

석 사 학 위 논 문

합동성 강화를 위한 상부지휘구조
개선방안에 관한 연구

2011년

한성대학교 국제대학원

국제안보전략학과

군사전략전공

서영철

석사학위논문
지도교수 고시성

합동성 강화를 위한 상부지휘구조 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improving of Superior Command Structure
for reinforcement of Jointness

2011년 06월 일

한성대학교 국제대학원

국제안보전략학과

군사전략전공

서영철

석사학위논문
지도교수 고시성

합동성 강화를 위한 상부지휘구조 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improving of Superior Command Structure
for reinforcement of Jointness

이 논문을 국제안보전략학 석사학위 논문으로 제출함

2011년 06월 일

한성대학교 국제대학원

국제안보전략학과

군사전략전공

서영철

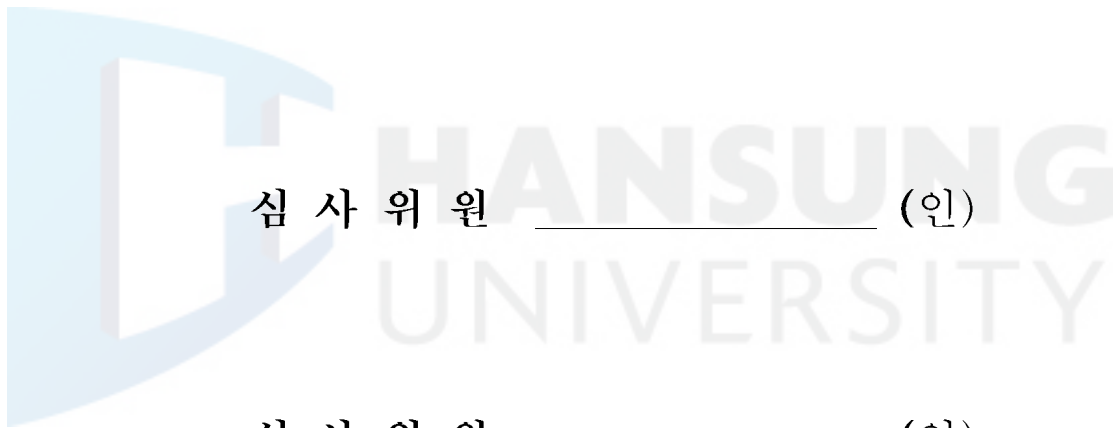
서영철의 국제안보전략학 석사학위 논문을 인준함

2011년 06월 일

심사위원장 _____ (인)

심 사 위 원 _____ (인)

심 사 위 원 _____ (인)



국 문 초 록

합동성 강화를 위한 상부지휘구조 개선방안에 관한 연구

한성대학교 국제대학원

국제안보전략학과

안보전략전공

서 영 철

세계 각국은 각자의 안보상황 및 정치제도, 역사적 배경에 맞게 국방개혁을 실시해 오고 있다. 그러나 각국의 개혁 세부 내용은 약간씩 다르지만 전체를 관통하는 흐름은 ‘합참 중심의 지휘권 강화와 합동성 제고’, ‘조직의 슬림화’라는 키워드로 정리할 수 있다.

우리군도 국방개혁을 지속적으로 추진해 왔다. 1970년 박정희 대통령의 지시로 이루어진 군 특명검열단의 국방체제 개편 연구, 1980년대의 ‘군 구조 연구위원회’ 활동, 1988~1990년 ‘장기국방태세 발전방향 연구’(일명 818 계획), 1993~1996년 『21세기 국방태세 연구안』, 김대중 대통령 시절 국방부 산하 국방개혁추진위원회의 『국방개혁 5개년 계획』, 노무현 대통령 시절의 『국방개혁 2020』이다. 그러나, 1990년 818계획을 제외하면 부분적인 개편과 통폐합하는 수준에 머물렀거나, 실행 과정에서 백지화되는 경우가 비일비재 하였다. 국방개혁을 추구하는데 장애는 항상 육·해·공군 각 군별 기득권을 지키려는 자군 중심적인 태도로 상호 불신, 갈등이었다.

우리군의 국방개혁과 상부지휘구조의 문제점을 분석해 보면 첫째, 군정과 군령이 미정립되어 업무의 혼란이 초래되었고, 둘째, 각 지휘체대간 업무와 기능배분이 불명확하며, 셋째, 합동참모의장의 업무가 과중하고 전쟁

준비 및 군사작전 지휘에 전념하기가 곤란하고, 넷째, 합동부대에 대한 지휘권 행사가 곤란하다는 것이다.

미래의 작전환경은 육·해·공군 각 군종별 작전영역이 광역화되고, 상이한 군종이 필연적으로 중첩될 수 밖에 없는 상황이다. 따라서, 합동성은 미래에 군사력이 활용될 수 있는 다양한 상황들에 있어 한 국가의 군대가 갖추어야 할 최소한의 기본요건이 되었다. 미래전쟁의 양상은 디지털·네트워크전, 정보·사이버전, 전자·로봇전, 장사정·정밀타격전, 동시·병행전 등으로 진행될 것이다. 이러한 미래전에 대비하기 위해서는 합동성의 발전은 더욱 강조되고 있다.

미래 전장에 대비하면서 우리군의 현 상부지휘구조의 문제점을 보완하기 위한 상부지휘구조는 육·해·공군의 균형적 발전과 합동군사령부 신선을 통해 자주국방 달성이 가능하도록 보완되어야 할 것이다. 따라서 합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 합동참모의장에게 작전지휘권을 부여하지 않고 합동군사령관에게 작전지휘권을 주는 비통제형 또는 자문형 합동참모의장제를 채택해야 할 것이다. 이 제도는 지휘계통이 단순화되고 전·평시 일원화된 지휘통제 가능하지만, 지금까지 추구해온 군의 정통성에 미부합되고 관련법 개정소요가 증대되며 합동참모본부와 합동군사령부, 각 군 본부와 기능배분이 필요하다. 또한 자원소요가 증가되고 각 군간 지나친 경쟁이 유발될 수 있는 문제점이 있어 이를 보완해야 한다.

상부지휘구조를 포함한 국방개혁을 추진하기 위해서는 관련법을 우선적으로 개선하여 제도적인 뒷받침이 되어야 하고, 합동성 강화를 위한 교리의 완성과 각 군별 공감대 형성, 합동성에 대한 간부교육, 합동성 특기부여 및 취득자에 대한 인사관리 등 지속적으로 보완하고 발전시켜야 할 것이다.

【주요어】 상부지휘구조, 합동성 강화

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구범위 및 방법	4
제 2 장 이론적 고찰	5
제 1 절 합동성 관련 이론	5
1. 합동성의 개념	5
2. 합동성의 필요성	7
3. 합동성 강화 방안	8
제 2 절 상부지휘구조 이론	9
1. 상부지휘구조의 개념	9
2. 군사지휘체제의 유형	12
제 3 절 선행연구	20
제 3 장 상부지휘구조 변천 및 사례 분석	24
제 1 절 한국군의 상부지휘구조 변천	24
1. 국방개혁의 변천과정	24
2. 군사지휘체제의 변천과정	26
3. 상부지휘구조의 변천과정	31

제 2 절 외국군의 상부지휘구조 분석 -----	35
1. 합동군제 국가 -----	35
2. 통합군제 국가 -----	36
3. 외국군의 합동군제 및 통합군제의 분석 -----	37
제 3 절 한국군의 상부지휘구조 분석 -----	39
1. 현 상부지휘구조 분석 -----	39
2. 국방개혁 307계획 분석 -----	43
제 4 장 한반도의 전략환경 및 미래전장양상 분석 -----	46
제 1 절 한반도의 지정학적 위치와 전략적 가치 -----	46
제 2 절 한반도의 안보 역학구도 및 위협평가 -----	47
제 3 절 미래전장양상 -----	58
제 5 장 합동성 강화를 위한 상부지휘구조 개선방안 --	68
제 1 절 상부지휘구조 발전방안 -----	68
제 2 절 상부지휘구조 개선방안 -----	69
제 6 장 결 론 -----	76
제 1 절 연구결과 요약 및 시사점 -----	76
제 2 절 연구의 한계와 추후 연구과제 -----	78
【참 고 문 헌】 -----	80
【ABSTRACT】 -----	85

【 표 목 차 】

[표 2-1]	군정과 군령 비교 -----	11
[표 2-2]	합참 내 장군 및 대령 정원('10. 2월 기준) -----	21
[표 2-3]	합동직위 수 현황 -----	22
[표 2-4]	합동전문자격 보유 인원 현황 -----	22
[표 3-1]	국가별 군제 -----	37
[표 3-2]	합동군제 및 통합군제의 장단점 비교 -----	38
[표 4-1]	역사적으로 본 외침현황 -----	46
[표 4-2]	일본의 주요 군사력 현황 -----	52
[표 4-3]	국가별 장기 경제성장 추세 전망 -----	53
[표 4-4]	중국의 주요 군사력 현황 -----	54
[표 4-5]	러시아의 주요 군사력 현황 -----	55
[표 4-6]	최근 전쟁의 정밀유도무기 사용 비교 -----	62
[표 5-1]	방안비고 -----	74



HANSUNG
UNIVERSITY

【 그림 목 차 】

[그림 2-1]	3군 병립제 -----	13
[그림 2-2]	합동군제 -----	14
[그림 2-3]	통합군제 -----	15
[그림 2-4]	단일군제 -----	15
[그림 2-5]	비통제형 합참의장제 -----	16
[그림 2-6]	통제형 합참의장제 -----	17
[그림 2-7]	합동참모총장제 -----	18
[그림 2-8]	단일 참모총장제 -----	18
[그림 3-1]	국방사령부의 군사체제 -----	27
[그림 3-2]	국방경비대의 군사체제 -----	27
[그림 3-3]	창군 당시의 군사체제 -----	28
[그림 3-4]	한국전쟁 발발당시의 군사체제 -----	30
[그림 3-5]	국군조직법의 군사체제 -----	30
[그림 3-6]	한국군의 현 지휘구조 -----	33
[그림 3-7]	국방개혁 307 계획의 개편(안) -----	35
[그림 4-1]	동북아지역의 3차원 안보 역학관계 -----	49
[그림 5-1]	제1방안 -----	71
[그림 5-2]	제2방안 -----	72
[그림 5-3]	제3방안 -----	73

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

모든 국가들은 자국의 생존과 안전을 최우선적으로 추구해야 할 이익을 규정하고 있는데 이를 국가안보라고 한다. 다시말해 국가안보란 “국내·외 군사·비(非)군사적 위협으로부터 국가가치와 이익을 보호하기 위해서 정치·외교, 경제·과학기술, 사회·문화, 군사 등 국가의 모든 수단을 종합적으로 운용함으로써 당면하고 있는 위협을 효과적으로 배제하고, 장차 일어날 수 있는 위협을 미연에 방지하며, 불의의 사태가 발생 시에는 적절히 대처하는 것”¹⁾이라고 정의하고 있다.

국가안보를 관철시키기 위해 가장 중요한 수단중의 하나가 군사력이다. 그 이유는 외부 세력의 적대적인 의도나 행동에서 영토와 국민의 안전을 수호할 수 있는 최후의 버팀목의 역할을 해 주기 때문이다. 인류의 역사를 볼 때 현실적인 입장에서 전쟁을 이해하면서 철저하게 대비했던 국가와 국민들에 비해서 그렇지 못했던 국가와 국민들의 역사적 성과는 상당한 차이가 있다. 보험을 게을리 하였다가 대규모 사고를 입은 후 좌절하게 되는 개인과 같이, 전쟁을 대비하지 않아 역사적 비극의 주인공이 되곤 하였다.²⁾

한반도는 동북아의 중심에 위치하여 중국과 소련의 대륙세력과 미국과 일본의 해양세력이 교차되는 지역으로써 주변국가로부터 침략받기 쉬운 지정학적 위치에 있다. 이러한 지정학적 위치 때문에 조선 말기에 일본에게 36년간 국가의 주권을 상실하였고, 광복이 된 소련과 중국을 중심으로 한 공산국가에 의해 남·북한으로 양분되었고 지금까지 군사적 대치상태가 지속되고 있다. 과거 우리 정부는 국가안보의 중요성과 주변 위협에 대한 상황파악, 그리고 자주국방의 능력을 보유하지 못하였다.

한반도를 중심으로 세계 최대의 군사력이 집중된 가운데 국제 및 동북

1) 합동참모본부(2006), 『합동작전 군사용어사전』, 서울 : 합동참모본부, p. 60.

2) 박희락(2009), 『자주국방의 조건』, 서울 : 아트미디어(주)·다넷, pp.1~2.

아 안보환경은 끊임없이 변화하고 있다. 초강대국 미국을 중심으로 각국은 자국의 안보와 지역 내 영향력 확대를 위해 군사력을 더 한층 증강시키고 있으며, 일본은 보통국가를 지향하면서 군사력 증강을 꾸준히 하고 있으며, 중국은 세계적인 중심 국가를 지향하면서 군사력을 현대화시키고 있고, 러시아는 과거 소련의 강대국 위상을 확보하기 위해 군사력을 발전시키고 있는 실정이다.

또한 북한의 3대제 권력 세습 강화와 핵·미사일 개발, 중국과 대만의 양안관계, 중국과 일본의 동중국해 도서 영유권 분쟁, 역사문제 등 안보의 불안정성과 불확실성은 지속될 것으로 보인다.

이러한 안보환경에 효과적으로 대비하기 우리군도 국방개혁을 지속적으로 추진해 왔다. 1970년 박정희 대통령의 지시로 이루어진 군 특명검열단의 국방체제 개편 연구, 1980년대의 ‘군 구조 연구위원회’ 활동, 1988~1990년 ‘장기국방태세 발전방향 연구’(일명 818 계획), 1993~1996년 『21세기 국방태세 연구안』, 김대중 대통령 시절 국방부 산하 국방개혁추진위원회의 『국방개혁 5개년 계획』, 노무현 대통령 시절의 『국방개혁 2020』이다. 그러나, 1990년 818계획을 제외하면 부분적인 개편과 통폐합하는 수준에 머물렀거나, 실행 과정에서 백지화되는 경우가 비일비재 하였다. 뿐만 아니라 지휘구조의 개편, 병력규모의 조정, 전력증강의 우선순위 등 국방개혁의 구체적인 내용을 둘러싸고 육·해·공군 각 군별 기득권을 지키려는 자군 중심적인 태도로 상호 불신, 갈등으로 인해 국방개혁의 실현을 발목잡는 주된 요인이 되기도 하였다.³⁾

정치인들은 국방개혁이라 하면 통상 ‘병력 및 군사비 지출 규모의 증감’, ‘신무기의 도입’, ‘병역제도의 변화’ 등을 생각하지만 군 내부적으로는 국방부와 각 군의 본부, 주요 전투사령부를 포함하는 소위 ‘상부지휘구조’ 개선을 최우선적으로 생각한다. 상부지휘구조가 결정되어야 군사력의 건설 및 유지를 위한 자원관리, 국방 및 군사전략 등의 방향이 나오기 때문이다.

미래의 작전환경은 육·해·공군 각 군종별 작전영역이 광역화되고, 상이한 군종이 필연적으로 중첩될 수 밖에 없다. 합동성은 미래에 군사력이

3) 김중하·김재엽(2010), 『천안함 이후의 한국국방(합동성 강화) 군 상부지휘구조 개선을 중심으로』, 서울: 북코리아, pp. 7~8

활용될 수 있는 다양한 상황들에 있어 한 국가의 군대가 갖추어야 할 최소한의 기본요건이 되었다. 미래전쟁에 대비하는 차원에서 합동성의 발전은 더욱 강조되고 있다.

2007년 1월 한·미간 전시 작전통제권 전환에 대한 합의가 이루어진 후, 상부지휘구조에 대해 다시 관심이 대두되면서 합동참모본부는 합동참모본부와 합동군사령부를 분리 편성하되 합동참모의장이 군사작전을 겸하는 합동참모본부의 개편안을 작성하여 합동참모회의에서 의결(2007. 9. 20)하였으나, 그 이후 1차 개편시 합동참모본부가 합동군사령부(가칭) 기능을 동시에 수행하는 것으로 하였으며, 합동참모본부와 합동군사령부 양쪽에 필요한 기능은 주 임무 수행부서에서 통합하되, 합동참모본부와 합동군사령부의 참모역할을 동시에 수행하는 것으로 또 다시 수정(2008. 8. 9)되어 시험적용 하였다. 합동참모본부의 최종 개편안은 작전을 전담하는 참모부와 합동참모의장을 보좌하는 전담참모부서로 편성하는 방안이 최종적으로 의사결정(2008. 12. 26)되어 현재까지 시험적용 중에 있다.

이 방안은 2008년 7월에 실시한 태극연습시부터 운용능력을 시험하면서 현 제도의 문제점을 식별하고 보완해 나가는 중에 별도의 합동군사령부를 창설하여 운용하는 것이 보다 더 효율적이라는 의견이 많이 제기되기도 하였다.

이처럼 상부지휘구조에 대해 창군이래부터 지속적으로 발전시켜 오고 있지만, 합동성 강화를 위한 목표 제시의 부재와 자군중심의 이기주의와 공감대가 제대로 형성되지 않아 답보상태에 있다. 미국이나 독일 등 선진국에서 적용하고 있는 지휘체계를 그대로 적용하고자 하나 전력구조 등 군사력 건설에 있어 서로 상이하기 때문에 그대로 적용하는 것도 제한된다.

따라서, 본 논문은 국방부와 합참본부, 그리고 육·해·공 3군 본부를 포함한 상부지휘구조 개선방안에 대해 제시를 하기 위해 최근 강조되고 있는 합동성과 군사지휘체제에 대한 먼저 이론 연구를 하고, 한국군의 상부지휘구조 변천과 외국군의 상부지휘구조를 분석해 봄으로써 우리나라 실정에 맞는 상부지휘구조의 발전방안을 제시하는 것으로 진행한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

연구 목적을 달성하기 위한 연구범위는 지휘체계를 중심으로 채택하고, 그 틀 속에서의 상부지휘구조로 한정하고, 기타 군사력 건설방향은 일반적인 사항 위주로 연구하였다. 상부지휘구조는 국방부, 합동참모본부, 합동군사령부, 육군·해·공군 본부까지의 구조를 의미하지만, 작전지휘의 핵심은 합동참모본부의 성격에 따라 분류된다. 현재 많은 선진국에서 채택하고 있는 합동군제로 연구범위를 한정하였다. 통합군제나 다른 군 제도를 적용시 국민적 공감대와 통수권적 차원에서 결단해야 할 사항이므로 본 연구에서는 종류와 외국군 사례만 간략히 제시하고 발전방안에는 포함하지 않았다.

본 연구에서는 먼저 합동성과 군 구조의 개념 등을 이론적으로 고찰하고, 한국군의 상부지휘구조 변천과정과 세계주요 국가의 군 구조 실태를 검토한 후, 현재 적용하고 있는 한국군의 군의 상부지휘체계상에서 나타나고 있는 문제점을 면밀하게 분석하고, 발전방안을 도출하여 각 방안별로 장단점을 비교하여 최선의 방안을 제시하는 순으로 작성하였다.

연구방법으로는 군 구조 및 국방조직에 관한 논문 등 관련 자료를 검토한 문헌연구를 참조하여 작성하였다.

본 논문은 서론에서 결론에 이르기까지 총 5개의 장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에서는 연구의 목적, 범위 및 방법을 제시하고, 제2장에서는 합동성 및 상부지휘구조에 관한 이론적인 고찰을, 제3장은 상부지휘구조의 변천과정과 외국군 사례를 통한 문제점을 분석하여 기술한다. 그리고 제4장은 한반도의 전략환경과 미래 전장양상을 제시하고, 제5장은 본 논문의 핵심으로 합동성 강화를 위한 상부지휘구조의 개선방안에 대해 제시하였고, 제6장은 결론을 맺는 순으로 작성하였다.

제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 합동성 관련 이론

1. 합동성의 개념

합동성을 교리적인 군사용어로 정의한 사례는 없다. 하지만, 2004년 미 전투실형서에는 “서로 다른 군의 능력을 결합하여 부분의 합보다 큰 효과를 창출하는 기술⁴⁾로 처음 정의하면서 많은 전문가들이 관심을 표명하면서 합동성에 대한 다양한 의견을 제시하게 되었다.

루벨 미 해군 대령은 “합동성의 원칙은 특정군의 약점을 다른 군의 강점으로 보충할 수 있다는 것이며, 2개 또는 그 이상의 군 요소를 결합하는 것이 각 군의 숫자를 합하는 것보다 더 효과적이다.”⁵⁾라며 처음으로 승수효과의 의미를 사용하였다.

미 랜드(RAND) 연구소의 램벗 박사는 “합동성을 보장하는 유일한 방법은 모든 구성요원들의 상호 신뢰와 존중이다.”⁶⁾라고 하였고, 미 공군 뎀틀라 장군은 “진정한 합동군 지휘관은 적절한 전력을 적소에, 적기에 적용하여 원하는 효과를 창출하는 사람이다.”⁷⁾라고 하였으며, 미 공군 호너 대장은 “합동군 지휘관의 임무는 각 군의 능력을 조화시켜 최적의 조합을 이루어 승리를 이끌어내는 것이다.”⁸⁾라고 정의하고 있다.

우리나라에서도 합동성이란 용어와 관련하여 군사용어 사전에는 포함되어 있지 않는 상황이다. “합동성이란 전승을 달성하기 위하여 육·해·공군의 전력을 효율적으로 운용하여 산술적인 합보다 큰 승수효과를 창출하는 합참 및 각 군 간의 팀워크 또는 사고체계”⁹⁾, “합동성이란 미래 전장

4) 하정열(2007), “미래전에 대비한 합동성 강화 추진” 『군사평론』 (제 389호), 대전 : 교육사령부, p. 77.

5) 류선수(2008), “합동전력 운용 및 발전 측면에서의 합동성 강화 방안” 『군사평론』 (제 395호), 대전 : 교육사령부, p. 184.

6) 벤자민 S. 램벗(2008), “3군 협력 : 험난한 길” 『제14회 국제항공전략 심포지엄』, 서울 : 해양전략연구소, p. 1.

7) 뎀틀라(2009), 『*Toward Restructuring National Security*』, 서울 : 해양전략연구소, p. 1.

8) 찰스 호너(2008), “3군 협력 : 공군구성군 사령관 시각” 『제14회 국제항공전략 심포지엄』, 서울 : 해양전략연구소, p. 66.

9) 류선수(2008), 전계논문, 전계서, p. 185.

양상에 부합한 합동개념을 발전시키고, 이를 구현하기 위한 군사력을 건설하여 각 군의 전력을 효과적으로 통합 발휘함으로써 전투력의 승수효과를 극대화시켜 전승을 보장하는 것을 의미한다”¹⁰⁾ 라고 다양하게 정의하고 있다.

미교범 『합동작전 교리』에 기술된 내용과 위에 제시한 합동성 정의들을 종합해 보았을 때, 합동성이란 “각 군의 전투력을 효과적으로 통합·발휘시킴으로써 전투력의 승수효과를 극대화 시켜 전쟁에서 승리를 보장하는 것”으로 정리할 수 있다.

미국은 합동성 강화를 위해 1986년 10월 1일 골드워터-니콜스 법안(Goldwater-Nichols Act)을 제정하였다. 이 법안을 기반에 두고 합참인원의 구성과 합참의장을 비롯한 합참차장, 합참본부장, 합동참모장교, 합동참모회의 등에 관한 임무와 기능, 근무기간 및 관리 등을 명시하였다. 미 국방장관은 이 법안에 따라 매년 의회에 합동성에 관한 추진결과를 보고하고 있는데 주 내용은 육·해·공군 인력의 균형배분에 의한 합참 및 합동군부대의 균형 편성, 작전개념 및 교리의 발전, 작전지휘체계의 균형, 전력소요제기의 균형, 교육훈련의 균형, 합동특기장교의 운영, 합동특기장교의 인사관리, 합동기획 등이다.¹¹⁾

1989년에는 스켈톤 개혁안을 만들어 교육체계를 개선하였다. 즉, 임관전 전문군사교육과정인 간부후보생 과정, ROTC 과정, 사관학교 과정을 재정비하였고, 특히 사관생도들은 한 한기씩 타 사관학교에서 순환교대로 교육을 할 것을 제안하였으며 지휘참모대 및 고급전문군사교육체계에 합동교육을 강화하고 윤리 및 도덕교육을 강화하였다.

1999년에는 대서양 사령부를 합동전력사령부(JFCOM)로 개편하여 합동부대 제공자·통합자·훈련자·개념발전자·실험책임자로서의 전담기관으로 만들었다.

이처럼 미국은 합동성 강화를 위한 법적·제도적 분야를 망라하여 국가적 차원에서 노력을 기울이고 있다.

따라서 최근 자주 등장하는 합동성 강화는 상호 대등한 관계에서 육·

10) 박양수(2008), “합참 합동성 강화방안” 『군사평론』 (제 395호), 대전 : 교육사령부, p. 14.

11) 하정열(2007), 전계논문, 전계서, pp. 80~81.

해·공군 각각의 능력으로 타군의 단점을 상호보완하여 노력의 통합 또는 효과의 통합을 통한 전투력 발휘의 승수효과를 추구하는 것이며, 합동작전을 통하여 승수효과가 구현되지만 서로 공감대를 형성하고 상호 노력해야 달성 가능하다.

완전한 합동성 수준에 도달하기 위해서는 국가방위라는 공동의 목표를 명확히 인식하고 정보를 상호 공유하고, 각 군은 자군의 전력운용에 대한 전문성을 구비해야 하며, 타군의 전통과 역할을 존중하고, 타군의 능력을 활용할 수 있는 능력을 구비해야 한다.

2. 합동성의 필요성

현 시대에서 합동성의 필요성 너무나도 자명한 사실이다.¹²⁾

첫째, 전문성과 통일성의 조화이다. 모든 조직은 전문성을 강화하기 위해 분화하고, 통일성을 강화하기 위해 통합을 하는데, 대부분의 경우 전문성이 강화되면 그 반대로 통일성이 저해될 가능성이 있고, 통일성을 강조하면 전문성이 약화될 확률이 높다. 이러한 전문성과 통일성에 대한 강조는 수준을 높이면서 반복되는 경향을 지니고 있어 어느 시점에서 전문성을 강화할 필요성이 커지면 분화를 강조하게 되며, 그렇게 통합된 상태에서 또다시 새로운 역량을 발전시켜 전문성 강화가 필요하기 때문이다.

