

Journal of Military History
2018, No. 106, pp.127-170
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..106.4>
Printed in the Republic of Korea

한국 국방개혁과 「818계획」의 교훈

이미숙*

1. 서 론
2. 「818계획」의 연구결과
3. 「818계획」 분석
4. 「818계획」의 특징과 교훈
5. 결 론

1. 서 론

요즘 국방 분야의 화두는 국방개혁이다. 지난 2017년 7월 14일 문재인 정부의 초대 국방부장관으로 취임한 송영무 국방부장관은 취임일성으로 강한 국방개혁 의지를 표명하고¹⁾ 북한위협을 제압함은 물론 주변국과 호혜적 가교 역할도 할 수 있는 자주 국방력을 구축하기 위해 「국방개혁 2.0」 추진에 매진하고 있다.

* 국방부 군사편찬연구소 선임연구원

1) 『국방일보』, 2017. 7. 17, 「새로운 국군건설 각오로 환골탈태해야」

문재인 대통령은 지난 12월 8일 전군 주요지휘관회의 오찬에서 ‘강한 군대를 만드는 것이 국방개혁의 목표’라면서 “이기는 군대, 애국심과 사기가 충만한 군대, 국민으로부터 신뢰를 받는 군대가 강한 군대다. 각 군은 환골탈태의 자세로 자군 이기주의를 과감히 버려야 한다. 국토방위와 국가수호라는 군의 사명을 어떻게 이룰 것인가? 평화로운 대한민국을 어떻게 만들 것인가? 예만 집중하기 바란다”고 지시했다.²⁾ 같은 날 송영무 국방부장관은 2017년 연말 전군 주요지휘관회의에서 “국방개혁이 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’을 지향하는 문재인 정부의 핵심 과제임을 명확히 인식하고, 2018년이 국방개혁 실행의 원년이 될 수 있도록 모든 국방 분야 5대 과제³⁾를 토대로 「국방개혁 2.0」을 성공적으로 추진하는데 모든 역량을 집중하자”고 강조했다.⁴⁾

이러한 국방개혁에 대한 문재인 정부의 강력한 의지 표출과 군의 노력은 새로운 일이 아니다. 이미 1960년대부터 제기되었고 제5공화국에 이르기까지 4차례에 걸쳐 추진된 바 있다. 여러 가지 사정상 정책으로 실현되지 못하였을 뿐이다. 1960년대 선진국들이 추진한 현대전 특성에 부합된 3군 통합작전 차원의 군 지휘구조 개선 연구의 영향으로 군도 군 지휘체제의 개선을 고민하였다. 당시 군은 군중체제⁵⁾ 측면에서

-
- 2) 『동아일보』, 2017. 12. 9, 「문재인 대통령, 전작권 전환 조건 조속히 갖춰 나가야」
 3) 『국방일보』, 2017. 12. 11, 「2018년을 국방개혁 실행 원년으로」. 국방분야 5대 과제는 ① 북핵 등 비대칭 위협 대응능력 강화, ② 굳건한 한미동맹 기반 위에 조건에 기초한 전시작전통제권 전환의 조속한 추진 ③ 국방개혁 및 국방 문민화의 강력한 추진 ④ 방산비리 척결과 4차 산업혁명에 걸맞은 방위산업 육성 ⑤ 장병 인권 보장 및 복무여건의 획기적 개선 등이다.
 4) 『국방일보』, 2017. 12. 11, 「2018년을 국방개혁 실행 원년으로」
 5) 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』(서울: 삼화인쇄주식회사, 1992), 568쪽. 군중(軍種)을 중심으로 한 군구조 측면에서의 군제는 육·해·공 3군 총장이 각각 국방장관의 군정, 군령 임무를 위임받아 독자적으로 수행하는 3군 병립제와 각 군 총장은 군정위주의 임무만 수행하고 3군 작전은 단일지휘관이 통합 지휘하는 합동군제, 3군은 존재하나 각 군 본부가 없이 모든 부대가 단일지휘관에 의해 통합 지휘되는 통합군제, 그리고 3군 구분 없이 한 지휘관에 의해 단일지휘체제를 갖는 단일군제 등 4가지 유형이 있다.

3군 병립제를, 군사지휘체제⁶⁾ 측면에서는 자문형(비통제형) 합참참모 의장제를 채택하고 있었다. 이러한 군구조 및 지휘체제에서는 군령 권한이 합참의장에게 없고 국방부장관의 과중한 임무를 대행할 수 있는 제도적 장치가 미흡하여 장차전에서 3군 통합작전지휘가 어려웠기 때문이다.⁷⁾

1970년 12월에는 군특명검열단이 당시 높아진 자주국방 의지를 반영하여 통합군체제의 연구를 제기하였다. 그러나 군 내부의 반대와 이해상충으로 군구조 개편은 의무기구 및 병원기관 등의 3군 기능통합과 해병대사령부의 해체 수준에서 그쳤다.⁸⁾ 이어 1981년 3월과 1985년 4월에 합참 군구조연구위원회가 통합군체제의 시안을 재차 건의하기도 했지만 그 후 이 연구는 더 이상 진척되지 못하였다. 당시 대안으로 제시된 군정·군령을 획일적으로 일원화하는 통합군제는 군 내·외적으로 공감대 형성이 어려웠기 때문이다.⁹⁾ 여기까지의 국방개혁 노력은 개혁안을 건의하는 수준에 그쳤다.¹⁰⁾

하지만 제6공화국 노태우정부의 개혁 의지는 각별했다. 당시 군은 노태우정부의 강력한 실천의지와 열정 그리고 당시 안보환경 변화에 따른 군구조 개선의 필요성에 부응하여 ‘장기 국방태세 발전방향 연구 계획(이하 818계획)’을 연구한 결과 818계획을 최초로 입법화하여 최초로 실행하였다. 노태우정부의 818계획이 김대중정부의 「국방개혁 5개년

6) 위의 책, 568-569쪽. 작전지휘 권한 측면에서 구체적으로 보면 군사지휘체제는 합참의장(국참총장)의 권한범위에 따라 통상 4가지 형태로 구분한다. 우선 합참의장에게 장관에 대한 군령보좌역할만을 담당케 하는 자문형 합참의장제, 장관의 군령권이 전적으로 합참의장을 통하여 행사되는 통제형 합참의장제, 군령권의 위임은 물론 각 군에 대한 작전소요 통제권까지를 합참의장(국참총장)에게 부여하는 합동(국방)참모총장제, 그리고 국방장관이 단일 참모총장을 통하여 군정·군령권을 행사하는 단일 참모총장제가 있다.

7) 국방부, 『상부지휘구조 개편』(서울: 국방부, 2011), 6쪽.

8) 윤우주, 『한국군의 군체개혁사』(서울: 한성애드컴, 2010), 142쪽.

9) 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』(대전: 국군인쇄창, 2016), 320쪽.

10) 위의 책, 320쪽.

계획」, 노무현정부의 「국방개혁 2020」, 이명박정부의 「국방개혁 307계획」, 박근혜정부의 「국방개혁기본계획 2014-2030」을 거쳐 문재인정부의 「국방개혁 2.0」으로 이어지고 있는 것이다.

역대정부들은 군 지휘체제의 문제점을 인식하여 오랫동안 독자적인 대북억제능력을 갖기 위하여 국방개혁을 추진해왔다. 그러나 여러 가지 사정으로 개혁은 제대로 추진되지 못했다. 최근 북한은 핵과 미사일 개발의 완성을 앞두고 있다고 밝힌 상황이나 우리 군은 아직도 북한의 위협을 독자적으로 압도할 수 있는 억제력을 갖고 있지 못하다. 그럼에도 불구하고 여전히 우리 군에는 전시작전권을 행사하기에는 시기상조라고 보는 사람들이 많다. 방산비리 역시 역대정부의 개혁에도 불구하고 근절되지 않고 오히려 만연하고 있다.

2017년 11월 24일 아우렐 크로상 독일 하이델베르크대학 교수는 제 19회 화랑대 국제심포지엄 기조연설에서 “한국의 국방개혁은 노력 자체만 보면 훌륭한 수준이지만, 국방개혁으로 인해 국내·외적으로 지지자와 반대자가 정치적으로 첨예하게 대립하게 됐다”고 지적하면서 “「국방개혁 2020」의 경우 원안이 통과된 지 12년이 지나자 고령화와 청년 인구 감소 등 인구학적 난관과 재정적 난관이 등장했고, 결국 한국의 국방개혁은 기획단계에서 실행되지 못했다”고 분석했다. 또 크로상 교수는 “국방개혁의 잠재적인 혜택이 상당한 사실은 모두가 공감하지만 결국 한국이 실질적으로 이룬 결과물은 크게 없다”고 꼬집었다.¹¹⁾

역대정부의 국방개혁 중 개혁 법안으로 입법화된 것은 노태우정부의 818계획과 노무현정부의 「국방개혁 2020」 뿐이고, 그나마 노무현정부의 「국방개혁 2020」은 실행되지 못했다. 이처럼 국방개혁이 지지부진한 이유는 무엇인가?

대다수의 선행연구는 국방개혁의 정책결정과정과 주요 결정요인을 중심으로 국방개혁 추진의 제약요인을 분석하여 향후 추진방향을 제시

11) 국방일보, 2017. 11. 27, 2면, 「국방개혁·재무계획 추진 속도내야」

하고 있다.¹²⁾ 외국 국방개혁 사례 분석을 통해 한국적 함의를 도출하기도 하였다.¹³⁾ 선행연구는 주로 노무현정부의 「국방개혁 2020」, 이명박정부의 「국방개혁 307계획」, 박근혜정부의 「국방개혁기본계획 2014~2030」 등을 다루었다. 이와 같이 기존의 선행연구는 국방개혁안 자체보다는 국방개혁안의 추진과정에서 국방개혁의 제약요인을 찾았고, 성공사례보다는 실패사례에 더 집중하였다. 최초로 입법화되고 최초로 실행된 818계획에 대한 선행연구는 미흡하였다. 그런 상황에서 김동한의 818계획 연구¹⁴⁾는 단연 돋보인다. 그는 역대정부 국방개혁의

-
- 12) 홍규덕, 「안보전략환경의 변화와 국방개혁 추진의 전략적 연계」, 『전략연구』 제35호, 한국전략문제연구소, 2005; 김정익, 「국방개혁의 추진에 따른 지상전력 발전과제와 방향」, 『국방정책연구』 제72호, 한국국방연구원, 2006; 이규열, 「한미 동맹체제의 발전방향과 국방개혁의 추진」, 『국방정책연구』 제72호, 한국국방연구원, 2006; 이근욱, 「한국 국방개혁 2020의 문제점: 미래에 대한 전망과 안보」, 『신아세아』 제57호, 신아시아연구소, 2008; 박휘락, 「국방개혁 2020의 근본적 방향 전환: 구조중심에서 운영중심으로」, 『전략연구』 제45호, 한국전략문제연구소, 2009; 박휘락, 「정책결정 모형에 의한 국방개혁 2020 추진방향 분석」, 『국가전략』 제48호, 세종연구소, 2009; 노훈·조관호, 「군 상부구조 개편: 동기와 구현 방향」, 『전략연구』 제51호, 한국전략문제연구소, 2011; 이상수·백찬영, 「한국 국방개혁의 추진전략: 역대 정부 제약요인의 극복방안을 중심으로」, 『정책연구』 제172호, 국가안보전략연구소, 2012; 노훈, 「「국방개혁 기본계획 2012~2030」 진단과 향후 국방개혁 전략」, 『전략연구』 제56호, 한국전략문제연구소, 2012; 김태효, 「국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인」, 『한국정치외교사논총』 제34집 제2호, 한국정치외교사학회, 2013; 박휘락, 「이명박정부의 국방개혁 접근방식 분석과 교훈: 정책결정모형을 중심으로」, 『평화학연구』 제14권 제5호, 한국평화학회, 2013; 이양구, 「이명박정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력중추의 역할」, 『군사』 제93호, 국방부 군사편찬연구소, 2014; 박휘락, 「최근 한국군 국방개혁의 계획과 현실 간의 괴리 분석: 위협 인식과 가용재원을 중심으로」, 『국방연구』 제59권 제3호, 국방대학교 국가안보문제연구소, 2016.
- 13) 홍성표, 「프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개혁방향」, 『신아세아』 제45호, 신아세아질서연구회 부설 신아세아연구소, 2005; 박민형, 「국방개혁: 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의」, 『국제문제연구』 제47호, 국가안보전략연구소, 2012; 박휘락, 「「국방개혁 2020」과 미군 「변혁」의 비교와 교훈: 변화방식을 중심으로」, 『평화학연구』 제13권 제3호, 한국평화학회, 2012; 문인혁·이강호, 「프랑스 국방개혁의 재평가와 한국군에 정책적 함의」, 『한국군사학논집』 제72집 1권, 육군사관학교, 2016; 우평균, 「러시아의 국방개혁: 성과와 시사점」, 『중소연구』 제150호, 한양대학교 중국문제연구소, 2016.

