

Journal of Military History
2019, No. 111, pp.217-258
<https://doi.org/10.29212/mh.2019.111.6>
Printed in the Republic of Korea

인도의 국방개혁: 전문성과 합동성 추구의 역사

손한별*

1. 서론
2. 이론적 고찰
 - 가. 기존 논의의 검토
 - 나. 실패를 통한 학습 (Learning from Failure)
 - 다. 사례선정 : 인도의 국방개혁
3. 인도의 국방개혁안
 - 가. 헨더슨브룩스-바자트 보고서 (1962)
 - 나. 아룬싱 위원회 보고서 (1990)
 - 다. 카르길 위원회 보고서 (2000)와 장관그룹 보고서 (2001)
 - 라. 나레쉬찬드라 TF (2011)
4. 인도 국방개혁의 교훈
5. 결론 : 변화에 대한 요구와 적응

* 국방대학교 안전보장대학원 군사전략학과 조교수

** 본 원고는 한국국제정치학회 2018년 하계학술대회(18.6.21.)의 발표내용을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

한 국가가 국방개혁을 효과적으로, 그리고 새로운 구조와 절차가 성공적으로 추진되도록 하기 위해서는 자국이 가지고 있는 역사적·정치적·문화적인 요소들을 충분히 고려해야 한다.¹⁾

1. 서론

인도가 가지고 있는 국토와 인구의 크기에 비해 한국의 관심은 그리 크지 않았다. 한국은 북한의 위협에 직면해 있었고, 유럽이나 동아시아 국가들과는 달리 인도는 냉전시기에도 비동맹노선을 결성하면서 스스로 중립노선을 표방했으며, 경제적으로 낙후되어 있었기 때문이다. 그러나 탈냉전기에 들어서면서 중국이 부상함에 따라 한국과 인도는 공동의 위협인식을 갖게 되었고, 자국의 이익 극대화를 위해 서로의 지원과 지지가 필요해지면서 인도에 대한 관심은 정치경제 분야를 넘어 안보분야로 범위가 확대되고 있다.²⁾ 또 탈냉전 이후 인도가 추진해온 “동진정책(Look East, Act East)”³⁾과 문재인 정부의 “신남

1) David Chuter, 『국방개혁 어떻게 추진할 것인가?: 쟁점에 대한 간략한 이해와 지침』 (서울: 국방부, 2004), p.10.

2) 한국과 인도의 관계에 대해서 간단하게 정리하면, 1973년부터 외교관계를 수립하였지만, 2010년 정상회담을 통해 “전략적 동반자 관계”로 격상한 이후부터 협력의 폭을 확대해왔다. 2010년 포괄적경제동반자협정(CEPA)과 사회보장협정, 2011년 민간원자력협력협정, 업무협력MOU, 원자력의 평화적 이용에 관한 협정, 2012년 사증절차간소화협정 등을 맺은 바 있다. 양국 국방협력에서는 2015년 양국 국방장관은 군사교류와 호혜적 방산협력 방안 등을 논의하였으며, 인도 총리의 방한을 계기로 외교·국방 차관회의 개설에 합의하면서 군사협력을 공식화했다. 2018년에는 양국 정상회담 및 국방장관 회담을 통해 다양한 협력채널의 유지를 재확인하였다. 국방부, 『국방백서 2016』 (서울: 국방부, 2016), p.140; 『국방백서 2018』 (서울: 국방부, 2018), p.139.

3) Ashok Sajjanhar, “2 Years On, Has Modi’s ‘Act East’ Policy Made a Difference for India?,” *The Diplomat* (2016.6.3.). <https://thediplomat.com/2016/06/2-years-on-has-modis-act-east-policy-made-a-difference-for-india/>; Walter C. Ladwig III, “Delhi’s Pacific Ambition: Naval Power, ‘Look East,’ and India’s Emerging Influence in the Asia-Pacific,” *Asian Security*,

방정책”⁴⁾, 트럼프 행정부의 “인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)”이 부응하면서 인도가 가지고 있는 지전략적 중요성과 안보전략에 관심이 집중된다.

특히 군사적 차원에서 인도에 관심을 갖는 것은 인도의 지전략적인 환경에서 비롯되는 국방정책 및 전략의 변화에 있다. 인도는 국경을 마주하고 있는 중국 및 파키스탄과 수차례 전쟁을 치른 바 있으며, 이를 통해 오랜 기간 국방개혁을 추진해왔다. 특히 문재인 정부에서 추진하고 있는 국방개혁2.0의 비교사례로서 인도에 관심이 간다. 지난 4월 김용우 육군참모총장은 육군개혁의 사례 연구를 위해 영국, 일본과 함께 인도를 찾았다.⁵⁾ 전통적인 군사강국이 아닌 인도를 처음 방문한 것은, 우리 국방개혁의 절박한 상황을 반영한 것일 수도 있지만 인도가 가지고 있는 정치, 군사적 의미를 재확인해주는 사례도 된다.

국방개혁에 주목하여 인도로부터 어떤 함의를 찾아낼 것인가를 살펴보기에 앞서 인도와 한국이 처한 전략적 상황의 유사점과 차이점을 간단하게 살펴보자. 유사점으로는 먼저 인도-파키스탄의 적대적인 역사를 들 수 있다. 많은 연구는 북한의 핵개발이 파키스탄을 모델로 하고 있다는 점을 지적한다.⁶⁾ 북한과 적대적인 경쟁관계를 유지하고 있는 한국과 인도의 유사성을 반증하는 것이고, 아울러 인도로부터 북한 위협에 대비하기 위한 교훈을 도출할 수 있음을 의미한다.⁷⁾ 둘째, 2차

Vol.5, No.2 (2009); David Scott, “Strategic Imperatives of India as an Emerging Player in Pacific Asia,” *International Studies*, Vol.44, No.2 (2007),

4) 우리 정부의 “신남방정책”의 정책기조에 대해서는, 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018), pp.91-93

5) “김용우 육군참모총장, 영국, 인도, 일본 방문,” 『이주경제』 (2018.4.8.).

6) 함형필, “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰,” 『국방정책연구』 제25권 2호 (2009); 김재엽, “핵무장국 사이의 제한전쟁 수행과 한반도에의 적용: 1999년 인도-파키스탄의 카르길 전쟁 사례를 중심으로,” 『국제문제연구』 제14권 3호 (2014); 손환별, “파키스탄의 핵태세와 북핵,” 『국방과 기술』 (2016.11월) 등.

7) 모병제를 시행 중인 인도의 총병력은 144.5만명으로 세계 3위 수준이며, 이중 육군이 123.7만, 해군은 6.7만, 공군은 12.7만명이다. 국방비는 2018년 기준 57.9억 달러로 세계 4위 수준이다. The International Institute for Strategic Studies, “Chapter Six: Asia,” *The Military Balance* (London: IISS, 2019).

세계대전 이후 독립한 신생 민주국가라는 것도 공통점이다. 전통적 민주국가에 비해 미성숙한 민-군관계, 국방정책 결정과정의 경직성이나 각 군간 갈등이 복합적으로 나타날 수 있음을 짐작할 수 있다.

다른 한편, 차이점으로는 인도가 가지고 있는 핵무기와 다양한 전쟁의 경험을 들 수 있다. 1974년 5월 18일 인도는 “평화적인” 핵폭발 실험을 진행했다.⁸⁾ 시기적으로 한국의 핵개발 시도와 포기가 인도보다 조금 늦었기 때문에 다른 요인들이 작동했을 수도 있겠지만,⁹⁾ 인도가 한국과는 달리 핵억제력을 보유하고 있기 때문에 상당한 전략적 공간을 확보하고 있음은 분명하다. 둘째는 인도의 전쟁경험에 있다. 한국의 경우 1950년부터 3년간 치열한 전면전을 치른 이후 대규모 전쟁을 치른 적이 없다. 하지만 인도는 1962년 10월 중국과의 전쟁, 파키스탄과는 1947년, 1965년, 1971년, 1999년 카슈미르 지역을 두고 모두 네 번의 전쟁을 치렀다. 인도가 전쟁에서 경험했던 성공과 실패는 차후 정책의 방향을 결정하면서 중요한 전환점을 제공했다.¹⁰⁾ 본 연구는 이러한 전략적 환경의 유사점과 차이점 때문에, 인도의 국방 개혁의 사례가 한국에 주는 함의가 클 것으로 기대하며 논의를 전개한다.

pp.266-271.

- 8) 인도의 핵개발 과정에 대한 자세한 설명으로는, Ashok Kapur, *India's Nuclear Option: Atomic Diplomacy and Decision Making* (New York: Praeger Publishers, 1976); George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkeley: University of California Press, 1999); 손한별, “인도 핵개발의 네 가지 원동력,” 『군사연구』 제142집 (2016) 참고.
- 9) 핵개발 동기와 성공요인에 대한 다양한 연구가 있지만, 1970년대 핵개발을 시도했던 한국과 북한의 차이를 강대국 간의 경쟁과 강대국의 지원에서 찾고 있는 연구로, Hongseo Park and Tae-Hyung Kim, “Great-Power Rivalry and the Nuclear Development of Weak States: The Cases of the Two Koreas,” *Journal of Peace and Unification*, Vol.6, No.2 (2016).
- 10) Robert Jervis, *Perceptions and Misperceptions in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp.218-235; Amy C. Edmondson, “Strategies for Learning from Failure”; Francesca Gino and Gary P. Pisano, “Why Leaders Don't Learn from Success,” *Harvard Business Review* (April, 2011) 참고.

2. 이론적 고찰

가. 기존 논의의 검토

행정부가 바뀔 때마다 국방개혁의 필요성이 강조되었고, 이에 대한 다양한 논의가 진행된다. 국방개혁에 대한 정의나 개념도 다양하고, 개혁의 범위나 영향이 크기 때문에 공감대를 형성하기 어려운 것도 하나의 원인이다. 현실적으로는 정부별로 중점을 두어 추진하는 과제가 다르기 때문에 개혁의 목표와 개념, 주체, 방법, 모델 등에서 서로 다른 논의가 전개될 수밖에 없다. 그래서 한국의 국방개혁을 주제로 한 많은 연구들은 기존 국방개혁안에 대한 비판적 검토로부터 논의를 시작하여, 바람직한 국방개혁의 방향을 설정하는 것으로 논의를 이끌어 나간다.¹¹⁾ 이와 함께 군구조 개편, 국방운영의 효율성, 군의 전문성, 통합성과 같은 주제들이 주로 다루어졌으며,¹²⁾ 보다 이론적인 측면에서 국방개혁의 배경과 성공요인, 정책결정과정도 함께 다루어졌다.¹³⁾ 보다 비판적인 관점에서 한국의 국방개혁이 국방력 증강과 문민통제에 치중하여 근원적인 문제의식을 담지 못했다는 평가도 있다.¹⁴⁾

-
- 11) 권영근, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속: 818계획, 국방개혁2020, 국방개혁 307을 중심으로』 (서울: 연경문화사, 2013); 이미숙, “한국 국방개혁과 818계획의 교훈,” 『군사』, 제106호 (2018); 노훈, “국방개혁 기본계획 2012-2030 진단과 향후 국방개혁 전략,” 『전략연구』, 제19권 3호 (2012) 등.
- 12) 황병무, 『국방개혁과 안보외교: 포괄안보시대의 한국의 선택』 (서울: 오름, 2009); 노훈, “신정부의 바람직한 국방정책 방향,” 『전략연구』, 제15권 1호 (2008); 전제국, “국방개혁의 쟁점과 과제: 합동성 문제를 중심으로,” 『외교안보연구』, 제8권 1호 (2012); 홍규덕, “안보전략환경의 변화와 국방개혁 추진의 전략적 연계,” 『전략연구』, 제35호 (2005) 등.
- 13) 김동한, “군구조 개편정책의 결정과정 및 요인연구: 818계획과 국방개혁2020을 중심으로,” (서울대학교 박사학위논문, 2009); 박휘락, “정책결정 모형에 의한 국방개혁 2020 추진방향 분석,” 『국가전략』, 제15권 2호 (2009); 박휘락, “최근 한국군 국방개혁의 계획과 현실 간의 괴리 분석,” 『국방연구』, 제59권 3호 (2016) 등.
- 14) 김태호, “국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인,” 『한국정치외교사논총』, 제34권 2호 (2013), pp.349-350.

