

2025년 국제안보정세 전망과 정책적 대응:
“MAGA” vs. “자주세력권”의 대립과 한국의 선택
박영준(국방대학교 국가안보문제연구소장)

안보환경 급변 속 국방혁신 과제
하태정(과학기술정책연구원 선임연구위원)

신년 국제안보질서 전망과 정책적 대응방향



박영준(국방대학교 국가안보문제연구소장)

- 2025년도의 국제안보질서는 미국 트럼프 행정부가 주도하게 될 “MAGA”(Make America Great Again)의 흐름과 중국-러시아-북한이 연대하여 추진하게 될 소위 “자주세력권”의 도전이 길항하는 가운데 전개될 것
- 미국 트럼프 행정부는 중국을 최대의 위협으로 인식하면서 대내적으로 해군력이나 핵능력을 강화하고, 대외적으로 기존에 구축된 동맹체제를 기본적으로 활용할 것
- 한국으로서는 국내 정치적 불안정을 해소하면서, 한미간에 구축된 확장억제 체제나 한미일 안보협력체제를 견지하면서, 국제안보정세 불안정에 대응할 필요가 있음. 한중일 정상회의의 견지 등을 통해 북중러 연대를 약화하는 외교도 병행 필요.

국제안보질서란 그 질서를 구성하는 주요 행위자들, 즉 주요 국가의 대외정책과 관계 여하에 따라 그 성격이 결정된다. 현재 국제사회에는 유엔 회원국을 기준으로 190여개국 이상의 국가들이 존재하지만, 국제질서의 구성에 큰 영향을 미치는 것은 소수의 강대국들임을 부인하기 어렵다.

1990년대 이후 탈냉전기의 국제안보질서는 그 이전 냉전시대에 격렬하게 대립하던 미국과 러시아가 군사는 물론이고 경제나 과학기술 측면에서 상호 협력을 모색하던 특성을 띠고 있었다. 그리고 경제적으로 부상하던 중국이 NPT나 WTO와 같은 주요 국제기구에 가입하면서, 미중러 강대국들 간에는 협력적 질서가 나타났

다. 그러나 2010년대 이후 미국과 중국 간에 전략적 경쟁 양상이 나타나고, 2022년 2월 러시아가 우크라이나를 침공하면서, 탈냉전기 강대국들 간의 협력적 질서는 급속히 변화되기 시작했다.¹⁾

2025년 이후의 국제안보질서에도 구조적으로는 기존에 진행되던 미국과 중국 간의 전략적 경쟁, 그리고 러시아의 우크라이나 침공으로 야기된 나토와 러시아 간의 대립 상황이 지속될 것이라고 예상할 수 있다. 행위자적인 측면에서는 미국에서 트럼프 제2기 행정부가 출범하는 것이 주요 변수가 될 수 있다. 여전히 세계 최대의 강대국을 이끌게 된 도널드 트럼프 대통령이 제1기 재임 시기에 그러했던 것처럼, 중국이나 러시아 등 여타 강대국에 대해 강압적인 정책을 지속할 것인가, 혹은 다른 반전의 정책을 모색할 것인가의 여부가 국제질서 전체를 좌우하게 될 가능성이 크다. 이에 관해 국내 연구자들 사이에서는 두가지 상반되는 견해가 대립하고 있는 듯이 보인다. 성균관대학교 차태서 교수는 트럼프 대통령의 대외정책이 국제질서를 무정부 상태로 간주하는 흡수적 국제질서관에 기반하여 경제적으로는 관세장벽을 높이 쌓는 등 경제적 민족주의 성향의 정책을 추구할 것이며, 외교적으로도 주요 국제기구나 동맹체제에서 이탈할 것이라고 전망한다. 이에 따라 국제질서는 복수의 강대국들이 대륙별로 할거하면서 세력경쟁을 하는 양상을 보일 것이라고 전망한다.²⁾ 한편 조선일보 특파원을 역임한 송의달은 트럼프의 저술들을 살살이 분석하면서, 한국이 안보와 경제 측면에서 모두 미국을 중시하는 '안미경미(安美經美)'의 국가정체성을 유지한다면, 오히려 트럼프가 추진하게 될 해군력 중시의 재래식 군사력 건설이나 핵전략 재편에 따라 한국의 방위산업이나 방어태세가 더 강해질 수 있는 '축복'의 기회를 갖게 될 것이라고 낙관한다.³⁾ 이같이 상반되는 전망을 염두에 두면서, 과연 미국의 글로벌 안보정책은 트럼프 제2기 시기에 어떻게 전개될 것이며, 중국과 러시아, 그리고 북한은 어떻게 대응할 것인가를 전망해 보기로 한다.

