

# ‘자주국방’ 정책의 추진과 군의 현대화, 1970~1997

朴 壹 松\*

1. 서 론
2. 자주국방 정책 추진, 1970~1981
3. 군의 현대화, 1981~1989
4. 국가방위의 ‘한국화’ 추진, 1989~1997
5. 결 론

## 1. 서 론

전쟁의 참화에서 벗어난 대한민국은 1950~1960년대에 전쟁의 여파로 인한 영향으로부터의 복구 과정을 거쳐 1970년대부터 국력의 비약적인 발전을 꾀할 수 있었다. 1970년대의 산업화 노력을 바탕으로 1980년대에는 국가의 위상을 전 세계적으로 떨칠 수 있었으며, 1990년대에는 선진국의 반열에 합류하였다. 이러한 대한민국의 발전은 전쟁 이후부터 꾸준히 노력해

서 기반을 다진 국가안보의 기틀 안에서 가능하였다고 해도 과언이 아니다. 비록 이 시기에 다양한 안보상의 위협이 존재하였지만 국가방위 목표의 핵심인 억제력(deterrence)의 확보를 바탕으로 안정적인 국가의 발전을 추구할 수 있었다. 대외 위협에 대한 억제력을 확보하고자 다양하고 실천적인 국방정책의 제시와 더불어 정책의 구현을 위한 노력들이 등장하였다.

이러한 정책들은 국내외 상황의 변화에 따라 다르게 나타났으며, 동시에 시기별로 특징을 보여주고 있다. 여기에서는 1970~1997년의 기간 동안에 추구하고 실현된 국방정책을 크게 세 시기로 구분하여 살펴보고자 한다. 시기 구분에 있어서 국내의 변화, 예를 들면 정권의 교체 시기 등을 기점으로 삼지 않고 국제적인 상황의 변화에 따랐다. 그것은 이 논문에서 다루는 시기에 국제적인 안보환경이 국내 정치와 안보환경에 끼친 영향이 더욱 컸기 때문이다.

먼저 국제적으로 동서화해의 시대로 특징지어지는 1970년대는 대한민국 국방정책의 획기적인 변화를 가져온 시기이다. 6·25전쟁의 휴전과 더불어 시급한 전후 복구와 경제 개발 노력을 통해 국력의 신장이 있자 박정희 대통령은 자주국방 정책을 추진하기 시작하였다. 물론 이때는 외부적인 영향이 더 컸던 시기이다. 닉슨 독트린의 발표와 동서 화해(detente)의 국제 기류 때문에 주한 미군의 철수가 구체화되어 부득이 독자적인 대책을 강구하지 않을 수 없었던 시기이다. 그러나 이렇게 시작한 자주국방정책은 대한민국 국방정책의 기초를 마련하였고, 이러한 틀은 아마 주한 미군이 완전히 철수할 때까지 지속될 것으로 보인다.

1981~1989년은 국제적으로 냉전이 해체되어 가는 시기이다. 이 시기는 많은 면에서 1970년대의 연속이었으나, 냉전 시대가 종식되어가는 국제적 상황에 무게를 두고 설명하였다. 한국의 국방정책은 이전과 유사하나 특히 군사력의 현대화가 두드러지게 나타났다. 마지막으로 1989~1997년은 탈냉전 시대의 국제적 상황에 의해 한국의 국방정책도 많은 영향을 받았으며, 특히 미국은 한국에게 많은 부담을 분담할 것을 요구하였다. 그 여파로 한

\* 육군사관학교 군사사학과 조교수

국군의 상대적 지위도 상승하여 동반자적 관계를 형성하였으며, 결국 '한국 방위의 한국화'가 시작되었다.

1970~1997년의 국방정책을 살펴보는 것은 대한민국 국방사를 돌이켜보고 국방정책이 어떤 요인에 의해 어떤 형태로 변화되었는지를 규명하기 위한 것이다. 분석방법은 사회과학적 방법이 아니라 역사학적 인과관계를 중심으로 설명하였다. 특히 국내외의 상황변화, 그 중에서도 미국과 소련 등 강대국의 동아시아와 한반도에 대한 정책 변화가 대한민국의 국방정책 결정에 끼친 영향이 지대하였기 때문에 이러한 설명이 의미 있을 것이다.

## 2. 자주국방 정책 추진, 1970~1981

### (1) 국내외 정세의 변화

1960년대까지 대한민국의 안보는 기본적으로 미국과의 상호방위조약에 의한 집단안보체제에 의해 유지되고 있었으며, 국방비의 상당 부분을 미국의 군원에 의존하고 있었다. 이는 전후 복구가 시급한 상황 속에서 60만 대군의 유지 필요성과 유지능력 사이의 괴리를 해결할 수 있는 유일한 방법이었다. 전쟁이 승패 없이 끝남으로써 안보상의 위협은 여전히 잔존하였으며, 이러한 위협으로부터 국가방위를 담당할 대군이 필요하였다. 그러나 전쟁으로 피폐해진 국가 경제는 이를 뒷받침할 능력을 확보하지 못한 상태였다. 따라서 집단안보체제와 군원은 한반도의 안정과 대한민국의 안보를 위해 대단히 중요한 역할을 담당하고 있었다. 이러한 안보체제는 1960년대 후반부에 들어서 변화가 발생하였다. 이는 국내의 상황 변화와 더불어 국외, 특히 미국의 대외정책의 변화로 인해 부득이 대한민국의 국방정책의 변화를 유발하였다.

1960년대 말은 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)으로 시작된 국제질서의 변화가 대두된 시기이다. 1969년 7월 리처드 닉슨 미국 대통령이 "아시아 국가들은 내란이나 침략에 대하여 아시아 각국 스스로 협력하여 그에 대처"하여야 한다는 대아시아 정책을 표명하였다. 제2차 세계대전 이후 미국은 세계의 경찰을 자임하면서 공산진영의 팽창을 봉쇄하고자 갈등과 분쟁 지역에 군대를 파견해왔다. 가장 대표적으로 1950년의 한국전쟁과 1954년 디엔비엔푸(Dien Bien Phu)에서 프랑스군이 월맹군에게 패배한 이후 직·간접적으로 개입한 베트남 전쟁이 그 예이다.<sup>1)</sup> 특히 베트남 전쟁은 닉슨 취임 즈음에 이르러 국내 상황과 맞물려 미국 내 여론이 극도로 분열되고 반전여론이 극도로 악화되어 가고 있었다. 결국 미국은 명예로운 철군을 결정하고 전쟁을 베트남화하기에 이르렀다. 그리하여 1973년에 미군과 한국군을 비롯한 외국군이 베트남에서 철수하였으며, 최종적으로 1975년에 베트남은 월맹에 의하여 공산화되었다.

닉슨 독트린은 물론 베트남 전쟁의 해결을 위해 미국이 베트남 전쟁을 베트남화(化) 하려는 궁극적인 목적도 가지고 있었지만 소련과의 핵전력 균형이라는 새로운 상황이 가져온 결과였다. 핵전력에서 소련에 대해 압도적 우위를 상실한 미국은 가급적 해외 주둔군을 축소하고 국지적인 분쟁에 개입을 회피하고자 하였다. 이로 인해 강대국에 의존하는 안보정책을 유지하고 있던 한국과 같은 나라들은 그들이 직면해야 될 미래의 위협성에 스스로 대처해야만 되었다. 미국이 한반도에서 닉슨 독트린을 통해 주한미군의 완전 철수를 추진하게 되자 이러한 현실은 예상보다 조기에 찾아왔다. 베트남에 군대를 파병하여 집단안보체제를 더욱 공고하게 다지면서 미국의 상호방위조약을 확고하게 신뢰하며 주한미군에 의존하던 한국 정부의 안보 정책은 새로운 방향으로 전환되어야 했다.

닉슨 행정부가 들어서면서 이전까지 미국이 점유해오던 핵 우위는 사라

1) 디엔비엔푸 전투에 대한 자세한 설명은 Bernard B. Fall, *Hell in a Very Small Place: The Siege of Dien Bien Phu*(New York: Da Capo Press, 1966) 참조.

지고 소련과 상호 균형의 상황으로 전환되었다. 그리하여 미국은 '전략적 충분성'을 확보하는 핵무기 정책을 추진하였으며, 세계 전략으로는 기존의 '2-1/2'에서 '1-1/2'전략으로 변화되었다.<sup>2)</sup> 이러한 정책의 전환은 베트남에서의 철수와 다른 아시아 지역에서의 미군 감축을 의미하였다. 특히 한반도 주둔 미군의 철수가 닉슨 독트린 실현의 중요한 지표로 떠올랐으며, 한국 방위의 '한국화' 정책이 추진되어 실제로 1971년 3월에 미 제7사단이 철수하였다.<sup>3)</sup>

여기에 1970년대 초반에 등장한 동서의 데탕트 기조는 한반도의 안보환경에도 영향을 주었다. 1971년 4월에 미국 탁구팀이 중국을 방문하면서 시작된 미중 교류는 이후 중국이 1971년 10월 25일에 유엔에 가입하고 드디어 1972년 2월 닉슨 대통령이 중국을 방문하면서 절정에 도달하였다. 일본 역시 일본 수상 다나카 가쿠에이가 1972년 9월에 베이징을 방문하여 국교 정상화에 합의함으로써 동북아시아에서의 데탕트 체제가 형성되었다. 미국은 소련과도 1972년 5월 제1단계 전략무기제한협정(SALT I)을 체결하였고, 서독과 동독 사이에도 같은 해 12월에 관계정상화를 위한 기본 조약이 체결됨으로써 세계적인 공존과 화해의 시대가 시작되었다. 이러한 데탕트 체제는 소련이 1979년 12월 아프가니스탄을 침공할 때까지 지속되었다.

한반도 내의 상황 역시 국제적인 변화에 호응하고 있었다. 1960년대 말 북한이 푸에블로호 납치와 1·21 사태를 유발하며 한반도에 극도의 긴장상태가 발생하였지만, 미국의 한반도 데탕트 정책으로 남북관계도 개선되어가기 시작하였다. 그리하여 1971년 8월부터 남북 적십자사 사이에 회담이 시작되었고, 1972년 7월 4일에는 남북공동성명이 발표되어 남북조절위원회를 설치함으로써 한반도에서도 긴장완화를 위한 노력들이 가시화되는 듯하였

2) 미국 닉슨 행정부의 안보정책, 특히 대 한반도 안보정책에 대한 최근의 연구로 김수광, "닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구: 한국방위의 한국화와 한미연합방위체제의 변화," 서울대학교 외교학 박사학위 논문, 2008 참조.  
3) 김수광은 기존의 연구와 달리 미국이 나머지 제2사단마저도 철수하려고 하였다 주장한다.

다. 그러나 한반도에서의 데탕트는 그리 오래가지 못하였다. 1973년 7월까지의 남북적십자 회담은 8월에 북한의 일방적인 중단 선언으로 중단되고 말았다.

