국가전략, 제28권 2호 2022년 여름호, 91~122.

한국의 미래국방전략:
"국방전략2050"의 이슈와 과제*

손 한 별**

❖ 요 약 ❖

한국 국방부는 2050년을 목표로 하는 『국방비전2050』을 수립하고, 『미래국방혁신구상』을 통해 비전을 구현하기 위한 핵심과업을 선정하였다. 향후 30년 이후의 미래를 위한 전략과 수행방안이 마련된 것으로, 북한을 넘어서 주변국 및 비전통위협에도 적극 대비할 것임을 공식화하였고, 전략·교리와 군사기술의 융합을 추구하며, 유관부처 및 기관과의 협력을 통해 국가 차원에서 국방 패러다임의 전환을 추진하고 있다. 이는 미래의 국방목표를 제시하고, 목표 달성을 위해 방법과 수단을 혁신적으로 구성하는 과정으로서 미래 국방기획의 핵심적인 작업이다.

앞으로 미래 국방전략의 기획과 실행에는 다양한 쟁점이 예상되는데, 이를 해결하기 위해서는 국방전략-군사력 운용-군사력 건설-연구개발-방산구조-인력구조-국방운영의 연계를 고려하고, 전략환경, 방법과 수단, 가용재원의 변화에 따라 시기별 전략을 단계화해야 한다. 또 국방조직을 간소화하고 효율화하기 위한 개편도 필요하다. 아울러 위협과 위험에 대한 적실한 평가, 작전수행개념, 작전임무와 요구능력의 분석, 전투실험 검증 등을 통해 미래 전략을 실행해나가야 할 것이다.

핵심어: 국방전략, 전략기획, 국방비전, 국방개혁, 국방혁신

Ⅰ. 서론

6.25전쟁을 거치면서 미국에 의존할 수밖에 없었던 한국의 초기 국방기획은 미국의 군사원조와 미군 병력을 유지하는 데에 중점이 있었고, 이후에는 자주국방력을 갖추는 것을 지상과업으로 삼았다. 다른 한편으로는 북한의 재남침을 억제하는 데 목적을 두면서 안보-국방-군사의 영역이 명확한 구분없이 사용되기도 했다. 또

DOI: 10.35390/sejong.28.2.202205.004

* 본 논문은 국방대 안보문제연구소-한국국제정치학회가 공동주최한 춘계학술회의(2022.3.17.) 발표문과 서울대학교 미래전연구센터 워킹페이퍼121(2022.4.7.)로 제출된 내용을 수정보완한 것임을 밝힙니다.

** 국방대학교 군사전략학과 부교수

한 그동안 한국 국방의 미래구상은 “자주국방”과 “국방개혁”의 이름으로 ‘핵심전력을 우선 확보’하여 ‘한국군 단독의 억제력’을 갖추는데 초점을 두어왔다. 장기간의 목표기간을 설정하고는 있었지만 미래에 대한 예측과 대비보다는 대미관계, 민군관계의 정상화에 초점을 두고 있었던 것이다.

2022년 현재, 다양한 국방현안 속에서도 한국 국방부는 미래국방을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 『국방개혁2.0』, 『국방비전2050』, 『미래국방혁신구상』, 윤석열 정부가 준비하고 있는 『국방혁신4.0』은 모두 미래 국방환경에 주도적으로 대비하는, 진정한 의미의 미래국방 기획으로서 의미를 가진다. 서욱 전 국방부장관은 『국방비전2050』과 『미래국방혁신구상』을 제시하면서 미래국방기획의 틀을 마련하고자 하였다. 장기적으로 지향하는 국방의 목표, 가치관, 이념으로서 미래에 달성하고자 하는 목표와 구현방향에 대한 개념적인 청사진으로서 『국방비전』을, “첨단과학기술군”으로의 도약을 위한 국방역량 강화를 위해 『국방혁신구상』을 추진 중이다.

한국의 국방부는 국방정책실과 국방개혁실로 미래기획의 실무부서가 분리되어 있다. 명칭에서부터 국방정책의 수립과 국방개혁의 추진을 중심으로 업무가 구분되지만, 두 부서의 업무 대상기간을 단기와 장기로 구분하기도 한다. 정책실은 국방태세의 확립과 한반도 평화정착 보장, 한미동맹 현안관리를, 개혁실은 미래주도 국방역량 구축을 핵심과제로 하고 있다(국방부 업무보고 2021a). 이제 한국 국방부는 미래 국방기획의 실천을 위해 전략 및 작전수행개념을 발전시키고, 미래지향적으로 조직을 개편하며, 최신 과학기술을 적용하고 신속전력화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해 노력하고 있다. 진정한 의미의 미래 국방기획을 위한 시작으로서 의미를 가진다.

미래에 대한 연구가 강조되지 않았던 적은 없었지만, 미래의 불확실성에 대한 불안감이 커지면서 미래를 정확하게 예측하고 이에 적실하게 대응해야 할 필요성이 부각되고 있다. 더욱이 정치, 경제, 사회, 환경 분야를 망라하는 포괄적 안보의 중요성이 커지면서 군사안보에 치중해있던 장기 국가전략의 수립을 전 분야로 확장할 필요성도 제기된다. 대상 기간도 보다 길어져서 5-10년 내외의 단기 미래에서 30년 이후를 대상으로 하는 장기 미래를 바라보고 있다. 과학기술의 발전을 통해 객관성이 담보되고 보다 정교한 방법론의 발전을 통해 미래예측의 정확성이 높

아지면서 복잡하게 얽혀있는 현상들을 파악할 수 있는 능력이 확보된 것도 대상기간을 확대하는 원동력이 되었다.

미래연구의 목적은 정확한 미래예측 자체보다는 예측을 통한 기획의 목표 달성에 있다. 미래에도 국방목표를 구현하기 위한 노력을 의미한다. 따라서 국방의 관점에서 미래를 연구하는 것은 신뢰성있는 미래 국방환경의 전망, 우호적인 국방환경의 조성과 국가방위의 실현, 장기목표와 관련된 이슈 방안 모색 등으로 과제화할 수 있다. 각국은 이미 정부차원에서 미래에 대한 연구를 진행하고 있다. 미국은 1979년 국가정보위원회를 설치하여 광범위한 네트워크에서 수집된 정보를 통해 중장기 국가발전 전략을 연구해왔고, 2002년 UN이 설립한 “새천년 프로젝트”는 전문가 씽크탱크로서 국가미래지수 및 연구방법론 등을 연구해오고 있다. 영국은 수상 직속의 미래전략처를, 호주는 호주미래최고회의, 스웨덴과 핀란드는 각각 미래연구원을 설립하였다(노훈 등 2010, 16-17).

군사력 발전은 장기간이 소요된다는 특성 때문에 미래에 대한 정확한 예측과 분명한 전략방향을 설정하는 것은 무엇보다 중요하다. 이처럼 미래 전략방향을 설정하는 과정은 국방목표를 설정하는 “국방전략”의 수립과 미래의 변화에 대처하는 방법과 수단을 마련하는 “국방개혁”의 추진으로 대별할 수 있다. 국가이익을 수호하고 국방목표를 달성하고, 제한된 국가자원을 최적화하여 활용하기 위해서는 목표-방법-수단의 유기적인 연계가 필요하며, 정치-전략-역사를 포괄적으로 연결해야 한다(Colin Gray 2014, 30-34). 이는 기획 대상기간의 길고 짧음, 업무분장과 관계없이 미래 국방목표를 구현하려는 노력으로 나타난다.

Ⅱ. 개념적 고찰: 국방전략기획

1. 국방전략과 국방기획의 개념과 특성

국방전략은 정치로부터 제시된 정책목표, 목표와 수단을 연계하는 전략적 방법, 작전적 수준에서 목표를 달성하기 위한 군사적 수단으로 구성된다. 또한 국가의 생존을 목적으로 하는 안보전략과 군사력 운용을 중점적으로 다루는 군사전략을 연결하는 역할을 한다(Dennis Drew and Donald Snow 2010; 손한별 2021,

172). 국방전략이 국방목표를 달성하기 위한 것이라면, 국방전략은 미래에 대한 예측과 준비를 통해 미래를 통제할 수 있어야 한다. 미래는 항상 불확실성의 영역에 있고(Zalmay Khalizad and David Ochmanek 1997, 45-49), "미래의 변화와 불확실성", "불확실성과 우연, 마찰"로 점철된 전쟁의 특성 때문에 국방전략은 꼭 필요하다(Carl von Clausewitz 2016, 1편 1장).

또한 국방전략은 국방조직을 더욱 창의적으로 만들고 국방구성원을 통합한다. 장기간이 소요되는 정책의 결정과 집행과정에서 혼란을 방지하고, 놓치지 말아야 할 목표와 가치를 분명히 하고, 올바르고 신중한 결정을 하도록 지침이 되며, 이를 위한 다양한 요소들을 적용하기 위한 이해의 기반과 결정의 정당성을 입증하기 위한 논리를 제공한다. 이들 관계가 항상 조화롭고 균형적인 것은 아닌데, 기본적으로 미래 국방환경은 불확실하기 때문에, 특정한 가정에 기초하여 국방전략이 수립되기 때문이다.

지금까지 한국의 국방전략은 다음의 여덟 가지를 포함해왔다. 군사위협평가, 동맹의 유지와 발전, 군구조의 결정, 군사력의 현대화와 첨단화, 전쟁지속능력의 발전 및 유지, 준비태세 향상, 국방기획관리, 민군관계의 설정 등이다(한용섭 2019, 81-83). 지금까지 한국의 국방전략이 다루었던 이슈를 정리하면, 크게 군사력, 국방운영, 민군관계로 정리할 수 있다. 먼저 군사력 측면에서는 연합방위 체제의 공고함 유지와 동시에 자주국방력의 증대를 추구하였다. 다음으로 기획관리체계의 확립, 인력·군수시스템의 정비, 군구조 정립 등을 통해 국방운영의 효율성을 증대하기 위해 노력해왔다. 마지막으로 군의 민주화, 바람직한 민군관계의 확립, 병역제도, 병영문화와 같은 논의도 주요 주제였다.

