

碩士學位論文  
指導教授 李鍾受

韓國國防體制의 改善方案  
-戰爭指導體制를 中心으로-

On The Improvement of ROK Army Defense System  
- Focused on The War Guidance System -

1998年8月日

漢城大學校 行政大學院

行政學科  
行政學專攻

李 漢 求

碩士學位論文  
指導教授 李鍾受

韓國國防體制의 改善方案  
-戰爭指導體制를 中心으로-

The Improvement of ROK Army Defense System  
- Focused on The War Guidance System -

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1998年8月日

漢城大學校 行政大學院

行政學科

行政學專攻

李 漢 求

李漢求의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1998年 8月 日

審查委員長 印

審查委員 印

審查委員 印

# 目 次

第1章 序論 .....	1
第1節 研究目的 및 方法 .....	1
第2節 論文의 構成 .....	2
第2章 國防體制 및 戰爭指導體制의 理論的考察 .....	4
第1節 國防體制의 機構 編成과 機能 .....	4
第2節 國防體制의 類型 .....	13
第3節 先進外國과 北韓의 國防體制 .....	20
第4節 平時安保體制 및 危機管理와 戰爭指導體制와의 相互關係 .....	31
第3章 韓國의 國防體制 變遷課程과 問題點 .....	37
第1節 國防體制의 變遷課程 .....	37
第2節 現在의 國家安保 및 戰爭指導 機構와 그 機能 .....	50
第3節 韓國 國防體制의 問題點 .....	64
第4章 韓國 國防體制의 改善方案 .....	71
第1節 戰爭指導 및 文民統制 體制 確立 .....	71
第2節 戰力運用의 統合과 管理의 效率性 提高 .....	72
第3節 各軍의 고유機能 維持 .....	74

第5章 結 論 .....	78
參考 文獻 .....	79
Abstract .....	83

## 表目次

<표 2-1> 국방조직의 편성원칙 .....	5
<표 2-2> 군정과 군령의 비교 .....	11
<표 2-3> 안보상황 및 안보정책결정 대상 .....	33
<표 3-1> 각군의 작전부대 계층구조 .....	67
<표 4-1> 대안의 비교 및 평가 .....	77

## 그림 目次

<그림 2-1> 국방체제의 구조 .....	6
<그림 2-4> 한국국방연구원 연구안 .....	14
<그림 2-5> 군사지휘체제에 의한 분류 .....	15
<그림 2-6> 지휘체제 기준 유형(818연구안) .....	16
<그림 2-7> 군종체제(triservice system) .....	17
<그림 2-8> 병종체제(functional force system) .....	18
<그림 2-9> 군종·병종 병렬체제(service/force parallel system) .....	19
<그림 2-10> 미국의 국방체제 .....	21
<그림 2-11> 영국의 국방체제 .....	23
<그림 2-12> 프랑스의 국방체제 .....	24
<그림 2-13> 독일의 국방체제 .....	26
<그림 2-14> 이스라엘의 국방체제 .....	28
<그림 2-15> 캐나다의 국방체제 .....	29
<그림 2-16> 북한의 국방체제 .....	31
<그림 3-1> 창군 당시의 국방체제 .....	38
<그림 3-2> 한국전쟁 발발 당시의 국방체제 .....	40
<그림 3-3> 한국군의 작전지휘권 이양 직후의 국방체제 .....	40
<그림 3-4> 파월 당시 한국의 국방체제 .....	42
<그림 3-5> 현 한·미 연합군 지휘권 관계 .....	45
<그림 3-6> 합동군제의 조직구조 .....	47
<그림 3-7> 한국군의 군사지휘 구조 .....	48

<그림 3-8> 국가의 안보 및 전쟁지도 기구	51
<그림 4-1> 대안 I	75
<그림 4-2> 대안 II	76
<그림 4-3> 대안 III	77

# 第1章 序論

## 第1節 研究目的 및 方法

탈냉전의 시대를 맞아 안보개념이 확대되고 이에 따라 국제관계에 신질서가 형성되어 가고 있다. 하지만 국가안보의 종국적인 수단은 여전히 군사적 안보 수단에 의존할 수밖에 없다. 흔히 현재의 신국제질서의 특징은 ‘국제무질서의 형성’이라고 말할 정도로 정형이 정착되어 있지 않으며, 다중적이며 다양하다. 이러한 국제환경은 각국이 보다 유연하게 국제관계를 발전시켜 나가지 않을 수 없게 하는 한편, 있을 수 있는 군사 안보위협에의 대처능력 확보를 강력하게 요구하고 있다.

현대 국방체제는 국가안보 내지 국방목표를 달성하기 위한 수단인 군사력을 조성하고 운용하는 통합체제이다. 따라서 국방체제란 국가생존을 위하여 국가가 주체가 되어 침략이나 위협을 대상으로 하여 그 수단인 군사력을 전력화하는 조직 내지 제도를 뜻한다.<sup>1)</sup> 오늘날 국방체제는 국가의 생존권 보장과 국가이익의 실현을 위한 강력한 도구라는 점에서 현대의 모든 국가는 각자가 가지는 환경상의 특수성, 규모 및 국가안보 정책에 따라 독자적인 국방조직을 유지하고 있다.

국방부는 지난 1988년 818계획에 의거 3군 병립제하의 자문형 합참의장제에서 합동군제하의 합동참모총장제로 구조를 개선하여 1990년 10월 1일 부로 시행하고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 군구조 개선의 배경은 첫째, 북한의 군사전략인 기습전과 우리의 얇은 전장종심을 고려하여 작전의 즉응성 향상을 위한 전·평시 단일체제의 구축과 둘째, 국방비의 효율적인 사용

1) 이선호, 『한국군 무엇이 문제인가』 (서울 : 도서출판 팔봉원, 1992), p.53.

2) 국방부, 『818계획 약사(군구조 개선사업)』 (1991), 제1권, pp.149~150.

셋째, 권력집중을 방지하기 위함이었다.<sup>3)</sup>

그러나 아직도 각군별로 주어진 군사행정 및 작전지휘 체제하에서 방만하게 비대해진 국방조직을 재정비하여, 자원을 절약하고 군사능력을 효율적으로 발휘하기에는 미흡한 실정이다.<sup>4)</sup> 특히 군사령부급 부대와 상부조직의 일부 기능부서에서는 군구조 개편 이전에 비해 중복업무 발생 등 비효율적인 부분도 상당히 나타나고 있다.

한편 전쟁지도체제는 전시와 준전시에 총력전 수행을 위한 국가의 제기능을 통합하여 제반 계획의 수립과 집행을 담당하는 국가최고의 정책 결정기구로서 국무회의와 국가안보회의가 있다. 그러나, 전쟁지도체제는 현대전의 양상에 맞추어 전전시총력전체제(全戰時總力戰體制)가 되어야 하는데, 국무회의와 국가안보회의는 다 같이 평시기능을 담당하는 기구로 군사와 비군사분야의 통합조정을 위한 기능과 요원으로 뒷받침되어 있지 않는 등 여러 가지 문제점들이 산재해 있다.

따라서 본 연구는 문헌연구를 중심으로 국방체제 및 전쟁지도체제에 관한 이론적 배경을 고찰한 뒤 한국의 국방체제 변천과정과 전쟁지도체제면에서 본 한국 국방체제의 비효율적인 문제점을 도출하고, 미래의 국방체제와 군구조의 개선방안을 모색하고자 한다.

## 第2節 論文의 構成

본 논문의 구성은 5개장으로 제 1장 서론에서는 연구의 목적과 방법을 제시하였고, 제 2장에서는 국방체제 및 전쟁지도체제에 대한 이론과 선진 국가의 국방체제를 고찰하였으며, 제 3장에서는 한국 국방체제의

3) 이석복, “군구조 개선의 필요성과 내용”, 『민족지성』 제53호, (1990.7), p.181.

4) 박병술 외, 『미래군사지휘체제』 (서울 : 한국국방연구원, 1992), pp.60~69.

문제점을 도출하고, 제 4장과 5장에서는 한국 국방체제의 개선방안과  
결론을 각각 기술하였다.

## 第2章 國防體制 및 戰爭指導體制의 理論的 考察

### 第1節 國防體制의 機構 編成과 機能

#### 1. 국방조직의 편성 원칙

국방조직의 편성 원칙에 대해서는 논자에 따라 여러가지로 주장되고 있다. 나이트와 퍼즈버그(Archie J. Knight & Ailen F. Ferzberg)는 국방조직의 개편기준으로 ① 문민통제, ② 비상시 즉각적인 반응가능성, ③ 무기 및 교리발전에의 적응성, ④ 전략기획 및 기본작전 지침의 단일성, ⑤ 경비절감, ⑥ 인원에 대한 동기부여 및 사기 유지를 제시하였다. 스미스(Louis Smith)는 국방조직의 3대요건으로 ① 문민통제, ② 관리적 능률성, ③ 군사적 적합성을 제시했으며, 자유중국 3군대학의 군제학 교재에는 ① 법률적 강제성, ② 조직적 균형성, ③ 시간적 지속성, ④ 전투적 적용성, ⑤ 본질적 융통성을 국방조직의 원칙으로 열거하고 있는데, 여기에는 국방체제의 세계적 발전추세 적용성향을 함축하고 있는 항목들이 많다. 로빈스는 환경을 불확실성에 따라 ① 정태적 단순환경, ② 정태적 복잡환경, ③ 동태적 단순환경, ④ 동태적 복잡환경의 4가지로 나누고, ①과 ③의 경우는 집권화 조직구조를, ②와 ④의 경우는 분권화 조직구조를 가지게 된다고 하였다.

또한 육군대학 교육참고서에 의하면 국방조직의 주요원칙으로 ① 경제성과 효율성, ② 문민통제의 지휘통일, ③ 조화와 협조를 제시하였으며, 1970년도 군 특검단에서 국방기구 개편연구시 설정했던 4대원칙은 ① 지휘통일, ② 통합전력의 발휘, ③ 경제적 통제 및 운용, ④ 북한의

전략전술에 대한 적응성 등이다. 위의 학자들의 견해를 종합하여 예시하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 국방조직의 편성원칙

구 분	편 성 원 칙
나이트 와 퍼즈버그	① 문민통제, ② 비상시 즉각적인 반응가능성, ③ 무기 및 교리발전에의 적응성, ④ 전략기획 및 기본작전 지침의 단일성, ⑤ 경비절감, ⑥ 인원에 대한 동기부여 및 사기유지
스미스	① 문민통제, ② 관리적 능률성, ③ 군사적 적합성
군제학 (자유중국3군대학)	① 법률적 강제성, ② 조직적 균형성, ③ 시간적 지속성, ④ 전투적 적용성, ⑤ 본질적 융통성
육대교육참고서	① 경제성과 효율성, ② 문민통제의 지휘통일, ③ 조화와 협조
김대윤	① 군사권 행사의 일원화, ② 지휘통일, ③ 문민통제
특검단 연구안	① 지휘통일, ② 통합전력의 발휘, ③ 경제적 통제 및 운용, ④ 북한의 전략전술에 대한 적응성
김건태	① 합리적 부문화, ② 직무, 권한보장, ③ 조직 동태화, ④ 문민통제, ⑤ 지휘통일, ⑥ 작전통합, ⑦ 통합전략 및 교리발전, ⑧ 군수 및 행정지원의 능률성, ⑨ 적체제에 대한 대응성, ⑩ 3군의 균형유지, ⑪ 개편의 용이성

자료 : 우준식, “국방조직개편의 제연구와 발전방향”, 『해양전략』 제82호(1994.3), p.59.

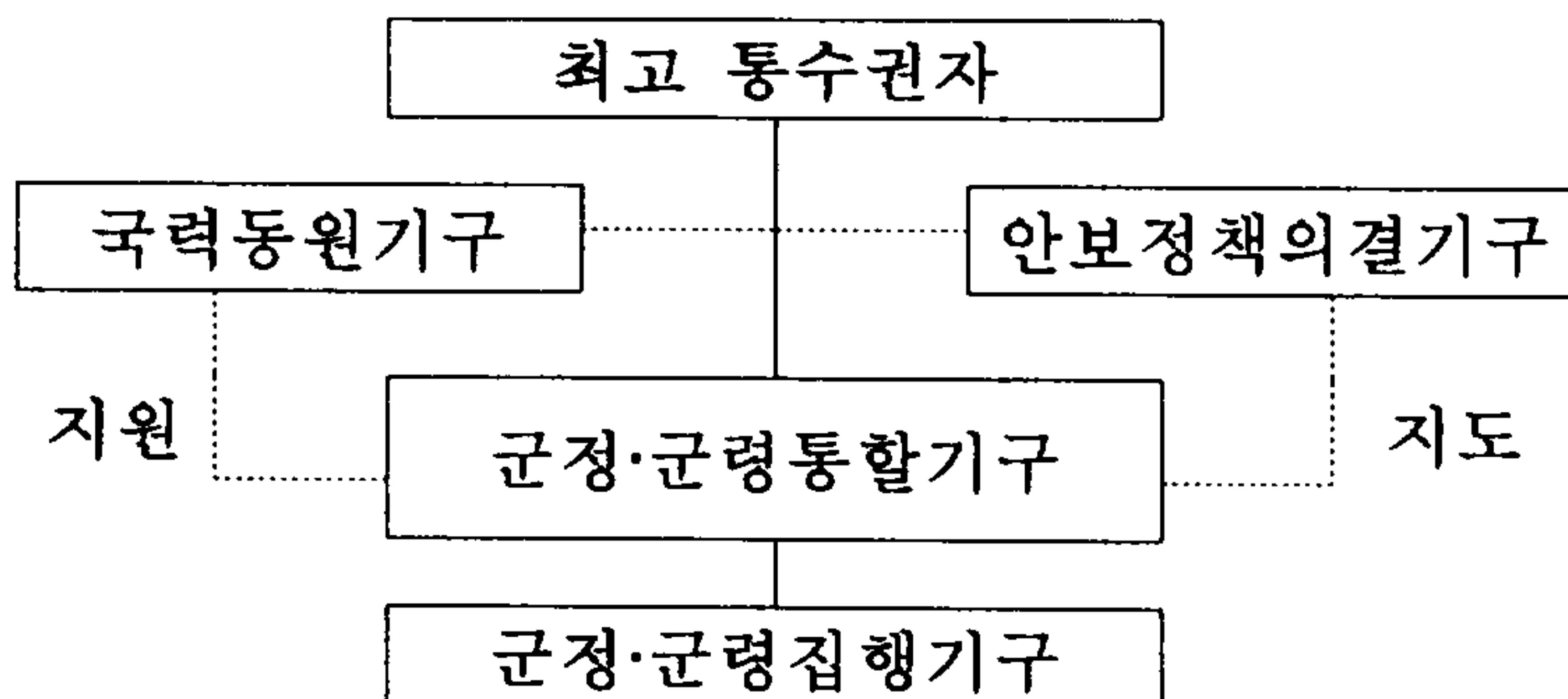
## 2. 국방체제의 기구편성

국방조직은 하나의 통합체제로서 수개의 하위체제로 구성되어 있다.

국방체제의 구조는 피라미드형 계층구조의 최고관리층, 중간관리층 및 운용층으로써 계층구조 내의 수평적·수직적 권한과 활동을 명확히 하고, 자원을 관리·통제하며 전투작전을 통제하기 위한 최고 통수권자, 통수보좌기구, 군정·군령 집행기능으로 구성된다.

<그림 2-1>과 같이 국방체제의 최정상인 최고통수권자는 통수책임과 권한을 헌법절차에 의해서 계선조직인 군정·군령통합기구 및 군정·군령 집행기구를 경유, 수직적으로 행사한다. 최고통수권자는 또한 민주헌정 하에서 군사적 전횡을 막고 건전한 의사결정과 견제 및 균형을 도모하도록 문무합일 정책결정 및 자문역할을 하는 통수보좌기구인 국력동원 기구와 안보정책 의결기구의 자문을 받는다. 국방장관은 국방조직 속에서 중요한 두가지 기능을 가지게 되는데, 하나는 최고통수권자인 국가 원수로부터 군령업무를 지시받아 이를 통합·관장하는 한편, 내각의 일원으로서 총리의 지시를 받아 군정업무를 통합·집행하기 위해서 반드시 국력동원기구 및 안보정책 결정기구의 자문이나 심의 또는 의결과정을 거치게 된다. 따라서 국방체제는 이들 두 개의 계선 및 참모조직이 하나의 통합체제로서 구조, 기능이 종합·체계화 될 때 개방·통합체제로서의 요건을 갖추게 된다.

<그림 2-1> 국방체제의 구조



자료 : 장위국, 국방체제개론, (자유중국 : 3군대학), 1975, p.10.

## 가. 최고통수권자

통수권이란 한 나라의 최고통수권자인 국가원수가 그 나라의 군대를 지휘하는 권한을 말한다. 통수권은 군정과 군령의 양기능을 포함하나, 정상적인 상황하에서는 충분한 군령과 유한한 군정을 포함하고 비상상황하에서는 충분한 군정과 군령이 포괄되어야 한다.

통수권의 소재는 최고통수권자에게 있는데 정치권력체제에 따라 차이가 있다. 미국, 한국 등과 같은 대통령책임제 국가에서는 통수권이 대통령에게 있고, 영국과 같은 내각책임제 국가에서는 내각의 수반(수상)에게 있으며, 스위스와 같이 위원회제의 국가에서는 국가가 선출한 행정위원회가 통수권을 갖는다.

통수권의 운용은 군정·군령일원화체제하에서는 법적절차에 따라 대통령이 국방장관을 통하여 문서로 간접행사하는 것이 원칙으로 되어 있다. 우리 나라의 경우, 헌법 제 74조에는 ‘대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다’고 규정하고 있으며, 동 제 82조에는 대통령의 국법상 행위는 문서로 하며 이 문서는 군사에 관한 사항을 포함하여 국무총리와 관계 국무위원이 부서해야 발효되도록 되어 있다. 이러한 규정은 대통령의 통수권 행사에 있어서 간접행사를 제도화하고 있는 것이다.<sup>5)</sup>

## 나. 통수보좌기구

### (1) 국가안보정책 결정기구

---

5) 헌법 제4조, 제63조 및 제68조에 보면 대통령의 군사에 관한 행위는 문서로 하되 국무총리와 관계 국무위원의 부서를 요한다고 하여 대통령의 군통수권을 간접적으로 제한하고 있다. 그러나 이것은 미국의 전쟁권한법(War Power Resolution)과 비교해 볼 때 유사한 점도 있지만, 행정부 내에서만의 제한장치로 보유하고 있다.

국가안보정책 결정기구는 최고통수권자의 의사결정을 보필하는 기구로서 2차대전 이후 대부분의 국가에서 회의방식으로 채택하고 있다. 오늘날 다수국가가 가지고 있는 국가안보회의가 바로 국가안보정책 결정기구로서, 평시에는 국가안보정책의 3요소인 대외, 대내 그리고 군사정책을 협의하는 기능을 수행하고, 전시에는 전쟁지도기능을 수행하는 것이다. 이러한 기구들은 일반적으로 국가원수에 의해서 주재되며, 비록 통수권자의 자문기구로서의 성격을 띠고 있기는 하나, 국가안보정책을 결정함으로써 국가정책의 바탕을 창출하는 것은 틀림없다.

미국의 경우 국가안보회의의 기능은 국가안보에 관계되는 대내, 대외 및 군사정책을 통합하여 대통령에게 건의함으로써 군부와 정부의 타부처 및 기관과의 국가안보 문제에 대한 협조를 더욱 효과적으로 증진시키는데 두고 있다. 위원은 대통령, 부통령, 국무장관, 국방장관의 4명이고 상임자문으로 중앙정보국(CIA)과 합참의장이 배석한다.

우리 나라도 미국과 유사한 기능을 헌법에 규정하고 있다. 헌법 제 91 조에는 “국가안전보장에 관련되는 대외정책, 군사정책 그리고 국내정책의 수립에 관해 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다”고 규정하고 있다. 한국의 국가안전보장회의는 국가안보정책의 형성을 위한 대통령의 의사결정을 보필하는 주 자문기구로서 헌법기관이며, 또한 국가안보 유관정책과 문제를 다루는 공식기구로서 안보회의가 미국과 같이 소수집권체제가 아니고 대통령, 국무총리, 재정경제부장관, 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 대통령이 지명하는 정무장관 및 국가정보원장(국가안전기획부장)의 9명으로 구성된다.

안보회의는 법적으로 의사결정기구는 아니지만, 대통령의 국가안보 유관 의사결정을 보좌하거나 합리화하기 위한 공식기구이며, 현실적으로

소수의 권력 엘리트에 의해 국가안보정책의 일부로서 국방정책 기조를 결정하여 대통령에게 자문하는 기능을 수행한다.

## (2) 국력동원기구

국력동원기구는 국방에 있어서 국력을 탄생시키는 총원천으로서 국가 전략 중 정치, 경제, 심리, 군사 등 전반의 역량을 장악하고 있는 한편, 군사전략을 지원하는 근본이며 국방체제에 있어서 지원적인 역할을 한다. 그 명칭은 각국의 정치제도 및 조직이 상이하여 각의(미국), 국무원(중국), 행정원(자유중국), 정무원(북한) 등으로 각각 다르다.

우리 나라의 경우 제헌헌법 때부터 운용되어 왔으며 장관회의의 성격을 띠지 않고 국무위원의 회의란 특수한 성격 때문에 국무회의로 운용되어왔다. 국무회의는 헌법상 필수적이고 독립된 최고합의제 기관이며 대통령의 하부기관은 아니다. 국력동원기구로서의 국무회의는 심의기관이므로 대통령의 권한을 구속하는 것은 아니며 의결내용의 채택여부는 의장인 대통령에게 달려 있다. 그러나 정부의 권한에 속하는 중요한 정책은 반드시 심의기관인 국무회의의 심의를 거쳐 출석위원 과반수 이상의 찬성을 받아야 행정권의 행사가 가능해지며, 국무총리와 관계국무위원이 부서해야만 발효되도록 되어 있다.

## 다. 군정·군령 통할기구

군정·군령 통할기구는 국방임무를 완수하고 국가목표를 이룩할 때까지 군사정보의 수집, 연구 및 판단 그리고 군사전략의 구상과 계획의 수립 및 실시에 이르기까지의 국방관계업무 전반을 관장하며 국방체제 중에서 상·하를 연결시키는 핵심적 지위를 차지한다. 국방부는 국방의 2대 기능인 군정과 군령업무를 계획, 조정, 통제하는 군정·군령의 통합관장 기구로서 국방부본부는 국방자원관리의 경제적·기술적 효과성을 극대화

하는 것을 최고의 과제로 하며, 합참은 야전에서의 군사력 사용의 능률성을 극대화하는 모든 활동을 추구한다.

군정·군령 일원화란 전제하에 합참의 기능은 국방부의 군정기능과 독립, 분리된 기능이 아니고, 어디까지나 국방장관의 군정·군령 통할권을 수행함에 있어 군령을 보좌하는 것이므로 군정·군령 이원화와 혼동해서는 안된다. 즉, 국방부본부는 국방장관의 군정참모이고 합참은 국방장관의 군령참모 겸 예하 지휘관의 기능을 담당하게 되므로 통수체제에서 볼 때 국방장관선에서 군정과 군령기능이 완전히 통합 및 일원화되고 있는 것이다.

#### 라. 군정·군령 집행기구

군정·군령 집행기구는 전투작전 통제체제로서 국방체제의 하층구조를 이룸으로써 군정·군령 통할관장기구인 국방부·합참의 군정·군령관계의 사결정사항을 집행하는 기능을 갖는다. 즉, 각군본부를 통해 예하 작전부대로 하여금 전투작전 임무를 수행하는데 필요한 통제와 지원을 제공하는 체제이다.

### 3. 국방체제의 의의와 기능

국방체제란 국가생존을 위하여 국가가 주체가 되어 외부의 침략이나 위협을 대상으로 하여 그 수단인 군사력을 전력화하는 조직 내지 제도를 뜻한다. 즉, 국방의 2대 기능인 군정과 군령은 상호간에 군사력을 중심으로 국력의 타요소를 유기적으로 조직화하여 총력전력화하는 과정에서 대통령의 통수권 행사와 국방장관의 군정·군령 통할권 집행으로 연결·통합된다.

일반적으로 군정은 군사행정, 군령은 군사작전 분야라고 이 양기능을 파악하고 있으나 양자의 경계는 불명확하다.<sup>6)</sup> 군정과 군령에 대한 여러 가지 개념을 간추려 보면 <표 2-2>와 같이 서로 대칭적인 관계를 이루고 있음을 알 수 있다.

<표 2-2> 군정과 군령의 비교

구 분	군 정	군 령
국 방 기 능	군 사 정 책 ( 양 병 )	군 사 전 략 ( 용 병 )
군 사 기 획	군 사 력 조 성 ( 유 지 )	군 사 력 사 용 ( 운 용 )
환 류 과 정	건 설 · 유 지 · 관 리	사 용 · 수 정 · 요 구
통수·지휘계통	행 정	작 전
담 당 자	민 · 간 인	군 인
기 관	국 방 부 본 부	합 참 본 부

자료 : 남성우, “국방기구 편성변동에 관한 비교 연구”, 1990, p.9.

가. 국방기능 : 국가전략적 구조에서 보면 군정은 군사정책 형성기능(양병)을, 군령은 군사전략 형성기능(용병)을 뜻한다. 일반적으로 정책은 목표지향적 행동이고, 전략은 행동계획이라 정의할 수 있으므로 전자는 목표개념이고 후자는 방법·수단개념으로서 정책과 전략은 목적·수단연계

6) 육군 군사술어사전, (육군본부), pp.153-154에서 정의하는 바에 의하면 군정기능은 국가행정의 일부로 군사행정의 개념을 말하며, 군대를 편성, 유지, 관리하는 제기능으로서 군사비 조달, 병역의 관리, 장비 및 물자획득, 동원지도, 후생복지, 사기 및 군기 등을 포함하며 군정의 책임자는 내각의 일원이 된다. 또한 군령기능은 용병개념으로 전략기획 및 작전계획을 발전시키고, 전투서열과 기동편성, 그리고 전력운용의 업무를 수행한다고 세부적으로 설명하고 있다.

를 유지한다.

나. 군사기획 : 군사력은 군사정책의 수단이고 군사전략은 군사력의 사용방법이다. 이 양자를 연결시키는 것이 군사기획이라고 볼 때, 군정은 군사력의 조성과 유지에 관한 기획이고, 군령은 군사력의 사용과 운용에 관한 기획으로서 양자가 상호 보완적인 관계를 이룬다.

다. 환류과정 : 군정과 군령 기능은 투입, 전환, 산출 및 환류절차를 통해 상호의존 및 동태적 순환과정을 갖는다. 즉, 군령측의 군사적 요구에 의해 군정측에서 군사력을 건설·유지·관리하다가 이를 군령측에 운용하도록 제공하고, 그 운용결과에 따라 군정측에 다시 수정·요구하는 일련의 환류과정이 계속된다.

라. 통수·지휘계통 : 국방체제의 구조면에서 볼 때 국가원수가 국방장관에게 행사하는 군정·군령권은 통수권이고, 국방장관이 군정·군령 통합집행기구의 책임자에게 또는 그 이하의 계선조직 단위에 하달하는 군정·군령권은 지휘·통제·관할권으로 표현되는데, 군정분야는 통수지휘권을 행사하는 행정계통이고 군령분야는 작전계통인 것이다.

