

2024 겨울 | 제 24권 4호(통권96호)

ISSN 2466-2259

# 국가안보와 전략

# NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

**INSS**

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원



2024 겨울 | 제24권 4호(통권96호)

# 국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY  
AND STRATEGY

**INSS**

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원

# 국가안보와 전략

2024년 겨울 | 제24권 4호(통권96호)

편집위원: 성기영(위원장, 전략연), 김종원(전략연), 하경석(전략연), 홍건식(전략연),  
박영준(국방대), 박원근(이화여대), 박재적(연세대), 안세현(서울시립대),  
이동선(고려대), 이무성(명지대), 이장원(충북대), 서정건(경희대)

편집간사: 권혜수(전략연)

---

발행처: 사단법인 국가안보전략연구원

발행인: 한석희

주 소: 서울특별시 강남구 언주로 120

인스토피아 빌딩 13-18층

전 화: (02)6191-1000, FAX: (02)6191-1111

E-mail: publication@inss.re.kr

---

인쇄일: 2024년 12월 31일

발행일: 2024년 12월 31일

---

\* 국가안보전략연구원은 2016년 봄호부터 『국제문제연구』를 『국가안보와 전략』으로 제호를 변경해서  
연속 발행합니다. 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

## I 2024년 북러조약 체결 1

### : 전략적 의미와 한국의 대응 전략

서동주 (유라시아정책연구원) · 김정기 (유라시아정책연구원)  
· 이상준 (국민대학교)

1. 서론
2. 2024년 북러조약 체결의 배경과 주요 내용
3. 2024년 북러조약 체결의 전략적 함의
4. 한국의 대응 전략
5. 결론

## II 병역자원 감소와 군사체계의 유연전략성 43

### : 국방인력체계의 개혁과제

윤대엽 (대전대학교)

1. 문제제기
2. 군사체계의 경직성과 유연전략성: 접근시각
3. 국방개혁과 국방인력정책: 2006-2022
4. 국방인력체계의 유연전략성
5. 결론 및 함의

김근희 (국방부) · 조홍주 (서울신용보증재단)

1. 서론
2. 선행연구 검토
3. 연구방법
4. 분석결과
5. 결론

: 사서(四書)로 살펴본 유교의 화이론(華夷論)

구진영 (이화여자대학교)

1. 서론
2. 중국의 과거와 현재를 관통하는 사상, 유교
3. 중국의 천하체계: 귀화천이(貴華踐夷)
4. 미중갈등에서 대만이 갖는 의미
5. 결론

# I

## 2024년 북러조약 체결

: 전략적 의미와 한국의 대응 전략

서동주 (유라시아정책연구원)

김정기 (유라시아정책연구원)

이상준 (국민대학교)

- 서론
- 2024년 북러조약 체결의 배경과 주요 내용
- 2024년 북러조약 체결의 전략적 함의
- 한국의 대응 전략
- 결론

2024년 6월 19일 북러 정상회담에서 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약’, 소위 북러조약이 체결되었다. 러우전쟁이 지속되는 가운데 체결된 북러조약은 ‘사실상의 군사동맹’ 조약으로 한리는 물론 동북아뿐 아니라 관련 국가들에게 다층의 전략적 함의와 시사점을 던져주고 있다.

북러조약은 북러 군사협력 강화 가능성 확대, 대북제재 무력화 경향 심화, 북러 경제협력의 활성화 등 전략적으로 활용될 다양한 의미를 내포하고 있다. 북러조약은 북러관계를 외교·안보, 군사, 경제, 문화 및 인적교류 차원에서 대대적으로 활성화하는 계기를 마련해주고 있을 뿐 아니라 한반도와 동북아시아를 둘러싼 모든 국가 간 양자와 다자 차원에서의 관계에 영향을 미칠 것이다. 특히 북러관계 밀착과 군사동맹의 복원은 북러 첨단 군사기술 협력, 북한의 핵-미사일 무장화 가속화 가능성 등으로 이어질 수 있다는 점에서 이에 상응하는 전략적 대응책이 마련되어야 한다.

북러조약 체결 이후 한국 외교의 핵심은 한미동맹과 한미일 안보협력을 강화해 나가고, 유라시아 안보질서 재편까지 염두에 두면서 우호 국가 및 글로벌 사우스와의 협력 관계 심화 등 외교적 지평을 확대하고 전략적 역량을 확충해 나가는 것이어야 한다. 한국의 대응 전략은 첫째, 동맹과 자유·민주 우방 세력과의 전략 협력 강화, 둘째, 북·중·러 3각 연대 구축 가능성에 대한 면밀한 관찰과 이에 상응하는 자강적 대응책 강화, 셋째, 한러관계의 위기관리와 북러 관계 발전에 따른 단계적 대응이 필요하다.

| 주제어 | 북러 포괄적 전략 동반자관계, 북러 정상회담, 러우전쟁, 북러관계, 한러관계, 한미동맹

# 1. 서론

2024년 6월 19일 블라디미르 푸틴 대통령이 24년 만에 평양을 방문하였다. 북러 정상회담이 개최되었으며 북러는 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약’(이하 북러조약)을 체결하였다.<sup>1)</sup> 북러조약 제4조의 자동개입에 대한 여러 해석이 있지만 양국관계가 ‘사실상의 군사동맹’으로 격상된 것으로 평가된다. 북러조약에 담겨 있는 성격과 내용의 적용 여부에 따라 한반도는 물론 러시아-우크라이나 전쟁(이하 러우전쟁)과 글로벌 안보정세에 큰 영향을 미치고 있다.

10월 18일 한국 국가정보원은 북한이 10월 8일부터 러시아 파병을 위한 특수부대 병력 이동을 시작했다고 발표하였다.<sup>2)</sup> 이의 진위를 둘러싼 논란이 지속되는 가운데 10월 24일 러시아 하원은 397명 만장일치 투표로 북러조약을 비준하였다.<sup>3)</sup> 러시아 상원은 11월 6일에, 블라디미르 푸틴 대통령은 11월 9일에 서명함으로써 비준 절차를 완료하였다. 11월 11일 북한의 김정은 국무위원장도 비준 절차를 마무리 지었고, 이후 12월 6일 양국은 비준서를 교환해 공식 발표시켰다.<sup>4)</sup> 북한군의 러시아 파병에 대해 북한과 러시아 나름대로의 법적 정당성을 갖추어 나가는 모양새를 갖춘 것이다.

북러관계를 이해하기 위해서는 북러조약의 문구가 가지는 의미를 국제법적으로 또 북러 양국의 법적인 측면에서 정확하게 분석하는 것이 전제되어야 한다. 북러조약이 가지는 전략적 의미를 파악하는 것도 중요하다. 북러조약은 북러관계를 외교·안보, 군사, 경제, 문화 및 인적교류 차원에서 대대적으로 활성화하는 계기를 마련해 줄 전망이다.

- 
- 1) 현혜란, “북러 ‘전쟁상태 치하면 지체없이 군사원조’...조약 전문 공개.”(종합2보), 『연합뉴스』 2024년 6월 20일.
  - 2) “북한 특수부대 러-우크라이나 전쟁 참전 확인.” 『국정원』 241018 보도자료, [https://www.nis.go.kr/CM/1\\_4/view.do?seq=320](https://www.nis.go.kr/CM/1_4/view.do?seq=320) (검색일: 2024년 10월 19일).
  - 3) “Ратифицирован договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между РФ и КНДР.” Государственная Дума: Федерального Собрания Российской Федерации <http://duma.gov.ru/news/60239/> (검색일: 2024년 10월 27일).
  - 4) 유영목, 美 국무부 “북러조약 비준 ...양국 협력 심화, 우려해야 할 동향.” 『SPN 서울평양뉴스』 2024년 12월 8일.

북러조약 체결 이후 한국은 대북제재 무력화 시도에 적절한 대응책 마련과 북한과의 도발 방지 수단 확보 등을 위해 한미동맹, 한일협력을 근간으로 하면서 한중 및 한러관계 관리에도 공을 들이며, UN 등 다자 무대에 외교적 자원과 역량을 더 많이 투입하고 있다. 미국과 일본 역시 북러 밀착에 따른 대응을 위해 한미일 협력 확대 등 역내 협력과 나토 등 역외 협력을 강화해 나가고 있다. 북러관계는 기존의 중러관계, 북중관계에 영향을 미칠 것이며, 그 협력 범위와 성격에 따라 북중러 연대 가능성에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 이로써 북러조약은 한반도를 둘러싼 강대국 간 갈등과 경쟁이 더욱 치열하게 전개하는 계기를 제공할 것이다.

본 연구는 2024년 푸틴의 방북과 북러조약 체결에 담긴 전략적 의미를 살펴보고, 이에 대한 한국의 대응 전략을 모색해 보고자 한다. 최근 북러관계 연구는 북러 정상회담, 북러 군사협력, 북중러 관계 등을 주로 다루고 있으며<sup>5)</sup> ‘2024년 북러조약’ 자체만을 탐구한 연구도<sup>6)</sup> 있다. 이를 포괄적으로 다룬 연구는 많지 않다.

이에 본 연구는 북러 조약의 배경과 맥락, 북러의 전략적 이해관계, 북러조약

- 
- 5) 국가안보전략연구원, “러북 정상회담 결과 평가 및 對 한반도 파급 영향.” 『INSS 전략보고』 (JUNE 2024).; 김성배, “북한군 러-우전쟁 파병의 지정학적 의미 분석.” 국가안보전략연구원 『이슈브리프』 제622호, 2024년 11월 7일.; 김소정, “러북 신조약의 사이버안보 합의 및 시사점.” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 제576호, 2024년 7월 22일.; 변현섭, “6.19 북러 정상회담 전후 북러 경제 협력 평가와 전망: 주요 분야별 추진 내용을 중심으로.” 『슬라브학보』 제39권 제3호(2024.9), pp. 145-176.; 성원용, “북러 관계 변화의 동인과 북중러 삼각 체제 전망.” 『황해문화』, 통권 123호(2024.6), pp. 55-75.; 신법식, “북러 신(新)조약의 도전과 한반도.” 『외교』 (2024년 10월호), pp. 72-91.; 엄구호, “6.19 북러 정상회담의 한반도 안보 시사점.” 『동북아 위치』 제42호(2024).; 이상준, “북·러 조약 체결 이후 북·러 관계 밀착의 특징과 영향” 『KDI 북한경제리뷰』 (2024년 11월), pp. 24-39.; 이상준·서동주, “러우 전쟁 이후 북러 밀착과 전략적 이해.” 『러시아연구』 제34권 제1호(2023), pp. 205-237.; 장덕준, “우크라이나 전쟁과 북·중·러 관계.” 『외교』 제148호(2024년 1월), pp. 86-101.; 최우선, “북·러 동맹과 한국의 정책.” 『주요국제문제분석』, 2024-8(2024.10.25.); 함형필, “북한의 핵·미사일 능력 평가 및 전망: 러·북 군사기술 협력이 미칠 영향.” 『한국국가전략』 제24호(2024.3), pp. 101-124.; 황일도, “북러 군사협력 논의와 평양의 지향점: 미 확장억제 공약에 대한 도전.” 『통일정책연구』 제32권 제2호(2023.12), pp. 85-105. 현승수, “푸틴의 평양 방문과 러·북 관계 전망” 『통일연구원 온라인시리즈』, 2026.06.24. 외.
- 6) 조정현, “「북러 포괄적 전략동반자관계조약」 분석과 우리의 대응.” 『2024 ISSUE PAPER』 vol.6, 한국법제연구원(2024), pp. 1-26.; 차두현, “북러 밀착관계와 「북러 포괄적인 전략적 동반자관계」에 관한 조약의 함축성.” 『아산정책연구원 이슈브리프』, 2024년 7월 31일.

의 전략적 합의, 한국의 대응 방안에 대한 논의 등 북러 관계를 포괄적인 분석을 하고자 한다. 본 논문은 제2장에서 2024년 북러조약 체결의 배경과 주요 내용을 분석·평가한다. 1961년 7월 체결한 ‘조소 우호, 협조 및 호상 원조에 관한 조약’, 2000년 2월 체결한 ‘조러 친선·선린 및 협조에 관한 조약’과의 비교·분석을 통해 2024년 북러조약에 담긴 차별성과 지속성 측면도 살펴본다. 제3장에서는 북러조약 체결 이후 북러 협력이 어떻게 전개될 것인지를 파악하고, 북러 협력의 가능성과 한계, 시사점을 검토해 본다. 제4장에서는 이의 토대 위에 한국의 대응 전략을 제시하고자 한다.

## 2. 2024년 북러조약 체결의 배경과 주요 내용

### 가. 배경

북한과 러시아가 북러조약을 체결한 배경에는 상호 군사적 필요성, 대러 및 대북제재에 대한 해제 또는 무력화 공조, 국제질서 재편에 대한 공동 인식 등이 있다. 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 러우전쟁 상황을 반영한 것이다. 러우전쟁은 2024년 6월 북러조약 체결 당시 기준으로 이미 장기전의 양상을 보인다. 휴전 혹은 종전 협상도 난항을 겪고 있다. 러시아는 이미 북한의 포탄을 지원받아 전장에 활용한 것으로 알려져 있다.<sup>7)</sup> 러시아는 포격전을 통해 초기의 불리했던 전황을 유리하게 바꾸는데 효과를 거두었다. 트럼프 집권 이후에도 종전에 대한 협상이 순탄하지 않을 경우를 대비하여 후방 군수물자 확보 차원에서 북한과 군사협력 관계를 돈독히 할 필요가 있다. 미국과 나토의 우크라이나에 대한 군사적 지원이 계속되는 가

---

7) James Byrne, Joseph Byrne and Gary Somerville, “The Orient Express: North Korea’s Clandestine Supply Route to Russia.” *RUSK*(16 October 2023).; <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/report-orient-express-north-korea-landestine-supply-route-russia> (검색일: 2024년 7월 6일).

운데, 우크라이나는 서방 무기로 러시아 본토에 대한 제한적 사용도 허가받았다. 향후 전선의 범위가 러시아 본토로 확대될 가능성도 없지 않다.<sup>8)</sup> 러시아의 전시체제 구축과 친러 국가들과 정치·군사적 결집을 이루어야 할 필요성이 커진 것이다. 러시아로서는 북한이 여러모로 중요한 전략적 자산을 갖춘 카드이다.

러우전쟁 장기화는 북한에 유리한 기회를 주었다. 북한은 전쟁특수 효과를 누리고 있다. 포탄 등 전쟁 물자를 제공하여 전략적 입지를 다지면서 경제적 실익도 얻고 있다. 또한, 러시아와 군사협력을 강화할 명분과 실리를 동시에 챙길 수 있게 되었다. 핵-미사일 고도화 과정에서 러시아를 대외적 방패 역할로 활용할 기회도 가질 수 있게 되었다.

물론 러우전쟁 이전 다져진 양국 간 협력 기반도 중요하게 작용하였다. 소련 해체 이후 북러 관계는 냉각기를 맞이하기도 하였지만 2000년 푸틴의 방북을 시작으로 해빙기에 접어들었고 김정일, 김정은의 방러 등 여러 차례 정상회담을 거치면서 우호와 협력의 기반을 다졌다. 그리고 양국 간 협력은 글로벌 차원과 지역차원에서의 지정학적 변화의 영향을 받고 있다.<sup>9)</sup> 러우 전쟁 이후 세계질서와 지정학적 협력 구도의 변화와 전쟁 장기화로 인해 러시아가 겪고 있는 군수물자 부족은 북러 간 협력의 중요한 배경이 되고 있다.

둘째, 양국 모두 제재를 완화하거나 제재를 철폐하고자 한다. 러시아는 유엔 안보리 상임이사국으로서 북한 도발에 대한 추가 제재에 제동을 걸 수 있다. 러시아가 대북제재 전문가 패널 임기 연장을 반대하여 패널 활동이 2024년 4월 30일자로 종료되었다.<sup>10)</sup> 공식적으로 러시아는 국제법 준수를 내세우며 대북제재 결의안을 위반하지 않았다고 주장하지만 사치품인 러시아 대형차 아우루스(AURUS)를 두 차례에 걸쳐 김정은 국무위원장에게 선물하는 등 대북제재의 무

---

8) 김정우, “바이든, 우크라이나 미 무기 동원한 러 본토 공격 허용... 미중 국방, 18개월 만에 회담.” 『VOA』 2024년 5월 31일.  
9) 장덕준, “탈냉전 시기의 북·러관계: 냉각, 해빙, 그리고 우호·협력의 공고화.” 『국방연구』 제63권 제3호(2020년 9월), pp. 113-139.  
10) Kelsey Davenport, “Russia Ends North Korea Sanctions Panel.” <https://www.armscontrol.org/act/2024-05/news/russia-ends-north-korean-sanctions-panel> (검색일: 2024.07.06.).

력화를 상징적으로 과시하기도 하였다.<sup>11)</sup> 한편 북한이 대러 제재의 무력화에 대한 기여도는 크지 않다. 그러나 북한산 무기 지원은 대러 제재의 근본적인 취지인 러시아의 전쟁능력 약화를 무색하게 한다.

북한은 러시아와의 협력을 통해 경제난과 국제 고립을 벗어날 기회를 얻고자 한다. 먼저 러시아 관광객 유치, 식량, 석유와 정제유 수입 등 당장 실천할 수 있는 협력에서 시작해서 이후 중장기적으로 북러 간 경제협력과 무역을 활성화할 수 있는 시스템을 구축하고자 할 것이다.

셋째, 러시아가 지향하는 다극주의 국제질서 재편에 북한을 적극 참여시키는 것이다. 러시아가 강하게 비판하는 미국 주도의 단극체제와 일방주의에 대해 북한은 이미 오래전부터 비난한 바 있다. 북한은 현 국제질서를 ‘신냉전’으로 규정하면서 러시아의 국제질서 재편에 힘을 실어주고 있다.<sup>12)</sup> 러시아는 현재의 미국 주도 일극주의를 신식민주의라고 주장하고 있으며 ‘규칙 기반의 국제질서’에 강한 거부감을 보이고 있다. 북한 역시 러시아의 이러한 입장을 적극 지지하고 있다.

러우전쟁 이후 러시아와 미국을 비롯한 서방 간 대립이 첨예하게 전개되는 과정에서 러시아는 글로벌 사우스와의 협력을 적극 모색하면서 변화하는 국제질서에서 자국의 지분을 확보하고자 한다. 러시아의 이러한 인식에 동조하면서 북한은 전략적 이익을 확보하고자 한다. 러시아와 서방 간 대립과 갈등이 장기화하면서 북한에 대한 서방의 부정적 인식도 쉽게 사라지지 않을 전망이다. 양국 간 밀착 관계는 상당 기간 지속될 것이다.

## 나. 북러의 전략적 이해와 목적

러시아와의 관계 개선으로 얻을 수 있는 북한의 전략적 이해와 목적은 첫째,

---

11) 박은경, “푸틴, 또 김정은에게 ‘러시아판 롤스로이스’ 아우루스 선물.” 『경향신문』 2024년 6월 19일.

12) 최용환·이기동, “북한 ‘신냉전’ 구조 활용구상에 대한 평가.” 국가안보전략연구원, 『전략보고』 No. 222 (2023년 9월).

대리 군수물자 제공을 통해 군사적, 경제적 실익을 확보하는 것이다. 북한은 포탄 등 군사 물자를 제공하고 반대급부로 러시아로부터 중유 등 에너지와 식량 등을 공급받았다. 포탄 생산비를 환산해 보면 상당한 수준의 교역 규모가 발생한 것으로 추정된다.

둘째, 북한은 핵-미사일 고도화를 추진하는 과정에서 북한 도발에 대해 러시아로부터 지지를 얻고자 하며 나가서 탄도 미사일 대기권 재진입 등 러시아의 첨단 군사기술을 습득하고자 한다. 물론 러시아와 협상으로 얻을 수 있는 첨단 군사기술에는 일정 정도 한계가 있겠지만, 푸틴이 공언한 인공위성 관련 기술은 제공받을 수 있을 것이다. 러우전쟁 전황과 미러 관계의 향배에 따라 러북 간 군사협력의 수준과 범위는 계속 영향을 받을 것이다.

셋째, 북러조약 체결 이후 러시아와의 관계를 발전시킬 토대를 마련하였으며, 군사, 경제뿐 아니라 관광, 노동자 파견 등 다양한 분야의 교류에 의한 실익을 얻을 기회를 포착하였다. 2023년 세르게이 라브로프 외무장관의 방북과 최선희 외무상의 방러, 또 2024년 안드레이 벨라우소프 국방장관 방북 등 각종 고위급 인사 교류와 러시아 국민의 북한 관광 재개는 이를 확인해 준다.

넷째, 러시아와 협력을 통해 체제 안정성을 더욱 강화하고자 한다.<sup>13)</sup> 중국에만 의존하는 것이 북한의 체제 안정성에는 한계가 될 수 있다. 이런 맥락에서 푸틴 대통령의 방북과 북러 조약체결은 김정은 체제의 안정성에 큰 도움이 될 수 있다. 푸틴 방북 당시 밤늦은 시간에도 불구하고 김정은이 직접 공항에서 영접하고, 출국 시에도 직접 배웅에 나서는 등 푸틴 대통령과의 친밀도를 높였다.

다섯째, 러·중의 대북 접근 경쟁 유도과 신등거리외교 탐색이다. 최근 북한과 중국 간의 관계는 예전보다 많이 소원해졌다. 북중 대외협력은 2023년 3월 왕야쥘 주북 중국대사 부임을 계기로 급진전 될 것이라 예상하였으나, 3~5월 중 북중 간에 접경지역 북한 노동자 재파견 문제, 외국인 북한 관광 재개 문제가 원만하게 합의되지 못하는 등 난항을 겪고 있다.<sup>14)</sup> 2023년 전승절 방북 중국

13) 이상준·서동주, “러우 전쟁 이후 북러 밀착과 전략적 이해.” pp. 205-237.

14) 최장호·이희선, “2023년 북한 대외관계 평가와 2024년 전망.” 『KIEP 세계경제 포커스』

대표단, 2024년 초 중국 방문 북한 대표단의 파견 지위나 규모 면에서도 이러한 조짐을 탐지할 수 있다. 하지만 러시아와 관계 강화는 중국과의 협력 분위기를 유도하려는 의도가 담겨 있다. 북한 무역의 90% 이상을 차지하는 중국과의 협력 역시 북한에는 중요하기 때문이다.

여섯째, 한미일 안보협력 강화에 대한 대응 수단을 모색하는 것이다. 동북아에서 한미일 안보협력이 강화되고 있는 데에 대한 대응 차원에서 러시아를 끌어들이며 견제책을 마련하려는 목적도 있다. 러시아가 동아시아와 유라시아 군사적 균형을 추진하고 있는 점을 고려해 북러 군사협력을 사실상의 동맹관계까지 끌어올려 한미일 안보협력 강화에 대응하려는 목적도 지니고 있다.

러시아는 북한과의 협력을 통해 다음의 전략적 이득을 취하고자 한다. 첫째, 북한으로부터 안정적으로 무기를 공급받으면서 군수물자 기지로서 역할을 기대할 수 있게 되었다. 러우전쟁이 장기화 양상을 보이면서 포탄 등 무기를 보충할 필요가 발생하였다. 중국의 대리 지원이 서방의 제재와 견제가 커짐에 따라 축소되는 상황에서 이란과 함께 군수물자 공급자로서 북한의 군사적 효용성이 커지고 있다.

둘째, 성동격서 효과로 북한을 끌어들이며 동북아정세 불안을 조성하여 이를 한국과 미국 견제용으로 활용하는 것이다. 푸틴 대통령은 취임 이후 중국을 맨 처음 방문한 다음 이어서 벨라루스, 우즈베키스탄, 북한과 베트남 방문 등 전통적인 친러 진영의 국가들을 순방하면서 자신이 내세운 다극체제 질서를 구축하기 위한 노력을 펼치고 있다. 북한은 외교안보 차원뿐 아니라 군사적 차원에서 한국과 미국에 대한 견제로 활용할 가치가 충분하다.

셋째, 북한의 대리 정치 외교적, 군사적 전폭 지지에 대한 화답 차원에서의 조응이다. 북한은 일찌감치 러우전쟁에서 러시아에 대한 전폭 지지를 보냈다. 유엔 총회에서의 대리 규탄 결의안에서도 반대를 표명했고, 대리 제재에 대해서도 비판적 입장을 견지하는 등 러시아에 대한 지지를 보였다. 이외에도 러시아

---

24-2, 2024년 2월 1일.

가 점령한 4개의 지역에 대한 영토 병합에 대해서 찬성을 표했다. 북한의 일관되고 전폭적인 러시아 편들기에 화답할 필요가 발생했다.

넷째, 한국의 우크라이나에 대한 살상용 무기 지원 차단을 겨냥한 것이다. 한국과 러시아는 상호 간 관계의 레드라인을 견주고 있으며, 러시아는 북러관계의 밀접도와 사실상 동맹관계 수립을 통해 한국의 우크라이나에 대한 전폭적인 무기 지원을 차단하려는 의도를 지니고 있다. 이러한 의도에 전략적 견제 카드로서 북한을 활용하는 측면이 있다.

다섯째, 한미일 안보협력 강화에 대한 대응이다. 러시아는 동아시아 안보 질서 재편에 있어 영향력 있는 존재임을 과시하고, 다른 한편으로 중국과 함께 역내 안보 질서를 새롭게 구축하려는 의도를 지니고 있다. 북러관계의 긴밀화와 군사협력 강화를 통해 현재 한미일 안보협력에 대한 견제와 대응의 의도를 담을 수 있다.

## 다. 북러 신조약의 주요 내용

북한은 푸틴 방북을 통한 북러 정상회담 기회를 활용해 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약’을 체결함으로써 냉전 이후 최고 수준의 북러 관계를 이룬 것으로 평가된다. 북러관계는 1991년 소연방 와해 이후 몇 차례 관계 성격에 있어 변화를 겪었다. 냉전기였던 1961년에 북러는 ‘우호 친선 및 호상 원조에 관한 조약’을 체결하였다. 이는 자동군사 개입 내용을 띤 군사동맹 조약의 성격을 띤 것이었다.<sup>15)</sup> 이후 1990년 한러 수교와 1991년 소연방이 해체되면서 북러 관계는 질적인 변화를 겪게 되었으며, 1996년에는 1961년에 맺은 조약을 폐기

---

15) 자동군사개입 내용은 조약 제1조에 담겨있다. 내용은 “체약 쌍방은 그들이 앞으로도 극동과 전 세계의 평화와 안전의 보장을 목적으로 하는 모든 국제적 활동에 참가할 것이며 이 고귀한 과업의 수행에 기여할 것을 성명한다. 체약 일방이 어떠한 국가 또는 국가 연합으로부터 무력 침공을 당함으로써 전쟁 상태에 처하게 되는 경우에 체약 상대방은 지체 없이 자기가 보유하고 있는 온갖 수단으로써 군사적 및 기타 원조를 제공한다.”이다. 1961년 북러 조약 체결로 한반도 분쟁 발발시 소련의 자동 개입이 명문화되었다고 평가받고 있다. 조약 원문은 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20420/volume-420-I-6045-Other.pdf> (검색일: 2024년 10월 15일) 참조.

하기에 이르렀다.

그리고 2000년 2월 이고리 이바노프 외무장관이 방북해 ‘친선, 선린 및 우호에 관한 조약’으로 대체되면서 친선, 우호 협력 관계로 바뀌었다. 당시 시대적 상황과 한러, 북러의 역학 관계를 반영한 것이다. 2000년에 체결한 조약의 가장 큰 특징은 기존 우호조약 ‘자동 군사개입 조항’을 바꿔 ‘위기 시 협의’ 조항으로 대체되었다는 점이다.<sup>16)</sup> 그런데 이번에 다시 북러 ‘포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약’을 통해 과거의 자동군사 개입 내용을 담아 1961년 군사동맹 수준으로 복원한 것으로 평가되고 있다.

2024년 북러조약 제4조에는 “쌍방 중 어느 일방이 개별적인 국가 또는 여러 국가로부터 무력침공을 받아 전쟁상태에 처하게 되는 경우 타방은 유엔헌장 제51조와 조선민주주의인민공화국과 러시아연방의 법에 준하여 지체 없이 자기가 보유하고 있는 모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다”라고 명기되어 있다. 이를 두고 러시아와 북한 어느 한쪽이 무력침공을 받아 전쟁상태에 놓이면 지체 없이 군사적 원조를 제공하기로 했다며 이를 ‘자동군사개입’이라고 해석한다. 1961년 북한과 소련이 체결한 ‘조·소 우호협조 및 상호원조조약’(이하 1961년 북러조약)과 비교할 때도 ‘유엔헌장 제51조와 북한과 러시아연방의 법에 준한다’는 내용을 제외하고는 거의 유사하다.

반면 단서 조항을 들어 반드시 같은 수준의 협정이 아니라는 주장도 있다. 6월 19일 정상회담 이후 열린 공동 기자회견에서 김정은 위원장이 “두 나라 사이 관계는 동맹 관계라는 새로운 높은 수준에 올라섰다”고 ‘동맹’이라는 단어를 세 차례나 사용한 것과 달리 푸틴 대통령은 “협정에 따라 러시아는 북한과의 군사 기술 협력을 배제하지 않는다”<sup>17)</sup>고 밝히긴 하였지만, ‘동맹’을 언급하지 않고

16) 2000년 2월에 체결한 조약 제2조에 이와 같은 내용이 담겨있다. 제2조는 “쌍방은 모든 정치적 침략과 전쟁행위를 반대하면서 전세계의 군비축소와 견고한 평화 및 안보 강화를 위해 적극적으로 노력한다. 쌍방 중 한 곳에 침략당할 위기가 발생할 경우 또는 평화와 안정을 위협하는 상황이 발생할 경우, 그리고 협의와 협력이 불가피할 경우 쌍방은 즉각 접촉한다.”이다.; 서동주, “푸틴정부하 북러관계와 對韓 파급영향.” 『국제문제연구』 제3권 3호 (2008 가을호).

17) 이래현·리차드 김, “북러 조약: ‘무력침공시 지체없이 군사원조’...4조 조항 어떻게 해석해야 하나.” 『BBC News 코리아』, 2024년 6월 20일.

양국 관계가 ‘새로운 수준’이라고 언급하는 데 그쳤다. 세르게이 라브로프 (Sergey Lavrov) 러시아 외무장관 역시 이 조항에 대해 “방어적인 입장일 뿐”이라며 “한쪽이 공격당할 경우 다른 쪽은 유엔헌장 51조와 러시아, 북한의 국내법에 따라 모든 필요한 지원을 제공한다는 것”이라고 설명하였다.<sup>18)</sup>

2024년 북러조약의 4조를 보면, 과거와는 다소 차이점이 나타난다. 1961년 조약 제2조에 비해 이번에는 ‘유엔헌장 제51조와 북한과 러시아의 법에 준하여’라는 단서를 두 가지 담고 있다는 점이다. 물론 내용 중에 ‘지체 없이’라는 용어와 ‘모든 수단으로 군사적 및 기타 원조를 제공한다’고 되어 있어 자동군사 개입으로 해석될 수 있다. 그렇지만 세부 실시에 있어 여러 가지 해석을 낳을 수 있는 여지를 남겨두고 있다.<sup>19)</sup>

비록 유엔헌장 51조를 넣어 방어적 성격임을 주장하나, 제3조에서 위기 전단계 관리의 측면을 담고 있으며, 유사시 러시아의 한반도 문제와의 군사적 개입이 가능하다는 점에서 사실상의 군사동맹 성격을 띤 포괄적 전략 동반자관계를 수립한 것으로 판단된다. 조약상 해석의 여지를 남겨놓은 모호성과 절차의 단계를 넣은 것은 러시아 조약 체결에 대해 한국과 미국을 위시한 서방측의 반발을 의식한 것으로 추론된다. 러시아 나름 세밀하게 조항 문구를 다듬어 넣어 방어적 성격의 내용임을 주장하는 논거를 만들려고 노력한 흔적으로 보인다. 여러 해석의 여지를 남겨 추후 운신의 폭을 넓혀 놓는 효과를 겨냥한 것으로 볼 수 있다.

2024년 북러조약은 총 23조로 구성되어 있으며 큰 틀에서 구분해서 살펴보면, 첫째, 양국이 침략 받을 시 국제법과 국내법에 따라 즉시 군사적 지원을 한다는 군사적 행동을 강조한 부분, 둘째, 국제질서 재편 필요성에 대한 공동 인식과 다자무대뿐 아니라 동북아에서 실질적인 협력 확대 및 제도화하겠다는 부

---

18) 노지원, “러 외무, “북한과 ‘상호 지원’ 조항은 유엔 헌장 따른 것.” 『한겨레』 2024년 6월 20일.

19) 4조와 관련해 방어적 성격 여부, 위기 상황에 대한 판단, 북한군의 우크라이나 참전 근거 조항, 북한의 대러 무기 지원의 합리화 등 다양한 분야에서 조항의 해석에 있어 각기 다른 설명과 평가가 있다.

분, 셋째, 양국 간 교류 협력 분야를 전 방위적으로 확대하겠다는 부분, 넷째, 국제법과 치외법권의 강조, 국제정보 등 국제적인 이슈에 적극적인 협력을 강조한 부분, 다섯째, 러시아가 강조하는 국제 공보, 언론 등에서의 협력 등을 강조한 부분, 여섯째, 조약의 효력을 무기한으로 연장한 부분 등이 눈에 띄게 두드러진다. 각 조항의 핵심 사항은 다음과 같이 요약된다.

〈표 1〉 2024 북러조약 23개 조항의 핵심 내용

조항	주요 내용
제1조	포괄적인 전략적 동반자관계 수립.
제2조	국제문제 공동보조와 협력 강화.
제3조	무력침략 행위가 감행될 수 있는 직접적인 위협 조성에 대한 사전 대처 및 협상 통로 가동.
제4조	자동군사개입과 사실상의 군사동맹 내용.
제5조	제3국과 핵심이익 침해 협정 체결 불가.
제6조	다극화된 새로운 세계질서 수립하는데 적극 협력.
제7조	유엔과 그 전문기관, 국제기구에서의 협의 협력.
제8조	지역적 및 국제적 평화와 안전을 보장하기 위한 방위 능력 강화 목적으로 공동조치 취하기 위한 제도 마련.
제9조	식량, 에너지안전, 정보통신기술분야 안전, 기후변화, 보건, 공급망 등 전략적 의의 부문 협력.
제10조	무역 경제, 투자, 과학기술분야 협력 확대 발전 및 우주, 생물, 평화적 원자력, 인공지능, 정보기술 등 여러 분야 협력.
제11조	지역 간 및 변경지역 협력: 기업 연단, 토론회, 전시회, 상품 전람회 등 지역 간 공동행사로 상호 이해 촉진.
제12조	농업, 교육, 보건, 체육, 문화, 관광, 환경 보호, 자연재해 방지 협력.
제13조	규격과 실험기록부, 합격품질증명서의 상호 인정, 전문가 양성 협력.
제14조	법인들과 공민들의 합법적 권리와 이익 보호, 범죄자 인도 및 이관.
제15조	입법, 집행 및 법보호기관들 간 접촉 심화.
제16조	치외법권적 조치.
제17조	국제테러, 극단주의, 다국적 조직범죄, 인신매매, 인질 억류, 불법이주, 비법자금유통, 자금세탁 방지 부문 협력.
제18조	국제정보안전분야 협력 - 인터넷 정보통신망 관리.
제19조	공보 및 출판활동 분야 협력.

조항	주요 내용
제20조	인민생활 지식수준, 국제 언론 공간 협력.
제21조	부문별 협정과 기타 분야 협정 체결 이행 협력.
제22조	비준서 교환된 날부터 효력. 2000년 2월 9일 채택된 <러북 친선, 선린 및 협조에 관한 조약> 효력 상실 명기.
제23조	무기한 효력. 효력 중지는 서면으로 통지. 서면 통지 후 1년 후에 중지.

\* 자료: 2024년 북러조약을 토대로 필자가 재구성.

2024년 북러 조약의 특이점은 조약의 효력 기한은 명시하지 않아 무기한으로 보이는데, 서명 통지로 하며 통지 후 1년 뒤에 중지하기로 되어 있다. 이는 통상 10년, 30년 단위로 설정하는 것과는 차이가 있는 것으로 언제든 상황 변화에 따라 일방의 서명 통지로 효력 중지를 할 수 있다는 점도 주의 깊게 보아야 할 부분이다. 1961년 조약과 2000년 조약의 경우, 모두 효력기한은 10년이며 체약 일방이 만료 1년 전에 조약 폐기 의사를 밝히지 않을 경우 자동으로 5년간 계속 효력을 갖는 것으로 되어있다.

국제질서 재편에 있어 ‘신냉전’과 연계된 공동 인식을 담은 조약에 명기된 핵심어들로 다음과 같은 것을 꼽을 수 있다. ‘패권주의적 기도’, ‘일극 세계질서 강요’, ‘다극화된 국제적인 체제 수립’, ‘다극화된 새로운 세계질서 수립’ 등이다. 북러 관계가 국제질서 재편과 연계되어 있음을 보여주는 대표적인 용어이다.

이밖에 특이성을 띤 것으로 8조의 경우, 앞으로 북한이 러시아가 추진하고 있는 진용화의 세력권(sphere of influence) 형성에 가담하거나, 또는 브릭스(BRICS) 플러스 내지 상하이협력기구(SCO)와의 참여 가능성도 시사 하는 것으로 해석될 수 있는 여지가 있어 주목된다. 푸틴 대통령이 내세우는 새로운 유라시아 안보 질서 구축과 연계해 상세히 살펴보아야 할 필요가 있다. 그리고 16조의 경우는 가장 긴 문장과 내용을 담고 있는데, 제재와 연관된 내용을 밝힌 것으로, 대북, 대러 제재에 대한 직접적인 언급은 없지만, 제재의 무력화를 위한 공동 대처 노력과 주장을 담고 있는 것으로 해석된다. 이밖에 18조의 경우 인터넷 정보와 관련된 내용으로 북러 간 사이버 안보 협력 및 해킹, 정보교류, 인터넷

범죄 부문에서의 동향에 주목할 필요가 있다.<sup>20)</sup>

북러조약의 체결을 통해 북한은 국제사회의 대북제재와 코로나19 영향 등으로 피폐한 경제를 러시아의 지원을 통해 회복할 기회를 얻게 되었다. 또한, 국제사회에 폐쇄적이고 고립된 상황에서도 일견 탈출하는 계기도 마련한 것으로 보인다. 러우전쟁 이후 러시아가 주도하는 국제질서 재편에의 지지와 편승하는 대러 올인(All in) 전략이 어느 정도 성과를 거둔 셈이다. 북한은 푸틴의 방북에 대해 최고 수준으로 환대하는 모습을 보여주었으며, 애국주의의 표출 공감, 군사 부문을 강조하는 공연 연출과 분위기 조성, 김일성 훈장 수여 등 푸틴의 환심을 얻기 위해 진력하였다. 과거 추진했다가 실패한 핵무장과 경제발전을 동시에 하려는 병진 노선을 다시 추진할 가능성도 주목해야 할 것이다.

러시아는 러우전쟁 장기화에 따른 무기 보충 및 군사지원을 추가로 확충하는 실익을 거두었다. 한미일 안보협력을 견제하는 한편 한반도 안보 정세에 개입할 근거 갖게 되었고, 역내 군사안보 향배에 영향을 미칠 수 있는 주요 행위자임도 보여주었다. 푸틴 대통령은 북한에 이어 베트남을 방문하는 등 국제 외교전을 펼치면서 러시아가 추진하는 세계질서 재편에 나서는 모습을 보여주고 있다. 러시아는 지금 세계질서 재편의 선두에 서서 미국에 대항하는 또 다른 세계를 구축하는 노력을 펼치고 있다.

하지만 이번 조약에 담긴 내용의 실질적 실천과 효과 부문에서는 여러 평가가 엇갈리는 점도 살펴봐야 한다. 푸틴 대통령의 실리, 실용주의 리더십과 정책 성향으로 언젠든 러우전쟁의 향배에 따라 북러관계가 변화될 가능성이 있기 때문이다. 또 다른 한계점은 중국의 북러관계 긴밀화에 대한 인식과 입장이다. 북한 으로서는 러시아와 밀접해 졌지만, 중국과는 일정 정도 소원해진 점도 있다.

---

20) 김소정, “러북 신조약의 사이버안보 합의 및 시사점.” 2024년 7월 22일.

### 3. 2024년 북러조약 체결의 전략적 함의

#### 가. 북러 군사협력 강화 가능성 확대

최근 북러 간 군사협력은 러시아 측의 필요성에서 시작되었다. 러시아의 북한 포탄 도입이 이슈화된 것은 2023년 9월이지만, 2023년 4월부터 세르게이 쇼이구 러시아 국방장관이 비밀리에 중국, 이란, 북한 등을 돌면서 군수 지원을 요청했다고 알려져 있다.<sup>21)</sup> 전시경제를 구축하고 있는 북한은 러시아의 최적화된 파트너로 자리매김할 수 있었다. 과거 소련군 편제가 포병을 중심으로 구성되어 있었는데 북한군 편제 역시 소련군 편제를 원형으로 구성되어 있고 현재까지 가장 잘 유지하고 있는 국가가 북한이라는 점에서 현재와 같은 장기전, 소모전, 포병전 중심의 러우 전쟁이 지속하면 할수록 북한의 효용성은 계속 유지될 것이다.<sup>22)</sup>

북한이 러시아에 보낸 군수물자는 포탄과 군수공장 설비로 구성되어 있다. 나진항을 통해 152mm, 122mm, 7.62mm 총탄, 140mm, 220mm 방사포탄 그리고 단거리 미사일 등이 컨테이너에 실려 러시아로 공급된 것으로 추정된다. 북한은 무기뿐 아니라 군수공장 설비도 수출한 것으로 알려져 있다. 사거리가 55~65km인 구경 240mm 방사포(다연장포), 152mm 자행 곡사포 등 포체와 포탄을 생산하는 조립식 설비 등도 러시아로 공급되었다.<sup>23)</sup> 북한 노동자가 러시아로 파견되어 군수공장에서 직능 기술 등을 연마하여 관련 재래식 무기의 현대화를 촉진할 수 있다.

북한이 러시아에 무기를 제공됨에 따라 반대급부로 러시아가 북한에게 군사 기술을 지원하는 것도 예상할 수 있다. 북한 미사일총국이 북한 노동신문을 통해 신형 중거리탄도미사일용 대출력 고체연료 엔진을 개발해 2023년 11월 11일

21) 양욱, “우크라이나·러시아 전쟁 속 북한 미사일, 경제 실익과 실전 경험 동시에 얻는 北.” 『이코노미조선』 2024년 3월 11일.

22) 엄구호, “6.19 북러 정상회담의 한반도 안보 시사점.”(2024).

23) 김지은·안창규, “[지금 북한은] 러시아에 지원된 북한 조립식군수공장이란?” 『RFA』 2023년 12월 21일. 북한의 대러 포탄, 공장 설비의 수출은 러시아의 차르그라드 TV를 통해 전해졌다. (제목: “김동지의 선물, 3개월이면 세상의 방향을 바꾼다”). 현재 차르그라드 TV 홈페이지를 통해 원문을 확인할 수 없다.

1단계 엔진의 첫 지상분출시험을, 14일에 2단계 엔진의 첫 지상분출시험을 성과적으로 진행했다고 밝혔다. 중거리 탄도미사일용 고체연료엔진 지상분출은 일반적으로 수십 번의 시험을 통해 성공할 수 있는 것인데 북한이 이러한 과정을 거치지 않고 성공했다고 발표한 것으로 러시아의 도움을 받을 것으로 추정하기도 한다.<sup>24)</sup> 2023년 11월 쏘아 올린 정찰위성 1호기의 발사체 ‘천리마-1형’은 기존 북한의 ‘백두산 엔진’을 적용했는데 이는 북한 대륙간탄도미사일(ICBM)에도 들어가며 구소련의 RD-250 엔진을 모방해 만든 것이다. 북한이 러시아의 기술 지원을 받았다면 액체산소·케로신 조합 역시 가능한 지원이 될 것이다.

북한이 러시아에 요청하는 군사기술은 독자적으로 개발하는데 시간이 걸리거나 생산에 필요한 원료와 부품 등을 공급받을 수 없거나 생산에 필요한 장비를 갖추지 못한 분야이다. S-400 등 첨단 방공무기는 북한이 가장 필요로 하는 러시아 무기체계이다. 그러나 러우전쟁의 향배를 알 수 없는 상황에서 러시아 역시 S-400, Buk, Tor, Pantsir 등 방공무기를 최대한 확보하고 있어야 하기에 현 상황에서 방공 자산을 북한에 제공하기는 어려울 것이다.<sup>25)</sup> 러시아가 이를 대신하여 현대식 플랫폼은 아니지만 북한의 공군력을 강화할 수 있는 MiG-29와 Su-27를 제공할 것으로 예상되기도 한다.<sup>26)</sup>

북러 군사협력 강화는 동북아 안보에 전략적 영향을 끼칠 것이다. 첫째, 러우전쟁을 통해 확인된 현대전의 필수적인 드론, 재밍 등에 의한 북한 무기의 현대화가 이루어질 수 있다. 이에 대응하여 한국, 미국, 일본 등도 무기체계를 고도화하면서 방위비 부담을 늘려야 한다. 군비경쟁은 중국, 대만, 필리핀 등 아태 지역으로 확산할 것이다. 트럼프가 재집권한 가운데 동맹국의 방위예산 확대를 적극적으로 요구할 수 있는데 이렇게 된다면 동북아 국가들의 군비경쟁을 한층 고조될 수 있다.

---

24) 이상민, “북한 중거리탄도미사일 고체연료엔진, 러시아 기술 가능성.” 『SPN 서울평양뉴스』 2023년 11월 16일.

25) 김진국, “[한반도 신무기 대백과] “러시아, 북한에 넘길 ‘무기’.” 『RFA』 2024년 6월 30일.

26) 이신영, “北, 러 파병 대가로 전투기 얻는다…공군력 현대화 도움 될 수도.” 『연합뉴스』 2024년 12월 11일.

둘째, 러시아와의 무기 협력을 통해 확보한 기술력으로 북한의 군사 도발은 내용에서 다양하게 진행될 수 있으며 빈도도 늘어날 수 있다. 북한은 핵을 비롯한 대량살상무기(WMD) 개발에 집중하였는데 그 역량을 전술핵 탄두, 고체연료 ICBM, 실전용 탄도미사일 잠수함(SSB), 군사정찰위성 등으로 확대하면서 핵전력의 실전배치가 완성되었다고 선언하고자 할 것이다. 실제 군사정찰위성 발사를 통해 표적에 대한 포착 및 선정 능력을 보유하여 있어 실전적 핵 태세를 완성하였다고 선전하고 있다.<sup>27)</sup> 이러한 북한의 군사적 도발은 한국과 일본 영토에 전략 자산 배치를 늘리고 나가서 동북아 지역에서의 핵무기 개발 도미노 현상을 유발할 수 있다.

셋째, 북러관계 밀착이 중러, 북중관계와 연계되면서 북중러 삼각연대로 발전여부에 따라 한미일 연대를 포함한 동북아 지역 내 진영화 된 집단안보 개념이 생성될 수 있다. 물론 이러한 상황의 전개는 러시아와 북한 간 첨단 무기협력 정도, 한미일의 안보협력 수준, 트럼프 2기 행정부의 한반도 정책의 방향성에 따라 영향을 받을 것이다.

## 나. 대북제재 무력화 경향 심화

러시아 정부의 대북 제재 약화는 러시아가 북한으로부터 무기를 수입하는 것에 대한 반대급부로서 식량과 에너지를 공급할 뿐 아니라 러시아인 북한 관광, 북한 노동자 초청 등 북한경제에 실질적인 도움을 주는 행위로 발전하고 있다.<sup>28)</sup> 푸틴이 2024년 6월 18일 북한 노동신문 1면 기고에서 “서방의 통제를 받지 않는 무역 및 호상(상호) 결제 체계를 발전시키고 일방적인 비합법적 제한 조치들을 공동으로 반대해 나갈 것”이라고 밝혔기에 대북제재 무력화는 더 자주

---

27) 양욱, “2023년 북한 핵개발 현황 및 평가: 국방력 강화 속에 지속될 2024년 도발.” 2023년 12월 28일.

28) 존 커비 백악관 국가안보소통보좌관은 지난 5월 브리핑에서 “러시아가 올해 북한에 제공한 정제유 양이 이미 유엔안보리가 정한 한도를 넘었다”고 지적한 바 있다. 조성진, “백악관, 러 대북 정제유 ‘철도’ 수출 급증에 ‘북러 협력 우려... 계속 제재할 것.” 『VOA』 2024년 5월 11일.

