

이명박 정부의 국방개혁에 대한 기대

김태우, 한국국방연구원 책임연구위원
국방선진화추진위원

1. 국방개혁의 배경과 목표

한국은 과거에도 크고 작은 국방개혁을 시도했었지만, 매번 배경과 목적은 달랐다. 군 조직을 쇠신하거나 낙후한 군사장비를 현대화하기 위한 개혁 시도도 있었고, Goldwater-Nicholas법 이후 미국의 합동군제를 배우기 위한 시도도 있었으며, 획득과정의 투명성을 제고해야 한다는 국민적 요구에 부응하기 위한 국방개혁도 있었다. 그럼에도 국민들의 기억 속에 획기적인 군발전을 가져온 것으로 평가받는 개혁의 시도는 존재하지 않으며, 일부 국민은 국방개혁을 매정부마다 시도하는 의례적인 행사로 기억하고 있다. 그럼에도 매번의 국방개혁 시도가 모두 성과가 없었던 것은 아니며, 국방개혁을 성과가 기대되지 않는 의례적 행사로 인식하는 일부 국민의 인식에도 문제가 있다. 바뀐 시대와 변화된 여건에 따라 상이한 배경 하에서 국방개혁을 시도하는 것은 당연한 일이다.

‘국민 속의 군대’에 대한 기대

이명박 정부의 국방개혁 시도 역시 현 시대를 특징짓는 세 가지 배경에서 출발하는 것이 바람직하다. 첫째, 지금은 ‘국민을 선도하는 군’에서 ‘국민속의 군’으로의 변화를 원하는 시대적·국민적 요구가 강하다. 과거 군은 한국전쟁을 치러내고 국가생존을 지탱한 주체였으며, 한국전쟁 이후 상당기간 동안 정치권력의 중심에 서 있었다. 군은 경제성장을 이끈 원동력이었으며, 현대화를 견인한 엘리트 그룹이었다. 하지만 민주화가 급진전된 지금 국민의 뇌리 속에는 엘리트 집단으로서의 군의 이미지는 희석되었으며, 오히려 군을 ‘국민의 충복(忠僕)’으로 보는 시각이 강한 편이다. 군은 이러한 달라진 국민의 요구에 부응해야 하며, 그러기 위해서는 군 스스로가 문민우위를 확실하게 받아들이고 국민과 군 사이의 거리감을 느끼게 하는 제도와 관행들을 과감히 쇠신하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 시대에 군이 스스로를 엘리트 집단으로 자부하고 국방을 신성불가침의 영역으로 간주하면서 민간의 간섭을 배제하는 자세를 보인다면 국민적 정서와 상충할 수밖에 없다.

국방예산에 대한 인식변화

둘째, 과거 국방은 국민경제와 동떨어진 예외적인 영역이었지만, 지금 국민은 국방 역시 국민경제의 일부로 간주하고 있다. 현대화와 민주화를 거치면서 국민의 뇌리 속에는 물이 있어야 물고가 살 듯 국방도 국민의 삶 속에서 존재한다는 의식이 정착되고 있다. 국방예산을 신성시

했던 과거와 달리 지금은 국방예산도 다른 분야의 예산과 마찬가지로 첨예한 예산경쟁을 속에서 살아남아야 한다. 이제는 군 스스로가 국방예산의 획득과 절감을 위해 절치부심하는 모습을 보여야 하며, 전력증강을 요구하기에 앞서 국가 재정상황과의 부합성을 먼저 따져보는 자세를 가져야 한다.

이명박 정부가 집권하고 있는 현 시기는 현재를 특징짓는 경제적 여건들이 존재한다. 현재 한국은 금융위기를 거치면서 겪었던 후유증을 치유하기 위해 경제성장에 힘쓰고 있으며, 복지예산의 증가라고 하는 시대적 요구에 부응하기 위해 노력하고 있다. ‘4대강 살리기’ 등 최우선 국가사업을 위해서도 많은 국가예산을 사용해야 하는 처지에 있다. 군은 이러한 경제적 여건을 염두에 두고 국방을 꾸려나갈 수밖에 없으며, 군 스스로 방만한 경영이나 중복 기능을 배제하기 위해 노력해야 한다. 군이 과도한 정성 숫자를 유지하기를 원하고 유사중복 기능을 가진 부대들을 통폐합하는데 관심을 두지 않는다면, 또는 최소한의 예산으로 복합다기능 군사력을 건설하기 위해 최선을 다하지 않는다면, 이는 국민의 기대와 상충되는 일이다.

