

## 한국군의 합동성 강화방향 \*

이 성 만\*\*

### 1. 개 요

향후 미래 사단은 디지털 기반 체제로 개편될 것이다. 디지털을 기반으로 한 전투장비, 통신장비, 컴퓨터 등의 도입은 미래의 전장상황의 변화뿐만 아니라 군 구조 및 조직체계의 변화까지 요구하고 있는 실정이다.

본 연구는 이러한 변화 요청에 부응할 수 있는 적합한 조직 구조의 편성에 대한 모형화(modeling)와 시뮬레이션(simulation)에 관한 연구이다.

이러한 연구의 필요성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 장비나 물류와 같은 하드웨어(hardware) 측면에서의 시뮬레이션은 많이 이루어지고 있으나, 조직 체계에 대한 시뮬레이션은 전무한 실정이며, 특히 조직 설계나 체계의 구성은 현실 세계에서 임의적으로 구성되고 해체하는 등의 실험이 사실상 불가능하므로, 조직 편성이 완료되기 전에 미리 문제점을 진단하고 이를 보완하여 보다 효율적이고 문제 해결 능력이 충분한 조직을 설계할 필요가 있다.

둘째, 디지털 기반의 미래 사단의 전장 상황에 대한 기존의 경험이나 자료가 부족하기 때문에, 이를 가상세계에서 모델링하여 실험해 볼 필요가 있다. 기존의 경험은 인간의 제한된 합리성(bounded rationality)과 선형적(linear) 사고에 의존하므로 그 한계가 존재한다. 또한, 조직 문제 해결 및 임무완수를 수행하기 위하여 필요한 첩보 및 정보의 존재시점에서부터 의사결정까지 존재하는 시간적 지연(time delay) 문제를 충분히 고려하기도 어렵다. 인간의 경험과 사고에 대한 체계적 사고(system thinking)을 통해서 현상에 대한 보다 명확한 분석이 필요하며, 이를 시뮬레이션 해봄으로써 실제의 손실 없이 여러 상황을 조작해 봄으로써 가상현실에서

---

\* 본 내용은 '03년도 한국국방경영분석학회 추계학술대회 발표내용을 정리한 것임.

\*\* 합동참모본부

의 조직 설계에 대한 직관(Insight)을 얻을 수 있다.

미래 사단 지휘소의 정보처리 조직의 적합성은 많은 첩보 사항을 수집하여 이를 신뢰도가 높은 정보로 가공 산출하여, 빠른 결심과 행동을 할 수 있도록 하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 사단 지휘소가 얼마나 많은 첩보와 정보를 수집하여 이를 신뢰도 높은 정보로 가공하는가의 문제는 장비의 성능, 담당인원의 수, 또 각 임무자의 업무 수행능력이 상호 영향을 주는 관계를 가지며, 이를 고려하여 모델링을 실시하여야 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 사단 지휘소에서 특히 정보 처리를 담당하는 조직에 대한 모델링과 시뮬레이션을 실시하였다. 이를 모델링하고 시뮬레이션하기 위하여 본 연구에서는 시스템 다이내믹스(System Dynamics)를 이용하여 구현하고자 한다.

### 가. 「합동성」 관련 개념 이해

오늘날 각군에서 '합동성'만큼 필요성을 모두 공감하면서 다른 한편으로는 거부감을 갖고 있는 용어는 없을 것이다. 일반적으로 합동(joint)은 단일국가의 2개 이상의 군종(military services)이 참여하는 활동, 작전, 조직 등을 의미한다\*. '합동'이라는 개념은 비교적 오래된 개념이나, '합동성'(jointness) 자체는 최근에 미군을 중심으로 발전된 개념이다. 이는 제2차 세계대전 이후 방대한 국방조직의 기획 및 운영에 있어 '합동수요'가 폭증하자 합동관\*\*과 합동사안을 의미하는 포괄적인 용어가 필요했기 때문에 만들어진 것으로 보인다\*\*\*.

합동성 적용을 위해서는 국방력 건설분야와 군사력 활용분야로 나누어 볼 수 있는데, 국방력 건설분야에서는 주어진 예산으로 국방차원에서 우선순위에 근거해 국방력을 건설하는 것이며, 군사력 활용분야에서는 건설되어 있는 각군의 전력을 통합해서 운영하는 것이다. 이러한 전력통합운영에는 두가지 의미가 있는데, 하나는 Unified 즉 전략 및 작전목표 달성을 위한 전역을 소속군에 무관하게 각군의 몇몇 작전을 결합(Combined) 기획한다는 의미와 Integrated 즉 특정작전에 2개군 이상의 무기를 결합하여 사용한다는 의미가 있다.

\* 영국은 Joint라는 용어를 미국과 정반대로 사용하고 있다. 즉 동맹국간의 작전을 합동(Joint), 그리고 각군간의 작전을 연합(Combine)이란 용어로 표현하고 있다. Roger A. Beaumont, 권영근 역, 「합동작전의 역사」, 2001, p.7.

\*\* 合同觀(joint perspective)이란 '脫군중이주의'의 가치중립적인 입장에서 不偏不黨한 국방기획 활동을 수행하는 것이며, '합동적 가치'란 국가차원에서의 사고와 전문가적인 식견으로서, '합동사안(joint matters)'을 처리할 수 있는 자질을 의미한다. '합동사안'이란 육·해·공군력의 통합운영에 관한 문제로서 국가안보전략, 국가군사전략, 우발계획, 전투사령부 예하의 전투지휘, 합동군의 발전사항 등이 포함된다. 국방부, 「2025년 국방력 창출을 위한 군사혁신의 기본개념 및 방향」, 2000, p. 279.

\*\*\* 문광건, "합동성의 이론과 실제," 「국방정책연구」, 2001년 가을, pp.209-210.

한편, 합동의 한 형태인 ‘합동작전’(Joint Operations)은 지정된 과업(task)을 수행하기 위해 한 국가의 2개 이상 군종 성분을 운용하는 것으로서, 각기 특정분야(무기체계)의 전문화에 의해 구분된 군사력에 대한 “지시나 통제의 통일(unity of direction or control)”을 의미한다\*. 따라서 합동작전을 포괄하는 광의의 개념인 ‘합동성’은 주로 합동적인 시각에서 군사력을 양성하는 국방 상부구조의 평시 기능이자 전시 능력을 보장하는 일종의 ‘양병’에 주안을 두는 반면, ‘합동작전’은 준비된 군사력을 효율적으로 운용하고자 하는 ‘용병’ 분야에 주안을 둔다고 할 수 있다.

합동성을 이해하면서, 지휘통제와 관련된 「합동적 시각」과 「각군적 시각」 개념을 비교해보면 흥미롭게 대조되고 있음을 알 수 있다. 「합동적 시각」에서는 ‘중앙집권화’, ‘지역중심’, ‘일반시각’ 개념으로 대표된다.

우선 “중앙집권화”가 되면 단위부대간의 ‘노력의 조정’이 용이하겠으나 의사결정에 너무나 많은 시간을 소비하는 관계로 인해 극적인 순간을 포착할 수 없다는 단점이 있다. 지휘계층의 최고위층에서 주요의사를 결정하는데, 조직의 말단으로부터 상세정보를 받아보겠다고 최고위층은 주장하게 되기 때문이다. 이 같은 조직의 최상위 의사결정권자는 말단에서 올라오는 엄청난 정도의 정보로 인해 어찌할 바를 모르게 된다는 것이다. “지역중심” 측면에서는 지역 중심으로 책임을 분배하여 군의 지휘 및 통제체계가 지역에 따라 나누어지게 된다. 따라서 지역사령관이 해당지역에 대한 지식을 보유하고 있으며 해당지역 군사력에 대한 권한을 행사할 수 있을 뿐 아니라 동일지역내 합동작전을 용이하게 수행할 수 있을 것이다. 또한 합동적 시각에서는 “일반시각”으로 현상에 접근하게 되는데 이러한 경우 총괄적 접근이 가능하다는 장점이 있겠다.

한편, 「합동시각」의 반대측면에 있는 「각군시각」에서는 ‘분권화’, ‘기능중심’, ‘특수시각’로 특징지어진다. ‘분권화’는 특수상황이나 환경하에서 하급부대의 신속한 대응과 혁신성 달성이 가능할 것이다. ‘기능중심’에서는 ‘규모의 경제’ 달성이 가능한데, 이는 동일형태의 군사력을 지구적 차원의 단일 지휘관이 관리할 수 있다는 얘기다. 그러나 권한을 기능중심으로 분할하는 경우 군 자산을 이들 자산이 활용되는 특정환경에 맞추는 과정에서 적지 않은 어려움이 따르게 될 것이다. 또한 ‘특수시각’에서는 해당작전 관련 전문성 강화가 가장 큰 장점으로 부각될 수 있겠다. 그러나 군 관련 기술이 복잡성을 더해가고 있고, 땅·바다·하늘이란 개개 군의 작전 환경이 서로 상이하야 오늘날의 군이 특정 시각에만 전념하게 될 경우 문제를 보다 총괄적인 시각에서 접근할 수 없게 된다.

미국에서는 이러한 시각들이 교차되는 제대로서 국방력 건설은 합참에, 군사력 운용은 9개의 통합사령부에 해당된다고 할 수 있겠다. 따라서 이러한 시각은 물리적 환경, 기술 및 적의 변화를 고려하고, 적절하게 끊임없이 조정될 필요가 있는

\* 유사용어로서 ‘통합전’은 제 전장요소와 기능을 유기적으로 연동시키고 상호 결합함으로써 전투력 발휘 효과를 극대화시키는 전장운영 형태를 말한다.

것이지 어느한 시각이 무조건 옳다고 볼 수는 없다.

## 나. 합동성 강화의 배경과 효과

아마도 현대전에 있어서 작전템포가 고속화되고, 각군의 전장공간과 전력의 중첩 현상이 한층 심화되고 있다는 점이 합동성강화 배경의 가장 큰 요인일 것이다. 미국에서는 美 국방재조직의 아버지라고 할 수 있는 상원의원 Goldwater 및 하원의원 Nichols는 1986년 당시 '미국의 현 국방성 조직은 군사작전을 하기위한 것이라기보다는 비대한 관료조직의 표본이다'라고 하면서 전쟁양상의 현대화에 거스르는 국방성 조직을 날카롭게 비난하면서 합동성 강화에 불을 붙였다. 이후에 미국의 탁월한 통합전력 발휘효과에도 불구하고 통합능력 미흡현상이 지속적으로 발생하여 왔다. 예를 들면 지휘혼선, 소요중복, 예산낭비, 시스템간의 상호연계 및 호환성 부족 등 전력통합 문제점이 지속적으로 제기되어 왔던 것이다.

