

한국 국방정책의 변천 연구 : 국방목표를 중심으로

이 미 숙*

1. 머리말
2. 국방정책과 국방목표
3. 국방정책 형성기 : 국방목표 제정 이전
4. 국방정책 정립기 : 국방목표 제정(1972.12.29) 이후
5. 국방정책 전환기 : 국방목표 1차 개정(1981.11.28) 이후
6. 국방정책 개혁기 : 국방목표 2차 개정(1994.3.10) 이후
7. 맺음말

1. 머리말

국방정책의 변천 연구는 국방정책의 결정과정이나 분석 및 전망에 대한 연구에 비해 선행연구가 저조하다. 국방정책의 변천에 대한 사전 고찰 없이 국방정책의 결정과정이나 주요 국방정책을 분석

* 국방부군사편찬연구소 선임연구원

및 평가하여 향후 국방정책을 전망하는 경향이 일반적이다.

한국 국방정책의 변천에 대한 연구는 크게 ‘시기별 연구’와 ‘주제별 연구’로 나눌 수 있다.

첫째, ‘시기별 연구’는 국방조직, 전력증강 등 국방정책의 뚜렷한 특징과 시대적 변화를 감안하여 먼저 시기구분을 하고, 시기별로 추진된 국방정책의 변화와 특징을 고찰하는 것을 의미한다. 국방부는 창군기(1945~1948)-건군기(1948~1950)-전쟁·정비기(1950~1961)-국방체제정립기(1961~1971)-자주국방기(1972~1991)-국방태세발전기(1990~현재)로 구분하고 있다.¹⁾ 국방부 군사편찬연구소의 전신인 국방군사연구소는 국방부가 발간한 『국방조직변천사』의 시기구분을 따르되, 자주국방기(1972~1989) 이후 시기로 국방태세발전기(1990~현재)를 추가했다.²⁾ 이선호는 건군기(1945~1950)-시련기(1950~1953)-체제정비기(1953~1973)-자주국방지향기(1973~1993)-자주국방성취기(1993~현재)로 구분했다.³⁾ 한용섭, 하대덕, 유윤식은 창군기(1945~1950)-한국전쟁기(1950~1961)-제3공화국(1952~1971)-제4공화국(1972~1979)-제5공화국(1980~1987)-제6공화국(1988~1997)으로 구분했다.⁴⁾ 조영갑은 국방체제정립기(1945~1961)

1) 국방부 인터넷 홈페이지 : <http://www.mnd.go.kr> (검색일 : 2015. 1. 22) ; 그러나 자주국방기(1972~1991)에서 자주국방기의 1991년은 1989년의 오키로 판단된다. 홈페이지 게시 이전에 국방부가 발간한 『국방조직변천사』에서는 건군기(1948.8~1950.5)-전쟁 및 정비기(1950.6~1961.4)-국방체제정립기(1961.5~1971)-자주국방기(1972~1989)로 구분하였기 때문이다(국방부, 『국방조직변천사』, 1992, 12쪽).

2) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 2쪽 ; 『건군50년사』에서는 건군기(1945-1950)-전쟁 및 전후 정비기(1950-1961)-국방체제정립기(1961-1972)-자주국방기반조성기(1972-1980)-자주국방강화기(1981-1990)-국방태세발전기(1991-현재)로 구분된다(국방군사연구소, 『건군50년사』, 1998, 8~12쪽).

3) 이선호, 「한국군 성장 50년의 발자취와 사회발전」, 『국방학술논총』 제10집, 국방연구원, 1996, 9~40쪽.

4) 한용섭 외, 「한국국방정책에 대한 분석과 전망」, 『정책연구보고서』 97-8, 국방대학원 안보문제연구소, 1997; 한용섭은 그 후 건군기(1945~1950.6)-한국전쟁기(1950.6~1953.7)-군사제도정비기(1953.7~1968.1)-자주국방추진기(1968.2~1993.2)-

-자주국방추진기(1961~1998)-자주국방발전기(1998~2000년
대)로 구분했다.⁵⁾ 그 외 공화국⁶⁾이나 역대정부별로 구분한 경우가
많다.⁷⁾

둘째, ‘주제별 연구’는 국방조직, 전력증강, 국방개혁 등 특정한
주제에 연구초점을 두고, 변화된 과정과 특징을 고찰하는 것을 의
미한다. 광복이후 전 시기의 변천과정을 연구하는 경우도 있고, 특
정한 시기를 집중 분석하거나 비교하는 연구도 있다. 전자에 해당
하는 대표적인 것이 『국방조직변천사』인데, 국방조직의 군구조·체
제에 초점을 두고, 정부조직법과 국군조직법, 직제령 등을 구분 근
거로 삼았다. 『한미동맹60년사』⁸⁾와 『한국의 PKO 파병사』⁹⁾도
여기에 해당한다. 후자의 경우로는 국방역사¹⁰⁾, 국방정책¹¹⁾, 주요
국방사건¹²⁾, 군사전략¹³⁾, 국방개혁¹⁴⁾, 국군포로¹⁵⁾ 등의 관점에서

국방개혁추진기(1993.2~현재)로 수정·보완했다(한용섭, 「국방역사 시기구분에 관
한 연구」, 『국방역사 편찬 워크숍』, 국방부 군사편찬연구소, 2012, 5쪽).

- 5) 조영갑, 「한국 국방정책이 역사적 변천과 특정 정립에 관한 연구」, 『군사』 제64호, 국방부 군사편찬연구소, 2007, 258~259쪽.
- 6) 국방부전사편찬위원회, 『제5공화국의 국방』, 국방부, 1987; 공보처, 『제6공화국실록 ② 외교·통일·국방』, 1992.
- 7) 공보처, 『변화와 개혁: 김영삼정부 국정5년 자료집① 정치·외교·통일·국방』, 1997; 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서⑤ 통일·외교·안보』, 2008; 박영준, 「노무현 정부의 국가안보전략과 국방정책평가」, 『교수논총』, 2009; 백승주, 「탈냉전 이후 역대정부 국방정책 평가」, 『한국정치학회』 춘계학술대회, 2011 외 다수
- 8) 국방부군사편찬연구소, 『한미군사관계사 1871~2002』, 2002; 조성훈, 『한미군사관계의 형성과 발전』, 국방부군사편찬연구소, 2008; 장삼열 외, 『한미동맹60년사』, 국방부 군사편찬연구소, 2013.
- 9) 원태재, 『한국의 PKO 파병사』, 국방부 군사편찬연구소, 2007.
- 10) 국방부군사편찬연구소에서 발간한 『건군사』, 『국방사 ①~⑤』, 『국방부사 ①~⑩』, 『국방편년사』, 『1945~1994 국방정책변천사』 등이 있다.
- 11) 『국방백서』; 국가안보실, 『희망의 새시대 국가안보전략』2014; 국방부, 『1998~2002 국방정책』, 2002; 국방부, 『참여정부의 국방정책』, 2003; 백기인, 「국방정책형성의 제도화 과정(1948~1970)」, 『국방연구』 제47권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2004.
- 12) 국방부전사편찬위원회, 『대비정규전사(1945~1960)』, 1988; 국방군사연구소, 『대비정규전사Ⅱ(1961~1980)』, 1998; 국방부군사편찬연구소, 『대비정규전사Ⅲ(1981~2000)』, 2004; 김창규, 『국방사건사 제1집』, 국방부 군사편찬연구소, 2012.
- 13) 박휘락, 「한국 국방정책에 있어서 오인식에 관한 분석과 함의 : 전시 작전통제권

변천과정을 조명한 연구가 다수 있다.

이와 같이 기존의 연구는 연구초점에 따라 ‘시기별 연구’와 ‘주제별 연구’로 구분되지만, 사실 한 연구에서 혼재하는 경우가 많다. 문제는 연구방식이 아니라 시기나 주제에 대한 각 연구자의 구분 기준이 연구자의 관점에 따라 임의적으로 선정된다는 데 있다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 ‘국방목표’에 주목하였다.

국방정책은 국방목표를 달성하기 위한 정책적 조치이므로 국방목표에 근거하여 추진될 수밖에 없다. 국방정책은 예측에 그 기반을 두고 있다.¹⁶⁾ 정확하게 예측하기 위해서는 분명한 정책목표가 있어야 한다. 국방목표는 국방정책을 통하여 미래에 도달하고자 하는 목표로, 국방목표가 변하지 않는 한 국방정책은 안보환경과 정세의 변화에도 불구하고 근본적으로 변화될 수 없다. 즉, 국방목표는 국방정책 변천과정을 구분하는 임의적이지 않은 기준이다.

본 연구에서는 국방정책의 추진 근거이자 지침이 되는 ‘국방목표’를 달성하기 위해 추진된 주요 국방정책을 분석한다. 국방목표는 1972년도에 최초로 제정되었다. 그 후 1981년에 1차, 1994년에 2차 개정되었다. 이에 국방정책 변천시기를 ① 국방목표 제정 이전 ② 국방목표 제정 이후 ③ 국방목표 1차 개정 이후 ④ 국방목표 2차 개정 이후 4시기로 구분하고, 각 시기별로 국방정책의 국방목표 달성여부를 살펴본다. 그 과정에서 각 시기별 특징을 파악한다. 이는

과 미사일방어의 사례를 중심으로」, 『의정논총』제9권 제1호, 한국의정연구회, 2014; 이수형, 「노태우, 김영삼, 김대중 정부의 국방정책과 군사전략 개념: 새로운 군사전략개념의 모색」, 『한국과 국제정치』, 2002 외 다수

14) 권영근, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속: 818계획, 국방개혁 2020, 국방개혁 307을 중심으로』, 2013; 박휘락, 「국방개혁 2020과 미군변혁의 비교와 교훈: 변화방식을 중심으로」, 『평화학연구』제13권 제3호, 한국평화연구학회, 2012; 이양구, 경남대학교 박사학위논문, 2014; 홍성표, 「한국의 국방개혁 방향과 과제」, 『교수논총』 제19권 제4호, 국방대학교, 2011 외 다수

15) 조성훈, 『6·25전쟁과 국군포로』, 국방부군사편찬연구소, 2014.

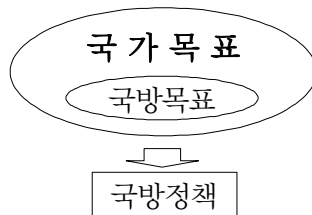
16) 데이비스 B. 바브로우, 『국방정책의 구성요소』, 국방대학원 안보문제연구소, 1974, 15쪽.

국방목표에 집중하여 주요 국방정책의 변천과정을 살펴보는 작업으로, 한국 국방정책의 변천과정을 국방정책 수립의 본래 취지인 국방목표대로 이해하는 기회가 될 것이다.

2. 국방정책과 국방목표

가. 개념

‘국방정책’은 최종목표인 ‘국가목표’ 달성을 위해 설정된 ‘국방목표’를 달성하기 위하여 추진하는 국방 분야의 제반 활동을 의미한다. 국방정책은 한마디로 “국방을 어떠한 방향으로 이끌어 갈 것인가?” 하는 것이므로, 목표 설정이 중요하다. 목표는 최선의 정책대안 또는 수단을 선정하기 위해 사용되는 기준이고, 정책집행의 지침이자 평가기준이기 때문이다. 그 개념은 <그림 1>과 같이 도식화할 수 있다.



<그림 1> 국방정책과 국방목표 개념도

국방정책의 최종목표인 국가목표의 개념부터 살펴보면, 국가목표는 국가이익을 위해 국가가 달성하고자 하는 목표로, 우리민족의 생존과 번영을 보장하기 위해 대한민국이 추구해온 기본적인 가치이며, 어떤 환경 하에서도 지향해야 할 목표이다. 국가목표는 1966년도 「국방부기본시책서」에 처음 제시되고 있다. 처음 제시된 국가

목표¹⁷⁾는 1970년 안보회의 사무국에서 「국가안전보장 기본정책서」가 작성될 때 대통령의 재가를 받아 1972년 2월 8일에 1차 의결되었다.¹⁸⁾ 국가목표는 1973년 2월 16일 제23회 국무회의 의결을 통해 부분 개정(밑줄부분 보완)되어 현재에 이르고 있다. 그 내용은 <표 1>과 같다.

한국 국가목표의 범주는 매우 넓다. ‘국가의 보위’와 ‘조국 통일’은 물론 ‘국민의 복지’ 나아가 ‘세계평화 유지’까지 포함한다. 국가목표가 제정된 이후부터 현재까지 이러한 국가목표의 개념은 적용되는데 무리가 없다. 국가목표는 한 나라의 국가체제가 크게 변화하지 않는 한 정권교체에 별다른 영향을 받지 않는 지속적인 성격을 띠고 있다. 다만, 국가목표를 실현하기 위한 전략 차원에서 정권이나 지도자에 따라 다소 변화를 보인다. 즉, 김대중 정부는 국가목표를 ‘국가이익’으로 표현했고, 최고의 국가이익을 독립국가로서의 생존과 주권 수호라고 규정했다.¹⁹⁾ 이명박 정부는 국가목표를 ‘국가비전’으로 표현하고, ‘선진화를 통한 세계 일류국가’로 설정했다.²⁰⁾

<표 1> 국가목표

1. 자유민주주의 이념 하에 국가를 보위하고 조국을 평화적으로 통일하여 영구적 독립을 보전한다.
2. 국민의 자유와 권리를 보장하고 국민생활의 균등한 향상을 기하여 복지사회를 실현한다.
3. 국제적인 지위를 향상시켜 국위를 선양하고 항구적인 세계평화유지에 이바지한다.

국방목표는 우리 군이 국방정책을 통해 달성하고자 하는 목표이다. 국방목표는 국가목표 달성을 위한 군의 역할과 국가보위를 위한

17) ①자유민주주의 이념 하에 국토를 통일하고 영구적 독립을 보전한다 ②국민의 자유와 권리를 보장하고 국민생활의 균등한 향상을 기한다 ③국제적 위신을 확립하여 항구적인 국제평화의 유지에 노력한다 3가지였다.
 18) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 194쪽.
 19) 국방부, 『국방백서 1998』, 1998, 51쪽.
 20) 국방부, 『2012 국방백서』, 2010, 34쪽.

군사력의 운용개념, 전·평시 군사력의 사용에 대한 근거를 밝힘으로써 국방정책방향과 군사전략목표 설정의 기초가 되는 것이다.²¹⁾

국방부는 1972년 국방목표를 설정하기 이전에도 「국방(부)기본시책」에 따른 목표를 제시했다. 「국방(부)기본시책」의 목표는 「1966년 국방부기본시책」에서 처음 제시되었다가, 그 후 1968년에 발간된 『국방백서』에서는 7가지의 국방목표로 명시되기도 했다.²²⁾ 그러나 그것은 국가목표가 정립되지 않은 상태에서 설정된 국방목표로, 국방정책방향과 지침이 체계적으로 반영되지 않았고, 정책적 판단절차에 의해 설정된 것도 아니었다. 국방부는 1972년 2월 8일 정부의 국가목표가 확정되자, 1972년 12월 29일 국방목표를 정립함으로써 국방정책과 군사전략의 명시적인 방향을 설정하게 되었다.

