

한국 국방전략기획의 패러다임 전환: '문제정의'로부터 다시 시작하기¹⁾

손한별(국방대학교 전략학부 교수), 전경주(한국국방연구원 한반도안보연구실장)

핵심 도입 시 주요 정책적 쟁점과 대응 방안

전봉근 (세종연구소 객원연구위원, 한국핵정책학회 회장)

한국 국방전략기획의 패러다임 전환: '문제정의'로부터 다시 시작하기

손한별(국방대학교 전략학부 교수)
전경주(한국국방연구원 한반도안보연구실장)



- 전략기획은 명확한 비전 설정이나 명시적 계획수립보다는, 복잡하고 불확실한 환경 속에서 올바르게 문제를 정의하고 해석하는 과정이 중요
- 전략에는 정답이 없으며 변화 속에서 지속적으로 질문을 던지고 적합한 답을 찾아내야 함. 한국군은 지금까지 문제를 충분히 이해하기 전에 정답을 빨리 찾으려 하는 '수험생'처럼 주어진 상황에 민감하지 못한 전략을 성급하게 내놓았음
- 국방전략기획은 '문제를 정의하는 능력'에 우선 집중해야 하며, 전작권 전환을 추구하고 전략문서를 새롭게 작성해야 하는 지금이야말로 전략기획의 패러다임 변화를 모색할 시기임

대한민국을 둘러싼 전략환경이 안팎으로 격변하고 있다. 전략환경의 구조적 변화는 전략기획의 발전을 재촉하지만, 우리의 국방전략기획은 과거의 위협 프레임과 작전개념에서 벗어나지 못했다.

그러나 이제 국방전략기획 발전의 계기가 눈앞에 있다. 국방부와 합참은 2026년 각각 국방전략서와 합동군사전략서 발간을 앞두고 있으며, 머지않은 미래에 전작권 전환을 통해 연합방위체제를 주도하고자 한다.

이에 본 고는 기존 국방전략기획에 내재한 여섯 가지

핵심 발전소요를 짚고 그에 대한 해법을 제시함으로써, 국방전략기획의 패러다임 전환을 촉구하고자 한다.

전략기획은 소수만이 관여할 수 있기 때문에, 구체적인 사례를 들어 설명하기 어렵다. 그러나 전략기획은 국방 전반에 광범위한 영향을 끼치는 만큼, 독자들이 쉽게 이해하고 공감할 수 있도록 '수험생 비유'를 들어 설명하고자 한다.

1) 이 글은 육군미래혁신센터가 주최한 세미나(2025.5.13.)에서 논의된 내용 중 일부를 정리 및 보완한 것임

1. “수험생 비유”: 여섯 개의 전략적 함정과 그 해법

불확실성 속 단일 해법 고집

모든 답을 고르라는 문제에 대해 하나의 답만을 고르는 학생처럼, 한국군은 복합적인 안보 상황을 단일한 해법으로만 대응하려 한다.

한국은 복합적 안보 도전에 직면해 있다. 가용병력이 급감하고 군에 대한 사회적 신뢰가 저하되는 한편, 북한은 핵전력 고도화를 넘어 상용무력 발전을 예고하고 있다. 또한 미·중 전략경쟁의 심화는 한국의 전략적 선택지를 압박하고, 러북 협력의 강화는 한반도의 중대한 변수가 되고 있다. 사이버 공간과 우주는 군사적 각축의 장이 되고 있으며, 기후변화와 감염병 등의 비군사 위협도 언제 전략적 위협을 야기할지 모른다.

그럼에도 불구하고 한국군의 전략은 오직 ‘북한’에 대한 ‘억제-대응’에 집중한다. 대부분의 전략문서들은 복합 위협을 고려하지 않고, 복수의 옵션을 제시하지도 않는다. 복합 위협에 모두 적용가능한 만병통치약이나, 모든 상황을 단번에 해결할 수 있는 ‘은탄환(Silver bullet)’은 존재하지 않는다. 다양한 위협에는 다양한 해법이 필요하다는 전략의 기본 원칙이 경시되고 있다.