한편, 국방기획은 국방전략의 포괄적인 목표를 국방예산 사용의 우선순위, 군구조의 변환, 군사력의 개발과 운용 등으로 구체화하는 것을 의미한다(Michael Mazarr, et al. 2019, 4). 그러나 국방기획은 내외부 환경에서 자유로울 수 없기 때문에 고정된 것이 아니다. 국방기획은 태생적으로 미래에 대한 "추측"에 기반하는데, 전쟁 자체가 정치적이며(political), 인간적이고(human), 불확실(uncertain)하기 때문이다(H. R. McMaster 2013/7/20). 상대의 의도와 능력을 정확히 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 정치인과 국민들의 여론과 선호도 불확실성의 영역에 있다. 따라서 국방기획은 계획을 만드는데 있지 않고 미래를 준비하는 것이다(Colin Gray, 30-34).

그레이는 국방기획을 “미래 국가방위를 위한 준비” 자체를 의미한다고 보고, 선택가능한 대안을 제공하는 군사조언, 군사전략의 디자인과 선택, 군사 프로그램의 설계, 마련, 행정, 군사계획의 준비, 사회·경제·정치외교 활동과의 통합, 위협과 위험에 대한 정보 수집과 분석, 동맹국과의 협력과 같은 활동을 국방기획 속에 망라하였다(Colin Gray, 4). 또한 국방기획의 과정과 “정치-전략-역사”를 연결하는 야심찬 연구를 내놓았다. 먼저, “정치(politics)”는 국방기획 과정에서 제기되는 구체적인 이슈들을 결정할 수 있는 권위에 “정당성”을 제공한다. 다음으로 “역사(history)”는 현재의 국방기획자들에게 “경험과 근거”를 제공한다. 마지막으로 “전략”은 국방기획을 위한 이론과 논리적 틀을 제공한다.

2. 미래 국방기획의 분석틀

미래의 불확실성에 대비하기 위한 미래 국방전략을 기획하고, 목표-방법-수단의 불균형으로 인해 전략의 수정이 요구되는 상황에서는 적절한 방법론이 요구된다. 다양한 국방기획의 방법론이 있으나 단일한 방법론만을 적용하지는 않는다. 위협기반과 능력기반의 방법론이 혼재되어 있고 포괄적으로 적용 중이다. 불확실한 미래의 국방환경을 고려하면 국방기획의 과정에는 다양한 위험요소가 있으며, 이를 잘 관리해야만 한다. 첫째는 미래의 적이 보유하게 될 능력과 갈등의 양상이 어떻게 전개될지는 불확실하다. 둘째는 접근방식과 관계없이 다양한 미래를 모두 포착하기 어렵다. 셋째, 특정한 가정과 예측은 잘못될 가능성이 크며 예측하지 못한 임무를 수행할 수 있다. 넷째, 기초 가정에 대한 시험과 민감도 분석을 통해 수정이 지속되어야 한다. 결국 미래의 위험을 회피하기 위해서는 우발상황과 충격에 대비할 필요가 있다.

따라서 최대한 광범위한 범위의 변수를 모두 포괄해야 한다. 일반적으로 STEPPER(사회, 기술, 환경, 인구, 정치군사, 경제, 자원) 요소가 제기되지만, 위협, 과학기술, 전략 등이 핵심변수로 고려된다. 지나친 단순화의 우려에도 불구하고 세 변수는 미래국방환경 및 전쟁양상을 결정할 수 있는 핵심변수이다. 아래의 그림은 국방전략기획과 관련된 다양한 개념들을 단순화하여 도식한 것이다. 국방기획의 행위자들은 전략의 목표-방법-수단을 규정한다. 그리고 목표-방법-수단은

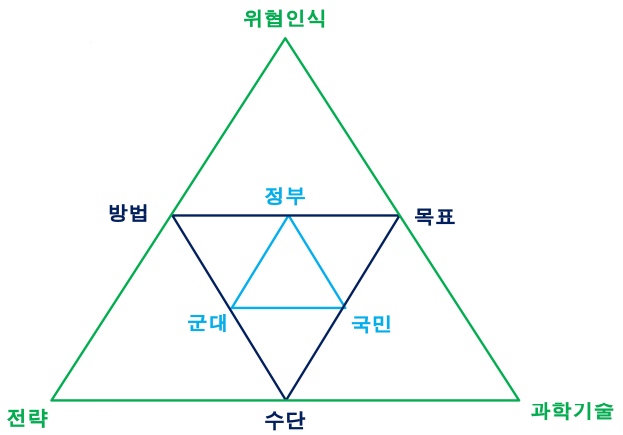
내외부 환경의 변화에 따라 불균형이 발생할 수밖에 없는데, 이러한 환경을 결정하는 핵심변수로 위협-과학기술-전략을 제시할 수 있다. 결론적으로 세 차원의 삼각형들은 서로 연계되어 있다.

먼저 가장 안쪽에 위치한 정부, 군대, 국민은 클라우제비츠의 "경이로운 삼위일체"의 행위자들이며, 각각 이성, 우연성, 감성의 영역에 있다. 국방의 차원에서 보면, 정부는 실용성, 리더십, 동원력을 제공하고, 군대는 자신감, 복종, 조직을, 국민은 동기, 헌신, 지원을 제공한다. 현대에 비국가 행위자 등으로 정체(政體)의 범위가 확대되고, 전쟁을 수행하는 수단이 군사력 뿐만 아니라 외교, 정보, 경제 등으로 확장되며, 국제적 상호의존성과 교류의 확대로 국민의 정체성이 불명확한 상황이지만, 여전히 정부-군대-국민이 핵심적인 지위를 차지한다.

두 번째는 전략의 구성요소인 목표-방법-수단이다. 각각의 개념에 대해서는 앞서 언급한 바 있으므로 여기서는 다른 차원과 연계되는 지점에 중점을 둔다. 먼저 국방목표는 국민여론에 따라 정책이 형성되고, 형성된 국방정책은 국민적 지지에 의해 정당화된다. 따라서 국방목표는 국가와 국민의 상호작용에 의해서 수립된다. 다음 방법으로서의 전략은 정치적 목적에 따라 전문성을 가진 군에 의해 수립되는데, 국가의 정책지침과 군의 군사조언이 상하향식으로 소통함으로써 만들어진다. 마지막으로 군사적 필요에 의해 국가재원이 요구되고 국민은 이를 군사력으로 추출한다.

제일 바깥쪽에 위치한 세 가지 변수가 미래국방환경과 전쟁양상을 결정하는 변수이다. 위협인식은 정부의 영역인데, 안보화(securitization)의 결과로 나타나며 목표와 방법을 연결한다. 국가이익에 대한 위협의 변화는 국방의 목표와 방법의 변화를 가져오며, 국가는 안보화의 과정을 통해 위협을 규정한다. 과학기술은 국민의 영역에 있는데 목표와 수단을 연결한다. 특히 미래 기술의 혁신적 발전은 민간영역에서 더욱 활발하며, 국민의 감성과 연계되어 목표와 수단의 변화를 요구한다. 전략은 전통적으로 군의 영역에 있는데, 방법과 수단을 연계하여 목표를 달성하는데 기여한다. 광의의 전략은 방법과 수단을 연결하는데 그치지 않고 새로운 방법과 수단을 창출하는 기준으로 작동한다.

〈그림〉 국방전략기획의 틀[1)]



Ⅲ. 한국 국방전략에 대한 비판적 검토

1. “목표”로서의 국방전략

한국은 명시적으로 “국방전략”을 제시한 적이 없었다. “국방정책기조”로 제시된 내용을 기반으로 국방전략의 역사를 살펴보면, 냉전기에는 미국에 대한 의존을 낮추고 자주국방을 추진하려는 노력이 지속되었다. 한국의 국방정책은 창군 및 대미의존기(1945-1961), 자주국방추진기(1961-1980), 자주국방확충기(1980년대), 국방정책전환기(1990년대) 등의 네 개의 시기로 구분할 수 있다(김국헌 1998, 37-52). 국방부 군사편찬연구소는 여기에 대한민국 임시정부기(1919-1945)를 추가하고, 국군창설기(1945-1950)와 6.25전쟁 및 전후 정비기(1950-1961)로 세분화하여 제시하고 있다(군사편찬연구소 2020, 107-165).

그러다가 탈냉전기에 이르러서야 중장기 국방발전의 목표를 수립하고 정예군을 육성하기 위한 다양한 국방정책 기조가 제시되었다. 진정한 의미의 미래지향적 국

1) 삼각형의 각 꼭지점들이 일대일로 대응하는 것은 아니라는 점에서 지나친 단순화의 우려가 있다. 각 요소가 세 개의 축이 아니라 나선형의 구조로 서로 연계되어 있다고 보는 것이 타당하다는 심사자의 지적에 동의하지만, 개별 요소를 강조하기 위해 삼각형 구조를 유지하였다. 지적해주신 익명의 심사자께 감사드린다.

방기획을 추진하게 된 것이다. 군사편찬연구소는 탈냉전기 정부별 특징을 자세히 분석하고 있는데, 1993년 이후를 국방태세발전기로 규정하고 행정부별 국방정책의 특징을 제시하였다. 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 "미래지향적 국방정책 추진"(1993.2-2008.2), 이명박, 박근혜 정부를 "정예 선진국방 추진"(2008.2-2017.5), 문재인 정부에서는 "유능한 안보, 튼튼한 국방 추진"(2017.5-현재)로 구분하였다. 2000년대 이후 한국 국방전략의 특징을 비교해보면 아래의 〈표〉와 같다.

먼저, 노무현 정부는 '국방정책 기조'를 ① 확고한 국방태세 확립, ② 미래지향적 방위역량 강화, ③ 선진 국방운영체제 구축, ④ 신뢰받는 국군상 확립으로 설정하여 군의 역량을 집중하여 일관성 있게 국방정책을 추진했다. 이 중 '미래지향적 방위역량 강화'는 동맹이나 대외 군사협력을 지혜롭게 활용하면서 자주적인 국방력을 발전시켜 나가는 데서 비롯된다. 자주국방과 한미동맹은 우리 안보의 중요한 두 축으로서 우리 안보에 대한 자주적 역량을 갖추어야만 한미동맹도 더욱 굳건하고 미래지향적으로 발전해 나갈 수 있다고 보았다(군사편찬연구소 2020, 159).

다음으로 이명박 정부에서는 '정예화된 선진강군'을 '국방비전'으로 제시했다(국방부 2010, 34). 여기서 '정예화'는 미래 전장환경에 적합한 완전성이 구비되고, '네트워크 중심전(NCW)' 구현이 가능한 첨단전력이 확보된 상태를 말하며, '선진화'는 전투임무에 전념할 수 있는 여건이 보장된 가운데, 법과 규정 및 지휘체계 내에서 운용되고, 전문성과 경쟁력을 갖춘 글로벌 인재를 육성하며, 병영환경의 개선과 복지증진이 이루어진 상태를 말한다. 그리고 '강군'은 전사적 기풍으로 충일한 군대, 군인다운 군인, 군대다운 군대, 강한 훈련으로 싸우면 이기는 군대를 말한다(국방부 2013, 28-31).