1970년대 초반까지 국방부는 일관된 국방목표를 설정하지 않고 연도별 「국방(부)기본시책」의 목표 및 방침에 따라 정책을 추진해왔다. 그러나 국가목표의 설정에 따라 미래지향적이고 보편적인 국방목표를 설정할 수 있게 되었다. 1972년 12월 29일 설정된 국방목표는 그 후 2차에 걸쳐 개정되었다. 국방목표의 제정 및 개정 내용은 <표 2>와 같다.²³⁾

<표 2> 국방목표의 제정 및 개정 내용

최초 제정(1972. 12. 29.)	1차 개정(1981. 11. 28.)	2차 개정(1994. 3. 10.)
1. 국방력을 정비 강화하여 평화통일을 뒷받침하고 국토와 민족을 수호한다. 2. 적정군사력을 유지하고 군의 정예화를 기한다. 3. 방위산업을 육성하여 자주국방체제를 확립한다.	적의 무력침공으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역적인 안정과 평화에 기여한다.	외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역의 안정과 세계 평화에 기여한다.

21) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 195쪽.

22) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④: 1972~1981』, 2002, 105쪽.

23) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④: 1972~1981』, 2002, 105쪽.

최초 제정된 국방목표는 이후의 국방목표보다 구체적으로 제시되었다. 국방목표에 국방력 정비, 방위산업 육성 등 현안과제가 명시되었다. 당시 박정희 대통령의 자주국방 의지가 ‘한국군 현대화 5개년계획’(1971~1975)과 연계하여 국방목표로 가시화된 것이다.

1차 개정 국방목표의 개념은 1972년의 국방목표보다 확장된다. 이전의 국방목표에는 구체적이거나 ‘국가보위’와 ‘평화통일’ 내용만 포함되어 있었다. 그러나 1차 개정 국방목표에서는 ‘지역의 안정과 평화’ 내용까지 포함되어 자주국방의 개념이 확장되었다. 이는 자주국방태세를 확립하는데 역량을 집중하겠다는 의지를 나타낸 동시에 이전보다 향상된 자주국방 능력을 토대로 국방역량을 확대하겠다는 것을 의미한다. 따라서 1차 개정 국방목표는 유신체제 하에서 박정희 대통령의 자주국방체제 확립이 어느 정도 달성되었다는 전제 하에 상향조정되었다고 보는 것이 타당하다.²⁴⁾ 2차 개정 국방목표는 탈냉전이후 변화를 적극 반영하여 1차 개정 때보다 더 포괄적인 개념으로 확대되었다. ‘적의 무력침공’이 ‘외부의 군사적 위협과 침략’으로, ‘지역적인 안정과 평화’가 ‘지역적인 안정과 세계평화’로 바뀌었다. 그런 한편 국방목표 달성을 위해 ‘국방발전 기본개념’²⁵⁾, ‘21세기 신국방’²⁶⁾, ‘국방비전’²⁷⁾ 등과 같은 새로운 국방운영개념을

24) 한용섭 외, 「한국국방정책에 대한 분석과 전망」, 『정책연구보고서』 97-8, 국방대학원 안보문제연구소, 1997, 294쪽.

25) 국방부는 군사력 건설이나 부대구조 조정, 새로운 무기체계의 전력화 등 미래 국방을 위한 국방태세의 정비에 10~20년이 걸리는 군의 특수성을 감안할 때, 미래 안보환경에 대비한 국방의 설계는 더 이상 늦출 수 없다는 상향 인식하에 ‘국방발전의 기본개념’을 수립했다(국방부, 『1998~2002 국방정책』, 2002, 25~26쪽).

26) ‘21세기 신국방’은 기본적인 것은 확고히 유지하는 가운데 변화가 필요한 분야는 과감히 수용하고 변화를 안정적으로 관리하는 국방운영 개념으로, 모든 위협에 동시 대처하는 확고한 ‘전방위 국방태세’를 유지하여 정부정책을 ‘힘’으로 뒷받침하고 미래 안보위협에 대비할 수 있는 선진 정예국방 건설을 목표로 한다(국방부, 『1998~2002 국방정책』, 2002, 32쪽).

27) 국방부는 급변하는 안보환경 속에서 국가안보목표와 국방목표를 구현하기 위해 ‘정예화된 선진강군’을 국방비전으로 제시하고, 이를 달성하기 위한 8대 정책기조를 선정하여 분야별 국방정책을 일관되게 추진했다(국방부, 『2010 국방백서』,

수립하여 보완함으로써 포괄적인 위협요소에 대비했다.

국방정책은 이러한 국가목표와 국방목표라는 상위 차원의 이념을 구현하는데 필요한 국가안보의 실현을 목표로 설정되었다. 국방정책은 국가목표를 뒷받침하고자 설정한 국방목표를 달성하기 위해 추진하는 군정·군령 분야에서의 현실적 접근을 포함한다. 따라서 국방정책은 국방목표인 군의 역할과 국가보위를 위한 군사력의 건설 및 운용개념, 그리고 전·평시 군사력의 사용에 대한 근거를 토대로 그 방향과 전략적 목표를 구체화시킨 것이다.²⁸⁾

국방정책은 건국 후 매년 국방부장관의 ‘국방시책’을 통해 추진되어 오다가 1960년대에 와서는 정부 시책의 일환인 국방시책으로 추진되었다. 국방부가 독자적으로 국방시책의 기본방향을 제시한 것은 1966년의 시책부터였지만, 정책발전의 방향과 정책지침에 따라 체계적으로 ‘국방정책’을 수립하게 된 것은 1970년 이후였다.²⁹⁾ 1972년 12월 국방목표가 제정된 이후부터 중·장기적인 계획을 갖는 국방정책을 국가목표와 연계하여 일관성 있게 추진하게 되었다. 국방정책에는 군사력 건설, 군·부대구조, 인력, 교육훈련, 정신전력, 예비전력, 정보·통신, 군수, 연구개발, 방위산업, 기획관리, 군사외교, 국방재원 등이 포함되었다.³⁰⁾ 시책이 주로 1년 단위의 국방계획을 의미한다면, 정책은 이보다 계획수립의 절차가 체계화되고 그 기간도 연장된 것을 의미한다. 1970년대 국방정책은 이전에 단기적인 국방시책으로 추진하던 데서 일신하여 5개년 계획의 방향을 제시한 「국방중기정책서」에 따라 체계적으로 추진되다가, 1980년대에 들어와서는 「국방장기정책서」를 근간으로 종합적으로 추진되었다. 국방정책 형성과정을 정리하면 <표 3>과 같다.

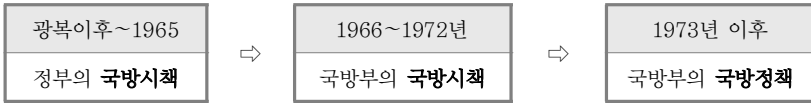
2010, 34쪽).

28) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④ : 1972~1981』, 2002, 104쪽.

29) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 2쪽.

30) 국방부전사편찬위원회, 『국방사 ③ : 1961~1971』, 1990, 62~76쪽.

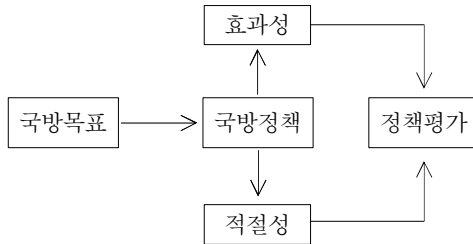
〈표 3〉 국방정책 형성과정



나. 분석틀

‘정책평가’는 정책목표가 정책목표를 구성하고 있는 정책수단의 정책집행을 통해서 목표 달성 여부를 판단하는 것이다. 이른바 정책의 효과성평가이다. 정책의 효과성은 정책목표의 달성정도를 의미하는데, 효과성을 판단하는 것이 정책평가의 가장 핵심적인 작업이다.³¹⁾ 효과성평가는 단순하게 의도했던 효과가 어느 정도 발생했는지를 판단하는 것에만 그치지 않고 해결하고자 했던 정책문제가 어느 정도 해결되었는지, 그리고 문제가 완화 또는 악화되었는지 등의 정책문제의 파악과 분석도 병행한다. 효과성 평가에서는 발생한 정책효과의 크기는 정책목표와 대비하여 어느 정도인지(효과성)와 정책효과의 크기는 해결하고자 했던 원래의 정책문제 해결에 충분한 정도인지(적절성)를 판단한다. 이를 정리하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 분석틀



31) 정정길, 『정책학원론』, 2002, 713쪽.

이에 따라 국방정책의 국방목표 달성여부를 분석하기 위해 각 시기별로 추진된 주요 국방정책의 효과성과 적절성을 평가한다. 단, 자료접근성의 한계로 여기서 평가하는 국방정책은 군사력의 건설 및 유지를 위한 분야별 정책보다는 국방정책의 추진방향에 따른 분야별 정책지침과 추진실적에 한정한다. 또, 달성도도 달성수준이 아닌 달성여부를 평가하는 수준으로 제한한다. 효과성평가는 평가되는 정책이 증단·축소·현상유지·확대 중 어디에 해당되는지를 알려준다. 평가결과는 <표 5>와 같이 분석된다. ‘축소’ 결과가 나온 경우는 국방목표 달성을 못한 것으로, 현상유지, 확대의 경우는 목표 달성을 한 것으로 판단한다. 현상유지, 확대의 경우는 모두 국방목표 달성에 기여한 부분이 있으므로 적절성과 상관없이 목표를 어느 정도는 달성한 것으로 본다. 국방정책의 효과성과 적절성을 평가할 때, 정부와 국방부가 생산한 기록물과 공식 저서나 문헌자료를 근거로 활용한다. 그 외에 국방정책의 수립과 추진에 직·간접적으로 참가한 관계자들의 저서나 연구논문 등을 활용한다.

<표 5> 국방정책 평가방법

구분	효과성(-)	적절성(-)	효과성(+)	적절성(-)	효과성(+)	적절성(+)
평가결과	축소		현상유지		확대	
목표달성 여부	×		○		○	

3. 국방정책 형성기 : 국방목표 제정 이전³²⁾

국방목표 제정 이전 시기는 1948년 8월 15일 건국이후부터 국방목표가 제정된 1972년 12월 28일 이전까지에 해당한다. 건국이후부터 대략 제3공화국까지 포함된다. 이 시기에는 국가수준의 국방목표가 공식적으로 제정되지 않았지만 정부의 시정방침이라는 포괄적인 방침 내에서 국방정책의 추진방향이 결정되었다.³³⁾ 건국초기 국방정책은 대한민국 정부가 수립되었지만, 자주적인 안보역량을 갖추지 못한 가운데 북한의 위협이 끊이지 않아 미국의 극동전략과 대한군사정책에 의존할 수밖에 없었다. 또한 당시 미국은 한반도의 전략적 가치를 과소평가하여 한국방위에 소극적이었기에 한국은 6·25전쟁이 발발하기 전까지도 국방정책에 대한 구체적인 설계를 세우지 못했다. 한국은 미국의 군사지원을 호소하면서 국방부를 설치하고, 국군을 창설하여 육·해·공군을 육성하는 등 자체 방위역량을 구축하기 시작했다. 당시 국방정책은 이승만 대통령의 정부수립선포 기념사와 국회 시정연설의 맥락³⁴⁾에서 작성된 국방부장관의 국방시책(國防施策)에 따라 추진되었다. 국방시책은 정부의 안보정책과 연계된 포괄적인 것이었고, 정책결정의 주요인은 군통수권자인 대통령과 국방기구의 군정권과 군령권을 장악한 국방부장관의 의지였다.³⁵⁾ 초대 이범석장관은 국방시책으로 ‘연합국방과 강력한

32) 국방부전사편찬위원회, 『국방사 ① : 1945~1950』, 1984, 101~132쪽.

33) 백기인, 「국방정책형성의 제도화 과정(1948~1970)」, 『국방연구』 제47권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2004, 99쪽.

34) 이승만 대통령의 정책선언과 시정방침의 개념은 첫째 남북통일과 우방과의 군사적 유대강화, 둘째 미국의 극동전략과 대한군사정책에 근거한 자위력의 강화, 셋째 북한지역의 자유선거에 의한 북한수복의 실현 등 세 가지의 맥락으로 요약된다(국방부전사편찬위원회, 『국방사 ② : 1950~1961』, 1987, 54쪽).

35) 백기인, 「국방정책형성의 제도화 과정(1948~1970)」, 『국방연구』 제47권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2004, 99쪽.

지상군의 육성'을 표방하고 '사병제일주의'와 '사상통일'이라는 2대 지도방침(지도방침)을 기조로 삼아, 국군조직법 및 국방부 직제령 공포, 군부대의 증설과 특수부대의 창설, 호국군의 창설 등 국군의 정예화를 위한 기본적인 주요 시책을 단행했다.³⁶⁾ 2대 신성모장관은 국방시책의 기본방침으로 육·해·공군의 급속한 육성 강화책을 강구하고, 남한 각지 공산계릴라의 토벌작전을 집중 전개하여 치안을 확보하며, 군 내부에 침투한 좌익계 불순분자들을 일소, 장병의 자질 향상을 위하여 군사교육기관의 증설과 해외 군사교육기관에 장교 유학생을 파견하여 새로운 군사지식을 습득하도록 하는데 치중했다.³⁷⁾

전쟁기간 중 국방부장관들은 유엔군총사령관에게 한국군의 작전 지휘권을 이양하고 육·해·공군의 전력을 증강하는 정책적 조치를 강구했다. 휴전 후에는 미국과 한미상호방위조약을 체결하고, 미군의 지속적인 한국주둔과 군사력의 증강지원을 추진했다. 그러나 이 시기 국방정책의 핵심은 이승만 대통령이 미군정으로부터 통치권을 인수받은 탓에 미국과의 유대관계 강화였고,³⁸⁾ 정책들은 이 대통령의 개인적인 식견과 역량에 의해 추진되었다.

5·16군사혁명으로 1961년부터 민정이양 기간인 1963년까지의 국방정책은 혁명과업수행 지침에 따라 기본방향³⁹⁾을 결정했다. 군사혁명정부는 이를 토대로 연도별 「국방기본시책」을 수립하고, 그 목표와 지침을 제정하여 국방정책을 추진했다. 제3공화국은 국력

36) 국방부전사편찬위원회, 『국방사 ① : 1945~1950』, 1984, 150~151쪽.

37) 국방부전사편찬위원회, 『국방사 ① : 1945~1950』, 1984, 156쪽.

38) 김희상, 「21세기 동북아 안보환경과 한국의 국방정책」, 『국방정책 연구보고서』, 한국전략문제연구소, 2002, 91쪽.

39) 첫째, 간접침략을 분쇄한다. 둘째, 자유우방과의 유대를 더욱 공고히 한다. 셋째, 구약과 부패를 일소하고 군기를 확립한다. 넷째, 국가자립경제발전에 기여한다. 다섯째, 국토통일을 위한 전력을 배양한다(국방부전사편찬위원회, 『국방사 ③ : 1961~1971』, 1990, 63쪽).

