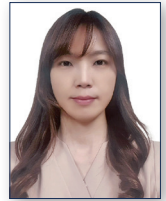


진영화 시대 다자협력의 재구성  
이숙연(국방대학교 부교수)

한국 국방의 과제  
조남훈(전 한국국방연구원 책임연구위원)

## 진영화 시대 다자협력의 재구성



이숙연(국방대학교 부교수)

- 진영화로 다자협력 체제는 교착되었으나, 상호의존적 위기 속에서 다자협력은 여전히 불가피함
- 국가 중심 단일 위계에서 다층 행위자의 수평적 네트워크로 전환하는 네트워크형 다자주의가 대안이 될 수 있음
- 중견국 특히 한국이 진영을 초월한 이슈 기반 협력을 매개하며 네트워크형 다자주의를 실현해야 함

### 1. 진영화 시대의 다자협력 : 위기 속 불가피성

2025년 10월 경주에서 개최된 APEC 정상회의는 세계 GDP 60%, 교역량 47%를 차지하는 21개국이 한자리에 모였다. 그러나 그 성과보다 '점점 깊게 분열되는 세계에서 다자협력은 어떻게 작동할 수 있는가'라는 근본적인 질문이 제기된다.

다자협력의 위기는 숫자로 드러난다. 2024년 Multilateralism Index에 따르면 지난 10년간

(2013~2023) 다자 체제의 실효성은 다섯 개 영역 모두에서 하락했으며, 평화안보 분야의 하락이 가장 심각했다. 무력 분쟁은 2013년 39건에서 2022년 55건으로 증가했다. UN 안보리는 2024년 한 해에만 8회의 거부권이 행사되어 1986년 이후 최고치를 기록했다. WTO 분쟁해결기구는 2019년부터 마비 상태다. 그러나 기후변화, 팬데믹, AI 같은 초국경 문제는 오히려 심화되고 있다. 다자협력은 가장 어려운 동시에 가장 필요한 순간을 맞이했다.



이러한 위기는 하루아침에 온 것이 아니다. 1991년 소련 붕괴 이후 규칙 기반 질서가 확립되는 듯했으나, 2008년 금융위기 이후 서구 중심 질서가 흔들리고 중국이 부상하면서 BRICS, AIIB 같은 대안 구조가 등장했다. 2010년대 미중 전략 경쟁이 본격화되었고, 2020년대 팬데믹과 우크라이나 전쟁으로 진영화는 더욱 심화되었다. 2024년 러시아는 거부권으로 북한 제재위원회 전문가 패널 임기 연장을 차단하여 안보리의 자기 모니터링 기능마저 마비시켰다. 진영화로 인한 단절과 상호의존에 따른 연결이라는 모순된 힘이 동시에 작동하면서, 전통적 다자 체제는 구조적 한계에 직면했다.

이러한 구조적 변화가 다자협력에 심각한 도전을 제기하는 것은 분명하다. 그러나 역설적으로 다자협력의 필요성은 더욱 커진다. 첫째, 초국경 문제는 일방적 행동으로 해결 자체가 불가능하다. 기후변화가 대표적이다. 2024년 EU는 탄소국경조정제도(CBAM)를 본격 시행했지만, 글로벌 사우스는 이를 “녹색 보호무역”이라 비난했다. EU가 아무리 배출을 줄여도 개도국이 반발하며 배출을 늘리면 지구 전체 배출량은 줄지 않기 때문에, 일방적 규제 강화는 오히려 공동 목표 달성을 더 어렵게 만든다. 이러한 딜레마는 COP29(2024.11)에서 그대로 드러났다. “손실과 피해” 기금을 둘러싸고 누가 내고 누가 받을 것인가를 놓고 선진국과 개도국이 충돌했다. 선진국은 2035년까지 연간 3,000억 달러를 제공하기로 합의했지만 개도국 요구인 1조 3,000억 달러에는 크게 못 미쳤다. 협상이 더욱 복잡했던 이유는 중국이 개도국 지위를 유지하면서도 세계 2위 경제대국이자 1위 배출국이라는 점 때문이었다. 선진국은 중국이 공여국이 되어야 한다고 주장했지만 중국은 거부했다. 그러나 중요한 것은 합의가 불완전하더라도 협상 자체는 계속되고 있다는 점이다. 3,000억 달러 합의는 불충분하지만, 다자 협상이 없었다면 이마저도 불가능했다. 책임과 부담을 어떻게 나눌 것인가라는 문제는 다자 협상만이 논의할 수 있는 유일한 공간이다. 팬데믹 대비도 같은 구조다. COVID-19로 700만 명이상이 사망했지만, mRNA 기술을 보유한 모더나와 화이자는 개도국 기술 이전을 거부했다. 선진국의 백신 독점은 개도국에서 변이 확산을 초래했고, 오미크론 변이는 결국 선진국도 다시 위협했다. 일방적 백신 확보가 집단 안전을 보장하지 못한다는 것이 입증된

것이다. 그러나 역설적이게도 이러한 실패 속에서 협력의 필요성은 더욱 분명해졌다. 2020년 만들어진 COVAX는 195개국이 참여하여 20억 도즈 가까이 배분했고, 다자협력 없이는 공동 생존이 불가능하다는 것을 COVID-19가 증명했다.