시대적 안보수요에 부응하는 군대

셋째, 어떠한 조건 하에서도 국방은 이 시대의 안보수요에 최대한 부응하기 위해 노력해야 한다. 지난 두 정부동안의 안보위협에 대한 평가는 지나치게 ‘이상주의적 낙관론’에 근거하고 있었고, 그에 따라 ‘국방개혁’의 이름으로 국방의 역할을 축소하는 오류들을 범했다. 하지만, 이상주의적 낙관론은 틀린 것으로 판명되었고, 이제는 ‘현실주의적 경계론’에 입각한 안보태세를 정비해야 하는 시기가 되었다. 이런 의미에서, 2010년 3월 26일 천안함 피격은 한국군에게 엄청난 수모를 준 사건이기도 하지만, 한국 국민에게는 북한 위협에 대한 재평가를 강요하는 사건으로써 특히 ‘비대칭 위협’을 가시화시킨 계기였다. 위협평가와 관련해서는, 북한에 의한 전면전 위협이 강도(強度)면에서 여전히 최대 위협이지만 빈도(頻度)면에서는 국지도발이 최대 위협으로 부각되었다. 동시에 천안함 사태는 비대칭 위협이 적어도 두 가지의 함의를 동시에 가지는 것이라는 사실을 일깨워 주었다.

첫째, 천안함 사태는 한국의 군사적 취약성을 적나라하게 드러냈다. 현재 북한은 여러 분야에 걸쳐 비대칭적 우세를 누리고 있다. 핵무기를 포함하는 대량살상무기(WMD), 한국의 사이버 공간을 위협하는 북한의 해커부대, 휴전선과 서울 북방에 배치된 북한의 야포전력, 120만 명의 정규군과 700만 명의 예비전력을 포괄하는 수적 우세, 20만 명에 가까운 세계 최대의 특수전 부대, 잠수함 전력의 수적 우세, 숙련도와 정신전력을 포괄하는 무형전력에 있어서의 질적 우세 등 북한은 실로 다양한 분야에서 비대칭적 우세를 자랑한다. 그중에서도 북한의 핵무기는 비대칭 위협의 핵심이며, 대남 핵위협은 다른 모든 비대칭 위협을 합친 것보다 더 위력적이다. 이러한 비대칭 위협들이 천안함 공격과 같은 대담한 국지도발을 일으킨 배경이었고, 한국은 이에 대해 제대로 응징하지 못하는 한계를 드러냈다.

둘째, 비대칭 위협이 가지는 정치적 함의는 군사적 함의보다 훨씬 더 심각하다. 비대칭 위협은 단순한 군사적 취약성 문제를 넘어 한국 국민의 여론을 선동하거나 심리적 위축을 가져와 투표행태를 변화시키고 정치구도를 왜곡시킬 수 있고, 특정 성향의 정부의 퇴진과 등장을 가능하게 하며, 나아가서는 남북관계 전반을 황폐화시키는 잠재력을 가질 수 있다. 비대칭 위협의 이러한 정치적 함의를 인식하는 전문가에게 있어 비대칭 위협의 요체인 북핵의 현재와 미래에 주목하는 것은 당연한 일이며, 미결 상태의 북핵 문제가 초래할 군사적·정치적 파장에 대한

대비책을 강구해야 한다는 당위성이 이론을 제기하지 않는다.

이렇듯 국방은 시대적 안보여건이 강요하는 새로운 안보수요에 최대한 부응해야 하며, 제한된 예산과 인력으로 최대한의 부족하지 않는 국방력을 발휘해야 한다는 점에서 국방개혁은 언제나 어려움을 수반할 수밖에 없다. 군이 이러한 수요를 외면하고 안일한 자세를 보인다면, 또는 예산 및 인력의 부족만을 탓하면서 행정형 군대에 머문다면, 이 역시 국민의 기대를 저버리는 일이다.

