

Journal of Military History
2018, No. 106, pp.393-405
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..106.11>
Printed in the Republic of Korea

[서 평]

국방정책의 체계 정립과 정책변천사에 관한 새로운 시각

- 국방부 군사편찬연구소(김승기/이미숙 공저),
『국방정책변천사 1988-2003』 -

한용섭*

본고는 국방부 군사편찬연구소(김승기/이미숙 공저)가 2016년에 발간한 『국방정책변천사 1988-2003』에 대한 서평이다. 필자는 7가지 관점에서 이 책을 평가하면서 5가지는 이 책이 가지는 고유한 장점을 설명하고, 2가지는 이책이 더욱 발전시켜야 할 과제를 제시하고 있다

1. 이 책의 고유한 5가지 장점

가. 국방정책의 변천 역사를 분석하는 새로운 시각을 제시하고 있다.

지금까지 국방정책에 대한 연구나 설명은 국방부 본부와 관련 기관들이 하고 있는 일을 우선순위나 국방정책개념의 개관적이고 논리

* 국방대 안보대학원 교수

적인 규정없이 필자가 우선순위를 주관적으로 정하여 정부시기별로 장절을 편성, 간략하게 국방정책을 설명하는 것이 대중을 이루었다. 국방정책의 변천의 역사를 분석한 저서의 효시는 이 책보다 11년 먼저 출판된 『국방정책변천사 (1945-1994), (국방군사연구소, 1995)』이다.¹⁾

『국방정책변천사 (1945-1994)』는 국방부에서 발간해 온 국방백서들과 당시의 국방 시책에 관한 국방부의 발표 자료들을 기본 자료로 삼고, 국방정책을 시대별로 구분하여 시대별로 한반도 주변정세와 남북한 정세, 국방정책 기본방향, 남북한 군사력 비교, 한국의 군사력, 예비병력, 방위산업 혹은 전력증강사업, 한미연합방위태세, 군비통제정책, 대외군사교류협력, 유엔평화유지활동, 군의 대민지원 등 국방정책의 큰 과제들을 중심으로 일관된 개념없이 그때 그때 특징적인 의제들이 어떻게 변하여 왔는지에 대한 간략한 설명이 대중을 이루고 있다. 그리고 특정 정책의제의 등장 배경이나 정부의제로의 선정과정, 정책결정과정에서의 토의, 최종 정책대안의 선정 이유, 정책이 실행되고 난 후의 결과와 평가 등과는 무관하게 정책설정 단계에서 의도했던 목표와 정책의 내용을 설명하는 것이 주류를 이루고 있다. 아울러 그 정책에 대한 구체적 설명은 대외비 이상으로 분류되어 국민들이나 관련 전문가들도 자세한 내용을 알 수도 없었고, 관련 연구도 할 수가 없었다. 따라서 정책결정의 동학(dynamics)이나 정책 집행 이후의 스토리(story)에 대해서는 연구자들이나 국민들이 궁금증을 해결할 수 없었다. 이러한 현상은 1988년 민주화 이후에 군관련 지식과 정보에 대한 군의 독점이 무너지고, 시민사회와 언론, 전문가, 일반 국민이 군에 대해 연구하고 해설하고 참여하게 됨에 따라 국방정책에 대한 불신과

1) 또한 국방정책에 대해 설명한 책자로 통용되어 온 것은 국방백서다. 국방백서는 1967년과 1968년에 각각 발간되었고, 한동안 중단했다가 1988년 민주화 이후 국민의 국방에 대한 알권리를 존중하여 매년 발간되었다. 그 후 국방부에서 계속 매년 국방백서를 발간하다가, 김대중 정부 때에 발간된 『국방백서 2000』을 끝으로 그다음부터 2년마다 한번 씩 발간되었다.

불만이 증가하게 된 원인이 되기도 했다.