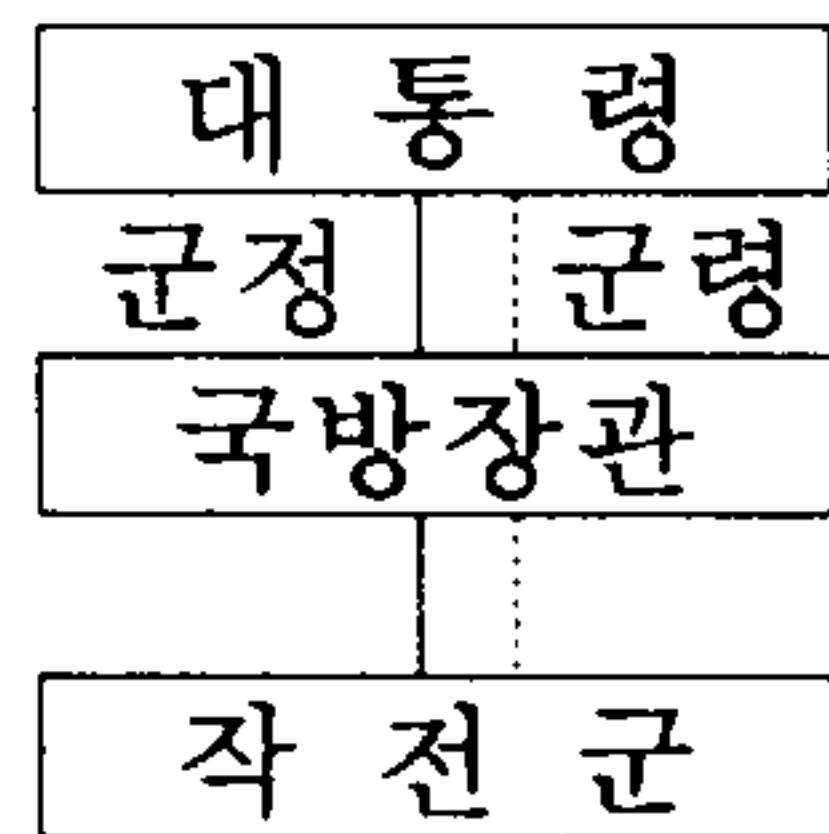
마. 기관 : 미국의 국방체제에서 보면 군정기능은 국방성본부(OSD)에서, 군령기능은 합참(JCS)에서 주로 담당하고 있는데, 이는 군정·군령기능의 이원화가 아니라 국방장관선에서 일원화된 기능 가운데 군령분야를 합참이 보좌하는 개념인 것이다.

바. 담당자 : 군정기능은 군령기능에 비해 포괄성이 요구되고 군령기능은 군정기능에 비해 전문성이 요구된다. 따라서 군령기능은 군사전략분야로서 폭력관리의 전문가인 제복요원이, 군정기능은 군사정책분야로서 민군융합적 입장에서 평복요원이 이를 담당한다.

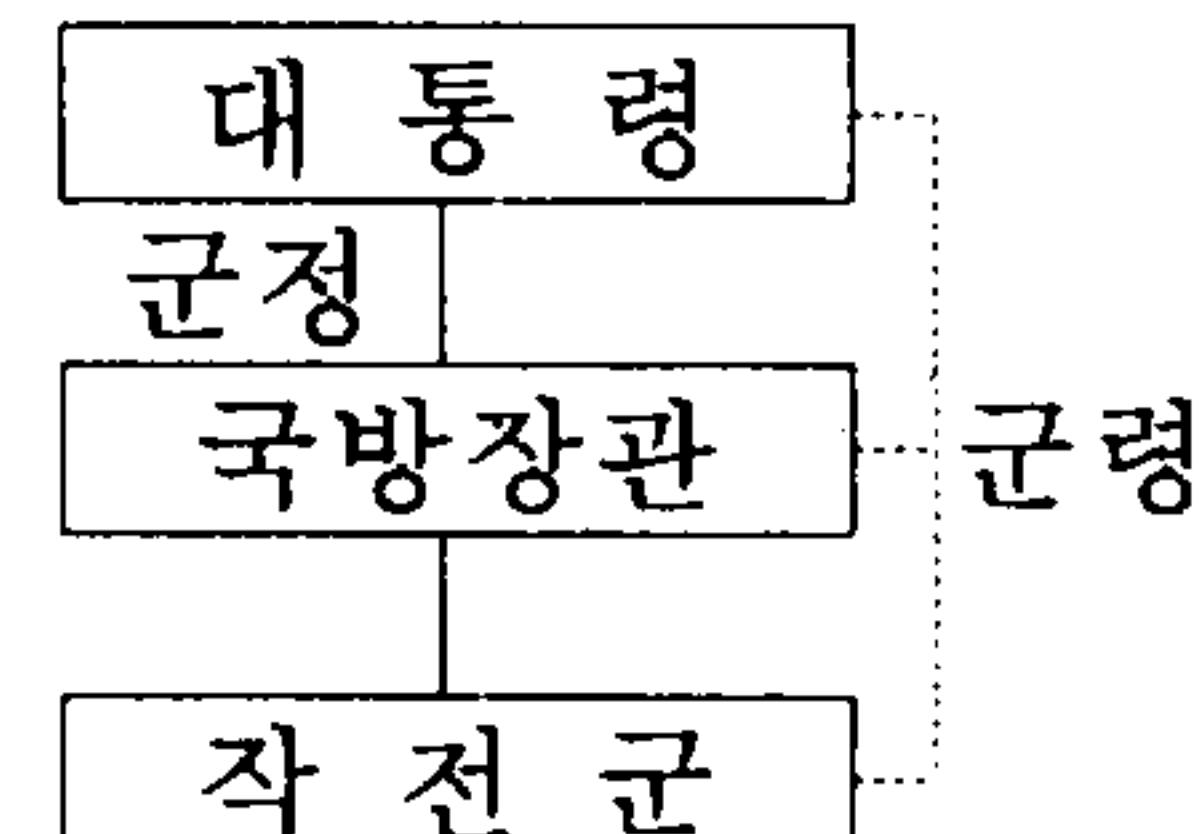
이와 같이 군정·군령 일원화체제하에서는 군정과 군령의 두 기능이 분립·병존하면서 상호 대칭적인 균형을 이루게 됨으로써 균형 통합체제가

되지만, 군정·군령 이원화체제에서는 군령기능이 상대적으로 확대·강화됨으로써 불균형 통합체제가 되는 것이다. 또한 군정·군령 일원화체제라 할지라도 통수권자의 의지에 의해 군정기능을 담당하는 내국과 군령기능을 담당하는 합참이 상호간의 경계를 지나치게 투과하여 편중된 기능을 부과할 때는 불균형 통합체제가 될 수 있다.<sup>7)</sup> <그림 2-2>은 군정·군령 일원화체제를, <그림 2-3>은 군정·군령 이원화체제를 나타낸 것이다.

<그림 2-2> 군정·군령 일원화체제



<그림 2-3> 군정·군령 이원화체제



자료 : 김건태, “국방조직 발전 모형에 관한 연구”, 1986, p.70.

## 第2節 國防體制의 類型

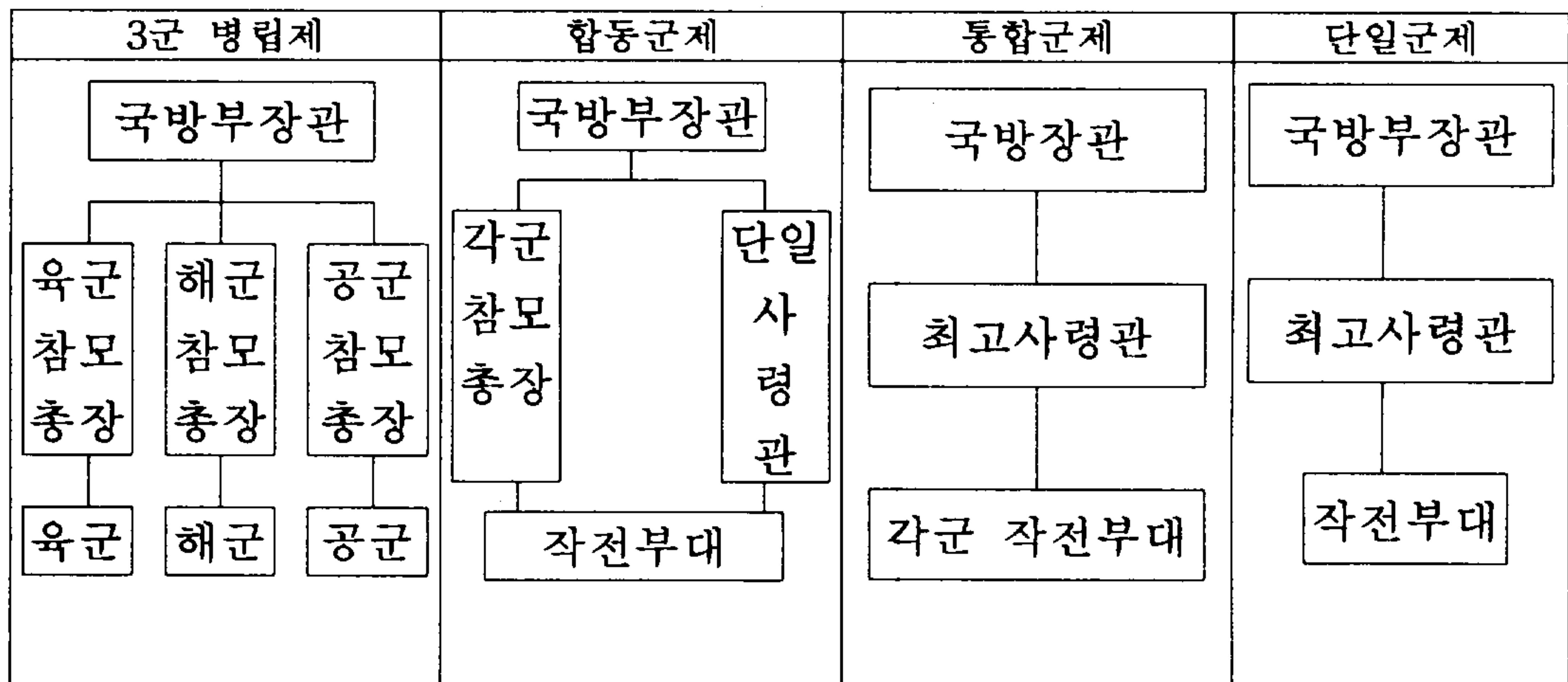
국방체제의 유형 분류는 기준에 따라 상이하지만 지휘체제면에서 국방부장관이 직접 작전부대를 지휘하거나, 예하 단일지휘관, 또는 군정과 군령을 분리하여 각각 다른 지휘관에게 분산시키는 지휘권 행사 방법에 의한 구분이 가능하다. 또한, 예하 부대를 구성하는 방법에 있어서 각군 본부를 유지하는 체제(군종체제)와, 각군 본부를 폐지하고 직접 작전사 및 기능사로 통합, 구성하는 체제(병종체제)로 구분할 수 있다. 그러나

7) 이선호, 앞의글, pp.83~84.

국방체제의 유형을 지휘권행사를 중심으로 하여 군정·군령 일원화 또는 이원화 체제로만 구분한다면, 세계 150여개 국가가 가진 군사력의 다양한 특성과 양태를 망라한 유형화 내지 범주화라고는 볼 수 없다. 다만, 국방체제 연구에 있어서 학문적 의미로 활용할 수 있을 것이다, 어느 하나를 적용할 것을 전제로 국방체제를 연구하는 것은 스스로 모순에 빠질 수 있으며, 이는 또한 특정군의 반대에 봉착하게 될 우려가 있다.

## 1. 한국국방연구원 연구안

<그림 2-4> 한국국방연구원 연구안



자료 : 한국국방연구원 “군사지휘 및 통제구조연구”, 정책연구보고서,(1990)

가. 3군 병립제 : 3군의 총장이 각각 국방부장관의 군정, 군령권을 위임 받아 수행하는 유형

나. 합동군제 : 각군 총장은 군정위주만 수행하고 군령은 단일 지휘관이 통합하여 수행하는 유형

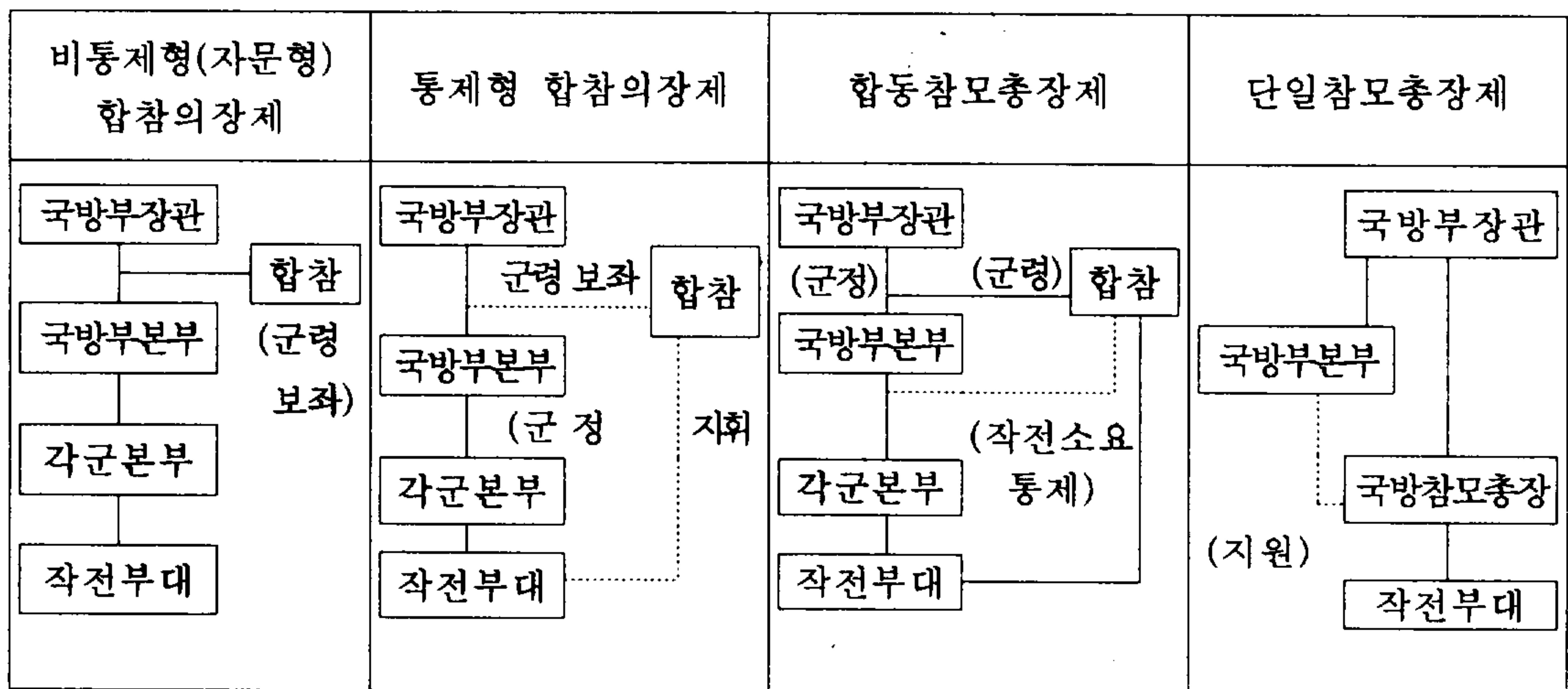
다. 통합군제 : 3군은 존재하나 작전부대를 단일 지휘관이 통합하여 지휘하는 유형

라. 단일군제 : 3군의 구분없이 단일 지휘관에 의해서 지휘되는 체제

이에 추가하여 군사지휘체제 자체를 국방체제로 인식하는 시각이 있으므로 군사지휘체제에 의한 분류를 제시하면 다음과 같다.

<그림 2-5>

군사지휘체제에 의한 분류



자료 : 국방대학원, “군구조의 이론에 관한 연구”, (1989), p.25.

가. 비통제형(자문형) 합참의장제 : 합참의장이 국방장관에 대한 군령보좌만 실시하는 유형

나. 통제형 합참의장제 : 합참의장은 군령에 대하여 국방장관을 보좌하면서 국방부장관으로부터 군령권 행사를 위임받아 예하 작전부대를 지휘하는 유형

다. 합동참모총장제 : 군령권의 위임은 물론 작전 관련 군정권 일부(예: 작전소요통제)도 합참의장에게 부여하는 유형

다. 단일참모총장제 : 국방장관이 단일 참모총장을 통하여 군정·군령권을 행사하는 유형

## 2. 818연구안 : 지휘체제 기준 구분

가. 합참의장형(통제형, 비통제형) : 한국국방연구원(KIDA) 분류와 유사

나. 합동군형 국방참모총장제 : 국방참모총장이 각군 참모총장을 통하여 작전부대를 지휘하는 유형

다. 통합군제 : 통합군 사령관이 작전사를 직접 지휘(각군 본부 폐지)하는 유형

라. 단일참모총장제 : 국방참모총장을 통해 작전부대를 직접지휘하는 유형

<그림 2-6>

지휘체제 기준 유형(818연구안)

합참의장형	합동군형 국방참모총장제	통합군제	단일참모총장제												
KIDA분류와 유사	<table border="1"><tr><td>국방부장관</td></tr><tr><td>국방참모총장</td></tr><tr><td>각군참모총장</td></tr><tr><td>작전부대</td></tr></table>	국방부장관	국방참모총장	각군참모총장	작전부대	<table border="1"><tr><td>국방부장관</td></tr><tr><td>통합군사령관</td></tr><tr><td>작전사/기능사</td></tr><tr><td>작전부대</td></tr></table>	국방부장관	통합군사령관	작전사/기능사	작전부대	<table border="1"><tr><td>국방부장관</td></tr><tr><td>국방참모총장</td></tr><tr><td>작전사/기능사</td></tr><tr><td>작전부대</td></tr></table>	국방부장관	국방참모총장	작전사/기능사	작전부대
국방부장관															
국방참모총장															
각군참모총장															
작전부대															
국방부장관															
통합군사령관															
작전사/기능사															
작전부대															
국방부장관															
국방참모총장															
작전사/기능사															
작전부대															

자료 : 국방부, “장기국방태세 발전방향 - 군구조 개선을 중심으로”, (1989), p.86.

### 3. 군종, 병종 기준 유형

<그림 2-7> 군종체제(triservice system)

유형 구조 및 특성	3군참모총장형 (tri-service c/s type)	통합참모총장형 (armed forces g/s type)	군정·군령 이원화형 (user/producer dichotomy type)
구조	<pre> graph TD     TS[통수권자] --- MO[D]     MO --- CSC[군참모총장]     MO --- CSC[군참모총장]     MO --- CSC[군참모총장]     CSC[군참모총장] --- AR[육군]     CSC[군참모총장] --- NM[해군]     CSC[군참모총장] --- AF[공군]   </pre>	<pre> graph TD     TS[통수권자] --- MO[D]     MO --- JCS[통합참모총장]     JCS --- CSC[군참모총장]     JCS --- CSC[군참모총장]     JCS --- CSC[군참모총장]     CSC[군참모총장] --- AR[육군]     CSC[군참모총장] --- NM[해군]     CSC[군참모총장] --- AF[공군]     CSC[군참모총장] --- MO[D]   </pre>	<pre> graph TD     TS[통수권자] --- MO[D]     MO --- JCS[통합참모총장]     MO --- MO[군정]     MO --- MO[군령]     JCS --- CSC[군참모총장]     JCS --- CSC[군참모총장]     JCS --- CSC[군참모총장]     CSC[군참모총장] --- MO[군정]     CSC[군참모총장] --- MO[군령]     CSC[군참모총장] --- MO[D]   </pre>
특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 3계층</li> <li>수평적 3분화</li> <li>세력의 공간적 안배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 4계층</li> <li>수평적 3분화</li> <li>세력의 공간적 안배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>군정 · 군령 이원화</li> <li>수평적 3분화</li> <li>세력의 공간적 안배</li> </ul>
형식성	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책결정의 분권화</li> <li>정책집행의 신속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책결정의 집권화</li> <li>정책집행의 지연</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책결정의 획일화</li> <li>정책집행의 신속</li> </ul>
채용한국가	영국, 일본, 파키스탄, 멕시코, 브라질, 벨지움, 네덜란드(대부분의 소규모 군사력 보유국가들)	독일, 인도, 태국, 말레이지아, 오스트레일리아, 이탈리아, 이란, 폴란드, 스페인, 이라크, 베트남, 그리스	이집트, 터키, 핀란드(차유중국과 일부공산국가들은 군령권 독립체제)

자료 : 이선호, “한국군 무엇이 문제인가”, (서울 : 팔봉원, 1992), p.94.

#### 가. 군종체제

<그림 2-7>에서 보는 바와 같이 군종체제는 전통적인 육·해·공군의 3군체제를 가진 국가들의 국방체제를 세가지 유형으로 구분한 것으로써 조직구조상의 차이는 다음과 같다.

- (1) 3군참모총장형 : 각군 참모총장을 통하여 국방장관이 예하 작전부대를 지휘하는 유형
- (2) 통합참모총장형 : 통합참모총장이 각군 참모총장을 통하여 예하 작전부대를 지휘하는 유형
- (3) 군정·군령 이원화형 : 통수권자가 직접 통합참모총장을 통하여 군령권을 행사하는 유형으로 병·정분리주의 원칙하의 체제

<그림 2-8> 병종체제(functional force system)

유형구조 및 특성	기능군사령관형 (functional commander type)	통합군사령관형 (unified commander type)	단일군형 (single A.F. type)
구조	<pre> graph TD     FC[Functional Commander] --&gt; MOD[Ministry of Defense]     MOD --&gt; NAVY[Naval Command]     MOD --&gt; ARMY[Army Command]     MOD --&gt; AIR[Air Force Command]     </pre>	<pre> graph TD     UC[Unified Commander] --&gt; MOU[Ministry of Defense]     MOU --&gt; JCS[Joint Chiefs of Staff]     JCS --&gt; NAVY[Naval Command]     JCS --&gt; ARMY[Army Command]     JCS --&gt; AIR[Air Force Command]     </pre>	<pre> graph TD     SAFT[Single Army Force Type] --&gt; MOU[Ministry of Defense]     MOU --&gt; GSC[General Staff]     GSC --&gt; COMCIN[Commander-in-Chief]     COMCIN --&gt; COMB[Combat Units]     </pre>
특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 3계층</li> <li>수평적 다수병종분화</li> <li>지역군의 기능군통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 4계층</li> <li>수평적 다수병종분화</li> <li>지역군의 기능군통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 4계층</li> <li>수평적 다수구성군분화</li> <li>공간적 부조화 전개</li> </ul>
채용한국가	중국, 스위스, 오스트리아	소련, 북한, 필리핀, 이스라엘, 스웨덴, 인도네시아, 몽고, 베트남, 쿠바, 체코, 헝가리, 루마니아, 불가리아	캐나다, 세이셸레스

자료 : 이선호, 앞의 논문, p.99.

#### 나. 병종체제

병종체제는 무기체계 중심으로 분류한 일반목적군이나 전략군으로

구성되는 작전부대를 병종별 기능군이나 지역군으로 편성 보유하고 있는 경우이다.

(1) 기능군 사령관형 : 국방장관이 기능군 사령관을 직접 지휘하며 지상군은 수개의 지역 및 기능군으로 분할·편성하는 유형

(2) 통합군 사령관형 : 국방장관이 통합군 사령관을 통하여 지역, 기능군 사령관을 지휘토록하는 유형

(3) 단일군형 : 국방장관이 단일 참모총장을 통하여 작전부대를 지휘하는 유형

<그림 2-9> 군종·병종 병립체제(service/force parallel system)

유형구조 및 특성		기능군사령관형 (functional commander type)	통합군사령관형 (unified commander type)
구조			
특성	복합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 3계층</li> <li>수평적 행정·작전체제공존</li> <li>범세계적 원정군 및 개입군</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수직적 4계층</li> <li>수평적 3군종 유사시 4병종 전환체제</li> <li>지역적 원정군 및 개입군</li> </ul>
	집권성	<ul style="list-style-type: none"> <li>집권화통제 및 분권화집행</li> <li>민군융합체제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책결정의 집권화</li> <li>지휘권관계의 복잡</li> </ul>
	형식성	<ul style="list-style-type: none"> <li>자원의 과다소요</li> <li>조직의 균형성 및 신축성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기능군의 평시 유지부담</li> <li>임무의 표준화 곤란</li> </ul>
채용한국가		미국, 한국	프랑스

자료 : 이선호, 앞의 논문, p.103.

#### 다. 군종·병종 병립체제

군종·병종 병립체제는 자원의 소요가 방대하지만 미국이나 프랑스와 같이 개입군으로써 범세계적이고 전 지구적인 작전을 수행하기 위해 행정과 작전을 분리한 체제이다.

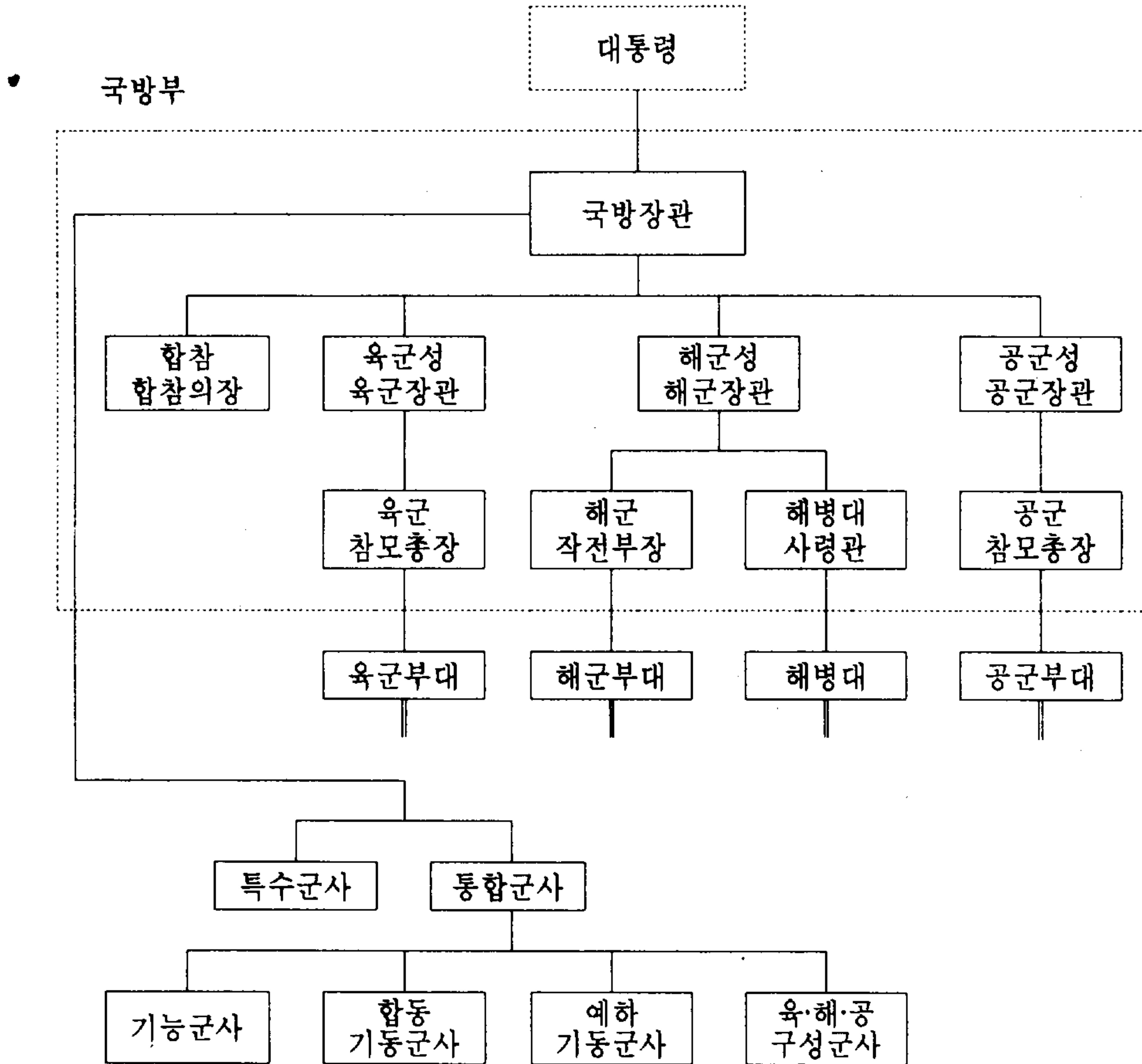
- (1) 통합·특수군형 : 국방장관이 행정상으로는 육·해·공군 장관을 직접 지휘하고, 작전상으로는 합참의장을 통해 통합군과 특수군을 지휘하는 유형
- (2) 합동기동부대형 : 국방장관이 통합참모총장을 통하여, 지역·기능군 참모총장을 지휘하는 유형

### 第3節 先進外國과 北韓의 國防體制

#### 1. 미국의 국방체제

미국은 독립전쟁, 남북전쟁 이후 대부분의 전쟁을 해외원정으로 수행했으며, 특히 2차대전 이후 세계의 경찰로서 범세계적인 군사전략을 수행하게 되었고 그에 걸맞는 방대한 국방체제를 유지하고 있다. 미국의 국방체제는 한마디로 문민통제를 확실히 하면서도 군사 전문가에 의한 효율적인 지휘체계를 유지하고 있는 것이 특징이다. 미국은 군정·군령이 원화 문민통제의 원칙을 철저히 견지하고 있으며, 동시에 국가 방위성을 보완하기 위하여 군령기능을 국방장관이 병종별 통합군 및 특수군 조직을 합참의장이 주제하는 합동참모회의의 보좌를 받아 행사하도록 하고, 국방장관이 직접 각군을 지휘하는 체제로서 통합참모부의 군사적인 보좌를 받아서 각군을 지휘하도록 하는 등 국방부장관→합참의장→통합군 사령관에 이르는 강력한 지휘체제를 유지하고 있다.