선진국방을 향하여

어떤 정부에서든 국방개혁의 목표를 ‘선진국방의 구현’으로 상정하는 경향을 보여 왔지만, 선진국방의 정의는 시대에 따라 달라질 수 있다. 이명박 정부에 있어서의 선진국방 역시 시대적 요구와 국민적 기대에 의하여 정의될 수밖에 없다.

이 시대에 있어서의 ‘선진국방’은 우선적으로 “최소한의 재원으로 최적의 국방력을 지향하는 것”으로 정의될 수 있다. 여기서 ‘최적의 군사력’이란 ‘국민과 괴리되지 않은 군사력,’ ‘가급적 적은 비용으로 최대한의 복합 다기능 군사력을 발휘함으로써 국민의 납세부담을 최소화하는 군사력,’ ‘그러면서도 당면한 북한으로부터의 위협과 잠재적인 위협에 대처하는 군사력,’ ‘북한 이후에도 국가위상을 지키는데 부족함이 없되 주변국과의 관계와 동북아 역학구도에 비추어 지나치지 않는 수준의 군사력’ 등으로 정의될 수 있다.

2. 국방개혁 기초

일단 시대적 배경과 국방개혁의 목표를 설정하고 나면, 문제의식을 가진 전문가라면 쉽게 이명박 정부가 지향해야 할 국방개혁의 기초들을 식별해내는 것은 어렵지 않다. 그런 전문가라면 국민이 기대하는 국방개혁과 군 스스로가 생각하는 국방개혁 간의 격차, 각 군에 뿌리내린 자군 이기주의와 이로 인한 군 일체감 및 합동성 저해, 과거 정부의 「국방개혁 2020」에서의 전제와 현 안보여건과의 괴리, 특정군 중심의 상부구조와 미래 국군상 간의 불일치, 예상되는 미래전 양상과 현재 군 수뇌부의 사고 간의 괴리, 군이 요구하는 전력증강 계획과 국가 재정능력 간의 괴리, 위협평가와 기계화 중인 전력증강 우선순위 간의 불일치, 유사중복 기능 등 비효율 고비용 요인의 산재, 국방인력 양성과정에 있어서의 비능률 요인, 무기장비 획득에 비해 간과되고 있는 정신전력, 실전능력이 의문시되는 예비군 제도 등 무수한 문제점들이 눈에 띄는 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이명박 정부가 견지해야 할 국방개혁의 기초들은 다음과 같이 식별될 수 있다.

① 「국방개혁 2020」의 수정보완

지난 정부의 「국방개혁 2020」은 전작권 분리 결정에 대한 보완이라는 의도를 가진 상태로 탄생했다는 점에서 태생적 문제점을 가지고 출발했다. 한반도 안보정세나 국방재원 조달을 예측함에 있어서도 오류들을 노정했다. ‘남북관계의 점진적 개선’을 전제로 한 복무기간 단축은 북한 위협이 증가하는 현실 하에서 국가의 안보인프라를 훼손하는 것으로 나타나고 있으며, 2020년까지 621조원을 조달한다는 애초의 계획 역시 과장된 경제성장을 예상에 근거한 것이었다. “군사력의 양보다 질이 중요하다”는 것은 대부분 나라들의 군사력 현대화의 추세를 반영하는

원칙이지만, 이를 한국 지상군에 적용함에 있어서는 한계가 있어야 했다. 북한이 90개 이상의 정규사단을 유지하는 중에 한국 육군을 28개 상비사단으로 줄이겠다는 발상이나 군 복무기간을 24개월에서 18개월로 단축하도록 한 것은 이 원칙을 과다하게 적용한 사례였다.

이명박 정부의 국방개혁은 이런 오류들을 바로 잡는 것에서부터 출발해야 한다. 예를 들어, 피아간 병력격차가 이미 상당한 접적해안지역에서의 지상군 사단 해체계획은 재고되어야 하며, 군 복무기간은 24개월로 환원되는 것이 바람직하다.

그럼에도 「국방개혁 2020」은 미래의 군사력 구조에 대해 올바른 비전을 제시하는 등 한국군이 나아가야 할 방향과 관련하여 적지 않은 의미를 가진 것들도 포함하고 있다. ‘양보다는 질을 중시하는 군사력’도 일단 올바른 방향을 제시한 것이며, 해공군의 비중이 커진 미래 한국군상도 미래의 안보수요에 부응하는 것으로 판단된다. 이는 이명박 정부의 국방개혁이 「국방개혁 2020」을 전면 부인하기보다는 필요한 만큼 수정·보완한다는 기조 하에 수행되어야 함을 의미한다.

