

## 한국군(軍) 3군 균형 조정 정치의 실패 동인 분석 : 육군 중심의 군 구조 개혁 한계를 중심으로

조 재 욱\*

• 요 약 •

우리정부가 3군(軍) 균형발전에 중심을 둔 국방개혁을 추구한 지 20여년 정도 되었다. 그러나 3군 균형발전은 표류하거나 진전 속도가 매우 더디다. 3군 균형 개혁의 완료 시점 늦추기를 반복하였고, 개혁에 대한 저항도 지속적으로 이뤄졌다. 이에 따라 개혁의 추진 동력은 약화 되어 갔으며, 그 결과 3군 균형발전은 약간의 개선을 보였지만, 개혁 수준은 아니었다. 3군 균형발전이 제대로 이행되지 않은 가장 큰 동인은 ‘육군조직의 기득권 정치’와 관련이 깊다. 따라서 3군 균형발전을 도모하기 위해서는 군 기득권으로 군림해 온 ‘육군의 부피 줄이기’가 핵심 변수이다. 이를 위해 최소한 『국방개혁에 관한 법률』 제29조와 30조에서 규정하고 있는 3군 균형편성에 대한 규정을 철저히 지켜야 하고, 합참의장의 3군 순환보직 도입과 함께 무엇보다도 국방부의 문민화가 강화되어야 한다. 이를 토대로 3군의 장성수를 균형 있게 조정할 필요가 있다.

주제어 : 한국군, 3군 균형발전, 국방개혁, 합동성, 국방개혁 2020, 국방개혁 2.0

### I. 머리말

균형(balance)을 잃으면 추락하거나 무너진다. 이 같은 맥락에서 균형은 발전과 직결된다. 균형이 깨지면 안정감(stability)이 손상되게 마련이고, 발전은 안정감이 뒷받침되어야 가능하다. 이처럼 균형은 발전을 위한 필요조건이다. 일반적으로 불균형은 특정 조직에 과도한 자원 쏠림 현상을 의미하고, 이는 결국 전체의 생산성 저하로 이어진다. 하지만 가용자원의 한계 속에 균형발전을 도모하는 것은 쉽지 않다. 한정된 자원 내에서 조직

\* 경남대학교

간의 경쟁은 작동될 수밖에 없고, 이는 자연스럽게 ‘조직 이기주의’를 유발한다. 한국군(軍)도 이 같은 현상, 즉 ‘자군(自軍) 이기주의’의 모습을 보이고 있다. 어쩌면 육·해·공군 각 군이 자군 중심으로 전력을 건설하고 운영하는 방법을 개발하는 것은 조직의 자립과 자존심이 걸린 문제로서 당연하다. 그리고 각 3군 간의 건전한 경쟁과 적절한 갈등은 조직의 긴장감과 생산성을 향상 시킬 수 있다.<sup>1)</sup>

하지만 한국군의 자군 이기주의는 ‘육군 이기주의’이며, 엄밀히 말해 ‘육사 이기주의’라 할 수 있다. 육군은 국방부와 합동참모본부(이하 합참)의 주요 직위를 거의 독식해 왔으며, 지금도 한국군은 육군 편중의 ‘육방부’, ‘육참’이라는 오명에서 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 그 결과 3군 간의 건전한 경쟁과 적절한 갈등은 자취를 감춘 채, 해·공군의 노골적인 불만만 남아 있는 상황이다. 육군은 “자신들은 주력군이고 해·공군은 지원군 이므로, 작전은 육군이 주도해야 한다”라는 육군 중심적 사고방식을 여전히 고수하고 있다.<sup>2)</sup> 결국 국방부와 합참의 의사결정 구조가 육군으로 편중되면 3군이 실전에서 군사적 효과를 극대화하는 방향보다 3군 간의 역학관계에 의해 불합리한 방향으로 의사결정이 이루어질 가능성이 높다.

한국을 둘러싸고 있는 위협은 다층적이고 다면적이다. 이를 대응하기 위해서는 각 군의 전문성을 결합하고, 유기적인 협력을 통해 작전 효율성을 극대화해야 한다. 즉 ‘합동성 강화’가 필요한 것이다. 전 세계적으로 합동성에 대한 개념 정의는 무수히 많고 다양하다. 한국은 국방개혁, 전략발전, 전투발전, 합동교리라는 관점에 따라 합동성에 대한 정의를 조금씩 달리하고 있으나, 3군의 균형발전과 효과적인 통합운용, 상승효과 발휘 등의 요소는 공통으로 포함하고 있다. 하지만 상술한 육군 중심주의적 사고와 태도는 한국군의 합동성을 저해하는 최대 변수 중 하나이며, 이를 타파하기 위해서는 3군의 균형발전이 선결과제이다. 3군의 균형발전 없이 한국군의 합동성 강화는 요원한 일이라 할 수 있을 것이다.

3군 균형발전은 합동성 강화 구현 외에도 협력적 자주국방의 달성과 함께 미래 전장환경을 대비하기 위해서도 필요하다. 우리정부는 분단 대결 상황에서 북한의 병력구조를 감안할 때 육군 비중을 크게 둘 수밖에 없지만, 다른 서방국가들과 비교할 때 심각한 수준의 ‘육군 중심 비대칭 구조화’에 갇혀있다. 한때 한국의 육군 병력은 미 육군 병력을 넘어선

1) 조태근, “한국군의 합동성 강화를 위한 새로운 접근”, 『군사논단』, 제115호, 한국국방연구원, 2023, pp.111-112.

2) 육군은 자신들의 목표로 ‘국가방위의 중심군’이라 명시하고 있다. 여기서 중심군은 대한민국 군의 중심이라는 대표 이미지와 정체성의 강조를 뜻한다. 대한민국 육군, <https://www.army.mil.kr/army/319/subview.do>. (검색일: 2025.04.17).

적도 있었다. 이에 우리정부는 3군 균형발전에 중심을 둔 국방개혁을 추구하였고, 그 개혁의 역사는 20여년 정도 되었다. 그러나 3군 균형발전은 요원하다는 지적이 여전히 뒤따르고 있다. 이는 3군 균형발전이 표류하거나 진전이 매우 더딘 것을 의미한다. 3군 균형 개혁의 완료 시점 늦추기를 반복하였고, 개혁에 대한 저항도 지속적으로 이뤄졌다. 이에 따라 개혁의 추진 동력은 약화 되어 갔으며, 그 결과 3군 균형발전은 약간의 개선 수준에 머물러 있는 상태이다. 일각에선 윤석열 정부 시기 3군 균형발전이 오히려 더 후퇴했다고 본다.

이 같은 문제의식 속에 본 연구는 한국군의 ‘기형적 구조’에 대한 문제점을 지적하고, 이것이 우리 안보환경에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 지금까지 3군 균형발전이 제대로 이행되고 있지 않은 동인이 무엇인지를 정치적 관점에서 고찰하고자 한다. 이에 본 연구의 구성과 내용은 다음과 같다. 머리말에 이어 II장에서는 이론적 검토 차원에서 3군 균형발전의 필요성과 의의를 동북아의 안보 갈등 구조와 자주국방 구축 관점에서 기술하고, 3군 균형발전의 개념을 외적 준거 수준에서 살펴본 후 정의할 것이다. III장은 한국군이 육군 편중의 기형적 구조를 갖게 된 기원과 역사를 휴전 직후 이승만 정부 시기 한미 관계를 중심으로 살펴보고, 분단체제 및 군사정권과 연관하여 기술할 것이다. IV장은 역대 정부의 국방개혁을 중심으로 3군 균형발전의 구상과 성과에 대해 분석하고, V장은 3군 균형발전이 실패한 동인을 육군의 조직정치를 중심으로 고찰할 것이다. 끝으로 VI장은 맺음말로써 본 연구의 결과 및 의의를 요약한 후 3군 균형발전을 위한 향후 과제를 제시할 것이다.

한국군의 3군 균형발전을 주제로 한 학술 연구는 그리 많지 않다. 그리고 기존 연구는 군 출신 인사가 기술한 것으로서 3군 균형발전의 필요성을 자군 입장에서 주장하거나, 이를 토대로 합동성 강화 발전 방향 등 군사적 관점에 국한해서 논하는 것이 대부분이다. 본 연구는 이 같은 논의 외에도 3군 균형발전의 개념을 제시하고, 나아가 3군 균형 개혁과 관련한 정권별 성과와 한계를 정치적 관점에서 살펴 보고 있다. 이 같은 점에서 본 연구는 제한적이거나 나름의 학술적 가치와 의의가 있다고 하겠다.

## II. 3군 균형발전의 필요성과 개념

### 1. 3군 균형발전의 필요성과 의의

오늘날 중국은 경제발전의 성과를 토대로 군의 현대화와 군비확장을 추구하고 있다.

이를 바탕으로 동북아에서 영향력 확대를 강화하고 있으며, 나아가 이곳에서 미국과의 군사적 충돌을 불사하는 모습을 보인다. 그 결과 동북아를 중심으로 미·중 간의 전략경쟁이 격하게 일어나는 중이다. 미·중 간의 전략경쟁은 강대국 간의 일시적 갈등이 아니라 향후 국제질서의 모습을 결정할 장기적 경쟁이며, 한반도 안보 환경에도 지대한 영향을 미치는 지정학적 힘의 경쟁이다.<sup>3)</sup> 또한 일본은 동북아에서 중국 견제와 함께 자신들의 위상 제고를 위해 보통국가화, 군사대국화를 추진하고 있다. 이처럼 동북아는 타 지역에 비해 안보 갈등 구조가 만연한 곳으로서 세력경쟁과 군비경쟁이 가속화되고 있는 가운데, 이곳은 위협과 전쟁으로 비화할 위험성을 항시 내포하고 있다.

동아시아에서 군사적 긴장과 위협은 지상보다 해상과 공중에서 벌어질 가능성이 크다. 중국은 해·공군과 미사일부대 강화에 초점을 두고 미래 군사력 증강에 힘쓰고 있다. 군사력의 효과적인 활용을 위해 연합작전 지휘체제를 구축하는 한편, 항공모함(이하 항모), 잠수함, 이지스함, 스텔스 전투기, 대형 수송기 개발 사업에 역점을 두고 있다.<sup>4)</sup> 미국의 아퀼리노(John C. Aquilino) 인도·태평양 사령관에 따르면 중국은 2021년 이후부터 전투기 400대, 주력 군함 20척 이상을 추가로 확보하고, 탄도 및 순항미사일의 비축량을 2배 이상 늘리는 중이다.<sup>5)</sup> 미 국방부는 중국이 군 고위지도부의 만연한 부패로 군 현대화에 차질을 겪을 수 있으나, 핵무장을 포함해 군사력을 빠른 속도로 확대하고 있다고 본다. 특히 해군은 제1도련선<sup>6)</sup> 밖에서 새로운 작전을 수행할 능력을 갖추고 있으며, 공군의 경우 무인항공체계의 현대화와 현지화 측면에서 미국 수준에 빠르게 접근하고 있다고 평가한다.<sup>7)</sup>

일본은 2012년 아베(安倍晋三) 정부가 들어선 이후부터 보통국가화를 본격적으로 지향하면서 군사대국의 길을 걷고 있다. 2022년 12월 16일 일본은 『국가안보전략』, 『국가방위전략』, 『방위력정비계획』 등 안보 3문서를 개정하고, 이를 토대로 군사력 증강에 박차를 가하는 중이다. 『방위력정비계획』에 의하면 일본은 2023년부터 군사력 강화를 위해 5년간 43조 엔(약 415조)을 투입할 계획이며,<sup>8)</sup> 또한 방위비를 국내총생산(GDP) 대비 1%

3) 이정승, “미·중 전략경쟁과 한국의 인도·태평양 전략”, 『Issue Focus』, 제23-01호, 한국해양전략연구소, 2023, p.1.