발생할 것이다.<sup>29)</sup> 이처럼 대북제재의 위반이 많아지게 되면서 한국 정부는 지난 5월 북러 군사협력, 정제유 반입, 북한 노동자 외화벌이에 관여한 북한 개인 7명과 러시아 선박 2척을 대북 독자 제재 대상으로 지정한 바 있다.<sup>30)</sup>

러시아가 북러 무역 결제망을 구축하기로 한 것도 향후 대북 제재 이행에 어려움을 줄 것이다. 러시아는 독자적 지급결제시스템(SPFS: System for Transfer of Financial Messages)을 구축한 다음 벨라루스, 아르메니아, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 쿠바, 독일, 스위스 등 20개국 159개 외국은행을 참여시키고 있다.<sup>31)</sup> 러시아의 중앙은행은 무역 거래와 관련된 내용을 대외적으로 공개하지 않고 있다. 그만큼 북러 무역 결제망은 양국 간 무역 거래를 활성화하면서 북한의 대외경제 활동 운신의 폭을 넓혀줄 것이다. 러시아 정부의 대북 제재와 관련된 활동의 흐름을 고려한다면 향후 북한의 도발이 발생하더라도 유엔안보리 대북제재 추가 결의안 채택은 거의 불가능할 것으로 여겨지며 한반도 정세의 불안한 상황은 더욱 심해질 가능성이 크다.

대북제재 무력화는 러시아, 북한, 한국에 각각 다른 전략적인 의미를 부여할 것이다. 첫째, 러시아는 유엔안보리 결의안 무력화 공조를 통해 대북 제재뿐 아니라 대러 제재의 완화 및 폐기 효과를 거두고자 한다. 러시아는 북한과의 우호적 관계를 계속 유지해야 하기에 대북 제재 무력화 시도는 계속 발생할 것이다.

둘째, 북한은 러시아가 구축하는 새로운 형태의 국제 분업에 편입될 수 있다. 북한이 당장 국제적인 경쟁력을 가진 분야가 군수산업에 국한되어 한계가 있지만, 무역을 통한 국제 분업에 참여할 기회가 없었던 북한은 러시아 군수산업의 가치사슬에 참여하면서 경제 상황을 개선하고 군수산업의 경쟁력도 개선할 수 있을 것이다.

셋째, 한국과 서방은 대북 제재를 이행하는 메커니즘을 복원해야 한다. 유엔

---

29) 박민희, “푸틴 “미국 주도 유엔안보리 대북제재 뜯어고쳐야!” 『한겨레』 2024년 6월 19일.

30) 외교부·기획재정부·금융위원회·해양수산부, “정부, ‘안보리 제재 위반’ 북한인 7명·러 선박 2척 독자 제재.” 『대한민국 정책브리핑』 2024년 5월 24일.

31) 이상준, “북·러 조약 체결 이후 북·러 관계 밀착의 특징과 영향” 『KDI 북한경제리뷰』 (2024년 11월), p. 32.

체제에서 대북 제재의 틀을 유지하는 것을 우선 고려하겠지만 현실적으로 이는 쉽지 않다. 그래서 제재 이행을 점검하는 대체 방안을 모색하여야 한다. 2024년 10월 16일 한미일 주도로 총 11개국이 참여하는 유엔안보리 이사회 대북 제재 결의 이행을 위한 ‘다국적 제재 모니터링팀’(MSMT)을 출범한 것은 큰 의미를 지닌다.<sup>32)</sup>

넷째, 2차 제재 혹은 제3차 제재로도 불리는 세컨더리 제재를 활용하는 것도 고려할 수 있다. 2024년 G7 정상회의를 앞두고 미국은 대러 제재와 관련해 미국 정부의 독자 제재 대상자와 거래한 사람이나 기관을 제재할 수 있는 세컨더리 보이콧 범위를 크게 확대하였다. 이로써 중국 은행과 기업이 직접적인 제재 위반이 아닌 제재 위반자와의 단순한 거래를 하는 경우에도 제재 대상이 될 수 있게 되었다. 그 결과 중국이 러시아와 자유롭게 무역할 수 없게 되었다. 이러한 방식을 대북 제재에도 적용할 수 있도록 방안이 마련되어야 한다.

#### 다. 북러 경제협력의 활성화

북러 경제협력은 연이은 북핵실험과 장거리 미사일 발사 이후 대북제재에 의해 상당 기간 침체하였으나<sup>33)</sup> 북러 조약 전후로 복원되기 시작하였다. 러시아는 원유, 석유제품, 석탄, 기계, 목재를 북한으로, 북한은 주로 원자재와 노동력을 러시아로 수출하였다. 북러 간 교역 규모는 북중 교역 규모에 비하면 여전히 작은 규모이다. 이러한 상황을 개선하기 위하여 북러 상품경제과학기술협력위가 논의한 사항이 북러조약에 포함되었다.

---

32) 외교부 국제안보국, “유엔 안보리 대북제재 결의 이행을 위한 다국적제재모니터링팀 (MSMT) 설립에 관한 공동성명.” 『외교부 보도자료』 2024년 10월 14일.; [https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=375508](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=375508) (검색일: 2024년 10월 16일).

33) 서동주, “북핵 실험 이후 러북 관계 변화.” 『시베리아 극동연구』 제3호(2007 여름), pp. 59-91.

## (1) 에너지 및 식량

러시아는 2020년 8월 이후 중단되었던 정제유 수출을 2022년 12월에 재개하였다. 러시아에서 북한으로 2023년 105,845배럴의 정제유가 공급되었다.<sup>34)</sup> 이러한 추세는 2024년에도 계속되었다. 미국 정부는 러시아가 이미 유엔안보리가 정한 연간 상한선 50만 배럴을 넘게 공급하였다고 주장한다.<sup>35)</sup> 실제 올해 들어 제재 대상 북한 유조선이 중국과 러시아 근해에 자주 포착되고 있다.<sup>36)</sup>

2024년 러시아로부터 원유 4백만 배럴과 정제유 50만 배럴을 전량 수입하고 원유와 정제유 가격을 각각 배럴당 70달러와 100달러로 가정한다면 원유 수입대금 2억 8천만 달러, 정제유 수입대금 5천만 달러를 러시아에 결제해야 할 것이다. 이는 북한이 러시아에 공급한 152mm 포탄 100만발과 KN-23 60기의 수출대금을 각각 최소 3~6억 달러, 1억 달러로 추정한다면 북한이 러시아로부터 수입할 수 있는 물자가 더 있을 수 있다는 의미이다.<sup>37)</sup>

러시아 세관 당국은 2024년부터 북한으로 1천200t 이상의 밀가루와 최소 1천

---

34) UN Security Council, Supply, sale or transfer of all refined petroleum products to the DPRK, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/supply-sale-or-transfer-of-all-refined-petroleum> (검색일: 2024년 10월 2일).

35) 이정민, “미국 ‘러, 북에 상한선 초과 정제유 제공…이달 신규 제재.’ 『KBS 뉴스』 2024년 5월 3일.

36) 한덕인, “제재 대상 북 선박들, 한 달 새 ‘암흑 활동’ 빈번.” 『RFA』 2024년 4월 9일.; “유엔 제재 북한 유조선들 ‘버젓이’ 한반도 주변 활동.” 『VOA』 2024년 4월 23일.; 유영목, “러시아, 북한행 유류 6만 배럴 운송 선박 수배…안보리 결의 위반.” 『SPN 서울평양뉴스』 2024년 5월 8일.; 조진우·박재우, “제재 북 유조선, 러 근해 포착…정제유 선적?” 『RFA』 2024년 5월 15일.; 해운산업팀, “북한 남포항서 또 유조선 포착…정제유 수입 지속 정황.” 『해사신문』 2024년 6월 6일.; 홍수진, “북한 선박 4척, 4월 러시아서 석유 실어 북 수송…유엔 제재 위반.” 『KBS 뉴스』, 2024년 6월 7일.

37) 한미경제연구소(KEI)의 트로이 스탠거론 선임국장은 러시아에서 생산하는 152mm 포탄의 생산 원가가 600달러인데 북한이 러시아의 생산 원가의 50~100% 정도를 받는다고 가정하면 북한이 러시아에 포탄 100만 개를 공급하였다면 3~6억 달러의 가치를 받을 수 있을 것으로 추정하였다. 김환용, “북-러 이달 중 경제공동위원회 개최… “대규모 포탄 거래로 경제난 완화 여부 주목.” 『VOA』 2023년 11월 2일.; 미국은 러시아가 2월 7일 하르키우에 대한 공격에서 화성-11A 미사일 두 발을 사용했다고 비난하였다. Kelsey Davenport, “Russia Uses North Korean Missiles Against Ukraine,” Arms Control Association, (March 14, 2024).; 우크라이나 준정부시민단체 ICUV 대표단은 러시아에 배치된 KN-23 이 총 60기에 달하며, 이 가운데 약 20기는 이미 우크라이나를 향해 발사됐다고 주장하였다. 김경진, [단독] “북, 러시아에 KN-23 60기 수출…우크라 전쟁 판도 바꿨다.” 『KBS 뉴스』 2024년 5월 21일. 만약 KN-23 60기가 수출되었다면 판매대금 최소 1억 달러 이상일 것으로 추정된다.

t의 옥수수, 총 2천 톤 이상의 식량을 수출하였다고 보고한다.<sup>38)</sup> 러시아는 식량 수출 대국으로서 북한의 식량 안보 개선에 도움을 줄 수 있는 역량을 충분히 갖고 있다. 또한 러시아는 아태지역으로 육류 수출에도 관심을 가지는데 북한도 주민들의 영양 상태를 개선하기 위해 축산업 발전을 추진하고 있다는 점에서 북러 간 축산분야 협력도 가능할 것이다.<sup>39)</sup>

그리고 식량 생산 관련 비료 수입을 러시아로부터 늘릴 수 있을 것이다. 중국이 비료 및 요소 수출을 제한하고 있는 상황에서<sup>40)</sup> 러시아는 북한의 중요한 비료 공급국이 될 수 있다. 북한은 러시아로부터 에너지와 식량을 안정적으로 공급받게 됨에 따라 정권 유지의 안정성을 확보할 수 있게 되었다.

## (2) 북한 노동자 러시아 파견

북한 노동자의 러시아 파견은 러우 전쟁 이후 러시아가 노동력 부족 문제를 겪고 있고 북한은 외화벌이를 위해 노동력의 해외로 파견하기를 원하고 있어 협력 가능성이 높은 분야이다. 러시아 노동력 부족은 인구감소와 고령화 등 사회경제 이슈와 연결되는 구조적인 특성을 가지고 있어 북러 간 장기적인 협력이 가능한 분야이다.<sup>41)</sup> UN 보고서는 북한이 노동자 10만여 명을 40여 개국에 파견하고 있지만, 중국과 러시아에 집중되어 있다고 밝히고 있다.

물론 유엔안보리 대북제재 결의 2375호는 회원국들에 북한 노동자에 대한 고용 허가를 금지했고, 2397호는 북한 노동자들을 2019년 12월 22일까지 모두 송환시키도록 했다. 그러나 코로나-19 팬데믹으로 국경이 봉쇄되고 상당한 북한 노동자들이 러시아에 잔류하게 되었다. 그리고 러우전쟁 발발 이후에는 러시아

---

38) 김문성, “러시아, 올해 들어 북한에 밀가루·옥수수 2천톤 이상 수출.” 『연합뉴스』 2024년 5월 8일.

39) Захарова Л.В. “Перспективы экономических отношений России и КНДР в новых геополитических условиях,” (2023.4).

40) “중국, 비료 및 요소 수출제한 조치 시행.” 『한국무역협회』 2021년 11월 2일.; 이별찬, “중식량안보법 시행… 비료 등 수출 제한 확대 가능성.” 『조선일보』 2024년 6월 3일.

41) 정성준, “북한노동자 해외파견 이면에 있는 북한-러시아 비공식 경제협력체계.” 『평화통일논총』 제2권 제1호(2023), pp. 181-209.

가 유학, 친인척 방문, 관광, 연수 등 다양한 방식으로 북한의 노동자가 체재할 수 있도록 조치하였다.<sup>42)</sup>

작년 북러 정상회담 이후 북한 노동자의 러시아 파견을 우선적인 협력으로 추진해야 한다고 주장이 러시아 전문가들로부터 제기되었다.<sup>43)</sup> 2023년 9월 러시아 산업통상부가 러시아 기업에 북한 노동자가 필요한지를 문의하였다는 서신을 보냈으며,<sup>44)</sup> 2024년 2월에는 북한 노동자 약 300여 명이 철도를 통해 블라디보스토크로 입국했다.<sup>45)</sup>

### (3) 우주항공

북한은 1998년부터 모두 9차례 위성 발사를 시도하였다. 북한은 2024년에도 ‘3개의 정찰위성을 추가로 쏘아 올리겠다’고 예고하였으며 서해 위성발사장의 대대적인 업그레이드를 완료했다. 2024년 4월 27일 군사 정찰위성 발사는 신형 로켓 1단이 비행 중 공중에서 폭발하는 사고가 발생하면서 실패하였다.<sup>46)</sup> 북한은 이러한 발사에 있어 필요한 기술을 러시아부터 이전받는 등 다양한 분야에서 러시아와 협력을 강화하고자 한다.<sup>47)</sup>

러우전쟁 초기 서방 민간 인공위성의 맹활약에 고전했던 러시아는 적국의 위

---

42) 이애리사·박수성, “러시아 연해주 지역의 북한 노동자 현황 연구.” 『현대북한학연구』 제25권 제2호(2022), pp. 182-226.; 안제노·이상근, “북한 노동자 러시아 파견 확대에 따른 문제점 및 대응방안.” 국가안보전략연구원, 『INSS 전략보고』 No.232 (2023년 11월).

43) 유철중, “러 전문가 “北노동자로 옛 소련권 인력 대체”…제재 위반 가능성.” 『연합뉴스』 2023년 9월 25일.

44) 2023년 9월 6일, 러시아 산업통상부는 “러시아와 조선민주주의인민공화국 협력 발전의 일환으로” 기업에 서한을 보내어 “기업에서 채용할 수 있는 북한 근로자의 수와 수요가 있는 전문 분야를 나타내는” 보고를 요청하였으며 9월 7일에는 서한을 무효로 해달라는 서한을 보냈다고 한다. Сергей Горяшко, Виктория Сафронова, “Минпромторг РФ узнавал у российских компаний, нужны ли им рабочие из Северной Кореи.” *BBC News, Русская служба*, «В одном окопе». 11 сентября 2023.

45) 김민서, “北, 러에 노동자 300명 파견… 유엔 제재 대놓고 위반.” 『조선일보』 2024년 2월 14일.

46) 권혁철, “[영상] 북 정찰위성, 발사 2분 만에 공중 폭발… “1단 로켓 비행 중 터져.” 『한겨레』 2024년 5월 29일.

47) Clayton Swope, Kari A. Bingen, Makena Young, Madeleine Chang, Stephanie Songer, and Jeremy Tammelleo, “Space Threat Assessment 2024,” *A Report of the CSIS Aerospace Security Project (ASP)*, (April 17, 2024).

성을 무력화하는 무기 개발에 힘을 쏟고 있다. 러시아는 국제사회가 공정하고 정의로운 우주 거버넌스를 구축해야 하며 글로벌 사우스 국가의 우주 공간 이용을 보장해야 한다고 주장하고 있다. 러시아는 미국의 우주 공간 패권에 대항하는 협력을 강화한다는 취지에서 중국, 북한 등과 협력하고자 한다. 러시아는 북한의 인공위성 발사를 지지하고 일정 수준의 기술협력을 진행할 가능성이 크다, 북한이 러시아와의 협력을 통해 부족한 우주기술이 보완 가능하다면 우주뿐만 아니라 군사적인 측면에서도 큰 위협이 될 수 있다.

#### (4) 교통물류

교통물류 인프라는 러시아와 북한이 모두 원하는 협력 사업이다. 러시아는 하산-나진 프로젝트를 재개하고 나진항을 통해 중국으로 석탄 수출을 재개하였다.<sup>48)</sup> 평양-블라디보스토크 항공 운항 서비스와 나진-블라디보스토크 페리 노선을 재개하거나 신설하여 여객과 화물 운송의 교통인프라를 구축하고자 한다. 북러 간 도로 건설 사업에 관한 논의도 진행하고 있다. 이러한 북러 교통물류 회랑 건설은 양국 무역 증가에 도움이 될 것이다. 러시아와 북한의 교역이 중국과 비교해 턱없이 작은 이유는 교통인프라 등 외적인 여건이 발달하지 않았기 때문이다.

북러 교통물류 협력 사업이 중국의 차항출해 전략과 연계되거나 아예 북중러 교통물류 회랑 협력으로 발전하게 된다면 중국 선박이 두만강을 통해 동북 3성으로 직접 연결되는 물류 흐름이 생성될 수 있다. 이는 북중러 3각 협력의 범위와 형식을 크게 개선하게 될 것이며 결국 군사적인 측면에서 협력으로 이어질 수 있어 동북아시아 안보에도 영향을 끼칠 것이다.

#### (5) 자원개발 및 전력 현대화

러시아는 북한에 매장되어 있는 자원을 대부분 보유하고 있어 북한의 자원개

---

48) “Уголь в КНР отгрузился через КНДР,” *Коммерсантъ*, (2024.7.9.).

바로 얻을 수 있는 이익이 크지는 않을 수 있다. 글로벌 공급망 재편과 경제안보 이슈가 불거지면서 에너지, 광물자원, 식량 등의 가격 변동성이 커졌다. 북한에 부존된 자원과 핵심광물을 탐사하고 개발하는데 러시아의 기술력이 더해지면 값싸고 접근성이 높은 자원 및 핵심광물 개발이 가능할 수 있다.

한편 북한의 전력난도 심각한데 주요 전력 공급원인 수력 발전소와 화력 발전소가 노후화되어 있어 현대화가 필요하다. 전력 부족은 북한 경제 전반에 부정적인 영향을 끼치는 요인이다.<sup>49)</sup> 북한은 태양광, 풍력, 소규모 수력 발전소와 같은 재생 가능 에너지를 사용할 기회도 높이고자 한다. 이를 위해 북한 내 가장 수요가 많은 지역에 자율적으로 전력을 생산할 수 있는 시설을 설치하는 것이 필요한데 외국의 기술 지원이 필요하다. 러시아 기업들은 이미 나선에 터키 방식의 풍력발전 단지를 건설하고 지역 전력망이나 산업 기업에 전력을 판매하는 것에 대해 협상한 바 있다.

## (6) 관광 등 인적 교류

북한은 외국인의 입국 제한을 풀면서 외국인 관광도 2024년 2월부터 재개되었다.<sup>50)</sup> 관광은 안보리 제재 결의 대상이 아니지만, 북러 관광 관련 금융서비스는 유엔안보리 결의와 외교 관계에 관한 비엔나 협약에 위배될 수 있다. 세계무역기구(WTO)는 “관광은 서비스 무역에 포함되며, 여행자 보험 등 보험 제공은 유엔안보리 결의에 의해 금지된다”고 규정하고 있다.

북한은 통치자금, 핵·미사일 개발 비용 등과 관련한 외화 부족 문제를 해결

---

49) 김영권, “북한 전력난 여전...외부투자, 기술협력 없인 개선 힘들어.” 『VOA』 2020년 8월 22일.

50) 연해주 기반의 러시아 여행사 ‘보스톡 인투르’(Vostok Intur)는 2024년 2월 9일 코로나 이후 외국 여행사로는 처음으로 평양과 원산 마식령 스키장을 3박 4일 동안 관광하는 상품을 진행하였고 처음 차레는 100명씩 참가하였지만, 이후 참가자는 48, 14명으로 급감하기도 하였다. 조진우, “러시아 북한 단체관광 재개 한달만에 참가자 급감.” 『SPN 서울평양뉴스』 2024년 3월 16일.; 보스톡 인투르는 홈페이지를 통해 다양한 북한 관광 상품을 계속 내걸고 있다. <https://vostokintur.ru/product/v-kndr/>(검색일, 2024년 7월 11일.); 또한 모스크바 여행사 프로젝트 평양도 북한 단체관광을 제공할 예정이다. Anton Sokolin, “Second Russian travel agency joins rush to take tourists to North Korea,” *NK News*, (March 21, 2024).

하기 위해 외국인 관광객을 적극적으로 유치하고 있다. 원산갈마 해안관광지구 등 관광지 개발에도 엄청난 자금과 인력을 쏟았기에 투자금의 회수를 위해 관광 활성화 정책을 재추진해야 할 필요성이 큰 실정이다.

#### (7) 무역 결제 시스템 구축

북러는 양국 간 교역을 결제하는 금융시스템을 구축할 예정이다.<sup>51)</sup> 2024년 2월, 뉴욕타임즈는 러시아 당국이 러시아 은행 중 한 곳에 동결된 북한 자산 중 일부를 차단 해제했으며 북한이 국제 금융 시스템에 접근할 수 있도록 허용했다고 밝혔다.<sup>52)</sup> 러시아는 북한의 동결자산 일부를 차단 해제하고 우크라이나 전쟁에 필요한 무기를 대가로 남오세티야에 계좌를 개설하도록 허용했다. 또한, 필요하다면 다중 품목 물물교환 형식의 무역 활동을 수행하고, 북한의 러시아에 대한 남은 부채 청산의 일환으로 프로젝트를 수행하며, 수출용 상품 생산에 투자하는 것도 가능할 것이라 분석된다.<sup>53)</sup>

### 4. 한국의 대응 전략

한국의 대응 전략 모색은 한국의 입장만을 고려하는 것이 아니라, 러시아가 의도하고 구상하는 세계질서의 성격과 의미를 파악하고 이에 편승하고자 하는 북한의 전략, 그리고 북러 협력 환경을 결정하고 영향을 끼칠 수 있는 다양한 국제 및 동북아 지역 정세변화까지를 포함한 제반 요소들을 종합적으로 고려하고 그 조치의 여파까지를 포괄해야 한다.

---

51) 북러 양국은 2014년 러시아 루블화로 수출입 거래를 결제하기로 합의한 바 있다.

52) 김은중, “NYT “러, 동결된 北자금 120억원 해제.” 『조선일보』 2024년 2월 6일.

53) Bulychev G.B., Yakovlev A. A. “The potential of Russia-DPRK cooperation: economic advantages and political disadvantages,” *Journal of the New Economic Association*, 2023, 1 (58), pp. 172-181.

## 가. 동맹과 자유·민주 우방 세력과의 전략 협력 강화

러우전쟁이 우리에게 주는 교훈의 하나는 동맹의 중요성이다. 러우전쟁 이후 한국에서는 한미동맹의 중요성이 크게 부각 되었고 한미동맹에 대한 인식이 긍정적으로 바뀌었다. 강대국의 자국 중심 안보, 경제 논리는 언제든지 그대로 한반도에 적용될 수 있고, 한국에도 줄서기와 선택을 강요하는 압박이 가해질 여지가 크다는 것이 러우전쟁의 교훈이다. 한미동맹의 존재는 적어도 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들이 한국을 쉽게 여기지 못하는 지렛대로 작용하고 있다.

한미동맹은 상호 군사지원을 명시한 북러조약의 위협성을 근본적으로 차단할 수 있는 기제로서 강화되어야 하며, 이를 기반으로 호주, 캐나다, 일본, 유럽연합 등 자유 민주 우방·우호 세력과의 전략적 협력을 확대해 나가는 것이 필요하다. 한미동맹과 한미일 안보협력 체제는<sup>54)</sup> 핵을 앞세운 북한의 공세적 도발 위협 행태와 이를 방조하는 중국, 러시아 등의 행태에 대한 확고한 대응 체제로 기능하고 있다. 한국은 북러 준 군사동맹 체제와 안보위기에 적극적으로 대응하고 글로벌 공급망 확보를 위한 경제안보에도 역점을 두어야 한다.

첫째, 한국은 세계질서 변화에 부합하는 새로운 전략적 사고를 갖고 우선 자유민주주의 시각을 바탕으로 동맹과 우방 세력과의 전략적 협력 강화를 핵심 대외전략으로 추구해야 한다.

둘째, 한미동맹과 한미일 안보협력 체제를 기반으로 전략 무기 지속 개발, 사용 후 핵연료 재처리로 핵무기 개발 잠재력 축적 등 독자 군사·안보 역량 강화를 도모해야 한다. 또한, 한미일과 협력하여 북러 군사협력을 비롯한 북러 간 전략 협력의 범위와 수준을 모니터링하고, 이 결과를 바탕으로 북한과 러시아에 대한 추가 독자 제재를 검토하는 등 상응하는 조치를 해나갈 필요가 있다.

셋째, 북러관계 밀착과 군사동맹 복원이 결과적으로 러시아에 부정적으로 작

---

54) 캠프데이비드 선언은 군사 안보 면에서 북한의 핵·미사일 위협에 대응해 미사일 경보 및 방어훈련과 대잠수함 훈련을 정례화하고, 북한 미사일에 대한 실시간 정보 공유체계 연내 가동 등 정보협력을 심화하며, 외화 수입을 위한 북한의 불법적 사이버 활동을 근절하기 위해 대북 억지력 제고 공조를 강화하는 데 중점을 두고 있다.

용하고 있다는 점을 여러 측면에서 제기하고, 이를 공론화하여 러시아 스스로 압박감을 느끼도록 하는 것이 필요하다.<sup>55)</sup>

넷째, 안보 및 국익 관점에서 우리에게 중요한 인도, 중국, 러시아는 물론 글로벌 사우스 등 다양한 세력들과도 전략 협력을 추구해야 한다. 그렇게 할 때 북러 준동맹 관계 구축 등 동북아 정세변화에 효율적이고 유연성 있게 대응할 수 있다.

## 나. 북중러 3각 연대 구축에의 독자적 대응책 강화

안보적 차원에서 북한의 핵·미사일 능력 고도화 등 핵무장 강화와 러시아를 앞세운 북중러 3각 연대 구축 도모에 대한 대응책을 마련할 필요가 있다. 아직 북중러 3각 연대는 공식화 또는 제도화되지 않았으나 반미적 관점에서 중러, 북러, 북중의 양자 관계가 지속하였고 간접적으로 또는 비공식적으로는 북중러 3각 연대가 기능하고 있다고 평가할 수 있다. 북러 조약 체결, 북한군 러시아 파병, 군사협력 등 북러 밀착이 심화하고 있는 상황에서 미중 전략경쟁 판도에 따른 중국의 태도 여하에 의해 언제든지 북중러 3각 연대가 형성될 가능성이 크다.<sup>56)</sup> 북중러 연대의 가장 큰 위험성은 중국과 러시아가 북한 핵을 용인 또는 묵인하거나, 핵보유 세 국가가 서로의 핵을 공동자산화 할 가능성이다. 그런 점에서 북한의 비핵화 가능성 판단과 함께 북핵에 대한 확장억제 강화, 한국형 3축 체계 구축<sup>57)</sup> 등 독자적 대응력 확보에 적극적으로 나서야 한다. 대북정책은 국내 이념적 진영 논리를 떠나서 실리적 정책을 추구해야 한다.

이밖에 북·중·러 3자 협력을 저해시키는 노력도 중요하다. 중국은 미국과의 ‘관리되는 경쟁구도’ 상태에 있으며, ‘신냉전’이라는 용어 사용을 멀리하고

55) 장덕준, “우크라이나 전쟁과 북·중·러 관계.” pp. 86-101.

56) 북중러 3각 연대 형성에 북한이 적극적이었고, 중국, 러시아는 관망하는 태도였으며, 북러 조약 체결 전후로 러시아가 태도를 바꿨고, 중국은 미국과의 관계를 고려하여 여전히 모호성을 유지하고 있다.

57) 한국형 3축 체계는 킬체인(Kill Chain), 한국형 미사일방어(KAMD·Korea Air and Missile Defense), 대량응징보복(KMPR·Korea Massive Punishment and Retaliation)으로 구성된다.

있고, 북러관계에 대한 평가에 있어 다소 다른 입장을 지니고 있다.<sup>58)</sup> 중국은 러시아의 첨단기술 이전에 따른 한미일 안보협력 강화, 한국의 핵무장화 여론 활성화, 미국 트럼프 대통령의 재등장과 파급영향 등을 부담으로 느끼고 있다. 또한, 북러 양국 모두 중국과의 관계가 중요하지만, 중국 의존도를 줄이는 것도 필요하다고 판단하여 양국 간 경제협력을 강화하는 점도 중국을 불편하게 만드는 부분이다. 따라서 북러관계가 중국의 전략적 이해와 상충 되는 상황을 활용하는 것이 필요하다.

#### 다. 한러관계의 위기관리와 단계적 대응

2024년 한러관계는 서방과 러시아 간 대립·갈등의 구조적 요인이 작용하는 가운데 한국의 대러 제재 참여 및 러시아의 한국 맞제재, 북·러 밀착 등으로 수교 이래 최악의 상태이다.

한국과 러시아는 러시아가 추구하는 다극화, 다극체제 구축 등 세계질서 재편과 세력권(sphere of influence) 확대 경쟁 속 서로에게 강약점이 있는 전략적 지렛대와 카드를 들고 위기관리를 하는 상황이다. 한국은 우크라이나에 대한 살상 무기 지원 재검토, 한미일 군사연대 강화, 대러 추가 제재 등을 카드로 쓸 수 있고, 러시아는 대북관계 밀착과 유엔안보리 대북제재 무력화, 핵-미사일 도발과 무기 고도화 지원, 첨단 군사 무기기술 및 무기 부품 제공, 북한군의 러시아 파병 및 러우전쟁 참전, 한반도 유사시 러시아의 군사적 개입 등을 활용할 수 있는 카드로 내밀 수 있다.

한러관계는 구조적 요인에 따른 해결하기 어려운 갈등 현안으로 악화될 가능성이 크다. 이런 상황에서 한국의 대러 전략은 냉정한 판단하 최소한의 대러 협력 모드를 유지하면서 북러조약의 부정적 파급효과를 최소화하도록 마련되어야 한다.

---

58) 조정현, “「북러 포괄적 전략동반자관계조약」 분석과 우리의 대응.” 『2024 ISSUE PAPER』 vol.6, 한국법제연구원(2024), pp. 1-26 참조.

러시아가 북한과 준동맹 수준의 조약을 체결하고 전략 관계 구축을 추진한다고 해서 우리가 러시아와의 관계를 깨뜨리는 방향으로 나아가는 것은 오히려 러시아가 북한과 군사기술 협력을 활성화하고 북한에 대한 정치, 경제, 군사적 지원을 공식화하는 빌미를 줄 수 있다. 러우전쟁으로 빚어진 북러관계가 러시아로서는 고육지책이지만 북한으로서는 당면한 총체적 난국을 돌파할 기회이고 한국으로서는 커다란 안보 부담으로 다가오고 있기 때문이다.

북한이 러시아에 포탄·미사일을 제공하는 것을 막는 것도 중요하지만, 더욱 중요한 것은 러시아의 대북 첨단 군사 및 위성 기술 제공을 차단하고 안보 부담을 줄이는 것이다. 강경한 수준의 대러 경고와 압박은 우리가 취할 당연한 수단이지만, 한러관계를 파탄 내는 단계로까지 나아가는 것은 회피해야 한다. 북러 군사협력의 범위와 내용에 따라 다양한 시나리오를 수립 검토하면서 단계적 대응을 하는 것이 바람직하다. 한러 모두 상호 중요성을 인식하여 외교적 소통과 1.5 트랙 전략대화, 특사 파견 등을 활용하면서 위기관리를 해나가는 것이 긴요하다.

## 5. 결론

북러관계 밀착과 사실상의 군사동맹 복원은 동북아, 동아시아 안보 질서에 부정적 영향을 가져오는 사안으로, 북러 첨단 군사기술 협력, 북한의 핵-미사일 무장화 가속화 등에 따른 군사적 대응책이 마련되어야 한다. 가장 우려스러운 점은 북러조약 체결 이후 러시아가 UN 안보리 상임이사국이라는 책무와 국제사회의 여론을 무시하고 대북제재의 실효성에 의문을 제기하고 있다는 점이다. 북러 무기 거래, 러시아 제공에 의한 북한 무기현대화, 북한 핵과 장거리 미사일 발사에 들어가는 자금을 확보할 수 있게 하여 북한의 병진노선을 도울 수 있다.

단기적으로 러시아의 대북 협력 수요는 무기 공급 또는 점령지 재건 등이라

면, 북한의 대러 협력 수요는 물자조달과 첨단기술 도입으로 요약할 수 있다.<sup>59)</sup> 장기적인 측면에서는 러시아의 대북 협력 수요는 북한의 경제적 가치를 러시아의 아태 진출 전략, 극동 및 북극 개발과의 연계 등 아태지역과 협력의 입구로서 북한을 활용하고자 할 것이며, 반면 북한의 대러 경험 수요는 항공우주 등 첨단 무기, 경제안보 등 체제 유지에 필요한 분야로 집중될 것이다.

북러조약 체결 이후 한국 외교의 핵심은 한미동맹과 한미일 안보협력을 강화해 나가고, 유라시아 안보질서 재편까지 염두에 두면서 우호 국가 및 글로벌 사우스와의 협력 관계 심화 등 외교적 지평을 확대하고 전략적 역량을 확충해 나가는 것이다. 북한 핵·미사일 무장화의 기정사실화 속 한반도 비핵화의 무산에 따른 반대급부형 대가 요구와 일본과 동일한 사용 후 핵연료 재처리 권리 확보 등은 관건이 될 것이다. 한미 원자력 협정 개정 작업도 같이 고려할 수 있다.

대러 관계는 단계별, 상황별, 사안별 시나리오 사전 준비 및 대응할 필요가 있다. 현 국제질서 재편에 주목하면서, 한러관계의 의의를 재검토한 다음 상호 경제적 보완성 및 전략적 가치 제고 및 활용하는 노력이 요구된다. 더 이상의 관계 악화를 방지하는 차원에서의 외교적 노력을 추진하는 것이 바람직하다. 한국은 한반도 특수성의 안보환경을 들어 대러 레드라인 넘지 않도록 관리하는 측면에서 우크라이나에 대한 살상용 무기는 최후의 단계까지 미뤄두는 것이 긴요하다. 동시에 북러 군사협력의 범위와 수준을 모니터링하고, 한러 양국 모두 레드라인을 견지하는 가운데 한미일 안보협력 강화와 대러 추가 독자 제재, 북한군의 러시아 파병 규탄 및 철수 촉구, 유엔 안보리 대북 제재 결의안 준수 촉구, 러시아의 상임이사국 역할 제고 촉구, 새로운 대북 제재 글로벌 거버넌스 창출 노력 등을 다층적으로 전개할 필요가 있다. 단기적 측면에서의 대응 방향은 양국 전문가 간 상호 소통, 한러 지방협력 포럼 등 지방 차원에서 교류 협력, 속초-블라디보스토크 카페리호 운항 등 교통물류 운항, 차세대 교류 활성화, 문학, 음악 등 인문 교류 협력 증진 등이 바람직하다.

59) 이영훈·최장호, “러시아-우크라이나 전쟁이 향후 북한 경제 내구력에 미칠 영향과 한반도 정세에 주는 시사점.” 『북한학연구』 제18권 제2호(2022), pp. 5-54.

## 참고문헌

### 1. 논문

- 김정기. “미중전략 경쟁과 우크라이나의 대응전략.” 『중소연구』 제46권 제2호 (2022 여름), pp.197-239.
- 김정기. “우크라이나 전쟁과 미래국가전략.” 진창수·서동주 외. 『게임체인저와 미래 국가전략』 서울: 윤성사, 2023. pp.42-53.
- 량미화. “1961년 중조·소조 우호 조약 체결의 재고찰: 양면 동맹의 제도화를 중심으로.” 『아시아리뷰』 제14권 제1호(통권 30호)(2024), pp.63-93.
- 변현섭. “6.19 북러 정상회담 전후 북러 경제 협력 평가와 전망: 주요 분야별 추진 내용을 중심으로.” 『슬라브학보』 제39권 제3호(2024.9), pp.145-176.
- 서동주. “북핵 실험 이후 러북 관계 변화.” 『시베리아 극동연구』 제3호(2007 여름), pp.59-91.
- 서동주. “푸틴정부하 북러관계와 對韓 파급영향.” 『국제문제연구』 제3권 3호 (2008 가을호).
- 성원용. “북러 관계 변화의 동인과 북중러 삼각 체제 전망.” 『황해문화』 통권 123호(2024.6), pp. 55-75.
- 신범식. “북러 신(新)조약의 도전과 한반도.” 『외교』 (2024년 10월호), pp.72-91.
- 이상준, “북·러 조약 체결 이후 북·러 관계 밀착의 특징과 영향” 『KDI 북한경제리뷰』 (2024년 11월), pp.24-39.
- 이상준·서동주. “러우 전쟁 이후 북러 밀착과 전략적 이해.” 『러시아연구』 제 34권 제1호(2023), pp.205-237.
- 이애리사·박수성, “러시아 연해주 지역의 북한 노동자 현황 연구.” 『현대북한

- 학연구』 제25권 제2호(2022), pp.182-226.
- 장덕준. “우크라이나 전쟁과 북·중·러 관계.” 『외교』 제148호(2024년 1월), pp.86-101.
- 장덕준. “탈냉전 시기의 북·러관계: 냉각, 해빙, 그리고 우호·협력의 공고화.” 『국방연구』 제63권 제3호(2020년 9월), pp.113-139.
- 정성준. “북한노동자 해외파견 이면에 있는 북한-러시아 비공식 경제협력체계.” 『평화통일논총』 제2권 제1호(2023), pp.181-209.
- 조정현. “「북러 포괄적 전략동반자관계조약」 분석과 우리의 대응.” 『2024 ISSUE PAPER』 vol.6, 한국법제연구원(2024), pp.1-26.
- 함형필. “북한의 핵·미사일 능력 평가 및 전망: 러·북 군사기술 협력이 미칠 영향.” 『한국국가전략』 제24호(2024.3), pp.101-124.
- 황일도. “북러 군사협력 논의와 평양의 지향점: 미 확장억제 공약에 대한 도전.” 『통일정책연구』 제32권 제2호(2023.12), pp.85-105.

Bulychev G.B., Yakovlev A. A. The potential of Russia-DPRK cooperation: economic advantages and political disadvantages. Journal of the New Economic Association, 2023, 1(58), pp.172-181.

## 2. 보고서 및 발표문

- 국가안보전략연구원. “러북 정상회담 결과 평가 및 對 한반도 파급 영향.” 『INSS 전략보고』 (JUNE 2024).
- 김성배. “북한군 러-우전쟁 파병의 지정학적 의미 분석.” 국가안보전략연구원 『이슈브리프』 제622호, 2024년 11월 7일.
- 김소정. “러북 신조약의 사이버안보 합의 및 시사점.” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 제576호, 2024년 7월 22일.

안제노·이상근, “북한 노동자 러시아 파견 확대에 따른 문제점 및 대응방안.”

『INSS 전략보고』 No.232(2023년 11월).

양육, “2023년 북한 핵개발 현황 및 평가: 국방력 강화 속에 지속될 2024년 도

발.” 『아산정책연구원 이슈브리프』 2023년 12월 28일.

양육, “우크라이나·러시아 전쟁 속 북한 미사일, 경제 실익과 실전 경험 동시

에 얻는 北.” 『이코노미조선』 2024년 3월 11일.

염구호, “6.19 북러 정상회담의 한반도 안보 시사점.” 『동북아 위치』 제42호

(2024).

이태림, “최근 러시아의 대북 정책 평가 및 전망: 러시아 내 논의 동향을 중심으로

로” 『주요국제문제분석』 2024-20(2024.8.14.)

차두현, “북러 밀착관계와 「북러 포괄적인 전략적 동반자관계에 관한 조약」의

합축성.” 『아산정책연구원 이슈브리프』 2024년 7월 31일.

최용환·이기동, “북한 ‘신냉전’ 구조 활용구상에 대한 평가.” 『INSS 전략보고』

No.222(2023년 9월).

최우선, “북·러 동맹과 한국의 정책.” 『주요국제문제분석』 2024-8(2024.10.

25.)

최장호·이희선, “2023년 북한 대외관계 평가와 2024년 전망.” 『KIEP 세계정

제 포커스』 24-2(2024.2.01.).

Clayton Swope, Kari A. Bingen, Makena Young, Madeleine Chang,

Stephanie Songer, and Jeremy Tammelleo, Space Threat

Assessment 2024, A Report of the CSIS Aerospace Security

Project (ASP), April 17, 2024

Martinova, Региональная безопасность Северо-Восточной Азии в ус

ловиях мировой турбулентности, 『KRD 한러 정경세미나』. 서울,

2023.11.10.

Захарова Л.В. “Перспективы экономических отношений России и КН ДР в новых геополитических условиях.” (2023.4).

Росстат, Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников в целом по экономике Российской Федерации в 1991–2024 гг. [https://rosstat.gov.ru/labor\\_market\\_employment\\_salaries](https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries) (accessed: July 10, 2024).

### 3. 뉴스·기사 및 인터넷 자료

“북한 특수부대 러-우크라 전쟁 참전 확인.” 『국정원』 241018 보도자료, [https://www.nis.go.kr/CM/1\\_4/view.do?seq=320](https://www.nis.go.kr/CM/1_4/view.do?seq=320) (검색일: 2024년 10월 19일).

“유엔 제재 북한 유조선들 ‘버젓이’ 한반도 주변 활동.” 『VOA』 2024년 4월 23일.

“중국, 비료 및 요소 수출제한 조치 시행.” 『한국무역협회』 2021년 11월 2일.  
권혁철. “[영상] 북 정찰위성, 발사 2분 만에 공중 폭발…“1단 로켓 비행 중 터져.” 『한겨레』 2024년 5월 29일.

김경진. [단독] “북, 러시아에 KN-23 60기 수출…우크라 전쟁 판도 바꿨다.” 『KBS 뉴스』 2024년 5월 21일.

김문성. “러시아, 올해 들어 북한에 밀가루·옥수수 2천톤 이상 수출.” 『연합뉴스』 2024년 5월 8일.

김민서. “北, 러에 노동자 300명 파견… 유엔 제재 대놓고 위반.” 『조선일보』 2024년 2월 14일.

김영권. “북한 전력난 여전…외부투자, 기술협력 없인 개선 힘들어.” 『VOA』 2020년 8월 22일.

김은중. “NYT “러, 동결된 北자금 120억원 해제.” 『조선일보』 2024년 2월 6일.

김정우. “바이든, 우크라이에 미 무기 동원한 러 본토 공격 허용… 미중 국방, 18개월 만에 회담.” 『VOA』 2024년 5월 31일.

김지은·안창규. “[지금 북한은] 러시아에 지원된 북한 조립식군수공장이란?” 『RFA』 2023년 12월 21일.

김진국. “[한반도 신무기 대백과] “러시아, 북한에 넘길 ‘무기.’” 『RFA』 2024년 6월 30일.

김환용. “북-러 이달 중 경제공동위원회 개최...“대규모 포탄 거래로 경제난 완화 여부 주목.” 『VOA』 2023년 11월 2일.

노지원. “러 외무, “북한과 ‘상호 지원’ 조항은 유엔 현장 따른 것.” 『한겨레』 2024년 6월 20일.

박민희. “푸틴 “미국 주도 유엔안보리 대북제재 뜯어고쳐야!” 『한겨레』 2024년 6월 19일.

박은경. “푸틴, 또 김정은에게 ‘러시아판 롤스로이스’ 아우루스 선물.” 『경향신문』 2024년 6월 19일.

외교부 국제안보국. “유엔 안보리 대북제재 결의 이행을 위한 다국적제재모니터링팀(MSMT) 설립에 관한 공동 성명.” 『외교부 보도자료』 2024년 10월 14일.; [https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=375508](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=375508) (검색일: 2024년 10월 16일).

외교부·기획재정부·금융위원회·해양수산부. “정부, ‘안보리 제재 위반’ 북한인 7명·러 선박 2척 독자 제재.” 『대한민국 정책브리핑』 2024년 5월 24일.

유영목. “러시아, 북한행 유류 6만 배럴 운송 선박 수배...안보리 결의 위반.” 『SPN 서울평양뉴스』 2024년 5월 8일.

유영목. 美 국무부 “북러조약 비준 ...양국 협력 심화, 우려해야 할 동향.” 『SPN 서울평양뉴스』 2024년 12월 8일.

유철중. “러 전문가 “北노동자로 옛 소련권 인력 대체”...제재 위반 가능성.” 『연합뉴스』 2023년 9월 25일.

이래현·리차드 김. “북러 조약: ‘무력침공시 지체없이 군사원조’...4조 조항 어떻게 해석해야 하나.” 『BBC News 코리아』 2024년 6월 20일.

이별찬. “中 식량안보법 시행… 비료 등 수출 제한 확대 가능성.” 『조선일보』  
2024년 6월 3일.

이상민. “북한 중거리탄도미사일 고체연료엔진, 러시아 기술 가능성.” 『SPN 서울  
평양뉴스』 2023년 11월 16일.

이신영. “北, 러 파병 대가로 전투기 얻는다…공군력 현대화 도움 될 수도.” 『연  
합뉴스』 2024년 12월 11일.

이정민. “미국 “러, 북에 상한선 초과 정제유 제공…이달 신규 제재.” 『KBS 뉴스』  
2024년 5월 3일.

이제훈. “러와 밀착한 북, 중국 거리두기? ‘두만강 하루’ 삼각협력이 가능자.”  
『한겨레』 2024년 6월 24일.

조성진. “백악관, 러 대북 정제유 ‘철도’ 수출 급증에 “북러 협력 우려… 계속 제  
재할 것.” 『VOA』 2024년 5월 11일.

조진우·박재우. “제재 북 유조선, 러 근해 포착…정제유 선적?” 『RFA』 2024년  
5월 15일.

조진우. “러시아 북한 단체관광 재개 한달만에 참가자 급감.” 『SPN 서울평양뉴  
스』 2024년 3월 16일.

한덕인. “제재 대상 북 선박들, 한 달 새 ‘암흑 활동’ 빈번.” 『RFA』 2024년 4월  
9일.

해운산업팀. “북한 남포항서 또 유조선 포착…정제유 수입 지속 정황.” 『해사신  
문』 2024년 6월 6일.

현혜란. “북러 “전쟁상태 처하면 지체없이 군사원조”…조약 전문 공개.”(종합2  
보), 『연합뉴스』 2024년 6월 20일.

홍수진. “북한 선박 4척, 4월 러시아서 석유 실어 북 수송…유엔 제재 위반.”  
『KBS 뉴스』 2024년 6월 7일.

Anton Sokolin, “Second Russian travel agency joins rush to take tourists  
to North Korea,” *NK News*, (March 21, 2024).

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20420/volume-420-I6045-Other.pdf> (검색일: 2024년 10월 15일) 참조.

James Byrne, Joseph Byrne and Gary Somerville, “The Orient Express: North Korea’s Clandestine Supply Route to Russia.” RUSI, 16 October 2023.; <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/report-orient-express-north-koreas-clandestine-supply-route-russia> (accessed: July 6, 2024).

Kelsey Davenport, “Russia Ends North Korea Sanctions Panel.” <https://www.armscontrol.org/act/2024-05/news/russia-ends-north-korean-sanctions-panel> (accessed: July 6, 2024).

Kelsey Davenport, “Russia Uses North Korean Missiles Against Ukraine,” Arms Control Association, (March 14, 2024).

UN Security Council, Supply, sale or transfer of all refined petroleum products to the DPRK, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1718/supply-sale-or-transfer-of-all-refined-petroleum> (검색일: 2024년 10월 2일).

“Ратифицирован договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между РФ и КНДР.” Государственная Дума: Федеральное Собрание Российской Федерации <http://duma.gov.ru/news/60239/> (검색일: 2024년 10월 27일).

“Уголь в КНР отгрузился через КНДР,” Коммерсантъ 2024.7.9.

Восток Интур, <https://vostokintur.ru/product/v-kndr/> (accessed: July 11, 2024).

Иван Петров. Минобороны: Гранатометчик в зоне СВО зарабатывает от 211 тысяч рублей, замкомвзвода – от 242 тысяч рублей, Российская газета, 2023.5.5.

Сергей Горяшко, Виктория Сафронова. “Минпромторг РФ узнавал у российских компаний, нужны ли им рабочие из Северной Кореи.” BBC News, Русская служба. «В одном окопе». 11 сентября 2023.

## **Strategic significance of the North Korea: Russia Treaty and ROK's response strategy**

**Suh, Dong Joo** (Korea Eurasian Policy Institute)

**Kim, Jung Gi** (Korea Eurasian Policy Institute)

**Lee, Sang Joon** (Kookmin University)

On June 19, 2024, the North Korea-Russia Summit concluded the ‘Treaty on Comprehensive Strategic Partnership’. The North Korea-Russia Treaty is a ‘de facto military alliance’ treaty that provides multi-layered strategic implications and suggestions not only to South Korea and Russia but also to Northeast Asia and related countries. The North Korea-Russia Treaty contains various meanings that can be strategically utilized, such as expanding the possibility of strengthening North Korea-Russia military cooperation, deepening the trend of weakening sanctions against North Korea, and activating North Korea-Russia economic cooperation.

The North Korea-Russia Treaty not only provides an opportunity to significantly activate North Korea-Russia relations in terms of diplomacy, security, military, economy, culture, and human exchanges, but will also affect bilateral and multilateral relations between all countries surrounding the Korean Peninsula and Northeast Asia. In particular, since the close relationship between North Korea and Russia and the restoration of the military alliance can lead to cooperation between North Korea and Russia in

advanced military technology and the possibility of accelerating North Korea's nuclear and missile armament, corresponding strategic countermeasures must be prepared.

