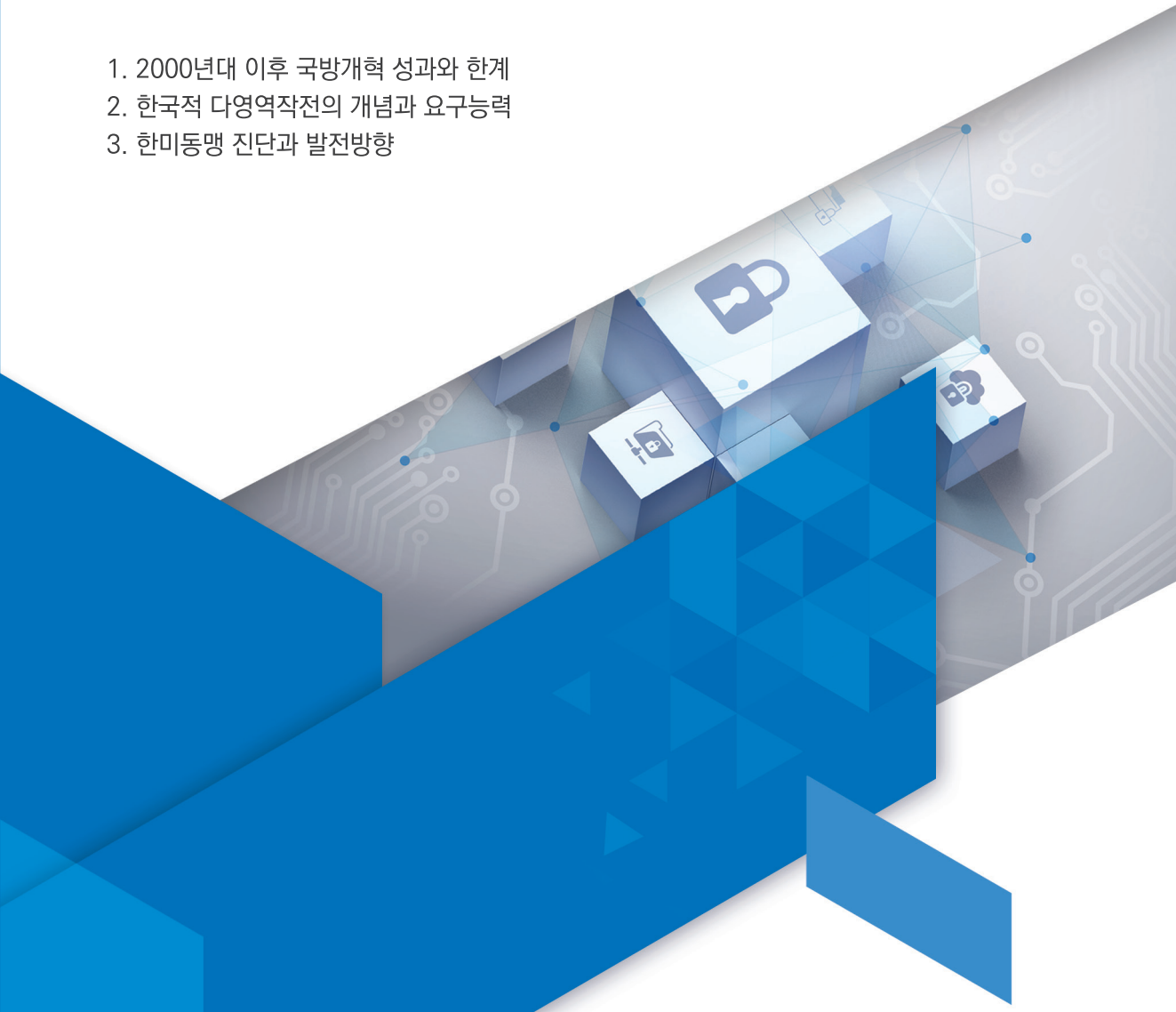
www.kndu.ac.kr
www.kndu.ac.kr/rinsa

2022 안보연구시리즈
제 4 권 제 2 호

국방정책 및 군사전략

1. 2000년대 이후 국방개혁 성과와 한계
2. 한국적 다영역작전의 개념과 요구능력
3. 한미동맹 진단과 발전방향



RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소

국방정책 및 군사전략

국방대학교
국가안전보장문제연구소

2022 안보연구시리즈 제4권 2호

국방정책 및 군사전략

인 쇄 2022년 12월 31일
발 행 2022년 12월 31일

발 행 처 국가안전보장문제연구소
발 행 인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040
전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588
홈페이지 http://www/kndu.ac.kr
http://www/kndu.ac.kr/rinsa

디자인 및 인쇄 좋은사람들OSP TEL : 02-830-6123

© 국가안전보장문제연구소 2022

비매품
ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

발 간 사

PREFACE

국방대학교 국가안전보장문제연구소는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부 등의 의견을 수렴하여 국가안보 및 국방정책 정책 수행과 관련하여 필요한 연구 주제를 선정하고, 관련 분야의 전문성을 가진 교내·외 연구자들에게 심층적인 연구를 의뢰하고 있습니다. 2022년도는 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 경제안보와 국방관리, 국방과학기술의 4개 주제를 중심으로 15개의 정기(기초)연구과제를 선정하였습니다.

2022년도는 국내·외 안보정세에 관한 대전환의 시기라고 해도 과언이 아닐 것입니다. 2월에 발생한 러시아의 우크라이나 전쟁은, 냉전 종식 이후 글로벌 차원에서 가능성이 희박해졌다고 여겨진 강대국 간의 무력대결이 여전히 국제질서에 나타날 수 있음을 보여주었습니다. 미국과 중국 간의 전략적 경쟁이 심화되면서, 특히 대만 해협 방면에서는 중국의 군사력 투사와 이에 대응하는 미국의 자유항행 작전이 반복적으로 전개되었습니다. 북한은 핵 및 미사일 능력을 증강하며 70여회에 달하는 탄도미사일 도발을 한반도 주변 해역을 무대로 감행하였습니다. 이 같은 대내·외 안보환경 하에서 출범한 한국의 윤석열 정부는 한미동맹 및 글로벌 민주주의 국가와의 연대를 강화하는 안보정책을 추구하였습니다.

이 같은 국내·외 안보현상을 심층적으로 관찰하면서 국방정책, 한미동맹, 남북관계, 인공지능과 같은 과학기술의 안보적 활용 등 국가안보정책 차원에서 대응 방향을 모색하는 연구가 진행되었고, 그 연구결과를 종합하여 『2022 안보연구시리즈』로 내놓습니다. 제한된 기간에도 불구하고 국가안보를 위한 연구에 수고를 아끼지 않으신 교내·외 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

이러한 연구결과가 국가안보 및 국방정책 관련 부처의 정책개발 및 집행과정에 기여하고, 이 분야를 연구하는 연구자 및 학생들에게 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2022년 12월 31일

국방대학교 국가안전보장문제연구소장 교수 **박 영 준**

차 례

CONTENTS

1. 2000년대 이후 국방개혁 성과와 한계 ····· 1

(국방대학교 **노영구** / 한국국방연구원 선임연구원 **조은일** / 국방대학교 **임철균**)

Ⅰ 서론 ····· 2
Ⅱ 김대중 정부의 국방개혁 성과와 한계 ····· 6
Ⅲ 노무현 정부의 국방개혁 성과와 한계 ····· 22
Ⅳ 이명박 정부의 국방개혁 성과와 한계 ····· 39
Ⅴ 박근혜 정부의 국방개혁 성과와 한계 ····· 57
Ⅵ 문재인 정부의 국방개혁 성과와 한계 ····· 70
Ⅶ 결론 ····· 109

2. 한국적 다영역작전의 개념과 요구능력 ····· 119

(대전대학교 **송승종** / 국방대학교 **손경호**)

Ⅰ 서론 ····· 119
Ⅱ 다영역작전의 방향과 중점 ····· 124
Ⅲ 교차영역 시너지와 다영역작전 ····· 159
Ⅳ 결심중심전과 다영역작전 ····· 172
Ⅴ 다영역작전 수행을 위한 요구 능력 ····· 182
Ⅵ 결론 ····· 190

3. 한미동맹 진단과 발전방향 ····· 203

(국방대학교 **박영준** / 국방대학교 **기세찬**)

Ⅰ 서론 ····· 203
Ⅱ 미국의 글로벌 안보전략과 동맹체제 수립 ····· 210
Ⅲ 탈냉전기 한미동맹과 미일동맹의 궤적 ····· 228
Ⅳ 한미동맹의 미래 지향적 과제 Ⅰ ····· 244
Ⅴ 한미동맹의 미래 지향적 과제 Ⅱ ····· 259
Ⅵ 결론 ····· 270

2000년대 이후 국방개혁 성과와 한계

국방대학교 교수 **노 영 구**
한국국방연구원 선임연구원 **조 은 일**
국방대학교 박사과정 **임 철 균**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 김대중 정부의 국방개혁 성과와 한계
Ⅲ. 노무현 정부의 국방개혁 성과와 한계
Ⅳ. 이명박 정부의 국방개혁 성과와 한계
Ⅴ. 박근혜 정부의 국방개혁 성과와 한계
Ⅵ. 문재인 정부의 국방개혁 성과와 한계
Ⅶ. 결론

요 약

2000년 이래로 국방개혁은 우리 정부의 중요한 국방정책 중 하나로 추진되어 왔다. 진보-보수의 이념 차이와는 별개로 김대중 정부 이후 우리 정부는 계속해서 국방개혁의 중요성을 강조해온 것이다. 김대중 정부에서 문재인 정부에 이르는 지난 20여 년간 우리 정부는 군 내외에서 국방개혁을 추진해야 하는 공감대를 얻었으며, 국방개혁의 관한 법률을 제도화하고, 국방개혁의 방향성을 일관적으로 유지할 수 있었다. 이러한 성과는 분명 중요한 의미를 부여할 만하다. 그러나 앞에서 행정부별 국방개혁의 구체적인 내용을 비교 분석한 결과 여전히 국방개혁이라고 부를 수 있을만큼의 괄목할만한 성과를 보여주는 정책개선이 이루어졌다고 평가하기는 어렵다. 이렇듯 지난 20여년 간 진행되어온 국방개혁은 나름의 성과

를 내기는 했지만 앞으로 풀어나가야 할 과제가 산적해있는 것도 사실이다. 그러한 점에서 각 행정부별 국방개혁의 성과와 한계를 비교 분석함으로써 향후 국방개혁 추진 방향과 그 범위에 대한 필요한 교훈과 합의를 이끌어내는 연구가 가지는 의미는 중요하다.

핵심어 : 국방개혁, 군사기술요인, 구조적 개혁, 안보도전요인

Ⅰ. 서론

1. 국방개혁이란

국방개혁은 군이 전쟁수행 방식을 바꾸도록 하는 국방정책의 과제이다. 그간 한국은 정권이 교체될 때 마다 국방개혁의 필요성을 제안했고, 국방개혁의 목적에 맞춰서 기본계획을 수립해왔다. 미국은 2000년대 이후 국방변환(Defense Transformation)이라는 개념을 가지고 군의 혁신을 추진했다. 여기에서 변환이란 무기, 작전개념, 조직이 대규모로, 불연속적인 과정에서 파괴적인 변화를 가져오는 것을 의미했다.[1] 그리고 변환이 일어나는 배경은 군사기술의 급격한 전환에 따른 군의 전쟁수행 방식이 변화할 필요성이 제기되거나, 새로운 안보도전이 나타나서 그에 대한 대응이 요구되는 상황이었다. 미 국방부는 국방변환의 궁극적인 목적이 전장에서 경쟁적 우위를 차지하기 위한 것이라고 밝혔으며, 변환은 단절의 속성을 지니지만 변환 자체는 지속되는 과정이라고 덧붙였다.[2] 즉, 장기적 시점에서 변환을 통해 개념, 과정, 조직, 기술이 공진화(co-existance)한다는 것을 의미하는 것이다.

미국과 비교해서 한국은 국방개혁이라는 개념을 통해 군의 혁신을 진행했다. 국방개혁에 관한 법률에 따르면 국방개혁은 “정보·과학 기술을 토대로 국군조직의 능률성·경제성·미래지향성을 강화해 나가는 지속적인 과정으로서 전반적인 국방운영체제를 개선·발전시켜 나가는 것”이라고 정의되어 있다. 대규모의 파괴적 변화와 같은 패러다임의 변화를 추구하는 국방변환과 달리 국방개혁은 국군조직과 국방운영체제라는 두 분야가 안보환경 변화에 적응할 수 있도록 역할을 재조정하고 조직을 재조정하는 개선의 활동을 의미한다. 그리고 그러한 개선의 활동으로서 국방개혁은 노태우 정부에서 발표한 ‘장기 국방태세 발전방향 연구

1) Ronald O’Rourke. “Defense Transformation: Background and Oversight Issues for Congress,” CRS report for Congress(November 9, 2006)

2) U.S. Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, Director, Force Transformation, Military Transformation: A Strategic Approach(Fall 2003)

계획'에 뿌리를 두고 있는 것으로, 정권 교체시 마다 국방개혁의 목표를 쇄신하고 기본계획을 조정하긴 했지만, 연속선상에서 추진되어 온 지속의 과정으로서 볼 수 있다. 예컨대 김대중 정부는 '5개년 국방발전계획'을 추진했고, 노무현 정부는 '국방개혁 2020'을 추진했다. 진보에서 보수로 정권이 교체된 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 세 차례의 '국방개혁기본계획' 개정을 통해 진행되었다. 그리고 다시 보수에서 진보로 정권이 교체된 문재인 정부에서 '국방개혁 2.0'이 추진되었으며, 현재 보수 정권하에서도 '군사혁신 4.0'의 개념하에 국방개혁을 통한 군의 혁신은 지속될 것으로 전망한다. 이렇듯 한국 국내정치 맥락에서 국방개혁은 연속성을 갖는 과정으로 이해되고 있으며, 목적, 특징, 추진 주체에는 차이가 있더라도 장기적 시점에서 진행되는 국방정책의 과제임은 틀림없다.

이러한 배경에서 본 연구는 역대 정부에서 추진해온 국방개혁의 배경, 성과, 한계를 고찰하고자 한다. 이를 위해 국방개혁 추진의 정치적 과정을 검토할 수 있는 통시적 연구가 필요하다.

2. 선행연구 검토

국방개혁은 안보환경의 변화에 적응하기 위하여 국방정책의 제반 분야에서 추진하는 개선활동을 의미하므로 안보환경의 변화에 대응하기 위한 혁신으로 볼 수 있다. 따라서 국방개혁은 안보환경의 변화에서 출발한다고 볼 수 있다. 그러나 국방개혁에 대한 기존연구는 안보환경의 변화 즉 국방개혁의 추진배경보다 특정 주제별 연구에 집중되었다. 대다수는 군구조 개편[3], 국방개혁의 진단과 개선방안[4], 국방개혁의 입법 및 정책 결정과정과 결정요인[5] 등을 다루었다. 국방개혁의 추진내용에 대한 연구에 비해 국방개혁이 왜, 어떠한 맥락에서 추진되었는지 즉 어떠한 동인에 의해 국방개혁이 추진되었는지 그 인과관계에 대한 연구가 미흡한 실정이다. 부분적으로 국방개혁과 안보환경의 관계에 대한 연구[6] 도 이루어지기는 했으나 이 역시 특정 주제에 국한되는 경향을 보였다. 국방개혁을 종합적으로 이해하기 위

3) 김희화·송승종, "국방개혁 2.0과 연계한 국방인력운영방안 연구", 『한국군사』 8(2020); 김열수, "역대 정권의 군구조 분야 국방개혁: 평가와 대안", 『신아세아』 25권 4호(2018); 김동한, "역대정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의", 『국가전략』 55호(2011); 노훈·조관호, "군 상부구조 개편: 동기와 구현방향", 『전략연구』 51호(2011); 박휘락, "국방개혁 2020의 근본적 방향 전환: 구조중심에서 운영중심으로", 『전략연구』 45호(2009) 외

4) 김태효, "국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인", 『한국정치외교사논총』 34집 2호(2013); 노훈, "국방개혁 기본계획 2012-2030 진단과 향후 국방개혁 전략", 『전략연구』 56호(2012); 형혁규, "국방개혁 2.0의 평가와 향후과제", 『국회입법조사처』 116(2020); 박휘락, "최근 한국군 국방개혁으 계획과 현실 간의 괴리 분석", 『국방연구』 59권 3호(2016) 외

5) 김동한, "군구조 개편정책의 결정과정 및 요인 연구", 서울대학교 대학원 박사논문(2009); 김칠주, "국방개혁 입법과정에 영향 미치는 정치적 요인에 관한 연구", 국민대학교 대학원 박사논문(2017); 김기원·이상현, "국방개혁의 성공적 추진을 위한 영향 요인", 『한일군사문화연구』 29(2020) 외

6) 홍규덕, "안보전략환경의 변화와 국방개혁 추진의 전략적 연계", 『전략연구』 35호(2005) 외

해서는 국방개혁의 주요 동인과 연계하여 그 추진내용을 다루어야 하는데, 기존연구는 상부지휘구조 개편이나 병력 감축안 같이 특정군의 이익에 직·간접적으로 영향을 미치는 사안이나 정치적 쟁점이 되는 주제에 집중되었다.

이에 본 연구에서는 특정 주제에 대한 단편적이고 부분적인 차원이 아니라 국방개혁의 추진요인(동인)과 연계하여 역대정부의 국방개혁 추진내용을 살펴 그 성과와 한계를 고찰하고자 한다. 그리고 같은 추진요인에 의한 변화라도 주도적으로 대처하는 주체의 성향에 따라 추진방향과 성과가 달라진다. 따라서 국방개혁 추진주체에 대한 고려가 필요하다. 따라서 역대정부별 국방개혁 추진내용을 추진요인(동인), 추진주체와 연계하여 살펴보고자 한다.

3. 연구 분석틀

포젠(Barry Posen)은 사회과학의 관점에서 전시 영국, 프랑스, 독일이 왜 그리고 어떻게 군 조직의 혁신을 추진했는지를 밝혔다. 이처럼 군을 둘러싼 혁신은 전시와 평시 두 가지 경우로 나뉠 수 있다.

로젠(Stephen Rosen)은 전시 혁신이 성공할 경우 그 성과가 크겠지만 전쟁을 수행하면서 조직의 개혁에도 성공하는 건 어려운 과제라고 지적했다. 이러한 전시 군 혁신의 논리가 한국의 국방개혁에 적용되기는 어렵다. 한국의 국방개혁은 군 조직과 국방운영체계 변화를 통해 중장기적 시점에서 개혁을 추진하기 과정이기 때문이다.[7] 이러한 배경에서 한국의 국방개혁은 평시의 혁신으로 접근할 필요가 있다. 그렇다면 평시의 혁신이라는 관점에서 국방개혁은 왜 필요했으며, 어떻게 진행되었을까?

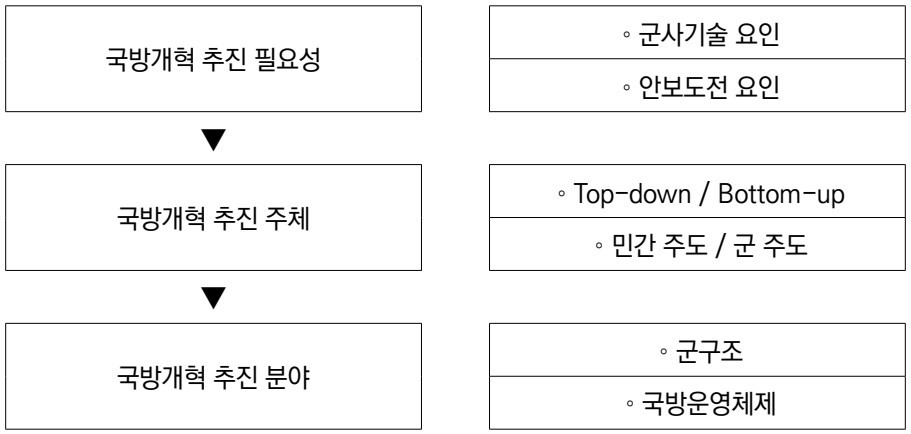
본 연구는 2000년 이후 역대 정부별 국방개혁 추진 과정을 다음의 세 가지 분석요소를 통해 비교하여 분석하고자 한다.

• 첫째, 추진 필요성이다. 즉 국방개혁을 왜 추진하게 되었는지에 관한 배경이다. 국방개혁은 국방변환과 마찬가지로 추진 필요성이 제기되어야 그에 맞는 목적을 정립할 수 있다. 그러나 기존 연구에서는 국방개혁의 필요성이나 배경에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 진보-보수의 구분과 같이 정부의 이념적 성향에 따라 국방개혁을 선택했다는 단편적인 설명에 그치기도 했다. 그러나 국방개혁에 있어서 군사기술 요인과 안보도전 요인은 개혁의 방향성을 설정하거나 변경하는데 주요한 역할을 하기 때문에 상호고려될 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 정부별 국방개혁 추진배경을 설명하기 위해 군사기술 요인과 안보도전 요인이 어떻게 존재했는지를 살펴본다.

7) 김태효. "국방개혁 307계획." 한국정치외교사논총 34집 2호, p. 350.

• 둘째, 추진 주체이다. 관료제는 본질적으로 변화에 저항하게 설계되어 있으며, 군 관료제는 특히 변화에 경직성을 보이는 조직이다. 스테판 로젠의 지적처럼 군조직은 거대한 관료이기 때문에 변화하기 어려울 뿐만 아니라 쉽게 변하지 않도록 설계되어 있다.[8] 그러한 군조직의 변화를 누가 어떤 방식으로 이끌 것인지는 개혁의 성패를 좌우하는 핵심적인 요인이 된다. 군 조직은 고유의 임무를 유지하기 위한 예산확보를 위해 노력한다. 만약 어떤 군종에게도 귀속되지 않는 새로운 임무가 부여되거나, 기존의 임무가 군종간 새로운 경쟁의 대상이 된다면 군 조직은 그러한 임무를 수행할 수 있는 역량을 획득하기 위해 경쟁한다. 미 군이 잠수함발사탄도미사일 폴라리스(Polaris) 체계를 새롭게 개발할 당시 미 공군과의 경쟁, 그리고 미 해군 내의 경쟁 등이 대표적인 사례이다.[9]

다음의 〈표〉는 역대 정부별 국방개혁 추진 과정 분석하기 위해 제시한 세 가지 요소를 시각화한 분석틀이다. 본 연구는 아래의 분석틀을 활용해서 김대중 정부 이후 각 정부별 국방개혁 추진 과정을 필요성, 주체, 분야의 세 가지 요인으로 구분해서 비교·분석하고자 한다. 이를 통해 역대 정부별 성과 및 한계를 도출해서 향후 국방정책 수립에 있어 유의미한 함의를 이끌어내고자 한다.



8) Stephen Rosen. Winning the Next War.

9) Harvey Sapolsky. Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government(Cambridge: Harvard UP, 1972).

Ⅱ. 김대중 정부의 국방개혁 성과와 한계

1. 국방개혁 추진 필요성

가. 안보도전요인

국방개혁을 추진하게 된 안보도전요인은 국외요인과 국내요인으로 구분할 수 있다. 김대중 정부 출범이후 국외 안보환경을 보면, 냉전의 종식과 함께 대규모 전면적 위협은 감소한 반면 소규모의 국지전·제한전이 확산되었다.[10] 또 국제화된 범죄, 테러, 마약, 환경, 난민, 해적행위, 사이버 테러 등이 세계 평화를 저해하는 새로운 안보위협요인으로 대두되었다. 특히 북한은 남북관계의 진전에도 불구하고 군부중심의 지휘체제로 전환하는 등 근본적인 변화를 보이지 않았다. 여전히 군부에 의한 통치체제를 강화하면서 대포동1호 시험 발사(1998.8), 북방한계선 무효화 선언(1999.9), 서해5도 통항질서 공포(2000.3) 등 끊임없이 한반도의 군사적 긴장을 조성하였다. 이에 따라 군사적 위협은 물론 테러를 포함한 각종 비군사적 위협에 동시에 대처하고, 현존하는 북한위협뿐만 아니라 미래의 불확실한 위협에 대한 군사적 대비가 요청되었다. 그러나 김대중 정부는 남북관계에서 햇볕정책을 내세워 북한의 군사위협보다는 남북한 간 교류협력을 우선시하였다.

국내 안보환경을 보면, IMF 구제금융의 여파로 인한 국가적 경제난으로 군의 규모와 국방예산이 감축 압박을 받게 되자 효율적이고 경제적인 군 운영이 요구되어 국방개혁을 단행하지 않을 수 없었다. 당시 세계적으로 유행하고 있던 군사혁신의 추세를 반영하여 김대중 정부는 '작지만 강한 군대'로 거듭나기 위해 국방개혁을 대대적으로 추진하기 시작한다. 또한, 진정한 '국민의 군대'로 탈바꿈하라는 시대적 요구가 있었다. 즉 군 본연의 임무에 충실한 군을 건설하고 우리의 환경과 여건, 문화적 특성을 고려한 정책 및 전략, 전쟁수행 방식을 발전시켜야 한다는 필요성이 제기되었다. 군 내부의 변화 요구도 있었다. 김대중 정부 출범을 계기로 깨끗하고 정실이 작용하지 않는 인사풍토를 정착시키고, 제도, 규정에 의한 군 운영 풍토를 정착하여 선진 군대로의 발전을 기대했다.

이처럼 안보 도전요인은 김대중 정부의 국방개혁 추진요인으로 작용하였다. 그러나 김대중 정부는 국외요인 중 북한위협을 이전 정부들과 달리 중대 위협으로 인식하지 않았고 오히려 국내요인에서 국방개혁 추진의 필요성을 절감한 것으로 보인다.

10) 국정홍보처, 『국민의 정부 5년 국정자료집』, p. 546.

나. 군사기술요인

국내외의 새로운 도전과 위협이 대두되면서 협력과 갈등이 공존하는 불확실성과 불안전성이 증대되었다. 특히 북한의 위협은 물론이고 주변국과 미래의 불특정 위협 등 다중적 안보위협에 대비해야 하는 군으로서는 군사혁신을 통한 군사력 강화가 필요하였다. 군사혁신에 있어서 가장 중요한 요소가 바로 군사기술이다. 군사기술은 혁신을 가능하게 하는 핵심적인 과제이기 때문이다. 적과 싸워 이기는 강군으로 살아남기 위해서는 변화된 안보환경과 미래 전장환경에 맞는 군사기술을 군에 활용해야 한다.

김대중 정부는 현존 위협뿐만 아니라 미래 안보환경과 미래전 양상 등 새로운 도전요인을 극복할 수 있는 「국방발전 기본개념」을 수립하여 북한의 위협에 중점 대비하는 국방정책에서 미래의 불확실한 위협에도 동시 대비하는 정책으로 전환하였다. 특히 능력에 기초한 국방발전을 추구함으로써 국력에 걸맞는 국방력을 구축하여 국가이익을 확실하게 보호하고자 하였다. 세계적 군사혁신 추세와 미래전에 대비한 준비가 지연될 경우, 군사 약소국으로 전락하거나 대외 안보의존도가 증대될 것을 우려하였기 때문이다. 이를 위해 1999년 4월 15일 국방개혁추진위원장 산하에 '군사혁신기획단'을 발족시켜 10개 군사혁신과제를 설정하고 감시정찰, C4I체계, 정밀타격을 네트워크로 연결하는 NCW 중심의 군사력 건설과 정보전기술, 고에너지, 레이저 등 첨단기술 개발을 추진하였다.

이처럼 군사기술요인은 김대중 정부가 제시한 국방발전목표인 '전 군의 정예화·과학화·첨단화'를 추진하는데[11] 있어서 없어서는 안 될 핵심요소이므로 국방개혁의 동인으로 작용하였다고 본다.

2. 국방개혁 추진 주체

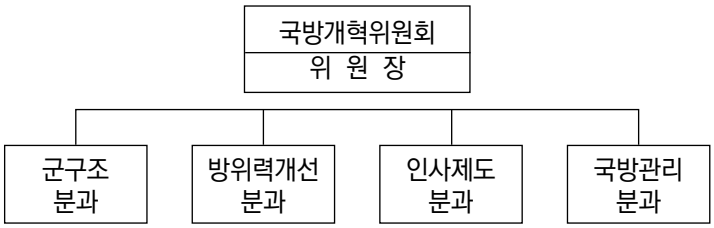
김대중 정부는 국방개혁을 거국적으로 추진하기 위해 국방부장관 직속으로 민군의 최고 전문가들로 구성된 '국방개혁추진위원회'를 1998년 4월 15일 조직하였다. '국방개혁추진위원회'는 국방개혁의 추진 주체로서 국방개혁의 전반에 걸쳐 장관을 보좌하고 「국방개혁 5개년계획」을 수립하여 김대중 정부 5년간 국방개혁을 추진하였다. 국방개혁추진위원회는 임무를 원활히 수행하기 위해 다음과 같이 편성되었다.[12]

1. 객관적이고 독립적으로 개혁안 연구에 전념할 수 있도록 장관 직속 기구로 편성한다.

11) 한국행정연구원, 『대한민국 역대정부 주요 정책과 국정운영 6』(서울: 한국행정연구원, 2014), p. 67.
12) 국방부, 『국방백서 1998』(서울: 국방부, 1998), p. 166.

2. 개혁(안) 입안뿐만 아니라 시행 감독, 평가 분석, 보완 추진을 지속적으로 실시할 수 있도록 5년간 상설 운영한다.
3. 국민적 지지와 공감대를 형성하고 개혁 저해세력을 차단하기 위하여 위원장을 예비역 대장으로 임명하였고, 예비역 장성과 민간인 전문가를 위촉하여 중립적 심의 기구를 편성하였다.
4. 현역 장교는 관련 분야의 전문가로 엄선하되 군내부의 공감대 형성을 위해 3군 균형된 비율로 편성하였다.

〈표 1〉 국방개혁추진위원회 편성



국방개혁추진위원회 조직은 위원장과 그 예하에 총괄반과 심의위원회를 두고, 4개의 분과위원회로 구성되었다. 국방개혁추진위원회는 예비역 대장출신의 위원장을 정점으로 군구조 개혁, 방위력 개혁, 인사제도 개혁, 국방관리 개혁 등의 4개 분과 위원회를 가동하였다.[13] 각 분과는 위원회별로 2~3명의 예비역 장성과 5~7명의 현역 담당관으로 편성되었다. 그 임무를 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위해, 객관적이고 독립적으로 개혁안 연구에 전념할 수 있도록 장관 직속 기구로 두고, 개혁(안) 입안뿐만 아니라 시행 감독, 평가 분석, 보완 추진을 지속적으로 실시할 수 있도록 5년간 상설 운영하며, 국민적 지지와 공감대를 형성하고 개혁 저해세력을 차단하기 위하여 위원장을 예비역 대장으로 임명하고, 예비역 장성과 민간인 전문가를 위촉하여 중립적 심의기구를 둔다. 그리고 현역 장교는 관련 분야의 전문가로 엄선하되 군 내부의 공감대 형성을 위하여 3군에서 균형된 비율로 선발한다는 방침을 세웠다.

국방개혁추진위원회는 국방개혁을 위해 추진기구를 조직한 첫 번째 사례였다. 국방개혁추진위원장에는 이준 육군 예비역 대장이 보직되었고, 부위원장엔 강용부 예비역 육군소장이 보직되었다. 국방개혁추진위원회는 1999년에 들어와서 위원장 직속의 총괄반과 심의위원회를 간사 및 심의위원으로 개편하고, 위원장 예하에 부위원장과 군사혁신단장을 각각 편성했다. 부위원장 예하에는 기획조정담당실, 군구조담당실, 제도개선담당실, 병영문화 담당실, 정보화담당실 등 5개의 담당실을 두었는가 하면, 군사혁신단장 직속으로 자문위

13) 국방개혁추진위원회 편성 및 편제표('98.4.15)

원을 편성하는 한편, 단장 예하에 개념개발팀, 전장운영/조직편성팀, 군사기술/전력시스템팀, 인력/교육훈련팀, 운영체계팀 등 5개의 팀을 편성하고 운영했다. 군사혁신단장에는 권태영 박사가 보직되었다.

2000년에는 국방개혁추진위원회의 기구가 전년도의 조직을 그대로 유지했으나, 군사혁신단장의 조직편성을 군사혁신단으로 개칭하고 아울러 연구/개발혁신팀을 신설하여 모두 6개의 팀을 운영했다. 2001년도 국방개혁추진위원회의 조직은 위원장과 부위원장 예하에 심의위원회와 기획조정실을 직속으로 두고, 4개의 단을 편성하여 운영했다. 편성 운영된 4개 단은 개혁추진단, 정보화추진단, 조달개혁추진단, 군사혁신단이었다. 2002년도에도 기구편성에 다소의 조정이 있었다. 위원장과 부위원장 예하에 두었던 4개단이 신국방추진단, 군사혁신단, 군연금법 개정추진단 등 3개 단으로 재편되었다. 국방개혁추진위원회의 검토 분야는 정책/전략분야, 사기복지/국민편익분야, 군수(조달) 분야에 관한 것이 주종을 이루었다. 국방개혁추진위원회가 2002년 10월 현재까지 다룬 국방개혁의 검토 내용은 정책/전략 분야 1·2(54개), 정보화 1·2(51개), 방위력 분야(6개), 사기복지/국민편익(10개), 군수(조달) 분야(28개), 기타(22개) 등이었다. 이와 동시에 각 군별로 국방개혁추진위원회의 개혁 방향에 따라 각 군의 개혁을 위해서 개혁실무추진위원회가 발족되어 국방부와 각 군 간에 연계성 있는 개혁활동을 전개했다.

국방개혁추진위원회가 추진한 국방개혁은 21세기를 맞이하여 주요 선진국가들이 국방개혁을 추진하고 있는 것에 부응하고, 한국군 역시 지식·정보시대의 전쟁패러다임에 효과적으로 대응할 수 있는 과학화·정보화된 군으로 전환하고, 효율적인 국방운영체제를 구축하기 위해 1998년 이후 5년간에 걸쳐 3단계로 국방개혁을 추진한 것이다. 최초 1998년 4월 15일 발족한 국방개혁추진위원회는 그해 7월까지 국방개혁 5개년 계획을 수립하여 상부에 보고하고, 1998년 7월 이후부터 2003년 2월 현재까지 3단계에 걸쳐 개혁과제를 추진했다.

일반적으로 한국군의 주요 국방개혁은 위협환경, 동맹성격의 변화, 지지세력의 선호, 대통령의 선호 등을 반영하여 청와대가 국방개혁의 방향을 정하면 청와대와 국방부 간의 상호작용을 통해 이루어졌다. 그러나 김대중 정부에서는 청와대보다는 국방부 중심으로 개혁이 추진되었다. 청와대에서는 국방개혁에 관여하지 않았다고 보는 것도 과언이 아니었다. 김대중 대통령은 절대적으로 신임했던 천용택 국방부장관에게 국방개혁을 일임했다. 따라서 천용택 국방부장관이 국방부를 중심으로 자율적으로 추진하였다.

예비역 육군 중장 출신으로 군구조와 군사전략에 해박한 전문가인 천용택 국방부장관은 국방개혁추진위원회를 설치하여 자신이 구상한 국방개혁 개념을 추진하였다. 국방개혁의 실무를 담당하는 추진주체는 국방개혁위원회이지만 국방개혁의 개념과 방향은 제15대 대통령직인수위원회의 외교·안보분과와 국방개혁의 권한과 책임을 부여받은 국방부장관으로

부터 나왔다. 인수위와 장관의 지침에 따라 국방개혁추진위원회는 국방개혁 과제들을 검토하였다. 이러한 노력은 국방부 정책실이 개혁의 매뉴얼인 『기본정책서』를 만드는데 일조하였다.

이처럼 김대중 정부의 국방개혁은 국방개혁추진위원회를 중심으로 추진되었다. 국방개혁은 선발된 소수인원에 의해서 추진되었다. 즉 국방개혁추진위원회에 편성된 소수의 엘리트들을 중심으로 비공개리에 국방개혁의 청사진을 작성하고 추진하였다. 국방장관이 국방개혁의 당위성과 필요성을 주창하고 국방개혁추진위원회가 국방개혁의 목표, 추진계획 등을 수립하는 전형적인 Top-down방식으로 추진되었다. 또한 국방개혁추진위원회를 민군공동으로 조직하였으나, 예비역 장성과 현역이 다수를 이루었고, 국방부장관을 비롯한 군 수뇌부의 의지와 입장이 우선적으로 반영되다 보니 민[14] 보다는 군이 주도하는 형태를 보였다. 예비역과 현역 위원의 구성을 보면, 육군이 해·공군보다 다수를 차지했다. 당시 청와대 인수위원회 안보분과 위원[15] 및 국회 국방위원회[16] 에도 육군 출신이 상대적으로 더 많이 포함되어 있었다. 이로 인해 육군 중심의 국방개혁에서 벗어나기가 쉽지 않았을 것으로 보인다.

3. 국방개혁 추진 분야

가. 군구조 분야

(1) 지휘구조

효율적이고 경제적인 군 운용을 위하여 1998년 12월~1999년 5월까지 국방부, 합참, 각군 본부 등 상부조직 및 기능을 2차에 걸쳐서 개편·정비하였다.

국방부 조직은 국방 효율성 제고 및 경제성을 향상시키는 방향으로 개편하여 획득실, 정보화기획실 등을 신설하였다. 특히, 민간 전문가를 외부 영입하는 구조개편을 단행하여 19개 국 72개 과를 16개 국 62개 과로 축소하는 등 조직을 경량화 하였다.

합참은 신속한 작전지휘통제를 보장하기 위하여 통신전자참모부와 작전참모본부의 C4I

14) 황동준(KIDA 부원장), 이상우(서강대 교수), 김인수(과학기술정책관리연구소 소장), 김영수(ADD 책임연구원), 정구현(연세대 경영대 대학원장), 오관치(포스코 경영연구소 소장) 등이 민간위원으로 위촉되었으나, 황동준, 오관치 등은 육군사관학교 출신이다.

15) 제15대 대통령직인수위원회 통일·외교·안보분과 전문위원은 최성·문일섭(국민회의), 김무환·이민상(자민련), 김형기(통일원), 정태익(외무부), 최상열(안기부), 박용옥·유진규(국방부)이다. 그 중 안보분야를 담당한 박용옥과 유진규는 당시 모두 육군 소속 현역장교였다. 제15대 대통령직인수위원회, 『제15대 대통령직인수위원회 백서』, 1998, 458쪽.

16) 권정달, 임복진 등 육군사관학교 출신 국방위원들이 다수 있었다.

조직을 통합하여 지휘통신참모부로 개편하였으며, 1998년 12월 정보참모본부에 정보융합실을 신설하였다. 또한 인사참모부와 군수참모부를 통합하여 1998년 12월 인사군수참모본부로 승격시키는 등 합참이 통수권자의 전쟁지도를 보좌하고, 작전을 효과적으로 기획 및 지원할 수 있도록 기능을 보강하였다.

각 군 본부는 분산된 C4I기능을 지휘통신참모부로 통합하였고, 화생방 조직을 보강하였으며, 1998년 12월 방위력개선 집행기능을 전담하는 부서를 편성하였다.

(2) 병력구조

국민의 정부는 현존 위협과 미래 위협에 효과적으로 대비할 수 있는 '21세기형의 첨단 정보·기술군 육성'을 군사력 건설목표로 설정하였다.[17] 이에 따라 군은 현실적인 북한 도발 위협에 대비하여 비대칭적 부대구조와 정보감시 및 정밀타격전력의 조기 확보에 중점을 두되, 국방재원의 한계를 고려하여 양적 감축과 질적 정예화를 통해 과학기술군 형태의 정보화군을 육성하였다.

그러나 당시 인수위 내에서 갑작스런 병력감축은 국가실업사태를 악화시킨다는 여론이 조성되어 1998년 기준 69만여 명 병력을 기술집약형 전력화하여 1999년에는 60만, 2015년까지 50만, 2015년 이후 40만 명 수준으로 각각 상비병력 규모를 감축하기로 설정하였다. 그 후 일부 조정은 있었지만, 대체적으로 50만 수준의 기조를 계속 유지하였다. 병사 수는 줄이고, 간부비율은 점차 늘려 각 군별로 상비병력의 40% 이상 수준으로 편성해 나갔다. 병력집약형 전력구조로 상비병력의 군별 구성을 보면 지상군이 높은 비중을 차지하였다.[18]

〈표 2〉 한국군 군별 병력 비율

단위: 만 명(%)

연도	육군	해군	공군	계
1998	56.1(81.0%)	6.8(9.8%)	6.3(9.1%)	69.2(100%)
1999	56.1(81.0%)	6.8(9.8%)	6.3(9.1%)	69.2(100%)
2000	56.1(81.0%)	6.8(9.8%)	6.3(9.1%)	69.2(100%)
2001	56.0(81.0%)	6.8(9.8%)	6.3(9.1%)	69.2(100%)
2002	56.0(81.0%)	6.8(9.8%)	6.3(9.2%)	69.2(100%)

17) 국방부, 『1998~2002 국방정책』, 2002, 39쪽.
18) 국방부, 「2016 국방조직관련 자료집」(2016.9.7.).

국방부 국장급 이상 직위에 보직된 공무원 비율은 40% 정도였는데, 이 중에서 다수가 예비역 장성 출신이었다. 과장급 비율은 군인과 공문원 비율이 비슷했으나 부서에 따라 신분별 인원의 편중 현상이 심하였다. 군사정책, 인사, 전력기획 등 주요 정책부서에서는 군인이 편중되었고, 공무원은 총무, 예산, 감사 등의 지원 성격 부서에 다수 보직되었다.[19] 또한 육·해·공군 3군의 균형발전 차원에서 합참이 육군 : 해군 : 공군의 구성 비율을 2:1:1로 법제화했으나 〈표〉에서 보는 바와 같이 국방부본부와 그 직할기관 및 직할부대 등의 특정 군 편중배치는 이전과 큰 차이가 없었다.[20]

〈표 3〉 국방부 및 대외기관의 육·해·공군 보직비율(장관급 장교)

구분	국방부	직할부대/ 직할기관	한시조직	합참	연합사
육:해:공군 비율	12:1:1	4.7:1:0.4	10:1:0	2.8:1:1	4:1:1

(3) 부대구조

육군의 지휘 및 부대구조 개혁은 1, 3군 야전군사령부를 해체하고 지상작전사령부 창설을 계획하였으나, 현 안보상황 여건상 지휘부대구조 변화로 인한 안보취약점 노출이 우려되고 한·미연합작전 지휘체계에도 중대한 변화가 불가피한 점이 고려되어, 보다 장기적인 미래 군구조 연구와 연계하여 추진하기로 잠정 유보하였다. 또한 제대별 분산되어 지상부대의 전술적 지원위주로 운용되던 육군항공사를 1999년 4월 전략적·작전적·공세적 운용이 가능한 육군항공작전사령부로 개편하였다. 예하 제대를 권역별로 지원 전력, 전략 예비전력으로 구분하여 편성하였으며, 강습여단을 육군항작사에 예속 전환하였다. 제병협동작전수행체제가 구비됨으로써 육군항작사는 제한된 독립작전과 공세주축전력으로 운용할 수 있게 되었다.

2000년 6월에는 단일형태의 특전사 부대구조를 다양한 위협과 장차 예상되는 비군사적 위협에 보다 신속히 대처할 수 있도록 융통성 있는 부대로 개편하는 한편, 화생방전에 신속히 대비할 수 있도록 육군 예하에 화생방방호사령부를 1999년 6월 창설하였다가 2002년 2월 다시 국군화생방방호사령부로 전환시켜서 화학전 및 대테러 위협에 대한 대응능력을 보강하였다. 그리고 전시 육상, 해상 및 공중으로의 전략적 수송지원을 기획, 조정, 통제하는 기능을 강화하기 위하여 육군수송사령부를 모체로 국군수송사령부를 1999년 3월에 창

19) 조영진 외, 『국방민간인력의 발전비전과 정책방향』(서울: 한국국방연구원, 2004), p. 59.
20) 국회, 「국방조직의 당면과제와 3군 균형발전방향」, 『국방정책토론회 자료』, 2001.

설하였다. 또한 육·해·공군본부가 위치하고 있는 계룡대지역에 각 군 본부별로 편성, 운용하던 기존의 본부사령실을 단일지취체제하의 계룡대근무지원단으로 1998년 12월 통합하여 인력과 예산을 대폭 절감하였다.

유사·공통기능 통·폐합의 일환으로 국방정보 분야의 다원화된 지휘체계를 국방정보본부장 예하로 지휘권을 일원화하고 정보수집부대의 기술분야 전문요원을 신호, 인간, 영상정보 등 기능별로 1999년 4월 개편하였다. 국방부 산하의 4개 연구기관은 국방품질관리연구소를 비연구기관으로 전환하고, 국방정보체계연구소의 기술분야 전문요원을 국방과학연구소의 연구기능에 통합합으로써, 정책연구 중심의 한국국방연구원과 무기·정보체계 개발연구 중심의 국방과학연구소 2개 기관으로 1999년 1월 재편하였다. 또한 2001년 독립적으로 운영하던 국방대학원, 국방참모대학, 국방정신교육원을 국방대학교로 통합하였다.

의무지원체계는 전시에 신속한 의무지원이 가능하도록 항공의무후송부대를 1998년 12월 창설하였고, 전·후방 병원운용의 효율성을 높이고 예산절감을 위하여 다단계 의무지원체계를 각군 중심에서 지역 중심으로 단순화시키고, 병원을 지역 단위로 통·폐합시켰다.

(4) 전력구조[21]

우리 군은 중·장기적인 구상하에 군사력 건설목표를 설정하고 이를 일관성 있게 추진하여 왔다. 군사력 건설목표는 1997년까지는 '기 확보된 방위전력의 보완·향상과 미래형 전력확보를 위한 기반조성'이었으며 국민의 정부가 출범한 1998년 이후부터는 현존 위협과 미래 위협에 효과적으로 대비할 수 있는 '21세기형의 첨단 정보·기술군' 육성으로 설정하였다.

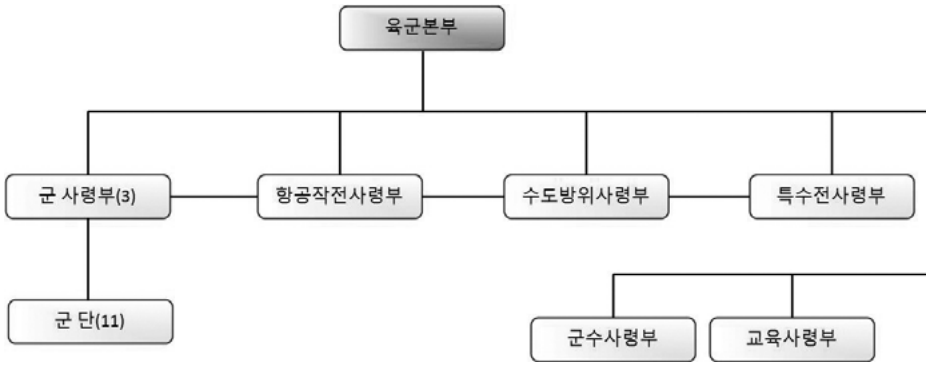
우리 군은 이러한 군사력 건설목표를 달성하기 위해 아래와 같은 군사력 건설중점을 설정하여 전력증강을 추진하였다. ① 국력에 부합된 자주적 방위역량을 확보한다. ② 지휘구조는 전장상황에 대한 기민한 대응과 창의력 발휘가 가능하도록 정보화·과학화된 C4I체계를 발전시키고, 부대구조는 통합전력 발휘가 극대화되도록 군별·기능별로 균형되게 발전시킨다. ③ 병력규모는 안보환경 변화를 고려하여 단계적·신축적으로 조정한다. ④ 전력구조는 미래전 양상에 부합되고 전장환경에 적합하도록 기술집약형으로 개선한다. 이를 위해 첨단무기를 확대하고 기반무기체계와 효과적으로 통합함으로써, 장기적으로 High-Low Mix 구조로 발전시킨다. ⑤ 무기체계의 해외 의존도 감소와 질적 개선을 위해 전력획득 패러다임을 체계획득 중심에서 기술축적 중심으로 전환하고, 핵심 기술분야 연구개발을 집중적으로 확대하며 방산능력을 육성한다.

육군은 병력집약형 군구조의 질적 정예화를 추진하여 전력을 획기적으로 향상하였다. 공세 기동전 수행능력 향상을 위해 성능이 개선된 K1A1 전차를 전력화하고, 화력의 대량 집

21) 국방부, 『1998~2002 국방정책』, 2002, 39~45쪽.

중 능력과 종심표적 타격능력을 높이기 위해 대구경 다련장과 사거리가 신장된 K-9 자주포를 확보하였으며, 정찰용 무인항공기를 전력화하여 전술제대의 정보수집능력을 확보하였다. 그 외에 항공전력의 질적 개선을 위해 UH-60 헬기를 추가로 전력화하고, 전투력의 통합운용을 보장할 수 있는 지휘통제능력을 구비하기 위해 전술통신체계를 점대점 통신방식에서 격자형 통신체계로 전환해 나갔다.

〈표 4〉 육군 조직



출처 : 1998-2002 국방정책 41p

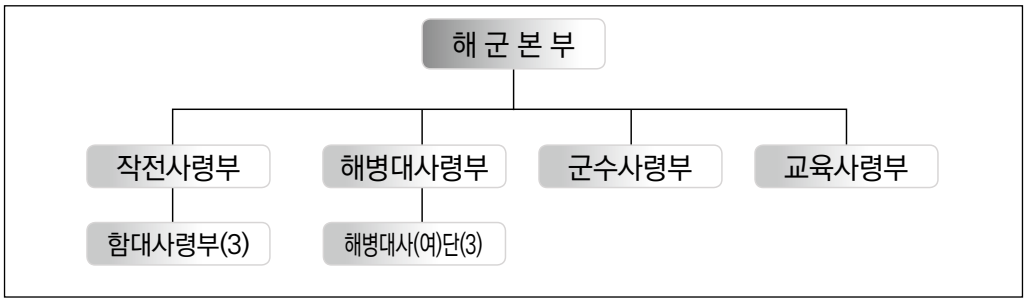
〈표 5〉 주요 장비 개선실적

구 분	1997년 말	증감 내역	2002년 말
	2,300여대 (M계열, K-1)	K1A1 40여대	2,300여대 (K-1, K1A1)
	4,900여문 (105견인, 155견인 /자주포 등)	K-9 자주포 90여문	5,000여문 (155견인/자주포, 신형 155자주포 등)
	-	MLRS 30여기, ATACMS 100여발	30여기/100여발 (MLRS, ATACMS)
	-	UAV 수 대	UAV 수 대

출처 : 1998-2002 국방정책 41p

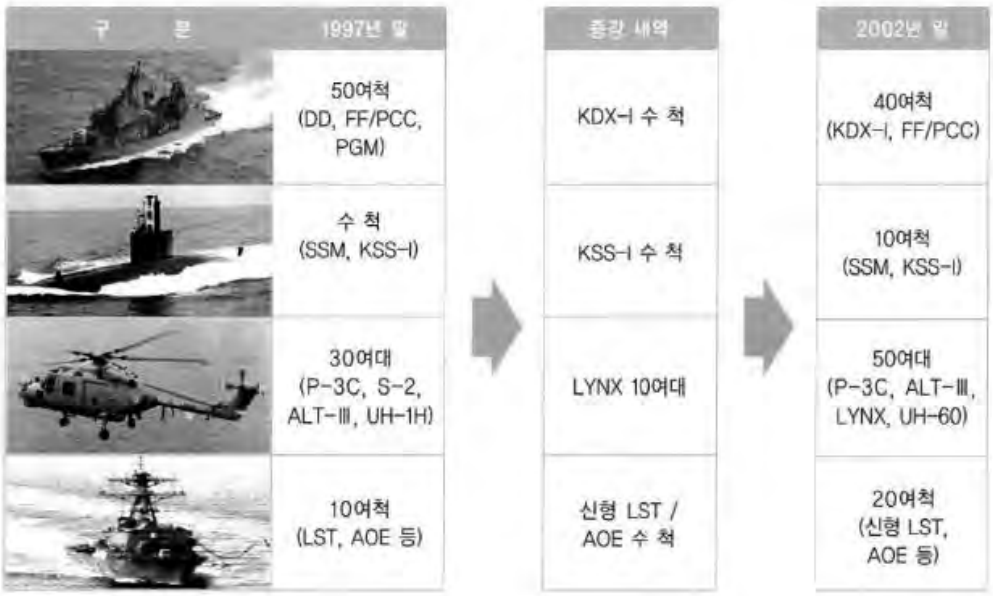
해군은 신형 전투함 및 대잠작전 항공기 등을 전력화하여 입체적인 해상작전 수행능력과 한반도 주변해역에 대한 해양통제능력을 향상시켰다. 해상작전능력 증대를 위해 최신예 구축함(KDX-I)을 전력화하고, 수중작전 및 대잠작전 능력향상을 위해 잠수함(KSS-I) 및 신형 해상작전 헬기(Super LYNX)를 추가로 전력화하였으며, 신형 상륙함(LST) 및 군수지원함(AOE)을 전력화함으로써 상륙작전 및 군수지원 능력을 향상시켰다. 그 외에 접적해역 작전능력 보강을 위해 K-9 자주표 및 해상 감시레이더를 전력화하였다.

〈표 6〉 해군 조직



출처 : 1998-2002 국방정책 42p

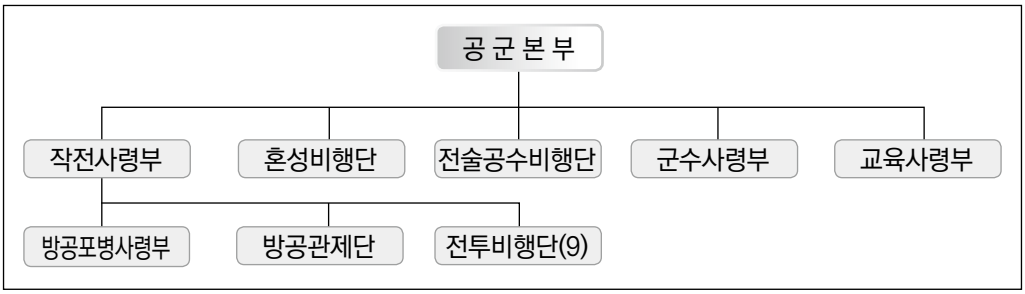
〈표 7〉 주요 장비 개선실적



출처 : 1998-2002 국방정책 43p

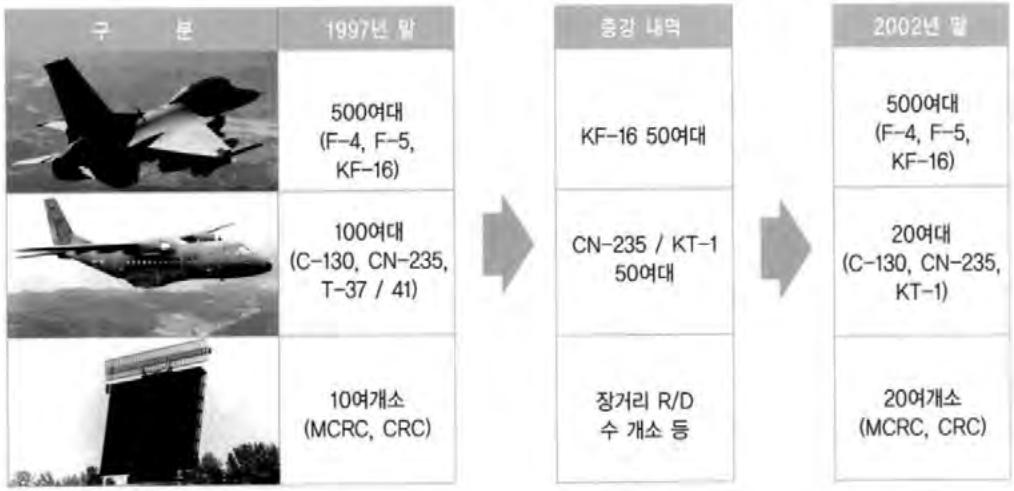
공군은 전투기 및 방공통제 전력의 보강으로 영공방위 능력을 향상시켰다. 공중작전 수행능력 향상을 위해 최신예 전투기(KF-16)를 추가로 전력화하고, 장거리 공중 수송능력 확대를 위한 중형 수송기(CN-235)와 정예 조종사 양성을 위한 기본훈련기(KT-1)를 국내개발로 전력화 하였으며, 방공통제전력 보강을 위해 첨단 방공관제시설 및 중앙방공통제소(MCRC)를 추가로 설치하였다. 그 외에 항공기의 생존성 보강을 위해 전자전 장비를 추가로 탑재하고, 탐색구조능력 향상을 위해 탐색구조헬기에 탑재장비를 보강하였다.

〈표 8〉 공군 조직



출처 : 1998-2002 국방정책 44p

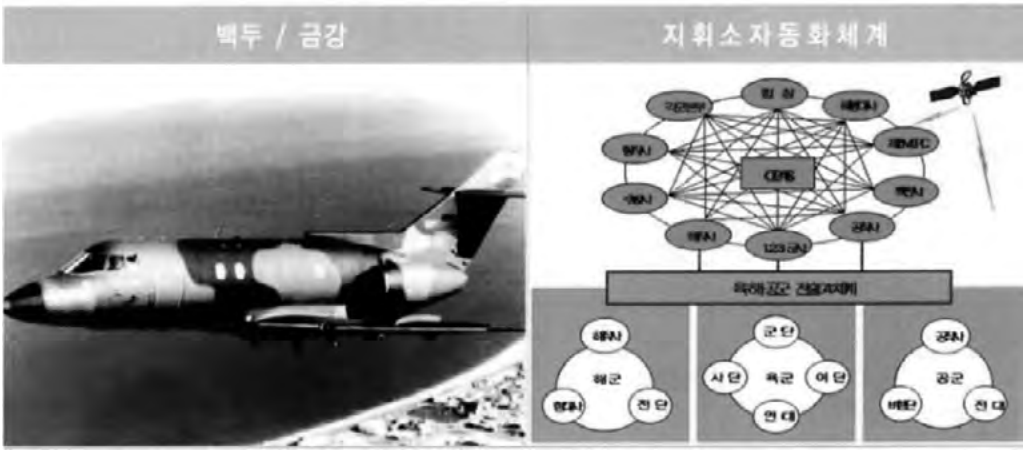
〈표 9〉 주요 장비 개선실적



출처 : 1998-2002 국방정책 44p

공통전력 정보분야는 백두·금강 체계를 전력화하여 전략제대의 감시 및 정보수집 능력을 개선하였으며, C4I체계 분야는 전투력의 통합운용을 보장할 수 있는 지휘통제능력을 구비하기 위해 전략제대의 지휘소자동화체계(CPAS)를 전력화하고, 육·해·공군 전술C4I체계와 연동할 수 있도록 개선하였다.

〈표 10〉 정보 및 C4I 체계



출처 : 1998-2002 국방정책 45p

나. 국방운영 분야

(1) 방위력 개선

방위력개선은 투명성과 공정성, 그리고 효율성을 극대화할 수 있도록 관련조직을 개편하고 각종 제도를 혁신하였다.

조직개편은 각 기능별로 분산되어 있던 획득개발 관련조직을 조정하여 획득업무를 전담하는 획득실을 1998년 12월에 신설하였고, 방위력 개선사업과 관련된 업무수행을 기존의 기능별 조직에서 프로세스 중심의 통합사업관리체제로 전환시켰다. 이에 따라 무기체계 및 비무지체계의 획득업무가 통합되어 관리책임제로 개편되었으며, 분석평가 기능을 강화하여 주요의사결정시에는 비용분석 및 심사평가를 의무화하는 체제를 갖추게 되었다. 아울러 획득실로 하여금 조달본부, 국방과학연구소 및 국방품질관리소의 업무수행을 지휘감독 및 통제하게 함으로써 획득집행업무를 국방정책에 부합하도록 감독하고 부서간의 협조관계를 원활하게 하였다.

획득사업의 제반절차를 혁신하기 위해 협의체 위주의 획득의사결정체계를 8단계에서 3단계로 축소시켰으며, 획득관련 법규를 1개로 통·폐합하고 획득절차도 단축하였다. 그리고 정책의 책임과 권한은 집중하되, 집행은 각 군 및 관계기관에 위임하고 사업관리, 시험평가, 기종결정, 계약단계 등에 '사업실명제'를 도입하여 책임소재를 명확히 하였다.

(2) 정보화·과학화 기반 구축

국방부는 정보화·과학화 기반을 구축하기 위하여 조직 및 기능을 보강하고 국방정보화 추진개념을 정립하였으며, 국방대학교를 포함한 전문연구기관의 정보화 관련기능을 강화하였다. 먼저 국방정보화 추진개념은 정보화와 관련된 계획, 관리, 통제를 중앙집권화하여 구방부 정보화기획실장이 국방정보화를 전체적으로 기획, 조정, 통제하고 반변에 시행은 분권화하여 국방부 국·실과 합참 및 각군이 책임지고 해당기관 및 부서의 정보화를 추진하도록 하였다.

국방정보화 조직과 기능을 보강하기 위하여 2000년 11월 정보화기획실을 차관 직속기관화 하였고 외부 민간전문가를 실장으로 영입하엿으며 조직과 인원을 대폭 강화하였다. 또한 국방부 국·실별로 정보화담당관을 지정하여 운영하고 각군의 정보화관련 부서도 보강하였다. 국방정보화 업무를 보다 효율적으로 추진하기 위하여 연구기관인 국방과학연구소에 정보화사업센터와 소프트웨어공학센터를 운영하고, 한국국방연구원에는 정보체계에 대한 컨설팅 및 업무체계 정보화(BPR)를 수행토록 하였으며, 국방대학교에 정보화책임관(CIO) 교육과정을 신설하는 등 기관의 특성을 고려하여 정보화 기능을 부여하였다.

국방부는 2010년까지 미래 정보전 및 체계통합전을 수행할 수 있는 정예 정보화군을 육성하고, 발전된 C4I체계를 중심으로 정보화·과학화를 구현하기 위하여 국방개혁위원회 정보추진단은 '국방통합업무의 틀'을 ① 업무활동 모델, ② 데이터 모델 등의 2개 범주로 구분하여 국방업무활동 흐름도를 조명하기 위한 BPR을 강화하는 한편, 업무에 필수적인 데이터를 식별, 규명하고자 노력하였다. 그 결과 우리 군은 통합인사관리체계, 국방통합군수정보체계, 국방자원의 동원관리 통합시스템을 구축하고 학교 교실의 디지털화와 컴퓨터기반훈련체계(CBT) 구축 등 과학적인 교육훈련체계를 갖추어 나갔다.

(3) 인사·교육제도 개선

인사관리 개선은 보직 및 진급관리 업무를 개선하고, 인사관리의 공정성·투명성을 제고시키는 방향으로 추진하였다. 보직관리제도는 주요 직위별 보직자격기준을 세부적으로 설정하여 개인별 자력과 연계시켜 보직을 관리하도록 개선하였으며, 계급별·단계별 보직관리체계를 설정하여 종전에는 지휘관 직위에만 적용하던 사전보직예고제를 정책부서의 중령급까지 확대 시행해 나갔다. 진급관리제도는 진급공석 결정시 공개적인 정책회의 절차를 거치도록 함으로써 진급공석 결정절차에 대한 투명성을 높이고, 진급심사의 세부평가기준을 계량화하였다.

또한 공정한 병역제도 확립을 위해 병무청의 현역 모병관제도를 폐지하고 신병의 선발·모집·배치와 관련된 직위 근무자에 대해서는 2년 단위의 순환보직제도를 추진하였으며, 병역

실명제를 도입하여 사회 지도층의 병역의혹을 해소하고 병무행정의 투명성을 확보하기 위하여, 선출직 및 고위 공직자에 대한 병역 사항을 공개하도록 제도를 마련하였다.

(4) 군수조달제도 개선

군수조달관리 개선은 '열린 조달행정' 구현과 국방조달업무 전반에 걸쳐 그 동안 잠재된 조달 불신요인을 해소하고 투명성·책임성·효율성을 제고하기 위해 각종 규제개혁 및 제도 개선에 중점을 두고 실시하였다.

조달 분야에서는 군납을 희망하는 모든 업체는 사전에 조달기관에 업체등록을 하고, 실태 조사결과 적격판정을 받아야 경쟁입찰에 참여할 수 있도록 제한하였으나, 1998년 7월부터 유자격업체는 어떠한 제한도 없이 군납 경쟁입찰에 참여할 수 있도록 문호를 개방하였다. 또한 군납 입찰참여를 제한하는 규제를 폐지·완화하고 다수 업체의 군납참여를 유도하여 군수품의 품질향상, 대민 서비스와 투명성 제고, 조달 책임성·효율성을 강화시켰다.

기타 비무기체계 분야에서는 획득절차의 일원화로 작전 운용성과 연계한 군수품 획득, 각 군별 중복투자 방지, 관련기관의 의견수렴 강화 등으로 사업집행의 효율성 및 투명성을 제고하였다. 그 외에도 일반상용물자 구매업무 조달청 이관, 군수품의 민수규격 적용 확대, 조달본부 개혁 등을 추진하였다.

(5) 군 사법제도 개선

군 사법(司法)제도의 공정성과 효율성을 제고하기 위하여 군 사법조직 및 운영체계를 개선하였다.

국방부의 경우 법무운영단으로 동일 조직내에서 운영되던 검찰기능과 재판기능을 각각 장관 직속기관으로 분리 독립시켜 국방부검찰단과 고등군사법원을 2000년 7월에 신설하였다. 국방부장관의 설치보류해제명령('00.5월)에 의해 사단급 부대에는 50개의 보통군사법원을 설치함으로써 재판시 장거리 이동에 따른 문제점 해소, 신속한 재판을 통한 피고인의 기본권 보장 강화 및 전시 군사법원의 원활한 운영을 가능하게 하는 토대를 마련하였다.

2000년 12월 군사법원법을 개정하고 영장실질심사제도를 도입함으로써 군판사가 피의자를 직접 대면하여 심문한 후 구속영장 발부여부를 결정할 수 있도록 하고, 즉결심판제도의 도입으로 경미한 사건에 대해서는 신속한 간이 절차에 의하여 재판할 수 있도록 하였다. 군법무관 선발 및 관리제도도 개선하였다.

(6) 부사관 종합발전계획 추진

21세기 디지털 전장환경에 대비하여 군 하부조직의 중추적 역할을 수행하고 있는 부사관

상 정립 및 육성을 위하여 2002년 5월 10일 부사관 종합발전계획을 수립하여 추진하였다.

부사관 종합발전계획은 각 군의 균형된 부사관제도 발전을 도모하기 위하여 국방부 주도하에 단기·중기·장기 과제로 구분하여 부사관 역할정립 및 위상제고, 정원확대 및 편제직위 조정, 우수인력 획득, 교육체계 및 보직관리 개선, 복지여건 개선, 부사관 담당부서 편성 등 7개 중점분야로 구분하여 추진되었다.

(7) 일하는 방식 개선

김대중 정부 출범이후 개혁의 추진방향 및 과제는 '작고 효율적인 정부'를 구현하기 위한 능률성과 생산성 제고에 있었으며, 지식·정보화시대의 도래 등 행정환경의 변화는 공공부문 개혁이 국가 경쟁력 강화를 위한 시대적 사명이었다.

이에 따라 정부에서는 2000년 7월부터 결재·회의·보고분야를 중심으로 중복, 낭비적인 업무관행을 개선함으로써 새로운 행정문화를 정착시키고, 정보통신기술 이용확대를 통한 행정의 생산성 제고를 위해 일하는 방식 개선을 추진하였다.

국방부도 정부시책에 적극 호응하여 결재·회의·보고의 능률화를 위해 자체 실정에 맞는 일하는 방식 개선지침을 수립하여 시행하였으며, 국방사무자동화 단일체제 구축, 지식관리시스템 도입 등 지식·정보화 시대에 부응하는 행정관리시스템 구축운영에 역점을 두었다.

(8) 한국적 군사혁신 추진

주변 강대국들인 일본과 중국 및 러시아는 물론, 많은 군사 선진국들이 미래의 정쟁양상 변화에 적극적으로 대비하는 차원에서 군사혁신을 추진하였다. 우리 군도 국방차원의 노력을 조직적으로 결집시켜 '21세기형 첨단 정보·기술군'을 창출함으로써 미래의 생존과 번영을 군사적으로 확고하게 뒷받침하기 위해 1999년 4월 국방개혁추진위원회 산하에 '군사혁신기획단'을 설치, 한국적 군사혁신을 추진하였다.

한국적 군사혁신은 밀 안보환경 및 전쟁양상의 변화, 국가 경제·기술력 및 사회의 발전추세, 국방 상황 및 여건 등을 고려하여 정보·지식 기반의 국방력을 창출하는데 기본목표를 두고 구체적인 구현방안을 개발하였다. 우리 군은 군사혁신영역을 전장운영, 조직편성, 전력구조 또는 군구조, 군사기술, 인력개발, 운영체계 등 6개 분야로 구분, 구체적 혁신방책을 개발하였고 특히, 전장운영혁신은 합동·통합 디지털 전장개념을 개발하는데 중점을 두었으며, 전력구조 또는 군구조 혁신은 합동성 강화 및 네트워크형 체계 발전에 역점을 두었다. 아울러 전력체계혁신은 미래 주요 핵심전력체계를 감시·정찰체계와 지휘통제체계(C4I) 및 기동·타격체계가 결합된 시스템복합체계 개념으로 설계, 발전시키는데 주안을 두었다.

4. 소결: 성과 및 한계

김대중 정부는 출범 초기부터 전반적인 국방분야의 개혁과제를 도출하여 '선진 정예국방' 건설을 목표로 「국방개혁 5개년계획」을 수립하고 1999년 「국방기본정책서」로 최초 공식문서화하여 제도화함으로써 임기응변식이 아니라 연속성을 가지고 국방개혁을 추진하게 되었다.

「국방개혁 5개년계획」으로 시작된 김대중 정부의 국방개혁은 안보도전요인 중 북한위협보다는 IMF 구제금융과 주변국 및 미래의 불특정 위협에 대비하는 차원에서 추진되었다. 이에 김대중 정부는 국가적 경제위기 속에서 '작지만 강한 군대'를 건설해야 했고, 이를 위해 군사기술요인인 군사혁신도 추진하였다.

이러한 필요에 따라 김대중 정부는 정부나 청와대가 주도하는 개혁이 아닌 국방부 직속기구인 국방개혁추진위원회에 의한 국방부 중심의 국방개혁을 추진하였다. 국방부장관을 비롯한 군 수뇌부를 중심으로 한 Top-Down 방식으로 추진되었고, 국방개혁추진위원회의 구성을 보면 육군 출신이 다수였다. 이는 김대중 정부의 국방개혁이 육군 중심으로 추진된 것으로 이해할 수 있다.

김대중 정부의 국방개혁은 3단계에 걸쳐서 추진되었는데, 주요 추진 분야는 군구조와 국방운영체제였다. 정부는 군구조 개선을 위해 국방부·합참의 조직개편(획득실 개편, 지휘통신참모부 신설), 육군항공작전사령부·국군화생방방호사령부 및 국군수송사령부 창설, 계룡대 근무지원단 통합, 항공의무후송부대 창설, 특전사 부대구조 개편, 국방대학원·국방참모대학·국방정신교육원의 국방대학교로의 통합 등을 추진하였다.

김대중 정부의 군구조 개혁은 각 군의 군정조직을 통폐합한 후 육군 장교를 부서장으로 앉히는 형태의 하부지휘구조 개혁을 추진하는 양상을 보였다. 또한 당시 천용택 국방부장관은 국방개혁 추진 시 3군 균형발전을 강조했지만 결과적으로 육군 규모가 증대하는 양상이 지속되었다.

방위력 개선 분야에서는 국방획득업무 조직·제도 정비, 획득사업 실명제 도입, 방위산업체 지원 및 육성체제 확립, 국방과학연구소 개편, 조달본부 개혁 등을 통해 국방획득업무에 획기적인 진전을 이루었다. 또한 사전보직예고제와 명예진급제 확대 시행, 부사관 종합발전계획 추진 등 인사관리제도 개선과 군사교육제도 개선, 군 사법제도 개선, 신병영문화 창달, 정보화기획관 신설 등 국방정보화 조직 및 기능보강, 인사·군수·동원업무체계정보화와 교육훈련 과학화 등 미래전에 대비한 국방정보화 기반구축, 조달개혁을 통한 군수조달 경쟁체제 구축, 일하는 방식 개선, 한국적 군사혁신 추진 등 국방전반에 걸친 개혁을 통해 국방운영 수준을 한 차원 높이는 실질적 성과를 거두었다.

결국 김대중 정부의 국방개혁을 평가해보면, 비교적 손쉬운 기관과 부대의 통합, 하부지휘구조의 개편 등은 달성되었으나 지작사 창설 등 상부지휘구조, 고위직과 여성이 관련된 기관과 부대의 통합은 이루지 못했다. 따라서 외환위기라는 국난의 상황에서 구조조정이란 국가적 요청에 의해 시작된 군 개혁은 북한의 군사위협이 변하지 않는 한 병력구조를 바꿀 수 없다는 한계와 국방비의 압박에도 불구하고 전력증강은 신형고가 무기체계의 획득이 최우선이 될 수밖에 없는 현실의 벽에 부딪혀 큰 성과를 거두지는 못했다고 볼 수 있다.

III. 노무현 정부의 국방개혁 성과와 한계

1. 국방개혁 추진 필요성

가. 안보도전요인

노무현 정부에 들어와서도 환경의 변화로 새로운 안보도전요인들이 제기되었다. 먼저 국외요인을 보면, 북한의 군사위협은 점차 감소될 것으로 기대했지만 이전 정부에 비해 핵을 비롯한 북한의 비대칭 위협이 부각되었다. 동북아 지역 내에서는 주변국들의 잠재적·비군사적 위협이 현실화할 가능성이 커졌다. 또한 9·11테러 이후 미국의 군사전략 변화는 한국 국방력 건설에 새로운 도전요인으로 작용하였다. 미국의 세계적 방어태세 재검토(GPR) 계획에 따른 주한미군의 감축과 재배치 그리고 주한미군이 담당하던 임무의 한국군으로의 이양은 국방소요 변화의 필요성을 제기하였다. 미국의 상황과 더불어 중국은 국방비를 대폭 상향시켜 새로운 군사대국으로 부상하였고, 다른 주변국들도 군사력을 증강하는 노력을 지속하여 국방개혁의 필요성을 고조시켰다.

국내적으로는 2002년 의정부 여중생 사망사건과 전시작전통제권 전환을 계기로 조성된 부정적인 대미인식이 전력증강을 통한 자주국방으로 표출되어 노무현 정부가 국방개혁을 강력하게 추진하는 요인이 되었다.

이처럼 안보도전요인은 노무현 정부의 국방개혁 추진요인으로 작용하였다. 그러나 노무현 정부는 국외요인 중 북한위협보다는 잠재적 위협을 중대 위협으로 인식하였고 오히려 반미정서를 격화시킨 국내요인에서 국방개혁 추진의 당위성과 필요성을 절감한 것으로 보인다.

나. 군사기술요인

당시 안보환경의 변화와 전쟁양상의 발전은 군의 과학화·첨단화·정예화를 요구하였다. 그러나 우리 군은 병력중심의 군구조, 3군 균형발전 및 합동성의 제한, 정보 및 정밀타격전력 미비, 독자적인 방위기획 및 작전수행 능력 부족 등의 문제를 갖고 있었다.

노무현 정부는 이러한 문제를 극복하기 위하여 지식정보화, 네트워크화 등의 기술변화에 따른 전쟁패러다임의 변화를 군에 반영하고자 했다. 우리 군이 '협력적 자주국방'의 추진으로 대미의존도를 완화하기 위해서는 미래전에 대비한 정보화·과학화된 기술집약적 전력구조, 한국군 주도의 작전수행 능력, 주한미군 핵심전력을 대체할 수 있는 감시정찰, 지휘통제 및 정밀타격 전력 확보 등이 최우선적으로 요구되었다. 즉 정보·지식 중심의 첨단정보과학군을 육성하여 전시작전통제권 환수에 대비하고자 하였다. 이에 따라 노무현 정부는 감시·정찰전력과 전장관리체계, 네트워크 중심전(NCW) 수행능력 확보와 무기체계연구개발 등을 강조하였다.

2. 국방개혁 추진 주체

국방부는 국방개혁을 조직적으로 추진하기 위해 국방부 산하에 국방부차관을 위원장으로 하는 국방개혁위원회를 2005년 6월 1일부로 구성하여 이후 3개월간 초안을 작성하고 NSC와 국방발전자문위원회의 검토를 거쳐 2005년 9월 1일에 「국방개혁 2020」 기본계획을 대통령에게 보고하고 국민에게 공개하였다. 국방발전자문위원회는 국방개혁 법제화의 추진을 위해 2005년 3월 대통령 직속으로 설치하였다. 국방부는 「국방개혁 2020」을 본격적으로 추진하기 위해 '군구조개편준비단'을 2005년 12월 1일 발족하고 「군 구조 개편 종합추진계획」을 작성하였다. 또한 2006년 1월에는 '국방운영혁신준비단'을 발족하여 국방운영분야의 개혁과제를 추진하였다. 2006년 10월 9일에는 국방개혁을 가속화하기 위해 국방개혁을 준비하는 차원에서 운영해 온 군구조개편준비단과 국방운영혁신준비단을 '국방개혁추진단'으로 통합 편성하였다.[22] 2007년 7월에는 국방개혁업무를 상시적으로 추진하기 위해 국방부장관 직속으로 '국방개혁실'을 상설화했다.

한편「국방개혁에 관한 법률」에 따라 범정부차원에서 지속적이고 일관된 국방개혁을 추진하고 국방개혁과 관련된 중요 정책사항을 심의하기 위하여 국방부장관 소속하에 '국방개혁위원회'를 발족하였다. 위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하고,

22) 국방부, 『2006 국방백서』(서울: 국방부, 2006), pp. 42~43.

위원은 관계 중앙행정기관의 차관급 이상 공무원 중에서 재경부차관, 행자부차관, 해경청장 등을 위원장이 위촉하되, 김관진 장군 등 국방·안보관련 전문가를 포함하였다.[23] 그러나 국방개혁위원회는 두 차례 정도밖에 개최되지 않았고, 군구조개편준비단과 국방운영혁신준비단이 국방개혁을 추진하는 역할을 담당하였다.

노무현 정부 역시 노태우 대통령의 강력한 개혁의지를 반영한 국방개혁위원회는 집대성한 국방개혁안을 군구조개편준비단과 국방운영혁신준비단이 중심이 되어 Top-down 방식으로 추진하였다. 노무현 정부는 국방개혁을 체계적으로 추진하기 위해 대통령 직속으로 국방발전자문위원회를 조직했으나 실질적인 국방개혁 추진 주체는 군구조개편준비단과 국방운영혁신준비단 등 국방부 내 산하기구였던 셈이다. 2005년 6월에 발족된 국방개혁위원회는 존재감이 미흡하였다. 군구조개편준비단과 국방운영혁신준비단의 군 현역 실무자들이 국방개혁과제를 군구조와 국방운영 차원에서 추진해나갔다.

3. 국방개혁 추진 분야

가. 군구조 분야

군은 제한된 국방재원하에서 첨단전력보다는 병력 위주의 군 구조를 유지함으로써 그 규모에 비해 실질적인 전투력이 충분치 못한 실정이었다. 따라서 현대전 양상에 능동적으로 대처하고 새로운 전략과 전장운용 개념에 부합되도록 전력은 첨단화하면서 이를 효과적으로 운용할 수 있는 정예화된 군 구조로의 개편이 필요하게 되었다. 이에 따라 참여정부는 군 상부구조와 하부구조 모두에 걸쳐서 군 구조 개편을 추진하게 되었다. 상부구조 개편은 합참본부와 국방부 직할부대의 균형편성을 강조하였고, 하부구조 개편은 각 군별 지휘·부대구조 및 병력 구조에 중점을 두었다.

군 구조 개혁은 대북군사대비, 전력화기간, 군 구조 개혁 예산확보, 병력감축 및 부대조정에 따른 소요기간 등을 고려하여 5년 단위로 3단계에 걸쳐 점진적으로 추진되었다. 1단계는 군 구조 개편 착수 및 본격화단계로서 2010년까지 상부구조를 우선 개편하고 개혁기반을 구축하는 것이었다. 2단계는 군 구조 개편의 중간목표를 달성하는 단계로서 2015년까지 하부구조 개편 및 배비조정을 시험하며, 군 구조 개편에 따른 전력을 확보하는 것이었다. 3단계는 목표로 했던 군 구조를 완성하는 단계로서, 하부구조 전력화 및 개편, 그리고 부대배지 조정을 완료하여 2020년 목표연도에 군 구조 개혁을 완성하는 것이었다.

23) 「국방개혁에 관한 법률」(법률 제8097호) 제6조~제8조.

(1) 상부구조

합참과 국직/합동부대의 3군간 균형 편성이 미흡하여 합리적인 의사결정을 위한 여건이 불비한 실정이었다. 따라서 합참, 국직/합동부대는 육군·해군·공군의 인력을 균형적으로 편성하고 순환보직을 통하여 합동성 및 통합전력이 극대화될 수 있도록 하여야 한다. 이에 따라 3군 균형편성을 통한 합동성 강화를 위하여 합참의 편성과 보직 시 몇 가지 제한사항을 법률로 규정하였다.

합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직하되, 그 중 1인은 육군으로 보직하도록 하였다. 합동참모본부 직위는 각 군의 균형발전과 임무 및 기능을 고려하여 육·해·공군별로 구분하여 보직되어야 하는 필수직위와 구분 없이 보직될 수 있는 공통직위로 기정하되, 공통직위는 2008년까지 연차적으로 육·해·공군을 2:1:1로 보직하도록 하였다. 장관급 장교의 공통직위는 군간 순환보직을 원칙으로 하되 특정 직위에 동일한 군 소속의 장교가 3회 이상 계속하여 보직되지 않도록 하였다. 다만 합참의장과 합참차장은 임명권자가 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있도록 융통성을 부여하였다.

한편, 국방부 직할부대 및 기관, 합동부대 지휘관의 편성비율은 2008년까지 연차적으로 육·해·공군 비율을 3:1:1로 보직하며, 각 군 간 순환보직을 원칙으로 하되, 특정부대·기관의 장의 직위에 동일한 군 소속의 장교가 3회 이상 계속하여 보직하지 못하도록 하였다. 또한 지휘관 또는 참모장은 군 인력운영상 부득이한 사정이 있는 경우를 제외하고는 각각 군을 달리하여 보직하되, 그 중 1인은 육군으로 보직하도록 하였다. 아울러 국방부, 합참 및 연합·합동부대에서 근무하는 장교의 직위에는 합동성 및 전문성 등 그 직위에 필요한 요건을 갖춘 장교가 보직되어야 한다. 따라서 해당직위 장교의 보직은 합동성 및 전문성 등 그 직위가 필요로 하는 요건을 충족하는 장교를 보직함을 원칙으로 하였다. 그리고 또한 국방부, 합참 및 연합부대 합동직위 지정은 합참의장의 건의를 받아 국방부장관이 지정하며, 각 군에서는 일정 자격기준에 해당하는 인원에 대하여 합동특기를 부여하도록 하였다.

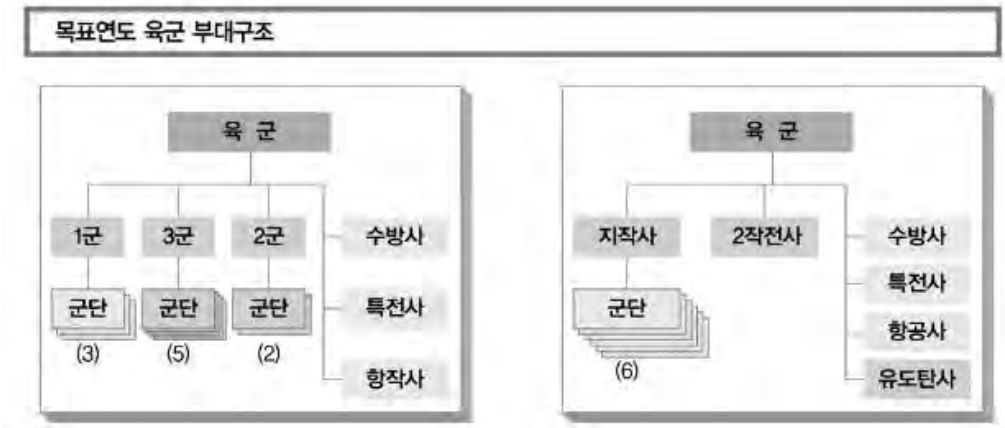
(2) 지휘·부대구조

합참은 현 합동군 체제하에서 합동성이 강화되고, 방위기획 및 작전수행체제가 보강될 것이다. 정보본부의 군사정보 수집과 생산, 운용기능이 강화되고 작전본부의 합동작전 계획 수립과 수행체계가 보강될 것이다. 각 군 본부는 고유기능에 충실한 조직으로 발전하여 전투지원, 교육훈련 및 동원 등 군정과 관련된 임무수행 능력을 보강하고, 국방부 및 합참의 기능과 연계하여 유사기능 및 부서를 통합하였다. 또한 부대수를 축소 조정함에 따라 육군의 경우에는 2군사령부는 소속 군단을 해체하고 작전사령부로 개편(2007년 11월 1일 제2작전사령부로 개편됨), 해군은 함대사 지휘체제 단축을 위해 전투전단을 해체하고, 공

군은 비행단의 작전지휘 효율성을 증대시키기 위해 비행전단을 해체하는 등 지휘계선을 단축해 나갔다.

육군은 대규모 병력과 다양한 부대구조로 인해 운용유지에 많은 노력과 비용이 소요될 뿐만 아니라 현대 전장에서 전투력 발휘가 제한될 것으로 판단하였다. 또한 정보기술과 지휘통제체계 등이 비약적으로 발전함에 따라 현재의 다단계 지휘구조를 보다 단순하면서도 효율적인 구조로 개선할 필요가 제기되었다. 육군은 병력 17만여 명을 단계적으로 감축하되 기동과 타격력을 보강하여 전력의 공백을 방지하고, 생존성 및 정밀도를 향상시킴으로써 공세기동전 수행이 가능한 작전적·전술적 유연성을 보유한 구조로 개편되었다. 부대구조는 중간계층이 단축되고 부대 수가 축소되는 반면에 단위부대 편성의 완전성을 보장함으로써 전투력이 대폭 증강될 것이다. 즉 현재의 3개 군사령부, 10개 군단, 47개 사단, 3개 기능사령부 체제에서 2개의 작전사령부, 6개의 군단, 20여 개의 사단, 그리고 4개의 기능사령부 체제로 개편해 나갔다. 군단 및 사단의 경우 감시, 결심, 타격 및 기동이 실시간 이루어지고, 독자적 전투근무지원 기능의 편성으로 작전영역이 현재보다 약 4-7배로 확장되는 등 그 능력은 획기적으로 향상되었다. 또한 전방지역 군단에 GOP 경비를 위해 정보화 및 과학화된 경계시스템을 갖춘 경계 전단여단의 편성도 준비하였다.

〈표 11〉 목표연도 육군 부대구조

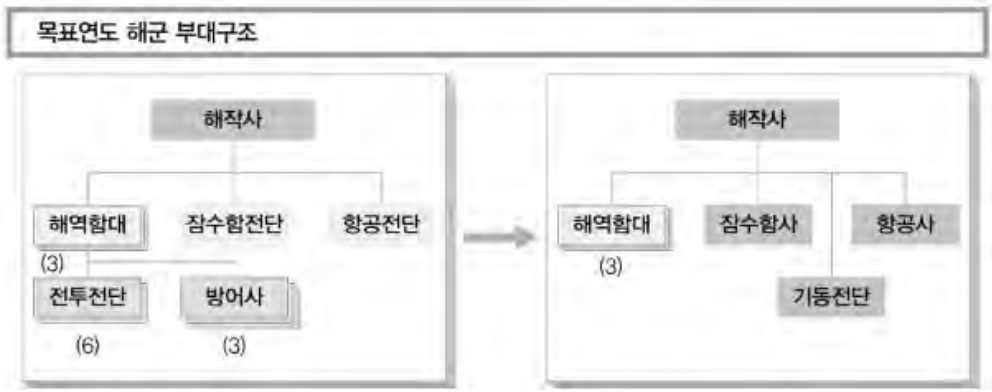


출처 : 노무현 정부 통일/외교/안보 국정운영백서 199p

해군은 수상·수중·공중 입체전력 운용에 적합한 구조로 발전시켜 나갔다. 이를 위해 현재의 3개 함대사와 잠수함 및 항공전단 체제에서 중간 지휘제대인 5개의 전투전단과 방어사가 축소되어 3개 함대사, 잠수함사, 항공사 및 기동전단 체제로 개편해 나갔다. 수상함 전력은 함정의 척 수는 줄게 되나 중·대형함(차기호위함, 이지스함 등)으로 보강되어 기동형 부

대구조로 발전되고, 잠수함과 항공전력은 미래전장에서 임무 수행이 가능하도록 전력이 보강되어 현재의 잠수함 전단과 항공전단을 각각 사령부급으로 개편해 나갔다.

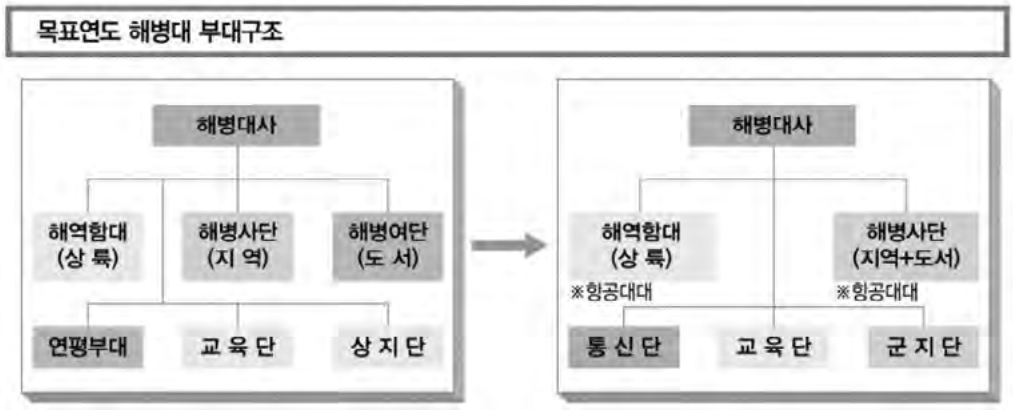
〈표 12〉 목표연도 해군 부대구조



출처 : 노무현 정부 통일/외교/안보 국정운영백서 200p

해병대는 도서 및 연안방어와 신속 대응전력으로 운용될 수 있도록 공·지 기동이 가능한 구조로 개편하고자 했다. 이를 위해 6여단과 연평부대를 해제하고 해병사단에 상륙 및 기동헬기를 갖춘 항공대대를 창설하는 등 현재의 대대급 상륙능력에서 미래에는 여단급 상륙작전능력을 보유한 융통성 있는 구조로 바꾸어 나갔다. 이에 따라 병력도 2.7만에서 2.3만여 명으로 감축되었다.

〈표13〉 목표연도 해병대 부대구조

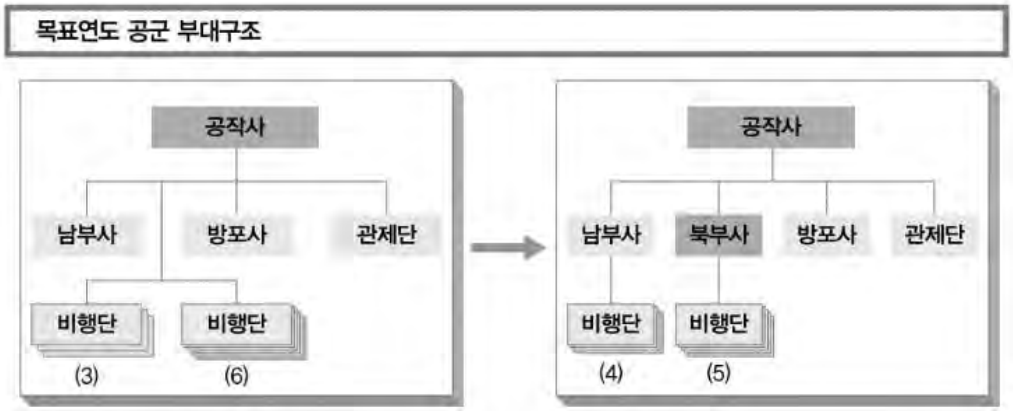


출처 : 노무현 정부 통일/외교/안보 국정운영백서 200p

공군은 하이로믹스(High-Low Mix)체계가 최적화된 전력을 바탕으로 공중우세 및 정밀

타격에 적합한 구조로 발전될 것이다. 방위권 내 공중우세권 확보를 우해 북부전투사령부가 추가로 창설되어 2개 전투사령부, 방공포사령부, 방공관제단 체제로 개편해 나갔다. 주요 전력은 F-15K 등과 같이 성능이 우수한 전투기와 함께 공중급유기, 조기경보통제기 등의 지원기도 확보해 나갔다. 대공방어도 SAM-X, M-SAM 체제 등으로 보강되어 한반도 전 지역에 대한 정밀타격능력을 보유함으로써 작전영역을 크게 확대시켜 나갔다.

〈표14〉 목표연도 공군 부대구조



출처 : 노무현 정부 통일/외교/안보 국정운영백서 201p

동원전력의 자원관리는 병무청에서, 동원훈련과 증·창설 준비는 향토사단에서 담당하도록 개편해 나갔다. 동원사단은 현재 평시 유지되고 있는 동원사단이 해체되고 전시 적정규모가 창설되어 운용되었다. 전시 전방부대에 대한 보충은 대대단위로 정밀 편성하여 부대보충을 시키는 개념으로 발전될 것이다. 예비군 규모는 상비병력 감축과 연동하여 축소, 정예화시켜 나갔다.

(3) 병력구조

첨단전력 확보와 연계하여 상비군을 단계적으로 감축하는 것이 주요 내용으로, 군사전략 개념과 전장권역별로 요구되는 능력을 고려해서 목표전력의 수준과 유형을 결정하였다. 2005년 말 현재 68만여 명 병력을 첨단 무기체계 확보와 연계하여 2020년까지 50만 명 수준으로 정예화하며 상비병력은 전투임무 수행에 매진하였다. 즉 〈표 〉에서 보는 바와 같이 해·공군은 현재의 규모를 유지하고 해병대를 포함한 지상군은 18만여 명을 감축할 예정이었다. 현역병의 복무기간은 18개월로 점차 단축해 나갔다. 상비병력 50만 수준은 여야 합의를 통해 수립된 「국방개혁에 관한 법률」(2006년)에 명기된 내용으로, 「'99~'15 국

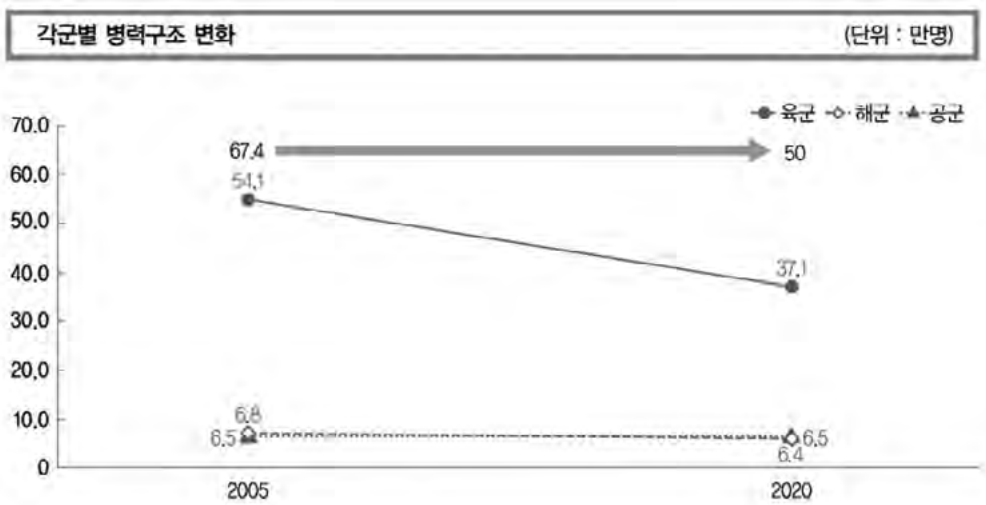
방기본정책서」, 「'05~'19 합동군사전략서」 등 다양한 기획문서와 연구결과를 토대로 산출한 것이다.

〈표15〉 2020년 상비병력 규모

계	육군	해군	해병대	공군
50	37.1	4.1	2.3	6.5

병 중심의 병력집약적 군 구조에서 기술집약적 군 구조로의 개편에 부응할 수 있는 인력조정방안이 요구되었다. 따라서 병력규모의 조정과 연계하여 군별·신분별 구성을 조정하여 최적화하였다. 병력감축에 따라 육군의 병력 비중은 감소하는 반변 해·공군의 비중은 확대하였다. 병 구성비는 감소하는 반면, 간부의 구성비는 점진적으로 확대되어 각 군의 상비병력 40% 이상 수준으로 점진적으로 상향 조정하였다.

〈표16〉 각 군별 병력구조 변화



출처 : 노무현 정부 통일/외교/안보 국정운영백서 202p

(4) 전력구조

노무현 정부는 북한 및 주변국 위협에 동시 대비한다는 전력구조개혁의 기본개념을 명시하고 선 전력증강 후 부대개편을 추진하였다. 이에 따라 군사전략 개념을 구현하기 위해 권역별 전력운영 개념을 근거로 군구조와 연계하여 제대별로 요구되는 능력을 충족시킬 수 있

는 전력구조로 설계하였다. 첨단화·과학화·정예화를 통한 군사력 증강, 제대별 실시간 감시·결심·타격이 가능한 복합 전력체계 발전, 제대별 전력발휘의 완전성 및 균형성 보장, 군구조 개편 시기를 고려한 무기체계의 전력화 등을 반영하였다. 이를 위해 정보·감시 및 지휘통제 능력을 강화하여 실시간 전장관리 및 지휘가 가능토록 능력을 확보하며 기동·정밀타격 능력을 향상할 계획이었다.

육군은 부대 수 감소에 따른 제대별 작전지역의 확장에 대비하고 공세기동전을 수행할 수 있도록 기동력·타격력·생존성·정밀도를 향상시키기 위하여 중고도 UAV, 차기전차, 차기보병전투장갑차, 한국형 기동 및 공격헬기를 확보할 계획이며, 군단급 및 사단급의 전력전환 계획 및 능력의 변화는 아래 표와 같다.

〈표17〉 군단 및 사단의 능력변화

군단 및 사단의 능력변환

구 분	군 단		사 단	
	현 재	개 선	현 재	개 선
감시·정찰	UAV	차기군단 UAV	TOD	UAV
타 격	자주포	차기다련장	견인포	K-9 자주포, 차기다련장
기 동	전차(M48, K-1) 장갑차(K-200) 헬기(500MD, AH-1)	차기전차 차기보병전투장갑차 한국형 공격헬기	전차(M48) 도보 위주	K-1 개량 전차 차륜형 장갑차

출처 : 노무현 정부 통일/외교/안보 국정운영백서 202p

해군은 3면이 바다인 한반도의 전략환경하에서 국가안보의 최일선을 담당하는 동시에 해상교통로 및 해양자원 보호 등 전방위 국가이익을 적극 수호하기 위하여 수상·수중·공중 입체전력 운용에 적합한 무기체계를 확보해 나갔다. 이를 위해 차기구축함, 차기호위함, 차기고속정과 차기잠수함을 확보하고 항공전력을 보강하며 전력화가 완료시에는 한반도 전 해역에 대한 감시·타격능력을 보유하게 된다.

공군은 현대전의 중추전력으로서 평시 적의 징후를 감시하고 응징보복 능력을 구비하며, 전시에는 공중우세를 확보하고 지상 및 해상작전 수행 여건을 최대한 보장할 수 있도록 한반도 전력에 대한 작전능력을 확보하여야 한다. 가용 국방재원 및 협소한 한반도의 전장 환경을 고려하여 전투기는 고성능 항공기와 저성능 항공기를 최적으로 혼합하여 정예화할 계획이다. 전력화할 항공기는 F-15K, F-X, KF-X, FA-50 경공격기, 공중급유기, 공중조기

경보통제기 등으로 현재는 평양-원산선 이남으로 제한되는 타격능력이 2020년에는 한반도 전 지역으로 확장된다. 개혁 관련 전력소요는 2005년과 2006년에 소요가 결정되어 국방중기계획에 반영되었으며, 군 하부구조 및 편성의 확정 등 선행조치와 연계하여 지속적으로 소요가 수정·보완되고 있다. 그러나 소요는 여건과 환경의 변화, 예산의 가용성, 부대개편 시기 등을 고려해야 하기 때문에 5년 단위로 보완되는 단계별 추진계획에 지속적으로 반영하여 전력화시기와 소요량을 조정할 계획이다. 국방개혁 완료시에는 정보·감시(ISR) 능력은 한반도 및 주변국에 대한 독자적 정보수집이 가능하고, 지휘·통제(C4I) 능력은 실시간 전장관리 및 지휘를 할 수 있으며, 정밀타격(PGM) 능력은 개별 무기체계의 수량은 감소하나 첨단 무기체계의 전력화로 전투효율이 현저하게 증가될 것이다.

전력증강 성과는 크게 참여정부 출범이후 신규 착수사업과 참여정부 임기 내에 일정부분 이루어진 전력화 사업으로 구분할 수 있다. 참여정부 출범 이후 추진된 신규착수사업과 관련하여 국가방위의 핵심전력으로 T-50/TA-50(2003년 착수), K-10 탄약운반장갑차(2005년 착수),울산급- BATCH 1 차기호위함(2006년 착수), 한국형기동헬기(2006년 착수), KDX-Ⅲ 이지스함(2006년 착수), E-X 공중조기경보통제기와 SAM-X 차기유도무기(2006년 착수), 그리고 2007년에 착수한 장보고-ⅢBATCH(KSS-Ⅲ) 300톤급 잠수함 사업 등을 들 수 있다. 또한 참여정부 임기 내에 이루어진 주요 전력화 사업으로는 지상전술 C4I체계, K1A1 전차, KDX-Ⅱ, 대형수송함(LPX)인 독도함 그리고 F-15K전투기 등이다.

나. 국방운영 분야

(1) 선진형 국방인력구조 정착

국방부는 국방부본부의 인적구성을 개선하여 문민중심으로 국방정책을 결정·집행하도록 보장함으로써 국가정책과 국방정책을 효과적으로 연결하는 동시에 군을 효율적으로 관리하며 군은 전투임무에 전념할 수 있는 여건을 보장할 수 있도록 최대한 문민 중심으로 편성·보직해 나갔다. 국방부본부의 공무원 정원은 조직의 안정과 민간 전문인력 확보 등을 고려해 〈표〉와 같이 추진하였다.

〈표18〉 국방부 본부 공무원 정원조정 추진계획

직급별	전체	2006년6월1일 현재				2009년 말			
		군인(%)		공무원(%)		군인(%)		공무원(%)	
합계	709*	271	38	438	62	206	29	503	71

국장급	15	4	27	11	73	4	27	11	73
팀장급	68	23	34	45	66	20	29	48	71
담당급	626	244	39	382	61	182	29	444	71

*장·차관, 본부장급 이상, 정책보좌관, 위관 이하, 사무원 제외

국방부는 정부와 사회에서 추진하고 있는 각종 여성정책을 적극 구현하기 위해 '국방여성정책팀'을 신설하였다. 이를 통해 그동안 여군으로 한정하여 추진해 온 여성정책을 국방부내 여성 공무원과 군무원 모두를 대상으로 한 새로운 개념의 다양하고 폭넓은 여성정책을 추진하게 되었다. 여군인력의 지속적인 확대를 위하여 2006년 기준 장교와 부사관 4,000여 명을 2020년까지11,600여 명으로 증원함으로써 간부 정원대비 장교는 2.7%에서 7%로, 부사관은 1.7%에서 5%를 목표를 삼았다. 여군의 활용은 '임무수행에 필요한 자격요건을 갖춘 모든 군인은 남녀 불문하고 모든 직위에 배치할 수 있으며, 전·평시 동일한 임무를 수행'하도록 기본원칙을 정립하였다. 다만, 지상 근접전투를 주 임무로 하는 연대급 이하 부대, 특수작전이나 장거리 정찰 임무를 수행하는 부대, 직무와 관련된 신체 요구조건이 대다수 여군에게 부적절한 부대·직위의 경우에 한하여 여군 배치를 제한하였다.

국방 민간인력 활용 확대는 병력감축 기조 아래 각 군 본부 등 상급부대와 전투근무지원부대의 군인직위 가운데 민간인력을 운용하는 것이 더 효율적인 직위에 대하여 군무원으로 대체하는 계획을 추진하였다. 이에 따라 2006년 기준 군 병력의 3.9% 수준인 2만 6천여 명의 군무원 정원을 2020년에는 군 병력의 6% 수준인 3만 명으로 확대하고, 우수인력을 확보하기 위한 임용제도를 개선하며, 개방직·계약직 활용을 확대하는 등 군무원 인사제도를 개선하였다.

한편 군내에서 전략적 식견과 능력을 갖춘 존경받는 인사가 고위직에 임명되는 풍토를 정착하기 위해서 합참의장에 대한 인사청문회제도를 2007년 3월 27일 도입하였다. 이를 통해 국민의 알권리를 충족시키고, 국방 인사에 대한 공정성과 투명성을 확립하는 도시에 재임 중 확고한 지휘권 보장을 통한 소신 있는 지휘기반을 마련하고자 하였다.

