

한국군 상부지휘구조 개편안의 논점 및 발전방향*

A Study on the Reform of the Korean Military Superstructure and the Development Direction of the Vulnerability

이 만 종(Lee, Man Jong)**

ABSTRACT

The group is currently promoting the top leadership of the three groups. Enhancement of Joint restructuring plan to strengthen North Korea's threats as basis for the inhibition of aggressive conduct operations that can be done in the direction of the review and should be complementary.

To do this, three groups of six, sea and air with one voice should be the premise.

In particular, differences in opinion, which is the core of the 'military command structure reorganization of the executive' question on plans to compensate for insufficient points and trade-offs with an attitude of mutual respect between groups and adjustments should be made by consensus. "Defense Reform 307" contained in a top leadership restructuring the Army never-take for sure that the framing of the integrated military-oriented and future-oriented executive, balance and harmony between army, navy, air force oriented in the direction of the structure reform will be needed to ensure prudence.

This paper conducted a county executive in connection with the restructuring plan is currently in progress "Defense Reform 307 (No)" for the main contents of which is a controversial look at major issue complemented by reviewing what is needed defense reforms evolve to a more teleological direction is to provide direction

Key Words: 군 상부구조(Military Superstructure), 합동성제고(Enhancement of Joint), 합참(Joint Chief of Staff), 군제(Military System), 지휘감독기능(Operational Commands)

1. 서론

천안 함 침몰과 연평도 포격사건이후 한국군의 지휘구조를 육·해·공군이 합동작전을 원활히 펼칠 수 있는 지휘체계로 개편해야 한다는 여론이 비등해짐에 따라 정부는 국방개혁을 위한 대통령직속 '국방선진화 추진위원회'를 구성하여 '국방개혁307계획'을 수립하여 내놓았다.¹⁾

* 본 논문은 2011년도 호원대학교 교내학술 연구조성비에 의해 연구되었음.

** 호원대학교 법경찰학부 교수, 원광대학교 경찰학 연구소 연구위원

그러나 상부지휘구조개편과 장성정원감축, 합동 성 강화 등 73개 과제를 담고 있는 국방개혁안은 발표된 이후 이를 둘러싼 군 안팎의 논란과 갈등이 현재까지도 지속되고 있다. 이중 현역뿐 아니라 예비역 장성들까지 나서서 반발하는 가장 큰 사항은 군 상부지휘구조 개편안문제에 대한 불만 때문이다.

이는 국방개혁추진과 관련해 군정(군사행정)과 군령(군사작전)일원화라는 상부지휘구조개편을 추진하기로 하고 주요핵심 내용으로 합참의장에게 전구(戰區)작전기능을 수행하도록 작전지휘와 직접적으로 관련된 제한된 군정기능을 부여하고 합참의장의 작전지휘계선에 각 군 참모총장을 포함시키는 등 합참중심의 합동 성 발휘를 강화하자는 내용이다.

즉 국방장관에서 합참의장-각 군사령관으로 이어지는 기존의 작전지휘체계를 합참의장이 각 군 사령관 대신 3군 참모총장에게 직접 지휘하는 지휘체계로 개편 하겠다는 것이 논란의 이유다.²⁾

이에 대해 반대 입장에서는 합참의장 1인에게 군정과 군령권이 과도하게 집중되는 것은 결과적으로 통합군을 지향하는 것으로서 각 군의 균형파괴, 전문성경시, 문민통제의 원칙에 역행할 가능성이 있는 등 문제점을 초래할 수 있다는 비판이 있다. 반면에 다른 입장에서는 오히려 합참의장보다 각 군 총장의 권한이 강해지는 점도 지적되고 있다. 육, 해, 공으로 나뉘게 되면 현실적으로 각 군은 자군 중심으로 움직이게 되어 합참의장의 지휘를 받는다 해도 현실적으로 자군 중심 사고방식을 벗어나지 못해 합참의장의 지휘권 발휘가 실질적으로 이뤄질 수 있느냐 하는 걱정인 것이다. 그러나 어느 입장이던지 북한의 공격과 위협으로부터 대비하기 위해 효율적인 전투지휘체계를 갖추기 위한 개혁방안에 갈등과 논란이 과열되는 것은 매우 걱정스러운 사항이다.

물론 국방개혁의 추진과정에서 개편안의 세부방안들은 전문가들과 각 군의 입장에 따라 평가가 극단적으로 나누어지고 비판이 될 수도 있다. 그러나 국방개혁은 천안 함, 연평도 사태를 계기로 보여 진 우리군의 무력한 모습에 대한 반성에서 출발된 사항이다. 따라서 현재 추진되고 있는 한국군의 상부지휘구조 개편방안은 궁극적으로는 3군의 합동 성 강화와 북한의 위협에 대한 적극적 억제가 바탕이 된 작전지휘가 가능할 수 있는 방향에서 검토되고 보완되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다도 육·해·공 3군 간의 한 목소리가 전제되어야 한다.

특히 견해차이의 핵심이라 할 수 있는 ‘군 상부지휘 구조의 개편’문제는 계획상의 미흡한 점들은 지속보완하고 각 군 간의 상호 존중하는 자세로 절충과 조정에 의한 합의가 이루어져야 한다. 즉 ‘국방개혁307’이 담고 있는 상부지휘구조개편이 결코 육군독식

- 1) 국방부는 2010년 12월29일 이명박 대통령에게 ‘북한도발에 대한 철저한 대비’, ‘전투 형 군대 육성’, ‘강도높은국방개혁추진’등 3대 중점과제를 포함한 총 73개의 국방개혁과제를 추진하겠다고 보고하였다.
- 2) 군 구조는 ‘국가의 안보보장을 주 임무로 하는 조직으로서 군정 권·군령권을 가지며 대통령, 국방부, 합참 각 군 및 작전부대 등의 수준으로 분류되는 형태’라고 할 수 있으며 지휘구조, 상부구조, 하부구조로 분류된다.

의 통합군 지향구도가 아님을 확실히 하고 미래지향적인 3군 균형의 상부구조를 지향하는 방향으로 개편되도록 하는 신중함이 필요할 것으로 생각된다.³⁾

본고에서는 한국군의 상부지휘구조개편방안과 관련하여 현재진행 되고 있는 ‘국방개혁307(안)’의 주요내용과 관련하여 현재논란이 되고 있는 주요쟁점을 살펴보고 보완이 필요한 사항이 무엇인지 재검토함으로써 국방개혁안이 보다 합목적적방향으로 마련될 수 있도록 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 한국군 군제개편 과정

우리군의 군제개편은 안보환경변화에 따라 그동안 몇 차례의 개편이 진행되었다. 창군시기(‘48.11월)에는 2군 병립(육·해군) 및 단일 참모총장제로 시작하였으나 이듬해(‘49.10월) 공군이 창설되어 3군 병립 제(단일참모총장 제)로 정립되었다. 6.25전쟁 시에는 국방참모총장 제(국방참모총장, ‘50.6.30)로 변경되었다가 합동참모본부가 신설되어 「비통제형 합참의장 제」로 전환(‘63.5.20)되었다. 이후 1968년 북한에 의한 청와대습격 사건인 ‘1.21사건’을 계기로 군 지휘체제의 비효율성이 지적되자 박정희 전 대통령은 1969년 ‘군 특명 검열 단’을 설치하여 군 조직개편을 모색하였다.⁴⁾

그러나 동 개혁은 각 군이 자군 이기주의를 극복하지 못해 추진되지 못하였다가 1988년 노태우 대통령이 군정 권과 군령권의 구분이 모호해 지휘 상 문제점이 있다하여 합참의장 제를 통합군제로 전환한다는 ‘818군제개편(818계획)’을 추진하였다.⁵⁾ 그러나 818계획은 통합군사령관 1인에게 과도한 권한이 집중되면 문민통제가 위협받는다는 정치권일부의 반발과 각 군(특히 해·공군)의 반대와 함께 다른 이유로서 헌법 제89조 제16호에 합동참모의장과 각 군 참모총장의 명칭이 명시되어있기 때문에 개헌 없이는 다른 명칭으로 개칭(합동참모의장→국군참모총장)할 수 없다는 이유 등으로 인해 야심 차게 추진하던 통합군 개편안은 무산되고 말았다.

