는지를 보여주는 주요 사례다. CDAO의 2023년 행보는 미국의 국방 혁신을 넘어 동맹국에게도 기술 도입을 넘어선 ‘조직의 전략적 적응’을 위한 실천 모델로서 시사점을 제공한다.

3. 2024년 : 제도적 정착과 국방 AI 생태계 확장

CDAO는 2023년을 거치며 AI 기반 실험과 윤리 체계 수립이라는 핵심 임무를 수행했다. 특히, 전투 실험(GIDE), BRAVO 해커톤, 책임 있는 AI 전략(RAI) 도입을 통해 기술 실용화와 제도화의 토대를 마련한 CDAO는 2024년에 이르러 그 역할과 범위를 한층 더 확장하게 된다. 2024년은 CDAO가 국방 디지털 전략의 설계자이자 실행자, 그리고 동맹 및 민간 생태계를 연결하는 조정자로 기능하게 된 결정적 전환점이었다. 이러한 전환의 기반에는 조직 내부의 구조적 변화가 있었다. CDAO는 2024년 상반기에 복잡해진 기술 환경과 임무 범위에 대응하기 위해 조직 내 기능별 고위 리더십 체계를 새롭게 구현했다. 과거 통합형 구조에서 벗어나, 전투 분석, 지휘통제 기술, 플랫폼 개발 등 주요 영역별로 책임자를 배치하고, 각 분야에서 실질적 전략 수립과 현장 연계를 강화한 것이다. 이는 CDAO가 기술 기획 및 연구개발에 국한되지 않고, 정책·작전·기술·조직이 결합된 실전형 디지털 거버넌스 기관으로 진화했음을 보여준다.³⁸⁾

조직적 기반 위에서 가장 핵심적으로 추진된 변화는 Open DAGIR(Open Data and Applications Government-owned Interoperable Repositories) 전략의 본격 실행이었다. Open DAGIR은 국방부 내 수많은 데이터 및 AI 애플리케이션을 하나의 플랫폼 안에서

Release (September 29, 2023).

38) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “DoD Chief Digital and AI Office Hosts First GIDE Industry Insights Forum,” *Press Release* (July 16, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “DoD Chief Digital and AI Office Launches Open DAGIR Challenge on Tradewinds,” *Press Release* (August 29, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “DoD Chief Digital and AI Office Hosts Responsible AI in Defense Forum,” *Press Release* (October 30, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “Department of Defense Chief Digital and AI Officer Announces New Leadership Hires,” *Press Release* (May 22, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “DoD Chief Digital and AI Office Introduces New Advana at Industry Day: Conference Spurs Industry Involvement in the Expansion of DOD’s Largest Big-Data Platform,” *Press Release* (September 18, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “DoD Chief Digital and AI Office Announces Award of Edge Data Integration Services Agreement,” *Press Release* (December 3, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “CDAO Announces New Approach to Scaling Data, Analytics and AI Capabilities,” *Press Release* (May 30, 2024).

상호운용이 가능하게 만들었다. 이 플랫폼은 GIDE 실험을 기반으로 발전하여 2024년 하반기에는 실제 전장 데이터 통합, CJADC2(Combined Joint All-Domain Command and Control) 연계까지 가능한 구조로 확장되었다. 그 결과, Open DAGIR은 단지 기술 프레임워크를 넘어서 AI 기반 전장 운영의 전략적 토대로 작동하게 되었다. 이러한 Open DAGIR의 확대는 기술적 진보에만 국한되지 않았다. CDAO는 이를 민간 및 산학연 생태계와 연결하는 구조로 제도화하고자 했다. 이를 위해 7월과 9월에는 각각 GIDE Industry Day와 Advana Industry Day를 개최하여 수많은 민간 기술 기업, 스타트업, 학계 연구자들이 CDAO 전략에 직접 참여할 수 있는 공식적인 협력 통로를 열었다. 특히, Advana는 국방부 내 400개 이상의 정보 시스템과 연결된 데이터 분석 플랫폼으로 Open DAGIR 전략의 기반 인프라로 기능하며, 데이터 중심의 디지털 국방 행정 생태계로 정착해가고 있다.³⁹⁾