이러한 국방과 국민간의 거리를 좁히고, 현존하는 북한의 위협과 민관군 총체적 대응의 필요성 간에 놓인 간극을 극복하기 위해서는 복잡하고 방대하며 불확실하고 유동적인 국방정책을 논리적으로 체계적으로 볼 수 있는 전문가적인 퍼스펙티브(perstpective: 시각)을 제공해주는 것이 너무나 필요하게 되었다 이에 부응하는 차원에서, 『국방정책 변천사 1988-2003』이 국방부 군사편찬연구소의 두 학자인 김승기 박사와 이미숙 박사에 의해 쓰여 지게 되었다. 이 책은 방대하고 복잡한 국방문제를 해결하기 위해 선택된 국방정책을 제대로 분석하기 위해 먼저 국방정책의 개념을 권위있게 정의하고, 국방정책을 4개의 대범주(大範疇)로 구분하고 있으며, 노태우정부에서부터 김영삼정부를 거쳐 김대중정부에 이르기까지의 국방정책의 변천과정을 4개의 대범주 속에서 심도깊고 일관성있게 통시적으로 고찰하고 있는 것이다.

이 책은 국방정책의 개념을 “국방정책은 국가안보정책의 일부로서 외부로부터의 위협이나 침략에 대해 국가의 생존을 보호하기 위해 군사 및 비군사에 걸쳐 각종 수단을 유지, 조성 및 운용하는 정책”이라고 정립하고 있다. 물론 이 개념정의는 학계에서 다시 한 번 토론을 거쳐서 더 정치하게 정립될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 이 개념정의를 가지고, 국방정책을 구성하는 대범주로서 4가지를 들고 있는데, 국방태세, 군사력 건설, 대외국방협력, 국방개혁 등이 그것이다. 그리고 이 4가지 대범주를 구성하는 각각의 세부요소들을 규정하고 이 세부요소들이 각각의 대범주와 어떤 관련이 있는지를 먼저 설명하고, 15년간의 국방정책의 변천과정을 대범주와 세부요소에 맞추어서 분석하고 있는 것이다. 국방정책 분석에 이러한 체계적이고 논리적인 접근은 대한민국의 70년 국방사에 처음있는 일로서, 학문적으로나 정책적으로 매우 뜻깊은 일이라 아니 할 수 없다.

다시 말하자면, 국방현상은 방대하고, 복잡하며, 불확실하고 유동적

이기 때문에, 그 본질을 잘 모르면 “장님 코끼리 만지는 방식”으로 국방정책을 설명하며, 그 설명도 국방백서에서 습관적으로 해 온 열거식의 설명밖에 될 수 없는 것이다. 이 책은 이러한 ‘장님 코끼리 만지는 식’의 국방보기를 피하고, 4가지 대범주를 가지고 국방정책을 들여다 보는 최초의 국방정책분석 책자로 볼 수 있다.

나. 이 책은 국방정책을 대상으로 하는 연구행위를 정책과학의 영역으로 승화시킨 책이다.

이 책은 국방정책의 영역을 네 가지의 대범주로 분류하였다.

첫째 대범주는 국방태세 확립이다. 이 책에 의하면, 국방태세는 육해공 각 군의 군사대비태세의 강화, 민관군 통합방위태세의 확립, 한미연합방위태세의 발전, 예비전력의 관리 및 전시동원태세의 구축 등으로 세분하여 살펴보고 있다. 지금까지의 국방정책에 대한 책자나 연구서는 “국방태세” 보다는 군이 관련된 “군사태세”를 주로 다루었으며, 군사태세는 바로 육해공군의 군사태세라고 생각해 왔다. 또한 1988-2003 시기의 국방백서들을 보면, 군사태세에 PKO, 남북한 군비통제, 대외군사협력 같은 것을 포함시킨 해도 있고, 예비전력태세나 전시동원 태세를 군사태세에 포함시키지 않는 해가 많다. 이러한 종합적인 국방태세라는 개념을 가지고, 정부별로 국방태세가 어떻게 변화하는지에 대해 분석하고 있다. 또한 학계에서는 국방태세와 한미연합태세를 구분하여 국방태세는 국내의 군사역량과 준비태세를 다루고, 한미연합태세는 한미동맹 분야에서 따로 연구하는 것이 관례가 되어 왔으나, 이 책에서는 국방태세를 국내군사태세와 한미연합태세로 나누고 이를 개별적으로 분석하고 그 결과를 총괄하여 전체 국방태세의 변화를 논하고 있는데, 이것은 대단히 논리적이고 체계적이라고 하지 않을 수 없다. 한 가지 욕심을 더 부리자면 다음 연구에서는 국방태세의

세부 요소들이 어떤 상호관계를 갖고 전체 국방태세에 상대적으로 어떤 기여를 하는지에 대해 측정을 제공할 수 있다면 국방정책이 더욱 발전할 수 있을 것이다.