<그림 2-10> 미국의 국방체제



자료 : US Government Manual, 1990, p.178.

한편, 각 군총장에 대하여서도 작전지원에 관한 권한을 부여함으로써 국방부 차원에서 전력운용의 통합을 보장하고 국가안보회의 및 대통령에 대한 조언권을 부여하는 등의 기능배분을 통하여 명실공히 군의 최고대표 내지 군사조언자로서 그에 상응한 권한과 책임을 부여하고 있다. 실제로 통합작전은 각 전구별로 전개된 통합군사령부와 특수군사령부에 의하여 수행되도록 작전부대를 구성함으로써 미국의 여건에 부합된 특수한 형태의 구성체제를 발전시키고 있다.

## 2. 영국의 국방체제

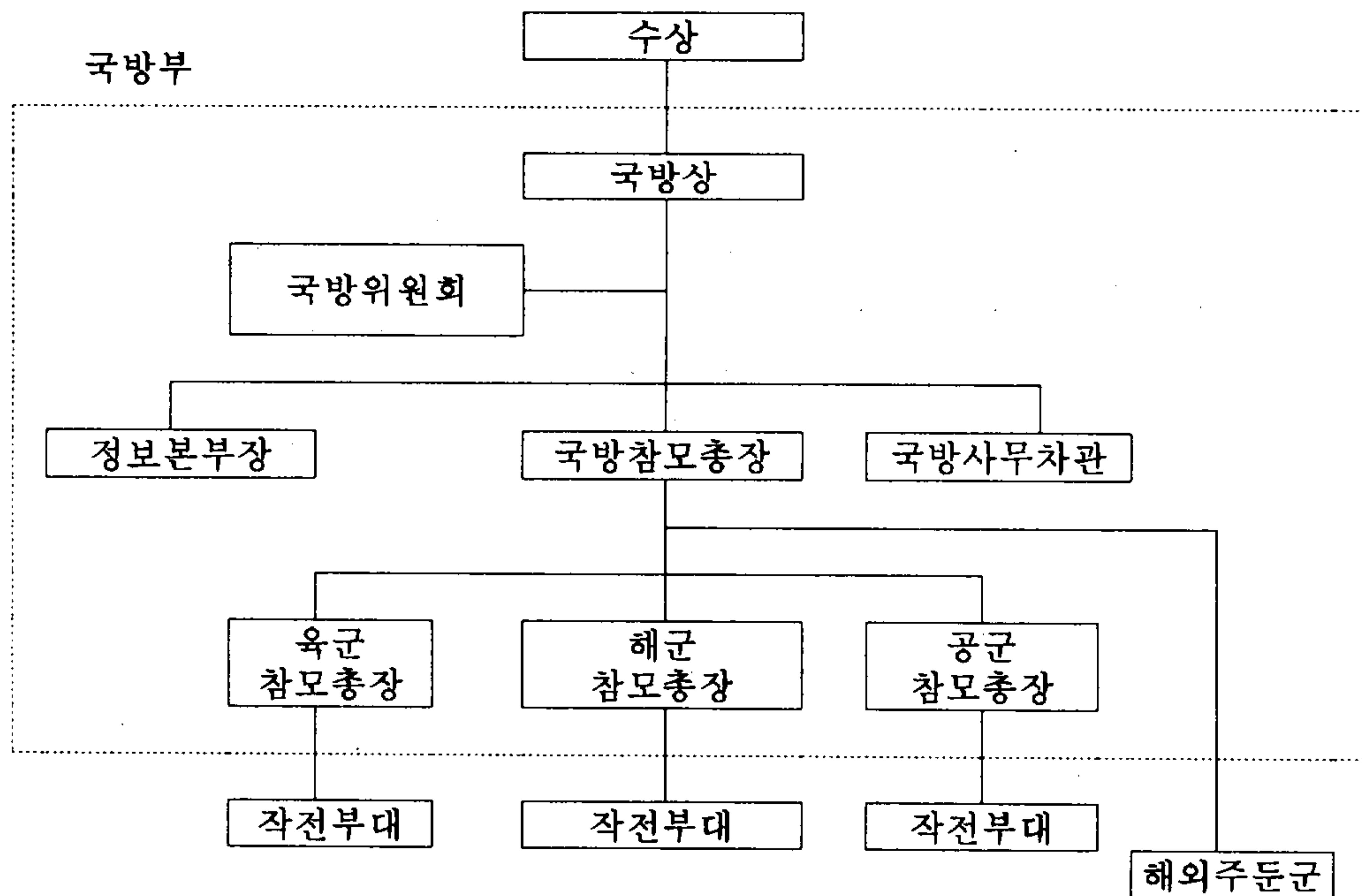
영국은 역사적으로 자유민주주의가 가장 먼저 정착된 나라이면서 식민지 전쟁, 대륙전쟁 참여 등 해외원정 형태의 전쟁을 수행하여 온 전통적인 해양국가로서의 특성에 적합한 국방체제를 유지하고 있다. 문민통제를 확실하게 하기 위해 평시의 국내 주둔군에 대해서는 각군 참모총장을 통하여 국참총장이 지휘하다가 전시가 되면 국참총장이 각군총장을 지휘계선에서 배제하고 3군의 작전을 통합지휘토록 하는 전·평시 지휘체제가 이원화되어 있는 국방체제를 유지하고 있다.

전·평시 지휘 이원화가 가능한 것은 위협의 긴박성이 그리 높지 않다는 독특한 안보환경 때문이다. 국방부는 대국방부 개념으로 국방부본부, 국참본부와 각군본부까지 포함하여 국방부를 구성하고 전시에는 각군참모총장이 국방참모총장과 더불어 참모총장위원회를 구성하여 국가차원에서 전력의 통합운용을 기하고 있다.

또한 해외원정군 편성시 미국의 전구별 통합군 개념과 같이 통합군을 구성하며, 통합군이 수행할 임무의 성격에 따라 육·해·공군 중 주력부대가 결정되고 국참총장이 주력부대 군종의 선임장군을 통합군사령관으로 건의하여 수상이 임명한다. 전쟁수행간 주요방책은 방위·외교 정책위원회에서 결정되며, 그 결정에 따라 국참총장이 예하 통합군사령관에게 명령을 하달한다. 국참총장이 원칙적으로 정보부장의 직속상관이나 국방사무차관에게도 동시에 보고하는 융통성 있는 정보지원체제를 유지하고 있다.

&lt;그림 2-11&gt;

영국의 국방체제



자료 : 양완식, “선진국의 군제 발전추세와 미래군제 발전방향”, 『합참』 제 3호(합동참모본부, 1993.12), p.24.

영국은 지난 1933년 각군의 참모차장 직위를 없애는 등 대대적인 국방 체제개편을 단행하였으나 '90년대 중반까지 군사력을 현저하게 감축할 계획을 가지고 있어 경제적인 군 운용을 위한 추가적인 국방체제 개편이 예상된다. 또한 10여개의 해외기지를 운용, 병력의 50% 이상을 해외에 전개시키고 있으면서도 제한된 인력으로 효율적으로 운용하고 있는 것은 간부를 전문화하여 관리함으로써 가능하다고 한다.

### 3. 프랑스의 국방체제

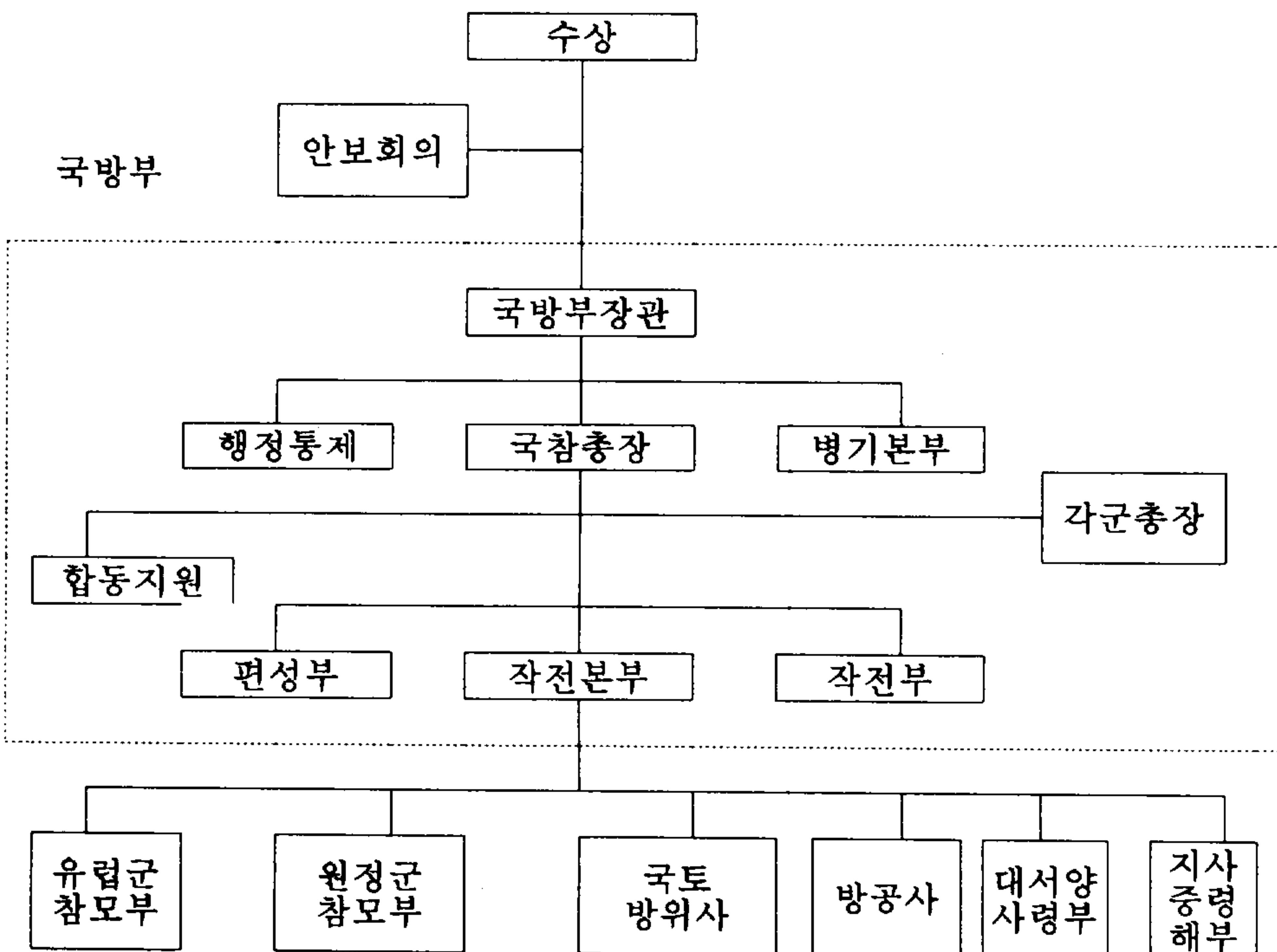
2차대전후 프랑스는 독일과는 달리 초전패인의 원인을 신속·기민한 지휘체제의 결합으로 분석하고 통합작전이 용이한 효율적인 지휘체제를 보강하는 방향으로 국방체제를 발전시켰으며, 이와 같은 혁신적인 국방체제 개편은 '80년 초부터 10여년동안 연구되어 왔으나 기존 조직의 반

발로 지루한 토의만 지속하다가 1991년 사회당 출신인 국방부장관이 부임한 후 현역 5명, 민간학자 5명으로 구성된 군제개선(안)을 전격적으로 각의에서 통과시켜 발표함으로써 추진되었다.

프랑스는 각군본부까지 국방부에 포함시킨 대국방부 개념을 적용하여 국방부를 단순한 정부의 부서가 아닌 국가방위본부 개념으로 구성하고, 각군총장은 국참차장 기능을 수행토록 하는 수상→국방부장관→국참총장→작전부대에 이르는 강력한 통합지휘체제를 유지하고 있다.

또한 국참의 편성도 통상적인 J-1, 2등 방만한 일반참모형태를 피하고 국참의 기능과 역할수행에 가장 효율적인 편성부와 작전부 등 2개부로 편성하였으며, 특히 작전부대를 활성화시켜 작전지휘의 신속성을 기하고 있다. 또한 국참에 3군의 합동지원 기능을 수행할 조직을 두어 작전지휘와 작전지원을 일원화하고 있다.

<그림 2-12> 프랑스의 국방체제



자료 : 양완식, 앞의 논문, p.26.

그러나 문민통제를 확실하게 하기 위하여 국가안보위원회 운영체제를

강화하여 평시 중요한 전략적 결심 등 주요한 군 운용을 통제하고 있다. 국방부 편성 중에서 특이한 것은 병기본부를 별도로 편성, 무기체제의 획득·개발 업무를 전담토록 하고 방산관련 민간업체의 통제와 무기 수출까지 주관함으로써 범국가적 차원에서 방산체제를 발전시키고 있다. 각군 총장은 국참차장 기능을, 국참은 주로 작전운용과 연합작전 및 훈련을, 각군본부는 행정·군수지원과 부대관리 및 연대급 이하 제대의 편제와 무기체계 연구 등 용병과 양병기능을 분리, 수행하고 있다.

#### 4. 독일의 국방체제

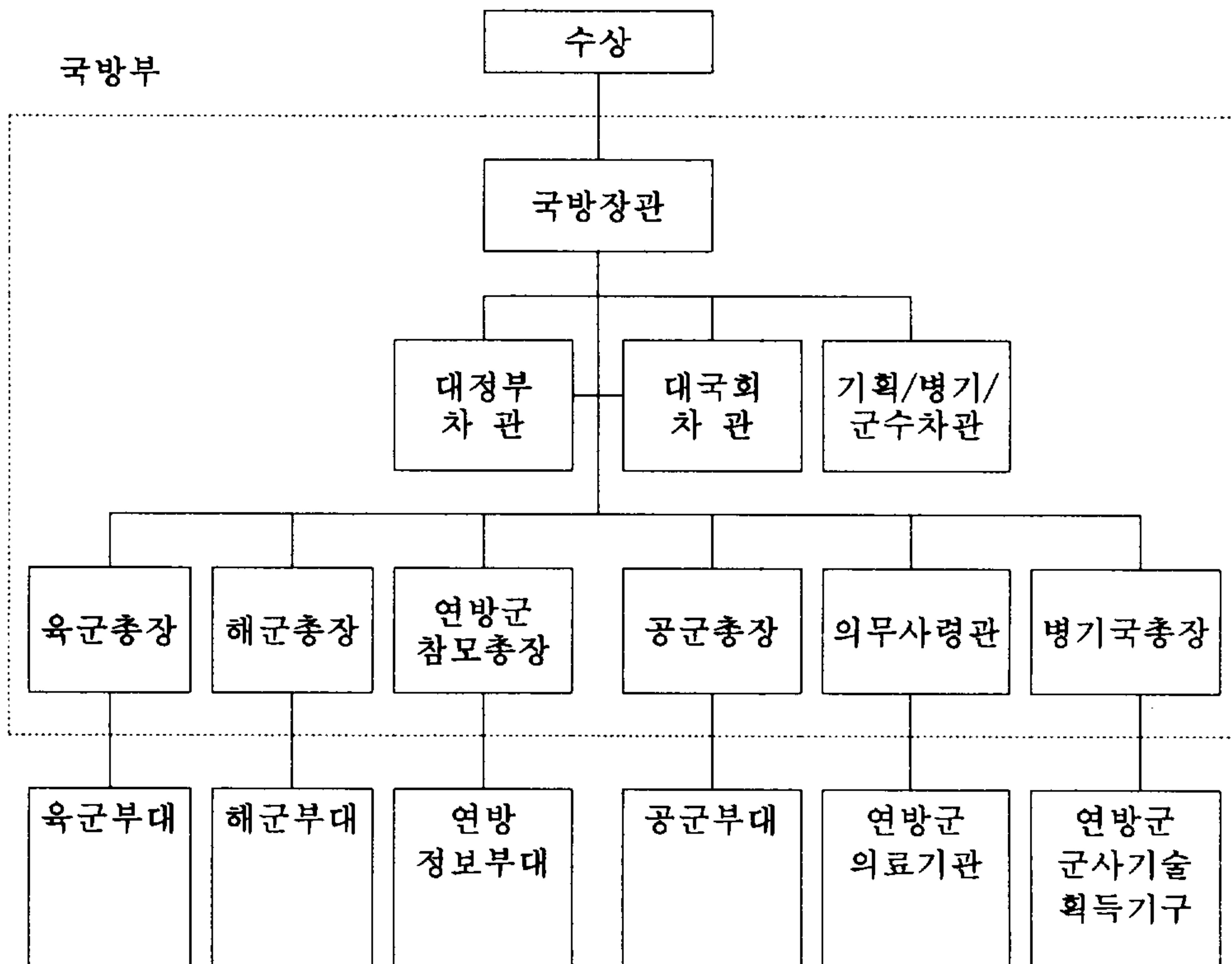
2차 대전중 독일은 가장 강력한 통합군 체제를 유지하여 전쟁을 수행하였으나 패전 후 연합군의 강압에 의하여 문민통제와 군령권 분할 등으로 군국주의가 되살아나지 않도록 국방체제 개편을 강행하였다. 그래서 총병력의 70%가 NATO 연합군 지휘하에, 30%는 자국 지휘하에 운용하는 특수한 지휘체제를 유지하여 군령권을 통제하는 한편, 문민통제를 확고히 하는 국방체제를 유지하여 오다가 1990년 10월, 대폭적인 국방체제 개편을 실시하였다.

국방부는 영국, 프랑스와 마찬가지로 대국방부 개념으로 각군본부까지 포함하고 있으며, 대정부, 대국회차관을 두어 정부와 국회에 대한 대표 기능을 전담토록 하는 한편, 군사력 건설을 총괄하는 기획, 병기, 군수차관을 별도로 두어 예하 병기국을 직접통제, 무기체계 개발 및 획득을 전담시키고 연방군 총참모부, 각군본부, 의무사령부를 포함하여 국방부의 군사부를 구성하고 있다.

지휘체제 면에서는 국방부장관이 연방군참모총장과 각군총장을 지휘하는 3군 병립제와 유사한 형태를 취하고 있으며, 이때 연방군참모총장

과 각군총장은 대등한 장관의 보좌기능을 수행하면서 예하 작전부대에 대한 지휘는 평시 각군 참모총장이, 전시가 되면 상비전력의 대부분은 NATO 사령부 작전통제하에 들어가고, 전시에 증편되는 3개 지역사만 연방군참모총장이 지휘하며 각군 총장은 지원기능을 수행한다.

<그림 2-13> 독일의 국방체제



자료 : 오관치, “미래지향적 국방조직의 기본구상”, 『국방논집』 제23호 (1993), p.98.을 참고하여 작성

군사력 건설은 각군본부에서 소요를 제기하면 연방군참모부에서 소요를 통합·조정하여 국방부 병기국에 넘기면 주로 민간인으로 편성된 병기국에서 제3자 입장에서 3군간 공정하게 자원을 배분하여 중기계획 작성, 획득개발 및

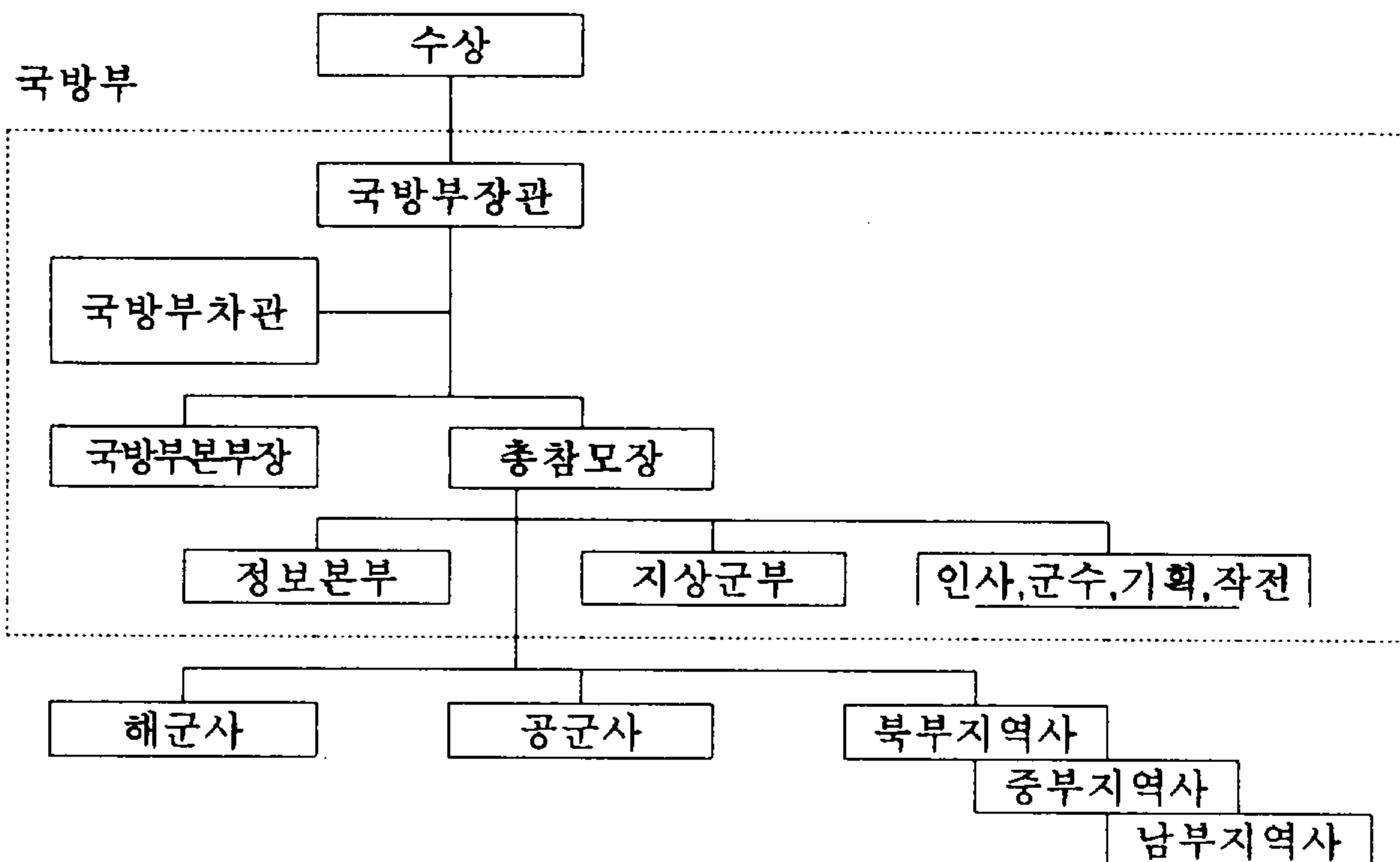
조달까지 제반업무를 총괄한다. 그러나 독일도 구소련 위협의 근원적 제거 및 NATO의 위상변화에 따라 연방군사령부의 기능을 대폭 강화, 3군 교육기관과 정보·방첩, 전비태세 유지 등을 통합시키고 통합전력 발휘를 보장하기 위하여 전장 제기능을 통합하는 한편, 각군의 전력증강소요 통합 뿐만 아니라 실제 예상배분까지 조정하는 강력한 통합체제로 전환시킬 계획을 추진하고 있으며, NATO 작전통제 병력을 대폭 감소, 자국의 지휘하에 보다 많은 부대를 두려 하고 있다.

## 5. 이스라엘의 국방체제

이스라엘은 자국인구의 40배가 되는 아랍세력에 둘러쌓여 4차례 결친 중동전을 치르면서 가장 신속·기민하고 효율적인 지휘체제를 근간으로 하는 국방체제를 발전시켜 오늘날 전형적인 통합군제로 정착시켰다. 국방부는 정부업무를 주로 수행하는 국방차관, 군사력 건설 및 유지 기능을 주로 수행하는 국방부본부, 통합작전지휘를 주로 하는 총참모부로 구성되어 있다.

총참모장은 국방부장관에 대한 보좌기능을 수행하면서 통합사령관의 역할을 겸하며, 특이한 점은 국방부의 각부서가 총참모부 참모부서의 상급기관으로 총참모부의 업무를 조정하는 것이 아니고, 직접 지원하는 임무를 수행토록 하여 총참모부 편성을 간소화시켜 지휘의 효율화를 기하고 있으며, 실제로 국방부장관은 대정부 및 국회사항은 차관에게 위임하고, 국방본부장과 총참모장 두사람을 통하여 국방업무를 주로 수행하는 형태이다.

<그림 2-14> 이스라엘의 국방체제



자료 : 양완식, 앞의 논문, p.29.

예하 작전부대는 해·공군사 및 3개 지역사를 편성하여 총참모장이 직접 지휘하여 해·공군 사령관은 총참모장에 대한 참모기능을 수행하면서 동시에 해·공군부대를 지휘하는 2중기능을 수행하고, 지상군에 대해서는 행정관리를 위해 총참모부에 지상군부를 설치·운영하고 있다.<sup>8)</sup> 군사력 소요는 총참모부에 제기하면 국방본부장이 실제적으로 획득, 개발을 포함 조달업무를 전담하고 있다. 이스라엘의 국방체제는 상비병력의 규모가 14만 정도 소규모에 맞게 가장 효율적인 지휘체제를 유지하고 있는 통합군제라고 할 수 있다.

## 6. 캐나다의 국방체제

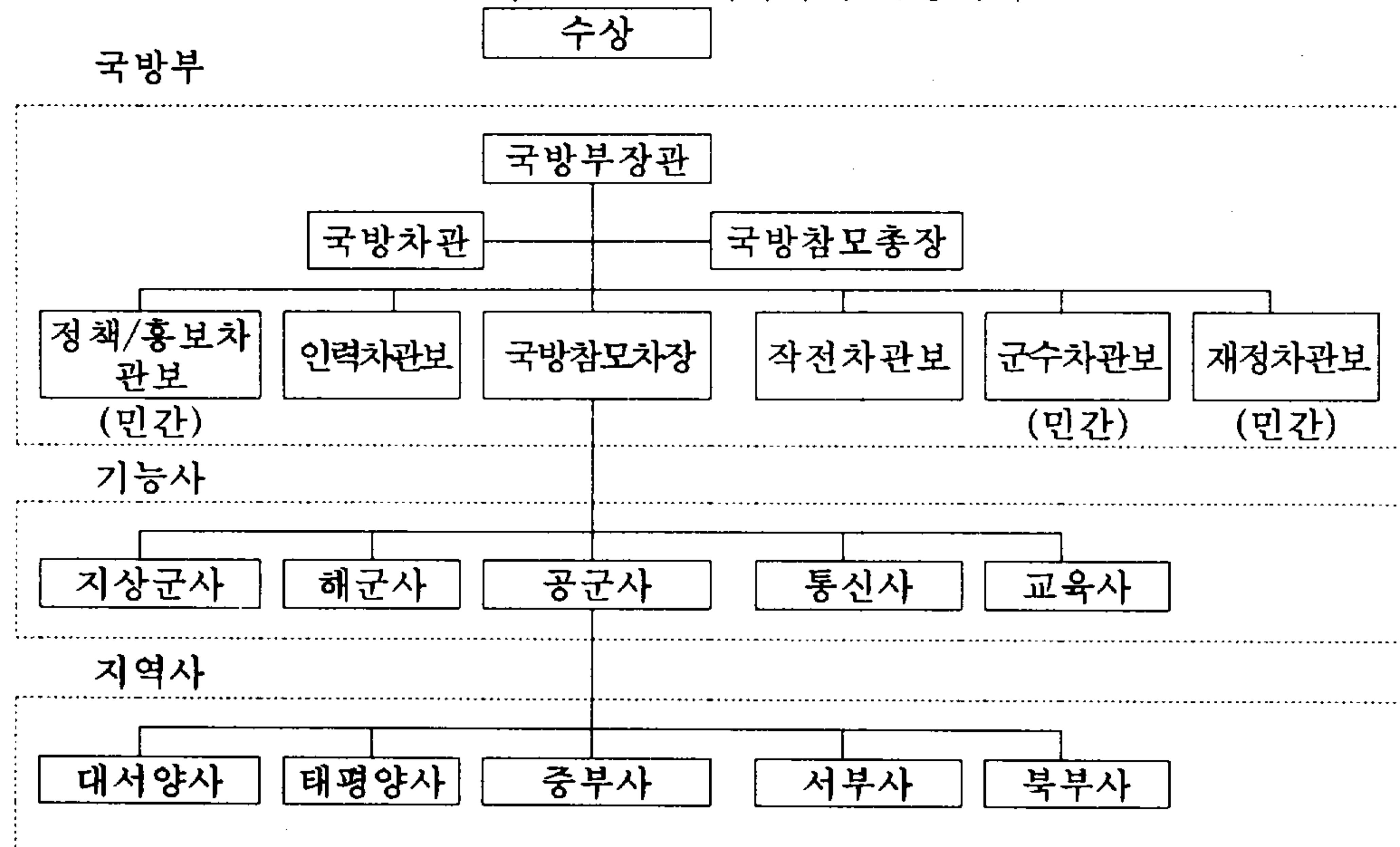
캐나다는 국토에 대한 직접적인 위협이 거의 없는 나라이며 미국과 같이 군종간의 치열한 경쟁이 비교적 적은 나라로서 1968년 3군 병립제

8) 온창일, “군구조 설계”, 2천년대 한국의 국방체제 (서울:일해연구소, 1988), p.274.