(2) 군 인적자원 개발

무기체계의 정보화·첨단화에 따라 우수인력의 육성과 전 장병의 역량개발이 중요해지면서 군 인적자원을 개발하기 위해 다양한 사업을 추진하였다.

먼저 국방교육훈련 체계를 개선하였다. 기존의 국방교육훈련체계는 크게 학교교육과 부대훈련으로 구분되었으나, 정예장병 육성과 전 장병의 역량개발을 위해 군사교육과 인적자

원개발 그리고 부대훈련으로 구분하여 추진하였다. 군사교육은 민간인의 군인화를 위한 양성교육과 군 직무수행능력 함양을 위한 보수교육으로 구분되면, 군 교육기관에서 교육을 담당한다. 인적자원개발은 국방전문인력을 육성하기 위한 전문교육과 장병들의 자기계발을 지원하는 능력개발로 구분되며, 국내·외 유수 교육기관, e-러닝 등 다양한 형태의 교육을 활용하였다. 부대훈련은 장병과 부대의 전투수행역량을 배양하기 위한 것으로 개인훈련과 집체훈련으로 구분되었다.

특히 군사교육의 개선을 위해 학군장교 양성과 부사관 양성제도를 개선하였는데, 10개 대학에 학군단 편성을 추가로 인가함으로써 지역별 우수대학 출신의 장교들을 획득할 수 있게 되었다. 또한 사관학교에서는 군사학 학사학위를 복수전공으로 수여하고, 국방대학교는 군사학 석사과정을 운영하며, 국방부본부 공무원의 전문성을 향상시키기 위하여 안보정책, 획득, 정보화, 조직 및 인력에 관한 전문교육과정을 설치하였다. 또한 합동성 교육을 강화하기 위해 합동참모대학 및 각 군 대학, 사관학교 등의 교육내용을 검토하여 합동군사교육 체계를 정립하였으며, 사관하교는 상호 친선교류활동을 통하여 타군에 대한 이해와 공감대를 높혔다.

국방의 전문화·과학화를 주도할 수 있는 분야별 전문인력을 육성하기 위하여 다양한 형태의 국내·외 위탁교육을 실시하였다. 학위교육은 정책부서, 학교기관 및 연구부서에서 활용할 인력을 육성하기 위한 교육으로서 석사와 박사과정에 매년 420여 명을 선발하였다. 국외군사교육은 선진 군사지식 습득, 국가별 지역전문가 육성, 우방국가와 협력을 증진하기 위하여 안보 및 방산 관련 주요 국가를 대상으로 연간 약 400여 명을 파견하였다. 특히 2006년 3월 한미군사교육교류협의회를 구성하여 우리 측에 적합한 교육과정 식별, 실무자간 의사소통 증진과 양국 군사 교육발전을 위하여 상호협력을 강화하였다.

교육의 전문성, 개방성, 다양성을 제고하기 위해 민간 교육기관과의 교류·협력을 강화하였다. 국방대학교, 사관학교 등 학교기관과 각 군을 중심으로 민간대학 및 연구기관과의 교류협정을 체결하여 교수 상호지원, 학술정보 교환, 공동연구, 학술회의 개최 등 교류활동을 활성화하였다. 특히, 군 교육훈련평가위원회를 구성하고 한국교육개발원, 한국직업능력개발원 등과 유기적인 협조체제를 유지하였고, 부대 안에 민간대학(원) 분원을 개설·운영하여 간부들에게 보다 나은 취학여건을 보장해 주고 직무수행능력을 향상시켰다.

군 인적자원 개발 차원에서 병사들에게 자기계발 기회를 확대 제공함으로써 지식역량을 향상시켜 전투력 증강과 국가·사회의 지식기반 확충에 기여하였다. 전 군에 설치된 인터넷 컴퓨터를 통한 e-러닝으로 군 복무 중에 대학 학점을 취득하고 군 교육훈련을 학점으로 인정하도록 추진하였다. 영어능력 향상을 우해 영어마을 체험기회를 제고하였고, 육군 11개 병화학교가 학점 인정기관으로 지정되었다. 또한 사이버 지식정보방과 연계하여 '장병자기

계발 e-러닝포탈'을 구축하여 어학, 자격증, 대학강좌, 교양 등 다양한 학습콘텐츠를 제공하였다.

(3) 선진형 군 복지 및 의무지원체계 개선

장병 처우개선 차원에서 군인 보수체계와 군인 수당체계를 개선하였다. 군인만이 겪는 격오지 근무, 잦은 이사, 자녀교육의 어려움, 조기퇴직, 재취업 곤란 등 특수한 환경을 고려하여 「군인 보수법」을 현실에 맞게 보완하여 독자적인 보수체계를 적용해 나갔다. 군인 수당체계는 군 복무환경의 특수성과 업무의 전문성을 고려하여 각종 수당제도를 도입하고, 군·병과별로 형평성이 보장되도록 개선하였다. 또한 장병 급양을 향상시키고 피복류 품질을 개선하였다. 신세대 장병의 다양한 기호를 충족하면서 '양 위주'에서 '질 위주'로 충분히 영양을 섭취할 수 있도록 장병기본 급식비의 증액을 추진하였다. 피복류는 사회의 의류발전 추세에 맞추어 군 피복을 연차적으로 경량화하고 열과 추위에 잘 견딜 수 있는 기능성 피복으로 개선함으로써 장병이 품위유지와 전술활동의 편의성을 제고하였다.

사회발전 추세에 맞추어 병영시설 및 주거 여건을 개선하였다. 생활관은 신세대 장병들의 성장환경에 맞게 선진국형으로 1인당 전용 면적을 0.7평에서 1.9평으로 확대하여 소대단위 침상형에서 분대 단위 침대형으로 개선해 나갔다. 병영시설 개선사업은 전방지역과 현대화되지 않은 노후막사를 2010년까지 우선적으로 개선해 나갔다. 군 간부 숙소는 2000년부터 총 9,637억 원을 투자하여 15평 이하의 협소한 관사와 25년 이상 된 노후관사 16,540세대를 개선하였으나, 아직도 노후·협소한 관사가 전체의 34.5%를 차지하여 2011년까지 국민주택 수준인 24~38평형 이상으로 신축해 나갔다. 독신간부 숙소는 25년 이상 노후된 숙소가 상당수이고 보유율은 62%이며 1실 당 2~3명이 사용하고 있는 실정이어서 2011년까지 예산을 집중 투자하여 1인 1실 기준으로 25년 이상된 노후된 숙소를 개축하거나 부족한 숙소를 신축해 나갔다.

군 작전환경 변화에 적합 의무지원체계를 조기에 확립하기 위하여 의무지휘조직체계를 단일화하고, 의무지원을 의무작전과 의무행정으로 분리하여 운영하며, 군진의학조직체계도 재정립하여 군 특수의학분야에 대한 여구를 활성화하였다.

군 자녀 교육지원, 저출산 현상 해소를 위한 인센티브 부여, 휴양시설 사계절 이용 등 군인가족 생활여건을 개선하였다. 특히 군 자녀의 교육여건 향상을 위해 기술사 시설 확충과 대학특례입학 확대 등을 추진하였다.

2003년부터 국방부와 각 군에 제대군인 전담부서를 신설하여 전군차원의 취업지원 대책을 수립하여 적극 추진하였다. 전문지식과 군 경험이 풍부한 제대 군인들은 군 교육기관의 전임교수로, 훈련경험이 풍부한 예비역은 과학화 훈련교관으로 채용을 확대하고, 그 외에도

군 복지시설 관리요원, 예비군 지휘관, 산하기관 등의 취업 직위를 확대·개발해 나갔다. 특히 취업과 연계한 맞춤식 직업보도교육 프로그램을 개발함으로써 취업능력의 질적 향상을 기하였다. '국방취업지원센터'를 통하여 국방취업 정보시스템을 구축하여 더욱 유익하고 다양한 교육과 취·창업 정보를 제공하였다.

한편 군인연금제도는 수급권자들에게 각종 연금 관련 사항을 인터넷으로 제공하기 위해 새로운 군인연금 정보체계를 개발·완료하여 2006년 5월부터 서비스하였다. 또한 퇴역 또는 상이연급 수급권자가 연금 이외에 일정수준 이상의 소득이 있을 경우에는 연금의 1/2 범위 내에서 연금의 일부를 지급 정지하는 소득심사제를 2006년 11월부터 실시하였으며, 이에 따라 연금재정 안정화에 다소 도움이 될 것으로 전망되었다.

(4) 동원체제 개선 및 예비전력 정예화

예비군의 편성은 예비역 장교·준사관·부사관의 경우에는 군인사법에 따라 현역 정년까지 군복무를 필한 예비역과 보충역의 병은 군복무를 마친 후 8년차까지 편성하여 운용하였다. 2006년 기준 304만 명의 에비전력 규모는 2020년까지 상비병력 규모와 연동하여 조정하는 동시에 유사시 상비군과 함께 작전을 수행할 수 있도록 정예화하고, 예비군 편성기간을 8년에서 5년으로 단축해 나갔다.

우리 군은 국민들의 생업을 보장하면서도 교육훈련의 수준과 강도를 높여 즉각 전투력을 발휘할 수 있도록 지속적으로 훈련제도를 개선해 나갔다. 예비군 훈련소집 통지방법은 인터넷을 활용한 방법으로 개선하여 동원훈련 대상자를 제외한 모든 예비군이 스스로 희망하는 날짜와 장소에서 훈련을 받을 수 있도록 하였다. 또한 전시임무에 맞게 실전적인 예비군 훈련을 위하여 기존 훈련장을 확장하고, 전장상황을 고려한 시설물을 설치하여 전투행동을 숙달할 수 있는 실습위주 훈련방법을 적용하였다. 그리고 실전적이면서 신세대 취향에 맞도록 마일즈와 서바이벌 장비를 활용한 훈련방법을 확대 적용하였다.

휴일에도 예비군훈련을 실시하여 생업활동으로 평일에는 훈련하기 어려운 예비군에게 훈련 여건을 보장하고, 예비군이 훈련장을 쉽게 찾을 수 있도록 훈련장 위치 정보를 '위치 아내기'로 제공하는 등 예비군 편의를 위한 제도를 지속적으로 개선하였다.

(5) 군수운영 혁신 및 민간자원 활용 확대

무기체계의 고도정밀화, 다양화에 따라 운영 유지비의 증가 등 국방 자원관리를 위한 환경의 변화는 국방예산의 많은 부분을 차지하고 있는 군수 분야에 발전적인 변화를 요구하였다.

이에 따라 우리 군은 군수지원능력을 향상하기 위하여 사용자·임무 중심의 군수통합정보

체계를 구축하고, 특혜 시비와 품질저하 요인을 불식하기 위해 가능한 한 경쟁조달을 확대하였다. 군수통합정보체계는 1단계로 2008년까지 장비정비·수송 등의 정보체계를 개발하고 노후화된 탄약·물자 정보체계의 성능을 개선하여 기능별 정보체계를 완성하고, 2단계로 2014년까지 물자·탄약·장비 정비를 통합하여 단일의 군수통합정보체계를 구축하여 군수내·외부 체계 간 연동을 강화할 계획이었다.

또한 유사시 동맹국의 지원능력을 활용함으로써 안정적으로 군수지원이 보장될 수 있도록 연합 군수지원체제를 발전시키는 동시에 제3국과의 상호군수지원협정 체결 등 국제 군수협력도 강화해 나갔다.

한편 자원관리 분야에서 단순근무지원 업무 및 민간 비교우위분야는 민간자원을 적극 활용함으로써 국방운영의 효율성을 제고하고, 전투근무지원 분야에서 경쟁원리와 민간경영기법을 도입하여 국방운영의 효율성을 달성할 수 있는 조직을 군 책임운영기관으로 지정하여 효율적이며 고품질의 서비스를 제공하는 조직으로 발전해 나갔다.

(6) 국방과학 기술 발전 및 국방획득 체계 개선

노무현 정부는 출범이후 국방과학 기술의 발전과 병행하여 국방획득 분야의 개혁이 필요하다는 인식을 가지고 있었고, 대통령의 특별지시에 의해 범정부 차원의 민·관 합동위원회를 구성하여 국방획득제도 개선을 추진하였다. 2004년 3월 5일 국무총리 국무조정실에 민·관 합동의 국방획득제도개선위원회가 구성되었고, 3월 22일에는 국방획득제도개선위원회를 실무적으로 지원하고 사무를 처리하기 위한 국방획득제도개선단이 설립되었다.

이들이 국방획득제도의 개선을 추진한 결과 방위사업청 신설을 포함한 정부조직법 개정안에 대한 수정 발의안이 2005년 6월 30일 본회의에 상정되어 가결되었고, 국무회의를 거쳐 같은 해 7월 22일 법률 제7613호로 공포되었다. 이에 따라 분산된 획득기능의 통합이라는 방위사업청 설립의 기본 제도개혁 방향 및 취지를 살리면서 동시에 합참 및 각 군과의 유기적인 협조관계를 유지할 수 있도록 국방부가 조정할 수 있는 여지를 넓히는 방향으로 국회와 의견 조율 과정을 거친 결과, 2005년 12월 30일 국회 본회의에서 방위사업법 제정안이 통과되는 결실을 맺게 되었고, 드디어 2006년 1월 1일자로 방위사업청이 개청하게 되었다.

이어 「방위산업에 관한 특별조치법」을 통합하는 「방위사업법」을 2006년 1월 2일 제정하고, 동법 시행령(2006.2.8.)과 시행규칙(2006.4.24.)을 제정하였다. 이에 따라 사업추진 담당자들의 자의적인 업무 처리를 방지하고 사업에 책임을 지도록 정책실명제와 청렴서약을 하였으며, 업무처리의 적정성을 감시하는 옴부즈맨 제도를 도입하였다. 또한 사업 추진의 투명성 제고를 위해 사업관련 정보공개를 확대하고 투명성 관련 제도 운영의 적정성을 평가하는 투명성평가위원회를 설치하여, 상시감시와 평가 및 시정 요구 등의 기능이 활성화

될 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

방위사업에 관한 주요정책과 사업계획 등을 심의·조정하는 방위사업추진위원회에 만간 전문가를 대폭 참여시키고, 사업추진 단계별로 분석평가를 실시하여 사업추진의 전문성·신뢰성을 제고하도록 하였다. 아울러 방위사업 관련 감시기관 간 정보공유 및 수사공조 체계를 구축하였고, 사업관리 부서가 스스로 감사를 청구하는 클리닉 감사제도를 도입하였다. 특히 사업 착수단계부터 적법성을 확인하는 사전법률 검토제도 시행을 통해 분쟁 발생률을 2005년 22건에서 2006년 16건으로 감소시켰다.

국방획득제도 개선의 기본방향은 분산된 획득조직의 통·폐합을 통해 조직과 업무절차를 간소화하는 데 있다. 이를 위해 국방부, 합참, 육·해·공군 등 8개 기관으로 분산된 조직·인력을 통합·단순화하여 의사결정 절차를 간소화하여 사업관리이 효율성을 제고하도록 하였다. 아울러 방위력 개선사업과 관련한 국방부장관의 정책수립과 지휘감독을 보좌할 수 있도록 국방부에 정책조정 및 계획수립 기능을 두었다.

합리적인 재원배분 체계 구축을 위해 합동참모본부의 합동작전개념과 무기체계별 긴요도를 고려한 투자 우선순위 설정 기능을 더욱 발전시키고, 이를 기준으로 재원을 배분하도록 하였다. 국가재정운용계획의 재원범위 내에서 획득계획을 수립하도록 하고 국방중기계획의 안정성·일관성을 제고하기 위해 국방부와 기획예산처 간 재원배분 협의를 정례화하여 방위력개선비, 경상운영비, 연구개발비 규모 등을 협의하여 결정하도록 개선하였다.

한편 사업관리 기능이 국방부, 각 군 등으로 분산·중복되어 신속한 사업추진이 어렵고 책임 한계도 모호한 상황을 개선할 필요성이 있었다. 이를 위해 사업계획, 예산, 협상·계약, 품질보증, 종합군수지원 기능 조직을 융통성 있게 조정 운영할 수 있는 형태로 편성하여 소요결정 이후부터 사업 종결 시까지 사업 책임자의 관장하에 책임 운영하는 「통합사업관리(IPT: Intergrated Project Team) 제도」를 도입하였다.

(7) 선진 국방정보화 기반 조성 및 사이버전 수행능력 강화

국방정보화는 지휘통제체계와 전장관리의 자동화로 군사력의 질적 변환을 도모하고, 국방자원 관리의 디지털화와 전자거래를 기반으로 저비용·고효율의 국방관리와 운영을 실현하는 것이다. 이를 위해 전장관리 정보화를 목표로 정보화 기반체계를 확충하고, 국가정책과 연계된 국방정보화 정책을 추진하는 동시에 정보화 교육을 추진하였다. 특히 장병들의 정보화 능력 향상을 위해 민간자본유치(BTO) 방식으로 구축한 사이버지식 정보방은 사이버전 수행능력을 강화로 연계되었다.

전장관리 정보화는 미래전장 개념에 기초한 군사력 건설 방향에 부합하도록 정보기술 능력을 전력요소에 부가하여 감시정찰체계, 지휘통제체계, 정밀타격체계와 같은 전장의 모든

전력요소를 통합 운용할 수 있는 전장관리체계를 구축하는 것으로 지휘통제체계, 군사정보체계, 모델리&시뮬레션체계로 구분하여 추진하였다.

4. 소결: 성과 및 한계

노무현 정부의 국방개혁은 대통령의 국방개혁에 대한 의지와 함께 북한과의 관계 개선에 따른 북한위협 감소와 미국의 세계전략 변화 및 중국 등 주변국의 새로운 군사 대국화 등에 의해 자주국방을 적극적으로 추진하는 방향으로 추진되었다. 자주적 선진국방이라는 기치 아래 대미정책 변화를 중심으로 국방개혁의 초점을 전작권 전환에 대비하는 것에 두고 전작권 전환에 기초한 현대전 양상에 부합한 군구조와 전력체계를 갖추는 것을 가장 우선시하였다.

이는 노무현 정부의 국방개혁이 안보도전요인과 군사기술요인의 영향을 받아 추진되었음을 알 수 있다. 안보도전요인 중 9·11이후 미국의 군사전략 변화에 따른 주한미군 조정이 노무현 정부의 국방개혁을 강력하게 추인하였다. 이러한 개혁의지는 2006년 12월「국방개혁 2020」의 법제화로 이어졌고, 이로써 국방개혁이 지속적으로 추진될 수 있는 환경을 만들었다.

노무현 정부는 국방발전자문위원회를 대통령 직속으로 설치하여 군통수권자와 참모진에 의한 민간 주도의 개혁을 추진하였으나 점차 국방부 산하 군구조개편준비단 및 국방운영혁신준비단과 Top-Down 방식으로 추진하였다. 군구조개편준단과 국방운영혁신준비단에는 육군 현역 실무자들이 다수 포진하고 있어서 육군 중심의 인식이 반영되었다. 따라서 노무현 정부는 대통령과 국방부의 개혁 선호를 담은 국방개혁을 추진하였다고 볼 수 있다.

노무현 정부는 국방개혁을 추진함에 있어서 문민기반의 확대, 미래전의 양상을 고려한 합동참모본부의 기능 강화 및 육·해·공군의 균형있는 발전, 군 구조의 기술집약형으로의 개선, 저비용·고효율의 국방관리체제로의 혁신, 사회변화에 부합되는 새로운 병영문화의 정착 등을 중점적으로 추진하였다.

노무현 정부는 군구조 개혁에 집중하였다. 병력중심에서 과학기술중심으로, 북한 위협대비 중심에서 주변국 위협을 포함하는 형태로, 3군 균형발전을 보장하는 형태로 군구조를 바꾸고자 노력했다. 특히 병력구조 개편에 중점을 두었다. 즉 병력은 감축하되 전력현대화를 통해 전력지수는 증강시킨다는 것이었다. 이렇다 보니 국방개혁법에서 강조한 '국방운영체제의 선진화' 내용에서도 구조 및 편성과 관련된 사항을 다루었기 때문에 국방 분야에 내재하고 있는 각종 전근대적인 제도의 개혁은 미흡했다.

IV. 이명박 정부의 국방개혁 성과와 한계

1. 국방개혁 추진의 필요성

가. 이전 정부 정책의 연속성

2008년 이명박 정부가 출범하면서 국방개혁의 방향도 새롭게 검토되었다. 국방개혁은 법률에 따라 수정 혹은 보완되면서 지속되도록 설계되었기 때문이다. 이러한 점에서 이명박 정부도 이전 정부의 정책으로 국방개혁을 폐기하지 않고, 과거의 개혁 추진 경험을 고려하면서 새롭게 국방개혁의 추진을 진행시키고자 했다. 이명박 정부 당시 청와대 대외전략비서관이었던 김태효에 따르면 이명박 시기 국가안보전략으로서 '글로벌 코리아(성숙한 세계국가)' 개념이 제기되었던 만큼 "한국의 국방 조직과 그 역할에 대한 개혁 또한 글로벌 코리아의 취지에 부합하도록 이루어져야 한다"고 지적했다.[24] 이를 위해 한국군이 갖춰야 할 역량은 첫째, 선진화되고 개방된 조직으로의 변혁이며 둘째, 한반도 안보상황의 주도적 관리 역량이라고 제시했다.

그러나 국방개혁을 추진한다는 정책의 연속성은 유지하면서도 국방개혁의 추진 논리에 대해서는 이전 정부와 차별성을 갖고자 했다. 김태효는 국방개혁을 추진하기 위해서는 미래지향적인 개혁의 청사진과 함께 개혁의 필요성에 대한 정치사회적 공감을 분명하게 이끌어 내야한다는 점을 언급하면서도, 군이 스스로 그러한 개혁을 시작할 수 있는 주체는 되지 못한다는 점을 지적했다. 이러한 배경에서 국방개혁의 주체는 강력한 군 통수권자인 대통령과 그 참모들이 주도해서 시작될 필요가 있다고 제안했다.[25] 즉, 국방개혁의 방향 제시는 민간인에 의해 가능하며, 군은 그러한 개혁의 본질에 대한 이해에 기반해서 개혁을 실천해 나가야 한다고 주장했다. 이러한 점에서 이명박 정부가 출범 초기 국방개혁을 추진함에 있어서 외부로부터의 민간인 투입을 고려하고 있었고, 민간이 주도하고 군이 실천하는 국방개혁의 방향성을 설정하고 있었음을 알 수 있다.

또한, 이명박 정부는 이전 정부의 국방개혁이 제시한 국방예산에 문제를 제기했다. 국방개혁의 중요한 골자 중 하나인 군사력 건설을 위해 국방예산을 연 9% 이상 증가시키겠다는 계획을 수정해야 한다는 점이었다. 무엇보다 글로벌 금융위기로 인해 재정건전성이 급격하게 악화되면서 국가부채를 축소하면서 재정 확보를 추진해야 하는 정부 정책이 최우선시되

24) 김태효, "국방개혁 307 계획: 지향점과 도전요인," 한국정치외교사논총 34-2(2013), pp. 348-349.
25) 김태효(2013), p. 351.

었기 때문이다.[26] 글로벌 금융위기가 발생하면서 각국은 경기부양을 위해 적극적으로 재정을 확장하는 정책을 실시했다. 이에 따라 금융위기의 여파가 수습되었다고 여겨졌지만 이후 재정확장정책에 따른 금융시장의 불안과 실물경기의 침체가 이어졌다. 이에 세계경제성장률도 다시 떨어졌고, 국내적으로도 환율이 크게 영향을 받으며 실물 경제도 침체되기 시작했다. 우리나라의 경제성장률은 2009년 0.3%에서 2010년 6.3%로 반등했지만, 2011년에 3.6%로 급락하고. 2012년에는 2%로 둔화되었다. 이러한 상황에서 이전 정부가 제시한 9%씩 증가하는 국방예산의 확보는 불가능해졌으며, 현실 여건에 맞도록 국방예산을 조정할 수 밖에 없었다. 즉, 이명박 시기 국방개혁은 경제적 여건을 반영하면서 실천 가능한 개혁에 중점을 두는 방향으로 검토되었다.

나. 군사기술 요인

이명박 정부의 국방개혁은 미래전의 변화 양상을 담아내기 위해 국방전략과 군사력 증강에 초점을 두었다. 앞서 언급했듯이 이명박 정부는 글로벌 코리아에 걸맞는 한국군의 모습을 그리고자 했다. 이를 위해서는 미래전이 어떠한 방향으로 전개될지에 대한 국제적인 동향에 관심을 보일 수 밖에 없었다. 과학기술의 발전 속도는 매우 빠르고, 무기체계가 점차 첨단화, 복잡화되고 있는 상황에서 선진강군 육성을 고려한 국방개혁의 방향을 고려할 필요가 있었다. 다시 말해 무기체계는 정밀성과 파괴성이 향상되는 방향으로 발전하는 한편, 지휘통제통신체계의 발전은 전장이 네트워크 중심으로(Network Centric) 전개될 것으로 전망되었기 때문이다.[27]

네트워크 중심전으로 발전하게 되는 미래전에 대응하기 위해 국방개혁의 중심이 되어야 하는 것은 네트워크 중심 작전환경을 구현하기 위한 군 체계를 발전시키는 것이었다. 이 때문에 이명박 정부의 국방개혁은 정보기술발전과 국방의 특성을 반영하는 국방정보화에 초점을 두게 되었다. 전장이 네트워크 중심으로 재편되면서 사이버 공간에 대한 관심도 늘게 되었다. 사이버 위협은 한국 내에서 발생가능한 위협과 초국가적으로 발생가능한 위협 모두 존재하기 때문에 국제 협력 및 정보 교류의 중요성도 증대될 수 밖에 없었다.[28]

26) 최원목 외, 이명박정부 국정백서(2008.2~2013.2) 02 글로벌 경제위기 극복(2013), pp. 52-53.
27) 국방부, 2010 국방백서, p. 106.
28) 국방부, 2010 국방백서, p. 131.

다. 안보도전 요인

이명박 정부가 추진한 국방개혁의 방향성 수립에 가장 큰 영향을 미친 것은 안보도전 요인이었다. 이명박 정부는 정부 변화에 관계없이 국방개혁을 연속성 있게 추진하고자 한 정책적 동기가 존재했지만, 무엇보다 북한의 실존적 위협에 대한 평가와 입장 정립이 국방개혁의 방향성을 구체화한 핵심요인이었다. 김태효는 구체적으로 2010년 3월 북한의 천안함 폭침과 11월 북한의 연평도 포격도발이라는 두 가지 사건이 이명박 정부가 국방개혁을 근본적인 차원에서 검토하고 추진하게 한 핵심적인 배경이었음을 밝히고 있다.[29] 이명박 정부의 국정백서에서는 보다 구체적으로 그 배경을 설명하고 있다.

"2010년에 발생한 충격적인 천안함 폭침, 연평도 포격도발 등 연이은 북한의 군사도발을 통하여 현존하는 북한 군사위협의 실체를 인식하는 계기가 되었다. 이로써 안보위협에 대한 재평가가 냉정하게 이루어졌으며, 대비해야할 위협의 우선순위를 재조정하였다. 특히 군사전략은 기존의 억제에서 평시부터 군의 의지와 능력 우세 달성으로 적 도발을 억제하고, 도발 시 자위권 차원에서 적극적이고 단호하게 응징하여 위기상황을 조기에 종결하고 전면전으로의 확전을 방지하는 개념인 적극적 억제로 전환하였다. 북한의 핵·미사일·사이버전 등 비대칭전력에 대한 대응능력을 대폭 강화할 필요가 대두되어 이에 대한 능력보강에 주력하였다."[30]

이명박 정부는 북한이 일방적으로 남북대화를 중단하는 대남강경정책을 지속하는 도중에 천안함 폭침이라든지 연평도 포격도발과 같은 군사적 도발을 자행했다고 평가했다.[31] 또한, 북한은2009년 4월 장거리 미사일(개량형 대포동 2호) 발사, 5월 2차 핵실험을 실시함으로써 한반도의 군사적 긴장을 높이고, 북한 체제 유지를 위한 벼랑끝 전술을 지속하고 있었다. 2011년부터 북한은 대미관계를 개선하고자 했고, 2011년 12월 김정일의 사망에도 불구하고 2012년 2월 미국과 합의를 도출했다. 2.29 미북 합의에 따라 북한은 핵실험과 장거리 미사일 발사 유예 및 비핵화 사전조치를 취하기로 합의했지만, 4월 장거리 미사일(개량형 대포동 2호)을 발사하면서 합의는 무효화되었다.[32]

---

29) 김태효(2013), p. 362.
30) 윤영범 외, 이명박정부의 국정백서 05. 원칙있는 대북·통일정책과 선진안보(2013), p. 310.
31) 국방부, 2012 국방백서, p. 22.
32) 국방부, 2012 국방백서, p. 23.

〈그림1〉 북한 2차 핵실험(출처: 조선일보, 2009.5.26.)

북한으로부터의 다양한 군사위협은 이명박 정부로 하여금 기존 국방태세의 문제점을 인식하도록 했다. 이명박 정부는 이전 정부의 국방개혁은 미래 위협에 대비한 군사력에 지나치게 초점을 맞추고 있다는 비판적 시각을 갖게 되었고, 이에 현존하는 북한의 각종 도발과 위협에 대응할 수 있는 방향으로 국방개혁을 추진할 수 있도록 재점검 할 필요가 있다는 점을 강조했다. 이에 이전 정부에서 수립한 국방개혁 기본계획(2006~2020)의 방향성을 재조정한 국방개혁 기본계획(2009~2020)을 수립하게 된 것이다.[33]

2. 국방개혁 추진 주체

가. 민간인 주도의 추진 계획

이명박 정부는 군이 아닌 민간 출신 전문가가 중심이 되어 국방개혁의 방향성을 제시하고 이를 군 통수권자와 참모진이 중심이 되어 하향식(top-down)으로 추진해나갈 필요가 있다

33) 국방부 군사편찬연구소, 국방 100년의 역사 1919~2018(2020), p. 305.

는 입장이었다. 이명박 정부 시기 국방개혁의 대표적인 민간 전문가는 장수만 국방차관, 이상우 국방선진화추진위원장, 홍규덕 국방부 국방개혁실장 등이었다.

나. 국방선진화추진위원회와 국방개혁 307 계획

이명박 정부는 2009년 12월 국방부 산하에 15명의 민간 전문가로 구성된 국방선진화추진위원회를 설치했다.[34]

초기에는 대통령 직속기구로 둘 것이라는 전망도 있었으나 국방부 산하에 설치되었다. 이명박 대통령은 국방예산을 효율적으로 집행하고 무기 획득과정에서의 비리를 막을 수 있는 선진적인 군 운영을 목표로 하는 전문가 집단을 구성하는 것을 초기 목적으로 제시했다. 따라서 국방선진화추진위는 국방장관의 자문기관으로서의 역할을 부여받았다.[35]

국방선진화추진위원회 국방개혁과제 주요 건의내용

비대칭 위협 등 북한 군사도발의 억제 위한 능동적 억제전략과 전력 구축	• 정밀유도무기 전력 강화 • 유도탄사령부의 억제전략화 • 서해북부합동사령부 창설 • 특수전 전력 증강 • '신속대응군'으로서의 해병대 활용 확대 (해병대 편제에 1개 사단 추가)
군의 일체화 및 합동성 강화	• 합동군사령부 창설 • 각군 본부와 작전사의 통폐합을 통해 각군 사령부 창설 • 사관학교 부분통합 추진 (2학년 때까지 공통 과제 이수 후 3학년 때 군종 선택)
국방인력 정예화	• 정신전력과 리더십 강화 위한 국방무형전력학교 설립 • 장군 정원 조정(10%가량 감축) 및 국방부 내 민간인 활용 확대 추진
국방획득체계 선진화	• 각 군의 무기와 병력 요구 사항을 검증하는 '전력소요검증위원회' 설치 • 국방부-방위사업청 획득업무 조정 • 선진형 국방 R&D 체제 정립
미래 선진정병 복지시스템 구축	• 병 봉급의 현실화를 복무기간 연장(24개월)과 연계해 추진 검토
글로벌 코리아를 지향하는 국군상 정립	• 개발도상국 군사지원센터(KODICA) 설립

〈그림2〉 국방선진화추진위원회 국방개혁과제

(출처: 동아일보, 2010.12.7.)

34) 국방부는 15인 명단을 공개하지 않았다. 공개 자료에 따르면 이상우(위원장), 박용옥(부위원장), 홍두승, 김태우, 노훈, 심경욱, 김열수, 이상진, 권태영, 김성한, 조원권, 임치규 등이 참여한 것으로 알려졌다.

35) 김귀근, "국방선진화위 출범...군 수술대에," 연합뉴스(2009.12.21.)

그러나 이명박 정부는 2010년 7월 천안함 폭침 등 일련의 북한 도발을 계기로 국방선진화추진위를 대통령 직속 기구로 격상시켰다. 그리고 청와대가 국방선진화추진위를 매개로 직접 국방개혁의 입안 작업을 주도하게 되었다.[36] 국방선진화추진위는 2010년 말까지 활동했으며, 2010년 12월 이명박 대통령이 참석한 최종 보고를 통해 국방개혁 과제를 제시하는 것으로 그 활동을 마무리했다. 국방선진화추진위는 이명박 정부가 추진해야 할 과제를 단기, 중기, 장기로 구분해서 총 73개를 제시했다. 구체적으로 이명박 정부 내 완료할 단기 과제 37개, 중기 정책 과제 30개, 장기 정책과제 16개 등이 포함되었다. 이후 국방부는 국방선진화추진위가 제시한 73개 과제를 구체적인 계획으로 입안한 국방개혁 307 계획을 수립하고 2011년 3월 이명박 대통령의 최종 재가를 얻었다.

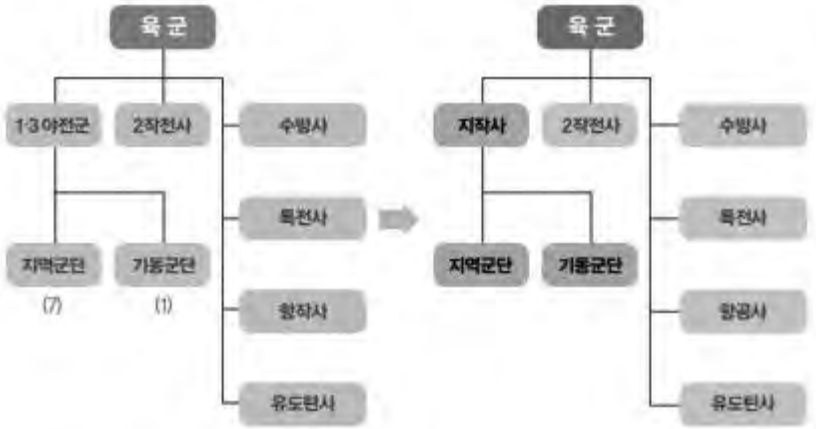
3. 국방개혁 추진 분야

가. 국방개혁 기본계획(2009~2020)[37]

이명박 정부는 기존 국방개혁 기본계획을 수정·보완하여 2009년 6월 국방개혁 기본계획(2009~2020)을 발표하였다. 국방개혁 기본계획(2009~2020)은 크게 두 부분으로 구성되었다. 첫째, 군 구조 개혁 부분이다. 지휘구조에서의 쟁점은 전시작전통제권 전환과 관련이 있었다. 즉, 전작권이 전환된다면 한국은 한국군 주도의 전쟁 기획과 전구작전 수행이 가능해야하며 이를 위한 군사지휘체계가 구축되어야 하기 때문이다. 또한, 군사동맹인 미군과 함께 연합작전을 실시할 수 있는 새로운 연합방위도 가능해야한다. 따라서 이러한 두 가지 점을 고려한 지휘구조의 개혁이 요구되었다.

부대구조는 미래전에 부합하도록 조정이 될 필요가 있었다. 육해공 삼군의 부대구조는 기민한 작전수행이 가능하도록 중간 지휘계선을 단축하는 한편, 부대 수를 축소시키고자 했다. 육군은 1·3군 사령부를 해체하고 지상작전사령부를 창설하여, 그 아래 지역군단과 기동군단을 두는 방향으로 개편이 요구되었다. 해군은 잠수함전단을 잠수함사령부로 개편하는 한편 근해 방어를 넘어 원해에서의 해상교통로 보호 등을 수행할 수 있도록 개편이 요구되었다. 공군은 북부전투사령부를 창설하여 한반도 전역에 대한 작전수행이 가능할 수 있도록 했으며, 육·해군 작전 지원을 향상하기 위해 전술항공통제전대를 전술항공통제단으로 증편하도록 요구되었다.

36) 국방부 군사편찬연구소, 국방 100년의 역사 1919~2018(2020), p. 305.
37) 국방부, 2010 국방백서, pp. 106-125.

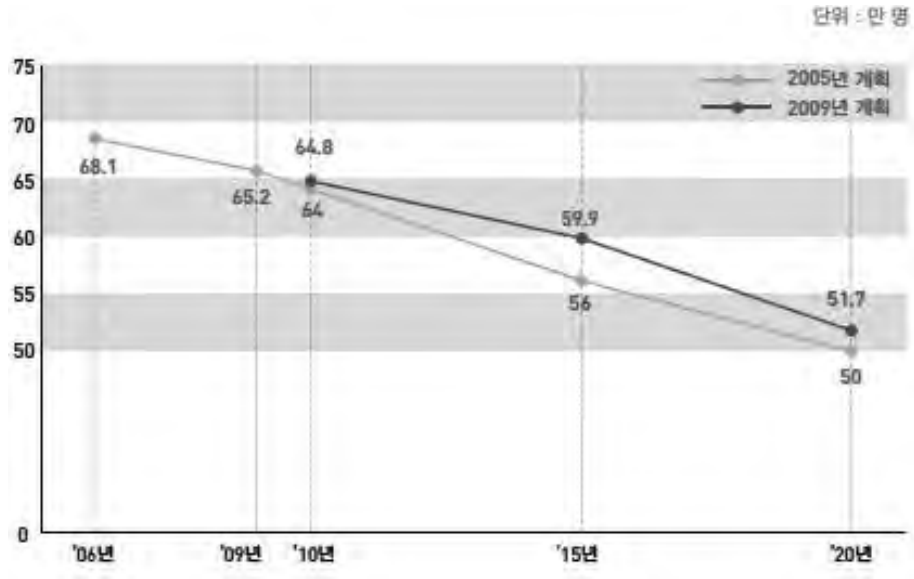


〈그림3〉 육군 부대구조 변화(출처: 2010 국방백서)

〈그림4〉 해군작전사령부 부대구조 변화(출처: 2010 국방백서)

〈그림5〉 공군작전사령부 부대구조 변화(출처: 2010 국방백서)

병력구조는 향후 병력 규모를 예측하여 그에 맞도록 조정할 필요가 있었다. 현재 시점에서 2020년 병력 규모를 51만 7,000명으로 조정하고, 간부 중심의 정예화된 부대로 발전시킬 필요가 있었다. 비전투 분야에서 현역 자원의 운용을 줄이는 한편, 부대 유형별로 수행임무를 고려한 부대 편성 등이 요구되었다. 상비병력 규모가 조정되는 만큼, 예비전력의 경우 훈련체계를 개선하고 즉응동원태세 확립이 중요해졌다.



〈그림6〉 국방개혁 기본계획의 병력 규모 목표 조정

(출처: 2010 국방백서)

전력구조는 가용한 국방예산을 고려해 현존 위협에 대응하고 미래 위협을 준비하는 적정 전력의 확보가 핵심 쟁점이 되었다. 적 위협의 우선순위를 재판단해서 전력 증강 사업에 반영할 필요가 있었다. 국지도발 대비 〉 전면전 대비 〉 잠재적 위협 대비 순으로 중기 전력증강 계획의 방위력 개선사업의 조정이 요구되었다. 이에 따라 군사력 건설로 감시·정찰체계(UAV, 공중조기경보통제기, 해상초계기) 확보, 지휘통제통신체계(전략C41) 수립, 타격체계 확보(K-9, 차기전치, F-15K, 광개토 III급 구축함, 장보고 II 잠수함) 등을 추구하게 되었다.

구 분	계속사업	신규 사업
감시정찰·지휘통제 전력	• 조기경보통제기 • 지상전술C4I체계	• 항만감시체계 • 이동형 수중탐색 음탐기
기동·화력 전력	• K-21 보병전투차량 • K-9 자주포	• 한국형 기동헬기 • K-55 자주포 성능 개량
해상·상륙 전력	• 광개토-III급 구축함(이지스함) • 장보고-II급 잠수함	• 소해함 2차 사업 • 차기기뢰부설함
공중 전력	• F-15K 전투기 • 고등훈련기(T-50)	C-130H 성능 개량
연구개발	중고도무인정찰기, 사단정찰용무인기	

〈그림7〉 2010년 기준 주요전력 증강 사업 (출처: 2010 국방백서)

둘째, 국방 운영 개혁 부분이다. 국방 운영 분야의 고질적 문제점을 극복하고 선진형 국방 운영 체계로의 전환이 핵심적인 목표였다. 이를 위해 보급, 수송 등 군수지원체계를 개선하고 군 장비 유지에 민간의 참여를 활성화하고자 했다. 민간의 경영 기법을 도입해서 효율성을 높이고, 군부대의 병력 절감도 가능할 것으로 보았다. 또한 우수 인력을 획득할 수 있도록 획득체계를 개선하는 한편, 병영 복지수준의 향상이 요구되었다. 그리고 방위산업 분야의 연구개발 투자를 활성화하고, 산학연 참여를 독려할 수 있는 다양한 방안을 마련할 필요가 있었다.

이러한 국방개혁 기본계획(2009~2020)은 분야별로 추진 성과를 도출해냈다.[38] 첫째, 군구조 개혁 부분이다. 국방부는 군사전략을 적극적 억제에 중점을 두는 방향으로 재설정했다. 이에 기본적인 목적은 평시부터 적의 국지도발이나 전면전 의지를 억제하는 데 있었다. 이는 북한의 연이은 도발에 대한 대응이 최우선시되었다는 배경에서 이해할 수 있다. 그리고 2011년 6월 서북 도서 지역과 북방한계선 방어를 강화하기 위해 서북도서방위사령부를 창설했다. 서방사 창설은 국방선진화추진위에서 건의한 사안이었다.[39] 이를 통해 한국군의 합동성을 향상한 방어태세를 확립하는 한편 해병대 사령관을 서북도서사령관으로 임명하여 작전을 지휘하는 형태를 갖췄다. 나아가 전구작전 지휘체계 구축을 위한 합참 조직 및 기능을 강화했다. 2010년 1월 사이버 위협의 증가에 대응할 수 있는 사이버사령부를 창설해 조직 및 인력을 확대했다. 병력구조에서는 상비병력을 4만 5000명 감축하고 간부 비율을 4.7% 확대했다. 마지막으로 전력구조에서 북한 국지도발 대비전력을 우선 보강하는 한편,

38) 국방부, 2012 국방백서, p. 117.
39) 유현민, "서북도사 우리가 지킨다..서방사 창설," 연합뉴스(2011.6.15.)

북한 비대칭 위협에 대한 대비전력도 적기에 확보할 수 있었다.

둘째, 국방 운영 개혁 부분이다. 병 복무기간을 재조정했다. 국방개혁 2020에 따르면 육군/해병대는 24개월에서 18개월, 해군은 26개월에서 20개월, 공군은 27개월에서 21개월로 단축될 예정이었다. 이에 국방선진화추진위는 육군 복무를 24개월로 환원하도록 건의했다. 그러나 이명박 정부는 "앞으로 병역의무를 이행해야 할 대상자들의 불이익을 최소화하고 군 전투력 약화를 방지하기 위해" 복무기간을 늘리기 보다는 동결하기로 결정했다.[40] 즉, 육군/해병대는 21개월, 해군은 23개월, 공군은 24개월 복무가 확정되었다.

〈그림8〉 군 복무기간 추이(출처: 연합뉴스, 2010.12.21.)

여성인력 확대를 위해 2011년 1월 여성 ROTC 선발 제도를 시행하기로 확정했다. 간부는 능력 위주로 진급을 시행하기로 제도를 개선했고, 2012년부터 전술담임 교관제 및 임관 종합평가제도 시행했다. 2011년 12월 합동군사대학교, 2012년 12월 국방어학원을 설치하여 군 전문성 향상을 추진하고 있으며, 국군수도병원 등 14개 조직에 대한 군 책임운영기관 지정 및 운영을 통해 의무지원체계를 발전시키도록 했다. 이외에서 병영시설을 현대화하고, 각군 인쇄창, 복지단, 시설조직 등 유사기능 부대에 대해서는 통·폐합을 통한 운영 효율화를 추진했다.

40) 김호준, "병사 복무기간 21개월 동결로 확정," 연합뉴스(2010.12.21.)

나. 국방개혁 기본계획(2012~2030)

국방부는 2010년 1월부터 국방개혁 기본계획(2009~2020)을 검토하여 수정·보완을 추진하고자 했다. 이 시기에는 국방선진화추진위의 제언 등을 종합해서 차기 국방개혁 기본계획에 반영하고자 했다. 국방선진화추진위는 상부지휘구조 개편을 요구했는데, 이를 반영할 수 있는 국방개혁 법률 개정안은 국회를 통과하지 못했다. 그 배경으로는 합동참모의장과 각 군 총장에 군정과 군령의 기능을 함께 부여해 업무 부담이 가중될 수 있다는 우려와 군의 지휘체계 강화로 문민통제가 약화할 수 있다는 우려가 있었다.[41] 이에 이명박 정부 임기 말까지 상부지휘구조 개편을 위한 법률 개정은 처리되지 못했고, 결국 상부지휘구조 개편 과제는 별도 추진이 결정되었다.[42]

한편 북한의 도발로 인해 안보 상황이 악화되는 상황에서 이명박 정부는 2010년 10월 개최된 제42차 한미 안보협의회(SCM)에서 전작권 전환 시기를 연기하기로 결정했다. 전작권 전환 일정은 이전 정부에서 2012년 4월 17일로 결정했었는데, 이명박 정부는 미국과 전작권 전환 일정을 2015년 12월 1일로 연기하는데 합의한 것이다.[43] 국방개혁 2020이 전작권 전환 일정과 연계되었던 만큼 전작권 전환 일정의 연기는 차기 국방개혁 기본계획 수립에도 영향을 미칠 수 밖에 없었다.

일 자	주요 내용
'50. 7. 14.	이승만 대통령, 한국군 작전지휘권을 유엔군사령관에게 이양
'54. 11. 17.	유엔군사령관에게 작전통제권 부여[2]
'78. 11. 7.	연합사 창설, 작전통제권을 연합군사령관에게 이양
'94. 12. 1.	한국 합참의장으로 정전시 작전통제권 전환
'06. 9. 16.	한미 정상회담, 전시작전통제권 전환 합의
'07. 2. 23.	한미 국방장관, 전시작전통제권 전환 시기('12. 4. 17.) 합의
'07. 6. 28.	한미, 「전략적 전환계획」 합의
'10. 6. 26.	한미 정상회담, 전환 시기를 '15년 말로 조정 합의
'10. 10. 8.	한미, 「전략동맹 2015」 합의

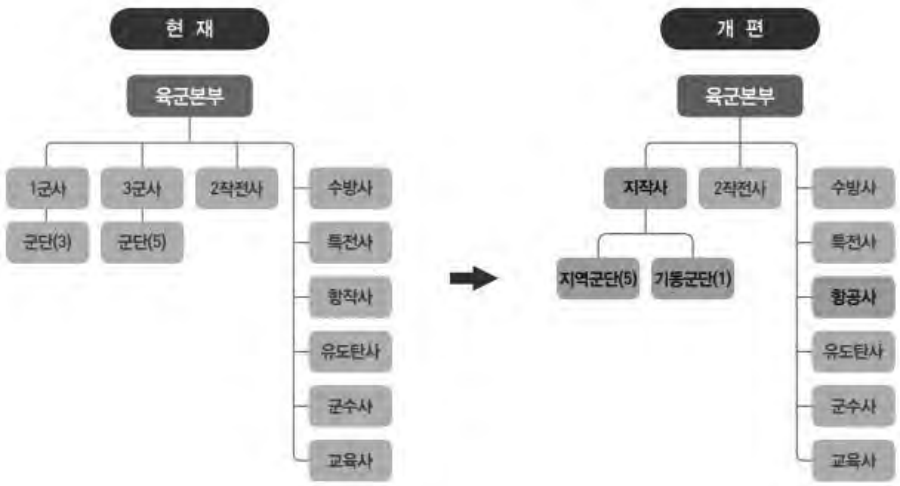
〈그림9〉 전시작전통제권 전환 과정(출처: 2012 국방백서)

국방부는 2011년 10월 국방개혁 기본계획(2012~2030)을 완성해서 국방부 내 회의를 거쳤고, 2012년 11월 이명박 대통령의 재가를 얻어 추진되기 시작했다. 국방개혁 기본계획

41) 김태효(2013), p. 364.
42) 국방부 군사편찬연구소, 국방 100년의 역사 1919~2018(2020), p. 307.
43) 주한미군 용산기지 이전계획에 따라 2015년 평택기지 건설 및 2016년 이전 등도 고려했다.

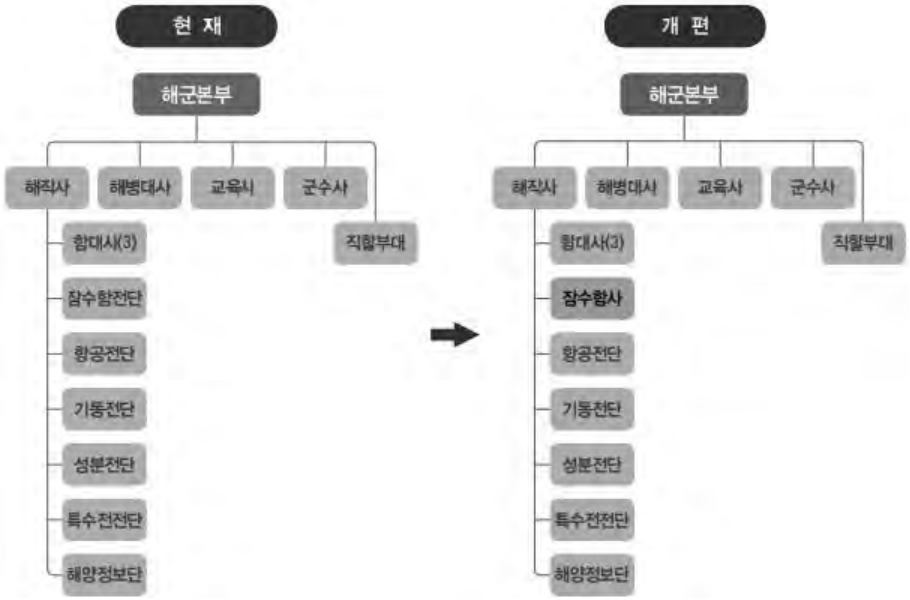
(2012~2030)도 이전 기본계획과 마찬가지로 크게 군 구조 개혁과 국방운영 개혁으로 구분되었다.[44] 첫째, 군 구조 개혁이다. 이명박 정부는 2차 기본계획에서 무엇보다 북한 위협에 대응이 가능한 한반도 작전환경에 '맞춤형' 군 구조로 전환하는 것을 목표로 세웠다. 지휘구조 개혁은 전작권 전환 일정과 맞물려있는 만큼 이전 기본계획이 지연된 형태였다.

부대구조는 북한의 군사위협에 맞춤형으로 육해공 삼군의 부대구조를 발전시키는데 중점을 두었다. 육군은 동·서부 작전환경에 맞게 지역군단을 활용하고, 기동군단은 한반도의 지형적 특성을 고려해서 기본전술제대를 여단 단위로 개편해서 운용하는 게 중요해졌다. 한반도 작전환경에 맞춰 서부지역은 기계화된 부대, 동부지역은 경량화된 부대로 편성하도록 요구되었다. 해군은 이전 기본계획과 마찬가지로 잠수함전단을 잠수함 사령부로 증편하는 한편, 해상 기동형 구조로 발전시키도록 계획되었다. 해병대의 경우 국지도발부터 재해/재난 지원 등 다양한 임무수행에 적합하도록 전략도서 방어라든지 입체고속상륙작전 수행 능력을 확보하도록 추진되었다. 그 일환으로 해병대 내 제주부대 및 항공단을 창설하도록 요구되었다. 공군은 전술항공통제단과 항공정보단을 증편하고, 위성감시통제대를 창설하도록 계획되었다. 특히, 한반도 상공의 위성 감시를 위한 위성감시통제대의 역할이 강조되었다.

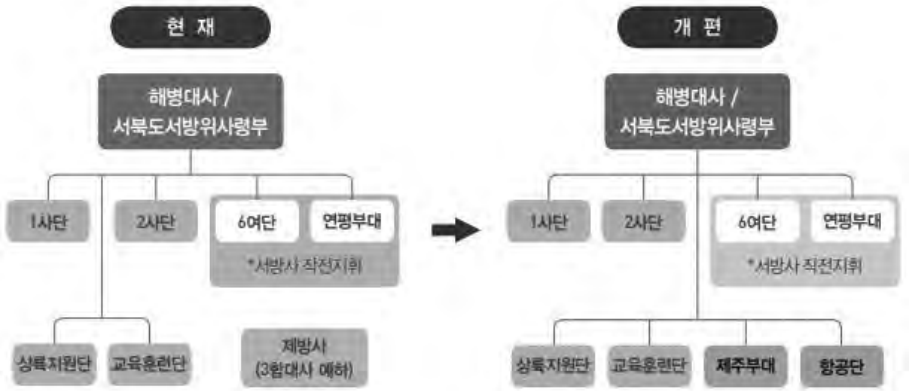


〈그림10〉 육군 부대구조 변화(출처: 2012 국방백서)

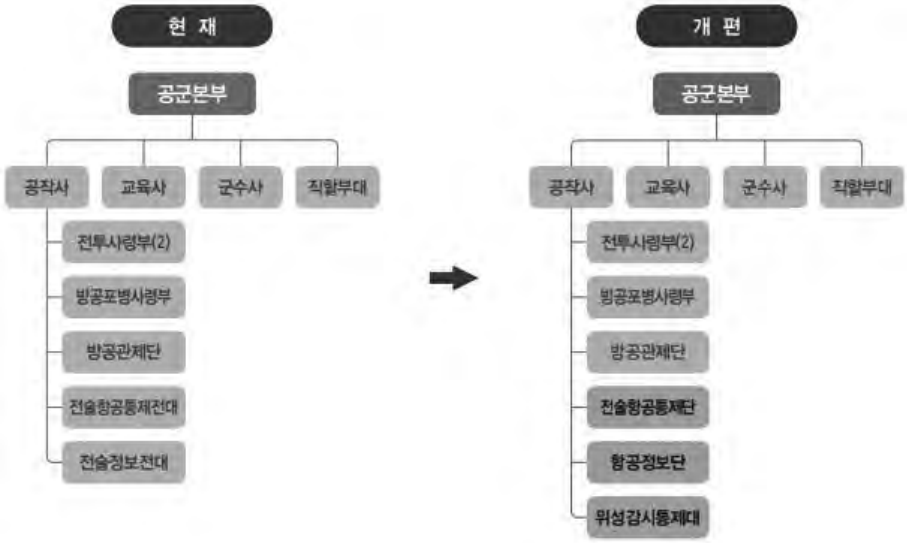
44) 국방부, 2012 국방백서, pp. 116-135.



〈그림11〉 해군 부대구조 변화(출처: 2012 국방백서)

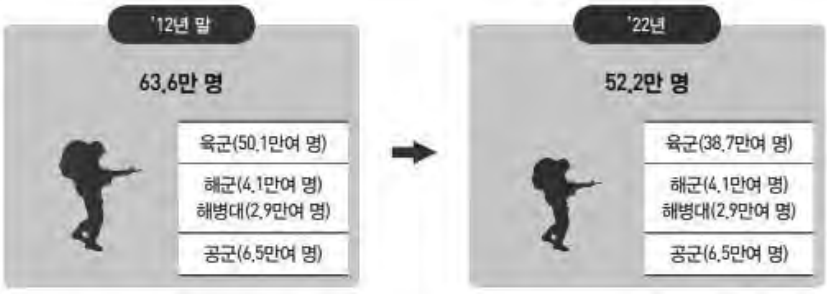


〈그림12〉 해병대 부대구조 변화(출처: 2012 국방백서)



〈그림13〉 공군 부대구조 변화(출처: 2012 국방백서)

병력구조는 이전 기본계획과 마찬가지로 향후 상비병력의 수가 핵심이었다. 국방개혁 기본계획(2012~2030)은 2012년 기준 63만 6,000명에서 2022년 52만 2,000명으로 유지한다는 목표를 설정했다. 이전 기본계획에서 2020년 병력 규모를 51만 7,000명으로 조정했던 것과 비교해서 병력의 규모가 약간 늘어난 형태였다. 상비병력은 감소하지만 각 군의 간부 비율을 40% 이상으로 유지하여 전투력을 발휘할 수 있도록 하겠다는 계획을 세웠다. 또한 이명박 정부는 2011년 '국지전 등 위기극복을 위한 부분 동원에 관한 법률'을 통과시켜 예비전력의 부분 동원이 가능한 제도를 마련했다.



〈그림14〉 국방개혁 기본계획의 상비병력 감축(출처: 2012 국방백서)

전력구조는 북한의 국지도발 위협에 우선적으로 대비하도록 강조되었다. 이는 이전 기본계획과 연결되는 부분이었으며, 전력구조의 질적 개선에 초점이 맞춰졌다. 기본계획(2012~2030)은 2013~2017 방위력 개선사업의 전력증강 방향에 반영되었고 그 핵심은 북한 위협과 잠재적 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 정예 군사력 건설에 두었다. 이에 따라 군사력 건설로 감시·정찰체계(다목적 위성, 공중조기경보통제기, UAV, 해상초계기) 확보, 지휘통제통신체계(정보처리-지휘통제-화력운용의 전술정보통신체계) 수립, 타격체계 확보(개량 현무, K-9 자주포, K-2 전차, 장보고-II/III 잠수함, 광개토-II/III 구축함, F-X, F-15K) 등을 추구하게 되었다.

〈그림15〉 군사력 건설 목표(출처: 2012 국방백서)

둘째, 국방 운영 개혁 부분이다. 이전 기본계획과 마찬가지로 국방 운영의 핵심은 고효율과 선진화에 있었다. 국방경영을 효율화할 수 있도록 각 부대에 경영혁신을 도입하고, 군수지원을 선진화하며 군 보급 및 정비 분야의 민간자원 활용이 요구되었다. 국방 운영의 선진화는 국방부-방사청 간 기능 조정도 포함했으며, 민군기술협력 등을 추진하는 방향이 포함되었다. 국방 인력에 있어 장군정원을 조정하며 평시 예비역 현역의 재임용, 사관학교 민간교수 40% 확대 등 우수인력 획득이 요구되었다. 병 복지 및 복무여건 개선에 대한 사회적

요구를 반영할 수 있는 정책(급식 질 개선, 복지인프라 향상 등)도 모색되었다.

이러한 국방개혁 기본계획(2012~2030)은 분야별로 추진 성과를 도출해냈다.[45] 첫째, 군 구조 개혁 부분이다. 국방부는 군사전략의 기본 개념을 적극적 억제에서 능동적 억제로 발전시켰다. 군 구조에 있어 합참, 육해공군 본부를 개편하여 기능 및 조직을 강화하면서 유사 기능은 통폐합했다. 전력 증강에 있어 우선순위를 국지도발 위협에서 국지도발 및 전면전 위협에 동시에 대비하는 방향으로 조정했다. 북한의 통치체제가 김정일에서 김정은으로 전환하면서 북한은 김정은 유일 지배체제를 강화했다. 또한 경제건설 및 핵무력 건설 병진노선을 채택하면서 핵무기 개발을 지속할 것임을 시사했다. 실제로 북한은 2012년 12월 장거리 미사일을 발사하고, 2013년 2월 3차 핵실험을 실시했다.[46] 이후 3월에는 남북 불가침 합의서 전면 폐기를 선언했고, 4월에는 개성공단 가동을 일방적으로 중단시켰다.[47] 이러한 일련의 북한 정세를 반영하면서 이명박 정부는 국지도발에 더해 전면전 위협도 전력 증강에 우선적으로 반영할 필요가 있음을 강조했다. 이를 반영해 북한 비대칭위협 및 국지도발 대비 전력을 보강했다. 그리고 병력구조에 있어 상비병력을 5만 1,000명 감축했고 2006년에서 2014년까지 간부 비율을 5.1%로 확대했다.

〈그림16〉 북한 3차 핵실험(출처: 한겨레, 2013.2.12.)

둘째, 국방 운영 개혁 부분이다. 여군이 참여할 수 있는 병과를 확대하고, 육군 3사관학교 여생도 모집을 시작했다.[48] 예비전력 부분 동원을 위해 51/52 향토사단, 해병대 내 동원지원단 및 동원보충대대를 창설했다. 훈련 여건 조성을 위해 5군단 권역화 훈련장, 2함대 해

45) 국방부, 2014 국방백서, p. 79.
46) 이명박 정부에서 박근혜 정부로 전환하는 시점에서 북한의 핵실험이 이루어졌다.
47) 국방부, 2014 국방백서, pp. 20-21.
48) 국방부는 2014년부터 육군 3사관학교에 20명의 여생도 모집을 시작했다. 김귀근, "육군3사관학교 여생도 뽑는다," 연합뉴스(2012.11.13.).

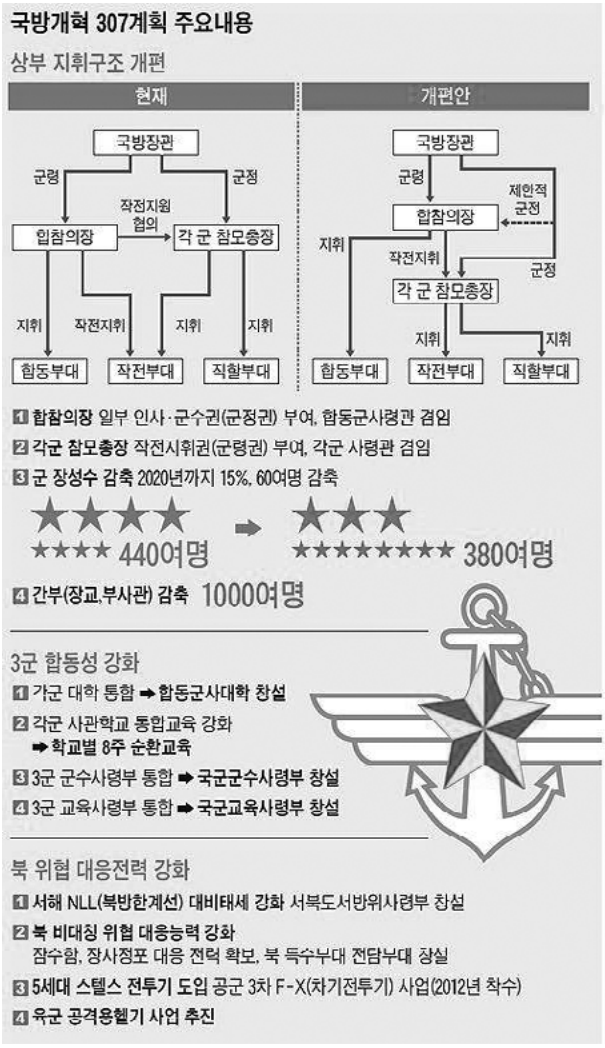
상종합훈련장 등을 구축했고, 군사학과 설치 등 학군 협약도 확대했다. 군 물류체계 개선, 군용차량의 상용차량 교체 등을 실시했고, 합동상호운용성기술센터 등 18개 조직은 군 책임운영기관으로 운영하기 시작했다. 2014년 방위사업법 개정으로 국방부에서 방위력 개선 사업의 정책 기능을 담당하고, 방위사업청이 집행을 담당하도록 조정했다. 이외에도 군 의료 발전 추진을 위한 민관군 통합위원회 구성, 사고예방시스템 정착, 병 건강 증진 등 병영 환경 조성 등이 주요 성과로 제시되었다.

4. 소결

이명박 정부 초기 국방개혁은 이전 정부와의 정책 연속선 상에서 추진되었다. 국방개혁에 관한 법률에 따라 이전 계획을 수정하고 보완할 필요성이 있었기 때문이다. 미래전 양상의 변화에 맞춰 군 역량을 발전시켜야 한다는 입장은 유지되었지만, 안보 상황의 변화 및 재정 여건 악화로 인해 국방개혁 추진방향을 조정되었다. 무엇보다 북한의 저강도 도발 및 핵·미사일 위협이 중첩되면서 대북 위협에 대한 대응이 정책 우선순위로 올라왔기 때문이다. 또한 글로벌 금융위기의 여파로 인해 재정건정성이 급속하게 악화되면서 국방예산의 증액도 제한을 받을 수 밖에 없었다.

이러한 배경에서 이명박 정부는 군이 주도하는 개혁이 아닌 군 통수권자와 참모진에 의한 민간 주도의 개혁을 추진하고자 했다. 그 대표적인 사례가 국방선진화추진위원회의 구성과 추진이었다. 15명의 민간 전문가로 이루어진 국방선진화추진위는 초기 국방부 산하에 소속되어 있다가 대통령실 직속으로 개편되었다. 이는 민간 주도의 국방개혁을 추진하고자 한 이명박 정부의 입장이 강조되었던 것으로 이해할 수 있다.

그 과정에서 이명박 정부의 국방개혁 정책은 두 가지의 기본계획을 통해 구체화되었다. 우선 기존 국방개혁 2020의 수정·보완 형태인 국방개혁 기본계획(2009~2020)이었다. 국방개혁 기본계획(2009~2020)이 추진되는 초기에 국방선진화추진위가 결성되어 운영되었기 때문에 국방선진화추진위의 의견이 기본계획(2009~2020)에 담기기는 어려웠다. 이에 이명박 정부는 차기 국방개혁 기본계획 수립 시 국방선진화추진위의 제언을 담고자 했다. 실제로 국방선진화추진위가 활동을 종료하면서 제시했던 73개의 국방개혁 의제는 국방부의 307 국방계획에 반영되었다.



〈그림17〉 국방개혁 307계획 주요내용(출처: 조선일보, 2011.3.29.)

그러나 국방부는 73개의 국방개혁 의제를 완전하게 반영하는 것이 아닌 상부지휘 구조, 군 복무기간 등 민감한 사안은 제외한 채 국방개혁 기본계획(2014~2030)으로 발전시켰다. 여전히 공개된 자료는 제한되기 때문에 왜 상부지휘 구조에 대한 계획이 국방개혁 기본계획(2014~2030)에 반영되지 못했는지에 대한 실증적 접근은 어렵다. 다만, 국방개혁에 있어 핵심적인 부분에 대한 변화를 받아들이지 못하는 제도적 관성이 영향을 미쳤을 것임은 미루어 짐작할 수 있다.

V. 박근혜 정부

1. 국방개혁 추진 필요성

가. 이전 정부 정책의 연속성

2013년 박근혜 정부가 출범하면서 국방개혁의 방향이 검토되었다. 국방개혁은 진보정권인 노무현 정부부터 시작된 국방정책 중 하나였다. 그러나 보수정권이 이명박 정부 시기에도 국방개혁 추진의 큰 제도적 틀은 유지하면서 정책이 추진되었다. 이 때문에 박근혜 정부도 국방개혁을 폐기하지 않고, 새로운 국방목표를 실천하는 과제로서 국방개혁을 지속해서 추진하게 되었다. 이명박 정부는 성숙한 세계국가가 되기 위해서 국방 조직에 대한 개혁이 이루어져야 한다고 인식했던 반면, 박근혜 정부는 국가안보전략 차원에서의 국방개혁을 추진하고자 한 것은 아니었다.

박근혜 정부는 '희망의 새 시대: 국가안보전략'을 통해서 평화통일 기반 구축을 국가안보 분야의 핵심으로 내세웠다. 이를 위한 국방정책 기조로 첫째 확고한 국방태세를 확립하고 둘째 미래지향적 방위역량을 강화하겠다는 목표를 제시했다. 이러한 두 가지 기조를 실현하기 위해 군사대비태세를 갖추고, 북한 WMD 위협 대응능력을 확보하기 위한 군사력 건설을 추진하는 한편 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량 강화를 추진하는데 중점을 두었다.[49] 이러한 박근혜 정부의 국방정책 추진 기조는 국방개혁 부분에 소극적으로 대응했다.

이명박 정부 시기 민관합동위원회를 필두로 민간이 주도하는 국방개혁이 일부 진행되기는 했지만, 북한의 군사적 도발을 억제하기 위한 정책적 도구로 사용되었다. 게다가 민간에서 진행하는 군 구조 개혁안 등은 예비역의 반발, 국회에서의 반대를 극복하지 못하고 좌초되었다.[50] 이러한 배경에서 박근혜 정부의 국방개혁 정책이 추진된 것이다. 국방개혁을 추진하겠다는 뚜렷한 정치적 의지가 결여된 채 '국방개혁에 관한 법률'을 시행하기 위한 조치로써 국방개혁 기본계획이 입안되었다.

49) 국가안보실(2014). 희망의 새 시대: 국가안보전략(서울: 국가안보실).
50) 최병욱(2019). "국방개혁 추진, 어떻게 해야 하나?: 탈 냉전시대 미 육군의 개혁사례와 교훈," 국방정책연구

나. 군사기술 요인

박근혜 정부의 국방개혁은 북한의 도발 위협을 억제하기 위한 국방전략과 국방력 강화에 중점을 두었다. 선진국들이 앞다투어 미래전의 기술을 획득하고, 무기체계에 반영하고 있는 현실에서 우리 군이 선진강국이 되기 위한 미래 기술 도입이라든지 무기체계를 첨단화하는 것은 중요한 과제였다.

그러한 배경에서 박근혜 정부가 혁신 및 창조형의 군 건설을 제시했다고 이해할 수 있다. 그러나 그러한 혁신 및 창조형 군의 필요성을 제시한 것 만으로는 국방개혁을 이끌기에는 부족했다. 어떤 군사기술을 핵심적으로 획득할 지에 대한 구체적인 계획이 제시되지 않았기 때문에 국방개혁 추진에 있어 군사기술 요인이 중요한 역할을 하지 못했음을 미루어 짐작할 수 있다.

다. 안보도전 요인

박근혜 정부가 추진한 국방개혁의 방향성에 영향을 미친 것은 국방기술 요인보다는 안보도전 요인이었다. 이명박 정부 시기 천안함 폭침, 연평도 포격 도발이 이어지며 북한의 재래식 군사 위협이 증대되었다. 북한 김정은 정권은 2012년 4월 권력승계 절차를 마무리한 이후 2013년 3월 소위 핵경제 병진노선으로 불리는 '경제 건설과 핵무력 건설 병진노선'을 채택했다. 이후 2016년 5월 제7차 노동당대회에서 핵보유 입장을 공식화하기까지 북한은 핵무기 보유를 통한 비대칭전력을 증강하고자 하는 정치적 의지를 강조했다. 이러한 배경에서 박근혜 정부도 이명박 정부와 마찬가지로 북한 위협에 대한 대응이 정책 최우선 순위에 있었던 만큼 국방개혁도 대북 억제에 기여할 수 있는 방향으로 설정할 필요가 있었다.

〈그림18〉 북한의 노선 변천사(연합뉴스, 2018.4.21.)

〈표19〉 경제 건설과 핵무력 건설 병진노선의 구체적 과업

▲ 인민경제 선행부문·기초공업부문의 생산력 증대,농업과 경공업에 대한 역량 집중을 통한 최단기간내 인민생활 안정
▲ 자립적 핵동력공업 발전 및 경수로 개발 사업 추진
▲ 우주과학기술발전을 통한 통신위성 등 더욱 발전된 위성들을 개발 발사
▲ 지식경제로의 전환,대외무역의 다각화·다양화를 통한 투자 활성화
▲ 핵보유를 법적으로 명문화하고 세계 비핵화가 실현될 때까지 핵무력의 질량적 확대

(출처: 북한지식사전, 국립통일교육원, 2016.12.31.)

박근혜 정부는 한반도 차원에서의 북한 위협의 증강과 함께 지역적 차원에서 '아시아 패러독스(Asia's Paradox)' 현상이 관찰된다고 지적했다. 박근혜 대통령은 2013년 5월 미국을 방문해서 상하원 합동연설을 했다. 그 때 연설문에 등장한 단어가 '아시아 패러독스'였다. 박근혜 대통령은 아시아 지역 내 국가들이 경제적으로 상호의존은 증가시키고 있는데, 정치 및 안보협력은 뒤처지고 있다고 강조했다. 다시 말해 박근혜 정부는 아시아 국가 간 경제협력은 심화되었지만 안보갈등은 이어지는 아시아 패러독스 현상이 심화되고 있기 때문에, 북한 위협, 영유권 문제 등 다양한 갈등 요인이 해결되지 못한채 안보 불안정성으로 연결된다고 보았다. 그리고 안보 불안정성으로 인해 역내 갈등과 대립이 지속되며 무력충돌로 이어질 가능성이 높다고 보았다. 때문에 박근혜 정부는 그러한 무력충돌을 해소하고 아시아 패러독스를 극복하기 위해서는 신뢰구축이 우선되어야 한다는 입장을 강조했다.

2. 국방개혁 추진 주체

가. 국방부 중심

김관진 국방부 장관은 이명박 정부 때 취임했고 박근혜 정부 때에도 지속해서 장관직을 유지했다. 김관진 국방부 장관은 2010년 12월에 취임해서 2014년 6월까지 장관직을 유지했고, 이후 국가안보실장으로 임명되어 2017년 5월까지 재직했다. 이렇듯 김관진 국방부 장관의 존재는 이명박 정부와 박근혜 정부 시기 추진된 국방개혁 정책의 연속성을 담보하는 중요한 요인이 되었다.

예컨대 2011년 4월 1일 김관진 장관은 방송기자클럽 주최 토론회에 참석해서 북한이 새

로운 방식으로 도발해올 것이 예상된다고 언급하면서 "전쟁수행 여건과 방법이 획기적으로 변화되고 있는 시점"이며 "시대의 변화에 맞도록 군도 변해야 하며 국방개혁은 선택의 문제가 아닌 필연의 시대적 과업"이라고 강조했다.[51] 다음해 2012년 4월 5일 김관진 장관은 국방정책자문위원 전체회의에 출석해서 상부지휘구조 개편을 비롯해서 국방개혁을 지속해서 추진해야 할 필요성을 강조했다. 무엇보다 2015년 전시작전통제권 전환 시기에 맞춰서 "국방개혁을 중단 없이 추진해 미래 선진강국을 건설해야 한다"고 언급했다.[52] 이와 같이 유사한 맥락에서 김관진 장관의 국방개혁에 대한 추진 의지가 지속된 것을 발견할 수 있다.

그러나 2012년 4월 20일 국회 국방위원회에서 국방개혁안 처리가 무산되었고, 국방개혁에 대한 추진 동력이 사그라들게 되었다. 이후 박근혜 정부에 들어서면서 김관진 장관을 주축으로 2014~2030 국방개혁 기본계획이 수립되긴 했지만, 정치권의 낮은 지지와 추진 동력의 약화는 지속되었다.

3. 국방개혁 추진 분야

가. 국방개혁 기본계획(2014~2030)[53]

국방개혁 기본계획(2006~2020) 수립 : 2005.12.17.

"21세기 선진국방"을 위해 국방의 문민기반 확대,
군 전투임무수행 전념, 현대전 양상에 부합된 군구조/전력체계 구축,
저비용·고효율의 국방관리체제 혁신, 시대상황에 부응하는
병영문화를 획기적으로 개선

국방개혁 기본계획(2009~2020) 수립 : 2009.6.26.

"정예화된 선진 강군" 육성을 위해
미래지향적인 선진 국방역량을 강화하고
안보/국방환경 변화에 탄력적으로 대비할 수 있도록
실용적인 국방개혁으로 보완

국방개혁 기본계획(2012~2030) 수립 : 2012.8.29.

"다기능·고효율의 선진국방 구현"을 위해
한반도 작전환경에 부합하는 맞춤형 군구조로 전환하고
고효율의 선진 국방운영체제 구축

〈그림19〉 과거 국방개혁 기본계획(출처: 국방개혁 기본계획 2014~2030, 국방부)

51) "김관진 국방장관 국방개혁 시대적 과업," KTV 국민방송(2011.4.1.)
52) "김관진 장관 국방개혁 중단 없이 추진해야," 국방일보(2012.4.5.)
53) 국방부(2014). 2014 국방백서, pp. 78-84.

박근혜 정부는 이명박 정부 시기 국방개혁 기본계획(2012~2030)을 수정·보완하여 2014년 3월 국방개혁 기본계획(2014~2030)을 발표하였다. 국방개혁 기본계획(2014~2030)은 혁신·창조형의 정예화된 선진강군 실현을 목표로 내걸었다. 국방부는 보도자료를 통해 "국방개혁 기본계획(2014~2030)은 국방개혁에 관한 법률에 따라 2012년 8월에 수립한 국방개혁 기본계획(2012~2030)의 기조를 유지한 가운데, 국방개혁의 추동력 강화를 위한 계획으로 발전시켰고 현 정부의 개혁의지를 반영하였다"고 설명했다.[54]

〈그림20〉 전시작전통제권 전환 관련 일지(출처: 연합뉴스, 2014.10.24.)

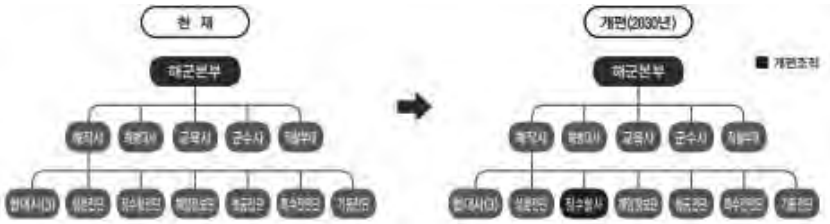
54) 국방부 보도자료(2014.3.6.)

이전 정부의 기본계획과 마찬가지로 국방개혁 기본계획(2014~2030)도 크게 두 부분으로 구분되었다. 첫째, 군 구조 개혁 부분이다. 지휘구조의 핵심은 전시작전통제권 전환과 연계되어 있었다. 사실 한미 양국은 2015년 전작권 전환을 목표로 지휘구조 개편을 이루고자 했다. 그런데 2014년 4월 한국 정부는 미국과 전작권 전환시기와 조건을 재검토하기로 발표했다. 국방부는 기본계획을 통해 합참 내 미래사령부 조직을 편성하겠다고 언급했다. 그러나 전작권 전환이 일정대로 이루어지지 않는 구조에서 지휘구조 문제는 군 구조 개혁의 쟁점에서 벗어나게 되었다.

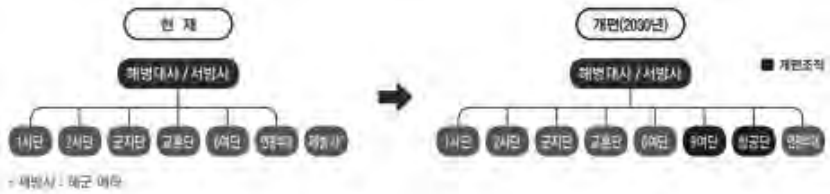
부대구조는 대북 위협에 대응할 수 있는 한반도 작전환경을 반영한 개편 방향으로 설정되었다. 이전 국방개혁 기본계획에서와 마찬가지로 육군은 지상작전사령부 창설을 추진했다. 지상작전사령부를 창설하여 지역군단과 기동군단을 지휘할 수 있게 될 것으로 기대했다. 해군도 잠수함 전단을 잠수함 자령부로 증편하는 계획을 지속했다. 해군의 경우 해상교통로 및 해양자원 보호가 중요한 과제로 떠오른 만큼 새롭게 개편되는 해군의 부대구조는 기동형으로 발전되도록 요구되었다. 이와 함께 해병대는 전략도서를 방어하고 입체고속상륙작전을 실시할 수 있는 공지기동형 부대구조로의 개혁이 요구되었다. 특히, 제주도 통합방위작전 수행을 목표로 해군과 해병대로 구성되었던 제주방어사령부는 해체되고, 2015년 9해병여단이 창설되었다. 9해병여단은 병력 500여명 규모로 제주도와 부속도서를 방어하는 중심적인 역할을 수행하게 되었다. 그리고 제주방어사령부에 근무하던 해군 1000 여명은 제주기지 해군전대로 창설되었다.[55] 공군은 전술항공통제단과 항공정보단, 방공관제사령부 하에 위성감시통제대 창설이 요구되었다. 이는 항공작전에 집중한 개편 계획이었다. 이러한 부대구조 개편은 기존에 2030년까지 완료할 예정이었는데 이번 기본계획을 통해 2026년으로 앞당길 예정이라는 점이 강조되었다.

〈그림21〉 육군 부대구조 개편 계획(출처: 2014 국방백서)

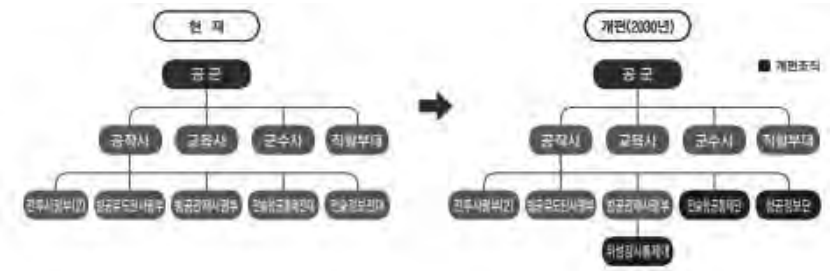
55) "해병대 제주 방어 책임지는 9여단 창설," 경향신문(2015.12.1.)



〈그림22〉 해군 부대구조 개편 계획(출처: 2014 국방백서)



〈그림23〉 해병대 부대구조 개편 계획(출처: 2014 국방백서)



〈그림24〉 공군 부대구조 개편 계획(출처: 2014 국방백서)

병력구조는 미래 상비병력에 맞춰 적정 규모를 제시할 필요가 있었다. 이전 계획에서는 2022년 병력 규모를 52만 2000여 명으로 설정했는데, 이번 계획에서도 동일하게 2022년 52만 2000여 명의 규모를 유지한다고 설정했다. 이는 북한의 비대칭전력 및 전면전 위협에 대비하기 위한 수준으로 2014년 말 63만명에서 1만 8000여 명이 줄어든 규모이긴 했다. 상비병력 규모는 육군 〉 공군 〉 해군 〉 해병대 순이었는데, 해군, 해병대, 공군의 병력 수는 유지되지만 육군은 49만 5000여 명에서 38만 7000여 명으로 그 규모가 줄어들 수 밖에 없었다. 대신 이전 계획과 마찬가지로 각 군의 간부 비율을 2025년까지 40%로 증가시키는 방안을 통해 병력구조의 정예화를 목표로 했다.

구분	상비병력
육군	49.5만여 명
해군	4.1만여 명
해병대	2.9만여 명
공군	6.5만여 명

2014년 말

63.0만명

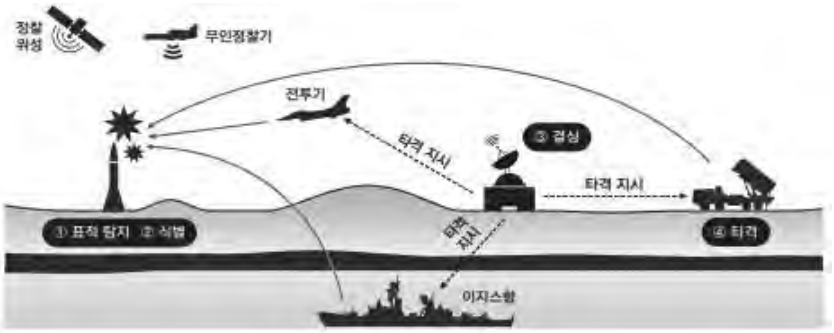
2022년

52.2만명

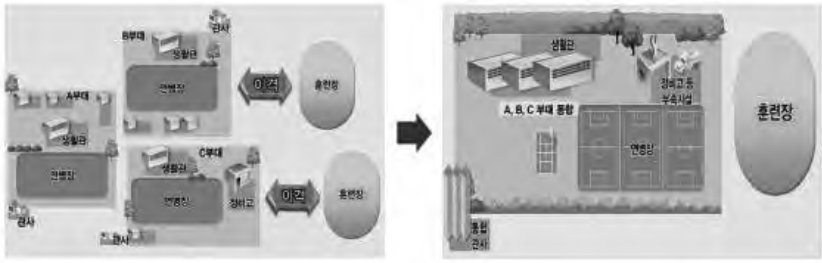
구분	상비병력
육군	38.7만여 명
해군	4.1만여 명
해병대	2.9만여 명
공군	6.5만여 명

〈그림25〉 상비병력 감축 계획(출처: 2014 국방백서)

전력구조는 북한의 위협에 대비할 수 있는 전력을 우선적으로 확보하는 방향이 요구되었다. 이는 이전 기본계획이 2013~2017 방위력 개선사업에 맞춰져서 실행되었던 것과 유사하게, 2014년 전력증강사업 및 2015~2019 중기 전력증강 계획을 반영하는 전력구조 개선이 구체화되었다. 우선 북한의 비대칭 전력과 전면전 위협에 대비해서 킬체인(Kill Chain)과 한국형 미사일 방어체계의 조기 구축이 제시되었다. 이를 통해 북한 미사일 발사를 탐지, 식별하고 이에 대응하는 결심 및 타격능력 강화를 모색하고자 했다. 또한, 병력감축은 피할 수 없기 때문에 병력 감축에 따른 공백을 방지하기 위해 부대 개편에 필수적인 전력은 조기에 확보하도록 요구했다. 나아가 지상전력은 기동·타격능력 구비, 해상전력은 해양 통제 및 입체고속상륙작전 수행 능력 확보, 공중전력은 장거리 정밀타격능력 확보에 중점을 둔 개편이 제시되었다.



〈그림26〉 킬체인 체계도(출처: 2014 국방백서)



〈그림27〉 훈련장 통합(출처: 국방개혁 기본계획 2014~2030)

둘째, 국방 운영 개혁 부분이다. 간부비율을 개선하기 위해 초급간부의 장기선발 비율을 확대하고 장병 복무여건 개선이 추진되었다. 예비전력 정예화를 목표로 동원예비군을 권역화 관리하고, 예비군 훈련장도 208개의 대대 단위 훈련장을 44개의 여단 단위 훈련장으로 통합하도록 요구되었다. 국방운영체제를 선진화하기 위해 원스톱 개념을 채택한 군 물류체계를 개선하고, 비전투분야 군용차량은 상용차량으로 교체하는 등 효율화를 추구하도록 모색했다. 이 외에도 직업군인 보수체계 재검토, 군 복무에 대한 사회적 보상 확대, 중증환자 치료를 위한 중증외상센터 설립 등도 추진되었다.

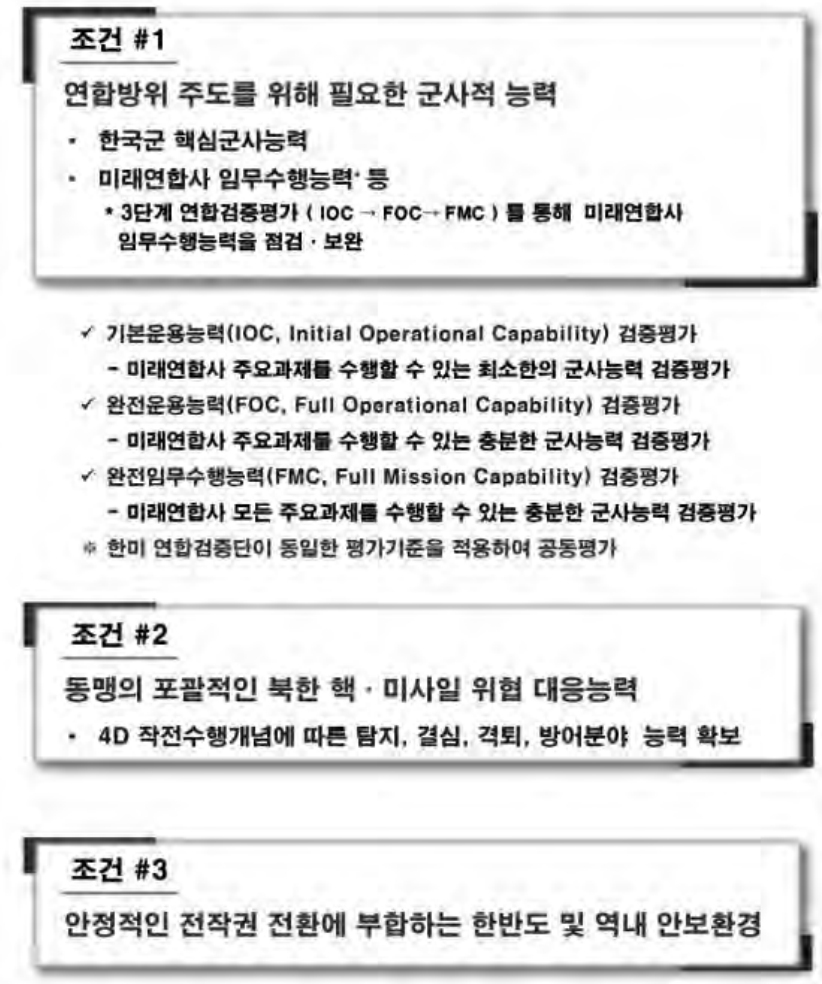
나. 국방개혁 기본계획 수정 1호(2014~2030)[56]

박근혜 정부는 2015년부터 창조국방이라는 슬로건을 내걸고 국방개혁의 방향성을 재검토했다. 국방백서에 따르면 창조국방이란 창의성과 과학기술을 제반 국방업무에 융합하여 혁신적 국방가치를 창출해 나가는 국방발전의 새로운 패러다임이었다. 따라서 국방부는 창조국방의 개념에 기반해서 국방개혁의 방향성을 재정립할 필요가 있었다. 예를 들어 2015년 1월 한민구 국방부 장관은 한국국방안보포럼 세미나에 참석해서 창조국방과 국방개혁의 관계에 대해 기조발언을 했다. 한민구 장관은 "1980년대 818계획, 1990년대 국방개혁 5개년 계획, 2000년대 이후 국방개혁 2020 등 노력을 해왔지만 한미 연합 기반체계 하에서 독자적 노력이 부족했고 또 군사력 건설에서도 개별 무기체계 등에 치중했다"고 지난 국방개혁 정책에 대해 비판적으로 평가했다. 그리고 "창조라는 개념을 국방에 적용해서 대시 한 번 국방도약을 모색해보자"고 언급하면서 "창조국방은 현재 진행 중인 국방개혁을 보완해 줄 것으로 기대한다"고 말했다.[57]

56) 국방부(2017). 2016 국방백서. pp. 86-93.
57) "한민구, 軍, 개념에 기반을 둔 군사력 건설 미흡," 연합뉴스(2015.1.28.)

〈그림28〉 2015 국방부 업무계획 중 창조국방(출처: 국방부)

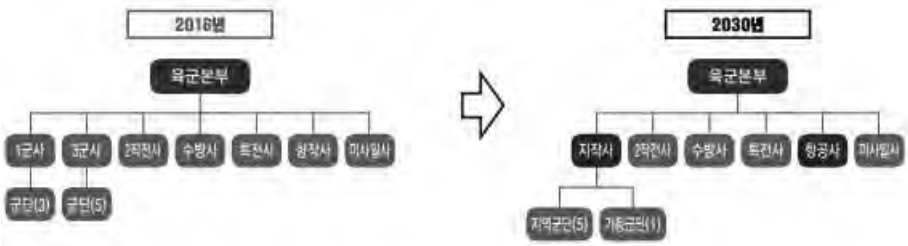
국방부는 창조국방의 개념에 국방개혁을 연계하고자 시도했고, 2016년 국방개혁 기본계획(2014~2030) 수정 1호를 작성하여 2017년 2월 발표했다. 국방개혁 기본계획(2014~2030)이 발표된 이후 한미 양국은 전시작전통제권 관련해 협의를 진행했고, 2014년 10월 제46차 한미안보협의회의(SCM)를 통해 '조건에 기초한 전시작전통제권 전환'에 합의했고, 2015년 11월 '조건에 기초한 전시작전통제권 전환계획(COTP)'에 합의했다. 이러한 한미간 합의에 기반해서 국방개혁 기본계획 수정 1호는 2030년을 목표로 합참 개편계획(합참의장을 합참 1차장과 합참 2차장이 보좌)을 제시했다. 합참 1차장은 군령보좌, 합참 2차장은 작전지휘 보좌를 각각 담당하며, 조건에 기초한 전작권 전환과 연계해서 합참 내 미래사령부 조직을 단계적으로 편성하기로 계획했다.



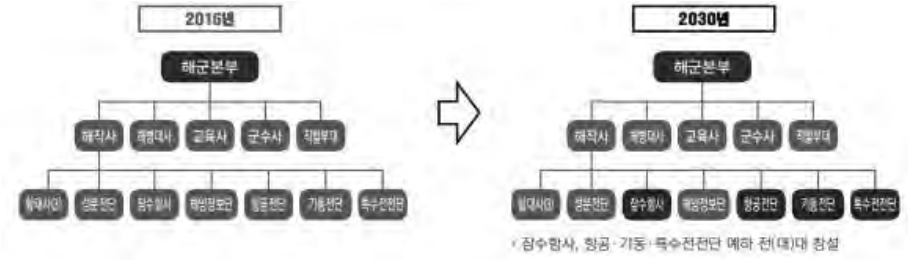
〈그림29〉 조건에 기초한 전작권 전환계획(출처: 합참 누리집)

〈그림30〉 합동참모본부 개편계획(출처: 2016 국방백서)

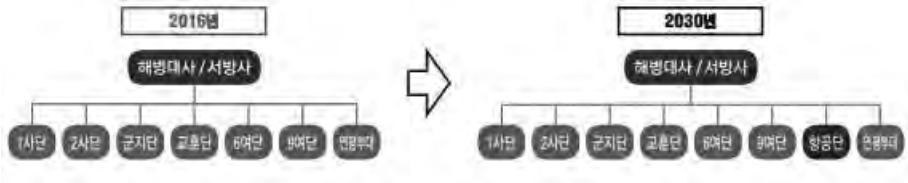
부대구조는 북한의 위협 및 작전환경에 부합하는 조직으로 개편하는 것을 목표로 했다. 육군, 해군, 공군의 부대구조 개편계획은 이전 국방개혁 기본계획(2014~2030)과 동일하게 진행되었다. 병력구조도 이전 기본계획에 계속해서 병력감축 규모 및 간부 비율을 제시했다. 군 구조 개혁 부분에 있어 국방개혁 기본계획(2014~2030)과 국방개혁 기본계획(2014~2030) 수정 1호의 차이점은 조건에 기초한 전시작전통제권 전환 과정에 따른 지휘구조에 있었으며, 그 외의 부대구조 및 병력구조, 전력구조는 이전 계획이 계속되는 형태를 유지했다.



〈그림31〉 육군 부대구조 개편 계획(출처: 2016 국방백서)



〈그림32〉 해군 부대구조 개편 계획(출처: 2016 국방백서)



〈그림33〉 해병대 부대구조 개편 계획(출처: 2016 국방백서)

〈그림34〉 공군 부대구조 개편 계획(출처: 2016 국방백서)

국방 운영 개혁 부분은 다섯 가지 방향으로 제시되었다. 첫째, 체계적이며 과학화 훈련 실시를 위해 국방교육훈련 및 인사관리제도를 개선한다. 둘째, 유사시 필수전력 동원을 위해 동원체제 개선 및 예비전력 정예화를 추구한다. 셋째, 변화하는 사회 환경을 반영해 군수운영을 혁신하고 민간자원 활용을 확대한다. 넷째, 국방과학기술 발전을 위한 R&D 및 연구기관을 활성화하고 사이버전 대응인력을 양성한다. 다섯째, 군 복지향상 및 장병 복무여건을 개선한다. 이러한 목표는 이전 기본계획을 계속한다는 의미를 가지고 있었다.

4. 소결

박근혜 정부 시기 국방개혁은 국가안보전략에 따른 국방정책의 핵심 부분은 아니었다. 따라서 국가안보전략서에 국방개혁은 언급되지 않았다. 그러나 국방개혁에 관한 법률에 따른 국방개혁 기본계획은 계속될 필요가 있었기 때문에, 이명박 정부에서 추진하던 국방개혁 정책을 큰 틀에서 유지하면서 기본계획을 두 차례 개정했다.

특이할 점은 이명박 정부 후기와 박근혜 정부 초기 국방부 장관이 동일한 인물이었기 때문에 인물에 따른 연속성이 보장되었다는 데 있다. 김관진 국방부 장관은 이명박 정부 후기부터 국방개혁 정책을 추진했고, 박근혜 정부 초기 국방개혁 기본계획(2014~2030)을 수립하는데 핵심적인 역할을 했기 때문이다. 이는 국방개혁의 추진 주체가 국방개혁의 대상과 동일시되는 결과를 가져오게 되었다. 결국 국방개혁은 군에 의해 군을 변화시켜야 하는 과제를 안게 되었다.

그 과정에서 박근혜 정부의 국방개혁은 두 가지 기본계획을 통해 구체화되었다. 국방개혁 기본계획(2014~2030)은 전작권 전환에 대한 한미의 새로운 합의에 영향을 받게 되면서 지휘구조에 대한 개편 계획을 제대로 담기 어려웠다. 부대구조, 병력구조, 전력구조의 개편이 중심이 되어 국방개혁이 추진되었다. 이후 박근혜 정부의 국가안보전략이 통일대박론을 중

심으로 전개되면서 국방분야에 창조국방이라는 슬로건을 접목시킬 필요가 있었다. 그 과정에서 국방개혁 기본계획(2014~2030) 수정 1호가 수립되었다. 수정 1호는 조건에 기초한 전작권 전환에 따른 지휘구조 개편 계획을 담았다는 점에서는 특징이 있었지만, 그 외의 개혁 분야에서는 이전 기본계획이 계속되는 과제만을 제안하고 있었다. 게다가 박근혜 정부에 대한 탄핵으로 국내정치가 혼란을 겪으면서, 2017년 2월에 수립된 국방개혁기본계획 수정 1호는 성과를 내지 못한 채 종료되었다.

VI. 문재인 정부

1. 국방개혁 추진의 필요성

가. 안보도전요인

문재인 정부가 집권한 이후, 한반도를 둘러싼 대내외적 위기가 심화되면서 보다 적극적이고 선제적인 안보도전요소에 대한 대책이 요구되었다. 문재인 정부의 국방개혁 추진 필요성은 대외적 안보환경과 대내적 국방여건으로 구분하여 볼 수 있다.

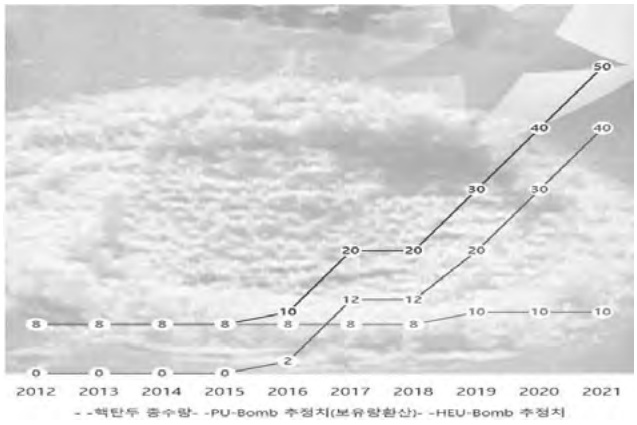
먼저 대외적 안보환경을 살펴보면, 대외적 안보환경은 북한으로부터의 위협 중심의 한반도 안보환경과 미중 패권경쟁의 격화로 파급되는 한반도 주변의 안보환경, 그리고 군 중심의 전통적 안보요인과 동시에 발생하는 비전통적 안보요인을 고찰할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 대외적 안보도전요인으로 한반도 안보환경, 한반도 주변 안보환경, 비전통적 안보도전요인의 확산으로 구분하여 분석했다.

첫째. 북한의 핵전력 향상에 관한 위협이다. 2013년 2월 12일에 실시한 북한의 제3차 핵실험 이후 4차, 5차, 6차에 걸친 연속적인 핵실험과 다수의 탄도탄 실험을 지속하면서 북핵은 현실적은 위협으로 대두되었다. 북한의 최근 핵탄두 보유량을 추산할 수 있는 공신력 있는 자료는 대표적으로 스톡홀름 국제평화연구소(이하 SIPRI)에서 발간하는 World nuclear force를 들 수 있다.[58] SIPRI data와 CSIS 등 민간 연구기관의 공개정보에 의하면 영변핵과학연구소(이하 YNSRC)가 아직도 유일한 북한의 핵 능력 생산 기지이며 북한의 주장과 같이 활동을 중단했는가?라는 물음에 직면한다. 2020년 9월 IAEA 보고에 의하면 2018년

58) "SIPRI Yearbook 2012~2021, world nuclear force DPRK data", SIPRI 북한의 핵무기 보유량에 대한 추정은 다양하나, 본 연구는 공신력 있는 데이터 사용을 위해 SIPRI data를 중심으로 분석한다.

12월 초 이후 원자로 중단이 거의 확실하다고 보고하고 있으나, 2020년 10월 상업용 위성 이미지에 의하면 YNSRC에 속한 이산화우라늄 생산 건물의 활동이 증가하고 있다. 또한, 2018년 미 기밀정보평가에 의하면 북한에 비밀 우라늄 농축시설이 한 개 이상 있으며 하노이 정상회담 당시 트럼프 대통령은 강선 등 5개 비밀 농축시설을 지적한 바 있다.[59] 2022년 상업위성 LANDSAT 7호와 8호의 열적외선 위성 이미지에 의하면 영변의 5MW 원자로에서 온수가 배출되고 있으며 원자로의 냉각 배출 파이프 주변의 물에 얼음이 없어 얼어붙은 강이 해동된 현상을 보여주고 있어 원자로가 작동중임을 나타내고 있다.[60]

〈표20〉 SIPRI data로 분석한 북한 핵탄두 증감 분석



연도	추정 최대발수	핵탄 수량	
		MAX PU-Bomb	MAX HEU-Bomb
2012	6-8EA	6-8EA	-
2013	6-8EA	6-8EA	-
2014	6-8EA	6-8EA	-
2015	6-8EA	6-8EA	-
2016	10EA	8EA	2EA
2017	20EA	8EA	12EA
2018	20EA	8EA	12EA
2019	30EA	8-10EA	12-20EA
2020	40EA	8-10EA	22-30EA
2021	50EA	8-10EA	32-40EA

출처 : SIPRI year 2012-2021 "World nuclear force DPRK data"를 바탕으로 해석

59) 차두현 등 7인, "북핵 위협, 어떻게 대응할 것인가", 아산-RAND, 2021 북한 내 주요 우라늄 농축시설은 영변, 강선, 분강, 서위리가 있으며 영변에 4천대, 강선에 8천대, 분강에 1만대, 서위리에 수 미상의 원심분리기가 가중중이라고 지적하고 있다.

60) Beyond parallel, "Thermal Imagery Analysis of Continued Activity at Yongbyon", CSIS, 2022. 2. 18

2022년 현재 북한은 최소 50발 이상의 핵탄두를 보유한 것으로 분석되며 그 수는 고농축 우라늄 탄을 중심으로 매년 증가할 것으로 예상된다.[61] 북한의 핵탄두는 전략핵으로 사용되는 수소탄의 열핵탄두(thermonuclear warhead)와 전술핵으로 사용되는 원자탄의 핵분열탄두(nuclear fission warhead) 등 2가지 유형으로 양산할 것으로 추정되며, 두 탄종간의 우선순위는 전략핵이 우선이고 전술핵은 차선이 될 것으로 볼 수 있다. 이 중 2016년 3월에 최초 공개된 원형의 탄두는 스커드를 포함한 구형 탄도탄을 상정하여 개발되었으나, 이것을 양산형으로 보긴 어려우며 소형화된 탄두를 개발할 것으로 보인다.[62] 북한은 핵무장국으로서 다양한 투발수단과 플랫폼을 사용하여 핵 공격능력을 갖추기 위한 노력을 지속해 왔다. 미국과 소련을 포함한 여타의 핵보유국들은 항공기에 의한 핵 투발능력 확보가 우선시 되었으나, 북한의 경우 항공기를 활용한 핵 투발 역량 확보가 제한되며 한미동맹의 항공력을 대상으로 항공우세 달성을 통한 핵 투발 여건조성이 불가하므로 최초 구상단계부터 탄도탄과 미사일 탑재용 핵탄두 개발을 시도해왔다. 따라서 북한의 투발수단은 지상발사 system이 주를 이루고 있으며 투발수단의 생존성을 확보하기 위해 다양한 TEL을 운영하고 있다. 북한의 미사일 전력은 전략 핵전력과 비 전략 핵전력으로 구분할 수 있다. 먼저 전략 핵전력은 스커드 ER, 북극성, 북극성-2, 노동, 무수단, 화성-12등의 MRBM 전력과 화성-13, 화성-14, 화성-15, 대포동 등 ICBM 전력으로 구분할 수 있다. 북한은 1세대 미사일로 볼 수 있는 스커드 시리즈를 시작으로 2006년 소련의 R-27 SLBM을 기반으로 제작한 화성-10호를 발사하는 등 일련의 진보를 보였으나, 4D20엔진의 기능적 한계로 IRBM 이상의 사거리를 지닌 전력확보는 실패했었다. 그러나, 2016년을 기점으로 우크라이나의 국영기업인 유즈노예 설계국 기밀문건등을 절취 및 불법판매 등을 통하여 빼낸 RD-250 엔진기술을 바탕으로 '백두산 혁명 엔진'을 제작,[63] 2016년 9월부터 신형엔진의 분출시험을 공개했으며 2022년 화성-17형를 발사했으나 실패하고 난 후 화성-15호를 발사하면서 화성-17형처럼 영상을 조작하여 방송했다. 두 탄도탄 모두 백두산 혁명엔진을 사용하는 탄도

61) 즉, 북한은 2012-2015년까진 플루토늄탄을 주로 제작했으며 4차 핵실험까지는 플루토늄탄을 사용한 것으로 추정되지만, 2014년부터 고농축 우라늄으로 핵탄 제조를 시작, 2016년에 2발의 핵탄 개발에 성공하면서 2017년부터 본격적으로 고농축 우라늄탄(HEUA, High-Enriched Uranium Ammunition)을 제조하기 시작한 것으로 분석된다. 2017-2018년에 핵탄이 수량이 동결된 것은 미-북 협상 간 비핵화 의지를 서방측에 인지시키는 한편 증폭핵분열탄 제조를 위한 기술적 도전을 실시한 것으로 분석되며 이에 성공하자 2018년부터 현재까지 매년 8-10발 이상의 고농축 우라늄탄을 증가시키고 있는 것으로 분석된다.