또한 냉전체제 붕괴후 군사비 축소압박에 대비하여 생존역량 강화가 필요한 때, 군사력에 있어 무형전력의 효과성이 크게 증대되고 있다는 점이 돈이 안 드는 합동성 강화에 더욱 관심을 돌리게 했던 것이다. 최근의 이라크전이 단기간에 종결된 것은 통합작전 능력이 이전보다 더욱 고도화된 것이 결정적이었다고 분석되면서 합동성 강화는 그 어느때보다 중요하게 되었다.

그러면 합동성을 강화하면 어떤 효과가 있는 것인가? 간단히 몇가지로 살펴보면, 첫째는 제반전력요소의 통합운용으로 전투력발휘의 시너지 효과의 극대화를 기할 수 있고, 둘째는 작전반응시간을 단축하여 의사결정의 신속화를 기할 수 있으며, 셋째는 각종 전력시스템의 조화로운 복합으로 상호운용성을 증진시킬 수 있으며, 다섯째는 소요의 중복 방지와 자원과 노력의 낭비를 제거하여 예산의 효율적 운영 등을 들 수 있겠다. 마지막으로 상부조직의 축소·간소화가 이루어져 최소의 자원과 노력으로 최대성과를 성취할 수 있다는 것이다. 특히 작전 지휘계선의 통일화·단순화가 필요한데 예를 들어 한국 육군의 경우 대대장에서 합참의장까지의 지휘계선은 무려 6단계를 거치게 된다.

이 글은 이러한 문제의식을 토대로 합동성 강화를 위해서 실제적이고 구체적인 차원에서 접근하는데 있다. 그러나 아직까지는 제한사항이 많아서 개념적 차원을 중심으로 한 논의를 제시했다. '합동성'에 관해서는 몇가지 발표된 자료들이 있으나 심도 있는 논의나 실제적이고 실무적인 차원에서 접근한 글들이 아직 없는 것이 사실이다. 따라서 이 글은 이론적인 접근보다는 개념적이거나 현실적인 문제를 중심으로 내용을 전개하고자 한다.

우선 현대전·장차전 전쟁양상과 관련, 합동성 차원에서의 전력기획, 운영 및 관리 필요성을 논의했고 합동성하면 역시 이 분야에서 가장 앞선 미국군의 합동성 강화노력을 분석하여 이를 준거틀로 하고 우리군 전력의 합동성 능력에 대한 현실

진단과 문제점을 살펴보았다. 따라서 군사기획, 군사전략, 소요제기 및 개발, 군구조 및 지휘체계, 교육훈련 및 인재양성 측면에서 군 전력의 통합 발휘효과를 극대화할 수 있는 나름대로의 방책들을 제시해 보았다. 여기서 사용되는 합동성(jointness)은 전력의 통합 등을 포함한 광의의 개념으로 사용했다.

## 2. 장차전 양상 및 대비

장차전 양상과 이에 대한 합동성 차원에서의 대비개념을 제시하기 위해 현대전을 크게 ‘단기속결전·초고속기동전’, ‘우주전·정보지배 마비전’, ‘네트워크전·효과기반전’, ‘신속결정적 작전’ 등으로 구분하여 논의해 보기로 한다.

### 가. 단기 속결전·초고속 기동전

장기전을 하게 되면 대량파괴와 대량손실, 재정황폐화로 결국 피아 모두 패자가 되어 제3국이 침공할 수 있는 여건을 주게 될 것이다. 또한 문명국의 인명증시 및 시민의 반전의식이 강화되면서 전쟁에 대한 정치적 비판여론이 비등하면서 결국에는 정권붕괴와 교체까지 가게 될 것이다. 따라서 장기전을 피하기 위해서는 기습공격과 초전 주도권 장악과 모든 전투역량을 통합·결집하여 순간적 절대우세 전력을 형성해야 할 것이다. 또한 ‘고속충격마비’ 전략을 구사하여 초단시간내 승리를 획득하려고 노력해야 될 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 우선 지휘계선의 단순화, C4I 통합적 지휘통제수단을 더욱 고도화·첨단화·자동화해야하고 화력의 장사정, 정밀타격, 고위력화와 함께 이를 통합자동운영할 수 있는 체제를 발전시켜야 할 것이다. 또한 기동의 고속화 및 장거리화 등 복합적 발전이 이루어져야 할 것이다.

### 나. 우주전·정보지배의 마비전

장차전은 전쟁공간 발전이 더욱 확대되어 현재는 지상전의 1차원전에서 지·해·공戰의 3차원전, 다음으로 우주·사이버전이 추가되어 소위 5차원적 공간을 가지고 있다고 볼 수 있다. 정보전과 관련해 흔히 이라크전을 들면서, 눈·귀 없는 이라크군이 천리안의 미군과 전쟁을 수행했다고 비유하곤 한다. 이러한 우주전·정보지배 마비전에 대비하기 위해서는 우선 시간과의 싸움에서 전장주도권 확보 노력이 필요한데, 먼저 보고, 표적을 식별해서 가장 적절한 타격수단과 방법을 선정하되 상대편의 전략적 중추신경의 급소(정보시설)를 먼저 타격해야 할 것이다.

이를 위한 수단으로서, 우선 지식공유로 응집력을 강화해야 하는데 전쟁에서 정보와 지식이 공유되면 모르고 싸우는 것보다 훨씬 응집력이 강화될 것이다. 또한 임무별 상황에 따른 組織編造\*를 발전시켜야하고 지휘통제폭을 확대하고 중간제대와 조직을 대폭 축소하고 단순화시켜 결정소요시간을 단축해야 할 것이다. 接敵 실전부대의 권한과 책임을 과감하게 위임·분임하는 것도 필요할 것이다.

### <전쟁 방식 및 양상의 발전추세>

| 구 분     | 산업시대의 전쟁   | 정보화시대의 전쟁   |
|---------|--|---|
| 전장공간    | ○ 지·해 2차원 → 지·해·공 3 차원<br>※ 전투공간·군별 독자작전 수행              | ○ 우주·사이버공간으로 확장<br>※ 우주 통합작전 및 사이버전 수행                |
| 핵심특징    | ○ 황금·철강·기계의 힘에 기초<br>○ 대량파괴 및 살상<br>○ 탱크·항공기·함정 등 플랫폼 중시 | ○ 정보·지식의 힘에 기초<br>○ 탈대량화 및 비살상<br>○ 정보체계 및 정밀 유도무기 중시 |
| 전투수단    | ○ 유인 기동수단 발전<br>○ 화력 위주의 전력 발전                           | ○ 무인 자동화 기동수단 등장<br>○ 정보·지식 중심의 전력 발전                 |
| 전력전개/운용 | ○ 선형/비선형 전력 전개 및 운용<br>○ 기동 화력전 수행                       | ○ 비선형/입체형 전력 전개 및 운용<br>○ 정보마비전 수행(사이버전 수행)           |
| 전투원     | ○ 기계운용 전투원   | ○ 정보활용 전투원(디지털 전투원)                                   |

#### 다. 네트워크전·효과기반전

이라크전의 교훈에서 가장 부각된 작전관련 특성중 하나로서 “네트워크전·효과기반전”이 더욱 심화되고 있다는 점이다. 네트워크 중심작전(NCW: Network-Centric Warfare)은 지리적으로 분산배치된 전투조직들을 네트워크를 통해 효율적으로 연결·결합켜 전투력을 향상시키는 것으로 네트워크 중심의 사고를 군사작전에 적용, 전투원과 조직행태를 혁신시키는 개념이다. 전투는 어느 단일 플랫폼이나 수단에 의해 수행되지 않으며 여러 작전요소들이 한데 어우러져 전체로서 전투가 수행된다는 것이다.

이를 위해서는 적시에 정확한 정보를 지속적으로 제공하고, 전장정보를 상황에

\* 編造라함은 작전의 규모와 부대의 형편 등을 봐서 가장 적합한 부대를 이곳 저곳에서 뽑아 쓰는 것으로 이라크전에서 바그다드 함락을 목표로 하는 3사단의 상급 지원부대를 3사단 소속의 18공정군단을 쓰지 않고, 독일에 있는 5군단이 지원토록 한 것을 대표적인 예로 들 수 있다.

필요한 전장지식으로 전환시킬 수 있는 정보처리 능력·도구·전문성이 필요하고 더구나 네트워크체계를 통해 전투력의 시너지 효과를 창출하기 위해서는 높은 신뢰성과 성능을 가진 정보하부구조의 건설이 무엇보다 필요하다.

또한 네트워크전과 긴밀히 연계되어 수행되는 작전으로서 바로 '효과기반전'(EBO: Effects Based Operation)\*은 이는 '전략적 효과를 달성하기 위해 취하는 일종의 전술적 조치'이며, 정밀화력의 효율적 사용을 통해 적 군사력의 파괴보다는 기능마비에 중점을 둔 것으로 소모중심에서 효과중심 개념으로의 변화를 말한다. 효과라는 목적달성에 최적의 부대를 최적의 편조로 투입하게 되는데 앞서 기술된 바, 네트워크전의 근본은 효과기반전으로서 전력의 순간 합동운용능력 고도화가 어느때보다도 필요하게 되었다는 것이다.

사실 적지도부를 통제하고자 하는 EBO는 개념적으로나 철학적으로나 전혀 새로운 것은 아니라고 할 수 있다. 그동안 공격의 정밀성 부족으로 인하여 효과중심의 전략을 추구할 수 없었을 따름이었다. 따라서 스텔스 전폭기, 토마호크 미사일, 합동직격탄(JDAM)\*\*, 전자폭탄(E-Bomb), 병커파괴폭탄(GBU-28) 등 고부가 가치 표적들을 특성에 따라 핵심부분만 효과적으로 공격할 수 있는 첨단무기보유가 필수적이다.

