

碩士學位論文

韓國의 國防改革 發展方向에
관한 研究

- 국방조직을 중심으로 -

2007年

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

軍 事 戰 略 專 攻

申 晟

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 太 潤

韓國의 國防改革 發展方向에
관한 研究

- 국방조직을 중심으로 -

The Research Regarding the course of Development of
ROK' s National Defense Reform

2007年 6月 日

漢 城 大 學 校 國 際 大 學 院

國 際 安 保 戰 略 學 科

軍 事 戰 略 專 攻

申 晷

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 李 太 潤

韓國의 國防改革 發展方向에
관한 研究

- 국방조직을 중심으로 -

The Research Regarding the course of Development of
ROK' s National Defense Reform

위 論文을 國際安保戰略學 碩士學位 論文으로 提出함

2007年 6月 日

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

軍 事 戰 略 專 攻

申 晁

申 晟의 國際安保戰略學 碩士學位 論文을 認定함

2007年 6月 日

심사위원장 (인)

심사위원 (인)

심사위원 (인)

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	2
제2장 국방조직의 이론적 고찰	4
제1절 조직구조의 개념	4
1. 조직의 원리	4
2. 조직구조의 변화	5
제2절 현대의 국방조직 이론 및 특성	7
1. 현대 국방의 기본 구조	7
2. 국방조직의 특성	7
제3절 국방조직의 유형과 분류	9
1. 군종체제에 의한 유형	10
2. 국방조직의 분류	12
제3장 선진국의 국방개혁과 발전추세	14
제1절 선진국의 국방개혁 사례	14
1. 프랑스	14
2. 미 국	16
3. 일 본	17
제2절 선진국의 국방개혁 발전추세	18
1. 프랑스	18
2. 미 국	20
3. 일 본	23
제3절 선진국의 국방개혁의 특징	24
1. 주변국과의 협력적 안보를 고려한 개혁 추진	24
2. 정부 주도하에 장기적 국방개혁 계획수립 및 시행 ...	25

제4장 한국의 국방조직 발전과정과 특징	28
제1절 한국군 국방개혁의 필요성과 당위성	28
1. 국방개혁의 필요성.....	28
2. 국방개혁의 당위성.....	29
제2절 한국의 국방조직 발전과정	31
1. 태동기에서 전쟁기(1945~1953).....	31
2. 군원기에서 자주국방기(1953~1990).....	33
3. 조직개혁기(1990~현재).....	38
제3절 한국군 국방조직 분석과 국방개혁 평가	43
1. 국방조직 발전특징.....	43
2. 국방조직의 주요 문제점.....	44
3. 문민정부의 국방개혁.....	50
4. 국민의 정부의 국방개혁.....	53
5. 참여정부의 국방개혁.....	59
제4절 국방개혁 2020의 주요내용	67
1. 분야별 주요내용.....	68
2. 국방개혁 추진전략	74
제5장 한국군 국방조직 발전방향 모색	77
제1절 군 지휘체계 및 부대구조 정비	77
1. 상부구조와 군정·군령 체제 정비.....	77
2. 지휘체계의 간소화와 부대구조의 경량화.....	78
제2절 국방조직의 발전방향	79
1. 한국군 상부지휘구조의 대안 설정.....	80
2. 대안의 비교검토.....	82
제6장 결 론	87
참 고 문 헌	90
ABSTRACT	94

표 목 차

〈표 1〉 미국의 국방 성과검토(DPR) 주요 핵심 내용	21
〈표 2〉 국민의 정부 인사 및 교육개혁 과제 및 결과	57
〈표 3〉 참여 정부 초기 국방개혁 과제 현황	61
〈표 4〉 국방개혁 2020(안) 개혁 과제 현황	66
〈표 5〉 국방개혁 21개 대과제	69
〈표 6〉 작전통제형 합참의장제 기관별 임무	81

그 립 목 차

〈그림 1〉 국방개혁 3단계 추진전략	70
----------------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

한국군은 6·25 전쟁 이후 꾸준히 성장하여 자주적 군대규모를 갖추고 있음에도 불구하고 아직 독자적인 작전 수행능력과 권한을 갖고 있지 않다. 자주국방을 실현하기 위해서는 독자적 전쟁수행 능력을 갖추고 외부의 침략을 자주적으로 해결할 수 있는 힘을 갖추고 있어야 한다. 그러나 현재의 국방조직 체계에서 한국군 단독으로 전쟁을 수행할 수 있는 능력을 보유하고 있는지 면밀히 검토해 보아야 할 것이다.

과거의 전쟁이 전투력의 대규모 집중을 통한 물리적 파괴에 의해 적의 능력을 무력화시키는데 중점을 두었다면, 미래전에서는 실시간에 획득한 정확한 정보를 기초로 적의 중심만을 선택적으로 정밀 파괴시키는 전쟁수행 방법으로 변화되고 있다. 이러한 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 전력구조의 변화도 매우 중요하지만 이를 운용하기 위한 국방조직도 시대의 흐름에 따라 발전되어야 할 것이다.

참여정부에서는 ‘군 전투력 발전’이라는 목적에 부합되도록 국방조직의 능률성과 효율성, 미래 지향성을 강화하여 군의 임무수행태세를 보강하기 위해서 국방조직의 전체적인 시스템을 발전시켜 나가는 지속적인 국방개혁을 추진해 나가고 있다.¹⁾ 이를 위한 주요 추진계획으로는 군 구조 개선을 통해 다단계화 되어 있는 지휘계선을 간소화하여 신속한 작전반응을 보장하고, 국지도발과 분쟁시에도 신속히 대처 가능한 부대구조로 개선해 나가는 것이다. 아울러, 지난 50여년간 유지해 온 병력위주의 양적 구조를 정보화·과학화와 연계하여 기술집약형의 정예화된 질적 구조로 전환해 나갈 예정이다.²⁾

또한 국방부·합참·각 군 본부의 기능을 보강하고 재정립하여 국방조직 전체가 활력이 넘치고 효율적으로 기능을 발휘할 수 있도록 개선

1) 「참여정부의 국방정책」(서울: 국방부, 2003), p.33.

2) 상계서, p.60.

하여, 미래 국방환경에 능동적으로 대처할 수 있고 정예 군사력 육성에 적합한 조직으로의 발전을 목표로 국방조직 정비 작업을 추진해 나가고 있다. 이러한 국방개혁은 현재의 합동군제의 문제점인 군정과 군령의 이원화에 따른 지휘통일 및 3군 전력의 통합발휘, 지휘계층의 다단계에 따른 의사결정의 신속성과 기민성의 제한 등 현재의 한국군제의 문제점을 단시간내에 해결하는데 어려움이 있으며, 경제적 군 운용과 효율성 등에 문제를 내포하고 있어, 보다 근본적인 발전방향이 모색되어야 한다.

본 논문은 이와 같은 시대인식을 바탕으로 한반도의 안보환경과 전쟁양상의 변화, 선진국의 국방개혁 사례분석과 발전추세에 대비하여 한국의 국방조직을 평가하여 현대전 특성에 맞는 3군의 효과적인 전투력 통합발휘를 보장하고, 3군의 독립성과 균형발전을 보장할 수 있는 방안을 제시하는데 연구의 목적을 두었다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

현대의 체제론적 조직이론에서는 조직을 짜여진 상호 관계의 틀 속에서 공동목표를 지향한 상호 작용 및 상호 관련된 인적, 비인적 자원의 집합체라고 보편적으로 정의를 내리고 있다. 이에 비추어 볼 때 국방조직이란 국가가 주체가 되어 국방목표를 달성하기 위하여 군사력을 건설, 유지, 관리하고 운용하는데 필요한 구조, 기능, 절차를 포함하는 하나의 통합 체제로 볼 수 있다. 또한 국방조직은 저비용·고효율의 경제성을 전제한 구조조정 뿐만 아니라, 경제외적 영향요인인 전쟁억제와 평화회복 수단으로서 전·평시의 위협에 대응하고 실전전력 우위를 보장하는 군사력의 조성·운용 합리화에 의한 국가 안보역량 강화라는 복합적인 변화와 발전을 모색해야 하는 어려움을 안고 있다.

본 논문은 변화하는 안보환경에 적극 대응할 수 있는 국방조직의 발전방향을 제시하기 위하여 상부조직의 문제점을 객관적으로 분석한 후,

그 발전방향을 제시하였다. 연구방법으로는 국방조직 발전 안에 대한 각 종 연구문과 자료들을 분석하여 향후 한국군의 국방조직 발전방향을 도출하였다.

본 연구는 총 6장으로 구성되어 있으며, 제1장 서론에서는 본 논문의 연구목적과 연구의 범위 및 방법에 대해 설명하였으며, 제2장에서는 조직구조의 개념을 조직의원리와 조직구조의 변화의 측면에서 고찰하였고, 또한 현대의 국방조직 이론 및 특성, 국방조직의 유형과 분류 등 국방조직에 대해 설명하였다. 제3장에서는 선진국 국방개혁과 발전추세를 살펴보았는데, 특히 한국 국방개혁의 모델인 프랑스를 포함 미국, 일본의 개혁사례 위주로 분석하였다. 위에서 언급한 주요 3개 선진국 국방개혁의 특징은 주변국과 협력적 안보를 기본 바탕으로 하였고, 정부의 적극적인 주도하에 장기적인 안목을 가지고 계획을 수립하고 시행하였다는 것이다. 한국도 이러한 선진국의 사례를 타산지석으로 삼아야 할 필요가 있다고 본다.

제4장에서는 한국군 국방개혁의 필요성과 당위성을 제시하고 1945년부터 현재까지 진행되어온 한국의 국방조직 발전과정을 살펴보고, 이를 통해 나타난 문제점과 평가를 분석하였다. 덧붙여, 국방개혁 2020의 분야별 주요 추진내용과 추진전략에 대해서 간단하게 언급함으로써 현 정부의 국방개혁에 대한 의지를 살펴보았다.

제5장에서는 한국군 국방조직 발전방향을 군 지휘체계 및 부대구조 정비차원에서 여러 가지 대안을 비교, 검토함으로써 제시하였다. 특히 상부구조와 군정·군령체제 정비와 지휘체계의 간소화 및 부대구조의 경량화를 중심으로 하였다. 마지막 6장에서는 결론으로 끝을 맺었다.

제 2 장 국방조직의 이론적 고찰

제 1 절 조직구조의 개념

1. 조직의 원리

조직의 원리³⁾란 하나의 조직을 가장 합리적으로 구성하고 효율적으로 운영하는데 필요한 원칙으로 조직편성과 관련하여 항상 고려해야 할 기본요건으로는 계층화, 통솔범위의 적정화, 명령통일의 원리, 분업화 또는 전문화, 조정 등을 들 수 있다. 계층화는 조직원 각자가 맡은 권한과 책임의 정도에 의해서 각자의 의무간에 상·하의 계층을 설정하는 것으로 직무를 몇 단계의 등급으로 구분하는 통제체계의 수립을 의미하는 것이다. 계층화의 과정은 리더십, 권한의 위임, 직무의 결정을 통하여 이루어지는 것이다.

통솔범위의 적정화는 인간의 능력에는 한계가 있으므로 감독할 수 있는 사람의 수에도 자연히 제한이 생기게 된다는 것이다. Fayol은 한 사람의 상급자가 통솔할 수 있는 적정 부하직원의 수는 5명 내지 6명이라 하였으며, Urwick은 상위책임자에 있어서 이상적인 부하 직원의 수는 4명이며, 하위층은 8~12명이라고 하였다. 한 명의 관리자가 몇 명의 부하를 효과적으로 관리할 수 있는가에 대한 가장 중요한 결정요인으로는 부하훈련, 권한이양의 명확성, 계획의 명확성, 객관적 기준의 사용, 변화율, 커뮤니케이션 기법을 들 수 있다. 이러한 통솔범위는 조직이 여러 가지 가변적 상황에 따라 정해져야 하며, 어떤 기계적인 원리에 의해서 정해지는 것은 아니다.

명령통일의 원리는 군대 또는 군대와 유사한 조직에서 가장 효과적으로 적용되고 있다. 명령통일의 원리를 준수함으로써 책임의 소재를 명백히 하고, 조직의 장으로 하여금 전체적인 조정을 가능하게 하며, 부하직원으로 하여금 누구에게 보고를 하고, 또 누구로부터 보고를 받

3) 박연호, 「현대행정 관리론」(서울: 박영사, 1998), pp.349-363.

는지를 명백히 해 준다는 것이다. 명령통일의 원리는 전문화가 강조되고 있는 사회에서 적용 가능성이 희박하다고 볼 수 있다. 그러나 명령통일의 원리가 완전히 무시되는 경우에는 조직의 체계 또는 질서가 파괴되고 상하 및 동료간의 원만한 인간관계가 저해될 우려가 있으며, 그 결과로 조직의 안정성이 상실될 수가 있다. 명령복종의 폐해를 방지하기 위해서는 직능적 구분을 보다 명확히 하여 명령의 모순발생의 개연성을 극소화시키고, 전문화의 이익과 명령계통의 상이점에서 생기는 불이익을 비교·판단하여 그 구체적인 사정에 따라 개별적으로 결정하는 것이 중요하다.

분업의 원리는 전문화 또는 분업이란 업무를 성질별로 구분하여 가능한 한가지의 주된 업무를 분담시키는 것을 말한다. 분업 및 전문화는 조직의 규모가 확대되고, 업무처리의 전문성이 증가하면 증가할수록 더욱 요구되며, 조직의 모든 계층에 적용된다. 전문화의 방법은 수평적 전문화와 수직적 전문화로 구분할 수 있다. 기능·업무의 동질성을 기준으로 조직편성을 하는 것을 의미하는 기능주의는 수평적 전문화·분업화를 의미하며, 수직적 전문화는 주로 상급기관과 하급기관간의 정책결정·의사결정에 관한 업무가 분담되는 것을 말한다.

조정 원리는 공동목적을 달성하기 위하여 행동의 통일을 기하도록 집단적 노력을 질서있게 배열하는 것이다. 조직이 대규모화되고 복잡하면 복잡할수록 그 목적의 효율성을 달성하기 위해서 조직의 각 단위 기능은 분업의 원리에 따라 분화하게 된다. 이와 같은 조직에 기계적 원리를 도입하여 업무를 분업화·전문화하면 할수록 각 단위가 자체적인 목적을 상실하고 부품화 되는 폐단을 초래하게 되므로 분업·전문화된 각 구성원의 개별적 노력을 통합화하는 기능이 필요하게 되는 것이다.

2. 조직구조의 변화

오늘날 인류사회는 기존의 산업사회에서 정보지식 사회라고 불리는 새로운 사회로 급속히 전환되고 있다. 미국의 미래학자 다니엘 벨은 정

보 사회를 후기 산업사회라고 명명하고, 이 사회에서는 생산의 중심이 정보나 서비스로 이동함에 따라 사회적 가치가 자본으로부터 정보로 넘어가게 된다고 한다.

최근 정보사회의 도래를 실감케 하는 대표적인 예가 바로 인터넷의 폭발적인 확산이다. 또한 인트라넷은 조직 내 다양한 정보 및 응용 프로그램을 공유할 수 있고 멀티미디어 정보의 교환이 용이하며, 많은 양의 내·외부 정보를 신속하게 전달해 주고 정보를 효과적으로 검색하게 해 줄 뿐 아니라 교육 시스템, 화상회의 시스템 등 다른 응용분야와 쉽게 연결시킬 수 있게 해 준다.

이러한 정보통신 기술의 변화는 조직구조와 관리상의 변화를 유발하게 된다. 즉, 지식정보 사회의 성립은 이전과는 전혀 다른 사회 및 경제활동 원리와 양태를 창출할 것으로 기대되며 그 특징은 노동, 자본, 토지와 같은 전통적인 생산요소들의 '이동의 제약성'이 사라지게 되며, 새로운 생산 요소인 지식과 정보는 그 성질상 무한 공급이 가능하기 때문에 '최소성의 원칙'도 허물어지고 있다는 점이다. 또한 사이버 공간의 확장에 따라 실체적 '공간'의 경제적 가치가 줄어들고 '시간'이 갖는 경제적 가치가 증가한다. 이는 곧 '규모의 경제'보다 '스피드의 경제'가 중요해짐을 의미한다.

정보화는 조직과 관련하여 여러 방면에 영향을 미치고 있다. 칼도가 지적하는 바와 같이, 산업사회에서 정보사회로 바뀌면 대규모 조직보다는 소규모 조직이 유리하게 된다는 것이다. 산업사회에서는 거래비용이 높아서 대규모 조직이 유리했고 중앙집권적 관리가 효율성을 발휘했다. 그러나 정보화 시대에는 생산 요소에 대한 이동의 제약성이 사라지게 되어 국제적인 경쟁이 치열하게 되고, 또 이러한 경쟁에서 속도가 승패의 관건이 되기 때문에 몸집이 둔한 대규모 조직보다는 소규모 조직이 유리하게 된다. 그리고 관리도 중앙집권적·관료적 조직보다는 기민성, 유연성이 중시되고 총체적 연결성이 중시된다. 또한 정보화는 조직 내부의 구조에 영향을 미친다. 그 영향은 조직구조의 수직적 측면과 수평적 측면으로 구분할 수 있다.

먼저 수직적 측면의 영향은 정보화로 조직구조가 집권화 되면 단기

적으로 중하위 계층의 업무가 없어지게 되므로 이를 시정하기 위하여 결정권을 대폭 밑으로 이양하게 된다는 것이다. 수평적 측면에서는 산업사회의 전통적 조직이론이 효율적인 명령과 통제를 위하여 수직적 정보 흐름 위주로 업무과정을 설계하여 부서간의 수평적 정보교환을 위하여 별도의 조정 과정을 요구하고 결과적으로 복잡한 업무절차와 조직구조를 탄생시켰다면, 정보화로 인해 독립적이고 단절된 업무구조와 절차를 혁신하여 유기적이고 통합적 업무절차로 조직구조로 재설계하는 것을 가능하게 하였다.

제 2 절 현대의 국방조직 이론 및 특성

1. 현대 국방의 기본구조

세계 각국은 각자가 처한 안보환경에 따라 병력 수 및 군사비의 규모면에서 차이를 보이고 있으나, 군사력을 조성, 유지, 운용, 관리하는 구조와 기능을 가진 통합적인 국방조직을 통해 위협에 효과적으로 대응하고 있다. 이러한 통합적인 군사력 관리조직을 국방체제라고 한다.

국방체제의 구조는 수직적 분화측면에서 보면 최고 통수권자, 군정⁴⁾, 군령⁵⁾ 통할기구 및 군정·군령 집행기구의 3계층적 계선 조직으로 구성되며, 수평적 분화측면에서는 최고 통수권자를 중심으로 한 통수 보좌기관, 군정·군령 통할기구를 중심으로 참모조직과 의사결정 보필이나 자문기관으로 구성된다.

2. 국방조직의 특성

국방조직은 일반 사회조직과는 또 다른 특성을 갖고 있다. 그것은

4) 군정이란 국가행정의 일부로 군사행정의 개념을 말하며, 군대를 편성·유지·관리하는 제기능을 말한다.

5) 군령이란 용병개념으로 전략기획 및 작전계획을 발전시키고, 전투서열과 기동편성, 전략운용의 제기능을 말한다.

국방 조직의 임무, 규모, 체계구성 등이 매우 독특하기 때문이다. 국방 조직은 국가안보를 위해 군이라는 특수집단을 건설, 유지 및 지휘하는 것을 주요임무로 하며 항시 전쟁체제 관리라는 긴박성을 갖고 있으며, 거대규모의 인적, 물적 자원을 사용하는 조직이면서 조직의 구성원이 민·군으로 혼합되어 있으며 기구 구성도 전투부대, 행정, 교육 및 지원기관 등 다양하다.

국방조직은 국방이라는 서비스를 제공하는 체계이다. 일반적으로 정부조직의 기능이 국민에게 행정서비스를 제공하는 것과 마찬가지로 군사시스템도 정부와 국민에게 국방이라는 서비스를 제공하는 것이 국방 조직이 기본 임무이며 이를 위하여 전투력이라는 무형의 제품을 생산하고 있다. 추구하는 목표의 달성여부가 국가차원에서 매우 중요하다는 것이다. 군사시스템이 제공하고자 하는 국방이라는 목표는 국가의 안보를 결정하는 요소인 만큼 군사시스템이 달성하고자 하는 목표의 중요성은 일반적인 조직이 추구하는 목표와는 상이하다.

국방조직은 조직구조상 다단계 지휘 계선으로 매우 복잡하게 연결되어 있으며, 지역적으로도 분산되어 있어 신속한 의사결정 전달체계 및 정보통신체계 활용이 매우 중요하다. 그러나 다단계 지휘계선으로 인한 의사결정체계와 상의하달식의 경직된 구조는 신속한 의사결정과 정보통신체계의 활용을 오히려 저해하는 자체적인 모순을 안고 있다. 이러한 특성 이외에도 국방조직의 일반적인 특성으로 전통적인 관료주의에 바탕으로 구조가 결정되고 운영된다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들면, 현재 보편적인 경영학 이론 측면에서 볼 때 조직의 구조적인 사항은 조직운영의 효율성을 우선적으로 고려하여 팀제, 매트릭스 구조, 모듈라 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 공존될 수밖에 없는 조직이나, 그 관리에 있어서는 과도한 관료체제로 유지되는 것이 역설적으로 비효율을 창출하는 직접적인 요인이 되고 있다.⁶⁾

제 3 절 국방조직의 유형과 분류

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.⁷⁾

국방조직을 설계하는데 있어서 그 나라의 인구와 국내 총생산(GDP), 1인당 GDP, 국방비 등을 고려하여 군사력 규모를 설정하고, 지정학적 위치에 따른 주변국 안보상황과 안보협력에 의한 국가방위조약에 따른 적정 군사조직을 유지하고, 국가의 전략 추구에 따른 군사력 운용 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 자국의 능력과 국력에 기초하여 적합한 국방조직을 설정하여 운용하고 있다. 즉 국방조직은 국력, 정치체제, 안보상황, 국가전략 및 지정학적 위치, 사회·문화적 전통성에 따라서 서로 다른 국방조직을 취하고 있다.

국방조직의 유형을 분류함에 있어서 통상적으로 군정·군령의 배분과 지휘구조의 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.

국방조직의 유형분류는 일반적으로 군종체제에 의한 분류와 군사지휘체제에 의한 분류로 크게 이분화 되어 있다. 군종이란 군사력 유형을 작전공간별로 분류한 육군, 해군, 공군의 조직적 유형을 말한다. 군사지휘체제란 군 통수권자(대통령)가 군을 통수함에 있어서 헌법 및 기타 법률이 정하는 바에 따라 권한과 책임을 위임받은 조직, 제도 및 절차를 망라한 체제를 의미한다.

국방조직 유형은 지휘구조에 기능배분을 통한 수많은 변화요소를 두고 있다. 따라서 국방조직의 유형은 외형만으로 각 군의 국방조직의 장·

6) 박병곤, 「군 구조 개선의 신화와 논리」 (대전: 공군전투발전단, 1998), p.61.

7) 오관치, “미래지향적 국방조직의 기본구상”, 「국방논집」 제23호 (1993), pp.102-103.

단점과 세부내용을 파악하는 것은 용이하지 않다. 권한배분, 인력구성, 조직편성, 의사결정체제, 운영체제 등을 면밀히 검토하여야 그 특성과 장·단점을 정확하게 알 수 있다. 이와 같은 국방조직은 국력, 정치체제, 지리적 위치 및 주변국 위협 등 안보환경에 의해 그 형태가 결정될 수 있다.

1. 군중체제에 의한 유형

군중체제에 의한 국방조직의 유형은 3군 병립제, 합동군제, 통합군제, 단일군제의 4가지 유형으로 분류하고 있다.⁸⁾

1) 3군 병립제(자문형 합참의장제)

국방부장관이 군정·군령을 통할하며 합참의장이 군사자문 역할을 수행한다. 3군이 각 군 본부와 참모총장이 존재하며 군정·군령은 각 군 참모총장이 통합하여 시행한다. 3군의 균형 발전으로 각 군의 자율성을 보장하면서 각 군의 전통과 특성을 유지하며 권한의 집중을 방지하고 유연성 있는 정책을 산출할 수 있는 제도이다. 그러나 작전지휘 일원화가 곤란하여 합동작전에서 애로사항이 초래할 경우가 있고 각 군 간의 지나친 경쟁과 교리 및 훈련기준의 차이 등으로 조정 통제에 어려움이 있다. 해당 국가는 818계획⁹⁾ 이전의 한국, 일본, 독일 등이다.

2) 합동군제(통제형 합참의장제)

합동군제는 818계획 이후 현재 우리나라에서 적용하고 있는 군 구조 형태이다. 합동군제는 3군 병립제 기반위에 3군의 노력을 통합하기 위한 합동참모 본부를 설치하여 군령권은 국방장관이 합동참모 본부를 통해서 행사한다. 따라서 합동군제의 특징은 합참의장이 용병에 대한

8) 박병곤, “군 구조의 개선의 신화의 논리” 「제4회 교리발전 세미나 발표 논문집」 공군전투발전단 (1998), p.58.

9) 1990년도에 종전의 3군 병립형 합동참모의장제를 3군 병립형 합동군제로 변화시킨 군 구조 개선사업(일명 818계획)을 칭함.

권한을 행사하고, 각 군 참모총장은 양병에 대한 권한을 행사하는 형태이다.

대부분 합동군제를 유지하고 있는 국가는 평시 각 군 부대에 대한 지휘는 각 군 참모총장이 행사하며, 전시 작전부대의 지휘권은 합참의장이 행사하는 형태를 갖는다. 이와 같은 합동군제하에서도 3군 병립제와 마찬가지로 각 군의 전문성 유지와 3군의 균형발전, 그리고 각 군의 전통과 특성 유지가 가능하며, 권한이 집중되는 것을 방지할 수 있다. 또한 유연성 있는 정책을 산출할 수 있는 장점이 있으나, 합참의장의 강력한 지휘권 발휘에는 어려움이 있다. 해당 국가는 한국, 영국, 프랑스, 미국 등이다.

3) 통합군제

3군이 존재하나 각 군은 단일 지휘관이 통합하여 지휘하는 형태이다. 통합군제의 특징은 국방장관이 군정, 군령을 통할하며, 통합군 사령관은 장관의 권한을 위임받아 전 부대에 대한 지휘권을 행사한다. 따라서 모든 교육, 지원, 기능도 통폐합하여 운영되며, 각군 사령관은 통합군사령관의 직접 지휘계선상에 위치하며 각군에 대한 지휘권을 행사한다. 그러나 통합군제는 외견상으로 군사력의 통합운용이 효율적이고 완전할 것으로 보이나, 육·해·공군 고유의 전문성이 훼손되고, 특정군의 구조적 편중 가능성으로 인한 3군 균형 발전의 저해와 과도한 권한의 집중으로 자유 민주주의 국가의 문민통제원칙에 위해되는 문제점이 있다. 따라서 통합군제는 수적인 통합이외에 효율성이나 전문성 측면에서 질적 저하를 가져올 가능성이 매우 높은 제도이므로 자유 민주주의 선진국가에서는 합동군제나 3군 병립제를 채택하고 있는 실정이다.

4) 단일군제

국방장관이 군정·군령을 통할하며, 단일 국방참모총장이 전 작전부대를 지휘한다. 3군을 구분하지 않고 임무에 따라 부대를 구분하며, 지휘 일원화로 군사력 통합운용과 상부의 신속한 의사결정이 용이하고

경제성을 보장할 수 있는 조직이다. 그러나 3군의 균형발전과 전통 및 전문성을 보장할 수 없으며 국방 참모총장에게 과도하게 권한이 집중되어 문민통제 원칙에 위배요소가 있다. 또한 단일군제는 대부분의 경우 지휘혼란의 가능성이 많아 국가간 연합작전 또는 다국적 작전시 효율성이 떨어지는 단점이 있다.