둘째, 역사는 적대 속에서도 생존을 위한 협력이 가능함을 보여준다. 양차 세계대전으로 8천만 명이 사망한 참상 이후 ‘전쟁의 참화로부터 다음 세대를 구하기 위해’ UN이 창설되었다. 더 주목할 것은 냉전 최악의 적대 속에서도 협력이 존재했다는 점이다. NPT, SALT I, INF, START I 등 핵군축협정이 체결되었고, 남극조약과 우주조약은 냉전 최초의 군비통제였다. 이러한 전통은 2024년에도 이어졌다. 11월 페루 리마에서 열린 APEC 정상회의에서 미국과 중국은 AI를 핵무기 통제 의사결정에서 배제하는 데 합의했다. AI 거버넌스를 둘러싸고 EU는 AI Act로 강력 규제를, 미국은 자율규제를, 중국은 국가통제 모델을 추구하며 접근법이 완전히 달랐지만, 생존을 위협하는 문제 앞에서는 적대 관계에 있는 두 나라도 다자회의체라는 플랫폼을 통해 협력할 수 있었다.

셋째, 다자협력은 도구를 넘어 본질적 가치를 지닌다. 평화의 인프라로서 예측 가능성을 제공하고, 규범의 저장소로서 인권부터 디지털 권리까지 보존·창출한다. 특히 약소국에게는 집단 발언권을 제공한다. 군소도서국연합(AOSIS, 44개국)은 파리협정 목표를 “1.5도로 제한하려는 노력”으로 강화시키고 손실과 피해 기금 창설을 주도했고, 열대우림국가연합(CfRN, 52개국)은 산림 보존에 대한 보상 메커니즘인 레드플러스(REDD+)를 파리협정에 포함시켰다. 다자협력은 완벽하지 않지만, 작은 나라들이 국제 의제를 형성하고 실질적 성과를 만들 수 있는 유일한 공간이다.

## 2. 다자협력의 포용성 확대 : 네트워크형 다자주의

다자협력의 필요성에도 불구하고 현 다자 질서는 두 가지 한계에 직면했다. 첫째, 대표성의 문제다. 글로벌 사우스는 더 이상 주변부가 아니다. UN 193개국 중 134개국이 G77에 속하고 세계 인구 85%를 차지하며, 경제력도 급성장했다. 2000년 선진국이 PPP 기준

세계 GDP의 80%를 차지했지만 2024년에는 58%로 감소하고 개도국은 42%로 증가했다. 그러나 IMF 투표권은 글로벌 노스가 글로벌 사우스 대비 1인당 9배이고, 아프리카 54개국의 투표권은 6.5%에 불과한 반면 미국은 인구 4.25%로 17.4%의 투표권을 갖는다. UN 안보리 상임이사국 5개 중 글로벌 사우스는 중국뿐이다. 둘째, 실행력의 문제다. 강대국 거부권으로 안보리는 무력화되고, 국가 간 이해관계 충돌로 협상은 교착된다. 단일 위계 구조의 한계다.

이러한 맥락에서 UN 사무총장 안토니우 구테레스는 2021년 보고서 “Our Common Agenda”에서 “네트워크형 다자주의(Networked Multilateralism)”를 제안했다. 구테레스는 2018년부터 이 개념을 일관되게 강조해왔는데, 그 핵심은 “국가 중심의 단일 위계 구조”에서 “다층 행위자의 수평적 네트워크”로 전환하는 것이다. 전통적 다자주의에서는 국가만이 유일한 행위자였지만, 네트워크형 다자주의에서는 국가·지역기구·NGO·기업·도시·의회·자선단체가 함께 협력한다. 구테레스는 국가는 여전히 핵심 행위자지만, UN은 다양한 행위자와 긴밀히 협력해야 한다고 강조했다.

왜 네트워크형인가에 대해서도 구테레스의 진단은 명확하다. “단일 기구도, 단일 국가도 오늘날의 문제를 혼자 해결할 수 없다”는 것이다. 기후변화, 불평등, 디지털 협력, 인권, 평화와 안보, 글로벌 거버넌스, 지속가능발전 등 21세기 주요 글로벌 도전은 상호연결되어 있다. 그러나 전통적 다자주의는 국가 간 합의를 기다리는 동안 문제가 악화되고, 거부권 하나로 전체가 막히는 구조적 한계를 보인다. 네트워크형 다자주의는 이러한 교착을 우회한다. 해법을 연결하여 한 채널이 막혀도 다른 채널을 통해 실행이 가능하고, 모든 국가의 합의를 기다리지 않고 의지 있는 행위자들이 먼저 움직일 수 있다.