미국의 글로벌 안보정책 전망: 인도-태평양 지역에서의 MAGA

바이든 대통령 재임 기간 미국은 2022년에 공표한 국가안보전략서에서 표명한 것처럼 중국에 더해 우크라이나 전쟁을 도발한 러시아, 그리고 북한 등을 미국의 국가이익에 도전하는 세력들로 간주해 왔다. 특히 최근에 들어서 미국의 안보연구자들과 주요 언론인들은 러시아, 중국, 북한에 더해 이란까지 포함한 이들 국가들을 국제질서의 안정을 교란하려는 '격변의 추축국가들(axis of upheaval)', 혹은 '침략의 추축국가들(axis of aggression)'이나 '저항의 네트워크(Resistance network)'로 명명하면서, 대응 전략을 제안해 왔다.⁴⁾

바이든 행정부는 국제안보질서에 도전하는 이들 국가들에 대응하여 기존 동맹국들과의 안보협력을 강화하거나, 복수의 동맹국들을 연결하는 격자형(lattice) 소다자 안보협력을 구축하면서 미국 주도의 질서를 옹호하고자 하였다. 러시아에 의한 우크라이나 침공이 발발하자 나토 국가들과의 긴밀한 협력체계를 구축하면서, 우크라이나에 대해 전투기와 탱크, 155mm 포탄, 하이마스과 같은 무기체계를 활발하게 지원하였고, 일론 머스크의 스페이스 X로부터 스타링크 위성체계를 구매하여 제공하였다.

해, 공군력을 전개하면서 남중국해에서 소위 '구단선'의 영유권을 확보하려 하고 타이완의 주권을 위협해 온 중국에 대응해서 미국은 트럼프 제1기 시기에 일본, 호주, 인도를 규합하여 구축된 쿼드(QUAD)에 더해, 미국, 호주, 영국이 2021년에 구축한 오키스(AUKUS)를 구축하면서 대응태세를 강화하였다. 이에 더해 미국-일본-필리핀 간, 나아가 미국-일본-호주-필리핀 간의 소다자 안보협력체를 추가적으로 구축하였다.⁵⁾ 이러한 소다자 안보협력 틀속에서 '자유의 항행작전'을 활발히 전개하며, 중국을 압박하였다.

북한의 군사적 위협에 대응해서는 한국과 NCG를 창설하여 확장억제 태세를 강화함과 동시에 캠프 데이비드 협정을 통해 한미일 소다자 안보협력체제를 구축하였다. 그리고 한미일 3국 간에 공동의 미사일 방어훈련, 대잠훈련, 그리고 '프리덤 오티지'와 같은 다영역 훈련을

1) 2022년 10월에 공표된 미국의 국가안보전략서가 탈냉전시대는 종언을 고하였다고 선언한 것은 현재의 국제질서가 다시 상호 대립과 긴장의 새로운 질서로 변화되고 있음을 상징적으로 선언한 것이라고 보아야 할 것이다. The White House, *National Security Strategy* (2022.10.12.).

2) 차태서, 『30년의 위기: 탈냉국시대 미국과 세계질서』(성균관대학교 출판부, 2024).

3) 송의달, 『신의 개입: 도널드 트럼프 깊이 읽기』(나남, 2024).

4) 이에 관해서는 Andrea Kendall-Taylor and Richard Fontaine, "The Axis of Upheaval: How America's Adversaries Are Uniting to Overturn the Global Order", *Foreign Affairs*, (May/June 2024), Thomas L. Friedman, "A gigantic geopolitical struggle is underway", *The New York Times* (2024.1.27.) 등을 참조.

5) "米軍とフィリピン軍の軍事演習「バリカタン」に自衛隊が本格参加へ…連携強化し中国けん制", 『讀賣新聞』(2024.4.5).

수시로 개최하면서, 대북 억제태세를 강화하였다.

미국은 국내적으로는 탈냉전기에 축소된 미국내 재래식 군사력이나 핵전력 생산시설들을 재가동하기 시작했으며,⁶⁾ 나아가 동맹국들과의 방산분야 협력을 통해 포탄이나 함선을 공동생산하려는 정책도 병행적으로 추진하고 있다. 호주와는 155mm 포탄 및 미사일 생산에 대해 협력하고 있으며, 한국 및 일본과는 함선 건조 및 수리 분야에 대해 협력을 적극 추진하고 있다.⁷⁾

이같이 바이든 정부 시기 추진된 글로벌 안보정책의 기조는 트럼프 제2기 시대에 어떠한 변화를 맞게 될 것인가. 혹자는 트럼프가 제1기 시대와 마찬가지로 나토와 같은 동맹체제에서 이탈할 것이고, 한미동맹이나 미일동맹에 대해 방위비 분담금을 대폭 증액하거나 주한 미군 등을 일방적으로 철수할 가능성을 우려하기도 한다. 사실 트럼프가 지난 11월, 대통령 선거에서 승리한 이후 파나마 운하 관할권이나 그린란드의 주권을 미국이 장악해야 한다고 주장하고, 캐나다를 미국의 51번째 주로 편입해야 한다는 입장을 밝히면서 그의 예측 불가능성이 여전한 것은 사실이다.