After the conclusion of the North Korea-Russia Treaty, the core of South Korea's diplomacy should be to strengthen the ROK-US alliance and ROK-US-Japan security cooperation, and to expand diplomatic horizons and strategic capabilities by deepening cooperative relations with friendly countries and the Global South while keeping in mind the reorganization of the Eurasian security order. ROK's response strategy should be, first, to strengthen strategic cooperation with allies and liberal and democratic allies, second, to closely observe the possibility of establishing a trilateral alliance among North Korea, China, and Russia and to strengthen self-reliant countermeasures accordingly, and third, to urgently manage the crisis in South Korea-Russia relations and to respond in stages according to the development of North Korea-Russia relations.

Keywords: North Korea-Russia comprehensive strategic partnership, North Korea-Russia summit, Russia-Ukraine War, North Korea-Russia relations, South Korea-Russia relations, South Korea-US alliance

투고일: 2024.10.30. 심사일: 2024.11.23. 게재확정일: 2024.12.19.



# II

## 병역자원 감소와 군사체계의 유연전략성

: 국방인력체계의 개혁과제

윤대엽\* (대전대학교)

1. 문제제기
2. 군사체계의 경직성과 유연전략성: 접근시각
3. 국방개혁과 국방인력정책: 2006-2022
4. 국방인력체계의 유연전략성
5. 결론 및 함의

병역자원의 구조적인 감소에 대응하여 방위충분성을 충족하는 국방인력 체계의 혁신과제는 무엇인가? 본 연구는 인사정책, 병역제도 등에 국한되었던 기존논의를 비판적으로 검토하고 군사체계의 유연전략성을 분석개념으로 국방인력체계의 혁신과제를 검토한다. 저출산·고령화에 따른 축소사회의 위기가 국방인력체계의 구조적 현안이 되었다. 안보위협에 대응하여 군사전략, 군사체계를 구축하고 안보재를 동원해야 하는 군대는 본질적으로 상호경직성에 구속되어 있다. 북핵 위협, 미중경쟁에 수반되는 지역적, 구조적 군비경쟁이 심화하는 가운데, 병역자원 감소는 군사전략 목표를 충족하는 군사력을 건설하고 운용하는데 중요한 과제가 되었다. 본 연구는 병역자원 감소의 문제를 지휘구조, 전력체계, 부대구조는 물론 민군관계, 동맹협력의 전환적 과제로 규정하고 군사체계의 유연전략성의 맥락에서 국방인력체계의 혁신과제를 검토한다.

| 주제어 | 병역자원 감소, 국방인력체계, 유연전략성(flexstrategy), 군사혁신, 군사체계

# 1. 문제제기

저출산·고령화에 따른 축소사회의 위기가 국방전략의 구조적인 현안이 되었다. 2023년 한국의 합계출산율은 0.72로 OECD 국가 중 최초이자 인구감소의 위기를 겪고 있는 이웃국가인 일본(1.35), 중국(1.16), 대만(1.11), 싱가포르(1.02)와 비교해도 최저 수준이다. 더 중요한 문제는 저출산·고령화의 속도에 있다. 2017년 출생아가 인구통계가 작성된 이후 최초로 40만 명 이하로 감소하면서 사회적인 충격이 되었다. 2017년 출생아는 전년 대비 11.9% 감소한 35만 8,000명이었다. 그런데 5년 만에 합계출산율<sup>1)</sup>이 2017년 대비 30.3%나 감소하면서 출생아는 24만 9,000명으로 감소했다. 2010년 통계청은 최악의 시나리오를 고려하더라도 2060년까지 합계출산율은 1.01, 출생아수는 2035년이 되어야 25만 명으로 감소할 것으로 전망했지만 10년이나 빨라진 것이다.<sup>2)</sup> 인구정책, 지역정책, 청년정책으로 합계출산율이 1.19 수준으로 상향될 수 있다는 낙관적 전망을 고려해도 전체 인구는 5천만 명, 중위연령은 2022년 43.2세에서 54.6세로 상승한다. 65세 이상 고령인구 비중은 34.4%로 증가할 것이다. 인구정책에도 불구하고 20년간 출산율이 지속 하락하고, COVID-19 이후 혼인율이 41% 이상 감소하는 등의 현실을 고려하면 비관적 시나리오의 가능성이 크다.<sup>3)</sup> 비관적 시나리오에 따르면 출생아는 10년 내 20만 명 이하로 감소하고, 유소년(1-14세) 인구는 2020년 632만 명에서 2040년 318만 명으로 대폭 감소할 것이다.

저출산·고령화에 따른 인구감소는 축소 구조조정의 비용과 갈등을 수반한

---

\* 논문의 부족한 부분을 수정, 보완할 수 있도록 조언해주신 익명의 심사자 세분에게 진심으로 감사드립니다.

- 1) 출생률(birth rate)은 전체인구 대비 한 해 동안 태어난 출생아 수 (1,000분비)를 의미하며, 출산율(fertility rate)은 여성이 평생 동안 낳을 출생아수를 의미하며, 본 연구에서는 통계수치의 일관성을 위해 여성인구를 분모로 하는 출산율을 연구의 기준지표로 활용함
- 2) 통계청, “보도자료: 장래인구추계: 2010-2060” 2011년 12월 7일, <https://kostat.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=fd98cce0e9ae8aa5a0685146f5a0a3467ffc3b50da78dcd3496e8664370055f3&rs=synap/preview/board/207/> (검색일: 2024년 11월 10일), p. 39.
- 3) 이소연, “최근 저출산 추이를 반영한 총인구 추계: 출산율이 반등하지 않는다면 총인구는 어떻게 될 것인가?” 『NABO 경제동향』제39호 (2023년), pp. 68-72.

다. 생산가능인구 감소를 대체하는 기술혁신과 생산성 향상이 수반되지 않는다면, 장기불황과 저성장이 구조화될 수도 있다. 고령층에 대한 사회적 부양비용의 증가가 저출산, 저성장과 결부되면 인구성장 시기 구축된 복지, 교육, 노동 등 사회제도와 기반의 변화와 재편은 불가피한 국가적 과제가 되었다. 학령인구, 근로인구의 감소가 도시와 수도권 과밀화와 병행되면서 지방소멸, 대학소멸, 그리고 기초학문의 소멸이라는 구조적인 위기는 이미 현실화하고 있다. 축소사회의 위기는 물질적, 사회적 위기에만 그치지 않는다. 우치다 타츠루(内田 樹)는 버블붕괴 이후 장기불황이 배우지 않고 일하지 않는 하류지향(下流指向)의 일본사회를 만들고 있다고 지적했다.<sup>4)</sup> 노력과 성취가 분리된 청년세대의 비관과 사회적인 평균연령의 상향은 사회적인 갈등과 격차를 심화시킨다. 더구나 디지털 전환(digital transformation)의 시대를 살아가는 청년세대에게 저임금, 고위험에 고용불안까지 감수해야 하는 직업소멸의 위기에 직면했다.

축소사회의 위기는 군사전략 목표를 충족하는 군사체계를 건설하고 운영해야 하는 군대에게는 구조적인 현안이 되었다. 저출산·고령화에 대응하여 중앙 및 지방정부는 물론, 대학, 기업은 축소지향의 구조조정을 추진하고 있다. 다수의 공급자와 수요자는 시장의 구조조정에 상호 적응적(mutual adaptive)으로 적응할 수 있다. 공급자인 기업은 시장수요를 조건으로 경영전략을 유연하게 변경하고, 공급망 기반, 기술·자본·노동과 경쟁 환경을 조정하고 혁신하여 경영 목표를 달성한다. 공공부문과 기업은 사회, 기술, 환경, 정치, 인구, 경제, 자원(STEEPER)<sup>5)</sup> 등의 복합적 상호작용에 적응하여 공적, 사적 이익의 극대화를 추구한다.<sup>6)</sup>

그러나, 군사전략 목표를 충족하는 군사체계를 구축해야 하는 군대는 상호적

4) 우치다 타츠루·김경옥 옮김, 『하류지향: 배움을 흥정하는 아이들, 일에서 도피하는 청년들, 성장거부 세대에 대한 사회학적 통찰』 (서울: 민들레, 2007) 참조.

5) 사회(society), 기술(technology), 환경(environment), 에너지(energy), 정치(politics), 경제(economy), 자원(resource) 등을 포괄하는 개념임

6) 류춘호·이정호, “복합적응시스템으로서 공급사슬 네트워크의 환경, 전략, 그리고 성과에 관한 연구: 적응성의 개념화 및 조합적 경쟁역량의 매개적 역할을 중심으로.” 『경영학연구』 제37집 3권(2008), pp. 477-513 참조.

능적인 구조조정에 제한이 있다. 안보재를 획득, 동원하는 군사적 효율성(military efficiency)보다 방위충분성과 군사적 효과성(military efficiency)이 우선되어야 하기 때문이다. 그러나, 병역자원의 급격한 감소에 따라 병력규모의 감축은 불가결한 현실이 되었다. 국방부는 2023년 7월 ‘국방개혁에 관한 법률’(이하 국방개혁법)에 규정되었던 ‘50만 명 수준’의 상비병력 운영목표를 ‘가용자원을 고려하여 안보위협에 대응이 가능한 범위 내에서 적정 수준을 유지’하는 것으로 개정했다.<sup>7)</sup> 병역자원의 감소는 구조적인 현실이 되었지만 북핵위협, 동북아의 총체적인 군비경쟁에 대응하여 적정병력을 유지해야 하는 국방정책의 모순이 심화되고 있다. 핵무장한 북핵위협이 고도화되면서 남북 간의 군비경쟁이 불가피한 현실이 된 가운데, 부상 이후 중국과 전후 이후 일본의 안보개혁,<sup>8)</sup> 미중간의 전략경쟁이 본격화되면서 안전보장을 위한 안보재의 수요는 오히려 증가하고 있다. 병역자원이라는 안보재(security goods)의 구조적 공급 감소에도 불구하고 군사전략 목표를 충족하는 군사력을 유지하기 위해 군사체계를 재편, 혁신해야 하는 포괄적인 국방정책 과제가 대두된 것이다.

병역자원의 구조적인 감소에 대응하여 방위충분성을 충족하는 군사체계의 혁신과제는 무엇인가? 본 연구는 유연전략성(flexstrategy)을 분석개념으로 군사전략, 부대구조, 전력구조와 연계된 국방인력체계의 혁신과제를 검토한다. 다음 장에서는 군사전략-전력구조-부대구조-병력구조가 상호 연계된 군사체계의 경직성의 쟁점을 분석하고 군사체계의 유연전략성 개념을 제시한다. 제3장에서는 건군 이후 수요자인 군 우위의 국방인력정책, 특히 2006년 ‘국방개혁에 관한 법률’(이하 국방개혁법)<sup>9)</sup> 제정 이후 병력-기술 대체를 목표로 추진된 국

7) 국방부, “국방개혁에 관한 법률 일부 개정 법률안.” 2023년 8월, [https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I\\_26414&boardSe=I\\_10732289&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd\\_050905000000&column=null&search=null](https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_26414&boardSe=I_10732289&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd_050905000000&column=null&search=null) (검색일: 2023년 10월 20일).

8) 2022년 12월 기사다 내각은 안보3문서(국가안전보장전략, 방위대강, 방위력정비계획)를 전면적으로 개정하고 반격능력(적기지 선제공격 능력)을 포함하는 방위력 구축 목표를 발표하는 한편, 전후 유지되어온 방위비 1% 원칙을 폐기하고 2027년까지 GDP 2% 방위비 규모의 증액을 추진하고 있음. 관련 세부논의는 윤대엽, “분단체제의 갈등과 일본의 탈전후 안보전략의 형성, 1990-2007” 『일본연구논총』제58집(2023), pp. 33-61참조.

9) ‘국방개혁에 관한 법률’(법률 제8097호, 2006년 12.28 제정) 참조.

방인력정책의 추진과정에서 제기된 쟁점을 비판적으로 검토한다. 제4장에서는 군사체계의 포괄적인 유연전략성의 시각에서 군사전략, 전력구조, 부대구조 및 인사정책 등의 개혁과제를 검토한다.

## 2. 군사체계의 경직성과 유연전략성: 접근시각

안보위협에 대응하는 군사전략 목표에 따라 군사력을 건설하고 운영해야 하는 군대는 본질적으로 상호경직성의 모순에 직면한다. 모든 조직과 마찬가지로 군대 역시 희소한 자원을 동원하고 효과적으로 배분, 활용하여 군사적 효과성(military effectiveness)을 달성해야 한다. 군사적 효과성은 가용한 모든 자원을 전투력으로 전환해 군사목적을 달성하는 것이다.<sup>10)</sup> 효과적 군대(effective military)란 사회, 기술, 환경, 정치, 인구, 경제, 자원(STEEPER) 등 가용한 자원을 동원하여 최대의 전투력을 발휘할 수 있어야 한다. 이 때문에 효과성은 효율성(efficiency)의 문제와 필연적으로 연계되어 있다. 희소한 안보재를 효과적으로 동원하여 전략목표를 달성해야 하기 때문이다. 그러나, 적대국에 대한 우위와 생존이 최우선 임무인 군대에게 군사적 효과성과 효율성은 상호 모순적인 대항관계에 있다. 비용 합리적, 또는 자원 합리적 효율성은 국방전략의 필요조건일 뿐, 안전보장 임무에 부합한 효과성을 충족하지 못하면 정당화될 수 없다. 효율적으로 군사적 효과성을 달성해야 하는 것이지, 효율성이 군사적 효과성보다 우선할 수 없다. 아울러 가용한 자원만을 효율적으로 동원한 결과가 전략적 열세(strategic inferiority)를 수반한다면 정당화될 수 없다. 경제적 비효율보다 군사전략 목표에 충족하는 효과성이 우선된다.<sup>11)</sup> 사회적 자원배분과 안

---

10) Stephen Rosen, "Military Effectiveness: Why Society Matters," International Security Vol.19, No.4 (1995), pp. 5-31 참조.

11) 안전보장을 위해 자율성을 교환해야 하는 동맹의 딜레마, 기술적 불확실성, 비교열위의 획득비용에도 불구하고 자립적인 안보재를 공급하는 기술, 산업기반을 구축하는 등의 사례를 들 수 있음.

보재의 모순도 존재한다. 경제, 복지, 교육 등 사회적 효율성(social efficiency)을 위한 자원배분은 군사적 효과성과 상충하는 외부효과로 작용한다.<sup>12)</sup> 희소한 안보재를 효율적으로 동원하여 군사적 효과성을 달성해야하는 군대의 상호경직성의 특징은 네 가지다.

첫째, 안보환경과 군사전략의 상호경직성이다. 안전보장을 위한 전략목표는 안보위협이라는 환경, 컨텍스트(context)에 의해 결정된다. 이상적인 군사전략은 안보위협을 합리적으로 인식하고 군사적 균형 및 억지<sup>13)</sup>를 위한 군사력을 건설하는 것이다. 그러나 경쟁국의 의도와 능력에 대한 정보비대칭, 정보정치화는 위협한 군비경쟁을 지속시킬 수도 있다. 글레이저는 군비경쟁을 구조적 요인, 인식적 요인으로 설명한다.<sup>14)</sup> 경쟁국의 군사력 증강에 대응하는 군비경쟁은 합리적 선택이지만, 반대로 상대국의 의지와 능력에 대한 과잉안보화(over securitization)는 위협한 군비경쟁을 구조화한다. 유럽과 달리 탈냉전 이후에도 동북아는 미중경쟁, 분단체제, 동맹체제가 상호작용하면서 구조적, 인식적, 체제적 요인에 따른 안보딜레마가 계속되어 왔다.<sup>15)</sup> 체제, 이념, 민족, 국가 문제가 결부된 두 개의 코리아, 두 개의 차이나의 분단체제의 갈등은 탈냉전 이후 군비경쟁을 심화시켰다. 부상하는 중국에 수반되는 지역질서의 구조변동은 미중경쟁의 구조적 요인이 되고 있다. 김정은 체제 이후 핵무장한 북핵위협이 기정사실화된 가운데 북핵 위협에 대응하는 한국과 일본의 국방개혁은 동북아의 방위지출을 큰 폭으로 증가시키고 있다. 이 때문에 세계 방위비 지출에서 동북

12) 황원준, 동맹의 복합 딜레마; 나토와 러시아-우크라이나 전쟁. 『국제·지역연구』제32권 1호(2023), pp. 110-116 참조.

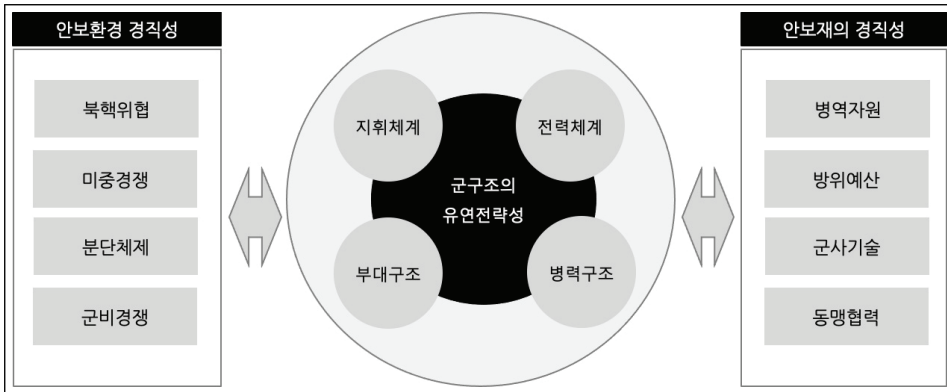
13) 국방백서와 언론에서는 통상 Deterrence를 억지(抑止)가 아닌 억제(抑制)로 번역하여 사용하고 있음. 억제는 누를 억(抑)에 누를 제(制), 즉 감정이나 욕망, 충동적 행동 따위를 억누름 또는 정도나 한도를 넘어서 나아가려는 것을 억누른다는 의미인 반면, 억지는 누를 억(抑)에 그칠 지(止), 즉 억눌러 못하게 한다는 포괄적인 의미로 해석됨. 전쟁이나 군사적 용어로는 억지, 그리고 감정이나 행동에는 억제가 사용될 필요가 있으며 일본 방위백서도 억지(抑止)를 사용하고 있음

14) Charles L. Glaser, "The Causes and Consequences of Arms Races," *Annual Review of Political Science*, Vol.3 (2000), pp. 251-276 참조.

15) 윤대엽, "분단체제의 갈등과 일본의 탈전후 안보전략의 형성, 1990-2007" 『일본연구논총』 제58권(2023), pp. 33-61 참조.

아 4개국(한국, 중국, 일본, 대만)이 차지하는 비중은 1990년대 9.2%에서 2022년 25.2%까지 증가했다. 영토주권, 두 개의 차이나, 두 개의 코리아의 분단체제의 모순에 미중경쟁이 더해지면서 동북아의 구조적인 모순이 심화되고 있다.

〈그림 1〉 군사체계의 경직성과 유연전략성



둘째, 군사전략 목표와 군사체계의 상호경직성이다. 탈냉전 이후 지휘체계, 전력구조, 부대구조, 병력구조 등 군 구조의 혁신을 위한 국방개혁이 추진되었다. 그러나, 동북아 안보환경에 대응하는 군사체계의 전환은 지체되었다. 안보 위협을 인식하고 선제적으로 대응해야 하는 전략목표는 군사적, 정치적 요인에 의해 결정된다. 미래 안보환경에 대응하는 군사혁신 목표에 대한 군대의 대응은 편협하고, 고집불통이며 믿을 수 없는 경직성의 결과라고 비판받거나, 국방개혁이 미래의 전쟁에 대한 낙관적 전망에 불과하다고 비판받는다.<sup>16)</sup> 국방개혁의 정치화에 더해 육해공의 작전적, 전술적, 기술적 차이와 경직성도 존재한다. 노태우 정부 이후 상부 지휘구조의 개편을 위한 개혁은 여전히 현안으로 남아있다. 1991년 걸프전 이후 기술변화를 군사체계에 수용하는 군사혁신(RMA)이 추진되었지만, 기술은 군사혁신의 조건일 뿐, 혁신적인 기술을 군사전략, 전력체

16) 이근욱, “한국 국방개혁 2020의 문제점: 미래에 대한 전망과 안보” 『신아세아』제15권 4호 (2008), pp. 93-114 논 의 참조.

계, 부대구조 등 군사체계에 수용하는 것은 인식, 자원, 조직에 따라 상이하  
다.<sup>17)</sup> 제3장에서 세부적으로 검토하는 바와 같이 병역자원의 수요보다 공급이  
많은 수요자 우위의 국방인력정책은 노동집약적인 병력구조의 재편을 지체시킨  
요인이다. 한미동맹의 전략적, 작전적, 기술적 상호운용성의 구축 역시 한국군  
의 군사체계 전환을 지체시킨 중요한 요인 중의 하나다.<sup>18)</sup> 무엇보다 군대가 군  
사기술의 혁신을 수용하여 군사전략은 물론 지휘체계, 무기체계, 부대구조, 병  
력구조, 조직문화 등 군사체계를 전반적으로 변혁(transformation)시키는 과  
정은 혁명적(revolution)인 과정이라기보다 점진적이고 진화적(evolution) 과  
정이다.<sup>19)</sup>

셋째, 인력, 자원, 기술을 동원하는 안보재 시장(security goods market) 역  
시 쌍방 독점적 경직성을 특징으로 한다. 이론적으로 다수의 공급자와 수요자가  
이윤극대화를 추구하는 완전경쟁시장은 파레토 최적을 통해 효율성을 달성한다.  
그러나, 비배제적이고 비경합적인 공공재를 공급하는 안보재 시장은 군대와 소  
수의 안보재 공급자가 쌍방독점관계에 있다. 군대의 전략목표는 기술, 자원, 병  
력이 충분히 공급되는 조건에서 달성될 수 있다. 그러나, 군사기술의 혁신 속도,  
그리고 군사기술이 군사체계에 적용되는 과정은 오랜 시간이 소요된다. 혁명  
(revolution)이라는 정의에도 불구하고 군사혁신(RMA)의 과정이 점진적이고 진  
화적(evolutionary)인 이유는 이 때문이다.<sup>20)</sup> 군사혁신이 필연적으로 군사적 효  
과성을 증가시키는 것도 아니다. 새로운 능력 구축이 지체되고 전통적 전력의 공

17) Andrew W. Marchall, “Memorandum for the Record: Some Thoughts on Military  
Revolutions,” *Office of the Secretary of Defense* (Aug. 23, 1993) <https://stacks.stanford.edu/file/druid:yx275qm3713/yx275qm3713.pdf>(assessed: July 5, 2024)의 논  
의 참조.

18) 윤대엽, “첨단 방위산업과 군사혁신의 정치경제” 김상배 역음, 『미래국방의 국제정치학과  
한국』서울: 한울 (2023), pp. 152-182 논의 참조.

19) 윤대엽, “인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신.” 『국제정치논총』제64권 1호  
(2024), pp. 333-369의 논의 참조.

20) Eliot A. Cohen, “A Revolution in Warfare” *Foreign Affairs* Vol.75, No2 (1996), pp.  
39-41; Michael Horowitz and Stephen Rosen, “Evolution or Revolution?” *Journal of  
Strategic Studies* Vol.28, No.3(2007), pp. 437-448; 윤대엽, “인공지능의 무기화 경쟁  
과 인공지능 군사혁신.” pp. 342-348의 논의 참조.

백이 발생하는 경우 취약성이 증가하는 자멸적 혁신을 초래할 수도 있다.<sup>21)</sup>

군대는 방위충분성을 위해 필요한 안보재를 획득, 운용하기 위해 시장과는 다른 국방획득체계(defense acquisition system)를 구축하고 혁신해왔다. 국방획득체계의 측면에서 본다면, 군사혁신은 안전보장 임무를 충족하는 능력을 구축하기 위해 안보재의 상호경직성을 극복하는 과정이다. 그러나, 안전보장을 위해 부여된 임무(must do), 전략목표와 계획(plan to do)은 군사적인 능력(can do)과 일치하지 않는다. 전장 환경은 ‘기술의 속도’에 따라 변화하지만, 군사체계의 변화는 ‘예산의 속도’에 따라 변화하기 때문이다. 적기획득이 지체되는 경우 현실화된 위협과 미래화 된 능력 사이에 안보 공백이 발생한다. 기술적 진부화(technological obsolescence)에 따른 군사적 불균형을 방지하기 위해서는 전력체계의 기술적 요구조건도 신속하게 충족되어야 한다. 충분한 방위예산을 확보하는 것도 안보위협을 상쇄하는 군사력의 질적 혁신과 함께 양적우위를 위한 결정요인이다.

쌍방독점시장에서 안보재를 효과적으로 동원해야하는 전통적인 군사혁신 과제에 더해 병역자원의 감소의 제약을 대체, 극복해야하는 과제가 추가되었다. 국방인력 문제가 탈냉전 이후 추진된 국방개혁의 중요과제로 추진되지 않은 것은 인식적, 제도적, 정치적 경직성 때문이다. 첫째, 병력수요보다 공급이 많은 수요자 우위의 시장(buyer’s market)은 국방인력 정책의 경직성의 첫 번째 원인이다. 1955년 2,150만 명이던 인구는 2022년 5,150만 명으로 2배 이상 증가했다.<sup>22)</sup> 특히, 한국전쟁 이후 베이비붐에 따른 유소년 인구(0세-14세)가 급증하면서 산하제한 정책을 추진해야할 만큼 근대화의 중요한 과제였다. 병역자원 수요를 초과하는 수요자 우위 시장에서 군대는 병역정책의 혁신과제로부터 자유로울 수 있었다. 둘째, 정치적 경직성도 병역정책의 효율성을 제한했다. 국민

---

21) Kendrick Kuo, “Dangerous Changes: When Military Innovation Harms Combat Effectiveness,” *International Security* Vol.47, No.2 (2022), pp. 48-87 논의 참조.

22) 통계청, “2021년 장래인구추계를 반영한 세계화 한국의 인구현황 및 전망” 2022년 9월 5일, [https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list\\_no=420361](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list_no=420361)(assessed: November 20, 2024).

의 책임으로 규정된 병역의 의무는 합법성, 형평성, 민주성의 문제가 결부된 정치적 현안이다.<sup>23)</sup> 특히, 국민의 신체, 정신 및 경제 등 기본권을 일정 기간 제한하는 병역은 합리적 차별, 동일한 의무 등의 정치적 현안이다. 셋째, 인식적, 정치적 경직성은 국방인력정책의 경로의존성으로 귀결되었다.<sup>24)</sup> 공급과잉으로 인한 잉여병력의 구조적 경직성은 한편으로 기술 중심 전력과 부대구조의 전환을 지체시킨 것은 물론 고정비용, 적응적 기대, 병과권력으로 인한 층화(layering)가 경로 의존적 국방인력 정책을 지속시켰다. 더구나, 국민개병제 징병제도하에서 입대병력을 조절하는 유일한 수단이 복무기간의 조정을 통해서만 가능한 제도적 경직성이 병역정책을 정치화시켰다.

〈표 1〉 전력기획 방법과 유형

구 분	핵심목표	세부 사항
전력기획 주 체	하향식(Top-down)	국가안보전략에 따른 국방목표
	상향식(bottom-up)	각 군의 경쟁적 소요제기와 전력구축
안보위협 대 응	시나리오	실존적 위협 대비
	위협분석	잠재적 위협 포함
	위협방지	실존적 위협, 잠재적 위협 대비
전략목표	위협기반	적대국의 위협 식별 및 작전적 우위
	능력기반	잠재적인 위협 대응 및 전략적 우위
외부요인	기술중심	군사기술 혁신과 기술적 우위
	재정중심	방위예산의 극대화와 전력투자

자료: 박창희 (2018) 참조 저자 작성

병역자원 감소는 군대의 임무, 전략, 능력의 격차에서 비롯되는 리스크를 관리하고 군사적 효과성을 강화하기 위해 군사체계와 안보자원의 경직성을 해소해야하는 전환적, 포괄적 과제다. 전략목표를 충족하는 전력구축에 있어서 군

23) 정주성·정원영·안석기, 『한국 병역정책의 바람직한 진로』서울: 한국국방연구원 (2003) 참조.

24) 홍명숙·이용·정원영, “한국군 여군 인력운영에 관한 연구: 경로의존성 이론을 중심으로.” 『군사연구』제154집 (2022), pp. 223-256 참조.

사기술, 방위산업, 국방예산 등의 안보자원에 비해 병역자원은 지금까지 군사 혁신의 핵심과제로 인식되지 못했다. 그러나, 병역자원 감소는 방위충분성을 충족하는 병력-기술 대체라는 1차적 과제와 함께, 부대구조, 병력구조는 물론 민군협력, 국방 아웃소싱(outsourcing) 등 종합적인 군사체계의 혁신, 재편과 결부되어 있다. 전략기획과 전력기획은 필수불가결한 조건으로 연계되어 있다.<sup>25)</sup> 전략목표를 충족하는 전력구축은 전력기획의 주체, 안보위협 분석, 위협 또는 능력기반 전략목표 등에 따라 위의 <표1>과 같이 범주화할 수 있다. 전략목표에 부합하는 전력기획의 과정은 실제 한 가지가 아니라 다양한 전략이 혼재되어 있다. 실존적 안보위협, 장기적 안보환경에 대응하는 군사전략 목표에 따라 기술적, 시간적, 군사적 효과성을 충족하는 군사력을 재편, 변혁해야 하는 군사혁신의 과제에서 무엇보다 중요한 것은 유연한 변화와 혁신이 가능한 것은 군사체계에 국한된다는 현실이다. 핵무장한 북핵위협, 미중경쟁, 동북아의 총체적인 군비경쟁은 구조적인 안보환경이다. 군사기술, 국방예산, 병역자원은 물론 안보재의 동원 역시 쌍방 독점적 특성으로 상호적응적인 유연한 변화가 제한적이다. 이를 고려하면 병역자원 감소에도 불구하고 군사적 효과성을 달성하는 유일한 전략은 군사체계의 상호 적응적 유연화를 통해 군사적 효과성을 달성하는 것이다. 본 연구에서는 군사체계의 총체적, 포괄적 상호적응성을 위한 과제는 ‘유연전략성(flexstrategy)<sup>26)</sup>’으로 개념화한다. 유연전략성이란 타협할 수 없는 원칙으로서 안전보장과 군사전략을 충족하는 방위충분성을 위해 지휘-전력-부대-병력 등 군사체계의 유연한 적응성을 강화하는 것이다.

2006년 병력 집약적 군 구조를 기술집약군으로 전환하는 국방개혁 목표에 따라 병력감축 목표를 명시한 국방개혁법은 국방인력정책의 전환점이 되었다. 총 5장 32조로 구성된 국방개혁법은 (1) 국방부문의 민간인력 활용, (2) 국방인력

25) 박창희, “전략기반 전력기획과 한국군의 전력구조 개편방안.” 『국방정책연구』제34권 2호 (2018), pp. 139-170 참조.

26) 유연전략성 개념은 사회복지국가에서 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 고려하는 유연안정성(flexibility) 개념을 참고한 것임. 유연안정성에 대한 논의는 정병기·도모연(2015) 참조.

구조개선, (3) 진급 및 보직관리, (4) 상비병력 축소, (5) 군별·신분별 인력구성, (6) 여군활용, (7) 합동조직 내 인력편성 등 국방인력의 개혁목표를 구체적으로 명시했다. 무엇보다 전력구조, 부대구조와 병력구조를 상호 연계하는 포괄적인 국방개혁 목표가 제시되었다는 점에서 국방인력정책에서 전환적 의미를 가진다.<sup>27)</sup> 아래에서는 국방개혁법 제정 이후 국방개혁 추진 과정에서 제기된 쟁점을 비판적으로 검토하고, 병역자원 감소에 따라 수요가 공급을 초과하는 ‘판매자 우위 시장(seller’s market)’으로 전환된 병력정책의 상호경직성을 해소하는 과제가 무엇인지 검토한다.

### 3. 국방개혁과 국방인력정책: 2006–2022

1953년 정전체제 성립 이후 미소냉전의 최전선에서 남북간 체제경쟁과 안전보장을 위한 군비경쟁이 지속되었다. 남북 군비경쟁은 역사적으로 (1) 대칭적 군비경쟁과 비대칭 군비경쟁, (2) 외부적 요인과 내부적 요인에 의해 역사적으로 변화되었다(〈표2〉 참조). 김일성 체제 시기 남북 군비경쟁은 대칭적 군비경쟁이었다. 1970년대 중반까지 군사력의 열세에 있었던 한국은 한미동맹 협력을 통해 군사적 균형을 유지했다. 김정일 체제 이후 남북 군비경쟁은 비대칭 군비경쟁으로 전환되었다. 냉전종식 이후 외교적, 경제적으로 고립된 북한은 질적, 양적으로 우세한 한국 및 한미동맹에 대응하여 핵·미사일, 특수전, 사이버, 대량살상 무기 등을 통해 비대칭 전략을 추진했다. 더구나 김정은 체제 이후 핵무장이 기정사실화 되면서 전략적 비대칭(strategic asymmetry)에 따른 안보딜레마가 심화되었다.

---

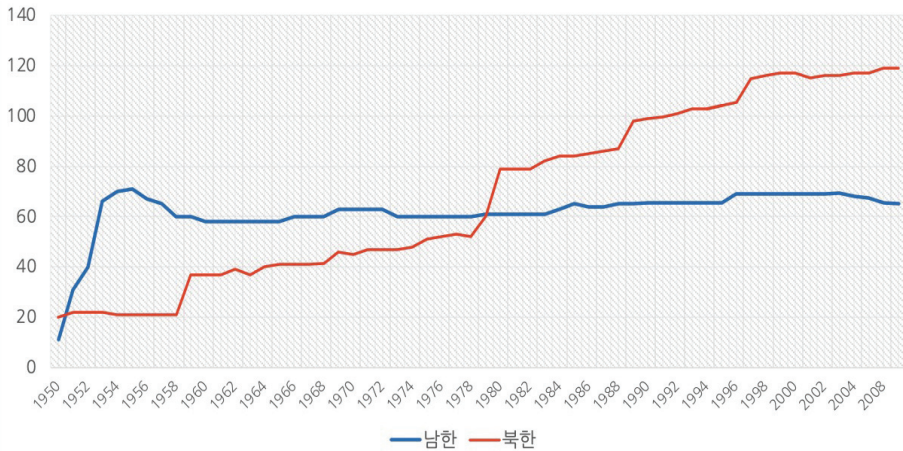
27) 조영진, “국방인력 운영 개혁과제의 논리와 한계성에 관한 고찰: 국방개혁에 관한 법률의 내용을 중심으로.” 『국방정책연구』제27권 3호(2011), pp. 41–66 참조.

〈표 2〉 남북 군비경쟁의 구조와 요인

대칭적 군비경쟁					
외부적 요인	김일성 체제 (미소냉전 초기)	I	II	김일성 체제 (미중 데탕트 이후)	내부적 요인
	김정은 체제 (2017 이후)	III	IV	김정일 체제 (1994-2011) 김정은 체제 (2011-2017)	
비대칭 군비경쟁					

남북 군비경쟁 구조와 전환과정에서 병력규모의 변화는 상비병력 및 국방인력정책에 영향을 미치는 군사적, 인구적, 정치적 요인에 대한 함의를 분석할 수 있다. 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 남북 군비경쟁의 구조적, 내외적 요인의 변화 가운데 남북 병력규모도 변화되었다. 양적 병력규모의 변화에 있어서 특징은 세 가지로 요약할 수 있다.

〈그림 2〉 남북한 상비 병력의 변화, 1953-2008<sup>28)</sup>



자료: 통계청, 남북한 군사력 비교 통계자료 참조

28) 북한 상비 병력의 정확한 규모를 추정하는 것은 국방부와 해외 연구기관 (ex, IISS)에 따라 차이가 있으며, 2000년대 이전 상비병력 규모의 추산과 관련해서는 장철운, “북한군 상비병력 추정치에 관한 재평가 제안.” 『현대북한연구』21권 3호(2018), pp. 7-42, 그리고, 최근 상비병력 추산 관련해서는 탁성환, “북한군 실제 병력 수 추정 및 향후 전망” 『KDI 북한경제리뷰』4월호(2019), pp. 23-38의 논의를 참고할 수 있음.

첫째, 냉전시기 남북 상비병력 규모의 변화다. 한국전쟁 직후 20만 명 수준이었던 북한군 병력은 1958년을 전후로 40만 명으로 증가했다. 1958년 북한군의 병력이 대폭 증가한 것은 북한 주둔 인민해방군의 철수로 인한 전력공백을 보완하기 위해서다.<sup>29)</sup> 냉전시기 반면 양적 군사력에서 열세에 있었던 한국은 북한보다 10-20만 명이 많은 상비 병력을 운용했다.

둘째, 탈냉전을 전후로 북한의 병력규모가 증가한 것이다. 1980년대 초반 북한은 병력규모를 70-80만 명 수준으로 증원한데 이어, 1990년대 이후에는 130만 명 전후의 상비 병력을 유지하고 있다. 1980년대 북한이 상비 병력을 대폭 증가한 것에 대해서는 (1) 공세적 군사전략, (2) 국내정치 요인, (3) 군사적 비대칭에 따른 병력충원 등의 평가가 제시되어 왔다. 우선, 1980년대 북한이 추진한 ‘2:1 대남 우위역량조성’을 위한 공세적 군사전략 시각이다.<sup>30)</sup> 3대 혁명역량 강화를 통한 대남 군사우위가 불가능해지면서 김일성 체제는 1980년대 정치적, 사상적, 조직적, 외부적, 군사적 측면에서 ‘5대 집중우위공세’를 추진했고, 병력증가 역시 한국에 대한 양적우위를 위한 전략이다. 그러나, 1987년부터 북한은 남북한 병력을 10만 명으로 감축하고, 군사적 대결상태를 해소하기 위한 군축안을 제시하기 시작했다는 양면적인 의미를 가진다. 전인민군사복무제에 따라 병역대상을 확대함으로써 선군정치를 통한 사회통제를 강화하는 수단으로 활용했다는 시각이다. 무엇보다 김정일 체제가 병력규모의 증대를 추진한 것은 사회통제를 강화하는 한편으로, 경제적, 외교적, 군사적 고립으로 인한 남북 간의 군사적 비대칭을 보완하는 양적균형 전략으로 평가할 수 있다.

무엇보다 중요한 것은 탈냉전 이후에도 계속된 남북갈등과 북한군의 병력증가는 한국의 상비 병력을 경직화시켰다. 탈냉전 이후 대부분의 국가는 안보환경 변화에 따라 병력규모와 방위비를 축소했다. 1989년까지 213만 명의 병력을 운용하던 미국은 2003년 143만 명으로 감축했고, 러시아도 120만 명(2000년)이

29) 이상숙, “1958년 북한주둔 중국인민지원군 철수의 원인과 영향” 『북한연구학회보』 제13권 1호(2009), pp. 83-107 참조.

30) 국방부, 『국방백서』 (서울: 국방부, 1993), p. 43 참조.

던 병력을 85만 명 (2005년)으로 감축했다. 프랑스의 경우 57.3만 명(1996년)에서 23만 명 (2011년), 영국 31.1만 명 (1989년)에서 20.7만 명 (2006년), 일본 18만 명 (1990년)에서 16만 명(1994년) 등 탈냉전 이후 주요국은 안보환경 변화에 따라 병력을 감축하는 대신 기술 중심 군사혁신을 추진했다.<sup>31)</sup> 반면 군비경쟁의 양적균형, 탈냉전 이후 주한미군 및 동아시아 주둔 미군의 감축에 대응하여 한국군은 65만 명 내외의 상비 병력을 유지했다. 북한위협에 따른 적정병력 운용 목표에 더해, 병력제도의 공평성을 중시하는 사회적, 정치적 요인도 병역제도의 변화를 지체시킨 요인이 되었다. 이를 배경으로 아래에서는 2006년 병력감축을 명시한 국방개혁법 제정 이후 상비병력 관련 쟁점을 검토한다.

## 가. 국방개혁법과 국방인력체계 개혁

한국전쟁 이후 지속된 병력규모와 국방인력정책의 경직성은 2006년 국방개혁법의 제정을 계기로 국방인력체계의 개혁이 추진되었다. 2006년 제정된 국방개혁법은 처음으로 당시 67만 명 규모의 상비 병력을 50만 명 수준으로 감축하는 목표가 법제화되었다. 국방개혁법 제2조 기본이념에 명시된 바와 같이 국방개혁의 목표는 (1) 국방정책의 문민기반을 확대하고, (2) 합동참모본부의 기능강화 및 육해공군의 균형발전, (3) 병력위주의 군 구조를 기술집약적으로 변혁함으로써 (4) 저비용, 고효율의 국방관리체제를 구축하는 것이다. 아래 <표3>의 국방개혁법의 세부 조항에서 보듯 국방개혁 목표의 대부분은 국방인력체계의 개편에 관한 사항이었다. 구체적으로 (1) 국방부문의 민간인력 활용(제10조, 13조, 14조), (2) 인력운영구조 개선(제11조, 15조), (3) 진급 및 보직관리(제18조, 제21조), (4) 상비병력 축소와 예비전력 정예화(제25조, 27조), (5) 군별·신분별 인력구성(제11조, 26조) (6) 여군활용(16조), (7) 합동조직 내 인력편성 (29조, 30조) 등의 구체적인 국방인력 혁신목표가 제시되었다.

31) 김지홍, “국방개혁과 국방재원배분 합리화 방안” 『KDI 정책연구시리즈 2012-11』(서울: 한국개발연구원, 2012) 참조.

〈표 3〉 국방개혁법(2006)의 세부 조항

구분	조항	구분	조항
1조	목적	17조	책임운영기관 등의 확대
2조	기본이념	18조	장교의 진급
3조	정의	19조	국방부, 합동참모본부 장교보직
4조	정부의 기본업무	20조	참모총장 등의 보직 추천
5조	국방개혁기본계획의 수립	21조	중장 이상 장교의 보직관리
6조	국방개혁위원회	22조	(군 구조, 전력체계) 발전방향
7조	위원회의 기능	23조	군구조의 개선
8조	위원회의 구성	24조	무기 및 장비분야 전력체계 발전
9조	보고 등	25조	상비병력 규모의 조정
10조	문민기반의 조성	26조	적정 간부비율의 유지
11조	국방부 소속 공무원의 구성	27조	예비전력규모의 조정 및 정예화
12조	합동참모의장의 인사 청문	28조	해안 등에 대한 경계임무 전환
13조	민간 인력의 활용확대	29조	합동참모본부의 균형편성 등
14조	국방인력운용의 발전방향	30조	국방부 직할부대 등의 균형편성
15조	우수한 군 인력의 확보 및 전문성	31조	발전방향
16조	여군 인력의 활용확대	32조	장병 기본권 등의 보장

자료: 국방개혁법 참조 저자 정리

상비병력 감축과 국방인력운영의 개편을 포함하는 국방개혁법의 제정과정에서 안보위협과 군사전략, 그리고 전력증강 목표의 유효성이 쟁점화 되었다. 국방개혁법의 제정취지는 국내외 환경에 능동적으로 대처하는 국방정책을 위해 문민기반 확대, 합동참모본부의 기능강화 및 육해공군의 균형 있는 발전을 도모하는 것이다.<sup>32)</sup> 국방인력구조의 경우 미래 전장 환경에 부합하는 기술집약적 군으로 개편하는 한편, 병역자원의 수급변화에 능동적으로 대처하기 위해 장기적인 병력규모를 규정하여 점진적인 병력감축이 군 구조의 혁신과 연계되도록 하는 것이다. 대규모 병력감축을 수반하는 군 구조 개편의 근거는 세 가지가 제시되었다. 첫째, 안보위협의 변화다. 북한의 군사적 위협이 감소하는 한편, 세

32) 국방위원회, “국방개혁기본법안(정부제출) 검토보고서” 대한민국 국회 의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=032939> (검색일: 2024년 11월 20일) 참조.

계적으로 초국가적/비군사적 위협과 지역 내 잠재적 위협의 불확실성이 증가하고 있다. 그러나, 여군증원, 육해공군 편제비율과 같이 구체적인 목표가 명시되지 않고 50만 명 ‘수준’으로 규정 것은 적정병력 규모에 대한 논란 때문이다. 국방부는 50만 명 수준의 병력이 장기적 안보환경에서 전쟁억제력 및 방위충분성을 충족한다고 판단하고, 10개 군단을 6개 군단으로, 47개 사단은 20여개 사단으로 감축하는 목표를 제시했다.<sup>33)</sup> 그러나 법제화 과정에서 병력감축의 근거인 안보환경에 대한 평가가 ‘허상적 평화’라는 비판이 계속되었다. 병력감축이 기술 중심 군구조로의 전환의 전제조건이지만 전쟁억제력, 방위충분성을 약화시킬 수 있다는 쟁점도 제기되었다.<sup>34)</sup> 이에 대해 윤광웅 장관은 ‘과학화, 첨단장비화 함으로써 병력이 68만에서 50만으로 떨어지지만 전력지수는 상승한다’고 답변했다.<sup>35)</sup>

둘째, 국방인력의 원활한 운영과 병역자원의 변화에 대응하기 위한 국방인력 운영의 혁신이다(제14조). 전문 인력의 획득, 양성, 유지, 활용과 숙련병의 확보를 위한 유급지원병제도(임기제부사관제)의 도입이 제시되었고(제15조), 제16조에는 2020년까지 장교정원의 7%, 부사관 정원의 5%를 여군으로 확충하는 여군인력 확대목표가 명시되었다.

셋째, 병력중심의 군사력 구조를 첨단전력 중심의 기술집약적 구조로 개선을 위해 군별, 신분별 구성의 조정방안이 제시되었다. 2020년까지 상비병력 규모를 50만 명 수준으로 축소하기 위해 국방개혁법 시행령<sup>36)</sup> 제14조는 2010년까지 64만 명, 2015년까지 56만 명 수준으로 조정하고 안보환경 변화를 고려하여 단계별 목표수준을 3년 단위로 국방개혁 기본계획에 반영하도록 했다. 한편, 병력 1인당 국방비가 세계 60위 수준인 노동집약적 군 구조를 기술 집약형으로 재편하기 위해 2020년까지 상비 병력의 40%를 간부로 편제하는 목표도 제시되

33) 국방위원회, “국방개혁기본법안(정부제출) 검토보고서,” pp. 9-10 참조.

34) 국회사무처, “제258회 국회 국방위원회 회의록 제3호,” (2006년 2월 16일), pp. 23-30.

35) 국회사무처, “제258회 국회 국방위원회 회의록 제3호”, pp. 32.

36) ‘국방개혁에 관한 법률 시행령’ (대통령령 제19961호, 2007.02.27. 제정)

었다.<sup>37)</sup> 국방개혁법 시행령 제15조는 간부비율의 조정을 위해 3년 단위로 재원, 일정 등을 포함하는 개편계획을 수립하도록 규정했다. 그리고 육해공군의 균형적인 발전을 위해 시행령 14조는 2020년 육해공군의 구성 비율을 육군 74.2%, 해군 8.2%, 해병대 4.2%, 공군 13.0%로 편제하는 목표도 명시했다.

## 나. 국방개혁법 이후 국방인력정책

그러나, 국방개혁법에 명시된 병력감축 및 국방인력체계의 개혁은 정권교체에 따라 지체되거나 변경되었다. 국방개혁법의 전제조건이었던 북핵 위협, 남북 관계와 안보환경의 변화는 군사전략 목표의 변화를 제한했다. 북핵위협이 고도화되고, 전작권의 전환 등 국방개혁법의 제정 이후 안보환경 변화에 대응하여 전력증강을 우선해야 하는 안보현실에서 병력감축 및 부대구조 등의 개혁은 지체되었다. 또, 첨단무기체계의 연구개발, 획득, 전력화에 필요한 비용과 시간을 고려할 때, 상호 연계되어 있는 부대구조 개편이나 병력감축도 지체되었다. 더구나 상호경직적인 쌍방독점시장에서 국방개혁에 필요한 방위예산, 군사기술 및 전력체계 등의 안보재를 동원하는 것도 제한되었다. 국방개혁법을 근거로 추진된 국방인력정책의 추진과정에서 제기된 쟁점을 요약하면 <표 4>와 같다.

---

37) 조영진, “국방인력 운영 개혁과제의 논리와 한계성에 관한 고찰: 국방개혁에 관한 법률의 내용을 중심으로.” 『국방정책연구』제27권 3호(2011), p. 58.