3) 반대 입장은 ‘국방개혁307’ 모두를 부정하기보다는 상부지휘구조에 대한 개편방향과 그 시기에 대한 의견제시라고 할 수 있다. 국민적합의 부족과 문제점에 대한 정밀 분석 등 검증 미흡, 군내외부와 국민적 공감대 형성 부족 등이 중점 이유이다.

4) 동 개혁은 국군참모총장을 임명, 육·해·공군의 군정 권과 군령권을 하나로 합치는 모색하였으며 당시계획이 추진됐을 경우 10만 명의 병력을 감축하고 약 300억의 예산절감효과를 볼 수 있었을 것으로 추정하며, 1973년 해병대의 해군으로 통합, 1975년 「국군조직법」 개정을 통한 군정 권·군령권 배분권한의 국방장관으로 이양 등의 선에서 마무리되었다(형 혁 구 외, “이슈와 논점”, 「국회입법 조사 처」, 2011, 제187호).

5) 818개혁은 군령과 군정기능을 통합적으로 계획·수행함으로써 국군통합차원의 군사력건설과 군 구조를 구축하고 유사시 주한미군에 의지 없이 한국군 독자적으로 위기를 관리하고 적절한 전쟁 수행을 할 수 있는 체계를 수립하려는 것이었다.

이는 818계획이전 우리군제는 합참의장이 국방장관의 군령권한을 단순히 보좌만 하는 형태인 ‘자문형 합참의장 제’로서 합참의장은 아무런 권한이 없었다. 또한 3군 병립체제로 인하여 종합기획 및 통제기능이 미약하여 3군 통합전력 극대화에 제한적이었기 때문에 군의 조직체계를 3군 통합차원의 균형발전과 한국군의 독자적 전쟁수행이 가능하도록 확립하고자 하였던 것이다.

결국 818개편은 2년여의 연구 끝에 1990년 「국군조직법」 일부개정안(1990.8.1. 법률 제 4249호)이 통과되어 합참의 기능만 약간 강화하는 선에서 육해공군 본부와 참모총장을 유지하는 3군 병립체제를 근간으로 하여 각 군총장이 완전한 군정기능(특히 군사력건설책임)을 보유하는 합동군제인 현재의 군제로 정착되었다.

기존합참의장은 국방부장관을 보좌 할뿐 지휘, 감독권이 없었지만, 818개혁을 계기로 군령최고기관으로 변화되었던 것이다.

이후에도 김대중 정부시기‘국방기본정책서’에 의한 개혁, 문민정부시기의 개혁, 참여정부의 ‘국방개혁2020’등 군 구조개혁이 시도되었으나 실질적인 개혁이 이루어지지 못했으며 이명박 정부에 의해 2010년 12월 ‘국방개혁307계획’이 제기되게 된 것이다.

<표1> 역대정부 군 구조 개편정책비교

구분	노태우정부	김영삼정부	김대중정부	노무현정부	이명박정부
개편정책 대두배경	-미국의군사 전력 변화 -대통령의지	군개혁 일환(인적청산 후 제도개혁)	경제적.효율적 군 운영(IMF 위기)	-미국 군사 전략 변화 -북한위협감소 -대통령의지	천안함 피격. 연평도 포격등 북위협 증가
개편정책의 핵심	지휘구조	지휘구조	부대구조	병력구조(부대 구조포함)	지휘구조
정책내용	통합군제 →해.공군 반발 →합동군제	통합군제	-1.3군 해체 -지작사 창설 -9.11군단 해체	-육군병력감축 (17만7천명) -부대구조포함	-합동군사령부 및 사령관 -육.해.공군 사령부
정책수립여부	국군조직법 개정	계획검토단계 서 백지화	계획수립 후 백지화	정책수립	2011년 공청회
원안대비 수정정도(주도 적 행위자)	부분수정 (야당의원)	백지화 (해.공군 예비역 장성)	백지화 (국방장관 연합사령관)	핵심내용수정 (여당의원)	(정부와 군)

자료: 연합뉴스 2010.12.29 참조

2. 군 구조 기본개념과 유형

군제(軍制, Military System)는 군사제도의 준말로 한국가의 군비의 건설, 관리, 운용에 관한 일체의 제도를 말하는 것으로 그 바탕이 되는 것은 군을 편성하여 이를 유지·관리하는 군사행정분야인 군정(軍政)과 군을 통일된 의사에 의해 운용하는 군사작전분야인 군령(軍令)이 있다.

세계 모든 국가가 국가의 특성과 요인에 따라 나름대로의 군제를 가지고 있으나 군제와 관련하여 통용된 용어나 정립된 이론은 없으나 일반적으로 육, 해, 공군의 독립성 정도에 따라 3군 병립 제, 합동군제, 통합군제, 단일군제등 4가지 유형으로 분류하고 있다.

1) 합동군제

3군 병립기반 하에 합동참모본부를 설치하고 육해공군참모총장과 각 군 본부가 존속하여 군정과 군령기능을 구분 이원화하고 있는 제도로서 군정기능은 국방장관과 각 군 참모총장이 수행하고 합참의장에게는 지휘계선 밖에 위치하기 때문에 군정기능 대신 작전통제권 등 군령기능을 부여한 제도이다.⁶⁾ 즉 육·해·공군이 서로 대등한 법적위치에서(군종병립체제) 각기 독립적으로 자 군의 군사력건설과 운영을 책임지며 이를 위해 기획, 계획, 예산, 집행, 평가 등의 기획관리 기능을 보유하고 문민장관의 군령권행사 보좌를 위해 합동참모본부를 설치하여 합참의장이 합동참모회의를 주재 하는 게 특징이다.

이 군제는 문민통제를 종사하는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주로 서방국가들이 채택하고 있다.

<표2> 주요국의 합참의장 작전 통제권

국가	작전통제
미국	10개 통합사령부(Unified Command)를 작전통제하나 명령은 장관명의로 하달한다.
영국	평시는 혼성비행단, 기계화사단, 해상기동부대, 해외원정군을 전시는 모든 작전부대를 작전통제
프랑스	평시는 해외주둔군, 전시는 모든 작전부대
독일	작전통제권 없으며 전시는 NATO사령관이 통제
일본	작전 통제권 없음

6) 합참의장이 각 군 참모총장을 경유하지 않고 작전부대를 직접작전 통제하는 것은 합참의장이 장관과 참모총장으로 연결되는 지휘계선밖에 있어 참모총장을 지휘할 수 없는 합동군제의 원칙을 준수하고 지휘통일 원칙에 입각한 일사 분란한 지휘를 위한 것이다.

2) 통합군제

3군은유지하나 각 군 본부와 참모총장은 없으며, 대부분 단일지휘관인 통합군사령관이 군정·군령권을 모두 통합하여 지휘하는 제도이다. 즉 국가원수가 국방장관을 경유하지 않고 총참모장을 직접 지휘하는 군제이다. 이 경우 국방장관은 작전지휘계선에서 제외되어 있으며 단지 내각의 일원으로서 군사외교와 군정업무를 담당 하게 되며 합동군제에서 3군이 병립하여 대등한 위치에서 각 군 참모총장이 갖는 권한이 총참모장(총사령관)1인에게만 집중되어 3군 참모총장을 두지 않는 대신 총참모장 산하에 수개의 군단급 사령부(또는 지상군사령부)와 해군사령부, 공군사령부를 두는 형태이다.

따라서 육·해·공군 등 군종은 있으나 군사력 건설기능이 총참모장(총사령관)에게 집중되어 전투수행의 저비용 효율성을 기대할 수 있는 반면 육군 주도로 운영될 수 있어 해공군의 균형발전에 저해가 될 수 있으며 총사령관의 능력과 정치성향에 따라 군이 정치적 영향을 받아 변화될 수 있다는 점이 지적되고 있다.⁷⁾ 이 제도는 이스라엘과 터키, 러시아, 중국, 북한 등이 채택하고 있다.