북한은 대한민국의 '6·23 특별선언'을 문제 삼았다. 박정희 대통령은 1972년 10월 17일 헌법의 일부 기능을 정지시키고 전국에 비상계엄을 선포하는 '10월 유신'을 단행하였다. 이로 인해 탄생한 제4공화국은 1973년 6월 23일 '평화통일 외교정책 특별선언'을 발표하여 한반도의 긴장완화를 추구하면서 동시에 공세적인 외교정책을 표방하였다.<sup>4)</sup> 이는 한반도의 현 상황을 인정하면서 2개의 정부를 인정하고, 대한민국도 소련 및 중국과 문호를 개방할 것을 원칙으로 삼았다. 이러한 정책은 미국의 닉슨 행정부가 추진하던 한반도의 데탕트 정책과 무관하지 않다.<sup>5)</sup> 궁극적으로 한반도의 긴장완화가 당시 경제발전을 추구하던 박정희 정부에게 중요한 선결 조건이었다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이 한반도의 긴장완화는 오래 지속되지 못하였다. 북한이 남북적십자회담을 일방적으로 중단한 데 이어서, 1974년 8월 15일에는 육영수 여사가 피격되고, 1974년 11월 15일에 고량포 북방에서 제1땅굴이, 다음해 3월에는 철원 북방에서 제2땅굴이, 1978년 10월에는 판문점 부근에서 제3땅굴이 발견되었다. 또한 1976년 8월 18일의 판문점 만

4) 6·23선언은 대북정책의 획기적인 변화로 받아들여지고 있는데, 이는 남북한의 인정과 공산권 국가에 대한 문호 개방을 포함하고 있기 때문이다. 이는 당시의 국제정세 속에서 보다 능동적이고 적극적인 정책을 통해 한반도의 긴장완화를 추구하려는 의도를 갖고 있다. 그 내용은 첫째, 조국의 평화적 통일이라는 민족의 지상과업을 성취하기 위하여 계속 노력한다. 둘째, 남북한은 서로 내정에 간섭하지 말고 침략하지 말아야 한다. 셋째, 구체적 성과를 거두기 위하여 남북대화를 성실과 인내로서 계속해 나간다. 넷째, 긴장완화와 국제협력에 도움이 된다면 북한이 한국과 함께 국제기구에 참여하는 것을 반대하지 않는다. 다섯째, 통일에 장애가 되지 않는다는 조건하에서 남북한의 유엔 동시 가입에 반대하지 않는다. 여섯째, 호혜평등의 원칙하에 이념과 체제를 달리하는 국가와도 서로 문호를 개방한다. 일곱째, 평화선린 입장에서 기존 유대관계를 공고히 해 나간다. 한용섭·하대덕·유윤식, "한국 국방정책에 대한 분석과 전망," 국방대학원 안보문제연구소, 『건군 50년 한국 안보환경과 국방정책』 上(1998), 205쪽.  
5) 이에 대해서는 김수광, "닉슨-포드 행정부의 대 한반도 안보정책 연구," 188-197쪽 참조.

행은 미국과 북한 사이의 갈등을 불러오며 1970년대의 남북관계는 여전히 긴장의 연속이었다.

더구나 북한은 1960년대부터 추진해온 ‘4대 군사노선’을 1970년대 들어서 더욱 강화하였다. 4대 군사노선은 1962년 10월 쿠바 미사일 사태의 결말에서 소련이 미국의 압력에 굴해 쿠바에 배치된 폭격기와 미사일 기지를 철수하기로 하자, 이에 충격을 받은 김일성이 독자적인 전쟁수행 능력을 확보하고자 추진한 정책이다. 그 해 12월의 당중앙위원회 제4기 5차 전원회의에서 채택된 4대 군사노선은 전인민의 무장화, 전국토의 요새화, 전군의 간부화, 그리고 전군의 현대화였다. 이러한 정책은 1970년대 들어 더욱 확대되었으며, 특히 전군의 현대화에 역점을 두고 시행되었다. 이는 북한의 경제개발6개년계획(1971-1976)과 병행하여 추진하면서 군수산업이 확대되었고, 1970년대 말에는 전차, 자주포, 장갑차 등의 지상무기와 잠수정을 비롯한 전투함정을 건조할 수 있는 능력을 확보하였다.<sup>6)</sup> 이와 같이 북한은 1960년대의 4대 군사노선 형성기를 거쳐, 1970년대를 완성기로 설정하고 독자적인 전쟁 수행 능력을 확보하고자 하였다.

이러한 국내외의 안보환경 속에서 대한민국은 자주국방 정책을 추진하였다. 현실적으로 주한 미군의 철수와 한반도에서의 긴장 상태가 어떠한 결과를 가져올 지는 이미 베트남에서 잘 나타났다. 충분한 군사력을 바탕으로 대외 위협에 대한 억제력 확보의 필요성이 그 어느 때보다도 절실하였고, 이를 위해 1960년대와 1970년대의 경제발전을 바탕으로 독자적인 안보 정책을 추구하였다. 그러나 실제로는 대한민국의 안보는 한미 공동의 방위 체제 속에서 움직이고 있었다. 주한 미군의 완전 철수는 미 제7사단의 철수만으로 일단락되면서 제2사단이 잔류하는 방향으로 전개되었으며, 이 과정에서 오히려 한국과 미국 사이의 공동안보체제는 더욱 강화되는 현상이 나타났다. 따라서 1970년대의 안보정책은 다분히 제한적인 자주국방 정책으로 나타났다.

6) 육군사관학교, 『북한학: 정치, 군사, 통일의 역동성』(황금알, 2006), 219-224쪽.

## (2) 자주국방 정책 도입

박정희 대통령이 자주국방을 처음으로 언급한 때가 1968년 2월 7일 경전선 개통식이었다. 바로 전 1월 21일의 청와대 습격사건과 23일의 푸에블로호의 납치사태로 충격을 받은 정부는 향토예비군을 결성하고자 국민들에게 이스라엘의 예를 들면서 “1차적으로는 우리의 힘으로 우리가 방어”할 수 있도록 “국방태세를 근본적으로 고쳐야” 할 필요성을 역설하였다.<sup>7)</sup> 이러한 방침은 1969년의 닉슨 독트린의 발표로 주한 미군의 철수가 논의되면서 더욱 현실적이고 절박한 문제로 부각되었으며, 이러한 자주국방정책은 1970년에 가서 구체화되었다. 1970년의 연두기자회견에서 박정희 대통령은 자주국방의 개념을 “북괴가 단독으로 무력침공을 해 왔을 때에 우리 대한민국 국군 단독의 힘으로 충분히 이것을 억제하고 분쇄할 수 있는 정도의 힘”을 갖추는 것이라고 설명하였다.<sup>8)</sup> 이를 구체적인 국방정책으로 나타낸 것이 1972년의 ‘국방목표’였다.

지금까지 정부는 매년 ‘국방기본시책’을 작성하여 국방정책을 추진하였으나 중·장기적인 비전은 제시하지 못하고 있었다. 그러다가 1970년에 건국 이후 최초로 ‘국가목표’를 설정하고 국가 전 분야에서 노력의 효율성을 증대시키려는 시도가 있자, 국방부도 1972년 12월 29일 장기적인 국방정책 추진을 위하여 ‘국방목표’를 제정하였는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 국방력을 정비 강화하여 평화통일을 뒷받침하고 국토와 민족을 수호한다. 둘째, 적정 군사력을 유지하고 군의 정예화를 기한다. 셋째, 방위산업을 육성하여 자주국방체제를 확립한다.<sup>9)</sup> 정부가 국방목표를 제정한 사실은 여러 가지 의미를 내포하고 있다.

7) 국방군사연구소, 『국방정책변천사: 1945~1994』(1995), 413쪽. 연설문의 전문은 407-414쪽.

8) 차영구·황병무, 『국방정책의 이론과 실제』(도서출판 오름, 2002), 83쪽.

9) 한용섭·하대덕·유윤식, 앞의 논문, 206쪽.

국방목표는 국가목표 달성을 위한 군사력 운용과 건설의 기본 근거를 제시하고 있다. 이는 결국 국방정책의 기본 지침이면서 동시에 군사전략의 기초가 된다. 그리고 이는 단기적인 시책이 아니라 장기적인 계획과 실행을 요구하고 있다. 따라서 군사력의 현 실태를 분석하여 국방목표가 추구하는 목적을 달성하려면 국력 제반 요소의 총체적인 노력이 요구된다는 사실이다. 이는 경제개발을 통한 국가 경제력의 뒷받침 아래 첨단 과학기술의 군사적 응용과 전 국민의 능동적 참여를 요구하고 있다. 마지막으로, 자주국방을 위한 요소들을 제시하고 있다. 적정 군사력 유지, 군의 정예화, 방위산업 육성이라는 명확한 목표달성을 통해 자주국방체제를 확립할 수 있다고 보고, 1970년대에는 이 세 가지 축을 중심으로 국방정책이 추진되었다.

대외 위협, 특히 북한의 군사적 위협에 대한 억제와 유사시 이를 격퇴하기 위한 적정 군사력의 수준에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 적정 군사력을 유지하려는 정부의 정책은 당시 주한 미군의 철수가 가시화되는 상황에서 주한 미군의 지속 유지를 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 국군의 규모를 확대하지 못하는 상황에서 주한 미군의 완전 철수가 갖는 의미가 무엇인지 잘 알고 있던 정부는 대미 협상을 통해 제7사단 2만여 명의 병력이 철수하는 선에서 마무리할 수 있었다. 이로 인해 미 제2사단이 서부전선에서 철수하여 동두천으로 이동하면서 판문점 일대를 제외한 휴전선은 국군이 전담하게 되었다. 물론 1977년 카터 행정부에서 주한 미군의 철수가 다시 제기되었지만, 미 군부와 의회의 반발로 전투부대는 계속 주둔하게 되었다. 결과적으로 1970년대 주한 미군의 역할은 제1선 전투부대에서 제2선의 기동예비대로 전환되었고 한국의 안보에 있어서의 역할도 그만큼 감소되었다.

미 제7사단의 철수와 더불어 국군과 주한 미군의 지휘체계에도 변화를 가져왔다. 이것은 근본적으로 주한 미군의 역할 변화 속에서 모색된 새로운 군사력 운용체계였다. 먼저 미 제7사단의 철수와 미 제2사단의 이동으

로 인한 변화에 맞추어 유엔군사령부 통제 아래에 있던 기존의 미 제1군단을 확대하여 한·미 제1군단을 1971년 7월 1일에 창설하였다. 그러나 휴전선 전체를 국군이 담당하는 상황에서 제1군이 이를 효율적으로 지휘·통제하기가 곤란해지자 제3군사령부를 1973년 7월 2일 경기도 용인에서 창설하여 서부전선을 담당하게 하였다.<sup>10)</sup> 지휘 관계도 조정되어 제3군사령부는 평시에 국군 제1, 5, 6군단에 대한 교육훈련 통제와 인사 및 군수지원에 대한 책임을 맡고, 한·미 제1군단이 이들에 대한 지휘소연습(CPX)이나 기동훈련 등을 담당하면서 정규작전 시에는 제3군사령부 전체에 대한 작전통제를 실시하도록 하였다. 평시에는 육군본부가 제3군사령부를 지휘하고, 미 제8군사령부가 한·미 제1군단을 지휘하며 상호 협조 아래 운영되었다.