4) 조필균, “‘공격적 현실주의’ 이론적 관점에서 살펴 본 동아시아 국제관계와 중국과 일본 군사대국화의 함의”, 『군사연구』, 제145집, 국방대학교, 2018, p.409.

5) 김동현, “美 인도사령관, ‘中, 2027년까지 대만 침공할 준비 마칠 것’”, 『연합뉴스』, 2024년 3월 21일.

6) 제1도련선은 쿠릴열도와 대만 동쪽, 필리핀 서쪽, 몰라카 해협을 잇는 가상의 선으로 중국 해군의 작전 반경을 뜻한다.

7) U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2024*, Washington D.C.: U.S. Department of Defense, Dec. 18, 2024.

이내로 편성한다는 원칙을 깨고, 2027년부터 GDP의 2% 수준으로 증액한 후 유지한다는 방침을 밝혔다.<sup>9)</sup>

만약 일본이 위 계획대로 방위비를 편성하면 일본은 조만간 미국과 중국에 이어 세계 3위의 군사대국으로 등극할 가능성이 크다. 일본 해상자위대는 군비확장 속에 이지스함, 대형 수송함, 잠수함 전력을 대폭 증강하고 있으며,<sup>10)</sup> 특히 항모 도입을 통해 해상과 공중에서 영향권을 높이려 한다. 항공 자위대는 항모 도입 계획에 발맞춰 공중 급유기와 항모 운영에 적합한 F-35B 도입을 준비 중이며, 나아가 유럽과 손을 잡고 6세대 전투기 사업 개발에 합의한 상태다. 더욱이 일본은 전수방위 원칙에 어긋나는 토마호크 순항미사일 400기를 구입하여 2025년도에 배치 하기로 결정했다.<sup>11)</sup> 더 우려스러운 대목은 자위대의 역할을 전수방위에서 점차 해외로 넓히는 입법화를 통해 헌법 9조를 실질적으로 무력화시키고 있는 것이다.

주지하듯, 중국과 일본은 영토분쟁, 역사갈등 조장 등을 통해 한국에게 국가주권의 위협을 가하고 있다. 이처럼 한국군은 북한위협뿐만 아니라 중국과 일본의 위협에 직면해 있다. 따라서 이들과의 장기적인 군사경쟁은 불가피하다. 그리고 양안간의 무력충돌 같은 동북아에서의 유사(有事) 사태도 대비해야한다. 이 같은 안보 환경은 한국군이 현재 상정하는 군사작전이나 임무 범위를 훨씬 넘어서는, 보다 포괄적인 전략과 작전개념의 수립이 필요함을 의미한다. 지금까지 북한의 대규모 지상군 위협에 맞추어진 한국군의 준비태세가 더욱 다양화, 다각화 되어야 하고, 이를 위해 해상과 공중에서 중국과 일본에 맞설 수 있는 신무기 및 대형무기 체계를 갖출 필요가 있는 것이다. 이는 한국군이 그동안 추구해 온 육·해·공군의 합동성 강화에도 도움이 될 수 있다.<sup>12)</sup>

한편, 한국의 해·공군은 전시작전권(이하 전작권)이 미국에 있는 한 유사 상황에서 자기 주도적, 중심적 임무를 수행하는데 일정 부분 한계를 갖고 있다. 따라서 해·공군은 유사시 독자적인 작전 수행보다 간접 지원 성격의 수동적인 작전을 수행할 수밖에 없다. 하지만 한미 양국은 ‘조건에 기초한 전작권 전환’에 합의하였다. 트럼프(Donald J.

8) 이성훈·조은정, “일본의 안보전략서 개정 내용과 시사점”, 『이슈브리프』, 제412호, 국회입법조사처, 2023, pp.3-4.

9) 방위비를 GDP 대비 1% 이내로 편성하는 원칙은 1976년 각의(閣議)에서 결정했지만, 1987년 이를 폐지했다. 다만 1990년 이후 관행적으로 ‘GDP 대비 1% 미만’을 유지해 왔다.

10) 박영준, “일본의 방위전략: 반군사주의에서 보통군사국가로의 변화”, 『동아시아 세력전야와 일본 대외전략의 변화』, 서울: 동아시아재단, 2014, p.79.

11) 오현우, “日, 국방비 역대 최대...세계 3위 군사대국 속도”, 『한국경제』, 2024년 3월 4일.

12) 신성호, “군사혁신, 그 성공과 실패: 한반도 ‘전쟁의 미래’와 ‘미래의 전쟁’”, 『국가전략』, 제25권 제3호, 세종연구소, 2019, pp.85-89.

Trump) 2기 정부에서 합참 의장 후보자로 지명된 케인(John Daniel Caine)은 미 의회 상원 군사위 인사청문회에 제출한 답변서에서 “한미는 현재 ‘조건에 기초한 전작권 전환 계획(COTP: Conditions-based OPCON Transition Plan)’을 시행 중이다.”라고 밝혔다.<sup>13)</sup> 이처럼 전작권 전환은 시기의 문제일 뿐 궁극적으로는 이루어질 수밖에 없으며, 통수권자의 정치적 의지와 능력에 따라 조기에 전환될 가능성도 있다. 무엇보다도 미국의 군사전략 변화에 의해 미국이 한국에게 자기방어를 스스로 책임지게 할 경우 전작권의 조기 전환은 불가피하다.

전작권 전환은 지금까지 한미 연합방위를 근간으로 한 한국의 국방계획과 군비 태세에 대한 근본적인 사고의 전환과 국방 태세의 재정립을 요구한다.<sup>14)</sup> 전작권 전환을 위해서는 천문학적 예산이 수반 되지만, 한국군의 자주권 확립을 위해 우리정부가 언젠가는 이행할 과제이다. 한국군이 향후 전작권을 갖고 자주국방 체계를 이루기 위해서는 해·공군력의 강화가 필요조건이라 할 수 있다. 3군 균형발전은 한국군이 평시 독자적으로 위기를 관리하고, 나아가 유사시 전투 수행 능력을 극대화하는 기초이자 조건인 것이다.

## 2. 3군 균형발전의 개념 정의

앞서 살펴본 것처럼, 3군 균형발전은 국가 안보와 직결되는 중요한 국가 과제이며, 이를 해결하기 위해서는 이것을 어떻게 추구해야 할 것인지 고민해야 한다. 이와 관련한 선행 작업으로 3군 균형발전의 개념 규정이 우선 필요하다. 후술하겠지만, 3군 균형발전에 관한 논의는 노무현 정부에서 본격화되었다. 당시 국방연구발전 태스크 포스 팀(task force team)은 3군 균형발전을 “국가 안보 목표 구현을 위해 현 안보 상황과 미래 불특정 위협에 대해 능동적으로 대응하고, 군사전략 목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 전투력 발휘 극대화를 위해 육·해·공군 군사력을 효율적으로 발전시키며, 군사력 획득 및 운영 과정에서도 육·해·공군의 균형성과 합리적인 의사결정이 반영될 수 있는 국방 체제로 개선하는 것이다.”<sup>15)</sup>라고 정의하였다.

3군 균형발전 개념은 보는 시각이나 접근 수준에 따라 조금씩 다를 수 있다. 그러나 상기 정의를 감안하면 일반적으로 한국이 처한 안보 상황과 미래 안보 환경의 변화를 고려하여, 우선 상식적 수준에서 군의 지휘구조, 상부구조, 하부구조를 설계하고, 다음으로

13) 『조선일보』, 2025년 4월 3일.

14) 신성호(2019), 앞의 논문, p.85.

15) 김병륜·손혁기, “군, 육·해·공군 균형발전 개념 새로 정립”, 『대한민국 정책브리핑』, 2005년 3월 10일.

합리적 수준에서 3군의 예산을 편성하여 각 군의 전력 또는 능력을 비슷한 수준으로 맞추는 것에 초점을 두어야 한다. 이를 위해 병력 규모, 부대수, 장비수 같은 외형적 균형도모가 제일 시급한 과제이다. 이 같은 외형적 하드웨어(hardware) 수치는 장성수와 직결되고, 이는 곧 한국군의 지휘구조, 상부구조는 물론 예산편성에 지대한 영향을 미치게 된다. 외형적인 면에서 해·공군보다 절대적 우위를 보이는 육군은 국방부와 합참을 거의 독점하다시피 하였고, 이를 기반으로 예산권도 장악할 수 있었다.

오늘날 병력자원의 감소는 세계적인 추세이다. 세계 각국은 이를 해결하고자 육군을 중심으로 구조 개편을 단행하고 있다. 일반 보병을 감축하면서 무기와 장비의 첨단화를 추구하는, 즉 기술집약적 군사력 강화를 꾀하는 한편, 최신예 전투기와 잠수함 등 해·공군력 증강을 통해 이를 보완하려 한다. 20세기 말 제1차 걸프전을 비롯한 다른 현대전에서도 입증되었듯이, 오늘날 전쟁은 해·공군이 주도한다고 해도 과언이 아니다. 더욱이 전쟁 역제를 위한 전략적 힘의 투사력(power projection) 확보 및 통합전력 발휘의 극대화를 위해서는 해·공군력의 증강이 필수다. 이는 달리 말해 국방력 발전에서 지상군 전력의 증강은 필요조건이지만 해·공군력의 증강은 필요충분조건이라는 것이다. 서구 선진국 가운데 한국보다 병력이 많은 나라는 미국뿐이다. 예컨대, 영국, 독일, 프랑스군의 병력수는 한국군의 절반 수준에도 미치지 못한다.<sup>16)</sup> 그러나 이들 나라들은 군사 강국으로 평을 받고 있다. 이는 다름 아닌 해·공군의 전투력 때문이다.