2. 국방조직의 분류

군사지휘체제에 의한 국방조직의 유형은 비통제형 합참의장제, 통제형 합참의장제, 합동참모총장제, 단일 참모총장제로 구분한다.¹⁰⁾

1) 비통제형 합참의장제

전형적인 3군 체제의 기반위에 국방장관이 군정과 군령을 장악하여 3군을 지휘하며, 합참은 지휘체계 계선에서 제외된다. 합참은 군령 보좌만을 갖는 체제로서 의사결정 과정이 지연되어 현대전 양상에 부적합하다. 일본 및 과거 한국의 국방체제가 이에 해당한다.

2) 통제형 합참의장제

3군 체제와 합동군제를 기반으로 문민통제권을 준수하면서 합참의 기능을 강화시켜 통합작전 수행이 가능하도록 한 유형이다. 합참의장은 군령권을 행사하며, 국방부 본부 및 각군은 행정 및 교육훈련 기능(군정)을 담당하며 한국, 미국, 프랑스, 영국 등이 이에 해당된다.

3) 합동 참모총장제

국방장관이 군정·군령을 통할하며, 국방장관의 군정·군령 통할기능을 행사하는데 있어서 합동참모본부의 합동참모의장은 국방장관의 군령기능(작전지휘)을 보좌하고 국방장관으로부터 군령권을 위임받아 시행하며, 또한 군령권의 일부(작전운용에 따른 작전소요통제 등)를 시행한다. 국방부 본부 및 각 군 본부(육군, 해군, 공군)는 군정기능(작전

10) 박병곤, 상계서, p.58.

지원)을 시행한다. 3군 체제를 유지하는 합동군제를 기반으로 하여 문민통제원칙을 준수하면서 합동작전 수행 및 경제적 군 운용이 비교적 가능한 제도이다. 행정지휘를 하며, 합동참모본부에서 행정 및 작전 소요를 통제하는 체제이다. 이 제도는 독일, 이탈리아 등이 채택하고 있다.

4) 단일 참모총장제

3군의 기반없이 총 참모총장 예하에 직접 작전 및 기능 사령부를 편성하여 행정 및 작전기능을 담당하는 체제로서 이는 이스라엘, 캐나다, 북한 등에서 채택하고 있다. 현대 국가의 국방체제는 총체적인 국력의 제 요소 등을 통합하여 국방을 위한 전비태세를 유지하고 유사시 적을 섬멸함으로써 전쟁에서의 승리를 추구하는데 근본 목표가 있다.¹¹⁾ 따라서 국방체제의 근간을 이루는 군 지휘체제에 있어 군정, 군령의 통합 및 조화문제는 각국의 실정에 맞게 발전시켜 나가야 할 것이다. 실제로 세계 각국의 국방조직은 지휘구조에 기능배분을 통한 수많은 변화요소를 두고 있다.

11) 오관치, “군사지휘 및 통제구조 연구”, 「국방논집」 제23호 (1993), p.23.

제 3 장 선진국의 국방개혁과 발전추세

제 1 절 선진국의 국방개혁 사례

1. 프랑스

1994년 프랑스 「국방백서」는 국방목표를 달성하기 위해 수행해야 하는 군사 임무를 핵 억지, 예방, 투사, 보호 임무로 명시하였다. 이들 임무의 비중은 위기 수준이나 병력 개입 규모와 방식에 따라 각기 달라진다. 이 4개 임무는 육, 해, 공군과 치안군의 다양한 군사 활동을 상황별로 서로 연계함으로써 합동성을 보장하는 가운데 수행되어야 할 것임이 강조되고 있다.

제1의 국방목표인 핵 억지는 프랑스 방위전략의 근간을 구성하고 있다. 억지 임무는 프랑스의 사활적인 국익에 대한 모든 위협으로부터의 안전보장 수단으로서 존중되고 있다. 핵 억지 임무를 수행함은 프랑스의 사활적 이해를 훼손하는 그 어떤 국가에 대해서도 회복할 수 없는 파괴 위협을 가하는데 있다. 특히 프랑스가 보유하는 핵무기는 억지력을 보장하는 수단으로 간주되고 있다. 최근 들어 미국과 러시아가 공개적으로 표방하고 있는 선제 핵 타격 허용 doktrin과는 달리 실전용이 아닌 과시용 수단이라고 규정하고 있는 것이다. 따라서 프랑스의 핵전력은 엄격한 충분성 개념 위에 기초하고 있다. 다만, 앞으로 핵전력과 재래식 전력의 역할은 서로 새로운 균형을 찾아야 한다는 사실을 중시하고, 재래식 전력도 이제는 예방 전략의 맥락에서 핵전력에 못지않은 억지 기능을 확보해야 함을 전제로 하고 있다.

예방 임무는 분쟁 가능성을 사전에 막는 것이다. 이와 관련해서는 경계 임무, 상황 평가 임무, 정보 관련 임무 등이 핵심을 이룬다. 그 밖에도 군축협정의 검증이나 지상, 해상 전력의 평시 전진 배치, 혹은 군사협력 또한 이 임무에 속한다.

전력 투사 임무는 기본적으로 유럽 방위를 위한 것이라고 규정하고

있다. 그럼에도 불구하고 전력 투사 임무는 탈냉전기에 들어 프랑스군으로 하여금 흔히 자국에서 멀리 떨어진 지역에서 일어나는 분쟁 종결을 위한 조치로 간주된다. 이때 동원되는 병력 조직이나 장비는 전력 투사 임무 수행시 소요에 따라 우선적으로 결정된다. 프랑스군은 과거보다도 더욱 자주 자국 영토에서 떨어진 지역으로 개입하게 될 것으로 보았다. 그러므로 프랑스 군사행동의 효율성은 상당한 기술적 우위를 보유해야 하고 이로써 얻어진 병력 투사능력에 의존할 것임을 강조하고 있다. 마지막으로 보호 임무이다. 프랑스 육·해·공군이 영토, 영해, 영공에 대한 통제 및 보호와 관련한 임무를 극소화해서 수행해야 한다면, 다른 한편으로는 국토 치안군이 향후 국내 안보 분야에 있어 더욱 증대된 임무를 수행하게 될 것으로 전망하였다.

전략적 선택에 따른 새로운 군 모델은 적정 수준의 핵 억제력을 유지하면서 예방기능, 전력의 투사를 우선적으로 수행할 수 있는 기본 특성을 갖고 있다. 예방기능은 정보력의 개발, 특히 위성에 의한 정보획득과 군사력의 사전배치를 포함하고 있으며, 또한 육·해·공군 등 합동군으로 편성되어 있으며, 짧은 시간의 경고에도 즉각적인 반응을 할 수 있고, 기동성이 뛰어나며 다기능을 발휘할 수 있고, 출발시부터 전술적인 우세를 확보할 수 있도록 최신장비를 보유한 투사능력을 강조하고 있다. 이러한 목표달성을 위하여 육군이 가장 큰 변화를 감수해야 하는데, 육군은 170,000명(현역 136,000명, 민간인 34,000명)선으로 감축되면서 참모부, 지원부대 등을 축소해야 하며, 작전적 역량을 실질적으로 발휘할 수 있는 방향으로 집중 조직해야 한다. 앞으로 육군은 기갑군, 기계화군, 신속 기갑개입군, 공격용 보병군으로 편성된다. 타이거 헬기로 지원되는 중기갑과 경기갑간의 균형 있는 배분과 사정거리의 증대, 장사정 무기의 정확성 증대 등의 과제와 함께 지상 감시장비와 정보처리수단 등의 분야가 보강된다.

해군은 탄도 미사일 탑재 원자력 잠수함과 관련되는 무기의 배치와 함께 중요한 핵 억제력의 임무수행을 위한 능력증대를 위하여 계속적인 노력을 하며, 수상함과 해상초계기의 배치를 통하여 예방활동을 하게 된다. 또한 해군 항공대, 상륙그룹, 공격용 핵잠수함 등의 전력으로

투사능력을 유지해 나가게 된다. 병력은 56,500명(현역 45,500명, 민간인 11,000명)선으로 유지되며, 샤를르 드골 항공모함은 조기경보기 호크아이와 라팔 함재기를 탑재하게 된다.

공군은 지속적으로 전투력의 규모를 변화시켜 나가며, 2015년에는 순항 미사일을 포함한 최첨단 무기 등으로 무장되는 다목적용인 신예 라팔 기종이 300여 대에 이를 전망이다. 병력은 70,000명(현역 63,000명, 민간인 7,000명)으로 유지된다. 이러한 모든 조치들을 통하여 프랑스 본토 내, 또는 해외에 주둔하거나 소재하고 있는 군부대와 군용시설들을 폐쇄하거나 축소시켜 나가게 되며, 군의 병력은 개략적으로 30%가 축소된다.

2. 미 국

미국은 세계 2차 대전 종료시까지 2군(육군성, 해군성) 체제로 유지하였으며, 2차 대전중 단일 국방성 설치의 필요성을 절감하여 의회와 정부가 많은 노력을 기울였으나 각군의 반대로 군 개혁에 실패하였다. 2차대전중 전쟁지도 보좌를 위해 영·미 연합 참모본부가 설치되었으며 대통령의 필요에 의거 합동참모본부가 설치되었다. 1947년 국가 군사기구를 각군성과 동격으로 설치하여 합동참모부서를 법제화하였으며, 그 이후 3차에 걸친 군개혁으로 현재의 국방조직으로 체계화시켰다.

1차는 1958년 아이젠하워 대통령 주관하에 각군성을 국방부 구성에 통합시켰으며 국방부 장관, 합참의장, 통합군 사령관 권한을 신장시켰다. 2차는 1960년 케네디 대통령 당시 PPBS 제도¹²⁾를 도입하여 국방예산 집행의 효율화에 기여하였다.

1980년 3차 개혁시 골드워터-니콜스 국방조직법안을 제정하여 국방부장관, 합참의장, 각 통합군 사령관, 각군총장 등과 같은 상부지휘구조의 책임과 권한을 명백히 하였다. 특히 합참의장은 각군총장의 의견을

12) PPBS는 랜드연구소의 노비크가 개발하여 맥나마라 국방장관이 국방비의 급증, 각군간의 격심한 대립 및 무기체계의 발전 필요성 등의 이유로 국방예산의 효율화를 위하여 1961년에 도입하였으나 여러 문제점 제기로 1971년에 적용이 중단되었다.

대표하여 국가안전보장회의, 대통령, 국방장관에 대한 조언을 실시하고 국방부장관과 각 통합군사령관간에 이루어지는 각종 명령 및 지시 등을 보고를 경유하도록 하고 작전지원에 관련된 분야에 대하여 각군총장을 조정하도록 권한을 대폭 증대시켰다.

미국의 군 개혁은 정부 및 의회 주도하에 추진되었고 이러한 군개혁에 90여년이 소요되었다. 각군성을 동격으로 설치하는데 50여년, 각군성을 국방성내에 통합하는데 10여년, 국방부 및 합참 중심으로 군 운영 조정에 30여년이 소요되었다. 이와 같은 미국의 국방조직 특성을 종합해 보면 첫째, 세계적 군사력 보유국으로써 국제경찰의 역할을 수행하기 위한 군사력운영은 세계 각지에 전력분할 배치에 따라 군 지휘체제와는 별도의 통합사령부¹³⁾를 지역별 및 기능별로 편성하여 운영하고 있으나, 이것이 미국의 기본구도인 3군 병립의 기본 틀을 유지하고 있다. 즉, 각군별 운영의 독자성이 보장되어 있다. 둘째, 문민우위 체제의 성격이 강하게 드러나는 국방조직 형태를 취하고 있다는 것이다. 대통령 예하에 국방성장관, 각군성 장관, 참모총장으로 이어지는 문민지휘체제가 구성되어 군부의 일방적 군사정책을 견제하는 역할을 수행하고 있다. 셋째, 삼군병력 구성비에 있어 특정군에 편중되지 않고 있으며, 각군의 특성에 맞는 전력 및 다양한 무기체계를 보유하고 있어 독자적인 작전이 가능할 정도이다. 넷째, 국방 상부지휘계층의 인원 선정에 있어 특정군에 편중되어 있지 않다는 것이다. 즉, 세계 전역에 있는 각 통합군사령부와 국방성 산하의 주요 부서에도 3군이 공통되게 보임되어 균형된 발전을 꾀하고 있다.

3. 일 본

일본은 2차 대전 중 천황-대본영-작전사에 이르는 강력한 지휘체제를 유지하였으며 어전회의 및 최고 전쟁지도회의를 통한 정부 부서까지 군에서 통제하는 등 강력한 통합군제를 유지하였다. 2차대전 후에는

13) 통합군사령부는 대서양사령부, 수송사령부, 남부사령부, 태평양사령부, 우주사령부, 기동사령부, 유럽사령부, 특수작전사령부 등 8개의 사령부를 두고 있다.

미군의 군사보조 부대로 군사조직을 재건하는 등 국방조직을 발전시켜 왔으나 국방부를 격하시켜 정부 일반부서인 방위청으로 명칭을 사용하고 있다. 국방조직은 미국의 군제를 본받아 3군 병립체제하에 비통제형 합참의장제를 채택하고 있으며 방위청 장관이 각군에 대한 군령권까지 보유하고 있다.

합참의장은 군령권 계선에서 제외된 채 장관에 대한 군령보좌 및 자문역할을 수행하고 있다. 군정관계는 문민통제하에 총리대신이 내각을 대표하여 최고 지휘감독권을 가지며 자위대 출동에 관해서는 의회의 승인을 받는 등 철저한 문민통제 장치를 갖고 있다.

일본의 국방조직의 특성은 첫째, 행정관료에 의해 자위대 상호간 완전히 통제되고 있다는 점이다. 방위청 내국의 국장은 모두 행정관료로서 참사관으로 보직되어 있는 등 문민으로 구성이 되어 있어 철저한 문민통제의 바탕이 확립되어 있다. 둘째, 방위청 직할기관이 내부국, 통합 막료본부, 각군 막료감부를 제외하면 방위시설청 등 6개 기관에 불과하여 조직구조상 매우 단축되고 간명한 계층구조와 부서를 유지하고 있으며 통제의 범위 또한 현실적으로 가능한 범주 내에 설정되어 있다. 셋째, 통합막료 회의장은 삼군 막료장 중 윤번제를 승격하기 때문에 3군을 동등하게 고려하고 있으며, 3군 공동기관은 학교와 병원 등 4개 기관으로 아주 간명하게 편성되어 있다. 그러나 각군에서 필요한 기구는 각군이 독자적으로 유지토록 하여 각군의 전문성을 완전하게 보장하고 있다. 넷째, 3군 병력 구성비에 있어 공군과 해군이 각각 19%, 18%로 공·해군 비율이 약 40%에 이르러 균형된 인력구조를 갖추고 있다. 다섯째, 전·평시 군 지휘관에 의해 작전지휘를 일원화시키지 않도록 하여 과거 군국주의로 인한 군사력 무력수단의 남용을 사전에 차단하고 있으며 전쟁피해에 대해 교훈을 반성하고 있다.

제 2 절 선진국의 국방개혁 발전추세

1. 프랑스

1994년 프랑스 국방부는 군 구조 조정의 방침은 첫째, 핵 무기를 이용한 적극적인 억제전략 추진 둘째, 정찰위성·파병 군을 통한 정보활동 및 예방활동의 지속추진 셋째, 최첨단 위성통신 체계를 활용한 이동 지휘 통신체계의 확보 넷째, 치안유지에 관한 방호전력을 확립하는 것이었다. 따라서 이와 같은 방침하에 50만 명 규모의 징병제를 약 26만 명의 지원제로 변경하였고, 그 일환으로 육군의 연대 해체, 다수의 비행장과 군 병원을 폐쇄하는 한편, 전력규모도 해군 전투함은 100척에서 80척으로, 전투기는 400대에서 300대로, 주력전차 925대를 420대 수준으로 축소 조치하였다. 그리고 아비뇽에 위치한 18기의 S3D 핵미사일은 작전 중단(장차 핵 임무는 전략잠수함대 및 해·공군 항공기로 이양)토록 하는 등 다방면적인 조치를 강구하였다.

육군은 1996년부터 본격적으로 구조 조정에 착수하였는데, 과거 236,000명의 3개 군단을 138,000명의 여단구조로 변경하였다. 그리고 부대구조는 기동여단 10개, 특수여단 6개로 구성하고, 34,000명 규모의 민간 노무단이 지원하도록 하였다.¹⁴⁾

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 군사 개조 후 프랑스 육군의 형태는 완전한 과거의 상비사단 조직 및 직할부대를 해체하여 4개의 EMF(Etat Major des Forces, 우리의 기간 편성된 사단과 동일)로 편성하되, 이 부대는 그 예하에 2~4개 여단을 통제하도록 하였다. 그리고 지상군 사령부 및 군수사령부를 창설하면서, 또한 5개 지역 행정사령부를 상비 16개 여단 본부의 평시 주둔지 근처에 설치하여 운영하도록 하였다. 또한 합동작전 수행 능력의 배양을 위해 작전적·전략적 수준에서 합동연습·훈련을 3~4배 증가시켰으며, 이 훈련은 합참의장이 직접 주관하도록 하였다. 그리고 대대급 지휘관은 반드시 합동작전 수행 환경에 적응시키기 위해 별도의 교육기관인 CID(Coiiège Interarme de Defense)에서 훈련시키도록 조치하였다.

14) 이를 통해 프랑스는 NATO의 주요 고강도 분쟁지역에 최대한 50,000명 지원하는데 충분하도록 하면서, 다국적 동맹군의 일부나 독자적으로 해외 무력 투사도 가능하도록 조치하였다. 그리고 해외파견능력은 1년간 30,000명, 동시에 매 4개월마다 교대할 5,000명이 가용하며 15,000명 규모를 투입할 경우에는 지속적인 지원이 가능하도록 조치하는 것이었다.

프랑스군의 향후 국방개혁 추진은 기존 추진한 개혁에 대한 후속조치에 치중할 것으로 전망된다. 첫째, 프랑스의 지원병 제도는 모집인원에 차질을 빚어 최초 계획대로 추진할 수 없는 입장이 상존되어 있다. 즉, 프랑스군은 최초 육군은 2008년까지 23,000명을, 2015년까지 28,000명으로 증편하고, 해군과 공군 및 합동 의무대는 2015년까지 각각 6,500명, 8,000명 및 7,000명을 보유하면서, 계급구조는 장교는 25%, 부사관이 30%, 그 하위계급이 45% 수준으로 구성되도록 계획하였으나, 실제적으로 2001년 말까지 육군 2008년 목표 수준에 40% 정도 밖에 모집되지 않았고, 계급 구조도 장교가 전체의 60%, 부사관이 30%를 차지하고 사병은 단지 10%만 차지하게 되어 차질을 빚고 있다. 따라서 이를 보완소요로 도출하여 정책을 구사할 것으로 예상된다.

둘째, 프랑스군의 예비군 편성에 관한 문제를 안고 있는데, 최초 1990년대 개혁 당시 징병제에 해당하는 병사들은 제대 후 5년간은 소집 가능한 상태이었기 때문에 165,000명 규모의 동원 예비군 자원은 확보할 수 있었으나, 감소 추세에 따른 후속 대책이 현안문제로 대두되고 있다. 정책적으로는 2008년까지 60%를 민간사회에서 모집되기를 희망하고 있으나, 현재 모집된 예비역은 60%가 과거 정규군 출신들이다. 따라서 예비역의 증원은 해외 파병 기회확대, 봉급 및 보너스 제도, 진급관리(현행 예비역의 최고계급은 대령) 등을 통하여 혜택을 주어 모집 비율을 증가시키는 대책을 추진할 것으로 예상된다.

2. 미 국

1980년대 후반에 미국은 2차 대전 이후 지속되어 온 냉전을 성공적으로 종식시킨 후, 향후 국방전략을 2개의 지역 분쟁에서의 Win-Win 전략을 채택하였다. 따라서 미국은 전쟁 시나리오가 바뀔에 따라 전쟁 지원 요소의 효율적 운용을 중요시하게 되어, 군사 분야에 민간 아웃소싱의 도입, 군사 분야의 민영화 등과 같은 요소를 도입하여 그 성과를 제고할 수 있을 것으로 판단하였다. 따라서 클린턴 행정부는 1993년부터 1999년까지 고어 부통령의 진두지휘 하에 “국가 성과결과(NPR)”¹⁵⁾

의 일환으로 아래 표와 같은 국가성과 검토(DPR)를 추진하였다.

〈표 1〉 미국의 국방 성과검토(DPR) 주요 핵심 내용

구 분	주 요 핵 심 내 용
정 책	· 계획 : 중앙통제, 집행 : 분권위임 및 실무자 창의력 보장
예 산	· 운영유지, 비 무기체계, 소규모 사업, 숙소관리 등의 분야에서 예산 통합(3년 기한)
구 매	· 지휘관 및 관리자 등이 직접구매 적용 및 확대 · 국방윤리 기준 강화
업 무	· 전사적 종합품질 관리(TQM) 방식 적용
기 타	· 민군겸용 기술, 상용 제품, 군 규격 완화, 창 정비 개선, 정비창 통합, CALS등

출처 : 조기형, “1995년부터 2005년까지 한국군의 국방개혁에 대한 평가 및 향후 발전방향”, (2006), p.12.

미국이 당면한 군사혁신은 육군의 재조직이다. 즉 가장 규모가 큰 미 육군을 타군과 마찬가지로 경제성을 증가시키기 위해 군사 개조를 하고 있다.¹⁵⁾ 한 예가 과거 1940년대에서 과거 마셜 참모총장이 세계 전쟁에서 지휘 및 전개가 용이하도록 육군의 전투사단을 소규모 형으로 재편시켜 세계전쟁에서 승리를 쟁취할 수 있었던 사례와 동일한 개념으로, 오늘날 이라크전쟁에서 미군의 승리를 보장하고자 제반 파견부대를 “패키지군” 방식으로 다수의 상이한 부대와 특기의 병력들을 혼합하여 임무에 맞추고 군·지휘관이 지휘하도록 하는 방식으로 재편하여 대응하는 조직으로 재편하고 있는 것이다. 이와 같은 사고의 전환이 미국으로 하여금 이라크 전쟁에서 일방적인 승리를 추구 할 수 있게

15) 국방개혁을 위한 주요 법률은 1993년 정부성과 결과법(GPRA), 연방획득 간소화법(FASA), 1996년에 연방획득 개혁법(FARA)등이다.

16) 미군은 현역 136만명으로 5대양 6대주 130개국에 육군만 약 37만명이 전개되어 있다. 미국은 냉전이후 이미 4개의 중간 규모 전쟁을 수행할 정도로 끊임없이 전쟁을 치루고 있다. 그리고 미군의 해외 전개 규모는 현역 485,000명 중 232,760명(47%), 예비역 206,000명 중 61,590명(30%), 주 방위군 352,000명 중 74,550명(21%)이다.

하였던 근원이 되었던 것이다.¹⁷⁾

미국은 최근 이라크 전쟁에서 지상군의 부족을 실감하고 있다. 그러나 미군의 정책 입안자들은 의회가 권고하는 병력 증강이나 부대 수의 증강을 원하지 않고 있다. 최근 국방부의 인원 및 준비태세 국방차관 추(David.S.C. Chu)는 “국방부를 민간 서비스 시스템으로 변경하여 현대화시킬 수 있는 시간이 바로 지금이다.”라고 강조하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 이 점이 바로 미국의 향후 국방개혁이 국방 운영의 효율성을 추구하는 방향으로 가닥을 잡아가고 있다는 점을 시사하고 있다.

그리고 최근 미국의 국가 안보 경영자 협회가 제시된 국방개혁 권고 내용에는 군사시설 추가 폐쇄(20여개소), 군인 주택의 민영화, 기지 편의시설 민영화, 비 핵심적인 정보통신용 통신의 민영화, 군수 민영화, 2년 단위 예산 사용(복수예산제), 전략적 공급계획의 가속화, 기업형 감사제도 도입, 조달개혁 가속화, 아웃소싱의 지속 추진 등이 건의되고 있다.

그리고 향후 미군의 군사 개조의 방향도 새로운 전략 환경 변화에 적극적으로 대처하기 위해 5,000명 규모의 여단 혹은 18,000명 규모의 사단으로 편성하되 차륜 장갑차 및 전차 등으로 혼용 편성된 사단 및 여단 단위의 전투수행을 보장하는 군사력 개조를 꾸준히 추진하여 갈 것으로 예상된다. 최근 동북아에 전개되어 있는 “스트라이커 여단”¹⁸⁾의 출현을 보면서 향후 미 육군의 변화를 예상할 수 있다. 그리고 군사 훈련분야도 아웃소싱을 통하여 발전시켜 나가고 있는데, 그 실례로서 민간 군제 기업(PMC : Private Military Company)제도를 도입하고 있다.¹⁹⁾

17) 그러나 현재 이라크에서 벌어지고 있는 교전양상은 게릴라 전투와 평정 작전의 형태이며, 이는 인력 집약적인 전투의 양상을 띄어가고 있다. 이와 같은 전투양상은 첨단 전투능력에 의존하고 있는 미국으로서는 매우 준비가 소홀한 분야이다. 과거에는 동맹국들이 지원하였으나 지금은 미국의 독주를 견제하는 국제적인 분위기 속에서 매우 고전하고 있는 것으로 보인다.

18) 유사시 세계 곳곳의 분쟁 지역에 신속히 파견돼 임무를 수행할 수 있도록 2000년 창설된 신속기동여단을 말한다.

3. 일 본

오늘날 일본에서는 ‘보통 국가화론’, ‘정상 국가화론’의 득세로 2003년 6월에 이미 유사법 제 3개 법안을 통과시키고 평화헌법 개헌논의가 진행되고 있다.²⁰⁾ 따라서 일본이 주장하는 보통 국가화를 위해 노력하고 있는데 현재 가시화되고 있는 조치로서는 먼저 일본 독자방위능력 증대를 위해 일본 자위대의 군사력을 증대하면서 그 역할을 확대시켜 나가는 것과, 미·일 동맹을 명실상부한 지역동맹으로서의 위상을 제고시켜 일본 주변지역에서 유사시 일본의 개입을 보장하는 장치를 마련하는 동시에, 국제평화의 유지를 위한 일본 자위대의 파병을 상설화하는 것이다.

이와 같은 일본의 변화요인은 미국의 대일정책의 변화, 북한의 가시적 위협 증대 등 지역적 안보환경의 변화, 정계 내 보수 세력의 입지가 강화 등의 요인에서 나오고 있다. 이러한 맥락에서 현재 동아시아에서 전개되고 있는 가장 중요한 안보환경의 변화중 하나가 일본 자위대의 급격한 변신이다.²¹⁾ 현재 일본에서는 미·일간의 쌍무적 안보 동맹 하에 이루어지는 3개의 연구가 진행 중에 있는데, 합동능력의 도입, 주일 미군의 재배치, 가까운 미래 일본의 방위정책을 결정할 방위 대장의 새로운 검토 등이다.