둘째, 군종별 영역과 기능의 중첩 해결이다. 육·해·공군 각각의 활동 범위와 규모가 증대됨에 따라 발생한 분업의 방편으로서, 전쟁공간을 중심으로 구분하였지만 오랜기간이 지나면서 전통과 응집성을 구비하게 되었다. 최근에는 각종 무기 및 장비, 부대 전투력의 범위와 위력이 증대됨에 따라 각 군종별 능력이 군종별 공간을 초월하는 현상이 발생하였다. 예를 들어 공군의 경우 그 타격력과 정밀성이 증가하면서 지상 및 해상의 모든 표적을 공격할 수 있게 되었다. 이제 육·해·공군은 각자의 영역에 대한 제한이 없게 되었고, 능력상의 중복과 상충이 불가피한 현상이 되었다. 따라서 합동성은 무엇보다도 필요하다.

12) 박휘락(2009), 전계서, pp. 49~52.

셋째, 효과기반 접근과 네트워크 환경의 요구이다. 최근 군사이론 발전과 전쟁경험을 통해 나타난 효과기반 접근과 네트워크 환경은 합동성의 강화에 결정적인 영향을 미치고 있다. 먼저, 효과기반 접근방식은 달성하고자 하는 목표나 표적에 집착하는 대신에 그러한 목표나 표적에 대한 공격을 통하여 달성하고자 하는 ‘효과’를 고려함으로써 동일한 효과를 달성할 수 있는 최선의 표적, 수단, 방법을 강구한다는 개념이다. 현대전에서 승리하기 위해서는 요망하는 효과를 달성할 수 있는 최선의 수단이나 방법을 사용할 수 있는 융통성이 필수적이기 때문에, 군종별 구분을 벗어나 가용한 모든 수단이나 방법을 자유롭게 사용하도록 하는 수준의 합동성은 필요하다.

네트워크 중심의 작전환경은 모든 부대와 군인들을 네트워크를 통하여 연결시켜 모든 정보와 자료가 실시간에 서로 교환, 공유되었다. 타군의 지원이 필요할 경우 소속된 군종별 계통을 경유할 필요가 없이 네트워크를 통하여 직접적으로 자료를 획득할 수 있기 때문에 합동성은 필요하다.

3. 합동성 강화 방안

합동성을 강화하기 위해서는 법적근거와 제도적인 장치가 있어야 하지만 무엇보다도 국가적 차원의 관심과 노력이다.

법적근거 마련을 위해 1990년에 8·18계획을 수립하였지만 아직 제도적인 장치는 미흡 실정이다. 따라서 합동성 강화를 위한 제도적 장치는 미국의 합동성 강화사례를 벤치마킹하여 아래와 같이 제시할 수 있다.

첫째, 합동교리이다. 합동 차원에서 필요한 교리체계를 정립하고 구체적인 절차를 수립하며, 다양한 정책과 규정을 마련해야 한다. 군종별 교리의 중복이나 상충을 예방하고 일관성을 유지해야 한다.

둘째, 합동구조 및 편성이다. 합동성 강화를 위해서 합동참모본부의 기능과 조직을 강화하고, 시대적 요구에 부합되도록 변화시켜 나가야 한다. 이때 합참이 지나치게 방대해지거나 전체 군대의 분업체제를 붕괴시키지 않도록 해야 한다. 따라서 각 세대별 합동성을 극대화하기 위해서는 부대

구조 및 편성을 임무에 따라 수시로 편성 및 해체될 수 있도록 융통성을 증대시킬 필요가 있다. 현대전의 다양성에 부응하고 제한된 군사력의 효율적 운용을 보장하기 위해서 소속과 상관없이 임무수행에 가장 적합한 부대들을 수시로 협동시켰다가 분산시키는 것이 필요하다. 이를위해 다른 군종의 부대간에 지휘관계를 명확하게 설정함으로써 갈등과 착오가 발생하지 않도록 하고, 모듈화를 확대함으로써 편성 및 해체의 자율성을 제도적으로 보장할 필요가 있다.¹³⁾

셋째, 합동무기와 장비이다. 무기 및 장비의 개발과 획득 담당자는 현대전 수행개념에 대한 충분한 지식을 가져야 하고, 합동 수준에서의 논리와 각 군종별 논리를 잘 이해해야 한다. 또한 최첨단의 미래지향적 성능을 설정한 다음 장기적인 계획하에 필요한 무기체계를 개발하거나 획득해 나가는 방식에서 탈피하여 현재 가용한 기술력으로 필요한 무기 및 장비를 개발하여 활용하고 지속적으로 개선시켜 나가야 한다.

넷째, 합동 교육훈련이다. 합동성 강화를 위해서는 간부들의 수준이다. 따라서 모든 간부들에게 합동성의 필요성과 의의, 합동교리와 개념, 합동차원의 무기 및 장비 개발과 획득, 합동 작전계획의 수립과 시행을 교육하고 숙달시켜 한다. 또한, 훈련장도 합동훈련이 가능하도록 개선하고, 모의기법 등을 통한 창의적인 훈련방법을 개발해 나가야 한다.

다섯째, 합동 인적자원이다. 합동작전의 대비와 수행에 관한 전문성을 구비한 간부들을 집중적으로 육성하거나 다수의 간부들이 합동성을 이해하고 구현할 수 있는 능력을 지닐 수 있도록 교육과 경력관리를 체계화해야 한다. 전문성이 향상되는 만큼 군대 전체의 합동성을 향상될 것이다.

제 2 절 상부지휘구조 이론

1. 상부지휘구조의 개념

국방개혁에 관한 법률에 군 구조라 함은 "국방 및 군사임무 수행에 관

13) 박휘락(2009), 전계서, p. 69.

련되는 전반적인 군사력의 조직 및 구성관계로서 육군, 해군 및 공군이 상호 관련되는 체계”로 정의하고 있다. 국가방위를 주 임무로 하는 일종의 사회구조로서 정부 및 국방부, 각군본부, 각군사령부 및 전투부대 등의 수준으로 분류되는 군사복합체로서의 구조라고 말하기도 한다. 또한 군 구조는 군사임무 수행에 관련되는 전반적인 군사력의 구성관계로 통상 육군, 해군 및 공군간 구성의 조화를 지칭하며, 상부구조와 하부구조로 구분¹⁴⁾하거나, 세부적으로 ① 지휘구조, ② 병력구조, ③ 부대구조 그리고 ④ 전력구조 등 4개의 구조로 구분하기도 한다.¹⁵⁾

지휘구조(指揮構造 : Command Structure)는 국방부 및 합참으로부터 전투부대에 이르기까지 형성된 지휘관계¹⁶⁾를 말한다.

상부구조란 국방부, 합동참모본부 및 각군본부를 말하며, 군사력 건설 및 운용을 위해 인사권, 예산권, 기획권, 작전권을 적절히 배분하여 임무를 수행하는 구조이며, 하부구조란 작전사령부를 포함한 그 예하부대를 말하고 임무 및 기능에 의해 지휘·통제부대, 전투부대, 전투지원부대, 전투근무지원부대 및 기관, 교육훈련 부대 및 기관으로 분류한다.

상부구조는 군 최고통수권자인 대통령을 정점으로 한 국방체제의 구성요소인 동시에 국방의 양대 기능인 군정·군령 기능을 총괄적으로 지도·관리함으로써 국방목표 달성에 필요한 전력체제(군사력의 건설, 유지, 그리고 운용)를 직접적으로 책임지는 역할을 수행한다.¹⁷⁾ 따라서 상부구조의 우수성 여부에 따라 효율적인 국방자원 관리 및 기획, 효과적인 작전수행 능력, 그리고 자주적인 전쟁수행 역량을 가늠할 수 있다.

이러한 지휘구조를 위해하기 위해서는 군정과 군령, 군사지휘체제의 유형에 대해서 먼저 알아야 한다.

일반적으로 군정기능은 군사행정과 군사정책분야로, 군령기능은 군사작전과 군사전략분야로 나눈다.

군정은 국방목표 달성을 위하여 군사력을 건설·유지·관리하는 기능이

14) 공군본부(2009), 『외국군 구조편람』, 대전 : 공군교재창, p. 18.

15) 이필중(2006), 『한국 군사론』, 서울 : 국방대학교, p. 159.

16) 교육사령부(2011), 『구조 및 편성업무 실무지침서』, 대전 : 교육사령부, p. 29.

17) 김종하(2010), “한국의 합리적 군 운영을 위한 개혁방향”, 『한국의 경제적 군 운영을 위한 개혁방향』, 서울 : 해양전략연구소, p. 172.

며 국방정책의 수립, 국방관계 법령의 제정·개정·시행, 자원의 획득·배분·관리, 작전지원을 의미한다.¹⁸⁾ 다시말해 군정이란 국가가 국방의 목적을 달성하기 위하여 병력을 취득하고 유지하는 것으로, 국가가 일반통치권에 의거 국민에게 명령하고, 강제하며, 부담을 과하거나, 군대를 관리하는 것을 말한다.

군사행정은 군사력을 건설·유지·관리하는 양병 기능으로서 국방정책 및 기획, 자원의 획득, 배분, 관리, 복지증진 및 사기유지, 군사법 운영 및 군기유지, 교육훈련 등을 포함하는 것이다. 즉 국방상 국민의 권리와 의무에 관계되는 모든 군사업무를 말하며, 용병작전과 그에 밀접히 관계되는 사항을 제외한 업무로서 군대의 창설, 해산, 병역, 동원제도의 기획과 지도, 군사법규의 제정과 징집, 국방예산과 장비의 획득을 포함한다.

군령은 국방목표 달성을 위하여 군사력을 운용하는 기능이며 군사전략 기획, 군사력 건설 소요제기, 작전계획의 수립, 작전부대에 대한 작전지휘와 운용, 합동작전능력 강화를 위한 훈련·교육·전비태세검열 등을 의미한다.¹⁹⁾ 즉, 군 통수권의 직접작용으로 군을 작전지휘하고 건설된 군사력을 작전 운용하는 용병기능을 말한다. 이는 군대의 통솔과 작전의 지휘를 뜻하며, 용병작전에 관계되는 국민의 권리와 의무에 직접 관계되는 사항이 아닌 군사력의 건설, 유지, 관리 및 운용을 뜻하며 부대행정과 교육훈련사항을 포함한다.

[표 2-1] 군정과 군령 비교

구 분	군 정	군 령
국방기능	군사정책(양병)	군사전략(용병)
군사기획	군사력 조성(유지)	군사력 사용(운용)
환류과정	건설-유지-관리	사용-수정-요구
통솔·지휘계통	행 정	작 전
담당자	민 간 인	군 인
기관	국방부분부	합 참

* 자료출처: 이선호(1985), 『국방행정론』, 서울: 고려원, p. 181.

18) 합동참모본부(2009), 『합동기본교리』, 서울: 합동참모본부, p. 27.

19) 합동참모본부(2009), 상계서, p. 27.

따라서 군 상부지휘구조의 우수성 여부에 따라 평시의 전쟁 억지, 유사시 전쟁에서의 승리를 위한 효율적인 국방자원 관리와 기획, 효과적인 작전수행능력, 그리고 해당 국가의 자주적인 전쟁지도 역량을 가늠할 수 있다고 해도 과언이 아니다.²⁰⁾

2. 군사지휘체제의 유형

세계 각국은 국방목표를 달성하기 위해 자국의 특성에 맞는 국방조직을 유지하고 있으며, 국방조직은 국가의 위협인식, 분쟁의 수준, 전쟁수행 경험, 군에 대한 정치적 통제 필요성, 군사적 전통 그리고 정부의 체제 등과 같은 여러 복합적인 요소들을 고려하여 적합한 국방조직을 유지하고 있다.²¹⁾

군사력 규모는 인구와 국내총생산(GDP), 1인당 GDP, 국방비 등을 고려하여 설정하고, 군사조직은 지정학적 위치와 주변국 안보 상황, 안보협력에 의한 국가간 방위조약에 따라 적정 규모를 유지하고, 국가전략에 따라 군사력 운용 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 자국의 능력과 국력에 기초하여 적합한 국방체제를 설정하여 운용하고 있다. 즉, 국방체제는 국력, 정치체제, 안보상황, 국가전략 및 지정학적 위치, 사회·문화적 전통성에 따라 서로 상이하고, 그에 맞는 군사지휘체제를 갖추고 있다.

군사지휘체제는 통상적으로 군정·군령의 배분과 지휘구조의 유형에 따라 구분한다. 군사지휘체제의 유형은 일반적으로 군종체제에 의한 분류와 군사지휘체제에 의한 분류로 크게 나눌 수 있다. 여기서 군종체제란 군사력 유형을 작전 공간별로 분류한 육군, 해군, 공군의 조직적 유형을 말하고, 군사지휘체제란 군 통수권자(대통령)가 군을 통수함에 있어서 헌법 및 기타 법률이 정하는 바에 따라 책임을 위임받은 조직, 제도 및 절차를 망라한 체제를 의미한다.

1) 군종체제에 의한 유형

20) 김종하·김재엽(2010), 전계서, p. 24.

21) 오관치(1993), “미래지향적 국방조직의 기본구상” 『국방논집』 (제 23호), 서울 : 국방부, pp. 102~103.

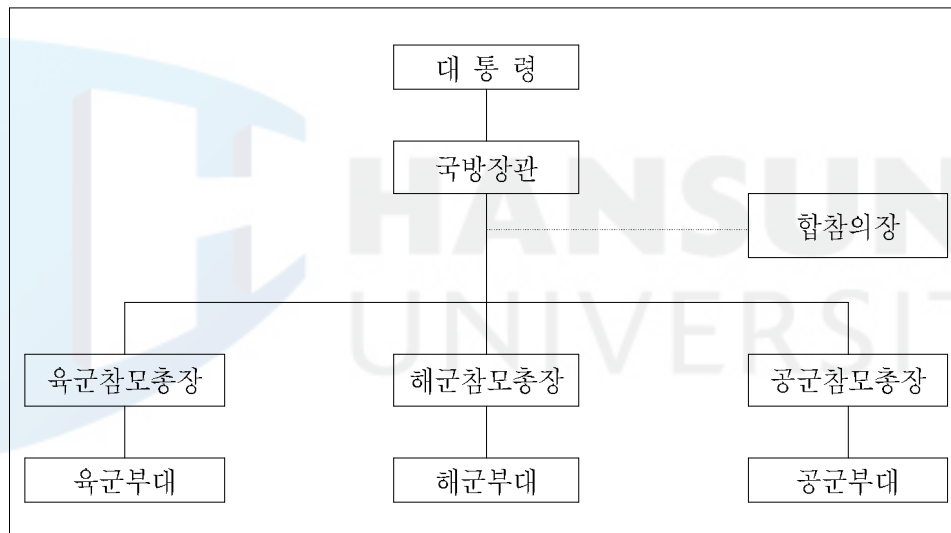
군종체제에 의한 군사지휘체제의 유형은 3군 병립제, 합동군제, 통합군제, 단일군제의 4가지 형태가 있다.²²⁾

(1) 3군 병립제

국방장관이 군정·군령을 통할하고 합참의장이 군사자문 역할을 수행하는 제도이다. 3군(육군, 해군, 공군)에는 각 군 본부와 각 군 참모총장이 존재하며, 군정·군령은 각 군 참모총장이 통합하여 시행한다.

3군의 특수성과 자율성을 보장하고, 군사작전의 수립 및 수행이 특정 군에 집중되는 것을 방지하는 장점이 있으나, 각 군의 지휘통제 권한이 분산되어 유사시에 전체 군사력의 일사분란한 동원, 운용을 통한 총체적인 방위역량 발휘가 제한되고, 군사력 건설 과정에서 각 군 간의 과열경쟁, 중복 투자에 따른 효율성 저하 가능성이 있는 단점이 있다.²³⁾

[그림 2-1] 3군 병립제



* 출처: 조영갑(2006), 『국가안보학』, 서울 : 북코리아, p. 241.

(2) 합동군제

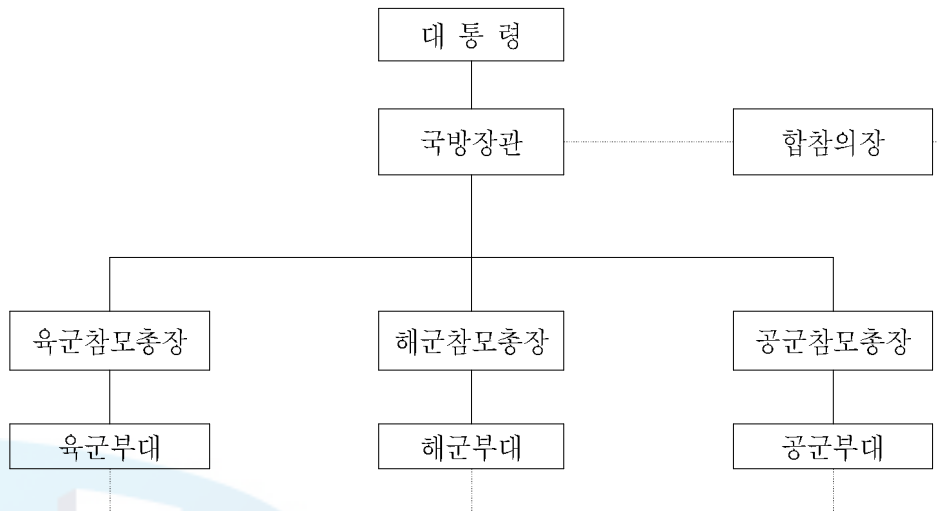
국방장관이 군정·군령을 통할하고 3군(육군·해군·공군)에는 각 군 본

22) 박병근(1998), “군구조 개선의 신화의 논리”, 『제4회 교리발전세미나 발표논문집』, 서울 : 국방부p. 58.

23) 김종하·김재엽(2010), 전계서, p. 21.

부와 참모총장이 존재한다. 군사행정(양병, 작전지원)인 군정권은 각 군 참모총장이 담당하고, 군사작전(용병, 작전지휘)인 군령권은 합동참모본부의 합동참모의장에 의해 작전지휘하는 것이다.

[그림 2-2] 합동군제



* 출처: 조영갑(2006), p. 242.

이 제도는 각 군(육군, 해군, 공군)의 자율성을 보장하고 각 군의 전통과 특성을 유지하며, 권한의 집중방지가 가능하다. 이는 3군 병립제의 장점을 유지하면서 작전지휘의 일원화로 합동작전이 용이하다.²⁴⁾

(3) 통합군제

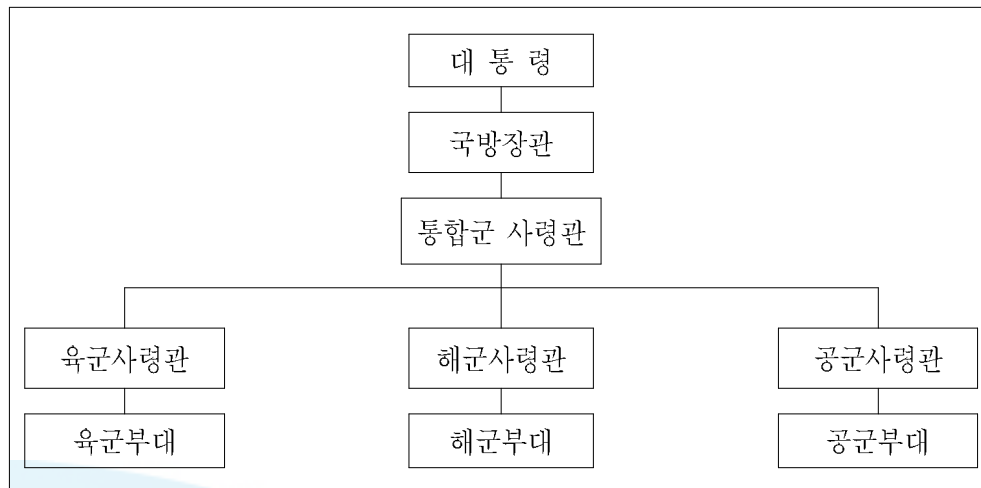
국방장관이 군정·군령을 통할하고, 통합군 사령관이 전 부대에 대한 군사지휘권을 행사하는 제도이다. 3군(육군, 해군, 공군)은 존재하나 각 군 본부 및 참모총장이 없고, 각 군 고유의 지원 기능을 제외한 전군 지원기능은 통합하여 운영한다. 각 군 사령관은 통합군 사령관의 지휘계선상에서 각 군을 지휘하며 각 군을 대표하는 것이다.

군사행정과 군사작전에 권한이 통합군 사령관에게 집중되어 전·평시 군사지휘 일원화로 군사력의 통합운용과 신속한 의사결정이 용이하다. 그

24) 김오민(2009), “한국의 군사지휘체제 발전에 관한 연구”, 서울: 합동참모본부, p. 27.

러나 3군(육군, 해군, 공군)의 균형발전과 전통 및 전문성을 저해하는 요소가 있고, 특정군으로의 구조적인 편중 가능성이 높으며, 통합군 사령관에게 권한의 집중으로 문민통제 원칙에 위배가 된다.

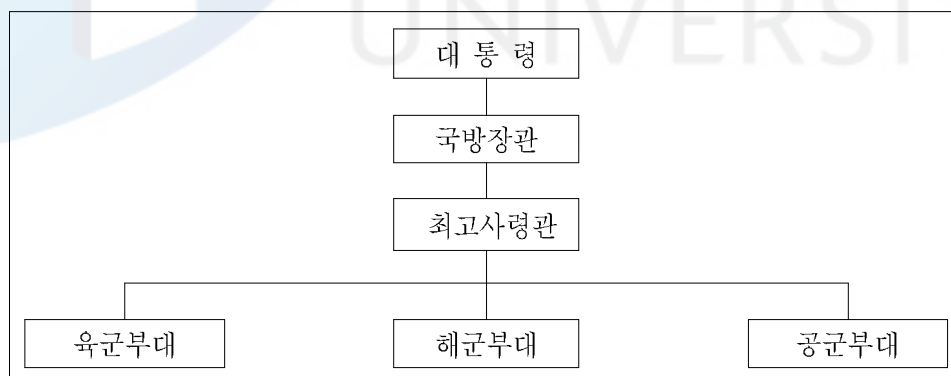
[그림 2-3] 통합군제



* 출처: 조영갑(2006), p. 242.

(4) 단일군제

[그림 2-4] 단일군제



* 출처: 조영갑(2006), p. 243.

국방장관이 군정·군령을 통할하고, 총사령관이 전 부대에 대한 군사지

휘권을 행사하는 제도이다. 3군(육군, 해군, 공군)을 구분하지 않고 임무에 따라 부대를 구분하는 것으로 군사행정과 군사작전의 권한이 총사령관에게 집중되어 전·평시 군사지휘 일원화와 군사력 통합운용, 신속한 의사결정이 용이하다. 그러나, 3군의 균형발전과 전통 및 전문성을 보장할 수 없고 총사령관에게 권한이 집중되어 문민통제 원칙에 위배가 된다. 또한 국가간 연합작전이 제한되는 문제점이 있다.

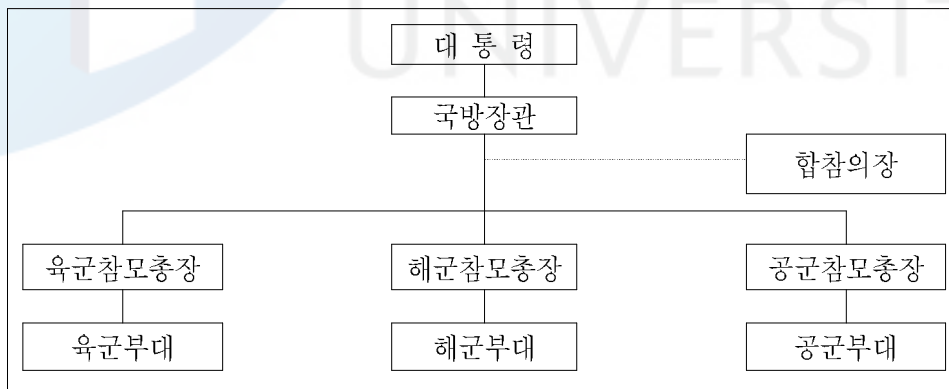
2) 군사지휘체제에 의한 유형

군사지휘체제에 의한 유형은 비통제형 합참의장제(자문형 합참의장제), 통제형 합참의장제, 합동참모총장제(합동형 합참의장제), 단일 참모총장제 4가지 형태가 있다.²⁵⁾

(1) 비통제형 합참의장제(자문형 합참의장제)

국방장관이 군정·군령을 통할하고, 군정·군령권의 행사는 각 군 참모총장을 통하여 각 군 부대로 시행하며 합참의장은 국방장관의 군령권을 보좌하는 기구로서 전통적인 3군(육군, 해군, 공군) 병립제를 기초로 하는 제도이다. 이 제도는 합동 전력의 통합 발휘가 제한되고, 군사력 건설 및 운용에 문제가 있다.

[그림 2-5] 비통제형 합참의장제



* 출처: 김오민(2009), “한국의 군사지휘체제발전에 관한 연구”, p. 30.

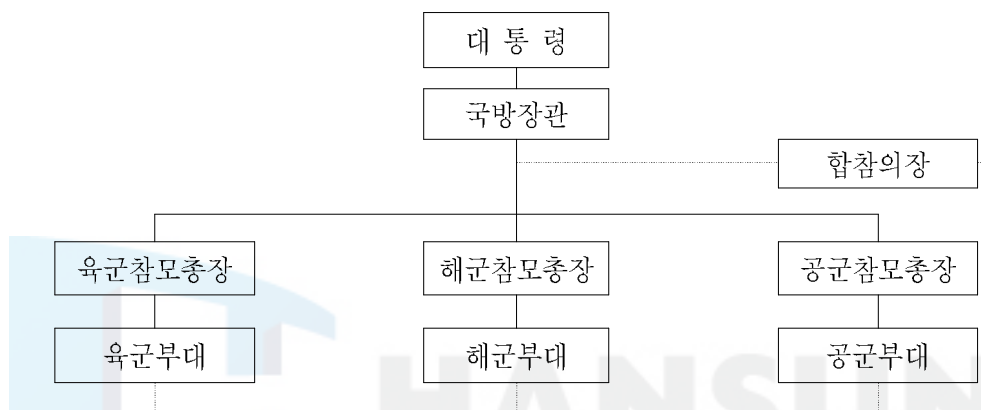
25) 박병곤(1998), 전계서, p. 58.

(2) 통제형 합참의장제

국방장관이 군정·군령을 통할하고, 합동참모본부의 합동참모의장이 군령기능(군사작전)을 보좌하고, 국방장관으로부터 군령권의 일부를 위임 받아 각 군의 작전부대에 작전을 시행하며, 국방본부 및 각 군 본부(육군, 해군, 공군)는 군정기능(군사행정)을 시행하는 제도이다.

