

제 255 호 2021 년 11 월 22 일

경항공모함 논쟁: 軍 간 경쟁과 북한변수

한국은 전략적으로 특수한 상황에 놓여있다. 한국은 실질적인 섬이기 때문에 영국이나 일본처럼 해양국가로 간주되지만 분단이라는 특수한 상황으로 인해 사실상 대륙국가와 같이 기능해왔다. 경항공모함을 획득하게 된다면 해양국가로 변모하게 될 것이며, 전 세계 해상교통로에 의존하는 한국의 입장에서 이는 현명한 선택이다. 하지만 북한이 여전히 존재하는 한 한국의 관심은 다시 한반도로 회귀할 가능성이 크다. 이러한 경우, 제한되거나 축소된 국방예산을 가지고 육-해군이 경쟁하는 것보다 국방예산을 더 확대하는 것이 더 나은 선택지일 것이다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope



Pusan National University
Professor
Robert E. Kelly

대한민국은 경항공모함 획득사업을 추진하고 있다. 한국이 경항공모함을 획득하게 된다면 전략적인 측면에서 군사력이 크게 강화될 것이다. 당장 국회는 경항공모함 도입 관련 예산을 대폭 삭감했지만 해군이 이를 포기할 것 같지는 않다. 항모 도입에 필요한 전략적 상황에 변함이 없기 때문이다.

본고는 대한민국의 경항공모함 획득 관련 논쟁에서 크게 간과하고 있는 두 가지 쟁점을 새로이 살펴보고자 한다:

- 1) 첫째는 경항공모함 획득에 수반되는 높은 비용이다. 출산율 저하와 함께 징병대상자가 감소하고 있는 시점에서 대한민국 육군은 이러한 전력 감소를 만회할 새로운 자원이 필요한데, 이는 제한된 예산을 두고 해군과 육군 간 경쟁으로 이어질 수도 있다.
- 2) 둘째는 북한이라는 변수다. 대한민국이 경항공모함을 획득하게 되면 그만큼 작전반경이 확대된다는 의미인데, 북한은 이를 견제하기 위해 한국의 관심을 한반도에 묶어두려는 노력을 할 수도 있다. 위 두 가지 쟁점에 따라 대한민국의 국방비 지출규모가 크게 요동칠 수 있다. 대한민국 육군(혹은 미사일방어체계)에 더 많은 예산이 배정되거나 국방비 지출이 확대될 개연성도 있다. 사실 최근 의결된 국회 예산안 삭감도 이러한 우려를 반영한 것일 수도 있다.

경항공모함 논쟁

경항공모함 관련 논쟁은 크게 가격과 필요성에 관한 것이다. 경항공모함은 거대하고 비싼 플랫폼이고, 그리고 한국 해군은 현재 美 해군으로부터 많은 도움을 받고 있다. 한국 정부는 경항공모함을 향후 유지·운용하려면 인력과 예산 차원에서 장기적인 투자를 할 각오가 되어 있어야 한다. 만약 한국이 미국의 군수지원과 기술력 지원으로부터 완전히 독립해 경항공모함을 건조하고자 하면 가격은 더 상승할 수밖에 없다. 나아가 경

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

항공모함은 작전을 전개할 경우 군수지원함을 포함한 하나의 거대한 전단을 구성해야 하고 항공기(또는, 헬기)도 요구된다. 대한민국 해군은 경항공모함에 최신 F-35B를 탑재하고자 한다. 이 모든 것을 갖추려면 향후 10년에 걸쳐 수백억 달러 이상의 예산을 필요로 할 것이다.

대한민국 육군과의 경쟁?

해군의 경항공모함 획득계획은 육군에 부정적인 영향을 미치고 있는 인구절벽 상황과 맞물려 진행되고 있다. 육군은 현재 북한군의 거대한 병력에 대항하기 위해 징병제를 도입하고 있다(그럼에도 불구하고 대한민국 육군 병력은 북한 병력에 비해 수적으로 열세다). 한국의 출산율(약 0.9)이 급격하게 떨어지면서 육군은 당장 징병대상자 부족이라는 위기를 겪고 있다.