최근 일본의 해상 자위대는 북한 등 인접국가의 미사일 공격에 대응하여 선제공격 잠재력을 제공할 수 있는 항공모함 건조를 준비하고 있다. 또한 해상 자위대의 ‘구축함’이란 완곡한 표현 아래 헬기를 수송할 수 있는 초대형 군함 2척을 건조할 준비를 하고 있다. 이 군함들은 ‘구축함’이라고 불리는데도 영국 항공 모함에서 사용하는 ‘장거리 이착륙

19) 미국의 PMC 활동 사례로 헝가리는 NATO 표준에 부합될 수 있도록 자군을 재조직하는데 미 큐빅사를 고용한 것, 크로아티아 및 보스니아는 1995년 자국군대를 전문화하기 위해 미 MPRI사를 고용한 것, 콜롬비아에서 군사훈련 및 마약전쟁을 수행하기 위해 MPRI, DynCorp 등을 고용한 것등을 들 수 있다.

20) 3개 법안은 무력공격사태 대처법, 자위법 개정안 및 안전보장회의 설치법 개정안이다.

21) Robert Kaniol, “Reaching Out”, Jane’s Defense Weekly (2003), p.88.

제트기'를 탑재할 수 있도록 개조될 수 있는 군함을 의미하고 있다. 2척의 군함에는 최소한 12대의 항공기를 탑재할 수 있으며 한 척당 건조비가 6억 2천만 파운드에 이를 것으로 추정된다. 이 군함들은 공식적으로는 적의 잠수함에 대한 방어와 원거리 평화유지 및 인도지원부대의 파견을 위해 사용될 예정이며 적재시 13,500~20,000톤에 이르는 위용을 갖출 것이다.

제 3 절 선진국의 국방개혁의 특징

1. 주변국과의 협력적 안보를 고려한 개혁 추진

미국과 구미 선진국의 국방개혁은 세계의 전략 환경 변화에 순응하는 방향으로 추진되고 있다. 유럽 선진국의 국방개혁의 기본 틀은 소련을 정점으로 하는 바르샤바 동맹이 붕괴된 이후, 탄생한 EU 국가 연합의 군사동맹 관계 형성에서부터 출발한다. 따라서 미래의 군 구조는 과거와 같은 거대한 상비군의 유지 정책은 필요 없게 되었으며, 상호 지원이 가능한 해외 증원을 위한 신속 대응군 건설 및 유지로 귀결되고 있다. 영국의 본토방위군의 감축, 프랑스의 징병제 폐지 및 헌병군 창설 시도, 독일의 연방군 재편 등이 이와 맥락을 같이하고 있다. 그러나 9.11 사태 이후, EU 국가 도처에서 발생하고 있는 무차별한 테러 위협은 이와 같은 해외증원 군 위주의 국방개혁 및 군사혁신 정책을 주춤거리게 만들고 있다.

반면 동북아 주요 강대국의 국방개혁은 아직은 자국의 생존을 고려하여 군사력을 증강하는 방향으로 추진되고 있다고 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 동북아 지역에서는 북한의 대량 살상무기 위협, 대만과 중국과의 갈등, 일본의 군사 대국화에 대한 견제, 러시아의 패권 확산 등과 현안문제가 국가 간의 상호 갈등요인으로 작용하고 있기 때문이다. 그리고 설상가상으로 최근에는 일본 국내외 보수주의의 득세와 연계된 대동아 전쟁에 대한 과거사 청산문제까지 겹쳐 협력적 안전 보장

의 추구가 매우 어려워져 가고 있다. 그리고 미국이 9.11 테러와의 전쟁 이후, 동북아 지역에서의 미군의 역할 조정 및 재배치 계획을 추진하고 있으며, 그 일환으로 일본의 역할 증대는 한반도의 안보상황은 불확실성의 시대를 예고하고 있다.

따라서 우리의 국방개혁 및 군사혁신은 동북아 지역에서의 국가생존을 고려하여 자주 국방력을 증강하는 방향으로 추진하여야 하며, 미국과 일본 등을 포함한 국가들과 협력적 안전보장체제를 구축하는 전략을 추구하는 것이 바람직하다.

2. 정부 주도하에 장기적 국방개혁 계획수립 및 시행

선진국 국방개혁 및 군사혁신은 국가의 전 역량을 다하여 추진하고 있다. 그 실례로 지난 1990년대에 미국은 클린턴 행정부에서 국가 성과 검토의 일환으로 국방성과 검토를 실시하고, 이를 군사 분야에 접목하여 'VISION 2020'으로 구체화되는 장기적인 개혁 프로그램을 실천하고 있으며, EU 국가연합도 경제적인 동맹관계를 군사적인 동맹으로까지 승화시켜, 2020년 이후까지 국방운영의 효율성을 고려한 군사개혁을 단행하고 있다. 그리고 저비용·고효율의 국방 운영 체제발전이 불가피하다고 할 것이다.

그 중 프랑스의 국방개혁은 군 규모를 축소하는 대신 작전효율성을 향상시키는데 기여한 것으로 평가된다. 즉, 병력감축 및 전력목표를 명확히 선정하여 법률에 반영하였으며, 1단계는 부대조정, 병력감축, 기동성 개선을 위하여 징병제를 중단하고, 모병에 의한 직업 군인제를 정착시켰으며, 2·3단계는 직업군인제의 공고화를 위한 노력과 무기장비의 현대화를 지속하여 최첨단 전력을 보유한 2015년 군 모델을 완성하고자 노력하고 있다.

프랑스와 우리의 안보환경은 상이하지만, 프랑스의 국방개혁과 관련하여 우리가 지향하는 국방개혁을 위하여 교훈으로 삼을 수 있는 절차와 노하우들이 상당부분 있는 것도 사실이며, 그 몇 가지를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 개혁의 의지와 지속성이다. 대통령으로부터 관련된 모든 제대의 실무자들에 이르기까지 상하동욕(上下同慾)의 공감대가 형성되어서 진정으로 프랑스의 국방개혁을 위하여 노력한 점이다. 변화되는 안보환경에 적응하기 위하여 국방개혁이 필요하다는 것을 절감할 때 개혁의 의지는 강하게 된다. 또한 장기적인 개혁을 하고 있는 점인데, 성급하고 단기간적인 개혁은 졸속할 수밖에 없으므로, 모든 면에서 신중을 기하여야 한다.

둘째, 전 국민적인 공감대를 형성하였다는 점이다. 국방개혁을 위하여 국민투표는 실시하지 않았지만, 대통령 자신이 모든 국민들이 국방개혁의 필요성을 주지할 수 있도록 매스미디어를 통하여 개혁의 당위성과 주요내용을 보도하여서 공감대를 형성하였으며, 국회와 상원에서 대토론회를 개최하였고, 전국적인 여론조사도 철저하게 실시하였다.

셋째, 각 군의 병력감축도 미래의 안보환경에 적응할 수 있는 국방과 최대의 통합전력발휘를 위하여 각 군별로 감내해야 할 내용들에 대하여 충분히 이해하고, 자기군의 이해에만 매달리지 않았다는 점이다. 오로지 프랑스라는 조국을 위한 적합한 국방을 위하여 노력하였다는 점이다.

넷째, 군의 개혁과 관련되어서 특별히 법을 제정하여서 군 간부들을 강제적으로 퇴출시키지 않았다는 점이다.²²⁾ 군인사법에 따른 자연도태의 형식을 취하였으며, 명퇴하는 간부들에게는 충분한 보상과 직업알선 등의 조치를 취해 주었다.

다섯째, 무기와 장비의 현대화를 위한 국방계획법을 비롯하여 이직자 지원 및 현역군인들의 복무여건 개선 등 예산관련 사항들의 차질없는 집행을 위해서 모든 것을 법률화하여 국회의 승인을 받고 있는 점이다.

여섯째, 징병제에서 모병제로 전환하면서도 국방의 원칙과 국방의 필요성에 대한 안보교육을 중·고등학교의 교육기관뿐만 아니라 징병조사와 같은 1일 안보소집 교육시에도 철저하게 시키고 있는 점이다.

22) 국방대학교, 「프랑스의 국방개혁」 (서울: 국방대 안보문제연구소, 2005). p.89.

세계에서 유일한 분단의 안보상황하에 현존하는 적과 대치하고 있는
우리의 현실을 감안할 때에 꼭 필요한 교훈이라 아니할 수 없다.

제 4 장 한국의 국방조직 발전과정과 특징

제 1 절 한국군 국방개혁의 필요성과 당위성

1. 국방개혁의 필요성

국방력의 성장과정에서 우리 군은 안보환경의 변화에 부응한 군사력의 질적 향상과 국방운영의 효율성을 제고하기 위한 수차례의 국방개혁을 시도해왔다. 그러나 정책 입안자들의 개혁의지 부족, 각 군간 이해 상충 및 국민적인 공감대 형성 미흡 등으로 전면적인 군 구조 개편은 추진하지 못하는 등 실질적인 성과가 미흡한 것이 사실이었다. 그 결과 우리 군은 지금까지 병력위주의 양적구조 유지, 3군 균형 및 합동성 발휘 제한, 정보 및 정밀타격전력 미비, 독자적인 방위기획 및 작전수행능력 발전의 소홀, 국방운영의 일부 비효율성의 잔존, 그리고 전근대적인 병영문화의 지속으로 인한 대군 신뢰 저하라는 문제점을 안게 되었다.

반면 지금은 과학기술의 발전으로 전쟁양상이 획기적으로 변화하고 있고, 안보환경 또한 급변하고 있다. 이러한 변화에 부응하기 위하여 군사력의 과학화·첨단화·정예화가 요구되고 있다. 특히, 유동적이고 불안정한 동북아의 역학구조 하에서 우리 스스로를 지킬 수 있는 힘을 기르기 위해 선진 정예강군 육성이 꼭 필요한 시점이다. 우리 군의 현재 체제가 지속된다면 앞으로 직면하게 될 다양한 안보도전과 미래전 양상에 능동적으로 대처하기 어렵다는 인식이 군 내외에 확산되어 왔으며, 50년 이상 지속되어온 국방체제 전반에 대한 개혁이 절실하다는 공감대가 형성되어 왔다. 이에 따라 정부는 지난 2년여 동안 국방개혁을 국가차원의 역사적 과업으로 인식하고, 국가안보전략의 주요 과제로 선정하여 꾸준히 추진해 왔다. 이에 부응하여 국방부는 대통령의 전략지침인 ‘협력적 자주국방’의 일환으로 추진해 온 국방개혁을 더욱 심화·발전시키는 차원에서 장기적인 국방개혁 비전을 설정하여 「국방개혁

2020」을 마련하고 주요 내용을 법제화하여 일관되고 지속적인 국방개혁을 추진해오고 있다.²³⁾

2. 국방개혁의 당위성

이번 국방개혁안은 1946년 창군 이후 처음으로 그동안 병력위주로 유지돼온 군 구조를 무기체계 중심의 첨단정예군으로 바꾼다는 의미가 있다. 또한 그동안 우리 군의 구조적인 문제점으로 지적되어온 육군 위주의 비대한 체질을 삼군의 균형된 역무분담을 통해 시정하고 원활한 합동작전력을 제고하여 통합성과 효율을 증대시킨다는 의의가 있다.

한국 국방의 미래를 위해 국방개혁이 필요하다는데 이의를 제기할 국민은 없을 것이다. 21세기의 격변하는 안보환경에서 기능할 수 있는 첨단미래군을 배양하려면 국방개혁은 필수적이다. 무엇보다도 한반도 내부 및 한반도를 둘러싼 외부의 급격한 안보상황 변화에 순리적으로 안보역량을 확보한다는 의미에서 국방개혁은 반드시 필요하다. 더욱이 지난 반세기동안 한국안보의 일익을 담당해온 주한미군이 21세기형 군 변환을 추진하고 있는 추세에 비추어 상호운용성을 유지하기 위해서도 주한미군의 감군·이동에 따른 약화부분을 보완하기 위한 자체적인 개혁 및 보완노력이 반드시 필요하다.

한반도 주변국들을 보더라도 군사현대화와 개혁은 보편적 추세이다. 1990년대에 와서 중국의 지도부는 걸프전, 코소보전 등 일련의 현대전쟁의 교훈으로 군사력의 질을 향상시키고 최신 무기체계로 무장해야 할 필요성을 절감하게 되었다. 특히 걸프전 이후 중국은 미래전의 승패가 첨단 군사기술의 획득·운영에 있다고 판단하고 2002년 장쩌민 총서기가 세계 군사혁신 추세에 맞추어 과기강군(科技强軍) 전략을 실천해야 한다고 선언한 이래 첨단기술 조건하의 전쟁전략으로 방향을 설정하였다. 장쩌민의 뒤를 이은 후진타오도 과학기술형 강군 육성 및 질위주 군대 건설을 목표로 획기적 병력감축을 통한 정예화, 통합화, 고

23) 국방부, 「국방개혁 2020 이렇게 추진합니다.」 (서울: 국방개혁위원회, 2005), pp.4-5.

효율화를 추진하고 있다.

일본은 미래전에 대비하여 정보기술 RMA(군사혁신)를 일본의 상황에 적합한 미래전 대비로 규정하고 이의 구현에 많은 투자를 하고 있다. 정보 RMA란 기본적으로 미국의 RMA 골격을 수용하되 미래에는 정보기술이 군사력의 우열을 결정하는 중핵적인 요소가 되리라는 판단을 전제하고 있다. 미래전쟁에서 정보 RMA형 군대는 무엇보다도 다양한 센서정보를 바탕으로 시시각각의 전황을 정확히 파악할 수 있으므로 상대의 사정거리 밖으로부터 장거리 정밀 유도무기 등을 사용한 핀포인트 공격에 의해 적의 중추에 타격을 가할 수 있다. 일본은 방위계획대강을 통해 정보 RMA 강화, 독자적 정보능력 확충을 위한 위성능력 강화, TMD²⁴⁾ 공동연구 참여 등 21세기형 유연반응전략, 위기에방 전략, 억지 및 대처전략에 중점을 두어 대비하고 있다. 이 외에도 호주, 싱가포르, 타이완 등 동아시아 대부분의 국가들은 미래전에 대비하여 첨단 지휘통제체제인 C4ISR과 정밀타격력, 그리고 정보전 분야에 집중적인 투자를 하고 있다.

위에서와 같이 한국 국방이 당면하고 있는 과제들은 장기적인 차원에서 통일 이후까지를 고려한 미래 한국군의 모습을 건설해 나가기 위해서는 지금부터 풀어나가 감으로써 해결되도록 하여야 할 것이다. 이는 국방재원의 중복 투자문제를 해결하여 경제적인 군사력 건설이 이루어질 것이다. 미래 한국군의 모습은 첫째, 북한위협 대비 방위체제에서 미래위협 대비 적극방위체제로, 둘째, 병력중심 양적인 대규모군에서 소수 정예의 정보·기술군으로, 셋째, 지상군 위주의 재래식 전력에서 첨단 정보·기술 중심의 전력으로, 넷째, 근거리 전술적 작전수단을 보유한 군에서 원거리 전략적 작전수단 보위의 군으로, 다섯째, 다단계 수직적 조직구조에서 수평적 네트워크 조직의 구조로, 여섯째, 각 군 중심 전력의 기획·운용체제에서 합동·통합전력의 기획·운영체제로 국방조직, 마지막으로 군 내부 및 외부로부터의 국방개혁에 대한 적극적인 지지확보 등이 이루어져야 할 것이다. 이상에서 제시되고 있는 한

24) TMD란 전역 미사일 방어체제를 말한다.

국군의 모습으로 가기 위해서는 현재 한국군의 모습을 국방발전이 아닌 개혁차원에서 혁신적인 인식의 전환과 과감한 추진이 절실히 요구되고 있는 것이다.

제 2 절 한국의 국방조직 발전과정

우리 국방조직의 발전은 군정·군령 통합기구와 군정·군령 집행기구의 체제 변화 및 임무와 역할의 변화 그리고 한·미 연합방위체제의 변화과정을 중심으로 태동기, 창군기, 군원기, 군원감축 파월기, 자주국방기, 조직개혁기로 구분할 수 있다.

1. 태동기에서 전쟁기(1945~1953)

해방 후 미군정 당국에서는 일제치하의 조선총독부 행정기구를 대부분 그대로 인수하였으며, 1945년 11월 13일 군법 법령 제28호를 공시하여 국방사령부를 설치하고 남한의 국방기구를 조직하기 위한 업무에 착수하게 되었다. 국방사령부 밑에 군사국과 경찰국을 두고 군사국의 참모부서로 육군부와 해군부를 설치하고 1946년 1월 14일 국방경비대 창설을 하게 된다.²⁵⁾ 그 후 1946년 3월 21일 군정법령 제 64호에 의거 국방사령부가 국방부로 승격하게 되었다. 그러나 소련측은 한국이 정부가 수립되기도 전에 국방부란 명칭의 사용에 대한 항의를 제시함에 따라 미군정 당국은 국방의 개념을 국내치안으로 바꾸고 국방부를 국내 경비대로 개정함과 동시에 군사국을 폐지하고 그 예하의 2개부를 경비국과 해안경비국으로 바꾸었다. 그러나 그 당시 군정당국의 국내경비대란 호칭에 불만을 가진 한국측에서는 국내경비대를 통위부로 통칭하고 있었다.

통위부의 편성은 개선조직만을 가지고 있었으며 국내 경비부장은 국방장관 격이었으나 군정청의 1개국에 불과하였으므로 한국이 주권국가

25) 강일구, 「한국 전비사」 (서울: 병학사, 1978), p.91.

로서 정부수립 이전까지는 미군사 고문관 단장이 그 직책을 겸임하였고 부장 밑에 한국인 참모총장을 두고 있는 단일군 통합참모총장체제의 국방체제를 이루고 있었다.

1948년 7월 17일 대한민국 헌법과 함께 공포된 정부조직법에 의하여 국방부가 행정부의 한 부서로서 정식 발족하게 되고 동년 8월 15일 정부수립과 함께 국방장관이 임명되었으며, 구체적인 내부조직을 동년 11월 30일 국군조직법이 공포됨으로 2군 병립, 통합참모총장체제의 국방체제를 가지게 되었다.

당시 국군조직법에는 대통령이 통수권자가 되고 그의 통수 보좌기관으로서 최고 국방위원회와 군사참의원 그리고 국방자원 관리 위원회를 두고 있었으나 그의 운용을 위한 시행령이나 직제령이 마련되지 않아 통수보좌기관은 운용되지 못하였다. 그 후 1949년 10월 1일 공군이 육군으로부터 분리 창설됨으로써 3군 체제를 이루게 되었다. 건국당시의 체제는 군정·군령 집행기구인 육군과 해군의 총참모장이 국방장관의 직접지휘를 받지 않고 참모총장이란 중간계층을 통하여 지휘를 받도록 되어 있었다.

창군 당시 국방조직에 있어 주목해야 할 것은 참모총장의 직능이라고 하겠다. 당시의 국군조직법 제9조에 의하면 참모총장은 대통령 또는 국방장관의 지시를 받아 국방 및 용병 등에 관하여 육·해군을 지휘·통할하며, 일체의 군정에 관하여 국방장관을 보좌하도록 하고 또한 참모총장이 연합참모회의 의장을 겸하도록 하였다.

여기에는 다음과 같은 두 가지의 문제점이 제기된다. 첫째, 군정·군령 일원화가 제도적으로 불가능한 체제였다. 건군 당시의 한국 국방조직도 1949년 이전의 미 국방조직과 같이 구조적으로 대통령의 통수권 행사에 있어 관련사항을 참모총장에게 직접 하달할 수 있도록 함으로써 군정·군령 이원화의 조직을 가지게 되었으므로 자유민주 헌정체제에 있어서 국방조직의 대원칙인 군정·군령 일원화를 범하는 제도였던 것이다. 둘째, 군정·군령 기능의 불명확과 참모·계선 조직이 모순된 제도였다. 군정은 군사력 조성·유지(양병), 군령은 군사력 운용(용병) 분야임에도 불구하고 참모총장으로 하여금 대통령 또는 국방장관의 명

에 따라 국방전반과 용병분야에 대한 기능을 담당하여 계선의 역할을 하게 함과 동시에 군정분야에 대한 국방장관의 참모역할을 하도록 한 것은 모순이다. 군정·군령 일원화를 제도적으로 보장하기 위해서는 참모총장은 국방장관의 예하 지휘관이 되거나 군정이 아닌 군령기능의 보좌 역할 중 하나만을 맡아야 함에도 불구하고 계선과 참모의 이중 기능을 담당케 하였다. 또한 군정과 군령기능의 구분이 불명확하여 참모총장이 맡은 기능은 조직구조와의 갈등을 가져왔던 것이다.

한국전쟁 초기의 국방체제는 두 가지 지휘권 관계에 있어 변화를 가져왔다. 첫째, 서울 함락 이후 수도를 대전으로 옮긴 후 1950년 6월 30일 맥아더 장군의 건의에 따라 이승만 대통령의 지시로 당시 육군 참모총장이었던 채병덕 장군을 해임하고 정일권 장군을 육,해,공군 총사령관겸 육군참모총장으로 임명함으로써 잠정적으로 3군 병립 통합사령관 체제로 바뀌게 되었다. 둘째, 이승만 대통령이 동년 7월 14일 당시 미극동군 사령관 겸 주한 유엔군 사령관인 맥아더 장군에게 “현재의 적대행위가 계속되는 동안”이란 전제하에 한국군의 작전지휘권을 유엔군에게 이양하게 되었으며, 맥아더는 동년 7월 17일 한국내에 있는 미지상군의 지휘권을 미8군사령관에게 위임하게 됨으로써 한국 육군의 작전지휘권은 미 제8군사령관에 이양되었다. 이리하여 한국군의 작전지휘는 해, 공군은 유엔군에게 육군은 미8군에게 각각 이양됨에 따라 대통령의 통수권이나 국방장관의 군정·군령통수권의 집행상 군령분야가 배제된 과도기적 국방체제로 바뀌게 된 이래 오늘날까지 연장되고 있는 것이다.

또한 1949년 5월 국방부 구조개편으로 발기되었던 연합참모회의 제도가 1952년 5월 9일 임시 합동참모 회의로 다시 설치되었는데 이때의 기능은 국방장관의 군령 보좌기관이 아니라 미국 합참이 지닌 대통령 군사자문 역할을 모방한 임무를 맡게 되었다.²⁶⁾

2. 군원기에서 자주국방기(1953~1990)

26) 유엔군 전사, 「낙동강에서 압록강까지」 (대전: 육군본부, 1968), p.58.

3년간의 전쟁기간 중 국방체제의 구조적 변화는 없었고 단지 대통령의 군사자문기관으로 있던 임시 합동참모회의가 국방장관의 군사보좌기관으로 운용되다가 같은 해 3월말에는 연합참모본부로 개칭되었다.

1954년 10월 17일에는 한미간의 합의에 따라 사령부의 작전 지휘²⁷⁾를 작전통제²⁸⁾의 개념으로 전환하였으며 한국군을 더욱 효과적으로 통제하기 위해 유엔군 사령부 일반명령 제38호(1959년 10월 9일)로 제8군, 주한 미해군사령부 및 항공사단을 각각 유엔군 사령부의 예하 육군, 해군 및 공군 구성군 사령부로 지정하고 한국군의 각 작전부대가 해당 군종별로 유엔군 구성군 사령관의 작전통제를 받도록 지휘권 관계가 변경된 것이다.

이에 따라 한국군의 각 군 본부는 유엔군 및 미 제8군의 작전 통제에서 벗어나고 작전부대만 유엔군 각 구성군 사령부의 작전 통제를 받게 되었다. 파견된 주월 한국군은 유엔군 사령관의 작전통제로부터 벗어나게 됨으로써 주월 한국군에 대해서는 대통령의 통수권 행사 및 국방장관의 지휘·감독권이 직접 미칠 수 있게 되었다. 이에 따라 사상 처음으로 합동기무부대형 통합군을 월남에 설치하여 운용하게 되었다. 월남파병은 한국 전쟁시와 마찬가지로 한미군이 연합작전을 수행하게 됨으로써 1971년 12월 9일 귀국시까지 한국군은 전술과 전기의 연마와 실전경험의 축적을 통한 군사력의 신장발전과 한미군사 협동관계 증진에 크게 기여하였다. 월남파병과 관련하여 한국 국방체제에는 몇가지 변화가 생기게 되었다. 파월 기간중 군사력 분산의 약점을 틈타 북한의

27) “작전지휘”라 함은 작전통제보다 포괄적인 개념으로써 지휘기능 중 작전임무 수행에 필요한 명령과 지시를 하는 기능으로 작전지휘를 받는 부대의 구성, 과업의 부여, 목표의 지정, 작전에 소요되는 자원 소요판단 및 기획 등이 포함되며, 이는 작전지휘 계통을 통하여 행사되고 작전통제 그 자체로서는 각군의 정책, 편제, 교육훈련, 인사, 군수, 동원등과 기타 군 운영에 관한 사항은 포함하지 않는다.

28) “작전통제”라 함은 작전 관련분야의 특정임무나 과업에 대하여 제한적으로 권한을 행사하는 것으로 특정 지휘관에게 수행할 임무와 과업, 작전통제를 받는 부대 및 기간, 활동지역 등이 제한적으로 위임되며, 작전지휘와 유사하나 작전지휘보다는 제한된 개념이다.

도발이 격화됨에 따라 이에 대응하고자 1968년 4월에 향토 예비군을 창설하게 됨으로써 군,관,민 협동의 총력전 체제를 갖추게 되었다.²⁹⁾

월남전으로 말미암아 무리하게 확장되었던 군사력을 적정규모로 재조정하고 주한미군 철수 압력 및 미국에 대한 군사 원조의 격감으로 인해 국가 재정 부담이 가중되었고, 북한의 대남 도발 가능성이 고조되는 상황 속에서 자주국방의 필요성이 절실히 요구되었다. 그리하여 1970년대에 자주 국방을 위한 조직발전의 일환으로 박정희 대통령이 군개편 기본방침을 군특명 검열단에 하달함으로써 국방체제의 개편연구가 착수되었다.

최고 통수권자인 대통령의 통수보좌기관으로 국가비상 기획기구와 국가안보 회의에 의한 군령기능의 보좌를 받는 대신 국방 전반에 대해 국방 회의의 의결을 거치도록 하였다. 또한 군정·군령 집행기구로서 군정차관과 국군참모총장을 두어 참모계선의 이중기능을 수행하도록 하였다. 이 시안은 각군간의 집단 이기주의의 표출과 국내·외의 제반 여건이 미비하여 시행되지 못하였다.

1978년 11월 7일 한미연합사령부가 창설됨으로써 유엔군 사령부의 한국에 대한 작전통제권은 유엔군 각 구성군 사령관이 행사하지 않고 한미연합사령부의 차상급 의결결정 기구인 군사위원회에서 한국측 위원으로 합참의장과 한국측 대표 1명이 참여하게 됨으로써 최고통수권자의 통수권 행사와 국방장관의 각 군 지휘감독과 관련한 군령분야의 정책 결정에 있어 군사 위원회를 통한 의지의 반영이 가능하게 되었다.

한국의 경우 최고통수권자와 군정·군령 통할기구인 국방장관을 포함한 국가통수 및 군사지휘기구는 각군본부와 군사위원회에 대하여 작전지시를 하달하게 되어 있으나, 각군본부에 해당하는 전략지시는 각군의 작전부대를 통해서는 집행될 수 없도록 되어 있으므로 한미연합사의 상급의사결정기구인 군사위원회를 통하여 연합사령부 계통으로 집행되어야 하는 것이다. 즉, 각군 참모총장은 자군소속의 모든 작전부대가 연합사령부의 각 구성군에 포함 편성되어 있으므로 이들 부대업무

29) 이선희, 「국방행정론」 (서울: 고려원, 1988), p.371.

에 대하여는 주로 군령에 관계되는 작전지시, 작전통제 또는 작전지휘를 행사할 수 없으며, 단지 행정지휘만 가능하다. 그리고 각군 참모총장과 연합사령관과는 동격의 지원 및 협조관계를 유지하게 되어있다.

