

碩士學位論文
指導教授 李在珪

統一韓國의 國防組織 發展方向
(전략 개념 변화에 따른 상부조직을 중심으로)

The Development Direction for the National Defense
Organization of the Reunified Korea

2007年 12月 日

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國 防 經 營 專 攻

申 承 祐

碩士學位論文
指導教授 李在珪

統一韓國의 國防組織 發展方向

(전략 개념 변화에 따른 상부조직을 중심으로)

The Development Direction for the National Defense
Organization of the Reunified Korea

위 論文을 經營學 碩士學位論文으로 提出함

2007年 12月 日

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國 防 經 營 專 攻

申 承 祐

申承祐의 經營學 碩士學位論文을 認定함

2007年 12月 日

審査委員長_____ (인)

審査委員_____ (인)

審査委員_____ (인)

목 차

제 1 장 서 론

- 제 1 절 연구의 목적 1
- 제 2 절 연구의 범위 및 방법 2

제 2 장 국방조직의 이론과 발전추세

- 제 1 절 국방조직의 이론적 고찰 4
- 제 2 절 국방조직의 특성 및 유형 9
- 제 3 절 세계 주요 국가의 국방조직 분석 15

제 3 장 국방조직 변화 추세

- 제 1 절 한국군 국방조직의 발전과정 28
- 제 2 절 현재의 국방조직 분석..... 31
- 제 3 절 외국 통일국가 군사통합사례 분석 41

제 4 장 통일한국의 전망과 안보환경 분석

- 제 1 절 통일한국의 의미 49
- 제 2 절 통일한국의 국가규모와 위상 50
- 제 3 절 통일한국의 안보환경 분석 53

제 5 장 통일한국의 국방조직 발전방향

- 제 1 절 국방 정책과 군사전략 64
- 제 2 절 군사력 구성개념 68
- 제 3 절 적정군사력 수준의 고찰 72
- 제 4 절 통일한국의 국방조직 발전방향 77

제 6 장 결 론 84

표 목 차

<표 3-1>	상위 10개국 국방비 현황	37
<표 3-2>	세계 주요국가의 군종별 군사력 구성 비율 ...	38
<표 3-3 >	분단국 군사통합 특징 비교	46
<표 4-1>	동북아 분쟁 발생 가능성	61
<표 5-1>	비교 대상국의 인구 대 병력비율 비교	73
<표 5-2>	안보위협 정도에 따른 병력규모 국가별 변화 추세	74
<표 5-3>	동북아 4강의 한반도 주변 병력규모.....	74
<표 5-4>	분야별 병력규모 판단 결과	75

그 립 목 차

<그림 2-1> 국방체제의 기본구조	6
<그림 2-2> 3군 병립제 조직도	12
<그림 2-3> 합동군제 조직도	13
<그림 2-4> 통합군제 조직도	13
<그림 2-5> 단일군제 조직도	14
<그림 2-6> 미 국방 조직도	16
<그림 2-7> 영국 국방 조직도.....	18
<그림 2-8> 프랑스 국방 조직도	20
<그림 2-8> 일본 국방 조직도	22
<그림 2-9> 대만 국방 조직도	23
<그림 3-1> 창군이전 국방사령부 조직도	28
<그림 3-2> 창군기(48년~50년) 국방조직	29
<그림 3-3> 한국전쟁기(50년~53년) 국방조직	30
<그림 3-4> 전후 정비기('61. 7. 1.) 국방조직	31
<그림 3-5> 현재 국방조직	32
<그림 3-6> 독일의 국방조직	43
<그림 4-1> 2025년경 우리나라의 국력·위상	50
<그림 6-1> 통일한국의 군 구조 적용(안)	82

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 목적

산업사회에서 정보·지속사회로의 급격히 전환되고 있는 사회 변화추세는 국가와 사회의 모든 조직에 변화와 혁신을 촉진시키고 있다. 이러한 변화는 국방조직에도 마찬가지로 적용된다. 현재 국방구조가 당면해 있는 문제는 출산을 저하로 인한 입대자원의 감소 등으로 인해 저비용·고효율의 경제성을 전제로 한 구조조정을 해야 하는 것뿐만 아니라, 경제외적인 요인으로 전쟁억제와 평화회복 수단인 군사력을 조성하고 운용하는 기능으로서 변화와 발전을 모색해야 하는 복합적인 어려움을 겪고 있다. 어쨌든 국방조직은 안보환경의 변화, 과학기술의 발달 등에 걸맞도록 변화되고 발전되어야 하는 것이 가장 큰 당면과제일 것이다.

국방조직은 군사력 규모와 성격을 결정짓는 근간으로서 그동안 과학기술에 따른 무기체계의 변화, 안보환경의 변화에 따라 지속적으로 변화되고 발전되어 왔다.

그렇다면 한반도 통일 후 한국안보의 최대 당면과제는 “통일한국의 군사력 대비, 특히 군사력 건설을 과연 어떻게 할 것인가?”일 것이다. 즉 외부의 안보 위협에 대처하면서 미래전에 대비할 수 있는 군사력을 건설해야 하는 과제를 안고 있다.

더구나 통일한국은 현재와는 질적·양적으로 판이하게 다른 불특정 위협 국가들을 대상으로 안보정책을 수행해야 하며, 또 이러한 국가들과 새로운 전장 환경에서 새로운 무기체계로 군사력을 운용해야만 할 것이다. 그리고 이러한 군사력 건설은 일정한 선행기간을 필요로 하며, 비용투자는 주변국의 위협상황을 고려하여 효율적으로 투자되어야 할 것이다.

많은 학자들이 미래전은 첨단 군사과학기술과 정보력에 의해 판가름날 것으로 전망하고 있다. 첨단 군사과학기술과 정보력은 노력과 투자에 따라 성과를 달성할 수 있는 것이므로, 결국 미래전의 승패는 주요

행위자들의 선택과 준비방향에 따라 결정된다 하겠다.

비록 우리 군이 현존 위협과 미래 잠재위협에 효과적으로 대비할 수 있는 21세기형 첨단 정보·기술군 육성을 목표로 미래에 대비하고 있기는 하지만, 육군위주의 병력집약형 구조와 재래식 장비 위주로 편성되어 있는 우리의 국방구조는 미래전을 수행할 수 있는 능력과 준비가 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 통일 이후를 대비해서 미래전 수행개념의 발전과 전략 환경 변화 등을 고려하여 통일 한국군의 안보능력을 극대화 할 수 있는 군사력 건설에 적합한 국방조직과 병력구조 건설방향을 도출하는데 두었다. 즉, 선진국의 국방조직과 병력구조에 대한 연구를 통하여 통일이후 한국군의 3군 균형발전을 위한 국방조직(상부구조)과 적정 군사력에 대한 발전방향을 도출해 봄으로써 통일이후 한국군의 군사력 건설방향에 대한 하나의 방안으로 제시 될 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 군사전문가들의 연구문헌을 조사하고 분석하는 것을 위주로 하였으며, 문헌조사는 각종 단행본, 기존 연구 및 각종 연구보고서¹⁾를 중심으로 이론적 분야와 국방관련 자료의 검토를 통하여 통일한국의 위상을 살펴보고 전략 환경 평가를 통해 통일한국에 적합한 국방조직 및 군사력 건설방향을 도출하고자 한다.

연구문의 구성은 총 6개의 장으로 구성하였으며, 제 1장 서론에 이어 제 2장에서 국방조직의 기본구조 및 원칙, 국방조직의 특성 및 유형 등 국방조직에 대한 이론적 고찰과 세계 주요국가의 국방조직 분석과 외국의 국방조직 발전추세, 제 3장에서 한국군의 국방조직 발전과정과 현 국방조직의 문제점과 외국 통일국가 군사통합 사례를 연구함으로써 통일 후 한국군의 국방조직 발전 방향 수립을 위한 이론적 지침을 마련하였으며, 제 4장에서 통일한국의 국가규모 및 국가위상과 동북아 정

1) 미래 무기체계 발전방향, 합동군사전략서, 통일 및 군사통합에 관한 연구자료 등

세, 주변 4강의 대한반도 정책변화 추이 및 국내적 상황변화 등을 살펴봄으로써 통일한국에 대한 전략 환경을 평가하고 5장에서는 앞에서 살펴본 내용들을 중심으로 하여 통일한국의 국방정책 및 군사력 구성개념과 이러한 군사전략을 구현하기 위한 통일한국의 국방조직 및 적정 군사력 건설방향을 고찰하였으며 제 6장 결론에서 논문의 연구결과를 종합·요약하여 통일 한국군의 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

제 2 장 국방조직의 이론과 발전추세

제 1 절 국방조직의 이론적 고찰

1. 국방조직의 개념

조직의 정의는 조직을 연구하는 학자들의 관심과 분야에 따라 다양하게 정의되고 있다. 바너드(C. I. Barnard)는 “조직이란 2인 이상의 인간이 의식적으로 조성한 행동 또는 제력(諸力)의 체계”라고 정의하고 있으며, 에치오니(Amitai Etzioni)는 “조직이란 일정한 환경 하에서 특정의 목표를 추구하며 이를 위하여 일정한 구조를 지닌 사회적 단위(social units)”라고 하였다.²⁾ 국방대학교의 민진 교수는 “일정한 목표를 달성하기 위하여 형성된 분업과 통합의 활동 체계를 갖춘 사회적 단위”로 정의하고 있다.³⁾

위의 몇몇 학자들의 조직 정의에서 볼 수 있는 바와 같이 조직에 대한 정의는 다양하지만, 그들 학자들의 조직에 대한 정의 속에는 다음과 같은 몇 가지 공통적인 개념이 포함되어 있다는 것을 발견할 수 있다. 첫째, 조직은 공동의 목적을 가지고 있으며, 둘째, 이 공동 목적을 달성하기 위하여 의도적으로 정립한 체계화된 구조에 따라 구성원이 상호작용한다. 셋째, 조직은 가시적인 경계를 가지고 있고, 마지막으로 외부 환경에 적응해 나가는 인간의 사회적 실체라는 것이다.

이러한 조직의 정의에 비추어 볼 때 본 논문에서 연구하고자 하는 국방조직의 개념을 살펴보자.

우선 국방이란 자국의 독립과 번영을 확보하기 위해 전투력을 사용하여 국가의 대외적 위협을 제거하는 일련의 국가 활동을 말하며, 이에 따라 국방조직의 개념은 “국방을 위해 조직된 체계적인 기구”,⁴⁾ 즉 국가방위를 위해 국방정책과 군사전략을 직접 수행할 책임을 지닌 행위

2) 김진태, 「국방조직의 이론과 실제」, 국방대학원, 1996. p.13.

3) 민진, 「조직관리론」, 대영문화사, 2004. p.40.

4) 공군본부, 「2007 외국군 구조편람」 공군본부, 2007. p.10.

주체라고 할 수 있으며, 군사력을 주요 수단으로 하고 있다. 따라서 국방조직 구조 및 편성은 국방목표 달성을 위한 국방기획체계에서 정립된 군사력의 건설과 군사력 유지 및 운용개념의 바탕위에서 군사력 소요 판단의 한 과정으로 이루어진다.

2. 국방조직의 구조

국가는 국가안전보장을 위하여 국가안전보장체제를 구축하고 국가안전보장 정책과 전략을 수립하고 시행한다. 국가의 안전을 보장하기 위해서는 다양한 군사 및 비군사 위협으로부터 국가를 보호하고 국가목표를 달성할 수 있도록 국가의 모든 분야에 대한 노력과 통합이 필연적으로 요구된다.

국가안전보장체제는 국가안전보장을 위한 국가총력방위수행체제로서 국가의 가용한 모든 역량을 총동원하여 국가를 방위하는 정치·외교, 경제·과학기술, 사회·문화 및 군사 분야의 고유역량과 활동을 유기적이고 상호 보완적으로 조직하는 총합체제이다.

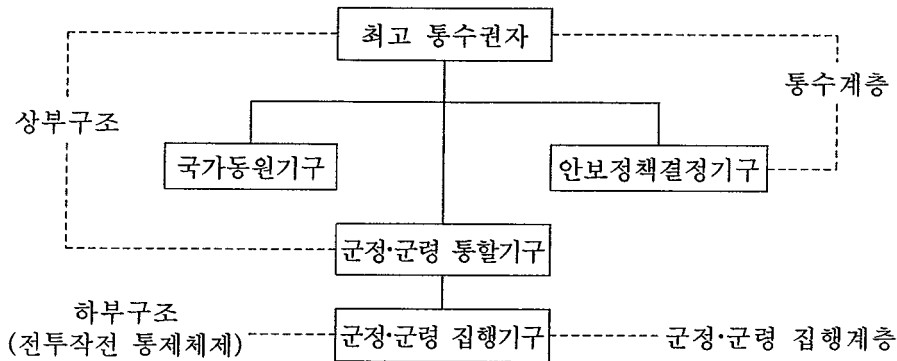
국가안보의 수단은 정치력, 경제력, 과학기술력, 군사력 등 국력의 제 요소 중에서 선택된 수단을 중심으로 총체적 전력화하게 되며, 국방수단은 군사력이 중심이 되며 기타 비군사적 수단이 이를 보완하게 되고, 방위수단은 군사력이 주요 수단이 되는 것이다.

국방체제는 국가목표를 달성하고 국가안보를 확고히 하기 위하여 국가가 주체가 되어 침략이나 위협을 대상으로 그 수단인 군사력을 전력화하는 체계적인 조직 및 제도를 뜻한다. 즉 국방의 2대 기능인 군정과 군령을 군사력 중심으로 국력의 타 요소를 유기적으로 조직화하여 총 전력화 하는 과정에서 통수권과 군정·군령 통할권이 수직적으로 일원화되고 수평적으로 국방정책결정기구와 국력동원기구가 분화되는 조직체제이다.

따라서 국방체제는 국방목표를 달성하기 위하여 국방의 2대 기능인 군정(양병기능)과 군령(용병기능)을 통합하여 국방체제의 구조 내에서

수평적, 수직적 권한 활동을 명확화하기 위한 최고 통수권자, 안보정책 결정기구, 국력동원기구, 군정·군령 통할기구, 군정·군령 집행기구 등의 5개 요소로 구성된다.⁵⁾

세계 각국은 각자가 처한 안보환경에 따라 병력 수 및 군사비의 규모 면에서 차이를 보이나, 군사력을 조성, 유지, 운용, 관리하는 구조와 기능을 가진 통합적인 국방조직을 통해 위협에 효과적으로 대응하고 있으며, 기본구조는 다음 <그림 2-1>과 같다.⁶⁾



<그림 2-1> 국방체제의 기본구조

국방체제의 구조는 수직적 분화(vertical differentiation) 측면에서 보면, 최고 통수권자, 군정·군령 통할기구 및 군정·군령 집행기구의 3 계층적 계선조직으로 구성되며, 수평적 분화(horizontal differentiation) 측면에서는 최고 통수권자를 중심으로 한 통수보좌기관, 군정·군령 통할기구를 중심으로 한 참모조직과 의사결정 보필 내지 자문기관으로 구성된다.

군정·군령 통할기구의 국방장관은 국방체제 속에서 두가지 신분상의 기능을 수행하는데 통수계통상의 최고통수권자인 국가원수로부터 군령 업무를 지시 받아 이를 통할 관장하는 한편, 행정부 내각의 일원으로서 군령업무를 통합 정리하되 이를 집행하기 위해서 내각의 자문이나 심의 또는 의결과정을 거친다.

5) 장위국, 「국방체계론」, 삼군대학, 1971. p.18.

6) 이선희, 「국방 행정론」, 고려원, 1985. p.164.

3. 국방조직의 기본원칙

조직의 원칙이란 조직의 구성 및 운영을 위하여 필요하다고 인정된 일반적인 기준을 지칭한다. 원칙은 보는 시각에 따라서 차이가 날 수 있다. 그러나 일반적인 조직이론에서 원칙으로 제시된 각종 요소들의 일반성·보편성을 고려한다면 국방조직에도 이를 충분히 적용 가능할 것으로 판단된다. 물론 국방조직은 조직의 규모가 거대하고 조직자체가 지니고 있는 전문성과 특수성 때문에 일반적인 기업조직과 상이한 부분이 많다. 특히 체계적인 훈련과 교육, 전문지식, 집단응집력, 윤리의식과 책임감 등을 비롯하여 가장 중요한 것은 이익추구 집단이 아니라 이익보호 집단이기 때문이다. 그러나 조직을 운영함에 있어서는 특성의 차이는 있어도 그 원칙적인 차이는 없다는 것이 공통적인 견해이다. 국방조직을 위한 기본원칙으로 제시된 요소들은 다소의 차이가 있으나 보편적으로 다음과 같은 기본 원칙이 있다.⁷⁾

첫째, 지휘의 일원화(unity of command)이다.

조직이 추구하는 공동목표의 성공적인 성취를 위하여 하급부대에 하달되는 명령·지시가 일원화된 지휘계통 안에서 행해져야 상급자가 하급부대를 효율적으로 통제 가능하다. 또한 권한과 책임소재가 명확한 지휘체제 안에서 구성원을 배치해야 명령의 일원화로 조직의 효율성을 높일 수 있고, 군 집단의 결집력을 강화시켜 전투효과를 높일 수 있다.

둘째, 전문화(specialization)이다.

국방조직의 전문화는 전문성을 갖춘 구성원들을 적소에 배치하여 구성원 개개인에게 부여된 임무수행의 책임과 권한을 명확히 부여하고, 이들의 능력을 극대화할 수 있도록 수직적·수평적 분화에 따른 합리적 구조를 유지해야 한다. 권한을 상위계층으로부터 하위계층에 적절히 위임하여 권한의 집중화에 따른 조직의 동맥경화 증세를 풀어나가야 한다.

셋째, 통제의 범위(span of control)이다.

7) 해군본부, 「편제편람」, 해군본부, 1999. pp.102~104.

국방조직은 합리적 의사결정 및 업무수행을 위한 적정규모의 의사결정 참여수준으로 통제폭을 결정해야 하고, 통제의 피라밋 구조는 단순하고 짧아야 하며 업무의 성격, 부대의 규모 및 형태, 지원부대의 수준에 따라 표준화된 통제범위에 의거하여 부대가 편성·조직되어야 한다.

넷째, 권한의 위임(delegation authority)이다.

조직이 확대되어 기존 통제의 범위가 적정한계를 넘게 되면 조직의 효율성이 떨어지게 되어 조직경영 문제를 해결하기 위해 권한과 책임의 일부를 하위 관리자에게 위임해야 하며, 상급지휘관은 하급제대 지휘관에게 권한을 위임함에 관계없이 조직의 전반적 운영결과에 대한 책임을 져야 한다.

다섯째, 조정(coordination)이다

조직의 공동목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 분화된 기능과 활동을 통합하고, 개별 구성원의 행위가 조정되고 조직 전체의 균형이 유지되도록 합리적으로 관리되어야 한다.

전문화에 의해 이룩된 전 부문별 하부조직의 조정과 통합을 성공적으로 수행하기 위한 방법은 구성원들의 직무 및 단위부서들의 임무를 통합할 책임을 진 관리자들을 중심으로 이루어지고, 업무수행 방법 및 과정 등 표준화를 통하여 조직의 활동은 자동적으로 조정될 수 있으며, 조직내 공식적인 통합단위 조직을 구성함으로써 조정은 가능해 진다.

여섯째, 역동성 유지의 원칙(principle of dynamics)이다.

조직은 오래되고 규모가 커지게 되면 점차 보수적이고 폐쇄적 경향이 있어 환경변화에 적응하는 기능을 상실하게 된다. 국방조직은 불확실성과 급속한 환경변화에 적응할 수 있도록 설계되고 조직되어야 하며, 시간·공간·물자의 처리를 역동성 있게 할 수 있는 제도를 확립하고 탄력성을 갖춘 조직으로 관리되어야 한다.

일곱째, 문민통제의 원칙(civilian control)이다.

전쟁지도 및 국방정책 등에 관한 의사결정 및 군사지휘의 권한이 문

민인 대통령이나 수상에게 부여되어 군대는 문민출신 통수권자에게 종속되어야 한다. 문민통제의 원칙이 중시되는 이유는 고대 국가에서부터 현대의 제 3세계 국가들에 이르기까지 물리적 폭력수단을 독점하고 있는 군이 쿠데타나 반란에 의해 정치에 개입하는 사례가 허다하기 때문이다. 문민통제를 강화하기 위하여 국방조직은 행정전문가인 문민이 행정 관리권을, 군사전문가인 군인이 군사운영권을 각각 전담할 수 있도록 민과 군을 적재적소에 배치해야 한다.

이와 같은 조직관리의 운영원칙에 관한 각종 학자들의 종합된 의견을 종합하여 보면 중요한 점은 국방조직 역시 단순히 조직이론만을 고려할 경우 문민통제의 원칙을 제외한 대부분의 원칙과 일맥상통한다. 그러나 국방조직이 군사조직인 점을 고려한다면 군사적 적응성(adaptation), 기동성(mobility), 탄력성(resiliency), 지속성(continuity) 등의 원칙이 반드시 포함되어야 한다. 따라서 지금까지 통용된 국방조직의 기본원칙은 조직 이론상의 고전주의적 원칙뿐만 아니라 군사조직이 보유해야 할 추가적인 원칙을 포함한 포괄적인 조직관리 원칙으로 발전시켜야 한다. 이는 지휘일원화, 전문화, 조정과 협조, 통제의 범위, 권한위임, 융통성, 역동성, 적응성, 기동성, 탄력성, 지속성, 문민통제 등과 같은 원칙들이 군사조직으로서 국방조직 기본원칙으로 종합적인 제시가 되어야 함을 의미한다.⁸⁾

제 2 절 국방조직의 특성 및 유형

1. 국방조직의 특성

국방조직은 일반 사회조직과 또다른 특성을 갖고 있다. 그것은 국방조직의 임무, 체계구성 등이 매우 독특하기 때문이다. 우선 국방조직은 군사목표를 달성하기 위하여 군사력을 건설, 유지 및 운용하고 군사정책을 수립하고 집행하는 임무를 주임무로 하며 항상 전쟁체제 관리라

8) 박병곤, 「군구조 개선의 신화와 논리」, 공군전투발전단, 1998, pp.55~56.

는 긴박성을 갖고 있으며, 거대규모의 인적, 물적 자원을 사용하는 조직으로 조직의 구성원이 민·군이 혼합되어 있으며 기구 구성도 전투 부대, 행정, 교육 및 지원기관 등 다양하다. 즉, 국방조직은 공공부문의 조직인 정부조직의 일부인 국방부를 포함하고 있으며, 직접 전투를 담당하는 군사조직을 포함하므로 복잡한 특징을 지닌다. 이러한 특수성을 갖는 국방조직의 관료적 성격을 원칙적으로 이해하기 위해서는 다음의 주요 특성을 반드시 이해해야 한다.⁹⁾

첫째, 정치조직의 일부로서 국방조직을 이해해야 한다. 국방조직은 정치체제에 예속되어 있으며, 문민통제를 요구한다. 정치영역이 확대되면 군 전문성이 위축되고 군의 사기가 저하된다. 군사영역이 확대되면 군 국주의적 폐단과 피해가 발생 가능하다. 군에 대한 정치적 통제와 군의 전문성이 조화된 균형적 상호관계의 설정이 필수적이다.

둘째, 국방조직을 별도 독립조직이 아니라 정치·경제 등 일반 및 외부 환경과 연계된 환경 모델로 이해해야 한다.

셋째, 조직구성 간(각 군간) 본질적인 이익분야를 확보하기 위한 첨예한 대립과 갈등이 상존한다. 예산, 조직, 복지 등에 대한 영향력 행사와 조직 간의 권한 배분을 위한 영역을 확보한다. 또한 독립성 유지를 위해 자군 요원에 대한 통제를 하며 자군 업무에 대한 외부 개입에 저항을 한다.

넷째, 국방조직은 너무 방대하고, 복잡하고, 중앙집권적이며, 너무 민감하고 국가 생존과 직결되어 너무 중대한 사안이므로 여론이나 대중들의 선호, 지도자의 갑작스러운 생각으로 바꿀 수 없는 것이다. 그러나 민주국가에서 균형 잡힌 판단을 위해 어느 정도 공개가 필요하고 국민에 대한 책임을 다하기 위한 적절한 조직이 필요하다.

다섯째, 정책기획 및 계획 과정에서 의사결정의 중앙통제와 위임의 적절한 조화가 필요하며 평시에는 중앙통제가 중요하고, 전시에는 위임이 효과적이다.

9) 합동참모본부, 「군사제도(이론과 실제)」, 합동참모본부, 1998. pp.71~72.

여섯째, 국방조직 및 절차에 있어 중앙통제의 중요성이 점점 증가하고 있다. 합동기획, 분석기법, 의사결정과정 개선으로 민간 전문관료의 소요가 증가하며, 경제성, 효율성 달성을 위해 예산의 중앙통제 필요성이 증가한다.

일곱째, 상부구조와 기능배분, 그리고 기능수행 절차(기획 및 계획, 예산, 의사결정 및 지원절차)가 국방조직의 핵심이다.