육군은 여성 징병제 도입을 통해 해결책을 모색하거나 이민정책의 개편을 통해 인구절벽 문제를 해결할 수도 있다. 하지만 두 가지 방안 모두 당장 실현가능해 보이지 않는다. 대신 육군은 병력부족 현상을 우수한 무기체계의 도입을 통해 해결하고자 한다. 병력 수에 있어 상대적 열세에 있더라도 개별 전투원이 더 우수한 장비와 무장을 갖추고 전투에 임한다면 같은 군사전략적 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 전장의 네트워크화 기술 도입도 필요하고, 이 모든 것은 마찬가지로 더 많은 자원투자를 필요로 한다. 이러한 상황에 비추어보면, 해군과 육군은 치열한 예산 경쟁을 하게 될 것이다.

한국이 직면한 최대위협이 북한이라는 점을 고려하면 해군이 이 경쟁에서 승리하리라는 보장은 없다. 해군력 확대는 북한 상대 막강한 육군력 우위에 기반해서 이루어져야 하는데 아직 그렇지 못한 상황이다. 한국의 출산율이 점점 저하되면 육군의 장기적인 투자 요구가 확대될 것인데, 이로 인해 해군력에 대한 새로운 예산배정이 힘들어질 수도 있다.

북한의 질투?

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

경항공모함 획득을 위해 육지에서의 우세가 전제되어야 하는 것과 마찬가지로 북한의 태도도 중요하다. 경항공모함을 획득함으로써 한국이 전략적 지평을 넓혀나가는 것을 가만히 두고 보지 않을 것이기 때문이다. 경항공모함은 단독으로 작전을 전개하지 않고 단순히 기존 전력에 균함 한 척이 추가되는 것이 아니다. 이는 한국이 한반도 너머의 안보질서에 관심을 갖고 있다는 증거다. 한국은 전세계 10위권의 경제대국이며 바다를 통해 무역을 하는 나라다. 수출입을 위한 안정적인 해상교통로(SLOC)는 국가경제에 필수적인 것이다. 남중국해에서의 중국의 영유권 주장과 행동은 한국을 비롯한 자유주의적 가치를 공유하는 국가들의 우려를 낳고 있다. 미국은 한국이 쿼드에 가입해 중국의 일방주의적 해상관할권 주장을 견제해주기를 기대했고, 같은 맥락에서 한국의 경항공모함 획득계획에 우호적이다.

북한은 역사적으로 한국의 국제적 위상을 부러워했다. 김씨 정권은 대한민국이 국제무대에서 '한국'으로 통칭되고, 북한은 말 그대로 '북한'으로 불리는 것에 분개한다. 북한 정권은 남한이 부패하고 미국화되었다는 것을 근거로 진정한 '한국'이라고 생각하는데 비해 국제사회는 대한민국의 정당성만을 인정하고 있는 것이다. 북한은 자신들의 존재감이 사라질 때쯤 각종 도발을 일으키며 한국과 미국의 관심을 되돌려오려고 했다. 북한 중심에서 벗어나 더 광범위한 외교정책을 펼치려던 이명박 대통령의 노력은 천안함 피격사건으로 인해 약화되었고, 북한은 유엔 대북제재조치를 대담하게 무시하고 있으며, 전세계 언론의 주목을 받기 위해 주기적으로 미사일 시험발사를 실시하고 있다.

요컨대, 북한은 한국의 군사력 현시 전력 획득을 가만히 두고 보지 않을 것이다. 경항공모함은 한국의 안보 의제가 한반도 너머에 있다는 것을 시사하고, 한국이 여타 강대국들과 한반도 바깥의 글로벌 문제에 대해 논할 수 있다는 것을 의미하기 때문이다. 이를 예방하기 위해 북한은 지금까지 해왔듯이 육지와 해상에서 도발을 지속할 가능성이 크다. 북한의 단순한 심술만으로도 한국의 관심은 다시 한반도에 초점이 맞춰질 가능성이 크고, 미사일 방어체계에 집중투자하게 될 가능성이 크다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

한국이 나아가야 할 방향은 무엇인가?