미국의 국가통수 및 군사지휘 기구는 군사위원회를 통하거나 또는 직접 연합사령부와 유엔 사령부에 전략지시를 하달할 수 있으나, 한국당국은 군사위원회를 통해서만 가능하도록 되어 있다. 한국군에 대한 작전통제권이 연합사령관에게 이양되어 있기 때문이다. 또한 미태평양사령관은 연합사령관 겸 유엔군사령관과 동격이지만 주한미군사령관 및 미 제8군사령관을 연합사령관이 겸하고 있기 때문에 미국방 체제상으로는 연합사령관인 태평양사령관의 지휘를 받게 된다.

1990년 10월 1일 국군조직법이 개정됨에 따라 국방조직이 획기적으로 개편되었다. 국방조직을 3군 병립체제에서 3군 병립·합동군체제로 체질을 개선하여 합참에 작전지휘기능을 강화하여 부여함으로써 군정·군령 1원화 체제하에서 자주적인 억제력을 갖추기 위한 선행단계로써 한미연합과 합동작전능력을 제고하도록 하였다. 특히 국군조직법 개정에 따른 국방조직의 획기적인 개편은 한반도 주변의 안보상황과 미국의 주한미군 정책변화에 대비, 합동 및 연합작전능력을 향상시키고 육·해·공군의 작전부대에 대한 작전 지휘의 효율성을 높이기 위하여 군사 군사지휘체제를 개편함으로써 자주국방태세를 확립하는데 있다. 개정된 법안의 주요 내용은 해군에 해병대 사령부를 두어 해군의 상륙작전에 관한 사항을 관장하도록 하며, 각 군의 작전부대에 대해 작전지휘와 합동 및 연합작전 수행을 보장하기 위하여 합동참모본부를 증편 및 강화하고, 합동참모의장은 군령에 관하여 국방장관을 보좌하고 2명을 받아 각 군의 작전부대와 합동부대를 지휘·감독하되, 평시 독립전투여단 이상의 부대이동 등 주요사항은 국방장관의 사전승인을 얻도록 한다. 전투를 주임무로 하는 각군의 작전부대 및 작전지휘권의 범위와 합동참모의장이 지휘·감독할 합동부대의 범위는 대통령령으로 정한다. 이러한 국방조직의 일대 개편은 창군 이래 최대의 획기적인 개혁과 발전이라 할 수 있으며, 주요한 조직상의 변화는 다음 네가지로 집약할 수 있다.

첫째, 군종 중심체제에서 병종 중심체제로 전환인데, 육·해·공군 3군 병립체제를 집권적 기능참모 모형인 합동군 체제로 바꿈으로서 평시 합참 의장의 작전부대에 대한 통할관장 및 통합작전지휘가 가능해지고, 기존의 3군종체제는 약화되나 다양한 기능별 병종체제가 강화 병존한다.

둘째, 합참의장의 기능 및 권한의 대폭적인 강화라고 할 수 있다. 국방장관의 군령참모이던 합참의장에게 신편되는 기능별 작전부대를 통합지휘할 지휘관 기능이 추가됨으로써 참모 겸 지휘관의 이중구조를 갖는다. 그리하여 각군본부는 군정집행 기능기구로 축소 개편되고, 합참은 국방부 본부의 동격기구로 국방장관의 군령 보좌임과 동시에 신편되는 10개 기능별 작전사령부의 차상급 지휘본부로써 국방장관의 군령 보조기관이기도 하다.

셋째, 군정·군령의 분리 및 작전부대의 무기체계별 분화 측면이며, 군정·군령 통할기구인 국방장관 선에서는 군정과 군령 기능이 일원화되나, 군정·군령 집행기구인 각 군 본부가 군령기능을 상실하게 되어 작전사령부급 이하부대에서는 군정·군령기능이 복선조직으로 분리된다. 즉 군정기능인 인사·군수 등은 자군의 참모총장 계통으로부터 지시를 받고, 군령기능인 정보·작전 등은 합참계통으로부터 지시를 받게 됨으로써 작전부대는 명령 체계상 이원화 구조를 이루게 된다. 또한 무기체계의 일원화 원칙에 따라 육군의 방공포부대 일부가 공군으로 이관되, 해군에 예속되어 있던 해병대가 상륙작전 기능의 자율성을 제고할 수 있도록 독자적인 작전사령부로써 해·공군작전사령부와 동격으로 병립하게 된다.

넷째, 삼군의 세력균형 및 정책결정 합리화 도모라 할 수 있다. 합참의장직이 육·해·공군에게 문호가 개방되고 합참본부의 육·해·공군의 합동 참모 구성비율을 2:1:1로 안배함으로써 정책결정과 자원분배상 특정군의 편중 가능성을 배제하도록 제도화하였다. 또한 특정군의 이익이나 불이익을 초래하는 정책결정 가능성을 배제하기 위해 합참의회를 월 1회 정례화하고 특정 작전부대 유관사항 심의시는 해당 작전사령관이 배석하도록 하고 있다. 이러한 기본틀 아래 1998년 12월 효율적이

고 경제적인 군 운영을 위하여 국방부, 합참, 각군본부 등 상부기능의 조정 및 조직개편을 실시하였다.³⁰⁾

국방부 조직은 국방정책의 핵심 및 필수기능을 강화하는 방향으로 개편하여 방위력 개선사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 기존의 방위사업실, 정보체계국 및 합참의 시험평가 기구를 통합한 획득실을 신설하였다. 조달, 품질보증 등과 관련된 국방부 직할부대 및 기관들의 기능을 통합함으로써 조직을 간소화하였다.

합참은 신속한 작전지휘를 보장하기 위해 통신전자참모부와 작전참모본부의 C4I부를 통합하여 지휘통신참모부로 개편하였으며, 정보참모본부에 정보융합실을 신설하였다. 또한 인사군수참모부를 인사군수참모본부로 승격시키는 등 합참이 명실상부한 군령의 최고기구로써 통수권자의 전쟁지도를 보좌하고 작전을 기획 및 지원할 수 있도록 기능을 강화하였다.

각 군 본부는 분산된 C4I기능을 지휘통신참모부로 통합하였고, 전투발전과 화생방 기능 및 조직을 보강하였으며, 방위력 개선집행 기능을 전담하는 부서를 편성하였다.

3. 조직개혁기(1990~현재)

오늘날의 국방조직은 「국방부 818계획」으로 추진되어 개선되었다. 818계획은 1976년 8월 18일 북한의 판문점 도끼만행 일자에서 비롯되었으며 또 이 계획을 당시 대통령이 재가한 일자가 1988년 8월 18일로서 818계획이라는 명칭을 부여하였다.³¹⁾ 1990년 10월 1일 국군조직법을 법률 제4249호로 일부 개정하여 종전의 3군 병립제·자문형 합참의 장제 형태의 국방조직을 합동군제로 개선하여 합참의 작전지휘기능을 강화하였다. 조직개편전의 한국 국방조직의 특징은 군정·군령권을 국방장관이 각 군 참모총장을 통하여 행사하는 3군병립제·자문형 합참의장

30) 국방부, 「국방백서」 (서울: 국방부, 1999), pp.147-148.

31) 윤광웅, “국방조직현황과 발전방향”, 「한국의 국방조직 발전방향」, (서울: 한국군사학회, 2000) p.117.

제를 채택하고 있었다. 군사 지휘면에서 한·미 연합작전체제에 의존함으로써 독자적인 작전지휘체제가 미정립되어 있었으며, 작전통제권 환수에 대비한 수용태세가 부족한 조직이었다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 각국의 군제형을 참고하여 통제형 합참의장제, 합동참모총장제, 단일참모총장제의 3개 방안에 대한 분석 및 평가를 실시한 결과 군사력 운용의 효율성을 보장하고 각 군의 특성과 전통성을 유지하면서 전군적 합의하 개편에 용이한 합동군제를 채택하였다.

현 한국군 지휘계통은 대통령으로부터 국방부장관에 이르고, 국방부장관은 각 군 본부 및 국방부 직할부대를 통하여 국방행정을 수행하고 합동참모본부를 통하여 작전지휘를 하도록 되어있다. 종래의 국군조직법이 각 군 부서를 통하여 국방행정 및 작전지휘를 수행하도록 했던 것에 비해, 개정된 법은 각 군 본부의 작전 지휘권을 배제하고 이를 합동참모본부에 집중시켜 놓고 있다. 각 군 참모총장은 작전지휘를 제외한 기타의 모든 지휘권을 행사하는 것으로 인사, 교육 및 훈련, 군수지원등에 권한과 책임을 가진다.

“한국 방위의 한국화”라는 대명제를 달성하기 위해 818 연구 당시 현구조를 제시하여 확정시킨 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.³²⁾ 우리 군이 1969년 이후 4차례나 상부 지휘구조 개선을 시도했던 과거의 연구안을 분석한 결과 그간의 연구는 군사적 능률성만을 고려함으로써 각 군의 전통과 특성을 수용하지 못하였고, 3군의 군정과 군령을 1인의 통합군사령관이 모두 장악하는 통합군제를 제시함으로써 각 군간의 이해상충과 통합군사령관에게 권한이 집중되는 등 문제점이 있어 각 군의 공감대를 형성하는데 실패하여, 단지 연구로만 그치게 되었다는 결론을 얻게 되었다. 따라서 자문형 합참의장제의 제반 문제점을 개선할 수 있으면서 자유 민주주의 국가가 지향하고 있는 문민통제의 원칙과 군정·군령 일원화체제를 준수하고 현역 군인 1인에게 권한이 집중되는 것을 방지할 수 있는 군제의 연구를 시작하게 되었다. 세계 각국의 모

32) 박충제, “한반도 전장환경에 적합한 군 구조 발전방향”, 「제3회 교리발전 논문집」, (대전: 공군전발단, 1997). p.107.

든 군제를 검토하고 각 군의 의견을 수렴하면서 3군 공감대를 형성하여 합동군제를 채택하기로 하였다. 이에 따라 그 당시 합동군제를 채택한 이유를 다음의 다섯 가지로 제시하였다.

첫째, 합참의장을 군령계선상에 위치시켜 3군의 통합전력 발휘와 작전의 즉응성을 보장하고 둘째, 앞으로 대통령과 국방장관이 군사경험이 없는 문민출신일 경우에도 전문적이고 양질의 군사지휘보좌를 제공할 수 있도록 군령 참모기능을 수행하도록 하며 셋째, 합참의장에게 모든 권한을 집중시키는 것을 방지하면서 각 군의 전문성과 특성을 유지하기 위하여 각 군 참모총장을 존속시켜 군령분야에 참여를 보장하고 넷째, 군정분야는 점차 업무가 방대해지고 복잡하므로 이를 각 군 참모총장이 전담토록 하며 다섯째, 한·미 연합작전체제의 성공적인 수행보장과 작전통제권 이양시를 대비하기 위함이었다.

또한 818연구 당시 통합군제안을 채택하지 않고 현 합동군제를 채택하게 된 이유와 각 군 참모총장에게 군정·군령권을 부여하지 않는 이유에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다. “우리 민족성의 특성을 고려하고 군사적 능률성을 제고시킬 수 있으며, 각 군 본부가 필요없어 가장 경제적이고, 북한이 통합군제를 채택하고 있으므로 이에 대처하기 위해서는 통합군제를 채택하는 것이 바람직하다는 의견도 상당히 표출되었다. 그러나 이러한 의견은 통합군제의 장점에만 시각을 집중시킨 것이며, 통합군제가 내포하고 있는 문제점을 경시한 것이 아닌가 생각한다. 즉, 장관 예하 통합군사령관인 군인 1인에게 군정 및 군령권이 집중되어 과도한 권한의 집중으로 독선과 전횡이 우려되며, 각 군의 균형과파 및 전문성이 경시되고 군 사기에 악영향을 주어 자발적인 협동을 저해할 수 있으며, 통합군사령부의 비대화로 인한 비능률이 우려되고 문민통제원칙에 역행할 가능성이 있는 제도이다. 특히 우리 군이 자문형 합참의장제하의 3군 병립체제에서 급격한 군제의 변동은 「혁명」과 같아 혼란이 예상되고 우리 정치 및 사회의 발전추세에 역행하는 것이므로 현 제도에서 큰 변화 없는 「개혁」 정도의 합동군제가 3군의 통합전력 발휘도 보장하면서, 경제성과 각 군의 특성 및 전문성이 유지되고 문민통제원칙을 가장 철저히 준수할 수 있어 이를 채택키로

한 것이다. 특히 현 한·미 연합지휘체제의 형태를 그대로 우리의 군제에 접목시킨 형태이며, 우리와 실정이 유사한 유럽의 대부분의 국가들이 채택하고 있는 군정·군령권을 동시에 부여하지 않은 이유에 대해서는 합참의장을 군령권 계선상에 위치시키되, 각 군 참모총장을 통하여 작전지휘를 행사할 수 있도록 하자는 대안이 제시되었으나 이 제도는 우리가 추구하는 모든 목적을 달성하기 가장 어려운 제도로서 다음과 같은 몇 가지 결정적 문제점을 안고 있다.

실질적인 통합군제라는 것이다. 해·공군의 경우 모든 작전부대는 해·공군 작전사령부 예하에 편성되어 있다. 따라서 해·공군본부와 각 작전사령부는 동일한 작전부대를 동일하게 지휘해야 하는 사태가 발생되므로 작전사령부를 별도 설치할 필요가 없게 된다. 그렇다면 해·공군본부가 각각 작전사의 역할을 해야 하므로 각 군 본부의 작전사령부화는 바로 통합군의 개념과 유사하게 되어 통합군제가 내포된 문제점을 잉태하게 되는 것이다.

각 군 본부의 과중한 부담이다. 각 군 본부는 해당군에 소요되는 모든 군정분야 업무를 수행하면서 작전지휘를 수행해야 하므로 현대전의 방대한 군정업무와 작전 지휘기능을 제대로 수행 못할 결정적 우려가 발생되어 제도화하는 것은 무리이며, 만약 작전사령부를 폐지하지 않는다면 합참의 증편, 각 군 본부의 존속 등으로 고급직위의 대폭증가에 따른 비경제성도 앞으로 방위비 부담을 고려할 때 군 전투력 발전에 저해요소로 작용될 것이다.

따라서 합동군제는 군정과 군령을 조화 있게 배분하여 각각 담당분야에 전념할 수 있도록 보장해 줌으로써, 군의 능력을 극대화하고 경제성을 제고시켜 국가와 국민의 요구에 부응할 수 있는 제도로서 민주주의가 문제점은 있지만, 인류가 발견한 최선의 정치체제인 것과 같이 합동군제도 현재까지는 민주국가에서 창안된 최선의 군제임을 확인할 수 있다”라고 하였다. 이 조직 개편은 창군 이래 최대의 획기적인 개혁·발전이라고 하겠으며, 주요한 조직변화는 군중중심 체제에서 병중중심 체제로의 변화이다. 육·해·공 3군 병립체제를 집권적 기능참모형인 합동군 체제로 바꿈으로써 전·평시 공히 합참의장의 작전부대에 대한 통할

관장 및 통합작전지휘가 가능해지고, 기존의 3군종 체제는 약화되나 다양한 기능별 병종체제가 강화 병존한다.

합참의장의 기능 및 권한의 대폭적인 강화이다. 국방장관의 군령참모이던 합참의장에게 신편되는 기능별 작전부대를 통합 지휘할 지휘관으로서의 기능이 추가됨으로써 합참의장은 참모 겸 지휘관의 이중구조를 갖는다. 그리하여 각 군 본부는 군정 집행기능기구로 축소 개편되고, 합참은 국방부분부(내국)의 동격 카운터파트너이지만 국방장관의 군령 보좌임과 동시에 신편되는 10개 기능별 작전사령부의 차상급 지휘본부로서 국방장관의 군령 보좌기관이기도 하다.

군정·군령기능의 분리 및 작전부대의 무기체계별 분화이다. 군정·군령통할기구인 국방장관 선에서는 군정과 군령기능이 일원화되나, 군정·군령집행기구인 각 군 본부가 군령기능을 상실하게 되는 바, 작전사령부급 이하 부대에서는 군정·군령기능이 복선조직으로 분리된다. 즉, 군정기능인 인사·군수 등은 자군의 참모총장 계통으로부터 지시를 받고, 군령기능인 정보·작전 등은 합참 계통으로부터 지시를 받게됨으로써 작전부대는 명령체계상 이원화구조를 이루게 된다. 또한 무기체계의 일원화 원칙에 따라 육군의 방공포부대 일부가 공군으로 이관되고, 해군에 예속되어 있던 해병대가 상륙작전 기능의 자율성을 제고할 수 있도록 독자적인 작전사령부로서 해·공군 작전사령부와 동격으로 병립하게 된다.³³⁾

합참의장직이 육·해·공군에게 문호가 개방되고 합참본부의 육·해·공군의 합동참모 구성비율이 2:1:1로 안배됨으로써 정책결정과 자원배분상 특정군의 편중 가능성을 배제하도록 제도화하였으며, 특정군의 이익이나 불이익을 초래하는 정책결정 가능성을 배제하기 위해 합동참모회의를 월 1회 이상 정례화하고 특정 작전부대 유관사항 심의시는 해당 작전사령관이 배석하도록 하고 있다.

그러나 주한미군이 존재하는 한, 한·미 연합사는 당분간 존속해야 하므로 한국군은 3군이 병립한 가운데 한·미 연합군과 합동군이 함께 존

33) 이선희, 「현대 국방조직 발전론」, (서울: 정우당, 1991), p.253.

재하는 과도기적인 체제인 바, 합참은 작전부대에 대한 전시 작전지휘권 행사가 유보된 상태로 한·미 연합사 해체시까지 또는 전시작전통제권 환수시까지 대기체제로 운용·유지되어야 하는 모순을 안게 되는 것이다.

제 3 절 한국군 국방조직 분석과 국방개혁 평가

1. 국방조직 발전특징

해방 후 미 군정당국이 1945년 11월 13일 국방사령부를 설치하여 한국 국방조직이 태동된 이래 창군기, 군정기 및 자주 국방기를 거치면서 1990년 10월 1일 국방조직 개정에 따른 조직개혁기를 맞이하여 현재 합동군제의 군사지휘체제를 유지하고 있다.

한국 국방조직의 발전과정에서 보이는 특징은 기본 구조 및 세부기능 배분측면으로 나누어 볼 수 있는데, 기본구조 측면에서는 단일군, 2군병립, 3군병립, 합동군 순으로 각 군의 특성을 살려 전문화, 세분화되어 왔으며 군 조직이 비대해짐에 따라 작전의 효율성 향상 및 국방자원 관리의 효율성 향상을 제고하기 위하여 통합도를 높여가는 방향으로 발전해가고 있다.

기능 배분측면에서도 군정·군령 기능이 모호하게 분산되어 있다가 점차 국방조직의 변화 및 특성에 맞추어 기능 배분 및 업무한계 등이 정착되어 가고 있는 추세이다. 이는 국방조직이 하나의 유기체로서 시대적 요청에 부응해 가는 과정이라고 볼 수 있다.

현행체제는 군종체제에서 병종체제로 전환하였으며, 합참의장의 기능 및 권한을 대폭 강화하였고, 삼군의 전력균형을 유지할 수 있는 제도적 특징을 가지고 있으나 통합 군사력 건설 및 작전통제 체제가 미흡하다. 합참의 임무 및 기능 수행체제가 미정립 되었으며 국방자원의 경제적 관리면에서도 비효율적이며 미래 전략이나 미래 전장환경에 대한 적응성이 떨어지는 단점을 내포하고 있다. 또한 한미연합 군사지휘

체제 측면에서도 1950년 7월 14일 이승만 대통령이 한국군의 작전지휘권을 주한 유엔군 사령관인 맥아더 장군에게 이양한 이래 미국의 군사 전략의 변화나 미군 자체조직의 변경에 따라 수동적으로 변모해 왔다. 한미양국은 지휘체통의 분산 및 군령조직의 권한과 역할이 상이하여 지휘의 효율성이 저하되고 군사협력이 어려운 실정이다.

2. 국방조직의 주요 문제점

한국 군 구조의 가장 큰 문제는 육군위주로 편중 발전되어 육·해·공군 구성이 불균형한 것이다. 한국 육군은 국가발전과 안보에 긍정적인 기여도 많지만 군 발전에 부정적 측면도 있다. 한국군은 1948년 대한민국 건국과 동시에 육·해·공군으로 탄생했다. 그러나 한국전쟁이 야기되면서 10만에 불과하던 한국군이 60만 대군으로 팽창되었다. 5·16과 12·12 사태를 거치면서 육군 편향으로 육성되어 왔다. 이는 미국의 한반도 안보전략과도 관계가 있다. 육군 출신 대통령이 30여년 동안 집권한 점도 영향이 컸다.

2005년 현재 한국군 육·해·공군의 병력현황은 육군이 55만명 해군이 6만 7000명 그리고 공군이 6만 4000명으로 육·해·공군의 구성비율은 8.4:1.1:1이다.³⁴⁾ 육군이 무려 해군이나 공군의 8배 이상이다. 한국군의 병력구조는 주요 선진국의 병력구성비인 2.6:1:1.05의 수준에 비해 지나치게 육군 위주의 병력 집약형 구조를 이루고 있다. 그 중 장교의 각 군 비율은 5.1:1:1이다. 미국은 0.9:0.8:1이다. 따라서 한국 육군은 과도한 병 위주의 후진국 형 병력구조를 유지하고 있다. 육군장교의 수가 해·공군 대비 약 5배 이상이다. 장군의 수도 육·해·공군 비율이 5.4:0.8:1이다. 육군의 장군수가 해군이나 공군에 비해 5.5배나 많다. 이러한 장군수의 격차는 8.18계획에 의거한 합참의 육·해·공군 2:1:1 구성 비율을 유지할 수 없었다.

국방비 중에서 인력운영비는 약 52%를 차지하고 있다. 경상 유지비가 73.5%이고 전력 증강비는 27%에 불과하다. 현 병력구조 하에서 이

34) 국방부, “국방백서 2004” (서울: 국방부, 2005), pp.34-36.

러한 추세로 지속될 경우 대폭적인 군 개혁 없이는 국방예산이 증대하더라도 그 효과는 크지 않을 것이다. 따라서 한국군의 육군 편중과 병위주 후진국 형 병력구조는 과감하게 기술군형으로 전환하여야 한다. 육군 고급간부의 과다로 복수 부지휘관의 보임은 큰 문제이고 발전의 저해요소가 되고 있다. 육군의 장군을 비롯한 고급간부를 과감히 감축하고 육·해·공군의 균형적 구성으로 선진국 형 정보과학군을 만들어야 한다.

한국군 상부구조의 실태를 살펴보면, 첫째 국방부 본부 인원구성인 육군 편중과 육군위주의 국방정책 및 의사결정문제이다. 국방부 본부의 현황은 국장급이 총 9명중 육군이 8명, 해군 1명, 공군 0명으로 그 비율은 8:1:0이다. 선진국의 경우 국방부는 문민이 주도하고 현역은 군사적 보조역할을 담당하고 있으며 이는 문민 우위의 원칙에 합당한 역할을 분담하고 있다. 그러나 한국은 국방부장관의 대다수가 육군 출신으로 보임되어왔고 국장직위 8개와 과장직위 24개를 육군직위로 운영하여 육군 예하에 민간 공무원과 해·공군이 근무하게 되어있는 실정이다. 따라서 국방부의 모든 정책결정이 육군위주로 추진될 수밖에 없는 상황이다.

현재 참여정부의 국방부 본부 현역 편제의 문민화 조정에 따라 국장 및 과장직위가 현역에서 민간 공무원으로 전환되어 현역 비율이 낮아지고 있기는 하나 현역 국장직위 4개 및 과장직위 18개중 13개를 현재 육군 직위로 잔류시켜둔 상태이므로 국방부 정책이 아직도 육군 위주로 결정될 수밖에 없어 일부 문제점이 있다.

둘째, 합동참모본부 조직 및 구성원의 3군 불균형 문제이다. 합동참모본부 설치의 목적은 각 군의 전력을 통합하여 합동작전을 가장 효과적으로 수행하는 것이므로 각 군의 의사개진이 정상적으로 될 수 있도록 합리적으로 구성하는 것이 그 기본 전제이어야 함에도 불구하고 한국군은 그렇지 못한 실정이다. 합참의 직제령에는 818 정신대로 각 군의 균형발전과 임무 및 기능을 고려하여 각군의 필수보직을 설정하고 육·해·공군의 비율을 각각 2:1:1로 함을 원칙으로 한다고 되어있다. 그러나 현재 합참본부의 육·해·공군 구성비는 본부장급에서 육군 4명

해군 1명 공군 1명으로 비율은 4:1:1이며 부장급도 육군 8명에 해·공군 각각 2명으로 비율이 4:1:1이며 과장급도 육군 42명에 해·공군 각각 9명으로 그 비율은 4.6:1:1이다. 따라서 현 직제령은 각군의 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 있다.

합참 작전본부의 경우 육해공군의 비율이 1:1:1로 군별 편성함이 합리적인데도 불구하고 육군 위주로 구성되고 운영하고 있다. 과장직위에 있어서 해·공군의 경우 자군으로 구성되는 필수직위인 해상, 공중작전과, 전력과를 제외하고 대부분의 공통직위는 육군으로 보임하고 있다. 공통직위 60개중 42:9:9로 불균형적 배분이 극심하다. 또한 공통직위인 작전기획, 작전계획, 작전소요, 군사전략, 군사협력, 전력기획, 군 구조발전, 부대기획과 등의 직위에 있어서 공군 보임 사례가 전무한 실정이다. 그리고 권한이 없는 차장급에는 비슷한 비율인 1.3:1:1로 운영되고 있다.

합참전략기획본부의 전력증강분야에도 육군위주로 편성되어 있어 균형적인 군사력 건설 및 종합적인 검토에 제한을 받고 있는 실정이다. 실제 정책을 입안하고 실무를 통해 능력을 배양하게 되는 실무자의 경우 과내 주요업무를 총괄하는 직위에는 거의 육군으로 보임되며 해·공군의 경우 보조하는 형태로 구성되어 있다. 이와 같이 합참의 작전기획 수행체계 및 전력 건설 기능을 수행하는 직위에 자상군 위주로 운영될 수밖에 없는 체제임을 명백히 알 수 있는 것이다. 합참의 작전수행체계는 합참의장부터-작전본부장-작전부장-합동작전과장까지 육군으로 구성되어 있다. 따라서 현 작전수행 체계로는 작전입안에 있어 합동작전과장이 주관이 되고 해·공군과장은 합동과정에서 보조적인 역할을 함으로써 해상이나 공중상황일지라도 육군에 의해 입안되고 육군에 의해 중간 결심을 거쳐 육군이 결정하는 수순으로 진행되게 되어있다.

셋째, 국방부 직할 및 합동부대 편성과 지휘관 보임의 육군편중이 문제이다. 국직 및 합동부대는 국방예산의 절감이라는 명분으로 각 군의 유사기능을 통합하여 창설하였다. 정부가 바뀔 때마다 국방개혁이란 미

명하에 실제로 육군을 모체로 외형상 유사한 각 군의 기능을 획일적으로 육군중심으로 통합운영 창설하였다. 국군의무사령부가 1971년 창설되었고 국군정보사령부와 국군통신사령부가 1990년, 국군수송사령부와 국군화생방사령부가 1999년 그리고 국방시설본부가 2004년 1월 창설되었다. 현재 15개 국직 및 합동부대 중 14개 사령관을 육군이 맡고 있다. 또한 국직 및 합동부대의 대령이상 직위의 군별 구성을 보면 정보사령부내 육해공군의 구성 비율은 8:1:1이고 수송사령부, 통신사령부, 화생방 방호사령부는 각각 5:1:1이고 의무사령부는 8:1:0이며 병원장급의 비율은 16:0:1이다. 이와 같이 국직 및 합동부대의 경우 사령관 및 참모장 그리고 참모직위는 사실상 육군이 독점하고 있는 실정이다. 정보사령부는 통합 당시 적국에 대한 첩보, 공작, 심문, 기술정보기능을 통합하여 각 군에 통합지원하기 위해 창설되었으나 해군과 공군에 관련 초보지원이 극히 저조한 실태이다.