## 라. 신속결정적 작전

합동성과 관련하여, 최근에는 RDO(Rapid Decisive Operations: 신속결정적작전) 개념이 등장하였는데, 이는 미국의 미래 합동작전개념으로서 미군이 EBO개념과 함께 발전시킨 개념이다. '지식', '지휘통제', '작전분야'로 구분되며 이 세가지를 통합하여 최소의 인명살상과 물리적 파괴로 조기에 정치적, 군사적 목표를 달성하기 위한 것으로 전쟁이전과 전쟁간 합동작전수행에 모두 적용되는 개념이다. 특히 세가지 분야중 작전분야에는 EBO와 '작전보장수단'이 포함되어 있어 RDO의 하위개념으로 EBO를 설명하고 있다\*\*\*.

이라크전에서 적용한 RDO의 주요내용을 보면, 먼저 지식분야로서 각종 출처로부터 정보를 융합, 공유하는 범세계합동지휘통제체계 등을 운용하여 작전적 실체평가를 하였고, '공통작전상황도'를 활용하여 작전에 참여하는 개인으로부터 중부사에 이르기까지 작전상황을 함께 보고 군사조치를 하였으며, 완벽한 C4ISR체계를 갖추

\* 사실상 EBO를 먼저 개척하기 시작한 군은 美 공군이다. 일찍이 EBO 개념은 월남전에 참여한 젊은 미 공군장교들을 중심으로 주창되기 시작하였으며, 그 동기는 공군력을 반복하여 비효과적으로 사용했던 경험에서 찾을 수 있다.

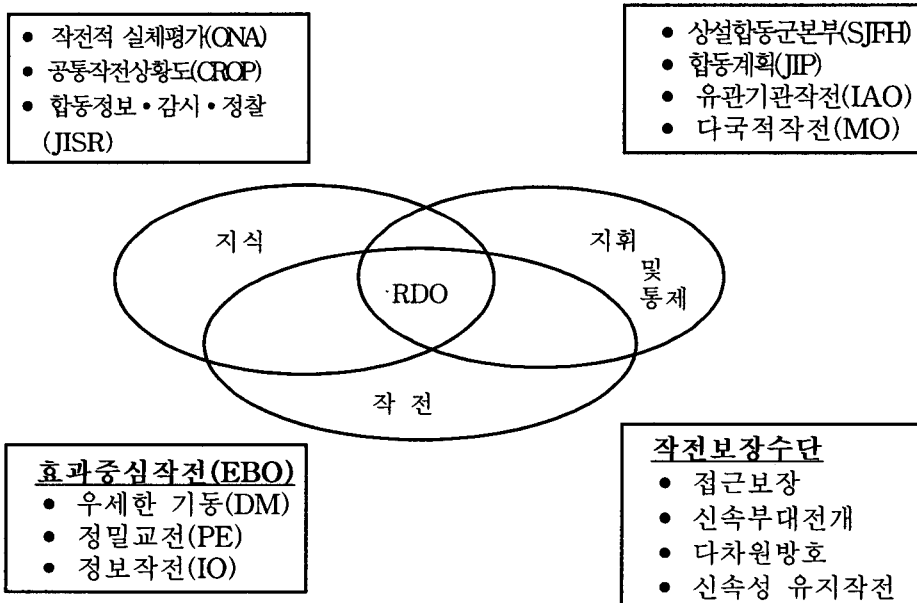
\*\* 이 폭탄은 재래식 일반폭탄에 GPS 유도장치를 장착한 것으로, 금번 이라크전에서 내장컴퓨터를 통해 GPS좌표로 사거리 24km 목표물을 불과 3m의 오차범위 내에서 명중시키는 가공할 만한 위력을 발휘하였다. 더구나 이것은 크루즈미사일보다 50분의 1수준인 2만 7천달러의 저렴한 폭탄으로 앞으로 각광을 받을 것으로 전망된다.

\*\*\* 美 합동전력사령부(JFCOM), RDO White Paper(2002)

으로써 전장가시화율이 70%이상 증대되어 전장의 안개를 거의 제거할 수 있게 되었다. 이러한 지식은 네트워크를 통해 지휘통제와 작전에 활용되었다.

지휘통제분야에서는 상설합동군본부는 설치되지 않았으나 중부군 사령부가 그 역할을 대신하였다. 합동계획과 다국적 작전은 전쟁이전 수차례 전투실험과 작계 숙달훈련, 현지 적응훈련 등을 통해 준비되었으며, 전쟁간 예상되는 마찰요소를 크게 완화시켰다. 유관기관작전은 중부사내에 국가차원의 합동협조단을 편성·운용하여 군사 및 비군사수단이 전쟁수행에 효과적으로 빈틈없는 지휘통제체계를 구축하는데 기여하였다.

### <RDO 주요 내용>



다음 작전분야로서 EBO는 앞에서 설명된 바와 같이 우세한 기동, 정밀교전, 정보작전을 통해 실시되었다. 우세한 기동을 실시했던 지상군은 합동군의 일부로서 공군, 해군, 해병대와의 긴밀한 협조와 지원을 통해 작전을 실시하였다. 정밀교전은 주로 해·공군전력에 의해 이루어졌는데, 이것은 전략적 효과달성에 직접 영향을 미쳤다. 정보작전은 인지적, 전자적, 물리적 작전을 병행하여 실시하였는데, 우세한 기동 및 정밀교전과 동일한 가치를 지닌 것으로 인식되었으며 이 세가지는 함께 어우러져 적에게 더 큰 “충격과 공포”를 강요하였던 것이다\*. 문제는 이러한 RDO

\* 이장근, “이라크전을 통해 본 신속결정적작전(RDO),” 「군사평론」 육군대학, 제365호, 2003.11.



를 우리군이 단독으로 적용하기에는 시기상조이다. 따라서 우선 개념이해와 미래 연합·합동작전에 적용할 수 있도록 준비해야 할 것이다. RDO는 현대전 양상과 관련 전쟁수행을 위한 작전양상의 총결정체로서 향후 계속 발전시켜야 될 주요 개념일 것이다.

### 3. 선진국의 합동성 강화

선진국에서는 합동성을 강화하는데 있어서 유형전력 증강의 한계를 느끼고 이에 대비해 무형전력(군사교리·군사전략, 군구조·부대편성, 교육훈련) 증강으로 극복하고 있는 추세다. 다음에서 주요 선진국의 합동성 강화추세를 살펴보겠다.

#### 가. 영 국

영국은 냉전체제의 종식 직후 안보환경의 변화에 능동적으로 대처하고 국방예산의 효율성을 높이기 위해 1994년도부터 'Front Line First' 원칙에 입각한 군 구조 개편작업을 추진한 바 있다. 전투부대는 불변인 가운데 사령부/후방 지원부대의 축소를 골격으로 하는 전형적인 Top Down식 개혁을 통해 예산 감축에 맞는 전력구조의 최적화를 도모해온 것이다. 나아가 '97년 출범한 노동당 정권은 '전략차원에서 국방검토'(Strategic Defense Review)\*를 통해 군사력 정비를 지속, 새로운 안보도전에 대응하기 위한 노력을 견지해왔다\*\*.

원래 육·해·공군 3군 합동의 조직 구성은 영국 고급지휘체계의 주요 특성으로 알려져 왔다. 국방부의 핵심기관인 중앙참모부(Central Staffs) 소속 장교들은 자군의 이익을 대변하는 것이 아니라 국방전체를 조망하는 시각을 갖추고 있음이 그렇지 못한 많은 국가들에 대비하여 높이 평가되어 왔다. 물론 국방부내에서도 예산의 할당과 무기체계의 도입 등 각 군의 이해가 첨예하게 대립되기도 하지만, 주요 보직의 3군 순환 등의 장치가 제도적으로는 마련되어 있던 3군 합동의 원칙이 대체로 존중되어 왔다. 영국 국방부는 전통적으로 3군의 균형있는 발전과 국방전체를 먼저 생각하는 합동 지휘·관리 조직의 성격을 보전하고 있다고 하겠다.

그러나 영국군 지휘부는 여기에 만족하지 않고 1996년 '합동신속전개군'(Joint Rapid Deployment Force)과 '상설합동참모본부'(Permanent Joint HQ)를 창설함으

\* 전략방위검토서(The Strategic Defence Review)는 기획관련 최 상위문서로서 '98년부터 제반 국방정책서를 통합하여 향후 15-20년의 국제환경과 제반사항을 고려 작성하며 매년 내용을 수정 보완하고 있다. 주요 내용으로는 국제안보환경, 군사력 현황(육해공군, 예비군) 및 배치, 전장환경, 무기체계/인력 획득, 관리유지 방향 등을 포함하고 있다.

\*\* U.K. Ministry of Defense, "Strategic Defence Review : Making it happen," September 1999.

로써 3군 합동작전의 효율성을 제고시키는 것과 함께 각군간 상호운용성(interoperability)의 수준을 더욱 더 강화해 왔다. 한편, 군종간의 병참체계를 더욱 통합시켜 나가면서 합동해리어부대(Joint Harrier Force)나 합동헬기사령부(Joint Helicopter Commander)를 조직·운용할 뿐 아니라, 합동교리센터(Joint Doctrine Center)를 신설함으로써 통합전투력의 증대를 위한 이론적 기반을 한층 더 굳혀나갈 태세를 갖추었다. 그 밖에도 교육훈련분야에 있어서도 장차전 양상에 부합하는 합동군으로서의 교육에 비중을 두는 방향으로도 개혁을 진행시키고 있다. 그리하여 각군 대학을 폐지하고 합동참모대학을 설립하였다. 앞으로 통합전력화의 원칙은 향후 영국군의 훈련·교육, 작전교리 등에 갈수록 더 큰 영향을 끼칠 전망이다.

## 나. 프랑스

프랑스는 합동참모의장이 전시에 각군에 대한 작전지휘를 하게되고 평시에는 군사력 조직 운영분야 관련 장관을 보좌하고 해외주둔군을 작전지휘하고 있다\*. 또한 국방중기계획 수립을 장관에게 건의하고 각군에 대한 감찰권을 행사하고 있다. 또한 장성의 임명 및 보직에 관하여 장관에게 의견을 제시한다. 각 군 총장은 평시에 각군 작전부대에 대해 군사작전을 지휘하고 교육, 훈련, 조직에 책임을 진다. 병기본부(DGA)를 설치·운영하여 통합적 차원의 전력 증강체계를 구축하여 2015년 신 군사력모델을 추진하기 위해 합동작전센터를 신설했다.