<표3>주요국가의 군제와 발전추세

구분	합동군제	통합군제	3군병립제
주변국	미국, 일본	북한, 중국, 러시아	
유럽	영국, 프랑스, 독일, 스페인, 이태리, 스웨덴	폴란드, 터키, 스위스	
중동		이집트, 이라크, 이스라엘, 사우디	
아시아/기타	인도네시아, 파키스탄, 싱가포르, 호주, 캐나다	대만	인도, 브라질

자료: 국방부(2011), 「국방개혁 기본계획」 7. 참조

3. 군 구조와 관련한 법령체계

군제개혁을 위해서는 제일 먼저 국군조직법등 관련법령개정에 필요한 입법조치를 취해야 한다. 따라서 군 구조를 이해하기 위해서는 군 구조와 관련된 법률적 구조를 우선 살펴 볼 필요가 있다. ⁸⁾ 이와 관련된 법령체계를 보면 최상위의 법률로서 헌법이 있고

7) 이스라엘은 안보환경과 적은 인구, 소규모의 군사력(17만 여명), 사단 급이 없이 여단으로 편성되어 있는 부대구조이며, 터키는 1차세계대전후 터키독립을 이룬 케말파샤시대의 이슬람의 역사와 전통이 통합군제채택의 이유이다.

정부조직법과 국군조직법 그리고 이에 의해 제정된 대통령령으로서 ‘전투를 주 임무로 하는 각 군의 작전부대에 관한 규정’, ‘국방조직 및 정원에 관한 통칙’, ‘국방부와 그 소속기관 직제’, ‘합동참모본부직제’등이 있다. 이중 헌법은 국방부의 조직에 관한 기본을 정하고 있어 국방조직의 근거로서의 지위를 규정하고 있다. 정부조직법은 통일적이고 체계적인 국가행정사무를 수행할 수 있도록 중앙행정조직의 대강을 규정한 법률로서 조직관련 법률로는 가장 우선적 지위를 가진다. 그리고 국군조직법은 국방의 의무를 수행하기위한 국군의 조직과 편성의 대강을 규정하는 법률로서 국방부장관, 합동참모의장, 각 군 참모총장의 권한, 합동참모본부, 합동참모회의, 각 군 본부 등에 관해 규정하고 있다.

III. 지휘구조개편추진의 배경과 주요내용

1. 추진배경과 경과

천안 함 격침과 북한의 연평도 도발 등에 대처하는 과정에서 지휘계선이 여러 갈래인 현행 합동군제의 문제점이 속출되자 지휘구조를 일원화해 적시 적이고 효율적인 합동작전을 꾀하자는 취지에서 군정과 군령을 일원화하는 방향으로 지휘구조를 바꾸려는 것이 추진의 배경이다.

이번 국방개혁의 방향은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째 군정과 군령의⁹⁾ 분리와 관련된 군 인사 선진화문제이다. 둘째, 천안 함 사건과 연평도 사건에서 나타난 군대비태세의 부실과 무능을 타파하기 위한 군의 기능적 진화와 관련된 문제이다. 셋째, 국방산업과 우리 DNA에 맞는 무기도입으로 요약된다. 이중 계획안의 핵심이라 할 수 있는 것은 ‘군 상부 지휘구조개편’이다. 즉 우리 군이 1988년 ‘818계획’에¹⁰⁾ 따라 군정 권을

8) 군 구조는 “국가의 안전보장을 주 임무로 하는 조직으로서 군정 권·군령권을 가지며 대통령, 국방부, 합참, 각 군 및 작전부대 등의 수준으로 분류되는 형태”라고 할 수 있다. 군 구조는 지휘구조, 상부구조, 하부구조로 분류된다. 지휘구조는 통수권자의 군령·군정 기능이 국방부장관을 거쳐 전력요소인 육군·해군·공군의 각급 부대에 이르는 수직·수평적 지휘관계를 의미하고, 상부구조는 정책을 결정하고 전략을 수립하며 군사력을 건설하는 각 군 본부 이상의 편성과 그 기능체계를 의미한다. 하부구조는 각 군을 구성하는 전력과 인력의 합리적 편성을 통한 군 하부구조의 연결체계를 의미한다. 이는 군사 전략을 충분히 구현할 수 있도록 무기체계와 그 운용병력, 그리고 부대 간의 구성관계를 지칭하며 여기에는 예비 병력도 포함된다. 각국은 정치구조, 안보상황, 국력 및 지정학적 사회문화적 전통에 따라서 각각 다른 군제를 취하고 있다. 군 구조의 유형은 통상 군정·군령의 배분과 지휘구조의 유형을 기준으로 분류되며 크게는 단일군제에서 출발한 통합군제와 3군 병립제로부터 발전한 합동군제로 나뉘 볼 수 있다.

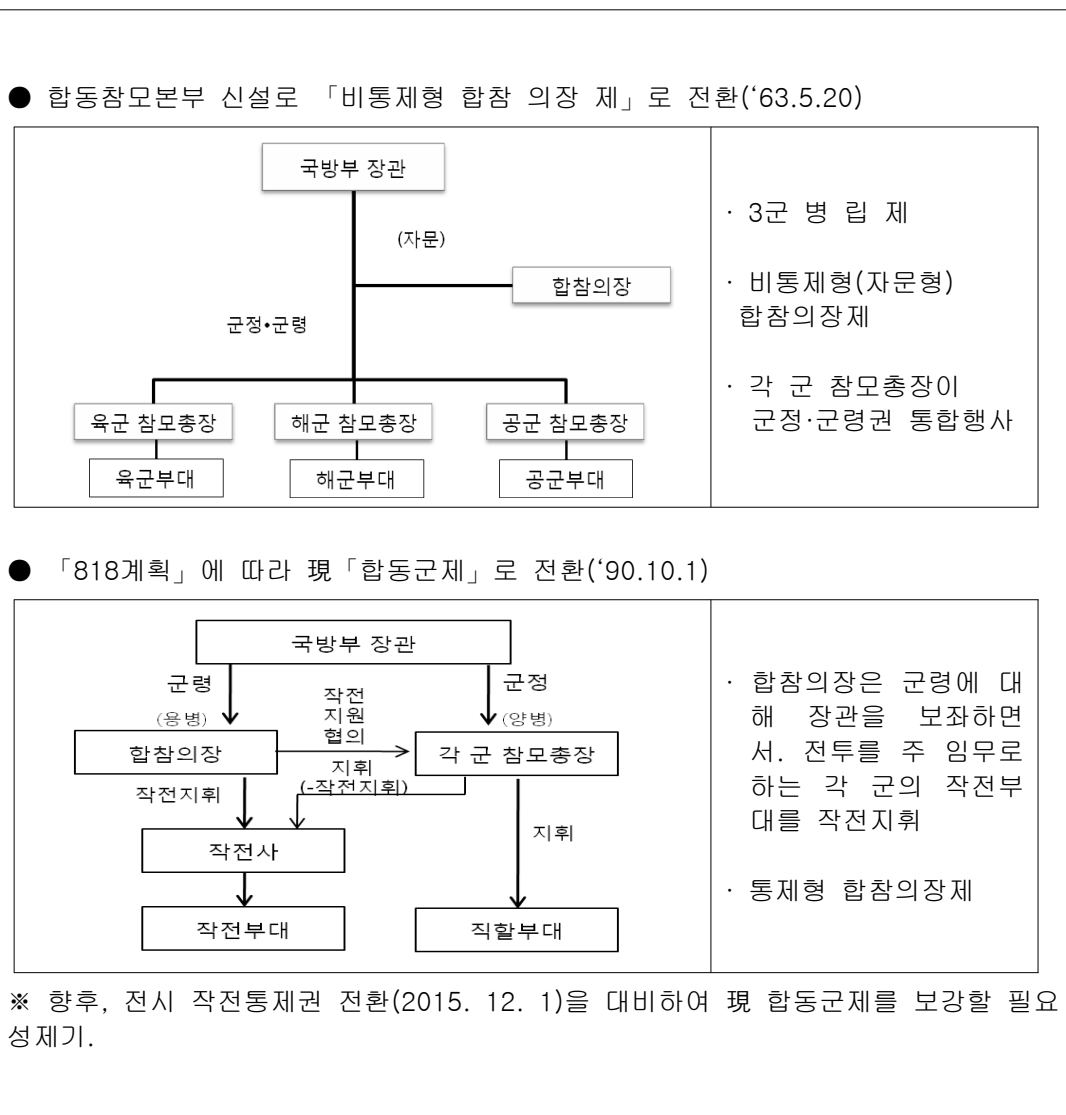
9) 군정(軍政)은 국방목표달성을 위해 군사력을 건설, 유지, 관리하는 양병기능을 말하고 군령(軍令)은 국방목표달성을 위해 군사력을 운용하는 용병기능이다.