기술과 생태계의 확대와 병행하여 CDAO는 AI 기술의 윤리성과 책임 문제에 대한 국제적 리더십 확보에도 박차를 가했다. 10월에는 NATO 및 국방 AI 파트너십 국가들을 초청하여 'Responsible AI in Defense Forum'을 개최하고, AI 무기화와 통제 문제에 대해 공동 대응할 수 있는 신뢰 기반의 윤리 원칙과 정책 실행 체계를 제시했다. 이 포럼은 책임 있는 AI를 실제로 구현하고 있는 미국 CDAO의 사례와 메커니즘을 동맹국과 공유하는 자리가 되었으며, 향후 국제적 표준화 논의에서도 미국 주도의 전략적 우위를 확보하는 기반이 되었다.⁴⁰⁾

이처럼 2024년의 CDAO는 내부적으로는 기능별 조직 역량을 분화 및 강화하고, 외부적으로는 개방형 생태계 구축과 국제적 제도 정착을 동시에 추진함으로써 AI 기반 국방 혁신의 종합적 조정자로 자리매김했다. 이는 CDAO가 기술을 만들고 실험하던 초기 단계에서 벗어나, 이제는 정책, 작전, 윤리와 산업을 동시에 조율하며 미래 전장 운영의 기반을 설계하

39) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Hosts First GIDE Industry Insights Forum," *Press Release* (July 16, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Launches Open DAGIR Challenge on Tradewinds," *Press Release* (August 29, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Hosts Responsible AI in Defense Forum," *Press Release* (October 30, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Department of Defense Chief Digital and AI Officer Announces New Leadership Hires," *Press Release* (May 22, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Introduces New Advana at Industry Day: Conference Spurs Industry Involvement in the Expansion of DOD's Largest Big-Data Platform," *Press Release* (September 18, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Announces Award of Edge Data Integration Services Agreement," *Press Release* (December 3, 2024); Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "CDAO Announces New Approach to Scaling Data, Analytics and AI Capabilities," *Press Release* (May 30, 2024).

40) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Responsible AI in Defense Forum," *Press Release* (October 30, 2024).

는 핵심 허브로 기능하고 있음을 의미한다. 결과적으로 CDAO의 2024년은 전략 실행에서 생태계 확장으로, 기술 실험에서 제도 정착으로 이어지는 구조적 진화를 보여준다. 무엇보다 Open DAGIR 전략은 AI 생태계의 전략적 운영 인프라이며, 책임 있는 AI 원칙은 선언을 넘어 국제적으로 공유 가능한 정책 장치로 자리잡았다. 이러한 변화는 한국을 포함한 우방국이 AI 기술을 국방에 도입하고자 할 때 인프라, 작전 연계, 윤리 기준, 산업 생태계까지 통합한 전략적 설계가 필요하다는 점을 분명히 시사한다.

4. 이후 CDAO의 발전

본 연구에서는 연구의 범위를 한정시키기 위해 2022년부터 2024년까지 CDAO의 발전을 살펴보았다. 이후 CDAO의 발전을 살펴보면 다음과 같다. 2025년 중반까지 CDAO는 내부 사업 및 전략 추진에서 여러 실질적 진전과 동시에 조직적·제도적 도전에 직면해 왔다. 예컨대, FY2025 예산안에서 미 국방부는 CDAO에 약 1억 3,990만 달러를 배정하며 AI/ML 역량 확장, 데이터 모델의 운영관리, AI 테스트 및 평가(assurance & test and evaluation) 인프라 강화 등에 집중하게 했다.⁴¹⁾ 또한, Open DAGIR 전략 하에 2024년 하반기부터 추진해 온 전장(command-and-control) 기업 수준의 엔터프라이즈 애널리틱스 및 데이터 공유 체계 등이 2025년 초반에 실제 성과를 보여주었다.⁴²⁾