62) 즉, 직경 540mm 이하로 통제되어야 KN-23 또는 KN-24에 탑재될 수 있으며 2021년 말 공개된 순항미사일에 탑재되기 위해선 직경 300mm 이하로 소형화해야 하므로 북한은 현재 ICBM과 MRBM에 각각 1발 또는 2발을 탑재할 수 있는 수준의 탄두를 개발한 것으로 추정되지만 시간이 지날수록 위에서 언급한 바와 같이 소형화를 달성하여 전술핵을 운영할 수 있는 역량을 갖춰 핵 무력의 '정치적 사용'을 넘어 '전술적 사용'을 가능케 하는 핵전투(Nuclear Warfighting) 역량을 갖추게 될 것이다.

63) '미사일 기술' 빼내려 한 북한인 2명 징역, MBN 뉴스(2012. 6. 9) https://www.mbn.co.kr/news/world/1202154

탄으로 2022년의 발사 실험은 북한의 엔진기술이 3세대에 접어들었음을 공개적으로 알 수 있는 정보로 평가된다.

〈그림35〉 북한 탄도탄 엔진 변화 분석

화성-12, 15, 17 발사체 엔진 분석

출처 : 양욱, 임철균 '북한군 전투장비 현대화에 따른 군사전략 및 전술변화 가능성 연구',정보사령부(2021), Open Nuclear network

다음은 비 전략 핵전력으로 스커드 B/C, KN-02, KN-23, KN-24, KN-25 등을 들 수 있다. 과거에는 스커드 B/C와 KN-02가 주력이었으나, 한국군이 KAMD 체계를 구축, 발전시켜 ABM 역량을 확보해 나가자 한국군의 미사일 방어망을 돌파할 수 있는 전술 탄도탄의 필요성이 대두되어 러시아의 9M723 이스칸데르를 모방 설계한 KN-23을 다양한 발사 플랫폼에서 운영하고 있다. 특히 2021년에는 열차에서 발사하는 장면까지 선보여 한미 정보당국의 발사 원점 판단을 곤란케 하고 있다. 이외에도 북한은 중국의 CJ-10과 유사한 형태의 지상발사형 순항미사일과 DF-17과 유사한 형태의 극초음속 활공 비행체를 실험하고

있으나, 무기체계 개발 성공을 주장할 정도의 성능은 관측되지 않고 있다. 특히 순항미사일의 경우 2021년 1월 22일, 3월 21일, 9월 11일과 12일 등 총 4차례에 걸쳐 시험발사 했으나 필수능력인 지형대조 비행능력이 확보되었는지는 확인되지 않고 있으며 미사일의 속도가 시속 712km/h에 그쳐 순항미사일의 터보젯 엔진의 성능이 의심되고 있다.

북한의 이러한 핵탄두 수량증가와 투발수단의 다종화 등 전반적인 핵전력의 증가는 한반도에서의 전략적 균형을 파괴하는 요인으로 작용되고 있다. 특히, 문재인 행정부 들어 비전략투발수단을 다종화하고 있는 움직임은 전술핵을 사용하여 한미동맹군의 압도적인 재래식 전력을 섬멸하고자 하는 의지로 분석되고 있어 이전 박근혜 행정부 당시 북핵 대응전략이었던 킬체인을 더욱 강화하는 한편 북한의 재래식 및 핵전력을 모두 대응할 수 있는 보다 포괄적이고 선제적, 능동적인 국방개혁의 필요성이 대두되었다.

둘째, 미중 패권경쟁이 강화되면서 발생하고 있는 한반도 주변 안보환경이다. 트럼프 행정부가 집권하면서 본격적인 대중국 압박이 시작되었고 수탈적 제국주의 수탈정책인 일대일로를 확장하면서 역내 국가들과 극심한 마찰을 빚는 등 힘에 의한 중국 중심의 역내 질서 재구축에 나서자 미국 역시 역내 국가들을 규합하면서 대중국 포위전선을 구축하기 시작한 것이다.

미국은 2020년부터 2021년까지 태평양 억제 구상(이하 PDI, Pacific Deterrence Initiative)를 중심으로 진행되고 있으며 이에 따라 2022회계연도에 바이든 대통령은 국방예산으로 7,150억 달러를 요구하여 2021회계연도에 비해 1.6% 증가된 예산을 의회에 요구했다. PDI는 러시아를 억제하여 미국의 대 유럽전략을 뒷받침하는 EDI(Europe Deterrence Initiative)와 같이 중국에 대한 억제의 필요성을 미 하원과 상원의 군사위원회에서 국방부에 제기하면서 시작되었다.[64] 미 의회는 인도-태평양 지역의 안보와 안정 및 번영이 미국의 국익에 필수적이며 의회가 승인한 일괄적인 예산의 지원과 전략적인 구상이 중국과의 경쟁 및 우월한 위치에서 중국을 억제하는데 필요하다는 공통의 인식아래 미 국방부 장관에게 요구하여 시작된 미국의 인도-태평양 전략의 핵심이다. 미국은 PDI를 통하여 인도-태평양 주둔군의 물류와 기반시설을 개선하고 동맹과 파트너 국가들의 상호 운용성에 기초한 통합된 안보역량을 강화하려는 다양한 노력을 경주할 것을 요구하고 있다. 따라서 PDI의 핵심국가는 쿼드(Quad)의 회원국과 일치하며. 이에 따라 미국은 일본, 호주와의 전략적 연대를 강화하고 있다. 2020년에 이어 2021년에도 미 국무부는 PDI를 실현하기 위해 약 50억 달러를 인도-태평양 지구에 배정했다.[65] 이는 강력한 억제력을 획득하여 경쟁에서 지속적인 우위를 유지하고, '자류롭고 개방적인 인도-태평양 비전'을 달성하기 위한 포석으로 분석된다.

64) US CONGRESS, "HR6613-INDO-PACIPIC DETERRENCE INITIATIVE"
65) US DoD, 「PACIFIC DETERRENCE INITIATIVE」, (2021), pp 1

2022년 회계연도의 PDI 주요 예산의 비중은 장거리 군수품의 개발 및 조달, 첨단 타격 플랫폼의 연구개발 및 획득, 확장된 전진 전력태세 및 탄력성 유지, 동맹과 파트너국들과의 역량 강화를 위한 표적화된 안보협력 프로그램, 혁신적인 훈련 및 실험과 기술적으로 우월한 C4I&SE획득에 비중을 두고 있다. 즉, PDI의 군비를 구성하는 예산은 철저하게 중국의 반접근 지역거부 능력을 파쇄할 수 있는 전력의 확보와 동맹과 다자주의에 입각한 연합 방위능력의 구축으로 미국의 안보 부담을 덜으면서도 대중국 압박과 포위는 한층 더 강화하기 위한 포석으로 분석된다. 즉, 미국은 중국의 도련선 내 위치한 주둔군과 동맹군을 보호하면서 전진 억제력으로서 해병 원정군을 강화하여 주요 도서에 강습상륙 후 이를 거점으로 중국의 해군을 역으로 봉쇄하겠다는 의지가 엿보인다.

미국의 대중국 포위에 있어서 핵심 군사동맹이었던 일본은 전통적 군사영역이었던 육상, 해상, 항공뿐 아니라 우주, 사이버, 전자전 영역을 긴밀하게 결합하여 8대 군사영역을 강화함으로서 영역횡단작전능력을 확보하려고 노력중에 있다.[66] 그중에서도 특히 해상자위대의 약진이 눈에띄게 증가하고 있다. 일본의 해상자위대는 해양 우세 유지 및 달성에 초점을 두면서 노후화된 P-3 해상초계기를 대체하기 위한 사업으로 자국산 P-1 해상초계기 3기를 666억엔의 예산으로 조달할 예정이다. 또한, 고정익 초계기의 수량을 유지하기 위해 기존 P-3C 4대의 수명을 연장하고 있다. 주목되는 것은 수색구조용으로 US-2 항공기 21대를 71억엔의 예산으로 조달하려는 것인데, 이 항공기는 저공침투가 가능한 수륙양용으로 구조용보단 일본의 특수부대인 공정단을 어디에나 신속히 침투시킬 수 있는 역량을 구비하는 것으로 분석된다. 수상 전투함들의 수량 역시 증가하고 있다. 신형 FFM 호위함을 5척 건조하고 있으며 이들을 2선급 전력인 지방대에 배치하고 호위대군에는 8,000t에 육박할 신형 07DD형 구축함을 2025년부터 건조할 예정이다. 여기에 더하여 기존의 무라사메, 콩고, 아부쿠마 등 이지스급 방공구축함 4척의 수명을 연장하여 수상함정이 총 톤수를 유지하고 있으며 이즈모급 헬기 구축함들을 개량하여 경항모를 조달, 함대방공역량을 확장하여 제한된 원양작전능력을 배양하고 있다. 전체적으로 팽창중인 해상자위대가 보유한 호위함급 이상의 수상 전투함정은 총 54척으로 증가했다. 항공자위대와 육상자위대 역시 전력을 증가하고 있다. 항공 자위대는 공중우세 유지 및 획득에 중점을 둔 역량을 강화하고 있다. F-35A와 F-35B를 각각 2021년까지 조달했으며 자국산 대함 공격기인 F-2 전투기의 성능을 향상시키고 있다. 5세대 전투기의 획득 뿐 아니라 6세대 전투기인 F-3 개발을 위해 576억엔의 예산을 배정하고 있다. 방공전력으로는 패트리어트 PAC3 MSE를 도입하고 있으며 저고

66) Mnistry of Defence Japan, "Defence Programs and Budget of Japan, Overview of FY2021 Budget"(2020), pp3일본이 영역횡단작전 능력 확보를 위해 천명한 8대 군사영역 능력은 다음과 같다.
1.우주전 능력, 2. 사이버전 능력, 3. 전자전 능력, 4. 해상 및 공중전 능력, 5. 스탠드 오프전 능력, 6. 통합 미사일 방공전 능력, 7. 기동 및 전개 능력, 8. 군사력의 지속성 및 강인성 능력

도 고속 표적에 대한 대응능력이 강화된 자국산 중거리 방공시스템인 03식 지대공 미사일을 지속적으로 획득하고 있다.

육상자위대의 역량강화는 연속 투사개념(Continuous Projection Exercises Concept)의 달성에 중점을 두고 있다. 일본은 연속 투사개념을 달성하기 위해 남으로는 오키나와 제도에 12식 지대함 유도탄을 배치, 중국의 태평양 진출을 억제하고 있으며, 절약된 전력을 홋카이도로 신속히 투입하기 위한 전력을 건설하고 있다. 이를 위해 성능이 개량된 신형 12식 지대함 유도탄 획득에 55억엔의 예산을 배정했고 기존의 70식 전차와 90식 전차를 대체하기 위해 16식 기동전투차량을 22대를 조달하기 위한 158억엔의 예산을 배정했다. 여기에 전술공수비행단 배치를 위한 25억엔의 예산을 배정하고 있어 일본 공정단의 장거리 침투 및 탈출을 위한 US-2 항공기와 V-22 오스프리 등 특수전 역량도 강화하여 신속하고 연속적인 군사력 투사를 위한 전력구비에 집중하고 있다. 일본의 영역 횡단작전을 위한 전방위적인 역량 강화는 결국 미군의 PDI에 발맞추고 쿼드의 한축으로 전·평시 미군과의 합동작전을 원활하게 수행할 수 있는 수준으로 자위대를 한층 도약시키는 것을 목표로 하고 있으므로 영역 횡단작전은 미군의 전 영역 작전과 그 개념이 같다고 볼 수 있다. 따라서 동북아시아에서 다시금 주도적인 국가로서 입지를 회복하려는 시도 역시 엿보인다.

중국은 이른바 '신시대 적극방어'를 위한 군 현대화에 나섰고 2020년에는 미국에 이어 세계에서 두 번째로 높은 군사비인 총 2,520억 달러 규모의 군사비를 지출함으로서 2011년 대비 무려 76%가 증가한 급격한 군사력 팽창에 나섰다.[67]

IISS, CSIS는 제13차 전국 인민대표회의에서 발표된 중국의 2021년 예산을 전년대비 6.8% 증가되었다고 각각 발표했다. 중국은 26년 연속 군비를 증가시켰으며 코로나19 팬데믹 상황에서도 중국의 군비 증강은 멈추지 않고 있다. 이는 중국의 국방정책인 '신시대 적극방어'정책을 달성하고자하는 정부의 의지, 중국 특색의 침략당하는 것을 거부하는 전략문화에 기인한 것으로 국방을 펜데믹 사태 못지 않게 동일하게 생각하는 것에서 기인한다. 중국의 국방정책인 '신시대 적극방어'는 중국의 주권과 안보, 발전이익을 확고히 수호하는 것이 기본 목표였다. 중국은 이 목표를 달성하기 위해 9대 국방목표를 주장했으며 그 달성 시기를 2020년으로 설정했으나,[68] 2019년에 발표된 중국의 국방백서에서는 이 과업을 달

67) SIPRI, "World military spending rises to almost $2 trillion in 2020", 2021. 4https://www.sipri.org/media/press-release/2021/world-military-spending-rises-almost-2-trillion-2020

68) 중국 국방부, "신시대 중국의 방어적 국방정책"(검색일 : '21. 7. 23)
http://eng.mod.gov.cn/defense-policy/index.htm
중국의 9대 국방목표는 다음과 같다.
① 침략을 억제하고 저항하는 것
② 국가의 정치안보(사회주의 체제 수호), 인민의 안전 및 사회 안정을 수호
③ "대만 독립"을 반대하고 억제
④ "티베트 독립"과 "동투르키스탄" 창설과 같은 분리주의 운동 지지자들을 탄압

성하지 못했고 정보화 개선이 시급하다고 주장한 바 있다. 따라서 인민해방군은 2021년 현재에도 기계화와 정보화를 동시에 추진하는 중국 특색의 군사력 현대화를 추진하고 있다.

러시아 역시 문재인 행정부 집권 시기 군 현대화에 박차를 가하고 있었다. 특히 2020년은 러시아군 현대화에 있어 소련 붕괴 이후 가장 중요한 연도이자 또다른 시작의 출발점이었다. 러시아군의 현대화 계획인 국가 군비 계획 2020(이하 SAP 2020, State Arms Plan 2020)이 종료되는 해이자 다음 단계의 현대화 계획인 SAP 2027이 시작되는 해이기 때문이다. 2012년부터 무려 9년이 넘는 기간 동안 푸틴의 가장 신뢰받는 장관으로 국방장관을 역임중인 세르게이 쇼이구 장관의 취임과 함께 시작되었던 이 계획은 2010년말까지 70%의 현대화된 장비로 군을 무장시키는 것이 목표였다. 그러나 러시아의 우크라이나 크림반도 강제 병합으로 인한 국제사회의 경제제재와 미국의 트럼프 집권 후 셰일가스 혁명으로 국제유가가 하락세를 면치 못하자 러시아의 국가경제도 심각한 영향을 받아온 바 있다. 따라서 전군의 장비 현대화라는 '원대한 계획'은 국가적 억제력으로 효용성의 가치에 우선하는 전략 로켓군의 장비에 집중적으로 투자되었으며 기타 군은 기존의 장비를 개량하거나 신규장비의 도입을 계획대비 줄이는 등 SAP 2020에 미치지 못하는 수준을 보이고 있다.

마지막으로 비전통적 안보위협요인의 확산이다. 코로나-19로 대변되는 재앙적 전염병의 국제적 확산, 기후변화로 인한 각종 기상이변과 재난의 발생은 더 이상 국방 본연의 임무를 전통적 안보에만 국한되게 할 수 없었다. 특히, 국제적 전염병의 확산은 안보뿐 아니라 사회 전반적인 모든 분야에 영향을 미침으로서 이에 대응할 수 있는 준비된 국가적 역량으로 군의 역할을 다시금 주목하게 된 계기가 되었다.

비전통적 안보위협요인에는 대표적으로 1. 사이버공격(해킹 등 사이버 범죄, 국가차원의 사이버전). 2. 테러(기간시설 및 대인테러, 생물 및 생화학 테러), 3. 대형 재해(기후변화로 인한 초대형 재난), 4. 전력수급 대란, 5. 국제범죄, 6. 파괴적 전염병, 7. 사회적 인구위기, 10. 주요국의 식량 및 자원의 무기화, 11. 해양자원을 둘러싼 분쟁, 12. 인적 재난으로 연결될 수 있는 인간안보 문제등을 들 수 있다. 이들 문제점들은 새롭게 등장한 문제들은 아니었으나 문재인 정부가 집권한 기간에 이전 정부때와는 달리 위와 같은 안보문제가 동시다발적으로 발생하면서 주변국의 안보역량 강화와 맞물려 능동적 개혁을 위한 합리적 개혁안의 필요성이 대두되는 계기가 되었다. 결정적으로 전통적 안보의 영역에서도 북한을 비롯한 한반도를 둘러싼 주요 4개국이 모두 자국의 전략적 이익을 방호하기 위해 군사력을 급격하게

⑤ 국가의 주권, 단결, 영토 보전 및 안보를 수호하는 것
⑥ 중국의 해양 권익을 보호하는 것
⑦ 우주 공간, 전자파 공간 및 사이버 공간에서 중국의 안보 이익을 수호
⑧ 중국의 해외 이익을 보호
⑨ 국가의 지속 가능한 발전을 지원

신장하고 있는 점은 국방개혁 2.0을 결정하게 된 당시의 문재인 정부가 격화되는 미중 패권 갈등속에서 미국과의 동맹관계를 유지하면서 중국과의 전략적 동반자 관계도 유지하길 바랬고 일본과의 역사문제를 각종 이해충돌관계에 적극적인 대응이 필요했으므로 이전 박근혜 행정부 당시 추진했던 국방개혁보다 더 능동적이고 선제적이며 중앙집권적인 국방개혁을 추구하여 전방위적 안보위협에 주도적 대응을 할 필요성이 있었다. 대내적 안보환경의 변화도 국방개혁 2.0을 추진하게 되는 중요한 배경이 되었다. 대내적 안보환경 중 가장 심각한 부분은 인구절벽으로 인한 병역자원의 부족 심화이다.

인적자원 감소는 국가 전 영역에 부정적 영향을 미칠 요소이지만 특히 병역자원의 배치와 사용을 근간으로 하는 우리 국방에 직접적이고 근본적인 위기를 가져오고 있다. 특히나 한국은 급격한 출산률의 저하로 인한 인구의 급격한 감소와 초고령화가 동시에 전개 중이다. 현재와 같은 추세가 지속된다면 2020년에 5,200만명이었던 인구는 2050년이 되면 4,700만명으로 급격하게 감소하게 되며 65세 이상 고령인구 비율이 약 40%로 일본을 넘어 세계 1위의 노인대국이 될 것으로 예측되고 있다.[69]

〈표21〉 최근 6년간 인구 동향

	인구동향				
	출생	사망	자연증가	혼인	이혼
2015년	438,420	275,895	162,525	302,828	109,153
2016년	406,243	280,827	125,416	281,635	107,328
2017년	357,771	285,534	72,237	264,455	106,032
2018년	326,822	298,820	28,002	257,622	108,684
2019년	302,676	295,110	7,566	239,159	110,831
2020년	272,410	305,127	-32,718	213,502	106,500
2021년.1월	25,003	27,181	-2,177	16,280	8,373

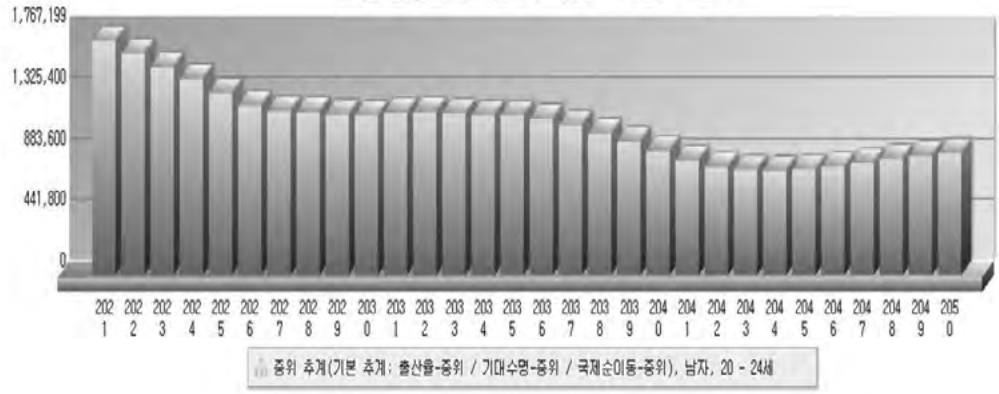
출처 : 통계청, 2021년 1월 인구동향(출생, 사망, 혼인, 이혼)

통계청이 2021년 3월 24일 발표한 '인구동향'에 따르면 2021년 1월 출생아 수는 2만 5003명으로 전년 1월 대비(2만 6679명) 6.3%나 감소했다. 인구 1,000명당 출생아 수를 뜻하는 출생률 역시 5.7명으로 전년도보다 0.4명 줄어들었다. 조출생률 1월 기준 이 6명 아래로 떨어진 건 2000년 통계 집계 이래 처음이라고 통계청은 밝히고 있다. 게다가 혼인 역시 출산 못지않게 빠르게 줄어들고 있다. 인구 절벽 현상은 병역자원의 고갈에 직접적인 영향을 미친다. 현역병 자원으로 분류되는 20세 남성 인구는 1차 인구절벽(2020~2025년)

69) 통계청(2019), 장래인구특별추계 : 출산율, 기대수명, 국제순이동을 고려하여 중위전망으로 예상

과 2차 인구절벽(2035~2040년)을 거쳐 중위추계 기준 2050년 15만명 이하가 될 것으로 예상되고 있으며 보다 보수적인 저위추계 시 약 10~11만명 수준이 예상되어 2021년 현재 현역병 30만, 간부 20만의 병력구조 유지가 불가능한 상황이 도달할 것으로 예측되고 있다.

〈그림36〉 2021~2050년까지 20~24세 남성 인구 중위추계



출처 : 국가통계포털, 장래인구추계(검색일 : '21. 10. 2), https://kosis.kr/search/search.do

위와같은 비관적인 전망으로 인하여 국방부는 『2020년 국방백서』에서 2006년 68만 2000명이던 병력을 2022년까지 50만명 수준으로 줄일 것이라고 밝힌 바 있다.

비관적인 출생률과 인구의 증감의 영향은 가정마다 자녀에 대한 인식을 바꿨으며 인권과 복지에 대한 국민적 요구가 증대되었다. 특히, 군내에서 상급자와 하급자간의 각종 마찰에 대한 국민적 관심이 고조되면서 병영문화혁신에 대한 국민적 요구가 증대되었고 군의 정치 관여, 세월호 참사 당시 기능하지 못한 해군 함정에 대한 국민적 분노가 결집되면서 방산비리에 대한 국민적 의혹으로 군에 대한 국민적 신뢰가 저하되었다. 반면, 비전통적 안보위협 요소의 동시다발적 대두와 함께 북한을 비롯한 주변국의 전통적 안보위협 요소의 증대는 더 많은 재원을 국방분야에 할당하여 이에 대한 전방위적 대응이 요구되었으나 세계적 펜데믹 재앙을 불러온 코로나-19와 주요 산유국의 정세 불안정과 각국의 식량 및 자원의 무기화 등 경제위축요소들과 당장의 국민생활에 대한 정부의 지원정책은 국방분야에 충분한 재정지원을 할당하기 어려운 배경으로 작용했다. 반면, 4차 산업혁명의 여파는 군을 비롯하여 산업 전체에 전방위적으로 몰려왔고 이로 인한 민간 기술의 스핀온 현상은 첨단 과학기술의 군내 적용으로 군의 기존 전략과 전술, 교리가 무기체계와 기술을 따라잡지 못하는 부작용을 낳고 있다.

〈그림 37〉 국방개혁 2.0 목표, 추진기조

출처 : 문재인 정부 국정백서 제17권 평화를 뒷받침하는 강한 국방, p.67

이와같이 국내외적으로 안보위협이 다변화되고 불확실성이 증대되며 안보의 영역적 확장과 더불어 국방의 역할증대가 요구되는 시점에서 기존의 관성을 뛰어넘는 국방개혁을 추진할 필요가 있었으므로 문재인 정부의 국방부는 박근혜 정부 시기 추진한 국방개혁의 추진동력이 약화되었다고 판단, 새로운 국방개혁 2.0을 기획하게 되었다.

나. 군사기술요인

문재인 정부가 집권할 당시, 세계는 치열한 첨단무기체계 개발경쟁속에 있었다. 세계 주요 군사강국들은 경쟁적으로 인공지능을 개발 및 활용하기 위한 노력에 박차를 가하고 있었으며 걸프전 이후 별다른 변화가 없었던 지상 무기체계를 첨단화하여 무인전투 플랫폼 및 차세대 전차의 개발, 포병의 장사정화, 드론전술 개발 및 드론대응능력의 강화, 보병장구류 현대화에 집중했다. 항공무기체계는 전투임무기와 수송기로 구분하여 세대를 뛰어넘는 첨단 항공기 개발에 집중했으며 해상무기체계는 전략방공능력을 보유한 수상함의 전력증가와 차세대 전략잠수함의 개발 및 배치, 무인전력의 보편화등이 두드러지게 변화하면서 이에 대한 군의 첨단화와 과학화, 정예화가 요구되었다.

본 연구에서는 이중 AI 발전과 지상무기체계 개발경쟁에 관하여 살펴본다. 이와 관련된 당시 세계 주요 군사강국들의 군사기술 발전동향을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 인공지능의 개발 및 활용을 위한 노력이다. 미국은 미래 전장환경에서 AI를 통한 '

정보지배' 달성을 기반으로 더 빠르고 효율적인 전투임무수행개념을 창출하고 있다. 미군은 군사변환을 통하여 공지전투(Air Land Battle)개념을 바탕으로 네트워크 중심전(NCW, Network Centric Wafare)와 효과기반작전(EBO, Effect Based Operation)을 결합하여 신속결정작전 (Rapid Decisive Operations)개념을 수립했다. 이후 헤이글 장관시기에 제3차 상쇄전략(3rd Offset Strategy)을 수립하여 분산해양전(Distributed Maritime Operations)과 다영역작전(Multi Domain Operations)을 개발하여 중국의 반접근 지역거부 전략에 대응하는 현존전력 극대화 개념을 수립하기에 이르렀다. 그러나, 기존의 NCW 개념은 지휘관이 완벽한 상황인식을 한 이후에야 예하 부대에 임무를 할당할 수 있는 구조로서 미군에 대항하는 적성국들의 발전하는 전자전과 C4I능력을 고려할 때 가능하지 않는 것으로 판단되고 있어 최근에는 NCW보다 진보된 결심 중심전(DCW, Decision Centric Warfare)의 개념을 제시하고 있다. DCW의 핵심은 아군의 배치와 의도를 적이 알지 못하도록 차단하면서 지휘관이 신속하고 효율적인 결심을 내리는 것이다. 미군은 DCW를 수행하기 위해 개념적 영역에서 그치지 않고 전투임무수행 방법론으로서 모자이크 전(Mosaic Warfare)을 개발하기에 이르렀다.

하지만, 기존에 인간참모 중심의 지휘구조에서는 DCW를 수행하기 위한 속도와 효율성에서 한계에 봉착할 수 밖에 없으므로 미국은 압도적은 네트워크전 능력을 기반으로 AI에 의한 정보지배(Information Dominance)라는 새로운 개념을 만들고 있다. 미 북부사령부(NORTHCOM)는 2021년 7월 28일, 정보지배를 달성하기 위한 시도로서 지구권 센서 네트워크, AI시스템 및 클라우드 컴퓨팅 리소스를 결합한 지구권 정보지배 실험(GIDE, Global Information Dominance Experiment)을 실시했다고 밝혔다.[70] 미 북부 사령관 글렌 D. 밴허크 장군에 의하면 이번 실험은 의사결정 우월성을 달성하기 위해 기계학습(Machine Learning)과 인공지능(AI)의 알고리즘을 설정하여 클라우드 공간을 통하여 전술제대의 지휘관부터 대통령에 이르기까지 실시간으로 정보를 공유 할 수 있는 능력을 실험했다. 미군은 GIDE에 북부사령부뿐 아니라 미군의 11개 사령부가 모두 포함되어 있다고 밝힘으로서 다양한 병종의 미군을 하나의 정보공유로 통합하여 DCW능력을 극대화하고 이를 기반으로 모자이크전 수행능력을 갖추기 위해 AI를 적극 활용하고 있는 것이다. 미군의 인공지능 도구는 미 우주군이 보유한 군용 자산뿐 아니라 민간 상업위성까지 포함되어 있어 가용한 모든 자원을 동시에 활용하는 득징을 보이고 있으며 종국적으로 미 국방부는 프로젝

70) US DoD, "NORTHCOM Commander Gen. Glen D. VanHerck Conducts Press Briefing on North American Aerospace Defense Command and U.S. Northern Command Global Information Dominance Experiments", 2021. 7. 28https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2711594/northcom-commander-gen-glen-d-vanherck-conducts-press-briefing-on-north-america/

트 메이븐의 달성을 통해 합동인공지능센터(Joint Artificial Intelligence Center)에서 모든 정보를 통합,[71] 실시간 클라우딩 시스템을 활용하여 전 제대에 공유하기 위해 인공지능을 적극 활용하고 있다. 미 국방부의 인공지능 노력은 각 군별로도 진행되고 있는데, 2020년과 2021년에 식별된 인공지능의 가장 큰 발전은 미 육군 전투능력 개발 사령부 육군 연구소에서 개발한 '공동이해 및 대화접속기능'(JUDI, Joint Understanding and Dialogue Interface)이다. 민간 연구소의 기술적 자문을 통하여 개발된 이 기능은 인공지능과 장병간에 대화로서 상황을 인식하고 해결할 수 있는 AI를 개발한 것이다. 이 기능은 자율주행 로봇에 적용되면 전장상황에서 장병들의 음성지휘를 통하여 전투로봇이 임무를 수행할 수 있는 혁신적인 기술로서 공상과학 영화 또는 스타크래프트와 같은 게임의 미래 설정에서 등장하는 AI부관 및 AI 전투로봇을 한걸음 앞당긴 성과이다. 앞서 살핀바와 같은 미군의 GIDE와 JUDI의 개발은 결심중심전 개념과 전투임무수행 방법론으로서 모자이크전을 가능케 하는 네트워크 능력의 혁신으로 진행되고 있으며, 종국적으로 전장에서 합동 전 영역 지배(Joint All Domaine Dominance)를 위한 기술적 여건을 제공하게 될 것이다.

다음은 러시아의 AI 하이브리드전과 정보지배 모방이다. 미국이 발전시키고 있는 '정보지배에 기초한 모자이크전'은 세계 각국에 영향을 주고 있다. 이는 서방세계 뿐 아니라 러시아와 중국같은 미국의 적성국에게도 상당한 영향을 미치고 있으며, 이들 국가는 미국이 만든 결심중심전과 모자이크전의 개념을 각각 자국의 현실에 맞는 방식으로 변환시켜 적용하고 있다. 그러나 AI기반의 정보지배를 추구하는 것은 공통적으로 일치한다. 러시아는 AI를 결합한 하이브리드전을 발전시키고 있다. 러시아 정부의 AI에 대한 노력은 군인들이 전쟁 관련 데이터에 최대한 접근할 수 있도록 보장하는 정보 관리 도구 개발에 집중하고 있으며 러시아 전략가들은 전장에서의 정보지배를 중시하고 AI 지원 기술을 그 목표를 달성할 수 있는 열쇠로 여기고 있다.[72] 러시아군은 명령과 통제, 의사결정을 개선하기 위한 AI계획을 보유하고 있다. 러시아군의 새로운 계획은 조기경보, 방공, 훈련, 물류, 유지 보수 및 조달과 전술에서 전략에 이르기까지 거의 모든 수준에서 군사변혁을 추구하는 것으로 보여진다. 러시아의 이런 새로운 접근은 전자전 및 우주전을 포함하여 정보지배를 위한 러시아군의 열망을 잘 보여주는 것이다. 미군의 JADC2와 비슷한 개념으로 알려져있는 러시아군의 AI계획은 전 영역 지배의 이전단계로서 하이브리드 전과 AI의 결합을 추구하고 있다. 일례로 러시아군은 분쟁지역에서 스마트폰과 인터넷을 지닌 개인을 대상으로 한 허위 정보전과 AI가

71) 합동인공지능센터란, 미 공군 준장 잭 새너먼이 지휘하는 미 국방부 산하 인공지능 연구실이다. 2018년에 설립되었으며 미군 전반의 AI 개발 및 관련활동의 중심적 역할 수행하고 있다.

72) C4ISRNET, "A warning to DoD: Russia advances quicker than expected on AI, battlefield tech", 2021. 5. 25 https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2021/05/24/a-warning-to-dod-russia-advances-quicker-than-expected-on-ai-battlefield-tech/

결합된 유형의 하이브리드전을 수행한 바 있다. 우크라이나군의 가족들은 “아들이 총에 맞아 죽었다”는 문자를 받았고, 이에 놀란 가족들이 병사들에게 전화를 걸거나 문자를 보내달라는 메시지를 전송하기 시작했다. 해당 문자에는 해킹툴이 담겨있었으며 가족들이 전송한 문자로 인해 병사들의 개인 휴대폰 번호가 노출되자 우크라이나군 병사들에게는 “후퇴하고 살아라”라는 문자를 전송했다. 이에 후퇴명령의 진위유무를 확인하는 휴대전화 활동이 폭증하는 것을 감지한 위치에 친러시아 분리주의반군들은 포격을 가했다.[73] 이 사례는 러시아의 정보작전이 AI를 활용하여 전자전, 사이버전, 정보전과 재래식 포병의 타격력을 결합한 새로운 유형의 하이브리드 전술의 하나로 분석되며 장병들 뿐 아니라 장병들의 가족들까지 AI를 동원한 정보작전에 노출될 수 있다는 것을 보여준 사례가 되고 있다.

중국 또한 AI에 기반한 지능화전을 준비중에 있다. 2035년까지 군사이론, 군 조직, 인력, 무기장비의 현대화를 추구하고 있는 중국은 정보화와 기계화를 동시에 추구하는 중국 특색의 군사력 현대화를 추구하고 있다. 9대 군사목표 달성을 위한 중국의 군사력 현대화는 AI 기술의 발전으로 정보전의 단계를 넘어서 지능화전으로 발전하고 있다. 2015년 인민해방군은 우주, 사이버, 전자전, 심리전 임무를 단일조직으로 통합하는 ‘전략지원군’을 창설했다. 전략지원군은 중국이 정보우위를 기반으로 분쟁에서 승리하기 위한 조치로 분석되며 적성국 또는 적성 단체의 통신장비 사용을 거부하거나 무력화함으로써 이루어질 수 있다. 인민해방군의 전략가들은 지능화된 전쟁을 군용 애플리케이션을 위한 클라우드 컴퓨팅, 빅 데이터 분석, 양자 정보, 무인시스템과 같은 인공지능 및 이를 가능케하는 기술의 운용으로 광범위하게 설명하고 있으며 시진핑을 비롯한 중국의 지도자들은 중국이 서방세계의 군대와 대항하여 중요한 경제적, 군사적 이점을 확보하기 위해 범정부적 접근의 군사혁명을 해야함을 강조하고 있다.[74] 인민해방군은 “지능화”능력의 구현이 미래 전투의 속도를 증가시켜 빠르고 효율적인 지휘 의사 결정을 지원하기 위해 보다 신속한 처리 및 정보 융합을 필요로 한다고 주장하고 있으며 미래 전쟁에서의 승리는 점점 더 역동적인 작전 환경에서 보다 신속한 처리 및 정보 융합을 필요로 한다고 주장하고 있다. 따라서 빠르고 효과적인 관찰과 방향을 잡고 결정하고 행동하는 능력의 가속화, 즉 자율지휘통제시스템과 보다 정교하고 예측 가능한 작전 계획, 정보, 감시, 정찰 융합 등 미래 군사능력을 지원하기 위해 AI가 필요한 것으로 보고 새로운 기술을 습득하기 위해 노력하고 있다. 인민해방군은 AI를 C4ISR의 핵심으로서 전장관리를 위한 빅 데이터를 수집하고 융합하며 전송하고 최적의 행동방침을 생성하여 전장 지휘관의 빠르고 효율적인 결심을 보좌하는 것을 추구하는 것이다.

73) WAR I THE ROCKS, “RUSSIAN AI-ENABLED COMBAT: COMING TO A CITY NEAR YOU?”, 2019. 7. 31https://warontherocks.com/2019/07/russian-ai-enabled-combat-coming-to-a-city-near-you/

74) US DoD, “Military and security developments involving the People’s Republic of China 2020, pp. 161~162

중국이 추구하고 있는 지능화전은 미국의 DCW와 모자이크전과 대동소이한 내용을 다루고 있다. 양국이 추구하는 정보능력의 종착점은 공통적으로 '정보지배'에 기반하고 있는 것이다. 그러나, 중국이 지능화전을 추구하는것에는 고품질의 데이터 확보와 같은 문제점은 중국군의 군사적 인공지능 발전에 큰 걸림돌이 되고 있다. 인공지능의 알고리즘을 제작하기 위해선 고품질의 빅 데이터가 필요하지만, 서방세계와 적대적 대치를 이어가고 있는 중국으로선 이런 데이터를 확보하기에 제한사항이 있는 것이다. 또한, 기존의 국가대 국가 또는 국가대 무력집단으로 구분되었던 분쟁의 갈등집단이 미래에는 더욱 다양해질것으로 예측되기 때문에 빅데이터 기반의 중국의 지능화전 개념은 상당한 난관에 부딪히고 있다. 그럼에도 인민해방군 현대화를 위해 지속적인 노력을 경주하고 있는 중국 지도부의 노력은 지능화전을 가능케 하는 원동력으로 인민해방군에게 작용되고 있다.

다음은 주요 군사강국들의 지상무기체계 개발 경쟁이다.

문재인 정부가 집권하던 시기, 미국을 위시한 세계 주요 군사강국들은 1) 무인전투플랫폼 및 차세대 전차 개발, 2) 포병의 장사정화, 3) 드론대응능력 강화, 4) 보병장구류 현대화를 강력하게 추진하고 있었다.따라서 주요국들의 무기체계 개발 경쟁을 살펴보기 위해 주요 사례별로 검토를 실시했다.

1) 무인전투플랫폼 및 차세대 전차 개발

유수의 주요 군사강국들은 무인전투플랫폼의 개발에 집중하고 있었다. 미국은 전 병종에 걸쳐 무인 전투 플랫폼을 개발하고 있는데, 지상전투플랫폼도 다양한 종류로 개발중에 있다. 2021년 8월 6일 미 육군은 최초로 RCV-M(Robotic Combat Vehicle - Medium)의 프로토타입에 대한 사격 테스트를 실시했다. XM813 주포와 M240 기관총을 장착한 이 자율주행 로봇전투차량은 성공적으로 테스트를 마쳤다. 미군의 RCV-M은 지상전에서 위험지역에서 발생 할 수 있는 미군의 사상자를 획기적으로 줄일 수 있을 것으로 기대되고 있다.[75] 2021년 3월 28일에는 로봇개를 공군기지에 배치하여 기지경계를 강화했다. Q-UGV(Quad-legged Unmanned Ground Vehicles)로 명명된 이 로봇개는 제 325 경비군 비행대대에 전력화되었다.[76] 러시아는 2020년 12월 30일에 새로운 모듈식 무인 지상 차량 Marker를 선보였다.[77] Marker 로봇 플랫폼은 설원지대, 초원 등 야전운영테스트

75) Defence Blog, "U.S. Army is testing its newest remote combat vehicles", 2021. 7. 26 https://defence-blog.com/u-s-army-is-testing-its-newest-remote-combat-vehicles/

76) Defence Blog, "Semi-autonomous robot dogs helps the U.S. Air Force to improve bases security", 2021. 3. 28 https://defence-blog.com/semi-autonomous-robot-dogs-helps-the-u-s-air-force-to-improve-bases-security/

77) Defence Blog, "Russia unveils new modular unmanned ground vehicle", 2020. 12. 30 https://defence-blog.com/russia-unveils-new-modular-unmanned-ground-vehicle/

를 거쳤으며 4발의 대전차 로켓을 장착한 전투차량 버전이 식별되었다. 독일은 2021년 6월 18일 라인메탈에서 미션 마스터 XT라는 새로운 자율 플랫폼을 공개했다. 극한의 지형을 극복하는데 초점을 맞춘 이 자율주행 플랫폼은 장병들의 군장, 여분의 탄약과 같은 무거운 중량을 탑재하여 운반하거나 장병을 수송할 수 있으며 설상과 영하의 기온 등 극한의 기상조건과 모래, 암석 및 산악지형등을 극복할 수 있고 수륙양용 능력을 보유하고 있으며 모든 조건에서 1,000kg의 중량을 운반할 수 있다. 재급유 없이 750km를 주행할 수 있으며 리튬이온 배터리로 전환하면 최대 6시간을 무음으로 작동할 수 있다. 이스라엘은 재규어로 명명된 새로운 반자율 로봇 시스템을 배치했다.[78] 재규어는 세계 최초로 국경에서 장병들을 대체할 수 있는 군용 로봇이며 수십개의 센서, 자동 운전 시스템, 첨단 사격능력, 전관 방송 시스템을 갖추었고 지휘부에서 원격으로 제어가 가능하다. 이스라엘은 재규어를 남부 가자 사단에 전력화되고 있다.

러시아를 비롯한 주요 국가들의 신형전차 개발도 진행되고 있다. 러시아는 2025년까지 소련시대의 주력전차를 공통된 설계로 교체하는 것을 목표로 Burlak 프로그램을 시작했으나, 예산문제로 중단되었고 4세대 전차로 주장하는 T-14 아르마타를 생산하려했으나 이 역시 예산문제로 계획된 생산량이 1년 연기되고 있으나, 최근 Burlak 프로그램이 부활한 첩보가 소셜미디어에서 확인되었다. 이 프로그램은 T-72, 80, 90에 공통으로 적용 가능한 2인용 포탑을 개발하는 것을 목표로 하고 있으며 후미탄약가대와 길어진 포탑의 디자인, 새로운 형태의 폭발 반응 장갑의 설계등이 식별되었다. 독일과 프랑스는 차세대 주력전차로서 4세대 전차MGCS(Main Ground Combat System)를 개발하기 위해 공동으로 개발중에 있다. 미국은 기존의 M1A2 에이브람스를 개량한 M1A2 SEPV3를 개발하여 2019년부터 생산하고 있다. 이 전차는 이라크 전에서 확인된 문제점을 보완하여 하드킬 방식의 ASP인 트로피 능동방어시스템이 장착되었으며 내장형 교육 및 탄약 데이터 링크, IED 방호기능, 보조전원장치 등을 개량했다.

2) 포병의 장사정화 및 저비용 추구

포병전력은 지상전에 있어 중요한 요소로 현대전에서도 기능하고 있다. 포병의 군사적 특징은 점차적으로 더욱 강화되어 문재인 정부가 집권한 2015년부터 현재까지 각국은 포병을 장사정화, 대구경화하기 위해 노력하고 있으며 미사일보다 저렴한 가격으로 전술적 효과를 얻기 위해 포병을 지속 발전시키고 있다. 미 육군은 ERCA(Extended Range Cannon Artillery) 프로젝트를 진행하고 있으며 155mm 자주포로 100km 떨어진 표적을 정확하게

78) Defence Blog, “Israel Defense Forces unveil its revolutionary robotic system”, 2021. 5. 4 https://defence-blog.com/israel-defense-forces-unveil-its-revolutionary-robotic-system/

타격할 수 있는 성능을 개발중에 있다. ERCA 프로젝트에서 개발중인 XM1113 포신은 개발 시험 중 72km에 달하는 사거리를 기록하여 멀지 않은 미래에 100km를 타격할 수 있는 자주포의 등장을 예고하고 있다. 이스라엘의 엘빗 시스템은 2023년부터 M109 팔라딘 자주포를 대체하기 위해 새로운 155mm 52구경장 완전자동 포병 시스템을 개발하고 있다. 시그마로 명명된 이 시스템은 차륜형 자주포로서 사거리 40km를 구현하기 위해 개발중에 있다. 그 외에도 중국, 우크라이나, 태국등이 엘빗 시스템의 시그마와 유사한 형태의 차륜형 자주포를 시험하거나 전력화 하고 있다. 궤도형 자주포의 비용 상승은 각국의 육군들에게 예산의 압박을 안기고 있으며 대규모 군비지출이 부담되거나 경량의 기동성이 필요한 고원지대의 전구를 보유하고 있는 국가들은 차륜형 자주포를 더 선호하고 있다.

3) 드론대응능력 강화

4차 산업혁명의 영향으로 문재인 정부 들어 고속 발전한 대표적인 무기체계로 인한 새로운 전장영역으로서 드론전을 꼽을 수 있다. 드론전은 2020년 아르메니아-아제르바이잔 전쟁에서 본격적인 4세대 전쟁의 출현을 알렸다. 이에 세계 각국은 드론을 활용한 드론봇 부대를 창설하기 위해 노력하고 있으며 이에대한 반대급부로 대드론 방어를 위한 다양한 노력이 진행되고 있는데, 그중 레이저무기는 차세대 야전방공시스템으로 각국에서 개발중에 있다. 미 육군은 레이저를 장착한 스트라이커 전투차량으로 요격실험을 하는 등 레이저 무기 체계에서 돋보적인 선두를 보이고 있다. 방향성 에너지 기동 단거리 대공방어의 약자인 DE M-SHORAD 프로젝트의 일환인 이번 실험에서 레이저포를 장착한 스트라이커 전투차량은 드론은 물론 로켓과 포병탄약, 심지어 박격포탄까지 요격하는데 성공했다.[79] 러시아 역시 레이저를 이용한 야전방공시스템을 개발하고 있다. 2020년 12월 14일 상트페테르 부르크 인근 NPO Advent 시설에서 러시아의 이동식 고출력 레이저 무기 시스템의 이미지가 일반인에게 촬영되어 소셜미디어에 노출되었다. 이 시스템은 화학산소요오드레이저를 사용하는 것으로 알려져있으나 세부적인 제원은 알려진바 없다.

이스라엘은 공중 고출력레이저로 드론을 격추하는데 성공했다. 이스라엘 국방부는 공중 고출력 레이저 무기 시험에서 여러대의 드론을 성공적으로 요격했다고 발표했으며 이 시스템은 항공기 후방 동체에 탑재되어 1km 이상의 범위에서 드론을 성공적으로 요격했다.[80]

---

79) Defence Blog, "U.S. Army evaluates laser-equipped Stryker combat vehicle", 2021. 8. 13
https://defence-blog.com/u-s-army-evaluates-laser-equipped-stryker-combat-vehicle/

80) The Drive, "Israel Has Shot Down Drones With An Airborne High-Power Laser", 2021. 7. 21
https://www.thedrive.com/the-war-zone/41192/israel-has-shot-down-drones-with-an-airborne-high-power-laser

터키 역시 지상 기반 레이저 시스템을 개발했다고 발표했다.[81] NAZAR로 명명된 이 시스템은 IDFF 2021에서 처음으로 전시되었으며 EO / IR 방식의 유도 미사일에 대한 광대역 작전능력을 갖추었고 직접파괴가 아닌 소프트 킬 방식으로 중요시설에 대한 방호능력을 제공한다고 제조사인 Meteksan Defense Industry Inc는 주장했다.

4) 보병장구류 현대화

제2차 세계대전 이후 특별한 발전이 없었던 보병 장구류는 4차 산업혁명기술의 진화적 발전과 군내로의 스핀온 현상에 힘입어 차세대 보병을 위한 보병 장구류의 기술적 혁신을 거듭하고 있다. 러시아는 4세대 전투복 설계에 착수했으며 이 전투복에는 외골격을 업그레이드하고 전원을 추가하여 생존성을 증가시켰으며 보병의 화물 운반능력을 향상시켰다. 또한 Supernit으로 명명된 방탄소재의 전투복은 12.7mm 탄환을 방호하는 것을 목표로 개발되고 있으며 마이크로 드론을 어깨에서 발사할 수 있도록 설계되고 있다. 영국 육군은 미래의 전투공간에서 장병들의 작전수행방식을 혁신적으로 개선할 디지털 통신 제품군을 실험하고 있다. 스마트폰을 기반으로 구성된 이 장비는 디지털 전장상황에서 다양한 전술정보를 송수신할 수 있으며 사진과 문자를 전송할 수 있다. 중국은 러시아의 4세대 전투복 설계에 착안하여 고원지대 장병들에게 전원이 불필요한 무전원 외골격을 지급하고 가상현실 기술을 배치하고 있다. 제83 집단군 소속의 여단들이 가상현실 훈련을 하고 있는 모습이 중국의 CCTV에 보도 된 바 있다. 중국은 가상현실을 보병들의 시가지 훈련 뿐 아니라 로켓군의 훈련에도 사용하는 등 다방면으로 활용하고 있다. 미국은 접안렌즈의 첨단기술을 적용하고 있다. DEVCOM C5ISR로 명명된 이 장치는 차량화 보병들에게 증강현실 장치를 활용한 헤드업 디스플레이를 적용하여 아군 및 적군의 위치를 제공하고 향상된 전장상황인식을 제공하고 있다.[82]

이렇듯, 한반도를 둘러싸고 있는 주요 군사강국들의 첨단 과학기술의 스핀온 현상과 유례없이 고속화 되고 있는 경쟁적 군사력 증강은 문재인 정부에게 군의 과학화·첨단화·정예화를 요구했으나, 이전 행정부에서는 북한의 재래식 전력에 대한 대응과 참수작전 및 킬체인 등 핵전력에 대응하기 위한 일부 특정 전력에 대한 집중적 투자가 이루어졌으므로 전체적으로 한국군은 병력중심의 군구조, 오히려 육군이 전력증강의 세대에서 뒤처지고 해, 공군의 전력증강에 집중된 3군 균형발전 및 합동성의 불균형, 정보 및 정밀타격전력의 미비점은 노무현 정부에서 요구된 이래 아직까지도 미비된 상태였다. 특히 비효율적 지상군 지휘체계와 독자적인 전쟁전략 기획능력, 작전수행능력에서 여러모로 부족한 문제를 드러내고 있었으

81) Defence Blog, “Turkey to unveil new laser weapon system”, 2021. 8. 17https://defence-blog.com/turkey-to-unveil-new-laser-weapon-system/

82) Defence Blog, “보병 장구류 관련 기사 종합”

므로 문재인 정부는 이를 극복하기 위해 첨단과학기술군의 기치를 들고 지휘구조부터 무기체계에 이르기까지 각 군종별로 일단의 혁신을 추진하기에 이르렀다. 한국군의 주도적 자주국방을 위한 도약적 발전을 이루기 위해 한국군은 군 구조·국방운영·병영문화·방위산업·국방예산에 걸쳐 단기간에 도약적 발전을 추구하게 되었다. 이에따라 문재인 행정부는 모자이크전 수행역량을 구비하기 위한 육·해·공군의 전장관리 시스템과 감시정찰능력, 타격능력에 이르기까지 전방위적인 도약적 무기체계 개발 및 도입을 강조했다.

〈그림38〉 문재인 정부가 추구한 국방개혁 2.0 최종목표

출처 : 문재인 정부 국정백서 제17권 평화를 뒷받침하는 강한 국방, p.68

2. 국방개혁 추진 주체

문재인 정부는 2017년 9월, 국방부 장관 직속의 국방개혁추진단을 설치, 본격적으로 주요 국방개혁 과제를 검토하기 시작했다.[83] 또한, 동년 9월 18일부로 당시 국가안보실 1차장이었던 이상철을 단장으로하는 국방개혁 TF를 설치하기도 하는 등, 정권차원에서 개혁

83) 국방부, 「국방부, 「국방개혁 2.0」 추진을 위한 실무조직 가동」, 국방부 보도자료, 2017년 8월 31일자.

의 기치를 강력하게 추진하여 국방개혁안을 작성하기 시작한지 10개월만인 2018년 7월 27일부로 국방개혁 2.0을 발표하면서 2022년까지 추진할 주요 국방개혁 과제를 발표한 바 있다.

문재인 정부의 국방개혁 2.0이 정권차원에서 강력하게 기획, 추진되는 전형적인 Top-Down 형식의 계획추진으로 이루어진데에는 이전 정부들에서 반복적으로 발생해온 정권교체 시 추동력 상실이라는 경험에서 비롯된 것으로 보여진다. 이점은 노무현 정부에서 추진한 국방개혁 2020과 상당부분 유사한 형태를 취하고 있다. 노무현 정부 역시 앞서 검토한 바와 같이 국방개혁위원회가 집대성한 국방개혁안을 중심으로 군구조 개편준비단과 국방운영혁신준비단에 지시하는 Top-Down 형식을 취했으며 체계적인 국방개혁을 위해 여러 기구를 발족시켰지만 모두 국방부 산하 기구로 구성하여 군이 주도하는 형태를 보였다. 문재인 정부의 국방개혁은 이보다 한걸음 더 나아가 청와대가 기획하고 국방부가 주도하는 형식의 보다 더 강경한 Top-Down 형식으로 추진되었으므로 두 정권간의 추진된 국방개혁은 상당한 유사성을 내포하고 있다.

그러나, 박근혜 정부 당시의 국방개혁을 비난하면서 노무현 정부 당시 국방개혁 2020의 취지를 계승하여 진행하고자 한 국방개혁 2.0은 문민통제면에서는 역대정부들과 다름없이 군과 관 중심으로 추진되어 국방개혁의 추진주체면에서는 진전을 보이지 못했다. 대신, 국방의 문민화를 적극 추진하여 국방부내 고위직에 대한 민간인 비율을 77%까지 높여 실제적인 문민화를 추진하는 등 일정분야에 있어선 실제적 진보를 보인 바 있다.

3. 국방개혁 추진 분야

가. 군구조 분야

(1) 지휘구조 : 한미동맹 기반, 우리 군 주도의 지휘구조로 개편

문재인 정부는 한미동맹 기반의 우리 군 주도의 지휘구조로 개편을 추진, 한미동맹 이완에 대한 우려를 불식하면서 안정적인 상부 지휘구조 유지를 위해 합동참모본부와 연합군사령부 체제를 유지한 상태에서 전투능력 발휘에 효율적인 부대구조로 개편과 동시에 전작권 전환을 추진했다.

〈그림 39〉 제50차 한미 SCM를 마친 양국 국방장관

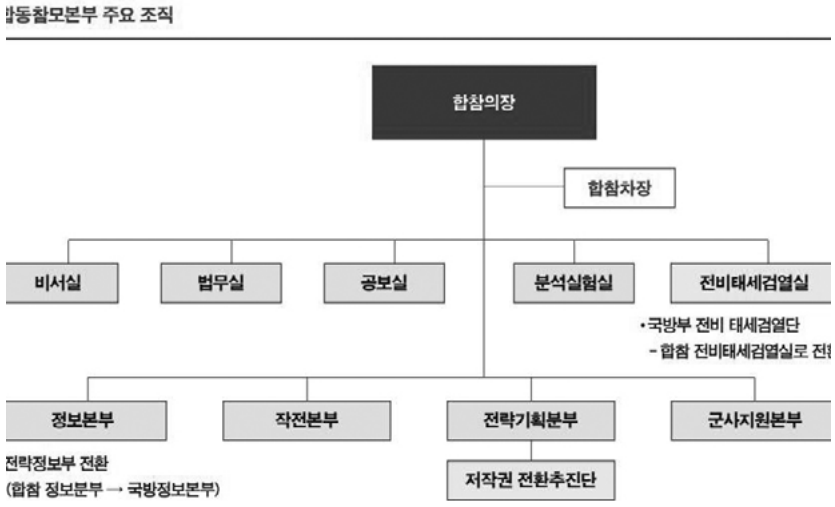
먼저 상부지휘구조 개편으로 연합군 사령부의 지휘구조 개편을 살펴보면, 주한미군의 영속성과 이에 기반한 지속적인 미국의 확장억제를 제공받으면서 전시작전통제권 전환 초기 안정적인 지휘권 행사 보장을 위해 연합사의 지휘구조 자체는 변경하지 않았다. 대신, 기존의 미군 장성이 맡던 연합사 지휘구조를 한국군 4성 장군이 연합군의 사령관을, 미군 4성 장군이 연합군의 부사령관으로 편성하는 상부지휘구조 개편을 단행했다. 연합군 상부 지휘구조 개편에 따라 하위 참모조직인 인사참모부, 정보참모부, 작전참모부, 군수참모부, 기획참모부, 통신참모부, 민군참모부, 공병참모부도 참모편성을 조정했다. 연합군 지휘에 있어 미군이 타군의 지휘를 받는 것은 제2차 세계대전이후 유래가 없는 시도로 문재인 정부는 한국 합참, 주한미군사령부, 유엔군사령부간의 상호관계를 발전시키는 것을 목적으로 지휘구도의 전환을 단행했다.

〈그림40〉 문재인 정부의 연합군 사령부 지휘구조 변경

출처 : 국방부, 국방개혁 2.0

문재인 정부는 전시작전 통제권 환수에 대비하여 미래 지휘구조와 연계한 합동성을 강화하기 위해 2단계로 합동참모본부의 개편을 단행했다. 현재 제2단계가 진행중인 합동참모본부의 개편은 제1단계에서 임무 및 기능을 최적화하기 위해 한시조직이었던 신연합방위추진단을 전작권전환추진단으로 정식 직제화했으며 국방부의 감찰기능 중 하나였던 전비태세검열단을 합동참모본부 예하 참모부서로 전환했다. 또한 합동참모본부의 전략정보부를 국방정보본부로 전환해 합동참모본부는 군사정보 위주로, 국방정보본부는 전략정보 위주로 기능을 분배했다. 기존에 합동참모본부에서 주도로 작성했던 전력소요서 역시 각 군으로 환원했다.

〈그림41〉 제1단계 개편이 완료된 국방개혁 2.0의 합동참모본부

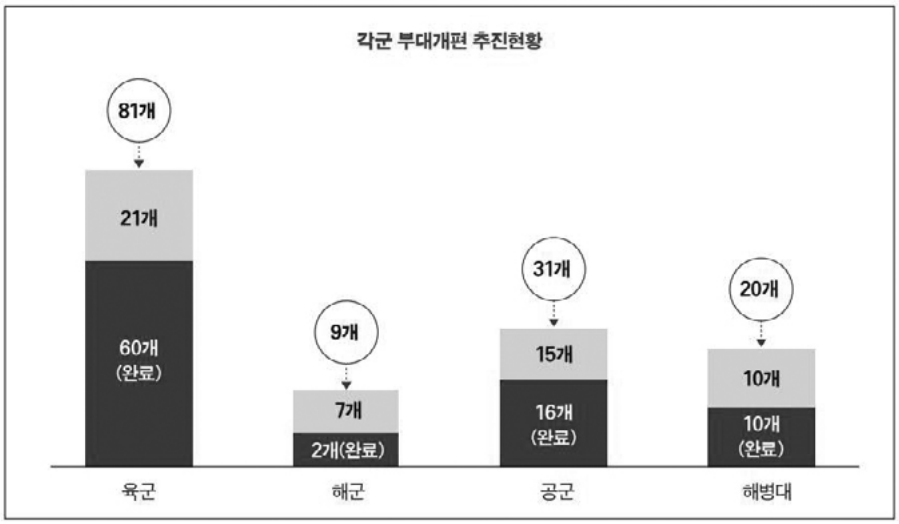


출처 : 문재인 정부 국정백서 제17권 평화를 뒷받침하는 강한 국방, p.69

다음은 하부구조인 부대구조 개편이다. 문재인 정부는 미래 합동작전개념의 구현과 포괄안보 시대를 맞아 전통적, 비전통적 안보 상황에 모두 대처할 수 있는 다양한 작전이 가능하도록 병력 집약형 부대구조에서 첨단과학기술 기반의 정예화된 구조로 개편을 추진했다. 따라서 육군을 병력절감형 부대구조로, 해군과 공군은 현 정원에서 늘리지 않는 범위내에서 미래전에 대비한 질적 역량 강화를 추구했다.

각군의 부대구조 개편 대상부대는 전력구조 개편과 연계하여 141개 부대를 국방개혁 2.0 기본계획에 반영, 2021년 12월 말 기준으로 88개 부대의 개편을 급속히 완료했고 일부 개편시기가 조종된 부대들을 제외하곤 기본계획상 반영된 부대들은 대부분 개편을 완료했다.

〈그림42〉 국방개혁 2.0 기본계획 반영된 부대개편 추진현황

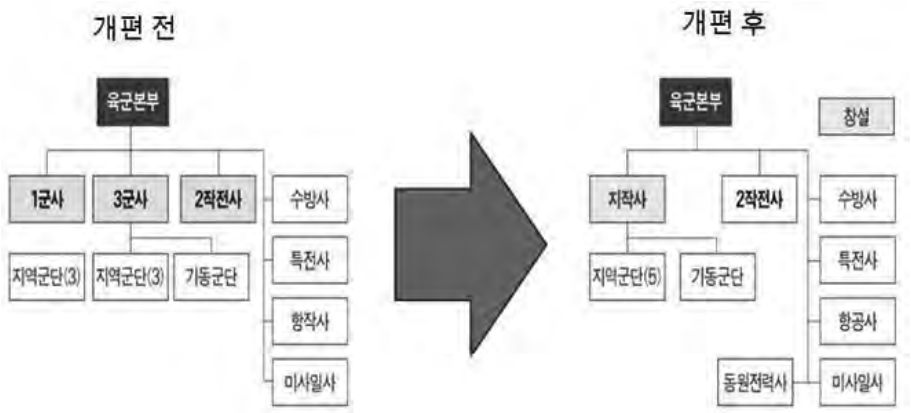


출처 : 문재인 정부 국정백서 제17권 평화를 뒷받침하는 강한 국방, p.71

먼저 육군을 살펴보면 미군의 결심중심전(DCW)와 유사한 개념으로 볼 수 있는 '신속결정작전'의 수행이 가능한 구조로 개편을 추구했다. 기존의 상비병력 48만 3,000명을 2022년까지 36만 5,000명으로 5년만에 11만 8,000명을 급속히 감군했으며 이와 연계하여 야전군사령부를 통폐합, 기존의 3개의 작전 사령부를 2개로 통합했고 8개 군단을 6개로, 39개 사단을 33개로 감축해나가고 있다. 육군은 2021년 12월 말 기준 개편 대상 81개 부대 중 60개 부대의 개편을 완료했고 지상작전 사령부, 동원전력사령부, 신속대응사단 등 11개 부대를 신규 창설했으며 기존의 1, 3야전군 사령부, 5개 사단, 2개 군지사, 2개 특공여단 등

16개 부대를 해체했고 지역군단, 7기동군단, 수방사, 특전사, 항공사 등 33개 부대를 개편했다. 육군이 개편을 단행한 부대에는 기존의 한국 지상군에서 가장 강력한 부대로 꼽히던 20기계화보병사단도 포함되어 있었다.

〈그림43〉 육군의 부대구조 개편 전, 후 비교



육군의 부대구조 개편을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 작전사령부급의 통폐합이다. 문재인 정부는 지상작전 사령부를 창설, 미래 연합 및 합동작전을 주도할 수 있도록 지휘구조를 일원화 했으며 기존 1·3군 사령부를 통합했다. 노무현 정부의 국방개혁 2020에서 발의되었던 지상작전 사령부는 계획 반영 13년 만에 창설이 완료되어 전장 정면이 비좁은 한반도 전구에서 작전지휘여건의 개선과 효율성을 가져왔다.

둘째, 지역군단의 개편이다. 인구의 급감과 기술발전에 따른 감시정찰능력의 비약적 향상, 화력자산의 사거리 증대로 군단급 부대의 작전책임지역이 확장되면서 이를 고려하여 군단급 UAV를 포함한 정찰 및 감시능력이 보강된 정보대대, 독립기갑여단을 지역군단에 편성했고 포병여단에 세계 최고 역량의 첨단 화력자산인 K9자주포와 천무 다련장 로켓을 배치하여 군단장이 운영할 수 있는 화력자산을 대폭 향상시켰다. 또한 군단의 화력과 기동능력을 보강하고 지속적인 작전지속지원을 할 수 있도록 항공단과 군수지원단을 신편하는 등 전체 군단 수는 줄어들었지만 개별 군단의 전투력은 향상시키는 방향으로 개편이 단행되었다. 보병사단의 경우 예하 연대들을 여단으로 명칭을 변경했으며 여단급 부대에 걸맞도록 제한된 독립작전능력을 부여하기 위해 그동안 처치곤란이었던 105mm 곡사포탄을 활용한 105mm 차륜형 곡사포 1개 포대와 군수지원대대를 신편했다. 여기에 차륜형 장갑차

대대로 기동화 편성하여 구조와 편성을 보강하여 기동성과 화력 중심으로 부대구조를 개편하기 위해 노력했으며 드론봇 전투체계와 워리어 플랫폼 및 아미타이거 4.0을 도입하기 위해 지속 노력중에 있어 4차 산업혁명의 스핀온 현상을 주도적으로 이끌기 위한 다각도의 노력을 실시했다.

셋째, 기동군단의 개편이다. 육군은 신속결정작전 수랭능력을 강화하려는 목적으로 기존의 6개의 기계화보병사단을 2개의 기동사단과 1개의 기계화보병사단으로 개편, 정찰·감시·기동·화력·항공력을 대폭 보강하려 하고 있다. 또한 신속대응사단을 창설, 후방지역에서의 재난, 테러등의 비전통 위협과 국지도발 상황에대한 신속한 대응, 유사시 한반도 전지역에서 다목적 임무수행을 위한 새로운 편제를 만들었으며 전력과 장비를 지속보강하려 하고 있다.

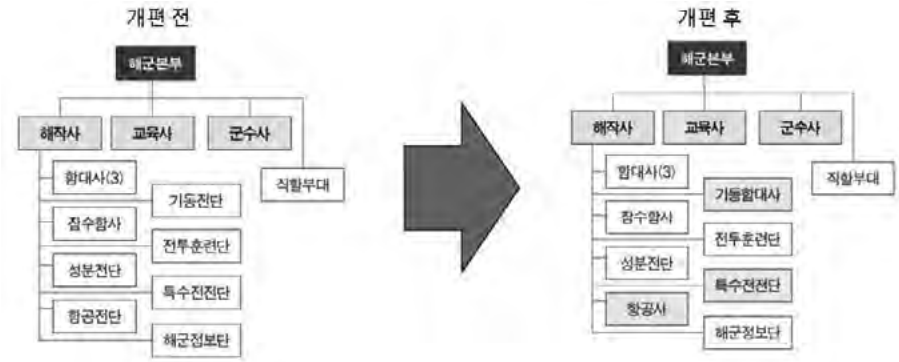
넷째, 2작전사령부의 개편이다. 문재인 정부는 2작전사령부를 민관군의 통합방위력 향상을 위해 기존 향토사단들을 지역 방위사단으로 개편했으며 감시·정찰·타격 능력 향상을 위해 지상정보단, 항공단, 차륜형 105mm 자주포 포병대대, 신속 기동대대를 편성하여 작전수행능력을 향상시키고 있다. 또한 기존의 해안경계작전 능력을 보강하기 위해 해안대대를 해체하고 해안 경계만을 전담하는 해안감시 기동대대로 각 해안경계작전 임무를 맡고 있는 지역방위사단들을 개편해나가고 있다.

다섯째, 동원전력사령부 창설이다. 전시에 가장 중요한 전력이라 할 수 있는 동원전력의 효과적 관리를 위해 2018년 4월 1일부로 동원전력사령부를 창설함으로서 예비전력의 전투력을 강화하고 전시 상비병력 수준의 동원부대를 지역군단에 제공하기 위한 토대를 마련했다.

여섯째, 육군 미사일전략사 개편이다. 문재인 정부의 성과 중 하나로 꼽히는 한미간의 미사일 협정 폐기를 통하여 미사일 사거리 제한을 없앤것에 힘입어 주변국 위협 증대 등의 전략환경 변화에 능동적으로 대응하기 위하여 육군 미사일 사령부를 육군 미사일전략사령부로 개편, 이후 전략사령부로의 발전을 위한 중간적 토대를 마련했다. 육군은 부대구조 개편에 맞게 전략적, 작전적 표적에대한 최단 시간 내 타격을 위한 부대편성 보강 및 탄도탄과 유도탄 전력의 보강도 추진하고 있다.

해군은 해군의 특성인 다차원 전장영역에서의 입체전력 운용을 위해 수상·수중·항공 입체전력 운용에 적합한 구조로 개편을 추구하면서 기존의 기동전단에서 이지스 구축함을 중심으로 한 기동함대 사령부로의 확대개편을 단행했고 추후 항공모함 확보를 위한 발판으로 기존의 항공전단을 항공사령부로의 개편을 단행했다.

〈그림44〉 해군의 부대구조 개편 전, 후 비교



해군의 부대구조 개편을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기동함대사령부의 창설이다. 문재인 정부는 북한의 도발과 일본과의 해상 마찰 등 다양한 해양안보상황의 위기조성을 겪으면서 이에 신속히 대응하기 위해 기동전단에 대형 상륙함과 군수지원함을 배치하여 원·근해에서의 기동부대의 독립작전수행능력을 보강했고 종국적으로 KDDX로 명명된 차세대 한국형 구축함의 전력화와 맞물려서 기동함대사령부로 개편할 예정이다. 해군의 기동함대사 창설은 다분히 한국형 경항공모함을 확보하려는 해군의 의지가 반영된 결과로 볼 수 있다. 이는 기동함대사 예하에 편성되는 기동전대의 편성에서도 볼 수 있는데, 전형적인 항공모함 전단의 구성을 갖추기 위해 대형 수송함급 함정, 잠수함, 항공기를 편성하여 항모전단의 위용을 갖추려 하고 있다.

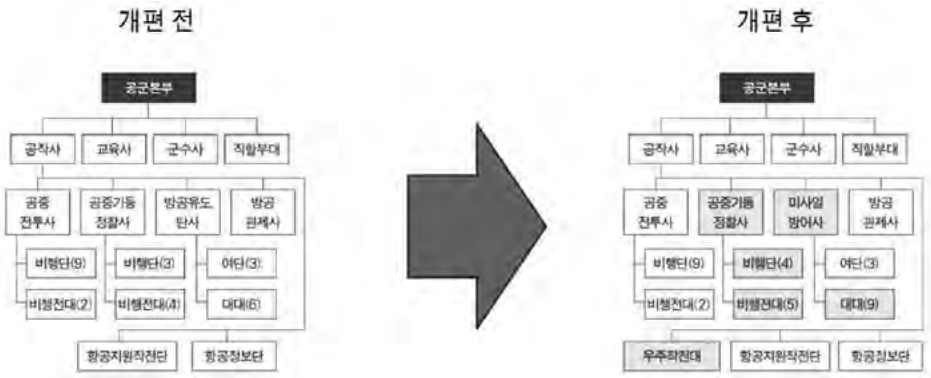
둘째, 항공사령부의 창설이다. 2022년부로 창설을 실시한 항공사령부는 작전구역이 넓은 특징을 가진 해군에게 있어서 해상 항공작전의 완전성을 보장하기 위해 창설되었다. 해군은 항공사령부를 창설함으로서 사령부 예하에 해상 초계기 전대, 해상작전 헬기전대, 해상항공 혼성전대등 다양한 목적의 비행대대들의 창설을 추진하고 있다. 항공사령부는 근미래에는 해상항공작전을 위한 목적의 항공기를 보유하지만, 중장기적으로는 함재기를 확보하여 항공모함 작전을 수행하기 위한 전력을 확보하려는 해군의 중요한 노력 중 하나이다.

다음은 해병대이다. 국가 전략예비부대로 불리는 해병대는 '입체고속상륙작전' 수행과 '전략도서 방위'가 가능한 구조로 개편을 단행하면서 정보, 기동, 화력 측면에서 편제장비를 대대적으로 보강한 '상륙사단'으로의 개편을 단행하여 해병대 창설 이래 숙원사업이었던 공격헬기 확보를 확정, 편제에 반영하여 해병 항공단을 창설했다. 또한, 입체고속상륙전, 지상전, 국지도발대비작전, 전략도서 증원, 인도적 지원작전 등 다양한 임무수행을 위한 역량 배양에 힘써 포괄적 안보능력을 요구하는 현 시대에 맞는 전략예비군으로서의 해병대 고유의 역량을 확장하는데 주력했다.

해병대는 이를 위해 해병 연대를 정보·기동·화력지원 능력이 보강된 해병여단으로 개편했으며 포병연대의 대포병탐지능력을 강화시킨 포병여단으로 개편하고 있다.

공군은 전략적 억제력를 극대화하기 위한 항공우주작전 수행이 가능한 부대구조로 개편을 추진하면서 2021년 12월 말 기준으로 개편대상 31개 부대 중 16개 부대의 개편을 완료했다. 개편내용을 살펴보면 정찰비행단과 천궁포대 등 14개 부대를 창설했으며 특수임무대, 공정화물의장대 등 2개 부대를 개편하여 공군의 원거리 투사능력을 확장시켰다.

〈그림45〉 공군의 부대구조 개편 전, 후 비교



공군의 부대개편에 관한 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 정찰비행단의 창설이다. 북한의 핵위협이 갈수록 고도화되면서 가장 큰 위협이 될 수 있는 북한의 탄도탄 발사대를 실시간으로 식별-추적-결심-파괴-결과확인할 수 있는 킬체인의 중핵이 되는 역량을 확보한 것으로 볼 수 있다. 정찰비행단은 중고도 및 고고도 무인정찰기 전력화가 진행됨에 따라 2020년 11월 1일부로 창설되었으며 4.25 사업이 진행되면서 전략정찰능력도 병행하여 발전시키고 있다.

둘째, 미사일방어사령부의 개편이다.

미사일방어사령부는 hit-to-kill 능력을 부여한 천궁-Ⅱ를 추가 배치, 미사일방어작전의 현행작전능력을 증가했다. 중장기적으로는 한반도 전구의 다양한 항공우주위협에 대응하기 위하여 복합적인 다층방어와 광력 다층방어체계로 한국형 미사일 방어작전을 확장하기 위해 부대명칭을 변경했고 슈퍼그린파인 레이더 2기를 추가 도입, 이를 효과적으로 운영하기 위해 탄도탄 감시대대를 창설하여 탄도탄 조기경보 능력을 향상시켰다.

셋째, 우주작전대의 창설이다. 공군은 전자광학위성감시체계를 전력화하면서 한반도 상공의 위성활동에 대한 감시능력을 구비했다. 이에따라 2019년 9월 1일부로 우주작전대를

창설, 모처 고지대에서 운용중에 있다. 이에 한국군은 한반도 상공을 통과하는 우주물체에 대한 감시와 목록화가 가능해져 초보적인 우주전 능력을 확보하기 위한 첫발을 뗄 수 있게 되었다.

따라서 각 군별로 추진한 문재인 정부 내 군 구조 변화를 표로 분석하면 다음과 같다.

〈표22〉 문재인 정부의 군구조 변화 분석

구 분	부대구조 변화			증감
	현행	⇨	변경	
육군	작전사3개	⇨	작전사2개	-1
	군단8개		군단6개	-2
	사단39개		사단33개	-6
해군 (해병대)	작전사1개	⇨	작전사1개	0
	해병대사1개		해병대사1개	0
	함대사/기능사4개		함대사/기능사6개	+2
	전단6개		전단4개	-2
	해병사단2개		해병사단2개	0
공군	작전사1개	⇨	작전사1개	0
	전투사/기능사4개		전투사/기능사4개	0
	비행단12개		비행단13개	+1

문재인 정부는 육군을 대대적으로 감축하면서 해군과 공군을 증가시켰다. 특히 해군의 경우 함대사 및 기능사를 기존의 4개에서 6개로 증가시킴으로서 향후 해군의 함정건조 수량과 병력 증강을 위한 근거를 확보했다. 반면, 공군의 경우 비행단이 1개 증가했으나 전투사령부는 그대로여서 문재인 정부의 국방개혁 2.0의 틀이 윤석렬 정부에서도 이어진다면 향후 공군의 전력은 크게 증가하지 않을 것으로 분석된다.

(2) 병력구조

문재인 정부는 노무현 정부의 국방개혁 2020에서의 목표였던 상비병력 규모 50만명을 달성하기 위해 대대적인 병력 감축과 현역병의 복무기간 단축을 급속도로 실시했다. 노무현 행정부 당시 2020년까지 50만명의 상비병력을 달성하되, 현역병의 복무기간을 18개월

로 점차 단축하려던 당초의 계획에서 문재인 정부의 임기 내에 이 수치를 달성하기 위해 현역병의 복무기간을 병역법 개정이 아니라 국방부 장관령으로 복무기간 단축을 실시했다. 그 결과 당초의 계획보다 육군은 더 많은 병력이 줄어들었으며 해군과 해병대는 병력이 증가되었고 공군은 병력 수준이 그대로 유지되었다.

〈표23〉 국방개혁 2020과 국방개혁 2.0의 상비병력 규모 비교

구분	계	육군	해군	해병대	공군
국방개혁 2020	50	37.1	4.1	2.3	6.5
국방개혁 2.0	50	36.5	7	2.9	6.5

문재인 정부는 작전 및 전투중심의 국방인력구조로 재설계하기위하여 2017년 상비병력의 31.6% 수준이었던 19만 6,000명의 간부규모를 2022년 초 기준 상비병력의 37.9%인 20만 1,000명으로 증가시켰으며 종국적으로 40% 수준까지 증가시키려는 계획을 가지고 있었다. 그러나, 퍼센트의 급격한 증가와는 달리 실제 간부규모가 크게 증가하지 못한 것은 급격하게 병력규모를 축소하면서 이를 대체할 수 있는 부사관과 장교의 수가 비례하여 증가하지 못한 상황이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 문재인 정부는 간부들의 직업적 안정성을 보장하려는 취지로 항아리형 정원구조를 건설하기 위해 중·소위 및 하사등의 초임간부 정원은 감축시켰고 장기 복무 인원을 증가하기 위해 중간계급을 증가시켜 2017년 기준 13% 수준이었던 중간계급의 정원을 202년 기준 16.8%까지 끌어올렸다. 반면 여군은 단계적으로 확대하여 2016년 기준 1,098명이었던 초임획득 규모를 2022년에는 약 2,250명 규모로 증가시켜 약 10%에 가까운 확대를 단계적으로 실시했다. 또한 군인가족의 양육여건 개선을 위해 2018년 기준 125개였던 군 어린이집을 확충하여 2022년 기준 164개까지 증가시켰다. 국방운영과 인력운영에 관한 계획과 맞물려서 정비, 보급, 행정, 교육 등 비전투 분야에 전문성 있는 민간인력의 활용을 확장하여 기존의 간부중에서도 군무원으로 신분이 전환되는 인원도 발생했다. 민간인력은 2017년 말 기준 3만 2,000명 규모로 전체 국방인력의 5%수준이었던 것을 2021년 말 기준 5만 3,000명으로 약 9%수준으로 증가시켰다. 즉, 병력 복무기간의 급격한 감축과 부대구조 조정으로 병력수의 감소와 초임장교의 정원 감축, 민간인력의 증가가 복합적으로 작용됨으로서 전체 간부의 증가폭은 실질적으론 크게 증가하지 못했다. 그러나, 이는 항아리형 정원구조로 가기위한 중간단계에서 발생가능한 현상이므로 국방중기부대계획이 완료되는 개혁 완료 시점에는 효율적인 부대구조로 변모할 것으로 예상된다.

(3) 국방부의 실질적인 문민화 추진

역대 어느정부나 국방부에 대한 문민화를 추진해 왔다. 국방부에 대한 문민화는 적극적으로 추구해왔다. 군에 대한 문민통제는 헌법과 벌률이 정한 규정된 민주국가의 기본적인 원칙으로서 여타의 분야들과 마찬가지로 국방 역시 정부 정책의 틀 내에서 민주적 통제를 받아야 한다는 상식선의 추진이었다. 따라서 2017년 초에 이미 국방부 본부 내 군인이 아닌 군무원 또는 공무원의 직급별 비율은 법령이 정한 목표수준이었던 70%를 넘어섰지만, 고위직으로 볼 수 있는 실·국장 직위에는 예비역 장성 출신들이 다수 보임되어 외부로부터 비판적인 시각에서 자유롭지 못한 것이 사실이었다. 문재인 정부는 국방개혁 2.0을 추진하면서 이에 초점을 두어 국방부의 실질적인 문민화를 다음과 같이 추진했다.

첫째, 국방부 본부의 문민화 대상 직위 식별 및 대체이다.

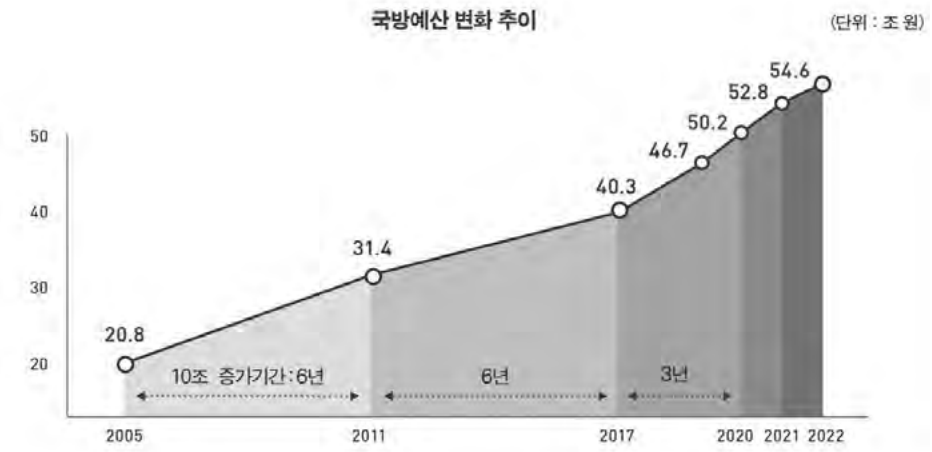
문재인 정부는 이전 정부들과의 차별성을 강조하기 위해 과거 예비역 장성들이 임명되오던 관례를 타파하고 실장급 3개 직위에 민간출신 공무원을 임명했으며 정보화기획관에 연구원 출신의 민간 전문가를, 대변인에는 기자 출신의 여성언론인과 국회 정책보좌관 출신을 임명하는 등 국방문민화를 위한 인적기반을 조성했다. 국장급 직위에 경우 장관에 대한 군령보좌 등 특수한 군사전문성이 요구되는 직책은 현역장교를 유지했고 군수관리관, 동원기획관 등 2개 직위를 일반적 공무원으로 전환했다. 과장급 직위에서는 교육훈련정책과장, 양성평등정책과장, 전력계획과장, 인사교육개혁담당관 등 4개 직위를 일반직 공무원으로 전환했다. 그러나, 일반직 공무원으로의 비율로 분석하면 문재인 정부의 국방부 본부 문민화 비율은 2017년 대비 국장급은 70.6% → 82.4%로, 과장급은 71.4%→76.3%로 소폭 상승하여 기본계획 대비 유의미한 성과를 거두진 못했다.

나. 국방운영 분야

(1) 국방예산 증액 및 예산 운용 효율화

북한의 제3차 핵실험이 진행된 이명박 정부시기부터 매 정부마다 급격한 상승을 보여온 국방예산은 문재인정부들어 국방예산 50조를 넘기는 성장을 보였다.

〈그림46〉 행정부별 국방예산 변화 추이



출처 : 문재인 정부 국정백서 제17권 평화를 뒷받침하는 강한 국방, p.96

전방위 안보위협에 주도적인 대처를 위한 기반적 여건 조성을 위해 이른바 50조원 국방예산 시대를 개막한 문재인 정부는 2017년 40조 3,347억원이었던 국방예산을 2018년에는 7% 증가된 43조 2,000억원으로 증액시켰고 2019년에는 8.2% 증가된 46조 7,000억원으로 증액시켰으며 2020년에는 7.4% 증가된 50조 2,000억원으로 증액시켰다. 2021년에는 5.4% 증가된 52조 8,000억원으로 증가시켰다. 각 년도별 국방예산의 증가 중점은 다음과 같다.

2018년 국방예산의 중점은 고조된 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위한 핵·WMD 위협 대응체계 조기구축에 4조 3,628억원을 중점 투자했고 병 봉급을 88% 인상시키는 장병 복무여건 개선이었다.

2019년 국방예산의 중점은 방위력 개선비 증가였다. 13.7%에 달하는 역대 최고로 높은 증가율을 보인 국방예산의 증가는 여야를 막론하고 강력한 국방력 건설을 요구하는 구회의 지지가 반영된 결과로서 국방개혁 2.0을 추동하기 위한 결정적 추진력을 획득하게 되었다.

2020년 국방예산의 중점은 방위력 개선, 방위산업 구조전환 및 일자리 창출 지원이었다. 국내 방위산업의 수출형 산업구조 전환과 양질의 일자리 창출을 위한 정부의 적극적인 개입이 진행되면서 방산육성과 지원분야에 전년대비 69.3%가 증액되는 등 전폭적인 지원이 이루어졌다.

2021년 국방예산의 중점은 전력운영비였다. 중국으로부터 발현된 세계적인 코로나 팬데믹 상황에 대한 대응과 감염병, 테러 등 비전통적 안보위험에 북한의 핵위협까지 더해진

전방위적 안보위협에서 포괄안보를 추구하고자한 문재인 행정부는 전력운영비를 전년대비 7.1% 증액시켰다.

〈표24〉 국방비 규모 및 증가율 변화 추이

(단위 : 억원)

연도	국방예산(계)		전력운영비		방위력개선비	
	예산	증가율	예산	증가율	예산	증가율
2018년	431,581	7.0%	296,378	5.3%	135,203	10.8%
2019년	466,971	8.2%	313,238	5.7%	153,733	13.7%
2020년	501,527	7.4%	334,723	6.9%	166,804	8.5%
2021년	528,401	5.4%	358,437	7.1%	169,964	1.9%
2022년	546,112	3.4%	379,195	5.8%	166,917	-1.8%

문재인 행정부는 연도별로 특정 상황에 초점을 맞춘 선택적 집중을 통하여 목표로 했던 분야에 대한 전폭적인 예산투입을 통하여 성과를 내고자 하는 모습이 반복적으로 식별되었다. 이것은 병렬식으로 너무 많은 과제를 제한된 임기내에 추진하기 위한 정책적 방침으로 보여지는데, 단기간에 육성이 제한되고 지속적인 투자가 이루어져야 할 방위력 개선비의 경우 임기 후반기로 갈수록 증가율이 급감하면서 2022년에 들어서는 오히려-1.8%를 기록하는 등 임기 초반부에 보였던 북한의 핵·WMD에 대응하기 위한 방위력 개선의 추동력은 2021년을 기점으로 급격하게 상실되었다고 볼 수 있다.

(2) AI 기반 경계시스템 개선 추진

군은 2015년과 2016년에 걸쳐 전 GOP에 과학화 경계시스템을 설치했다. 그러나, 수명주기의 도래·잦은 고장과 오경보· 벼락에 대응하지 못해 우기에 시스템의 전원을 차단해야 하는 등 많은 문제를 노출해왔다. 이는 문재인 정부 들어서도 달라지지 않아서 22사단 경계작전 실패 등 많은 문제점을 드러내고 있었다. 군은 기존에 드러나고 있었던 문제점에 대응하기 위해 AI기술을 신속하게 도입하기로 했으며 2025년~2026년 전력화를 목표로 성능개량 계획을 추진하고 있었으며 문재인 정부들어 이를 신속시범획득사업으로 지정, AI 기반 과학화 경계시스템 시범 구축에 나섰다. 전방 모사단에서 현재 진행중에 있는 AI 영상분석 기술이 적용된 경계시스템은 2022년 6월까지 시범운영을 실시하고 결과를 바탕으로 채택유무를 결정할 예정이다. 또한, 경계작전 실패로 국민적 물의를 일으켰던 22사단에는 시급성을 고려하여 '경미한 성능개량'사업을 우선 추진할 것을 2021년 7월에 결정했다. 22사단은 2023년까지 노후장비를 교체하고 AI 영상분석기술을 적용한 경계시스템을 구축할 예

정이다. 기타 GOP 지역들은 2026년까지 성능개량을 완료할 예정이다.

문재인 정부들어 가장 심각한 경계작전의 물의를 빚은 곳은 해안경계작전 지역이었다. 이른바 삼척항 목선사태 등을 비롯하여 수많은 경계작전 실패가 발생했고 이 과정에서 군에 대한 국민적 신뢰가 떨어지기고 했다. 문재인 정부는 이를 극복하기 위해 해안지역 경계시스템에 AI 기술을 적용하기 위해 과학기술정보통신부와 협조, 디지털 뉴딜 국방분야 사업으로서 'AI 융합 해안경비시스템'구축 사업을 추진했다. 이 사업은 해양수산부에서 선박자동식별시스템(AIS)로 수집하는 선박정보와 위치식별정보와 육군에서 수집하는 해안복합감시카메라와 TOD, 해안레이더에서 수집된 영상 및 신호 데이터를 융합하여 의아선박를 자동탐지·식별·추적·관리하는 AI 경계시스템을 구축하는 것이다. 문재인 정부는 2021년까지 17사단과 22사단 등에서 AI실증랩을 운영, 2021년까지 20여만건의 학습용 데이터를 수집하여 AI의 학습성능을 지속 개선했고 시스템 고도화를 추진했다.

그러나, 문재인정부의 AI를 도입한 GOP 및 해안경계작전 시스템은 시범운영이 완료되지 않은 채 경계작전에 실패한 부대에 무리하게 적용되고 있어 IOC와 FOC를 통과하지 못한 채 배치될 경우 또다른 예상치 못한 문제점을 발생시킬 수 있는 점, 여전히 악천후 시 대응이 불가한 점, 상근예비역 운영으로 인한 AI 장비 운영인력의 질적 저하가 심각한 점 등 경계작전의 근본적인 원인은 개선하지 않은 채 신규 장비의 도입만을 홍보하고 있어 경계작전 실패에 대한 국민적 문책에 대응한 수준의 개선 효과외엔 긍정적 평가가 어렵다.

(3) 전투임무위주의 교육훈련

국방부는 문재인 정부가 추진한 '북한과의 대화 협력'을 '압도적인 군사력에 기반한 굳건한 국방태세 확립과 철저한 군사대비태세로 뒷받침 한다'는 목표를 구현하기 위해 국방 교육훈련의 목표로 '적과 싸워 이길 수 있는 강한 전투원 및 전투부대 육성'을 꼽았다. 그러나, 코로나 팬데믹 상황, 미국과의 군사협력에 대한 북한과의 대화제한 등 다양한 국제정치적 상황, 병 복무기간 단축, 도시화 및 대민갈등 증가 등 변화된 환경과 제한된 여건하에서 성과있는 전투임무위주 교육훈련을 시행하기 위해 다음과 같이 노력했다.

첫째, 양성 및 보수교육 체계를 개선했다. 문재인 정부는 육·해·공 사관학교의 사관생도들이 타군을 이해하고 합동작전의 중요성을 인식시키기 위해 2012년부터 진행되어 왔던 3군 사관학교 합동교육을 더욱 강화하여 2018년에 육군을 이해하기 위해 1학년 생도들을 대상으로 과학화 전투훈련과 GOP 주야간 경계체험을 실시했고 2학년 생도들은 해군의 대형 수송함과 구축함 등에 승함하여 한반도 주변국 및 울릉도 등의 국내 주요 도서를 방문하는 3군 사관생도 국외 합동순항훈련을 실시했다. 그러나 팬데믹 상황으로 인하여 2020년과 2021년에는 국내훈련으로 전환 실시했다. 3학년 생도들은 공군 작전부대 견학, 공중 항법

훈련 체험등을 실시하여 공군작전을 이해하는 시간을 가졌다. 2019년부터는 3군 사관생도의 합동성 강화에서 한걸음 더 나아가 간호사관학교를 참여시켰으며 2020년에는 육군 3사관학교를 대상으로한 합동성 교육도 시행했다. 그러나, 육·해·공 사관학교 생도들과 마찬가지로 양성 후 전투부대로 배치되는 육군 3사관학교 생도들은 이들과 함께 합동성 강화 교육일 실시하지 않아 사관학교 차원의 교류면에서는 여전히 한계를 보이고 있다.

둘째, 신병교육체계를 개선했다. 국방개혁 2.0의 병 복무기간 단축에 따라 발생될 수 있는 병 숙련도 저하를 방지하기 위해 신병 교육체계를 개선했다. 육군 훈련소를 중심으로 진행된 신병교육체계 개선은 야전부대의 의견을 반영하여 교육과정을 부대임무와 역할에 부합한 개인화기 사격과 전투체역단련, 정신전력 등 핵심 과목 위주로 개선했으며 각군의 특성에 따라 육군은 철야 행군을 포함한 3박4일 야외종합훈련, 해군은 해상훈련, 공군은 생존술 훈련, 해병대는 이함훈련 및 전투수영 등 특성화 훈련을 강화, 시행했다. 그러나, 팬데믹 상황으로 인하여 훈련의 정량적 실시 횟수는 정상적으로 실시될 수 없어서 새로운 교육체계 개선 효과는 아직은 미미하지만, 팬데믹 상황이 개선되면 효율성이 증가될 것으로 분석된다.

셋째, 국방대학교 및 합동군사대학교의 조직개편이다. 국방개혁 2.0의 국방 문민화와 조직효율성을 증대하기 위해 해당 기관들을 개편을 단행했으며 국방정책분야의 학술 및 교육기관을 국방대학교를 중심으로 통합하고 합동교육 강화와 각군 자체 교육의 성과를 극대화하기 위해 합동군사대학교를 조직개편중에 있다.

넷째, 합동·연합작전 교육체계의 구축이다. 위관장교 보수교육과정에서 타군을 이해하기 위한 교육을 추가하여 합동성을 증대시키기 위해 노력했으며 일부 인원에게만 제공되었던 합동·연합작전 전문교육을 다수의 인원에게 제공하기 위하여 합동군사대학 고급과정을 2020년에 시범운영했고 2021년에 성과분석을 단행했다.

다섯째, 부대훈련 방법의 혁신이다. 문재인 정부는 이명박, 박근혜 정부부터 강화되어온 과학화 교육훈련체계를 확대하여 VR을 활용한 가상현실과 AR을 활용한 증강현실을 기반으로한 모의 훈련체계를 적용하고 개선된 마일즈 장비를 군단 교육훈련처에 보급하여 지역 군단별로 과학화 훈련이 가능하도록 훈련장을 개선했다. 해군은 함정과 유사한 환경에서 함정의 평시 태세유지부터 데미지 컨트롤 교육을 위한 손상상황 대응 및 복구까지 모두 교육이 가능한 훈련장 확보를 추진하고 있으며 공군은 권역별 기지방어 종합훈련장을 구축하고 있다. 3군의 교육훈련 강화 노력은 이전 행정부들로부터 이어져왔던 체계를 강화, 발전시키는 방향으로 문재인 정부에서도 계승되었다.

여섯째, 연합연습 및 훈련이다. 문재인정부는 북한과의 대화국면을 고려하여 북한이 극렬반대하는 키리졸브 훈련과 을지프리덤가디언 연습을 연합지휘소 훈련으로 대체하여 전·후반기 각 1회씩 규모를 축소하여 실시했다. 그러나, 팬데믹 상황과 민원등을 고려하여 연

합 실기동훈련은 거의 실시하지 않았고 컴퓨터 시뮬레이션 훈련위주로 진행하여 한국군 뿐 아니라 미군까지도 한반도 실 지형에 익숙해 질 수 있는 훈련기회를 가지지 못했다. 문재인 정부는 연합지휘소 훈련을 통하여 2017년과 2018년에 각각 합참 주도로 계획분야, 대항군 운용, 사후검토를 실시했고 2019년에는 후반기 연합지휘소 훈련간 IOC 평가 검증을 병행했으나, 한미연합 사령관이 배석하지 않아 의미가 퇴색되었고 한국군의 평가결과를 미군이 인정하지 않는 모습이 언론을 통하여 노출되어 대군신뢰도 저하에 요인으로 작용되었다. 상급부대들의 훈련은 질과 양적으로 모두 저조했던 반면, 실제 전투임무를 수행하는 대대급 이하부대들은 연합작전 수행능력을 배양하고 상호 운용성 제고 및 전술교류를 지속 발전시켜나갔다. 육군은 한미특수작전, 비정규전, 제병협동, 공중강습, 고공강하를 포함하여 미8군의 밴달 훈련센터에서 연합 소부대훈련을 하는 등 대대급 이하 소부대 차원에서의 연합작전 수행능력을 향상하기 위해 노력했다. 해군은 한미 해상기뢰 훈련, 연합 전구대잠전 훈련, 기뢰전 및 구조전, 특수전 훈련등을 실시했으며 다자 간의 연합훈련으로 태국에서 진행되는 코브라골드 훈련과 서태평양 기뢰대항전 훈련, 환태평양 훈련등에 참가했다. 공군은 연합 편대군 훈련과 연합 항공지원 종합훈련, 전투준비태세 종합훈련 및 연합 특수작전 훈련, 연합 전투탐색구조훈련 등을 실시하면서 중규모 연합편대군 및 전투대대 이하 소규모로 쌍매B 연합훈련을 실시했다.

문재인 정부의 전투임무 위주의 교육훈련은 대내적으로는 합동성 강화에 초점을 두고 양성 및 보수과정과 야전부대 훈련에 반영, 실시했다. 모자이크전과 다영역작전, 문재인 정부가 추진한 신속결정작전 등 각군간의 합동성이 요구되는 현대전의 특성을 고려할 때, 문재인 정부의 대내적 교육훈련 혁신은 이전 정부의 장점을 계승, 발전시킨 점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 그러나, 대외적 요소를 지나치게 고려하여 미국과의 대부대 연합훈련을 극단적으로 축소한 것은 한미간 뿐 아니라 한일간에도 부정적인 영향을 미쳤다. 미군은 동아시아에서 그간 한국과 함께 실시해왔던 군단급 부대의 실기동 훈련의 부족한 훈련량을 채우기 위해 일본 육상자위대와 연합훈련을 단행, 일본의 재무장화를 가속화하는데 직, 간접적으로 영향을 미쳤다. 반면, 한국은 미군과의 연합훈련을 주로 대대급 이하 소부대 훈련에 국한하여 전시 대규모 증원 훈련을 포함한 육·해·공 및 해병대 대부대 운영에 차질을 빚을 수 있는 결과를 초래했다. 특히, 해병대의 경우 전시 연합해병사의 사령관을 한국군 장성이 맡게 되어 있음에도 미 제31 해병원정군의 전시 지휘소를 포항 캠프 무적에 이미 구축되었음에도 오사카에 건설하는 등 미 해병대 자산이 유사시 한국군의 지휘통제에서 벗어나려는 움직임을 공공연히 노출시켜 한미간 연합작전 수행에 대한 외부의 의구심을 증폭시켰다.

(4) 제복입은 민주시민 의식과 군인정신 함양교육

문재인정부는 제복입은 민주시민으로서 MZ 세대의 눈높이에 맞는 장병 콘텐츠 개발과 정신전력 교육에 노력했다. 대표적으로 4차 산업혁명 기술 중 하나인 VR 장비를 도입한 디지털 교제를 제작하는 등 장병 주도형 정신전력 교육을 실시했으며 바른 역사인식과 애국심 고양을 위하여 시사안보교육을 실시했고 광복군가, 독립군가 가창 및 교육 등 다양한 체험사업을 실시했다. 그러나, 대적관이 모호한 정신전력 교육을 실시하여 장병들이 북한이 주적이 아니라 우방국인 일본을 주적으로 생각할 수 밖에 없는 항일 독립운동 위주의 정신교육을 실시했으며 시사안보교육을 통하여 정치권의 메시지를 장병들에게 전달하려는 노력을 전개하여 병사들을 비롯한 간부들이 자신의 정치적 입장과 대비되는 교육을 받았을 시 병영 내 혼란을 초래할 수 있는 교육을 지속적으로 실시했다. 따라서 제복입은 민주시민으로서 올바른 역사인식을 가지는데는 기여한 바 있으나, 군에서 요구되는 확고한 대적관, 적과 싸워 이길 수 있는 적개심과 정신전력의 향상에는 기여하지 못했다. 제복입은 민주시민으로서 양성되기전에 올바른 군인으로 양성되어야 하는 정신교육 본연의 임무 측면에선 지나치게 정권 편향적인 교육을 실시했다는 군내 및 외부의 비판으로부터 자유로울 수 없었다.

(5) 예비전력 정예화 추진

비교적 오랜 기간에 걸쳐 파괴와 살상을 통해 정치적 목적을 달성하려는 물리적 행위를 일컬어 전쟁이라고 한다. 전쟁은 수일 내에 종결될 수 도 있지만 현재 진행중인 우크라이나-러시아 전쟁과 같이 100일이 넘도록 종결되지 않을 수 도 있다. 또한 현대전의 무기체계의 발전으로 인하여 정밀타격능력과 화력이 증대되면서 평상시 준비되었던 군의 상비전력은 이전 세대의 전쟁들과 비교할 수 없을 정도로 빠르게 소진되는 특성을 보인다. 그러므로 대부분의 국가에서는 상비군과 더불어 예비전력을 확보하고 있다. 따라서 각국은 예비전력을 상비전력과 같이 정예화 하기 위한 다양한 방안을 모색하고 있으며 인구절벽으로 인하여 병역자원의 고갈을 맞이하고 있는 한국에서는 예비전력의 중요성은 날이 갈수록 더 커지고 있는 실정이다. 문재인 정부도 이러한 실정에 입각하여 국방개혁 2.0을 진행함에 있어 예비전력의 중요성을 잘 알고 있었으므로 100대 국정과제에 포함하여 중점관리해왔으며 이전 정부들과 차별화되는 혁신을 추진했다. 문재인 정부가 추진한 예비전력 정예화는 크게 동원준비태세 확립, 예비군 훈련 개선, 평시 복무 예비군제도 확대·적용으로 볼 수 있으며 세부내용은 다음과 같다.

첫째. 동원준비태세 확립이다. 동원은 병력동원과 물자동원으로 구분될 수 있다. 먼저 병력동원을 위해 군구조 개편, 예비군 자원 감소 등 국방환경변화를 고려하여 병력동원 및 지역방위작전 소요를 검증, 예비군 전체 규모를 유지하면서 선택과 집중 개념으로 예비군 편

성과 관리를 정착하고 있다. 물자동원은 동원집행계호기의 실효성 제고를 위해 각군의 소요제기 단계부터 자원의 가용성, 업체 생산능력 등 전시 동원능력을 고려한 소요제기와 관련 부처간 합동소요 심의로 동원소요를 최적화하는데 노력했다. 이 모든 노력을 지휘통제할 수 있는 동원전력사령부를 2018년에 창설하여 임무수행체계를 정립했으며 유사시 동원위주부대가 전방지역으로 전개 후 즉각적 임무수행이 가능하도록 국방기획문서(JMS)와 합동군사전략서(JSOP)에 예비전력이 쓸 수 있는 무기체계 전력화 지침 및 소요를 지속 반영하면서 개인 장구류 등 주요 전투긴요물자를 확보하기 위한 예산적인 노력을 경주했다. 예비군 간부의 비상근 복무제도를 확대하여 임무수행능력을 향상하기 위한 노력을 기울였다.

둘째, 예비군 훈련의 개선이다. 문재인 정부는 예비전력의 정예화를 위해 과학화 예비군 훈련장을 확대했다. 이전 정부들부터 시행되어 왔던 예비군 훈련장 확대사업을 계승, 발전한 결과로서 서울 금곡 예비군 훈련장을 과학화하여 시험 운영한 결과를 바탕으로 전국에 산재한 208개의 노후된 훈련장 중 권역별 40개소의 과학화 예비군 훈련장 구축을 2024년을 목표로 사업 진행중에 있다. 훈련장 구축 못지않게 4차 산업혁명 기술을 적용한 VR 영상모의사격장비의 도입했으며, 박근혜 행정부 시기부터 산업통상자원부와 협력하여 민간기술로 개발중이었던 ICT 기반의 스마트워치를 지급, 예비군이 훈련 입소 후 평가, 퇴소시까지 개인 건강관리까지 네크워크로 관리하여 대기시간을 최소화하는 등 훈련 효율성을 높였다. 예비군의 사기진작 및 훈련 참여도 향상을 위해 동원훈련 보상비도 2022년까지 병장 봉급 수준으로 증액하는 방안을 지속 추진했다. 동원훈련 보상비는 2022년까지 9만 1,000원 수준으로 향상을 추진했다.