## 다. 독일

독일은 철저한 문민통제를 위해 전시 작전통제권은 수상이, 평시 작전통제권은 국방부 장관이 수행하고 있다. 지휘권 행사는 평시에 장관은 각군본부를 통해 군정·군령을 행사하고 전시에 합참의장이 직접 각 군 작전부대를 지휘(군령행사)하게 된다. 합참의장은 국방부장관과 연방정부에 군사문제를 조언하고, 각군에 대한 감독권 행사는 물론 각 군 총장에 대한 지시권 행사(군 발전계획 및 각 군 공통군수문제 관련 등)를 수행하고 있다. 군에 대한 기획, 군 인력에 대한 인사권 행사, 군 예산관련 내용은 예하 사무차관을 통해 하고 있다. 각 군 총장은 각 군의 대표책임자로서 훈련 및 운영 책임과 국방장관의 지휘감독하에 각 군의 치안에 대한 작전, 전비태세, 행정 및 군수업무를 관장하게 된다.

또한 오랜 전통을 가지고 있는 독일군 참모제도로서 장군참모장교(General Staff Officer)제도를 빼 놓을 수 없다. 이들 참모장교들은 장군 지휘관이 지휘하는 제대의 핵심 참모장교 역할을 수행하고 있다. 이들은 핵심참모장교 직책을 별도로 지정

\* 공군전투발전단, 2003 외국군구조 편람, 2003. 4.

해 놓고 있는 사/여단급 사령부나 작전사, 학군본부, 합참, 국방부 등에 근무하게 되는데, 예를 들어 교육사의 영관장교 직책 424개중 58개가 이러한 장군참모 장교가 보임하는 직위로 되어 있다. 또한 이들에 대해서는 지휘참모대학에서 2년 반 동안 교육을 받는데, 교육내용은 어학, 전술/작전술, 전략/정책 등으로서 교육수료 후 어떤 유형의 업무도 자주적으로 책임을 완수할 수 있도록 양성되는 것이다. 또한 군별 교육비율은 합동군 교육이 51%이며, 각군 교육은 49%를 차지하고 있다. 학급도 3군 장교 합동으로 편성해 놓고 있다. 이들은 소수엘리트 집단으로 육성·관리하되 국방부에서 직접 선발하고 있다. 매년 소령진급 예정자들 중 75명을 선발하는데 육군 40명, 해군 20명, 공군 15명으로 구성되어 있다. 개인별 주특기 및 부특기를 부여하고 야전 및 정책부서에 순환근무토록 하고 있다.

최근 독일에서는 과거와는 단절된 완전히 새로운 방향을 내 놓고 있는데, 바로 2010년까지의 「연방군개혁안」이다. 주요내용을 보면, 군병력을 현 28.5만명에서 25만명으로 감축하고 육·해·공군체계를 신속대응군(3.5만), 안정화군(7만), 지원군(13.5만)으로 개편하고 군기지 추가 폐쇄 및 신규 무기도입 억제로 260억 유로를 절감한다는 것이다. 특히 전통적인 육·해·공군 군종체계를 무너뜨리고 임무별로 편성한다는 것은 과히 혁신적인 것으로서 이는 '합동성 추구'의 근본적 한계점을 인식한 나머지 발상전환의 과감한 시도가 아니할 수 없다.

## 라. 일본

일본은 1999년 북한의 공작선 침투에 대한 대응실패를 계기로 통합막료회의 의장을 중심으로 합동성을 증진하기 시작했다. 작전권을 보유하고 있는 통합막료회의 의장이 합동훈련을 강화하고 있으며 통합막료회의 주요 상임보직들은 육·해·공군이 순번제로 보임하도록 제도화했다. 특이한 것은 통합막료회의 산하 본부장 직위는 1개 있는데 바로 통합정보본부장이다. 3성 장군에 해당하는 나머지 직위는 통합막료학교장과 사무국장이다. 통합정보본부는 정보분야 조직·인원·자산을 통합, 일원화했으며 현재 정보본부내 1,600명 규모의 전문 정보 분석요원이 근무하고 있다.

## 4. 미국군의 합동성 강화 및 수준

### 가. 합동성 강화 및 개선추이

미국은 건군시 전쟁성(육군)과 해군성으로 출발하여 2차대전 후 공군성을 분리하여 3군 정립개념으로 발전해 왔다. 1947년의 제1차 개혁에서 전력통합화 문제제기로 NSC와 국방성이 출범하게 되고, 1962년에는 제2차 개혁을 통해 PPBS도입으로 3군 통합적 임무형 자원관리 노력을 경주하게 되었다. 이어서 1986년 제3차 개혁시에는 소위 G-N(Goldwater-Nichols) 법안<sup>\*</sup>에 의해 합참과 통합사령부의 역할 및 기능을 획기적으로 강화했으며, C4I에 의한 지휘통제 및 의사결정 능력을 제고시켰다. 1991년부터는 RMA 개혁으로 전장공간 중첩성 해소 및 근원적인 방책을 모색하게 되었다.

이와 같이 건국 이후 미국은 최상의 국방조직을 구비하고자 노력해 왔지만, 순조롭게 진행된 것은 아니었다. 위에서 논의한 바 제2차 세계대전의 교훈에 근거해 1947년에 국가안보법(National Security Act)을 제정했는데, 여기에 다수의 문제가 없지 않았다. 그 후 미 의회는 군구조와 관련해 3번 정도 변화를 도모하였다. 그러나 거의 40여 년 동안 미 국방에 근본적인 변화는 없었다. 국방조직에 나름의 문제가 있었음에도 불구하고 미국은 냉전에서 승리하기 때문이었다. 그러나 매년 위기를 겪을 때마다 미국의 국방조직에 문제가 있음을 재차 확인할 수 있었다.

특히 국방재조직 운동은 2개의 커다란 사건을 통해 결정적인 전환점을 갖게 되었다<sup>\*\*</sup>. 그 하나는 레바논의 미 해병대 병영 폭파 참사였으며, 다른 하나는 조잡하게 수행된 그레나다의 침공사건이다. 이 사건에서 합동참모회의가 군사정책에 끼치는 영향력이 너무나 미약하고 야전군의 지휘체통이 혼란스러웠다는 점이 드러났던 것이다.

레바논의 미 해병대 폭파사건(1983. 10.23)<sup>\*\*\*</sup> 이후 사고조사위원회의 보고서에 의하면 해병대에 대한 지휘체통은 유럽통합사령관, 유럽주둔 해군구성군사령관, 6함대사령관, 61상륙임무부대(Amphibious Task Force)지휘관, 그리고 해병상륙부대 지휘관 등 너무나 길게 얽혀 있어 이들 해병대에 대한 안전을 책임지는 고위급 장교가 단 한명도 없었다는 것이다. 사건 이후 부상당한 해병요원들의 치료를 위해

\* Goldwater-Nichols 법안의 핵심내용은 많이 알려져 있는데 중요한 몇 가지를 나열해 보면 우선 합동참모회의에서 의견 불일치시 대통령에게 정책건의가 허용되고, 합참의장이 군을 대표하여 대통령과 NSC에 자문할 수 있는 권한을 강화했으며, 합참차장을 4성장군으로 임명하여 합참차원에서 소요를 조정·통제가 가능토록 했다. 통합사령관은 작전운용관련 소요를 직접 제기하고 주요의견을 반영하여 조치토록 했다.

\*\* Gordon Nathaniel Lederman, 김동기·권영근 역, 「합동성 강화, 미 국방개혁의 역사」, 연경문화사, 2002.10.

\*\*\* 이날 시아파 테러분자들은 레바논의 해병대 병영을 공격해 2백 명 이상의 해병요원과 몇 명의 해군 수병(水兵)을 살상하였다.

어느 곳으로 운반해야 할 것인지를 문제를 놓고 각군은 논쟁하였고, 사고지역에서 비교적 가까운 이탈리아의 Naples에 해군병원이 위치해 있었지만 이들 부상자 중 16명은 공군의 C-130 항공기를 이용해 서독으로 보내졌던 것이다.

또한 해병대 병영폭파 사건 후 이틀 후인 1983년 10월 25일, 미군은 공산주의자들이 통치하고 있던 그레나다 섬의 쿠바 군인들과 건설노무자 일당을 기습 공격하였다. 그레나다 지역을 담당하고 있던 미군 통합사령관은 단일의 해병 상륙부대를 이용해 그레나다섬을 점령할 계획이었으나 합동참모회의는 그 계획을 수정해 해병대와 육군부대가 섬의 절반씩 나누어 점령토록했다. 가장 큰 이유는 모든 군이 영광을 공유하도록 할 목적에서였다고 한다. 때문에 단일지휘관 임명없이 작전이 수행되었으며, 당시 각군이 보유하고 있는 통신장비의 상호운용성 미흡으로 각군간의 교신도 지장을 받았다. 또한 환자를 실은 육군 헬리콥터들은 해군의 항공모함인 인디펜던스(Independence)로의 승선이 거부되어 환자를 운송할 수 없었다.

이러한 베이루트와 그레나다에서의 일대혼란은 국방재조직 운동에 불을 붙이게 하였던 것이다.

## 나. 국방조직체계(군제)

한 나라의 국방조직체계(군제)는 기본적으로 그 나라의 국가체제 및 정치체제의 산물이라고 할 수 있다. 물론 각 나라마다 고유한 역사와 문화, 국민적 전통과 지정학적 특성에 따라 다소의 변형과 차이가 있을 수는 있으나, 일반적으로 자유민주주의 체제를 채택하고 있는 나라의 군제는 군통수권 법정주의의 원칙과 문민통제의 원칙, 정·병통합주의와 군정·군령 일원주의 등의 보편적 원칙에 기초를 두고 있다.

오늘날 합동군제는 자유 민주주의 국가에 있어서 군제의 현대적 발전방향이 되었는데 그 배경은 미국에서 찾아 볼 수 있다. 2차 대전을 전후해서 공군이라는 새로운 군종(Service)이 탄생하고 전쟁의 양상이 입체화해 가면서 3군간에 긴밀한 협동과 노력의 통합이라는 문제가 중요한 과제로 대두하게 되었다. 특히 大戰 말기 태평양 전역에서 맥아더 장군의 육군과 니미츠 제독의 해군간에 잦은 불협화음으로 전쟁지도에 어려움을 겪는 바 있는 미국은 대전 후 軍間의 협동과 지휘통일의 문제에 관해 신중하게 검토하게 되었고, 여기에서 구상된 것이 합동군제도이다.