그러나 인도-태평양 지역에 대한 트럼프 제2기 행정부의 안보정책은 기존 바이든 행정부의 그것이 계승될 가능성이 큰 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 국방정책차관에 내정된 엘브리지 콜비(Elbridge Colby)는 그의 최근 저서 등을 통해 미국이 가장 역점을 두어야 할 안보정책은 아시아 지역에서의 중국의 패권 형성과 미국에 대한 도전을 거부하는 것이고, 이를 위해 아시아 지역에서 미국이 일본, 인도, 호주, 베트남, 필리핀, 한국, 인도네시아 등과 반패권 연합을 구성해야 한다고 주장하고 있다.⁸⁾ 이같은 대중 반패권연합에서 한국과 같이 세계 수준의 규모와 경제력을 가진 국가를 방기하는 것은 미국에게도 손실이라고 그는 주장한다. 미 상원 국방위원장에 내정된 공화당 출신 상원의원 로저 위커(Roger Wicker)는 미국이 적대세력들인 중국, 러시아, 이란, 북한에 대응하여 군사력이 열세에 처할 수도 있기 때문에, 국방예산을 GNP 대비 5% 수준으로 올리고, 이를 통해 해군 함선을 기존의 290척 규모에서 357

척 수준으로 증강해야 하고, 전투기도 신규로 340대 이상 생산해야 한다는 주장을 견지하고 있다.⁹⁾ 이같은 콜비 차관 내정자나 위커 상원 군사위원장의 구상들이 트럼프 차기 행정부 하에서 실제적인 인도-태평양 지역 안보정책의 기본 방향이 될 가능성이 커 보이고, 그럴 경우 바이든 행정부의 정책 기조를 전반적으로 계승하는 양상이 나타날 것으로 전망된다.

중국-러시아-북한의 대응 정책 전망: '자주세력권'의 약진?

한편 중국, 러시아, 북한은 트럼프 행정부의 등장에 대응하여 어떤 정책을 취할 것인가? 중국은 관영 매체 및 외교부 대변인의 논평을 통해 그간 미국이 취해온 대중 압박 정책에 대해 사사건건 반박하고 있다. 미국이 대중 반도체 수출을 규제하기 위해 공표한 반도체법 등에 대해서는 오히려 중국의 기술자립을 앞당기는 계기가 될 것이라고 평가했으며, 타이완 해협에 대한 '자유항행 작전' 실시에 대해서는 오히려 미국이 긴장을 조성하여 아태지역 동맹국들을 규합하기 위한 의도를 가진 것이라고 비판했다.¹⁰⁾ 또한 중국은 미국이 일본, 호주, 인도와 쿼드를 결성하고, 파이프 아이즈(Five Eyes)를 통해 정보협력을 추진하고, 캠프 데이비드 협정 이후 한미일 안보협력체제를 구축하는 것을 오히려 지역 안정을 저해하는 동향으로 비판해 왔다.¹¹⁾

이같은 인식 하에서 중국은 대내적으로는 자신들의 군사능력을 증강하거나, 대외적으로는 러시아 등과의 군사협력 추진을 통해 미국에 대한 대응 태세를 강화하고 있다. 2024년 7월, 카자흐스탄에서 개최된 상하이 협력기구(SCO) 정상회의 시에 시진핑 국가주석은 푸틴 대통령에 대해 상하이 협력기구를 보다 긴밀한 공동운명체로 발전시킬 것을 제안하기도 하였다.¹²⁾ 같은 시기 중러 양국은 알래스카 인근 공역에서 각각 전략폭격기를 파견하여 공동훈련을 실시하였고, 동중국해에서도 양국 해군 함선들이 합류하여 실탄 사격훈련을 포함한

6) W.J.Hennigan, "The staggering cost of America's nuclear gamble", *The New York Times* (2024.10.21.).

7) Damien Cave, "U.S. enlists allies like Australia to make weapons", *The New York Times* (2024.3.5.). 2024년 6월, 한화그룹의 미국 필리조전소 인수에 대해서는 『조선일보』(2024.6.22.) 참조.