가장 큰 변화는 2025년 8월 14일 자로, 국방부 차관급(Deputy Secretary of Defense)의 지침에 따라 CDAO가 미국 국방부 연구공학부(Under Secretary of Defense for Research & Engineering, USD(R&E)) 산하 기관으로 조직이 재배치된 것이다. 해당 재배치를 통해 CDAO는 연구 및 엔지니어링(R&E) 기능과의 밀접한 통합 하에 AI 전략부터 기술 개발, 프로토타입·시험·현장 적용까지의 기술 주기(lifecycle)를 더욱 연계성 있게 운영할 수 있게 되었다.⁴³⁾

41) Isaac Martin, "Breaking Down the DoD's Chief Digital & AI Office Budget for FY25," *ExecutiveGov*, February 14, 2025. <https://www.executivegov.com/articles/breaking-down-dod-cdao-fy25-budget>

42) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "CDAO Highlights Progress in Scaling Data and AI Capabilities at Six Month Mark of Open DAGIR," *Press Release* (January 10, 2025).

43) Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "CDAO Re-alignment to USD(R&E) Accelerates AI Transformation at DoD," *Press Release* (August 20, 2025).

V. 정책적 함의

CDAO는 2022년의 통합 출범을 시작으로 2023년 영향력 발휘와 조직 내실화를 거쳐 2024년에는 기술-정책-윤리 생태계를 유기적으로 확장하는 복합 전략 체계를 추진했다. 이와 같은 조직의 진화는 AI의 국방 활용을 단순한 기술 채택이나 R&D 중심 사업이 아닌, 정책적 통합성과 제도적 지속 가능성에 기반한 전략적 전환 과제로 인식하고 대응한 결과이다. CDAO의 3년간 성과는 국방 디지털 전환을 추구하고 있는 한국에게 다음 세 가지 측면에서 중요한 시사점을 제시한다.

첫째, 한국 국방 분야에서도 AI 전략의 통합 컨트롤 타워 구축이 시급하다. 현재 한국의 국방 AI 정책은 국방부, 방위사업청, 국방과학연구소(ADD), 국방정보본부 등 여러 기관으로 분산되어 있으며, 전략적 연계성과 실행 일관성이 결여되어 있다. 이에 따라 AI 관련 예산과 인력이 중복되거나, 부처 간 업무 중첩과 협력 부족으로 이어지는 문제가 반복되고 있다. 반면, CDAO는 합동인공지능센터(JAIC), 국방 디지털 서비스(DDS), Advana 등 기존 조직과 시스템을 하나의 사무소로 통합하고, 정책 수립부터 실행, 기술 실험, 윤리 규범까지 일관되게 조정할 수 있는 디지털 전략 중심 조직 구조를 형성했다. 이는 단순한 행정 효율화가 아니라, 전장 주도권 확보와 연합작전 상호운용성 강화라는 전략 목표에 따른 구조적 대응이었다. 한국도 국방 내 디지털 및 AI 기능을 일원화하고, 기술과 정책을 연계적으로 추진할 수 있는 지휘체계 정비가 미래 전략의 측면에서 필요하다.

둘째, 데이터 기반 국방 AI 인프라의 조성 and 민군 협력 생태계의 제도화가 병행되어야 한다. CDAO는 AI 모델 자체보다 데이터 인프라 정비를 우선시하면서, Advana 및 Open DAGIR과 같은 플랫폼을 통해 데이터의 수집-통합-분석-응용까지 전주기 프로세스를 실현하고 있다. 이 플랫폼은 단지 데이터를 저장하는 기능에 머무르지 않고, AI 실험, 작전 적용, 민간 기업의 기술 참여까지 연결하는 기반 구조로 작동한다. 한국 역시 국방 분야에서 AI 응용 사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 데이터 기반 작전 환경 조성 and 이를 실질적으로 운용할 수 있는 인프라 투자가 병행되어야 하며, 무엇보다 민간 기술 생태계와의 연계·협력 구조를 제도화할 필요가 있다. 현재의 국방 AI 조달 및 협업 체계는 보안, 책임 소재, IP 소유권 등의 문제로 인해 폐쇄적이며, 이를 해결하기 위해서는 유연한 조달 방식과 정부-산업 간 중간 플랫폼(디지털 허브) 구축이 요구된다.