이처럼 병력자원 감소에 따른 한국군의 구조 개편은 불가피한 가운데, 국방력 강화와 3군 균형발전의 도모를 위해서는 해·공군력의 증강이 더 요구된다. 해·공군의 무기체계가 더 확대되어야 하고, 이것을 운영하기 위한 병력 증강이 필요하다. 대륙국가, 해양국가, 반도국가라는 각 국의 지정학적 위치에 따라 육·해·공군의 구성 비율은 다소 차이를 보이고 있지만, <표 1>에서 보듯, 서구 선진국 대부분의 군 구성 비율을 보면 육군은 60%를 넘지 않고 있다.<sup>17)</sup> 하지만 『국방백서 2022』에 따르면 한국의 육·해·공군 구성 비율은 73:14:13으로<sup>18)</sup> 여전히 육군 중심적이라 할 수 있다.

16) IISS, *The Military Balance 2025*, London: Routledge, 2025.

17) 최명상, “국방개혁과 3군 균형발전”, 『한국일보』, 2004년 8월 26일.

18) 대한민국 국방부, 『국방백서 2022』, 서울: 대한민국 국방부, 2023, p.334.

〈표 1〉 서방 세계의 병력 구조

국가	병력구조(명)		비율 (육:해:공군:기타 순서)	비고
미국	총합	1,326,090	34:38:24:4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해군에 해병대 170,800명 포함</li> <li>• 기타군으로 우주군, 해안경비대가 있음</li> </ul>
	육군	452,750		
	해군	504,400		
	공군	319,500		
영국	총합	144,400	56:22:22:0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해군에 해병대 6,600명 포함</li> </ul>
	육군	80,350		
	해군	32,350		
	공군	31,700		
프랑스	총합	203,850	56:17:20:7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해군에 해병대 2,400명 포함</li> <li>• 기타군으로 기타 참모부와 국가헌병대, 국경경비대, 해안경비대가 있음</li> </ul>
	육군	113,800		
	해군	34,650		
	공군	40,200		
독일	총합	181,000	34:9:15:42	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기타군으로 통합지원군, 통합의무군, 사이버군이 있음</li> </ul>
	육군	61,900		
	해군	15,500		
	공군	26,650		
일본	총합	247,172	61:18:19:2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일본은 현재 병력수를 나타내는 것이 아닌 정원(T/O)을 표시</li> <li>• 현재 병력수는 T/O에 못미고 있음</li> <li>• 기타군으로 통합막료감부가 있음</li> </ul>
	육군	151,063		
	해군	45,517		
	공군	47,097		

출처: IISS(2025), pp.36-363.

한국군은 전투력 증폭과 미래 전장 환경의 다양한 위협에 대비하기 위해 3군의 합동성 강화를 추구하고 있다. 합동성 강화란 ‘조직의 통합(Unification)’이 아닌 효과 중심의 ‘기능적 통합(Integration)’을 뜻한다.<sup>19)</sup> 이를 위해서는 3군이 국방정책을 비롯하여, 각 군이 제시하는 무기체계의 소요 및 건설 그리고 작전 운영의 방향에 대해 논의하고, 합리적인 의사결정을 보장받아야 하며, 이를 위한 선결 조건으로 국방부, 합참 등의 간부 직위에 3군 간에 균형 편성이 이뤄져야 한다. 한반도의 지형적 특성을 고려할 때 제공권이 확보

19) 황선남, “육·해·공군의 합동성 강화를 위한 ‘통합’ 개념의 발전적 논의에 관한 연구”, 『사회과학연구』, 제 24권, 한남대 사회과학연구소, 2015, pp.5-24.

되지 않으면 지상군이 싸울 수 없고, 해상교통로가 확보되지 않으면 전쟁을 지속할 수 없기 때문에 합동성은 선택이 아니라 필수다. 이 같은 관점에서 진정한 의미의 합동성은 육·해·공군의 주요 의사결정 직위를 공유할 때 성립된다.<sup>20)</sup>

종합하면, 3군 균형발전은 육군 수준에 걸맞은 해·공군의 외형적 전력을 갖추는 것을 의미한다. 현대전과 미래전을 대비하고, 급변하고 불안정한 안보 정세를 보이는 동북아 지역에서 중국 및 일본과의 군사력 균형을 도모하기 위해서는 한국의 해·공군력 증강은 지금보다는 더 크게 확대될 필요가 있다. 이런 측면에서 보면 3군 간의 외형적 하드웨어 수치 균형을 간과할 수 없다. 외국군의 사례에 비추어 본 한국군의 외형적 구조, 그리고 우리정부가 제시하는 국방정책을 참고할 때, 3군 균형발전의 최소한 개념은 육군의 병력이 총병력의 60%를 초과하지 않아야 하며, 이를 토대로 육군의 장성수도 정해져야 한다. 그리고 합참 보직의 육·해·공군 구성 비율도 1:1:1로 동일하게 이뤄져야 한다. 물론 이 같은 숫자상의 또는 기계적 균형이 3군 균형발전 개념과 연결하는 것은 비약이라 비판을 할 수 있다. 하지만 이 같은 외적 증거 없이는 개념의 타당성과 효용성이 담보될 수도 없다.

### Ⅲ. 한국군의 기형적 구조 기원과 역사

육군 중심의 한국군 구조는 일차적으로 휴전 전후 '이승만의 정치행위, 그리고 이에 대한 미국의 반응'과 관련이 깊다. 휴전체제는 남북한 간에 무력 충돌을 중지시키기 위한 임시 조치라는 문제점을 갖고 있었다. 따라서 그것은 본질적으로 불안정성을 내포하고 있었고, 한반도 평화 정착을 포함한 정치문제를 풀기 위해서는 보완이 필요하였다.<sup>21)</sup> 이에 국제사회는 휴전협정 제4조 60항에 의해 1954년 4월 26일 스위스 제네바에서 한국전쟁에 참여한 국가와 일부 중립국을 포함한 19개국의 외상들이 모여 정치회담을 개최기로 하였다.

이승만은 제네바 회담 같은 정치회담이 성공적으로 마무리되면, 자칫 이것이 주한미군 철수로 이어질 수 있다는 것을 우려하여 적극 응하지 않았다. 하지만 미국은 당사자인 한국의 불참이 자신들의 위신 실추로 이어질 것을 염려해 한국의 참여를 적극 권할 수밖에 없었다. 이에 이승만은 미국 측의 권고를 수용하는 조건으로 한국군의 증강을 최우선으로 내 걸었다. 정치회담을 앞두고 이승만은 한국군의 증강 중 하나로 육군 규모에 적

20) 구본학, “국방개혁, 自軍 이기주의 극복하라”, 『문화일보』, 2011년 5월 4일.

21) 김일영, 『한국현대정치론』, 서울: 논형, 2012, pp.110-111.

절한 해·공군 증강 및 지원을 요청하였다. 1954년 4월 16일 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)는 이승만에게 부분적으로 증강을 지원하겠다는 답신을 보냈다. 하지만 이것은 이승만이 당초 요구했던 내용과 상당히 거리가 먼, 극히 미비한 수준에서의 지원이었다.<sup>22)</sup> 미국의 이 같은 결정은 한국군의 증강이 오히려 이승만의 복진에 기반이 될 수 있다는 염려 때문이었다.

그러나 이승만은 미국의 제안을 받아들이면서 한국의 제네바 회담 참여를 수락하였다. 하지만 1954년 6월 15일 제네바 정치회담이 별 성과 없이 막을 내리자, 이승만은 다시 복진 주장을 외쳤다. 미국은 이승만의 복진 의지를 단념시키기 위한 현실적 방안을 마련해야 했고, 이를 위해 1954년 7월 12일 아이젠하워는 이승만을 미국으로 초대하였다. 그 결과 이승만은 7월 26일부터 30일까지 미국을 방문하게 되었고, 이 기간에 4차례에 걸친 정상회담을 통해 군사 문제를 집중적으로 논하기로 하였다. 이승만은 미국 방문에서 재차 복진의 필요성을 피력하였다. 그러나 미국은 한국의 통일을 위해 전쟁에 개입하는 일은 절대로 없을 것이라는 완강한 태도를 보이면서 이승만의 복진 주장에 맞섰다.<sup>23)</sup> 이에 이승만은 한국의 생존 가능성이 담보되지 않는 한 방문 기간 내 한미 간에 어떠한 협정에도 서명하지 않겠다는 의지를 드러내면서 해·공군의 전투력 향상을 포함한 한국군 증강을 다시 요구하였다.

이와 관련하여 1954년 7월 29일 미국의 국가안보회의(NSC)가 개최되었고, 한국군의 증강 문제가 집중적으로 논의되었다. 이 자리에서 덜레스(John F. Dulles) 국무장관은 한국군의 해·공군 전투력 강화에 대해 반대입장을 강력히 표명하였다. 그는 증강된 전투함대는 일본에 적대적 감정을 갖고 있는 이승만이 조업하는 일본 어선들을 축출하는 데 이용될 수 있고, 또한 증강된 제트 전투기는 압록강 이북에 폭탄을 투하하는 데 이용될지 모른다는 우려를 나타내었다. 실제 이승만은 7월 28일 미 상·하원 합동회의 연설에서 한국, 타이완, 미국의 해·공군이 합동 공격으로 중공군을 격퇴할 수 있으며, 한반도 통일도 가능하다고 역설하였다.<sup>24)</sup> 이처럼 미국은 이승만의 복진 고집을 우려했고, 이를 저지하는 차원 중 하나로 한국의 해·공군력 증강 지원에 미온적 반응을 보인 것이다.

한국의 육·해·공군 외형적 규모는 휴전 직전 한미간의 합의로 형성되었고,<sup>25)</sup> 1954년

22) 홍석률, “이승만 정부의 복진통일론과 냉전외교정책”, 『한국사연구』, 제85권, 한국사연구회, 1994, pp.155-156.

23) 홍석률, “1950년 남한 정치세력의 통일논의”, 『국사관논총』, 제70집, 국사편찬위원회, 1996, pp.138-142.

24) 한표욱, 『이승만과 한미외교』, 서울: 중앙일보사, 1996, pp.225-226.

25) 휴전 직전 한미 간에 합의 된 한국군의 규모는 총 689,000명으로 육군 655,000명(20개 사단)과 해군 15,000명(최대 83개의 선박), 공군 9,000명(1개의 전투비행단)을 넘지 않은 수준이었다. *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1952~54*, Korea, Vol.15 Part2, Washington D.C.: U.S. Government

11월 17일 체결된 ‘한미합의의사록’에 의해 완전히 구조화되었다. 합의의사록 체결로 한국은 휴전 직전에 합의된 규모와 비슷한 병력을 갖출 수 있었다.<sup>26)</sup> 대신 한국군의 작전 지휘권을 유엔사령부에 귀속시킴으로써 한국군의 독단적인 군사행동은 불가능하게 되었다. 이후 세계적인 상황과 맞물려 한미 간에 한국군 감축 문제 논의가 있어 왔고,<sup>27)</sup> 그 결과 1958년 11월 29일 합의의사록이 개정되어 육군 565,000명, 해군 16,600명, 해병대 22,400명, 공군 26,000명으로 재조정되었다. 결과적으로 육군이 96,000명 감축되고, 해군이 10,600명, 공군이 9,500명 증가하였지만, 전반적으로 육·해·공군 비율이 크게 달라진 것은 아니었다.