8) Elbridge A.Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict* (Yale University, 2021); 오준혁 옮김, 『거부전략: 강대국 분쟁시대 미국의 국방』(박영사, 2023).

9) Roger Wicker, "Not ready for war, or even peace", *The New York Times* (2024.5.31.).

10) Ma Jingjing, "US tech crackdown will only boost China's competitiveness as nation's chip self-sufficiency forecasts to hit 30%: experts", *Global Times* (2024.1.14.). "US keeps hyping military tension around Taiwan Straits", *Global Times* (2024.1.23.).

11) "US, Japan, S.Korea's 'Indo-Pacific Dialogue' in essence a collective attempt to restrain China's development: expert", *Global Times* (2024.1.7.).

12) "習氏, 푸틴氏に「運命共同体」 中ロ主導の機構「より緊密に」", 『讀賣新聞』(2024.7.3.).

공동훈련을 실시하였다.¹³⁾

우크라이나 전쟁을 통해 미국을 포함한 나토 국가들과 대립적 양상을 노정하고 있는 러시아도 기존의 공세적 대외정책을 지속할 것으로 전망된다. 우크라이나 전쟁 와중에 미국과 핵군비통제를 목적으로 체결한 New START 조약을 2026년에 종료한다고 밝힌 러시아는 핵무기 사용의 요건을 확대하는 전략을 추구하고 있다. 2024년 11월을 전후하여 변경된 핵전략에는 비핵 국가가 핵보유 국가의 지원을 받아 러시아에 공격을 가할 경우, 러시아가 핵무기를 사용할 수 있음을 규정하였다.¹⁴⁾

오랫동안 국제적으로 고립상태에 있던 북한은 우크라이나 전쟁을 수행하고 있는 러시아와 외교와 군사에 걸쳐 협력을 확대하면서, 국제안보질서에서의 존재감을 높이려고 하고 있다. 북한은 2024년 6월, 러시아와 포괄적 전략동반자 조약을 체결하면서 쌍방이 군사분쟁 발생시 상호군사지원한다는 약정을 하였고, 이에 따라 우크라이나 전선에 미사일 등 무기체계는 물론 1만2천을 상회하는 병력도 직접 파병하였다. 이미 2023년 말과 2024년 초에 걸쳐 남북관계가 더 이상 동족관계가 아니며 교전상태 하에 있는 적대적 관계라고 재규정한 북한은 2024년 12월에 개최된 당 중앙위 제8기 제11차 전원회의에서는 국제정세가 자신들을 포함한 '자주세력권'이 약진하고, 미국을 위시한 '패권세력권'이 쇠퇴하는 양상을 보이고 있다고 주장하면서, 더욱 더 공세적인 대외정책을 예고하고 있다.

한국 안보정책의 선택

미국 트럼프 제2기 행정부가 MAGA의 캠페인 하에 추진하게 될 대외정책, 그리고 이에 대응하여 중국, 러시아, 북한 등 소위 '자주세력권'의 국가들이 취하게 될 정책들 속에서 한국은 어떤 안보정책을 추진해야 할 것인가? 첫째, 지난 정부 시기에 구축된 한미간 NCG 체제와 한미일 협력체제가 미국의 국가안보이익에도 긴요함을 설득하여 기존 성과를 유지해야 한다. 둘째, 트럼프 행정부가 추진하게 될 핵심정책들에 대해 한국이 기여할 수 있는 바를 적극 제안해야 한다. 예컨대 미국의 해군력 증강이나 원자력발전을 포함한 에너지 산업

재건에 한국이 적극 협력하면서, 상호 호혜적인 동맹을 구축해야 한다. 셋째, 인-태지역내 미국 동맹국들인 일본은 물론 호주, 캐나다 등과의 안보협력 저변을 확대하여, 안보불안정성에 공동으로 대응하는 태세를 구축해야 한다. 넷째, 지난 해 정상화된 한중일 정상회의 등을 지속하여, 북중러의 연대를 약화시키려는 적극적 외교정책 추진도 필요하다. 이같은 정책들을 효율적으로 추진하기 위해서도 국내적으로 정치불안정성을 조속히 해소할 필요가 있다.

13) David Pierson, "Russia and China hold joint war games", *The New York Times* (2024.8.15.).

14) 변경된 러시아의 핵전략에 대한 서방측 우려와 관련해서 Lawrence Freedman, "Would Putin use nuclear weapons?", *The New York Times* (2024.10.5.) 등을 참조.