국방개혁의 방법론적 측면에서 다른 국가들의 사례를 참고하려는 노력도 있었다. 미국의 사례가 많이 다루어졌지만,¹⁵⁾ 국력을 고려하여 영국, 독일, 프랑스, 러시아의 사례에서도 교훈을 찾았다. 이러한 노력이 일시적인 것은 아니었지만, 노무현 정부 시기에는 국방부가 프랑스 사례를 언급하면서 프랑스의 국방개혁에 대한 다양한 논의가 이어졌다.¹⁶⁾ 이는 국방개혁의 내용 자체보다는 미국과의 우호적인 관계를 유지하면서도 NATO와 핵무장을 두고 자국의 주권을 미국에 주장해왔다는 점이 유효했기 때문이다. 이후 2010년대에도 국방개혁의 필요성은 지속 제기되었으며, 해외사례를 통해 교훈을 찾으려는 노력이 이어졌다.¹⁷⁾

그러나 국방개혁에 대한 기존 논의들은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 국방개혁이 언제, 어떻게 일어나는가에 대한 논의는 많지 않다. 사실 국방력 증강이라는 당위적인 목표만을 고려한다면 국방개혁은 “개혁”으로서의 의미를 상실한다. 왜 국방개혁이 필요한지, 국방개혁을 추진하게 된 정치적, 전략적 배경은 무엇인지에 이론적 논의가 필요하다. 둘째, 한정된 시간, 개별 사건을 분석의 대상으로 할 것이 아니라 국방개혁의 내용과 논의를 역사적으로 분석할 필요가 있다. 통사적인 분석을 통해 전략상황의 변화와 국방개혁의 내용을 함께 분석함으로써 주요한 변수를 도출할 수 있을 것이다. 셋째, 교훈을 얻을 수 있는 사례를 보다 일반화할 필요가 있다. 일부 선진국에 국한

15) 김대성, 정광호, “국방개혁의 법제화 성공요인: Goldwater-Nichols 법안과 국방개혁 기본계획 2011-2030,” 『신아세아』, 제77호 (2013).

16) 김무일, “프랑스군 개혁의 교훈,” 『합참』, 제25호 (2005); 심경욱, “프랑스군 개혁방향과 정책적 시사점,” 『군사논단』, 제43호 (2005); 한용섭, 김무일, 『프랑스 국방개혁 2015 분석』 (서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2006); 홍성표, “프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개혁방안,” 『신아세아』, 제12권 4호 (2005), 황진하, “프랑스식 국방개혁 벤치마킹에 문제 없는가,” 『군사세계』, 제124호 (2005) 등.

17) 박민형, “국방개혁: 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의,” 『국가안보와 전략』, 제12권 3호 (2012); 문인혁, 이강호, “프랑스 국방개혁의 재평가와 한국군에 정책적 함의,” 『한국군사학논집』, 제72집 1호 (2016); 우평균, “러시아의 국방개혁: 성과와 시사점,” 『중소연구』, 제150호 (2016) 등.

되지 않고 보다 다양한 사례로 확장할 때 이론적 논의를 확대하고, 성공과 실패의 원인을 정확히 파악할 수 있다. 적대적 경쟁, 신생독립국이라는 유사성을 가진 인도로 관심이 확대될 수 있을 것이다. 넷째, 앞선 이유로 인해 한국에 주는 함의는 매우 피상적이었다. 서로 다른 전략상황 속에서 국방개혁의 내용만을 가져온다면 각국의 국력, 전략 상황, 전략문화에 맞지 않을 수 있다.

본 연구는 기존연구에 대한 이같은 문제제기를 토대로 논의를 이어간다. 본 2장에서는 국방개혁의 원인과 배경으로서 “전쟁”에 주목한다. 승리한 전쟁에서도 군사적 실패는 나타난다는 점에서 보면 전쟁 자체보다는 전쟁의 경험 속에서 발견되는 “군사적 실패”를 국방개혁의 시발점으로 본다. 이어 인도의 국방개혁을 사례로 다룬다. 중국, 파키스탄과 수차례 전쟁을 치른 인도가 역사적으로 어떠한 국방개혁을 추진해왔는지, 구체적인 내용은 무엇인지 살펴보고자 한다. 이를 위해 국방개혁안을 담고 있는 다양한 보고서 중 주요한 전쟁 또는 국제체제의 변화에 뒤이은 보고서를 구체적으로 분석하고자 한다. 이들 국방개혁안을 분석하는 것이 논문의 일차적인 목적이며, 이를 통해 한국의 국방개혁에 주는 함의를 도출할 수 있을 것이다.

나. 실패를 통한 학습 (Learning from Failure)

조셉 나이(Joseph S. Nye)는 “국가는 안보환경의 구조적 변화에 적응하거나, 손익구조의 변화에 대해 행위를 교정”하며, “선거, 군부의 집권, 세대교체와 같은 국내 권력구조의 변화에 따라서 국가이익에 대한 인식이 변화할 수 있다”고 주장하였다.¹⁸⁾ 물론 이러한 현상 변화는 쉽게 포착되지 않는다. 한용섭은 전략의 변화요인을 크게 국제적 요인과 국내적 요인으로 구분하면서 “기존 전략의 수행결과”를 별도로 제시하였고, 로버트 저비스(Robert Jervis)도 “전쟁과 같은

18) Joseph S. Nye Jr., “Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes,” *International Organization*, Vol.41, No.3 (Summer 1987), pp.371-379.

사건이 정책과 전략을 결정하고, 기존의 전략을 수정하는 중요한 근거를 제공한다”고 강조한 바 있다.¹⁹⁾

본 논문은 국방개혁의 추진 배경으로서 “군사적 실패”를 제시한다. “군사적 성공”이 기존 전략을 고수하는 근거로 활용된다면, “군사적 실패”를 통해서 변화의 필요성을 도출할 수 있다. 전쟁의 패배는 군사력 운용과 건설, 국방운영, 전력 및 병력구조를 전환, 발전시킬 동기를 제공함으로써 국방개혁을 이끈다는 것이다. 때로 정치적 책임을 군에 전가하기 위해서, 군에 대한 통제력을 강화하기 위해서 군사적 실패를 정치적으로 활용할 수도 있을 것이다. 그 목적이 어디에 있든, 군사적 실패는 국방개혁의 중요한 원인이자, 동력으로 작동한다.

군사적 실패가 국방개혁을 이끈 사례는 많지만 일부만 소개하면 다음과 같다. 먼저, 1986년 미 의회에서 통과된 “골드워터-니콜스 법 (Goldwater-Nichols Act)”이다. 군의 합동성 강화 필요성은 2차 세계대전 이후로 줄기차게 제기되었고, 베트남전을 통해서도 교훈이 도출되었지만 지지부진한 성과만을 가져왔다. 각 군은 독자적인 군사력 건설에 매진하였고, 각 군이 지나친 영향력을 행사하면서 통합전투력이 발휘되지 못했으며, 합참보다 각 군의 이익을 우선하는 풍토 등이 지속되었다. 이러한 상황에서 1980년 4월 이란 인질구출작전의 실패와 1983년 10월 그라나다 침공작전이 실패하면서 의회가 나서서 국방태세 전반을 재검토하게 되었다. 군사적 실패를 통해 국방개혁의 필요성이 재강조되고, 의회와 정부, 군이 함께 국방개혁을 추진하는 동력을 얻게 된 것이다.

다음으로 9.11 테러 역시 국방개혁을 이끈 중요한 군사적 실패 중 하나이다. 비정부 테러조직이 민간 항공기를 이용해 미국의 심장부를 공격하면서, 정규군에 의한 공격을 미 본토에 이르기 전에 격퇴한다는 기존의 군사전략 개념은 완전히 깨어졌다. 이를 통해 미국은 위협

19) 한용섭, 『국방정책론』 (서울: 박영사, 2012), pp.30-35; Robert Jervis, *Perceptions and Misperceptions in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), p.218.

이라는 외부환경의 변화에 적절히 대응하지 못한 것을 반성하면서 16개 정보기관을 통합하는 국가정보국(Director of National Intelligence, DNI)을 출범하였다. 아울러 정보분석, 정보유통의 속도와 통합성, 비대칭위협(asymmetric threat), 하이브리드전(hybrid warfare), 네트워크 중심전(NCW), “새로운 전쟁”, 민영군수회사, “제2차 핵시대”와 같은 개념이 함께 발전하게 되었다.

“군사적 실패”는 다음의 세 가지 측면에서 국방개혁을 촉발하고 내용을 결정한다. 첫째, 목표를 재인식하도록 한다. 기존 국방정책의 목표는 국가안보목표, 전략환경평가 결과 등을 고려하여 설정되는데, 일반적으로 군사적 실패는 전략목표를 축소할 것을 요구한다. 둘째는 내외부의 전략환경을 재평가하도록 한다. 군사적 실패는 국가간 관계, 능력과 영향력, 위협과 같은 외부환경이나, 국가의 다양한 능력, 기존 군사전략과 같은 내부환경에 대한 평가가 실패한 데에서 비롯되기 때문이다. 셋째, 군사적 실패로부터 직접적으로 도출되는 군사적 교훈이다. 전쟁의 불확실성과 상대성 때문에 군사력 건설의 방향, 배분, 운용방법이 항상 완전할 수는 없으며, 군사적 실패를 통해 국방개혁의 필요성이 도출된다.

다. 사례선정 : 인도의 국방개혁

인도는 3면의 안보위협에 처해있다. 첫째는 파키스탄과의 적대관계이다. 1947년 영국으로부터 독립한 이후 양국은 4차례의 전쟁을 치렀으며, 특히 1999년 카르길 전쟁은 핵전쟁에 근접했던 가장 최근의 사례로 기록된다. 양국 접경지역에서는 여전히 적대행위가 지속되고 있으며, 현재에도 100여명이 넘는 UN감시단(UNMOGIP)이 파견되어 있다.²⁰⁾ 둘째, 중국과의 긴장관계도 관심의 대상이다. 1959년 티벳의

20) 1949년 1월부터 배치된 UN감시단은 2018년 4월 현재, 114명이 근무하고 있다. 민간인력 71명, 군사전문가 43명 등이다. UNMOGIP의 병력, 지원국, 예산, 보고서 등에 대한 공식자료는 UN PKO 홈페이지 <https://peacekeeping.un.org/>

달라이라마가 인도로 넘어오면서 시작된 정치적 갈등, 1962년 10월 중-인전쟁 이후 군사적 적대감, 합의되지 않은 50,000제곱마일의 국경문제도 있다. 중국이 파키스탄의 과다르(Gwadar) 항을 임차하고 스리랑카의 함반토타(Hambantota) 항의 운영권을 받으면서 인도양에서의 세력경쟁도 이어지고 있다. 셋째, 인도는 급진세력의 테러행위에 노출되어 있다. 파키스탄의 적극적인 지원 여부를 떠나 2001년 인도 의회에 대한 공격, 2008년과 2011년의 뭄바이(Mumbai) 테러, 2013년에는 하이드라바드(Hyderabad), 방갈로르(Bangalore), 차키스가르(Chhattisgarh), 캐슈미르(Kashmir) 테러 등으로 인해 경각심을 크게 높였다.

인도는 낮은 단계의 군사적 충돌로부터 핵전쟁 위협에 이르는 다양한 스펙트럼의 군사적 긴장 속에 있으며, 다양한 위협에 대응하기 위해 노력해왔다. 그러나 모든 위협에 적절히 대응할 수 없는 한계에 대한 자각으로부터 국방개혁의 필요성이 강조된다. 그동안 인도가 추진해온 국방개혁의 주제는 위협인식의 불일치, 국방기획의 능동성 부족, 단기 대응위주의 전략, 육군 위주의 군사력 건설, 명확한 국가안보전략의 부재, 민-군관계의 부정합성, 장기적 군현대화에 대한 재정 부족, 각군 간의 반목과 합동성 미흡 등이다.²¹⁾ 인도는 수차례의 전쟁에서 얻어낸 교훈을 통해 위와 같은 다양한 위협과 도전요인에 어떻게 대응할 것인가를 고민해 왔으며, 현재와 미래의 위협으로부터 국가의 안보를 지켜내는 것을 국방개혁의 궁극적인 목표로 하고 있다.²²⁾

인도 국방개혁의 구체적인 사례를 본격적으로 분석하기에 앞서, 칸

[en.mission/unmogip](#) 참고

21) Gurmeet Kanwal, "Introduction: The Need for Defence Reforms," in Gurmeet Kanwal and Neha Kohli, eds., *Defence Reforms: A National Imperative* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2018), p.1.

22) 국가안보의 목표는 국가별, 시기별로 다르지만, 일반적으로 국민의 안전, 주권과 영토의 보존, 경제적 번영의 지속, 민주적 체도와 가치의 유지 등을 든다. 한국(박근혜 정부)의 경우 영토 및 주권 수호와 국민안전 확보, 한반도 평화정착과 통일시대 준비, 동북하 협력 증진과 세계 평화발전에 기여를 국가안보목표로 설정하고 있다.

