

진영화 시대 다자협력의 재구성
이숙연(국방대학교 부교수)

한국 국방의 과제
조남훈(전 한국국방연구원 책임연구위원)

한국 국방의 과제



조남훈(전 한국국방연구원 책임연구위원)

- 미래 안보환경에서 나타날 새로운 국방 이슈의 해결을 위하여 적시적인 국방정책 추진이 필요함
- 미래 국방정책의 중장기 방향은 한미동맹 강화, 군사전략 발전 및 전력 강화, 국방개혁 지속 추진, 병역자원 감소 대비 국방정책 수립, 전략주도적 국방예산 편성, 병영문화 발전 및 장병복지 제고 등임
- 이를 위해 단기 추진이 시급한 핵심 과제는 3축 체계 고도화, 3군 부대 개편 지속 추진, 병역자원 감소 대비 국방정책 추진, 철책선 경계작전개념 전환, 국민의 군대로서 군의 인식 대전환 등임

1. 미래 안보환경 변화

우리 군은 약 50만 명에 달하는 병력과 우수한 무기체계를 바탕으로 국가 안보를 성공적으로 지켜왔다. 하지만, 이런 역할이 미래에도 원활히 수행될 수 있을지 의문이다. 급격한 안보환경 변화 때문이다. 군은 이런 변화를 극복하기 위해서 지금부터라도 혁신적이면서도 효과적인 국방정책을 빠르게 추진할 필요가 있다.

미래 우리의 안전보장을 위협하는 네 가지 요소가

존재한다. 첫째, 위협과 위험의 변화이다. 특히, 우리의 핵심 위협인 북한의 군사력이 급격히 변하고 있다. 북한은 '적대적 2국가론'에 바탕을 둔 국가정책 변화와 핵무기 고도화 등을 바탕으로 미래 우리 국방에 대한 위협을 배가시키는 요인이 되고 있다. 또 다른 잠재적 위협도 나날이 확대되고 있다. 특히, 미·중 전략경쟁의 와중에서 중국의 군사력이 빠르게 증강하고 있는데, 중국의 인접국이자 주한미군이 주둔하는 우리나라도 상당한 위협에 노출된 실정이다. 더불어, 대만해협 위기 고조의 여파가 한반도까지 확대될 가능성도 커지고

있다. 한편, 국제외교관계 재편에 따라 러시아의 한반도 분쟁 연루 가능성이 커지고 있다. 자동군사개입조항 복원과 군사교류 확대 등을 통한 북한과 러시아 간의 군사협력 강화가 미래 러시아 위협의 현실화 가능성을 높이고 있다. 마지막으로 전염병, 기후 위기, 재난, 테러, 해적, 난민, 국제인신매매 및 마약 거래 등의 비군사적·초국가적 위협이 앞으로도 계속될 전망이다. 특히, 사이버 위협, 선전·선동 및 가짜뉴스 전파와 국제공급망 훼손 등의 대경제안보 위협 요소 등이 미래의 핵심 위협 요소로 부상할 전망이다.

두 번째 위협 요소는 병역자원의 감소이다. 병역의무 적령기에 속하는 20세 남자 인구가 2020년 33.4만 명에서 2046년 12.6만 명으로 감소할 전망이다. 2046년에서 2020년까지의 기간에 20세 남자 인구의 약 62%가 축소되는 것이다. 그 결과, 현 수준의 병력을 미래에도 유지하는 일이 매우 어렵게 될 것이다. 2020년 한국군의 실제 총병력은 약 50만 명인데, 이는 통계청이 추산한 20세 남자 인력 33.4만 명에 1.5년의 복무기간을 곱하고 여기에 장교·부사관·여군 숫자를 더한 후 징병검사에서 현역 부적합 판정을 받은 인력을 차감한 숫자와 유사하다. 그런데, 이런 추정 방식을 적용하면 2046년 한국군 총병력 수는 약 30만 명에 불과하리라고 추정된다. 따라서, 적절한 대책 추진이 시급하다. 최적의 방법은 출산율 증대일 것이나, 당장 이를 추진할지라도 그 성과는 2045년 이후나 가시화될 수 있다. 2044년까지의 20세 남자 인구수는 과거 출산율 통해 이미 정해져 있기 때문이다. 따라서, 출산율 증대 이외의 다른 대책 추진이 시급한 실정이다.