② 군 일체화와 합동성의 극대화

합동군제를 채택하고 있는 나라의 군이 최대한의 전투력을 발휘하기 위해 우선적으로 필요한 것이 일체화와 합동성이다. 합동군제란 ‘양병’은 각군이 담당하되 ‘용병’은 합동부대로 형태로 수행하는 제도이다. 이를 위해서는 3군 병렬식 제도 하에서 각군은 충분한 독립성과 함께 자군의 역할에 대해 자부심을 느낄 수 있어야 하며, 그러한 자부심을 바탕으로 호국임무에 있어서는 일체감을 느껴야 하고 전투에서는 합동성을 극대화해야 한다.

그럼에도 한국군의 현실은 여전히 불만족스러운 상태에 있다. 주요 요직과 결정이 육군을 중심으로 이루어지는 관행이 지속되는 가운데 각군간 우월의식과 차별의식이 교차하고 있어 군 일체화를 구현하는데 애로가 되고 있다. 각군에 뿌리내린 ‘자군 중심주의’는 예산, 인원, 장비 등을 둘러싼 군간 경쟁을 유발시켜 국방개혁을 위한 공정한 논의를 불가능하게 만들고 있다. 이러한 구조적 폐해를 일소하기 위해 우선적으로는 수뇌부의 의사결정구조가 획기적으로 개선되어 각군이 공정하게 대변되고 있다는 확신을 가질 수 있어야 한다. 이와 함께, 장교양성 과정에서도 합동성에 관한 교육이 강화되어야 한다. 초급장교 시절에는 자군에서의 전문성과 자질을 함양하기 위해 노력해야 하지만, 고급장교가 될수록 자군내 타부서와의 협력성을 강화해야 하고, 나아가서는 합동성을 발휘하는 장교로 성장해야 한다.

③ 「비대칭 위협-도발-무대응」 악순환의 차단

현재 한국이 직면한 최대의 당면위협은 북한으로부터의 위협이며, 그중에서도 북한이 누리고 있는 비대칭 위협이라 할 수 있다. 핵, 야포, 특작부대, 잠수함 등에 있어서의 비대칭 위협은 그 자체로 한국의 군사적 취약성을 의미하지만, 정치적 함의 또한 심대하다. 핵사용을 위협하면서 자행되는 북한의 언행이나 국지도발은 한국 국민의 심리적 위축을 가져오고, 한국 국민은 핵무기를 가진 북한과 전쟁을 해서는 안 된다는 강박관념을 가지게 된다. 그러한 강박관념은 북한 문제를 둘러싼 ‘좌우(左右)’ 논쟁에서 좌편향 주장에 힘을 실어주며, 그런 주장이 거세어질수록 정부의 대북 선택은 제약받을 수밖에 없다. 물론, 이는 한국이 북한과는 달리 국민이 정부를 선출하는 민주주의 국가이기 때문이다. 이런 의미에서 보면, 하나의 여론이외에는 존재하지 않는

북한이 한국의 다원적 민주주의 체제를 충분히 악용하고 있는 셈이다.

이 악순환이 차단되지 않는다면 ‘국지도발에 대한 한국정부의 대응력 상실’, ‘한국정치의 왜곡’ 그리고 ‘남북관계의 황폐화’라는 단기적, 중기적 그리고 장기적 폐해는 불가피하다. 이러한 문제점에 대한 대응은 전적으로 한국의 책임이며, 동맹국이 제공하는 확대억제는 북한의 실제 핵사용만을 억제하는 것으로써 ‘핵위협을 앞세운 국지도발’의 억제에는 아무런 도움이 되지 않는다.

따라서, 한국으로서는 북한의 당면위협에 대처하고 국내정치적 파급영향을 최소화하기 위해 공세적 군사전략을 강화하고 이를 뒷받침하는 역비대칭적 수단을 강구해야 할 처지에 있다. 예를 들어, 기존의 억제전략에 더하여 강력한 응징능력과 태세의 과시, 불가피한 경우 선제타격 가능성의 불배제, 위협의 정도와 종류에 따라 적절한 수위로 대응할 수 있는 맞춤형 대응태세 등을 포함하는 ‘능동적 억제전략’은 한국이 이 시점에 검토할 수 있는 새로운 대북전략이 될 수 있다.