1970년대의 데탕트 시기에 한미 연합방위체제의 획기적인 발전은 한·미 연합군사령부의 창설과 틴스피리트 훈련의 실시였다. 한미 연합군사령부는 본래 1974년 UN 총회에서 공산축이 UN군사령부의 해체를 건의하면서 존속문제가 제기되자 이를 대체하고자 논의되기 시작하였다. 카터 행정부가 들어서면서 주한 미군의 완전 철수와 연합군사령부 창설을 구체화하기 시작하였다. 이러한 문제들을 공동으로 논의하기 위한 기구로 군사위원회회의(Military Committee Meeting, MCM)가 정례화되고 제1차 군사위원회회의가 1978년 7월 28일부터 미국 샌디에고의 상륙전학교에서 개최되었다. 이 회의에는 양국의 합참의장을 대표로 하여 실무진들로 구성되었으며, 제1차 회의에서 한·미 연합군사령부의 창설을 구체화하여 1978년 11월 7일 공식적으로 한·미 연합군사령부(ROK-US Combined Forces Command, CFC)가 창설되었다.<sup>11)</sup> 연합군사령부는 한국군과 미군을 동수로 구성하는 것을 원칙으로 하고, 사령관은 미군이 담당하고 한국군 장성급 장군이 부사령관에 임명되었다.

연합군사령부는 유엔군사령부와 별도로 편성되어 전투부대에 대한 지휘

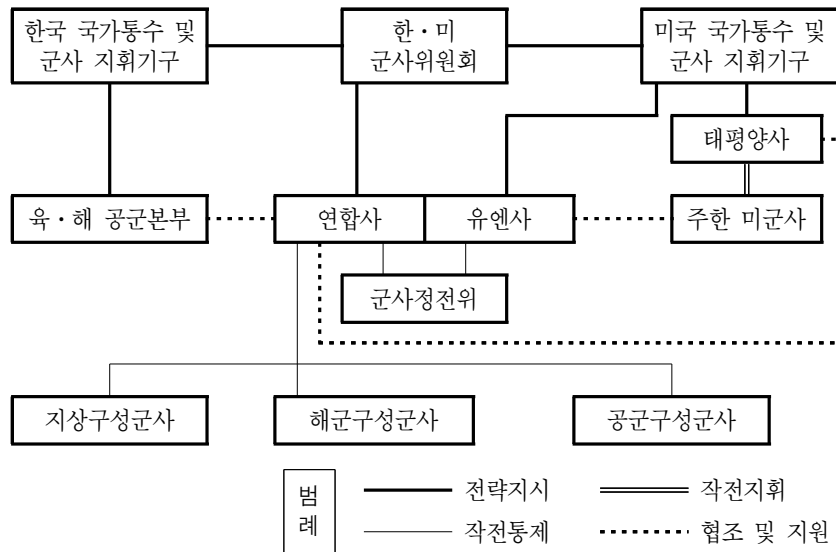
10) 국방군사연구소, 『건군 50년사』(1998), 307-308쪽.

11) 국방부, 『국방사』 4권(2002), 161-164쪽.

권을 행사하며, 위로는 한미 군사위원회의 통제를 받게 되어 있다. 유엔군사령부는 휴전협정에 대한 책임부서였으며, 연합군사령관은 휴전협정에 관한 분야에 대해 유엔군사령관의 지시를 따르게 되었다. 연합군사령부의 편성에 따른 지휘체계는 <표 1>과 같다.<sup>12)</sup>

한편, 주한 미군의 철수에 따른 대북 군사력의 현격한 격차를 줄이기 위하여 현존 군사력을 정예화할 필요성이 대두되었다. 이는 두 가지 측면에서 추진되었는데, 하나는 장비의 현대화이고, 다른 하나는 훈련을 통한 전투력의 향상이었다. 전자는 미국의 군사원조와 더불어 ‘올곡사업’과 같은 독자적인 노력을 통하여 이루어졌으며, 후자는 팀스피리트(Team Spirit) 훈련이나 을지/포커스 렌즈(Focus Lens) 연습 등으로 진행되었다. 이러한

<표 1> 한미 연합군사령부 지휘체계



12) 국방군사연구소, 『건군 50년사』, 314-316쪽. 연합군사령부는 닉슨 독트린과 한반도 데탕트를 추진하던 미국 행정부의 의도와 달리 한국과 미국의 연합방위체제가 오히려 강화된 형태의 대표적인 예이다. 김수광, 앞의 논문, 21쪽.

노력을 통하여 국군은 독자적인 전쟁 수행능력을 구비하고 대북 억제력을 확보함으로써 자주국방체제를 유지하고자 하였다.

을지/포커스렌즈 연습은 최초 한국 정부와 유엔군사령부가 별도로 훈련해오던 것을 통합하면서 1976년 7월에 최초로 실시되었다. 1968년 초에 발생한 북한의 도발행위에 대응하고 실질적인 전쟁 연습을 위해 대한민국 정부는 그 해 7월에 대비정규전 연습인 ‘태극연습’을 국가안전보장회의 주관 아래 실시하였다. 그러다가 다음 해에는 이를 정규전에 대비한 훈련으로 전환하여 ‘을지연습’이라 명명하고 매년 실시하였다. 유엔군사령부도 ‘포커스렌즈’ 연습을 1968년부터 시행해 오고 있었으므로, 1973년에 이르러 이를 을지연습과 통합하자고 미국에 요청하여 1976년부터 통합훈련으로 발전하였다. 이 훈련에는 정부 분야의 군(郡)단위 이상 행정관서와 민간 주요산업체가 참가하고, 군사 분야에서는 육군의 독립여단급 이상, 해군의 기동전단과 해병여단 이상, 그리고 공군의 비행단 이상이 참가하였다. 이후 연합군사령부의 창설로 민간분야 연습은 비상기획위원회에서 주관하고, 군사 분야의 훈련은 연합군사령부에서 담당하였다.<sup>13)</sup>

이와 더불어 연합방위체제의 확고한 유지를 위해 한·미 연합전투력의 향상이 요구되었으며, 그 결과 팀스피리트 훈련이 1976년 6월에 최초로 실시되었다. 물론 이전에도 소규모 연합훈련이 실시되어오고 있었지만 한반도의 긴장 고조와 베트남의 공산화에 따른 국가안보체제의 강화와 대북 억제력을 과시할 필요가 대두된 것이다. 그리하여 1976년부터 실시된 훈련은 초기 국군 31,000여 명과 미군 15,000여 명이 참석했던 것이 점점 확대되어 1978년에는 114,000여 명이, 그리고 1981년에는 156,000여 명이 참가하는 대규모 연합훈련으로 발전하였다. 훈련은 야외기동훈련을 비롯하여 지휘소 연습, 대비정규전과 상륙작전을 포함하였으며, 1981년부터는 쌍방훈련으로 전환하여 훈련의 효과를 증대시켰다.<sup>14)</sup>

13) 국방부, 『국방사』 4권, 331-334쪽.

14) 위의 책, 334-337쪽.

이와 같이 실전적 훈련을 통한 군의 정예화는 무기체계의 현대화와 병행되어야 한다. 이를 절실하게 느낀 박정희 대통령은 1970년대 들어서 무기 및 장비의 현대화에 박차를 가하기 시작하였다. 실제로 1960년대 말에 남한과 북한의 군사력의 격차는 더욱 커지고 있었다. 대한민국이 모든 장비와 무기를 미국에서 수입하거나 원조를 통해 들여오고 있던 반면에 북한은 소총에서부터 전차는 물론 각종 탄약류를 자체 생산하고 있었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 정부는 크게 세 분야에서 군의 현대화를 추진하였다. 먼저, 국방과 관련된 연구기관 설립을 통해 연구기반을 구축하는 것이다. 둘째는 미국과의 협조를 통해 군수산업을 육성하는 것이고, 마지막으로 이를 위한 재원의 확보가 필요하였다.

국방과학기술의 연구가 시급함을 인지한 정부는 1970년 8월 6일에 대통령령 제5267호에 의거 국방과학연구소의 직제를 공포함으로써 국방부 산하 연구소가 흥릉에 설립되었다. 이는 민수 산업의 발전을 위해 1966년에 설립된 한국과학기술연구소(KIST)를 모델로 하여 군수 산업과 관련된 종합적인 연구소 역할을 수행하게 되었다. 국방과학연구소는 1971년 중반에 영어 명칭을 ADD(Agency for Defense Development)로 전환하기까지 RADS(Research Agency for Defense Science)를 사용하였다. ADD는 국방부가 지원하는 특수법인체로 설립되었으며 주요 연구원들은 각군 사관학교의 교수들이 파견되어 근무하였다. ADD는 군사과학 기술의 제공, 연구개발사업의 수행, 재외 한국인 과학자의 국내 유치, 그리고 군수 산업체의 연구활동 지원을 주요 임무로 하여 국내 군수 산업의 효율적 지원을 위한 기반 연구기관으로서 역할을 수행하였다.<sup>15)</sup>

자주국방능력 확보를 위한 최초의 방위산업은 미국의 신용차관을 근거로 설립된 M16 소총 공장이었다. 1968년부터 시작된 한·미 간의 협상이 1971년 3월에 양국 국방장관의 양해각서 교환으로 결실을 보고, 6년 이상의 기간 동안 약 60만 정의 M16 소총을 생산하기로 합의하였다. 그리하여

15) 국방군사연구소, 『건군 50년사』, 290-292쪽.

1971년 4월에 착수한 공장이 1972년에 완공됨으로서 방위산업의 길을 개척하였다.<sup>16)</sup> 이후 방위산업은 시장경제의 논리가 아니라 국가안보의 요구에 의해 수행되어야 하는 필요성 때문에 국방과학연구소를 중심으로 장기적인 방위산업 육성방안을 수립하였다.

그리하여 제3차 경제개발 5개년계획이 종료되는 1976년까지 최소한 이스라엘 정도의 국방태세 구비를 목표로 총포, 탄약, 통신장비, 차량 등의 기본 병기를 국산화하고, 제4차 경제개발 5개년계획이 종료되는 1980년대 초까지 전차, 항공기, 유도탄, 함정 등의 정밀 무기들을 국산화하려는 방위산업 10개년 계획을 수립하였다.

방위 산업은 당시 국내 산업기반의 열악한 상황으로 인해 방위산업 전담 업체로 발전시키지 못하고 민수와 방산을 겸용하기로 하였다. 기본적인 원칙은 방위 산업체는 민수용 80%, 방산용 20%의 비율로 작업량을 정하고, 유사시에는 100% 방위 산업으로 전환하도록 하였다. 그 결과 1976년에 이르러 M16 소총, 60mm 및 81mm 박격포, 소화기탄, 박격포탄, 각종 유무선 장비, 고속정 등의 생산 기반을 갖추었다.<sup>17)</sup> 이후 기본병기 완성단계인 1977~1981년에는 M60 기관총, M203 유탄발사기, 20mm 발칸포, 곡사포 및 포탄, 다련장 로켓, 그리고 구축함과 한국형 전투함을 양산하였고, 드디어 1978년 9월 26일 장거리 지대지 유도탄인 ‘백곰’을 비롯한 중거리 유도탄 등의 시험발사에 성공함으로써 정밀유도무기 생산국의 대열에 합류하였을 뿐만 아니라 위협에 대한 보복능력을 확보함으로써 억제능력을 향상시켰다.<sup>18)</sup> 이와 같이 장기적인 계획에 의해 추진되던 방위산업 육성 정책은 1970년대 중반부터 시작된 전력 증강 사업과 병행하여 실시되었다.