배양으로 대공방위의 기반을 구축한다 데 목표를 두고 연도별 국방 기본시책을 수립했다. 제3공화국이 시작된 1963년부터 1967년까지는 국가경제발전을 우선 보장한다는 정부시책과 북한도발에 따른 국가안보적 차원에서 국방정책이 형성되었으며, 특히 국군파월에 의한 군장비현대화와 자유우방과의 군사적 결속 강화에 중점을 두었다. 그때 까지만해도 국방정책은 ‘자주성’에 대한 적극적인 의지를 보이지 않았다.⁴⁰⁾ 미국으로부터 재래식 무기들을 유·무상 지원 받던 당시 현실로서는 국내 방위산업의 육성을 통한 자주국방이 현실적으로 어려웠기 때문이다.

1968년부터 1971년까지의 국방정책은 1968년 1·21사태와 푸에블로호 피랍사건 등 북한의 무력도발과 미국의 닉슨독트린에 의한 주한미군의 일부 감축에 대비하여 추진되었다. <표 6>의 1968년도 「국방부기본시책」에서부터 ‘한·미 군사관계의 강화’ 외에도 ‘방위 역량의 강화’, ‘군수산업의 육성’ 등의 목표와 방침이 제시되고 있다. 그 결과 향토예비군 창설과 방위산업의 육성 등 자주적인 정책적 조치가 이루어졌다.⁴¹⁾

이처럼 국방정책은 건국 후 정부의 국방시책으로 추진되었다가 1965년에 국방부가 「1966년 국방부기본시책」을 수립하면서 독자적으로 추진되었다. 「국방부기본시책」은 1971년부터 「국방기본시책」으로 명명되어 사용되었다. 연도별 「국방(부)기본시책」의 목표와 방침은 <표 6>과 같다.⁴²⁾

40) Chung-In Moon, “The Political Economy of Defense Industrialization in South Korea: Constraints, Opportunities, and Prospects”, *The Journal of East Asia Affairs*(Summer/Fall 1991), Vol. V, No. 2, pp. 437~439.

41) 국방부전사편찬위원회, 『국방사 ③ : 1961~1971』, 1990, 61쪽.

42) 국방부전사편찬위원회, 『국방사 ③ : 1961~1971』, 1990, 62~76쪽.

<표 6> 연도별 「국방(부)기본시책」의 목표와 방침

연도	국방(부)기본시책의 목표와 방침
1961년	국방체제의 정비 및 군장비의 현대화 촉진, 집단안보체제의 형성, 교육훈련·병무행정 및 군인사운영의 개선, 군관민의 유대강화
1962년	국군 60만 병력수준 유지, 장비의 현대화로 국방력 강화, 자유우방과의 집단방위체제 강화, 국방체제의 유대강화, 국가자립경제발전의 기여
1963년	미국을 비롯한 자유우방과의 군사적 유대강화, 현 병력의 유지와 반공체제 확립, 군기확립과 교육훈련강화, 장비의 현대화, 국토건설 지원
1964년	자유우방, 특히 미국과의 군사력 유대에 의한 집단안전보장체제의 강화, 군현대화에 의한 방위력의 향상과 북한보다 우월한 군사력 유지, 군의 정치적 중립 보장, 교육훈련 강화 및 장비의 질적 향상, 군작전에 지장을 주지 않는 범위 내에서 국가경제발전에 기여하도록 군장비의 효과적인 평시활용을 단행
1965년	현 병력수준의 유지, 군장비의 현대화 촉진, 교육훈련 및 정신무장 강화, 자유우방과의 군사유대 및 집단방위체제 확립, 핵 및 비핵전에 대비한 국방체제의 확립
1966년	자유우방과의 집단안전보장체제 강화하고 대월군사지원 계속, 연병력수준을 유지하고 장비현대화, 교육훈련강화, 예비군사력의 보강으로 대북우위군사력 견지, 장병급여의 개선·군 인사관리의 적정 및 민주·반공·군인정신의 함양으로 군의 기본자세 확립과 안정 유도, 군사기구 정비, 후방지원체제의 개선 등으로 국군의 자주발전책 강구
1967년	월남에 대한 군사력을 포함한 가능한 모든 지원 지속하고 우방 각국과 협력하여 공산세력의 동남아진출 강력 저지, 신장비의 도입과 부족장비의 보충에 주력하고 전시에 군사작전 태세 갖추어 적 위협에 대응할 수 있는 역량 배양, 대간첩작전장비 도입 보완하고 적의 기도 봉쇄, 군사외교의 강화로 자유우방과의 집단안전보장체제를 계속 신장하여 통합적 방위력 향상, 정훈활동 강화, 예비군 동원체제 발전, 국토건설과 대민사업 지원
1968년	군사외교 강화, 월남평정계획 적극 지원, 장비현대화의 적극 추진과 방위역량 강화, 대간첩작전장비의 도입 보완, 군 인사체제 발전, 병무행정 쇄신, 정훈활동 강화, 군수산업육정책 발전, 전후방 군사시설 확충, 국가경제발전에 적극 참여
1969년	임전태세와 군 경계태세 완벽, 장병 정신무장과 교육훈련 강화, 장비 현대화와 군사시설의 요새화, 잠재전력 배양, 군사력 증강을 위한 행정지원 강화, 월남전 계속 지원, 국가개발계획 참여와 사회문화 향상
1970년	군의 전투태세 강화로 북한의 전쟁도발행위 봉쇄, 실전위주의 훈련 강화로 전 장병의 전투의용화, 정신무장 강화와 전투태세 확립, 군수산업의 육성과 군수지원체제 정비로 전시지원태세 확립, 향토예비군 전력화로 후방지역 방위태세 강화, 병무행정 개선과 충원태세 확립, 군의 효율적이고 경제적인 운용, 군사외교 공고화로 집단안전 방위체제 구현, 국가개발사업 적극 참여
1971년	전국 방어지대 요새화, 전 장병의 요원화 및 정예화, 정신전력 증대, 군사과학기술과 과학전 능력 강화, 대공 심리전활동 강화, 군수공업육성과 군수지원체제 개선으로 전시지원태세 확립, 후방지역방위태세 강화, 병무행정제도와 선병분류업무 개선으로 전시동원태세 확립, 군의 효율적이고 경제적인 운용, 군사외교 강화와 아시아지역 집단안전보장체제의 구현, 국가경제개발계획사업 적극 참여
1972년	전후방 군사시설 보강, 정신무장 강화, 현대화장비 도입을 통한 전력증강과 국방기술 발전, 향토예비군 전력화

〈표 6〉에서 보는 바와 같이, 이 시기의 국방정책은 연도별 「국방(부)기본시책」의 목표와 방침에 따라 국군조직법과 국가보안법 등 법적 체계를 갖추면서 국군병력을 60만 수준에서 유지하고 한국군의 장비현대화를 추진했으며, 국방부 조직과 제도, 예비군 조직, 교육체계 등을 구축하여 국방체제를 정비해 나갔다. 요컨대, 기간 중에는 국방목표가 설정되지 않았지만 이러한 국방시책의 추진을 통해 국방정책의 제도적 틀이 형성되어 갔다.

그러나 국방정책이 체계적으로 추진되었다고 보기는 어렵다. 〈표 6〉에서 알 수 있듯이, 같은 정책이라도 매년 추진되지 않는 경우가 있고, 매년 추진되더라도 단계별 추진목표나 계획 없이 연도별 추진으로 그친 경우도 있기 때문이다. 그것은 국가목표와 연계된 국방목표가 설정되지 않았기 때문이다. 1966년에 「국방부기본시책」의 계획이 수립되고, 그 후 국방목표가 1968년에 발간된 『국방백서』에 명시⁴³⁾되기는 했으나, 국가목표는 「1966년 국방부기본시책」이 수립되면서 처음으로 제시되고, 1970년에 확정되었기 때문이다. 국가목표와 연계된 국방목표는 1972년도에 최초로 제정되었다. 국가목표와 연계된 국방목표 없이 추진된 국방정책은 체계적인 정책으로 추진되기 어렵다. 국방목표가 설정되지 않은 상황에서 추진되는 국방정책은 그 입안과정이나 의사결정과정에서 체계화되지 않아 추진과정에서 문제점이 노정되기 때문이다. 즉, 국가목표와 연계된 국방목표가 설정되지 않은 상황에서 이루어진 국방정책은 장기적인 ‘정책’이라기보다는 단기적인 ‘시책’이었다.

43) 국방부, 『국방백서 1968』, 1968, 6쪽, 58쪽.

4. 국방정책 정립기: 국방목표 제정(1972.12.29) 이후

이 시기는 국방목표가 제정된 1972년 12월 29일 이후부터 국방목표가 1차 개정된 1981년 11월 28일 이전까지이다. 제4공화국(1972~1980)이 포함된다. 기간 중 국방목표는 당시의 안보현안 속에서 자주국방 기치아래 설정되었고 그 내용도 명확하게 제시되었다. 그에 따라 국방정책도 이전의 '시책' 보다 장기적인 계획을 갖고 체계화된 '정책'으로 추진되었다. 국방정책은 기본무기 국산화와 전력증강사업이 단계별로 추진되고 예비군 및 정신전력 체제의 조직과 기능이 정비되면서 체계적으로 정립되어 갔다.

가. 국방목표와 주요 국방정책

1970년대 초반까지 국방부는 일관된 국방목표를 설정하지 않고 연도별 「국방(부)기본시책」에 의거한 목표 및 방침에 따라 국방정책을 추진해왔다. 그러나 1970년 안보회의 사무국이 「국가안전보장 기본정책서」 작성 시 '국가목표'를 설정함에 따라 '국방목표'도 설정할 수 있게 되었다. 국방부는 국가목표 달성을 효율적으로 뒷받침하고, 한국군 현대화 5개년계획(1971~1975)을 일관성 있게 추진하기 위해 1972년 12월 29일 국방목표를 처음으로 설정했다.⁴⁴⁾ 국방목표는 자주국방태세로의 전환을 보다 적극적으로 표방하기 위해 설정된 것으로, 군의 역할을 평화통일을 뒷받침하고 국토와 민족을 수호하는 데 두고, 적정군사력 유지를 통한 군의 정예화 달성과 방위산업 육성을 통한 자주국방체제의 확립을 명시적인 방향으로 제시했다.

국방부는 자주국방태세의 조기 확립을 위하여 1972년부터 국방

44) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 195쪽.

정책의 방향과 군사력의 건설 및 유지를 위한 분야별 정책지침을 포함하는 「국방중기정책서」를 발간했다.⁴⁵⁾ 이는 1970년대의 국방정책이 ‘시책’을 넘어 ‘정책’ 차원으로 발전하게 되었음을 보여준다. 방위산업 육성사업과 울곡사업은 기간별 목표를 설정하여 단계별로 추진되었고, 한·미연합방위체제, 예비군 전력화체제, 정신교육 강화체제 등은 <표 7>에서 보는 바와 같이, 연도별 국방기본정책목표를 통해 지속적으로 구축되었다. 국방정책이 지향해야 할 국방목표가 명확하게 제시됨으로써 국방정책을 체계적으로 수행하게 된 것이다. 1973년부터 「국방기본시책」이 「국방기본정책」이라는 표현으로 사용되었다.⁴⁶⁾

<표 7> 연도별 국방기본정책 목표

연도	국방기본정책 목표
1973	유신이념 구현 위한 체제개혁, 정신무장, 군의 정예화, 방위산업 육성, 예비군의 전력화, 군사외교 강화
1974	방위태세 보강, 군장비 현대화, 정훈교육의 제도적인 개혁, 교육훈련 강화, 국방관리제도 개선, 병무행정 쇄신, 예비군의 전력화, 군사외교 강화
1975	국가관을 확립하고 승공정신과 군인정신을 배양, 군내 부조리 제거, 군의 과학화 및 정예화에 중점을 둔 인사관리체제 발전, 전후방 방위태세 보강, 적정규모의 정예화된 군사력을 유지, 국방비 자담체제 확립, 전 부대의 교육훈련 수준 향상, 동원예비군의 전력강화, 병무행정 쇄신, 군원중단에 따른 전·평시의 군수지원체제 보완, 간접침략에 대한 대비정규전체제 보완, 민방위태세의 적극 지원, 군사전략 및 전술교리의 발전, 방위산업의 적극 육성, 독자적인 입체적 정보수집 능력 강화, 군사시설관리의 효율화, 군사외교의 적극적인 전개와 한·미연합방위체제 공고화, 비적성국과의 군사교류 확대
1976	정신전력 강화, 방위태세 보강, 자주국방체제 확립, 국방관리 개선, 군사외교 강화
1977	정신전력 강화, 방위태세 보강, 자주국방체제 확립, 국방관리 개선
1978~79	정신전력 강화, 방위태세 보강, 자주국방태세 촉진, 국방관리 개선
1980	지위역량 강화, 정신전력 강화, 향토예비군 정예화, 민방위체제 발전, 한·미연합방위체제 공고화

45) 그러나 「국방중기정책서」는 국방정책에 관한 5개년 계획상의 방향제시만 하였을 뿐, 국가재정의 1/3을 차지하는 방대한 문제를 안고 있는 국방전역에 관한 종합적이며 일관성 있는 국방정책서가 되지 못하였으므로 군사력을 건설하고 유지하는 데는 미흡한 점이 적지 않았다(국방부, 『제5공화국의 국방』, 1987, 69쪽).

46) 국가기록원, 『국방기본시책』(BA0662446), 「73년도 국방기본정책」, 11~13쪽.

나. 국방정책 평가

1968년 1.21사태와 푸에블로호 납북사건 해결과정에서 보여준 미국의 미온적인 태도와 1969년 닉슨독트린 등을 계기로 박정희 정부는 최우선적으로 대북 자주방위전력을 확보하는데 주력했다. 방위산업을 육성해 국내 무기생산체계를 구축하면서 율곡사업을 추진해 전력을 증강했고, 북한의 잦은 도발에 대비해 예비군을 전력화하고, 월남전 패배를 교훈삼아 정신전력을 강화함으로써 남한 단독으로 북한의 남침을 억제하고 방어할 수 있는 능력을 갖추고자 했다.

주요 국방정책들을 평가한 결과, <표 8>과 같이 ‘현상유지’ 수준으로 나타났다. 방위산업과 전력증강은 방위산업 연구여건을 조성하여 재래식 무기체계를 자체 생산하게 되었으나, 북한위협에 대비하는 독자적인 국방력을 갖는 데는 구조적인 한계가 있었다. 예비군 전력화와 정신전력의 분야에서도 예비군 지휘체제와 동원체제, 정신교육체제를 구축하였으나, 월남패망 이후 고무된 북한의 도발을 막기엔 역부족이었다.