〈표 4〉 국방개혁과 국방인력정책의 쟁점

구분	병력구조 개편	비고
국방개혁 기본계획 2006-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>상비병력 50.0만 명 수준 (~2020)</li> <li>간부비율</li> </ul>	노무현 정부
국방개혁 기본계획 2009-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>상비병력 51.7만 명 (~2020년)</li> <li>전략: 전작권의 전환</li> <li>병력 및 부대: 동원사단 유지 및 해외파병 소요</li> <li>부대: 사이버사령부, 서북도서방위사령부 창설</li> <li>국방예산 (2006-2020): 621조원에서 599조원 조정</li> </ul>	이명박 정부
국방개혁 기본계획 2012-2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>상비병력 52.2만 명 (~2022년)</li> <li>전략: 상부지휘구조 개편, 적극적 억제력 제고</li> <li>부대: 동북산악여단, 특전예비군, 위성감시통제대</li> <li>병력: 간부비율 40% 2025년 조정</li> </ul>	이명박 정부
국방개혁 기본계획 2014-2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>상비병력 52.2만 명 (~2030년)</li> <li>부대: 확고한 군사대비태세 유지와 부대개편 조정</li> <li>전략: 북한 핵, 미사일 위협대비 능력(3축체계)</li> <li>간부비율 42.5% 이상 (2013년에서 2025년)</li> </ul>	박근혜 정부
국방개혁 기본계획 2019-2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>상비병력 50.0 만 명 (~2022년)</li> <li>병력: 민간인력 비중 5%에서 10% 대폭 확대</li> <li>병력: 여군 간부비중 5.5%('17년), 8.8%('22)</li> </ul>	문재인 정부

자료: 각 정부의 국방개혁 기본계획 참조 저자 정리

첫째, ‘50만 명 수준’으로 규정되었던 2020년 상비병력 감축목표는 정권마다 변경되었다. 국방개혁법 제정 3년 후인 이명박 정부는 동원사단의 유지 및 해외 파병 소요를 포함하여 상비병력 규모를 51.7만 명으로 수정했다. 더구나 천안함 침몰, 연평도 포격 등 북한도발과 안보위기가 고조되면서 이명박 정부는 국방개혁 기본계획을 수정(307계획)하고, 2022년까지 52.2만 명 규모의 상비 병력을 유지하는 것으로 재차 수정했다. 부대개편과 병력감축 등 국방개혁의 완료시기는 2030년으로 연장되었다. 2012년 수정계획은 2022년에 상비 병력을 52.2만 명으로 감축한 이후 2030년까지 병력규모를 유지하는 것을 목표로 제시했다. 52.2만 명 규모의 상비 병력은 박근혜 정부가 발표한 국방개혁 기본계획

(2014-2030)에도 유지되었는데, 병력 및 부대개편 목표가 연기된 것은 (1) 예산확보, (2) 전력증강에 소요되는 시간에 비해 북핵위협이 고도화되는 안보현실 때문이다. 반면, 저출산으로 인한 병역자원의 감소가 이미 구조화되면서 2020-2030년의 병력수요를 충족할 수 있는가에 대한 문제도 제기되기 시작했다. 2020년까지의 한시법으로 제정된 국방개혁법의 법제기한을 넘는 2030년까지 정책기간이 연장된 것도 쟁점이었다.<sup>38)</sup> 박근혜 정부가 고도화되는 북핵위협 기반 전력기획(threat-based planning)을 추진하면서 국방개혁법에 명시된 전력감축은 지체되었다. 상비 병력은 2012년 63.9만 명,<sup>39)</sup> 2016년 62.5만 명<sup>40)</sup>으로 국방개혁법에 2015년까지 병력감축 목표로 제시된 56만 명을 충족하지 못했다.<sup>41)</sup> 그런데, 2017년 출범한 문재인 정부는 ‘국방개혁 2.0’을 수립하고 국방개혁법에 명시된 2022년까지 상비 병력의 50만 명으로 감축을 추진했다.

둘째, 상비병력 및 국방인력체계의 개혁이 변경, 지체된 것은 안보환경에 대응하는 전력증강의 상호경직성에 근본 원인이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 2006년 국방개혁법은 (1) 북한의 군사적 위협이 점진적으로 감소하는 반면, (2) 초국가적/비군사적 위협과 (3) 잠재적 위협의 불확실성을 안보환경으로 인식했다. 이를 근거로 기술 집약형 군사력과 상비 병력의 감축을 통해 다원적인 위협에 대응하는 능력기반 전력기획(capability-based planning) 목표를 법제화했다. 그러나, 법제 제정 이후 북핵위협이 고도화되면서 위협기반 군사전략으로 변경되었다. 2006년 ‘정보·지식 중심의 디지털군’ 건설목표는 북핵실험 이후 북한 핵·미사일 위협에 대처 가능한 전력체계로 변경되었다.<sup>42)</sup> 2007년 결정된 전작권 전환 관련 전력증강 목표도 추가되었다. 김정은 체제 출범 이후인 2012년 합동성을 강화하는 상부지휘구조 개편과 북한 도발의 적극적 억제를 위

38) 노훈, 국방개혁 기본계획 2012-2030의 진단과 향후 국방개혁 전략.” 『전략연구』통권 제57호(2013), p. 122 참조.

39) 국방부, 『2012년 국방백서』(서울: 국방부, 2012), p. 289.

40) 국방부, 『2016년 국방백서』(서울: 국방부, 2016), p. 89.

41) 각 정부의 국방개혁 계획에 따라 병력감축 목표가 변경되었지만, 국방개혁법시행령의 병력감축 기한과 목표는 개정되지 않았음

42) 국방부, 『국방개혁 기본계획 2009-2020』(서울: 국방부, 2009) 참조.

한 전력증강 목표로 수정되었다.<sup>43)</sup> 김정은 체제 이후 핵실험과 탄도미사일 위협이 고도화되면서 ‘3축 체계’ 등 북핵위협 대비 능력의 우선확보가 추진되었다.<sup>44)</sup> 문재인 정부는 전략권 전환과 북핵위협 대응을 위해 장거리타격, 정보감시정찰(ISR) 등의 전력구축을 추진했다. 북핵위협 기반 전력구축이 새롭게 추진되는 가운데 기술-인력 대체를 위한 부대개편과 병력감축 계획은 지체, 변경될 수밖에 없었다.

〈표 5〉 국방개혁 예산목표와 실제 증가율, 2006-2023 (단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
목표	8.0			7.6					7.2
국방예산	6.7	8.8	8.8	6.6	3.4	5.8	4.7	4.0	3.8
정부예산	7.3	7.0	7.1	2.7	0.5	5.3	4.1	4.8	4.3
구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
목표	7.2			7.5					-
국방예산	4.6	3.4	3.8	6.5	7.5	6.8	5.0	3.2	4.2
정부예산	6.2	4.6	4.0	6.8	3.8	5.1	5.1	8.9	2.8

자료: 국방부 국방예산 및 정부예산 자료 참조 저자 작성.

셋째, 군사전략에 부합하는 기술, 예산, 병력을 공급하는 안보재 시장의 경직성 역시 국방인력체계의 개혁을 지체시켰다. 국방개혁 목표를 위한 전력체계 구축을 위해 노무현 정부 7.2%, 이명박 정부 7.6%, 박근혜 정부 7.2%, 문재인 정부 7.5% 등 평균 7.6%의 국방예산 증액목표를 제시했다. 그러나, 실제 국방예산의 평균 증가율은 4.93%로, 노무현 정부 시기 연평균 증가율이 8.1%로 목표를 충족했을 뿐, 이명박 정부 4.93%, 박근혜 정부 3.94%, 문재인 정부 5.87% 등 목표예산에 크게 미달했다. 이명박 정부는 글로벌 경제위기로 방위예산은 물론 정부예산의 증액도 크게 제한되었다. 박근혜 정부 시기, 또는 문재인 정부 시기(2021-2022)에도 복지예산 등 사회투자가 우선되면서 국방예산은 정부에

43) 국방부, 『국방개혁 기본계획 2012-2030』(서울: 국방부, 2012) 참조.

44) 국방부, 『국방개혁 기본계획 2014-2030』(서울: 국방부, 2014) 참조.

산 증가율보다 낮았다.

각 정부가 추진한 국방개혁 목표보다 작은 예산이 고도화되는 북핵위협에 대응하는 전력구축에 우선하여 지출되고, 북핵위협기반 전력체계 구축을 위한 연구, 개발, 획득시간이 지체되면서 부대개편과 연계되어 있는 병력감축과 국방인력체계의 개혁은 더더욱 지체되었다. 그리고 국방개혁법의 세부실행을 대통령령에 위임함으로써 각 정부가 추진한 국방개혁 목표에 따라 재량적으로 변경, 추진되었다. 세부적인 국방인력체계 개편을 위한 정책수단도 부재했다. 국방개혁법이 제시한 국방인력체계의 혁신목표는 기본적으로 기술 중심 군구조의 개편을 위해 대량획득, 단기 활용이라는 병역정책을 ‘소량획득 장기 활용’체제로 전환하는 것이다.<sup>45)</sup> 이를 위해서는 의무복무자의 비중을 줄이고 지원복무자의 비중을 늘리는 병역제도의 개편도 중요한 과제이지만, 우수한 군 인력을 확보하고 전문역량을 배양하기 위한 양성, 교육 및 역량계발을 위한 구체적인 정책이 부재했다. 또, 군사기술 혁신, 방위산업 육성, 국방기획관리 및 전력발전을 위해 제정된 법제, 훈령, 규정과 달리 국방획득체계 차원에서 국방인력의 소요, 획득, 처우, 운용을 규정하는 법제, 훈령, 규정도 부재하다.<sup>46)</sup> 부대구조에 부합하는 병력 및 간부비중의 문제도 있다. 2006년부터 2014년까지 각 군의 간부비율은 해군 58.4%, 공군 46.0%로 상향되었지만 육군 20.0%–25.6%, 해병대 24.1%–27.4%로, 국방개혁법에 명시된 40% 간부편제 목표에 크게 미달했다.<sup>47)</sup> 병역제도의 공정성과 제도적 경직성으로 인해 병역기간의 정치화도 국방인력관리체계의 개혁을 지체시켰다. 국민개병제 징병제도를 채택하고 있는 병역제도 하에서는 병력규모를 조절하는 방법은 병역기간을 조정하는 것뿐이다. 징집 병력의 경우 기본적으로 장기복무 의사나 의무가 저하될 수밖에 없다. 한편, 장교

45) 조영진, “국방인력 운영 개혁과제의 논리와 한계성에 관한 고찰: 국방개혁에 관한 법률의 내용을 중심으로” 『국방정책연구』 제27권 3호(2011), pp.51–53.

46) 국방인사관리훈령(국방부훈령 제2829호, 2023.08.10. 일부개정)은 국방획득 및 국방기획 차원이라기보다 국방인력관리 등을 규정하는 훈령임

47) 국방위원회, “국방개혁에 관한 법률 일부개정법률안(정부제출) 검토보고서” 대한민국 국회 의안정보시스템 (2015년 11월 18일) [https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC\\_R1B5B1D0G2T9Q1A5P0J2R1V6E2I0R5](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_R1B5B1D0G2T9Q1A5P0J2R1V6E2I0R5) (검색일: 2024년 11월 20일).

와 부사관의 장기인력 역시 소요, 획득, 양성 및 운영을 위한 국방인력제도의 혁신과 함께 예산확보가 수반되어야 한다. 민간부문의 직업과 경쟁할 수 있는 높은 수준의 보상과 함께 장기복무인력 증가 및 간부비중 증가는 인력운영예산의 증가를 수반하기 때문이다.

#### 4. 국방인력체계의 유연전략성

동북아의 군비경쟁과 안보재의 경직성이 심화되면서 군사적 효과성을 위한 군사혁신 과제가 무엇보다 중요한 과제가 되었다. 핵무장과 북핵 위기와 미중경쟁에 수반되는 안보딜레마는 동북아의 총체적인 군비경쟁을 구조화하고 있다. 더구나, 저출산·고령화에 수반되는 축소사회의 위기에 따라 병역자원의 감소에 대응하여 적정 병력을 운용하는 과제도 부가되었다. 병역자원 감소에 따른 전력공백을 대체, 보완하는 전력체계, 부대구조의 혁신적인 변혁이 필수불가결한 과제가 되었지만, 이 역시 안보재의 경직성을 해결해야 한다. 저성장이 구조화되는 가운데 산업육성, 지역소멸, 복지지출을 위한 예산부담은 기술-인력 대체를 위한 방위예산의 확보를 구조적으로 제약할 수 있다. 방위예산의 제약은 기술주도 부대개편과 방위산업 육성을 제약할 뿐만 아니라 간부중심 병력구조 개편을 제약하기 때문이다. 적정병력의 운용을 위한 병역자원의 획득과제는 이미 현실화되었다. 병역자원 감소에 더해 신분별 처우보상에 대한 정책불균형으로 초급간부 획득은 이미 근본적인 위기에 직면했다.<sup>48)</sup> ‘국방조직 및 정원관리’에 대한 국방부 훈령<sup>49)</sup>(제14조)에 명시된 바와 같이 국방인력체계는 안보환경, 군사전략, 전력구조 및 부대구조, 그리고 가용예산 등과 포괄적으로 검토해야

48) 학군장교 경쟁률은 2015년 4.5:1에서 2022년 2.4:1로, 같은 기간 부사관의 경우 7:1에서 3.6:1로 하향되었고, 2022년에는 육해공군 부사관 1만 1,107명 충원 목표의 82.9%인 9,211명만 충원했음. 2023년 106개 학군단의 학군장교 모집 지원율은 1.6:1로 하락한데 이어 절반 이상의 학군단이 미달하여 1961년 학군제도 도입 이후 최초의 추가모집이 진행되었음.

49) “국방조직 및 정원 관리 훈령”(국방부훈령 제2771호, 2023.02.07, 일부개정) 참조.

하는 과제다. 북핵위협 및 안보환경에 대응하는 방위충분성을 최우선 목표로 군사체계의 유연전략성을 위한 국방인력체계의 혁신을 위한 과제는 네 가지 측면에서 검토할 수 있다.

첫째, 군사전략의 유연전략성이다. 군사전략은 상비전력은 물론 전력체계, 부대구조를 구축, 개혁하는 출발점이다. 안보위협에 대응하는 군사전략은 안보위협과 안보인식, 정치이념, 전략문화 등 간주관적(intersubjectivity) 상호작용에 의해 사회적으로 구성된다.<sup>50)</sup> 핵무장한 북한과 분단체제의 갈등, 미중경쟁 등의 안보환경에 대응하는 군비경쟁 및 군사전략을 재구성하는데 있어 군사체계와 안보재의 조건과 제약을 포괄적으로 재검토할 필요가 있다. 이를 통해 군사적으로 ‘해야 하는 전략(임무)’, ‘하고 싶은 전략(목표)’과 ‘할 수 있는 전략(능력)’의 우선순위를 결단하고 병력구조를 포함하는 장기적인 군사체계의 구축 및 자원투자계획을 수립해야한다.

우선, 핵무장한 약소국(nuclear armed weak state) 북핵위협에 대응하는 군사전략이다. 군비경쟁과 전쟁은 필요충분조건이 아니다.<sup>51)</sup> 바람직한 군비경쟁(desirable arms race)은 전쟁을 억지하고, 장기적으로 군비통제와 군축환경을 조성할 수 있다. 반면, 의도와 능력에 대한 오판, 과잉안보화에서 비롯되는 위험한 군비경쟁(dangerous arms race)은 안보 딜레마를 심화시키고 군사적 긴장을 고조시킨다.<sup>52)</sup> 위험한 군비경쟁은 불필요한 자원, 병력, 무기를 동원하는 군사적 효율성의 과제와도 연계되어 있다. 바람직한 군비경쟁을 위해서는 (1) 정보적 판단에 따라 북핵위협과 안전보장 목표를 명확히 하고, (2) 억지, 방어, 공세를 위한 기술적, 시간적, 비용적 충분성을 고려하여 전력구축의 로드맵이 필요하다.

한국군은 북한의 전면전과 국지전 위협에 대응하는 군사전략을 유지해왔다.

---

50) 전재성, “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰.” 『국제정치논총』제50집 2호(2010), pp. 35-64 참조.

51) Charles Glaser, “The Causes and Consequences of Arms Races,” pp. 253-254 참조.

52) Charles Glaser, “When Are Arms Races Dangerous? Rational Versus Suboptimal Arming,” *International Security* Vol.28 No.3 (2004), pp. 44-84 참조.

그러나, 탈냉전 이후 김정일 시기 북한의 비대칭 군사전략이 추진되었지만 전면전, 또는 점령목적의 도발능력과 의지에 대한 재평가가 이루어져왔다. 2011년 제임스 클래퍼(James Clapper) 미 국가정보국장(DNI)은 지속적인 식량부족, 열악한 경제상황, 노후화된 무기가 북한의 재래식 군사력을 제한한다고 평가했다. 제한된 훈련, 군수물자의 부족 등으로 김정일 체제 출범 이후 북한의 군사력은 크게 약화되었다. 영국 전략문제연구소는 노후화된 북한의 지상 전력과 한국 및 한미동맹의 공중우세를 고려할 때 북한이 DMZ의 자연적인 제약과 군사적 거부와 반격능력을 극복하여 대규모 침공을 감행하는 것은 불가능하다고 평가한바 있다.<sup>53)</sup> 브루킹스의 마이클 오핸런 역시 비대칭 전략을 추진하는 북한의 전면전 능력을 제한하는 7가지 이유를 설명한다.<sup>54)</sup> 첫째, 북한은 한미동맹의 방어력을 기습적으로 돌파하는데 정보적, 전력적 우위에 있지 못하다. 둘째, 한국군의 방어준비 태세와 화력밀도가 높다. 셋째, DMZ의 강, 습지, 장애물 등이 북한군의 진입을 제약한다. 넷째, 한국과 한미동맹은 북한의 비대칭적 장사정포 공격에 취약하지만 북한 역시 반격에 노출되어 있다. 다섯째, 북한의 기습을 방어할 수 있는 한국과 한미동맹의 지상 전력이 우수하다. 여섯째, 한미동맹의 정보능력이 북한보다 절대적인 우위에 있다. 일곱째, 북한의 핵심전력은 공중우세에 있는 한미동맹의 방어, 반격에 노출되어 있기 때문이다. 핵무장한 북핵위협을 억지하는 것은 타협할 수 없는 궁극의 전략이다. 만일, 핵사용을 전제로 피해최소화를 군사전략에 포함한다면, 60% 이상의 전력이 배치된 전방부대의 방호, 생존성을 위한 군비증강이 우선되어야 한다. 반면, 방어적 상쇄목적의 군사전략의 경우 공세적 억지중심의 전략과 다른 비용과 병력규모를 상정할 수 있다. 북한의 군비경쟁 전략이 체제생존을 위한 방어적 목적이고, 정치적 목적

---

53) Anthony H. Cordesman and Aaron Linn, “The Changing Military Balance in the Koreas and Northeast Asia” (March 25, 2015) <https://www.csis.org/analysis/changing-military-balance-koreas-and-northeast-asia> (accessed: November, 10, 2024), pp. 78-79.

54) Michael O’Hanlon, “Stopping a North Korean Invasion: Why Defending South Korea is Easier than the Pentagon Think,” *International Security* Vol.22, No.4 (1998), p. 148.

이 전면전이 아닌 국지전, 제한전이라는 정보적 판단에 따라 억지우선의 방어적 상쇄를 위한 군사전략의 유연화도 변화된 군사전략으로 검토할 수 있다. 핵무장한 북한이 ‘핵을 사용할 수 없는 조건’을 구축하는 통합적 억지력을 구축하는 것이 병역자원, 방위예산 등 안보자원의 동원이 경직화된 가운데, 가용한 자원과 군사적 전략의 상호적인 효과성이 동시에 고려되어야 한다. 예를 들어, 한국의 전력증강 목표를 재래식 전력에 집중하되, 북핵억지와 방어를 위해서는 한미동맹 및 한미일 확장억지 플랫폼으로 활용하고, 통합적 억지(integrated deterrence)를 위해 인태전략, 나토(NATO) 등과의 안보협력을 강화함으로써 북핵억지력의 구축을 위한 비용, 전력, 시간을 분담할 수 있다.

둘째, 전력체계-부대구조-상비전력-예비전력의 통합적인 유연전략성의 과제다. 2006년 국방개혁법의 제정 이후 병력중심 군대의 기술 중심 군대로의 전환이 지체되었던 이유는 북핵 위협의 고도화되고 약 130만 명에 달하는 병력을 동원하는 전면전의 가능성에 대한 위협판단 때문이다. 이에 대응하는 첨단 전력체계의 신규 획득소요가 결정되었지만 기술적 경직성, 예산의 경직성으로 전력화가 지체되면서 부대구조와 상비전력의 재편도 지체되었다. 더구나, 병력구조 개편의 지체에는 한미동맹에 따른 경직성도 작용했다. 비대칭 양자동맹 체제에서 군은 전략적, 작전적, 기술적 상호운용성에 구속되었다.<sup>55)</sup> 한미연합방위체제에서 공군, 해군은 동맹협력의 지원이 가능하지만, 전면전의 위협과 한미동맹의 특성상 지상군의 병력조정이 제약되었기 때문이다.<sup>56)</sup> 그런데, 병력자원의 구조적인 제약은 극복할 수 없는 구조된 현재, 전력체계와 부대구조의 유연화가 선행되어야 하는 과제가 되었다.

상비 병력의 유연성을 제약한 중요한 요인은 부대 및 병력구조가 무기체계를 중심으로 편제되었기 때문이다. 세분화된 병과분류는 무기체계를 중심으로 하는 부대구조와 병력구조의 유산이다. 그러나, 네트워크 중심전(NCW), 육해공, 사이버, 우주를 포함하는 5차원 전쟁, 합동전영역작전(JADO) 등 미래의 전쟁을

55) 윤대엽, “첨단 방위산업과 군사혁신의 정치경제” pp. 160-161.

56) 조영진, “국방인력 운영 개혁과제의 논리와 한계성에 관한 고찰”, pp.58-61.

준비하는 세계 각국의 군사혁신은 무기를 중심으로 부대, 병력을 운용하는 것이 아니라, 공간을 지배하는 것이다. 전구(battle space)의 공간적, 기술적, 시간적 제약을 극복하는 것이 군사혁신의 목적이라면 보병, 기갑, 포병, 정보, 사이버, 드론 등 병과의 장벽은 점차 약화될 것이다. 2019년 미 육군이 다영역 작전을 위해 편제하여 전력화한 I2CWES대대<sup>57)</sup>는 작전적 차원의 합동성을 넘어 부대차원의 합동성을 위해 운영되는 부대다. 인공지능무기가 C5ISR체계에 통합되어 운영되는 C6ISR체계<sup>58)</sup>에서 무기체계에 특화된 병과, 부대, 병력구조의 군사적 효과성은 약화될 것이다.<sup>59)</sup> 모듈형 부대구조를 전제로 구상되는 모자이크전(mosaic warfare), 효과중심전(EBO)은 이미 무기중심의 부대, 병력의 해체를 촉진하고 있다. 반면, 화력, 기동력, 적응력, 회복력이 강화된 단위부대의 기능적 협력이 강조되고 있다. 실존적, 잠재적 위협에 대응하는 전략을 우선으로 전력-부대-병력구조의 개편이 병렬적, 동시적, 융합적 시각에서 추진되어야 한다. 이와 연계하여 병과체계의 개편, 궁극적으로는 통합이 적극 추진될 필요가 있다. 장기적으로 AI, 사이버, 드론, 전자기, 우주 등의 공통 역량을 중심으로 병과구분을 통합, 축소하되, 과도기적으로 기동병과(보병, 기갑, 항공), 화력병과(포병, 방공, 미사일), 디지털병과(사이버, AI, 정보, 전자기) 등 병과간 통합, 융합을 검토할 수 있다. 병과체계의 재편은 부대구조의 개편뿐만 아니라 작전적, 기술적 전문역량 중심의 병력운용은 물론, 병과별 진급 적체와 차별문제를 해소하는 출발점이다.

셋째, 병역대상을 병역가능인구로 확대, 재편하는 인사정책의 유연전략성이 제도화되어야 한다. 병역인구 감소에 따라 미래 병력규모는 (1) 합계출산율의 변화, (2) 병역기간, (3) 모병제, 모병징병제 등 병역제도에 따라 다양한 가능성이

57) I2CEWS 대대는 첩보(intelligence), 정보(information), 사이버·전자기(cyber·electromagnetic), 우주(space) 관련 중대로 구성되며 최근 인태사령부, 유럽사령부 및 북미사령부 등 3개 여단이 전력화된 다영역TF여단(MDTF)은 I2CEWS 대대에, 장거리타격대대, 방공대대가 통합한 부대편제임

58) C4ISR 체계에 사이버(cyber)가 통합된 C5ISR체계에 인공지능 지원(AI-enabled) 무기체계(combat system)이 통합된 것을 C6ISR로 개념화할 수 있음

59) 윤대엽, “인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신.” 『국제정치논총』제64권 1호 (2024), pp. 349-354의 논의 참조.

제시되고 있다.<sup>60)</sup> 분명한 사실은 저출산, 고령화에 따라 상비 병력의 감축은 물론 고령화가 필수불가결한 미래가 되었다는 사실이다. 따라서, 적정병력을 획득, 양성, 운용하는데 있어서 기존 병역자원 개념을 병역가능인구로 확장하여 재 정의할 필요가 있다. 사회적 측면에서 저출산, 고령화에 수반되는 생산가능인구(15-65세)의 감소는 사회적 부가가치 감소와 반비례하는 사회적 비용의 증가로 장기불황의 악순환을 초래할 수 있다. 그러나, 생산가능인구 개념을 경제활동인구로 확장하면 인구감소가 경기침체, 생산 감소와 필연적으로 연계되는 것은 아니다. 간부임관 연령의 제약(만 29세), 또는 계급정년의 차별, 여군비율의 경직화, 예비전력 등의 운용 역시 병역가능인구 개념을 통해 재정의 할 필요가 있다. 저출산은 고령화와 필요충분관계에 있는 위기이자 기회다. 저출산에 따라 전통적인 병역자원은 감소하지만 연령상향을 통해서 병역가능인구를 확대할 수 있다. 저출산, 고령화로 인한 병역자원 감소를 선제적으로 경험하고 있는 일본 자위대는 2018년 자위관(자위관후보생 및 일반후보생)의 지원연령을 기존 18-27세에서 18-33세로 상향했다. 또, 병역자원 감소에 따른 병력충원을 위해 2010년 5.2%였던 여성자위관을 2021년 7.9%로 확대한데 이어, 2030년까지 12% 이상으로 확대하고 있다.<sup>61)</sup> 미국 17%, 프랑스 15.5%, 영국 11%, 호주 19.2%, 독일 12.1% 등 세계 각국은 이미 병력운영에 있어 여군인력이 확충되었다.<sup>62)</sup> 이와 비교하면 간부충원 연령, 여군병력과 병과, 계급정년 제한, 동원전력 연령 등 국방인력체계의 제도적 경직성이 지속되고 있다. 특히 계급정년 제한은 간부인력의 획득, 운영은 물론 사회적 매력성과 직업성을 제약하는 요인이다. 최근 소령의 정년을 50세로 연장하는 등 계급정년<sup>63)</sup>이 완화되었지만 연령,

60) 고시성, “병역자원 감소에 따른 한국군 병력구조 개편 발전방향 연구.” 『한국군사』제8호 (2020), pp. 185-211; 조홍용, “인구절벽 시대의 병역정책에 관한 연구: 의무복무 개월 수별 병력규모 유지 가능연도를 중심으로.” 『국방정책연구』제33권 4호(2017), pp. 171-203; 안석기, 『미래 환경 변화에 부합된 국방인사정책 발전 방향』(KIDA Brief No. 2021-인력 01, 2021)의 논의 참조.

61) 防衛省・自衛隊, 『防衛白書:日本の防衛』(東京:防衛省, 2021), p. 392.

62) 이은정, “여군 확대 추세 분석과 정책방향.” 『국방논단』제1889호 (2022) 참조.

63) 미국은 소령, 중령, 대령 등의 계급정년이 62세이고, 프랑스는 57세이며, 독일의 경우 각각 37세, 59세, 61세로 운영되고 있으며, 러우전쟁 이후 우크라이나는 징집연령을 60세로 연장했음.

전문성과 통합된 국방인력체계의 개편이 추진될 필요가 있다.<sup>64)</sup>

병역정책의 대상을 병역가능인구로 확장하고 미래안보위협에 대응하는 전문인력을 획득, 양성, 운영하기 위해서는 국방인력을 포괄하는 법적근거가 제정될 필요가 있다. 국방인력을 안정적으로 획득하고, 전문성을 양성하여 운용하는 것은 군사혁신을 위해 무엇보다 중요한 현안이다. 전장 환경을 감수해야하는 군대의 특성상 금전적인 보상은 매력적인 직업성의 필요충분조건이 되지 못한다. 부대-전력-예산 등에 부합한 인력소요와 검증, 인력운용과 양성, 장기적인 획득을 위해서는 국방획득체계의 맥락에서 국방인력운용에 대한 법제가 제정될 필요가 있다. 국방개혁법 제정 이후 ‘방위사업법’(2006), ‘방위산업기술보호법’(2016), ‘방위산업 발전 및 지원에 관한 법률’(2020), ‘국방과학기술혁신촉진법’(2020) 등 군사기술 연구와 방위산업 육성을 위한 법제가 제정되었다. 국방인력의 획득과 관련한 법제가 부재하는 것은 공급주도 시장에서 비롯된 인식적, 정책적 경직성이 지속된 결과다. 안보위협에 대한 정보적 판단과 군사전략 목표에 따라 육해공군 및 병과별, 신분별, 젠더별, 계급별, 기능별 중장기(+7년~15년) 획득전략과 예산을 기획하고 병역가능인구를 획득, 양성, 운용하는 국방인력체계를 구축하기 위해서는 가칭 ‘국방인력획득법’의 제정이 적극 검토될 필요가 있다.

마지막으로 군사기술, 병역자원은 물론 안보재를 획득, 활용하는데 있어서 민군협력의 유연전략성을 혁신하는 것이다. 국방예산의 증액이 제한적인 가운데 병력구조의 축소와 고령화에도 불구하고 통합방위의 효과성을 강화하는데 있어 민간부문의 역할이 중요해지고 있다. 무엇보다 기술-병력 대체를 위해서는 민군협력기반 통합적인 국가안보혁신체계를 개편해야한다. 병력-기술대체를 위해 인공지능, 유무인 복합체계의 전력화는 전적으로 민간부문이 주도하는 기술영역이다. 미국이 추진하는 국가안보혁신네트워크(national security innovation network)는 민간부문의 기술혁신을 군사체계에 수용(spin-on)하

---

64) 정주성·안석기, “군인 직업성 제고의 필요성 및 발전방안.” 『국방논단』제1353호 (2011) 참조.

는 혁신에 그치지 않는다.<sup>65)</sup> 군사기술 혁신이 직접적으로 병력을 대체하지만 기술연구, 수리운용 및 교육훈련의 수요는 오히려 늘어난다. 군사기술 혁신이 병력구조 감축과 연계되기 위해서는 기술기반 군사체계의 민군협력이 새로운 차원에서 재편되어야 한다. 예정된 병역자원 감소와 부대개편의 시간에 모험적 기술개발의 장벽뿐만 아니라 막대한 비용도 민군협력을 통해 해결되어야 한다. 인공지능, 군사사물인터넷, 빅데이터, 클라우드와 네트워크화 된 인공지능 및 유무인 복합체계의 플랫폼을 구축하는 것은 천문학적인 방위예산 투자가 소요된다. 예를 들어 무인전차, 장갑차의 획득비용은 현재보다 30-40% 고가일 것으로 평가되고 있다. 더구나, 전력화 시간이 지체되는 경우 전력공백은 불가피하다. 우주, 사이버, 전자기 등 첨단무기체계의 기술, 예산의 한계를 효율화하고 안보수요에 부합하는 안보재를 효율적으로 확보하기 위해서는 한미동맹, 오커스 필라 II(AUKUS Pilla II) 등 동지국간 안보협력에 적극 참여하는 동맹안보 혁신 네트워크(alliance security innovation network) 전략이 군사전략은 물론 군사체계의 유연전략성의 과제로 추진될 필요가 있다.

상비 병력의 유연화, 기술-병력 대체에 더해 국방 아웃소싱(defense outsourcing)도 군사체계의 유연전략성을 강화하는 핵심 수단이다. 국방 아웃소싱은 ‘군 내부 인력에 의해 수행되던 국방임무의 전부 또는 일부를 군 외부의 전문적인 서비스 제공업자(Private Military Companies, PMCs)와의 계약을 통해 위탁(contracting-out) 또는 이전(trnsfer)하는 것이다.<sup>66)</sup> 2020년 기준 미 국방부는 국방예산(7,140억 달러)의 59.1%인 4,220억 달러를 외주계약 예산으로 지출한다. 외주계약액 중 2,180억 달러(51.5%)는 장비획득 예산으로 2,040억 달러는 군사 서비스의 아웃소싱 예산으로 지출되고 있다. 국방 아웃소싱은 전통적인 군사기술의 연구개발, 방위산업, 무기획득에 국한되지 않는다. 국방 아웃소싱은 정보체계, 군수지원, 시설관리, 교육훈련은 물론 핵심무기체

65) 윤대엽, “인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신.” pp. 352-354.

66) Thomas C. Bruneau, *Outsourcing National Defense: Why and How Private Contractors Are Providing Public Service*. (Boulder, CO: Lynne, Rienner Publishers, 2023), pp. 6-7 참조.

계의 운용유지까지 확대되고 있다. 특히, 탈냉전 직후 미국의 국방 아웃소싱의 동기가 군사적 효율성 때문이었다면, 최근 군사적 효과성과 장기지속능력을 강화하는 기반구축 차원에서 추진되고 있다. 민간부문과의 협력은 인공지능, 클라우드, 빅데이터 등 국방 디지털 아키텍처(defense digital architecture)의 기반이며, 신속회득체계, 공급망 안정은 물론 민간부문의 엔지니어를 디지털 병과(사이버, 우주, 전자기, 드론 등)의 예비전력으로 활용하는 기반이 될 수 있다.

## 5. 결론 및 함의

본 연구는 국방개혁법 제정 이후 추진되어온 병력구조 개편이 전략-전력-부대-병력구조의 상호경직성으로 인해 지체되어온 과정을 분석하고, 국방인력체계의 유연전략성을 위한 세부적인 과제를 검토했다. 저출산, 고령화에 따른 축소사회의 위기는 구조조정을 넘어 지역소멸, 대학소멸, 숙련공의 소멸, 제조업의 소멸 등 소멸의 위기로 논의되고 있다. 상호경직적인 국방정책의 구조에 따라 병역자원 감소에 따라 억지충분성, 전력충분성의 약화에 대한 우려도 과장된 위기는 아니다. 최근 저출산, 고령화의 속도를 고려하면 병역자원 감소와 안보재의 구조적인 불확실성에 대응하여 군사적 효과성을 가진 전력체계의 구축은 10년 이내에 해결해야하는 시급한 과제가 되었다.

본 연구는 인사정책, 병력제도를 중심으로 했던 기존의 국방인력체계 개혁과 관련된 논의를 군사체계의 유연전략성으로 확장하여 포괄적인 군사혁신 과제를 검토했다. 전략목표를 충족하는 전력구축을 위한 유연전략성의 과제는 세 가지로 요약할 수 있다. (1) 우선, 공급과잉 병역구조에서 운영, 관리차원으로 인식되어 온 경직적 국방인력 관리의 문제를 해소하기 위해서는 안보위협-군사체계-안보자원의 총체적, 동시적 개혁과 혁신이 추진될 필요가 있다. 안보위협과 안보재의 상호경직성을 고려할 때 최우선 과제로 지휘-전력-부대-

병력 등 군사체계의 유연전략성을 위한 과제를 검토했다. (2) 그리고, 무기체계, 기술혁신, 방위산업과 마찬가지로 국방인력획득 차원에서 병역가능인구의 획득, 양성, 교육 및 운용을 위한 장기적, 포괄적 과제가 추진되어야 한다. (가칭) ‘국방인력획득법’은 안보위협과 안보재의 상호경직적인 제약을 해소하는 제도적인 기반이 될 수 있다. (3) 마지막으로, 민군협력, 동맹체제 등 포괄적인 국가안보혁신 네트워크를 기반으로 안보자원의 효과적인 동원과 활용을 위한 전략이 필요하다. 병력자원 감소를 대체, 보완해야하는 군사혁신을 추진해야하는 일본과의 전략적, 정책적 협력도 비교적인 함의를 제공할 수 있다.

## 참고문헌

### 1. 제1차 자료

국방부. 『2012년 국방백서』서울: 국방부, 2012.

국방부. 『2016년 국방백서』서울: 국방부, 2016.

국방부. “국방개혁에 관한 법률 일부개정법률안.” 국방부. 2023년 8월. [https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I\\_26414&boardSe=I\\_10732289&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd\\_050905000000&column=null&search=null](https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_26414&boardSe=I_10732289&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd_050905000000&column=null&search=null) (2023년 10월 20일).

국방부. 『국방개혁 기본계획 2009-2020』서울: 국방부, 2009.

국방부. 『국방개혁 기본계획 2012-2030』서울: 국방부, 2012.

국방부. 『국방개혁 기본계획 2014-2030』서울: 국방부, 2014.

국방부. 『국방백서 1993-1994』서울: 국방부, 1993.

국방위원회. “국방개혁기본법안(정부제출) 검토보고서” 대한민국 국회 의안정보시스템 <https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=032939> (2024년 11월 20일)

국방위원회. “국방개혁에 관한 법률 일부개정법률안(정부제출) 검토보고서” (2015년 11월 18일) [https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC\\_R1B5B1D0G2T9Q1A5P0J2R1V6E2I0R5](https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_R1B5B1D0G2T9Q1A5P0J2R1V6E2I0R5) (2024년 11월 20일).

국회사무처. “제258회 국회 국방위원회회의록 제3호,” (2006년 2월 16일)

통계청. “2021년 장래인구추계를 반영한 세계화 한국의 인구현황 및 전망” (2022년 9월 5일), [https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list\\_no=420361](https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020600&bid=207&act=view&list_no=420361) (2024년 11월 20일).

통계청. “보도자료: 장래인구추계.” (2011년 12월 7일) 통계청, “보도자료: 장래인구추계: 2010-2060” (2011년 12월 7일), <https://kostat.go.kr/>

synap/skin/doc.html?fn=fd98cce0e9ae8aa5a0685146f5a0a3467  
ffc3b50da78dcd3496e8664370055f3&rs=/synap/preview/board/20  
7/ (2024년 11월 10일)

防衛省・自衛隊, 『防衛白書:日本の防衛』東京: 防衛省, 2021.

## 2. 단행본

우치다 타츠루·김경옥 옮김. 『하류지향: 배움을 흥정하는 아이들, 일에서 도피하는 청년들, 성장거부 세대에 대한 사회학적 통찰』(서울: 민들레, 2007).

윤대엽. “첨단 방위산업과 군사혁신의 정치경제” 김상배 역음, 『미래국방의 국제정치학과 한국』(서울: 한울, 2023), pp. 152-182.

정병기·도묘연. 『코포라티즘 정치: 통치전략성 및 정치체제성과 결사체 거버넌스 전망』대우학술총서 613 (서울: 아카넷, 2015).

Bruneau, Thomas C. *Outsourcing National Defense: Why and How Private Contactors Are Providing Public Service* (Boulder, CO: Lynne, Rienner Publishers, 2023).

## 3. 논문

고시성. “병역자원 감소에 따른 한국군 병력구조 개편 발전방향 연구.” 『한국군사』제8호 (2020), pp. 185-211.

노훈. “국방개혁 기본계획 2012-2030의 진단과 향후 국방개혁 전략.” 『전략연구』통권 제57호(2013), pp. 103-149.

류춘호·이정호. “복합적응시스템으로서 공급사슬 네트워크의 환경, 전략, 그리고 성과에 관한 연구: 적응성의 개념화 및 조합적 경쟁역량의 매개적 역할을 중심으로.” 『경영학연구』제37집 3권 (2008), pp. 477-513.

- 박창희. “전략기반 전력기획과 한국군의 전력구조 개편방안.” 『국방정책연구』 제34권 2호(2018), pp. 139-170.
- 윤대엽. “분단체제의 갈등과 일본의 탈전후 안보전략의 형성, 1990-2007” 『일본연구논총』제58권 (2023b), pp. 33-61.
- 윤대엽. “인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신.” 『국제정치논총』제64권 1호 (2024), pp. 333-369.
- 이근욱. “한국 국방개혁 2020의 문제점: 미래에 대한 전망과 안보” 『신아세아』 제15권 4호(2008), pp. 93-114.
- 이상숙. “1958년 북한주둔 중국인민지원군 철수의 원인과 영향” 『북한연구학회보』제13권 1호(2009), pp. 83-107.
- 이소연. “최근 저출산 추이를 반영한 총인구 추계: 출산율이 반등하지 않는다면 총인구는 어떻게 될 것인가?” 『NABO 경제동향』제39호 (2023년), pp. 68-72.
- 장철운. “북한군 상비병력 추정치에 관한 재평가 제안.” 『현대북한연구』21권 3호(2018), pp. 7-42.
- 전재성. “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰.” 『국제정치논총』제50집 2호(2010), pp. 35-64.
- 정주성·안석기. “군인 직업성 제고의 필요성 및 발전방안.” 『국방논단』제1353호 (2011)
- 정주성·정원영·안석기. 『한국 병역정책의 바람직한 진로』서울: 한국국방연구원, 2003.
- 조영진. “국방인력 운영 개혁과제의 논리와 한계성에 관한 고찰: 국방개혁에 관한 법률의 내용을 중심으로.” 『국방정책연구』제27권 3호(2011), pp. 41-66.
- 조홍용. “인구절벽 시대의 병역정책에 관한 연구: 의무복무 개월 수별 병력규모 유지 가능연도를 중심으로.” 『국방정책연구』제33권 4호(2017), pp. 171-203.

- 홍명숙 · 이용 · 정원열. “한국군 여군 인력운영에 관한 연구: 경로의존성 이론을 중심으로.” 『군사연구』제154집 (2022), pp. 223-256.
- 황원준. “동맹의 복합 딜레마: 나토와 러시아-우크라이나 전쟁.” 『국제 · 지역 연구』제32권 1호 (2023), pp. 107-137.
- Cohen, Eliot A. “A Revolution in Warfare” *Foreign Affairs* Vol.75, No2 (1996), pp. 39-41.
- Glaser, Charles L. “The Causes and Consequences of Arms Races.” *Annual Review of Political Science*, Vol. 3 (2000), pp. 251-276.
- Glaser, Charles L. “When Are Arms Races Dangerous? Rational Versus Suboptimal Arming.” *International Security* Vol.28, No.4(2004), pp. 44-84.
- Horowitz, Michael and Stephen Rosen. “Evolution or Revolution?” *Journal of Strategic Studies* Vol.28, No.3(2007), pp. 437-448.
- Kuo, Kendrick. “Dangerous Changes: When Military Innovation Harms Combat Effectiveness,” *International Security* Vol.47, No.2 (2022), pp. 48-87.
- Marshall, Andrew W. “Memorandum for the Record: Some Thoughts on Military Revolutions,” *Office of the Secretary of Defense* (Aug. 23, 1993) <https://stacks.stanford.edu/file/druid:yx275qm3713/yx275qm3713.pdf>(accessed July 5, 2023).
- Millett, Allan R. and Williamson Murray, and Kenneth H. Watman. “The Effectiveness of Military Organizations.” *International Security* Vol.11, No.1(1986), pp. 37-71.
- O’Hanlon, Michael. “Stopping a North Korean Invasion: Why Defending South Korea is Easier than the Pentagon Think.” *International Security* Vol.22, No.4 (1998), pp. 135-170.
- Rosen, Stephen P. “Military Effectiveness: Why Society Matters.”

#### 4. 보고서

김지홍. “국방개혁과 국방자원배분 합리화 방안” 『KDI 정책연구시리즈 2012-11』 서울: 한국개발연구원 (2012).

안석기. 『미래 환경 변화에 부합된 국방인사정책 발전 방향』KIDA Brief No. 2021-인력01 (2021).

이은정. “여군 확대 추세 분석과 정책방향.” 『국방논단』제1889호 (2022).

이현지·박민섭. “국방인력 확보의 어려움, 영국은 어떻게 대처하고 있나?” 『국방논단』제1806호 (2020).

탁성한. “북한군 실제 병력 수 추정 및 향후 전망” 『KDI 북한경제리뷰』4월호 (2019), pp. 23-38.

Cordesman, Anthony H. and Aaron Linn. The Changing Military Balance in the Koreas and Northeast Asia. (March 25, 2015) <https://www.csis.org/analysis/changing-military-balance-koreas-and-northeast-asia> (accessed: November, 10, 2024)

## **Declining of Military Manpower and Flexstrategy of Defense Systems: Reform of the Defense Manpower System**

Yoon, Dae-yeob (Daejeon University)

What is the innovation strategy of the military system that meets the defense sufficiency in response to the structural decrease in military resources? This study critically reviews the existing discussions that were limited to personnel policy, military service system, etc., and examines the innovation strategy of the defense manpower system based on the concept of analyzing the flexible strategy of the military system. The crisis of a shrinking society due to low birth rate and aging population has become a structural issue for the defense manpower system that acquires and operates defense manpower. The military, which must establish military strategies, military systems, and mobilize security resources in response to security threats, is inherently bound by mutual rigidity. As the regional and structural arms race accompanying the North Korean nuclear threat and the US-China competition intensifies, the rigidity of security resources such as military resources, defense budget, and military technology is a factor that restricts the military system necessary for defense sufficiency. This study examines the task of comprehensive and simultaneous innovation of military strategy-military system-security resources and alliance cooperation in

response to the decrease in military resources as a transitional task linked to command-strategy-unit-troops as well as civil-military relations and alliance cooperation.

Keywords: declining of military manpower, defense manpower system, flexstrategy, revolution of military affairs, military system

투고일: 2024.10.01.    심사일: 2024.11.19.    게재확정일: 2024.12.19.

# III

## 군사적 효과성에 영향을 미치는 요인 분석

김근희 (국방부)

조흥주 (서울신용보증재단)

1. 서론
2. 선행연구 검토
3. 연구방법
4. 분석결과
5. 결론

본 연구는 국가가 보유한 유·무형의 자원으로 전투력을 극대화하는 역량인 ‘군사적 효과성’ 개념에 주목하여 이를 나타내는 지표로 손실교환비율(LER)을 활용, 과거 국가 간 전쟁사례에서 군사력을 구성하는 자원들이 군사적 효과성에 미친 영향을 확인하였다. 기존 연구에서 주목한 군사 자원, 정치·경제적 요인뿐만 아니라 사회적 안정성이 군사적 효과성에 중요한 변수라는 가정 하에 국내분쟁 지표를 추가하여 분석한 결과, 군사 자원의 양은 군사적 효과성에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 국내분쟁의 발생은 군사적 효과성을 저해하는 주요요인으로 나타났다. 이러한 결과는 국방력을 강화하기 위해 군사 자원의 양적 확충과 함께 사회적 안정성의 확보가 중요함을 시사하며, 군사적 효과성을 높이기 위해 다양한 교육훈련과 리더십 강화, 민군관계 개선 등도 함께 이뤄져야 함을 강조한다. 결론적으로, 군사적 효과성을 높이려면 군사 자원의 양적 확보 문제를 넘어, 정치·경제적 요인과 사회통합까지 포괄하는 광범위하고 종합적인 안보 전략이 필요하다는 점을 제안한다.

| 주제어 | 군사적 효과성, 군사력, 군사 자원, 사회통합, 전쟁사례 분석

# 1. 서론

2024년 9월 현재, 세계 여러 지역에서 전쟁이 계속되고 있다. 러시아·우크라이나 전쟁, 이스라엘과 팔레스타인 간 분쟁 등 무력충돌이 지속되며 국제사회에 정치적, 경제적으로 큰 영향을 미치고 있다. 특히 한국은 북한의 군사적 도발과 핵·미사일 위협에 직면해 있다. 이처럼 현존하는 북한의 군사적 위협과 침략에 대비하고, 국익을 위협하는 모든 세력으로부터 주권과 영토를 수호하는 것이 대한민국의 주요 국방목표이다. 그러나, 병역자원의 급감과 국방예산 확보의 어려움이 큰 문제로 대두되고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 안보환경의 변화를 고려하여 국방력 강화를 위한 대응방안을 모색하기 위해 본 연구는 선행연구에서 언급된 ‘군사적 효과성(military effectiveness)’ 개념에 주목하였다. ‘군사적 효과성’이란 물리적, 정치적으로 가용한 유·무형의 자원으로부터 최대한의 전투력을 발휘하게 하는 기술 또는 역량을 의미하며 군사력의 질을 평가하는 중요한 요소이다.<sup>2)</sup> 군사력을 이해하기 위해서는 어떤 요소가 중요한지 뿐만 아니라 개별 요소들이 다른 요소와의 관계에서 어떻게 작용하는지도 파악해야 한다. 군사적 효과성은 이처럼 개별국가가 보유하고 있는 유·무형의 자원이 실제 군사적 역량으로 발현되는 과정을 중요시한다. 병력이나 국방예산과 같은 물질적 요인은 한 국가의 잠재적인 군사력 수준을 나타낼 수 있지만, 정치적 또는 사회적 요인에 영향을 받는 군사적 효과성에 따라 전장에서 군사력이 발현되는 정도는 자원 보유만으로 설명할 수 없는 문제일 수 있다.<sup>3)</sup> 구체적으로, 국가의 문화, 사회구조, 제도 및 국제적 환경 요인은 전략평가와 조정, 조달, 지휘 통제, 첩보와 모니터링, 인사관리, 교육훈련 등의 군사활동을 통해 군사적 효과성에 영향을 미친다.<sup>4)</sup>

1) 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』, 2023.

2) Millett, AR., Murray, W., and Watman, KH., “The Effectiveness of Military Organizations,” *International Security* Vol. 11, No. 1(Summer 1986), p. 37.

3) Beckley, M., “Economic Development and Military Effectiveness,” *Journal of Strategic Studies* Vol. 33, No. 1(2010), p. 43.

4) Millett et al., “The Effectiveness of Military Organizations,” pp. 37-71.