셋째, AI 무기화에 따른 윤리적 통제 and 국제 협력 역량 강화가 필수적이다. CDAO는 2023년 책임 있는 AI 전략(RAI)을 수립한 데 이어서 2024년에는 NATO 및 PfD(Partnership

for Defense) 참여국과 함께 국방 AI 윤리 기준을 논의하는 국제 포럼을 개최했다. 이는 AI 기술이 작전 현장에 투입되었을 때 발생할 수 있는 책임성, 통제 가능성, 인간 개입 수준 등 핵심 윤리 쟁점에 대해 동맹국 간 공동 대응체계를 수립하려는 전략적 노력이다. 한국은 현재 AI 윤리와 관련하여 군사 분야에서는 실질적인 운용 기준, 테스트 체계, 법제도 설계가 미비한 상황이다. 특히, AI 기반 무기 체계의 배치 확대와 연합작전 참여 가능성을 고려할 때 국제적 신뢰성을 확보할 수 있는 책임성과 투명성 기반 정책 체계 수립은 더 이상 선택이 아닌 필수 과제가 되었다.

넷째, 국방 AI 운용 전반에서 안전성 확보를 제도화해야 한다. AI의 군사적 활용은 전력 증강의 기회인 동시에 예측 불가능한 위험을 동반하기에 안전성 보장이 중요하다. 한국은 국방 AI 프로젝트 단계별로 안전성 평가를 내재화하고, AI의 오작동이나 비의도적 결과를 예방할 수 있는 사전·사후 관리 체계를 마련해야 한다. 이를 위해 인공지능안전연구소 등과 긴밀히 협력하여 국방 특화 안전성 평가 기준을 공동 개발하고, 시험 및 검증을 지원하는 협력체계를 제도화할 필요가 있다. 이러한 조치는 단순한 기술 도입을 넘어 군사 AI의 책임성과 신뢰성을 높이는 핵심 기반이 될 것이다.

다섯째, 동맹국과의 상호운용성 강화를 위한 연합 데이터·모델 인증 체계를 구축해야 한다. AI 기반 전력화는 독자적 운용만으로는 충분하지 않으며, 특히 한미동맹을 중심으로 한 연합작전에서의 상호운용성이 핵심이다. 미국 CDAO가 NATO 및 파트너국과 함께 책임 있는 AI 기준을 논의하고, GIDE 실험을 통해 다국적 환경에서 AI 적용 가능성을 검증하는 것은 이러한 흐름을 보여준다. 한국도 한·미를 중심으로 일본·호주 등과 AI 군사 기술 관련 협력하여 추구해야 하며, AI 기반 연합훈련과 AI 위계임을 정례화하여 실질적인 상호운용성을 확보해야 한다. 이러한 제도적 기반은 연합작전의 속도를 높이고, 한국군의 국제적 신뢰성을 강화하는 동시에 미래 디지털 전장 환경에서의 전략적 자율성을 확보하는 수단이 될 것이다.

이상의 다섯 가지 측면은 단순한 벤치마킹의 대상이라기보다는 한국이 자체적으로 국방 AI 전략을 설계하고 제도화하는 과정에서 해석 및 응용할 수 있는 유연한 지침으로 기능할 수 있다. 한국은 지리적 안보 환경의 특수성과 제한된 국방 자원, 민간 기술력의 상대적 발전 수준 등을 종합적으로 고려해야 한다. 그럼에도 AI 기반 국방 전략을 기술·조직·정책·윤리가 통합된 총체적 과제로 인식하고 대응할 필요가 있다. 이는 단지 AI를 잘 다루는 기술적 군대로 가는 것이 아니라, 디지털 시대 안보 거버넌스의 정당성과 신뢰성을 동시에 확보하는 기반이 될 것이다.