성공사례와 실패사례를 지배적 정책패러다임 즉 정책결정구조를 중심으로 비교분석하여 한국군 국방개혁의 정책적 함의를 제시하였다. 노태우정부의 818계획을 국방개혁의 제도화 성공사례로 분석하였다.

지난 한국 국방개혁의 역사를 되돌아보면, 국방개혁안이 계획대로 추진되지 못하고 도중에 변경되는 경향이 반복되는데, 이는 국방개혁 추진결정요인 뿐만 아니라 국방개혁 자체 계획의 문제일 수도 있다. 본고는 이러한 문제의식에서 한국 국방개혁 역사상 최초로 제도화되어 유일하게 시행된 818계획 자체에 주목하였다. 이를 위해 한국 최초의 국방개혁인 818계획이 연구결과대로 추진되었는가를 살펴봄으로써 818계획을 분석해보고자 한다. 그 과정에서 나타나는 818계획의 특징은 향후 국방개혁 추진 시 역사적 교훈을 제공할 것으로 기대한다.

2. 「818계획」의 연구결과

가. 연구배경

818계획과 유사한 시도는 1960년대부터 시작되었다. 1960년대에 종래 육·해·공 3군 병립의 군령·군정업무 수행체계로는 군사력을 통합적으로 운용하는데 한계점이 있을 뿐 아니라 평시 군사력 건설을 중심으로 한 의사결정과 자원배분에 있어서 국방차원의 목표 구현에 적합하지 않다는 비판이 군 내부뿐만 아니라 학자들 사이에서 일어났다.¹⁵⁾

14) 「한국군 구조개편정책의 결정과정 및 요인 연구: 818계획과 국방개혁 2020을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 2009; 「국방정책레짐 전환과 군 균형발전: 818계획의 정책적 함의를 중심으로」, 『정책연구』 제167호, 국가안보전략연구소, 2010; 「역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의」, 『국가전략』 제55호, 세종연구소, 2011; 「미국의 안보전략과 한·미 군사관계 변화의 함의: 한국군 구조개편 사례를 중심으로」, 『동북아연구』 제35호, 조선대학교 사회과학연구원 동북아연구소, 2012.

당시 미국과 영국 등 선진국들은 국방조직의 개선 등을 통해 이러한 군사지휘체제의 문제점을 지속적으로 개선해가고 있었다.

우리 군도 상부지휘체제가 2차 세계 대전 직후 미국의 군제 영향아래 조직된 이후, 6.25전쟁을 통한 미군의 한반도 주둔과 한국군의 작전 통제권 유보 등으로 육·해·공 3군 개별 차원에 정체된 상태로 있음을 반성하고 한국 여건에 맞고 효율적인 지휘체제로 개선하고자 노력했다. 1960년 말부터 1980년대 중반까지 약 20여 년 동안 수차례 걸쳐 부침을 거듭해 온 것이 바로 그러한 과정이었다. 그러나 일련의 시도는 당시의 국내·외적 상황과 군 내부의 반대로 중지를 수렴하지 못하였기 때문에 상부 지휘체제 개선의 필요성에 대한 인식이 어느 정도 파급되었음에도 불구하고 대내·외적 공감대 형성에 실패하여 개혁으로 연결되지 못했다.¹⁵⁾

그러나 1980년대 말 탈냉전이라는 전환기적 안보상황 속에서 군사지휘체제의 문제는 다시 제기된다. 1988년 2월 출범한 노태우정부는 당시 동서 안보질서와 한반도 전략환경 변화의 심각성을 절감하고 국방태세 전반의 일대 혁신을 추진하게 되었다. 당시 사회주의체제의 붕괴로 인한 탈냉전체제 속에서 제기된 미국 군사전략의 변화는 한미연합체제를 근간으로 하는 우리 안보의 근본을 흔드는 중대한 사항이었다. 주한미군의 감축, 공산주의의 종언, 독일의 통일, 걸프전 발발 등 일련의 사건들이 우리 군으로 하여금 국방개혁을 요구하였다. 즉, 우리 군은 지금까지 미국에 의존해 오던 국방태세를 우리 힘에 의한 한국적 국방태세로 조속히 전환시키고, 남북공존 통일시대를 개척하는 과정에서 군이 담당해야 할 역할을 구체적으로 정립할 필요성을 절감하게 되었다. 특히 미국이 걸프전에서 보여준 군사전략, 지휘체제, 무기체계 등은 우리 군이 현대전 양상에 어떻게 대비해야 할 것인가를 극명하게

15) 국방부, 『818계획 약사』(서울: 서라벌인쇄주식회사, 1991), 5쪽.

16) 위의 책, 5쪽.

제시해 준 것이었다. 걸프전을 계기로 우리 군은 변화하는 세계 속에서 과거와는 달리 개혁이라는 차원에서 국방문제를 보지 않을 수 없게 되었던 것이다.

1988년 5월과 7월 노태우 대통령 지시에 따라 818계획에 대한 최초의 개념과 지침이 마련되었다.¹⁷⁾ 1988년 5월 16일 합참 전략국에서 전력증강 업무보고 시 대통령은 군사력 성격에 타당한 전략개념 정립과 군사력 건설 및 한정된 국방자원을 효과적으로 해결할 수 있는 군구조를 종합적으로 검토하라고 지시하였다. 이에 따라 국방태세발전방향 연구를 위한 최초의 연구개념이 군사전략, 군사력 건설, 군구조 3 분야로 선정되었다.

노대통령은 1988년 7월 7일 국방태세 쇄신을 위한 중요한 정책 방향을 제시하였다. 그 내용은 “우리 군은 1970년대 중반 이후 자주국방을 위한 노력을 집중하여 많은 발전을 이룩하였다. 그러나 금년이 창군 40주년이 되는 해인데도 아직도 과거 대외 의존적 국방시대의 유산들이 많이 산견되고 있다. 예를 들면 현대전에 필수적으로 갖추어야 할 다양한 전투기능의 균형된 발전이 저해되어 독립국가의 군대로서 독자적인 전쟁수행 능력 자체가 제한되고 있지 않나 우려된다. 또한 정보 및 조기경보 능력의 부족, 육·해·공군 간의 불균형, 보병전 위주의 지상전력, 방위기능 위주의 전략 등의 문제들은 우리의 안보상황, 특히 주한미군의 역할이 불확실해져 간다는 점을 고려할 때 심각하고 진지하게 검토되지 않으면 안된다. 우리가 평화를 확보하고 전쟁을 억제하기 위해서는 제2창군에 버금가는 자세로 군의 체질적 혁신을 통한 자주국방의 자주적 억제력의 확보가 필수적임을 강조하며, 참된 억제력을 위해서는 방패의 두터움보다 칼날의 날카로움이 더욱 귀중하다는 것을 인식하여야 한다.”는 요지로서, 군의 근원적이고 본질적인 개혁이 필요함을 피력한 것이었다.

17) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 322-323쪽.

이에 따라 합참은 818계획을 마련하여 1988년 8월 18일 대통령에게 보고하였다. 1988년 8월 18일 노태우 대통령은 이상훈 국방부장관에게 2000년대를 지향하는 자주국방의 총체적인 연구로서 ‘장기 국방태세 발전방향(일명 818계획¹⁸⁾)’ 연구를 지시하였으며, 그 주요 연구범위는 군사전략, 군구조 개선 및 군사력 건설방향의 3대 과제를 포함하였다. 이로써 818계획은 군통수권자의 특별한 관심 하에 제6공화국 최대의 국방정책 사업으로 추진되었다.

나. 연구결과

818계획은 2단계를 거쳐서 연구되었다.¹⁹⁾ 제1단계에서는 기본방향 정립에 관한 연구, 제2단계에서는 보완 연구가 이루어졌다. 1 및 2 단계는 주로 전략개념 설정, 군사력 건설 방향 및 군구조 개선안에 대한 3대 과제를 연구하였는데, 가장 핵심이 된 것은 군구조 개선 대안으로 한국군의 지휘조직 기본형을 통제형 합참의장제, 합동군제, 통합군제 중 어떤 것을 선택하느냐 였다. 이 논쟁은 지난 20여 년간 육·해·공군 현역 및 예비역 뿐만 아니라 국군조직법의 기본 개념과 관련된 문제이기 때문에 국가차원의 관심 사항으로 부각되었다.

18) 국방부 군사편찬연구소, 『국방사 1982~1990』(대전: 국군인쇄창, 2011), 130쪽. 818계획의 명칭은 국방부의 ‘장기국방태세 발전방향’에 대한 대통령 보고 시점이 1988년 8월 18일이었고, 1976년 8월 18일 판문점 도끼만행사건과 같은 일이 다시는 반복되는 일이 없어야 하겠다는 각오의 의미와 818이란 숫자는 앞뒤를 바꿔도 변함없이 818로 되어 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 업무를 수행하여야 하는 국군의 사명을 어떠한 역경 속에서도 변함없이 수행함으로써 국민으로부터 신뢰와 사랑을 받겠다는 선언적 의미가 함축되어 있었기 때문에 818계획이란 명칭을 사용하게 되었다.

19) 공보처, 앞의 책, 565쪽. 818계획 연구결과를 실현하기 위한 3단계(1990.1.1.~1991.12.31.) 연구가 있었다. 3단계 연구는 법적으로나 내용적으로 818계획을 일 단락 짓는 과정으로, 국군조직법을 개정하고, 이에 따라 국방부본부, 합참본부를 비롯한 14개 주요 상부부대에 대한 중·창설 및 통·폐합 작업을 단행하였다. 이에 대한 내용도 고려할 필요가 있으나 818계획 내용 자체에 중점을 두고자 별도로 구분하여 설명하지 않았으나 내용 중에 언급하였다.

개선 대안으로 서독(합동군제)과 이스라엘(통합군제)의 장점을 고려한 ‘한국형 합동군제’를 선택하는 과정에서 육·해·공군과 군사전문가들의 상호 인식차이와 이해관계 때문에 토의가 수 십 차례 반복되었다. 그 과정에서 군구조개선 사업의 어렵고 복잡한 성격이 그대로 표출되었다. 특히 지난 40여 년간 육·해·공 3군 병립제 하에서 각 군 본부가 국방장관의 지휘를 받아 군정·군령을 전적으로 수행하였기 때문에 이를 조정하는 데는 상당한 진통이 따랐다. 그러나 이러한 1, 2단계의 연구과정은 미국의 군사전략 변화에 자주적으로 대응하려는 노태우 대통령 및 이상훈 국방부장관의 관심과 추진의지로 계획대로 추진되었다.²⁰⁾

1) 제1단계 연구(1988.9.1.~12.31): 합동군제(국방참모총장제) 입안

제1단계 연구는 1988년 9월 1일부터 동년 12월 31일까지 각 군의 장성 및 영관급 장교와 국방연구원 및 국방대학원의 전문가 등 약 50 여 명으로 818추진위원회²¹⁾를 구성하여, 한국적 여건에 부합하는 독자적인 군사전략 정비, 통합전력 발휘를 보장할 수 있는 군구조 개선, 그리고 가용 자원의 제한성을 고려한 군사력 정비의 3대 과제를 연구하였다.

제1단계 연구는 국가목표 달성을 위해 한국적 여건, 국가상황 판단, 한국 고유의 군사사상 및 전통 등을 고려하여 국가전략의 일부분으로서 국방 군사전략을 정립하고, 이에 따른 군사력 운용개념과 군비지침을 발전시킨 다음, 이를 근거로 군사력과 군 구조의 개선방향을 도출한다는 체계로 정립되었다.²²⁾ 1988년 9월 1일부터 12월까지 실무추진위원회 42명이 연구한 818계획 제1단계 연구는 수차례의 조정위원회,

20) 국방부, 앞의 책, 6쪽.

21) 공보처, 앞의 책, 561쪽. 818추진위원회는 조정위원회(8명)와 실무추진위원회(42명)로 구분하였다. 실무추진위원회는 군사전략 분과위, 군구조 분과위, 군사력 분과위로 구분하여 관련 분야를 연구하였다. 세부편성을 보면 육군이 해·공군보다 많았다.

22) 위의 책, 562쪽.

초빙교육 및 강의, 국방연구원, 안보문제연구소 및 자문교수의 자문을 구하여 연구결과를 마련했다.