세 번째 위협 요소는 인공지능(AI)과 무인체계를 주로 하는 제4차 산업기술의 급격한 진보에 따른 현존 기술의 진부화 위협이다. 미래에는 효과성, 생존성 및 경제성 등이 뛰어난 무기체계가 필요할 것인데, 이는 모자라는 병역자원을 대체하는 수단이 될 수 있다. 따라서, 관련 기술을 획득하거나 군 무기체계에 접목하려는 노력이 필요하다. 특히, 관련 기술획득을 위한 군의 관심 확대와 절차·제도 개선 노력이 요구된다. 대량자료(big data)를 요구하는 AI 기술 특성상 민간 주도가 필요한데, 군은 네트워크 관련 기술과 빅데이터 생성 기반체계 기술 등의 분야에서 민간과 협력하거나 기술도입(spin-on)을 추진해야 한다.

마지막 위협 요소는 전쟁 수행환경·개념·방식의 변화이다. 미래에는 위협 형태가 변화하고, 전장 영역이

확대되며, 무기체계도 크게 바뀔 것이다. 그런데, 이를 대처하기 위해서는 전장에서의 작전 개념과 전쟁 수행방식 등을 바꿔야 한다. 무기체계 자동화, 무인화, 인공지능화 및 네트워크화 등이 미래 군 구조, 전력 운영 및 획득체계 등에 큰 영향을 줄 것인데, 이를 반영한 새로운 작전 개념과 전쟁 수행방식의 변화가 요구된다.

2. 주요 국방정책 이슈

이런 미래 안보환경 변화에 대응하기 위해서 적절한 국방정책 선정과 추진이 필요하다. 이를 위한 중점 고려 요소는 무엇일까? 네 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 작전 수행방식에 있어서 평면적 전투를 지양하고 다차원 공간의 다영역작전(multi-domain operation) 수행과 합동성 강화 등을 고려해야 한다. 둘째, 평시 억제력 유지, 유사시 적 중심 무력화를 위한 전략적 타격능력 제고 및 시너지 높은 합동화력운용능력 강화를 고려해야 한다. 셋째, 첨단과학기술에 기반한 병력절감형 군을 만들기 위해서 군 구조 및 의사결정·운영체계 혁신을 고려해야 한다. 넷째, ‘국민의 군대’가 되기 위해서 정당하고 민주적인 부대 운영체제와 명령체제를 확립하고 자군 중심적인 사고·체계·관습 등에 얽매인 의사결정방식을 탈피해야 한다.

이러한 중점 고려 사항에 기반하여 주요 국방 이슈를 아홉 가지로 추릴 수 있다. 첫째, 전작권 전환 등 한·미연합체계의 구조변화를 위한 로드맵 설정과 미·중 전략경쟁 동참 요구 대응 등의 한·미동맹 문제이다. 둘째, 적절한 한반도 군비통제 환경조성 문제이다. 셋째, 국가목표 및 국방목표 달성을 함께 고려한 국방재원투입 수준과 방식의 문제이다. 넷째, 효율적 군 구조, 지휘체계 및 제도 수립 문제이다. 다섯째, 전력 수준 감소를 상쇄하기 위한 기술군화 문제이다. 여섯째, 병력자원 증대를 위한 병역제도와 예비군 제도 개선 및 여군 활용 등의 문제이다. 일곱째, 강군 육성 및 대비태세 유지와 조화를 이루면서도 신세대 장병 능력의 극대화를 위한 군 문화 조성 문제이다. 여덟째, 국방과학기술 발전 수준과 분야별 우선순위 설정의 문제이다. 아홉째, 국방 운영의 효율성 증대와 투명성 제고를 조화롭게 성취할 수 있는 획득·군수제도 개선 문제이다. 아래에서는 이런 국방 문제와

관련하여 국방정책의 핵심 추진 방향을 여섯 가지로 정리해보았다.