일반적으로 ‘울곡사업’이라고 칭해지는 제1차 전력증강사업은 1973년 4월 박정희 대통령의 지시에 의거 시작되었다. 그는 특히 “장차 1980년대에는

16) 국방군사연구소, 『국방정책변천사』, 201쪽.  
 17) 위의 책, 202-204쪽.  
 18) 국방군사연구소, 『건군 50년사』, 296-297쪽

이 땅에 미군이 한 사람도 없다고 가정하고 독자적인 군사전략과 전력증강 계획을 발전시킬 것을 지시하였다.<sup>19)</sup> 그리하여 1974년부터 시작된 제1차 전력증강사업은 최초 1980년을 종료시기로 계획하였다가 경제개발 5개년 계획이라는 국가발전계획과 연동하기 위해 1981년까지로 연장하였다.

울곡사업은 기본적으로 독자적인 억제전력의 확보를 목적으로 하고 있었다. 이를 위하여 사업 우선순위를 대공 및 대전차 억제능력, 공군력 증강, 해군력 증강, 예비군 무장화의 순으로 설정하였으며, 이를 위한 예산은 국방비 내에서 해결하고자 하였다. 당시 국방비는 GNP 대비 4%선이었으며, 우선적으로 운영유지비용의 절감을 통해 사업비를 충당하고자 하였다. 그러나 실질적으로는 1973년부터 시작한 국민의 방위성금 모금과 1975년에 신설된 방위세도 중요한 역할을 하였다.<sup>20)</sup> 그리하여 총 8년의 기간 동안 국방비의 31.2%가 전력증강사업에 투자되었다.<sup>21)</sup>

제1차 전력증강사업의 결과는 가히 획기적이라고 할 수 있다. 방위산업의 육성과 더불어 진행된 울곡사업은 제1단계가 종료된 1981년에 괄목할 만한 성과를 나타냈다. 우선 육군은 편성 상의 변화를 가져왔는데 전투사단, 전투준비사단, 후방경비사단으로 구분되던 것을 상비사단, 동원사단, 향토사단으로 변경하여 상비사단 중심의 병력 운용을 추구하면서 새로이 창설된 예비군을 효율적으로 관리하고 훈련할 수 있는 편성으로 변경하였다. 이와 더불어 M16 소총 및 M60 기관총의 도입과 신형 개량형 곡사포의 도입 등으로 전투력을 향상시켰으며, 특히 북한군 기갑부대의 위협에 대비하여 육군항공을 강화하였다. 울곡사업 시작 당시 10여 대의 관측용 헬기로 편성됐던 육군항공은 1981년에 500MD, UH-1H, 그리고 AH-1J 등의 무장헬기로 대전차 억제력을 향상해 나갔다.

19) 위의 책, 300쪽에서 재인용.

20) 방위세의 징수와 사용을 근거로 이것이 전력증강사업에 어떠한 영향을 끼쳤는지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

21) 전력증강사업 비용의 구체적인 내용은 위의 책, 303쪽 도표 4-3 참조.

해군에서도 구형 구축함을 도태시키고 한국형 구축함을 증강하여 대잠초계기 및 대잠헬기를 도입하는 등 연안 해역에서의 전투능력의 향상을 꾀하였다. 그러나 가장 눈에 띄는 발전은 공군에서 이루어졌다. 주로 F-86 중심의 전투력을 갖추고 있던 공군은 울곡사업의 결과로 공중전 능력이 뛰어난 F-5E/F 전투기를 국내에서 조립 생산하고 F-4D/E 전폭기를 대량 도입하여 대북 억제 능력을 보장하였다.

이와 같은 전력증강사업 이외에도 정부는 자주국방능력의 확보를 위해 예비군의 전력화에 노력을 기울였다. 1·21사태 이후인 1968년 4월에 설립된 향토예비군은 초기에 국방부가 지휘하고 경찰이 자원관리와 교육훈련을 담당하는 이중적 구조로 편성되었다. 이러한 이중적 구조의 비효율성을 제거하기 위하여 2개월 후인 5월 말에 모든 임무를 경찰에 인계하였으나 예비군과 경찰의 갈등 대두 및 경찰의 대규모 예비군 관리능력 부족으로 1971년 7월에 국방부가 지휘 관리하도록 환원하였다. 이후 효과적인 지휘 통제를 위해 중간계대인 훈련단을 지역별로 편성하였으며, 1975년부터 동원훈련 기간을 3박4일에서 5박6일로 연장하고, 1977년에는 전방으로 전개하는 훈련인 쌍용훈련을 시작하였다. 또한 200만 명의 예비군을 무장하기 위해 군의 현대화로 인해 도태되는 장비를 활용하였다.

### (3) 자주국방 정책 추진의 의의 및 영향

1970년대를 자주국방 추진기로 구분할 수 있는 가장 큰 이유는 제4공화국의 국방정책이 자주국방이기도 하였지만, 실질적으로 그 이전의 시기와 비교하였을 때 국군의 전투능력이 획기적으로 향상되었기 때문이다. 그러한 측면에서 이 시기의 국방정책은 이전과의 단절을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 정책을 추진하게 된 근본적인 이유는 닉슨 독트린과 이에 따른 주한 미군의 철수였다. 자국의 안보는 당사국이 1차적 책임을 지도록 한 닉슨 독트린은 지금까지 한·미 상호방위조약에 의거 주한 미군과 UN군사령

부, 그리고 미국의 군원에 의존하던 대한민국 국방정책의 근간을 흔드는 것이었다. 여기에 미국과 중국, 그리고 일본 사이의 데탕트 형성으로 미국은 한반도에서도 긴장완화 정책을 추진하였다. 그러나 북한의 위협이 상존하고 있는 현실에서 무방비 상태로 긴장완화 정책을 추진할 수는 없었다. 따라서 대한민국의 자주국방정책의 추진은 당연한 결과로 나타났다고 할 수 있다.

자주국방정책을 추진하면서도 한국은 주한 미군의 지속적인 한반도 주둔을 위해 노력하였고, 그 결과로 미 제7사단의 철수에서 그치고 제2사단은 남게 되었다. 동시에 미국은 한반도에서의 데탕트와 닉슨 독트린을 추진하는 와중에 의외로 한미 간의 연합방위체제가 강화되는 결과를 낳게 되었으며, 그것은 연합군사령부의 창설과 연합훈련으로 나타났다. 따라서 자주국방정책은 변화된 안보환경으로 시작된 이전과 단절된 정책이기도 하지만 미국과의 집단방위체제가 강화되었다는 점에서 이전 정책의 연속이기도 하다.

자주국방정책의 또 다른 측면은 군의 현대화였다. 방위산업의 육성과 전력증강사업을 통해 국군의 독자적 작전능력을 강화하고자 하였다. 이미 설명한 바와 같이 이 부분에서도 상당한 성과를 거둘 수 있었다. 국방과학연구소(ADD)의 설립과 이를 바탕으로 한 방위산업의 기반조성을 시작으로 장거리 유도 미사일을 개발하는 등 많은 성과를 거두었다. 그러나 같은 시기에 북한도 지속적으로 전력을 증강하여 북한의 군사력과 비교하였을 때 국군의 전력은 1973년에 50.8% 수준이었던 것이 1981년에는 54.2%로 소폭 상승하는 것에 그쳤다.<sup>22)</sup>

비록 1970년대의 자주국방정책이 완벽한 독자적 전쟁억제능력은 확보하지 못했지만 결코 실패한 정책은 아니었다. 대미 의존도를 축소하면서 부분적이거나 독자적 전쟁수행 능력을 갖출 수 있었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 베트남 전쟁의 참전을 통해 축적한 전투경험 및 작전 지휘경험

22) 국방군사연구소, 『건군 50년사』, 300, 305쪽.

과 더불어 국군의 대북 억제능력이 향상되었기 때문이다. 여기에 ‘총력안보’의 개념으로 국방정책을 접근하여 경제발전의 토대 위에 자주국방정책이 추진되었다는 사실도 간과하지 못할 요소이다. 결국 1960~1970년대의 경제발전이 없었다면 1970년대의 자주국방은 실효성 없는 구호에 그치고 말았을 것이다.

결론적으로 한국정부는 한반도 안보에 있어서 주한 미군이 갖는 억제력은 주한 미군의 실질적인 규모와 상관없이 주둔 여부와 관련 있다는 사실을 명확하게 인식하고, 이러한 정책은 그 이후의 정부에서도 계속 유지되었다. 또 다른 인식은 평화 시에 더 많은 희생, 즉 국방비의 과다지출을 통한 군사력의 증강으로 외부의 위협을 억제하고 전쟁을 방지할 수 있다면, 그렇지 않음으로써 발발 가능한 전쟁의 피해보다 훨씬 작은 희생이라는 점이다. 이는 6·25전쟁의 경험이 강하게 자리 잡고 있음으로써 나타난 현상이었다. 이상의 두 가지 인식은 대한민국의 차후 국방정책에도 여전히 영향을 주는 요소로 남게 된다.

### 3. 군의 현대화, 1981~1989

#### (1) 국내외 정세 변화

1970년대 말부터 1980년대 초의 국내 상황은 격변의 시기를 반영하듯 일대 혼란이 빚람하던 시기였다. 10·26사태와 뒤이은 12·12사태, 그리고 5·17 및 5·18사태 등 1970년대의 요구가 봇물처럼 한꺼번에 터져 나오면서 혼란이 가중되고 있었다. 이러한 상황 속에서 등장한 제5공화국은 정통성 부족이라는 문제에도 불구하고 1970년대의 경제성장을 바탕으로 경제적 안정을 유지하고 아시안게임과 올림픽의 유치에 성공하면서 대내외에 대한

민국의 위상을 제고할 수 있었다. 국제적으로도 미국이 군비경쟁을 유발하면서 강력한 외교정책을 추구하고 동맹국과의 관계를 강화하면서, 소련과 동구권을 압박하였으며, 드디어 1989년부터 공산체제가 붕괴되기 시작하여 1991년 소련이 붕괴되면서 냉전이 종식되었다. 대한민국도 이러한 국제정세의 영향을 받게 되었다.

1980년의 선거에서 미국 대통령에 당선된 레이건은 강력한 군사력이 뒷받침하는 위대한 미국의 건설을 목표로 이전의 카터 행정부와는 다른 정책을 실행에 옮기기 시작하였다. 우선 레이건 독트린은 지금까지의 NATO 중심의 전략에서 벗어나 장기적인 목표를 “동시에 모든 위협을 방어할 수 있는 능력을 갖추는 것”으로 설정하고 세계의 경찰로서 필요한 역량을 갖추고자 하였다.<sup>23)</sup> 동시에 공산세력과 싸우는 반공국가나 단체에 대해 적극적인 지원을 천명하였다. 그리하여 니카라과나 아프가니스탄의 반군을 지원하였다. 레이건은 또한 1983년 3월에 소련의 핵공격에 대비하여 SDI (Strategic Defense Initiative) 프로그램을 발표하여 대탄도미사일(Anti-Ballistic Missile, ABM) 방어체계를 발전시키도록 하였다. 일반적으로 ‘Star Wars’로 알려진 이 계획은 소련과의 전략적 힘의 불균형을 더욱 크게 하였다.