왈(Gurmeet Kanwal)이 정리한 인도의 국방기획, 국방정책의 결정, 국방획득 등 국방개혁과 관련된 위원회 및 법적기구들을 살펴보면 <표1>과 같다. 이 중 인도가 전쟁을 치른 이후 국방정책 및 군사전략에 획기적인 변화를 가져온 것으로 평가되는 사례를 우선 선정하되, 시기에 따른 구간을 고려하여 몇 개의 사례를 하나로 통합하여 다루고자 한다. 이들 보고서가 완전히 공개되지도 않았고, 개혁안이 실제로 이행된 것을 확인하기도 어렵다는 제한사항에도 불구하고,²³⁾ 인도의 국방개혁이 추구하고자 했던 방향성을 확인하는 것만으로도 함의를 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

<표 1> 인도의 국방개혁 관련 주요 위원회 및 보고서

<ul style="list-style-type: none"> • <u>Henderson Brooks-Bhagat Report, 1962.</u> • <u>Arun Singh Committee on Defence Expenditure(CDE), 1990.</u> • K C Pant Committee on the NSC, 1989-90. • Abdul Kalam Committee on Self-reliance in Weapons Acquisition, 1992. • <u>Kargil Review Committee(KRC) Report, 2000.</u> • <u>GoM-appointed task forces on Higher Defence Management, Border Management, Internal Security and Intelligence, 2000-01.</u> • GoM chaired by Deputy Prime Minister and Home Minister L.K. Advani, 2001-02. • P. Rama Rao Committee on restructuring the DRDO. • Vinod Misra Defence Expenditure Review Committee, 2008-09. • <u>Naresh Chandra Committee, 2011-12.</u> • Ravindra Gupta Committee on Defence Modernisation and Self-reliance, 2011-12. • Dhirendra Singh Committee on Defence Procurement, 2015. • Shekatker Committee to Enhance Combat Capability and Rebalance Defence Expenditure, 2016. • 10th Finance Commission headed by Vijay Kelkar. • Standing Committee(s) on Defence in Parliament. • Comptroller and Auditor General (CAG).
--

출처: Gurmeet Kanwal, "Introduction: The Need for Defence Reforms," p.13 보완 및 강조

23) 이들 보고서에 대한 분석은 ①국방개혁의 계획 ②실제 이행된 국방개혁, ③계획과 집행 사이의 차이를 분석함으로써 완전성을 가질 수 있을 것이나, 본 연구는 전쟁을 경험했던 인도가 추진하고자 했던 국방개혁의 방향성을 통사적으로 다루는데 그친다는 한계가 있다. 논문의 완전성을 위해 귀중한 논평을 해주신 심사자에게 감사드린다.

3. 인도의 국방개혁안

가. 헨더슨브룩스-바자트 보고서 (Henderson Brooks - Bhagat Report, 1962)

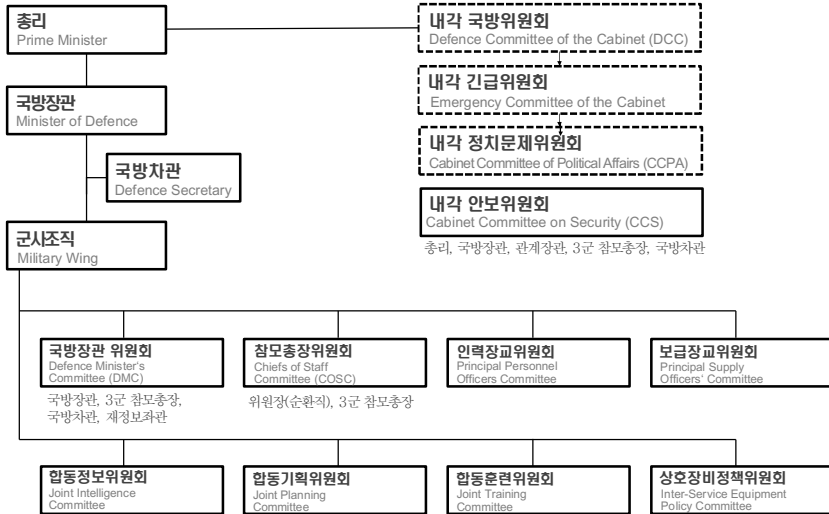
위의 표에서 보는 것처럼 인도는 국방개혁을 위해 다양한 노력을 해왔다. 칸왈은 1983년부터의 위원회를 정리했지만, 인도 국방개혁의 첫 시도는 1962년 중-인전쟁 이후로 볼 수 있다. 사실 1947년 영국으로부터 독립한 이후에도 인도의 국방정책은 식민지 시기를 그대로 답습하고 있었다. 조직을 중심으로 간단하게 살펴보면 최상위에 총리, 국방장관 및 관계 장관으로 구성된 내각국방위원회(Defence Committee of the Cabinet, DCC)에서 모든 국방정책이 결정되었다. 국방장관 아래의 군사조직으로는 국방장관위원회(Defence Minister's Committee, DMC), 참모총장위원회(CoSC), 기타 위원회가 산재해있었다.²⁴⁾ 즉 문민통제의 원칙 아래에서 민간관료로 구성된 내각국방위원회와 국방장관 아래에 군사조직(military wing)으로서 각군 참모총장(Chiefs of Staff)이 엄격하게 분리되어 있었다. 민간관료에게 군사조언을 제공하기 위해 만들고자 했던 군사참모제도는 받아들여지지 않았고, 민간 정치인들에 의해 군의 주장은 종종 기각되었다. 군의 힘이 과도하게 커지는 것을 경계한 것이다.²⁵⁾ 1962년까지의 국방조직은 아래

24) P.V.R. Rao, "Governmental Machinery for the Evolution of National Defence Policy and the Higher Direction of War," in Sisodia and Dutta, eds., *India and the World: Selected Articles from IDSA Journals* (Institute for Defence Studies and Analyses), pp.63-64.

25) 독립 직후 국방조직에 대한 이스마이(Lord Hasting Lionel Ismay)의 설계와 초기 국방조직에 대해서는 찬드라셰카르가 자세히 정리하였으며, 인도의 초기 문민통제의 근거가 된 메논(Menon) 국방장관과 티마야(Thimayya) 육군참모총장의 민-군 갈등 사례도 구체적으로 설명하고 있다. R. Chandrashekhar, "Higher Defence Organization Independence to the Mid-1990s," in Gurmeet Kanwal and Neha Kohli, eds., *Defence Reforms: A National Imperative*

<그림 1>과 같다.

<그림 1> 인도의 국방조직 (1947-1962)



출처: Rajeev Bhutani, *Reforming and Restructuring: Higher Defence Organization of India* (New Delhi: Centre for Joint Warfare Studies: 2016), p.42 Annexure 4를 수정 및 보완

그러나 1962년 10월 20일부터 시작된 중-인전쟁은 인도의 “세계를 인식하는 방법을 바꾸었고”, 핵프로그램을 비롯하여 인도의 외교 정책에 있어서도 커다란 변화를 야기하였다. 양국의 갈등이 심화되면서 전쟁 가능성이 대두되고 있었지만, 사실 중국 대약진운동의 여파와 지리적 여건, 인도의 화력 우세 등으로 인도의 우세가 예상되는 상황이었다. 그러나 한 달여의 짧은 기간동안 인도는 수천 명의 사상자를 내면서 치욕적인 패배를 당했다. 전쟁은 인도에 항모를 제공한 영국, 지원요청을 받은 미국, 군사적 원조를 지속하고 있던 소련, 적대 관계를 유지하고 있던 파키스탄에 이르기까지 광범위한 영향을 미쳤다.²⁶⁾ 또 전쟁의 패배는 국내적으로는 민-군간 긴장을 증폭시켰다.

(New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2018).

독립 이후 네루(Jawaharlal Nehru) 총리가 만든 절대적인 문민통제의 국방조직 하에서, 민-군의 분열과 소통 부재가 전쟁의 패배 원인으로 지목되기도 했다.²⁷⁾

전쟁은 인도의 대대적인 변화를 이끌었다. 전쟁의 실패를 다룬 헨더슨 브룩스-바갓(Henderson Brooks-Bhagat) 보고서는 전쟁의 패배를 교리, 훈련, 조직, 장비의 측면에서 점검하였다.²⁸⁾ 다른 측면에서 보면 중-인전쟁의 패배는 인도에게 각성할 수 있는 기회를 제공하였다. 첫째, 국방기획절차의 정립이다. 내각에 국방기획위원회(Committee for Defence Planning, CDP)를 설치하여 국가차원의 전략기획을 추진했으며, 1965년에는 국방부 산하에 기획조정실(Planning and Coordination Cell)을 설치했다. 또 1964년부터 5개년 국방계획을 작성하기도 하였다. 인도의 현재 국방기획 체계 및 방법론은 이 시기에 정립된 것이다. 사실 이후로는 별다른 통합의 역할을 하지 못하고 각 기관의 요구사항을 종합하는 수준에서 끝이 났지만,²⁹⁾ 현재까지 국방개혁의 기초를 마련했다. 둘째는 통합성의 추구이다. 정책개발에 있어 보다 높은 차원의 통합성을 요구하게 되었다.

26) 중-인전쟁과 양국의 국경분쟁에 대한 역사에 대해서는 Das Gupta, Amit R., and Lorenz M. Lüthi eds., *The Sino-Indian War of 1962: New perspectives* (New York: Taylor & Francis, 2016); A.G. Noorani, *India-China Boundary Problem: History and Diplomacy* (Oxford: Oxford University Press India, 2010) 참고.

27) Gen. V.P. Malik, "Higher Management of Defence and Defence Reforms: Towards Better Management Techniques," in Air Marshal B.D. Jayal, Gen. V.P. Malik, Anit Mukherjee, and Adm. Arun Prakash, eds., *A Call for Change: Higher Defence Management in India* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2012), p.39.

28) 동 보고서는 의회에서의 논란 속에서 공식적으로 공개된 바 없으나 호주의 기자인 네빌 맥스웰(Neville Maxwell)에 의해서 공개되었다. Sandeep Unnithan, "Henderson Brooks report lists the guilty men of 1962," *India Today* (8 April 2014), 원문은 <http://www.indiandefencereview.com/wp-content/uploads/2014/03/TopSecretdocuments2.pdf> 참고.

29) 다양한 통합조직이 설립되었지만, 모 조직과 군의 이익만을 대표했으며, 합일된 기획으로 통합되지 못했다. Laxman Kumar Behera, "Defence Planning in India," *Journal of Defence Studies* (July 2010), p.127.

군사 전문가들이 국방정책의 결정에 보다 많은 비중을 차지하게 되었는데, 각 군 참모총장들이 국방장관과의 정기적인 “아침회동”에 참석하게 된 것도 여기에 해당된다. 이후에는 형식적인 모임이 되었다는 비판도 제기되지만 그 의미는 크다고 할 수 있다.³⁰⁾ 마지막으로 중-인전쟁은 인도 군사력 증강의 명분을 제공했는데, 병력은 두 배로 증강되었고, 1963년과 1964년의 국방예산은 각각 15%, 17%로 크게 증가하면서 전체 국가예산의 28%를 차지했다.³¹⁾

물론 이러한 노력들에 대한 비판적인 시각도 존재한다. 이미 핵무기 개발을 시작한 가운데 “아무 것도 이루지 못하는 요란스러운 행동 (Much Ado about Nothing)”에 불과했다는 것이다. 내각 안보위원회(Cabinet Committee on Security, CCS)와 국방장관의 지침은 일관적이지 않았으며, 제10차 및 11차 5개년 국방계획의 사례처럼 문민정부의 승인조차 받지 못하고 파기되는 경우도 있었다. 또 연간 단위의 국방예산 결정에 따라 장기적인 국방계획을 일관성있게 추진할 수도 없었다. 가장 큰 문제는 각 군의 자군 이기주의에 의해 합동성에 기반한 전력건설이 제한되었다는 점이다.³²⁾

나. 아룬싱 위원회 보고서(Arun Singh Report, 1990)

냉전의 종식과 함께 인도가 처한 전략환경의 변화도 두드러진다. 사실 인도는 독립과 함께 지속적으로 비동맹노선을 추구해왔다.³³⁾

30) V.P. Malik, “Higher Management of Defence and Defence Reforms,” p.40.

31) 고경희, “인도의 핵정책,” 『서남아연구』 제2호 (1997), p.18.