10) 1988. 8. 18 당시 노태우대통령이 이상훈 국방장관에게 2000년대를 지향하는 자주국방의 체계적준비로서 ‘장기국방태세 발전방향’연구를 지시한 것에서 유래한다.

행사하는 육·해·공군 본부를 둔 합동 군 체제를 유지해오고 있으나 각 군 본부를 각 군 작전사령부와 통폐합해 합참 의장이 직접 각 군 총장에게 지휘를 할 수 있도록 한다는 것이다(국방부, 2011:08~09).

이는 합참과 각 군 본부를 전투임무중심의 지휘조직으로 바꾸어야 2015년 전시작전 통제권이 전환되면 국지전·전면전·불안정 사태 등 한반도 안보위협 대응에 있어 우리군의 주도적 역할과 책임을 증대할 수 있으며 군사력의 통합효과를 극대화하기 위해서는 무엇보다 3군의합동 성 강화가 필수적이라는 판단에 기초한 것이라 할 수 있다.

<표4> 지휘구조개편과정



자료: 국방부(2011), 「국방개혁 기본계획」 6. 참조

2. 상부지휘구조 개편방향 및 주요내용

1) 개편의 기본원칙과 방향

군 상부지휘구조 개편안은 전시작전 통제권전환, 21세기 전장 환경변화, 선진국 군제의 발전추세를 종합적으로 고려하여 상부지휘구조를 '3군의합동성이 강화된 전투임무중심의 조직'으로 발전시키는 것을 개편의 기본원칙으로 하고 있으며 이를 위해 ①합참중심의 합동 성 발휘강화와 ②각 군 본부에 군정·군령을 일원화하여 전투임무중심체제로 전환하는 것을 개편의 중심방향으로 하고 있다. 이를 위한 기능부여로는 합참의 장에게 전구(戰區)작전 지휘기능부여, 작전지휘와 직접적으로 관련된 제한된 군정기능부여, 작전지휘계선에 각 군 참모총장을 포함시키며 육·해·공군 등 각 군 본부에는 작전 사 임무, 기능통합, 각 군 총장의 작전지휘권부여와 함께 인사·군수·교육·동원분야 대부분의 군정기능을 각 군 참모총장이 계속 행사할 수 있도록 하였다(국방부, 2011: 16-17).

이는 전작 권 전환이후에도 한국군주도의 전구작전 지휘 및 수행체계를 구축할 수 있을 뿐만 아니라 합참의장과 각 군 총장의 노력을 통합함으로써 합동 성을 강화하며¹¹⁾ 상부지휘구조의 인력을 절감함과 동시에 하부구조도 보강하여 효율성 측면과 작전지휘측면의 최대효과를 가지기 위함이다.

2) 상부지휘구조 개편 주요내용

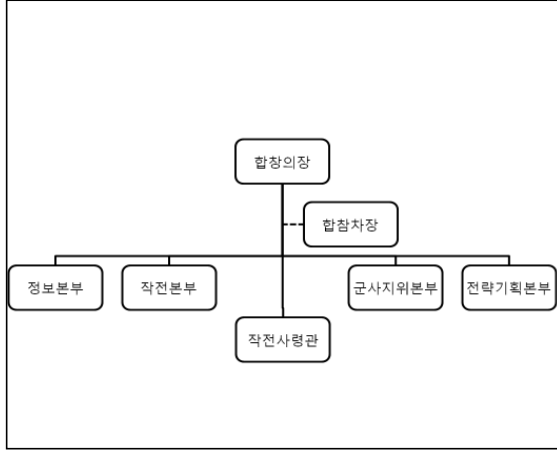
(1) 합참의장에게 전구작전 지휘기능부여

지금까지 연합사가 수행하던 전시기능(Warfighting HQ)을 인수하여 전 평시 모든 작전을 합참의장이 직접 지휘하기위해 합참중심의 전구작전 지휘 및 수행체계를 구축하는 것임. 따라서 합참의장이 장관의 군령권행사보좌기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 합참에 1·2차장을 편성하는 방안이다.

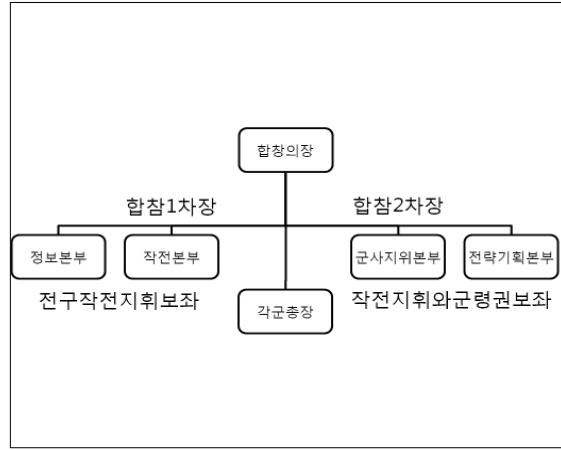
11) 합동성은 전쟁에서 승리하기 위해 지상·해상·공중 전력 등 세 전력을 기능적으로 균형 있게 발전시키고, 이를 효율적으로 통합 운용함으로써 시너지 효과를 달성할 수 있게 하는 능력 또는 특성을 의미하며 전구(戰區, Theater)는 군사전략목표 달성을 위해 지상·해상·공군작전이 실시되는 지리적 공간을 의미한다.

<표5> 합참의장기능조정

○ 현재



● 개편 후



자료: 국방부(2011), 「국방개혁 기본계획」 10. 참조

이는 국방개혁과제추진 초기에 적극 검토하였던 ‘합동군사사령부’설치를 배제한 방안이다. 합동군사령부 설치 배제이유는 합참과 합동군사령부 양쪽에 유사조직이 중복편성된다는 점과 법리적 차원에서 합동군사령부를 별도 창설 시에는 헌법을 개정해야하며 법령 법률을 개정하여 창설하더라도 위헌이라는 소모적 논쟁유발이 우려된다는 것이 주요이유였다.¹²⁾