박근혜 정부는 '정예화된 선진강군'을 우리 군이 달성해야 할 '국방비전'으로 설정하여 추진하였다. 그리고 국방비전을 구현하기 위한 일관된 국방정책 기조로 ① 확고한 국방태세 확립, ② 미래지향적 자주국방 역량 강화, ③ 한미군사동맹 발전 및 국방 외교·협력 강화, ④ 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비, ⑤ 혁신적 국방경영과 방위산업 활성화, ⑥ 자랑스럽고 보람 있는 군 복무 여건 조성, ⑦ 국민존중의 국방정책 추진 등의 7가지를 선정하였다(국방부 2016, 35). 이중 '미래를 준비하는 국방'은 미래지향적 자주국방 역량을 강화하고 한반도 방위와 통일을 주도할 수 있는 유리한 전략 환경을 조성함으로써 지역 안정과 세계 평화에 기여할

수 있는 ‘정예화 된 선진강군’을 육성하는 것을 의미한다.

문재인 정부는 ‘유능한 안보 튼튼한 국방’을 우리 군이 달성해야 할 ‘국방비전’으로 설정하여 추진하였다. ‘유능한 안보’는 우수한 첨단전력, 실전적인 교육훈련 및 강인한 정신력 등을 토대로 우리 주도의 전쟁 수행능력을 구비하여, ‘강한 힘’으로 대내외 위협과 침략으로부터 대한민국의 영토와 주권을 수호하고 국민의 안전과 생명을 보호하는 것이다. ‘튼튼한 국방’은 굳건한 한미동맹 기반 위에 우리 주도의 강력한 국방력을 토대로 적의 도발을 억제하고 도발 시 적극 대응하여 싸우면 이기는 전방위 군사대비태세를 확립하는 것을 의미한다(국방부 2020, 38-39). 이를 구현하기 위해 『국방개혁 2.0』을 강력하게 추진하였다.

〈표 1〉 한국 국방정책의 변화

	노무현	이명박	박근혜	문재인
국가 비전	평화번영과 국가안보	성숙한 세계국가	희망의 새시대	국민의 나라 정의로운 대한민국
국가 안보 목표	① 한반도 평화와 안정 ② 남북한과 동북아의 공동번영 ③ 국민생활의 안전 확보	X	① 영토, 주권수호와 국민안전 확보 ② 한반도 평화 정착과 통일시대 준비 ③ 동북아 협력 증진과 세계평화발전에 기여	① 북핵문제의 평화적 해결 및 항구적 평화정착 ② 동북아 및 세계 평화번영에 기여 ③ 국민 안전과 생명을 보호하는 안심사회 구현
안보 전략 기조	① 평화번영정책 추진 ② 균형적 실용외교 추구 ③ 협력적 자주국방 추진 ④ 포괄안보 지향	① 상생과 공영의 남북관계 ② 협력 네트워크 외교 확대 ③ 포괄적 실리외교 지향 ④ 미래지향적 선진 안보체제 구축	① 튼튼한 안보태세 구축 ② 한반도 신뢰프로세스 추진 ③ 신뢰외교 전개	① 한반도 평화 번영의 주도적 추진 ② 책임국방으로 강한 안보 구현 ③ 균형있는 협력외교 추진 ④ 국민의 안전확보 및 권익보호
국방 정책 기조	① 확고한 국방태세 확립 ② 미래지향적 방위역량 강화 ③ 선진 국방운영체제	① 포괄안보를 구현하는 국방태세 확립 ② 한미 군사동맹의 발전과 국방외교·협력의 외연 확대	① 확고한 국방태세 확립 ② 미래지향적 자주국방 역량 강화 ③ 한미군사동맹 발전	① 전방위 위협 대비 튼튼한 국방태세 확립 ② 상호보완적이고 굳건한 한미동맹

	노무현	이명박	박근혜	문재인
	구축 ④ 신뢰받는 국군상 확립	③ 남북관계 발전의 군사적 뒷받침 ④ 선진 군사역량 구축 ⑤ 정예 국방인력 양성 및 교육훈련체계 개선 ⑥ 강도 높은 경영 효율화 ⑦ 가고 싶은 군대, 보람찬 군대육성 ⑧ 국민과 함께 하는 국민의 군대 지향	및 국방 외교·협력 강화 ④ 남북관계 변화에 부합하는 군사적 조치 및 대비 ⑤ 혁신적 국방경영과 방위산업 활성화 ⑥ 자랑스럽고 보람 있는 군 복무 여건 조성 ⑦ 국민 존중의 국방정책 추진	발전과 국방교류 협력 증진 ③ 국방개혁의 강력한 추진을 통해 한반도 평화를 뒷받침하는 강군 건설 ④ 투명하고 효율적인 국방운영체계 확립 ⑤ 국민과 함께하고 국민으로부터 신뢰받는 사기충천한 군 문화 정착 ⑥ 남북 간 신뢰구축 및 군비통제 추진으로 평화정착 토대 구축

출처 : 군사편찬연구소 2020, 149-165의 내용을 표로 정리.

지금까지 『국가안보전략서』, 『국방기본정책서』 등 행정부별로 전략문서를 발간하여 국방정책을 구체화해왔다. 각각 국방비전과 국방정책기조를 제시하였는데, 일관된 방향성은 있었으나 행정부별로 직면한 서로 다른 국방환경을 반영하면서 어려움을 겪었다. 특히 북한, 중국 등에 대한 위협인식에서 큰 차이를 보였고, 첨단 과학기술의 국방분야 도입을 위해서는 일정한 기반과 시간이 필요했다. 한국의 국방전략에 대한 간단한 평가는 다음과 같다.

첫째, 국방목표의 적절성에 대한 비판이다. 국방목표는 1972년 처음 제정된 이후 2차례 개정되었으며, 1994년 개정된 목표는 탈냉전기 안보환경의 변화를 반영한 것이었다. 이에 따라 국방정책기조 역시 변화된 위협의 주체와 양상에 대처하는 포괄적 안보개념을 반영하였으며, 미래지향적인 국방력 건설을 추구해왔다. 국방정책은 그 경로의존적 특성으로 인해 비판받지만,(정호태 2021) 그보다는 외부적 안보환경과 위협의 변화가 더 큰 영향을 주었다고 볼 수 있다.

둘째, 탈냉전 이후 국방정책은 위협인식에 대한 분명한 합의에 이르지 못했다. 북한의 재래식 위협이 상존하는 가운데 핵능력이 고도화되었고, 중국의 군사적 부상은 잠재적 위협에서 직접적인 위협으로 대두되었다. 국가의 이익영역이 지리적

으로 확대되면서 이를 보호하기 위한 군사활동의 범위도 확대되어야만 했다. 합일된 위협인식을 갖지 못한 것은 국내정치적으로 북한에 대한 위협인식이 격차를 보였기 때문이기도 했지만, 한국군이 포괄적인 위협에 대응하기 위한 능력을 구비하지 못했기 때문이기도 했다.

셋째. 과학기술을 국방에 도입하기 위한 노력은 지속되었으나 높은 대미 의존도를 낮추고 한국 주도의 국방체제를 구현하기 위해 방위력개선 사업에 예산이 집중되었다. 그러나 국방과학기술 현대화를 중점과제로 추진했음에도 불구하고, 노후장비의 교체, 육군 위주의 전력증강, 기술도입에 이은 국산무기 양산에 그쳐 첨단 과학기술을 적용하는 데에는 미흡하였다. 그마저도 고질적인 예산 사용의 비효율성, 업무의 부적절성 등으로 인해 첨단기술 기반을 마련하기 어려웠다.(서우덕 외 2015, 162)

2. “방법”과 “수단”의 혁신으로서 국방개혁

위에서 살펴본 바와 같이 변화요인들이 발생하면 국방전략의 혁신적 변화를 요구한다. 각 국은 새로운 첨단기술을 국방분야에 활용하고, 이를 활용하기 위한 교리와 작전술을 발전시키고 있다. 결국 상대가 있는 게임에서 미래 국방목표를 달성하기 위한 방법과 수단의 불균형이 발생하는데, 불균형을 해소함으로써 국방활동의 성과를 높일 필요가 있다. 불균형 해소를 위한 개혁의 정도, 기간, 중점에 따라서, 또는 정책. 전략/작전적 차원의 수준으로 국방개혁을 구분하기도 한다.

먼저, 국방개혁은 국방의 효율성과 환경에 대한 적응성을 증대시켜 나아가는 활동으로 정의할 수 있는데(한용섭 2019, 423), 여기에는 동맹의 유지와 관리, 국방과 군 조직의 전문화와 민주화, 적정규모의 군과 무기체계의 유지 및 관리, 정보화와 첨단화, 국방운영의 효율화, 군사력의 건설과 운용 등으로 개혁의 범위를 구분할 수 있다. 다음으로 군사혁신은 군사력의 건설과 운용의 혁신을 의미한다. 다양한 분야가 있지만, 군사전략과 교리 차원의 전장운영개념, 전력체계, 군사기술에 대한 연구개발과 방위산업, 지휘 및 부대구조, 인력개발, 군수지원 및 자원관리 운영체계 등을 상호연계하여 전투력을 극대화하는 것에 중점을 둔다.

한국은 국방개혁이라는 이름 아래 다양한 개혁조치를 해왔다. 먼저, 노무현 정부

“국방개혁2020”의 핵심은 한반도 평화와 번영을 보장하는 ‘자주적 선진국방’의 구현이었다. 미래 안보상황과 전쟁양상에 능동적으로 대처할 수 있도록 기술집약형 군구조와 전력체계를 완성하여 ‘자위적 방위역량’을 확보하고, 새로운 국방 패러다임의 요구에 부응한 ‘선진 국방운영체제를 구축’하고자 하였다. 목표를 ‘국민과 함께하는 선진정예강군 건설’로 설정하고, 다음 네 가지를 중점으로 국방개혁을 추진했다. 첫째, 현대전 양상에 부합하는 군구조 및 전력체계 구축, 둘째, 국방의 문민기반을 확대하고 군은 전투임무 수행에 전념, 셋째, 첨단 정보과학군에 부합한 저비용·고효율의 국방관리체제 혁신, 넷째, 병영문화 개선을 통해 국방 전반의 체질을 개선하여 효율적 국방체제로 전환하는 것이었다(군사편찬연구소 2020, 299). 또한 『국방개혁 2020』의 일관되고 지속적인 추진 여건을 보장하기 위해 주요 내용을 법제화했고. 2006년에는 기존의 준비조직을 ‘국방개혁추진단’으로 통합·편성하여 국방개혁을 본격적으로 추진했다.