전통적 3군(육군, 해군, 공군) 체제를 유지하는 합동군제를 기반으로 하여 문민통제원칙을 준수하고 합동작전 수행이 가능하다.

[그림 2-6] 통제형 합참의장제



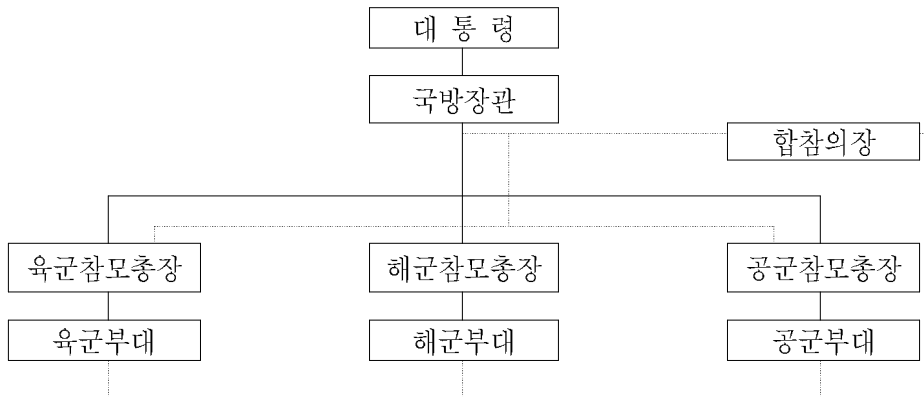
* 출처: 김오민(2009), p. 30.

(3) 합동참모총장제(합동형 합참의장제)

국방장관이 군정·군령을 통할하고, 합동참모본부의 합동참모의장이 국방장관의 군령기능(작전지휘)을 보좌하는 제도이다. 또한 합동참모의장은 국방장관으로부터 군령권을 위임 받아 각 군의 작전부대에 대해 작전지휘하고 군정권의 일부를 시행하며, 국방부본부 및 각 군 본부(육군, 해군, 공군)는 군정기능(작전지원)을 시행하는 것이다.

전통적인 3군(육군, 해군, 공군) 체제를 유지하는 합동군제를 기반으로 하여 문민통제원칙을 준수하고, 합동작전 수행 및 경제적인 군 운용이 비교적 가능하다.

[그림 2-7] 합동참모총장제



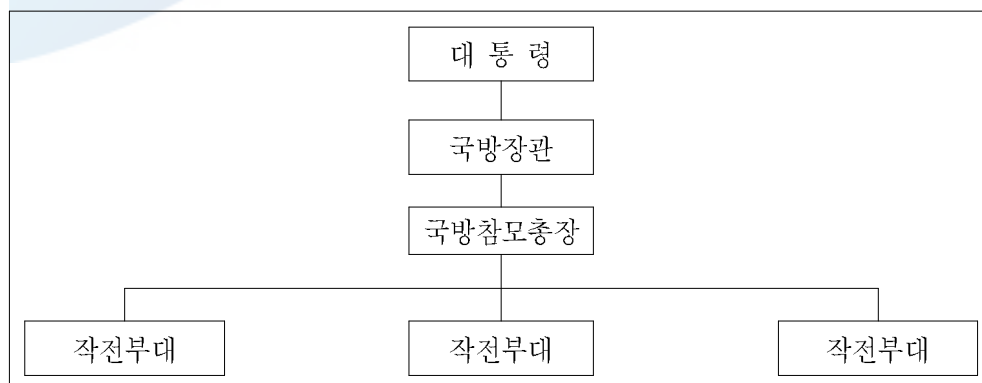
* 출처: 김오민(2009), p. 31.

(4) 단일참모총장제

국방장관이 군정·군령을 통할하고, 국방참모총장이 국방장관에 대한 군령보좌와 작전 및 기능부대를 직접 군사지휘하는 제도이다.

통합군제 및 단일군제를 기반으로 통합지휘와 경제적인 군 운용에 역점을 둔 군사체제이지만, 문민통제 원칙 준수와 3군(육군, 해군, 공군)의 자율성과 전통 및 특성이 보장되지 않는 문제점이 있다.

[그림 2-8] 단일참모총장제



* 출처: 김오민(2009), p. 32.

3) 기타 군사체제 유형

또 다른 군사체제의 유형에는 군종체제와 병종체제, 군종·병종병립체제에 의한 분류가 있다.

먼저 군종체제에 의한 유형에는 3군 참모총장형, 통합 참모총장형, 군정·군령 이원화형이 있고, 병종체제에 의한 유형에는 기능 군사령관형, 단일군형, 통합군 사령관형이 있으며, 군종·병종병립체제에 의한 유형에는 통합사·특수사형, 합동기동부대형이 있다.

지금까지 살펴본 국방체제의 유형은 군사지휘구조에 기능배분을 통해 수 많은 변화요소를 두고 있다.

국방체제의 유형은 외형체제구조만으로 각 국의 국방체제의 장·단점과 세부내용을 파악하는 것은 용이하지 않다. 따라서, 권한배분과 인력구성, 조직편성과 의사결정체제, 운영체제 등을 면밀히 검토해야만 그 군사체제의 특성과 장·단점을 알 수가 있다. 이와 같은 국방체제의 유형은 국력, 정치체제, 지리적 위치, 위협 및 안보환경 등 다양한 요인에 의해 그 형태가 결정될 수 있다.



제 3 절 선행연구

상부지휘구조는 국가가 직면하고 있는 국내외적인 정치·경제·군사적 요소들에 따라 영향을 받을 수 밖에 없다. 좀 더 구체적으로는 지정학적 환경, 안보위협 성격, 안보전략·정책 기조, 군사력의 규모와 구성, 기술적 수준, 그리고 정치·군사 지도자들의 인식 등이 있다.²⁶⁾

상부지휘구조를 개선하기 위해서는 무엇보다도 합동성 강화가 중요하다. 합동성 강화에 대해 모든 사람들이 인식하고 있지만 실제로 추진함에 있어서 많은 제한요소가 있다. 이러한 제한요소를 식별하여 최소화하는 노력이 무엇보다도 필요하다는데 많은 연구자들이 공감을 하였다. 이러한 연구자들의 공통적인 의견을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 자군중심주의이다. 오랫동안 군종별로 독특한 문화와 전통을 형성되어 각 군종의 자군중심주의가 존재해 왔다. 자군중심주의는 군종별 경쟁을 통하여 상호 발전을 자극하거나 군종별 일체감과 자부심을 강화해 온 긍정적인 측면도 있지만, 전체 군대의 입장보다는 각 군종의 입장과 이익을 우선시하기 때문에 합동성 강화와는 배치된다. 자군중심주의의 문제점을 정확히 평가하고, 허심탄회한 토의를 통해 해결방안을 강구하지 않으면 합동성을 보장하기가 어렵다고 할 것이다.²⁷⁾

둘째, 비전과 개념의 정립 미흡이다. 한국군도 합동성 강화의 필요성은 지속 강조되어 왔지만, 구체적으로 어떠한 방향으로 변화시키겠다는 내용을 명확하게 제시되지 못하였다. 즉, 합참의 이상적인 구성과 기능은 어떠한 하고, 합동부대는 어떠한 형태로 편성 및 운용되며, 인사와 군수의 문제는 어떻게 해결되는가에 대한 청사진이 명확하게 제시되지 못하기 때문에 공감대 형성이 어렵다.²⁸⁾

또한 합동성 강화와 관련된 기능을 통합하고 로드맵을 제시해야 하는 전담조직의 운용이 미흡하고, 합동전투발전을 위한 기능이 분산되어 실질적인 추진이 제한된다²⁹⁾는 것을 제시하기도 하였다.

26) 김종하·김재엽(2010), 전계서, p. 27.

27) 박휘락(2009), 전계서, pp. 52~53

28) 상계서, pp. 53~54

육·해·공군의 합동성을 구현하기 위해서는 3군이 균형되어야 한다. 균형을 보장하기 위해서는 크게 다섯가지 강력한 정책적 조치가 필요하다.³⁰⁾

첫째, 전·평시를 막론하고 합참의장에게 부여되는 군령권 행사를 일부 각 군 본부, 참모총장에게 위임해 줄 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 전시가 아닌 평시의 공간 및 시간적으로 제한·통제되는 상태에서 벌어지는 접적지역에서의 소규모 국지도발에 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 합참본부보다는 오히려 각 군 본부 차원에서 군령권을 행사토록 하는 편이 바람직하다. 또한 데프콘 III·IV 조치권한도 각 군의 본부, 야전군급 작전사령부에 위임이 필요하다. 합참의장은 전면전쟁 혹은 이에 준하는 대규모 무력충돌시에만 육·해·공군을 직접 지휘하면 될 것이다. 다만 한반도에서의 전쟁 억지와 승리를 위해 각 군의 전략급 핵심 군사력을 총괄 지휘통제하는 기능사령부, 즉 전략사령부를 합동부대로 신설, 전·평시의 작전지휘 권한을 합참의장이 행사하면 가능하다.

둘째, 합참본부의 인적구성이 특정 군 출신에게 편중되지 않도록 보장하는 것이다. 합참본부는 유사시 육·해·공군의 전투력을 유기적으로 통합 운용하는 것이므로 인원의 다수를 점유하는 특정 군 중심으로 전체 군사력을 지휘통제하여 전투력 발휘의 상승효과를 저하시키는 것을 막아야 한다.

[표 2-2] 합참 내 장군 및 대령 정원('10. 2월 기준)

구 분		계	육군	공군	해군	해병대
장군 (33명)	필 수	6	4	1	1	0
	공 통	27	15	4	6	2
대령 (116명)	필 수	16	10	3	3	0
	공 통	100	56	15	23	6

* 출처 : 국방부(2010), 『합동성 강화 제고 방안』, 서울 : 국방부

29) 하정열(2007), 전계서, p. 86.

30) 김종하(2011), 『한국의 합리적 군 운영을 위한 개혁방향 : 군 상부구조 및 전력체계를 중심으로』, 서울 : 해양전략연구소, pp. 186~189.

현행 국방개혁법에 합참본부 공통직위의 경우 육군, 해군, 공군 출신 비율을 2 : 1 : 1, 합동부대의 경우 3 : 1 : 1로 정하도록 규정되어 있는데, 고정시키기 보다는 ‘육·해·공군 가운데 제외되는 군이 있어서는 안되고, 특정 군이 전체 직위의 50%를 초과해서는 안된다’라는 등 규정을 좀 더 융통성 있게 보완하는 것이 타당할 것이다. 또한 합참의장도 3군을 윤번제로 돌리거나, 특정 군 출신이 3회 이상 임명되지 않도록 순환보직 방식을 적용해야 할 것이다.

셋째, 합참본부의 주요 보직자들은 직위별로 모두 합동성에 관한 교육이 수 및 특기 보유를 규정화해야 한다. 합참본부의 주요 구성원들은 출신 군에 상관없이 유사시 ‘합동성에 입각한 작전지휘’ 가능해야 하기 때문이다.

[표 2-3] 합동직위 수 현황

계	합참	연합사	국통사	국화사	국심단
560	386	158	8	4	4

* 출처 : 연구자 정리

[표 2-4] 합동전문자격 보유 인원 현황

계	육 군	해 군	공 군
1,176명	558명	346명	272명

* 출처 : 연구자 정리

넷째, ‘합동군사령부’를 설치, 육·해·공군 전투부대의 작전지휘를 전담하도록 해야 할 것이다. 합참본부와는 별도의 합동 작전기구로서 현행 합동작전본부를 확대 편성하여 정보, 작전, 군수 등의 참모기능을 갖추어 유사시 육·해·공군 작전사령부와 예하 전투부대, 직속 합동부대 및 기능사령부를 직접 작전통제 하도록 하는 것이다.

다섯째, 합동군사령관에게 군수부대에 대한 통제권을 줘야 한다. 합동작전시 신속한 군수지원을 위해서 반드시 필요하다. 각 군별로 지원하는 군

수체제보다 합동성 차원에서 통합하여 지원하는 것이 훨씬 효율적이다.³¹⁾

합동성 강화를 위한 상부지휘구조에 대해 다음과 같이 의견을 제시한 사례가 있다. 합동군제에는 서구형과 미국형이 있고 현재 우리 군은 서구형과 미국형을 혼합하여 사용하고 있으므로 어느 하나를 확실하게 참고하는 것이 나올 것 같다. 서구형 합동군제를 모델로 삼는다면, 합동참모의장이 합동군사령관이 되고 각 군 총장은 전시 구성군 사령관직을 겸직하는 방안이다. 미국형 합동군제를 모델로 삼는다면 합동참모의장은 군령보좌만 담당하고 작전은 합동군사령관이 담당하며, 총장은 양병기능을 수행하는 것이다. 독일형 합동군제는 합동작전본부와 합동지원본부를 설치, 합동차원에서 조직을 간소화하면서 작전과 지원을 연계, 함께 수행하도록 만든 체제이다. 이는 합동참모본부 제1차장은 전략본부장 및 전력발전본부장을 겸직하고, 제2차장은 작전본부장 및 작전사령관, 제3차장은 지원본부장 및 지원사령관을 겸직하는 것이다.³²⁾

앞에서 제시한 합동성 강화와 상부지휘구조는 상호 밀접한 연관성이 있다. 상부지휘구조를 개선하기 위해서는 반드시 합동성 강화와 연계하여 각 군종별 적정 수의 인원을 배치하고 운용해야 한다. 이렇게 하기 위해서는 자군중심주의의 사고방식을 반드시 버려야만 가능하다.

본 논문에서 합동성 강화방안은 제시하지 않고, 상부지휘구조 개선안만 제시한다. 따라서, 미래 한반도에서 일어날 수 있는 전쟁양상을 제시하고, 이러한 전쟁양상에 맞는 상부지휘구조와 군정과 군령권을 배분하여 효율적으로 임무수행이 가능한 상부지휘구조의 설계가 필요하다.

31) 박휘락(2010), “국방개혁 : 운영분야 개혁과 그 방향”, 『군사논단』 (통권 제 61호), 서울 : 국방부, p. 79.

32) 권태영(2010), “합동성 강화를 위한 우리군의 노력” 『합참지』 (제44호), 서울 : 합동참모본부, pp. 55~56.

제 3 장 상부지휘구조 변천 및 사례 분석

제 1 절 한국군의 상부지휘구조 변천

1. 국방개혁의 변천과정

한국군이 지금까지 발전해온 국방개혁에 대해 분석해 보면 다음과 같다.

우선 박정희 대통령 시대에는 군사력 자체가 제한된 상태에서 최소한의 자주 국방력을 구비하기 위한 기간이다. 닉슨 독트린이 1969년 발표되면서 우리군은 “자주국방”을 기치로 하여 1970년도부터 국방과학연구소를 설립하고, 총포 등 기본화기의 국산화를 추진하기 시작하였다. 1974년에는 “울곡사업”이라는 명칭으로 체계적인 전력증강 사업을 시작하면서 대통령을 중심으로 국방력 강화를 추진하였다.³³⁾

전두환 대통령 시대에는 박정희 대통령 시대에 추진하던 울곡사업을 계속 추진하여 자주포, 한국형 전차, 장갑차, 주요 전투함정 개발, F-5 전투기의 기술도입 및 생산 등을 지속하였으나 국방 분야에 대한 근본적인 개혁에는 큰 비중을 두지 않았다. 일부 핵심요원들은 중심으로 군대를 일사불란하게 통제하는데 관심을 가졌고, 실무적인 사항은 가급적 전문가에게 맡기는 형태였다. 박정희 대통령 시대부터 시작된 국방개혁의 정신과 방법론이 계승되어 기능하고 있었고, 계량적인 측면에서의 전력과 군인들의 사기 및 복지는 향상되었지만, 독자적 연구개발 정책은 후퇴시키는 등 군대의 미래지향적 발전에 대한 성과는 크지 않았다.

노태우 대통령 시대에는 국방개혁의 근본적인 변화가 필요함을 인식한 시기로 헬기, 잠수함, F-16 전투기의 기술도입과 생산을 추진하면서 1988년 “8·18 계획”이라는 명칭으로 합참의 기능을 강화하기 위한 상부구조의 변화를 검토하기 시작하여, 1990년 10월 1일부로 합참이 작전부대에 대한 지휘권을 행사하면서 각 군에서 제기된 전력증강 소요를 종합하는 방향으로 변화하였다. 이 계획은 상부구조에만 중점을 두었고, 각군 간의 타

33) 국방부(1994), 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 서울 : 국방부, p. 34

협의 결과로써 원래의 의도에 미치지 못한 점은 있었지만, 어떤 형태로든 구현된 유일한 개혁안으로 평가받았다.

김영삼 대통령 시대에는 “하나회”라는 군내 사조직을 척결하는 등 인적 청산을 시작으로 국방의 전반에 걸쳐 과거와의 단절을 시도하였다. 그리고, 국방개혁을 추진하기 위해 부대 및 장병들의 의견을 수렴하고, 1994년 1월 국방제도개선위원회를 발족하여 국방태세의 전면적 개혁, 미래지향적 국방정책 발전, 국방업무의 투명성과 공정성 및 합리성 보장, 병무행정의 지속적 개혁, 생활개혁 등의 과제를 추진하기 시작하였다.³⁴⁾ 또한, 부대구조나 무기체계의 현대화에서 벗어나 제도나 관행의 개혁을 추구하고, 상향식의 의견을 수렴하여 다른 국방개혁에 비해서 합리적인 방법을 적용하였다고 할 수 있으나, 군대의 단결과 발전을 위한 비전을 제시하지 못하여 의도대로 추진된 부분은 많지 않았다.

김대중 대통령 시대에는 군대 정예화를 위한 병력감축을 주된 목표로 국방개혁을 계획하였다. 1998년 4월 “국방개혁추진위원회”를 설치하여 국방개혁의 청사진을 마련하여 육군을 35만 명으로 감축하는 등 2015년까지 전체 군규모를 40~50만으로 감축하는 것을 목표로 설정하였다. 또한, 1군 사령부와 3군 사령부를 통합하여 “지상군작전사령부”를 창설하고 2군 사령부는 후방작전사령부로 개편하면서 일부 군단을 통·폐합하는 방안을 추진하였다.³⁵⁾ 하지만, 1997년 IMF로 인해 예산지원이 어려워지고, 병력감축의 타당성에 대한 논란이 제기되면서 계획에 머물고 말았다.

노무현 대통령 시대에는 김대중 대통령 시절의 국방개혁을 계승하면서 국방부가 중심이 되어 “자주적 선진 국방”이라는 목표하에 “완벽한 국방태세 확립, 미래지향적 방위역량 구축, 지속적인 국방체제 개혁, 장병 복지·병영환경 개선”의 중점을 선정하였고, 그 중에서도 “인사개혁, 국방조직 정비, 병역 및 예비역 제도개선, 군 사법제도 개선, 군사력 건설의 효율성 제고” 등을 추진하였다.³⁶⁾ 그러나 전시 작전통제권 환수 문제가 부각되

34) 국방부(1994), 『국방백서 1993~1994』, 서울 : 국방부, p. 163.

35) 김상범(2006), “국방개혁의 추진에 따른 공중전력 발전과제와 방향” 『국방정책연구』 (제72호), 서울 : 국방부, p. 113.

36) 국방부(2003), 『노무현 정부의 국방정책』, 서울 : 국방부, pp. 30~40.

면서 2004년 7월 “협력적 자주국방”이라는 자주권의 강화를 강조하면서, “국방개혁 2020” 계획을 수립하고, 법제화를 통하여 국방개혁 추진을 보장 받고자 하였다. 하지만, 법제화는 성공했으나 실질적인 추진은 미뤄졌다.

이명박 정부는 이전 행정부의 국방개혁 2020을 계승할 수도 중단할 수도 없는 상황이다. 따라서 변화와 실천보다는 과거의 국방개혁 계획을 수정하는 데 중점을 두고 있다.

지금까지 우리나라의 국방개혁은 화려한 청사진이나 계획에 비해서 실천되는 정도는 매우 미흡하였고, 그 결과로 아직도 한국군은 “병력위주의 양적 구조 유지, 3군 균형 및 합동성 발휘 제한, 정보 및 정밀타격전력 미흡, 독자적인 방위기획 및 작전수행능력 발전 소홀, 국방운용의 비효율성 잔존, 그리고 전근대적인 병영문화의 지속 등” 동일한 문제점을 그대로 노출시키고 있다.³⁷⁾

국방개혁이 미흡한 원인은 정치적 의제에 치중, 군 수뇌부의 의지 미흡과 기세 상실, 공감대와 전문성의 미흡, 구조 및 편성 위주의 개혁 추진, 예산 등 현실적 요소 고려 미흡 등으로 요약할 수 있다.³⁸⁾

2 군사지휘체제의 변천과정

1945년 8월 15일 해방이 되면서 남한에는 미군이 진주하고, 북 한에는 소련군이 점령하여 군정을 시행하였다. 초기 정부는 일제치하의 조선총독부 행정기구를 그대로 인수하였으나 군사분야는 인수한 것이 없었다. 그러다가 미군정에서 1945년 11월 13일 법령 제28호를 공포하여 국방사령부를 설치하여 처음으로 국방조직을 위한 업무에 착수하게 되었다.

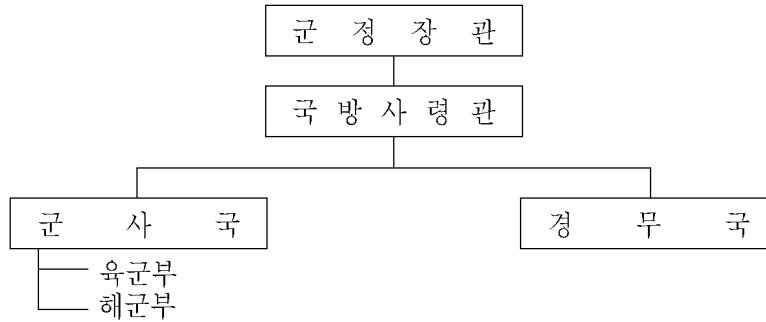
미국의 국방조직인 전쟁성과 해군성을 기초로 국방사령부 예하에 군사국과 경무국을 두고 군사국의 참모부서로 육군부와 해군부를 설치하였다.

37) 박휘락(2009), 전계서, pp. 347~348.

38) 박휘락(2008), 『정보화시대 국방개혁의 이론과 실제』, 서울 : 아트미디어(주) · 다넷, p. 176.

그 후 1946년 1월 14일 국방경비대가 창설되고 1946년 3월 21일 법령 제64호로 군정청의 각국을 부로 개칭하게 됨으로써 국방사령부는 국방부로 승격되고 경무국은 경찰로 독립하게 되었다.

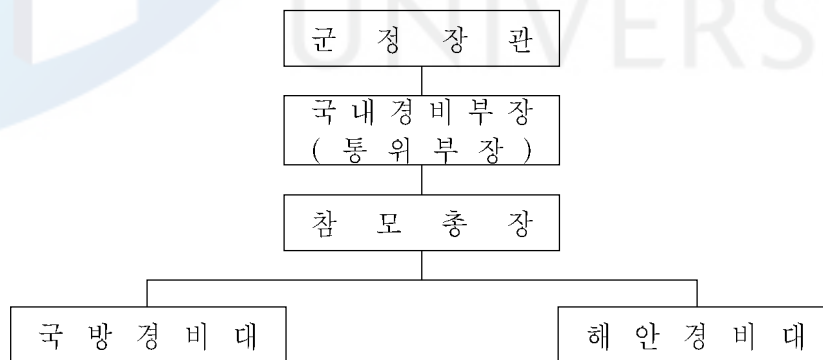
[그림 3-1] 국방사령부의 군사체제(1945. 11.)



* 출처: 김오민(2009), p. 68.

하지만 미·소 공동위원회의 소련측에서 국방부라는 명칭 사용에 대해 항의를 하여 미군정은 국방부를 국내경비부로 명칭을 조정하고, 그 예하에 경비국과 해안경비국을 만들었다.

[그림 3-2] 국방경비대의 군사체제(1946. 6)



* 출처: 김오민(2009), p. 69.

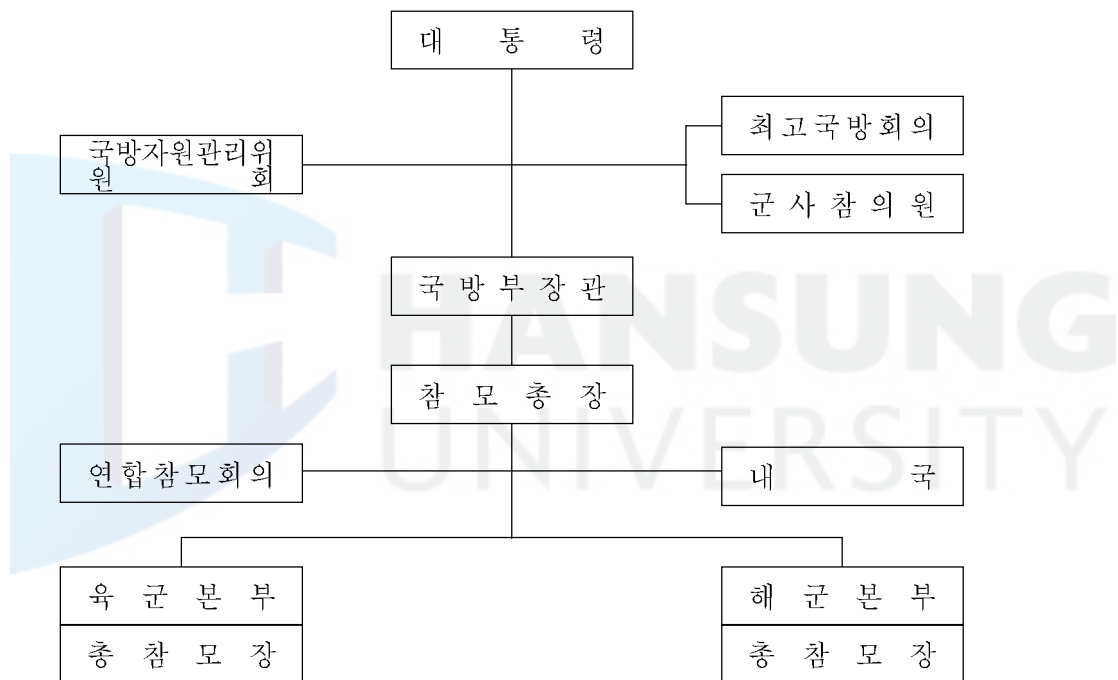
1946년 6월 15일 법령 제84호에 의해 미군정은 국군의 전신인 국방경비

대의 법적 근거를 마련하게 되었지만 한국 측에서 용어사용을 반대하여 통위부라고 하였다. 통위부장은 국방부장관 격이었으나 군정청의 1개국에 불과했으므로 한국정부가 수립되기 전까지는 미 군사 고문단장이 그 직책을 겸임하였고 부장 밑에 한국인 참모총장을 두었다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부수립이 선포되면서 통위부의 행정은 국방부로 이양되었으며, 9월 1일 경비대의 국군 편입이 이루어졌다.