이러한 특성 이외에도 국방조직의 일반적인 특성으로 전통적인 관료주의 바탕 하에 구조가 결정되고 운영이 이루어지고 있는 점을 지적할 수 있다. 예를 들자면 현재 보편적인 경영학 이론 측면에서 볼 때 조직의 구조적인 사항은 조직운영의 효율성을 우선적으로 고려하여 팀제, 매트릭스(matrix) 구조, 모듈러(modular) 구조 등 많은 기법들이 제시되고 있는 반면, 군의 조직구조는 기능배분과 지휘체계를 가장 우선적으로 분석하는 것만 보아도 쉽게 알 수 있다. 군 조직은 전시에 전투수행이라는 임무를 위해 지휘라는 개념과 효율적 군사력 건설 및 유지라는 점에서 경영이라는 개념이 공존 될 수밖에 없는 조직이나, 그 관리에 있어서는 과도한 관료체제로 유지되는 것이 역설적으로 비효율을 창출하는 직접적 요인이 되고 있다.¹⁰⁾

2. 국방조직의 유형

세계의 각 국가는 국방이라는 목적을 달성하기 위해 각 국가마다 각기 특성에 맞는 독특한 국방조직을 유지하고 있으며, 국방조직을 설계하기 위해서 국가의 위협인식, 분쟁의 수준, 전쟁수행 경험, 군에 대한 정치적 통제 필요성, 군사적 전통 그리고 정부의 구조 등과 같은 여러 복합요소들을 고려하여 적합한 국방조직을 유지하고 있다.¹¹⁾ 국방조직을 설계하는데 있어서 그 나라의 인구와 국내총생산, 1인당 GDP, 국방비 등을 고려하여 군사력 규모를 설정하고, 지정학적 위치에 따른 주변국 안보상황과 안보협력에 의한 국가방위조약에 따른 적정 군사조직을

10) 박병곤, 전계서, p.61.

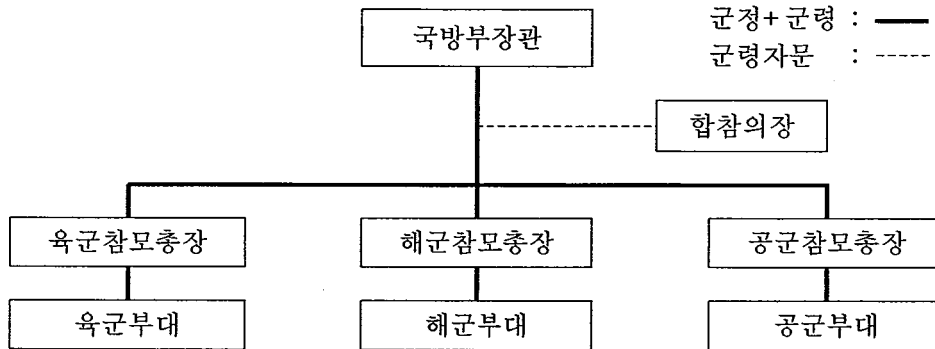
11) 오관치, 「미래지향적 국방조직의 기본구상」 “국방논집 제 23호”, 1993, pp.102~103.

유지하고, 국가의 전략 추구에 따른 군사력 운용 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 자국의 능력과 국력에 기초하여 적합한 국방조직을 설정하여 운용하고 있다. 즉, 국방조직은 각국의 국력, 정치체제, 안보상황, 국가전략 및 지정학적 위치, 사회·문화적 전통성에 따라서 서로 다른 국방조직을 취하고 있다.

국방조직의 유형을 분리함에 있어서 통상적으로 군정·군령의 배분과 지휘고조의 유형에 따른 군제를 생각하고 있다. 군제는 군사를 다루는 일체의 제도로서 군제에 대한 정의는 학자마다 약간의 차이는 있으나 그 중점은 군사업무와 관련된 모든 제도를 지칭하고 있다.

군구조의 대표적 유형으로는 군종체제, 병종체제, 지휘체제 중심의 분류를 들 수 있으나 본 연구에서는 군종체제 위주로 연구하였으며, 군종체제에 의한 국방조직의 유형은 3군 병립제, 합동군제, 통합군제, 단일군제의 4가지 형태가 있다.¹²⁾

1) 3군 병립제



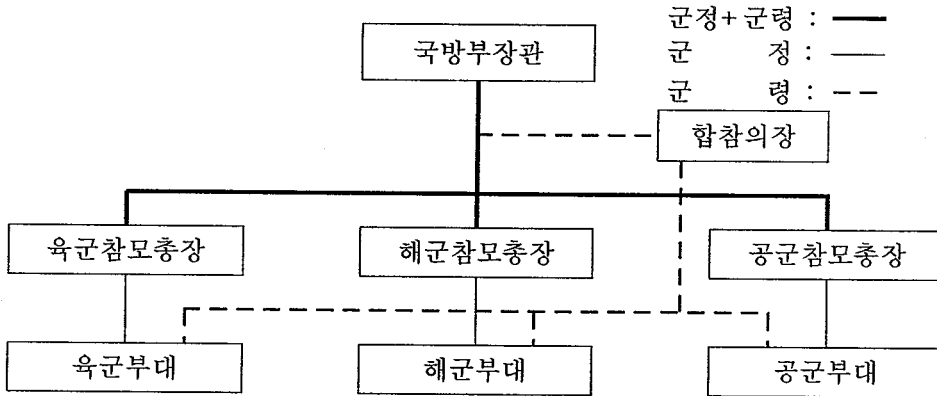
<그림 2-2> 3군 병립제 조직도

국방부장관이 군정·군령을 통할하며 합참의장이 군령계선 밖에 위치하여 국방부장관의 군사자문 역할을 수행한다. 육·해·공군 모두 각각의 본부와 참모총장이 존재하며 국방부장관 지휘하에 각 군 참모총장이 군정·군령을 통합하여 시행한다. 3군의 균형 발전으로 각 군의 자율

12) 박병술 외, 「국방조직의 기본체제 및 운영실태 연구」, 한국국방연구원, 1994.

성을 보장하면서 각 군의 전통과 특성을 유지하여 권한의 집중을 방지하고 유연성 있는 정책을 산출할 수 있는 제도이다. 그러나 작전지휘 일원화 및 3군간 지나친 경쟁 등으로 조정 통제에 어려움이 있다.

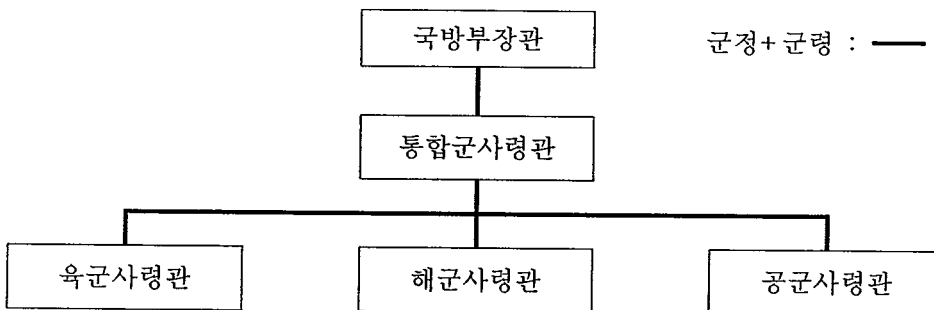
2) 합동군제



<그림 2-3> 합동군제 조직도

합동군제는 3군 병립제 기반위에 3군의 노력을 통합하기 위한 합동참모본부를 설치하여 합참의장이 용병에 대한 권한을 행사하고, 각 군 참모총장은 양병에 대한 권한을 행사하는 형태이다. 각 군의 전문성 유지와 3군의 균형발전이 가능하며, 1인 권한 집중 방지와 문민통제 및 견제의 기능을 유지할 수 있으며, 조직 및 자원관리의 효율성을 증대시킬 수 있다. 그러나 합참의장의 강력한 지휘권 발휘에는 곤란한 조직이다.

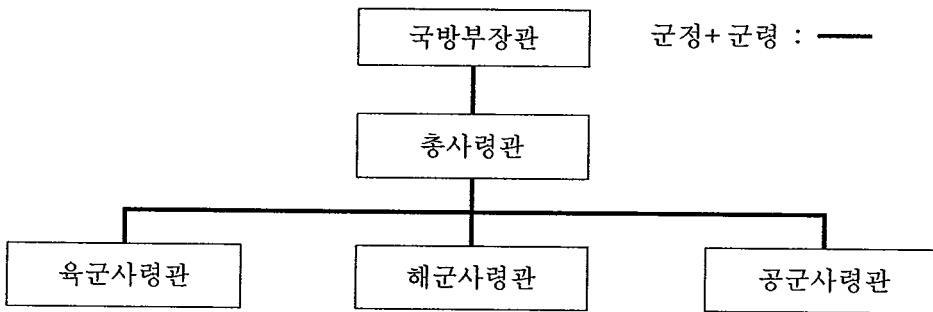
3) 통합군제



<그림 2-4> 통합군제 조직도

3군은 존재하나 각 군의 작전부대를 단일 지휘관이 통합 지휘하는 형태로 특징은 국방장관이 군정·군령을 통할하며, 통합군사령관은 장관의 권한을 위임받아 전 부대에 대한 지휘권을 행사한다. 각 군 사령관은 통합군사령관의 직접 지휘계선 상에 위치하며 각 군에 대한 지휘권을 행사한다. 전·평시 작전지휘권 일원화를 기할 수 있고, 군사력 통합운용이 용이하며, 상부에서는 신속한 의사결정이 가능하다. 그러나 육·해·공군 고유의 전문성이 훼손되고 특정군의 구조적 편중 가능성으로 인한 3군 균형발전이 저해되며, 통합군사령관에게 과도한 권한이 집중된다.

4) 단일군제



<그림 2-5> 단일군제 조직도

국방장관이 군정·군령을 통할하며, 단일 총사령관이 전 작전부대를 지휘한다. 3군을 구분하지 않고 임무에 따라 부대를 구분한다. 지휘일원화로 군사력 통합운용과 상부의 신속한 의사결정이 용이한 조직이다. 그러나 3군이 균형발전과 전통 및 전문성을 보장할 수 없으며 각군간 자유경쟁이 배제된다. 또한 총사령관에게 과도한 권한이 집중되어 문민통제원칙에 위배요소가 있다.

제 3 절 세계 주요국가 국방조직 분석

국방조직은 각 국가마다 고유의 특징을 가지고 있다. 이는 해당국가의 위협인식과 분쟁의 수준, 전쟁수행 경험, 군에 대한 정치적 통제 필요성, 군사사상 및 전통, 그리고 정부의 구조 등과 같은 여러 복합 요소들의 결정체로 국방조직의 틀이 형성되기 때문이다. 크게 보아서는 앞에서 설명하였듯이 3군 병립제, 합동군제, 통합군제, 단일군제 등으로 분류될 수 있으나 이분법적으로 볼 때, 3군 병립제와 합동군제는 유사한 공통점을 많이 보유하고 있어 3군 병립제 및 합동군제, 통합군제로 분류할 수가 있다.¹³⁾

이에 따라 3군 병립제 및 합동군제 유형의 국가로 미국과 영국, 프랑스를, 통합군제 유형의 국가로 일본과 대만을 대표적으로 분석한 후 특징을 살펴보도록 하겠다.

1. 미 국

1) 국가 개요¹⁴⁾

기준 : '06)

인 구	면적(km ²)	GDP	1인당 GDP	국방예산
298,444만명	963만 3,350	13.2조\$	44,394\$	559.5억\$

2) 육·해·공군 병력 비교¹⁵⁾

(기준 : '07)

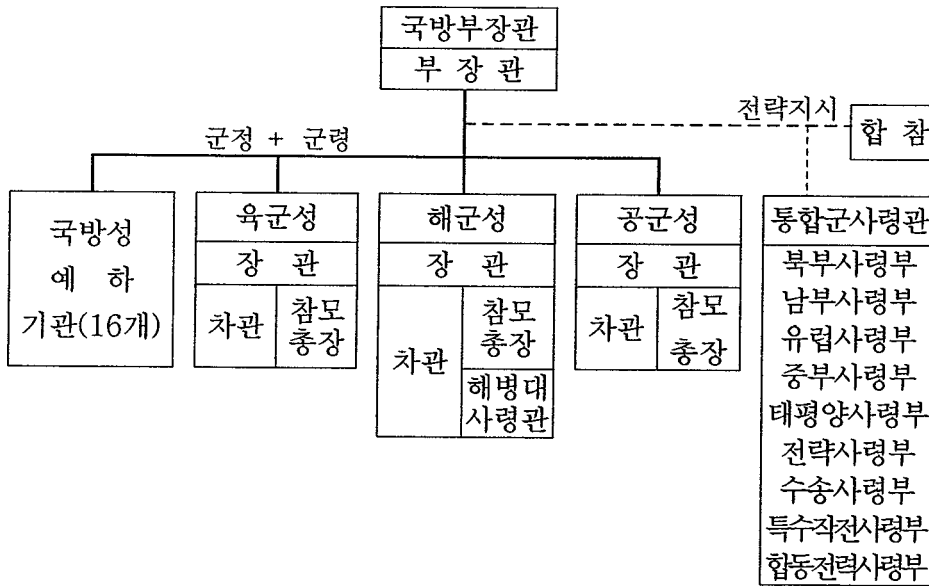
군 종	육 군	해 군	해병대	공 군	계
병력(명)	595,946	376,750	186,661	347,400	1,506,757
비율(%)	39.55	25.01	12.23	26.47	100

13) 한상훈, 「한국군의 군 구조 발전방안 연구」, 합참대, 1998. p.19.

14) CIA 홈페이지, 「The world fact book 2007」

15) IISS, 「The Military Balance 2007」, Oxford University Press, 2007.

3) 군 구조



<그림 2-6> 미 국방 조직도

4) 특 징

미국의 현 국방조직은 1947년 8월 17일 국가안전보장법이 제정되어 통합된 국방조직이 탄생하였다. 국방정책결정기구인 국가안전보장회의와 종전의 전쟁성과 해군성을 통합하여 국가군사기구로 통합하고 합동참모회의가 신설되어 현대적인 국방조직을 탄생시켰다.

또한 1947년 9월 18일 공군이 독립 창설되어 3군 병립제로 되었으며 1949년 국가안전보장법을 개정하여 국가군사기구를 국방성으로 개칭하고 각 군성이 행정부 내의 위치에서 국방성내의 각군성으로 개편하여 국방성의 국방장관이 군정·군령 통할기구로서 책임과 권한을 강화하였으며, 1958년 군사력 구조를 6개의 통합사령부와 2개의 특수사령부로 개편하였다.

1986년 Goldwater-Nichols 법안으로 국방조직 개편을 단행하여 합동참모본부의 기능을 강화함으로써 현재의 합동군체제를 구축하였다. 합참의장은 통상 국방장관의 건의에 따라 대통령이 상원의 동의를 받아 임명되며, 법적 규정은 없지만 각 군에서 윤번제로 임명되는 것이 관례

이다. 또한 합동성 강화를 위한 조치로서 합참의장은 수석군사보좌관으로 각 군 총장의 의견을 대표하여 대통령, 국방장관 및 국가안보회의에 대한 조언을 하며, 형식적으로는 지휘계선상에서 배제되어 있으나 국방장관과 각 통합사령관간에 이루어지는 명령과 보고는 합참의장을 경유토록 함으로써 실질적으로 국방부장관 → 합참의장 → 통합사령관에 이르는 강력한 지휘체제를 유지하는 한편 각 군 총장에 대해서도 작전 지원에 관한 임무부여 권한을 부여함으로써 국방부 차원에서 전력 운용의 통합을 보장한다.

미국의 국방조직은 문민통제의 원칙을 철저히 준수하고 있다. 국방장관은 대통령의 각료로서 국방성을 지휘하고 군정 및 군령을 통할 지휘하는 군사지휘관으로 현역장교는 군복무를 필한지 10년이 지나지 않는 한 국방장관으로 임명될 자격이 없다. 국방성본부는 장관이하 전원이 민간인으로 보직되며, 각 군에 민관인 장관, 부장관을 두고 그 밑에 3명의 민간인 차관보와 동격으로 4성장군인 참모총장을 두고 있다. 현역의 최고 직위인 합참의장도 국방성 부장관의 하위 계선상에 두고 있다.

2. 영 국

1) 국가 개요¹⁶⁾

(기준 : '06)

인 구	면적(km ²)	GDP	1인당 GDP	국방예산
6,060만명	24만 4,820	2.43조\$	40,009\$	551억\$

2) 육 · 해 · 공군 병력 비교¹⁷⁾

(기준 : '07)

군 종	육 군	해 군	공 군	계
병력(명)	105,000	40,800	45,200	191,000
비율(%)	54.97	21.36	23.67	100

16) CIA 홈페이지, 「The world fact book 2007」

17) IISS, 「The Military Balance 2007」, Oxford University Press, 2007.

지휘체제는 전·평시 이원화체제로서 평시에는 국방참모총장이 각 군 참모총장을 통해 각 군 작전부대를 지휘하며, 상설합동참모본부의 비상 대기전력 및 해외주둔군은 국방참모총장이 직접 지휘하고 있다. 전시에는 각 군 참모총장을 지휘계선에서 배제하고 국방참모총장이 전 작전 부대를 지휘한다. 국방참모본부 구성에 있어 국방참모총장은 윤번제 규정은 없으나 각 군에서 순환 임명되고 있다. 또한 참모구성비율은 3군이 동물로 편성이 되고, 참모본부는 군별로 순환보임하고 있다. 합동참모본부는 국방참모총장의 지휘하에 합동 및 연합작전을 계획하고 시행하며 각 군의 작전부대 중에 비상대기 전력을 관장한다.

해외원정군 편성시 미국의 전구별 통합군 개념과 같이 통합군을 구성하며, 통합군이 수행할 임무의 성격에 따라 육·해·공군 중 주력부대가 선정되고 부대장은 주력부대 군종의 선임 장군을 국방참모총장이 건의하여 수상이 임명한다. 10여개의 해외기지를 운용하고 병력의 50% 이상을 해외에 전개시키고 있으면서도 제한된 인력으로 효율적으로 운영하고 있는 것은 간부를 ‘파킨슨의 원리’를 적용하여 전문화하여 관리함으로써 가능하다고 한다.¹⁸⁾

3. 프랑스

1) 국가 개요¹⁹⁾

(기준 : '06)

인 구	면적(km ²)	GDP	1인당 GDP	국방예산
6,087만명	54만 7,030	2.27조\$	37,289\$	453억\$

18) 파킨슨의 원리 : 조직에 사람을 많이 편성하면 할수록 일이 늘어나고 더 많은 사람의 편성이 요구된다.(불필요한 일을 생산하므로) 반면, 사람을 줄여 편성하면 1인 다역으로 업무를 더욱 효율적으로 수행할 수 있다는 논리

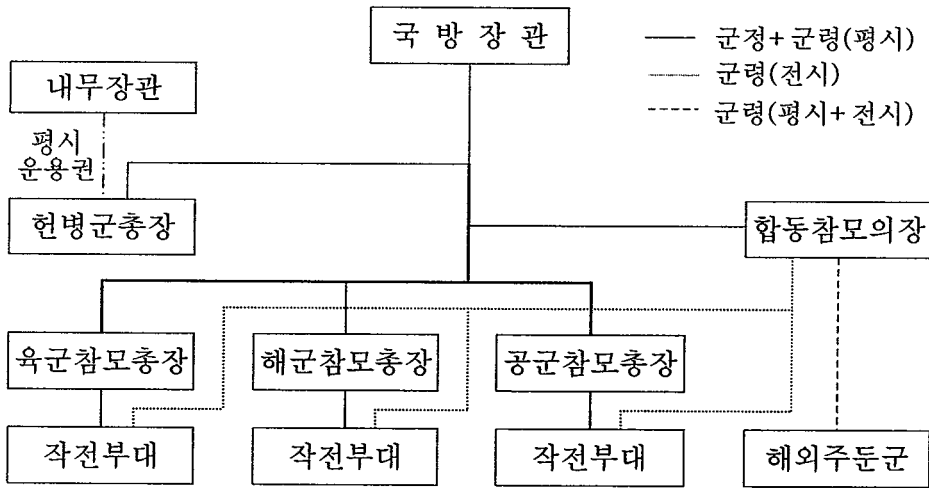
19) CIA 홈페이지, 「The world fact book 2007」

2) 육·해·공군 병력 비교²⁰⁾

(기준 : '07)

군 종	육 군	해 군	공 군	헌병군	계
병력(명)	133,500	44,000	63,600	104,300	345,400
비율(%)	55.37	18.26	26.39	-	100

3) 군 구조



<그림 2-8> 프랑스 국방 조직도

4) 특 정

프랑스는 1947년 종전의 각 군성(육군성, 해군성, 공군성) 장관제도를 폐지하고 국방부로 통합 창설하고 합동군제로 국방조직을 개편하였다. 1964년 각 군에서 차출된 병력으로 전략핵 군을 창설하였으며, 신속개입군을 유지하여 유럽지역과 세계적인 분쟁에 신속 대응할 수 있는 군조직을 만들었다.

군정·군령 통할기구인 국방부의 국방장관은 군정사령은 각 군 참모총장을 통하여 시행하고 군령사령은 전·평시 이원화 체제로서 평시에

20) 국방정보본부, 「프랑스 개황」, 2006. 12. 12.

는 각 군 참모총장을 통해서 시행하나 전시에는 국방참모총장을 통해서 시행한다.

합동작전을 위해 국방참모총장제를 채택하고 있으며, 국방참모총장은 전시 각 군에 대한 작전 지휘권을 직접 행사하고 해외 주둔군에 대한 전·평시 작전 지휘권을 보유하고 있으며 정부의 군사고문이며 군사력 조직, 운용분야에 관하여 국방장관을 보좌한다.

각 군 참모총장은 평시 군령권과 군정권을 보유하여 각 군의 부대를 군사작전지휘하며 각 군의 조직, 교육, 훈련 등을 담당한다.

4. 일 본

1) 국가 개요²¹⁾

(기준 : '06)

인 구	면적(km ²)	GDP	1인당 GDP	국방예산
12,746만명	37만 7,801	4.56조\$	35,775\$	411억\$

2) 육·해·공군 병력 비교²²⁾

(기준 : '07)

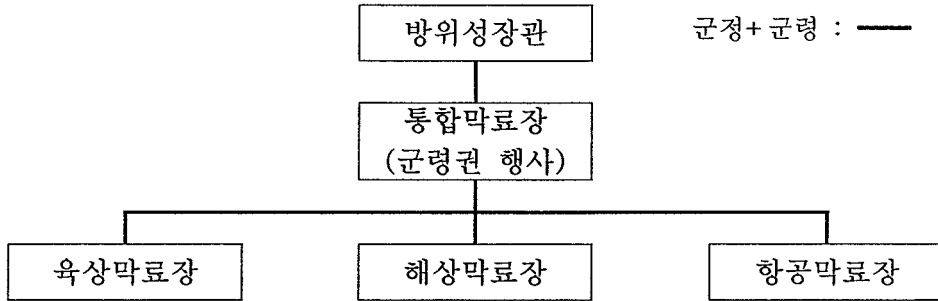
군 종	육상자위대	해상자위대	공상자위대	계
병력(명)	148,300	44,500	45,900	238,700
비율(%)	62.13	18.64	19.23	100

※ 중앙참모부 : 1,700명(0.71%)

21) 국방정보본부, 「2006년 일본 방위백서」, 2006. 12.

22) IISS, 「The Military Balance 2007」, Oxford University Press, 2007.

3) 군 구조



<그림 2-8> 일본 국방 조직도

4) 특 정

패전 후 일본군을 해산하고 1952년 보안청을 설치하여 경비대를 발족하고 1954년 보안청을 방위청으로 변경하여 육상자위대(육군), 해상자위대(해군), 항공자위대(공군)로 3군 병립제로 군대를 창설하였다. 이후 2006년 3월 26일 통합막료감부를 신설하여 방위청장관의 자위대에 대한 작전지휘권(군령권)을 통합막료장을 통해 행사함으로써 3군병립제에서 통합군제로 국방조직 개편을 단행하였으며, 2007년 1월 1일 방위청을 방위성으로 승격하여 위상과 권한이 강화되었다.²³⁾

통합막료장이 육·해·항공자위대를 포함한 통일적인 운용구상을 입안하여 자위대의 운영에 관한 군사전문적 차원에서 장관의 보좌를 일원적으로 실시하게 되며, 자위대 운용에 관한 장관의 지휘는 통합막료장을 통해 실시하며, 자위대 운용에 관한 명령은 통합막료장이 집행한다. 기존의 통합막료회의 사무국을 폐지하고 신설된 통합막료감부는 육·해·공막료장으로부터 이관·집약된 각 자위대 운용에 관한 기능을 담당하고, 육·해·공막료장은 인사, 방위력 정비, 교육훈련 등의 기능을 지속적으로 보유하게 된다. 즉, 통합막료장이 부대운용에 관한 기능을 담당하고 각 막료장이 부대를 조성하는 기능을 담당한다. 초대 통합막료장은 육상자위대 출신이 임명되었으며, 3군 병립제시 통합막료회의

23) 국방일보, “일 방위청 방위성으로 승격” 2007. 1. 10.

장이 3군 막료장 중에서 윤번제로 승격하여 임명되었던 것을 고려시 동일한 체계를 유지할 것으로 예상된다.

일본의 국방조직 역시 방위성내국은 민간인으로 구성하여 철저한 문민통제 원칙을 준수하고 있다.