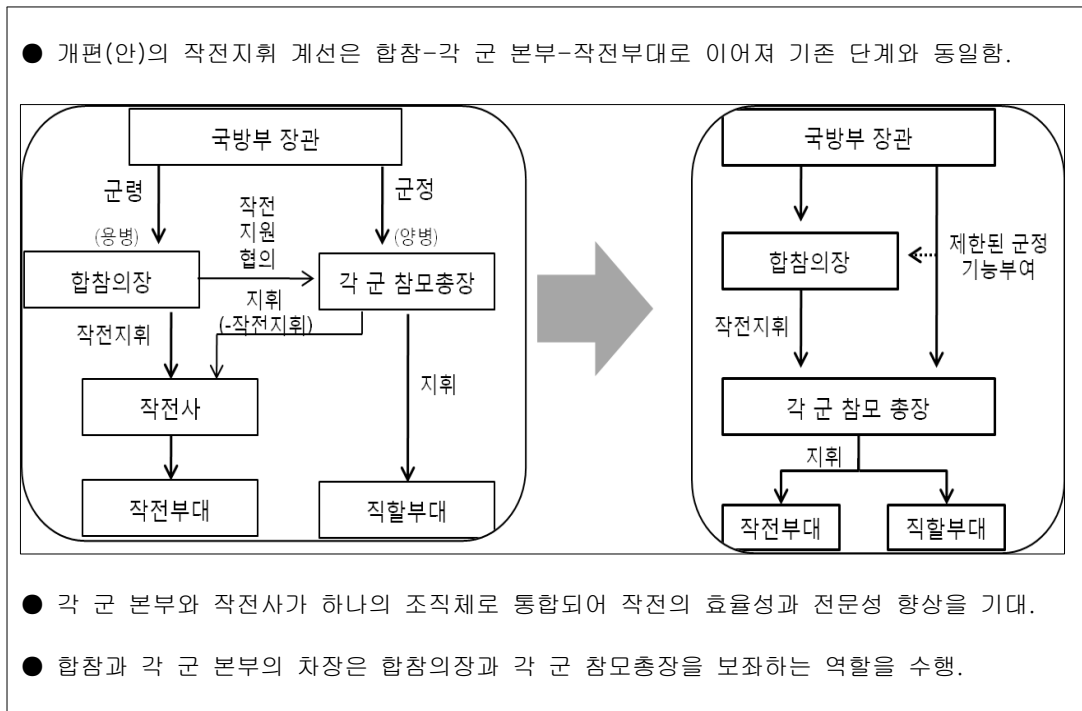
(2) 합참의장에게 제한된 군정권부여

2015년 전시작전 통제권이 전환된 이후에는 합참의장이 전·평시 모든 작전을 지휘하게 되므로 합참중심의 전구작전지휘 및 수행체계를 구축해야 할 입장이다. 그러나 현재 체제하에서는 합참의장에게 작전지휘·감독에 필수적인 군정의 일부기능이 없어 효과적인 작전지휘가 제한되기 때문에 합참근무인원에 대한 진급·보직추천권, 합동작전지원에 필요한 일부 군수지시 권 등에 대해 제한된 범위 내에서 군정기능을 부여하는 방안이다 (국방부, 2011: 08).¹³⁾

12) 헌법 제89조16항에서는 국무회의의 심의를 거쳐야 하는 대상을 합동참모의장, 각 군 참모총장으로 규정하고 있는 합동군사령부를 참석할 경우에는 위헌논란이 야기될 가능성이 있다.

13) 국군조직법에 명시된 합참의장의 권한으로는 ①국방부장관의 군령보좌, 합동참모회의의장임무수행 ②전투를 주 임무로 하는 각 군의 작전부대에 대한 작전지휘·감독 ③합동작전수행을 위하여 설치된 합동무대 지휘·감독 등이 있다.

<표6> 개편안의 작전지휘계선



자료: 국방부(2011), 「국방개혁 기본계획」 18. 참조

(3) 각 군 참모총장의 작전지휘계선 포함 및 작전 사 임무·기능의 통합

이번개편으로 각 군 참모총장은 작전지휘계선에 포함되지만 인사, 교육, 동원분야에서 대부분의 군정기능을 계속 수행하도록 하였으며 각 군의 작전부대를 모두 직접지휘하게 하였다.¹⁴⁾ 즉 현 체제 하에서는 군정·군령기능이 이원화되어 각 군 본부가 작전지휘계선에서 제외되어 최고의 전문 인력이라 할 수 있는 각 군 참모총장이 작전지휘권이 없는 문제점을 개선하기위한 방안이라 할 수 있다. 특히 각 군의 작전 사(1·3군사령부, 해군·공군작전사령부)를 해체하여 각 군 본부와 통합하고 각 군 본부는 작전지휘본부(정보·작전·군수·C4I등 용병기능위주편성)와 작전 지원본부(편성·교육훈련·군수지원·인사 등 양병기능위주편성)를 편성하여 군령과 군정기능을 함께 수행하도록 하였다. 즉 참모총장 예하에 2명의 참모차장을 두어 제1참모차장은 작전지휘본부장으로서 군령기능행사를 보좌하고 제2참모차장은 작전지원본부장으로서 군령기능행사를 보좌하도록 하였다.¹⁵⁾

14) 합참의장이 각 군의 작전부대를 직접 지휘하는 것을 각 군 총장에게 지휘하도록 위임함으로써 합참의장의 지휘 폭은 현재보다 감소되며 전구차원의 합동작전에 전념할 수 있다는 논리이다.

15) 참모총장의 지휘부담해소대책으로 참모총장 예하에 2명의 참모차장을 두어 군령과 군정기능을 보좌하도록 하였다.

(4) 지휘계선 단일화를 위한 각 군 본부와 작전 사 통합

개편(안)의 작전지휘계선은 합참-각 군 본부-작전부대로 이어져 기존단계와 동일하게 하였으나 작전의 효율성과 전문성향상을 위해 각 군 본부와 작전사가 하나의 조직체로 통합되도록 하였다.

이를 위해 2012년까지는 작전지휘계선에 각 군 참모총장을 포함시키고 2014년까지는 각종 연습 등 충분한 검증과정을 거쳐 각 군 본부와 작전 사를 완전 통합한다는 계획이다(국방부, 2011: 15).

구체적 방안으로 육군은 일차적으로 각 군단의 작전수행능력 구비를 위한 기능을 보강하고 C4I체계를 구축한 후 1·3군사령부를 해체하여 육군본부와 통합하고 연합연습을 통해 작전수행체제를 검증·보완하여 완전임무수행능력을 구비토록하며 해·공군은 육군이 1·3군사와 육군본부를 통합하는 시점에 맞추어, 현 해 작 사와 공작 사를 해·공군 본부에 각각 통합할 계획이다.

IV. 개편안의 주요쟁점 및 문제점

1. 합참의장에게 권한이 과도하게 집중

현행 군 지휘시스템을 유지한 채 2015년 12월1일 전시작전통제권을 넘겨받은 상황에서 전면전이 벌어질 경우 우리군은 객관적인 전투력에서는 우위를 보이고 있지만 전투 초기에는 혼선을 빚을 것으로 국방부는 예상한다. 가장 큰 이유는 상부지휘구조의 비효율성 때문이라는 것이다. 이는 한사람이 지휘하는 통합군 시스템을 갖춘 북한군은 병력을 집중해 일사분란하게 움직이는 반면 우리국군은 전투중심의 조직이 아니라 행정중심의 조직이어서 전투효율성이 떨어진다는 것이다.

따라서 개편안은 합참의장에게 작전지휘에 직접적으로 관련된 인사·군수·교육·동원 분야 등에서 제한된 군정기능을 추가부여 하여야 한다는 것이다. 즉 군의 존재목적은 고려할 때 전투, 작전지휘권자(합참의장)에게 힘이 실려야 하지만 현실은 인사권자(각 군 참모총장)에게 무게중심이 치우쳐있어 이를 개선해야 한다는 것이다.

그러나 위 사항은 합참의장에게 권한이 과도하게 집중되어 문민통제의 원칙을 지키기가 힘들다는 점, 합참의장이 인사문제와 작전문제를 함께 다룰 수 있느냐는 점에서 의문의 목소리가 나오고 있다.

더구나 818군 구조개편계획에 의한 현재의 합참의장은 이미 육해공군작전부대를 지휘할 수 있는 권한을 보유하고 있으며 합동참모본부역시 작전지휘 본부로서의 기능을 수행할 수 있도록 임무가 부여되어 있는 등 잘 정착되어 있기 때문에 개편안에서 제시

되고 있는 군 구조 개편방안은 이른바 통합군 제를 지향하고 있는 것으로 오해될 수 있으며 군 지휘 통제권한이 합참의장 한사람에게 집중된다는 점에서 현행 합동군제보다는 문민통제원칙을 지키기 어렵다는 우려도 있다.

사실 국방부 안은 ‘통합군제’의심을 받을만하다. 따라서 합동 성을 강화한다는 명문으로 별도의 검증과정 없이 통합군제에 가까운 군제를 채택하여 군 상부구조를 개편하는 방안은 조금 더 시간을 가지고 신중한 검토가 요구된다.¹⁶⁾

2. 각 군 참모총장의 작전지휘권부여 적절성여부

현 체제하에서는 군정과 군령기능이 이원화 되어있기 때문에 각 군 최고의 전문 인력이라 할 수 있는 각 군 참모총장이 작전지휘계선에서 제외되어 각 군 총장에게 작전지휘권을 주자는 것인데 이는 818개편 시에 기 검토된 사항이다. 당시에 도 각 군 참모총장에게 작전 지휘권을 부여할 경우 지휘통일의 원칙상 합참의장과 지휘중복의 폐단이 발생하며 오히려 합참의장의 지휘권이 약화될 수 있다는 판단이 현 체제유지의 이유였다는 게 반대 측의 주장이다.