이러한 미국의 군비 증강정책은 이미 카터 행정부 말부터 시작되었으며, 레이건 정부에서 더욱 강화된 형태로 나타난 것이다. 소련의 아프가니스탄 침공과 이란의 혁명 등에 속수무책이던 카터 행정부는 기존의 인권 중심의 외교정책에서 탈피하고자 하였는데, 이는 결국 1970년대에 지속되어 오던 미국과 소련 사이의 데탕트 기조의 종식으로 나타났으며, 레이건 정부에서는 대소 강경책으로 냉전 체제가 더욱 강화되었다. 아시아·태평양 지역에서도 미국과 소련 사이의 힘의 대결이 나타났다. 이러한 긴장 상태는 1985년 소련에 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 등장하고 개혁과 개

23) Allan R. Millett & Peter Maslowski, *For the Common Defense: A Military History of the United States of America* (The Free Press, 1994), p. 615.

방 정책을 추진하면서 해소되고, 1991년에는 동서 냉전 체제가 사라지면서 탈냉전의 시대로 접어들게 된다.

아시아·태평양 지역에서 소련을 봉쇄하려는 미국의 노력으로 인해 결국 미·일·중의 협력관계가 더욱 발전하였다. 먼저, 미국이 이 지역에서 전략적 거점으로 중시하던 일본과는 1986년부터 양국 정치지도자들의 왕래를 통해 무역 마찰의 해소와 더불어 동반자적 군사협력 관계를 형성하여, 기존의 미·일 안보조약을 보완하여 1987년에 ‘미·일 방위협력지침’으로 발전시키고, 이에 따라 방위비 분담 및 군사기술 협력과 연합훈련을 실시하게 되었다. 일본은 세계 제2위의 경제대국에 걸맞게 주일 미군의 주둔비용의 일부를 분담하게 되었으며, 미국의 SDI에 참여하고 환태평양합동훈련(RIMPAC)에 참가하며 다양한 연합훈련을 실시하여 이 지역에서 소련의 영향력을 약화시키는데 적극적으로 참여하였다. 그리하여 나카소네 수상이 언급한 바와 같이 일본이 자유진영의 ‘불침의 항공모함’으로서의 역할을 수행하며 미국 대소 봉쇄정책에 적극 가담하였다.<sup>24)</sup>

미국의 준(準) 동반자 지위를 누리고 있던 중국은 소련의 아시아 지역으로의 팽창에 대응하면서 1975년부터 추진하고 있는 ‘4대 현대화 계획’의 완성을 위해 한국, 미국, 일본 및 서구의 여러 나라들과의 협력이 절실히 요구되었다.<sup>25)</sup> 중국이 인식하고 있는 최대의 군사적 위협은 중·소 국경선에 배치된 소련의 군사력과 전략 핵무기였다. 또한 소련이 아프가니스탄을 침공하고 여기에 군대를 주둔시킨 것과 소련의 지원을 받는 베트남의 캄보디아 침공, 그리고 인디아와의 우호협력관계 강화 등을 중국에 대한 압박으로 인식하고 있었다. 따라서 지역의 안정을 위해 미국 일본과의 협력 증대를 통한 소련 견제와 한반도의 긴장완화 등을 추구하였으며, 대만에 대해서도 직접적인 군사력 사용을 통한 통일보다도 장기적이고 비군사적인 정

24) 한용섭·하대덕·유윤식, 앞의 논문, 227-232쪽.

25) 중국의 4대 현대화 계획은 농업의 현대화, 공업의 현대화, 국방의 현대화, 과학기술의 현대화 계획이다.

책을 통한 통합을 추진하게 되었다.<sup>26)</sup>

소련은 1980년대 들어서 국제질서에 커다란 영향을 끼치는 중요한 변화를 겪게 된다. 1985년에 새로운 지도자로 등장한 고르바초프는 이전의 지도자들인 브레즈네프나 안드로포프, 또는 체르넨코와 다르게 소장 지식관료층을 중심으로 권력을 장악하였다. 고르바초프가 직면한 소련 문제의 핵심은 경제 분야의 후진성에 있었는데, 이는 “새로운 사고”를 가지고 ‘개혁’(perestroika)을 통해 가능하다고 보았다. 미국과의 군비 경쟁에서 승리할 수 없으며 국제적인 문제는 “주요 국가들이 공동으로 밀접하고 건설적인 행동으로 협조를 통해서” 해결할 수 있다고 주장하였다.<sup>27)</sup>

아시아-태평양 지역에서의 소련의 관심은 군사적인 접근으로 시작되었다. 1978년 이전에는 주로 중국의 위협에 대응하는데 중점을 두고 있었으나, 그 이후부터는 아시아-태평양 지역의 전략적 중요성을 인식하고 군사력을 급격히 증대시켜 소련의 태평양 함대가 네 개의 함대 중에서 가장 규모가 큰 함대로 발전하였다. 또한 소련은 베트남의 캄란만과 다낭의 해군기지를 확보하여 남태평양 및 인도양으로의 진출을 도모할 수 있었다. 그러나 고르바초프는 이러한 군사적인 팽창이 미국과 일본, 그리고 중국을 견제할 수 있을지는 몰라도 소련에게는 실익이 없다고 보았다. 그는 군사적 팽창보다도 지역 내의 국가들과의 협력과 교류를 통해 더 큰 국가이익을 얻을 수 있다고 본 것이다.<sup>28)</sup> 이와 같은 소련의 아시아-태평양 지역 정책은 1986년 7월의 블라디보스톡 선언으로 표출되었다.

북한은 이 시기에 상당한 고립 속에서 다양하고 강경한 자구책을 추진하였다. 미·일·중의 협력관계 형성과 더불어 소련의 변화는 국제사회에서의 고립을 의미하였으며, 이를 탈피하려는 외교의 다변화와 동시에 내부적으로

26) 국방부, 『국방백서 1988』(1988), 53-55쪽.

27) Jung Hyun Shin, Tae-Hwan Kwak, Edward Olsen, ed., *Northeast Asian Security & Peace: Toward the 1990s* (Seoul, 1988), pp. 6-9.

28) *ibid.*, pp. 21-25.

통제와 결속을 강화하는 정책을 추구하였다. 우선 1980년 10월 제6차 당 대회에서 대외정책의 기본 이념을 ‘자주·친선·평화’로 표방하고 공산국가들과의 유대를 지속하면서 북한에 우호적인 자본주의 국가와도 친선관계를 맺으려고 하였다. 또한 1984년 1월 한국, 북한, 미국의 3자회담을 제의하면서 대미 접근을 적극적으로 시도하여 한·미 집단안보체제를 무력화하려고 하였다.<sup>29)</sup> 한편으로, 소련의 변화를 비판하면서 1970년대까지 유지해오던 소·중 등거리 외교를 탈피하고 친중 정책으로 전환하였다.

대내적으로 북한은 1980년대에 김정일에 대한 권력 세습을 마무리하면서 정권의 안정을 도모하였다. 1980년 10월의 당 대회에서 김정일을 공식 후계자로 지명하면서 세습체제를 구축하였다. 그러나 김정일에 대한 권력 승계는 이미 1974년에 시작되었다. 그 해 2월 12일의 제8차 전원회의에서 김정일은 김일성의 유일한 후계자로 추대되었다. 이후 당을 중심으로 후계자의 위치를 강화하고 1980년에 들어서 이를 대외적으로 발표한 것이었다.<sup>30)</sup>

북한은 이 시기에 대한민국에 대한 위협을 지속적으로 강화하였다. 1980년대의 대한민국 위상은 1960~1970년대의 경제개발 계획에 힘입어 ‘한강의 기적’을 가져오며 1986년 아시안 게임과 1988년 올림픽을 개최할 정도로 높아졌으며, 이러한 위상의 변화는 북한을 둘러싸고 있는 주변국의 정세 변화와 맞물려 북한에게 위기감을 준 것이 확실하다. 그리하여 한반도의 긴장을 고조시킬 목적으로 1983년 아웅산 묘소 폭발 사건이나 1987년 KAL기 폭파와 같은 테러 행위를 지속하고 땅굴을 계속 굴착하여 1990년 3월에는 인제 북방에서 제4땅굴이 발견되었다.

이와 더불어 북한은 군사력에 있어서도 획기적인 증강을 달성하였다. 특히, 1970년대 말에 이집트로부터 들여온 소련제 스커드-B 미사일을 들여와 1984년에 개량형 스커드-A를 독자생산하였다. 다음 해에는 개량형 스커드

29) 육군사관학교, 『북한학』, 371-375쪽.

30) 위의 책, 74-77쪽.

-B의 시험발사에 성공함으로써 한반도 전역을 위협할 수 있는 전략 무기를 확보하였다.<sup>31)</sup> 이와 더불어 SA-5 지대공 미사일과 MIG-29 및 SU-25와 같은 최신에 항공기를 추가로 도입하여 기습공격과 중심기동작전을 수행할 수 있는 능력을 향상하였다.

이와 같은 국제 정세 속에서 대한민국은 제5공화국을 탄생시키고 비약적인 경제발전을 이루었으며, 이러한 발전을 아시안 게임과 올림픽을 통해 전 세계에 알릴 수 있었다. 그러나 전두환 정부가 정치적인 혼란 속에서 정권을 장악하였고, 국민들은 ‘서울의 봄’에 대한 기억을 버리지 못한 까닭에 결국은 헌법이 개정되고 제6공화국이 출범되었다.

## (2) 자주국방의 강화와 군의 현대화 추진

1980년대의 국방정책은 근본적으로 1970년대에 형성된 자주국방정책의 큰 틀에서 추진되었다. 하나는 미국과의 집단안보체제를 중심으로 한 대북 억제전력의 확보이며, 다른 하나는 전력증강사업의 지속을 통한 군의 현대화였다. 이러한 기조가 유지된 것은 1980년대의 국제 상황이나 한반도의 안보환경이 이전에 비해 변화는 있었지만 궁극적으로 냉전 체제와 북한의 군사적 위협이 변하지 않았기 때문이다. 그러나 큰 틀은 유사하더라도 앞서 설명한 국내외 상황의 변화로 국방정책의 구체적인 내용에는 상당한 변화가 있었다.

가장 먼저, 국방정책 수립의 지표가 되는 국방목표가 변경되었다. 1972년에 처음 설정된 국방목표는 1981년 11월에 국방부 정책회의 의결을 거쳐 “적의 무력침공으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역적인 안정과 평화에 기여”하는 것으로 개정되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 ‘적의 무력침공으로부터 국가를 보위’하는 것은 국가목표 달성을 위한 국군

31) 위의 책, 226-227쪽. 스킵드-A의 사정거리는 300km이고 스킵드-B는 320~340km이다.