복합 위협이 제기하는 불확실성을 극복하기 위해서는, 단일 시나리오 기반 전략기획에서 벗어나야 한다. 경직되고 단편적인 전략은 다양한 변수가 작동하는 상황에 취약하다. 전략은 고정된 단일 정답이 아니라, 불확실성 속에서도 목표를 달성할 수 있는 융통성 있는 경로들을 제시해야 한다. 위협의 근원과 양상에 따라 서로 다른 옵션을 개발하고, 이를 지속적으로 검토하고 훈련할 수 있는 다중 시나리오 기반 기획이 필요하다.

기존 작전계획에 고착

시험에서 제시된 문제와 상관 없이 준비한 답을 작성하는 학생처럼, 한국군은 전략환경이 변해도 여전히 기존의 작전계획을 붙잡고 있다.

한국군의 전략기획은 기존 작전계획의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 북한의 위협에 대해 특정한 가정을 전제하고, 이에 따라 단편적 대응을 준비해왔다. 그러나 기존 계획을 고수한다면 지금 나타나고 있는 북한의

전술핵 운용 가능성, 미·중 간의 충돌 위험, 북·러 군사밀착, 동맹인 미국의 전략적 우선순위 변화를 포괄하기 어렵다.

이처럼 작전계획이 전략을 지배하여 ‘꼬리가 몸통을 흔드는’ 문제는 오랜기간 이어온 한미 연합방위체제의 특수성에서 비롯되는 것일 수 있다. 하지만, 상황변화에 적응하지 못하고 전장의 “안개와 마찰”을 고려하지 않는 전략은 무용지물이다. 몰트케(Helmuth von Moltke)의 “모든 계획은 적과 처음 마주하기 전까지만 유효하다(No plan survives first contact with the enemy)”는 격언은 기존 계획을 고집하는 한국군의 전략문화를 꾸짖는다.

따라서 한국군은 우선 과거의 공식과 관성에서 탈피해야 한다. 전략기획은 이전에 했던 의사결정의 반복이나 기존 계획의 연장이 되어서는 안 된다. 전략기획의 출발점은 이미 공식화된 작전개념과 교리를 비판적으로 재검토하고, 새로운 변수와 복합적 상호작용을 고려하는 데 두어야 한다. 과거의 경험과 결정을 참조하되, 그것에 얽매이지 않는 사고가 필요하다.

미국 전략의 무비판적 수용

A형 문제를 받고도 B형을 받은 1등의 답안지 그대로 받아적는 학생처럼, 한국군은 동맹국인 미국의 전략을 무비판적으로 따른다.

한국전 이래, 한국군은 선진 개념, 교리, 구조와 전력을 동맹국인 미국으로부터 수입해왔다. 이는 상호운용성 측면에서 긍정적 효과가 있었다. 다만 ‘효과기반작전’, ‘군사혁신’, ‘다영역작전’, ‘통합억제’ 등 그 의미나 적용 조건에 대한 면밀한 분석보다는 개념과 형식만을 채택하는 경우가 많았다.

하지만 다량의 핵무기를 보유하고, 글로벌 동맹 네트워크와 지구적 투사능력을 갖춘 미국과 한국의 상황이 같을 수 없다. 이 같은 격차를 고려하지 않은 전략 및 전력 기획의 수용은 실행 가능성이 부족한 추상적 개념만을 남긴다. 모범답안을 참고할 수 있지만, 맥락에 대한 고려가 부족한 수용은 전략이 아닌 그럴싸한 구호만을 남길 소지가 크다.

한국은 독자적인 전략을 수립할 수 있어야 한다. 전략 기획은 한국의 국력과 국익에 대한 주도적 판단을 기반으로 설계되어야 한다. 더욱이 현재 미국의 동맹정책 기조 변화를 고려한다면, 자율적인 국방전략을 작성할

필요성은 더욱 커진다. 한국의 전략서는 ‘수입된’ 개념과 교리를 아우르기보다, 동맹과의 협력에서 상호성을 확보하고, 우호적인 역내 환경을 주도적으로 형성하기 위한 우리의 목표와 방법을 개념화해야 한다.