32) P.R. Chari, “Defence Reforms after 1962: Much Ado about Nothing,” *Journal of Defence Studies*, Vol.6, No.4 (2012), pp.171-188.

33) 인도의 초대 총리였던 ने루가 표명한 비동맹-중립정책은 그의 이상주의적 성향에서 비롯된 것이었고, 그는 핵에 대해 모든 핵실험을 중단하고 핵무기 없는 세계를 건설한다는 비전을 가지고 있었다. 그러나 “저급한 상태에 있던 인도의 경제상황에 혁명적 변화를 가져올” 수 있는 핵에너지가 중요한 경제적 자원으로 여겼다. 당시 인도에 있어 가장 중요한 과제는 “빈곤한 인구를 가진 거대한 발전도상국이라는 이미지를 벗어나는 것”이었기 때문이다. 고경희, “인도의 핵정책,” 『서남아연구』 제2호 (1997), pp.2-3. 인도의 비동맹노선에 대한 일반적인 논의로는, Sampooran Singh, *India*

1955년 인도네시아 반둥(Bandung) 회의에서 공식화된 비동맹운동(Non-aligned Movement)은 사실 동서진영으로부터 완전한 독립성을 유지한다기 보다는, 강대국의 분쟁에 연루되지 않으면서 양 진영으로부터 동시에 지원을 받는데 목적이 있었다.³⁴⁾ 인도의 비동맹노선이 가지고 있는 양면성과 모호함은 냉전이 태생적으로 가지고 있는 흑백논리에서 벗어나 있는 것이었다.³⁵⁾ 그러나 냉전기 인도의 비동맹노선을 뒷받침하고 있던 양자블록과 주권의 국가귀속성은 탈냉전과 함께 지구화, 다자화, 지역화로 대체되었고, 현실적으로 첨단전력의 대부분을 소련으로부터 도입했던 인도에게 탈냉전은 새로운 도전이었다.

탈냉전을 맞아 아룬싱의 국방지출 위원회(Arun Singh Committee on Defence Expenditure)의 보고서는, 1971년 파키스탄과의 전쟁에서 승리한 이후 느려졌던 인도 국방개혁의 속도를 높였다. 명칭은 국방지출에 국한되어 있으나, 실제로는 탈냉전을 맞아 국방 전반에 대한 포괄적 개혁을 요구하는 것이었다.³⁶⁾ 여전히 국방기구의 구성원들은 자군의 예산을 극대화하기 위해 노력했지만, 민군협력을 증진하고 무기도입기획의 투명성을 높이는데 기여했다고 평가된다. 보고서의

and the Nuclear Bomb (New Delhi: S. Chand & Co., 1971), pp.83-85; A. P. Rana, "Indian Non-Alignment and the Balance of Power;" Arthur Lall, "Evolution and Permanence," in Paul F. Power, ed., *India's Non-alignment Policy* (Boston: D.C. Heath, 1967) 참고.

34) 카푸르에 따르면 인도의 비동맹노선은 강대국보다 약한 국력과 영향력을 가진 '중견국가(middle power)'가 아니라, '중간에 선(power in the middle)' 균형자의 역할을 하는데 목표가 있었다. 그에 따르면 인도는 힘에 의한 국제정치를 반대한 것이 아니라 강대국의 지배를 받는 것을 두려워했던 것이고, 외교력을 이용한 힘의 균형을 유지하고자 했으며, 제네바 구축회의와 같이 행정책과 관련 해서도 동일한 자세를 유지했다. 또한 인도는 안보문제에 대한 국제레짐 또는 협력에 적극 참여했다는 점을 들고 있다. Ashok Kapur, *India's Nuclear Option: Atomic Diplomacy and Decision Making* (New York: Praeger Publishers, 1976), pp.3-4.

35) Roberta Wohlstetter, "The Buddha Smiles: U.S. Peaceful Aid and the Indian Bomb," in Robert Zarate and Henry Sokolski, *Nuclear Heuristics: Selected Writings of Albert and Roberta Wohlstetter* (Carlisle: Strategic Studies Institute), p.342

36) Inder Malhotra, "A Tale of Two Aruns," *The Hindu* (May 17, 2000).

일부 내용들은 아직 공개되지 않았지만 알려진 내용을 위주로 살펴보면 다음과 같다.³⁷⁾

첫째, 각 군의 통합성을 달성하기 위해 국방참모의장(Chief of Defence Staff, CDS) 직을 신설한다. 국방참모의장은 군을 대표하며, 국방장관 및 내각의 상위기관에 군사조언을 제공하는 역할을 한다. 국방부 및 각 군 본부를 연계하고 국방기관 간의 업무수행을 촉진한다는 것이다. CDS의 목표는 군사(軍事)에 대한 민간관료의 간섭으로 인한 지연현상을 방지하는 것이다. 물론 이같은 목표는 민간관료들의 우려를 낳았으며 아직까지 이 제안이 실현되지 못하는 원인이 되고 있다.

둘째, 위원회의 명칭처럼 국방예산을 효율적으로 사용하는데 목적이 있다. 급격한 물가상승 때문에 국방예산은 자동적으로 증가했는데, 국내적으로는 재무부의, 국제적으로는 국제통화기금(IMF)의 반대에 부딪혔다. 따라서 각 군 총장들에게 우선순위를 설정할 수 있는 재정적 권한을 강화하고자 하였다. 또한 무기와 장비도입 정책의 결정 과정을 간소화하였으며, 이는 위원회의 가장 큰 성과 중 하나로 꼽힌다.³⁸⁾ 또 국방도입절차가 정립되고, 국방조달위원회(Defence Procurement Board, DPB)가 설립되면서 정책결정과정이 제도화되는 결과를 가져왔다.

셋째, 동 위원회의 보고는 1998년 설립된 국가안보위원회(National Security Council, NSC)를 제안한 것으로 알려진다.³⁹⁾ NSC는 외

37) 언론에 공개된 대표적인 내용으로는, <https://www.indiatoday.in/magazine/cover-story/story/19930430-panel-suggests-automatic-annual-increase-in-defence-budget-to-off-set-inflation-810905-1993-0430> (검색일: 2018.5.28.) 참고.

38) 이러한 성과 때문에 오히려 새로운 사업들이 지연되는 결과를 가져오기도 했다. 투명성이 크게 강조되면서 이를 우려하여 관료와 업체들이 선뜻 나서지 않았기 때문이다. 실제로 몇 건의 방산비리 사건이 터지면서 더욱 위축시키는 결과를 가져오기도 했다. Anit Mukherjee, *Failing to Deliver: Post-Crisis Defence Reforms in India, 1998-2010* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2011), pp.10-12.

교, 경제, 정치, 군사 상황을 통합적으로 검토하고 이를 국내적 관심과 목적과 연계하는 역할을 했다. 국방, 외교, 재정, 내무부 장관이 참여하며, 필요시 관계장관, 전문가들도 포함된다. 인도의 NSC는 사무국(secretariat)과 전략정책그룹(Strategic Policy Group, SPG), 국가안보자문단(National Security Advisory Board, NSAB)로 구성되어 있다.⁴⁰⁾

그러나 외부의 충격적 변화없이 추진된 개혁은 저항에 부딪혔다.⁴¹⁾ 군의 통합과 자체 조정을 위한 국방조직의 구축은 민간관료들과 의회 정당으로부터의 저항에 부딪혔다. 다른 한편으로는 국방계획에 더 많은 변화와 조정을 가져오는 반면에, 군은 여전히 하부단계에서만 정책 논의에 참여할 수 있었기 때문에 개혁의 큰 방향에 동참할 수 없었다. 사실 국방참모의장과 같이 군이 합의된 목소리를 낼 수 있는 지휘 체계를 마련하지도 못했으며, 진정한 의미의 통합된 국방정책의 구조도 마련되지 않았다. 내각의 다양한 국방조직은 민간관료와 그의 측근들에 의해서 국방정책을 결정했으며, 군사적 조언없이 마련된 대안은 장기적인 전략 및 계획을 작성하는데 도움을 주지 못했고, 전장에서 필요한 자원을 조달하는 데에도 어려움을 겪었다. 결국 1999년에 발생한 카르길(Kargil) 전쟁은 중-인전쟁과 같은 충격적 전환점이 되어, 인도군의 개혁을 강요하였다.

다. 카르길 위원회 보고서(2000)와 장관그룹 보고서(2001)

1999년 카르길(Kargil) 전쟁은 인도 국방개혁의 필요성을 재차 강

39) Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*, pp.10-12.

40) D. Shyam Babu, "India's National Security Council: Stuck in the Cradle?" *Security Dialogue* (June 2003), pp. 220-221.

41) 아니트는 동 위원회가 권고한 내용 중 실현되지 않은 사항은 세 가지로 정리했다. 첫 번째는 CDS 창설, 둘째 "군사(軍史)"의 출간과 비밀해제, 셋째 군인의 임금을 결정하는 임금위원회의 설립 등이다. 세가지 모두 문민통제의 폐해를 교정하려는 시도로 평가된다. Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*, pp.30-31.

요하는 사건이었다. 파키스탄은 인도의 동절기 경계가 허술해진 틈을 이용해, UN이 관리 중인 카슈미르(Kashmir) 지역의 통제선(Line of Control, LoC)을 은밀하게 침투하여 카르길의 산악지역을 장악하였다. 파키스탄이 왜 도발을 감행했는지, 어떠한 전략적 계산이 있었는지에 대해서는 다양한 의견이 존재한다.⁴²⁾ 사실 전쟁이 발발하기 직전인 1999년 2월에 인도와 파키스탄이 분쟁의 평화적 해결을 위해 라호르(Lahore) 선언에 서명한 바 있기 때문에, 인도는 파키스탄의 도발에 대해 당황할 수밖에 없었다. 인도는 소규모의 지상군만을 투입했다가 피해를 입은 후에 점진적으로 대규모 병력을 투입하였다. 결국 인도군의 화력전투와 공군의 공습, 국제사회의 압박 등으로 파키스탄이 철수를 결정하면서 카르길 전쟁은 종료되었다.

파키스탄과의 전쟁 이후, 카르길 검토위원회(Kargil Review Committee, KRC)가 제출한 보고서는 인도 국방개혁의 모범적 사례로 평가된다.⁴³⁾ 잠무와 카슈미르(Jammu & Kashmir) 지역에서 파키스탄의 도발적 행위를 분석하고 대응방안을 마련하는데 목적이 있었던 당 위원회는 수브라마남(K. Subrahmyam)과 하자리(K. K. Hazari) 중장, 버게스(BG Verghese) 칼럼리스트, NSC 사무총장인 사티쉬 찬드라(Satish Chandra) 등으로 구성되었다. 위원회는 인도가 처한 위협과 도전요인을 포괄적으로 검토하고 국가안보 관리의 허점을 분석하였다. 2000년 2월 인도 의회에 제출된 보고서에서는 핵억제력 발전, 정보분야의 개혁, 국경관리, 국방재원, 항공력 활용, 대반란작전, 통합된 인력정책, 국방연구개발 및 언론관계 등을 포괄적

42) 카르길 전쟁의 경과와 파키스탄의 강압전략 및 인도의 역강압전략을 개관한 연구로, 손한별, “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길 전쟁,” 『국가전략』 제23권 4호 (2017); 김재엽, “핵무장국 사이의 제한전쟁 수행과 한반도에의 적용: 1999년 인도-파키스탄의 카르길 전쟁 사례를 중심으로,” 『국제문제연구』 제14권 3호 (2014); Marium Fatima, "The Kargil War: Contending Perspective," *The Korea Journal of Defense Analysis*, Vol.28, No.4 (2016) 참고.

43) 의회에 제출된 보고서의 요약내용은, <http://nuclearweaponarchive.org/India/KargilRCA.html> 참고. (검색일: 2018.4.10.).

으로 다루었다.