넷째, 각 군 본부 편성인원과 계급차이가 심각하다. 육군본부는 기획, 인사, 정보·작전, 군수, 지휘통신참모부의 5부와 각 부 산하 32처, 실 및 113개과로 구성되어 있고 인원도 해·공군 본부의 2배에 가깝다. 해·공군 본부도 유사하게 해군은 5부 32처·실 및 95개과 공군은 5부 32처·실 및 92개과로 구성되어 있다. 육·해·공군본부는 동일한 기능인 군정기능을 수행하고 있는데 육군본부의 경우 처실장이 장군급이고 해·공군은 똑같은 기능을 수행하고 있으나 대령급으로 계급차를 갖고 있다. 따라서 국방부, 합참 및 각종 합동회의시 육군이 상대적으로 상위 계급이라 육군의 영향력이 강하고 합리적 결정보다는 육군위주로 결정되고 있는 실정이다. 또한 과장급도 마찬가지로 육군본부가 해·공군보다 한단계 상위계급으로 보임하고 근무인원도 많다. 3군 본부는 동일수준의 군정 업무처리를 하고 있으나 육군본부는 해·공군 본부에 비해 장군 3배, 대령 2배, 중령 3.6배의 많은 고급인력을 편성 운용하고 있는 실태이다. 또한 육군본부는 해·공군과 달리 인사운영실, 부관감실, 분석평가실 등을 별도의 조직을 운영하고 있다.

다음으로 한국군 하부구조의 실태를 살펴보면 첫째, 각 군 작전사령부의 지휘체계, 편성 계급 차의 문제이다. 한국군의 작전사령부 본부급

으로는 육군에 1군사령부, 2군사령부, 3군사령부가 있고 해·공군에는 작전사령부가 같은 기능을 수행하고 있다. 현재 육군의 3군 사령부에는 대장급의 사령관과 장군급 처장들이 참모로 보임되어 있는데 비하여 해·공군의 경우 중장급의 사령관 예하에 대령급 처장들이 참모로 보임되어 있는 실태이다. 현 한미연합체계하에서 연합사 부사령관이 지상군 사령관 기능을 수행하고 있으나 군사령부와 기능이 중복되고 지휘일원화에 문제가 있으므로 1·2·3군 사령부를 육군작전사령부로 통합편성하여 전·평시 지휘통제의 일원화가 이루어져야 한다. 이것은 전 정부에서 시도했다가 보류되었지만 이번에는 시행이 되어있다. 미국을 위시한 선진국들의 개선방향은 기동성 강화를 위해 지휘계통을 단순화시키고 경량화한 추세이므로 차제에 한국 육군도 과감한 개편이 요구된다. C4I 체계구축에 따라 지휘단계 축소가 가능해졌다.

또한 지상군의 지상지역 155마일을 담당하는 육군 작전사령부와 한국 전 해역 800마일을 담당하는 해군작전사령부 그리고 전 영공 1500마일이상의 방위책임을 맡은 공군작전사령부의 편성구조가 상이하다. 더욱이 계급차로 인해 작전 수행 및 합동작전시 발언권 미약으로 합동성 강화를 위한 전쟁수행태세가 미흡하다. 또한 전시 작전통제권환수 준비를 위해서도 해군구성군사령관 및 공군구성군사령관을 한국군으로 전환하여야 한다. 따라서 해군작전사령관과 공군작전사령관을 육군작전사령관과 동급으로 지정할 필요가 있다.

둘째, 해군 및 공군의 기능사령부 확충이 요구된다. 해군작전사령부는 이미 그 지휘폭을 감소하고자 지역적으로 1함대, 2함대, 3함대 사령부 외에 인천방어사령부, 목포방어사령부, 진해기지사령부를 두고 있다. 그러나 기능적 임무분담을 위해 잠수함사령부, 항공사령부, 기동전단 같은 기능사령부가 필요하다. 공군도 기능사령부의 창설이 요구된다. 공군작전사령부는 1961년 창설 당시와 비교하여 예하부대가 16개로 확장되었으나 사령부 본부의 지휘관 및 참모는 그대로 편성 운영 되어오고 있다. 따라서 공작사의 지휘구조는 지휘통제 폭 과다로 지휘관리에 애로를 겪고 있다. 현실적으로 공군작전사령부는 전쟁기획, 계획 능력을 거의 미군에 의존하고 있어 공작사가 항공작전 전쟁지휘부로서의

역할을 할 수 있도록 개선이 시급하다.

해군작전사령부는 이미 동해함대사령부, 서해함대사령부 그리고 남해함대사령부로 지역사령부를 갖고 있으나 공작사는 1개의 중간사령부인 남부작전사령부만 갖고 있는 기형적인 구조이다. 업무분담과 전쟁기획, 계획기능발전을 위해 북부사 및 기능사령부의 창설이 시급한 것이다. 프랑스 공군의 경우 2개의 지역공군사령부와 8개의 기능사령부로 구성되어 있어 합리적이고 효과적이다. 그러나 한국공군은 모든 기능을 공군작전사령부가 갖고 있어 기능적인 업무분담이 너무 크다. 기능면에서 업무 분담으로 새로 도입되고 있는 F-15K 전투기, 조기경보기, 공중급유기부대의 창설과 더불어 공군기능사령부의 확충이 요구되고 있다.

셋째, 각군 교육과 군수사령부의 인원 및 계급차의 문제이다. 각 군의 교육훈련 및 연구기능을 수행하는 교육사령부의 경우 육군은 40명 가까운 장군을 보임 운영하고 있으나 해·공군은 각각 3명과 6명으로 엄청난 차이를 보이고 있다. 육군은 군사령부 지원을 위해 해·공군과는 달리 4개 군수지원사령부 및 군수지원단을 별도 편성하고 있다. 그러나 1·2·3군 사령부가 지상군 사령부로 통합을 예상하여 편성 및 계급 조정이 필요하다. 또한 육·해·공군의 군수사령부의 임무 및 기능에 별 차이가 없으나 육군은 장군 및 대령이 상대적으로 다수 편성되어 국방부 차원에서 표준화가 요구되고, 해·공군 군수사령관의 계급도 조정할 필요가 있다.

노무현 대통령은 2005년 10월 국군의 날 기념식장에서 우리 군의 최대 현안인 국방개혁을 강력히 추진하겠다고 강조하였다. 이는 9월에 국방부가 발표한 오는 2020년까지의 선진 정예국방 달성을 육성하기 위한 국방개혁(안)에 대해 지지하는 연설을 함으로써 향후 국방개혁 추진 작업에 한층 더 탄력을 받도록 하기 위한 조치로 풀이된다. 노대통령은 이날 연설에서 “자주국방은 자주독립국가가 갖추어야 할 너무도 당연하고 기본적인 일이며, 국방개혁안은 바로 이러한 자주국방의 의지를 담고 있다”고 전제하면서 “국방개혁이 성공적으로 이루어지면 우리 군은 현대화된 선진정예 강군으로 육성될 것이며, 국방조직의 문민화와 전문화, 획득제도의 개선, 3군 균형 발전 등으로 국방운영의 합리성과

효율성이 한층 배가될 것이다”라고 강조하였다.

이는 최근 참여정부의 출범과 함께 내세운 “자주국방” 개념은 대북한 대응전력 구축뿐 만 아니라 주변국까지도 고려한 독자적인 국방력 발전을 의미하는 것이라는 점으로 이해되어야 한다. 그러나 과거 우리의 안보환경은 동서대결이 첨예하게 대치되는 세계 유일의 분단국가의 불안정한 안보환경 하에 한·미 연합방위체제 하에 놓여 있어 자주 국방의 길은 매우 요원한 감이 없지 않았으나, 최근의 남북 관계의 개선과 함께 우리의 경제력을 바탕으로 하는 국력신장이 이젠 자주국방이란 개념을 설정하고 이를 실천할 수 있는 여건을 제공하고 있다는 점을 시사하고 있는 것이다. 이와 같은 자주 국방은 과거 박정희 정부 시절에 대 북한 대응전력을 대비하는데 있어 슬로건이자 구호로서 제창된 바 있으나, 다분히 의지의 표현에 그친 감이 없지 않았다.

이런 관점에서 참여정부의 국방개혁 추진을 언급하기에 앞서 국방개혁이 태동되었던 지난 문민정부 시절부터 줄기차게 진행시켜 온 지난 10년간의 우리 한국군의 국방개혁에 대하여 먼저 살펴보는 것이 바람직할 것이다.

3. 문민정부의 국방개혁

1993년 4월 출범한 김영삼 정부는 “신한국 창조”를 국가목표로 설정하고,³⁵⁾ 국방정책도 이에 부응하여 북한의 도발 등 국가적인 위기상황에 대비하면서 미래의 새로운 전략 환경과 전쟁 환경에 능동적으로 대응하기 위해 “확고한 국방태세 구축”, “대내외 군사관계의 발전”, “중·장기 국방정책의 개발”과 함께 신한국 창조에 부응할 “신뢰받는 국군상 확립”을 위한 개혁을 추진하였다.

문민정부는 출범과 함께 군은 그 동안의 소위 군부정치라 통칭되었던 과거사에 대한 냉철한 시각으로 그 공과를 평가받고, 앞으로의 지향방향을 재정립하는 시점을 맞게 되었다. 즉 군이 과거 본연의 임무에 충실하였는가? 라는 의구심 속에서 실로 겸허한 자기반성을 통하여 새

35) 국방부, 「국방백서 1993」 (서울:국방부, 1994), pp.160-163.

로 태어나야 한다는 위정자들의 시각에서 개혁이 출발되었다. 이는 당시 권영해 국방장관 특별 담화문에 잘 명시되어 있으며, 향후 군이 지향할 지표를 정의로운 군의 구현, 역사의식에 투철, 자주국방 태세의 확립을 규정하고 있었다. 이와 같은 특별 담화문의 성격은 과거와의 청산을 요구하는 보다 더 높은 수준의 개혁을 요구하고 있었으며, 그 결과 군 수뇌부의 전격 경질 및 하나회 장교의 퇴출을 낳게 하는 등 국방개혁은 “격동의 시기”로 접근하였다.

문민정부의 출범과 함께 대두되었던 '94년 Hot-Issue는 북한의 핵무기 개발 및 장거리 미사일 위협에 따른 미국 및 동북아 지역에서의 심각한 군사적 긴장이었다. 따라서 군은 수도권 및 후방지역 작전 등 도발 유형별로 대응작전 계획을 수립 및 발전시키고, 팀 스피리트 및 한태평양 연습 등 연합훈련과 각 군별 훈련을 지속적으로 실시하였고, 한반도에서의 항구적인 평화를 달성하기 위한 미래 지향적인 국방정책 개발에 혼신의 힘을 쏟았다.

상존하는 북한의 군사적 도발 위협에 완벽하게 대비하면서 평화통일을 군사적으로 뒷받침하고 미래의 전략 환경에 능동적으로 대비하기 위하여 자주 국방태세의 조기 실현이야말로 국방의 절대적 명제라는 취지하에 개혁을 추진하였는데, 그 구체적인 내용으로는 통합전력 발휘를 극대화 시킬 수 있는 군 구조의 개선, 장차전 양상 및 한국적 특성에 부합되는 전력의 정비, 첨단 무기체계 획득을 위한 연구개발 및 방위산업 육성 등에 중점을 두고 차세대 전투기, 차세대 전차사업 등의 전력 증강을 시행하였다. 한반도의 항구적인 평화를 보존하기 위해 서구 유럽의 교훈을 면밀히 검토하여 국방부 산하에 처음으로 군비통제관실을 설치하고 이를 통하여 군·관·학과 연계된 군비통제정책도 함께 개발하여 추진하고, 북한 핵무기 개발위협 대응책이 본격적으로 논의되는 등 다방적인 대책을 마련하였다.³⁶⁾

국방부는 제 5~6공화국 시절 국방획득에 관한 많은 불투명성과 불

36) 군비통제정책은 1970년대 서구 유럽지역에서의 NATO군과 바르샤바 군과의 군사 분쟁을 사전방지하기 위한 목적으로 20여 년 간 걸쳐 협의되었던 사항으로서, 그 내용은 군사적 신뢰구축, 군사력 운용 제한 및 군비감축 등이다.

합리성이 대두되어 국민의 의혹을 낳고 국력의 낭비 및 국가예산 사용의 불투명성을 배제하기 위한 조치사항의 일환으로 추진되었다. 그 주요 개혁내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 주요 무기 획득에 관한 절차를 간소화함으로써 장비 진부화 방지를 위한 제반조치를 강구하였다. 즉 현대화 장비를 도입함에 있어 소요결정과 획득과정이 너무 복잡하고 다단계의 결심주기로 인하여 전력화 적시성을 상실하였던 폐해를 방지토록 조치하였다. 둘째, 율곡 예산에 관련된 국민의 알 권리를 충족하기 위해 그동안 기밀사업으로 분류되었던 많은 사업을 공개원칙으로 국회에서 심의하도록 하는 한편, 시험평가 제도의 정착화를 위해 노력하고, 특히 국방과학 연구소를 핵심 연구기관으로 지정함과 동시에 민수우위 기술 분야에 대해서는 방산업체를 적극적으로 활용하도록 하였다. 셋째, 군 내부적으로 율곡사업 및 군수조달의 전문요원의 양성을 위해 각 군에 전문특기 제도를 도입 및 시행하고, 각 군에 군수학교를 창설하였으며, 조달분야의 개혁은 조달 원가의 합리적인 산정을 위해 원가산정 방법을 도입하고, 조달업무의 전산화에 착수하였다. 넷째, 국방부와 군수 업체간의 예상되는 비리를 방지하고자 수시등록 제도를 활성화시키고 감사 기능을 대폭 강화하는데 주력하였다.

우리의 병무행정은 근원적인 수급 불일치와 병역 복무 형태의 다양화로 인한 형평성 문제로 인해 국민으로부터 오해와 불신을 낳는 결과를 초래하곤 하였다. 따라서 개혁의 구체적인 내용은 현역병의 복무단축은 육군 및 해병대는 30개월에서 26개월로, 해군은 32개월에서 28개월로, 공군은 35개월에서 30개월로 각 군의 실정에 맞게 단축되었다. 병역의무 형평성 제고를 위한 사항으로는 방위소집 제도의 폐지('95), 공익 근무요원 제도 신설(28개월 근무), 상근 예비역제도 신설 (현역근무 1년 후), 집안의 독자를 이유로 보충역으로 전환되는 제도를 폐지하고, 입영의무 면제 연한을 31세로부터 35세까지 조정하였다. 병역자원관리를 거주지 단위로 일원화하고, 한방학과를 졸업한 한의사를 현역장교(군의관 요원)로의 편입과 특수병과 장교는 복무기간을 3년으로 동일 적용하도록 하였으며, 농·어촌 분야 종사자를 산업기능요원으로 편입하는 한편, 산업기능 요원 지정업체를 확대하도록 하였다. 각 분야의

병역행정 규제를 완화하는 차원에서 저소득층 생계 곤란자 병역감면 절차를 간소화함은 물론, 병역증명서 발급을 온라인을 통하여 할 수 있도록 국민편의를 증진하였다. 입영대기 기간의 단축과 병역의무자의 해외여행 절차의 간소화, 특히 병무청 지정병원 제도를 개선하여 48개 병원을 160개 병원으로 확대하였다.

문민정부의 국방개혁은 진정한 의미에서는 미래 지향적이기보다는 30년간의 군인 정치에 따른 제반 부작용을 치유하는데 급급하였다고 보는 것이 타당하다. 즉 대 북한의 위협이 증폭되고 북한 핵 문제가 확대되고 있는 시기에 우리 국방의 진정한 미래의 모습을 그리지 못하고 국민의 말초신경을 자극하는 인기에 편중한 경향 속에서 개혁이 추진되었다고 평가할 수 있다.

돌이켜 보면, 문민정부는 1990년대 후반부터 추진된 러시아 및 중국과의 수교 및 경제교역의 확대 정책, 즉 북방 외교의 성과를 국방개혁에 접목시키지 못하였다고 평가되어야 한다. 그리고 김일성의 사망과 함께 남북한 관계의 경직으로 물고 갇던 한반도의 위기 상황과 경제사정의 악화에서 오는 국가경제의 흔들림 속에서 진정 국방분야가 매우 소홀하게 다루어졌다. 이는 문민정부 5년 동안 지속적으로 국방예산이 감축되었던 현상들이 이를 입증하고 있는 것이다. 따라서 국방개혁의 태동시기에 다루어졌던 국방개혁은 진정한 의미의 개혁이 아니라 국방분야에 대한 개선이란 측면으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

4. 국민의 정부의 국방개혁

한국군의 군 구조는 1948년 국군의 창설 이래 육·해·공군을 기틀로 한 통합군 형태로 발전시켜 왔다. 그리고 지상군은 6.25 전쟁을 수행하면서 작전 지휘권을 유엔군 사령부로 승계시키고, 전후에는 “정전협정 체제”라는 울타리 안에서 3개 야전군을 창설하면서 그 예하에 군단 및 사단을 예속시키는 방대한 군을 운영하여 왔다. 따라서 국방개혁위원회에서는 밀레니엄 시대에 부합되는 선진 군대로의 육성을 위해 주변 강국의 군사혁신 프로그램을 반영하여 군 지휘 구조를 과감히 개선하여 군사력 운용에 있어 가장 생명선인 작전반응 속도를 단축할 수 있는 군 구조로 개선하고자 하였다.

그리고 3개 군이 요소요소에서 방만하게 운영되어 온 유사부대 및 불요불급한 부대의 통·폐합을 추진하여, 국방예산과 운영요원을 과감히 축소할 수 있는 내용 등을 골격으로 하는 개혁(안)을 확정하여 2개월간에 각 군 의견수렴 및 공청회 등을 진행하였다. 그러나 여론 수렴 과정에서 각 군의 많은 반대 의견도 개진되기도 하였다.

상부 기능의 조정은 합동군체제의 기본골격을 유지한 가운데 유사 및 중복기능을 통폐합하여 효율성, 책임성, 전문성을 제고하고, 방위력 개선에 관련된 국방부 및 합동 참모본부의 기능의 조정 및 국직기관의 구조를 개선하는데 중점을 두고 시행되었다. 그 세부내용은 최초 선진국 국방획득 체제를 아웃 소싱하여 국방부에 획득본부를 신설하고자 하였으나 정부 승인과정에서 축소되어 획득실로 하향 조정되었고, 합동 참모본부는 시설평가 기능을 국방부로 이관 조치하고, 지휘통신 참모부를 신설하여 각 군과 연계토록 조치하는 한편, 각 군 본부에 통신참모부를 지휘통제통신 참모부로 기능을 확장하는 내용을 진행하였다.

육군 지휘 및 부대 구조 조정은 2개의 사령부를 통합한 지상군 작전 사령부를 개편하되 한국군 주도하에 연합 지상구성군 사령부로 창설, 1개의 사령부를 후방사령부로 개편, 후방 군단의 해체, 기동군단 예하 기계화 사단을 1개 기계화 사단과 수개 여단 단위로 개편하고자 하였으나, 그 시행은 유보되어 실패하였다. 이와 같이 육군의 개혁이 전반적으로 실패하였는데, 그 표면적인 이유는 북한의 실제적 위협(연평해전)과 함께 한미 연합사령관 경고 조치에 의한 것이었으나, 근본적으로 내재된 원인은 군 내부의 반발과 최고 CEO의 개혁의지³⁷⁾ 후퇴에 있었다.

국방 정보기능 통합은 기무사, 정보사, 기타 관련부대가 각기 다른 소관업무를 추진하여 혼선을 빚고 있었던 업무 수행을 “국방 정보본부”의 기능 체계로 통합하는 개혁내용을 추진한 것으로서, 99년 4월에 국방 정보본부의 기능이 원안대로 개편 및 확정되었고, 통합 정보지원

37) 당시 국방장관은 연합사령관의 권고사항과 야전군지휘관의 건의를 받아들여 이를 유보하는 조치를 단행 하였으며, 당시 연합사령관의 의견은 1·3군의 지휘 폭 및 지휘여건이 표면적인 이유였다.

단을 창설하여 제반기구를 통합 조치하였으나, 2002년에 일부 기능이 환원 조치되었다.

국방부 산하 교육기관의 효율적인 운용을 위해 단일지역에 모여 있는 국방대학원, 국방참모대학, 국방정신교육원을 재편하여 교과과정에 국가안전보장 대학원, 국방자원 관리대학원, 합동참모 대학을, 그 부설 기관으로서 안보문제 연구소 및 합동교리 발전부 등을 반영하는 개혁(안)으로서, 계획대로 시행되어 99년 1월부터 국방대학교 설치법에 의해 법제화되었다.

의무지원체제 개선은 환자후송 체제의 단축, 항공후송 체제 구축, 후송기간과 병상의 규모가 조정되었다. 그 결과 육군 항공대대 1개 중대를 전담중대로 지정하여 전후방에서 발생하는 환자의 항공수송을 전담케 하였고, 5단계의 환자후송 체제를 3단계로 단축할 수 있도록 조치하였다. 그러나 개혁 시행 상에 일부 예산 절감 및 조직 단축에 대한 조치사항으로 인해 군의 피해가 가중되는 부작용도 발생하였다.

군 창설 이래 군 수송체제는 국군 수송사령부를 창설하여 전·평시 군 수송 작전의 효율성을 제고하기 위해 조치되었던 개혁으로서, 그 결과 수송사를 99년3월에 창설하여 이를 합동참모본부의 지휘 하에 편제토록 하였으며, 특히 각 군 고유의 수송체제, 즉 항공기, 선박, 철도 등을 통합하여 운영됨으로서 경제적인 군 운영에 기여하는 한편 TMO에 대한 통합조치로 예산절감 효과도 반영되었다.

국방부 산하 연구기관의 구조 통합 및 운용체제 개선은 국방부 산하 4개 출연기관(국방과학연구소, 한국국방연구원, 국방정보체계연구소, 국방품질관리소)의 기능의 재정비를 통해 연구기관 전문영역을 정리하고 효율성을 제고하기 위해 조치되었던 개혁과제로서, 개혁결과 “정책과 무기·정보체계”라는 2개 범주로 구분하여 국방정보 체계 연구소를 국방과학 연구소에 편입하여 임무를 보장토록 조치하고 연구기관의 내부를 정비하였다.

국군체육부대의 해체³⁸⁾는, '86, '88년도 아시안 게임 및 올림픽 대비

38) 체육부대 해체는 IMF 금융 위기시 국방 분야의 경상비 절감을 위한 불가피한 선택이었다.

군의 조직적인 지원 산물인 국군체육부대에 대한 해체를 추진하였으나, 사회 체육 기반의 확충 소요 및 '98 방콕 아시안게임 격려시 대통령 재검토 지시에 따라 해체는 유보되고 부대관리 종목을 축소(31개 종목 → 23개 종목)하여 운영하도록 조정되었다.

간호사관학교의 해체는 사회여건의 변화('97기준 : 가용 간호사 111,178명 중 미취업자 52,404명)와 배출되는 간호장교의 자질도 사회에 비해 뒤떨어져 그 실효성과 경제성 측면을 고려하여 개혁을 계획하였다. 그러나 개혁 초기에는 당시 간호사관생도 모집도 중지되어 계획대로 시행되었으나, 여성계의 강력한 반발과 함께 16대 총선 분위기 속에서 쟁점화 되었으며, '01 당정협의에서 다시 존속키로 결정되어 개혁이 무산되었다.

우리의 방위력 증강 사업은 70년대 “울곡사업”이란 별칭 하에 국민의 안보의식 속에서 상당한 성과를 거두었으나, 21세기를 지향한 주변강국의 군사력 발전 추세는 IT 기술에 바탕을 둔 고도로 발전된 무기체계를 개발·사용하게 됨으로서 대 북한 위협 대비 전력 확보와 동시에 주변강국의 전력증강에 뒤떨어지지 않게 제반 제도를 정비할 필요성이 대두되어, “전환기적 전력 환경 변화에 따른 방위력 개선”이라는 개념 하에 추진되었으나, 아쉬운 점은 IMF라는 국가 경제적 위기를 극복하고자 정부 전 부처가 추진하였던 예산 절감의 목적으로 시행되었던 것이다.

국가의 안전보장을 경제적 논리로 해결하는 데는 한계가 있었다. 즉 국가 안전보장은 타 국가 및 단체로부터 파급되는 위협의 평가를 그 주된 목표로 하고 있기 때문이다. 따라서 국민의 정부 전력증강 분야의 개혁과제는 주변 정세를 미 고려한 경제적인 측면을 고려한 개혁 추진이라는 측면을 고려해 볼 때 이미 개혁 성공에는 제한사항이 존재하였고, 결국은 많은 분야가 부진한 결과를 초래하였다.

우리 군은 항상 군 인사관리 제도에는 문제점이 지적되고 직업군인 전역 시에는 그 취업이 보장되지 않아 불만적인 요소를 내재하고 있다. 그리고 국민의 정부 기간 중 군 인사관리는 매우 혼란스러웠다. 항상 특정지역, 특정학교 출신 편중 인사가 국정감사의 도마에 올라 물의를

일으키는 사례가 많았다. 그 개혁 추진 현황 및 결과는 아래의 표와 같다.

〈표 2〉 국민의 정부 인사 및 교육개혁 과제 및 결과

과 제	개 혁 과 제	결 과
1	직업군인 복무여건 개선	△
2	급식운영 효율성 제고 및 취사여건 개선	○
3	전역군인 생활안정 지원	○
4	능력위주 인사관리 제도 구축	×
5	장교 초과 인력해소 방안 강구	○
6	병역제도 개선	△
7	국방 공무원제 도입 검토	△
8	신세대 장병 지휘 리더쉽 개발	△
9	모의연습 강화	×
10	간부정예화 위한 교육 체계 정립	○
11	예비군 운영제도 개선	○
12	향토방위 작전태세 보완	△
13	예비군 지휘관 인사관리 제도 개선	○

출처 : 조기형, “1995년부터 2005년까지 한국군의 국방개혁에 대한 평가 및 향후 발전방향”, (2006), p.50.

직업군인의 복무여건 개선은 군인 처우 향상과 주거시설의 개선을 통한 직업군인 사기증진과 생활안정 도모를 위한 조치사항의 일환으로 개혁안을 마련 시행하게 되었는데, 그 결과 특수지 근무수당, 잠수함수당, 국정사 해외특수요원 위험수당, 수의 및 의정장교 수당, 탄약사·탄약시험반 위험등급 상향 조정, 사병 및 기타 사망보수금 수당 등을 조정하였으며, 군인자녀 대학생 학비보조 수당을 반영하여 434억원을 추가하고, 상가형 복지센타 건립을 위해 생필품 면세 복지센타를 26개동을 신축하여 운용하는 한편, 군 숙소 개선사업도 활발히 전개하여 '00년 말까지 2,350억원을 반영하여 관사 확보 3,933세대 및 독신숙소 1,582실을 개선하는 성과를 달성하였다.