1948년 11월 30일 국군조직법에 의해 육군과 해군이 생겼고, 공군은 1949년 10월 1일 육군으로부터 분리되어 국방조직은 육군·해군·공군의 3군 군종체제를 이루게 되었다.

[그림 3-3] 창군 당시의 군사체제(1948. 12. 7)



* 출처: 국방대학원(1997), 「국방연구」(20-2호), p. 216.

건국당시 직제는 군정·군령 집행기관인 육군과 해군의 총참모장이 국방부장관의 직접 지휘를 받지 않고 참모총장이라는 중간계층을 통하여 지휘를 받았다.

1949년 5월 9일 기구간소화 방침에 따라 각 군 본부의 총참모장 명칭이 참모총장으로 개칭되었다. 당시 국군조직법에는 대통령이 통수권자, 통수보좌기관은 최고 국방위원회와 군사참의원, 국방자원관리 위원회가 있었다.

창군 당시 국군조직법 제9조에 의하면 참모총장은 대통령 또는 국방장관의 지시를 받아 국방 및 용병 등에 관하여 육·해군을 지휘·통할하며, 일체의 군정에 관하여 국방장관을 보좌하도록 하고, 연합참모회의 의장을 겸하도록 하였다. 그런데 여기에는 두 가지 문제점이 제기 된다³⁹⁾.

첫째, 군정·군령 일원화가 제도적으로 불가능한 체제였다. 당시 국방조직도는 구조적으로 대통령의 통수권 행사에 있어 군령사항을 참모총장에게 직접 하달할 수 있도록 함으로써 군정·군령 이원화되어 있었다.

둘째, 군정·군령기능 배분의 불명확과 참모·계선조직이 모순된 제도였다. 군정은 군사력 조성·유지(양병), 군령은 군사력 운용(용병) 분야인데 참모총장으로 하여금 대통령 또는 국방장관의 명에 따라 국방 전반과 용병분야에 대한 기능을 담당시킴으로써 계선의 역할을 하게 함과 동시에 군정분야에 대한 국방장관의 참모역할을 하도록 하였다.

1950년 한국전쟁 당시 한국군은 8개 사단의 육군과 소규모 전투부대를 가진 해군과 공군을 합쳐 10만 정도였다. 한국전쟁 초기의 국방조직에는 지휘관계에 있어 두 가지 변화가 있었다.

첫째, 서울이 함락되어 수도를 대전으로 옮기고, 6월 30일 맥아더 장군의 건의에 따라 정일권 장군을 육·해·공군 총사령관 겸 육군참모총장으로 임명함으로써 잠정적인 통합참모총장형체제로 바꾸게 되었다.

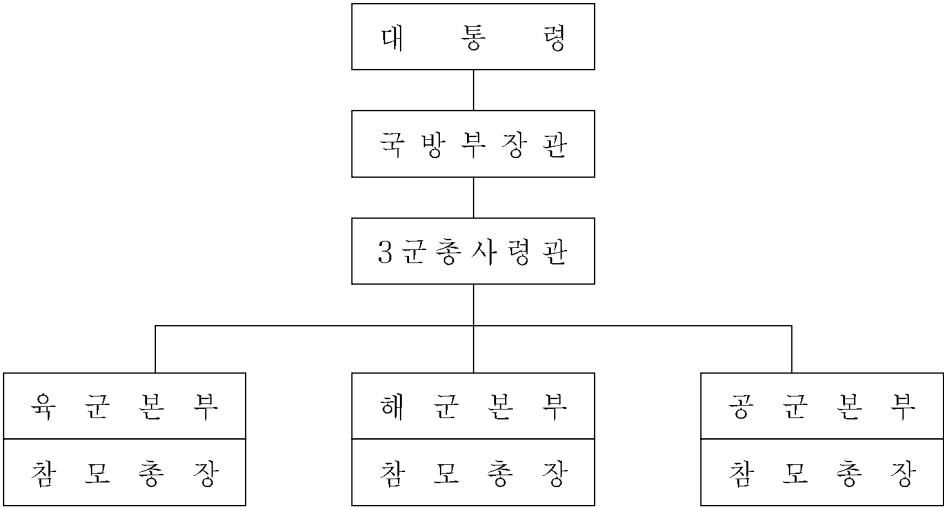
둘째, 한국전쟁시 UN군에 대한 군사지휘권한을 미국에 위임하였고, 한국군의 작전지휘권을 유엔군에게 이양하면서 맥아더 장군이 UN참전국 군대 및 한국군을 작전 통제하여 한반도에서 군사작전을 수행하게 되었다.

1962년 12월 26일 제3공화국 헌법이 대통령중심제로 공포되어 국가안전보장회의가 신설되고, 1963년 5월 20일에 국군조직법(법률 제1343호)을 개정하여 국방부에 합동참모본부와 합동참모의장을 신설하였으며, 이 국군조

39) 이선호(2000), “국방조직의 성장과 조직발전의 당면과제” 『한국의 국방조직 발전방향』, 서울 : 해양전략연구소, p.8.

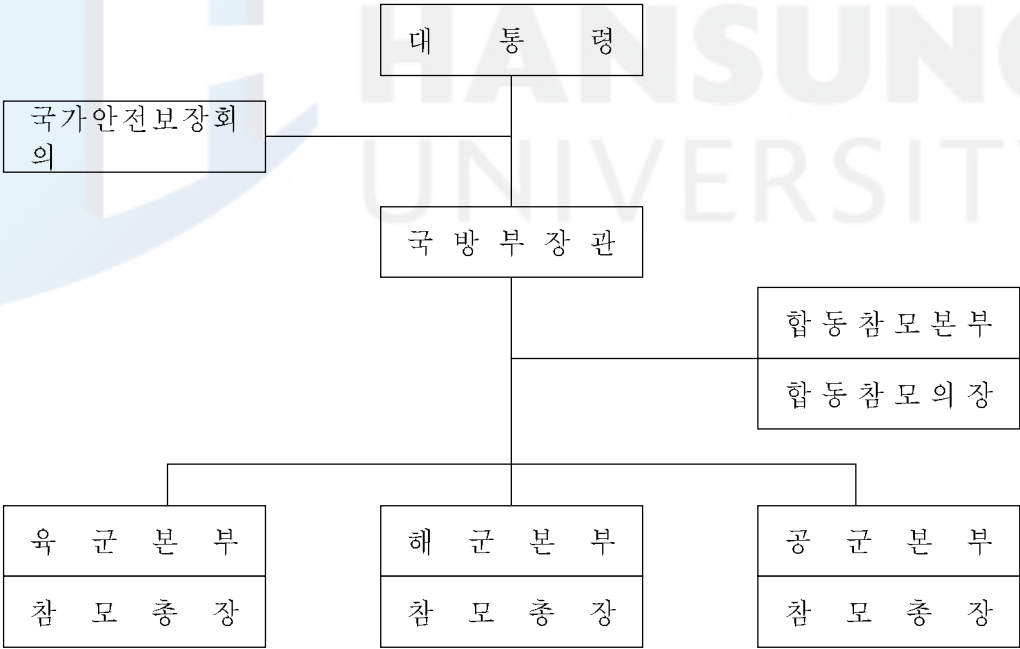
직법은 현재까지 부분 개정만 하여 시행되고 있다.

[그림 3-4] 한국전쟁 발발당시의 군사체제(1950. 6. 30~7. 14)



* 출처: 김오민(2009), p. 72.

[그림 3-5] 국군조직법의 군사체제(1963. 5. 20)



* 출처: 김오민(2009), p. 73.

1971년 국군의무사령부를 창설하고 1973년 10월 10일부로 해병대사령부를 해체하여 해군본부에 흡수시켰으나, 1990년 국방조직을 개편하면서 해병대사령부는 다시 해군 예하부대로 설치하였다.

1990년 10월 1일 국군조직법(법률 제4249호)을 일부 개정하여 종전의 3군 병립제·자문형 합참의장제 형태의 군사체제를 합동군제로 개선하여 합참의 작전지휘기능을 강화하였다.

1990년에는 정보사령부와 국군통신사령부를 창설하고, 1999년 국군수송사령부와 화생방사령부가 창설되고, 2000년 국방대학교 등 국방부 직할부대 및 교육기관을 개편하고, 2004년 국방시설본부가 창설하였다.

2006년에는 자주국방의 기반 마련을 위해 방위력개선·방위산업육성 및 군수품조달 등 방위사업 수행을 위해 방위사업청을 신설하였다.

3. 상부지휘구조의 변천과정

1948년 창군시에는 국방장관이 국방참모총장을 통하여 육·해군 참모총장을 지휘하는 통합군제 형태로 시작하였다. 그러나 1949년에 “국방기구 간소화”에 의거 국방참모총장을 폐지하였고, 육군 소속의 항공사령부를 모체로 공군을 분리⁴⁰⁾시킴으로써 3군 병립제를 유지하였다. 한국전쟁시에는 정일권 장군을 육·해·공군 총사령관 겸 육군 참모총장으로 임명하여 다시 통합군제로 돌아갔으나, 휴전이후에 다시 3군 병립제로 환원하였다.

1954년에 대통령령 제873호인 『합동참모회의 규정』에 의거하여, 대통령 직속의 상설기구인 ‘합동참모회의’가 설치되었다. 합동참모회의는 당시 이승만 대통령에게 상설화된 육·해·공군 합동의 참모기구 설치하고 ‘연합참모본부’를 대통령 직속으로 추가 건의했다. 연합참모본부가 신설되면서 합동참모회의의 명칭은 ‘연합참모회의’로 바뀌었다. 여기에는 연합참모본부 총장을 의장으로 각 군 참모총장들로 구성되었으며, 주요기능으로는 군의 전략방침과 계획 등 군령에 관한 업무와 육·해·공군의 통합전력 운용 방침과 계획, 그리고 기타 중요사항을 심리하는 것이었다. 연합참모본부는 연합참모회의의 업무 집행기관이고, 총 3개(총무, 정보, 작전)의 부

40) 국방군사연구소(1998), 『건군 50년사』, 서울 : 국방군사연구소, p. 54.

로 구성되어 있다. 이로서 한국군 최초의 상설화된 합동참모기구로서의 모습을 갖추게 되었다.⁴¹⁾

1961년 군사혁명 후 상부구조가 일부 조정되었으나 3군 병립제의 근간은 바뀌지 않았다. 1970년에 박정희 대통령이 자주 국방력 강화를 위한 군제개혁을 지시하여 통합군제를 근간으로 하는 방안이 모색되었다. 주 내용은 국방장관의 군정 및 군령 참모로서 군정차관과 국방참모총장을 두고, 육·해·공군의 사령부 외에 전략군사령부, 후방군사령부를 신설하며, 이들을 통괄적으로 지휘통제하는 “국방참모본부”를 설치하여 국방참모총장 지휘하에 두도록 하는 것이었지만 백지화 되었다. ⁴²⁾

군 상부구조 개편에 대한 논의는 1970년부터 지속 제기되어 왔다. 당시 미국의 안보공약 약화 가능성에 따른 대응책으로 자주국방의 필요성을 본격 강조하기 시작했고, 그 연장선상에서 기존 전력구조의 개선 및 합리화가 연구, 검토되었다. 당시 박정희 대통령의 지침인 지휘통제의 용이성과 능률성, 전투력의 통합적인 발휘, 경제적인 체제 및 운용, 북한의 군사전략·전술에 대한 적응성 등에 의거 개편연구를 착수하였지만 가시적인 진전을 거두지는 못했다.⁴³⁾

이후에도 1982년에도 군 구조연구위원회에서 각군본부를 해체하고 통합군제로 개편하는 안을 수립하였으나 여러 반대에 부딪쳐 연구를 중단하였고, 1985년에는 3군 사령부의 계통대 이진과 연계하여 국군총사령부 창설안이 제기되었으나 각군의 반대로 백지화되었다.⁴⁴⁾

1988년에는 군 상부구조가 정부 차원에서 공론화되면서 탈 냉정의 가시화에 따른 국제정세의 화해·협력 추세에 부응하는 전략개념의 정립, 공세적 군사력의 건설, 한정된 국방자원의 효율적 사용 등을 근거로 검토 필요성이 제기되었고, 국방부는 8월 18일 “장기 국방태세 발전방향”(통상적으로는 818계획)의 연구에 착수하였다. 이 역시 국방참모총장제도를 근간으로 하는 것으로 박대통령 당시의 연구안 내용과 유사하였다. 다만, 합참의

41) 김종하·김재엽(2010), 전계서, p. 95.

42) 상계서, pp. 97~98.

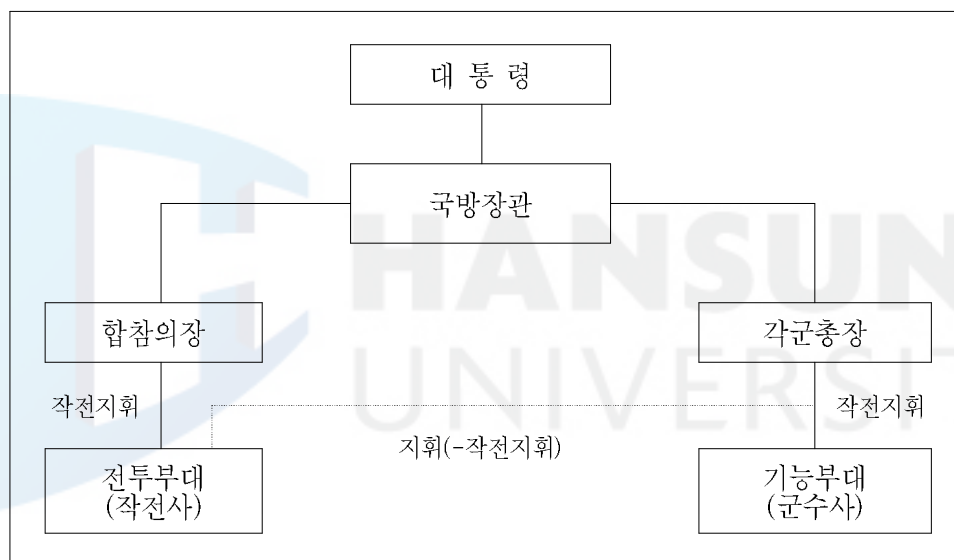
43) 상계서, pp. 101~102.

44) 이한호(2011), “미래전에 대비한 한국군의 상부지휘구조” 『한국의 국방개혁 어떻게 구현할 것인가』, 서울 : 해양전략연구소, p. 37.

장이라는 용어는 그대로 유지하고 작전부대를 지휘할 수 있는 권한을 합참의장에 부여하여 통합군제의 장점을 가미한 것이었고, 1990년 10월 1일부터 적용되어 현재에 이르고 있다.

합참의장을 군령 계선 상에 위치시켜 육·해·공군 각군의 통합전력 발휘를 보장하고, 군정분야의 업무를 각군 참모총장이 전담하도록 하였다. 즉, 통합군제와 3군 병립제를 적절히 혼합하여 두 체제의 장점을 동시에 취하겠다는 것이다. 이로써 합동참모본부의 수장인 합동참모의장은 종전의 국방장관 보좌 기능뿐만 아니라 육·해·공군의 각 작전부대를 작전 지휘하고, 합동참모본부 직속의 합동부대를 지휘감독하며, 계엄사령관 임무를 수행하도록 권한이 대폭 강화되었다.⁴⁵⁾

[그림 3-6] 한국군의 현 지휘구조



* 출처: 국방부(2009), 『2008 국방백서』, p. 81.

2011년 3월 7일 국방부는 상부지휘구조의 개편방향을 주요 핵심으로 하는 “국방개혁 307계획”을 발표하였다. “군정·군령 기능의 확실적인 구분에 따른 부작용 보완 및 중첩성 해소, 전시 작전통제권 진화대비 효율적인

45) 김종하·김재엽(2010), 전계서, p. 105.

한반도 전구작전수행체제 구축, 합동성 강화 및 3군 균형발전을 위한 의사결정체제 보장”을 명분으로 합참의장에게 합동군사령관 기능을 부여하고, 각군 참모총장을 작전지휘 계선에 포함시켰으며, 합참의장에게 제한된 군정기능을 부여한다는 내용이었다.⁴⁶⁾ 국가안보총괄점검회의나 국방선진화추진위원회에서는 합동군사령부를 창설하는 것을 제시하였으나 헌법에 언급되지 않은 합동군사령관을 신설하거나 헌법에 명시된 각군 참모총장을 폐지할 경우 예상되는 위헌 논란을 회피하고 법 개정소요를 최소화하는 범위 내에서 책임과 권한을 보완하여 통합군제와 유사한 안을 제시⁴⁷⁾하였다.

또한 국방부는 각군본부의 합동성과 효율성을 보장 할 수 있는 방향으로 변화시킨다는 방침 하에, 각군본부를 지상 / 해상 / 공중작전본부와 작전지원본부로 개편하고, 그 중에서 각 작전본부는 3군사령부 / 해군작전사령부 / 공군작전사령부에 위치시킴으로써 기능적 통합을 보장한다는 계획을 제시하였다.⁴⁸⁾

따라서 국방부가 의도하는 방향으로 발전될 경우 “합참이 고유의 역할과 합동군사령부의 기능을 동시에 수행함으로써 합동작전 수행을 위한 기반이 구축되고, 각군 참모총장을 합참의장이 작전지휘함으로써 효율적인 전력 통합 운용이 가능하며, 군사력 운용개념에 기초한 군사력 건설로 전투형 군대 육성 및 발전이 가능하고, 전시 작전통제권 전환 이후 한반도 전구작전수행에 대비한 가장 효율적인 지휘구조로 전환하며, 각군본부와 작전사 통합, 국군 군수사 창설 등으로 인력 및 예산을 절감” 할 수 있다고 설명하고 있다.⁴⁹⁾

이러한 개편으로 인한 기대효과는 한국군 주도의 전구작전 지휘 및 수행체계가 강화되고, 최고의 군사적 전문성을 가진 합참의장과 각 군 총장의 노력이 통합되어 합동성이 강화될 것이다. 또한 각 군 참모총장이 작전지휘계선에 포함되어 각 군이 담당하는 지·해·공 작전수행능력이 제고되고, 각 군 본부가 군정·군령을 통합하여 “싸우는 방법대로 편성·장

46) 국방부(2011), 『국방개혁 307계획 보도 참고자료』, 서울 : 국방부, p. 5.

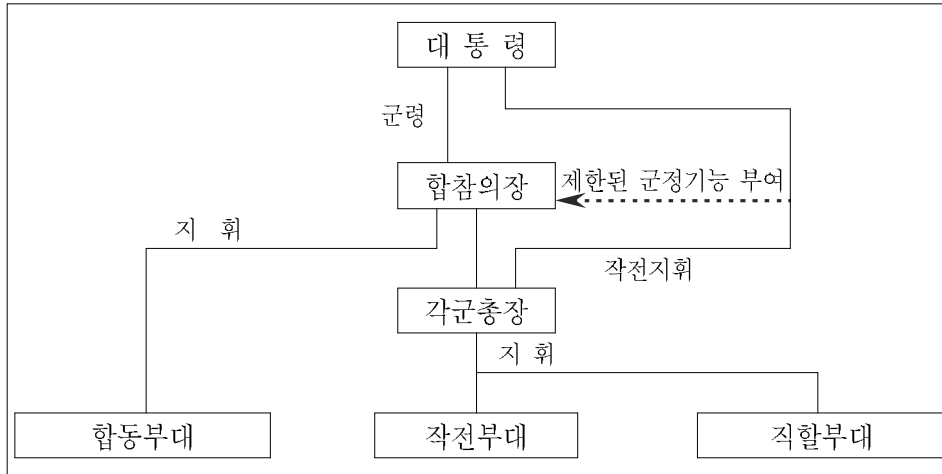
47) 국방부(2011), 『한반도 작전환경에 적합한 상부지휘구조 개편방향』, 서울 : 국방부, p. 10.

48) 국방부(2011), 상계서, p. 5.

49) 국방부(2011), 상계서, p. 5.

비·훈련하고, 그대로 싸운다”는 개념 구현이 가능하며, 상부지휘구조의 인력 절감과 하부구조의 보강이 가능하다.

[그림 3-7] 국방개혁 307 계획의 개편(안)



* 출처: 국방부(2011), 『국방개혁 307계획 보도 참고자료』, p. 5.

제 2 절 외국군의 상부지휘구조 분석

미국, 일본 등을 비롯한 주요 선진국가들의 군 지휘구조의 유형을 분석해 보면 많은 공통점이 있다. 즉 각 국가마다 정치형태, 국력, 동맹관계, 주변환경 등 여러 요인에 따라 지휘구조 유형을 갖고 있다. 이를 종합해 보면 다음과 같다.

1. 합동군제 국가

세계적인 군사강국이며 주요 선진국인 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스는 합동군제형을 유지하고 있다. 이러한 국가들의 상부지휘구조의 특징에 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 문민통제의 원칙을 철저히 채택하고 있으며, 국방부분부는 문민중심으로 구성이 되어 있다.

둘째, 국방부 및 합동참모본부 예하에 많은 기관을 거느리고 있지 않으며, 가능한 조직적 비대화를 탈피하고 있다. 또한 인력구성비에 있어서도 각군의 균형을 유지하도록 노력하고 있다.

셋째, 합동참모본부(또는 국방참모본부)는 3군이 균형되게 편성되어 있으며 의사결정 과정이 민주적이며, 3군 참모총장은 합동참모의장(또는 국방참모총장)과의 협의체를 통해 작전사항에 대한 의견을 개진할 수 있도록 제도적으로 보장되어 있다.

넷째, 3군으로 합동조직을 구성하더라도 적정 기능 배분이 가능하고 합동성을 유지할 수 있도록 조직되어 있다.

다섯째, 육·해·공 3군은 작전부대 및 교육, 군수, 기타 지원부대를 각군별로 보유하고 있다.

끝으로, 장기적으로는 미래전장 양상에 대비한 첨단구조로 가기 위해 병력감축과 군사혁신을 가장 중점을 두고 있으며, 3군 조직을 통합하고 단일화하여 지휘하는 통합군제를 지향하는 국가는 거의 없다고 볼 수 있다.

2. 통합군제 국가

이스라엘, 호주, 캐나다 등이 통합군제형을 유지하고 있으며 이 국가들의 특징은 다음과 같다.

첫째, 통합군제형은 조직 구조상 중앙집권적 구조에 속하는 것으로, 대만을 제외하고는 20만 명 이하의 소규모 군을 유지하고 있으며, 예비군제도를 적극 활용하고 있다.

둘째, 통합군제형의 국가도 3군간 병력균형 기초 위에 상부구조를 편성하고 있다. 또한 상위직의 보임문제도 3군간 순환제 또는 윤번제로 하고 있어 3군간의 형평성 유지에 노력하고 있다.

셋째, 이스라엘의 경우, 조직구조 형태로는 통합군제이나 공군의 경우

실제 권한은 공군사령관에게 대부분 위임하여 수행하고 있어 운영의 독자성이 확보되어 있다. 특히 공군작전 계획수립과 수행의 주체는 공군사령관의 고유권한이며 총사령관은 기본지시만을 하달토록 되어 있다. 또한 군사력 소요제기와 군수 및 교육 등의 공군 전문조직을 보유하고 있다.

넷째, 대만의 경우도 통합군제의 형태를 유지하고 있으나 최근에 참모총장은 군령권을 행사하고 부부장이 군정체제를 행사함으로써 내적으로는 합동군제와 다른없는 형태로 운영되고 있다.

3. 외국군의 합동군제 및 통합군제 분석

합동군제와 통합군제를 분석해 보면 먼저 합동군제의 장점으로 문민통제 및 전력의 집중에 대한 견제가 가능하고, 지휘체제의 일원화를 기할 수 있고, 전력의 통합운영을 위한 3군의 균형 발전을 도모할 수 있으며, 상부의 최소 통제하에 분권적인 임무 수행으로 작전 효율성이 증대된다.

아울러 개편이 용이하고 군내·외부 공감대 형성이 적극적이며 각군의 전문성 향상과 함께 조직 및 자원관리의 효율성을 증대시킬 수 있으나, 각

[표 3-1] 국가별 군제

구 분	합동군제	통합군제	3군 병립제
주변국	미국, 일본	북한, 중국, 러시아	
유 럽	영국, 프랑스, 독일, 스페인, 이태리, 스웨덴	폴란드, 터키, 스위스	
중 동		이집트, 이스라엘, 이라크, 사우디아라비아	
아시아/ 기타	인도네시아, 파키스탄, 싱가포르, 호주, 캐나다	대만	인도, 브라질

* 출처: 국방부(2011), “우리군을 전투 임무 중심의 조직으로 바꾸겠습니다.”

『국방개혁 기본개혁(상부지휘구조 개편)』, (홍보교육자료) 서울 : 국방부, p. 7

군의 과도한 경쟁으로 자군 이기주의 의식이 팽배하여 전력의 통합 발휘

가 지연될 가능성이 있으며 합동작전 및 교리발전이 소극적일 수 있다.

한편 합동참모의장이 통합군사령관이 되어 군정·군령을 일원화하여 각 군을 지휘하는 통합군 제형의 장점으로는 지휘통제가 명확하고 작전지휘의 전문화로 작전계획 및 작전 지휘체계가 발전될 수 있으며, 주요 전투부대간의 협조가 용이하여 합동작전 기능을 강화시킬 수 있으나, 통합군사령관에게 군령은 물론 군정기능 일부까지 흡수 부여되므로 군정 및 군령의 일원화를 제도적으로 보장해 줌으로써 문민통제 및 견제기능이 미흡하며, 3군의 균형발전을 저해하고, 공감대 형성이 곤란할 뿐 아니라 3군간의 선의의 경쟁에 대한 기대가 곤란하다.

[표 3-2] 합동군제 및 통합군제의 장단점 비교

구 분	장 점	단 점
합동 군제형	• 문민통제 및 견제 기능 유지 • 지휘체제의 일원화 • 3군 균형발전 도모 • 개편이 용이하고 공감대 형성에 적극적임 • 상부의 최소 통제하에 분권적 임무수행 → 작전효율성 증대 • 조직 및 자원관리의 효율성 증대	• 전력의 통합 발휘 미흡 • 합동작전 및 교리발전 지연 • 3군의 과도한 경쟁 → 자군 이기주의 의식 팽배
통합 군제형	• 합동작전 기능 수행 용이 • 작전지휘의 전문화로 작전계획 및 작전지휘 체계발전 • 지휘통제 명확 • 주요 전투부대간의 협조 용이	• 합동참모본부의 기능비대에 따른 문민통제 및 견제기능 미흡 • 3군의 균형발전 저해 • 개편의 용이 및 공감대 형성 곤란 • 3군간 선의의 경쟁 곤란

* 출처: 최돈걸 외 2명(2010), “상부지휘구조에 관한 연구” 『합참 군사학술연구보고서』, p. 41.