보고서가 제출된 이후 내각안보위원회(Cabinet Committee on Security, CSS)는 특별히 구성된 장관그룹(Group of Ministers, GoM)에게 동 보고서를 적용하고 실행하기 위한 검토에 착수할 것을 승인했다. 2000년 4월 창설된 장관그룹은 부총리를 위원장으로 국방부, 내무부, 외무부, 재무부, 국가안보보좌관 등으로 구성하였으며, 정보개혁, 국내안보, 국경관리, 국방관리 등 4가지 과제를 가지고 국방개혁에 착수했다. 각각의 과제는 전직 장관급 인사에 의해 심층 분석되었다. 카르길 위원회의 제안을 대부분 받아들여 2001년에 발행된 GoM의 최종 보고서는 대부분 승인되었다.⁴⁴⁾ 대표적인 내용만을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 보고서는 다시 한 번 국방참모의장(CDS) 직의 신설을 요구했다. 합동참모회의는 존재하지만, 군사교리, 기획, 정책, 작전적 문제를 합동성에 기반하여 다루지 못했다는 비판에서 비롯된다. 군이 단일한 군사조언을 제공하고, 전략군에 대한 통제와 관리 권한을 부여하며, 중기 및 장기계획에 대한 우선순위를 설정토록하며, 무엇보다 다양한 군종의 합동성을 강화하는데 목적이 있었다. 카르길 위원회는 국방정책 결정과정에서 민간인과 군사적 투입을 보다 효과적으로 조율할 필요가 있다고 강조했다. 그 결과 2001년 3군의 합동성 강화를 위해 국방차관 예하에 통합국방참모(Integrated Defence Staff, IDS) 본부를 우선 신설하였다.⁴⁵⁾

둘째, 국방참모의장의 신설과 관련된 사항이기도 하지만, 각 군이 국방정책 결정과정에서 배제되는 것을 비판했다. 군이 정책결정과정에도 참여하지 못하는 것도 문제지만, 재정적 권한이 제한되어 실제

44) 인도 정부가 일부를 삭제하고 공개한 카르길 위원회의 원문은, *Reforming the National Security System: Report of the Group of Ministers on National Security* (New Delhi: Government of India, 2001).

45) 당연한 것이지만 국방참모의장이 없는 통합참모조직만으로는 실효성이 보장될 수 없다. 반쪽에 그친 합동성 강화노력에 대한 비판적 검토로는, Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*, p.36..

작전운용에 긴요한 전력을 확보하지 못하는 문제도 제기되었다.⁴⁶⁾ 결국 부실한 국가안보전략 차원의 기획절차는 그나마 군사조연도 제대로 받지 못했고, 각 군의 기획은 경쟁적이고 비효율적으로 이루어졌다. 또 기획과 예산이 연계되지 못하고 별개로 진행된 점도 지적되었다. 추가적으로는 여기에 국가안보와 관련된 학계의 노력과 연계되지 못했다는 내용도 포함되었다. 이는 국방대학교(National Defence University)의 설립 제언으로 연결되었다.⁴⁷⁾

셋째, 합동성 강화를 위한 합동전투사령부의 창설을 요구했다.⁴⁸⁾ 파키스탄과 중국의 위협에는 단일군의 역량만으로는 대응하기 힘들다는 평가에서 비롯된다. 그 결과 2001년 합동성 강화를 위해 전략사령부와 함께 안다만(Andaman)-니코바르(Nicobar) 합동사령부를 신설했다. 벵갈만과 아라비아해에 대한 통제권을 확보하기 위해 기존의 해군전력 이외에 전투비행단과 헬기, 8천여 명의 육군을 배치한 것이다. 또 국경지역에는 “하나의 국경, 하나의 부대(one border, one force)” 원칙에 따라 국경보안대(Border Security Force)를 별도로 조직하여 국경수비를 전담토록 했다.

넷째, 카르길 전쟁은 정보실패에 대한 인도의 반성을 가져왔다. 각 군의 상호불신, 정보공유 미흡에 대한 문제를 인식하게 된 것이다.⁴⁹⁾ 또한 보고서는 구조적으로 정보기관과 활용기관이 별개로 위치하여,

46) Air Marshal BD Jayal, “Management and Delivery of Joint Military Capabilities,” p.61

47) Gen. V.P. Malik, “Higher Management of Defence and Defence Reforms: Towards Better Management Techniques,” p.43.

48) 다른 이슈와 달리 합동성과 관련해서는 공군의 반대를 특기할만하다. 공군은 자군이 가지고 있는 고유의 작전영역을 빼앗기고 지원역할로 전락할 것을 우려했다. 아니트에 따르면 육군 및 해군/공군의 대립구도는 결과적으로 군 작전기획의 효율성과 상호운용성을 훼손하고, 무기 및 장비도입이 불필요하게 낭비되었으며, 각 군이 고착된 정체성과 사고에서 벗어나지 못했다. Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*, pp.33-38

49) Benjamin S. Lambeth, *Airpower at 18,000': The Indian Air Force in the Kargil War* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

서로 다른 수준의 정보의 조정이나 상호작용을 통한 정보융합을 위한 제도적 장치가 없다고 지적하였다. 뿐만 아니라 정보 수집과 평가의 부실한 관리도 강조했다. 그 결과 합동참모위원회 산하에 3군 합동국방정보기관(DIA)을 신설하면서 효과적인 정보의 생산과 유통을 전담토록 하였다.⁵⁰⁾

마지막으로는, 국방획득분야에서 정책결정을 신속히 하고, 무기도입의 투명성과 책임 확보를 위해 국방조달절차(Defence Procurement Procedure, DPP) 2002를 승인했다. 2006년에는 국방부장관이 국방획득위원회를 통해 획득절차를 더욱 간소화하도록 이를 개정하기도 하였다. 이어 국방획득위원회(Defence Acquisition Council, DAC)와 국가기술연구기구(NTRO)도 신설하였다.

카르길 위원회에 대한 평가는 다양하지만, 전쟁이 인도에 미친 영향은 컸다.⁵¹⁾ 실패를 통한 교훈은 여실히 인식되었고 다양하고 포괄적인 국방개혁 방안들이 제안되었다. 또 장관그룹은 제안된 내용을 실행하기 위한 구체적인 조치들을 내놓았다. 물론 개혁은 아직 진행 중이다. 국방조직 내에 통합국방참모 조직이 신설되었음에도 불구하고 합동성과 조율능력을 확대하지 못했다. 정보공유와 유통의 미흡, 민간관료에 대한 군사조언의 미흡함, 군의 통합되지 않은 대응 등은 2008년 뭄바이에서 발생한 끔찍한 테러공격을 더욱 악화시킨 결과로 이어졌다.⁵²⁾

50) 산재되어 있던 정보를 취합하여 다양한 기관에 정보를 제공하기 위해 정보기관이 통합되었지만, 실제로는 정보자산과 능력을 보유한 육군의 정보부대에 의존할 수밖에 없었고 육군의 보고서를 복제하는 수준에 머무르는 부작용이 있었다. 국방영상처리분석센터(DIPAC)와 국방정보전(DIWA)를 창설한 것은 성과로 꼽힌다. 통합 자체에만 중점을 둔 안다만-니코바 사령부도 같은 문제를 겪었다. Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*, pp.37-38

51) 1998년 인도와 파키스탄이 동시에 핵실험을 한 이후 처음 군사적으로 충돌했다는 점에서 “안정-불안정의 역설(Stability-Instability Paradox)”의 대표적인 사례로 제기된다. 저비스는 “전면적 핵전쟁의 차원(at the level of all-out war)에서는 군사적 균형이 안정적일 수 있어도, 폭력의 낮은 단계(at lower level of violence)에서는 덜 안정적일 수 있다”고 설명했다. Robert Jervis, *The Illlogic of American Nuclear Strategy* (Ithaca: Cornell Uni. Press, 1985), p.31.

라. 나레쉬찬드라 TF (Naresh Chandra Report, 2011)

인도는 카르길 전쟁 이후 다양하고 복잡한 안보환경의 변화에 처해 있다. 중국과 파키스탄으로부터의 전통적 위협과 함께 고려해야 할 상황이 더욱 많아졌다는 것이다. 카르길 이후 인도군의 전략은 파키스탄에 대해 군사적 우위를 유지하는데 있었다. 그러나 미국의 아프간 및 이라크전쟁, 러시아의 조지아와 우크라이나 개입과 같은 강대국이 연계된 국제적 사건에도 주목해야 하며, 대내적으로는 2008년 뭄바이 테러, 진행 중에 있는 낙살(Naxal) 폭동, 파키스탄과 아프간의 불안정 등도 직접적인 위협으로 작용하고 있다. 이후에도 2014년 5월 헤라트(Herat)에서 인도 영사 피격 뿐만 아니라, 2015년과 2016년에는 공군 및 육군기지가 직접 공격받기도 했다. 결국 전통적인 전력의 우위를 유지하면서 국경을 확보하고 국내의 갈등과 폭력을 방지해야 한다는 것이다.

위와 같은 다양한 문제의식은 패러다임의 전환을 요구한다. 군사력의 투사범위를 인도양 너머로 확장할 것인가? 국내 문제를 다루기 위한 군과 경찰의 균형은 어떠해야 하는가? 중국에 대응하기 위해 군사구조와 교리를 변경해야 할 것인가? 사이버 전쟁과 하이브리드 전쟁에 대응하기 위한 능력을 어떻게 준비할 것인가? 군사태세를 공세적으로 변경할 것인가? 하는 것 등이다. 이는 카르길 위원회의 보고서 이후 변화 노력에도 불구하고 여전히 외부위협에 적절히 대응하지 못하는 현실을 반영하고 있다. 전문가들은 2000년대 국방개혁이 “이행에 실패(failed to deliver)”했다는 평가를 내리고 있다.⁵²⁾

국방정책관리에 있어 이러한 통합계획과 대응의 필요성을 인식한 만모한 싱(Manmohan Singh) 정부는, 2011년 주미대사를 역임한

52) Harsh V. Pant, “Indian Defence Policy at a Crossroads,” *Asia-Pacific Review* (May 2010), pp.128, 135-36.

53) Anit Mukherjee, *Failing to Deliver: Post-Crises Defence Reforms in India, 1998-2010* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2011).

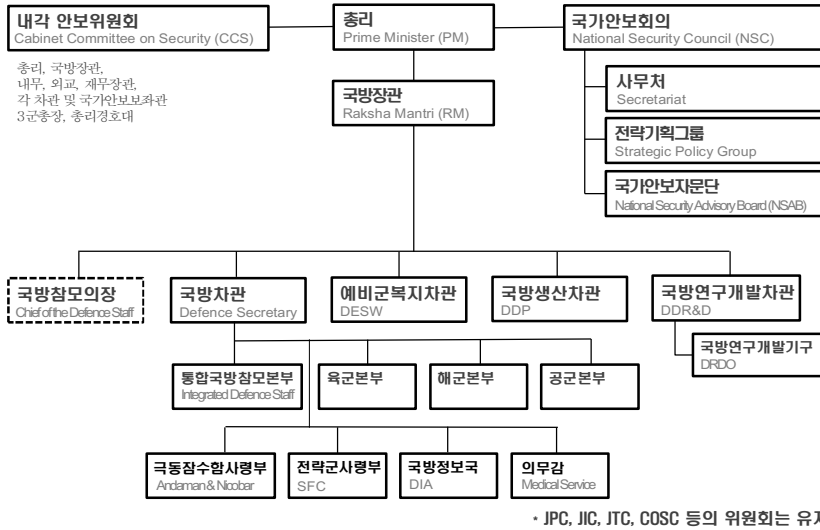
나레쉬 찬드라(Naresh Chandra)를 대표로 하는 또 다른 위원회를 소집했다. 당 위원회는 모두 13명으로 구성되었는데, 파키스탄 고등판무관(High Commissioner to Pakistan) 파르타사라티(G. Parthasarathy), 공군참모총장 크리슈나스와미(S. Krishnaswamy), 해군대장 아룬 프라카쉬(Arun Prakash), 라가반(Raghavan) 중장, 원자력부 장관 아닐 카코드카(Anil Kakodkar), 연구분석차관 베르마(K.C. Verma) 등이다. 동 위원회의 보고서는 6개월간의 연구기간 이후 관련 부처의 회람을 거쳐 2012년 5월 제출되었다. 보고서는 여전히 기밀로 남아 있고 정부의 공개를 보류했지만, 알려진 바에 따르면 내실없는 국가안보 정책결정과정을 비판하고 변화의 필요성을 강조하였다.