본 연구는 이러한 관점에서 1914년부터 2020년까지 발생한 주요 국가 간 전쟁 사례를 대상으로 분석하여 다양한 유·무형자원이 군사적 효과성에 어떠한 영향을 미치는지 확인하고자 한다. 이때, 군사적 효과성은 전투에서의 성공과 연관되며, ‘전장에서의 승패’<sup>5)</sup> 또는 ‘손실교환비율(Loss Exchange Ratio, 해당국의 사상자를 상대국의 사상자로 나눈 값)’<sup>6)</sup>로 나타낼 수 있다. 또한, 군사적 효과성에 영향을 미치는 요인이 유형자원의 양과 질, 체제유형, 인적자본, 민군관계, 종교·문화적 요인 또는 경제발전의 산물이라고 주장한 선행연구의 논의를 검토하였다.

본 연구는 선행연구 검토를 통해 군사력의 정의와 비교평가에 관한 연구 및 개별국가가 보유한 다양한 자원들이 군사적 효과성에 미치는 영향에 대해 살펴본다. 이후, 연구모형 설계를 통해 물질적 자원인 국방예산, 병력, 인구수, 산업역량과 1인당 GDP를 지표로 한 경제발전 수준, 제도적 민주주의와 사회적 안정성을 나타내는 지표인 국내 분쟁 지수를 독립변수로 설정하고, 손실교환비율(LER)로 나타낸 군사적 효과성에 미치는 영향을 분석하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 선행연구 검토

### 가. 군사력의 비교평가

군사력(military power)은 ‘병력·군비·경제력 등을 종합한 전쟁 수행 능력’으로 정의되며 ‘국가 간 분쟁에서 군사작전을 수행할 수 있는 군사적인 능력과 역량으로, 국가 안전보장을 위해 직접적·실질적으로 사용할 수 있는 국력<sup>7)</sup>

---

5) Reiter, Dan and Stam, Allan C., *Democracies at War* (Princeton University Press, 2002), p. 38.

6) Cochran, KM, and Long, S., “Measuring Military Effectiveness: Calculating Casualty Loss-Exchange Ratios for Multilateral Wars, 1816-1990,” *International Interactions of Conflict Resolution* Vol. 43, No. 6(2017), p. 1020.

의 일부'로도 정의할 수 있다.<sup>8)</sup> 최근의 여러 전쟁에서 알 수 있듯이 현대 전쟁은 국가가 가용한 모든 수단을 총동원하는 총력전(total war)으로 전개된다. 전쟁에 모든 국민이 직·간접적으로 참여함에 따라 '국방력'이라는 확장된 개념으로 사용되기도 하지만, 이는 범위가 모호하고 다른 국력 요소와 중복될 가능성이 있다. 따라서, 많은 연구에서는 국력의 다양한 요소 중에서도 군대 조직이 보유하고 있는 병력, 무기 등 자원의 양과 질을 의미하는 개념으로 군사력이라는 용어를 사용하고 있다.<sup>9)</sup>

한 국가의 군사력을 상대 국가와 비교 및 평가하는 사례로, 언론 보도를 통해 널리 알려진 군사력 평가지표인 '세계군사력지수'(Global Firepower Index, GFP)는 미국의 비정부조직(NGO)인 글로벌파이어파워에서 매년 조사하여 발표하고 있다. 2024년 기준 145개 국가의 인구, 병력, 무기, 재원, 자원, 지형 등 군사력에 직·간접으로 영향을 미치는 60여 개 항목을 정량적으로 비교하여 산출된다.<sup>10)</sup> 그러나, 세계군사력지수는 자료의 출처가 불명확하고, 측정산식이 비공개되어 지수의 타당성 검증에는 한계가 있다.

영국 국제전략문제연구소(IISS)에서 발간하는 군사력 보고서인 '밀리터리 밸런스'(The Military Balance)는 개별국가의 군사력을 평가하기 위해 국방예산, 병력, 예비군, 준군사조직, 장비, 부대구조 등의 지표를 사용한다.<sup>11)</sup> 한국의 국방백서는 밀리터리 밸런스 자료를 인용해 주변국 군사력과 비교하며, 국방비, 병력, 잠수함, 항공모함, 수상전투함, 전투 가능 항공기와 핵·미사일 등 전력 증강 현황을 제시한다.<sup>12)</sup> 또한, 스웨덴 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 세계

---

7) 종합국력은 '국민의 생명과 재산, 영토를 보호하고, 국제사회의 협력을 창출해내어 평화로운 상태를 유지할 수 있게 하는 한 나라의 종합적인 힘'으로, 국방력, 경제력, 교육력, 과학기술력, 정보력, 국정관리력, 정치외교력, 문화력, 사회자본력 등 13개의 개별적인 요소 능력으로 구성된다(황성돈, "2014년 대한민국의 종합국력: 진단과 처방," 『한반도선진화재단 기타 단행본』, 2014, pp. 11-28.).

8) 부형욱, "군사력 비교평가 방법론 소개," 『국방정책연구』 45호, (1999), p. 268.

9) 박휘락, "남북한 군사력 비교에서의 북한 핵무기 영향 판단: 시론적 분석," 『의정논총』 제13권 2호, (2018), pp. 227-228.

10) '세계군사력지수(GFP)'로 평가된 대한민국의 군사력순위는 2010년대 7~12위, 2018~2019년 7위, 2020~2023년 6위, 2024년 5위이다(출처: globalfirepower.com).

11) www.iiss.org/the-military-balance-plus(검색일: 2024년 7월 18일)

군비지출, 무기 거래 및 생산, 핵전력 보유 등의 데이터를 담은 연감(SIPRI yearbook)을 발간한다.<sup>13)</sup> 미국 CIA ‘The World Factbook’은 전 세계 265개 국가 등 독립체(world entities)의 부대 편성, 군비지출, 병력 규모 및 병역제도, 군사 장비 확보 현황, 군사 배치 및 운용, 군사외교와 동맹 등 군사와 안보에 관한 정보를 제공하고 있다.<sup>14)</sup>

전쟁 상관관계 분석 데이터(COW)의 ‘국가 군사역량 데이터’(National Military Capabilities data)<sup>15)</sup>는 국가별 군사력을 나타내는 지표로, 군비지출, 병력, 에너지 소비, 철강생산, 도시인구 및 총인구수 등 6개 변수를 제시한다. 이러한 물질적 지표가 과거 전쟁사례 분석에서 필요한 군사력의 대리변수(proxies)로 기능한다고 가정된다. 지리적 특성이나 자연자원도 군사력에 기여할 수 있으나 유효한 비교지표로 개발하기는 어렵다. 또한, 정치제도나 시민역량, 정권의 정당성, 지도자의 전문성 등은 물질적 역량의 효율적인 활용에 중요한 요소이지만, 물질적 역량의 구성요소로 간주되지 않는다.<sup>16)</sup>

군사력의 비교 및 평가 방법은 정성적, 정량적 구분, 또는 정태적, 동태적 방법으로 구분된다. 정태적 방법은 일반적 또는 평균적인 전장 상황에서 병력, 무기, 군사비 등 고정된 군사력의 구성요소를 기준으로 전투결과를 추정하는 방식으로, 전력지수로 나타낼 수 있다. 동태적 방법은 군사력 구성요소 및 이들 간의 상호작용, 전장상황 등을 고려하여 모의분석 또는 각종 위게임 모형을 통해 전투결과를 도출하며 평가한다.<sup>17)</sup>

군사력 평가는 국가 안전보장의 핵심사항으로, 국가별 보안 조치로 인해 자료 수집에 제약이 따른다.<sup>18)</sup> 또한, 군사력은 병력, 무기체계, 군수지원과 C4I를 포

12) 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』, p. 14.

13) [www.sipri.org/yearbook](http://www.sipri.org/yearbook)(검색일: 2024년 7월 18일)

14) [www.cia.gov/the-world-factbook](http://www.cia.gov/the-world-factbook)(검색일: 2024년 7월 22일)

15) <https://correlatesofwar.org>(검색일: 2024년 7월 4일)

16) Singer, JD., “Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816–1985,” *International Interactions* Vol. 14, No. 2(1988), pp. 115–132.

17) 권오정·조용주, “지상군 전력평가 발전방향 연구,” 『국방정책연구』 제31권 1호, (2015), p. 110.

18) 김대기·문영세, “한반도 주변국 군사력 평가 및 대응 전략,” 『정책분석평가학회보』 제16권

합하는 전투지원요소, 전략전술, 리더십, 사기 등의 무형요소, 작전환경, 동원 능력 등 다양한 요소로 구성되기 때문에 경쟁국과의 명확한 비교가 어렵다.<sup>19)</sup> 그럼에도 불구하고 군사력을 정확하게 개념화하고 측정할 수 있다면 잘못된 낙관주의에 기초한 전쟁의 가능성을 낮추면서 평화를 증진할 수 있다. 정량화, 점수화, 지수화 된 체계는 더욱 합리적인 비교기준으로 강·약점을 명확하게 설명할 수 있는 근거가 되기 때문에 많은 국가와 기관들은 군사력을 비교 평가하기 위해 병력 및 무기의 수량을 비교하거나 군비지출을 비교하고, 전력지수, 위계임 모형 등 다양한 방법을 개발해내고 있다.

한편, 물질적 역량을 중심으로 한 정태적 군사력 비교평가 방식은 조직의 질적·내재적·무형적 역량을 반영하지 못하는 한계를 지닌다. 한국 국방백서에서는 주변국 군사력 현황에 대해 영국 국제전략문제연구소(IISS)의 ‘밀리터리 밸런스’(The Military Balance)에 따른 양적 비교자료를 제시하며, 군사력을 실질적으로 비교하기 위해 장비 성능과 노후도, 훈련 수준, 합동전력 운용 개념 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 언급한다. 또한, 전쟁 모의분석과 같은 동태적 비교평가에 적용되는 적군의 기습과 공격 양상, 전략무기 사용에 대한 가정, 군의 사기와 훈련수준 등 조직적 역량의 승수효과가 객관적 근거와 높은 타당성을 확보하기 어렵다는 한계가 있다. 이에 따라 군사력 비교평가의 새로운 방향을 모색할 필요성이 제기되는데, 본 연구는 선행연구에서 언급된 ‘군사적 효과성’의 개념에 주목하여 이를 검토하고자 한다.

## 나. 물질적 자원의 보유가 군사력에 미치는 영향

많은 국제관계 연구와 국방 분석에서 군사력은 물질적 자원의 직접적인 산물로 가정되며, 대표적으로 국방예산의 규모, 병력, 경제력, 산업기술 등이 언급된다.

---

1호, (2006), p. 142.

19) 부형욱, “군사력 비교평가 방법론 소개,” pp. 279-280.

국방예산은 국가의 생존과 안보를 책임지는 군대와 국방에 직결되는 재원으로, 군사력의 건설·유지 및 전투력 발휘를 위한 필수적인 지출이다.<sup>20)</sup> 영국 국제전략문제연구소(IISS)에 따르면, 2023년 세계 각국의 국방비 지출 규모는 전년 대비 9% 증가한 2,930조 원으로, 우크라이나 전쟁의 교훈이 다른 나라의 군비 확대를 자극하고 있다고 평가했다.<sup>21)</sup> 이처럼 많은 분석기사에서는 국방비 총액을 중심으로, 국내총생산 또는 정부 예산 대비 점유비에 중점을 두고 있지만, 국방비를 총액 중심으로 분석할 경우, 예산이 실제 투입된 목적, 즉, 국가 안위 보장에 미치는 효과를 자세히 설명하는 데는 한계가 있다. 한국의 국방예산은 인건비 등 경직성 경비 위주로 구성된 ‘전력운영비’와 미래 안보위협에 대비하는 군사력 증강 투자비로서의 ‘방위력개선비’로 구분되는데, 이 두 항목의 특성에 따라 전력증강 여부에도 차이가 발생하므로 국방비의 세부 항목을 중심으로 연구할 필요가 있다.<sup>22)</sup>

국방예산을 결정하는 요인으로 Richardson이 제시한 국가 간 군비경쟁 (Arms Race) 이론, 국방 투자와 사회적 재화 생산에 대한 투자가 상충한다는 총과 버터(Guns versus Butter) 모형,<sup>23)</sup> 그리고 기존 예산을 기준으로 한 소폭 조정 방식인 점증주의(incrementalism) 이론<sup>24)</sup>이 있다. 특히, 한국의 국방예산에 영향을 미치는 요인으로 군사안보 요인, 정치적 요인, 사회적 요인, 경제적 요인 등을 제시하고, 이를 이론 및 실증적으로 분석한 연구들이 진행되었다.<sup>25)</sup>

군사력 유지의 핵심이 되는 적정병력 확보는 저출산으로 인해 급격한 인구감

---

20) 오연천, “국방비의 효율적 사용방안에 관한 연구,” 『행정논총』 제32권 1호, (1994), p. 104.  
 21) 이해준, “英 싱크탱크, 지난해 전 세계 국방비 9% 증가 2930조원,” 『중앙일보』, 2024년 2월 14일, <https://www.joongang.co.kr/article/25228501>(검색일: 2024년 12월 8일).  
 22) 함성득·윤기중, “한국의 국방비 영향요인의 실증적 분석,” 『한국행정학보』 제36권 3호, (2002), p. 134.  
 23) Leidy, M. P. and Staiger, R. W., “Economic issues and methodology in arms race analysis,” *Journal of Conflict Resolution* Vol. 29, No. 3(1985), pp. 503-530.  
 24) Wildavsky, A. B., *The Politics of the Budgetary Process*, (Boston: Little, Brown, 1974).  
 25) 손영은, “안보적·사회적 요인이 국방예산 변화에 미치는 영향 연구,” (서울대학교 석사학위논문, 2022), p. 22.

소 추세를 보이는 한국에 중대한 도전이 되고 있다. 미국 CNN은 ‘한국 군대의 새로운 적, 출산율’이라는 기사에서 현재의 합계출산율(’22년 기준 0.78명)로는 50만 명에 이르는 기존 병력을 유지하기 어렵고, 이에 따라 한국의 국방력 약화가 우려된다고 진단했다.<sup>26)</sup> 인구는 병력규모와 관련된 중요한 변수이며 AI, 로봇 등 과학기술 발전에 따른 첨단 무인체계의 도입으로 일부분 병력 대체가 가능한 시대가 도래하고 있지만, 병력은 여전히 국방력의 크기를 결정하는 주요한 요소이다. 따라서, 인구감소 추세에 따른 국방개혁 추진방향과 연계하여 한국군의 적정 병력규모에 관해 논의한 다수의 연구가 진행되었다.<sup>27)</sup>

현역 군인의 다수를 구성하는 징집 연령대 남성이 많은 국가는 유사시 지상군으로 징발할 인력이 많아 군사력의 건설 및 유지에 유리하다. 또한, 이들은 핵심 생산연령층에 속해 경제에 활력을 불어넣고 더 많은 자금을 방위산업에 지출할 수 있게 하며, 국가의 경제성장을 통해 글로벌 영향력을 높이는 데 기여한다. 저출산 고령화 사회는 군사력을 유지 및 강화하기 위한 국가와 국민의 능력과 의지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나, 초고령사회인 일본의 사례에서 보듯이, 국방예산 증액과 군사적 동맹 강화, 군사적 제약을 완화하기 위한 각종 조치<sup>28)</sup>는 고령화와 인구문제가 군사력에 미치는 영향이 단순하지 않음을 보여준다. 인구 및 병력의 감소는 일반적으로 군사력의 약화를 의미할 수 있지만, 기술과 무기체계에 대한 의존도가 높아지고, 군사동맹을 통해 세력을 강화하는 등 안보환경이 변화하는 측면을 다양하게 고려해야 한다. 또한, 일본, 중국, 러

26) 서혜림, “외신, 저출산 또 경고… ‘한국소멸론’ 이어 ‘국방약화 악재’ 지적,” 『연합뉴스』, 2023년 12월 31일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231231017200009>(검색일: 2024년 12월 8일).

27) 고시성, “병역자원 감소에 따른 한국군 병력구조 개편 발전방향 연구,” 『한국군사』 제8호, (2020.12), pp. 185-211.

28) 1947년 일본헌법 제9조는 국제분쟁 해결수단으로서의 무력 사용을 포기했다. 그러나, 일본은 제9조를 국방 목적의 군대를 유지할 수 있다는 의미로 해석했고, 1991년부터 일본 자위대가 다수의 유엔 평화유지 임무를 수행하고 해외에서 비전투 역할에 참여할 수 있도록 허용했다. 2014~15년, 일본 정부는 헌법 조항을 일본의 안보가 위협받는 경우 다른 나라를 위해 무력을 사용할 수 있는 ‘집단적 자위(collective self-defense)’를 허용하는 것으로 재해석했다. 2022년, 일본 정부는 중국을 ‘전례 없는 전략적 도전’으로 규정하면서 순항 미사일과 무장 드론을 포함한 반격능력을 개발하겠다고 선언하고, 일본의 안보 관련 지출을 국내총생산(GDP)의 2% 규모로 늘리겠다는 계획을 제시했다(출처: CIA The World Factbook).

시아 등 한국을 둘러싼 주변국의 역사와 현실정치에서 대내외 위협 수준이 높아질수록 각 나라의 정책결정자들이 민생보다 전쟁을 선택하는 사례를 쉽게 발견할 수 있다. 따라서, 인구와 병력 감소가 군사력의 약화를 의미한다고 단순히 판단하기는 어렵다.<sup>29)</sup>

국가의 경제발전 수준은 군사력의 질을 판단하는 중요한 요소인데, 경제적으로 부유한 국가일수록 견고한 기술 인프라를 구축하고 대규모 생산력을 보유하여 고품질의 군사 장비를 갖추고 숙련된 군인을 양성할 수 있으며 발전된 교육 시스템으로 인적자본을 축적하고 유능한 관료제를 갖게 된다.<sup>30)</sup> 따라서, 경제성장률의 변화는 국가가 보유한 자원의 능력을 가늠하는 지표가 될 수 있는데, 경제력이 커질수록 국가가 공급하는 안보 서비스의 양과 질이 높아질 것이므로 경제력과 군사력은 양의 상관관계를 가질 것으로 예상할 수 있다.<sup>31)</sup>

그러나, 경제성장과 국방비 지출 간 관계에 대한 연구는 일치된 결론을 도출하지 못하고 있다. 유승남·목진휴<sup>32)</sup>는 국방지출 규모를 결정하는 안보적 요인의 영향을 분석한 연구를 통해, 국방비는 사회의 자원배분과 안보유지에 대한 정부의 정책적 필요성 또는 선호도를 반영하며, 정부지출 항목 간의 배분경쟁을 통해 결정된다는 윌다브스키(Wildavsky)의 주장을 따른다.<sup>33)</sup> 이와 유사하게 이영주 외(2013)<sup>34)</sup>도 국방비 지출의 결정요인은 경제적 요인보다 안보적 요인에 의해 결정되는 것으로 추정하는 결론을 도출했다.

한편, 현대전쟁에서는 기술적 우세(preponderance)가 승리의 핵심요인으로 강조된다.<sup>35)</sup> 군사기술혁명의 개념은 1980년대에 처음 등장했고, 정보력과 우

---

29) 제니퍼 D. 스쿠바 저·김병순 역, 『80억 인류, 가보지 않은 미래』(서울: 흐름출판, 2023), pp. 129-133.

30) Beckley, "Economic Development and Military Effectiveness," pp. 58-59.

31) 함성득·윤기중, "한국의 국방비 영향요인의 실증적 분석," p. 136.

32) 유승남·목진휴, "안보환경의 변화와 국방비의 규모," 『한국정책학회 하계학술발표논문집』, (2002), pp. 245-263.

33) Wildavsky, A. B. *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown, 1974.

34) 이영주·김성기·채두병·강한균, "국제사회: 세계 국방비 지출의 결정요인과 경제적 효과," 『국제지역연구』 제17권 1호, (2013), pp. 291-292.

35) Biddle, S. and Long, S., "Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look," *The Journal of Conflict Resolution* Vol. 48, No. 4(2004), pp. 525-546.

주력이 활용된 1990년대 걸프전쟁 이후부터 모든 국가는 기술주도 군사혁신을 추진해왔다. 또한, 최근 인공지능(AI), 빅데이터 기술의 급속한 발전은 화학 및 핵무기에 이어 세 번째 군사혁명을 촉발하며 인공지능의 무기화를 위한 세계 각국의 군비경쟁이 본격화되었다. 그러나 이러한 군사기술을 보유했다는 사실이 실제 전장에서 적대국을 압도하는 핵심전력으로 발휘된다는 보장은 없다.<sup>36)</sup>

물질적 자원의 확보는 국방 운영의 기본적인 토대이지만, 물질적 자원의 보유만으로 군사력을 이해하는 것은 한계가 있다. 어떤 국가는 자원을 군사력으로 전환하는 데 지속적으로 탁월한 역량을 보이는 반면, 다른 국가는 치명적인 약점을 드러내기도 하며, 또 다른 국가는 시간의 흐름에 따라 전투력 발휘에 변화를 보이기도 한다. 따라서, 물질적 군사력만으로 전쟁의 결과를 예측하기는 어렵다.

한 국가의 군사력 수준은 그 나라가 보유한 자원의 규모뿐만 아니라 그 자원을 군사적 목적에 부합하도록 잘 사용하는가에 달려있다. 따라서, 국가의 자원 보유현황만을 강조하고, 이를 전투력으로 전환하는 기술 또는 역량으로서 ‘군사적 효율성’의 개념을 경시하는 것은 적절하지 않다. 일례로 북베트남과 이라크 사례의 비교연구를 통해 조화로운 민군관계는 첨단무기를 사용하는 전문 지식과 기술의 습득, 교육훈련, 인사관리 등에 폭넓은 영향을 미치고, 군사적 성과를 좌우하는 중요 요소가 된다는 연구도 진행된 바 있다.<sup>37)</sup> 이러한 연구에서는, 국민총생산(GDP), 산업기반, 군비지출과 같은 물질주의적 요소로는 전쟁의 승리를 예측하기 어렵고, 국가별 정치·문화·사회적 구조의 특성에 기인한 군 조직과 군사 활동의 질적·내재적이며 비계량적인 측면이 군사력을 창출하는 역량에 큰 영향을 미친다고 설명한다.

아울러, 물질적 자원으로서 국방예산이나 병력 확보의 여건이 점차 어려워

---

36) 윤대엽, “인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신,” 『국제정치논총』 64권 1호, (2024), pp. 337-339.

37) Biddle, S. and Zirkle, R., “Technology, Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World,” *The Journal of Strategic Studies* Vol. 19, No. 2(1996), pp. 171-212.

지는 상황을 고려하여, 국가 및 민간의 잠재적 자원을 활용하는 등 더 넓은 차원으로 국방자원의 외연을 확장하고, 예산과 인력 활용의 효율화를 도모해야 한다. 또한, 무형전력 측면에서 각종 교육훈련, 리더십 개발 등을 통해 단결력, 응집력, 군인정신을 강화하고, 장병의 심리와 행동에 대한 과학적인 연구체계를 구축하여 군 조직문화를 개선해감으로써 전투력을 높여야 한다. 이러한 과정에서 국민과의 소통을 통해 군 내외로 폭넓은 협력 기반을 조성하는 것도 중요하다.<sup>38)</sup>

#### 다. 무형자원이 군사력에 미치는 영향

군사력은 유형전력과 무형전력으로 구분할 수 있다. 유형전력은 병력, 무기, 장비, 물자와 같은 물질적 자원으로 구성된 전투능력을 의미한다. 반면, 무형전력은 군인이 전투에서 승리하기 위해 발휘하는 육체적, 정신적 능력과 내재적 가치가 결합된 총화로, 형태는 없으나 실체와 가치가 존재하는 힘이다. 또한, 무형전력은 전투능력인 기술전력과 운용전력, 군기와 사기, 단결, 군인정신 등 전투의지를 뜻하는 정신전력으로 세분화할 수 있다.<sup>39)</sup> 미군은 사기(morale)를 전투정신(fighting spirit)과 동일시하고, 영국군은 사기, 동기부여, 리더십, 관리 등을 전력의 한 요소로서 정신적 요소(moral component)로 정의하는 등 여러 나라에서 군사력의 주요 요소로 무형적 측면을 중시하고 있다.<sup>40)</sup>

군 조직의 결속 또는 단합(cohesion)은 군대가 공동 목표 추구를 위해 구성원의 역량을 결집하는 방식으로, 효과적인 작전 수행과 사기(morale)를 좌우하는 핵심 요소이다. 베트남 전쟁, 포클랜드 전쟁, 중동 전쟁의 경험에 비추어 부대의 결속력이 전술적 효과의 열쇠가 될 수 있다는 인식이 커졌다. 사회심리학 분

---

38) 노훈·조관호, “국방개혁의 향후 방향과 과업,” 『KRIS 창립 기념논문집』, (2017), pp. 656-657.

39) 김진수·양중훈, “장병 정신전력이 군 조직 효과성에 미치는 영향 연구,” 『정신전력연구』 67호, (2021), p. 9.

40) 박일·고영진, “정신전력이 군 생활 적응에 미치는 영향,” 『한국심리학회지: 산업 및 조직』 제25권 1호, (2012), pp. 106.

석모델에 따르면, 수평적 측면에서는 사명감, 기술 및 전술적 숙련도, 갈등 또는 분열 부재, 팀워크, 신뢰와 존중 및 우정 등이 동료 간 유대감을 강화할 수 있고, 수직적 유대에는 개방적인 조직 분위기, 리더의 관심과 솔선수범, 지도자에 대한 신뢰와 존중, 불편과 위협의 공유, 공동 훈련 등이 필요한데, 갈등과 분열은 수평관계를 넘어 수직관계의 결속력에도 부정적이다.<sup>41)</sup> 구체적인 사례로, 포클랜드 전쟁에서 영국군과 아르헨티나군의 결속력을 연구한 스튜어트(Stewart)<sup>42)</sup>에 따르면, 영국군의 상호 신뢰와 존중, 공동 훈련, 계급적 특권을 내세우지 않는 개방적인 조직 분위기에 기인한 높은 결속력은 변화하는 전장에 대한 적응력을 높여 단기간에 승리를 거두는 원동력이 되었다.

또한, 국가의 신념, 태도 및 행동 패턴이 안보정책과 군사적 행동에 미치는 영향에 대해 ‘전략문화(strategic culture)’의 개념을 활용하여 설명한 연구<sup>43)</sup>가 있으며, 역사, 직업정신, 지리적 특성 및 조직의 운영 환경, 최근의 군사 경험, 외부사회의 세계관 등으로부터 영향을 받아 군대가 전쟁을 준비하고 실행하는 업무를 이해하는 지식적이고 정신적인 능력으로서 ‘군사문화(military culture)’가 군사적 효과성과 군사혁신 과정에 미치는 영향을 강조한 연구<sup>44)</sup>가 있다. 한편, 국가 간 군사동맹이 군사 분쟁의 확대 또는 억제에 미치는 영향을 분석한 연구<sup>45)</sup>도 있다.

나아가, 세계화 시대에 안보 문제는 정치, 경제, 사회 등 다방면과 연계해 복잡하게 얽혀있기에 국가 간 안보협력 및 범정부적인 상호작용을 통해 군사력을

---

41) Kirke, C., “Military Cohesion, Culture and Social Psychology,” *Defense and Security Analysis* Vol. 26, No. 2(June 2010), pp. 143-159.

42) Stewart, “South Atlantic conflict of 1982: A case study in military cohesion,” Research Report 1469 April 1988. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA193790.pdf> (accessed: December 9, 2024).

43) Lantis, JS., “Strategic Culture and National Security Policy,” *International Studies Review* Vol. 4, No. 3(2002), pp. 87-113.

44) Murray, W., “Does Military Culture Matter?,” *Orbis(Philadelphia)* Vol. 43, No. 1(1999), pp. 27-42.

45) Leeds, BA., “Do Alliances Deter Aggression? The Influence of Military Alliances on the Initiation of Militarized Interstate Disputes,” *American Journal of Political Science* Vol. 47, No. 3(2003), pp. 427-439.

강화하는 DIMEFIL(외교, 정보, 군사, 경제, 금융, 첩보, 법집행) 변수가 강조되고 있다. 즉, 안정적인 거버넌스, 유능한 경제력, 무역과 경제적 상호의존 심화, 법치주의 확립, 자유민주주의에 기반한 동맹 강화, 위·수탁교육과 합동훈련 확대, 국제개발협력 증진 등 국력의 다른 요소들과 조화로운 상호작용을 통해 군사력 활용에 우호적인 안보환경을 조성하는 것이 국가의 중요한 무형자원으로 대두된다.<sup>46)</sup>

이외에도 군사력에 영향을 미치는 무형자원으로 정부조직의 효율성,<sup>47)</sup> 리더십,<sup>48)</sup> 병사의 질(교육수준),<sup>49)</sup> 전투동기<sup>50)</sup> 등이 언급되고 있다.

군사적 무형자원은 유형자원의 부족을 극복하기 위한 대안으로도 제시된다. 사회복지 및 신성장 동력 예산의 증가로 국가재정 대비 국방비 규모가 감소 추세이며, 국가 차원에서 인적 자원의 효율적 활용에 대한 요구와 군 차원의 병력 규모 유지를 위한 병력소요가 상충하면서 장병 확보가 어려워지는 상황을 고려할 때, 병력이나 무기체계의 질을 넘어 포괄적인 관점에서 전투력 개선 방안이 필요하다. 즉, 외형적인 전투력 외에도 ‘연성’ 전투력으로서 작전 개념이나 교리의 재정립, 각종 교육훈련 및 리더십 강화를 통해 장병의 정신력이나 숙련도를 높여 무형전력을 실질적으로 강화해야 한다.<sup>51)</sup>

---

46) Kimsey, David, Kim, Jin Woo, McCoy, John and Cuddy, Charles, “Utilization of the DIMEFIL Framework in a Case Study Analysis of Security Cooperation Success,” *Small Wars Journal* November 8, 2020, <https://smallwarsjournal.com/2020/11/08/utilization-dimefil-framework-case-study-analysis-security-cooperation-success/>(accessed: December 4, 2024).

47) Nye, Joseph S., “Get Smart: Combining Hard and Soft Power,” *Foreign Affairs* Vol. 88, No. 4(July/August 2009), pp. 160-163.

48) Reiter, Dan and Wagstaff, WA., “Leadership and military effectiveness,” *Foreign Policy Analysis* Vol. 14, No. 4(October 2018), pp. 490-511.

49) Brooks, Risa A., “Making Military Might: Why Do States Fail and Succeed?,” *International Security* Vol. 28, No. 2(2003), pp. 149-191.

50) Reiter, Dan and Stam, Allan C., “Democracy and Battlefield Military Effectiveness,” *Journal of Conflict Resolution* Vol. 42, No. 3(1998), pp. 259-277.

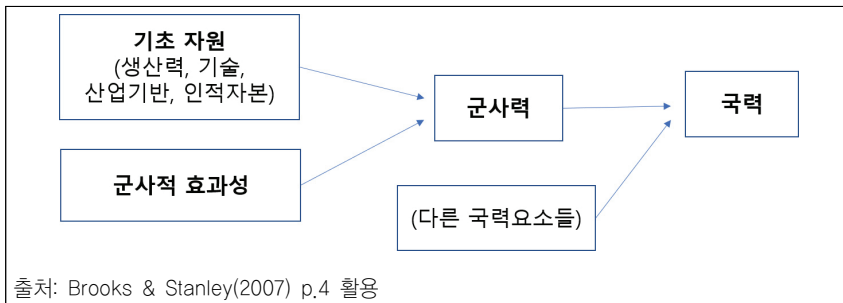
51) 조관호, “군구조 개편과 국방인적자원관리 개혁 방향,” 『국방정책연구』 제26권 4호, (2010), pp. 71-72.

## 라. 군사적 효과성 : 자원을 활용하는 기술이자 역량

효과적인 군대란 가용한 유·무형의 자원으로 최대한의 전투력을 발휘하는 군대로, 군사적 효과성은 효율성(efficiency)의 개념을 포함한다. 효율성은 투입(input)대비 산출(output) 개념이며, 효과성은 목표달성도를 의미한다. 이는 정부가 선택한 방법의 지속, 중단, 확대, 축소 등을 결정하는 근본적인 기준이자 가장 핵심적이고 권위 있는 의사결정 과정이다.<sup>52)</sup>

군사적 효과성은 국가가 보유한 물적, 인적 강점을 전투력으로 전환하는 능력을 의미한다. 국가의 물적, 인적 자원인 부, 기술, 무기체계, 인적 자본 등은 군사력을 창출하는 국가의 능력에 영향을 미치는 중요한 요소이지만, 국가가 이러한 자원을 어떻게 사용하는가의 문제도 그만큼이나 중요하다. 군사적 효과성을 다루는 선행연구들은 국가마다 군사적 효과성이 다른 이유를 설명하려 한다. 이는 전쟁에서의 승리를 위해 어떤 방식으로 구조화하고 준비하여 군사력을 창출하는지에 대한 분석으로,<sup>53)</sup> 한 국가가 얼마나 효율적으로 싸울 수 있는지의 문제는 국가 보유 자원이 만들어내는 무력 분쟁에서의 유용성에 대한 평가를 다루고 있다.<sup>54)</sup>

〈그림 1〉 자원, 군사적 효과성과 군사력, 국력의 관계



52) 최영찬, “중국의 경제적 강압이 한국 안보에 미치는 영향,” 『한국군사학논총』 제11권 2호, (2022), p. 89.

53) Brooks, R., Stanley, E., and Hoyt, T., *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness* (Stanford, Calif; Stanford University Press, 2007), p. 1.

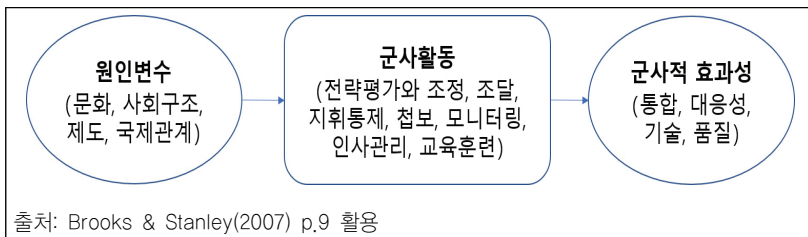
54) Cochran and Long, “Measuring Military Effectiveness: Calculating Casualty Loss-Exchange Ratios for Multilateral Wars, 1816-1990,” pp. 1020-1023.

자원과 군사력, 군사적 효과성의 개념 간 상호관계를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.

국가가 자원을 사용하는 방식은 국제환경과 정치문화, 사회구조 및 제도의 특성에 따라 결정되며, 군사적 효과성은 정치적, 전략적, 작전적, 전술적 수준(political, strategic, operational, and tactical levels)에서 다양한 형태로 발휘될 수 있다.<sup>55)</sup> 또한, 군사적 효과성은 다양한 군사 활동 간 통합(integration), 내부제약 및 외부환경에 대한 대응성(responsiveness), 동기와 기본역량 차원에서 숙련된 기술(skill), 무기와 장비 품질(quality)의 네 가지 속성을 갖는다. 즉, 통합되고 대응적이며 숙련된 기술, 고품질 하드웨어를 보유할수록 전쟁에서 기초 자원의 잠재력을 실현할 가능성이 커진다.

위에서 살펴본 바와 같이 사회, 문화, 정치 등의 원인변수가 군사 활동 변화 양상으로 나타나고, 결과적으로 인적·물적 자원에서 군사력을 생성해내는 능력인 군사적 효과성에 영향을 미치게 되는 인과 구조가 성립된다. 이를 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 군사적 효과성의 인과적 구조



이처럼 병력, 국방예산 등 군사력을 구성하는 인적·물적 자원뿐만 아니라 이를 효과적으로 관리 및 활용하여 의도한 결과를 실현해 내는 기술인 ‘군사적 효과성’(military effectiveness)은 군사적 결과에 매우 큰 영향을 미친다. 한편, 나이(Nye)<sup>56)</sup>는 군사 및 경제적 수단을 동원한 ‘하드파워’와 함께 무형 자원인 문화,

55) Millett et al., “The Effectiveness of Military Organizations,” pp. 37–71.

정치적 가치, 제도 등의 ‘소프트파워’를 언급하고, 하드파워와 소프트파워를 통합해 효과적인 정책을 만들어내는 정책적 역량인 ‘스마트파워’를 강조하면서, 다양한 상황에서 유·무형 자원을 조합하여 활용하는 기술(skill)이 중요하다고 설명하는데, 이러한 국가의 전략적 결정은 군사적 효과성의 발현과도 연결될 수 있다.

〈표 1〉 군사적 효과성에 관한 분석연구 사례

사례	변수	측정	
Reiter & Stam (1998a)	종속	전투 결과	전장에서 승리
	독립	정권 유형	민주주의와 독재정치 점수 및 척도
		개시 여부	전쟁 개시자(initiator) 여부
		기타	물적 자원의 양과 질, 군사전략, 지형, 동맹국 자원, 거리 등
Reiter & Stam (1998b)	종속	전투 결과	전장에서 승리
	독립	조직 역량	공급 역량, 정보력, 기술 수준
		개인 역량	주도권 및 리더십, 사기 수준
		기타	정권 유형, 본국 및 개시 여부
Biddle & Long (2004)	종속	전투 결과	손실 교환 비율
	독립	양적 측면	물적 자원의 수적 우세
		질적 측면	물적 자원의 기술적 우위 (전차, 지상 공격기, 포병의 보급률)
		정권 유형	제도화된 민주주의
		인적자본	1인당 초·중등교육 기간
		민군관계	5년 이내 쿠데타 발생 수 비교
		문화적 특성	교전국의 주요 종교 소속
Beckley (2010)	종속	전투 결과	Biddle & Long(2004) 동일 데이터 사용
	독립	물적 자원	
		정권 유형	
		인적자본	
		민군관계	
		문화적 특성	
		경제발전	1인당 실질 GDP
	군비지출	1인당 군사비 지출	

56) Nye, “Get Smart: Combining Hard and Soft Power,” pp. 160–163.

다양한 분석연구에서 민주적 정치제도,<sup>57)</sup> 종교문화, 높은 수준의 인적자본, 우호적인 민군관계와 같은 비물질적 요인(non-material factors)이 유형 자원을 전투력으로 전환하는 역량인 군사적 효과성에 큰 영향을 미친다고 주장했다.<sup>58)</sup> 반면, 경제발전이 군사적 효과성의 주요요인이라는 분석도 있다.<sup>59)</sup> 구체적인 분석 내용은 <표 1>과 같다.

레이터와 스태(Reiter & Stam)<sup>60)</sup>은 민주주의 국가들이 개시자(initiator)일 때 전쟁에서 승리한 확률이 높다는 점에 주목했다. 이는 민주주의 제도의 개방성과 참여 보장, 경쟁선거 특성상 전쟁패배와 다수의 인명손실이 발생할 경우의 정치적 책임을 고려, 민주주의 국가의 지도자들은 승리할 가능성이 큰 경우에 전쟁을 시작한다는 ‘선택 효과(selection effect)’의 영향이라고 설명했다. 또한, 전쟁이 발발하면 민주주의 국가는 전장에서 높은 군사적 효과성을 발휘하는데, 이는 개별성(individuality)을 강조하는 민주주의 특성에 기인한다. 즉, 민주주의 국가의 군인들은 전장에서 자발성(initiative)을 갖고 우월한 리더십을 발휘한다는 ‘전투수행 설명(warfighting explanation)’과 함께 다양한 군사 데이터를 사용한 실증분석으로 증명하였다.<sup>61)</sup>

비들과 롱(Biddle & Long)<sup>62)</sup>은 국가의 내부 특성으로서 물질적 요소(양과 질), 정권 유형, 인적자본, 민군관계, 문화적 특성이 군사적 효율성에 미치는 영향을 분석한 결과, 민주주의 국가가 보유한 우수한 인적자본, 조화로운 민군관계, 문화적 배경이 전장에서의 군사적 효율성을 높이는 데 유리하다고 설명한다. 특히, 문화적 특성과 같은 무형요소가 군사적 효율성에 큰 영향을 미친다고 강조

---

57) Lake, David A., “Powerful Pacifists : Democratic States and War,” *American Political Science Review* Vol. 86, No. 1(1992), pp. 24-37.

58) Biddle, S. and Long, S., “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look,” pp. 525-546.

59) Beckley, “Economic Development and Military Effectiveness,” pp. 43-79.

60) Reiter, Dan and Stam, Allan C., “Democracy, War Initiation, and Victory,” *American Political Science Review* Vol. 92, No. 2(1998), pp. 377-389.

61) Reiter and Stam, “Democracy and Battlefield Military Effectiveness,” pp. 259-277.

62) Biddle and Long, “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look,” pp. 525-546.

하며 이를 체계적으로 분석할 필요성을 제기하였다.

베클리(Beckley)<sup>63)</sup>는 1898년부터 1987년까지의 주요 전투를 분석한 결과, 군사적 효율성은 경제발전의 산물이라고 주장했다. 서구 민주주의 국가들은 경제적 발전을 통해 인적자본과 민군관계를 강화하며, 이러한 경제발전 변수를 고려하면 비물질적인 요인들의 군사적 효과성에 대한 영향력은 감소한다고 분석했다.

한편, 한 국가의 지배적인 사회구조 및 군 조직과 주류사회와의 분리 여부는 군사적 효과성에 영향을 미칠 수 있다. 사회적 분열을 초래하는 구조는 국가가 보유한 자원의 효과적인 군사력 전환을 약화하고, 이러한 분열이 군대 내에 복제되면 군대 분열을 초래해 군사력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한, 군대 조직이 사회 전체를 대표하지 않는 하위 집단에서 모집되거나 사회에서 수용되지 않는 방식으로 훈련, 규율될수록 군대는 사회를 대표하지 않는 이질적인 집단으로 인식될 것이다. 이는 사회 또는 정치 지도층의 군에 대한 불신으로 이어져 국가의 가용한 군사력을 감소시킬 수 있다. 이를 뒷받침하는 역사적 사건으로는 1346년 영국과 프랑스의 크레시 전투, 1967년 이스라엘과 이집트의 6일 전쟁 등이 있다.<sup>64)</sup> 또한, 1980년 이란·이라크 전쟁, 1990년 걸프전쟁, 2003년 미국의 이라크 침공에서 확인된 바와 같이, 소수집단인 수니파가 지배하는 이라크의 분열된 사회구조는 민족을 기준으로 한 차별을 낳았고, 이는 인력과 자원의 동원, 외부 환경 변화에 대한 대응성, 그리고 군대 내 사기와 동기 저하 등 전반적인 군사적 효과성을 훼손했다.<sup>65)</sup>

한편, 국내에서 군사적 효과성을 언급한 연구는 찾아보기 어렵다. 이덕로(2005),<sup>66)</sup> 김재홍(2010),<sup>67)</sup> 강제상·정원희(2019)<sup>68)</sup> 등이 군 조직의 효과성을

---

63) Beckley, "Economic Development and Military Effectiveness," pp. 43-79.

64) 프랑스군 내부의 사회계층 분열로 인해 기사(knights)와 궁수(archers) 간의 지원 또는 협조가 이뤄지지 않았고, 이집트 사회의 아노미(anomie) 특성이 부대원 간 낮은 신뢰 및 스트레스 상황에서 쉽게 무너지는 결과로 이어져 전장에서 패배하는 데 영향을 미쳤다(Rosen, Stephen P., *Societies and Military Power: India and Its Armies*, Cornell University Press, 1996, pp. 9-10.).

65) Hoyt, Timothy D., *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*, pp. 55-79.

연구했으나, 이들은 조직몰입과 직무 만족 등 관리 운영 측면의 효과성에 초점을 맞추고 있어, 전장의 전투 성과인 군사적 효과성과는 차이가 있다. 한국전쟁 이후 북한의 도발과 제한적 교전은 있었지만, 전면전으로 확대되지 않아 실전의 군사적 효과성에 대한 관심이 부족할 수 있다. 그러나, 분단국가인 한국은 전쟁 가능성에 대비해야 한다. 블룸버그 이코노믹스는 한반도에서 남북한이 전면전을 벌일 확률은 매우 낮지만, 그 가능성이 ‘제로(0)’는 아니며, 전쟁이 발생하면 막대한 인적·경제적 손실로 한국을 비롯해 전 세계의 GDP가 감소하고 경기침체에 빠질 가능성이 크다고 예측했다.<sup>69)</sup> 북한의 실질적인 군사적 위협이 계속되고 있는 대한민국의 안보환경에서 군대의 전투력을 최대로 창출해낼 수 있는 요소로서 군사적 효과성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 큰 의미가 있고, 지속해서 수행해야 할 필요성이 있다.

앞서 살펴본 선행연구의 논의를 논리적 흐름에 따라 정리하면, 군사력을 강화하기 위해서는 물적, 인적자원의 양적, 질적 능력과 함께 자원을 활용하는 기술과 역량으로서 군사적 효과성 개념을 이해해야 한다. 또한, 군사적 효과성에 영향을 미치는 요소를 판별해야 한다. 따라서, 다음 절에서는 주요 변수 간 관계를 구체적으로 규명하기 위한 분석모형을 설계하여 분석을 수행한다.

---

66) 이덕로, “국방 조직의 효과성 평가 모형에 관한 제언,” 『국방정책연구』 66권, (2005년 1월), pp. 149-177.

67) 김재홍, “군 조직의 조직 문화와 조직 효과성의 관계 연구,” 『군사발전연구』 제5권 제1호, (2010년 10월), pp. 77-110.

68) 강제상·정원희, “군의 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향,” 『한국조직학회보』 제16권 제3호, (2019년 10월), pp. 31-52.

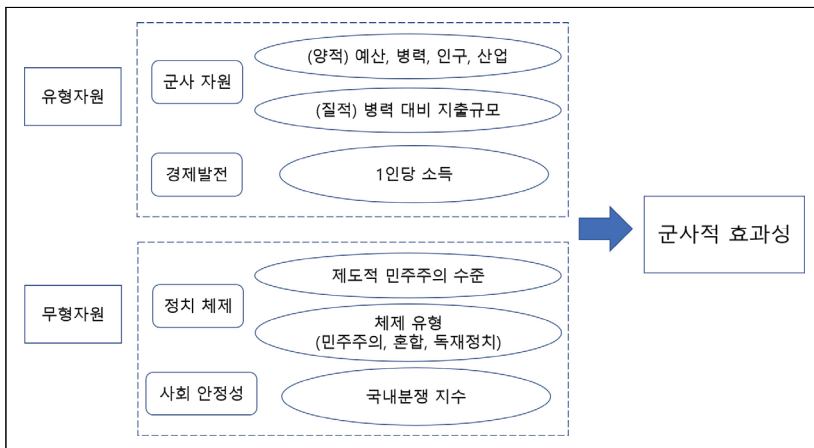
69) 주종국, “한반도 전면전 발생 시 수백만 명 사망... 5천500조원 이상 피해,” 『연합뉴스』 2024년 7월 29일, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240729108400009> (검색일: 2024년 12월 8일).

### 3. 연구방법

#### 가. 분석모형

선행연구에서 살펴본 이론적 논의에 따라 군사적 효과성에 영향을 미치는 요인을 구분하여 <그림 3>의 분석모형을 설정하였다.

<그림 3> 연구의 분석모형



군사력을 구성하는 유·무형 자원과 군사적 효과성의 관계를 규명하기 위해 독립변수 및 종속변수를 설정하였다. 앞서 <그림 1>의 관계도를 보면, 국가의 기초자원과 군사적 효과성이 모두 군사력에 영향을 미치지만, 자원과 군사적 효과성 간의 관계는 규명되지 않았다. 따라서, 이를 식별하고 통제하기 위해 국방 예산, 병력, 인구, 산업 등으로 구성되는 군사 자원을 독립변수로 넣었다.

가설 1 : 예산, 병력, 인구, 산업역량 등 군사 자원이 많은 국가일수록 군사적 효과성을 발휘하는 데 유리할 것이다.

또한, 경제적으로 부유한 국가일수록 견고한 기술 인프라 구축과 대규모 생산

력으로 고품질의 군사 장비를 갖춘 숙련된 군대를 갖게 되고, 발전된 교육시스템에 따른 인적자본 축적 및 유능한 관료제를 바탕으로 높은 군사적 효과성을 발휘한다는 연구<sup>70)</sup>를 참고하여 국가별 경제발전 지표를 변수로 포함하였다.

가설 2 : 경제적으로 부유한 국가일수록 군사적 효과성을 발휘하는 데 유리할 것이다.

한편, 정치체제 또는 정권유형이 군사적 효과성을 결정하는 주요 변수로, 민주주의 국가는 전쟁에서 승리할 가능성이 크다는 연구<sup>71)</sup> 및 그에 대한 반론<sup>72)</sup>을 참고하여 제도적 민주주의 수준과 체제 유형을 정치적 변수로 사용하였다.

가설 3 : 정치체제 유형은 군사적 효과성을 발휘하는 데 영향을 미칠 것이다.