장기복무 후 전역하는 직업군인의 사회 재취업을 위한 지원활동 및 취업범위 확대를 위해 다양한 프로그램을 수립하여 시행하였다. 그 결

과 취업보도 기간을 6개월에서 1년으로 연장하여 운영토록 '98. 2월 이후 시행되었고, 직업훈련 위탁교육은 기존의 4개 과정을 11개 과정으로 확대하여 시행토록 조치하였으며, 국방취업지원 센터 운영을 활성화하여 연 50,000건의 취업정보 제공 및 6,000여건의 취업상담 그리고 5,000명의 취업추천 및 400여 명의 취업률을 달성하였다.

공정한 인사관리는 보직관리의 주요보직 자격기준을 전산화 관리하되, 사전보직 예고제에 의한 보직을 부여하고, 진급심사는 진급심사위원회 세부평가 기준 설정 및 계량화를 추진하고, 진급적기 경과자의 복무활성화를 위해 명예진급 제도 및 임기제 진급제도를 확대 적용하도록 조치하였다. 그 결과, 시행 상에 많은 문제점을 낳고 특정지역 출신의 편향된 보직 및 진급이³⁹⁾ 만연되어 인사관리 개혁은 실패하였다.

전문인력 관리체계 정립은 전문 인력의 자격기준을 재정립하여 훈령 586호에 명시하는 한편, 전문인력 직위선정에 대한 세부기준을 규정화 함은 물론, 이를 전산화 추진하여 관리할 수 있도록 조치하였다.

국방 공무원과 군무원의 활성화 대책은 일반직 공무원의 활성화 활용을 위해 국방부 본부 및 획득본부의 일반직 공무원의 직위를 확대하고, 획득본부 산하에 특수 민간인력 소요 직위는 계약직 공무원을 채용하였으며, 군무원 운용 활성화를 위해 승진 단위부대 확대 및 유사/중복 직렬을 조정하고 상위직의 특채를 억제하면서 교육훈련 부수인력을 책정함으로써 교육의 기회를 확대하는 개혁을 시행하였다. 그 결과 국방부내 일반직 공무원의 직위는 국장급 26.3% → 37.5%로, 과장급은 45.8% → 50%로 각각 상향 조정되었으며, 정보화 기획실장을 계약직으로 임명하여 운영하도록 하였으나, 군무원의 운영은 일부 정원 조정이 이루어져서 감축되는 현상이 빚어지기도 하였다.

간부의 정예화를 위한 교육체계 정립은 각 군의 병과학교 및 각 군대학 교육으로부터 국방부 소관 국참대 및 안보과정까지의 전 과정을 연계성 있게 검토하여 개선하는 데 그 중점을 두고 시행하였다. 중령

39) '98년부터 영관급 장교 및 장성급 장교인사는 특정지역 출신 장교의 진급 비율이 상향되는 경향이 농후하여 국민의 정부 기간 중 지속적인 문제점으로 지적되었다.

진급시 각군대학에 “직능관리과정”을 신설하여 필수교육과정으로 이수하였고, 국참참모대학 교육과정을 선택과정으로 이수하되 합참 관련 직위자를 필수화하였고 국방 대학원은 중령 말에서 대령초기에 준 필수화 교육과정으로 강화하여 시행하도록 하였다. 그리고 교육의 질 향상과 여건을 충분히 보장할 수 있도록 적정 교육 부수인력 제도의 정상화 추진, 전쟁이외의 작전수행 교육 및 과학전 및 정보전 전쟁에 대비한 교육을 강화하는 데도 역점을 두었다.

국민의 정부에서 계획·시행한 국방개혁은 한국군 최초로 종합적인 마스터 플랜을 수행하기 위한 기본조건을 갖추고 출발하였다. 외국의 국방개혁 사례를 벤치 마킹하여 우리의 실정에 부합될 수 있도록 조정하였고, 많은 경험가 및 전문가의 의견을 사전 조율하여 계획을 수립하는 등 많은 노력을 경주한 것은 인정되어야 한다. 그러나 진술한 바와 같이 군 구조 개혁이 대부분 실패한 이유는 북한 위협에 대한 과소평가와 함께 한·미 상호동맹에서 오는 의견 조율의 한계 등이 표면적으로 나타난 실패의 원인이다. 그러나 필자는 국민의 정부는 IMF라는 경제적인 위기를 국방비 축소 운영에서 그 해답을 얻으려고 했다는 점이 실패의 정확한 원인이라고 생각한다. 국가와 국민의 생존을 위한 안전보장을 경제적인 투자 없이, 아니 감소운영으로 담보한다면 매우 위험한 발상이라고 평가되어야 한다.

그리고 국가개혁 차원에서의 국방개혁 추진에 대한 제반여건 보장대책이 마련되지 못하였던 것도 개혁 실패의 원인이라 할 것이다. 즉 국방개혁에 추진에 대한 법적, 제도적 구속력이 없고, 예산지원이 없는 상태에서의 개혁추진은 사상누각인 것이다. 그리고 국민의 공감대가 형성되고 국민에 신뢰를 줄 수 없는 사회 분위기가 형성된 점도 매우 유감이라 할 것이다.

5. 참여정부의 국방개혁

지난 2003년 4월 출범한 참여정부는 동북아 지역에서의 “평화와 번영”의 비전을 달성하기 위해 '02.12월 편성된 대통령직 인수위원회로부

터 개혁과제를 도출하였다. '02.12월 당시 한반도 안보상황은 6.23 남북 정상 공동 선언 이후 형성된 북한 위협의 현저한 감소와 함께, 부시 정부 출범 및 9·11 테러 이후 세계질서의 재편 과정에서 오는 미군 재배치 조정 등이 한·미 공조체제에 어두움이 내리는 상황이었다. 따라서 사회 일각에서 진보와 보수의 갈등이 팽배해지고 있는 상황으로 전개되는 가운데 주한미군의 역할 조정에 따른 '협력적 자주국방'이라는 귀결점도 역시 과거와는 매우 다른 시각들이 상존하였다.

참여정부의 국방개혁 방향 및 과제는 국방전반에 걸쳐 불합리한 관행과 관습의 쇄신과 군 구조 개선의 추진이라는 개념 하에 2단계의 국방개혁 추진전략을 채택하였다. 즉 1단계는 국방전반의 효율성을 제고하는 내용을 우선 추진하고, 제 2단계는 '05년 이후에 전력구조를 포함한 군 구조 개혁을 추진하여 개혁을 완성한다는 것이 골격이었다. 따라서 정부 초기의 1단계의 국방개혁 과제는 아래의 표와 같은 내용을 추진되었다.

〈표 3〉 참여정부 초기 국방개혁 과제 현황

구분	중점	과제내용
1	정신개혁 - 군대문화 쇄신	직업군인의 가치관 정립
2		간부의 건전한 생활기풍 확립
3		병영 저변의 관행적 폐습 근절
4	인사제도 및 교육제도 개선	인사운영 체제 발전
5		인사관리 제도 개선
6		양성교육 체제 발전
7		보수교육 체계 개선
8		국내·외 위탁교육 확대
9	사기 및 복지 증진	병 복무여건 개선
10		간부 숙소 개선
11		장기 복무자 전역후 취업보장
12		복지시설 운용 개선
13	예비 전력 정예화	병무관리 개선
14		예비군 관리 개선
15	군수 / 조달업무 개선	저비용·고효율의 군수지원체제 발전
16		조달업무 발전
17	전력증강 업무 발전	전력증강 업무수행체제 발전
18		연구개발 정책 검토 및 발전
19		방위산업 정책 검토 및 기반 강화
20	군 사법제도 개선	군 사법제도 개선
21	군 전력구조 정비	상부조직 정비
22		전력 및 부대 구조 정비
23		미래전 수행에 적합한 전력구조 발전

출처 : 국방부 국방연구위원회, 「참여정부 국방개혁 추진계획」 (2003)

국방부는 상기 표와 같은 개혁과제를 2년간 추진하였는데 구체적인 내용은 다음과 같다. 국방인의 정신개혁 및 군대문화의 쇄신은 직업 군인의 가치관 확립을 위해 국방부는 '03년 7월에 3대 가치관 및 9대 덕목을 선정, 군대윤리의 교재를 제작 및 배포하여 이를 양성 및 보수교육 과정에 반영 및 교육을 실시하였으며, 건전한 생활 기풍 확립 조치와 지속적인 업무혁신 추진을 위해 국방행정 전 분야에서 “혁신 인프

라”가 형성되도록 “업무 혁신 팀”을 구성 운영하였다.

국방분야의 각종 제도 개선 및 보완은 계급별 정원 관리에 대한 연구와 함께 현행 진급 최저 복무기간의 조정을 개선하고자 시도하고 있으며, 계대별로 진급·보직·교육심의 위원회를 활성화시켜 나가고, 자유 경쟁 진급제도를 하위계급에 적용토록 하고, 개인자력의 공개와 함께 다면 평가 제도를 시행하고 있다. 그리고 병무 관리 개혁사항은 현역병 복무기간을 2개월 단축하고, 대체복무 요원인 전문연구위원은 5년에서 4년으로, 산업기능요원은 36개월에서 34개월로, 공익근무요원은 28개월에서 26개월로 각각 단축하는 조치를 단행하였다. 기타 전국 통합 병무 민원 상담 센터가 개설 운영되는 한편, 병무민원 Happy Call 제도를 시행하고 있다. 군 사법제도 정비는 국방부 장관 직할의 “순회 군 판사 단 운영”문제, 관할관의 확인 조치권(감경 사유, 검증 및 평가)의 보장, 국선 변호인이 수사 단계로부터 지원이 확대토록 조치되었고 우수한 법무관리 장교의 획득을 위해 “군 법무관 임용시험”의 폐지, 특히 평시 군사법원 자체를 민간 법원에 이관하는 문제 등이 조치되었고, 추가적인 사항이 법률적 검토를 진행하고 있다. 양성 교육의 발전은 교육의 발전은 주로 군 간부의 임용에 대한 문제를 개혁하고자 하는 것으로서 이는 현행 학군장교 및 학사장교들의 양성교육 과정에 대한 강화방안이 모색되고 있다는 점이다. 즉 일반대학의 안보관련 학부를 추가적으로 더 개설하여 우수자원의 모집을 강화하고, 현행 학사장교에게 수여하는 장학금제에 의한 복무연장 방안을 폐지 또는 축소하는 효과를 기대하도록 조치되고 있다. 그리고 법무 및 군종장교의 양성교육도 대폭 개선하여 사관학교 설치법도 개정하여 전공분야별 학위를 개설하도록 하여 유사시에 사회로 복귀시키는 역할을 할 수 있도록 노력하고 있다. 장교 보수교육의 발전은 위관장교를 대상으로 하는 고등군사반 이하 교육과정에는 소양교육을 대폭 반영하고, 각 군 대학의 교육은 정규과정 인원을 확대하여 운용토록 교육 정원을 증가시켰으며, 합동참모 대학의 교육인원을 상향조정하면서 교육 이수자에게는 합참 및 각 군 본부 합동직위에 우선 활용토록 조치하였다. 유형별 전문인력 확보를 위해 국내외 민간대학 및 대학원에 위탁교육을 확대 시행하도록 하였다.

사기 및 복지 증진 및 예비전력 확보는 국방부가 '03년도 예산 700억 원을 투입하여 168동을 GOP 및 해·강안 경계초소를 분대형으로 개조하였으며, 1,073억원을 투자하여 관사 1,822 및 독신장교 숙소 1,862동을 보수 및 수리하였다. 병 봉급인상도 '04년에는 '03년 대비 46%를 인상하여 조치하되 '07년도 까지 250%를 인상할 수 있도록 검토하고 있다. 또한 전역장병의 취업확대를 위해 제대군인 지원전담부서를 국방부와 각 군 본부를 연계하여 신설하는 한편, 취업직위 소요를 파악하여 그 직위를 결정, 관계기관 협조회의를 통하여 권고하는 형식의 의사결정회의를 실시하여 1,207개의 직위에 취업시키는 획기적인 조치를 단행하였다. 이를 위해 직업보도 교육을 강화하여 2,379명을 배출하는 노력을 경주하였다. 또한 전역군인 홍보활동을 위해 국방부 및 각 군 인터넷 사이트에 취업 안내 및 관련 프로그램을 상시 공개하는 제도를 정례화하고 있다. '02 대선공약의 이행을 위해 예비군 동원 훈련면제 대상자를 8년차에서 7,8년차로 확대하고, 동원훈련 기간도 3박4일에서 2박3일로 단축하는 한편, 1년차 훈련은 소집점검에서 동원훈련을 실시하도록 조치하였다. 또한 예비군 훈련기간 중 급식비를 인상하고, 직장 예비군 부대의 운영의 내실화를 위해 전담지휘관을 173명을 교체하는 한편 전투장비는 M-16으로 2만정을 교체할 수 있도록 예산을 확보하여 추진하고 있다. 동원제도의 개선을 위해 동원지정 자원을 구 단위에서 특별·광역시단위로 확대하여 적재적소에 배치토록 하고 동원 지정자 주소 이전 시 추천 관리 할 수 있도록 시스템을 보완하는 한편, 육군의 전시근로 소집을 편제화하여 내실화를 기할 수 있도록 '05년 전시계획에 추가 반영 조치하였다.

국방자원관리 체제 발전을 위해 국방 군수업무중 보급분야는 전·평시 적용 가능한 보급수준의 설정과 재고 감소대책을 마련하고자 연구를 추진하고 있으며, 탄약분야는 장비의 현대화에 따라 노후 및 교체탄약의 처리와 탄약고 개선에 관한 장기계획을 입안하고 있다. 또한 군수분야의 아웃소싱 분야는 민·군 정비창간 상호교류를 확대·적용하고는 있으나 민간 전문가의 고용은 매우 부진한 면을 보이고 있다. 조달 업무개혁은 전장상거래 정보체계⁴⁰⁾를 활용하고 있고 조달관련 중요 법

규41)를 개정 추진하고 있다. 그리고 국방품질 개선보증 기반의 확충을 위해 국방품질 경영 시스템 인증 제도를 확대·시행하고 있다. 군사시설의 관리체제는 그 동안 각 군에서 관리하던 업무를 국방부가 통합 집행하기 위해 국방시설본부를 창설하여 대형공사, 주한미군 시설공사, 공여재산 관리 등을 맡도록 조치하고, 국방시설 기준을 검토하여 병영 내무반, 화장실 및 세면장 수용인원 상향조정, 병영도서관 및 PC방 규모 확대 및 관사·사무실 규모 현실화 방안을 조치하였다. 군사시설 보호구역 관리 개선업무는 위면 국방행정 차원의 문제로서 지속적으로 제기되어왔던 사항으로서 “진해 해군기지법 시행령”을 개정·조치하고 특히 관할부대 보호구역 심의 위원회를 설치하는 관계법령을 개정하여 위민 행정이 구현될 수 있도록 조치하였다.

전력증강 업무 개선 및 군 구조 정비는 전력증강 업무 개선은 사업 관리 방식을 개방형 회의체제로 전환함과 동시에 집행의 투명성을 증대하도록 각종 위원회를 정비하였고, 국방 연구개발 정책 발전은 국가 과학기술과 연계될 수 있도록 발전되어야 한다는 전제하에 국방과학기술 기본계획에 민군겸용 기술 분야를 반영하고 특히 한국형 헬기사업을 국책 사업화하여 추진하고 있다. 방위산업은 방산 업체의 연구개발 촉진 및 기술수준 제고를 위해 업무주도 연구개발 확대 조치를 위해 483억의 정부지원금을 보조하고, 방산수출을 증대하도록 국제방산 협력 활동을 꾸준히 전개하여 '03년 현재 2.3억불 수준으로 증가시켰다.⁴²⁾

40) 조달거래 정보체계는 '02년 조달업무 혁신을 위해 국방개혁위원회에 조달 혁신 추진단을 창설하여 조달관련 분야 전반에 걸쳐 개혁을 시도한 결과에 대한 산물로서 조달업체 및 조달품목을 포함한 제반 데이터를 구축하고, 이를 통하여 전자상거래가 가능한 정보체계를 구축하여 사용하고 있다.

41) 국방부는 '03년에 국방조달업무 혁신을 위해 조달관련 법규 중 복수 예산제를 핵심으로 하는 “국방조달 법률 개정안”을 상정하였으나, 정부 논의 과정에서 단연도 예산제도를 채택하고 있는 타 예산 관련법과 상충된다는 이유로 개정이 무산되었다.

42) 방산수출은 현행 한·미 상호방위 조약의 틀에서 제한조건이 많으나 그동안 우리가 자체 개발한 K-9 자주포(터키), K-200 장갑차(말레이시아)등으로 수출한 실적이 있으며, 대체수출 효과측면에서도 인도네시아와 KN-235 비행기와 전투장갑차(K-200)와의 상호 지원하는 협정을 맺어 추진하였다. 따라서 방위산업 수출은 매년 150%이상의 증가율을 보이고 있다.

전력구조 정비는 국방부는 한시적 기구 16개 기구를 일제 정비하고 제대 군인의 전담부서를 신설하는 등 국방정책 및 기획, 장병복지 기능을 강화하였으며, '04년 후반이후 문민화 기반전력증강 분야를 총괄하는 국방부 외청으로서의 “방위사업청”을 06년 1월 1일부로 개칭하였다. 합동참모본부 및 각 군 본부도 일대 변혁을 꾀하고 있는데, 합동 참모 본부는 정보·작전 기능을 강화해 나가는 한편, 각 군 본부의 해 기능을 대폭 축소하는 조치사항이 강화되고 있다.

국방부는 최근 “21세기 선진정예 국방을 위한 국방개혁 2020(안)”을 발표하고, 공감대 형성을 위한 홍보활동을 강화하고 있다.⁴³⁾ 이 개혁 내용의 핵심은 '03 ~ '04년 국방개혁 내용을 보완하고자 하였으며, 추가하여 군 구조 정비를 가시화하는 내용으로 추진하고 있다. 참고적으로 국방개혁 2020(안)의 개혁과제는 아래의 표와 같다.

〈표 4〉 국방개혁 2020(안) 개혁 과제 현황

43) 국방개혁 2020(안)에 대한 한미연합사령관의 견해도 매우 긍정적으로 나타나고 있는 점이 과거 국민의 정부 국방개혁 계획과의 차이이다.

구분	중 점	과 제 내 용
1	국방정책 및 운영	· 국방운영에서의 문민 기반 확대
2		· 군 사법제도 개선
3		· 국군 기무사령부 개혁
4		· 선진국방에 부합되는 인력운영
5		· 지원부대 외주업무 확대
6		· 국방 획득업무 통합 및 제도 개선
7		· 사용자 중심의 군수지원 체계
8		· 미래전 대비 선진 정보환경 구축
9		· 예비전력 정예화 및 동원체제 개선
10		· 국민편익 증진대책 발전
11		· PKO 참여 기반 강화
12	병영문화 개혁	· 병영생활 개선
13		· 자기 계발 활성화
14		· 복무 환경 개선
15		· 사고예방 체계 정립
16		· 복무 제도 개선
17	군 구조 정비	· 상부 구조 개편
18		· 육군 부대 개편
19		· 해군 부대 개편
20		· 공군 부대 개편
21		· 합동 부대 개편

출처 : 국방부, 「21세기 선진정예장군을 위한 국방개혁」(서울:국방부, 2005), p.10.

따라서 '03-'04 개혁과제 추진에서 추가 보완된 사항은 기무사령부의 조직 감축 및 심사제도 강화, 장기적으로 국민 모병제 시행의 검토, 장군 및 현역 군 교수요원의 정년제 폐지, 국방획득 업무 개선을 위한 방위 사업청의 개청, 국민편익 증진 차원에서의 국방 군사시설 기본법 및 소음방지 특별법의 제정, 그리고 국방 대학원에 PKO 센터를 확대 및 개편하는 과제 등이며, 병영문화의 개혁 분야도 마찬가지로 초기 국방개혁 과제 추진의 일부를 보완하여, 병영시설 현대화의 지속 추진, 현역 복무 부적합자 처리 절차의 개선, 전자학습 체계의 구축등이다.

특히 군 구조 및 전력분야 개혁(안)은 과거 국민의 정부 시절의 지

상군 작전사령부 창설, 후방사령부 및 후방군단 해체, 기동군단 개편 등의 내용을 다시 추진하도록 하되, 군 병력을 68만 명으로부터 50만 명으로 감축하며, 무기 체계 분야를 획기적으로 개선하여, 차기 전차(120밀리), 차기 다련장, 다목적 헬기, 수상함, 잠수함, 전투기 등의 전력 배치함으로서 선진 정보·기술 군으로 발전을 도모하는 내용이 포함되어 있다. 그리고 이를 위한 소요 국방예산은 289조원으로 추산하고 있으며, 또한 과거의 국방개혁의 실패의 교훈을 거울삼아 “국방개혁 기본법”을 제정하여 3년마다 이를 평가하는 제도적 장치를 강화하고 있다. 현재 국방부는 이를 국회에 상정하여 2005년 12월 법 확정을 목표로 업무를 추진하고 있다.

참여정부의 국방개혁은 과거의 국방개혁에 비하여 매우 역동적이다. 이와 같은 국방개혁 추진이 가능케 하고 있는 동력은 주변국의 정세 변화와 우리 국민의식 변화이다. 전술한 바와 같이 대외적으로는 21세기의 안보환경 변화가 순기능적으로 변화하고 있다는 점, 즉 미국의 전쟁관의 변화와 한반도에서의 북한의 위협이 현저하게 감소하고 있다는 것이다. 그리고 대내적으로는 2003년부터 표면화되고 있는 국민의 안보의식 변화에 기인하고 있다. 즉 경제적인 도약에서 오는 대북 안보의식 변화와 계층간의 갈등에서 오는 세대간의 의식 차이 등이 국가안전보장 분야에서도 반영되고 있다는 점이다. 만약 1990년대 초반만 해도 “우리 군을 50만명으로 감축한다”라는 용어가 사용 가능하였겠는지 반문해 볼 필요가 있다.

제 4 절 국방개혁 2020의 주요내용

‘국방개혁 2020’의 주요내용은 국방부가 지난 2005년 9월 공개한 ‘국방개혁 2020’과 2005년 10월 25일 입법 예고된 국방개혁기본법(안)을 기초로 살펴보고자 한다.

1. 분야별 주요내용

국방부는 국방개혁 2020 추진을 위해 국방개혁의 4대 중점을 설정하였는바, 그 첫번째가 국방의 문민기반을 확대하여 군은 전투임무 수행에 전념토록 하며, 둘째로 현대전 양상에 부합된 군 구조 및 전력체계를 구축하고, 셋째, 저비용·고효율의 국방관리체제로 혁신하며, 넷째, 시대 상황에 부응하는 병영문화로 개선함으로써 국방전반의 체질을 개선하여 효율적 국방체제로 전환해 나간다는 것이다. 이러한 중점하에 국방정책 및 운영 분야, 병영문화 분야, 군 구조분야 등 3개 분야로 구분하여 추진과제를 21개 대과제와 80개 소과제로 제시하였다.⁴⁴⁾

〈표 5〉 국방개혁 21개 대과제

44) 국방부, 「21세기 선진정예강군을 위한 국방개혁(안)」, (서울: 국방부, 2005), p.10.

국방정책 / 운영(39)	병영문화(12)	군 구조(29)
· 국방운영의 문민기반 확대 · 군 사법제도 개선 · 국군 기무사령부 개혁 · 선진국방에 부합하는 인력운영 · 지원부대 외주 확대 · 국방획득업무 통합/제도개선 · 사용자 중심의 군수지원체계 · 미래전 대비 선진 정보환경구축 · 예비전력 정예화/동원체제 개선 · 국민편익 증진 대책 발전 · PKO 참여 기반강화등	· 병영생활 개선 · 자기계발 활성화 · 복무환경 개선 · 사고예방 체계정립 · 복무제도 개선등	· 상부구조 개편 · 육군부대 개편 · 해군부대 개편 · 공군부대 개편 · 합동부대 개편

출처 : 국방부, 「21세기 선진정예장군을 위한 국방개혁」, (서울:국방부, 2005), p.10.

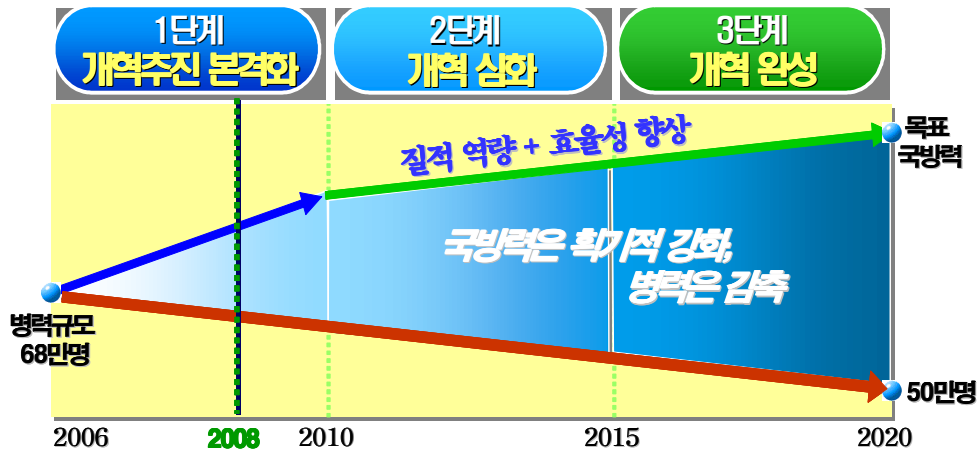
〈표 5〉는 국방개혁 21개 과제를 분야별로 도식한 내용이다. 분야별 추진과제를 살펴보면 먼저 국방정책 및 운영분야에서 국방운영의 문민기반 확대등 11개 대과제와 39개 소과제를 선정하였고, 병영문화 개선 분야에서는 병영생활 개선 등 5개 대과제와 12개 소과제를 선정하였으며, 군 구조 및 전력분야에서는 상부구조·육군·해군·공군·합동부대로 구분하여 5개과제 29개 소과제를 선정하였다.⁴⁵⁾

또한, 국방부는 국방개혁의 효과적인 추진을 위해서 「그림 1」에서 보는 바와 같이 3단계 추진전략을 수립하였는데 제1단계는 2006년부터 2010년까지로 개혁추진을 본격화하는 단계로 선결과제 추진에 역점을 두고, 선진 국방운영 기반 구축, 1단계 부대구조 개편 및 병력 감축, 합참 기능 강화, 대북 전쟁억제 능력 확충, 새로운 병영문화 개선등을 추진하고 있으며, 제2단계 개혁심화 단계에서는 2010년부터 2015년까지

45) 상계서. p.11.

선진 국방운영체제 정착, 합참중심의 작전수행체계 구축, 대북 전쟁억제

〈그림 1〉 국방개혁 3단계 추진전략



출처:국방부, 「21세기 선진정예강군을 위한 국방개혁(안)」 (서울:국방부, 2005), p.11.

능력 확보, 새로운 병영문화 정착에 중점을 두고 추진할 계획이다. 그리고 제3단계 개혁완성 단계는 2015년부터 2020년까지 각 분야에서 개혁을 마무리하여 완성하는 단계로 현재 68만 규모의 병력위주 군 구조를 50만 규모의 질적 구조로 개편하여 병력은 감축되나 국방력은 강화한다는 목표하에 추진전략을 수립하였다.⁴⁶⁾

1) 국방정책 및 운영분야

국방정책 및 운영분야 개혁안에서 가장 눈에 띄는 것은 국방운영의 문민기반을 확대 하겠다는 구상이다. 즉 문민중심에 입각한 국방정책의 결정 및 집행을 통해 각 군간 이해관계를 효율적으로 조정하고, 국방운영을 위한 중심철학 및 사고를 군 중심에서 민간중심으로 전환시키겠

46) 상계서. p.25.