④ 육군의 중심적 역할과 해공군의 역할증대 간의 조화

북한의 방대한 지상군 규모, 한반도 전장의 특성, 통일이후 안정화 작전의 중요성 등을 종합할 때 육군의 중심적 역할은 현재는 물론 통일이후 상당기간까지 불변일 것이다. 그럼에도, 미래전의 양상과 과학기술의 발전 그리고 통일 이후에도 주변 강대국들에 둘러싸인 채 존재해야 하는 한반도의 운명을 감안한다면, 한국의 군사력은 적정수준에 머물러야 하고 양보다는 정예화, 첨단화, 과학화 등을 통한 질적인 향상을 꾀할 수밖에 없다. 그 과정에서 기술군의 성격이 강한 해공군의 역할은 증대되어야 마땅하다. 우세한 해공군력은 북한의 국지도발 및 전면전 도발을 억제하는데 긴요하고 전쟁 발발시 초기에 공군이 수행하는 전략적 타격 임무는 전쟁의 항방과 승패를 좌우하는데 결정적이며, 북한 이후 국가위상을 지키고 국가생존을 담보하는 데에도 기여할 것이다.

이러한 관점에서 이명박 정부의 국방개혁은 변함없는 육군의 중심적 역할과 증대되어야 할 해공군의 역할이 적절하게 조화를 이루는 방향으로 유도하는 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 국방부와 합참의 인적구성과 주요 결정들이 이러한 조화를 반영할 수 있도록 이루어져야 하며, 이는 국방장관 이하 국방부의 모든 구성원들이 출신군에 대한 편애를 포기해야만 가능하다.

⑤ 국방 문민화와 실전형 군대로의 전환

민주국가의 군은 확고한 문민우위를 준수해야 하며, 이와 동시에 끊임없이 실전형 군대로의 전환 또는 유지를 위해 노력해야 한다. 문민화를 위해서는 군과 국민과의 거리를 좁히기 위한 노력이 지속해야 하며, 국방업무의 문민화를 통해 업무의 전문성과 계속성을 강화해야 한다. 국방부는 끊임없이 국민과의 소통을 시도하면서 군만의 안보가 아닌 총체적 안보를 구현해나가야 하며, 유연한 자세와 축적된 전문성으로 Global Korea를 위한 국방외교에 이르기까지 국방의 영역을 해외로까지 확대해나가야 한다. 장군 정원의 감축, 직위별 장군계급의 하향조정, 고위급 직위에 수반되는 부대시설, 인력, 의전적 상징물들의 간소화 등은 국민과의 거리를 좁히는 연결고리 역할을 할 수 있는 조치들이다.

이와 동시에 합참은 ‘실전형 군대로의 전환’을 국방개혁의 과제로 삼아야 한다. 지난 수십 년간 대규모 전투를 체험하지 못한 한국군은 북한의 위협에 대해 방어를 중시하면서 조직, 구성, 훈련 등에 있어 ‘행정형’ 또는 ‘평화유지형’ 군대로 머물러온 측면이 없지 않다. 실전형 군대로의

전환을 위해서는 대북관·동맹관·통일관을 바로 세워야 할 뿐만 아니라, 육해공 제대별 운용, 훈련체계, 예하부대 평가체계, 장비 가동률, 진급·선발, 상벌제도 등을 총체적으로 살펴봐야 할 것이다.

⑥ 예비전력의 정예화

북한의 대병력주의, 90개가 넘는 북한의 지상군 사단, 최근 북한의 지상군 사단 증편 및 특수부대 증강, 산악위주의 한반도 지형, 병력규모 자체가 군사력의 중요부분인 지상군의 특성 등을 두루 감안할 때, 「국방개혁 2020」상의 육군사단 감축계획은 분명 잘못된 것이다. 하지만, 지상군 병력의 재조정이 정치사회적으로 민감한 문제인데다, 저출산율과 젊은층의 개인주의적 경향을 고려할 때 군이 원하는 만큼 지상군 병력을 확보하는 것은 쉽지 않다. 이러한 맥락에서, 예비전력의 정예화는 이명박 정부의 중요한 국방개혁 과제가 되어야 한다.