합동군제란 단일한 군사목표와 임무에 배정된 부대는 소속 군종에 관계없이 한 사람의 지휘관에 의해 지휘되어야 한다는 개념이다. 바꾸어 말하면 이것은 군을 전통적인 3군종 체제의 바탕위에 두되, 운용수준에서는 철저히 군사력의 통합을 달성한다는 개념이다. 그리고 이러한 개념에 의해서 각 전구별로 통합군사령부를 설치하고, "1 Theatre, 1Commander"의 방식으로 한 사람의 사령관이 예하 구성군 전부를 지휘할 수 있도록 체제를 정비하였다. 그와 때를 같이 해서 합동참모회의를

정식 기구로 발족시켰는데 이것은 대전기간중에 영국의 전쟁참모회의를 본따서 그동안 대통령의 비상설 전쟁자문기구로 운영해 오던 합동참모회의를 상설 기구화한 것이다.

초기의 합참은 대통령과 국방장관에 대한 단순한 자문기관으로 출발했으나 그 후 몇 차례에 걸친 개편과 기능 보강을 통하여 합동군에 대한 기획과 전략지시, 운용 교리 등을 총괄하게 됨으로써 명실공히 합동군체의 중추적인 기구로 자리를 잡게 되었던 것이다. 비슷한 시기에 영국·프랑스 등 서구 국가들도 합동군체를 채택하게 되었는데 그 구체적인 형태는 국가적인 특성과 군대의 전통 등에 따라 다소의 차이를 두고 있다.

#### 다. 합동성 강화수준

미국군의 합동성 강화수준은 여러 가지 측면에서 살펴 볼 수 있는데, 이는 다음 항목에 있는 ‘한국군의 합동성 강화’에서 한국군과 비교한 도표에서 볼 수 있듯이 우선, 전력통합화의 승수요소로서 최첨단의 전략적 C4I체계를 보유하고 있으며 국방최고 경영진(대통령, NSC)이 국방·군사 정책지침에 관여하여 전력통합화 발전과 모든 기획활동을 구속토록 했다. 교육·인사관리 측면에서 보면, 장교들로 하여금 타군에 대한 상당한 지식을 보유케 하고 미래비전 개발을 중시하고 있으며, 합동특기제(JSO) 도입·시행하여 합참 근무자의 50%를 JSO 특기 보유자로 규정, 합동성 강화에 크게 기여해 왔다. 또한 각군 대학에서 타군장교를 약 30% 배정받아 교육하고 최근 소수의 엄선된 장교를 대상으로 엘리트 교육과정(SAMS, AOASF 등)을 신설했다. 한편 1962년 PPBS 도입하였는데, 이는 미국이 60년대 초에 각군/기관별, 그리고 기능 참모부서간의 이해를 조정하기 위한 수단으로서, McNamara 국방장관이 도입하였다. PPBS에서는 군사기획/소요와 연도 예산편성을 연결하는 중간고리로서 계획구조를 매개시켜서 예산이 군사임무를 직접 뒷받침하고, 각급 세대의 단위 부대장은 총체적 자원관리를 도모할 수 있게 되어 있다. 또한 Pentagon 내 JCS, 각군본부, 국방관계 연락사무소가 위치하여 합동차원에서 상호 긴밀한 협조가 이루어지도록 했다.

## 5. 한국군의 합동성 강화

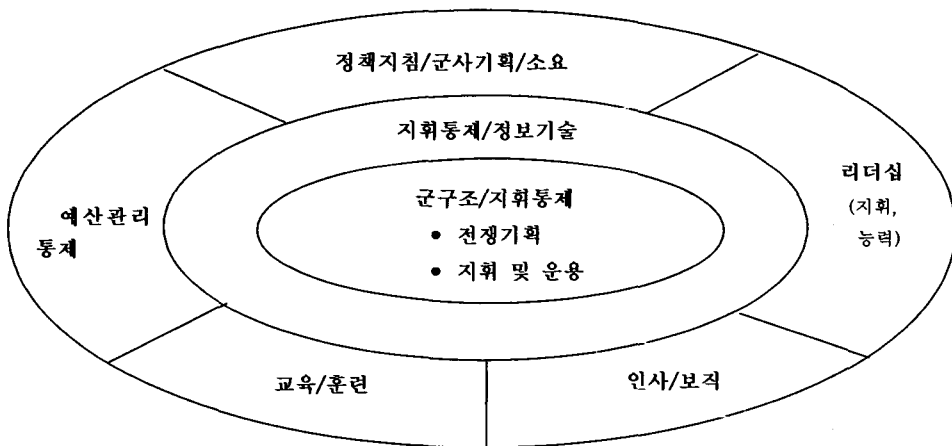
### 가. 합동성 강화 방책

앞에서 논의된 바, 합동성 강화방책의 하나는 국방부가 중심이 되는 養兵權에 의

한 합동성 강화다. 주로 기획, 예산, 인사권을 통해 이루어지는데, 먼저 기획권으로서 지침(DPG: Defense Planning Guidance) 강화와 소요심의(JROC) 강화를, 예산권으로서 계획예산제도(PPBS)의 정착을 들 수 있으며, 인사권으로서 합동참모특기제도(JSO)의 도입 및 정착과 합동전문군사교육(JPME)의 제도화를 들 수 있다. 다음으로는 用兵權에 의한 합동성 강화로서 합참이 중심이 되는데, 우선 조직권으로서 군구조, 통합사·기능사 설치·운영이며, 지휘권은 합참의장의 권한을 강화하는 측면이다. 따라서 여기서는 기능을 중심으로 '노력의 통합(Unity of Effort)' 측면에서 접근하되, 용병권에 의한 「합동성 강화」는 합참의장의 지휘권 강화로 국한토록 했다.

한편, 합동성 강화는 모든 요소가 비슷하게 영향을 주는 것이 아니라 핵심적인 요소들이 있다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이 제일 안쪽의 군구조/지휘통제와 합동성 강화에 가장 큰 영향을 미치고 다음으로 C4ISR을 이용할 경우 합동성이 대폭 강화되는 順들이 되겠다.

<합동성 강화요소의 영향도>



한국군의 합동성 강화노력은 초창기에는 한·미 연합방위체제의 기본틀 속에서 군사력건설·유지 및 운용이 필요하여, 미국의 군제와 유사한 3군제도를 채택하였다. 창군시에는 국방총참모장 밑에 자문기구로 연합참모회의를 두었으며, '54년도에는 이를 상설 기구화하고, '63년도에는 이를 다시 합동참모회의로 개편해서 국방장관의 군령 분야를 보좌하도록 하였다. 그러므로 합동군제의 골격은 창군 초기 단계부터 이미 갖추고 있는 셈이었다. 그럼에도 불구하고 합동군제가 조기에 발전할 수 없었던 가장 큰 이유는 군령분야에 해당하는 군사력 운용기구를 UN군 사령부에 장기간 위임하고 지내온 데 있는 것이다.

1970년대에 들어서 미국의 PPBS 도입을 시도하고, 합동참모능력 배양을 위하여

각군 지휘참모대학에 타군 장교를 편입하여 교육시켰으며, 군간 교차근무를 시도하였다. 1980년대에 들어서 합참의 소요통제기능 및 작전운용기능을 강화하기 위해 합동군제를 채택하였다. 또한 미국의 Pentagon 모델 도입을 구상하였으나 3군 본부만 이동하였고 각군운용의 독립성은 그대로 살려 두었다. 1990년대 이후에 본격적으로 합동성 강화를 위한 체계적, 제도적 접근을 모색하고 있다. 이를 위해 국방부에 군사혁신기획단을 설치·운용하였고, 21세기 신국방 추진, 합참비전 2025작성 등을 진행 중이다.

그러나, 분야별 합동성 실태를 보면 대부분의 영역에서 군별 수직적 계선의 영향력이 지나치게 강하고 軍間의 수평적인 협조 및 통제력이 미약하다고 볼 수 있다. 다음에서는 주요 분야별로 실태 및 문제점을 살펴보겠다.

우선 군구조, 전력, 지휘체계 측면에서는 지상군에 높은 비중을 둔 병력집약형이며 전술적 차원의 무기체계 위주로 구성되어 있고, 해·공·정보 및 전략적 차원의 전력은 미군에 의존하고 있다는 것이다. 또한 다단계의 지휘체대와 계층을 형성하고 있으며 국방부 및 합참간 중첩 및 유사 업무 수행부서가 존재하고 있는데 이는 조직의 효율성면에서 심각한 문제가 아닐 수 없다.

C4I측면에서는 전략적 차원은 미군에 의존하고 있고 전술적 차원만 발전시켜왔으며, 전술적 차원도 軍間의 상호운용성(interface)이 미흡한 상태라고 볼 수 있다.

지휘관리능력에 해당하는 리더십 측면에서는 소속군과 병과에서 인사권을 보유하고 있어 이를 중심으로 교육 및 보직관리가 이루어지는 문제점이 있다. 또한 국방부와 합참 수준에서 합동업무 수행시 타군과 他兵種에 대한 지식과 이해부족 현상으로 통합차원의 전력화에 문제가 많다는 것이다.

인재양성 측면에서는 우선 교육 및 연구기회가 제한되어 있으며 특히 군별 격차가 심한 편이다. 또한 합동연합근무 및 교육에 대한 소외의식이 있으며, 수직적 인사관리로 위로만 바라보는 경향이 발생하고 있다. 특히 합동성의 배양 및 보장을 위한 합동특기제도 도입은 오랫동안 검토해온 것이 사실이다. 현재 국방부·합참·연합사 근무장교들의 능동적·창의적인 업무가 제한되고 자군의 업무간섭 및 영향력이 지대한 상태이며 각군별 인사관리로 합동부대 장교의 진급 등 인사상 불이익의 인식으로 우수자원들이 보직을 기피하고 있는 실정이다. 따라서 미래 합동작전의 중요성 증대에 따른 제도적 보완이 필요하며 이를 위해서는 우수자원들에 대한 획득-교육-보직-진급이 연계된 인사관리가 필요한 것이다.

군사기획 및 소요 측면에서는 자군의 군별 논리가 통합 및 합동적 정책 지침이나 군사전략·군사교리 및 소요기획에 우선하는 것이 현실적 문제로 대두되고 있다.