1단계 연구결과 중 가장 큰 논점은 한국군이 채택하여야 할 군제의 유형이었다. 즉 현재의 3군 병립자문형 합참의장제에서 통제형 합참의장제(미국형), 합동군제(영국형), 통합군제(이스라엘) 중 어느 유형으로 가느냐 하는 것이 문제였다. 1960년대 말부터 1980년대 초까지 4차례나 시도되었던 합동군제는 군내·외적으로 공감대 형성이 대단히 어려웠으므로 대통령이 연구지시를 할 때부터 기존의 인식에서 탈피하여 백지 상태에서 아무런 선입견 없이 연구하도록 특별히 강조한 것만 보더라도 군제의 선택이 818계획의 성공여부의 핵심문제인 것을 입증하고 있다.

1단계 연구에서 선택 가능한 군제의 유형으로 먼저 접근된 것은 통제형 합참의장제와 합동군제였는데, 이중 통제형 합참의장제가 연구위원들의 관심을 더 끈 것은 사실이다. 818계획 최초 연구안은 통합군제였다. 새로 신설한 국방참모총장이 육·해·공 3군을 통할한다는 것이었다. 그러나 해·공군과 야당의 반대 견해를 무시할 수 없었고, 통합군제에 매력을 느껴온 일부고급 정책결정자들의 이론 또한 배제할 수 없었기 때문에 결국은 각 군 본부의 존속을 보장하면서 작전지휘 기능만을 통합 운용할 수 있는 국방참모총장제 즉 한국형 합동군제를 채택하게 되었다.

연구결과는 각 군 순회 소개 및 토의를 거쳐 1988년 12월 14일 대통령에게 보고되었다. 당시 노태우 대통령은 기본개념 방향을 승인하면서 구체적 실천과 적극적인 추진을 강조하였으며, 아울러 국방참모총장제의 임무 및 권한 여부, 보안 및 정보기능 통합문제, 방공사의 합리적인 검토, 교육기관의 조기 통합 등에 따른 보완사항을 당부하였다.

제1단계 연구안은 1개월 동안 부분 보완을 거쳐 1989년 1월 24일 1차 연구결과로 보고되었다. 당시 대통령은 기본개념방향을 승인하면서

다음과 같이 추가적인 보완 연구방향을 지시하였다.²³⁾ 즉, ① 군사전략과 군비지침은 계속 보완 발전시켜 나가고, ② 상부 지휘구조는 정책기능 위주로 정비하여 축소 개편하는 한편, 하부구조는 경쾌하면서도 단단한 전투형으로 발전시키며, ③ 각 군의 상호이해와 공감대 형성을 통하여 기능별 통합을 보다 구체화하여 적극 추진할 것 등을 당부하였다.

이러한 과정을 거쳐 위원회는 1단계의 주요 연구결과로 ① 군사전략 측면에서는 델브룩(Delbruck)의 제한전 군사사상과 손자병법을 참작하여 부전승 억제개념, 이소제대의 유연 신축성과 기동마습전 교리, 그리고 화전 양면 동시 대비의 필요성을 충분히 반영하고자 노력하였고, ② 군사력 개선 측면에서는 종래의 북한의 수적 우세 따라잡기식을 탈피하여 군사전략의 구현을 뒷받침할 수 있도록 목표 지향적으로 개선방향을 제시하였으며, ③ 군 구조 측면에서는 과거 3군 분권적 작전 및 지휘체제에 따른 많은 부작용과 문제점을 해소할 수 있는 최선의 현실적인 대안으로서 합동참모총장제를 제안하였다.²⁴⁾

2) 제2단계 연구(1989.2.1.~12.31): 합동군제 보완

국방부는 제1단계 연구결과에 대한 대통령의 후속지침을 효과적으로 보완하기 위하여 장관을 위원장으로 하는 추진위원회²⁵⁾를 편성하여 제2단계 연구에 착수하였다. 계획대로 818계획을 강력히 추진하되 전략 및 군비지침을 계속 보완 발전시키고 군구조 개선은 통합전력 발휘를 극대화 할 수 있도록 하라는 상부지침에 따라 연구방향을 설정하였다.

즉, 주요 연구방향은 국방부 및 각 군 본부를 포함 상부조직을 필수 정책기능 위주로 축소 개편하고, 방공작전 지휘 및 운용체제를 개선

23) 국방부 군사편찬연구소, 앞의 책, 324쪽.

24) 공보처, 앞의 책, 562쪽.

25) 위의 책, 563쪽. 제1실무추진위원장(합참의장)은 국방참모본부 분과위, 국군정보사 분과위, 국군통신사 분과위, 국방참모대학 분과위, 각 군 연구위원회를 이용하여 연구안을 보완하였다. 제2실무추진위원장(국방부차관)은 국방부본부 분과위, 국군 의무사 분과위, 국군사관학교 분과위를 이용하여 연구안을 보완하였다.

하며, 합동 교육을 확대하기 위하여 교육체제를 재정비하고, 국군사관 학교의 조기창설을 연구한다. 그리고 각 군이 제대별 군구조는 최대 전투력을 발휘할 수 있도록 융통성 있고 경쾌하면서도 단단한 전투형 조직으로 발전시킬 수 있도록 하고 방산 및 연구개발 체계의 효율성을 제고하도록 연구한다 등이었다.

국방부는 이러한 방향에 따라 연구한 결과를 1989년 8월 24일 대통령에게 보고하였으나 연구내용이 818계획의 본래 지침과 거리가 있고, 전체적으로 미흡하다는 지적을 받아 전반적으로 재검토하게 되었다. 노대통령은 육, 해, 공군의 전 연구위원을 결집시켜 장관의 책임 하에 연말까지 웅대하고 참신한 연구안을 보고하라고 지시하였다.

국방부는 1989년 9월 1일 장관 주재 하에 818 보완연구위원회²⁶⁾를 구성하고 대통령의 당초 의지에 부합하는 연구결과를 산출하고자 노력하였다. 국방부는 1989년 9월 1일부터 다시 2단계 보완연구위원 97명을 재구성하여 최초 개념에 가능한 접근할 수 있는 조직과 기능 배분체계를 도출하는데 심혈을 기울였다. 특히 2단계 연구기간은 1989년 12월 중순까지로 비록 짧았지만 거의 새로운 요원으로 구성되었기 때문에 1단계 연구안에 대한 검증과 보완이 전반적으로 가능하였고, 이때부터 대통령의 의지를 최대한 반영하기 위하여 청와대 안보보좌관실과 긴밀한 협조를 추진하였다. 그리하여 1989년 11월 16일 최종 연구안을 대통령에게 보고하여 승인을 받았다. 그 주요 연구결과를 간추리면 <표 1>과 같다.

26) 위의 책, 563쪽. 보완연구위원회는 군령분과위원회와 국방부 연구위원회로 편성되었다. 군령분과위원회는 군사전략 분과, 군사력 건설 분과, 군구조 분과, 위계 임 분과, 예산편성분과로 편성되었고, 국방부 연구위원회는 국방부 본부 분과, 특검분야 분과로 세부 편성되었다.

〈표 1〉 818계획 최종 연구안 주요 내용

구 분	주 요 내 용
군사전략	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전쟁 억제를 기본개념으로 한다. ■ 평시에 적정 수준의 방위전력과 응징보복능력을 보유함으로써 도발 규모 및 위협 수준에 따라 그에 상응하는 선별적 보복 등의 적절한 조치를 취하여 분쟁을 조기에 종식시키고 전면전으로의 확산 가능성을 조기에 방지한다. ■ 전면도발 시에는 전략적 중심이 얇은 지리적 여건을 감안하여 즉각적인 반격으로 수도권의 안전보장은 물론, 적의 전쟁수행능력과 전쟁수행의지를 마비시킨다. ■ 군사력 운용은 이러한 군사전략개념에 적합한 입체기동전 개념을 도입, 전장에서 가용한 모든 전력과 수단을 유기적으로 통합하여 충격과 마비 효과를 최대화한다.
군사력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 우선 자주적 방위전력을 단계적으로 확보하고 억제전력을 점진적으로 확보하여 군사전략의 구현을 실질적으로 뒷받침한다. ■ 상비전력은 필수 수준으로 정예화하고 동원전력을 최대한 강화한다. ■ 군사력 소요는 통합전력 발휘를 보장한다는 기본 원칙하에 한국적 작전환경, 가용자원의 제한성, 작전 효율성, 군비통제 상황 등을 종합적으로 고려하여 고가의 고성능무기와 저가의 저성능무기를 적절히 배합하는 개념(high-lowmix)에서 판단한다. ■ 해공군의 전력 비중을 점차로 높여서 통합 차원의 전력 균형을 도모하되, 주한 미군 감축에 따른 전력 보전에 우선순위를 부여한다.
군구조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문민통제의 원칙하에 합동군제에 의한 지휘체제를 채택하여 통합전력 발휘를 보장하고 제한된 국방 자료관리의 효율성을 증진한다. ■ 합동군제에 따라 상부구조와 하부구조를 개편하는 계획을 수립하였고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 국군조직법을 개정한다.

출처: 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』(서울: 삼화인쇄주식회사, 1992), 564쪽.

3. 「818계획」 분석

818계획은 과거 미국에 의존해 왔던 군사전략, 무기체계, 군구조 등을 우리의 것으로 만들어(한국방위의 한국화) 격변의 전환기적 상황에 능동적으로 대응하려는 개혁의 움직임이었다. 여러 차례의 개선 노력이 있었지만 818계획은 이전과 달리 군 통수권자의 직접적인 관심 하에 조직적이고 본격적으로 추진된 개혁이었다.

일부에서는 818계획이 국군조직법의 개정을 통해 군의 상부구조를 개혁함으로써 통합전력의 발휘와 3군의 균형 발전을 보장하고 나아가 자주국방태세를 조기 실현하고 미래지향적 군사력을 건설할 여건을 조성하였다고 자평하고 있다.²⁷⁾ 그런 반면 일부에서는 818계획이 제2창군의 기치까지 내걸고 군사전략, 군사력, 군구조를 총 망라한 국방태세 전 분야의 자기혁신에서 출발했으나²⁸⁾ ‘한국형 합참의장제’라는 정체불명의 이름하에 합참의 기능만 다소 강화시켜 놓는데 그치고 말았다고 폄하했다.²⁹⁾

818계획 연구가 과거 군에서 시도되었던 단편적이고 부분적 개선 노력과 달리 군사기획의 3대 요소인 군사전략, 군사력(무기체계), 군구조를 상호 연계시킨 가운데 시스템의 차원에서 종합적인 개선방안을 제시한 것은 사실이다. 즉, 이 연구는 1, 2단계 연구결과에서 알 수 있듯이 국가전략을 뒷받침하는 군사전략, 그리고 이의 수단으로서의 군사력과 군구조 3개 분야를 종합적으로 연계하여 개선 대안을 도출하고자 노력하였기 때문이다. 그러므로 여기서는 818계획이 연구결과대로 <표 2>와 같이 3개 분야에서 종합적으로 추진되었는지에 중점을 두고 살펴

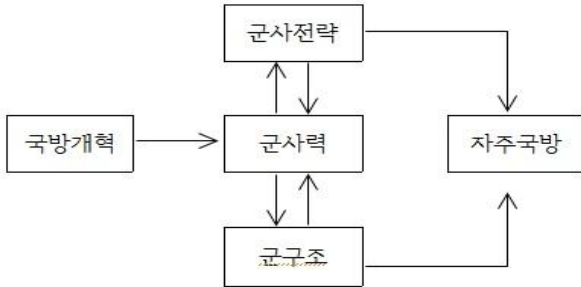
27) 국방부, 『국방백서 1991~1992』(서울: 군인공제회, 1992), 212쪽.

28) 김희상, 「21세기 한국의 안보환경과 국가안보」, 성균관대학교 박사학위논문, 2003, 250쪽.

29) 윤우주, 앞의 책, 147쪽.

보았다. 이를 통해 818계획의 특징을 분석하였다. 단, 818계획 그 자체 분석에 치중하여 안보환경요인과 정책결정구조요인 등 다양한 변수들에 대한 구체적인 분석은 제외하였다.

〈표 2〉 818계획 분석틀



가. 군구조 중심의 개혁

818계획을 연구하기 위해 구성된 818추진위원회는 국가전략의 일부 분으로서 국방 군사전략을 정립하고, 이에 따른 군사력 운용개념과 군비지침을 발전시킨 다음, 이를 근거로 군사력과 군구조의 개선방향을 도출하고자 하였다. 이러한 방향에 맞게 ① 한국적 여건에 부합하는 독자적인 군사전략 정립, ②통합전력 발휘를 보장할 수 있는 군구조 개선, ③ 그리고 가용 자원의 제한성을 고려한 군사력 정비의 3대 과제를 연구하였다.³⁰⁾

그 연구결과 818추진위원회는 군사전략 측면에서 부전승 억제개념, 이소제대의 유연 신축성과 기동마비전 교리, 그리고 화전 양면 동시 대비의 필요성을 반영하였고, 군사력 측면에서는 종래의 북한의 수적 우세 따라잡기식을 탈피하여 군사전략의 구현을 뒷받침할 수 있도록 목표 지향적인 개선방향을 제시하였다. 특히, 군구조 측면에서는 818

30) 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』(대전: 국군인쇄창, 2016), 322쪽.