실제로 네트워크형 다자주의는 이미 작동하고 있다. 기후 분야는 가장 역동적인 사례를 보여준다. 파리협정의 NDC(국가 온실가스 감축 목표) 파트너십은 개도국의 NDC 이행을 지원하기 위해 80개 국가 정부, UN 기구, 세계은행, 지역개발은행, 시민사회, 민간부문이 수평적 네트워크를 구성했다. 각국이 NDC 목표를 설정하면, 파트너십은 재정·기술·역량을 제공하는 최적의 행위자 조합을 연결한다. 국가가 주도하지만, 실행은 다층 행위자의 협력으로 이뤄진다.

개발금융 분야에서는 녹색기후기금(GCF, Green Climate Fund)이 대표적이다. GCF는 2010년 선진국 정부의 기금으로 시작했지만, 프로젝트 실행 과정에서 세계은행·지역개발은행·국가 정부·지방정부·NGO·민간 투자자가 다층 네트워크를 형성한다. GCF는 민간 부문 창구(PSF, Private Sector Facility)를 통해 보조금·대출·보증·지분 투자를 조합하여 민간 자본을 촉진하며, 강화된 직접 접근(EDA, Enhanced Direct Access)으로 개도국의 지역·지방 기구가 국제기구를 거치지 않고 직접 자금을 받을 수 있게 한다. 단일 기구가 모든 것을 제공하는 것이 아니라, 이슈별로 최적 행위자 조합을 구성하는 것이다.

네트워크형 다자주의가 현실적 대안이 되는 이유는 두 차원에서 설명할 수 있다. 먼저, 글로벌 사우스와 약소국에게 세 가지 경로를 제공한다. 첫째, 구조적 개혁 없이 실질적 영향력을 확대할 수 있다. IMF 투표권이나 안보리 확대는 강대국 저항으로 수십 년째 교착 상태지만, 네트워크형 다자주의는 기존 구조를 건드리지 않고도 다양한 행위자와의 연대로 약소국의 목소리를 증폭시킨다. 앞서 언급한 AOSIS나 CfrN이 NGO·과학계·도시와 협력하여 글로벌 의제를 형성한 것이 그 증거다. 둘째, 단일 채널 의존성을 탈피한다. 전통적 다자주의는 한 경로가 막히면 전체가 정체되지만, 네트워크형은 해법을 분산시킨다. GCF의 EDA처럼 개도국은 중앙 승인 없이도 지역 기구를 통해 직접 자금을 받고 프로젝트를 실행할 수 있다. 셋째, 실행의 즉각성이다. IMF 쿼터 개혁은 합의부터 발효까지 6년이 걸렸지만, NDC 파트너십이나 GCF 프로젝트는 합의와 동시에 실행된다.

더 중요하게는, 분열되고 진영화된 현 국제질서에서 네트워크형 다자주의가 전체 다자협력의 교착을 돌파하는 대안이 된다는 점이다. 미중 경쟁과 우크라이나 전쟁 이후 강대국 간 대립이 심화되면서 WTO, 안보리 등 주요 다자기구가 마비됐다. 전통적 다자주의는 모든 국가의 합의를 전제로 하기에, 강대국이 대립하면 전체가 멈춘다. 그러나 네트워크형 다자주의는 진영을 초월한 이슈 기반 협력을 가능하게 한다. 기후변화나 보건 같은 영역에서는 미국과 중국이 정치적으로 대립해도, 도시·기업·NGO 차원에서 협력이 지속될 수 있다. 모든 국가가 모든 이슈에 참여할 필요가 없다. 의지 있는 행위자들이 먼저 움직이고, 성공 사례가 쌓이면 나중에 확산된다. 완벽한 합의를

기다리지 않고도 실질적 진전이 가능하다. 이것이 교착된 다자협력을 다시 작동시키는 방법이다.

물론 한계도 있다. 행위자가 많아질수록 조정 비용이 증가하고, 기업이나 재단의 과도한 개입은 민주적 정당성 문제를 야기한다. 또한 네트워크형 다자주의가 IMF 투표권이나 안보리 구조 같은 핵심 권력 구조를 근본적으로 바꾸지는 못한다. 그러나 구조적 개혁이 불가능한 현 상황에서, 네트워크형 다자주의는 분열된 세계에서 다자협력을 지속시키는 현실적 방법이 될 수 있다. 다자협력의 미래는 단일 위계에서 다층 네트워크로, 배타적 합의에서 포용적 연대로 전환하는 데 달려 있다.