현재 한국의 동원예비군은 구태연한 방식으로 운영되고 있으며, 유사시 총원, 실전부대로의 즉시 전환 등의 목적을 수행할 수 있는지 의문스러운 상태에 있다. 이를 개선하기 위해서는 동원예비군의 규모, 동원사단의 숫자, 소집제도, 국방업무에서의 동원예비군의 비중 및 예산 등 동원예비군 업무의 전반을 재검토할 필요가 있으며, 특히 훈련제도는 획기적인 변화가 필요하다. 동원예비군의 훈련은 유사시 즉각적인 응소 및 전투사단 전환을 핵심으로 하는 것으로 재정립되어야 한다. 동원예비군 제도는 혁명적인 쇄신을 필요로 하고 있다.

⑦ 정신전력 및 숙련도의 강화

무형전력 역시 남북한간 심각한 비대칭성이 존재하는 영역이다. 무형전력이란 병사들의 주적관, 숙련도, 정신전력 등에서부터 지휘관의 리더십에 이르는 소프트웨어적인 전력을 총칭하는 것인데, 이중에서도 특히 문제가 되고 있는 것이 병사들의 정신전력과 숙련도이다. 병사들 중에는 ‘동족’이자 ‘주적’인 북한의 두 얼굴을 구분 직시하지 못하고 북한군을 주적으로 보지 않으려는 경향이 있으며, 복무기간 단축과 함께 숙련도도 미흡한 수준에 머물고 있어 최소 7년 이상을 복무하고 철저한 사상교육을 받고 있는 북한군과는 대조적이다.

정신전력과 숙련도에 있어서의 열세는 경제력, 국방비 규모, 군사장비, 과학화 등에 있어서의 한국의 우월성을 일순간 상쇄할 수 있다는 점에서 심각한 문제이다. 이러한 문제의 일부는 중고 교육과정에서부터 비롯되는 측면이 적지 않기 때문에, 범사회적 접근이 필요한 상태이다. 그럼에도 군은 주어진 여건 내에서 정신전력과 숙련도의 극대화를 위해 최선을 다해야 하며, 특히 정신전력 및 숙련도의 강화가 가장 저렴한 국방개혁이라는 점을 유념해야 한다. 이런 점 때문에라도 군 복무기간의 24개월 환원이나 군 가산점 제도의 부활은 시급하게 검토되어야 한다.

⑧ 국방획득 및 수출 체계의 전문화 및 투명화

국방획득 및 수출 체계의 투명성 결여로 인한 부정부패 사례나 전문성 부족으로 인한 무기구매의 과다지출 사례는 현세의 낭비를 의미하기 때문에 국민으로 하여금 배신감을 느끼게 만들기에 충분하다. 정부는 2006년 방위사업청을 국방부 외청으로 독립시키는 등 전문성 및 투명성 강화를 위해 노력해왔으나, 아직도 국방부, 합참, 방위사업청, 각군 등 해당기관간

업무분장이 정확하게 이루어지지 않아 국민의 기대에 부응하기에 미흡한 상태에 있다. 따라서, 국방획득 체계에 있어서의 투명화 및 전문성의 강화는 ‘국민의 군대’로의 재탄생을 위한 핵심적 사안이며, 당연히 이명박 정부의 주요 국방개혁 과제가 되어야 한다.

3. 성공적인 국방개혁을 위한 전제

국방개혁이 아무리 정당한 배경에서 출발하고 적절한 목표를 추구한다고 하더라도, 출타동시(啐啄同時)의 원칙이 지켜지지 않는다면 성공할 확률은 적다. 일단은 ‘개혁의 대상’인 군 스스로가 시대와 정부가 요구하는 국방개혁의 배경과 목표를 이해하고 자발적으로 개혁에 나서야 하며, 이와 동시에 ‘개혁의 주체’로서 군 스스로 개혁하기 힘든 사안들을 제시하는 외부조직 역시 동일한 이해기반을 가지고 개혁을 주도해야 한다. 국방개혁은 개혁의 대상과 개혁의 주체가 한 마음과 동시성을 가지고 노력하고 정부가 강력하게 뒷받침할 때 비로소 국민이 수궁하는 성과를 거둘 수 있다. 특히, 개혁의 주체가 되는 기구나 구성원 각자는 애국심, 전문성, 공정성, 독립성 등 4대 요소를 갖추어야 한다.