5. 대 만

1) 국가 개요²⁴⁾

(기준 : '06)

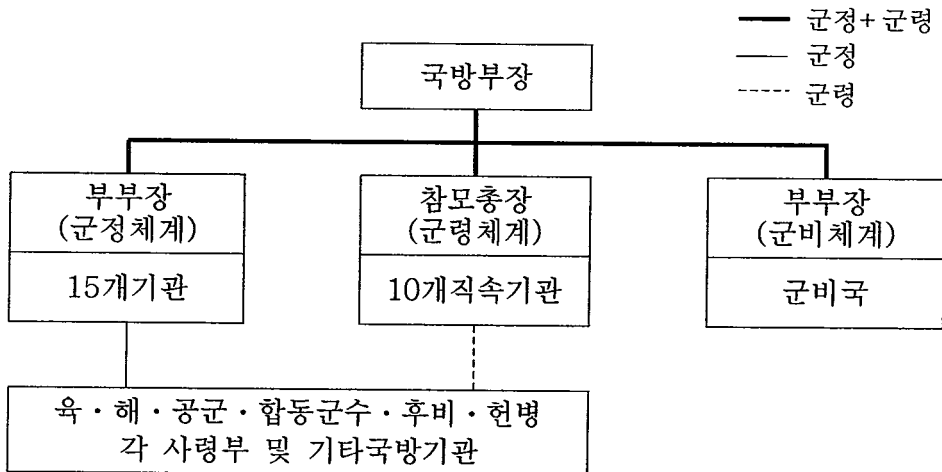
인 구	면적(km ²)	GDP	1인당 GDP	국방예산
2,304만명	6만 6,323	3.510억\$	15,237\$	77억\$

2) 육·해·공군 병력 비교²⁵⁾

(기준 : '07)

군 종	육 군	해 군	공 군	계
병력(명)	200,000	45,000	45,000	290,000
비율(%)	68.97	15.52	15.52	100

3) 군 구조



<그림 2-9> 대만 국방 조직도

24) CIA 홈페이지, 「The world fact book 2007」

25) IISS, 「The Military Balance 2007」, Oxford University Press, 2007.

4) 특 정

대만은 통합군제형을 채택하고 있으나, 총통 예하 군정과 군령을 통할하는 국방부장을 두고 국방부부장과 참모총장으로 구분하여 군정과 군령을 이원화하여 운영하고 있으며, 참모총장 직은 3군이 윤번제로 결정됨으로써 특정군 편중의 의사결정 오류를 방지할 수 있는 제도적 장치와 더불어 부총장의 경우 3군이 공동으로 각각 임명하기 때문에 상호간 균형을 유지하고 있다. 또한 각 군의 총사령관은 참모총장의 예하 참모로서 역할을 수행하고 있으나, 3군 병립제형의 각 군 참모총장과 유사한 기능수행과 부대를 보유하고 있어, 크게는 통합군 구조로 간주하더라도 내부적으로는 엄밀하게 통합군제형으로 분류하기에는 곤란할 정도의 각 군이 독자적 영역을 확보하고 있다.

2. 주요국의 국방조직 특징

각국의 국방조직 유형을 분석한 결과 많은 공통점이 있으며, 그 결과를 종합해 보면 각 유형별로 다음과 같은 내용을 도출할 수 있다.

1) 3군 병립제 및 합동군제 국가

첫째, 문민통제를 철저히 하고 있으며, 국방부본부는 문민중심으로 구성되어 있다.

둘째, 국방부 및 합동참모본부 예하에 많은 기관을 거느리고 있지 않으며 가능한 조직적 비대화를 탈피하고 있다. 또한 인력 구성비에 있어서도 3군의 균형을 유지하도록 노력하고 있다.

셋째, 합동참모본부는 3군이 균형되게 편성되어 있으며 의사결정 과정이 민주적이며, 3군 참모총장은 합참의장과의 협의체를 통해 작전사항에 대한 의견을 개진할 수 있도록 제도적으로 보장되어 있다.

넷째, 작전지휘 측면에서 영국과 프랑스는 국방참모총장(합동참모총장)이 전시에 작전지휘를 통할하고, 평시 양병 사항에 대해서는 각 군 참모총장이 지휘하에 수행되며, 미국은 합참과 각 군 본부와는 별도로

전 세계에 걸쳐 지역적인 통합 작전사를 두어 작전지휘를 일원화하고 있다.

다섯째, 3군의 병력 구성비가 육군 대비 해·공군이 60:40 수준으로 합동조직을 구성하더라도 적정배분이 가능하고 지상군 편중으로 인한 불균형을 방지할 수 있다.

여섯째, 육·해·공군 3군은 작전부대 및 교육, 군수, 기타 지원부대를 각 군별로 보유하고 있다.

끝으로, 장기적으로는 미래전장 양상에 대비한 첨단구조로 가기 위해 병력감축과 군사혁신에 가장 중점을 두고 있으며, 통합군제를 지향하는 국가는 거의 없다고 볼 수 있다.

2) 통합군제 국가

첫째, 통합군제형은 조직구조상 중앙집권적 구조에 속한 것으로 20만 명 이하의 소규모 군을 유지하고 있으며, 예비군제도를 적극 활용하고 있다.

둘째, 통합군제형의 국가도 3군간 병력균형 기초위에 상부구조를 편성하고 있다. 또한 상위직의 보임문제도 3군간 순환제 또는 윤번제로 하고 있어 3군 간의 형평성 유지에 노력하고 있다.

셋째, 3군의 병력 구성비가 선진국 유사수준으로 국방참모총장은 육·해·공군 윤번제로 임명되고 있으며, 각 군 총사령관 예하에 작전, 군수, 교육 등 각 군별로 전문부대를 편성 운영하고 있어 참모총장 예하 지휘계선만 단일화 시켰을 뿐 합동군제 3군 병립제와 다른 없는 국방조직 구조를 유지하고 있는 것으로 판단된다.

3. 외국군의 국방조직 발전추세

한국군의 국방조직 발전방안을 제시하기 위해서는 선진국들의 국방조직 발전추세를 분석하는 것이 필수적인 요건이라 할 수 있다. 따라서 세계 주요국가 국방조직 분석과 병행하여 살펴본 선진국의 국방조직 발전추세를 개관해 보면, 국방조직 구상시 문민통제, 3군 전력의 통합

운용, 각 군의 전문성과 특성 유지, 미래전 양상에 대비한 국방조직 구현을 핵심 고려 사항으로 하고 있다.

첫째, 문민통제 방법으로는 정부차원의 정치적 통제 강화를 위하여 전략, 군사력 투입, 무기체계 획득개발 등의 주요사항을 국가안보회의에서 결정하고 있으며, 군 최고지휘부는 1인의 독주를 방지하기 위하여 집단지도 체제를 도입하고 있다.

둘째, 3군 전력의 통합운용을 위한 체계 구축은 군사력 규모에 따라 상이하며, 대규모의 군사력을 보유하여 세계적인 전략을 수행하는 미국과 주로 해외 원정작전을 수행하는 영국은 국방부·합참 예하에 별도의 육·해·공군 3군의 작전부대를 통합 운영토록 통합사령부를 구성하고, 단일전역과 50만 이하의 중간규모 군사력을 보유한 국가는 합참에서 3군의 전력 운영을 직접 통합한다. 그러나 군사력 규모가 작은 국가의 경우 국방부 예하에 단일 통합군사령부를 설치하여 3군의 전력 운용을 통합하고 있다.

셋째, 각 군 전문성과 특성 유지 측면을 보면, 각 군 본부의 위상을 형식상으로는 대국방부를 구성할 때 합동참모본부와 대등한 위상을 부여한 것처럼 하였으나, 기능수행 면에서 합참의 각 군 통합기능을 강화시켜 각 군의 본질적인 이익보다는 국가이익 관점에서 제반 정책을 결정해 나가도록 조정하였다. 그러나 양성 및 교육 등 자군의 고유 기능은 가능한 각 군에 위임하여 군의 운영 중심을 각 군 본부 중심에서 국방부 중심으로 전환시키면서도 각 군의 전통과 특성을 보장하였다.

넷째, 현대적인 군대는 전통적인 정규전 수행위주의 발전방식에서 벗어나 예기치 않은 다양한 임무 수행을 위한 균형된 능력을 구비할 필요가 있다. 각국은 자국 실정에 맞는 지휘 및 통제구조를 발전시키고 있으며, 단일국가로서는 미래위협의 불확실성에 따라 모든 위협에 대처할 수 있는 국가능력이 미약함으로 국가간의 이념과 국가 이익에 따라 정치, 외교, 경제 및 군사협력을 동시에 추구하면서 집단 방위조약이나 기구를 구성하여 집단 안보체제를 유지하고 있다.²⁶⁾

국방조직이란 한 나라의 정치제도의 일부로서 정치제도 변화에 지배적인 영향을 받지 않을 수 없다. 그러므로 국방조직 개혁은 정치제도 개선으로 간주되었고 대통령이나 의회에서 주도하여 추진한 것이 공통적인 특징이다. 선진 각국들은 국방조직 개편시 효율성 및 경제성 제고를 고려하지 않는 각 군간 이해관계 대립을 방지하기 위해 각 군 중심의 운영체제에서 국방부 중심으로 군 운영을 통합시키려는 노력을 계속해 왔다. 결국, 국방조직 개선은 국가차원에서 추진되어야 하며 3군의 합의와 공감보다 보편타당한 논리 즉, 작전 효율성과 경제성 제고에 입각하여 정부, 국회가 주도하여 추진해야 할 것이다.

26) 국방부, 「21세기를 지향하는 한국의 국방」, 국방대학교, 1996,

제 3 장 한국군의 국방조직 변화 추세

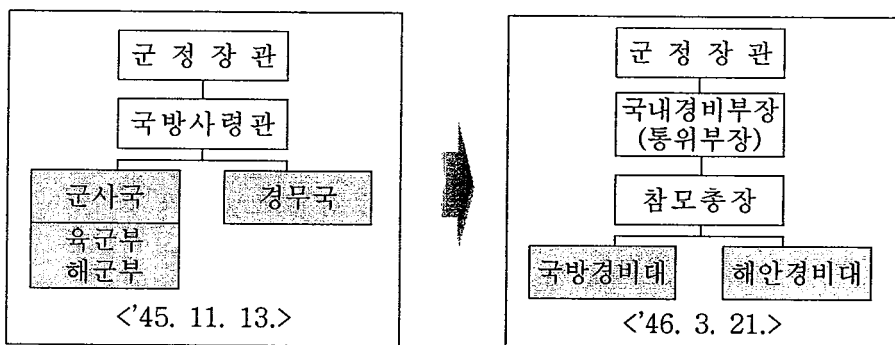
제 1 절 국방조직의 발전과정²⁷⁾

1. 창군이전(1945~1948)

대한민국 국군은 한민족 5천년사를 지킨 군인들과 의병들의 빛나는 전통을 계승하고 있으며, 1940년 9월 17일 창설된 대한민국 임시정부의 국군인 광복군의 전통을 직접 계승하고 있다. 대한민국 임시정부의 광복군은 1941년 12월 8일 일본제국에 선전포고를 하고 연합군과 합세하여 전쟁에 돌입하였다.

1945년 8월 15일 일제강점에서 해방 후 남한에는 미군이 진주하고 북한에는 소련군이 점령하여 군정 시행하였다. 미군정 당국이 1945년 11월 13일 군정법령 제 28호를 공포하여 국방사령부를 설치하여 남한의 국방조직을 착수하게 되었다.

그 후 1946년 1월 14일 국방경비대 창설을 하였으며, 1946년 3월 21일 군정 법령 제 64호로 군정청의 각국을 부로 개칭하게 됨으로써 국방사령부는 국방부로 승격하게 되었으나, 마침 진행되고 있던 미·소 공동위원회에서 소련측이 한국의 정부가 수립되기도 전에 국방부라는 명칭을 사용한 것에 대한 항의를 제기하여 국방의 개념을 국내 치안으로 바꾸고 국방부를 국내경비부로 개칭함과 동시에 군사국을 폐지하고 그 예하에 국방경비대와 해안경비대를 두었다.



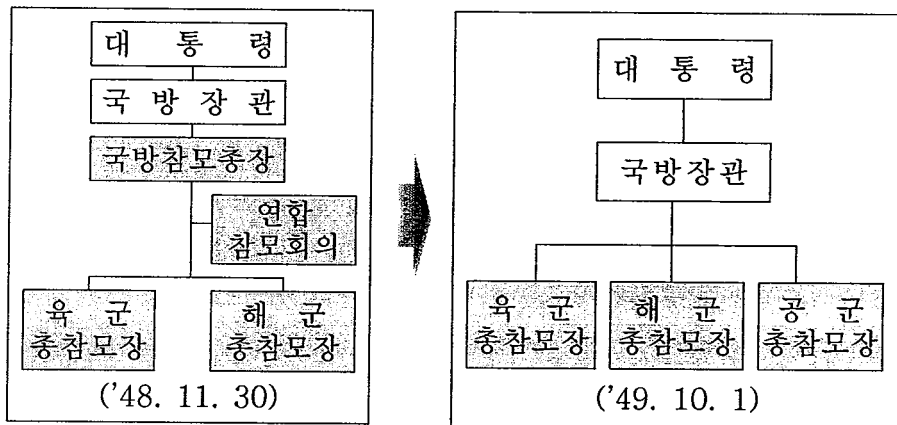
<그림 3 - 1> 창군이전 국방사령부 조직도

27) 「2008~2022 합동군사전략서 부록Ⅱ」 부표 참조

1946년 6월 15일 군정법령 제 84호에 의해 경비대 설치령이 소급 공포됨에 따라 비로소 국군의 전신인 국방경비대의 법적 근거를 마련하게 되었으며, 1946년 5월 1일에 군사영어학교를 해체하고 경비사관학교가 창설되었으며, 1946년 6월 15일에 해안경비사관학교를 창설하여 군 간부 양성에 주력하게 되었다.

2. 창군기(1948~1950)

1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 선포와 더불어 미군정이 종식되고 통위부의 행정은 국방부로 이양되었으며, 1948년 9월 1일 경비대의 국군 편입이 이루어졌다. 1948년 11월 30일 국군조직법의 공포와 함께 법령에 의해 육군과 해군으로 이루어진 국군이 탄생하게 되었다. 이후 1949년 4월 15일 해병대를 창설하였으며, 10월 1일 육군으로부터 공군을 분리 독립하여 창군됨으로써 국방조직은 초기 2군 병립 국방참모총장제에서 육군·해군·공군의 3군 병립제를 거쳐 818국방구조 개편 이후 현재의 합동군제로 발전하게 되었다.



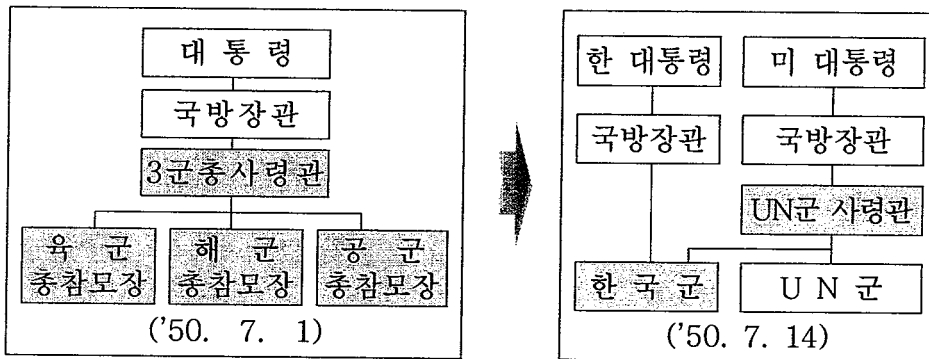
<그림 3 - 2> 창군기(48년~50년) 국방조직

건군당시의 직제는 군정·군령 집행기관인 육군과 해군의 총참모장이 국방장관의 직접 지휘를 받지 않고 참모총장이라는 중간계층을 통하여 지휘를 받도록 되어 있었다. 또한 국방부에는 육군과 해군의 작전용병과 훈련에 관한 중요사항을 심의하기 위한 연합참모회의를 설치하고

의장은 참모총장이 역임하였다. 1949년 5월 9일 기구간소화 방침에 따라 국방부 참모총장제도와 연합참모회의는 폐지되었으며 각 군 본부의 총참모장이 참모총장으로 개칭되었다.

3. 한국전쟁기(1950~1953)

1950년 6월 25일 북한 남침 당시 한국군은 8개 사단 정도의 육군과 소규모 전투부대를 가진 해군과 공군을 합쳐 총병력은 겨우 10만 정도였으며, 주한미군은 1949년 6월말 고문단 요원만 남기고 이미 전원 철수하고 없었다.



<그림 3 - 3> 한국전쟁기(50년~53년) 국방조직

한국전쟁 초기의 국방조직에는 지휘관계에 있어 두 가지 변화가 초래되었다.

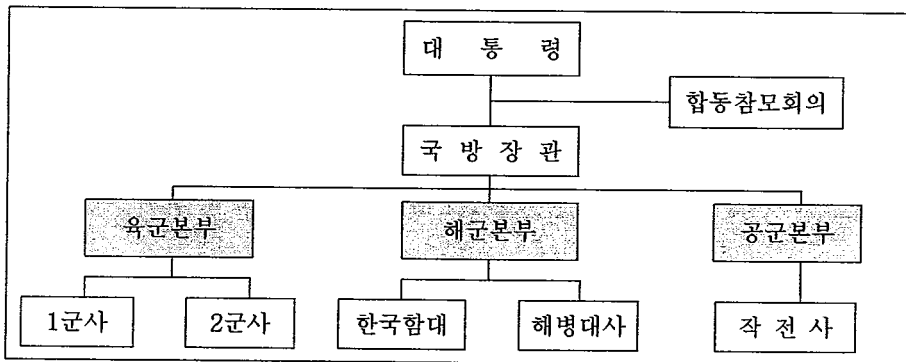
첫째, 서울이 함락되자 수도를 대전으로 옮긴 후 동년 6월 30일 맥아더 장군의 건의에 따라 이승만 대통령의 지시로 당시 육군참모총장이던 채병덕 장군을 해임하고 정일권 장군을 육·해·공군 총사령관 겸 육군참모총장으로 임명함으로써 1950년 7월 1일부로 잠정적인 통합참모총장형체제로 바뀌게 되었다.

둘째, 한국전쟁이 발발하자 UN안보리는 북한의 무력남침을 격퇴하기 위하여 1950년 7월 7일 UN군사령부 창설을 결의하고 UN군에 대한 군사지휘권을 미국에 위임하였으며, 이에 맥아더 장군이 UN 참전국 군대를 작전 통제하여 한반도에서 군사작전을 수행하게 되었다. 한편 초

전에 한국군 주력이 심대한 피해를 입자 이러한 군사상황을 해결하기 위해 1950년 7월 14일 이승만 대통령은 한국군에 대한 작전지휘권 이양에 관한 서한을 맥아더 사령관에 발송하였다. 이승만 대통령은 그의 서한에서 “현 적대상태가 계속되는 동안 일체의 지휘권을 이양……”라고 표현함으로써 한국군의 작전지휘권 이양이 결정된 것이다.

4. 전후 정비기(1953~1961)

전후 국방조직은 1953년 7월 27일 종전과 함께 3군 병립제로 환원하였으며, 1954년 4월 26일 대통령 직속 상설기구로 설치된 합동참모회의를 연합참모본부로 개칭하였다. 이후 1953년 9월 10일 해군 한국함대 창설, 1953년 12월 15일 제1야전군사령부 창설, 1954년 10월 31일 제2야전군사령부 창설, 1961년 7월 1일 공군 작전사령부 창설 등 각 군 작전사령부 창설을 통하여 현재의 국방조직 틀을 마련하였다



<그림 3 - 4> 전후 정비기('61. 7. 1.) 국방조직

제 2 절 현재의 국방조직 분석

1. 현 국방조직

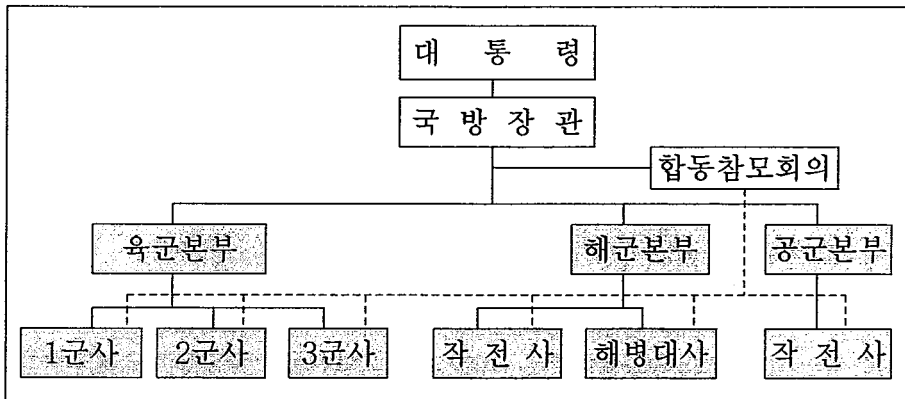
1962년 12월 26일제 3공화국 헌법이 대통령 중심제로 공포되어 국가안전보장회의가 신설되었다. 1963년 5월 20일에 법률 제 343호로 국군조직법을 전면 개정하여 국방부에 합동참모본부와 합동참모의장을 신

설하였다. 이 국군조직법은 현재까지 부분 개정만 하고 시행되고 있다.

이후 3군 병립제 유지하에 발전되어 오다 국방부 818계획에 의하여 오늘날 국방조직을 구축하게 되었다. 1990년 10월 1일 국군조직법을 법률 제 4249호로 일부 개정하여 종전의 3군 병립제·자문형 합참의장제 형태의 국방조직을 합동군제로 개선하여 합참의 작전지휘기능을 강화하였다.

조직 개편전의 한국 국방조직의 특징은 군정·군령권을 국방장관이 각 군 참모총장을 통하여 행사하는 3군 병립제·자문형 합참의장제를 채택하고 있었다. 군사지휘면에서 한·미 연합작전체제에 의존함으로써 독자적인 작전지휘체제가 미정립되어 있었으며 작전통제권 환수에 대비한 수용태세가 부족한 조직이었다.

이러한 문제점들을 해결하기 위하여 각국의 군제형을 참고하여 분석평가한 결과 군사력 운용의 효율성을 보장하고 각 군의 특성과 전통성을 유지하면서 전군적 합의하에 개편이 용이한 합동군제를 채택하였다.



<그림 3 - 5> 현재 국방조직

현 한국군 지휘계통은 대통령으로부터 국방부장관에 이르고, 국방부장관은 각 군 본부 및 국방부 직할부대를 통하여 국방행정을 수행하고 합동참모본부를 통하여 작전지휘를 하도록 되어 있다. 종래의 국군조직법이 각 군 부서를 통하여 국방행정 및 작전지휘를 수행하도록 했던 것에 비해, 개정된 법은 각 군 본부의 작전지휘권을 삭제하고 이를 합

동참모본부에 집중시켜 놓고 있다. 각 군 참모총장은 작전지휘를 제외한 인사, 교육 및 훈련, 군수지원 등에 대한 권한과 책임을 가진다.

2. 현 국방조직의 문제점

한국군의 국방조직은 외형상으로 볼 때는 선진국과 유사한 합동군제이나 내부적으로 볼 때는 후진국형 구조를 형성하고 있다. 따라서 최근 전 국가적인 구조조정과 병행하여 군 개혁의 타당성으로 제기되고 있는 국방조직 분야의 대표적인 문제점으로는 문민통제를 위한 장비가 미흡하고, 상부 지휘구조의 군정·군령 기능의 배분이 부적절하여 통합된 군사력 운용이 제한되고, 지상군 위주의 구조로 인한 군종별 세력 불균형과 조직의 비대화로 인력 및 국방관리의 비효율성이 내재되어 있다는 것이다. 현행 국방조직은 818계획 이후 수차례에 걸쳐 국방개혁 내지 조직 개선에 노력하였으나, 위의 문제점 이외에도 여러 가지 제한사항으로 인하여 그 개편 논의가 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 보는 관점에 따라 다소 차이가 있겠지만 본 연구는 현행 국방조직에 대하여 구조적 측면에서 접근하여 문제점을 도출하였다.

1) 문민통제 장치 및 군정·군령의 일원화 미흡

문민통제는 정치가 군사에 우월하여 정치의 주체가 군부를 지배, 통제하는 것으로 그 최대의 취지는 군국주의화를 배격하고 민주주의의 원리를 관철하는데 있는 것이다. 그러나 오늘날은 군대가 정치에 복종한다는 전통적인 개념보다는 모사회에 봉사해야 한다는 개념으로 민군관계가 정립되고 있다. 따라서 군사와 정치가 조화를 이룩하여 군정·군령 일원화의 기틀을 마련한다는 적극적인 개념으로 받아들여지고 있는 것이다. 군사조직은 강력한 힘으로 폭력을 관리하도록 되어 있는바 국가 공동체의 방위수단이 되나, 군사조직이 자체방위 목표를 증진할 뿐만 아니라 대외환경의 창조, 한정 및 형성에도 영향을 미치게 되므로 국내 환경도 조작할 수 있을 것으로 믿지 않을까 하는 우려가 문민통제의 필요성을 낳게 한다.

오늘날 민주헌정체제하의 민군관계의 당면문제는 안보와 민주의 괴리현상으로서 미시적 및 거시적 차원에서 이 문제가 제기되고 있다. 미시적 측면에서의 문제는 군사조직의 잠재적 경직화이고, 거시적 측면에서는 사회 전반의 군사제일주의적 추세라고 지적되고 있다. 전자는 군사력의 내부적 절차의 효율성과 위협에 대처하기 위한 기능의 효과성 추구에 따라 군사조직의 환경변화에 대한 신축성이 결여되어 자원사용과 조직목표에 대한 대응 능력에 제한이 가해지고 있는 것이고, 후자는 군국주의 성향과 군사적 합리주의의 대두이다. 따라서 문민정치란 민군관계에 있어 군의 과도한 전문화에 따라 야기될 수 있는 이러한 두 가지의 부정적 측면을 최소화하는 것이며, 안보와 민주의 괴리현상을 극복하는 것이라고 하겠다. 즉, 군대의 목적과 국가의 목적을 일치시키기 위한 제도적 장치인 것이다.