추진위원회 산하에 편성된 군구조 분과위원회가 <표 3>과 같은 개선방향에 따라 연구한 결과, 전략상황과 자원관리 및 지휘통제 면에서 통합군체제로 발전함이 가장 바람직하나 과도한 권한 집중, 문민통제원칙 준수, 각 군의 전문성 및 특성 유지, 국민의 공감대 형성 등 현실적 여건을 고려하여 과거 3군 분권적 작전 및 지휘체제의 문제점을 해소하는 대안으로 한국형 합동군제를 기본으로 한 합동참모총장제를 제안하였다.³¹⁾

<표 3> 군구조 개선방향

- 문민통제원칙을 준수한다.
- 군사작전 지휘체제를 개선하여 통합전력 발휘를 보장한다.
- 각 분야의 공통지원 분야 기능을 점진적으로 통합하여 자원관리 효율성을 높인다.
- 한·미 연합바위체제 테두리 안에서 효율적인 연합작전의 능력을 향상시킨다.
- 장차 주한미군 주둔정책의 변화가능성 등 작전상황 변화에 대비하여 발전적인 수용 태세를 준비한다.
- 국방부, 각 군 본부 및 직할부대 등 상부조직은 능률 위주로 감소편성하고 예하부대는 전투 위주로 정예화한다.
- 현역은 소수정예화하고 예비역은 실질 전력화한다.

출처: 국방부 군사편찬연구소, 『국방사 1982~1990』(대전: 국군인쇄창, 2011), 248쪽.

1989년 1월 24일 노태우 대통령은 이 연구결과의 기본개념방향을 승인하면서 군사전략과 군사력 측면보다는 군구조 분야에 대한 추가적인 보완을 지시하였다.³²⁾ 즉, 군사전략과 군비지침은 계속 보완해 나가되, 상부지휘구조는 정책기능 위주로 정비하여 축소 개편하는 한편, 하부구조는 경쾌하면서도 단단한 전투형으로 발전시키며, 각 군의 상호 이해와 공감대 형성을 통하여 기능별 통합을 보다 구체화하라고 당부하였다.

31) 국방부 군사편찬연구소, 『국방사 1982~1990』(대전: 국군인쇄창, 2011), 250쪽.

32) 공보처, 앞의 책, 562쪽.

이를 보완하기 위하여 결성된 추진위원회는 각 조직별로 분과를 조직하여 내용을 보완하여 1989년 8월 24일 대통령에게 보고하였으나 또 미흡한 점이 지적되어 재검토 지시를 받았다. 국방부는 더욱더 보강된 818보완연구위원회를 재구성하여 조직과 기능배분 체계 분야의 개선에 주력한 결과 1989년 11월 16일 비로소 최종연구안을 승인받았다. 이러한 일련의 연구과정에서 818계획이 최초의 기본개념 및 방향과 달리 군구조 분야에 집중되는 경향을 감지할 수 있다. 818계획 최종연구안에 따라 군사전략에 근거하여 군구조를 개편한 것이 아니라 군사전략은 과거의 개념에 그대로 남겨둔 채 군구조 개편만 서두른 경향을 보였다.

노태우 정부의 군사전략개념은 억지전략차원에서 응징전략을 유지하는 것인데, 이는 당시의 국가목표³³⁾ 및 국방목표³⁴⁾를 달성하기 위한 적극적인 군사전략이라고 보기 어렵다. “호기 포착 시에는 즉각적인 반격으로 공세이전 하여 북한지역의 실지를 회복한다”는 응징전략³⁵⁾은 선방어(線防禦) 개념으로 전방에 대규모의 지상군을 배치해 놓고 북한군이 공격할 빈 공간을 허락하지 않으며, 조기경보능력을 총동원해서 북한군의 기습공격 징후를 포착하여 북한군의 공격에 대해 대규모 방어집중을 함으로써 최전방에서 북한군의 공격을 막는다는 것이었다.³⁶⁾ 이는 북한이 특수전부대를 후방에 침투시킬 경우 효과적으로 격퇴하는 데 중점을 둔 지상군 중심의 작전과 연계되었다.

33) 이미숙, 「한국 국방정책의 변천 연구: 국방목표를 중심으로」, 『군사』 제95호, 국방부 군사편찬연구소, 2015, 94쪽. 국가목표는 다음과 같다. 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.

34) 위의 논문, 95쪽. 노태우 정부 당시 적용된 국방목표(1차 개정, 1981.11.28.)는 다음과 같다. 적의 무력침공으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역적인 안정과 평화에 기여한다.

35) 이수형, 「노태우, 김영삼, 김대중 정부의 국방정책과 군사전략 개념: 새로운 군사전략의 모색」, 『한국과 국제정치』 제36호, 경남대학교 극동문제연구소, 2002, 184쪽.

36) 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』(서울: 평단문화사, 2005), 381쪽.

이런 반면 군구조 개편은 지상군 중심 개념의 군사전략에서 벗어나 3군 균형 발전을 바탕으로 한 개편을 추진하고자 하였다. 한국군은 지상군을 전방에 배치하여 통합성과 기동성이 떨어졌고 해·공군과의 합동성도 극대화할 수 없는 상황이었기 때문이다.³⁷⁾ 이는 군구조가 군사전략과 연계되어 있지 않음을 보여주는 것이다.

한 나라의 전력구조와 군구조는 기본적으로 군사전략개념에서 비롯된다. 미국이 1980년대 중반 공지전투(Air-Land Battle) 교리를 새로이 개발하였을 때 신기술에 의한 고도 정밀무기체계도 동시에 고려함과 아울러 이 교리를 효과적으로 실현하기 위해 합참의 통합작전과 통합소요제기 권한을 대폭 강화하여 시행한 사례³⁸⁾는 군구조와 군사력 건설이 군사전략과 연계되어 종합적으로 추진되고 있음을 보여준다.

군구조 개편이 군사전략과 긴밀한 연계 없이 추진된 사실은 국방부가 1991년 6월 5일 국방정책 및 전략발전위원회를 설치하여 우리의 안보상황에 맞는 정책과 전략을 개발하려고 했다는 점에서도 알 수 있다. 이 연구위원회는 안보 및 국방 정책기조 재정립, 군사전략개념 발전, 군사력 건설 조정 등을 주요 연구과제로 다루었다.³⁹⁾ 818계획 연구과정에서 현재와 미래 안보상황을 고려한 군사전략개념을 정립하지 못하다가 818계획이 추진된 이후 거꾸로 군사전략개념을 연구하였던 셈이다. 이는 818계획이 당시 안보환경의 변화를 제대로 반영하지 못하였다는 의미이기도 하다.

군구조 개편은 기본적으로 군사전략개념과 연계되어 추진되는 것이다. 그러나 818계획은 당시 군사전략개념이 안보환경의 변화를 제대로 반영하지 못하는 상황에서 3군 균형 발전과 통합성 발휘를 위해 군구조 개편을 우선적으로 중점 추진하였다.⁴⁰⁾ 군구조 및 지휘체제를 3군 병립

37) 한용섭, 「주한미군 재배치와 한국의 대응: 신 한미동맹과 군사전략의 모색」, 『합동 군사연구』 제14호, 국방대학교 합동참모대학, 2004, 68~69쪽.

38) 공보처, 앞의 책, 565쪽.

39) 위의 책, 566쪽.

제하의 자문형 합참의장제에서 합참의장의 권한을 대폭 강화한 통제형 합참의장제로 개혁하였다.

물론 이러한 군구조 중심의 개혁을 통해 거둔 성과도 있었다. 우선 합참의장의 형식적인 군령보좌로 인하여 각 군 총장에게 집중된 권한이 국방장관의 직속 보좌기구인 합동참모본부로 이양됨에 따라 군령은 합참의장을 통하여, 군정은 각 군 총장을 통하여 분할 수행하게 되었다. 이로써 권한의 집중화 현상을 제도적으로 방지할 수 있음은 물론, 장관의 문민통제체제를 보장할 수 있게 되었다. 그리고 주권국가로서 당연히 갖추어야 할 자주적인 작전지휘체제를 구축하게 됨에 따라 통합차원의 군사력 건설과 통합전력 발휘를 보장할 수 있고, 자주적인 군사전략·전술·교리의 발전을 도모할 수 있으며, 한·미 군사위원회를 통하여 연합사에 대한 작전지휘 및 통제와 지원을 강화할 수 있게 되었다.

또한 각 군 간의 중복된 업무 및 노력을 통·폐합하여 일원화함으로써 국방 자원관리의 효율성을 증진할 수 있게 되었으며, 3군 총장제를 유지한 채 합참 해·공군 장교의 편성비율을 대폭 상향 조정함으로써 국방정책 수립 및 의사결정 과정에 3군이 최대한 참여할 수 있음은 물론, 3군의 균형발전을 보장할 수 있게 되었다.

뿐만 아니라 우리의 전력이 북한 대비 70% 수준인 상태에서 전력증강 노력과 병행하여, 상부조직을 정책기능 위주로 축소 개편하고, 예하 부대는 전투위주로 경량화 편성함으로써 급증하는 유지비 상승 요인을 억제하는 등 국방 자원의 효율성을 증진시켜 질 위주의 정예전력을 유지할 수 있게 되었으며, 상부조직에서부터 하위제대에 이르기까지 부대구조 및 전력구조 개선으로 전력증강의 상승효과를 기대할 수 있게 되었다.

그러나 변화된 안보상황에 부합하는 군사전략이 아닌 이전의 군사전

40) 박휘락, 「최근 한국군 국방개혁의 계획과 현실 간의 괴리 분석」, 『국방연구』 제59권 제3호, 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2016, 45-46쪽.

략개념 하에서 군구조 개편이 이루어지다 보니 군구조 개편이 기대만큼 제대로 실행되지 못했다. 군구조를 개편하지 않고도 이전의 군사 전략을 뒷받침하여 추진할 수 있었기 때문이다. 그 결과 실제 군구조 개혁은 3군 균형발전을 도모하는 데 한계를 보였다. 주한미군의 감축에 대비한다면 육군보다는 해군과 공군 조직이 보강되어야 한다. 한·미 연합작전개념에 따라 한국군은 지상군 작전에 미군은 첨단정보체계와 해·공군을 지원했기 때문이다. 그런데 당시 군구조를 보면 여전히 육군 중심의 구조를 보이고 있었다. 818계획을 연구하는 연구위원회의 인적 구성을 봐도 육군 중심으로 편성되어 있음을 알 수 있다.

818계획은 연구결과와 달리 군구조 중심의 국방개혁으로 추진되었고, 군사전략 및 군사력 건설과의 연계는 미흡하였다. 이는 818계획이 군구조의 변화라는 요소에 집중하고 있음을 보여준다. 국방개혁은 안보 변화뿐만 아니라 군에 대한 새로운 사회, 경제 및 정치적 요구 등 국방 전 분야를 반영하여 구상되어야 한다. 군구조 중심의 개혁은 개혁의 촉발제는 될 수 있어도 추동력은 되기 어려우므로 군구조 요소에만 집중해서는 안 된다.

군구조 중심으로 개혁을 하더라도 주한미군의 존재여부에 관계 없이 한국군이 독자적으로 위기를 관리하고 적절한 전쟁 수행이 가능할 수 있는 체계를 확립했다면 818계획 평가는 달라질 수 있었을 것이다. 그러나 추진실적은 그렇지 못했다. 한국형 합참의장제라는 이름으로 합참의 기능만 다소 강화시켜 놓는데 그치고 말았다.⁴¹⁾ 818계획이 군사 전략 - 군사력 - 군구조의 3개 분야를 종합적으로 연계하여 개선 대안을 도출하였던 것은 사실이나, 군구조 분야에 치중한 나머지 군사전략과 무기체계 분야는 발전시켜야 할 여지를 많이 남겨놓았으며, 군구조도 자기성찰과 혁신적인 자세로 개선하고자 노력한 것은 사실이지만 추가적인 보완이 요구되었다.

41) 윤우주, 앞의 책, 147쪽.