<표 8> 국방정책 평가결과 : 국방목표 제정(1972.12.29.) 이후

주요 국방정책	정책평가	효과성	적절성	평가결과	국방목표 달성여부
방위산업의 육성		○	×	현상유지	○
전력증강		○	×	현상유지	○
예비군 전력화		○	×	현상유지	○
정신전력 강화		○	×	현상유지	○

※ 효과성은 국방정책들이 국방목표를 어느 정도 달성하였는가를 판단하는 평가기준이고, 적절성은 국방정책들이 해결하고자 했던 원래 정책문제의 해결에 충분한 정도인지를 판단하는 평가기준이다. 효과성과 적절성의 평가 결과에 따라 국방정책은 축소·현상유지·확대 3단계 수준으로 평가된다. 국방목표 달성여부는 달성정도를 평가하는 것이 아니라 자료접근성의 한계로 달성여부를 평가하는 것으로 제한한다. 국방목표를 달성한 부분이 있으면 ‘○’로, 없으면 ‘×’로 평가한다.

첫째, 방위산업은 효과성은 있으나 적절성이 없어서 ‘현상유지’ 수준으로 추진된 것으로 분석된다. 방위산업은 자주국방에 필수적인 전력증강을 위해 무기를 확보하는 사업으로, 기간 중에는 무기 수입을 통한 전력증강보다 방위산업을 육성해 국내 무기생산체계를 구축하는데 중점을 두고 추진되었다. 방위산업 육성목표는 제3차 경제개발 5개년계획이 끝나는 1976년까지 총포, 탄약, 통신기기, 차량 등의 기본병기를 국산화하고, 제4차 경제개발5개년계획이 끝나는 1980년대 초까지 전차, 항공기, 유도탄, 함정 등 정밀무기의 국산화 능력을 보유하는 것이었다.⁴⁷⁾ 준비단계(’71~’72)를 거쳐 기본병기 기반조성단계(’73~’76)에 이르러서는 M-16 소총을 비롯하여 60/81밀리 박격포, 소화기탄, 박격포탄, 각종 유·무선 장비, 고속정 등 기본병기 개발과 생산기반이 구축되었다.⁴⁸⁾ 기본병기 기반완성단계(’77~’81)에서는 기본병기의 완전 국산화를 통한 양산은 물론 M-60 기관총, M-203 유탄발사기, 20밀리 발칸포, 곡사포와 포탄, 표준차량, 전차 개조, 구축함, 한국형 전투함, 다연장로켓 등이 양산되었다.⁴⁹⁾ 특히, 1978년에는 한국형 장거리 지대지유도탄(백곰)을 비롯한 중거리 유도탄, 다연장로켓, 대전차로켓 등의 시험발사에 성공했다.

1970년 8월 국방과학연구소가 설립되고, 1973년 「방위산업에 관한 특별 조치법」이 제정되는 등 방위산업 연구여건이 조성되어 기본적인 재래식 무기체계를 국내 양산하였지만, 정밀무기체계를 생산할 수 있는 방위산업기반은 갖추지 못했다.⁵⁰⁾ 1975년에 제정된 「방위세법」재원으로 국방비가 증가되었으나 미국의 군원 감소로 실질적인 투자액은 미비했고, 미국무기에 대한 의존도가 높았기

47) 국방과학연구소, 『국방과학연구소 역사(제1권)』, 1989, 90쪽.

48) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④ : 1972~1981』, 2002, 434쪽.

49) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④ : 1972~1981』, 2002, 434~435쪽.

50) 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』, 1992, 590쪽.

때문이다. 또 주요 선진국의 핵심기술 이전 회피 및 국내외 첨단기초과학 분야에 대한 기술 축적 미흡으로 독자적인 고도정밀무기의 개발이 어려웠다.⁵¹⁾ 뿐만 아니라 1978년 이후 부터 징수된 방위세를 점차 국방 일반투자사업에도 배분하는 식으로 변형 운용하면서 방위재정 확보에 어려움을 겪었다.⁵²⁾

둘째, 전력증강은 효과성은 있으나 적절성이 없는 ‘현상유지’ 수준으로 추진되었다. 기간 중에는 제1차 전력증강사업(울곡사업)이 1974~1981년 간 추진되었다. 전력증강사업이 착수된 1974년 당시 한국군의 전력은 북한군의 50.8%(육군 60%, 해·공군 40%) 수준에 불과한 것으로 분석된다.⁵³⁾ 그나마도 한국군은 주로 미군이 제2차 세계대전시 사용하다가 무상군원으로 제공한 M-1 소총 등 구형무기로 장비하고 있어서 북한군이 가지고 있는 AK-47 소총에 비해 그 성능이 매우 열세했다.⁵⁴⁾

이에 국방부는 전력증강 추진목표를 ‘대북 방어전력 확보’에 두고, 조기경보 및 방공능력 강화, 항공 및 해군전력 증강, 전투사단 개편 및 후방경비사단 무장화, 지상화력 및 기동력 보강, 국방연구 개발 및 방위산업 육성 등을 중점적으로 추진했다. 제1차 전력증강사업 대상기간(‘74~’81) 8년 동안 3조 1,402억 원이 투자되었는데, 국방비 대비 31.2%에 해당된다.⁵⁵⁾ 이로써 남한의 군사력은 제1차 전력증강사업이후 기본적인 재래식 무기체계를 국내 양산하는 수준에 도달했는데, 각 군의 구체적인 전력증강 추진결과는 <표 9>와 같다.⁵⁶⁾

51) 국무총리행정조정실, 『제6공화국정부5년 노태우대통령공약실천』, 1993, 220쪽.

52) 김희상, 「21세기 동북아 안보환경과 한국의 국방정책」, 『국방정책 연구보고서』, 한국전략문제연구소, 2002, 96쪽.

53) 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 1994, 34쪽.

54) 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 1994, 34쪽.

55) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④ : 1972~1981』, 2002, 442~443쪽.

56) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④ : 1972~1981』, 2002, 443~444쪽.

〈표 9〉 제1차 전력증강사업 추진결과

구분	전력증강 내용
육군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ M-1소총·카빈소총·LMG 경기관총 → M-16 소총 · M-60기관총 ◦ M-47/48계열 전차 → M-48 A3/A5 개조전차와 한국형전차 ◦ 구형 155밀리 고사포 → 155밀리 개량포 ◦ 10여대의 헬기, O-1RL → UH-1H, AH-1J, 500MD 등 무장헬기
해군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 구형 구축함 → 한국형 구축함 및 경비함, 각종 대·중·소형 고속정(PGM, PKM, PK) ◦ 대잠초계기, 대잠헬기, 각종 대잠 감시장비의 확보 ◦ 해상 수송능력과 소해능력 향상 ◦ 해병사단 및 여단 증·참설
공군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ F-86 → F-5A, F-5E ◦ O-2A항공기, A-37항공기, F-4E전폭기 도입 ◦ 4개 전술비행단과 1개 전술통제비행단 창설 ◦ 레이저 유도폭탄, CBU폭탄, 매브릭(Maverick)탄, 사이드와인더(Sidewinder)·스패로(Sparrow) 공대공유도탄, 채프(Chaff)탄 확보

그러나 제1차 전력증강사업 이후에도 한국군은 북한군 전력의 54.2% 수준 밖에 되지 못하는 것으로 평가되었다.⁵⁷⁾ 제1차 울곡 사업은 투자가 분산되고 무기체계선정에 착오가 일어난 데다 운영 유지비가 급증하는 등의 이유로, 8년 동안에 북한과 불과 3.4%의 격차밖에 줄이지 못했다.⁵⁸⁾ 또한, 1975년 1월 최초로 이루어진 감사원의 울곡감사에서도 지적되었듯이, 제1차 전력증강사업은 기밀 유지가 취약하고, 사업추진상의 문제점에 대한 신속한 조치와 지도가 결여되어⁵⁹⁾ 추진 상에 어려움을 겪었다.

셋째, 예비군 전력화정책은 효과성은 있으나 적절성이 없는 ‘현상 유지’ 수준으로 분석된다. 1968년 4월 1일 창설된 향토예비군은 군경과 함께 무장공비 소탕작전에 참가하여 총 전과의 60%에 달하는 작전성과를 거둬으로써 북한의 도발과 대남침투를 저지하는 후방방위의

57) 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 1994, 37쪽.

58) 국방부, 『제5공화국의 국방』, 1987, 157쪽.

59) 서우덕·신인호·장삼열, 『방위산업40년 끝없는 도전의 역사』, 한국방위산업학회, 2015, 158쪽.

역할을 특독히 담당했다.⁶⁰⁾ 1970년 8월 3일 법률 제2207호로 향토예비군설치법을 제정한 이후 예비군의 조직과 편성을 강화하고 무장하는 등 전력화함으로써 국방력 강화에 기여하였기에 효과성이 있다고 본다.

1971년까지 예비군에 지급된 무기는 M-1 358,025정, 카빈 954,461정, 기관단총 84,939정으로 도합 1,397,425정에 달하였으나, 계획의 59% 수준에 불과하여 전투력 발휘를 위해서는 장비의 보충이 시급했다. 1975년 전력화부대의 무장기준을 설정하여 개인화기(M-1, CAR)는 1인당 1정, 공용화기(AR, LMG, M-79)는 소대장 1정을 지급하고, 통신장비는 AN/PRC-10을 중대당 2대, AN/PRC-6을 소대당 1대를 지급했다. 1979년 구·시·군 단위에 관리대와 기동대를 설치하고, 읍·면·동에는 타격대를 편성함으로써 공용화기도 지급하기 시작하였고, 무기 및 장비 지급기준도 개선했다. 1980년도에는 예비군 무장기준을 재설정하여 기동대는 81밀리 박격포 및 57밀리 무반동총까지 장비시켜 화기중대의 수준을 향상시켰고, 타격대는 60밀리 박격포와 LMG(경기관총), M79 유탄발사기 등을 장비시켜 화기소대를 수준화했다.⁶¹⁾ 예비군은 지휘체제, 조직과 편성, 교육과 훈련, 동원체제 등의 분야에서 획기적으로 전력화되었고, 북한의 도발과 대남침투에 효율적으로 대처했다. 군특명검열단은 예비군 무기 및 탄약관리 실태에 대한 불시검열을 실시하여 예비군의 전력을 점검했다.⁶²⁾

그러나 예비군의 구조 및 관리계획의 미비로 국가잠재전력동원의 신속성과 지속성을 기할 수 없었다. 더욱이 동원사단의 작전계획과 동원관리가 미비하고 전시대비 업무규정이 적절하지 못하여 전·평시

60) 육군본부, 『육군발전사 제3집』, 1977, 527쪽

61) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 220쪽.

62) 국가기록원, 『무기류 점검 및 손망실철(1970년 7월~1975년 6월)』(CA0238890), 「예비군 무기 및 탄약 검열 결과」, 21~23쪽.

계획 간의 연계성과 국가자원의 발굴체계가 결여되어 있었다. 예비군의 관리에 있어서는 지역예비군의 불합리한 부대편성으로 동일행정구역내에 3개 중대가 편성되어 지위체제의 이원화로 인한 작전상의 지장을 초래했다. 또한 지역예비군 지휘관은 민간인신분으로 1일 4시간만 근무하게 되어 있어 지휘관리 상에 소홀한 점이 많았으며 각종 부조리를 유발했다. 특히 예비군지휘관에 대한 인사관리 제도가 미흡하여 임용지휘관의 자질이 저하되었으므로 예비군의 관리상 적지 않은 문제점이 노출되었다.⁶³⁾ 게다가 월남공산화 이후 고무된 북한의 빈번한 남침기도를 노후 구형무기로 봉쇄하는 데는 한계가 있었다. 1970년대 북한의 침투 및 국지도발 횟수는 총 409건으로, 전쟁이 일어난 1950년대보다도 많았고,⁶⁴⁾ 심대한 국가적 혼란을 초래한 박 대통령 저격사건, 남침용 땅굴사건, 판문점 도끼살인사건 등도 있었다. 1972년부터 1980년까지의 북한무장간첩 침투 및 작전결과를 보면, 북한무장간첩들이 사살·검거·자수한 경우보다 도주한 사례가 78%로 훨씬 많았다.⁶⁵⁾

넷째, 정신전력의 강화는 효과성은 있으나 적절성이 없는 ‘현상유지’로 분석된다. 박정희 대통령이 정신전력의 획기적인 쇄신을 강조한⁶⁶⁾ 이후 무형의 전력분야가 유형의 군사력과 쌍벽을 이루는 전력개념으로 등장하게 되었고, 정신전력 강화를 위한 이론적, 실천적 활동이 활발히 이루어지게 되었다.⁶⁷⁾ 정신교육이 국가안보 차원에서 강조됨에 따라 국방부는 <표 8>에서 알 수 있듯이 1976년부터 ‘정신전력 강화’를 국방기본정책 목표로 설정했다.

국방부는 1977년부터 ‘정신교육의 날’을 시행하여 병사들의 정신

63) 국방부, 『제5공화국의 국방』, 1987, 213쪽.

64) 합참정보본부, 『북한 대남 침투 및 국지도발 사례집』, 2011, 6쪽.

65) 국방군사연구소, 『대비정규전사Ⅱ(1961~1980)』, 1998, 359~360쪽.

66) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ④ : 1972~1981』, 2002, 190쪽.

67) 육본 정훈감실, 『정훈50년사』, 1991, 714쪽.

교육 참여의식을 고취하고 교육효과를 증진함으로써 공고한 단결과 정신전력 강화에 획기적인 진전을 가져왔다. 특히 박 대통령의 지시로 국군정신전력학교가 1977년 9월 5일 창설되었다. 이로써 정신전력을 담당하는 핵심적인 간부요원의 양성이 가능하게 되었고, 1979년에는 국군정신전력 교본을 발간하여 교재를 단일화했다.⁶⁸⁾

그러나 반공이념교육에 있어서 이념교육용 기본교재는 교육대상의 수준을 고려하지 않은 채 학술적 논리에만 편중하여 편찬된 경향이 있었으므로 이해하기가 어려웠고, 공산주의 비판내용도 이론과 실재를 무시하고 지나치게 감정적으로 표현되어 장병들에게 공산주의의 모순을 올바르게 인식시키는 데는 문제가 있었다. 더욱이 반공이념교육에 대한 종합적인 지도체계가 정립되어 있지 않음으로써 지도방향을 설정하는 데 혼선을 빚는 경우가 빈번했다.⁶⁹⁾ 그 외에 정신교육 지도교관의 자질과 정훈교재의 효율성, 강의위주의 주입식 교육방법 등의 문제도 제기됨으로써 본래의 목표를 충족시키는 데는 한계가 있었다.

5. 국방정책 전환기 : 국방목표 1차 개정 (1981.11.28) 이후

이 시기는 국방목표가 1차 개정된 1981년 11월 28일 이후부터 2차 개정된 1994년 3월 10일 이전까지이다. 제5공화국(1981~1987) 및 제6공화국(1988~1997)의 노태우 정부(1988~1992)와 김영삼 정부 1년차(1993)가 포함된다. 이 시기는 이전 시기에서 체계화된 자주 국방체제를 확립하는 단계로, 국방목표를 개정하고 전환기적 안보

68) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 226쪽.