제 3 절 한국군의 상부지휘구조 분석

한국의 현 상부지휘구조는 지난 1990년 818 계획에 의거 명목상의 ‘합동군제 체제’를 채택하고 있다. 즉 군령과 군정을 합참과 육·해·공군 중심으로 분리시켜 놓았지만 ‘육군 주도의 통합군 체제’에 오히려 가깝게 운용되고 있다.⁵⁰⁾

이러한 상부지휘구조 체계하에 천안함 피격사건 등 평시 저장도 무력충돌이나 위기관리, 전면전시 광범위한 군사적 분쟁 양상에서 효과적으로 대응하고, 육·해·공군의 통합적 운용·발전에 많은 문제점이 노출되었다.

1. 현 상부지휘구조 분석

1) 군정/군령이 미 정립되어 업무의 혼란 초래

국방조직은 가장 복잡하고 거대한 관료조직이고 군사력을 중심으로 국력의 타 요소를 유기적으로 조직화하여 총체적인 전력을 전력화하는 과정에서 대통령의 통수권 행사와 국방장관의 군정과 군령을 일원화되어 있다.

군정은 군사행정, 군령은 군사작전 분야로 이해하지만 그 경계는 불명확하다. 국방체제는 관료적 상층구조가 문민통제 원칙에 의해 지배되고 있는데 이는 민선 대통령하의 민간 국방장관과 각군장관 그리고 주요 보조 기관의 책임자가 민간으로 되어 있기 때문이다. 그러나 군사력 운용과 군사전략기능은 직업군인 집단인 합동참모본부에서 보좌되고 있으나 민간이 담당하는 군사력 구성 내지 군사정책 분야와 일부 중첩된다.

따라서 현재 한국군의 상부지휘구조에는 군정과 군령을 행사하는 측면에서 몇 가지 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 군령과 군정에 관한 업무수행 체계와 범위가 불명확하다. 대통령의 국군통수 및 법령상의 용어와 군사작전 지휘에 관한 용어를 혼용하는 것으로 정부 조직법 28조에 “국방부장관이 군정 및 군령에 관한 사무를 관장한다”라고 되어 있다. 군령과 군정에 관한 정의와 범위는 법으로 규정

50) 김종하·김재엽(2011), 전계서, p. 129.

되어 있지 않고 합동기본교리에만 명시되어 있다. 대통령은 국군통수권을 행사하는 과정에서 국방부장관을 통하여 군령분야와 군정분야로 구분하여 군을 통제하고 권한을 행사한다. 군령분야에 관한 권한은 대통령으로부터 국방부장관을 통하여 합동참모의장이 행사하는 기능이며, 군정분야에 관한 권한은 대통령으로부터 국방부장관을 통하여 각군 참모총장이 행사하는 기능이다.⁵¹⁾

국군조직법 10조에 각군 참모총장은 국방부장관의 명을 받아 각군을 지휘·감독한다. 다만, 전투를 주 임무로 하는 작전부대에 대한 작전지휘·감독은 제외되어 있다. 그리고 육·해·공군 직제령에 “각군(육군·해군·공군)본부는 각군의 정책 및 군사력 건설의 소요제기와 편성, 교육 및 훈련, 인사 및 군수, 동원 및 예비군, 그리고 작전지원 그밖에 각군의 운영에 관한 사항을 관장한다”라고 명시되어 그 한계가 애매모호하다.

둘째, 합동참모의장은 군정분야 업무에 관여할 수 있는 이중적 구조로 되어 있어 각군본부와 갈등이 유발될 가능성이 높다. “합동참모본부는 각군의 전투를 주 임무로 하는 작전부대에 대한 작전지휘·감독과 합동 및 연합 작전수행을 위하여 국방부에 합동참모본부를 둔다”라고 명시되어 합동참모본부를 국방부장관의 참모조직으로 간주하고 편성 및 위치하고 있으며, 국군조직법 13조에 합동참모의장이 합동참모회의의 의장을 겸하여 주요 군사사항을 심의하도록 되어 있다. 합동참모회의는 합동참모의장과 각군참모총장으로 구성, 합동참모의장이 의장을 하도록 되어 있고, 국방정책에 관한 국방부장관의 자문에 응하여 국방부장관이 부의하는 사항을 심의하기 위하여 국방부에 군무회의를 두었다.

국방부 직제령 제 15조에 ‘군무회의는 국방부장관, 국방부차관, 합동참모의장 및 각군 참모총장으로 구성하되, 국방부장관이 그 의장이 된다’라고 되어 있어 합동참모의장이 국방부장관의 참모로서 군령 외 군정업무에 관여할 수 있도록 되어 있다.

국방개혁에 관한 법률 시행령 제 11조에도 합동참모의장이 군정분야 업무에 관여할 수 있도록 되어 있다. ‘합동작전능력의 개발·발전과 합동작전

51) 합동참모본부(2009), 전제서, p. 27.

지원분야의 원활한 협의 등을 위하여 합동참모의장 소속 하에 합동성 위원회를 둔다. 합동성 위원회는 다음 사항을 심의한다. 합동전투발전에 관한 사항, 합동작전 지원 관련 협의 및 조정에 관한 사항, 합동성위원회의 위원장은 합동참모차장으로 하고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 각군의 참모차장, 합동참모본부 본부장, 해병대 부사령관으로 구성하고 있다.

또한 통합방위법 제 8조에 “합동참모의장은 통합방위본부장으로서 중앙 통합방위 협의회에 참석, 필요사항을 심의하고, 통합방위본부장은 합동참모 의장이, 부분부장은 합동작전본부장이다.”라고 되어 있어 업무범위가 불명확하게 되어 있다.

셋째, 합동참모본부와 각군본부간 갈등과 업무혼란에 대한 국방부의 조정 및 통제가 미흡이다.

국방부장관은 합동참모의장과 각군 참모총장을 지휘 및 감독하도록 되어 있고, 합동참모의장은 국방부장관의 명을 받아 전투를 주임무로 하는 각군의 작전부대를 작전지휘·감독하고, 합동작전의 수행을 위하여 설치된 합동부대를 지휘·감독하도록 되어 있다.

“군령분야에 관한 권한은 대통령으로부터 국방부장관을 통하여 합동참모의장이 행사하는 기능이며, 군정분야에 관한 권한은 대통령으로부터 국방부장관을 통하여 각군참모총장이 행사하는 기능이다”⁵²⁾라고 명시되어 있으나 합동참모본부의 전력발전업무에 대한 과도한 통제, 인사와 군수 지시권 행사의 논란, 각군본부가 자군 중심의 업무추진, 합동성 강화를 위한 노력 부족, 전시 작전통제권이 없는 합동참모본부의 권위에 반해, 인사권과 예산권을 가진 각군본부의 대 국방부 업무수행 관행 등을 해결해야 할 책임이 있다.

따라서, 향후에는 군정과 군령에 관한 용어는 국방부 이상의 정부기관 및 연구기관에서 군사업무 및 학술적 차원에서만 사용하고, 지휘관계의 용어와 분리 사용하여 혼란을 최소화 해야 하겠다.

2) 각 지휘제대간 임무와 기능 배분 불명확

국방부는 군정 및 군령 기능을 동시에 수행하지만 각군 본부는 군정기

52) 합동참모본부(2009), 상계서, p. 10.

능만을 수행하고 합동참모본부가 군령기능을 수행함으로써 작전사령부 이하 부대는 군정 및 군령기능을 동시에 수행해야 하는 이중적 기능구조를 갖게 된다. 즉, 군정기능인 인사·군수는 각군본부의 지시를 받고, 정보·작전은 합동참모본부로부터 지시를 받는 명령체계상의 이중적 구조로 되어 있다. 이로 인해 각 지휘체대간 임무와 기능배분이 불명확하여 업무가 중복되거나 혼란을 초래할 수 있다.

첫째, 정부기능에 관하여 국방부장관과 합동참모의장의 임무와 기능의 근거가 미비 하다고 볼 수 있다. 국가안전보장회의법 제 2조에 국무회의는 대통령 및 국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성하고, 선전·강화 기타 중요한 대외정책 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제, 군사에 관한 중요사항을 토의하고 국무회의의 심의를 거쳐야 하며, 국가안전보장회의는 대통령, 국무총리, 외교통상부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장과 대통령령이 정하는 약간의 위원으로 구성한다. 라고 명시되어 있지만 그 임무 기능은 구체적으로 명시되어 있지 않다.

둘째, 합동참모본부의 군사작전소요와 각군의 작전지원 능력의 불균형 시 조정이 어렵다. 합동참모본부는 자원소요판단 및 지휘를 하고, 각군본부는 군사력 건설의 소요제기와 각군의 편성, 교육 및 훈련, 인사, 군수, 동원, 예비군, 작전지원에 관한 사항을 관장하므로 합동참모본부와 각군본부 간 의견차이가 있을 수 있다.

셋째, 전력발전 소요요청, 제기, 결정에 관한 업무 분장의 혼란으로 합동참모본부는 중·장기 전력소요 제기 및 신규 무기체계, 무기체계 성능 개량, 무기체계 획득과 관련된 부대창설 및 증·개편·해체 등을 관장하지만 소요제기 소요요청기관은 국방부 본부, 합동참모본부, 각군, 방위사업청, 등이 명시되어 있다.

넷째, 국방외교와 군사외교의 구분과 수행책임이 불명확하다. 외국과의 국방교류 및 협력업무의 총괄·조정, 한·미 안보협의회의 및 한·미 정책 검토 위원회의 운영, 참전국 국방외교 활동 총괄·조정 및 지원, 국방관계 국제협정의 체결·수정에 관한 협의, 군사외교를 위한 번역·통역업무에 관한 사

항 등은 국방부에서 실시하며 합동참모본부는 대외 군사협력 업무를 하는 것으로 되어 있으나 대부분 국방부 국방정책실의 정책기획관 소속 과장들의 업무 분장사항에 포함되어 있는 등 업무한계가 불분명하게 되어 있다.

따라서 국방부는 국방외교, 합동참모본부 등 기타 군 조직에서는 군사의외교만 하도록 통일시켜야 하겠다.

3) 합동참모의장의 업무과중, 전쟁준비/군사작전 지휘에 전념 곤란

현 상황하에서 합동참모의장이 군사문제에 대하여 대통령에게 자문하고 통합방위업무, 계엄업무, 전략기획 및 전력발전업무, 연합사에 대한 지침 제공, 평시 작전통제권 행사 등으로 전쟁준비 및 작전준비에 전념하기에는 여건이 너무 어렵다.

4) 합동부대에 대한 지휘권 행사 곤란

국군조직법 제 2조에 “군사상 필요할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 국방부 장관의 지휘·감독하에 합동부대와 기타 필요한 기관을 둘 수 있다”라고 되어있다. 또한 “합동참모의장은 군령에 관하여 국방부장관을 보좌하며, 국방부장관의 명을 받아 전투를 주 임무로 하는 각 군의 작전부대를 작전지휘·감독하고, 합동작전의 수행을 위하여 설치된 합동부대를 지휘 및 감독한다”라고 명시하고 있다. 하지만 국방부장관 소속하에 합동부대를 두고 있어 합동부대 사령관은 합동참모의장의 명을 받아 사령부의 업무를 총괄하고, 사령부에 예속 또는 배속된 부대를 지휘 및 감독하는 것으로 되어 있어 법률상 지휘권에 대한 명시가 중복되어 지휘권 행사가 곤란하다.

2. 국방개혁 307계획 분석

국방부는 국방개혁 307계획을 통해 한국군 주도의 전구작전 지휘 및 수행체계를 구축하고, 최고의 군사적 전문성을 가진 합참의장과 각 군 참모총장의 노력을 통합함으로써 합동성이 강화되며, 각 군 참모총장이 작전지휘계선에 포함되어 각 군이 담당하는 지·해·공군 작전수행능력도 제고

될 것으로 기대하고 있다. 또한, 각 군 본부가 군정과 군령을 통합 수행함으로써 “싸우는 방법대로 편성·장비·훈련하고, 훈련한대로 싸운다”는 개념을 실질적으로 구현 가능하며, 상부지휘구조의 인력을 절감하며 하부구조를 보강 가능할 것으로 예상하고 있다.⁵³⁾

국방개혁 307계획에 대해 분석해 해 보면 크게 2가지로 요약할 수 있다.

첫째, 각군 참모총장에게 작전지휘권을 추가로 부여하여 각군별 책임소재는 명확히 했지만, 합참의장이 작전사령관들을 직접 통제하는 현 체제와 비교할 시 중간제대가 하나 더 증가되어 결심과 조치가 지체 될 수 밖에 없는 지휘구조이다. 또한 작전본부장은 참모이기 때문에 참모총장이 각 야전 / 함대 지역 사령부를 직접 지휘하는 체제로 개편되어 지휘관계가 증대되는 것을 아니라고 할 수도 있지만, 작전본부가 독립적으로 존재하는 현실을 고려할 때 참모기능에만 국한될 것으로 인식하기는 어렵다. 특정 사태의 처리방향에 관하여 합참의장과 각 군 참모총장의 시각이 다를 경우 작전수행에 있어서 혼란이 발생 할 수 있다.

둘째, 각군 본부의 경우 작전본부와 작전지원 본부로 구분하여 “지상·해상·공중작전본부는 현 3군사령부/해군작전사령부/공군작전사령부에 위치” 한다고 되어 있는데, 이 경우 기존 사령부와 조화 및 구분시키는 것도 해결해야할 과제이다. 또한 작전본부의 경우 “정보·작전·군수·C4I등 전시 필수 조직 위주로 편성”한다고 발표하였는데, “전시 필수조직”이 무엇이나도 불분명하고, 작전본부의 “군수”와 작전지원본부의 “군수지원”을 어떻게 구분 할 것인지도 쉽지 않은 과제이다. 국군군수사령부의 경우에도 “각군의 고유 군수기능을 유지하는 가운데 3군 공통기능(수송, 장비, 물자, 탄약 등)위주로 통합” 한다고 되어있어 고유의 군수 기능은 무엇이고 공통기능은 무엇이나에 관하여 논란이 발생할 가능성이 있다.

현재 상부지휘구조와 국방개혁 307 계획에서 제시한 상부 지휘구조에 대해 분석해 본 결과 모두 ‘합동성을 강화’해야 한다는 것에는 공감하면서도 자군 중심주의와 타군에 대한 배타적 의식이 남아 있고, 아직까지 비전과 개념의 정립이 미흡하여 합동성 강화에 대한 방향을 제대로 못잡아 나

53) 국방부(2011), “우리군을 전투 임무 중심의 조직으로 바꾸겠습니다.” 『국방개혁 기본개혁(상부지휘구조 개편)』, (홍보교육자료) 서울 : 국방부, p. 9.

가고 있다.

주요 선진국들과 우리 군의 상부지휘구조 발전과정을 통해 분석해 본 결과 시사하는 바는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 주요 전투부대들에 대한 군령권을 단일 사령부의 지휘통제로 일원화시키는 것이다. 육·해·공군 각 군별로 분산된 형태가 아닌 각 군의 전문성과 독자성을 유지·발휘하는데 유리한 합동군 체제로 변모되고 있다. 둘째, 재래식 위협보다 미래 전장환경에 부합된 상위기능사령부나 합동부대 차원에서 발전시켜 나가고 있다. 셋째, 군 상부지휘구조내에서 군인과 민간인의 역할은 각각 군정, 군령 분야로 전문화되어 가고 있다.

따라서 앞으로의 상부지휘구조는 문민통제 원칙인 국방장관을 통한 군정과 군령권 행사하는 것을 준수하고, 합동참모본부 중심의 합동성 강화와 각 군의 전통성과 전문성을 최대한 활용하며 조직의 슬림화와 지휘체계의 단순화를 통한 작전 효율성을 제고해야 하겠다.

또한 각 군의 균형된 발전을 통한 합동성 강화를 위한 상부 지휘구조 개선방안과 이를 뒷받침하기 위한 제도적 장치가 우선 마련되어야 할 것이다.

그리고, 합동성 강화를 위한 교육을 강화하여 모든 군인이 합동성 강화에 대한 마인드를 가지고 상호 배려해 줄 수 있도록 점진적으로 개혁해 나가는 것이 필요할 것이다.

제 4 장 한반도의 전략환경 및 미래전장양상 분석

제 1 절 한반도의 지정학적 위치와 전략적 가치

한반도는 유라시아 대륙의 동단에 위치한 반도국가로서, 그 동남쪽에 200km의 좁은 해협을 사이에 두고 일본이 위치하고, 서북쪽으로 압록강과 두만강을 경계로 중국과 접경하고 있으며, 동북쪽으로는 두만강의 일부를 사이에 두고 러시아가 인접하고 있다. 한반도는 해양세력인 미국과 일본, 대륙세력인 중국과 러시아가 에워싸고 있는 형세(形勢)이다.

이와 같은 지정학적 위치로 인해 한반도는 역사적으로 대륙과 해양세력으로부터 930여회의 침략을 받아 왔으며, 해양세력은 주로 일본, 대륙세력은 중국으로부터의 침략이었다. 그 현황은 [표 4-1] 과 같다.

[표 4-1] 역사적으로 본 외침현황

구 분	계	삼국이전	삼국시대	고려시대	조선시대
계	931	11	143	417	360
대륙방면	438	11	110	125	192
해양방면	493		33	292	168

* 출처: 하대덕(1993), “주변국에 대한 국민안보의식과 대응방안”, p. 74.

한반도는 미·일·중·러의 세력권이 교차하는 전략적 요충지⁵⁴⁾라는 특이한 지정학적 위치로 인하여 그 어느 지역보다 외적 환경의 변화에 의해 중대하고 즉각적인 영향을 받아 왔다. 이러한 주변 4강이 보는 한반도의 전략적 가치는 다음과 같다.

미국은 한국의 정부수립 이후 깊은 유대관계를 유지하여 왔으며, 한반도는 미국의 동북아 지역에 대한 전진기지이며, 일본열도와 함께 중·러 견

54) Michael Sandykienicz(랜드연구소)는 한반도를 “서울 중심 1,000마일 지역내에 북경, 동경, 하바로프스키 등이 포함되어 있으며, 10억의 인구, 동아시아 산업의 80%, 군사력의 70%가 집결되어 있는 전략적 요충지”로 평가하였다. 북경, 동경은 중국과 일본의 수도이며, 하바로프스키는 러시아 극동 군사령부가 위치해 전략적 요충지이다.

제를 위한 전략적 거점(據點)이었다. 앞으로 미국의 한국에 대한 전략적 가치평가는 미국의 전략구상과 한국의 기여능력에 따라 변화가 예상된다.

일본은 한반도가 대륙세력의 남하견제(南下牽制)를 위한 완충지대 역할과 대륙진출의 통로 역할을 해 왔다. 한반도에 적대국이 형성될 경우, 일본 서해안 지역이 광범위하게 노출되어 한반도가 일본의 심장부를 겨냥한 비수(匕首) 역할을 할 수도 있기 때문에 이와 같은 상황이 조성되는 것을 결코 바라지 않을 것이다.

중국과 한반도는 역사적으로 깊은 관계를 맺어 왔으며 특히, 한국전쟁 시 북한의 패망을 그대로 방관할 수 없다는 명분과 북한지역에 적대국이 형성되는 것을 거부하여 자국의 안정을 확보해야 한다는 실리에 따라 전쟁에 직접 개입하였다.⁵⁵⁾ 중국은 한반도에 영향력을 행사함으로써 대미·일 전략 측면에서 해양세력을 견제하는 완충지대를 확보할 수 있다.

러시아와 한반도는 1881년 제정 러시아 시절 국교를 수립한 이래, 극동에서의 기득권 보호를 위한 완충지대 역할과 남하정책의 전진기지 역할을 해 왔다. 미·일·중의 연결을 견제하고 차단할 수 있으며, 북서측에서 일본에 동시 위협이 가능하다.

이와 같이 한반도는 대륙세력과 해양세력이 교차되는 양대 세력의 중간지대에서 하나의 관문적 위치를 점하고 있다.

역사적으로 볼 때, 한반도와 주변세력과의 관계는 강대국의 이해관계 속에서 좌우되었다. 이것은 약한 국력이 원인이기도 하지만, 지정학적 위치에 의한 우리의 전략적 적응력의 결여에도 그 원인을 찾아 볼 수 있을 것이다.

제 2 절 한반도의 안보 역학구도 및 위협평가

1. 안보 역학구도 및 주변국의 전략

오늘날 국제 안보환경은 미국의 독주체제 속에서 중국, EU(유럽공동체),

55) 황상진(1996), 『한반도 통일후의 군사전략 구상』, 서울 : 한국전략문제연구소, p. 4.

일본, 러시아 등이 부상하고 있다. 세계화는 지속되고 정보통신산업의 발전이 가속화되어 이동통신에 대한 시·공간적 장애가 극복되고, 국가간의 교류와 접촉이 보다 빈번하고 용이해져 상호협력 의존도는 높아지면서 마찰의 소지는 많아졌다.

안보위협 변화의 가장 두드러진 특징은 전통적인 군사적 위협 외에 초국가적·비군사적 위협이 증대되면서 위협양상이 복잡하고 다양해졌다. 테러·대량살상무기(WMD) 확산·사이버 공격 등 초국가적 위협이 보편화되고 광역화 되었고, 전염성 질병·자연재해·지구 온난화·환경오염 등 비군사적 위협도 주요 현안으로 부상하고 있다. 9·11테러 이후 테러조직과 같은 비국가 주체들의 활동은 세계 안보환경의 주요한 위협 요소로 인식되고 있다. 이들은 세계화·정보화의 진전으로 인해 과거에는 보유할 수 없었던 공격수단과 파괴력을 보유할 수 있게 되었다. 또한 정규군과는 달리 다양한 국적의 조직원들로 구성된 분산형 네트워크 조직인 경우가 많아 효율적인 대처가 매우 어렵다.⁵⁶⁾

한편 탈냉전 이후 대규모 전쟁 가능성은 감소되었으나 영토, 종교, 자원, 환경, 민족문제 등 여러 요인들로 인해 다양한 형태의 국지분쟁은 지속될 것으로 예상된다. 최근에는 에너지 자원 확보를 위한 국가 간 경쟁이 국제질서의 새로운 변수로 떠오르고 있다.

이러한 국제 안보환경하에서 동북아지역은 세계인구의 25%가 집중되어 있고, 경제력은 2025년경에 세계 GDP의 1/3 수준에 달하여 북미, 유럽과 함께 세계 3대 경제권을 형성하게 될 것으로 예상되는 등 세계의 전략적 중심축으로 부상할 것으로 전망하고 있다.⁵⁷⁾

동북아지역의 안보 역학관계는 아래의 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 동맹관계, 교차적 협력관계의 발전, 견제·대립구도 형성의 3차원 복합적 구조로 형성될 것이다.⁵⁸⁾

즉, 전통적인 갈등·대립 구도와 협력 구도가 공존하고, 자국이 주도적 지위를 확보하기 위해 상호협력과 견제를 병행할 것이다. 따라서 한반도

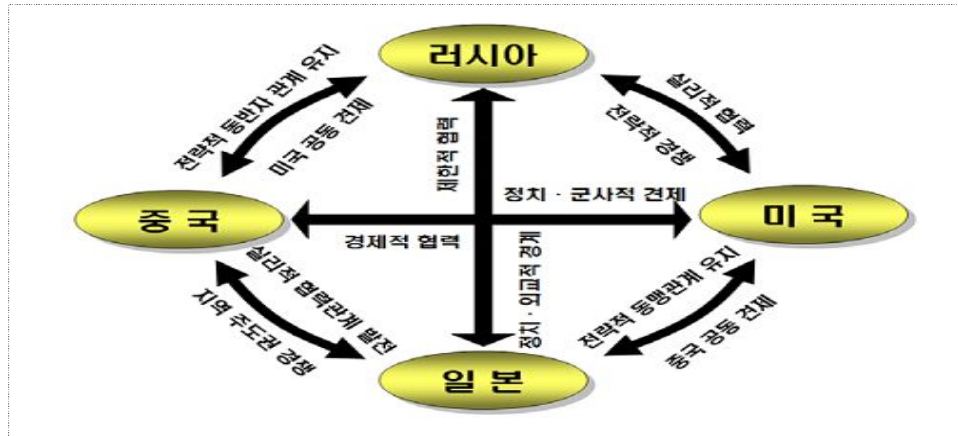
56) 국방부(2009), 『2008 국방백서』, 서울 : 국방부, pp 8~9.

57) 한국전략문제연구소(2005), 『2005 동북아 전략균형』, 서울 : 한국전략문제연구소, p. 64.

58) 한국전략문제연구소(2008), 『2008 동북아 전략균형』, 서울 : 한국전략문제연구소, pp. 4~5.

주변의 국가간 역학관계는 각 국가간 피·아 구분이 모호하게 되어 서로 견제와 균형의 국가관계가 형성될 것이며, 전쟁을 전제로 한 동맹관계는 약화되고 다자간 안보협력관계가 모색될 것이다.⁵⁹⁾

[그림 4-1] 동북아지역의 3차원 안보 역학관계



* 출처: 한국전략문제연구소(2008), 『2008 동북아 전략균형』, p.4

중국의 세력 부상으로 인한 미국과 일본의 견제, 중국과 일본의 상호경쟁은 더욱 심화될 것이며, 특히 세계 최대의 군사력이 집중되어 있어 안보정세의 불안정성과 불확실성은 지속될 것이다. 이로인해 미국은 일본과 안보동맹 관계를 더욱 강화할 것이며, 동북아에서 패권을 위해 미군을 재배치하여 중국을 견제하는 전략구도를 형성하고 균형자 역할을 하면서 자국의 세력권에 두려고 할 것이다.

일본은 보통국가의 보통군대를 추구하면서 자위대의 영역을 세계적 차원에서 격상시키려는 의도를 보이고 있으며, 중국과 러시아는 전략적 제휴 관계를 유지하면서, 안보협력을 강화하고 미국을 견제하는 전략을 추구할 것이다.⁶⁰⁾

이처럼 동북아의 전략구도는 이해관계가 복잡하게 얽혀서 정세를 판단하기에는 많은 변수가 내포되어 있다. 따라서 발생 가능한 상황을 도출하

59) 한국국방연구원(1999), 『2025년경 한반도 주변의 미래가상 전쟁 및 분쟁연구』, 서울: 국방연구원

60) 국방대학교 안보문제연구소(2008), 『세계안보정세종합분석(2007-2008)』, 서울: 국방대학교, p. 56.