이명박 정부의 “국방개혁 기본계획 2009-2020”(국방부 2010, 108-109)과 “2012-2030”에서는 ‘정예화된 선진강군’을 육성하는데 목표를 두고 국방개혁을 추진했다. 다양한 안보위협에 대처할 수 있도록 군구조를 개편하고, 실용적 선진국방 운영체제로 발전시키는데 중점이 있었다. 이를 위해 군구조 개혁과 국방운영 개혁을 큰 틀로 하여 국방개혁을 추진했다. 2010년에 발생한 천안함·연평도 도발 등 현존하는 북한 위협에 따라 안보환경의 변화요소를 추가 반영하여 『국방개혁 기본계획 2012~2020』을 수립했다(국방부 2012, 117-119). 2010년 7월 ‘국방선진화추진위원회’를 대통령 직속기구로 격상했으며, 2010년 말까지 73개의 세부과제를 도출하여 추진력을 보강하고자 했다. 한편, 2012년에 상부지휘구조 개편을 추진하기 위해 「국군조직법」 개정안을 제출했으나, 국회와 국민의 공감을 얻지 못해 결국 제정되지 못했다(국방부 2013, 184-189).

박근혜 정부의 “국방개혁 기본계획 2014-2030”은 북핵·WMD 등 비대칭 위협이 고조되고 효율적인 국방운영체제 구축에 대한 요구에 따라 ‘혁신·창조형의 정예화된 선진강군 육성’을 목표로 국방개혁을 수립했다(국방부 2016, 86-93). 이를 위해 다양한 위협에 동시 대비할 수 있는 능력을 구비하고, 병역자원 감소에 대비하여 정예화된 병력구조로 개선하는데 추진 중점을 두었다. 또 실전적 교육훈련과 효율적 인력 운영을 통해 전투력을 향상시키고, 선진 국방운영체제를 구축하

기 위해 동원체계 개선, 예비전력 정예화, 군수운영 혁신 등을 추진했다. 2015년부터는 국방개혁의 방향성을 재정립하고, 미래 국방의 청사진을 제시하기 위해 “창조국방”을 추진했으며, 2016년에는 그동안의 성과와 여건을 평가하여 『국방개혁 기본계획 2014~2030 수정 1호』를 작성했다. 여기에서는 북한의 군사위협에 대한 최적의 대비방안을 강구하여 부대개편계획을 조정하고, 국가재정전망을 고려하여 군구조 개편과 연계된 필수전력을 우선 확보하는데 중점을 두었다. 미래 국방발전을 위한 창의적 인재 육성과 정보통신기술 기반의 스마트 교육환경 구축, 선진 국방정보화 기반조성 계획도 반영했다(군사편찬연구소 2020, 309-310).

문재인 정부는 “국방개혁2.0” 기본계획을 내놓았다. 급변하는 안보환경과 전방위 안보위협에 능동적으로 대처하고 한반도의 평화와 번영을 강한 힘으로 뒷받침하기 위해 “국방개혁 2.0”을 강력하게 추진하였다. 다양한 안보위협과 불확실성의 증가 등 안보환경의 마찰이 극대화되는 추세 속에서 ‘평화와 번영의 대한민국을 힘으로 뒷받침하는 강한 군대를 조기에 구현’하는데 목표를 두고 국방개혁의 계획을 수립했다. ‘강한 군대’란 ‘전방위 안보위협에 주도적 대응이 가능한 군’, ‘첨단 과학기술 기반의 정예화된 군’, ‘선진화된 국가에 걸맞게 운영되는 군’을 의미한다(국방부 2020, 43-47).

이들 국방개혁 안들을 전체적으로 살펴보면, 첫째, 미래전에 대비한 군사혁신이라기보다는 군구조 개편이라는 일상적 업무에 머물렀다. 2000년대 이전에는 노태우 정부의 “장기 국방태세 발전방향(일명 818계획)”, 김영삼 정부의 평시작전통제권 환수에 따른 지휘체제 정비, 김대중 정부의 “국방개혁추진위원회”의 3단계 국방개혁 등이 대표적인 국방개혁 조치들이었다. 2000년대 이후에는 2005년 “국방개혁2020” 이후 법률에 의거하여 유사한 개념과 구조로 추진되었다. 이는 미래에 대비한 혁신보다는 일상적 국방업무로 정착되는 결과를 낳기도 했다.

〈표 2〉 한국의 국방개혁

구분		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
		『국방개혁 2020』	『국방개혁 기본계획 2009-2020』, 『국방개혁 기본계획 2012-2030』	『국방개혁 기본계획 2014~2030』	『국방개혁 2.0』
목표		'국민과 함께하는 선진정예강군 건설'	'정예화된 선진강군'	'혁신·창조형의 정예화된 선진강군 육성'	'평화와 번영의 대한민국을 힘으로 뒷받침하는 강한 군대를 조기에 구현'
중점		• 현대전 양상에 부합하는 군구조와 전력체계 구축 • 국방 문민 기반 확대 및 군의 전투임무수행 전념 • 첨단 정보과학군에 부합한 저비용·고효율의 국방관리체제 • 국방 전반의 체질 개선을 통한 효율적 국방체제	• 다양한 안보위협에 대처할 수 있는 군구조 개편 • 실용적 선진국방운영체제	• 북한의 비대칭 위협과 국지도발, 전면전 위협에 동시 대비할 수 있는 능력 구비 • 병역자원 감소에 대비하여 정예화된 병력구조로 개선 • 선진 국방운영체계 구축	• 주도적 방위역량 확충을 위한 체질과 기반 강화 • 자원제약 극복과 미래 전장환경 적응을 위한 4차 산업혁명시대의 과학기술 적극 활용 • 국가 및 사회 요구에 부합하는 개혁 추구
주요과제	군구조	• 첨단전력 증강 및 정예화를 통한 과학기술군 • 육군 위주 병력 감축 (68만→50만) • 합동참모본부 강화 • 육군: 부대 감축, 전력 증강, 지휘구조 단순화, '지상작전사령부' 및 '경비여단' 창설 • 해군: 근해 방어형 전력구조→기동형 부대구조, 해병대 공지기동부대 및 전략도서방어 부대	• 지휘구조 - 전작권 전환 대비 효율적 군사지휘체제 구축 - 새로운 연합방위체제 정착 • 부대구조 - 중간지휘계선 단축 및 부대 감축 • 병력구조 - 간부 중심 정예화, 기술집약형 구조 - 비전투부대 민간자원 활용 확대	• 합참 및 각 군 본부 개편 → 연합·합동작전 지휘역량 강화 • 네트워크 기반 하 공세적 통합작전 수행 능력 보강, 해군 잠수함사령부, 해병 제9여단, 공군 전술항공통제단 등 주요 부대 창설 • 북한 및 잠재적 위협 대응 전력 보강 - K2전차, 한국형 기동헬기 잠수함, 호위함(FFX), 중거리	• 지휘구조 - 전작권 전환 대비 한국군 주도 지휘구조 - 합참의 전구작전 수행 최적화 • 부대구조 - 전방위 위협에 신속 대응 가능한 부대구조 • 병력구조 - 상비병력 감축 및 민간인력 확대 • 전력구조

구분		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
		『국방개혁 2020』	『국방개혁 기본계획 2009-2020』, 『국방개혁 기본계획 2012-2030』	『국방개혁 기본계획 2014~2030』	『국방개혁 2.0』
		구조 • 공군: 응징보복 능력 구비, 한반도 전역 공중우세 확보, '북부사령부' 창설	- 상비병력 감축, 예비전력 정예화 • 전력구조 - 합동성 강화, 부대 개편과 연계한 전력 확보	지대공유도탄 등 • 정예화된 병력구조로 전환 - 상비병력 감축, 간부 비율 확대	- 탄력적 대비능력 확충, 전작권 전환 필수전력 우선 확보
	국방운영	• 전문성 강화, 간부 구성비 확대, 유급지원병 도입 등 인사관리 제도 개선 • 국방운영의 투명성·전문성·책임성·효율성 향상	• 저비용·고효율의 실용적인 선진국방 운영체제 - 민간 자원 활용, 효율적 장비 관리체계 구축 - 각 군의 유사기능부대 통합 - 민간 경영기법 도입, 군 책임운영기관제도 및 민간위탁 운영 - 장병획득체계 개선, 맞춤형 전문 인력관리체계 구축 - 합동성 강화를 위한 교육체계 개선 - 국방 아키텍쳐 기반, 미래전 대비 선진 국방정보화 환경 구축	• 국방경영 효율성 제고 - 합동 상호 운용성 기술센터 등 18개 조직의 군 책임운영기관 지정 - 비전투분야 군용차량의 상용차량화 • 여군 활용 확대 - 여군 전 병과로 확대, 여대 학군단 확대 등 • 창조적 연구개발 여건 보장 - 국방연구개발 투자 확대 • 동원예비전력 정예화 - 간부예비군 비상근 복무제도 도입, 향방 예비군 개인화기 교체	• 국방부의 실질적 문민화 • 3군의 균형발전 제도적 확립 • 첨단 정보과학기술의 국방 적용 • 사이버 안보역량 강화 • 군수 개혁 등 전쟁수행능력 기반의 발전 • 개방형 국방운영 및 지역사회와 상생하는 군사시설 조성 • 국방예산 절약을 통한 전력 증강예산 확보 • 국방 연구개발 역량과 방산 경쟁력 강화 - 「방위산업법」개정, 방위사업청 개편 등 • 국방획득체계 개선 - 방위산업 투명성 제고, 무기체계 부실 방지 • 기술품질 중심, 수출기반 체제의 방위산업 개선

구분		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
		『국방개혁 2020』	『국방개혁 기본계획 2009-2020』, 『국방개혁 기본계획 2012-2030』	『국방개혁 기본계획 2014~2030』	『국방개혁 2.0』
	병영문화	• 병영 내 자율적 생활여건 조성 • 전자학습체계 마련 • 내무반 병영시설 개선	• 병영생활관 현대화 • 전반적인 복지 수준 개선 - 군 의무지원체계 발전 - 군 가족 복지 향상	• 병 봉급 인상, 병영문화 쉼터 확충 • 군 가족 보육환경 개선 • 원격진료체계 및 의무후송헬기 도입	• 사회발전과 국민의 눈높이에 부합하는 인권 및 복지 구현 • 장병의 인권 강화 - 군 사법제도 개선 • 병 봉급 인상, 자기계발 기회 확대
기타		• 필수 사항 법제화 추진 • 주기적 국방개혁 추진상황 평가	• 북한 위협 고려 『국방개혁 기본계획』 수정 • 「국군조직법」 개정안 발의 (제정 실패)	• 상부지휘구조 개편 삭제 (국회 및 국민적 공감대 미흡)	

출처 : 군사편찬연구소 2020, 299-315의 내용을 표로 정리.