한국은 전략적으로 특수한 위치에 있다. 한국은 실질적인 섬이기 때문에 영국이나 일본처럼 해양국가로 간주되지만 분단이라는 특수한 상황으로 인해 사실상 대륙국가와 같이 기능해왔다. 경항공모함을 획득하게 된다면 해양국가로 변모하게 될 것이며, 전세계 해상 교통로에 의존하는 한국의 입장에서 이는 현명한 선택이다. 이러한 전략적 이유 때문에 최근의 국회 예산 삭감에도 불구하고 경항공모함 도입 논의가 재부상할 것이라고 예상되는 것이다. 하지만 북한이 여전히 존재하는 한 한국의 관심은 다시 한반도로 회귀할 가능성이 크다. 이러한 경우, 제한되거나 축소된 국방예산을 가지고 육-해군이 경쟁하는 것보다 국방예산이 더 확대되는 것이 더 나은 선택지일 것이다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



The ROK Carrier Debate: Domestic Interservice Competition and the North Korean Factor

Robert E. Kelly

Professor

Pusan National University

The Republic of Korea (ROK, South Korea) is now considering the construction of an aircraft carrier. This would be a major power projection milestone in ROK military capabilities - and a controversial one. The South Korean National Assembly has for the moment cut the budget for the carrier, but it seems unlikely that the ROK Navy (ROKN) will drop this request. The carrier debate will likely return in the near future as the strategic argument for it has not changed.

This essay raises two concerns which I believe the carrier debate has hitherto overlooked:

- 1) The high cost of a carrier, and its associated platforms and requirements, will collide directly with the Republic of Korea Army's (ROKA) looming need for major new resources to offset its diminishing conscription cohorts due to the low national birth rate.
- 2) The Democratic People's Republic of Korea (DPRK, North Korea) may not 'let' South Korea enjoy the wider strategic horizons a carrier implies. It may act out in such a way as to compel South Korea to redirect its military and budget attentions back toward the long-standing inter-Korean stalemate – specifically toward ROKA and missile defense.

Both of these concerns push ROK military spending away from ROKN and back toward ROKA (and, less so, toward missile defense) – or compel a larger aggregate defense budget. Indeed the National Assembly's recent budget cut decision may reflect these concerns, including an unwillingness to expand overall defense spending.

The Carrier Debate

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



The debate over the carrier has mostly turned on questions of cost and need. Aircraft carriers are large, expensive platforms, and the United States currently provides extensive naval support to the ROK.

The ROK government would have to commit to a large, semi-permanent budget stream to build, outfit, staff, and maintain a carrier over its several decade lifespan. This is a major investment. And to build it independently of American munitions and technology – if it is to be an entirely independent South Korean strategic asset – will raise the price further. Next, carriers require support ships, generally organized into a taskforce around the carrier core. And carriers require planes (or helicopters) to make them useful. Naturally, ROKN wishes to deploy ultra-modern – and ultra-expensive - F-35Bs on the carrier. All this requires yet more money, perhaps tens of billions of dollars over the next decade.

Budget Competition with the Army?

This proposed naval expenditure expansion is occurring against the background of South Korea's demographic stagnation and its negative implications for ROKA. ROKA relies on conscription to generate the large infantry force necessary to counter the North Korean People's Army's (KPA) enormous ground component (and ROKA is still outnumbered roughly 2:1). As South Korea's birthrate has dramatically fallen – it is one of the lowest in the world now at less than 0.9 live births per female – ROKA faces an imminent, dramatic manpower shortage.

ROKA could fill this gap with female conscription. Or the ROK could turn around its demographic troubles more generally via immigration. Neither option seems imminent. Instead, ROKA plans to fill its looming manpower gap with technology. Fewer warfighters can still fill strategic needs if they are more capable and lethal per individual. Networked battlefield technologies are to do this. This too will be costly.

The implications for ROKN's carrier are obvious. At roughly the same time – the next decade or so

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



- that ROKA will require lots of new resources to reinvent the large, conscript infantry army which South Korea can no longer field, ROKN also wants hefty new budgetary resources to build a carrier and its affiliated support ships, planes, munitions, and so on. Unless the ROK expands the topline size of the defense budget, its army and navy will likely square off in an intense inter-service competition for resources.

Given that the most direct national security danger South Korea faces is the enormous KPA ground force flush against the demilitarized zone (DMZ) north of Seoul, I doubt that ROKN will win this interservice competition. The naval expansion implied by a carrier task force assumes a significant land power superiority over North Korea in the core North-South stand-off at the DMZ. This superiority is likely still intact – hence the discussion over the carrier. But South Korea’s birth rate continues to worsen, raising medium-term budgetary needs for ROKA which may crowd out naval expansion.

North Korean Jealousy?

Just as a carrier expansion assumes a sustainable ROK land power advantage over the KPA, it also assumes enough North Korean docility that the ROK can adopt a strategic horizon – served the carrier task force - beyond just the peninsula.