VI. 결론

본 연구는 미국 국방부 산하 최고 디지털 및 인공지능 사무소(CDAO)의 출범과 역할 변화를 전략적 적응 이론에 기반하여 분석하고, 이를 통해 한국 국방 AI 전략 수립과 조직 개편에 주는 정책적 함의를 도출했다. CDAO는 단순한 디지털 조직 통합이 아니라, AI를 중심으로 작전환경, 정책 거버넌스, 조직 구조 전반을 재설제한 전략적 전환의 대표 사례로 평가할 수 있었다. 특히, CDAO의 발전 과정은 '통합과 정립(2022년)-영향력 발휘와 조직 내실화(2023년)-제도적 정착과 국방 AI 생태계 확장(2024년)'의 3단계를 거치며, 기술 중심 조직에서 전략, 윤리, 생태계까지 포괄하는 복합적 조정 기구로 진화했다.

전략적 적응 이론의 관점에서 분석했을 때 CDAO는 미·중 기술 패권 경쟁, AI 전장화 가속, 책임 윤리 요구 등 급변하는 외부 전략 환경 변화에 능동적으로 반응하며 조직을 구조적으로 전환했다. 본 연구는 이러한 변화 과정을 환경 인식-전략적 선택-구조적 조정이라는 이론적 분석 틀을 통해 체계적으로 설명했다. CDAO는 AI 기술을 단순히 채택하는 데 그치지 않고, 정책 수립, 조직 조정, 데이터 인프라 구축, 윤리 통제, 국제 협력 등 다차원적 과제를 동시에 수행하는 방식으로 적응 전략을 실행했으며, 이는 군사 조직의 기술혁신 대응을 분석하는 데 있어 전략적 적응 이론이 유효한 설명 틀임을 입증하였다.

한국의 국방 AI 정책은 현재 발전 가능성을 지니고 있으나, 정책 일관성과 조직 통합성, 민군 협력 체계, 윤리·통제 인프라 등 다수의 구조적 과제를 안고 있다. 예컨대, 국방부와 합참, 각 군 본부가 개별적으로 디지털·AI 관련 기능을 추진하는 구조는 통합적 컨트롤 타워의 부재를 드러내며, 이는 정책 간 중복과 실행력 저하로 이어지고 있다. 또한, 한국군의 데이터 인프라는 부처·군별 단위로 분산되어 있어 민간 생태계와의 연계에 제약이 크며, 이는 AI 활용의 확장성·지속성을 저해하는 요인으로 작용한다. 더불어 윤리적 통제와 국제 협력 측면에서도 아직 제도적 장치가 초기 단계에 머물러 있어, 책임성 있는 AI 개발과 동맹 차원의 협력 체계를 뒷받침하기에는 미흡하다.

CDAO의 사례는 이러한 한계를 극복하고 국방 디지털 전환을 실현하기 위해 필요한 전략적 조건들을 실증적으로 보여준다. 첫째, 디지털·AI 전략의 컨트롤 타워 구축은 한국군 내 분산된 정책 기능을 통합하고, 정책-작전-기술을 아우르는 거버넌스 체계를 마련하는 데 핵심적이다. 둘째, 데이터 기반 인프라 정비와 민간 생태계 연계는 현재의 폐쇄적·분절적 구조를 넘어 국방 데이터 자산을 통합 관리하고 민간의 혁신 역량과 연결함으로써 AI 활용을 가속화할 수 있다. 셋째, 윤리적 통제 및 국제 협력 강화는 아직 제도화가 미비한 국내 군사

AI 윤리 규범과 법 제도를 정립하고, 동맹국과의 상호운용성을 고려한 협력 체계를 마련하는 데 필수적이다.