나. 대미의존적 군사전략

한 나라의 국방정책은 기본적으로 군사전략에서 시작된다. 한국군의 군사전략은 한미연합전략을 기본축으로 하기 때문에 미국의 군사전략 변화에 직접적인 영향을 받는다. 1980년대 말 탈냉전으로 안보국면이 갑작스럽게 전환되었다. 미국의 군사전략 변화와 주한미군 감축, 걸프전의 발생, 동서 대결구조의 상징이었던 분단 독일의 재통일 등의 상황 변화는 새로운 군사전략을 요구하였다.

노태우 대통령은 우리 군이 1970년대 중반 이후 자주국방을 위한 노력을 집중하여 많은 발전을 이룩하였으나 창군 40주년인 1988년에도 여전히 대외의존적 국방시대의 유산이 남아 있어 독자적인 전쟁수행 능력 자체가 제한되고, 정보 및 조기경보 능력의 부족, 육·해·공군 간의 불균형, 보병전 위주의 지상전력, 방위기능 위주의 전략 등의 문제들은 우리의 안보상황, 특히 주한미군의 역할 변화를 고려할 때 심각하게 검토되지 않으면 안 된다고 피력하였다. 7월 14일 합참 전략국에서 장기 합동군사전략기획서 보고 시 대통령은 2000년대 민족자존 통일 번영의 새 시대를 개척해 나갈 수 있는 자주국방 태세를 확보할 수 있는 전략개념과 3군 합동차원의 작전운용 및 군사력 건설을 재강조 하였다.⁴²⁾

이에 따라 마련된 818계획의 기본 전략개념은 공세적 억제전략으로 군사전략 구상은 다음과 같다.⁴³⁾

- 평시에 적정수준의 방위전력과 응징보복능력을 보유함으로써 도발 규모 및 위협수준에 따라 그에 상응하는 선별적 보복 등의 적절한 조치를 취하여 분쟁을 조기에 종식시키고 전면전으로의 확전 가능성을 조기에 방지한다.
- 전면 도발시에는 전략적 중심이 얇은 지리적 여건을 감안하여 즉각적인 반격으로 수도권의 안전보장은 물론 적의 전쟁수행능력과 전쟁수행의지를 마비시키는

42) 공보처, 앞의 책, 560-561쪽.

43) 위의 책, 564쪽.

전쟁억제를 기본개념으로 하는 신축성 있는 전략개념으로 발전시킨다.

- 군사력 운용은 이러한 군사전략개념에 적합한 입체고속기동전 개념을 도입하여 전장에서 가용한 모든 전력과 수단을 유기적으로 통합하여 충격과 마비를 달성한다.

그러나 우리나라의 군사전략개념은 안보현실 반영에 미흡하였다. 당시 군사전략의 목표라고 볼 수 있는 국방목표도 1981년에 개정된 국방목표를 적용받았을 정도로 탈냉전 이후의 변화를 반영하지 못하였다.⁴⁴⁾ 「합동군사전략능력기획서」⁴⁵⁾에 제시된 군사전략개념을 살펴보면, 노태우정부는 <표 4>와 같이 한미연합전략에 기반한 억지전략(응징전략)으로 군사전략을 추진하였다.⁴⁶⁾

<표 4> 노태우정부의 군사전략개념

구분	군사전략개념
1988~1989	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연합전력을 최대한 이용하여 적의 공격을 현 전선에서 방어하여 수도권의 안전을 보장 ■ 조기 공세로 전환하여 반격을 실시함으로써 국토통일의 전기를 조성 ■ 전방지역작전은 공세적 방어로 현 전선에서 침입한 적을 격멸하고 작전의 주도권을 조기에 장악하여 공세로 전환 ■ 후방지역작전은 민·관·군 총력방어로 아축 후방지역의 제2전선을 형성하려는 적의 기도를 분쇄하여 국가 주요시설 및 병참선을 방호하며 전쟁지속능력을 유지
1990	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한미연합전력을 최대한 이용한 공세적 방어 및 즉응반격작전 ■ 전장의 주도권을 조기에 장악하여 적에 대한 전략적 교란 및 특점강타(特擊強打)로 전쟁지도체제를 와해 ■ 입체기동에 의한 전략요충지 점령과 적 작전선의 절단으로 적 주력을 무력화하여 전쟁수행 의지를 분쇄함으로써 단기간 내 전쟁 종결

출처: 국방부 군사편찬연구소, 『국방사 1982~1990』(대전: 국군인쇄창, 2011), 154~155쪽.

44) 이미숙, 앞의 논문, 96쪽.

45) 국방부 군사편찬연구소, 『국방사 1982~1990』(대전: 국군인쇄창, 2011), 151쪽. 「합동군사전략능력기획서」는 기본 군사전략개념의 설정과 장기국방정책 수립의 소요제기 및 중·장기 전략기획서 작성의 지침이 되며, 군사력 건설의 장기목적과 방향을 제시하는 내용을 담은 국방문서체계상 최장기 문서로 우리 군에서는 1983년 12월 12일 최초로 발간되었다.

46) 합동참모본부, 『합참 40년사』(서울: 군인공제회, 1994), 320쪽.

이는 당시 국방개혁 취지와 군사전략개념이 부합되지 않음을 보여준다. 국방개혁 취지대로라면 억지전략에 있어서 방위전략을 우선시해야 하나 노태우 정부는 억지전략에 있어서 응징전략을 우선시 하였다. 이로 인해 군사력 건설도 국방개혁의 취지인 3군 균형보다는 대칭위협 의 억지전력 건설에서 벗어나지 못했다. 이는 국제안보환경의 변화가 군사전략개념 차원에서는 제대로 반영되지 못하였기 때문이다.

818계획대로 라면, 군사전략개념은 한미연합전략 하에서 방위전략과 응징전략을 배합하는 전략을 추진하여야 했으나, 실제로 노태우 정부는 방위전략보다는 응징전략을 우선시 하였다. 818계획에서는 자주적인 군사전략의 정립을 강조하였으나 정작 한국의 독자적인 군사전략개념에 대한 언급은 미흡하였다. 818계획의 군사전략개념은 안보상황의 변화를 반영하여 작성하였으나 다소 미흡하였던 것이다. 미래지향적인 차원에서의 작전권 환수 등 독자적인 군사전략개념에 대한 언급이 누락되었고, 이전의 군사전략개념에서 과감하게 벗어나지 못하였다. 국방개혁 노력에도 불구하고 이전 정부인 전두환 정부와 별 차이 없는 군사전략개념을 추진하였다.

이는 변함없는 북한의 긴박한 도발에 기인한 것이기도 하지만 우리의 독자적인 군사전략이 없기 때문이었다. 우리의 국가안보전략은 한미연합전략을 기본축으로 하므로 미국의 군사전략의 변화에 영향을 받게 되므로 이 변화를 반영하여 군사전략을 세워야 했다. 이처럼 한미연합전략 하에서 우리의 작전통제권이 미군에 귀속된 상황에서 우리는 자주적인 군사전략개념을 만들기 보다는 한미연합전략에 편승하는 것이 오히려 효율적이라고 판단한 것으로 보인다. 전시 작전통제권이 없는 국방 현실에서 자주적인 군사전략개념을 가진다는 것은 불가능할 뿐만 아니라 무용지물이 될 수 있기 때문이다. 그래서인지 우리 군은 독자적인 군사전략개념을 만들기 보다는 한미연합전략에 우리의 군사전략개념을 맞추는 느낌을 주었다. 우리 군은 지난 수 십 년 동안 대북

전략 열세로 인해 한미연합방위체제에 의존한 결과 전략, 교리 등의 분야에서 미국식 방식에 일방적으로 의존하여 자주적인 군사전략이 없는 것이다. 818계획도 이러한 영향을 받을 수밖에 없었던 것으로 보인다.

그러나 국방부는 이러한 한계를 극복하기 위해 818계획을 보완하였다. 지금까지 경험해 보지 못했던 새로운 전략을 개발하기 위해 1991년 6월 5일 국방정책 전략발전위원회를 설치한 것이다. 이 위원회는 안보 및 국방 정책기조 재정립, 군사전략개념 발전, 군사력 건설 조정 등을 주요 연구과제로 다루었다.⁴⁷⁾ 이 위원회를 통해 818계획 연구가 제대로 수행하지 못한 군사전략과 군사력 건설 측면을 보완하고자 하였던 것이다. 이는 818계획이 군사전략과 군사력 건설 측면에서 종합적으로 연계되어 추진되지 않았음을 보여주는 것이다.

다. 미군전략 고려한 군사력 건설

818계획 연구결과에 따르면, 군사력 건설은 자주 방위전력의 단계적 확보와 억제전력의 점진적 확보, 통합전력 발휘, 3군 전력 균형을 도모 하되, 주한미군 감축에 따른 전력보전에 우선순위를 두었다. 당시는 안보상황의 급변으로 미국의 군사전략이 변화되면서 주한미군의 감축이 구체화되자 자주국방을 위한 자주적 억제력의 확보가 절실한 안보상황이었다. 국방부는 주한미군 역할의 불확실성을 극복하기 위하여 대북 방위전력 확보와 억제전력 기반 조성, 통합전력 발휘, 3군 전력 균형 등을 통해 현존 북한위협과 미래 위협에 대비하고자 군사력 건설을 추진하려 했던 것이다.

그러나 군은 「대북 방위전력 확보와 억제전력 기반 조성」이라는 군사력 건설 목표와 달리 억제전력보다는 대북 방위전력 확보에 치중하였다. 탈냉전으로 인한 주한미군의 감축 등을 고려하여 억제전력의 기반을

47) 공보처, 앞의 책, 566쪽.

조성하면서도 주한미군이 감축되어도 변함없는 북한의 위협에 대비하여 대북 방위전력의 확보에 집중할 수밖에 없었다. 이는 818계획이 군사력 건설 분야 연구 시 당시 전환기적 안보상황의 이중성을 제대로 반영하지 않았음을 보여주는 것이기도 하다.

또한 군은 818계획 최종 연구안에서 북한 따라잡기식 전력 건설을 지양한다고 밝혔으나, 북한 재래식무기의 위협에 대칭되는 양 위주의 전력증강을 지속하였다. 즉, 군사력 건설의 우선순위를 대북 열세 전력을 확보하는데 두었다. 전환기 안보상황의 이중성을 인식하였지만 군은 결국 주한미군 감축에 따른 힘의 공백을 보완하기 위해 억제전력보다 북한의 재래식무기 위협에 대비한 방위전력의 건설에 주력하였던 것이다. 그 결과 주요 억제전력인 첨단 전투기, 전략적 조기경보체제, 장거리 지대지 유도탄 등의 증강은 지연되었다. 이는 우리 군이 여전히 군사력 건설 시 한미연합전력을 고려하고 있음을 의미한다.

818계획 연구결과가 제도화되어 한창 시행되던 1992년 말을 기준으로 보면, 한국군의 전력은 북한대비 71%에 그쳤다. 이는 독자적인 대북한 방위전력의 확보에는 못 미치는 수치였다.⁴⁸⁾ 이것은 지속적으로 재래식 군사력과 함께 핵 및 화생무기, 장거리 스킵드 미사일 등 고도기술 및 전략무기를 개발한 북한의 탓이기도 하지만 독자적인 억제력을 갖추지 못한 우리의 책임이기도 하다.

또한 군은 818계획의 연구결과 대로 주한미군 철수와 작전권 환수에 대비하는 자주 방위역량을 건설하고자 통합전력 발휘 차원에서 3군 간의 전력 균형을 도모하고자 하였다.⁴⁹⁾ 그 동안은 주한미군의 계속주둔 전제하에서 해·공군 전력은 미군의 지원을 받아 육군에 비해 상대적으로 미흡하였기 때문이다. 이에 군은 해·공군 전력을 <표 5>와 같이 증강하기도 했으나 818계획의 연구결과 대로 3군 균형을 이루기에는

48) 국방부, 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』(서울: 군인공제회, 1994), 40쪽, 47쪽.

49) 공보처, 앞의 책, 564쪽.

미흡하였다.