에서 유일하게 단일군제로 개편하였는데 처음에는 3군 유니폼까지 통일하여 군종의 특성 유지보다 통합에 노력하였다.(도중에 임무수행의 특성상 3군의 복제를 복원하였음)

캐나다는 국방부를 단순한 국방부가 아닌 국가방위본부 개념으로 민과 군이 혼성편성되어 있으며, 민간 행정관료인 정무차관과 국방참모총장을 주축으로 군사와 비군사분야를 정부차원에서 통합하여 효율성과 경제성을 제고하면서 문민통제를 보장하고 있다. 이에 따라 국방부 구성도 다소 특이하게 차관과 국방참모총장 예하에 5명의 차관보(현역 3성장군 2명과 민간인 3명)를 두고 업무의 내용에 따라 차관과 국방참모총장에게 각각 보고하는 업무협조체제를 가지고 있으며, 국방참모차장을 별도로 두어 차관과 국방참모총장에 대한 참모장 역할을 수행하면서 예하 작전사 운용 및 전력통합 임무를 수행한다.(실제 통합작전을 국방참모차장 통제하에 작전차관보가 수행)

<그림 2-15> 캐나다의 국방체제



자료 : 오관치, 앞의 논문, p.102를 참조하여 작성

국방참모총장은 육·해·공군 출신 4성장군이 교대로 보직되며, 이때 국방참모차장은 국방참모총장과 다른 군종 출신 3성장군으로 보직한다. 또한 문민통제를 확실히 하기 위해 1980년 각군사령부를 수도 오타와로부터 200Km이상 떨어진 지역으로 재배치하는 등 추가적인 대책을 강구하였으며, 차후 해외파병시 통합작전지휘체제를 확립하기 위해 통합사령부의 기간편성을 검토하고 있다. 캐나다의 국방체제를 단일군제라고 말하고 있으나 실제로는 기동군사, 해군사, 공군사 등 기능사령관이 각 군종을 대표하여 자군에 대한 인사관리는 물론, 전력증강 소요제기 등 각 군종 이해관계에 직·간접적으로 개입하며 이를 위해 작전차관보 예하에 준장 1명씩을 파견, 운용하는 등 각군의 특성과 전통 및 고유기능을 유지하는데도 노력하고 있다.

## 7. 북한의 국방체제

북한의 국방조직은 통합군사령관형이면서 그 특유의 장치를 통해서 고도의 국가방위력 증강효과를 얻고 있다. 인민군은 국민군이나 국방군이 아니라 조선노동당의 당군이다. 북한의 국방체제는 구소련의 국방체제를 모방한 것으로써 북한정권의 중앙인민위원회의 통제를 받고 국방위원회를 통하여 인민무력부를 지도한다.

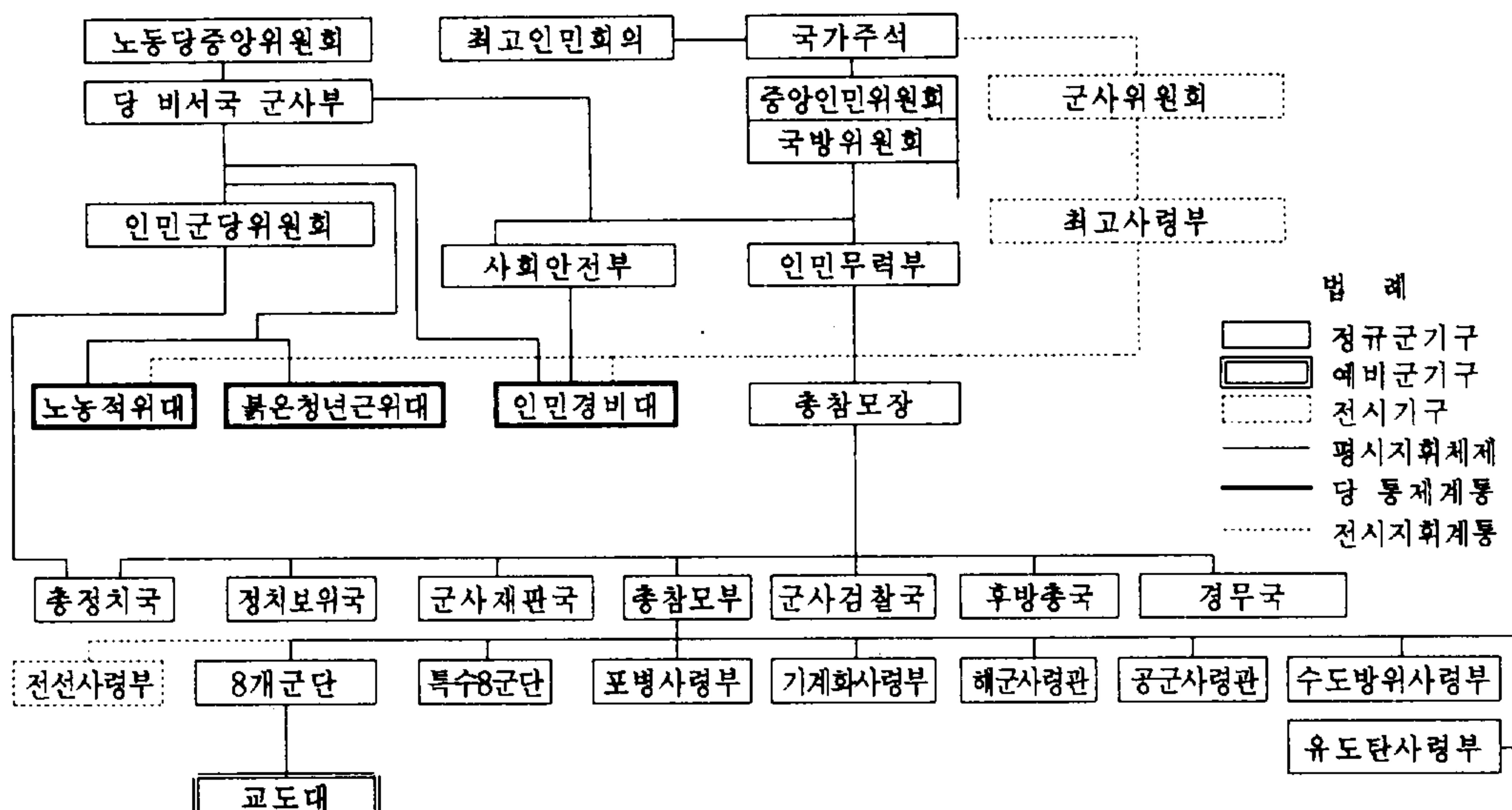
북한국방조직의 특색은 군통수선상의 모든 정점이 국가주석 개인에게 귀입된다는 것이다. 북한헌법 제93조는 국가주석이 무력의 총사령관 및 국방위원회 위원장으로서 국가 일절의 무력을 지휘 통솔한다고 규정하고 있다.

북한의 국방체제는 평시체제와 전시체제가 다르다. 평시에는 주석이 국방위원회를 통하여 인민무력부를 지휘하고, 인민무력부가 총참모장을

통하여 군을 지휘한다. 그러나 전시에는 군사위원회가 조직되어 주석이 총사령관, 인민무력부장이 부사령관이 되어 효과적이고 신속한 작전지휘체계를 도모하고 있다.

북한은 포병과 기갑병종을 군종과 동등하게 취급하고, 군간부요원을 강화하여 모든 제대에 부지휘관을 많이 두어서 전투력을 향상시키고 있다.

<그림 2-16> 북한의 국방체제



자료 : 북한연구소, 북한총람, (북한연구소, 1983), p.1474.

## 第4節 平時安保體制 및 危機管理와 戰爭指導體制와 의 相互關係

탈냉전의 시대를 맞아 안보개념의 영역이 확대되고 이에 따라 국제관계에 신질서가 형성되어 가는 것은 사실이다. 하지만 국가안보의 종국

적인 수단은 여전히 군사적 안보 수단에 의존할 수밖에 없다. 혼히 현재의 신국제질서의 특징은 '국제무질서의 형성'이라고 말할 정도로 다중적이며 다양하다. 이러한 국제환경은 각국이 보다 유연하게 국제관계를 발전시켜 나가지 않을 수 없게 하는 한편, 있을 수 있는 군사 안보위협에의 대처능력의 확보를 강력하게 요구하고 있다.

따라서 한국은 현존하는 한반도상의 안보위협에 적극 대처하고 남북한 공존구도와 나아가 통일구도하에서 동북아 주변 4강과의 있을 수 있는 안보갈등요인을 능동적으로 해결하기 위한 안보정책결정체계를 구비하고 있어야 하는데, 이 결정체계의 핵심이 위기관리체계이며, 예외적으로 운영되지만 절대적으로 효율화해야 할 체계가 전쟁지도체계이다. 안보정책결정체계가 정형화되어 공식적으로 운용될 수는 없으나, 기본틀을 설정하여 평시부터 활성화함으로써 위기 및 전시를 맞았을 때 보다 탄력적으로 목표지향적인 결정 및 집행체제를 성공적으로 운용할 수 있게 해야 한다.

안보상황에 따라 안보정책결정의 대상은 달라지지만, 일반적으로 안보 개념의 외연적 확대나 안보환경의 다양화를 반영하더라도 안보정책결정의 대상은 상황별 정책목표에 따라 원칙적인 범위와 유형을 취한다. 즉, 결정상황은 평시(비위기시), 위기시, 그리고 전쟁시로 크게 구분지을 수 있으며, 이들 각 상황별 안보정책목표로서 안보능력의 확충, 안보위협 및 갈등해소, 그리고 유리한 전황확보를 통한 정치적 입장강화라고 각각 규정할 수 있다. 따라서 이들 상황별 결정목표를 위한 안보정책결정 대상을 <표 2-3>에서와 같이 예시한다면, 위기관리체계(crisis management system)와 전쟁지도체제(war conducting system)는 결국 목표달성을 위한 국력의 운용강도가 다를 뿐 평시 안보정책결정체계의 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

&lt;표 2-3&gt;

안보상황 및 안보정책 결정 대상

상황	안보정책목표	주요결정대상
비위기시 (평시)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안보능력 증진</li> <li>• 안보위협요인 제거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가안보 기본정책의 입안, 조정 및 수립</li> <li>• 동맹체제 유지 및 강화</li> <li>• 군사외교 유지 및 확대</li> <li>• 각종 외교·안보관련 조약체결</li> <li>• 국가대전략 개발</li> <li>• 군전략 강화(주요 무기장비 획득)</li> <li>• 유엔 평화유지활동 참여</li> <li>• 군비통제 방향 설정 및 추진</li> <li>• 안보관련 예산편성 및 운용</li> </ul>
위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안보위협 현안 해소</li> <li>• 갈등 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외교적 수단의 확보 및 활용</li> <li>• 경제적 수단의 확보 및 활용</li> <li>• 군사적 수단의 확보 및 조치</li> <li>• 국가동원태세 확보</li> <li>• 대국민 홍보</li> </ul>
군사대치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전쟁목적의 확정</li> <li>• 군사력 사용의 당위성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군 최고통수권자의 군통수체제권한 (전쟁계획 검토)</li> <li>• 대내외적 지지 확보대책</li> <li>• 전쟁선포 및 대국회 동의절차 수행 (개전시기 결정)</li> <li>• 계엄의 선포 및 전시 국가관리 차수</li> </ul>
전쟁시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치적 입장 강화</li> <li>• 유리한 전황유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전쟁지도역량의 극대 발휘</li> <li>• 전쟁의 주도권 장악</li> <li>• 국력동원계획의 실시</li> <li>• 작전지휘 및 군수지원</li> <li>• 종전협상 대비책 강구</li> </ul>

자료 : 전경만, “한국의 위기관리 및 전쟁지도체제 발전방향”『군사』 제29호(1994), p.193.

평시의 안보정책 결정체계는 당장 보기에는 군사적 위협에 대처하는 고전적 의미의 안보정책 결정에 있어서는 중요성이 덜한 것 같지만 국가 대전략의 개발을 통한 장기안보능력의 제고와 안보위협 가능요인의 사

전적 제거라는 정부의 전략적 지도력(strategic leadership)을 발휘할 수 있다는 관점과 평시-위기시-전시의 순서로 결정체계의 운용성이 낮아진다는 관점에서도 가장 기본적으로 제도화해야 할 분야에 해당한다. 미국의 경우 국가안보회의의 개최가 정례화되어 평소 대외정책이나 군사정책을 검토하고 조정을 기하며 일본의 경우도 안전보장회의를 연7~8회 개최하여 방위정책에 관련한 대부분의 중요사항에 관하여 각료간에 논의를 통하여 합의하고, 또한 수상에 대한 자문을 제공하고 있다.

위기관리(crisis management)는 군사적 적대감이 개입할 확률이 단기에 극도로 증대하는 대외적 관계를 보다 통제된 방법에 의하여 정치외교적으로 조정해 나가는 과정으로서 각종 비군사적 정책수단 또는 제한적 군사수단을 국가목표의 달성을 위하여 필요시 동원하는 기능인데,<sup>9)</sup> 정부의 안보정책결정체계가 가장 중시하고 긴밀하게 다루어야 하는 부분이다. 위기관리의 성패에 따라 위기발생의 어느 당사자도 원하거나 기대하지 않는 전쟁(inadvertent war)이 초래될 수 있기 때문이다.<sup>10)</sup> 위기관리가 불안정하게 진행되어 전쟁으로 치달을 수 있는 경우는, 정치지도자가 전쟁 이외의 대안부재로 오판하는 경우, 위기관리의 일환으로서 예방목적으로 가한 군사적 위협이 확대되는 경우, 위기협상의 상대방에 대한 정보부족으로 선제공격을 가하는 경우, 상대방 또는 자국에 관한 기정사실(Fait Accompli)을 급진적으로, 혹은 결정적으로 오산하여 해결하려 들 경우, 그리고 강요적 외교(coercive diplomacy)가 실패하여 전쟁착수로써 위기를 해결하고자 할 경우 등 대체적으로 다섯 가지의 유형을 상정할 수 있다.<sup>11)</sup> 이런 유형의 원치 않는 전쟁의 발생가능성은

9) Gabriella Toepli Heichal, Decision Making During Crisis : The Korean War and The Yom Kippur War, UMI, 1990, p.22.

10) L. George Alexander, edit. Avoiding War : Problems of Crisis Management, Westview Press, 1991, pp.545~546.

위기관리 기능에 내재되어 있는 근원적인 약점인, 효과적인 국가전략 및 군사전략의 수립과 추진 여부, 신뢰성 있는 정보의 적시 제공과 분석능력 여부, 상당한 군사력의 유지 및 원만한 통제관리 여부, 그리고 각종 위기협상카드 배합의 범위정도가 해소될 경우에는 대폭 낮아지게 만들 수 있게 된다.

전쟁지도(war conducting)는 앞에서 언급한 바와 같이, 위기관리가 실패하여 위기안정성(crisis stability)이 파괴되어 현재화된 부분 또는 전면적인 군사적 충돌에 대응하여 전쟁목적을 달성하기 위하여 전쟁과 연관된 제반 국정사항을 용이하게 하는 국가역량과 기술이 안보정책결정체계의 운영이라고 볼 수 있으며, 군사력의 직접적 운용과 이를 지원할 국정관리의 측면에서 평시 안보정책결정체계나 이의 연장선인 위기관리체제와는 달리 완전히 별개의 구조와 기능을 갖추어야 한다는 견해가 제기될 수 있다. 군사기구나 국방조직분야에서 전쟁기획 또는 전쟁지도 개념을 발전시키고 있는 것도 이런 견해를 반영한다고 볼 수 있다.

그러나 전쟁지도도 다음의 몇 가지 이유에 의하여 평시 안보정책결정체계와는 별개의 체제로 볼 필요가 없다고 생각된다. 첫째, 전쟁상황에 맞는 작전위주로 볼 수 있는 전쟁지휘나 군사력 운용을 위한 군사조직의 명령, 지시 및 통제에 관한 권한의 부여관계인 군사지휘(military command)보다 광범위한 개념으로서 전쟁지도는 안보정책의 최고책임자인 군통제권자가 국가목표의 달성을 위하여 군사력은 물론, 비군사적 국력까지 총동원하는 국정의 지도력 발휘이며, 둘째, 2차대전 이전에 군국주의적 환경에서 발상된 전쟁수행 위주로 국정을 인식했던 전쟁지도 개념은 2차대전의 종전과 더불어 등장한 국가안보(national security) 개념에 수용되어 전·평시를 통괄하는 안보정책기구에 의하여 실행될 수

---

11) L. George Alexander, op.cit, pp.546~553.

있게 되었으며, 셋째, 전쟁지도체제의 운영상 특징인 구성원의 과두성, 결정권한의 집중성, 결정과 집행간의 유기성, 자원의 동원성, 사전기획의 중요성 등이 하등 평시안보정책결정기구의 운영상 성격과 차이가 없으며, 넷째, 민주주의 체제하에서는 군사전략은 국가목표 및 국가전략에 내포되는 개념으로서 최고통치자의 국정수행차원에서 전쟁지도와 이의 지지를 수행하는 것이므로 국가안보정책의 결정과정과 기구에 일관성이 준수되고 문민통제개념에 기초해야 한다는 인식이 전제되며, 다섯째, 전쟁종결 및 전후처리과제는 고도의 정치적 수완의 영역이자 국가대전략에 종속되므로 군사전략이나 작전과 같은 군통수의 차원보다 높은 국가통치차원에서 다뤄야 하기 때문이다.

오늘날 안전보장개념이 각국에 의하여 보편적으로 운용됨에 따라 위기관리 및 전쟁지도개념도 안전보장을 위한 정책결정체계에 의하여 수용되고 있다. 단적인 예로써 일본의 경우, 1956년에 평화헌법의 준수관점에서 방위력 정비계획과 같은 군사적 문제만을 논의하고자 국방회의를 설치하였으나, 1986년에 국방회의의 기능을 포함하여 중대긴급사태의 대처에 관한 중요사항을 협의할 수 있도록 하기 위하여 안전보장회의를 설치함으로써 국방회의를 폐지한 바 있다. 한마디로 말한다면, 전쟁지도개념도 안보정책결정체계와 별개로 분리된 것이 아니고 동일구조와 기능에 의하여 시행될 수 있어야 할 것이다.<sup>12)</sup>

---

12) 전경만, “한국의 위기관리 및 전쟁지도체제 발전방향”, 『군사』 제29호(1994), pp.194~198.

## 第3章 韓國의 國防體制 變遷課程과 問題點

### 第1節 國防體制의 變遷課程

1948년 정부수립 이후 오늘에 이르기까지 국방체제는 변화와 발전을 거듭해 왔다. 그 현황을 (1)해방이후부터 휴전까지, (2)휴전 이후부터 파월까지, (3)파월이후부터 현재까지의 3단계로 구분하여 살펴보자.

#### 1. 해방이후부터 휴전까지

해방 후 미군정 당국에서는 일제 치하의 조선총독부 행정기구를 대부분 그대로 인수하였으나, 군사면에서는 아무런 공식기구가 없다가 미군정 당국이 1945년 11월 13일 군정법령 제28호를 공포하고, 1946년 1월 14일 국방경비대(군사국과 경무국 편성)를 창설하였다. 그 후 1946년 3월 21일 군정법령 제64호로 군사국은 국방부로 승격되고, 경무국은 경찰로 독립하게 된다.

그러나 그 때 마침 진행되고 있던 제1차 미소공동위원회에서 소련측은 한국이 정부가 수립되기도 전에 국방부란 명칭을 사용한 데 대한 항의를 제기함에, 미군정 당국은 국방의 개념을 국내치안으로 바꾸고 국방부를 국방경비부(Department of Internal Security)로 개칭함과 동시에 군사국을 폐지하고 그 산하의 2개 부를 경비국(Bureau of Constabulary)과 해안경비국(Bureau of Coast Guard)으로 바꾸게 되었다.

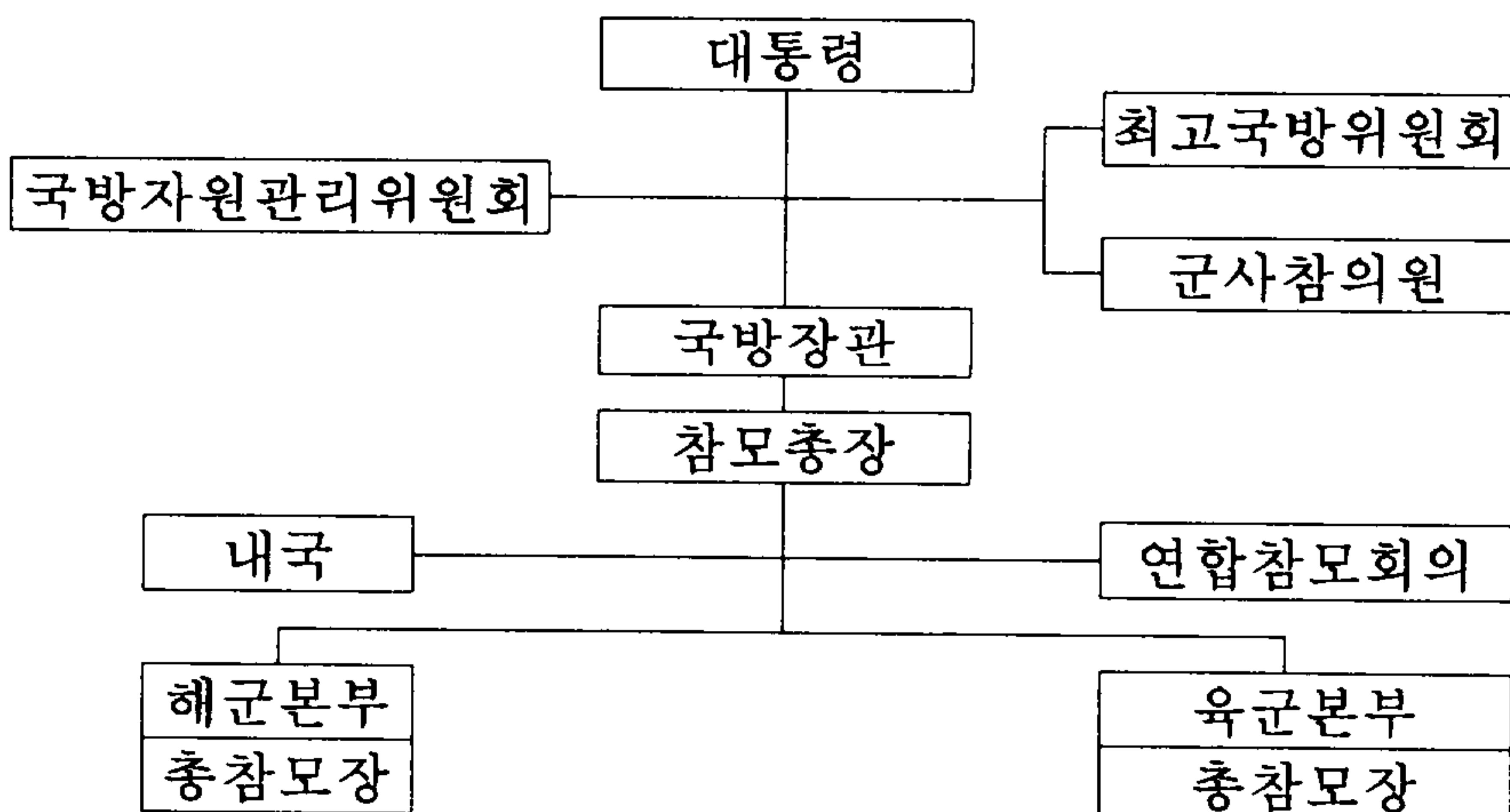
이리하여 군정법령 제84호에 의해 1946년 6월 15일 경비대설치령이 소급 공포됨에 따라 비로소 국군의 전신인 국방경비대의 법적 근거를

마련하게 되었다. 그러나 그 당시 국내경비부란 호칭에 불만을 가진 한국측에서는 국내경비부를 통위부<sup>13)</sup>라고 통칭하였으며 이는 정부수립까지 유지되었다.

1948년 7월 17일 대한민국 헌법과 함께 공포된 정부조직법에 의하여 국방부가 행정부의 한 부서로서 공식 발족하게 되고, 동년 8월 15일 정부수립과 함께 초대 국방장관이 임명되었으며, 구체적인 하부조직은 동년 11월 30일 국군조직법이 공포됨으로써 2군병립·통합참모장체제를 갖추게 되었다.

창군 당시 국군조직법에는 대통령이 통수권자가 되고 그의 통수보좌 기관으로서 최고국방위원회와 군사참의원, 그리고 국방자원관리위원회를 두도록 되어 있었으나 시행령이나 직제령이 마련되지 않아 통수보좌 기관은 운영되지 못하였다.

<그림 3-1> 창군 당시의 국방체제



자료 : 국방부, 『국방사』(1945.8~1950.6), p.223.

국방부, 『국방조직 변천사』, p.112.

13) 통위부는 인사국, 정보국, 작전국, 군수국, 재정국, 의무국, 감찰감실 등 6국 1실로 편성되었다.

또한, 군정·군령 집행기구인 육군과 해군의 총참모장은 국방장관이 직접 지휘를 하지 않고 참모총장이란 중간계층을 통하여 지휘를 받도록 되어 있었다. 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 하였으나, 그 당시 군정·군령 일원화가 제도적으로 불가능한 체제이며, 군정·군령 기능의 불명확과 참모·계선조직의 모순이라는 두 가지 문제가 제기되었다.