여 대응책을 구비해야 할 것이다.

한반도를 둘러싼 각국의 상황에 대해 살펴보면 다음과 같다.

미국은 패권을 지속 유지하려 할 것이다. 향후 적어도 20년간은 세계의 초강대국으로서 위치할 것이다.⁶¹⁾

미국이 추구하는 국가안보전략은 전 세계적으로 누리고 있는 패권적 지위의 유지, 미국의 안전보장과 패권적 지위를 위협하는 요소들의 배제, 미국 국력의 지속적 신장과 동맹 및 우방국과의 협력체제 강화, 민주주의와 시장경제 등 미국이 신봉하는 가치의 확산으로 요약할 수 있다.⁶²⁾

따라서 21세기의 국제정세는 9. 11 테러와 이라크전 후 미국 주도에 의한 국제적인 반테러, 반확산 연대가 국제질서의 중심축으로 지속될 것으로 판단된다. 또한 반테러 전선의 공고화를 위해 다자협력의 유용성이 점증할 것으로 예상된다.

뿐만 아니라 미국은 전 세계의 각종 분쟁에 개입하는 등 세계경찰국가의 역할을 계속 추구할 것이다.

게이츠 미 국방장관은 『2010 QDR(Quadrennial Defense Review Report)』에서 미군의 전력재조정을 예고하였다. 장기적인 항공 및 해양 전역이 예상됨에 따라 신 공·해 전투개념⁶³⁾을 구현하기 위해 장거리 타격, 우주 및 사이버 전력 프로그램에 투자하여 전력 증강 의지를 밝혔다. 아울러 다양한 환경에서 대규모 수준의 반란 진압·안정 및 대테러 작전을 수행할 수 있는 능력을 유지할 것을 강조하고 있다. 전력운용과 관련하여 육군은 스트라이커 여단전투팀⁶⁴⁾ 등 신속대응 능력을 신장하고, 해군은 항공 및 대잠전투 능력을 크게 보강할 것으로 예상되며, 공군은 공중수송 및 공중급유 능력을 강화하고, 우주 및 사이버 전투 능력을 신장할 것으로 전망된다.⁶⁵⁾

동북아지역에서 미국은 중국을 견제하기 위해 한·미동맹과 미·일 동

61) 송대성(2006), "2020 한국의 군사전략" 『한국의 국가전략 2020 외교·안보』, 서울 : 국방부, p. 117.

62) 『2006 NSS』(2006), 서울 : 한국해양전략연구소, p. 6

63) 게이츠 미 국방장관이 이란과 중국의 군사적 도전에 대한 미국의 군사력을 효과적으로 투사하기 위해 고안한 작전개념이다.

64) 미 육군이 본토방위 능력을 증강하고 해외에서의 위협에 즉각 대응하기 위해 고성능 경장갑차와 전자지휘체계를 운용함으로써 신속 기동능력과 전투력을 동시에 강화한 최첨단 부대

65) 고성운 외(2010), 『QDR 2010 : KIDA의 분석과 QDR 요약』, 서울 : KIDA, pp. 7~15.

맹을 기본 축으로 한·미·일 3자 및 대만과의 안보협력을 증진하면서 미군 전력을 신속하게 투사할 수 있는 태세를 갖추는 것이다.

군사적 동향으로서, 미국은 9. 11테러와 아프가니스탄 및 이라크 전에서 얻은 교훈을 바탕으로 전통적 위협과 더불어 다양한 형태의 위협에 대응할 수 있는 군사능력과 군사력 건설을 추진하고 있다.⁶⁶⁾

이처럼 현재 미국이 추구하는 군사전략은 향후에도 크게 변화하지 않을 것으로 보인다.

일본은 보통국가화를 지속 추구할 것이다. 가까운 장래에 유엔안보리 상임이사국이 되도록 외교안보 역량을 강화할 것이며, 유엔평화유지활동(PKO) 등 지역안보 역할을 확대해 나갈 것이다.

일본은 『신 방위정책』을 통해 다음 4가지 특징으로 요약할 수 있다.⁶⁷⁾

첫째, 일본은 유엔의 요청이 있을 시 자의적 결정과 민주적 통제하에 유엔의 평화유지 활동 등 국제평화유지활동에 적극적으로 동참한다. 이를 위해 대규모 재해, 인도적 위기, 분쟁 후 평화구축 등 돌발적인 사태에 신속한 대응과 장기간 지속 활동이 가능하도록 능력을 구비한다.

둘째, 미사일 방어는 억제효과, 정치효과, 미·일 동맹강화, 기술적 가능성, 비용대효과 평가 등을 종합적으로 검토하여 발전시켜 나간다.

셋째, 전수방위를 위해 위협을 사전에 탐지할 수 있는 조기경보위성 개발 등 우주감시 및 정보수집 능력을 강화한다.

넷째, 중국 등 주변국 군사력과 질적, 양적 균형을 유지한다. 특히, 중국의 해·공군력의 증강 움직임에 대처할 수 있는 능력을 구비한다.

일본은 미·일 안보조약에 기초한 전수방위개념을 표방하고 있지만, 안보 목표는 일본에 직접적인 위협이 되는 것을 방지하고 위협시에는 이를 제거함과 동시에 그 피해를 최소화하는 것이다. 따라서 자위대의 역할을 일본방위에 국한하지 않고 적극적인 해외파병, 위기발생지역에 전투부대 투입 등을 통해 세계 차원으로 확대할 것이다.⁶⁸⁾

66) 미 국방부는 2006년 2월에 발표한 2006 QDR(Quadrennial Defense Review)에서 21세기 안보위협을 전통적, 비정규 적, 재앙적, 파괴적 위협으로 분류하고 있다. 국방대 안보문제연구소(2008), 『미·일·중·러의 군사전략』, 서울: 국방대, p. 42.

67) 김두승 외(2010), 『일본의 신방위정책』, 서울: 한국전략문제연구소, pp. 87~91.

68) 박영준 외(2005), “한미동맹의 당위성 연구” 『정책연구보고서』, 서울: 한국전략문제연구소, p. 20.

일본 자위대 병력은 <표 4-2>과 같이 24만 여명으로 병력수는 적지만, 질적으로는 최첨단 장비를 보유하고 있으며, 해·공군 및 정보능력은 아시아 최강으로 평가되고 있다.

일본은 미국과 보조를 맞춰 원거리 군사력 운용에 우선을 둔 군사력 건설을 추진할 것이다. 이를 위해 주변국에 대한 정보 수집·분석능력 및 지휘통제 능력, 탄도미사일 대응능력, 게릴라 및 특수부대 대응능력, 도서지역 침략 대응능력, 주변 해·공군의 경계감시와 영공침범 대처 및 무장공격선 대응능력 강화에 들 것이다.

[표 4-2] 일본의 주요 군사력 현황

총병력	육상자위대	해상자위대	항공자위대
	5개방면대(군단급), 사단(11), 여단(4)	5개 지방대, 1개 자위대함	3개 항공면대, 항공단(8)
	15만명	4.5만명	4.5만명
24만명	• 전차 : 1,030대 • 장갑차 : 1,160대 • 자주포 : 550문 • 헬기 : 443대	• 잠수함 : 16척 • 호위함 : 54척 • 소해함 : 31척 • P-3C : 97대 • 헬기 : 107대	• 전투기 : 360대 • 조기경보기 : 17대 • 수송기 : 86대 • 헬기 : 76대 * 군사위성 : 4기

* 출처: IISS(2008), The Military Balance

일본과의 관계는 경제문제의 원활한 해결을 위해서는 협조관계를 유지하나, 과거사와 독도 영유권 문제 등으로 지속 갈등 관계를 유지할 것으로 보인다.

중국은 경제발전을 위해 동북아의 안정화를 추구하면서, 미국과는 전략적 협력관계 발전과 동시에 견제 입장을 가지고 다자안보대화에도 적극 참여하는 한편, 한반도에 대한 영향력 유지 및 확대 등을 추구하여 지역 패권국가로 등극하려 할 것이다.

또한 중국은 ‘하나의 중국’을 원칙으로 대만의 독립을 반대하고 있으며,

동북아에서 영향력을 부상시키기 위해 노력을 집중하고 있다.

중국은 연평균 8%이상 경제성장이 지속된다면 2015년이면 GDP가 12조 불로 미국과 비슷한 수준이 될 것이며, 2020년에는 미국을 추월할 것으로 전망하고 있다.⁶⁹⁾

중국이 2020 ~ 25년경 미국을 능가하여 세계 제일의 경제대국으로 부상할 것이라는 분석이 제기되고 있는 가운데, 향후 미·중간 국가이익 충돌 가능성이 상당히 높을 것으로 예상된다. 또한 해외 군사력 투사력을 단계적으로 보강하여 3단계에는 높은 수준을 보유하게 될 것이다.

[표 4-3] 국가별 장기 경제성장 추세 전망

국 가	GDP(10억불, 1998년 기준)			세계총량에서 점하는 비중(%)		
	1998년	2010년	2020년	1998년	2010년	2020년
중 국	3.850	9.803	17.057	10.23	17.66	22.20
인 도	2.030	3.482	5.41	5.41	6.27	7.11
일 본	2.940	4.762	7.116	7.82	8.58	9.27
러시아	948	1.202	1.466	2.52	2.17	1.90
미 국	8.000	11.406	15.329	21.29	20.55	19.96
세계 총합계	37.595	55.505	76.796	100.0	100.0	100.0

* 출처: 胡鞍鋼(청화대학교 국정연구중심 소장), 『中國大戰略』
(北京: 口江人民出版社, 2003), p. 46.

- 1단계 : 2020년까지 황해, 동중국해, 남중국해에 대한 통제력을 강화
- 2단계 : 2020~2025년까지 동해, 필리핀해, 인도네시아 해역까지 통제권 강화
- 3단계 : 2050년까지 원양함대를 건설, 괌도까지 작전범위를 확대

중국의 군사력 건설방향은 먼저 대만의 군사활동 억제를 위해 지상군 전력의 30%이상, 대함순항미사일(SS-N-22, YJ-62) 등을 대만 인접에 집

69) Charles Wolf(1997), " 2015 Asia", Wall Street Journal, LAND. 3. 20, p. 23

중 배치하고, 해군의 전력투사 및 전략적 타격능력 강화를 위해 2020년 이내에 다목적 항공모함을 건조하여 운용할 것으로 예상된다. 공군 및 방공 분야는 B-6 폭격기 개량, 조기경보기 전력화, 대형 수송기·급유기 도입을 지속 추진하여 장거리 전력 투사능력을 확대하고 방공체계를 최신화 할 것이며, 대함탄도미사일 개발을 통한 항모단의 공격능력 강화는 물론 정보 작전 능력, C4ISR 및 우주전 능력을 강화할 것으로 판단된다.⁷⁰⁾

중국은 고도의 경제성장을 바탕으로 ‘정보화 조건 하 국지전 승리 전략’을 달성하기 위해 국방비를 지속적으로 증액⁷¹⁾하면서 군 현대를 추진하고 있으며 특히, 육군은 신속대응 능력, 해군은 원양작전 능력, 공군은 장거리 작전 능력을 향상시키는데 주력하고 있다.⁷²⁾

[표 4-4] 중국의 주요 군사력 현황

총병력	육 군	해 군	공 군	제2포병
220.5만명	7개 대군구	3개 함대	7개 군구공군	6개 군구 포병사
	160만명	25.5만명	25만명	10만명
	• 전차 : 8,680대 • 장갑차 : 4,500대 • 자주포 : 15,200문 • 헬기 : 381대	• 잠수함(전략) : 62(3)척 • 전투함 : 394척 • 지원함 : 247척 • 전투기 : 792대 • 헬기 : 78대	• 전투기 : 1,730대 • 폭격기 : 82대 • 정찰기 : 179대 • 급유기 : 18대 • 조기경보기 : 4대 • 지원기 : 818대 • 헬기 : 80대 * 군사위성 : 17기	• ICBM : 30기 이상 • IRBM : 110기 이상

* 출처: IISS(2008), The Military Balance

70) 미 국방부(2010), 『연례 중국 군사력 보고서』(의회보고), 서울 : 한국전략문제연구소, p. 16.

71) 중국은 2008년 3월 제11기 전인대(全人大)에서 17.6% 증가한 572억불(4,178억 위엔)로 발표하였다. 이는 2007년 총예산의 7.2%에 해당하며 GDP 대비 1.4%에 해당한다. 한편 미 국방부는 2008년 3월 ‘중국 군사력 평가보고서’에서 중국의 실제 국방비 규모를 970 ~ 1,390억불(중국 발표액의 3배)로 추정하고 있다.

72) 국방부(2009), 『국방백서 2008』, 서울 : 국방부, p. 16.

장기적으로 중국은 양적 축소와 질적 증강, 원거리 전력투사능력 향상을 추진하기 위해 지·해·공 무기체계를 첨단화 할 것이다.

러시아는 과거 구소련 당시의 영광을 재현하기 위해 석유와 무기수출로 벌어들인 막대한 자금을 바탕으로 군비를 증강시키는 등 국가의 영향력을 확대하려고 노력 중이다.

메드베데프 대통령은 2020년을 목표로 군사력 건설 청사진 6개 추진 중점을 제시하였다.⁷³⁾ 이를 통해 핵무기를 기반으로 한 전략적 억제력을 우선 증강하고, 지상군의 독립작전 전투부대 단위를 사단에서 여단으로 변경하여 기동군으로 변화시키고 있으며, 무기체계의 현대화로 지상군은 국지전에 대비한 첨단 전력 보강, 해군은 국가이익 보호를 위한 원양작전 능력 구비, 공군은 F-22에 대응할 수 있는 5세대 스텔스 전투기인 PAK-FA⁷⁴⁾의 초도비행에 성공하는 등 장거리 정밀타격 능력을 확충할 계획이며, 대기권 및 우주 방어시스템을 구축하여 군사강국의 면모를 지속 유지할 것으로 예상된다.

[표 4-5] 러시아의 주요 군사력 현황

총병력	육 군	해 군	공 군	기 타
102.70 만명	38개 사단, 36만명	14.2 만명	16만명	
	• 전차 : 25,000대 • 장갑차 : 9,900대 • 야포/박격포 : 25,301문 • 헬기 : 1,278대	• 잠수함(전략) : 67(15)척 • 항공모함 : 1척 • 함정 : 569척 • 전투기 : 245대 • 헬기 : 311대 • 해병사단 : 1	• 전략폭격기:203대 • 전투기 : 725대 • 폭격기 : 800대 • 정찰기 : 119대 • 급유기 : 20대 • 조기경보기 : 20대 • 수송기 : 293대 • 헬기 : 60대	• 공수 : 35만명 • 전략 : 8만명 • 지휘/지원 : 25만명

* 출처: IISS(2008), The Military Balance

73) 러시아 군사잡지(2009), 『리아 노보스찌』, p. 5.

74) 러시아 수호이 설계국이 개발중인 차세대 스텔스 전투기 개발 프로젝트로서 플라즈마 스텔스 기술을 최초로 적용한 5세대 전투기임.

향후 러시아는 핵 강대국으로서의 위상을 유지하면서, 재래식 전력을 정예화하고 기동력을 향상시키는데 중점을 둘 것이며, 군 조직 면에서도 경비의 절감과 효율성을 도모하기 위해 유사한 기관과 중복된 기능의 과감한 축소·재편으로 최적화를 통한 전력정비를 추구할 것이다.

북한은 국가기본목표인 사회주의체제를 유지하면서 ‘한반도 적화통일’을 달성하기 위해 앞으로도 우리나라를 지속적으로 교란하고 전복시킬려고 노력할 것이다. 이를위해 천안함 피격사건, 연평도 포격도발 등과 같이 비대칭전력을 활용한 국지도발 및 테러 등의 위협을 계속할 것으로 예상된다. 내부적으로는 선군정치를 기반으로 군부 중심의 병영 국가적 통치체제를 유지하고, 대외적으로 핵 협상을 통해 경제적 보상과 체제 보장 등을 받으려 할 것이다.

이를위해 세계 최대 규모의 특수전부대⁷⁵⁾를 약 10만 명 보유하고 있고, 군사력은 재래식 군사력을 유지한 가운데 핵·미사일⁷⁶⁾·화생무기 등 대량살상무기 개발을 지속적으로 하고 있다.

2. 한반도 위협평가

한반도 주변에서 잠재적 위협은 북한위협, 불특정 위협, 해상교통로 위협, 테러 등 비군사적 위협과 관련될 것이다. 북한위협은 남북한간 실질적인 평화체제를 구축할 때까지 상당기간 동안 한국안보에 대한 최대의 위협으로 존재할 것이다. 북한 위협에 따른 전쟁양상은 군사분계선을 중심으로 재래식 전력과 첨단전력을 활용한 전통적인 방법의 전면전 형태가 될 것으로 전망된다. 이외에도 북한은 서해 북방한계선 설정 등과 관련하여

75) 북한의 특수전부대는 군단급인 육군 경비병 교도지도국 소속의 항공육전여단 2~3개와 경비병 및 저격여단 6개, 육군의 각 정규군단 직속인 경비병 및 저격여단 9~11개, 해군 소속의 해상저격여단 2개, 공군 소속의 공군저격여단 3개 등으로 나뉜다. 김종하·김재엽(2010), 전계서, p. 47.

76) 북한의 탄도미사일 전력은 1개 군단급인 육군 미사일지도국의 지휘는 받는다. 이들은 사거리 100 km 이하의 러시아제 ‘프로그’(FROG) 단거리로켓을 운용하는 수개 연대/여단(이동식 발사대 24), 1개 스커드 탄도미사일 사단(이동식 발사대 36대), 역시 1개의 로동 1호 사단(지하 및 이동식 발사대 27대), 그리고 일본과 태평양 일대의 미군 기지를 사거리 내에 두는 사거리 2,000km 이상의 ‘대포동’과 ‘무수단’ 탄도미사일을 운용하는 1개 대대로 나뉜다. 이 가운데 프로그 단거리로켓은 러시아제 SS-21 ‘스카라브’를 모방한 사거리 120km의 KN-02 ‘독사’ 단거리 탄도미사일로 교체 중이다. Joseph S. Bermudez(2005), 『Moving Missiles』, Jane’s Defense Weekly, p. 8

국지도발을 자행하여 한반도에 군사적 긴장을 조성하여 안보상황을 유리하게 조성하려 할 수 있다.⁷⁷⁾

불특정 위협은 국경선 확정문제, 독도문제, 대륙붕 및 경제수역 확정문제, 조업구역 등 어로문제 등이 있다. 한반도를 둘러싼 각 나라별로 위협을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중국과는 백두산과 간도를 비롯한 영토문제, 민족문제, 서해에서의 해양 통제권과 해양자원 문제, 환경오염문제 등이 분쟁요인이 될 수 있을 것이다. 한·중 국경선 확정 문제가 무력분쟁으로 비화될 가능성이 다른 갈등에 비해 상대적으로 매우 높다고 본다. 한반도가 통일될 경우에 백두산정계비, 청·러 북경조약(1860)과 청·일 간도협약(1909) 문제, 고구려사를 중국사의 일부로 편입·조작하는 ‘동북공정(東北工程)’ 등 북한지역 일부를 중국 영토로 복속하려는 시도 등은 양국 간 분쟁의 촉발요인으로 작용할 것이다.

민족문제와 관련하여 중국은 한국의 국력신장과 이에 따른 중국내 조선족들의 한국 열기에 대해 매우 경계하고 있다.

해양통제권 문제로 중국은 영해를 대륙붕설로 주장하고, 한국은 양국 간의 중간선으로 영해를 기준삼고 있다. 해양자원 문제는 서해지역에서 한국의 해저자원 개발에 대하여 중국이 강력히 항의하고 있으며, 한국이 자원개발을 강행할 경우 양국 간에는 군사적 분쟁이 일어나 수도 있을 것이다.

환경문제는 중국으로부터 각종 공해물질이 한반도에 직·간접적으로 많은 영향을 미치는 바, 중국의 공업화에 따른 대기오염, 황사, 그리고 폐수로 인한 서해 오염문제가 매우 심각하다.

둘째, 일본과는 배타적 경제수역과 독도영유권 문제로 인한 무력충돌의 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

먼저, 동해 및 제주도 남방해역에서 양국의 중첩된 배타적 경제수역과, 중간수역 내 양국의 권익분담 등이 갈등요인으로 잠재되어 있기 때문이다.

또한, 일본은 앞으로도 독도에 대한 한국의 역사적·실효적 영유권 행사를 인정하지 않을 것이다. 따라서 일본 내 보수우경화 흐름이 상승작용을

77) 차영구·황병무(2009), 『국방정책의 이론과 실제』, 서울 : 오름, p. 121.

일으킬 경우, 일본은 무력시위로 독도에 이르는 해상경로를 차단하거나, 무력점령 등의 방법으로 국지분쟁을 야기할 수 있을 것이다.

셋째, 러시아와는 직접적 이해관계의 상충 요인은 타 주변국에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 그러나 배타적 경제수역, 해양자원 개발 및 어로활동, 두만강하구 영토문제, 공해상 핵폐기물 유기 등으로 환경오염 문제와 연해주 교포관리 등의 문제로 인한 양국 간의 분쟁을 가정해 볼 수 있을 것이다.

미국과는 현재와 같은 동맹체제가 유지된다면 갈등요인이 군사적 충돌을 가져올 가능성은 지극히 낮다. 그러나 미국이 한반도에서 군사적 영향력을 지속하려는 시도와 여하한 간섭에 따른 정치·외교적 갈등이 발생할 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

제 3 절 미래전장양상

1. 현대 전쟁 분석

20세기에 발생한 걸프전, 코소보전, 2001년 9. 11테러 이후 전개된 아프간전쟁, 그리고 2003년 이라크전쟁은 새로운 전쟁수행 방식과 최첨단 무기체계 및 군사기술을 선보였다는 점에서 전쟁사적으로 중요한 의미가 있다. 이러한 전쟁을 수행하면서 미국은 인공위성과 합동 감시·표적 공격 레이더 시스템 및 공중 조기경보 통제기 등 전장관리체계를 이용하여 광범위한 작전지역에서 피·아 상황을 세밀하게 파악하고 토마호크 미사일과 같은 장거리 정밀 유도무기로 적의 전략적 중심을 순식간에 정확히 파괴, 무력화시켰다. 이러한 현대전쟁에 대해 좀 더 세부적으로 살펴보자

1) 걸프전쟁

걸프전은 1990년 8월 2일부터 1991년 2월 28일까지 이루어진 전쟁⁷⁸⁾으로써 첨단 우주센서체계와 전장관리체계, 정밀 유도무기가 결합된 전쟁으로 새로운 방식의 전쟁 패러다임을 제공하였다.

첫째, 걸프전은 수직 좌표에 수평 좌표가 연동되는 전쟁이었다. 이 전쟁

78) 육군대학(2004), 『세계전쟁사(下)』, 대전 : 육군대학, p. 92.

에서는 군사 임무와 목표의 대부분이 항공·우주전력에 의해 달성되었다. 예를 들면, 11대의 조기경보 통제기가 2,240대의 항공기들을 통제하였는데 이처럼 수많은 항공기를 통제하면서 단 한 건의 공중 충돌도 없었고 항공기들간의 공중 접전 사고도 발생하지 않았다. 또한 미국·영국·프랑스 등이 보유하고 있는 우주자산을 이용하여 통신, 항법정찰, 정보, 조기경보를 제공하였다. 60여대의 인공위성을 이용하여 전구 안팎으로 전략 및 전술 통신을 고도의 보안을 유지하면서 보장할 수 있었다.⁷⁹⁾

인공위성에 기반을 둔 GPS를 이용하여 공격할 표적의 위치를 정확하게 파악할 수 있었으며, 사막에서 자유롭게 이동할 수 있었다. 항공, 우주전력이 절대적으로 우세한 다국적군 앞에서 이라크군의 중무장한 지상 기갑 전력은 무용지물이었다. 그 결과 미국이 주도하는 다국적군은 39일 동안 우주, 항공력을 이용하여 이라크군의 지휘체계와 방공체계를 파괴하고 지상군을 무력화시킴으로써 단 100시간의 지상작전으로 전쟁을 마무리 하였다.⁸⁰⁾

둘째, 걸프전은 파괴와 살상의 탈 대량화를 보여 준 최초의 전쟁이었다. 이 전쟁으로 이라크군은 철저히 파괴되었으나 바그다드는 크게 파괴되지 않았다. 군사 표적만을 정확하게 식별하여 정밀하게 파괴했기 때문이다. 다시말해 정밀유도무기의 85% 이상이 반경 10피트 이내에 명중된 것으로 분석되고 있다. 뿐만 아니라 걸프전은 다국적군이 138명만 희생되는 최소의 희생으로 최단기간 내에 이라크에 최대의 손실(사상자와 포로 20만 명 이상, 기갑전투차량 4,500대 등)을 입히고 결정적으로 완승한 전쟁이었다.⁸¹⁾

셋째, 걸프전은 ‘소프트 킬’ 전력이 위력임을 보여 준 최초의 전쟁이었다. 정보·지식 기반 전력으로 무장한 다국적군이 무기, 장비 위주의 전력으로 무장한 이라크군을 무력화시켰다. 이라크는 전차와 전투기 등 숫적인 면에서 다국적군과 비슷하였지만 사정거리가 짧고 각종 지휘체계와 센서

79) 육군대학(2004), 전개서, pp. 8-111 ~ 115.

80) 상계서, p. 159.

81) 상계서, p. 8-160.

체계의 질적 수준이 낮았다. 미국군은 바그다드 시가지의 자동차 번호판을 식별할 수 있을 정도로 정밀한 센서체계를 보유하고 있었고 전장의 모든 정보를 신속하게 전파할 수 있는 지휘, 통제 네트워크 체계를 구축해 놓고 있었다. 센서와 지휘통제체계 및 지능화 무기 등 실리콘 전력의 위력이 입증된 것이다.

넷째, 걸프전에서는 병렬전이라는 새로운 전쟁 방식이 위력을 발휘하였다. 적의 전략적·작전적·전술적 목표들을 병렬적으로 공격할 경우 적은 방어할 수 없을 뿐만 아니라 공격에 의한 피해를 복구할 수도 없다. 미국 주도의 다국적군은 우주자산과 항공능력 및 정밀타격능력을 이용하여 이라크의 전략적 표적을 거의 병렬적으로 공격하였다. 전쟁을 개시한지 몇 분도 되지 않아 이라크 내부에 위치하고 있는 수백 개의 전략적 표적을 동시적으로 공격하였고, 그 결과 이라크의 주요 시스템 기능은 마비되었다.