〈표 5〉 전력투자비 배분현황(1988~1992)

단위: 억원, (): %

구분	1988	1989	1990	1991	1992	계	
투자비	19,976	22,364	24,460	26,011	27,747	138,431	
군 별	육군	11,439(57.3)	10,524(47.1)	12,755(52.1)	13,046(50.2)	11,426(41.2)	68,714(49.6)
	해군	3,619(18.1)	4,111(18.4)	4,822(19.7)	5,141(19.8)	6,215(22.4)	26,993(19.5)
	공군	3,590(18.0)	6,439(28.8)	4,901(20.0)	4,986(19.2)	6,496(23.4)	29,528(21.3)
	국직	243(1.2)	292(1.3)	434(1.8)	761(2.9)	441(1.6)	2,441(1.8)
	연구개발	482(2.4)	849(3.8)	1,192(4.9)	1,550(6.0)	1,843(6.6)	6,393(4.6)
	중앙지원	603(3.0)	149(0.7)	356(1.5)	527(2.0)	1,326(4.8)	4,362(3.2)
기 별	지상전력	10,227(51.2)	11,928(53.3)	11,513(46.9)	12,025(46.4)	10,672(38.4)	65,463(47.3)
	해상전력	3,176(15.9)	3,631(16.2)	4,762(19.4)	5,117(19.8)	6,001(21.6)	25,758(18.6)
	항공전력	2,765(13.8)	3,046(13.6)	4,560(18.6)	4,465(17.3)	5,782(20.8)	23,195(16.8)
	공통전력	2,723(13.6)	2,761(12.3)	2,141(8.7)	2,198(8.5)	2,123(11.1)	14,007(10.1)
	연구개발	482(2.3)	849(3.8)	1,192(4.9)	1,550(6.0)	1,843(7.7)	6,393(4.6)
	중앙지원	603(3.0)	149(0.7)	356(1.5)	527(2.0)	1,326(4.8)	4,362(3.2)

출처: 이필중, 『한국군사론』(서울: 국방대학교, 2006), 249쪽.

주한미군의 감축에 따른 전력을 보전한다면 육군보다 해·공군을 우선적으로 증강해야 했다. 하지만 한국군은 합참의 육·해·공군 구성 비율을 2:1:1로 법제화하는 등 여건을 조성하는 데까지는 성공했지만 실행에 옮기지 못했다.⁵⁰⁾ 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 당시 한국군의 각 군별 비율은 8:1:1 정도의 비율도 되지 않았다.⁵¹⁾ 특히, 주변국 군별 병력과 비교해 보면 육군 편중이 심하였다. 적 위협과 관계없이 병력규모의 균형을 3군 균형과 동일시 하기는 어려우나 군사력 건설의 경향은 어느 정도 파악해 볼 수 있다고 본다. 따라서 군은 818계획을 통해 3군 균형 발전을 적극적으로 시도하였으나, 육군 중심의 전력구조와 지휘체제로 육군 위주로 전력증강이 이루어져 3군 균형발전이 미진하였다.⁵²⁾

50) 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』(대전: 국군인쇄창, 2015), 344쪽.

51) 공군전투발전단, 『외국 군 구조 편람』(대전: 공군본부, 2003), 4-10쪽.

52) 국방부, 『한국적 군사혁신의 비전과 방책』(서울: 국방부, 2003), 286-287쪽.

〈표 6〉 한국군 군별 병력 비율

단위: 만 명(%)

연도	육군	해군	공군	계
1988	55.1(84.1%)	6.1(9.3%)	4.4(6.6%)	65.5(100%)
1989	55.0(83.9%)	6.1(9.3%)	4.5(6.8%)	65.5(100%)
1990	55.0(83.9%)	6.1(9.3%)	4.5(6.8%)	65.5(100%)
1991	54.1(83.7%)	6.1(9.4%)	4.5(6.9%)	64.6(100%)
1992	54.1(82.5%)	6.1(9.3%)	5.4(8.2%)	65.5(100%)

출처: 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』(대전: 국군인쇄창, 2016), 357쪽.

또한 핵심적인 통합전력인 조기 경보 및 전장 감시 체계 전력은 미군에 전적으로 의존해왔기 때문에 전력증강이 지연되었다. 특히, 전략적 조기경보 전력은 주한미군의 역할변경으로 독자적인 확보가 시급하였으나 한미연합정보체제에 대부분 의존하는 실정이었다.⁵³⁾ 그러나 그 필요에도 불구하고 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 통합전력 전력투자비는 오히려 감소하였다.

〈표 7〉 통합전력 전력투자비 배분현황(1988~1992)

단위: 억원, () : %

구분	1988	1989	1990	1991	1992
통합전력	2,723 (13.6)	2,761 (12.3)	2,141 (8.7)	2,198 (8.5)	2,123 (11.1)

출처: 이필중, 『한국군사론』(서울: 국방대학교, 2006), 249쪽.

뿐만 아니라 군은 핵심전력을 확보하기도 전에 먼저 기술집약형 전력운용에 맞는 군 구조를 구축하려 함으로써 실질적으로 질 위주의 기술집약형 전력을 증강하여 통합전력을 발휘하는 데는 한계를 드러냈다.

53) 국방부, 『1992~1993 국방백서』(서울: 군인공제회, 1992), 103쪽.

합참 군사전략본부에서 작성하는 「합동군사전략서(JMS)」에 의하면, 군사전략은 군사전략목표, 군사전략개념, 군사전략수단(군사력 건설방향)을 설정한다. 목표, 개념, 수단은 상호 밀접하게 연계되면서 유기적으로 연결되어 있고, 동시에 작성되고 추진된다. 군사전략은 장기적인 군사력 건설방향을 제시하는데, 이때 군사전략 목표와 개념을 달성할 수 있는 군구조와 군사력 건설을 동시에 판단하고 제시한다. 따라서 군사력 건설과 군구조 개편은 동시에 추진되는 것이 바람직하다.

군사력 건설의 방향은 누구와 싸우고 어떻게 싸울 것인가? 에 따라 달라지므로 군사전략과 연계되어 추진되어야 한다. 적이 누구냐에 따라 전략과 전술이 무엇이냐에 따라 운용하는 무기체계가 달라지기 때문이다. 그러나 당시 군사력 건설 방향은 818계획의 최종 연구안에서 제시된 군사전략을 제대로 반영하지 못했다. 818계획의 군사전략 구상대로 라면 공세적 억제전략 개념에 따라 유도탄, 전투기 등의 억제전력과 조기경보체제, 감시정보체제 등의 통합전력을 증강하여 운용해야 하는데 그렇지 못했다. 이처럼 우리 군은 통합전력을 발휘하고자 노력하였으나 한미연합방위전략 하에서 미군전력을 고려한 군사력 건설이 되고 말았다.

4. 「818계획」의 특징과 교훈

지금까지 818계획의 연구 배경과 결과를 살펴보고, 818계획을 군사전략 - 군사력 - 군구조의 종합 연계 차원에서 추진성과와 비교하며 분석해 보았다. 818계획은 국방부와 각 군, 국회 등의 반대를 통합하여 최초로 입법화에 성공하였을 뿐만 아니라 최초로 시행되었다. 그러나 분석결과, 818계획은 군구조 중심 개혁, 대미의존적 군사전략, 미군전력

고려한 군사력 건설이라는 특징을 보였다. 이로 인해 국방기획 3대 요소인 군사전략, 군사력, 군구조를 종합적으로 연계하여 개선하고자 한 818계획은 만족할만한 성과를 거두지 못한 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 그 과정에서 지난 20여 년 동안 제기되었으나 시행되지 못했던 국방개혁이 818계획으로 최초로 입법화되어 시행될 수 있었던 몇 가지 이유를 발견할 수 있었다. 이러한 요인은 노태우 정부 이후 국방개혁의 추진이 부진했던 상황을 극복하고, 지금 추진 중인 「국방개혁 2.0」은 물론 향후 국방개혁을 추진하는데 있어서 역사적 교훈과 정책적 함의를 줄 것으로 기대한다.

첫째, 당시 시기가 지나는 전환기 안보환경의 이중성이다. 이중성은 탈냉전으로 인한 미국의 대한반도 군사전략의 변화에 따른 주한미군의 감축과 관련이 깊다. 818계획 이전 주한미군이 철수한 사례가 4차례 있었다.⁵⁴⁾ 그 때마다 자주국방을 지향하는 국방개혁 의지가 표출되었다. 대표적인 사례가 1969년 미국이 닉슨독트린을 발효한 후 미 제7사단을 주축으로 한 주한미군 2만 명을 감축했을 때 군특명검열단이 1970년 12월 통합군체제 연구를 제기한 것이다. 카터의 주한미군감축 선거공약으로 이루어진 주한미군 철수 기간(1977~1982) 중인 1981년 3월에 합참은 통합군체제 연구안을 다시 제기하였다. 그러나 당시에 제기된 시도는 다음 단계로 진전되지 못했다. 정황상 오히려 1970년대 안보상황이 1980년대 말보다 더 긴박했다고 볼 수 있는데도 불구하고 개혁을 더 적극적으로 추진하지 못했다.

그런데 1980년대 말 818계획이 추진될 수 있었던 이유는 여러 가지가 있을 수 있겠지만 전환기 안보환경의 이중성이 결정적이었다. 탈냉전으로 대외적으로는 공산진영과 자유진영 간의 대립구조가 무너졌으나 대내적으로는 북한의 실질적인 위협이 상존하는 현실은 당시 우리

54) 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사 1871~2002』(서울: 신오성기획인쇄사, 2002), 675쪽.

국방이 당면한 큰 과제였을 것이다. ‘화해’와 ‘대비’의 이중적 상황 논리가 상충하는 여건 하에서 자주국방태세를 구축해야 하는 군의 선택은 대단히 어려울 수밖에 없었고 절박했다.

주한미군 철수 관련 조치에 대한 미국의 대응도 이전과는 달랐다. 제1차 주한미군 철수이후 미국은 1949년 7월 1일부로 주한미군사고문단을 정식 발족하여 한국군 증·창설을 비롯하여 한국군에 대한 교육 및 훈련을 6.25전쟁 발발 때까지 지원하였다. 휴전이후 미군 철수가 이루어지는 동안에도 국군 20개 사단 편성 등 국군 증강이 계속 이루어졌다.⁵⁵⁾ 닉슨독트린이후 추진된 미 제7사단을 주축으로 한 주한미군 2만 명의 감축에 따라 미국은 주한미군의 재정비와 전력보강을 실시하였다. 1971년 3월 미 공군 제3전술전투비행단 군산기지를 창설하는가 하면, 4월 주한미군합동군사지원단을 창설하고, 7월에는 한미 제1군단을 발족하였다.

그러나 1980년대 말 미국이 아태 전략구상에 따라 추진한 주한미군의 감축 및 철수는 한국방위의 주 역할이 한국군으로 이전됨을 의미하였다. 한국군의 대미 의존적 방위체제가 한국의 자주적인 국방태세로 조속히 전환이 불가피해졌다. 이로 인해 작전통제권, 효율적인 작전지휘체계, 자주적인 대북 억제력 등 국방태세의 근원적인 재정립이 필요하였다. 특히 작전권 전환문제는 818계획 연구의 필요성과 당위성을 제공해주었다. 한미연합방위를 기본으로 하는 우리 군에게 있어서 미국의 군사전략 변화로 인한 주한미군의 감축은 군구조 개편 문제를 촉발시켰다.⁵⁶⁾ 이에 국방부는 공산주의의 종식, 독일의 통일, 걸프전 발발 등 격변의 대전환기 이중적 상황에 능동적으로 대처하기 위해 818계획 연구를 추진한 것이다.

둘째, 대통령의 구상과 강력한 추진의지이다. 818계획 연구는 군통

55) 위의 책, 693쪽.

56) 김동한, 「미국의 안보전략과 한·미 군사관계 변화의 함의」, 『동북아연구』 제35호, 조선대학교 사회과학연구소 동북아연구소, 2012, 169쪽

수권자의 특별한 관심 하에 수행된 제6공화국 최대의 국방정책 사업이었다. 노대통령은 13대 대통령선거 공약에서부터 군 지휘구조 개편을 언급하였다. 취임 후 노대통령은 1988년 7월 7일 818계획의 중점 추진 방향을 주한미군의 역할 변화에 따른 자주적 억제력 확보에 두었다. 노대통령이 818계획에 대한 전략개념과 지침도 직접 하달하였다. 7월 14일에는 제2 창군에 임하는 의지와 자세로⁵⁷⁾ 자주국방 태세를 확보할 수 있는 전략개념과 3군 합동차원의 작전운용 및 군사력 건설을 재강조하고, 이를 위해 육해공군의 최정예 인원으로 한시적 연구위원회를 구성하라고 지시하였다. 대통령의 지시에 따라 합참이 818계획을 수립하여 1988년 8월 18일 대통령에게 보고하여 승인을 받음으로써 818계획은 시행되었다. 노대통령은 연구결과에 대한 중간보고를 받는 자리에서도 미흡한 점을 수차례 지적하고 최초 개념에 맞는 보완을 거듭 지시하였다. 연구결과를 도출하는 일련의 과정은 대통령의 지시와 지침을 확인하여 반영하는 과정이었다고 해도 과언이 아닐 정도로 대통령의 지대한 관심과 의지 속에서 추진되었다.