2025년 국제안보정세 전망과 정책적 대응:
“MAGA” vs. “자주세력권”의 대립과 한국의 선택
박영준(국방대학교 국가안보문제연구소장)

안보환경 급변 속 국방혁신 과제
하태정(과학기술정책연구원 선임연구위원)

안보환경 급변 속 국방혁신 과제



하태정(과학기술정책연구원 선임연구위원)

- 4차 산업혁명시대 미·중 기술패권 경쟁, 북한의 핵·미사일 고도화 및 러시아 파병, 일본의 방위비 급증 등으로 동북아의 지정학적 안보 불안정성 고조
- 우리 정부는 북한의 군사적 위협과 급격한 병역자원 감소에 대응하여 ‘국방혁신 4.0 기본계획’ 추진 중
- 향후 성공적 국방혁신 추진을 위한 제언
 - 국방혁신의 난제적 속성을 충분히 고려해야
 - 국방혁신체계와 국가혁신체계 간 연계성 강화
 - 국방혁신 추진과정에서 ‘정부-국회-군’ 간 협력이 필수적

1. 평화시대의 종언

지속 가능할 것으로 보였던 평화의 시대가 예상보다 빠르게 저물고 있다. 전 세계가 초고속 인터넷망과 위성 감시체계로 촘촘히 연결된 21세기에 과연 국가 간 전면전이 가능하겠느냐는 낙관적 전망과 기대가 바탕부터 흔들리고 있다. 2022년 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 동유럽에서의 전쟁이 3년째 이어지고 있으며, 시간이 지나면서 서방의 자유민주주의 진영과 러시

아, 중국, 북한, 이란 등 권위주의 진영 간 대결 양상으로 변모하고 있다. 중동지역에서는 2023년 10월 팔레스타인 무장세력 하마스가 이스라엘을 침공하면서 시작된 전쟁이 레바논 헤즈볼라, 예멘의 후티 반군, 이란 혁명 수비대 등으로 확산하는 형국이다.

동유럽에서 시작된 전쟁의 지진파가 중동을 거쳐 남·북한의 막대한 군사력이 대치하고 있고, 미·중·러·일 세계의 초 군사강대국들이 포진해 있는 동북아로까지 이

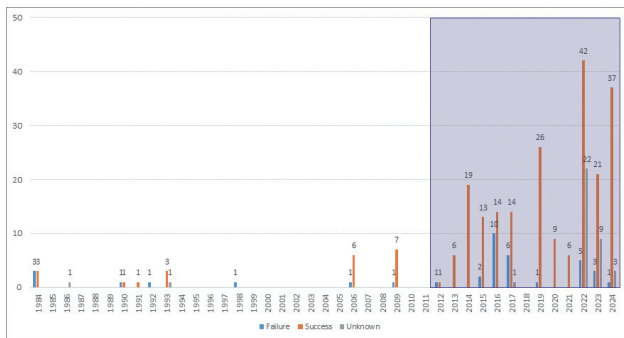
어질 위험성이 어느 때보다 커지고 있다. 2025년 현재 과연 대한민국의 국방력과 미래 군사력 건설 전략과 방향은 급변하는 지정학적 안보 위협과 남·북한 분쟁 가능성으로부터 국가와 국민의 안전을 보장하고 미래 전장을 대비하는데 적절한 접근이 되고 있는가.

2. 급변하는 동북아 안보환경

4차 산업혁명시대 미·중 기술패권 경쟁, 북한의 핵·미사일 고도화, 일본의 방위비 예산 급증 등으로 동북아에서 지정학적 안보 불안정성이 고조되고 있다. AI, 반도체, 무인기, 항공우주 등 미래 전략 분야에서 미·중 기술패권 전쟁이 갈수록 심화하고 있다. 특히, 과거 산업의 쌀로만 여겨졌던 반도체가 지금은 국가안보의 핵심 전략기술로 부상하면서 세계 최대 파운드리업체(TSMC)가 있는 대만을 둘러싼 미·중 간 양안 갈등이 더욱 심화되는 추세이다. 트럼프 행정부 2기가 본격화하는 올해부터는 양국 간 군사적, 기술적, 경제적 대립과 충돌이 더욱 격화될 전망이다.

북한은 김정은 정권 출범 이후 핵·경제 병진노선 천명과 함께 지속적으로 핵·미사일의 고도화와 다종화를 추진하고 있다. 김일성·김정일 집권 시기 2차에 걸친 핵실험과 총 63회에 머물렀던 미사일 시험발사가 김정은 집권 이후에는 4차례의 핵실험과 무려 270회 이상의 미사일 발사로 증가하였다. 여기에 더해 북한은 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후 최근까지 러시아에 대규모 무기지원과 병력 파견을 통해 양국 간 '포괄적인 전략적 동반자 관계'에 대한 조약을 체결하기에 이르렀다.

[그림 1] 김정은 집권 이후 북한 미사일 시험발사 동향



자료: The CNS North Korea Missile Test Database.

