

# 합동성 강화를 위한 각 군의 노력과 합동작전의 효율적 수행방안

박창권 \*\*

## 〈목 차〉

- I. 머리말
- II. 합동성의 군사적 중요성과 의미
- III. 한국군의 합동성 강화노력과 제한점
- IV. 최근 전쟁사례와 북한의 안보위협이 갖는 시사점
- V. 한국군의 합동작전 능력 향상을 위한 접근방법
- VI. 결 론

## I. 머리말

21세기 지식정보화 시대의 전쟁양상이 요구하는 합동작전 능력 강화를 위해 각국은 합동성을 향상시키기 위한 제반 노력을 추진하고 있다. 합동성 강화에 대

\* 한국국방연구원 책임연구원

한 모델은 미국이 제공하고 있다. 미국은 베트남전, 1980년 이란 인질구출작전, 1983년 그라나다 작전의 교훈을 거울삼아 각군 중심의 군사작전보다는 합동작전을 강화하기 위한 체계적인 노력을 강구하였다. 1986년 골드워터-니콜스 법을 제정하여 합동성 강화를 위한 노력을 본격화하였다. 1991년 걸프전에서 보여 주었던 공지전투는 합동성 강화 노력의 성과를 여실히 보여 주었다. 미국의 Joint Vision 2010, Joint Vision 2020, 군사혁신 및 국방개혁 노력의 핵심은 합동성 및 통합작전 능력을 향상시키기 위한 조치들이었다. 그럼에도 불구하고 미국은 아직도 합동성 강화를 위한 노력을 여전히 추진하고 있다. 이는 합동성이 단기간에 달성될 수 없다는 사실을 단적으로 보여 준다.

합동성 강화를 위해서는 군사교리나 조직차원의 노력뿐만 아니라 지적, 기술적, 작전적 차원의 노력이 모두 성공적으로 추진될 수 있어야 한다. 합동작전은 사실상 오래전부터 이루어져 왔다. 육·해·공군은 다양한 형태로 합동작전을 수행해 왔다. 그러나 현대적 의미의 합동작전은 모든 작전 요소들이 네트워크 체계에 의해 상호 연결되어 정보를 공유하면서 각각의 화력을 보다 통합적, 효과적으로 활용할 수 있는 능력을 요구한다. 이는 과거에 육·해·공군이 각군의 전문성과 경험을 기반으로 함께 작전을 수행하는 의미를 넘어 군사작전의 시너지 효과를 창출할 수 있는 체제를 마련하는 것을 의미한다.

한국은 1990년대 이후 합동작전 능력을 향상시키기 위한 노력을 기울여 왔다. 합참중심의 작전개념과 조직개념을 발전시켰으며, 합동 군사교리와 작전개념을 중시하고 있다. 각종 장비와 무기체계 획득에 있어 합동작전 능력을 우선적으로 고려하고 있다. 1990년대 이후 각 정부가 추진하였던 국방개혁과 군사혁신, 국방개혁 2020, 그리고 국방개혁 307(국방개혁 11-30)은 합동작전 능력의 향상을 최우선적인 정책과제로 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 북한의 천안함 피격 및 연평도 포격사건시 합동작전 능력에 문제가 있음을 확인하였다. 합동작전 능력이 진화적 발전의 과정을 거치고 있다는 사실을 고려할 경우, 한국은 한국군의 군사적 현실과 선진국들의 교훈을 바탕으로 합동작전 능력을 지속적으로 강화할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

## II. 합동성의 군사적 중요성과 의미

합동성은 군사력의 시너지 효과를 창출하고 보다 경제적이며 효과적으로 군사력을 사용하기 위한 핵심적 개념으로 중요성이 더욱 커지고 있다. 일반적으로 합동성은 육·해·공군 2개 군 이상의 전력을 효과적으로 통합하여 운용할 수 있도록 하는 특성과 능력을 의미하며, 합동작전과 합동연습을 이행할 수 있도록 하는 기반을 구성한다. 합동성은 과거부터 중시되었지만 1986년 미국이 골드워터-니콜스 법을 제정하여 합동작전 능력을 강화하기 위한 노력을 강구하면서 보다 주목을 받게 되었다. 특히, 지식정보화 시대에 들어오면서 네트워크 중심전 개념과 같은 새로운 군사혁신 교리와 작전개념, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 무기체계와 장비들이 급속히 발전되면서 합동작전을 효과적으로 수행하기 위한 합동성의 군사적 중요성은 보다 커지고 있다.

합동성은 그 중요성에도 불구하고 많은 논쟁을 아직도 안고 있다. 무엇보다 각 군 고유의 경험과 능력을 기반으로 전문성을 중시하는 관점과 각 군 전력의 이점을 함께 통합하여 얻는 시너지 효과를 강조하는 관점 사이에는 많은 의견의 차이가 있다. 각각의 주장은 나름대로의 설득력을 갖고 있기 때문에 어떤 관점을 보다 중시해야 하는 것은 작전 상황에 따라 차이가 있을 것이다.<sup>1)</sup> 예를 들면, 해군의 대잠수함 작전의 경우, 합동자산에 의해 잠수함의 움직임을 사전에 포착하고 감시할 수 있지만 대부분의 작전은 해군 고유의 작전 영역에 속한다. 해군 고유의 전문적 지식과 경험, 장비능력이 대잠작전을 수행하기 위해 요구된다. 육군과 공군의 지원은 상황에 따라 필요할 수 있지만 대잠작전 자체에 있어서 이들의 지원과 역할은 매우 제한적일 수밖에 없다. 육군 및 공군의 작전도 이와 유사한 형태를 갖고 있다.