특히 현대전의 특성은 최고지휘관의 신속한 지휘결심이 필수적이기 때문에 지휘결심단계가 최소화되어야 하는데 각 군 참모총장이 군령권을 가지게 되면 추가된 임무로 인해 전시전투력 운영 시 임무-판단-결심-타격의 지휘결심단계가 오히려 늦어져 작전의 적시성과 효율성을 저해할 가능성이 있다는 지적이다.

더구나 개편안에 찬성하는 입장 측에서 군 상부구조개편 필요성으로 가장 중요하게 들고 있는 이유인 “중요한 작전상황 발생 시 각 군 참모총장들이 각 군 본부에서 별도로 할 일이 없 더 라”는 주장은 군령의 권한이 합참의장에게 있으며 각 군 본부와 참모총장은 작전지원 임무 등을 수행하는 입장으로 작전지휘에 가담 시 지휘계선이 2원화되어 혼선을 초래하는 등 부작용만 더 커질 수 있기 때문에 지나친 확대해석은 무리라는 반론이다. 특히 타군 입장에서는 육군출신 합참의장이 해. 공군 참모총장을 직접 지휘하도록 해 육군이 사실상 해. 공군을 접수하려는 의도가 아니냐고 의심한다.

3. 합동 성 강화의 문제

군 상부지휘구조 개편안은 각 군의 참모총장을 군령계선안으로 들어오도록 하였다. 단일한 작전지휘체계를 갖추고, 3군의 합동 성을 강화 하겠다는 것이다.

이는 각 군 본부가 작전지원기능을 수행하기 위해 정보·작전·조직 등을 별도로 보유하고 있어 인력 운용상 중복·낭비 요소를 개선하고 각 군 참모총장들이 군령권을 행사

16) 국군조직법에 명시된 합참의장의 권한으로는 국방부장관의 군령보좌, 합동참모회의의장 임무수행, 전투를 주 임무로 하는 각 군의 작전부대에 대한 작전지휘·감독과 함께 합동작전수행을 위하여 설치된 합동부대를 지휘·감독 하는 것이 포함되어있다.

하는 작전지휘관으로서의 기능을 수행한다면 합동성이 강화되는 측면도 기대할 수도 있을 것이나 반면에 각 군 참모총장을 작전지휘계선에 포함하면 하나의 전구에 작전지휘관이 2-3명이 되는 매우 불합리한 현상도 발생하게 된다.¹⁷⁾

또한 각 군의 작전 사(1·3군 사령부, 해군·공군작전사령부)를 해체하여 각 군 본부와 통합하고 각 군 본부는 작전지휘본부와 작전 지원본부를 편성하여 군령과 군정기능을 함께 수행하게하면 각각2명의 합참차장과 참모차장 등의 직책을 추가하게 되어 지휘체계 구성이 곤란하고 합참의장과 각 군 참모총장 업무가 과중하게 될 수 있다.

즉 각 군 참모총장 한명이 작전지휘본부(공군: 오산, 해군: 부산)와 지원본부(계룡대)를 왕복하여야 하기 때문에 유사시 즉각 대응하기 어려운 문제점이 예상된다.

또한 합동 성 강화를 구실로 합참의장에게 3군 모두에 행사할 수 있는 군정(軍政)과 군령(軍令)권한을 부여함으로써 문민통제정신을 해칠 수 있다는 정치적 파급문제까지 고려하여야 한다. 더구나 각 군 참모총장의 경우 자 군을 대표하기 때문에 합동성과의 마찰이 예상되어 합동 성 강화에 미칠 영향을 신중히 검토해야 할 사항이다. 결국 진정한 합동 성 강화를 위해서는 조직개편보다는 각 군이 서로특성과 작전을 이해하는 게 우선되어야 한다.

4. 한·미 연합작전 수행 상 문제

개편안에서 한미지휘관계는 전작 권 전환이전까지는 평시에는 각 군 참모총장이 한국군 부대를 지휘하며 전시에는 연합사령관이 전작 권을 행사하게 된다.

즉 육군은 연합사부사령관이 지상구성군사령관, 해군은 미7함대사령관이 해군구성군사령관, 공군은 미7공군사령관이 공군 구성군사령관을 수행한다.

그리고 전작 권 전환이후에는 한국군이 주도하고 미군이 지원하는 체제로 바뀌진다. 따라서 평시에는 한국군 육·해·공군 총장이 한국군 부대를 지휘하게 된다.

그러나 전시 지휘관계가 문제가 된다. 육군과 해군은 참모총장이 한국군부대를 작전 지휘하게 되나 공군은 전 세계에 배치된 미군 항공 전력의 신속한 투입을 보장하고 미군의 지휘통제(C4I)능력 등 미 공군 전력을 활용해야 한다는 관점에서 한 미국방장관간 합의된 사항이라 이유로 중장인 미7공군사령관이 연합공군사령관이 되어 주도적 역할을 수행하면서 대장계급인 한국공군참모총장을 지휘하게 되어 계급의 역전현상이 발생되는 문제점이 발생한다.¹⁸⁾

17) 육군은 한반도라는 하나의 전구에서 지휘관이 합참의장과 육군참모총장으로 2명의 전구작전 지휘관이 있게 되며, 해군과 공군은 한반도해역(공역)을 하나의 전구로 볼 때 합참의장, 해(공)군 참모총장으로 전구작전지휘관이 중복된다.

18) 공군의 경우 이를 보완하기 위해 작전담당참모차장보직을 신설하여 전시에 미7공군의 지휘를 받도록 할 계획이나 연합사가 구성군사령부 예하부대를 구성할 때는 반드시 단위부대를 지정하여 부대목표표를 관리하기 때문에 참모차장은 단위부대 지휘관이 아니므로 연합사작전 통제를 받는 부대를 지휘하거나 대표가 될 수 없다.

이 같은 기현상은 비록 해군이나 육군도 공군과 같이 구체적인 합의는 없으나 상황에 따라서는 미군이 지원되어 연합작전을 전개할 경우 이와 유사한 문제가 대두될 가능성이 있는 문제이다.

5. 군내 공감대형성의 문제

상부지휘구조개편과 관련된 논란의 중심적 배경에는 육군과 해·공군사이의 뿌리 깊은 불신과 반목이 자리 잡고 있으며 이는 개편안을 이행하는 과정에서도 문제해결의 가장 큰 걸림돌이 될 수밖에 없다. 해·공군은 육군중심주의라 비판하며, 반면에 육군은 이를 자군 이기주의로 폄하한다.

즉 여전히 개혁안을 두고 육·해·공 3군 간에서는 물론 현역, 예비역간에도 상당한 입장차이가 있는 상태이다. 국방개혁문제와 관련한 정책토론회와 예비역 장성을 위한 국방개혁방향 설명회에서도 3군 간의 서로 다른 입장과 예비역 일각에서의 비판적 견해가 여실히 표출된 바 있다. 이러한 견해 차이의 핵심은 군 상부지휘구조의 개편문제에 있다. 한마디로 육·해·공 3군 전력의 합동성 강화를 표방하는 ‘국방개혁 307’이 과거의 관행대로 육군중심의 상부구조를 지향하는 것이냐, 아니면 미래 지향적인 육·해·공 3군 균형의 상부구조를 지향하는 것이냐 하는 문제이다. 해·공군 측은 개혁안이 육군중심의 상부구조를 강화해 해·공군 전력을 육군에 예속시키려는 발상이라고 비판한다. 반면 육군 측은 그런 오해는 해·공군 측의 일방적인 피해의식 때문인 것으로 일축하고 있는 경향이 있다.