A carrier does not stand alone, nor is it just one more warship. It implies a power-projectable fleet and signals a wider horizon of national interests. It indicates that South Korea is looking beyond just peninsular affairs. And this makes sense. South Korea is the world’s tenth largest economy. It is a trading state. Without safe sea lanes of communications (SLOC) for import and export, the ROK economy would wither. China’s expansion and capacious claims in the South China Sea raise SLOC and freedom of navigation concerns for South Korea and many of its regional and democratic partners. The US has hoped South Korea would join the Quad because of Chinese maritime unilateralism, and this is likely why the US has broadly signaled its assent to a ROKN carrier.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



But South Korea is also uniquely strategically pinned down at home. It faces an existential legitimacy competitor with a massive military on its doorstep. That competitor now investing heavily in weapons of mass destruction. This inevitably pulls ROK strategic attentions back home. As much as South Korea pines to be free of the North Korea strategic albatross and to be a more 'normal' state with a power projectable navy, it is unclear if North Korea will allow this.

North Korea has traditionally been quite jealous of South Korea's global profile. The Kim family regime resents the notion that the ROK is simply 'Korea' while the DPRK must be identified as 'North Korea.' The world's understanding of South Korea as the normal or real Korea, while the DPRK is seen as a bizarre, errant cul-de-sac of history, cuts sharply against the regime's ideology that the DPRK is the more genuinely Korean state because South Korea is corrupt or Americanized. And the North has often acted to put South Korea in its place – to remind South Korea elites that it is still here and will not be ignored or forgotten. It sought to disrupt the Olympics in Seoul in 1988. It routinely insists on negotiating with the US exclusively to snub the South as an American lackey. Its sinking of the *ROKS Cheonan* undercut President Lee Myung-Bak's effort to build a broader, less North Korea-centric foreign policy. North Korea has flamboyantly ignored UN sanctions and routinely forces its way into global media attention with its missile tests.

In short, North Korea is likely to resent the sense of normality and superiority a power-projectable fleet represents for South Korea. It signals that South Korea has other security concerns beyond North Korea, that ROK foreign policy is not structured by or obsessed with the DPRK, that South Korea can interact with other weighty powers on issues of importance beyond just the peninsula. The world's tenth biggest economy would be a meaningful player in larger global debates, not just a caretaker of the mad uncle in the Northern attic.

To undo this sense of normalcy, to put South Korea back in its place on the peninsula, the DPRK will likely continue its long-standing tactics of provocation along the land and sea border. Its shenanigans and misbehavior, including its missile program, force South Korea to pay attention to it. Sheer DPRK petulance and resentment will likely push the South Korean strategic debate away

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



from naval expansion and back toward the army and, increasingly, missile defense.

What Now?

South Korea is in a strategically curious position. Because it is effectively an island, one would expect it to be a primarily sea power, like Britain or Japan. Indeed, this is the basic strategic rationale for the carrier, which the budget cut does not change and which will likely bring the carrier debate back again in the near future. Yet the unique circumstances of Korea's national division have actually made South Korea a land power for most of its history. A carrier would be break with that tradition. And given the South's dependence on SLOCs, this seems like a wise idea.

But the unique regime in the North may not 'allow' this to proceed far. It is determined not to be understood as the failed, weird Korea, to not be forgotten or ignored. Hence, it routinely forces South Korea back toward the peninsula with its hijinks and acting out. It may drag South Korean military priorities, against the ROK's own preferences, back toward land power and increasingly toward air power – specifically missile defense. If this is accurate, the long-term budgetary feasibility of a ROKN carrier requires an overall expansion of the ROK defense budget.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



약력

Robert Kelly (robertkelly260@hotmail.com) is a Professor of International Relations in the Political Science and Diplomacy Department of Pusan National University in Busan, Korea. His research interests focus on security Northeast Asia, U.S. foreign policy, and the international financial institutions. He has written for outlets including Foreign Affairs, the European Journal of International Relations, and the Economist, and he has spoken on television news services including BBC and CCTV.

국내외 참고자료

- ["National Assembly sharply cuts budget for light aircraft carrier," Yonhap News Agency, November 16, 2021.](#)
- [Ian Bowers, "Light aircraft carrier is useful strategic tool," The Korea Times, May 13, 2021.](#)
- [Alex Gratzek, "Aircraft carrier – Korea's white elephant," The Korea Times, December 10, 2020.](#)

알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope 는 매월 1 일, 11 일, 21 일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope 는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

[웹페이지보기](#)

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.