합의의사록에 따르면 한국군의 규모와 구성, 증강 속도 등은 미국에 의해서만 조절이 가능하였다. 따라서 당시 한국의 경제 수준을 예외로 두더라도, 우리정부는 합의의사록에 의해 해·공군의 수준 향상을 위한 독자적인 계획 수립 및 추진 자체가 쉽지 않았다. 미국은 합의의사록에 기초해서 이승만의 북진 의지를 완전히 꺾는 동시에 공산 진영의 침략을 대비하기 위해 한국군의 지상군 증강은 수용하는 한편, 해·공군력은 대신 자신들이 제공키로 하였다. 이후 미국의 한반도 군사정책은 지상전은 한국 육군이, 해전과 공중전은 미군이 중심이 되어 운영하는 것을 방침으로 삼았다. 이처럼 한국군은 미국과의 전략적 역할 분담 아래 육군 위주의 전력 증강을 해왔다.<sup>28)</sup>

무엇보다도 한반도 분단체제는 타군에 비해 육군의 역량을 더욱 강화하는 동력(momentum)으로 작용하였다. 250km의 휴전선, 즉 비무장지대(DMZ)를 사이에 두고 남북한이 대치하는 현실에서 외형적으로 육군의 역할 비중은 크게 보일 수밖에 없다. 냉전 시기 휴전선을 중심으로 남북한의 군사력 집중이 이루어졌고, 실제 남북한 간의 군사적 긴장과 충돌은 비무장지대를 중심으로 지상에서 대부분 발생하였다. 육군 측은 이를 근거로 그들의 규모 확대를 주장하였고, 국가방위의 중심에는 육군이 서야 한다는 논리를 내세우면서 한국군은 지상에서 벌어지는 상황에 더 집중할 필요가 있다고 제기하였다.<sup>29)</sup>

이와 함께 한국 육군은 자신들의 전력 보강을 위해 지상군 중심의 북한군을 적극 활용하였다. 1960년대 중반부터 1970년대까지 남한은 북한에 비해 군비경쟁에서 뒤처졌고,

---

Printing Office, 1984, p.1782.

26) 합의의사록에 명시된 병력수를 보면 육군 661,000명, 해군 15,000명, 해병대 27,500명, 공군 16,500명으로 한국군은 총 720,000명 규모를 갖게 되었다. 황수현, “한미동맹의 제도적 완성, 한미합의의사록”, <http://www.warmemo.or.kr:8443/assets/webzine/202311/special3.html> (검색일: 2025.04.27).

27) 이와 관련된 내용은 다음의 글을 참조하라. 이동원, “이승만 정권기 ‘한미합의의사록’의 체결과 개정”, 『역사와 현실』, 제107호, 한국역사연구회, 2018.

28) 최장현, “군 지휘체계 개편안에 관한 연구”, 『한국보훈논총』, 제12권 제3호, 국가보훈처, 2013, p.97.

29) 황선남, 『조직정치와 합동성』, 서울: 북코리아, 2017. p.265.

그 결과 남한은 군사력에서 열위를 보인 것이 사실이다. 육군은 북한의 지상군 전력 우위와 이에 따른 남침 위협을 강조하면서, 남북한 군사력 균형을 위해 자신들의 전투력 보완이 지속적으로 이뤄져야 한다는 당위성을 내세웠다. 이에 우리정부도 지상군 중심의 북한 ‘따라잡기식 전력 증강’을 추구하였으며, 그 결과 해·공군의 전력증강은 육군의 논리에 밀려나거나 거의 후 순위가 되었다.

더욱이 육군 출신 인사들이 주도한 군사정권 하에서 한국군은 더욱더 육군 중심의 군대로 나아갔다. 5·16 쿠데타가 발발하기 이전에 육군은 166명의 장성을 유지하였지만, 5·16 쿠데타 이후 육군의 장성수는 급격히 증가하였다. 박정희 정권 시기 육군의 장성수는 334명까지 확대되었고, 전두환 정권 시기에는 100명 정도 더 증가하였다. 이에 반해 해·공군은 각 1명씩 증가한 것으로 알려져 있다.<sup>30)</sup> 육군의 장성수 확대는 국방부와 합참 장악으로 이어졌고, 더욱이 이 시기 상당수 육군 출신 장성들은 국회 등 정치권으로 진출하였다.

종합해서 보면, 미국은 이승만의 복진을 막기 위해 한국군의 해·공군 전력 증강에 부정적인 입장을 견지하고 있었고, 이를 반영한 것이 한미합의의사록 체결이었다. 그리고 이것은 오늘날 육군 중심의 한국군 구조를 제공하는 단초 역할을 하였다. 이후 냉전 시기 지상군 중심의 북한군 위협에 맞서기 위한 미국의 한반도 군사정책과 또한 이를 적극 활용한 육군의 전략이 육군 증강 정책의 핵심 동력으로 작용하였다. 그리고 분단체제 하에서 형성된 비무장지대와 여기에서 직접적으로 대치하는 육군의 역할이 부각 되면서 한국군은 육군이 중심이 되어야 한다는 당위성을 얻게 되었다. 특히 군사정권 이후 육군 엘리트들이 카르텔을 형성하여 국방부를 반복적으로 그리고 완전히 장악함으로써 육군의 조직은 더 확대될 수 있었고, 대형 무기체계를 강화할 수 있었다. 반면 해·공군은 육군 앞에 무력함을 드러낼 수밖에 없었다.

#### IV. 3군 균형 조정 정치의 구상과 성과

##### 1. 통수권자의 정치적 의지

노무현은 3군 균형발전을 염두에 두고 군 구조 개편 방향을 계획한 최초의 통수권자로서, 실제 취임 이후 각 군 사관학교 임관식 치사에서 3군 균형발전에 대한 의지를 강력

30) 권영근·노영구, “한국군 합동전 수행구조의 문제점과 발전방향”, 『국방연구』, 제62권 제1호, 국방대학교, 2019, pp.101-106.

히 드러내었다. 노무현 정부는 국방정책의 미비점을 개혁하고 3군 균형발전 속에 협력적 자주국방을 실현하기 위해 2005년 9월 『국방개혁 2020』을 발표하였다. 이후 2005년 12월 『국방개혁 2020』의 주요 내용을 담은 ‘국방개혁기본법안’을 국회에 제출하였으며, 이 법안은 국회 공청회, 상임위원회 심의 등을 거쳐 2006년 12월 1일 ‘국방개혁에 관한 법률’로 최종 통과 되었다. 그리고 2007년 7월에는 비편제로 운영되던 ‘국방개혁추진단’이 ‘국방개혁실’로 명칭을 변경하여 장관 직속의 정식기구로 직제화되었다.<sup>31)</sup>

상술하였듯이, 군사정권이 들어선 이후부터 국방부는 육군 출신이 거의 장악하였다. 그 결과 3군의 종합적인 견해를 반영한 정책 결정은 거의 볼 수 없었고, 『국방개혁 2020』 역시 육군 중심으로 수립될 가능성이 높았다. 실제 이 당시 국방부는 육군의 병력구조 개편에 미온적 반응을 보였다. 이에 노무현은 국방개혁 추진에 동력을 얻고자 해군 출신인 윤광웅 국방 보좌관을 국방부 장관으로 임명하였다.<sup>32)</sup> 2004년 7월 29일 국방부 장관으로 취임한 윤광웅은 취임사에서 “3군 균형발전에 대한 대통령의 의지가 확고하기에, 자신은 이를 달성할 수 있는 방향으로 국방개혁을 추진할 것임”을 밝혔다.<sup>33)</sup>

한편, 노무현은 자주국방에 대한 확고한 철학을 가진 정치인으로서, 그 구현의 핵심은 ‘전작권 전환’이었다. 노무현 정부는 2006년 8월 전작권 전환 방침을 공식화하였고, 2007년에 이와 관련하여 미국과의 협상을 시작하였다. 그러나 그는 정권 초기부터 전작권 전환에 대한 확고한 의지를 갖고 있었고, 이것은 『국방개혁 2020』에 고스란히 묻어났다. 『국방개혁 2020』은 미국에 의존했던 작전기획 기능의 독자적인 육성과 함께 한국군 주도의 작전 수행을 위한 육·해·공군간 합동성 강화를 강조하고 있다. 노무현은 한국군이 자주군대로 거듭나고 협력적 자주국방을 실현하기 위해서는 3군 균형발전을 시급한 과제로 보았다.<sup>34)</sup>

이명박 정부는 3차례의 국방개혁안을 내놓았다. 하지만 이것은 3군 균형발전보다 상부 지휘구조를 개편하는 것에 중점을 두었다. 이명박은 노무현과 달리 정부 초기에 자신의 국방철학을 명확히 표명하지 않았다. 이는 달리 말해 그가 국방분야를 잘 몰랐거나, 상대적으로 소홀히 다뤘다고 짐작할 수 있다. 당시 미래기획위원회는 “이명박 대통령은 자신의 국방철학에 기초한 하향식(top-down)방식의 국방개혁 핵심 전략 지침을 정립하지 못

31) 최병욱, “국방개혁 추진, 어떻게 해야 하나?: 탈 냉전시대 미 육군의 개혁사례와 교훈”, 『국방정책연구』, 제53권 제2호, 한국국방연구원, 2019, p.123.

32) 김동한, “한국군 구조개편정책의 결정요인 분석”, 『한국정치학회보』, 제43집 제4호, 한국정치학회, 2009, pp.368-369.

33) “윤국방 구상 배경, 내용/ 노심 실린 군개혁 시동걸렸다”, 『경향신문』, 2004년 7월 31일.

34) 국방개혁위원회, 『국방개혁 2020 이렇게 추진합니다』, 서울: 대한민국 국방부, 2005, pp.4-5.

한 것으로 판단된다.”라는 의견을 밝힌 바 있다.<sup>35)</sup> 이명박 정부의 국방개혁은 천안함 사태 이후 『국방개혁 307』을 통해 본격적으로 추진되었다. 천안함 사태로 한국군의 합동성 문제가 대두되자 이명박 정부는 해결 방안으로 군정(軍政)과 군령(軍令)의 단일화에 입각한 통합군제 개편에 초점을 둔 국방개혁을 진행하였고, 3군 균형발전은 중점적으로 다루지 않았다.