본 논문은 CDAO의 전략적 진화를 통해 AI 시대에 한국군이 나아가야 할 방향을 제시했다. 이러한 논의는 한국형 국방 AI 및 디지털 전략의 설계뿐 아니라, 동맹국 간 협력 구조 설정, 미래 작전환경 대응 전략 수립에도 이론적 그리고 실천적 기여를 제공한다. 향후 연구에서는 한국 내 유관 조직 간의 역할 배분, 기술 도입에 따른 윤리적·법제도적 대응체계 구축 방안, 연합작전 등을 고려한 국제 공조 모델의 구체적 설계에 대한 연구가 추가로 필요하다. 더 나아가 전략적 적응 이론을 기초로 다양한 국가의 AI 관련 국방 및 군사 조직 간 비교 분석을 확장함으로써 AI 기반 국방 및 안보 거버넌스에 대한 더욱 실증적인 사례 분석이 요구된다.

참고문헌

- 박재혁·김정오·이재승. “합동 전영역 지휘통제(JADC2) 개념 구현을 위한 한국군 지휘통제체계 (KCCS) 발전 제언.” 『국방논단』 제2053호(2025. 8. 4).
- 한국군사문제연구원. “CDAO·DIU 공동 AI RCC(AI 신속대응능력팀) 운영 개시.” 『KIMA Newsletter』 제1730호(2024. 12. 24).
- Alexander Blanchard and Laura Bruun. *Bias in Military Artificial Intelligence* (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], December 2024).
- Amoroso, Daniele, and Guglielmo Tamburrini. “Autonomous Weapons Systems and Meaningful Human Control: Ethical and Legal Issues.” *Current Robotics Reports* Vol. 1(2020).
- Austria, Belgium, Brazil, *Chile, Ireland, Germany, Luxembourg, Mexico, and New Zealand. Joint Commentary on Guiding Principles A, B, C and D, Group of Governmental Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems* (GGE LAWS), September 1, 2020.
- Brandi Vincent, “2022 in Review: What the Pentagon’s CDAO Accomplished in Its Inaugural Year,” *DefenseScoop* (December 30, 2022).
- Carlos Batallas, “When AI Meets the Laws of War,” IE University.
- Catherine Buchaniec, “Pentagon Artificial Intelligence Boss Says Real Data to Guide Work,” C4ISRNET (September 15, 2022).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “CDAO Announces Its AI Symposium,” *Press Release* (September 29, 2023).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “CDAO Announces New Approach to Scaling Data, Analytics and AI Capabilities,” *Press Release* (May 30, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, “CDAO Releases Responsible AI (RAI) Toolkit for Ensuring Alignment With RAI Best Practices,” *Press Release* (November 14, 2023).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office. “CDAO Highlights Progress in Scaling Data and AI Capabilities at Six Month Mark of Open DAGIR.” *Press Release* (January 10, 2025).

- Chief Digital and Artificial Intelligence Office. "CDAO Re-alignment to USD(R&E) Accelerates AI Transformation at DoD." *Press Release* (August 20, 2025).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Chief Digital and Artificial Intelligence Office Launches Access to Digital On-Demand Learning Platform," *Press Release* (November 16, 2023).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Department of Defense Chief Digital and AI Officer Announces New Leadership Hires," *Press Release* (May 22, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Deputy Secretary of Defense Kathleen Hicks Announces Publication of Data, Analytics and AI Adoption Strategy," *Press Release* (November 2, 2023).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Adopts Responsible Pathway to AI Development and Acceleration," *Chief Digital and Artificial Intelligence Office Press Announcement* (June 22, 2022).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Announces Award of Edge Data Integration Services Agreement," *Press Release* (December 3, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Hosts First GIDE Industry Insights Forum," *Press Release* (July 16, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Introduces New Advana at Industry Day: Conference Spurs Industry Involvement in the Expansion of DOD's Largest Big-Data Platform," *Press Release* (September 18, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Hosts First GIDE Industry Insights Forum," *Press Release* (July 16, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Launches Open DAGIR Challenge on Tradewinds," *Press Release* (August 29, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and AI Office Hosts Responsible AI in Defense Forum," *Press Release* (October 30, 2024).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and Artificial Intelligence Office Hosts Global Information Dominance Experiments,"