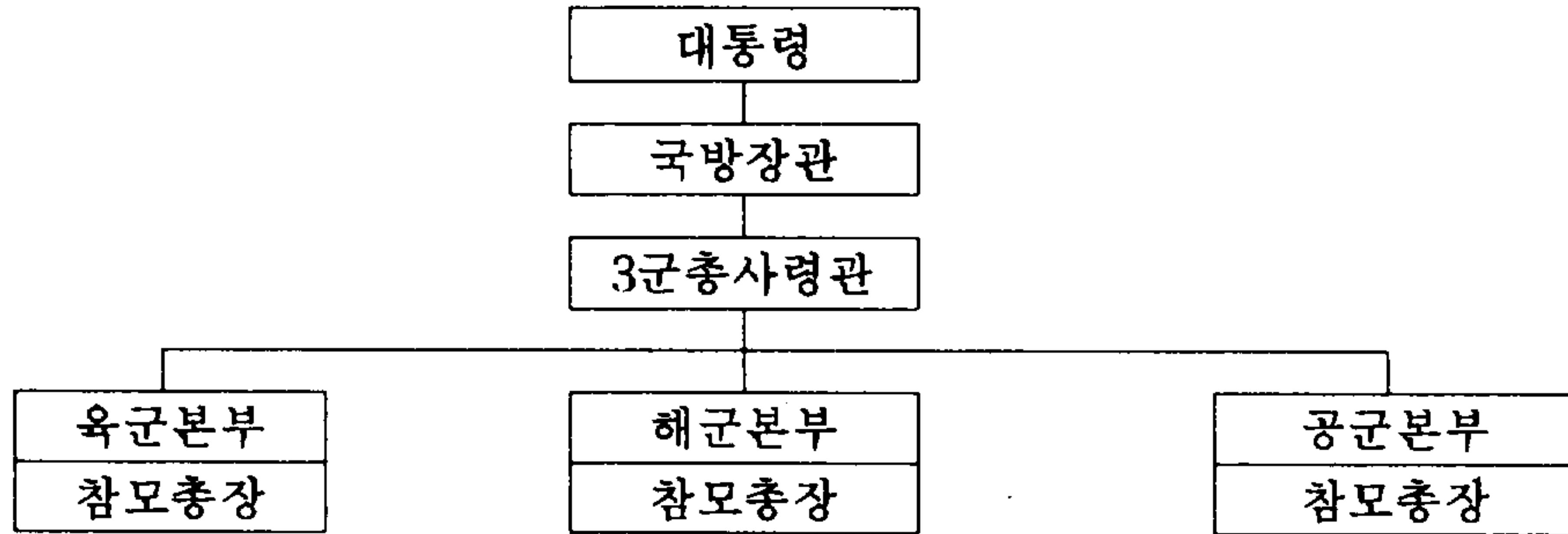
1949년 10월 1일 공군이 육군으로부터 분리 창설<sup>14)</sup>됨으로써 육·해·공 3군병립 체제를 이루게 되었다. 동년 5월 9일에는 국방참모총장제가 폐지되고 각군 참모총장을 두게 하였으며, 연합참모회제도를 폐지하였고, 내국의 기능을 일부 수정, 제 3국(관리)은 군수 및 시설업무를 수행토록 하였다.<sup>15)</sup>

한국전쟁이 발발하자 국방체제에는 지휘권 관계에 있어 변화가 초래되었다. 즉, 1950년 6월 30일 맥아더의 건의에 따라 이승만 대통령의 지시로 당시 육군참모총장이던 채병덕 장군을 해임하고 정일권 장군을 육·해·공군 총사령관 겸 육군참모총장으로 임명함으로써 <그림 3-2>와 같이 잠정적으로 3군병립·통합사령관 체제로 바뀌게 되었다.

14) 공군본부 설치의 법적 근거는 국군조직법(법률 제9호, 48.11.30) 제23조와 부칙 “본법에 의하여 육군에 속한 항공병은 필요시 독립한 공군으로 조직할 수 있다”고 규정하고 있다.

15) 국방대학원, 「국방연구」 제20호 (안보문제연구소, 1977.12), p.215.

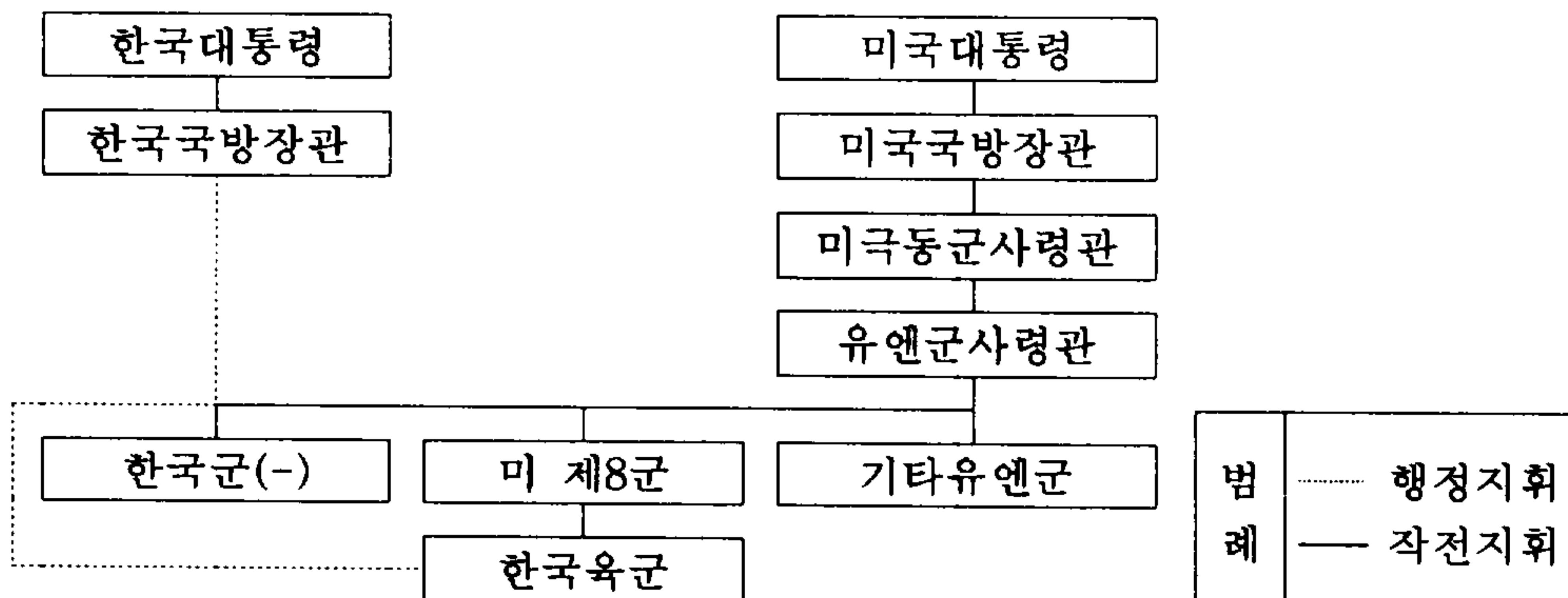
<그림 3-2> 한국전쟁 발발 당시의 국방체제  
(1945.6.30 ~ 7.14)



자료 : 국방부, 『국방사』 (1950.6~1961.5), p.90.

1950년 7월 14일 이승만 대통령은 미국동군사령관 겸 주한 유엔군 사령관인 맥아더 장군에게 「현재의 적대행위가 계속되는 동안」이란 전제 하에 한국군의 작전지휘권을 유엔군에게 이양하였으며, 맥아더는 동월 17일 한국 내에 있는 미지상군의 지휘권을 미 제8군 사령관에게 위임하게 됨으로써 한국 육군의 작전지휘권은 미 제8군사령관에게 이양되었다. 이리하여 대통령의 통수권이나 국방장관의 군정·군령 통할권의 집행상 군령분야가 배제된 <그림 3-3>과 같은 3군병립·결(抉)작전권 체제의 국방체제로 바뀌게 된 이래 오늘날까지 그 골격이 연장되고 있는 것이다.

<그림 3-3> 한국군의 작전지휘권 이양 직후의 국방체제



자료 : 국방부, 『국방조직 변천사』, p.112.

그리고 1949년 5월 국방부 기구개편으로 폐지되었던 연합참모회의 제도가 1952년 5월 9일 임시함동참모회의로 다시 설치되었는데, 이때의 기능은 국방장관의 군령보좌기관이 아니라, 대통령의 군사자문 역할과 3군의 협조를 필요로 하는 당면과제를 협의케 하였다.

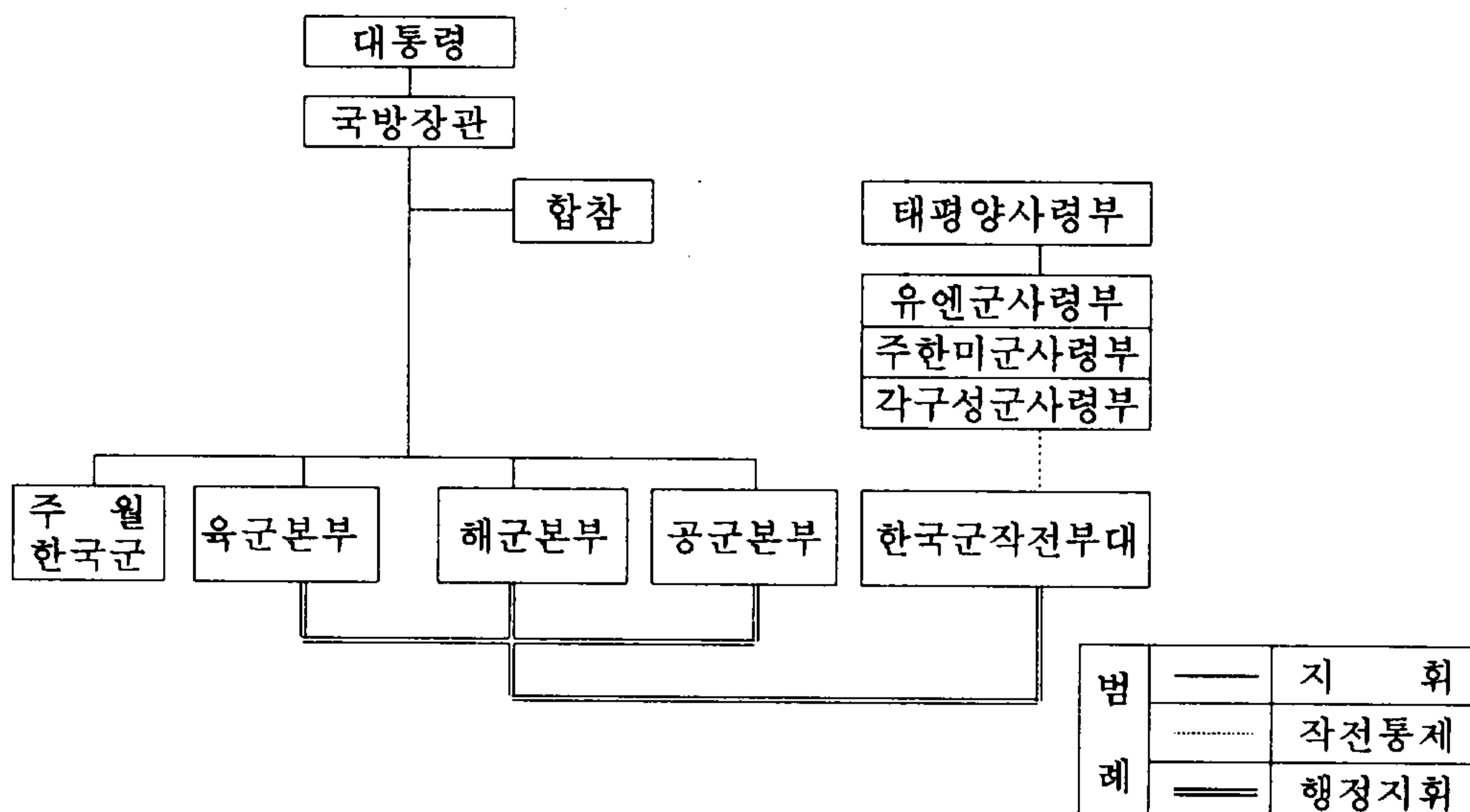
또한 동년 8월 1일에는 국방부에 법제위원회가 설치되었으며(부령 제14호), 10월 9일에는 제 5국에 예속되었던 조병창과 과학기술 연구소를 국방부의 직할기관으로 개편, 그 기능을 확대하려 노력하였다.

## 2. 휴전후부터 월남파병시까지(1953.7.27~1971.12.9)

휴전후 한미간의 작전지휘권 관계에 약간의 변화가 있었다. 1954년 10월 17일 한미간의 합의에 따라 유엔군 사령부의 작전지휘(operational command)를 작전통제(operational control)로 개념을 변경하고, 작전통제권 행사기간을 이승만 대통령의 서한에서 언급한 「현재의 적대행위가 계속되는 동안」을 「유엔군 사령부가 한국방위를 책임지고 있는 동안」으로 바꾸었고, 1957년 7월 1일 미국방성의 명령으로 일본에 있던 유엔군 사령부가 서울로 이동해 옴과 동시에 주한미군사령관 겸 미제8군사령관이 유엔군 사령관을 겸하게 되고, 미제8군과 주한미군에 대한 지휘권은 유엔군 사령부로부터 전구사령부이며 통합군사령부인 미태평양사령부(PACOM)로 이관되었다. 그 후 이와 관련하여 한국군을 더욱 효과적으로 통제하기 위해 유엔군 사령부 일반명령 제38호(1959년 10월 19일)로 미제8군, 주한 미해군사령부 및 제314항공사단을 각각 유엔군 사령부의 예하 육군, 해군 및 공군 구성군사령부로 지정하고 한국군의 각 작전부대가 해당 군종별로 유엔군 구성군사령관의 작전통제를 받도록 지휘관계가 변경된 것이다.

이에 따라 한국군의 각군본부는 유엔군 및 미제8군의 작전통제에서 벗어나고 작전부대만 유엔군 각 구성군사령부의 작전통제를 받게 된 것이다.<sup>16)</sup>

<그림 3-4> 파월 당시 한국의 국방체제



자료 : 국방부, 『국방조직 변천사』, p.114.

그러나 5·16 군사혁명 이후 꾸준히 체제를 재정비 및 강화하여 성장, 발전한 국군은 유사 이해 처음으로 1965년 6월 21일 월남에 한국 군사원조단을 설치함으로써 해외파병을 하게 되었다. 월남 파병과 관련하여 한국 국방체제에서는 파월된 주월한국군은 유엔군 사령관의 작전통제로부터 벗어나게 됨으로써 주월한국군에 대해서는 대통령의 통수권 행사 및 국방장관의 지휘·감독권이 직접 미칠 수 있게 되었다.

또한 이에 따라 사상 처음으로 합동군을 월남에 설치, 운용하게 되었

16) 국방부, 『국방조직 변천사』, p.115.

고, 파월기간 중 군사력 분산의 약점을 틈타 북한의 도발이 격화됨에 따라, 이에 대응코자 1968년 4월에 향토예비군을 창설하게 됨으로써 군·민 협동의 총력전체제를 갖추게 되는 등 몇가지의 변화가 생기게 되었다.

이와 더불어 국방부내 조직변화로는 군수차관보 예하에 의무국이 신설되었으며(1968년), 70년대 말에는 각군의 의무기구가 의무사령부로 통합되고, 8개의 각군 병원이 국군통합병원으로 개편되어 설치되었다.(1971. 1. 6. 수도, 대구, 대전, 부산, 광주, 진해, 포함, 마산) 그리고 의전담당관을 비롯하여 법률 및 법제, 관리제도, 인력관리, 군수관리, 국회연락, 군종, 파월지원, 군수제도, 군수산업 육성, 시설계획 등 13개의 담당관실이 처음으로 편성되었고,(1970. 2. 28) 병무국이 병무청으로 개칭되었으며(8. 20), 조달본부가 설치되는 등(12. 16) 외청이 정비 및 확충되었다. 또한 군특명검열단에 PPBS<sup>17)</sup> 연구위원회가 신설되었다.(1971. 6)

### 3. 월남전 파병종료후부터 현재까지

1971년 12월 9일 파월 국군이 월남전의 종결에 따라 6년만에 개선 귀국함과 때를 같이 하여 자주국방을 요구하는 여러 가지 대내외적 요인 이 제기되었다. 주한 미군이 철수하면 전후전선을 한국군 단독으로 담당해야 하며, 미국의 대한 군사원조가 대폭 삭감됨으로 인한 국가재정 부담이 가중되고, 1960년대 말부터 북한의 대남 도발이 격화되는 상황에 대처하기 위해서는 자주 국방이 필수적이라는 인식이 대두되었다.

그리하여 1970년에 자주국방을 위한 조직발전의 일환으로 박정희 대통령은 군개편 기본방침을 하달함으로써 국방체제의 개편연구가 착수되

---

17) Planning, Programming and Budgeting System

었다. 당시 대통령이 국방부 군특명검열단에 하달한 기본지침 4개항은 다음과 같다. ① 지휘통솔의 용이성과 능률성, ② 통합된 전력의 발휘, ③ 경제적인 체제 및 운용, ④ 북한의 전략과 전술의 적응 등이었다.<sup>18)</sup>

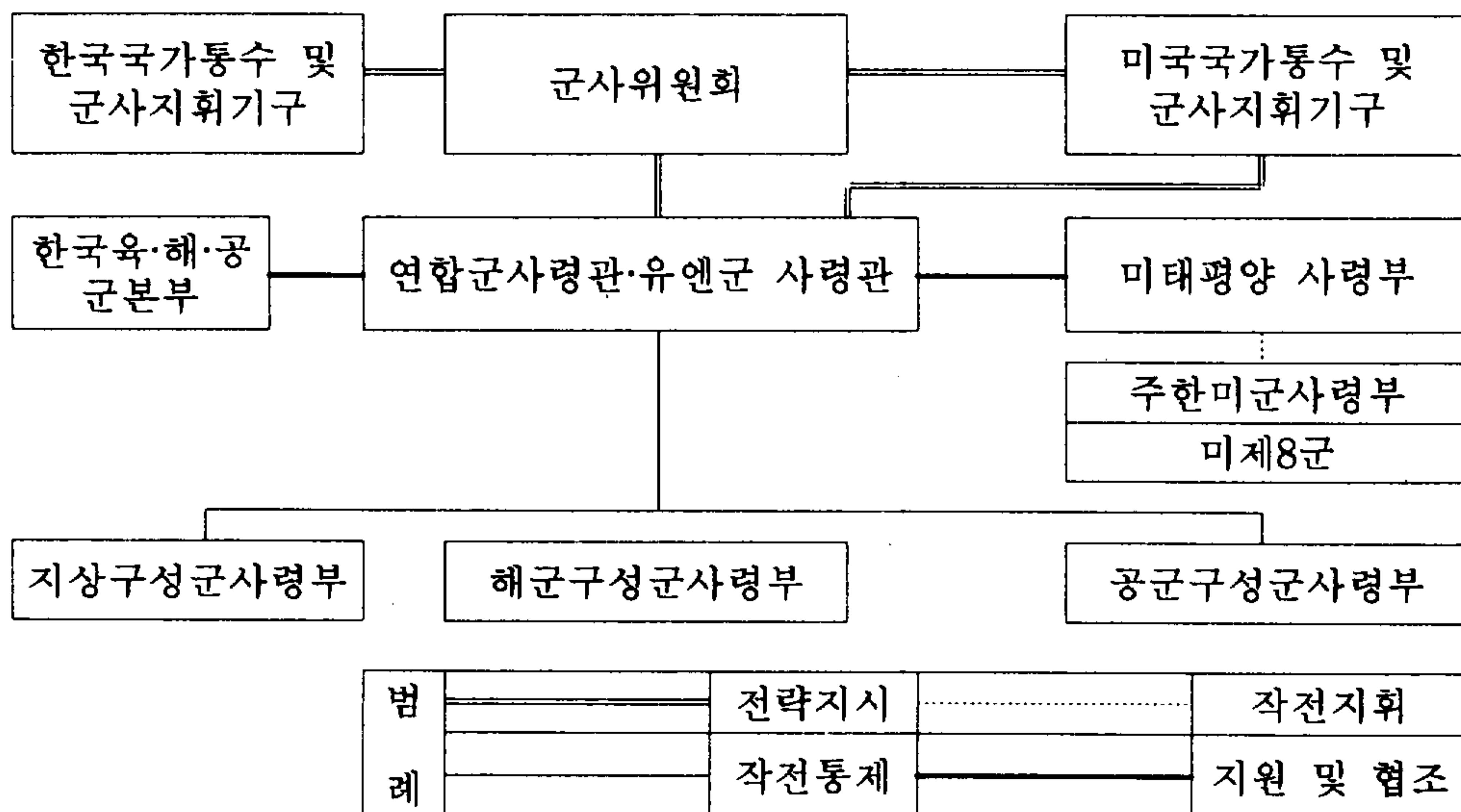
1978년 11월 7일 한미연합사령부가 창설됨으로써 유엔군 사령부의 한국에 대한 작전통제권은 유엔군 각 구성군사령관이 행사하지 않고 한미연합사령부의 각 구성군사령관이 행사하도록 지휘계통이 변경되었으나, 한미연합사령부의 차상급 의사결정기구인 군사위원회에 한국 측 위원으로 합참의장과 한국측 대표 1명이 참여하게 됨으로써 최고 통수권자의 통수권 행사와 국방장관의 각군 지휘감독과 관련한 군령분야의 정책결정에 있어 군사위원회를 통한 의지의 반영이 가능하게 되었다. 연합사령부에 있어서 한미군의 공동 상급자인 군사위원회<sup>19)</sup>는 본회의와 상설회의로 구분된다. 본회의는 연 1회 한미안보협의회(Security Consultative Meeting)와 겸해서 군사위원회 회의(Military Committee Meeting)를 한국과 미국으로 개회지를 바꾸어(home and away) 가지게 되는데 군사위원회의 위원은 한국합참의장, 미합참의장, 한국측 대표 1명, 한미연합사령관 그리고 미태평양사령관의 5명으로 구성된다. 그러나 우발사태 등에 대비하여 한국합참의장과 한미연합사령관으로 구성되는 상설회의는 필요시 수시로 개최하도록 되어 있다.

---

18) 특검단, “국방기구 개편요구” (국방부, 1970), pp.9~10.

19) 군사위원회의 기능에는 다음과 같은 다섯 가지가 있다. ① 국가통수 및 군사지휘기구의 전략지침이나 한미안보협의회(SCM)에 따라 연합사의 임무를 발전시키고 전략을 지시, ② 국가통수 및 군사지휘기구와 연합사령관간의 의사소통, ③ 국가통수 및 군사지휘기구의 지침 범위 내에서 긴급사항에 대한 적시적 대응, ④ 연합사령관이 작전통제할 한국군과 미군부대의 배속문제를 건의, ⑤ 전략기획에 대한 지원소요를 판단하고 이를 연합사령관에게 전달 및 협조.

<그림 3-5> 현 한·미 연합군 지휘권 관계



자료 : 국방부, “군사위원회 및 한미연합군 사령부 관련 약정”, (94.10.7. 제26차 SCM)

한·미연합군과 관련한 한국의 현 국방체제는 최고통수권자와 군정·군령 통할기구인 국방장관을 포함한 국가통수 및 군사지휘기구(NCMA)는 각군 본부와 군사위원회에 대하여 전략지시를 하달하게 되어 있으나, 각군 본부에 해당되는 전략지시는 각군의 작전부대를 통해서는 집행될 수 없도록 되어 있으므로 한미연합사의 상급 의사결정기구인 군사위원회를 통하여 연합사령부 계통으로 집행되어야 하는 것이다.

즉 각군 참모총장은 자군 소속의 모든 작전부대(operating forces)가 연합사령부의 각 구성군에 포함 편성되어 있으므로 이들 부대 업무에 대하여는 주로 군령에 관계되는 전략지시, 작전통제 또는 작전지휘를 행사할 수 있으며 단지 행정지휘만 가능하다. 그리고 각군 참모총장과 연합사령관과는 지원 및 협조 관계를 유지하게 되어있다.

한편, 미국의 국가통수 및 군사지휘기구는 군사위원회를 통하여거나 또

는 직접 연합사령부와 유엔군 사령부에 전략지시를 하달할 수 있으나 한국 당국은 군사위원회를 통해서만 가능하도록 되어 있음은 한국군에 대한 작전통제권이 연합사령관에게 이양되어 있기 때문이다. 또한 미태평양사령관은 연합사령관 겸 유엔군 사령관과 동격이지만 주한미군 사령관 및 미제8군사령관을 연합사령관이 겸하고 있기 때문에 미국방체제상으로는 연합사령관인 태평양사령관의 지휘를 받게 된다.

1990년 10월 1일의 국군조직법 개정<sup>20)</sup>은 1988년 7월부터 국방부가 '818계획'이라고 하는 '장기국방태세 발전방향'의 연구결과로 시행된 것 이었다. 818계획 이전의 국방체제의 문제점은 당시의 국방체제가 3군병립하의 자문형 합참의장제로서 첫째, 3군간의 무기획득 경쟁과 투자의 중복 및 분산 등이 불가피한 비효율적인 점이 많은 국방관리체제로서 3군 할당식 군사력을 건설하는 실태이며, 둘째, 한·미연합사의 작전통제권이 우리에게 환원될 경우 지난 40년간 미군주도하에 유지되어 온 3군 통합전력 발휘체제를 인수할 태세가 미비한 실정이고, 셋째, 3군이 균형 되게 발전하지 못하는 결과를 초래하였다.<sup>21)</sup>

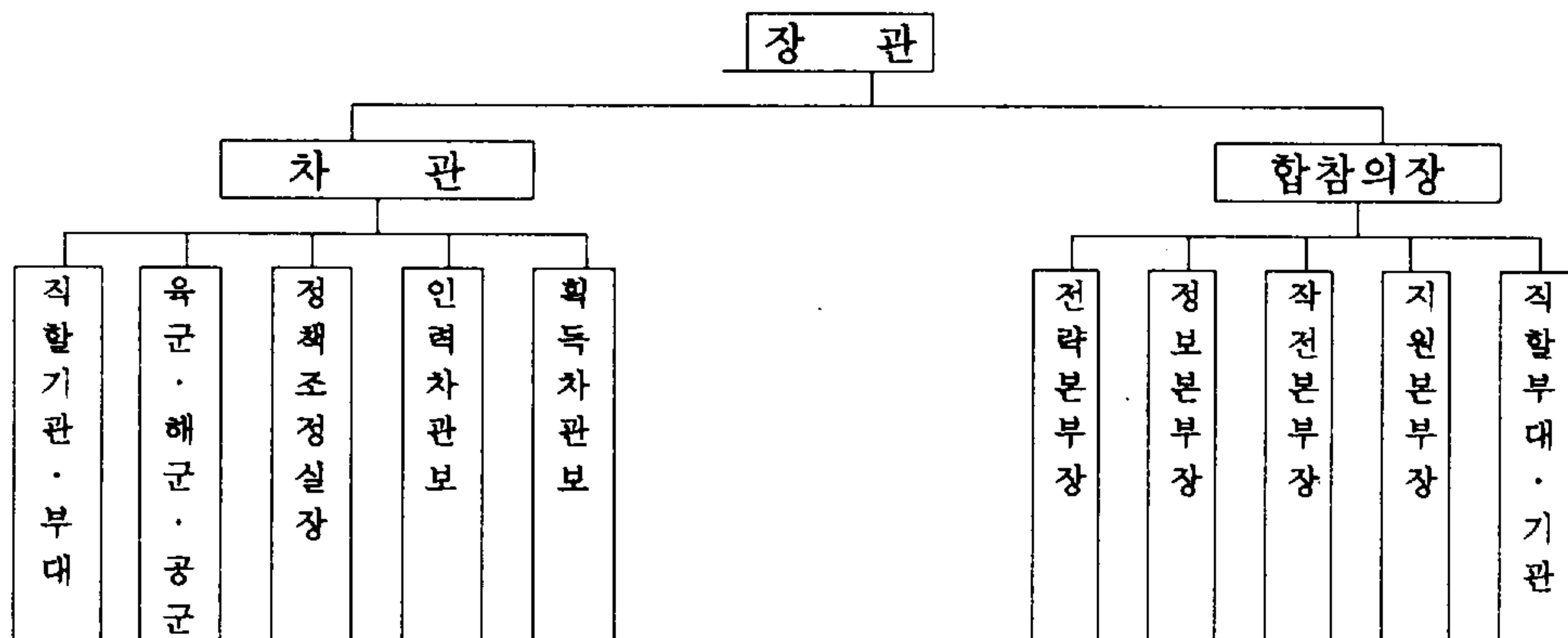
이러한 문제의식을 기반으로 818계획은 제 2 창군의 설계로서 3대 과제를 설정하였는 바, 그 내용은 첫째, 생존·번영·통일을 위한 국가전략 추구 및 한국적 여건에 부합되는 자주적 군사전략 정립, 둘째, 군사전략의 효과적 수행을 위한 군사력 건설, 셋째, 현대전이 요구하는 지휘반응의 즉응성과 육·해·공군의 통합전력 발휘의 보장 및 3군의 균형발전을 달성하기 위한 구조적 발전 등이었다.<sup>22)</sup>

20) 『국방관계 법령집(조직)』, 국방부(1990.11). 국군조직법은 국군조직과 편성의 대강을 정한 법률로서 국군의 조직(제2조), 각군의 임무(제3조), 군인의 신분(제4조) 등을 규정하며, 대통령의 통수권(제6조), 국방부장관의 권한(제9조) 등 군사권한을 나타내고 합동참모본부(제12조) 및 합동참모회의의 설치(제13조)에 관하여 규정하고 있다.