이외에도 일각에서는 국방개혁담당자들이 합동성, 능동적 억제 등 국방개혁 관련 기본개념에 대해 명확히 인식하지 못하고 있다고 지적하기도 한다.

군 내외에서 견해 충돌현상은 더욱 깊어지고 있어 개혁안이 시행되기도 전에 원점으로 되돌려 질 수 있다고 우려하지 않을 수 없다. 군내 공감대 형성의 문제가 가장 우선적으로 해결해야 할 사항이다.

6. 개편시기의 적절성여부

군의 근간인 상부지휘개편은 한·미관계를 고려해야함은 물론 정찰 시까지의 안보 공백도 고려하여야 하고 국가들이 신뢰할 수 있는 방안을 마련하는 등 사전 철저한 준비가 필요하기 때문에 그 시행시기를 선택하는 것은 매우 중요한 요소이다.

국방부의 개편안에 대한 추진계획일정은 2011년도에 시작하여 4단계절차기간을 통해 2015년 12월1일부로 전작 권을 전환 명실 공히 한국군이 주도하고, 미군은 지원하는 새로운 연합방위체계를 구축하겠다는 계획이다. 그러나 1단계 기간인 2011년 까지도 아직 개편(안)에 대한 군내외의 의견수렴이 부족한 실정으로 이후 진행되어야 할 국회심의와 법령 제·개정 단계로 나아가는 것은 생각지도 못하고 있는 실정이다.

더구나 북한은 2012년을 강성대국의 목표연도로 정하여 비대칭전력을 중심으로 군 전력을 지속적으로 증강하고 있어 향후 몇 년간은 안보적으로도 매우 취약한 시기라 할 수 있기 때문에 새로운 개편안을 구체화하고 이를 정책화하여 최종 정착 시까지는 많은 시간이필요하기 때문에 국내외 상황 등 시기적으로 취약한 시기에 조급하게 서둘러 군 구조를 개편 시행하는 것이 안보적인 측면에서 합당한가하는 우려가 되고 있다. 따라서 상부지휘구조 개편만이 우리 군이 가지는 모든 문제를 해결 할 수 있는 만병통치약이라고 기대하는 것은 우려되는 사항이다.

V. 주요쟁점에 관한 보완적 방향

1. 군구조개편안에 대한 군내 외 합의추진

군 상부지휘구조 개편안은 천안 함 폭침과 연평도 피폭원인을 합동 성 부족으로 진단하고 그 대안으로 상부지휘구조를 개편하여 군정과 군령기능을 일원화하여 전투수행 능력과 군 운용의 효율성을 제고하고자 하였다. 그러나 “합참의장에게 과도한 권한이 집중 된다”, “문민통제를 규정한 헌법에 어긋난다”, “안보수요가 큰 현시점에서 군제(軍制)개편은 바람직하지 않다”, “육군중심의 합동 군, 통합군으로 가는 수순”이라고 하는 비판과 반대의 의견이 점차 과열되고 있다.

이 같은 반대움직임을 보이고 있는 근원에는 상부지휘구조 개편안에 대한 해·공군의 의견이 전혀 반영되지 않았다는 점이 깔려있다. 따라서 개편안에 대한 군내 외 합의가 이루어지고 정당성이 부여되도록 관련군간의 책임과 권한을 재조정하고 검토해보는 것도 필요하리라 생각된다.

즉 아무리 국방개혁의 당위성과 필요성이 강조된다 하더라도 군 상부지휘구조 개편을 둘러싼 갈등이 계속되는 것은 각 군 주장의 옳고 그름을 떠나 걱정스러운 상황인 것이다.

현 상태로는 계속 입법이 지연되어 당초 예정한 단계별추진은 어려울 수 있기 때문에 무리하게 개편안을 가지고 정면 돌파 식으로 추진하는 것보다는 당초의 방안대로의 진행이 어려우면 차선의 대안이 무엇인지도 재검토하고 조정의 여지가 있는지 살핀 이후에 재추진하는 것이 오히려 바람직하다 할 수 있다.

결국 국방개혁의 성패는 내용보다는 어떻게 군내외부의 공감대를 끌어내고 설득하여 각 군 간의 마찰을 최소화하는 합리적 방안이 무엇인지에 대한 논의가 추진 선행되어야 한다.

2. 주요쟁점들에 대한 면밀한 검토와 보완

국방개혁방안 중 군 구조개편에 대한 세부내용들은 매우 전문적이지만 각 군의 입장에 따라 찬반의 평가로 엇갈리는 사항이 적지 않다. 이런 모습은 국민들에게는 불안감만 촉발하는 점에서 부적절하다. 반대의견들도 제대로 수용하지 못한다는 여론의 비판도 있다. 물론 그동안 국방부는 여러 차례 토론회를 개최하는 등 개편안에 대한 의견수렴과정도 거치며 나름대로의 노력을 하기도 하였다.

그러나 군구조 개편의 명분에만 치우쳐 현 군 구조에 대한 부정적시각과 편견에 사로잡히지는 않았는지 재검토하여야 한다.

818개편에 의한 현재의 한국군구조는 잘 정리된 제도라는 목소리도 신중히 참고하여야 한다. 천안 함 폭침공격과 연평도 폭격 등 안보 공백을 잘못된 제도 탓으로 돌리는 위험은 없어야 한다.

진단은 정확해야 한다. 한번 잘못된 처방은 쉽게 고칠 수가 없으며 국가안보의 큰 위기를 초래할 수도 있다. 각 군의 공감대 없이 오히려 합동 성을 훼손할 수 있는 개편군제를 무리하게 추진하는 것보다는 늦은 감이 있더라도 다시 한 번 면밀한 검토와 보완이 필요하다 할 수 있다.

3. 3군 균형편성에 대한 제도적 장치마련

우리군은 6.25전쟁이후 북한의 강력한 지상군위협에 대비하고 현 한·미 연합방위체제에서 미군이 해·공군 위주로 전력을 제공하였기 때문에 주로 지상군 전력의 역할과 전력증강에 집중해온 경향이 있다.

그러나 남북 군사관계 변화 추이 등 국내외 안보정세는 국군의 균형발전을 필요로 하고 있다. 이번 군 상부구조 개편에 있어서 가장 본질적인 문제도 3군 간의 균형과 발전에 대한 우려가 핵심사항이라 할 수 있다. 따라서 이번개편을 성공적으로 추진하기 위해서는 가장먼저 2006년에 제정된 「국방개혁에 관한 법률」 제 29조와 제 30조에서 규정하고 있는 3군 균형편성에 대한 규정이 철저히 지켜 질 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.¹⁹⁾

아울러 합참의장도 순환보직 시킴으로써 특정 군에 권한이 집중될 것이라는 의혹을 원천적으로 봉쇄하지 않으면 이번개편 역시 818군제개편의 재판이 될 우려가 크다(형혁 규 외, 2011:4).

19) 국방개혁에 관한 법률(2006.12.28제정, 법률 제8097호)제29조에는 합동참모본부의 각 군 인력은 균형편성 및 순환보직을 통하여 합동 성 및 통합전력이 극대화 될 수 있도록 하고(제1항), 합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직하되, 그 중 1인은 육군소속군인으로 보하도록(제2항) 규정하고 있다.

4. 군 기능의 극대화에 중점을 두고 추진

‘국방개혁’이라함은 국군조직의 능률성·경제성·미래지향성을 강화해 나가는 과정으로 전반적인 국방운영체제를 개선·발전시켜가는 것으로서 군 상부지휘구조의 개편은 누가 그 주체가 될 것 인가를 결정하는 파워게임이 아닌 기능의 극대화로 이해되어야 할 것이다(형 혁 규 외, 2011:4).

따라서 북한의 군사적 위협에 대응할 확고한 군사대비태세유지와 2015년에 예정된 전시작전 통제권전환에 대비하고 21세기의 전장 환경에 적응하는 등 상부지휘구조가 합동성이 강화된 ‘전투임무중심의 조직’으로 발전하는데 무게중심을 두고 추진하여야 한다.