일부만 공개된 내용에 따르면 “점진적인 개혁”을 요구하고 있다.⁵⁴⁾ 중국의 공세적 행동에 대한 군사태세를 유지하고, 육, 해, 공군에서 순환 지명하던 합참의장이 아니라 상임직으로서 합동군을 지휘하는 국방참모의장을 두어 합동성을 강화하며, 특수전사령부, 우주사령부, 사이버사령부 등 3개의 전투사령부를 신설하여 미래 도전에 대응하도록 했다. 또 민-군업무를 담당하는 부서를 신설토록 하고, 국방장관의 과학보좌관 아래에 고등연구기관(Advanced Projects Agency)을 설립하여 국방과학연구를 촉진토록 하였다. 국방부, 외무부 조직에 더 많은 현역 장교를 파견하고, 민간 관료를 각 군 본부에 파견토록 하여 보다 원활한 업무협조를 요구했다. 또 외국직접투자(FDI) 비율을 26%에서 49%로 증가토록 건의한 것으로 알려진다. 국방참모의장 신설을 비롯하여 국방개혁이 아직 진행 중에 있지만, 현재 인도의 국

54) 대표적 분석으로, www.vifindia.org/article/2012/july/16/naresh-chandra-task-force-s-report-on-national-security-an-appraisal (검색일: 2018.4.28.). 인도의 새로운 전쟁교리로 알려진 “Cold Start Doctrine”과의 관계에 대해서도 관심이 가지만 직접적인 연관성에 대해서 알려지지는 않았다. Walter C. Ladwig III, “A Cold Start for Hot Wars?: The Indian Army’s New Limited War Doctrine,” *International Security*, Vol.32, No.3 (Winter 2007/08); 손한별, “인도의 Cold Start: 전략적 시공간의 선점,” 『국방광 기술』 (2017.10.) 참고.

방조직을 그림으로 나타내면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 인도의 국방조직 (현재)



출처: Rajeev Bhatani, *Reforming and Restructuring*, p.44 Annexure 5를 수정 및 보완

그러나 이에 대한 비판도 존재한다. 아니트 무크헤르지(Anit Mukherjee)는 이 보고서가 비밀로 지정되었기 때문에 골드워터-니콜스(Goldwater-Nichols) 법안이 진행될 때와 같은 공론화 과정이 없었다고 비판했다. 그 결과 국방개혁에 대한 논의를 촉발하지 못했고, 가장 중요한 과제인 국방참모의장직 신설과 같은 상부지휘구조의 변화로 이어지지 않았으며, 전투사령부와 각 군이 원거리에 위치한 제한사항을 극복하기 위한 방안 등 중요한 문제들이 해결되지 않았다고 비판했다. 또 다른 기관들의 요구사항을 승인하는 형태를 취함으로써, 완전히 독립적이고 객관적인 연구를 수행하지 못했다는 비판도 제기되었다.⁵⁵⁾

55) Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*. p.10.

찬드라 위원회 이후에도, 2015년부터 전 내무부장관이었던 싱(Dhirendra Singh)의 국방획득 분야 위원회와 2016년 셰카트커(Shekatker)의 전투능력증강 및 국방지출 분야 위원회가 활동하고 있다. 특히 셰카트커 위원회의 99개 제안은 2019년 12월까지 적용되도록 하고 있는데, 이중 65개는 육군이 적용하도록 되어 있다. 이들 개혁과제는 작전적 차원으로 구체화되어 있는데, 작전적으로 중첩되어 비효율적인 미사일, 우주 및 사이버 영역, 방공무기, C4I 등의 영역에 대한 정리와, 지역적으로 완전히 독립되어 각 군으로부터 지휘를 받는 14개 전투사령부에 대한 조정 등이다. 중국과 파키스탄이 전략적으로 공세성을 띠고 있는 상황을 고려할 때 작전적 통합은 필수적이며, 상부의 합동성 뿐만 아니라 지역사령부에서의 합동성을 강화하는 것도 매우 중요한 작업이 될 전망이다.⁵⁶⁾

4. 인도 국방개혁의 교훈

인도의 국방개혁은 여전히 진행 중이다. 살펴본 바와 같이 개혁이 필수적인 조치로 제기되는 국방참모의장(CDS) 직을 신설하는 작업만 이미 수십 년간을 끌어오고 있다. 하지만 적대적인 핵무장국가와 마주하고 있는 민주주의 국가라는 유사성과 함께, 전쟁을 통해 교훈을 도출해 온 국방개혁의 경험은 다양한 교훈을 준다.

첫째, 인도는 실패를 통한 자기반성으로부터 발전방향을 설정하였다. 1962년 중-인전쟁이나 1999년 카르길전쟁으로부터 얻은 교훈은 1971년 겨울 인-파전쟁에서 승리하면서 얻은 교훈과 다르다. 이는 1990년 탈냉전 직후의 아룬 싱(Arun Singh) 보고서가 기존의 개혁안을 답습하고 느슨하게 실행되고 있는 데서도 확인할 수 있다. 결국

56) Air Marshal BD Jayal, "Management and Delivery of Joint Military Capabilities," pp.62-64.

실패로부터 얻은 교훈은 보다 포괄적이고 실천적인 개혁방안으로 이어졌다. 실질적인 조치로 이어지는 시간은 더딜 수 있지만 전쟁에서의 승리를 위한 일관된 방향성을 갖고 있다. 각 군의 통합성, 문민통제의 한계 극복, 효율적이고 일관적인 국방획득, 국방연구개발의 확대, 작전적 수준의 합동성 강화 등이 그것이다.

다만 설정된 방향으로 행동력있게 추진하지 못하고 논의가 반복된다는데 문제가 있다. 예를 들어 합동성 강화를 위해 통합참모의장을 신설하거나 현재의 합동참모의장직을 상설로 두자는 주장이 지속된다는 점이다. 수십 년간 줄기차게 논의되었지만 현실화되지 못했다. 일부 전문가들은 의회로 화살을 돌린다. 분명한 것은 행동력있게 추진되지 못하면 결국 아무것도 하지 않은 것과 다를 바 없다는 것이다. 오히려 개혁 실패의 책임을 다른 측에 전가하면서 다른 긴요한 핵심 조치들도 진행되지 않을 것이기 때문이다.

이같이 개혁조치가 미진한 속도에 머무를 수밖에 없었던 것은, 상당부분 아래에서 다루게 될 대전략의 부재와 “고착화된 관료제 (entrenched bureaucracies)”에서 기인한다.⁵⁷⁾ 여기에 융통성없는 문민통제의 원칙 때문에 군이 전략기획에서 배제되는 기형적인 상부지휘구조에서 비롯된 것이기도 하다.⁵⁸⁾ 많은 경우 민군관계 속에서 개혁의 대상은 민간관료보다는 군이었지만, 민간관료의 관성적 행태는 결과적으로 개혁을 지연하는 결과를 가져왔다.⁵⁹⁾ 또 유리된 민군

57) 의도적인 거부가 아니라 관성에 따라 인력 및 자원의 재조정이 금세 일어나지 않을 수도 있고, 개인적인 차원의 결정들이 집합적으로 나타난 결과일 수도 있다. Anit Mukherjee, *Failing to Deliver: Post-Crisis Defence Reforms in India, 1998-2010* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2011), pp.41-44.

58) 그러나 실제로 군사전략을 기획하고 군사력을 운용해야 할 군이 지휘구조 자체에서 배제되고, 합일된 의견을 낼 수 없는 구도에서는 적절한 군사적 조언을 제공할 수도 없다. 안보환경이 지구화되고 위협의 스펙트럼이 확대되는 상황에서 합동성은 군이 갖춰야 할 핵심이며, 합동성에 기반하여 군사적인 조언이 제공되어야만 합리적인 정책결정에 이를 수 있다.

59) Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*. p.10.

관계로 인해 상호소통이 부재하였고, 계획된 개혁조치들이 현장에서 진행되는 진행되지 않는 결과로 나타난 것이다.⁶⁰⁾

둘째, 인도 국방개혁은 국가의 대전략 기획에 초점을 두고 있다는 점이다. 오도넬과 팬트(Frank O'Donnell and Harsh V. Pant)는 인도가 “국가이익의 보호 및 발전이라는 정치적 목적을 달성하기 위한 리더십”과 “국가능력의 포괄적 통합과 적절한 배분 및 운용을 위한 체제 마련”이라는 두 개의 노력선을 병행하면서 대전략을 추구해왔다고 주장한다.⁶¹⁾ 중요한 것은 국가 전체의 자원과 노력을 통합하는 데 있고, 정치적 판단과 군사적 전문성을 어떻게 조화시킬 것인가를 결정하는 것이다. 따라서 세심하지만 복잡하지 않게 대전략을 설계하기 위한, 전략기획의 중요성이 강조된다. 반복되는 이야기이지만 국방참모의장 직제의 신설을 통해 내각안보위원회에 올바른 군사조언을 할 수 있어야, 군사력을 포함한 국가능력을 포괄한 대전략을 수립하고, 통합 운용할 수 있을 것이다.

전략기획 중에서도 위협 및 위협평가가 우선될 필요도 있다. 냉전 직후 아룬 싱(Arun Singh) 보고서와 카르길 이후 제한전쟁 및 테러 위협에 직면하여 작성된 나레쉬 찬드라(Naresh Chandra) 보고서는 직면한 위협에 대응하기 위해 먼저 위협을 어떻게 평가할 것인가를 고민하였다. 국가재원의 제약과 복잡한 안보현실을 고려한다면, 미국 등 강대국의 “능력기반(capability-based) 전력기획”을 그대로 답습하는 것이 아니라 전략환경에 대한 면밀한 평가가 필요하다. 또 국방기관이 위협평가를 공유함으로써 통합된 대응을 유도할 수도 있을 것

60) 인도와 파키스탄의 민군관계를 비교하고 이를 양국의 핵전략과 연결한 대표적인 연구로, Ayesha Ray, *The Soldier and the State in India: Nuclear Weapons, Counterinsurgency and the Transformation of Indian Civil-Military Relations* (London: Sage, 2013); 김태형, “민군관계와 핵전략 발전: 인도와 파키스탄 라이벌 관계의 사례,” 제4회 육군력포럼 발표 (2018.6.28.), 참고.

61) Frank O'Donnell and Harsh V. Pant, “Managing Indian Defense Policy: The Missing Grand Strategy Connection,” *Orbis* (February 2015).

이다.⁶²⁾

다른 한편, 많은 연구자들은 인도 총리에 의해서 승인된 국가안보 전략을 의회와 국민들에게 적정수준에서 분명히 공개해야 한다고 주장한다. 위에서 언급된 위원회도 많은 예비역으로 구성되어 있음에도 불구하고 전략의 공개를 주장한다. 민주국가의 국방개혁은 국민과 의회의 관심과 적극적인 지원을 필요로 하기 때문이다.⁶³⁾ 인도의 경우, 2017년 3월에 종료되는 제12차 국방계획을 승인받지 못했고 재정적 지원도 받지 못했다. 통합국방참모본부(IDS)가 제출한 LTIPP 2007-22도 승인되지 않았다. 이같은 장기적인 계획이 없으면 1년 단위의 단기적인 도입계획에 의해서만 군사력 건설이 이루어질 수밖에 없다. 전략을 일관적이고 안정적으로 추진하기 위해서는 국민과 의회의 지지가 필요하며, 이를 위해서는 공유와 설득과정이 필수적이다.

셋째, 상부지휘구조(Higher Defence Organization)의 개편이다. 인도의 국방개혁은 분명한 방향성을 가지고 있는데, 우선은 통합성이다. 국가안보는 정부의 다른 모든 업무와 관계되어 있다. 정부부처 간, 기관 간의 협업이 가장 중요하다. 현재 합동참모회의의 체계 속에서 각 군 참모총장은 자군의 이익을 우선 추구하는 역할에 충실할 수밖에 없기 때문에, 국방참모의장직 신설 또는 합참의장직을 상임화할 필요가 제기된다. 통합으로의 지향은 영국의 사례에서도 그대로 드러난다. 2010년 영국 정부는 레빈(Levene) 경을 중심으로 국방조직을 검토하도록 했는데, 21세기의 안보위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 보다 집권화된 조직이 필요하다는 결론에 도달한 바 있다.⁶⁴⁾ 인

62) Narender Kumar, "Defence Planning: A Review," in Gurmeet Kanwal and Neha Kohli, eds., *Defence Reforms: A National Imperative* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2018), pp.87-94.

63) Anit Mukherjee, "Next Generation Defence Reforms: A Roadmap," p.73.

64) Rajneesh Singh, "Reforms Initiated by Major Military Powers," in Gurmeet Kanwal and Neha Kohli, eds., *Defence Reforms: A National Imperative* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2018), p.19.

도의 경우에도 CDS의 필요성이 강조된다. 작전과 무기도입, 군사 등에 대한 책임을 군사전문가인 CDS에 주는 것이고,⁶⁵⁾ 이를 통해 군의 통합성을 확보할 수 있다.