둘째, 혁신적 조치들이 요구되는 다양한 이슈들이 있었지만, 한국의 국방개혁은 과거지향적인 사정작업, 문민통제의 지휘구조에 집중하여 실질적인 국방력 증강에 소홀한 측면이 지적된다.(이미숙 2015, 134) 위협의 다변화, 북핵을 비롯한 주변국의 군사력 증강을 고려할때 아쉬움이 있는데, 본질적인 군사혁신(RMA)에 집중할 수 없었던 국내외 환경에 기인한다. 또 미래 위협과 기술의 변화에 따라 변화하는 전쟁양상에 기민하게 대응하는 전략으로 승화되지 못했다. 북한이라는 고정된 위협이 있었고 핵·WMD 위협을 증강한 탓이 크지만, 최근 무기체계의 발전, 군사위협의 변화에 대응하기 위한 군사전략의 발전이 요구된다. 잠재적인 위협에 대한 대응을 포함하고, 보다 공세적인 전략을 채택하며, 독자적인 군사력 운용개념을 마련해야 하는 과제가 있다.

셋째, 자주적 방위능력 확보를 위한 핵심전력이 중점적으로 확보되는 과정에서 신기술을 적극적으로 활용하는데 인색하였다. 군이 과학기술의 발전을 선도하지는 못하더라도, 변화의 폭과 범위가 큰 미래 과학기술을 빠르게 적용하여 새로운 작전개념과 전력 운영개념으로 연결시켜야 하기 때문이다. 부대 및 전력구조 개편에 장기간이 소요됨을 고려할 때 신기술의 변화를 반영하는데 더욱 적극적일 필요가 있으며, 이를 위해서는 전문가 그룹을 적극적으로 활용하고, 유관기관, 언론, 국회, 국민의 통합된 노력이 요구된다.

3. 비판적 검토

한국의 공식적인 국방기획체계에서는 “국방전략”을 사용하지는 않았다. 그러나 보다 장기적인 차원에서 미래 국방환경에 대비하기 위해서는 국방 차원에서의 전략개념이 필요하며, 최근 한국의 국방부는 『국방기본정책서』를 『국방전략서』로 바꾸기로 결정했다. 북한의 위협과 잠재적 위협, 비전통적 위협에 동시에 대비하기 위해서는, 상대보다 한 수 위의 전략(strategy)과, 전략을 이행할 전력(forces)이 있어야 하며, 그 전력을 획득할 재원(budget)이 있어야 한다(전제국 2016, 91). 따라서 새롭게 작성될 『국방전략서』는 부여된 목표를 달성하기 위해 다양한 수단을 활용하는 방법을 제시하는 핵심적인 위상을 가진다. 지금까지 한국 국방전략의 결정과정과 내용을 비판적으로 검토해 본다.

첫째는 하향식 의제설정과 수동성에 있다. 지금까지 대통령 또는 국방장관이 국방의 의제 설정을 독점하고, 이를 국방부와 군이 수행하는 방식을 고수해왔다. 안보 관련 부처가 공통의 인식을 가지고 효율적으로 정책을 추진하는 데에는 적합할 수 있으나, 수동적 업무자세를 체질화하는 결과를 가져왔고 급변하는 안보환경에 기민하게 대응하지 못하는 한계를 노정했다. 또한 북한과 미국의 전략을 독립변수로 두고 그 범위 내에서 한국의 국방전략을 수립하다보니 한국의 국익을 극대화할 수 있는 주도적인 전략을 만들어내지 못했다. 특히 군사적 수준에서는 전략적 차원의 결정은 미국이 주도하였고, 한국은 작전계획을 실행하는 수준에서 역할을 수행해왔다. 따라서 주도적으로 국방목표를 설정하는 것이 아니라 자주국방을 위한 전력건설과 작전적 운용방법을 발전시키데 머물러 있었다.

둘째는 다양한 차원에서의 불균형성을 지적할 수 있다. 북한과 주변국 위협에 대한 불균형적 인식, 위협과 대응의 불균형, 목표와 방법 및 수단의 불균형 등을 들 수 있다. 6.25전쟁 이후 북한의 전면전 위협이라는 특정한 위협에 중점을 두고 군사력을 건설하고 운용하기 위한 전략을 수립하다보니 국력 성장에 따른 국가이익선의 신장에 맞추어 국방력을 적시적절하게 운용하지 못하는 문제가 발생하였다. 특히 증강하는 주변국의 위협이나 비전통적 방식의 군사·비군사 위협에 균형있게 대응하지 못하고 있다. 평시-전시 구분이 모호해지고, 군사력 이외의 다양한 국가능력이 활용되며, 일상적인 경쟁이 더욱 치열해지는 전쟁양상의 변화에 기민하게 적응하지 못하는 것이다.

셋째는 체계적 접근이 부재하였다. 먼저 합리적 의사결정보다는 군종간 경쟁(inter-service rivalry)이나 관료정치가 지배해왔고, 여전히 국내의 정치, 경제, 사회문제를 중심으로 사고하고 있다. 안보문제에 있어서도 북한이라는 상대와 한반도라는 지역을 넘어서지 못하고 있는데, 지역과 영역의 확대를 요구받는 국방전략 역시 국내 문제에 발목을 잡히고 있다. 또 국방기능의 연계성 부족도 있다. 군사적 측면의 국가이익을 위해 경제 또는 외교전략과 정책을 사용하지 못했고, 통일을 위한 외교, 군사, 군비통제 측면의 전략과 정책을 유기적으로 구성하지 못했다. 국방기획관리, 예산과 집행, 군사기술 적용, 군구조 효율화, 전략과 군사태세, 민군관계 등으로 분화된 조직과 사고 때문에 연계성이 부족한 전략이 만들어져 왔던 것이다.

넷째는 고정불변성이다. 국방부와 군은 기존의 정책과 전략을 고수하고, 국민도 정책의 일관성을 요구하기 때문에 발생한다. 북한의 위협이 불변하고, 안보는 미국에 의존하고 한국은 경제발전에만 전념하겠다는 지배적 관념이 전략적 사고를 제약하고 있다. 그러나 위협의 변화와 기술의 발전이 가져올 불확실한 미래 안보환경에 적절하게 대응하기 위해서는 전략은 융통성과 유연성을 가져야 한다. 다른 한편으로는, 그러면서도 목표설정 단계에서 특정사안을 정확히 파악하지 않고 목표와 대안을 성급하게 제시해왔다는 비판은 뼈아프다. 장기적이고 합리적인 전략기획의 논리를 따르지 않고, 제기된 문제를 피상적으로 파악하고 이에 대한 대책만을 제시함으로써 논리적 일관성과 계속성이 떨어져 결국은 전략목표 달성에 혼선을 가져왔다.

이처럼 국방전략은 북한의 전면전 위협 대응이라는 대명제 아래, 한미동맹의 틀 속에서 결정되어 왔다. 민주화 이후 민군관계의 재정립, 탈냉전 이후 자주국방에 대한 요구, 국방에 대한 시민사회의 관심과 참여 증가 등으로 국방전략 역시 기존의 결정과정을 재고할 것을 요구받고 있다. 내용과 성격 측면에서도 한국의 국방전략은 ‘북한’의 ‘전면전 위협’에 대응하기 위해 ‘작전적 차원’에서 ‘제한된 지역과 역할’만을 ‘현존 전력’을 주요수단으로 고려해왔다. 과거로부터 내려온 한국 국방전략의 현 주소를 비판적으로 검토하고, 미래를 준비할 필요가 있는 것이다.

Ⅳ. 『국방비전2050』과 『미래국방혁신구상』

위에서 본 바와 같이 국방, 전략, 기획의 개념은 모두 ‘미래’에 대한 대비에 중점을 두고 있다. 위협, 기술, 전략의 변화가 미래전의 양상을 변화시킬 것이며, 변화를 적실하게 예측하고 민감하게 적응해나가는 과정이 필요하다. 이는 군사기술혁명(MTR), 군사분야혁명(RMA)을 넘어 안보분야혁명(RSA)를 통해 유리한 미래 안보환경을 조성하는 데에도 긴요하다. 6.25전쟁 이후 당면위협 대응, 현행작전 중심의 군사력 운용, 독자적 국방력의 구축 등에 우선순위를 둠으로써 한국군은 미래를 예측하고 대비하는 역할에 충실하지 못했다.

미중경쟁으로 인한 불안정한 동아시아 안보환경과 전작권 전환, 인구감소 등으로 국방태세의 변화가 예상되는 가운데 전략적 요구사항을 다음과 같이 제시할 수

있다. 첫째, 미래국방에 대한 목표와 비전이 필요하다. 위협의 변화를 비롯한 미래 환경을 정확히 예측하지 못하고, 국방전략 수립을 위한 방법론이 정립되지 못했기 때문에 한국의 국방목표는 국방의 역할과 다르지 않게 설정되어왔다. 불확실한 미래 안보환경에 적용할 수 있는 국방목표의 수립이 필요하다. 둘째, 미래 국방목표 달성을 위한 방법과 수단을 확보하기 위한 다각적이고 혁신적인 노력이 요구된다. 주변국의 군사혁신 사례을 파악하는 노력은 지속되었지만, 한국의 국방개혁은 여전히 비교적 가까운 미래, 전력건설 위주, 일부에 중점을 둔 개혁에 머물렀다. 미래의 환경변화에 적응하고, 선도할 수 있는 방법과 수단에 중점을 두어야 한다. 셋째. 모든 국력요소가 융합될 필요가 있다. 포괄안보의 시대를 맞아 복합적인 위협에 대응하기 위한 “융합안보 태세”가 요구된다(홍규덕, 조수영, 조관행 2020).