5. 문민 통제원칙 준수

문민통제란 국민이 선출한 대통령에게 국군통수권이 있고 대통령의 국군통수권구현을 위하여 문민국방장관이 군사에 관한 일체의 권한을 행사하는 것을 의미한다(헌법 제74조1항). 그러나 개편안은 합참의장에게 권한이 집중되어 자칫 민주주의의 기본원리인 문민통제를 침해하는 것이 아닌가 하는 우려를 낳고 있다.

통수권자인 대통령이 대신 합참의장이 사실상 전군에 대해 군령권을 행사하는 권한을 가지고 통합군사령관의 역할을 하는 구조는 합참의장을 견제할 수 없는 강력한 힘으로 만들 수 있어 헌법상 문민통제원칙에 벗어난다 할 수 있다. 따라서 신속하고 강력한 지휘체계를 고려하면서도 헌법상에 명시된 군통수권개념과 문민통제원칙을 훼손하지 않는 방향으로 최대한 주의를 기울일 필요가 있다.

국군에 대한 통수권은 대통령이 첫 번째(first in command)이고 문민국방장관이 두 번째(second in command) 되어야 한다.

VI. 결론 및 제언

한국군의 상부지휘구조 개편의 핵심은 육·해·공군 합동작전을 실시할 수 있는 역량을 우리 군이 갖추는 것이라 할 수 있다. 3군의 합동성 강화와 슬림화 목표는 필수적이고 바람직한 일이다.

그러나 개혁안을 두고 일부 현역뿐만 아니라 예비역장성들까지 나서서 반발하는 이유는 군 상부지휘구조 개편안에 대한 불만 때문이다. 이들은 합참의장에게 작전지휘와 관련한 인사와 군수, 교육 분야 등 제한적이지만 군정(軍政)기능을 부여하는 것에 대해 합참의장에게 과도한 권한이 집중되는 것 아니냐는 우려를 나타내고 있다.

군정권이 없는 합참의장에게 제한적 군정 권을 주고, 군정 권을 가진 총장에게 군령 권을 동시에 쥐 합참의장과 3군 참모총장의 권한이 대폭 강화된 듯 보인다. 하지만 합참의장과 각 군 참모총장이 현재의 안보환경에서 인사문제와 작전문제를 함께 다룰 수 있느냐는 의문의 목소리도 나오고 있다. 또한 개편안의 경우 육군중심의 군구조가 더욱 심화되어 육군종속을 우려한 해·공군의 반발도 우려되는 사항이다.

이번 국방개혁추진의 핵심은 군 상부지휘구조 개편으로 개편안은 과거 818개편에서 시도했던 통합군제형 상부지휘구조와 상당히 유사하기 때문에 논란이 되고 있는 쟁점 역시 818개편 당시와 유사한 양상을 보이고 있다.

쟁점으로 논란이 계속되고 있는 사항들은 각 군의 입장에 따라 차이가 있을 수 있으나 가장 본질적인 문제는 군내부의 공감대형성과 결속이 성패의 관건이라 할 수 있다.

국방개혁이 성공적으로 추진되려면 개혁안에 대한 이해와 공감대를 넓히는데 주력해야 하나 충분한 논의 없이 진행한 일방적 추진이 불만으로 표출되었으며 각 군의 이해관계가 얹혀있어 3군 간의 공감대형성과 결속은 빠른 시간 안에는 기대하기 쉽지 않을 듯하다. 당초 계획했던 방안에 못 미치는 수준에 그치는 것 아니냐는 우려도 제기된다. 실제로 ‘국방개혁307계획’은 국방선진화 추진위원회에서 입안한 계획보다 이미 상당 부분 조정되고 후퇴한 면이 보여 진다. 원안과 달리 합참차장직위2-3개를 만들고 육군으로 보임할 대장급인 1차장이 실권을 행사하겠다는 계획이다. 합동성차원에서 제안했던 합참의장 순환보직 제 도입도 무산됐다. 공군에서는 전시에 대장인 공군참모총장이 중장계급인 미7공군사령관의 지휘를 받는 게 타당하지 않다는 지적이 나오자 중장계급인 참모차장을 신설해 미군지휘를 받도록 개편안을 수정하기도 하였다.

따라서 3군 전력의 합동 성 강화필요성에는 공감하나 견해차이가 심한 군 상부지휘구조의 개편방향은 육·해·공 3군 간의 한목소리가 전제되는 방향으로 개편안의 보완이 필요하다고 할 수 있다. 무엇보다 상부구조개편이 결코 육군중심의 통합군 지향구도가 아님을 확실히 할 필요가 있다. 즉 합참의장 직위를 육·해·공군이 윤번제 보임을 하도록 하고 합참주요참모보직을 3군간 균형비율로 하는 특단의 조치를 통해 3군 합의기반을 확고히 하면서 출범시키는 것이 바람직하다.

결국 개편의 중점은 먼저 현 지휘체계를 철저히 분석하여 2015년 전시작전통제권 전환에 대비하고 군사력의 통합효과를 극대화하기 위한 합동 성 강화에 맞추는 게 필요하다. 그러나 군내부의 공감대 없는 개혁은 성공하기 어렵다.

<참고문헌>

- 국방부, (2008), “국방교육훈련정책 발전계획” (서울: 국방부).
- _____, (2009), “국방개혁2020 기본계획 2009~2020” (서울: 국방부 홈페이지).
- _____, (2009), 국방인사정책서 (2009~2025 국방기본정책서 부록 10, 서울: 국방부).
- _____, (2010), “011년 달라지는 국방업무” (서울: 국방부 홈페이지).
- _____, (2010), “전투 형 군대를 위한 2011년 업무계획” (서울: 국방부 홈페이지).
- _____, (2011), 국방개혁 기본계획(상부지휘구조개편).
- 국방정보본부, (2006), 4년 주기 국방검토 보고서(Quadrennial Defense Review Report) (서울: 국방 정보 본부).
- 김종택 외, (2007), “미래지향적 국방인사정책 발전방안”(서울: 한국국방연구원).
- 노훈 외, (2010), 국방정책 2030 (서울: 한국국방연구원).
- 노훈, 조관호, (2011), “군 상부구조개편: 동기와 구현방향”, 전략연구통권 제51호.
- 문화일보, “국방개혁 이번엔 성공해야”, 2011.3.31자 제하기사
- 배종석, (2005), 사람기반 경쟁우위를 위한 인적 자원 론 (서울: 홍문 사).
- 법제처, (2010), “국방개혁에 관한 법률” (서울: 법제처 홈페이지).
- 연합뉴스, ‘군. 국방 개혁307계획 반발에 곤혹’, 2011.3.28자 제하기사
- 육군본부, (2009), 인사정책서 (209~2025 육군기본정책서 부록-사).
- 정주성 외, (2007), “국방개혁 2020의 효율적 구현전략 -인력분야 중심” (서울: 한국국방연구원).
- 재정경제부 외, (2007), “비전 2030 인적자원 활용 2+5 전략” (서울: 재정경제부).
- 조관호, (2009), “장기 국방운영 여건과 과제” 「세미나시리즈(09-31)」(서울: 한국국방연구원).
- 조관호 외, (2010), “2010년 국방 인력운영 분석과 전망”(서울: 한국국방연구원).
- 코나스넷, “국방개혁307계획의 의의”, 2011.3.9자 제하기사
- 통계청, (2010), “연령별 추계인구 - KOSIS” (서울: 통계청 홈페이지).
- 한국국방연구원, (2010), “KIDA가 읊긴 QDR 2010” (서울: 한국국방연구원).
- 한겨레, “‘307군제개혁, 입법보류하고 의견수렴 다시 하라”, 2011.4.27제하기사
- 형혁규.김영일.(2011), “군의상부지휘구조 개편방안과 향후과제”, 이슈와 논점 제187호.
- 함참, (2010), “국방개혁 기본계획(2009~2020) (군 구조 개혁분야)” (서울: 함참홈페이지).
- <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/military/miltop.htm> (검색일: 2010. 9).
- <http://www.dasa.mod.mil> (검색일: 2010. 9).

투고일자 : 2011.08.12

게재일자 : 2011.09.19