둘째, 군사력 건설을 살펴보면 이 책은 국방획득체계의 변천과정을 먼저 제시하고, 그 국방획득체계가 누가 주체가 되어 전력증강을 어떻게 추진해 갔는지 살펴보고 있다. 『국방정책변천사(1945-1994)』 혹은 한국의 방위산업의 발전과정을 다룬 적지 않은 책²⁾은 전력증강과 연구개발 및 방위산업 육성을 먼저 살펴보거나, 그것만을 연구하여 바로 전력증강과 연구개발, 방위산업의 개선책을 제시하고 있는데, 실제로 전력증강, 연구개발, 방위산업을 주관하고 있는 행동 주체를 먼저 파악하고 제시함으로써 이들 사업들의 책임 주체와 이 주체들의 변천과정을 먼저 봄으로써 사업에 대한 정책실명제를 요구하려는 듯이 보인다.

셋째 대범주인 대외국방협력 분야는 한미 간 군사협력관계, 대외군사교류협력과 아울러 남북한간 군사적 신뢰구축 노력을 같이 살펴봄으로써 외부의 행위자들을 포괄적으로 살펴보는 기회를 제공하고 있다. 과거에는 한미동맹과 남북한 관계를 따로 따로 보는 경향이 강했으며, 대외군사협력과는 별도로 한미 간의 군사협력을 다루어 왔다. 그러나 이 책은 1988-2003 시기의 남북한과 한미 간, 대외 군사협력을 총체적으로 국방외교라는 차원에서 다루고 있다.

넷째 대범주는 국방개혁이다. 국방개혁을 큰 범주로 다루고 있는 이유는 1988년 이후 민주화 시대의 국민의 요구를 반영하여 국방개혁을 범정부차원에서 시작한 것으로 볼 수 있고, 노태우, 김영삼, 김대중 정부에서 영역은 다르지만 국방개혁을 중점적으로 추진했기에 국방개혁이란 장을 별도로 설정한 것으로 보인다. 국방개혁을 세 가지 요소로

2) 한국방위산업학회, 『방위산업 40년: 끝없는 도전의 역사』(서울: 한국방위산업학회, 2015).

나누고, 군구조 개편, 국방운영관리 발전, 국방정보화 추진 등으로 구분하여 이 세 가지 세부분야가 어떻게 상호관련성을 지으면서 국방개혁을 이룩하고 있는지에 대해서 살펴보고 있다.

다시 말해서 이 책은 국방정책의 4개의 대범주를 논리적이고 객관적으로 설정하고, 각 범주별로 세부요소의 개념을 잘 정립하고 각 세부요소들이 대범주 내에서 어떤 상호관련성을 맺으면서 변화 및 발전을 도모하고 있는지에 대해서 논리적으로 설명하는 역작이다. 앞에서 말한 바와 같이 국방현상은 광범위하고, 복잡하며 불확실성의 영역에 있기 때문에, 이를 분석하기 위해서는 개인적 경험이나 주관적 이해에 근거하여 자의적으로 우선순위를 정하여 설명하기 쉽다. 이러한 오류를 시정하고 국방정책 분석에 대한 보편적이고 객관적이며 통시적인 대범주를 잘 설정하고 그 대범주에 따르는 세부 요소들을 잘 정의하며, 이들 세부요소들이 어떤 관련성 하에서 대범주의 발전을 도모하고 있는지 알아야 국방정책의 전모를 제대로 알 수 있기에 저자들은 이런 연구노력을 기울인 것으로 보인다. 따라서 이 책은 국방정책변천사를 국방정책과학의 영역으로 격상시킨 역작으로 보아도 무방하다.