1. 주요 내용

1) 상황인식과 방법론

30년 이후의 먼 미래를 예측한다는 것은 어려운 작업이다. 특히 중견국으로서 미래 환경을 유리하게 조성할 수 있는 능력이 부족하고, 변화에 적응하는 것만으로 쉽지 않다. 때로는 미래에 대한 예측이 불필요한 위협을 만들어내고 취약성을 높일 수 있다는 점에서, 미래예측을 공개하는 것은 상당한 위험성이 따르는 작업이었다. 『국방비전2050』에서 제시하고 있는 2050년에 대한 상황인식은 다음의 네 가지이다.

첫째는 안보정세 판단이다. 현재의 안보환경과 추세를 바탕으로 조심스럽게 미래 안보정세를 전망하고 있다. 국제질서의 변화, 갈등요인 및 행위자의 다양화, 하이브리드 분쟁, 자국 중심주의 등을 주요한 경향으로 보고 있으며, 대량살상무기를 포함한 전통적 위협 뿐만 아니라 새로운 분야에서의 비전통적 위협을 강조하였다. 아울러 북한의 위협은 지속될 것으로 보았다.

둘째는 과학기술의 변화이다. 4차 산업혁명의 진전과 와해적(disruptive) 기술의 등장으로 인한 혁명적 변화를 강조하였다. 인공지능, 바이오, 우주 기술의 혁명적 발전은 현존 무기체계와 결합하면서 성능 역시 획기적으로 개량될 것으로 보았다. 무인자율무기체계, 지향성 에너지무기체계, 초장거리 금초음속 무기체계, 초

인간 전투원체계 등이다. 기술의 발전은 한국에 상당한 이점을 줄 수도 있지만 상대적으로 약한 위치에 놓이거나 취약성을 증가시킬 가능성도 존재한다.

셋째는 사회 및 자연환경에 있다. 가장 핵심적인 변화는 한국의 저출생과 고령화에 있다. 도시화와 산업구조의 변화, 기후변화, 에너지 자원의 다원화, 환경오염과 감염병 등 다양한 변화요인이 있다. 이러한 변화는 군구조와 국방예산에 직접적인 영향을 주며, 국방의 역할과 미래전 양상의 변화를 이끌 것으로 전망된다.

마지막으로 미래전에 대한 대비이다. 전쟁주체의 다양화, 전쟁 수단과 방법의 변화, 영역의 확장에 따라 미래전의 패러다임도 변화할 것으로 예상했다. 전장영역의 다변화·상호교차·확대, 하이브리전 양상의 부각, 유무인 복합전투, 비선형전으로 변화될 것으로 보았다. 이에 대해 한국의 미래 국방전략은 “능동적 방위”, 작전개념은 “지능형 전영역 통합우세전”으로 제시하였다.

위에서 본 바와 같이 미래 기획을 위해 하나의 방법론만이 사용되는 것은 아니지만, 국방부는 “전략적 포트폴리오 기법”을 채용하였다.[2] 20-30년 이후의 장기 미래를 상정함으로써 특정 위협이나 재원을 고려할 수 없는 현실적인 문제도 있지만, 다양한 우발사태에 대응하기 위한 융통성과 적응력을 제공할 수 있는 방법론으로 의미가 있다. 전체적인 방법론으로는 포트폴리오 기법이 채용된 것인데, 다양한 우발사태에 대비하여 능력기반 기획의 기반을 제공한다. 미국의 1997년 QDR은 환경조성과 전략적 적응성을 높이기 위해서 포트폴리오 기법을 사용했다. 전략적 포트폴리오는 다양한 우발사태로 인한 위험을 분산하고, 미래의 다양한 갈등에 대한 적응능력을 높이고, 과제 간의 시너지 효과를 달성하는데 기여할 수 있다(한용섭 2019, 256-257).

다만 미래전 대응개념, 미래 국방목표과 비전 슬로건 등을 제시하고는 있으나, 엄밀한 의미에서 목표와 전략으로부터 과제를 도출했다고 보기 어렵다. 위협이나 취약성을 도출하기에 목표시기가 너무 먼 미래이기도 하며, 상대의 작전적 도전요소를 다루지도 않고 있다. 기술이나 재원, 특정 임무에 중점을 두지도 않는다. 포트폴리오 기법이 가지고 있는 근본적인 한계이다.

---

2) 『국방비전2050』은 스스로 미래 기획방법을 공개하였다. 미래 예측방법론으로 “호라이즌 스캐닝(Horizon Scanning)” 기법을, 기획의 방법론으로는 “역설계(Back-casting)” 기법을 적용했다. 그러나 전체적으로는 포트폴리오 기법을 채용했음을 알 수 있다.

2) “국방비전2050” : 미래 국방목표와 역할

한국의 국방목표는 1972년 최초 제정된 이후, 1981년 1차 개정, 1994년 2차 개정되었다(이미숙 2015, 93-97). “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역의 안정과 세계 평화에 기여한다”는 국방목표는 엄밀하게는 “국방의 역할”에 가깝지만, 먼 미래에 있어서는 국방목표 역시 변화를 요구받는다.[3] 『국방비전2050』는 다음과 같이 국방목표와 역할, 비전 등을 제시하였다(국방부 2021b).

먼저, 국방목표의 개정이다. 1994년 개정된 국방목표에 “국가이익 증진에 기여”한다는 내용을 추가했다. 미래 국방목표에 대한 설문조사 결과를 반영한 것이다. 국제사회에서의 책임있는 역할을 확대함으로써 국가정책을 힘으로 뒷받침할 수 있는 군사적 지원역량을 구축한다는 것이고, 이를 통해 국제사회에서의 영향력 확대와 국가위상 향상, 국민의 삶과 경제성장의 질을 높이는 등의 국가이익 증진에 기여할 수 있어야 한다는 것이다.

다음으로는 국방의 역할을 재규정하였다. 국방목표 달성을 위한 구체적인 역할로서 다음의 여섯가지를 제시하였다. 국방태세 확립 및 독자적 국방력 강화를 통해 대한민국 영토 및 주권 수호, 강력한 군사력을 통해 한반도에서의 항구적 평화정착 노력 지원, 국방외교를 통한 국가위상 증진 및 국민의 생존과 번영을 위한 유리한 전략적 환경 조성, 세계적 군사역량 투사 기반구축을 통해 에너지 및 식량 확보, 자유로운 경제활동 지원, 민간기술의 적용과 국방 R&D를 통한 민군융합 국가산업 육성에 기여, 비전통적 위협에 대비한 포괄적 안보지원역량 구축 등이다.

마지막으로 국방비전이다. 2050년을 목표로 국방의 모습을 상징적으로 표현하여 비전 슬로건으로 제시했는데, “미래를 현실로, 국민과 함께하는 초일류 국방”이 그것이다. 개념적이라는 비판도 있지만 상당히 먼 미래를 지향하고 있으며, 목표기간에 따라 수정될 수 있다는 점을 고려한 것이다. 핵심은 기술혁신을 바탕으로 “초일류”를 지향한다는 것인데, 한국의 국방력을 세계 최고수준으로 향상시킨다는

3) 국방목표의 제정 이후 국방정책의 구체성은 오히려 떨어지는 경향을 보였다. 목표 이전에는 정부와 국방부의 “국방시책”과 “국방정책”으로 정부별, 연도별 국방정책을 핵심과제화하여 제시되었는데, 두 차례 개정을 거치면서 “국방정책 기본방향”으로 일반적인 주제만을 제시하는데 그쳤기 때문이다(이미숙 2015).

의지를 담아 강력한 군사력, 선진화된 국방운영체계, 혁신된 병영문화를 갖출 것이라고 선언하였다.

이와 같은 국방비전은 전략목표로서의 구체성은 떨어지지만 세부 구현방향을 세 가지로 제시하면서 미래의 도전에 대비하여 융통성과 적응성을 갖추어가기 위한 전략과제 포트폴리오로서의 의미를 가진다. 적응력이 높은 능력을 갖추어 높은 불확실성에 대비할 수 있다. 아래의 세 가지 미래상은 기존의 국방목표와 국방정책 기본방향에서 크게 벗어나지는 않지만 미래 상황인식과 대응전략에 기반한 구체적인 과제들을 포함하고 있다.

첫째, 군사력 건설과 운용 측면에서는 “첨단과학기술 기반의 강한 국방”을 표방하고 있다. 안보환경 변화를 주도할 수 있는 국방전략 및 작전개념의 발전, 인구구조 변화와 국방예산 등을 고려한 군구조의 발전, AI, 유무인 복합전투체계, 국방우주 및 사이버, 전자전 역량의 강화, 혁신을 주도할 수 있는 인재 관리와 실전적 교육훈련 환경 구축 등을 주요 과제로 내세웠다.

둘째, 국방운영 측면에서는 “초일류 운영체계를 갖춘 자랑스러운 국방”을 내세우고 있다. 고효율의 국방운영체계 혁신, 스마트 군수, 친환경 및 탄소중립의 국방인프라 조성, 복지환경의 발전, 군문화의 발전, 비전통 위협에 대한 국방지원역량 강화 등이 관련된 주요 과제이다.

셋째, 군사외교 및 민군협력으로 “국익증진에 기여하는 함께하는 국방”을 제시하였다. 군과 외부의 협력적 관계 정립을 말하는데, 미래지향적 한미동맹과 국방교류협력의 발전, 국제평화와 지역안정화 기여 등의 기존 국방외교 기조가 있다. 다음으로 주목할 것은 민군관계의 발전과 함께 민·관·군 융합의 방산협력체계 발전을 제시한 것이다. 미래 기술발전 속도와 추세를 따라 군사력을 건설할 뿐만 아니라 국가경제 발전에도 기여하는 역할을 명시한 것이다.

3) “미래국방혁신구상” : 혁신을 통한 미래 국방력 강화

미래의 불확실성을 고려할 때 구체성과 실현가능성에 대한 우려는 있지만, 미래 국방목표를 설정한 만큼 이를 달성하기 위한 방법과 수단의 혁신이 요구된다. ‘강한 군대’ 조기 구현을 목표로 『국방개혁2.0』이 추진되고 있으나 비교적 단기 목표로 하고 있다. 문재인 정부 임기 내 실질적인 개혁의 완료를 목표로 할만큼 가까운

미래에 성과를 보일 수 과제들로 구성되어 있는데, 인구감소에 의한 병력감축 및 부대구조 개편, 여군 비중확대, 병 복무기간 단축 등의 국방운영체제 선진화, 병영문화 및 방위사업 개혁 등이 그것이다.