박근혜 정부는 2019년 3월 『국방개혁 기본계획 2014~2030』을 통해 군 병력감축, 합동전력 강화를 위한 개혁 방향을 제시하였다. 그러나 구체적인 이행 계획은 내놓지 않았고, 더욱이 3군 균형발전과 관련한 내용은 제시조차 하지 않았다. 특히 1군·3군 사령부를 통합한 지상작전사령부 창설 같은 육군의 구조 개편 경우 전작권 전환과 연계해 결정하겠다고 단서를 달아 사실상 무기한 연기 시켰으며, 무엇보다도 대부분의 실행은 다음 정권으로 떠넘기는 모습을 보였다.

문재인은 노무현의 국방개혁을 계승한 정치인으로서, 3군 균형발전에 대해 상당한 의지를 갖고 있었다. 문재인은 이명박, 박근혜 정부에서의 3군 균형발전이 사실상 실패로 끝났다고 보았다. 문재인은 노무현 정부에서 육군 중심의 군 체계 개편을 주도한 서주석을 국방부 차관으로 임명하고, 그에게 국방개혁에 관한 종합적인 안을 맡겼다. 문재인 정부는 『국방개혁 2.0』을 통해 3군 균형발전을 도모하였고, 2018년 7월 27일 『국방개혁 2.0』 보고대회를 갖는 자리에서 전군 주요 지휘관 회의를 함께 가졌다. 이 자리에서 문재인은 “『국방개혁 2.0』은 10년도 더 전에 우리 군이 마련했던 『국방개혁 2020』을 계승하고 있다.”라고 강조하면서, “2006년 당시 목표로 했던 정예화, 경량화, 3군 균형발전의 목표연도인 2020년을 2년 앞둔 지금에도 요원한 시점이며, 뼈아픈 반성이 필요하다.”<sup>36)</sup> 고 밝혔다.

문재인 역시 노무현과 마찬가지로 자주국방의 토대를 마련하고 3군 균형발전을 위해서는 육군 중심 구조의 ‘경로 의존성(path dependency)’을 탈피해야 한다고 보았다.<sup>37)</sup> 실제 역대 정부에서 육군 장성들은 지상군 중심 구조 탈피는 물론 전작권 전환에 대해 반대 입장을 여과 없이 드러내었다. 이에 문재인 정부는 육군 중심의 군 체계를 개혁하기 위해, 기존 지상군 중심의 작전개념을 바꿔야 한다고 수시로 피력해 온 송영무 전 해군

35) 미래기획위원회, 『이명박 정부의 국방개혁 결실방안』, 서울: 미래기획위원회, 2010, pp.9-11.

36) 행정안전부 대통령기록관, <http://webarchives.pa.go.kr/19th/www.president.go.kr/articles/3945> (검색일: 2025.06.11).

37) 문재인은 대통령 후보자 시절 “한국군이 독립적이지 못하고 미군에 의존하게 된 것은 한국군에서 육군이 차지하는 비중이 크기 때문이며, 이러한 육군 중심의 기형적 구조는 현대전에서 불구에 가깝다.”라는 비판적 견해를 밝힌 바 있다. 문재인, 『대한민국에 묻는다』, 광주: 21세기북스, 2017, p.51.

참모총장을 초대 국방부 장관으로 임명하였다. 그리고 합참의장에 정경두 공군 참모총장을 내정하였고, 이후에도 그는 송영무 장관으로부터 국방부 장관직을 이어받았다.<sup>38)</sup>

## 2. 구상 내용과 성과

이렇듯, 3군 균형발전은 사실상 노무현 정부의 『국방개혁 2020』에서 출발하였다. 『국방개혁 2020』에 담긴 3군 균형발전을 살펴보면 2020년까지 해·공군은 기존의 규모를 유지하되, 해병대를 포함한 지상군은 감축키로 하였다. 육군 병력 177,000명을 2030년까지 단계적으로 감축하고, 이를 위해 기존 10개 군단을 6개로 재편하는 한편, 47개 사단은 20여 개로 정비토록 하였다.<sup>39)</sup> 이와 함께 합참과 국방부 직할부대의 균형 편성도 제시하였다. 2008년까지 합참의 대령 이상 공통직위는 (육)2:(해)1:(공)1로, 국방부 직할부대 및 기관, 합동부대의 장성급 지휘관은 3:1:1로 편성키로 하였고,<sup>40)</sup> 이 내용을 국방개혁에 관한 법률에 담아 법제화시켰다. 이명박 정부도 『국방개혁 기본계획 11-30』<sup>41)</sup>을 통해 합참과 국방부 직할부대의 3군 균형 보임을 과제로 상정하였다.

문재인 정부는 육군을 병력 절감형 부대구조로 개편 단행을 계획하였다. 육군 병력을 2022년까지 365,000명 수준으로 감축키로 하였다. 그리고 기존 3개의 작전사령부를 2개로 통합하고, 8개의 군단을 6개로, 39개의 사단을 33개로 감축 개편하고자 하였다. 무엇보다도 합참과 국방부 직할부대 3군 균형 보임 계획은 이전 정부보다 더 강화하는 방침을 세웠다. 기존 2:1:1 비율로 편성되어 있던 합참의 공통직위는 1:1:1로, 3:1:1로 편성되어 있던 국방부 직할부대의 장성급 지휘관은 1:1:1로 재조종하겠다는 의지를 보였다.<sup>42)</sup>

3군 균형발전의 1차 목표는 상식적이고, 합리적 수준에서 군 구조의 외형적 균형 도모이며, 이를 위해서는 육군의 병력을 지속적으로 감축하면서 육군을 기술집약형 구조로 전환 시키는 것이다. <표 2>에서 보듯, 『국방개혁 2020』에 근거한 육군 병력감축은 문재인 정부에서 사실상 구현되었다.

38) 조재욱, “좌절과 실패의 경향도 정치: 문재인 정부 시기 추진배경과 실패동인을 중심으로”, 『국제정치연구』, 제25집 제3호, 동아시아정치학회, 2022, p.169.

39) 국방개혁위원회(2005), 앞의 책, pp.13-15.

40) 대통령 자문 정책기획위원회, 『국방개혁 2020: 선진정예강국 육성을 위한 국방개혁 추진』, 서울: 대통령 자문 정책기획위원회, 2008, pp.103-107.

41) 이명박 정부는 『국방개혁 307』을 통해 국방개혁을 추구하였다. 『국방개혁 307』은 2011년 3월 7일에 이명박 대통령에게 보고 되었고, 동년 3월 8일 발표 되었다. 이후 『국방개혁 기본계획 11-30』로 명칭이 변경되었다.

42) 대한민국 국방부, 『국방개혁 2.0』, 서울: 대한민국 국방부, 2019, pp.28-37.

육군의 병력감축은 장기 계획임에 틀림이 없다. 하지만 한 가지 주목해야 할 점은, 노무현 정부 이후 전체 병력은 180,000여 명이 감소하였는데, 이 가운데 100,000여 명은 문재인 정부 때 감소한 수치다. 더욱이 문재인 정부에서의 육군 병력감축은 『국방개혁 2020』의 목표치를 상회하였다. 반면에 이명박, 박근혜 정부에서는 후퇴하는 모습을 보였다. 감축 계획의 완료 시점을 더 늦추었을 뿐만 아니라 감축 수준 또한 미비하였다. 더욱이 박근혜 정부는 육군 병력감축에 대해 어떠한 계획조차 없었다. 무엇보다도 이명박, 박근혜 정부에서의 병력 감축은 단지 저출산에 따른 청년인구 감소로 불가피한 선택이었지, 3군 균형발전의 도모와는 거리가 먼 것이었다.

〈표 2〉 정권별 병력감축 계획 및 실적

		노무현	이명박	박근혜	문재인
감축 계획	완료 시점	2020	2022	2030	2022
	전군 감축	50만 명	52.2만여 명	52.2만여 명	50만여 명
	육군 감축	54.8만여 명 → 37.1만여 명	38.7만여 명	×	49만여 명 → 36.5만여 명
실적	전군 감축 결과	68.1만여 명 → 65.2만여 명	63.5만여 명	62만여 명	50만여 명
	육군 감축 결과	54.8만여 명 → 52.5만여 명	50.1만여 명	49만여 명	36.5만여 명

주) 노무현 정부의 출범은 2003년 2월부터지만 위 수치는 『국방개혁 2020』을 시작한 2005년을 기준으로 작성함.  
출처: 대한민국 국방부(2019a), p.29; 대한민국 국방부(2019b), p.244; 대한민국 국방부(2021), p.290; 대한민국 국방부(2023), p.334.

일반적으로 병력수에 비례해서 장성수도 결정된다. 역대 정부에서는 육군 중심의 군체제 개선을 위한 차원에서 전체 장성수부터 감축 계획을 제시하였다. 그러나 〈표 3〉에서 보듯, 문재인 정부를 제외하고는 감축이 제대로 진행되지 못했다. 이명박, 박근혜 정부의 장성수 감축 계획은 각 60명과 46명에 이었지만, 임기 내 각 3명과 4명을 감축하는데 그쳤다. 이명박, 박근혜 정부시기 국방개혁에 따른 부대 해체나 축소로 없어진 장성수는 23개였지만, 부대의 증편이나 창설로 생긴 장성 수도 18개나 되었으며,<sup>43)</sup> 이와 관련하여 주목할 점은 대부분 육군 중심이었다.

43) 박기학, “군 장성 줄이겠다는 정부, 이걸로는 부족하다”, 『오마이뉴스』, 2018년 11월 27일.

〈표 3〉 정권별 장성수 감축 계획 및 실적

		이명박	박근혜	문재인	윤석열
감축 계획	완료시점	2030	2030	2022	×
	감축규모	60명	46명	76명	×
임기내 실적		3명 (444명→441명)	4명 (441명→437명)	61명 (436명→375명)	×

출처: 『한국일보』 2018년 7월 28일; 『이데일리』 2023년 2월 26일; 『헤럴드경제』 2024년 4월 24일; 대한민국 국방부(2023), p.130.

문재인 정부 초기 전체 장성수는 436명이었으며, 단계적으로 정원을 감축하여 임기 말인 2021년 말을 기준으로 375명의 규모가 되었다. 2018년 『국방개혁 2.0』을 발표할 당시 436명이던 장성수는 2018년 430명, 2019년 405명, 2020년 390명, 2021년 375명으로 점차 줄어 나갔다.<sup>44)</sup> 특히 문재인 정부에서 장성수 감축의 대상은 육군이였다. 그러나 당초 개혁안의 완료 시점인 2022년까지 장성수를 360명으로 줄인다는 계획은 윤석열 정부가 들어서면서 무산되었다. 윤석열 정부가 내놓은 『국방개혁 4.0』에서는 장성수 감축 계획 자체가 없었다. 북한의 핵·미사일 위협 등 급변하는 안보 상황에 대한 위기 대응 능력 제고와 한국형 3축 체계 강화, 국방혁신 4.0의 추동력 확보 등을 고려해 장성수 정원은 370명으로 조정하였다.<sup>45)</sup> 이후 드론작전사령부, 전략사령부 등 장성급 부대가 설립됨으로써 장성수는 오히려 더 늘어났다.<sup>46)</sup> 2025년 기준으로 전체 장성 수는 총 400명 이상으로 다시 증가하였고, 이중 육군이 70% 가까이 차지하고 있는 것으로 알려졌다. 윤석열 정부 들어 다시 육군 중심의 군구조가 강화된 것이다.