다는 것이다. 이에 따라 국방부는 국방부 공무원 정원조정 및 전문성 강화, 국방 민간인력(군무원) 활용확대, 합참의장등 군 주요 직위자 인사청문회 도입 등을 추진해 나갈 예정이다. 군사법원 및 군검찰 재편 같은 군 사법제도 개선을 통해 장병의 인권을 보장하고, 군내 범질서를 효과적으로 유지해 나가려는 구상도 개혁안에 포함되어 있다. 국군 기무사령부 개혁 역시 국방정책·운영 분야의 주요과제다.

국방부는 이와 함께 선진국방 운영에 부합하는 인력운영(간부 비율 증대, 합참·국직 부대의 3군 균형편성등), 지원부대 외주 확대(책임운영기관 및 민간위탁 추진 등), 국방획득업무 통합 및 제도 개선(방위사업청 신설 등), 사용자 중심의 군수지원체계 구축, 미래전 대비 선진국 방정보환경 구축 등을 주요 개혁과제로 설정, 추진할 계획이다.

국민편익을 증진하기 위한 대책 역시 적극 검토되고 있다. 국방군사시설 기본법 제정(2009년까지)등의 군사시설 조정이나 소음대책 특별법 제정은 모두 국민편익 증진을 위한 구체적 개혁과제다. 뿐만 아니라 점차 증대되고 있는 국제사회의 기여 요구에 부응하여 국제평화유지활동(PKO) 참여 기반을 강화하는 것 역시 국방개혁 과제 중 하나로 제시되고 있다. 이러한 개혁조치들은 국방정책 및 운영에 대한 효율성과 투명성을 제고함으로써 군에 대한 국민들의 신뢰를 회복·증대시키는 한편, 민간의 편익 증대를 통해 민·군간의 잠재적 갈등을 최소화하는데에도 기여할 것이다.

2) 병영문화 분야

병영문화 분야 개혁에 있어서는 자녀를 안심하고 군에 보낼 수 있고 군 복무를 인생의 발전기로 인식하도록 유도하기 위해 병영문화와 복무환경을 선진 민주국가 수준으로 개선하겠다는 것이 국방부의 기본구상이다. 이에 따라 병영생활·복무생활 개선·복무제도 개선 및 사고예방체계 정립, 장병의 자기개발 활성화를 위한 조치들이 꾸준히 추진될 예정이다.⁴⁷⁾

47) 국방부, 「21세기 선진정예강군을 위한 국방개혁(안)」(서울: 국방부, 2005), p.24

병영문화 개선을 위해서는 우선 고급간부들의 의식을 전환시키겠다는 것이 국방개혁안의 출발점이다. 따라서 향후 정부와 국방부는 영관·장군들의 직무교육시 의식개혁 교육을 강화하고, 대대장급 이상 지휘관부터 민간위탁 인성교육을 실시하는 등 고급 간부의 의식전환을 위한 교육체계를 발전시켜 나갈 것이다.⁴⁸⁾ 또한, 장병들의 민주의식 함양을 위해 지방자치제와 연계한 문화행사 등 공동체 프로그램 참여를 적극 유도하고, 과학적·구체적인 자료를 바탕으로 한 올바른 가치관 정립여건 조성 및 전문 연구센터 설치 방안을 검토하고 시행해 나갈 것이다. 군 복무 중 병사들의 중단 없는 자기계발 여건 조성을 위하여 생활관에서 인터넷 접속이 가능하여 제한 없이 사용가능한 e-러닝 시스템을 구축하여 어학 등의 학습 여건을 제공하는 한편, DMZ 및 NLL 등 접적지역 근무자들에게 지급되던 특수지역 수당을 위험수당으로 전환하고, 특수지역의 범위를 800미터 이상 고지 근무자까지 확대시켜 근무의욕을 고취시킨다는 것이 정부 및 국방부의 복안이다.

병사 봉급은 우선 기본계획대로 2007년까지는 8만원 수준으로 인상하고 향후 군 구조개혁과 국가재정을 고려 단계적으로 인상하는 방안을 장기적으로 검토해 나갈 것이며, 장병 인권보장을 위해서 ‘군인복무기본법’을 제정함으로써 ‘제복을 입은 시민’으로서 병사의 법적지위와 권리를, ‘전투원’으로서 권리 제한과 의무규정을 명문화하도록 법제화를 추진할 예정이다. 또한 각군에 인권담당직위를 신설하고, 민간 전문가에 의한 군 인원 보장기구 설치를 검토해 나갈 계획이다.

자율적 생활여건 보장을 위하여 적극적인 병영 개방으로 대국민 신뢰감을 형성해 나가고, 내무생활을 ‘통제’에서 ‘자율’개념으로 전화하여 일과후 자유시간을 확대시키며, ‘내무반’을 ‘생활관’으로 변경하여 과업 후에는 생활관으로 퇴근하는 개념을 적용시킬 것이다. 또한, 인간중심의 리더십 함양을 위해 연대장급 이하 지휘관들을 대상으로 전문기관에 의한 리더십 진단·평가·조언체계를 신설하고, 분대장들의 실질적인 권위신장 및 지휘활동을 보장하기 위해 지휘활동비를 지급할 계획

48) 이석중, “문민기반 확대와 병영문화 개선”, 「국방저널」, 통권 제382호 (2005), pp.36-37.

이다.

사고예방 체계 확립을 위하여 복무 부적합자는 입영 단계부터 선별할 수 있도록 병무청 징병검사체계를 강화하고, 잠재적 사고병사를 신병교육훈련 기간 중 정밀 관찰하여 자대 전입 전에 현역복무 부적합처리를 할 수 있는 제도를 신설하였다. 또한, ‘사고관리 종합센터’를 운영하여 실시간 정보를 공유함으로써 사고발생을 예방할 수 있는 체계를 구축하고 대형사고 발생시에는 ‘사고종합대책본부’를 운영하여 유가족의 요청이 있을 경우 이들과 참여시킴으로써 사고처리의 투명성을 제고시킬 계획이다.

병영시설개선은 군 구조개편 및 국가재정을 고려 2단계로 구분하여, 1단계는 2009년까지 시설의 50% 개선을 목표로 추진되며, 격오지 부대와 통합막사는 우선 건물과 비품을 2006년까지 개선하고, 2007년 이후 재정을 고려하여 추가적으로 보완할 계획이다. 특히 향후 개선되는 건물구조는 부대 재배치 등에 융통성 있게 대처할 수 있도록 재활용이 가능한 공법을 적용할 것이다.

3) 군 구조 및 전력분야

육군은 1·3군을 통합해 지상작전사령부로 단일지휘체제화하고 2군을 후방작전사령부로 개편한다. 지난 정부 때 육군 전술C4I가 구축되지 않아 통합하지 못했다. 군단도 4개를 줄이고 사단은 47개에서 20여개로 감축할 계획이라고 한다. 그렇지만 육군은 미국의 미래형 부대처럼 군단과 사단의 구조를 바꾸고 편제를 개편해 기동성이 높고 첨단무기로 무장, 전투력을 높일 방침이다. 새로운 사단과 군단이 편성되면 현재 15km인 사단 정면이 30km로 확대되고 군단은 정면이 30km에서 100km으로 확장된다. 그렇게 되면 7개 군단이 맡아오던 155마일 휴전선의 경계를 4개 군단으로 가능해진다. 그만큼 신형 사단과 군단의 전투력과 기동력이 강화되는 것이다.⁴⁹⁾

해군도 잠수함의 은밀성을 전략적으로 활용하기 위해 잠수함 사령부

49) 연합뉴스, 2005. 9. 13.

를 창설하고 숙원사업이었던 기동전단도 만들기로 했다. 제주도에 모기지지를 둔 기동전단을 제주도 남방에서 필리핀까지의 해상수송로 보호는 물론 해상 테러와 해적 차단 등 국제적인 기여도 할 것으로 보인다. 한국군이 평화유지군(PKO)으로 파병될 때에도 기동전단의 보호를 받고 현지로 이동할 수 있을 것이다. 해군 함정은 현재 120여척에 7만 톤이지만 2020년에는 70여척에 12만여톤으로 바뀐다. 함정이 대형화 및 첨단화된다는 의미다. 그래야만 대형화 추세에 있는 중국 해군과 첨단화되고 있는 일본 해상자위대의 함정에 필적할 수 있다. 해병대는 대대급에 대한 상륙작전 능력을 연대급으로 증강하는 대신 병력을 4000명 줄일 방침이다. 해병대의 정신력에 미 해병처럼 첨단무기를 장착해 전투의 선봉에 나서도록 한다는 것이다.⁵⁰⁾

공군은 현대전에서 그 중요성이 입증되었다. 2003년에 벌어진 이라크 전쟁이나 2002년의 아프가니스탄 전쟁에서 공군의 역할은 혁혁했다. 개전초에 충격과 공포의 전략을 구사할 수 있도록 결정적인 역할을 했다. 우리 공군도 앞으로는 최신폭투기인 F-15K와 공중조기경보통제기(AWACS)를 비롯, 공중급유기를 도입해 전투력이 크게 향상될 전망이다. 현재 500대 수준인 전투기를 420대 규모로 줄이더라도 전투력은 월등히 제고된다는 것이다. 작전범위도 한반도 전체는 물론 주변 지역까지 확대할 수 있을 것으로 보인다. 외부의 위협이 한반도에 도달하기 전에 차단하는 것이 목표다.⁵¹⁾

이런 각 군의 전투력을 극대화할 수 있는 방안은 합동성이다. 이 합동성을 성공적으로 수행하려면 정보네트워크 구축이 필수적이다. 적을 감시 및 탐지해 신속하게 의사결정을 하고 곧바로 타격할 수 있는 연동체계가 중요하다.

2. 국방개혁 추진전략

한국의 국방개혁은 일차적으로 북한의 도발을 억제하는 목표뿐만 아니라 통일 이후의 동북아 안보 환경에 대비하여 최소한의 방어충분성

50) 조선일보, 2005. 9. 14.

51) 김민석, “건군 57주년에 부쳐”, 「월간자유」 통권 제384호, (2005), pp.14-19.

을 확보하기 위해서도 필수적이다. 따라서 남은 문제는 개혁의 방향과 실천방안이다. 우리 정부가 구상중인 국방개혁이 성공하려면 다음 몇가지 사항에 유의할 필요가 있다.

국방개혁안에 병력감축에 따른 전력약화를 보완할 명확한 청사진이 함께 제시되어야 한다. 무엇보다도 117만명에 달하는 북한군 병력을 고려할 때 북한군 병력감축이 없는 상황에서 우리만 먼저 대규모로 병력을 줄이는 것은 위험하다. 남북한 병력의 현격한 격차는 약간의 질적 우세만으로는 극복하기 어렵다. 때문에 양적 열세를 상쇄할 수 있을 정도의 전력증강과 병행하여 병력을 감축하는 것이 합리적이고 안전한 순서이다. 더 나아가 우리의 병력감축을 그에 상응하는 북한군의 균형감축으로 연결시키려는 전략적 고려가 부족한 점이 아쉽다. 우리의 병력감축에 대해 북한은 어떻게 반응할지, 그리고 북한에게도 동일한 수준의 감축을 요구할 카드로 활용할 방안은 없는지 연구가 필요하다.

현실성 있는 재원확보 방안이 마련되어야 한다. 현재처럼 GDP 3%를 밑도는 수준의 투자로는 국방개혁안을 실현할 수 없다. 국방부 추산에 따르면 군 병력 감축에 따른 전력증강과 무기체계 현대화에 289조원이 필요하고 군부대 운영 유지비를 합쳐 2020년까지 총 683조원의 국방예산이 소요된다고 한다. 작년 국방예산은 20조 8000억원으로 전력투자비는 7조 656억원에 불과하다. 병력수를 50만으로 줄여도 절약되는 돈은 10조원에 불과하다. 나머지 재원은 어디서 어떻게 조달할 것인가가 문제다. 소요 재원 확보방안에 관해 윤광웅 국방부장관은 2015년까지 국방비 증가율이 매년 11%가 돼야 개혁이 성공할 수 있을 것이라고 말했다. 그러나 참여정부가 공약으로 내건 각종 대형 국책사업만 해도 행정도시 건설, 대북 에너지 지원, 농어촌 개발 등 천문학적인 비용이 들 굵직한 사업들이 산적해 있어 국방개혁을 위한 예산 조달이 쉽지 않으리라는 우려가 크다.

우리 실정에 적합한 군사력 건설방향은 무엇인가? 이 질문에 답하기 위해서는 좀 더 근본적인 문제로서 국방전략 개념의 명확한 정립이 필요하다. 발표된 국방개혁안에서는 군사력 건설이라는 측면에만 초점을 맞춘 나머지 우리가 지향해야 할 국가전략적 비전이 결여되어 있다. 즉

무엇을 위한 국방개혁인지가 불분명하다는 것이다. 국방개혁의 올바른 방향이 설정되려면 우선 한국의 국방안보이익이 무엇인지 규정하고, 이를 방어하기 위한 한국형 군사혁신의 핵심이 무엇인지, 그리고 현 단계에서 한국의 실정에 맞는 미래전 대비는 무엇인지 검토하는 것이 바른 순서이다. 또한 한국이 처한 전략환경과 미래 전력소요에 대한 정확한 분석이 있어야 미래전을 위해 투자해야 할 전력의 우선순위가 분명해질 것이다. 미래전력 건설을 위해서는 또한 주한미군과는 합동성에 대한 고려가 필수적이다.

국방개혁에 대한 범국민적 공감대 형성이 필수적이다. 민주화된 사회에서 국가안보는 물리적 국방력의 수준 못지않게 국가정책에 대한 국민의 지지와 신뢰가 있을 때 성공한다. 국방개혁의 의미와 방향에 대해 국민적 공감대가 없을 경우 우리 내부의 소모적 논쟁으로 이어져 용두사미식의 개혁이 될 가능성이 크다. 현재 국가안보에 대한 우리 사회 내부의 시각은 진보·개혁간에 첨예한 대립의 양상을 보이고 있다. 문제는 이러한 대립과 논란이 국가 에너지를 소진하고 불필요한 사회적 긴장으로 이어진다는 점이며, 국방개혁도 비슷한 논란을 초래할 가능성이 크다.

또한 우리 국민의 다수는 국방개혁이 시행될 경우 국방예산이 절감되어 남는 재원이 복지분야 등 다른 부분에 사용될 것으로 기대하고 있다. 문제는 첨단무기체계를 지향하는 국방개혁이 일반인들의 생각과는 달리 당분간 오히려 더 많은 국방투자를 필요로 한다는 점이다. 때문에 성공적인 국방개혁을 위해서는 개혁 취지와 그에 따른 희생을 감내할 수 있도록 대국민 설득이 병행되어야 한다. 또한 개혁에는 항상 따르기 마련인 군 내부의 저항을 어떻게 극복하느냐의 문제도 간과할 수 없는 사안이다. 국방개혁에 대한 군 내부의 공감대 형성은 매우 중요하다. 그 과정에서 군이 일방적인 교정의 대상으로 비쳐져서는 안 되며 군의 명예와 사기가 저해되어서도 결코 안 될 것이다.

제 5 장 한국군 국방조직 발전방향 모색

제 1 절 군 지휘체계 및 부대구조 정비

1. 상부구조와 군정·군령 체제 정비

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

국방부 본부는 특정군에 편향됨이 없이 중립적인 위치에서 군을 관리하고 통제하는 군정 업무에 충실을 기하는 가운데 국방정책을 국가의 대전략 차원에서 국가정책과 조화를 이룰 수 있도록 하고 국가의 정치·외교정책을 효율적으로 지원할 수 있는 문민화된 조직으로 변화시켜야 한다.

국방부 본부의 문민화와 더불어, 국방부 본부와 합참에 중첩되어 있는 정책, 전략기획 기능을 각 기관별로 그 역할과 기능에 부합되도록 조정·통합하고, 합참의 군령을 보좌하는 기능을 확고히 하고 장차 한·미 연합지휘체계의 변화에 대비하여 전쟁 기획·계획 및 작전 수행능력을 보장하는 가운데 합참의장의 권한을 확대하여 명실공히 합참 중심의 전쟁수행체계를 구축하고 국가전략제대로서의 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 이원화되어 있는 군정과 군령 기능을 보완하고 각 군의 전문성을 충분히 반영하기 위해 각 군 본부가 합동참모회의에 정

례적으로 참가할 수 있도록 제도를 보완해야 한다. 아울러, 국방부·합참 등 국방정책결정기관에 각 군 현역 인원 구성을 균형되게 배치하여 정책 입안과 시행의 조화를 이룰 수 있도록 제도적인 장치를 강구해야 한다.

이와 병행하여 각 군 본부는 국방환경 변화에 대비하고 군정기능 수행에 적합한 조직으로 발전시키기 위해 작전지원 기능과 동원 기능을 계속 보강해 나가야 할 것이며, 각 군 본부의 위치를 국방부 및 합참과 동일지역 내에 위치토록 조정하여 군정·군령의 상호 보완은 물론, 평시 위기관리가 원활히 이루어지고 유사시 전쟁수행 기능의 효율성을 달성하도록 해야 할 것이다.

2. 지휘체계의 간소화와 부대구조의 경량화

군사참모조직과 통신수단 발달의 관계를 보면, 1884년 무선전신이 발명되어 전장정보가 신속하게 수신되자 이를 처리하기 위한 참모조직의 발전을 가져왔다고 한다.⁵²⁾ 과학기술의 발전과 더불어, 모든 전장정보가 실시간대에 대용량으로 거리 및 공간의 제한 없이 보고 및 전파되고 있다. 이에 따라, 종전의 다단계의 피라미드형 지휘체대를 뛰어넘는 정보 전파가 가능하기 때문에 지휘체계를 간소화하고 전투지원 및 근무지원 임무를 주로 하는 중간제대 조직의 축소가 가능할 것이며, 격리된 조직간의 벽도 허물어 가는 것도 가능할 것이다.

미국의 예를 보면, 미군은 지휘통신체제와 무기 체계의 급격한 발전을 반영하여 기존의 여단, 사단, 군단, 군사령부 등 4개 형태의 정형화된 지휘체계 대신 UA(여단급), UEX(사단과 군단의 중간 형태), UEX(군사령부급)의 3단계로 이어지는 유연성과 기동성이 있는 지휘체계로 개편을 진행하고 있다. 그리고 미국 본토 플로리다주의 한 공군기지에 위치한 중부사령관이 수천 마일 떨어진 아프가니스탄과 이라크에 주둔하고 있는 미군을 지휘하여 전쟁을 수행한다는 사실은 다단계화 되어 있는 우리 군의 지휘체계에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 지휘체

52) John Keagan, 「The Mask of Command」, (New York, 1987) pp.210-211.

계의 슬림화 추구하고 신속전개 가능한 경량화된 군 구조로의 전환은 미국뿐만 아니라 세계적 추세이기도 하다.

우리 군의 경우, 과거 50여 년간 거의 변화되지 않고 있는 지상군의 지휘체계와 부대구조를 정보화시대에 부합되도록 과감하게 개선해 나갈 필요가 있다. 위성통신망 등 지휘통신체계의 발달은 한반도의 산악 등 지리적으로 불리한 전쟁수행 조건을 극복할 수 있도록 하고 있다. 사실 초고속 정보통신망으로 전국토가 연결되어 있는 오늘날 작전지휘를 총괄하는 합참 조직 예하에 야전군사령부라는 거대한 3개의 군 조직이 존재할 필요가 없는 것이다.

지휘조직이 비대하고 다단계화 되어 있을수록 지휘 및 통제체계의 효율성이 떨어뜨림으로써 적시적인 작전수행을 저해하기 마련이다. 현대전에서 작전속도를 높이는 것은 전쟁의 승패를 결정지을 수 있는 대단히 중요한 요소이다.⁵³⁾ 따라서 현재 동·서·후방의 3개 지역으로 구분하여 설치되어 있는 군사령부를 군의 정보화의 진전, 전장환경과 작전 성격 등을 고려하여 전·후방 2개 지역으로 구분하여 개편할 필요가 있다. 아울러, 후방지역을 관장하는 사령부는 군단급으로 계급구조를 하향 조정하고 미국의 UEX형과 유사한 부대로 개편하여 지휘전력의 융통성을 발휘할 수 있도록 해야 하며, 지휘체계상 그 효율성이 낮은 것으로 판단되는 후방지역의 군단구조는 해체해야 할 것이다. 또한, 해·공군의 지휘체계도 C4I체계 확보와 더불어 정보화시대에 걸맞은 구조로 재편해 나가야 할 것이다. 그리고 부대구조는 전장감시 및 정보획득, 지휘통제능력, 원거리 정밀타격능력 향상과 더불어, 비선형 전투로 전환되고 있는 전쟁 양상의 변화에 적합하도록 경량화되고 융통성 있는 구조로 전환시켜 나가야 할 것이다.

제 2 절 국방조직의 발전방향

53) 김종하, “미래 전장환경에 대비한 국방조직 발전방향,” 「세계적 국방개혁 추세와 한국의 선택」, 제8회 공군력 국제학술회의 자료, (서울: 국방대학교, 2005), p.153.

1. 한국군 상부지휘구조의 대안 설정

한국군의 상부구조는 국방의 중추조직으로서 국가정책을 군사적 차원에서 효율적으로 지원하고 국가안보의 핵심적 역할을 성공적으로 달성할 수 있도록 조직되고 정비되어야 한다. 따라서 유사 중복기능은 통·폐합하여 군 운영의 효율성과 경제성을 추구해 나가야 하며, 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 전제조건 하에서 작전통제형 합참의장제, 통제강화형 합참의장제, 통합군제를 살펴본다.

먼저 작전통제형 합참의장제의 지휘구조는 서방의 주요 선진국과 같이 현재의 지휘구조에서 합참의장의 기능이 제한된 것으로 국방장관의 군정과 군령권을 각군 참모총장을 통해 수행하고, 합참의장이 배속된 작전부대에 대한 평시 작전통제권을 위임행사하는 작전통제형 합참의장제이다. 즉, 현재의 한·미 연합사의 임무 및 기능과 현 합참의 전력소요의 통합적 기획조정·통제 및 작전기획 기능을 그대로 수행하며, 합참의장의 전 작전부대를 “작전지휘” 하던 것을 “작전통제”로 기능을 제한하고 전시를 대비한 전략지시의 작성과 연합·합동 전투력의 강화를 위하여 연합 및 합동작전 계획 수립과 연합·합동작전 연습 및 훈련을 주관실시하며, 전시에 작전지휘를 하는 것이다. 국방장관은 군정·군령을 통괄관장하고, 국방정책의 수립과 국방자원의 획득 및 배분 관리, 군사력 건설의 기획, 계획 및 집행을 주기능으로 한다. 각군총장은 각군의 대표로써 각군의 기획, 계획 및 집행과 군사력 소요를 제기하고 평시 예하부대에 대하여 지휘권을 행사한다. 또한 합동참모회의를 통하여 국방장관에 대한 군령의 보좌에 동참한다. 지휘체계를 단축시켜 신속한 작전대응을 위하여 육군의 군사령부를 해체하고 군단 사령부를 육군작전지휘의 사령탑으로 한다. 제1안의 기관별 기능은 아래 표와 같다.

〈표 6〉 작전통제형 합참의장제 기관별 임무

국방장관	합참의장	각군 참모총장
· 군정, 군령 통할관장 · 국방정책 수립 · 국방자원 획득, 배분관리 · 군사력 건설 기획, 계획, 집행	· 군의 대표 및 지휘관 · 평시 작전통제권 행사 · 전략지시 작성 · 연합/합동작전계획 수립 · 연합/합동작전 연습/훈련 주관 · 군사력 소요조정 · 통제 · 전시 작전지휘	· 각군 대표 및 지휘관 · 합동참모회의를 통해 · 각군 군사분야 보좌 · 평시 각군 작전수행 · 각군 기획, 계획 수립 및 집행에 대한 소요제기

출처 : 이종범, 「한국군의 국방조직에 관한 연구」, (1998), p.71.

통제강화형 합참의장제로 지휘구조는 현재보다 합참의장의 권한이 강화된 지휘구조로 국방장관은 국방사무차관과 합참의장을 통하여 직접 각군총장에 대해 군정·군령권을 행사하고 합참의장은 군을 대표하여 통수기구에 대한 군사보좌를 하며 합동참모본부의 인사, 행정, 군수 기능을 국방부로 대폭 이관하여 국방부와 중복기능을 경량화하는 반면, 전략기획 및 소요통제와 작전지휘권을 강화하는 것이다. 따라서 합참은 군사전략기획, 3군 통합 작전의 기획·계획 및 군사력 소요에 대한 통합적 기획조정·통제를 실시하고, 영국과 프랑스와 같이 합동작전센터를 설치하여 전·평시 배속된 합동부대와 해외 파병군에 대한 작전을 지휘하며, 연합·합동 작전의 지도·통제 합참의 기획조정·통제역할을 강화한 합참의장제이다.

또한 각군본부는 합참에서 국방부장관의 명의로 작성한 전략지시를 수명하며, 군사력 소요를 검토하여 각군의 의견을 제시하고 작전부대와 기능부대를 직접지휘하며, 합동작전센터에 배속된 부대에 대한 작전을 지원하는 것이다. 육군의 군사령부와 해·공군의 작전사령부를 해체하

여 지휘계층을 단축하여 작전의 즉응성을 향상시키는 것이다.

이스라엘, 스웨덴과 같은 전형적인 통합군제이다. 국방장관의 군정기능은 국방부 본부의 보좌를 통해 프랑스식의 획득본부를 설치하여 국방자원기획 및 획득을 실시하고, 인력관리 및 조직·기능정비, 동원 등을 집행하며, 군령기능은 국군참모총장의 보좌를 받아 수행하는 지휘구조이다. 국군참모총장은 전력의 통합적 기획, 조정 및 통제와 소요를 판단하여 제기한다. 이 대안은 각군본부는 완전히 해체하며, 합참이 통합군사령부로서 육·해·공군 사령관과 교육사령부, 각군대학 등 교육부대 그리고 군수사령부 등 군수지원부대를 통합하여 지휘권의 일원화를 추구하는 전형적 중앙집권화 조직으로 볼 수 있다.

2. 대안의 비교검토

문민통제는 문민장관을 보임하고 국방부요원의 민간 구성비를 높이는 것도 중요하지만 현역 최고지휘관의 독선과 전횡을 방지하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이러한 측면에서 제1안이 상호 균형과 견제가 가능하므로 문민통제 보장측면에서 가장 적합한 대안이며, 제2안도 가능하다. 제3안의 경우에는 상당한 수준의 제도적 장치가 보장되지 않으면 위험성을 내제할 수 있다. 예를 들면 미국 등과 같이 국방장관의 임명 자격을 현역에서 전역한 후 일정기간(10년) 경과되어야만 가능하게 하거나 제복을 입은자에게 절대로 전권을 부여하지 않는 관행, 캐나다의 경우와 같이 국참총장을 3군이 순번제로 임명하고, 내부 기능 및 인적 구성을 3군 균형적으로 편성하여 합리적인 의사결정을 하며, 중요직책의 순환 보직관리제를 법제화하여 강력히 추진하는 등 제도적 장치가 보완되어야 어느 정도 문민통제 보장이 가능할 것이다.⁵⁴⁾

조직에서 명령의 일원화를 통한 확고한 지휘체계의 확립이 군집단의 결집력을 강화시켜 전장에서 전투효과를 최상화 할 수 있다는 측면에서 제1안이 합참의장의 작전통제권 행사와 각군 총장의 지휘권행사로 군정권과 군령권이 일부 2원화된 것으로 볼 수 있으나 합참의장이 전

54) 김기정, 「세계적 국방개혁 추세와 한국의 선택」 (서울: 오름, 2006), p.56.