따라서 걸프전은 정보문명시대의 새로운 전쟁 패러다임을 보여 준 전쟁이라고 할 수 있다. 항공우주, 인공위성, 정보체계, 정밀 유도무기, 수직 좌표 등이 새로운 전쟁 패러다임의 핵심어가 될 것임을 예고해 주었다.

2) 코소보 전쟁

코소보전은 1999년 3월 24일부터 동년 6월 9일까지 이루어진 전쟁⁸²⁾으로써 걸프전보다 더 발전된 첨단 무기체계가 활용되고 사이버전을 처음 실시한 전쟁이다. 전장이 지·해·공·우주를 초월하여 사이버 공간으로까지 확장된 것이다. 사이버 공간은 인터넷, 국가통신망, 지휘통제망, 전투력 운용망, 산업·금융전산망 등 정보, 통신체계가 운용되는 영역으로 이 공간에서는 자신의 정보흐름은 보호, 보장하는 반면, 상대의 정보흐름을 교란, 방해·파괴하는 지휘 및 통제전, 해커전, 사이버전이 전개되었다.

세르비아는 전쟁에 대한 미국 내 여론을 악화시키는 등 후방을 교란시키기 위해 인터넷을 통해 전자 우편물을 일거에 대량으로 보내는 정보테러를 시도하였다. 반면, 미국은 유고연방 대통령의 해외 은행 개인구좌 컴퓨터망 비밀 번호를 해독하여 자금줄을 차단하는 등 초보 단계의 사이버

82) 육군대학(2004), 전계서, p. 8-166

전이 전개되었다.

3) 아프간 전쟁

2001년 10월 8일 새벽 개시된 아프간 공습에는 최신 미사일과 폭탄, 폭격기, 전폭기, 핵 잠수함, 정찰위성 등 신무기들이 대거 투입돼 위력을 발휘하였다.

텔레반이 아프간의 동굴과 벙커 등 지형적 특성을 교묘히 이용함에 따라 미군은 지하 깊숙이 조성된 견고화 표적에 대해 타격을 가할 수 있는 탄을 사용하고, 미국의 특수작전부대인 델타포스(Delta force)와 네이비 씸(NAVY SEAL), 레인저(Ranger)등과 영국의 특수작전부대 SAS(Special Air Service) 등을 활용하여 작전을 전개하였다. 이 전쟁에서 미국은 혁신적인 교리와 고도의 기술로 비 재래식 전투를 계획하고 적을 제압할 수 있다는 것을 확인시켜 주었다.

4) 이라크 전쟁

이라크 전쟁은 정밀유도무기 등 최첨단 기술에 의한 전쟁이었다.

첫째로, 전구 전장관리핵심체계(TBMCS : Theater Battle Management Core System)라는 새로운 전장 관리체계가 등장하였다.

TBMCS는 전구내 전 항공력을 통합적으로 지휘 통제하는 자동화 시스템으로 공중전투 작전을 비롯한 공역관리, 전자전 지원, 공중감시 및 정찰, 공수지원 및 공중 급유 등 전반적인 항공임무의 기획 통제를 컴퓨터에 의해 처리하였다.

걸프전시에는 3,000소터의 항공임무를 계획하는데 수작업으로 14시간이 소요되었지만 이라크전에는 4,700여 소터의 비행임무를 이 TBMCS에 의한 자동화 처리로 4~6시간만 소요되었다.

둘째로, 성능이 더욱 향상된 스텔스기 및 원거리 정밀유도무기들이 전략 표적들을 집중 강타함으로써 전쟁지도부의 기능을 마비시켰다. 사용된 주요 첨단장비는 토마호크, 레이저 유도무기, GPS 합동직격탄(JDAM)을 발사하였고 레이더 공격탄(HARM)도 사용하였다.

걸프전시에는 정밀유도무기가 전체 7.7% 사용되었고 코소보전에서는 40%, 아프간전쟁에서는 60.4%, 그리고 이라크전쟁에서는 70%에 달하였다.

최근 전쟁에서 사용된 정밀유도무기 현황은 <표 4-1>와 같다.

셋째로, 첨단 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터 및 감시, 정찰, 정보(C4ISR)체계가 더욱 부각된 전쟁이었다. 첨단 기술의 발달은 작전 속도를 증가시키고 아군의 생존력을 높였으며 적의 효과적인 대응을 방해하였다.

최신 무기체계의 개발은 범세계적 기종, 정밀교전, 항공우주우세 등에 방향이 맞춰지고 있다. 정보·감시·정찰·무인기 분야에 투자하는 것은 미래전에 승리하기 위한 것이며, 이는 우리의 미래전 대비 군사력 건설에 시사하는 바가 크다.

[표 4-6] 최근 전쟁의 정밀유도무기 사용 비교

구 분	걸프전	코소보전	아프간전	이라크전
전쟁기간	43일	78일	50일	22일
총비행소티	118,700	37,500~38,500	29,000~38,000	41,404
공격소티	41,300	10,800~14,000	17,500	20,733
총투하무기량	265,000발	23,000발	22,000발	29,199발
정밀유도무기	20,450발	8,050발	12,500발	19,948발
비율	7.8%	35%	56%	68%

* 자료: Antony H, Cordesman, Instant, Lessons of the Irap War(CSIS 2003). p. 313.

2. 미래 전장양상

앞서 제시한 현대 전쟁을 요약해 보면 걸프전은 정보통신기술을 활용한 C4I체계 구축 및 운용, 첨단화된 정보자산과 정밀 교전무기, 우주 탑재장비 등으로 전쟁의 주도권을 장악하여 전쟁을 승리로 이끌었다. 코소보전은 민간인 피해를 최소화하면서 적 지휘통신망 등 목표물을 정밀타격하고 인터넷전쟁, 사이버전쟁 등 새로운 전쟁형태가 출현하였다. 이라크전에서 미군은 효과중심작전(EBO)과 신속결정작전(RDO)이라는 새로운 작전이론을 접목시켜 첨단무기와 합동성이 강조된 통합군 체계로 각군의 역할에 맞는

임무를 수행하여 전쟁에서 승리할 수 있었다.

이와 같이 현대 전쟁은 우주센서 체계와 전장관리 체계 및 정밀유도무기와 결합된 새로운 전쟁 패러다임이 되었고, 군사력의 혁신적 발전 가능성을 확인시켰다. 따라서 정보화·과학화된 선진 정예군 건설만이 국가의 생존과 번영을 보장할 수 있다는 교훈을 남겼다.

이러한 현대 전쟁의 특징을 고려해 볼 때 미래의 전쟁 수행 개념은 다음과 같은 방향으로 발전될 것으로 전망된다.⁸³⁾

첫째, 디지털·네트워크전이다. C4ISR(C4I+ISR)의 획기적 발전으로 전장 가시화가 이뤄지고 정보공유 하에 전투를 함으로써 전장의 마찰·우연성을 감소·제거하게 되고, 매우 빠른 템포로 작전을 수행 할 수 있을 것이다.

지·해·공군은 소속군의 단결과 독자성, 경쟁의식을 바탕으로 각 군이 발전할 수 있으나, 현대전에서는 전쟁수행개념이 점차 변화되어 적 상황에 즉각적으로 대처할 수 있는 가장 효과적인 무기체계가 무엇인가에 따라 각 군의 운용이 결정되므로 합동작전의 중요성이 더욱더 강조될 것이다.

둘째, 정보·사이버전이다. 정보우위(C4ISR)가 전쟁의 승패를 좌우하게 될 것이다. 아군의 정보흐름(수집·처리·융합·전파·활용)은 보호하고 적의 정보흐름은 방해·차단·마비시키는 ‘정보전’이 등장할 것이다.

지난 1980년대 구 소련의 총참모장 니콜라이 오가코프 원수가 주창한 ‘정찰·타격 복합체’, 1990년대 중반 미군 합참차장 윌리엄 오웬스 제독의 ‘신 기능복합체계’, 그리고 미 해군대학 학장과 국방성 전투력 변혁국 국장을 역임했던 아서 세브로츠키 제독의 ‘네트워크중심전’ 등을 통해 제시된 바 있는 개념으로 정보수집과 기동, 타격 임무를 담당하는 각 부대가 C4I 체계를 통해 상호 연결되어 마치 하나의 조직체처럼 전쟁을 수행할 수 있는 체계로 탈 바꿈하고 있다.⁸⁴⁾

정보전은 인공위성·영상·신호·인간정보·레이더 등 가용한 정보수집수단을 이용하여 적을 조기에 무력화할 수 있는 목표물이나 표적을 획득하는 적극적인 정보전과 적이 아측에 관한 정보수집을 차단하거나 거부하

83) 장영호(2008), “통일한국군의 군사전략에 관한 연구”, 서울: 동국대학교 석사학위 논문, pp. 76~81.

84) 권태영(2004), “21세기 미래전 이론분석 및 발전전망” 『국방정책연구』 (제65호). 서울: 합참, p.8

는 소극적인 정보전이 있다. 따라서 아군의 지휘통제체제와 전투력을 보존하기 위해서는 적이 아측에 대한 정보수집을 차단하는 방안을 강구해야 한다.

사이버전은 컴퓨터 속의 가상세계를 겨냥한 무형의 공격을 통해 현실 세계에서 물리적 피해를 유발, 강요하는 방식으로 수행된다. 이를 위해 ‘통신망 침투 및 공격’, ‘컴퓨터바이러스’, ‘전자우편폭탄’, ‘논리폭탄’ 등 다양한 수단들이 사용될 수 있다.⁸⁵⁾ 따라서, 사이버전도 정보전의 일환으로 적의 컴퓨터·통신·정보망에 침투하여 조작·해커를 통한 파괴공격을 실시하고, 적의 역 사이버전에 대해서도 보완대책을 강구해야 할 것이다.

셋째, 전자·로봇전이다. 이라크전이 43일간의 단기간에 종결될 수 있었던 것은 정보전과 전자전을 토대로 하여 전장을 지·해·공군 무기체계의 네트워크화로 완벽히 통제할 수 있었기 때문이다. 즉, E-폭탄이라고 불리는 전자폭탄을 먼저 적 후방 지휘통제센터나 정보센터에 투하하면 강력한 극초단파가 발생하여 반경 300m내 모든 전자장비를 마비시키고, 이어 인공위성이나 무인항공기로 적 부대나 핵심표적을 파악하여 전송하면 GPS의 유도를 받은 유도를 받은 토마호크(JDAM : Join Direct Attack Munition)와 초대형 병커 파괴탄(GBU-37) 및 대량 접속탄(M-Bomb)으로 오차 10m 범위로 표적을 조기에 초토화시켰기 때문이다.

앞으로 전자폭탄이나 강력한 레이저빔을 이용하여 적의 지휘통제시스템이나 통신 시설, 각종 정보수집수단, 레이더에 발사하여 각종 전자장비를 무력화시키는 전자전이 더욱 발전될 것이다.

또한 무인장비체계가 전장을 주도할 것이며 핵심 기능에 대한 무력화를 위하여 로봇에 의한 비(非)접적 원격 대리전이 수행될 것이다. 인공위성이 전장을 통제하는 주요한 수단으로 활용되면서 인공위성을 파괴하거나 무력화하고 우주에서 대기권의 표적을 격파하는 우주전이 현실로 다가올 것이다.

넷째, 장사정·정밀교전 : 장거리 정밀타격전이다. 정밀 유도무기의 고성능·장사정화, 저가화가 가속화되고 있다. 향후에는 정밀유도무기의 타격

85) 배달형(2005), 『미래전의 요체 정보작전』, 서울 : 한국국방연구원, pp. 96~97.

능력이 걸프전의 5000배 수준으로 향상되고 비용은 10~20배 저렴화 될 것으로 추정된다. 이와 같은 정밀유도무기를 사용하면 원거리에서도 적의 전략적 심장부를 직접 타격할 수 있게 된다. 따라서 점적·선형전투 방식의 유용성이 감소되고, 비점적·비선형 전투가 일반화 될 것이다.

또한, 전쟁수행의 주 수단이 병력에서 전쟁수행 핵심수단의 중요성이 증대되면서 무자비한 인명살상보다는 인명피해는 최소화하면서 초정밀무기에 의한 전쟁수행 핵심 전력을 파괴하여 전쟁지속력능력을 무력화시키는 방향으로 진행될 것이다. 따라서 과학기술의 발달로 초정밀무기는 더욱 진화할 것이다.

다섯째, 동시·병행전이다. 미래전에서는 전장의 수평좌표보다 수직좌표가 중시되고, 하드웨어·플랫폼보다 소프트웨어·PGM의 역할과 기능이 현저하게 증가될 것이며, 적의 주력보다 정보력을 파괴·무력화하는데 우선순위를 두게 될 것이다.

소형화된 고성능의 무인항공기 발전과 탱크나 전투차량과 같은 지상 기동수단의 무인화와 로봇자동화 등이 발전되면서 적의 전략적·작전적 중심을 원거리에서 동시·병행적으로 공격·무능화시켜 순식간에 결정적인 승리를 하는 방식으로 진행될 것이다.

3. 한반도에서의 미래전장양상

한반도에서 일어날 수 있는 전쟁 상황은 핵무기를 포함한 핵전상황과 재래식 무기를 동원한 재래식 전쟁 상황을 상정해 볼 수 있다. 이 중에서도 한반도에서 일어날 수 있는 가장 가능성이 높은 전쟁양상은 재래식 전쟁이라고 볼 수 있다. 첨단과학 및 정보기술(IT)을 바탕으로 한 전쟁양상으로 군사력은 정보기술을 활용하여 현재보다 현저히 증대된 능력을 발휘하게 될 것이며, 새로운 방식과 기술에 의한 전쟁수행개념과 무기체계의 등장이 예견된다.

한반도에서의 전쟁은 미·일·중·러시아의 개입과 악화정도에 따라 전면전으로 확대될 가능성도 배제할 수 없으나, 전면전 보다는 국지전의 가

능성이 높을 것이다.

앞에서 제시한 분쟁요인에서 살펴 보았듯이 국경선 분쟁은 북한, 통일 후에는 중국과 새로운 국경선 획정 협상을 제의하거나, 실효적 지배권 등을 포함한 분쟁요인을 제거하면서 국경선을 침범하여 군사적 긴장을 조성함으로써 발생할 것이다. 양국이 적절하게 대응하지 못할 경우에는 지상화력 및 항공력을 이용하여 특정지역을 타격하거나, 일정지역을 점령한 후 정치적 협상을 유도할 것이다. 정치적 협상으로 해결되지 못할 경우에는 상호 전력을 증원하여 국지전으로 확대될 것이다.

도서영유권 분쟁은 특히, 독도와 관련하여 한국의 실효적 점유의 효력을 상쇄시킬 목적으로 일본이 독도영유권을 계속 주장함으로써 국제분쟁화될 것이다. 독도 근해에서 무력시위를 통해 강점(強占)을 위한 명분을 축적할 것이며, 이 과정에서 우리의 대응으로 인해 국지전으로 확대될 것이다.

중국과 서해상에서 배타적 경제수역내 해양자원 탐사 및 개발을 둘러싼 관할권 제기로 외교적 분쟁이 야기될 수 있을 것이다. 서해에 해·공군력을 이용한 무력시위, 또는 해상시설 점령 및 해상봉쇄를 통해 갈등이 심화될 것이며, 상호 전력을 투입하는 과정에서 국지전으로 확대될 것이다.

전쟁이 발발할 경우 주변국이 취할 수 있는 전쟁수행 방식은 다음과 같을 것으로 예상해 볼 수 있다.⁸⁶⁾

- ① 우세한 해군력으로 해상주도권을 장악하여 해상을 봉쇄
- ② 공군 및 유도무기로 주요 전략목표에 대하여 전략적인 타격 실시
- ③ 상륙, 공정, 지상 및 공중기동부대가 영토를 무력침공

이러한 전쟁수행 방식은 동시적 또는 시차를 두고 순차적으로 수행될 수도 있을 것이다. 만일 전면전이라도 상대국의 수도를 점령하여 항복을 받아 내려고 하지는 않을 것이다. 왜냐하면 주변국 간의 이해관계가 이를 허용치 않을 것이며, 양국간의 막대한 피해가 예상되기 때문이다. 그러므로 양국은 전략무기 등을 이용하여 수도를 파괴하거나, 단기간 내에 국경 지역이나 도서 등 전략요충지를 타격 또는 점령한 후, 정치적 협상을 시도하는 양상을 띌 것이다.

86) 최하재(1998), "21세기를 대비한 한국군의 군사력 건설방향", 경기대학교 석사학위논문, p. 13.

그러나 국지전이라 하더라도 한반도는 협소한 국토로 인해 국가 총력전이 될 수 밖에 없을 것이다.

이러한 다양한 잠재적 위협 요인에 대하여 미연에 방지 및 배제할 수 있는 전략적인 대응이 필요할 것이다.



제 5 장 합동성 강화를 위한 상부지휘구조 개선방안

제 1 절 상부지휘구조 발전방안

한반도는 전장공간이 협소하고, 3면이 바다로 둘러싸여 있는 지리적 특성으로 인해 합동성에 입각한 군사력 운용이 절실하다. 이러한 군사력 운용의 기본이 되는 상부지휘구조는 앞으로 어떻게 발전해야 할 것인가?

1. 육·해·공군의 균형적 발전

합동성 강화를 위해서는 어느 특정 군에 독점적인 권한을 부여하는 것이 아니라 주요 군사작전의 지휘통제, 의사결정, 수행 과정에서 육·해·공군 상호간의 전문성을 이해 및 인정하고, 3군의 균형적인 참여를 보장해야만 달성 가능하다. 따라서 ‘3군의 균형’이 무엇보다도 중요하며, 이를 통해 각 군의 통합과 집중이 가능하다.

3군의 균형을 보장하기 위해서는 첫째, 합참과 합참의장에게 부여되는 군령권의 행사에 각 군 참모총장이 참여할 수 있도록 해야 한다. 접적 지역에서의 소규모 분쟁시 합참보다 각 군 본부에서 군령권을 행사하는 것이 보다 신속하고 효과적으로 대응할 것이다.

둘째, 합동참모본부에 육·해·공군 각 군 인원이 적절히 편성될 수 있도록 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 지금까지 육군이 독점해 오던 합참의장의 임명도 육·해·공군 출신을 교대로 임명하는 윤번제나, 특정 군 출신이 3회 이상 임명될 수 없도록 하는 순환보직 방식 등 다양한 방안을 채택하여 법제화해야 한다. 이는 합참의장이 각 군의 특수성, 전문성을 이해하지 못하는 가운데, 독단적으로 주요 전투부대들에 대한 군령권을 행사함에 따른 문제점을 방지하기 위해서다.

2. 합동군사령부 신설

한국군은 전시 작전권이 미국에 있어 오늘날 동아시아에서 야전군급 이상의 육·해·공 합동작전을 독자적으로 계획하거나 지휘해본 경험이 없는 사실상 유일한 국가로 남아 있는 실정이다.⁸⁷⁾

자주국방 달성을 위해 군 상부구조의 역량 강화, 발전에 총력을 기울여 하는데 핵심은 ‘합동군사령부’의 설치, 운영이다. 이는 합참이 모든 것을 담당하는 방식에서 벗어나 사령부급의 합동 작전기구인 합동군사령부가 별도로 조직되어 육·해·공군 전투부대를 작전지휘 하는 것이다. 또한 합동군사령관은 3군의 균형발전을 고려 합참의장과 다른 군 출신으로 임명해야 할 것이다.

제 2 절 상부지휘구조 개선방안

지휘구조(指揮構造 : Command Structure)는 국방부 및 합참으로부터 전투부대에 이르기까지 형성된 지휘관계를 말하며, 각 군 본부 이상의 상부구조와 각 군 내부 간 관계를 설정하는 하부구조로 구분된다. 본론에서 앞에서 제시한 한반도의 위협분석과 미래전장양상에 대비하고, 상부지휘구조의 발전방안에서 제시했던 것처럼 3군의 균형적 발전과 합동군사령부 신설을 고려한 상부지휘구조를 제시한다.

상부지휘구조는 국가가 처해있는 현실과 국력 및 군사력 수준, 그리고 국가의 정체성에 따라 여러가지 유형이 있으나 현재 한국군이 채택하고 있는 합동군제의 틀을 중심으로 합동참모본부를 조직하여 운영하되 작전지휘권을 줄 것이냐 아니면 주지 않을 것이냐에 중점을 두고 ① 제1방안을 : 합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 합동참모의장에게는 작전지휘 권한을 주지 않고 합동군사령관 또는 전구사령관에게 작전지휘 권한을 주어 운용하는 비통제형 또는 자문형 합동참모의장제, ② 제2방안을 : 합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 합동참모의장에게

87) 김종하·김재엽(2010), 전계서, p. 142.

작전지휘 권한을 주어 예하에 합동군사령부를 통하여 전투를 주 임무로 하는 부대에 대하여 작전을 지휘하는 통제형 합동참모의장제, ③ 제3방안을 : 합동군사령부를 별도로 편성하지 않고 합동참모본부 내에 합동작전을 전담하는 참모부를 편성하여 운용하되 합동참모본부 합동참모의장이 합동군사령관을 겸직하는 통제형 합동참모의장제 등 3가지 방안을 검토하였다. 각 방안별 세부적인 내용과 장점 및 단점은 다음과 같다.

1. 제 1 방안

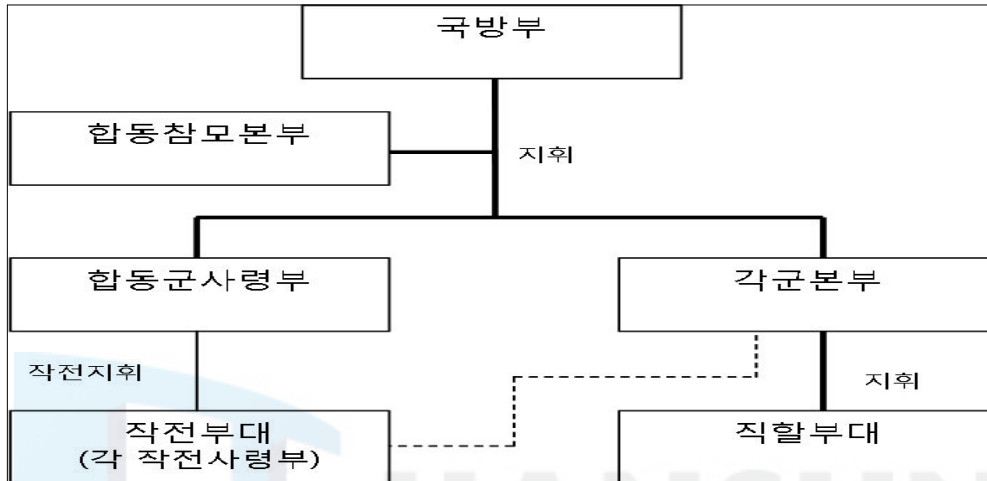
합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 합동참모의장에게는 작전지휘 권한을 주지 않고 합동군사령관에게 작전지휘권한을 주어 운용하는 비통제형 또는 자문형 합동참모의장제이다. 현재 미국이 적용하고 있는 것으로써 합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 운영하되 합동참모의장에게는 작전지휘 권한을 부여하지 않고, 국방부장관이 합동참모의장, 합동군사령관과 각군 참모총장을 지휘하며, 합동참모본부 합동참모의장은 군사업무에 관해 대통령과 국방부장관을 보좌하고, 합동군사령관은 군사작전을 주 임무로 하는 작전부대를 작전지휘 하도록 하며, 각군 참모총장은 예하부대에 대하여 작전지휘를 결한 지휘를 하도록 하는 방안이다.

이 방안의 장점은 합동참모의장이 작전지휘 계선에서 벗어나 있어 군사에 관하여 국가 통수 및 군사지휘기구를 적극적으로 보좌할 수 있으며, 합동참모회의 의장으로서 합동성을 강화시키기 위한 관련된 업무에 노력의 집중이 가능하고, 특히 국방장관이 문민화가 될 경우에 더욱 더 군사분야에 대한 효율적인 보좌가 가능하며, 한 사람에게 권한이 집중되는 것을 방지할 수 있다는 점이다. 그리고 합동군사령관은 전·평시 임무에 전념할 수 있고 작전지휘 계통도 상대적으로 단순화 되었고, 각군의 균형발전 및 유연성 있는 정책산출에 유리하다.

단점은 합동참모의장이 지휘계선상에서 배제되어 우리 군의 전통성에 부합하지 않다는 것이고, 합동참모본부와 합동군사령부를 편성 후 분리하

여 운용하게 됨으로써 참모부 편성을 위한 자원소요가 일부 증가될 것이며, 합동군사령부를 별도로 편성하기 위한 관련법의 개정소요가 요구되고, 추가적으로 합동군사령관과 각군 참모총장간의 의전서열을 포함하여 위상과 격에 맞는 상호관계에 대한 재설정이 요구될 뿐만 아니라 각 군간에 과도하게 경쟁이 유발될 가능성이 있다는 점 등을 들 수 있다.

[그림 5-1] 제 1 방안



*출처 : 연구자 정리

2. 제 2 방안

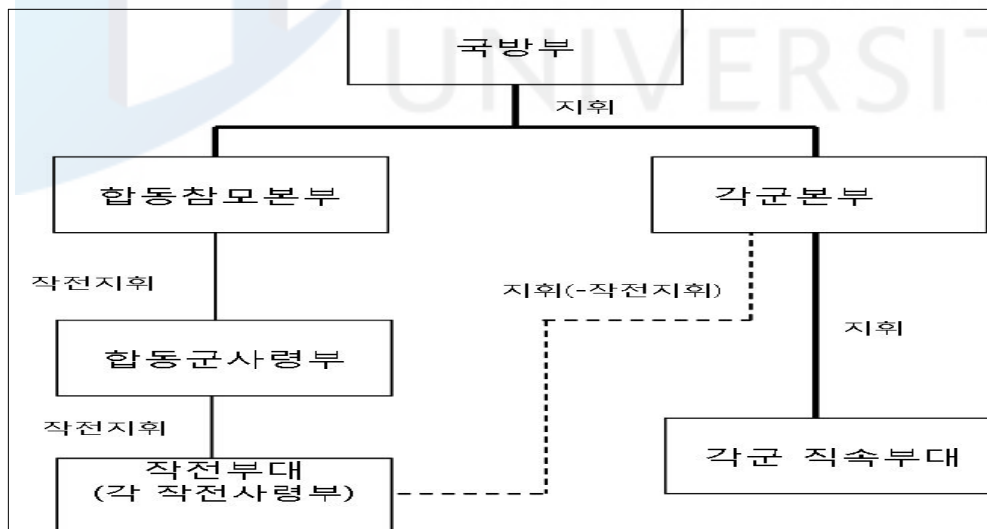
합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 합동참모의장에게 작전지휘 권한을 주어 합동군사령부를 직접 작전지휘하고 합동군사령관 또는 전구사령관이 전투를 주 임무로 하는 부대에 대하여 작전을 지휘하는 통제형 합동참모본부 합동참모의장제이다. 국방부장관은 합동참모본부 합동참모의장과 각군참모총장을 지휘하며, 합동참모의장에게 작전지휘 권한을 주어 합동군사령관을 직접 작전지휘하며 합동군사령관이 전투를 주 임무로 하는 부대에 대하여 직접적으로 작전지휘를 하되, 합동참모의장은 합동참모본부에 제 1, 2차장을 두어 제1차장의 보좌를 받아 군사문제에 대하여 대통령 및 국방부 장관을 보좌하고, 제2차장의 보좌를 받아 합동군사령

부를 작전지휘 하도록 하는 것이다. 이 방안에서도 각군 참모총장은 예하 부대에 대하여 작전지휘를 결한 지휘를 하도록 하는 방안이다.