박정희 대통령도 자주국방과 변화에 대한 열정과 의지를 갖고 있었다. 1960년대 말 청와대 기습사건과 푸에블로호피랍사건 등 북한의 대남도발이 고조되는 긴박한 상황에서 미국의 미온적인 대응을 본 박정희 대통령은 미국에 확고한 방위보장과 한국군 현대화 등을 요구하며 자주국방정책을 추진하였다. 당시만 해도 우리 정부는 미국에 한·미 상호방위조약의 보완과 군사원조의 증가 등 지원과 협조를 요구하는 상황이었다. 그러나 1980년대 말 한국은 경제성장과 올림픽 개최 등으로 국제적 지위와 국가적 역량이 비약적으로 향상되면서 자주국방을 위한 독자적인 노력을 추진할 수 있게 되었다. 특히 주한미군의 규모 축소와 역할의 재조정, 한미 연합방위체제의 구조나 운용 면에서

57) 대통령 공보비서실, 『민주주의의 시대 통일을 여는 연대: 노태우 대통령 1년의 주요 연설』(서울: 동화출판사, 1989), 273-274쪽.

의 형평성 제고 등 한미 군사관계 전반에 걸쳐 근본적인 변화가 가능한 계기를 제공하여 노대통령이 ‘한국방위의 한국화’를 강력하게 추진할 수 있는 힘을 실어주었다.

818계획 연구결과는 군 통수권자인 대통령의 관심과 의지에 의존하여 도출되었다. 국방개혁은 국가의 중대사업이므로 당연히 군통수권자인 대통령에게 보고하고 지시를 받는 것이 마땅하나, 전 연구결과 도출 과정이 대통령의 지시와 지침에 맞춰가는 과정처럼 보이는 경우가 많았다. 대통령의 지시로 818계획을 추진하다보니 일사분란하게 추진되는 면도 있지만 연구결과가 대통령의 지시와 지침에 따라 바뀌는 경향을 보였다.

또한 연구단계마다 위원회가 편성되어 연구활동을 전담하였지만, 대통령과 연구안에 대해서 토론하여 새로운 방안을 도출해내기 보다는 보고와 지시의 행태로 유지되어 대통령의 구상과 의지를 뛰어넘을 수 없었다. 정책결정자들의 다양한 의견수렴을 거쳤다고 하나 기존의 군구조가 특정군에 편향된 국방정책레짐⁵⁸⁾의 특성상 합리적인 결정과정을 거쳤다고 보기 어려웠다. 818계획 연구를 위해 편성된 1단계 818추진위원회 및 2단계 추진위원회와 818보완연구위원회의 위원들을 육·해·공군의 비율이 아니라 중요 직책별로 선발하다보니 특정군에 편중되기 때문이다. 이 문제는 정부가 바뀌면서 또 다른 문제의 불씨가 되어 다음 정부의 국방개혁으로 연계되지 못하는 원인이 되기도 한다.

셋째, 군구조 중심의 개편이었기에 가능했다. 노태우 대통령은 818계획의 핵심과제로 군구조 개편을 추진한 것으로 보인다.⁵⁹⁾ 그러나 노대통령이 군구조 개편을 중시한 것은 외형적인 이유이지 818계획의 근본적인 이유는 아니었다. 노대통령은 자주국방을 위한 전략개념 정립과 작전권 환수에 대비한 3군 합동 차원의 작전운용과 군사력 건설 계

58) 김동한, 「국방정책레짐 전환과 군 균형발전: 818계획의 정책적 함의를 중심으로」, 『정책연구』제167호, 국가안보전략연구소, 2010, 144쪽.

59) 위의 논문, 136쪽.

획 수립을 위해서⁶⁰⁾ 우선적으로 군구조 개편을 강력하게 추진한 것이다. 군구조보다 군사전략과 군사력 건설 중심의 개편을 먼저 추진하였다면 통합전력 차원에서 해·공군의 역할이 확대되므로 육군과의 의견 대립이 심하여 개혁 작업을 추진하기 쉽지 않았을 것이다.

또한 최초 818계획 연구안은 군구조를 통합군제로 개편하는 것이었으나 문민통제의 약화, 해·공군의 반대 등을 고려하여 3군의 독립성을 어느 정도 유지하는 합동군제로 군구조 개편방향을 전환한 것이다. 이 또한 818계획이 추진될 수 있는 요인으로 작용한 측면이었다. 통합군제는 육군 중심이 개혁안이나 합동군제로 전환되면서 해·공군의 반대를 다소 무마할 수 있었기 때문이다.

818계획 연구는 과거 군에서 시도되었던 단편적 내지 부분적 개선 노력과는 달리 군사기획의 3대 요소인 군사전략, 군사력(무기체계), 군구조를 상호 연계시킨 가운데 시스템의 차원에서 종합적인 개선방안을 제시한 특징을 가지고 있다. 즉 국가전략을 뒷받침하는 군사전략, 그리고 이의 수단으로서의 군사력과 군구조를 연결하여 종합적으로 개선 대안을 도출하고자 한 최초의 시도였다. 그러나 실제 추진성과는 군구조 특히 지휘구조 개편에 집중되었다.

군구조 특히 지휘구조의 개편은 국방개혁의 핵심과제가 분명하다. 군사전략과 군사력 건설에 대한 최적의 개념과 개선방안을 갖추었다고 하더라도 군구조가 합리적이지 못하다면 군사전략과 군사력은 국가이익과 국방목표 달성을 위해 제대로 활용되지 못하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 군구조 중심으로 818계획을 추진한 것은 바람직한 선택으로 보기 어렵다. 현안에 밀려 군구조 개편에만 집중해서는 안 된다. 주한미군 철수, 작전통제권, 자주 억제력 확보 등 해결해야 할 난제가 많을수록 기본적이고 근본적인 문제인 군사전략을 먼저 정립해야 한다. 그 후 그에 맞는 군사력을 건설한 다음 군사력 운용에 맞게 군구조를

60) 조갑제, 『노태우 육성회고록: 전환기의 대전략』(서울: 조갑제닷컴, 2007), 333-336쪽.

개선해야 한다. 그렇게 된다면 자군 중심주의적 사고와 편향성의 최소화 가능성이 높다고 보며, 정부가 바뀌어도 국방개혁 개선방안을 변경하지 않고 상황에 맞게 보완해나갈 수 있을 것이다.

넷째, 818계획 연구결과의 입법화이다. 그동안 국방개혁안을 마련하려는 시도가 수차례 있었지만 입법화된 사례는 노태우정부의 「818계획」과 노무현정부의 「국방계획 2020」 두 개 뿐이다. 행정부와 국회의 심의과정에서 군 내부의 반대와 이해관계의 상충으로 개혁안이 제도화되지 못한 것이다. 「국방계획 2020」은 입법화는 되었지만 시행되지 못해 사문화되고 말았다. 이에 반해 818계획은 최초로 입법화되었을 뿐만 아니라 최초로 시행되었다. 이는 행정부와 국회의 심의과정에서 합의와 공감대 형성을 중시한 국방부의 역할이 있었기에 가능했다.

군구조 개선 논의 중 해·공군은 합동군제를 주장하였으나 육군은 통합군제를 주장하여 의견이 상충되었으나 3군은 합동군제에 최종 합의하였다. 그러나 합동군제로 개편하는 과정 중에 국방참모총장의 3군 간 윤번제 임명, 국방참모본부의 구성비율을 2:1:1(육:해:공)로 명시, 주요 작전지휘관의 임명동의권을 국방참모총장에게 부여 등의 세부내용에서 3군 간의 의견이 표출되었다. 그러나 818계획 최종 연구안에는 육군의 입장이 반영되었다. 하지만 3군은 군구조를 합동군제로 결정한다는 큰 틀의 합의를 이행하였다.

818계획 관련 국군조직법 개정안의 국회 심의과정에서도 여대야소로 여당과 국방부의 입장이 유리한 상황이었지만 야당의 견해를 부분적으로 수용하여 최종 가결하였다. 즉, 국방위 법안 심사 소위원회 심의 결과 합참의장이라는 헌법상의 명칭을 하위 법령인 국군조직법에서 개정하는 것이 위헌이라는 논란을 감안하여 개정안의 국방참모총장과 국방참모본부라는 명칭을 합참의장과 합동참모본부로 수정 합의하였다. 또한 국방부는 지휘구조 개편의 배경과 당위성을 대대적으로 홍보하여 공감대를 형성하고자 노력하였다. 그 결과 대다수 언론에서는 지휘구

조 개편에 대해지지 혹은 중립 노선을 견지하게 되었다.

국군조직법 개정 문제의 심각성과 818계획의 방대하고도 복잡한 추진사업 내용을 감안하여 3단계 추진계획으로 국방부에서는 대통령재가를 받아 이상훈 국방부장관의 책임하에 818계획 및 11개 사업단을 1990년 1월 10일부터 총 383명으로 구성하여 적극 추진하게 되었다. 각 사업단을 처음에는 창설준비위원회로 구성하려고 했으나 조직법이 개정되지 않는 상태에서 창설준비위원회를 구성하는 것은 절차상 볼 때 적합지 못하다는 일부 견해에 따라 기획단 및 사업단으로 명칭하게 되었다.

818계획의 입법화 과정에서 가장 중요한 것은 1990년 2월 148회 임시국회에서 조직법 개정안을 국회에서 통과시키는 것과 후속 조치로 각종 법령을 제·개정하는 것이었다. 148회 임시국회에서 국군조직법 중 법률개정안은 국방참모총장과 국방참모본부 명칭을 합동참모의장과 합동참모본부로 개칭하는 것 외는 거의 정부안대로 통과되었지만 당시 국방위원장(육학성 의원: 민자)의 표결처리 과정의 적법성 시비 때문에 본 회의에 상정하지 못하였다. 그 후 6월에 소집된 150회 임시국회에서 국방위원회(위원장 김영선 의원: 민자)의 재심의 및 표결과정을 거쳐 7월 14일 본회의에서 통과되기 까지 이상훈 국방부장관을 비롯한 국방부본부 정책 및 공보관계 실무자, 그리고 818 기획단장(육군중장 송응섭)이 이끄는 기획단 홍보 실무요원들은 전 언론매체와 관련학계에 대하여 창군 이래 보기 드문 노력으로 홍보에 최선을 다 하였다.⁶¹⁾

특히, 국군조직법 개정안을 둘러싼 여·야 정당 간부들에 대한 설명과 설득, 각종 언론에 대한 설명과 건전한 비판 요청, 2회에 걸친 세미나, 그리고 MBC와 KBS 토론 프로그램 참가 등을 통해 이상훈 국방장관과 818기획단장 송응섭 중장 등이 광범위하게 노력한 것은 이루 다 열거할 수 없을 정도였다. 이러한 활동을 통해 국민에 대한 군의 새로

61) 국방부, 『818계획 역사』(서울: 서리별인쇄주식회사, 1991), 1-3쪽.

운 이미지 전달에도 상당한 효과를 거둔 것으로 볼 수 있다. 즉 종래의 국방정책 결정이 그 성격상 상당히 폐쇄적이었던 반면 군구조개선 과정을 비교적 소상히 국민과 언론 앞에 공개하여 군내부 뿐만 아니라 국민 전체의 공감대 형성에 최선을 다했다는 점, 군이 국민의 여망과 법의 테두리 안에서 본연의 임무에 충실해야 한다는 문민통제 원칙을 재확인했다는 점, 그리고 군 구조 개선과 같은 중요한 국방정책은 국민과 언론이 건전한 비판을 통해 더욱 성실하게 추진될 수 있다는 점 등을 우리 군이 새롭게 인식할 수 있었던 계기가 되었다.

5. 결 론

818계획을 군사전략-군사력-군구조 3개 분야에서 종합적으로 연계하여 818계획의 연구결과와 추진성과로 비교 분석해본 결과 818계획이 가지고 있는 두 가지 한계를 알게 되었다. 첫째는 818계획이 각고의 노력 끝에 수립되었지만, 당시의 안보환경과 미래의 위협을 제대로 반영하지 못하였다는 점이다. 둘째는 818계획이 추진되는 과정에서 최종연구결과와 차이를 보였다는 점이다. 이로 인해 우리 군은 군사전략-군사력-군구조가 종합적으로 연계된 개혁을 추진하지 못했다. 그 결과 우리 군은 여전히 대미의존적인 군사전략을 유지한 채 미군전력을 고려한 군사력을 건설하면서 군구조 분야의 개혁에 치중하는 특징을 보이게 된 것이다.

그럼에도 불구하고 818계획이 최초로 입법화되어 최초로 시행될 수 있었던 것은 다음 몇 가지 요인 때문이었다. 그것은 ① 전환기 안보환경의 이중성 ② 대통령의 구상과 강력한 추진의지 ③ 군구조 중심의 개편 ④ 818계획 연구결과와 입법화 등이다.