의 역할과 국가보위를 위한 군사력의 적극적 운용개념을 포함하며, ‘평화통일을 뒷받침’한다는 것은 국가목표인 평화통일의 달성을 위해 적정 군사력 유지와 운용을 통해 전쟁의 억제를 달성한다는 의미이고, ‘지역적 안정과 평화에 기여’함은 주변 환경과 정세변화에 신축성 있게 대처할 수 있는 유연성을 내포하고 있다.<sup>32)</sup> 1972년의 국방목표가 구체적인 방안을 제시하였다면, 1981년의 국방목표는 포괄적인 개념으로 기술되어 있으며 한반도 이외의 지역에 대한 군의 역할을 포함하고 있다.

이러한 국방목표 달성을 위한 국방정책은 군사대비태세의 완비, 자주국방태세의 확립, 총력방위태세의 강화, 한·미 연합방위체제의 유지를 기본 방향으로 하여 추진되었다. 먼저, 군사대비태세는 전면전에 대비한 고도의 조기경보태세 및 완벽한 전투준비태세와 더불어 국지도발, 적 침투, 그리고 테러활동에 대비한 작전 태세를 갖추고자 하였다. 둘째로 자주국방태세의 확립을 위해 북한에 비해 여전히 열세인 군사력을 증강하여 독자적으로 대북 억제력을 확보하고, 동시에 독자적인 전쟁 수행능력을 향상시키고자 하였다. 셋째로 총력방위태세의 강화는 북한이 남한 전체를 사정거리로 하는 무기체계를 갖추고 있으며 장차전에서는 전 국토가 전장으로 변할 것이기 때문에 민·관·군이 일치하여 총력전 수행 능력을 향상시킬 수 있도록 효율적인 인적, 물적 자원의 동원과 건전한 민군관계 형성을 추진하고자 하였다. 마지막으로 한·미 연합방위체제의 유지는 한반도 및 동북아 지역에서 아직도 긴장이 완전히 해소되지 않은 상황에서 한반도나 또는 주변 지역에서의 위기 발생시 자유진영의 이익을 증대하기 위해 한국군 단독의 노력보다는 연합방위체제 내에서 적극적으로 기여하여야 함을 의미한다.<sup>33)</sup> 이 중에서도 자주국방태세와 한·미 연합방위체제의 구체적인 내용은 1970년대에 비해 상당한 변화가 있었다.

자주국방태세의 확립은 크게 적정 군사력 건설과 더불어 무기체계의 현

32) 국방부, 『국방백서 1988』, 23쪽.

33) 위의 책, 25-32쪽.

대화를 통해 전투력을 향상시키고, 동시에 국방관리체계의 개선으로 운용의 효율성을 추구하는 방향으로 전개되었다. 먼저, 적정 군사력 건설을 위해서 국군의 규모를 확대하는 방향보다 현존 군사력의 효율성을 높이는 방향으로 추진되었다. 그리하여 전력증강사업인 제2차 율곡사업이 계속되었으며, 연구개발 환경과 방위산업의 육성에도 노력을 기울였다.

제2차 율곡사업은 제1차 율곡사업의 기반 위에 1982년부터 1986년까지 진행되었다. 그러나 제1차 사업과는 다르게 제2차 사업은 고정된 목표만을 달성하고자 한 것이 아니라 시행 중에 발생하는 요구사항을 충족하기 위해 보완이 가능한 ‘연동계획’으로 진행되었다. 이 기간 중 투입된 비용은 총 5조 3,280억 원이었다.<sup>34)</sup> 제2차 율곡사업의 각 군별 목표를 보면, 육군은 초전 대응 전력과 수도권 방위 전력을 증강하고, 해군은 전투함정과 유도탄 전력을 강화하며, 공군은 최선에 항공기를 확보하고 유도탄 전력을 증강하고자 하였다.

육군은 수도경비사령부를 군단급인 수도방위사령부로 증편하고 특전여단을 창설하였다. 동시에 한국형 전차인 K-1전차를 개발하고 TOW 미사일과 자브린 등을 도입하였으며, 수도권 방어 능력과 비정규전 대비능력을 강화하고, 기갑작전 능력과 대공 방어능력을 향상시켰다. 해군과 공군도 한국형 구축함이나 초계전투함 등을 생산하고 F-16 전투기를 추가 도입하여 작전능력을 향상시켜 나갔다.

전력증강사업에 요구되는 비용의 일부는 국민들의 방위성금과 방위세로 충당하였다. 방위성금은 1973년부터 모금을 시작하여 1988년에 폐지될 때까지 총 609억 원이 모금되었다.<sup>35)</sup> 방위세는 1975년 방위세법이 공포되어 1976년부터 징수하기 시작한 목적세였다. 방위세의 규모는 매년 GNP의 2% 규모였으며, 기존의 국방비 4%와 합해 국방비는 GNP의 6% 수준을 유지하는데 일조하였다. 방위세는 1980년 말까지 징수되는 한시적인 세금이

34) 국방부, 『국방정책변천사』, 270쪽.

35) 위의 책, 267쪽.

었는데, 1차로 1985년까지 5년간 연장된 뒤, 1990년 말까지 재연장 이후 폐지되었다.

이와 같이 전력증강 사업을 통해 국군을 현대화하면서, 정부는 효율적인 군사력 운영을 위한 국방관리 제도를 새로이 도입하였다. 그리하여 1971년에 ‘계획예산제도’(PPBS)<sup>36)</sup> 도입을 위한 연구위원회가 구성되었으며, 장기간의 연구와 시험을 거쳐 1980년 1월부터 전면 시행되었다. 이후 3년간 이 제도를 시행하면서 나타난 문제점을 보완하여 집행체계(Execution)와 평가분석체계(Evaluation)를 추가하여 ‘국방기획관리제도’(PPBES)로 확정하고 1986년부터 전면적인 시행에 들어갔다. 이와 더불어 장기적인 국방정책의 방향 제시가 필요하다고 판단하여 1983년에 ‘장기합동군사전략기획서’를 발간하고 1984년에는 ‘국방장기정책서’를 발간하였으며, 이를 바탕으로 향후 5년간의 국방정책 추진 계획서인 ‘국방중기계획서’를 작성하기에 이르렀다.<sup>37)</sup>

이와 같이 1980년대에는 자주국방체제가 제도화되면서 안정적인 궤도에 올랐으며, 동시에 지속적인 전력증강사업으로 무기체제도 개선되었다. 이러한 과정을 거치면서 자주국방 태세를 확립하고 독자적인 군사력의 건설과 운용 능력을 향상시켜 나갔다.

1980년대 국방정책의 또 다른 중요한 측면은 한·미 연합방위체제의 성격이 변화된 점이다. 닉슨 독트린의 영향으로 자주국방정책을 추진하였지만, 여전히 대미 의존도가 높았던 1970년대와는 다른 양상이 전개되었다. 물론 기존의 CFC를 근간으로 하는 연합방위체제나 연합훈련의 내용이 바뀐 것은 아니었다. 국력의 신장으로 인해 6·25전쟁 이후 계속되어 오던 무상 군사원조가 1982년에 종결되었으며, 1971년부터 시행해 오던 차관에 의한 무기도입도 1987년에 종결되고, 오히려 주한 미군의 방위비를 분담하게 되었다. 이것은 핵 및 재래식 군사력의 증강과 더불어 세계 각지의 분

36) ‘계획예산제도’는 실행을 앞두고 ‘국방기획제도’로 명칭이 변경되었다.

37) 국방군사연구소, 『건군 50년사』, 377-384쪽.

쟁 지역에 개입하려는 레이건 독트린이 수반하는 비용을 미국 혼자 감당할 수 없었기 때문이었고, 이는 결국 동맹국이 분담하는 형태로 나타났다. 그러나 이러한 현상은 대한민국의 방위에 있어서 당사국인 대한민국의 입지가 강화되고 있음을 반증한다.

### (3) 군 현대화 정책의 의의 및 영향

1980년대의 국방정책은 국제적 환경, 특히 미국과 소련의 정책 변화로 인해 영향을 받았을 뿐만 아니라 대내적으로도 국력의 신장이라는 변화 속에서 추진되었다. 가장 큰 변화는 국방목표의 개정이었다. 구체적이고 명확한 1972년의 국방목표에서 벗어나 포괄적이면서 유연하게 한반도 이외 주변 지역에서의 역할까지 포함하였다. 그러나 이 시기의 국방정책의 큰 틀은 1970년대에 시작된 자주국방의 틀에서 벗어나지 못했다. 우선적으로 대북 억제력 확보를 위한 전력증강사업과 방위산업 및 연구개발의 지속적 추진이 그 대표적인 예이다. 여기에 국가 안보 확보의 또 다른 축이던 주한 미군의 존속과 연합방위체제의 유지도 바뀌지 않았다.

반면, 국방정책의 구체적 내용에서는 상당한 변화를 가져왔다. 국방 정책의 운용과 군사력의 효율적 건설 및 유지를 위해 보다 체계적인 관리 기법이 도입되어 ‘국방기획관리제도’가 시행되었으며, 국방정책의 중·장기적인 계획과 실행을 위해 ‘국방장기정책서’와 ‘국방중기계획서’ 등이 작성되었다. 이러한 국방정책의 투명하고 효율적인 운용은 1988년에 ‘국방백서’를 발간하면서 더욱 제도화되어 갔다.

또한 전력증강사업을 통해 군사력이 월등히 향상되었으며, 특히 한국형 전차와 한국형 구축함의 개발 및 생산은 독자적인 방위능력 확보를 위한 군의 현대화의 시작을 의미하였다. 아직도 자주국방 체제를 완벽히 갖추기에는 미비한 분야가 많지만 1980년대의 국방정책은 제2차 세계대전의 군대에서 현대적인 군으로 변화되기 시작했다고 볼 수 있다.

## 4. 국가방위의 ‘한국화’ 추진, 1989~1997

### (1) 국내외 정세 변화

1989년 몰타에서의 미·소 정상회담 이후 독일의 통일과 소련의 붕괴는 국제질서의 혁명적 변화를 야기하였다. 제2차 세계대전 이후 반세기 동안 지속되어 온 냉전체제가 종식되고 군사적으로는 1극체제이면서 경제적으로는 다극체제인 탈냉전 질서가 등장하였다. 탈냉전 시대에 주요 국가들은 자국의 안보 위협의 제1우선순위를 군사적 위협으로 보던 시각에서 탈피하여 경제를 중심에 두는 대외 정책을 추진하였다.

미국은 새로운 질서에서도 초일류 군사강대국으로 남게 되면서 세계전략의 전면 수정이 불가피하였다. 국가 안보상에 예상되는 위협은 냉전 시대의 전면전이 아니라 핵을 비롯한 대량파괴무기의 확산이나 지역 분쟁의 확대 가능성 등이었으며 이외에도 러시아의 민주개혁 역전(逆轉) 위협과 미국의 경제적 난관으로 예상되었다. 이러한 위협에 대처하기 위하여 1993년 “Bottom up Review”를 통해 새로운 국방 정책을 발표하였다. 여기에서 제시한 정책에 의하면 소련과의 대규모 전면전 대신에 대규모 지역분쟁의 가능성을 주시하고 이는 중동과 한반도가 될 것으로 예상하였다. 이와 같은 2개 지역에서의 전쟁 발발 시에 미국은 두 곳에서 동시에 모두 승리하는 ‘Win-Win’ 전략을 수립하고 이에 기초한 군사력 건설과 운용 정책을 지향하였다.<sup>38)</sup> 이후 1994년에는 ‘참여와 확대’(Engagement & Enlargement) 전략에 입각하여 지속적인 안보 능력 제고와 경제적 번영 및 민주주의의 확산을 추구하였다.<sup>39)</sup>

38) 국방부, 『국방백서 1994~1995』, 43쪽.