계획, 예산 및 집행 측면에서는 우선 사업단위별 우선순위에 의한 자원배분이 아닌, 전년대비 군별 재원할당에 의한 집행으로 통합적 전력 생산 및 발휘에 문제점이 노정되고 있다. 또한 예산관리와 제도, 기구, 인력, 방법 등에 대한 통제능력의



부족으로 각군의 영향력이 지대한 상태가 현실이다. 1970년대에 PPBS를 도입하고 자 국방부에 PPBS실(체계분석실)이란 임시조직을 편성하고 여러가지 연구를 했으나, 이 부서가 80년대초 계획평가관실에 흡수되고, 계획평가관실이 다시 전력계획관실과 평가분석관실로 양분되면서 PPBS 추진모체는 사실상 증발되어 버렸으며, 그 이후 우리 국방예산이 80년대초 30억불 수준에서 2000년대 초반에 140억불로 증가되었지만 예산관리를 위한 근원적인 제도발전은 거의 수면상태에 있었다고 해도 과언이 아니다. 절차상의 PPBS인 우리 국방예산제도를 예산의 내용이 국방목표와 임무를 설명할 수 있는 PPBS로 대전환을 시켜야 할 것이다.

<한국군과 미국군의 합동성 비교>

| 구 분                  | 한 국 군                            | 미 국 군   |
|----------------------|----------------------------------|---|
| 군구조/지휘체계             | ○ 합동군 구조<br>○ CFC: 통합사령부         | ○ 합동군 구조<br>○ 9개 통합사령부  |
| C4ISR/MIS/<br>네트워크체계 | ○ 낮은 수준<br>○ 전술적 수준              | ○ 최첨단 최고 수준<br>○ 전략적 수준   |
| 정책기획지침               | ○ 인물 중심                          | ○ 시스템 중심: DPG, CG의 제도화  |
| 무기체계 소요조정            | ○ 합동전략회의<br>○ 합동참모회의             | ○ 합동소요조정기구(JROC)<br>○ 합동탄약(유도무기) 소요조정<br>기구(JMC) 등                                  |
| 계획예산제도               | ○ 군별/조직별 배분<br>○ 분석기능 부족         | ○ 임무 중심 우선순위 배분: 계획 및<br>사업에 대한 분석·평가 기능 탁월   |
| 인사관리제도               | ○ 전문화 관리<br>○ 각 군에서 보직<br>및 진급관리 | ○ 합동특기제도(JSO) 제도 도입: 합참<br>/통합사 참모요원의 50% 수준을<br>JSO 특기자로 보직<br>○ 장군 진급시 합동 근무경력 필수 |
| 합동전문교육               | ○ 합참대학                           | ○ 합동참모전문교육(JPME) 제도 정착  |
| 상호교차근무               | ○ 저조                             | ○ 각 군대학: 타군장교 20-30% 수준<br>○ 타군 순환 근무 장려  |
| 합동교리/훈련              | ○ 미흡, 저조                         | ○ 합동교리: 획기적으로 발전<br>○ 합동전센터: 합동전분석 센터,<br>합동전투실험소 운영<br>○ 과학적 합동전 모의: M&S 개발·발전     |
| 상급사령부                | ○ 서울(국방부, 합참)과<br>계통대로 분리        | ○ 펜타곤 한 건물 내에 국방부, 합참,<br>각 군 본부 위치   |

위의 도표에서 보는 바와 같이 합동성과 관련하여 분야별로 미국군과 비교해보면 더욱 뚜렷하게 그 차이를 느낄 수 있다.

## 6. 합동성 강화개념과 발전방향

### 가. 강화개념 및 기본방향

합동성강화의 기본개념은 전시에 작전운용과 평시 군사기획이 통합전력 차원에서 효과적으로 연계되어야 하고, 군사기획 및 운용체제의 일관성 있는 조직적 구조화가 이루어져야 한다. 즉 군사교리 - 전력·전력소요 - 군 조직·지휘구조 - 교육 훈련 - 인사제도 - 군수지원 등이 연계성과 일관성이 있어야 한다는 것이다.

합동성강화를 위한 기본방향은 먼저 군구조 및 지휘체제는 조직의 슬림화가 이루어져야 하고, 합참의장의 권한은 더욱 강화되어야 할 것이다. C4I에서는 통합 및 합동 차원의 마스터플랜을 발전시켜야 하고 각군의 C4I를 발전시켜야 할 것이다. 인사관리에서는 통합·합동업무 종사자에 대한 고유 인사권을 보유하는 문제가 되겠고 간부교육 측면에서는 통합·합동 능력을 배양하기 위한 양성 및 보수교육이 이루어져야 할 것이다. 이러한 측면을 조직구성원의 사고방식 변화와 관련되는 것으로 Goldwater-Nichols 법 집행에 있어서 합동화의 가장 큰 문제는 바로 이러한 문제였다는 것이다. 즉 각군 조직의 구성원이 국가이익이나 공동의 목적보다도 自軍 위주의 이기주의적 행동동기를 가지고 있다면 조직의 불합리성은 영원히 해결되지 않는다는 것이다\*.

### 나. 군구조와 지휘체계의 정비와 개선방향

이를 위해서는 고려요소로서 ① 안보상황의 위협도, ② 작전반경의 범위, ③ 군사력 규모, ④ 군사비 규모, ⑤ 군사비 축소 추세, ⑥ 권위적 의식구조 등을 들 수 있다. 이를 고려하여 개선방향을 제시하면 우선 상층조직의 감량화와 중간 고급사령부의 축소, 유사기능 조직의 통폐합, 상부구조 특히 핵심부서에 군간 균형보임이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 군제에 관련해서는 「합동군제도」 자체는 계속해서 유지 및 발전시킬 필요가 있는데, 이는 전통적 3군종 체제와 기능적 兵種체제를 혼합한 형태로서, 앞에서 언급한 바 자유민주주의 국가 군제의 현대적 발전개념이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 현 합동군제의 발전방향으로서 전통적인 3군종 체제의 바탕위에 두되, 운용수준에서는 철저히 군사력의 통합을 달성하는 것이 되겠다.

\* Goldwater-Nichols 법안이 공포될 시 합참의장을 지냈던 William J. Crowe은 자신에게 주어진 권한행사를 극히 자제했으나 이후 Colin Powell 합참의장은 합참조직 운용을 보다 강력하고 능동적으로 이끈 결과 대통령 자문이 효과적으로 이루어졌는데 이에 당시 부시대통령과 체니 국방장관의 전폭적인 지지에 기인했다는 것이다. 황선남, 「Goldwater-Nichols 미국 국방조직 개편법에 관한 연구 : 합참의 기능과 역할의 변화를 중심으로 분석」, 국방대학교 석사학위논문, pp. 70-75.

## 다. 합참의 역할 및 발전방향

우리의 국방조직체계 속에서 합참이 맡아야 할 역할을 크게 나누면, ‘국가전쟁수행기구로서의 역할’과 ‘군사작전 지휘기구로서의 역할’, 그리고 ‘한·미 연합작전체계의 상위 통제기구로서의 역할’로 대별할 수 있다\*.

우선 ‘국가 전쟁수행기구로서의 역할’은 합참이 담당해야 할 가장 기본적인 고도고유한 영역이다. 이것은 전쟁을 준비하고 수행하는 과정에서 대통령과 국방장관의 신속하고 합리적인 의사결정을 보장하고, 결정된 목표와 방침을 군사적으로 시행해 나가는 일련의 체계적인 기능으로서 여기에는 ① 국가안보에 대한 위협의 평가와 아울러 이와 관련한 적시적인 조언의 제공, ② 전략기획을 통하여 국가의 이익과 정책목표를 지원하기 위한 군사력의 임무와 역할을 설정하고 요망 군사력 소요의 발전, ③ 전쟁기획을 통하여 전쟁의 목적과 조건, 제한사항과 종전 및 전후처리에 이르는 일련의 정책과 계획을 발전시키고, 국가동원을 통한 국가 잠재력의 군사력화를 위한 대책의 발전, ④ 작전기획을 통하여 국가 전쟁목표 달성을 위한 군사작전 운용 및 군사력 사용계획의 발전, ⑤ 조기경보체계 및 준비태세 유지, ⑥ 합동교리, 무기체계 발전 및 합동교육·훈련에 대한 정책의 수립 및 시행 등을 들 수 있다. 그러므로 합참의 조직편성은 이러한 기능들이 상호 균형과 연계성을 유지하면서 단일한 목표와 방향성을 유지할 수 있도록 배열시키고 그룹핑해 주는 것이 무엇보다 중요하다.

다음으로 ‘군사작전 지휘기구로서의 역할’은 우리의 합참만이 수행하게 될 독특한 역할이라고 할 수 있다. 우리나라와 같이 합참이 직접 군사작전 지휘기능을 수행하는 나라는 많지 않다. 대체로 합참은 지령과 지시의 수준이며, 미국에서와 같이 통상 각 戰區別로 편성된 ‘통합군사령부’가 독립적인 전역계획을 갖고 직접 작전 지휘기능을 수행하고 있다. 그러나 우리의 경우는 기본적으로 작전지역이 제한된 단일 戰區에 해당하므로 합참의 예하에 별도의 통합군사령부를 설치할 필요가 없다. 따라서 합참이 한반도 쏠 작전지역에 대한 통합된 단일 전역계획을 갖고 각 구성군사령부를 통할 지휘해서 작전을 수행하지 않으면 안 되는 것이다. 현재는 이 역할을 연합사가 수행하고 있지만, 장차 작전통제권이 환원되면 합참이 바로 해야 할 몫이다. 그러나 합참의 현 조직 구성 속에는 이러한 개념이 명확하게 수용되어 있지 않다.

이와같이 우리의 합참은 합참과 통합군사령부의 성격을 지니고 있기 때문에 이에 따라 그 조직도 의장의 일반참모조직과 별도의 작전지휘조직으로 분리 편성되어야 할 것이다.

전시에 의장이 수행해야 할 다양한 기능과 역할, 예를 들어 대통령과 장관의 군

\* 합동참모본부, “합참 조직기능 발전방향,” 연구보고서, 1994, pp. 13-17.

령보좌, 안보회의 자문관, 계엄사령관, 합동참모회의의장 등의 역할을 감안할 때 합참의장이 '현행작전의 지휘'에만 전념할 수 있는 시간은 현실적으로 제한될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 의장의 관심 영역은 전구에 배치된 통합군 사령관과는 달리 현행 작전으로부터 국가 위기관리의 전 분야로 확대될 수밖에 없다.

따라서 전시에 의장은 24시간 책임지고 현행작전을 지휘 통제할 수 있는 대리인(통제형 참모)과 전담기구에 의해서 보좌를 받아야만 하는 것이다. 만약에 현행 작전에 대한 합참의 지휘·통제기능이 이완된다면 통합군사력 운용체제에는 심각한 차질이 발생할 수밖에 없기 때문이다.