국제공조의 부족

시험이 팀플레이인데 각자 따로 문제를 푸는 학생들 처럼, 한국군은 국제적 협력에 소홀했으며 한미동맹에 천착해왔다.

오늘날 국방전략 또는 군사전략은 자국의 능력만으로 설계할 수 없다. 그럼에도 불구하고, 한국군은 여전히 단독 해법이나 한미동맹을 중심으로 전략을 기획한다. 예컨대 북한위협 대응 시나리오에서 유엔사 회원국의 지원은 후순위로 밀려 있으며, 미국 이외의 파트너와의 상호운용성은 충분히 고려되지 않는다. 민간 분야와의 협업 역시 아직 형식적 수준에 머무르며, 실질적 위기대응 네트워크도 불완전하다.

한국의 전략은 한미동맹을 기반으로 하고 있지만, 유엔군사령부, 한미일 3각 협력, 인태지역 다자협력, 나토(NATO)와의 파트너십 등 글로벌·지역 안보 구조와 무관하지 않다. 당연히 전략기획은 글로벌 연계성을 전제로 위기를 분석하고, 한국의 역할과 이익을 규정해야 한다. 국제적인 역할 분담, 법제 정비, 상호운용성이 기획 단계부터 반영돼야 한다는 것이다.

이를 통해 단순히 동맹국과의 공조를 넘어 다층적 안보 네트워크와 협력할 수 있다. 전략적 공조 네트워크를 고려한 기획을 추구해야만 복합 위협에 대한 실질적 대응력을 확보할 수 있다.

한반도에 한정된 시각

문제와 함께 제시된 지문에 대한 이해없이 문제를 풀기 시작하는 학생처럼, 한국군의 시각은 한반도라는 지리적 공간에 한정되어 있다.

한국군은 그간 북한의 전면전 위협에 주로 대비해왔다. “북한이 한국을 공격할 의도와 능력을 강화하고 있다”는 ‘위협’ 평가를 해오면서도, 그와 관련하여 발생 가능한 전면전 외의 위협에 대한 주목도는 낮았다. 한국의 국익 범위가 확장되고, 무기체계의 사거리와 파괴력이 크게 발전하며, 중국과 러시아의 군사적 지원을 받은 북한의 위협이 현실화될 수 있다는 가능성을 간과한다. 이른바

‘전략적 동시성(strategic simultaneity)’을 강조하면서도, 한반도를 넘어서는 위기에 대한 실질적 대비를 소홀히 하고 있다.

전략적 목표를 설정할 때는 어느 국가나 흔히 국익 범위를 과대평가하거나 과소평가하는 오류에 빠지기 쉽다. 과도한 목표는 역량을 분산시켜 국가안보를 오히려 취약하게 만들고, 지나치게 제한적인 목표는 국가의 전략적 영향력 범위를 축소할 위험이 있다. 한국은 확대되는 국익 범위와 함께 군사력의 한계를 객관적으로 평가하고, 이를 기반으로 달성 가능한 전략목표의 범위를 설정해야 한다. 이를 통해 ‘전략적 과소비’를 방지하면서 자원 배분의 효율성을 높일 수 있도록 해야 한다.

불편한 현실의 회피

너무 어렵다고 문제를 풀지 않기로 한 학생처럼, 한국군은 중국, 러시아로부터의 실체적 위협을 회피한다.

6·25전쟁에서 그러했던 것처럼 한반도 유사시 중국의 개입 가능성은 높다. 중국이 대만에 무력을 사용할 경우, 북한은 이 상황을 전략적 기회로 활용할 가능성도 크다. 러시아는 북한에 상당한 군사 기술을 이전했고, 북·러 간 새로운 조약도 체결되었다.

그런데도 한국 정부는 ‘중국의 위협’, ‘북·러 군사연대’와 같은 주제를 중점적으로 다루는데 어려움을 겪는다. 정치적 부담이나 외교적 파장을 이유로 회피하고, 군 내부에서도 우리 몫이 아니라고 생각하거나, 군사대응이 불가능한 시나리오이기 때문에 억제 위주로만 생각하는 경향이 있음을 부인하기 어렵다. 이처럼 ‘가장 위험한 가능성’을 피한다면 점차 위협에 취약한 구조를 스스로 만드는 셈이 된다.