3. 국방정책 추진 방향

첫째, 미래 우리 국방정책은 한미동맹 강화의 방향으로 나아가야 한다. 문제는 미·중 전략경쟁환경인데, 우리는 사전에 천명한 원칙과 명분에 따른 대응을 원칙으로 삼는다. 즉, 자유항행, 자유민주주의 및 국가 정체성 수호 등, 가치 중심의 안보 원칙을 사전에 세우고, ‘국가안보전략서’ 등을 통해서 이를 공표한 후 분쟁 시에 적용함으로써 불분명한 정책 혼선을 피한다. 원칙 적용에도 불구하고 해결하기 힘든 문제에 대해서는 강대국 경쟁 환경에서 국익을 최대한 확보한다는 기조하에서 상황에 적합하게 대응한다. 나아가, 미래 환경변화를 반영해서 한·미 간 적정 역할분담 방안을 모색한다. 주한미군의 전략적 유연성 확대를 억제하면서 한국의 지역분쟁 연루 가능성을 최소화하는 대신에 역외 평화활동 증진 및 미국의 함정건조능력 복원 지원 등 미국의 여타 요구에 적극적으로 호응한다. 전작권 전환은 한·미 연합방위 강화 문제와의 연관성을 고려하여 국가이익에 부합하는 방향으로 추진한다. 한·미 양국의 전통적인 신뢰와 결속력을 바탕으로 전작권 전환 이후에도 전략 자산과 군사적 능력을 상호보완적으로 활용할 수 있는 연합체계를 구축한다. 한편, 전작권 전환에 대비한 상부지휘구조 개편을 모색할 필요가 있다. 합동성 강화와 다영역작전 수행이 중시되는 미래 작전 수행환경을 고려하고, 합참의장의 한·미연합사령관 겸임 상황에서 발생할 수 있는 업무 과중도를 검토하며, 평시와 전시 작전 수행의 원활성과 효율적 연계성 등을 보장하는 방안을 마련할 필요가 있다. 한편, 전작권 전환 이후의 협력적 작전기획이 필요한데, 합참 또는 주한미군사령부가 단독으로 작성하던 ‘NEO 기본계획’과 ‘안정화작전계획’ 등을 전작권 전환 이후에 협력적으로 작성·발전시킨다. 또한, 한·미 양국은 제3국 개입에 따라 연합전력 운용이 제한되는 상황을 상정한 ‘우발계획’ 등을 공동으로 작성하여 전구 작계에 반영할 필요가 있다.

둘째, 북핵에 비중을 둔 군사전략·작전 발전을 추진해야 한다. 재래식 전쟁만이 아니라 핵전쟁이

발발하지 않도록, 그리고, 재래식 전쟁이 핵전쟁으로 확전되지 않도록 강제할 수 있는 군사전략의 수립이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 우리의 북핵 억제 의지·능력을 북한에 분명하게 전달할 수 있는 수단을 마련해야 한다. 한편, 확대되는 제3국 위협에 대응하는 군사전략도 발전시켜야 한다. 특히, 대만해협 위기의 한반도 확산 가능성과 주변국의 한반도 개입 가능성 등을 고려한 군사전략 수립이 필요하다. ‘전영역 통합작전’을 기본 개념으로 삼아 합동성 강화를 추진하면서도 무형전력 강화 및 훈련체계 등의 개선에 힘써야 한다. 장병 정신전력교육은 무형 전투력 확보의 핵심인데, 강화된 평시 훈련을 통해서 이를 확보한다. 그리고, 변화된 교육·훈련 환경에 대처하기 위해서 실전적 부대훈련을 강화한다. 이를 위해서 첨단과학기술을 활용한 과학화 교육·훈련 여건을 마련하고, 육해공군 통합훈련을 확대함으로써 합동성을 강화하도록 한다.

셋째, 중단 없는 국방개혁을 추진한다. 특히, 군의 작전수행체계와 관련된 조직을 계속하여 개편한다. 또한, AI 분야 기술을 국방 분야에 접목하고 관련 군사전략 개념을 발전시킨다. 무인 무기체계 도입을 확대하고, 유·무인 복합운영체계에 적합한 병력구조 및 군 운용방안 등을 마련한다. 덧붙여, 공세적 전력 운용을 통한 전장 주도권 확보를 위해서 전장 합동성과 유연성 제고가 가능한 ‘전략군’ 군종의 신설을 검토한다. 마지막으로, 탄소배출 절감형 무기체계 획득 및 병영 운영방식 정립 등을 추진한다.