다음으로는 보다 구체적으로 정책 및 전략결정과정에 참여하는 군의 비중이 커지고 있고, 더욱 커질 것을 요구한다는 점이다. 파키스탄, 미얀마, 방글라데시와 같은 인접 국가들이 군사쿠데타를 경험한 데 비해 인도는 군부를 잘 억제해왔는데, 이는 정책결정과정에서 군을 철저히 배제했던 결과로도 볼 수 있다.⁶⁶⁾ 그러나 민간 관료로만 구성된 현재 국방부 체계 내에서는 일관적인 국가안보전략의 부재, 국가안보목표의 모호성, 고위 조직의 복잡성, 군의 시너지 부족, 군-방산기업간의 한심한(pathetic) 관계, 군의 낮은 서열로 인한 의전문제, 각 군 본부의 원거리 위치 등이 지적된다.⁶⁷⁾ 말릭(V.P. Malik) 대장이 지적하는 사항도 귀기울일만하다. 철저한 문민통제의 원칙을 갖고 있기 때문에 평시에는 어떠한 정책결정과정에도 참여하지 못하는 반면, 전시에는 군의 요구와 조언을 들을 수밖에 없는데, 이처럼 평시와 전시로 나누어져 있을 경우 실제 전투력 발휘가 불가능하다는

65) Kotera M. Bhimaya, "Nuclear Deterrence in South Asia: Civil-Military Relations and Decision-Making," *Asian Survey* (July 1994), p.654; Stephen P. Cohen and Sunil Dasgupta, "The Drag on India's Military Growth," *Brookings Policy Briefs* (Sept. 2010), p.3, http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2010/9/india%20cohen%20dasgupta/09_india_cohen_dasgupta.pdf.; "Army Chief's Letter to PM: General V.K. Singh Exposes Chinks in Armour," *Times of India* (March 29, 2012).

66) 이러한 문-민의 분리현상은 문민통제를 강화하기보다 군에 대한 방임(non-interference)으로 나타날 수 있다. 민간관료의 군에 대한 전문성은 부족하기 때문이다. 반대로 군은 정치 및 정책분야에 취약하기 때문에 적절한 군사조언을 제공할 수 없다는 한계가 있다. 아니트가 수브라마니암을 인터뷰한 내용은 인용할 필요가 있다. "정치인들은 무책임하게 권력을 행사하고, 관료들은 의무감 없이 권력을 휘두르고, 군은 방향성도 없이 책임을 떠안는다." Anit Mukherjee, *Failing to Deliver*, pp.45-49.

67) 국방참모의장 논의와 관련 현재 인도 국방조직에 대한 다양한 논의를 정리한 글로, "Does India Require Chief of Defence staff Post," <https://iasscore.in/national-issues/does-india-require-chief-of-defence-staff-post> (검색일: 2019.2.11.) 참고.

것이다.⁶⁸⁾ 군사력 건설과 운용은 독립적이지 않으며, 따라서 실제 군사력을 운용하는 군이 전략과 전력기획에 적극적으로 참여해야 한다.

넷째, 주변국과의 군사력 균형 유지 노력에 있다. 위에서 살펴본 내용이 소프트웨어에 주목하고 있다면, 인도가 군사력 증강을 위해 노력을 지속해왔다는 점을 간과해서는 안 된다. 물론 인도 무기체계와 운영상의 문제점은 많이 알려져 있다. 특히 70-80%가 구 소련제 무기로 소련 붕괴 이후 부품공급이 어려워 작전수행 상 많은 어려움을 겪고 있다. 항공기와 전차의 경우 이러한 어려움이 더욱 큰 것으로 알려진다. 이에 따라 첨단장비를 전력화하면서도 낡고 오래되어 수명이 거의 다한 장비를 다량 보유한 것으로 평가된다. 핵미사일·위성 분야에서 뛰어난 기술력을 가지고 있지만 상대적으로 기초 방산분야는 취약하다는 것이다.

하지만 인도는 역내 주도적인 역할을 하면서, 주변국과의 군사력 균형을 유지하는데 국방의 목표를 두고 있다.⁶⁹⁾ 인도는 최소한 지역 차원에서 압도적인 군사력을 갖기 위해 노력해왔으며, 마찬가지로 이미 1974년에 첫 번째 핵실험을 하면서 핵개발에 박차를 가해왔다. 실제로 <그림3>에서 보는 것처럼 국방예산을 GDP의 3% 수준까지 끌어올려 낙후된 군사력을 현대화하고, 외국직접투자 비율을 49%까지 높여 방산분야에서 기술을 확보하고 자체 능력을 확대하기 위해 노력하고 있다.⁷⁰⁾ 정책적으로는 자국생산 중심, 기술이전 및 협력생산 방식의 선호, 절충교역(offset) 의무화, 에이전트 활동 제한과 같

68) V.P. Malik, "Higher Management of Defence and Defence Reforms," pp.40-42.

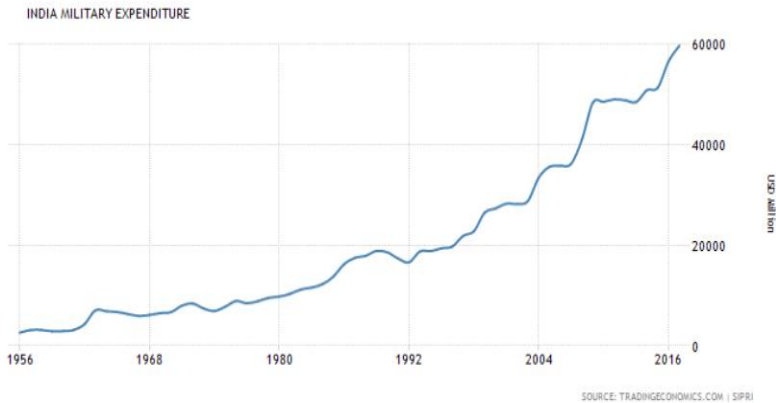
69) 인도의 국가안보전략, 국방정책에 대한 간단한 소개로, Nitin Gadkari, "India's Defence Policy: Issues & Perspectives," *Bharat Shakti: Self-Reliance in Defence* (March 11, 2017), <http://bharatshakti.in/indias-defence-policy-issues-perspectives/> (검색일: 2018.6.8.).

70) 모디 총리의 Defence Procurement Procedure 2016은 자체 설계, 개발, 생산을 독려하고 있으며, "Make in India" 구상을 통해 구체화하고 있다. Ministry of Defence, *Transforming India: Key Accomplishments* (July 2016), <https://mod.gov.in/e-book>

은 방산정책을 통해 자주국방을 위한 연구개발·생산능력을 보유하고자 한다.

인도는 1962년 중국과의 전쟁, 파키스탄과의 네 차례 전쟁 이후, 이들 국가의 견제에 대응하기 위한 군사력 증강에 많은 노력을 하고 있다.⁷¹⁾ 노후화된 무기체계를 대체하면서 전쟁억제력 확보를 위한 신 무기체계 도입에 주력하고 있는데, 군사력 투자범위를 확대하기 위해 공중급유기, 공중조기경보기, 대함요격 미사일과 같은 전력증강에도 힘쓰고 있다. 또 C4ISR, 포병의 현대화, 최신 전투기의 도입, 항공모함 및 잠수함의 도입에 박차를 가하고 있으며, P8I 해상초계기, Rafale 전투기, Kamov Ka-226 헬기, Howiters 야포 등이 포함되어 있다. 군사력 균형 유지를 통해 전쟁억제력을 확보하면서, 군사력 투자범위를 확대하는 노력을 지속하고 있는 것이다.

<그림 3> 인도의 국방비 변화



출처: <https://tradingeconomics.com/india/military-expenditure>

71) IISS, “Chapter Six: Asia,” *The Military Balance* (London: IISS, 2018), p.260.

5. 결론 : 변화에 대한 요구와 적응

한국 국방부의 국방개혁2.0에 대한 다양한 말들이 오간다. 그 중에는 북한과의 대화국면과 비핵화에 대한 전향적인 평가가 이루어지면서 국방개혁이 발목을 잡혔다는 주장도 있다. 하지만 국방개혁은 비단 눈앞의 위협이 아니라 국가안보목표에 따라 방향성이 결정된다. 문재인 정부는 국방개혁2.0의 비전으로 “강하고 평화로운 대한민국을 위한 ‘강한 군대’ 건설”을 내세웠다. 또 어떤 위협에 대해서도 싸워서 이기는 군대를 육성하고, 스스로 책임지는 국방태세를 구축하며, 국민이 신뢰하는 군으로 체질을 개선하겠다는 목표를 내놓았다. 인도의 사례에서 보는 것처럼 어떠한 개혁도 군사적 실패 후에는 소용이 없다는 것을 고려한다면, 국방개혁의 중요성은 지금 더욱 강조된다.

물론 개혁에는 언제나 저항이 존재하고, 국방개혁이 정치적 고려와 무관할 수는 없다. 2011년 찬드라 TF의 개혁안이 카르길 위원회의 그것과 크게 다르지는 않지만 이를 적용해나기에는 어려움을 겪는 것은 정치적 고려가 작용하기 때문이다.⁷²⁾ 전쟁의 경험은 정치적 저항을 반감시키고, 국방개혁의 속도를 촉진한다. 미국도 제2차 세계대전이 끝난 이후 1947년 국방수권법(National Security Act)을 통해 국방부와 국방장관직을 신설하고 육군으로부터 공군을 독립시켜 3군 체제를 만들면서 지금의 국방조직과 체계를 구축했다. 인도의 더딘 개혁 추진에도 불구하고 지금의 성과를 가져온 것은 전쟁과 실패로부터 국방개혁을 위한 교훈과 추진동력을 얻었기 때문이다.

국민의 안전보장과, 주권과 영토의 보존을 위해서는 전쟁에서 실패하지 않아야 하겠지만, 전쟁과 실패로부터 국방개혁을 추진한 인도의 사례에서 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같다. 첫째, 어떠한 성공과 실패로부터도 교

72) Admiral Arun Prakash, “Defence Reforms: Contemporary Debates and Issues,” in BD Jayal, et al., *A Call for Change: Higher Defence Management in India* (IDSA Monograph Series No.6, July 2012), p.35.

훈을 도출하여 분명한 방향성을 설정하고, 행동력있게 추진할 수 있어야 한다. 둘째, 전략환경의 변화에 따른 적응을 위해서는 대전략과 군사전략 기획을 위한 절차를 정립해야 하며, 이는 무엇보다 위협 및 위험평가로부터 시작된다. 또한 기획된 전략은 적정수준에서 의회와 국민에 공개되어 공감대를 형성하고 국민의 역량을 하나의 방향으로 결집할 필요도 있다. 셋째, 군사적인 수준으로 내려오면 군의 통합성을 추구하면서도, 민간관료에 대한 충실한 군사조언을 위한 제도적 장치도 마련되어야 한다. 마지막으로 전략기획의 부단한 환류를 통해 어떠한 위협에도 대응할 수 있도록 긴요 전력을 확보할 수 있는 재정적 기반도 필요할 것이다.

한국의 국방개혁에 주는 함의를 간단하게 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 군은 어떠한 위협에 대해서도 대응할 수 있는 능력과 의지가 필요하며, 국방개혁의 결과 주변국과의 군사력 균형이 유지되어야 한다. 인도는 파키스탄 뿐만 아니라 중국의 위협을 고려하면서 핵무기 개발 및 재래전력 현대화를 통해 전쟁억제력을 확보해왔다. 둘째, 불확실한 상황에 직면할수록 위협평가에 더 많은 노력을 집중해야 한다. 카르길에서의 제한전쟁과 각종 테러위협에 직면한 인도는 다양한 능력 확보와 함께 위협평가를 구체화하면서 불확실성을 제거하고자 노력하였다. 셋째, 문민통제의 원칙은 군의 전문성을 극대화하는데 목적이 있다. 인도의 사례는 절대적인 문민통제가 가지고 있는 한계를 분명히 보여준다. 특히 군의 전문성과 그에 대한 의존성이 커지는 현대전의 상황을 고려할 때 건전한 군사조언의 중요성이 더욱 강조된다. 넷째, 소통은 국방개혁의 모든 단계에서 중요하다. 의회 및 국민의 지지와 동의, 건전한 군사조언과 정치지도자의 비판적 수용, 각 구간 이익의 조정통제를 위해 소통과 협력이 필요한 것이다.