이와 함께 합참의 주요 보직도 역대 정부의 구상대로 이행되지 못하고 제자리걸음을 하였다. 더욱이 문재인 정부에서 추구했던 합참의 공통직위 편성비율은 ‘국방개혁에 관한

44) 박현주, “병사수 줄었는데...장군님 숫자가 너무 많아요”, 『아시아경제』(온라인), <https://www.asiae.co.kr/article/2023122615404481011> (검색일: 2025.04.23).

45) 대한민국 국방부(2023), 앞의 책, p.130.

46) 예컨대, 육군은 지상작전사령부 예하에 육군 대령을 지휘관으로 하는 드론봇전투단을 2018년 9월에 창설하였다. 그러나 윤석열 정부 들어 드론봇전투단은 2024년 준장을 지휘관으로 하는 여단으로 승격되었다. 그리고 이와 유사한 성격을 가진 드론작전사령부가 2023년 9월에 창설되었다. 소장급 장성을 지휘관으로 하는 합동부대인 드론작전사령부는 전략과 개념의 정립 없이 약 8개월이라는 짧은 기간 속에 만들어졌다. 이에 신중한 검토와 엄격한 검증 과정 없이 줄속으로 창설되었다는 비판을 받고 있다. 이외에도 육군의 드론봇전투단과 임무 역할이 겹친다는 점, 새로운 부대의 창설은 군 비대화를 지양하고 국방개혁에 역행한다는 점에서도 비판을 받고 있다. 특히 육군 장성 늘리기 일환이라는 의혹에서 자유롭지 못하다. 장재규, “드론작전사령부 창설의 타당성 평가: 군사적 필요성과 한국적 환경 적합성 중심으로”, 『전략연구』, 한국전략문제연구소, 통권 제94호, 2024, pp.36-37.

법률' 개정으로 이어지지 않아 1:1:1로 제도화되지 못했으며, 더 큰 문제는 기존 2:1:1의 원칙도 지켜지지 않고 있다는 것이다. 2025년 5월 기준으로 합참의 합동부대 중 장성급 부대의 지휘관을 보면 전략사령부 한곳을 제외하고 그 외는 전원 육군 출신이다.<sup>47)</sup> 직할 기관, 국직부대도 마찬가지로 현상을 보인다. 3:1:1의 편성비율 원칙은 지켜지지 않고 있으며, 장성급 부대의 지휘관은 전원이 육군이 차지하고 있다.<sup>48)</sup>

이 외에도 국방부는 3군 균형발전을 저해하는 행위를 보인다. 국방부는 국방정책실에 법령상 근거가 없는 한시적 기구(이하 TF)를 상설로 장기간 운영 중이다. 이 TF에 육군으로부터 준장 3명을 파견받아 직제에도 없는 차장 직위를 부여한 후 TF 장을 맡기고 있다. 더욱이 TF에는 기본적으로 영관급 장교 3명을 과장급 직위로 두고 있으며, 이들 역시 대부분 육군이 차지한다. 이 같은 국방부의 행위에 대해 감사원과 행정안전부는 지속적인 지적을 해왔지만, 국방부는 계속해서 개선의 여지를 보이지 않고 있다. 이는 국방부가 법을 무력화하는 것 외에도 육군 중심의 군구조 강화 그리고 3군 균형발전을 저해한다는 비판에서 자유로울 수 없다. 국회 국방위원회는 이 같은 국방부의 행위에 대해 3군 균형발전을 목살하는 행위로 간주하고 비판을 가하기도 하였다.<sup>49)</sup>

## V. 3군 균형 조정 정치의 실패 동인

3군 균형발전이 표류하거나 후퇴하는 것은 '육군조직의 관료화', '육군조직의 기득권 정치'와 맥을 같이한다. 자연적인 출산을 저하 속에 3군 균형 재편을 위해서는 육군 병력 감축은 불가피하다. 그러나 육군은 자신들의 병력감축이 북한위협 관리에 부정적인 영향을 미친다는 논리를 내세우면서 반발하고 있다. 하지만 이는 명목상 이유에 불과하며, 실체는 육군 위상 축소와 직결된다고 본다. 육군은 직·간접적인 방식을 통해 이를 극복하고 있으며, 그중 하나가 육군 출신 국회의원들의 정치적 반발과 저항이다. 예컨대, 조성태 의원은 김대중 정부에서 검토했던 부대구조 개편 계획을 국방부 장관이라는 직위를

47) 합참의 합동부대 중 장성급 부대는 전략사령부, 사이버작전사령부, 드론작전사령부, 국군화생방방호사령부, 국군지휘통신사령부, 국군수송사령부가 있다.

48) 직할기관으로는 국방대학교, 합동군사대학교, 국군간호사관학교, 국군의 날 행사단이 있다. 국군의 날 행사단장은 현재 미정인 상태이다. 국직부대는 국방부 조사본부, 국방부 검찰단, 국군방첩사령부, 국방정부본부, 국방정부본부 예하 정보사령부, 777사령부, 사이버 작전사령부, 국방시설본부, 국군화생방호사령부, 국군지휘통신사령부, 국군수송사령부, 국군의무사령부, 국방군무지원단이 있다.

49) 이현호, "감사원 국방부는 법 근거 없이 16년째 한시 기구에 육군준장 보임...각군 인력부족 초래", 『서울경제』, 2025년 3월 13일.

이용하여 백지화를 주도하였고, 노무현 정부가 발의한 국방개혁 기본법안을 심의하는 과정에서 당시 여당 의원 입에도 불구하고, 병력감축은 불가능하다고 주장하면서 정부가 제출한 원안을 수정하는 데 핵심적인 역할을 하였다.<sup>50)</sup> 이를 종합하면 조성태의 대응 방식은 육군의 이해관계를 적극 반영한 것이라 볼 수 있다.

『국방개혁 2020』이 본격적으로 시행될 무렵 육군은 병력감축 일정을 최대한 늦추면서, 병력감축을 빌미 삼아 어떠한 소요(所要) 근거 없이 자신들의 전력증강 사업 확대를 도모하였고, 이를 관철해 나갔다. 『국방개혁 2020』을 실행하기 위해 편성된 처음 예산은 621조 원으로 이중 전력증강을 위한 투자비는 271조 원 규모였고,<sup>51)</sup> 이 가운데 절반 정도가 육군의 전력증강에 관한 것이었다. 그 결과 육군의 무기 도입은 예정대로 진행되었지만, 해·공군의 무기 도입은 연기되거나 축소된 경우가 많았다.<sup>52)</sup> 이처럼 『국방개혁 2020』에서 가장 큰 수혜를 입은 군은 바로 육군이었다. 이 같은 결과는 육군이 국방부를 장악하고 통제했기 때문에 가능하였다.

일반적으로 거시적인 국방개혁 구상은 정권 차원에서 설정하지만, 구체적인 안을 담는 것은 국방부의 몫이다. 노무현 정부는 청와대 관료 중심으로 『국방개혁 2020』을 구상하고 추진하였다. 그러기 위해서는 국방 문제와 관련한 상세한 정보를 국방부로부터 얻어야만 했다. 그러나 국방부는 사소한 정보조차 제공하지 않았고,<sup>53)</sup> 국방부는 자신이 추구하는 개혁 방향에 대해 해·공군 또는 정부 자문위원회에서 반발할 시 정면으로 충돌하면서 대응하는 모습까지 보였다. 국방부는 이후 이명박 정부가 출범할 때 해·공군의 전력을 노골적으로 늦추면서 육군에 우선순위를 둔 ‘국방개혁 기본계획조정안’을 내밀었다.<sup>54)</sup>

육군은 합참에서도 기득권 유지를 위한 행보를 이어갔다. 이명박 정부 시절 대통령 산

50) 정부가 제출한 국방개혁에 관한 법률 원안에는 “2020년까지 연차적으로 500,000명 수준으로 ‘조정’한다.”라고 적시되어 있었다. 그러나 국회가 수정하여 확정된 법안에는 “2020년까지 500,000명 수준을 ‘목표’로 한다.”라고 변경되었다(제25조 1항). 그리고 병력감축의 목표 수준을 정할 때 기준 중에 하나로 북한 위협을 전제조건으로 달았다(제25조 2항). [법률 제8097호, 2006.12.28., 제정]; 김동한, “역대 정부의 군 구조 개편 계획과 정책적 함의”, 『국가전략』, 제17권 제1호, 세종연구소, 2011, p.74. 조정에서 목표료의 수정과 북한위협을 조건으로 내세운 것은 감축 실행을 할 의사가 없다고 봐도 무방하다.

51) 이명박 정부가 출범하면서 국방개혁을 위한 전체 국방예산 규모는 621조 원에서 약 22조 원 줄어든 599조 원(2008~2020)으로 잡혔다.

52) 예컨대, 공군이 역점 사업으로 추진한 공중급유기와 고고도 무인정찰기 글로벌 호크 도입 사업은 연기되었고, 이에 따라 공군 전략정찰부대 창설 계획도 차질을 빚었다. 그리고 해군항공부대 창설 계획은 ‘육군 항공부대에 투자하면 된다’라는 이유로 등한시되었다. 이에 비해 수조에서 수십조 원이 투자되는 차기 다연장 로켓 체계 개발, 자주포 사업 등 굵직한 육군 전력증강 사업은 계획대로 추진되었다. 권혁철, “국방개혁 2020 수정안, 육군에 치중됐다”, 『한겨레』, 2009년 5월 7일.

53) 권영근, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속』, 서울: 연경문화사, 2013, p.359.

54) 권혁철(2009.5.7), 앞의 글.

하 국방선진화추진위원회는 국방개혁의 성공을 위해서는 육군의 ‘독식 문화’ 해소가 필요하다고 보았고, 육군 중심의 의사결정 구조를 바꾸지 않은 한 국방개혁은 성공하기 어렵다고 판단하였다. 이에 3군 균형발전과 합동성 강화를 위해 합참의장직의 3군 순환보직제 도입을 제시하였다. 그러나 국방부는 통수권자의 인사권을 보장한다는 명분으로 이를 수용하지 않았다. 당시 육군 출신의 김관진 국방부 장관은 한 포럼에서 이를 뒷받침하는 견해를 피력하였다.<sup>55)</sup> 국방부의 이 같은 결정은 육군의 기득권 유지와 육사 카르텔의 공고화와 직결되어 있다고 볼 수 있다.