이 방안의 장점은 작전지휘 계통의 일원화로 작전의 효율성이 증대되며 합동군사령관은 전·평시 임무에 전념할 수 있는 여건이 보장되고, 관련법 개정소요가 상대적으로 적어 비교적 추진하기가 쉽다는 점이다.

단점은 합동참모본부 합동참모의장이 군사에 관한 정부 업무뿐만 아니라 동시에 작전지휘를 해야 하기 때문에 국가통수 및 군사지휘구를 보좌하는데 노력을 집중하기가 곤란하고, 각군의 균형발전 및 유연성 있는 정책산출이 일부 제한되며, 평시에 현용 업무에 치중하는 경향이 나타나 전시 업무준비에 소홀할 우려가 있다. 그리고 지휘계통이 다단계화되어 옥상옥이 됨으로써 합동참모본부 및 합동군사령부의 임무 및 기능을 명확히 식별한 후 업무를 분명하게 분장하고, 합동군사령부에 업무를 과감하게 위임함으로써 조직의 효율화를 기할 것이 요구된다. 그리고 합동참모본부에 작전지휘기능을 수행하는 참모부서를 편성해야 함으로써 추가적인 자원소요가 증가될 것이며, 전시에 운용되는 지휘소가 한 곳에 집중되어 복잡하게 운용되는 점 등을 들 수 있다.

[그림 5-2] 제 2 방안

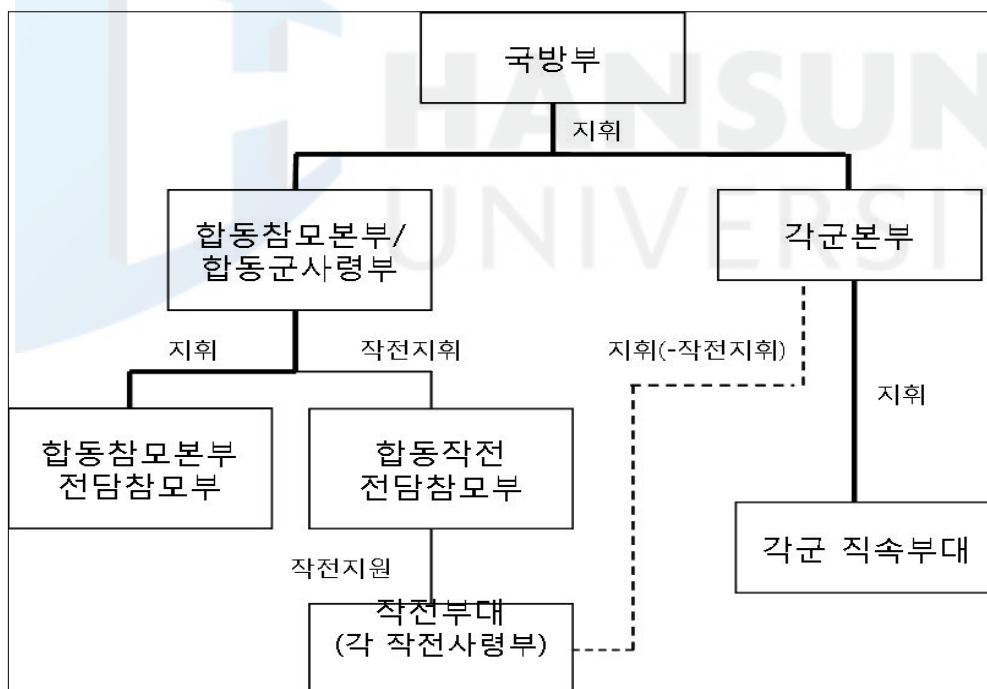


*출처 : 연구자 정리

3. 제 3 방안

합동군사령부를 별도로 편성하지 않고 합동참모본부 내에 합동작전을 전담하는 참모부를 별도로 편성하여 운용하되, 합동참모본부 합동참모의장이 합동군사령관의 임무를 겸직하는 통제형 합동참모본부 합동참모의장제이다. 현재 우리군이 취하고 있는 것으로 국방부장관은 합동군사령부를 별도로 편성하지 않고, 합동참모의장에게 작전지휘 권한을 주고 합동참모의장과 각군 참모총장을 지휘하되 합동참모의장이 합동군사령관을 겸하게 하는 방안이다. 그리고 합동참모의장 겸 합동군사령관은 합동참모본부의 제1차장의 보좌를 받아 군사문제에 관하여 대통령 및 국방부장관을 보좌하고, 합동참모본부의 제2차장의 보좌를 받아 군사작전을 주 임무로 하는 부대를 작전지휘 하는 것이다. 이 방안에서도 각군 참모총장은 예하부대에 대하여 작전지휘를 결한 지휘를 하도록 하는 방안이다.

[그림 5-3] 제 3 방안



*출처 : 연구자 정리

이 방안의 장점은 지휘단계가 축소되고, 작전지휘가 일원화됨으로써 강력한 지휘통제가 가능하며, 합동참모본부와 합동군사령부의 일부 참모업무를 겹직하게 함으로써 자원소요의 증가를 최소화시킬 수 있게 되고, 관련법에 대한 개정소요 없이 추진할 수 있다는 점이다.

단점은 합동참모본부 합동참모의장이 합동군사령관을 겸무하게 됨으로써 전·평시에 수행해야 할 임무에 전념할 수 있는 여건이 미흡하고, 업무가 과중하여 국가통수 및 군사지휘기구를 보좌하는데 많은 제한을 받게 되며, 각군의 균형발전 및 유연성 있는 정책산출이 일부 제한된다는 것이다.

위 3가지 방안을 ① 국방부, 합동참모본부 및 합동군사령부의 임무와 기능 구분의 명확성, ② 합동참모의장과 합동군사령관, 각군 참모총장의 전·평시 임무수행 여건, ③ 지휘통제 범위, ④ 자원소요 증가, ⑤ 관련법에 대한 개정 소요 5개 평가요소로 비교해 보면 다음과 같다.

[표 5-1] 방안 비교

구 분	1방안	2방안	3방안
① 임무/기능의 명확성	○	○	X
② 임무수행 여건보장	○	△	△
③ 지휘통제(옥상옥)	○	X	△
④ 자원소요증가	X	△	○
⑤ 관련법 개정소요	△	△	○
종합 평가	1	3	2

출처: 연구자 정리

따라서 제1방안인 합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 합동참모의장에게는 작전지휘 권한을 주지 않고 합동군사령관에게 작전지휘 권한을 주어 운용하는 비통제형 또는 자문형 합동참모의장제를 채택하여 추진할 것을 건의한다. 분석에 제시된 단점을 최소화 시키기 위해 노력을 지속적으로 해나가야 할 것이며, 이 방안을 채택하여 효율적으로 적용될 수 있도록 법적인 뒷받침을 마련하여야 할 필요성이 있다.



제 6 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약 및 시사점

남·북한으로 분단된지 반세기 이상이 지났다. 급격히 변화하는 국제정세 속에서 2000년대 이후 한반도에도 화해와 협력이라는 변화의 기운이 서서히 감돌고 있다. 하지만 최근 북한의 3대 권력세습과 연계된 천안함 피격사건과 연평도 포격도발로 인해 국민들의 안보의식이 많이 향상되었다. 우리군은 북한이 다음에는 어떠한 형태로 도발할지 모르기 때문에 이에 대비하기 군사훈련을 강화하는 등 다양한 노력을 강구하고 있으며, 한반도를 둘러싼 일본, 중국, 러시아와 관계에서도 다양한 변수가 있어 이들 국가와 언제, 어디서, 어떠한 상황이 벌어질지도 모르는 상황에 대비하기 위한 국방개혁을 추진중에 있다.

미래의 불확실한 상황에 대비하기 위해 우리군이 존재하고, 군은 합동성 강화와 연계하여 군사력 건설을 통해 이를 대비하고 있다. 미래에 대비한 군사력 건설은 10~20년 이상이 걸리므로 사전에 계획하고 준비해야 하는데 그 중에서도 가장 중요한 것이 바로 상부지휘구조이다.

지금까지 상부지휘구조 개선에 대한 연구가 많이 미진하였고, 2011년에 발표된 국방개혁 307 계획에서 상부지휘구조안이 제시되면서 많은 논란을 불러 일으키고 있지만 학계와 군 내부에서 서서히 상부지휘구조에 대한 연구의 붐이 일고 있는 실정이다.

본 논문에서는 합동성과 상부지휘구조에 대한 이론적 고찰을 먼저하고 한국군의 국방개혁과 상부지휘구조의 변천과정과 외국군의 사례를 통해 문제점을 분석하였다. 분석해 본 결과 주요 핵심은 첫째, 군정과 군령이 미정립되어 업무의 혼란이 초래되었고, 둘째, 각 지휘제대간 임무와 기능 배분이 불명확하며, 셋째, 합동참모의장의 업무가 과중하고 전쟁준비 / 군사작전 지휘에 전념하기가 곤란하고, 넷째, 합동부대에 대한 지휘권 행사가 곤란하다는 것이 도출되었다.

또한 한반도 안보환경과 미래 전쟁양상을 분석한 결과 각 국가들은 전

략적인 연대와 견제를 병행하면서 자국의 국가이익을 추구하고, 대테러 및 대량살상무기 확산을 저지하기 위해 국제적으로 공조하는 것으로 전망되며, 동북아 안보환경은 미국의 패권주의에 대항하는 중국의 국력과 군사력이 지속 증대되고 있고, 일본은 보통국가화를 추구하고 군사력을 증강시키고 있으며, 러시아는 동북아에서 영향력 향상을 위해 노력하고 있고 북한은 항상 남한을 공산화하기 위해 호시탐탐 기회를 노리는 등 동북아 지역은 국가간 경쟁이 치열할 것으로 전망되었고, 장차전의 양상은 디지털·네트워크전, 정보·사이버전, 전자·로봇전, 장사정·정밀타격전, 동시·병행전 등으로 진행될 것으로 전망되었다.

한반도 주변 안보환경과 미래전장 양상을 분석해 본 결과 발생 가능한 군사적 충돌은 북한·일·중·러시아와 국경선 지역에서 영토분쟁, 또는 에너지 자원으로 인한 분쟁이 발생되고, 분쟁이 원만히 해결되지 못할 경우에는 전면전으로 확대될 것으로 판단하였다.

이상과 같이 살펴본 결과를 바탕으로 미래 전장에 대비하면서 합동성강화를 위한 우리군의 상부지휘구조 발전방향으로는 첫째, 육·해·공군의 균형적 발전이 있어야 할 것이다. 이를위해 각 군 참모총장에게 군령권의 일부를 부여해야 하고, 합동참모본부에 육·해·공군 각 군의 인원이 적절히 편성될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다. 둘째, 합동군사령부 신설을 통해 자주국방을 달성해야 할 것이다.

앞에서 제시한 상부지휘구조의 발전방향을 모두 수용 가능한 방안을 3가지 제시하여 임무 / 기능의 명확성, 임무수행여건 보장, 지휘통제, 자원 소요증가, 관련법 개정소요 등 5개 요소에 의해 서로 비교 평가해 본 결과 합동참모본부와 합동군사령부를 별도로 편성하여 합동참모의장에게 작전지휘권을 부여하지 않고 합동군사령관에게 작전지휘권을 주는 비통제형 또는 자문형 합동참모의장제 채택을 제시하였다.

비통제형 또는 자문형 합동참모의장제의 장점은 합참의장이 군사지휘기구의 보좌임무에 전념이 가능하고, 지휘계통이 단순화되며, 합동군사령관이 전·평시 일원화된 지휘가 가능하다는 것이다. 단점으로는 지금까지 추구해온 군의 전통성에 미부합되고 관련법 개정소요가 증대되며, 합동참모

본부와 합동군사령부, 각 군 본부와 기능배분이 필요하고 자원소요가 증가되며 각 군간 지나친 경쟁이 유발될 수 있는 문제점이 있다.

어떠한 유형의 상부지휘구조를 택하더라도 장·단점이 있을 수 있다. 장점은 최대한 살리고, 단점을 최소화할 수 있도록 지속 보완한다면 어떤 지휘구조를 취하더라도 가능할 것이다.

상부지휘구조가 확정되면 이를 추진할 수 있도록 관련법을 우선적으로 개정하여 제도적으로 뒷받침이 되어야 할 필요성이 있다. 그리고, 합동성강화를 위한 교리의 완성과 이를 바탕으로 한 각 군별 공감대 형성, 합동성에 대한 지속적인 간부교육과 특기부여, 합동성 특기 취득자에 대한 인사관리 등 서로서로 연계성 있게 추진되어야 할 것이다.

제 2 절 연구의 한계와 추후 연구과제

한 국가의 군을 어떻게 건설하고 운용할 것인가 등 세부적으로 연구하는 것은 너무나도 광범위하다. 더욱이 이러한 건설과 운용의 근간인 상부지휘구조를 연구한다는 것은 너무나도 어려운 과제이다. 이로 인해 기존 연구논문은 광범위하게 군사력 건설방향과 추진에 관하여 주로 연구되어 왔고 극소수 인원만 상부지휘구조 개선방안에 대해 제시하여 자료를 획득하기가 어려웠다. 또한 기존 연구된 개선방안도 외국군 지휘구조를 그대로 활용하거나 자군 중심으로 연구되다 보니 육·해·공군의 합일된 지휘구조 개선방안은 찾기가 제한되었다.

상부지휘구조를 연구함에 있어 합참, 각 군 본부의 세부편성은 비밀사항으로 자료획득이 어렵고, 설령 자료를 획득하였다 하더라도 본 연구논문에 제시하기가 제한되었다. 그리고 상부지휘구조와 하부지휘구조의 연계성을 위해 대대급 이상 ~ 합참에 이르기까지 각 편성을 세부적으로 제시하여만 군령과 군정의 적용, 지휘통제의 일원화, 임무수행 여건 보장, 각 군간의 균형적 발전을 위한 공감대 형성 등을 종합적으로 분석 및 판단이 가능하지만 하부지휘구조까지 연구하기에는 시간이 부족하였다.

차후에는 군 내부적으로 상부지휘구조 개선을 위한 TF팀을 각 군별 대

표자로 선발하여 상호 합의된 안을 만들고, TF팀에서 제시된 상부지휘구조를 기초로 각 군별 하부지휘구조를 발전시켜 나가면 보다 더 합동성 강화를 위한 지휘구조 편성이 가능해 질 것이다.

본 논문은 상부지휘구조에 대한 이론적 고찰로 개념정립과 체계 구축을 하였고 이를 통한 상부지휘구조 개선방안에 대해 제시하였다는데 가치가 있을 것이다.

차후에는 미국, 독일 등 선진 외국군의 지휘구조를 보다 세밀하게 연구하여 장점과 단점을 분석해봄으로써 한국군의 특성에 맞게 적용하는 방안을 제시해야 하겠다. 상부지휘구조를 중심으로 우리군의 군사력을 건설함에 있어 정치, 경제, 과학기술 등 각 분야를 총 망라하여 종합적으로 검토하여 추진 가능한 연구안이 제시되어야 하고 이 연구안을 중심으로 지속적인 개선을 통해 일관성 있는 국방개혁이 추진되도록 해야 하겠다. 또한, 통일 후의 상부지휘구조 개선방안도 미리 연구하고 대비해야 하겠다.



【참고문헌】

1. 국내문헌

1) 단행본

- 국방군사연구소(1998), 『전군 50년사』, 서울 : 국방군사연구소
- 국방대학교 안보문제연구소.(2008), 『세계안보정세종합분석(2007~2008)』
서울 : 국방대학교
- 국방대 안보문제연구소(2008), 『미·일·중·러의 군사전략』, 서울 : 국방대학교
- 국방대학원.(1977), 『국방연구』 (20-2호), 서울 : 국방대학원
- 국방부.(1994), 『국방백서 1993~1994』, 서울 : 국방부
- _____.(1994), 『울곡사업의 어제와 오늘 그리고 내일』, 서울 : 국방부
- _____.(2003), 『노무현 정부의 국방정책』, 서울 : 국방부
- _____.(2006), 『국방개혁에 관한 법률』, 서울 : 국방부
- _____.(2009), 『국방전력발전업무훈령』, 서울 : 국방부
- _____.(2009), 『2008 국방백서』, 서울 : 국방부
- _____.(2010), 『합동성 강화 제고 방안』, 서울 : 국방부
- _____.(2011), 『국방개혁 307계획 보도 참고자료』, 서울 : 국방부
- _____.(2011), 『한반도 작전환경에 적합한 상부지휘구조 개편방향』, 서울 : 국방부
- _____.(2011), “우리군을 전투 임무 중심의 조직으로 바꾸겠습니다.”
『국방개혁 기본개혁(상부지휘구조 개편)』,(홍보교육자료) 서울 : 국방부
- 고성윤 외(2010), 『QDR 2010 :KIDA의 분석과 QDR 요약』, 서울 : KIDA
- 공군본부(2009), 『외국군 구조편람』, 대전 : 공군교재창
- 권태영(2010), “합동성 강화를 위한 우리군의 노력” 『합참지』 (44호), 서울 : 합동참모본부
- 교육사령부(2011), 『구조 및 편성업무 실무지침서』, 대전 : 교육사령부
- 김두승 외.(2010), 『일본의 신방위정책』, 서울 : 한국군사문제연구소

- 김상범.(2006), “국방개혁의 추진에 따른 공중전력 발전과제와 방향”,
『국방정책연구』 (제 72호), 서울 : 해양전략연구소
- 김종하.(2010), “한국의 합리적 군 운영을 위한 개혁방향”, 『한국의 경제적
군 운영을 위한 개혁방향』, 서울 : 해양전략연구소
- _____.(2011), 『한국의 합리적 군 운영을 위한 개혁방향 : 군 상부구조 및
전력체계를 중심으로』, 서울 : 해양전략연구소
- 김종하 · 김재엽.(2010), 『천안함 이후의 한국 국방 : 합동성 강화, 군 상부
구조를 중심으로』, 서울 : 북코리아
- 딤틀라(2009), 『*Toward Restructuring National Security*』, 서울 : 해양전략연구소
- 류선수.(2008), “합동전력 운용 및 발전 측면에서의 합동성 강화 방안”,
『군사평론』 (제 395호), 대전 : 교육사령부
- 미 국방부.(2010), 『연례 중국 군사력 보고서』 (의회보고), 서울 : 한국전략문제연구소
- 박양수.(2008), “합참 합동성 강화방안”, 『군사평론』 (제 395호), 대전 : 교육사령부
- 박영준 외(2005), “한미동맹의 당위성 연구”, 『정책연구보고서』, 서울 :
한국군사문제연구소
- _____.(2008), 『정보화시대 국방개혁의 이론과 실제』, 서울 : 아트미디어(주) · 다넷
- _____.(2009), 『자주국방의 조건』, 서울 : 아트미디어(주) · 다넷
- _____.(2010), “국방개혁 : 운영분야 개혁과 그 방향”, 『군사논단』 (통권
제 61호), 대전 : 교육사령부
- 배달형(2005), 『미래전의 요체 정보작전』, 서울 : 한국국방연구원
- 벤자민 S. 램벗.(2008), “3군 협력 : 험난한 길”. 『제14회 국제항공전략
심포지엄』, 서울 : 해양전략연구소
- 송대성.(2005), 『한국의 국가전략 2020 외교·안보』, 서울 : 해양전략연구소
- 오관치.(1993), “미래지향적 국방조직의 기본구상”, 『국방논집』 (제 23호),
서울 : 국방부
- 육군대학.(2004), 『세계전쟁사(下)』, 대전 : 교육사령부
- 육군본부.(2006), 『군사용어사전』, 대전 : 육군본부
- 이선호.(1985), 『국방행정론』, 서울 : 고려원
- _____.(2000), “국방조직의 성장과 조직발전의 당면과제”, 『한국의 국방조

- 직 발전방향』, 서울 : 해양전략연구소
- 이필중.(2006), 『한국 군사론』, 서울 : 국방대학교
- 이한호.(2011), “미래전에 대비한 한국군의 상부지휘구조”, 『한국의 국방개혁 어떻게 구현할 것인가』, 서울 : 해양전략연구소
- 조영갑(2006), 『국가안보학』, 서울 : 북코리아
- 차영구·황병무(2009), 『국방정책의 이론과 실제』, 서울 : 오름
- 찰스 호너.(2008), “3군 협력 : 공군구성군 사령관 시각”, 『제14회 국제항공 전략 심포지엄』, 서울 : 해양전략연구소
- 최돈걸 외.(2010), “상부지휘구조에 관한 연구”, 『합참 군사학술 연구 보고서』, 서울 : 합동참모본부
- 하정열.(2007), “미래전에 대비한 합동성 강화 추진”, 『군사평론』 (제 389호), 대전 : 교육사령부
- 한국국방연구원.(1999), 『2025년경 한반도 주변의 미래가상 전쟁 및 분쟁연구』, 서울 : 한국국방연구원
- 한국전략문제연구소.(2005), 『2005 동북아 전략균형』, 서울 : 한국전략문제연구소
- _____. (2008), 『2008 동북아 전략균형』, 서울 : 한국전략문제연구소
- 합동참모본부.(2006), 『합동작전 군사용어사전』, 서울 : 합동참모본부
- _____. (2009), 『합동기본교리』, 서울 : 합동참모본부
- 황상진.(1996), 『한반도 통일후의 군사전략』, 서울 : 한국군사문제연구소

2) 논 문

- 김오민(2009), “한국의 군사지휘체제발전에 관한연구”, 서울 : 합동참모본부
- 박병곤(1998), “군구조 개선의 신화의 논리”, (제4회 교리발전세미나 발표
논문집), 서울 : 해양전략연구소
- 장영호(2008), “통일한국군의 군사전략에 관한 연구”, 동국대학교 대학원
석사학위 논문
- 하대덕(1993), “주변국에 대한 국민안보의식과 대응방안”(범국민 안보의식
조사 및 정책대안 연구, 서울 : 국방대학원
- 최하재(1998), “21세기를 대비한 한국군의 군사력 건설방향”, 경기대학교
대학원 석사학위 논문



2. 국외문헌

胡鞍鋼(청화대학교 국정연구중심 소장, 2003), 「中國大戰略, (北京 : 口江人民出版社)」

Antony H Cordesman(2003), 「*Lessons of the Irap War*(CSIS 2003)」

Charles Wolf(1997), 「*2015 Asia*」 (Wall Street Journal), RAND

IISS(2008), 「*The Military Balance*」

Joseph S. Bermudez(2005), 「*Moving Missiles*」, Jane's Defense Weekly
「*2006 NSS*」 (2006)



ABSTRACT

A Study on the Improving of Superior Command Structure for reinforcement of Jointness

Seo, Young Cheol

Major in Military Strategy

**Dept. of International Security and
Strategy**

**Graduate School of International
Studies**

Hansung University

Each country in the world is reforming national defence based on its own security situations, political circumstances and the historical backgrounds. Although defence reform may differ from its detailed contents, the main stream of the reformation can be summarized by one keyword which can be say that "Strengthen leadership centered on Joint Chiefs of Staff and reinforcement of jointmanship", "reducing the scale of organization".

The armed forces of the Republic of Korea have implemented national defence innovation continuously. The study of innovation of national defence system constructed by order of the previous president Park Jung-Hee at the 1970's, the activities of military structure committee at 1980's, the research of direction for sustainable

development of national defence which is called "The 818 Plan" between 1988 and 1990, "Research of military preparedness" between 1993 and 1996, as a part of Ministry of National Defense, "A five-year national defense plan" during the President Kim Dae-joong's term of office and President of Roh's "National Defence Innovation 2020" are the example of it.

However, except for the "The 818 Plan", Every implementation is limited to obtain partial consolidation or even cancelled. The main problems to progress national defence innovation are mutual distrust and conflict caused by selfish attitude for vested rights among the armed forces, the army, navy, and air force.

By analyzing the problems of the upper command structure and national defence innovation of the armed forces of the Republic of Korea, one can find several reasons which harm the successful renovation. First of all, unsettled military command and military administration had brought confusion while performing innovation tasks. Secondly, assignment and functional allocation are obscure.

Third of all, excess of tasks of the Chairman of Joint Chiefs of Staff hinders preparing the war and supervising military actions. Finally, the upper command structure had have difficulty to exert the right of command to the joint forces.

Future operation area will widen. Thus, It is undeniable that there will be overlaped operational area among the army, navy, and air force. Therefore, the jointmanship become a basic requirement in the newly emerging situations which need military power. The aspects of future war will be digital, network, cyber, information warfare, parallel and long-distance, precision warfare. In order to prepare the future battle,

advance of jointmanship is emphasized more intensively.

Preparing the future warfare, the upper command structure which will make up for existing problems of the upper command structure should be reconstructed through well-balanced growth among the army, navy, and air force and new selection of joint military headquarters in order to attain self-reliance of national defense. Therefore, separately organizing the Joint Chiefs of Staff and joint forces command, uncontrolled or consultational chairman of joint chiefs of staff system which authorize command of operation to the Joint Forces Commander not to chairman of joint chiefs of staff has to be selected. Although the system is able to unify chain of command and run unified command control, it goes against the legitimacy of the armed forces of the Republic of Korea. Moreover, increased amendment of relevant ordinance underscores the distribution of functions among the Joint Chiefs of Staff, joint forces command and the Headquarters of the army, navy, and air force. Furthermore, the issues of increasing resource requirement and excess competition among the army, navy, and air force have to be mediated.

In order to promote defense reform including the upper command structure, primarily relevant ordinance is revised to support defense reform. Also completion of doctrine, making consensus among the army, navy, and air force, executive education about concept of the jointmanship, developing military occupational specialty related with jointmanship and continuous personal management for the specialist should be complemented and developed.