일본은 동북아에서의 안보상황 급변에 대응하여 2022년 안보문서를 개정하면서 방위비 예산을 2022년 GDP의 1% 수준에서 2027년까지 GDP의 2% 수준까지 단계적으로 증가시키겠다는 방위력정비계획을 각

의에서 의결하였다. 동 계획에 따라 일본정부는 지난해 말 2025년 방위비 예산을 역대 최대 규모인 약 8.7조 엔(한화 약 81조 원)으로 편성하고 위성감시정찰능력, 원거리타격능력, 차세대 전투기 개발 등 소위 '반격능력 정비'를 서두르고 있다.

이처럼 한반도를 둘러싼 동북아에서의 안보환경이 급변하는 가운데 일국의 군사력 건설의 근간이 되는 국내 병역자원이 급감하고 있다. 현재 진행 중인 1차 인구절벽에 이어 2030년대 중반에는 2차 인구절벽에 의한 또 한 번의 급격한 병역자원 감소가 예상되고 있다. 이에 우리 정부는 북한의 군사적 위협이라는 외부적 요인뿐만 아니라 급격한 인구구조 변화에 따른 병역자원 감소에 대응하여 지속적으로 국방개혁과 혁신을 추진해 왔다.

3. 역대 정부의 국방개혁 방향

우리나라 역대 모든 정부는 남·북한의 군사적 대치 상황과 주변국의 정세변화에 대응해 군 현대화와 전력증강을 위한 다각적인 노력을 지속해왔다. 그러나 국방개혁이라는 명칭이 공식화하고 제도화한 것은 2006년에 제정된 「국방개혁에 관한 법률」이 그 출발점이 되었다고 할 수 있다.

먼저, 노무현 정부의 「국방개혁 기본계획(2006~2020)」은 '국민과 함께하는 선진정예강군 육성'이라는 목표 하에 미래전 양상에 대응한 군구조 및 전력체계, 효율적 국방운영체계 혁신, 선진 병영문화 개선 등 4대 중점영역에 대한 과감한 개혁을 추진하였다. 특히, 군구조의 기술집약형 첨단구조화, 병력구조의 질적 정예화, 전력구조의 과학기술군 전환 등을 통해 상비병력 규모를 기존 68만 명에서 2020년까지 50만 명으로 감축하겠다는 계획을 수립·추진하였다.

둘째, 이명박 정부의 「국방개혁 기본계획(2009~2020)」은 '정예화된 선진강군 육성'을 목표로 기술집약형 군구조 전환을 추구하였다. 그러나 집권 기간 동안 천안함 피격, 연평도 포격 등 높은 안보 불안정성과 글로벌 금융위기에 따른 국방예산 조달의 한계로 첨단전력 확보와 군구조 개편에 어려움을 겪었다.

셋째, 박근혜 정부의 「국방개혁 기본계획(2014~2030)」은 전 정부의 국방개혁 기초를 유지하면서 '혁신·창조형의 정예화된 선진강군 육성'이라는 목표 하에 군구조 개혁과 국방운영 혁신을 추구하였다. 그러나 당시 북한의 김정은 정권이 집권 초 권력 안정화 수단의 일환으

로 지속적인 국지도발과 전면전 위협을 고조시키고 있어서 당초 계획하였던 국방개혁 목표를 안정되게 추진하는 데는 많은 한계가 노정되었다.

넷째, 문재인 정부의 「국방개혁 2.0 기본계획」은 큰 틀에서 노무현 정부의 국방개혁 기본계획을 계승하는 기조 위에 ‘한반도 평화를 뒷받침하는 강한 군대 육성’을 목표로 제시하였다. 중점영역으로 병력집약형 군구조를 첨단과학기술 기반 구조로 개편하고, 4차 산업혁명기술을 국방 분야에 적용하려는 시도를 하였다. 그러나 부대수와 병력 감축은 계획대로 추진되었지만, 첨단과학기술의 국방 분야 적용은 그렇지 못해 결과적으로 북한의 핵·미사일을 비롯한 점증하는 안보위협에 대응이 크게 미흡하였다는 비판들이 적지 않았다.

이처럼 역대 정부가 기 추진했던 국방개혁과 혁신은 정부별 안보상황에 대한 인식과 미래에 대한 대비 정도에 따라 일정 수준 그 결을 달리하고 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고, 역대 모든 정부의 국방개혁의 목표와 전략을 관통하는 한 가지 공통점은 미래 병역자원 급감과 과학기술 중심 미래전 양상에 대비한 과학기술군을 지향하고 있다는 점이다.