다. 군사력 건설 분야에 대해 주체와 객체를 뚜렷이 구분하여 책임소재를 분명히 하고 있다.

이 책은 군사력 건설 분야의 분석에 있어서 누가 어떤 전력증강계획을 수립하고, 집행해 나갔는가에 대한 분석을 제대로 하려고 노력한 흔적이 뚜렷이 보인다. 지금까지 군사력 건설에 대한 연구나 분석은 율곡계획 혹은 전력증강계획을 제시하고, 그 내용을 설명하며, 사업의 결과 어떤 전력 및 무기체계를 보유하게 되었는가에 대한 분석이 대중을 이루었다. 어떤 전력이 증강되었다고 하면 그것을 설명하는 모든 문장들이 수동태로 되어 있어서 누가(who) 그런 무기체계에 대한 획득 결정

을 하고 추진해 나갔는가 하는 것에 대한 정보를 알 수도, 혹시 그것이 잘못되었을 경우 책임을 물을 수도 없었다. 그저 전력증강계획이 성공한 결과 신예무기들을 갖게 되었다고 설명하고 있어, 마치 획득분야는 무기의 진열장을 구경하는 듯한 자세를 취할 수밖에 없었다.

그러나 이 책은 국방획득체계의 주체와 제도를 분명하게 먼저 분석해서 제시하고 있는 데에 그 특징이 있다. 국방획득의 의사결정기구를 먼저 밝히고, 관련제도와 조직의 변천을 제시하고 있다. 1988년부터 1992년까지는 국방부의 계획평가관과 투자사업조정관과 획득개발국과 국방부 내의 전력증강사업추진위원회가, 1993년부터 1997년까지는 국방부의 전력계획관과 사업조정관, 획득개발국장과 확대/전력정비사업추진위원회가, 1998년부터 2002년 말까지는 국방부의 획득실장과 국방투자사업추진위원회가 획득결정을 했다는 것이 제시되고 있다. 정부마다 국방부의 획득관련 주무부서가 바뀌고 있다는 것을 보여준다. 또한 전력증강사업의 명칭이 정부마다 바뀌고 있는 것을 보여준다. 1991년 이전까지는 율곡 이이 선생의 ‘10만 양병설’과 ‘유비무환’ 정신을 오늘에 살려서 전력증강사업을 ‘율곡사업’이라고 했으나, 1992년부터 1996년까지는 ‘전력정비사업’으로, 1997년부터 1998년까지는 ‘방위력개선사업’으로, 1999년부터 2002년까지는 ‘획득사업’과 ‘전력투자사업’을 혼용하는 등, 전력증강 사업의 명칭이 바뀌고 있다. 이것은 사업 주체가 조금씩 바뀌고 있고, 사업내용도 바뀌고 있음을 의미한다. 이 책은 국방정책의 기본방향과 전력증강 사업의 주체와 명칭이 수시로 바뀌고 있음에도 불구하고, 전력증강을 뒷받침할 연구개발과 방위산업의 발전에 있어서 상당한 장기성을 가지고 일관되게 추진되고 있다는 점을 보여주고 있다. 여기서 주목할 만한 것은 전력증강계획은 5년 중기를 순기로 하여 지속성이 유지되고 있다는 것이다. 이것은 국방정책의 중요한 부분인 군사력 건설 분야는 5년 중기계획과 중기 연구개발계획에 의해서 그런대로 지속적으로 추진되고 있다는 것을 보여준다.

라. 탈냉전 이후 21세기 까지 폭증한 국방외교를 대외국방협력으로 집대성하고 있다.