21) 이석복, "군구조의 개선의 필요성과 내용". 『민족지성』 53호 (1990.7), p.117.

이는 <그림 3-6>과 같은 조직구조와 기능 그리고 정책결정절차를 갖게 됨으로써 창군 아래 최대의 획기적인 개혁·발전이라고 하겠으나, 주한미군이 존재하는 한, 3군 병립의 한미연합군체제는 그대로 유지되어야 하므로 합참의장의 작전지휘권 행사는 유보되어야 하고, 현행 한미연합군사 지휘체제는 존속되어야 하는 것이다.

<그림 3-6> 합동군제의 조직구조



자료 : 국방부, 『818계획약사(군구조개선사업)』 제1집(1991), p.256.

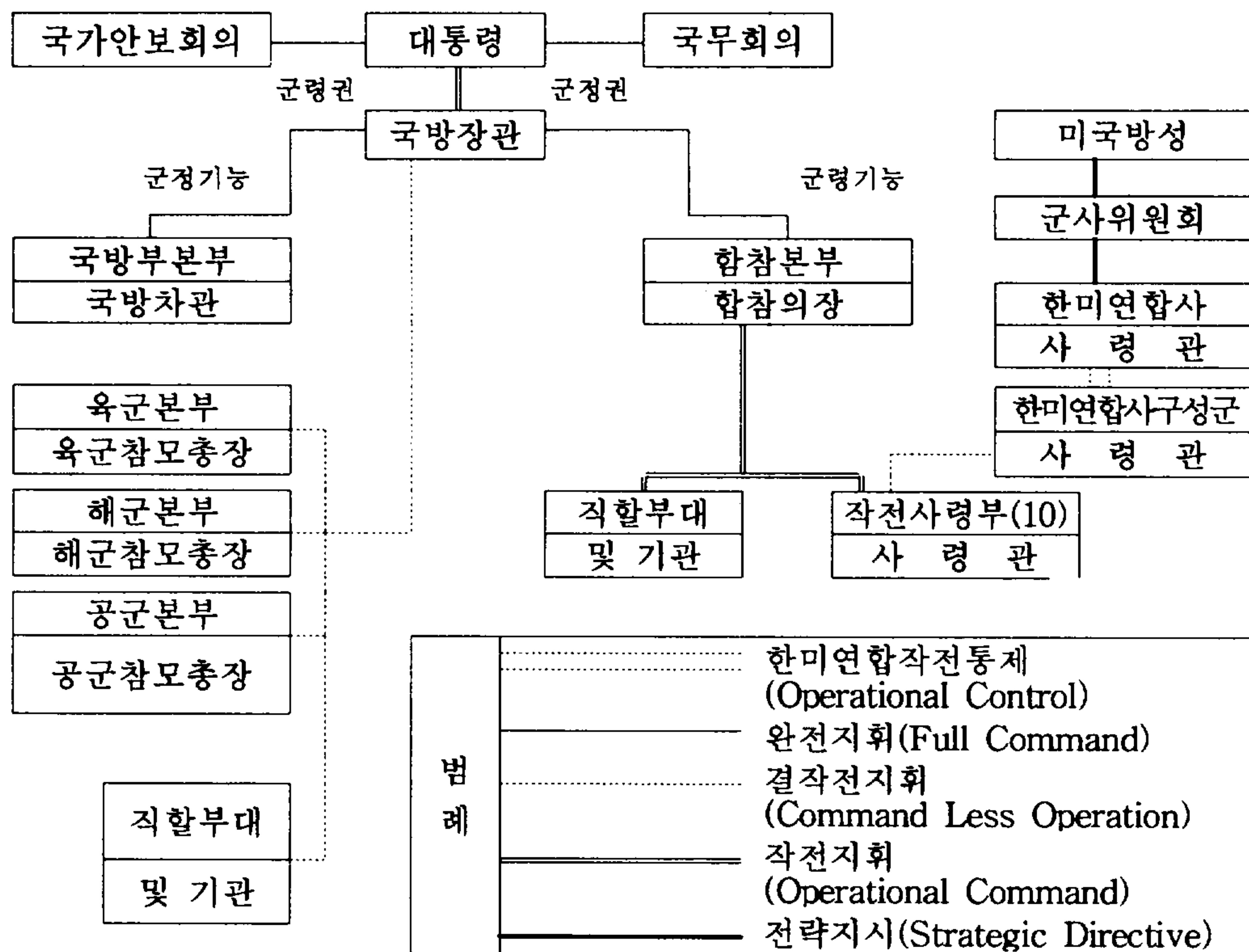
국군조직법 개정에 따른 주요한 조직변화는 다음 네 가지로 집약된다.

#### (1) 군종중심체제에서 병종중심체제로의 변화

현행 육·해·공 3군 병립체제를 집권적 기능참모형인 합동군체제로 바꿈으로써 전·평시 공히 합참의장의 작전부대에 대한 통합관장 및 통합작전지휘가 가능해지고, 기존의 3군종체제는 약화되나, 다양한 기능별 병종체제가 병존한다. <그림 3-7> 참조.

22) 이석복, 앞의글, p.178참조.

<그림 3-7> 한국군의 군사지휘 구조



자료 : 이선호, “한국군 무엇이 문제인가”, (서울 : 팔봉원, 1992), p.122.

## (2) 합참의장의 기능 및 권한의 대폭적인 강화

국방장관의 군령참모이던 합참의장에게 신편되는 기능별 작전부대를 통합지휘할 지휘관으로서의 기능이 추가됨으로써, 그는 참모겸 지휘관의 이중구조를 갖는다. 그리하여 각군 본부는 군정기능 집행기구로서 축소·개편되고, 합참은 국방부 본부(내국)의 동격 카운터 파트이지만, 국방장관의 군령보좌관임과 동시에 신편되는 10개 기능별 작전사령부의 차상급 지휘본부로서 국방장관의 군령보좌기관이기도 하다.

### (3) 군정·군령기능의 분리 및 작전부대의 무기체제별 분화

군정·군령통합기구인 국방장관선에서는 군정과 군령기능이 일원화되나, 군정·군령집행기구인 각군 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 합참계통으로부터 지시를 받게 됨으로써 작전부대는 명령체계상 이원화 구조를 이루게 되었다.

또한 무기 체제의 일원화 원칙에 따라, 육군의 방공포 부대 일부가 공군으로 이관되고, 해군에 예속되어 있던 해병대가 상륙작전 기능의 자율성을 제고할 수 있도록 독자적인 작전사령부로서 해·공군 작전 사령부와 동격으로 병립하게 된다.

### (4) 3군의 세력 균형 및 정책결정 합리화 도모

합참의장직이 육·해·공군에게 문호가 개방되고 합참본부의 육·해·공군의 함동참모 구성비율을 2:1:1로 안배함으로써 정책결정과 자원 배분상 특정군 편중 가능성을 배제하도록 노력한다.

또한 특정군의 이익이나 불이익을 초래하는 정책결정 가능성을 배제하기 위해 합참회의를 월 1회 정례화하고 특정작전부대 유관사항 심의 시는 해당작전사령관이 배석하도록 하고 있다.

그러나 <그림 3-7>에서 보는 바와 같이 주한미군이 존재하는 한 한미연합사는 당분간 존속해야 하므로, 한국군은 당분간 3군이 병립한 가운데 한미연합군과 합동군이 함께 존재하는 과도기적인 체제인바, 새로이 탄생하는 합참은 작전부대에 대한 작전·지휘권 행사가 유보된 상태로 한미연합사 해체시까지 또는 작전통제권 환수시까지 대기체제를 운용유지하고 있어야 하는 모순을 안고 있게 되는 것이다.<sup>23)</sup>

1990년 10월의 군조직 개편은 818연구 최초안대로 이루어 지지는 않

았지만 3군병립하의 자문형 합참의장제에서 합동군제하의 합동참모총장제의 기본틀을 유지하게 되었으며, 이러한 군조직 변화는 군내·외의 많은 논란이 있기는 하였으나 고전적 제도의 틀을 벗어나는 계기가 되었고, 우리 군은 군구조 개정전에 비해 다음과 같은 장점을 가질 수 있게 되었다.<sup>24)</sup> 첫째, 합참의장에게 작전지휘권이 위임됨으로써 통합작전 기획 및 실시가 용이해졌고, 둘째, 군정(군사행정)과 군령(작전지휘)을 분리함으로써 업무의 단순화와 전문화를 기할 수 있는 기틀을 마련하였으며, 셋째, 합참본부가 군사지휘계선상에 위치함으로써 보다 유능한 현역 인력을 유지할 수 있게 되었고 이로인해 국방장관의 작전지휘 기능이 강화되었다. 넷째, 작전지휘에 책임을 지게 된 합동참모본부가 작전소요에 보다 적합한 군사력 건설이 이루어지도록 조정·통제<sup>25)</sup>할 수 있게 되었고, 다섯째, 합참본부가 작전지휘기능을 위임받게 됨으로써 전력증강 소요를 위시한 3군간의 과도한 경쟁을 조정·완화할 수 있게 되었으며, 여섯째, 통합작전을 위해 필수불가결한 전투지원소요에 대한 적절한 지원배분이 가능하게 되었다.

## 第2節 現在의 國家安保 및 戰爭指導 機構와 그 機能

안보 및 전쟁지도 기구의 실제적인 형태는 각국 나름의 안보상황, 정부 형태, 군사적 전통에 따라 다양하다. 한국의 경우에는 미국의 체제를

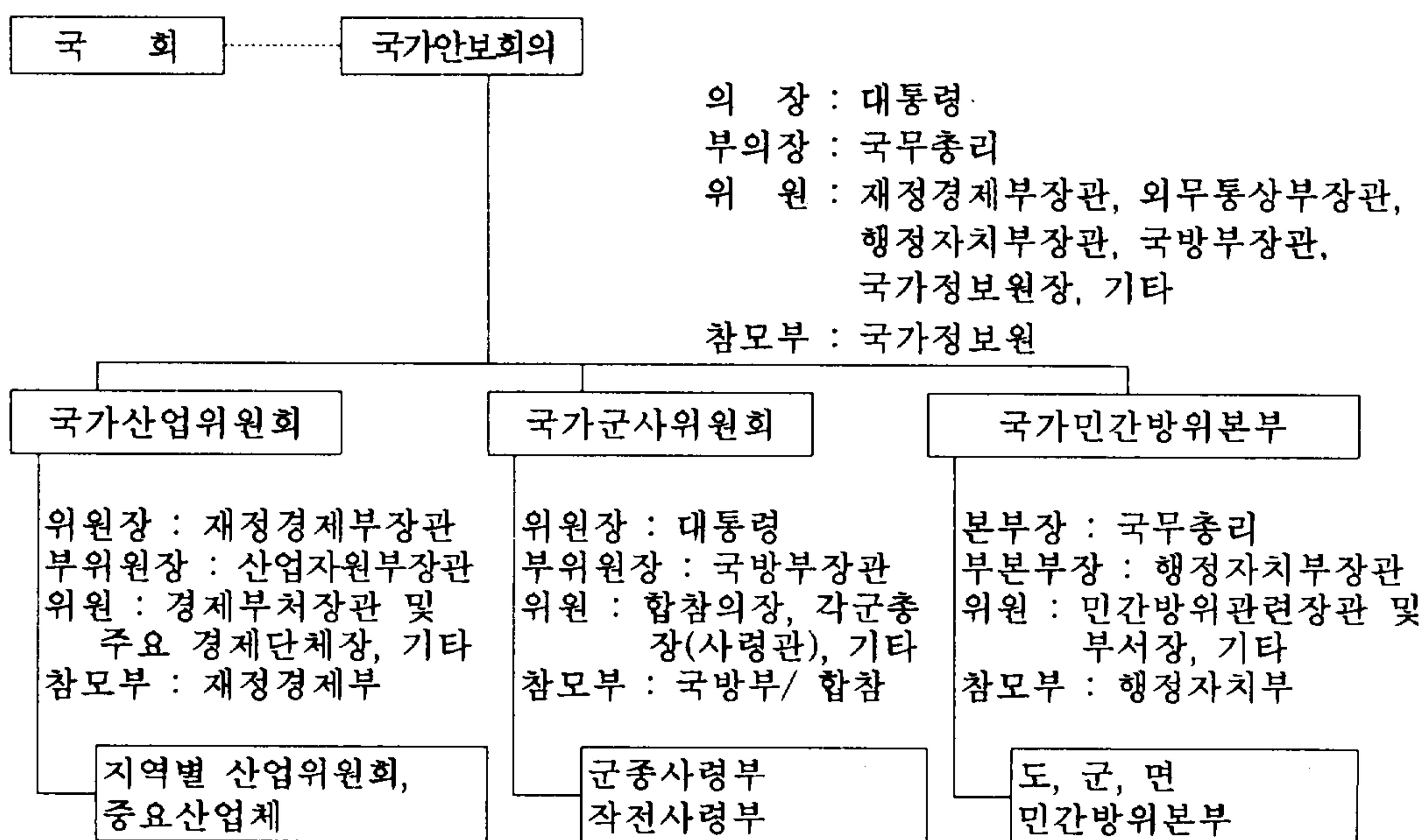
23) 이선호, 앞의 논문, p.123.

24) 오관치, “국방조직 발전방향”, 연구보고서 (한국국방연구원, 1992.9), p.92.

25) 국방부는 군사력 육성을 위한 가용 국방재원, 병력수준, 물자동원 등을 판단하여 중·장기 정책을 수립한다. 합참은 국가 및 국방목표 달성을 위한 중·장기 군사전략을 수립하고, 중·장기 전략소요와 무기체계 및 연구개발소요를 제기한다. 각군 및 기관은 연구개발소요 및 중기전략소요를 제기한다. 국방부, “국방기획관리제도에 관한 규정”, p.7.

모형으로 삼았으나, 한국적인 여건에 적용하지 못하여 실질성이 부족한 점이 있다. 예를 들면 국가안보회의가 조직되어 있기는 하나 그 목적, 구성, 운용 등이 상징적 수준에 그치고 있고, 여전히 모든 사항의 결정은 대통령 개인에게 집중되어 있다. 행정부서간의 노력을 통합할 수 있는 체제나 제도도 미흡하다. 군대의 통수권자와 군사부문간에 활발한 의사소통이나 토의를 보장하기 위한 장치도 미흡하다.

<그림 3-8> 국가의 안보 및 전쟁지도 기구



자료 : 박휘락, 『현대군사연구』 (서울 : 도서출판 법문사, 1998), p.115.

한국의 현재 정부 조직을 바탕으로 하여, 나름대로의 안보 및 전쟁지도 기구를 제시해 보고자 한다. 특히 형식적으로 운용되고 있는 국가안보회의를 대통령에 관한 단순한 보좌가 아닌 실질적인 의사결정 기구로 격상시킴으로써 전·평시의 모든 국가안보 및 전쟁지도 문제를 책임지도록 하였다. 국가안보회의가 활성화될 경우 국무회의의 기능과 상충될

가능성이 있지만, 국무회의는 국가전략상의 일상사를 담당하고 국가안보회의는 위기 및 국가안보차원의 특별한 사항을 담당하도록 역할을 명확하게 분담시킨다면 해결될 수 있다.

그리고 총력전 수행 차원에서 경제, 군사, 국민에 관한 사항을 각각 총괄하는 3개의 중간 통제지구(국가산업위원회, 국가군사위원회, 국가민간방위본부)를 새로 설치하거나 발전시켰다. 이러한 전쟁지도 기구들은 관련되는 장관들을 중심으로 하여 협의체로 구성되고, 업무상 가장 연관이 큰 행정부서가 각각의 기구에 대한 참모기능을 수행한다.

국가의 전쟁지도 체제는 국회와도 긴밀한 협의관계를 유지해야 한다. 민주주의 국가에서 국회는 국민의 대표이고, 선전 포고, 강화 등의 전쟁에 관한 주요 결정은 국회의 동의를 받도록 규정되어 있기 때문이다. 국민의 지지 획득 차원에서도 국회의 지원과 협력은 중요하다. 다만 적시성과 보안성이 중시되는 위기나 전쟁에 있어서 국회의 간섭이 커지면 저희의 일원화나 의사결정의 신속성과 전문성이 훼손될 수 있다. 국회 의원들이 전쟁에 관한 높은 전문성을 보유한다는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 위기나 전쟁의 초기에는 국회는 행정부의 결정을 지원하고 동의해주는 데 중점을 둘 필요가 있고, 상황이 안정되고 성과가 가시화되고 나서부터 법률적인 권한을 행사하는 것이 바람직하다. 다만 현대에 들어서 국내 치안이나 국제 평화작전 등 전쟁 이외의 상황에 군대가 적극적으로 운용되는 사례가 증대됨에 따라 세부적인 안보 및 군사문제에 관하여 평시부터 국회가 법률적인 권한을 행사하거나 감독해야 할 당위성이 증대되는 점은 있다.

## 1. 국가안보회의

국가안보회의는 위기의 처리와 전쟁의 수행에 관한 국가의 최고의사

결정 기관이다. 국가안보회의는 국가의 안보목표를 설정하고, 국가의 안보전략 및 정책을 수립·결정하며, 기타 국가의 위기상황이나 국가안보와 관련하여 필요한 사항을 결정하고, 필요시 국회의 동의와 국민의 지지를 획득한다. 전시에는 평소의 안보목표 및 안보전략을 바탕으로 전쟁의 목적 및 목표를 설정하고, 국가의 전쟁수행 계획을 입안 및 확정하며, 그 계획에 따라 국가 제부문에게 지침과 임무를 하달한다. 국가안보회의는 당시의 전쟁상황을 수시로 대입하여 전쟁의 목적과 목표를 수정하고, 전쟁의 지속 여부나 종전의 조건 등을 평가하고 결정한다. 전쟁 자체에만 몰두하지 않고, 국가의 기본목표와 국제적 상황을 항상 염두에 두어 전쟁을 통제한다. 그리고 대통령의 국군통수권을 집단적으로 행사한다는 차원에서 중요한 군사작전이나 핵심적인 군사력의 운용을 지휘한다.

국가안보회의는 국가외교의 사령탑으로도 기능한다. 국제사회에서 어느 국가도 고립되어 생존하거나 번영할 수 없다고 보면, 국제관계와 이의 처리는 위기와 전쟁수행의 근본환경에 관한 것이라고 할 수 있다. 외교는 전쟁 이전에 국가의 위협을 해소하거나 감소시키고, 전쟁을 억제할 수 있으며, 전쟁수행 중에도 국제여론을 유리하게 형성함으로써 정당한 전쟁을 수행하는 입장에 서게 하고, 동맹국을 획득하여 일거에 대규모 전쟁수행력과 전쟁지원력을 추가할 수 있다. 외교를 통하여 적국에 대한 국제여론을 악화시키고 적국의 동맹국을 이탈시킴으로써 적국의 군대를 격멸한 것보다 더욱 큰 효과를 거둘 수 있다. 지속적인 외교를 통하여 전쟁에 유리한 환경을 조성하거나 필요시에는 당시의 전과를 바탕으로 협상을 시도함으로써 전쟁을 초기에 종식시키거나 정책충돌을 해결할 수 있으므로 국가의 주권과 관계된 사항으로서 국가의 최고 의사결정 기구인 국가안보회의에서 직접 담당할 수밖에 없다.

국가안보회의의 구성은 의장은 대통령이, 위원으로는 예하 의사결정기구(국가산업위원회, 국가군사위원회, 국가민간방위본부)의 위원장이 포함되고, 핵심적인 행정부서장, 예를 들면 외무부장관, 내무부장관, 국방부장관, 안전기획부장 등이 포함된다. 위원의 수와 자격은 국가마다 다르지만 국가 제부문에 대한 일반적인 상황 파악이 가능하도록 포괄적이어야 하고, 국가 전체 입장에서 사고하고 토의할 수 있어야 하며, 생산적인 토의와 신속한 의사결정이 가능하도록 최소한의 인원으로 구성되어야 한다. 위기나 전시의 특별한 상황에 의해 불가피해진 경우에 대통령은 소수의 위원을 변경하거나 적절한 요원으로 추가위원을 지명함으로써 특별한 상황에 대한 적합성과 전문성을 향상시킬 수 있고(비상임위원의 경우 상임위원과 동등한 의결권을 부여할 수도 있고, 차등을 둘 수도 있다), 수시로 전문가를 소집하여 조언을 청취할 수 있다.

국가안보회의는 대통령을 위한 자문기구의 성격보다는 의사결정기관의 성격을 지닐 필요가 있다. 통상적으로 국가안보회의는 대통령을 보좌하는 기능으로 제한되고, 모든 결정은 대통령이 최종적으로 내리는 것으로 운용되고 있다. 유사시에는 신속한 의사결정과 일사불란한 시행이 중요하고, 책임이 분산되면 더욱 큰 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 그러나, 국가의 존망과 국민의 생사를 좌우하는 중대한 결정을 대통령 개인에게만 전적으로 맡길 수는 없다. 조직 관리나 국정 참여의 경험에 전혀 없는 상태에서도 국민들에 의해 곧바로 대통령으로 선출될 수 있는 현대의 민주주의 체제에서는 더욱 그러하다. 그리고 무엇보다 최고의 전쟁지도 기구에서는 적극적인 토의를 보장함으로써 합리적인 의사결정이 가능하도록 해야 한다. 따라서 운용 측면으로든(토론을 통한 전원합의제의 관행을 정립하든가, 모든 발언을 기록하여 책임 소재를 밝힐 수 있는 여지를 열어 놓든가), 제도 측면으로든(동등한 표결

권을 부여하여 다수결로 의사결정을 하거나, 특정집단과 특정인에게 거부권을 부여하거나) 위원들에게 어느 정도의 독립적인 권한을 보장해야 하며, 시간이 지체되더라도 의사결정의 합리성을 최대한 중시하는 대신에, 그 예하 의사결정 기구와 시행제대에서는 위원장이나 지휘관 위주의 일사불란한 의사결정 및 시행 체제를 확립해야 한다.

국가안보회의의 구성에서 우려될 수 있는 사항은 군사를 이해할 수 있는 인원이 국방부장관과 1~2명의 비상임위원에 국한되어 의사결정시 군사적인 전문성이 간과될 우려가 있다는 것이다. 이는 대통령이 국가군사위원회의 의장을 겸임함으로써, 합참의장을 추가위원으로 지명하거나 배석하게 함으로써, 군사적인 식견이 높은 인원으로 추가위원을 선발함으로써 평소에 위원들에게 군사에 관한 정보를 제공함으로써, 대통령이 개인적인 보좌관을 잘 활용함으로써 해결할 수 있다. 국가안보회의를 군인 위원으로 구성하면 군사작전 수행 측면에서는 바람직할 수도 있으나, 시각이 좁아져서 국가의 대전략을 소홀히 할 위험성이 크다. 역사적 사례는 전쟁에 관한 최고 의사결정이 군인 주도로 내려졌을 때의 위험성을 제시하고 있다. 제2차대전시 일본의 도조 수상은 국제관계 대응방향, 전쟁의 목적, 목표, 수행계획의 확립 등은 등한시 한 채, 군사작전의 ‘대강(大綱)’과 공격성만 강조함으로써 일본 군인들의 희생을 헛되게 하고 국가를 패망으로 이끌었다.

국가안보회의에 대한 참모기능은 국가안전기획부가 담당한다. 이 경우 안기부 내에 국가안보회의를 지원하는 전담부서를 설치하는 것이 아니고 안기부 전체가 전·평시를 막론하고 국가안보회의의 직접적인 참모부로 기능해야 한다. 안기부는 평시부터 관련되는 정보를 수집하고 결정되어야 할 문제를 분석하여 안전보장회의(매우 중요한 사항) 또는 이를 대표하는 대통령(일상적으로 중요한 사항)에게 건의한다. 필요시에 회의

소집을 건의 및 연락하고, 자료를 제공하며, 회의의 결과를 기록 및 존안하고, 관련기관을 협조시키며, 결정사항을 전파하고, 시행을 감독한다.

## 2. 국가군사위원회

국가군사위원회는 군사적 위기관리와 전쟁수행을 위한 전문적이고 실질적인 기구이다. 국가군사위원회는 국가안보회의에 직속하여 국가안보회의의 결정과 지시를 군사부문에서 시행하고, 국가안보회의에 필요한 내용을 건의하거나 군사부문에 관한 정보와 자료를 제공한다. 국가안보회의의 결정사항을 제외한 모든 군사문제에 대하여 국가군사위원회는 배타적인 권한과 책임을 갖는다.

국가군사위원회는 그의 고유한 업무로서 적의 군사위협을 평가 및 분석하고, 우리 군사력 운용의 기본방향, 지침, 계획을 수립 및 시행하며, 필요한 전쟁지원 사항을 도출하여 국가안보회의와 관련기관에 요청하고, 각 군종의 노력을 통합하며, 군사전략적 비중이 있는 작전을 지휘하고, 군사전략 차원의 예비대를 운용하며, 기타 군사에 관한 중요한 문제들을 결정하고 책임진다. 국가군사위원회는 국가안보회의를 통하여 혹은 직접적으로 국가산업위원회나 국가민간방위본부에 대하여 필요한 사항을 요청한다. 국가군사위원회는 전쟁 개시 및 종료의 시기와 조건, 국가 차원의 전쟁수행 지침이나 계획, 전시 동원의 단계, 시기, 규모 등을 작성하여 국가 안보회의에 건의할 수 있다. 이러한 사항은 국가안보회의의 고유한 업무이나 국가안보회의의 군사적 전문성이 부족할 경우 군사위원회가 이러한 건의를 통하여 보완할 수 있다.

국가군사위원회의 위원장은 국가안보회의의 의장인 대통령이 겸임한다. 부위원장은 국방부장관이다. 합참의장, 각군 참모총장, 기타 국가군

사위원회 위원장이 지명한 1~2명 등이 위원으로 임명된다. 필요시에는 소수의 전문위원도 구성될 수 있다. 국가군사위원회의 참모부 기능은 국방부와 합참이 수행한다.

대통령이 국가안보회의의 의장과 국가군사위원회의 수반을 겸직하는 이유는 군사적 조치의 적시성과 합리성을 보장하기 위함이다. 대통령이 계선상의 상급기관으로 존재하는 대신에 군사위원회의 수반으로 기능함으로써 합리적 결정을 위한 토론이 가능해지고, 독단이 예방되며, 의사 결정이 공개될 수 있다. 대통령은 동시에 국가안보회의의 의장이기 때문에 국가안보회의 결정사항이 군사부문에 신속하고 완전하게 반영되고, 국가안보회의 결정시에도 군사적 상황이 정확하게 대입된다. 특히 대통령과 군사지도자들간의 토의 과정을 통하여 군사분야의 실상과 군사전문가의 의견이 충분히 개진됨으로써 소수 정치보좌관에 의한 밀실에서의 경솔한 결정을 예방할 수 있으며, 정치에 대한 군사의 불신이 예방될 수 있다. 이러한 견지에서 제2차 대전시 대부분의 국가 지도자들은 국가와 군사부문을 동시에 장악했다.

국가안보회의가 국내외에 걸친 전반적인 문제를 취급하는데 반하여 국가군사위원회는 군사적 수단을 통한 전쟁의 수행에 중점을 두고 있다. 다만 전쟁에서는 군사문제가 위낙 주요하기 때문에 전시에는 국가군사위원회가 핵심이고 국가안보회의가 이를 지원하는 모습으로 보일 수 있고, 효율성에만 치중하여 국가 전쟁지도 체제를 운용할 경우 이러한 결과가 초래될 수 있다. 그러나 전쟁에 관한 근본적인 사항은 국가안보회의에서 결정하고, 군사위원회는 그 지침 내에서 기능해야 한다. 그렇지 않으면 제1차 대전시 패전국들처럼 전쟁수행 자체에 도취되어 전쟁지도의 방향을 잊음으로써 군사적 연승에도 불구하고 결국은 패망에 이를 수 있다.