본 연구는 기존 연구와 달리 사회적 안정성이 군사적 효과성을 결정하는 주요 변수일 수 있다는 가정 하에, 국내분쟁 지표를 독립변수로 포함하였다. 클라우제비츠는 『전쟁론』에서 한 국가의 전쟁 수행역량을 결정하는 요소로, 국민(열정), 군대(용기와 재능), 정부(정치적 목적)의 삼위일체를 언급하고 있다. 구체적으로, 국민의 전쟁에 대한 열정은 전쟁에 대한 지지를 의미하며, 병력을 포함한 자원의 제공 수준을 결정한다. 국민의 열정은 전장에서 전투력을 운용하는 군대의 용기와 재능 및 정부의 정치적 목적과 균형을 이뤄야 하고, 세 요소의 합이 클수록 승리할 가능성이 커진다.<sup>73)</sup> 그러나, 사회분열로 인한 국민 간 갈등과 대립은 전쟁을 수행하는 의지와 열정을 훼손하고, 국가적 역량의 결집을 저해한다. 이처럼, 사회적 불안정은 국가의 물질적 자원이 생산할 수 있는 군사력을 감소시키며<sup>74)</sup> 군대 내 신뢰, 결속과 단합, 숙련도를 약화해 군사적 효율성을

---

70) Beckley, “Economic Development and Military Effectiveness,” pp. 43-79.

71) Lake, “Powerful Pacifists : Democratic States and War,” pp. 24-37.

72) Desch, Michael C., “Democracy and Victory: Why Regime Type Hardly Matters,” *International Security* Vol. 27, No. 2(2002), pp. 5-47.

73) 장재규, “러시아-우크라이나 전쟁의 양상과 전망: 클라우제비츠 삼위일체론 관점에서,” 『국방정책연구』 38권 4호, (2023), pp. 67-97.

74) Rosen, *Societies and Military Power: India and Its Armies*, p. 26.

크게 떨어뜨릴 수 있다.<sup>75)</sup> 따라서, 이러한 사회분열 현상이 혁명, 게릴라전, 폭동, 반정부 시위 등으로 표출되는 국내분쟁 지표를 통해 사회 안정성이 군사적 효과성에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

가설 4 : 사회 안정성이 높은 국가일수록 군사적 효과성을 발휘하는 데 유리할 것이다.

변수 간 관계 분석을 위해 레이터와 스태م<sup>76)</sup>의 전쟁사례와 데이터를 사용했다. 이 자료는 1816년부터 1990년까지의 주요 국가 간 전쟁사례를 포함하며, 전쟁 상관관계 분석 데이터(COW) 중 국가 군사역량 데이터(National Military Capabilities data)와 정권 유형의 특성을 나타내는 폴리티 데이터(PolityIII data)를 바탕으로 전쟁 수행국가 간 비교 값을 도출하였다. 해당 자료 외에 추가 사례는 전쟁 상관관계 분석 데이터(COW)의 국가 간 전쟁 목록을 참고하였고, 선행연구에서 사용한 주요 데이터를 활용하였다.<sup>77)</sup>

군사적 효과성을 판별하는 지표는 ‘효과성’을 어떻게 개념할 것인지에 따라 다양하게 나타날 수 있는데, ‘유리한 군사적 결과를 산출할 수 있는 능력’으로 광범위하게 정의할 경우, 손실교환비율, 사상자 비율, 사상자 발생률, 영토의 획득 혹은 상실, 작전기간, 임무완수 또는 최종 승리, 패배, 교착상태 등으로 조작화 할 수 있다.<sup>78)</sup>

---

75) Kirke, “Military Cohesion, Culture and Social Psychology,” p. 143.

76) Reiter and Stam, *Democracies at War*, pp. 38-44.

77) Reiter & Stam(2002)의 분류에 따라 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 국가, 진영 간 전쟁으로 세분화했다. 1919년 소비에트-폴란드 전쟁, 그리스-튀르크 전쟁, 1929년 봉소전쟁, 1930년대 만주사변, 차코전쟁, 제2차 이탈리아-에티오피아 전쟁, 제2차 중일전쟁, 러일전쟁, 1947년 제1차 카슈미르 전쟁, 1950년대 한국전쟁, 제1, 2차 대만해협 전쟁, 시나이 전쟁, 소련의 헝가리 침공, 이프니 전쟁, 1960년대 아삼 전쟁, 베트남 전쟁, 제2차 카슈미르 전쟁, 6일 전쟁, 라오스내전, 소모 전쟁, 축구 전쟁, 1970년대 방글라데시 전쟁, 욘 키푸르 전쟁, 튀르키예-키프로스 전쟁, 베트남-캄보디아 전쟁, 우간다-간자니아 전쟁, 중국-베트남 전쟁, 1980년대 이란-이라크 전쟁, 포클랜드 전쟁, 레바논 전쟁, 아우즈우 전쟁, 1990년대 걸프 전쟁, 보스니아 독립전쟁, 아제르-아르메니아 전쟁, 세네파 계곡 전쟁, 바드메 국경 전쟁, 코소보 전쟁, 카르길 전쟁, 2000년대 아프가니스탄 및 이라크 침공, 2020년 나고르노카라바흐 전쟁까지 포함하였다.

78) Biddle, S. and Severini, J., “Military Effectiveness and Naval Warfare,” *Security Studies* Vol. 33, No. 3(2024), p. 330.

본 연구에서는 선행연구<sup>79)</sup>에서 사용한 ‘손실교환비율’(LER, Loss-exchange ratio)을 활용했다. 손실교환비율은 자국 사상자 수를 적국 사상자 수로 나눈 값으로, 군사적 측면 이외에 여러 다른 요인이 개입될 가능성이 큰 전쟁의 최종 결과보다 전투 수행 과정에 초점을 맞춰 군대가 자국 병력을 보호하면서 적에게 손실을 입힐 수 있는 능력을 평가한다. 또한, 승/패/무승부로 구분되는 범주적 변수와 달리 전쟁의 상대적 비용을 반영하는 연속형 변수로, 전쟁의 결과가 달성되는 과정을 탐구할 수 있게 한다. 손실교환비율이 낮을수록 군사적 효과성이 높다는 의미이다.<sup>80)</sup>

## 나. 변수 및 데이터 자료

### (1) 종속변수 : 군사적 효과성

본 연구에서 군사적 효과성을 나타내는 종속변수로 사용한 ‘손실교환비율’은 1816년부터 1990년 사이에 발생한 국가 간 전쟁에 참여한 전투 국가의 사상자 수를 비교하여 도출한 코크란과 롱(Cochran & Long)<sup>81)</sup>의 손실교환비율 데이터베이스(LERD, Loss-Exchange Ratio Database)를 활용하였다.<sup>82)</sup>

전쟁의 결과에는 수많은 요인이 복합적으로 작용하나, 손실교환비율은 한 국가가 상대국에 손실을 입히면서 자국 군인을 보호하는 수준을 통해 전투 효율성을 직접 측정한다. 이로써 군사적 효과성에 대해 객관적이고 정량적인 연속변수를 제공한다. 따라서, ‘승리, 패배 또는 교착상태’와 같은 주관적인 사후 코딩에 의존하지 않고, 승리 또는 패배의 크기를 계량화하여 데이터의 분산을 유지할 수 있으며 군사적 효과성에 관한 질적인 평가와도 상당히 일치하는 것으로 나타

---

79) Biddle and Long, “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look,” pp. 535-541.

80) Cochran and Long, “Measuring Military Effectiveness: Calculating Casualty Loss-Exchange Ratios for Multilateral Wars, 1816-1990,” pp. 1021-1023.

81) Cochran and Long, “Measuring Military Effectiveness: Calculating Casualty Loss-Exchange Ratios for Multilateral Wars, 1816-1990,” pp.1019-1040.

82) <https://facultystaff.richmond.edu/~slong/LERD.html>(검색일: 2024년 8월 21일)

났다.<sup>83)</sup>

한편, 레이터와 스태ם<sup>84)</sup>의 선행연구에서는 군사적 효과성을 나타내는 종속변수로 ‘전쟁에서의 승패’를 사용하고 있다. 본 연구에서도 손실교환비율 외에 승패를 추가적인 종속변수로 설정하여 분석하였다. 이때 전쟁의 결과로서 승패에 관한 자료는 전쟁 상관관계 분석 데이터(COW)와 레이터와 스태ם<sup>85)</sup> 자료를 활용하였다. 전쟁 상관관계 분석 데이터(COW)에서는 전쟁 결과 판단을 위해 국가 간 상대적 이익을 평가하는 별도의 지표를 개발하여 분석하지 않고, 전문가 집단의 합의된 결과에 따라 승리, 패배, 교착 여부를 분류하였다.<sup>86)</sup>

## (2) 독립변수 : 국가의 유·무형 자원

본 연구에서는 물질변수로 구성된 유형 자원을 군사자원과 경제발전, 비물질적 변수인 무형자원을 정치체제와 사회 안정성으로 설정하여 분석하였다. 선행 연구에서 살펴본 바와 같이 무형자원은 정치체제, 사회 안정과 관계된 요소 외에도 정부조직의 효율성, 인적자본, 문화적 특성 등으로 매우 다양하고 광범위하다. 또한, 군대 조직의 기술 숙련도와 전술, 리더십과 동기 등의 무형자원은 유형자원과의 상호작용을 통해 군사적 효과성에 영향을 미친다. 그러나, 이러한 무형자원 요소에 대해 객관적인 지표를 사용하여 측정할 수 있는 신뢰성·타당성 있는 가용 데이터가 제한되어 분석에 포함하지 못하였다.

군사력을 구성하는 기초자원 변수는 레이터와 스태ם<sup>87)</sup>의 연구에서 전쟁 상관관계 분석 데이터(COW)의 국가 군사역량 지표(CINC, Composite Indicator of National Capabilities)를 전투국가 간 상대비율로 산출한 데이터 자료를 사용했다. COW의 국가역량 데이터는 1816년부터 모든 국가의 국방예산(군사비 지

83) Beckley, “Economic Development and Military Effectiveness,” p. 64.

84) Reiter and Stam, *Democracies at War*, pp. 44-48.

85) Reiter and Stam, *Democracies at War*, pp. 52-57.

86) Sarkees, Meredith Reid, “The COW Typology of War: Defining and Categorizing Wars(version 4 of the data),” 2010, pp. 30-31. <https://correlatesofwar.org/wp-content/uploads/COW-Website-Typology-of-war.pdf> (accessed: December 7, 2024).

87) Reiter and Stam, *Democracies at War*, p. 41.

출), 병력, 인구, 철강생산, 에너지 소비 등을 종합하여 산출한 지표로, 다자간 전쟁에 참여한 국가 간 역량을 비교하기 위해 해당 데이터 자료를 활용하였다. 이들에 따르면, 군사적 산업역량은 전장에서 군사적 효율성을 결정하는 구성요소로, 군수물자와 장비를 생산하는 능력이며, 전쟁의 승패를 좌우하는 주요한 요인이다.

〈표 2〉 변수 정의

구분		측정		
종속 변수	군사적 효과성	손실교환비율	해당국 사상자 ÷ 상대국 사상자 (Cochran & Long(2017))	
		승패	1=승리, 0=패배 또는 무승부 (COW data, Reiter & Stam(2002))	
독립 변수	유형 자원	자원의 양	국방예산, 병력, 인구, 철강생산, 에너지 소비 등으로 산출한 군사역량 (COW CINC)	
		자원의 질	병력 대비 군사지출 규모 (COW data)	
	경제 발전	1인당 소득	1인당 GDP (Maddison database)	
	무형 자원	정치 체제	제도적 민주주의	-10(독재정치)~+10(공고한 민주주의) (Polity III data)
			체제 유형	1=독재정치(-7점 이하) 2=혼합 정권(-6점~+6점) 3=민주주의(+7점 이상)
		사회 안정	국내 분쟁	혁명, 게릴라전, 폭동, 정부위기 등 국내분쟁에 가중치를 부여하여 도출 (CNTS data)
통제 변수	전쟁 개시	개시자 여부	1=전쟁 개시자(initiator), 0=표적(target) (COW data, Reiter & Stam(2002))	

질적 측면에서 더 높은 수준의 군대를 판단하는 지표로는 상대국 대비 자국의 병사 1인당 지출비율(군사비 지출을 병력으로 나눈 값)이 사용되는데, 질적 비

율이 높을수록 더 높은 수준의 기술, 장비 및 훈련을 받을 것이라고 가정하고 있다.<sup>88)</sup> 전쟁의 본질은 전투이며, 이는 궁극적으로 병력에 의해 수행된다. 고도로 훈련되고 고품질의 장비를 갖춘 부대는 작전을 성공적으로 수행할 가능성이 크다. 따라서 본 연구에서도 1인당 군사비 지출이 군사적 효과성에 미치는 영향을 확인하였다.

국가의 경제발전 수준을 나타내는 ‘1인당 실질 GDP’ 자료는 베클리<sup>89)</sup> 연구에서 사용한 Maddison Project Database 1인당 실질 GDP 자료를 활용하였다. 본 연구에서는 선행연구에서 수행한 방법을 따라 국가 간 전쟁에 참여한 국가들의 1인당 실질 GDP의 상대비율을 도출하여 사용하였다. 국가의 경제발전 수준을 독립변수로 포함함으로써 정치체제나 사회적 안정성 등 다른 무형 자원이 군사적 효과성에 미치는 영향이 어떠한지 분석하였다.

정치요인으로는 정권 유형의 특성을 나타내는 폴리티 데이터(PolityIII data)를 활용했다. 이 자료는 다수의 선행연구에서 널리 활용되고 있다. 폴리티 점수는 집행부의 채용, 지배력과 대응성 및 제약, 참여와 정치적 경쟁 등의 요소를 점수화하여 국가체제의 특성을 반영한다. 폴리티 점수는 민주주의 척도(0~10점)에서 독재정치 척도(0~10점)를 빼서 -10(완전한 독재)에서 +10(완전한 민주주의)의 21점 척도로 산출되며, 독재정치(*autocracies*, -7점 이하), 혼합 정권(*mixed regimes*, -6점~+6점), 민주주의(*democracies*, +7점 이상)로 구분할 수 있다.<sup>90)</sup>

사회적 안정성을 나타내는 지표로는 비들과 롱<sup>91)</sup>의 연구에서 활용된 CNTS(Cross-National Time-Series Data)<sup>92)</sup>의 국내 분쟁 사건 데이터(Domestic Conflict Event Data)를 사용하였다. 이 데이터의 ‘가중치 분쟁 지표(*weighted conflict index*)’는 8개의 국내 분쟁유형(혁명, 게릴라전, 폭동, 암살, 숙청, 파업, 정부 위기, 반정부 시위)에 개별 가중치를 부여하여 도출하

88) Reiter and Stam, “Democracy, War Initiation, and Victory,” p. 381.

89) Beckley, “Economic Development and Military Effectiveness,” p. 65.

90) Reiter and Stam, “Democracy, War Initiation, and Victory,” p. 380.

91) Biddle and Long, “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look,” pp. 533-536.

92) <https://www.cntsdata.com/the-data>(검색일: 2024년 5월 20일)

며, 본 연구는 CNTS의 가중치 분쟁 지표를 활용하여 분석하였다.

#### 다. 분석 방법

본 연구는 주요 국가 간 전쟁 사례를 대상으로 국가가 보유한 유·무형자원이 군사적 효과성에 미치는 영향을 분석하였다. 군사적 효과성을 나타내는 연속형 종속변수인 ‘손실교환비율(LER)’과 독립변수인 유·무형자원 간의 선형관계를 파악하기 위해 아래의 식과 같이 회귀분석(regression analysis)을 실시하였다.

$$Y(\text{손실교환비율}) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \varepsilon_i$$

- $X_1$ (유형자원) : 자원의 양(CINC 군사역량지수), 자원의 질(병력 대비 군사지출 규모), 1인당 소득
- $X_2$ (무형자원) : 정치체제(제도적 민주주의, 체제 유형), 사회 안정성(국내분쟁지수)
- $X_3$ (통제변수) : 전쟁개시 여부(1=개시자, 0=표적)
- $\beta_0$  : 상수항,  $\varepsilon_i$  : 오차항

다음으로, 이산형(binary) 변수인 ‘전쟁의 승패’를 종속변수로 하여 프로빗모형(probit model)을 사용하였다. 전쟁의 승리( $Y=1$ )에 영향을 미치는 변수를 파악하기 위해 아래와 같은 모형을 구성하여 분석하였다.

$$P(Y=1|X) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3)$$

- $P(Y=1|X)$  : 전쟁에서 승리할 확률
- $\Phi$  : 표준정규분포의 누적분포함수(cumulative distribution function)
- $X_1, X_2, X_3$  : 독립변수,  $\beta_1, \beta_2, \beta_3$  : 회귀계수

## 4. 분석결과

### 가. 기술통계

본 연구는 1914년부터 2020년까지 발생한 주요 국가 간 전쟁사례를 대상으로 하였으며, 이상치(outliers)의 영향을 고려하여 종속변수인 손실교환비율은 로그값으로 변환하였다. 국가 간 유·무형자원의 차이가 전쟁의 결과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석에서는 변수의 절대값보다 상대값이 중요하므로 자원의 양과 질, 1인당 소득변수, 국내분쟁지수는 상대값으로 변환하여 분석하였다. 폴리티 점수를 사용한 제도적 민주주의는 -10에서 10점의 분포를 취하고 있는데, 이를 양수로 변환하기 위해 11을 더한 값에 로그값을 취해 사용하였다. 체제 유형은 선행연구에 따라 독재정치(1), 혼합정권(2), 민주주의(3)로 범주화하였으며, 통제변수인 전쟁개시 여부와 이산형 종속변수인 전쟁의 승패 여부는 더미변수로 처리하였다.

〈표 3〉 변수의 기술통계

구분			평균	표준편차	
종속 변수	군사적 효과성	손실교환비율(로그값)	0.11	1.96	
		승패(승리=1, 패배=0)	0.38	0.49	
독립 변수	유형 자원	자원의 양(상대값)	0.42	0.35	
		자원의 질(군사비/병력, 상대값)	0.43	0.30	
	경제 발전	1인당 소득(상대값)	0.44	0.24	
		무형 자원	제도적 민주주의(로그값)	1.94	0.87
	정치 체제		체제 유형(독재정치=1, 혼합정권=2, 민주주의=3)	1.85	0.79
	사회 안정성		국내 분쟁(상대값)	0.43	0.35
통제 변수	전쟁 개시	개시 여부(개시=1, 표적=0)	0.45	0.5	

## 나. 실증분석

군사적 효과성을 나타내는 종속변수로 손실교환비율(LER)은 연속형 변수이므로 회귀분석을 실시하고, 또 다른 종속변수로 전쟁의 승패여부를 프로빗 모형으로 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 정치적 변수로서 제도적 민주주의와 체제 유형은 높은 상관관계(0.93)를 가지므로 두 변수를 분리하여 분석함으로써 모형의 강건성(robust)을 평가하였다.

<표 4> 실증분석 결과

구분			모형 1. 회귀분석 (종속변수 : LER)		모형 2. 프로빗 모델 (종속변수 : 승패)	
			coef(s.e.)		coef(s.e.)	
유형자원	군사자원	양적 측면	-1.318*** (0.427)	-1.314*** (0.424)	1.196*** (0.401)	1.214*** (0.400)
		질적 측면	-0.620 (0.569)	-0.644 (0.569)	0.516 (0.528)	0.567 (0.530)
	경제발전	1인당 소득	-3.159*** (0.680)	-3.108*** (0.683)	-0.591 (0.622)	-0.723 (0.631)
무형자원	정치체제	민주적 제도화 (연속)	-0.080 (0.147)		0.079 (0.135)	
		체제 유형 (범주)		-0.132 (0.161)		0.204 (0.149)
	사회 안정	국내 분쟁	1.626*** (0.363)	1.606*** (0.364)	-1.118*** (0.356)	-1.070*** (0.357)
통제변수	전쟁 개시	개시자 여부	-0.311 (0.268)	-0.326 (0.268)	0.527** (0.244)	0.559** (0.246)
상수항			1.913*** (0.406)	2.003*** (0.417)	-0.744** (0.378)	-0.977** (0.393)
표본 수			148			
R <sup>2</sup>			Adjusted R <sup>2</sup>		Pseudo R <sup>2</sup>	
			0.442	0.444	0.146	0.154

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

서로 다른 종속변수와 분석방법을 통해 통계적으로 유의미한 변수로 나타난 것은 군사 자원의 양과 사회 안정성을 나타내는 국내 분쟁 지표였다. 군사 자원의 양은 손실교환비율에 유의미한 음(-)의 영향을 미쳐, 군사 자원이 많을수록 전쟁에서 더 효과적으로 싸울 수 있음을 보여준다. 프로빗 분석에서도 군사 자원의 양은 승리 확률에 유의미한 양(+)의 영향을 미쳐 군사 자원이 많을수록 승리할 가능성이 커진다. 국내 분쟁은 손실교환비율에 유의미한 양(+)의 영향을 미쳐, 국가 내부의 갈등이 클수록 군사적 효과성이 낮아질 가능성을 나타낸다. 이와 유사하게 프로빗 분석에서도 국내 분쟁은 유의미한 음(-)의 영향을 미쳐 국내 갈등이 심할수록 승리할 확률이 낮아지는 것으로 나타났다.

경제발전 수준은 손실교환비율을 종속변수로 한 회귀분석에서만 유의미한 음(-)의 영향을 나타내는데 이는 경제력이 높은 국가일수록 전투에서 더 효과적이라는 의미이다. 전쟁 개시 여부는 프로빗 분석에서 승리의 확률을 높이는 유의미한 변수로 나타났다.

한편, 군사비 지출을 병력으로 나누어 산출한 군사자원의 질적 측면은 두 분석 모두에서 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국방비 총액으로 분석할 경우 예산의 실제 투입목적으로서 전력증강 여부를 설명하는 데 한계가 발생할 수 있으므로 예산의 세부항목을 중심으로 한 분석이 필요하다. 선행연구의 시사점을 강조하는 것이다.<sup>93)</sup> 또한, 폴리타 점수를 연속형 변수와 범주형 변수로 구분하여 정치체제가 군사적 효과성에 미치는 영향을 분석한 결과, 양자 모두 유의미한 영향을 미치지 않았다. 회귀계수의 방향은 손실교환비율에 음(-)의 영향, 승리 확률에 양(+)의 영향을 보였으나 유의미하지는 않았다. 정치체제가 전쟁의 결과에 유의미한 영향을 미치는지와 그 방향성에 대해서는 연구대상과 분석모형에 따라 서로 다른 결과가 나타난다. 다운스,<sup>94)</sup> 코크란과 롱<sup>95)</sup>의 연구에서 정치체제 변수는 통계적으로 유의미하지

93) 함성득·윤기중, “한국의 국방비 영향요인의 실증적 분석,” p. 134.

94) Downes, Alexander B., “How Smart and Tough Are Democracies?,” *International Security* Vol. 33, No. 4 (2009), pp. 20-31.

95) Cochran and Long, “Measuring Military Effectiveness: Calculating Casualty

않은 결과를 나타냈으며, 민주주의 국가는 전장에서 높은 군사적 효과성을 발휘한다는 레이터와 스태<sup>96)</sup>의 연구와 달리 비들과 롱,<sup>97)</sup> 베클리<sup>98)</sup>의 연구에서는 민주주의가 전투수행능력을 저하시키는 정반대의 분석결과가 나타났다. 이처럼 다양한 연구에서 분석의 결과가 서로 일치하지 않는 이유는 제한된 전쟁 사례의 선정에서 발생하는 선택편의(selection bias) 문제, 분석모델에서 누락된 변수(omitted covariate)와 측정되지 않은 이질성(unmeasured heterogeneity)에 따른 허위관계(spurious correlation)의 발생 가능성, 설명변수의 내생성(endogeneity)과 인과관계의 방향에 관한 선험적 가정 등 분석의 타당성을 좌우하는 측정(measurement)과 추정(estimation) 문제와 관련되어 있기에 이에 대한 신중한 해석이 필요하다.<sup>99)</sup>

## 5. 결론

본 연구는 국가가 보유한 유·무형의 자원을 최대한 활용하여 전투력을 극대화하는 역량인 ‘군사적 효과성’ 개념에 주목하여 이를 나타내는 지표로 손실교환비율(LER)을 활용, 과거 국가 간 전쟁사례에서 군사력을 구성하는 자원들이 군사적 효과성에 미친 영향을 확인하였다. 이 논문에서는 기존 연구에서 주목한 군사 자원, 정치·경제적 요인뿐만 아니라 사회적 안정성이 군사적 효과성에 중요한 변수일 수 있다고 가정하고, 국내분쟁 지표를 추가하여 분석하였다. 연구 결과, 군사 자원의 양은 군사적 효과성에 긍정적인 영향을 미쳤으며, 국내분쟁의

---

Loss-Exchange Ratios for Multilateral Wars, 1816-1990,” pp.1030-1034.

96) Reiter and Stam, *Democracies at War*, pp. 44-48.

97) Biddle and Long, “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look,” p. 538.

98) Beckley, “Economic Development and Military Effectiveness,” pp. 69-73.

99) Gates and Strand, “Modeling the Duration of Civil Wars : Measurement and Estimation Issues,” ResearchGate January 2004, pp. 15-17. [https://www.researchgate.net/publication/251858690\\_Modeling\\_the\\_Duration\\_of\\_Civil\\_Wars\\_Measurement\\_and\\_Estimation\\_Issues/](https://www.researchgate.net/publication/251858690_Modeling_the_Duration_of_Civil_Wars_Measurement_and_Estimation_Issues/) (accessed: December 4, 2024).

발생은 군사적 효과성을 저해하는 주요요인으로 나타났다. 반면, 정치·경제적 요인은 분석모델에 따라 유의미한 영향을 미칠 가능성이 있음을 보여주었다.

이러한 결과는 국방력을 강화하기 위해 군사 자원의 양적 확충과 함께 사회적 안정성의 확보가 중요함을 시사한다. 즉, 국내분쟁이 군사적 효과성에 부정적인 영향을 미치는 만큼, 사회적 통합과 안정성을 높이기 위한 정책을 적극적으로 추진해야 할 필요성을 확인한다. 특히, 갈등 수준이 높고 사회적 합리성이 충분히 정착하지 못한 한국의 경우, 사회분열이 심화되면 국가역량을 결집하는데 걸림돌이 될 수 있으므로 내부 갈등을 줄이고 사회적 결속을 강화하기 위한 정책이 필요하다. 이는 군사적 효율성뿐만 아니라 전반적인 국가 안보 수준을 높이는 데 기여할 것이다. 또한, 국방비 투자뿐만 아니라 경제성장과 사회적 안정성의 조화로운 발전이 국가의 군사적 역량을 향상시키는 중요한 요소임을 고려해야 한다. 군사적 효과성을 높이기 위해 다양한 교육훈련과 리더십 강화, 민군관계 개선 등도 함께 이뤄져야 한다. 결론적으로, 군사적 효과성을 높이려면 군사자원의 양적 확보 문제를 넘어, 정치·경제적 요인과 사회적 안정성까지 포괄하는 광범위하고 종합적인 안보 전략이 필요함을 시사한다.

본 연구는 과거 국가 간 전쟁사례를 기반으로 한 분석이므로 데이터 제한과 선택편의(selection bias)의 문제를 내포하고 있다. 세계화시대에 군사력 활용에 우호적인 안보환경을 조성하는 DIMEFIL 요소와 정부조직의 효율성, 리더십과 전투동기 등 군사적 효율성에 영향을 미칠 수 있는 다양한 무형자원 변수에 대해 신뢰성 있는 자료를 확보하기 어려워 분석에 포함하지 못한 한계도 있다. 따라서, 향후 연구에서는 개별 사례연구와 역사적 분석을 추가하여 연구의 타당성을 높여야 할 것이다. 또한, 양적 연구와 질적 연구방법을 결합한 다각적인 분석 도구를 활용함으로써 분석 결과의 정확성을 제고할 수 있을 것이다. 아울러 현대 전쟁의 특성상 기술적 요인과 인공지능(AI), 정보전 등 새로운 전쟁 변수들이 등장하고 있으므로 이러한 요소들을 반영한 분석모델이 향후 연구에서 필요하다. 이를 통해 군사적 효과성을 보다 정교하게 측정하고, 더욱 적실성 있는 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

대한민국 국방부. 『2022 국방백서』, 2023.

제니퍼 D. 스쿠바 저·김병순 역. 『80억 인류, 가보지 않은 미래』. 서울: 흐름출판, 2023.

Biddle, S. *Military Power*. Princeton University Press, 2004.

Brooks, R., Stanley, E., and Hoyt, T. *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*. Stanford, Calif; Stanford University Press, 2007.

Reiter, Dan and Stam, Allan C. *Democracies at War*. Princeton University Press, 2002.

Wildavsky, A. B. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, 1974.

### 2. 논문

고시성. “병역자원 감소에 따른 한국군 병력구조 개편 발전방향 연구.” 『한국군사』 제8호 (2020.12), pp. 185-211.

권오정·조용주. “지상군 전력평가 발전방향 연구.” 『국방정책연구』 제31권 1호 (2015), pp. 106-131.

김대기·문영세. “한반도 주변국 군사력 평가 및 대응 전략.” 『정책분석평가학회보』 제16권 1호 (2006), pp. 139-164.

김영규. “우리나라 국방비 규모의 결정요인에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 제8권 1호 (1997), pp. 65-80.

- 김진수·양중훈. “장병 정신전력이 군 조직 효과성에 미치는 영향 연구.” 『정신 전력연구』 제67호 (2021), pp. 3-60.
- 노훈·조관호. “국방개혁의 향후 방향과 과업.” 『KRIS 창립 기념논문집』 (2017), pp. 627-661.
- 목진휴. “안보환경의 변화와 국방지출 변화의 추이.” 『한국정책학회보』, 제4권 2호(1995), pp. 81-101.
- 박일·고영건. “정신전력이 군 생활 적응에 미치는 영향.” 『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 제25권 1호(2012), pp. 105-124.
- 박휘락. “남북한 군사력 비교에서의 북한 핵무기 영향 판단: 시론적 분석.” 『의 정논총』, 제13권 2호(2018), pp. 225-248.
- 부형욱. “군사력 비교평가 방법론 소개.” 『국방정책연구』 45호(1999), pp. 267-289.
- 손영은. “안보적·사회적 요인이 국방예산 변화에 미치는 영향 연구.” (서울대학교 석사학위 논문, 2022).
- 오연천. “국방비의 효율적 사용방안에 관한 연구.” 『행정논총』, 제32권 1호 (1994), pp. 102-121.
- 유승남·목진휴. “안보환경의 변화와 국방비의 규모.” 『한국정책학회 하계학술 발표논문집』(2002), pp. 245-263.
- 윤대엽. “인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신,” 『국제정치논총』, 64권 1호(2024), pp. 333-369.
- 이상목. “국방비 결정요인의 이론적 쟁점과 일반화.” 『국방정책연구』, 51호 (2001), pp. 143-165.
- 이영주·김성기·채두병·강한균. “국제사회: 세계 국방비 지출의 결정요인과 경제적 효과.” 『국제지역연구』, 제17권 1호(2013), pp. 273-296.
- 장재규. “러시아-우크라이나 전쟁의 양상과 전망: 클라우드비츠 삼위일체론 관점에서.” 『국방정책연구』, 38권 4호(2023), pp. 67-97.
- 조관호. “군구조 개편과 국방인적자원관리 개혁 방향.” 『국방정책연구』, 제26권

- 4호(2010), pp. 47-73.
- 조홍용. “인구절벽 시대의 병역정책에 관한 연구: 의무복무 개월수별 병력규모 유지 가능 연도를 중심으로.” 『국방정책연구』, 제33권 4호(2018), pp. 171-203.
- 지효근. “이스라엘-하마스 전쟁의 군사적 특징과 한국군에 대한 함의: 하이브리드전쟁의 가능성과 한계.” 『국가안보와 전략』, 제24권 1호(2024), pp. 155-194.
- 최영찬. “중국의 경제적 강압이 한국 안보에 미치는 영향.” 『한국군사학논총』, 제11권 2호(2022), pp. 79-103.
- 하정수 · 이상목. “한국군의 적정 병력규모: 결정요인과 실증분석.” 『한국국방경영분석학회지』, 제41권 1호(2015), pp. 29-48.
- 함성득 · 윤기중. “한국의 국방비 영향요인의 실증적 분석.” 『한국행정학보』, 제36권 3호(2002), pp. 129-145.
- 황성돈. “2014년 대한민국의 종합국력: 진단과 처방.” 『한반도선진화재단 기타단행본』, 2014.2., pp. 11-28.
- Beckley, Michael. “Economic Development and Military Effectiveness.” *Journal of Strategic Studies*. Vol. 33, No. 1 (2010), pp. 43-79.
- Biddle, S. and Long, S. “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look.” *The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 48, No. 4 (2004), pp. 525-546.
- Biddle, S. and Severini, J. “Military Effectiveness and Naval Warfare.” *Security Studies*. Vol. 33, No. 3 (2024), pp. 325-347.
- Biddle, S. and Zirkle, R. “Technology, Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World.” *The Journal of Strategic Studies*. Vol. 19, No. 2 (1996), pp. 171-212.
- Brooks, Risa A. “Making Military Might: Why Do States Fail and Succeed?.” *International Security*. Vol. 28, No. 2 (2003), pp.

149–191.

- Cochran, KM. and Long, S. “Measuring Military Effectiveness: Calculating Casualty Loss–Exchange Ratios for Multilateral Wars, 1816–1990.” *International Interactions of Conflict Resolution*. Vol. 43, No. 6 (2017), pp. 1019–1040.
- Desch, Michael C. “Democracy and Victory: Why Regime Type Hardly Matters.” *International Security*. Vol. 27, No. 2 (2002), pp. 5–47.
- Downes, Alexander B. “How Smart and Tough Are Democracies?.” *International Security*. Vol. 33, No. 4 (2009), pp. 9–51.
- Kirke, C. “Military Cohesion, Culture and Social Psychology.” *Defense and Security Analysis*. Vol. 26, No. 2 (June 2010), pp. 143–159.
- Lake, David A. “Powerful Pacifists : Democratic States and War.” *American Political Science Review*. Vol. 86, No. 1 (1992), pp. 24–37.
- Lantis, JS. “Strategic Culture and National Security Policy.” *International Studies Review*. Vol. 4, No. 3 (2002), pp. 87–113.
- Leeds, BA. “Do Alliances Deter Aggression? The Influence of Military Alliances on the Initiation of Militarized Interstate Disputes.” *American Journal of Political Science*. Vol. 47, No. 3 (2003), pp. 427–439.
- Leidy, M. P. and Staiger, R. W. “Economic issues and methodology in arms race analysis.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 29, No. 3 (1985), pp. 503–530.
- Millett, AR, Murray, W., and Watman, KH. “The Effectiveness of Military Organizations.” *International Security*. Vol. 11, No. 1 (1986), pp. 37–71.

Murray, W. “Does Military Culture Matter?.” *Orbis(Philadelphia)*. Vol. 43, No. 1 (1999), pp. 27–42.

Nye, Joseph S., “Get Smart: Combining Hard and Soft Power.” *Foreign Affairs*. Vol. 88, No. 4 (July/August 2009), pp. 160–163.

Reiter, Dan and Stam, Allan C. “Democracy, War Initiation, and Victory.” *American Political Science Review*. Vol. 92, No. 2 (1998), pp. 377–389.

---

\_\_\_\_\_ . “Democracy and Battlefield Military Effectiveness.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 42, No. 3 (1998), pp. 259–277.

Reiter, Dan and Wagstaff, WA. “Leadership and military effectiveness.” *Foreign Policy Analysis*. Vol. 14, No. 4 (October 2018), pp. 490–511.

Rosen, Stephen P. “Military Effectiveness: Why Society Matters.” *International Security*. Vol. 19, No. 4 (1995), pp. 5–31.

Singer, JD. “Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816–1985.” *International Interactions*. Vol. 14, No. 2 (1988), pp. 115–132.

### 3. 뉴스·기사 및 인터넷 자료

이해준. “英 싱크탱크, 지난해 전 세계 국방비 9% 증가 2930조원.” 『중앙일보』 2024년 2월 14일. ]

<https://www.joongang.co.kr/article/25228501>(검색일: 2024년 12월 8일).

서혜림. “외신, 저출산 또 경고… ‘한국소멸론’ 이어 ‘국방약화 악재’ 지적.” 『연합뉴스』 2023년 12월 31일.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20231231017200009>(검색일: 2024년 12

월 8일).

주종국. “한반도 전면전 발생 시 수백만 명 사망... 5천500조원 이상 피해.” 『연합뉴스』 2024년 7월 29일.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240729108400009> (검색일: 2024년 12월 8일).

Kimsey, David, Kim, Jin Woo, McCoy, John, and Cuddy, Charles. “Utilization of the DIMEFIL Framework in a Case Study Analysis of Security Cooperation Success.” *Small Wars Journal* November 8, 2020. <https://smallwarsjournal.com/2020/11/08/utilization-dimefil-framework-case-study-analysis-security-cooperation-success/>(accessed: December 4, 2024).

Gates, Scott and Strand, Håvard. “Modeling the Duration of Civil Wars : Measurement and Estimation Issues.” *ResearchGate* January 2004. [https://www.researchgate.net/publication/251858690\\_Modeling\\_the\\_Duration\\_of\\_Civil\\_Wars\\_Measurement\\_and\\_Estimation\\_Issues/](https://www.researchgate.net/publication/251858690_Modeling_the_Duration_of_Civil_Wars_Measurement_and_Estimation_Issues/)(accessed: December 4, 2024).

Sarkees, Meredith Reid. “The COW Typology of War: Defining and Categorizing Wars(version 4 of the data).” 2010. <https://correlatesofwar.org/wp-content/uploads/COW-Website-Typology-of-war.pdf/>(accessed: December 7, 2024).

Stewart, Nora Kinzer. “South Atlantic conflict of 1982: A case study in military cohesion.” U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences April 1988. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA193790.pdf/> (accessed: December 9, 2024).

## Analysis of Factors Influencing Military Effectiveness

Kim, Geunhee (Ministry of National Defense)

Jo, Hongjoo (Seoul Credit Guarantee Foundation)

In order to prepare for existing military threats, it is crucial to strengthen national defense capabilities and to establish, operate, and maintain a strong military. This study analyzes past war cases using the concept of military effectiveness previously discussed in other studies to identify strategies to respond to these challenges. The research model analyzed the impacts of military resources, economic and political variables, and the domestic conflict index, a measure of social stability, on military effectiveness. The findings of this study showed that an increase in military resources positively affects military effectiveness, while the occurrence of domestic conflicts has a negative impact. These results suggest policy implications for strengthening defense capabilities along with military resources, economic and political factors, and social integration.

Keywords: Military effectiveness, Military power, Military resources, Social integration, War Case Studies

투고일: 2024.09.30. 심사일: 2024.11.28. 게재확정일: 2024.12.19.

# IV

## 미중갈등의 최전선은 왜 대만인가?

: 사서(四書)로 살펴본 유교의 화이론(華夷論)

구진영\* (이화여자대학교)

1. 서론
2. 중국의 과거와 현재를 관통하는 사상, 유교
3. 중국의 천하체계: 귀화천이(貴華踐夷)
4. 미중갈등에서 대만이 갖는 의미
5. 결론

미중갈등의 최전선은 왜 대만인가. 본 논문은 미중관계가 서양의 관점을 중심으로 연구되고 있다는 점에 착안하여 동양의 이론을 통해 중국의 외교를 분석할 수 있는지 검토하였다. 이를 위해 중국의 고전인 『논어』, 『맹자』, 『대학』, 『중용』을 분석하여 중국의 전통 외교관인 유교의 화이론을 정리하고 중국이 내부 질서는 군사력을 통해 강력하게 제압하는 데 반해 외부는 친교를 맺었다가 중국과 다른 목소리를 내면 절연하는 방식을 사용한다는 점을 확인하였다. 이를 통해 정리할 수 있는 점은 미국이 인권 문제를 거론할 때마다 중국은 외부세력이 난신적자와 손을 잡고 중화를 위협하는 것으로 받아들인다는 것이다. 그러므로 미국이 대만 문제를 거론할 때마다 시진핑 중국국가 주석은 중화의 질서를 지킬 수 있는 천자임을 스스로 증명해야 하는 상황이 발생했다고 볼 수 있다.

| 주제어 | 미중갈등, 유교, 사서(四書), 화이론(華夷論), 대만

# 1. 서론

미중 갈등에 관한 연구를 접할 때마다 생경한 느낌이 든다. 대부분의 연구가 미국 중심으로 편중돼 있어 중국에 대한 깊은 이해가 부족하기 때문이다. 특히, 중국 고전에 관한 것이 그렇다. 할리우드 배우가 인천공항에 도착한 후 카메라를 향해 합장하는 것처럼 아주 작은 부분을 전체로 대입하고 있다는 느낌이 강하다. 미국에서 거론되는 중국에 관한 연구를 살펴보면 유교를 평화주의로 보아 전쟁과 동떨어진 사상으로 보거나<sup>1)</sup> 군사에 한정된 텍스트로 중국 정치를 분석하기도 한다.<sup>2)</sup> 유교 사상은 현실 정치에서 실행된 적이 없다며 아예 평가절하하기도 한다.<sup>3)</sup>

이러한 중국 고전에 대한 폄하는 중국의 사고방식을 정확히 이해할 수 없게 만들어 그들의 행동을 분석하기 어렵게 만든다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 중국 고전을 통해 미중 관계를 새롭게 바라보고자 한다. 특히, 지금까지 연구 대상으로 충분히 다뤄지지 않았던 사서(四書)에 주목하여 중국의 전통적인 외교관(外交觀)을 정리하고 이를 현대 정치에 대입할 수 있는지 파악하고자 한다. 이러한 작업은 미국의 관점을 중심으로 진행되고 있는 기존 연구에 균형 잡힌 시각을 제공할 것으로 보인다.

그렇다면 왜 사서를 확인해야 할까. 사서는 유교 경전의 『논어(論語)』, 『맹자(孟子)』, 『대학(大學)』, 『중용(中庸)』을 말하는 것으로 유교의 핵심사상을 확인할 수 있는 책이다. 그런데도 현대사회에 영향력 없는 고전이라는 인식이 강해

---

\* 이화여자대학교 정치외교학과 박사수료, lovelygudada@naver.com

- 1) Xuetong, Yan, 2011. *Ancient Chinese thought, modern Chinese power* (Princeton: Princeton University Press), Yan, Xuetong. 2001. "The rise of China in Chinese eyes." *Journal of contemporary China*, 10-26, pp. 33-39.
- 2) Alastair Iain Johnston, 1998. *Cultural realism: Strategic culture and grand strategy in Chinese history* (Princeton: Princeton University Press).
- 3) 미어샤이머의 한국어 단행본에서는 'Benevolence'를 자비라고 번역하였으나 그가 인용한 엔셰통의 단행본을 확인한 결과, 『맹자』 등의 인용에서 '인(仁)'을 'Benevolence'로 번역했음을 확인하였다. 그러므로 본 연구에서는 'Benevolence'를 '인(仁)'이라고 기술하였다. 존 J. 미어샤이머·이춘근 역, 『강대국 국제정치의 비극 - 미중 패권경쟁의 시대』(서울: 김앤 김북스, 2017).

사학이나 철학을 중심으로 연구되었다는 아쉬움이 있다. 그러나 사서는 정치학에서 더 주목받아야 한다. 사서는 단순히 옛날이야기가 아니라 관학(官學), 즉 정치의 영역이기 때문이다. 중국에서는 십삼경(十三經)을 중심으로 과거시험이 치러졌는데 십삼경의 핵심 내용을 정리한 책이 바로 사서다. 이를 바탕으로 중국의 정치 체제가 구현됐기 때문에 이를 검토하는 것이 현대 중국의 생각을 엿볼 수 있는 커다란 실마리가 될 수 있다.

사서가 중국 정치사상의 핵심을 살펴볼 수 있는 1차 텍스트임에도 불구하고 정치학에서 외면한 이유는 현대 중국이 사회주의 국가이기 때문일 것이다. 문화혁명 이후, 유교가 단절됐다는 생각은 사서를 검토할 단서를 제공하지 못했다. 그러나 시진핑(習近平) 국가주석이 공자의 고향인 곡부(曲阜)에 가서 『논어전해 論語全解』를 구매하거나, 국제정치 무대에서 사서의 내용을 인용해 연설했다는 점, 최근 중국 내에서 유교에 관한 연구가 다시 활발해지고 있다는 점 등을 고려하면 유교 텍스트를 그저 옛날 책으로 치부할 수만은 없을 것이다.

그러므로 본 연구에서는 사서의 핵심 외교관을 정리하여 중국이 생각하는 안과 밖은 어떠한 구조를 가졌는지 파악하고 이를 미중 갈등에 대입하고자 한다. 본 연구에서 정리하고자 하는 점은 미중 갈등이 폭발하는 지점은 대만이라는 것이다. 왜 이러한 결론에 도달했는지 사서의 핵심 내용을 검토하여 정리하고 시진핑 국가주석을 시험대에 올린 주체가 바로 미국이라는 점을 밝히고자 한다.

## 2. 중국의 과거와 현재를 관통하는 사상, 유교

### 가. 중국의 사부분류법: 경사자집(經史子集)

중화를 평면으로 펼쳐놓고 보면 여러 사상가가 같아 보이지만 그들의 위계를 살펴보면 외부에서 절대 보이지 않는 비밀이 있다. 고전 사상의 중요도를 확실히 나누고 있다는 점이다. 동양은 도서를 분류할 때 사부(四部) 분류법을 택하

고 있는데 중요도를 바탕으로 경사자집(經史子集)으로 나눈다.<sup>4)</sup>

〈표 1〉 중국의 사부분류법 : 경사자집(經史子集)

	분류방법	도서
경부 (經)	유교 십삼경 관련 저서	『논어(論語)』, 『맹자(孟子)』, 『예기(禮記)』, 『역경(易經:周易)』, 『서경(書經:尙書)』, 『시경(詩經:毛詩)』 『춘추좌씨전(春秋左氏傳)』, 『춘추공양전(春秋公羊傳)』, 『춘추곡량전(春秋穀梁傳)』, 『주례(周禮)』, 『의례(儀禮)』, 『효경(孝經)』, 『이아(爾雅)』 등
사부 (史)	정사(기전체), 편년, 기사본말 등	『사기(史記)』, 『한서(漢書)』, 『통감(通鑑)』, 『청사고(淸史稿)』 등
자부 (子)	제자백가 관련 저술	『손자병법(孫子兵法)』, 『본초강목(本草綱目)』, 『도덕경(道德經)』
집부 (集)	시, 소설 등 개인 문집	『사마상여집(司馬相如集)』, 『초사(楚辭)』 등
출처: 강경희 외5, 2011, 『중국고전의 이해』. 서울: 현학사를 바탕으로 저자 재구성.		

유교의 십삼경과 같은 경전이 경(經), 다음은 정사(正史)로서의 사(史), 그다음은 제자백가의 사상을 다룬 자(子), 시나 소설 등의 글들을 별도로 모은 것이 집(集)이다. 서양에서는 『맹자』와 『손자(孫子)』를 같은 수준의 저작으로 간주하지만, 맹자는 경(經)에 속하므로 자(子)에 속하는 손자와는 엄연히 그 체급이 다른 책이다.

명나라 시대의 학자인 호응린(胡應麟)은 ‘경전은 도(道)를 기재하였고 역사는 일을 기재하였다’라는 『논어』의 구절을 인용하며 경(經)이 제일이라고 단언했다.<sup>5)</sup> 그만큼 유교 경전은 중국을 관통하는 중요한 사상으로 자리 잡고 있던 것이다. 그러므로 중국 정치사상을 이해하기 위해서는 경(經)의 텍스트를 가장 먼저 해석한 후 나머지 책들을 살펴보아야 한다.

4) 趙永來, “四庫全書總目 史部の 분류체계에 관한 기원 연구 - 史志目錄의 史部를 중심으로 -.” 『서지학연구』 제44집 (2009), p. 491.

5) 김종, “四部流別.” 『한중인문학연구』 제12집 (2004), p. 332.

존스톤<sup>6)</sup>은 무경칠서(武經七書)를 분석하여 중국의 정치사상을 정리했다. 그러나 경사자집의 분류법으로 볼 때, 그가 분석한 1차 텍스트에 아쉬움이 있다. 무경칠서는 병법(兵法)을 묶어 놓은 책이다. 그러므로 당연히 전쟁을 일으키고 대비하는 것에 관한 서술이 주를 이룰 수밖에 없다. 비상상황을 염두에 두고 작성된 텍스트를 분석하여 중국을 논하는 것이 중국의 평시 외교관을 분석하기에 적합하지 않은 것이다. 중국의 사고방식을 이해하기 위해서는 오랜 시간 중국을 관통하고 있는 주류 정치사상을 들여다봐야 한다. 그러나 무경칠서는 군사에 한정된 특정한 유파의 텍스트다. 이는 불교의 『법화경(法華經)』이나 『화엄경(華嚴經)』을 분석한 후, 중국의 정치사상은 자비롭다고 해석하는 것과 마찬가지로 전혀 다른 장르를 가지고 중국의 정치를 분석했다고 볼 수 있다. 이러한 점이 잘 알려지지 않았기 때문에 존스톤의 연구가 무경칠서를 택하여 중국 정치를 분석한 것이 아닌가 싶다. 그러므로 해당 연구가 채택하고 있는 분석 텍스트의 적절성에 관해 문제를 제기할 필요가 있다.