넷째, 안보환경과 인구구성 등의 변화에 적합한 체계·제도를 도입한다. 특히, 군 구조, 병력충원 방식 및 병역제도 등을 검토하여 장기적으로 원활한 병력 공급이 가능하게 만든다. 한편, 효율적인 군인력 운영방식을 검토하고 예비군을 정예화하는 방안을 마련한다.

다섯째, 전략 주도적(strategy-driven)인 국방예산 편성을 추진한다. 즉, 국가예산제약하에서 전략과 예산을 연계시키면서도 군사력 건설·유지 효과 극대화가 가능한 정책을 추진한다. 국제적인 국방예산 확대 환경하에서는 특히 이러한 노력이 필요하다. 이를 위해서 국방예산의 우선순위 선정·조정 등을 해야 하는데, 군별 요구에 따른 기계적인 예산편성이 아니라 국방전략, 능력평가, 기능별·임무별 예산 효과 등을 종합적으로 고려하여 국방예산을 편성한다. 핵·WMD

위협 대응 전력, 감시정찰·지휘·통제 기반전력, 연합방위 주도 핵심 군사 능력 및 군 구조 개편 전력 등에 중점적으로 예산을 투입한다.

여섯째, 군 병영문화 혁신 및 장병복지 제고가 필요하다. 병영문화 혁신을 위해서는 군 기강, 복무 의지 및 임무 수행 등, 군 고유의 체계·질서와 안전한 복무, 인권, 복지 수준 및 군·사회 상호소통 등, 사회적 요구 사이에서 적절한 균형이 필요하다. 예를 들면, 일과 후 장병 개개인의 자율·책임 범위를 확대하면서도 군 기강이 유지될 수 있도록 현대적 의미의 군 기강 개념을 정립하고 군기 사고·문란행위의 기준·범주 규정·예방·처리 방안 등을 재정비할 필요가 있다. 마지막으로, 비군사적·초국가적 위협에 대비하여 군 역할 확대 및 관련 국방목표 재정립 등을 고려해야 하는데, 대규모 전염병 발생 시에 민간 의료 인력·시설과 군 인력·시설의 교차 활용 방안 등을 예로 들 수 있다. 마지막으로 군은 대규모 재난재해대응능력을 발전시키고 관련 군수지원체계를 구축한다.

4. 국방정책 핵심 과제

먼저 추진되어야 할 다섯 가지 핵심 과제가 있다. 첫째, 3축 체계의 고도화이다. 이를 위해서, 핵·WMD 대응체계개념을 확장(extended 3K)하도록 한다. 킬웹 개념 발전, 발사 원편 개념 도입 및 방호작전 강화 등을 통해서 이를 구체화할 필요가 있다. 또한, 효과적인 타격 수단 확보가 필요한데, 군집 드론을 이용한 동시 공격(Salvo) 등을 고려함으로써 보복 수단을 다양화한다. 마지막으로, 수준 높은 감시정찰체계가 필요한데, 저고도 정찰위성 및 한국형 위성항법체계 등의 조기 획득을 추진한다. 또한, 해양·해상기반 3축 체계 구축이 필요한데, 해상기반 중(重)탄두미사일과 수중기반 잠수함 등을 활용한 해양기반 킬체인을 구축하고, SM-3 및 SM-6 등을 중심으로 한 해상기반 KAMD의 조속한 획득을 추진한다.

둘째, 제4차 산업발전과 AI 기술 진보를 반영한 부대 개편을 추진한다. 최근, 러시아-우크라이나 전장의 드론 활용에서 보듯이 무인 무기체계의 활용이 확대되고 있는데, 3군은 무인 무기체계 전력화를 기반으로 한 유·무인 복합부대구조로의 전환을 서두를 필요가 있다. 이때, 빠른 의사결정 지원을 위해서 각 군 지휘구조의

간결화·단순화를 추진한다. 육군은 독립전투와 상황에 따라 신속하게 변신 가능한 모듈형·레고형 부대 전환을 통해서 효율적이고 융통성 있는 작전을 수행한다. 한편, 인구 축소 및 기술발전 환경 등을 바탕으로 한국 전장에 적합한 부대구조가 여단인지 아니면 사단인지를 결정할 필요가 있다. 해공군도 효율적 전력 운용을 위해서 부대 통폐합을 포함한 부대구조 개편을 추진한다.