한국의 국방비전은 2050년을 목표로 하고 있는데, 이를 달성하기 위해서는 혁신적인 방법과 수단 역시 요구된다.[4] 국방부는 『국방개혁2020』과 『국방개혁2.0』 이후를 목표로 우리군의 미래 국방준비를 위해 『미래국방혁신구상(FDI2: Future Defense Innovation Initiative)』을 제시하였다(국방부 보도자료, 2021.7.28.).[5] 4차 산업혁명의 핵심기술을 적극 도입하여 "첨단과학기술군"으로 도약하고, 군이 주도하는 국방산업이 국내 민간산업 발전의 추동력을 제공하는 것이 목표이다. 『국방비전2050』과의 연계성 측면에서는 국방목표를 구현하기 위한 방법과 수단의 구체적 혁신방안이라고 볼 수 있다.

첫째, 국방정책·전략 및 작전수행개념 발전이 있다. 『국방비전2050』을 장기 국방목표로 하여, 새롭게 발간되는 『국방전략서』, 『국방기획지침(DPG)』 등 국방기획·전략문서를 미래지향적으로 발전시키는데 중점을 둔다. 아울러 미래 전쟁양상 변화에 대비하여 첨단 과학기술 발전을 고려한 미래 작전수행개념을 발전시킨다. 합참이 추진해오던 미래 합동작전개념을 최신화하는 것 뿐만 아니라 사이버·전자전, 우주작전 등 새로운 작전영역에서의 수행개념을 발전시키고 있다.

둘째, 최신 과학기술의 적용 및 AI+무인전투체계 기반 마련이다. 미래전의 게임체인저로서 드론·로봇의 무인전투체계를 조기에 전력화하고, AI의 국방분야 적용을 최우선 과제로 설정하였다. 이를 위해 "국방과학기술위원회"를 신설하여 국방연구개발을 촉진하고, 신기술을 집중 육성 및 지원하며, 국가통합적 관점에서 연구개발 여건을 조성하고자 하고 있다. 국방부가 컨트롤타워로서 연구개발을 통제하며, 국방부 예하의 방사청, KIDA, ADD, 기품원 뿐만 아니라 과기정통부, 산자부,

4) 일반적으로 제시되는 한국 국방의 혁신방향으로는, △첨단 무기체계의 개발·획득과 함께 교리, 조직, 운영체계의 새로운 설계, △민간부분의 혁신적 기술과 자산을 최대한 활용, △미국을 비롯한 군사선진국과의 교류를 통해 "중간진입전략"을 수행(권태영, 노훈 2008, 360), △미래기획을 위한 혁신기획팀을 설치할 필요가 있다.

5) 미국은 1950년대와 70년대 1, 2차 상쇄전략에서 한걸음 나아가 3차 상쇄전략을 내세우고 있다. 3차 상쇄전략은 척 헤이글 장관이 "국방혁신구상(the Defense Innovation Initiative)"의 일부로 제기한 것이다(Chuck Hagel 2014). 첨단기술의 군사적 적용, 첨단기술을 극대화하기 위한 운용개념의 발전, 유능한 인력획득의 3가지 목표를 제시하고 있으며, 역동적인 민군협력을 포함하면 네 가지의 노력선을 제시한다.

기타 국책 연구기관을 포괄하는 협력체계를 구축하고 있다.

셋째, 미래 국방업무를 위한 조직개편 및 국방기획관리체계 개선이다. 현행 국방정책에 초점이 있었던 기존 국방기획관리체계를 정비하여 『국방기본정책서』를 『국방전략서』로 개정하고, 『국방비전2050』과 『국방전략서』를 바탕으로 매년 『국방기획지침』을 발간하여 중기계획 수립에 지침을 제공하며, 미래 국방업무를 담당하는 전담부서를 편성하는 등 미래 국방업무를 위한 조직과 기획체계를 개선해 나가고 있다. 기본적으로 미래를 지향하는 국방전략의 특성을 반영하고, 이를 위한 기획, 예산, 집행, 평가를 연계시키기 위한 노력이다.

마지막으로 혁신에 대한 국방리더십 인식 제고가 있다. 미래 전략환경과 국방과학기술와 혁신의 필요성에 대한 이해가 필요하다는 점에서 다양한 교육과정을 신설하고 있다. 이를 통해 미래 국방준비에 대한 공감대를 형성하고, 민간 전문지식을 국방정책 분야에 전파하며, 산·학·연·관이 함께 하는 미래 국방정책 네트워크를 형성할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 역사와 경험의 함정에 빠지지 않고 한국의 특성에 적합한 혁신을 위해서는 국방전략의 역사성도 함께 고려되어야 하며, 이에 대한 교육과 훈련도 병행될 것이다.

2. 이슈와 쟁점

30년 이상의 미래를 기획해 본 경험이 없음을 고려하면 한국의 미래국방전략은 야심찬 기획의도에도 불구하고 다양한 난관에 부딪힐 가능성이 크다. 여기에 다양한 요인의 상호작용으로 인한 불확실성까지 고려해야 한다. 위에서 제시한 국방목표와 비전, 이를 달성하기 위한 방법과 수단의 혁신은 분명한 기준을 제시하고 있지만, 이를 추진하는 과정에서 해결해야 할 몇 가지 쟁점이 있다. 이들은 서로 연계되어 있으며, 국가수준에서 융합될 수 밖에 없기 때문에 개별적으로 검토될 수 없음을 전제한다. 미래국방전략의 추진과정에서 예상되는 핵심쟁점은 다음과 같다.

첫째, 미래 안보위협과 위험에 대한 인식과 규정에 있다. 미래의 위협이 현재의 추세를 이어가기만 할 것이라고 장담할 수는 없다. 새로운 무기체계가 위협이 되는 상황은 비교적 대응하기 쉬운 것이다. 이미 우주, 사이버 영역으로 위협의 영역이 확대되었고, 코로나19 사태에서 보는 것처럼 완전히 새로운 형태의 위협이 등

장할 수도 있다. 문제는 "위협을 누가, 어떻게 규정할 것인가?"하는 것이다. "안보화(securitization)"의 과정 역시 민주화되면서 관련 행위자가 다양해지고, "감성"의 영역에 있는 국민들은 설득하고 정당성을 획득하는 과정은 더욱 복잡해진다. 무엇을 지켜야 할 것인가? 국가인가, 국민인가? 2050년에도 북한이 한국에 가장 큰 위협이 될 것인가, 무엇이 가장 위협이 될 것인가?에 대한 공감대를 형성하기도 어려울 수밖에 없다. 이는 국민이 제공하는 국방재원의 획득에 직결되는 문제로 가장 근본적인 쟁점이 될 것이다.

둘째, 인식된 위협에 대한 대응 주체 문제이다. 미래의 안보위협에 대한 합의가 이루어졌다면, 다음 문제는 '누가, 어떻게 대응할 것인가?', '필연적으로 중첩되는 부분은 어떻게 할 것인가?'이다. 간단하게는 전염병, 환경, 난민, 자연재해와 같이 지금까지는 비군사적 위협으로 간주되던 분야도 국내 치안이나 행정력의 범위를 초과하게 된다면 군사력을 투입해야 한다. 나아가서 정치적인 목적과 결부되거나 국가 간 분쟁의 영역으로 들어오게 되면 군사적 대응이 요구된다. 종교 및 종파분쟁은 다른 지역에서는 이미 군사력이 요구되는 분야가 되었고, 테러와 사이버공격, 국제범죄 등이 그 다음이 될 가능성이 있다. 다차원적 영역을 분명히 구분하기 어려운 회색지대 분쟁이 일상화되는 상황에서, 국방의 목표와 역할을 규정하는 것도 융합안보의 차원에서 적응적으로 고려되어야 한다.

셋째, 국방의 전략적 불균형 문제이다. 목표-방법-수단의 균형을 말하지만, 불확실한 안보환경의 변화와 부족한 국가자원을 고려할 때 쉽게 포착되는 것이 아니다. 불균형이 발생하는 지점은 다음과 같다. 국방목표가 국민의 여론과 관계없이 형성되고, 국민의 지지를 받지 못하는 경우이다. 정치적 목적에 군의 전문성이 사장되거나, 군사적 고려에 함몰되어 국가의 정책지침이 왜곡되는 경우도 있다. 국가재원이 군사적 필요를 충당하지 못하거나 과도한 군사력 건설로 국가경제에 손실을 주고 군비경쟁을 야기할 수도 있다. 결국 전략적 균형을 위해서는 국민, 정부, 군의 삼위일체는 국방전략의 기획과 실행과정 전반에서 소통해야한다.

넷째, 운영적 관점에서 각 군종별 영역구분 및 임무분담 문제가 있다. 미래 국방전략을 수립함에 있어 "새로운 영역은 어떤 군이 맡게 될 것인가?"의 문제도 해결해야 하는데, 우주영역은 공중영역의 연장된 형태인가, 새로운 영역인가? 그렇다면 사이버영역은 누가 담당할 것인가? 교차영역(Cross-Domain)에서의 시너지를

위해 이를 담당할 별도의 전력이 필요할 것인가?의 문제를 예로 들 수 있다. 각 군종간 건전한 전략경쟁을 유도한다는 방법론은 단기 이익 앞에 무력해진다. 미래에는 필연적으로 기능적, 물리적으로 통합될 것이라고 전제하더라도, 현재 시점에서 국방을 기획하는데 있어서 각 군의 임무·역할 분담은 무엇보다 첨예한 갈등요소임을 부인할 수 없다.

V. 결 론

미래는 항상 불확실성과 예측불가능의 영역에 있다. 관련 행위자가 늘어나고, 기술이 도약적으로 발전하며, 상호교류가 활발해지면서 불확실성은 더욱 커진다. 어떤 미래는 정확도가 높은 과학적 방법을 통해서 예측이 가능할 수 있지만, 국방의 미래는 의도를 가진 상대로부터 비롯되는 “진(眞)불확실성”의 영역에 있다. 단순히 예측이 어려울 뿐만 아니라, 상대방의 관심이나 의도가 무엇인지, 어떤 것이 위협이 될 것인지, 당위적으로 어떠한 목표가 선호되는지와 같이 다양한 측면에서 불확실성의 원인을 찾을 수 있다.