그렇다면 중국에서는 사서를 통해 현대 정치를 분석한 연구가 있을까. 중국의 전통 사상에 관해 정리한 시선으로는 거자오광(葛兆光)과 자오팅양(趙汀陽)의 연구가 있다. 그러나 이 역시 사서에 기반하지 않고 있다. 거자오광은 중국 밖에 있는 텍스트를 통해 중국을 바라보거나 『사기(史記)』, 『자치통감(資治通鑑)』 등을 분석하여 천자가 다스리는 강역이 실제 지도에 어떻게 그려지는지, 그 강역에 오랑캐(夷)가 들어온다면 그들이 중국의 문화 정체성 안으로 들어왔다고 볼 수 있는지를 논하였다.<sup>7)</sup> 이는 중화의 역사에 따른 강역을 고증한 연구로 정치적 의미를 고찰하는 연구와는 맥락이 다르다고 볼 수 있다. 중화라는 것은 의미 체계의 일정 부분을 말하는 플레이스 홀더(place-holder)의 성격을 가지고 있으므로<sup>8)</sup> 강역을 분석하는 것을 통해 의미 체계를 분석하는 것이 맞지 않기

6) Alastair Iain Johnston, *Cultural realism: Strategic culture and grand strategy in Chinese history*.

7) 거자오광·이연승 역, 『이역을 상상하다 : 조선 연행 사절단의 연행록을 중심으로』 (서울: 그물, 2019a), 거자오광·김효민·송정화·정유선·최수경 역, 『전통시기 중국의 안과 밖』 (서울: 소명, 2019b), 거자오광·이원석 역, 『이 중국에 거하라』 (파주: 글항아리, 2012).

8) 김영민은 플레이스 홀더를 의미체계의 일정한 지점을 점유하는 어떤 것으로 구체적인 내용

때문이다.

자오팅양의 경우, 21세기의 중국의 인식은 어떻게 전개되고 있는지 천하체계로 분석하였으나 이 역시 사서를 중심으로 본 것이 아니다.<sup>9)</sup> 이처럼 사서는 중국에서마저도 연구자들에게 잊혀진 존재가 되어 중요하게 다뤄지지 않고 있는 상태다.

## 나. 유교의 단절과 부활

본 연구는 사서를 통해 현대 중국의 생각을 엿보고자 한다. 여기에서 의문이 제기될 수 있다. 현대 중국은 사회주의 국가이며 문화혁명 이후 유교를 지우려고 노력했는데 사서 텍스트를 분석하여 지금의 중국을 논하는 것이 적절한지에 관한 것이다. 그러나 주류 지배 이데올로기로 수천 년 동안 생존했던 유교를 하루아침에 버릴 수 있었을가에 대한 의문과 유교를 등한시한 후 이념적 공백이 너무 커서 재소환하게 되었다는 해석<sup>10)</sup>을 검토해야 봐야 한다. 또, 유교 경전의 구절이 최근 중국 정치 무대에 자주 등장하고 있는 상황도 고려해 봐야 한다.

시진핑 국가주석은 2013년 산둥성(山東省)에 있는 취푸를 방문하였다. 이곳은 공자의 탄생지이자 그의 사당인 공묘(孔廟) 등이 있는 곳으로 유교의 상징이 총집합돼있는 도시다. 임기 중 취푸에 방문한 국가주석으로는 시진핑이 최초였다는 사실이 당시 사람들의 이목을 끌게 했다. 그는 공자연구원을 방문하여 『논어전해(論語全解)』와 『공자가어통해(孔子家語通解)』를 구매했고 공자아카데미 전문가들과 토론회를 갖기도 하였다. 또, 2014년 9월 베이징사범대학을 시찰하며 공자는 만세의 스승이라고 칭찬을 하는 등 공자가 부활했다는 느낌을 중국 내에 대대적으로 전파했다. 이렇듯 국가주석이 유학에 입김을 불어 넣자 중국

---

을 담고 있는 것은 아니라고 설명하며 중화를 픽션이라고 표현하고 있다(김영민 2021, 724).

9) 자오팅양·김중섭 역, 『천하, 세계와 미래에 대한 중국의 철학』(서울: 이음, 2022), 자오팅양·노승현 역, 『천하체계: 21세기 중국의 세계 인식』(서울: 길, 2010).

10) Peter Hays Gries, *Legacies of the Past In: China and the World* (USA: Oxford University Press, 2020), p. 103.

전역에서 유교 경전을 배우려는 열풍이 시작됐다.<sup>11)</sup> 시진핑 국가주석의 이와 같은 움직임 이후, 중국에서는 대륙신유학이 부흥하여 거자오광으로 대표되는 학자들이 유교를 재해석하기 시작했다. 그 내용은 국가를 다스리는 유학의 이상을 회복하자는 것이다.

시진핑 국가주석은 고전에서 인용한 구절을 연설문에 자주 사용하기로도 유명하다. 2019년에 파키스탄을 방문하여 “사람이 신의가 없으면 무엇을 할 수 있을지 모르겠다”는 『논어』 위정편의 한 구절<sup>12)</sup>을 의회에서 연설했으며 그리스를 방문해 “자기가 하기 싫은 일은 남에게도 시키지 말라”는 『논어』 위령공편의 한 구절을 파블로폴로스(Prokopis Pavlopoulos) 대통령과의 환담 중 인용<sup>13)</sup>하였다. 이것을 역이용해 2019년 중국-프랑스 정상회담 당시 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령은 1688년 프랑스에서 출간된 『논어도독(論語導讀)』<sup>14)</sup> 원작을 선물하기도 했다. 이렇듯 유교 사상은 중국 국내를 넘어 외교에서도 자주 등장하게 되었다.

시진핑 국가주석이 인용한 고전 중에 『논어』, 『예기』, 『맹자』가 가장 많이 등장<sup>15)</sup>한다는 점은 사서를 분석해봐야 하는 이유를 제시한다. 시진핑 역시 유교 경전에 가장 핵심 사상을 담고 있는 사서를 중요하게 여겨 인용하고 있기 때문이다. 이는 송대 이후 성립한 주자학이 유학의 주류를 이뤄왔고 주자가 주석을 다는데 가장 집중한 것이 사서이기 때문일 것이다. 『예기』의 경우, 사서에 들어가지 않지만 『예기』의 핵심 부분이 『대학』과 『중용』<sup>16)</sup>이므로 결국 사서를 가장

11) 方浩範, “習近平 “用典”中的傳統儒學觀探析.” 『退溪學論叢』 第29輯 (2017), pp. 235-268.

12) “人而無信, 不知其可也(사람이 신의가 없으면 무엇을 할 수 있을지 모르겠다. ‘不知其可也’의 해석이 제각각이므로 공산당원망을 참조하여 무엇을 할 수 있을지 모르겠다고 기술하였다)” 『論語』 爲政(共产党员网 2019 “人而无信, 不知其可也(详解版),” 习近平谈治国理政中的传统文化智慧(2019년3월10일), <https://www.12371.cn/2019/03/06/VIDE1551850802293727.shtml>(검색일: 2023. 6. 16).

13) “己所不欲 勿施于人(자기가 하기 싫은 일은 남에게도 시키지 말라)” 『論語』 衛靈公.

14) 『논어도독』은 프랑수아 베르너(François Werner)가 논어 해설을 위해 17세기에 쓴 것으로 지구상에 두 권밖에 남아 있지 않으며 현재 중국국가도서관(中国国家图书馆)에 소장되었다.

15) 이준삼, “시진핑, 논어·맹자·소동파 명언 즐겨 인용.” 『연합뉴스』2023년 3월 2일. <http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/SNS/r.aspx?c=AKR20150302193200083&id=1195m>(검색일: 2023. 6. 15).

16) 거자오광·이등연 역, 『중국사상사』(서울: 일빛, 2013). pp. 355-356.

많이 거론한 것이다. 실제로 시진핑은 『예기』와 겹치는 『대학』, 『중용』의 문장을 많이 인용하였다. 그러므로 본 연구는 사서를 통해 중국의 화이론을 정리하고 중국이 내부와 외부를 어떻게 구분하여 대응하는지 정리하려고 한다. 이를 통해 현대 중국 정치가 유교에 관한 사상을 발현하고 있는지 파악하여 앞으로 미중갈등이 어떠한 양상으로 흘러나갈지, 왜 대만이 미중갈등의 핵심 지역으로 떠오르고 있는지 분석해보고자 한다.

### 3. 중국의 천하체계: 귀화천이(貴華踐夷)

#### 가. 세상의 중심: 중화(中華).

세상의 중심이 중화라는 생각은 유교 경전뿐만 아니라 불경에도 등장한다. 한(漢)나라 명제(明帝)가 마등(摩騰)에게 물었다. “부처님은 왜 이 땅(중화)에서 태어나지 않은 것인가?” 명제는 세상의 중심은 당연히 중국인데 부처님이 왜 다른 곳에서 태어났는지 의문을 품었던 것이다.<sup>17)</sup>

세상의 중심이 중화이고 이곳을 관할하는 사람이 천자라는 생각은 『논어』에서도 확인할 수 있다. 위정편 첫 문장을 보면 천자가 하늘의 중심인 북극성에 비유된다. 정치(政)는 덕(德)으로 해야 하는데 북극성이 제자리에 머무르면 별들이 그에게로 향하는 것과 같이 천자가 덕으로 정치를 펼치면 땅의 중심인 중화로 사람들이 모인다는 것이다.<sup>18)</sup>

천자를 북극성에 비유하는 것은 그가 살았던 궁궐의 이름에서도 엿볼 수 있다. 고대 중국의 천문학에서는 우주의 중심을 자미원(紫微垣)으로 보고 이곳을 축으로 별들이 움직인다고 생각했다. 이러한 모습을 땅에 구현한 것으로는 중국

17) 高麗無奇, 金月雲 역, 『우리말 석가여래행적송』(서울: 동문선, 2004), p. 51.

18) “子曰 爲政以德 譬如北辰 居其所 而衆星共之(공자께서 말씀하시기를 덕으로써 정치를 하는 것은 북극성이 제자리에 있으면 별들이 그에게로 향하는 것과 같다)” 『論語』 爲政. 주석을 살펴보면 정(政)이라는 것은 잘못된 것을 바로 잡는 것이고 덕(德)은 마음을 얻는 것이며 이처럼 정치를 덕으로 행하면 천하가 천자에게 가는 것과 같다고 풀이하고 있다.

의 장안(長安)이 있다. 장안은 자미원과 그곳을 둘러싼 태미원, 천시원 등을 형상화하여 성을 축조한 도시다.<sup>19)</sup> 베이징에 있는 자금성의 경우, 자미원과 일반인의 출입이 금지된 곳이라는 뜻이 합쳐져 자금성(紫禁城)이라 부르고 있는데 이것만 살펴보아도 중국이 세상에 중심에 있다는 생각은 오랜 세월을 걸쳐 축적됐다는 것을 확인할 수 있다.<sup>20)</sup>

그렇다면 중화는 어디에서부터 어디까지일까. 『맹자』에 따르면 하늘 아래에 왕의 땅이 아닌 곳이 없고 땅 안에 왕의 신하가 아닌 자가 없다고 하였다.<sup>21)</sup> 그러나 여기에서 말하는 땅은 온 세상이라기 보단 중화에 한정돼있다. 이를 구체적으로 설명한 것이 『대학』과 『맹자』에 등장한다. 『대학』에 따르면 ‘방기천리(邦畿千里)’라 하여 나라의 경계를 천리(千里)라 했고<sup>22)</sup> 『맹자』에서는 ‘천자지방천리(天子之地方千里)’라 하여 천자의 땅은 천리라고 했다.<sup>23)</sup> 이는 고대의 계산법으로 천자가 다스리던 지역을 말하는데 실제 거리인 400km를 나타내는 것이 아니라 천자가 천하질서를 세우기 위해 운용하는 범위라는 의미로 사용됐다. 때문에 『맹자』에서는 천자가 어느 정도 규모를 갖추고 있지 못하면 제후를 대접할 수 없고 제후는 땅이 넓더라도 백리를 넘어서면 문제가 발생할 수 있음을 지적하고 있다. 그러므로 중화의 강역은 천하질서를 유지할 수 있는 천자의 규모를 말한다고 정리할 수 있다.

중화는 왕조마다 그 범위가 점점 달라지며 플레이스 홀더의 역할로 인식되기 시작한다. 그러므로 방기천리의 의미는 중화엔 문명이 있고 그 밖의 지역은 미개하다라고 해석할 수 있다.<sup>24)</sup>

---

19) 조민관·천인호, “중국 고대 도읍지 해석을 통해 본고대 풍수의 원형-함양, 장안을 중심으로-.” 『동아시아문화연구』 74집 (2018), p. 97.

20) 이리에 요코·서은숙 역, 『자금성 이야기- 청대의 역사를 거닐다』(파주: 돌베개, 2014).

21) “詩云 普天之下 莫非王土 率土之濱 莫非王臣(시경에 따르길 하늘 아래 왕의 땅이 아닌 곳이 없고 땅 끝까지 왕의 신하가 아닌 이가 없다)” 『孟子』 萬章 上.

22) “詩云 邦畿千里 惟民所止(시경에 따르길 임금의 도읍은 천리이며 백성들이 사는 곳이다)” 『大學』 章句.

23) “曰 吾明告子 天子之地方千里 不千里 不足以待諸侯(분명히 말하건대 천자의 땅은 천리이니 천리가 되지 못하면 제후를 대접할 수 없다)” 『孟子』 告子 下.

24) 거자오광·이원석 역, 『이 중국에 거하라』, p. 57.

그렇다면 중화를 다스리는 천자는 누구일까? 천자는 천하를 다스리기 위해 스스로를 닦고(修身)<sup>25)</sup> 천하의 위계질서를 확립하는 자이다. 천자는 자신이 천명(天命)을 받은 사람임을 계속해서 증명해야 하는데 그것은 올바른 정치를 펼쳐 민심이 떠나지 않도록 하는 것이다. 민심이 천자에게서 떠난다면 언제든 실권할 수 있다는 것은 『대학』에도 나온다. 천명(天命)은 선하면 얻고 선하지 않으면 잃으니 일정한 곳에 있지 않는다는 것이다.<sup>26)</sup> 그러므로 항상 자신을 갈고 닦아 백성을 두루 살펴야 하는 것이 천자의 덕목이다.

이러한 면을 보고 페어뱅크<sup>27)</sup>는 군자(君子)는 폭력 없이 목적을 달성해야 한다고 해석하고 있다. 그러므로 유교는 평화주의적인 면을 갖고 있으며 전쟁을 일으켜 전투에서 승리해도 그것을 영광스럽게 생각하지 않았다고 보았다. 이는 인성에 관한 텍스트에 중점을 두어 군자의 일정 부분만을 보고 해석했기에 도달한 결론이다. 사서를 통해 살펴보면 전쟁을 피하려는 태도보다는 전쟁이 필요할 때와 사람을 죽여야 할 때를 판단하여 군사를 일으키거나 행동에 나서는 것이 천자의 역할로 설명되고 있다. 그러므로 천자는 ‘어떠한 전쟁’을 수행해야 하고 ‘어떠한 사람’을 처단해야 하는지 판단한 뒤 이를 실행하는 존재로 볼 수 있다.

그렇다면 유교 경전에서 말하는 ‘어떠한 전쟁’과 ‘어떠한 사람’은 어떻게 해석해야 할까. 이는 신하가 군주를 배신할 때와 군주가 포악해져서 하늘이 그를 버렸을 때로 볼 수 있다. 『논어』와 『맹자』의 텍스트를 통해 확인해보면, 『논어』 현문<sup>28)</sup>에서 공자는 “진항이 군주를 시해하였으니 청컨대 그를 베십시오”라고

25) “自天子 至於庶人 壹是皆以修身爲本(천자로부터 서인에 이르기까지 모두 수신을 근본으로 삼는다)” 『大學』 經文

26) “康誥曰 惟命 不于常 道善則得之 不善則失之矣” 『大學』 治國平天下.

27) John K. Fairbank, 1974. *Chinese Ways in warfare* (Cambridge: Harvard University Press, 1974).

28) “陳成子弑簡公 孔子沐浴而朝 告於哀公曰 陳恒 弑其君 請討之 公曰 告夫三子 孔子曰 以吾從大夫之後 不敢不告也 君曰 告夫三子者 之三子 告 不可 孔子曰 以吾從大夫之後 不敢不告也 (진성자가 간공을 시해하자 공자가 목욕재개하고 조정에 나아가 애공에게 고하였다. 진항이 군주를 시해하였으니 청컨대 그를 베십시오. 애공이 말하길 저기 삼자에게 말하라. 공자께서 말씀하셨다. 내가 대부의 뒤에 있어 감히 아뢰지 않을 수 없었는데 군주께서 삼자에게 말하라고 하시는구나. 삼자에게 가서 말하였더니 불가하다 하거늘 공자께서 말씀하시길 내가 대부의 뒤를 따랐기 때문에 감히 말하지 않을 수 없었다)” 『論語』 爲政.

이야기한다. 진항은 제나라 사람으로 제나라 군주를 시해하였는데 백성들의 마음을 모두 얻지 못하였다. 이는 명분 없이 군주를 시해한 역적의 행위이니 그를 베어 기강을 바로 잡아야 한다고 말한 것이다. 당시 공자는 늙어서 벼슬을 하지 않은 상태였는데 목욕 재개하고 조정에 나아가 아홉 정도로 해당 사건을 매우 중요하고 긴급한 상황으로 보았다.

『맹자』양혜왕 하<sup>29)</sup>에서도 비슷한 내용을 확인할 수 있다. 제선왕은 탕(湯)이 걸(桀)을 쫓아내고 무(武)가 주(紂)를 정벌하였는데 그런 일이 있는지 맹자에게 묻는다. 맹자가 그러한 일이 있다고 답하자 신하가 그 군주를 시해함이 가능하냐고 되묻는다. 그러자 맹자는 인(仁)을 해치는 사람을 적(賊)이라 하고 의(義)를 해치는 사람을 잔(殘)이라 하는데 이러한 적잔은 군주가 될 수 없는 일부(一夫)<sup>30)</sup>라 하니 일부를 베었다는 말은 들었지만 군왕을 시해했다는 말은 듣지 못하였다고 답한다. 맹자는 군주로서의 권위를 잃은 사람은 베어도 괜찮다고 말한 것이다.

『맹자』공손추 하<sup>31)</sup>에서도 이러한 면을 확인해볼 수 있다. “심동이 사사로이 문기를 연나라를 정벌할 수 있습니까? 맹자가 말하길 가능하다. (……) 심동이 만일 누가 정벌할 수 있겠냐고 물었다면 나는 하늘이 내린 천자(天吏)가 되면 정벌할 수 있다고 하였을 것이고 그 사람을 죽일 수 있느냐고 물으면 재판관(士師)이 되면 죽일 수 있다고 하였을 것이다.”라는 구절이 나온다. 이렇듯 유교는 막연히 평화를 지향하지 않는다. 어떠한 상황에서 전쟁할 수 있고 어떠한 사람을 죽일 수 있느냐는 것을 정한 것이 유교다. 또, 그것을 수행하는 사람은 군자이기 때문에 폭력이 수반될 수도 있고 아닐 수도 있는 것이다.

29) “齊宣王問曰 湯放桀 武王伐紂 有諸 孟子對曰 於傳有之 曰 臣弑其君可乎 曰 賊仁者謂之賊 賊義者謂之殘 殘賊之人謂之一夫 聞誅一夫紂矣 未聞弑君也” 『孟子』梁惠王 下.

30) 주석에 따르면 일부(一夫)는 민중이 따르지 않고 친족들이 떠나 다시는 군주가 될 수 없음을 말한다.

31) “沈同以其私問曰 燕可伐與 孟子曰可 子嚙不得與人燕 子之不得受燕於子嚙 有仕於此 而子悅之 不告於王而私與之 吾子之祿爵 夫士也亦無王命而私受之於子 則可乎 何以異於是 齊人伐燕 或問曰 勸齊伐燕 有諸 曰未也 沈同問燕可伐與 吾應之曰可 彼然而伐之也 彼如曰 孰可以伐之 則將應之曰爲天吏則可以伐之 今有殺人者 或問之曰 人可殺與 則將應之曰可 彼如曰 孰可以殺之 則將應之曰爲士師則可以殺之 今以燕伐燕 何爲勸之哉” 『孟子』公孫丑 下.

이외에도 천자는 세상의 중심인 중화를 지키기 위해 오랑캐의 침략을 막는 중요한 임무도 맡고 있다. 진시황 통일 이후, 중국은 영토를 확장할 이유가 없었다. 그들의 생각에 중화는 축복받는 땅이기에 군사를 일으켜 오랑캐의 나라로 갈 이유가 딱히 없었다. 현실적으로 보면 중화를 벗어난 지역은 기후가 좋지 않아 매우 척박한 환경을 가지고 있어 정벌해도 큰 이득이 없었다. 그러므로 전쟁을 일으켜 얻을 수 있는 비용을 따졌을 때 굳이 다른 나라를 복속시킬 필요가 없는 것이다.

이는 유교 사상이 성립될 당시의 중국이 농경사회였고 오랑캐는 수렵이나 목축 등을 했다는 상황으로 파악할 수 있다. 농사를 짓는 사람들은 특정한 지역에서 농사를 지으며 수확한 것을 지키며 산다. 반대로 유목민들은 농사를 짓는 사람들이 추수하면 그것을 약탈하기 위해 가을에 전쟁을 일으킨다. 주나라 이후 춘추전국시대가 되면 농경이 매우 발달하였으므로 내가 수확한 것은 지키고 그것을 약탈하려는 외부의 세력을 막는다는 쪽으로 정치 행위가 발달할 수밖에 없었을 것이다. 이러한 이유로 유교의 화이관(華夷觀)은 오랑캐의 침략 때문에 야기된 부정적인 감정과 중화 문명의 몰락에 대한 우려, 문화의 선진 후진적 차이 정도로 파악할 수 있다는 연구가 있다.<sup>32)</sup>

#### 나. 화이론으로 살펴본 사이(四夷): 유원인(柔遠人).

그렇다면 유교 경전에서는 중국의 이웃을 어떻게 바라보고 있을까. “중국은 국경을 맞대고 있는 이웃 나라를 사이(四夷) 또는 이적(夷狄)이라고 칭하였다 (이하 오랑캐).” 오랑캐도 방위를 나누어 동쪽은 이(夷), 서쪽은 용(戎), 남쪽은 만(蠻), 북쪽은 적(狄)이라 불렀다.

사서에 따르면 중국은 오랑캐를 회유한 뒤 거절하면 관계를 절연하고 그들이 쳐들어오면 방어하는 것으로 방침을 세웠다. 예를 들어 토번이 강해져 당나라의 말을 점점 듣지 않자 중국의 선진문물을 담은 서적을 수출하지 못하게 하자는

32) 이춘식, 『중국패권의 뿌리와 이념』(서울: 고려대학교출판부, 2004), p. 56.

상소가 올라온 사례로 확인할 수 있다. 오랑캐가 말을 듣지 않으면 문명국인 중국은 그들과 교류하지 않는 것을 선택하는 것이다.<sup>33)</sup> 이처럼 문명과 비문명을 가르는 유교의 관념이 상징적으로 나타난 것이 있는데 바로 만리장성이다.

그렇다면 사서에서는 오랑캐를 어떻게 설명하고 있을까. 먼저 『대학』을 통해 중국이 오랑캐에 대해 어떻게 생각했는지 확인해볼 수 있다. “오직 어진 사람이 그들을 오랑캐가 있는 곳에 쫓아내어 중국에서 함께 살지 못하게 하니 오직 어진 사람만이 사람을 사랑하고 사람을 미워할 수 있다.”<sup>34)</sup>는 구절이 나온다. 이 구절은 남을 시기하고 미워하는 사람들은 자손과 백성(黎民)을 흠어지게 하므로 어진 사람이 이러한 자들을 오랑캐 땅으로 추방하여 중화에서 함께 살지 못하게 할 수 있다는 것이다. 이를 통해 알 수 있는 것은 오랑캐는 중국인과 함께 살 수 없는 존재이며 오랑캐의 땅은 어진 사람이 살지 않는 곳이므로 나쁜 사람을 추방하는 곳이라는 점이다.

중국인은 왜 이렇게나 오랑캐를 싫어했을까. 그것은 고대부터 오랑캐가 중화에 들어와 약탈을 지속했기 때문이다. 그때부터 오랑캐를 승냥이, 금수로 간주하는 증오심이 생겨났기에 철저히 박멸해야 한다는 생각이 축적되었다.<sup>35)</sup>

이러한 생각은 『논어』에서도 확인할 수 있다. 공자는 성실한 사람은 오랑캐 땅에 가더라도 계속해서 성실할 것이라며 여러 차례에 걸쳐 오랑캐와 성실한 사람을 대비시키고 있다.<sup>36)</sup> 그러므로 중국은 오랑캐의 땅을 차지하여 중화의 권역을 넓히기보다 그들은 함께 살 수 없는 존재이니 중화 안으로 들어오지 못하

33) 거자오광·이원석 역, 『이 중국에 거하라』, p. 64.

34) “唯仁人 放流之 逆諸四夷 不與同中國 此謂唯仁人 爲能愛人 能惡人” 『大學』 治國平天下.

35) 이춘식, 『중국패권의 뿌리와 이념』, pp. 49-50.

36) “子欲居九夷或曰陋如之何子曰君子居之何陋之有(공자께서 구이에 살려고 하시니 혹자가 그곳은 누추한데 어찌하시렵니까 라고 하자 공자께서 답하시기를 군자가 거주한다면 어찌 누추하리오)” 『論語』 子罕: “樊遲問仁子曰居處恭執事敬 與人忠 雖之夷狄 不可棄也(번지가 인에 대해 묻자 공자께서 말씀하시기를 거처함에 공손하며 일을 집행함에도 공경하며 사람을 대하기를 충성스럽게 하면 비록 이적의 나라에 가더라도 버려서는 안된다.)” 『論語』 子路: “子曰言忠信行篤敬雖蠻貊之邦行矣言不忠信 行不篤敬 雖州里 行乎哉(공자께서 말씀하시기를 말이 충신하고 행실이 독경하면 비록 오랑캐의 나라라 하더라도 행해질 수 있거니와 말이 충신하지 못하고 행실이 독경하지 못하면 주리라 하더라도 행해질 수 있겠는가)” 『論語』 衛靈公.

도록 선을 그어버리는 방법을 택한 것이다. 그중 하나가 조공 관계 유지였다. 조공 관계의 질서를 유지하면 오랑캐가 중국을 섬기며 쳐들어올 생각을 하지 않기 때문이다.

이에 관한 내용은 『중용』에서 확인할 수 있다. 『중용』에는 천하와 국가를 다스리는 아홉 가지 방법(九經)에 관해 설명하고 있다. 이를 살펴보면 자신을 닦고 어진 이를 높이며 친척을 잘 대해주고 대신을 존경할 것, 여러 신하의 마음을 알아주고 백성들을 자식으로 여기며 장인(工人)들을 오게 하고 먼 곳에 있는 이를 회유하며 제후들을 품는 것이 그것이다.<sup>37)</sup> 아홉 가지 중에 주목할 것은 여덟 번째로 등장하는 “먼 곳에 있는 이를 회유한다는 유원인(柔遠人)<sup>38)</sup>”이다. 여기서 먼 곳에 있는 사람은 오랑캐를 뜻한다.

명나라의 성조(成祖)는 사이순즉중국녕(四夷順則中國寧)<sup>39)</sup>이라 하여 중국이 편안하려면 오랑캐가 따라야 하니 오랑캐를 감시하길 태만하지 말라고 하였으며 외무사이(外撫四夷)라 하여<sup>40)</sup> 오랑캐를 회유하는 외교정책을 실시했다. 당나라 태종 역시 사이자복(四夷自服)<sup>41)</sup>이라 하여 오랑캐가 스스로 복종하게 하는 방법을 외교정책으로 취했다.

물론, 무조건 방어만 한 것은 아니다. 당나라 태종은 신하들이 말림에도 불구하고 고창(高昌: 서역) 원정을 떠났었다. 이후, 복속지역에 대한 관리가 힘들어지자 위징의 말을 들었다면 실책하지 않았을 것이라고 태종이 후회한 적이 있다.<sup>42)</sup> 당시 위징 등이 반대한 이유는 사서에서 보이는 바와 같이 중화는 귀하고 오랑캐는 천하니(貴華踐夷) 그들의 땅을 정벌할 필요가 없고 그들을 중국의 백

37) “凡爲天下國家 有九經 曰 修身也 尊賢也 親親也 敬大臣也 體群臣也 子庶民也 來百工也 柔遠人也 懷諸侯也” 『中庸』 20.

38) 방대한 사서에서 유원인의 키워드만을 뽑아 볼 수 있냐는 지적이 있는데 사서는 방대하지 않다. 사서는 13경의 내용을 적요하여 준거로 삼은 것이다. 그러므로 본 논문에서 기술한 “유원인”이라는 개념은 중국 외교사를 관통하는 유교적 핵심이며 이것과 다른 원칙, 다른 기준은 사서에서 찾아볼 수 없다. 사서의 내용에 다른 외교적 설명이 있다면 유원인에 입각한 다른 표현일 뿐이다.

39) “四夷順則中國寧” 『太宗文皇帝實錄』卷265 永樂21年 11月 7日.

40) “外撫四夷” 『太宗文皇帝實錄』卷269 永樂22年 3月 2日.

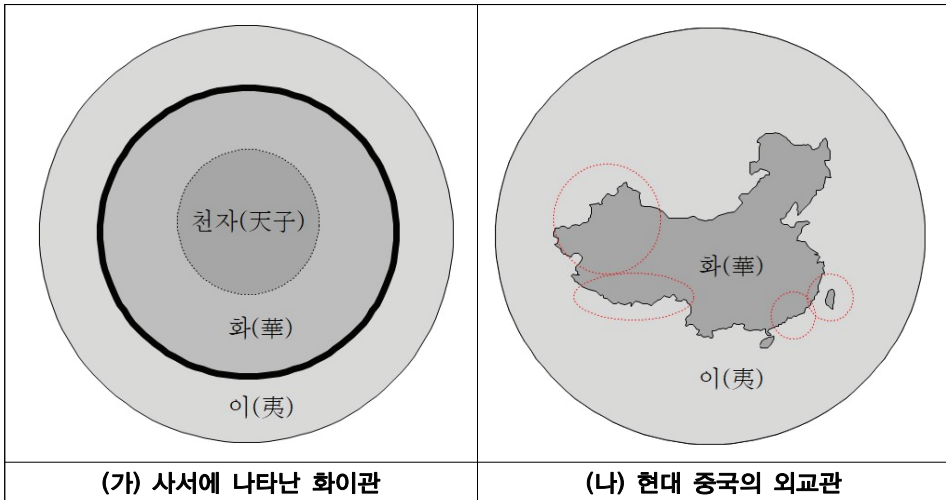
41) “四夷自服” 『貞觀政要』安邊.

42) 『資治通鑑』卷198 唐紀 14, 貞觀 19年 10月.

성으로 받아들일 수 없다는 것이었다.<sup>43)</sup> 그러므로 공격을 하는 경우도 있었으나 그 내부에서 반발이 심했음을 확인할 수 있다.

#### 다. 중국의 이중구조 : 귀화천이(貴華踐夷)

〈그림 1〉 중국의 이중구조



자료 출처 : 저자 작성

유교의 외교관을 정리해보면 〈그림 1〉과 같이 나타낼 수 있다. 〈그림 1〉의 (가)에 보이는 것처럼 세상의 중심인 중화는 천명을 받은 천자가 다스리는 것이다. 그 외의 오랑캐가 사는 지역은 좋은 땅이 아니므로 정벌하지 않으며 오랑캐가 중화를 침략해오는 것을 막는 것에 주력한다. 이를 위해 조공체제를 유지하고 만일의 사태에 대비하기 위해 만리장성을 쌓았다. 이것이 중국의 과거와 현재를 관통하는 귀화천이 사상이다.

이러한 유교 사상을 정리하여 현대 중국에 대입해보면 그림 (나)로 나타낼 수 있다. 현대 중국 역시 과거와 마찬가지로 중국 영토 안과 밖을 다르게 대응하고

43) 정원주, “645년 당 태종의 고구려 원정 목적과 의미.” 『고구려발해연구』 67집 (2020), p. 95.

있다. 중국 영토 안에서는 군사력을 동원하여 내부의 질서를 유지하려고 하며 영토 밖의 외국에 대해서는 회유를 한다. 그러나 이것이 통하지 않으면 잠시 절연하는 방식을 사용한다.

현재 중국이 말하고 있는 ‘하나의 중국’이라는 키워드는 현대 중국의 권역을 말하는 것이다. 그러므로 중국의 권역 안에 사는 특정 민족이 중앙정부에 분리 독립을 요구하는 것은 천명을 받든 중앙정부에 대항하는 것으로 군신 관계로 보면 난신적자(亂臣賊子)가 되는 것이다. 이에 대해서는 강력한 무력을 사용하여 진압한다. 이러한 점은 홍콩, 신장 위구르, 티베트 등을 통해 확인할 수 있다. 분쟁이 발생하고 있는 모든 지역을 설명하기엔 방대한 내용이 될 수 있으므로 본 논문에서는 홍콩만 간단히 살펴보고자 한다.

영국에 할양됐던 홍콩이 1997년 7월 1일 중국에 반환될 때까지만 해도 국방과 외교를 제외한 자치권을 인정받을 수 있었다. 그러나 2012년 시진핑이 ‘중화 민족의 위대한 부흥’을 선언하며 집권한 이후로 강경한 노선으로 급격하게 선회하게 된다. 중국은 2014년 6월 중국 국무원의 「백서」 발간을 통해 ‘양제’보다는 ‘일국’을 강조하며 홍콩에 대한 압박을 가중시켰다. 이는 시진핑 지도부가 홍콩의 중국화를 지향하고 있다는 점을 분명히 한 것이다.

이 상황은 2014년 가을, 더욱 격화되었다. 그동안 홍콩과 중국 사이에서 가장 큰 문제는 홍콩 행정장관의 선출 문제였다. 기존의 「홍콩 기본법」에 따르면 홍콩인이 행정장관을 선출하더라도 그에 대한 임명권은 중국이 가지고 있었다. 이는 반중국 성향의 행정장관이 당선될 경우 중국이 임명을 거부할 수 있는 문제를 야기했으며, 애초에 당선권에도 친중국 성향을 지닌 인물만이 오를 수 있다는 문제점도 있었다. 이 때문에 중국은 「홍콩 기본법」의 개정을 통해 선거제도의 점진적인 개선을 약속했으나, 그 약속은 지켜지지 않았다. 이로 인해 2014년 9월, 우산시위(Umbrella Movement)가 격렬하게 발생했다.

우산시위의 실패 이후, 중국 정부는 홍콩과의 힘의 관계가 변화했다고 판단하고, 그동안의 후견주의 및 조합주의에서 벗어나 홍콩에 대한 직접적인 지배 방식으로 대응 방식을 변화시켰다.<sup>44)</sup> 이후 2019년 홍콩에서 「범죄인 인도법」

반대 운동이 격화되자, 중국 정부는 2020년 6월 「홍콩 국가보안법」을 전격적으로 통과시키며 홍콩에 대한 직접적인 지배를 강화하려는 목적을 분명히 드러냈다.<sup>44)</sup>

유교적인 관점에서 이를 정리해보면, 홍콩이 1997년부터 중화의 권역에 편입 되었으므로, 중화를 다스리는 중국 정부는 내부 질서 유지를 위해 홍콩을 강력하게 지배하고자 하는 것이다.

다음으로 중화의 권역에 있지 않은 나라를 살펴보고자 한다. 화이론에 따르면 중화 바깥은 세상의 중심이 아니므로 그다지 중요하지 않다. 그저 우려가 되는 것은 오랑캐가 중화 안으로 들어와 손해를 끼치는 것이다. 그러므로 오랑캐를 회유하다가 잘되지 않으면 관계를 절연하여 만리장성 안의 일에 간섭하지 못하도록 하는 것이다. 현대의 사례로 살펴보면 노르웨이 연어 수입중단, 히토류 일본 수출 중단, 중국인 관광객 한국 여행 금지 등으로 확인할 수 있다.

본 연구에서는 노르웨이와의 분쟁만을 간략히 살펴보고자 한다. 중국이 노르웨이산 연어 불매운동을 전개한 것은 중국 반체제 인사인 류샤오보(Liu Xiaobo, 劉曉波)가 노벨평화상을 받게 된 것에서 시작되었다. 노벨평화상 위원회는 류샤오보의 수상 소식을 전하며 중국이 인권 문제에 대해 책임 있는 역할을 할 것을 주문했다. 이 소식을 들은 중국 정부는 류샤오보의 부인을 가택 연금하고 수감 중인 류샤오보 역시 시상식에 참석하지 못하게 만들었다.

유교적 관점에서 이 사건을 해석해보면 류샤오보를 두둔한 노르웨이의 행위는 오랑캐가 난신적자에게 힘을 실어 중화를 위협하는 것으로 느껴질 수 있다. 이를 내버려 두면 중화를 지키는 천자의 정당성이 흔들릴 수 있으므로 중국 정부는 노르웨이 연어 수입을 전격 금지하며 절연을 선택할 수밖에 없었을 것이다. 당시 노르웨이 연어의 중국 점유율은 92%에서 30%로 급락하게 될 정도였다. 이후 연어 수입 금지조치는 6년간 지속되다가, 중국의 이익을 해치는 행위를 하지 않겠

---

44) 이희옥·김지현, “중국과 홍콩 관계의 성격변화: 후견주의, 조합주의, 직접지배로의 발전” 『현대중국학회』18월 1호(2016), p. 42.

45) 김원곤, “홍콩문제가 양안관계에 미치는 영향.” 『디지털융복합연구』, 제18권 제10호(2020), p. 98.

다고 노르웨이가 간접적인 사과 의사를 내비친 뒤에 마무리되었다.<sup>46)</sup>

외부에서는 이러한 중국의 행동을 경제보복이라고 분석하지만, 유교적 관점으로 해석하면 노르웨이가 난신적자와 손을 잡고 자신들의 반대편에 섰으니 체제가 흔들리지 않도록 친교를 절연하는 절차를 밟은 것이다. 이렇듯 유교는 중화의 내부와 외부를 다른 방식으로 대응하도록 구성돼 있고 이것이 현대의 중국 정부의 정책 결정에도 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다.

#### 4. 미중갈등에서 대만이 갖는 의미

2023년 11월 15일 미국 샌프란시스코에서 시진핑 중국 국가주석과 조 바이든 미국 대통령의 정상회담이 있었다. 두 정상이 4시간 가까이 머리를 맞대고 대화를 이어갔으나 공동성명까지는 이어지지 못했다. 이날 진전된 합의도 있었지만, 서로의 견해 차이만 확인하고 끝난 사건이 있다. 바로 대만 문제였다. 시진핑 국가주석은 미국이 대만 독립을 지지하지 않겠다는 뜻을 구체적 행동으로 보여달라고 했고 바이든 대통령은 대만의 평화와 안정을 바란다고 발언했다. 여기서 주목할 점은 시진핑 국가주석이 대만 이야기를 하며 약간 짜증이 담긴 듯이 발언을 했다는 점이다.<sup>47)</sup> 이러한 상황은 미국 고위당국자가 기자들에게 브리핑하며 전해졌다. 시진핑은 대만 문제를 언급하며 왜 자신의 감정을 드러낸 것일까. 이를 확인하기 위해 중국이 대만을 어떻게 바라보는지 정리해보고자 한다.

---

46) 윤상운·심민섭·심종석, “중국의 불공정 무역에 관한 평가와 시사점.” 『한중사회과학연구』 71권 (2024), p. 81.

47) 김동현·조준형·한중구, “美中 정상·군사대화 재개 합의... 대만·수출통제는 이견(종합 2보).” 『연합뉴스』 2023년 11월 16일. <https://yna.co.kr/view/AKR20231116030252071?input=1195t>(검색일: 2023년 12월 7일), 김현, “美 “시진핑, 향후 몇 년간 대만에 군사행동 계획 없다고 해”(상보).” 『뉴스1』 2023년 11월 16일. <https://news1.kr/articles/?5232914> (검색일: 2023.12.7).

## 가. 대륙의 미해결과제 대만

### (1) 정성공이 이끈 항청복명(抗淸復明)의 중심지

대륙과 섬의 연결고리를 확인하려면 먼저 정성공(鄭成功, 1624~1662)이라는 인물부터 검토해야 한다. 정성공은 송명반청(淸明反淸)의 대표적인 인물로 해상무역을 장악한 군인이다. 아버지는 정지룡(鄭芝龍), 어머니는 일본인 다가와 시치자에몽(田川七左衛門)의 딸인 마쓰(マツ)이며 일본 규슈 히라도(平戸)에서 태어났다<sup>48)</sup>(崔官 2008, 331). 정성공은 일본에서 계속 성장하다가 그의 아버지가 명나라의 도독동지(都督同知)라는 관직을 하사받자 복건성(福建省)으로 이주했다. 이후, 남경(南京)의 국자감(國子監)<sup>49)</sup>에 입학하여 공부했다.

명나라가 망하고 청의 군대가 복건성으로 쳐들어오자 아버지 정지룡은 명을 버리고 청을 택하게 된다. 그러나 그의 아들 정성공은 끝까지 항청복명(抗淸復明) 운동을 펼쳤다. 1659년 정성공은 10만 명의 군대를 일으켜 양자강 하류에서 승리하였고 이후 수도 남경에까지 이르렀다. 그러나 작전의 실패로 참패하여 인질로 잡혀있던 정지룡과 그의 어머니가 모두 죽게 된다. 정성공은 이후, 대만으로 가 그곳에 있던 네덜란드 세력을 몰아내고 항청복명 운동을 계속해서 전개하였다. 그러나 대만 점령 후 1년만인 1662년에 사망했다.

이후, 그의 아들 정경(鄭經)이 20여 년 간 반청 운동을 계속해서 전개했으나 1681년에 사망하고 1683년 청의 수군에 의해 정성공의 손자 정극환이 투항하며 최후를 맞이하게 되었다.<sup>50)</sup> 이후, 청 조정은 대만을 통치하지 말아야 한다는 북방 만주족파와 청나라 영토로 받아들여야 한다는 남방 한족파로 나뉘었고 두 세력의 줄다리기를 끝에 반청 세력들이 다시는 고개를 들지 못하도록 대만을

48) 崔官, “정성공(鄭成功)과 동아시아 —지카마쓰(近松)의 『고쿠센야 갓센(性爺合)』을 중심으로—.” 『일본학보』 제74권 2호 (2008), p. 331.

49) 정성공이 입학하여 공부한 교육기관의 이름은 국자감(國子監)과 태학(太學)으로 혼용되어 나타나고 있으나 정확히 어떤 이름으로 명명해야 하는지 알 수 없다. 그러나 정성공이 공부한 명나라 때 남경(南京)에 국자감을 설치했다는 기록이 있어 국자감으로 기술하였다.

50) 김란, “민족주의 경합의 장으로서의 “정성공(鄭成功)” 역사 영웅 만들기.” 『사회와 역사(구한국사학회사학회논문집)』104권 (2014), pp. 110-114.

중국 영토에 편입하기로 결정하였다.<sup>51)</sup> 이때부터 대만은 뒤늦게 중화의 권역으로 들어오게 됐다. 뒤늦게 들어왔다는 것은 완전히 장악하기 위해 시간이 걸린다는 뜻이기도 하다. 이때부터 대만은 중화에 반대하는 세력이 또다시 고개를 들지 못하도록 중화를 다스리는 천자가 특별히 신경 써서 다스려야 하는 지역이 되었다.

## (2) 지배세력의 잦은 교체

대만은 네덜란드의 38년 점령과 정씨 세력의 22년 통치를 거쳐 200여 년간 청의 지배 아래에 들어갔다. 그들은 1885년이 되어서야 성(省)으로 격상되며 안정을 찾는가 싶더니 약 10년 후 청일전쟁에서 청나라가 패배하며 일본에 할양됐다.<sup>52)</sup> 당시 시모노세키조약(馬關條約, 下關條約)에 서명했던 이홍장(李鴻章)은 대만은 독이 많은 황무지에서 개화되지 않은 사람들이 살고 있으므로 버려도 아깝지 않은 땅이라고 서태후에게 변명했다.<sup>53)</sup> 그러나 대만 사람들은 달랐다. 당시 대만에서는 자신들을 포기하지 말아 달라며 청나라 조정에 요청하는 등 대륙과 멀어지지 않으려고 적극적으로 노력했다. 하지만 청나라 조정은 반응이 없었다. 결국 대만인들은 스스로를 지키기 위해 대만 민주국을 건국하며 항거했다. 그들은 대만 민주국의 연호를 영청(永淸)이라고 지었는데 끝까지 청 조정과의 연관성을 포기하지 않으려는 모습이 투영된 연호다. 그러나 대만 민주국은 일본군의 강한 진압에 일 년도 채 되지 않아서 사라졌다.<sup>54)</sup>

이후, 50여 년 동안 일본의 식민지가 되었던 대만은 1945년 일제가 패망하자 국민당의 중화민국 정부 치하로 들어가게 된다. 갑작스런 통치 세력의 변화 속에 2.28 사건 등으로 고초를 겪은 대만은 국공내전에서 패배한 국민당 정부가 1949년 대거 이주해오며<sup>55)</sup> 대륙에 대항하는 자세를 취하게 된다. 일본에 할양

51) 귀팅위·왕핀한·쉬야링·왕젠화·신효정 역, 천쓰위 감수, 『도해 타이완사』(파주: 글항아리, 2021), p. 99.

52) 김용신, “臺灣 주권 문제의 역사적 기원.” 『中國學報』 제91집 (1999), p. 332.

53) 뤼슈렌·부자오치 역, 『대만은 왜 중국에 맞서는가』(서울: 미디어워치, 2021), p. 56.

54) 뤼슈렌·부자오치 역, 『대만은 왜 중국에 맞서는가』, p. 59.

된 이후부터 국민당 정부가 이주한 이후까지 대만은 관념상 중화의 권역에 있었으나 지배세력에 의해 대륙과는 분리된 상태였다.

### (3) 샌프란시스코 평화조약 이후의 대만

1951년 9월 8일, 공산당의 중화인민공화국과 국민당의 중화민국 정부 모두가 초대받지 못한 채 샌프란시스코 평화조약(Treaty of San Francisco)이 체결됐다. 조약을 준비할 때 영국은 대만을 중화인민공화국에 반환한다는 방침을 가지고 있었다. 그러나 영국 초안은 미국에 의해 지지받지 못했다. 공산 진영의 권익을 인정할 수 없다는 미국 의회의 분위기 때문이었다. 이로 인해 샌프란시스코 조약에는 일본이 대만에 대한 주권을 포기한다고만 명시되었지 누가 대만을 반환받는지에 관해서는 기재하지 못했다.<sup>56)</sup> 해당 조약에서 대만과 관련된 내용은 ‘일본은 대만과 평후군도에 관한 모든 권리, 그리고 권리 근거 및 요구를 포기한다’<sup>57)</sup>는 제2조 2항이다.

샌프란시스코 조약 이후 일본은 고민에 빠진다. 중국을 대표할 마땅한 정부를 찾기 힘들었기 때문이다.<sup>58)</sup> 카이로 선언에 따르면 국민당의 중화민국이 대만에 관한 권리가 있으나 그 당시에는 중화인민공화국이 건국되지 않았던 상황이었고 샌프란시스코 평화조약이 체결됐을 때는 대륙의 계승자가 중화인민공화국이 된 상황이었다. 결국 일본은 당시에 확보하고 있는 영토만을 대표하는 정치체로서<sup>59)</sup> 중화민국과 중일화평조약(Treaty of Peace between the Republic of China and Japan)을 1952년 4월 28일에 맺는다. 당시의 중화민국 대표는 예궁차오(葉公超) 외교부장이었고 일본 대표는 가와다 이사요(河田烈) 외교부장이

55) 강상규, “샌프란시스코 평화조약의 동아시아적 역설.” 『한국동양정치사상연구』 제21집 1호 (2022), pp. 212-215.

56) 최장근, “샌프란시스코조약의 영토조항에 관한 고찰-영토처리의 정치성에 관해서.” 『일어일문학』 21집 (2004), p. 260.

57) (b) Japan renounces all right, title and claim to Formosa and the Pescadores.

58) Ohira Zengo “The Territorial Problems of the Peace Treaty with Japan,” *The Annals of the Hitotsubashi Academy* Vol. 7, No. 2(1957), p. 212.

59) 전재성, 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』 (서울: 한울엠플러스, 2020), p. 83.

었다.

이후 1971년 7월 1일에 헨리 키신저 국가안보회의 보좌관이 비밀리에 중국을 방문하여 정세가 급변하자 중화민국은 그해 10월 25일, 유엔에서 탈퇴했다. 곧 바로 합법적인 중국의 대표는 오직 중화인민공화국 정부 대표임을 인정하는 제 2758호 유엔의 결의안이 통과되자 국제표준화기구(ISO)는 대만을 ‘중국의 성(Province of China)’으로, 다른 국제기구들도 대만을 ‘중국 대만성(TWN)’이라고 분류하기 시작했다.

이는 한동안 중화를 벗어났던 대만이 다시 중화의 권역 안으로 편입되었음을 뜻하며 중국 정부가 지배권을 휘두르기 위해 더 강력하게 신경 써야 하는 지역으로 성격이 변화했다는 것을 의미한다.