- Press Release* (January 30, 2023).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD Chief Digital and Artificial Intelligence Office Hosts Sixth Global Information Dominance Experiment," *Press Release* (June 14, 2023).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "DoD to Establish AI Battle Labs in EUCOM, INDOPACOM," *Press Release* (September 27, 2023).
- Chief Digital and Artificial Intelligence Office, "Responsible AI in Defense Forum," *Press Release* (October 30, 2024).
- Chakravarthy, Balaji S. "Adaptation: A Promising Metaphor for Strategic Management." *Academy of Management Review* Vol. 7, No. 1(1982).
- CDAO Public Affairs, "DoD CDAO Partners with USAF to Conduct Developmental Test Flight of AI and Autonomy-Enabled Unmanned Aerial Vehicle," *CDAO Public Affairs* (June 22, 2022).
- Child, John. "Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice." *Sociology* Vol. 6, No. 1(1972).
- Colin Demarest, "Pentagon's AI Ambitions Require High-Quality Data, CDAO's Martell Says," *Defense News* (December 14, 2022).
- Doz, Yves L., and Mikko Kosonen. "Embedding Strategic Agility: A Leadership Agenda for Accelerating Business Model Renewal." *Long Range Planning* Vol. 43, No. 2-3(2010)
- Eisenhardt, Kathleen M., and Jeffrey A. Martin. "Dynamic Capabilities: What Are They?" *Strategic Management Journal* Vol. 21, No. 10-11(2000).
- Erskine, Toni, and Steven E. Miller. "AI and the Decision to Go to War: Future Risks and Opportunities." *Australian Journal of International Affairs* Vol. 78, No. 2(2024).
- Farrell, Theo. "The Dynamics of British Military Transformation." *International Affairs* Vol. 84, No. 4(2008).
- Goecks, Vinicius G., and Nicholas Waytowich. "Coa-GPT: Generative Pre-Trained Transformers for Accelerated Course of Action Development in Military Operations." 『2024 International Conference on Military Communication and Information Systems (ICMCIS)』 (2024).
- Hoadley, Daniel S., and Nathan J. Lucas. *Artificial Intelligence and National Security*

- (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2018. 4. 26).
- Horowitz, Michael C. "Artificial Intelligence, International Competition, and the Balance of Power." *Texas National Security Review* Vol. 1, No. 3(2018).
- Horowitz, Michael C. and Paul Scharre. *Meaningful Human Control in Weapon Systems: A Primer* (Washington, DC: Center for a New American Security, 2015).
- Hrebiniak, Lawrence G., and William F. Joyce. "Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism." *Administrative Science Quarterly* (1985).
- Kania, Elsa B. *Battlefield Singularity: Artificial Intelligence, Military Revolution, and China's Future Military Power* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2019).
- Kania, Elsa B., and Lorand Laskai. *Myths and Realities of China's Military-Civil Fusion Strategy* (Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2021).
- Krepinevich, Andrew F. "Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions." *The National Interest* No. 37(1994).
- Lawrence, Paul R., Jay W. Lorsch, and James S. Garrison. *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration* (Boston, MA: Division of Research, Harvard Business School, 1967).
- Lee, Kai-Fu. *AI Superpowers: China, Silicon Valley, and the New World Order* (New York: Harper Business, 2018).
- Martin, Isaac. "Breaking Down the DoD's Chief Digital & AI Office Budget for FY25." *ExecutiveGov* (February 14, 2025). <https://www.executivegov.com/articles/breaking-down-dod-cdao-fy25-budget>
- Miles, Raymond E., Charles C. Snow, Alan D. Meyer, and Henry J. Coleman, Jr. "Organizational Strategy, Structure, and Process." *Academy of Management Review* Vol. 3, No. 3(1978).
- Milliken, Frances J. "Perceiving and Interpreting Environmental Change: An Examination of College Administrators' Interpretation of Changing Demographics." *Academy of Management Journal* Vol. 33, No. 1(1990).