첫째, 애국심은 개혁의 주체가 갖추어야 하는 기본적인 요소이며, 이는 기본적으로 안보와 국방의 중요성을 인식하고 군을 사랑하는 사람 이 국방개혁의 주체가 되어야 함을 의미한다. 좌편향 사상을 가졌거나 과거의 악연으로 인해 군에 대해 혐오심이나 복수심을 가진 인사가 국방개혁에 관여해서는 안 됨을 의미한다. 이런 인사들이 주도하는 국방개혁은 불공정하게 군의 반감을 초래하여 불필요하게 사기를 떨어뜨리고 국방력을 저하시키는 역할을 하기가 쉽다.

둘째, 아무리 애국심을 가진 인사라 하더라도 안보, 국방 그리고 군에 대해 충분한 전문성을 가지지 못했다면 국방개혁의 주체가 되어서는 곤란하다. 국방개혁은 안보국방의 현실 위에서 이루어지는 것이지, 결코 존재하지 못할 이상을 향한 부질없는 몸짓이 되어서는 안 된다. 또한 충분한 전문성이 뒷받침되지 않으면 개혁에 저항하는 세력의 논리를 극복할 수 없어 개혁의 주도권을 장악하지 못한다.

셋째, 아무리 애국심과 전문성을 갖추었다더라도 어느 군에 대해서도 편견이나 편애를 가지지 않는 공정심을 가지지 못했다면, 이 역시 국방개혁의 주체가 될 수 없다. 군의 일체성과 합동성을 저해할 정도로 고질화된 3군간 이해경쟁 구도를 감안한다면, 국방개혁의 모든 사안들을 오로지 ‘국민의 눈으로만 바라보는 공정성은 국방개혁의 주체가 갖추어야 할 중요한 덕목이다. 뛰어난 전문성을 가지고 있되 애국심과 공정성을 갖추지 못한 인사는 개혁사안들을 개인적 이해관계에 부합시키려 하며, 결국 국방개혁의 중대한 왜곡을 초래하기 쉽다.

국방개혁의 성공을 위해서는 주체기구를 구성하는 각자가 이상의 세 가지 요소들을 모두 갖추는 것이 중요하다. 애국심은 있되 전문성이 부족한 사람, 전문성은 있되 애국심이 없는 사람, 전문성은 있되 공정하지 못한 사람 등이 혼합된 형태의 개혁기구는 일정한도 이상의 성과를 달성하기 어렵다. 예를 들어, 모두가 찬성하는 개혁안만을 생산해 되어 전력증강 제안들만 생산할 뿐 주어진 예산한도 내에서 그러한 전력증강을 하기 위해 축소하거나 삭제해야 하는 사업들에 대해서는 아무런 합의도 이루지 못할 가능성이 높다. 또는 국가적인 시각에서 우선순위가 정해져야 할 개혁사안들이 구성원들 간의 주고받기식 협상에 의해 결정될 수 있다.

넷째, 이상의 요소들을 갖추었다고 하더라도 독립적인 지위와 분명한 권한과 책임이 명시되지 않은 상태에서는 결코 개혁의 성과를 거두기 어렵다. 권한과 책임이 모호하거나 독립성이 부족한

상태에서 출범한 개혁의 주체는 기득권을 수호하고자 하는 저항세력을 감당하지 못하며, 생산된 개혁안들은 무시되기가 쉽다. 결국, 국민이 원하는 국방개혁을 완수하기 어렵다.

마지막으로, 막대한 예산과 인원을 사용하는 국방분야에 있어서의 개혁은 정부의 단호한 의지가 있을 경우에만 성과가 담보될 수 있다. 과거 수차례의 국방개혁이 미진한 상태로 종료된 것에는 최고결정권자의 의지 부족, 짧은 잔여 임기, 국민여론에 대한 민감성 등의 이유로 정부가 충분한 의지력을 발휘하지 못한 것에서 기인한 측면이 적지 않았다. 결국, 국방개혁은 대통령이 하는 것이다. (끝)