육군조직의 기득권 정치는 3군 균형발전을 위한 해·공군 대형 무기체계 도입에서도 드러났다. 문재인 정부의 핵심 공약이자 독려사업이었던 경항모 도입에 대해 육군 출신의 신원식, 한기호 의원은 격한 발언을 서슴지 않으면서 노골적인 반대 의사를 보였다. 이들은 국정감사나 국방위원회 전체회의, 언론 등을 통해 경항모 도입의 저지를 위한 여러 사항을 부각시켰고, 이 같은 행위는 항모 도입에 대한 찬반 갈등 구조를 만드는 동력으로 작용하였다.<sup>56)</sup>

특히 육군은 문재인 정부 시기 공군이 F-35A 추가 도입을 계획하자 극렬히 반발하면서 미사일, 무인기 등 비대칭 전력 도입의 필요성을 강조하였다. 나아가 육군은 F-35A 추가 도입이 공군 조종사 출신들의 해계모니 장악 속에 이루어진 것으로서 ‘자군 이기주의’, ‘해군(害軍) 행위’라는 표현을 서슴지 않았다.<sup>57)</sup> 그러나 경항모 도입이 본격화되면서 F-35B 도입이 본격적으로 논의될 때, 육군은 이를 무마하려는 차원에서 공군의 F-X 2차 사업 추진이 순연될 수 있다는 점을 적극 강조하는 모순적 모습을 보였다.<sup>58)</sup> 이 같은 모습은 육군이 자신의 기득권을 관리하기 위해 해·공군 간의 갈등을 유도하는 일종의 정치적 행위로 밖에 볼 수 없다.

한편, 정부가 바뀌면 기존의 개혁은 상당 부분 수정되거나 심지어 폐기된다. 노무현 정부 때 수립된 『국방개혁 2020』은 이명박 정부가 들어선 뒤 그 내용이 조금씩 수정되다 주요 골격이 대부분 해체되었고, 각종 개혁 일정까지 늦춰졌다. 문재인 정부는 노무현 정

55) 2011년 7월20일 동북아미래포럼과 현대경제연구원이 ‘국방개혁 방향과 발전 방안’ 주제로 조찬 포럼을 개최하였다. 여기에서 김관진 국방부 장관은 “합참의장을 순환제로 하면 대통령의 인사운영권을 제한하는 문제가 있다. 대통령이 군에 대한 운영권을 믿고 맡길 수 있는 사람이어야 하는데 육·해·공군 돌아가다 보면 다음 사람은 뻔해진다. 이렇게 하다 보면 단점만 부각 될 것이다.”라고 주장했다. 김연숙, “김국방, 北내부 심상치 않아..내부통제 강해”, 『연합뉴스』, 2011년 7월21일

56) 조재욱(2022), 앞의 논문, pp.172-173.

57) 당시 국방부 장관은 공군 출신의 정경두였으며, 군 소요를 결정하는 합참의 차장, 전략본부장 역시 공군 출신이었다. 송홍건, “육군 작성 ‘공군 주도 전력증강’ 비판 문건”, 『신동아』, 제716호, 2019년, pp.180-185.

58) 국회사무처, 『2021년도 공군 국정감사 국방위원회 회의록』, 2021년 10월 14일, pp.12-13.

부 때 세운 국방개혁 기조를 계승하였고, 또한 새로운 환경에 부합하도록 내용을 발전시키면서 소기의 성과를 거두었다. 하지만 윤석열 정부는 자신들이 구상한 『국방혁신 4.0』을 강조하면서 문재인 정부 때 추진한 『국방개혁 2.0』에 대해 비판을 가하였다. 그러나 『국방혁신 4.0』은 2040년까지 한국군을 인공지능(AI) 기반 첨단과학기술군으로 바꾸겠다는 큰 틀만 제시하였을 뿐 이를 위한 구체적인 계획 및 지침을 내놓지 못하였다. 즉 『국방혁신 4.0』을 위한 예산 규모나 구체적인 이행 계획, 미래 적정병력 등 세부 내용을 내놓지 못한 것이다. 그리고 새로운 부대 창설과 군구조 및 병력구조 재설계를 언급하면서 장성수 정원감축을 2040년 이후로 미루기까지 하는 등 오히려 개혁에 후퇴하는 모습까지 보였다.

이렇듯, 그동안 국방개혁의 진전이 더뎠던 것은 개혁에 소극적인 육군 당국의 태도도 있지만, 당초 합의된 국방개혁안이 여러 정부를 거치는 동안 수정되거나 폐기됨으로써 개혁의 역동성을 확보하지 못한 탓도 크다. 장기적인 비전과 로드맵에 따른 국방개혁 대신 정권 입맛에 따라 방향이 바뀌는 오락가락 행보가 이어져 왔던 것이다. 3군 균형발전의 더딘 진전도 이 같은 맥락에서 접근할 수 있다.

이 외에도 통수권자의 정치적 의지를 여당에서 뒷받침하지 못한 것도 실패의 원인으로 작용하였다. 문재인 정부 시기 3군 균형발전과 관련한 개정법률안이 20대, 21대 국회에서 제출되었지만,<sup>59)</sup> 임기 만료로 폐기 되고 말았다. 더욱이 21대 국회의 경우 여당은 과반을 훨씬 넘는 의석을 갖고 있었고, 또한 당시 국방위원장이 여당 의원이었을 뿐만 아니라 국방위에서 여당이 수적 우위를 점하고 있었기에 법률안 통과는 여당의 의지에 따라 충분히 가능하였다. 그러나 국회 국방위원회는 2020년도 국정감사에서 합참의 대령급 공통직위 편성 비율을 1:1:1로 조정하는 것에 대해 오히려 부정적인 견해를 드러내기도 하였다.<sup>60)</sup>

## VI. 맺음말

이상에서 살펴보았듯이, 3군 균형발전이 실종되면 군정, 군령 통할기구의 의사결정 절차가 특정군의 요원에 의해 지배될 수 있어 전력과 전략의 부조화를 초래할 수 있다. 이

59) 문재인 정부는 2019년 6월 28일(20대, 의안번호 2021178), 2020년 7월 2일(21대, 의안번호 2101335)에 국방개혁에 관한 법률 일부개정안을 제출하였다.

60) 대한민국 정부, 『2020년도 국방위원회 소관 국정감사 결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과 보고서』, 서울: 대한민국 정부, 2021, p.43.

는 합동성 강화 구현, 협력적 자주국방 실현, 미래전장 환경 대비에 부정적인 영향을 끼치게 된다. 이에 우리정부는 3군 균형발전을 본격적으로 추구하고, 그 역사가 20여 년이 되었다. 그러나 전반적인 성과를 보면 미흡한 것이 사실이고 실패에 가깝다고 할 수 있다. 약간의 개선이 있었지만, 개혁 수준은 아니었다. 그 결과 국방개혁 전문가들과 해·공군의 반발은 여전히 크다. 한 가지 주목할 점은 3군 균형 개혁은 소위 보수성향으로 분류되는 이명박, 박근혜 정부에서 거의 정체되다시피 하였다. 이들은 진보성향의 정부보다 국방개혁의 의지가 상대적으로 부족하거나 없었고, 이는 3군 균형발전의 필요성을 인지하지 못했다는 의미이기도 하다.

특히 윤석열 정부에서는 기존 육군 중심주의적 사고와 태도가 더 견고해져 3군 균형발전이 오히려 후퇴했다는 평이 지배적이다. 윤석열 정부가 들어선 이후 다시 육군 출신들이 국방부와 군을 장악하면서 『국방개혁 2020』, 『국방개혁 2.0』의 기초는 완전히 사라졌다. 3명 연속으로 육사 출신이 장관으로 취임하면서 합동성 강화를 위한 육·해·공군의 균형 보임 개정안은 사실상 폐기되기도 하였다.<sup>61)</sup>

이렇듯, 보수성향의 정부들이 3군 균형발전 개혁에 미온적인 모습을 보인 것은, 앞서 언급한 통수권자의 개혁 의지 결여도 있지만, 육군 기득권과의 정치적 유착 속에서 한국군 내 육군 중심의 문화가 지속되고 강화되는 것을 용인했기 때문이다. 그 결과 이들 정부는 육군조직의 거품과 군살을 제거하려는 시도 자체를 하지 않았고, 비판 여론을 감안한 개혁 추진도 형식적인 시늉에 그쳤다. 나아가 육군이 개혁을 핑계로 새로운 옥상옥(屋上屋) 조직을 만들어 자신들의 영향력을 강화하는 움직임도 방관하였다.

개혁의 성과는 기득권 정치를 어느 정도 타파하느냐에 달려 있다. 이 같은 관점에서 국방개혁의 성과는 군 기득권으로 군림해 온 ‘육군의 부피 줄이기’가 핵심 변수이고, 이는 필연적으로 육군의 반발과 저항을 불러온다. 이를 고려하면 국방부를 비롯한 군 상부구조에 개혁의 대상인 육군이 점할 경우 개혁은 표류할 가능성이 높다. 보수성향의 정부에서는 군 상부구조를 육군이 점하였고, 그 속에서 3군 균형발전은 도외시 되다시피 하였다. 반면, 노무현·문재인 정부는 국방개혁을 추구하겠다는 의지가 분명했고, 개혁의 속도를 높이기 위해 해·공군 출신을 장관 또는 합참의장으로 임명하였다. 그 결과 다소 미흡하지만, 노무현 정부는 개혁의 신호탄을 쏘아 올릴 수 있었고, 문재인 정부는 소기의 성과를 거둘 수 있었다. 그럼에도 이들 정부 역시 육군의 기득권 정치에서 완전히 벗어

61) 국방개혁 기본계획은 국방개혁법에 따라 2~3년 단위로 수정하게 되어 있다. 22대 국회 개원과 함께 국방부가 제출한 ‘2024년도 법률안 국회제출 수정계획’을 보면 2개의 제정과 16개의 개정안을 발의하겠다고 하였다. 하지만 그중 합참 공동직위의 각 군 균형 편성비율 조정안은 제외되었다. 대한민국 정부, 『2024년도 법률안 국회제출 수정계획』, 서울: 대한민국 정부, 2024, pp.10-11.

나지 못했고, 이로 인해 완전한 동력을 받지를 못한 채 개혁을 추진할 수밖에 없었다.

특정군이 절대 우위 체제를 갖출 경우 자칫 특정군은 정치 압력단체로 변모할 수 있으며, 이는 문민통제의 저해 요인이 된다. 우리는 이러한 현상을 군사정권 시절에 경험할 수 있었고, 최근 12·3 계엄을 통해서도 목도할 수 있었다. 현 이재명 정부는 육군 기득권을 해체하고, 합동성 강화를 위해 3군의 각 사관학교를 통합하는 방침을 검토하고 있다. 이 같은 방향은 육군 부피 줄이기의 일환으로서 3군 균형발전과도 연관이 깊다.