국가군사위원회는 특별한 군사적 위기가 발생하지 않는 한 평시에는 적극적으로 활동하지 않지만, 군사부분에서의 근본적인 사항 - 예를 들면 전력증강의 중·장기적 방향 설정, 전반적인 부대 및 병력 구조의 변경, 결정적인 군사과학기술의 개발, 중대한 인사 문제 등 - 은 국가군사위원회를 공식적으로 개최하여 결정할 필요가 있다. 군사위원회를 통하여 집단적으로 기능하지 않고 국군 통수권자인 대통령에 대한 부하로서만 군 수뇌부가 기능하면, 의사결정이 관료화되거나 경직될 수 있고, 대통령의 개인적 성향에 의해 군대의 발전 방향이 좌우될 수 있기 때문이다. 대신에 국가군사위원회를 상시 적극적으로 운용하면 평시와 전시를 유기적으로 연결시키고, 합리적인 의사결정과 지속적인 추진을 보장하며, 공감대를 형성할 수 있다. 정기적인 회합을 갖고 적의 위협 정도와 우리의 군사대비 수준을 평가하고 차후 발전 방향을 토의할 수도 있다.

### 3. 국가산업위원회

국가산업위원회는 국가의 전쟁물자를 확보하여 지원하는 기능에 대하여 국가안보회의에 책임을 진다. 국가의 위기 및 전쟁시 그 지속능력을 보장하기 위한 물자의 확보와 수송, 시설의 동원, 산업인력 및 원료의 확보와 공급, 산업시설의 생존성 보장 등의 문제를 취급한다. 나아가 국가산업위원회는 적국의 전쟁지속능력 확보에 관한 정보를 획득하고, 적국의 전쟁지속능력을 파괴시키기 위한 요구와 우선순위를 도출하며, 국가안보회의와 국가군사위원회에게 이에 대한 지원과 실행을 요청한다. 특히 전쟁이라는 특별한 안보위협 상황에 기여하기 위해서 산업분야는 군수산업으로 신속하고 효과적으로 전환되어야 하기 때문에, 국가산업위원회는 이러한 전환을 위한 단계별 계획을 발전시키고 유사시에 실제

로 적용시킬 수 있어야 한다.

국가산업위원회는 대규모 자연재해에 관해서도 국가안보회의에 대하여 우선적으로 책임을 진다. 홍수, 한발, 지진, 태풍, 화재, 환경 파괴 등은 국가산업위원회가 중심이 되어 처리하는 것이 효과적이다. 국가군사위원회나 국가민간방위본부와 책임을 분산할 수도 있고 초기의 응급조치에는 군대나 국민도 매우 결정적인 역할을 수행하기는 하지만, 이들을 근본적이거나 장기적으로 해결하는데는 경제적인 고려와 기여가 핵심적이기 때문이다. 또 국가산업위원회는 국가의 중요한 경제 정책이나 시책 결정시에도 운용될 수 있다. 국가의 재정 위기, 외국과의 무역 마찰, 자원 확보를 둘러싼 위기 등은 우선적으로 국가산업위원회가 담당해야 하고, 평소에도 경제적인 주요 국제협력 사항, 경제발전 계획, 수출입에 관한 주요 정책, 재정 및 통화에 관한 주요 정책 등 경제분야의 핵심정책은 국가산업위원회를 통하여 심의하고 결정할 수 있다.

국가산업위원회는 재정경제부장관을 위원장, 산업자원부장관을 부위원장, 기타 경제관련부처의 장관과 중요 경제단체장을 위원으로하여 구성된다. 상황에 따라 외교나 군사부문 등에서 소수의 자문 요원이 파견될 수 있다. 그리고 국가산업위원회의 참모 기능은 주로 재정경제부가 수행한다. 그리고 국가산업위원회의 참모 기능을 일부 분산시킬 수 있고, 발생하는 상황에 따라 참모기능의 주무부서를 변경시킬 수 있다. 실제적인 국가산업은 대부분 민간 소유임으로 관·민간의 유기적인 협조를 보장하기 위한 추가 기구가 필요할 수 있다.

국가산업위원회는 원칙적으로는 내무행정 계통과 별도로 임무를 수행한다. 국가산업위원회의 기능이 도지사, 군수 등 행정관서장을 통해서 수행되면 민간방위본부의 활동과 뒤섞일 우려가 있고, 행정관료들은 대부분 전문적인 경제지식을 보유하지 못하기 때문에 전쟁지원 활동이 비효율적으로 수

행될 수 있으며, 행정 편의주의에 흘러서 핵심을 상실할 수가 있기 때문이다. 필요시에만 국가산업위원회는 국가민간방위본부와의 협조를 통하여 임무를 수행한다. 그리고 국가산업위원회는 전쟁지원에 핵심적이거나 대규모인 산업체는 직접 관장을 하고, 기타 필요한 산업체는 지역별 산업위원회를 구성하여 통제한다. 대규모 재벌그룹을 직접 통제할 수 있는 장치를 마련함으로써 자동적으로 예하 산업체에 대한 통제가 이루어지도록 할 수도 있다. 지역별 산업위원회는 도, 특별(직할)시 단위에 설치하고 필요시는 주요 시 또는 군 단위까지 설치할 수 있다.

국가의 모든 산업체가 국가산업위원회에 속하는 것은 아니다. 국가산업위원회는 전쟁지원에 필수적이거나 중요한 품목이나 산업체에 대해서만 사전에 지정하여 통제한다. 전쟁수행에 더욱 핵심적인 산업체는 국가군사위원회의 통제를 받을 수 있다. 나머지 전쟁과 크게 관련되지 않는 산업체는 민간방위본부의 통제를 받는다. 다만 전쟁상황에 따라 국가산업위원회는 통제 대상 산업체를 추가로 지정하거나 변경할 수 있다. 이 경우 국가산업위원회의 지정은 국가군사위원회의 지정보다는 덜 우선적이고, 국가민간방위본부의 지정보다는 우선하게 된다.

#### 4. 국가민간방위본부

국가민간방위본부는 유사시에 국민을 통제하고 보호하는 사항에 관하여 국가안보회의에 책임을 진다. 국가민간방위본부의 우선적인 임무는 긴급 상황이나 적의 공격(핵전쟁, 공습상황, 기타 공격)에 대한 경보, 대피와 대응, 사상자 구조와 치료, 생필품의 통제와 조정, 기타 국민 통제 등으로서 위기시나 전시에 국민의 안전과 질서를 보장하고, 국민들의 활동이 전쟁수행에 마찰요소로 작용하지 않도록 하는 것이다. 나아가 국가민간방위본부는 국가군사위원회 및 국가산업위원회의 요청과 협조에 따라 필요한 지원

을 제공한다. 예를 들면 전시에는 후방지역 피해 통제, 적 게릴라 소탕, 군수물자의 보호·수송·생산, 추가적인 인력 및 물품의 동원 등에 관하여 군사위원회에 협조함으로써 군사작전에 직접적으로 기여할 수 있다. 홍수, 한발, 지진, 태풍, 화재, 환경파괴 등 국가적 재난시에는 국가산업위원회와 협조하여 공동 대처할 수 있다. 즉 국가민간방위본부는 위기시나 전시에 국가군사위원회와 국가산업위원회에서 관장하는 업무를 제외하고 국민과 국토에 대하여 전반적인 통제권을 행사한다.

국가민간방위본부는 기본적으로 국가의 행정체계를 통하여 임무를 수행한다. 국가민간방위본부장은 국무총리가 되고, 부본부장은 행정자치부장관이 되며, 행정자치부가 국가민간방위본부의 참모부서가 되고, 내무행정체계가 하부조직의 기준이 된다. 각 도와 특별(직할)시에는 도지사를 본부장으로 하는 도 및 특별(직할)시 민간방위본부가, 각 군에는 군수를 본부장으로 하는 군민간방위본부가 설치되고, 도지사, 시장, 군수, 면장, 동장이 해당 단위 민간방위본부의 본부장이 된다. 각 민간방위본부에는 지역의 지도급 민간인도 포함시킴으로써 총력안보 정신을 구현하고, 지역과 지역주민에 대한 적극적이고 현실감있는 통제가 가능하도록 해야 한다. 이들 각급 민간방위본부는 해당되는 군부대 및 산업체와 직접 협조할 수 있는 체제를 구축해야 한다.

국가민간방위본부의 주된 실행력은 경찰과 민간방위부대이다. 경찰력은 전·평시를 막론하고 치안과 국민 통제에 운용됨으로써 국민의 안전과 질서를 보장하고, 사회의 법질서를 유지하며, 적 제2전선의 활동여건을 제한한다. 군대의 동원계획에 포함되지 않았지만 전투력 발휘가 가능한 잔여 국민(상황에 따라 각종 학생조직도 포함될 수 있다)으로 구성된 민간방위부대는 경찰의 활동도 지원하지만, 주로 지역과 주민들의 자기보호적인 임무에 사용된다. 특히 경찰에 비해 민간방위부대는 임무 자체의 융통성이 크기 때문에 필요시에는 군사작전을 직접 지원할 수도 있다. 예를 들면 민간

방위부대는 군사적인 피해 복구에 투입되거나, 가능한 범위내에서 군수물자의 보호·수송·생산 임무를 수행하거나, 지역별 자체 방어 임무를 담당할 수 있다. 특별한 상황에서 민간방위본부는 적 게릴라 소탕에도 투입됨으로써 준군사부대의 임무를 수행할 수 있다. 이로써 후방지역작전을 위한 현역의 소요를 절감할 수 있다면 그 가치는 매우 크다.

국가민간방위본부는 군대에서 추가적으로 필요로 하는 병력과 물자를 보충하는 임무도 수행한다. 군부대와 병무청에 의해 계획되고 준비된 병력이 부족하면 국가안보회의는 민간방위본부를 통하여 추가로 소요되는 병력을 모집, 보충하게 한다. 이 경우 민간방위부대 요원 중에서 우선적으로 추가병력을 선발하거나 민간방위부대 자체를 군사부대화함으로써 동원의 기간이나 훈련소요를 감소시킬 수 있다. 민간인에서 민간방위부대로, 민간방위부대에서 현역부대로 순차적으로 동원 및 전환되는 체제를 구축하는 방안도 효과적일 수 있다. 그리고 전쟁의 장기화로 인하여 국가산업위원회의 동원 능력에 한계가 발생하거나 군대의 생활 필수품이 부족하게 되면 국가안보회의는 민간방위본부를 통하여 국민들로부터 직접 필요한 물자를 수집할 수도 있다.

특히 민간방위본부는 국민들의 단결과 참여의식을 고취해야 한다. 전시에 국가민간방위본부는 그의 조직과 활동을 통하여 국민들에게 전쟁수행의 정당성을 이해시키고, 전쟁의 목적, 목표, 계획에 대하여 지지를 이끌어 내며, 전쟁수행을 방해하지 않도록 국민들에게 적절한 전시 행동 지침을 부여하고, 승리에 대한 확신과 열망을 확신시키며, 이를 바탕으로 일체감과 사기를 고양시켜야 한다. 이를 위해서는 평소부터 적절한 방법을 통하여 국민 각자가 전쟁에서 지녀야 할 마음자세와 해야 할 바를 교육시키고 훈련시켜 둘 필요가 있다. 다만 절박한 필요성만을 강조한 나머지 국민 개개인의 기본권을 지나치게 통제하면 역효과를 결과할 수 있음을 인식하여 강제와 자율, 통제와 방임을 적절히 조화시켜야 한다.

이상으로 전쟁지도체제면에서 볼 때, 국가안보회의, 국가군사위원회, 국가산업위원회, 국가민간방위본부 등을 설치하고 운용하게 되면 통제기구가 많아져 시행상 지체와 비능률이 노출될 수 있다. 기구가 많아지면 많은 시간과 복잡한 절차가 소요되어 의사결정의 적시성과 능률성을 저해할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이러한 기본적인 통제기구가 없이는 현대의 복잡한 국가 제 부문을 단일목표로 지향하게 하기는 어렵다.

추가적인 중간 통제기구 설치에 따른 문제점은 운용상의 지혜로써 해소해야 한다. 중간 통제기구의 위원장이 자동적으로 국가안보회의의 위원이 되고, 대통령이 국가군사위원회의 위원장을 겸직하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 시행상에서 권한의 위임을 더욱 촉진함으로써 그러한 문제점을 최소화할 수 있다.

모든 전쟁지도 기구들은 핵심적인 사항만 집중적으로 통제하고, 국가 목표와 일치하거나 통제가 불필요한 사항에 관해서는 적극적으로 하부 조직에게 위임되어야 한다. 처음에는 중앙통제가 필요했던 사항도 개념 및 절차가 개발되고 정착되면 위임해야 한다.

권한위임의 과정이 국가의 모든 조직에 걸쳐서 상당기간 지속되게 되면, 대부분은 분권적으로 시행되면서도 전체 방향과 어긋나지 않게 된다. 어려운 일을 쉽게 할 수 있는 것은 일을 나눠서 하기 때문이다. 겨울에 앙상했던 산천이 봄에 그렇게 빠르고 광범하게 푸르게 변화되는 것은 자연의 섭리라는 테두리 속에서 각 생명체가 스스로 성장하기 때문이다.

그리고 “무의식적 음모(the unconscious conspiracy, 국가 지도자로 하여금 행정적이거나 절차적인 사항으로 인하여 바쁘도록 함으로써 국가의 경영이나 전쟁지도의 핵심을 잊게 만드는)”를 제거해야 한다. 권한의 위임을 통하여 세부적인 사항은 위임함으로써 전쟁지도자들은 전쟁의 종결조건과 이를 위한 국가적 차원의 수행방법 등 진정으로 중요한 업무에 집중할 수 있어야 한다.

## 第3節 韓國 國防體制의 問題點

1990년의 국군 조직법 개정으로 합동군제가 실시됨으로써 한국의 국방조직은 획기적인 변화를 가져왔으나 아직도 문민통제와 군사적 능력의 효과적 발휘, 그리고 국방자원의 효율적 운용에 있어서 많은 문제점을 가지고 있다. 우리의 현행 국방체제 및 군구조에 있어서의 문제점을 전쟁지도체제 및 문민통제(군정과 군령의 일원화), 군사적 적합성, 3군 균형유지 그리고 관리의 효율성 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 전쟁지도체제 및 문민통제(군정과 군령의 일원화)

#### 가. 전쟁지도체제

전쟁지도<sup>26)</sup>체제는 전시와 준전시에 총력전 수행을 위한 국가의 제 기능을 통합하여 제반 계획의 수립과 집행을 담당하는 국가최고의 정책 결정기구이다. 이러한 기구로서는 현재 헌법기관인 국무회의와 국가안 보회의가 있으나 이 두 기관이 보완해야 할 몇가지 문제점은 다음과 같

26) 전쟁지도는 아직까지도 군사학계에서 개념정의가 명확하게 설정되어 있지 않은 용어로서 논란의 여지를 많이 내포하고 있다. 그 이유는 개념상의 혼란과 용어해석 등에서 기인한 것으로 생각된다. 일본의 경우 “전쟁지도란 전쟁에 있어서 국력의 운용을 가리키는 것으로 전쟁에 의한 통수와 무력의 행사, 그 외 전시에 있어서 정치와의 조화를 통한 전쟁목적을 달성하는 것”이라고, 미국의 경우 전쟁지도는 “전쟁에서 승리를 획득하기 위해 모든 국력을 사용하는 기술”이라고 하여 전쟁의 준비와 수행에 중점을 두고 이미 개시된 전쟁에서 어떻게 승리할 것이냐에 관한 합리적 지도방법으로 이해하고 있다. 최병갑, “전쟁지도론”『국가 안전보장론 I』(서울 : 국방대학원, 1991), p.272.. 한국의 경우는 “전시에 있어서의 국력 운용에 관한 지표로서 전쟁수행을 위한 요강의 제정, 무력발동에 따른 통수권의 행사, 국가전략과 군사전략간의 통합·조달 및 효율적인 통제 등 궁극적인 전쟁목적을 달성하기 위해 국가의 총역량을 전승 획득에 집중시키도록 조직화하는 지도역량과 기술”이라고 하였다. 육군교육사령부, 『전쟁지도의 이론과 실제』(대전 : 교육사, 1991), p.7.

다.<sup>27)</sup>

첫째, 전쟁지도기구는 현대전의 양상에 맞추어 全戰時總力戰體制가 되어야 하는데, 국무회의와 국가안보회의가 다같이 평시기능을 담당하는 기구이며 군사와 비군사분야의 통합조정을 위한 기능과 요원으로 뒷받침되어 있지 않다. 국무회의의 경우 전쟁을 위한 국가자원동원에 관한 문제가 심의대상에 포함되어 있지 않으며, 안보회의의 경우도 심의대상이 국가안보와 관계되는 대외정책, 군사정책 그리고 국내정책의 수립에 관한 자문에 국한되어 있어 전쟁계획과 집행기능이 배제되어 있다.

둘째, 국가안보회의가 전쟁지도기구로서 소수의 필수요원으로 구성되는 집권적 합의체기구로서 제도화되지 못하고 있다. 특히 소수로 편성되어야 토의의 과정에서 적정대표권을 행사하고, 긍정과 부정의 적정비율이 유지되어 솔직한 의견교환, 의사결정의 신속, 그리고 기밀누설방지 등이 가능한데 한국의 경우 9인으로 구성되어 소수집권성을 결하고 있다.

#### 나. 문민통제

문민통제<sup>28)</sup>면에서 볼 때 국방의 양대 기능인 군정과 군령은 상호 보완적이고 상호의존적이지만, 현행 체제는 국방차관이 제2인자가 아니며, 차관보가 제3인자가 아닌 현역군인 우위체제로 되어 있어 군령이 주도적인 형태를 취하고 있다. 문민통제면에서 몇가지 문제점은 다음과

27) 박휘락, 앞의 논문, pp.114~119.

28) “지키는 자 자신을 누가 지킬 것인가?”하는 문제는 인류의 정치사가 시작되면서부터 제기되어 온 과제이다. 나라와 국민을 대내외적인 폭력으로부터 지키는 자는 군인이지만 그 군대는 누가 지키는가? 군대 스스로가 자신을 지키든지(‘군의 군대화’), 국민이 군대를 지키든지(‘군의 민간화’) 할 수밖에 없는 것이다. 이 점이 바로 문민통제의 기본개념인 것이다. 유재갑, “국군조직법 개정과 문민통제”, 『민족지성』 53호 (1990)

같다.

첫째, 국방부 본부요원의 비민간화(일반직:66%, 국장급 이상:33%)<sup>29)</sup>로 인한 현역군인의 순환보직은 정책의 일관성을 저해하고 자군의 이해관계에 얹매여 업무상 중용 견지가 곤란하다.

둘째, 국방부 장관이 장성급장교 출신 전임제로 인해서 국방체제 변화의 저항요소로 작용하고 있다. 또한 차관의 통수계통상의 위치에 대한 명확한 기준이 선정되어야 한다.

셋째, 국방정책 형성절차상의 편의주의에 따라 일부 군정기능을 군령기관에서 담당하여 군령우위의 불균형 통합체제를 이루고 있다. 국방전력 증강계획은 군정기관인 국방부본부에서 주관해야 함에도 합참에서 전담함으로써 사업우선순위결정 및 자원배분의 경직성과 정책결정의 불합리화를 초래하고 있다.

## 2. 군사적 적합성

현행체제는 '90년 이전의 군구조개편 이전에 비해 통합작전면에서 볼 때 진일보하였으나 다음과 같은 문제점을 안고 있다.<sup>30)</sup> 첫째, 합참의장이 국방장관의 작전지휘 기능을 위임받아 행사하게 되어있으나 인사권의 제한으로 인력획득이 어려우며, 예하부대 지휘에도 한계성을 보이고 있다. 또한 현행체제에서 각군의 최고책임자인 각군총장을 군령계선상에서 제외하기 어려운 현실적인 문제와 함께 군사작전 사항에 관한 각군과 합참의 의견대립시 합참의장의 작전지휘권 행사에 제약을 받기 쉬운 문제점도 있다. 둘째, 대부분의 평시 교육훈련이 각군본부 중심으로

29) 박병술, “군구조 개선의 필요성 및 접근방향”, 『합참』 제2호 (합동참모본부, 1993.6.), p.102.

30) 앞의 논문, pp.102~103.

이루어지므로 전시주도의 통합작전지휘와 연계가 미흡하다. 셋째, 합동참모본부가 전략기획, 작전지휘업무, 작전지원업무 등을 동시에 수행하게 됨으로써 전시 과중한 업무부담을 피할 수 없고, 평시 상부조직의 비대로 인해 전체 조직상의 비효율이 존재한다. 또한 3군의 인력배분에 있어서 육·해·공군의 비율이 2:1:1을 유지하고 있으나 실제로 군령의 요체인 전략기획과 작전을 육군이, 정보기능은 공군이, 군수기능은 해군이 전담하도록 하여 연합 및 합동작전 수행에 있어서 임무의 중요성과 우선순위에 따른 직급별 안배가 미약하다. 넷째, 각군별로 작전지원체계를 보유하고 있으므로 통합작전지원이 곤란하다. 다섯째, 각군의 계층구조가 지나치게 단계화되어 있어 분권화 집행을 위해서는 계층의 사다리가 너무 높다.<sup>31)</sup> 아래 표는 각군 작전부대의 계층구조를 나타낸 것이다.

<표 3-1> 각군의 작전부대 계층구조

각 군	계층구조별(기동편성시) 전투부대
육 군	합참본부 → 야전군사 → 사단 → 연대 → 대대 → 중대
해 군	합참본부 → 해군작사 → 함대사 → 전대 → 단대 → 개별함대
공 군	합참본부 → 공군작사 → 비행단 → 대대 → 편대 → 개별항공대

육군은 소총중대급을 기준으로 보면 7단계이고, 해·공군은 6단계의 높은 사다리로 되어 있다. 또한 육·해·공군의 작전부대들은 현재 각군본부로부터는 행정지휘를 한·미연합사 구성군 사령부로부터는 작전통제를 받으면서 현행법에 의해 합참본부로부터 작전지휘 및 감독을 받도록 되

31) 국방부, 『국방백서(1994~1995)』(서울 : 군인공제회 제1인쇄사업소, 1994), pp.57~63.

어있기 때문에 혼란과 갈등을 겪고 있다.

여섯째, 유사기관 및 부대의 중복으로 과도한 경쟁과 불필요한 노력 및 자원의 낭비를 초래하고 전투작전부대가 군사 외적인 영향요인에 민감하게 반응함으로써 리더쉽에 누수현상을 초래한다. 정보부대 기관의 경우, 국방부 정보본부, 합참정보본부, 국군정보사령부, 국군기무사령부가 모두 3성장군이 지휘하는 유질동형의 계선 또는 참모조직으로 공존하고 있다.

### 3. 군종별 세력불균형

유한한 국방자원으로 적정 군사력의 질과 양을 결정한다는 것은 어떤 군종을 얼마나 유지하는 것이 효율적이냐 하는 문제와 직결된다. 우리 군의 가장 큰 문제는 지상군 과도편중의 기형적인 조직구조이다.(육군: 해·공군의 인력구조 = 82:18)<sup>32)</sup> 이러한 지상군 양적 절대우위체제는 전력과 전략의 부조화를 초래하고 군정·군령 통합기구의 의사결정 및 집행 절차에 있어서 독점적으로 처리함으로써 자원배분에 있어서 비합리적이고 편중되는 결과를 낳는다.

### 4. 관리의 효율성

국방관리의 효율성은 국방자원인 인력과 예산의 배분 및 사용에 따라 효과성과 능률성이 보장될 수 있는 국방조직의 질과 양을 추구하는 것이다. 효과성은 조직의 목표달성을, 능률성은 경제성 또는 비용의 절

---

32) 한국 국방연구원, “21세기를 지향한 국방인력관리 혁신방향 보고”, (1996.1.31).

감·절약을 뜻한다. 이러한 면에서 현행체제의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 국방예산의 국가예산이나 GNP 점유율은 감소하고 있음에도<sup>33)</sup> 불구하고, 현재 남북한 군사력 불균형을 일부 재래식 무기의 물량적 우위 확보로 극복할 수 있다는 안보논리를 가지고 있어 적정규모의 군사력을 질적으로 고도화시키지 못하고 있다.

둘째, 인력구조의 왜곡, 전력구조의 파행성, 그리고 유사기능 부대의 중복 등과 같은 국방조직상의 모순으로 실전전력의 극대화를 위한 자원 배분 보다는 현존군사력의 관리 및 유지에 급급하여<sup>34)</sup> 한국의 국방비는 북한의 국방비에 비해 2배나 지출되고 있음에도 불구하고 대북전력의 우위를 점하지 못하고 있다.

국방 인력구조면에서 선진국이 대체로 간부, 민간인력, 해·공군의 구성 비가 높으나 우리군은 간부가 적고(22%), 현역이 민간인력에 비해 높으며(96%), 육군의 비율이 해·공군에 비해 82:18의 비율로 높다. 이러한 인력구조는 국방자원이 병력, 화력, 기동력, 지휘·통제·통신, 그리고 군사지원 능력의 균형발전을 위해 안배될 수 없도록 하는 걸림돌이 되고 있다.

전력구조면에서 지상군 위주의 전력은 국방예산의 편중배분을 가져와 3군의 균형있는 전력구축에 장애가 되고 있으며, 또한 전력 증강업무 수행에 있어서 임무중심의 최적 통합전력 발전보다는 각군별로 소요 및 획득체계를 견지하려는 조직운영상의 결함과 사업집행상의 문제들로 인하여 비효율성이 상존하고 있다.<sup>35)</sup> 유사기능부대의 중복·병립은 지적한 바와 같이 유사 기능부대나 기관으로서 4개의 정보유관부대(기관)가 공

33) 국방비의 정부재정대비 점유율은 '85년 30.1%에서 '95년 22.1%로 감소하였고, GNP대비 점유율은 '85년 5.3%에서 '95년 3.3%로 감소하였다.(국방연구원, 앞의글 참조)

34) 1994년도 국방예산 중 전력정비비로 30.2%, 병력/ 부대 운용비, 장비유지비, 그리고 기타에 69%를 사용했음. (국방부, 국방백서(1994~1995)), p.205.

35) 박병술, 앞의 논문, p.103.

존하고 있으며, 육·해·공군사관학교가 각군별로 분리·운용되고 있고, 군수지원부대가 각군별로 운용되어 인원·물자·시설의 낭비를 가져와 관리의 효율성에 문제가 제기되고 있다.

## 第4章 韓國 國防體制의 改善方案

### 第1節 戰爭指導 및 文民統制 體制 確立

전쟁지도체제에서의 핵심은 국가통수체제의 확립이다. 통수보좌기능으로서의 자문기관인 국가안보회의의 기능강화 및 활성화를 위해 국가안보회의의 구성을 현재의 9명에서 5~6명선으로 줄이고 그 기능을 소수 엘리트로 구성된 전·평시의 안보정책 수립과 전쟁기획 및 지도를 담당할 수 있는 집권적 정책심의기구로 개편, 강화해야 한다. 또한 정책심의기구로서의 기능을 강화하기 위해서 현행의 하부조직인 비상기획위원회가 회의사무처리와 국가안보회의에 자문할 비상기획업무처리 및 연구기능밖에 없으므로 대책마련에 있어서 국가안보회의에 상정하기 이전에 관계기관의 협조 및 정책검토를 위한 하부구조로서 안보정책심의위원회를 신설한다.

그리고, 철저한 문민통제 보장을 위해 민간인 출신의 국방장관 기용으로 체제개혁의 걸림요소를 제거하며, 국방부 내국의 요원으로 근무하고 있는 현역의 비율을 점차로 감소시켜 문민우위의 국방조직 체계를 유지해야 한다. 내국과 국참이 서로 대칭적인 구조와 기능을 갖는 균형조직을 이루도록 하기위해 국방부 차관의 위상을 국방참모총장보다 격상시켜 명실공히 국방부의 제2인자로서의 위치를 견지도록 하고, 국방참모총장을 업무상 관장케 한다. 군정을 담당하는 차관보는 국방참모총장과 동격이 되도록 하여 국방부 차원에서 군정과 군령이 균형을 이루도록 한다. 각군의 사령관은 4성장군으로 임명하되 사령부 예하의 행정부대 및 기관을 지휘하고 각군 작전사령부 및 지원사령부에 대한 행정지휘를 담당하도록 한다.