이처럼 불확실한 미래 국방환경에서 실패 가능성을 줄이고 성공률을 높이기 위해서 국방전략을 기획한다. 보다 정확한 미래 예측을 위해 정성적, 정량적 방법론을 적용하지만 한국과 같은 중견국들에게 미래 환경을 조성하거나 주도할 여유는 주어지기 어렵다. 결국 미래의 불확실성에 얼마나 빠르게 적응할 것인지, 위험을 예방하고 대응하기 위한 능력을 어떻게 갖추어 나갈 것인가가 핵심이다. 이를 위해 국내외의 시대적 상황에 따라 적절한 국방목표를 제시하고, 목표 달성을 위해 방법과 수단을 혁신적으로 구성하는 과정이 미래 국방기획의 핵심이 된다.

한국 국방부는 2050년을 목표로 하는 『국방비전2050』을 수립하고, 『미래국방혁신구상』을 통해 비전을 구현하기 위한 핵심과업을 선정하였다. 30년 이후의 미래를 위한 전략과 수행방안이 마련 것으로, 당면위협 대응, 현행작전 중심의 군사력 운용, 독자적 국방력의 구축 등으로 제한되어 있었던 기존 국방정책을 혁신적으로 개선하려는 노력으로 평가된다. 먼저, 『국방비전2050』은 “미래를 현실로, 국민과 함께하는 초일류 국방”을 미래비전 슬로건으로, “능동적 방위”를 국방전략으

로, “지능형 전영역 통합우세전”을 미래 작전수행개념으로 제시하였다. 다음으로 『국방혁신구상』을 추진하면서 국방비전을 구현하기 위해 우선 요구되는 “첨단과학기술군”으로의 도약을 위해서 방법과 수단을 혁신하고 있다. 전략과 교리의 발전, 최신 과학기술의 적용 및 연구개발, 미래 기획을 위한 조직 및 체계 개편, 리더십에 대한 교육 등을 골자로 하고 있다.

이같은 노력은 기존의 국방전략 및 국방개혁을 보강, 발전시킨 의미도 있지만 미래 국방기획 측면에서 중요한 의미를 가진다. 북한을 넘어서 주변국 및 비전통 위협에도 적극 대비할 것임을 공식화하였고, 전략·교리와 군사기술의 융합을 추구하며, 유관부처 및 기관과의 협력을 통해 국가차원에서 국방 패러다임의 전환을 추진하고 있다. 무엇보다 먼 미래를 위한 청사진을 제시함으로써 미래 안보환경을 주도적으로 조성하려는 목적을 분명히 하고 있다.

현재의 노력이 하나의 시작점으로서 의미를 가지지만, 미래 기획의 중요성을 고려할 때 보완 및 발전시켜야 할 내용도 있다. 일부는 실행과정에서 발생하는 운용적 위험을 줄이기 위한 것이지만, 일부는 가정 자체가 틀렸기 때문에 전략목표 달성에 실패하게 되는 전략적 위험에 직면할 수도 있다. 따라서 미래에 대한 적응, 회복탄력, 균형, 주도, 융합과 연계 등을 위한 노력이 필요하다.

첫째는 연계성이다. 미래에도 국방의 역할을 규정하는 국방목표에는 변함이 없을 것이다. 다만 국방전략-군사력 운용-군사력 건설-연구개발-방산구조-인력구조-국방운영의 연계를 고려하여, 각각의 분야를 재점검함과 동시에 포괄적인 관점에서 연계성을 극대화하는 노력이 필요하다. 아울러 변화의 속도에 빠르게 적응하며, 다양한 부서, 연구기관, 관련 부처들과의 협력, 혁신적 아이디어의 발전을 위해서는 소규모의 정예 미래 기획팀을 설치하는 것이 필요할 것이다(이진기, 손한별 2022).

둘째는 단계화이다. 미래 기획체계를 정비 중에 있지만, 현재까지는 2050년의 전략목표만 제시하고 그 실행을 단계화하는 방식으로 구성되어 있다. 따라서 목표와 구현방법 자체가 구체성을 가지지 못하는 한계를 가진다. 유연성을 가지는 것은 중요하지만 안정성을 위해 전략환경, 방법과 수단, 가용재원의 변화에 따라 중간단계를 세분화하고 전략을 구체적으로 제시해야 한다. 2030년대, 2040년대에 적합한 전략을 구체화해야 한다는 것이다.

셋째는 구체화이다. 첨단기술을 적용하여 일류 국방을 완성하겠다는 분명한 비

전을 제시하고 있지만, 결국 국방의 핵심은 미래 전쟁을 어떻게 억제하고, 승리할 것인가에 달려있다. 따라서 미래 작전수행개념을 구체화하는 것이 가장 핵심적인 과업이다. 이를 위해서는 위협을 정확하게 평가하고, 이에 대응하기 위한 작전개념, 작전임무와 요구능력까지 분석되고, 전투실험으로 검증되어야 한다. 전작권 전환과 연계하여 합참의 역할을 재검토할 필요가 있다.

넷째는 효율화이다. 국방전략 추진에 있어 위협의 변화 뿐만 아니라 자원의 감소도 큰 위험요인이다. 인구감소 및 노령화로 인한 병력감축의 압박이 극심할 것인데, 부대구조의 단순화, 효율화가 긴요해진다. 아울러 정보화 발전과 관련하여 지휘통제의 간소화 요구도 커질 것이다. 결국 국방조직을 간소화하고 효율화하기 위한 개편이 필요하다. 특히 상비전력과 예비전력의 총체전력화(Total force)하고, 군수 및 행정조직을 중심으로 통폐합, 민간활용, 아웃소싱 등을 적극 활용해야 한다.

투 고 일 : 2022. 04. 21.
심사완료일 : 2022. 05. 11.
게 재 일 : 2022. 05. 30.

참고문헌

국방부 훈령 제2048호. 2017.「국방기획관리기본훈령」. 서울: 국방부.

국방부. 2004.「2004 국방백서」. 서울: 국방부.

_____. 2010.「2010 국방백서」. 서울: 국방부.

_____. 2012.「2012 국방백서」. 서울: 국방부.

_____. 2016.「2016 국방백서」. 서울: 국방부.

_____. 2018.「2018 국방백서」. 서울: 국방부.

_____. 2020.「2020 국방백서」. 서울: 국방부.

_____. 2013.「정예화된 선진강군」. 서울: 국방부.

_____. 2021a. "국방부 업무보고." 서울: 국방부.

_____. 2021b.「국방비전2050」. 서울: 국방부.

_____. 2021c. "국방부, 첨단과학기술군으로 도약을 위한 미래국방혁신 주요 지휘관회의 개최," 국방부 보도자료(2021.7.28.)..

군사편찬연구소 편. 2020.『국방 100년의 역사』. 서울: 군사편찬연구소.

권태영, 노훈. 2008.『21세기 군사혁신과 미래전: 이론과 실상』. 서울: 법문사.

노훈, 2010.「국방정책2030」. 서울: 한국국방연구원.

서우덕 외. 2015.『방위산업 40년: 끝없는 도전의 역사』. 서울: 한국방위산업학회.

손한별, 전경주. 2021. "국방전략서 작성의 이론과 실제: 미국과 영국 국방전략서가 한국에 주는 함의,"『한국국가전략』, 제16호.

이미숙. 2015. "한국 국방정책의 변천 연구 : 국방목표를 중심으로,"『군사』, 제95호.

이진기, 손한별. 2022. "전략대안의 창출과 선택: 솔라리움 프로젝트 사례,"『군사』, 제122호.

전제국. 2016. "국방기획체계의 발전방향: 문서별 적실성과 연계성을 중심으로."『국방정책연구』. 제32권 2호, pp. 90-125.

정호태. 2021. "한국 국방정책 경로의존성에 관한 연구: 국방목표를 중심으로,"『한국행정사학지』, 제52호.

한용섭. 2019.『우리 국방의 논리』. 서울: 박영사.

홍규덕, 조수영, 조관행. 2020. "초연결사회 보안환경 변화에 따른 취약요인 및 대응방안," 홍규덕 편.「초연결사회 국가보안의 위기: 왜 융합보안인가?」. 서울: 국제정책연구원.

Bartlett, Henry, et al. 2004. *Strategy and Force Planning.* New Port: Naval War

College Press.

Chuck Hagel 2014. *Defense Innovation Days,* Opening Keynote Speech to Southeastern New England Defense Industry Alliance, September 3.

Clausewitz, Carl von. 2016.『전쟁론』, 김만수 역. 서울: 갈무리.

Drew, Dennis and Donald Snow. 2010.『21세기 전략수립』. 권영근 역. 서울: 한국국방연구원.

Gray, Colin. 2014. *Strategy and Defense Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty.* Oxford: Oxford University Press.

Khalizad, Zalmay and David Ochmanek. 1997. *Strategy and Defense Planning for the 21st Century.* Santa Monica: RAND Corporation.

Mazarr, Michael et al. 2019. *The U.S. Department of Defense's Planning Process.* Santa Monica: RAND Corporation.

McMaster, H. R. 2013. “The Pipe Dream of Easy War.” *The New York Times.* Jul. 20.

Yarger, Harry. 2008. *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century.* Westport: Praeger Security International.

Future Defense Strategy of the Republic of Korea:
Issues and Challenges of "Defense Strategy 2050"

Hanbyeol Sohn

The ROK Ministry of National Defense established the "Defense Vision 2050" aimed at 2050, and selected key tasks to realize the vision through the "Future Defense Innovation Initiative." Strategy and implementation measures for the future after 30 years have been established, and the government is actively preparing for potential and non-tradition threats beyond North Korea, pursuing the convergence of strategy, doctrine and military technology, and cooperating with related ministries and agencies. It is a core work of future defense planning as a process of presenting future defense goals and innovatively constructing ways and means to achieve the goals.

Various issues are expected in the planning and implementation of future defense strategies. To solve them, the government should consider the linkage between defense strategies, military force building, R&D, defense structure, manpower structure, and defense management, and step-by-step strategies according to changes in strategic environment, ways and means, and available resources. It also needs to be reorganized to simplify and streamline the defense organization. In addition, future strategies should be implemented through appropriate evaluation of threats and risks, concept of deterrence and response, analysis of operational missions and capabilities, and verification of combat experiments.

Keywords: Defense Strategy, Strategic Planning, Defense Vision, Defense Reform, Defense Innovation