과거 이명박 정부도 3군의 통합성을 제고하기 위해 3군의 사관학교를 통합하여 ‘국방사관학교’를 설립하려 하였으나 무위에 그친 바 있다. 당시 3사 총동문회에서 반발도 있었지만, 통합사관학교가 육군 중심으로 재편될 것이라는 우려 탓에 육사보다는 해사, 공사 출신들이 더 강하게 반대 목소리를 내었다. 이는 달리 말해 3군 균형 체제가 갖추지 않은 상태에서는 어떠한 국방개혁도 쉽지 않다는 것을 의미한다.

3군 균형발전을 도모하기 위해서는 최소한 『국방개혁에 관한 법률』 제29조와 30조에서 규정하고 있는 3군 균형 편성에 관한 규정을 철저히 지킬 수 있는 장치를 마련해야 하고, 나아가 29조 3항에 명시된 2:1:1의 합참 공통직위 비율을 1:1:1로 개선해야 한다. 그리고 합참의장의 3군 순환제 도입을 추진해야 한다. 일각에서는 순환제가 외견상으로 이상적이지만, 적임자의 임명을 보장하기는 어렵다는 한계가 있다고 주장한다. 그러나 오늘날 해·공군의 능력과 전문성을 고려할 때 위 우려는 충분히 불식시킬 수 있다고 본다. 더욱이 순환제는 특정군이 군 서열 1위 자리를 독식한다는 우려를 씻기 위해서라도 필요하다. 순환제 시행이 당장 어렵다면 최소한 특정군 출신이 2회 연속으로 합참의장에 임명될 수 없도록 제도화할 필요가 있다. 미국의 경우, 합참의장은 불규칙한 순환제로 각 군 장성이 안배 임용되고 있으며, 해병대 사령관이 합참의장으로 보직되는 경우도 있다. 그리고 무엇보다도 국방부의 문민화가 강화되어야 할 것이다. 그래야만 특정군에 권한이 집중될 것이라는 의혹이 원천적으로 봉쇄될 수 있으며, 이는 국방개혁의 동력으로 작용할 수 있다.

또한 이를 토대로 3군의 장성수를 균형 있게 조정해야 한다. 같은 맥락에서 지상, 해상, 공중 작전사령부도 외적 균형을 갖추어야 한다. 현재 육군은 두 개의 지상작전사령부를 갖고 있고, 반면 해·공군은 한 개이다. 그리고 지상작전사령부와 해·공군작전사령부의 계급 구조를 동일시킬 필요가 있다. 작전과 관련한 사령관(지휘관)을 대장 계급에 보하는 국가는 공산권을 제외하고 한국 외에 거의 없다. 현재 지상작전사령관은 대장 계급인 반면, 해·공군 작전사령관은 중장 계급이다. 계급 구조가 같지 않을 상황에서 합참을 육군이 지배한다면 해·공군은 육군에 종속되어 작전 임무를 수행할 가능성이 높고, 이는 현대전에서 제일 중시되는 합동전 수행에서 부정적 영향을 미치게 된다. 합동전의 관건은

누가 주체가 되어서 작전을 수행하고, 결정하는 세력다툼(power game)이 아닌 기능 극대화로 이해되어야 하며, 이를 위해서는 계급 구조가 같아야 한다. 그래야만 3군 합동작전이 가능한 구조로 전환될 수 있다.

## 참고문헌

- 국방개혁위원회, 『국방개혁 2020 이렇게 추진합니다』, 서울: 대한민국 국방부, 2005.
- 국회사무처, 『2021년도 공군 국정감사 국방위원회 회의록』, 2021년 10월 14일.
- 권영근, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속』, 서울: 연경문화사, 2013.
- \_\_\_\_\_, 노영구, “한국군 합동전 수행구조의 문제점과 발전방향”, 『국방연구』, 제62권 제1호, 국방대학교, 2019.
- 김동한, “역대 정부의 군구조 개편 계획과 정책적 함의”, 『국가전략』, 제17권 제1호, 세종연구소, 2011.
- \_\_\_\_\_, “한국군 구조개편정책의 결정요인 분석”, 『한국정치학회보』, 제43집 제4호, 한국정치학회, 2009.
- 김일영, 『한국현대정치론』, 서울: 논형, 2012.
- 대통령 자문 정책기획위원회, 『국방개혁 2020: 선진정예강국 육성을 위한 국방개혁 추진』, 서울: 대통령자문 정책기획위원회, 2008.
- 대한민국 국방부a, 『국방개혁 2.0』, 서울: 대한민국 국방부, 2019.
- \_\_\_\_\_, b, 『국방백서 2018』, 서울: 대한민국 국방부, 2019.
- \_\_\_\_\_, 『국방백서 2020』, 서울: 대한민국 국방부, 2021.
- \_\_\_\_\_, 『국방백서 2022』, 서울: 대한민국 국방부, 2023.
- 대한민국 정부, 『2020년도 국방위원회 소관 국정감사 결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과 보고서』, 서울: 대한민국 정부, 2021.
- \_\_\_\_\_, 『2024년도 법률안 국회제출 수정계획』, 서울: 대한민국 정부, 2024.
- 문재인, 『대한민국에 묻는다』, 파주: 21세기북스, 2017.
- 미래기획위원회, 『이명박 정부의 국방개혁 결실방안』, 서울: 미래기획위원회, 2010.
- 박영준, “일본의 방위전략: 반군사주의에서 보통군사국가로의 변화”, 『동아시아 세력전리와 일본 대외전략의 변화』, 서울: 동아시아재단, 2014.
- 신성호, “군사혁신, 그 성공과 실패: 한반도 ‘전쟁의 미래’와 ‘미래의 전쟁’”, 『국가전략』, 제25권 제3호, 세종연구소, 2019.
- 송홍근, “육군 작성 ‘공군 주도 전력증강’ 비판 문건”, 『신동아』, 제716호, 2019.
- 윤우주, “한국의 군사제도 변천과 개혁에 관한 연구: 상부구조를 중심으로”, 경기대학교 박사학위 논문, 2015.
- 이동원, “이승만 정권기 ‘한미합의의사록’의 체결과 개정”, 『역사와 현실』, 제107호, 한국역사연구회, 2018.
- 이성훈, 『한국외교정책의 이론과 현실』, 대구: 오름, 2012.
- 이성훈·조은정, “일본의 안보전략서 개정 내용과 시사점”, 『이슈브리프』, 제412호, 국회입법조사처, 2023.
- 이정승, “미·중 전략경쟁과 한국의 인도·태평양 전략”, 『Issue Focus』, 제23-01호, 한국해양전략연구소,

한국군(軍) 3군 균형 조정 정치의 실패 동인 분석: 육군 중심의 군 구조 개혁 한계를 중심으로 (조재욱)

2023.

장재규, “드론작전사령부 창설의 타당성 평가: 군사적 필요성과 한국적 환경 적합성 중심으로”, 『전략연구』, 한국전략문제연구소, 통권 제94호, 2024.

조재욱, “좌절과 실패의 경향도 정치: 문재인 정부 시기 추진배경과 실패동인을 중심으로”, 『국제정치연구』, 제25집 제3호, 동아시아정치학회, 2022.

조태근, “한국군의 합동성 강화를 위한 새로운 접근”, 『군사논단』, 제115호, 한국국방연구원, 2023.

조필균, “‘공격적 현실주의’ 이론적 관점에서 살펴 본 동아시아 국제관계와 중국과 일본 군사대국화의 함의”, 『군사연구』, 제145집, 국방대학교, 2018.

최병욱, “국방개혁 추진, 어떻게 해야 하나?: 탈 냉전시대 미 육군의 개혁사례와 교훈”, 『국방정책연구』, 제53권 제2호, 한국국방연구원, 2019.

최창현, “군 지휘체계 개편안에 관한 연구”, 『한국보훈논총』, 제12권 제3호, 국가보훈처, 2013.

한표욱, 『이승만과 한미외교』, 서울: 중앙일보사, 1996.

홍석률, “이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책”, 『한국사연구』, 제85권, 한국사연구회, 1994.

황선남, “육·해·공군의 합동성 강화를 위한 ‘통합’ 개념의 발전적 논의에 관한 연구”, 『사회과학연구』, 한남대학교 사회과학연구소, 제24권, 2015.

\_\_\_\_\_, 『조직정치와 합동성』, 서울: 북코리아, 2017.

황수현, “한미동맹의 제도적 완성, 한미합의의사록”, <https://www.warmemo.or.kr:8443/assets/webzine/202311/special3.html> (검색일: 2025.04.27).

*Foreign Relations of the United States (FRUS) 1952~54, Korea, Vol.15 Part2*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984.

IISS, *The Military Balance 2025*, London: Routledge, 2025.

U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024*, Washington D.C.: U.S. Department of Defense, Dec. 18, 2024.

경향신문, 2004년 7월 31일자.

대한민국 정책브리핑, 2005년 3월 10일자.

문화일보, 2011년 5월 4일자.

서울경제, 2025년 3월 13일자.

오마이뉴스, 2018년 11월 27일자.

이데일리, 2023년 2월 26일자.

연합뉴스, 2024년 3월 21일자.

조선일보, 2025년 4월 3일자.

한겨레, 2009년 5월 7일자.

한국경제, 2024년 3월 4일자.

한국일보, 2004년 8월 26일자.

\_\_\_\_\_, 2018년 7월 27일자.

헤럴드경제, 2023년 4월 24일자.

【 Abstract 】

Examining the limits balanced development  
of the Army, Navy, and Air Force of the Korean military

Cho, Jaewook

It has been about 20 years since our government pursued defense reform centered on balanced development of the Army, Navy, and Air Force. However, balanced development of the Army, Navy, and Air Force has been drifting or progressing very slowly. The completion of balanced reform of the Army, Navy, and Air Force has been repeatedly delayed, and resistance to reform has also continued. As a result, the driving force for reform has weakened, and as a result, balanced development of the Army, Navy, and Air Force has shown some improvement, but not at the level of reform. The biggest reason why balanced development of the Army, Navy, and Air Force has not been properly implemented is closely related to ‘vested interest politics in the Army organization.’ Therefore, in order to promote balanced development of the Army, Navy, and Air Force, ‘reducing the size of the Army,’ which has been dominated by vested interests, is a key variable. To this end, at least the regulations on balanced organization of the Army, Navy, and Air Force stipulated in Articles 29 and 30 of the ‘Act on Defense Reform’ must be thoroughly observed, and along with the introduction of rotational positions of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, the civilianization of the Ministry of National Defense must be strengthened. Based on this, it is necessary to adjust the number of generals in the Army, Navy, and Air Force in a balanced manner.

**Key Words** : Korean military, Balanced development of the Army, Navy, and Air Force, Jointness, Defense Reform, Defense Reform 2020, Defense Reform 2.0

---

• 논문투고일 : 2025년 7월 17일 / 논문심사완료일 : 2025년 8월 11일 / 게재확정일 : 2025년 8월 11일