셋째, 병역자원 감소에 대비한 병역제도 개편이 필요하다. 중장기적으로 징집제 효율화 방안과 모병제 도입 여부에 대한 검토가 필요하다. 단기적으로 ‘기술군화’를 적극적으로 추진한다. 출산율 저하에 따른 인구감소로 한국군의 적정 규모 유지가 어려운데, 이는 병력 대 장비 비율이 높은 구조일수록 더욱 심각하다. 이를 극복하기 위해서 감소하는 병력을 첨단무기체계로 대체해야 하는데, 특히, 육군의 기술군화가 필요하다. 덧붙여, 3군 임무를 종합적으로 고려한 합리적인 병력 규모 감축 방안을 검토한다. 한편, 총체적 국방인력개념에 기반한 국방인력구조를 구축할 필요가 있다. 핵심 방안은 여성과 민간인력 등의 활용도를 높이는 것이다. 또한, 부사관의 역할 확대를 추진하는 것이다. 이를 위해서 군 간부 병력, 특히 초급장교 및 부사관 등의 보수 확대가 필요하다. 장병 대비 간부의 상대적 보수 수준 저하로 육군 초급장교 및 부사관 지원율이 저하하고 진출률은 상승하는 추세를 억제하기 위해서 간부 보수 확대가 추진되어야 한다. 마지막으로, 상비군 감축을 보완하기 위해서 예비군 정예화 방안이 적극적으로 추진되어야 한다.

넷째, DMZ 경계작전개념 변화를 통한 전방부대 훈련 기회 확대가 필요하다. 휴전선 239km에 대한 완벽한 경계작전 수행은 사실상 무리이다. 현재, 우리 군 경계작전은 육군 11개 사단을 투입한 DMZ 철책경계와 감시장비 모니터링 등에 기반을 두고 있는데, 병력이 축소되면 장병의 일인당 투입 인시(man-hour)가 늘어나 부담이 가중될 것이 뻔하다. 그 결과, 대비태세유지에 필수적인 교육훈련이 줄어들 수밖에 없다. 밤낮이 뒤바뀐 채 ‘선형경계작전’에 투입되느라 ‘전시대비작전훈련’이 부족하여서 육군의 전시방어작전 수행이 어려울 수 있으므로 새로운 경계작전개념을 도입할 필요가 있다. 철책을 1차 저지선으로, 철책 이남 특정 경계선을 2차 저지선으로 정하고 침투저지작전과 대간첩작전을 철책과 저지선 사이에서 수행하는

‘지역방어’ 개념 도입이 필요한 것이다.

마지막으로, 정당한 임무 수행을 위한 원칙과 관행을 정립해야 한다. 군은 상당한 병력을 투입하여 계엄작전이나 민사작전 등을 수행하는데, 이런 작전은 국민을 상대로 하는 작전이니만큼 원칙적이고 정당하면서도 합법적이고 원활한 작전이 가능한 여건을 조성해야 한다. 관련 임무 수행을 위한 원칙·관행을 정립하고 자유민주주의 이념에 기반한 임무 수행방식을 적용하며, 군 교육체계를 개편하여 이를 교육하도록 한다. 자유민주주의 원칙에 충실하면서도 독립적인 임무형 지휘관 양성을 위해서 사관학교를 비롯한 각급 학교에서의 철학·역사·인문교육 확대가 필요하다.

조남훈은 서울대학교 경제학과를 졸업(1986년)하고, 이후 미 브라운대학교 및 국민대학교 등에서 경제학 석사(1987년) 및 박사(2006년) 학위를 취득하였다. 약 35년 동안 한국국방연구원에서 국제안보정세, 북한 군사, 무기체계획득 및 방위산업 등의 분야를 연구하였다. 2010~2014년에는 국방부 장관정책보좌관의 임무를 맡아 국방정책결정 현장에 참여한 바 있다. 국방정책 및 북한 군사·경제 분야에서 다수의 논문, 보고서 및 단행본 등을 발표 및 저술하였다. (chonh437@gmail.com)



국방대학교
국가안전보장문제연구소

본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해로서, 국방부 및 국방대학교 국가안전보장문제연구소의 공식입장과 다를 수 있습니다. 본지에 실린 내용은 국가안전보장문제연구소 홈페이지에서 무료로 다운로드 받으실 수 있습니다.