문민통제의 원칙확립은 민주사회 유지를 위한 역사적 교훈을 반영한 것이다. 군사력은 자생적 확대성향이 있으므로 이를 견제하고 정부조각간에 통제와 책임을 분산시키고 헌법으로 군사력을 문민당국에 복종토록 하기 위한 제도적 장치가 필요한데 이는 정치와 군사책임간의 명확한 구분과 군사의 정치에 대한 제도적 복종이기도 하다. 즉, 군사력은 강해야 하지만 전능해서는 안 된다는 말과 같이 폭력행사의 수단인 군사력은 반드시 문민에 의한 정치권력의 통제를 받아야 한다는 것이 원칙으로 되어 있다. 이처럼 문민통제는 군사력이 정치인에 의해 장악되도록 하려는 것인바 군인이 정치권력을 장악하려는 사태를 예방하려는 조치인 것이다.

우리나라 헌법은 군정·군령 일원주의를 원칙으로 하고 있다.²⁸⁾ 군정·군령 및 문민통제의 개념을 전제한 군정·군령 일원화는 국방장관이 통수권자를 보필함에 있어 국방의 양대 기능인 군정과 군령이 국방장관선에서 일원화됨을 뜻한다. 국방부 본부를 담당하는 군정과 제복요원으로 된 합동참모본부가 담당하는 군령의 두 기능은 상호보완적이고

28) 헌법 제 74조 제 ①항.

상호의존적이지만, 정책은 전략을 지배한다는 일반적인 원칙에 따라 군정 주도적으로 문민우위의 통제가 이루어져야 한다.

그러나 현 국방부는 타 중앙관서와 달리 장관 아래의 차관이 제 2인자가 아닌 특이한 군인우위체제로 편성되어 있어 군정과 군령기능의 경계연신 행태가 군령주도성을 벗어날 수 없게 되어 있는 것이다. 특히 군정기능을 담당하는 국방부분부 요원 전원이 문민화 되지 못하고 있으며, 군령기능을 담당하는 합참본부 요원의 직급과 직무가 국방부분부 요원의 그것과 수평적인 균형을 이루지 못하고 있는데 문민 통제상의 문제가 있다. 또한 합참본부의 각 본부는 국방부분부의 각국과 동격수준이 되어야 하는데, 1계층이 상향조정됨으로써 군정과 군령기능의 파행적 부조화를 초래하고 문민통제를 어렵게 하는 제도적인 걸림돌을 만들고 있다

결국 현행 합동군제가 형식상으로는 군정·군령 일원화를 위한 장치를 갖추고 있다 할지라도, 규제 장치가 미흡하고, 이의 제도적 관행이 아직 민주적으로 성숙되지 못하고 있어 다음과 같은 몇 가지 당면한 결함을 지적할 수 있다.

첫째, 국방장관의 장성급 장교 출신 전임제와 합참의장의 육군장성 전임제와 같은 정형화된 관례는 군정·군령 일원화의 활성화를 위해서는 바람직하지 못한 것이다. 미국의 경우엔 직업군인은 국방장관이 되려면 현역을 필한 후 10년이 지나야 한다. 또한 합참의장은 육군, 해군, 공군이 불규칙한 윤번제로 임명되고 있다. 특히, 합참의장은 각 군에 대한 군령권을 가지고 있는 것이 아니라 단지 보좌기능만을 담당함으로써 국방장관이 정부 각료의 일원으로 군정·군령기능을 통할함으로써 대통령의 통수권 행사를 보강하며 폭력관리의 책임자로서 군과 민을 연결하는 기능을 하고, 군령분야에 대해서는 현역군인의 최고위직인 합참의장으로부터 전문적인 보좌를 받게 되므로 직능 수행이 원활하게 이루어져 진정한 문민통제의 틀을 이루고 있다.

둘째, 군정·군령의 일원화는 민주헌정 체제의 대명제로서 통수권자

와 군령 책임자간의 직접거래를 배격한다. 즉 국방장관이 각료의 일원으로서 군정과 군령을 일원적으로 보필하도록 제도적 장치를 둠으로써 군국주의의 대두를 예방하려는 것이다. 현행 국군조직법은 합참의장의 합동참모회의의 심의를 통하여 주요 군령 사항에 대한 의사결정을 하도록 되어 있다. 국군조직법 제13조에 의하면, 합동참모회의는 합참의장과 각 군 참모총장으로 구성하며 합참의장이 회의를 주재하고, 이를 월 1회 이상 정례 화하도록 되어 있다. 그러나 현실적으로 합참의장의 직위가 현역의 최고위직이고, 각 군 참모총장은 제도적으로 군령에 대한 정보가 차단되어 있으며, 또한 합참의장은 국방차관의 직위보다 상대적으로 서열과 예우상 우위의 제도 및 관행을 견지해 오고 있기 때문에, 군정·군령 기능의 상호보완 및 교호관계는 정책의 전략상위 원칙에 의해 군정 중심이 되어야 하는데도 불구하고 오히려 합참의장의 직위 등을 고려시 군령 중심으로 편중될 가능성이 농후하다.

2) 지상군 위주의 병력구조

한국군의 정규군 병력은 약 70만명으로 북한의 108만명보다는 훨씬 적지만, 전 세계 병력(약 2,900만명)의 약 2.2%를 점하는 엄청난 숫자이다. 다병력 보유국별 순위를 살펴보면 중국(248만명), 러시아(100만명), 미국(137만명), 인도(117만명), 북한(108만명), 한국(69만명)으로 랭킹으로 한국은 세계 제 6위를 차지하고 있다. 설상가상으로 남북한의 현역 병력을 합한 178.2만명의 규모는 세계 최강의 군사력을 가진 미국과 러시아를 앞질러 중국 다음으로 세계 제 2위의 다병력 보유 민족이 된다. 이른바 선진국으로 자부하는 OECD 제국 중 현재 한국보다 더 많은 병력을 가진 나라는 미국밖에 없다. 유럽 3강의 경우도, 영국(31만명), 독일(23만명), 프랑스(31만명) 모두 한국보다 막강한 전력을 갖고 있지만 병력은 훨씬 적으며, 이웃 일본의 경우 우리보다 2배에 가까운 많은 군사비를 사용하지만 병력은 겨우 23만명에 불과하다.

독도 영유권 시비와 관련하여 월 스트리트 저널은 한국과 일본을 비유하여 「한국은 분노하는 수곡이고, 일본은 성숙한 대곡」이라고 비꼬

아서 논평한 바 있는데, 한국군은 병력만 많았지 속빈강정이나 다른 없는 군사력인 바, 만약의 경우 일본이 무력행사를 한다면 속수무책이란 뜻이다.

한국은 그 동안 군사력 증강 정책에 있어서 남·북 대치상황에만 집중하여 북한의 군사력과 닮은꼴로 따라 잡겠다는 생각 하에 대칭적 전력구조를 지향한 다병주의적 증강정책을 벗어나지 못한 결과 <표3-1>에서 알 수 있듯이 국방비면에서도 세계 10위권 내에 들 정도의 GDP 대비 과다한 국방비를 사용하고도 지상군 중심의 병력위주로 구성된 군구조로 인하여 국방비의 67%가 경상운영비²⁹⁾로 지출되어 전력증강 분야에 대한 투자는 제한적일 수밖에 없으며, 이로 인해 주변국과의 전력격차는 더욱 심각한 수준으로 벌어지고 있다. 이 결과 세계 5위의 병력을 가졌으면서도 병력이 1/3밖에 안되는 일본보다 절대 열세한 파행적 지상군 일변도의 군사력을 갖게 된 것이다.

<표 3 - 1> 상위 10개국 국방비 현황³⁰⁾

국가명	국방비(억\$)	병력1인당 국방비(\$)	GDP(억\$)
미국	5,590	423,453	132,000
영국	551	288,482	24,300
프랑스	453	187,893	22,700
일본	411	172,183	45,600
독일	357	145,299	29,700
중국	353	15,654	26,200
러시아	249	35,725	16,700
한국	237	34,498	8,850
인도	223	16,945	8,390
이탈리아	155	81,067	18,800

29) '06년 국방비 구성은 인건비 40.9%, 경상사업비 25.8%, 전력투자비 33.3%로 전체 예산 중 경상운영비의 비율이 66.7%를 차지하였다. 특히, '96~'05년간 국방비 증가분 현황을 살펴 보면 총 9조 7천억원이 증가하였으며, 이중 병력운영비가 50.5%인 4조 9천억원을 차지함으로써 타분야에 대한 상대적 압박이 심하며, 방위력 개선비는 27.0% 증가하는데 그쳤다.

30) 공군본부, 전계서.

한국군의 국방조직이 진정한 개혁을 추구한다면, 병력 수보다는 무기와 장비의 고도화를, 지상군보다는 해·공군 중심 군사력으로 전력구조를 과감하게 바꿔, 실전전력이 정예화를 양보다 질에서 찾아야 한다. 뿐만 아니라 탈냉전시대의 남북대결 상황 하에서 억제가 방위보다 선행될 것인즉, 북한과는 군사력의 대칭적·전술적 균형이 아니라, 비대칭적 전략적 균형을 이룸으로써 억제에 더 유효하다는 것을 깨닫지 못하는데 문제의 심각성이 있다. <표3-2>에서 세계주요 국가의 지상군, 해군 및 공군의 병력 현황을 비교해 봄으로써 한국이 다병주의적 후진 국가의 표본이 되고 있음을 알 수 있다.

<표 3 - 2> 세계 주요국가의 군종별 군사력 구성비율³¹⁾

범주	국가명	총병력 (만명)	육군 (만명)	해군 (만명)	공군 (만명)	육:해:공군 비율(%)
강 대 국	미국	132.01	59.59	37.68	34.74	45:28.5:26.5
	러시아	69.70	39.50	14.20	16.00	57.6:20.4:23
	중국	225.50	160.00	25.50	40.00	71:11.3:17.7
	영국	19.10	10.50	4.08	4.52	55:21.4:23.6
	프랑스	24.11	13.35	4.40	6.36	55.4:18.2:26.4
	일본	23.87	14.83	4.45	4.59	62.1:18.6:19.3
안 보 환 경 불 순 국	한국	68.70	56.00	6.30	6.40	81.5:9.2:9.3
	북한	110.60	95.00	4.60	11.00	86:4:10
	대만	29.00	20.00	4.50	4.50	69:15.5:15.5
	이스라엘	16.80	12.50	0.80	3.50	74.4:4.8:20.8
기 타 국	태국	30.66	19.00	7.06	4.60	62:23:15
	필리핀	10.60	6.60	2.40	1.60	62.3:22.6:15.1
	이라크 (후세인정권)	42.9	37.5	0.2	5.2	87.4:0.5:12.1

이 표에서 6대 강국의 군사력을 보면 해양을 끼고 있는 대륙국가인 러시아와 중국이 상당규모의 해·공군력을 보유하고 있으며, 유럽 3강과 일본의 경우, 총병력의 50%에 약간 못 미치거나 상회하는 해·공군력을 갖고 있다. 심지어 경제지표나 국력에 있어서 한수 낮은 필리핀, 태국 등도 한국과 비교가 되지 않을 정도의 선진화된 전력구조를 지니

31) 공군본부, 전계서.

고 있음을 알 수 있다. 특히 주목할 것은 미국의 경우 해군이 육군보다 더 많은 병력을 보유하고 있다는 사실과 더불어 우리나라의 구조는 대륙국가인 이라크의 군사력 구조와 유사하여 반도국가인 우리나라 병력구조가 남·북 대치상황만을 전제로 한 대륙국가 형태를 갖추고 있음을 알 수 있다.

한국군이 병력 수에 있어서는 상위권에 속하지만, 군종별 비율을 보면 파행적 불균형의 후진성을 벗어나지 못하는 세계에서 그 유례를 찾기 힘든 지상군 81%의 부끄러운 전력구조를 유지하고 있다.

이 같은 지상군 일변도로 왜곡·편중된 병력구조를 가진 한국군은 한마디로 각 군 간의 세력 불균형을 심화시키고 있다.

이러한 군종별 세력 불균형은 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다.

첫째, 국방부분부 요원의 비민간화로 인한 현역군인의 순환보직은 장기근속이 불가능하고 정책의 일관성을 저해하게 될 뿐만 아니라, 관료적인 경직성으로 군민간의 갈등을 조성하며, 자군을 중시하는 사상 때문에 업무 수행상 중용 견지가 곤란하게 된다.

둘째, 합참은 2 : 1 : 1의 안배가 법제화되어 있지만 보직별 안배체계에 되어 있어 특정보직에서 자군 위주의 정책으로 인한 특정군의 이익이나 불이익을 가져올 수 있는 의도적인 정책형성의 가능성은 3군 간의 갈등을 초래하고 균형 잡힌 발전과 선의의 경쟁을 제도적으로 봉쇄하게 되며, 연합 및 합동작전을 전제로 한 상호지원을 경직화시키고 통합전력의 파행적 성장을 초래하는 등 악순환을 되풀이하게 된다.

현재 합참본부의 육·해·공군 구성비는 본부장 이상급에서 육군4명, 해군1명, 공군1명으로 군별 비율은 합동전력 발휘를 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 부장급도 육군8명에 해·공군 각 2명으로 비율이 4:1:1이고 과장급도 육군 42명에 해·공군 각각 9명으로 그 비율은 4.6:1:1 이다. 따라서 현 합참 직제령은 각 군의 비율을 2:1:1로 규정하고 있으나 실제 권한을 가진 부장급, 과장급 직위는 사실상 4:1:1로 운영되고 있는 실정이다. 그 4:1:1의 직위 중에서도 주요 직위는 주로 육군이 보임되어 있

다

왜곡된 의사결정 구조와 특정군의 편중된 배치는 각 군의 전문성을 훼손 하고 타군에 불이익을 초래할 수 있는 의도적인 정책 형성을 가져올 수 있는 가능성이 충분하다고 볼 수 있다. 따라서 어떤 의사결정도 설득력을 얻기 어렵고 3군 간의 갈등을 초래함은 물론 군의 균형 잡힌 발전과 선의의 경쟁을 제도적으로 봉쇄하게 되며, 연합 및 합동 작전을 전제로 한 상호지원을 경직화시키고 통합전력의 파행적 성장을 초래하는 등 악순환을 되풀이함으로써 국가안보차원에서 큰 문제로 부각될 수 있다. 미국의 경우 이러한 문제점을 해소하기 위해 합참요원은 육·해·공군 동수로 보직토록 「Goldwater-Nichols법」에 명시하고 있으며, 매년 합동장교 관리에 대한 보고서를 제출하고 있다.³²⁾

이렇듯 육군의 수적 편중은 정치적인 압력단체로서 문민통제의 저해요인이 될 수 있고, 3군의 불균형은 국방의 양대 기능인 군정과 군령의 교호적 일원화를 전제로 한 의사결정과 의사소통 그리고 리더십 행사 과정에서 주요직을 특정군이 독점·석권함에 따라 자군의 이익을 위한 비합리적이고 편중된 자원배분 등으로 인하여 해·공군은 상대적으로 위축·소외될 수밖에 없는 바, 위협평가, 대응전략 형성, 소요제기, 자원배분, 전력건설·유지·관리 그리고 전력사용이란 일련의 국방행정 순환과정에서의 특정 군에게 제도적으로 유리 또는 불리하게 영향을 미치지 않도록 해야 할 것이다.

3) 상급 지휘부대의 임무 및 역할 불분명

현 조직상의 국방부, 합참, 각 군 등 상부지휘조직의 임무 및 역할구분이 명확하지 않아 상호간에 업무 중복에 의한 불필요한 전력낭비 및 행정소요가 발생되고 있다. 현재 합참은 국방장관의 보좌기관인 동시에 별도의 조직과 지휘권을 갖는 국방부의 보조기관으로서 역할을 수행하는 모호한 위상을 가지고 있다. 여기에 인사, 군수, 군사력 건설,

32) 최명상, 「한국'의 국방 °개혁'과 군구조 개편의 과제」 국방대학교, 2005. p.196.

전략 등의 행정부서가 국방부와 합참에 중첩되어 있으며, 합참과 각 군 이중적 지휘통제로 인한 하위부대 업무 중복 현상이 발생하고 있다.

또한 각 군별 이기주의와 유사시의 불안감으로 인하여 과도한 자급 자족 능력을 보유함으로써 군수 및 근무지원 분야에 있어 각각의 군이 별도의 조직으로 불필요한 조직의 중복 보유와 이로 인한 인력 및 예산의 낭비를 가져오고 있다. 최근 많은 부분에 대하여 통합이 이루어지고 있으나, 군정분야에 있어 유사조직의 통합과 병행하여 민간분야의 참여를 이끌어 단순 지원업무 등은 과감한 아웃소싱이 필요하다.

제 3 절 외국 통일국가 군사통합 사례 분석

1. 독일 군사통합

독일 통일은 1990년 10월 3일 동독이 서독으로의 편입을 위하여 이루어진 흡수통일의 예로서 자유 민주주의체제의 경제적 우위가 이루어낸 통일로 통일비용으로는 약 430억 DM이 소요 되었다.

그런데 통일 후 시간이 지날수록 독일의 경제성장률과 노동생산성이 계속 낮아지고 있다는 점이 문제인데, 이는 통일후유증과 막대한 통일 비용(통일 후 10년 간 1조 5천억 마르크 투자), 경제구조 개혁의 지연, 낙후된 산업구조 등이 복합적으로 작용한 결과라 할 수 있다.³³⁾

이와 같이 독일이 통일후유증으로 고전하고 있는 원인은 단계적 통일 방식보다는 정치적 논리를 앞세운 무리한 통일방식 때문이라는 지적이 제기되고 있다. 또한 후유증을 최소화 할 수 있는 통일을 위해서는 철저한 연구와 사전 준비 작업이 필요하다는 분석도 나오고 있다.

따라서 독일 군사통합과정을 보면, 먼저 통일을 위한 주변국 사전 정치작업 측면에서 구소련과 NATO국가의 통일 독일에 대한 안보 불안감 해소를 위해 “2 + 4회담”과 쌍무회담 등 적극적인 통일외교를 전개하여 독일주권의 완전회복을 위한 전후 독일 문제해결, 통일독일의

33) 김득갑, 「독일경제의 장기부진과 시사점」, 삼성경제연구소 issue paper, 2002, pp.16~38.

NATO 잔류확인, 소련군 철수문제, 그리고 독일과 폴란드 국경선 재확인 등에 합의함으로써 통일의 환경을 조성하는데 성공하였다.³⁴⁾

통합 준비기의 가장 큰 문제는 통일 후 축소된 규모라도 ‘독자적 군대’로 남기를 희망하는 동독 군부를 기존 서독 연방군의 일원화된 지휘체계에 편입시키느냐 하는 문제였다. 그러나 이 문제는 1990년 7월 15일 서독의 콜 수상과 소련의 고르바초프 대통령과의 정상회담에서 미래의 독일군 규모를 37만명으로 할 것과 1994년까지 소련군 철수, 통일 독일군의 NATO 잔류 등이 합의되면서 자연스럽게 해결되었다. 이후 서독 정부는 통독시 동독군의 완전해체를 주장하고 동독 인민군 5만여명에 대한 연방군 편입 예정과 동독 지역사령부 설치계획을 발표하였다.

그리고 연방 국방부 산하에 「통합 대비단」을 설치(1990. 8. 17.~10. 3.) 하여 동독 국방부와의 접촉을 통해 동독 지역 내 연방군의 미래 구조형성에 필요한 결정사항을 준비하는 한편 병력, 예산, 통신망 및 동독군의 경제활동 등에 관한 현황을 파악하여 명령권과 지휘권 인수에 따른 문제점을 사전에 검토하여 쌍방 간 총 37만명(편입 동독군 5만명 포함)으로 통합군을 형성한다는 조약을 최종 타결(1990. 8. 31.)함으로써 통합을 위한 준비를 마쳤다.

이로써 1990년 10월 3일부로 통독이 선포되면서 기존 동독 인민군의 모든 명령, 지휘권은 독일연방군으로 인계되었고, 동부지역사령부가 창설되어 실질적인 군사통합과정에 들어가게 되었다. 연방군 동부지역사령부의 주된 임무는 동독 인민군의 해체 및 개편으로 구 동독군의 국방부, 고급사령부, 사관학교를 비롯한 각급 군사학교를 해체 하였다. 아울러 동독군으로 인수된 육군 2개 군사지역을 2개 방어 지역 사령부로, 6개 사단을 6개 여단으로, 해군 3개 전단을 3개 전대로, 공군 2개 사단을 1개 비행사단으로 개편하여 1991년 6월 30일부로 독일 연방군 육·해·공군 지휘체제로 편입하였다.

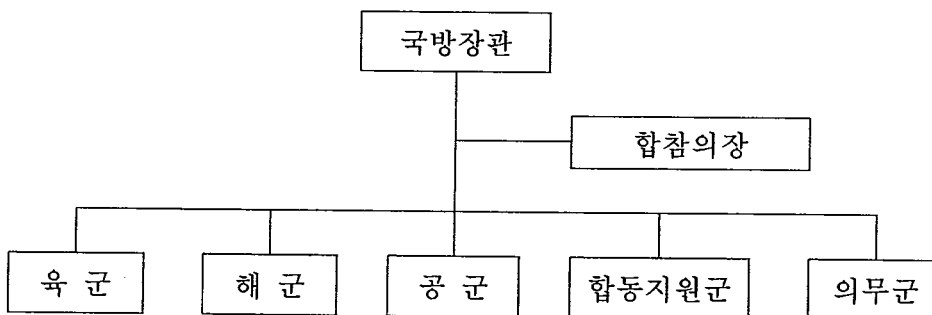
독일은 지휘체계를 확립하기 위해 동독군을 연방군 동부사령부로 축

34) 황진환, 「한국의 안보와 군비통제」, 송명사, 1998. pp.203~206.

소하여 국방참모본부 예하에 두었으며 모든 동독군의 장성과 정치장교를 전역시키고 그 대신 서독군 장성 및 장교들을 동부사령부 요직에 임명함으로써 군을 확고히 장악하고자 하였다.

그럼에도 불구하고 여기에는 많은 불안정한 요소를 내재하였다. 즉, 동독의 기득권층은 통일이 기정사실화된 최후의 순간까지도 동독군의 유지를 고수하였다는 점이다. “무력을 사용해서라도 사회주의를 사수해야 한다”는 주장이나 “1국가 2개 군이 유럽 안정에 유리하다는 등의 논리는 동독 기득권층의 절박한 최후의 저항을 보여주는 한 단면이다. 이는 국가 권력 장악의 최후의 수단인 軍만은 포기할 수 없다는 인식에서 나온 것으로 軍과 국가 권력이 세계 그 어느 국가보다도 밀착되어 있는 북한군과 군사통합을 해야 할 우리에게 많은 것을 시사해주고 있다.

통일 이후 독일의 상부조직 구조를 살펴보면 탈 냉전 이후 전통적 국토방위 개념을 탈피하여 국제적 위기관리 및 분쟁방지 활동을 강화하는 방향으로 개편 되었다. 군제를 3군제(육·해·공) 병립제에서 5군제(육·해·공 및 의무/합동지원군) 병립제로 조정하였으며, 최근 전군을 3개 범주 작전모델(투입군/안전화군/지원군)로의 개편하는 등 국제 분쟁에 신속투입 가능한 방향으로 군 구조 개편을 추진하고 있다.



※ 각 군본부 예하에 1개 작전사령부와 1개 청을 두어 작전수행과 관리업무를 분리

<그림 3 - 6> 독일의 국방조직

또한 평시 군정과 군령은 국방부장관에게 부여되어 있으며, 합참의장은 장관 및 정부에 대한 군사문제 자문 역할을 수행하고, 해외파병 병력에 대한 지휘권을 가지고 있다.

이와 같이 독일은 통일 이후 군의 기능 조정 및 조직 개편을 통해 병력의 대폭 감축에 따른 문제점을 보완하고 현 가용전력을 이용 “작전효과 중심 군으로 재편”하기 위하여 노력하고 있다.

2. 예멘(1차) 군사통합

예멘은 16세기부터 오스만 터키의 지배와 19세기 중반 남예멘 지역이 영국의 식민지화됨으로써 남북이 분단되었다가 1990년 4월 19일 남북 예멘 대통령이 정상회담을 갖고 통일에 합의하면서 비로소 통일이 되었다 남북 예멘 통일협상의 촉매제가 된 것은 국경지역에서 대규모 석유발굴로 통일에 따른 경제적 기대심리와 탈냉전과 함께 도래한 남예멘에 대한 구소련의 지원감소가 주된 이유였다. 이는 경제개발 투자의 60% 이상을 소련에 의존하며 이슬람 세계로부터 고립되었던 남예멘로서는 새로운 탈출구를 모색해야 하고 서방세계 및 북예멘과의 경제적 협력과 통일로의 정책전환을 하지 않을 수 없었다.

이런 가운데 남북 예멘의 정치통합은 통일전 남북 예멘의 인구비(남 : 248만명, 북 : 950만명) 1 : 4의 비율을 무시하고 권력의 반분을 주장하는 남예멘의 주장에 북예멘이 일단 동의함으로써 1 : 1로 대등하게 군사통합이 가능하게 되었다. 대등통합에 따라 군 고위직의 경우 군의 최고 통수권자는 북예멘 대통령이 맡았고, 국방장관은 남예멘의 타헤르 국방장관이, 참모총장은 북예멘 참모총장이 계승하는 형식이었다. 이는 국방부와 통합군 사령부도 남북 예멘 출신에게 절반씩 안배하는 단순한 기계적인 합병이 되었으며, 야전군에 대한 통합은 통합전 현지에 계속 주둔하면서 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 군의 지휘체계가 단일화 되는데 한계가 있었다.