(원고투고일: 2019. 1. 6, 심사수정일 : 2019. 4. 25, 게재확정일 : 2019. 5. 7)

주제어 : 인도 국방정책, 전쟁의 교훈, 국방개혁, 중인전쟁, 인파분쟁, 카르길전쟁

<참고 문헌>

- 국가안보실. 2018. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 국가안보실.
- 국방부. 2016. 『국방백서 2016』. 서울: 국방부.
- 국방부. 2018. 『국방백서 2018』. 서울: 국방부.
- 고경희. 1997. “인도의 핵정책,” 『서남아연구』 제2호.
- 권영근. 2013. 『한국군 국방개혁의 변화와 지속: 818계획, 국방개혁2020, 국방개혁 307을 중심으로』. 서울: 연경문화사.
- 김대성, 정광호. 2013. “국방개혁의 법제화 성공요인: Goldwater-Nichols 법안과 국방개혁 기본계획 2011-2030,” 『신아세아』, 제77호, <http://uci.or.kr/G704-000851.2013.20.4.004>
- 김동한. 2009. “군구조 개편정책의 결정과정 및 요인연구: 818계획과 국방개혁2020을 중심으로,” 서울대학교 박사학위논문.
- 김무일. 2005. 『프랑스군 개혁의 교훈』, 『합참』, 제25호.
- 김재엽. 2014. “핵무장국 사이의 제한전쟁 수행과 한반도에의 적용: 1999년 인도와 키스탄의 카르길 전쟁 사례를 중심으로,” 『국제문제연구』 제14권 3호, <http://uci.or.kr/G704-SER000010557.2014.14.3.001>
- 김태형. 2018. “민군관계와 핵전략 발전: 인도와 파키스탄 라이벌 관계의 사례,” 제4회 육군력포럼 발표 (2018.6.28.).
- 김태효. 2013. “국방개혁 307계획: 지향점과 도전요인,” 『한국정치외교사논총』, 제34권 2호, <http://uci.or.kr/G704-001329.2013.34.2.009>
- 노 훈. 2008. “신정부의 바람직한 국방정책 방향,” 『전략연구』, 제15권 1호, <http://uci.or.kr/G704-001467.2008.14.42.006>
- _____. 2012. “국방개혁 기본계획 2012-2030 진단과 향후 국방개혁 전략,” 『전략연구』, 제19권 3호, <http://uci.or.kr/G704-001467.2012.19.56.002>
- 문인혁, 이강호. 2016. “프랑스 국방개혁의 재평가와 한국군에 정책적 함의,” 『한국군사학논집』. 제72집 1호, <http://uci.or.kr/G704-SER000001512.2016.72.1.010>
- 박민형. 2012. “국방개혁: 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의,” 『국가안보와 전략』, 제12권 3호, <http://uci.or.kr/G704-SER000010557.2012.12.3.004>
- 박휘락. 2009. “정책결정 모형에 의한 국방개혁 2020 추진방향 분석,” 『국가

- 전략』, 제15권 2호, <http://uci.or.kr/G704-000434.2009.15.2.005>
- _____. 2016. “최근 한국군 국방개혁의 계획과 현실 간의 괴리분석,” 『국방연구』, 제59권 3호, <http://uci.or.kr/G704-001669.2016.59.3.001>
- 손한별. 2016a. “인도 핵개발의 네가지 원동력,” 『군사연구』. 제142집, <http://uci.or.kr/G704-SER000002076.2016..142.010>
- _____. 2016b. “파키스탄의 핵태세와 북핵,” 『국방과 기술』. 2016.11월.
- _____. 2017a. “인도의 Cold Start: 전략적 시공간의 선점,” 『국방과 기술』, 2017.10.
- _____. 2017b. “핵보유국에 대한 전략적 강압: 1999년 카르길 전쟁,” 『국가전략』, 제23권 4호.
- 심경욱. 2005. “프랑스군 개혁방향과 정책적 시사점,” 『군사논단』, 제43호.
- 우평균. 2016. “러시아의 국방개혁: 성과와 시사점,” 『중소연구』, 제150호, <http://uci.or.kr/G704-000471.2016.40.2.008>
- 이미숙. 2018. “한국 국방개혁과 818계획의 교훈,” 『군사』, 제106호, <https://doi.org/10.29212/mh.2018..106.127>
- 전제국. 2012. “국방개혁의 쟁점과 과제: 합동성 문제를 중심으로,” 『외교안보연구』, 제8권 1호.
- 한용섭, 김무일. 2006. 『프랑스 국방개혁 2015 분석』. 서울: 국방대학교 안보문제연구소.
- 한용섭. 2012. 『국방정책론』. 서울: 박영사.
- 함형필. 2009. “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰,” 『국방정책연구』, 제25권 2호, <http://uci.or.kr/G704-001646.2009.25.2.001>
- 홍규덕. 2005. “안보전략환경의 변화와 국방개혁 추진의 전략적 연계,” 『전략연구』, 제35호, <http://uci.or.kr/G704-001467.2005.12.35.005>
- 홍성표. 2005. “프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개혁방안,” 『신아세아』. 제12권 4호, <http://uci.or.kr/G704-000851.2005.12.4.006>
- 황병무. 2009. 『국방개혁과 안보외교: 포괄안보시대의 한국의 선택』. 서울: 오름.
- 황진하. 2005. “프랑스식 국방개혁 벤치마킹에 문제 없는가,” 『군사세계』, 제124호.
- Babu, D. Shyam. 2003. “India's National Security Council: Stuck in the Cradle?” *Security Dialogue*, June 2003, <https://doi.org/>

10.1177/0967010603034002007

- Behera, Laxman Kumar, 2010. "Defence Planning in India," *Journal of Defence Studies*, July 2010.
- Bhimaya, Kotera M. 1994. "Nuclear Deterrence in South Asia: Civil-Military Relations and Decision-Making," *Asian Survey*, July 1994, <https://doi.org/10.1525/as.1994.34.7.00p0409r>
- Bhutani, Rajeev. 2016. *Reforming and Restructuring: Higher Defence Organization of India*. New Delhi: Centre for Joint Warfare Studies.
- Chari, P.R. 2012. "Defence Reforms after 1962: Much Ado about Nothing," *Journal of Defence Studies*, Vol.6, No.4.
- Chuter, David. 2004. 『국방개혁 어떻게 추진할 것인가?: 쟁점에 대한 간략한 이해와 지침』. 서울: 국방부.
- Cohen, Stephen P. and Sunil Dasgupta. 2010. "The Drag on India's Military Growth," *Brookings Policy Briefs*, Sept. 2010.
- Das Gupta, Amit R and Lorenz M. Lüthi eds. 2016. *The Sino-Indian War of 1962: New perspectives*. New York: Taylor & Francis, <https://doi.org/10.4324/9781315388946>
- Edmondson, Amy C. 2011. "Strategies for Learning from Failure," *Harvard Business Review*, April 2011.
- Fatima, Marium. 2016. "The Kargil War: Contending Perspective," *The Korea Journal of Defense Analysis*, Vol.28, No.4, <http://uci.or.kr/G704-001109.2016.28.4.008>
- Gino, Francesca and Gary P. Pisano. 2011. "Why Leaders Don't Learn from Success," *Harvard Business Review*, April 2011.
- Government of India. 2001. *Reforming the National Security System: Report of the Group of Ministers on National Security*. New Delhi: Government of India.
- Jayal, B.D., V.P. Malik, Anit Mukherjee and Arun Prakash, eds. 2012. *A Call for Change: Higher Defence Management in India*. New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses.

- Jervis, Robert. 1976. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Kanwal, Gurmeet and Neha Kohli, eds. 2018. *Defence Reforms: A National Imperative*. New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses.
- Kapur, Ashok. 1976. *India's Nuclear Option: Atomic Diplomacy and Decision Making*. New York: Praeger Publishers.
- Ladwig III, Walter C. 2009. "Delhi's Pacific Ambition: Naval Power, 'Look East,' and India's Emerging Influence in the Asia-Pacific," *Asian Security*, Vol.5, No.2, <https://doi.org/10.1080/14799850902886476>
- _____. 2007. "A Cold Start for Hot Wars?: The Indian Army's New Limited War Doctrine," *International Security*, Vol.32, No.3.
- Lambeth, Benjamin S. 2012. *Airpower at 18,000': The Indian Air Force in the Kargil War*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ministry of Defence. 2016. *Transforming India: Key Accomplishments*, July 2016.
- Mukherjee, Anit. 2011. *Failing to Deliver: Post-Crises Defence Reforms in India, 1998-2010*. New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses.
- Noorani, A.G. 2010. *India-China Boundary Problem: History and Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press India.
- Nye, Joseph S. Jr. 1987. "Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes," *International Organization*, Vol.41, No.3, <https://doi.org/10.1017/s0020818300027521>
- O'Donnell, Frank and Harsh V. Pant. 2015. "Managing Indian Defense Policy: The Missing Grand Strategy Connection," *Orbis*, February 2015, <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2015.02.003>
- Pant, Harsh V. 2010. "Indian Defence Policy at a Crossroads," *Asia-Pacific*

- Review*, May 2010, <https://doi.org/10.1080/13439006.2010.482759>
- Park, Hongseo and Tae-Hyung Kim. 2016, "Great-Power Rivalry and the Nuclear Development of Weak States: The Cases of the Two Koreas," *Journal of Peace and Unification*, Vol.6, No.2, <http://uci.or.kr/G704-SER000004161.2016.6.2.001>
- Perkovich, George. *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation*. Berkeley: University of California Press.
- Power, Paul F. ed. 1967. *India's Non-alignment Policy*. Boston: D.C. Heath.
- Ray, Ayesha. 2013. *The Soldier and the State in India: Nuclear Weapons, Counterinsurgency and the Transformation of Indian Civil-Military Relations*. London: Sage.
- Scott, David. 2007. "Strategic Imperatives of India as an Emerging Player in Pacific Asia," *International Studies*, Vol.44, No.2, <https://doi.org/10.1177/002088170704400203>
- Singh, Sampooran. 1971. *India and the Nuclear Bomb*. New Delhi: S. Chand & Co.
- Sisodia, N.S. and Sujit Dutta, eds. 2005. *India and the World: Selected Articles from IDSA Journals*. Institute for Defence Studies and Analyses.
- The International Institute for Strategic Studies. 2019. *The Military Balance*. London: IISS.
-
- _____ . 2018. *The Military Balance*. London: IISS.
- Zarate, Robert and Henry Sokolski. 2009. *Nuclear Heuristics: Selected Writings of Albert and Roberta Wohlstetter*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- "Army Chief's Letter to PM: General V.K. Singh Exposes Chinks in Armour," *Times of India* (March 29, 2012).
- Gadkari, Nitin. 2017. "India's Defence Policy: Issues & Perspectives," *Bharat Shakti: Self-Reliance in Defence* (March 11, 2017).

Malhotra, Inder. 2000. "A Tale of Two Aruns," *The Hindu* (May 17, 2000).

Sajjanhar, Ashok. 2016. "2 Years On, Has Modi's 'Act East' Policy Made a Difference for India?," *The Diplomat* (June 3, 2016).

Unnithan, Sandeep. 2014. "Henderson Brooks report lists the guilty men of 1962," *India Today* (8 April 2014).

“김용우 육군참모총장, 영국, 인도, 일본 방문,” 『아주경제』 (2018.4.8.).

UN PKO 홈페이지 <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmogip>

www.vifindia.org/article/2012/july/16/naresh-chandra-task-force-s-report-on-national-security-an-appraisal

<http://nuclearweaponarchive.org/India/KargilRCA.html>

<Abstract>

The India's Defense Reform: Searching for Expertise and Jointness

Sohn, Han-byeol

This article deals with the history of India's defense reform. Particularly on a military level, India has gained momentum for reform as it has experienced several wars. Regardless of whether the war itself ended in success or failure, India has maintained its direction of reform through lessons learned from these wars. This study focuses on the reports and actual application of the Defense Reform Committees, which were organized right after the war between India and China in 1962, the end of the Cold War in 1990, the Kargil War against neighboring Pakistan in 1999, and the multiple terror attacks in the 2000s. Based on this, it analyzes the Indian defense reform's characteristics such as self-reflection and setting the direction of development, formation of a grand strategy, reorganization of the upper command structure, and maintenance of military balance with neighboring countries.

The implications of this article are as follows: First, a lesson learned must be drawn from any success or failure to establish a clear direction, and then actively pursue it. Second, in order to adapt to changes in strategic environments, procedures for military strategy planning must be established, and above all, it begins with threat and risk assessment. The planned strategy also needs to be open to Congress and the people at the right level to form a consensus and unite the national power in one direction. Third, at a military level, the military should seek integration of the military while preparing institutional framework for a faithful military advice on civilian

officials. Finally, the government needs a financial foundation to secure critical military power so that it can respond to any threat. Given that defense reform is aimed at achieving the national security objective in an effective and efficient manner, its importance is emphasized even more today.

Key words : India's Defense Policy, Lessons from War, Defense Reform, Sino-Indian War, Indo-Pakistani Wars, Kargil war