셋째. 평시 복무 예비군 제도 확대 적용이다. 병역자원의 급격한 감소로 상비군의 규모적 축소가 불가피한 현 상황에서 3일간 진행되는 동원훈련만으로는 동원 즉시 전투력 발휘가 제한되는 어려운 여건이 전후방 각지에서 전개되고 있다. 따라서 이를 보완하기 위해 정부는 2014년부터 예비군간부 비상근 복무제도를 시행하여 전투력 향상에 크게 기여해 왔었다. 육군 분석평가단이 2018년 9월부터 2019년 1월까지 실시한 평가에서 전투준비시간이 75시간에서 59시간으로 16시간이 단축되었고 전투력이 13% 향상되는 효과가 있었던 예비군 간부 비상근 복무제도를 문재인정부는 더욱 확대하여 평시 복무 예비군제도를 도입, 이를 위한 병역법과 예비군법 개정을 통한 입버화를 추진하고 있다. 국방개혁 2.0에서 추진하고 있는 평시복무 예비군은 선발된 자원의 동원훈련소집 기간을 180일 이내로 근무 할 수 있도록 주요 내용을 수정하고 있으며 이를 위한 토론회 등을 개최하여 공감대 형성과 확산을 위해 노력하고 있다.

4. 소결: 성과 및 한계, 제언

가. 성과 및 한계

문재인 정부의 국방개혁 2.0은 이명박 정부의 국방개혁 기본계획 이후 추동력을 상실했던 국방개혁의 특성을 고려하여 임기 내 기본계획상 명시된 과업에 대한 성과위주의 업무추진과 과감한 예산 집중으로 이전 행정부들보다 임기 내 더 많은 개혁과제를 완수한 것으로 평가할 수 있다. 특히, 미래전장에서 요구되는 각 군의 합동성을 고려한 전력증강과 국내외 변화된 안보여건을 고려한 부대구조 개편, 국방예산의 증가, 동원전력 사령부의 창설 등 국방개혁 2020에서 달성하고자 했던 내용을 집중력 있게 달성하는데 노력한 것으로 평가할 수 있다. 그중에서도 국방의 문민화를 위한 노력에 경주했다는 점에서 소기의 성과를 거둔 점은 평가할 만하다. 이러한 측면에서 국방개혁 2.0은 기존의 국방개혁들과는 다른 차별성을 시도한 것으로 평가할 수 있지만, 여전히 기존의 한계성에서 벗어나지 못한 점은 한계로 분석될 수 있다.

국방개혁 2.0의 여러 성과 중 가장 눈에 띄는 부분은 군의 문민화와 정치적 중립성 보장 노력에 대해 이전 행정부들보다 진전된 안을 제시한 것으로 볼 수 있다. 특히, 국방부 내 실·국장급 인사에 대한 문민화는 관행으로 내려오던 이전 행정부들의 예비역 장성 임명에서 벗어난 점에서 평가할 만하다.

반면, 한계성 또한 식별된다. 국방개혁 2.0은 이전 행정부들과 마찬가지로 여전히 어떻게 싸울것인가?에 대한 한국적 교리를 제공하지 못하고 있다. 특히, 한국군의 한정된 능력을 고려하지 않고 전통적 안보위협에 대응하기도 여력이 부족한데 비전통적 안보위협까지 포함하는 포괄안보 개념으로 접근하다 보니 정부의 다른 기관이나 행정부처에서 해야 될 임무까지도 군에서 해야하는 상황이 발생되어 전통적 개념의 군사작전에까지 영향을 미쳤다. 한국군보다 모든 면에서 압도적으로 우세한 역량을 지닌 미군조차도 능력기반의 전략기획을 하지 못하고 있는 시점에서 문재인 정부의 국방부는 위협기반이 아닌 능력 기반으로 접근하다보니 국방개혁 2.0에서도 대응해야 할 적이 명확하지 않은 상황에서 너무 많은 분야로 노력이 분산되는 경향을 보였다. 이것은 국방예산에서 극명히 드러나는데, 문재인 정부는 한정된 예산으로 국방계획 2.0을 추진하다보니 연도별로 예산을 집중적으로 사용하는 관점이 정해져 있었고 전력운영비는 평균치를 벗어나지 않고 있는 반면에, 연속적인 예산투입이 요구되는 방위력 개선비는 집권 초기 2년을 제외하곤 큰폭으로 저하되는 경향을 보여 실제 무기체계의 발전면에서도 큰 진전을 보이진 못했으며 군의 실질적인 전력저하를 초래했다고 평가할 수 있다. 특히, 임기 내 성과위주의 개혁업무를 추진하다보니 백화점식으로

나열하는 병열식 과제제시가 여전히 잔존하고 있어 과제의 중요성과 일반적 국방정책과의 경계가 모호하여 개혁과제로서 중요도를 지적받고 있다.

가장 큰 문제는 어떻게 싸울것인가?에 대한 고민의 합치가 보이지 않는다는 것이다. 어떤 위협으로부터 대응하기 위해 어떤 준비를 할 것이고 어떻게 싸울것인가?에 대한 방법론적 교리를 완성하기 위해선 미래 군사전략에 대한 비전이 각군이 일치해야 한다. 갈수록 합동성이 강화되는 미래전의 특성을 고려할 때, 이는 지극히 당연한 것으로 볼 수 있다. 문재인 정부도 합동성의 중요성을 강조하며 국방개혁 2.0이 진행되는 기간 내내 다양한 분야에서 합동성을 강화하기 위해 노력해왔다. 그러나, 2019년경부터 제시된 각군의 미래비전인 육군의 육군비전 2050, 해군의 해군비전 2045, 공군의 퀀텀 5.0 등 3군은 각자 경쟁적으로 미래상을 제시하면서 자군의 니즈에 충족하는 군사적 역량을 확보코자 경쟁적으로 비전 개발에 나섰지만 3군 모두 일반적인 양상에 그쳤으며 특히 자군이 가지고 싶어하는 군사적 역량에 치중하여 타군을 고려치 않아 오히려 합동성을 저해하는 양상마저 식별되는 등 어떻께 싸울것인가?에 대한 근본적인 해결책을 제시하지 못하고 있는 상황이다.

나. 제언

문재인 정부의 국방개혁 2.0은 국방개혁 2020에서 예상되었던 인구절벽에 대응하기 위한 미래 군구조와 전력구조를 만들고자 했던 구상을 어느정도 해소하여 임기 내 성과있는 개혁 추진을 실시했다. 물론 변화된 군 구조와 전력의 치명성에 대해선 전문가별 의견이 엇갈리는 것이 사실이나, 오랜 숙제를 해결했다는 점에서 성공적이었다고 평가할 만 하다.

그러나, 국방개혁 2.0의 성과를 단지 문재인 정부만의 성과로 국한시켜선 곤란하다. 앞으로 다가올 제2차 인구절벽은 지금과는 비교할 수 없을 정도로 큰 난제를 군에 제공할 것이다. 게다가 한반도를 적화통일하려는 북한의 회색지대 도발과 핵위협은 점차 가중되고 있고 패권을 지향하는 중국의 야욕과 일본의 군사적 팽창은 한층 가열되고 있다. 따라서 국방개혁 2.0의 과제별 성과와 한계를 명확히 인식하고 계승할 것은 계승하고 보완할 것은 보완해 나가는 슬기가 필요하다. 무엇보다도 위협을 특정하고 합동성을 강화하여 어떻게 효율적으로 싸울것인가? 에 관한 근본적인 변화를 노정해야 할 것이다.

VII. 결론

1. 정부별 국방개혁 비교 분석(II-VI장 내용 정리)

〈표25〉 역대 정부별 개혁특징 비교

구분	김대중정부	노무현정부	이명박 정부	박근혜정부	문재인정부
추진 필요성	-안보도전요인 (국외요인〈국내요인) -군사기술요인	-안보도전요인 (국외요인〈국내요인) -군사기술요인	-안보도전요인 (국외요인〈국내요인) -군사기술요인	-안보도전요인 (국외요인〈국내요인) -군사기술요인	-안보도전요인 (국외요인〈국내요인) -군사기술요인
추진주체	국방개혁 추진위원회 (국방부중심, 육군주도, 탑다운방식)	대통령의 개혁의지와 정책선호, 군구조개편준비단,국방운영혁신준비단 (국방부중심, 육군주도)	국방부 산하 국방선진화추진위원회 (민간 전문가15명, 국방부 중심, 3군 균형발전)	국방부 (국회 국방위 개혁안 처리 무산으로 추진동력 상실, 국방개혁 기본계획 수정보완)	국방부 산하 국방개혁추진단 (국방부 중심, 탑다운 방식)
추진분야	군구조〈국방운영체제	군구조〉국방운영체제	군구조〈국방운영체제	군구조〈국방운영체제	군구조〉국방운영체제
특징 / 성격	최초의 공식문서 제도화	자주국방추구, 국방개혁 법제화	민간주도의 혁신추구, 변화거부에 대한 제도적 관성	국회에서 국방개혁 거부, 추동력 상실	국방개혁 2020계승목적, 병렬식 개혁, 방위력개선약화

2000년대 이후 국방개혁을 추진한 각 정부들은 공통적으로 안보도전요인과 군사기술요인에 의하여 추진 필요성이 제기되었다. 그중 안보도전요인은 주로 국외요인. 즉, 북한 및 중국 등 역내 위협세력과 초국가적, 포괄적 안보 위협요인에 의하여 국방개혁의 추진 필요성이 제기되었다.

그러나 추진주체 측면에서는 각 행정부별 주체가 다른 것을 알 수 있다. 김대중 정부는 국방개혁추진위원회를 출범시켜 국방부 중심 및 육군중심의 권위적 탑다운 방식으로 국방개혁을 추진했다. 같은 진보계열의 정권이었던 노무현 정부에서는 대통령의 강력한 개혁의지와 정책선호에 의하여 군구조개편준비단이 출범하여 이전 정부와 같이 국방부 중심의 육군주도 국방개혁을 추진했다. 반면, 이명박 정부는 최초로 민간 주도의 국방개혁을 추구하면서 민간 전문가 15명을 국방부 장관 직속의 국방선진화 추진위원회로 발족시키면서 국방부 중심의 3군 균형발전을 추진했다. 같은 보수정권이었던 박근혜 정부는 국회 국방위에서 개혁안 처리가 무산되면서 법률상에 명시된 부분에 한한 개혁, 즉 이명박 정부에서 제시했던 국방개혁 기본계획을 수정·보완하는 선에 그쳐 실질적인 국방개혁의 추동력을 상실했다. 다시 진보성향의 정권으로 집권한 문재인 정부는 국방부 산하 국방개혁추진단을 설치하여

국방부 중심의 권위적인 탑다운 방식으로 개혁을 강력하게 추진, 국방개혁 2020에서 추진하고자 했던 사업들을 병렬식으로 추진했으나, 방위력 개선비는 집권초기를 제외하곤 대폭 삭감하여 국방개혁으로 인한 국방력의 증가효과는 다소 감소했다. 이들 사례의 공통점은 추진주체가 의지를 가지고 권위적 탑다운 방식으로 개혁을 추진했을 때 어느 정도 성과를 기대할 수 있지만, 추진주체가 다극화되어 민주적 추진을 실시할 경우 반대세력에 의하여 추동력을 상실할 수 있다는 결론을 도출 할 수 있었다.

추진분야에 대해선 김대중 정부, 이명박 정부, 박근혜정부는 군구조의 개혁보다 국방운영체제의 개혁을 중점적으로 추진했고 노무현정부와 문재인 정부는 군의 규모적 감축 등 군구조 개혁을 국방운영체제 개혁보다 우선시 한 특징이 있었다. 각 정부별 이와 같은 추진분야의 구분은 북한의 위협정도에 기인하는 것으로 분석되며 북한의 무력도발이 극심했던 김대중 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부에선 북한에 대한 군사적 억제력 유지를 위하여 앞서 언급한 바와 같이 국방개혁을 추진한 것으로 분석되고 상대적으로 북한의 도발이 덜 했던 노무현 정부, 문재인 정부는 예상되는 인구절벽에 대한 대응으로 군의 규모적 축소를 대대적으로 단행하는 군 구조 개혁을 우선시 한 것으로 분석된다. 정부별 개혁 추진 분야 및 추진 성과를 개혁 목표 및 중점과 정리하면 〈표25〉와 같다.

〈표26〉 정부별 국방개혁 추진 분야 및 성과

	〈노무현 정부〉	〈이명박 정부〉		〈박근혜 정부〉		〈문재인 정부〉
	국방개혁 기본계획 ('06~'20)	국방개혁 기본계획 ('09~'20)	국방개혁 기본계획 ('12~'30)	국방개혁 기본계획 ('14~'30)	국방개혁 기본계획 ('14~'30) 수정1호	국방개혁2.0 ('18~22)
위협종합평가 (안보환경 전망)	• 북한 위협 점진적 감소 – 군사적 신뢰구축 통해 군사적 안정성 확보 기대, 군비통제 가시화 • 잠재적,비군사적 위협 점증	• 북한 군사위협 불변,북한 체제 불안정성 고조 • 잠재적,비군사적 위협 점증	• 북한 군사위협 불변,북한 체제 불안정성 고조 – 핵·미사일 등 비대칭 위협 점증 • 초국가적,잠재적,비군사적 위협 점증	• 북한 군사위협 지속 및 성격 변화 – 북한 핵, WMD 등 비대칭 전력 증강 • 잠재적&사이버 위협 점증	• 북한 군사위협 지속 및 성격 변화 – 북한 핵, WMD 등 비대칭 전력증강 및 가속화 • 잠재적&사이버 위협 점증	• 안보위협의 다변화 및 불확실성의 증대 – 북한 핵전력 급가속 • 국방여건의 제한 심화
개혁목표	• 21세기 선진국방	• 정예화된 선진강군	• 다기능 고효율의 선진국방	• 정예화된 선진강군		• 평화를 뒷받침하는 강한 국방

개혁중점	• 국방의 문민기반 확대,군은 전투임무수행 전념 • 현대전 양상에 부합된 군 구조/전력체계 구축 • 저비용,고효율의 국방관리체제로 혁신 • 시대상황에 부응하는 병영문화 개선	• 새로운 연합방위 체제하전구작전 수행체제 구축 • 합동성을 강화하여 전투능력 및 효율성 제고 • 네트워크 중심전 수행 및비대칭 위협 대처능력 확충	• 적극적 대북 억제전략 구현 • 전작권 전환 대비 합동 및 연합작전 지휘&수행역량 강화 • 전투형 부대기반 구축을위한 접적부대 병력구조개선 • 적 위협과 작전환경에적합한맞춤형 부대구조로개선 • 국지도발 및 비대칭 위협대비 능력 우선 확보 • 전투형 군대 육성 및 합동성 강화 • 군수지원체계 발전으로 전투준비태세 제고 • 국가발전에 상응한 장병 복무여건 개선	• 합동&연합작전 지휘 및수행역량 강화 • 상비병력 감축과 연계하여 정예화된 병력구조로 개편 • 네트워크 기반하 공세적 통합작전 수행이 가능한 부대구조로 개편 • 현존 및 잠재적 위협에대비하여 첨단전력 증강 • 실전적 과학화 훈련기반조성, 인력운영의 효율성제고 • 동원체제 개선 및 예비전력 정예화 • 경제적 군 운영,군 물류체계 개선 • 장병 복무여건 개선	• '14~'30국방개혁 기본계획 및 기조유지 • 北핵&미사일 위협 대응 및 전력 우선 보강 * Kill Chain, KAMD, KMPR 등 감시-식별-결심-타격 능력 구비 • 전평시 작전소요에 기반한 부대구조 조정 • 상비병력 감축 목표 달성 위한 노력 *부대개편 및 전력증강계획 조정, 예비전력 정예화 • 국방경영 혁신으로 선진국방 운영체제 개선	• 국방개혁2.0 실질적 완성 - 국방개혁 2020 완성 - 예비전력 정예화 • 굳건한 한미동맹 기반위에 전작권 조기전환 - 전작권 전환 추진 - 상호 보완적 한미동맹 발전 추구 • 포괄적 안보위협에 대응가능한 혁신강군 - 북 핵&미사일 대응 역량 건설 - 4D전략 구현 노력 - 초국가적 안보위협 대응체계 구축 - 전방위 안보위협 대응 핵심전력 확보 - 국가적 재난극복 위한 지원 체계 구축 • 과학기술에 기반한 자주적 미래국군 건설 - 방위산업 육성 - 국방 우주력 신장 • 국민에게 신뢰받는 군대 건설 - 장병 복무여건 개선 - 인권 & 양성평등 보장
개혁기간	• 개혁완료: 2020년 • 위협대비:전면전/잠재적 위협 위주	• 개혁완료: 2020년 • 위협대비:전면전/잠재적 위협 위주	• 개혁완료: 2030년 • 위협대비:국지도발,전면전, 잠재적 위협 대비	• 개혁완료: 2030년 • 위협대비:국지도발/전면전 동시대비,잠재적 위협 대비	• 개혁완료: 2030년 • 위협대비:국지도발/전면전 동시대비,잠재적 위협 대비	• 개혁완료: 2022년 • 위협대비:포괄적 안보위협대응,초국가적 재난 대응

2. 함의 및 정책제언

2000년 이래로 국방개혁은 우리 정부의 중요한 국방정책 중 하나로 추진되어 왔다. 진보-보수의 이념 차이와는 별개로 김대중 정부 이후 우리 정부는 계속해서 국방개혁의 중요성을 강조해온 것이다. 김대중 정부에서 문재인 정부에 이르는 지난 20여 년간 우리 정부는 군 내외에서 국방개혁을 추진해야 하는 공감대를 얻었으며, 국방개혁의 관한 법률을 제도화하고, 국방개혁의 방향성을 일관적으로 유지할 수 있었다. 이러한 성과는 분명 중요한 의미를 부여할 만하다. 그러나 앞에서 행정부별 국방개혁의 구체적인 내용을 비교 분석한 결과 여전히 국방개혁이라고 부를 수 있을만큼의 괄목할만한 성과를 보여주는 정책개선이 이루어졌다고 평가하기는 어렵다. 이렇듯 지난 20여년 간 진행되어온 국방개혁은 나름의 성과를 내기는 했지만 앞으로 풀어나가야 할 과제가 산적해있는 것도 사실이다. 그러한 점에서 각 행정부별 국방개혁의 성과와 한계를 비교 분석함으로써 향후 국방개혁 추진 방향과 그 범위에 대한 필요한 교훈과 합의를 이끌어내는 연구가 가지는 의미는 중요하다.

본 연구는 앞선 결론을 반영해서 향후 국방개혁이 나아가야할 방향과 과제에 대한 몇 가지 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 군사기술요인에 대한 적극적인 고려와 도입이다. 그간 국방개혁이 추진되어 온 주요한 배경은 국내외 안보도전요인이었다. 실제로 탈냉전 이후 안보정세가 변화하여 미국이 주도하는 동맹체제에 대한 재평가가 이루어졌다. 미국은 탈냉전 초기에는 동북아에서 주둔군의 규모를 줄이고자 했지만, 북한 핵문제의 시작과 중국, 러시아 등의 지역 세력에 대한 견제가 필요하게 되면서 다시 동북아의 동맹국들과 안보군사협력을 심화시켜나가게 되었다. 그러한 안보정세의 변화에 기민하게 대응하기 위해서 국방개혁이 필요했다. 그러나 그 과정에서 동시에 고려되어야 할 요인이 군사기술요소였다. 세계화를 통해 기술혁신이 확산되었고, 그러한 기술혁신은 최첨단 군사기술에도 반영이 되었다. 네트워크 중심으로 전장이 변화하게 될 수 있었던 가장 중요한 배경에는 그러한 군사기술의 혁신이 있었던 것이다. 이러한 혁신이 군사전략에 반영되게 된다면 결과적으로 싸우는 방식을 바꾸게 될 수 밖에 없게 되기 때문에, 군사기술 요소를 고려한 국방개혁이 속도감 있게 추진되어야 새로운 전장 패러다임에 대응할 수 있게 된다. 따라서, 향후 국방개혁은 대내외 안보도전요인을 정확하게 평가하는 것과 더불어, 군사기술요소에 보다 더 큰 관심을 부여하고, 우리 군에 필요한 역량을 도입할 수 있도록 정책방향을 제시할 필요가 있다.

둘째, 개혁 이행 주체에 대한 고려이다. 사실 국방개혁의 대상은 군이다. 동시에 국방개혁을 실행해야하는 주체도 군이다. 따라서 군은 개혁의 주체인 동시에 개혁의 대상이 되어왔다. 김대중 정부부터 문재인 정부까지의 국방개혁 정책을 보더라도 국방개혁은 결국 군 중

심으로 추진되었다. 초기에는 정부나 청와대(현 대통령실) 차원에서 민이 국방개혁을 시도하거나, 민군이 함께 추진하는 형태를 취하기도 했다. 그러나 추진과정에 있어서 육군이 중심이 되어 개혁의 범위와 속도가 결정되었다. 게다가 개혁의 완성 시점이 2020년에서 2030년으로 연장되면서 국방개혁은 군에게 일상적인 업무 중의 하나로 여겨지기에 충분했다. 추진 주체의 개혁의지가 강할 수록 국방개혁은 성공에 근접할 수 있다. 그러나 국방개혁의 완수 시기에 대한 불분명함은 국방개혁을 추진하는 군이 그만큼의 책임감과 부담을 지우지 않도록 만들었다. 군이 스스로를 개혁해야 하는 과감한 도전은 사라지고, 군의 안정을 헤치지 않는 범위 내에서 안정적인 정책 유지만 지속해온 측면도 부정할 수 없다.

그렇다고 국방개혁의 대상인 군을 배제하는 형태로 정책을 추진하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 국방개혁의 방향과 범위를 설정할 수 있는 추진 주체를 민과 군에서 균형적으로 구성할 필요가 있다. 민은 국방개혁에 대한 방향을 설정하는 책임감을 갖고, 군은 국방개혁의 실현을 책임지는 부담을 가지면서 개혁의 구체적인 결과와 성과를 만들어 낼 필요가 있다. 다시 말해, 보수나 진보 등 정치적 성향이나 육해공군의 자군 이기주의에 휘둘리지 않는 합리적 판단과 충분한 경험을 갖춘 추진 주체가 설정될 필요가 있다.

마지막으로, 국방개혁의 범위에 대한 재검토이다. 그간 국방개혁은 크게 두 가지 부분, 즉, 군 구조와 국방운영 분야에 대한 개혁만 제시해왔다. 물론 국방개혁의 핵심 목표가 군의 전력증강이고 이는 북한 및 주변국 위협을 고려했을 때 아무리 강조해도 지나치지 않는 것은 사실이다. 역설적으로 핵심 과제에만 집중하다보니 국방정책이라는 큰 틀에서 국방개혁이 이뤄내야할 지향점을 제대로 인식하지 못하는 어려움을 보여주었다. 예컨대 군 구조 및 편성 변화 위주의 개혁 정책만을 제시한 결과, 조직의 통폐합이라는 방식을 고집했고, 이는 군 내외에서 큰 반발과 예산 문제를 초래하게 되었다. 국방개혁은 미시적인 목표의 총합이 아니라, 국방정책이라는 거시적인 목표를 달성하기 위해 실현되어야 하는 핵심적인 과제인 것이다. 그리고 개혁과제의 대한 객관적이고 체계적인 성과를 검토하고, 개혁이 실천되는 방향으로 계속해서 보완해나가는 환류(feedback)의 과정이 정부와 군에 공유될 필요가 있다. 이러한 관점에서 국방개혁의 목표를 재조정하고, 성과가 있는 개혁과제와 미진한 개혁과제를 분리해서 전체적인 균형이 잡힐 수 있는 방향으로 추진되는 게 중요할 것이다.

참고문헌

1. 저서

U.S. Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, Director, Force Transformation, Military Transformation: A Strategic Approach(Fall 2003)
Stephen Rosen. Winning the Next War
Harvey Sapolsky. Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government(Cambridge: Harvard UP, 1972).
국정홍보처, 『국민의 정부 5년 국정자료집』,
한국행정연구원, 『대한민국 역대정부 주요 정책과 국정운영
국방부, 1998~2020까지의 국방백서
국방부, 『1998~2002 국방정책』
국방부, 「2016 국방조직관련 자료집」
조영진 외, 『국방민간인력의 발전비전과 정책방향』(서울: 한국국방연구원, 2004)
국회, 「국방조직의 당면과제와 3군 균형발전방향」, 『국방정책토론회 자료』,
「국방개혁에 관한 법률」(법률 제8097호)
노무현 정부 통일/외교/안보 국정운영백서
최원목 외, 이명박정부 국정백서(2008.2~2013.2) 02 글로벌 경제위기 극복(2013),
윤영범 외, 이명박정부의 국정백서 05. 원칙있는 대북·통일정책과 선진안보(2013)
국방부 군사편찬연구소, 국방 100년의 역사 1919~2018(2020)
양욱, 임철균 '북한군 전투장비 현대화에 따른 군사전략 및 전술변화 가능성 연구',정보사령부(2021)
US CONGRESS, "HR6613-INDO-PACIPIC DETERRENCE INITIATIVE"
US DoD, 「PACIFIC DETERRENCE INITIATIVE」, (2021), pp 1
문재인 정부 국정백서 제17권 평화를 뒷받침하는 강한 국방
SIPRI, "World military spending rises to almost $2 trillion in 2020", 2021. 4
Mnistry of Defence Japan, "Defence Programs and Budget of Japan, Overview of FY2021 Budget"(2020)

2. 논문

Ronald O'Rourke. "Defense Transformation: Background and Oversight Issues for Congress," CRS report for Congress(November 9, 2006)

김희화·송승종, "국방개혁 2.0과 연계한 국방인력운영방안 연구", 『한국군사』 8(2020); 김열수, "역대 정권의 군구조 분야 국방개혁: 평가와 대안", 『신아세아』 25권 4호(2018); 김동한, "역대정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의", 『국가전략』 55호(2011); 노훈·조관호, "군 상부구조 개편: 동기와 구현방향", 『전략연구』 51호(2011); 박휘락, "국방개혁 2020의 근본적 방향 전환: 구조중심에서 운영중심으로", 『전략연구』 45호(2009) 외

김태효, "국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인", 『한국정치외교사논총』 34집 2호(2013); 노훈, "국방개혁 기본계획 2012-2030 진단과 향후 국방개혁 전략", 『전략연구』 56호(2012); 형혁규, "국방개혁 2.0의 평가와 향후과제", 『국회입법조사처』 116(2020); 박휘락, "최근 한국군 국방개혁으 계획과 현실 간의 괴리 분석", 『국방연구』 59권 3호(2016) 외

김동한, "군구조 개편정책의 결정과정 및 요인 연구", 서울대학교 대학원 박사논문(2009); 김칠주, "국방개혁 입법과정에 영향 미치는 정치적 요인에 관한 연구", 국민대학교 대학원 박사논문(2017); 김기원·이상현, "국방개혁의 성공적 추진을 위한 영향 요인", 『한일군사문화연구』 29(2020) 외

홍규덕, "안보전략환경의 변화와 국방개혁 추진의 전략적 연계", 『전략연구』 35호(2005) 외

김태효. "국방개혁 307계획." 한국정치외교사논총 34집 2호,

김태효, "국방개혁 307 계획: 지향점과 도전요인," 한국정치외교사논총 34-2(2013)

3. 인터넷 자료

김귀근, "국방선진화위 출범…군 수술대에," 연합뉴스(2009.12.21.)

유현민, "서북도사 우리가 지킨다..서방사 창설," 연합뉴스(2011.6.15.)

김호준, "병사 복무기간 21개월 동결로 확정," 연합뉴스(2010.12.21.)

국방부는 2014년부터 육군 3사관학교에 20명의 여생도 모집을 시작했다. 김귀근, "육군3사관학교 여생도 뽑는다," 연합뉴스(2012.11.13.).

"김관진 국방장관 국방개혁 시대적 과업," KTV 국민방송(2011.4.1.)

"김관진 장관 국방개혁 중단 없이 추진해야," 국방일보(2012.4.5.)

"해병대 제주 방어 책임지는 9여단 창설," 경향신문(2015.12.1.)

"한민구, 軍, 개념에 기반을 둔 군사력 건설 미흡," 연합뉴스(2015.1.28.)

US DoD, “NORTHCOM Commander Gen. Glen D. VanHerck Conducts Press Briefing on North American Aerospace Defense Command and U.S. Northern Command Global Information Dominance Experiments”, 2021. 7. 28
https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2711594/northcom-commander-gen-glen-d-vanherck-conducts-press-briefing-on-north-america/

C4ISRNET, “A warning to DoD: Russia advances quicker than expected on AI, battlefield tech”, 2021. 5. 25
https://www.c4isrnet.com/artificial-intelligence/2021/05/24/a-warning-to-dod-russia-advances-quicker-than-expected-on-ai-battlefield-tech/

WAR I THE ROCKS, “RUSSIAN AI-ENABLED COMBAT: COMING TO A CITY NEAR YOU?”, 2019. 7. 31
https://warontherocks.com/2019/07/russian-ai-enabled-combat-coming-to-a-city-near-you/

Defence Blog, “U.S. Army is testing its newest remote combat vehicles”, 2021. 7. 26
https://defence-blog.com/u-s-army-is-testing-its-newest-remote-combat-vehicles/

Defence Blog, “Semi-autonomous robot dogs helps the U.S. Air Force to improve bases security”, 2021. 3. 28
https://defence-blog.com/semi-autonomous-robot-dogs-helps-the-u-s-air-force-to-improve-bases-security/

Defence Blog, “Russia unveils new modular unmanned ground vehicle”, 2020. 12. 30
https://defence-blog.com/russia-unveils-new-modular-unmanned-ground-vehicle/

Defence Blog, “Israel Defense Forces unveil its revolutionary robotic system”, 2021. 5. 4
https://defence-blog.com/israel-defense-forces-unveil-its-revolutionary-robotic-system/

Defence Blog, “U.S. Army evaluates laser-equipped Stryker combat vehicle”, 2021. 8. 13

https://defence-blog.com/u-s-army-evaluates-laser-equipped-stryker-combat-vehicle/

The Drive, “Israel Has Shot Down Drones With An Airborne High-Power Laser”, 2021. 7. 21
https://www.thedrive.com/the-war-zone/41192/israel-has-shot-down-drones-with-an-airborne-high-power-laser

Defence Blog, “Turkey to unveil new laser weapon system”, 2021. 8. 17
https://defence-blog.com/turkey-to-unveil-new-laser-weapon-system/

국방부,「국방부,「국방개혁 2.0」 추진을 위한 실무조직 가동」, 국방부 보도자료, 2017년 8월 31일자

한국적 다영역작전의 개념과 요구능력

대전대학교 교수 **송승종**
국방대학교 교수 **손경호**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 다영역작전의 방향과 중점
Ⅲ. 교차영역 시너지와 다영역작전
Ⅳ. 결심중심전과 다영역작전
Ⅴ. 다영역작전 수행을 위한 요구 능력
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

1. 연구배경

현시대를 특징짓는 제4차 산업혁명은 미래 전쟁의 새로운 가능성을 쏟아 놓고 있다. 로봇과 인공지능, 빅 데이터, 클라우드 그리고 사물 인터넷 등의 기술이 더욱 성능이 향상되고 있는 감시정찰 체계, 장거리 정밀 유도무기 및 지휘통제 체계에 반영되어 전쟁을 더욱 지능적이며 치명적이고 효율적인 행위로 바꾸어 갈 것이다. 산업혁명 이래 인류의 전쟁이 대량생산에 의해 생산되는 대량의 무기를 대규모 병력과 결합하여 막대한 파괴를 추구하는 전쟁으로 발전해 왔었다면, 제4차 산업혁명의 기술은 전쟁의 방향을 전쟁 목표와 직접 연관이 있는 스마트한 파괴를 추구하는 전쟁으로 바꾸어 갈 것이다.

주변국들은 미래의 전쟁을 발 빠르게 준비하기 시작하였다. 제2차 세계대전이 끝난 뒤 오랫동안 전 세계의 분쟁에 관여해왔던 미국은 다영역전쟁(Multi-Domain Operations,

MDO)을 기축으로 새로운 전쟁 방식을 개발해 가고 있다. 중국 역시 전역작전, 정확작전, 입체작전 등의 개념을 정립하여 미군의 다영역작전과 유사한 중국식의 다영역작전을 구현하기 위해 노력하고 있다. 이들 국가는 우주와 사이버를 중요한 전장의 영역으로 끌어들였고 다양한 전장 영역을 통합하며 인공지능을 활용하여 정보를 신속하게 처리하면서 기계를 인간의 보조 역할을 하는 행위자로 개입시키려는 시험을 지속하고 있다.

그동안 미래전에 대한 한국군의 대응은 다영역작전의 소개로부터 시작하여 『국방비전 2050』에 다영역작전을 토대로 한 미래 전쟁 수행방식을 명시하는 것까지 미군이 개발하고 있는 다영역작전을 수용하는 방향 내에서 이루어져 왔다. 이는 군사분야혁명(Revolution in Military Affairs, RMA)의 일반적인 경향을 볼 때 자연스러운 일이다. 많은 경우 새로운 기술을 활용한 군사분야혁명은 선구적 노력이 성공을 거두거나 성공이 유력해 보일 때 후발 주자들에 의해 모방되며 확산된다. 더욱이 오랫동안 미군의 교리에 영향을 받아왔고 동일한 무기체계를 사용해 온 한국군으로서는 미군의 다영역작전에 매력을 느끼고 이를 참고하여 독자적인 다영역작전을 개발하는 것이 적절하다.

한국군은 새로운 노력을 위한 중요한 기로에 서 있다. 다영역작전을 미래 전쟁을 위한 유효한 전쟁 수행방식으로 선정하였기에 다음 단계로 움직여야 하는 상황에 처해 있는 것이다.[1] 이 시점에서 한국군은 수행하고자 하는 다영역작전을 구체적으로 결정하고 이것의 세부적인 방안들을 궁리하여야 하며 실제적인 교리 수준까지 발전시켜야한다. 여기에 더하여 다영역작전을 위한 능력을 염출해서 군 전력의 요소와 구조를 바꾸어가야 한다.

2. 연구목표

본 연구는 그동안 발전해 왔던 우리 사회의 다영역작전 논의를 바탕으로 다영역작전을 실질적인 전쟁 수행방식으로 착근시키기 위한 구체적인 원리와 이를 구현하는 데 필요한 능력을 제안하고자 한다. 전쟁 수행방식은 보통 전략사상(strategic thoughts)에 기원을 두고 체계화된다. 전략사상은 공격, 방어, 전략 및 정책 등에 관한 논의로 구성되어 있다. 산업혁명 시대 이후 태동한 전략사상은 대부분 과학기술을 중요한 요소로 활용하고 있으며 이를 바탕으로 특정한 전투력 운용 방식을 규정한다. 여기에 국가가 처한 지리적 여건과 사회적 특성이 가미되면 보다 정형화된 교리가 형성된다.[2] 다영역작전은 미군 내부에서는 교리화

1) 이미 한국군은 다양한 형태의 논의와 합의를 통해 다영역작전을 미래의 유력한 전쟁 형태로 인정하고 이를 수용하기로 하였다. 이는 후술하겠지만 각 군과 국방부가 발간한 비전서가 공통적으로 다영역작전에 기반을 두고 미래를 제안하는 것을 통해 알 수 있다.

2) Harkabi,.Yehoshaft. “Theory And Doctrine in Classical And Modern Strategy.” International Security Program, The Wilson Center (October 1981) 참조.

의 단계까지 구체화 된 것으로 보인다.

이러한 인식은 자연스럽게 한국군이 지향할 방향을 제시한다. 한국군은 미군의 다영역작전을 교리화하기 위하여 미군이 규정한 전투력 운용 방식을 비판적으로 해석할 필요가 있으며 이를 한국적 지리와 사회적 여건과 접목시켜야 한다. 즉 현재까지 한국 사회가 다영역작전을 수용할 만한 대상으로 인식하고 받아들이기로 하였다면, 다음 단계에서는 다영역작전을 구성하는 원리와 개념을 분석하여 한국적 상황에 맞게 재구성할 필요가 있다는 것이다. 다영역작전의 기본적 개념은 우리에게도 유효할 수 있으나 우리군과 미군의 역량에는 차이가 존재하며 기본적으로 미군과 달리 우리군은 많은 경우 영토를 중심으로 전쟁을 수행하게 된다. 특히 우리나라가 처한 지정학적 여건 및 우리 영토의 지형은 우리군에게 고유한 다영역작전을 수행하도록 요구하는 근본적인 틀로서 작용한다. 더불어 우리 사회가 가지고 있는 고유한 전략문화 역시 무시할 수 없는 요소이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 한국적 특색의 다영역작전과 이를 위한 요구 능력을 제시하고자 한다.

3. 선행연구

한국적인 다영역작전의 개념과 요구 능력은 『국방비전 2050』에 이르러 구체적으로 모색되기 시작하였다. 이 비전서는 각 군이 비전서를 발간한 것을 계기로 전체적인 차원에서 한국군의 미래 발전 방향을 포괄적으로 제시하며 본격적으로 전쟁 수행방식을 각 군 단위가 아닌 군 전체의 차원에서 제안하고자 하였다.[3] 물론 다영역작전을 소개하고 수용을 주장해 온 연구는 어느 정도 축적되어 있으나 우리나라가 처한 지정학적 여건 아래 우리 군의 목표와 전략을 체계적으로 고려하여 우리 특성에 부합한 전쟁 수행방식을 체계적으로 제안한 연구는 존재하지 않는다.

흥미롭게도 각 군에서 제작한 비전서는 물론 『국방비전 2050』 역시 미래의 전쟁 수행방식을 다영역작전을 원형으로 제안하고 있다. 국방부와 각 군이 발간한 비전서는 미래 전쟁의 양상을 전망하며 다영역작전을 미래 한국군이 참고하고 발전시켜야 할 전쟁방식으로 제안하였다. 국방부는 미래 전장 영역이 우주와 사이버 및 인간의 심리와 인지 영역까지 확장되었음을 설명하며 미래 전쟁 양상 가운데 한 가지를 전영역작전으로 설명하였다.[4] 육군은 다영역을 활용한 동시·통합 모자이크 전투를 미래 육군이 수행하여야 할 전쟁수행 방식의

3) 육군은 『육군 비전 2050』 (2020)을, 해군은 『해군 비전 2045』 (2020), 공군은 『공군 비전 2050』 (2021), 해병대는 『해병대 비전 2049』 (2020)을 발간하였다. 국방부 역시 각 군의 비전을 종합적으로 수용할 수 있는 『국방비전 2050』을 2021년에 발간하였다.

4) 국방부. 『국방비전 2050』 (서울: 국방부, 2021), pp. 16-19.

첫 항목으로 선정하였다.[5] 해군과 공군도 미래의 전쟁을 기존의 전통적 영역이 서로 교차하며 우주와 사이버공간이 포함됨을 적시하며 다영역에서 동시·통합전이 수행될 것이며[6] 전영역작전에서 우세를 거둘 것을 목표로 하고 있다.[7] 한국군은 이미 다영역작전을 미래 전쟁을 위한 중요한 방식으로 지목하고 추구하고 있음을 알 수 있다. 이는 우리 군이 미군의 압도적인 영향 아래에 놓여 있는 현실 속에서 자연스럽게 나타난 현상이기도 하지만 다영역작전이 미래의 변화를 주도할 것이라는 일반적인 평가에 기인하기도 하였다. 즉 우리 사회에 확산한 미래전에 대한 담론이 미군이 시도하고 있는 다영역작전을 중심으로 형성되어 있기에 대부분의 연구가 한국군이 미래에 전쟁을 수행하기 위해서는 다영역작전을 추종해야 함을 주장하고 있는 것이다.

우리 사회에 다영역작전에 대한 소개는 지효근을 비롯한 일련의 군을 중심으로 한 연구자들에 의해 이루어졌다.[8] 한편 단순한 소개를 넘어 적용 방안을 제안한 연구도 존재한다. 장재규는 과거 경험에 따라 한국군이 새로운 미군의 방식인 다영역작전을 적극적으로 수용할 것을 주장하였으며,[9] 주정율은 미군의 다영역작전에 동맹국이 대응하여야 하는 관점에서 채용의 당위성을 제시하였다.[10] 지상훈과 박준희는 한반도 전구 내에서 다영역작전을 적용할 일반적인 관점을 제시하였다.[11] 다만 정민섭, 이웅과 박상혁은 한국군이 구사할 수 있는 독자적인 다영역작전 방식을 제안하였는데, 선견과 선타를 핵심으로 한 교전 방식에만 중점을 둔 방안을 제시하였다.[12]

『국방비전 2050』 외의 선행연구는 다영역작전의 원리를 체계적으로 분석하여 핵심 원리를 한국적 환경 아래에서 구현할 방안을 정밀하게 제안하지 않았다. 동 비전서의 경우 처음으로 한국적 환경이 처한 영역을 지정학적인 관점에서 규정하였으며, 교차영역 시너지(cross-domain synergy)를 활용할 것을 제안하였고, 결심중심전을 위해 OODA를 개선할 개념을 제시하였다. 하지만 동 비전서 역시 교차영역효과에 대한 충분한 분석이 부족하였고

5) 대한민국육군. 『육군비전 2050』 (계룡: 육군미래혁신연구센터, 2020), p. 36.
6) 대한민국해군. 『해군비전 2045』 (계룡: 해군미래혁신연구단, 2018), p. 29.
7) 대한민국공군. 『Air Force Quantum 5.0』 (계룡: 공군, 2020), p. 24.
8) 지효근. "미국의 새로운 전투수행 개념 발전과 한국군에 대한 함의." 『군사연구』 No. 147 (2019), pp. 155-188; 정민섭·남궁승필·박상혁. "미 육군의 다영역작전에 관한 연구: 한국 육군 적용 방안 중심으로." 『차세대융합기술학회논문지』 Vol. 5, Issue 5 (2021.06), pp. 468-475.
9) 장재규. "한국 육군의 다영역작전 적용방안: 공지전투와 비교." 『한국군사학논집』 Vol. 7 No. 3 (2021), pp. 27-57.
10) 주정율. "미 육군의 다영역작전에 관한 연구: 작전수행과정과 군사적 능력, 동맹과의 협력을 중심으로." 『국방정책연구』 Vol. 36, No. 1 (2000), pp. 9-41.
11) 지상훈·박준희. "다영역작전에 대한 고찰과 한반도 작전 전구(KTO)에서의 적용 방침." 『군사논단』 Vol. 102 (2020.06), pp. 123-154.
12) 정민섭·이웅·박상혁. "미래전 승리를 위한 AICBM 기반 융·복합 전투개념 연구." The Journal of the Convergence on Culture Technology. Vol. 6, No. 2 (2020), pp. 321-325.

결심중심전에 대한 심도 있는 이해를 결하여 결과적으로 전쟁 수행방식과 요구 능력을 만족스럽게 제시하지 못한 한계를 지니고 있다.

4. 연구내용과 범위

본 연구는 위와 같은 문제 인식 아래 한국적 특색에 부합한 다영역작전의 개념과 요구되는 능력을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 우선 미국과 중국이 수행하는 다영역작전을 개괄하여 이들 국가가 추구하는 다영역작전의 추세를 확인하며 한국군이 후발 주자로서 취해야 할 방향을 선정하고 놓치지 말아야 할 요소를 점검한다. 이 연구는 미래 전쟁을 위한 일반적인 논의를 과감히 생략하고 직접 유력한 대안으로 거론되고 있는 다영역작전에 접근하여 연구의 실용성을 달성하고자 한다.

이어서 본 연구는 다영역작전의 두 가지 핵심적 원리인 교차영역 시너지와 결심중심전을 심층적으로 분석하고 미래 전쟁에서 작동하는 방식을 해석한 뒤 우리의 환경과 조건에 적용할 범위와 방침을 정한다. 이 과정에서 본 연구는 지정학적 여건과 국가 목표, 군사전략 상의 목표를 추정하고 여기에 지형적 요소를 대입하여 우리 군이 수행하여야 할 다영역작전의 방식을 설계하고 필요한 능력을 제시한다.

본 연구의 범위는 위에서 언급한 기본 방향에 따라 정하되 그 연구 대상을 미국의 다영역작전은 공해전투, 국제 공역에 대한 접근 및 기동을 위한 합동 개념(Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC), MDO, 모자이크전 그리고 합동전영역작전(Joint All Domain Operation) 까지로 한다. 중국의 다영역작전은 전역작전과 미래 지능화전쟁을 분석한다. 이들 전쟁 방식을 중심으로 개별 방식에서 교차영역 시너지와 결심중심전의 요소가 어떻게 작용하는지 분석한다.

5. 선행연구와의 차별성, 독창성 및 기대효과

본 연구는 선행연구와 달리 본격적으로 다영역작전의 핵심인 교차영역 시너지와 결심중심전의 원리를 심층적으로 분석하고 이를 기반으로 한국적 환경에 부합한 활용방식을 모색하여 실질적으로 다영역작전의 구체적인 방안을 모색한다. 때문에 본 연구는 이 두 원리에 대한 분석 그 자체로 본질적인 독창성을 지니며 앞으로 이를 통해서 발전적인 성취를 이룰 수 있는 토대를 제공한다.

아울러 본 연구는 기존의 연구가 간과하던 국가 목표와 한국군의 미래 군사전략을 고찰함으로써 전쟁 수행방식을 배태할 수 있는 범주를 정하고 이를 분석을 위해 사용한다. 이를

통해 보다 명확하게 미래 전쟁 수행방식을 구상할 수 있는 방향과 범위를 확인할 수 있으며 전쟁 수행방식을 설계할 수 있는 현실적인 지침을 생성할 수 있다.

II. 다영역작전의 방향과 중점

1. 미국의 다영역작전

가. 다영역작전(Multi-Domain Operations)의 등장 배경

다영역작전이란 "모든 영역·환경·기능에서의 능력을 융합하고, 다영역부대를 운용하며, 영역·환경 및 기능들 간 능력의 시간적·공간적 융합(convergence)[13] 을 통하여 작전적·전략적 목표를 달성함으로써, 적(또는 적대국)의 강점을 극복하고, 적에게 다양한 작전적·전술적 딜레마를 조성하기 위해 다중영역과 경쟁공간(contested spaces)에서 수행하는 작전"을 말한다.[14] 미국 MDO의 등장을 초래한 핵심적 동인은 중국·러시아와 전략적 경쟁의 심화이다. 바이든 행정부가 2021년 발표한 「잠정국가안보전략지침(Interim National Security Strategic Guidance)」은 중국을 가리켜 "경제·외교·군사·기술 역량의 종합적 운용"으로 미국 주도의 "국제질서에 지속적으로 도전할 수 있는 유일한 글로벌 경쟁자"로 꼽았다.[15] 러시아에 대해, 최근에 발표된 NATO의 「2022 전략개념(Strategic Concept)」은 "NATO 회원국 안보와 유럽과 대서양 지역의 평화·안정에 가장 심각하고 직접적인 위협(the most significant and direct threat)"으로 적시했다.[16]

오래 전부터 미국은 수십년 간에 걸친 비약적 경제성장을 배경으로 대대적 군사력 증강에 착수한 중국이 향후 자국에게 제1의 안보위협으로 부각될 것을 예견했다. 중국이 제기하는 최대의 위협요인은 반접근/지역거부(AD/AD) 전략이다. 동 전략의 요체는 2차 세계대

13) 'Convergence'는 융합 또는 수렴을 의미하며, 여기서는 양자를 호환가능 용어로 간주한다.

14) U.S. Army, "The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028," *TRADOC Pamphlet 525-3-1*, 6 December 2018, p. GL-7.
https://adminpubs.tradoc.army.mil/pamphlets/TP525-3-1.pdf

15) The White House, "Interim National Security Strategic Guidance," *Statements And Releases*, 3 March 2021, p. 8.
https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf

16) "NATO 2022 Strategic Concept," Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid, 29 June 2022, p. 4.
https://www.nato.int/strategic-concept/

전 이후, 미국이 막강한 해군력을 바탕으로 태평양을 '미국의 호수'로 삼았던 시대를 종결시키고, 미국의 족적(footprint)를 소위 제2도련선(쿠릴열도~말라카해협), 나아가 제3도련선(하와이를 연하는 선) 너머로 축출하는 것이다. 이는 시진핑이 '강군몽(强军梦)'을 발판 삼아 '중국몽(中国梦)'을 실현하기 위한 전제조건이기도 하다. 9.11 테러사건 이후 '글로벌 대(對)테러전쟁'에 정신이 팔려있던 미국은 2010년부터 중국 견제에 본격적으로 착수하기 시작했다. 일례로 2010년「국가안보전략서 (National Security Strategy: NSS)」는 최초로 중국의 위협을 명시하며, "A2/AD 환경에서 억제 및 침략 격파(deterring and defeating aggression in anti-access environment)"의 필요성을 강조했다.[17]

이에 따라 등장한 것이 '공해전투(Air-Sea Battle: ASB)' 개념이다. 핵심은 해·공군의 유기적·통합적 합동작전으로 A2/AD를 무력화시키고, 미국의 군사력 투사를 보장하겠다는 것이다. 2010년 미국 전략·예산평가센터(CSBA)는 "공해전투(AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept)" 제목의 보고서를 통해, 미군이 중국의 A2/AD로 서태평양 작전전구(Western Pacific Theatre of Operations)에서 갈수록 어려움에 처할 것임을 경고하며, '비정규전 요구'와 함께 중국 인민해방군(PLA)로부터의 위협을 동시에 강조하는 군사전략으로 전환해야 한다고 지적했다.[18] 같은 해에 오바마 행정부는 중국이 '핵심이익'으로 주장하는 남중국해 일대에 대한 '항행의 자유작전(Freedom of Navigation Operations: FONOPs)'의 개시를 공식화했다. FONOPs의 목표는 중국이 분쟁지역인 남중국해를 군사화(militarization)하는 수법으로 이 지역을 자국 영토로 '기정사실화(fait accompli)'하려는 의도를 선제적으로 차단하는 것이다. 그러나 ASB에는 2가지 문제가 야기되었다. 첫째, 이는 작전지역에 접근하기 위한 美 해·공군 역할에만 초점을 맞춰 육·해·공 합동성에 대한 고려가 부족하고, 접근만을 강조한 나머지 접근 이후의 육군·해병대의 기동에 대한 후속조치가 부재했다. 이로써 ASB는 해·공군의 예산 증액을 위한 논리에 불과하다는 비판에 직면했다. 둘째, ASB는 작전 초기부터 적 C2체계/전략자산의 타격을 강조하여, 자칫 미국이 중국과 전면전을 감수해야 하는 확전 가능성의 우려가 제기되었다. 이는 역설적으로 국지분쟁에서 미국이 전면전의 감수에 나서지 않을 것이라는 의구심을 자극하여, 미국의 억제공약에 대한 신뢰를 손상시키는 결과를 초래했다.[19]

'합동작전접근개념(Joint Operational Access Concept: JOAC)은 오늘날 MDO의 모

17) The White House, "National Security Strategy," May 2010, p. 14.
https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
18) Jan van Tol and others, "AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept," CSBA, May 2010.
https://csbaonline.org/research/publications/airsea-battle-concept/publication/1
19) 육군교육사령부,「미 육군의 다영역작전과 교리발전 소요」(대전: 국군인쇄창, 2019), p. 8.

체 격이다.[20] '합동작전기본개념(Capstone Concept for Joint Operation)'도 거의 동시에 선을 보였다.[21] JOAC는 2012년 당시 추정한 미래 전쟁양상에 대응하기 위해 제시된 합동차원의 작전 기본개념이다. JOAC의 핵심은 3가지다. 첫째, 안보협력에 대한 군사적 파트너십의 강화 노력이다. 특히 A2/AD와 관련된 국제협력 강화에 방점을 두면서, 동 전략이 수행될 수 있는 특정전구(theater) 에서 동맹국·우방국들의 군사역량을 평가하고 이들이 군사적으로 기여할 수 있는 부분을 보완해야 한다고 강조했다. 둘째, 여러 영역을 초월하는 기동의 중요성이다. JOAC이 영역간 교차활동으로 우세를 달성하는 '교차영역 시너지(Cross-Domain Synergy)' 를 중심사고로 접근함에 따라, 영역을 초월하는 기동은 이를 위한 전제조건인 셈이다. 사이버공간·우주를 초월하는 전자기 영역의 무기체계가 기존 무기체계들과 결합하면 기만, 은밀성, 모호성 등을 통해 상대방이 예측하기 곤란한 억제력을 제공할 수 있다고 보았다. 셋째, 과학기술 기반의 합동성 강화다. 과학기술 발전은 군사력의 민첩성(agility), 유연성(flexibility), 모듈화(modularity)를 통해 '모든 전쟁영역(Domains of War)'에서 합동성의 효과를 증대시키는 핵심이다. 특히 우주·사이버공간과 같이 비전통적 영역들에서 군사적 우위를 확보하려는 노력이 강화되고 있는데, 이는 물리적 군사력보다 과학기술 역량에 좌우된다는 것이다.[22]

중국·러시아의 A2/AD 능력을 극복하는 과정에서 ASB 개념의 한계를 극복하기 위한 시도로 '국제공역에 대한 접근·기동을 위한 합동교리(JAM-GC)'라는 개념이 제시되었다. 이는 ASB가 커버하지 못한 다양한 간접접근을 포함하고, 직접 충돌이 발생하는 경우에는 공해전의 작전 방식을 통한 전략적 마비를 넘어서, 마비 이후의 기동 및 지역확보를 위한 지상작전을 포괄했다.[23] JAM-GC 개념의 발전과 함께 미 육군은 '공지전투'를 대체할 새로운 지상작전 개념의 연구에 착수하여 2017년 '다영역전투(Multi-donain Battle)'를 발표하였다.[24] 한편, 2018년 「국방전략서(National Defense Strategy(NDS)」는 중·러의 공세적 행보에 대항하기 위한 적극적 조치를 요구하면서, 거의 20년 동안 주로 이슬람 무장단체와 이란·북한 같은 '불량국가(rogue state)'에 집중하는 대신에 '강대국 경쟁(great-power

20) U.S. DoD, "Joint Operational Access Concept(JOAC)," 17 January 2012. https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf

21) U.S. Joint Chiefs of Staff, "Capstone Concept for Joint Operation," 10 September 2012. https://www.ndu.edu/Portals/59/Documents/Incoming/ccjo_2012.pdf

22) 류기현·김성학, "미 육군 다영역작전(MDO)의 이해," 「국방논단」, 2020.7.13, pp. 2-3. https://www.kida.re.kr/images/skin/doc.html?fn=8c945f0ad8dd3304f041652b90a53ca8&rs=/images/convert,

23) 박상연, "강대국 경쟁의 재부상과 미국의 군사 전략 패러다임 전환," 「전략연구」, 통권 제77호 (2019년 3월), pp. 57-105.

24) U.S. Army TRADOC, "Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century 2025-2040," Ver 1.0, December 2017. https://www.tradoc.army.mil/wp-content/uploads/2020/10/MDB_Evolutionfor21st.pdf

competition)'으로 다시 관심을 돌려야 함을 역설했다.[25] 2018 NDS가 중국을 '전략적 경쟁자'로, 러시아를 '인접국 국경을 침범하는 침략국'으로 각각 적시함에 따라, 미 육군은 이듬 해에 다영역전투에서 진일보한 '다영역작전 ver 2.0'을 발표했다.[26]

나. 다영역작전(MDO)의 기본 개념

우선 미 육군이 기존의 '다영역전투(multi-domain battle)'에서 '다영역작전(multi-domain operations)'으로 용어를 교체한 점에 주목할 필요가 있다. 육군 TRADOC에 의하면 이는 단순한 용어의 변경이 아니라 '변형(metamorphosis)'이다.[27] 한마디로 MDO는 경쟁으로부터 갈등에 이르는 스펙트럼 전반에서 다층적 교착상태(multiple layers of stand-off)를 타개하기 위한 육군의 사고와 요구사항을 개발 및 수정하려는 보다 광범위한 노력에서의 진화이다. 동시에 TRADOC은 MDO가 "개념으로서의 이것은 최종 해답이 아님"을 강조하여, 여전히 동 개념이 진화과정에 놓여 있음을 인정했다. 한편, MDO에 "상당한 분석적 명료성(significant analytical rigor)"이 추가되었다. 이는 MDO가 하나의 '가설(hypothesis)'을 넘어 수많은 데이터와 실험·분석을 통해 정당한(legitimate) 개념으로 격상되었음을 의미한다. 이와 관련, 미 육군은 독일에서 열린 '합동전투평가(Joint Warfighting Assessment)' 명칭의 워게임과 도상훈련·실기동 등을 통해 개념의 정교화 및 개선을 위해 노력했다. 미 육군은 미래 작전환경이 평화-전쟁의 경계가 모호할 것이라는 예측에 기초하여, 적 위협을 ① 무력분쟁 이전(경쟁) 단계, ② 무력분쟁 단계, ③ 경쟁으로의 복귀 단계 등 3단계로 구분했다. <그림 1>에서 좌측은 무력분쟁 이전 단계에서의 위협 양상을, 우측은 무력분쟁 단계에서의 위협 양상을 보여준다.

첫째, 무력분쟁 이전(경쟁) 단계이다. 이 단계에서 적은 미국의 결심과 대응을 방해하기 위해 정치·경제적 조치, 비정규전, 재래식군을 운용하여 미국과 동맹국·우방국을 정치적으로 분리하려 시도할 것이다. 구체적으로 적은 미국과 그 동맹국을 분열시킴으로써 무력분쟁 없이 목표를 달성(즉, 부전승)하려 할 것이며 외교·경제적 조치, 비정규전과 정보전(SNS, 허위선전, 사이버공격), 재래식 전력의 실제 또는 운용 위협 등을 통해 교착상태 조성을 시도

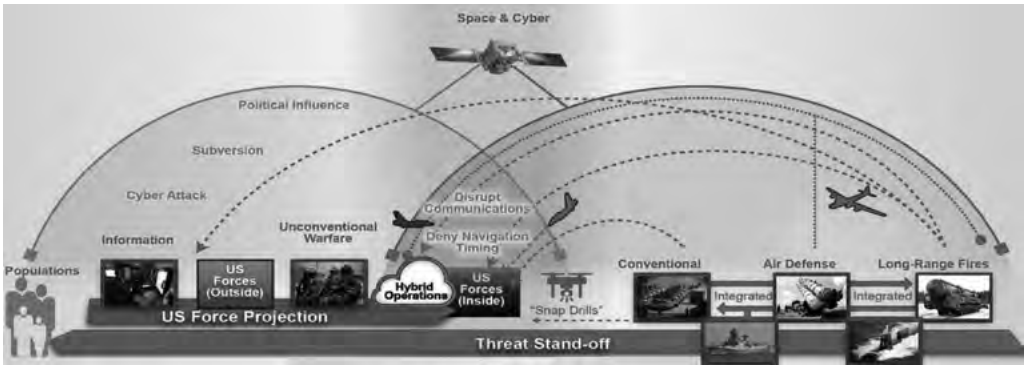
25) U.S. Department of Defense, "Summary of the 2018 National Defense Strategy," January 2018. https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf

26) U.S. Army TRADOC, "The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028," TRADOC Phamplet 525-3-1, 6 December 2018. https://adminpubs.tradoc.army.mil/pamphlets/TP525-3-1.pdf

27) Jen Judson, "From Multi-Domain Battle to Multi-Domain Operations: Army Evolves Its Guiding Concept," *Defense News*, 9 October 2018.

할 것이다. 또한 적은 이 단계에서 특정국과 동맹진영 내부의 불안정성 자극으로 전략적 모호성을 조성하여 우군의 인식·결심·대응을 약화시키면서, 미군의 군사개입 이전에 정치적 목적을 달성하려 시도할 것이다.

〈그림 1〉 경쟁 및 무력분쟁 단계에서의 위협



출처: U.S. Army, "The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028,"

둘째, 무력분쟁 단계이다. 이 단계에서, 적은 장거리 화력, 비정규전, 방공체계, 전자전, 우주 및 사이버 등의 A2/AD 체계를 활용하여 시간·공간·기능 면에서 우군의 분리 및 각개격파를 시도할 것으로 예상된다. 이를 위해 적은 신속하게 미군과 동맹군이 감내할 수 없는 손실을 강요하도록 고안된 A2/AD 체계를 운용하여 물리적 교착상태를 달성하고 미국이 효과적 대응에 나서기 전에 '수일 이내 전역 목표 달성'을 추구할 것으로 판단된다.

셋째, 경쟁으로의 복귀 단계. 이 단계에서 적은 무력분쟁에서 달성한 정치적 이익을 유지한 가운데 군사역량을 복원 및 재배치한다. 대량살상무기는 경쟁으로 회귀하는 동안 군사적 교착상태를 제공하고, 적대국이 군사적 역량을 복원·재배치하며 이익을 강화하는데 활용할 것으로 예상된다. 이처럼 지난 25년 동안, 중국·러시아는 무력분쟁에서 미군의 예상 가능한 작전적 접근에 대응하기 위해 공지전투를 와해시키는 체계적인 접근법에 투자하고 개발해 왔다고 미 육군은 평가했다.[28]

28) 육군교육사령부, 「미 육군의 다영역작전과 교리발전 소요」 (대전: 국군인쇄창, 2019), pp. 13-15.

다. 부상하는 군사적 문제

『합동작전환경(Joint Operating Environment: JOE)』에 의하면, 2040년 무렵이 되면 20세기 국제질서가 저물고, 전쟁-평화의 구분이 모호한 비구조화 국제환경으로 대체될 전망이다. 이로써 다음 3가지 분야에서 군사적 문제가 발생할 것이 예상된다. 첫째, 경쟁에서 측방노출(Outflanked in Competition)이다. 경쟁단계에서 적대국은 미 합동군의 측방을 압박할 것이므로 미국은 동맹국·우방국과의 관계를 강화해야 한다. 적대국들은 미국과의 직접적 충돌 회피 또는 충돌 범위/기간의 제한을 선호할 것이다. 상기 의도는 미국의 개입을 방해할 수 있는 능력과 더불어 적대국들이 싸우지 않고 전략적 목적을 달성하거나, 목표물의 신속한 점령으로 미국이 무력분쟁의 문턱을 넘어서기 전에 '기정사실화'를 노릴 것임을 의미한다. 둘째, 글로벌 경쟁(Contested Globally)이다. '사막의 폭풍작전' 이래 중·러는 미국의 전쟁수행 방식을 면밀히 분석하여, 특히 무력투사 면에서 미국의 강점에 대응하고 약점을 이용하기 위한 개념과 능력을 구상해 왔다. 중·러의 군대는 미군의 결심공간(decision space)의 박탈 및 미군 플랫폼의 격파를 통해 체계적·지속적 압박으로 미국과 동맹국 군대를 제압하려 한다. 자국 인근지역에서 적대국들은 조밀한 A2/AD 네트워크의 활용 및 전략적으로 유리한 방어진지에서의 전투를 통해 이점을 누리게 될 것이다. 2035년이면 중국은 전세계로 활동범위를 확장시킴에 따라 장거리 병참선 보호, 그리고 육상·해상·공중 기지의 확보 필요성에 직면하게 될 것이. 따라서 미 합동군은 전영역에 걸쳐 중국의 이러한 작전수행 방식을 교란 및 패배시킬 수 있도록 준비해야 한다. 마지막으로, 분절 및 해체(Fractured and Disintegrated)이다. 미국의 전쟁수행방식에서 합동 및 전력통합이 차지하는 중요성을 인식하고 있는 적대국들은 합동군의 연계(linkages)를 분절시키기 위한 나름의 독특한 다중영역 혼합전술을 구사할 것이다. 적대국들의 합동군 분절·해체 기도는 ① 군사 기간시설 공격, ② 다중영역전투 심화, ③ 다양한 적대적 전력구상 등 3가지 형태로 나타날 것이다.

분쟁시 MDO와 관련하여, 미래전 상황에서 미 육군은 시간과 거리 면에서 근본적 도전과제에 당면할 것이다. 적대국들은 미국이 효과적 대응을 개시하기도 전에 목표물을 신속히 점령하기 위해 미 합동군이 처한 도전과제를 역이용할 것이다. 미 본토에서 작전전구에 이르는 물리적 거리, 그리고 적대국이 구축한 통합 A2/AD 네트워크의 작전범위 및 속도는 악의적 행위자들에게 '기회의 창(window of opportunity)'을 조성할 것이다. 분쟁이 시작되면 적대국들은 이미 확보한 이득을 기정사실로 굳히고 미 원정군의 도착 이전에 긴장완화(de-escalate)에 돌입하는데 필요한 시간을 확보하기 위해 범세계적으로 미 합동군의 이동을 방해할 것이다. 물리적 거리, 그리고 군사력을 작전전구로 이동·전개하는데 소요되는 시간은 기술적 진보만으로는 해결될 수 없다. 전방배치 전구에서의 전투작전에서 승리하려면

합동군은 작전범위 및 속도면에서 수렴되는 올바른 능력의 조합을 보유해야 한다. 국가 행위자들과의 전투를 위해 본토로부터 무력투사를 시작하는 냉간시동(cold start)은 더 이상 채택가능한 방책이 될 수 없다. 따라서 경쟁적 전구(contested theaters)에서 역동적 전개 방식에 부합되는 대형·편제만이 유일한 대안이다.[29]

라. 미 육군의 안보지원여단(SFAB)과 다영역특임부대(MDTF)'

미 육군의 MDO를 실행하는 핵심 조직은 안보지원여단(SFAB)과 다영역특임부대(MDTF)이다.[30] 첫째, 안보지원여단이다. 여기서 말하는 안보지원단(Security Force Assistance: SFA)은 "합법적 당국(legitimate authority)을 지원할 목적으로, 주재국(host nation) 또는 지역 안보군을 창설, 운용 및 유지하기 위한 통합된 활동(unified action)"을 말한다. 상기 정의에 의하면 SFA에는 군부대뿐 아니라 경찰, 국경수비대, 또는 기타 준군사(para-military) 조직이나 현지·지역 부대들도 포함된다. 이들의 임무는 외국 치안군에 대한 조직(organizing), 훈련, 장비지급, 재건 및 조언이다. 펜타곤이 "이라크·아프간에서의 군사적 전 및 미래작전이 주재국(HN) 또는 여타의 능력·역량을 개발하는데 초점을 맞춰야 할 필요성을 인식한 것이 SFAB가 창설된 배경이다. 종전까지 SFA 임무는 대부분 미 특수부대가 전담해 왔으나, 시간이 지날수록 SFA 요구가 증가함에 따라 재래식부대(conventional forces)들이 더 많은 역할을 수행하기 시작했다. 현재 6개 SFAB가 배치되어 있다.[31] 요컨대, SFAB는 미 육군이 외국의 우방국 군대를 훈련시켜 주기 위하여 창설한 특별자문단(special advisory units)이다. 그 임무에는 전세계 분쟁지역에서 동맹국·우방국들과 파트너십을 통한 훈련·지원·조언의 제공이 포함된다. SFAB는 전세계에 걸쳐 기존 관계의 네트워크를 확장/강화하는 독특한 능력을 발휘할 수 있다. 경쟁시기에 SFAB는 신뢰, 상호운용성, 우방국 역량강화 등을 주도한다. 위기상황이 되면 SFAB는 합동군 및 기관간(interagency) 팀들로 하여금 신속히 협조노력을 강화할 수 있는 여건을 제공한다. 오늘날 SFAB는 아프리카에서

29) U.S. Department of the Army, "Army Multi-Domain Transformation: Ready to Win in Competition and Conflict", 16 March 2021, pp. 3-5.
https://api.army.mil/e2/c/downloads/2021/03/23/eeac3d01/20210319-csa-paper-1-signed-print-version.pdf

30) SFAB: Security Force Assistance Brigades, MDTF: Multi-Domain Task Force.

31) 제1 SFAB: 포트 베닝(조지아) - 남부사령부, 제2 SFAB: 포트 브랙(노스캐롤라이나) - 아프리카사령부, 제3 SFAB: 포트 후드(텍사스) - 중부사령부, 제4 SFAB: 포트 칼슨(콜로라도) - 유럽사령부, 제5 SFAB: 포트 베이스 루이스(워싱턴) - 인도·태평양사령부, 제6 SFAB: 미 육군 방위군(플로리다, 조지아, 일리노이, 인디애나, 오하이오, 텍사스 주 병력) - 미정. Andrew Feickert, "Army Security Force Assistance Brigades (SFABs)," Congressional Research Service, 1 June 2022.
https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10675.pdf

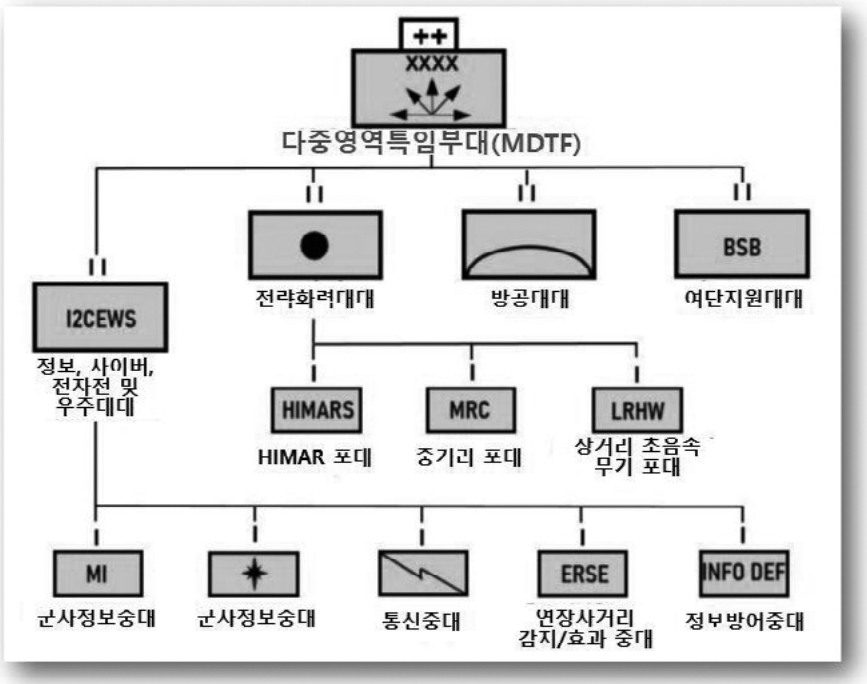
아시아에 이르는 지역에서 활동 중이다. 미래 SFAB는 보다 규모가 작은 12명 팀으로 편성되어, 상이한 국가들에 순환배치되며, 필요시 장기간 군사작전 지속에 요구되는 대체요원으로 투입될 것이다.

둘째, 다영역특임부대이다. MDTF의 중요성과 관련하여, 미 의회는 부상하는 중국과 러시아가 제기하는 국가안보 위협의 점증에 우려를 표명했다. 이에 따라 미 육군은 동 위협에 대응하려면 다중영역(공중, 지상, 해상, 사이버, 우주, 정보)에서 작전을 수행하기 위한 새로운 작전개념, 기술, 무기 및 부대가 필요하다는 입장이며, MDTF는 이러한 노력에서 '편제의 핵심(organizational centerpiece)'에 해당한다. 미 육군에 의하면, MDTF란 "합동군으로 하여금 작전계획(OPLAN) 지향적 역할을 수행할 수 있도록, 모든 영역에서 적대국의 A2/AD 네트워크에 대응하기 위하여, 정밀효과와 정밀화력의 동시화를 위해 구상된 전 구차원의 기동요소"를 말한다. 미 육군은 모든 영역에서 24시간/365일 적대국 활동의 감시가 가능하도록 각 MDTF에게 전영역작전센터(ADOC)를 설치 예정이다. 2017년 최초의 MDTF 시험부대(experiment unit)가 창설되었으며, MDTF 전력설계의 일환으로 능력시험 및 장비/부대 요구 개발을 위해 다양한 실험/연습에 참여했다. 미 육군에 의하면 MDTF의 목적은 △ 경쟁시기 동안에는 "위기 또는 분쟁으로의 신속한 이행(transition)을 지원하기 위해 적대국과의 접촉을 획득 및 유지", △ 위기시에는 "전투사령관에게 융통성있는 대응 옵션을 제공함으로써 적대국의 억제 및 전승에 유리한 상황의 조성," △ 분쟁발생 시에는 "합동군의 행동의 자유를 확보하기 위해 적대국 A2/AD 네트워크 무력화" 등이다.

각각의 MDTF는 전투사령관의 필요에 부합되도록 맞춤형으로 조직되며, 실제로 〈그림2〉에 나타나는 부대들은 실제 작전전구에 배속되는 다양한 형태의 부대들보다 그 숫자가 더 많거나 적은 모습을 보여준다. 〈그림2〉에 포함된 중거리포대나 장거리초음속포대 등은 아직 창설되지 않았다. 여단급으로 편성되는 1개 MDTF는 정보·사이버·전자전 및 우주대대(I2CEW), 전략화력대대(SFB), 방공대대(ADB), 여단지원대대(BSB)로 구성된다. 전략화력대대 예하에 HIMAR포대, 중거리포대(MRC), 장거리초음속무기포대(LRHW)가 편제되며, I2CEW는 군사정보중대(MI), 통신중대, 연장사거리 감지/효과중대(ERSE), 정보방어중대(INFO DEF) 등으로 구성된다. 미 육군은 인도·태평양지역에 2개, 유럽에 1개, 북극지역 배치 및 다중위협에 대비하여 1개, 글로벌 대응을 위해 1개 등, 5개 MDTF를 창설 및 운용할 예정이다.[32]

32) Ibid.

〈그림 2〉 MDTF의 편제



출처: Andrew Feickert, "Army Security Force Assistance Brigades (SFABs)," CRS, 1 June 2022.

마. 합동전영역지휘통제(oint All-Domain Command and Control: JADC2)'

ADC2란 전 병종(兵種/services, 육·해·공·해병·우주군)의 센서들을 단일 네트워크에 연결시키는 미 국방부의 개념이다.[33] 펜타곤에 의하면 미래전에서는 작전환경 분석에서 명령하달에 소요되는 '몇 날의 시간'이 '몇 시간/분/초'로 단축되어야 한다. 그러나 2018 국방전략서(NDS)는 "기존의 C2가 요구사항을 충족시키기에 불충분"하다는 결론을 내렸다.[34] 그러므로 JADC2는 2018 NDS가 제기한 문제를 해결하기 위한 후속조치에 해당한다. 펜타곤은 JADC2의 바람직한 최종상태를 '우버(Uber)'에 비유했다. 차량공유 앱인 우버는 운전

33) Nishawn Smagh, "Joint All-Domain Command and Control," Congressional Research Service, 4 June 2021.
https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11493.pdf

34) "Senior DOD leaders have stated that the department's existing command and control architecture is insufficient to meet the demands of the 2018 National Defense Strategy (NDS)." John R. Hoehn, "Joint All-Domain Command and Control: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service*, 21 January 2022.
https://sgp.fas.org/crs/natsec/R46725.pdf

자/승객의 앱을 결합. 우버의 알고리즘은 각 사용자의 위치를 사용하여, 거리, 운행시간, 승객 및 기타 변수들에 대한 최적의 조합(optimal match)을 결정한다. 그러면 우버는 운전자의 운행방향, 승객의 목적지에 대한 지침을 간단없이 제공한다.[35]

〈그림 3〉 JADC2 비전의 시각화

출처: Congressional Research Service, 4 June 2021.

이와 관련, 오스틴(James Austin) 미 국방장관은 2021년 6월 16일 '전영역작전(All Domain Operations: ADO)'의 전반적인 윤곽이 포함된 '합동전투개념(Joint Warfighting Concept: JWC)'에 서명했다. 펜타곤은 JWC를 미국의 "새로운 전쟁수행방식(the new American way of war)"이라고 표현했다.[36] '합동소요검토위원회(Joint Requirements Oversight Council: JROC)'는 후속조치의 일환으로 JWC와 관련된 '전략지침'을 하달했다. 여기에 포함된 것이 합동화력, 합동전영역지휘통제(JADC2), 경쟁환경하 군수(contested logistics), 정보우세(information advantage) 등이다.

JADC2의 핵심은 '연결성'이다. 그러나 전통적으로 각 군은 타군과 호환되지 않는 자체의 전술 네트워크를 개발했다. 그래서 육군 네트워크는 해·공군 네트워크와 인터페이스가 불가능하다. 이 문제를 해결하려면 기존의 C2 구조를 근본적으로 변경시켜야 한다. 현행 C2의 구조는 항공기 및 탱크부대 같은 단일 시스템에서 발생하는 전통적 위협에 대응하기 위

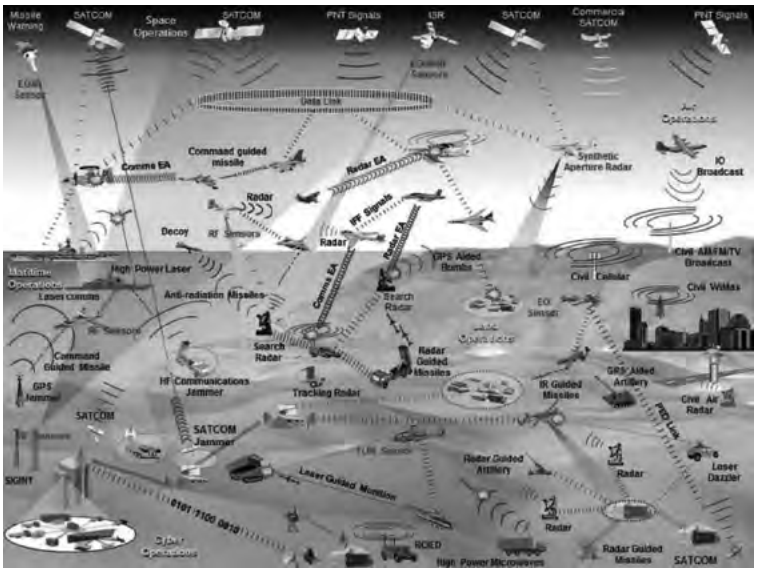
35) Nishawn Smagh, "Joint All-Domain Command and Control," *Congressional Research Service*, 4 June 2021.
https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11493.pdf

36) David Vergun, "DOD Focuses on Aspirational Challenges in Future Warfighting," *DoD News*, 26 July 2021.

한 수단이다. 이에 따라 군대는 전투공간 감시를 위해 고도로 정교하면서도 매우 값비싼 센서를 개발하여 중앙집권화된 지휘센터(예: 항공작전센터)에 수집된 정보를 제공했다. E-3 AWACS 및 E-8 JSTARS 같은 시스템은 이러한 중앙집권 방식의 지휘센터를 통해 지휘관에게 상황인식을 제공하도록 최적화되어 있다. 그러나 2018 NDS는 잠재적 적대국들이 미래 작전환경에서 전자전, 사이버 무기, 장거리 미사일 및 첨단 방공망에 외에도 최첨단 A2/AD를 앞세워 전력투사 능력과 같은 전통적인 미국 군사적 이점에 대항하고 신속하고 결정적인 교전에서 미군을 패배시킬 수 있다는 문제를 제기하였다. 결국 2018 NDS와 펜타곤은 미래전에서 승패를 좌우하는 결정적 요소는 '정보에 대한 접근(access to information)이라고 판단한 것이다.[37]

JADC2 개발과 관련된 조직/부서 및 프로젝트의 대표적 사려는 다음과 같다. △ 미 국방부 최고정보책임자(CIO): 5세대(5G) 정보통신 기술, △ 국방장관실(연구·엔지니어링 담당): 완전 완전히 네트워크화된 지휘통제·통신(FNC3), △ 국방고등연구계획국(DARPA): 모자이크 전쟁, △ 육군: Project Convergence(PC), △ 공군: Advanced Battle Management System(ABMS), △ 해군: Project Overmatch(PO). 보고서에서는 DARPA의 모자이크전, 육군의 PC, 공군의 ABMS, 해군의 PO를 중심으로 살펴보도록 할 것이다.

〈그림 4〉 A2/AD 환경에 대한 시각화



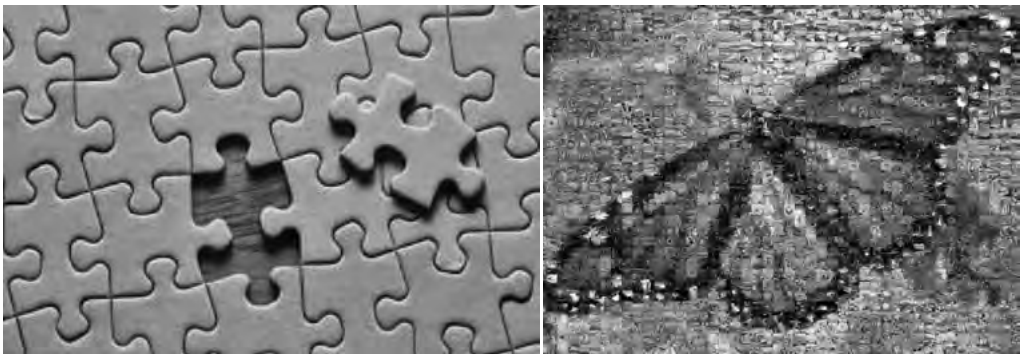
출처: https://www.japcc.org/articles/electronic-warfare-the-for gotten-discipline/

37) Joint Air Power Competence Centre (JAPCC), "All-Domain Operations in a Combined Environment," NATO, September 2021.
https://www.japcc.org/flyers/all-domain-operations-in-a-combined-environment/

(1) DARPA의 모자이크 전쟁

모자이크 전쟁은 새로운 고성능 플랫폼의 개발에 초점을 맞추는 대신에, 속도와 적응, 네트워킹 센서, 지휘통제(C2), 그리고 전영역에 걸쳐 역동적 위협과 환경에 적응하는 킬체인의 구축에 중점을 둔다.[38] 모자이크와 Jigsaw 퍼즐의 비교는 흥미로운 통찰력을 제공한다.

〈그림 5〉 Jigsaw 퍼즐(좌)과 모자이크(우)



〈그림 5〉에서 퍼즐은 하나의 조각만 없어도 전체 그림을 완성할 수 없지만, 모자이크의 경우는 유사한 형태·색상의 다양한 조각들로 구성되므로, 일부 조각들이 없어도 전체 그림(여기서는 '나비'의 형상)을 구성하는데는 별 문제가 없다. 또 없는 조각을 다른 조각들로 쉽게 대체할 수 있다. 한마디로 모자이크 전쟁은 이러한 모자이크의 특성을 접목시켜, 유무인 복합체계, 다영역 C2 노드(node) 같은 분산된 전략을 모자이크처럼 자유자재·적재적소 및 신속·간편하게 구성 및 재구성함으로써 적에게 불확실성과 복잡성을 강요하는 전쟁수행 방식이다.[39]

모자이크 전쟁의 출현을 자극한 핵심적 동인은 '전쟁에 대한 새로운 접근의 필요성(the need for a new approach to warfare)'이다.[40] 미국이 중국·러시아와 장기적인 세력경쟁에 휘말려 있지만, 미국의 군사지휘부는 미군이 작전적·기술적 측면에서 갈수록 이들에 뒤지는 것으로 우려한다. 과거 미군은 스텔스 항공기, 정밀무기, 장거리 통신 네트워크 등을 통해 냉전 및 탈냉전 시대 초기에 군사적 우세를 유지할 수 있었지만, 오늘날 그런 기술은 이미 경쟁국에도 널리 확산되어 있다. 또한 중·러 등은 코소보·이라크·아프가니스탄 등에서 미군의 군사작전을 면밀히 관찰하고, 그에 따라 작전개념을 조정했다. 결국 이런 상황에서

38) Timothy Grayson, "Mosaic Warfare," SPIE, 23 April 2019.
https://spie.org/news/dcs-plenary---mosaic-warfare?SSO=1

39) 남두현 외, "4차 산업혁명 시대의 모자이크 전쟁," 「국방연구」, 제63권 3호 (2020년 9월), p. 149.

40) Bryan Clark and others, "Mosaic Warfare: Exploiting Artificial Intelligence And Autonomous Systems To Implement Decision-Centric Operations," CSBA (2020), pp. 1-5.
https://csbaonline.org/uploads/documents/Mosaic_Warfare_Web.pdf

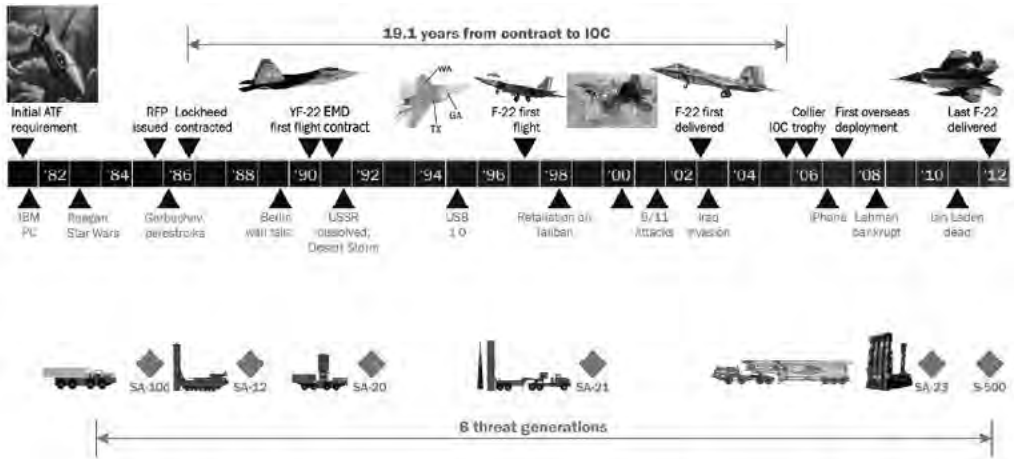
미군 수뇌부는 지금까지의 우세가 미래전쟁에서는 지속불가하다는 결론에 도달한 것이다.

새로운 안보환경에 대응하기 위해 제시된 MDO(다영역작전), DMO(분산해양작전, Distributed Maritime Operations), EABO(원정전진기지작전, Expeditionary Advanced Base Operations) 등의 개념들은 보다 분산된 대형(distributed formatipons)을 강조하지만, 암묵적으로는 소모중심적 전쟁관(attrition-centric view of warfare)을 전제하고 있다. 그러나 이런 전쟁관은 다음과 같은 이유들로 인하여, 더 이상 지속 가능하지 않다. 첫째, 중국의 회색지대 및 러시아의 하이브리드전 개념은 전쟁의 패러다임을 획기적으로 변화시켰다. 양자는 전자가 군사력의 사용 가능성을 배제한 반면, 후자는 그렇지 않다는 면에서 차이가 있다. 그러나 양자의 요체는 '전쟁의 문턱에 이르지 않는(below the threshold of war)' 수법이다. 이처럼 전쟁-평화의 경계지대에서 벌어지는 분쟁의 양상은 미국에게 아킬레스의 건(腱)이다. 둘째, 국방예산의 제약이다. 특히 1990년대 이후 국방비에서 운영유지비가 차지하는 비율이 급격히 증가하여, 신규 무기체계의 도입 및 MDO 수행에 필수적인 플랫폼의 획득에 갈수록 어려움이 가중되고 있다.[41]

셋째, 군사력 건설의 효율성 문제다. 무엇보다 무기체계의 전력화 과정에 소요되는 시간이 과도하다. 일례로 F-22 Raptor의 경우 〈그림 6〉에서 보듯, 계약으로부터 초기운용능력(IOC) 구비까지 무려 20년이 소요되었다. 반면 러시아 방공무기체계는 그 기간 동안에 SA-10d로부터 S-500에 이르기까지 6세대에 걸친 비약적 발전을 이룩했다.[42] 그 결과 고성능 무기체계를 장기간에 걸쳐 개발하더라도 이미 상대국은 해당 무기체계에 대응할 수 있는 전력을 개발함에 따라 무기체계의 전투력 효용성이 급격히 감소할 수 밖에 없었다.

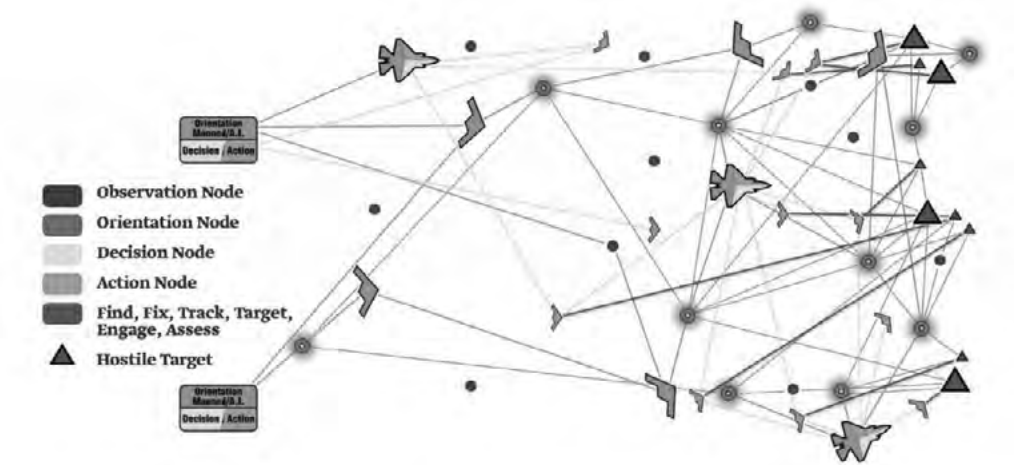
41) 이와 관련, 다음 자료를 참고할 것. Ibid, p. 9의 〈Figure 3: Federal Discretionary and Mandatory Funding and Deficit Interest as a Percentage of GDP〉.
42) 남두현 외, 2020년, pp. 153-154.

〈그림 6〉 F-22 랩터의 개발 대 러시아 방공무기의 6세대 발전



출처: Bryan Clark and others, "Mosaic Warfare: Exploiting Artificial Intelligence And Autonomous Systems To Implement Decision- Centric Operations," CSBA (2020), p. 13.

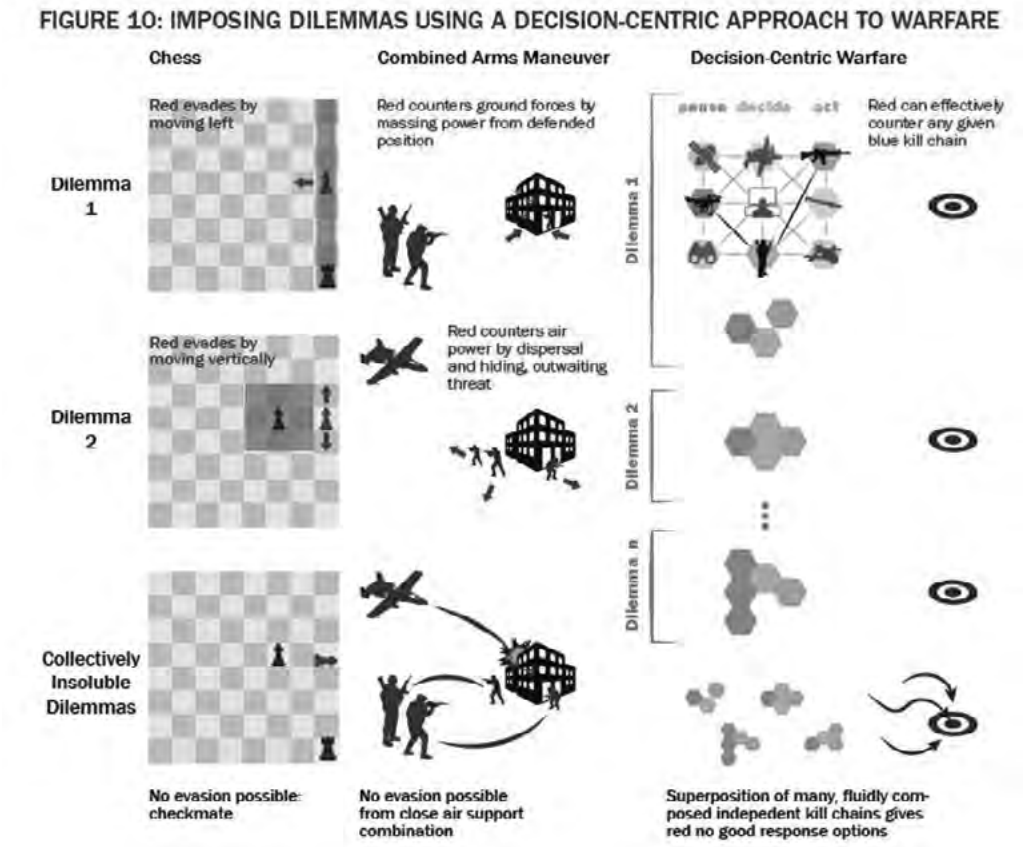
〈그림 7〉 모자이크 전쟁의 작전개념



출처: https://www.aljundi.ae/en/studies-and-analysis/beyond-a2-ad-from-outside-in-to-mosaic-warfare/

상기 문제의식을 배경으로 등장한 것이 '네트워크중심전'에서 진화된 '결심중심전'의 개념이다. 모자이크전은 결심중심전을 구체화한 전투형태이다(〈그림 7〉). 모자이크전의 핵심은 인간의 지휘와 기계(특히 AI) 통제의 조합을 통하여, 분산된 아군 전력의 신속한 구성·재구성으로, 적에게 복잡성·불확성을 극대화시키는 전쟁수행 개념이다. 즉, 모자이크전은 다양한 수준의 전력을 레고(lego) 블록처럼 조합하여 적이 예측할 수 없는 시간·장소·방법으로 신속히 공격하여 적에게 한 딜레마를 조성(〈그림 8〉)하고, 의사결정 체계를 와해시킴으로써 전승을 추구한다. 적의 무기체계가 고도화·현대화함에 따라 이에 대응하기 위하여 분산화되고 네트워크화 된 결심중심의 전투를 수행하는 것이다.[43]

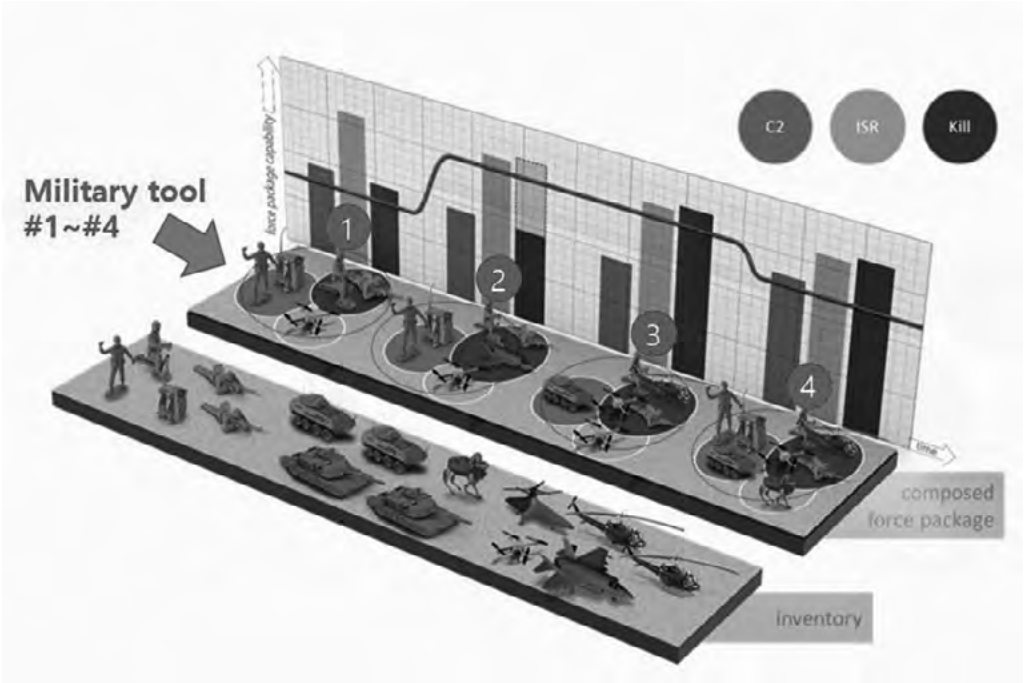
〈그림 8〉 결심중심전으로 적에게 딜레마를 부여하는 개념



출처: https://csbaonline.org/uploads/documents/Mosaic_Warfare_Web.pdf, p. 23.

43) 홍규덕 외, 「러시아의 우크라이나 침공과 한국의 국방혁신」 (서울: 로얄컴퍼니, 2022), pp. 106-108.

〈그림 9〉 군사적 툴킷(Military Tool Kit)의 사례

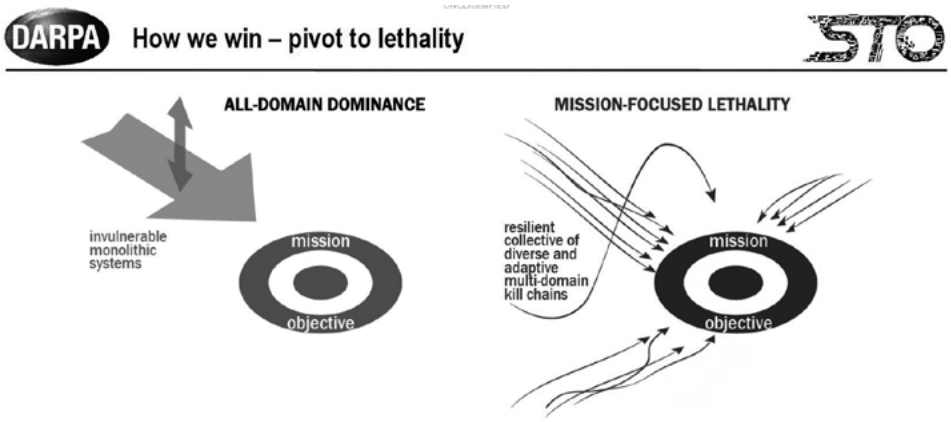


출처: https://www.youtube.com/watch?v=46xFYcSsHdU

모자이크 전쟁의 특징은 다음 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 레고 전쟁(Lego War)이다. 레고 장남감의 가장 큰 특징은 대부분의 브릭(Brick)이 호환된다는 것이다. 이러한 레고의 호환성은 모자이크 전쟁에서 '군사적 툴킷(Tool Kit)'으로 나타난다(〈그림 9〉). 특정 능력을 가진 전력들의 집합체로 볼 수 있는 '군사적 툴킷'은 전장 상황과 임무에 따라 맞춤식으로 조합이 가능하다. 일례로, 특정 임무의 수행에 요구되는 능력이 지휘통신(C2), 정찰(ISR), 타격(Kill)의 3가지로 구성된다고 하면, 군사적 툴킷은 전장 상황과 임무에 따라 상이한 비율로 조합될 수 있다. 예컨대, Tool #1은 정찰에 가장 높은 비중을 두었지만, Tool #3과 #4는 타격을 매우 중시하였다.[44]

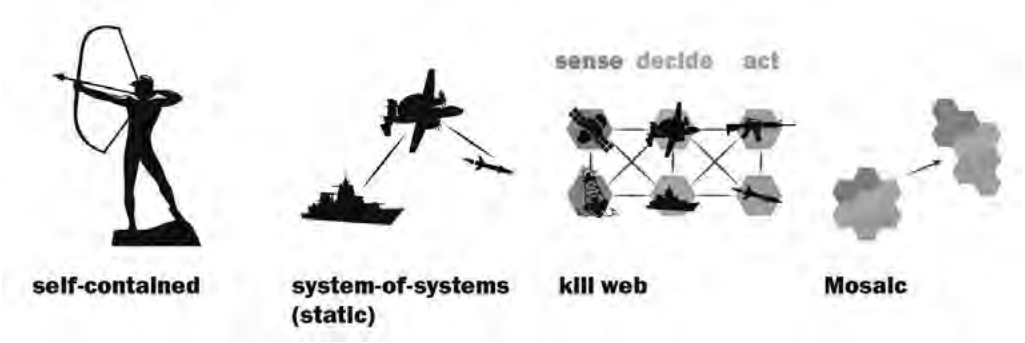
44) 남두현, 2020, pp. 156-157.

〈그림 10〉 모자이크전: 다영역 제압에서 임무중심의 살상력 증가로 전환



출처: Tim Grayson, "Mosaic Warfare," STO, DARPA, 27 July 2018, p. 5.

〈그림 11〉 킬체인의 진화: 킬체인에서 모자이크전으로

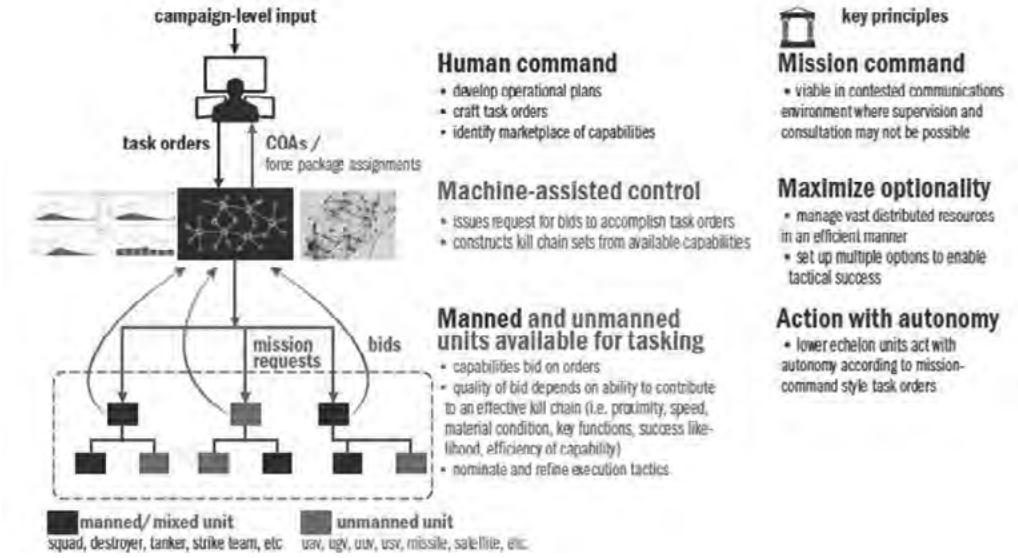


출처: Bryan Clark and others, CSBA (2020), p. 29

둘째, 분산되고 적응력 있는 전력 운용이다. 〈그림 10〉은 기존 작전개념이 단일체계에 의한 전력운용에 의존한 반면, 모자이크전에서는 분산체계를 통해 적응성을 갖춘 탄력적인 조합이 가능하고, 다양한 옵션을 통해 치명성을 발휘할 수 있게 됨을 보여 준다. 〈그림 11〉은 독립적(self-contained) 킬체인, 복합체계(system-of-systems), 다수의 킬체인들로 구성된 킬웹을 거쳐, 마침내 실시간 감시-결심-대응이 가능해진 모자이크전으로의 진화적 발전 과정을 나타낸다.[45]

45) Ibid, pp. 158-159.

〈그림 12〉 상황중심 C3체계



출처: Bryan Clark and others, CSBA (2020), p. 36.

셋째, 상황중심(context-centric) C3 체계이다.[46] 이는 기존의 지휘·통제·통신 체계에 초지능화된 AI를 결합한 체계로, 인간 중심의 의사결정 시스템이 가지고 있는 단점들을 보완하여 보다 적시적절한 의사결정이 이루어지도록 하는 체계를 말한다. 상황중심 C3 체계에서 핵심적 역할을 수행하는 AI는 알고리즘을 통해서 전장 정보의 실시간 수집과 처리 및 활용을 구현한다. 〈그림 12〉에서 인간 지휘관은 상급부대의 전략 및 의도를 바탕으로 AI-기반 기계보조 통제 시스템의 컴퓨터 인터페이스를 통해 임무명령을 하달한다. 여기서 최대의 특징은 AI 참모의 등장으로 지휘관의 결심보조 역할이 강화되었다는 점이다.

(2) 미 육군의 Project Convergence

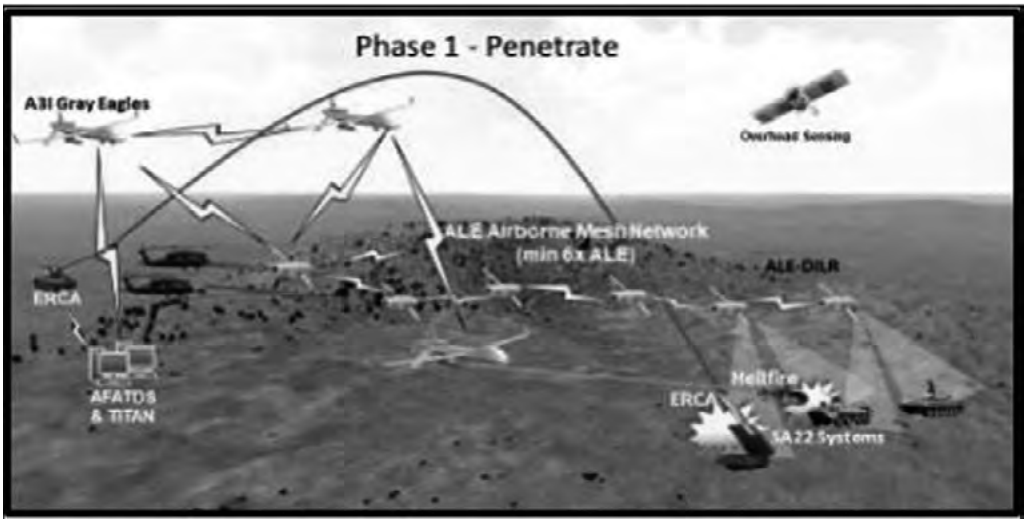
미 육군성장관이 육군 미래사령부 웹사이트에 게재한 메모[47] 에 의하면, 프로젝트 컨버전스(Project Convergence: PC)의 목적은 속도·범위·결심우위 등을 실험하는 합동군으로 하여금 적대국에게 우세(overmatch)를 달성할 수 있도록 합동전투개념(JWC) 및 합동전영역지휘·통제(JADC2) 정보를 제공하는 것이다. PC의 전제는 "먼저 보고, 이해하고, 행

46) Ibid, pp. 159-160.
47) U.S. Secretary of the Army, "Memo: Project Convergence," Army Future Command, (undated), https://armyfuturescommand.com/convergence/

동하는 사람이 승리(whoever can see, understand, and act first will win)"한다는 것이다. PC에는 전투원, 이들이 사용하는 무기체계, 지휘관의 결심과정, 데이터를 정보로 변환하는 방법, 미국 동맹국의 군대 등이 참여한다. 동 이벤트는 연례 캡스톤(capstone)의 일환으로 추진되며, 전투원의 살상율 및 전투속도의 개선을 위하여, 인간의 지각(sensing)과 의사결정을 보강(augment)하는 AI 및 네트워크화된 치명성 기술(networked lethality technologies)을 시연하는 다영역 작전환경으로 구성된다.