39) 국방부, 『국방백서 1995~1996』, 38쪽.

아시아-태평양 지역에 대한 미국의 정책은 일련의 쌍무적 동맹관계의 유지와 이를 뒷받침할 수 있는 군사력을 전진 배치하는 기존의 정책으로 유지하면서 다자간 협력관계를 형성하고자 하였다. 이를 위하여 클린턴 대통령이 1993년 6월 동경에서 열린 G-7회담에서 ‘신태평양공동체’ 구상을 제안하고, 이에 입각하여 ‘아·태지역 경제협력체’(APEC)를 통한 다자간 협력을 추구하고, 나아가 동남아시아국가연합(ASEAN)을 중심으로 한 안보대화에도 적극 참여함으로써 이 지역의 경제 여건을 개선하고 이를 바탕으로 미국의 군사적 부담을 경감하려는 노력을 계속하였다.

특히, 미국은 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언에 따른 핵 개발을 저지하기 위하여 북한과의 고위급회담을 계속하면서, 동시에 북한 핵 문제의 평화적 해결을 지원하고 만일의 사태에 대비하기 위해 대북한 감시 및 조기경보체제를 강화하고 패트리엇 미사일과 아파치 헬기 등 신형무기를 한국 내에 배치하는 등 주한 미군의 군사력을 증강하는 조치를 취하였다.

중국은 1970년대부터 추진해 오던 ‘4대 현대화 계획’을 지속하면서 냉전 종식 이후에도 꾸준히 국방비를 증액하여 핵 및 해, 공군의 전력을 증강해 왔다. 러시아도 기존의 공세적 팽창정책을 포기하고 순수하게 방어전략으로 전환하면서 군사력의 질적 향상을 도모하였다. 그러나 양국 모두 아시아-태평양 지역의 긴장완화와 평화 유지가 자국의 국익에 도움이 되었기 때문에 협력관계를 확대하고자 하였으며, 그 결과로 1990년 9월에 한국과 소련이 국교를 정상화하고 1992년 8월에는 한국과 중국이 수교하게 되었다.

북한은 탈냉전 시대의 도래로 체제 불안, 경제적 난국, 국제적 고립이라는 3중고에 시달리게 되었고, 이를 타개하고자 핵 개발을 실시하였다. 이것이 국제원자력기구(IAEA)의 사찰로 사실화되자 1993년 3월 NPT의 탈퇴를 선언하였다. 미국과의 협상을 이용하여 시간을 확보하면서 노동 1호와 대포동 1, 2호를 개발함으로써 한반도에 한때 긴장이 고조되기도 하였다.

1990년대의 국제 정세는 탈냉전 시대 초기의 불안정성을 그대로 보여주었다. 다양한 국제 협력관계가 형성되고 미국과 소련이 전술핵무기를 폐기

하는 등의 긴장완화 노력이 경주되었지만, 이라크의 쿠웨이트 침공에 따른 걸프전쟁의 발발과 북한의 NPT 탈퇴 및 핵개발 등은 여전히 군사적 위협이 상존하고 있으며, 이에 대응할 수 있는 능력을 갖추고 억지력을 확보해야 함을 보여준다.

국내에서는 1988년에 제6공화국이 등장하면서 노태우 대통령이 취임하였다. 그는 1987년의 사회적, 정치적 혼란을 수습하고 ‘권위주의의 청산’을 선언하였다. 또한 ‘북방외교’를 추진하여 사회주의 국가들과 국교를 맺고 1991년 9월에는 남북한이 UN에 동시 가입하여 한반도의 냉전 체제를 종식시키고자 하였다. 그 뒤를 이어 김영삼 대통령이 취임하면서 ‘문민정부’가 출범하고 ‘신한국’ 건설을 위해 노력하였으며, 1998년에는 건국 이후 최초로 김대중 대통령이 취임하면서 평화적인 정권교체가 성사되었다. 이러한 정치적 발전은 한편으로는 민주화와 맞물려 국민들의 다양한 요구가 분출되면서 사회적 혼란을 야기하기도 하였으나, 근본적으로는 국가 발전의 굳건한 토대가 되었고, 이를 바탕으로 IMF와 같은 국가적 위기를 극복할 수 있었다.

## (2) 국가 방위의 한국화

1990년대의 국방정책은 1994년 3월에 재개정된 국방목표를 중심으로 추진되었다. 1981년에 수립된 국방목표는 “적의 무력침공으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역적인 안정과 평화에 기여”하는 것이었는데, 재개정된 국방목표는 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역의 안정과 세계의 평화에 기여”하는 것으로 수정되었다.<sup>40)</sup>

새로운 국방목표에서 무엇보다도 중요한 변화는 그 동안 사용해오던 ‘적’

40) 국방부, 『국방백서 1994~1995』, 20쪽.

이라는 용어 대신에 ‘외부의 위협’이라는 포괄적인 용어를 사용한 점이다. 이는 국내에서 주적 개념에 대한 논란을 야기하기도 하였으나, 국제적인 안보 상황의 변화에 동조하며 대한민국의 위상에 알맞은 포괄적이고 적절한 표현이었다. 이는 북한이 주적이 아니라는 사실을 강조하는 것이 아니라 경제대국으로 발전하는 과정에서 직면하게 될 다양한 안보 위협을 통칭한다고 할 수 있다. 또 다른 변화는 “지역적 안정과 평화”의 개념을 확대하여 “지역의 안정과 세계의 평화”로 전환한 것이다. 이는 우리의 경제적 위상과 안보 역량을 바탕으로 주변국가들과의 군사적 협력을 강화하고 유엔 회원국으로서 국제평화 유지에 적극적으로 참여할 의사를 밝힌 것이다.

이와 같은 국방목표의 달성을 위하여 1990년대에 추진된 국방정책의 기본방향은 첫째, 확고한 국방태세 구축, 둘째, 미래지향적인 국방정책의 발전, 셋째, 군비통제정책의 추진, 넷째, 대내외 군사관계의 발전 등이며, 문민정부 출범 이후에는 군 개혁의 지속 추진이 추가되었다.<sup>41)</sup>

1990년대에 들어서도 북한의 군사력이 지속적으로 증대되는 상황에서 이를 억제하기 위한 확고한 국방태세의 구축은 국방 정책의 핵심이었다. 북한은 1990년대에도 지속되는 경제적 악순환을 무릅쓰고 총병력을 계속 증대시켜나갔다. 1988년에 87만 명이던 북한군은 1999년에 그 규모를 117만 명으로 확대하였다. 기갑전력에서도 1999년에는 1984년에 비해 괄목할 만한 성장을 보였는데, 전차는 1.4배, 장갑차는 2배, 야포는 1.8배였다. 또한 1993년에 사거리 1,300km의 노동 1호를 시험발사했으며, 1998년에는 사거리가 2,500km인 대포동 1호를 개발하였다. 여기에 북한이 보유하고 있는 화학무기 등을 고려할 때 북한의 군사력은 여전히 위협적이었다.<sup>42)</sup>

이에 효과적으로 대응하고 대북 억제력을 확보하기 위하여 제2차 울곡사업이 종료된 이후에 1987년부터 ‘전력정비사업’을 추진하여 지상군의 경우 한국형 전차와 장갑차, 그리고 자주포를 양산하여 작전 배치하였고, 이와

41) 국방부, 『국방정책변천사』, 303쪽.

42) 육군사관학교, 『북한학』, 226-229쪽.

함께 보병사단을 기계화사단으로 전환해 나갔다. 해군의 경우 한국형 구축함(KDX) 건조사업을 계속 추진하였고, 해외에서 도입한 장보고함을 필두로 잠수함을 국내 기술진으로 건조하여 작전배치할 수 있었다. 공군은 F-16 전투기의 추가 도입과 아울러 한국형 전투기 사업(KFP)을 통해 1990년대 말까지 최신예 전투기 120대를 확보하고자 하였다.

한편, 미래에 필요한 국방태세의 준비를 위하여 군구조 개편을 실시하였다. 일명 818계획으로 알려진 이 사업은 육·해·공군의 통합전투력 발휘를 보장하고 3군의 균형적인 발전을 달성하려는 목적을 가지고 있었다. 1988년 8월부터 장기간의 연구 끝에 1990년 10월 합동참모본부부를 설치하기로 하고, 군령권은 합참이 행사하고 군정권은 각 군 본부가 행사하도록 조정하였다.<sup>43)</sup>

국제적으로 탈냉전 시대에 접어들었음에도 불구하고 한반도에서의 긴장 상태가 유지되는 것은 쌍방의 지속적인 군비경쟁 상태 때문이라고 판단한 정부는 긴장완화와 평화체제 구축을 위해 1989년부터 군비통제정책을 추진하였다. 그리하여 1989년 1월 합참에 군비통제실을 설립하였고 1991년에 국방부 국방정책실 산하 군비통제관실로 소속이 전환되었다. 대한민국이 추진한 군비통제정책은 신뢰구축 → 군비제한 → 군비축소의 3단계 정책이었다.

대내외 군사교류의 확대는 1990년대 들어서 활발하게 이루어졌다. 이전까지 주로 자유진영의 국가들과만 교류가 있었는데, 구 공산권 국가들과의 국교가 수립되면서 군사교류도 확대되었다. 그러나 이러한 군사교류보다 더욱 중요한 변화는 국군이 이제 UN의 일원으로 평화유지활동에 참여하게 된 점이다. 1993년 소말리아에 상륙수부대를 파견한 이래 서부 사하라, 동티모르, 파키스탄, 아프가니스탄, 그리고 이라크, 레바논에 이어지고 있다.

국방정책 추진 기본 방향의 하나인 ‘군의 개혁’은 문민정부가 강조한 정책이었다. 지금까지 군부의 정치 개입으로 정치적 혼란을 야기하고 민주화가 지연되었다는 판단 아래 하나회를 제거하고 군의 정치적 중립을 공표하

43) 국방군사연구소, 『국방정책변천사』, 131-132쪽.

였다. 이와 더불어 국방운영의 민주화와 효율화, 정보와 기술혁명의 반영, 민간업체의 경영기술 도입 등이 추진되었다. 이러한 개혁으로 확실한 문민 통제를 구축하고자 하였다.