69) 국방부전사편찬위원회, 『제5공화국의 국방』, 국방부, 1987, 230~231쪽.

상황 하에서 전략적으로 국방정책을 추진한 국방정책의 전환기였다.

가. 국방목표와 주요 국방정책

1972년에 최초 개정된 국방목표는 1981년 11월 28일 국방부 정책회의 의결을 거쳐 개정되었다.⁷⁰⁾ 1980년대 이르러 국방 분야의 영역이 대폭 확대됨에 따라 자주국방태세를 확립하는 데 모든 역량을 집중시키기 위한 개정이었다. 개정된 국방목표에는 국가이념과 국가이익의 보호 및 국가목표의 달성을 위한 군사력의 역할(역제와 방위), 군사력 사용의 정당성 부여, 국방정책의 목표와 목표달성 수단과의 구분이 고려요소로서 포함되었다.⁷¹⁾

개정된 국방목표는 이전의 국방목표를 대폭 수정한 것으로, 국방정책에서도 변화된 모습이 나타났다. <표 10>에서 보면, 국방목표의 개념이 단순화되고, 방위산업과 군사력에 대한 기술은 없지만 연도별 국방정책 기본방향과 국방관리의 효율화를 통해 전략적으로 추진되었다. 또한 포괄적인 개념으로 접근하여 한반도 이외의 지역으로 군의 역할을 확대하면서 군사력 운용능력을 강화했다. 자주국방태세나 한미안보협력, 남북관계에도 전략적으로 대응했다.

<표 10> 1차 개정 국방목표

최초 제정 국방목표	1차 개정 국방목표	
1. 국방력을 정비 강화하여 평화통일을 뒷받침하고 국토와 민족을 수호한다. 2. 적정군사력을 유지하고 군의 정예화를 기한다. 3. 방위산업을 육성하여 자주국방체제를 확립한다.	적의 무력침공으로부터 국가를 보위하고,	• 국가목표의 달성을 위한 군의 역할과 국가보위를 위한 군사력의 적극적인 운영개념 포함
	평화통일을 뒷받침하며,	• 국가목표인 평화통일을 뒷받침하기 위한 군사력의 역할과 군사력의 평시 운영 개념인 역제의 개념 포함 • 군사력 운용의 정당성 밝힘
	지역적인 안정과 평화에 기여한다.	• 전시와 평시의 군사적 역할과 군사력 운용의 정당성 명시 • 주변전략과 정보변화에 신속성 있게 대처할 수 있는 유연성을 가지고 있음 내포

70) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 245쪽.

71) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ⑤ : 1982~1990』, 2012, 87쪽.

그러나 개정된 국방목표의 내용과 달리 제5공화국 초기에는 자주 국방이라는 국방목표가 퇴보한 측면이 있었다. 한미군사동맹을 적극 고려하는 국방정책으로의 전환이 그것이다. 전력증강사업이 연구개발보다 미국무기를 직구매하는 방식으로 변경되어 국방과학연구소의 유도탄 개발팀이 해체되고, 연구개발비가 장비 구입비로 전환되는 등 자주국방의 기반인 국내 연구개발과 방위사업이 약화되었다. 하지만 아웅산 묘소 폭발·테러(1983.10)를 계기로 자주국방태세와 국방기획관리체계를 확립하면서 자주국방정책을 체계적으로 추진하게 되었다.

제6공화국 기간에는 1980년대 후반 전환기적 안보상황으로 인해 포괄적이고 전향적인 정책이 추진되었다. 즉, 탈냉전 안보상황과 달리 북한의 위협은 전혀 변화가 없었기 때문에 단기적으로는 대결구조가 지속되나 중·장기적으로 평화공존 및 군비통제가 가시화되는 안보의 2중성으로 신축적이고 전략적인 국방정책의 추진이 요구되었다. 우선 북한과 첨예하게 대치중인 현실적인 위협에 대해서는 총체적 안보개념에 의한 강력한 국방태세를 구축하여 국가보위를 확고하게 보장함과 동시에 북한으로 하여금 무력통일 기도를 포기하도록 유도하고, ‘힘’에 의한 전쟁억제를 기조로 남북한 간의 긴장 완화를 위한 군비통제 정책을 모색해 나갔다. 그런 한편 한미동맹 관계에서도 ‘한국방위의 한국화’로 한국 방위에 있어서 한국이 주도적 역할을 하게 되었고, 세계평화에 기여한다는 국방목표에 걸맞게 유엔평화유지활동도 활발히 전개했다. 전환기적 시대상황에 능동적으로 대처하기 위해 현실인식 중심의 정신교육도 강화했다.⁷²⁾ 또한 8·18군구조 개선과 국방개혁을 통해 평화공존 및 통일시대에 대비한 미래지향적인 국방태세를 발전시켜 나가며, 군의 새로운 위상을 확립해 나갔다.⁷³⁾

72) 국무총리행정조정실, 『노태우대통령 지시사항 종합결산보고서』, 1993, 329쪽.

73) 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』, 1992, 542쪽.

요컨대, 이 시기의 국방정책은 새로 설정된 국방목표를 토대로 국내외 안보환경의 변화와 군사력을 고려하여 <표 11>과 같이 대북 군사대비태세의 완비, 자주국방태세의 확립, 한미연합방위체제의 유지, 국가총력방위태세 강화 등에 역점을 두고 추진되었다.⁷⁴⁾ 기간 중 추진해온 국방정책의 기본방향은 연도별로 약간의 차이를 보이고 있으나 방위태세의 완비, 적정수준의 군사력 건설, 정신전력의 강화, 국방관리의 효율화, 군사협력체제 강화, 정부시책의 적극 추진 등이었다.⁷⁵⁾

<표 11> 연도별 국방정책 기본방향

연도	국방정책 기본방향
1982	국방태세의 강화, 적정수준의 군사력 건설, 예비전력의 강화, 정신전력의 강화, 국방관리의 정착화, 병무행정의 개선
1983	방위태세의 완비, 자주국방력의 제고, 예비전력의 정비 강화, 정신전력의 강화, 국방관리의 효율화
1984	방위태세의 완비, 적정수준의 군사력 건설, 예비전력의 정비 강화, 동원태세의 확립, 정신전력의 강화, 국방관리의 효율화, 군사협력체제의 강화
1985	방위태세의 완비, 적정수준의 군사력 건설, 정신전력의 강화, 국방예산개혁 추진, 예비전력의 강화, 국가시책의 선도적 수행
1986	군사대비태세의 완비, 자주국방태세의 확립, 한미연합방위태세의 유지, 국가총력방위태세의 강화
1987	1~3일 작전태세 강화, 예비전력 강화, 동원태세 확립, '88서울올림픽대회 대비 군사대비태세 발전, 이념교육 및 국민정신교육 강화, 대국민 신뢰도 고양
1988	군사대비태세의 완비, 자주국방태세의 확립, 한미연합방위태세의 유지, 국가총력방위태세의 강화
1989	군사대비태세의 완비, 자주국방태세의 확립, 한미연합방위태세의 유지, 국가총력방위태세의 강화
1990	대북 군사대응태세 강화, 안보협력체제의 발전, 자주국방태세의 확립, 총력방위태세의 강화
1991	통합안보태세 강화, 미래지향적인 국방정책 발전, 국가발전예의 능동적 기여
1992	확고한 국방태세 구축, 대내외 군사관계 발전, 중·장기 국방정책 발전, 신뢰받는 국군상 확립
1993	확고한 국방태세의 구축, 대내외 군사관계의 발전, 중·장기 국방정책의 발전, 신뢰받는 국군상 확립

74) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ⑤ : 1982~1990』, 2012, 88~94쪽.

75) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 246~247쪽.

나. 국방정책 평가

이 시기 국방정책의 핵심은 미국과의 집단안보체제를 중심으로 한 대북한 억제전력 확보와 지속적인 전력증강사업의 추진이었다. 특히, 제6공화국은 대내적으로 장기적인 국방태세발전방향을 구현하기 위해 818계획을 추진하면서 대외적으로는 군비통제정책과 북방외교를 적극 추진했다.

주요 국방정책을 평가한 결과, <표 12>처럼 ‘현상유지’ 단계로 분석된다. 전력증강은 국방비가 감소되는 상황에서도 지속적으로 추진되어 획기적으로 향상되었다. 818계획에 의한 군 구조 개편작업은 일대 혁신이었으나, 본래 목표와 취지를 제대로 살리지 못했다. 탈냉전의 안보환경 속에서 군비통제정책과 군사협력을 적극 추진하여 대북 우위의 자주적 군사외교의 목표를 달성했으나, 실질적인 긴장완화와 평화체제 구축에서는 성과를 거두지 못했다.

<표 12> 국방정책 평가결과 : 국방목표 1차 개정(1981.11.28.) 이후

구분	효과성	적절성	평가결과	목표달성 여부
전력증강	○	×	현상유지	○
818계획	○	×	현상유지	○
군사협력	○	×	현상유지	○
군비통제정책	○	×	현상유지	○

첫째, 이 시기에 추진된 제2차 전력증강사업은 1차 전력증강사업의 성과를 토대로 더욱 활성화되어 ‘방위태세의 완비’와 ‘적정 군사력의 건설’이라는 국방목표에 기여하여 자주적 방위능력을 갖추는데 효과성을 거두었다. 그 결과 북한과의 전력격차를 줄였으나 억제전력 보완을 위해서는 여전히 전력정비 노력이 요구되었다.⁷⁶⁾

76) 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 1994, 47쪽.

따라서 효과성은 있으나 적절성이 없는 ‘현상유지’ 단계로 평가된다.

제2차 율곡사업(1982~1986)은 1차 율곡사업에서 못 다한 ‘방위 전력 보완 및 전력의 질적 향상’에 추진목표를 두고,⁷⁷⁾ 지상군의 전투부대, 전차, 포병, 방공, 육군항공전력 강화와 해군의 고속정, 수중감시장비, 서해 5개 도서 보강, 공군의 전천후 전술기, 유도탄, 전자전 능력 향상 등을 중점적으로 추진했다. 2차 율곡사업부터는 국방부가 예산개혁 작업을 주도했고, 국방기획관리제도가 시행되면서 연동계획으로 변경 추진되었다. 제3차 율곡사업(1987~1992)은 전두환 정부에서 계획되어 초반기에 추진되다가 걸프전에 따른 정세변화와 교훈, 주한미군 감축 및 역할변경에 대비하고 북방정책 추진에 따른 긴장완화 및 남북한 군비통제 등을 고려하여 전력증강 추진방향을 전환했다. 즉, 세계 화해분위기 속에서도 국지분쟁의 가능성이 높아지고 고도정밀무기체계가 중요하다는 판단아래 대북 방위전력보다는 미래의 불확실한 위협에 대비한 고도정밀무기체계 중심의 독자적인 전력구사가 가능하도록 한다는 목표를 설정했다. 그에 따라 무기체계의 국내생산과 토착개발 및 설계에 주력했다.⁷⁸⁾ 그 결과 1990년대 중반까지 방위전력 확보를 위해 전술 조기경보 체제 및 기존 전력을 내실화한다는 목표는⁷⁹⁾ <표 13>과 같은 성과를 거두었다.⁸⁰⁾

77) 국방부, 『율곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 1994, 38쪽.

78) Richard A. Bitzinger, “South Korea’s Defense Industry at the Crossroads”, *The Korean Journal of Defense Analysis*(Summer 1995), Vol. VII, No. 1., p. 236.

79) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 309쪽.

80) 국방부, 『율곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 1994, 37~45쪽.

〈표 13〉 국방정책 전환기의 전력증강사업 추진성과

구분	실투자액 (국방비대비)	전력증강 추진결과		북한대비 전력수준
제2차 올곡사업 (1982~ 1986)	5조 3,280억원 (30.5%)	육군	19개 사단급 부대 창설, 후방지역 군단사령부 신설, 88한 국형 전차, M-47/48전차 성능개량, 대전차방벽 설치, 토우(TOW) 대전차미사일 도입, 한국형 장갑차 개발, 155밀리 자주포 국내생산, 다연장로켓포 생산·전력화	60.4%
		해군	중·소형 고속정 증강, 한국형 구축함 생산·실전배치, 대잠초계기 도입, 함정 5종 개발, 기뢰탐색함 개발, 신형 상륙돌격장갑차(LVT 7A1) 도입·배치	
		공군	F-4D/E 팬텀기 추가도입, 제공호 국내생산·배치, F-16 전투기 확보, RF-4C 정찰기 도입	
제3차 올곡사업 (1987~ 1992)	13조 7,872억원 (35.8%)	육군	한국형 전차/장갑차, 공격헬기/다목적헬기, 기계화보병 사단(3) 보유, 동원사단(2) 창설, 여단(1) 창설, 155밀리 자주포 생산/배치	71%
		해군	한국형구축함(KDX) 건조사업 착수, 호위함(FF)/소계함(PCC) 추가 생산/배치, 중·소형 고속정(PKM) 작전배치, 해상작전헬기(LYNX) 배치·운용	
		공군	F-16전투기 도입·작전배치, 한국형전투기사업(KFP) 착수, 휴대용 유도무기 확보·배치, 중·고고도 방공무기체계(호크/나이키) 공군으로 전환	

이 시기 전력증강을 통해 획득된 장비와 무기체계는 획기적인 향상을 보였다.⁸¹⁾ 현재 우리 군이 보유하고 있는 장비와 무기체계는 대부분 이 시기 올곡사업을 통해 획득한 것이라해도 과언이 아니다. 전력증강에 대한 투자도 늘려 1983년도에 28%, 84년도에 31.9%, 85년도에 33.5%, 86년도에 36%, 87년도에 38.8%로 격상시켰다.⁸²⁾ 제3차 올곡사업은 실투자비 13조 7,872억 원으로 국방비 대비 35.8%로, 종래의 제1, 2차 올곡사업 때보다 전체 액수 상으로는 4배 증액되어 국방비 대비 4~5% 이상의 투자확대의 형태로 전력증강사업이 추진되었다. 그 결과 당시의 군사력 건설은 주로 F-5 전투기의 기술도입생산과 한국형 구축함 등의 함정 건조, 야포 및 88한국형 전차(K-1전차)와 토우(TOW)대전차 미사일,

81) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ⑤ : 1995~1997』, 2003, 124쪽.

82) 한용섭, 「국방역사 시기구분에 관한 연구」, 『국방역사 편찬 워크숍』, 국방부군사편찬연구소, 2012, 22쪽.