이 책은 대외국방협력이라는 별도의 장에서, 남북한 간 군사적 신뢰구축과 군비통제를 한미동맹차원의 양국 간 군사협력과 그 이외 외국과의 군사협력 관계를 같은 차원에서 다루고 있는데, 이 노력은 매우 신선하고 획기적이다. 냉전시대 군사외교는 미국이라는 동맹중심의 외교를 뒷받침하는 것이었다. 그러나 탈냉전시대에는 종래의 군사위협국가와도 대화를 통해 군사위협을 감소시키려고 노력하는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군비통제를 추구하는 것이 시대의 대세였다. 한국의 국내에서 통일부는 남북한 간에는 국가 간의 외교적 개념이 적용되지 않은 특수한 지위에서 남북 당사자 원칙에 의해 교류협력을 발전시켜야 한다는 입장을 견지하고 있었던 반면에, 국방부는 북한의 현존 혹은 미래 위협에 대해 사실상 국가 대 국가의 군사관계 측면에서 보다 냉철하게 접근해야 한다는 입장을 대조시켜 왔다. 그래서 군비통제란 협상을 통해 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축을 시도함으로써 군사위협을 감소시키는 정책이기 때문에, 외국과의 협력을 통해 안보와 국방을 증진시키려는 대외국방협력의 한 분야로 분류할 수 있는 것이다. 따라서 이 책은 국방정책의 4대 범주에서 대외국방협력을 한 개의 독립된 장으로 다루면서 동시에 남북한간 군사적 신뢰구축과 군비통제를 대외국방협력의 범주 내에서 1988년부터 2003년까지의 남북한 군사관계의 변화를 분석하고 있다.

『국방백서 1988-1989』를 보면, 남북한 군비통제를 대외협력과는 다른 별도의 장에서 다루고 있다. 그 이후 국방백서에서는 남북한 군비통제를 안보환경과 군사위협을 다루는 장에서 세계정세, 북한정세와 군사위협과 같이 설명하고 있다. 1993년부터 1997년까지의 국방백서에서도 남북한 군비통제는 안보환경과 군사위협을 설명하는 장에서 함께 소개되고 있다. 김대중 정부(1998-2003)에서는 남북한 군비통제를

‘평화수호를 위한 국방정책과 태세’라는 장에서 대북정책과 국방현안을 다루는 장에서 대북정책과 남북한 신뢰구축을 다루고 있다.

그러나 『국방정책변천사 1988-2003』은 군비통제를 아무렇게 취급한 것이 아니라 대외국방협력을 다루는 장에서 당당하게 남북한의 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 다루고 있어, 매우 독창적이고 신선한 접근이라고 할 수 있다. 따라서 이 책은 아마도 남북한 간에 신뢰구축과 군비통제가 실질적으로 이루어지면 그 군비통제정책과 활동으로 인해 북한의 군사위협이 감소되어야 하고, 또한 감소될 것이므로, 결국 한국의 국가안보와 국방목표 달성에 기여하게 된다는 점을 감안하여 대외국방협력의 범주에 넣고 분석을 하고 있다고 해석된다.

마. 국방정책의 성과에 대한 평가를 제공함으로써 기존의 국방정책변천사의 수준을 능가한다.

기존의 국방정책의 변천사를 보면, 다양한 국방정책을 시대별로 간략하게 소개하는 수준이었다. 그래서 다양한 독자층의 흥미와 관심을 불러일으키는 데 성공하지 못했을 뿐 아니라 전문가들의 자료로도 널리 활용될 수 없었다. 그런데 이 책은 1988-2003 시기의 각 정부별 국방정책의 변화의 특징을 보여주면서, 저자들이 국방정책의 주요 성과에 대한 평가를 덧붙였다는 점에서 국방정책 변천사를 정책평가론의 수준으로 격상시키고 있다.

예를 들면, 이 책의 제6장에서 1988-2003 어간의 국방정책의 변천의 특징을 국방정책의 포괄적 추진, 국방정책의 자주성 강화, 국방정책의 미래지향적 발전 등으로 요약하여 제시하고 있다. 탈냉전이라는 안보환경의 변화에 발맞추어 지금까지 북한의 위협에 대응하는 형식으로 국한되어 있었던 국방정책이 북한뿐만 아니라 미래의 불확실한 안보환경으로부터 오는 불특정 위협 즉 지역적 위협과 비전통적 위협 문제도