## 第2節 戰力運用의 統合과 管理의 效率性 提高

현대전을 수행함에 있어서 육·해·공군의 전투력 발휘를 극대화시키기 위해서는 전력을 통합운용해야 하는데 대하여 의견을 가진 사람은 없을 것이다. 문제는 어떻게 해야 전력운용을 통합할 수 있는가 하는 전력의 통합방법일 것이다. 통합방법 검토에 앞서 군사적 차원에서 통합해야 될 요소가 무엇인가 규명할 필요가 있다.

우선 한반도 전역계획(현재는 연합사 작계 5027)수립시 전쟁목적 달성을 위한 작전목표 설정과 작전개념 수립과정에서 각군의 전력운용이 통합될 수 있는 작전계획수립체제가 필요하며, 작전수행간 구체적으로 근접전투지역에서의 지상군과 해·공군 전투력 통합, 중심전투지역에서의 표적할당 통합, 상륙작전시 지상군 및 해·공군의 운용의 통합 등이 전력 통합의 구체적인 예가 될 것이다.

이와 같은 전력운용의 통합기능은 현재 연합사에서 수행하고 있다. 연합사의 기능이 변경(해체)될 경우 그 기능을 수행할 사령부가 필요한데 그 방안은 별도의 사령부(예컨대 통합군사령부)를 편성하는 방안과 합참에서 수행하는 방안이 있다.

그러나 국방부예하에 또 다른 별도의 사령부를 설치하는 것은 옥상옥이 되어 신속기민한 지휘체제 유지가 곤란할 뿐 아니라 합참과 기능중첨을 배제하기가 어려워 질 것이다. 따라서 합참에서 육·해·공군의 전력을 통합하는 기능을 수행토록 해야 하며, 합참에서 효과적으로 각군 전력을 통합운용하기 위해서는 필요한 기능사령부 설치와 각군의 고유기능중에서 「작전지원」과 관련된 사항에 대하여서도 최소한도의 통제기능이 부여되어야 한다.

또한, 현행 합참의장이 지휘하는 10개의 작전사령부를 지상구성군사령

부, 해군구성군사령부, 공군구성군사령부의 3개 사령부로 통합하고, 육군의 1, 2, 3군 사령부는 폐지하여 지상구성군사령부에서 군단을 직접 지휘토록 한다. 각군의 구성군사령관의 계급은 4성장군으로 하여 지상군, 공군, 해군의 임무수행에 있어서 각군간에 불균형이 없도록 한다. 군령은 국방부장관 → 합참의장(국참총장) → 각군 구성군사령관 → 각군 구성군 작전부대의 지휘계통을 이루도록 하여 각군의 계층구조를 단축한다.

이에 후속하여 현행 각군의 군수사령부를 통합하여 합참(국참)예하에 국군 군수지원사령부를 설치하여 각군에 대한 군수지원을 담당하고 각군의 사관학교를 통합·개편하여 국군사관학교로 단일화하며, 제 4년차 교육은 각군별 기초전문교육과 훈련을 현지에 파견하여 실시한 후 임관시켜, 계속해서 해당군 초등군사반 교육까지 이수토록 한 다음, 실무에 배치하는 제도로 개혁해야 한다.

전력증강사업의 통합을 위해 군사력 건설에 대한 소요는 통합전력의 발휘가 가능토록 국참부에서 통합하여 제기하고, 연구개발, 생산 및 조달은 국방부 본부에서 전담하도록 한다.

또한, 지상군 위주의 전력구조(82:18)를 지상군, 해군, 공군의 적절한 균형을 이루도록 점진적으로 개선하고 국참총장의 임명은 3군 윤번제로 하되 국참차장은 국참총장과 군종이 다른 3성장군으로 임명한다. 또한 각군 구성군사령관의 임명에 있어서 국참총장이 추천도록 한다. 국참의 편성에 있어서 현행의 2:1:1의 원칙을 폐지하고 각군 동수로 조정하여 업무의 중요성과 우선순위에 따른 직급별 안배나 윤번제 혼성순환을 전제로 한 국참참모 보직원칙을 제도화하여 3군의 균형과 통합을 이루도록 한다.

### 第3節 各軍의 고유機能 維持

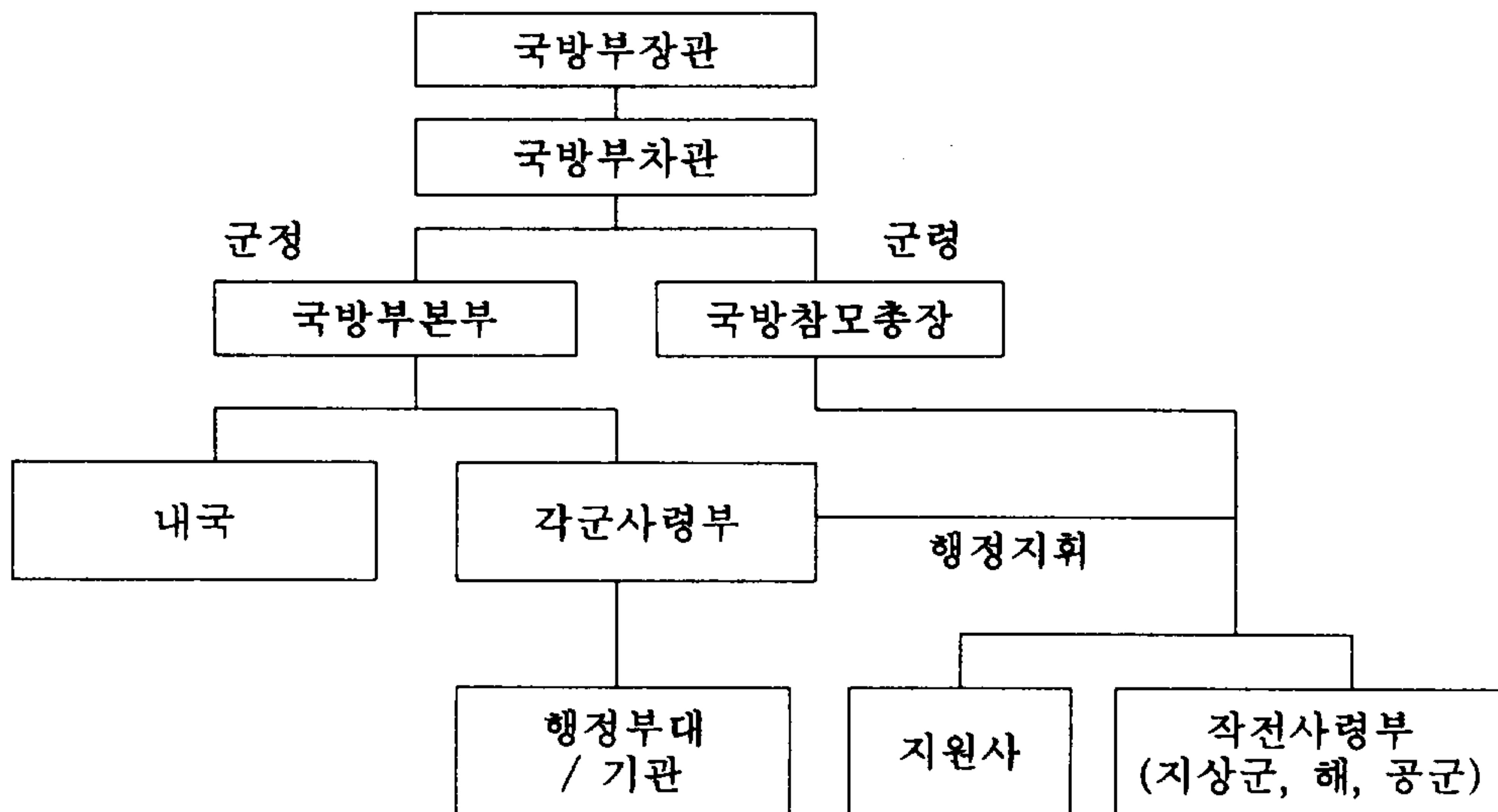
미래전은 고도의 첨단무기가 등장하는 과학전이 될 것이라고 예측되고 있으며 과학전이 된다는 것은 3군의 전력통합을 바탕으로 각군종별 전문적인 전투기술 분야인 각군 고유기능 유지의 필요성이 증대됨을 뜻한다. 그러므로 선진 각국도 각군의 고유기능은 어떤 형태로든 유지하여 각 군의 특성에 맞는 군사력을 조성하고(養兵), 자군요원에 대한 통합관리와 지원을 하도록 하고 있다.

그러나 3군의 공통기능은 가능한 통합하여 국방부 통제하에 지원토록 함으로써 경제성을 추구하지만 통합할 수 없는 고유기능은 각군에서 수행토록 하고 있다. 그렇다면 각군의 기능은 어떤 형태의 국방조직에서 수행할 것이가, 또 그 기능은 어떻게 부여할 것인가 하는 것은 각군의 이해가 첨예하게 대립되는 쟁점으로써 군간의 합의를 도출하기는 용이한 문제가 아니다. 그러나 각군의 기능을 유지시키는 방안은 크게 다음과 같이 3가지로 집약될 수 있을 것이다.

#### 1. 대안 I

대안 I 은 군정 및 군령기능이 국방부본부 및 국참으로 각각 분리된다. 국방부 본부는 작전 및 일부 작전지원 능력을 제외한 군정기능을 각군사령부에 대해서 행사한다. 국참은 각군 작전사령부 및 지원사령부를 지휘하며. 각군사령부는 예하 직할부대, 지원사령부 및 작전사령부에 대한 행정지휘를 담당하는 형태이다. 이러한 구조는 권력집중의 우려도 불식시킬 수 있으며, 문민통제의 원칙을 준수하기 용이하므로 대국민 공감대 형성에도 바람직할 것이다.

<그림 4-1> 대안 I



또한 각군본부를 각군사령부로 그대로 이용할 수가 있어 개편이 용이  
할 뿐만 아니라 군정 및 군령을 이원화함으로써 문민통제가 가능하여  
국민적 공감대 형성도 가능하며, 각군의 합의도 도출할 수 있고 현 한·  
미연합체제의 기능인수에도 효과적이다.

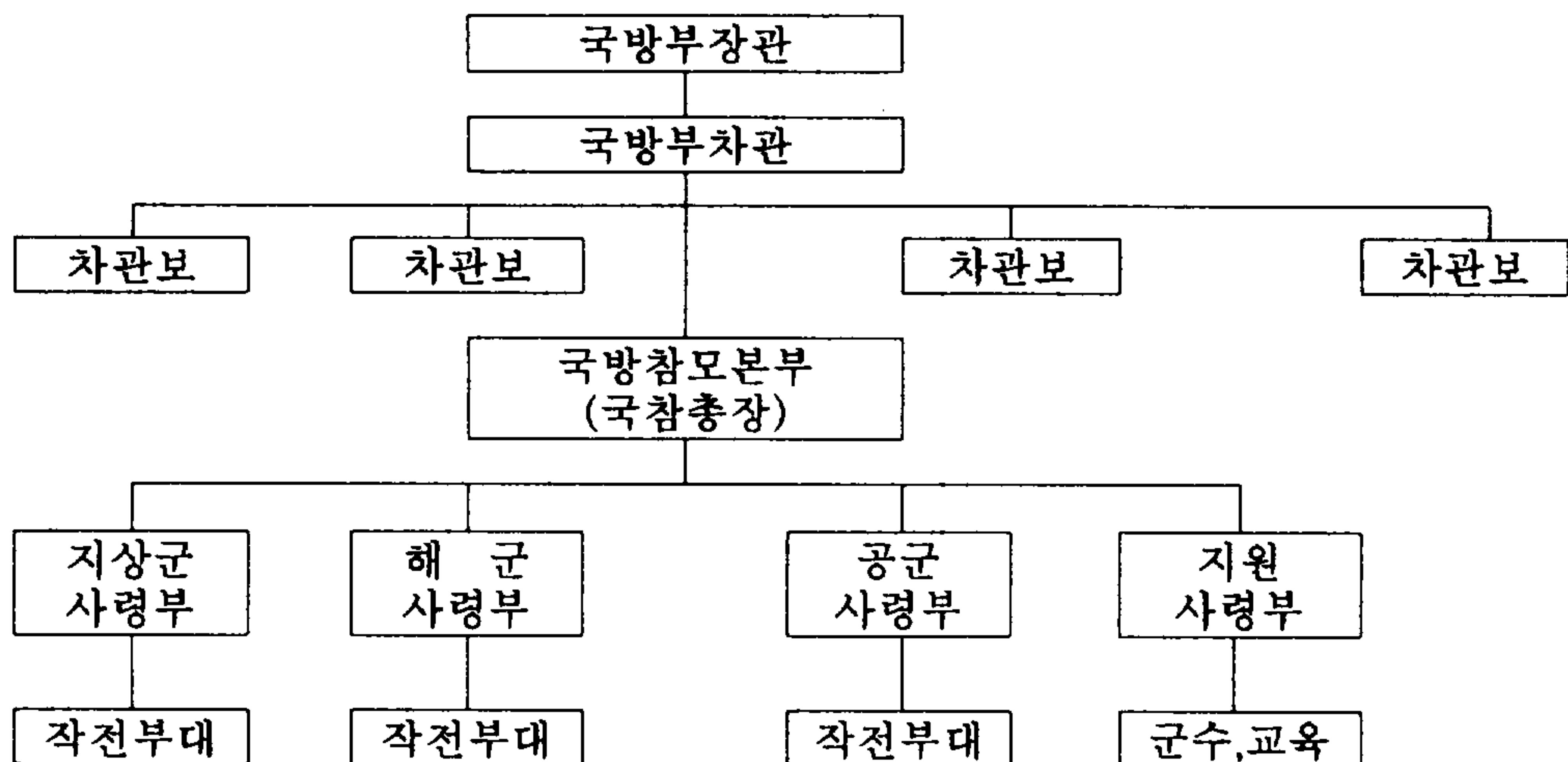
## 2. 대안 II

대안 II는 국방참모총장이 작전부대 및 지원부대를 직접 지휘하는 형  
태로 지휘계층의 단축과 통합작전지휘의 효율성 및 융통성을 증대시킬  
수 있으며, 중간 행정 지휘기구인 각군사령부의 편성으로 인한 물적·인  
적 부담을 경감할 수 있는 자원절약형의 국방체제라고 할 수 있다. 그  
러나 현행체제의 대폭개편을 수반하는 체제이다.

또한 각군사령부를 폐지함으로써 군정과 군령의 기능이 국참총장(합

참의장)에게 집중되므로 문민통제가 약화되어 국민적 공감대 형성에 어려움이 있고, 개편 및 각군의 합의 도출에 있어서 대안 I에 비하여 어려움이 있다. 따라서 이에 대한 보완조치가 필요하다.

<그림 4-2> 대안 II

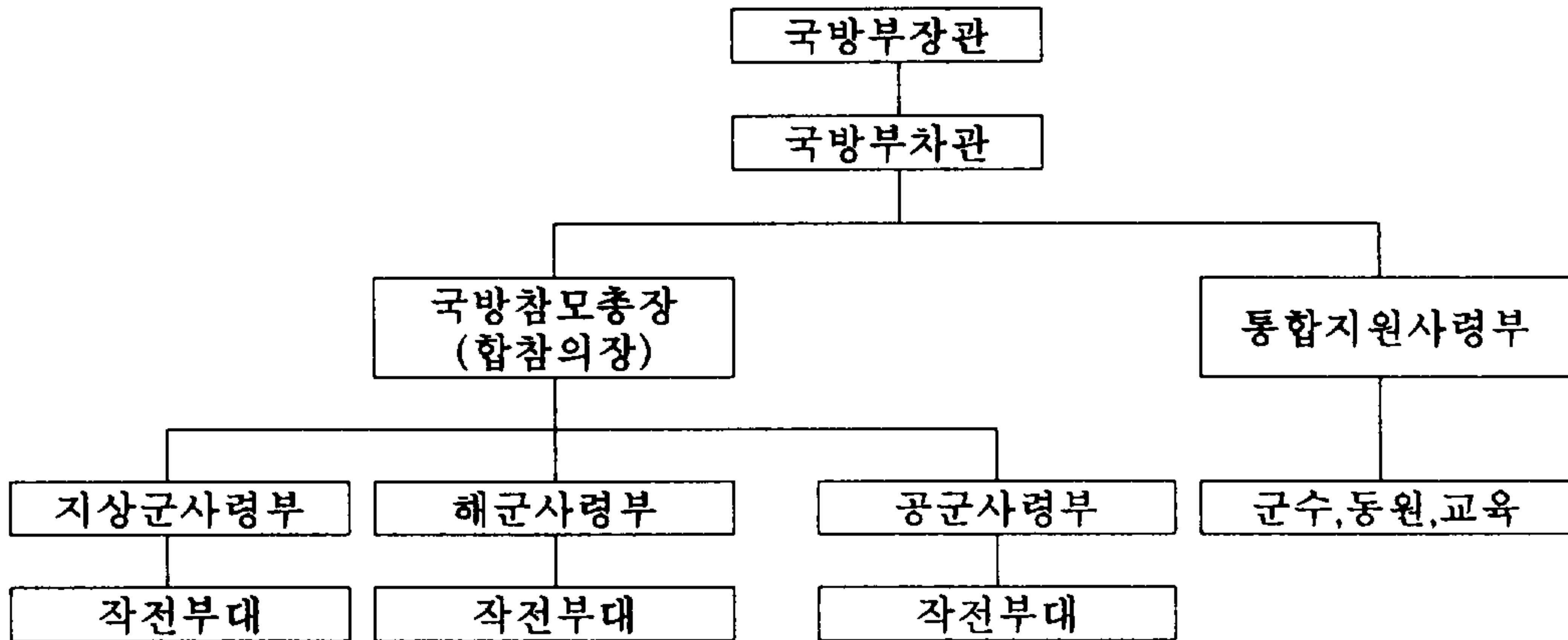


### 3. 대안 III

대안 III은 전력준비체계와 전력사용체계를 이원화하여 책임과 권한을 임무별로 분산시키고, 이를 국방부 차원에서 통합시키는 형태이다. 이 형태는 상황판단, 계획, 시행을 종합적인 견지에서 실시하여 낭비(노력, 시간, 비용 등)를 줄이고 효율과 신속성을 보장해줄 수 있는 장점을 갖는다. 그러나 국참부의 작전수행기능과 통합지원사의 작전지원기능을 통합하기 위한 국방부장관의 별도의 참모부서가 필요하다. 또한 대안 II와 마찬가지로 3군 분립의 전통과 이에서 형성된 문화의 고질성과 편견에서 비롯되는 장애를 극복하기 곤란한 점과 대폭적인 개편을 해야하는 문제가 있다.

군정을 국참부(합참)와 통합지원사령부에서 각각 수행하고 군령은 국참부에서 수행하되 국참부의 작전수행기능과 통합지원사의 작전지원기능을 완전히 분리하고 국방부장관선에서 완전한 통합을 이루게 하는 형태로서 문민통제가 약화되고 개편이 어려운 형태이다.

<그림 4-3> 대안 III



#### 4. 대안 비교 및 평가

앞에서 통합군체제하에서 가능한 3개의 대안을 비교·평가한 결과 대안 I 이 바람직한 것으로 생각할 수 있다. 대안 I 은 문민통제, 3군의 고유 기능 유지, 개편의 용이성면에서 다른 방안에 비해 우수한 것으로 판단된다.

<표 4-1> 대안의 비교 및 평가

구 분	대안 I	대안 II	대안 III
문민통제 보장	○	×	×
3군 고유기능 유지	○	○	○
개편의 용이성	○	×	×
결 론	○	×	×

## 第5章 結 論

국방체제 및 군구조 개선사업은 국민적인 주요 관심사이며 군내부의 일대 혁신을 요하는 사안이므로 대단히 어려울 뿐 아니라 고려해야 할 요소들이 많다. 818계획에 의하여 군구조 개선작업이 추진되었으나 현재의 3군 병립체제와 합동군 체제의 혼재는 군사조직관리 운영상 많은 문제점을 내포하고 있다. 본 논문에서는 이러한 현행체제의 문제점을 고찰하고 미래의 국방체제로 군정과 군령의 일원화가 가능한 형태의 대안을 모색해 보았다. 4장에서 제시한 국방체제는 권력집중의 우려를 불식시키고 문민통제의 원칙을 준수하기 용이하므로 국민의 공감대 형성과 전군적 합의도출도 가능한 체제로 생각된다.

국방체제 및 군구조의 발전을 위해서는 각군의 이해관계를 떠나서 국민과 국가를 우선적으로 생각하는 대국적인 관점이 필요하며 한반도의 미래전에 적응할 수 있는 합리적인 구조, 기능 그리고 의사결정 절차를 갖춘 조직으로 발전시켜 군사적 적합성을 구현할 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

본 연구는 우리군이 건전한 조직으로 더욱 완벽하게 다듬어져서 시대적·상황적 변화에 신속하게 대처할 수 있는 국방체제의 확립에 그 역점을 두었다. 그러나 본 연구는 국방체제 및 군구조에 한정되어 있고 일반적인 자료에만 의존함으로써 미흡한 점이 많으며 문헌에 의존하는 이론적 연구에 치중한 관계로 실증적 연구가 되지 못한 바, 이에 대한 보다 실증적 연구가 필요하다고 본다.

## 參考 文獻

### <국내문헌>

- 국방대학원, 국방조직인사관리론, 1990.4.
- 국방대학원, 세계의 국방제도, 1987.12.
- 국방대학원, 조직발전과 국방조직 - 이론과 국방조직의 발전모형을 중심으로 -, 1984.12.
- 국방부, 국방백서(1994~1995), 군인공제회, 1994.
- 육군본부, 군사술어사전, 1977.
- 강경근, “국군 조직법 개정과 합협론”, 민족지성 제53호, 1990.7.
- 권태영, “미국의 21세기 군사혁신(RMA/MTR)추세”, 주간국방논단 제649호 (96~35), 한국국방연구원, 1996.8.
- 김국현, “군 구조 개편에 관한 소고”, 월간향군, 재향군인회, 1990.1.
- 김준범, “군 최대 개편작업, 어떻게 돼가나” - 합동군제 추진 시말 -, 월간중앙, 중앙 일보사, 1990.2.
- 남성우, “국방기구 편성변동에 관한 비교 연구”, 경희대학교 행정학논문집, 1990.
- 박병술, “군구조 개선의 필요성 및 접근방향”, 합참 제2호, 합동참모본부, 1993.6.
- 박진구, “합동군·통합군론 시비”, 국제문제, 국제문제연구소, 1989.12.
- 박휘락, 현대군사연구, 법문사, 1998.2.
- 배시중, “군조직개편의 배경과 의미”, 월간 사회와 사상, 도서출판 한길사, 1989.12.
- 성영섭, “3군 균형발전과 전력증강의 열쇠”, 군사세계평화, 군사문제연구소, 1990.4.

- 양완식, “21세기를 대비한 신 국방태세 발전방향”, -신국방 패러다임 설정을 중심으로 -, 군사연구 제15집, 육군본부, 1993.
- 양완식, “선진국의 군제 발전추세와 미래군제 발전방향”, 합참 제3호, 합동참모본부, 1993.12.
- 온창일, “군 구조 설계”, 2000년대 한국의 방위체제, 일해연구소, 1988.
- 우준식, “국방조직 개편의 제문제와 발전방향”, 해양전략 제82호, 해군대학, 1994.3.
- 유재갑, “2000년대를 지향하는 군구조개선 방향”, 월간군사비전, 1989.12.
- 유재갑, “국군 조직법 개정과 문민통제”, 민족지성 제53호, 1990.7.
- 이석복, “군구조 개선의 필요성과 내용”, 민족지성 제53호, 1990.7.
- 이선호, “한국 국방조직과 당면문제와 발전방향(I )”, 월간군사비전, 1989.7.
- 이선호, “한국 국방조직과 당면문제와 발전방향(II )”, 월간군사비전, 1989.8.
- 이선호, “한국군 무엇이 문제인가”, 도서출판 팔봉원, 1992.
- 이성윤, “군조직 개선과 합법적 타당성 평가”, 주간국방논단 제93~469호, 한국국방 연구원, 1993.3.15.
- 이승우, “군사조직법 수정안의 합법적 조명”, 민족지성 제53호, 1990.7.
- 전경만, “한국의 위기관리 및 전쟁지도체제 발전방향”, 군사 제29호, 국방군사연구소, 1994.12.
- 정기창, “한국군의 지휘체제 구조” - 안보현실과 군사작전지휘체제를 중심으로 -, 월간군사비전, 1989.12.
- 정길호, “제2차 세계대전 당시의 외국전쟁지도기구”, 주간국방 제88~224호, 한국 국방연구원, 1989.3.

조성하, “군구조개편, 무엇을 위해 무엇이 바뀌나”, 신동아, 동아일보  
사, 1990.9.

중앙일보, “군구조 전면개편 왜 추진하나”, 1996.10.1.(3면).

차영구, “90년대 안보환경변화와 군구조 개편”, 민족지성 제53호,  
1990.7.

차영구외, “국군 조직의 문제점과 개선방향”, 군사세계평화, 군사문제  
연구소, 1990.4.

한국군사문제연구원, “국방부 군조직 개편안 발표”, 한국군사 창간호,  
1995.7.

### <국외문헌>

Armed Forces Staff College, *The Joint Staff Officers Guide*  
(Washington D.C. ; U.S. Government Printing Office, 1991)

Charles, H, Coates and Roland J. Pellegrin, *Military Sociology:A  
Study of American Military Institutions and Life*, University  
Park, MD:The Social Science Press, 1970.

George, S, Odiorne, "The Military As a Bureaucracy :The Super  
Active Trap", in Franklin D. Martiotta(ed), *The Changing  
World of American Military*, Boulder, Colorado:Westview  
Press, 1978.

Janowitz, M, *Sociology and Military Establishment* (New Rusell  
Sage, 1965)

————— "Military Organization", in R. W. Little(ed), *Handbook*

*of Military Institutions* (Beverly Hills, California: Sage Pub,  
1971)

Yarmolinsky, Adam, *The Military Establishment* (N.Y. :  
Haper Coyophon Books, 1971)

# ABSTRACT

On The Improvement of ROK Army Defense System

- Focused on The War Guidance System -

Lee, Han-koo

Major in Public Administration

Dept. of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

In the age of detente, the idea of the National Security is getting more important and the international relations is forming new order.

But, the National Defense System cannot help depending on the concept of the Military Security. At present, the characteristics of the New International Order is very complex. We can call it 'the Age of international disorder' and multiple The new international circumstances demand each country to prepare for the possible threat to national security.

The modern defense system pursues the unification system. The National Defense means the organization or the system for the nation to organize and utilize the military power, the means against threat and aggression for the existence of nation. The National Defense System of these days is established to realize national interest and guarantee the existence of nation. All

modern nations keep the unique national defense systems according to its characteristics, size and the national security policy.

On the other hand, the System of War Guidance consists of the Cabinet Council and the National Security Council as the National Supreme Organization in charge of planning and execution of national security projects at war or non-war. But although the System of War Guidance must be always prepared for any possible war, there are many problems including the problem that both the Cabinet Council and the National Security Council don't have the ability to coordinate military and non-military areas.

The purpose of this study is to find out the deficiency of the Korean National Defence System in the aspect of the system of Guidance of War and to suggest the alternative defence system.

This study is composed of 5 chapters. The introduction of chapter 1 describes the purpose and research method. Chapter 2 closely inspects the related theory of national defence system and war guidance system. Chapter 3 finds out the problem of Korean Defence System and chapter 4, 5 deal with the improvements and alternative defence system.

I think the present Korean Defence System has many problems. Firstly, the Cabinet Council and the National security Council have not adequate functions for national mobilization at the time of war, and the decision-making processes of the

Councils lack rationality. Secondly, the present system is not congruent with the principle of civilian control. Thirdly, the present service/force parallel and unified command system is inefficient in military operation at war, because of the complex command system. Fourthly, it wants of balance between each forces. The army forces takes 82% of the whole personnel power. Lastly, it lacks efficient management.

This paper suggests that the function of the National Security Council should be strengthened. And the principle of civilian control should be established through recruitment of civilian Minister of National Defence. The command system should have flat structure and the army force, navy and air force should establish the balance of power.

Finally, I suggest the modified service/force parallel system, in which Unified Commander has intensified operational control to operations headquarters of each forces and the service function flows from the Ministry of National Defence to military headquarters. This alternative system would be of great service to the principle of civilian control and enable efficient military operation and management.