이와 같이 통일 예멘의 실질적인 군사통합이 이루어지지 않은 이유는 첫째는 통일 후 수도 사나에서 주택난과 남예멘 관리의 자녀교육, 급여

수준의 평준화에 대한 재원마련 문제 등이 군 통합을 지연시킨 요인으로 지목되고 있다.³⁵⁾ 둘째는 군사부분을 제외한 국력의 전 분야에서 열세를 실감하는 남예멘 정치지도자들이 총선 후 연정참여가 제도적으로 보장될 때까지 군에 대한 통제권을 놓지 않겠다는 주장으로 인해 남북예멘은 기계적이고 형식적인 군사통합에 그치게 되었다.

따라서 단일 지휘체계 형성에 실패함으로써 정치세력과의 대립과 갈등 속에서 드디어 2개월만의 내전 끝에 북예멘이 1994년 7월 남예멘의 수도 아덴을 유혈 점령함으로써 무력에 의한 재통일을 이룩하였다.

3. 베트남 군사통합

베트남의 통일은 사회주의체제인 월맹의 무력에 의해 자본주의체제인 월남이 공산화 흡수 통일된 유일한 사례이다. 남부와 북부로 분할된 베트남의 분단구조는 미군이 1973년 6월까지 8년 이상이나 승산 없는 전쟁을 계속하다가 파리협정을 체결하고 조건 없이 베트남에서 철수하게 되었고, 월맹군과 베트콩은 총공세를 실시하여 1975년 4월 30일 월남 정부의 무조건 항복을 받아내면서 전쟁은 종식되었다.

무력통일 후 공산 베트남 정부는 월남지역에 대한 통제를 신속히 수행하여 잔여세력의 군사적 저항 없이 단기간에 수복지역을 안정시켰으며, 과거 적대세력의 무자비한 처단과 함께 월남군에 대한 북베트남 주도의 남베트남군 와해 및 해체를 신속하게 조기에 종결 하였다.

우선 남베트남군을 해체시키고 북부 정규군을 월남 전역에 배치하였으며, 5만명에 이르는 북베트남 노동당 간부 및 군으로 하여금 수복지역에 대한 행정과 주민통제를 맡도록 조치하였다.

이 과정에서 공산 베트남 혁명정부는 “역사적 과거의 청산 및 혁명의 완성”이라는 구호 하에 적대계층에 대한 숙청과 탄압을 실시하였다. 특히 남베트남의 관리, 군인 등 적대적 인사들을 분류하여 일반주민과

35) 유지호, “예멘통일 이후 문제점 : 정치·군사 문제점을 중심으로”, 『예멘통일의 문제점』, 민족통일연구원, 1994. pp.42~43.

격리, 별도 시설에 수용하였으며, 이 과정에서 15만여명이 격리 수용되었으며 6만여명이 처형당한 것으로 알려져 있다. 격리 수용된 인사들도 대부분 고문과 살상을 당하고 집단수용소에 강제 이주되어 혹독한 재교육 프로그램을 받도록 강요당하였다.

4. 군사통합 유형 비교/분석

베트남, 예멘, 독일 등 분단국의 군사통합 과정과 방식을 비교해 볼 때, 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 통합방식에 있어서 베트남과 독일은 무력통합과 평화적 흡수라는 점에서 성격을 달리하고 있지만, 일방이 타방을 흡수했다는 점에서 공통점을 지닌다.

둘째, 베트남과 독일의 경우 일방이 타방을 흡수함으로써 통합의 정도가 높으며, 통합의 속도 또한 신속했다고 볼 수 있다. 반면, 예멘의 1차 통일의 경우, 쌍방이 협상을 통하여 군 요직을 1:1 배분방식을 통해 기계적으로 안배함으로써 통합의 속도가 상대적으로 지연되었으며, 낮은 통합의 정도를 나타냈다고 볼 수 있다.

셋째, 통합비용에 있어서는 베트남과 예멘의 경우 모두 낮은 통합비용을 필요로 한데 비하여, 독일은 상대적으로 높은 통합비용을 필요로 하였다고 할 수 있다. 베트남의 경우 통일 후 남베트남군을 사후 보장 없이 전격 해체하고 이를 북베트남군으로 대치하였고, 예멘의 경우 남북 예멘의 병력과 장비를 그대로 존속시키는 가운데 대등통합을 취함으로써 별다른 통합비용을 필요로 하지 않았다.

넷째 통합체제의 안정성 면에서는 독일은 장성급 장교, 55세 이상의 장기근무자, 정치장교 등 동독군 핵심간부를 제거함과 동시에 이들에게 적절한 보상조치를 취하였다. 결과적으로 베트남과 독일의 경우 모두 신속한 흡수통합으로 실질적인 단일 지휘체계를 달성하여 통일이후에도 체제의 안정성을 높인 반면, 예멘은 군사조직이 이원화된 형식적이고 불완전한 대등한 군사통합으로 여전히 통합 체제를 위협하는 불안요인을 가지게 되어, 결국 무력에 의한 강제적 흡수통합으로 갈 수밖에

없었다는 것을 알게 되었다.

<표 3 - 3> 분단국 군사통합 특징 비교

구 분	독 일	예멘 1차	베트남
통 합 방 식	평화적 흡수	평화적 합의	무력으로 흡수
통 합 정 도	높 음	낮 음	높 음
통 합 속 도	신 속	지 연	신 속
통 합 비 용	높 음	낮 음	낮 음
통합체제의 안정성	높 음	낮 음	높 음
실질적인 단일 지휘체계	달 성	미달성	달 성

위와 같이 분단국의 군사통합을 분석하여 한반도에 적용 가능한 교훈을 도출해 보면³⁶⁾

첫째, 통합체제의 안정성이라는 점을 고려할 때 군사통합은 일방이 타방을 흡수하여 단일 지휘체계를 형성하는 방식(베트남/독일식 통일)이 합의에 의한 기계적 대등통합(예멘의 1차 통합)보다 통일 후 정치적 안정을 달성하기 용이하다는 것을 알 수 있다.

둘째, 분단국의 군사통합은 기존 통합당사국의 정치권력과 가능한 분리 실시되어야 한다. 왜냐하면 통합 당사국의 정치권력과 군이 각각 밀접히 연계되어 있는 상황에서는 일단 유사시 통합 정치권력 내부의 파행이 곧바로 폭력적 위기사태로 치달을 수 있기 때문이다.

셋째, 군사통합은 가능한 신속하게 이루어져야 한다. 즉 협상당사자들이 보유하고 있는 군대와 군 통제권은 가장 강력한 협상무기가 될 수 있기 때문에 군사통합을 위한 협상이 지연되면 될수록 통합은 더욱 어려워질 수 있다. 따라서 군 통제권의 정치무기화를 막는 길은 신속한 군사통합 이외에 별다른 대안이 없다.³⁷⁾

36) 황진환, 전계서, pp.208~209

37) 독일 통일간에도 동독군은 군사통합이 다가옴에 따라 '1국가 내 2개 군대'라는 이론을 고수하였으나 군사통합의 주도권을 서독이 장악함으로써 이를 실현할 수 없었다.

넷째, 평화적 방법에 의한 신속한 군사통합에는 상당한 비용이 요구된다. 즉 피흡수 군부 엘리트의 반대세력화를 방지하고 중도세력으로 전환시켜 신속한 통합을 이루기 위해서는 적절한 수준에서의 물질적, 정치적 사후 보장책이 마련되어야 하며 여기에는 많은 비용이 따르게 되는 것이다.

다섯째, 군사통합을 위한 안보환경 조성차원에서 적극적인 쌍무 및 다자협력의 촉진이 필요하다. 이는 분단국의 군사통합과정에서 적극적인 외교활동이 무엇보다 중요하다는 것을 의미한다.³⁸⁾

38) 독일 통일간에도 구소련, 영국, 프랑스, 독일주변의 약소국 등이 모두 반대하였으나 미국의 적극적 지원과 서독의 다각적인 외교, 동·서독간의 통일의지 등으로 일단 통일이 기정사실화되자 요구조건만 충족되면 반대하지 않는다는 입장으로 선회하도록 만들었다.

제 4 장 통일한국의 전망과 안보환경 분석

제 1 절 통일한국의 의미

통일은 우리 민족구성원 전체가 하나의 공동체를 이루어 조화롭게 살아가는 상태를 말한다. 통일의 의미는 사람에 따라 조금씩 다르게 규정할 수 있으나, 우리 민족이 나뉘어 서로 다른 체제에 속해 살면서 형성된 적대적인 관계를 극복하고, 하나의 민족공동체를 이루어 조화롭게 살아가는 상태라고 규정할 수 있다.³⁹⁾ 즉, 통일은 단순히 분단 이전의 상태로 돌아가는 것이 아니라 서로 다른 역사의 길을 걷고 있는 남북의 민족 구성원이 현재의 조건과 상황을 고려하여 다시 새로운 하나의 공동체 사회로 발전해 나아가는 창조적 과정을 의미한다고 할 수 있다. 더욱 자세히 살펴보면 정치적으로는 선진화된 자유민주주의 체제를 확립하는 것이고, 경제적으로는 경제 민주화와 복지국가를 실현할 수 있는 사회적 시장 경제 질서를 발전시켜 나가는 것이며, 분단으로 이질화된 문화를 한 차원 높은 한민족의 문화로 승화시키는 것이다.

또한, 통일은 남·북한 주민이 사회 심리적으로 하나의 민족, 하나의 국민이라고 느끼게 되는 상태라고 할 수 있다. 이렇듯 통일은 모든 부문에서 남·북의 주민이 다양성에 기초하여 동질적인 삶의 양식과 정신문화를 공유하는 상태를 의미한다.

통일로 가는 과정은 남·북간에 평화정착을 위한 노력을 통해 이루어가는 점진적이고 단계적인 과정이라고 할 수 있다. 통일을 이루려면 먼저 우리사회 내부에서 국민적 합의기반을 조성한 후 남·북간 화해협력을 통해 상호 신뢰를 구축하고, 민족 동질성을 회복하도록 노력해야 한다. 동시에 안보위협을 해소함으로써 남·북한 사이에 평화를 정착시키고 나아가 통일에 유리한 국제환경을 조성해야 한다. 그렇게 함으로써 남·북간 상호이해의 폭을 넓히고 민족 동질성이 회복되어 가는 사실상 통일 상태를 실현할 수 있기 때문이다.

39) 통일부, 「2005년도 통일교육 지침서(일반용)」 2004. p.14.

이러한 통일이 이루어진다면 남북한의 생활공간을 하나로 연결하여 더 넓은 삶의 터전을 만들고, 아시아와 유럽대륙을 자유롭게 왕래하는 열린 공간을 만듦으로써 한반도의 평화와 민족의 번영을 실현시켜 나갈 수 있게 될 것이다.

제 2 절 통일한국의 국가규모와 위상

1. 통일한국의 국가 규모

20세기의 한국은 세계의 변화를 어쩔 수 없이 그대로 받아들여야만 했던 약소 국가였다. 한국의 20세기는 구한말 외세의 침략으로부터 시작 되었으며 종내에는 일본의 식민지로 세기의 전반부를 지내야 했으며, 한반도의 분열은 강대국 간의 이데올로기 대립의 부산물이었다. 결국 20세기의 절반가량이 지난 시점에서의 한국은 그야말로 후진국의 모습 그 자체였다. 이러한 모습의 나라는 2차례에 걸친 세계대전 이후 열강들로부터 독립한 신생국가들에게서 흔히 나타나는 모습이었으며, 세계 도처에 이러한 후진국의 국가들이 즐비하였다. 한국은 20세기 후반에 들어서면서 정치적 불안정속에서도 끊임없는 경제발전을 이룩하여 어느덧 세계 11위의 경제대국으로 급부상 하였으며 장차 더 큰 도약을 꿈꿀 수 있는 국가가 되었다.

21세기의 통일한국은 인구면이나 경제 규모면에서 세계의 주요 국가가 될 것이 분명하다. 통일의 시기를 2025년으로 가정시 통일한국은 인구 약 7,600만명, 국토는 22.1만km²로 통일전 대비 인구는 약 1.5배, 국토는 2.3배 증가된 대국으로 변모 할 것이다.⁴⁰⁾ 또한 무역량이나 경제력 면에서 GDP가 약 2조 7884억\$⁴¹⁾로 세계 8~9위의 경제대국으로 성장할 것으로 예상되어 동북아 지역 경제협력에서 핵심적 역할을 수행함은 물론 세계 경제문제에 대한 주요 발언권을 갖게 될 것이다.⁴²⁾

40) 이만중 외, 「통일후 군구조와 과도기 군구조 연구」, 한국국방과학연구원, 2006. 2. p.58.

41) 진재일 외, 「장기 한중일 군사력 비교」, 한국국방연구원, 2006. 6. p. 20. 2020년 한국의 GDP 예측치 2조 2,918.9억불에서 2020~2025 기간의 연간 성장률 4.0% 적용 결과

42) 옥태환 외, 「통일한국의 위상」, 「민족통일연구원 연구보고서 97-07」. 1997. pp.20~21.

또한 과학기술분야 측면 또한 세계 5위의 강국으로 부상 하는 등 통일 한국의 위상이 세계 일류국가에 진입할 것이나, 통일한국의 규모는 주변 4강에 비해서는 상대적으로 열등한 위치에 처할 것으로 예상된다.⁴³⁾ 하지만 이 정도의 국가규모라면 동북아내의 균형자적 역할을 충분히 수행 할만 한 능력을 보유하게 될 것이며, 한국을 중심으로 한 중국, 일본 등의 동북아가 세계를 움직이는 원동력이 되어 21세기의 지구를 이끌어 가게 될 것이다.

	2004	2010	2015	2020	2025
경제력	1인당 GNI 14,162\$	1인당 GNI 20,000\$	1인당 GNI 20,000~22,000\$	1인당 GNI 24,000~32,000\$	세계 8~9위권
인구	4,820만명	4,960만명	5,035만명	5,065만명	5,065만명
과학기술		정보·통신분야 세계선진국 수준	SW, 로봇, 원자력, 세계선두 수준	과학기술 5대 강국 도약	
정치 외교		아·태지역 주요 역할	인권·민주주의 신장	세계 모범 민주주의 국가	
사회 문화		초고속 정보통신망 구축 완료	지식기반 사회 구현 물가상승률 3% 수준 안정 여성 경제활동 참가율 55%	선진복지 사회 평균 수명 77세	
한미 관계		한반도 방위동맹	지역안보 동맹		
한국의 위 상		한반도 주도국가	동북아시아 중심국가	세계 일류국가	

<그림 4 - 1> 2025년경 우리나라의 국력·위상

43) 홍현익, 「동북아 정치정세와 통일 한국의 안보전략」, “외교” 제 52호(한국의교협회, 2001.1),

2. 통일한국의 국가위상

통일이 되면 한국은 해양과 대륙을 잇는 지정학적 특성을 회복함과 아울러 역내 경제교류, 협력 및 정보, 교통, 물류기지로 부상 할 것이며 역내 신국제질서 형성에 중요한 변수가 될 것이다. 특히 통일한국이 어느 편과 우방이 되느냐에 따라 동북아의 신국제질서가 형성 될 것이므로 대륙세력(중, 러)과 해양세력(미, 일)은 자신들의 세력권으로 한국을 끌어 들이려는 경쟁을 할 것으로 예상되나 한국의 신장된 국력을 고려할 때 19세기 말과 같이 한반도가 양세력 간의 각축장이 될 가능성은 희박하다고 하겠다. 통일한국이 동북아 신질서형성에 주요 변수로 등장함에 따라 주변 국가들이 한반도 중립화론을 제기할 가능성도 있으나 통일한국의 신장된 위상을 고려할 때 실현가능성은 희박하며 오히려 동북아가 새로운 5강체제로 재편될 가능성이 더 높은 것으로 전망된다. 통일로 인하여 북방지역으로 지리적 접근이 용이해짐에 따라 중국 및 러시아와의 교역이 활성화되면서 관계도 더욱 개선될 것으로 전망된다.

통일한국은 미·일·중·러 4강간 지역내 이해관계의 조정자 역할을 수행할 것으로 전망된다. 미·소 중심의 세력구조가 탈냉전으로 와해되면서 중국이 초강대국으로 부상함에 따라 세계 중심이 유럽에서 동북아로 옮겨오게 되고, 이러한 변화에 따라 통일한국이 역내 질서형성 중재자로서의 역할을 할 것으로 기대 된다. 특히, 통일한국은 인구, 경제력 등을 고려시 세계 7위의 국가경쟁력을 가진 국가로 아·태 지역 강대국의 면모를 구비하고 있어서 역내 국제질서 및 역학관계에 중대변수로 작용할 것으로 보인다.

로렌스 R. 클라인⁴⁴⁾ 미국 펜실베이니아 대학교수는 통일 한국은 아시아 지역에서 중국, 인도와 함께 주요한 리더 역할을 하게 될 것이라고 말했다. 클라인 교수는 서울 신라호텔에서 열린 참여정부 1주년 국제세미

44) 로렌스 R. 클라인(1920~) 교수는 미국의 경제학자로서 국가경제, 지역경제, 세계경제에 대한 거시계량경제모형을 개발한 공로로 1980년 노벨경제상을 받았으며, 클라인 교수의 통일 한국의 위상에 대한 평가 또한 거시계량경제모형을 통해 산출된 결과로서 그 신뢰성을 인정 받고 있다.

나에서 ‘세계 평화와 경제 번영’이라는 주제의 특강을 통해 이같이 밝혔다. 그는 통일한국은 중국, 인도처럼 규모가 크지는 않지만 워낙 생산성이 높고 경제력이 강해서 지역 내에서 중요한 위치를 차지할 것이라고 평가 했다. 또한 남·북한 통일로 인해 아시아 전체의 균형이 개선되고 군비가 근본적으로 감축되며 아시아가 세계정세에 매우 중요한 위치로 부상할 것이라고 예견했다.

통일 후 한·미·일 관계는 동북아지역 평화정착을 위한 주요축이 될 것으로 예상된다. 그러나 한·미·일 체제 강화와 중·러 결속으로 동북아에 신냉전시대가 도래할 가능성은 배제할 수 없을 것이다. 이러한 상황 속에서 동북아 국가들은 해상으로 초점이 맞추어 질 것이며, 따라서 해군력 증강은 더욱 심화될 것으로 전망된다. 즉, 중국과 일본의 해군력 증강은 현재도 팔목할 수준이며 이에 자극받은 러시아와 통일한국도 해군력 증강에 박차를 가할 것이다.

통일이 되면 북한지역의 핵시설 폐기, 미사일 및 생화학무기 등 대량살상무기의 파괴 압력이 커지면서 한반도의 군사력 감축문제가 주변국들에 의해 제기될 것이며, 통일한국정부는 이러한 국제적 요구에 의해서 뿐만 아니라 내부적 필요성에 의해서도 대량살상무기를 파괴하고 통일한국군을 적정선 규모로 감축해야 할 것이다. 이 과정에서 새로운 안보환경을 감안하여 육군은 대폭 축소하되 해군과 공군의 전력은 증대 시키는 방안이 채택될 가능성이 높다고 하겠다.⁴⁵⁾

제 3 절 통일한국의 안보환경 분석

1. 지정학적 환경

한반도는 지리적으로 대륙세력(중, 러)와 해양세력(일, 미)간의 세력교차점인 병참적, 교량적, 지리적, 완충적, 중간적 위치를 점유하고 있는 동북아의 심장적 특성을 지니고 있다. 역사적으로도 한반도를 중심으로 한 주변 국가들 특히 중·일·러가 형성하는 세력 관계의 판도가

45) 옥태환 외, 전계서. p.3.

한반도의 정치적 운명을 비롯하여 기본적인 생존권에까지도 지대한 영향을 미쳐 왔다. 현실적으로는 오늘날의 한반도 분단도 이러한 반도적 특성이 가져온 인위적 결과라고 해도 과언이 아닐 것이다.

서울을 기점으로 볼 때 중국의 북경까지 1,360km, 일본의 동경까지 1,168km, 러시아의 블라디보스토크가 850km, 하바로프스크까지 1,400km이며 서해안에서 중국의 산둥반도까지가 185km, 남해안에서 일본의 큐슈까지 54km에 불과한 근거리를 유지하고 있다. 더구나 한반도를 중심으로 반경 1,000km 이내의 지역에 10억 인구, 동아시아 산업시설의 80%, 동북아에 배치된 군사력의 75%가 집중되어 있어 지정학적으로 한반도가 차지하고 있는 중요성은 물론 전통적으로 역내 주변국들이 내재하고 있는 패권 경쟁의 가능성을 충분히 가늠해 볼 수 있다.⁴⁶⁾

다음은 주변 4강이 보는 한반도의 전략적 가치를 살펴보도록 하자.

우선 미국을 살펴보면 최소한의 부담으로 동북아질서를 주도해 나갔겠다는 정책목표 아래 일본, 남한 등 지역 동맹국들과의 관계를 강화하고 있다. 이러한 상황에서 한반도에 적대국의 형성은 일본의 위협에 미치게 되고, 이로 인한 동북아질서의 주도권은 물론 태평양과 동남아시아에서의 미국의 주도권은 자연스럽게 중국이나 러시아로 넘어가게 될 것이다. 또한 한국과 일본이라는 완충지역이 사라지므로써 미국 본토와 직접적인 충돌을 피할 수 없게 된다.

중국은 오랜 역사를 통하여 깊은 관계를 맺어 왔으며 한국전쟁시는 자국의 우방인 북한의 패망을 그대로 방관할 수 없다는 명분론과 자국의 안정을 확보하여야 한다는 실리론에 의하여 전쟁에 직접 개입하기도 하였다. 한반도는 중국의 대 러시아 전략 면에서 전략 요충지인 연해주 지역을 견제 및 위협할 수 있고 대한해협 봉쇄로 태평양 함대의 이동을 차단할 수 있다. 대일 전략으로는 완충 역할을 제공받고 일본 서측방을 위협할 수 있다는 이점을 얻게 된다.

46) 유현근, 「21세기 국가발전 전략과 신국방정책 구상」, 나남출판, 1996. pp.34~35.

일본은 역사적으로 자국의 세력이 열세시 한반도는 대륙 세력의 완충지 역할을 하였으며 자국의 세력이 강세시는 임진왜란, 청일전쟁, 대동아전쟁 등을 통해서 대륙 진출의 교량적 역할을 하여 왔다. 일본은 한반도와 지근거리에 있어 한반도에 적대국이 형성될 시에는 일본 서해안 지역이 광범위하게 노출되어 일본의 심장부를 겨냥한 비수 역할을 할 수 있게 된다. 따라서 한반도 안정은 일본의 안정과 밀접한 관계에 있다.

러시아에 있어서 한반도는 1881년 제정 러시아 시절 국교를 수립한 이래 극동에서의 기득권 보호를 위한 완충지의 역할과 남하 정책의 전진기지 역할을 하여 왔다. 한반도의 전략적 가치는 러시아의 세계적인 해양 전략 수행에 있어 그 중요성이 부각되고 있다. 한반도는 러시아의 대 중국 포위 전략으로서 연해주 및 한만 국경선 일대에서 동시 위협할 수 있고, 황해를 장악하여 중국 북양함대의 봉쇄 여건을 강구할 수 있다. 또한 미·일·중국의 연결을 견제 및 차단할 수 있고 북서측에서 일본에 동시 위협이 가능하다.

이상과 같이 한반도는 동북아 4강체제의 전략적 이해의 교차 지점으로서 완충지의 역할을 하고 있으며 동북아의 완전한 제공·제해권을 장악하기 위한 결정적 위치에 자리 잡고 있다.

2. 동북아 정세의 변화

1980년대 말 이후 구소련을 비롯한 동구 사회주의권의 붕괴는 동서진영간 냉전적 대립구조의 와해를 초래하였으며 전 세계적 차원에서 국제질서 재편을 촉진하였다. 탈냉전의 과도기적 상황 속에서 형성되고 있는 새로운 국제질서의 주요 특징은 이념, 체제, 제도간의 갈등과 대립이 현저하게 감소된 반면, 평화와 경제발전의 중요성이 크게 부각되고 있다는 점이다. 그러나 국제테러·마약·환경·난민 등 새로운 분쟁요인들이 분출되고 영토·종교·민족문제 등 전통적 갈등양상이 국제질서 불안 요인으로 대두되고 있다. 2001년 9·11 미국 테러사건과 아

프카니스탄에 대한 공격 및 이라크 전쟁은 이를 단적으로 보여준 사건이다. 특히, 이라크전은 포스트 탈냉전시대 미국의 새로운 국가안보전략인 ‘선제공격독트린’에 따른 첫 전쟁이자 경제 침단무기전쟁의 성격을 띤 가운데 각국의 참여한 이해관계를 내포한 전쟁이었다고 할 수 있겠다. 따라서 21세기의 국제정세는 9·11과 이라크전 이후 미국 주도에 의한 국제적인 반테러, 반확산 연대가 국제질서의 중심축으로 이루어진 것과 같은 상황이 지속될 것으로 판단된다.

그러나 분명한 것은 오늘날 국제사회의 큰 흐름은 사회주의·공산주의의 퇴조와 함께 ‘자유민주주의’와 ‘시장경제체제’가 인류의 보편적 가치로 확산되면서 대결, 대립이 아닌 화해, 협력의 긴장 완화로 바뀌고 있다는 점이다.⁴⁷⁾

동북아 지역의 안보환경 변화 역시 이러한 세계적 차원의 긴장완화와 화해·협력 추세에 영향을 받아 세계적 차원의 양자관계의 재조정, 다자간 경제, 안보협력 논의 등 평화와 번영을 위한 긍정적인 변화를 모색하고 있다. 그러나 동북아 정세는 기본적으로 냉전전 요인을 완전히 탈하지 못하고 있는 불안정한 상태이다. 이는 동북아가 세계 어느 지역보다도 냉전적 대립과 갈등이 첨예했던 지역이었으며, 현재도 강대국간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이다. 특히 동북아지역에서는 미국이 주도적 역할을 하고 있는 가운데 상대적으로 러시아의 영향력이 감소하고 일본과 중국이 영향력을 증대해 나가고 있는 상황이다.