고려하는 국방정책으로 변화하고 있음을 설명하고 있다. 또한 국방의 자주화가 새로운 형태를 갖추기 시작했다는 점을 지적하고 있다. 1970년대와 1980년대가 자립적 방위산업 육성을 중심으로 하는 자주국방시대였다면, 1980년대 후반부터 21세기 초반까지는 한미동맹관계에서 한국의 자주성 증대, 평시작전통제권의 환수를 포함한 군사력 사용에 있어서의 자주성 증대, 남북한 군사관계에 있어서 한미동맹과의 갈등요소를 극복하면서 남북한 군사관계의 개선을 적극 시도해 나간 것이라고 설명하고 있다. 그리고 민주화의 요구로 폭발된 국민들의 국방개혁에 대한 요구, 안보상황의 변화로 촉발된 한국군의 군구조의 변환 필요성, 민간 경영부분의 혁신과 대조되는 군의 상대적인 낙후현상을 극복하기 위한 국방변환과 군사혁신의 필요성 등을 수용하여 국방이 전체적으로 변하지 않으면 세계화와 정보화하는 국제 및 한국사회에 영원히 뒤쳐질 수밖에 없다는 위기의식을 가지고 국방정책에 개혁뿐만 아니라 미래지향적인 노력을 반영할 수밖에 없었던 국방정책의 변화의 특징을 잘 요약하고 있다.

이 책에서는 1988-2003 시기의 국방정책의 성과를 자주적 국방태세의 구축, 대외 군사관계의 포괄적 발전, 미래지향적 국방정책의 발전 등 3가지 관점에서 평가하고 있다. 지금까지의 국방정책변천사에 관한 저작들은 정책의 소개에만 치중한 나머지 성과를 평가하지 않았다. 물론 저자들이 평가를 함에 있어 주관적 입장이 개입될까봐 우려한 것이라고 볼 수 있으나, 성과에 대한 평가 없이는 과거의 국방정책으로부터 좋은 교훈을 도출할 수도, 미래의 국방정책을 개선시키려는 현재의 기준점(reference point)를 제공할 수도 없는 것이다. 그래서 이 책은 매우 과감하게 저자들이 보는 1988-2003 시기의 국방정책 성과를 가능한 범위에서 평가하였다. 이러한 성과평가를 제시하는 것은 국방정책의 발전을 위해 필수불가결한 작업이라고 볼 때, 높이 칭찬할 만한 것이다.

2. 보완 과제

가. 정책에 대한 스토리텔링(story telling) 노력이 더 필요하다.

이 책의 제1장에서 안보환경과 국방정책의 기본방향에 대해서 설명하면서, 노태우, 김영삼, 김대중 정부에서 5년 단임 임기 중에 국방정책의 기본방향이 매년 혹은 2년마다 달라지고 있는 현상을 보여주고 있다. 그런데 각 정부의 연도별 국방정책기본방향이 매년 혹은 2년마다 달라지는 이유에 대해서 질문과 대답을 하지 않고 있다. 왜 각 정부의 연도별 국방정책기본방향이 매년 혹은 2년마다 바뀌는 것일까? 이 책이 활용하고 있는 자료가 방대함에도 불구하고 왜 그 시대에 그런 정책의제가 나왔고 어떤 과정을 거쳐서 그런 정책의제가 선택되었으며, 그 정책의 실행 이후에 어떤 결과가 나왔는지에 대한 스토리텔링 노력이 부족하기 때문에 그런 것이 아닌가 생각된다.

예를 들면, 노태우정부의 연도별 국방정책 기본방향(1988년, 1989년, 1990년, 1991년, 1992년)을 비교해 보면 매년 같은 제목과 다른 제목이 발견된다. 김영삼정부의 연도별 국방정책 기본방향(1993년, 1994년, 1995년, 1996년, 1997년)을 서로 비교해 보면 비슷한 현상이 발견된다. 김대중정부의 연도별 국방정책 기본방향(1998년, 1999년, 2000년, 2001년, 2002년)에서도 거의 매년 혹은 2년마다 달라지는 현상을 볼 수 있다. 이것은 군사력 건설이나 군사태세유지 등에 있어서는 대개 5년 단위의 중기계획이 있었음에도 불구하고, 매년 혹은 2년도 안되어 국방정책의 기본방향이 달라진다는 것은 매우 신기한 현상임에 분명하다. 사실 이렇게 매년 혹은 2년도 안되어 국방정책의 기본방향이 달라지는 근본적인 이유는 1988년부터 2003년까지 국방장관의 평균 임기가 1년 3개월 밖에 안 되기 때문에 그렇다. 신임 국방장관은 전임자의 국방정책 기본방향을 참고하되, 교체할 것은 과감하게 교체하고 자신이 원하는