이제 북한을 중국, 러시아로부터 분리하는 것은 불가능하며, 이들의 군사 위협 뿐만 아니라 정치·경제·사회적 위험 요인을 균형있게 분석하여 ‘안보화(securitization)’하는 과정이 필요하다. 이 과정에서 위협을 과장하거나 축소해서는 안되며, 국가 전체 차원의 종합적 대응 역량을 강화하는 방향으로 설계돼야 한다.

2. 적응성과 통합성을 갖춘 전략기획

문제가 명확하다면 그 답은 분명하다. 네 가지 전략

기획의 혁신 방향을 제시한다.

첫째, 전략기획의 첫 번째 단계로서, 무엇보다 문제정의 역량을 강화해야 한다. 복잡한 안보문제의 구조화, 우선순위의 설정, 다중 시나리오 설계 능력을 갖춘 기획체계를 구축해야 한다. 전작권을 전환하여 한반도에서 연합방위를 주도하고자 한다면, 연합방위가 바라 봐야 하는 대상을 주도적으로 읽을 수 있어야 한다.

둘째, 전략의 수용성을 진단하고 강화해야 한다. 바람직한 방향과 수준이라고 해서 모든 전략목표가 수용되는 것은 아니기 때문이다. 전략을 수행할 인적 자원의 질적 수준과 군과 국민 간의 신뢰, 대내외 정보공유 체계, 위기관리 역량 등을 객관적으로 평가하고 보완하는 것이 필수적이다.

셋째, 통합 플랫폼으로서의 군의 역할을 확립해야 한다. 다시 “총력전”의 시대를 맞아 군은 군사작전 수행 뿐만 아니라 외교, 정보, 경제, 기술 등의 다양한 국가역량을 연결하고 통합하는 허브가 되어야 한다. 국가 전 기능과 동맹/우호국의 역량을 통합해야만 딱딱뜨린 문제를 해결할 수 있기 때문이다.

넷째, 전략기획 방법론과 문화를 함께 혁신해야 한다. 미국의 “국가정보평가(National Intelligence Estimate, NIE)”, “Team B”, “솔라리움 프로젝트”와 같은 사례를 참고하고, 인식공유를 위한 ‘시나리오 위원회’를 검토할 수도 있다. 이와 함께 전략기획의 전문화, 국제협력에 기반한 연습훈련, 민간과의 긴밀한 파트너십도 필수적이다.

전략기획의 혁신은 새로운 개념을 도입하거나 무기 체계를 현대화하는 것만으로는 충분치 않다. 문제를 규정하는 사고방식, 위협을 분석하는 틀, 국가자원을 동원하고 통합하는 구조 등 시스템 전반이 함께 변화해야 한다. 이제 새로운 행정부의 전략문서를 작성하고 있는 부서들은 독창적이고 세련된 개념을 찾겠지만 그보다는 전략적 사고의 틀을 확장하는 것이 우선이다. 우리 군이 문제정의 능력을 키우고, 통합된 플랫폼과 전략문화의 혁신을 실질적으로 추진한다면, 단순한 위협대응을 넘어 급변하는 국제질서 속에서 국익을 극대화하는 국가 기반역량으로 역할할 수 있을 것이다.

손한별은 국방대학교 전략학부 교수이며, 국가안보문제연구소 연구기획실장 및 핵/WMD대응연구센터장을 겸직하고 있다. 전쟁론, 핵전략, 전략기획론을 강의하고 있으며, 한미동맹과 전작권 전환, 확장억제, 전략기획 등의 주제를 연구 중이다. (hanbsohn@korea.kr)

전경주는 한국국방연구원 안보전략연구센터 한반도안보연구실장이며 연구위원이다. 북한 군사 및 정치, 한미 확장억제 협력, 국방전략기획 등을 연구하고 있다. 현재 고려대학교 겸임 교수이며, 국가안보실 정책자문위원, 미국 국방대학교 방문학자 등으로 활동했다.(jeonk@kida.re.kr)