그러므로 합참의 조직 편성에는 이러한 기능을 어떻게 조직화하고 그 운용체제를 어떻게 구성할 것인가 하는 문제가 주요한 고려요소로 검토되지 않으면 안 되는 것이다.

마지막으로 합참이 맡아야 할 역할은 '한·미 연합 작전체제의 상위통제기구로서의 역할'이다. 이것은 비록 제한적 기능에 속하지만 현실적으로 매우 중요한 사안이다. '78년도에 한미 연합사령부를 설치할 때 양국의 합참은 MC를 통하여 연합사에 대한 통제권을 행사하도록 합의하였다. 그러나 창설 당시 전략지시 1호가 하달된 후로는 우리의 합참이 연합사에 대한 실질적인 통제권을 행사한 실적은 별로 보이지 않는다. 그 보다는 오히려 상호 협조관계와 지원적 기능에 충실하려고 스스로 노력해 온 면이 없지 않다. 물론 거기에는 몇가지의 이유가 있다. 우선 연합사령관이 수행하는 다수의 중복된 역할 때문에 그 상대적 위상설정에 항상 혼란이 따를 수밖에 없었던 것이 사실이다. 그러나 보다 근원적인 이유는 우리 스스로의 내부에서 찾아야 할 것이다. 적어도 자주국방을 표방하는 주권국가의 군령 최고사령부라는 합참이 독자적인 전략기획과 작전기획 능력을 구비하지 못함으로써 하위제대인 연합사의 작전기획을 체계적으로 통제할 수 있는 기능을 유지할 수가 없었다.

때문에 연합사의 작전기획도 항상 연합사령관의 독단적 작전개념에 의해 수립되었고, 합참과 각군이 그 뒤를 이어 후속지원계획과 시행계획을 발전시키는 기획의 역류현상이 유지되어 왔던 것이다.

뿐만 아니라 연합사에 배치된 미국측 참모요원들은 대부분 UN사와 주한미군사 또는 구성군사의 참모를 겸직하고 있기 때문에 미측의 이익과 입장을 대변함에 있어 정책적 일관성을 유지할 수가 있다. 반면에 우리 한국측 요원들은 각자 개별적으로 인사명령을 받고 연합사에 파견된 신분으로 근무하고 있으며, 그들이 연합사 내에서 우리의 이익과 정책을 체계적으로 대변할 수 있도록 지침을 부여하거나 대표성을 보장해 줄 수 있는 제도적 장치가 명확하지 않은 것이다.

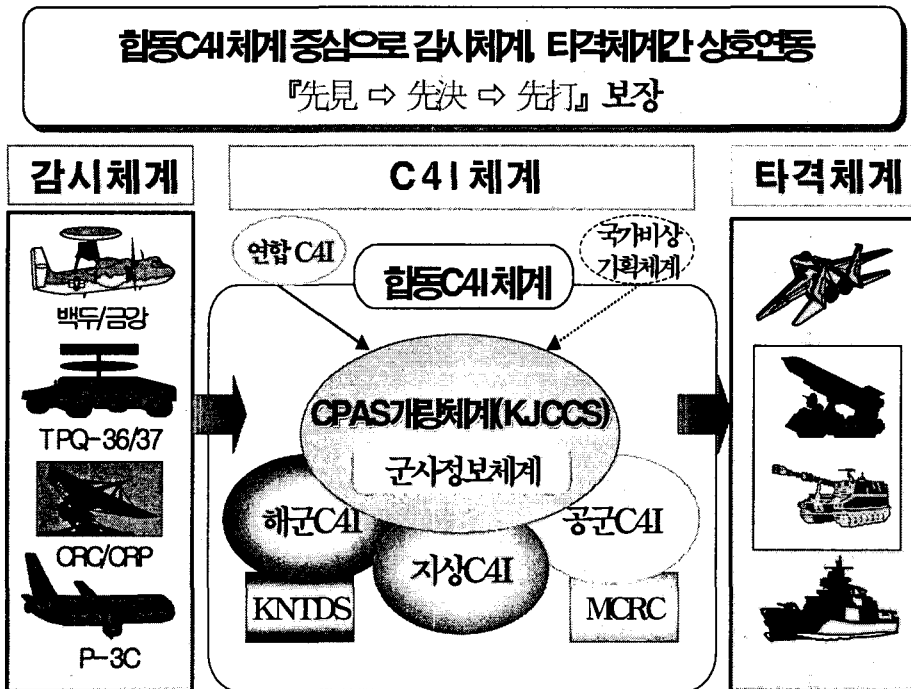
따라서 이와 같은 요인들이 근본적으로 개선되지 않는 한 비록 합참이 형식상으로는 연합사의 상위 통제기구로 되어 있다고 하더라도 실질적인 통제기능을 발휘

하는 데는 한계가 있는 것이다.

### 라. C4I체계 발전

C4I의 조직적인 발전으로 합동성 효과 극대화를 이룩할 수 있다는 것이다. C4I체계는 교리 및 작전개념에 근거한 싸우는 방법을 자동화한 체계로서 적보다 먼저 보고, 먼저 결심하여 먼저 행동할 수 있도록 군사력을 준비하고 운영하는 총체적인 수단과 절차인 것이다. 이는 어떻게 지휘하여 싸울 것인가?에 대한 총체적인 방법론이며, 전쟁수행절차 그 자체인 것이다. 이를 지휘통제 과정을 통해 살펴보면, 실시간 정보수집/분석을 통해 지휘결심을 거쳐 계획 및 지시를 하여 작전수행(타격)이 가능하게 하는 통합지휘통제체계다. 아래 그림을 보면 C4I의 발전방향을 간단하게 한 눈에 볼 수 있을 것이다.

C4I의 발전방향으로서 우선 국방부와 합참차원에서 통합적인 중장기 master plan을 발전시키고, 각군·기관의 C4I 계획을 이에 준해서 발전시켜 나가되, 3군간 제전력 요소간의 상호운용성 보장이 되도록 설계해야 할 것이다. 또한 가용재원을 고려하여 전술적 차원에서 전략적 차원의 C4I로 점진적으로 단계화하여 발전시켜 나가야 할 것이다. 사회의 발전된 정보 하부구조와 기술도 최대한 활용하여 C4I의 경제성과 효율성을 보장하는 노력도 필요할 것이다.



또한 GCCS-K체계를 적극 벤치마킹하여 체계개념을 정립하고, 연합사체계와 연동으로 원활한 연합작전체계를 구축해야 할 것이다. 각군의 C4I체계를 구축하여 K-JCCS에서 통합하여 연합사 C4I(JCCS-K)와도 연동시킨다는 것이 최종상대가 될 것이다

## 마. 간부의 엘리트화

간부의 엘리트화는 합동기획 및 운용기량을 향상시킬 수 있다. 이는 간부양성 및 보수과정의 대폭적 개선과 국방부/합참 근무자의 질적기량을 군 최고 “엘리트” 개념으로 함양하는 것이다. 하나의 제안으로서 4년제 학사학위 임관과정을 4-5년제 전문석사학위 임관과정으로 격상시키면 어떨까 하는 생각이다. 미래 전쟁양상을 고려, 군의 핵심간부로서의 전문성을 최대한 계발시키고, 사관학교의 사회적 매력과 위상을 강화하여, 사회의 우수자원을 유인할 수 있는 능력을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 중·단기적으로 사관학교를 좀 더 경쟁력 있도록 하기 위해 자율화, 개방화와 함께 교수의 질 향상, 의무복무 기간 단축 등을 통해 추진하면서 단계적으로 석사과정으로 격상시켜 미래군의 요구에 부응토록 한다.

또한 합동성 업무강화를 위한 국방·합동 참모의 인사제도를 전향적으로 발전시키기 위해 합동특기 장교제도(JSO : Joint Speciality Officer)를 운영할 필요가 있다. 미국에서는 합동성 강화를 위해 합참 근무자의 50%를 JSO특기 보유자로 규정하고 있다. 한국에서도 합동특기제도를 오랫동안 준비하고 추진하여 왔다. 이 제도 추진의 기본개념은 일반형 장교중 유자격자에 합동특기를 부특기(J:Joint)로 부여하고, 이들을 위해 국방부, 합참, 연합사 등 합동부대에 합동직위를 지정, 합동직위에 대한 합동특기장교를 보직시키고 체계적으로 관리한다는 것이다. 이들은 합참대나 국방대 졸업자와 합동부대 근무 유경험자 중 우수자를 선발하고, 합참대 및 국방대 교육을 필수과정화하는데, 특히 합동성 강화를 위한 교육내용으로 3군 합동전술 상황을 부여하고 상황조치 훈련을 강화하고 있다. 또한 국방부와 합참에서의 직위 중 합동직위는 오직 합동특기장교에 한해 보직토록 하고 합동직위 근무자에 대한 진급도 우대한다는 것이다. 미국과 같은 획기적인 인사우대는 당분간 어려우므로 우선 각군 본부의 평균 진급을 이상으로 한다는 것이다. 그러나 이러한 제도의 정착을 위해서는 우선 국방부와 합참에 독자적인 인사권 확보문제가 해결되어야 할 것이다. 현재 각군별로는 나름대로 전문형 장교 육성 및 보임 정책을 추진중에 있다”.

\* 사실, 군 자체에서 과학기술 전문인력을 양성하기 위해 1994년 11월 각군 사관학교 부설 ‘군사과학대학원’을 창설하여 운영했으나 ‘전문석사학위 임관과정’과는 다르고 결국 1998년 7월 정부의 비효율·고비용 조직 통·폐합 정책에 따른 ‘국방개혁 5개년 계획’에 의거 2001년 2월에 폐지되었다.

\*\* 육군에서는 ‘전문형’ 특기를 별도 부여하고 있는데, 예를 들어 정책/전략 전문형은 620 특기

앞서 논의된 바와 같이 미국의 JSO제도이든 독일의 GSO이든 선진국에서는 어떤 형식이든지 ‘전문참모제도’를 두어 군업무의 합동성과 전문성을 기한다는 것이다.