### 3. 다자협력의 재구성 : 네트워크형 다자주의의 실천

네트워크형 다자주의가 대안이 될 수 있다면, 누가 이를 실천할 것인가? 강대국은 기존 위계 구조에서 이익을 얻고 있어 변화를 원하지 않고, 약소국은 자원과 영향력이 제한적이다. 이 틈새에서 부상하는 것이 중견국이다. 중견국은 강대국처럼 질서를 강요할 힘은 없지만, 약소국보다 자원과 영향력을 갖추고 있어 네트워크의 연결고리 역할을 할 수 있다. 더 중요한 것은 중견국이 네트워크형 다자주의를 실천할 유인이 있다는 점이다. 강대국 중심 질서에서는 주변화되지만, 규칙 기반 다자협력이 작동해야 자신의 이익을 보호할 수 있기 때문이다. 또한 중견국은 특정 진영에 완전히 속하지 않아, 진영을 초월한 이슈 기반 협력을 매개할 수 있는 위치에 있다.

2025년은 중견국과 글로벌 사우스 주도의 의제 설정이 가시화되는 해다. 11월 최초로 아프리카 대륙에서 개최되는 G20에서 의장국인 남아프리카공화국은 개발금융 개혁과 기후 정의를 핵심 의제로 제시했다. 앞서 7월 개최된 BRICS에서 의장국 브라질은 글로벌 사우스 협력 강화를 전면에 내세웠다. 또한 한국이 주최한 APEC은 미중 대립 속에서도 21개 경제가 모이는 대화 공간을 유지했다. 이들은 전통적 다자기구가 교착될 때 특정 이슈에서 선제적으로 의제를 제시하며 실용적 성과를 만들어낸다. 이러한 의제 설정력은 네트워크형 다자주의가 작동할 수 있는 정치적 공간을 만든다.

강대국 합의가 없어도 중견국이 먼저 움직이고, 다양한 행위자를 초대하여 협력을 촉진하는 것이다.

한국은 이러한 네트워크형 다자주의의 실천에서 독특한 위치를 점한다. 개도국에서 선진국으로 전환한 경험으로 글로벌 사우스와 연대 가능성을 가지면서도 선진국 협의체에 참여하고, 미국 동맹이자 중국의 경제 파트너로서 진영을 넘어선 협력을 매개할 수 있다. 또한 2025 APEC과 2024 AI Summit이 보여주듯, 한국은 전문성과 자원을 바탕으로 대립하는 국가들이 특정 이슈에서 대화할 수 있는 중립적 플랫폼을 제공할 수 있다. 따라서 한국은 강대국처럼 포괄적 질서를 제시하기보다, 기후금융, 디지털 거버넌스, 개발협력 같은 특정 영역에서 정부·기업·시민사회·국제기구를 연결하는 네트워크 외교에 집중할 수 있다. 예컨대 GCF 유치국으로서 기후 재원과 개도국 프로젝트를 연결하거나, AI 안전에서 기술 기업과 규제 당국의 대화를 촉진하는 것이다. 이는 한국의 역량에 부합하면서도, 네트워크형 다자주의가 작동하는 데 실질적으로 기여하는 방식이다.

물론 중견국 외교에도 한계가 있다. 중견국도 국익에 따라 움직이며 자원의 제약이 있다. 또한 정권 교체에 따라 외교 노선이 흔들릴 수도 있다. 그럼에도 중견국 외교가 중요한 이유는 현실적 대안이기 때문이다. 강대국 합의를 기다리면 아무것도 진전되지 않고, 약소국 단독으로는 힘이 부족한 상황에서, 중견국은 불완전하지만 움직일 수 있고 제한적이지만 성과를 낼 수 있다.

다자협력의 미래는 완벽한 합의를 기다리는 것이 아니라, 불완전하지만 실용적인 연대를 축적하는 데 있다. 네트워크형 다자주의와 중견국 외교는 느리고 제한적이지만, 진영화 시대에 다자협력을 지속시킬 수 있는 현실적 방법이다. 2025년이 보여주듯 의제 설정권은 이동하고 있고, 새로운 행위자들이 부상하고 있다. 문제는 이들이 얼마나 지속 가능한 연대를 구축하고, 실질적 성과를 만들어내느냐다.

**이숙연**은 2021년 서울대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 국방대학교 부교수로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 동남아시아 정치안보, 해양안보 등이다. 최근 저술로는 “남중국해에서의 전략적 위장과 중국의 해양확장”(『국제지역연구』 2025), “통합전구로서의 남중국해와 대만해협”(『21세기정치학회보』 2025) 등이 있다(navy0803@naver.com).

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.

**조남훈**은 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.