'Convergence(수렴 또는 융합)'는 미 육군 전투개념인 MDO의 핵심 교리 중 하나이며, PC는 MDO를 현실세계에서 실행으로 옮기는 방법이다. 기본적으로 PC는 모든 구성원 및 구성요소들이 원팀이 되어 함께 싸우서 승리하느 방법을 모색하려는 것이다. 미 육군에게 미래 전투의 핵심 과제는 속도와 규모이다. 미래 전투는 훨씬 빨라질 것이다. 행동을 취하기 앞서 군사적 의사결정을 수행하고 어떤 목표에 어떤 능력을 사용할지 결정할 시간적 여유가 없다. 그리고 미래 전투에서 육군은 이전보다 훨씬 더 많은 센서를 갖게 될 것입니다. 모든 각개 장병들과 장비가 저마다 센서가 될 것이기 때문이다. PC의 목표는 미 육군이 모든 센서, 최고의 사수, 올바른 지휘통제 노드(node)를 사용하여 적에 대하여(against) 모든 효과들을 융합(converge)시키는 합동킬웹(joint kill web)을 지원하는 능력을 보장하는 것이다. PC는 사람, 무기체계, 지휘통제, 정보, 지형 등 5개 핵심 요소들로 구성된다.

〈그림 13〉 미 육군이 제시한 대표적인 *Project Convergence* 시나리오



먼저, 사람(People)이다. 사람은 육군이 하는 모든 일의 기초다. 육군이 승리하려면 '올바른 군인과 올바른 부대((right Soldiers and the right units)'가 필요하다. 육군인력전략(Army People Strategy)을 기반으로 육군은 복잡한 미래 임무에서 성공할 수 있도록 적절한 기술과 훈련을 갖춘 적절한 인력을 적절한 역할에 배치하고 있는지 확인하고 있다. 육군은 또한 미래 전투에 적합한 부대를 설계 및 배치하고 있다. 다영역특임부대(MDTF)는 경쟁에서 갈등에 이르는 모든 스펙트럼에서 교차영역 효과(cross-domain effects)를 제고할 것이다. 요컨대, PC는 미 육군에게 필요한 미래 전력을 형성하는 데 기여한다.

둘째, 무기체계다. "31+3"으로 알려진 미 육군의 병참(materiel) 현대화 노력은 미군이 지구상 최강의 치명적·효과적 군대가 필요한 무기체계를 제공하는 것에 목적이 있다. 육군 미래사령부의 8개 교차기능팀(Cross-Functional Teams)과 육군의 신속능력 및 핵심기술실(Army's Rapid Capabilities and Critical Technologies Office)이 이러한 노력을 주도하여 육군의 6개 현대화 우선순위를 지원한다. PC는 "31+3"을 활용하여 상호 연결 및 통합의 심화로, 미 육군이 적보다 빠르고 효과적으로 행동할 수 있는 능력을 제공한다.

셋째, 지휘통제이다. 갈수록 빠르게 진행되고 복잡해지는 미래 전투환경에 적응하기 위해, 미 육군은 '임무형 명령' 제도에 상당한 투자를 하고 있다. 그 핵심은 집권화된(centralized) 의도와 분산화된(decentralized) 실행이다. 동 시스템에는 통합전술 네트워크, 지휘소 컴퓨팅 환경, 통합 방공·미사일 방어 전투지휘체계 등이 포함된다. 이러한 육군 시스템은 타군이 추진하는 시스템을 보완하며 합참이 구축하고 있는 공통의 아키텍처에 모두 연결된다. PC는 육군의 무기체계·지휘통제체계가 나머지 합동군과 호환성을 갖도록 보장한다.

넷째, 정보이다. 복잡하고 불확실한 환경에서 민첩성과 관련된 문제를 해결하기 위해 육군은 적보다 더 빠르고 효과적으로 정보와 데이터를 대규모로 활용해야 한다. PC는 AI와 ML(기계학습)을 통해 속도를 높이고 정확도를 개선하며 플랫폼과 효과를 매치(paring)시키는 데 도움이 되는 옵션을 제공한다. 이는 클라우드 기반으로 운용되며, 이는 적절한 데이터 표준 및 프로토콜을 통해 어디에서나 데이터를 저장 및 접근할 수 있도록 함에 따라 작전활동의 범위를 확장시켜줄 것이다. 또한 저궤도위성을 포함하여 신뢰할 수 있는 공동의 전송망(common transport layer)이 지원되어 중복성(redundancy), 탄력성, 속도를 제공한다.

다섯째, 지형(terrain)이다. 적절한 무기, 지휘통제 시스템, 데이터 지원 장치를 갖춘 육군의 병사와 부대는 전세계적으로 올바르게 배치되어(correctely positioned globally) 나머지 합동군에게 접근 기회를 제공하고 기회의 창을 열어준다. 그래서 지형이 중요하다. 실제로 PC는 지속적이고 구조화된 일련의 시연(demonstrations) 및 실험을 기반으로 한다.[48]

48) Ibid.

지금까지 미 육군은 2020년부터 2022년까지 3회에 걸쳐 PC를 실시했다. (PC20, PC21, PC22) 먼저, PC20이다. 이는 2020년 8월 11일부터 9월 1일까지 애리조나주에 소재한 미 육군 시험장(일명 Yuma Proving Ground)에서 진행되었으며 약 500명의 인원이 참가했다. PC 20은 다음 4가지에 초점을 맞췄다. ① 전투를 위해 조직하는 방식을 형성하여(by shaping how it organizes for combat) 전투방식을 변경, ② 운영 프로세스 최적화, ③ 육군이 적의 위협을 시각화, 설명, 결정 및 조치하는 방법을 발전, ④ 신기술에 대한 장병·지휘자·지휘관의 신뢰 구축 등.

PC20은 전술 네트워크가 더 빠른 결정을 용이하게 할 수 있도록 최하위 제대 작전수준에서 새로운 지원기술을 통합함으로써 '근접전(close fight)' 상황에 집중했다. 부대수준(unit level)에서 PC20은 여단전투단(BCT), 전투항공여단(CAB), 원정통신대대(ESB-E)에 중점을 두었다. 시스템 수준(system level)에서 PC20은 육군의 MQ-1C Gray Eagle 무인항공기(UAV), 다목적 헬리콥터 발사시스템인 Air Launched Effects(ALE) 및 C4I 체계 등이 참여했다. PC20 실험 중에는 저궤도 위성과 Gray Eagle UAV를 사용한 공중표적의 감시, 그리고 지상 시스템을 사용한 지상표적을 탐지 등이 포함되었다. 수집된 데이터가 개발 중인 사거리연장포병(ERCA) 같은 자주포나 Gray Eagle 같은 UAV에 전달되는 전체의 과정이 20초 이내에 완료되었다.[49]

PC21의 주요 실사격 이벤트는 2021년 10월 12일부터 11월 10일까지 미국에 위치한 여러 시설에서 진행되었다. PC 21에는 900명의 데이터 수집가를 포함하여 약 7,000명이 참여했으며 약 107개 종류의 기술과 관련된 실험이 수행되었다. PC21에서 적의 A2/AD 능력을 돌파하는 기술의 식별, JADC2 개념의 실행에 필요한 신기술의 결정 등이 진행되었다. 또한 미 육군은 AI, ML, 자율성(autonomy), 로봇공학, 공통 데이터 표준 및 아키텍처를 통합하여 여러 작전 영역에서 보다 신속하게 의사 결정을 내리는 방법을 탐색하였다. PC21에는 워싱턴의 루이스-맥코드 기지에 기반을 둔 육군 MDTF와 노스캐롤라이나의 포트 브래그에 기반을 둔 82공수사단의 부대와 같은 부대가 참여했다. PC21에서 미 육군은 다음dml 7가지 시나리오를 상정하여 훈련을 실시했다. ① 합동전영역 상황인식(joint all-domain situational awareness)을 테스트하고 지구 저궤도에서 우주 센서를 통합, ② 적 미사일 공격에 대응하는 합동 미사일방어 전투, ③ 합동군이 위기에서 분쟁으로 태세를 전환하는 경우에 합동사격 작전, ④ 반자율(semiautonomous) 보급 임무, ⑤ AI 및 자율기반(autonomy-enabled)의 정찰 임무, ⑥ 통합시각증강시스템(IVAS)을 사용한 공습, ⑦ 탑재된 AI 기

49) Andrew Feickert, "The Army's Project Convergence," *Congressional Research Service #IF11654*, June 21 2022, p. 1.
https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11654 (2 June 2022)

반 공격(a mounted AI-enabled) 등[50]

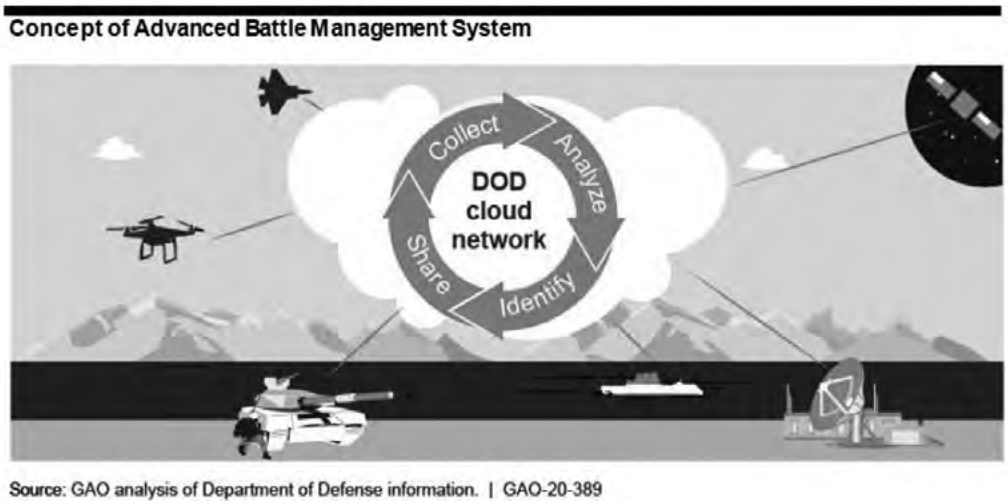
2022년 가을로 예정된 PC22에서 미 육군은 호주, 캐나다, 뉴질랜드 및 영국과 같은 동맹국·우방국들도 포함시킬 계획이다. 이번에는 PC를 합동태스크포스(CJTF) 수준으로 확장하고 더 많은 기술·자산을 전장에서 시험할 것이다. 목표는 경쟁에서 갈등으로 전환되는 과정, 그리고 다시 분쟁에서 경쟁수준으로 복귀하는 과정을 연습할 것이다. CJTF(군단 및 사단 수준) 외에도 PC22에 MDTF, 다수의 여단전투팀(BCT), 동맹국·우방국의 임무명령 요소 등을 포함할 계획이다. 2개의 전투사령부(유럽사령부 및 인도·태평양사령부)에서 진행될 시나리오의 목표는 다음과 같다. △ 통합 대공·미사일방어 네트워크 구축, △ A2/AD 무력화, △ 잠재적 적대국보다 상대적으로 유리한 위치를 차지하기 위한 방안 검토, △ 복잡한 대규모 공격을 수행하는 적 능력을 무력화하기 위해 기존 및 신규 시스템을 평가, △ 합동군 및 연합군으로서, 응집력 있게 싸우는(fight coherently) 정책 검토, △ 대규모 전투작전이 진행되는 동안, 광범위하게 분산되고 경쟁이 치열한 지역에서 예측물류를 통한 지속지원 가능성 검토 등.[51]

(3) 미 공군의 Advanced Battle Management System(ABMS)

첨단전장관리시스템(ABMS)의 등장은 JADC2 구축을 위한 펜타곤의 광범위한 노력을 지원하려는 미 공군의 '솔루션'으로 시작되었다. JADC2의 궁극적 목표는 모든 미군 병종(service), 나아가 미국과 동맹국의 군대가 모든 전투영역에서 군사작전을 수행토록 하는 것이다. 당초 미 공군은 ABMS를 기존 AWACS와 JSTARS를 대체하는 차세대 플랫폼으로 구상했다. 그러나 2018년 미 국방전략서(NDS)는 중국·러시아와의 충돌에 대비하여 다음과 같은 능력이 요구된다고 명시했다. △ 적대국의 항공·미사일 방어망 내부의 다양한 목표물을 공격할 수 있는 능력, △ 근접전투의 치사율을 향상시키는 능력, △ 육·해·공·우주에서 공격받는 동안, 모든 영역에서 군사력을 배치·운영 및 생존할 수 잇는 능력 등. 이에 따라 미 공군은 상기의 기대치에 비추어 ABMS 요구사항을 재평가한 결과, ABMS가 AWACS/JSTARS 대체를 훨씬 넘어서는 차원의 구상이 필요하다는 결론에 도달했다.[52]

50) Ibid, pp. 1-2.
51) Ibid.
52) Marie A. Mak "Action Is Needed to Provide Clarity and Mitigate Risks of the Air Force's Planned Advanced Battle Management System," *GAO-20-389*, 14 April 2020. https://www.gao.gov/assets/710/707995.pdf

〈그림 14〉 ABMS의 개념



다음으로 ABMS의 개념이다. 미 공군의 ABMS는 항공기, 드론, 함정 및 기타 무기체계의 센서를 연결하는 네트워크를 구축하여, 모든 영역에 걸친 위협에 대하여 '실시간 작전상황도(real-time operational picture)'를 제공하려는 것이다. 그 핵심은 클라우드 환경과 새로운 통신방법을 사용하여, 공군·우주군이 보다 신속한 의사결정을 내릴 수 있도록 인공지능 기반의 간단없는(seamless) 데이터 공유(보다 구체적으로 수집·분석·식별·공유) 체계를 구축하는 것이다.

이를 위해 공군은 ABMS를 사물 인터넷(IoT)으로 만들기 위해 노력 중이다. 이렇게 되면 센서와 C2 시스템의 상호 분리(disaggregation)가 가능해지는데, 이는 전통적인 공군의 업무·작전 수행방식과는 정반대이다. 한마디로 ABMS는 전투작전을 위한 DOD의 의사결정 프로세스 현대화에 초점을 맞춘 JADC2 구상에 대한 공군의 기여를 의미한다. 원래 ABMS는 공중작전 지휘를 위한 E-3 AWACS를 대체할 목적으로 구상되었지만, 시간이 지남에 따라 훨씬 광범위한 영역으로 확장되었다. 2021년 5월 미 공군참모총장(David Allvin)은 "ABMS가 정확히 무엇인가? 소프트웨어? 하드웨어? 인프라? 정책?"이라는 질문에 "모두 예스"라고 답변했다.[53] 이런 답변은 ABMS의 범위와 한계를 둘러싸고 미 의회와 공군 내부에서 적지 않은 논란을 일으켰다.

ABMS의 진전 상황으로, 미 공군은 궁극적으로 배치되기를 희망하는 새로운 C2 능력을

53) John R. Hoehn, "Advanced Battle Management System (ABMS)," *Congressional Research Service*, 15 February 2022, p. 1.
https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11866

시연하기 위해 지금까지 5회에 걸쳐 '온 램프(on-ramp: OR)'의 행사를 수행했다. OR은 미 공군이 '시연(demonstration)'을 의미하는데 사용하는 용어다. 1차 OR(2019년 12월)에서 미 공군은 육군 레이더와 해군 구축함에서 수집된 데이터를 F-22 및 F-35 전투기로 전송할 수 있는 능력을 보여주었다. 또한 위성추적을 위해 우주기반·지상기반 센서를 결합한 클라우드 환경인 우주군의 UDL(Unified Data Library)을 시연했다. 2차 OR(2020년 9월)은 극초음속 미사일을 방어수단으로 사용하여 미국으로 날아드는 모의 순항미사일을 탐지·격파하는 모습을 시연했다. 이로써 "우주에서 미국 작전을 방해하려는 노력을 탐지 및 무력화하는 능력을 입증"했다. 3차 OR(2020년 9월)에서는 KC-46 급유기를 사용하여 구형 4세대 전투기의 데이터를 F-22 같은 신형 5세대 항공기로 중계함으로써 전술 C2를 수행하는 능력을 시연했다. 유럽에서 실시된 4차 OR(2021년 2월)에서는 네덜란드·폴란드·영국 같은 동맹국들이 동참했다. 특히 AGM-158 JASSM(Joint Air-to-Surface Standoff Missile)을 발사하는 F-15E 항공기로 장거리 공격 임무를 수행할 수 있는 미국과 동맹국의 능력, 공군기지 방어를 위해 미국과 동맹국의 F-35를 동시에 활용하는 능력 등이 테스트되었다. 태평양에서 실시하려던 5차 OR(2021년 봄)은 예산 제약으로 행사 자체가 취소되었다.[54]

(4) 미 해군의 Project Overmatch(PO)

2020년 미 해군은 JADC2 개념을 구현하기 위한 Project Overmatch 사업을 시작한다고 발표하였다. 미 해군은 이 사업을 통해 육군·공군 자산을 함정과 연결하여 네트워크와 플랫폼 전반에 걸쳐 정보를 원활하게 전송하기 위한 JJ '해군 작전 아키텍처'를 구축할 계획이다. 이를 통하여 함대 전체에 걸친 네트워크 능력을 향상시켜 실시간 의사결정을 지원하겠다는 것이다. 또한, 미 해군은 이 아키텍처를 기반으로 인공지능 기술과 유무인 복합팀을 활용한 분산해양작전(Distributed Maritime Operations)을 수행할 예정이다. PO는 원자력이나 이지스 체계의 개발에 들였던 미 해군의 노력과 유사한 공학 및 개발 접근법을 취할 것이며 특히 네트워크, 인프라, 데이터 아키텍처 도구 등의 개발 필요성을 강조하였다. 이와 더불어 함정과 항공기를 포함한 무인체계를 '해군 작전 아키텍처'에 포함할 계획이며, JADC2 의 지원을 위해 비표준화된 네트워크 기술을 제외하고 상호운용성 향상에 기여할 예정이다. 2021년 미 해군은 Project Overmatch 사업이 시작된 이래 나선형 개발 방식으로 3차 개발을 완료하였으며, 2022년 말이나 2023년 초에는 항모전단으로 실험을 확대할 것으로 예상한다고 밝혔다.[55]

54) Ibid, pp. 1-2.

55) 윤웅직·심승배, "미군의 합동전영역지휘통제(JADC2) 전략의 주요 내용과 시사점," 「국방논단」, 제1881호, 2022.1.9.
https://www.kida.re.kr/images/skin/doc.html?fn=f10d20dd78bd9a8f0af1d97b653c1fa6&rs=/images/convert

2. 중국의 다영역작전('지능화 전쟁'을 중심으로)

가 중국의 '지능화 전쟁' 전략에 대한 미국의 평가

미 국방부가 2021년 11월 의회에 제출한 「중국 군사력 보고서」에 의하면, 중국은 오랫동안 미국의 경쟁자로 간주하였고, 강대국 경쟁과 적대적 체제의 충돌을 전략경쟁의 특징으로 규정했다. 중국은 경제·외교·군사·기술적 힘의 결합으로 미국이 주도하는 안정적·개방적 국제체제에 지속적으로 도전할 수 있는 능력을 가진 유일한 경쟁자이다. 2017년 시진핑은 19차 당대회 연설에서 2가지 인민해방군(PLA)의 현대화 목표를 제시했다. 2035년까지 PLA 현대화를 "기본적으로 완료"하고, 2049년까지 PLA를 "세계 굴지(world class)"의 군대로 전환하라는 것이다. 여기에는 PLA가 기존의 지상·해상·공중에 추가하여 점점 더 정교해지는 우주와 사이버공간를 포함한 전 역역에서 장거리 정밀 합동 타격을 수행할 수 있는 능력을 개발하고 핵 전력의 대규모 확장을 가속화하는 것 등이 포함된다. 2020년, 중국 공산당(CCP)은 2027년까지 완성해야 할 PLA 현대화에 관한 이정표를 발표했다. 핵심은 PLA의 능력을 '지능화 전쟁(intelligentized warfare)'을 위한 시스템으로 네트워크화하는 것이다.[56]

중국의 전략은 2049년까지 '중화민족의 위대한 부흥'을 달성하여 미국의 세계적 영향력과 세력에 필적하거나 능가하고 인도·태평양 지역에서 미국 동맹 및 안보 파트너십을 대체하여, 국제질서를 중국식 권위주의 체제와 국가이익에 보다 유리하도록 수정하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 코로나19 팬데믹으로 인한 어려움에도 불구하고 경제성장 안정화와 국방력 강화로 국제 문제에서 보다 적극적인 역할을 하고 있다. 국제질서에 대한 수정주의적 야망은 국가전략의 목표와 CCP의 정치적 통제체제에서 비롯된다. 2019년부터 중국은 군대가 외교정책 수행의 지원에서 보다 적극적은 역할을 수행해야 함을 인식하고, 군대에 부여하는 역할을 글로벌 차원으로 확대시켜 나가고 있다. 2020년 11월, 중국은 CCP가 설정한 "기계화의 전반적 달성(generally achieve mechanization)"을 위한 현대화 이정표를 PLA가 달성했다고 밝혔다. '기계화'의 목표는 무기·장비 현대화 및 네트워크화로, '정보화(informatized)' 및 '지능화' 전쟁에 적합한 첨단기술을 활용하는 것이다. 이와 관련하여 중국은 4차 산업혁명과 관련된 기술을 지배하려고 한다. 이는 PLA의 야심찬 현대화 노력과 '지능화' 전쟁을 수행할 수 있는 '세계 굴지'의 군대가 되려는 목표를 직접적으로 지원

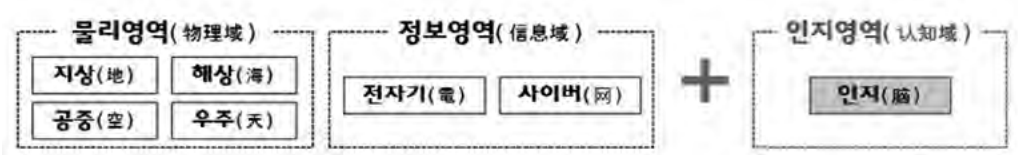
56) US Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China: A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000," 3 November 2021, p. II.
https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF

한다. 이에 따라 중국은 AI, 자율 시스템, 첨단 컴퓨팅, 양자정보학(quantum information sciences), 생명공학, 첨단 재료·제조와 같은 상당한 군사적 잠재력을 지닌 핵심 기술에서 주도권을 노리고 있다.[57]

나. 중국 군사혁신의 배경과 전략: '지능화군' 건설

중국의 군사혁신은 AI를 필두로 하는 첨단 정보통신기술(ICT) 진보가 견인하게 될 전장의 변화에 대응할 수 있는 과학기술군, 즉 지능화군을 건설하는 것다. 중국의 군사혁신은 현재의 군사력만으로는 우세한 적과 새로운 작전환경에 대응하기 어렵다는 자각에서 출발한다. 일례로 중국은 1991년 걸프전, 1995년 제3차 대만해협위기, 1999년 코소보 전쟁 등에서, 정보기술 중심으로 재편된 미군의 압도적 군사력과 높은 수준의 군사과학기술을 충격 속에서 목격했다. 중국은 단순한 '기계화'의 달성 만으로 미국과의 격차를 해소할 수 없으며, 드라마틱한 변신이 없으면 자국의 안보를 보장할 수 없다는 심각한 위기의식을 느꼈다. 최근 중국의 국방백서는 "국제 전략구조가 본질적으로 변화"하고 있다면서, 새로운 기술혁명과 산업혁명을 촉발하는 AI, 양자정보, 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅, IoT 등 첨단 과학기술이 군사분야로 전이되는 현상이 가속화되면서 국제 군사경쟁의 구도에 나타나는 역사적인 변화와 증대되는 대외적 안보위기에 대한 우려를 나타냈다. 무엇보다 중국은 미래에 직면하게 될 새로운 전쟁 양상을 지능화전쟁으로 상정한다. 시진핑을 비롯한 중국군 지도부는 지능화전의 특징을 △ 전쟁영역의 확장, △ 무형적 대결의 일반화, △ 전투수단과 주체의 변화, △ 전승의 매커니즘 변화 등의 요소로 인식하고 있다. 중국은 미래전의 무대가 〈그림 15〉와 같이 3개 영역, 7대 공간으로 구성될 것으로 전망한다.[58] 상기 배경에서 중국은 미래의 '첨단기술전쟁' 또는 '정보화전쟁'에 부합되는 '지능화군' 건설에 박차를 가하고 있다.

〈그림 15〉 미래의 전쟁 영역



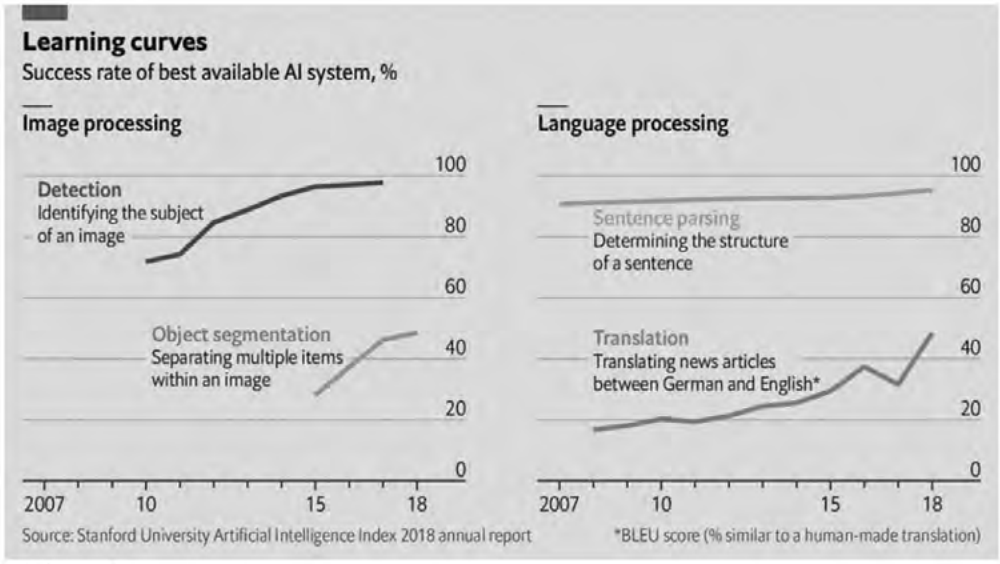
출처: 나호영·최근대, "인공지능에 기반한 중국의 군사혁신: 지능화군 건설을 중심으로," 「한국군사학논총」, 제76집 (2020.10월), p. 97.

57) Ibid, pp. 6-11.
58) 나호영·최근대, "인공지능에 기반한 중국의 군사혁신: 지능화군 건설을 중심으로," 「한국군사학논총」, 제76집 (2020.10월), pp. 96-98.

다. 군사지능화의 일반적 담론

헨리 키신저와 에릭 슈미트 등이 공저한 『AI의 시대와 인간 본성』은 AI가 의료·경제·지정학·법률·도시개발·거버넌스·저널리즘·군대, 생명과학 등, 인간의 모든 영역에 미치는 광범위한 잠재력을 탐구했다.[59] 펜실베이니아대학의 연구 결과에 의하면, AI 기반의 딥러닝(deep learning)은 번역(language processing), 개체인식(image processing) 및 게임 플레이 등 다방면에서 매우 능숙하다는 것이 발견되었다.[60] 동 연구는 AI를 내연기관이나 전기에 비유하며, 이것이 군사분야에 적용될 수 있는 3가지 사례를 제시했다. △ 인간의 감독 없이 기계가 자율적으로 행동하도록 허용, △ 방대한 분량의 데이터를 처리 및 해석, △ 전쟁의 지휘통제 및 수행을 지원 등이 그것이다.

〈그림 16〉 AI의 학습곡선 (%는 해당 분야에서의 성공비율)



키신저는 『AI의 시대와 인간 본성』에서 AI 기술이 군사적 전용이 가능하고, 복제·전파가 용이하고, 엄청난 파괴력을 갖고 있다는 점에 주목했다. AI 이전에 3가지 조건을 모두 충족하는 군사기술은 없었다. 키신저는 AI의 이러한 특수성으로 인해 일단 군사적 용도의 AI 기술에 대한 경쟁적 개발이 시작되면 그 속도와 규모를 쉽게 통제할 수 없을 것이라고 경고했

59) Henry A Kissinger, Eric Schmidt and Daniel Huttenlocher, *The Age of A.I. and Our Human Nature* (Boston, MA: Little Brown and Co, 2021).

60) EdItorial Board, "Artificial Intelligence Is Changing Every Aspect Of War," *Economist*, 7 September 2019.

다. 특히 그는 군사작전 수행에서 인간의 의사결정과 개입을 배제하는 자율살상무기의 개발을 우려한다. 적대국이 자율살상무기를 개발해 실전 배치한다면 도덕적·윤리적 우려에도 불구하고 결국 비슷한 무기체계를 도입하는 수밖에 없다. 경우에 따라서는 개발 과정에서 발견되지 않은 치명적 오류로 인해 자율살상 AI 프로그램이 인간의 승인을 받지 않고 핵무기 선제공격을 감행할 수도 있는 극단적인 시나리오도 배제할 수 없다.[61]

전문가들은 AI를 포함하여, 로봇공학, 드론, 양자 컴퓨팅, 3D 프린팅, 생명공학 등의 신기술 분야가 인간 지배구조와 상업, 지정학, 나아가 군사분야에 광범위한 잠재력을 갖고 있다는 점에 주목한다. 2016년 1월 클라우스 슈밥(Klaus Schwab) 세계경제포럼(WEF) 의장은 '4차 산업혁명(The 4th Industrial Revolution)'을 공식적으로 언급하여 이를 계기로 '4차 산업혁명'이란 신조어가 등장했다. 2016년 WEF에서 슈밥은 4차 산업혁명 시대의 기술혁신이 전쟁과 안보의 본질을 근본적으로 변화시킬 수 있다고 말했다. AI 기술은 정보화 전쟁에서 무인화, 자율화, 지능화를 특징으로 하는 '지능화 전쟁'의 부상을 예고한다.[62]

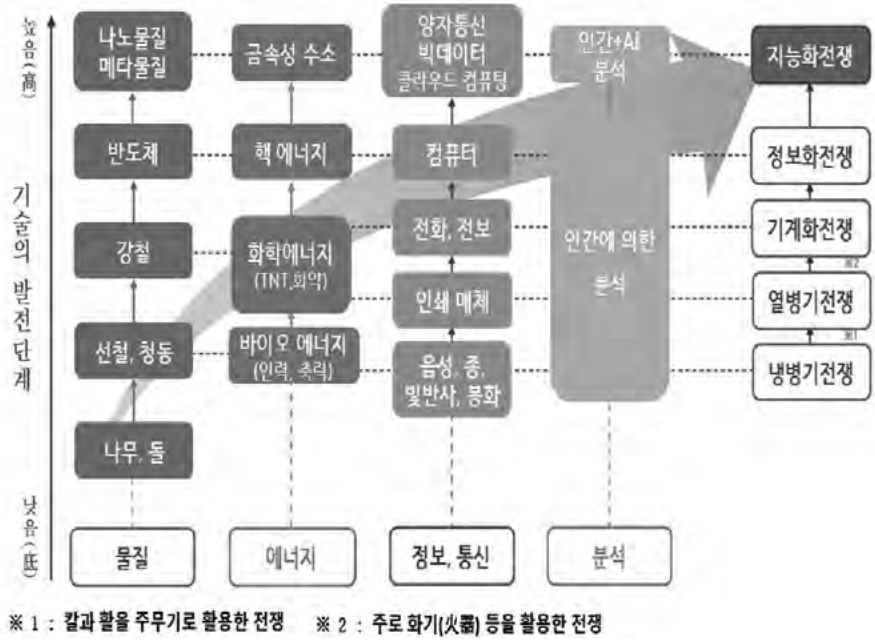
AI 관련 기술이 발전함에 따라 군사적인 활용에 대한 각국의 관심이 고조되는 가운데, 시진핑은 2017년 19차 당대회 보고에서 '군사지능화(軍事智能化)'를 강조하며, "군사지능화 발전을 가속화하고, 네트워크정보체제 기반의 연합(합동)작전능력 및 전역작전능력을 제고하여 효율적으로 태세를 조성, 위기관리통제·전쟁억제·전쟁승리를 달성할 것"을 강조했다. 2017년 중국의 「차세대 인공지능 발전 규획」에서도 AI 기술은 지휘결심, 군사 시뮬레이션, 국방장비 등에 강력한 버팀목 역할을 담당하게 될 것이라고 밝혔다. 중국 국방부가 매년 개최는 향산포럼(香山論檀)에서도 AI 관련 주제가 등장했다. 일례로 2019년에는 "인공지능과 미래전쟁"라는 주제가 조별 회의주제로 등장한 것을 계기로 AI의 군사적 활용에 대한 담론이 형성되기 시작하였다. 2019년 중국의 『국방백서』는 "정보기술을 핵심으로 한 최첨단 군사기술이 나날이 새로워지고 있고, 무기장비의 원거리정밀화·지능화·스텔스화·무인화 추세가 더욱 명확"해졌다며, 이로써 "지능화전쟁의 단초가 등장"했다고 밝혔다. (〈그림 17〉)[63]

중국이 생각하고 있는 지능화전쟁은 정보화전쟁의 새로운 고급단계이다. 즉, 지능화전쟁은 정보화전쟁의 새로운 전쟁형태이고, 지능화전쟁의 기초는 AI 기술을 기반으로 하는 무인화 자율작전이다. 또한 지능화전쟁은 물리영역(지상, 해상, 공중, 우주, 전자기, 사이버)과 인지영역에서 진행되는 고도의 정보화 전쟁으로, 본질적으로는 정보화전쟁 범주에 해당된다고 본다. PLA가 생각하는 지능화전쟁의 특징은 2가지다. 첫째, 지능화전쟁과 기존 전쟁형태와의 연속성이다. 전쟁은 정치의 연속이라는 전쟁의 본질은 불변이고, 패권주의와 권력

61) 전희상, "AI 군사기술이 만들 위험한 세계, 대비하고 있습니까," 「경향신문」, 2022.3.4.
62) 차정미, "미래전쟁과 군사-기술의 연대: 인공지능의 군사화와 민군융합," 「국제전략」, 제5호, 2021.11.11.
63) 양정학, "중국의 인공지능(AI) 정책과 군사현대화에 관한 연구," 「한일군사문화연구」, 통권 제31호(2021), pp. 137-138.

정치 같은 전쟁의 근원들도 불변이다. 즉, "강승약패, 우승렬태(强勝弱敗, 優勝劣汰)"라는 전쟁 기본규칙과 인간이 전쟁승부의 결정적 요인이라는 전쟁규칙 역시 불변이다. 둘째, 지능화전쟁과 기존 전쟁형태와의 차별성이다. 전쟁형태가 복잡화·다양화 됨에 따라 정보화전쟁에서 지능화전쟁으로 급격히 전환 중이다. 이와 관련, "디지털화+네트워크화"의 초급단계에서 "지능화+유인화(類人化)"의 고급단계로 급변하고 있다고 본다.

〈그림 17〉 중국이 주장하는 '지능화전쟁'의 등장 과정



출처: 양정학, "중국의 인공지능(AI) 정책과 군사현대화에 관한 연구," 「한일군사문화연구」, 통권 제31호 (2021), p. 139.

라. 지능화전쟁, 지능화작전 및 지능화군대(126)

지능화전쟁'과 관련하여 일군(一群)의 중국 교수들은 이를 AI 기술에 기반한 전쟁으로 기존의 정보화전쟁(信息化故爭, informationized warfare)이 고도로 발전한 전쟁으로 규정한다. 이들에 의하면, 지능화전쟁은 새로운 지능화 네트워크 정보시스템에 기초하여, 지능화 무기체계와 상응하는 작전방법을 구사하여, 육·해·공·우주·전사·사이버·인지 영역에서 수행하는 '일체화전쟁(一体化故爭)'이다. 이들은 향후 지능화전쟁이 다음과 같이 3단계로 발

전할 것으로 예상한다. 첫째, 초급단계(2020년 이전). 이 단계는 무기장비의 지능화, 지휘자동화, 작전의 시스템화(体系化)가 특징이며, AI 기술은 주로 무기장비 영역에서 활용될 것이다. 기존의 무기장비를 대체하게 될 신형장비들은 대대적으로 AI 기술을 활용할 것이다. 둘째, 중급단계(2021년~2030년 이전). 이 단계에서는 무기장비의 자율화, 전장의 무인화, 역량의 융합화(力量融合化), 인간과 기계의 협동화가 특징이다. AI는 공격과 방어 시스템이 전면적으로 통합되고 전쟁은 점차 지능화 방향으로 나아갈 것이다. 셋째, 고급단계(2031년~2045년 이전). 이 단계에서는 모든 정보 자원 요소에 대한 지능화 관리와 제어를 실현하고, 육·해·공·우주·사이버·전자공간 등 다양한 작전역량과 정찰·지휘·타격 같은 작전요소(作战要素) 사이에 높은 수준의 협동이 실현될 것이다.[64]

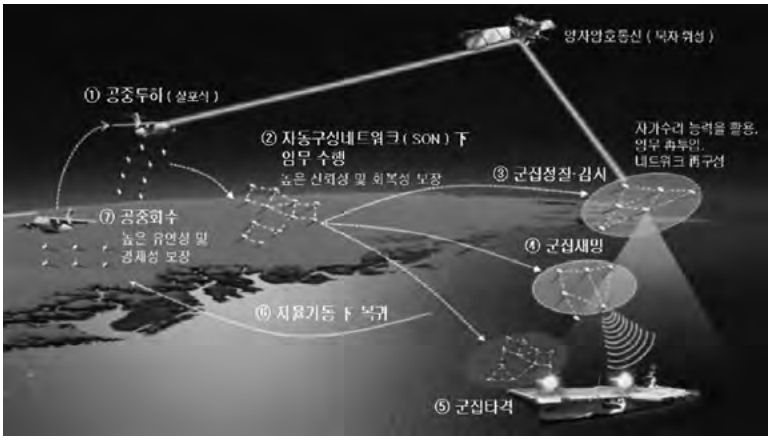
다음으로 '지능화작전'이다. PLA는 지능화작전의 특징이 다음과 같이 나타날 것으로 예상한다. 첫째, '제지권(制智權)' 장악 시도. 제지권은 전쟁 승리의 주도권 장악을 위한 미래 지능화작전의 중심이 될 것이다. 제지권이란 인간의 지력공간(智力空間, intellectual space)상의 투쟁과 대항에 관한 것으로, 제해권·제공권 등 다른 공간의 제권(制權)에 승수효과를 유발할 수 있다. 인간-기계지능의 조합이 전장에서 상대방의 인지과정을 간섭·통제하여 제지권 장악에 기여할 수 있다. 둘째, 무기장비의 자율화. 지능자율무기는 고도의 계산력과 알고리즘을 이용해 정찰·기동·타격·방호 등의 지능화작전에서 실제 상황의 데이터를 이해·인지하고, 배후의 특징·모델을 발견하여, 사전에 설계한 상황에 대응할 수 있다. 셋째, 작전공간의 전차원화. 지능화작전은 지상·해상·공중·우주 등 물리공간과 인지·사이버 공간 전반의 스펙트럼에서 진행된다. 넷째, 교전방식의 무인화. 무인작전은 인간이 주도하고 다양한 인간-기계 결합방식을 통해 실전 상황에서 인간이 기계에게 일정한 자율행동의 권한을 부여하는 방식이다. 인간-기계의 협동방식은 비자율화(human-in-the loop), 半자율화(human-on-the-loop), 완전자율화(human-out-of-the-loop) 등의 3가지로 구분될 수 있다. 다섯째, 지휘결정의 초뇌화(超腦化). 작전공간의 다차원화, 작전역량의 다원화, 작전양식의 다양화, 작전템포의 가속화로 지휘관은 갈수록 작전지휘시 지능 부족의 어려움에 직면한다. 이에 따라 빅데이터 기반의 인간-기계 협력을 기본방식으로 하는 의사결정 모델이 형성되고 있다. 기계 중심의 초뇌화는 피로·망각·감정이 없고 속도·정확성이 높다는 장점이 있다. 끝으로, 전장지원 클라우드컴퓨팅 시스템. 미래 전장의 각 층위에는 다양한 규모의 작전자원 클라우드컴퓨팅 시스템이 배비(配備)되고 전장에 분포하는 인력·장비·자원 등 각종 실체는 사물인터넷의 단말 기능을 수행할 것이다.[65]

64) Ibid, pp. 85-86.
65) Ibid, 86-88.

마. 지능화군 건설을 위한 추진 동향

중국군은 지능화전이라는 미래 전쟁양상과 첨단기술로 무장된 미국에 대한 위협 인식을 기반으로 지능화군 건설을 목표로 하는 군사혁신을 추진하고 있다. 이는 정부 차원의 적극적인 정책적 지원과 자국의 진보된 과학기술 역량을 바탕으로 점차 현실화되어가고 있다. 지능화군 건설을 위한 중국군의 추진 동향을 다음 몇 가지 형태로 나타난다. 첫째, 지휘통제의 패러다임 전환. 오늘날 중국군은 정보화 시대의 기술 진보만으로는 지휘역량 부족 문제를 해소하기 어려울 것으로 보고 있으며, 미래 지능화 기술의 진보에서 그 해답을 모색하고 있다. 상기 맥락에서 시진핑은 제19차 당대회 연설에서 "군사지능화의 발전 도모와 네트워크 정보 시스템을 기반으로 하는 연합작전·전역작전 능력의 향상"을 촉구했다. 이런 기조하에 중국군은 지능화 기술에 기반한 차세대 지휘통제체계 구축에 착수했다. 이들은 전장 리듬이 극단적으로 빨라지고 전장정보가 폭발적으로 증대됨에 따라, 인간의 의사결정 속도가 전장 리듬을 따라가지 못하게 되어 'OODA 루프'로 불리는 의사결정 주기에서 병목현상이 발생할 것으로 예상하기 때문이다. AI의 출현은 이런 문제를 해결할 수 있는 기회가 될 수 있다. 중국군은 이를 AI-C4ISR를 결합하여 정보의 수집·유통·분석의 속도를 획기적으로 향상시키는 '지휘통제의 자동화'를 우선로 추진하고, 의사결정의 일부를 AI에 위임하거나 인간 지능과 융합하는 '지휘통제의 지능화(指揮智能化)' 달성에 중점을 두고 있다.[66]

〈그림 18〉군집로봇을 활용한 對항공모함 전투체계



출처: 나호영·최근대, "인공지능에 기반한 중국의 군사혁신: 지능화군 건설을 중심으로," 「한국군사학논총」, 제76집 (2020.10월), p. 106.

66) 나호영·최근대, 2020, pp. 103-104.

둘째, 지능화 작전개념의 발전. 중국군은 인공지능을 활용하여 전투력과 억제력을 높이는 새로운 개념과 능력을 적극적으로 발굴·실험하고 있으며, 국방 관련 연구자·전략가들은 '지능화 작전'에 대한 개념과 이론을 개발하여 새로운 전승의 메커니즘을 모색하고 있다. 지능화 작전개념의 개발은 초기 단계에 있으나, 물리적 충돌에서의 승리보다는 무형적 대결에서 승리하기 위한 개념과 방법론에 초점을 맞추고 있다. 일례로, 전장정보와 상황인식에서 적보다 결정적 우위를 달성함으로써 '인지대결(認知對抗)'에서 승리하는 것이 지능화 작전의 핵심 개념으로 제시되고 있다. 이런 측면에서 지능화 작전이란 지상·해상·공중 등 물리적 영역을 강조하는 전통적 전쟁 개념을 대체하여 "인지적 대립의 속도와 질에 기초하여 적의 인지를 손상·방해"함으로써 전장에 대한 적의 인식과 이해를 공격하고, 나아가 '인지적 주도권'을 장악하기 위한 군사작전으로 보고 있다. 특히, 전술적 수준에서는 무인전투의 양상이 고도화되는 미래 전장의 특성에 맞추어 AI 기반의 무인로봇군(群)에 의한 작전수행 개념인 '자주군집소모전(自主集群消耗戰)' 개념이 제시되고 있다. 이는 <그림 18>에서 보듯, 저비용·다수의 자율로봇 군집체계를 분산형·소모형으로 운용하여 항공모함, 전투기 등의 고비용·고가치 표적을 제압하는 방식이다. 그 밖에도 자율체계가 휴면상태로 매복하다가 필요시 적의 핵심노드나 전력에 대한 기습적 은밀타격을 수행하는 '자주잠복기습전(自主潛伏突襲戰),' 고도의 자율체계로 구성된 예비대가 전장상황을 스스로 분석하여 자유로이 전역(theater)을 초월하여 군사력을 투사하는 '자주초역기동전(自主跨域机动战)' 등, 미래전 양상에 적합한 다양한 형태의 작전개념이 논의되고 있다.[67]

셋째, 핵심 및 첨단기술 연구개발 강화. 중국은 군사지능화를 위한 첨단기술 개발을 국가 중점사업으로 추진하고 있다. 먼저 중앙군사위원회는 각 군종(軍種, service)에 공통 적용이 가능하고, 민·군겸용의 군사지능화 기술, 즉 지휘통제, 상황인식, 자율제어, 군집로봇, 정보수집, 처리, 인지·심리전, 사이버·전자전, 지속지원, 교육훈련 등의 연구개발을 총괄하고 있다. 각 병종은 저마다의 특색에 부합되는 지능화 전력의 구상 및 연구개발을 진행하고 있다. 우선 육군은 장비부 주도하에 '지상 무인시스템 전문가그룹'을 운용하면서 2014년 이후 기동장비에 대한 '장애물 극복대회(跨越险阻)'를 개최하여 각 산(産), 학(學), 연(研) 연구기관 대상 우수장비 개발을 독려하는 계기로 활용함과 동시에 성능평가와 전력화 가능성을 검증하는 사업을 추진하고 있다. 해군은 외부기관과의 협력을 통해 무인 수상정과 잠수함 연구에 집중하고 있다. 공군은 다양한 형태의 자율성을 갖춘 무인기에 대한 연구개발을 중점적으로 추진하 고 있다. 로켓군은 자율형 원격탐지, 정밀 표적인식, 미사일의 자율항법 기술 등의 연구개발에 초점을 맞추고 있다. 전략지원부대는 중국군의 '인지우세권' 달성을 위한 핵심전력으로, 우주·사이버·전자·심리전 수행을 위한 다방면의 지능화 기술을

67) Ibid, pp. 105-107.

연구하고 있다. 민간에서는 2016년부터 인간의 인지과정을 모델화하는 '뇌 프로젝트(脑计划)'를 진행하고 있다.[68]

넷째, 군민융합 심화. 군의 역량을 활용하는 지능화 기술의 기초 및 응용분야 연구와 더불어 군사지능화를 달성하기 위한 핵심은 '군민융합(军民融合)'이다. 이는 중국의 대외 기술 의존도를 감소시키고, 첨단 과학기술의 경쟁력을 향상시켜 군사력 강화와 경제적 성과를 함께 달성하려는 중국식 국방-경제 병진노선이다. 1956년 마오쩌둥이 '군민양용(軍民兩用)'의 기치 하에 국방기술·민간기술의 협력관계를 강조한 이래, 역대 지도자들은 국방기술 우선 발전전략의 핵심축으로, 민군 기술협력·융합을 지속적으로 추진해 왔다. 2015년 시진핑은 군민융합을 강군건설의 핵심동력으로 인식하여 국가전략으로 격상시켰다. 2017년에는 시진핑을 위원장으로 하는 중앙군민융합발전위원회(中央军民融合发展委员会)를 설립하면서 군민융합 체계는 더욱 제도화되었다. 국방기술과 민간기술의 경계가 모호한 4차 산업혁명 기술의 특성상 민간신흥기술의 군사화 현상은 점차 심화될 것으로 보인다.[69]

3. 한국군에의 시사점

첫째, 동맹의 중요성이다. 미국이 추진하는 MDO와 JADC2의 출발점은 미국과 중국·러시아와의 강대국 경쟁이다. 코로나 팬데믹과 러시아의 우크라이나 무력침략 이후 그 양상이 더욱 악화되고 있다. MDO와 JADC2를 관통하는 키워드는 특히 중국이 구축하고 있는 A2/AD이다. A2/AD의 궁극적 목표는 서태평양 일대로부터 미국의 군사력을 하와이를 연하는 소위 제3 도련선 너머로 축출하는 것이다. 이는 중국이 동아시아 지역에서 패권국으로 등극하게 될 것임을 의미한다. 공동의 위협에 대응해야 하는 동맹국 입장에서 미·중 패권경쟁은 우리 안보에 직접적 영향을 미치는 사활적 이슈다. 한국군은 우리의 유일한 동맹국인 미국의 군사이론이나 군사교리에 기초하여 지금까지 발전해 왔다. 미군은 새로운 형태의 전쟁(중국의 회색지대, 러시아의 하이브리드 전략 등)에 대비하여 MDO와 JADC2 개념에 부합되는 군사적 역량의 구축에 박차를 가하고 있다. 그러므로 한·미 양국이 지금까지 무기·장비·물자의 상호운용성과 군사작전 수행개념을 공유해 온 점을 고려할 때, 우리도 미국의 군사작전 개념을 신속하게 수용하여 한국적 상황에 부합되도록 적용하는 동시에, 한·미 연합훈련 등을 계기로 새로운 작전개념의 변화를 체험해야 한다. NATO군도 미군과의 MDO 추진과 관련하여 "상당한 능력 격차"를 우려한다. 한·미 연합방위 태세의 측면에서 한·미 양

68) Ibid, pp. 107-109.
69) Ibid, pp. 110-111.

국군 간 과도한 격차가 발생하지 않도록 우리의 군사력 증강 방향 및 속도를 재평가해야 한다. 이런 배경에서, 최근 라캐머라(Paul Joseph LaCamera) 주한미군사령관 겸 연합사령관이 북한을 지목하여 "한국뿐 아니라 역내 우방국·동맹국과 미 본토를 위협하는 능력을 계속 확장"시키고 있다면서, "양자관계에 집중한 한·미동맹을 다영역 환경에서 작전을 수행할 수 있는 동맹으로 탈바꿈"할 것을 주문한 대목에 주목해야 할 것이다.[70]

둘째, '전쟁의 미래'와 '미래의 전쟁'에 동시 대비해야 할 당위성이다. 전자는 전쟁수행방식 자체의 미래, 다시 말해서 군사기술의 변화에 따라 나타나는 전쟁양상(warfare)의 변화인 반면, 후자는 정치적 환경의 변화에 따라 전쟁(war)의 목적과 전략·전술이 달라지는 현상을 말한다.[71] 현재 한국군은 전쟁의 형태와 전쟁 양상이 달라질 수 있는 '전쟁의 미래', 그리고 위협의 주체와 성격이 달라지면서 전쟁의 정치적 목적이 변화하는 '미래의 전쟁' 모두의 변화에 직면해 있다.[72] 이는 4차 산업혁명의 상징으로 떠오른 인공지능, 기계학습, 퀀텀 컴퓨팅, 빅데이터, 3차원 프린팅, 드론, 로봇공학 같은 군사기술적 측면이라는 '나무'에 집착하여, 새로운 정치·군사·경제적 변화에 따라 나타나는 새로운 전쟁의 양상이라는 '숲'을 놓치는 과오를 경계해야 한다는 의미다.

셋째, 모자이크 전략의 유용성이다. 우크라이나 전쟁은 모자이크전과 관련하여 흥미로운 통찰력을 제시했다. 모자이크전의 핵심은 다양한 전략의 창의적 경합으로 적의 의지를 분쇄하고 아군의 우위를 확장해 나가는 것이다. 러시아군은 군사혁신의 성공에 대한 자신감을 바탕으로 BTG(대대전술단) 방식을 구사했다. 사단·여단이 아닌 대대급의 소규모 독립전투단을 편성하여 속도와 충격효과를 극대화하겠다는 것이다. 하지만 이는 전면전이 아닌 국지분쟁에 최적화된 부대이다. 그러나 BTG는 정비·보급, 전투원의 비균질성 등의 문제 외에도 '연결성(connectivity)'의 결함을 드러냈다. 연결성은 모자이크전의 핵심이다. 연결성이 차단된 러시아군은 공중전력과 지상전력의 합동 능력도 보여주지 못했다. 이로 인해 침공 개시 후 1개월도 안되어 때이른 공세종말점을 맞았다. 반면 우크라이나군은 모자이크전 측면에서 우월한 모습을 보였다. 정규군은 상대적으로 불리한 전력이었고, 병력 부족으로 자원병까지 투입하여 전투를 수행해야만 했다. 그럼에도 불구하고 정확한 전장정보를 바탕으로 러시아군 공세의 예봉을 꺾고 보급 차단 등으로 러시아군 전력을 조직적으로 소모시켰다. 또한 적 지휘부 동선를 간파하여 이를 정확히 타격함으로써 적을 혼란시키고 공세의지를 꺾

70) 김지헌, "한미동맹, 다영역 환경서 작전수행 가능해야," 「연합뉴스」, 2022.7.13.
71) 이근욱, "미래의 전쟁과 전쟁의 미래: 이라크 전쟁에서 나타난 군사혁신의 두 가지 측면," 「신아세아」, 제12권 1호 (2010년 봄), pp. 139-140.
72) 신성호, "군사혁신, 그 성공과 실패: 한반도 '전쟁의 미래'와 '미래의 전쟁'," 「국가전략」, 제25권 3호 (2019년), p. 89.

었다. 6월 6일 현재 우크라이나에서 '표적살해'된 러시아 장군의 숫자는 12명이다.[73] 이는 베트남전에서 전사한 미군 장성들의 숫자다. 한마디로 우크라이나 전쟁은 정보우위에서 결심우위로 진화한 군대가 그렇지 못한 군대를 압도할 수 있음을 보여주는 사례이다. 이는 우리가 북한이나 중국과 같은 거대한 전력의 군대를 대적할 때 취할 수 있는 대안이 무엇이어야 하는지에 대한 흥미로운 단서를 제시하고 있다.[74]

넷째, 미래전에 대비한 군구조의 대대적 개선이 요구된다. 일례로 '한국형 모자이크전' 개념의 요체는 유·무인 복합전 수행개념이다. 반면 우리의 군구조는 여전히 유인전력 위주의 육·해·공군 조직이다. 한국형 모자이크전은 주변 강대국에 비해 상대적으로 군사력이 열세인 우리 군이 고려해 보아야 할 유력한 대안이다. 우리 군은 미래 병역자원 감소, 군사적·비군사적 구분이 애매한 다양한 위협에 대응해야 한다. 전면전의 가능성이 줄어드는 반면, 국지전, 비전통 위협 등의 비중은 한결 높아질 것이다. 그러므로 주로 전면전에 대비한 우리군의 전쟁수행 방식은 변화하는 안보환경에 더욱 기민하고 적합하게 반응할 수 있도록 검토되어야 한다. 모자이크전은 핵심전력의 생존성보다 플랫폼의 분산과 치명성을 강조한다. 국방재원이 부족한 우리의 미래전 수해을 위해서는 집중과 선택이 필수적이다. 한국적 전장환경과 위협의 특성을 고려한 한국형 상황중심의 C3 체계도 하루빨리 발전시켜야 할 것이다.

끝으로, 인지영역의 중요성이다. 한마디로 인지영역이라 함은 물리적 영역과 정보기반영역에서 주어진 정보를 바탕으로 형성된 사람의 의식과 생각으로 존재하는 보이지 않는 영역이며 인지 영역은 전쟁에서 중심을 만들어내는 가장 근본적인 영역이며, 최종적으로 파괴하거나 영향을 미치고자 하는 영역이다.[75] 미래전에서는 작전의 중심이 물리적 영역에서 비물리적, 혹은 무형적(사이버) 영역으로 변화되고 '인지중심' 작전이 가속화될 것이다. 적보다 빨리 관찰(Observe)-판단(Orient)-결심(Decide)-행동(Act)의 의사결정주기(OODA loop)를 선점하는 '인지중심작전'이 요체다. 앞서 언급한 바와 같이, 이미 중국 인민해방군(PLA)은 적보다 전장정보 및 상황인식에서 결정적 우세를 달성하여, '인지대결(認知對抗)'에서 승리하는 것을 지능화 작전의 핵심 개념으로 설정하고 있다. 향후 우리 군도 전쟁 영역을 기존의 물리적 영역에서 인지영역으로 확장하여, 특히 AI 기반 무인전력과의 효과적 결합을 통하여, 변화하는 안보환경에 대처하기 위한 최적의 대응방안을 모색해야 할 것이다.

---

73) Matt Murphy, "Ukraine war: Another Russian general killed by Ukrainian forces - reports," *BBC News*, 6 June 2022.

74) 양욱, "우크라이나 전쟁의 모자이크전 수행양상과 국방개혁에의 함의," in 홍규덕 외, 「러시아의 우크라이나 침공과 한국의 국방혁신」 (서울: 로얄컴퍼니, 2022), pp. 105-112. / p. 112.

75) 이창인 등, "초연결시대 미래전 양상," *Journal of the Convergence on Culture Technology (JCCT)*, Vol. 6, No. 3 (August 2020), pp. 99-103 / p. 101.

III. 교차영역 시너지와 다영역작전

1. 교차영역 시너지의 원리

가. 교차영역 시너지의 등장

현재 미군이 추구하고 있는 다영역작전은 교차영역 시너지(Cross-Domain Synergy, XDS)를 활용하는 것을 핵심으로 하고 있다. 미군이 전영역작전(Joint All Domain Operations)에 새로운 중점을 두고 있지만 태생적 바탕은 다영역작전에서 출발하였다. 이는 다영역작전이 유효한 것으로 인정되고 전영역작전이 미래 미군의 전쟁 수행방식으로 자리 잡게 된 배경에 교차영역 시너지가 실재하고 유의미한 역할을 한다는 믿음이 있다는 것을 의미한다. 마치 항공전략이 제공권(Command of the Air)에 대한 믿음을 기초로 한 것 같이 교차영역 시너지의 존재와 역할에 대한 신뢰 위에 다영역작전이 발전해 가고 있다. 그러므로 다영역작전을 이해하기 위해서는 교차영역 시너지에 대한 이해가 선행되어야 한다.

교차영역 시너지는 낯선 개념이다. 미군에서는 이에 대한 논의가 꾸준히 있어왔지만, 한국군에는 다영역작전의 도래와 함께 갑자기 소개되었다. 다영역작전에 관한 후발 주자로서 이를 활용하기 위해서는 교차영역 시너지가 논의되고 발달한 과정을 이해하고 미군이 채용한 방식을 참고할 필요가 있다. 미군이 교차영역 시너지를 받아들인 방식을 확인하고 이 과정에서 미군이 내다 보았던 미래의 가능성과 발전의 잠재력을 이해하여야 하며, 미군이 구체적으로 작전에 활용하는 방법을 세밀하게 들여다보고 우리의 현실에 부합한 요소들을 가려낼 수 있어야 한다. 이 과정을 온전하게 거쳐야만 한국적인 여건에 맞는 다영역작전을 개발해 낼 수 있다.

미군은 2012년부터 여러 문서를 통해 교차영역 시너지를 언급하기 시작하였다. 대표적으로 『합동작전을 위한 핵심 개념: 합동전력 2020, *Capstone Concept for Joint Operations(CCJO): Joint Force 2020*』, 『합동작전 접근개념, *Joint Operational Access Concept*』에서 미래의 전쟁을 위한 가장 중요한 개념으로 교차영역 시너지를 제시하고 이를 설명하였다. 이곳에서 설명한 교차영역 시너지는 이후 다른 문서에서 반복적으로 인용되어 확산하였다. 『합동작전 접근개념』은 교차영역 시너지의 개념을 보조적인 도구로서 다른 도메인의 능력을 추가적으로 활용하는 것이며 이를 통해 능력을 향상시키고 취약점을 감소시킬 수 있는 기제로 소개하고 있으며 여러 도메인을 결합함으로써 우세를 획득하여 임무

수행에 필요한 행동의 자유를 얻을 수 있다고 기술하고 있다.[76]

미군이 교차영역 시너지를 활용한 다영역작전을 미래 전쟁의 중요한 방법으로 제시한 이유는 중국과 러시아로 대표되는 경쟁국들이 미국과 유사한 수준의 과학기술 능력을 보유하고 있으며 미군의 무기체계에 필적하는 무기체계를 개발하여 현격한 A2/AD(Anti-Access & Area Denial, 반접근 및 지역 거부) 능력을 개발하였기 때문이다. 이로 인하여 미군이 경쟁국의 영역에 도달하는 것 자체가 어려워졌다. 제2차 세계대전 이후 미군이 유지하였던 압도적인 군사적 우위가 사라지게 되었고 경쟁국들이 적어도 특정한 조건 아래에서 미국과 비슷한 역량을 보유하고 미군의 접근을 거부할 수 있게 된 것이다. 미군의 직면한 난제를 해결할 수 있는 돌파구로 인식되었던 것이 교차영역 시너지를 활용한 다영역작전이었다.

미군은 다양한 시도를 거친 끝에 교차영역 시너지에서 가능성을 발견하고 공식적으로 활용을 모색하기 시작하였다. 초기에 미군은 걸프전쟁을 비롯한 과거 전쟁의 교훈과 성공적인 전쟁 경험을 바탕으로 네트워크를 활용하여 경쟁국의 A2/AD 능력을 무력화하는 방안을 추구하였다. 2005년 미 육군이 발간한 『합동작전을 위한 육군: 육군의 미래 전력 핵심 개념, 2015-2024, *The Army in Joint Operations: The Army's Future Force Capstone Concept 2015-2024*』는 네트워크화된 전력을 해결의 열쇠로 주목하였다. 한편 앤드류 크레피네비치(Andrew F. Krepinevich)가 기획하고 전략 및 예산평가국(Center For Strategic And Budgetary Assessments, CSBA)이 주도권을 발휘하여 미 해군과 공군이 개발한 공해전투(Air Sea Battle)는 해군과 공군력의 시너지를 언급하기는 하였지만, 교차영역 시너지를 중요한 개념으로 지목하지는 않았다.[77]

이후 미군은 합동 시너지(Joint Synergy)로 관심을 옮겨갔다. 합동 시너지는 네트워크화만으로는 부족한 통합 능력을 개선하기 위한 개념으로 등장하여 『합동작전을 위한 핵심 개념 Version 3.0, *Capstone Concept for Joint Operations(CCJO) Version 3.0*』의 중요한 요소로 기술되었다.[78] 하지만 합동전력을 구성하는 각 군의 전력을 단순히 통합하는 것보다 큰 효과를 내는 방식에 대한 정교한 이론화 작업이 이루어지지 않아 추가적인 성과로 이어질 수 없었다. 사실 CCJO V3.0의 합동 시너지에는 파스타벤드(David Fastabend) 장군이 이바지하였으나, 자세한 이론적 얼개는 알려져 있지 않다.[79] 이 이론의 기초가 되었던 파스타벤드 장군의 연구 자체가 공개되지 않았기 때문이다.[80] 한 가지 분명한 것은 미군

76) U.S. Joint Chiefs of Staff. *Joint Operational Access Concep*t Version 1.0 (2012), p. 14.
77) Tol, Jan Van, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, and Jim Thomas. AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept (Washington D.C.: CSBA, 2010) 참조.
78) U.S. DoD. *Capstone Concept for Joint Operations* Version 3.0 (2009) 참조.
79) *CCJO* V3.0의 24쪽과 25쪽에 걸쳐 합동 시너지의 내용과 이를 달성하기 위한 방법이 소개되어 있다.
80) 그는 2008년에 *Mechanism of Joint Synergy* Version 2.0을 저술하였으나 출판하지 않았다. 다만 그의 연구는 *CCJO* V3.0을 위해 활용되었다.

이 절차와 연관된 네트워크 대신 효과에 중점이 있는 시너지에 관심을 가지게 되었다는 것이다.

미군이 교차영역 시너지 개념을 미래 전쟁을 위한 핵심 개념으로 확정하게 된 과정에는 미군 내부적으로 영역에 대한 개념이 정립된 것이 영향을 미친 것으로 보인다. 미 합참이 1996년 대략 20년 이후의 전쟁 수행 개념을 제시하기 위해 발간한 『합동 비전 2010, *Joint Vision 2010*』에서 미군은 차원(dimension)이라는 개념을 사용하여 비대칭적 우위를 얻기 위해 차원을 교차하는 공격(attacking cross-dimensionally)을 수행할 것을 주장하였다. 이 시기에 미군은 영역을 제한적인 의미로 이해하였다. 미 합참은 이후 『합동 비전 2020, *Joint Vision 2020*』을 통해 영역(domain)을 본격적으로 사용하였으며 우주와 사이버공간을 포함한 다섯 영역을 미군이 전쟁을 수행하는 영역으로 명시하였다.

아울러 미군은 영역의 성격을 관할 및 지배의 대상으로부터 영향을 미치는 권역으로 변환하여 이해하기 시작하였다. 만일 미군이 영역을 특정한 군이 지배적으로 활용하는 공간으로 이해하면 우주와 사이버공간은 취급하기 어려워지며 이 두 영역과 관련한 군사적 활동의 주체를 일일이 규명해야 하는 문제에 봉착하게 된다. 반면 영역을 표적을 획득하고 공격하는 일련의 행위가 영향을 받을 수 있는 지상, 해양, 공중, 우주, 가상(정보 및 사이버), 그리고 인적(인지, 도덕 그리고 사회) 공간으로 정의하면 영역의 활용을 규정하는 문제가 수월해진다. 이 정의는 현재는 공개되지 않는 『합동작전을 위한 핵심 개념 Version 2.0, Capstone Concept for Joint Operations(CCJO) Version 2.0』에 제시되었다.[81] 결국, 미군은 영역을 발생 효과를 기준으로 인식한 뒤, 이를 통합하고 보다 큰 효과를 얻기 위한 시너지의 개념과 결합함으로써 교차영역 시너지의 개념을 정립한 것이다.

나. 교차영역 시너지의 효과

교차영역 시너지가 과연 중국을 비롯한 미국의 경쟁국이 가진 A2/AD 능력을 극복할 획기적인 기제로 작용할 것인가 하는 질문은 자연스럽게 교차영역 시너지와 그동안 미군이 수행해 왔던 합동작전에서 발휘된 합동작전 시너지와의 차이점으로 귀결된다. 미 국방부는 이에 대해 합동작전 시너지는 각 군의 역량을 통합하는데 중점을 두어 왔었던 것이며 교차영역 시너지는 어느 군이 어떠한 능력을 제공하는지 가리지 않고 영역을 교차한 통합을 추구하는 것이라고 밝히고 있다.[82] 지금까지 미군이 수행한 합동작전 시너지는 단순히 각 군이

81) Heftye, Eri. "Multi-Domain Confusion: All Domains Are Not Created Equal." *Real Clear Defense*, https://www.realcleardefense.com/articles/2017/05/26/multi_domain_confusion_all-domains_are_not_created_equal_11143.html. 검색일: 2021.8.9.).

82) U.S. DoD. *Joint Operational Concept*, Version 1.0 (17 January 2012), pp. 16-17.

가지고 있던 능력을 종합하는 것임에 반해 교차영역 시너지는 영역에 작용하는 효과들을 통합하여 새로운 능력을 만들어낸다는 것이다.

이에 따라 미군은 여전히 각 영역에서 우세를 점할 수 있으나 그보다는 결정적인 이점을 창출하기 위하여 교차영역 시너지 활용을 추구하는 것에 노력을 기울이게 되었다. 이에 따라 미군은 한 영역에서 규모가 작을지라도 이점을 창출해 내고 이것을 다른 영역으로 확산시키고 궁극적으로 교차영역 시너지가 상대를 압도하는 위력을 발휘하도록 체계를 구성하고 있다.[83] 미군의 개념은 기본적으로 미군의 구조 안에 내포된 비대칭적 이점을 활용할 것을 전제하고 있다. 예를 들면 항공력은 해상 전력에 비해 대함무기를 쉽게 무력화할 수 있는 장점을 지니고 있으며 지상 전력은 항공 전력에 비해 지상에 배치된 대공 무기를 쉽게 제거할 수 있는 장점을 지니고 있다.[84] 교차영역 시너지는 이러한 곳에 존재하고 있으며 적절하게 활용될 때 큰 위력을 발휘할 수 있다.

교차영역 시너지를 활용하는 가장 중요한 방법은 우세의 창(windows of advantage)을 생성하는 것이다. 이 창을 통해서 작전을 수행하는 부대는 결정적인 국면을 조성하거나 혹은 여건을 조성하는, 그리고 지속 가능한 작전을 가능하게 하는 기동을 실시할 수 있다. 우세의 창이 없다면 기동부대는 장시간 적의 위협 아래에 놓여 있어 적절한 기동을 할 수 없게 된다. 우세의 창을 형성할 수 있는 방법은 영역을 교차하여 군 및 작전에 함께 참여하는 기관을 통합하고 치명적 및 비치명적 수단을 통합하며 환경과 기능을 통합하는 것이다.[85] 일단 우세의 창이 형성되면 기동부대는 임무를 달성할 수 있는 방향으로 움직일 수 있게 된다.

교차영역 시너지는 상대방에게 다중 딜레마(multiple dilemmas)를 안겨줄 수 있다. 다중 딜레마는 영역을 교차하여 동시에 물리적, 가상적, 그리고 인지적 기동을 실시할 때, 즉 교차영역 기동(Cross-Domain Maneuver)을 통해 발생할 수 있으며 적은 물리적, 가상적 및 인지적 딜레마에 처하게 되어 적절히 아군의 기동에 대응할 수 없게 된다.[86] 아울러 영역을 넘나드는 교차영역 사격이나 효과를 통해서 다중 딜레마를 적에게 부과할 수 있게 된다. 이 상황에서 아군은 주도권을 확보할 수 있게 되며 분쟁을 승리로 이끌 수 있는 기회를 얻을 수 있다.

우세의 창은, 또한 미군에게 상대방에 대한 압도적인 우세(overmatch)를 달성할 기회를 제공한다. 비록 압도적 우세가 처음에는 전 영역에 걸쳐서 발생하는 것은 아니지만, 적어도 한 영역에서 발생하게 되면 지휘관은 이를 활용하여 적을 우회하거나 파괴할 수 있는

83) U.S. JCS. *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020* (2012), p. 7.
84) U.S. JCS. *Joint Operational Access Concept*, Version 1.0 (17 January 2021), p. 16.
85) U.S. Army. *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century: 2025-2040*, Version 1.0 (December 2017), p. 25.
86) U.S. Army. *Multi-Domain Battle* (December 2017), pp. 22-23.

기회를 포착함으로써 전 영역에서 압도적인 우세를 달성할 수 있게 된다.[87] 우세의 창이 압도적인 우세로 연결되기 위해서는 지휘관의 능력이 필수적이며 지휘와 통제 능력이 잘 갖추어져 있어야 한다.

2. 교차영역 시너지의 활용

가. 교차영역 시너지 생성 가능성

대한민국 국방부는『국방비전 2050』에서 한반도를 포함한 영역의 개념을 아래와 같이 주권 영역, 완충 영역, 그리고 관심 영역으로 구분하였다.[88]

〈그림 19〉 미래 전장 영역

출처: 국방부,『국방비전 2050』(서울: 국방부, 2021), p. 18.

87) Kevin M. Woods and Thomas C. Greenwood, "Multidomain Battle: Time for a Campaign of Joint Experimentation, " *Joint Force Quarterly* 88 (January 9, 2018), https://ndupress.ndu.edu/Publications/Article/1411615/multidomain-battle-time-for-a-campaign-of-joint-experimentation/(검색일: 2021.8.29.).

88) 국방부 (2021), p. 18.

국방부는 위의 그림에 나타난 대로 한국군이 주권 영역은 지배하는 공간으로, 완충 영역은 다른 국가와 경쟁하는 공간으로, 그리고 관심 영역은 협력을 모색하는 공간으로 규정하였다.[89]

한국적 다영역작전 방식을 모색하기 위해서는 위에서 규정된 개별 영역에서 교차영역 시너지를 생성할 수 있는 가능성을 찾아보는 작업부터 시작하여야 한다. 한반도가 놓여 있는 환경 가운데 각 영역에서 우세의 창을 달성할 수 있는 단초를 발견하여 승리의 확률의 높은 방식으로 엮어내는 것이 한국적 다영역작전 즉, 미래의 전쟁수행 방식의 기초가 될 것이다. 이를 위해 미군이 현재 사용하고 있는 다영역작전 기획 지침을 참고하여 개별 영역에서 만들어 질 수 있는 교차영역 시너지를 규정할 필요가 있다.

다영역 가운데 우주는 국경의 범위를 넘어서며 인공위성을 주 자산으로 활용한다. 인공위성은 지구 자전 주기와 일치하는 정지위성이 아닌 경우 활용 시간이 제한적이며 우주의 작전환경은 인간이 만들어 낸 많은 우주 쓰레기와 전자기파에 의한 간섭으로 방해를 받는다.[90] 교차영역 시너지 생성을 위하여 중요한 요소는 우주를 활용한 전력향상(Space Force Enhancement)으로 우주를 활용하여 모든 군사작전의 효율을 높이는 것이다. 이 분야는 주로 첩보수집, 감시, 정찰, 조기경보, C4ISR, 항법 등을 포함한다.[91]

한편, 우주에서 우세의 창은 전자기파의 특성에서 찾아낼 수 있다. 기본적으로 우주에서의 통신은 전자기파를 활용하므로 이에 대한 간섭 역량을 개발한다면 상대방 국가의 우주자산을 무력화하거나 기만할 수 있다.[92] 거꾸로 이는 한국군이 전자기파 보호 대책을 강구하여야 함을 의미한다. 이러한 방식과 아울러 물리적인 대 위성 작전 역량은 상대방의 우주 역량을 감소시킬 수 있는 효과적인 방법이 될 수 있다. 이는 역으로 한국군의 우주전력이 생존력과 복원력을 갖추어야 함을 보여준다. 한편 한국군은 미 육군의 I2CEWS(Intelligence, Information, Cyber, Electronic Warfare and Space Battalion) 대대 속에 포함된 우주·신호중대와 같은 조직을 갖출 필요가 있다.[93] 우주·신호중대는 한국군으로 하여금 상대방보다 신속하게 우주전력을 활용할 수 있는 기회를 줄 수 있기 때문이다.

사이버 영역은 우주와 유사한 특성을 지니고 있다. 사이버 공간에는 명확하게 드러난 국경이 존재하지 않으며 모든 군사행동을 지원할 수 있는 기본적인 수단을 제공할 수 있다. 사이버 영역은 물리적 네트워크, 논리적 네트워크, 그리고 연관된 행위자로 층위가 구성되어

89) Ibid.
90) U.S. JCS, *Space Operations*, (2020), p. I-6.
91) U.S. JCS J7, *Cross-Domain Synergy in Joint Operations: Planner's Guide,* (2016), p. 47.
92) U.S. JCS, *Space Operations*, (2020), p. I-6.
93) 조상근, "미 육군의 I2CEWS 대대," 『유용원의 군사세계』, (2021.2.3.), https://bemil.chosun.com/site/data/html_dir/2021/01/19/2021011902376.html(검색일:2022.8.20.).

있다. 사이버 영역의 특성은 일단 공격이 이루어지면 이를 역이용한(reverse engineered) 반격이 가능하다는 것이며, 거의 비용이 들지 않는다는 것이다. 한편 사이버 공간에서는 상대의 취약점을 발견한 뒤 많은 노력을 기울여 공격을 준비했더라도 상대가 취약점을 보완하면 노력이 무위로 돌아간다. 그리고 사이버 영역에서 행위와 그 결과는 대단히 빠른 속도로 이루어지며 이에 따라 뜻하지 않았던 부수적 효과가 광범위하게 발생한다.[94] 흥미롭게도 사이버 공간에서 공격 행동은 전통적인 영역과 달리 분권화되어 있지 않고 높은 수준에서 실행이 결정된다.[95]

사이버 영역에서 우세의 창은 사이버 영역의 층위를 활용하여 논리적 층위의 공격에 대해 물리적인 층위와 행위자에 대한 반격을 감행하는 방법 등을 통해서 생성될 수 있다.[96] 또한, 평소에 위협 대상국의 사이버 공격 패턴과 자원을 분석하여 이에 대한 역공격 방안을 준비해 놓으면 신속한 대비는 물론 상대방 전력의 인터넷 이용을 마비시켜 혼란을 조성할 수 있다. 만일 작전적 수준에서 상대의 사이버 공격에 대한 선제공격이나 즉각적인 대응이 이루어질 수 있으면 보다 효율적으로 기회의 창을 생성해 낼 수 있을 것이다. 또한, 한국군이 작전적 차원에서 사이버 전문 인력이 작전 구상과 기획에 참여시키게 되면 사이버 위험 요소를 점검하여 보호 대책을 마련할 수 있을 것이다.

공중 영역은 다른 영역에 비해 빠른 속도와 넓은 범위를 특징으로 하며 지형적인 장애가 없는 수월한 기동과 적절한 플랫폼을 사용할 경우 막대한 화력을 집중할 수 있으며 정밀하면서도 광범위한 감시가 가능한 장점을 가지고 있다. 아울러 공중 영역에서의 활동은 상대방 국민에게 직접적인 위협을 가할 수 있는 기능을 가지고 있다. 지상전의 경우 선형작전을 통해 오랜 시간에 걸쳐 전과를 달성하여야 상대방 국민에게 효과를 미칠 수 있지만, 공중에서의 활동은 전단을 살포하거나 직접 폭격을 통해 상대방 국민에게 즉각적인 영향을 미칠 수 있다.[97] 반면 공중에서의 활동은 다른 영역에서와 달리 쉽게 탐지될 수 있으며 플랫폼이 상대방의 위협에 쉽게 노출될 수 있는 단점을 가지고 있다.

기본적으로 공중 영역은 우주 및 사이버 영역과 유사하게 다른 영역에서 발생하는 대부분의 군사작전을 원활하도록 지원할 수 있다. 공중에서 지상 및 해상에 대한 화력지원 및 감시정찰 활동은 같은 영역에서 이루어지는 동일한 활동보다 높은 효과를 자랑한다. 다만 공중에서는 작전 주체가 쉽게 노출되는데 이를 보완할 방법이 있으면 수월하게 기회의 창을 생성할 수 있다. 만일 한국군이 앞으로 스텔스 기능이 높은 항공기를 보유하며 지상과 해상에

94) U.S. JCS J7. *Cross-Domain Synergy in Joint Operations: Planner's Guide*, (2016), pp. 50-52.
95) Brands, Sean. "The Newest Warfighting Domain: Cyberspace," *SYNESIS*, (May 2013), p. G: 94, https://doczz.net/doc/8598710/the-newest-warfighting-domain--cyberspace(검색일: 2022.8.20.).
96) U.S. JCS J7, *Cross-Domain Synergy in Joint Operations: Planner's Guide*, (2016), p. 55.
97) 이러한 특징은 초기 항공전략을 모색하던 연구자들에 의해 연구되었다.

화력을 정밀하게 투사하고 고효율의 감시정찰 능력을 확보할 수 있으면 우세의 창을 생성하여 이를 확대할 수 있는 가능성을 갖게 될 것이다.

지상 영역은 다른 영역에서와 달리 점령 행동이 가능하며 점령을 지속적으로 유지할 수 있는 특징을 지니고 있다.[98] 지상 영역은 다른 영역과 달리 산악, 평지, 숲 같은 자연적 유형 외에 대도시와 같은 문화적으로 형성된 다양한 형태의 유형을 포함하고 있다. 지상 영역에는 적대 행위를 감행하는 교전 대상자가 존재하는 반면 인도적으로 보호해야 하는 적대국의 국민도 존재하며 이에 따라 군사작전의 종류와 강도가 달라져야 하는 특징을 가지고 있다. 이에 더하여 작전 지역에 거주하는 주민들의 지지를 얻는 것이 중요한 목표로도 고려되어야 한다.[99]

지상에서는 장거리 투사가 가능한 화력과 우수한 기동력은 상대적인 우세의 창을 생성할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 아울러 지형을 활용한 엄폐 능력 역시 중요한 우세의 창으로 연결될 수 있다. 지하 공간은 공중 영역으로부터의 공격에 대해 비교적 안전할 수 있다. 미래 한국군이 지형을 활용한 방호력 혹은 기동력과 장거리 투사 가능한 화력을 결합하는 전력을 구축할 수 있으면 해양 영역과 공중 영역에 대해 우세의 창을 만들어 낼 수 있을 것이다. 그리고 상대방 국민에 대한 심리전에서 성공할 수 있다면 분쟁의 향방을 바꿀 수 있는 핵심적인 기회로 활용될 수 있다.

한반도를 중심으로 한 해양 영역에서의 활동은 노출되어 있으며 서해의 경우 많은 섬에 의해 제한을 받는다. 반대로 다른 국가의 활동도 우리의 감시와 정찰 혹은 타격 능력에 노출되어 있으며 산재한 도서로부터 활동의 제한을 받는다. 해양에서 지상에 대한 공격은 분명한 한계를 지니고 있으며 대부분 지상에서 해양에 대한 공격보다 열세한 공격 방식이다. 반면 해양에서의 활동은 공중에서의 활동보다 먼 거리에서 장기간에 걸쳐 이루어질 수 있다.[100] 그리고 해양 영역에서 활동하는 잠수함 전력은 은밀성을 통해 우세의 창을 만들어 낼 수 있는 중요한 요소이다.

한국군이 미래에 은밀한 기동 능력을 보유한 잠수함에 장거리 타격 능력을 다양한 형태로 결합하여 전략적, 작전적 수준의 전력을 건설할 수 있으면 중요한 우세의 창을 생성할 수 있을 것이다. 그리고 한국군은 미사일 방어를 위해 한국군의 이지스함과 한반도 주변에 산재한 도서를 활용할 수 있을 것이다. 영토로 비래하는 미사일을 감시할 뿐만아니라 위치에 따라 종말단계 이전부터 교전할 수 있는 기회를 만들 수 있을 것이다.

98) U.S. JCS J7, (2016), p. 38.
99) Ibid.
100) U.S. JCS J7, (2016), p. 43.

나. 교차영역 시너지 생성 요소

교차영역 시너지를 만들어내고 활용하기 위해서는 전력의 통합이 절대적으로 필요하다. 통합의 대상은 조직, 절차 그리고 기술 및 인력이다.[101] 한편, 다영역작전은 전통적인 합동작전과 달리 환경적인 범주를 파괴하여 각 군이 활동해 왔던 고유한 영역을 허물고 활동할 것을 요구한다.[102] 즉 기존의 작전이 육군이 지상에서, 해군과 공군이 해양과 공중에서 작전해오던 범위를 넘어서 작전하되 조직, 절차, 그리고 인력을 통합하여 작전하는 것이 다영역작전의 특징이다. 각 군은 자군이 가진 능력을 바탕으로 어떠한 영역이든지 효과를 만들어내는 것을 중요한 과제로 인식하게 되었다. 배타적인 영역이 존재하지 않는 작전이야말로 이전의 합동작전과 다영역작전을 구별짓게 하는 중요한 요소가 되었다.

구체적으로 교차영역 시너지를 형성하는 방법은 가능한 낮은 제대에서 전투력을 서로 통합하는 것에 있다. 미군은 이에 대해서 현재 이루어지고 있는 합동작전을 위한 통합이 이루어지는 수준보다 "극적으로 낮은 수준(dramatically lower echelons)"이라는 표현을 사용하고 있다.[103] 이를 바꿔 말하면, 통합의 수준을 현저하게 낮추어서 영역별로 존재할 수 있는 전투력을 묶어 영역을 넘나들도록 활용하는 것이 교차영역 시너지를 만들어내는 기초적인 방법이라는 것이다. 왜냐하면, 교차영역 시너지가 만들어지기 위해서는 효율적인 다섯 영역의 기능들이 어우러져야 하며 필요에 따라서는 다른 기관, 그리고 다른 나라의 협력자들이 제공하는 기능이 더하여져야 하기 때문이다.[104]

교차영역 시너지를 만들어 낼 수 있는 또 다른 요소는 속도(tempo)이다. 속도가 중요한 이유는 이를 통해서 발생과 동시에 소멸해 버릴 수 있는 지엽적인 기회들을 통합할 수 있으며 궁극적으로 적을 격멸할 수 있는 기회로 발전시킬 수 있기 때문이다. 이 속도를 얻기 위해서도 앞에서 언급한 낮은 수준에서의 통합이 꼭 필요하다.[105] 특별히 적이 상대적으로 우월한 전력을 보유하고 있을 때 작전적 속도(operational tempo)를 빠른 수준으로 유지하는 것이 중요하다. 미군은 다영역작전 과정을 통해 상황인식을 신속히 하고, 결심을 신속하게 하며, 영역에서 우세를 달성할 수 있는 기회를 신속하게 포착하여 활용하는 것을 중요시

101) Brown, Robert B. "The Indo-Asia Pacific and the Multi-Domain Battle Concept," *Military Review* (September-October 2017), https://www.armypress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/September-October-2017/The-Indo-Asia-Pacific-and-the-Multi-Domain-Battle-Concept/(검색일: 2021.8.11.).

102) Palazzo, Albert and David P. McLain III. "Multi-Domain Battle: A New Concept for Land Forces," *War on the Rock* (September 15, 2016).

103) U.S. J.C.S, *Joint Operational Access Concept*, Version 1.0, p. 17.

104) Ibid.

105) U.S. J.C.S, *Joint Operational Access Concept*, Version 1.0, p. 16.

하고 있다.[106] 미 육군은 이를 촉진하고 작전의 제반 요소를 잘 조화시키기 위하여 다영역 작전의 틀을 개발하였다.

다영역작전은 강한 미래 지향성을 지니고 있으며 이는 태생적으로 일정 수준 이상의 과학기술을 기반 요소로 요구한다. 무엇보다 다영역작전은 과학기술의 발전 추세를 반영한 전쟁수행 방식으로서 새로운 전쟁 영역인 우주와 사이버공간을 포함하고 있다. 우주는 인간의 기술이 발달하면서 점차 인간의 활동 공간으로 변화하고 있다. 최근 출현한 인류 문명의 이기는 우주의 활용을 기반으로 하고 있다. 위치의 확인과 항법 그리고 통신은 우주를 바탕으로 한 기술들이다. 사이버공간 역시 그 중요성을 더해가고 있으며 군사적인 이용 가치 역시 더욱 부각하고 있다. 다영역작전은 기술의 진보와 더불어 인류의 활동 공간으로 더욱 편입될 우주와 더욱 큰 영향을 미칠 사이버공간을 포함함으로써 많은 확장 가능성을 보유하게 되었으며 이는 앞으로도 다영역작전이 유망한 전쟁수행 방식으로 유지될 수 있는 요소가 된다. 아울러 다영역작전은 영역 간의 연결을 중요시하여 빅테이터나 사물인터넷 그리고 클라우드 기술의 접목 가능성을 크게 열어 놓았으며 인공지능이 활약할 수 있는 여지를 제공하고 있다.

한국은 과학기술적 측면에서 우주나 사이버공간 그리고 IT 기술을 활용한 다영역작전을 수행할 가능성을 지니고 있다. 이것이 이미 높은 수준의 기술을 획득하였다거나 주변의 강대국과 충분히 경쟁할 수준이라는 것이 아니라 국가적 역량을 결집하면 경쟁할 수 있는 수준이라는 것을 의미한다. 한국의 산업구조 역시 IT를 중심으로 한 새로운 산업은 물론 전통적인 제조업 분야에서도 여전히 높은 경쟁력을 보유하고 있고 최근 우주를 향한 도약에 성공을 거듭하고 있어 다영역작전 능력을 구축할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다.

3. 교차영역 시너지 구사 방식과 미래전

가. 미래 한국군의 다영역작전 수행 목표

앞에서 살펴본 국방부의 영역에 대한 설명은 미래 한국군이 주권 영역과 완충 영역에서 다영역작전을 수행하여야 함을 의미하고 있다. 한국군이 지배하여야 할 영역을 살펴보면 직관적으로 한반도와 영해로 구성된 공간임을 알 수 있다. 이에 따라 완충 영역은 자연스럽게 그 외곽의 배타적 경제수역이나 잠정적인 경계선의 내부 수역이 해당하는 것을 유추할

106) Perkins, David G. “Preparing for the Fight Tonight: Multi-Domain Battle and Field Manual 3-0,” Military Review, Vol. 97, Issue 5 (September-October 2017), http://lps3-www-proquest-com.libproxy.bu.ac.kr/docview/1949583740?pq-origsite=summon(검색일: 2021.8.10.).

수 있다. 한국군은 이 두 영역에서 다영역작전을 전개하되 주권 영역에서는 어떠한 적의 침략도 격퇴하여 지배하여야 하며 완충 영역에서는 다른 국가와 경쟁하여 다양한 국가이익을 보호하여야 할 것이다.

미래에 한국군이 다영역작전을 수행하기 위해서 갖추어야 할 능력은 미래 전쟁의 양상을 예측해 봄으로써 판단해 볼 수 있다. 미래에 수행해야 할 다영역작전은 기본적으로 상대방의 전력, 작전이 벌어질 지형, 그리고 작전을 통해서 달성하고자 하는 의도와 이를 저지해야 하는 아군의 임무와 능력을 함께 고려할 경우 윤곽이 그려질 수 있다. 여기에 더하여 최근의 전쟁이 전개되는 양상을 관찰하면 앞으로 발생할 전쟁에서 필요한 능력에 대한 시사점을 얻을 수 있다.

미래 전쟁은 평시부터의 무력 시위, 강압과 봉쇄 효과를 달성할 수 있는 대규모 미사일 발사 항만에 대한 기뢰봉쇄, 군사 시설물과 민간 시설을 가리지 않고 이루어질 공중 폭격, 그리고 압도적인 화력의 우위 아래 짧은 시간에 집중적으로 이루어질 수 있는 지상병력의 전개로 구성될 것이다. 물론 이러한 충돌이 발생하기 이전에는 사이버 공간을 통한 오정보를 통한 사회 혼란, 기간 통신망에 대한 공격 등이 이루어지며 우주 공간에서 정보 획득을 위한 경쟁과 자산에 대한 공격이 발생할 것이다.

다영역작전이 벌어질 수 있는 한반도는 삼면이 해양으로 둘러싸여 있으면서 북한과 직접 지상으로 연결되고 종적 및 횡적으로 얇은 종심을 가지고 있다. 동해안의 지형은 단순하며 원해에 울릉도와 독도가 자리하고 있으며 남해와 서해에는 많은 섬이 존재하고 해안선이 복잡하며 조수간만의 차가 큰 것이 특징이다. 한반도 내부는 산악으로 지형이 구성되어 있으며 한강, 금강 등이 한반도를 가로지르며 흐르고 있다. 서남부 지역에 일부 평야 지대가 존재하고 서부부터 동부에 이르기까지 종적으로 도로가 발달하였다. 수도권은 서울을 중심으로 메가시티가 형성되어 있으며 중부와 남부에 광역시가 형성되어 있다.

북한은 전통적으로 기습을 선호하여 왔다. 과거 6·25전쟁 시기부터 북한은 기습을 통해 한국을 점령하고자 했다. 북한은 냉전 시기 대규모 기갑전력과 특수작전 전력을 한국의 후방지역까지 깊숙이 진출시켜 일거에 점령하려고 하였다. 최근 북한은 다양한 사거리와 형태를 가진 전술미사일을 개발하고 있어 기존의 대규모 특수작전 능력과 수도권에 도달할 수 있는 장거리 포병과 함께 활용하여 기습을 통한 마비, 이후의 전과확대를 통한 전 한반도 점령을 추구할 것이다. 전면전이 아닌 경우 북한은 핵 그림자를 배경으로 국지적인 도발을 통해 강압할 것이며 필요한 단기적 이익을 구가할 것이며 그 중요한 수단은 미사일이나 포격에 의한 도발 및 사이버 공격이 될 가능성이 크다.

주변국은 한국에 대한 전면적 침공 혹은 군사적 강압을 통해 정치적 이익을 달성할 가능성이 크며 강압을 위해 미사일에 의한 도발과 사이버 공격이 주로 이루어질 수 있다. 그 외

에 함정에 의한 무력시위 및 항만 봉쇄 등이 강압의 수단으로 활용될 수 있다. 전면적으로 한국을 침공할 경우 주변국은 해안에 대한 상륙, 혹은 분쟁 지역에 대한 직접 점령을 감행할 수 있다.

한국군은 국민의 생명과 재산을 보호하여 정상적인 경제활동이 이루어지도록 보장하여야 한다. 따라서 한국군은 전면적 침공을 격퇴하여야 하고 국지적 도발을 무력화하여야 한다. 전면적 침공은 해·공군에 의한 도발과 지상군까지 포함한 도발 모두를 격퇴하고 보복할 수 있어야 한다. 국지적 도발의 경우 미사일이나 포격에 의한 피해를 방지할 수 있어야 하고 해안과 항만에 대한 봉쇄 시도를 무력화할 수 있어야 하며, 사이버 공격으로부터 한국 사회와 군의 자산을 보호할 수 있어야 한다. 이를 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 미래 한국군이 갖추어야 할 다영역작전 능력 요구 수준

구분	공격 유형	요구 대응 수준
1	사이버 공격에 이은 미사일 발사 및 포격	무력화 및 보복
2	해안과 항만 봉쇄	격퇴 및 무력화
3	해·공군 전력에 의한 영토 침공	격퇴 및 보복
4	지상군 전력에 의한 영토 침공	격퇴 및 보복

보복이 다영역작전의 요구 능력으로 명시된 것은 군사작전의 성격에서 비롯한 것이다. 분쟁은 도발로 인한 이익이 없을 때와 도발로 인해 불이익이 발생하고 그로 인한 내부적 불만이 발생할 때 쉽게 종식될 수 있다. 보복은 상대방의 공격을 격퇴하고 무력화하는 수준을 넘어 분쟁을 쉽게 끝낼 수 있고 유리한 조건을 생성할 수 있는 수단이 된다. 아울러 장차 한국에 대한 도발을 주저하게 할 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

나. 한국적 다영역작전 수행 개념

미래 한국군은 다영역작전 영역별로 고려된 기회의 창을 생성할 수 있는 요소를 감안한 전쟁수행 방식을 개발하고 지전략적 환경과 국가의 목표와 국방의 임무, 그리고 위협 세력의 능력과 의도를 고려한 다영역작전 방향을 모색하여야 한다. 앞선 분석에서 다영역작전의 영역을 고찰한 결과 우주, 사이버, 그리고 공중 영역이 전체 영역에 미치는 파급효과가 큰 것을 보았다. 이는 자연스럽게 미래 한국군의 다영역작전에서 이 세 영역이 가장 중요한 것임을 의미한다.

한국군은 앞으로 이 세 영역에서 활동하는 핵심적인 전력을 대대적으로 육성하며 육군과 해군 및 공군이 상호 보완적인 전력을 건설하여 세 영역에서 교차영역 시너지를 극대화할 수 있는 방향을 강구하여야 한다. 미군이 MD TF를 운용하는 것은 좋은 선례가 될 수 있다. 각 영역은 특정한 군의 전유물이 아니라 각 군이 자군의 임무를 위해 또 타군의 임무를 위해 개발할 수 있는 능력을 발굴하고 기회의 창을 만들고 우세를 획득할 수 있는 전력의 조합과 행동의 경로들을 확인하고 숙달하여야 한다. 그리고 무엇보다 이 세 영역이 다른 영역의 작전을 지원하고 승수 효과를 낼 수 있도록 고도의 능력을 발휘할 수 있도록 다양한 개념이 시도되고 전력으로 구현되어야 한다.

한국군은 지상 영역에서는 장거리 화력 투사와 고도의 기동 능력, 지형적 특징을 활용한 방호, 그리고 대도시 작전 능력을 발전시켜 갈 필요가 있다. 이러한 능력이 기회의 창을 만들어 낼 수 있는 요소가 되기 때문이다. 또한, 해양 영역에서는 은밀성을 최대한 발휘할 수 있는 수중 전력, 공중에서는 속도와 범위를 살린 전력을 개발하는 것이 중요하며 은밀성을 확보하는 것이 중요하다. 각 군이 군별 격벽을 뛰어넘어 각 영역에서 해당하는 요소 전력을 자군의 목적과 타군을 지원하는 관점에서 개발할 수 있어야 한다.

미래 한국군이 효과적인 다영역작전을 구사할 수 있으려면 치밀한 전력 통합 체계를 구축하여야 한다. 미군이 분석한 대로 다영역작전의 관건은 형성된 기회를 확산하여 우세로 만들어야 하며 그 요체는 최대한 낮은 제대에서 전력을 통합하는 것이며 신속한 작전적 템포를 유지하는 것이다. 이것은 전력을 치밀하게 통합할 수 있는 체계가 구축되지 않으면 달성하기 어렵다. 예를 들면 지상의 소규모 기동 부대가 직접 저궤도 위성을 통해 장거리에 있는 표적을 식별하여 해상에 있는 함정과 협조하여 상대가 예상하지 못한 위치에 있는 함정의 레일건과 자신의 장거리 포병 전력으로 표적과 교전하고 그 결과 상대방의 기동이 멈추면 상급부대 지휘관이 이를 신속하게 포착하여 직접 해상, 공중, 지상의 화력 및 사이버 전력을 통합하여 종심에서부터 상대를 타격할 수 있을 정도로 통합과 신속한 작전 템포의 달성이 가능해야 하는 것이다. 이렇게 될 경우 상대는 다중 딜레마에 처하게 될 것이다.

미래 한국군은 주변국과 비교하여 열세인 우주 영역에서 고도의 회복탄력성을 유지할 수 있어야 한다. 주변국들은 한국보다 수십 년 앞선 우주 개발 역사를 지니고 있으며 대 위성 무기를 보유하는 등 무기화 역시 앞서 있다. 우주 영역은 지휘 및 통신 그리고 감시 능력에 있어 불가결한 영역이므로 한국군은 주변국으로부터 우주 자산이 공격받을 것을 감안하여 즉각 설치와 운용이 가능한 소형 위성군 등을 다층적으로 구비하여 열세를 보완할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 한미동맹에 기반한 미국과의 우주작전 협력 태세를 긴밀하게 유지하는 것 역시 중요하다. 우주 영역에서의 전력이 지속적으로 기능할 수 있을 때 다영역작전이 가능하다.

한국군이 미래에 다영역작전을 수행하며 추구해야 할 방향 가운데 한 가지는 부족한 종심을 확장하는 것이다. 한국군은 조기경보와 대응이 어려운 문제점을 태생적으로 안고 있으며 종심을 활용한 전쟁수행 방식이 불가능해 보일 수 있다. 하지만 교전 기회를 여러 번 가짐으로써 실질적인 종심을 늘릴 수 있으며 이를 통해 승리의 가능성을 높이고 기회의 창을 보다 많이 생성할 수 있다.

한국군은 이러한 관점에 따라 완충 영역에서부터, 기술적으로 필요한 부분에서는 그 이전부터 위협이 감지된 순간부터 교전을 시작할 수 있어야 한다. 미사일의 경우 가능하다면 상승 단계부터 중간, 종말 단계에 이르기까지 사이버 공격, 다단계에 걸친 요격미사일, 지향성 에너지 무기체계 등을 활용하여 최대한 교전의 횟수를 늘려서 격추 가능성을 높여야 한다. 유·무인 해양, 지상, 및 공중 전력에 대해서도 다영역의 전력을 통합하여 완충 영역부터 주권 영역에 이르기까지 지속적으로 교전을 추구하여 적을 소모시키고 적에게 결심을 반복하도록 강요하여 작전 템포를 늦추고 마찰과 우연 속으로 끌어들이며 한국군이 기회의 창을 생성할 수 있는 확률을 높여야 한다. 이를 통해 주권 영역에서 그동안 세력이 약화된 적에 대한 결정적인 승리를 달성할 수 있게 된다.

IV. 결심중심전과 다영역작전

1. 결심중심전의 발전 방향

가. 결심중심전의 기원

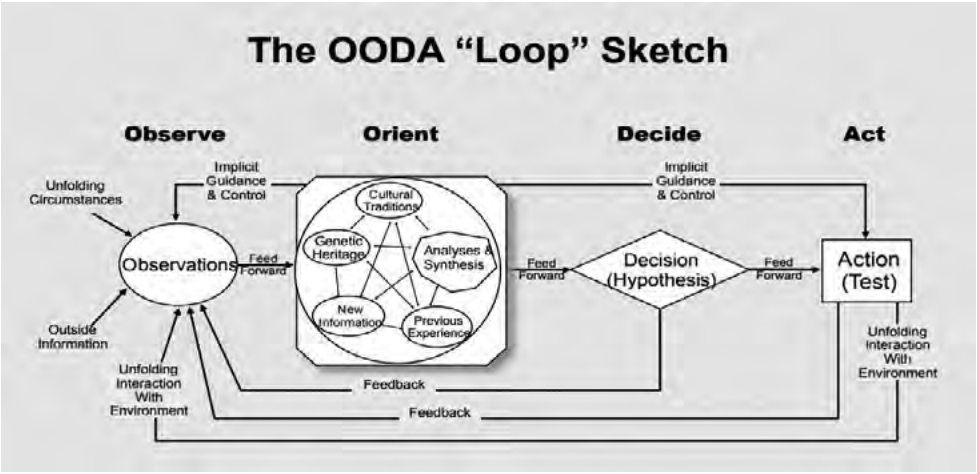
결심은 전쟁 수행 과정 가운데 중요한 요소이다. 전쟁에 있어서 승리는 좋은 결심을 신속히 내리는 지휘관에 의해서 달성될 수 있다. 사실 좋은 결심을 내리는 것은 대단히 어려운 일이다. 이 때문에 대부분 국가의 군사 교육기관에서 역점을 두는 것이 지휘관으로서 정확한 결심을 내리는 절차이다. 이를 위해서 정형화된 전쟁의 준칙을 만들어 활용하기도 한다. 만일 어느 한 국가의 군대가 결심을 정확하게 그리고 신속히 내릴 수 있다면 그 군대는 위험과 피해를 줄이고 좋은 성과를 올릴 수 있을 것이다.

결심중심전을 본격적으로 제시한 이는 존 보이드(John R. Boyd)이다. 그는 6·25전쟁에 참전하였던 전투기 조종사로서 외형적인 기동 제원에서 Mig-15보다 열세였던 F-86이 우세한 교전성과를 발휘하였던 이유를 세이버(F-86)의 조종사들이 미그기 조종사들보다 결

심에 유리한 입장에 있었기 때문임을을 주장하였다. 그에 의하면 세이버는 유압 조종장치를 갖추고 있었고 콕핏이 유선형으로 조종사들에게 넓은 시야를 제공하였다. 이를 바탕으로 세이버의 조종사들은 미그기에 비해 비대칭적으로 우수한 신속한 기동을 구사하면서 좋은 기회를 포착하여 승률을 높일 수 있었다.[107]

보이드는 이러한 경험을 바탕으로 후일 결정중심전 이론을 제시하였다. 흔히 OODA루프로 알려진 그의 이론은 급변하고 예측이 불가능하며 비선형적이고 파악이 불가능한 환경 속에서 상황을 판단하기 위하여 개발되었다. 아래의 그림은 보이드가 유일하게 그의 주장을 도식으로 표현한 것이다. 이론의 첫 단계는 관찰(Observe)이다. 이 단계는 외부의 정보를 확인하고 감지하는 절차로 구성되어 있으며 변화하는 환경과 상호작용을 반복하는 과정이다. 그다음 단계는 보이드가 가장 중요하게 생각하는 판단(Orient)이다. 그는 이를 'Big O'라고 명명하였다. 이 단계는 중층적인 프로세스로 구성되어 있으며 유전적 특질(genetic heritage), 문화적 전통, 새로운 정보, 과거의 경험, 그리고 현장에서 내려지는 분석과 종합이 서로 영향을 주고받는 과정이다. 이 과정은 손익에 따른 선택을 하거나 인과관계에 따라 미래 상황을 예측한다.[108] 그다음 단계는 결심(Decide)과 행동(Act)으로 이어진다. 보이드는 결심은 가설을 정립하는 것이며 행동은 이를 실험하는 것이라고 설명하였다.[109]

〈그림 20〉 OODA 루프



출처: Boyd, John R. "The Essence of Winning and Losing," Chet Richards and Chuck Spinney ed. (September 2012)., p. 3.

107) Olsen, Andreas H. "Boyd Revisited: A Great Mind with a Touch of Madness," *Air Power History* (Winter 2016), p. 9.
108) Olsen (2016), p. 10.
109) Ibid.

위에서 보이는 OODA 루프의 작동 체계는 판단이 관찰에 미치는 영향을 설명해주고 있으며 관찰에 작용하는 다양한 요소가 드러나 있다. OODA 루프가 단순히 결심주기만을 빨리함으로써 승리를 얻을 수 있다는 이해는 보이드의 설명을 제대로 이해하지 못한 결과이다. 보이드는 좋은 결정을 신속하게 하는 것을 제안하였고 실제 과정은 이것이 무척 복잡함을 보여주고 있다.