이와 같은 국방정책의 추진과 더불어 1990년대에는 ‘한국방위의 한국화’가 시작되었다. 이는 지금까지 주한 미군 또는 한·미 공동으로 담당해 오던 한국 방위를 한국군이 주도적으로 담당한다는 것을 의미한다. 1980년대 말부터 한국은 주한 미군의 방위비를 분담해오고 있었지만 1990년대에 들어서 방위비 분담의 수준을 넘어서는 역할 전환이 이루어졌다. 특히, 미국 내에서도 주한 미군의 역할에 대한 비판적 의견이 제시되었으며, 결국 ‘년-워너 법안’(Nunn-Werner Act)이 1989년에 통과되고, 이에 따라 주한 미군의 단계적 감축과 역할 조정이 이루어졌다. 제1단계 철수는 1992년 말까지 지상군 5,000명과 공군 1,987명이 철수하였으며, 제2단계 철수는 북한 핵개발 문제로 보류되었다. 또한 1994년의 ‘미·북 제네바 핵합의’의 결과로 북한이 핵을 동결하는 대신에 제공하기로 한 경수로 건설비용의 70%를 부담하였다.

1991년에는 군사정전위원회 수석대표가 미군 장성에서 한국군 장성으로 교체되었고, 연합군사령부 예하의 지상군 구성군 사령관 역시 한국군 장관이 임명되었다. 또한 6·25전쟁 당시에 전쟁 수행의 효율성을 향상시키기 위하여 이승만 대통령이 1950년 7월 14일에 UN군 사령관에게 작전지휘권을 인계한 이후로 미군이 행사해오던 ‘평시 작전통제권’이 1994년 12월 1일부로 한국군에게 귀속되어 합참의장이 행사하도록 하였다. 비록 평시의 작전통제권이지만 이로 말미암아 한국군의 전쟁 수행능력은 더욱 향상되었으며 한국방위의 한국화, 즉 진정한 자주국방에 한 걸음 더 가까이 다가갈 수 있게 되었다. 또한 한미 동맹관계도 한국의 일방적 대미 의존에서 탈피하고 상호 동반자적 관계로 전환되고 있음을 의미한다. 베트남 전쟁의 참전으로 미국에 대한 한국의 지위가 격상되기 시작하였고, 이후 한미 관계의 변화와 발전이 진행되었지만 작전통제권의 한국 귀속은 이전의 어떠한

변화보다도 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

### (3) 국방의 ‘한국화’ 정책의 의의 및 영향

1990년대는 냉전의 종식과 함께 평화적인 질서가 확립되어 가는 과정에서 소규모의 분쟁과 전쟁이 발생하고, 안보의 영역이 비군사적인 경제의 분야까지 확대됨으로써 갈등이 계속 상존하는 불안정의 시기였다. 미국을 비롯한 주요 국가들은 국제협력관계를 더욱 공고히 해 가면서 국가 이익을 추구하고, 군비 경쟁이 아닌 군비 축소를 통해 국제사회의 긴장완화에 노력하였다. 대한민국은 여기에 발맞추어 북방외교를 추진하고 과거의 공산권 국가들과 수교하면서 외교노선을 다변화하여 한반도의 긴장완화에 기여하고자 하였다.

그러나 북한은 국제적 고립과 경제난, 그리고 체제유지의 불안이라는 3중고에 휩싸여 이를 타개하고자 한반도의 긴장을 고조시키고 남한을 고립시키고자 군사력을 계속 확장하고 핵무기 개발을 서둘렀다. 이러한 군비 증강은 북한 경제를 더욱 악화시켰으며, 남한과의 국력 차이는 더욱 심해졌다.

대한민국은 국제적 상황 변화와 한반도 안보환경 변화에 능동적으로 대처하며, 새로운 국방목표를 제정하고 국방정책의 기본 방향을 설정하여 대북억제력과 전쟁 수행능력을 확보하였다. 특히, 첨단과학기술의 발전에 부응하여 무기체계를 개선하였으며, 미국과의 동반자적 관계형성을 통해 ‘한국방위의 한국화’, 즉 자주국방을 위한 기반을 구축하였다.

합동참모본부를 설치하여 독자적 작전 수행능력을 제고한 점이나 평시 작전 통제권을 인수한 사실은 대한민국의 국방정책 수립에 있어서 미국의 영향력이 감소하였음을 보여주는 극명한 증거들이다. 이와 같은 1990년대의 국방정책 추진 결과로 한미 관계의 지속적인 유지 속에서도 2000년대에 들어서 ‘한국화’정책의 추진은 더욱 가속화될 수 있었다.

## 5. 결 론

1970년대와 1980년대의 국방정책은 그 이전이나 이후와는 성격이 달랐다. 1960년대까지의 국방정책은 6·25전쟁의 영향에서 벗어나지 못하고 전쟁 수행 당시의 체제가 계속 유지되었다. 물론 베트남전쟁의 파병으로 약간의 변화는 있었지만, 대부분 미국의 유상 또는 무상 군사원조에 의해 군사력이 유지되고 있었으며, 국군의 전투력은 북한에 월등히 열세에 있었다. 한반도의 안보는 주한 미군에 의해 유지된다고 해도 과언이 아닌 상황이었다. 따라서 대한민국의 국방정책은 미국의 한반도 안보 정책에 의해 좌우되었다.

1970년대와 1980년대의 국방정책은 근본적으로 두 개의 축에 의해 추진되었다. 하나는 주한 미군을 근간으로 하는 한·미 연합방위체제였고, 다른 하나는 대한민국이 추진한 자주국방 정책이었다. 독자적 억제능력을 충분히 확보하지 못한 대한민국의 입장에서 주한 미군의 유지는 절대적으로 필요한 것이었다. 닉슨 독트린에 의해 미군의 철수가 구체화되어 갈 때에도 그 규모는 축소되었지만 연합방위체제는 CFC의 설치로 더욱 공고해졌다. 이러한 연합방위체제는 1980년대와 1990년대에도 계속 유지되었고, 다른 한편으로는 자주국방을 추진하였다. 비록 시작 단계였지만 1970년대의 자주국방 정책은 나름대로의 성과를 거두었다. 특히 전력 증강사업인 울곡사업의 결과로 한국군의 군사력이 향상된 것은 분명하다. 이러한 노력은 1980년대에도 지속되었다.

1990년대의 방위체제는 이전과 크게 다르지 않았다. 한·미 연합방위체제 속에서 지속적인 전력 증강사업을 실시하였던 것이다. 그러나 이 시기가 그 이전과 다른 점은 ‘한국 방위의 한국화’가 시작되었다는 점이다. 평시 작전통제권의 전환으로 상징되는 ‘한국화’를 위해 한국 정부는 제도를 개선하고 지휘체계를 정비하였다. 그리하여 군령권을 근간으로 기능이 대폭 강

화된 합동참모본부가 설치되었다. 이와 같이 ‘한국화’는 국군의 국제적 평화 유지 노력에 적극적으로 참여할 수 있는 길을 열어 주었다.

한국 방위의 한국화를 진정한 자주국방이라고 한다면 아직도 갈 길은 멀다. 그러나 언젠가는 이루어야 할 목표이다. 그러나 그것이 자주국방을 시작하던 1970년에 박정희 대통령이 말한 “북괴가 단독으로 무력침공을 해왔을 때에는 우리 대한민국 국군의 단독의 힘으로 충분히 이것을 억제하고 분쇄할 수 있는 정도의 힘”을 갖추는 것만을 의미하지 않는 시대가 되었다. 국가안보가 군사적인 분야에 머물던 수준에서 탈피하여 경제적인 분야가 더욱 중요해졌다. 이러한 상황에 알맞은 국방정책이 모색되고 추구되어야 할 것이다.

여기서 간과하지 말아야 할 것은 ‘한국화’를 추구하는 것이 전통적인 동맹인 미국과의 단절을 의미하지 않는다는 것이다. 시대에 맞는 동맹관계를 구축해 나가면서 상호 이익을 추구하여야 한다. 홀로서기의 위험성은 이미 북한이 보여주고 있다. 현재의 이명박 대통령이 ‘전략적 동맹’ 관계를 유지하려고 노력하는 것은 바로 그 이유 때문이다.

(원고투고일 : 2008. 5. 6, 심사수정일 : 2008. 8. 1, 게재확정일 : 2008. 8. 8)

주제어 : 자주국방, 닉슨 독트린, 데탕트, 국방목표, 울곡사업, 한미연합사, 전력증강사업, 군의 현대화, 국방의 한국화, 작전통제권

<ABSTRACT>

## Self-Defense Policies of the ROK Armed Forces and Its Modernization (1970~1997)

Park, Il-song

‘Self-Defense’ as a nation’s defense policy needs not just ‘words’ but capability. For the Republic of Korea (ROK), its national defense policy stemmed from the Korean War and depended hugely on the United States (US). During the war and even after that, the ROK Government was able to maintain its armed forces mainly with the US support and it is still true today in some points. The US 2nd Infantry Division in Korea is a vivid example of the ROK-US relations.

However, details of the ROK’s defense policy from 1970 to 1997 show some variant from this main frame. Shocked by the Nixon Doctrine of 1969, President *Park* initiated ‘Self-Defense Policy’ and tried to reduce the ROK’s dependence for national defense on the US. This policy continues thereafter as the ROK’s fundamental defense policy. At the same time, the ROK tries to keep the US Forces in Korea with various effort and American soldier became a token of the US involvement to the ROK.

This paper focuses mainly on the ROK defense policy from 1970 to 1997 with two themes mentioned above. For detailed discuss, it covers the period with three time spans: first from 1970 to 1981, second from 1981 to 1989, and finally from 1989 to 1997. Every chapter deals with domestic and foreign security circumstance, the ROK-US relations, and changes and development in the ROK defense policy in detail.

In 1970, President *Park*’s initiation of self defense policy came after Nixon

doctrine that emphasized Asian nations’ own responsibility for its national security and reduced American role for those nations. Thereafter, the ROK Government set several programs to implement the policy such as the *Yulgok* Project (Military Capability Improvement Program). At the same time, the ROK Government desperately tried to maintain the US Forces in Korea. Opposite to the US intention of reducing its involvement, the ROK-US military relations were strengthened during this period.

The 1980s saw a self defense policy continued, but its characteristics are much different from the earlier period. While the 1970s were a beginning of the self defense policy, the 1980s increased the ROK’s military capability. It was because of economic prosperity and scientific and technological capability of Korea. The second *Yulgok* Project now focuses on the modernization of the ROK Armed Forces and able to distribute K-1 tanks to the ROK divisions for operational purpose.

During the 1990s, modernization program continues to improve self defense capability. Furthermore, the ROK’s role for its national security was enlarged to a great degree. Presumably named as ‘*Koreanization*’ of national defense, it began to perform as main actor for the ROK national security and to enlarge its role in global peace-keeping operations.

From 1970 to 1997, the ROK sought to arm its military with self-defense capability and its defense policy changed from modernization to *Koreanization*. *Koreanization* truly ‘Self-Defense,’ is still a long way to go but should be completed in near future. In these efforts, domestic and foreign circumstance, especially the US policy toward Korea, influenced much in forming the ROK’s defense policy. Even *Koreanization* does not mean to refusal of the ROK-US alliance that continues from the Korean War.

Key Words : Self-Defense, Nixon Doctrine, Detente, National Defense Objective, *Yulgok* Project, The ROK-US Combined Forces Command, Military Capability Improvement Program, Modernization of the ROK Armed Forces, *Koreanization* of National Defense, Operational Control