4. 최근 국방혁신 노력과 한계

현 정부가 추진하고 있는 「국방혁신 4.0 기본계획」¹⁾은 우리 국방이 직면하고 있는 높은 지정학적 안보 불안정성, 북한의 직접적 핵·미사일 위협, 2차 인구절벽으로 인한 병역자원 감소 등의 엄중한 현재와 미래 도전들에 대응하기 위해 4차 산업혁명기술을 활용한 ‘AI 과학기술강군’을 목표로 설정하였다. 그리고 목표 달성을 위해 추진해야 할 중점영역으로 북핵·미사일 대응능력 획기적 강화, 군사전략·작전개념 선도적 발전, AI 기반핵심 첨단전력 확보, 국방R&D·전력증강체계 재설계, 군구조 및 교육훈련 혁신 등 5대 분야 16대 혁신과제를 제시하였다.

1) 추진 전략

역대 정부의 국방개혁의 추진주체는 「국방개혁에 관한 법률」 의거 국방부장관을 중심으로 한 국방개혁위원회이었으나, 현 정부에서는 대통령령에 의해 설치된 ‘대통령 직속 국방혁신위원회’가 국방혁신 4.0 기본계획 추

진의 중추적인 역할을 담당하였다. 국방혁신위원회는 위원장인 대통령, 정부측 위원인 국가안보실장과 국방부장관, 민간위원 8인 등 총 11인으로 구성되었다. 민간위원은 육·해·공 3군의 장성 출신 4인, 이공계 대학교수 2인, 정부출연연구기관 연구자 2인 등이었다.

국방혁신위원회의 개최는 분기별 1회를 원칙으로 하였으며, 본 회의 개최 시에는 합참의장, 3군 참모총장, 방사청장, 국방과학연구소장 등이 항상 배석하였고 안전에 따라 관계부처 장관, 실무 책임자 등도 참석하였다. 본 회의 혁신과제 안전은 국가안보실과 국방개혁실을 중심으로 관계 부처 및 기관들이 참석하는 4 내지 5 단계의 검토·보완·조정 등의 준비과정을 거쳐 최종 확정되었다. 이처럼 엄격한 절차를 거쳐 준비된 혁신안전은 위원장인 대통령이 주재하는 본 회의에서 혁신위원들이 제안한 추가안전들과 함께 군 및 관계기관들에 직접적으로 전파되고 실행되는 강력한 추진력을 갖게 되었다.

2) 주요 성과

지금까지 국방혁신위원회 본 회의는 국방혁신위원회 출범식을 포함해 총 5차례 개최되었다. 기 개최된 본 회의에서는 합동군사전략 발전, 드론작전사령부 창설, 국방중기계획 재원배분, 감시·정찰 능력 증강, 국방획득체계 혁신, 현존전력 활용성 극대화, 국방R&D체계 혁신, 유·무인 복합전투체계 조기구축 등의 혁신안전들을 집중적으로 검토하였는데, 이들 안전은 현 정부의 국방혁신 4.0 기본계획에 제시된 국방혁신 목표 및 중점영역들과 직접적으로 연결된 것들이었다.

주요 성과들로는 북한의 핵·미사일에 대한 감시·정찰 능력 강화의 일환으로 우주발사체 발사허가권한 부처간 조정 및 국방우주발사장 구축 계획이 확정되었다. 또한 첨단 무기체계의 신속한 전력화를 위해 양산사업 타당성조사 폐지, 통합소요기획 신설, Fast Track 획득절차 도입, 진화적 요구성능(ROC) 설정, 조건부 적합 시험평가기준 신설 등이 결정되었고, 주무 부처들의 규정개선과 제도정비도 빠르게 마무리 되었다. 이 외에도 장병임무 여건 관련하여 초급간부 복무여건 개선, 중견 전투지휘관 임무여건 개선 등을 위한 예산 지원 및 관련 제도 개선도 추진 중에 있다.

3) 성과의 한계

그럼에도 불구하고, 현 정부가 추진 중인 국방혁신에는 몇 가지 한계가 있어 보인다. 먼저, 군 최고통수권자

1) 현 정부는 과학기술 관점에서 북핵·미사일 대응 첨단전력 건설, 과학기술 기반 군사 전략 및 작전개념, 국방 R&D·전력증강체계 등에 초점을 맞춰 보다 과감한 국방개혁과 혁신을 추구하겠다는 의미로 기존의 국방개혁 대신 국방혁신이라는 용어를 선택함

인 대통령이 직접 국방혁신위원회 위원장으로서 행정부 내 국방혁신 추진에서는 강력한 리더십을 발휘하였지만, 관련 법률의 제·개정 권한을 갖고 있는 국회와의 소통과 협력이 충분치 못해 필요한 법·제도적 뒷받침에 한계가 나타났다.