간부의 엘리트화와 관련하여 하나 더 짚어 보아야 할 점은 ‘담당전문요원의 정예화문제’다. 국방부 일반직 공무원의 자질과 능력 향상이 중요한데 전문지식 없이 순환시키는 경우 다반사이고 특히 ‘획득관리’업무에 있어서는 절차상 가장 큰 문제가 인원과 조직의 전문성이 미흡하다고 분석된 바 있다. 예를 들면 소요제기시에는 무기체계 작전운용성을 공학적으로 표현할 수 있어야 하고 사업수행시는 민간기업 상대로 공학적인 성능과 회계학적인 가격을 놓고 협상을 벌여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 현역보임보다는 객관성, 중립성 및 일관성을 보장하기 위해서 일반직 공무원을 보임시켜야 할 것이다.

## 바. 국방기획관리제도의 내실화

국방기획관리제도의 내실성을 강화하기 위해서는 우선 관성적 군별 자원 배분주의를 지양하고 국방·합동차원의 임무와 목표 중심의 국방자원을 관리하고 보장해야 하는데, 이를 위해서는 국가차원에서 안보목표 및 지침을 제시하기 위한 ‘국가안보전략서’가 필요한 것이다. 다음으로 사업계획의 내실화, 분석·평가 기능을 확충해야 할 것이다. 각 군·기관·부서는 사업계획을 정해진 일정에서만 하지 않고 연중 수시 작성하여 검토·평가토록 해야 할 것이다. 또한 대형프로젝트들은 반드시 국방부 차원에서 사전 분석이 되도록 해야 할 것이다. 그렇게 해야 사업의 위험도(risk)와 후유증을 줄일 수 있을 것이기 때문이다. 또한 계획부서의 ‘체계분석(System Analysis)’ 기능을 대폭 강화해야 하겠고 기획관리순환의 효율성을 증진하기 위해 평가기능을 내실화하고 Feedback을 강화해야 할 것이다. 국방부의 과거 조직개편사를 보면 조직개편시 항상 손질당하는 부서가 평가·분석 관련부서인 것 같다. 지휘부의 관심과 의도에 따라 이 부서가 확대 또는 축소되어 온 것이다. 특히 분석업무 부서는 ‘79년 6월 신설후 현재까지 10번 조직이 바뀌어 왔다. 지금은 어느정도 분석·평가 업무의 독립성이 강화되어 제일 발전된 모습을 보이고 있다고 볼 수 있다\*.

## 사. 미래전 연구와 기획능력 강화

합동차원의 미래전 연구와 기획능력을 강화를 위해서는 합참이 미래전 수행의 주

---

부호를 부여하고 있다. 공군은 ‘전문형 조종사’ 개념으로 관리 중에 있다.

\* 처음 창설될 시 ‘기획국’내에 ‘관리분석과’로 1개과 출발하여 ‘02년 1월부로 분석평가 독립성을 강화시켰는데, 분석평가 범위를 확대하여 경상비까지 포함시켜 차관실 예하 분석평가관을 신설, 예하에 ‘투자평가과’, ‘운영평가과’ 및 ‘비용분석과’가 소속되어 있다.

체가 되어 각군의 미래전 대비 비전과 방책연구 결집의 구심점 역할을 해야 할 필요가 있다. 각군의 노력을 결집하고 체계적 후원을 위한 분야별 기구가 설치되어야 한다는 것이다. 이를 위해 군사혁신, 미래전 개발, 정보화추진, 과학화 추진 등에서 가능할 것이다. 또한 미래군의 전력/부대구조, 지휘/전력체계, 병력규모 등의 국방·합동차원의 기준을 확정하고 더 중요한 문제는 공감대 형성이다. 현재도 합동군사전략서(JMS)와 국방기본정책서가 있어서 기준이 있긴 하나 각군의 거부감과 보완사항도 사실 많고 따라서 공감대 형성을 위한 노력이 무엇보다 중요하다.

## 7. 결 론

미국은 수많은 전쟁에서 합동성 필요성을 절실히 느꼈고 금번 이라크전에서 최고의 수준을 과시했던 것이다. 사실상 한국은 한국전 이후 이렇다할 현대전 경험이 없어 합동성의 중요성은 개념적으로는 이해되나 합동성을 추구하는 방법론에서는 군내 합의가 부족한 실정이다. 사실상 합동성의 필요성에 대해서는 누구도 반대하지 않지만, 사안의 성격자체가 각군의 기존 영역에 대한 변경을 의미하여 기득권 침해와 이해와 관련되기 때문에 대승적인 참여가 부족할 뿐 아니라, 합의된 사안도 좀처럼 원래의 의도대로 추진되지 않는 것이 현실이라고 할 수 있다.

합동성은 소요의 중복방지, 자원관리의 효율화, 전투력 발휘의 극대화 등을 위해 매우 중요한 과업임에는 틀림없다. 우선은 아직은 없지만 국가차원에서 안보전략의 틀이라고 할 수 있는 「국가안보전략서」가 작성되어 무엇이 정말 국가안보를 위한 것인가하는 기준과 근거를 확실히 제시해 주고 이를 통해 합동성 차원의 “국방력 건설”과 “군사력 운용”의 방향 및 지침이 하위 기획·계획문서에 일관성있게 구체적으로 표현되어야 할 필요성이 있다는 것이다.

다음으로 실제적 측면에서 조직·용병 측면의 합동성은 현 합동군제를 유지하되, 장기적으로 한국의 안보상황 변화에 부합한 발전을 지속시켜야 하겠다.

마지막으로 조직이외 및 양병 측면의 합동성 강화문제에서 우선은 합동군무자 전문화를 위한 제도 마련이 긴요하다는 것이다. 특히 합참 기획부서 중 비전문가가 그것도 중복되는 유사업무를 하는 경우를 자주 볼 수 있는데 이러한 일의 과감한 일소와 미래지향적사고 및 업무수행을 위해 그야말로 필요한 것이 바로 합동군무자 전문화 제도인 것이다. 또한 조직이외 및 양병 측면의 합동성 강화문제에서 가장 중요한 것은 합동성 강화를 위한 기반으로 각군의 균형성 유지가 필수라는 것이다. 각군의 균형성 유지 없이 군간의 긴밀한 협조는 제한될 수 밖에 없으며, 제한된 협조하에 합동성 필요성 강조는 걸둘 수 있는 위험성이 있다. 이와 같이 합동성은 합동이 될 수 있도록 하는 인식전환이 무엇보다 필요한데, 각군의 균형성이



유지되어야 진정한 합동성이 보장되는 것이다. 각군에서 볼 때는 '균형성 없는 합동은 무조건 '통합'개념으로 인식되어 결국 조직의 손해'라는 피해의식을 갖게 되는 것이다. 향후 합동성 강화를 위해 군자체에서 대비하지 않고 움직이지 않으면 언젠가는 한국에서도 제2의 Goldwater-Nichols의원이 나타나서 외부로부터 강제로 추진하게 되는 날이 올 것이다.

사실 '각군의 기능이 서로 다르다'라는 점은 각군간의 갈등을 유발하겠끔 되어 있다. 가장 균형있고 합리적인 상황에서라고 할지라도 공중·해상 및 지상전에서의 임무 및 환경차이로 인해 이들 임무를 수행하는 요원들의 희망·반응·태도 및 자세는 서로 다를 수 밖에 없을 것이다. 오늘날의 군 작전에서는 각군의 무기 및 체계들이 상호 유기적으로 운용되고 있다. 그럼에도 불구하고 다수의 관행·가치관에는 하늘·땅 및 바다로 각군의 임무가 분할되어 있다는 점 이상의 차이가 있는데, 이는 전혀 놀랄 일이 아니다. 기능의 차이, 신병모집 그리고 군 내부에서의 사회화란 요인으로 인해 나름의 스타일이 결정되는 바와 마찬가지로 몇몇 관습 및 전통의 경우는 지속되고 있는데, 이는 각군의 체계가 쉽게 변경될 수 없는 문화적인 속성을 갖고 있다는 점이다.

따라서 합동성 문제는 이를 근본적으로 해결할 수 있는 '정답'이 없으며, 단지 이론과 실재를 검토하여 문제의 본질을 이해하고 국가적 특성에 맞도록 절충안을 도출하는 것과 각군간의 끊임없는 접촉과 대화를 통한 적절선을 찾아가는 것이다. 이와 같이 환경에 적합한 합동성을 추구하는 것이 무엇보다 중요한데 비교적 의사결정과 조치에서 신속성이 떨어지지만 융통성을 보장할 수 있는 합동과 즉각적인 행동에 유리하지만 융통성이 결여되는 통합과의 적절한 균형점을 강구해야 할 것이다. 오늘날 정보기술(IT)이 주도하는 기술발전의 가속화로 통합의 필요성이 점차 증대되는 것은 사실이지만, 국방기구의 통합으로 발생하는 권한의 집중은 분명히 독자적인 특성을 가지는 분리된 개체인 각군의 희생으로 달성될 수 밖에 없다. 오늘날 나토의 소위 '통합된' 작전지휘를 받는 국가별 구성군의 조직구조가 시간이 지날수록 이질화되는 현상이 나타나고 있는데, 이는 과학기술과 사회변화에 보조를 맞추려 노력하면서도 오랫동안 굳어진 전통을 열렬히 옹호하고 견지하려 한다는 조직상의 특성과 고유분야의 잠재력을 최대한 발휘하려는 경향에서 보면 각군의 차별성은 오히려 존중되어야 한다는 측면도 무시할 수 없는 것이다.

## < 참고 문헌 >

- 공군전투발전단, 2003 외국군구조 편람, 2003. 4.
- 국방부, 「2025년 국방력 창출을 위한 군사혁신의 기본개념 및 방향」, 2000.
- 국방부, 「한국적 군사혁신의 비전과 방책」, 2003.1.
- 문광건, "합동성의 이론과 실제," 「국방정책연구」, 2001년 가을.
- 美 합동전력사령부(JFCOM), RDO White Paper(2002)
- 이장근, "이라크전을 통해 본 신속결정적작전(RDO)," 「군사평론」 육군대학 제365호, 2003.11.
- 합동참모본부, "합참 조직기능 발전방향," 연구보고서, 1994.
- 황선남, 「Goldwater-Nichols 미국 국방조직 개편법에 관한 연구 : 합참의 기능과 역할의 변화를 중심으로 분석」, 국방대학교 석사학위논문.
- Gordon Nathaniel Lederman, 김동기·권영근 역, 「합동성 강화, 미 국방개혁의 역사」 연경문화사, 2002.10.
- Roger A. Beaumont, 권영근 역, 「합동작전의 역사」
- U.K. Ministry of Defense, "Strategic Defense Review : Making it happen, September 1999.