요인에서 알 수 있듯이, 818계획은 격변의 전환기적 안보상황에 능동적으로 대응하려는 군의 자기쇄신 노력이었다. 과거 어떤 노력과 시도보다도 군 통수권자의 직접적인 관심 하에 체계적으로 추진되었다. 그 결과 수많은 반대와 대립을 해결하고 818계획 연구결과를 시행할 수 있는 국군조직법을 개정하였다. 그러나 818계획 연구는 과거 군에서 시도되었던 단편적 내지 부분적 개선 노력과는 달리 국방기획의 3대 요소인 군사전략, 군사력, 군구조를 상호 연계시키겠다는 제안을 지키지 못하고, 군구조 중심의 개혁으로 끝나고 말았다.

그럼에도 불구하고 818계획의 추진성과에서 보듯이, 818계획은 입법화되었고 최초로 시행도 되었다. 그러나 해결과제를 남겼다. 그로 인해 818계획의 추진성과는 다음 정부와 정책적 연계를 이루지 못하고 있다. 이는 군구조 개편이 군사전략과 군사력 건설 등과 연계가 되지 않았기 때문이다. 노태우정부의 뒤를 이은 김영삼정부는 818계획과 다른 또 하나의 개혁을 추진하게 되는 것이다. 그 다음 정부도 별반 다르지 않았다. 전시작전권 환수와 자주적 억제력 확보 등을 통한 자주국방을 위해 국방개혁의 청사진을 가지고 조금씩 개선을 해나가야 하는데, 정부가 바뀔 때마다 국방개혁의 근간이 바뀌었다. 결국 818계획은 의미 있는 성과를 남겼음에도 불구하고 근시안적이고 단편적인 개혁안이 되고 마는 것이다.

외국의 국방개혁 사례를 보면, 우리의 개혁과는 다른 양상을 보인다. 미국의 경우 변화에 매우 유연하게 대처한다. 실천에 중점을 두고 변화를 강조한다. 반면 우리는 실천에 앞서 계획수립에 지나치게 비중을 많이 둔다. 그 결과 실제적인 계획의 추진은 등한시하였다. 이는 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리 군이 계획수립에 비중을 둔다면 계획을 제대로 잘 만들어야 할 것이다. 과거와 현재는 물론 미래의 위협과 안보환경까지도 반영하는 합리적인 계획을 수립해야 한다. 그렇게 못한다면 미국처럼 변화에 유연하게 대응해야 한다. 그런 한편 의도된 변화

는 실행하려고 최대한 노력해야 한다. 818계획이 군사전략, 군사력, 군구조를 상호 연계하여 개선하려고 했던 근본 의도는 정부가 바뀌고 안보상황이 변화여도 일관성 있게 실천하려고 노력해야 한다는 것이다.

우리 군은 북한위협에 어떻게 대응할 것인가? 전시작전권 환수를 위해 무엇을 해야 하는가? 어떤 무기체계를 가질 것인가? 군사력 규모는 어떻게 할 것인가? 등에 대한 준비가 되어있는가? 1980년대 말 탈냉전과 같은 전환기적 안보상황은 또다시 조성될 수 있다. 당시안보환경이 이중성을 보였다면, 이제는 다중성, 유동성, 불확실성이 혼재하는 더 어렵고 힘든 상황이 될 것이다. 그러한 상황에서 우리는 군 내·외부의 반대와 이해관계를 운운하며 또다시 군구조 중심의 818계획을 추진할 것인가? 그런 상황에 대비하여 우리 군은 818계획이 주는 교훈과 정책적 시사점을 명심하여 군사전략, 군사력, 군구조를 종합적으로 연계하는 체계적이고 합리적인 국방개혁의 청사진을 제대로 준비해야 할 것이다.

(원고투고일 : 2018. 1. 10, 심사수정일 : 2018. 2. 20, 게재확정일 : 2018. 2. 22)

주제어 : 국방개혁, 818계획, 군사전략, 군사력 건설, 군구조

〈참 고 문 헌〉

1. 저서

- 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』, 서울: 평단문화사, 2005
- 공군전투발전단, 『외국 군 구조 편람』, 대전: 공군본부, 2003
- 공보처, 『제6공화국실록 노태우대통령정부5년』, 서울: 삼화인쇄주식회사, 1992
- 국방부, 『818계획 약사』, 서울: 서라별인쇄주식회사, 1991
- 국방부, 『국방백서 1991~1992』, 서울: 군인공제회, 1992
- 국방부, 『올곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 서울: 군인공제회, 1994
- 국방부, 『상부지휘구조 개편』, 서울: 국방부, 2011
- 국방부, 『한국적 군사혁신의 비전과 방책』, 서울: 국방부, 2003
- 국방부, 『1992~1993 국방백서』, 서울: 군인공제회, 1992
- 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사 1871~2002』, 서울: 신오성기획인쇄사, 2002
- 국방부 군사편찬연구소, 『국방사 1982~1990』, 대전: 국군인쇄창, 2011
- 국방부 군사편찬연구소, 『국방정책변천사 1988~2003』, 대전: 국군인쇄창, 2016
- 대통령 공보비서실, 『민주주의의 시대 통일을 여는 연대: 노태우 대통령 1년의 주요 연설』, 서울: 동화출판사, 1989
- 윤우주, 『한국군의 군제개혁사』, 서울: 한성애드컴, 2010
- 이필중, 『한국군사론』, 서울: 국방대학교, 2006
- 조갑제, 『노태우 육성회고록: 전환기의 대전략』, 서울: 조갑제닷컴, 2007
- 합동참모본부, 『합참 40년사』, 서울: 군인공제회, 1994

2. 논문

- 김동한, “국방정책레짐 전환과 군 균형발전: 818계획의 정책적 함의를 중심으로”, 『정책연구』167호 (2010):144,
<http://uci.or.kr/G704-SER000010556.2011..167.005>
- , “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의”, 『국가전략』 55호(2011),
<http://uci.or.kr/G704-000434.2011.17.1.004>
- , “미국의 안보전략과 한·미 군사관계 변화의 함의: 한국군 구조개편 사례를 중심으로”, 『동북아연구』35호(2012):169,
<http://uci.or.kr/G704-SER000001977.2012.27.2.009>
- 김정익, “국방개혁의 추진에 따른 지상전력 발전과제와 방향”, 『국방정책연구』 72호(2006), <http://uci.or.kr/G704-001646.2006.22.2.004>
- 김태효, “국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인”, 『한국정치외교사논총』 34집 2호(2013), <http://uci.or.kr/G704-001329.2013.34.2.009>
- 노 훈, “국방개혁 기본계획 2012~2030' 진단과 향후 국방개혁 전략”, 『전략연구』 56호(2012), <http://uci.or.kr/G704-001467.2012.19.56.002>
- 노훈·조관호, “군 상부구조 개편: 동기와 구현방향”, 『전략연구』 51호(2011),
<http://uci.or.kr/G704-001467.2011.18.51.004>
- 문인혁·이강호, “프랑스 국방개혁의 재평가와 한국군에 정책적 함의”, 『한국군사학논집』 72집 1권 (2016),
<http://uci.or.kr/G704-SER000001512.2016.72.1.010>
- 박민형, “국방개혁: 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의”, 『국제문제연구』 47호 (2012), <http://uci.or.kr/G704-SER000010557.2012.12.3.004>
- 박휘락, “국방개혁 2020의 근본적 방향 전환: 구조중심에서 운영중심으로”, 『전략연구』 45호(2009), <http://uci.or.kr/G704-001467.2009.16.45.002>
- , “정책결정 모형에 의한 국방개혁 2020 추진방향 분석”, 『국가전략』 48호(2009), <http://uci.or.kr/G704-000434.2009.15.2.005>
- , “국방개혁 2020'과 미군 '변혁'의 비교와 교훈: 변화방식을 중심으로”, 『평화학연구』 13권 제3호(2012),
<http://uci.or.kr/G704-002115.2012.13.3.010>

- , “이명박정부의 국방개혁 접근방식 분석과 교훈: 정책결정모형을 중심으로”, 『평화학연구』 14권 5호(2013),
<http://uci.or.kr/G704-002115>, 2013.14.5.013
- 박휘락, “최근 한국군 국방개혁의 계획과 현실 간의 괴리 분석”, 『국방연구』 59권 3호(2016): 45-46, <http://uci.or.kr/G704-001669>, 2016.59.3.001
- 우평균, “러시아의 국방개혁: 성과와 시사점”, 『중소연구』 150호(2016),
<http://uci.or.kr/G704-000471>, 2016.40.2.008
- 이규열, “한미동맹체제의 발전방향과 국방개혁의 추진”, 『국방정책연구』 72호 (2006), <http://uci.or.kr/G704-001646>, 2006.22.2.005
- 이근욱, “한국 국방개혁 2020의 문제점: 미래에 대한 전망과 안보”, 『신아세아』 57호(2008), <http://uci.or.kr/G704-000851>, 2008.15.4.005
- 이미숙, “한국 국방정책의 변천 연구: 국방목표를 중심으로”, 『군사』 95호(2015): 96, <http://uci.or.kr/G704-001528>, 2015..95.003
- 이상수·백찬영, “한국 국방개혁의 추진전략: 역대 정부 제약요인의 극복방안을 중심으로”, 『정책연구』 172호(2012),
<http://uci.or.kr/G704-SER000010556>, 2012..172.005
- 이수형, “노태우, 김영삼, 김대중 정부의 국방정책과 군사전략 개념: 새로운 군사전략의 모색”, 『한국과 국제정치』 36호(2002): 184,
<http://uci.or.kr/G704-000296>, 2002.18.1.001
- 이양구, “이명박정부의 국방개혁 정책결정과정과 지배적 권력증추의 역할”, 『군사』 93호(2014), <http://uci.or.kr/G704-001528>, 2014..93.007
- 한용섭, “주한미군 재배치와 한국의 대응: 신 한미동맹과 군사전략의 모색”, 『합동군사연구』 14호 (2004): 68-69
- 홍규덕, “안보전략환경의 변화와 국방개혁 추진의 전략적 연계”, 『전략연구』 35호 (2005), <http://uci.or.kr/G704-001467>, 2005.12.35.005
- 홍성표, “프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개혁방향”, 『신아세아』 45호 (2005), <http://uci.or.kr/G704-000851>, 2005.12.4.006

3. 학위논문

- 김동한, “국군 구조개편정책의 결정과정 및 요인 연구: 818계획과 국방개혁 2020을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2009
- 김희상, “21세기 한국의 안보환경과 국가안보”, 성균관대학교 박사학위논문, 2003

4. 기타

- 김용호, “새로운 국군건설 각오로 환골탈태해야”, 『국방일보』 (2017년 7월 17일)
(접속날짜 2018년 1월 10일),
http://kookbang.dema.mil.kr/kookbangWeb/view.do?ntt_writ_date=20170717&parent_no=8&bbs_id=BBSMSTR_000000000003
- 안승희, “국방개혁 · 재무계획 추진 속도내야”, 『국방일보』 (2017년 11월 27일)
(접속날짜 2018년 1월 10일),
http://kookbang.dema.mil.kr/kookbangWeb/view.do?ntt_writ_date=20171127&parent_no=4&bbs_id=BBSMSTR_000000000004
- 유근형, “문재인 대통령, 전작권 전환 조건 조속히 갖춰 나가야”, 『동아일보』 (2017년 12월 9일)(접속날짜 2018년 1월 10일),
<http://news.donga.com/3/all/20171209/87652050/1>
- 김철환, “2018년을 국방개혁 실행 원년으로”, 『국방일보』(2017년 12월 11일)
(접속날짜 2018년 1월 10일),
http://kookbang.dema.mil.kr/kookbangWeb/view.do?ntt_writ_date=20171211&parent_no=1&bbs_id=BBSMSTR_000000000003

<Abstract>

The Reformation for National Defensive Field of the Republic of Korea and Lessons Learned of 818 Plan

Lee, Mi-sook

This article analyzes the conclusion and outcome of 818 plan (1991) to imply and gain historical lessons necessary for "Defence reform 2.0" and future defence reform policies.

The 818 Plan suggested the total connection of three fields: military strategy, military power and military structure. Different from the direction of the 818 Plan, Korea has relied on United States in military strategy, while concentrating on the reform of military structure.

The plan could be enforced due to four main reasons: the duality of environment of national security, the strong will of the President, the structure-centric reform, the legislation of its conclusion.

However, the reform of military structure has not been linked to military strategy and military power construction, which leads to the absence of connection to the defence reform policy of the next Administration. Military authorities need to pay attention to historical lessons of the 818 Plan, and prepare the blueprint of defence reform which will comprehensively connect military strategy, military power and military structure.

Key Words : The Reformation for National Defensive Field, 818 Plan, military strategy, military power construction, military structure