다음으로, 국방혁신의 비전과 목표가 AI 과학기술강군 육성이라는 점을 감안하면, 기존 병력집약형 군구조를 명실상부한 과학기술군으로 전환하기 위한 시스템과 제도적 기반을 마련하는데 더 많은 노력이 필요했었다. 즉, 국방혁신 4.0 기본계획 수립의 전제조건인 급격한 병역자원 감소와 과학기술 발전에 보다 능동적으로 대응할 수 있는 전력체계, R&D체계, 거버넌스 등의 시스템 전환 및 기반 구축에 더 많은 노력과 자원이 우선적으로 투입될 필요가 있었다고 사료된다.

5. 향후 국방혁신을 위한 제언

국방혁신은 급변하는 국내·외 안보상황과 미래전 양상을 감안하면, 한시도 멈출 수 없는 국가안보적 요청이자 도전이다. 지금까지의 국방개혁과 혁신의 추진 경험과 시행착오를 교훈 삼아 향후 국방혁신을 추진하는 과정에서 유념해야 할 몇 가지를 제안한다.

1) 국방혁신의 난제적 속성을 충분히 고려해야

역대 모든 정부는 국방개혁과 혁신을 국정 의 우선순위로 정하고 의욕적으로 추진하였지만 소기의 성과를 거두는데 적잖은 한계가 있었다. 국방의 경우, 이해관계자가 국방 분야 종사자뿐만 아니라 국민 모두(곧 국회)이기에 서로의 입장과 이해가 다양하고 복잡하여 합의된 목표와 방향성 그리고 정책추진의 일관성을 확보하기가 매우 어렵다는 데 그 핵심원인이 있다. 이 같은 국방혁신이 갖고 있는 길고, 복잡하고, 정책의 불확실성이 지극히 높은 난제적 특성을 충분히 고려하여, 향후에는 정권 차원의 단기적·하향식 접근을 넘어 장기적·양방향적인 시스템 혁신을 추구하는 것이 보다 성공 가능성을 높일 것으로 판단된다.

2) 국방혁신을 국가혁신체계와 연계하여 추진해야

지금까지의 국방개혁과 혁신은 대부분 국방혁신체계 내에 한정되어 보다 넓은 국가 차원의 혁신체계를 충분히 고려하지 않고 추진되었다. 그 결과 국방혁신체계와 국가혁신체계를 연계하여 시너지를 창출하려는 관점이 부족하여 국방혁신이라는 국가적 이슈를 접근하는데

국가 차원의 자원을 충분히 활용하지 못한 아쉬움이 있었다. 따라서 이후에는 국가 내 혁신주체인 산·학·연·관·군이 함께 국방혁신의 문제와 정보를 공유하고, 힘을 합쳐 새로운 대안을 모색해 나갈 수 있도록 개방형 국방혁신체계 관점의 접근이 필요하다.

3) 국방혁신 성공에는 정부와 국회의 협력이 필수적

국방개혁과 혁신의 주요 현안들은 대부분 법·제도적 이슈들과 직결되어 있다. 일례로, 현 정부에서 의욕적으로 추진했던 국방획득 및 R&D 체계의 거버넌스 개편 문제는 국회에서 여·야 간 합의를 통해 관련 법률들을 개정해야만 가능했다. 정부와 국회 간 긴밀한 소통과 협력이 뒷받침되지 않으면, 비록 군 최고통수권자인 대통령이 앞장서 국방혁신을 이끌지라도 그 효과는 제한적 일 수밖에 없다는 것이 그간의 경험을 통한 교훈이다.

4) 국방혁신의 지속성과 일관성을 위해 군의 역할이 중요

국방혁신의 성공을 위해서는 어떻게 일관된 비전과 전략 그리고 방향성을 유지할 수 있을지가 관건이다. 우리나라의 경우, 정권별 그리고 여·야 정치권의 안보상황에 대한 인식의 차이가 커 정책의 일관성과 연속성을 담보하기가 매우 어려운 상황이다. 이에 대한 대안으로 우리도 미국의 군사혁신 사례처럼, 향후에는 최종사용자인 군이 중심이 되어 국방혁신(안)을 기획·제안하고, 정부와 국회는 군에 대한 신뢰를 바탕으로 이를 검토하고 승인·지원하는 방식의 국방혁신을 추진할 것을 제안한다. 여기에는 정부와 국회가 군의 정치적 독립성과 중립성을 보장하고, 군 스스로가 혁신의 주체가 될 수 있도록 책임과 권한을 부여하는 것이 성공의 전제조건이 될 것이다.



**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.