양극체제의 붕괴이후 앞으로 동북아의 국가들은 이념에 따라서가 아니라 실제 자국의 이익, 특히 경제적 이익을 위해 어느 국가와도 손잡을 수 있으며 또 어느 국가와도 갈등할 수 있게 되었다. 따라서 이제 동북아에서 분쟁은 자유민주주의 국가와 사회주의 국가 간만이 아니라 국가 이익달성을 위해 성립되는 국가간 이해관계의 축에 따라 어느 국가사이에서든지 발생할 수 있게 되었다. 실제로 현재 동북아의 정세는 이런 동시 다발적인 국지 분쟁의 가능성을 잘 보여주고 있으며, 이러한

47) 손인섭, 「21세기 국제질서의 변화와 주변환경」, 통일교육원, 2005. p.26.

변화의 양상을 국가별로 살펴보도록 하겠다.

1) 미국

미국은 부시 행정부 출범 이후 국제사회의 반발에도 불구하고 ‘힘을 통한 평화’를 추구하는 등 미국 주도의 일방주의를 지속하고 있으며, 특히 9·11 테러사건 이후에는 더욱 힘을 얻어 아프카니스탄과 이라크에 대한 보복전쟁 등 반 테러 전쟁에 영국, 일본 등이 적극 공조하고 있다. 이에 따라 국제 테러리즘 및 대량살상무기에 대한 인식변화 등 새로운 전략 패러다임의 국제질서의 출현이 예고되고 있으며, 미국은 향후 적어도 20여 년간은 세계의 초강대국으로서 위치할 것이다.⁴⁸⁾

미국은 테러 및 WMD 위협을 제거하기 위해, 선제 및 예방공격과 핵무기 사용도 가능한 ‘억제와 격퇴’, ‘1-4-2-1 전략’과, ‘아·태지역 중심’으로 특징짓는 기본전략개념에 따라 군사변혁, 범세계적 미군 재배치계획, 전략적 유연성 등을 추진할 것이다.⁴⁹⁾

동북아시아에서 미국은 중국의 부상을 관리하기 위해 한·미동맹과 미·일 동맹을 기본 축으로 한·미·일 3자 및 대만과의 안보협력을 강화할 것이며, 한반도 및 일본을 중·러 견제를 위한 전략적 거점으로 인식할 것이다. 또한, 중국·러시아와 안보차원의 대화와 협력을 증진하면서도, 지역 패권경합 추세 가시화 및 군사적 경계 등 안보의 불확실성 증대로 인한 무력분쟁이 불가피한 상황에 대비하여 미군 전력을 신속하게 투사할 수 있는 태세를 갖추는 것이다.

2) 일본

일본은 과거의 역사를 거울삼아(동맹국의 역할) 미국 등 서방세계와의 적극적인 협력 체제를 유지하면서 서방식 외교를 통하여 중국견제 및 한국, 중국, 러시아와의 영토분쟁 등에서 실리를 구하는 ‘Win, Win’ 해양 전략을 계속적으로 추진해 나갈 것이다. 또한 장기적으로 한반도를 일본 조도의 해양세력권에 포함시키려는 전략 추진 및 중국과의 지

48) 송대성, 「2020 한국의 군사전략」, 세종연구소, 2005, p.117.

49) 한국전략문제연구소, 「2005 동북아 전략균형」, 2005, p.97.

역 패권을 두고 경합을 벌일 것이다.

일본은 2004년도 국방백서에서 현재 일본 자위대가 수행하고 있는 ‘침공에 대비한 방어적 자세’로 부터 보다 적극적인 ‘기능적 군대’로 전환되어야만 일본이 당면한 탄도유도탄 공격과 대량살상무기에 대비할 수 있으며 또한 비대칭적 위협, 예로서 테러공격 등에 효과적으로 대응할 수 있음을 강조하였다.

특히 동 국방백서가 일본이 2차 세계대전에서 패망 후 자위대가 새로 창설된 지 50주년이 되는 시기에 발표된 것이 주목된다. 일본 자위대는 지난 반세기동안 헌법상 해외파견이 금지되어 왔으며 따라서 이라크(Iraq) 파병 등에 따른 논란이 계속되어 왔었다. 일본은 ‘보통국가’로의 전환이라는 목표아래 자위대의 증강 및 해외파병 추진, 군사입법 등 공세적 정책을 꾸준히 그리고 적극적으로 추진하고 있다. 앞으로 일본은 미·일 동맹 체제를 근간으로 미국주도 합동작전에 적극 참여하여(SLOC을 위한 1983년 1,000해리까지 해상자위 결정) 미국으로 하여금 아시아 동북아에서의 지속적인 군사우세를 유지하는데 그 일익을 담당하면서 중국의 군사팽창을 견제하고 특히 중국과 북한으로부터의 미사일 공격을 대비한다는 명목으로 헌법에 위배되는 군사력 증강을 정당화할 것이며, 아베총리를 비롯한 일본정부의 지도자들은 집단적 자위권에 관련한 기존 해석의 수정과 헌법 개정을 통하여 군사대국의 발판을 마련할 것이다. 이런 일본의 군사정책은 과거사 문제와 동북아 각지에서 벌어지고 있는 도서 분쟁들과 맞물려 동북아의 안보를 가장 위협하는 요인이 될 것이다.

일본은 군사대국화 일환으로 올해 1월9일엔 방위청을 방위성(국방부에 해당)으로 격상, 총리를 거치지 않고 중요 안건을 직접 각료회의에 제출하고 독자적으로 예산을 요구할 수 있게 하는 등 제도도 정비했다.

전력증강분야에 있어서 특히 눈에 띄는 전력 증강 사업이 탄도미사일 방어력 강화다. 해상자위대는 한국이 보유하지 못한 침단 SM-3 미사일을 탑재할 수 있도록 4척의 곤고(金剛·7,250t)급 이지스함을 현재

업그레이드 중이다. SM-3를 갖추면 북한 등의 탄도미사일 요격이 가능하다. 이에 따라 이지스함들은 2010년 작업이 끝나는 대로 미사일 방어(MD) 체계를 갖추게 된다. 이에 앞서 올해에는 동일 기능을 갖춘 차세대 아타고(愛・7,700t)급 이지스함이 실전 배치된다. 일본이 미국 주도의 MD에 참여한 것이 첨단 무기체계 취득으로 이어지고 있는 것이다.

이러한 군사력의 증강은 현 시점의 북한과 중국을 적으로 하여 추진되고 있지만 한반도의 통일로 인한 주적(북한)의 소멸 시는 통일한국을 포함한 주변국을 위협하는 전력으로 사용될 수 있을 것이다.

따라서, 동북아의 지정학적 요인으로 인한 많은 분쟁요소를 내포한 가운데 추진되고 있는 일본의 군사적 동향은 세계 제2의 경제 대국에 걸맞는 군사력 확보를 통해 동북아 지역의 주도권을 장악하려는 일본의 군사적 야욕을 그대로 보여주고 있다.

3) 중국

중국은 대외정책에서 지속적인 경제발전을 위해 주변 전략 환경의 안정화를 추구하면서 미국과는 전략적 협력관계 발전과 동시에 사안별 견제 입장을 견지하고 다자안보대화에도 적극 참여하는 한편, 군사력증강을 통하여 동북아에서의 영향력 유지 및 확대를 추구할 것이다.

중국은 2004년 국방백서에서 중국의 평화발전을 위해 ‘방어적인 국방정책’을 견지하면서 영토와 주권을 수호하고, 당의개혁·개방정책을 지원하며, 해양이익을 확보하기 위하여 군 현대화를 추진한다는 국방목표를 내세우고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 군의 정예화·전문화 달성, 전력증강을 위한 국방비 증액, 대만의 미사일 방어체제 편입 반대 등의 국방정책을 채택하고 있다.⁵⁰⁾

중국은 ‘첨단기술 조건하 국지전 승리 전략’수행을 위해 지상군의 신속 대응 능력, 해군의 원양작전능력, 공군의 장거리작전 능력 강화 및 정보전 능력 제고에 주력하기 위하여 국방비를 지속적으로 증액하고 있다.

50) 국방부, 「국방개혁 2020과 국방비」, 2006. p.19.

중국은 2010년까지 500여척의 각종 수상함(정), 100여척의 상륙함 그리고 160여척의 지원함(정)과 70여척의 잠수함(정), 특히 이중 2~3척의 탄도 유도탄(8,000km의 사정거리) 잠수함, 20~30척의 공격 잠수함, 그중 6척은 핵추진 잠수함이 될 것이다. 그리고 2020년까지 지금의 재래식 항모는 아니더라도 구소련 이 건조한 ‘전통갑판 순양함(through deck cruisers)’형과 유사한 항공기 이착륙이 가능한 개량형 항모를 확보하여 대양해군의 면모를 갖추는데 최선을 다할 것이다. 또한 공군은 러시아로부터 SU-27/30 243대도입, J-10 자체개발 배치 등 최선에 전투기 확보에 주력하고 있다. 이처럼 중국은 ‘효율적 군대’ 정책을 계속적으로 추진하여 재래식 지상부대를 대폭 줄이고(2005년까지 200,000명 추가삭감) ‘디지털군’의 증원과 다목적군 역할을 담당할 수 있는 해병여단(현재 2개여단)을 추가 증설할 계획에 있다. 뿐만 아니라 중국 위정자들은 앞으로 경제 번영에 있어서 해양이 미치는 영향력이 막대하다는 것과 장차 상선단들이 그 핵심역할을 담당하게 된다고 굳게 믿어 계속적으로 해상세력 확장에 최선을 다할 것이다.

중국의 동북아 및 한반도 국가전략은 미군의 한반도 철수를 직·간접적으로 주장하여 장차 자국의 세력권내에 한반도를 예측시키려고 노력할 것이며 일본 주둔 미 병력은 부분적으로 계속되는 정책을 유지하여 일본이 항상 미군에 예측되는 것을 중국의 국가전략으로 삼을 것이 분명하다. 그리하여 중국은 19~20세기의 치욕을 씻고 지난날의 영광을 다시 찾는데 최선을 다할 것이다.

4) 러시아

러시아는 구소련 붕괴이후 약화된 한반도에 대한 관계를 회복하고, 이를 바탕으로 아·태지역과 동북아지역에서 자국의 역할을 확대하기 위한 노력을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

최근 “강력한 군사력 없이는 강력한 러시아를 재건할 수 없다”는 푸틴의 국방정책 기조하에 막대한 oil money를 바탕으로 구소련의 군사력 재건을 위하여 전력증강에 박차를 가하고 있다. 국방비 규모는 아직

까지 GDP의 2.7% 수준에 머물고 있으나, 2006년 5월 푸틴 대통령은 국정연설에서 향후 국방비를 대폭 증액하고, 증액된 예산을 전력증강에 집중 투입할 것이라고 천명한 바 있다.⁵¹⁾

이에 따라 군사훈련 및 전력증강 사업이 활발하게 진행되고 있으며, 2005년 8월 산둥 반도에서 중국과의 ‘평화의 사명 2005’ 연합훈련 실시, 10월 인도양에서 인도와 연합훈련을 실시하는 등 군사훈련 또한 확대 실시하고 있다.

현재 러시아는 440여척의 군함/잠수함과 900여대의 항공기가 극동지역에 배치되어 있으며, 특히 탄도유도탄 핵잠수함이 극동함대에 배속되어 있음은 계속적으로 한국안보에 부담을 주고 있다. 그리고 일본과는 쿠릴열도(Kurile Islands) 영토권 분쟁이 계속될 것으로써 이에 대비한 국가 전략이 정립될 것으로 보인다. 한반도와의 외교적 관계에 있어서는 장차 시베리아 횡단철도와 한반도 종단철도 등이 연결되고 송유관 및 가스관이 한반도와 연결될 경우에 대비하여 한반도와의 긴밀한 경제협력 방안을 모색할 것이다.

3. 통일한국의 안보 위협

통일이후 한국은 주변국과 외교적 협력을 통해 안정적인 관계를 유지하겠지만 도서영유권 등 현재도 제기되고 있는 여러 가지 문제점들로 인해 군사적 충돌을 전면 배제 할 수 없다. 이와 같은 군사적 충돌 등 통일 한국이 가정할 수 있는 대 주변국과의 분쟁 시나리오는 위협의 성격을 고려할 때 다음과 같은 형태가 될 것이다.

첫째, 주변국과의 전면전 위협으로서 이는 대규모 침략을 내세운 공포행위 및 주권침해나 영토보전의 권리를 침해

둘째, 도서지역을 포함한 영토 및 국경분쟁의 국지적 갈등이나 기타 해양자원을 포함한 해양 분쟁 같은 지역 충돌

셋째, 테러, 해적, 사이버 공격, 국제범죄 등 초국가적 위협

51) 국방부. 전게서. p.20

넷째, 대규모 자연재해/인공재난, 전염병, 환경파괴 등 비군사적 위협
다섯째, 대만해협, 미·중 경쟁, 중·일간 해양 분쟁 등 지역내 다양한 분쟁요인

여섯째, 에너지 자원 고갈에 따른 각축과 경쟁 등 다양한 양상의 위협이 우리를 위협하게 될 것이다.

한반도 통일이후에는 북한이라는 주적이 사라지게 되어 군사적 긴장감은 대폭 감소 할 것이다. 또한 한반도 통일을 기점으로 지구상에서 유일한 동·서 이념에 의한 분단국가의 소멸로 세계 평화와 공존의 분위기는 한층 고조 될 것이다. 이러한 세계적인 추세와 더불어 전쟁의 양상 또한 전통적 안보위협요인으로 간주되었던 국가 간의 전면전쟁 가능성은 상대적으로 약화되는 가운데 도서영유권 분쟁이나 마약거래와 해상테러, 에너지 자원 획득 경쟁 등 비전통적 안보위협요소가 통일 한국의 가장 큰 안보위협으로 부각 될 것이다.

특히, 동북아는 역내 강대국 간의 역학적 관계로 인하여 <표4-1>에 서 알 수 있듯이 다양한 분쟁이 발생할 것으로 예상된다.⁵²⁾

<표 4 - 1> 동북아 분쟁발생 가능성

구 분	분쟁발생 가능요인	발생 빈도	위협 정도
한·일	• 독도 영유권 영토문제	중	고
	• 중첩된 배타적 경제수역과 중간수역내 양국 권익분담	대	중
한·중	• 서해상에서의 해저유전 개발	중	중
	• 중국어선의 불법어로 행위, 서해의 환경오염	대	저
	• 중국의 동북공정 및 한·중 국경선 획정 등 영토문제	중	고
한·러	• 밀수/마약거래, 공해상 핵폐기물 유기 등 환경오염	대	저
	• 두만강 하구 영토문제	중	중
	• 동해 해양자원 개발	소	중

52) 이만중 외, 전계서. p.64.

통일한국의 안보를 위협하는 요소로 앞에서 언급한 주변국과의 군사적 분쟁 이외에 국내 안보의식 저하에 따른 병력감축과 국방비 삭감 압력 증대 또한 간과해서는 안 될 것이다.

통일이 이루어지면 한국 국민의 안보의식은 상당 수준 저하 될 것이다. 한반도 통일이 국민들로 하여금 북한이라는 최대의 현존 안보 위협이 소멸됨에 따라 주변국들의 안보위협과 불특정 위협 또한 소멸된 것처럼 인식되게 함으로써 안보에 대한 의식은 점점 희미해 질 것이다.

이러한 안보의식의 저하는 입대가능인력의 부족과 통일의 후유증으로 인해 국민 세금 부담이 대폭 증대됨에 따라 병력감축과 국방비 삭감을 통한 국민생활과 직접적으로 관련 있는 경제, 과학 및 사회복지 분야 재원 재분배를 강하게 요구하도록 함으로써 통일한국이 확보해야 하는 국방력의 달성을 제약하여 한국의 안보를 위협하는 중대한 장애 요인으로 작용 할 것이다.

제 5 장 통일한국의 국방조직 발전방향

제 1 절 국방정책과 군사전략

1. 통일한국의 국방정책

한국은 지금까지 자주국방의 달성이라는 국방목표 하에 북한에 의한 전쟁도발을 억제·방어할 수 있는 군사력을 발전시키는데 노력을 집중해 왔다. 한국이 자주국방을 추구한 것은 1968년의 청와대 기습 사건 및 푸에블로호 납치 사건 등 북한의 호전적인 도발과 1969년 닉슨 독트린 선언을 계기로 미국에 과도하게 의존하는 국방의 한계성을 절감하였기 때문이다. 이러한 점에서 보면 자주국방은 미국에 대한 의존으로부터 벗어나려는 의지와 노력의 표현이었다.

그렇다면 안보환경과 위협요소 등의 변화가 예상되는 통일 후 주변정세 변화에 맞는 통일한국의 국방목표는 어떻게 변화 될 것일까?

아마도 주적의 변화는 있을지언정 군사적 위협과 침략의 억제, 점증하는 비군사적 위협에 대한 효과적인 대응으로 국가를 보위하고, 국가이익을 보호하고 확대하기 위한 대외적인 노력을 적극 강구하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여한다는 큰 틀은 변함이 없을 것이다.

이러한 통일한국의 국방목표 달성을 위한 국방정책의 기본방향은 한·미 군사동맹관계의 지속적인 유지를 통한 전방위 안보태세 유지, 독자적 군사협력체제 강화, 독자적인 전쟁 수행능력 확보, 양보다 질적인 군대 유지, 국민과 함께하는 국방 건설을 추진하는 것이다.

우선 통일비용 등을 고려할 시 통일한국의 초기 군사비 절감효과와, 주변국에 대한 안보위협 억제효과를 위하여 한·미동맹관계는 지속적으로 유지되어야 할 것이다. 물론, 통일한국의 한·미 동맹은 2012년 전작권 전환을 통한 한국군의 주권국가로서의 지위 보장과 독자적인 지휘체제 아래 자주적인 방위력 향상을 통하여 새로운 차원의 동반자적 관계로 재정립되어야 할 것이며, 국가이익에 따라 상호 의존하는 파트너십이 강조되어야 할 것이다.

두 번째, 통일기의 동북아 정세는 미·일·중·러 4강이 자국의 이익을 위하여 갈등과 대립을 계속해 나갈 것이며, 어느 한 국가의 변화라도 주변국의 국익에 영향을 줄 수 있기 때문에 안보의 불안정성은 증대될 것이다. 특히 일본과 중국, 러시아는 경제적, 정치, 군사적으로 상호 경쟁의 가능성이 증대되는 추세에서 미국만이 균형자적 역할을 수행하기에는 부담이 가중되기 때문에 이러한 상황에서 통일한국은 세계 7위의 경제 강국으로 성장한 국가 위상을 바탕으로 다자적인 협력체제 구축을 통한 동북아 지역질서의 평화와 번영을 위해 보다 능동적이고 적극적인 역할을 해나갈 필요가 있다.

세 번째, 독자적인 전쟁수행능력 확보는 자주 독립국가 생존에 필수적인 과제이다. 동맹 또는 다자간 안보협력체제 등은 일정의 보험에 불과하며, 결국 타국의 군사적 위협에 대한 일차적인 방어책의 책임은 자국에 있다. 또한 통일한국의 물리적인 전쟁억제 전력을 확보하는데 있어서 중요한 것은 양보다 질적인 군대로 현대화 시키는 것이 시대적인 필수과제이다. 중국, 일본, 러시아 등 주변국은 군사력의 질적 개선을 위해 지대한 노력을 경주하고 있으며, 통일한국도 안보상황을 고려할 때 병력을 소수정예화 하여 전문성과 기술도를 제고하고 장비를 현대화하여 주변국가에 대한 실질적인 억제전력 확보를 위해 노력해야 할 것이다.

마지막으로 통일한국이 필요로 하는 국방력 건설을 위하여 상당한 기간과 비용이 소요될 것이다. 이는 통일초기 막대한 통일비용으로 어려움을 겪게 될 국민들에게 안보에 대한 불신을 초래할 수 있으며, 이로 인해 군사력 약화로 이어질 수 있다. 따라서 군사력 규모와 구축과정에 있어서 국민들의 공감대 형성이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

2. 통일한국의 군사전략

국방부 RMA 기획단에서 발행한 ‘2025년 국방력 창출을 위한 군산혁신의 기본 개념 및 방향’에서 통일 이후 국방정책의 기본 기조로써 적

극방위 전략의 개념을 언급하고 있다.

따라서, 통일한국의 군사전략 개념은 방위충분성⁵³⁾에 기초한 억제와 억제 실패시 공세로 전환 할 수 있는 「공세적 방위전략」을 기본개념으로 발전시켜야 할 것이다. 기본적인 군사전략의 목표는 방어에 두되 군사력 활용에서는 제한된 수준이나마 공세적으로 전개할 수 있는 능력을 구비해야 한다. 통일한국으로서는 모든 주변국들과 동시에 똑같은 형태의 동맹 체제를 맺고 유지하는 것은 어려움이 많을 것이다. 또한 주변국들 모두가 한국보다 월등한 강대국임에 틀림없다. 하지만 동북아시아 국가들간 역학적 관계를 전략적으로 활용하고 국력에 걸맞는 정예군사력을 확보한다면 통일한국의 생존과 번영이 보장 될 것이다.

이와 같은 개념 하에서 국방부의 적극방위 전략을 구현하기 위한 통일한국의 군사전략은 크게 3가지로 구분할 수 있다.

첫째, 평시 군사전략은 거부적 억제 개념이다.

통일한국의 군사전략 구상에 있어서 최우선적인 과제는 적극적인 외교·군사 활동을 통한 분쟁의 사전 예방과, 전쟁 억제이다. 억제의 형태는 포괄적인 국력의 열세 및 확전시의 위험성 등을 고려, 보복적 성격보다는 실리적 거부 성격을 지향해야 할 것이며, 동맹·우방국과의 다자적 군사협력 체제를 유지함과 동시에 미래 전략 환경의 불가예측성을 고려 한국군 단독의 의지구현 방책을 모색하여야 할 것이다.

즉, 주변국과의 군사외교 및 군사협력을 통하여 분쟁의 발생소지를 미연에 방지하고, 정치·외교 및 경제적 상호의존성을 극대화함으로써 분쟁으로 인한 이익보다 정치·외교·경제적 손실이 크다는 점을 인식시켜 우리와의 분쟁을 억제하도록 우호적 관계를 유지하여야 할 것이다. 또한, 한반도 주변에 대한 감시 및 조기경보활동을 통하여 분쟁 관련 군사정보를 조기 획득하고 필요시 분쟁 잠재지역에 비대칭·최첨단 전력을 투사하여 국가이익에 대한 방위 의지가 확고함을 과시함으로써

53) 적의 침략행위와 일방적인 작구의 국익강요를 저지할 수 있으면서도 적이 위협으로 인식하지 않을 만한 정도의 군사력을 의미하는 것으로 방위적 군사력이나 침략행위 감행시 선택적 핵심표적에 치명적인 손실 강요로 그 행동을 포기케 할 수 있는 능력이다.

상대국에게 군사 도발시 감수해야 할 정치적 군사적 손실을 인식시켜 도발을 자제하도록 하여야 한다.

둘째, 국지·제한전시 군사전략은 신축적 대응 개념이다.

분쟁 도발세력을 최단 기간 내에 제압하여 도발의지를 분쇄하고 원상을 회복하여야 할 것이다. 따라서 확전방지에 중점을 두고 선별적으로 제한적인 응징보복을 실시하여 적의 재도발을 방지하여야 하며, 국력손실 최소화를 위한 영토외부로의 전장지역 확대와 군사력 투사범위 확장을 추구하여야 할 것이다. 분쟁규모의 제한성 및 통일한국의 국력을 감안시 단독 전력으로 목표달성이 가능할 것이나, 필요시 동맹·우방국과의 다자적 군사협력체제도 적극 활용하여야 할 것이다.

특히, 한반도는 전장공간이 협소하고 중심이 짧아 영토 내로 전장을 허용할 경우 최신 무기체계의 파괴력 고려시 짧은 기간의 전쟁이라도 우리가 입게 될 경제적·사회적 피해는 막대할 것이다.

셋째, 전면전시 군사전략은 국가총력전 개념이다.

침공세력의 급속전진을 저지하고 아축의 중심 및 핵심전력체계를 방호하면서 국가의 모든 역량을 동원하여야 한다. 적 중심에 대한 제한적 선별적 타격을 병행하여 조기 종전을 유도하여야 하며, 주변국과의 국력 차이를 감안 동맹·우방국과의 협력체제 혹은 연합전력을 형성하여 수행하여야 할 것이다. 이를 위하여 통일한국군은 강력한 상비군 위주의 전쟁 대비태세를 갖추어야 한다. 앞으로의 전쟁은 장기전보다는 첨단무기체계에 의한 단기전의 성격으로 발전할 것이며, 모든 군사체계는 이러한 무기체계와 전쟁양상의 변화에 맞추어 발전해 나가야 할 것이다. 특히, 한반도는 지리적으로 전방위적 방위체제가 요구되기 때문에 어느 방향에서나 신속한 군사력 전개가 이루어 질 수 있어야 하며, 이를 위해 지상군은 기동력을 최대화 하고, 해·공군과의 완벽한 합동작전 수행으로 전쟁초기 적의 급속전진을 지연시키고 급격한 세력균형의 와해를 방지할 수 있는 전력을 구성하여야 한다. 군사력은 양보다 질적인 군대로 현대화시키는 것이 시대적 필수과제이다. 주변국의 군사력은

질적 개선을 위해 지대한 노력을 경주하고 있으며, 이에 대비하여 통일 한국도 병력을 소수정예화 하여 전문성을 제고하고, 장비를 현대화하여 주변국가에 대한 실질적인 타격을 줄 수 있는 전력을 구축하여야 한다. 또한 전쟁초기 급속동원체계를 전제로 필수 전력요소외에는 동원화 및 기간화가 가능하도록 평시 민·군간의 협조체계를 구축하여야 할 것이다.