시 작전지휘권을 행사하므로 문제점이 없으며, 제2안은 국방사무차관과 합참의장의 보좌를 받아 국방장관에게 일원화 되어있다. 제3 안이 장관의 군정권 및 군령권을 명확히 일원화한 대안이다

제1안에서 합참의 위상은 현재의 한·미 연합사와 동일하고 각군 참모총장은 해당군에 대하여 현재 합참이 수행하고 있는 작전지휘중 작전통제권을 결한 작전지휘와 각군 총장의 군정기능을 갖는다. 합참은 현재의 한·미 연합방위체제에서 한·미 군사위원회를 통해 전략지시를 받아 한·미 연합사령관이 연합작계를 수립하고 배속된 작전부대에 대한 작전통제권을 행사하는 것과 같이 국가안보회의와 국방부 군무회의 및 합참의 합동참모회의를 통해 전략지시를 받아 배속된 작전부대에 대한 작전통제권을 행사하게 되며, 각군총장은 예하부대에 대하여 작통권을 제외한 지휘를 한다.

현대조직구조의 발전은 집권화에서 분권화로, 수직적 분화보다는 복잡성과 다양성의 증가로 수평적 분화로 발전되면서 보다 신축성과 유연성을 갖는 구조로 발전되고 있다. 그러나 지나친 조직의 분화는 최고위층에서 파악의 난해성, 조직의 궁극적 목표에 대한 지향성의 저하 등을 초래하기 쉬우므로 새로운 과학기술 방법을 이요한 C4I 체제를 발전시켜서 중앙부서의 기획조정 및 통제, 감시능력을 강화하는 추세이다.⁵⁵⁾

이러한 측면에서 제3안은 집권화 경향이 가장 강하여 집권화의 강점인 통일성의 촉진, 통합적 조정, 긴급사태시 신속대처 용이성 등이 있으나, 반면에 관료주의적, 권위주의적 성격을 갖고 일인중심으로 독재적 지배로 인해 부하의 창의력 발휘를 억제하고, 형식주의화 되기 쉬우며, 획일주의로 조직의 탄력성, 신축성이 상실될 우려가 있다. 또한 조직구조상 상향적 의사소통에 문제가 있으며, 모든 경영권이 최고결정권자에 집중되어있고 절차와 규정이 획일적이고 고정되어 있어 부하의 창의성, 자주성, 자발적 혁신성을 기대하기 어려울 뿐만아니라 특히 사기를 저하시키게 된다. 따라서 다양한 전장환경속에서 급격한 상황변화

55) 조영갑, 「국방정책과 제도」 (서울: 국방부, 2007), pp.14-16.

에도 능동적으로 대처하기 어려운 단점이 있다고 볼 수 있다.

분권화 측면에서 제1안이 가장 정도가 높다. 분권화의 장단점은 집권화와 반대로 보면된다. 어떤 조직이든 완전한 집권화 또는 분권화된 조직은 있을 수 없으며 환경과 여건에 따라 그 정도가 선택된다. 집권화, 분권화 측면에서 검토한 바와같이 집권화 경향이 강한 조직구조는 상부지시·명령의 하달은 공식화, 표준화 수준이 높아 신속하게 전달되지만 상향적 의사소통에는 문제가 있다. 또한 의사결정이 최고위층에 집중되어 신속성은 있으나 합리적 의사결정과정을 소홀히 하기 쉽다.

이러한 측면에서 볼 때 제3안은 의사소통과 합리적 의사결정에 상당한 제한성을 갖고 있다. 특히 우리나라와 같은 유교사상을 가지고 있는 국가에서 정책결정부서의 편성이 불균형된 상태에서의 3안은 소군의 전문성있는 의사가 소홀히 되기 쉬워 합리적인 의사결정에 상당한 문제점이 있을 것이다. 이에 비해 제1안과 제2안의경우도 합참의장의 3군 윤번제, 인적구성의 균형유지 등의 전제조건이 수반되어야 가능할 것이다.

현재의 남북 분단상황과 통일후에도 주변국 상황을 고려시 한·미 군사협력 관계는 지속될 것이며, 주한 미군은 계속적으로 주둔할 것으로 예상된다. 따라서 연합사령부와 우리군의 상부지휘구조와의 상관관계를 정립하여 한국군의 위상에 손상이 가지 않도록 하여야 할 것이다. 제1안은 현재의 관계에서 큰 변화가 없으며, 제2안과 제3안은 각군본부 또는 작전사령부가 해체되어 각군의 최고 지휘관이 연합사령관과 그 예하의 각군 구성군 사령관의 작전통제를 받게되어 한국군의 위상이 격하와 한·미 군사협력 및 연합작전시 주도권을 스스로 넘겨주는 결과를 초래하게 될 것이다.

컴퓨터기술과 정보화 시대를 맞이하여 지휘통제폭이 넓어지고 이와 함께 지휘체계를 축소할 수 있는 여건이 조성되고 있는 것은 사실이다. 그러나 한국군의 경우 과학기술을 이용한 지휘, 즉 C4I 체계는 이제 시작단계에 불과하다. 따라서 지휘체계를 대폭적으로 단순화하여 통제 폭을 과도하게 확대시키는 것은 시기상조일 것이다. 이러한 측면에서 제1안은 상부지휘체계에서 합참이 작전지휘를 수행하던 것을 전시

에 대비한 작전통제로 전환하고 육군의 다단계 지휘체계를 축소하는 방안으로 타당성이 있으며, 제2안 및 제3안은 지휘체계를 단순화 할 수는 있으나 통제폭의 측면에서 각군총장 또는 각군사령관의 통제폭이 과다하여 효과적이고 원활한 작전지휘를 하는데 문제점이 예상된다.

미래전의 양상은 앞서 검토한 바와 같이 과학화 정보의 발달과 더불어 전장공간이 확대되어 다차원화되고, 전략·작전·전술을 구분할 수 없을 정도로 시간적, 공간적으로 중첩성이 증가될 것이며, 전종심 동시 전장에서 전투를 하게됨으로서 비선형 동시성 전투성향이 현저하게 나타날 것으로 예측된다. 또한 위협의 양상도 영토점령의 사활적 전쟁위협으로부터 경제, 문화, 기술, 과학등에서의 경쟁과 갈등 분쟁등 다양한 형태로 전개될 것이다.⁵⁶⁾

이러한 미래의 전장환경에 적응하기 위해서는 부대나 무기의 양적증대 보다는 시스템의 효율성의 증가와 질적향상을 통해 전투력의 상승효과를 창출할 수 있도록 해야하며, 전력의 통합적 운용효과를 극대화할 수 있어야 한다. 통합전력을 극대화하기 위해서는 무엇보다도 3군의 균형적 발전을 통한 합동작전능력을 향상시키는 것이 필요하다.

이러한 측면에서 제3안이 현재와 같은 3군 전력간의 불균형이 심화된 상태에서는 상부구조의 인적구성이나 보임원칙 등에 관한 제도적 장치, 상당한 수준의 전력의 균형화 등이 전제되지 않는 한 소군의 입장에서는 3군의 균형적 발전이 보장되기 어려울 것으로 볼 수밖에 없을 것이다. 따라서 환경의 변화, 즉 미래전 양상의 변화에 대한 적응성도 집권화 성격이 강한 제3안의 경우는 부적합한 측면이 만하다. 그러나 전력의 통합적 운용측면에서 최고사령부의 조직구조 및 인적구성의 합리적, 균형적 배분이 전제된다면 제3안이 이론적으로는 우수하다고 볼 수 있다. 제2안은 합참의장의 작통권행사 및 통합적 기획, 조정기능 보유로 전력의 균형적 발전과 통합적 운용측면을 모두 수용할 수 있고 분권화된 조직구조로 변화에 대한 탄력성도 비교적 높은 편이다. 제1안은 가장 분권화 성향이 강한 조직구조로 탄력성과 적응성이 제일 높고,

56) 연세대, 「세계적 국방개혁 추세와 한국의 선택」 (서울: 연세대 국가관리연구원, 2005), p.61.

합참의 통합적 기획조정·통제 기능강화 및 전력의 균형적 발전 측면이 매우 우수하고 전력의 통합적 운용 측면에서도 평시 작통권과 전시작전 지휘권의 행사로 문제점이 없다.

한·미 연합사로부터 전·평시 작전통제권을 완전히 환수할 경우 즉각적으로 수용하여 실현할 수 있는 가능성이 가장 높은 대안은 합참이 작전통제권을 갖고 통합적 기획·조정능력을 보유한 제1안으로 볼 수 있다. 현체제에서 변화하지 않고 단지 상부구조의 일부만 보완하면 즉각적으로 임무·기능 수행이 가능하다. 제2안의 경우도 가능성이 높으나 통합군제로의 변화 가능성에 대한 우려사항 등 현재의 의식구조에서는 실현 가능성이 낮다. 제3안의 경우는 상기에서 검토한 여러 가지 제한사항과 현실적 여건상 추진되기 어려우며, 또한 선진국의 사례에서 검토한 여러 가지 제한사항과 현실적 여건상 추진되기 어렵다.

3개 대안의 비교 결과를 종합하면 제1안은 합리적인 의사 결정에 의한 문민통제, 각군의 고유한 특성, 전통유지와 3군의 균형적 발전 측면 그리고 한국군의 위상과 개편의 용이성에서 우수하고, 전력의 통합적 운영 측면에서는 2안 및 3안에 비해 취약하나 전시 합참이 작전지휘권을 수행하고 C4의 발전과 작전지휘 통제 매트릭스로 보완한다면 문제점이 없다.

현대전은 전장기능이 세분화되고 소규모 단위로 행동하며 고도의 기술이 요구되는 첨단무기를 운용해야 하기 때문에 지휘통제면에서는 집권화보다는 권한 위임상태에서 분권화와 각급 지휘관의 유연한 사고가 요구되며 평시의 독자적인 하위체계로서의 육·해·공군이 유사시에는 통합체계로 협동 승화할 수 있도록 모든 갈등요인이 화합과 융화로 바뀌어야 한다. 이러한 작전부대들의 개별적인 능력의 통합된 효과를 극대화하기 위하여 작전부대의 제요소를 효과적으로 운용하도록 보장하는 동시통합기능이 필요한 것이다.

제 6 장 결 론

본 논문은 현재의 한반도 주변 안보환경과 날이 갈수록 향상되는 군사무기체계의 발전속에서 시대적 소명인 한국의 국방개혁의 발전방향을 국방조직을 중심으로 연구하였다. 국방조직의 발전은 군 조직 규모의 거대성, 구조적 변화의 어려움, 국가자원의 제한, 각 군의 이해관계 등으로 대체로 장기간에 걸쳐 이루어지며, 또한 현재 조직이 유기적으로 운용되면서 이루어져야 한다는 어려움이 있다. 따라서 국방조직이 합리적이고 효율적인 형태로 발전되기 위해서는 그 조직에 축적되어 있는 문제점을 정확하게 진단하고, 국방관리체제의 전 영역에서 급진적 혁신과 현재 구조의 점진적 개선 사이에서 균형을 찾는 가운데 변화를 이루어 나가야 함을 의미한다.

우리 군은 대한민국 정부출범과 더불어 미국의 국방조직을 모방하여 창설된 이후 50여 년 동안 6·25전쟁 등 격변기를 거치고 끊임없는 북한의 군사 위협에 효과적으로 대처하기 위해 많은 변화를 거치면서 발전되어 왔다. 현재의 국방조직은 818계획에 의해 한반도 주변의 안보 상황과 미국의 주한미군 정책 변화에 대비하고 합동 및 연합작전 능력을 제고시키며, 육·해·공군의 작전수행에 대한 효율성을 높이는 데 목적을 두고 1990년에 대대적으로 개편한 이후 현재까지 그 기본 틀이 그대로 유지되고 있다.

한국군은 이후에도 ‘선진정예 국군 건설’, ‘첨단 과학화된 기술집약형 군사력 건설’등을 기치로 내세우고 수차례에 걸쳐 국방개혁 차원에서 국방조직 개선에 노력하여 왔다. 그러나 818계획이 근본적으로 안고 있었던 문제점을 충분히 인식하지 못하였고, 이의 추진을 위한 법적·제도적 장치가 미흡하였기 때문에 임시 방편적인 개혁에만 그쳐온 것이 사실이다. 또한, 대규모 군사력을 유지하고 있는 북한의 변화되지 않고 있는 군사위협에 대비할 수 있는 대규모의 대칭적 군사력을 유지해야 한다는 잘못된 강박관념 때문에 급격히 변화되고 있는 안보환경과 국방여건, 전쟁 패러다임의 변화에 효율적으로 대처할 수 있는 국방조직

으로 개선하지 못하고 있는 실정이다.

최근의 아프간 전쟁, 이라크 전쟁 등에서 보았듯이 대규모의 비효율적인 병력 집약형 재래식 군사력은 첨단·과학화된 군사력에 대응하여 전승을 달성할 수 없다는 것이 여실히 입증되었다. 즉, 오늘날 전쟁의 승패는 양적 규모의 군사력이 아니라 첨단 군사기술에 의해 좌우되고 있는 것이다.

세계 주요 국가들은 탈냉전이후 급변하고 있는 안보환경의 변화와 미래전의 양상에 대비하여 군사혁신을 추구하면서 과거 방대하게 운용하여 왔던 국방조직의 근본적인 변화를 모색하면서 과거 양적 규모의 군사력에서 병력 규모를 과감히 축소하면서 첨단 과학화된 군 구조로 전환해 나가고 있다.

우리 군도 이러한 세계적 추세에 부응하고 효율적인 국방운영을 도모하기 위하여 각종 국방기획문서를 통하여 기술집약형 군 구조의 전환과 3군의 균형 발전을 지속으로 천명하여 왔다. 그러나 현실적으로는 이에 대한 구체적인 실행이 이루어지지 않아온 것이 사실이다. 이는 국방개혁 추진과정에서 당시 안보위협에 대한 대응논리와 각 군의 자군이기주의적 행태, 그리고 각 군의 기득권 유지를 위한 반발에 다른 군 수뇌부의 적극적인 추진 의지 부족에 기인한 바가 크다고 할 수 있다.

국방조직의 변화는 국방의 근간과 군의 근본적인 변화를 의미하는 것으로 수많은 이해 당사자들의 문제가 있고 내부적인 저항에 부딪힐 수 있는 사안이기 때문에 국방정책 결정권자를 비롯한 일부 군 수뇌부의 의지만으로 이루어질 수는 없는 국가의 중대사이다. 이제는 한국군도 의지에서 벗어나 이를 하나씩 구체화해 나가야 한다. 한국의 국방조직 발전방향은 다음과 같다.

첫째, 군정·군령 체제를 정비해야 한다. 현재 이원화 되어 있는 군정·군령 기능의 조화를 이루는 가운데, 유사 중복기능은 통·폐합하여 군 운영의 효율성과 경제성을 추구해 나가야 한다.

둘째, 한국군의 상부지휘구조를 정비해야 한다. 현재 국방부 본부, 합참 및 각 군 본부간의 상호 분리 중복된 정책형성 기능을 상호 통·폐합하고 축소하여 조직의 비대화를 방지하고 행정소요를 최소화함으로

써 정책형성의 조화, 신속, 균형성을 달성시킬 수 있는 미래 지향적인 국방조직으로 발전시켜나가야 한다.

셋째, 지휘체계를 간소화하고 부대구조를 경량화 시켜야 한다. 따라서 국방개혁 2020에 의해 현재 점진적으로 진행되고 있는바, 현재 동·서·후방의 3개 지역으로 구분하여 설치되어 있는 군사령부를 군의 정보화의 진전, 전장환경과 작전 성격 등을 고려하여 전·후방 2개 지역으로 구분하여 개편할 필요가 있다. 또한, 후방지역을 관장하는 사령부는 군단급으로 계급구조를 하향 조정하고 미국의 UEX형과 유사한 부대로 개편하여 지휘전력의 융통성을 발휘할 수 있도록 해야 하며, 지휘체계상 그 효용성이 낮은 것으로 판단되는 후방지역의 군단구조는 해체해야 할 것이다.

부족한 본 연구가 한국의 국방조직을 중심으로 발전방향을 제시하여, 한국군의 발전을 위해 노력하였으나 미약한 일이었음을 느끼며, 본인의 전문지식과 배경지식, 능력 제한으로 보다 구체적이고, 손에 잡히는 안을 제시하지 못함을 스스로 자책해본다. 하지만 이번 논문작성을 발판 삼아 향후 더욱 심층 깊게 지속적인 연구를 할 것을 다짐한다.

參 考 文 獻

1. 國內文獻

1) 單行本

- 강진석, 「한국의 안보전략과 국방개혁」, 서울: 평단, 2005.
- 공군본부, 「2003 외국군 구조편람」, 대전: 공군본부, 2003.
- 국방부, 「한국적 군사혁신의 비전과 방책」, 서울: 국방부, 2003.
- 김건태, 「국방조직의 이론과 실제」, 서울: 국방대학원, 1996.
- 김기정, 「세계적 국방개혁 추세와 한국의 선택」, 서울: 오름, 2006.
- 김동기, 「미 국방개혁의 역사」, 서울: 연경문화사, 2002.
- 김병섭, 「조직의 이해와 관리」, 서울: 대영문화사, 2000.
- 김영호, 「협력적 자주국방과 국방개혁」, 서울: 오름, 2004.
- 노계룡, 「한국군 구조의 문제점 및 대책」, 서울: 한국국방연구원, 1997.
- 문정인, 「협력적 자주국방과 국방개혁」, 서울: 오름, 2004.
- 민 진, 「국방개혁과 국방관리체제의 혁신」, 서울: 국방대학교, 2005.
- _____, 「조직관리론」, 서울: 대영문화사, 2004.
- 박동서, 「새 정부 혁신의 전략과 과제」, 서울: 법문사, 2001.
- 박연호, 「조직관리론」, 서울: 법문사, 1988.
- 신정현, 「선진국방의 비전과 과제」, 서울: 나남, 1996.
- 유종해, 「현대 조직관리」, 서울: 박영사, 2000.
- 윤성식, 「정부개혁의 비전과 전략」, 서울: 열린 책들, 2003.
- 이동희, 「한국 군사제도론」, 서울: 일조각, 1982.
- 이선호, 「현대 국방조직 발전론」, 서울: 정우당, 1991.
- 차영구, 「국방정책의 이론과 실제」, 서울: 오름, 2002.
- 황규만, 「현대 육군의 개혁」, 서울: 일조각, 2001.

2) 論文

- 국 회, “국방조직의 당면과제와 3군 균형발전방향,” 「국방정책토론회 자료」, 2001.
- 권태영, “21세기 한국적 군사혁신과 국방개혁 추진” 「전략연구」 제12권 제3호, 2005.
- _____, “21세기 군사혁신과 전쟁양상” 「합참」 제10호, 1997.
- 김무일, “국방개혁안과 한국안보의 비전” 「자유공론」 제40권 10호, 2005.
- 김오민, “한국 국방조직의 발전방향”, 석사학위 논문, 국방대학교, 2001.
- 노 훈, “협력적 자주국방과 국방개혁” 「합참」 제25호, 2005.
- 문희목, “미국 국방조직 개편 분석”, 연구논문, 국방참모대학, 1996.
- 박기련, “국방개혁과 한국 안보의 비전” 「자유공론」 제40권 10호, 2005.
- 박병곤, “군 구조 개선의 신화의 논리,” 「제4회 교리발전세미나 발표 문집」, 공군 전투발전단, 1998.
- 박충제, “한국군의 국방개혁 방향” 「군사세계」 통권123호, 2005.
- _____, “한반도 전장환경에 적합한 군 구조 발전방향,” 「제3회 교리발전 논문집」, 공군 전투발전단, 1997.
- 박휘락, “미국의 아프가니스탄 대테러전쟁 수행 분석,” 「국방연구」, 제45권 제1호, 국방대학교, 2002.
- 배달형, “군 조직 구조 연구의 관점과 연구 틀,” 「국방정책연구(2000 가을)」, 한국 국방연구원, 2000.
- 서진태, “참여정부의 국방개혁 선결과제,” 「협력적 자주국방과 국방개혁」, 서울: 오름, 2004.
- 안석기, 「세계 국방인력 편람」, 국방연구원, 2005.
- 오관치, “미래지향적 국방조직의 기본구상,” 「국방논집」 제23호, 1993.
- 윤광웅, “국방조직 현황과 발전방향,” 「한국의 국방조직 발전방향」, 서울: 한국군사학회, 2000.

- 이석중, “작지만 강한 군으로 거듭난다”, 「국방저널」, 통권 제382호, 2005.
- 이석환, “한국의 국방조직 발전방향”, 석사학위 논문, 국방대학교, 2005.
- 이선희, “국방조직의 성장과 조직발전의 당면과제,” 「한국의 국방조직 발전방향」, 서울: 한국 군사학회, 2000.
- _____, “국방조직의 당면과제와 3군 균형 발전방향”, 「국방정책 토론회 발표논문」, 서울: 21세기 군사연구소, 2001.
- 이종범, “한구군의 국방조직에 관한 연구”, 석사학위 논문, 경남대학교 경영대학원, 1998.
- 이필중, “국방개혁 2020의 재원소요와 확충방안” 「국방 안보학술회의」, 2006.
- 임경수, “한국군 국방조직의 발전방향에 관한 연구”, 석사학위 논문, 한남대학교 행정대학원, 2004.
- 임길섭, “국방개혁의 비전과 추진방향” 「합참」 제26호, 2006.
- 임인구, “한반도 주변국의 국방조직 발전방향 고찰”, 연구논문, 합동참모대학, 2004.
- 장하정, “군, 어떻게 변해야 하나” 「국방저널」 통권 352호, 2003.
- 정영일, “국방개혁 2020 추진을 위한 국가동원체제 발전방향”, 석사학위 논문, 충남대 평화안보대학원, 2006.
- 정춘일, 21세기 한국의 군사혁신의 개념과 방향, 「군사연구총서」 제24집, 1998.
- 조기형, “1995년부터 2005년까지 한국군의 국방개혁에 대한 평가 및 향후 발전방향”, 석사학위 논문, 대전대 경영행정대학원, 2006.
- 차두현, “국방개혁과 한국사회의 통합” 「국방 안보학술회의」, 2006.
- 최명상, “한국의 국방개혁 : 기술집약형 군구조 개편의 필요성을 중심으로”, 「제8회 공군력 국제 학술회의」, 2005.
- 최정호, “한국군의 군사혁신 발전방향”, 석사학위 논문, 경희대학교 경영대학원, 2003.
- 한기수, “한국의 국방조직연구”, 석사학위 논문, 연세대학교 행정대학원, 1982.

2. 國外文獻

France Defense, “Shape News Summary and Analysis” , 2003.

IISS, “The Military Balance 2004–2005”, Oxford University Press, 2004.

Joint Pub I, “Joint Wafare of the Armed Forces of the United States”, JCS, 1995.

Jrgen Erbe and Andrew Koch, “Germany will stream forces to boost readiness” Jane’s Defense Weekly 28, 2004.

Robert Karniol, “Japan’s joint approach”, Jane’s Defense Weekly, 2003.

Victor Cha, “Globalization and the Study of International Security,” Journal of Peace Research, 2000.

ABSTRACT

The research regarding the national defense reformative course of development of Korea

Shin, Jung

Major in Military Strategy

Dept. of Int'l Security and Strategy

Graduate School of International Studies

Hansung University

Our army it attempted the improvement of the national defense system which extends in window army since then multi order, does not accommodate the quality and a specific function and the traditional back of each army not to be able military administration. It can present the integrated military organization military command and uniformly member anger it can be caused by it cannot be born with the gain and loss conflict back of political argument and each army for of restraint and political party for of army water flow dimension and an efficient national defense system. 1990 818 army structure reorganization it will lead but and there is a possibility army coexistence I 3 it exuviated, it adopted it will watch eagerly it brought, current joint force me and the result. But yet the system of our army structure. It has a problem point from the function side.

With change of civilization paradigm it confront consequently in the change back of warfare aspect and it gives and it attains it increases the command structure which is complicated, simplification it does it confronts that the improvement of the army system it will be able to establish the civilian control my setup which bites is necessary it sees to the army and and and and the efficient characteristic of the national defense resource a position task.

The research in order to present the course of development of national defense reform with objection investigation of national defense system together analyzed the developmental tendency of advanced nation national defense reform, and the national defense system developmental feature of national defense system development process analysis and Korea of Korea the course of development of South Korean military national defense system with the base which will reach it groped. Problem point of the present South Korean military national defense system imbalance of 3 army strength compositions, composition personnel imbalance and military administration of important national defense doctor decision mechanism. Military command member anger and to observe it selected the insufficiency of the civilian control my operation which it bites with important subject and it tried. With course of development of national defense system at It presented a lower part structure reform in the center.

First, the JCS design six to do with JCS reform and - air force rotation proposal to depend and in order to entrust, it does, there is to manpower composition the inside the JCS in The role and career of the major businessman are businessmen six inside the hazard important JCS to do 3 army balance development and integrated fighting power raising and - it composes air force ratio of component with 1:1:1 and also the generalization duty position must

guarantee each army same number participation. The head of a family principle element every car for a rational doctor decision ni cum is because of convenience from the system civil official.

3 army balance organizations of the JCS with currently must reflect the quality of each army pursue a rational characteristic with 1:1:1 organization where are not the same 2:1:1 organization concepts and each duty position star army for circulation duty assignment. It follows in warfare accomplishment concept and the aspect which modern warfare change rather the air force duty position must be strengthened.

The Ministry of National Defense direct control unit and combination unit constitution agree to a joint doctrine basically with second. Ministry of National Defense direct control and combination unit reform must be systematized. It equips the shape of the joint unit at case type of the South Korean military joint unit and commander, when staff and subordinate unit composition the total collecting, the propensity as the army troop in the army to be overwhelmingly preponderated it has. In order not to tend consequently with army putting first, circulation duty assignment of commander and six it does and - the air force 1:1:1 charge principle must guarantee.

With establishment of the direction enterprise Chung big change below Maj there is a function and an organization of each army headquarters with third, each army headquarters reform. Six. it does and - function of the Air Force Headquarters with military administration function the beginning of history one sun - the Air Force Headquarters compare in Army Headquarters and looking downward they are organized and the structural chart they are few and also the personnel is half level. The army strength size is few and that the subordinate unit is few, the organization and rank and

the personnel of the headquarters which accomplishes a printed style of writing military administration function are low relatively and the enemy it is because does not have a necessity.

The army Air Training Command is revealed with fourth, each army education and logistical command reform – it compares in the air force Air Training Command and the rank structure is being upward and the size hazard generally the function and the personnel standardization must be organized 3 army balance developments from huge are with Ministry of National Defense dimension.

The contents which is presented with course of development of national defense system must be solved and basic and basically it is a fact. From inside the present national defense systematizing which under army leading is it will reach and it improved and hard job or it was powerful from the present political power and to go out, from the national defense reform dimension which it is propelling in long period and and it extended it pushed Tube. The reform commission which the army leads it leads and enough solution will be a subject which is possible. This rightly that expense. It could be reorganized with the system it could be adapted to the modern warfare of national security ability reinforcement and 21 century of efficiency, information anger which corresponds in national defense environment change. Develops as the scientific anger army and it is a propitious day thing which goes out.