결심중심전은 상대방의 결심을 방해(disrupt)하는 것을 추구한다. 신속한 결심이 작용하는 부분이다. 보이드는 불일치(mismatch)의 개념을 도입하여 승리의 메커니즘을 제안하였다. 만일 아군이 신속하게 정확한 판단을 내리고 상대가 이에 실패하면 상대는 아군이 만들어낸 환경에 새롭게 적응하여야 하는 문제를 덤으로 안게 된다. 이러할 때 아군은 지속적으로 시간을 줄이고 상대의 시간은 늘려서(결심 시간을 늘림) 아군이 조성하는 새로운 환경을 계속 부과하면 상대는 환경에 적응할 능력과 시간이 불일치하는 곤경에 처하게 된다.[110] 결국 상대는 더이상 판단을 내릴 수 없게 되고 적절한 대응을 하지 못하는 시점에 도달하게 되며 많은 취약점을 노정하게 된다.

나. 다영역전과 결심중심전의 결합

미군은 육군의 주도로 높은 수준까지 도달한 다영역작전을 한 차원 더 높은 수준으로 변화시키고 있다. 이번 변화는 공군이 역할을 맡았다. 미 국방부는 교차영역 시너지를 활용하는 다영역작전 능력을 평가하며 계획하였던 만큼 각 군의 전력을 통합할 수 없는 현실적인 문제들을 발견하였다. 보수적인 평가에 의하면 다영역작전이 통합의 수준을 높이는 데 한계를 지니고 있고 다만 각 군의 충돌을 회피할 수 있는 정도의 기능을 수행한다는 것이다.[111]

이러한 문제 인식에 따라 미군은 결심중심전의 요소를 결합하는 것으로 방향을 정하였으며 구체적으로 복합체계(System of Systems) 방식을 선택하여 문제를 해결하기로 하였다. 이러한 접근은 전구에 산재하는 미군의 센서, 슈터, 플랫폼, 그리고 의사결정자 등이 연결된 체계를 통합적으로 재차 연결하겠다는 것이다.[112] 특히 이를 통해서 미군은 실시간대로 각

110) Boyd, John R. A Discourse of *Winning and Losing* (Maxwell AFB, Alabama: Air University Press, 2018), p. 24.

111) Priebe, Miranda et al. "Multiple Dilemmas for the Joint Force: Joint All-Domain Command and Control, RAND (2020), https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RBA381-1.html(검색일: 2021.10.1.); 손경호. "미군의 다영역작전 발전과 교리적 고찰," 『한일군사문화연구』 제34권 (2022.4), p. 67.

112) Jameson, Steve. "Multi-domain Operations Require System-of-Systems Apprach to Engineering and Integration," *Federal News Network* (https://federalnewnetwork.com/commentary/2021/11/multi-domain-operations-require-system-of-systems-approach-to-engineering-and-integration/ (검색일: 2021.12.1.); 손경호 (2022), p. 67.

영역에 있는 전력을 통합하여 다영역작전을 실효적으로 수행하고자 하고 있다. 결국, 미군은 연결성에 중점을 두고 합동전영역작전(Joint All Domain Operation, JADO)을 다영역작전의 새로운 형태로 추구하게 되었다.

미 공군은 JADO를 추진하며 전 영역의 전력을 통합하는 것에 한계가 있으며 특별히 지휘와 통제가 적절한 방식으로 보장되지 않는 것에 주목하고 합동전영역작전 지휘통제(Joint All Domain Operation Command and Control, JADC2)를 우선적인 과제로 선정하여 추진하기 시작하였다. 이와 동시에 미 공군은 전장을 특정한 전구로 한정하지 않고 전구에 대한 지원이 가능한 범위까지 확장하였다. 이에 따라 전구 외에서 화력을 지원하는 전 지구적 화력(Global Fires) 개념이 도입되었다.[113] 종합적인 관점에서 보면 미군은 지휘와 통제 기능을 보강하여 전구 내외의 자원을 통합하여 운용하고자 하는 것으로 보인다.

미군이 JADO 및 그 가운데 JADC2를 추구하는 것은 미군이 결심중심전을 다영역작전의 핵심적인 방식으로 도입하였음을 의미한다. JADC2는 다영역작전에 지휘와 통제 기능을 보강하되 기술을 통해서 전쟁에 존재하는 마찰과 우연의 요소를 줄여서 결심이 적시에 이루어지도록 실시간대로 정보와 데이터를 공유하고 지휘관의 결심을 효과적으로 수행하는 것을 그 목적으로 하기 때문이다.

미군이 추진하고 있는 방향은 전통적으로 미군이 중시해오던 지휘와 통제를 강화하는 추세에서 벗어나는 것은 아니다. 아울러 미군이 다영역작전을 포기하고 새로운 형태의 전쟁 수행 방식을 추구하는 것도 아니다. 그렇지만 JADO가 기존의 다영역작전과 완전히 동일한 방식으로 남아있으리라고 기대하기는 쉬울 것 같지 않다. 우선 육군 대신 공군이 주도권을 넘겨받았다. 다양한 작전환경과 부대를 관할하는 육군과 달리 공군은 비교적 단일한 작전환경 아래에 있고 구성 전력 역시 큰 차이가 없다. 공군은 보다 광대한 지역에서 작전하며 통신과 지휘 기능을 통해서 훨씬 자유롭게 타군 및 동맹국 군대와 함께 작전하는 것이 가능하다. 공군이 JADC2에 주목하는 것은 이러한 특성이 발현된 결과라고 할 수 있다. 그렇다면 JADO는 교차영역 시너지 생성과 확장을 추구하되 기술적 능력을 통한 지휘 및 통제에 따른 통합을 중요한 과제로 추진할 가능성이 있다. 이는 육군이 다영역작전을 추구하며 교차영역 시너지 생성과 확산의 메커니즘과 이를 촉진할 조직에 중점을 두어 MDTF를 추진하였던 것과 비교될 수 있다.

한편 미군은 결심중심전의 하나로 DARPA가 주도한 모자이크전을 개발해 오고 있다. 이 방식은 인간이 결정하고 기계가 보조한다는 개념에 따라 AI를 활용한 지휘를 채택하고 자유

113) Clark, Colin. "Gen Hyten on The New American Way of War. All Domain Operations," *Breaking Defense*, https://breakingdefense.com/2020/02/gen-hyten-on-the-new-american-way-of-war-all-domain-operations/(검색일: 2021.9.12.); 손경호 (2022), p. 67.

로운 전력의 조합을 선택하여 상대의 결심을 혼란시키는 것을 핵심적 교리로 삼고 있다.[114] 모자이크전 역시 다영역작전과 동일하게 경쟁국의 A2/AD 능력을 극복하기 위한 방편으로 고안된 것으로 상대적으로 지휘 및 통제가 어려운 상황에서 미군이 작전을 지속할 방법을 제안하기 위한 것이다. 흥미로운 것은 JADO가 모자이크전을 중요한 요소로 지목하였다는 것이다. 결국 한국군의 입장에서는 미군의 결심중심전으로 다영역작전을 계승한 JADO가 추진되고 모자이크전이 지속하는 현실을 잘 관찰하고 장단점을 확인하고 활용을 모색하는 것이 필요하다.

2. 결심중심전의 논리

가. 기계 역량의 확대

다영역작전에 추가된 결심중심전은 기계에 의한 결심을 그 특징으로 한다. 미군이 추구하는 JADO는 컴퓨터와 인공지능의 도움을 받아 교전의 다양한 선택지가 제안되고 자동적으로 최적의 방안이 도출되는 형태의 전쟁방식을 지향하고 있다. 마치 우버(Uber)에 접속한 소비자들이 목적지와 위치를 입력하면 자동적으로 최적의 위치에 있는 우버 운전자가 연결되는 것과 같은 방식을 구현하겠다는 것이다.[115] 이에 따라 JADO가 완전히 구현되면 참여자들은 기계에 의해 표적이 확정되고 다시 이 표적에 대한 공격을 기계가 플랫폼의 위치와 논리에 따라 타격 수단을 할당하고 시행 시기마저도 정하는 교전을 경험하게 될 것이다. 전투나 작전의 중요한 국면은 인간이 결심하겠지만 JADO의 발전은 결심의 주체를 대폭 기계로 이양한 교전을 구현할 것이다.

이 추세는 중국군 내에서도 이루어지고 있다. 중국군은 인공지능을 기반으로 통합지휘플랫폼을 구축하고 스마트한 결심중심전 능력을 구축하고 있다. 인공지능과 C4ISR을 결합해서 정보의 수집과 유통 그리고 분석 속도를 향상시키는 지휘통제의 자동화를 추진하고 이를 더욱 발전시킨 지휘통제의 지능화를 달성하고자 하고 있다. 후자는 정보처리의 질적 수준을 향상하고 의사결정을 인공지능에 일부 위임하는 것을 추구하고 있다.[116] 중국군은 이러한

114) 박창희·손경호. "미·중 다영역작전 경쟁과 한국의 대응방향," 『국방정책 및 군사전략』 (논산: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2021), pp. 36-37.

115) *USNI News*. "Report to Congress on Joint All-Domain Command and Control," August 17, 2021, https://news.usni.org/2021/08/17/report-to-congress-on-joint-all-domain-command-and-control-3(검색일: 2021.12.5.), 손경호 (2022), p. 68.

116) 나호영·최근대. "인공지능에 기반한 중국의 군사혁신: 지능화군 건설을 중심으로," 『한국군사학논집』, 제76집 제3권 (2020년 10월), p. 104.

목표에 따라 인공지능 지휘관인 센즈(先知) 1.0을 제작하여 인간과의 전쟁게임을 실시하며 그 성능을 확인한 바 있다. 놀랍게도 센즈는 상대방 인간에 대하여 큰 승리를 거두었다.[117]

인공지능을 활용하여 인간 결심의 상당 부분을 대신하게 하는 것은 앞으로 발전할 결심중심전의 핵심적인 양상이 될 것이다. 기본적으로 전장에는 처리하여야 할 정보가 너무 많이 존재한다. 과거보다 훨씬 많은 센서가 감시체계가 존재하고 이것이 근 실시간대로 지휘부까지 유통되기 때문에 인간이 이 모든 정보를 분석하는 것에는 큰 무리가 있다. 이 문제를 해결하는 유력한 방법은 일정한 수준까지 인공지능을 활용하여 인간의 부담을 덜어주는 것이다. 특히 머신러닝 기법을 적용하면 인공지능의 알고리즘이 개선되어 정보분석 능력이 향상될 것이다. 클라우딩 컴퓨터 등의 발전으로 전장에서 고성능 컴퓨터에 접근할 수 있는 여건이 개선되고 데이터 전송 능력이 발전함에 따라 점차 다양한 제대에서 많은 부분의 결심을 인공지능에 의존할 수 있게 된다.

기계에 결심을 의존하는 것은 속도와 신뢰도를 높이는 방법이 된다. 앞서 설명한 OODA 루프에서 보이드가 설명한 판단(Orient)을 형성하는 'Big O'에는 다섯 가지 요소가 상호 작용한다. 이 가운데 유전적인 특질과 문화적인 전통, 과거의 경험을 인공지능을 통하여 일정한 부분까지 정형화한 세팅이 가능할 수 있다. 그리고 인간이 분석 및 종합 요소를 집중적으로 담당하여 창의적인 작업을 가미할 수 있으면 효율적으로 기계를 사용한 판단이 가능할 것으로 보인다. 정확한 판단을 신속히 할 수 있으면 다음 단계인 결심으로 쉽게 전이하면서 관찰과 행동에 적절한 지침을 전달하거나 통제를 가할 수 있게 된고 가능한 범위 내에서 관찰에서 직접 행동으로 옮겨갈 수도 있다.[118]

한편 결심중심전에서 기계 역량을 확대하는 것은 반드시 긍정적인 성과만을 가져오는 것은 아니다. 인공지능은 알고리즘에 따라 사고하다 보니 상대방이 적극적으로 오정보(misinformation)를 제공하거나 물리적인 기만을 시행하면 이를 간파하기가 어렵다. 이와 더불어 인공지능은 인간이 가지고 있는 직관을 지니고 있지 않다. 기계는 반복적이고 누적적인 훈련을 통한 논리적 사고에는 강점이 있지만 사물을 대하는 독자적인 철학과 깊은 사유, 그리고 자유로운 도전으로부터 생성된 따른 직관을 갖출 수는 없기 때문이다. 전쟁은 본질을 꿰뚫는 직관에 의해 승패가 갈리곤 하는데 인간만이 경험과 논리를 넘어선 직관을 발휘할 수 있다.

117) Kania, Elsa. "Learning without Fighting: New Developments in PLA Artificial Intelligence War-Gaming," *China Brief*, Vol. 10 (April 6, 2019).

118) 오충원. "존 보이드와 OODA Loop: Original OODA Loop의 올바른 이해를 위한 관련 이론 분석을 중심으로," 국방대학교 안보과정 미공개 논문 (2022), pp. 24-25.

나. 결심의 방해

결심중심전의 중요한 추세 가운데 한 가지는 상대방의 결심을 방해하는 체계이다. 결심중심전은 자연스럽게 상대의 결심을 방해하는 사고를 내포하고 있다. 정확하고 신속한 결심의 중요성을 알고 있기 때문이다. 결심에서 이를 추구하는 것은 필연적으로 상대가 이를 추구하지 못하도록 방해하는 생각을 가능하게 한다. 여기에는 두 가지 방향성이 존재하고 있다. 미군은 모자이크전을 중심으로 작전수행 방식을 통해 상대의 결심을 방해하는 체계를 형성하고 있고 이에 반해 중국은 적극적으로 인지 영역을 공격하는 방향을 모색하고 있다.

모자이크전은 이전보다는 덜 뛰어난 기능을 가진 많은 단위 부대를 분산 운용하는 방법을 통해 상대방에게 자신의 정확한 의도를 파악하지 못하도록 방해하고자 한다.[119] 이와 동시에 미군은 분산된 많은 단위 부대들을 임무에 따라 수시로 편성을 조정하여 작전에 더 효과적인 전력을 구성할 수 있으며 결과적으로 보다 넓은 선택지를 가지고 임무를 수행할 수 있게 된다. 한편 모자이크전은 전력 가운데 무인 체계를 포함하여 이들이 기만을 시행하고 동시 공격이나 방어를 취하고 위험성이 높은 임무를 수행함으로써 훨씬 높은 수준의 작전을 수행하는 방안을 강구하고 있다.[120]

모자이크전을 위한 지휘와 통제 그리고 통신은 대규모 분산 작전, 신속한 전력구성과 변화를 자유자재로 구사할 수 있도록 보장하여야 한다. 이를 위해 기본적으로 인간은 작전과 계획을 개발하고 명령을 수립하며 작전을 위해 필요한 요구능력을 산정하는 지휘를 담당하고 인공지능과 빅데이터, 사물 인터넷 등으로 구성된 기계 분야는 임무를 달성할 수 있도록 명령을 하달하고 킬체인을 구성하는 보조적인 역할을 수행한다. 모자이크전의 통신은 임무수행의 맥락에 따라 가용한 부대와 그렇지 못한 전력을 구분하여 구성된다.[121]

중국의 결심중심전에 대한 방해는 전략적 추론에서부터 시작되었다. 중국군은 제지능권이 존재하며 지능화전쟁에서는 이를 확보하는 것이 관건이라고 주장하고 있다. 중국군은 미래 지능화 기술의 진보가 빨라지면서 인간의 두뇌로 상징되는 인지 영역의 우세를 점하는 것이 중요할 것으로 보고 있다. 중국군은 지능화전쟁의 중점 가운데 한 가지로 상대의 인지 영역을 공격하는 것으로 선정하여 지능화된 사이버전, 전자전, 오정보를 제공하는 정치심리전을 수행하여 데이터베이스, 클라우드, 그리고 알고리즘을 공격하는 전쟁을 추구하고 있다.[122]

---

119) Clark, Bryan, Dan Patt, and Harrison Schramm, "Mosaic Warfare; Exploiting Artificial Intelligence And Autonomous Systems to Implement Decision-Centric Operations," CSBA (2020), p. vii.
120) Ibid.
121) Clark, Bryan, Dan Patt, and Harrison Schramm (2020), p. viii.
122) 나호영. 최근대 (2020), p. 124; 박창희, 손경호 (2021), pp. 46-47, 53-54.

중국군은 결정중심전의 개념에서 볼 때 획기적인 시도를 하고 있다. 중국군은 작전 및 전투수준에서 기계가 전술적인 판단과 결심, 수행까지 모든 과정을 수행하는 자율전을 추구하고 있다. 최근 중국군이 개발하고 있는 AI가 통제하는 무인 로봇군집이 수행하는 자주군집소모전((自主集群消耗戰)과 같은 형태가 그 예이다. 무인 로봇으로 구성된 전력이 명령을 받으면 고가치 표적에 대하여 군집을 형성하여 자율적으로 공격하는 체계이다. 여기에 잠복과 공격을 병행하는 방식, 혹은 고도의 기동성을 가진 자율무기체계가 예비대로서 전장 상황을 분석하여 전역을 초월하여 기동하며 작전을 수행하는 자주초역기동전(自主跨域机动战)이 추가적으로 개발되고 있다.[123] 이러한 개념은 기계가 결심의 대부분을 담당하여 인간의 의지와 별개로 기계에 의한 결심과 교전이 이루어지는 전쟁을 목표하고 있다.

3. 한국적 결심중심전의 방향

가. 인간과 기계 역량의 조화

한국적 결심중심전은 미국이나 중국과 같이 기계 역량을 강화하여 인간의 결심 수준을 향상하고 신뢰성을 높이며 일정 부분을 기계가 담당하는 방향으로 추진되어야 한다. 국방 비전이 제시하는 대로 인공지능, 빅데이터, 클라우드를 조합한 지휘통제 체계가 구축되어 개별적인 센서나 무기체계로부터 수집된 정보를 초연결 네트워크를 통해 통합하고 인공지능으로 분석할 수 있어야 한다.[124] 이를 통해 군사 선진국과 동일한 수준의 속도와 신뢰도를 지닐 수 있는 지휘통제체계를 구축할 수 있으며 결심중심전을 수행할 수 있는 물리적 기반을 갖출 수 있다.

미래에 한국군이 결심중심전을 수행할 방향에 대한 고민이 필요하다. 미군이 계획하고 있는 것처럼 우버와 같이 기계가 자동으로 교전, 더 큰 규모의 전투를 지정하고 실행하는 방식으로 진행할 것인지 판단해 보아야 한다. 중국의 결심중심전도 이 방향을 지향하고 있는 것으로 보인다. 킬체인과 같은 단순한 교전이나 비교적 정형화된 전투는 기계가 결심하여 수행하는 것이 효율적일 수 있다. 인공지능이 많은 자료를 학습하고 기계학습을 통해 역량을 늘려가면 적절한 결심을 내릴 수 있을 것이다.

다만 전쟁이 가진 속성으로 인해, 또한 기계가 가진 한계로 인해 인간이 관여하고 주도할 방식을 정하는 것이 필요하다. 클라우제비츠가 설명한 대로 전쟁에는 마찰과 우연이 존재

123) 나호영. 최근대 (2020), pp. 105-107.
124) 국방부, 『국방비전 2050』 (서울: 국방부, 2021), p. 86.

한다. 미래 전쟁의 발달 방향은 기계를 통해 이것을 제거하려는 쪽으로 정해져 있다. 하지만 전쟁에 필연적으로 존재하는 마찰과 우연은 사라질 수 없다. 이를 활용하는 것이 앞으로의 전쟁에서도 중요하다. 그렇다면 전쟁을 통해 상대방을 마찰과 우연 속으로 끌어들이는 노력이 중요한 관건이 되며, 자신도 마찰과 우연을 감안한 결심중심전을 수행하고 전쟁의 법칙이 상대를 지배할 수 있도록 하는 것이 전쟁의 법칙을 배제하는 것보다 훨씬 논리적이다.

기계를 사용한 결심중심전을 수행하는 상대를 마찰과 우연 속으로 끌어들이려면 기계가 판단하는 최선의 방책 대신 거의 택할 수 없는 방책을 선택하는 것이 필요하다. 리델하트가 상대방 진영의 최소저항선을 선택하여 이동할 것을 제안한 것처럼 기계가 일반적으로 배제한 방법을 선택할 필요가 있다. 이러한 예는 2016년 벌어졌던 이세돌과 알파고의 대국에서 찾아볼 수 있다. 그는 4국이 끝난 뒤 "알파고가 흑을 부담스러워하고 예측하지 못한 수가 나오자 일종의 버그와 같은 수가 나왔다"고 취재진에게 답변하였다.[125] 잘 알려진 78수에 대한 설명이다. 그는 2019년에도 국산 인공지능 바둑 한돌을 78수에서 이겼다. 이 역시 우변에서 위험한 상황에 있던 이세돌 9단이 중앙에서 돌파를 시도한 예상하지 못한 수였으며 한돌이 이후에 급격히 무너진 뒤 항복을 선언하였다.[126]

보이드는 그의 OODA 루프에서 예상치 못했던 행동(the-least-expected action)의 중요성을 강조하였다. 그는 판단(orient)을 통해 상대가 예상하지 못했던 행동을 신속한 템포로 선택하게 되면 상대방의 상황파악이 어지러워짐을 설명하였고 이를 통해 상대가 멈추게 되며 질문을 통해 상황을 이해하려한다고 주장하였다.[127] 보이드의 주장과 앞선 78수의 예를 볼 때 한국군이 장래에 결심중심전을 수행하면서 인간이 개입하여 상대가 예상하지 못했던 방책을 선택할 수 있는 체계를 개발하는 것이 중요함을 알 수 있다. 한국적 결심중심전은 결국 기계를 활용하지만 인간이 주도적 역할을 할 수 있는 전쟁의 마찰과 우연을 작용하게 하는 전쟁 방식이어야 한다.

나. 인지영역에서의 경쟁

미래의 한국적 결정중심전은 북한과 주변국이 전통적으로 강점을 가지고 있는 인지영역에 대한 공격에서 자신을 보호할 수 있어야 하며 적극적으로 상대의 인지영역에 대한 공격을 수행할 수 있어야 한다. 특별히 국가적으로 해상 공격에 의해 고립되기 쉬운 지리적 상

125) 정봉오, "[이세돌 4국 첫 승] 알파고, 'resign' 창 띄우며 패배 인정," 『동아일보』, 2016.3.13., https://www.donga.com/news/article/all/20160313/76973279/2(검색일: 2022.9.7.).
126) 최인영. "이세돌의 신의 한 수…알파고도 한돌도 78수에 '백기'," 『연합뉴스』 2019.12.18., https://www.yna.co.kr/view/AKR20191218139600007(검색일: 2022.9.7.).
127) 오충원 (2022), p. 24.

황에 놓여 있고 전쟁의 피해에 따라 급격하게 여론이 악화할 수 있는 사회적 특성이 존재할 뿐만 아니라 인지전의 매개수단이 될 수 있는 IT 분야가 잘 발달되어 있어 이를 심각하게 고려하여 대비하여야 한다.

한국군은 미군의 모자이크전을 한국적 현실에 적용할 수 있다. 특히 미군이 원정작전을 전제로 모든 부대를 최소 단위로 편성하여 전력 조합을 수시로 변경하는 방식을 취하고 있어 이를 조정할 필요가 있다. 한국군은 앞으로도 방어를 주된 행동으로 선택할 만큼 방어에 최적화된 유의미한 전술적 기능을 가진 전력을 최소 단위로 편성하고 이를 기반으로 한 전력의 조합과 재조합을 추구하는 것이 적합할 것으로 생각된다. 이것이 방자로서 시간을 충분히 활용하고 지형적 특성과 부합한 전력을 운용할 수 있기 때문이다. 이러한 조건을 충족한 위에 상대에게 혼란을 줄 수 있는 다양한 전력을 조합을 구사하는 것이 효율적일 수 있다.

뿐만아니라 한국군이 중점을 두어야 할 인지 영역에서의 전쟁은 사이버전, 전자전, 그리고 오정보를 사용하는 정치심리전이다. 사이버 영역은 이미 앞 부분의 다영역작전 영역에 포함되는 중요한 영역이며 전자전 역시 공격과 방어 능력을 확보하는 것이 중요하다. 일반 국민과 직접적으로 연관되는 분야가 오정보를 활용한 정치심리전인데 최근 진행되는 우크라이나-러시아전쟁을 통해서 그 가치가 한층 더 부각되었다. 러시아는 초기에 젤렌스키(Volodymyr Oleksandrovych Zelenskyy) 대통령을 비롯한 우크라이나 지도부가 국민들을 버리고 도망친 것으로 선전하였다. 그러나 젤렌스키 대통령이 즉각 자신의 SNS를 통해서 그와 각료들이 현장에서 전쟁을 지도하고 있음을 인증하면서 국민들의 동요를 막았고 정권을 조기에 붕괴시키려고 하였던 러시아의 의도를 무력화할 수 있었다.

이러한 교훈을 살려 한국은 앞으로 오정보를 통한 인지영역에서의 경쟁을 준비하여야 한다. 이 준비는 물리적 기반을 구비하는 것과 컨텐츠를 개발하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 한국군이 선정한 지역을 대상으로 인터넷 네트워크를 설치하고 작전을 수행할 수 있는 조직을 육성할 필요가 있다. 고고도 비행선이나 스페이스(Space) X가 제공하는 스타링크(Starlink)와 같이 저고도 소형 위성을 기반으로 한 인터넷을 작전 지역에 제공할 수 있다면 한국군이 원하는 대로 오정보를 통해 정치심리전을 수행할 수 있다.

다. 무인체계 자율전

미래 한국군은 결심중심전의 일부로 중국군이 발전시키고 있는 자율전 개념을 도입할 필요가 있다. 자율무기 체계에 의한 자율전은 전체적인 지휘체계 아래에서 독자적인 판단에 따라 전투를 수행하는 형태로 수행될 수 있다. 여기에 부합한 임무는 적지에 고립되어 저항을 지속해야 하는 지상 고수방어, 해저에서의 적 잠수함 감시와 격퇴, 자율적인 기뢰 탐지

및 제거, 산악·해상·공중 감시와 격퇴 등 기능적이며 독립적인 성격의 임무가 될 수 있다. 이를 통해 한국군은 위험한 임무에서 인명의 손실을 막을 수 있고 인간 전투원으로 구성된 전력을 분산된 임무로부터 집중 운용이 필요한 임무로 전환할 수 있다.

무인체계 자율전은 앞서 제시한 '교전을 통해 종심을 확장'하는 전쟁수행 방식을 위해 활용될 수 있다. 완충 영역에서부터 주권 영역에 이르기까지 한국군이 짧은 종심을 지니고 있어 최대한 교전 주기를 늘려서 상대방의 세력을 소모시키고, 적에게 잦은 결심을 강요하며, 한국군이 기회의 창을 생성하고 우세로 확산시킬 수 있는 가능성을 높이는 것이 미래 한국군이 다영역작전을 수행하며 추구해야 할 방향이다. 자율무기 체계로 구성된 무인 전력은 이러한 목적에 부합하여 활용될 수 있는 유용한 자산이 될 수 있다. 적의 전력 구성에 따라 유연하게 구성된 다영역의 전력으로 적과 지속적으로 교전할 때 피로도가 높은 유인 전력 사이의 공백을 메우고 위험도가 높은 국면, 그리고 법적으로 모호한 구간에서 무인 전력을 효과적으로 사용할 수 있을 것이다.

V. 다영역작전 수행을 위한 요구 능력

1. 미래 한국군의 군사전략과 전장 환경

미래 작전개념을 구상하는 것은 향후 변화될 안보환경, 기술발전 등을 예측하여 미래 위협에 대응하기 위한 군사력 운용과 건설개념을 제시하기 위한 것이다. 따라서 안보환경 변화와 군사기술 발전 추세에 대한 예측은 미래 군사전략과 작전개념을 수립하는데 매우 중요하다. 미래 한국군 전장의 주요 변동요인은 크게 위협 및 국방환경의 변화, 국방과학기술의 발전, 작전 수행방식의 변화를 들 수 있다.

먼저, 위협 및 국방환경의 변화는 미중간의 전략경쟁과 코로나 펜데믹 사태를 통해 확인된 자국우선주의의 확산, 수정주의 국가들의 자유주의 체제 국가에 대한 위협이 증대될 것으로 예상되어 세계 각국은 강대국의 자국에 대한 영향력을 약화시키기 위한 헷징 전략 및 새로운 진영 구축 등 자주적 방위력 구축을 추진하게 될 것이다. 이러한 가운데 한국에 대한 위협 또한 기존의 대북 중심에서 대북 및 대주변국 중심으로 확대되고, 한반도의 전장 영역도 기존의 물리적 영역인 지상, 해상, 공중, 우주 영역에 추가하여 사이버, 전자기 공간까지 더욱 확대될 것이며, 인간의 인지(Cognition)가 새로운 전장영역으로 부상함으로써 작전공간은 '3개 차원(물리, 정보, 인지)의 7대 영역(지상, 해상, 공중, 우주, 전자기, 사이버, 인

지)으로 확대될 것이다.[128] 이러한 변화와 더불어 전장 영역간의 경계는 모호해질 것이며, 단일 영역을 활용한 위협보다 영역을 교차하는 능력을 활용하는 위협이 더욱 증대될 것이다.

두 번째 변동요인은 핵심 과학기술의 발달 및 국방 분야로의 적용으로 인공지능, 빅데이터 등 첨단 기술의 군사적 적용으로 모든 군사체계 및 전력은 자동화, 지능화, 초연결화될 것이다. 세계경제포럼 보고서에서는 미래전에 대해 인공지능 및 빅 데이터 처리기술의 발달로 전장 환경을 완벽하게 이해하고 행동하는 양상이며 복잡한 C4ISR보다 지휘□통제만을 고려하는 C2개념만 존재하게 될 것이라고 예측하였으며, 무인화□자동화 로봇들이 전장을 주도할 것으로 전망하고 있다.[129] 이미 미국은 합동전영역작전을 수행하기 위해 모든 영역의 탐지자산과 타격자산을 초연결하고 지휘결심을 지원하는 '합동전영역지휘통제 체계' 구축을 추진하고 있으며, 한미 연합작전을 기반으로 하고 있는 한국군의 지휘통제체계 구축에도 영향을 줄 것이다.

세 번째 변동요인은 작전 및 전투수행개념의 변화로 미래의 전장에서는 빠른 지휘결심으로 상대방의 의사결정체계에 딜레마를 야기하는 정보우위를 바탕으로 한 결심체계가 결정적 요인으로 작용하게 될 것이며 전장 영역 간의 구분이 약화되고 임무 수행간 다영역작전이 일반화될 것이다. 또한 전쟁수단에 있어서도 무기에 대한 관점이 변화될 것이다. 이는 '신개념 무기(Weapons of new concept)'와 '무기의 신개념(New concepts of weapons)'의 차이이다. 신개념 무기는 군사적 활용에 국한된 무기체계 개발에 초점을 두고 있는 반면, 무기의 신개념은 모든 가용한 수단을 군사적으로 활용하는 것으로 민군 겸용이 가능한 과학기술과 상용장비를 새로운 군사수단으로 활용하는 개념이다. 또한 무기의 신개념은 광의의 개념이기 때문에 군사의 영역을 초월하며 인위적인 주가폭락, 컴퓨터 바이러스 침입, 적국 환율의 이상 동향 등도 포함되며, 전쟁에 사용하는 모든 수단이 무기로 간주된다.[130] 이로 인해 미래전은 군사, 비군사의 영역 구분이 모호해지고 전장 공간이 시/공간적으로 확장될 것이며, 군사적 목적으로 한 무기체계 개발과 더불어 민간 기술의 군사적 활용이 더욱 증대될 것이다. 이러한 예로는 현재 진행중인 우크라이나전에서 미국 민간기업의 스타링크와 각종 상용위성, 국제 해커 집단인 어나니머스가 우크라이나의 전쟁수행을 지원하는 것이며, 러시아는 스타링크에 사용되는 위성을 공격할 것이라고 위협하기도 하였다.

128) 육군 교육사, 「미래 작전환경 분석」 (대전: 국방출판지원단, 2022), p. 31.
129) Anja Kaspersen, "10 Trends for the Future of Warfare," *World Economic Forum*, 2016.
130) 차오량, 왕상수이(이정곤 역), 「초한전: 세계화 시대의 전쟁과 전법」 (서울: 교우미디어, 2021), p. 27.

2. 한국적 다영역작전의 개념: '전영역 지능형 통합전'

국방부는 2021년에 발표된 "국방비전 2050"을 통해 미래 합동작전 기본개념을 초연결 작전환경하에서 선제적, 능동적, 주도적으로 전력을 운용하면서 전 영역에서의 다양한 능력과 노력 및 활동을 작전목적에 부합하도록 시간적, 공간적으로 통합하여 전력운용 상승효과를 극대화하고 전 영역에서 우세를 달성하는 개념인 '전영역 지능형 통합전'으로 제시하였으며, 세부적으로 지능형은 정보를 습득하여 상황을 인지하고 예측해 나가는 것으로 미래전에서는 인공지능의 도움을 받아 전쟁을 수행함을 나타내며, 통합은 초연결 네트워크 환경하에서 전 영역 내 통합된 전력들이 병렬적으로 운용되며 전투력을 극대화하기 위해 다수의 군사력과 활동을 조직화하는 것을 말한다.[131] 따라서 한국 합참은 기존에 발전시켜 오고 있던 합동작전개념인 '전영역 통합작전'을 보완 발전시킬 것으로 예상된다.

국방부에서 제시한 '전영역 지능형 통합전'은 미국을 중심으로 한 군사 선진국에서 발전시키고 있는 전영역작전과 유사한 형태의 작전개념으로 미국의 전영역작전과 비교하여 분석하면, 첫째, 각 군의 전 영역을 교차하는 작전능력 구비로 교차영역시너지 효과 창출을 목표로 할 것이다. 둘째, 인공지능, 빅 데이터 등 4차 산업혁명의 산물인 첨단기술을 적용하여 각 영역의 탐지자산과 타격자산을 클라우드를 통해 병렬적으로 연결하고 지휘관의 의사결심 주기를 단축하는 개념일 것이다. 셋째, 와해적 파괴무기, 유무인 복합전투체계를 활용하여 병력감축의 문제점을 해결하고 전쟁으로 인한 인명피해를 최소화하는 개념일 것이다.

이를 구체적으로 살펴보면 먼저, 교차영역시너지 효과 창출은 다영역작전의 핵심이다. 미국에서 교차영역시너지는 2012년 발간된 합동작전접근개념(Joint Operational Access Concept: JOAC)을 통해 강조되기 시작했으며, JOAC에서는 교차영역시너지를 "지상, 해상, 공중, 우주, 사이버공간 등에서 활동하는 주체가 서로 다른 작전영역에 그 능력을 단순히 부가해 주는 것을 넘어 다른 영역의 취약점을 상쇄하고 효과를 증진시킬 수 있는 보완작용"으로 정의하고 있다. 이 개념을 적용하여 발전시킨 합동작전개념이 공해전투개념이며, 공해전투 개념의 뒤를 이은 국제공역에서의 합동 접근 및 기동개념(Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC)이다. JOAC에서는 교차영역시너지 효과에 대해 항공력을 이용하여 대함 무기체계를 격퇴하고 해군력으로 방공망을 무력화하며, 지상전력은 공군과 해군을 위협하는 지상기반 위협을 무력화하는 등 각 군 간의 협력 및 보완을 강조하였다. 교차영역시너지는 기존의 육군, 해군, 공군 등 각 군의 능력을 통합 운용함으로써 전장에서 효과적인 결과를 얻고자 하는 개념인 Joint Synergy를 뛰어넘어 각

131) 김진형, 김성학, "미래 한국군 전장의 변동요인과 합동작전개념 발전에 대한 소고," 『국방논단』 제 1898호(22-19), 한국국방연구원, 2022, p. 6.

영역 능력의 통합이라는 관점에서 군종을 막론하고 어떤 영역에서 다른 영역을 지원할 수 있는 모든 수단과 방법을 대상으로 하고 있다.[132]

다영역작전 개념에서 강조하는 교차영역시너지 효과는 이러한 각 영역 간의 능력 통합을 강조하고 있다. 앞서 언급했듯이 기존의 교차영역시너지 효과 창출이 어느 한 영역의 취약점을 다른 영역의 능력으로 보완하는 합동군의 비대칭 능력을 활용하는 것이라면, 미래의 교차영역시너지 창출은 각 군이 보유하고 있는 모든 영역에서의 작전능력을 통합 운용하는 개념이다. 이러한 개념은 각각의 표적을 공격하는 것보다는 상대방의 전체 시스템을 보고 무기체계 등 개별 능력보다는 전장 국면 전체를 보면서 가용한 능력을 혼합하거나 조합하여 다양하게 활용함으로써 시너지 효과를 창출하는 것이다. 따라서 미래전에서의 교차영역시너지 효과 창출은 각 군의 능력에 중점을 둔 각 군 간의 관계에서 각 영역의 능력을 강조하는 영역 간의 관계로 개념이 전환되고 있는 것이다. 이러한 개념의 변화는 첨단과학기술 발전에 따라 감시 및 지휘통제, 타격체계의 도달거리가 획기적으로 증가함에 따라 각 군이 주도영역이 아닌 타 영역에서의 작전능력이 증가되고 있기 때문이다. 이로 인해 미래의 합동성 강화는 임의의 전력으로 구성된 다영역 작전부대가 영역을 교차하며 빠르고 연속적으로 전투력을 통합하여 교차영역 시너지 효과를 창출하는 개념으로 진화하고 있어 먼 미래에는 군별 구분이 무의미하게 될 가능성도 있다.[133]

둘째, 인공지능, 빅 데이터 등 4차 산업혁명의 산물인 첨단기술을 적용하여 각 영역의 탐지자산과 타격자산을 클라우드를 통해 병렬적으로 연결하고 지휘관의 의사결심 주기를 단축하는 것이다. 미래전은 정보(Information) 우위에 기반한 결심중심전(Decision Centric Warfare) 양상으로 전개될 것이기 때문에 정보 영역에서의 우위와 적보다 신속한 결심은 미래 전쟁의 승패를 좌우하는 핵심요소이다. 따라서 각 영역에서 활동하는 정보자산으로부터 수집된 정보는 신속하게 융합하여 타격자산과 연결시키고 신속한 지휘결심을 위해 활용되어져야 한다. 미군은 'Combat Cloud'를 통해 탐지자산으로부터 수집된 정보를 공유하고 인공지능, 빅데이터를 통해 최적의 타격자산과 연결하며, 지휘결심을 위한 정보를 신속히 처리하기 위한 '합동전영역지휘통제(Joint All Domain Command and Control: JADC2)를 최우선적으로 구축하고 있다. 따라서 한국군도 미군과 유사한 형태로 전장 상황 및 적 전력에 대해 전 영역에서 실시간으로 초정밀 감시·정찰을 수행하고 인공지능 및 빅 데이터 기술을 활용하여 실시간 분석을 수행하며 해당 정보를 실시간으로 공유 및 의사교환함으로써 지휘 결심을 지원하는 체계 구축을 추진할 것으로 보인다.

---

132) 노훈·독고순, "크로스-도메인 시너지(작전대상 영역 간 교차활동을 통한 상승작용)의 의미와 시사점," 「국방연구」, 제 1412호(2012), p. 4.

133) 정연봉, 『한국의 군사혁신』 (서울: 플레닛미디어, 2021), pp. 62-63.

셋째, 와해적 파괴무기, 유무인 복합전투체계를 활용하여 병력감축의 문제점을 해결하고 전쟁으로 인한 인명피해를 최소화하는 것이다. 미래의 전장에서는 전 영역에서 다양한 무인 전력들이 전력화 및 고도화될 것이며 이를 통해 유·무인복합체계 중심의 작전 수행이 일반화될 것이다. 기존의 유인전력들과 새로운 무인 전력들의 유연한 결합을 통해 지휘관에게는 다양한 대안을 제공할 수 있고 적응성과 유연성을 증대해 주는 반면 적에게는 복잡성 및 불확실성을 증가시켜 대응에 대한 난이도를 증대시키게 될 것이다. 또한, 국방비전 2050에서 언급한 바와 같이 저출생, 고령화를 인해 2037년도를 기준으로 가용 병력자원이 대폭 감소할 것으로 예상되기 때문에 무인 무기체계를 개발하여 유무인 복합 무기체계를 운영하는 것이 병력자원 감소의 대안이 될 수 있다. 이와 더불어 감시 및 지휘통제, 정밀유도무기의 활용에는 우주 영역의 능력이 매우 중요하기 때문에 군사 선진국에 비해 상대적으로 뒤쳐져 있는 인공위성 등 우주자산 개발 및 확보와 이를 보호하기 위한 우주 무기체계 개발에도 중점을 둘 것으로 보인다.

3. 한국형 MDO : 전영역 지능형 통합전을 위한 요구 능력

한국군이 다영역 작전 능력을 갖추기 위해서는 개념 발전, 지휘통제체계 구축, 무기체계 개발 및 확보, 전문인력 양성이 요구된다.

첫째, 개념 발전과 관련하여, 앞서 언급한 바와 같이 한국군의 미래 합동작전개념은 개발 중에 있으며, 미국이 현재의 합동전영역작전 개념을 발전시키는 과정에서 발생한 시행착오와 현재 진행상황에 대한 많은 국내외 연구자료를 참고한다면 한반도 상황에 적합한 한국 특색의 '전영역 지능형 통합작전' 개념을 보다 용이하게 구체화할 수 있을 것이다.

미국의 합동전영역작전의 핵심사고는 동급 강대국의 반접근/지역거부 능력를 거부하여 국제공역에서의 기동의 자유 확보를 통해 분쟁지역에 전투력 투사를 보장하고 적보다 빠른 결심과 기동으로 적의 지휘체계를 마비시켜 전쟁에서 승리하는 것이다. 이를 위해 정보우위를 바탕으로 각 군의 분산된 다영역 작전능력을 인공지능, 빅 데이터 등 첨단기술이 접목된 'Combat Cloud'를 통해 연결 및 공유하여 아군의 탐지-타격 능력을 시간적으로 단축하고 시/공간적으로 다양화하여 교차영역시너지를 창출함으로써 전략적, 작전적 목표를 달성하는 것이다. 또한, 수단으로써 각 군은 유무인 복합체계 등이 포함된 다영역작전 능력을 보유하여야 하며 이러한 다영역작전 능력을 유기적으로 운용하기 위한 지휘통제체계 구축 및 통제 전문인력 양성이 요구되는 것이다.

미국의 합동전영역작전 개념의 핵심 키워드를 정리하면, '정보우위', '교차영역시너지',

‘반접근/지역거부 능력 극복’, ‘국제공역에서의 기동의 자유’, ‘적 지휘통제체계의 딜레마’이다. 이러한 미국의 핵심 키워드를 정확히 분석하여 한반도 상황에 적합하도록 재해석하여 적용이 필요하다.

북한과 주변국의 위협에 대응하는 한국과 전 세계적 작전을 수행하는 미군의 상황은 차이가 있다. 그러나 미국의 합동전영역작전의 핵심개념을 한반도 상황과 한국의 기술발전 추세를 고려하여 한국화함으로써 문서상의 개념이 아닌 실제 교리와 작전계획으로 적용할 수 있는 한국형 미래 합동작전개념으로 발전시켜야 할 것이다.

두 번째로 지휘통제체계를 발전시켜야한다. 지휘통제체계는 책임과 권한이 부여라는 지휘체계와 다영역작전 부대를 효율적으로 통제하기 위한 기반체계로 구분할 수 있다. 먼저 지휘체계 측면에서 볼 때 다영역작전의 운용적 차원에서 각 군 간에 누가 책임을 지고 주도할 것인가에 대한 새로운 문제점을 발생시킨다. 즉, 현재까지의 합동작전개념은 지역전투사령관이 각 구성군사령관을 지정하여 지상, 해상, 공중에서의 합동전력을 통제할 권한을 부여하고 있다. 예를 들어 한반도 전구에서는 연합사령부 아래에 지상군/해군/공군 구성군사령부를 구성하고, 이 중 공군구성군사령관은 합동군공군구성군사령관으로서 각 군의 항공전력을 통합하여 운용할 수 있는 권한이 부여된다. 따라서 공중영역은 공군의 주도하에 작전을 수행하는 것이다. 그러나 다영역작전에서는 각 군의 다영역작전 능력이 통합되어 운용됨과 아울러 작전수행을 위한 각 군의 능력 협조 단위가 작아지고 작전이 수행되는 영역이 교차되기 때문에 이를 책임지고 지휘통제할 수 있는 군종과 임무분담이 필요하다. 또한 주도군이 결정되어 있는 지상, 해상, 공중 외의 영역인 우주, 사이버, 정보영역에 대한 주도군 또한 결정되어야 할 것이다. 각 군종 간의 건전한 전략경쟁을 유도한다는 방법론은 각 군이 당면한 단기 이익에 의해 무력해질 수 있으며, 미래의 어느 시점에 필연적으로 기능적, 물리적으로 통합될 수 밖에 없다는 것을 전제하더라고 각 군의 임무와 역할 분담은 무엇보다 첨예한 갈등요소가 될 것이다.[134]

다영역작전 통제체계는 다영역작전을 통제하기 위한 기반체계를 구축하는 것이다. 한국군의 ‘전영역 지능형 통합작전’개념이 어떻게 구체화될지 결정되지 않은 상태에서 기반체계 구축을 언급하는 것이 바람직하지 않을 수도 있다. 그러나 현재 한국군의 합참의 KJCCS(Korean Joint Command and Control System), 육군의 ATCIS(Army Tactical Command Information System), 해군의 KNCCS(Korea Naval Command and Control System), 공군의 AFCCS(Air Force Command and Control System) 등 다양한 전술통제체계를 운영하고 있으며, 미래 다영역작전 전력 통제를 위해서는 이러한 전술통제체계에 인공지능 등 첨단기술이 접목되고 컴벳 클라우드에 연동되도록 개선되어야 하는데 이

134) 손한별(2022), pp. 116-117.

를 위해서는 막대한 시간이 소요될 것이다. 이로 인해 합동작전개념 완성 이후 통제체계 구축을 추진한다면 그 만큼 많은 시간이 소요되기 때문에 미군의 경우에도 합동전영역작전개념 발전과 동시에 합동전영역지휘통제체계 구축을 추진하고 있다. 따라서 한국군도 개념 발전과 별개로 미래 통제체계를 결정하고 우선순위화하여 추진하여야 할 것이다.

세 번째로 무기체계 개발 및 확보이다. 각 군은 비전서와 미래 군사력 혁신 계획 구상을 통해 새로운 무기체계 확보를 추진하고 있다. 이러한 각 군이 확보를 추진하는 무기체계는 다영역작전 수행 능력이라는 큰 틀 안에서 종합적으로 재검토되고 우선순위화되어야 할 것이다. 즉, 각 군은 요구하는 미래 전력소요 중 다영역작전 수행에 필요한 전력을 우선순위화하여야 하며, 이는 합참 차원에서 각 군의 우선순위화된 다영역작전 전력을 다시 우선순위화하여 확보를 추진해야 한다. 이는 항공작전을 위한 ATO 작성 전 합동우선순위표적목록(Joint Integrated Prioritized Target List: JIPTL)을 작성하는 방법과 유사하다. 또한, 다영역작전 능력을 우선순위화할 때에는 각 군의 잉여전력(Redundancy)도 고려해야 한다. 이는 다영역작전의 핵심인 교차영역시너지 창출은 자원 운용의 효율성과 관계가 있기 때문이며, 각 군은 어느 정도의 잉여능력(redundancy)이 필요하다. 그러나 제한된 국방예산 내에서 각 군의 균형적인 예산반영이 어렵기 때문에 각 군이 요구하는 잉여능력을 어떠한 기준에 의해 우선순위화 할 것인지를 고민해야한다. 잉여능력의 수준을 결정하는 것은 제한된 국방예산을 효율적으로 사용할 수 있다는 장점과 동시에 교차영역시너지 효과 창출을 위한 통합 전투력을 제한할 수 있다는 단점이 있기 때문에 신중하게 결정되어야 한다. 효과적인 각 군의 잉여전력을 우선순위화하는 것은 다영역작전을 수행하기 위한 각 군의 합동무기체계 또는 지휘통제체계와 각 군의 개별 전투능력 발전소요의 균형을 적절히 유지해야 할 것이다. 또한, 우주 및 사이버 영역의 능력 확보를 추진해야 한다. 우주 영역은 육상, 지상, 해상의 물리적 영역의 능력을 연결시켜 주는 중요한 영역이다. 인공위성은 감시, 정찰 능력과 더불어 현재와 미래의 무기체계에 PNT(Position, Navigation, Time) 기능을 제공하는 핵심이다. 현재 인공위성의 군사적 이용은 동맹국인 미국의 GPS 체계에 의존하고 있어 중요성이 덜 부각되고 있으나, 지상기반 대 위성 파괴무기, 자폭 위성 등 물리적 파괴무기와 GPS 재밍 등 비물리적 능력으로 인해 미래 분쟁 발생 시 우주 영역에 대한 접근을 담보할 수 없기 때문에 한국의 독자적인 위성체계가 확보되어야 한다. 우주영역에 대한 능력 확보는 군 자체 능력만으로는 제한되기 때문에 범 국가적 차원의 추진으로 민간 기술과 군사기술이 접목되어야 할 것이며 군에서는 우주영역에 대한 이해와 기반체계 구축이 상대적으로 앞서 있는 공군이 주도하에 각 군이 협력하는 것이 바람직하다. 사이버 영역의 능력은 '전영역 지능형 통합전'의 핵심인 Comat Cloud를 보호하여 정보의 흐름을 단속없이 신속하게 유통할 수 있게 하는 능력이다. 미군이 전영역지휘통제 체계를 구축하는 과정에서 보

안 기능을 핵심 기능으로 선정하여 추진하고 있으며 기본 원칙은 'Zero Trust'로 컴벳 클라우드에 접속을 시도하는 모든 체계를 우군이 아닌 적의 체계라는 인식하에 고도화된 검증절차를 거쳐 우군을 식별하고 접속을 허용하는 것이다. 따라서 한국군이 컴벳 클라우드를 개발 시 기술적으로 가장 중점을 두어야 하는 부문 중의 하나이다.

마지막으로 다영역작전을 통제하는 전문인력을 양성하는 것이다.

다영역작전 전력은 합동전력으로 구성될 것이다. 따라서 다영역작전을 통제하는 인원은 각 군의 무기체계 특성 및 전력운용 방법에 대해 정통하여야 한다. 또한, 다영역작전의 통제는 단순히 전력 통제만을 의미하는 것이 아닌 다영역작전의 계획, 시행, 평가를 포함하고 있기 때문에 별도의 전문교육과정을 통해 교육을 실시하고 전문적으로 업무를 수행해야 한다. 현재 공군의 한국항공우주작전본부(Korea Air and Space Center, KAOC)에는 공군뿐만 아니라 공군과의 협조를 위해 타군에서 파견된 연락장교들이 파견되어 근무하고 있으나, 합동전력을 통제하기 보다는 각 군과의 연락업무에 중점을 두고 있어 합동전력 통제에 대한 전문성이 결여되어 있다. 이는 한국뿐만 아니라 미군도 가지고 있는 동일한 문제점으로 미 공군에서는 합동전영역지휘통제를 발전시키면서 합동전영역작전을 통제할 수 있는 '13 Oscer'라는 별도의 특기를 신설하고 전문교육을 통해 합동전영역작전을 계획, 통제, 평가할 수 있는 능력을 교육하고 있다. 현재는 미 공군내의 교육으로 한정하여 실시하고 있으나, 공군내에서 전문인력이 양성된 이후 타 군으로 교육을 확대 시행할 계획을 가지고 있다. 따라서 한국군도 '전영역 지능형 통합작전'을 계획하고 통제 및 평가할 수 있는 전문인력 양성 계획을 수립하여 시행해야 할 것이다.

VI. 결론

"미래에도 전쟁은 지속될 것인가?" 제1차, 제2차 세계대전을 통하여 인류에 "말할 수 없는 슬픔(untold sorrow)"을 초래한 "전쟁의 참화로부터 후세를 구원(save succeeding generations from the scourge of war)"[135] 하기 위해 탄생한 글로벌 집단지성의 결과물이 국제연합(유엔)이다. 유엔에서 국제평화와 안정을 제1의 사명으로 부여받은 조직이 안전보장이사회(안보리)다. 안보리 상임이사국은 러시아를 비롯한 5개국(미·영·불·중·러)이다. 그럼에도 불구하고, 러시아는 안보리가 부여한 본연의 의무를 망각하고 주권국가인 우크라이나를 상대로 "도발되지 않은 침략전쟁(unprovoked armed attack)"을 일으켰다. 침략전쟁은 안보리가 "하나를 위한 전체, 전체를 위한 하나(All for one, one for all)"의 원칙에 따라 집단안보 메커니즘을 작동시켜야 할 중대한 사유다. 상기 메커니즘은 1950년 6.25전쟁을 도발한 김일성과 그 일당에 대하여 최초로 적용되었다. 그러나 지금은 1950년 당시와 전혀 다르다. 침략전쟁의 당사국인 러시아가 거부권을 행사하여 집단안보 메커니즘이 작동되지 않기 때문이다. 혹자는 우크라이나 전쟁을 가리켜 "제2.5차 세계대전"으로 부른다.[136] 이는 1990년대 시작된 탈냉전 시대에 인류가 누렸던 "30년의 장기 평화"가 종말을 고했음을 암시한다.[137] 보다 구체적으로 전세계는 2차대전 이후 유지되어 왔던 세계질서의 붕괴에 직면하고 있다. 약육강식 시대와 무정부적 상황(anarchy)으로의 회귀는 각자도생의 원칙에 충실해야 함을 알리는 경종(wake-up call)인 셈이다.

우리는 역사상 경험한 적 없는 다중적 안보위기에 직면해 있다. 한반도에서 북한의 핵독점으로 초래된 비대칭적 위협 외에도, 유럽에서는 러시아가 일으킨 우크라이나 전쟁, 아시아에서는 중국이 '무력통일' 불사를 외치는 4차 대만해협 위기가 상징하는 바와 같이, 유일한 동맹국인 미국이 '양면전쟁(two-front war)'의 위험에 직면해 있다. 현재 시점에서 북한 핵문제 같은 사안은 미국의 우선적 관심사가 아니다. 미·중 패권전쟁, 나아가 중·러 전략적 파트너십의 심화로 가속화될 글로벌 진영대결(민주주의 대 非민주주의)은 향후 수십년 간 지속될 것이며, 지금의 글로벌 위기(반도체 전쟁, 무역전쟁, 러시아산 석유금수와 對러시아 경제제재, 글로벌 공급망 마비, 유가 급등, 초인플레이션 등)는 그 시작에 불과한 것으로 보인다. "미래에도 전쟁은 지속될 것인가?"라는 실존적 질문은 "예스, 노"의 차원을 떠나, 언

135) "United Nations Charter," Preamble.
https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text
136) Daniel Henninger, "Ukraine Is World War 2½," *Wall Street Journal*, 16 March 2022.
137) Bryan Walsh, "The war in Ukraine could portend the end of the 'long peace'," *Vox*, 26 February 2022.

제 벌어질지 모르는 전쟁에 당장 대비해야 하는 화급성과 긴박성을 의미한다.

전쟁의 대비는 향후에 전개될 전쟁양상의 구상이 그 출발점이다. 미래전의 양상은 다음과 같이 예상해 볼 수 있다.[138] 첫째, '5차원 전쟁'이다. 무기체계 능력의 광역화, 장사정화, 정밀화, 고기동화, 네트워크화, 우주화됨에 전장이 지상·해상·공중·우주·사이버의 5차원으로 확장될 것이다. 둘째, 네트워크 중심전이다. 이는 정보기술 발전에 따라 플랫폼 중심(platform-centric)에서 다수 전투체계의 동시적 정보공유에 초점을 맞추는 네트워크 중심으로 변화함을 의미한다. 셋째, 효과적 정밀타격전이다. 이는 물리적 파괴중심의 소모전으로부터 정밀타격능력 기반의 효과중심작전(EBO)으로의 전환을 뜻한다. 넷째, 마비중심의 신속기동전이다. 마비중심 기동전은 신속하고 대담한 기동으로 위치적 우세를 조성·확보하여 적을 물리적으로 파괴하는 것이 아니라 적의 연계성 및 응집력을 와해시켜, 심리적으로 혼절 및 마비효과를 창출하는 전쟁개념이다. 다섯째, 非화약전이다. 미래전에서는 전자기파(EMP: Electro Magnetic Pulse), 레이저(Laser), 비살상무기(NLW) 같은 非화약무기가 주역이 될 것이다. 여섯째, 비살상전(non-lethal warfare)이다. 이는 적의 의도적 살상, 영구적 부상, 물자 파괴, 환경 손상 등을 일으키지 않으면서 적의 표적을 무력화시키는데 초점을 맞춘다. 일곱째, 무인로봇전이다. 일례로 전문가들은 지금의 기술발달 속도라면 2030년에는 인간에 버금가는 지능을 갖춘 로봇의 등장을 예견한다. 여덟째, 정보전·사이버전이다. 유엔은 2009년 "만일 제3차 세계대전이 벌어진다면 사이버전이 될 것"으로 예견했다. 또 정보전은 현대 사회가 인터넷과 컴퓨터 네트워크에 크게 의존하고 있어 그 피해가 핵무기 공격을 능가할 수 있다. 아홉째, 비대칭전이다. 한마디로 비대칭전(asymmetric warfare)은 상대방이 효과적으로 대응할 수 없도록 상대방과 다른 수단·방법·차원으로 싸우는 전쟁양상이다. 비대칭 수단은 경제력이 열악한 북한이 선호하는 전쟁수행 도구이기도 하다. 끝으로, 분산·비선형전이다. 발전된 정보통신기술은 소규모 부대로 분산투입된 주요 전력을 네트워크를 통해 서로 연결시켜 주었다. 네트워크를 통해 분산된 전력은 유기적 협조체계를 이루게 되고 민첩한 기동력과 무기의 표적유도를 통해 빠른 템포로 작전을 수행할 수 있게 된 것이다. 흥미로운 것은 다영역작전(MDO)의 개념이 상기 미래 전쟁양상의 특징들을 포괄하고 있다는 점이다. 앞서 언급된 바와 같이, MDO란 "모든 영역·환경·기능에서의 능력을 융합하고…영역·환경·기능들 간 능력의 시·공간적 융합을 통하여…적에게 다양한 작전적·전술적 딜레마를 조성하기 위해 다중영역·경쟁공간에서 수행하는 작전"을 말한다. 5차원·네트워크·정밀타격·마비중심·非화약 중심, 나아가 정보전·사이버전·비대칭전은 MDO의 개념 및 수행방식에 포괄되어 있는 키워드들이다. 한마디로 MDO의 핵심은 미래전에 대비하는 것이다.

138) 김강녕, "미래 전쟁양상의 변화와 한국의 대응," 「한국과 국제사회」, 제1권 1호(2017년 봄), pp. 126-140.

흥미로운 것은 중국과 북한도 미국이 발전시키고 있는 MDO의 개념을 이미 적용하고 있다는 점이다. 중국은 2049년까지 인민해방군(PLA)을 세계 제1의 군대로 만들겠다는 '강군몽(强军梦)'의 기치 하에 2027년까지 PLA 능력을 "지능화 전쟁을 위한 시스템으로 네트워크화"하는 작업에 박차를 가하고 있다. 이에 따라 AI, 자율 시스템, 첨단 컴퓨팅, 양자정보학, 생명공학, 첨단 재료·제조와 같은 상당한 군사적 잠재력을 지닌 핵심 기술에서 주도권을 노리고 있다. 이들이 말하는 '지능화전쟁'이란 새로운 지능화 네트워크 정보시스템에 기초하여, 지능화 무기체계와 상응하는 작전방법을 구사하여, 육·해·공·우주·전사·사이버·인지 영역에서 수행하는 '일체화전쟁(一体化故爭)'을 말한다. 이처럼 중국의 미래전 개념 속에는 일례로 MDO가 구상하는 5차원 전쟁의 요소가 포함되어 있다. 또한 지능화작전의 특징으로 꼽히는 제지권(制智權), 자율무기, 작전공간의 전차원화, 무인작전, 초뇌화(超腦化) 등은 앞서 언급된 미래전 양상들과 일맥상통한다.

북한의 경우 연합전력과 비교하여 공중 및 해상영역에서 능력이 취약하다고 볼 수 있으나 비대칭능력을 충분히 발휘할 경우 지상영역이나 사이버영역 등에서는 열세라고 보기 어렵다. WMD능력이나 수도권을 지향하고 있는 대규모 장사정포, 다양한 사거리의 미사일과 특수전부대 등은 특히 지상영역에서 위협적이며, 집중적으로 육성하고 있는 적의 사이버작전 역량은 동맹의 장점인 C4I체계나 동맹과 정부에 대한 국내·외 지지를 무력화시키는데 효과적인 능력이다. 북한은 작전을 수행하는 측면에서 다영역작전의 개념을 수용할 수 있는 것으로 평가된다. 요컨대, 북한이 현재 활동하고 있는 모습이나 예측 가능한 전쟁수행방식을 고려하면 다영역작전에서 상정하고 있는 적대세력의 작전수행 모습과 큰 차이가 없다. 오히려, 경쟁단계에서 보여주는 북한의 모습은 우리가 그동안 군사적으로 심각성을 제대로 인식하지 못했거나 대응을 제대로 하지 못한 부분이 있다. 북한은 기본적으로 미군의 지원만 없다면 남한을 군사적으로 석권할 수 있다고 판단하고 있기 때문에, 미군에 대응하여 중국과 러시아를 전략적으로 활용하거나 또는 독자적인 ICBM 및 핵 능력을 활용하여 제한적인 A2/AD전략을 구사할 가능성이 있다. 일례로 북한은 MDO에서 상정하는 '경쟁단계'에서 불안정 조성 및 한미동맹 분리를 위하여, 여론전, 사이버전 및 무력도발, 나아가 제한된 활동(무인기, 무력도발 후 대응태세 확인 등)을 통한 감시활동 수행 등을 수행할 수 있다. '무력분쟁단계'에서는 전역목표 달성을 위해 △ 대량살상무기 사용 및 위협을 통한 우군능력 와해, △ 배합전·정보전 등을 통한 지원, △ 제3국을 활용한 제한적 A2/AD 등을 수행할 수 있다. '경쟁으로의 회귀단계'에서는 무력분쟁 단계에서 성취한 정치적 성과를 기정사실(fait accompli)로 굳히려 할 것으로 예상된다.[139]

139) 지상훈·박준희, "다영역작전(MDO)에 대한 고찰과 한반도 작전전구(KTO)에서의 적용 방향,「군사논단」, 제102호(2020년 여름), pp. 135-136.

한국적 다영역작전의 개념을 적용하기 위해서는 다음 사항들에 유념해야 할 것으로 보인다. 첫째, 작전술과 합동작전 개념의 발전이다. MDO는 작전술을 적용한 미래 미 육군의 작전개념이다. 미래의 작전환경과 위협에 대해 어떻게 싸우고, 어떤 군사력을 건설해야 하는지를 기술하고 있다. 그러나 MDO는 작전술의 구성요소를 전체적으로 적용하지 못한 한계점을 가지고 있다. 교리에서 명시하고 있는 작전구상요소들에 대한 활용이나 이들 간의 연계성 및 논리적인 흐름이 느껴지지 않는다. 최종상태, 중심, 결정적 지점, 작전선 및 노력선, 템포, 위험, 작전한계점, 작전범위, 기지 등에 대한 요소들이 활용되었다면, 다영역 작전 개념이 훨씬 더 명료화되고 실효성이 증가했을 것이다. 한마디로 한국적 MDO를 구상함에 있어, 작전술 영역인 전역 및 주요작전 구상은 합동군사령부에서 출발해야 한다. 그렇게 하지 않으면 각 군의 공감대를 형성하기 어렵고, 육군의 관점만을 강조한 개념이 될 수 있기 때문이다. 특정 군만을 위한 개념으로는 진정한 합동성을 도출하기 어렵다. 이것이 MDO의 약점일 수 있다. 한국군의 합동작전 개념도 합동교리에 기초하여 합참에서 주도하되, 군 내부의 의견만 수렴하는데 그치지 말고, 군 외부에도 공개하여 다양한 의견수렴과 공청회, 그리고 학계와 산업체와의 협업 등 공개적이고 열린 사고를 기초로 발전시킬 필요가 있다.

둘째, 합동성의 진화이다. 다영역 작전에서 제시한 작전의 틀에 따르면 각 군의 고유영역이 보이지 않고 합동 임무를 달성하기 위해 확장된 공간과 영역, 심지어 각 기능을 포함해서 능력의 집중을 강조한다. 특히 다영역 부대들의 운용은 전술적 제대에서 타군과의 능력결합이 이루어져야만 임무수행이 가능하다. 영역사용의 우선순위 선정과 지휘관계의 복잡성으로 인해 전장순환 통제가 불가능할 수도 있다. 더 큰 문제는 평상시 한 팀으로 훈련하지 않는 다양한 부대들이 한 영역에 혼재되어 각각의 임무를 수행해야 하기 때문에 요망하는 시간과 장소에 집중되지 못하고 상호 충돌하는 경우도 예상된다. 전투력 발휘는 팀워크·단결력·소속감을 기반으로 하는데, 편의상 결합되는 부대의 합동성이 얼마나 발휘될 수 있을지 의문이다. 한국군의 경우에도 합동성 향상에 대한 부단한 노력이 진행되고 있다. 합동교리의 발전, 각군 간의 교환근무, 합동교육, 합동 전문특기 임명, 합동성 향상 세미나 및 심포지엄 등이 그것이다. 주목할 점은 각 군 중심의 사고에서 벗어나 합동 임무 중심으로 능력이 통합되도록 하는 합동성의 진화 부분이다. 현재 각 군이 제병협동작전을 기본으로 하지만, 미래에는 제군종 합동작전이 각 군의 기본사고가 되어야 한다.

셋째, 다영역 작전에서 제시한 MDO 부대구조가 우리 군의 합동작전부대에 요구되는 특성과 일치한다. 우리 군은 공세적 통합작전을 위해 합동성, 상호운용성, 정밀성, 기동성, 민첩성, 생존성, 지속성, 유연성을 갖춘 부대를 상정한다. MDO는 교차영역 시너지가 핵심개념이다. 이를 구현하기 위한 부대들은 분산작전능력을 보유하고 있어서, 다양한 영역에서 운용이 가능하고, 일주일 정도의 고립된 지역에서의 독립작전도 수행한다. 확장·축소가 가

능한 신축적 구조로 편성되어 규모에 상관없이 제병협동작전이 가능하고 정보·감시·정찰, 화력, 지구력, 이동성을 보유한다. 또한 원하는 시간과 장소에서 분산된 능력들을 통합하는 민첩성을 유지하고 적과 접촉을 유지하면서도 발견되지 않고, 생존할 수 있다. 이러한 부대 구조와 편성이 우리 군에 꼭 필요한지는 작전개념을 기준으로 검토해 보아야 한다. 우리는 확장된 공간과 다영역에서 우위를 차지하는 능력보다 한반도에서의 공중우세와 해상우세가 보다 긴요하며, 북한지역에서 독립작전을 수행하는 부대보다 결정적 기동으로 적의 중심을 마비시킬 수 있는 합동 전력의 통합 기동이 더 중요하다. 그러나 전술제대 수준에서 제군종합동능력이 구현될 수 있도록 각 군의 부대구조를 모듈화하는 방안은 검토할 필요가 있다.

넷째, 한반도에서의 합동전장 편성이다. MDO의 새로운 작전 틀은 현재와 미래의 작전환경에서 피아의 능력이 상호작용하는 전범위의 시간과 장소를 묘사해 준다. 우주 및 사이버공간, 전자기 스펙트럼, 그리고 정보환경작전의 영역은 MDO의 새로운 특징이다. 각각의 영역에서 피아는 서로 다른 전투 능력을 혼합 사용하기 때문에 다른 형태의 영역이 설정된다. 단순화를 위해 기하학적으로 묘사되기는 하였지만 작전 틀 내의 영역은 지리적 공간이나 관계에 의해 한정되지 않고 각각의 영역에서 운용되는 능력의 형태에 따라 구분된다. 일례로, 화력지원협조선(FSCL)에서 전방전투지경선(FB)까지의 종심작전은 지작사가 주도하고 타 작전사가 지원하며, 전방전투지경선 이북지역의 종심작전은 공작사가 주도하고 타 작전사가 지원한다. 이러한 전장편성은 작전책임지역을 부여한 것이 아니라 종심·근접·후방지역 작전을 수행하기 위한 개념적 구분이다. 한국군이 주목해야 할 점은 다영역 작전에서 제시하고 있듯이 합동임무를 중심으로 임무수행을 위해 할당된 능력을 고려하여, 이들이 상승효과를 발휘할 수 있도록 전장 영역을 구분하고 있다는 사실이다. 단순히 화력협조를 위한 선(line) 개념보다는 임무수행을 위한 능력의 조합으로 구분하는 방법을 연구할 필요가 있다.[140]

다섯째, 한국적 MDO는 정보·기술군에 의한 거부적 억제력을 최대한 모색할 수 있는 개념이어야 한다. 한국 육군은 첨단 과학기술의 신속하고 효과적인 군사적 적용을 위해서 미 육군의 미래사령부와 같은 미래전 준비를 위한 전담 조직을 편성하고, 미 육군의 교차기능팀 운용 사례를 적극적으로 적용할 필요가 있다. 미 육군은 2018년 6월에 육군의 현대화 노력을 효과적으로 통합하기 위해 4성 장군이 지휘하는 미래사령부를 창설하였고, 2018년 7월부터 초기 운용을 시작했다. 기존의 틀로는 현대화 전략을 제대로 추진하기 어렵다고 판단하여, 개념발전에서 전력화에 이르는 모든 과정을 단일 조직에 의해 일관성있게 추진하도록 조직을 개편한 것이다. 반면, 한국 육군은 미래사령부가 창설되기 전 미 육군의 모습과 유

140) 허광환, "미국 다영역 작전(Multi-Domain Operations)에 대한 비판과 수용," 「軍史연구」, 제147집 (2019), pp. 146-148.

사하다. 교육사령부가 개념, 능력과 소요를 발전시키고 전투실험을 하며, 군수사령부가 장비와 물자를 조달하는 체계이다. 한국 육군 역시 미래전을 전담하여 준비하는 새로운 조직을 창설할 필요성이 있다. 다만 역할·기능을 고려하여 미래업무 수행의 효율성을 증진하는 노력이 필요하다. 미 육군의 교차기능팀은 민간과 학계의 조언과 첨단과학기술을 접목하여 사업의 성공을 보장하는 핵심적 조직이다. 한국 육군도 특정 사업을 추진할 때 TF를 편성하고 편성의 다양성을 갖추기 위해 노력하지만, 주로 육군 구성원 내에서 편성이 이루어지는 한계가 있었다. 따라서 육군은 내부 전문 인력뿐 아니라 외부의 전문가 그룹에 대한 인력의 풀을 만들고 이를 활용하여 교차기능팀을 편성하고 운용할 수 있어야 한다.

끝으로, 한국적 MDO는 비대칭성을 적극적으로 모색하는 개념이어야 한다. 한국 육군은 다영역 역량의 융합 능력뿐 아니라 도시지역의 확대에 따른 도시지역작전 수행교리를 발전시키고, 살상적 화력과 비살상적 화력을 통합하는 화력교리를 발전시킬 필요가 있다. 한국 육군의 도시지역작전 교리는 2차 세계대전시 적용되었던 도시 외곽 포위와 단계적 소탕 작전 교리를 유지하고 있다. 이러한 교리는 변화된 현대 도시의 작전환경을 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 한국 육군도 도시의 작전환경을 분석하는 교리, 도시에서의 기동 교리, 도시에서의 교차 화력교리, 도시에서의 군수지원 교리, 도시의 주민을 대상으로 심리전과 사이버전 등의 비살상적 수단을 운용하는 교리 등을 상호 연계시켜 복합적으로 발전시킬 필요가 있다. 군은 전통적으로 살상화력에 중점을 두었으나 첨단기술의 발전과 전쟁 양상의 변화로 비살상화력의 중요성이 증대되는 추세이다. 한국 육군은 비살상화력에 대한 인식과 능력 부족으로 아직도 살상화력에만 중점을 두고 있다. 현대전의 특성상 비살상적 화력의 중요성은 점차 증가할 것이며, 살상-비살상 화력의 통합은 다양한 효과의 창출을 위해 필수적인 요소가 될 것이다.[141]

141) 장재규, "한국 육군의 다영역작전 적용방안 연구," 「한국군사학논집」, 제77권 3호(2021년 10월), pp. 50-52.

참고문헌

국방부. 『국방비전 2050』 (서울: 국방부, 2021).

대한민국공군. 『Air Force Quantum 5.0』 (계룡: 공군, 2020).

대한민국육군. 『육군비전 2050』 (계룡: 육군미래혁신연구센터, 2020).

대한민국해군. 『해군비전 2045』 (계룡: 해군미래혁신연구단, 2018).

김지헌. "한미동맹, 다영역 환경서 작전수행 가능해야," 「연합뉴스」, 2022.7.13.

나호영·최근대. "인공지능에 기반한 중국의 군사혁신: 지능화군 건설을 중심으로," 『한국군사학논집』, 제76집 제3권 (2020년 10월).

남두현 외. "4차 산업혁명 시대의 모자이크 전쟁," 「국방연구」, 제63권 3호 (2020년 9월).

류기현·김성학. "미 육군 다영역작전(MDO)의 이해," 「국방논단」, 2020.7.13.

박상연. "강대국 경쟁의 재부상과 미국의 군사 전략 패러다임 전환," 「전략연구」, 통권 제77호 (2019년 3월).

박창희·손경호. "미·중 다영역작전 경쟁과 한국의 대응방향," 『국방정책 및 군사전략』 (논산: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2021).

신성호. "군사혁신, 그 성공과 실패: 한반도 '전쟁의 미래'와 '미래의 전쟁'," 「국가전략」, 제25권 3호 (2019년).

손경호. "미군의 다영역작전 발전과 교리적 고찰," 『한일군사문화연구』 제34권 (2022.4).

양욱. "우크라이나 전쟁의 모자이크전 수행양상과 국방개혁에의 함의," In 홍규덕 외, 『러시아의 우크라이나 침공과 한국의 국방혁신』 (서울: 로얄컴퍼니, 2022).

양정학. "중국의 인공지능(AI) 정책과 군사현대화에 관한 연구," 『한일군사문화연구』, 통권 제31호(2021).

오충원. "존 보이드와 OODA Loop: Original OODA Loop의 올바른 이해를 위한 관련 이론 분석을 중심으로," 국방대학교 안보과정 미공개 논문 (2022).

육군교육사령부. 「미 육군의 다영역작전과 교리발전 소요」 (대전: 국군인쇄창, 2019).

윤웅직·심승배. "미군의 합동전영역지휘통제(JADC2) 전략의 주요 내용과 시사점," 「국방논단」, 제1881호, 2022.1.9.

이근욱. "미래의 전쟁과 전쟁의 미래: 이라크 전쟁에서 나타난 군사혁신의 두 가지 측면," 「신아세아」, 제12권 1호 (2010년 봄).

이창인 등. "초연결시대 미래전 양상," *Journal of the Convergence on Culture Technology (JCCT)*, Vol. 6, No. 3 (August 2020).

장재규. "한국 육군의 다영역작전 적용방안: 공지전투와 비교." 『한국군사학논집』 Vol. 7

No. 3 (2021).
전희상. “AI 군사기술이 만들 위험한 세계, 대비하고 있습니까,” 「경향신문」, 2022.3.4.
정민섭·남궁승필·박상혁. “미 육군의 다영역작전에 관한 연구: 한국 육군 적용 방안 중심으로.” 『차세대융합기술학회논문지』 Vol. 5, Issue 5 (2021.06).
정민섭·이웅·박상혁. “미래전 승리를 위한 AICBM 기반 융·복합 전투개념 연구.” The *Journal of the Convergence on Culture Technology*. Vol. 6, No. 2. (2020).
정봉오, “[이세돌 4국 첫 승] 알파고, ‘resign’ 창 띄우며 패배 인정,” 『동아일보』, 2016.3.13., https://www.donga.com/news/article/all/20160313/76973279/2(검색일: 2022.9.7.).
조상근, “미 육군의 I2CEWS 대대,” 『유용원의 군사세계』, (2021.2.3.), https://bemil.chosun.com/site/data/html_dir/2021/01/19/2021011902376.html(검색일: 2022.8.20.).
주정율. “미 육군의 다영역작전에 관한 연구: 작전수행과정과 군사적 능력, 동맹과의 협력을 중심으로.” 『국방정책연구』 Vol. 36, No. 1 (2000).
지상훈·박준희. “다영역작전에 대한 고찰과 한반도 작전 전구(KTO)에서의 적용 방침.” 『군사논단』 Vol. 102 (2020.06).
지효근. “미국의 새로운 전투수행 개념 발전과 한국군에 대한 함의.” 『군사연구』 No. 147 (2019).
차정미. “미래전쟁과 군사-기술의 연대: 인공지능의 군사화와 민군융합,” 「국제전략」, 제5호, 2021.11.11.
홍규덕 외. 『러시아의 우크라이나 침공과 한국의 국방혁신』 (서울: 로얄컴퍼니, 2022).
최인영. “이세돌의 신의 한 수…알파고도 한돌도 78수에 ‘백기’,” 『연합뉴스』 2019.12.18., https://www.yna.co.kr/view/AKR20191218139600007(검색일: 2022.9.7.).

Boyd, John R. A Discourse of *Winning and Losing* (Maxwell AFB, Alabama: Air University Press, 2018).
_____. “The Essence of Winning and Losing,” Chet Richards and Chuck Spinney ed. (September 2012).
Brands, Sean. “The Newest Warfighting Domain: Cyberspace,” *SYNESIS*, (May 2013), p. G: 94, https://doczz.net/doc/8598710/the-newest-warfighting-domain--cyberspace(검색일: 2022.8.20.).
Brown, Robert B. “The Indo-Asia Pacific and the Multi-Domain Battle Concept,”

Military Review (September-October 2017), https://www.armypress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Septemner-October-2017/The-Indo-Asia-Pacific-and-the-Multi-Domain-Battle-Concept/(검색일: 2021.8.11.).

Clark, Bryan, Dan Patt, and Harrison Schramm, "Mosaic Warfare; Exploiting Artificial Intelligence And Autonomous Systems to Implement Decision-Centric Operations," CSBA (2020).

Clark, Colin. "Gen Hyten on The New American Way of War. All Domain Operations," *Breaking Defense,* https://breakingdefense.com/2020/02/gen-hyten-on-the-new-american-way-of-war-all-domain-operations/(검색일: 2021.9.12.).

Editorial Board. "Artificial Intelligence Is Changing Every Aspect Of War," *Economist*, 7 September 2019.

Feickert, Andrew. "Army Security Force Assistance Brigades (SFABs)," *Congressional Research Service*, 1 June 2022.

_____. "The Army's Project Convergence," *Congressional Research Service* #IF11654, June 21 2022.

Grayson, Timothy. "Mosaic Warfare," *SPIE*, 23 April 2019.

Harkabi,.Yehoshaft. "Theory And Doctrine in Classical And Modern Strategy." International Security Program, The Wilson Center (October 1981).

Heftye, Eri. "Multi-Domain Confusion: All Domains Are Not Created Equal." *Real Clear Defense*, https://www.realcleardefense.com/articles/2017/05/26/multi_domain_confusion_all-domains_are_not_created_equal_11143.html. 검색일: 2021.8.9.).

Hoehn, John R. "Advanced Battle Management System (ABMS)," *Congressional Research Service*, 15 February 2022.

_____. "Joint All-Domain Command and Control: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service*, 21 January 2022.

Jameson, Steve. "Multi-domain Operations Require System-of-Systems Apprach to Engineering and Integration," *Federal News Network* (https://federalnewnetwork.com/commentary/2021/11/multi-do-

main-operations-require-system-of-systems-approach-to-engineering-and-integration/ (검색일: 2021.12.1.)

Joint Air Power Competence Centre (JAPCC). "All-Domain Operations in a Combined Environment," *NATO*, September 2021.

Judson, Jen. "From Multi-Domain Battle to Multi-Domain Operations: Army Evolves Its Guiding Concept," *Defense News*, 9 October 2018.

Kissinger, Henry A and Eric Schmidt and Daniel Huttenlocher. *The Age of A.I. and Our Human Nature* (Boston, MA: Little Brown and Co, 2021).

Kania, Elsa. "Learning without Fighting: New Developments in PLA Artificial Intelligence War-Gaming," *China Brief*, Vol. 10 (April 6, 2019).

Kevin M. Woods and Thomas C. Greenwood, "Multidomain Battle: Time for a Campaign of Joint Experimentation, " *Joint Force Quarterly* 88 (January 9, 2018), https://ndupress.ndu.edu/Publications/Article/1411615/multi-domain-battle-time-for-a-campaign-of-joint-experimentation/(검색일: 2021.8.29.).

Mak, Marie A. "Action Is Needed to Provide Clarity and Mitigate Risks of the Air Force's Planned Advanced Battle Management System," *GAO-20-389*, 14 April 2020.

Murphy, Matt. "Ukraine war: Another Russian general killed by Ukrainian forces - reports," *BBC News*, 6 June 2022.

NATO. "NATO 2022 Strategic Concept," *Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid*, 29 June 2022.

Smagh, Nishawn. "Joint All-Domain Command and Control," *Congressional Research Service*, 4 June 2021.

_____. "Joint All-Domain Command and Control," *Congressional Research Service*, 4 June 2021.

Olsen, Andreas H. "Boyd Revisited: A Great Mind with a Touch of Madness," A*ir Power History* (Winter 2016).

Palazzo, Albert and David P. McLain III. "Multi-Domain Battle: A New Concept for Land Forces," *War on the Rock* (September 15, 2016).

Perkins, David G. "Preparing for the Fight Tonight: Multi-Domain Battle and

Field Manual 3-0," Military Review, Vol. 97, Issue 5 (September-October 2017),
http://lps3-www-proquest-com.libproxy.bu.ac.kr/docview/1949583740?pq-origsite=summon(검색일: 2021.8.10.).

Priebe, Miranda et al. "Multiple Dilemmas for the Joint Force: Joint All-Domain Command and Control, RAND (2020),
https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RBA381-1.html(검색일: 2021.10.1.).

Tol, Jan Van, Mark Gunzinger, Andrew Krepinevich, and Jim Thomas. AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept (Washington D.C.: CSBA, 2010).

Tol, Jan van and others. "AirSea Battle: A Point-of-Departure Operational Concept," CSBA, May 2010.

U.S. Army. *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century: 2025-2040*, Version 1.0 (December 2017).

US Army TRADOC. "The US Army in Multi-Domain Operations 2028," *TRADOC Phamplet 525-3-1*, 6 December 2018.

US Army. "The US Army in Multi-Domain Operations 2028," *TRADOC Pamphlet 525-3-1*, 6 December 2018.

US Department of Defense, "Joint Operational Access Concept (JOAC)," 17 January 2012.

_____. "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China: A Report to Congress Pursuant to the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000," 3 November 2021.

_____. "Summary of the 2018 National Defense Strategy," January 2018.

_____. *Capstone Concept for Joint Operations* Version 3.0 (2009).

_____. *Joint Operational Concept*, Version 1.0 (17 January 2012).

US Department of the Army. "Army Multi-Domain Transformation: Ready to Win in Competition and Conflict", 16 March 2021.

U.S. Joint Chiefs of Staff. *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020* (2012).

_____. *Joint Operational Access Concept* Version 1.0 (2012).

_____. *Space Operations*, (2020).

U.S. JCS J7. *Cross-Domain Synergy in Joint Operations: Planner's Guide*, (2016)

USNI News. "Report to Congress on Joint All-Domain Command and Control," August 17, 2021, , https://news.usni.org/2021/08/17/report-to-congress-on-joint-all-domain-command-and-control-3(검색일: 2021.12.5.).

US Secretary of the Army. "Memo: Project Convergence," *Army Future Command*, (undated).

Vergun, David. "DOD Focuses on Aspirational Challenges in Future Warfighting," *DoD News*, 26 July 2021.

White House. "Interim National Security Strategic Guidance," *Statements And Releases*, 3 March 2021.

_____. "National Security Strategy," May 2010.

한미동맹 진단과 발전방향

국방대학교 교수 **박 영 준**
국방대학교 교수 **기 세 찬**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 미국의 글로벌 안보전략과 동맹체제 수립
Ⅲ. 탈냉전기 한미동맹과 미일동맹의 궤적
Ⅳ. 한미동맹의 미래 지향적 과제 Ⅰ
Ⅴ. 한미동맹의 미래 지향적 과제 Ⅱ
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

1. 문제의 제기

동맹(alliance)이란 공동의 위협 국가를 대상으로 두 개 이상의 국가가 전평시 안보협력을 조약 등의 형태로 약속하는 국가간 관계를 말한다. 로버트 오스굿(Robert Osgood)은 특정국가에 맞서 군사적 자원을 사용함에 있어 국가들이 협력할 것을 공약하고, 조인국가 중 한 국가 이상이 특정상황에서 무력을 사용하거나 무력의 사용을 고려하도록 강제하는 공식적 합의가 동맹이라고 규정하였다.[1] 스테픈 왈트(Stephen Walt)는 안보협력을 위한 두 개 국가, 혹은 그 이상의 주권국가들 간의 공식적, 비공식적 결합을 동맹이라고 정의하였다.[2] 김명섭은 공동의 위협에 대해 동맹의무를 약속하고 있는 잠재적 전쟁공동체가 동맹이며, 동맹국에 대한 공동의 위협이 현실화되면 이 잠재적 전쟁공동체가 전쟁공동체로 전환

1) 허욱, 테렌스 로릭 지음, 이대희 옮김, 『한미동맹의 진화』 (2019),p.26에서 재인용.
2) Stephen M.Walt, The Origins of Alliances (Ithaca: Cornell University Press, 1987),p.12.

되는 것이라고 설명하였다.[3)]

이같은 동맹을 체결한 2개 이상의 국가는 군대를 상호 주둔하거나 연합훈련을 실시하는 등의 군사협력 증진을 통해 공동의 적대세력에 의한 위협을 억제하고, 전시에는 군사적 승리를 거두고자 한다. 동맹은 동서고금을 막론하고 국가 안보정책의 중요한 수단이었고, 국제정치의 중요한 요소 가운데 하나가 되어왔다. 20세기에 들어와서도 특히 냉전기 이후 동아시아 국제질서의 전개에 있어, 미국이 주도하여 결성한 동아시아 동맹체제, 즉 한미동맹과 미일동맹 등의 동맹체제가 한반도 및 동아시아 국제질서의 형성과 유지에 기여해온 바가 적지 않다.

1953년 체결된 한미동맹은 북한의 무력침공을 받은 한국정부에 대한 군사적 지원의 필요성에서 초강대국 미국이 약소국 한국과 체결한 마찬가지의 비대칭 동맹이었다. 그런데 한미동맹 역시 냉전기와 탈냉전기를 거치면서, 한국의 국제적 지위상승과 미국의 전략 변화 등을 배경으로 글로벌 동맹으로 변모하고 있다. 1951년 체결된 미일동맹은 제2차 세계대전의 승전국과 패전국이 냉전 체제 하에서 새롭게 대두한 소련 및 중국 등의 공산주의 세력을 공동의 위협요소로 인식하면서 체결된 비대칭 동맹이었다. 미일동맹은 지난 70여년간을 경과하면서, 지난 2020년 12월, 미국의 초당파 정책보고서인 아미티지-나이 리포트가 강조하듯 일본의 경제성장 및 미국의 글로벌 전략 변화 등을 배경으로 상호의존적 글로벌 동맹으로 변모하고 있다. 다만 미일동맹을 높이 평가한 아미티지와 나이 등이 비슷한 시기에 공표한 또 다른 보고서에는 한미동맹이 한국정부의 전략적 모호성 기조로 인해 충분한 역할을 수행하고 있지 못하다는 평가가 제기된 바 있다.

그렇다면 왜 유사한 지정학적 여건 속에서 강대국과 약소국 간의 비대칭동맹으로 형성된 미일동맹과 한미동맹이, 같은 시기에 체결된 ANZUS 동맹이나 미국-타이완 동맹 등과 달리, 어떠한 경로를 거쳐 상호의존적 글로벌 동맹으로 같이 변화되어 올 수 있었는가? 또한 두 동맹이 글로벌 차원의 동맹으로 평가되면서도 시기에 따라 미국에 의해서 다른 평가를 받게 되는 것은 과연 어떠한 요인 때문인가? 만일 한미동맹이 리처드 아미티지나 조셉 나이 등의 미국내 안보전문가들의 지적처럼 진정한 글로벌 동맹으로 자리매김되기 위해서는 어떠한 정책적 보완이 필요한 것일까?

본 연구는 지난 70여 년 간 한미동맹이 어떤 국내외적 조건 속에서 형성되고 변화되면서, 그같은 변용과정이 동아시아 국제질서에 어떤 영향을 주어왔는가를, 미일동맹 등 아태지역의 여타 미국 주도하의 동맹들과 비교하며 국제정치사의 입장에서 재조명해 보려는 시도이다. 본 연구는 크게 두가지의 목표를 갖는다. 첫째, 한미동맹의 형성과 변화를 정치외교사적

3) 김명섭, "한미동맹와 이승만에 대한 인정과 부정이 복합전선: 문헌사적 성찰과 새로운 동맹의 모색",사단법인 한미우호협회+국제안보교류협회 세미나 자료집, 『복합적 글로벌 위기속 한미동맹 70년의 회고와 미래 발전 전망』(2022),p.15.

인 시각에서 재조명하는 것이다. 특히 아태지역내 여타 미국 주도 하의 동맹들인 미일동맹 및 AUZUS 등과 비교하여, 한미동맹의 형성과 발전적 변화에 작용한 요인들의 분석을 통해 한미동맹의 특질을 규명하는 것이다. 둘째, 이같은 역사적 고찰과 비교연구를 통해 한미동맹의 발전 방향을 다각도로 제시하고자 한다. 특히 전시작전통제권 전환과 그에 따른 한미연합작전 태세의 강화, 유엔사의 재활성화 방향과 미래연합사의 구조 개편, 한미간 확장억제태세의 강화, 주한미군의 전략적 유연성에 따른 보완적 대책 등을 제시하는 것이다. 이같은 역사적 비교 연구를 통해 향후 한미동맹의 발전방향을 제시하고자 한다.

2. 기존 연구 검토

그간 한국, 미국 등의 연구자들은 한미동맹의 역사, 연합사 및 유엔사의 역사, 그리고 미래 한미동맹의 방향 등에 대해 많은 연구를 수행해 왔다. 한미동맹의 이론과 역사에 대해서는 다음과 같은 연구들이 주목된다.

- 한표욱, 『이승만과 한미외교』 (중앙일보사, 1996)
- 김일영, 조성렬,『주한미군:역사, 쟁점, 전망』(한울아카데미, 2003)
- 장광현『다시 유엔사를 논하다』 (굿프렌드정우,2020)
- 허욱, 테렌스 로릭 지음, 이대희 옮김『한미동맹의 진화』 (2019)
- 전재성「동맹이론과 한국의 동맹정책」『국방연구』제47권 제2호 (2004년 12월)
- Cha, Victor D., "Powerplay: Origins of the U.S.Alliance System in Asia", International Security, vol.34, no.3 (Winter 2009/10)

한미동맹을 여타 동맹과 비교한 연구로는 다음과 같은 연구들이 있다.

- 李鐘元『東アジア冷戰と韓米日關係』(東京大學出版會,1996)
- 빅터 D. 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』(문학과 지성사, 2004)
- Blackwill, Robert D. and Paul Dibb, eds., America's Asian Alliances (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000)
- 船橋洋一編『同盟の比較研究』 (日本評論社, 2001)

한미동맹의 미래지향적 과제를 다룬 연구로는 다음 연구들이 있다.

- Pollack, Jonathan D. and Young Koo Cha, et.al., A New Alliance for the Next Century: The Future of the U.S.-Korean Security Cooperation(Santa Monica:RAND, 1995),

- CSIS Commission on the Korean Peninsula, Recommendation for the U.S.-Korea Alliance , Center for Strategic and International Studies, 2021.3)

본 연구는 이같은 기존 연구를 활용하면서, 한미동맹의 역사적 전개, 미일동맹, 미국-호주 동맹과의 비교, 향후 미래지향적 과제 등을 논하고자 한다. 특히 본 연구는 몇 가지 점에서 기존 선행연구와의 차별성을 갖는다.

첫째, 한미동맹의 역사적 전개를 아태 지역의 여타 미국 주도 동맹과 비교하여 살펴본다는 점이다. 한미동맹의 70여 년 역사에 대해 단행본급 연구가 많지 않은 가운데 허욱, 테렌스 로릭 지음, 이대희 옮김『한미동맹의 진화』(2019) 등의 연구가 주목할 만한 성과를 거두었다. 다만 이 연구는 한미동맹에만 초점을 맞춘 연구이다. 본 연구는 한미동맹을 미일동맹이나 미국-호주 동맹 등과 비교하여, 그 변화 과정의 특질을 진단하고자 한다.

둘째, 이같은 역사적 검토를 바탕으로 향후 10-20년 내 추진되어야 할 한미동맹의 미래지향적 과제에 대한 정책방향을 제시하고자 한다. 우리 정부가 추진하고 있는 전작권 전환과 그에 따른 미래연합사의 구성 문제, 유엔사의 재활성화 문제, 그리고 인도-태평양 전략과 쿼드에의 참가 여부 문제 등을 다루고자 한다.

국제정치를 바라보는 관점은 연구자들에 따라 다양하다. 케네스 왈츠와 같은 현실주의자들은 국제정치의 세계가 국가권력의 행사에 의해 질서와 안정이 유지되는 국내정치와 달리 무정부상태와 다름없다고 간주한다. 중앙권위체가 없는 국제질서 속에서 개별 국가들의 주권은 상호 평등하다. 그로 인해 개별 국가의 국력증대가 발생하는 경우, 여타 국가들은 자신들의 안보를 극대화하기 위해 세력균형을 도모하게 된다. 세력균형의 방식으로 국가들은 밸런싱(balancing)과 밴드웨곤(bandwagon)을 선택하게 된다. 밸런싱이란 외부 위협에 대해 자신의 국력을 증강시켜 대응하는 내적 밸런싱(internal balancing), 혹은 여타 국가들과 동맹을 체결하여 대응하는 외적 밸런싱(external balancing)으로 구분될 수 있다. 이에 대해 밴드웨곤은 아예 위협을 가하는 강한 국가와 결합하는 정책적 선택을 의미한다.[4)]

로버트 길핀(Robert Gilpin)은 국제질서가 강대국들의 패권장악과 유지, 그리고 패권쇠퇴로 이어지는 주기성을 갖는다고 설명한다. 즉 여타 국가들에 비해 경제력과 군사력, 과학기술력을 갖춘 강대국이 국제질서의 패권을 장악하면, 국제질서는 안정성을 보이게 된다. 다만 기존 강대국에 대해 도전국가들의 군사력과 경제력을 갖추고 기존 질서에 도전하게 되면 국제질서는 불안정을 보이게 되고, 결국 패권전쟁에 의해 새로운 강대국이 출현하는 패턴을 보이게 된다고 설명한다. 강대국들은 자신들의 국력 증강 과정에서 외교적으로 동맹국

4) Kenneth Waltz, The Theory of International Politics, 1979.

들을 규합하는 행태를 보이게 된다.[5)]

존 미어쉐이머도 국제정치란 강대국들 간의 권력투쟁의 장에 다름없다고 관찰한다. 군사력과 경제력 측면에서 여타 국가들보다 강한 국력을 갖는 강대국들의 제1차적 관심사는 자국의 안전보장 확보이며, 그를 위해 자신에게 위협을 가하는 주변 국가들을 복속하거나 팽창하려는 경향을 갖는다. 따라서 강대국들에게 있어 국제정치는 자신의 안보를 위해 끊임없는 세력팽창을 하지 않을 수 없는 비극의 무대가 되기도 한다.[6)]

한편, 이같은 현실주의자들의 국제정치관과 달리 로버트 코헤인(Robert Keohane)같은 자유주의 성향의 국제정치학자들은 국가들 간에는 국제제도를 통해 협력적 질서가 가능하다고 전망한다. 즉 유엔이나 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO) 등의 국제기구들은 개별 국가들이 상호 정보를 공유하고, 협력 및 신뢰구축을 가능케 하는 무대를 제공하고 있다. 따라서 국가들은 국제기구에의 참여를 통해 갈등이나 대립이 아니라 협력을 축적할 수 있다고 전망한다.[7)]

이같은 다양한 국제정치이론 속에서 현실주의자들의 관점에 따를 경우, 강대국들의 비극적 패권경쟁이 전개되어 가히 무정부상태를 방불케하는 국제질서 속에서, 중견국이나 약소국이 자국의 안보를 위해 선택할 수 있는 정책적 선택지는 내적 밸런싱과 외적 밸런싱, 밴드웨곤, 그리고 헤징 등을 들 수 있다. 내적 밸런싱과 외적 밸런싱은 케네스 왈츠가 말한 것처럼 국내적 국력증진을 기하거나, 외부의 국가들과 동맹을 맺는 정책적 선택을 의미한다. 이 가운데 외적 밸런싱, 즉 동맹은 동서양을 막론하고 고대에서부터 국가들의 안보를 보장하려는 정책으로서 기능해 왔다. 기원전 430년경에 발생한 고대 그리이스에서의 펠로폰네소스 전쟁 시기에도 아테네를 중심으로 하는 델로스 동맹과 스파르타를 중심으로 하는 펠로폰네소스 동맹의 사례가 발견된다. 춘추전국시대에도 제후 국가들 가운데 강성해진 진(秦)을 견제하기 위해서 소진(蘇秦)의 책략에 따라 여타 6개국이 합종(合從)[8)] 한 것이 동양 사서에 있어서의 동맹에 관한 고전적 사례라고 볼 수 있다.

이에 대해 밴드웨곤은 적대적 강대국에 대해 유화정책, 혹은 연대를 형성함으로써 위협을 회피하려는 정책을 말한다.[9)] 제2차 세계대전 직전 히틀러의 독일에 대해 유화정책을 추구하려 했던 일부 국가들의 정책선택이 이에 해당할 것이다. 동양에서의 사례로는 춘추전국시대 강성해진 진(秦)에 대해 6개 국가들이 장의의 주도로 투항하게 된 연횡(連橫)책이 해

5) Robert Gilpin, War and Change in World Politics (Cambridge:Cambridge University Press, 1981).
6) John J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics (2001);존 미어셰이머, 이춘근 역,『강대국 국제정치의 비극』(자유기업원,2004).
7) Robert Keohane, After Hegemony (1984).
8) 사마천, "소진열전", 김원중 역『사기 열전 1』(민음사, 2010), pp.247-248.
9) Stephen Walt(1987),p.17.

당된다고 할 것이다.[10]

헤징(Hedging)이란 강대국들의 경쟁 속에서 상대적 약소국들이 강대국들에 대한 의존을 줄이면서 밸런싱이나 밴드웨곤을 택하지 않고, 자신들의 이득을 최대화하기 위해 상황을 관망하는 정책선 선택을 가리킨다.[11] 헤징의 동양적 용례로선 반고의 한서(漢書)에 나오는 기미(羈縻) 개념을 들 수 있을 것이다. 즉 중원을 통일한 이후 한나라가 북방의 흉노와 대적하게 되었을 때, 반고는 화친이나 전쟁의 선택이 아니라, 적대적인 상대방과 일정한 거리를 유지하면서 상황에 따라 대처하며 통제하는 기미(羈縻)의 정책을 제시하였다고 한다.[12] 이같은 기미의 개념이 헤징과 유사성이 있다고 보여진다.

이상의 검토에서 보여지듯, 외적 밸런싱으로서의 동맹은 적대국에 의탁하여 안보를 맡기는 밴드웨곤, 그리고 상황을 관망하는 헤징과 달리, 우호적인 강대국가들과 군사적 연대를 약정함으로 자국의 안보를 확보하려는 안보정책의 위상을 가짐을 알게 된다. 동맹에 관해서는 지금까지 많은 이론적 연구가 진행되어 왔다. 우선 동맹의 요소에 대한 관찰이다. 박영준은 미일동맹을 관찰하면서, 상호 안보조약, 군대의 배치 등 군사적 지원태세, 정치외교적 협의체, 그리고 공동의 작전계획과 그에 따른 훈련의 실시 등이 동맹의 요소를 구성한다는 관점을 제기한 바 있다.[13] 허욱과 테렌스 로릭은 한미동맹을 연구하면서, 동맹의 요소로서 4가지, 즉 공식적인 안보조약, 미국의 방대한 경제적 및 군사적 원조, 미군 전투부대의 배치, 핵우산의 확장과 미국 핵무기의 한반도 배치 등을 지적한 바 있다.[14] 이같은 관찰을 바탕으로 개별 동맹을 연구할 때, 상호 안보조약의 형태와 내용, 군대의 배치와 군사력의 지원, 공동의 작전계획과 연합군사훈련, 그리고 동맹을 지원하는 정치외교적 협의체의 제도화 등을 포괄적으로 고려할 필요가 있다.

동맹은 강대국과 강대국 간에 체결되는 경우도 있지만, 상대적 약소국과 강대국 간에 체결되는 경우도 있다. 후자의 경우에는 소위 안보와 자율성 교환의 문제가 제기된다. 즉 주로 약소국이 강대국과 동맹을 맺을 경우, 동맹 체결에 의해 약소국의 안보는 증대되지만, 상대적으로 국가의 자율성은 저하된다는 지적이 제기된 바 있다. 반면 동맹 체결에 의해 안보와

10) 사마천, "장의열전", 김원중 역, 『사기 열전 1』(민음사, 2010), pp.281-310.

11) 헤징전략의 개념 및 사례에 관해서는 다음 문헌들을 참조. Robert Manning and James Przystup, "Asia's Transition Diplomacy: Hedging against Future Shock", Survival 41-3 (1999), Eric Heginbotham and Richard Samuels, "Japan's Dual Hedge", Foreign Affairs, 81-5 (2002), Evan S.Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability", The Washington Quarterly, 29-1 (2005-06), Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies" International Security 32-3(2007-08),Kuik Cheng-Chwee, "Hedging in Post-Pandemic Asia:What, How, and Why", The Asan Forum (6 June, 2020)

12) 김호동, "기미정책이 대안이다", 『중앙일보』(2003.2.6)

13) 박영준,「21세기 미일동맹의 변환과 일본 방위체제 변화」『국가전략』제13권2호 (세종연구소, 2007).

14) 허욱, 테렌스 로릭 지음, 이대희 옮김『한미동맹의 진화』(2019).p.63.

자율성 모두 증진될 수 있다는 반론도 제기된 바 있다.[15)]

최근에는 동맹의 지속과 변화에 대한 많은 연구도 이루어지고 있다. 스테픈 월트는 다음과 같은 5가지의 요인이 작용할 경우 동맹은 지속된다고 관찰한다.[16)] 즉 동맹 지도국의 패권적 지도력 유지, 신뢰성 유지, 국내정치에 대한 엘리트 계층의 영향력 지속, 동맹 제도화, 체결 국가간 이념적 연대와 정체성의 공유 등이 그것이다. 반면 이러한 요인들이 작동하지 않을 경우, 즉 동맹 상호 간에 위협인식에서 차이가 생기거나, 동맹 상호 간에 신뢰도가 저하되거나, 국내 정치 구조상 엘리트 계층의 변화가 생겼을 경우에는 동맹이 해체될 수 있다고 지적한다. 허욱과 테렌스 로릭도 한미동맹의 사례를 통해 다음의 3가지 요인, 즉 권력지형과 위협인식의 변화, 국내정치의 민주화와 엘리트 교체, 국익 확대와 국가 자부심의 고양 등의 요소 변화에 의해 동맹관계가 변화될 수 있다고 지적한다.[17)]

요컨대 동맹국가들 간에 국내 정치엘리트 계층의 변화와 동맹정책 변경, 동맹국가 상호 간의 위협인식 격차 발생, 동맹국가 상호 간의 국제적 위상과 대외정책 변경, 동맹 국가 상호 간의 정체성과 국가이익의 변화 등이 발생하면, 동맹 자체에도 변화가 발생할 수 있음을 알 수 있다.

15) 전자의 입장에 대해서는 Michael F.Alfred, "The decision to Ally :A theory and test", The Western Political Quarterly, (1984), 후자의 입장에 대해서는 James D.Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggression Model of Alliance", American Journal of Political Science 35-4(1991) 등을 참조.

16) 이하는 Stephen M.Walt, "Why Alliances Endure or Collapse", Survival, Vol.39, No.1. (Spring 1997) 논문을 참조.

17) 허욱, 테렌스 로릭 지음, 이대희 옮김『한미동맹의 진화』(2019).p.49.

Ⅱ. 미국의 글로벌 안보전략과 동맹체제 수립

1. 냉전초기 미국 글로벌 전략과 동맹체제 수립

가. 냉전초기 미국 글로벌 봉쇄전략의 태동

미국은 전통적으로 고립주의 정책을 대외정책의 기본으로 영위해 왔다. 제1차 세계대전에 참전한 이후에도 미국은 고립주의로 회귀하면서, 세계대전의 결과 만들어진 국제연맹에 불참한 바 있었다. 그런 미국이 제2차 세계대전 종전 이후에는 유럽과 아시아-태평양 지역에서 각각 확장했던 영역에 대한 지속적인 관여를 모색하였다. 그 연장선상에서 미국은 1949년에 유럽 국가들과 나토 동맹을 체결하였고, 1951년 이후에는 일본, 한국, 타이완 등 아시아 국가들과 개별적 동맹을 체결하였다. 미국의 입장이 고립주의에서 적극적 관여로 변화되고, 유럽 및 아시아 국가들과 적극적으로 동맹을 체결하였던 배경에는 두가지 큰 이유가 있었다.