## 나. 일국양제(一國兩制)를 흔드는 미국의 행보

그렇다면 대만은 왜 미중갈등의 핵심으로 떠오른 것일까. 이는 미국의 행보를 통해 확인해볼 수 있다. 1993년 당선된 빌 클린턴(Bill Clinton) 미국 대통령은 선거 운동 당시 중국이 엄격한 인권 관련 조건을 만족시키지 못하면 최혜국 지위 갱신을 중단하겠다는 공약을 발표했다. 그는 대통령에 당선되자마자 중국의 최혜국 지위를 자동으로 갱신하지 않겠다고 정치범 석방, 재소자 강제노동, 티베트 자치 등의 이슈를 포함한 상황을 개선하라고 중국을 압박했다. 클린턴 주위에 있던 인권 옹호자들의 희망찬 설계에도 불구하고 이 문제는 미국 기업의 반대로 무산됐다. 중국 내에 진출한 미국 기업이 불확실한 비즈니스 환경에 불만을 표시했기 때문이다. 결국, 중국의 최혜국 대우는 중국의 인권 개선과 관계없이 갱신된다는 클린턴의 발표로 마무리됐다.<sup>60)</sup> 이 당시 클린턴의 발표에 반발한 의원이 여러 명 있었는데 우리가 주목해야 할 사람은 인권 옹호자인 낸시 펠로시(Nancy Pelosi)다. 그녀가 25년 뒤에 또 한 번 중국을 흔들었기 때문이다.

60) 홍호평·하남석 역, 『제국의 충돌: ‘차이아메리카’에서 ‘신냉전’으로』 (서울: 글항아리, 2022), pp. 29-41.

2019년 9월 18일 낸시 펠로시 미국 하원 의장은 홍콩의 인권운동가인 조슈아 왕(黃之鋒)을 미국으로 초청하고 홍콩 인권법안을 통과시켰다. 중국은 즉각 반발했다. 외부세력이 중국 본토로 침입하기 위해 홍콩을 전초기지로 활용한다는 위기감이 고조됐기 때문이다. 처벌 규정이 없는 「홍콩 기본법」에 한계점을 확인한 중국은 즉시 「홍콩 국가보안법」 제정에 착수했다. 중국인이 해외세력과 결탁해 국가 안보를 위협할 경우 최대 무기징역까지 처벌할 수 있도록 법을 제정한 것이다.<sup>61)</sup>

이 두 가지 사건을 통해 알 수 있는 것은 미국이 바라보는 중국과 중국이 바라보는 미국이 매우 다르다는 것이다. 미국은 인권 문제를 지속해서 제기했다고 생각하지만, 중국은 중화질서를 어지럽히려는 안보 위협으로 받아들이는 것이다. 미국이 지적하는 인권 문제는 티베트, 신장 위구르, 홍콩, 대만 등에 집중돼 있는데 이 지역은 중국이 하나의 중국에서 벗어나지 못하도록 까다롭게 신경 쓰는 지역들이다. 그러므로 미국과 중국의 대화는 계속해서 동상이몽으로 전개될 수밖에 없다.

1993년과 2019년의 일은 미국에서 발생한 일이었기에 중국의 심기를 건드렸으나 전면전의 위기까지는 가지 않았다. 그러나 갑자기 그 양상이 달라졌다. 2022년 8월 2일부터 3일까지 미국 하원 의장이었던 낸시 펠로시가 대만을 방문하면서부터다. 약 19시간가량 대만에 체류하면서 그녀가 한 일은 차이잉원(蔡英文) 대만 총통과의 면담, 인권 박물관 방문, 중국 반체제 인사 면담이다. 이후, 차이잉원 총통은 2023년 3월 29일부터 30일까지 뉴욕을, 4월 5일엔 로스앤젤레스를 방문해 케빈 매카시(Kevin McCarthy) 하원 의장을 만났다.

중국은 크게 반발했다. 중국은 낸시 펠로시가 대만을 방문했을 때와 차이잉원이 미국을 방문하는 동안 중국의 대만 침공 리허설이 아니냐는 말이 나올 정도로 위협적인 군사훈련을 했다.<sup>62)</sup> 이전과는 달리 중국이 무력시위에 나선 것은

---

61) 한용준, “중국의 마지노선 사고방식과 위기관리 전략 : 대만·홍콩 대응 사례를 중심으로,” 『아세아연구』 제64권 2호 (2021), pp. 138-139.

62) 정호섭, “중국과의 무력충돌에 대비하는 미군의 혁신.” 『전략연구』 제30권 2호 (2023), p. 48.

외부세력이 중국 본토를 위협하기 위해 대만을 이용한다고 파악했기 때문이다. 켄 칼버트(Ken Calvert) 공화당 의원 등을 비롯한 하원의원이 2023년 3월 15일부터 16일까지 대만을 방문했을 때도 중국 국방부가 내놓은 성명은 “미국은 대만을 이용해 중국을 제압하려는 시도를 멈추라”는 것이었다.<sup>63)</sup>

2023년 시진핑 국가주석과 조 바이든 대통령이 정상회담을 가졌을 때 시진핑 국가주석은 대만을 침공할 생각이 없지만, 무력을 사용할 수밖에 없는 상황에 관해 설명한 것으로 알려졌다. 무력사용 조건에 관해 외부에 알려진 것은 없으나 중국 본토를 직접 타격할 수 있는 무기가 대만에 반입되는 등의 상황을 설명했을 수 있다. 대만의 이러한 행위는 외부세력과 손을 잡고 중국의 안보를 위협하는 것으로 받아들여지기 때문이다. 이를 화이론에 대입하면 대만이 중화 밖의 세력인 미국과 손을 잡고 중화의 질서를 어지럽히는 난신적자의 행위를 하고 있는 것이다. 이런 상황에서 중화의 질서를 지켜야 할 시진핑이 대만의 행위를 지켜 보고만 있다면 천자의 지위를 위협받을 수 있다.

미국은 2018년 대만여행법(Taiwan Travel)과 2020년 대만보증법(Taiwan Assurance Act)으로 시진핑을 이미 수차례 흔들었다. 이러한 미국의 행위는 투키디데스의 함정 등의 이론으로 충분히 분석할 수 있다.<sup>64)</sup> 그렇다면 중국의 대응은 어떻게 분석할 수 있을까. 본 논문은 중국의 이러한 모습을 화이론에서 분석할 수 있다고 본다. 내부 질서는 군사력을 사용하여 강력하게 진압하고 외부 질서는 회유와 절연을 선택하는 방식을 사용하는데 이것이 유교에서 말하고 있는 화이론이다. 대만의 경우, 중화의 권역 안에 있으므로 문제가 발생할 시 강력하게 대응할 수 밖에 없다. 그러므로 미국이 대만 문제를 계속 거론하는 한, 미중갈등의 최전선은 대만이 될 수밖에 없다.<sup>65)</sup>

---

63) 문예성, “美의원 잇단 대만방문에...中 “분열시도 공간 안 남겨.” 『뉴시스』 2023년 3월 17일 [https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230317\\_0002230514&cID=10101&pID=10100](https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230317_0002230514&cID=10101&pID=10100)(검색일: 2023.12.26).

64) 그레이엄 앨리슨·정혜윤 역, 『예정된 전쟁』(서울: 세종서적, 2018).

65) 본 연구는 화이론을 강조하기 위해 대만의 지정학적 중요성과 중국의 해양 팽창시도 등은 상세히 다루지 않았다. 그렇다고 해서 해당 연구가 중요하지 않다는 것이 아니라, 이미 관련된 좋은 연구들이 많으므로 다루지 않았을 뿐이다.

## 5. 결론

기존의 미중 관계에 관한 연구는 서양의 이론을 중심으로 분석된 경우가 많다. 이는 미국이 바라보는 중국에 관해서는 세밀하게 분석할 수 있을지 몰라도, 중국의 행동은 분석하기 어려웠다고 볼 수 있다. 그러므로 중국을 이해하기 위해서는 동양의 역사와 문화를 반영한 이론이 필요하다. 본 연구에서는 유교의 화이론이 중국의 시각을 분석하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 보고, 미중 갈등이 대만에서 드러날 수밖에 없는 이유를 확인해보았다.

화이론에 따르면 대만은 중화의 권역에 있으므로, 중국 정부가 중화의 질서를 유지하기 위해 강경한 정책을 펼쳐야 하는 곳이다. 이런 상황에서 미국이 대만 문제에 관여하게 되면, 외부세력에 의해 중화의 질서가 흐트러질 수 있으므로 중국 정부로서는 매우 예민할 수밖에 없다. 그러므로 미국이 대만 문제를 계속해서 거론하는 한, 미중 갈등의 최전선은 대만이 될 수밖에 없는 것이다.

중국 고전을 통해 현대 중국을 해석할 여지는 화이론을 제외하고도 무궁무진하다. 그러므로 중국 고전을 옛날 사상이라고 평가절하하기보다는, 더 연구하여 현대에 접목해보는 다양한 시도가 필요하다. 그렇다면 화이론 이외에 중국 정치를 해석할 수 있는 유교 이론은 어떠한 것이 있을까?

『맹자』 양혜왕 상에 따르면, “어찌 이익(利)을 따르냐, 인의(仁義)가 있을 뿐”이라고 하여, 인(仁)은 마음에서 우러나오는 덕(德)이며, 의(義)는 마음의 제도(制)라고 표현하고 있다. 인은 심성을 이야기하는 것이며, 의는 제도를 나타낸다는 뜻이다. 서양의 사회과학자들은 인을 분석하는 데 주력하고 있지만, 이는 심성론을 가지고 사회과학적 분석을 시도하는 오류를 발생시킨 것이다. 따라서 중국 고전을 통해 중국 정치를 분석하려면, 인(仁)이 아닌 의(義)가 해석돼야 할 것이다. 이에 대해서는 『춘추』, 『통감』 등 유교적 관점의 역사서를 분석하여, ‘의(義)’ 관점의 핵심인 난신적자에 의한 반역 사건이 어떻게 기록되고 평가되는지 정리해볼 필요가 있다. 이를 현대 중국의 분쟁지역에 대입해보면 그동안의

해석과는 다른 새로운 관점의 중국을 확인할 수 있을 것이다.

중국 고전을 해석하여 현대에 적용하는 분석은 중국의 연구자보다 한국의 연구자들이 더 유리한 지점에 있을 수 있다. 중국이 문화혁명으로 인해 유교를 단절시킨 기간이 있다면 한국에서는 그렇지 않았기 때문이다. 또, 중국의 외부에서 중국을 바라보았던 박지원(朴趾源)의 『열하일기』와 같은 문집이 남아 있다는 것도 한국의 연구자들에게는 귀중한 자산이 될 수 있다. 이러한 이점을 활용하여 한국에서 중국의 이론에 관한 연구가 활발해지길 기대해본다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

『論語』

『孟子』

『大學』

『中庸』

『太宗文皇帝實錄』

『資治通鑑』

『莊子』

『貞觀政要』

강경희·문준혜·신지영·신하운·이종진·정선경. 『중국 고전의 이해』. 서울: 현학사, 2011.

강상규. “샌프란시스코 평화조약의 동아시아적 역설.” 『한국동양정치사상연구』 제21집 1호 (2022), pp. 203-229.

거자오광·이연승 역. 『이역을 상상하다 : 조선 연행 사절단의 연행록을 중심으로』. 서울: 그물, 2019a.

거자오광·김효민·송정화·정유선·최수경 역. 『전통시기 중국의 안과 밖』. 서울: 소명, 2019b.

거자오광·이등연 역. 『중국사상사』. 서울: 일빛, 2013.

거자오광·이원석 역. 『이 중국에 거하라』. 파주: 글항아리, 2012.

高麗無奇·金月雲 역. 『우리말 석가여래행적송』. 서울: 동문선, 2004.

귀팅위·왕핀한·쉬야링·왕젠화·신효정 역. 천쓰위 감수. 『도해 타이완사』. 파주: 글항아리, 2021.

- 그레이엄 앨리슨·정혜윤 역. 『예정된 전쟁』. 서울: 세종서적, 2018.
- 김영민. 『중국정치사상사』 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 뤼슈렌·부자오치 역. 『대만은 왜 중국에 맞서는가』. 서울: 미디어워치, 2021.
- 이리에 요코·서은숙 역. 『자금성 이야기- 청대의 역사를 거닐다』. 파주: 돌베개, 2014.
- 이춘식. 『중국패권의 뿌리와 이념』. 서울: 고려대학교출판부, 2004.
- 자오팅양·김중섭 역. 『천하, 세계와 미래에 대한 중국의 철학』. 서울: 이음, 2022.
- 자오팅양·노승현 역. 『천하체계: 21세기 중국의 세계 인식』. 서울: 길, 2010.
- 전재성. 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』. 서울: 한울엠플러스, 2020.
- 존 J. 미어셰이머·이춘근 역. 『강대국 국제정치의 비극 - 미중 패권경쟁의 시대』. 서울: 김앤김북스, 2017)
- 홍호평·하남석 역. 『제국의 충돌: ‘차이아메리카’에서 ‘신냉전’으로』. 서울: 글항아리, 2022.
- Fairbank, John K. 1974. “Varieties of the Chinese Military Experience,” *Chinese Ways in warfare*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- Gries, Peter Hays. 2020. *Legacies of the Past In: China and the World*. USA: Oxford University Press.
- Johnston, Alastair Iain. 1998. *Cultural realism: Strategic culture and grand strategy in Chinese history*. Princeton: Princeton University Press.
- Yan, Xuetong, 2011. *Ancient Chinese thought, modern Chinese power*. Princeton: Princeton University Press.

## 2. 논문

- 김란. “민족주의 경합의 장으로서의 “정성공(鄭成功)” 역사 영웅 만들기.” 『사회와 역사(구한국사학회사학회논문집)』104권 (2014), pp. 107-144.
- 김용신. “臺灣 주권 문제의 역사적 기원.” 『中國學報』 제91집 (1999), 327-344.
- 김원곤. “홍콩문제가 양안관계에 미치는 영향.” 『디지털융복합연구』, 제18권 제10호(2020), pp. 95-105.
- 김중. “四部流別.” 『한중인문학연구』 제12집 (2004), pp. 356-354.
- 方浩範. “習近平 “用典”中的傳統儒學觀探析.” 『退溪學論叢』 第29輯 (2017), pp. 235-268.
- 윤상윤 · 심민섭 · 심종석. “중국의 불공정 무역에 관한 평가와 시사점.” 『한중사회과학연구』 71권 (2024), pp. 67-90.
- 이희옥 · 김지현. “중국과 홍콩 관계의 성격변화: 후견주의, 조합주의, 직접지배로의 발전” 『현대중국학회』18월 1호(2016), pp. 39-72.
- 정원주. “645년 당 태종의 고구려 원정 목적과 의미.” 『고구려발해연구』 67집 (2020), pp. 63-103.
- 정호섭. “중국과의 무력충돌에 대비하는 미군의 혁신.” 『전략연구』 제30권 2호 (2023), pp. 47-81.
- 조민관 · 천인호. “중국 고대 도읍지 해석을 통해 본고대 풍수의 원형-함양, 장안을 중심으로-.” 『동아시아문화연구』 74집 (2018), pp. 97-139.
- 趙永來. “四庫全書總目 史部の 분류체계에 관한 기원 연구 - 史志目錄의 史部를 중심으로 -.” 『서지학연구』 제44집 (2009), pp. 491-527.
- 崔官. “정성공(鄭成功)과 동아시아 —지카마쓰(近松)의 『고쿠센야 갓센(性翁合)』을 중심으로—.” 『일본학보』 제74권 2호 (2008), pp. 331-338.
- 최장근. “샌프란시스코조약의 영토조항에 관한 고찰-영토처리의 정치성에 관해서.” 『일어일문학』 21집 (2004), pp. 245-270.
- 한용준. “중국의 마지노선 사고방식과 위기관리 전략 : 대만 · 홍콩 대응 사례를

중심으로,” 『아세아연구』 제64권 2호 (2021), pp. 119-151.

Ohira Zengo, 1957. “The Territorial Problems of the Peace Treaty with Japan.” *The Annals of the Hitotsubashi Academy*, 7-2. pp. 115-124.

Yan, Xuetong. 2001. “The rise of China in Chinese eyes.” *Journal of contemporary China*, 10-26. pp. 33-39.

### 3. 뉴스 기사 및 인터넷 자료

共产党员网. 2019. “人而无信，不知其可也(详解版) 习近平谈治国理政中的传统文化智慧”<https://www.12371.cn/2019/03/06/VIDE1551850802293727.shtml>(검색일:2023.06.16).

김동현 · 조준형 · 한종구. “美中 정상, 군사대화 재개 합의... 대만 · 수출통제는 이견(종합2보).” 『연합뉴스』2023년 11월 16일. <https://yna.co.kr/view/AKR20231116030252071?input=1195t>(검색일: 2023년12월7일).

김현. “美 “시진핑, 향후 몇 년간 대만에 군사행동 계획 없다고 해”(상보).” 『뉴스1』 2023년 11월 16일. <https://news1.kr/articles/?5232914>(검색일: 2023.12.7).

문예성. “美의원 잇단 대만방문에...中 “분열 시도 공간 안 남겨.” 『뉴시스』 2023년 3월 17)[https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230317\\_0002230514&cID=10101&pID=10100](https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230317_0002230514&cID=10101&pID=10100)(검색일: 2023.12.26).

이준삼. “시진핑, 논어 · 맹자 · 소동파 명언 즐겨 인용.” 『연합뉴스』2023년 3월 2일. <http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/SNS/r.aspx?c=AKR20150302193200083&did=1195m>(검색일: 2023. 6. 15).

# Why is Taiwan the Frontline of the US-China Conflict?: Exploring the Concept of Hua-Yi (華夷論) in Confucianism Through the Four Books (四書)

Gu, Jinyoung (Ph.D. Candidate, Ewha Womans University)

Why is Taiwan the frontline of the US-China conflict? This paper, noting that the study of US-China relations has been centered around Western perspectives, seeks to analyze China's diplomacy through the lens of Eastern theories, specifically Confucianism's concept of Hua-Yi. To this end, an analysis of China's classics, the "Analects," "Mencius," "Great Learning," and "Doctrine of the Mean," was conducted to summarize China's traditional diplomatic views. It was found that while China strongly suppresses internal disorder through military force, it initially forms friendly relations with external entities, only to sever ties when they express views contrary to China's. The takeaway is that whenever the US raises human rights issues, China perceives it as external forces colluding with rebellious elements to threaten the Chinese order. Therefore, every time the US brings up the Taiwan issue, it puts Xi Jinping, President of China, in a position where he must prove himself as the rightful ruler who can maintain the Chinese order.

Keywords: US-China Conflict, Confucianism, Four Books (四書), Hua-Yi (華夷論), Taiwan

투고일: 2024.10.09. 심사일: 2024.11.22. 게재확정일: 2024.12.19.

### 구진영

문화재제자리찾기 연구원. 이화여자대학교 정치외교학과 박사수료. 연구 분야는 문화유산 반환 등이며 주요 연구 실적으로는 “현저성과 복잡성으로 살펴본 헨더슨 컬렉션: 미국 국립문서기록관리청 비공개 해제 문서 속 민간행위자의 의미” 『문화와 정치』(2024), “북관대첩비 반환 과정 속 다중이해당사자 거버넌스의 역학: 문화재 소유권의 쟁점화와 협상의 국면전환” 『문화와 정치』(최은봉 공저, 2022), “국가 주권과 문화재 반환의 절차적 정당성: 메리만 관점의 비판적 접근.” 『담론201』(최은봉 공저, 2021)이 있음.

### 김근희

국방부 서기관. 현재 강원특별자치도 국방협력관 파견 근무 중. 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료. 군사적 효과성, 민군관 협력 등을 주제로 박사학위 논문을 준비 중임. 연구분야는 군사적 효과성, 민군관 협력, 정책평가 등임.

### 김정기

(사)유라시아정책연구원 부원장. 모스크바 대학교 경제학 박사. 연구 분야는 러시아 등 유라시아 지역이며, 주요 연구실적으로는 『유라시아와 유럽』(공저, 2023), 『게임체인저와 미래 국가전략』(진창수 외 공저, 2023), 『미중 전략경쟁 시대의 유라시아』(공저, 2022), 『러시아의 신동방정책: 변화하는 국제질서 속 러시아의 동진과 한반도, 그리고 동북아』(2021), 『북미 간 비핵화 협상에 대한 러시아의 전략적 입장』(중소연구, 2019) 등이 있음.

### 서동주

(사)유라시아정책연구원 원장. 연세대학교 정치학 박사. 연구 분야는 국제질서 재편, 유라시아

전략공간, 러시아의 정치외교, 국가전략 부문이며, 주요 연구실적으로는 『러시아현대정당사』(2014), 『게임체인저와 미래 국가전략』(진창수 외 공저, 2023), 『국제안보환경의 도전과 한반도』(공저, 2023), “러우전쟁 이후 북러 밀착과 전략적 이해.” 『러시아연구』(이상준 공저, 2024), “푸틴의 외교로드, 새로운 다자적 세계질서.” 『동북아 위치』(2024) 등이 있음.

## 윤대엽

대전대학교 군사학과 교수 및 PPE(정치·경제·철학) 전공교수. 연세대학교에서 비교정치경제를 전공으로 박사학위를 취득하고 일본 게이오대, 대만국립정치대, 북경대 국제관계학원에서 방문학자로 연구. 연구분야는 동아시아의 상호의존, 분단체제 갈등, 군비경쟁과 군사전략, 국방획득, 군사혁신 등이며, 연구실적으로는 “인공지능의 무기화 경쟁과 인공지능 군사혁신.” 『국제정치논총』(2024), “한일의 데이터 규제와 통상정책: 디지털 상호의존의 정치경제.” 『아세아연구』(2024), “우주공간의 군사화와 우주군사혁신: 중견국에 대한 함의” 『21세기정치학회보』(2024) 등이 있음.

## 이상준

국민대학교 러시아·유라시아학과 교수. 러시아 세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO) 경제학 박사. 연구 분야는 러시아 및 유라시아 정치경제학, 경제안보, 한·러 경제협력, 한·유라시아 개발협력 부문이며, 주요 연구실적으로는 “자유주의 국제질서의 균열과 러시아 경제의 진로.” 『슬라브연구』(2020), “러시아의 북극 개발 전략과 한국의 참여전략.” 『러시아연구』(2021), “유라시아와 유럽연합(EU) 간 산업협력의 주요 요인과 발전 방향.” 『러시아연구』(2022), 『게임체인저와 미래 국가전략』(진창수 외 공저, 2023), “러우전쟁 이후 북러 밀착과 전략적 이해.” 『러시아연구』(서동주 공저, 2024), “러시아와 중국의 과학기술협력 강화 배경과 추진체계.” 『중소연구』(조정원 공저, 2024) 등이 있음.

## 조흥주

서울대학교에서 행정학 박사학위를 받고 현재 서울신용보증재단에 근무하고 있음. 주요 연구 분야는 정책수단, 지방행정, 금융정책 등이며, 주요 연구실적으로는 “소상공인 신용보증에서의 이차보전의 효과성 연구” 『한국행정학보』(황인영 공저, 2024), “유인적 정책도구 조합이 저신용 자영업자의 채무조정 선택에 미치는 영향” 『정부학연구』(2021) 등이 있음.

최근  
발간자료  
안내

## 2018 국가안보와 전략

### | 봄호 |

1. 중국 특색의 '사이버 안보' 담론과 전략, 제도 분석 차정미
2. 미국의 안보정책과 한국군의 국방력 발전방향  
: 군사적 역할을 중심으로 김순태
3. 김정은 정권의 핵개발 동기와 지속 요인  
: Scott D. Sagan의 핵개발 동기 모델의 확장 부승찬 · 박경진
4. 트럼프 행정부 FTA 정책의 탈국제정치화와 국내정치화 박진수
5. 아베 정부의 글로벌 외교  
: 국제공헌 확대 외교의 모순성 이기태

### | 여름호 |

1. 해외 방첩법제 비교를 통한 정책적 시사점 연구 허태희
2. 북한의 대중 석탄수출에 대한 유엔 안보리 분야별 제재의 한계 김현경 · 김성진
3. 무력분쟁 재발 이론으로 보는 서해교전의 발발원인  
: 북한의 도발방식 변화 송태은
4. 베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재, 1960~1978 최규빈

## | 가을호 |

1. 이스라엘의 핵전략과 군사력 건설이 북한에 주는 함의 김태현
2. 동북아플러스책임공동체  
: 제도화된 협동을 위한 조건과 노력 박창건
3. 강성 권력과 연성 권력 측면에서 바라본  
사우디아라비아와 이란의 주도권 경쟁 세이훈 마흐무들루 · 신상운
4. 영미법계 국가의 대테러정책과 형사특례절차 연구 윤해성 · 임유석

## | 겨울호 |

1. ‘인도-태평양’ 구상  
: 배경과 현황, 그리고 함의 김재엽
2. 미국-적대국가간 관계정상화를 통해 본 북·미 관계정상화 가능성에 관한 연구  
: 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교 박경진 · 김용호
3. 한국 언론의 중국 뉴스 보도 경향에 관한 연구 양갑용 · 장영태
4. 미중 패권 경쟁과 북미 관계  
: 부시 행정부에서 트럼프 행정부 시기를 중심으로 이원영
5. 북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 최선 · 김재우

# 2019 국가안보와 전략

## | 봄호 |

1. 비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성  
: 이론과 정책 박인휘
2. 21세기 일본의 대중국 견제정책의 원인 김태중
3. 미국의 군사부문 혁신(1977-1991)에 대한 RMA적 사후해석의 극복  
: 카터 행정부의 ‘상쇄전략’에 대한 기술 기회론적 분석을 중심으로 박상연
4. 일본의 사이버안보 수행체계와 전략 이상현

## | 여름호 |

- |  |     |
|--|-----|
| 1. 사이버안보 위협, 대응 전략 그리고 한국적 함의                                    | 장노순 |
| 2. 국제정치학적 관점에서의 사이버안보 논의와 국가차원의 대응전략                             | 홍석훈 |
| 3. '중국 특색 국제정치이론' 논의의 출현과 향후 전망                                  | 함명식 |
| 4. 트럼프 정부의 2017 대북 선제공격 위협의 실효성 평가<br>: 미국의 과거 선제공격 사례 시사점을 중심으로 | 박창권 |

## | 가을호 |

- |  |           |
|--|-----------|
| 1. 신흥안보 거버넌스<br>: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색    | 윤정현       |
| 2. 사이버 경제정보에 대한 국제법적 대응의 한계와 미국의 대응의 시사점 | 박주희       |
| 3. EU의 대북정책 실행과 한계에 관한 연구                | 이종서 · 문인철 |
| 4. 북한 지도자의 호칭과 이상화에 관한 연구                | 이흥석       |

## | 겨울호 |

- |  |     |
|--|-----|
| 1. 북미 핵 장기갈등<br>: 1993.3-2018.6                    | 장경룡 |
| 2. 북·중 국경관리제도의 특징과 시사점                             | 오수대 |
| 3. 김정은 시대 고등교육 정책 연구<br>: 박사학위 제도를 중심으로            | 엄현숙 |
| 4. 해외 정보분석기법의 활용 및 효용성에 관한 연구                      | 허태희 |
| 5. 군사혁신의 성공요인에 대한 연구<br>: 미군의 공지전투와 다영역작전 사례를 중심으로 | 지효근 |

# 2020 국가안보와 전략

## | 봄호 |

1. 인도·태평양 지역 ‘해양상황인지’ 현황과 ‘쿼드(Quad)’ 국가의 기여  
: 쟁점 및 전망 이정훈·박재적
2. 4차 산업혁명시대 중국의 군사혁신  
: 군사지능화와 군민융합(CMI) 강화를 중심으로 차정미
3. 사이버공간에 적용되는 주권의 규범적 성격과 사이버안보 박주희
4. 북한주민의 재난 및 재난관리 인식에 대한 연구 석재왕·홍윤근

## | 여름호 |

1. 미국의 대중국 균형전략 분석 양희용
2. 트럼프 시대 미군의 전력 운용개념 연구  
: ‘전 지구적 운용모형(GOM)’과 ‘동적 전력운용(DFE)’을 중심으로 김태현·이성훈
3. 전환기의 글로벌 거버넌스와 국제기구들의 도전과 과제 조윤영·이상호
4. 한국군 기반통신망 분석 및 발전 방향  
: 지상군 중심으로 박태웅·한현진

## | 가을호 |

1. 디지털 전환기의 산업재편과 ICT 기반 남북협력 방안 윤정현
2. 북한 간부양성체계의 변천 및 특징 김수연
3. 정보화 시대 북한의 사이버 교육에 관한 연구  
: 남북한 사이버 교류협력을 위한 시론 엄현숙
4. 타국 군용기의 KADIZ 무단 진입에 대한 대응방안  
: 행위, 제도, 관념의 측면에서 이성훈

## | 겨울호 |

1. 강대국정치(Power politics)와 미중갈등  
: 한반도 문제의 연계성 박인휘
2. 트럼프 행정부 시기 미국의 통상정책 분석과 평가 김영준
3. 미국 트럼프 행정부의 「인도·태평양 전략」과 한국에 대한 시사점 이인호
4. 국내 정체성 정치(identity politics)와 외교전략 딜레마  
: 인도 모디(Modi) 정부의 힌두 민족주의 국내정책과 중국의 공세적 외교정책의 충돌 김태형
5. 지방정부의 남북교류협력 2.0 구상  
: 평가와 새로운 방향모색 조재욱

## 2021 국가안보와 전략

### | 봄호 |

1. 냉전과 신냉전 역학비교  
: 미·중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로 반길주
2. 프랜차이즈 이론을 통해 본 알카에다와 ISIS의 확산전략 비교 연구 전창범·석재왕
3. 동남아시아의 분절적 다자주의  
: 위기인가 기회인가? 배기현
4. 해외 정보기관들의 정보체계 개선동향과 정책적 의미 허태희
5. DMZ 국제평화지대 추진방향 연구 정한범
6. 북한 김정은 시대 위기와 대응  
: ‘인간의 얼굴을 한 수령’과 ‘인민대중제일주의’의 소환·발전 김중수·김상범

### | 여름호 |

1. 1960년대 유럽 3국의 선택과 한국의 ‘맞춤형 억제전략’ 황일도
2. 국제금융기구의 ‘이행조건’ 분석과 북한 개발협력 시사점 최창용·문경연
3. 일본과 유럽의 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 안보협력 이기태
4. EU의 사이버제한조치에 대한 국제법적 평가와 한국의 사이버위협 대응 박주희
5. 북한의 ‘우리 국가제일주의’와 국기(國旗) 콘텐츠를 활용한 문화예술 전영선

## | 가을호 |

1. 신안보 이슈의 안보화 과정: 기후변화와 팬데믹 이슈의 비교를 중심으로 김유철
2. 안보위협 최신 암호통신에 관한 대응방안 연구 김창섭 · 이상진
3. 바이든 행정부 대외정책 특징과 과제 김영준 · 신영환
4. 중국의 해양경비력 강화에 대한 일본의 대응과 함의 이상현
5. 수원국의 체제전환은 공여국의 원조 규모를 증가시키는가?:  
중앙아시아 5개국에 대한 미국의 원조 분석과 북한에의 함의 박지연
6. 북한 핵 개발의 환경, 논리, 경로: 중국 경험과의 비교 이희옥 · 신지선

## | 겨울호 |

1. 미디어 전쟁과 청중비용 효과의 다귀결성:  
헤즈볼라와 하마스의 미디어 전술을 중심으로 김지용
2. 정보기관과 비국가 행위자의 이중관계:  
사이버 위협의 공개지목과 사이버 공작을 중심으로 장노순
3. 메타버스 시대, 도시의 디지털 공공외교 추진 방향 문인철
4. 북한의 '코로나(COVID)-19' 대응 실태 분석: 『로동신문』 보도를 중심으로 이승열
5. 김정일 시대 경제성장 전략의 평가와 함의 조동호

# 2022 국가안보와 전략

## | 봄호 |

1. 트럼프의 이단성과 바이든의 정상성?  
: 대중(對中) 전략의 연속성과 단절에 대한 평가 공민석
2. 중국의 군사혁신 전략 변화와 전망 김상규
3. 개성공단 재개의 효과 및 소요자금 추산에 관한 연구 조봉현 · 송재국 · 정일영
4. 김정은 시대 북한 수핵연구 동향 분석과 남북 수핵협력 방안 김수연
5. 포스트 코로나 시대 국경담론의 변화와 신안보 재조명 윤혜령

## | 여름호 |

1. 미국의 파트너십 확대를 통한 대(對)중국 견제 전략과 함의 이홍정·임경한
2. 미·중 복합 지정학적 갈등과 러시아의 전략적 입장 및 대응 서동주
3. 시진핑 시대 중국의 대전략:  
‘세기의 대변화론—중국몽—일대일로’ 연계분석을 중심으로 차정미
4. 일본형 외교안보 싱크탱크 모델:  
외무성의 〈외교 싱크탱크와의 연계〉 프로그램을 중심으로 오승희
5. 한국의 재래식 전력의 한반도 억제태세 기여와 역할:  
확장억제 신뢰성 제고를 중심으로 함형필·이만석

## | 가을호 |

1. 북중관계 동화에 관한 연구:  
‘구조’와 ‘행위’의 이중주인가 독주인가? 주장환
2. 남북경협외 정부별 평가와 향후 추진방향 조동호
3. 김정은 정권의 ‘우리식 사회주의’ 의미 변화와 시사점 박소혜

## | 겨울호 |

1. 시진핑 시기 중국 집단시위 대응 전략의 변화 김진용
2. 일본 외교안보정책의 특징과 동향:  
요시다 시대와 아베 시대를 중심으로 신정화
3. 일본의 항공산업 발전 및 기술축적 전략:  
냉전기 일본의 전투기 면허생산 및 독자개발 사례를 중심으로 고경윤
4. 유럽 전략적 자율성 추구를 위한 EU의 전략 윤성욱
5. 공방균형이론을 통한 러시아-우크라이나 전쟁 분석 김성우·조상근·진중근

# 2023 국가안보와 전략

## | 봄호 |

- 1. 김정은 체제의 반사회주의·비사회주의 대응전략 조윤영
- 2. 김정은 정권의 대외무역 정책과 제도 변화에 관한 연구 이철
- 3. 중국공산당 제20차 당대회를 통해 본 시진핑 집권 3기 대내 정책 위험 요인 분석:  
‘피크차이나(Peak China)’ 논쟁을 중심으로 이재영

## | 여름호 |

- 1. 미국의 확장억제 강화방안:  
북한 전술핵 위협과 한미 통합 핵억제를 중심으로 설인호·손한별
- 2. 식량안보 중심의 신홍안보와 지속가능발전목표(SDGs) 간 연계성 분석 이다선·지성태
- 3. 우크라이나 전쟁 이후 러시아와 중앙아시아의 관계 전망:  
지정학 이론과 크림전쟁(1853-1856)의 교훈을 중심으로 강정일
- 4. 한국의 전략사 창설 정책 평가: 목적 정합성과 구조 효율성 중심으로 장재규

## | 가을호 |

- 1. 북한이탈주민의 사기범죄 피해 원인에 관한 연구:  
생활양식-일상활동이론(L-RAT)을 중심으로 최영관·박성철
- 2. 미래전 전망과 공중-우주 교차영역에서 한국 공군의 대응 방안 엄정식
- 3. 한국의 원조 동기에 관한 ‘안보’적 관점 김지영·강성철
- 4. 제재·코로나 시기 제·개정 법령을 통해 본 북한의 경제정책 양문수
- 5. 미국의 공개 귀속 활용 전략 분석 및 시사점 박주희
- 6. EU의 경제 강압 규정에 대한 국제법적 고찰 박경진

## | 겨울호 |

1. 팬데믹 이후 사회분열로 인한 테러위기와 수단에 관한 연구:  
비핵 전자기펄스 (NNEMP) 공격의 위협성을 중심으로 신형석 · 김영훈 · 전제환 · 이현우
2. 미·중 전략경쟁, 전쟁으로 갈 것인가?:  
세력우위론적 접근 남궁영 · 장시영
3. 전쟁 양상 변화에 따른 우리 군의 미래 ‘합동성’ 발전 방향 연구 한윤기 · 배진석
4. 주한미군에 대한 북한의 인식과 행태 분석:  
정권안보와 위협균형의 관점에서 류인석
5. 일본 정치엘리트의 퍼포먼스:  
세습의원의 정책형성에 미치는 영향을 중심으로 염동호

## 2024 국가안보와 전략

### | 봄호 |

1. 안보진화론과 신냉전기 기능적 현실주의의 태동 반길주
2. 2024년 대만선거와 동아시아 정세에 대한 함의 표나리
3. 피후견국의 위기조작 성공 요인에 관한 연구:  
중국·북한관계를 중심으로 이영수 · 박상남
4. 러시아의 경제안보 전략에 대한 소고:  
글로벌가치사슬(GVC)의 관점에서 고주영 · 권원순
5. 이스라엘-하마스 전쟁의 군사적 특징과 한국군에 대한 함의:  
하이브리드전쟁의 가능성과 한계 지효근

## | 여름호 |

1. 우주 환경 안보의 국제정치:  
우주잔해 국제협력에 대한 국제정치학적 접근 정현주
2. 나토 확장에 따른 러시아 엘리트 그룹의 행위전략과 정책산출 연담린
3. 2022-2023년 대만해협 위기 평가와 한국의 대비 방향 이택선 · 이홍정
4. 경제 정책 변화와 엘리트 변동:  
중국 후진타오와 시진핑 집권기를 사례로 주장환
5. 테러와 테러 유사범죄 개념 비교 연구 전창범

## | 가을호 |

1. 미·중 해양 패권경쟁:  
서태평양 해역의 도련(島鏈) 개념을 중심으로 정호섭
2. Post-2028년을 대비한 일본의 대(對) 한국 협상 외교:  
한일공동개발구역(JDZ)에서의 협상력 강화를 위한 지연전략 박창건 · 변우희
3. 한미 국가사이버안보전략 구조 분석:  
구성 요소와 발전 방향 박한빈 · 이상진
4. 우주 공간에 대한 배타적 지정학(exclusionary geopolitics)과 우주 거버넌스 이가연
5. 러시아-우크라이나 전쟁 종결에 관한 연구:  
게임이론을 통한 분석 김도영 · 강정일

# 『국가안보와 전략』 원고 작성 요령

## 1. 원고 형식 및 제출 요령

가. 원고는 한글 프로그램(hwp)으로 작성하고, 본문의 분량은 200자 원고지 150매 내외로 하며, 국문요약 및 영문 Abstract는 600자 이내로 작성되어야 한다.

- (1) 국문요약 및 영문 Abstract는 논문의 내용을 전체적으로 전달할 수 있을 만큼 포괄적인 내용을 담아야 한다.
- (2) 국영문 요약에는 주제어(keywords)를 5개 이상 포함해야 한다.

나. 원고의 구성은 제목, 저자(소속기관), 목차, 국문요약(주제어 포함), 본문, 참고문헌, 영문 Abstract(keywords 포함), 저자소개 순으로 하되 장, 절의 하위제목 등은 1, 가, (1), (가), ①의 순으로 한다.

- (1) 목차는 장 단위까지만 표시한다.
- (2) 영문 Abstract에는 저자의 성명과 소속을 영문으로 표기한다.
- (3) 저자소개는 현 소속 및 직책과 약력, 연구 분야, 주요 연구실적을 포함하여 200자 이내의 서술식으로 작성한다.

다. 원고는 한글로 작성하는 것을 원칙으로 하며 필요할 경우 괄호 속에 한자 또는 영어를 병기한다. 외래어의 경우 국립국어원 어문 규범을 따르되, 중국식 한자 표기의 경우 번체자(繁体字)를 사용한다.

- (1) 외국 인명은 국립국어원 외래어표기법에 따라 현지 발음대로 표기하되 첫 번째에 한해 괄호 안에 원어 표기를 병기한다.

예. 시진핑(習近平), 안토니오 구테흐스(António Guterres),

- (2) 외국 기관, 단체 및 국제기구 등의 명칭은 통일된 한국어가 존재할 경우

이를 사용하되, 그렇지 않은 경우 첫 번째에 한해서만 한국어 다음 괄호 안에 원어 약칭을 병기하고 이후에는 원어 약칭을 사용한다.

예. 유엔, 나토, 유럽연합(EU), 오키스(AUKUS)

라. 원고는 저자의 성명과 소속기관이 드러나지 않도록 하여 ‘논문게재신청서’ 및 ‘저작권 양도동의서’와 함께 기한 내에 국가안보전략연구원 온라인 논문투고 시스템(<https://inss.jams.or.kr>)에 등록해야 한다.

## 2. 각주 작성 요령

가. 인용 출처는 각주에 저자명, 문헌 제목, 발행처, 발행연도, 페이지 등을 적어서 표시한다.

나. 동일한 문헌을 다시 언급하는 경우에는 저자명과 문헌 제목만을 표시한다. 영어 문헌의 저자명은 성만 표시한다. ‘앞의 글’, ‘위의 책’ 등은 사용하지 않는다.

다. 한글 논문, 기사 등의 제목은 따옴표(“”)로, 단행본, 편저서, 학술지, 언론매체의 제목은 겹낫표(『』)로 표시하고, 보고서 시리즈 제목(전략보고, 이슈브리프 등)의 경우 홑낫표(「」)로 표시한다.

라. 영어 등 로마자로 표기되는 문헌의 경우 이탤릭체로 표시하되 전치사와 접속사를 제외하고 각 단어 첫 글자를 모두 대문자로 표기한다.

마. 한글 문헌의 저자가 여러 명일 경우 가운데점으로 구분하되, 두 번째 표기부터는 4인 이상의 경우에 한해 ‘홍길동 외’의 방식으로 표시한다.

바. 영어 문헌의 저자가 복수일 경우 2인이면 and로, 3인 이상이면 쉼표(,)와

and로 구분한다. 두 번째 표기부터는 4인 이상의 경우에 한해 성(last name)을 사용하여 ‘Nye et al.’ 방식으로 표시한다.

사. 인용 페이지는 전체를 모두 표기하여야 한다.

예. pp.163-167 (○) / pp.163-7 (X)

아. 각주 작성 예시

(1) 단행본

- 양승태, 『대한민국이란 무엇인가』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2010), pp.34-36.

(재언급시) 양승태, 『대한민국이란 무엇인가』, pp.38-39.

- 임수호, “탈냉전기 대외정책과 대외관계,” 장달중 편, 『현대 북한학 강의』 (서울: 사회평론, 2013), p.135.

- Michael C. Horowitz, *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016), pp.145-149.

(재언급시) Horowitz, *The Diffusion of Military Power*, p.57.

(2) 논문

- 이종은, “민주시민의 덕성,” 『한국정치학회보』 34집 1호, (2000 봄), pp.121-122.

- William T. Tow, “Reshaping Asian-Pacific Security,” *Journal of East Asian Affairs*, Vol. 8, No. 1(Winter/Spring 1994), pp.92-93.
- 오일석, “원유·가스 탐사개발 계약에서의 계약설계에 관한 연구,” (고려대학교 박사학위 논문, 2013), p.88.

### (3) 보고서 및 발표문

- 건설교통부, 『도로용량 편람작성을 위한 기초연구』 KHS-20000-10 (서울: 건설교통부, 1981), p.53.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Pressure Ulcers in Adults: Prediction and Prevention*, AHCPH Publication No. 92-0047 (Rockville, MD: U.S. Department of Health and Human Services, 1992), pp.15-16.
- 박형중, “북한에서 국가-사회관계 모델 시론,” 북한연구학회 동계학술대회 발표문 (서울, 북한대학원대학교, 2018년 12월 14일), p.93.

### (4) 뉴스·기사 및 인터넷 자료

- 정빛나, “북한, 코로나 속 평양종합병원 착공...김정은 직접 ‘발파단추,’” 『연합뉴스』 2020년 3월 18일, <https://yna.co.kr/view/AKR20200318015751504?input=1195m>(검색일: 2020년 3월 21일).
- Christina Lu, “The U.S.-China Fault Line Is Felt in the Academy,” *Foreign Policy* April 5, 2023, <https://www.foreignpolicy.com/2023/04/05/china-us-geopolitics-academia-university-partnership/> (accessed: April 6, 2023).

- 김보미·김일기, “김정은 시대 북한의 국가전략 변화와 군사분야 동향,” 국가안보전략연구원, 「전략보고」 통권 59호 (2020), p.5. [https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js\\_view.do?nttld=408707](https://www.inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttld=408707) (검색일: 2020년 3월 21일)
- U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 21, 2018, p.21. <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: March 18, 2020).

### 3. 참고문헌 작성 요령

- 가. 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌에 관한 정보를 <참고문헌>에서 반드시 밝혀야 한다.
- 나. 참고문헌은 1. 단행본, 2. 논문, 3. 보고서, 4. 뉴스기사 및 인터넷 자료의 순으로 구분하여 작성하되, 여러 언어의 문헌을 참고했을 경우 각 항목 내에서 한국어 문헌은 가나다순으로 하고, 영어 문헌은 알파벳순으로 한다.
- 다. 단행본의 경우 저자명, 서명, 발행처, 출판사, 발행연도 순으로 표기하며 논문의 경우 저자명, 논문명, 학술지명, 권호수, 발행연도, 페이지 순으로 한다.
- 라. 한글 문헌의 경우 저자명 뒤에 마침표를 찍는다. 영어 문헌의 경우 저자의 성(last name)을 먼저 표기하고 성표를 찍은 뒤 이름(first name)을 표기하고 마침표를 찍는다.

## 마. 참고문헌 작성 예시

### (1) 단행본

- 이대근. 『북한 군부는 왜 쿠데타를 하지 않나』. 서울: 한울, 2003.
- 박건영·신윅희 편. 『국제정치이론』. 서울: 사회평론아카데미, 2021.
- 통계청. 『1994년 통계연감』. 서울: 통계청, 1995.
- Pynn, Ronald E., ed. *American Politics: Changing Expectations*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Brands, Hal and Michael Beckley. *Danger Zone: The Coming Conflict with China*. New York, NY: W.W.Norton & Company, 2022.

### (2) 논문

- 황의정. “북한의 주민 일상에 대한 법적 통제; 비사회주의적 행위와 범죄 규정화를 중심으로.” 『북한연구학회보』 제12권 제1호 (2017년 봄), pp.108-143.
- Tow, William T. “Reshaping Asia-Pacific Security.” *Journal of East Asian Affairs*. Vol. 8, No. 1 (Winter/Spring 1994), pp.85-100.

### (3) 보고서

- 장세호. “우크라이나의 대반격 실패와 다시 부상하는 평화협상 재개론.” 국가안보전략연구원. 『이슈브리프』 통권 492호 (2023).
- 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 결과 분석 및 함의.” 국립외교원 외교안보연구소. 『주요국제문제분석』 2020-36 (2020).

### (4) 뉴스·기사 및 인터넷 자료

- 정빛나. “북한, 코로나 속 평양종합병원 착공... 김정은 직접 ‘발파단추’.” 『연합뉴스』 2020년 3월 18일. <https://https://yna.co.kr/view/AKR20200318015751504?input=1195m>(검색일: 2020년 3월 21일).
- Christina Lu. “The U.S.-China Fault Line Is Felt in the Academy.” *Foreign Policy* April 5, 2023. <https://www.foreignpolicy.com/2023/04/05/china-us-geopolitics-academia-university-partnership/> (accessed: April 6, 2023).

## 4. 표 및 그림 표시 요령

가. 표 및 그림은 그 전체수가 각각 10개 미만일 경우에는 하나의 일련번호를 부여하며, 그 이상일 경우에는 <표 1-1>, <그림 2-3> 등으로 각 장마다 새로운 일련번호를 부여한다.

나. 표 및 그림의 경우, 바로 아래에 출처를 표시한다.

예. 출처: 통계청, 『1994년 통계연감』(서울: 통계청, 1995), p.56.



## 『국가안보와 전략』 원고모집

국가안보전략연구원에서는 한국연구재단 등재학술지 『국가안보와 전략』을 연 4회(3·6·9·12월) 발간하고 있습니다. 『국가안보와 전략』에는 국제정세, 안보, 북한·통일문제, 남북문제, 주요국가의 외교정책과 국가전략 등 외교·안보 전 부문에 관한 논문을 수록합니다.

저희 연구원에서는 해당 분야의 학술 및 연구활동에 종사하시는 분들의 논문 기고를 환영합니다. 보내주시는 기고문은 전문가의 심사를 거쳐 게재하고, 채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 지급하며, 기고문은 반환하지 않습니다. 『국가안보와 전략』은 시사적이거나 학술적인 내용으로 독창적이고 정책 대안이 담긴 논문을 선호합니다.

투고논문은 200자 원고지 150매 내외의 한글(hwp)파일로 작성하되 저자의 성명과 소속기관이 드러나지 않도록 하여야 합니다. 완성원고는 「논문게재 신청서」, 「저작권 양도 동의서」와 함께 기한 내에 국가안보전략연구원 온라인 논문투고 시스템(<https://inss.jams.or.kr/>)에 회원 가입 후 등록해주시기 바랍니다.

**「국가안보와 전략」 편집위원회**







**INSS**

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY  
국가안보전략연구원



ISSN 2466-2259