제 2 절 군사력 구성 개념

통일한국의 군사력 구성개념은 앞에서 살펴본 군사전략과 연계하여 지리적 분할개념으로 방위권역을 구분하고, 전략개념과 방위권과 연계 되도록 통일한국군의 상비군사력 유형을 구성하고자 한다.

1. 방위권역 구분

통일한국군의 방위영역은 미래 예상되는 위협 등을 고려하여 크게 5 개의 권역으로 설정할 수 있다.⁵⁴⁾

첫째, 관심권으로 이 권역은 우리의 해양활동 및 국익과 연관된 구역으로서 북으로는 소야해협, 남으로는 말라카해협까지의 전략적 요충 해상교통로가 포함된 해역이다. 특히 바시해협에서 말라카해협에 이르는 항로는 해적행위·마약·테러 및 밀입국 등 소규모 마찰 발생이 잦은 해역으로 아 선박의 안전보장을 위한 전쟁이외의 작전 및 관련 정보수집 등의 적극적인 활동이 요구되는 영역이다.

둘째, 감시권으로 통일한국의 의지표현 구역이다. 이 영역은 평시 잠재적국의 위협 및 도발징후를 감시·정찰하고, 징후를 포착했을 시에는 이를 경고하여 분쟁에 대비 할 수 있는 여유를 갖고, 분쟁을 억제시키기 위한 전략무기 투사가 요구되는 영역이다.

셋째, 방위권으로 통일한국의 의지관철 구역이다. 이 영역은 최대한 국토 밖에서 적에게 소모를 강요하거나 격퇴를 시키는 구역으로 통일

54) 이만중 외, 전계서. pp.66~68.

한국의 주전장 영역이다. 전력적 군사력은 전략적 중심에서 핵심표적을 공격하고 이와 동시에 전술적 군사력을 이용하여 적의 핵심표적을 조기에 와해시키므로써 적의 전쟁의지를 무력화시킬 수 있는 영역이다.

넷째, 결전권으로 통일한국의 주권수호구역이다. 이 권역은 통일한국의 주권 및 생존권 보호를 위하여 승리가 추구되는 최후의 방어선으로 국가 생존권 수호차원에서 상비전력/동원전력 및 국가 전쟁수행역량을 집중하여 국가 총력전을 수행하는 영역이다.

마지막으로 사이버권으로 정보 기반체계에서 대한 해킹, 바이러스 유포 등의 공격과 방어가 이루어지는 공간으로 미래 군은 급속도로 발전하는 정보통신기술에 기반을 둔 다양한 전자장비와 컴퓨터가 상호 유기적으로 연결된 시스템 복합체계를 운영하는 기술군으로서 사이버 공간에서의 주도권 장악이 정보 및 정보체계에 대한 장악으로 이어지기 때문에 전장에서의 주도권 장악으로 이어질 수 있는 중요한 영역이다.

2. 군사력 구성 유형

군사력은 학자마다 다양한 정의를 내릴 정도로 복잡성을 가지고 있다. 군사력에 대한 여러 학자들의 정의를 보면 현대 전쟁론의 시조 크라우제비츠(Clausewitz)는 “군사목적 달성을 위한 수단이라고 하고 그 군사력의 목표는 적의 저항력을 꺾기위한 폭력의 무한적 행사”라고 하였으며, 클라우스 노어(Klaus Knorr)는 “국가적 이익의 국제적 인충돌을 해결하기 위한 하나의 수단”으로 정의하면서 현존군사력과 추정군사력으로 구분하였고 줄리안 라이더(Julian Lide)는 “가상 적국과의 관계에서 한 나라가 갖는 실질적인 군사적 힘”이라고 정의하였다.⁵⁵⁾

통일한국의 군사전략의 기본개념인 「공세적 방위전략」을 구현하기 위해서는 위에서 살펴본 방위권역별로 군사력을 어떻게 구성하고, 권역 내에서 군사력 운용을 어떻게 할 것인가?를 구상하여야 한다. 제한된

55) 손영준, 「통일한국의 적정 군사력 수준」, 창원대학교, 2001, p.4.

군사력을 이용하여 잠재적 적국에 대한 효율적인 군사력 운용을 위해서는 상황별 군사전략을 수립하고 이에 적합한 군사력을 투사할 수 있는 군 구조 건설이 무엇보다 중요하다.

방위권역별로 상황에 따른 효과적인 군사력 투입을 위하여 크게 전략적 군사력과 전술적 군사력으로 구분할 수 있다.

전장에서는 전략적 제대와 작전적 제대가 모두 동시에 싸우게 된다. 하지만 이러한 전략적 제대와 전술적 제대를 동일한 능력을 부여한다는 것은 사실상 불가능하고 효율적이지도 못하다. 왜냐하면, 감시권 같은 원거리 전장에서는 작전반경과 무력시위를 통한 분쟁 유발 억제를 주요 임무로 수행함을 고려시 전술적 무기체계보다는 전략적 무기체계의 활용도가 더욱 요구 될 것이다. 또한 동일 전장에서의 전투라 할지라도 작전개념과 전방의 작전중심에 따라 100km, 200km 등 무기체계의 사거리를 고려 제대를 구성하여 임무를 수행한다면 제대간 중복작전 수행에 따른 지휘체계의 혼란 등을 예방함으로써 초기 효과적인 타격으로 조기 종전 유도가 가능 할 것이다.

이러한 개념하에 통일한국군의 군사력 구성 유형을 살펴보면,

첫째, 감시권내에서의 작전임무를 수행할 전략적 제대의 구성이다. 이는 거부적 억제를 구현하는 주축전력으로서 주변국 군사 활동에 관한 감시를 통해 평시 전쟁 억제를 위한 직·간접적 수단으로 활용된다.

이를 구성하는 전력은 전쟁도발 징후의 사전포착을 중심으로 한 잠재적의 군사 활동 감시능력과 아축의 전략무기 운용을 위한 정보전력과, 잠재 적의 정보수단에 대한 침투 및 파괴전력, 잠재 적의 전쟁도발의지에 대해 최소한의 심리적 압박이 가능한 주요 전략표적에 대한 파괴전력 등으로 정찰위성, 장거리 정보수집 체계, 전략유도탄, 전략잠수함 및 항공기 등을 들 수 있다. 이러한 전력은 전시의 실질적 운용 효과성 보다는 평시 전쟁억제를 위한 우리의 의지를 표현하는 역할에 중점을 둔 것으로, 첨단과학기술에의 의존성이 높고, 막대한 예산이 소요되며 주변국의 견제 등 현실적 제약요소를 수반하는 전력으로 최소한의 전쟁

억제력 수준에서 전력을 구성하여야 한다.

둘째, 방위권 이내에서의 작전임무를 수행할 작전적 제대의 구성이다. 이는 국지·제한전 및 우발적 군사충돌 상황에서의 핵심적 군사수단으로서 ‘단기간내 결정적인 투사가 가능’한 전력으로 통일한국에 있어서 가장 활용가능성이 높은 전력으로 주 전장권내 감시·표적타격, 신속한 전력집중능력 및 방호능력 등이 요구된다.

이를 구성하는 전력은 적의 아국 영토 내 핵심표적 타격에 대한 방어 전력, 통일한국의 도서·영해·지상국경선 일대 등에 대한 적의 공격시 즉각적인 대응을 통하여 공세작전으로의 전환을 보장해주는 고속기동 전력, 제한된 수준의 적 중심표적에 대한 응징타격이 가능한 전력 등으로 기동군단, 해병대사, 대형함정 및 잠수함, 차세대 항공기 등을 들 수 있다. 이러한 전력은 실질적 전투효과도에 역점을 두고 운용의 신속성, 효과의 확실성 등을 보장하는 전력으로 구성하여야 한다.

전략적 제대와 작전적 제대를 구성하는 요소별 전력들은 군사전략의 개념에 따라 정보수집능력, 무기체계의 사거리 등에 의해 구분하고는 있지만 전력 모두 첨단과학 기술을 바탕으로 하는 고가의 무기체계들로 제한된 국방예산 등을 고려시 이들 전력에 대한 확보 수준을 결정하는 것 또한 통일한국의 국방조직을 구성하는데 있어 중요한 과제 중의 하나이다.

최근에 합참 주관으로 연구되는 통일기 군 구조(안)에는 50~54만명의 상비병력 유지와 상부 지휘구조를 현 합동군 체제의 기본골격을 유지하되 합동성 강화를 위한 지휘구조로 발전시켜 나가야 한다고 명시하고 있다. 또한 전작권 전환과 연계하여 합참을 합참본부와 합동군사령부로 분리 편성하는 등 현재 수준에서 크게 줄어들지 않는 군사력과 합참조직 확대를 통한 합참의 권한을 강화하는 방향으로 통일기 국방조직 구조를 검토하고 있다.

물론, “어느 정도 수준의 군사력과 국방조직을 구축하는 것이 적정수준의 군사력과 국방조직을 구축하느냐?”하는 것은 개인의 생각과 논리

에 따라 사람마다 다르게 결정되어 질 수 있다. 하지만 통일한국은 북한과 대치하고 있는 지금의 개념과는 확연히 틀린 안보환경에 놓여 질 것이다. 내적인 요소와 외적인 요소가 현재와 같이 군사력 강화를 주장할 수 있는 여건을 마련해주지 않을 것이며, 이러한 상황 하에서 동북아 주변국의 강력한 군사력과 맞서 통일한국의 안보를 지킬 수 있는 최소한의 군사력 확보하기 위하여 적정수준의 군사력과 이에 따른 국방조직(상부조직)을 구축하는 것은 매우 중요한 사안이라 할 수 있다.

제 3 절 적정 군사력 수준의 고찰

통일한국의 군사전력을 구성하는데 있어서 무엇보다 중요한 것은 이들 전력의 통일한국의 대 주변국에 대한 공세적 거부전력으로서 충분한 역할을 수행할 수 있는 조직이어야 한다는 것이다. 막대한 예산과 병력을 투입하여 통일 후 한반도 주변국의 군사대국화에 능동적으로 대응할 수 있는 강력한 군사력을 유지한다면 아마도 가장 좋은 방법일 것이다. 하지만 통일한국의 “대내·외 여건이 허락하는 범위 내에서 가장 강력한 군사력을 구성”하여야 한다는 전제 조건이 이 논문을 연구하는데 있어 가장 중요하고 어려운 과제이다.

대외적으로 통일한국의 군사력이 너무 강하면 주변국을 위협하는 요인이 되고 이는 곧 동북아의 군비경쟁으로 이어져 국제사회의 안정을 깨는 결과를 초래할 것이다. 또한 대내적으로는 주적이 사라져 평화가 정착된 통일한국이 추진 할 경제성장이나 사회복지 우선 정책 등 사회적·경제적 여건 등을 고려시 예산과 병력확보 면에서 현재 보다 많은 제약을 받을 것이 분명할 것이다. 그렇다고 작은 군사력을 유지할 경우 최소한의 억제력을 확보하지 못함으로써 안보 불안이 조성될 것이다. 따라서 통일한국의 군사력은 최소한 진정으로 국가안보를 위한 지역의 평화를 위해 기여 할 수 있는 군사력이어야 할 것이다.

통일한국의 적정 군사력을 건설하는데 있어 기본적으로 고려해야 할 사항은 통합이전 한국군의 총병력수를 초과하지 않도록 해야 한다. 현

재 한국의 군사력은 병력규모에서 북한을 제외하고 세계 5위이며, 남·북한을 합친다면 약 170만명으로 중국에 이은 세계 2위의 군사대국으로 부상하게 된다.⁵⁶⁾ 한반도의 평화적 통합을 위해서는 주변국의 협조가 절대적으로 필요한 상황에서 현재보다 더욱 큰 군사력을 보유한다는 것은 주변국의 우려를 낳을 수 있기 때문이다. 기존의 연구결과를 보면 박재하(57만명, 0.93%), 김충영(40~46만, 0.6~0.7%), 조동호(44만, 0.64%), 이병근, 유승경(46만, 0.67)으로 산출되어 있으며, 이를 종합해보면 통일한국군의 적정 병력수는 40만~57만명, 인구대비 병력수의 비율은 0.6%~0.9%로 나타나고 있다.⁵⁷⁾

통일 한국의 군사력을 산출하기 위한 자료 선정을 위하여 통일국가의 유사 사례(독일), 지정학적 여건 유사국가의 사례(해양국가), 안보위협 정도에 따른 제 국가별 병력규모 변화 추이, 주변국의 군사력 수준 및 병력 규모 유지 실태를 분석하고자 한다.

첫 번째, 통일국가의 유사 사례(독일) 분석이다.

냉전시 서독의 군사력은 NATO의 집단안보 틀 속에서 인구 대비 0.81%인 49.5만명의 병력을 유지하였다. 하지만 통일 후 독일은 안보위협의 감소로 군사변혁을 통한 병력감축을 추진하여 인구 대비 0.3%인 28.5만명으로 대폭 감축하여 운용중이다. 따라서 통일독일의 사례를 적용시 통일 한국의 병력 수준은 0.3~0.5%가 적합하다.

두 번째, 지정학적 여건 유사국가(해양국가)의 병력규모 분석이다.

기존의 연구결과를 보면 반도국가만을 선정 기준으로 함으로써 스웨덴, 그리스, 이태리, 스페인 등 한반도 주변의 지정학적 환경과 상이한 국가들을 선정하여 산술적인 DATA만을 검토함으로써 통일 한국의 환경과 국력을 고려한 병력수를 도출하는데 부족한 점이 많았다. 통일 한국의 지정학적 위치는 대륙으로는 중국과 러시아가 자리잡고 있으며 해양으로는 일본, 중국, 러시아가 자국의 이익을 위하여 한반도에서 입

56) 공군본부, 전계서

57) 이철기, 「남북한 적정군사력과 통일국가의 군사력수준」, 아시아 사회과학 연구원, 1999년,

지를 굳건히 하기 위하여 군비경쟁에 돌입한 상태이며, 세계 7위권의 경제력을 바탕으로 하는 통일한국의 전력 등을 고려하여야 할 것이다.

따라서, 본 논문에서는 단순 반도국가와의 비교보다는 해양에 대한 의존도가 크고, 주변국에 의한 영향, 인구수⁵⁸⁾나 국가 경쟁력 등을 고려하여 영국, 프랑스, 이탈리아, 이집트, 터키, 태국을 비교 대상으로 선정하였으며, 이들의 인구대 병력 비율을 도표화하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5 - 1> 비교 대상국의 인구 대 병력비율 비교

국 가 명	총인구(만명)	병력수(만명)	인구대 병력비(%)
영 국	6,060.95	19.10	0.32
프 랑 스	6,087.62	24.11	0.40
이탈리아	7,888.78	19.12	0.33
이 집 트	7,888.78	46.85	0.59
터 어 키	7,041.36	51.49	0.73
태 국	6,463.15	30.66	0.47

위 표를 살펴보면 통일한국과 유사한 인구수와 안보환경을 가진 국가의 인구수 대비 병력비율은 0.32~0.73% 수준이며, 특히 선진국의 경우 0.32~0.40% 수준의 병력규모를 유지함을 알 수 있다. 따라서 유사국가 병력규모 적용시 안보위협 고려 0.5% 내외 수준의 병력규모 유지가 적합하다.

세 번째, 안보위협 정도에 따른 제 국가별 병력규모 변화 추이이다.

탈냉전 이후 강대국들의 군비감축에 따른 안보위협 감소에 따라 각 국가들은 병력규모를 감축하고 있는 추세이다. 안보위협 정도에 따른 국가별 병력규모의 변화 추세를 도표화하면 <표 5-2>와 같다.

58) 통일시점인 2025년의 남북한 총인구는 통계청, 국방연 등의 연구결과 약 7,800만명에 달할 것으로 추정하고 있다.

<표 5 - 2> 안보위협 정도에 따른 병력규모 국가별 변화추세⁵⁹⁾

구 분	안보위협	높 음 ⇐ 안보위협 정도 ⇨ 낮 음						
	연 도	한국	이스라엘	대만	미국	중국	러시아	일본
냉전기	1987	62.9 (1.4)	14.1 (3.2)	22 (0.3)	216 (1.4)	320 (0.7)	523 (1.9)	24.6 (0.2)
탈냉전기	1997	66 (1.46)	17.5 (3.1)	37.6 (1.8)	148 (0.6)	294 (0.25)	127 (0.85)	23.5 (0.2)
최 근	2002	68.3 (1.45)	16.2 (2.6)	37 (1.7)	141 (0.5)	227 (0.18)	98.8 (0.7)	24 (0.2)
	2005	68.7 (1.5)	16.8 (2.5)	29 (1.3)	146 (0.5)	225 (0.2)	70 (0.5)	24 (0.2)

위 표를 살펴보면 탈 냉전기 이후 대부분의 국가들은 병력규모를 축소함으로써 국방비를 줄여 자국의 경제발전에 투자하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 통일 이후 안보위협이 통일 이전보다 낮아질 것으로 예상되는 통일한국의 경우 주변국 위협 고려 안보위협 수준을 중상으로 판단하여 0.5% 내외 수준의 병력을 유지하는 것이 타당 할 것이다.

네 번째, 주변국의 군사력 수준 및 병력 규모 유지 실태이다.

통일한국은 미국, 러시아, 중국 등 군사 강대국의 틈이라는 지정학적 요인을 고려시 「공세적 방어전략」에 따라 최소한의 병력으로 주변국에 위협을 줄 수 있는 병력수준 산출을 위하여 주변국의 전체 병력과 단순 비교를 통하여 병력을 산출하는 것 보다는 한반도 주변에 위치해 있는 부대를 기준으로 병력을 산출하는 것이 적합 할 것이다. 따라서 미국은 태평양사령부, 중국은 심양군구, 러시아는 극동군관구, 일본은 현재 시점의 군사력을 기준으로 통일한국의 병력규모를 산정하는 것이 타당 할 것이다.

동북아 4강의 한반도 주변 병력규모를 도표화 하면 <표 5-3>과 같다.

59) 윤석재, 「통일한국의 군사전략 구상에 관한 연구」, 국방대학원, 2006년, p.50

<표 5 - 3> 동북아 4강의 한반도 주변 병력규모⁶⁰⁾

구 분	미 국 (태평양사령부)	중 국 (심양군구)	러시아 (극동군관구)	일 본
병력규모	24만명	25만명 (지상군)	22만명	24만명

위 표를 살펴보면 동북아 4강의 군사력 중 통일한국에 가장 영향을 미칠 수 있는 주변 병력규모는 지상군의 경우 심양군구 병력인 25만명 수준이고, 해·공군의 경우 일본과 러시아의 병력 규모 고려시 5만명씩 약 10만명 수준이 된다. 따라서 주변 병력규모를 고려 했을시 35만명이 도출되지만 전면전시 군사력의 집중에 따라 이보다는 많은 군사력이 투입될 수 있기 때문에 이보다 많은 40만~45만명 규모의 병력을 유지하는 것이 적합하다

이상에서 살펴본 분야별 병력규모 판단 결과를 종합해 보면 다음과 같다.

<표 5 - 4> 분야별 병력규모 판단 결과

구 분	병력규모	인구대비
서독(통일 후)	23~38만명	0.3~0.5%
지정학적 유사국가	38만명	0.5%
안보위협 정도 고려	38만명	0.5%
주변국 대비(지상군)	40~45만명	-

위 자료를 근거로 하여 통일한국의 군사력 규모를 도출하여 보면 인구대비 약 0.5% 수준인 40만명의 군사력 유지가 적절하리라 판단된다.

통일 이후 이보다 많은 병력을 유지하는 것은 주변국들의 군비경쟁에 자극을 주게 될 것이며, 또한 이보다 작은 병력 규모는 안정적인 자위권 유지에 어려움을 줄 수 있다. 비록 통일한국군이 총 병력면에서 크게 축소되겠지만 현재의 병력위주의 군사력에서 과학화·현대화된 침

60) IISS, 「The Military Balance 2007」, Oxford University Press, 2007.

단 전력으로의 전환과 비전투분야에 종사하는 병력을 최소화하며, 장교 및 부사관의 비율이 높은 기간 편성체제를 유지하고 유사시 동원으로 증편될 수 있는 체제를 갖춘다면 전체적인 전투력은 현재보다 오히려 증가 될 것이다.

다음으로 육·해·공군의 비율을 판단해 보도록 하자. 우리나라는 현재 육군이 전체 병력의 81%를 차지하는 대북위주의 군사력을 갖추고 있다. 하지만 반도국가로서 통일한국군의 전쟁수행 개념은 주변국과의 전쟁 발생시 국토 밖에서 먼저 해·공군이 전투를 수행하여 적의 침공을 격멸하고 국내로 진입하는 잔여 적에 대하여 육군이 전투를 수행하는 개념을 기초로 해·공군은 통일한국의 군사전략 개념을 수행하기 위해 원거리 작전능력을 보유하도록 함으로써 국토 밖에서 적을 타격할 수 있는 능력을 가져야 하다. 해·공군의 작전개념은 현재까지의 영해와 영공의 방어 개념에서 벗어나 감시권 밖에서의 거부적 억제전력과 방위권내에서의 직접 타격전력 확보를 위해 현재보다 많은 미래 첨단 전력이 요구될 것이며, 이러한 미래 첨단 전력의 원활한 운영을 위해 보다 많은 병력 유지가 필요할 것이다. 물론 군사력의 기본 구성은 육군 위주가 될 것이나 해·공군의 구성비는 현재 병력 구성 비율 보다는 훨씬 높은 수준에서 적절한 균형을 이루어야 할 것이다.

결론적으로 위의 여러 가지 고려요소를 육·해·공군의 비율을 앞의 3장에서 언급하였듯이 대부분의 군사 강국이 유지하고 있는 군별 구성 비율인 육군 60~70 : 해군 15~20(해병대 포함) : 공군 15~20 정도의 비율로 구성하는 것이 적절하리라 판단된다.

제 4 절 통일한국의 국방조직 발전방향

국방부나 여러 전문가들에 의해 지금까지 연구된 많은 보고서에는 통일한국의 국방조직 구조에 대하여 현재의 합동군 체제하에서 3군의 균형 있는 발전을 주장하고 있다. 또한 대부분의 선진국들의 국방조직은 현 합동군 체제를 유지하고 있는 것이 현실이다. 이처럼 합동군체

는 군사력 건설 및 운용에 있어 3군에 대한 통합적 관점을 견지함으로써 전투력 발휘의 극대화를 추구하는 합동성은 산업화 시대 이후, 과학기술의 발전에 따라 근대적 개념의 군이 육·해·공군으로 분화되면서부터 요구되기 시작되었다.

통일한국의 국방조직 구조는 신속한 국방의사결정체계의 확립과 미래의 불특정 위협과 전장 환경에 능동적으로 대처하여 통합전력 발휘를 보장하면서 국방운영의 합리성과 효율성을 보장할 수 있고, 지휘계층과 의사결정 과정의 단축을 통하여 신속성과 책임성이 강화된 체제로 개선해야 한다.

1. 외부 위협 및 내부 문제점

통일기 국방조직 구조 발전방안을 제시함에 있어 앞에서 도출된 국방정책과 군사력 구성개념, 적정 군사력 수준을 바탕으로 하여 외부 위협과 내부 약점 및 문제점을 식별하고 이를 토대로 한 기본방안 제시와 이에 대해 구체적 대안을 설정하고 검토하여 한국군에 적합한 국방조직 구조 유형을 제시하고자 한다.

우선 주요 외부 위협에 대하여 살펴보면

첫째, 기존의 전면적 위협과 그 형태를 달리하는 저강도 분쟁 또는 다양한 형태의 분쟁 스펙트럼이 통일기 주요 위협이 될 것이다. 기존에는 북한과의 충돌 시에는 전면전으로의 비화가 불가피하다는 것이 일반적인 견해이었으며 이에 따라 모든 국방조직은 전면전에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 통일기에는 오히려 주변국과의 저강도 분쟁에 초점을 맞추게 될 것이다.

둘째, 국방투자 여건이 악화되고 국방운영의 효율성 및 투명성에 대한 대 국민/국회 설득이 필수사항으로 요구되는 등 대내적 국방건설 여건이 더욱 악화되고 있다. 이러한 사항은 통일비용 등을 고려시 더욱 악화될 가능성이 높다. 따라서 국방 투자 및 운영에 대해 그 필요성과 합리성에 대해 국민적 지지를 얻는 것이 국방건설의 가장 중요

한 절차가 될 것이다.

셋째, 한미연합방위체제의 변화, 즉 미군지원체제의 축소와 작전통제권 환수에 따른 기존의 종속적 체제에서 대등한 체제로의 전이이다.