장갑차의 개발 및 생산이라는 수준에 이르렀다.⁸³⁾ 또 일부 첨단 정밀 무기체계는 기술도입을 통해 자체 생산할 수 있게 되었다. 1980년대 후반은 방위산업 재도약을 위한 전환기로 평가되고 있으며 외적 성장보다는 내실을 기하기 위한 방산업계의 주도적 참여 유도에 역점을 둔 시기였다.⁸⁴⁾

그러나 꾸준히 지속된 전력증강 투자에도 불구하고 우리 군의 전력은 2차 울곡사업이 종료된 1986년 말 북한대비 60.4%의 수준에, 제3차 울곡사업이 종료된 1992년 말 북한대비 71%에 그쳐 독자적인 대북한 억제전력의 확보라는 목표에는 미치지 못했다.⁸⁵⁾ 또한 장비와 무기를 자체 생산하기보다는 해외로부터 직도입하여 자주국방정책의 핵심이라고 할 수 있는 국내 방위산업이 상당부분 축소되고, 무기의 공급을 미국에 의존함으로써 국내 방위산업의 독자적인 발전을 저해했다.

뿐만 아니라 전력증강사업은 대부분 범정부적 합의 없이 국방부 내에서 단독으로 추진되었기 때문에 사업계획이 각 군 간의 예산 경쟁, 갑작스런 긴급 소요 제안, 빈번한 소요 변경, 그리고 사업 지연 등의 이유로 일관성 있게 추진되지 못했다.⁸⁶⁾ 또 과거에 울곡사업 예산은 사업의 특수성으로 인해 세부적 사업내역이 공개되지 않고 ‘방위력 개선’이라는 단일 예산항에 모든 사업예산을 합한 총액으로 국회의 예산 승인을 받았다. 예산승인 후에는 국방부장관의 책임 하에 세부적으로 예산을 편성하여 대통령의 재가를 받은 후 집행되었는데, 바로 이 과정에서 최고위층의 독단적 예산전용이

83) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ⑤ : 1995~1997』, 2003, 123~124쪽.

84) 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』, 1992, 596쪽.

85) 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 1994, 40쪽, 47쪽.

86) 국가기록원, 『김영삼정부 5년

국정종합자료(국실검토)』(1290356-99999999-1997-000004-001), 「김영삼정부 5년 국정종합자료 검토내용 제출」, 1997, 116쪽.

가능하여⁸⁷⁾ 비리가 끊이지 않았다.

둘째, 장기국방태세발전방향 연구(818계획)는 우리의 군 구조를 합동군제의 지휘구조로 전환함으로써 급변하는 국방환경에 능동적으로 대처하고, 미래지향적 군사력 건설과 국방행정의 선진화를 시도했다.⁸⁸⁾ 이런 측면에서 818계획은 정책적 효과성을 보인다. 그러나 정책의 추진과정에서 각 군의 이해와 대립으로 최초의 계획이 수정되었으므로 충분히 문제를 해결했다고 보기 어렵다. 818계획은 효과성은 있으나 적절성이 없는 ‘현상유지’로 평가된다.

제2의 창군이라는 시대적 소명을 안고 출범한 제6공화국 정부는 장기적인 안보정책의 기본과제로 ‘장기국방태세발전방향(818계획)’을 추진한 결과, 군 구조 개편을 통해 통합전력의 발휘를 극대화시켰고, 전력증강사업체제와 집행절차를 개선함으로써 핵심전력을 우선 건설하여 대북한 방위전력을 향상시켰다.⁸⁹⁾ 또 818계획으로 국군조직법이 개정됨에 따라 국방조직을 획기적으로 개편함으로써 급변하는 국방환경에 능동적으로 대처하고, 미래지향적인 국방정책을 개발함은 물론, 국방행정의 선진화를 도모하게 되었다.⁹⁰⁾ 국방부는 군구조 개선으로 통합전력 발휘를 극대화하고 국방부 / 각군본부를 필수정책기능위주로 감축하며, 방산 및 연구개발 체제의 효율성을 제고하라는 정부의 지침에 따라 ① 필수 정책 기능위주 통·폐합 및 집행기능 이관, ② 계선화 조직으로 책임과 권한 강화, ③ 율곡사업 체계의 정비, ④ 일반직 우선배정, 군인 필수직위 보직 등의 방침에 따라 개편을 단행했다.⁹¹⁾

하지만 818계획 사업단은 당초 통합군제를 계획했지만 권력 집중,

87) 위와 같음.

88) 국방부군사편찬연구소, 『국방사 ⑤ : 1995~1997』, 2003, 227쪽.

89) 국무총리행정조정실, 『제6공화국정부5년 노태우대통령공약실천』, 1993, 218쪽.

90) 국방부, 『국방조직변천사』, 1992, 14~15쪽.

91) 국가기록원, 『818본부조직개편안』(1290822-99999999-1090-000009-001), 「국방본부 조직개편」, 133쪽.

문민통제 약화, 해·공군의 반대 등에 부딪혀 최초의 정부안에서 많은 부분이 수정된 통제형 합동군제를 전략적으로 선택했고, 그 이후 추진과정에도 정책은 표류했다. 또, 국방부는 국군조직법의 개정을 통해 군의 상부구조를 개혁함으로써 3군의 균형발전과 자주국방태세 확립의 여건이 조성되었다고 평가하지만, 초기의 목표와는 거리가 있어 정책의 적절성이 있다고는 보기 어렵다. 특히, 통합군제의 본래 취지와 달리 통제형 합동군제는 육군중심의 개혁안이었다.⁹²⁾ 또한, 군구조 분야에 치중한 나머지 인적쇄신 및 군사전략과 무기체계 분야는 발전시켜야 할 여지를 많이 남겨놓았으며, 군구조도 혁신적인 자세로 개선하고자 노력한 것은 사실이나 추가적인 보완이 필요하다는 것이 후평이다.⁹³⁾ 가령, 아무리 좋은 조직기구를 마련하더라도 그 안에서 몸을 담고 일하는 인적자원의 자질이 미흡하면 양질의 정책을 입안할 수 없기 때문이다.

셋째, 군사협력은 전략적이고 전향적인 군사협력관계를 재정립하여 ‘자주방위체제의 구축’이라는 국방목표를 달성하는 효과성을 거두었으나 북한의 도발을 억제하는 데는 여전히 한계를 보여 적절성 없는 ‘현상유지’ 수준으로 평가된다.

군사외교정책의 핵심이었던 한미관계는 1983년 제15차 한미연례안보협의회의를 통해 미국이 한반도에 대한 전략적 평가를 종전의 ‘이해상관지역’에서 ‘사활적 이해상관지역’으로 격상시킴으로써 주한미군 철수계획을 전면폐지하고 안보적 차원의 동반자로서 한·미 군사협력의 개념이 재정립되었다. 한반도에 대한 전략적 평가가 한·미 군사협력의 정책적 전환으로 이어진 것이다. 1984년 제16차 한미안보협의회의에서는 북한의 버마폭파사건 및 소련의 KAL기 격추사건과 관련하여 한미 양국군의 전력증강계획의 적극 추진과

92) 권영근, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속 : 818계획, 국방개혁2020, 국방개혁 307을 중심으로』, 2013, 295~298쪽.

93) 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』, 1992, 565쪽.

유엔군사령부의 존속을 재확인했다.

그러나 1980년대 후반기에는 국제정치의 급격한 변화 속에서 미국무성이 주한미군의 감축과 방위비문제를 담은 ‘동아시아·태평양 전략 구상’을 의회에 제출함으로써 주한미군의 단계적 철수계획이 현실화되었다. 이는 한국군의 대미 의존적 방위체제가 한국의 자주적인 국방태세로 조속히 전환되어야 함을 의미하는 것이었다. 우리 군은 전환기적 상황에서 전략적이며 전향적인 자세로 한미연합방위 체제의 개선과 한국방위의 한국화 등 자주국방의 기틀을 보다 확고하게 다져나갔다.

한미 군사협력관계가 과거 시혜자 및 보호자의 위치에서 동반자 및 협력자의 위상으로 변모되고, 1991년 정전위수석대표의 한국군 장성 임명, 1992년 연합야전사령부 해체, 지상구성군사령관에 한국군 장성 임명, JSA 경계병 100명 한국군으로 교체 등 한국군이 한국방위의 주도적 역할을 담당하도록 하는 조치가 이루어지면서⁹⁴⁾ 우리 국방의 자주성이 강화되었다. 한미행정협정의 개선, 작전통제권의 단계적 인수 등 권한 측면에서의 평등성이 향상됨과 동시에 방위비 분담규모의 증가, 전시 주둔군 협정체결에 의한 군수 지원 부담 증대 등 의무 측면에서의 반대급부적인 형평성도 증대되었다.⁹⁵⁾

우리 군은 미국과의 군사협력 외에 일본, 서구 등 기존의 우방국들과의 긴밀한 유대강화에 주력하는 한편, 아시아·태평양 제국과 남미·아프리카 등 제3세계, 비동맹국과도 협력관계의 기반을 구축하여 군사외교의 다변화를 추구했다. 특히 국제정치 질서의 지각변동 상황에서 출범한 제6공화국 정부가 추진한 북방정책은 대부분의 공산국가와 국교를 정상화하는 성과를 달성했다.

94) 국무총리행정조정실, 『제6공화국정부5년 노태우대통령공약실천』, 1993, 218쪽.

95) 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』, 1992, 701쪽.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 국제 군사협력과 한국 지지 세력의 협조로 북한의 도발과 위협을 저지하는 데는 한계가 있었다. 국제적인 테러망을 구축한 도발이었던 1983년 10월의 버마 아웅산 폭탄·테러사건과 1987년 11월의 KAL기 폭파사건 발생 시 군사협력관계가 제대로 효력을 발휘하지 못했다.

넷째, 군비통제정책은 남북한의 군사적 긴장을 완화하는 데 기여하였으나 근본적인 해결책 마련에 실패함으로써 효과성은 있으나 적절성이 없는 ‘현상유지’ 수준으로 분석된다.

한반도의 긴장완화를 위하여 남북대화를 모색한다는 정부의 방침에 따라 국방부는 군비통제정책을 전향적으로 추진했다. 군비통제정책은 남북 간의 군사적 긴장을 완화하여 전쟁발생 위험을 감소시키고, 상호 군사력의 운용을 조정 및 통제하여 남북 간의 군사적 안정성을 제고시키며, 과도한 군사력을 통제하여 적정수준을 유지함으로써 남북평화공존체제를 정착시키고 나아가 평화통일 기반을 구축하는 데 두었다.⁹⁶⁾ 이러한 정책방향에 따라 남북협상을 추진한 결과 1989년 9월 남북고위급회담을 개최하게 되었다. 그것은 남북 대화 역사상 최초로 남북한 군사당국자가 포함된 당국 차원의 회담이었다.⁹⁷⁾

남북한 간의 의견조율이 쉽지 않았지만 1991년 12월 제5차 회담에서 남북기본합의서가 채택되어 한반도에서 군비통제를 실현하는 전기를 마련했다. 제5차 남북고위급회담(1991. 12. 10~13)에서 「남북기본합의서」가 채택되었고, 제6차 남북고위급회담(1992. 2. 18~21)에서 발효되었다. 동시에 「한반도 비핵화 공동선언」과 남북군사분과위원회 등 「3개 분과위 구성·운영에 관한 합의서」도 발효되었다. 「남북기본합의서」는 현 정전상태의 평화상태로의

96) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 327쪽.

97) 이미숙, 「남북한 군사협상의 역사적 조망과 향후 전망」, 『한반도 군비통제』 47(2010.6), 국방부 정책기획관실, 11쪽.

전환 등 평화공존에 관한 원칙을 관철시킴으로써 남북관계 정상화의 기본 틀을 마련했다.

그러나 북한은 어떠한 합의도 이행하지 않았다. 협의기구인 남북 군사분과위원회에서는 불가침문제를 제대로 토의하지도 않고 남북 군사공동위원회로 전가시켰고, 이행기구인 남북군사공동위원회는 개최조차 되지 못했다. 오히려 북핵 위기가 고조되어 정책목표와는 달리 군사적 긴장감이 극대화 되었다. 군비통제협상은 1992년 제8차 남북고위급회담까지 이어졌으나, 동년 11월 핵통제공동위원회에서 '92팀스피리트훈련을 빌미로 북한측이 대화 자체를 거부함으로써 중단되고 말았다.

6. 국방정책 개혁기 : 국방목표 2차 개정 (1994.3.10) 이후

국방목표가 2차 개정된 1994년 3월은 문민정부인 김영삼 정부 2년차이다. 현재까지 3차 개정이 이루어지지 않았으므로, 이 시기에는 김영삼 정부부터 현 정부까지 모두 해당된다. 그러나 본 연구에서는 김영삼 정부까지로 시기를 한정한다. 국방목표가 개정되지는 않았지만 김영삼 정부이후부터는 탈냉전과 민주화라는 새로운 포괄적인 위협요소에 대응하기 위해 국방목표를 현실적으로 보완한 새로운 목표 개념을 적용하였기 때문이다.

기간 중에는 탈냉전이후 군사안보개념의 변화에 따라 국방목표가 포괄적인 개념으로 확대되었다. 국방부는 문민국방시대를 맞아 인사, 국방조직, 군 기강, 방위력개선사업 등의 분야에서 국방태세의 전면적 개혁을 단행했다.

가. 국방목표와 주요 국방정책⁹⁸⁾

국방목표는 1994년 3월 10일 2차 개정되었다. 국방부는 탈냉전 시대를 맞아 우리나라가 유엔회원국이 되고, 중국·러시아와 수교하는 등 안보환경이 크게 변화함에 따라 위협의 범위 및 성격이 다양화되는 상황이 조성되자, 국방목표에 대한 제2차 개정을 단행했다. 이는 외부의 위협에 능동적으로 대응하고, 통일시대를 맞이할 시대적 요구에 부응하기 위해서였다. 개정된 국방목표는 주변국 위협에 대처하는 포괄적 안보개념을 반영하여 미래지향적으로 설정되었다.

개정된 국방목표에서는 ‘적의 무력침공’이 ‘외부의 군사적 위협과 침략’으로 변경되었다. 이는 지금까지 단순히 북한의 군사적 무력침공만을 국가보위의 대상으로 삼았으나, 현재의 안보개념이 군사 위주의 개념에서 정치·경제·외교·문화 등을 포함한 총체적 안보개념으로 변화함에 따라 예상할 수 있는 모든 형태의 위협에 대처한다는 포괄적 개념으로 안보대상의 범주를 확대한 것이다.⁹⁹⁾

‘적’을 ‘외부’로 수정한 것은 우리나라의 주적 개념이 변화된 것이 아니라 총체적 국가안보를 위한 광의적 개념으로 모든 형태의 위협에 대처하겠다는 포괄적인 뜻을 내포하고 있다. “지역적인 안정과 평화에 기여한다”를 “지역의 안정과 세계평화에 기여한다”로 수정한 것은 우리나라의 국가위상과 안보역량을 바탕으로 주변국가들과의 군사적 우호협력관계를 더욱 증진시키고, 지역의 안정과 유엔을 중심으로 한 국제평화유지에 적극 참여하여 유엔회원국으로서의 의무와 책임을 다한다는 의지를 반영한 것이다.¹⁰⁰⁾

특히 국방부는 불확실한 안보상황 속에서 국방목표를 달성하기

98) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 1995, 301~302쪽.

99) 국방부, 『국방백서 1994~1995』, 1994, 21쪽.

100) 국방부, 『국방백서 1994~1995』, 1994, 21쪽.