첫째, 1차 세계대전 이후 미국이 고립주의로 전환하면서, 아시아-태평양 지역의 주요 도서들이 오히려 국제연맹의 위임 하에 일본의 판도가 되었는데, 이 결과 제2차 세계대전 초기 미국이 진주만 기습을 당하는 원인이 되었다고 인식하게 된 것이다. 따라서 고립주의가 아니라 국가이익을 확보하려는 현실주의적 정책이 미국의 안전확보에 불가결하다는 인식이 정착되게 된 것이다. 둘째, 제2차 세계대전 종전 직후부터 미국내 정책결정자들은 전시 협력국가였던 소련이, 그 공산주의 체제의 특성상 중장기적으로 미국의 국가안보에 위협이 될 것으로 인식하기 시작했다. 특히 소련 주재 미국 대사관 외교관이었던 조지 케난(George Kennan)은 1946년 2월, 본국 정부에 타전한 장전문(Long Telegram)을 통해 소련이 궁극적으로 대외팽창의 정책을 추구할 것으로 보고, 미국은 대소 타협 및 협력정책에서 전환하여 봉쇄정책(containment)의 기조를 취해야 한다고 제언하였다. 같은 시기 영국의 윈스턴 처칠 전수상도 소련이 동유럽에 걸쳐 철의 장막(iron curtain)을 드리우고 있다고 경계하였다.

이같은 흐름 속에서 미국 정책결정자들은 군사적으로나, 외교적으로 소련에 대항할 수 있는 태세의 구축을 제언하였다. 태평양전쟁 과정에서 일본과의 해전 승리에 혁혁한 전공을 세운 미국 해군 니미츠 제독은 1946년 7월, 트루먼 대통령에게 제출한 보고서를 통해, 소련과의 관계 악화에 대비하여 해군 세력을 태평양과 대서양에 각각 배치할 것을 건의하였다. 특히 그는 항모 타격세력을 서태평양에 배치할 것, 그리고 미국과 영국이 각각 태평양과 지

중해 상의 자국 기지들을 공동사용하게 할 것을 제안하였다.[18] 니미츠 휘하의 해군 제독들은 태평양 상에서의 해상위협이 배제된 상황에서도 미국은 지속해서 아시아-태평양 지역의 주요 도서와 기지들을 확보해야 한다고 주장하였다. 예컨대 카니 제독(Admiral Carney)은 1946년 12월, 니미츠 제독에게 행한 보고를 통해 미국이 필리핀 제도, 캐롤라인이나 마샬 제도 등을 계속 기지로 확보해야 하며, 제7함대는 중국 칭다오에 배치하고, 일본 요코스카에도 해군기지를 설치하여, 동경 소재 맥아더 연합국 최고사령부를 지원하는 역할을 수행케 해야 한다고 건의하였다.[19]

해군이 태평양상의 점령 지역들을 전후에도 계속해서 기지로 확보해야 한다는 구상을 제시하고 있을 때, 핵전력을 운용하는 부서들에서도 소련과의 장차 핵전쟁 가능성에 대비하기 위해 해외기지가 확보되어야 한다는 구상을 제기하였다. 1947년 창설된 미 합참은 소련과의 핵전쟁에 대비하여 1948년에 핼프문(Halfmoon), 그리고 1949년에 드랍샷(Drop Shot) 명칭의 핵투발 계획을 수립하였다. 이 계획들은 당시 미국이 독점하고 있던 핵탄두의 우위를 활용하여 대소 개전시 소련 주요 도시 및 산업시설에 각각 70여개 및 130여개의 핵탄두를 투하하겠다는 내용을 담고 있었다. 다만 당시 미국의 핵탄두 투발수단은 히로시마와 나가사키 투하의 경우처럼, B-29와 같은 전략폭격기에 의존할 수 밖에 없었는데, 전략폭격기의 대소 발진 기지로서 영국, 중동, 일본에서의 기지 확보가 필요하다는 점이 전제가 되었다.[20] 즉 군사적으로 소련과의 장차 무력대결에 대비하여 해군력을 태평양과 지중해 해역에 배치하고, 핵전력을 유럽, 중동, 아시아 지역에 전개시키기 위해 유럽과 아시아 방면에서 미국의 항구적인 기지가 필요하였고, 동맹 체결은 기지 사용을 보장할 수 있는 좋은 방책이 되었던 것이다.

외교적으로 미국의 동맹정책 필요성을 뒷받침한 것은 봉쇄전략을 최초 제기하였고, 1947년부터 미 국무성의 정책기획국장을 맡게 된 조지 케난이었다. 케난은 이 시기 미 국방대학에서의 강연과 여타 기고 활동을 통해 제2차 세계대전 이후 미국 외교정책의 주요 목표는 국제세력균형을 미국에게 유리하게 조성하는데 있다고 밝혔다. 그에 의하면 당대의 국제질서는 미국을 비롯하여 영국, 독일과 중유럽, 소련, 일본 등 5개의 군사적 및 산업적 중심지들이 존재하며, 이 가운데 미국은 소련을 제외한 4개 중심축들과 양호한 관계를 형성하여 대

18) Hal M. Friedman, *Governing the American Lake: The U.S. Defense and Administration of the Pacific, 1945-1947* (East Lansing: Michigan State University Press, 2007),p.105.
19) Hal M. Friedman, Governing the American Lake (2007),pp.107-108.
20) Allan R.Millet & Peter Maslowski, *For the Common Defense:A Military History of the United States of America* (New York:The Free Press, 1994),pp.500-501.

소 세력균형을 유지해야 한다고 주장했던 것이다.[21] 케난의 관점을 따를 경우 미국은 외교적으로도 유럽에서 영국과 독일, 아시아에서 일본 등과 동맹관계를 체결하는 것이 대소 세력균형에서 우위를 점하는 방책이 될 수 있었다.

나. 나토, 미일동맹, 한미동맹 체제의 성립

이같은 미국의 외교적, 군사적 고려 하에 1949년 4월, 미국 트루먼 행정부는 딘 애치슨 국무장관 주도 하에 영국, 프랑스, 독일을 포함한 유럽 국가들과 북대서양 조약을 체결하였다. 양차 세계대전 기간 상호 적대적 관계였던 프랑스와 독일을 하나의 동맹으로 묶는 것이 결코 용이한 과제는 아니었지만, 프랑스 외상 로베르 슈망 등이 독일과 화해하고, 독일 공업지대를 민주진영으로 통합하는 것이 경제적으로도, 안보적으로도 불가결하다는 전향적인 인식을 보이면서, 이 문제는 해소되었다.[22] 4월4일 서명되고, 8월24일 발효된 나토 조약은 그 제5조에서 무력공격에 대한 공동방어에 관해 다음과 같이 규정하였다.

> 체약국은 유럽 또는 북미에 있어 하나 또는 2개 이상 체약국에 대한 무력공격을 모든 체약국에 대한 공격으로 간주하는 것에 동의한다. 체약국은 이러한 무력공격이 발생한 경우 각 체약국이 국제연합헌장 제51조에 의해 인정되고 있는 개별적 또는 집단적 자위권을 행사하여 북대서양 지역의 안전을 회복하고 유지하는데 필요하다고 인정되는 행동을 개별적 또는 여타 체약국과 공동으로 직접 행함에 의해, 이 공격을 받은 체약국을 원조하는 것에 동의한다.[23]

유럽에서 미국을 중심으로하는 북대서양 동맹 조약이 체결되자, 한국, 필리핀, 그리고 중국 대륙을 공산당 세력에게 내어주고 타이완으로 밀려난 중화민국 정부 등이 아시아에서도 유사한 동맹 조약이 체결되어야 한다는 의견을 모으기 시작했다. 1949년 5월, 한국의 이승만 대통령은 미국이 한국, 중화민국, 필리핀 등을 규합하여 태평양 조약을 체결해야 한다는 주장을 펼치기도 하였다.

그러나 미국의 아시아 정책은 유럽 정책에 비해 혼선을 노정하였다. 1946년부터 개시된

---

21) John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War* (New York: Oxford University Press, 2005),pp.28-29. 케난은 특히 아시아에서 본토보다도 일본, 필리핀, 오키나와의 전략적 중요성을 강조했다.

22) 사무엘 웰스 지음, 박행웅 옮김, 『한국전쟁과 냉전의 시대』(한울아카데미, 2020),p.70. : Samuel F.Wells, *Fearing the Worst: How Korea Transformed the Cold War*, (Columbia University Press, 2020).

23) 大沼保昭 藤田久一 편, 『國際條約集』, (有斐閣, 2003) ,p.579.

국공내전에서 예상외로 중국 공산당 세력이 선전하면서, 1949년 전반기 이후 양자강 이남 지역을 제외한 중국 대륙 전역을 장악하게 된 상황이 미국의 아시아 정책에 혼선을 가져왔다. 중국 국민당 세력을 계속 지지할 것인가의 여부를 둘러싸고 미국 정부 내에 논쟁이 지속되는 가운데, 결국 미국 정부는 1950년 1월12일, 국무장관 애치슨이 내셔널프레스클럽에서 발표한 성명을 통해 미국의 서태평양 지역 방어선은 알류산 열도-일본-오키나와-필리핀으로 이어진다고 선언하였다. 소위 애치슨 라인에서 한국과 타이완이 방어선에서 제외된 것이다.[24]

중국 대륙과 타이완을 아시아-태평양 지역에 대한 방어선에서 제외한 미국은 대신 일본을 이 지역의 방어와 동맹 체제의 거점으로 삼으려는 정책을 본격화했다. 1949년부터 미 국무성 중심으로 추진되어 맥아더 연합국 최고사령부에도 영향을 미치게 된 소위 역코스 정책이 그것이다. 미국의 대일 역코스 정책은 1949년 후반기부터 소련과 중국에서 진행된 정세 변화에 크게 영향받기도 하였다. 1949년 8월29일, 소련이 카자흐스탄 사막지대에서 미국에 이어 두 번째로 원자폭탄 실험에 성공하였다.[25] 같은 시기 중국 대륙을 통일한 중국 공산당 정부는 1950년 2월14일, 소련과 '우호동맹 상호원조조약'을 체결하고, 그 제1조에서 "일본에 대한 공동방위" 조항을 포함시키면서 시급성을 더해갔다. 즉 대륙을 통일한 직후의 중국 마오쩌둥과 소련 스탈린은 양국간 동맹조약 제1조에서 "체약국의 일방이 일본 또는 이와 동맹하고 있는 여타 국가로부터 공격을 받아 전쟁상태에 빠진 경우, 다른 체약국은 직접 취할 수 있는 모든 수단을 사용하여 군사적 및 기타 원조를 행한다"라고 하여, 양국의 공동 위협 대상이 일본 및 그와의 잠재적 동맹국가임을 명확히 했던 것이다.

소련의 핵개발과 중국 정권 수립 등 공산주의권의 새로운 동향에 영향받으면서, 미국은 애치슨 선언과 별도로 대공산권 및 아시아 정책을 재검토하기 시작했다. 조지 케난의 뒤를 이어 국무성 정책기획국장에 기용된 폴 니츠가 미국의 새로운 대공산권 전략 입안의 책임을 맡았다. 소련 핵실험 이후 미국 합참과 CIA는 각각 소련의 핵능력이 1950년대 초반까지 핵탄두 100여개 보유에 이를 것이고, 이를 기반으로 미국에 대해 핵전쟁을 감행할 수 있다는 분석을 제출하고 있었다. 폴 니츠는 이같은 정보판단을 토대로 소련이 가까운 장래에 미국에 대해 공격을 감행하지는 않을 것이지만, 자유주의 세계에 대해 글로벌 차원에서 도전해 올 수 있으며, 특히 인도차이나 지역과 한반도, 베를린 지역에서 무력을 사용해 공산주의 영향력을 강화할 가능성이 크다고 판단하였다. 이같은 상황에서 어느 지역에서도 미국의 대응이 실패하면, 전세계에 걸친 대공산주의 봉쇄 정책이 실패할 수 있다는 전제 하에서 폴 니츠

24) 트루먼 대통령은 이보다 앞선 1월5일, 언론보도문을 통해 미국이 타이완에 대한 군사지원을 하지 않을 것이라고 밝힌 바 있다. 사무엘 웰스 지음, 박행웅 옮김, 『한국전쟁과 냉전의 시대』(한울아카데미, 2020),pp.77-78.

25) John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin Books, 2005),p.35.

등은 미국이 취할 수 있는 정책대안으로 ①현재 정책 유지, ②고립주의 회귀, ③예방전쟁, ④자유세계의 정치적, 군사적 능력 증대 등의 4가지 방안을 제시하였다. 폴 니츠 주도의 이 보고서는 NSC-68의 형태로 4월 11일, 트루먼 대통령에게 보고되었다.[26] 트루먼 대통령은 소련에 대한 전쟁의 대안마저 담고 있는 NSC-68에 대해 즉각적인 결정을 내리지 않았다. 그런데 1950년 6월25일 한반도에서 북한 남침에 의해 발발한 한국전쟁은 NSC-68에 내포된 공산주의 국가들의 전략 분석과 그에 대한 강경 대안론이 적실성이 있음을 증명해 보이는 일대 사건이었다. 한국전쟁 발발 직후 동경 주재 연합국 최고사령부에 대한 지시를 통해 해, 공군 병력, 그리고 지상군 병력의 증파를 신속하게 결정한 트루먼 대통령은 9월29일 개최된 국가안보회의(NSC)에서 NSC-68을 승인하기에 이르렀다. 한국전쟁의 발발은 미국의 대공산권 봉쇄정책 및 그를 위한 수단으로서의 유럽 및 아시아 지역에서의 동맹체제 결성을 크게 촉진시킨 계기가 되기 시작했다.[27]

한반도에서의 전쟁 발발에 따라 일본에 주둔하고 있던 미 점령군 병력들이 투입되면서, 맥아더 연합군최고사령부와 미국은 1946년 제정된 일본 헌법에 규정되지 않았던 7만5천 명 규모의 경찰예비대 병력을 신편하기 시작했다. 일본 내에서는 1946년 제정된 평화헌법에 의해 육해공 전력을 보유할 수 없게 된 일본이 냉전 체제 하에서의 안보위협에 대응하기 위해서는 일본에 군대를 주둔시키고 있는 미국과 동맹체제를 맺는 것이 현실적인 방안이라는 구상이 대두되었다. 수상 요시다 시게루(吉田茂)는 앞으로의 일본은 세계 각국과 해양을 통한 무역확대를 통해 살아가야 하며, 1902년의 영일동맹이 그러하였듯, 해양강국인 미국과의 동맹 체결이 일본의 장래 번영과 평화를 위해 불가피한 선택이 될 것이라고 인식하였다.[28] 이같은 인식에 따라 한국전쟁 발발 1년이 더 경과된 1951년 9월, 미국 등 자유진영 연합국들이 샌프란시스코에서 일본과의 대일 강화조약을 체결하던 같은 날에 요시다 수상은 미국과의 안전보장조약을 같은 장소에서 서명하였다. 1951년 미일 구안보조약은 서문에서 일본이 고유의 자위권을 행사할 유효한 수단을 갖고 있지 못하나, 유엔 헌장이 모든 국가의 개별적 및 집단적 자위권의 권리를 승인하고 있기 때문에, 일본으로서도 그 방위를 위해 미국이 군병력을 일본 국내 및 그 부근에 배치해 두기를 희망하고 있다고 전제하였다. 그런 전제 하에 구안보조약 제1조는 다음과 같이 규정하고 있다.

---

26) John Lewis Gaddis, Strategies of Containment (2005),pp.122-125.

27) 사무엘 웰스 지음, 박행웅 옮김, 『한국전쟁과 냉전의 시대』(한울아카데미, 2020),p.131. 이 쟁점에 관한 훌륭한 고찰로는 Robert Jervis, "The Impact of the Korean War on the Cold War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.24, No.4 (December 1980)도 참조.

28) 吉田茂, 「日本外交の歩んできた道」『回想10年』(新潮社、1957);北岡伸一『戦後日本外交論集』(中央公論社、1995)에 수록.

일본국은 아메리카 합중국이 육군, 공군, 해군을 일본 국내 및 그 부근에 배비하는 것을 허여, 아메리카 합중국은 이를 수락한다. 이 군대는 극동에 있어 국제평화와 안전의 유지에 기여하여, 하나 혹은 둘 이상 외국 국가에 의한 교사 또는 간섭에 의해 일어나는 일본국에 있어 대규모 내란 및 소요를 진압하기 위해 일본 정부의 요청에 응해 부여된 원조를 포함하여 외부로부터의 무력공격에 대한 일본국의 안전에 기여하기 위해 사용할 수 있다.

즉 평화헌법에 의해 육해공 전력 보유가 금지된 일본은 미국의 육해공군이 일본 국내 및 그 부근에 배치되는 것을 승인하면서, 이 병력들이 일본의 국내 치안유지나 외부로부터의 무력공격에 대응하여 일본의 안보를 확보하기 위해 운용될 수 있음에 동의한 것이다. 이 조항은 그 전년도인 1950년 2월, 중국과 소련이 일본을 공동의 위협대상으로 인식하여 체결한 상호동맹조약에 대응하고 있다고 볼 수 있다.

미국은 한국전쟁 기간 중 아시아-태평양 지역의 여타 국가들과도 상호방위조약을 체결하였다. 오스트레일리아 및 뉴질랜드와 체결한 ANZUS 조약, 1951년 9월, 필리핀과 체결한 미국-필리핀 상호방위조약이 그것이다. 그런데 정작 미국은 직접 참전하고 있던 한국과의 동맹조약 체결에 대해서는 애초 소극적인 태도를 보였다. 그러나 한국전쟁이 진행되고, 전쟁 종료 이후의 미국의 대한 안보공약에 불안감을 가진 이승만 정부가 일종의 벼랑끝 외교로 미국을 압박하면서, 미국은 결국 한국전쟁 종료 직후인 1953년 10월, 한미상호방위조약을 체결하게 되었다. 한미상호방위조약 가운데 특히 나토 및 미일간 구안보조약과 비교하여 유의해야 할 조항은 다음과 같다.

(제2조) 당사국중 어느 일방이 정치적 독립 또는 안정이 외부로부터의 무력침공에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하여 강화시킬 것이며 본 조약을 실행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것이다.

(제3조) 각 당사국은 타 당사국의 행정관리하에 있는 영토 또한 금후 각 당사국이 타 당사국의 행정관리하에 들어갔다고 인정하는 영토에 있어서 타 당사국에 대한 태평양 지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통의 위험에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다.

(제4조) 상호 합의에 의하여 결정된 바에 따라 미 합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 주변에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허여하고 미합중국은 이를 수락한다.

위에서 인용한 바와 같이, 1953년 한미간 상호방위조약은 미국의 육해공군 병력을 한국 영토와 그 주변에 배치하는 권리를 미국에게 허여한다는 점을 명기했다는 것에서 미일동맹 관련 규정과 일치한다. 일본 구안보조약이나 한미상호방위조약이나 병력주둔과 안보의 교환이라는 점에서 비슷한 구조를 갖고 있다. 단 미일간 구안보조약이 단지 외부로부터의 무력침공 뿐 아니라 일본 내란 상황에서 미국 병력이 운용될 수 있음을 규정한 데 반해, 한미상호방위조약에서는 외부로부터의 무력침공에 국한하여 미국 병력의 목적을 명시하고 있다는 점에서 차이가 있다. 이 점이 일본 당국자들로 하여금 구안보조약의 불평등성을 인식하고 그 개정을 추진하게 한 연유가 되고 있다.

나토 조약은 외부로부터 체약국에 대한 공격을 전체 회원국에 대한 공격으로 간주하여 유엔헌장에서 제시된 개별적 내지 집단적 자위권을 발동한다고 규정하고 있다. 이에 반해 한미상호방위조약은 외부로부터의 무력침공이 발생할 경우, 공동의 위험에 대처하기 위하여 각국의 헌법상 수속에 따라 행동할 것을 규정하고 있다. 즉 나토 조약은 외부로부터의 무력침공시 체약국들의 자동개입을 의무화하고 있고, 한미동맹은 국내 헌법상 수속을 다시 거칠 것을 조건부로 규정하는 차이를 보이고 있는 것이다. 이 때문에 이승만 대통령은 조약문 논의 당시 덜레스 미 국무장관에게 한국에 대해서도 나토식 자동개입 조항의 반영을 요구하기도 하였다. 단 미국은 두가지 이유로 인해 한미상호방위조약 상 자동개입 조항 포함에 대해 신중한 반응을 보였다. 첫째, 나토식 자동개입 조항이 반영될 경우 이승만 정부의 대북 적대적 정책을 부추길 가능성이 있다는 점, 둘째, 나토식 자동개입 조항의 삽입이 미국 내에서 전쟁을 선포할 수 있는 의회의 권한에 심각한 헌법상의 문제를 야기할 수 있다는 점이 그것이었다.[29]

한국전쟁은 한미상호방위조약 체결 이외에도 미국의 여타 동맹구조에 큰 영향을 미쳤다. 1949년 4월에 체결된 나토는 한국전쟁의 영향을 받아, 몇가지 동맹 구조 상에 변화가 나타났다. 1950년 12월, 나토 최고사령관에 미국 장성인 아이젠하워 대장이 임명되었으며, 서독 주둔 미군 병력 규모가 4개 사단이 추가되면서 증강되었다. 또한 독일의 본격적인 재군비가 허용되어 12개 사단 규모의 독일군이 창설되고 나토에 편입되었다. 한국전쟁은 나

29) 당시 미 의회는 한국전쟁 발발 당시 의회와의 협의없이 트루먼 행정부가 지원 군대를 파견한 것에 대해 우려를 표명하고 있었다. 허욱, 로렌스 테릭, 앞의 책, p.65. 허욱 등은 같은 조항이 ANZUS와 미일상호방위조약, 미국-필리핀 조약에도 포함되었다고 지적한다.

토의 실질적인 대소 군사동맹으로의 변화에 박차를 가한 것이다.[30] 아시아 태평양 지역에서도 미국의 동맹구조는 더욱 확대되었다. 미일동맹, 오스트레일리아와 뉴질랜드를 포함한 ANZUS 동맹, 미국-필리핀 동맹, 한미동맹에 이어 1954년 9월, 마닐라 조약에 의해 미국, 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 필리핀, 타이, 파키스탄을 회원국으로하는 동남아 조약기구 (Southeast Asia Treaty Organization: SEATO)가 결성되었고, 1954년 12월에는 미국-타이완 동맹이 체결되었다. 그리고 1955년에는 중동지역에서 바그다드 조약이 결성되었다.[31] 이같은 미국의 동맹구조는 1955년에 공식적으로 결성된 소련 주도의 바르샤바 조약기구와 대치하면서 냉전기 대립적 동맹구조를 형성하게 되었다.

한편 빅터 차(Victor Cha)는 냉전초기 미국이 유럽과 아시아 지역에서 동맹체제를 구축하면서, 왜 유럽에는 나토와 같은 집단안보체제를 구축했는데 반해, 아시아에서는 일본, 한국, 타이완 등과 같이 양자동맹을 체결하게 되었는가를 문제제기한 바 있다.[32] 이 문제에 대해 그는 대담하게 답하기를 유럽과 달리 아시아에서는 한국, 타이완, 일본 등에서 예측 불가능한 지도자들이 미국의 의도와 달리 북한이나 중국 본토에 대해 도발을 할 가능성이 커서, 이러한 소규모 국가들의 행동을 효과적으로 통제하기 위해 강대국인 미국이 양자동맹을 선택했었다고 설명하고 있다. 예컨대 타이완의 장개석 총통은 미국의 아이젠하워 대통령이나 애치슨 국무장관의 희망과 달리 중국 대륙에 대한 공격을 위해 60개 사단, 50만명 규모의 병력 증강을 추진했고, 한국의 이승만 대통령도 휴전협정을 체결하려는 미국과 달리 북진 통일을 주장했다는 것이다. 그러나 본 고에서 논한 바에 비추어본다면 빅터 차의 설명은 충분치 못하다고 여겨진다.

유럽에서 미국 주도로 나토 집단동맹이 성립 가능했었던데 반해, 아시아에서 일본, 한국, 타이완 간에 양자동맹 형태가 되었던 가장 큰 이유는 당시 유럽 및 아시아 국가 지도자들의 연대감 여하의 차이에 있었다고 보아야 한다. 프랑스의 슈망 외상과 독일의 아데나워 수상 등은 양차 대전에 따란 상호 적대감의 존재에도 불구하고, 소련의 위협에 대응하고 전후 경제부흥을 이룩하기 위해서는 나토의 집단안보체제 하에서 상호 안보 및 경제협력이 불가피한 정책선택임을 공동으로 인식하고 있었다. 반면 아시아에서는 덜레스 국무장관이나 밴플리트 육군 대장 등에 의해 아시아판 집단안보기구 결성이 추진되었으나 한국의 이승만, 타이완의 장개석, 일본의 요시다 시게루 수상 간에는 그러한 공동의 연대의식이 조성되질

30) Allan R.Millett and Peter Maslowski, *For the Common Defense: A Military History of the United States of America* (New York: Free Press, 1994),pp.518-519.
31) Allan R.Millett and Peter Maslowski, *For the Common Defense* (1994),p.533.
32) Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the U.S.Alliance System in Asia" *International Security*, vol.34, no.3 (Winter 2009/10).

않았다.[33] 상호 간의 연대의식 결여에도 불구하고, 1950년대 냉전 초기에 결성된 나토 동맹, 한미동맹, 미일동맹, 미국-타이완 동맹, ANZUS 등은 공산주의 세력의 아시아 및 유럽 확장이라는 글로벌 공동위협에 대응하여 결성되고, 변화를 거듭해 나간 구조적 연대성을 갖고 있었다고 볼 수 있다.

2. 냉전기 한미동맹 및 미일동맹의 변화

일본과 한국은 각각 1951년 9월과 1953년 10월에 미국과 상호안보조약을 체결하였다. 그런데 앞의 이론적 검토에서 보았던 것처럼 동맹은 상호방위조약 이외에 공동의 위협인식과 전략 공유, 위협에 대응하기 위한 군대의 배치와 상호훈련, 이를 뒷받침하기 위한 동맹국간 정치외교적 협의체를 구성요소로 한다. 그리고 이같은 구성요소들은 동맹 체약국간의 위협인식과 전략공유 여하, 정치외교적 신뢰성, 그리고 체약국들의 국력변화에 따라 잘 갖춰지기도 하고, 경우에 따라서는 동맹 해소로 귀결되기도 한다. 그렇다면 일본과 한국은 미국의 글로벌 안보전략을 각각 어떻게 수용하면서, 냉전기 동맹을 변화시켰던 것일까.

가. 1950-60년대 미국의 글로벌 안보전략과 한일 양국의 대미 동맹정책

1953년 1월, 대통령에 취임한 아이젠하워 대통령과 덜레스 국무장관은 기본적으로 전임자였던 트루먼 행정부의 대소 봉쇄정책을 계승하였다. 아이젠하워 대통령은 1954년 행한 연설에서 인도차이나 반도에서의 공산주의 위협을 도미노에 비유하면서, 한 지역이 공산주의에 의해 넘어지면, 다른 지역도 연쇄적으로 공산화된다고 경계하였다. 덜레스 국무장관도 1953년의 취임 연설에서 베를린에서 캄차카 반도에 이르는 지역에 거주하는 8억명의 인구가 미국의 적대세력에 의해 지배되고 있다고 지적하면서, 특히 소련 공산주의는 안보불안감 때문에 외부세계에 대해 호전적인 태도를 보이고 있으며, 약소국가들에 대한 프로파갠더와 전복전, 제한전쟁을 통해 공산주의 체제를 확장하려 하고 있다고 경계하였다.[34]

이같은 소련 공산주의 체제의 확장 위협에 대응하여 아이젠하워 대통령과 덜레스 국무장관은 봉쇄전략의 지속적 시행을 확인하면서, 그 대응수단에 관해 핵전력의 유용성에 보다

33) 1954년 10월, 밴플리트 대장은 한국, 타이완 등 동아시아 국가를 순방한 이후 4개국간의 집단안보체제 결성을 제안하는 보고서를 아이젠하워 대통령에게 제출하였다. 당시 미국 극동군 사령관 헐 대장도 같은 의견을 제안하였다. 그러나 이같은 극동지역 집단안보체제 구상은 일본과의 안보협력을 회피하려는 한국 이승만 대통령에 의해 거부되었다. 李鐘元, 『東アジア冷戦と韓米日關係』(東京大學出版會,1996),pp.87-91.

34) John Lewis Gaddis, Strategies of Containment (2005),pp.129-135.

주목하였다. 덜레스 국무장관은 1954년 1월, 외교위원회(Council on Foreign Relations)에서 행한 연설을 통해, 전임 트루먼 행정부는 북극, 열대, 아시아, 유럽, 중동 등 모든 지역에서 육해공 무기로 소련 공산주의에 대비하는 태세를 취했다고 평가하면서, 이같은 전략은 경제적으로나 사회적으로 상당한 부담이 되었다고 평가했다. 이같은 판단을 근거로 그는 핵무기에 기반한 대량보복능력(massive retaliatory power)의 억제력에 의존하는 것이 보다 유효한 대응방안이 될 것이라고 제안하였다. 이같은 전략구상은 뉴룩(New Look) 전략, 혹은 핵무기에 기반한 대량보복전략으로 알려지게 되었다.[35]

아이젠하워 대통령과 덜레스 국무장관의 대량보복전략은 1953년 10월, 국가안전보장회의에서 NSC 162/2의 문서 형태로 공식화되었다. NSC 162/2는 미국과 소련 간에 전면전쟁과 국지적 전쟁이 일어날 수 있으며, 미국은 이 두가지 경우에 대비한 핵전략을 수립해야 한다고 강조하였다. 즉 소련과의 전면전쟁에 대비하여 소련의 공격 가능성을 막기 위해 공격적 타격력에 의한 핵의 대량보복능력 태세가 유지되어야 한다고 보았다. 또한 국지전쟁에 대비하기 위해서는 고도의 기동성을 가진 즉응전력 배치가 필요한데, 이를 위해 동맹국과의 분업체제를 통해 본토 방어 뿐 아니라 해외기지에 핵전력을 배치하고 지상전력을 제공하는 것이 불가결하다고 주장하였다.[36] 이같은 아이젠하워 행정부의 핵무기에 기반한 대량보복전략에 따라 미국은 본토 방위를 위한 핵전력을 강화하면서, 동시에 유럽과 아시아의 동맹국가들에 대해 전술핵 배치를 추진하였다.[37]

미일동맹 차원에서도 아이젠하워 행정부의 대소 봉쇄전략과 대량보복전략의 기조 하에 동맹태세가 강화되었다. 1954년 육해공 자위대가 창설된 이후, 주일미군과 자위대의 통합막료회의 간에는 소련의 일본 침공 가능성에 대비한 공동작전계획이 논의되기 시작했다. 2000년대 이후 일본 언론에 공개된 자료에 의하면, 당시 미일간 공동작전계획은 다음과 같은 시나리오에 의해 구성되었다. 즉 소련군이 일본 북방 홋카이도에 상륙하여 침공할 경우, 육해공 자위대가 독력으로 대처하면서, 미 본토에서의 증원군을 가다리게 된다. 그 동안 미군은 2개월 내에 해군 3개 항모기동부대, 육군 3개 사단 이상, 공군 10여개 비행대의 전력을 일본에 증원하게 된다는 것이다. 단 이같은 미일간 공동작전계획은 일본 정부 차원의 계획은 아니어서 수상에게는 보고되지 않았고, 일본측 통합막료회의 의장과 주일미군 사령관 간에 공유되는 제한적인 계획이었다고 한다.[38] 또한 1951년 일본의 외교적 독립 이후

35) 덜레스의 연설은 Foreign Affairs, 1954년 4월호에 게재가 되었다. 자세한 설명은 John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (2005),pp.145-146 참조.

36) NSC 162/2에 대해서는 李鐘元, 『東アジア冷戦と韓米日關係』(東京大學出版會,1996),pp.15-16, John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment* (2005),pp.147-149.

37) 유럽 지역에는 1953년부터 전술핵이 배치되었고, 후술하듯이 한반도에서는 1958년 전후하여 전술핵이 배치되었다.

38) 『朝日新聞』 2004. 7.1 기사 참조.

에도 오키나와의 시정권은 1972년까지 미국이 관할하고 있었기 때문에, 미국은 수시로 핵탑재 폭격기와 항모를 오키나와를 포함한 일본내 주일미군 기지에 반입할 수 있었던 것으로 여겨진다.

일본은 미국과의 동맹을 활용하여 미국의 첨단 무기체계와 방어시스템을 도입하는 노력도 추진하였다. 1950년대 말에 일본이 제1차 방위력정비계획을 추진하면서, 일본 항공자위대는 기존에 보유한 미국 노스 아메리칸의 최대 속도 0.98 마하의 F-86 전투기를 보완하여 마하 1.5 혹은 마하 2.0의 초음속 전투기 취득을 희망하였다. 이같은 성능을 충족하는 후보기로 F-5, F-100, F-104 등이 검토대상이 된 끝에, 결국 항공자위대의 희망을 반영하여 일본 정치인들이 정치적 결단을 내린 결과 F-104의 채용이 최종 결정되었다.[39]

1960년대 초반 일본이 제2차 방위력 정비계획 기간 중 도입한 BADGE 시스템도 미국과의 긴밀한 방위협력 하에 이루어졌다. BADGE(Base Air Defense Ground Environment)란 침입 적기의 제원을 전자계산기로 분석하고, 이를 요격하는 지대공 미사일과 요격기에 소요 데이터를 제공하는 방공 담당 지상조직을 말한다. 미국 공군은 이미 미 동북부와 캐나다 상공 방위를 위해 지대공 미사일과 요격기를 통합지휘하는 SAGE(Semi Automatic Ground Environment) 조직을 운용하고 있었고, 유럽의 나토 국가들도 미국 시스템을 받아들여 NADGE 시스템을 운용하고 있었다. 일본도 이같은 미국과 나토 국가들과 동일하게 방공체제 강화를 위해 미국의 제네럴 일렉트로닉스, 휴즈 등의 관련 체제를 비교 검토한 끝에 휴즈사의 시스템을 일본 기업체와 기술 제휴하여 도입하기로 결정하였다. 1962-66년간 제2차 방위력 정비계획기간 중 "경계요격 지휘조직 자동화" 사업의 명목 하에 도입된 BADGE가 그 결과물인 것이다.[40] 이같이 일본은 미일동맹 하에서 미국과의 긴밀한 협력을 거쳐 첨단 무기체계와 방어체제를 도입할 수 있었다.

한편 일본은 냉전 체제 하에서의 공산주의 위협 가능성에 대해서는 미일동맹 간의 군사협력체제 강화를 통해 대응하려 하면서도, 1951년 체결된 미일 구안보조약에 내재된 불평등성을 해소하기 위한 정책적 노력도 동시에 기울였다. 특히 구안보조약 체결의 당사자였던 요시다 시게루가 수상에서 물러나고, 전후 정치활동 제약을 받았던 하토야마 이치로, 그리고 기시 노부스케 등이 1955년 이후 수상에 연속 취임하면서, 이들은 구안보조약의 불평등성을 시정하고 보다 대등한 동맹조약으로 개정하려는 노력을 기울이게 되었다. 1955년 하토야마 정부의 시게미츠 마모루(重光葵) 외상이 미국을 방문하여 구안보조약 개정의 안건을 미국 측에 처음 제기하였고, 1957년 기시 수상 취임 후에 이같은 노력은 더욱 가속화되었

39) 海原治, 『日本防衛體制の內幕』(時事通信社, 1977),pp. 40-42, 92참조.
40) 海原治, 『日本防衛體制の內幕』(時事通信社, 1977),pp. 66-77참조.

다. [41] 이 결과 1960년 1월, 구안보조약은 새로운 미일상호방위조약으로 개정되기에 이르렀다. 신안보조약은 제1조에서 평화유지를 위한 양국의 노력, 제2조 경제협력, 제3조 자위력 유지발전, 제4조 수시 협의, 제5조 공동방위, 제6조 기지허여, 제7조 유엔헌장과의 관련, 제8조 비준절차 등을 두어, 구안보조약과 비교할 때에 상호 대등성을 갖춘 체제가 되었다. 내용적으로도 구조약에 포함되었던 내란 진압 등의 문구는 사라지고, 제4조에서 수시 협의 조항을 두어, 상호 대등성이 보다 강조되었다. 그리고 제5조에서는 "각 체약국은 일본 시정하의 영역에서 일방에 대한 무력공격을 자국의 평화 및 안전을 위험하게 하는 것으로 인정하고, 자국 헌법 규정 및 수속에 의해 공통의 위험에 대처하도록 행동할 것을 선언"한다고 하여, 한미상호방위조약의 문구를 차용하기도 하였다.

한편 신안보조약에서 미군이 일본 내에 핵무기, 중장거리 미사일을 반입하는 경우에는 사전협의가 필요하다고 규정한 바 있다. 그러나 사전협의 조항에 대해서는 미국과 일본 간에 쟁점이 남아 있다. 미국은 한반도 유사시 주일미군 기지 사용에 대해서는 양국간 사전협의 대상의 예외가 된다고 이해한다.[42] 단 일본 정치가들 가운데에는 한반도 유사시 주일미군 기지 사용에 대해서도 원칙적으로 사전협의가 이루어져야 한다고 주장한다. 미군이 핵무기를 일본내 기지에 반입하는 경우 사전협의의 대상이 되어야 하나, 미국은 양국간 비밀합의에 의해 사전협의를 거치지 않아도 되는 것으로 이해한다.[43] 다만 일본 정치가들 사이에서는 이러한 비밀협약이 존재하지 않으며 원칙적으로 미국 핵항모의 기항이나 핵무기의 반입은 사전협의 대상이 되어야 한다고 주장한다.[44] 요컨대 미일간 신안보조약 체결에 따라 일본은 미일동맹 차원의 군사력 전개, 특히 핵능력 전개에 대해 일본의 자율적인 통제 부분을 강조하려하는 경향을 보이고 있다.

1960년 신안보조약 개정은 미일 양국간 동맹이 제도화되는 계기로도 되었다. 즉 안보조약 개정에 따라 일본의 외상과 방위청장관, 그리고 미국의 주일대사와 태평양사령관으로 구성되는 안전보장협의위원회가 최초로 설치된 것이다.[45] 비록 양국의 참가자들의 위상에서 차이가 있긴 했으나, 이 위원회는 매년 협의를 가지면서 미일동맹의 운용에 관한 정치외교적 협의체로 기능하게 된다.

---

41) 坂元一哉, 『日米同盟の絆:安保條約と相互性の模索』(有斐閣、2000) 참조.

42) 1960년 6월23일, 후지야마(藤山愛一郎) 외상과 맥아더 주일미대사간 서명된 한반도 有事 의사록에 대해서는 『朝日新聞』 (2008.6.4.) 기사 참조.

43) 미일간 핵밀약이 있었다는 보도는 『朝日新聞』 (2009.6.30. 및 9.21)기사 참조.

44) 예컨대 1963년 4월, 일본 외상 오히라 마사요시(大平正芳)와 회담을 가진 에드윈 라이샤워 주일 미대사는 미국 핵탑재 함정의 일본 기항과 영해 통과는 사전협의의 대상이 아니라고 주장했다. 이에 대해 오히라 외상은 같은 해 6월의 국회 답변을 통해 일본 정부는 미국 핵무기의 반입은 인정하지 않고 있다고 답변했다. 『朝日新聞』 (2009.8.27)기사 참조.

45) 田中明彦, 『安全保障:戦後50年の模索』(讀賣新聞社、1997),p.283.

일본이 미국과의 동맹을 활용하여 소련 등 공산주의 국가의 군사적 위협에 대한 대응체제를 강화하고, 동시에 안보조약 개정을 통해 동맹 간의 상호대등성도 확보하려는 노력을 전개하고 있던 시기, 한국 정부도 한미동맹을 활용하여 북한의 군사적 위협에 대한 대응체제를 강화하고, 한국의 국제적 위상도 증진하려는 정책적 노력을 기울였다. 이승만 정부는 한미상호방위조약 체결 이후 미국에 대해 한국군의 전력증강 지원을 지속적으로 요청하였다. 예컨대 1954년 3월11일, 이승만 대통령은 아이젠하워 미국 대통령에 보낸 서한을 통해 북한에 대한 단독공격을 지지하던가, 한국의 전력강화를 대안으로 승인할 것인가를 요구하면서, 한국군의 전력강화를 위해 현존 20개 사단에 대한 해공군 전력의 추가 지원, 한국군의 향후 35-40개 사단 수준 증강, 한국군의 조직과 훈련 강화 지원 등을 거듭 요청하였다.[46] 물론 미국은 한국에 대한 과도한 군사지원이 의도치 않은 북침으로 이어질 가능성을 우려하여 이승만 정부의 요청을 제한적으로 수용하였다. 한국전쟁의 종전 이후에도 미국은 1971년까지 한국에 제2보병사단과 제7보병사단 등의 병력 평균 6만3천명 수준을 주둔시켰다. 이 병력들은 한국군에 대한 작전통제권도 가진 주한미군 사령관의 지휘 하에 운용되었다. 특히 미국은 아이젠하워 행정부가 추진하던 대량보복전략, 즉 핵전력에 기반한 공산권 봉쇄전략의 방침에 따라 유럽 나토에서와 마찬가지로 1958년을 기해 한국에 대포와 핵탄두 미사일, 핵지뢰, 어네스트 존 지대지 미사일 등의 전술핵을 배치하기 시작했다.[47] 한국 배치 전술핵무기는 1970년대 중반 150-950기 수준에 달했으며, 1991년 부시 행정부의 전술핵 철수 결정이 내려질 때까지 한국에 대한 핵우산의 역할을 단단히 수행해 냈다.

미국은 군사지원 외에 대한 경제원조도 아끼지 않았다. 한미상호방위조약 체결 이후 12년간 미국은 군사원조 25억 달러 이외에 경제원조도 32억 달러를 지원하였다. 1960년대 초 한국의 1년간 수출액이 1억 달러에 미치지 못했음을 감안하면, 미국의 대한 군사 및 경제원조 규모가 상당했음을 짐작하게 한다.[48] 이승만 정부는 한미동맹 간의 작전지휘권도 미국이 갖고 있고, 일방적으로 경제 및 군사원조를 받고 있는 비대칭 동맹의 상황에서 미국의 지역적 안보정책에 한국도 나름의 공헌을 다하려는 모습을 보여주려고 했다. 예컨대 1954년 1월, 이승만 대통령은 미국에 대해 한국군 1개 사단을 공산주의의 위협에 처한 라오스에 파견할 것을 제안하였다. 그러나 미국의 리지웨이 육군참모총장과 카니 해군작전부장은 이 제안에 부정적이었다.

그럼에도 불구하고 이승만 대통령은 같은 해 6월, 3개 사단의 파병을 다시 제안하였고, 1958년과 59년에도 재차 라오스와 인도네시아에 공산세력 위협에 대응하기 위한 지원병력

46) 李鐘元, 『東アジア冷戰と韓米日關係』(東京大學出版會,1996),pp.83-84.
47) 허욱, 테렌스 로릭, 앞의 책, pp.71-73.
48) 허욱과 테렌스 로릭은 이 기간 미국의 대한 원조는 같은 기간 전체 아태지역에 제공한 원조의 27%에 달했다고 평가한다. 앞의 책, p.67

파견을 재차 제안하였다.[49] 결국 이 시기 한국정부의 동남아에 대한 파병의사는 미국에 의해 수락되지 않았지만, 이승만 정부가 집요하리만치 한국군의 파병을 제안한 것은 아시아 반공동맹에 있어 한국도 국력의 비대칭성에도 불구하고 국제적 역할을 다할 것이라는 의지를 보인 것으로 보인다. 1965년 박정희 정부가 미국 존슨 행정부의 요청을 전격적으로 수락하여 베트남에 파월 한국군을 파병하게 된 것은 이같은 인식의 연장선상에 있다고 보여진다.

나. 베트남 전쟁과 닉슨 독트린 전후 한일 양국의 대미 동맹정책

냉전기 미국의 글로벌 안보전략은 케네디 행정부 시기 다시 한번 변모를 보인다. 즉 케네디 행정부는 대소 봉쇄정책의 골격을 유지하면서도, 핵전력 증강에 중점을 둔 아이젠하워 행정부와 달리, 공산주의 세력에 의한 재래식 전쟁이나 국지전, 게릴라전 도발에도 대응할 수 있는 유연반응전략(Flexible Response)을 채택하였다. 이에 따라 기존에 추구하던 핵전력 증강과 더불어 그린 베레 등의 특수전 전력을 강화했으며, 공산주의 세력의 제3세계 진출을 저지하기 위해 국제평화봉사단(Peace Corps) 결성이나 개발협력 정책들을 강화했다.

케네디 행정부의 글로벌 안보전략은 그의 갑작스런 암살 이후 대통령직을 계승한 존슨 행정부, 그리고 1969년에 집권한 공화당 닉슨 행정부로 이어지면서, 큰 변화를 겪게 되었다. 특히 존슨 행정부는 1964년 발발한 통킹만 사건을 계기로 베트남 전쟁에 직접 병력을 파견하는 결정을 내리면서, 아시아 지역 동맹국들에게도 파병을 요청하게 되었다. 이로써 본격화된 미국의 베트남 전쟁이 승리를 결과하지도 못하고, 오히려 미국 내에서 반전 여론이 강화되자 1969년 집권한 공화당 닉슨 행정부는 1969년 7월, 괌에서 소위 닉슨 독트린을 발표하면서, ①미국은 조약상의 의무를 다할 것이고, ②자유세계 동맹국가들이 위협받을 경우 방패를 제공할 것이지만, ③해당 국가들이 자국의 방어를 위해 일차적으로 병력을 제공할 의무를 가져야 한다고 밝혔다.[50] 이같은 닉슨 독트린은 점차적으로 국내적 반발을 사고 있는 베트남 전쟁을 종료시키고, 동시에 아시아 지역에서 미군 파견 규모를 삭감하고, 아시아 지역의 방어를 위한 동맹국들의 자기 책임을 시사하는 것이었다. 이같은 미국의 베트남 전 본격 참전, 그리고 뒤이은 닉슨 독트린의 표명은 아시아 동맹국들에게 중대한 정책적 선택을 요구하는 것이었다.

이시기 한국의 박정희 정부는 1961년 5.16 군사혁명으로 정권을 장악한 이후 국정의 중심적 과제를 수출진흥을 통한 경제발전에 설정하였다. 국내 자본이 부족한 당시 경제 여건하에서 박정희 정부는 외자 조달을 통해 국내의 기초 산업을 일으켰고, 당시까지 미수교국

49) 李鐘元, 『東アジア冷戰と韓米日關係』(東京大學出版會,1996),pp.95-98.
50) John Lewis Gaddis, Strategies of Containment (2005),p.296.

이었던 일본과의 국교정상화를 포함하여 대외관계를 확대함으로 수출시장을 넓혀갔다. 그런 박정희 정부에게 미국의 베트남전 참전 본격화와 한국의 참가 요청은 쉽지 않은 선택을 요구하는 것이었다.

결국 박정희 정부는 존슨 행정부의 요청을 받아들여 공병부대에 이어 해병대와 보병부대 등 전투부대를 베트남전에 파견하는 결단을 내리게 된다. 박정희 정부는 미국의 요청에 적극 응하면서, 베트남전 파병을 한국군의 전력증강과 한미동맹 강화의 계기로 삼으려는 정책을 추진하였다. 1966년 브라운 각서를 통해 한국군의 전력증강에 대한 미국의 지원을 확보한 것이 그 결실의 하나였다.

이에 더해 1967-68년도에 노골화되기 시작한 북한의 대남 군사도발도 한미동맹의 제도화를 촉진하는 계기가 되었다. 북한은 1968년 1월, 푸에블로호를 납치한데 이어, 특수전 부대를 남파하여 한국 청와대를 습격하는 군사도발을 감행했다. 북한의 군사도발에 직면하면서도 동맹국 미국의 즉각적인 지원을 받지 못한 한국은 2월, 한국을 방문한 미국 사이러스 밴스 특사 등에 대해, 한미상호방위조약을 개정하여, 나토나 미국-필리핀 동맹의 경우와 같이 북한측의 군사도발이 있을 경우에 자동적으로 미국의 군사개입을 보장받으려는 조항을 추가하기를 희망했다. 그러나 미국은 앞서 설명한 국내 정치프로세스로 인해 이러한 한국측의 방위조약의 개정 요청에 대해서는 수용하지 않았다. 대신 미국 측은 매년 미국과 한국 국방장관의 정례적인 회담 개최를 통해 동맹의 군사현안을 논의하는 제도를 창설하는데 합의하였다. 이같은 합의에 따라 1968년 5월27일부터 28일까지 워싱턴에서 한국 최영희 국방장관과 미국 클라크 클리포드 국방장관이 참가한 가운데 제1회 한미 국방장관회담이 개최되었다. 이후 매년 개최된 양국 국방장관간 회담은 1971년 제4차 회의부터는 국방 및 외무관계자들이 참가하는 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)로 개칭되면서, 이후 연례적으로 양국 간에 안보정세에 대한 인식의 공감대를 형성하고, 공동 대책을 강구하는 중요한 동맹의 정치외교적 지도기구로서 자리를 잡게 되었다. 또한 1968년 10월에는 북한의 직간접침략에 대해서 한미간에 보다 밀접한 작전지휘를 협의하는 공동의 군사협의기구인 한미기획단이 창설되었다. 이 조직은 1978년에 창설되는 한미연합사령부의 전신이라고 볼 수도 있다. [51]

또한 한미 양국은 동맹의 대북 군사적 억제태세를 획기적으로 높이기 위한 보다 실질적인 메카니즘을 강구하였다. 1969년 3월에 실시된 포커스 레티나(Focus Retina) 훈련이 그것이었다. 이 훈련은 미 본토에 있는 지상군 1만여명을 공수작전을 통해 신속하게 한국에

51) 북한의 1968년 군사도발 이후 한미동맹 체제 강화에 대해서는 박영준, 「한미일 3각 안보협력체제 형성의 기원 : 냉전기 북한의 무력도발과 한국 안보외교를 중심으로, 1967-68 」『한국정치외교사논총』제42집 2호 (한국정치외교사학회, 2021년 2월)를 참조.

전개하는 능력을 테스트하기 위한 목적으로 실시된 대규모 한미간 합동군사훈련이었다.[52] 이 훈련은 1970년대 중반부터 연례화되는 팀 스피리트(Team Spirit) 훈련의 원형이라고 볼 수 있다.

1969년 7월, 닉슨 대통령의 괌 독트린 선언에 따라 베트남은 물론 한국을 비롯한 아시아 지역에 배치된 미군의 철수 움직임이 본격화되었고, 결국 1971년 한국 주둔 미 제7사단 2만명이 철수하게 되었다. 이같은 주한미군 감축 움직임은 한국 내에 미국과의 동맹 체제에서 방기(abandonment)될 수 있다는 위기감을 불러일으켰다.

이같은 동맹방기의 위험성에 대응하기 위해 한국 정부는 1970년대를 통해 한미 양국간 작전계획의 공유, 연합훈련의 실시, 그리고 연합사령부의 창설을 통해 동맹의 공고화를 기하려는 노력을 기울였다. 한미 양국은 1970년대를 통해 공동의 작전계획 OP 5027을 정립하였다. 즉 북한이 전면 침공 했을 경우, 한국군이 방어태세를 유지하면서 미군 증원 전력이 도착할 때까지 지연작전을 전개하도록 했으며, 1970년대 중반부터는 이 작전 개념을 보다 발전시켜, 북한 지역에 대한 진공작전 및 북한 지역내 중요 시설에 대한 대량폭격도 포함하도록 하였다.[53] 그리고 1976년 이후에는 이같은 공동작전계획을 점검하기 위한 한미 양국간의 연례적 훈련인 팀 스피리트도 개최되기 시작했다. 나아가 한국과 미국은 1978년 한미연합사를 창설하여, 주한미군 사령관이 보유한 작전지휘권을 보다 긴밀한 한미 양국 사령부를 통해 운용하도록 하는 체제를 정비하기도 하였다. 요컨대 1960년대 후반 이후 북한의 군사적 도발 격화와 닉슨 독트린에 따른 주한미군 삭감 추세 속에 한국은 한미간 연례적인 국방장관 회담의 정례화, 공동작전계획의 수립, 연합훈련의 실시, 한미연합사의 창설을 통해 한미동맹을 보다 제도화하고, 방어기제로서의 안정성을 부여하고자 했던 것이다.

한편 베트남 전쟁 발발 및 닉슨 독트린의 공표는 아시아의 또다른 동맹국 일본에게도 큰 충격을 주었다. 베트남 전쟁에 대해서 일본은 평화헌법의 규제 하에 한국과 달리 병력 파병의 선택지를 애초부터 배제하였기 때문에 한국과 같은 정책적 고민을 할 필요는 없었다.[54] 다만 닉슨 독트린의 발표 및 아시아 방위에 대한 동맹국의 책임 강화 추세는 일본에게도 정책 변화를 요구할 수 있는 사안이었다. 1950-60년대에 걸쳐 고도의 경제성장을 이룩한 일본은, 비록 평화헌법 하에서 자위대의 대외적 활동을 적극적으로 행하기에는 제약을 받았지만, 경제적 영향력을 활용하여 아시아 지역의 안보에 기여해야 한다는 인식을 갖고 있었다.

52) 빅터 차는 이 훈련이 1963년 서독에서 실시되었던 빅 리프트(Big Lift) 훈련 이래 최대규모의 공수를 통한 수송기동작전이었다고 설명한다. 빅터 D. 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』(문학과 지성사, 2004),p.424.

53) 허욱, 테렌스 로릭, 앞의 책, pp.182-183.

54) 베트남 전쟁 기간 일본 자위대는 별다른 역할을 하지 않았지만, 오키나와의 주일 미군 기지는 베트남에 대한 미국 전략폭격기의 발진기지로 긴요하게 활용되었다.

예컨대 닉슨 독트린이 발표된 직후인 1969년 10월, 일본 아이치 기이치 외상은 포린 어페어스에 기고한 글을 통해 일본이 경제성장을 바탕으로 국제정세에서 더 이상 수동적 역할을 할 수는 없다고 하면서, 1966년 이후 아시아개발은행(Asia Development Bank)의 설립, 동남아시아 발전을 위한 각료급 회의 창설 등에 적극 관여해 왔다고 설명하고 있다. 나아가 그는 1970년대에 미국과 중국 사이에 관계 변화가 있을 것이라고 예상하면서, 일본으로서도 베이징 정부가 국제사회에서 고립되는 것은 아시아의 안정과 평화를 위해 바람직하지 않다고 하면서, 중국과 경제 및 문화적 접촉을 유지할 것이라고 밝혔다.[55]

이같은 일본 정부 당국자의 인식을 바탕으로 1971년 미국의 키신저 국가안보보좌관이 중국을 비밀방문하고, 이어 닉슨 대통령이 1972년 중국을 공식방문하는 상황 변화에 일본은 비교적 효율적인 외교적 대응을 할 수 있었다. 즉 다나카 수상은 미중 접근의 상황 변화 속에 일본으로서도 국가안보를 강화하기 위해 미일 안보조약 뿐만 아니라 일중 우호관계를 형성하는 것이 바람직하다는 정책적 판단을 내리고 있던 것이다. 다나카 수상에 의하면 일본과 중국이 국교를 정상화하여 일본, 미국, 중국이 이등변삼각형의 형태로 외교관계를 형성하는 것이, 아시아에 나토와 같은 동맹체제를 만드는 것보다 강력한 안전보장의 장치가 될 수 있다는 것이다.[56]

외교적으로 중국과의 국교정상화를 추구하면서, 군사적으로 일본은 당시의 한미관계처럼, 미일동맹 간에도 보다 상위의 정치외교적 협의체와 공동전략을 책정하려는 노력을 기울였다. 앞서도 설명했지만, 1954년 자위대의 창설 이후 일본의 통합막료회의와 주일미군 사령부 간에는 수상관저 등에 보고되지 않은 형태로 공동의 작전계획을 논의해 왔다. 1970년대 접어들어 일본 방위청은 미일 양국간에 정치외교적 협의체를 보다 제도화하면서, 이 틀 내에서 양국간의 공동작전계획을 공식적으로 책정하려는 정책적 노력을 기울였다. 1975년 8월, 일본의 사카타 미치야(坂田道太) 방위청장관은 미국측 슐레진저 국방장관과의 회담을 통해, 미일 양국의 국방담당 각료가 한국의 SCM과 같이 매년 정례적으로 회합을 가질 것과, 1960년 이래 가동되고 있던 미일 양국간 안보협의위원회 산하에 방위협력소위원회를 설치하여 보다 실무적인 협의를 진행시켜 갈 것에 합의하였다. 미일 방위협력소위원회의 멤버로는 일본측에선 외무성 미주국장, 방위청 방위국장, 통합막료회의 사무국장이 참석하고, 미국 측에선 주일 미대사관 공사 및 주일미군 참모장 등이 참석하도록 되었다. 미일 양국 방위협력소위원회는 1976년 8월부터 제1회 회합을 가졌고, 1978년 10월, 제8회 회합까지 미일 양국간 "방위협력을 위한 지침(가이드라인)"을 처음으로 책정하는 성과를 거두었다.[57]

---

55) Kiichi Aichi, "Japan's Legacy and Destiny of Change", Foreign Affairs, vol.48, no.1 (October 1969).
56) 신욱희, 「'한국조항'의 문제」『한미일 삼각안보체제』(사회평론아카데미, 2020),pp.266-67에서 재인용.
57) 田中明彦, 앞의 책, pp.283-286.

1978년에 책정된 미일간 가이드라인은 ①침략을 미연에 방지하기 위한 태세, ②일본에 대한 무력공격에 임하여의 대처 행동, ③일본 이외 극동 사태 발발하여 일본 안전에 중요한 영향을 가하는 경우의 3가지 상황에서 미국과 일본이 공동훈련 실시 등을 통해 군사협력하는 원칙을 제시하고 있다. 이후 미일 양국은 가이드라인에 준해 신냉전 상황에서의 소련에 의한 군사적 위협에 대해 공동 대응태세를 강화하고, 1980년대 이후에는 미국이 정례적으로 개최하는 림펙 훈련에도 일본이 참가하면서 공동의 안보협력을 확대해 가는 모습을 보였다.

아래의 〈표 1〉은 1950년대부터 1970년대에 걸친 냉전기 동안 미국의 글로벌 안보전략의 추이 속에서 미일동맹과 한미동맹이 제도적으로 변화해온 양상을 정리한 것이다. 전체적으로 한국과 일본은 미국의 글로벌 안보전략에 따라, 경우에 따라서는 방기의 위험을 인식하면서, 미국과의 동맹을 강화하고, 제도화하고, 공동의 전략계획이나 훈련 실시 등을 통해 안보자산으로서의 신뢰성을 높이는 정책적 노력을 기울였다.

〈표 1〉 냉전기 한미동맹과 미일동맹의 궤적

	미일동맹	한미동맹
1950년대	•1951년 구안보조약 체결 •1955년 이후 소련 침공 대비 공동작전 협의 •1958-60년, 미국 초음속 전투기 F-104 도입	•1953년 한미상호방위조약 체결 •1954-59년, 라오스 및 인도네시아, 한국군 지원병력 파견 제안 •1958년 전술핵 배치
1960년대	•1960년 신안보조약 개정 •1960년 이후 안보협의위원회 가동 •1962-66년 BADGE 체제 도입	•1966년 브라운 각서 •1968년 한미 양국 국방장관회담 정례화 •1969년 포커스-레티나 훈련 실시
1970년대	•1976년 미일 방위협력소위원회 설치 •1978년 미일 가이드라인 책정 •1980년대 이후 일본 림펙훈련 참가	•1971년 한미 SCM 정례화 •1970년대 양국간 작전계획 OP5027 •1978년 한미연합사 창설

Ⅲ. 탈냉전기 한미동맹과 미일동맹의 궤적

1. 탈냉전기 미국 글로벌 안보전략의 변화

1990년대 초반, 미국 부시 대통령과 소련 고르바초프 서기장의 몰타 회담에서 미소 냉전 체제의 해체가 선언되었다. 소련이라는 거대한 적대세력이 소멸되자, 미국 내에서는 냉전기에 구축된 군사규모 뿐 아니라 유럽과 아시아에 걸쳐 구축된 동맹체제도 축소해야 한다는 의견이 한편에서 대두하였다. 그러나 클린턴 행정부 하에서 조셉 나이 국방차관보 등의 주도에 의해 한미동맹과 미일동맹 등 아시아 지역 내에서 10만명 규모의 해외 주둔 병력을 유지한다는 방침이 결정되었다. 미국은 90년대 초부터 대량파괴무기 개발에 주력하기 시작한 북한 등에 대한 위협을 새롭게 평가하였던 것이다.

21세기 들어와서는 2001년 9.11 테러 사건에서 나타났듯이 테러리즘이 새로운 안보위협요인으로 대두하였다. 테러리즘을 제거하기 위해 9.11 사태 이후 미국은 이라크와 아프가니스탄에서 대테러 전쟁을 수행하였고, 아시아 지역 동맹국들은 이 과정에서 미국 주도의 대테러 전쟁에 관여하지 않으면 안되었다. 2010년대를 전후로 중국의 국력부상이 본격화되면서, 미국은 점차 인도-태평양 지역에서 중국을 잠재적 위협으로 보면서 리밸런싱 전략, 그리고 인도-태평양 전략을 채택하기 시작했다. 한국과 일본, 오스트레일리아 등 전통적인 미국 동맹국들은 본격화되는 미중간 전략적 경쟁에서 복잡한 선택의 기로에 직면하게 되었다. 이하에서는 위에서 설명한 탈냉전기 미국의 글로벌 전략 변화에 따라 일본과 한국 등 인도-태평양 지역에서의 미국 동맹국들이 어떠한 동맹정책으로 대응했는가를 비교의 관점에서 서술하기로 한다.

2. 탈냉전기 미일동맹의 변화

가. 공동전략의 변화: 가이드라인 1978, 1997, 2015

미일 양국이 동맹 차원에서 공동의 전략을 최초로 표명한 것은 냉전기인 1978년 10월 작성된 '미일방위협력을 위한 지침(가이드라인)'을 통해서 였다. 이 문서는 일본에 대한 무력공격이 발생할 경우 양국이 취해야 하는 공동대처 요령을 명시하였고, 그 외에 주변해역 방

어 및 해상교통로 보호 작전도 공동으로 수행해야 할 역할로 제시하였다.[58]

탈냉전기인 1997년에 개정된 미일 가이드라인은 '주변사태' 개념을 적용하여, 미일 양국이 공동으로 대처해야 할 범위를 보다 확대시켰다. 즉 1978년 가이드라인에서 규정되었던 일본에 대한 무력공격 사태 이외에 주변사태, 즉 일본 주변 지역에서 일본의 안보에 위협을 가할 수 있는 사태가 발생한 경우에 주일미군이 전방에 전개하여 작전을 수행한다면, 자위대는 미군에 대한 후방지원을 수행한다는 역할을 추가적으로 명시한 것이다. '주변사태' 개념은 한반도 등을 의미하는 것으로서, 북한이 한국에 대한 무력공격을 감행할 경우 미국과 일본은 동맹체제 하에서 이에 대응한다는 입장을 밝힌 것이다. 따라서 1997년 가이드라인 개정은 한국의 안보에도 직접적으로 영향을 주는 의미를 갖는 것이었다.[59]

21세기 접어들어 9.11 사태를 겪은 미국이 아프가니스탄과 이라크 등지에서 대테러 전쟁을 수행하고, 일본 고이즈미 정부가 해상 및 항공자위대를 대테러특별조치법 등의 입법에 의해 복구지원의 명목으로 파견하게 되자, 미일 양국은 2005년 2월과 10월, 다시 외교 및 국방담당 장관회의(2+2)를 개최하여, 공통의 전략목표와 각각의 역할 등을 명시한 합의사항을 공표하였다. 이에 의하면 양국은 공통의 전략목표로서 국제테러에 대한 공동 대응, 대량살상무기의 확산 방지, 아태 지역에 있어 북한과 중국 등에 의한 군사력 현대화 대응 등을 포함하였다.[60] 또한 이같은 위협에 동맹 차원에서 대응하기 위해 양국이 일본에 대한 공격 및 주변사태 등에 대한 대응에 더해 국제질서의 안정 유지 등을 그 역할 및 임무로 한다는 규정을 포함시켰다.[61] 미일 동맹의 적용범위가 테러리즘을 염두에 두고 글로벌 차원으로 확대된 것이다.

2015년 4월, 미국 오바마 정부와 일본 아베 내각은 다시 양국간 방위협력지침(가이드라인)의 개정을 단행하였다. 이 개정은 그 전년도인 2014년 7월, 아베 내각이 안보관련 법제 제, 개정을 통해 집단적 자위권 개념을 용인하게 된 것을 배경으로 한다. '집단적 자위권'은 유엔 회원국들이 그 헌장 제51조에 규정된 것처럼 회원국에 대한 적대국으로부터의 무력공격을 자국에 대한 공격으로 간주하여 상호 지원할 수 있는 권리를 의미한다. 1956년 유엔에 가입한 일본은 그 회원국으로 당연히 '집단적 자위권'을 행사할 수 있었으나, 대외 무력행사를 엄격하게 규제하고 있는 헌법 정신을 반영하여 '집단적 자위권을 보유하나 행사하지는 않는다'는 규범을 고수해 왔다. 그러나 아베 내각의 각의 결정 및 관련 법제 가결을

58) 佐道明廣, 『自衛隊史:防衛政策の70年』(ちくま新書, 2015),p.149.

59) 1997년 가이드라인 개정 이후 일본 정부는 1999년 5월, 주변사태안전확보법을 성립시켜, 국내법적으로도 주변사태 개념을 적용하였다. 佐道明廣, 『自衛隊史』(2015),p.201.

60) 「日米安全保障協議委員会共同発表」(2005. 2.19).
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2+2_05_02.html).

61) 「日米同盟:未來のための變革と再編」(2005.10.29.)(www.jda.go.jp). 이 문서는 미국 측에선 라이스 국무장관, 럼스펠트 국방장관, 일본측에선 마치무라 외무대신, 오노 방위청 장관이 서명하였다.

통해 일본이 종전의 주변사태의 상황에 더해 '존립위기사태', 즉 세계 어느 곳에서도 일본의 안전에 위협을 가하는 사태가 발생할 경우에는 안보적 대응을 할 수 있도록 하였다. 이 같은 '집단적 자위권' 용인의 국내법적 규정을 미일 동맹 차원에서 반영한 것이 2015년 가이드라인이었다.

2015년 가이드라인은 양국간 동맹이 수행해야 할 협력범위로 '평시 안보협력', '일본의 평화 및 안전에 대한 위협에의 대처', '일본에 대한 무력공격에의 대처' 이외에 '일본 이외 국가에 대한 무력공격 대처', '지역 및 글로벌 평화 안전을 위한 협력', '우주 및 사이버 공간에 대한 협력' 등으로 확대하였다. 이 가운데 '일본 이외 국가에 대한 무력공격에의 대처'가 바로 집단적 자위권 개념이 적용되는 영역인 것이다. '가이드라인 2015'는 이러한 역할들을 수행하기 위한 양국간 기제로서 '공동조정메카니즘(Alliance Coordination Mechanism)' 설치도 규정하였다.[62]

아래 표는 '가이드라인 2015'를 이전 '가이드라인 1997'과 중요 요점을 비교한 것이다. '가이드라인 1997'이 주변사태 개념을 적용하여, 미일동맹의 적용 영역을 주변사태에까지 확대시켰다고 한다면, '가이드라인 2015'는 집단적 자위권 개념을 적용하여, 미일동맹이 적용되는 영역을 보다 확대한 것이 여실하게 드러난다. 그에 더해 재해대응은 물론, 우주 및 사이버 공간에서 양국의 안보협력을 명시한 것도 달라진 점이고, 양국간 '동맹조정 메카니즘'을 설치해, 공동작전계획 책정 등의 역할을 보다 적극적으로 수행한다는 취지도 반영된 것이 특징적이다. 가이드라인 2015는 특히 중국이 일본 주변에서 공세적 군사행동을 실시할 경우에 미일동맹 차원에서의 대응방향을 제시했다는 의미를 가지기도 한다.[63]

62) 박영준, 「아베 정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 해석」, 『아세아연구』제58권 4호 (고려대학교 아세아연구소, 2015 겨울).

63) 2015 미일 가이드라인 책정 준비 과정에서 미국측 실무책임자로 참석한 오공단 IDA 연구원의 기록 참고. 오공단, 『오공단: 미국 정책연구원의 삶과 체험』(이조, 2022),pp.550-588.

〈표 2〉 '가이드라인 1997'과 '가이드라인 2015'의 강조점 비교

	가이드라인 1997	가이드라인 2015
주요 내용	① 평시 안보협력 일본이 필요 방위력 보유 미국 핵억지력 유지, 부대 전방전개태세 유지 밀접 정보교환, 국제평화유지활동 협력 ② 일본에 대한 무력공격 발생시 일본의 영역 및 해공역에서 자위대 작전 실시, 미군 지원 항공침범 주변 해역 및 해상교통 공격 착상륙 침공 게릴라 공격 탄도미사일 공격 양군 각자 지휘계통에 따라 행동 조정 메카니즘 통해 작전, 정보협력 ③ 일본 주변지역 사태 구원활동 및 피난민 대응 수색 구난 비전투원 피난 자위대 미군에 대한 후방지역 지원	① 평시 협력 정보수집, 경계감시, 정찰 방공 및 미사일 방어 해양안전보장 후방지원 ② 일본의 평화 및 안전에 대한 위협 대처 비전투원 퇴피 해양안전보장 피난민 대응 조치 수색 구난 시설 구역 경호 후방지원 ③ 일본에 대한 무력공격 대처 공역 방어, 탄도미사일 공격 대처 해역 방어 육상공격 대처 영역 횡단작전 **④ 일본 이외 국가에 대한 무력공격 대처** **해상작전, 탄도미사일 대처, 후방지원** ⑤일본에 대한 대규모 재해 대처 **⑥국제적 활동 협력** **⑦우주 및 사이버 공간 협력**
특성	주변사태 개념 구체화 일본에 대한 직접무력공격 시나리오 다양화	**'집단적 자위권' 개념 반영** **동맹조정 메카니즘 설치, 공동계획 책정 강화**

2017년 트럼프 행정부의 등장 이후에도 미일 양국은 상호 전략문서를 통해 위협인식 및 대응방안의 일체화를 도모해 가고 있다. 2017년 12월, 트럼프 행정부의 국가안보전략서는 중국, 러시아, 북한을 수정주의 세력 혹은 불량국가로 표현하며, 그에 대응하기 위해 핵전력 포함한 군사력 증강 및 동맹강화 방침을 표명하고 있다. 특히 일본, 인도, 오스트레일리아와의 군사협력을 강조하고 있다.[64]

이후 시기인 2018년 12월, 아베 내각이 개정한 「방위계획대강 2018」도 트럼프 행정부

64) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017).

의 국가안보전략서에 부응하는 듯이 '중국의 힘에 의한 현상변경 시도 및 북한의 핵 및 미사일 능력 강화'를 일본 및 지역안보에 대한 우려 혹은 위협요인으로 제기하였다. 그리고 이에 대응하기 위해 앞에서도 설명하였듯이, 일본 국내적으로는 '다차원 통합방위력' 의 강화, 대외적으로는 미일동맹 강화와 국제안보협력 확대 등을 표명하였다.

트럼프 행정부는 2017년 11월 이후 대통령 자신이 '인도-태평양 전략'을 공식적으로 표명하기 시작하였고, 이에 따라 2019년 6월, 미 국방부는 '인도-태평양 전략서'를 공표하였다.[65] 이 문서는 중국의 공세적 정책 추구와 북한의 안보도전을 명시적으로 거론하며, 일본, 오스트레일리아, 인도 등과 인도-태평양 전략을 적극 추진할 것을 표명하였다. 일본도 트럼프 행정부의 '인도-태평양 전략'에 적극 동조하는 입장을 보이고 있다. 미일 정상회담을 통해 전략의 공유를 확인하였고, 미국이 종전의 '태평양사령부'를 개칭한 '인도-태평양 사령부'에도 다수의 육해공 자위관들을 파견하여 긴밀한 협조태세를 구축하고 있다.

다만 일본 내에서는 트럼프 행정부가 추진하는 인도-태평양 전략에 기본적으로 동참하면서도, 최대의 교역대상국인 중국과의 협력관계를 동시에 유지하려고 하는 스탠스를 보이고 있는 것이 사실이다. 외무성이 발간하는 『외교청서』는 중국과의 관계를 고려하여 '인도-태평양전략'이라는 용어 대신에 '인도-태평양 구상' 혹은 '인도-태평양 비전'의 용어를 사용하고 있다.[66] 2020년 10월, 트럼프 행정부가 국가안보를 이유로 중국 기업을 통신분야 사업에 배제하기 위해 제안했던 클린 네트워크(Clean Network) 참여 요청에 대해 스가 신임 내각은 특정국가를 배제하는 구상에 참가할 수 없다며 보류 의사를 전달하기도 하였다.[67] 지식인 그룹 가운데에서도 미일동맹 못지 않게 중일간 협력의 기조를 견지해야 한다는 의견이 적지 않다. 이오키베 마코토(五百旗頭眞) 전 방위대학교 교장, 동경대 교수 후지와라 기이치(藤原歸一), 정책연구대학원대학 부총장 미치시타 나루시게 등도 미일동맹을 강화해야 하지만 중국과의 협력도 유지해야 한다는 견해를 언론 매체 등을 통해 제시하고 있다. 신임 스가 요시히데 총리도 2020년 10월26일, 의회 시정방침연설을 통해 중국과도 안정적 관계를 유지하면서 공동 이슈에서 협력할 방침이라고 밝힌 바 있다.

요컨대 일본은 글로벌 차원에서 전개되는 미중 전략적 경쟁의 심화 구도 속에서 미국이 주도하는 '인도-태평양 전략'에 대한 적극적 참가를 통해 중국의 팽창주의 경향을 억제하는 태세를 견지하면서, 동시에 중국과의 경제적 협력은 유지하려는 입장을 보이고 있다. 동맹 체제는 유지하면서, 사안에 따라 국가이익에 기반하여 독자적 주장을 관철하는 이러한

65) The Department of Defense, I*ndo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (June 1, 2019).
66) 조은일, 「일본의 인도-태평양 구상:지정학에서 지경학으로」 (2019년도 현대중국학회+현대일본학회 춘계학술회의 발표자료, 2019.5.31.).
67) 한국일보 2020.10.16.

외교는 프랑스나 독일이 나토 체제 하에서, 사안에 따라 미국의 입장과 다른 독자적 외교를 전개하는 '전략적 자율성(strategic autonomy)' 외교와 유사성을 가진다고 보여진다.[68]

나. 정치군사 및 안보협의체와 협력 영역 확대

동맹은 군대의 배치, 상호간 연합훈련의 실시 등 군사협력 장치와 아울러, 양국간 정치외교적 협의를 필요로 한다. 앞서 살펴 보았듯이, 미일 양국간 동맹 운용에 관해 최초로 정치군사 및 안보협의체가 제도화된 것은 1960년 안보조약 개정 이후 설치된 미일 안전보장협의위원회(Security Consultative Committee: SCC)였다. 당시 이 위원회는 미국측에서 주일대사 및 태평양사령관, 일본측에서 외상 및 방위청 장관이 참가하였다. 이 위원회는 일본측에선 장관급이 참석하는데 반해, 미국 측에선 비록 주일대사 및 사령관 등 서로 급이 다른 멤버가 참가하는 불평등성이 나타났다.

1976년 7월에 개최된 미일 안전보장협의위원회는 그 하부 기구로서 미일방위협력소위원회(Subcommittee for Defense Cooperation) 설치를 결정하였다. 소위원회의 참가멤버는 일본측에서 외무성 북미국장 및 방위청 방위정책국장, 그리고 통합막료회의 사무국장이었고, 미국측에서는 주일 미대사관 공사 및 주일미군 참모장 등이었다. 역시 상위 기구인 안전보장협의위원회와 마찬가지로 방위협력소위원회의 구성 멤버도 양국간 불평등성이 나타났다고 할 수 있다. 이러한 불평등성에 대한 불만과 보다 대등한 멤버 구성을 요구하는 의견이 1970년대 초기부터 당시 나카소네 방위청 장관 등에 의해 제기되었다.

이같은 의견이 반영되어 미일 안전보장협의위원회가 보다 대등한 멤버로 재편되는 것이 1996년부터였다. 이해 9월에 개최된 미일 안전보장협의위원회에서 처음으로 미국과 일본에서 외교 및 방위담당 장관급이 같이 참가하는 2+2 형태로 변화된 것이다. 그리고 그 하부기구인 미일방위협력소위원회 멤버도 일본측의 외무성 북미국장과 방위청 방위정책국장에 맞추어, 미국측에서 국무부 국무차관보와 국방부의 국방차관보가 참석하기 시작하였다. 2020년 현재 미일간 동맹운용 등을 협의하는 정책협의 채널 및 구성원 등은 아래 표와 같다.

68) 박영준, 「일본 아베 정부의 미일동맹 정책과 지구본 외교: 국제협조주의와 전략적 자율성의 사이」『국방연구』제61권 3호 (국방대학교 안보문제연구소, 2018.9) 참조.

〈표 3〉 미일동맹 운용 관련 주요 외교 및 방위협의체 [69]

협의체 명	참가멤버	비고
미일안전보장협의위원회 (SCC)	외교 및 국방장관(2+2)	1960년 이후 설치
일미안전보장고급사무레벨 협의 (Security Subcommittee)	참가자가 일정하지 않음	1960년 미일안보조약 개정 이후
방위협력소위원회 (Subcommittee for Defense Cooperation)	외무성 북미국장, 방위성 방위정책국장, 통막 대표, 미 국무차관보, 국방차관보, 주일미군	1976년 제16회 일미안전보장협의위원회 하부기구로 설치
미일 합동위원회 (Joint Committee)	외무성 북미국장, 방위성 지방협력국장, 주일미군 부사령관, 주일미대사관 공사 등	미일간 지위협정 실시에 대해 협의

이외에도 미일 양국간에는 동맹의 효율적인 운용을 위해 현안별로 정책협의 채널이 다수 가동되고 있다. 우선 양국간에는 핵우산 및 확장억제의 신뢰성을 확보하기 위해 확장억제협의체(EDD)가 수시로 개최되고 있다. 비핵 3원칙 등에 의해 핵무장이 규범적으로 규제되고 있는 일본으로선 미국의 핵우산 및 확장억제 제공 공약이 중국과 북한 등의 핵위협에 대응할 수 있는 중요한 핵억제 수단이 되고 있다. 그 실효성을 확보하기 위해 양국이 협의하는 채널이 바로 이 협의체인 것이다. 2019년 6월과 12월에도 미일 양국의 외교 및 방위 당국자들이 확장억제협의체를 개최하여 현안을 논의한 바 있다.[70]

앞서 설명하였듯이 일본은 미국의 적극적인 우주전략에 부응하기 위해 항공자위대에 우주영역전문부대를 설치하는 등 우주안보관련 제도와 능력을 구축하기 시작했다. 그리고 동맹국 미국과 관련 협의체를 구축하여 양국간 우주안보 현안을 논의하고 협력을 강화하기 위한 협의체를 가동하고 있다. 2010년 9월, 양국은 제1회 우주안보협의회의를 방위성 주관으로 개최하였고, 2015년 4월에는 양국간 우주협력 워킹그룹을 설치하였다. 그리고 2019년 7월에도 양국간 포괄적 우주대화를 개최하여, 우주상황감시정보 등을 상호 제공하기로 협의한 바 있다.[71]

또한 사이버 전략이나 관련 부대 운용에 대해서도 일본이 미국의 그것에 부응하여 관련 제도와 법규 등을 정비하고 있는데, 그와 병행하여 미국과 사이버 안보에 관한 협의도 수시로 갖고 있다. 2013년 10월에 양국간 사이버방위정책 워킹그룹이 설치되었고, 2018년 7월

69) 『外交青書:2020』,p.307.
70) 『朝日新聞』 2019.11.19.
71) 『外交青書:2020』,p.146. 『防衛白書:2020』,p.309.

과 2019년 10월, 양국간 사이버 대화가 개최되어 관련 협의를 진행한 바 있다.[72]

이같이 미일 양국은 동맹 운용에 관해 2+2와 같은 장관급 협의체 외에 사이버 안보나 우주안보, 그리고 확장억제와 같은 신영역 안보에 관해서도 밀접한 협의채널을 통해 다양한 영역에서의 공동안보를 강화하는 태세를 보이고 있는 것이다.

다. 주일미군 기지 재편과 양국간 연합훈련 확대

동맹은 양국간 공동전략을 이행하기 위하여 상호 간에 군 병력을 적절한 지점에 배치하고, 연합훈련 실시를 통해 전략구현 태세를 점검하게 된다. 일본 내에는 해군과 공군, 그리고 해병대가 주축이 된 주일미군이 4만5천명 규모로 주둔하고 있다. 2018년 시점에서 독일에 배치된 미군 3만5천명, 한국에 배치된 2만8천명, 이태리에 배치된 1만1천명 규모를 능가하여, 세계에서 가장 많은 해외주둔 미군이 배치되어 있는 국가가 일본이다. 이 가운데 병력수 1만2천명에 달하는 주일 미 해군은 그 주력인 제7함대가 요코스카를 모항으로 배치되어 있으며, 병력 1만2천에 달하는 주일 미 공군의 주력 제5공군은 도쿄 근교의 요코다 기지를 위시하여, 미사와 및 이와쿠니 기지 등에 전력이 배치되어 있다. 병력규모 1만8천에 달하는 미 해병대는 그 주력인 제3해병원정대가 오키나와에 집중 배치되어 있다. 주일 미 육군은 2500명 규모이고, 주로 도쿄 근교 자마 기지 등에 배치되어 있다. 주한미군이 제2사단을 비롯하여 육군 중심으로 구성되어 있다면, 주일 미군은 해공군 및 해병대 중심의 편성을 보이고 있다.

주일미군은 양국간 공동의 전략을 구현하기 위한 중요한 수단이다. 동시에 주일미군 배치는 일본 국민들의 생활에 불편을 초래해서도 안된다. 미일 양국은 이 두가지 측면을 고려하면서 2006년 합의에 따라 주일미군 기지재편 계획을 추진 중에 있다. 오키나와에 집중 배치된 해병대 전력은 주민들의 요구 사항은 대폭 수용하여 이 가운데 8천여명 병력 및 그 가족들이 괌 기지로 이전을 추진하고 있다. 또한 오키나와 인구 밀집지대에 위치한 후텐마 기지는 오키나와 북방의 헤노코 해안 지역에 활주로를 건설하여 이전배치될 예정으로 있다.

미 제7함대의 항모 함재기 기지로 사용되고 있던 도쿄 근교 아츠기 기지는 전투기 소음에 대한 주민들의 불편을 고려하여, 이와쿠니 기지로 이전되고 있다. 미국 본토에 주둔하고 있던 미 육군 제1군단의 사령부는 이미 도쿄 근교 자마기지로 이전하여, 육상자위대 총대사령부와 기지를 공유하고 있다. 주일미군과 일본 자위대는 작전지휘권은 서로 별개로 운용하고 있지만, 주일 미 육군과 육상자위대 육상총대가 자마기지를 공유하고 있고, 해상자위대 자위함대 사령부와 미 제7함대로 요코스카 기지를 공유하고 있고, 항공자위대 총대사령부

72) 『外交青書:2020』,p.146. 『防衛白書:2020』,p.273.

와 주일 미 제5공군이 요코다 기지를 공유하면서, 연합작전이 가능한 태세를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 달리 말해 미국은 일본 국민들의 생활상 불편을 해소하기 위해, 인구밀집지역에 배치된 기존 주일미군 기지를 인구 희박지대로 이전하려는 조치를 취하면서, 전체적으로 주일미군 전력이 양국간 공동전략에 따라 북한이나 중국의 잠재적 위협에 대응할 수 있는 태세도 갖추고 있는 것이다.

이와 관련하여 주목할 것은 미일 양국이 매년 실시하는 연합훈련이 최근 들어 보다 빈번해지고 있고, 그 훈련 지역도 미국이나 일본 뿐 아니라 동아시아 지역 전체로 확대되고 있는 점이다. 다음 〈표4〉는 미일 양국의 연합훈련 실시 양상을 2012년과 2020년의 두 시기로 나누어 비교한 것이다.

〈표 4〉 미일 양국의 연합훈련 실시상황 비교, 2012년과 2020년 비교 [73]

	방위백서 2012 자료	방위백서 2020 자료
통합막료감부	2011.12, 미일공동통합연습 일본 3만4천, 미국 1만	2020.1, 일미공동통합연습(Keen Edge) 2020.2, 미일공동통합방공미사일
육상자위대	2011.7, 미일공동방면대 지휘소 2011.9, 미국 워싱턴주 실동훈련 2011.11, 미육군 실동훈련 2011.12, 미 해병대 실동훈련 2012.1, 미일공동방면대 지휘소 2012.2, 미 캘리포니아 해병대 실동 2012.3, 미 해병대와 일본내 훈련 (총 7회)	2019.5, 미 알래스카 연합훈련 2019.6, 호주에서 미일호 연합훈련 2019.7, 국내 공정투하훈련 2019.7, 하와이 미일공동방면대 지휘소 2019.8, 미국 워싱턴주 실동훈련 2019.8, 국내 미육군 실동훈련 2019.11, 국내 공정낙하훈련 2019.12, 국내 미 해병대 실동훈련 2019.12, 미일공동지휘소 2020.1, 미 루이지애나 미일실동 2020.1, 미 캘리포니아 해병대 실동 2020.1, 일본 미해병대 실동 2020.1, 홋카이도 미 해병대 실동 2020.1, 오키나와 미해병대 실동(총 14회)
해상자위대	2011.7, 미일 소해특별훈련 2011.9, 미일 위생특별훈련 2011.11, 소해특별훈련 2011.12, 기지경비특별훈련 2012.1, 수송특별훈련 2012.1, 대잠특별훈련 2012.2, 대잠특별훈련 2012, 2, BMD 특별훈련 2012.3, 미 해군대학 공동지휘소연습 (총 9회)	2019.5, 괌 미일공동훈련 2019.6, 호주 미일 공동훈련 2019.6, 남중국해 미일공동훈련 2019.6, 이오지마 미일공동훈련 2019.6, 남중국해 미일공동훈련 2019.8, 바시해협 미일공동훈련 2019.9, 미일도상연습 2019.9, 미일 위생특별훈련 2019.10, 오키나와 미일공동훈련 2019.11, 미일 실동훈련 2020.2, 일본해역 기뢰전훈련 2020.2, 대잠 특별훈련 2020.2, 미일공동 지휘소 훈련 (총 13회)

73) 『防衛白書:2012』, pp. 486-487. 『防衛白書:2020』, pp.517-519

항공자위대	2011.4, 전투기전투훈련(아키타) 2011.6, 전투기 전투훈련(고마츠) 2011.6, 전투기 전투훈련(오키나와) 2011.6, 방공전투훈련(미국) 2011.10, 전투기 전투훈련(아키타) 2011.11, 전투기 전투훈련(오키나와) 2011.11, 전투기 전투훈련(치토세) 2011.12, 전투기 전투훈련(고마츠) 2012.1, 전투기전투훈련(미국 괌) 2012.2, 방공전투훈련(아키타)	2019.6, 미 알래스카 미일공군훈련 2019.8, 요코다 비행장피해복구훈련 2019.8, 오키나와 비행장 피해복구훈련 2019.10, 전투기 전투훈련 2019.10, 전투기 전투훈련 및 공대지 폭격 훈련

〈표 4〉를 통해 확인되는 것은 다음과 같다. 첫째, 미일 양국 간에 육해공 연합훈련이 빈번하게 개최되고 있다는 점이다, 미 육군과 일본 육상자위대 간에, 미 해병대와 일본 육상자위대 수륙기동단 사이에, 미 해군과 일본 해상자위대 간에, 미 공군과 일본 항공자위대 간에 연합훈련이 빈번하게 실시되고 있다. 2012년 시점과 비교할 때, 2020년의 경우에 육상자위대 훈련은 총 7회에서 총 14회로 증대되었다. 해상자위대가 총 9회에서 총 13회로 늘어났다. 통합막료감부 차원의 훈련도 1회에서 2회 실시로 늘어났다.

둘째, 훈련 지역이 일본 본토 뿐만 아니라 미국 본토, 그리고 동아시아 해역과 공역으로 확산되고 있다는 점이다. 2012년의 경우에는 주로 일본 주변 해, 공역과 미국 훈련장에서의 연합훈련이 주로 이루어졌는데 반해, 2020년 시점에서는 필리핀 바시 해협, 남중국해, 괌, 알래스카 등에서 양국 해군과 해상자위대, 공군과 항공자위대 간의 훈련이 실시되고 있다. 통상 이같은 군사훈련은 참가국들간 공동의 작전계획과 시나리오를 바탕으로 진행되는 것이 일반적이다. 미일 양국 간에 빈번하게 연합훈련이 실시되고 있는 것은, 그만큼 양국 간에 공통의 작전계획과 상황별 역할 분담에 대한 시나리오가 치밀하게 작성되어 있음을 추정케 한다. 미일 양국의 연합훈련 증대와 더불어 최근 나타나고 있는 두드러진 변화는 오스트레일리아, 인도 등 인도-태평양 전략에 참가하는 국가들을 포함하여 보다 다자간 차원에서도 훈련이 확대되고 있다는 점이다.

3. 탈냉전기 한미동맹의 변화

가. 공동의 전략

동맹국가들 간에 공동의 군사전략이 책정되어 있는 것은 동맹의 건강성을 보증하는 중요한 지표가 된다. 앞서 살펴 보았듯이 탈냉전기와 21세기를 거치면서, 일본은 미국의 테러리즘 및 중국과 북한에 대한 위협인식을 공유하면서, 공동의 전략지침으로서 가이드라인

1998과 가이드라인 2015를 책정해 왔다.

한미 간에도 냉전기 이래 북한에 대한 위협인식을 공유하면서 공동의 작전계획이 책정되어 왔다. 앞서 살펴본 1970년대 이래의 OP5027 등이 그러하다. 탈냉전기 이후에도 북한에 대한 공동작전계획은 지속적으로 발전되어 왔다. 클린턴 행정부 시절에는 북한 핵시설을 정밀 공중타격하는 내용을 포함한 OP 5026이 검토되기도 하였고, 북한의 공격이 임박했을 때 이를 선제타격할 것을 포함하는 OP 5027 수정안이 강구되기도 하였다. 2003년 럼스펠트 미국 국방장관은 분쟁이 발발하기 전에 북한을 타격할 수 있는 OP 5030의 책정을 지시하기도 하였다. 2015년에는 기존의 작전계획 5027 및 5029, 그리고 사이버 위협에 대비한 우발사태 계획을 망라하여 OP 5015가 한미간에 합의되기도 하였다. 이 계획에는 북한의 핵과 미사일 시설에 대한 정밀타격은 물론, 북한 최고 지도자에 대한 참수작전 계획도 포함되었다.[74]

미국이 대테러전쟁을 수행할 당시, 한국은 노무현 대통령의 결단에 힘입어 이라크에 3000명 규모의 병력을 파견하여, 미국과 테러리즘에 관한 위협인식을 공유하면서 군사적 기여를 하기도 하였다. 다만 2017년 이후 미국 트럼프 행정부가 인도-태평양 전략을 공표하면서, 중국을 위협요인으로 설정한 안보전략을 추진하는 것에 대해서 한국 문재인 정부는 분명한 입장을 표명하지 않는 전략적 모호성(strategic ambiguity)의 모습을 보였다. 이 점이 같은 시기 일본 아베 정부가 인도-태평양 전략에 적극 참가하고 지지를 보인 것과는 극명하게 비교되는 현상이기도 했다.

나. 정치외교적 협의체

한미 간에도 앞서 설명한 바와 같이 1960년대 후반부터 동맹 운용에 관한 양국간 정치군사 및 안보협의체가 설치되기 시작했다. 1968년 5월27일, 워싱턴에서 미국의 클라크 클리포드 국방장관과 한국측 최영희 국방장관 간 최초의 장관급 회의가 개최된 이후, 국방장관 회담은 1971년부터 국방장관 외에 외교 관계자들도 참가하는 한미안보협의회(SCM: Security Consultative Meeting)로 개칭되었다.[75]

SCM은 매년 정기적으로 양국 국방장관이 회동하여 회의를 갖고 국방당국 간에 양국간 안보현안을 논의하는 중요한 장으로서 역할을 지난 50여년간 수행해 왔다. 예컨대 2018년 10월31일, 한국측 정경두 국방장관과 미국측 매티스 국방장관이 가졌던 제50차 한미안보협의회에서는 그해 4월과 9월에 개최되었던 남북 정상회담 및 군사합의들에 대해 논의하

74) 허욱, 테렌스 로릭, 앞의 책, p.183 등 참조.
75) 김동조, 『회고록: 냉전시대의 우리외교』(문화일보, 2000) 참조.

고, 지속적으로 한미 양국간 군사협력을 추진하기로 논의한 바 있다.[76]

SCM이 양국 국방장관이 주도하여 참가하는 회의라고 한다면, 1978년 한미연합사 창설 시기에 맞추어 양국 합참의장이 참석하는 군사위원회(MCM:Military Committee Meeting)이 창설되었다. 즉 장관급이 참석하는 SCM과 병설하여 양국 최고 선임장교가 정례적으로 회합을 갖고 동맹의 군사현안을 논의하는 회의체가 제도화된 것이다.

2012년도부터는 다양한 한미 양국의 국방협의체들을 통합하여, 개최되는 한미통합국방협의체(KIDD: Korea-US Integrated Defense Dialogue)가 발족하였다. 이 회의체는 한미 양국간 보다 실질적인 군사문제들을 상호 협의하는 장으로서 기능하고 있다. 예컨대 2015년 4월에 개최된 제7차 한미 통합국방협의체 회의에서는 북한이 핵과 미사일 공격에 대비하여 한미 양국이 선제적으로 이를 대응하는 작전계획 수립의 필요성에 대해 논의가 이루어졌다.[77] 따라서 현재 한미 양국의 국방당국간에 동맹에 대해 협의하는 정치군사 및 안보협의체 현황은 아래 도표와 같다.

〈표 5〉 한미동맹의 정치군사 및 안보협의체 [78]

명칭	연혁	참가자	기능/역할
한미안보협의회의 (SCM)	1968년 이후	양국 국방장관	매년 한반도 안보정세 평가 및 공동 대응방안 강구
한미군사위원회 (MCM)	1978년 이후	양국 합참의장	매년 한반도 군사정세 평가
한미통합국방협의체 (KIDD)	2012년 이후	양국 국방정책실장 외	

이외에도 한미 양국은 핵확장억제 관련 협의, 우주안보협의, 사이버 안보협의 등 분야별 안보협력 사안에 대해서도 회의체들을 가동하고 있다. 예컨대 2016년 12월20일, 워싱턴에서 개최된 한미 확장억제협의회의(EDSGC: Extended Deterrence Strategy and Consultation Group)에는 한국측에서 임성남 외교차관, 류제승 국방부 정책실장이 참석하여 미국측 데이비드 쉐어 국방부 정책차관보, 토마스 컨트리멘 국무부 군비통제 차관보 등과 함께 북한의 핵 및 미사일 위협에 대한 현황을 점검한 뒤 이에 대응하여 미국의 B-1B 랜서 폭격기나 B-52 폭격기와 같은 전략자산의 항상적 전개 방안을 논의하였다.[79] 미국측은 미

76) 『국방백서 2018』(국방부, 2018.12) ,p.125 참조.
77) 중앙일보 2015년 4월17일 기사 참조.
78) 이 표는 『국방백서 2018』에 의거하여 작성됨.
79) "The inaugural meeting of the Extended Deterrence Strategy and Consultation Group(EDSGC) launched in Washington on Tuesday" *Korea JoongAng Daily* (2016.12.22.).

국이 제공하는 확장억제의 신뢰성을 높이기 위한 방편의 일환으로 한국 대표들에게 반덴버그 공군기지에서의 미니트맨 3 대륙간 탄도미사일의 발사실험, 그리고 괌에서의 핵잠수함 탑승 등에 초대하기도 하였다.

한미 양국은 2014년 9월, 우주상황인식 정보공유 및 협력에 관한 양해각서를 체결한 이후 우주안보협력에 관한 협의도 지속적으로 진행해 오고 있다. 2017년 9월에는 한미 국방부 간 우주협력을 위한 고위급 토의식 연습(Table Top Exercise)도 실시하였다. 이 회의에서는 항법장치에 대한 재밍 시도와 같은 우주위협에 효과적으로 대처하기 위한 방안 등을 논의하였다고 한다.[80] 2020년 11월16일에는 공군 항공우주전투발전단이 미 제7공군 및 제8군의 우주업무담당자들과 함께 한미우주통합 실무회의를 갖고, 양국의 우주작전 수행방안을 논의하기도 하였다.[81] 이같이 본다면 정치군사 및 안보협의체의 종류나 영역에 관해서는 미일동맹의 그것과 한미동맹이 대체로 유사성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

다. 군사력의 배치 및 연합훈련

주한미군은 제2전투항공여단(공격헬기), 제2기갑전투여단, 제2보병사단, 제210 야전포병여단, 제23 화학대대 등의 지상부대, 그리고 제8전투비행단, 제51전투비행단으로 구성된 제7공군으로 구성되어 있다. 총 병력은 2만8천명 규모이다. 주한미군 전력은 M1A1 전차 140대, 브래들리 장갑차 170대, 다연장포 30문과 AH-64 헬기 70대, 지대지 및 지대공 미사일을 보유하고 있으며, 공군 전력으로는 F-16 16대, A-10 대전차 전투기 24대 등 64대 전투기를 보유하고 있다.[82]

이들 주한미군 전력은 수도권을 중심으로 그 북방에 집중 배치되어 있었으나, 1990년 6월, 한미간에 용산기지 이전에 대해 원칙적으로 합의하였고, 2003년 4월, 미국 부시 대통령과 한국 노무현 대통령의 협의에 의해 당시 104개 기지를 46개소로 줄이고, 57개소는 반환하기로 하였다. 그리고 용산기지는 한국 정부에 반환하고, 잔여 미군 기지는 서북부의 평택과 오산, 동남부의 대구에 집중 배치하기로 합의되었다. 이같은 기지 재편 합의에 따라 2022년까지 용산기지는 거의 반환되었고, 주한미군은 평택의 캠프 험프리스, 오산, 대구에 집중되는 변화가 일어났다.

미일동맹과 달리 한미동맹은 주한미군사령부가 한국의 전평시 작전통제권을 행사해 왔다. 한국측에서 보다 대등한 동맹을 구현하기 위해 1994년에 평시 작전통제권을 환수받았

80) 『국방백서 2018』(국방부, 2018.12),p.126.
81) 『국방일보』 2020.11.16.
82) 허욱, 테렌스 로릭, 앞의 책, p.131 등 참조.

고, 이후 전시 작전통제권도 환수하기 위한 정책적 노력이 기울여졌다. 현재로서는 2014년 10월 23일 한미 안보협의회(SCM)에서 합의된 바에 따라, 시기를 정하지 않고 한반도의 안정적인 안보 환경, 한국군이 한미 연합 방위를 이끄는 군사력, 북한 핵미사일 대응 능력 등 세 가지 조건을 충족하면 전시작전통제권을 환수하기로 결정된 상태이다. 한미 양측의 국방장관은 2018년 10월31일에 개최된 제50차 한미안보협의회의(SCM)에서 '전시작전통제권(전작권) 전환 이후 연합방위 지침'과 '미래지휘구조 기록 각서 개정안'에 합의했다. 이에 의하면 양국은 전시작전통제권 전환 이후에도 주한미군과 연합군사령부를 유지하기로 함과 동시에 사령관은 한국군 대장, 부사령관은 미군 대장이 맡는 미래 연합지휘구조에도 합의했다. 즉, 현재 연합사는 주한미군 사령관을 겸임하는 미군 대장이 사령관을 맡고, 한국군 대장이 부사령관을 맡고 있지만, 전시작전통제권 환수 이후에는 그 지휘체계가 바뀌게 되는 것이다.

북한이라는 공동의 위협에 대응하기 위한 한미동맹도 1960년대 말 이후 공동의 전략계획을 세우고 연합훈련을 실시하는 협력이 진행되어 왔다. 북한으로부터의 군사도발이 부쩍 증대되던 1969년 3월, 한미 양국은 포커스 레티나(Focus Retina) 훈련을 실시하여, 미국 본토에 있는 증원병력 1만여명을 공수작전을 통해 한반도로 전개하는 훈련을 실시하였다. 1971년 3월에는 프리덤 볼트(Freedom Bolt) 훈련이 실시되었고, 1976년부터는 팀 스피리트(Team Spirit) 훈련이 정기적으로 개최되었다. 이후 명칭의 변화가 있긴 했지만, 2018년 까지 한미 양국은 매년 연초에 키 리졸브 훈련, 독수리 훈련을 실시해 왔고, 매년 중반경에는 을지프리덤 가디언 훈련을 정기적으로 실시해 왔다. 이외에 대잠수함 훈련, 대규모 항공전력훈련으로서의 맥스 선더(Max Thunder) 훈련, 탐색구조훈련 등을 실시해 왔다.[83]

그런데 2018년 6월12일, 싱가포르에서의 북미 정상회담 이후 미국 트럼프 대통령은 한미간 연합훈련 중지 및 축소를 지시하였고, 이후 한미간 연례적인 군사훈련을 사실상 축소된 상태이다. 연초에 실시해 오던 키 리졸브 및 독수리 훈련은 2019년 3월 한미간의 협의를 거쳐 종료되면서, '동맹'이라는 명칭의 지휘소 연습으로 대체되었다. 매년 여름 시즌에 실시하던 을지 프리덤 가디언(UFG) 훈련도 2019년부터는 종료되고, 이를 대체하여 정부 차원의 연습인 '을지태극연습'과 '한미지휘소연습'으로 나뉘어 실시되고 있다. 이러한 한미동맹 간 훈련이 변경 내지 축소되거나, 실제 대규모 병력의 동원없이 지휘소 연습만으로 실시되는 상황은 앞에서 살펴본 바와 같이 미일동맹 간에 같은 시기에 활발한 연합훈련이 육해공의 영역에서 다양하게 실시되어 온 것과 비교하면, 확연한 차이를 발견할 수 있다. 군사적 실효성이 증진되는 미일동맹에 비해, 한미동맹은 공동의 전략은 존재하나 그 전략을 뒷받침할 연합훈련이 사실상 축소된 것이다. 한미동맹간 연합훈련의 축소 및 변경은 물론, 북한이

83) 국방백서 2018

갖고 있는 안보적 불안감을 감소시켜, 비핵화 및 정상국가화를 유도하기 위한 전략적 목적 하에 결정된 것이라고 해석된다. 그러나 지난 3년간 북한이 과연 비핵화를 위한 실질적인 결정을 내렸고, 긍정적인 변화를 보이고 있는가를 생각해 본다면, 훈련 축소의 결정이 그다지 목적을 달성하지 못했다고 판단할 수 밖에 없다. 한미간 연합훈련의 전략적 목적은 성취되지 않은 것이다. 따라서 미국 대통령 선거 결과에 따라 바이든 행정부의 등장이 예정된 지금 시점에서는 한미간 연합훈련의 재활성화를 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

라. 21세기 여타 아시아 지역내 대미 동맹과 비교한 한미동맹 평가

이상에서와 같이 탈냉전기와 21세기의 한미동맹과 미일동맹의 궤적을 비교해 보았다. 다음 표는 이 시기 한미동맹과 미일동맹의 궤적을 간단히 도시한 것이다.

공동의 전략 측면에서 한미동맹은 이 시기 주로 북한의 군사적 위협에 대응하여 OP5027, OP5015 등을 책정하며 공동의 전략을 강구했다. 같은 시기 미일동맹은 1997년의 가이드라인 개정, 2015년의 가이드라인 재개정 등을 통해 북한의 군사적 위협과 더불어, 중국의 군사적 위협에도 대응하면서 일본의 집단적 자위권 용인 결정을 미일동맹에도 확대 적용하는 태세를 보였다. 특히 일본은 2017년 이후 미국이 추진한 인도-태평양 전략에 적극 참가하는 모습을 보였으나, 한국은 상대적으로 소극적인 모습을 보였다.

정치외교적 협의체 관련하여 이 시기 한미동맹은 국방장관 레벨의 SCM, 합참의장 레벨의 MCM을 매년 개최하며, 정치외교적 협의를 지속했다. 일본도 국방담당 장관의 협의를 정례화하였고, 이에 더해 2+2 체제, 즉 외교 및 방위담당 각료회의를 제도화시켰다.

군사력 배치 및 공동훈련과 관련하여 이 시기 한미동맹은 용산기지를 반환하고, 평택기지에 미군을 집중 배치하는 기지재편의 양상을 보였다. 일본도 인구밀집지대인 후텐마 등에서 헤노코로 기지를 재편하려는 모습을 보였다. 양 동맹의 차이는 연합훈련의 양상에서 두드러지게 나타났다. 한미동맹 간에는 UFG 등 연례적인 훈련을 계속 실시했으나, 2018년 북미간 싱가폴 정상회담 이후 한미간 연례훈련을 대폭 축소하는 결정을 내렸다. 반면 미일동맹은 2012년 시기와 비교할 때, 2020년의 시점에서 미군과 육해공 간의 훈련을 활발하게 실시했으며, 쿼드에 참가하는 오스트레일리아 및 인도와의 다자간 연합훈련도 확대해 갔다.

결론적으로 미일동맹은 북한 및 중국에 대한 위협인식을 공유하며, 공동의 전략도 발전시켰고, 연합훈련 규모도 확대해 갔다. 반면 한국은 이 시기 북한에 대한 위협인식을 공유하고, 그에 대한 공동전략은 유지해 갔으나, 인도-태평양 지역 차원에서의 중국에 대한 위협인식이나 전략 공유에 대해서는 소극적인 모습을 보였다.