다음 내부약점 및 문제점을 살펴보면

첫째, 국방부, 합참, 각 군 등 상부지휘조직의 임무 및 역할이 애매하다는 점이다. 현재 합참은 국방장관의 보좌기관인 동시에 별도의 조직과 지휘권을 갖는 국방부의 보조기관으로서 역할을 수행하는 모호한 위상을 가지고 있다. 여기에 인사, 군수, 군사력 건설, 전략 등의 행정부서가 국방부와 합참에 중첩되어 있으며, 합참과 각 군 이중적 지휘통제로 인한 하위부대 업무 중복 현상이 발생하고 있다.

둘째, 군조직간 이기주의의 팽배함 역시 큰 문제점으로 지적되고 있다. 합참을 비롯한 각종 합동부대에 근무하는 장교들이 군 전체의 시각보다는 자군의 시각과 이익을 고수하는 경향으로 인해 전체적인 관점에서의 통합 기획과 운영을 추구하는데 결정적인 걸림돌이 되고 있다.

셋째, 각 군은 전시 불확실성의 최소화를 위해 획득, 군수, 수송, 교육, 복지 등의 조직을 각각 보유하고 있다. 이는 과거 미군의 해외 원정군 개념을 수용한 결과로 한반도 현실을 고려할 때 과도한 자급자족 체제 유지로 불필요한 조직의 중첩현상과 자원 운용의 비효율성이 문제점으로 지적된다.

2. 통일한국의 국방조직 구성 기본 방안

이상에서 진단된 외부 위협과 내부약점 및 문제점을 극복하고 통일한국의 국방조직 구성을 위한 3가지 기본 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 지휘체제의 일원화를 통한 미래 지향적 국방조직 구축이다.

한국군의 상부구조는 국방의 중추조직으로서 국가정책을 군사적 차원에서 효율적으로 지원하고 국가안보의 핵심적 역할을 성공적으로 달성할 수 있도록 조직되고 정비되어야 한다. 따라서 상부구조는 문민통제

의 원칙 하에서 합동군제의 기본요건을 충족하면서 이원화 되어 있는 군정·군령 기능의 조화를 이루는 가운데 유사 중복기능은 통·폐합하여 군 운영의 효율성과 경제성을 추구해 나가야 한다. 즉, 국방부 본부 합참 및 각 군 본부간의 상호 분리 중복된 정책형성 기능을 상호 통·폐합하고 축소하여 조직의 비대화를 방지하고 행정소요를 최소화함으로써 정책형성의 조화, 신속, 균형성을 달성시킬 수 있는 미래 지향적인 국방조직으로 발전시켜나가야 한다는 것이다.

이러한 통·폐합 체계 하에서는 전력운영에 있어 3군의 통합적 전력운용이 용이한 최적의 상부지휘체제를 제공함으로써 통합운영의 중요성이 특히 강조되는 미래전장 환경에 부합하는 체계라 할 수 있다.

오늘날 통합의 문제는 국방력 건설과 군사력 활용, 즉 주어진 예산으로 국방차원에서 나름의 우선 순위에 근거해 국방력을 건설하는 문제와 건설되어 있는 각 군의 전력을 통합 운영하기 위한 문제로 크게 양분해 생각할 수 있다. 따라서 국방자원의 문제에 있어서 각 군 차원에서의 시각보다는 국방차원의 시각에서 접근함이 중요함을 알 수 있으며 현재 국방부 예하에 신설된 방위사업청 임무와 기능도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다.

둘째, 지원부대의 아웃소싱 등 경제적 조직 운영을 추구함으로써 전력증강을 위한 투자여력 확대이다.

통일 후 현재 남한의 병력보다 약 20만명의 병력 축소되는 군사력 수준에서는 조직의 통합 및 아웃소싱 등을 통한 경제적 조직 운영이 무엇보다 중요하다. 수송, 급식 등 현재 많은 병력이 지원하고 있는 분야에 대한 아웃소싱을 통해 불필요한 병력소요의 최소화도 제한된 병력에 대한 효과적인 조직 구성을 위한 하나의 방안이 될 것이다.

셋째, 신규요구 작전능력 보장을 위한 관련 상부지휘체제 구성을 통해 새로운 필수 요구능력 확보이다.

현재, 미국, 러시아, 영국 등 선진 군사 강국에서는 기존의 합동군제 하에 통합전력에 대한 효과적인 지휘를 위해 합동참모본부의 기능

을 대폭 강화하고 있으며, 전략사령부, 유도탄사령부 등 전략무기체계를 운용, 통제하기 위한 조직을 신설하는 등 상부지휘체제를 개편하고 있다.⁶¹⁾ 따라서, 통일기 이후 달라진 위협요소에 효과적으로 대응하기 위해 신규요구 작전능력 보장을 위해 전략사령부, 사이버전사령부, 전략유도탄사령부 등 전략적 차원의 임무를 수행하는 부대의 창설이 필요하다. 특히, 전략사령부에는 전략감시부대를 고정 편성하고 필요시 해·공군의 전략 잠수함 부대 및 전략항공 부대를 통제 운영할 수 있도록 하여야 하고, 전략 유도탄사령부는 장거리유도탄 등 해·공군의 기능과 중복되지 않는 범위에서의 전략적 임무 수행이 가능토록 하여야 할 것이다.

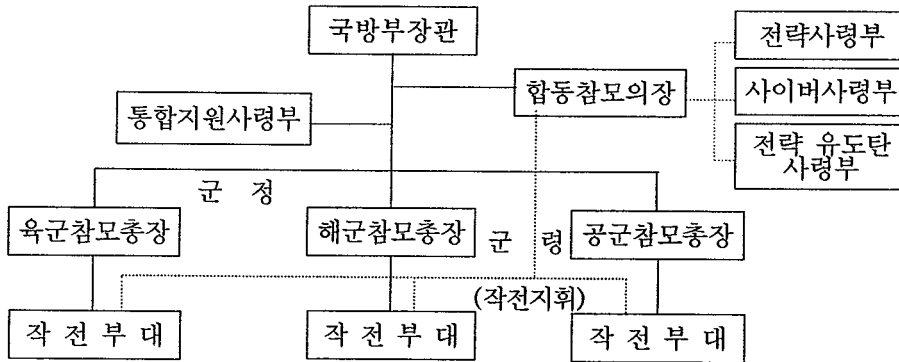
통일기에는 저강도 분쟁, 테러, 국지전 등의 위협에 효과적으로 대응하기 위하여 고정 편성된 부대 보다는 유사시 관련 부대를 통제·운영하여 효과적으로 대응할 수 있는 “신속대응부대” 개념 및 조직의 발전이 요구될 것이다. 따라서 현재의 각 군별 독자적인 작전하의 합동작전체계 구축보다는 합참의장 예하의 전략사령부에서 통합작전을 수행하는 것이 전력건설과 운용상에서 더욱 효과적일 것이다.

장차 통합작전 수행이 강조되면서 일각의 연구 자료에는 통합군제를 대안으로 제시하는 경우가 많은데 이는 국방운용상 기능 통합화 및 일원화로 권한의 집중에 따른 문민통제 및 견제기능이 미흡하고, 개편의 용이 및 공감대 형성이 곤란하며 3군 간의 선의의 경쟁을 기대하기 곤란한 문제점이 있다. 또한 현 합동군제를 보완하는 측면에서 평시 작전지휘권을 각 군 참모총장에게 부여하는 것은 우리의 현실을 감안할 때 위협의 긴박성이 높고 지휘체계 일원화 측면에서도 문제점이 있다. 따라서 우리가 지향해야 할 군 구조는 세계 주요국의 군 구조 현황 및 특성, 한국군의 군 구조 실태 및 문제점, 관련 문헌 및 연구문 등을 참고로 하여 볼 때, 우리나라의 좁은 중심, 미래전 양상과 국민적 공감대가 이미 형성되어 있고 선진 국가들이 채택하고 있는 문

61) 공군본부, 전세서

민통제 하에서 3개 군종체제에 바탕을 두되 운용수준에서 군사력의 통합을 철저하게 달성할 수 있도록 하는 보완된 합동군제로 하는 것이 타당하다.

위에서 언급한 사항들을 종합하여 통일한국의 상부지휘조직 구조는 아래와 같은 변형된 합동군제가 타당할 것이다.



〈그림 6-1〉 통일한국의 군 구조 적용(안)

작전임무의 통합수행을 위하여 합참의장의 군령기능을 강화하고, 각 군 참모총장의 합참의장에 대한 작전지원 협의 기능을 부여하여 각 군 특성을 고려한 통합작전 수행이 가능토록 하고, 통합지원사령부를 두어 지원업무의 통합관리로 불필요한 인력 및 예산의 낭비를 최소화 하는 등 합동군체제하에서 통합의 효율을 최대화 할 수 있는 방향으로 상부지휘조직의 구축이 필요할 것이다.

이처럼 변형된 합동군제의 효율적인 운용을 위하여 다음의 3가지가 선결되어야 할 것이다.

첫째, 국방조직에 대한 문민통제 환경을 개선하기 위해서는 중·장기적으로 국방부 본부의 문민직위를 점진적으로 확대하면서 군인 직위는 군사 분야 위주의 필수직위로 최적화시켜 나가야 할 것이다.

최근 국방부는 국방부 본부의 문민화의 필요성을 인식하고 국방개혁 차원에서 현재 국방부본부 근무 인원중 52%를 차지하고 있는 일반직 공무원의 비율을 2009년까지 71% 수준으로 점차 확대해 나간다는 계획을 추진하고 있다.

문민화의 핵심은 단순히 민간인의 활용 비율을 높이는 것이 아니라, 문민통제에 대한 가치관, 포괄적·종합적 시각과 통찰력, 군의 특수성에 대한 이해, 군사정책과 군사관리 분야에 전문성을 갖춘 인력을 양성하여 적절히 활용하면서도 포괄적인 정치·군사적 차원의 업무 효율성을 제고시키기 위해 정책 결정과정과 조직운용에 있어서 조화를 이루어 나갈 수 있도록 해야 한다.⁶²⁾

둘째, 3군의 균형있는 발전을 위해 합참, 국방부 직할부대 및 합동부대 등에 3군이 균형 편성되어야 한다. 합참은 의장과 차장을 군을 달리 편성하며, 과장(대령)급 이상 공통직위를 직제상 편성기준인 육·해·공군 2:1:1 비율로 편성하며 장관급장교 공통직위는 군간 순환보직 개념으로 운영해야 한다. 국직 및 합동부대의 지휘관 직위는 육·해·공군 3:1:1로 편성하고 지휘관과 부지휘관(또는 참모장)은 군을 달리 편성하며 장관급장교 지휘관은 군간 순환보직 개념으로 직제를 개정하고, 명문화함으로써 특정군 위주의 편성을 방지하여야 할 것이다.

셋째, 현재 시행 추진중인 합동특기장교 관리와 그에 부합된 합동실무 수행에 적합한 교육 과정 개선 및 신설이다. 이는 합동에 관한 광범위한 전문군사지식을 제공하고, 군사교육과 보직관리를 통해 장교의 합동성을 증진시켜 군사적 노력의 통합을 도모할 수 있는 합동 전문인력을 양성하는 데 있다. 미국의 경우, 국방부 차원에서 합동관련 직위를 발굴해 설정하며 이들 합동직위의 절반 정도는 일반 장교들로 보임시키고, 나머지 절반은 합동특기 장교들로 충원해야 할 것이라고 명시하고 있다. 또한 합동특기 장교가 되려면 합동 전문군사학교를 졸업한 이후 하나 이상의 합동직위에 근무한 경험이 있어야 한다고 명시하고 있다. 우리도 최근 들어 합동특기장교에 대한 관심이 많아지고 있으며, 이에 따라 합동직위에 근무하는 장교들의 자질을 높이고 고위급 장교들의 성향을 합동의 시각으로 바꾼다는 취지에서 이러한 합동특기장교 제도 시행과 합참대의 교육과정을 개선하는 등 이를 충족시킬 수 있도록 다양한 변화를 추진하고 있다.

62) 이석환, 「한국 국방조직 발전방향」, 국방대학교, 2005. p. 49.

제 6 장 결 론

본 논문은 통일한국의 미래상과 전략 환경에 따른 군사전략과 군사력건설 방향을 나름대로 제시해 보았다. 학자들 마다 약간의 의견 차이는 있으나 통일한국의 국가규모나 위상은 분단국가의 그것보다는 크고 높다고 할 수 있으며 이것이 바로 우리가 통일을 바라고 앞당기고자 노력하는 이유인 것이다.

탈냉전 이후 급격하게 변화하는 국제정세의 변화 속에서 냉전의 고도로 남아 있었던 한반도에도 화해와 협력의 시대라는 변화의 기운이 감돌고 있다. 그러나 통일한국이 맞이하게 될 안보환경은 그리 밝고 환한 것만은 아니다. 오히려 지금보다도 더 강력한 도전과 위협에 처하게 될 지도 모른다. 이에 대비하여 통일한국의 번영과 주변 강대국들 사이에서 안정을 유지하기 위해서 반드시 갖추어야 할 것은 바로 우리 자신을 지킬 수 있는 자주적인 힘, 즉 군사력이 전제 되어야 할 것이다.

통일한국의 군사통합과 군사력 규모를 결정하는데 있어 막연히 예상되는 모든 위협에 대처하기 위한 군사력을 건설하는 것은 적절하지 않다. 따라서 통일한국의 국력에 걸맞으면서 예상되는 위협에 가장 효과적인 대처가 가능한 군사력은 어떠한가 하는가를 결정하는 것은 매우 중요하다.

통일한국이 맞이하게 될 전략 환경을 고려하여 볼 때 통일한국의 군사전략은 적극적인 방위전략이 되어야 한다. 통일 후 위협은 현재의 위협과는 다른 형태의 새로운 위협으로 주변국들의 군사력 위협에 적극적인 대응태세를 갖추어 나가고 잠재력 구축을 위한 자주적 군사능력의 확보라고 할 수 있다. 또한 전략적 전쟁억제 및 거부차원에서 선택한 “거부적 억제전략”과 수세, 공세 혼합전력이 함축된 “신축대응전략”과 “적극적 방어전략”을 지향해야 한다.

이러한 군사전략 구현을 위한 통일한국의 군사력 건설방향을 군 구조, 상비병력 유지 수준 및 전력건설의 방향 차원에서 고찰해 보았다.

먼저 통일한국의 전력건설 방향을 정보 전력의 확보, 전쟁억제가 가능한 초정밀 전략 및 전술 유도무기와 이러한 무기에 대한 방어 무기의 확보, 지휘통제 및 통신 전력의 확보, 제공권 장악과 해양통제권 확보를 위한 공중 및 해상전력의 확보, 입체고속 기동전 수행전력의 확보, 연구개발 능력의 확보 등으로 제시하였다. 이는 전략적 군사력으로 전략감시능력과 전략적 타격능력을 단계적으로 구비(미사일, 항공기, 잠수함 등) 하고 신축대응전략을 구현하기 위한 군사력으로는 침략국의 예상되는 공격규모에 대응 할 수 있는 방어전력 그리고 침략국의 전략, 전술적 중심에 대한 타격능력을 구비하며, 적극방어전략을 구현하기 위한 군사력으로 전술적 감시능력과 함께 적의 전략적, 전술적 중심을 타격 할 수 있는 전력을 구비한다는 개념인 것이다.

다음 통일한국의 군사전략을 달성하기 위한 군사력 건설의 중요한 요소 중 하나인 상비 병력은 최첨단 전력의 구비와 안보의식의 변화 등 통일한국의 내부적 요인들의 변화를 바탕으로 지정학적 유사환경국과 안보 위협정도, 주변국 군사력 등을 고려하여 주변국의 군비경쟁을 유발하지 않는 범위 내에서 우리의 안보를 지킬 수 있는 수준으로 약 40만명 수준이 적절할 것으로 판단된다. 군별 비율은 현재의 지상군 위주에서 탈피하여 군사 강국이 유지하고 있는 군별 구성 비율인 육군 60~70 : 해군 15~20(해병대 포함) : 공군 15~20 정도의 비율로 구성한다면 군별 병력규모는 지상군 250,000명, 해군 75,000명(해병대 포함), 공군 75,000명 수준이 적절 할 것으로 판단된다.

마지막으로 군 구조는 현재보다 축소된 병력과 최첨단화단 무기체계를 바탕으로 보다 다양해진 국지전에 효과적으로 대비하기 위한 통합 전력 발휘차원에서 상하부간의 통제와 권한을 적절히 분권화와 불필요한 조직을 축소하여 지휘계선을 일원화 하는 방향으로 고려되어야 할 것이며, 이는 통일한국이 감당해야 할 매우 부담스러운 전략 환경에 능동적으로 대처하기 위한 매우 중요한 과제로서 이에 대한 연구는 앞으로도 지속되어야 할 것이다.

통일한국의 국가규모나 위상을 고려 할 때 21세기 중심국가로 부상하기 위해서는 반드시 통일을 이루어야만 한다. 하지만 독일 통일의 사례를 보듯이 통일한국이 주변국들의 자국 안보를 위협할 정도의 군사력을 갖춘다면 쉽게 통일을 이룩하기는 힘들 것이다. 따라서 우리는 통일한국의 미래를 대비하여 주변국을 자극하지 않고 우리의 안보를 스스로 지킬 수 있는 최소한의 군사력과 이를 효과적으로 관리할 수 있는 국방조직을 구축하기 위하여 연구하는 자체가 통일을 위한 한 걸음이라고 생각한다. 본 논문이 통일한국이 구축하여야 할 최선의 국방조직 방안을 제시하는 것이라 할 수는 없을 것이다. 하지만 이러한 작은 연구 하나가 사람들로 하여금 통일한국의 국방조직에 대하여 생각할 수 있는 계기를 줄 수 있을 것이라 생각하며, 장차 통일한국이 맞다드리게 될 신 국제질서와 전략 환경에 보다 효과적으로 적응할 수 있는 국방조직 발전방향에 대한 많은 연구가 있기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

1. 단행본 및 학술지

- 김득갑, 「독일경제의 장기부진과 시사점」, 삼성경제연구소 issue paper. 2002. p. 16.
- 민진, 「조직관리론」 (서울 : 대영문화사, 2004). p. 40.
- 박병곤, 「군구조 개선의 신화와 논리」, 공군전투발전단, 1998.
- 박병술 외, 「국방조직의 기본체제 및 운영실태 연구」, 한국국방연구원, 1994.
- 송대성, 「2020 한국의 군사전략」, 세종연구소, 2005. p. 117.
- 오관치, 「미래지향적 국방조직의 기본구상」 “국방논집 제 23호”, 1993, pp. 102~103.
- 옥태환 외, 「통일한국의 위상」, “민족통일연구원 연구보고서 97-07. 1997.
- 유지호, “예멘통일 이후 문제점 : 정치·군사 문제점을 중심으로”, 「예멘통일의 문제점」, 민족통일연구원, 1994., pp. 42~43.
- 유현근, 「21세기 국가발전 전략과 신국방정책 구상」, 나남출판, 1996. pp. 34~35.
- 이만중 외, 「통일 후 군 구조와 과도기 군 구조 연구」, 한국국방과학연구원. 2006. 2.
- 이선호, 「국방 행정론」, 고려원, 1985. p. 164.
- 이철기, 「남북한 적정군사력과 통일국가의 군사력수준」, 아시아 사회과학 연구원, 1999년,
- 진재일 외, 「장기 한중일 군사력 비교」, 한국국방연구원, 2006. 6. p. 20.
- 홍현익, 「동북아 정치정세와 통일 한국의 안보전략」, “외교” 제 52 호(한국외교협회, 2001.1),
- 국회, 「국방 조직의 당면과제와 군균형 발전 방향」. 국방정책토론

회 자료, 국회 2001.

황진환, 「한국의 안보와 군비통제」, 송명사, 1998.

통일부, 「2005년도 통일교육 지침서(일반용)」 2004. p. 14.

국방부, 「21세기를 지향하는 한국의 국방」, 국방대학교, 1996,

국방부, 「국방개혁 2020과 국방비」, 2006.

국방정보본부, 「프랑스 개황」, 2006. 12. 12.

국방정보본부, 「2006년 일본 방위백서」, 2006. 12.

합동참모본부, 「군사제도(이론과 실제)」, 합동참모본부, 1998. pp.
71~72.

합동참모본부, 「2008~2022 합동군사전략서 부록Ⅱ」 부표 참조
해군본부, 「편제편람」, 해군본부, 1999. pp. 102~104.

공군본부, 「2007 외국군 구조편람」 공군본부, 2007.

한국전략문제연구소, 「2005 동북아 전략균형」, 2005. p. 97.

헌법 제 74조 제 ①항.

국방일보, “일 방위청 방위성으로 승격” 2007. 1. 10.

2. 논 문

김건태, 「국방조직의 이론 실제」, 국방대학원, 1996. p. 13.

손영준, 「통일한국의 적정 군사력 수준」. 창원대학교. 2001. p. 4.

손인섭, 「21세기 국제질서의 변화와 주변환경」, 통일교육원, 2005.
p. 26.

윤석재, 「통일한국의 군사전략 구상에 관한 연구」, 국방대학원,
2006, p. 50.

이석환, 「한국국방조직발전방향」, 국방대학교, 2005. p. 49.

장위국, 「국방체계론」, 삼군대학, 1971. p. 18.

최명상. 「한국의 국방 개혁과 군구조 개편의 과제」 국방대학교.
2005. p. 196.

한상훈, 「한국군의 군 구조 발전방안 연구」, 합참대, 1998. p. 19.

3. 외국문헌

CIA 홈페이지, 「The world fact book 2007」

IISS, 「The Military Balance 2007」, Oxford University Press,
2007.

ABSTRACT

The Development Direction for the National Defense Organization of the Reunified Korea

Shin, Seung-Woo

Major in Division of

National Defence Management

Department of Business Administration

Graduate School of Business Administration

Hansung University

This paper outlines the future of reunified Korea and suggests directions for military strategies and construction of military forces under certain strategic circumstances. Although there is a slight disagreement among the related scholars, the truth is that the reunification of Korea will elevate its size and status to a much higher level, which is why Koreans are looking forward to the reunification, trying to make it happen as soon as possible.

In the midst of the rapid changes in the international situation after the end of the Cold War, the Korean peninsula shows some signs of changes towards the era of reconciliation and cooperation.

When it comes to the security of the reunified Korea, however,

When it comes to the security of the reunified Korea, however, the future may not be so bright; the country could face even stronger challenges and threats than now in near future. Therefore, the reunified Korea must be prepared with autonomous power, namely, military strength, to protect ourselves for the sake of the prosperity of the country and the stability of the national status among big neighboring countries.

Building military strength only to grapple with all the vaguely predicted threats is not appropriate, in unifying Korean military forces and determining their scale. Hence, it is very critical to decide the type of military strength which will cope with the predicted threats most efficiently, yet fitting the national power of the reunified Korea.

Considering the strategic circumstances that the country will face, its military strategy should be active defense ones. The post-reunification threats will not be the same as the present ones, for which the country must get fully prepared against military threats of the neighboring nations and build up potentials to secure its independent military capabilities. Additionally, the country ought to focus upon "negative deterrence strategies," on the level of strategic prevention and rejection of wars, and "flexible response strategies" and "active defense strategies," a comprehension of the defensive and the offensive.

The study first contemplated the structure aiming to build military strength of the reunified Korea, the level of maintaining standing forces, and the direction of building military power, in an effort to fulfill military strategies. First off, as the direction for building the military strength of the reunified Korea, it suggested

getting information power, super precise strategies and weapon inducing tactics for wardeterrence, and defensive arms for such weapon, control over commands and communicative capabilities, air and marine operations to seizerights to provide ammunition and rights to control the oceans, capabilities of executing three-dimensional high-speed maneuver warfare, and research and development competencies. All the above is to fulfill strategic military strength by having strategic surveillance and battling skills (missile, flights, submarines) step by step; flexible response strategies by acquiring defensive power to deal with the size of foreseen attacks of invaders, the strategies of enemies, and battling skills regarding tactical depth; and active defense strategies by obtaining tactical surveillance abilities and power to hit the tactical, strategic depth of the enemy.

For the standing force, one of the critical elements in building up military strength to fulfill the military strategy of the reunified Korea, approximately 400,000 people seems enough, within the range of not provoking competition of the neighboring countries over military costs, in consideration of geographically similar neighboring nations, the level of threats to security, and the military power of the neighbors, based upon the preparation with the most sophisticated military forces and changes in the perception of security. Suppose that the ratio of army to navy to air forces, which militarily strong countries maintain, instead of focusing upon land forces like now, is 60~70 to 15~20 (including the marine corps) to 15~20, the size of our military power looks good with 250,000 soldiers, 75,000 marines (including the marine corps), and 75,000 airmen.

Last, in order to exercise its unified strength to get efficiently prepared for more diversified local wars with smaller military force and sophisticated ammunition systems, the military structure of Korea should be changed towards dividing the control and authority into the superior and the lower class and streamlining the command system by cutting unnecessary groups. This will be a very important task the unified Korea ever faces, in the process of coping actively with highly demanding strategic circumstances. Therefore, future studies should continuously dig into this issue.

A glimpse of the national status or size of the reunified Korea leads to the conclusion that, in order for Korea to become an influential country in the 21st century, reunification must be realized. An example of the unification of Germany, nevertheless, implies that, if the unified Korea is equipped with its military power, weak enough for its neighboring countries to threaten its security, then reunification will be just a pie in the sky. Thus, we have to take a step forward the unification of Korea by studying how to have military power strong enough to protect our country by ourselves, not provoking other countries, and build a national defense organization to take care of this efficiently.

Perhaps, this paper does not offer the best solution to the national defense organization that the future Korea ought to construct. However, even a small-scale study like this can make a difference and change people's way of thinking about the national defense organization of the unified Korea. As well, it will encourage further studies of the development direction for national defense to efficiently cope with a new international order and strategic circumstances that the reunified Korea will encounter.