위해 ‘미래지향적 국방정책의 발전’을 21세기를 지향하는 국방좌표로 설정했다. 미래지향적인 국방정책이란 한반도를 둘러싼 안보환경의 변화와 북한의 도발위협 및 급변 가능성 그리고 한반도 통일에 대비하여 우선적으로 현존하는 북한의 군사적 도발위협을 억제하기 위한 확고한 국방태세를 구축하고, 미래의 불확실하고 새로운 전략 환경에도 능동적으로 대처하는 것이다.¹⁰¹⁾ 미래지향적인 국방정책의 발전은 대북 군사관계 발전, 대외 군사관계 발전, 정예 군사력 정비, 효과적 자원관리정책 발전, 4대 국방 현대화 과제¹⁰²⁾ 추진을 중심으로 전개되었다.

연도별로 약간의 차이는 있으나 기간 중에는 <표 14>와 같이 ‘확고한 국방태세 구축’, ‘대내·외 군사관계 발전’, ‘미래지향적 국방력 정비’, ‘신뢰받는 국군상 확립’을 기본방향으로 미래지향적이고 개혁적인 국방정책이 추진되었다. ‘확고한 국방태세 구축’은 군사대비태세, 한미연합방위태세, 군의 사기 및 단결 증진에 중점을 두었고, ‘신뢰받는 국군상 확립’은 ‘국방 5대 개혁과제’를 도출하여 적극 추진하고자 했다.

<표 14> 국방정책 개혁기의 국방정책 기본방향

연도	국방정책 기본방향
1994	완벽한 국방태세의 구축, 미래지향적 국방정책의 발전, 군 개혁의 지속 추진
1995	확고한 국방태세의 구축, 미래지향적 국방정책의 발전, 신 국군상 확립
1996	확고한 국방태세 구축, 대내외 군사관계 발전, 미래지향적 국방력 정비, 신뢰받는 국군상 확립
1997	확고한 국방태세 구축, 대내외 군사관계 발전, 미래지향적 국방력 정비, 신뢰받는 국군상 확립

101) 국방군사연구소, 『국방부사 1992~1994』, 1997, 20쪽.

102) 국방부는 21세기와 통일시대에 대비할 수 있는 자주국방의 기틀을 마련하기 위하여 1992년 7월부터 인력관리 현대화, 정보현대화, 국방과학기술 현대화를 추진해왔다. 그 후 국방정보화의 중요성이 증대됨에 따라 1995년부터 C⁴I현대화를 추가하여 추진했다(국방부, 『국방백서 1995~1996』, 1995, 23~24쪽).

나. 국방정책 평가

이 시기 주요 국방정책을 보면, 군사관계 면에서는 주변국을 포함한 유럽, 중남미 국가 등과 다변화된 군사교류를 확대하였고, 앙골라, 서부사하라 등 4개 지역에서 평화유지활동(PKO)에 참여하여 국제군으로서의 위상을 확립했다. 국방태세 측면에서는 평시작전통제권을 환수하여 위기관리 능력과 통합군사력 운용능력을 강화하였으며, 각종 도발에 대비한 도발양상별 대침투작전태세를 구축했다. 전력증강 분야에서는 국방정보화 통합기반을 구축하는 한편, 육·해·공군의 입체적인 통합전력을 극대화했다.

주요 국방정책을 평가한 결과는 <표 15>와 같이 ‘현상유지’ 단계로 나타났다. 방위력개선사업¹⁰³⁾은 전력증강사업 중 국방비 대비 전력투자비를 가장 많이 투자하였으나 울곡특감으로 비리가 드러나면서 충분한 목표달성이 어려웠다. 대외 군사관계 중 한미관계에서는 평시작전통제권 환수를 통해 국방체제를 ‘한국주도, 미군지원체제’로 전환하면서도 ‘한·미 군사적 대응지침’을 마련함으로써 한·미 연합방위태세를 더욱 강화했다. 주변국과는 경제, 방산기술 등 다양한 군사교류를 통해 한반도 통일지원 세력화 했다. 그러나 남북 간의 긴장완화에 대한 군사외교적 성과는 미흡했다. 국방개혁은 과거지향적인 사정작업에 집중되어 미래지향적인 국방목표와는 거리가 있었다. 반면 유엔평화유지활동은 기본임무 외에 대민지원활동까지 완벽하게 수행하여 “지역의 안정과 세계평화에 기여한다”는 국방목표 달성에 기여했다.

103) 김영삼 정부는 울곡사업의 연속선상에서 연동계획으로 전력증강을 지속적으로 추진했고, 당시에는 3차 울곡사업(1987~1992)이어 1995년까지 ‘전력정비사업’으로 부르다가 울곡사업에 대한 부정적인 이미지를 벗고 질적 향상을 위하여 1996년 1월부터 ‘방위력개선사업’으로 개칭했다(서우덕 외, 『방위산업40년 끝없는 도전의 역사』, 한국방위산업학회, 2015, 216쪽).

<표 15> 국방정책 평가결과 : 국방목표 2차 개정(1994.3.10) 이후

구분	효과성	적절성	평가결과	목표달성 여부
방위력개선사업	○	×	현상유지	○
대외 군사관계	○	×	현상유지	○
유엔평화유지활동	○	×	현상유지	○
국방개혁	○	×	현상유지	○

첫째, 방위력개선사업의 추진은 자주적 방위 역량을 꾸준히 확보하여 확고한 국방태세를 구축하는 데 기여하였으나, 1993년 감사원의 울곡감사결과 발표를 계기로 전력증강사업의 허와 실이 드러나게 되었다. 이로 인해 정책적 효과성을 제고하였음에도 불구하고 적절성이 없는 ‘현상유지’로 분석되었다.

방위력개선사업은 1974년 제1차 전력증강계획이후 지속적으로 확대되면서 효과성이 제고되었다. 이 시기에는 ‘방위전력 향상과 미래형 전력기반 조성’이라는 목표¹⁰⁴⁾아래 대북한 억제 전력의 보강과 장기 국가안보 전략차원의 자주적 방위능력 확보를 위한 핵심전력이 중점적으로 확보되었다.¹⁰⁵⁾ 이를 위해 신형 무기체계의 국내 연구개발에 주력했다.¹⁰⁶⁾ 국방부도 첨단 국방과학기술을 획득하기 위하여 ‘국방과학기술 현대화’를 국방정책 중점과제로 추진했다.¹⁰⁷⁾ 구체적인 추진과제는 국산무기를 쓴다는 원칙 수립 및 추진, 무기체계 재정비, 방위산업 육성체제 재정비 등이었다. 그 결과 <표 16>에서 보는 바와 같이, 방위력개선사업은 이전의 전력증강계획과 비교하여 국방비가 감소되는 상황에서도 전력투자비를 증액하였고, 그때부터 지상전의 핵심 무기체계인 전차와 자주포를 양산

104) 국방부, 『1998~2002 국방정책』, 2002, 39쪽.

105) 국방군사연구소, 『건군50년사』, 1998, 428쪽.

106) 국방부, 『국방백서 1993~1994』, 1993, 92~93쪽.

107) 국가기록원, 『1992년도 과학적 국방인력관리<92년 최초보고>』(1290847-99999999-1992-000181-001)의 「국방정책 중점과제 추진실태(1993.7.15)」, 127쪽.

하게 되었으며, 외국 기술도입을 통해 헬기나 잠수함, F-16 전투기 등 최신장비를 생산하기에 이르렀다.¹⁰⁸⁾

〈표 16〉 전력증강사업의 주요 추진 성과

구분	1차 전력증강계획 (1974~1981)	2차 전력증강계획 (1982~1986)	3차 전력증강계획/ 전력정비사업 / 방위력 개선사업(1987~1996)
투자비 (국방비 대비)	3조 1,402억 원 (31.2%)	5조 3,280억 원 (30.5%)	26조 105억 원 (32.0%)
추진내용	<ul style="list-style-type: none"> • 노후장비 교체 • 전방지역 진지 축성 • 고속정 건조 • 항공기(F-4) 구매 	<ul style="list-style-type: none"> • 자주포, 한국형 전차, 장갑차 개발 • 주요 전투함정 건조 • F5전투기 기술도입 생산 	<ul style="list-style-type: none"> • 전차, 장갑차, 자주포 양산 • 헬기, 잠수함, F-16 전투기 기술도입 생산

그럼에도 불구하고 1998년 기준 대북한 전력지수는 75%¹⁰⁹⁾ 정도에 그쳤다. 또한 1993년 감사원의 울곡사업 감사결과¹¹⁰⁾에서 지적된 비리¹¹¹⁾ 및 예산 전용의 비효율성과 업무의 부적절성을 개선하는 문제가 시급했기에 전력증강사업의 정책목표 달성은 지연되었다. 감사원의 지적사항을 보면, 비리문제보다 업무 부적절에 관한 사항이 많다.¹¹²⁾ 이는 전력증강사업 추진상의 어려움이 더 심각한

108) 국방부, 『국방백서 1996~1997』, 1997, 135쪽.

109) 국방부, 『국방백서 1998』, 1998, 113쪽.

110) 1993년 4월말부터 7월초까지 약 70일간 국방부를 대상으로 울곡사업에 대한 특별감사를 실시한 결과, 무기체계 및 기종 결정 등 여러 분야에서 총 118건이 지적되었다. 주요 지적사항은 부서 간 또는 관계 기관 간 협조 미흡으로 사업추진 지연, 무기체계 채택 및 기종 결정 소홀, 작전요구조건 변경 및 고가품 도입으로 예산 낭비, 고장 또는 성능 미흡 장비를 개량하지 않음, 불요불급 무기를 구매하여 사장시킴, 국산화 추진 미흡, 전력증강사업 집행방식 및 절차 부적절 등이었다(서우덕 외, 『방위산업40년 끝없는 도전의 역사』, 한국방위산업학회, 2015, 159~161쪽).

111) 감사원의 울곡감사결과에서 KFP사업, UH-60헬기사업, 중형수송기(CN235M)사업, 고등훈련기(HWAK)사업, CH-47D헬기사업, 공대공유도탄사업, 해상초계기(P-3C)사업, 잠수함사업, 구축함(KDX)사업 등에 대한 방산물자 소요에서 운용 배치까지 업무전반의 타당성, 적절성, 적합성, 유효성 등이 지적되었다(국가기록원, 『울곡감사관계철』(1290816-99999999-1983-000004-001)의 「감사원 감사결과 요약보고」, 179~226쪽).

112) 서우덕 외, 『방위산업40년 끝없는 도전의 역사』, 한국방위산업학회, 2015, 162쪽.

문제임을 의미한다.

둘째, 대외 군사관계는 급변하는 안보환경에 대응하여 대외 군사 외교 역량을 강화함으로써 국제평화와 안정에 긍정적으로 기여하는 효과성을 보였으나 궁극적으로 남북 군사관계의 평화적 관리라는 문제를 해결하지 못해 적절성이 없는 ‘현상유지’ 수준으로 분석된다. 대외 군사관계 정책은 포괄적 안보개념에 입각하여 설정된 미래지향적인 국방목표를 적극적으로 구현하여 효과성을 거두었다. 국방부는 국방목표와 국가외교 시행을 위한 ‘국가외교정책 기조’의 범위 내에서 이들 두 개의 상위목표를 군사외교적으로 달성하고자 군사외교 기본방향¹¹³⁾을 설정하여 군사외교활동을 확대 추진했다.

한·미동맹관계에서는 평시작전통제권 환수를 통해 국방체제를 ‘한국주도 미군지원체제’로의 전환을 모색하면서도 1997년 12월 ‘한반도 전쟁이외의 사태 시 한·미의 군사적 대응지침’¹¹⁴⁾을 마련했다. 이로써 북한의 전면전 및 국지도발에 대비한 대비태세 및 위기관리체제를 보완했다. 1995년 제2차 SOFA 특별협정에서는 한·미간의 공동방위 분담을 단순한 비용분담 차원에서 점차 포괄적인 책임분담 방향으로 추진해 나감으로써 대미의존적인 한·미 군사동맹관계를 상호보완적 안보협력관계로 발전시켰다. 이와 함께 국방부는 러시아와의 군사교류 양해각서 체결, 중국과의 무관부 상호개설, 일본과의 군사교류 확대, 유럽을 비롯한 중동 및 서남아 지역과의 군사협력관계 증진 등 군사외교의 세계화와 다변화를 모색했다.

이처럼 대외 군사관계 정책은 한·미 군사동맹관계를 상호보완적

113) 군사외교 기본방향은 ① 한·미 군사동맹 공고화 및 우방국과의 군사적 유대관계 강화, ② 북한의 동맹국 및 친북국가와의 군사협력관계 구축, ③ 군사교류협력 다변화로 자주국방 역량 강화 및 국가 경제외교에 기여, ④ 역내 다자 안보활동과 국제평화유지 활동에 능동적으로 참여이다.

114) 국방부, 「한반도 전쟁이외의 사태 시 한·미의 군사적 대응지침(97. 12. 29)」(미주정책과), 2~3쪽.

안보협력관계로 발전시켰고, 주변국과의 군사외교를 통해서도 주변국을 한반도 통일지원 세력으로 유도함으로써 대외 군사관계 정책의 효과성을 보였다. 그러나 궁극적으로 해결해야 할 남북관계의 긴장 완화와 평화적 관리가 해결되지 않아 적절성은 없어 보인다. 1993년 3월 북한의 국제핵확산방지조약 탈퇴이후 조성된 핵위기 상황과 미사일 개발 위기 등에 대한 군사외교적 성과가 미흡했기 때문이다.

셋째, 유엔 평화유지활동은 지역의 안정과 세계평화에 기여함은 물론 외부의 군사적 위협과 침략 시 지원세력을 확보하여 정책적 효과성을 제고했다. 유엔평화유지활동 참여로 한국이 국제사회의 일원으로서 세계평화와 UN을 통한 집단안보체제의 강화에 일익을 담당하므로 국방목표를 구현한 것이다. 그러나 국제사회의 기대치에는 훨씬 못미친다는 평가를 받고 있어 적절성이 없는 ‘현상유지’ 수준으로 평가한다.

한국의 평화유지군(PKF: Peace Keeping Force)은 1993년 7월에 소말리아(UNIOSOM-Ⅱ)에 건설공병부대를 최초로 파견하여 도로공사, 관개수로공사 등의 활동을 성공적으로 수행하고 1994년 3월에 철수했다. 1994년 9월에는 서부사하라 선거지원단(MINURSO)에 의료지원단 42명을 파견하여 중앙진료소 1개와 건방진료소 3개를 운용하면서 1997년 현재 PKO사령부 및 전개한 군감시단(MOG)들에게 의료지원을 계속했다. 1995년 10월에는 앙골라(UNAVEM-Ⅲ)에 교량건설 공병부대를 파견하여 교량복구, 도로부수 등 국가재건활동에 참여하고 1996년 12월 귀국했다. 그 외에도 1994년 11월 이후 인도-파키스탄 정전감시단에 군 옵서버 9명을 파견했고, 1997년 3월부터 1년간은 한국군 장성이 감시단장 임무를 수행했다. 1994년 10월부터 그루지아 정전감시단에도 군 옵서버 3명을 파견했다.