바람직한 국방정책의 기본방향을 국방백서라는 형식을 통해 반영했기 때문이다. 따라서 연도별로 국방부가 공식적으로 제시한 국방정책 기본방향과 실제로 집행된 국방정책 목표와 국방정책은 다르다는 것이 밝혀지는 것이다. 이러한 괴리 현상을 더 깊이 연구하여 정책의 결정과 집행에 대한 스토리텔링을 가능하게 하기 위해서는 역대 국방장관에 대한 인터뷰, 당시의 국방정책을 연구한 학자 및 전문가들과의 통섭적 학문교류를 확대해야 할 것으로 보인다.

나. 민주화와 국방정책 혹은 국방개혁과의 상호관계를 좀 더 거시적으로 연구할 필요가 있다.

1987년 6월 항쟁 이후 민주화의 물결이 한국정치와 사회의 코페르니쿠스적 대변환을 가져왔다. 노태우정부는 민주화의 요구를 국방에 접목시키기 위해 노력했고, 종래에는 ‘군관민 협력’이라고 표시되던 것을 ‘민관군 협력’으로 우선순위를 바꾸었다. 군이 안보와 국방과 군사에 있어서 최후의 보루 혹은 최선봉에 선 것으로 인식했지만, 이제 국민이 정부와 군대보다도 선행되게 되었다. 이것을 반영하여 노태우정부에서는 민족자존을 내세우고 ‘한국방위의 한국화’를 모토로 제시했고, 그 일환으로 군구조 개편을 개시하여 합참의장의 권한 강화를 도모했다. 그러나 이 과정에서 국회 내 야당의 반대로 합참의장의 권한을 연구한대로 강화시키지 못하고 합참의장과 3군 참모총장 병행체제 비슷하게 결론지었다. 이것은 각종 정치세력이 국방정책에 큰 영향력을 미치고 있음을 보여주고 있다. 한편, 김영삼 정부에서는 확실하게 민주화의 열망을 반영하기 위하여 군정 종식과 문민정부의 탄생을 알리면서, 군의 정치적 개입을 차단하기 위해 육군에서 하나회 제거, 해공군에서 군인사 비리 척결, 방산비리의 척결, 국방 문민화, 국방개혁의 추진, 신뢰받는 국군상 정립 등을 추진해 나갔다. 이 책에서는 국방의 민주화와 관련된

많은 정책들이 민주화라는 시대의 요구와 대세에 맞추어 어떻게 진행되어갔는지에 대한 역동적인 설명이 부족하다는 생각이 든다. 김대중 정부에서는 “국민의 정부”라는 타이틀에 걸맞게 아예 “국민과 함께 하는 ‘국민의 군대’육성”이라고 국방정책의 방향을 정의하였다. 1998년부터 2000년까지 이 정책방향을 내걸고 국방의 민주화와 개혁을 추진했는데, 실제로는 무엇이 성취되었고, 무엇이 실패했는지에 대한 상세한 스토리가 듣고 싶은 것이 독자들의 여망일 것이다. 왜냐하면, 1988-2002 시기에 정부마다 국방개혁을 매우 미시적으로 접근하고 있는데, 민주화의 대세와 관련하여 보다 거시적이고 통시적이며 전략적인 시각으로 국방개혁을 접근하지 않으면, 정부마다 국방개혁에 대한 요구의 홍수에 휩쓸리게 되어 국방의 정체성도 잃을 위험성이 있기 때문이다. 따라서 국방개혁분야도 국민, 정치, 시민사회, 정부, 군대 등 모든 이해상관자들(stake holders)이 초당적으로 협력하고 소통하는 거버넌스 장치를 구축하기 위해서는 기존 국방개혁에 대한 거시적, 통시적, 전략적 분석이 필요하다고 할 것이다.