〈표 6〉 탈냉전기 한미동맹과 미일동맹의 궤적

	미일동맹	한미동맹
1990년대	1997 가이드라인 개정	1994년 평시작전통제권 전환
2000년대	2001-2006, 고이즈미 내각 2005-06년 미일 기지재편	2003-2004, 주한미군기지 재편 합의 노무현 정부, 전작권 전환 추진 2006년 확장억제 제공 2009년 확장억제 제공
2010년대	2012-2020, 아베 신조 2차 내각 2014년 집단적 자위권 용인 2015년 가이드라인 개정 2017년 인도-태평양 전략 공유 쿼드 결성	2017-2021, 문재인 정부 2018년 한미연합훈련 중단

이같은 한미동맹의 양상은 미일동맹과 비교해서도 소극적인 것이었을 뿐 아니라, 미국-오스트레일리아 동맹과 비교해서도 소극적이라고 평가하지 않을 수 없다. 같은 시기 미국-오스트레일리아는 미일동맹과 마찬가지로 중국에 대한 위협인식을 공유하면서, 공동의 연합훈련을 확대해 갔다. 2020년에 오스트레일리아 정부가 발간한 국방전략서는 미국과 중국 간의 전략적 경쟁상황이 첨예해 지고 있다고 평가하면서, 중국의 군사적 동향이 인도-태평양 지역의 안정을 훼손할 수 있고, 북한의 핵과 미사일 전력 개발도 동아시아 전략환경에 중요한 변동요인이 될 수 있다고 지적하였다.[84] 이같은 상황인식 하에 오스트레일리아 정부는 미국, 일본, 인도, 아세안 등 지역내 국가들과 국제관여를 강화하고, 특히 미국이 제공하는 핵과 재래식 능력에 의존하면서, 오스트레일리아의 핵억제 태세를 강화할 것을 밝히고 있다. 2021년 9월, 오스트레일리아에 대해 핵잠수함 기술을 공여할 목적으로 미국, 영국, 오스트레일리아 간에 체결한 AUKUS 협정은 그 연장선상에서 이루어진 것이라고 할 수 있다.

오스트레일리아가 일본과 마찬가지로 중국의 군사적 부상을, 북한의 핵 및 미사일 전력 증강과 더불어 안보에 대한 위협요인으로 간주하고, 미국과의 확장억제 강화, 쿼드 차원ㅇ서의 연합훈련태세 확대를 추진하고 있는 것은 한미동맹의 미래 발전을 위해서도 간과할 수 없는 사실이다. 한미동맹이 여전히 변함없는 북한의 핵 및 미사일 전력 증강에 대응하여 태세를 강화해야 하지만, 동시에 글로벌 질서의 불안정 요인으로 될 수 있는 중국의 군사력 동향에 대해서도 공동의 전략이나 훈련 태세 조정을 통해 대응하는 정책적 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

84) Australian Government Department of Defence, *Defence Strategic Update 2020* (Commonwealth of Australia, 2020).

Ⅳ. 한미동맹의 미래 지향적 과제 Ⅰ

1. 전작권 전환과 미래 연합사의 구조 및 역할

가. 전시작전통제권 전환 추진 경과

한국군의 작전통제권 변경에 관한 내용을 간략하게 설명하면 아래와 같다. 한국군의 작전통제권이 미국에 전환된 것은 6·25전쟁 때였다. 1950년 6월 25일에 북한의 기습을 받은 후 3일 만에 수도 서울이 함락되자 이승만 대통령은 주한 미국대사 무초를 통해 맥아더 유엔군 사령관에게 한국군에 대한 지휘권을 유엔군 사령관에 이양하겠다는 서신을 보냈고, 맥아더 사령관이 유엔사무총장에 요청해 한국군의 작전통제권은 유엔군 사령관에게 공식적으로 이양되었다. 그 후 1978년 11월 7일, 한미 양국이 한미연합군사령부를 창설함에 따라 유엔군 사령관이 갖고 있던 한국군의 작전통제권은 한미연합사령관에게 이양되었고, 유엔군사령부(이하 유엔사)의 역할은 정전관리로 조정되었다. 1992년에는 한미연례안보회의에서 한미 양국은 평시 작전통제권을 한국군에 이양하기로 합의했고, 1994년 12월 1일 연합사로부터 한국 합참으로 평시작전통제권이 환수되었다.

이후 전시작전통제권(이하 전작권)의 한국군으로의 전환은 노무현 대통령 집권 시절에 제기되었다. 2005년 3월 8일, 노무현 대통령은 공군사관학교 졸업·임관식에서 "전작권 환수에 대비해 독자적인 작전능력 확보"를 강조했는데,[85] 이는 통수권 차원에서 전작권 환수의 추진 의지를 천명한 것이었다.[86] 2005년 9월 28일 한미안보정책구상(SPI, Security Policy Initiative) 회의에서 한국은 미국에 전작권 전환 협의를 공식 제안했고, 2006년 9월 16일 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서 합의가 이루어졌다.[87] 노무현 대통령은 2006년 8

85) 정경영, "전시작전통제권 전환과 한미군사동맹의 발전방향", 국방대학교 안보문제연구소, 『한미동맹 60주년(발전적 미래동맹의 위한 과제)』(서울; 국방대학교 안보문제연구소, 2014), p. 272.

86) 한국군의 작전통제권이 미국에 전환된 것은 6·25전쟁 때였다. 1950년 6월 25일에 북한의 기습을 받은 후 3일 만에 수도 서울이 함락되었다. 유엔은 안전보장이사회를 소집해 "북한군의 공격 중지 및 38선 이북으로의 철수"를 요구하는 결의안을 채택했다. 북한이 이를 무시하고 계속 공격을 하자, 유엔은 북한의 침략을 막아내기 위해 '6.26 결의안'을 통과시켰다. 이 결의안에 따라 미국을 포함한 16개국이 한국전(6·25전쟁)에 참전하게 된다. 이승만 대통령은 북한군을 효과적으로 저지하고 물리치기 위해 한국군과 유엔군의 군사지휘 단일화 필요성을 느낀다. 7월 14일, 이승만 대통령은 주한 미국대사 무초를 통해 맥아더 유엔군 사령관에게 "현재의 적대행위가 지속되는 기간 한국군에 대한 지휘권을 한반도에서 작전 중인 유엔군 사령관에 이양한다"는 서신을 보냈다. 7월 18일, 맥아더 유엔군 사령관은 무초 대사를 통해 "현 적대행위가 계속되는 동안 대한민국 육·해·공군의 작전지휘권을 위임받았다"는 답신을 보내왔다.

87) 정경영, "전시작전통제권 전환과 한미군사동맹의 발전방향", 국방대학교 안보문제연구소, 『한미동맹 60주년(발전적 미래동맹의 위한 과제)』(서울; 국방대학교 안보문제연구소, 2014), p. 272.

월 광복절 축사에서 "작전통제권 환수는 나라의 주권을 바로 세우는 일이다"라고 천명했는데, 당시 정부가 전작권 전환을 '군사주권 회복'이라는 맥락에서 이해한 것을 알 수 있다.[88] 2007년 2월 24일, 김장수 국방부장관과 게이츠(Robert Gates) 미국방부장관은 전작권을 2012년 4월 17일부로 전환하기로 합의했다.

하지만 이후 한국의 정권 교체와 한반도 안보 상황의 변화로 전작권 전환 일정은 다소 늦추어졌다. 이명박 대통령과 오바마 대통령은 2010년 6월 26일 토론토 한미정상회담에서 전작권 전환을 2012년 4월 17일에서 20015년 12월 1일로 조정하는 데 합의했다. 전작권 전환이 3년 6개월 정도 연기된 이유는 2009년 5월 25일 북한의 2차 핵실험, 2010년 천안함 피격 사건 등으로 북한의 위협이 증대되었기 때문이다. 이후에도 북한의 도발과 위협은 계속되었다. 2012년 12월 12일 북한은 장거리 로켓 시험 발사를 강행했고, 2013년 2월 12일에는 3차 핵실험을 했다. 이에 당시 박근혜 정부는 추진하고 있던 전작권 전환이 북한의 오판을 일으킬 수 있다는 판단하에, 미국 측에 전작권 전환 시기 재검토를 요청했다.[89] 2014년 4월 25, 박근혜 대통령과 오바마 대통령은 정상회담에서 북한의 핵·미사일 위협 등을 고려하여 "조건에 기초한 전작권 전환"을 추진하기로 합의했다.

당시 한미 간 합의한 전작권 전환을 위한 조건은 크게 세 가지였다. 첫째, 전작권 전환 이후 한국군이 한미 연합방위를 주도할 수 있는 핵심 군사 능력을 갖추는 것, 둘째, 국지도발 및 전면전 초기 단계에서 한국군이 북한 핵·미사일 위협에 대한 필수 대응능력을 구비하는 것, 셋째, 한국군이 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경을 관리하는 것이었다. 한미 양측은 '한미 연합이행관리 체계'를 구성해 매년 한반도 주변 안보 상황, 대북한 핵·미사일 초기대응 능력, 한국군의 핵심적인 대응능력 확충 등 전환 조건을 평가한 뒤 SCM에 보고하기로 협의했다.

'조건에 기초한 전작권 전환'으로 전작권 이양 시기가 불투명해지긴 했지만, 한미 양측이 전작권 전환에 전격적으로 합의하게 된 배경은 무엇보다도 대한민국의 국력 신장과 함께 한국 정부의 적극적인 전작권 이양 요청에 기인할 것이다. 미국도 동맹국인 한국의 위상과 자존감을 존중해 권한을 이임하는 것이 바람직하다고 판단했을 것으로 여겨진다. 또 다른 요인으로 국제테러리즘과 중국의 군사적 위협에 대응하기 위한 미군의 해외주둔재배치계획에 따라 주한미군에 유연성을 두기 위한 미국의 발상과 이라크전 등에서 보여준 한국군의 작전수행 능력 향상에 기인할 것이다. 자이툰부대의 평화재건작전은 미측에 국제적 수준의 한국군의 작전수행능력을 보여주었으며, 미국은 주한미군을 북한위협 관리에 국한하기보

88) 이상현·김태성, "바람직한 전시작전통제권 전환방향: 찬·반 주요쟁점 재해석을 중심으로." 『한국동북아논총』제85호(2017), p. 172.

89) 정경영, "전시작전통제권 전환과 한미군사동맹의 발전방향", 국방대학교 안보문제연구소, 『한미동맹 60주년(발전적 미래동맹의 위한 과제)』(서울; 국방대학교 안보문제연구소, 2014), p. 273.

다는 아태지역에서의 우발사태에 대처할 수 있는 전략적 유연성을 확보하는 것이 바람직한 것으로 판단했던 것으로 보인다.

전작권 전환 기일이 확정되지 않은 상태에서 한국에서는 2017년 5월 10일 문재인 정부가 들어섰다. 문재인 정부는 전작권 전환에 적극적인 입장을 취했다. 한국의 요청에 따라 2017년 한미 정상은 '조건에 기초한 한국군으로의 전시작전통제권 전환'을 조속히 이행하기 위한 협력을 지속하기로 합의했다. 문재인 대통령은 국방부에 전작권 환수 시기를 앞당기도록 요구했으며, 2017년 국군의 날 기념사에서 전작권 전환에 대한 의지를 적극적으로 표명했다.[90] 2018년 10월 31일, 제50차 한미안보협의회의(SCM)에서 한미 양측은 전작권 전환을 위한 새로운 원칙에 합의했다. 한국과 미국은 한반도의 완전한 비핵화를 최종적이고 완전하게 검증 가능한 방법으로 달성하고, 한반도의 항구적인 평화를 정착시키려는 방안을 모색한다고 밝히면서, 기존의 한미동맹을 보다 상호보완적, 미래지향적으로 발전시키기 위한 비전을 제시하기로 했다. 이 회의에서 한미 양국은 전작권 전환 이후의 '연합방위지침과' 미래연합사령부 창설안에 합의했다. 특히 '연합방위지침'에는 주한미군의 지속적인 한반도 주둔이 명시되어 있는데, 이것은 전작권 전환 이후 미군이 철수할 수 있다는 한국 국민들의 안보 불안을 불식하기 위한 의도가 내재되어 있었다.[91] 2019년 양국 국방장관 회담에서는 미래 연합군사령관은 한국 합참의장이 겸직하지 않을 것과 한미연합사를 미군 평택기지로 이전하는 데에 합의했다. 이러한 합의로 미래 연합사 체제의 큰 틀은 결정되었다고 할 수 있다.[92]

문재인 정부는 2014년 SCM에서 합의한 '조건에 기반을 둔 전작권 전환'을 추진했다. 2019년부터 한국군이 전작권 전환 능력을 검증하는 과정으로서 총 3단계 검증 방침을 세웠다. 1단계는 기본운용능력(IOC)이고, 2단계는 완전운용능력(FOC), 3단계는 완전 임무수행능력 구비이다.[93] 문재인 정부와 한국 국방부는 이러한 조건들을 충족시키기 위해 다방면으로 노력했다. 예를 들면, 한국은 핵미사일 위협억제와 대응을 위한 핵심전력 확보를 위해 노력했다. 하지만 한미연합훈련 축소 등의 조치가 한국군의 군사적 능력을 떨어뜨릴 것이라는 우려를 낳은 것도 사실이다. 그동안 한미 양국은 겉으로 전작권 전환이 양국의 동맹관계

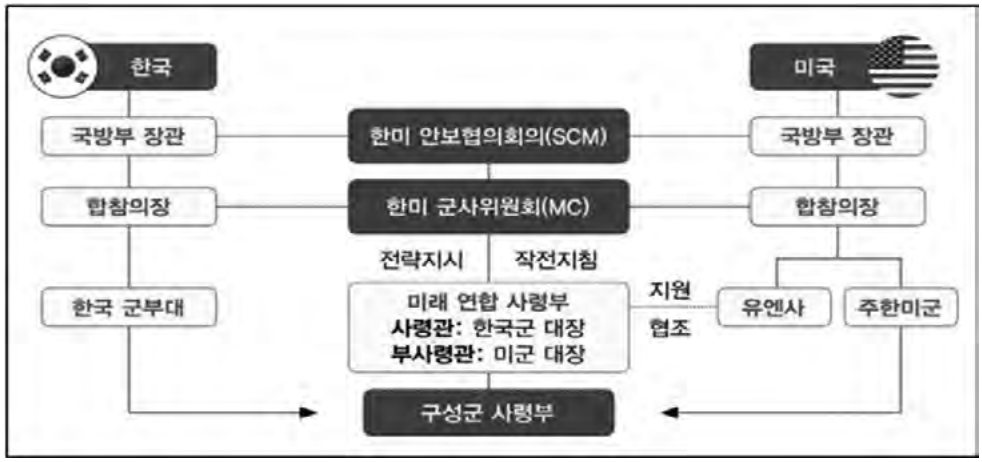
90) 박휘락, "북핵 위협 상황 하에서의 전시작전통제권 전환 분석: 동맹활용과 자주의 딜레마, 그리고 오해", 『전략연구』 제24권 3호 (2017), p. 196.
91) 손경호 외, "안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립", 국방대학교안보문제연구소, 『국방정책 및 군사전략』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2019), p. 28.
92) 장재규·길병옥, "전작권 전환과 한미 연합지휘구조 연구", 『국방연구』 65-1 (한국방위산업진흥회, 2018), p. 134.
93) 윤지원, "한반도 평화와 안보 지킴이 한미연합사와 전작권 전환", 『국방과 기술』 제478호(한국방위산업진흥회, 2018).

를 해치는 것이 아니라 발전이 되는 방향으로 꾸준히 노력해 왔다고는 하지만 그동안 여러 가지 문제점을 갖고 있었던 점도 사실이다.

나. 미래연합사의 구조 및 역할

한미연합사의 변화는 전시작전권 전환과 연계하여 시작되었다. 전시작전권 전환 논의가 본격적으로 시작된 것은 앞서 언급했듯이 참여정부 시기로 한국군 주도 및 미군 지원 공동방위체제로 전평시 구분 없이 각국이 작전통제권을 행사하는 형태로 발전되었다. 박근혜 정부시기에는 '미래연합사령부' 창설이 논의되었고, 문재인 정부에서는 사령관을 한국군이 담당하는 방향으로 노력을 전개해 일정한 성과를 거두었다.[94]

〈그림 1〉 전작권 전환 후 연합방위체제 [95]



이처럼 한미 양국은 전작권 전환 진행에 따라 한국의 합참 및 연합사 중심의 방위체제에서 미래 연합사 중심의 연합방위체제로 변화를 도모하고 있다. 기존의 한국 합참 및 연합사 중심의 방위 체제와 미래 연합사 중심의 방위체제를 비교하면 〈표 7〉과 같다. 전시와 평시로 구분되어 있던 한국군의 지휘권은 전작권 전환에 따라 일원화될 것이며, 주요 전투사령부도 한국의 합참과 미국 주도의 연합사에서 한국 중심의 미래 연합사로 바뀔 것이다. 전평시 지휘구조는 기존에 평시는 한국이 전시는 미국이 주도한 형태였다면, 전평시 한국 주

94) 최용환, "한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환", INSS연구보고서 2021-19, 2021년 12월, pp. 31~38.
95) https://n.news.naver.com/mnews/article/003/0010457665 (검색일: 2022. 6. 24)

도형 통합지휘로 바뀌며 미국은 협력 의무를 다할 것으로 판단된다. 결국, 기존의 연합방위체제가 협력적 절충형 구조로 본다면 미래 연합사는 한국의 주도적 절충형 구조라 할 수 있을 것이다.

미래 연합사는 구조적인 측면에서 대략적인 합의가 된 것으로 알려져 있다. 세부적인 지휘구조와 권한에 대해서는 합의가 진행되고 있지만, 미래연합군사령부의 지휘체계와 전시 대응 효율성 등 측면에서 여전히 문제점을 안고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 현 한미연합사 상설회의는 한미 간 수시로 긴밀히 협의할 사안이 발생했을 때 한국 합참의장과 미 합참의장을 대리하는 주한미군선임장교가 양국의 대표가 되는데, 한미 연합방위체제하에서 상설회의를 개최하면 한국의 합참의장과 주한미군선임장교인 미래연합사부사령관이 협의한 결과를 한국군 4성 장군인 미래연합사령관에게 하달해 이를 이행하게 되는 구조가 된다는 것이다. 그렇게 되면 직책상 부사령관이 사령관의 상급자인 합참의장과 협의한 내용을 사령관이 이행해야 하는 문제가 생긴다. 또한, 한미 주요 연합임무에 대해서는 실무자부터 지휘부까지 상호 협조·협의하면서 추진하게 되어 있지만, 미래 연합사의 평등한 의사결정 구조는 전시에 신속하고 결정적인 행동이 어렵다는 단점도 있다.[96]

96) 박대로, "미래연합사령부 전환 후 지휘체계·전시 대응 문제 우려", https://n.news.naver.com/mnews/article/003/0010457665 (검색일: 2022. 6. 24).

〈표 7〉 현재와 미래의 한미 연합방위체제 비교 [97]

구분	한국 합참·연합사 중심의 연합방위 체제	미래 연합사 중심의 연합방위체제
시기	1994.12 ~ 현재	미래
주요 전투사령부	한 합참, 연합사	미래 연합사
전·평시 구분	전·평시 구분	전·평시 구분
사령관	• 평시 : 합참의장(한측) • 전시 : 연합사 사령관(미측) 연합사 부사령관(한측)	• 미래 연합사 사령관(한측) * 한국 합참의장 비겸직 • 미래 연합사 부사령관(미측)
전·평시 지휘구조	• 평시 : 한국 주도 (유엔사 정전관리) • 전시 : 미국 주도 통합지휘, 한국 협력	전·평시 한국 주도 통합지휘, 미국 협력
지휘구조 유형	통합지휘형	통합지휘형
연합전력 편성	한미 균형 편성 (6개 구성군사)	한미 균형 편성 (6개 구성군사)
담당 전장	KTO 내부	KTO 내부(연합사)
근거	관련약정 및 전략지시 2호 * 한미 간 연합군사기구	"전작권 전환 이후 연합방위 지침" (2018년 10월), 양국장관 합의(2019년 6월)
구조 성격	협력적 절충형 구조	주도적 절충형 구조

한미 간 조율이 예상되는 세부 현안은 〈표 8〉와 같다. 앞으로 양국은 국익에 입각하여 핵심 정점에 대해 자국의 안을 관철하려 노력할 것이기 때문에 이에 따른 치열한 논쟁이 예상된다. 특히, 미군의 유엔사 겸직 여부, 작전·기획참모부서의 장을 어느 측이 할 것인가의 문제, 미 증원전력은 통제 문제 등은 앞으로 한측 주도의 연합사 재도약과 미측 주도의 연합사 재활성화 사이에서 쟁점이 될 것이다. 한국은 미래 연합사의 역할과 임무 분야에서 최대한 국익을 보장하는 방향으로 미국과 협의를 해 나가되, 동맹을 해치지 않는 범위 내에서 국익을 추구하는 지혜가 필요하다.

97) 정철호, "전시작통권 전환 이후 유엔사의 위상과 역할" 『세종정책연구』 제6권 제2호, 2010, p. 212; 정형희, "체계이론을 적용한 한미연합방위체계 구조변화에 관한 연구: 가치변화, 군사적 목표, 동맹능력과 권한 간 상관관계를 중심으로" 광운대학교 박사학위 논문, 2020. pp. 137, 163; 박남수, "한국군 전작권 전환 이후 연합 및 상부 지휘구조 발전 방향" 『한국국가전략』 통권 제17호, 2021, p. 16.

〈표 8〉 한미 간 조율이 예상되는 세부 현안

구분		한국 측 의견	미국 측 의견
미래연합사	인사	• 미래 연합사 내 한미 간 동수 편성 및 미측 인원 겸직 금지 • 작전, 기획참모부 한국군 부서장	• 미래 연합사 한미 간 동수 편성하되 미측 인원 겸직 허용 • 작전, 기획참모부 미군 부서장 유지
	지휘구조	• PMC를 MC 하위 군사위원회로 조정하여 미래연합사령관과 주한미군사령관 간 권한 역전현상 방지	• PMC 미측 대표로 현 주한미군 선임장교 겸 미래 연합사 부사령관 임명
	권한	• 정전 시 미래연합사령관에게 CODA와 동등한 권한 부여로 미군 통제 여건 마련 • 유사시 미군 증원 전력을 통제할 수 있는 새로운 권한 부여	• 현 연합사령관이 보유하는 CODA권한만 폐지 • 미 증원 전력은 주한미군사령관 통제
	위치	• 미래 연합사 위치를 평택에서 변경	• 미래 연합사 위치를 평택 미군기지 내 유지

2. 유엔사의 재활성화 과제와 한국의 대응 방향

가. 유엔사의 역사

제2차 세계대전 이후 유엔의 조직을 포함한 유엔 헌장이 만들어졌고, 1946년 6월 26일 샌프란시스코에서 서명되었다. 1946년 10월 26일, 46개 국가를 회원국으로 하여 유엔이 공식 출범했다.[98] 1950년 6월 25일 북한이 한국을 공격하자 유엔은 북한의 불법 남침을 적대행위로 간주하고 이를 물리치기 위해 유엔군을 조직했다. 사실 유엔은 제1차 세계대전 이후 집단안전보장체제로 탄생한 국제연맹의 실패의 교훈으로 탄생한 조직으로 이전의 국제연맹과 달리 군사력을 사용할 수 있는 기구로 창설되었다.

1950년 6월 25일, 북한이 남침을 개시하자 미국은 이 사건을 즉각 유엔에 상정했다. 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)는 북한군의 무력공격이 평화의 파괴에 해당한다고 결정하면서 북한 당국에게 적대행위의 즉각적 중지와 그 군대의 철수를 요구하는 결의를 채택했다(결의 제82호). 북한이 이에 응하지 않자 6월 27일, 안보리는 회원국들에게 대한민국 지역에서 무력공격을 격퇴하고 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 원조를 제공할 것을 권고했다(결의 제83호). 7월 7일에는 유엔 회원국들이 제공하는 병력과 기타 지원을 효과적으로 운용하기 위해 미국 주도 하의 통합사령부를 창설하도록 했고, 작전 중에 유엔기

98) Jussi J. Hanhimaki, *The United Nations: A Very Short Introduction*, Second Edition (Oxford: Oxford University Press, 2015), p. 12.

를 사용할 권한과 함께 안보리에 그 활동에 관한 보고 의무를 부과했다(결의 제84호). 이에 따라 7월 24일, 미 극동군사령부를 모체로 도쿄에서 주한유엔군사령부(United Nation Command in Korea)가 창설되었다.[99]

유엔이 한국에 병력을 파견할 수 있었던 국제법적 근거는 다음과 같다. 유엔 안전보장이사회는 유엔 헌장 제24조 1항에 따라 국제평화와 안전의 유지를 위한 일차적 책임을 부여받은 기관으로, 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위가 존재할 경우 국제평화와 안전의 유지 또는 그 회복을 위하여 권고하거나(헌장 제39조), 비군사적(헌장 제41조) 또는 군사적 강제조치(헌장 제42조)를 취할 수 있다.[100] 헌장 제42조가 입안된 목적은 별도의 특별협정(헌장 제 43조)을 통해 회원국들로부터 병력을 제공받아 상임이사국에서 구성된 군사참모위원회의 지휘 아래 상비군을 운용하기 위한 것이었다. 이것이 국제연맹과 가장 큰 차이였다. 헌장 제 42조와 제43조가 유엔 결의에 따라 침략국에 대한 유엔의 군사력을 파병하는 법적 근거가 되었다. 그러나 유엔 창설 직후부터 소련과 미국의 대립으로 인해 안보리와 회원국 간의 특별협정은 단 한 건도 체결되지 않았다. 즉 구체적으로 유엔이 어느 정도의 군사력을 어떻게 운용할 것인가가 결정되지 않은 것이다. 그래서 6·25전쟁 당시 한국에 파병된 유엔군은 상비군이 아니라 회원국들이 자발적으로 파병한 군대로 구성되었다.

중국군이 압록강을 건너 한반도에서의 전쟁에 개입하고, 1951년부터 전선이 교착되어 전황이 개선될 기미를 보이지 않자, 미국은 1951년 5월 17일 NSC 48/5를 채택해 한국에서의 전쟁을 협상으로 종결하기로 결정했다.[101] 이후 미 정부의 노력은 공산 측과 회담을 통해 전쟁을 조기에 종결하는 것이었다. 이에 따라 유엔사의 역할 역시 적군의 격멸이 아닌 공산 측과의 회담을 성사시키는 것으로 변했다. 1951년 7월 10일 첫 본회담이 성사되었고, 1953년 7월 27일 정전협정이 체결되었다. 정전협정이 체결되면서 유엔사는 '정전체계 관리'라는 새로운 역할을 부여받게 된다. 「정전협정」 제2조 17항은 "본 정전협정의 조항과 규정을 준수하며 집행하는 책임은 본 정전협정에 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다"라고 규정하고 있으며, 제1조 10항에서는 "비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서 민사행정 및 구제 사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다"라고 명시하고 있다. 이에 따라 유엔군 사령관은 정전협정 제반 조항을 이행하고 감독하는 정전협정 관리 주체로서의 역할을 수행하게 되었다.[102]

---

99) 안준형, "유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구", 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020), p. 6.

100) https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text, (검색일 2021. 05. 25).

101) 손경호 외, "안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립", 국방대학교안보문제연구소, 『국방정책 및 군사전략』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2019), p. 112.

102) 안준형, "유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구", 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020), p. 8.

유엔사는 정전협정 이후에도 한국방위에 대한 책임을 계속 맡게 되었다. 그 근거는 1950년 이승만 대통령이 작전지휘권 이양 기한을 "현 적대행위가 계속되는 동안"이라고 명시했고, 정전협정 이후 1954년 11월 17일 체결된 「한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 대한민국과 미합중국간의 합의의사록」(이하 한미합의의사록)에서 유엔사에 한국군에 대한 작전통제권을 재부여하기로 했기 때문이다. 그리고 유사시 유엔국들의 참전을 지원하기 위해 1954년 2월 19일자 「주일유엔구지위협정」이 체결되었다. 그 전문에는 유엔회원국 군대가 극동지역에서 유엔활동을 할경우 일본 정부가 회원국 군대의 일본 인근에서의 활동을 허용 및 지원한다는 내용이 포함되었다. 이러한 근거에 의거, 1957년 7월 1일 유엔사가 도쿄에서 서울로 이전할 때 일본에는 '유엔사 후방지휘소(UNC Rear)'가 창설되었다.

정전협정 이후 정전관리와 한국방위를 책임졌던 유엔사의 역할은 1978년 한미연합사령부가 창설되면서 정전관리 주체로서의 역할로 변하게 되었다. 정전협정 이후 북한은 주한미군을 비롯한 외국군의 철수를 계속 주장했다. 1973년 9월 21일에는 유엔사가 유엔의 깃발을 사용하는 권한을 박탈하고 해체를 고려하도록 요구하는 총회 결의안을 제출했다.[103] 이와 같은 국제적 움직임은 미국에 압력으로 작용했다. 유엔사 해체에 대한 미국의 긍정적 반응은 국제정세에 따른 미국의 전략 변화와도 관계가 있었다. 당시 미국은 베트남전에 참전 중이었고, 명분없는 전쟁과 미국 젊은이들의 희생에 대한 여론의 질타는 매서웠다. 이에 닉슨 대통령은 1970년 7월 25일 괌에서 그의 새로운 대아시아정책인 닉슨독트린을 발표한다. 그 주요 내용은 아시아 지역에서 그 국가의 방위는 그 국가가 우선적으로 수행해야 한다는 것이었다. 거기에는 아시아 지역에 배치된 미군을 축소하겠다는 의지가 내포되어 있었다.

이후 주한미군 철수와 유엔사 해체 논의가 계속되었다. 하지만 유엔사 해체 시 한국군으로의 작전통제권 등의 문제가 발생하면서, 결국 유엔사가 정전협정 관리를 계속하고 별도의 한미연합사령부를 창설하여 한국군의 작전통제권을 유지하는 안이 채택되었다. 그 결과 1978년 11월 7일 한미연합사령부가 창설되었다. 이때부터 유엔사의 한국군에 대한 작전통제권은 한미연합사로 이양되었다.[104] 이로써 유엔사의 대한민국 방위는 연합사가 맡게 되었

103) 손경호 외, "안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립", 국방대학교안보문제연구소, 『국방정책 및 군사전략』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2019), p. 118.

104) 1954년 「한미합의의사록」은 한국군에 대한 작전통제권을 유엔사에 부여했으며, "양국의 상호적 및 개별적 이익의 변경에 의하여 가장 잘 성취될 것이라고 협의후 합의되는 경우에는 이를 변경할 수 있다"는 문구가 들어 있다. 이에 따라 양국은 유엔사에서 한미연합사로의 작전통제권 이양을 추진한다. 작전통제권 이양의 첫 번째 과정으로 한미 양국은 1977년 7월 26일 제19차 한미안보협의회의에서 "한국방위의 작전효율화를 위해 한미연합군사령부를 설치하기로 합의했고, 휴전 협정을 시행하기 위한 효과적인 대안이 없는 한 유엔사는 평화유지기구로서 계속 그 기능을 수행할 것"임을 확인했다. 이후 1978년 7월 27일, 제11차 SCM에서 한미 양국의 국방부장관은 단독회담을 통해 군사위원회 및 한미연합사에 대한 권한 위임사항을 구두 승인함으로써, 군사위원회를 창설하는 한편, 연합사의 임무와 기능, 그 구조와 편성 등의 세부사항에 대해 합의했다.

고, 유엔사의 기능과 역할은 정전체제 관리와 유엔사 후방기지를 통한 전시 전력제공이라는 임무로 축소되었다. 단 정전체제 관리 임무와 관련해 유엔사는 북한의 정전협정 위반에 즉각 대응할 수 있는 수단을 갖고 있지 않으므로 별도로 연합사령관이 정전협정의 이행과 관련해 유엔군사령관의 지시에 응하고 필요시 전투부대를 지원하도록 규정했다.[105]

나. 전작권 전환에 따른 유엔사의 역할 변화

앞서 살펴본 것처럼, 노무현 정부 들어서 전작권 전환 논의가 본격적으로 이루어졌고, 2007년 2월 24일, 한미 간 국방장관 회담에서 전작권 전환과 한미연합사 해체 결정이 이루어졌다. 향후 전시작전통제권이 이양되고 한미연합사가 해체되면 유엔사의 권한 불일치 및 전시 작전통제권 행사 가능 여부 등이 문제가 된다. 나아가 정전협정에서 평화협정체제로 나아간다면 유엔사가 더 이상 존재할 필요가 있는가의 존속여부도 제기된다. 2018년 제50차 SCM을 통해 합의된 연합지침에는 전시작전통제권 전환 이후에도 한미가 유엔사를 계속 유지하고 지원한다고 명시함으로써 기본적으로 유엔사가 계속 존속한다는 데 합의한 바 있다.[106] 하지만 한미연합사가 해체되어 유엔군사령관과 연합사령관의 겸직이 해제되면 유엔사가 정전체제 관리에 수반되는 권한을 행사할 수 없게 되는 문제가 발생한다. 아래에서는 최근 이슈화되고 있는 유엔사 재활성화 문제와 미래연합사와의 관계 정립에 대해 검토하도록 하겠다.

종래 유엔사 조직은 대부분 한미연합사 및 주한미군사 구성원들이 겸직해 왔다.[107] 그러나 2014년 유엔사 재활성화 작업이 추진되면서 종래 한미연합사 및 주한미군사 요원들이 겸직하던 유엔사 참모 요원 자리가 축소되고 단독 직위로 임명되면서, 유엔사의 독자적 역할을 강화하기 시작했다. 2013년 한미연합사령관 겸 유엔군사령관으로 취임한 스캐패로티(Curtis Scaparrotti) 대장은 2014년부터 유엔사 재활성화를 본격적으로 추진했고, 2018년 후임자 브룩스(Vincent K. Brooks) 장군은 유엔사 재활성화 작업이 완료되었다고 언급했다. 그 구체적인 내용과 의도를 공표하지 않아 알 수 없지만, 유엔사 재활성화 작업은 한미연합사 해체에 따른 한반도에서 미군의 역할 축소와 관련될 가능성이 높다. 2005년 라포트(Leon Laporte) 장군은 미 의회 청문회에서 유엔사의 회원국들이 역할을 더 확대하고 유

105) 안준형, "유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구", 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020), p. 12.
106) "전시작전통제권 전환 이후 연합방위지침"(2018. 10. 31), 국방부, 『2018 국방백서』(국방부, 2018), p. 283.
107) 2004년 유엔군사령관 명의의 각서 「유엔군사령부 참모편성(Designation of United Nations Command (UNC) Staff)에는 유엔사 참모로 지정된 인원들은 연합사 참모부에서 수행하는 동일한 영역의 참모로서 임무를 수행해야 한다고 명시하고 있다.

엔사에 더 많은 인원이 참여하기 바란다는 소견을 밝혔다. 2007년 1월 8일에 벨(Burwell B. Bell) 유엔군사령관은 한미연합사의 해체와 한국군으로 적전통제권 전환은 유엔사의 군사 권한과 책임에 부조화를 초래할 것이며, 이로 인해 유엔사는 정전관리 측면에서 한미연합사령관이 보유하고 있는 한국군 전투부대에 대한 접근 권한이 없어지게 될 것이라고 발언했다.[108] 또한, 2014년 7월 28일 스캐패로티 유엔군사령관은 최윤희 합참의장에게 보낸 서한에서 "재활성화된 유엔사는 한반도의 안보와 안정을 위한 다국적 촉진자로서 그 능력을 확장시킬 것"임과 "유엔사는 대한민국 방어를 위해 다국적 작전을 수행함으로써 지속적으로 정전을 유지하는 동시에 적대행위를 적극적으로 억제하고, 확전을 방지하며, 위기에 효과적으로 대응할 것"이라고 밝혔다. 미국 측은 재활성화가 기존의 임무나 역할을 확대하고자 하는 것은 아니며, 유엔사의 기능 강화를 통해 그 본연의 임무를 충실히 수행할 수 있도록 정상화하는 과정이라고 설명하고 있다. 하지만 이러한 주장은 과거 공산 측의 요청으로 유엔사의 역할을 축소해 정전관리 체제 관리에 중점을 두었던 역사적 사실과 괴리가 있다. 미국의 유엔사 재활성화는 벨 사령관이 우려한 것처럼 전작권 전환과 한미연합사 해체에 따른 미국의 영향력 축소와 관련이 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 향후 미국은 유엔사를 동아시아의 전략적 유연성을 확보하기 위한 부대로 활용할 가능성도 있다.[109]

〈표 9〉 유엔사와 연합사의 비교 [110]

구분	유엔사	한미연합사
법적근거	• 유엔 안보리 결의 • 국제적 군사기구	• 관련약정 • 한미협정하 연합군사기구
임무	• 정전협정 준수 책임/권한 행사 • 유엔군 회원국 (15개국) 국제다국적군 편성 • 지원물자 접수 및 운용 • 주일 유엔사 7개 기지 운용 • 연합사에 전력 및 물자 제공	• 정전유지 관련 유엔사 지시 수행/지원 • 대북 정전협정 위반행위 대응 • 전시 대한민국 방어 • 유엔사 제공전력 작전통제/지휘관계 유지
지휘계통	美 합참 → 유엔사 → 산하기관	한미 국가통수 군사지휘기구 → 한미 군사위원회

108) 손경호 외, "안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립", 국방대학교안보문제연구소, 『국방정책 및 군사전략』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2019), p. 123.
109) 손경호 외, "안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립", 국방대학교안보문제연구소, 『국방정책 및 군사전략』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2019), p. 126.
110) 정경영, "유엔사의 미래역할과 한국군과의 관계정립 방안," 2007년도 국회 국방위원회 연구보고서, 21세기군사연구소, 2007, p. 45.

유엔사 재활성화의 법적 근거로는 6·25전쟁 발발 직후 결의된 안보리 결의 제84호와 1953년 7월 27일 유엔 참전국 16개국의 워싱턴 선언 등을 들 수 있다. 결의 제84호는 제공되는 회원국들의 병력과 기타 지원을 미국 주도하의 통합사령부가 이용할 수 있도록 권한을 부여한 바 있다. 그리고 유엔 참전국 16개국은 워싱턴 선언을 통해 유엔의 제 원칙에 반한 무력공격이 재발할 경우 세계평화를 위하여 다시 단결하여 즉각적으로 이에 대응할 것이라고 천명한 바 있다. 안보리 결의 제84호가 휴전협정으로 그 효력을 이미 상실했다고 주장할 수 있지만, 총회에서 결의한 "통일되고 독립적이며 민주적인 한국 정부의 수립"이 여전히 미완의 과제로 남아있기 때문에 이 결의는 여전히 유효하다고 볼 수 있다.[111] 그렇다하더라도 미국이 유엔사 전력제공국을 확대하는 것은 한국의 동의가 필요하다. 미합참의장 지시 2015.01 「유엔사 전력제공을 위한 절차(Procedures to Make Forces Available to the United Nations Command)」에서 한국과 미국을 제외한 현재의 유엔사 전략제공국 목록을 열거하면서 "신규 유엔사 전력제공국 지정에는 반드시 미 국무부와 대한민국 간 협의가 선행되어야 한다"고 명시했기 때문이다.

2019년 7월 미국이 한국과 협의 없이 독일에 유엔사 연락장교 파견을 요청했다가 한국 정부 항의로 철회된 것으로 알려진 사건이 있다.[112] 미국이 철회한 것은 미 합참의장 지시가 법적으로 보장되었기 때문이 아니다. 한국 및 국제적 여론 등을 인식해 미국이 수용했을 가능성이 있다. 유엔사의 창설과 조직은 안보리 결의 제84호에 따라 전적으로 미국에 속한다. 그와 관련된 것에 대해 미국이 반드시 한국과 합의할 필요는 없다는 의미이다. 그럼에도 불구하고 미국이 일방적으로 전력제공국을 확대하려 한다면 법적인 문제는 없어도, 유엔사가 한국에서 활동을 해야 하기 때문에 마찰은 불가피하다. 나아가 이 문제가 한미동맹은 물론 유엔사의 존속 여부 논란으로까지 확대될 수 있기때문에 이 문제에 대해서는 한미 양측 모두 신중한 접근이 필요하다. 현재 한국의 입장에서는 미 합참의장 지시와 한미동맹의 굳건한 결속 등의 이유를 제시하여 한국과의 협의를 통해 이 문제를 해결하는 것이 바람직하다고 미국을 설득하고, 장기적으로 협의 절차를 마련해 나가는 것이 필요할 것으로 보인다.

다. 유엔사 역할 변화에 따른 한국의 대응 방향

앞서 살펴본 유엔사의 역할 변화 예측에 따라 한국은 어떻게 대응해야 할 것인가? 먼저 한미연합사 해체 이후 창설될 미래연합사와 유엔사와의 관계 정립이 필요하다. 앞서 언급

111) 안준형, "유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구", 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020), p. 19.
112) 한국일보, "미, 한국 몰래 유엔사 독일장교 파견 시도했다"(2019. 11일자).

한 것처럼 미국이 유엔사를 동아시아에서 전략적 유연성을 확보하기 위한 부대로 활용할 가능성이 전혀 없는 것도 아니다. 그 법적 근거로 미측은 1998년 2월 27일 하달된 「유엔군사령부 일반명령 제1호(UNC Order No.1」의 유엔사 예하에 각 구성군사령관을 임명하고 이들에게 그 회원국의 전력을 수용하여 유엔사에 통합한다는 것과 1983년 1월 19일 미 합참이 제정한 「유엔군사령관을 위한 관련약정(Terms of Reference for the Commander in Chief, United Nations Command)」에서 "유엔군사령부로 예속된 모든 부대에 대해 작전통제권을 행사"할 수 있도록 명시하고 있다. 물론 한국은 미래연합사의 단일지휘체계 아래 유엔사의 역할을 전력제공국을 통합해 미래연합사를 지원하는 것에 한정하도록 노력하고 있다. 하지만 그것이 한미간의 협의 문서에 직접 명시된 것이 아니기때문에 전시 유엔사의 역할은 여전히 유동적이고 광범위하다고 볼 수 있다. 유엔사가 미래연합사와는 별도로 독립적인 전투사령부로 활동하거나 유엔사가 정전관리체제 관리 임무를 내세워 미래연합사를 통제할 수 있다는 우려를 해소하기 위해서는 결국 한미 양국이 유엔사와 미래연합사, 그리고 한국 합참 간의 관계를 명확히 설정할 필요가 있다.[113)]

둘째, 미래 연합사와 유엔사의 명확한 임무 분담이 필요하다. 과거 연합사령관과 유엔사령관 직책을 미군 장성이 겸직했기 때문에 연합사와 유엔사 간의 전투사령부 임무 수행의 업무분담이 자유롭고 명확했으며, 실질적으로는 미군 장성 한 명의 결정에 따라 아무런 논란이 없이 진행될 수 있었다. 하지만 과연 연합사는 한국군, 유엔사는 미군 장성으로 분리되어 임무를 수행할 경우 현재와 같이 동일한 기준으로 임무 분담이 가능하지 않을 수도 있다. 연합사의 전투 수행, 유엔사의 정전수행 임무는 사실 그 기준이 매우 모호하다. 지금까지 명확히 분리되었던 것은 1명의 미군 지휘관이 겸직했기 때문에 그 기준이 명확할 필요가 없었기 때문이다. 정전을 수행하다가 긴급한 전투가 필요할 경우 어떻게 그 상황을 정전수행 당사자가 아무런 피해를 보지 않고 전투사령부인 연합사에게 안전하게 그 임무를 인계할 수 있을까? 인간의 생사가 결정되고 물질적 이익이 소멸되는 전장에서 실질적으로 정전업무와 전투수행 업무는 명확히 구분되기 매우 제한되고, 정전업무를 수행하는 유엔사에 상당한 수준의 전투수행 임무가 부여되고 의미있는 수준의 전투력이 할당될 수 있다. 반대로 유엔사가 의미있는 수준의 전투력이 할당되지 않을 경우 연합사가 유엔사의 정전수행 임무를 상당한 수준으로 인수해야 하는 경우가 발생할 수도 있다. 이때에는 미군사령관의 양해가 필요하므로 반드시 한미간의 정치적 협의가 필요하다. 따라서, 정전유지와 전투수행 임무 간의 명확한 구분은 매우 곤란하고 높은 수준의 노력이 필요할 것이다.

셋째, 유엔사에서 한국군의 역할을 확대하도록 노력해야 한다. 현재 유엔사에서 한국군

113) 안준형, "유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구", 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020), p. 25.

은 매우 소수가 편성되어 있어 유엔사의 의사결정 시 한국의 의도가 반영되기는 매우 제한된다. 한반도에서 유엔사의 기능이 확대된다 하더라도 한국의 역할이 크게 확대되지는 않을 것이다. 왜냐하면, 앞서 언급한 바와 같이 연합사는 주로 한국군과 미군만이 연합하여 구성된 전투조직이지만 유엔사에 한국군이 포함될 것인지도 한국의 결정과는 무관하고 미국의 의사에 의해 좌우될 것이며 연합사와 분리된 유엔사령관의 입장에서는 한국은 수많은 전력 제공국 중의 하나일 뿐이다. 즉, 현재의 연합사/유엔사 통합체계에서 전작권 전환을 통해서 양개 사령부가 분리될 경우 한국의 의사결정 지분이 현재보다는 매우 축소될 것이다. 현재까지의 유엔군 편성을 살펴보아도 소수의 한국군 참모조직 인력과 의장대 병력 외에 유엔군에 한국군의 참여는 매우 제한적이다. 따라서, 유엔사 조직 내에 한국군의 영향력은 매우 제한적이고 실질적으로 의사결정이 한국의 의도와 무관하게 결정될 수도 있다. 한국은 유엔사 의사결정에 대한 논점을 상당히 간과하고 있다. 유엔사의 의사결정 메커니즘을 고려한다면 2017년 8월 23일에 버웰 벨 전 주한미군사령관이 "북한의 선제공격에 대응한 미국의 무력행사는 주권에 해당하며, 한국의 승인 없이도 가능하다"[114] 고 밝힌 바 있다. 한반도에서 무력사용은 반드시 한국의 의사가 중요하게 작용할 수 있도록 그 방법을 강구해야 한다. 따라서 유엔사 재활성화 문제가 미국에 의해 적극적으로 추진된다면 한국은 너무 소극적으로 대응하기보다는 보다 적극적으로 참여하여 한국의 발언권을 넓히는 계기로 삼을 필요가 있다.

마지막으로 한반도 평화협정 체결에 따른 유엔사의 존속 여부를 검토할 필요가 있다, 정전협정이 평화협정으로 대체된다면 현재 유엔사의 핵심 역할이 정전협정의 관리임을 고려할 때 해체가 당연하다는 주장이 있다. 유엔사의 해체를 주장하는 의견은 유엔사의 현재 임무인 정전체제 관리에 근거를 두고 있는 경우가 많다.[115] 다른 한편에서는 평화협정 체결과 무관하게 한반도 통일이 완수될 때까지 유엔사를 존속시켜야 한다고 주장한다.[116] 유엔사는 한반도 유사시 안보리의 추가 결의 없이 기존 한국전쟁 참전국들의 군사적 개입을 정당화시켜주는 매개체 역할을 하는데, 유엔사가 해체된 상태에서는 국제사회로부터 군사적 지원을 받기 어렵다는 것이다. 이들의 주장 근거는 1950년 개전 직후 회원국에게 군사적 조치를 포함하여 '필요한 원조'를 제공하도록 권고한 일련의 안전보장이사회 결의안들과 38선을 넘어 북진할 수 있도록 한 결의 제376(V)호로, 이들을 적극적으로 해석해 현재까지 유효한 것으로 본다.[117] 마지막으로 유엔사가 존속하더라도 정전체제 관리를 주 임무로 하는 현 유엔

114) 연합뉴스, "벨 전 주한미군사령관, 美, 한국 승인 없이 北타격 가능", 2017. 8. 23. (https://www.yna.co.kr/view/AKR20170823068600014)

115) 장용석, "한반도 평화체제와 평화협정-개념, 쟁점, 추진방향-" 「통일문제연구」 통권 제53호(2010), p. 18.

116) 황원탁, 「정전협정의 대체 이후 한국방위체제에 관한 연구: 동맹결속이론을 중심으로」, 박사학위논문, 단국대학교, 2006, p. 173.

117) 안준형, "유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구", 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020), p. 32.

사의 임무나 역할 조정은 불가피하다는 의견이다.[118] 이러한 의견들에는 유엔사의 임무확대나 임무전환 등의 여러 방안이 제시되었다.[119]

유엔사의 존속과 해체에 대해서는 각각 그들 나름의 주장 논리가 있어서 어느 한쪽의 주장이 일방적으로 옳다고 할 수 없다. 또한, 앞서 살펴본 것처럼, 1975년 제30차 유엔 총회에서는 서방측 결의안과 공산 측 결의안이 모두 통과되었다. 공산측은 어떠한 조건 없이 유엔사의 해체와 유엔의 깃발 아래 남한에 주둔하는 모든 외국군을 철수를 촉구했던 반면, 서구 측은 정전협정을 대체할 새로운 장치의 설립 조건으로 유엔사 해체를 제시했다. 따라서 유엔사의 해체는 미국을 위주로 한 서구 측의 동의 없이는 어렵다고 보아야 할 것이다.

한국으로의 전작권 전환 논의가 본격화된 이후 재차 유엔사의 역할과 기능에 대한 논의가 활성화되고 있다. 미래 유엔사의 존속 여부를 떠나, 지금까지 유엔사는 북한의 침략으로부터 한국을 방위했고, 정전협정 체결 이후에는 정전체제 관리와 더불어 북한의 재침략을 억제하는 핵심적인 역할을 해왔다. 한미연합사 창설 이후 유엔사의 기능이 정전체제 관리로 축소되어 현재에 이르고 있지만, 유엔사가 한반도의 평화와 안정에 기여했다는 것은 누구도 부인할 수 없는 사실이다. 정전체제에서 평화체제로의 형식적 변화가 중요한 것이 아니라 결국에는 한반도에서 전쟁이 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 과거 베트남전에서 알 수 있듯이 '평화협정'과 같은 방식의 상호 협정이 대결하고 있는 지역의 안정적인 평화를 가져오지는 못했다. '평화협정'이라는 단어에 집착하기보다는 한반도에서 실제적인 평화가 정착되는 것을 목표로 삼아야 하고, 그러한 목표를 달성하는 데 유엔사가 필요하다면 그 역할과 기능이 변하더라도 존속하는 것이 바람직하다고 생각된다.

118) 조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』(서울: 푸른나무, 2007), p. 331.

119) 구체적인 내용은 안준형, "유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구", 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020), pp. 30-41 참조.

Ⅴ. 한미동맹의 미래 지향적 과제 Ⅱ

1. 인도-태평양 지역에서의 새로운 안보위협

가. 중국의 일대일로 정책

중국의 일대일로(一帶一路) 정책은 고대 중국과 서역 각국 간에 비단을 비롯한 여러 가지 무역을 통해 중국이 번성했던 교통로인 현대판 실크로드라 할 수 있다. 아편전쟁 이후 100여 년간 제국주의 국가들의 반식민지를 경험한 중국은 중국공산당 창설 100년이 되는 2049년에 중국의 대부흥을 목표로 하고 있는데, 이 일대일로 정책은 그 목표를 실현하기 위해 경제 분야에서 실현하려는 중국 중심의 대외 경제전략으로 볼 수 있다. 일대일로 정책은 2013에 공산당 제18기 3중전회에서 공식 추진을 확인했고, 그해 9월과 11월 시진핑 주석이 잇달아 카자흐스탄과 인도네시아를 방문하면서 알려지게 되었다. 2015년 3월 28일에는 중국 국가발전계획위원회·외교부·상무부가 "실크로드 경제벨트와 21세기 해상 실크로드의 공동 건설의 전망과 행동의 추진"이라는 공식자료를 공개했고, 2017년 제19차 중국공산당 전국대표대회에서 거듭 천명되었다.[120]

일대(一帶)는 산시성의 시안에서 시작해 신장 우르무치, 키르기스스탄, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 이란, 터키, 우크라이나, 독일로 이어지는 육상 실크로드이다. 일로(一路)는 베이징에서 시작해 톈진, 칭다오, 상하이, 푸젠, 광저우, 하이난, 말레이시아, 태국, 미얀마, 방글라데시, 인도, 스리랑카, 몰디브, 파키스탄, 예멘, 케냐, 탄자니아, 그리스, 이탈리아를 잇는 해상 실크로드이다. 중국은 일대일로와 관련된 총 49개국을 도로, 철도, 해로 등의 교통 인프라에 직접 투자하여 이 국가들을 연결하는 운송 시스템을 마련할 계획이다. 한 전문가는 이 글로벌 인프라 건설계획에 8조 달러의 비용이 투입될 것으로 전망했다.[121] 중국의 일대일로 정책이 규모와 관련국 면에서 너무 광범위하고 일부 실시되고 있는 국가들에 미치는 악영향 때문에 미국은 중국의 일대일로 정책을 견제하면서 동아시아에서 자국의 패권을 위협하는 것으로 인식하고 있다.

120) 김재관, "미국과 중국의 '인도-태평양 전략'과 패권 경쟁", 『동북아 연구』 제33권 2호 (2018), p. 285.

121) John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance, "Examining the Debt Implication of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective", Center for Global Development Policy Paper 121, March 2018, p. 1.

〈그림 2〉 중국의 육상·해상 실크로드 일대일로 [122]

일대일로는 2013년 시진핑 주석이 카자흐스탄과 인도네시아 방문 때 직접 그 구상을 밝혔듯이 국가 주도로 추진되었다. 하지만 미국을 중심으로 한 서구 국가들의 반발이 예상보다 커지자 이후 중국은 여러 협력 기구들을 내세워 일대일로를 추진하게 된다. 대표적인 것은 아시아인프라투자은행(AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank)과 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership)이다. AIIB는 미국·일본 중심의 세계은행(WB)과 아시아개발은행(ADB) 등에 대항하기 위해 중국 주도로 설립된 다자 개발은행이다. 이 은행은 아시아태평양지역 개발도상국의 인프라 구축을 목표로 하고 있으며, 2016년 1월 중국을 포함하여 한국, 러시아, 인도, 독일, 영국 등 57개 회원국으로 공식 출발하였다. 2017년 5월에는 칠레, 그리스, 루마니아, 볼리비아, 키프로스, 바레인, 사모아 등 7개국이 회원가입을 해 회원국은 77개국으로 늘어났고, 지역도 아시아, 유럽, 아프리카 등에 걸쳐있다. AIIB는 1000억 달러의 자본금을 기반으로 융자, 지급보증, 지분투자 등을 통해 유라시아 지역의 저개발국의 인프라 개발 자금을 지원하고 있다.[123]

RCEP 또한 중국이 중요시하는 사업이다. RCEP는 아시아태평양 지역을 하나의 자유무역지대로 통합하는 일종의 역내 다자간 자유무역협정으로 아세안 10개국과 한·중·일 3개국, 호주·뉴질랜드 등 15개국이 참여하고 있다.[124] RECP에서는 관세 철폐를 목표로 진행

122) https://namu.wiki/w/%EC%9D%BC%EB%8C%80%EC%9D%BC%EB%A1%9C (검색일: 2022. 6. 24).
123) 김재관, "미국과 중국의 '인도-태평양 전략'과 패권 경쟁", 『동북아 연구』 제33권 2호 (2018), p. 286.
124) 인도를 포함해 최초 16개국이 진행했으나 저가 제품을 주로 생산하는 인도가 중국과의 경쟁을 우려해 협상에서 빠지면서 2019년 11월 4일 15개국의 협정이 타결됐으며, 2020년 11월 15일 최종 타결 및 서명이 이뤄졌다.

하고 있는데, 역내 국가들의 발전 단계 및 제반 경제 상황을 고려해 점진적이고 단계적으로 개방한다는 원칙을 설정하고 있다. 한국은 아세안 시장에서 자동차, 철강 등 주요 수출품의 규제 문턱을 낮추는 성과를 거두었다. RECP로 15개국이 통일된 원산지 규범을 마련했고, 증명과 신고 절차도 간소화되고 있다. RECP를 견제하기 위해 미국과 일본의 주도로 오바마 행정부 시기에 환태평양경제동반자협정(TPP)을 만들어 중국과 경쟁하려 했지만, 자국 보호주의를 앞세운 트럼프 행정부가 2017년 1월에 TPP에서 철수하자 CPTPP(포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)로 명칭을 변경했다. CPTPP는 참여국 11개국[125] 중 6개국(멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 캔다, 호주) 이상이 비준 절차를 완료하면서 2018년 10월 31일 발효됐다. 이 경제 협력체는 미국의 보호무역주의 장기화에 맞서 자유무역 기조를 유지하면서 미국의 양자협정에 대항하기 위한 기구로서의 역할을 수행할 것으로 여겨진다.

나. 중국의 해양 영향력 확대

앞서 살펴본 것처럼 중국은 일대일로 정책을 통해 전통적인 대륙강대국에서 대륙과 해양을 아우르는 강대국으로 거듭나려 하고 있다. 해양 강국화를 향한 중국의 정체성 변화는 공식적으로 2012년에 개최된 중공 제18차 당대회 이후 나타나기 시작했다. 그리고 2013년과 2015년에 발행된 중국국방백서에는 중국의 해양권익옹호를 강조하고 있다.

중국군의 현대화 병종 중에서 해군의 현대화는 특히 두드러진다. 2015년 국방백서에 따르면, 중국 해군은 대양해군으로의 기치를 내세우며 '근해방어형(近海防禦型)'에서 '근해방어(近海防禦)'와 '원양호위(遠洋護衛)' 조합형으로 전환을 시도하고 있으며, 그에 맞는 전력을 건설하려고 한다. 이에 따라 중국 해군은 합동·다기능·고효율의 해상작전 전력체계를 구축하고, 전략적 위협, 해상기동작전, 해상합동작전, 종합방어작전, 그리고 종합지원능력을 향상하려고 노력하고 있다.[126] 중국 해군은 1980년대부터 인상적인 변화와 성장을 보였고 현대화 과정을 지속해 왔다. 당시 육상기지 지원에 의존해 겨우 초계정으로 구성된 요새해군에서 독립적인 작전을 수행할 수 있는 전력으로 변화했다. 아울러 모든 형태의 공격을 연안에서 방어할 수 있는 연안방어 능력을 꾸준히 증대시키고 있으며, 잠재적으로 동북아, 남중국해, 타이완에서 행동할 수 있는 미군의 행동을 제한하려 한다.[127] 또한, 중국 해군은

125) 창립 회원국은 11개국으로 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이, 말레이시아, 베트남, 페루, 호주, 멕시코, 캐나다, 일본이다.

126) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『2015中國的軍事戰略』(北京: 人民出版社, 2015), p. 10.

127) 현재 중국이 미국과 경쟁하고 있는 해양 경계선은 1949년 저우언라이(周恩來)가 공표한 9단선에 기초하고 있다. 원래는 11개 점선으로 1947년 중국 정부가 중국 지도에 처음 표기했으며, 1949년 중화인민공화국 설립 이후 저우언라이가 9단선으로 공식 발표했다.

해군-공중-미사일이라는 힘의 조합을 통해 진정한 '대양 해군'으로 전환하고 있다.[128] 중국 해군은 특히 남중국해 방어를 위해 태평양, 말라카해협, 인도양에 깊숙이 침투할 수 있는 능력을 개발하고 있으며, 잠수함에서 핵무기를 발사할 수 있는 능력을 증대시키고 있다.[129]

중국 해군은 함모를 포함해 군함의 종류를 늘리고, 새로운 역량과 필요한 시스템을 개발함으로써 현대화를 추구하고 있다. 특히, 항모의 추가 도입과 J-15 함재기 배치는 더 큰 전력 투사에 대한 중국 해군의 의지를 보여주고 있다. 중국 항모는 능력 면에서 미국 항모보다 뒤떨어지지만, 머지않은 시기에 점점 더 미국 항모의 능력에 근접해 갈 것이다. 한편, 중국은 미국 항모에 대항하기 위해 남중국해에서 해군의 거점을 확보해 나가고 있다. 최근에 해군의 감지장치와 무기의 사거리가 크게 연장되었기 때문에 거점의 잠재적 크기와 위력도 그만큼 증대되었다고 할 수 있다.[130] 중국이 남중국해에 7개의 인공섬을 건설해 활주로, 레이더 기지, 지대공 미사일 기지 등을 배치한 것은 해상자원 확보 외에도 해군의 작전적 승리를 보장하기 위한 것이다.[131] 타이완과 남중국해 등의 도서 분쟁에 대비한 중국 해병대의 증가는 주목할 만하다. 중국의 해군력은 아직 미국의 해군력에 미치지 못하지만, 미국은 중국이 미 해군의 동등한 경쟁자가 될 수 있다는 점에 주시하고 있다. 미국이 경기침체의 결과로 국방 예산을 삭감하고 있지만, 중국은 급격한 경제 성장을 바탕으로 해군에 대한 투자를 증가시키고 있기 때문이다.[132]

한편, 중국군은 일대일로를 통해 해외기지 접근을 시도해오고 있다. 이는 원거리에서 군사력을 계획·유지하기 해외 군수·기지 인프라를 구축하려는 노력으로 나타난다.[133] 중국의 첫 해외 전초기지인 지부티(Djibouti)를 포함해 최근 남중국해 스프래틀리(Spratly) 군도 인공섬 건설과 중국이 국경·영유권 분쟁에 대해 군사적 대치 행동을 취한 것은 일대일로의

128) 연안방어교리는 1993년 국지전 교리 공표이전인 1980년대에 이미 발전되고 있었으며 이 교리는 제1열도선 지역에서 전투수행 가능한 해군력을 발전시키는 주안점을 두었다. 당시 중국의 신교리 지지자들은 중국의 취약한 해양 보호, 장거리 정밀타격의 효과 감소를 위해 중국의 해상 방위경계선 확장을 주장했다. 1993년 국지전 교리가 공표되면서 남중국해와 그 밖의 주요 해상교통로는 국지전 교리의 초점 중 하나가 되었다. 왜냐하면 중국은 무역과 에너지 수입을 남중국해에 의존하고 있으며, 특히 수입원 중에서 에너지 수입은 매우 취약했기 때문이다. 당시나 지금이나 중국 해군전력의 확대는 남중국해 주변 수입품에 대한 보호 측면에서 매우 중요했다.

129) Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, pp. 12-13.

130) Angelo Codevilla & Paul Seabury, *War: Ends and Means*, 2nd ed., 김양명 옮김, 『전쟁: 목적과 수단』(서울: 명인문화사, 2011), p. 190.

131) 연합뉴스, "中 남중국해 군사기지화 급진전…인공섬에 전파교란 장비", http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/10/0200000000AKR20180410070400009.HTML (검색일: 2022. 07. 11).

132) David Jordan·James D. Kiras·David J. Lonsdale·Ian Speller·Chirsopher Tuck·C. Dale Walton, *Understanding Modern Warfare*, 2nd edition (Cambridge University Press, 2016), p. 216.

133) Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, p. 130.

평화외교 성격과는 양면적인 모습을 보여준다. 즉, 분쟁에서 군사적 행동이 만일의 사태에 대비하거나, 영유권을 보호하거나, 군사훈련 등 중국의 의도와 무관하게 주변국 및 국제사회에는 충분히 위협으로 느껴질 수 있다. 중국은 스리랑카의 함반토타항에 대해 99년간의 운영권을 획득하여 서남아시아 최대항구를 확보했고, 항구 안전유지 차원의 해군 군함 및 잠수함을 기항할 수 있는 명분을 얻었다.

〈그림 3〉 2020년 중국의 해외 영향력 확대 [134]

2020년 기준 중국의 건설된 해외기지는 1개, 해외기지화 관심지역 18개, 폭넓은 해군 이동항로가 형성되어 있으며, 최근의 남중국해 인공섬 3개 건설을 연계하여 볼 때, 중국의 해외기지화는 차후의 국경 및 영유권 분쟁에서의 대비책, 미국이 제시한 '항행의 자유' 견제, 세계적 영향력 확대를 위해 향후에도 계속될 것으로 보인다.[135] 중국의 주권, 영토 및 영유권, 핵심이익에 대해 단호하고 강경한 모습을 견지하고 있다는 점을 고려할 때, 일대일로를 통한 해외이익 확보 과정에서 미국을 중심으로 한 서방국들과의 이익경쟁이 격화될 경우 중국의 해외기지가 차후 분쟁 시 군사적 이점을 적극적으로 활용할 것은 분명하다.

134) CSIS, "Chinese Strategy and Military Forces in 2021", p. 41.
135) Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021, p. 131.

2. 미국의 인도-태평양 전략과 한국의 대응 방향

가. 미국의 인도-태평양 전략과 쿼드

인도-태평양 전략은 태평양과 인도양을 연결하려는 전략과 그 일련의 시도를 말한다. 인도양과 태평양을 하나의 공간으로 보는 개념은 20세기 초부터 있어왔지만, 이것이 특정 국가들의 구체적인 전략이 된 것은 2000년대 중반 부터이다. 인도-태평양 전략의 시발점은 2007년 인도를 방문한 일본의 아베 신조 총리가 인도 의회 연설에서 인도양과 태평양을 하나로 묶는 개념을 제시하면서부터이다. 인도는 중국이 인도양으로의 진출을 확대하는 것을 경계하고 있었기 때문에 아시아-태평양 지역으로의 전략적 개입을 강화하겠다는 의지를 갖고 있었다. 중국을 견제하고 있던 미국, 일본, 호주 등이 지역적, 군사적, 경제적 라이벌인 인도의 참여를 강하게 원했던 것도 인도가 참여하는 데 일정정도 기여했다.

미국에서는 오바마 행정부가 들어선 이후 아시아-태평양 지역에 대해 재평가하기 시작했고, 2011년에 힐러리 클린턴 국무장관은 아시아-태평양으로의 전략적 전환(strategic turn)이라는 표현을 사용했다. 2011년 11월 17일 호주 의회 연설에서 오바마 대통령은 "미국은 태평양 세력이다. 이 지역에서 평화에 대한 위협을 제거하기 위해 군사력을 투입하겠다"고 연설했다. 당시 환태평양경제동반자협정(TPP)을 통해 사실상 중국을 고립시킨 미국이 호주와 손잡고 아시아-태평양 지역에서 중국을 봉쇄하겠다는 의도를 드러낸 것으로 해석되었다. 당시 미국의 정책을 "아시아-태평양 재균형"이라고 불렀다.

트럼프 행정부는 중국에 대해 더욱 적극적인 정책을 펼쳤다. 트럼프 행정부의 대외정책 기조는 미국 우선주의와 힘을 통한 평하였다. 2017년 11월 일본을 방문한 트럼프 대통령은 미일 정상회담에서 '자유롭고 열린 인도·태평양 전략'을 양국 공동 외교전략으로 발표했다. 2018년 5월에는 2차 세계대전 이후 미 해군력을 상징하던 태평양 사령부를 인도-태평양 사령부로 개칭하며 담당 지역을 인도양까지 확대했다. 2019년 6월 1일, 미 국방부는 인도-태평양 전략 보고서(Indo-Pacific Strategy Report)를 발표했다. 여기서 미국은 중국의 남중국해 정책을 비난하고, 타이완을 '국가'로 지칭하면서 미국이 그동안 지켜온 '하나의 중국' 정책을 폐기하는 듯한 인상을 주었다. 미국은 중국을 포위하는 데 타이완을 포함해 싱가포르, 뉴질랜드, 몽골을 4개 협력국가로 분류하기도 했다.[136] 중국의 반발이 예상되었음에도 미국은 중국을 제1의 안보위협으로 적시하고 대외적으로 공표한 것이다.

트럼프 행정부는 '자유롭고 개방된 인도-태평양' 전략을 달성하기 위해 대비태세 강화

136) U.S. Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting Networked Region," 1 June 2019, pp. 1-2.

(Preparedness), 동반자관계 강화(Partnership), 지역 네트워크 강화(Promotion of a Network Region)를 제시했다. 동반자 관계와 지역적 네트워크 강화는 한미동맹, 미일동맹 등의 양자협력을 기본 축으로 하여 인도, 호주, 필리핀, 태국 등을 동참시키는 다자 협력을 강화하는 것이었다. 트럼프 행정부가 제시한 인도-태평양 전략의 궁극적 의도는 역내 동맹국·우방국간 양자-다자 동맹관계 및 동반자 관계를 구축하여 중국의 지역적, 세계적 패권 장악을 저지 및 봉쇄하자는 것이다. 이런 맥락에서 쿼드는 인도-태평양 전략을 실현하기 위한 구체적 방법론에 해당하는 것으로 볼 수 있다.[137]

자유주의적 국제주의를 선호하는 바이든 행정부는 트럼프 행정부가 내세웠던 미국 우선주의를 폐기했다. 동시에 트럼프 행정부가 추진했던 TPP와 WHO 탈퇴, 파리 기후변화 협약과 이란 핵 협상 파기, 동맹국의 방위비 분담금 증액 압박 등을 되돌리는 작업에 착수했다. 하지만 인도-태평양 전략은 폐기하지 않았다. 바이든 대통령은 취임 후 한국 및 일본 지도자와의 전화통화에서 한미동맹과 미일동맹을 인도-태평양 지역의 '린치핀(lynchpin)과 '초석(comerstone)'으로 각각 표현했다.[138] 바이든 대통령은 인도-태평양 조정관으로 아시아-태평양 재균형 정책을 수립하고 대중국 강경자인 켐벨(Kurt Campebell)을 임명했다. 바이든 행정부가 중국과의 협력보다는 경쟁을 선택한 것이다.

2022년 2월 11일 바이든 행정부는 『인도-태평양 전략 보고서』를 공개했다. 바이든 행정부의 인도-태평양 전략 보고서는 미국의 핵심적 이익이 존재하는 인도-태평양 지역에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 미국의 역내 리더십 유지를 위해 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들과 함께 "보다 연결되고, 번영하고, 안전하고, 회복력 있는 자유롭고 개방된 인도-태평양"을 구축하는 것을 핵심으로 한다. 이러한 목표 달성을 위해 미국이 향후 1-2년 동안 추진할 행동 계획을 제시했다. 그 주요 내용은 아래와 같다.

첫째, 미국과 동맹국은 핵심이익으로서 자유롭고 개방된 인도-태평양을 요구하며, 이는 역내 국가들이 스스로 선택을 할 수 있고 공유된 영역들을 법에 따라 지배하는 것을 필요로 한다. 둘째, 자유롭고 개방된 인도-태평양은 새로운 시대를 위한 공동의 역량을 키워나갈때에만 달성할 수 있다. 미국은 파트너 국가들과 함께 지역 내 그리고 지역을 뛰어넘는 공동의 역량을 배양하기 위해 호주, 일본, 한국, 필리핀, 태국 등 지역 동맹의 심화, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 뉴질랜드, 싱가포르, 타이완, 베트남 등 주요 파트너 국가들과의 관계 강화, 한국과 일본 등 동맹 및 파트너 국가 간 유대 강화, 강력하고 독립된 아세안 동남아시아 주도, 쿼드 강화, 인도의 지속적인 성장과 지역 리더십 지원, 태평양 제도의 회복력 구축을 우

137) 송승종, "바이든 행정부의 인도·태평양 전략", 『한일군사문화연구』 제31집 (2021), p. 87.
138) Rod Mcguirk and others, "World Leaders Talking to Biden about the Virus, Other Issues", *AP News,* 12 November 2020.

한 파트너십 구축, 인도-태평양과 유럽-대서양 간의 연결 구축, 인도-태평양, 특히 동남아시아 및 태평양 제도에서 외교 지평을 확대할 것이다. 셋째, 인도-태평양 지역의 번영을 주도하기 위해 인도-태평양 경제 프레임워크를 통한 새로운 무역 접근법, 디지털 경제 프레임워크, 공급망 개발 및 탈탄소화와 청정에너지에 대한 공동 투자, 아시아-태평양 경제 협력체를 통한 자유롭고 공정하며 개방된 무역 및 투자 촉진, 더 나은 세계 재건 프로젝트를 통해 지역 내 인프라 격차 해소를 위해 헌신할 것이다. 넷째, 바이든 행정부는 미국 영토와 동맹 및 파트너 국가들에 대한 침략을 억제하고 인도-태평양 지역의 안보를 강화하기 위해 통합억지력 강화, 동맹 및 파트너 국가들과의 협력 심화 및 상호 운용성 향상, 대만 해협의 평화와 안정 유지, 우주·사이버 공간·핵심 기술 및 신기술 분야에서의 혁신, 한일 동맹국과의 확장억제 및 공조 강화와 더불어 한반도의 완전한 비핵화 추구, 오커스 파트너십을 통한 안보협력 지속, 초국가적 위협에 대처하기 위한 미 해안경비대의 주둔 및 협력 확대, 태평양 억제 이니셔티브 및 해양 안보 이니셔티브에 자금을 지원하기 위해 연방 의회와의 협력을 추구할 것이다. 다섯째, 기후 변화, 코로나 19 팬데믹 등 초국가적 문제들이 야기하는 위협으로부터 지역적 회복력을 구축하기 위해 바이든 행정부는 동맹 및 파트너 국가들과 협력하여 지구 온도 상승 제한을 위한 2030년 및 2050년 목표, 전략, 계획 및 정책 개발, 기후 변화 및 환경 악화의 영향에 대한 지역 취약성 감소, 코로나 19 팬데믹 종식 및 세계 보건 안보 강화를 위해 헌신할 것이다.[139]

한편, 바이든 행정부는 2022년 10월 12일부로 『국가안보전략서(National Security Strategy』를 공개했다. 총 48페이지 분량으로 작성된 이 문서에서는 지구적 안보환경 도전을 전략경쟁과 초국가적 차원의 위협으로 규정하고, 이를 위해 미국은 미 국력에 대한 투자를 통한 경쟁적 우위의 유지, 국제사회의 연대를 주도하기 위한 외교력, 그리고 미 군사력의 현대화 및 강화 노력을 해야 한다고 밝혔다.[140] 특히 중국 및 러시아와의 경쟁에서 우위 담보 공동의 도전을 극복하기 위한 협력 도출, 기술·사이버·무역·경제 등의 영역에서 국제적 제도·규범·표준 정립의 주도 등 3대 우선적 목표를 달성하겠다고 강조했다.

바이든 행정부는 미국의 사활적 국가이익이라는 관점에서 인도-태평양 지역, 유럽, 그리고 서반구(Western Hemisphere)에 대한 지역전략에 우선순위를 부여했다. 특히 전략경쟁의 맥락에서 인도·태평양과 유럽 지역의 중요성을 강조했다. 이는 2월에 발간된 『인도-태평

139) 민정훈, "바이든 행정부의 인도-태평양 전략과 한국에의 함의" *IFAN FOCUS*, 2022. 2. 23. https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?pblctDtaSn=13950&clCode=P07&menuCl=P07 (검색일: 2022. 06. 23).

140) The White House, *National Security Strategy* (Washington, 2022. 10). https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf (검색일: 2022. 12. 05).

양 전략 보고서』와 맥락을 같이한다. 특히 미국의 비전이 투영된 지역 질서 유지를 위해서는 역내 양자 동맹과 선도적 파트너 국가, ASEAN과 같은 지역 기구, 그리고 EU와 NATO 등 역외 행위자까지 연계하는 "집합적 역량(collective capacity)"의 구축이 필수적이라고 강조했다. 그러면서 이 지역에 대한 미국의 관여 필요성이 더욱 커졌다고 평가했다. 이러한 집합적 역량의 논리는 미 국가안보전략의 관점에서 인도·태평양과 유럽 지역의 연계성이 커지고 있음을 보여주는 것이다.

나. 한국의 대응 방향

앞서 살펴본 바와 같이 바이든 행정부는 미국의 핵심적 이익이 존재하는 인도-태평양 지역에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 미국의 역내 리더십 유지를 위해 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들과 함께 "보다 연결되고, 번영하고, 안전하고, 회복력 있는 자유롭고 개방된 인도-태평양"을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 구체적인 전략 중의 하나가 쿼드이며, 이는 바이든 행정부가 추진하는 대외정책의 핵심적 요소들 가운데 하나인 동맹 및 파트너 국가들과의 연합전선 구축의 일환으로 보는 것이 타당하다. 미국이 인도-태평양 전략에서 쿼드를 주도하는 전략적 의도는 당연히 중국의 팽창을 저지하고 봉쇄하는 것이다.

바이든 행정부의 『인도-태평양 전략 보고서』는 동행정부의 대외정책 기조를 인도-태평양 지역에 반영하여 구체화한 것이라 하겠다. 바이든 행정부가 2021년 3월에 발간한 '국가안보전략 잠정지침(Interim National Security Strategic Guidance)'은 가치를 공유하는 동맹 및 파트너들과 힘을 합쳐 미국의 글로벌 리더십을 복원하는 것을 대외정책 목표로 설정하였다. 중국, 러시아 등 권위주의 세력의 도전에 대응하기 위해 미국은 민주 동맹 및 파트너 국가들과 힘을 합쳐 민주주의를 강화하기 위한 노력을 기울이는 동시에 신기술, 보건, 환경, 사이버 공간, 우주 등 다양한 분야에서 민주 진영이 국제 규범 및 표준 등을 만들고 이끌어 나가야 한다고 주장했다.[141]

또한 『국가안보전략서』에서 바이든 행정부는 외교력에 기반한 강력한 국제적 연대를 구축해 강대국 전략경쟁과 초국가적 위협이라는 이중의 전략 도전 상황을 극복하겠다고 주장했다. 동맹 및 우호국과의 전방위적 협력을 확장 및 심화하기 위한 미국의 노력이 가속화될 것임을 시사하는 대목이다. 이러한 미국의 국가안보전략적 접근법과 인도·태평양 전략의 추진 방향은 한미동맹에 직·간접적 영향을 초래하면서 기회와 도전 요인으로 작용할 것이다.

출범 이후 바이든 행정부는 줄곧 미국의 핵심적 이익이 존재하는 인도-태평양 지역에서 중국의 부상을 견제하고 미국의 역내 리더십을 유지하기 위해 한국, 일본, 호주, 인도 등 주

141) 민정훈, "바이든 행정부의 인도-태평양 전략과 한국에의 함의" IFAN FOCUS, 2022. 2. 23.

요 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 증진하는 데 공을 들이고 있다.

일본은 미국이 주장하는 지역내 동맹국·우방국들의 네트워크 구축에 적극적이다. 일본의 쿼드 적극 참여를 추동한 결정적 요인은 중국과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 댜오위다오(일본명 센카쿠 열도)에 대해 미·일 안보조약 5조의 적용을 담보해야 할 필요적 때문이다. 호주의 입장에서는 인도·태평양은 아시아 태평양과 달리 지정학적으로 자국이 중시되는 매력적인 개념이다. 무엇보다 쿼드는 코로나 팬데믹 사태를 계기로 가열되는 중국의 전방위적 압박과 경제 보복에 대항하는 유력한 다국적 정책 기제가 아닐 수 없다. 인도는 여전히 쿼드에서 가장 약한 고리로 간주된다. 인도는 중국과 히말라야 일대에서 국경분쟁을 겪고 있는 와중에서 제2의 교역대상국인 중국과의 경제적 실리를 중요시하기 때문이다. 인도가 비록 코로나 백신을 매개로 최초의 쿼드 정상회담에 동참했지만, 중국은 인도의 참여를 형식적으로 바라보고 있다. 쿼드 참여에 대한 의지는 미국-일본-호주-인도 순으로 볼 수 있을 것이다.[142)]

바이든 행정부는 역내 리더십 유지를 위한 미국의 움직임에 역내 핵심 동맹인 한국이 적극적으로 참여해 줄 것을 기대하고 있다. 동맹과의 신뢰 회복을 천명한 바이든 행정부는 자국의 이익을 위해 동맹국을 난처하게 하는 정책을 일방적으로 강요하기보다는 각각의 동맹국이 실질적으로 기여할 수 있는 최대치를 얻어내는 데 주력하고 있는 것으로 보인다. 바이든 행정부 출범 이후 한미 간 협력은 한국의 역량 및 양국의 전략적 이익에 부합하는 반도체, 대용량 배터리, 인공지능, 백신공급 등 실질적 부분을 중심으로 이루어지고 있다. 이는 첨단기술 및 제조 역량을 보유하고 있으며 미중 사이에서 전략적 자율성을 유지하려는 한국의 입장과 동맹과의 신뢰 증진 및 동맹의 결집을 통해 핵심 품목 및 산업에서 미국 주도의 안정적인 공급망을 구축하는 것에 우선순위를 부여하고 있는 바이든 행정부의 입장이 절충된 결과라 하겠다.

이러한 상황들을 고려할 때 한국은 어떻게 대응해야 할 것인가? 향후 미국은 쿼드를 활용한 다자협의체 구성에 한국의 참여 및 역할을 요구할 것으로 예상된다. 인도-태평양 전략 보고서에서 바이든 행정부는 미국 및 파트너 국가들이 직면한 문제에 대응하기 위해 쿼드를 활용하여 공동의 역량을 배양할 수 있는 유연하고 임의적인 그룹을 만들 것임을 보여주고 있다. 구체적으로 글로벌 보건, 기후 변화, 핵심 기술 및 신기술 공급망, 인프라, 사이버, 청정에너지 분야 등에서 쿼드를 주요 수단으로 활용하여 다자 협력을 강화해 나갈 것임을 밝히고 있다. 이러한 방향성은 쿼드에 참여하는 동맹국들의 부담을 낮추기 위해 쿼드를 보건, 환경, 기술 등 실질적 부분에서의 개방적이고 투명한 협력 플랫폼으로 규정하고, 백신 공급 및 코로나 19 대응, 기후변화, 신기술 등 비전통 안보 분야에서의 협력 기제로 우선 활용하

142) 송승종, "바이든 행정부의 인도·태평양 전략", 『한일군사문화연구』 제31집 (2021), p. 103.

고자 하는 바이든 행정부의 전략적 입장을 반영하고 있다.[143]

쿼드의 활용은 '쿼드 플러스 (쿼드 4국 +), 즉 쿼드 참여국들 전부 혹은 일부에 다른 국가들이 참여하여 만들어진 (소)다자 협의체의 형태로 구체화 될 것으로 보인다. 쿼드 플러스는 다양한 영역에서 사안별로 복합적으로 전개될 것으로 예상되며, 이에 따라 특정 사안에 이해관계가 얽혀 있는 국가들이 각각의 쿼드 플러스에 참여함으로써 참여국 구성이 사안별로 상이할 것으로 보인다. 2021년 미국, 호주, 영국이 결성한 오커스(AUKUS)는 쿼드가 군사·안보 분야에서 소다자 협의체의 형태로 활용된 사례라고 할 수 있다.

인도-태평양 지역의 발전과 번영을 위한 쿼드 플러스에 한국이 참여하는 것은 한미 간 신뢰 증진뿐 아니라 한국의 역내 영향력 증대 및 국제적 위상 제고에도 긍정적으로 작용할 것으로 예상된다. 따라서 한국의 역량과 전략적 이익에 부합하는 백신 공급, 신기술, 기후변화, 인프라, 해양 안보, 사이버 안보 등 비전통 안보 분야 쿼드 플러스에 참여하고 적극적인 역할을 수행함으로써 한국의 실리를 추구하고 글로벌 선도국가로서의 위상을 제고하는 것이 필요해 보인다.

143) 민정훈, "바이든 행정부의 인도-태평양 전략과 한국에의 함의" IFAN FOCUS, 2022. 2. 23.

Ⅵ. 결론

본 연구는 지난 70여 년간 한미동맹이 어떤 국내외적 조건 속에서 형성되고 변화되면서, 그같은 변용과정이 동아시아 국제질서에 어떤 영향을 주어왔는가를, 미일동맹 등 아태지역의 여타 미국 주도하의 동맹들과 비교하며 국제정치사의 입장에서 재조명해 보려는 시도이다.

미국은 전통적으로 고립주의 정책을 대외정책의 기본으로 영위해 왔다. 제1차 세계대전에 참전한 이후에도 미국은 고립주의로 회귀하면서, 세계대전의 결과 만들어진 국제연맹에 불참한 바 있었다. 그런 미국이 제2차 세계대전 종전 이후에는 유럽과 아시아-태평양 지역에서 각각 확장했던 영역에 대한 지속적인 관여를 모색하였다. 그 연장선상에서 미국은 1949년에 유럽 국가들과 나토 동맹을 체결하였고, 1951년 이후에는 일본, 한국, 타이완 등 아시아 국가들과 개별적 동맹을 체결하였다.

일본과 한국은 각각 1951년 9월과 1953년 10월에 미국과 상호안보조약을 체결하였다. 그런데 앞의 이론적 검토에서 보았던 것처럼 동맹은 상호방위조약 이외에 공동의 위협인식과 전략 공유, 위협에 대응하기 위한 군대의 배치와 상호훈련, 이를 뒷받침하기 위한 동맹국간 정치외교적 협의체를 구성요소로 한다. 그리고 이같은 구성요소들은 동맹 체약국간의 위협인식과 전략공유 여하, 정치외교적 신뢰성, 그리고 체약국들의 국력변화에 따라 잘 갖춰지기도 하고, 경우에 따라서는 동맹 해소로 귀결되기도 한다.

냉전기 미국의 글로벌 안보전략은 케네디 행정부 시기 다시 한번 변모를 보인다. 즉 케네디 행정부는 대소 봉쇄정책의 골격을 유지하면서도, 핵전력 증강에 중점을 둔 아이젠하워 행정부와 달리, 공산주의 세력에 의한 재래식 전쟁이나 국지전, 게릴라전 도발에도 대응할 수 있는 유연반응전략(Flexible Response)을 채택하였다. 이에 따라 기존에 추구하던 핵전력 증강과 더불어 그린 베레 등의 특수전 전력을 강화했으며, 공산주의 세력의 제3세계 진출을 저지하기 위해 국제평화봉사단(Peace Corps) 결성이나 개발협력 정책들을 강화했다. 앞서 언급했듯이 전체적으로 한국과 일본은 미국의 글로벌 안보전략에 따라, 경우에 따라서는 방기의 위험을 인식하면서, 미국과의 동맹을 강화하고, 제도화하고, 공동의 전략계획이나 훈련 실시 등을 통해 안보자산으로서의 신뢰성을 높이는 정책적 노력을 기울였다.

1990년대 초반, 미국 부시 대통령과 소련 고르바초프 서기장의 몰타 회담에서 미소 냉전체제의 해체가 선언되었다. 소련이라는 거대한 적대세력이 소멸되자, 미국 내에서는 냉전기에 구축된 군사규모 뿐 아니라 유럽과 아시아에 걸쳐 구축된 동맹체제도 축소해야 한다는 의견이 한편에서 대두하였다. 그러나 클린턴 행정부 하에서 조셉 나이 국방차관보 등의 주

도에 의해 한미동맹과 미일동맹 등 아시아 지역 내에서 10만명 규모의 해외 주둔 병력을 유지한다는 방침이 결정되었다. 미국은 90년대 초부터 대량파괴무기 개발에 주력하기 시작한 북한 등에 대한 위협을 새롭게 평가하였던 것이다.

21세기 들어와서는 2001년 9.11 테러 사건에서 나타났듯이 테러리즘이 새로운 안보위협요인으로 대두하였다. 테러리즘을 제거하기 위해 9.11 사태 이후 미국은 이라크와 아프가니스탄에서 대테러 전쟁을 수행하였고, 아시아 지역 동맹국들은 이 과정에서 미국 주도의 대테러 전쟁에 관여하지 않으면 안되었다. 2010년대를 전후로 중국의 국력부상이 본격화되면서, 미국은 점차 인도-태평양 지역에서 중국을 잠재적 위협으로 보면서 리밸런싱 전략, 그리고 인도-태평양 전략을 채택하기 시작했다.

일본은 글로벌 차원에서 전개되는 미중 전략적 경쟁의 심화 구도 속에서 미국이 주도하는 '인도-태평양 전략'에 대한 적극적 참가를 통해 중국의 팽창주의 경향을 억제하는 태세를 견지하면서, 동시에 중국과의 경제적 협력은 유지하려는 입장을 보이고 있다. 동맹 체제는 유지하면서, 사안에 따라 국가이익에 기반하여 독자적 주장을 관철하는 이러한 외교는 프랑스나 독일이 나토 체제 하에서, 사안에 따라 미국의 입장과 다른 독자적 외교를 전개하는 '전략적 자율성(strategic autonomy)' 외교와 유사성을 가진다고 보여진다. 주목할 것은 미일 양국이 매년 실시하는 연합훈련이 최근 들어 보다 빈번해지고 있고, 그 훈련 지역도 미국이나 일본 뿐 아니라 동아시아 지역 전체로 확대되고 있는 점이다.

반면, 한미동맹의 양상은 미일동맹과 비교해서도 소극적인 것이었을 뿐 아니라, 미국-오스트레일리아 동맹과 비교해서도 소극적이라고 평가하지 않을 수 없다. 같은 시기 미국-오스트레일리아는 미일동맹과 마찬가지로 중국에 대한 위협인식을 공유하면서, 공동의 연합훈련을 확대해 갔다. 오스트레일리아가 일본과 마찬가지로 중국의 군사적 부상을, 북한의 핵 및 미사일 전력 증강과 더불어 안보에 대한 위협요인으로 간주하고, 미국과의 확장억제 강화, 쿼드 차원ㅇ서의 연합훈련태세 확대를 추진하고 있는 것은 한미동맹의 미래 발전을 위해서도 간과할 수 없는 사실이다. 한미동맹이 여전히 변함없는 북한의 핵 및 미사일 전력 증강에 대응하여 태세를 강화해야 하지만, 동시에 글로벌 질서의 불안정 요인으로 될 수 있는 중국의 군사력 동향에 대해서도 공동의 전략이나 훈련 태세 조정을 통해 대응하는 정책적 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

이와 같은 상황임에도 불구하고, 노무현 정부 시절 본격적으로 제기된 한국군의 전작권 전환 문제는 아직 그 끝을 맺지 못하고 있다. 그동안 한미 양국은 겉으로 전작권 전환이 양국의 동맹관계를 해치는 것이 아니라 발전이 되는 방향으로 꾸준히 노력해 왔다고는 하지만, 여러 가지 문제점을 갖고 있었던 점도 사실이다. 또한, 전작권 전환과 맞물려 추진된 미래 연합사는 구조적인 측면에서 대략적인 합의가 된 것으로 알려져 있지만, 세부적인 지휘

구조와 권한에 대해서는 여전히 합의가 요구되고 있다. 앞으로 양국은 국익에 입각하여 핵심 정점에 대해 자국의 안을 관철하려 노력할 것이기 때문에 이에 따른 치열한 논쟁이 예상된다. 특히, 미군의 유엔사 겸직 여부, 작전·기획참모부서의 장을 어느 측이 할 것인가의 문제, 미 증원전력은 통제 문제 등은 앞으로 한측 주도의 연합사 재도약과 미측 주도의 연합사 재활성화 사이에서 쟁점이 될 것이다. 한국은 미래 연합사의 역할과 임무 분야에서 최대한 국익을 보장하는 방향으로 미국과 협의를 해 나가되, 동맹을 해치지 않는 범위 내에서 국익을 추구하는 지혜가 필요하다.

한편, 한국으로의 전작권 전환 논의가 본격화된 이후 재차 유엔사의 역할과 기능에 대한 논의가 활성화되고 있다. 미래 유엔사의 존속 여부를 떠나, 지금까지 유엔사는 북한의 침략으로부터 한국을 방위했고, 정전협정 체결 이후에는 정전체제 관리와 더불어 북한의 재침략을 억제하는 핵심적인 역할을 해왔다. 한미연합사 창설 이후 유엔사의 기능이 정전체제 관리로 축소되어 현재에 이르고 있지만, 유엔사가 한반도의 평화와 안정에 기여했다는 것은 누구도 부인할 수 없는 사실이다. 정전체제에서 평화체제로의 형식적 변화가 중요한 것이 아니라 결국에는 한반도에서 전쟁이 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 과거 베트남 전에서 알 수 있듯이 '평화협정'과 같은 방식의 상호 협정이 대결하고 있는 지역의 안정적인 평화를 가져오지는 못했다. '평화협정'이라는 단어에 집착하기보다는 한반도에서 실제적인 평화가 정착되는 것을 목표로 삼아야 하고, 그러한 목표를 달성하는 데 유엔사가 필요하다면 그 역할과 기능이 변하더라도 존속하는 것이 바람직하다.

앞서 살펴본 것처럼 중국은 일대일로 정책을 통해 전통적인 대륙강대국에서 대륙과 해양을 아우르는 강대국으로 거듭나려 하고 있다. 2020년 기준 중국의 건설된 해외기지는 1개, 해외기지화 관심지역 18개, 폭넓은 해군 이동항로가 형성되어 있으며, 최근의 남중국해 인공섬 3개 건설을 연계하여 볼 때, 중국의 해외기지화는 차후의 국경 및 영유권 분쟁에서의 대비책, 미국이 제시한 '항행의 자유' 견제, 세계적 영향력 확대를 위해 향후에도 계속될 것으로 보인다. 중국의 주권, 영토 및 영유권, 핵심이익에 대해 단호하고 강경한 모습을 견지하고 있다는 점을 고려할 때, 일대일로를 통한 해외이익 확보 과정에서 미국을 중심으로 한 서방국들과의 이익경쟁이 격화될 경우 중국의 해외기지가 차후 분쟁 시 군사적 이점을 적극적으로 활용할 것은 분명하다.

이에 대해 미국은 인도-태평양 전략으로 대응하고 있다. 바이든 행정부도 인도-태평양 전략을 폐기하지 않았으며, 인도-태평양 조정관으로 아시아-태평양 재균형 정책을 수립하고 대중국 강경자인 켐벨(Kurt Campebell)을 임명했다는 것은 바이든 행정부가 중국과의 협력보다는 경쟁을 선택한 것으로 볼 수 있다. 2022년 2월 11일 바이든 행정부는 인도-태평양 전략 보고서를 공개했다. 바이든 행정부의 인도-태평양 전략 보고서는 미국의 핵심적

이익이 존재하는 인도-태평양 지역에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 미국의 역내 리더십 유지를 위해 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들과 함께 "보다 연결되고, 번영하고, 안전하고, 회복력 있는 자유롭고 개방된 인도-태평양"을 구축하는 것을 핵심으로 한다. 특히, 올해 발간된『국가안보전략서』에서 바이든 행정부는 지구적 안보환경 도전을 전략경쟁과 초국가적 차원의 위협으로 규정하고, 미국의 비전이 투영된 지역 질서 유지를 위해서는 역내 양자 동맹과 선도적 파트너 국가, ASEAN과 같은 지역 기구, 그리고 EU와 NATO 등 역외 행위자까지 연계하는 "집합적 역량(collective capacity)"의 구축이 필수적이라고 강조했다. 이러한 집합적 역량의 논리는 미 국가안보전략의 관점에서 인도·태평양과 유럽 지역의 연계성이 커지고 있음을 보여주는 것이다.

그 구체적인 전략 중의 하나가 쿼드이며, 이는 바이든 행정부가 추진하는 대외정책의 핵심적 요소들 가운데 하나인 동맹 및 파트너 국가들과의 연합전선 구축의 일환으로 보는 것이 타당하다. 미국이 인도-태평양 전략에서 쿼드를 주도하는 전략적 의도는 당연히 중국의 팽창을 저지하고 봉쇄하는 것이다. 일본은 미국이 주장하는 지역내 동맹국·우방국들의 네트워크 구축에 적극적인데 그 이유는 중국과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 댜오위다오(일본명 센카쿠 열도)에 대해 미·일 안보조약 5조의 적용을 담보해야 할 필요적 때문이다. 호주의 입장에서는 인도·태평양은 아시아 태평양과 달리 자국이 한복판에 자리잡는 매력적인 개념으로 중국의 전방위적 압박과 경제 보복에 대항하는 유력한 다국적 정책기제가 아닐 수 없다. 인도는 중국과 히말라야 일대에서 국경분쟁을 겪고 있지만, 제2의 교역대상국인 중국과의 경제적 실리를 중요시하기 때문에 다른 국가에 비해 쿼드에 소극적이다.

향후 미국은 쿼드를 활용한 다자협의제 구성에 한국의 참여 및 역할을 요구할 것으로 예상된다. 쿼드의 활용은 '쿼드 플러스 (쿼드 4국 +), 즉 쿼드 참여국들 전부 혹은 일부에 다른 국가들이 참여하여 만들어진 (소)다자 협의체의 형태로 구체화 될 것으로 보인다. 인도-태평양 지역의 발전과 번영을 위한 쿼드 플러스에 한국이 참여하는 것은 한미 간 신뢰 증진뿐 아니라 한국의 역내 영향력 증대 및 국제적 위상 제고에도 긍정적으로 작용할 것이다. 따라서 한국의 역량과 전략적 이익에 부합하는 백신 공급, 신기술, 기후변화, 인프라, 해양 안보, 사이버 안보 등 비전통 안보 분야 쿼드 플러스에 참여하고 적극적인 역할을 수행함으로써 한국의 실리를 추구하고 글로벌 선도국가로서의 위상을 제고하는 것이 필요하다.

참고문헌

국방대학교 안보문제연구소, 『한미동맹 60주년(발전적 미래동맹의 위한 과제)』(서울; 국방대학교 안보문제연구소, 2014).

국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』(서울: 군사편찬연구소, 2013).

국방부,『국방백서 2018』(국방부, 2018.12)

김동조, 『회고록: 냉전시대의 우리외교』(문화일보, 2000).

김명섭, “한미동맹와 이승만에 대한 인정과 부정이 복합전선: 문헌사적 성찰과 새로운 동맹의 모색”,사단법인 한미우호협회+국제안보교류협회 세미나 자료집, 『복합적 글로벌 위기속 한미동맹 70년의 회고와 미래 발전 전망』(2022).

김재관, “미국과 중국의 ‘인도-태평양 전략’과 패권 경쟁”, 『동북아 연구』 제33권 2호 (2018).

민정훈, “바이든 행정부의 인도-태평양 전략과 한국에의 함의” IFAN FOCUS, 2022. 2. 23.

박남수, “한국군 전작권 전환 이후 연합 및 상부지휘구조 발전 방향” 『한국국가전략』 통권 제17호, 2021.

박영준, 「한미일 3각 안보협력체제 형성의 기원 : 냉전기 북한의 무력도발과 한국 안보외교를 중심으로, 1967-68 」『한국정치외교사논총』제42집 2호 (한국정치외교사학회, 2021년 2월).

박영준, 「21세기 미일동맹의 변환과 일본 방위체제 변화」『국가전략』제13권2호 (세종연구소, 2007).

박영준, 「아베 정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 해석」, 『아세아연구』제58권 4호 (고려대학교 아세아연구소, 2015 겨울).

박영준, 「일본 아베 정부의 미일동맹 정책과 지구본 외교: 국제협조주의와 전략적 자율성의 사이」『국방연구』제61권 3호 (국방대학교 안보문제연구소, 2018.9).

박지영, 「미중 패권경쟁과 기술 디커플링」, 『Issue Brief』, 2021-12 (아산정책연구원, 2021.4.21.).

박휘락, “북핵 위협 상황 하에서의 전시작전통제권 전환 분석: 동맹활용과 자주의 딜레마, 그리고 오해”, 『전략연구』 제24권 3호 (2017).

빅터 D. 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』(문학과 지성사, 2004).

사마천, 김원중 역, 『사기 열전 1』(민음사, 2010).

손경호 외, “안보정세 변화에 따른 한미동맹의 재정립”, 국방대학교안보문제연구소, 『국방정책 및 군사전략』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2019).

신욱희, 「‘한국조항’의 문제」, 『한미일 삼각안보체제』(사회평론아카데미, 2020).

안준형, “유엔군사령부의 미래기능과 역할에 관한 연구”, 국방대학교안보문제연구소, 『외교·안보와 북한』(논산: 국방대학교안보문제연구소, 2020).

오공단, 『오공단: 미국 정책연구원의 삶과 체험』(이조, 2022).

윤지원, “한반도 평화와 안보 지킴이 한미연합사와 전작권 전환”, 『국방과 기술』 제478호(한국방위산업진흥회, 2018).

이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』(한울, 2009).

이상현·김태성, “바람직한 전시작전통제권 전환방향: 찬·반 주요쟁점 재해석을 중심으로.” 『한국동북아논총』 제85호(2017).

장광현, 『다시 유엔사를 논하다』 (굿프렌드정우,2020).

장용석, “한반도 평화체제와 평화협정-개념, 쟁점, 추진방향-” 『통일문제연구』 통권 제53호(2010).

장재규·길병옥, “전작권 전환과 한미 연합지휘구조 연구”, 『국방연구』 65-1 (한국방위산업진흥회, 2018).

전재성, 「동맹이론과 한국의 동맹정책」『국방연구』제47권 제2호(2004년 12월).

정경영, “전시작전통제권 전환과 한미군사동맹의 발전방향”, 국방대학교 안보문제연구소, 『한미동맹 60주년(발전적 미래동맹의 위한 과제)』(서울; 국방대학교 안보문제연구소, 2014).

정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔사의 위상과 역할” 『세종정책연구』 제6권 제2호, 2010.

정형희, “체계이론을 적용한 한미연합방위체계 구조변화에 관한 연구: 가치변화, 군사적 목표, 동맹능력과 권한 간 상관관계를 중심으로” 광운대학교 박사학위 논문, 2020.

조성렬, 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』(서울: 푸른나무, 2007).

조은일, 「일본의 인도-태평양 구상:지정학에서 지경학으로」 (2019년도 현대중국학회+현대일본학회 춘계학술회의 발표자료, 2019.5.31.).

존 볼턴, 『그 일이 일어난 방: 존 볼턴의 백악관 회고록』(시사저널, 2020).

최용환, “한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환”, INSS연구보고서 2021-19, 2021년 12월.

한표욱, 『이승만과 한미외교』 (중앙일보사, 1996).

허욱, 테렌스 로릭 지음, 이대희 옮김, 『한미동맹의 진화』 (2019).

황원탁, 『정전협정의 대체 이후 한국방위체제에 관한 연구: 동맹결속이론을 중심으로』, 박사학위논문, 단국대학교, 2006.

Aichi, Kiichi, "Japan's Legacy and Destiny of Change", *Foreign Affairs*, vol.48, no.1 (October 1969).

Australian Government Department of Defence, *Defence Strategic Update 2020* (Commonwealth of Australia, 2020).

Blackwill, Robert D. and Paul Dibb, eds., America's Asian Alliances (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2000).

Cha, Victor D., "Powerplay: Origins of the U.S.Alliance System in Asia", *International Security*, vol.34, no.3 (Winter 2009/10).

CSIS Commission on the Korea Peninsula, "Recommendation for the U.S.-Korea Alliance", CSIS (2021.3).

Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (Department of Defense, June 1, 2019).

Friedman, Hal M., *Governing the American Lake: The U.S. Defense and Administration of the Pacific, 1945-1947* (East Lansing: Michigan State University Press, 2007).

Friedman, Thomas L., "Is there a war between China and the U.S.?", NYT International Edition (2021.4.29).

Gaddis, John Lewis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin Books, 2005).

Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics* (Cambridge;Cambridge University Press, 1981).

Heginbotham, Eric and Richard Samuels, "Japan's Dual Hedge", *Foreign Affairs*, 81-5 (2002).

Hurley, John, Morris, Scott and Portelance, Gailyn, "Examining the Debt Implication of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective", Center for Global Development Policy Paper 121, March 2018.

Jervis, Robert, "The Impact of the Korean War on the Cold War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.24, No.4 (December 1980).

Jordan, David·Kiras, James D.·Lonsdale, David J.·Speller, Ian·Tuck, Chirsopher·Walton, C. Dale, *Understanding Modern Warfare*, 2nd edition (Cambridge University Press, 2016).

Jussi J. Hanhimaki, *The United Nations: A Very Short Introduction,* Second Edition (Oxford: Oxford University Press, 2015).

Manning, Robert and James Przystup, "Asia's Transition Diplomacy: Hedging against Future Shock", *Survival* 41-3 (1999).

Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics* (2001);존 미어셰이머, 이춘근 역,『강대국 국제정치의 비극』(자유기업원,2004).

Millet, Allan R.& Peter Maslowski, *For the Common Defense:A Military History of the United States of America* (New York:The Free Press, 1994).

President, Joseph R.Biden Jr., *Interim National Security Strategic Guidance* (The White House, 2021.3).

The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (June 1, 2019).

The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (December 2017).

Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

Waltz, Kenneth, *The Theory of International Politics*, 1979.

Wells, Samuel F., Fearing the Worst: *How Korea Transformed the Cold War*, (Columbia University Press, 2020).: 사무엘 웰스 지음, 박행웅 옮김,『한국전쟁과 냉전의 시대』(한울아카데미, 2020).

中華人民共和國國務院新聞辦公室,『2015中國的軍事戰略』(北京: 人民出版社, 2015).

大沼保昭 藤田久一 편,『國際條約集』, (有斐閣, 2003).

李鐘元,『東アジア冷戰と韓米日關係』(東京大學出版會,1996).

外務省『外交靑書:2020』,(外務省, 2020).

海原治,『日本防衛體制の內幕』(時事通信社, 1977).

坂元一哉,『日米同盟の絆:安保條約と相互性の模索』(有斐閣、2000).

佐道明廣,『自衛隊史:防衛政策の70年』(ちくま新書, 2015).

田中明彦,『安全保障:戰後50年の模索』(讀賣新聞社、1997).

船橋洋一編『同盟の比較硏究』(日本評論社, 2001).

吉田茂,「日本外交の步んできた道」『回想10年』(新潮社、1957);北岡伸一『戰後日本外交論集』(中央公論社、1995).

防衛省,『防衛白書:2020』.

RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

ISSN 2586-5323