한국의 평화유지활동은 상륙수부대와 국군의료지원단 등의 완벽한 임무 수행으로 세계평화에 기여한다는 목표 달성에 기여했다. 상륙수부대는 지역 내 후보급로를 보수하여 현지 PKO사령부(UNOSOM II)의 보급문제를 해결하였고, 지역주민들의 교통여건 개선에도 크게 기여했다. 특히 발라드 지역주민의 숙원사업이었던 제너럴 다우드 관개수로를 정비하여 농경지를 경작 가능케 함으로써 지역경제 활성화에 기여했다. 그 외에도 지역 경찰서를 보수하고, 사랑의 학교와 기술학교를 운영하여 한국군은 소말리아인의 진정한 친구라는 의식을 가지게 했다.¹¹⁵⁾ 철수 시에는 60만 달러 상당의 장비 및 물자를 UNOSOM II 사령부와 현지 주민에게 기증하여 철수하는 다른 나라에 표본이 되는 좋은 선례를 남겼다. 그 결과 UN과 UNOSOM II 사령부가 상륙수부대의 철수를 아쉬워하면서 수 차례에 걸쳐 철수를 재고해 달라고 요청했다.¹¹⁶⁾ 국군의료지원단도 적극적인 진료와 신속 정확한 응급조치, 후송으로 현지사령부로부터 임무수행 능력에 대한 높은 신뢰를 받았다.¹¹⁷⁾

그러나 유엔 가입 이후 한국의 평화유지활동은 주로 안정을 위주로 한 비전투부대의 파병이 주를 이룸에 따라 병력 규모로나 파병부대의 성격, 세계 상위권의 경제 선진국이자 유엔사무총장을 배출한 나라라는 국제적 위상과 국력을 감안할 때 국제사회의 기대치에는 훨씬 못 미친다는 평가를 받고 있으며, PKO 활동을 통한 국위 선양과 국익증대에도 미흡한 수준인 것으로 진단된다.¹¹⁸⁾

넷째, 국방개혁은 민간 정치인이 대통령으로 선출되면서 주요 정책으로 추진되었다. 국방개혁은 새롭게 개정된 국방목표를 달성하기 위하여 인적청산, 군의 비리와 부패 척결, 군구조 개편 등

115) 광병철, 『상륙수부대 파병사』, 국방부 군사편찬연구소, 2012, 199쪽.

116) 광병철, 『상륙수부대 파병사』, 국방부 군사편찬연구소, 2012, 200쪽.

117) 원태재, 『한국의 PKO 파병사』, 국방부 군사편찬연구소, 2007, 174쪽.

118) 고성운, 『국제 평화유지활동의 미래구상』, 한국국방연구원, 2009, 68쪽.

포괄적인 차원에서 개혁을 추진했다. 뿐만 아니라 급변하는 안보환경의 변화 추세에 대비하고 자주국방태세의 조기 실현과 미래지향적인 군사력의 효율적인 구축을 위하여 1995년 4월에 국방조직을 개편하여 정책적 효과성을 거두었다. 그러나 추진된 개혁의 대부분이 과거 지향적인 개혁에 얽매어서 정책적 적절성을 거두지 못했다. 따라서 국방개혁 정책은 ‘현상유지’ 수준으로 평가된다.

국방개혁은 군내 개혁 여건을 조성하였고, 인적정산 분야에서 일대 혁신을 이루었으며 대내외적으로 잘못된 관행에 대한 지속적 개선과 비리재발에 대한 불용의지를 확고히 나타냄으로써 군 조직과 제도 발전에 긍정적인 효과를 가져온 것으로 평가되었다.¹¹⁹⁾ 국방부는 ‘신한국 창조’라는 시대적 개혁요구에 부응하여 ‘개혁만이 군이 살 길’이라는 각오로 1993년 말 전군의 의견을 수렴하여 ‘자랑스런 신 국군상’을 확립하기 위해 국방 5대 개혁과제¹²⁰⁾를 추진했다.¹²¹⁾

우선 김영삼 정부는 1993년 10월 2일 권영해 국방부장관의 특별담화문 형식을 빌려 ‘군이 정치적 중립 선언문’을 공포하고, ‘하나회’를 제거하였으며, 그 동안 외부통제 없이 진행되어 온 군사력 증강사업을 부분적으로 국회에 보고하였고, 획득심의체계 등 제도적 미비점도 보완했다. 또 1994년 12월 1일부로 미군으로부터 평시 작전통제권을 환수함에 따라 합참의 위기관리 능력의 제고와 자주적 합동군사기획 등을 보강하기 위해 혼합형태의 기존 참모편성을 일반참모형태로 일원화했다.

119) 국가기록원, 『김영삼정부 5년 국정종합자료(국실검토)』 (1290356-99999999-1997-000004-001), 「김영삼정부 5년 국정종합자료 검토」, 1997, 57쪽.

120) ① 전쟁억제 및 유사시 진승보장을 위한 국방태세의 전면적 개혁 ② 21세기와 통일시대를 지향하는 미래지향적 국방정책의 개발 ③ 국방업무의 투명성과 공정성 및 합리성 보장 ④ 병무행정을 지속적으로 개혁 ⑤ 범정부적인 생활개혁 10대 과제의 적극 추진

121) 국방부, 『국방백서 1994~1995』, 1994, 29~30쪽.

전력분야는 한국형 전차 양산, 국산 잠수함·상륙함 건조, 전술기 확보 및 백두·금강사업이 이뤄졌고, 울곡사업에 대한 부정적 이미지를 벗고 질적 향상을 위하여 1996년 1월부터 울곡사업을 ‘방위력개선사업’으로 명칭을 변경했다. 1997년 초에는 방위력개선사업의 책임성과 투명성을 보장하기 위해 국방부에 방위사업실, 합참에는 전력평가참모본부가 신설되었으며 특히 합참에는 중·장기 국방발전방향에 부합하는 군구조 연구발전을 위해 ‘군구조발전부’를 창설편제로 두었다.¹²²⁾

이처럼 국방부는 정부 출범과 동시에 국방개혁의 상징적 조치로 인적 청산을 실시하고 자체적으로 ‘21세기 국방연구위원회’, ‘군개혁위원회’ 및 ‘국방제도개선위원회’를 구성하여 개혁을 추진하였으나, 그 무게중심을 군 기강 쇄신에 두었다. 국방개혁의 주요 과제인 군구조 개선은 합리적 정책결정과정을 통해 통합군제 개편안을 만들었으나, 해·공군의 반대로 무산되고 말았다. 결과적으로 이 시기의 국방개혁은 군부통치의 발본색원, 군 권위주의의 청산, 비리와 부패 척결, 국방업무의 투명성과 공정성 및 합리성의 보장이라는 과거의 부작용 제거에 중점을 둔 과거 지향적 개혁이 되고 말았다.¹²³⁾ 군내 사조직 제거 등 인적 청산은 긍정적인 평가를 받고 있으나, 그 외 방위력사업 개선, 국방조직 개편, 국방정보화 추진, 장병복지 개선 등 군대의 미래지향적 개혁은 원론적인 수준에 그친 것으로 평가된다.¹²⁴⁾

122) 국방부, 『국방백서 1997~1998』, 1997, 132쪽.

123) 한용섭, 「국방역사 시기구분에 관한 연구」, 『국방역사 편찬 워크숍』, 국방부 군사편찬연구소, 2012, 25쪽.

124) 전상근, 「역대 한국정부의 국방개혁 비교 연구」, 국방대학교 합동참모대학, 2012, 31쪽.

7. 맺음말

한국 국방정책의 변천과정을 ‘국방목표’를 기준으로 시기 구분하여 살펴본 결과, ① 국방목표 제정 이전 시기는 국방정책 형성기, ② 국방목표 제정(1972.12.29.) 이후 시기는 국방정책 정립기, ③ 국방목표 1차 개정(1981.11.28.) 이후 시기는 국방정책 전환기, ④ 국방목표 2차 개정(1994.3.10.) 이후 시기는 국방정책 개혁기라는 특징을 보였다.

국방정책은 시기별 안보상황에 대응하면서 자주방위능력을 갖추기 위해 추진되어 왔다. 주요 국방정책 평가결과, 국방정책은 각 시기별로 ‘현상유지’ 수준에서 국방목표를 달성해왔다. 그런데 문제는 국방정책의 대부분이 효과성은 있으나 적절성이 없는 ‘현상유지’ 수준에서 국방목표를 달성하고 있다는 것이다. 이는 국방정책들이 목표달성에 어느 정도 기여하나, 정책목표를 충분히 달성하지는 못하고 있음을 의미한다. 그럼 한국 국방정책이 국방목표를 충분히 달성하지 못하는 이유는 무엇인가?

첫째, 국방목표 제정 / 개정 시기 문제이다. 타이밍은 정책효과를 극대화시키는 요소이다. 국방목표 설정 시기가 더 적절하다면 국방목표 성과를 향상시킬 수 있다. 국방목표는 1972년 12월 29일에 최초로 공식 제정되었다. 자주국방이 절실하던 당시의 상황에서 국방목표 설정은 더 앞당겨 질 수 있었다. 국가목표가 확정되지 않았지만 이미 1970년에 대통령의 재가를 받은 상태였으므로 국방목표를 미리 준비해두었다가 국가목표의 확정(1972. 2. 8.)에 뒤이어 바로 설정해야 했다. 그랬다면 ‘한국군 현대화 5개년계획(1971~1975)’과 연계되었던 국방목표의 성과를 제고할 수 있었을 것이다. 2차 개정도 적기를 놓쳤다. 탈냉전 안보상황을 반영하고자 1991년부터 개정을 시도했는데, 3년간의 논란을 거쳐 1994년에야 개정이 이루어졌다.

탈냉전 직후인 1980년대 말 조속히 2차 개정이 이루어졌더라면 하는 아쉬움이 남는다.

둘째, 국방목표와 안보환경의 상관관계 문제이다. 국방목표 개념이 탈냉전 이후 변화된 안보개념을 고려하여 점차 확장되었다. 그러나 국방목표에 전환기적 안보상황의 이중성이 제대로 반영되지 못한 아쉬움이 있다. 탈냉전에 따라 군비통제가 국방정책의 한 분야로 자리 잡고, 유엔평화유지활동이 활발하게 전개된 것과 달리 변함없는 북한의 위협에 대한 정책은 불분명했다. 국방목표는 국방정책의 추진방향이자 지침이다. 국방목표에 시대별 안보환경과 정책적 요구가 명확하게 반영되어야 국방정책의 목표달성도가 높아진다.

셋째, 국방정책의 일관성 문제이다. 각 정부의 부침과 같은 정부 내에서도 정책담당자가 바뀔 때마다 수시로 변하는 정책의 불안정성은 정책효과를 감소시킨다. 국방목표 최초 제정 이후 시기에 적극 추진되던 국내 방위산업이 1차 개정 이후 시기에는 축소되었다. 방위산업 관련 연구기관도 폐지하고, 국내 방산기술 육성보다는 해외 무기를 도입하는 정책으로 전환했다. 국방비 감소 추세 속에서도 지속적으로 추진되던 전력증강사업은 전력투자비의 편법 운용으로 목표달성이 지연되었다. ‘일관성 부재’는 계획대로 추진되던 국방정책이 국방목표를 달성하지 못한 채 현상유지 되거나 축소되는 주요 원인이 되었다. 1980년대 차기 전투기 도입을 결정한 후 도입 시까지 13년이 소요되었는데, 전두환 정부에서 결정된 F-18기가 노태우 정부에서 다시 F-16기로 반복된 경우가 대표적인 사례이다.

넷째, 국방기획관리 효율화의 문제이다. 아무리 시의적절한 국방목표를 설정하고 그에 적합한 국방정책을 추진한다고 하더라도 국방정책에 대한 효율적인 기획관리가 이루어지지 않는다면 충분한 국방목표를 달성하기 어렵다. 국방목표와 그것을 달성하기 위해 해야 할 과업(국방정책)과 정책목표 달성을 위한 과업의 우선순위

결정(국방기획)이 균형을 이룰 때, 국방목표를 달성할 수 있을 만큼의 군사력을 확보하여 최고의 역량을 발휘할 수 있는 최상의 운용 체제를 확립할 수 있는 것이다.

따라서 향후 한국 국방정책이 국방목표를 충분히 달성하기 위해서는 현재까지 적용되고 있는 2차 개정 국방목표에 대한 수정·보완 작업이 필요하다. 안보개념이 포괄화 되고 국가이익의 개념이 확대되는 경향을 반영하여 국방목표를 설정하는 것이 합리적이다. 실제로 김영삼 정부 이후부터는 국방목표를 보완하는 개념을 사용하여 국방정책을 추진하고 있다. 국방정책이 국방목표를 충분히 달성하기 위해서는 국방목표 제정 / 개정 시기의 적절성, 국방목표와 안보환경의 상관관계, 국방정책의 일관성, 국방기획관리 효율화 등을 포괄하는 종합적인 접근이 이루어져야 한다.

[원고투고일: 2015.4.6, 심사수정일: 2015.5.20, 게재확정일: 2015.5.22]

주제어 : 국방정책, 국방목표, 국방정책 형성기, 국방정책 정립기, 국방정책 전환기, 국방정책 개혁기

<ABSTRACT>

A Study on Transformation of ROK National Defense Policy focused on National Defense Objective

Lee, Mi-sook

This article is based on ‘national defense objective’, analyzed the transitional process ROK national defense policies. National defense objective is to acquire one through national defense policies and it is also the evaluation criteria and guidelines of implementation of the policies. It was set up on Dec. 29th, 1972 for the national objective in 1970, it did explicit direction of policy and military strategy. In the 1980s, it had revised one with full scale for the go-it-alone defense posture (1st revision). It was amended secondly on March 10th, 1994 for the unification and the post-Cold War situation.

ROK national defense policy transformation processes classified national defense objective by the period are as follows :

- (1) The national defense policies foundation period before the establishment of national defense objective
- (2) The national defense policies establishment period after the enactment of national defense objective (1972, 12, 29)
- (3) The national defense policies transition period after the first reformation national defense objective (1981, 11, 28)
- (4) The national defense policies reformation period after the second revision of national defense objective (1994, 3, 10)

Like this, national defense policy had been fulfilled in accordance with each period security situation and self-reliance defense capability for objective, but it contains shortfalls. That result is

based on the effectiveness of policy evaluation without properness as maintenance of the status quo level. This means contributed to somewhat acquiring goal, did not fulfill policy goal. This one is insufficient active role for the favorable change inducement or environment, just against North Korea threat and security environment changing. For the sufficiently acquiring goal, the policy has to approach with properness of content and establishment / revision, consistency, correlation between objective and policy, and efficiency of national defense plan.

Key words : national defense policy, national defense objective, national defense policy formation period, national defense policy establishment period, national defense policy transition period, national defense policy reformation period