- Nadler, David A., and Michael L. Tushman. "A Model for Diagnosing Organizational Behavior." *Organizational Dynamics* Vol. 9, No. 2(1980).
- National Science and Technology Council (NSTC). *The National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan: 2019 Update* (Washington, D.C.: Executive Office of the President of the United States, 2019).
- National Security Commission on Artificial Intelligence (U.S.). *National Security Commission on Artificial Intelligence: Interim Report, November 2019* (Washington, D.C.: National Security Commission on Artificial Intelligence, 2019).
- State Council of the People's Republic of China. *New Generation Artificial Intelligence Development Plan* (Beijing: July 20, 2017).
- Taddeo, Mariarosaria, and Alexander Blanchard. "Accepting Moral Responsibility for the Actions of Autonomous Weapons Systems—A Moral Gambit." *Philosophy & Technology* Vol. 35, No. 3(2022).
- The White House. "Memorandum on Advancing the United States Leadership in Artificial Intelligence: Harnessing Artificial Intelligence to Fulfill National Security Objectives and Fostering the Safety, Security, and Trustworthiness of Artificial Intelligence Technologies" (October 24, 2024).
- Tushman, Michael L., and Charles A. O'Reilly III. "Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change." *California Management Review* Vol. 38, No. 4(1996).
- United Nations Office for Disarmament Affairs, "Experts Reflect on Novel Approaches to Meaningful Human Control."
- U.S. Department of Defense, "Memorandum on Establishment of the Chief Digital and Artificial Intelligence Officer," December 8, 2021.
- U.S. Department of Defense, "Memorandum on the Initial Operating Capability of the Chief Digital and Artificial Intelligence Officer," February 1, 2022.
- U.S. Department of Defense, "DoD Adopts Ethical Principles for Artificial Intelligence."
- U.S. Department of Defense, Responsible Artificial Intelligence Strategy and Implementation Pathway, June 2024.

- U.S. Department of Defense. *Summary of the Joint All-Domain Command and Control (JADC2) Strategy* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2022).
- U.S. Department of Defense, 2023 Data, Analytics and Artificial Intelligence Adoption Strategy, November 2, 2023.
- U.S. Department of Defense Office of Inspector General, "Evaluation of the DoD's Implementation of the Chief Digital and Artificial Intelligence Office and the Joint Artificial Intelligence Center Missions," Report No. DODIG-2025-039 (Redacted), November 18, 2024.
- Volberda, Henk W. "Toward the Flexible Form: How to Remain Vital in Hypercompetitive Environments." *Organization Science* Vol. 7, No. 4(1996).
- Zajac, Edward J., Matthew S. Kraatz, and Rudi K. F. Bresser. "Modeling the Dynamics of Strategic Fit: A Normative Approach to Strategic Change." *Strategic Management Journal* Vol. 21, No. 4(2000).

Analyzing the Emergence and Role Transformation of the U.S. Department of Defense's Chief Digital and Artificial Intelligence Office (CDAO) in the Age of AI: Focusing on Strategic Adaptation Theory

Jang, Yeongkyun & Choi, Minn Seok

Keywords

Artificial Intelligence (AI), Chief Digital and Artificial Intelligence Office (CDAO), Strategic Adaptation Theory

This study examines the establishment and evolving role of the U.S. Department of Defense's Chief Digital and Artificial Intelligence Office (CDAO), created in 2022 amid the rise of artificial intelligence, intensifying U.S. - China technological rivalry, and the digital transformation of warfare. Using strategic adaptation theory with the components of environmental perception, strategic choice, and structural adjustment, it analyzes the CDAO's development across three stages: role integration in 2022, influence expansion in 2023, and institutional stabilization with ecosystem growth in 2024. The findings show that the CDAO has matured into a governance body linking defense AI policy, operations, data infrastructure, and ethics. Based on this analysis, the study proposes five strategic implications for South Korea's defense sector: the establishment of a unified control tower for AI strategy, the development of data driven infrastructure and the institutionalization of civil military cooperation, the strengthening of ethical oversight and international cooperation in response to the weaponization of AI, the systematic assurance of safety across defense AI operations, and the creation of a joint data and model certification framework to enhance interoperability with allied forces.

[논문투고일: 2025. 10. 2.]

[심사의뢰일: 2025. 11. 11.]

[게재확정일: 2025. 12. 4.]