그럼에도 불구하고 현대전의 특성은 보다 합동작전을 기본으로 한 전쟁 및 작전개념으로 군사력 운용의 패러다임이 전환되고 있으며, 합동작전 능력은 전쟁 승패 및 국방운영의 핵심적 요소가 되었다. 군사혁신 개념의 핵심인 C4ISR 능력과 정밀타격 전력을 통합하여 운용한 전쟁 수행개념은 기존의 전쟁개념과 전혀 다른 새로운 전쟁방식을 요구하고 있다. 합동작전의 중요성이 무엇보다 커지고

1) William A. Owens, "Living Jointness," Joint Forces Quarterly, Winter 1993-1994, pp. 7~9

있다. 특히, 정찰·감시체계와 타격체계의 작전범위가 확대되고 지휘통제 체계의 발전에 따라 상호 정보를 공유하고 동시병렬적인 전쟁을 수행할 수 있는 능력이 확대되고 각 군 간 합동작전이 보다 일반화되고 있다. 효과중심전, 동시병렬전 등 새로운 전쟁개념은 적의 중심에 대한 작전을 직접적으로 수행하여 보다 적은 비용으로 짧은 기간에 전승을 달성할 수 있도록 한다. 이들 전쟁개념은 합동전력을 통합적으로 사용하고 활용할 것을 요구한다. 군사과학기술의 발전은 네트워크 체계에 의해 모든 전력들이 정보를 공유하고 원거리 화력 및 군수 지원을 받으면서 작전을 수행할 수 있는 새로운 작전방식을 제공하고 있다. 또한 다양한 타격수단에 의해 적의 중심을 일거에 무력화시킬 수 있도록 하고 있다.

합동작전 능력이 중시되면서 군사기획의 방법은 각 군의 전력을 단순하게 함께 사용하는 차원을 넘어서 이들 전력들의 합동·통합적 사용에 대한 시너지 효과를 창출하기 위한 기획 및 계획을 보다 중시하고 있다. 즉, 공구 박스 속에 있는 육·해·공군 전력을 각각의 전문적 능력과 필요에 따라 함께 선택하여 사용하는 것뿐만 아니라 이들 전력을 필요에 따라 보다 효과적으로 혼합하여 사용할 수 있도록 능력을 구축하고 운용하는 것을 중시하고 있다. 미국의 골드워터-니콜스 법은 지휘통제, 인사관리, 소요 및 획득체계 등의 대대적인 혁신을 통해 합동성을 강화하고 합동작전 능력을 향상시키기 위한 대표적인 사례를 보여 준다.

골드워터-니콜스 법은 다음과 같은 네 가지 혁신을 추진하였다.<sup>2)</sup> 첫째, 국방장관이 국방관련 문제에 대해 최고의 권위를 행사하고 획득관련 프로그램들에 대한 지침을 제시하여 합참과 각 군의 조직 이해와 관련한 주장에 대해 확실한 권한을 행사할 수 있게 하였다. 비록 국방장관이 최고의 위치에 있었지만 군사문제에 대한 합참의장의 권한과 위상을 고려하건대 합참의장의 군사적 권한강화는 국방장관의 권한을 상대적으로 약화시킨다는 우려가 있어 왔다. 골드워터-니콜스 법은 군에 대한 국방장관, 민간인 통제를 명확히 하였다.

둘째, 합참의장은 대통령, 국가안보회의, 국방장관에 대한 군사보좌수장(principal military adviser)으로서 역할을 담당하고 자원배분에 있어 보다 적극적인 역할을 수행토록 하였다. 이제까지 합동참모회의는 만장일치제로 운용되었기 때문에 군사문제에 대해 적시적인 자문과 조언을 하는 데 어려움이 있었다. 합참의장의 군사보좌관으로서 위상을 분명히 함으로써 합참의장은 합동참모회의에

2) Murdock, Clark A., and others, *Beyond Goldwater-Nichols : Defense Reform, for a New Strategic Era, Phase I Report*, pp. 14~17, Center for Strategic and International Studies, March 2004

서 각 군 간 이해나 의견의 차이와 관계없이 대통령 등에게 군사문제에 대한 조언을 적시에 효과적으로 이행할 수 있게 하였다. 비록 각 군 참모총장의 각 군과 관련된 군사보좌 기능을 없앤 것은 아니지만 합참의장이 군사보좌 수장으로서 역할을 수행토록 함으로써 각 군 총장의 위상을 상대적으로 약화시켰다. 또한 합참차장을 군의 제2인자로 명시함으로써 합참의장의 권위를 강화하였다. 합참의장은 합동교리 개발에 대한 책임을 담당토록 하였으며, 각 군과 관련부서의 국방프로그램과 자원배분과 전력소요 등을 평가하는 역할을 보다 강화하였다.

셋째, 지휘통제 체계를 대통령-국방장관-전투사령부(지역통합사령부)로 일원화하고 단순화하여 작전을 보다 신속하고 효과적으로 수행토록 하였다. 전투사령관은 전투임무에 대한 책임자로서 국방장관의 지침 하에 자신에 배속된 부대에 대한 지휘통제를 효과적으로 실시할 수 있도록 전투사령부의 역할을 강화하였다. 이 법안 이전에는 전통적으로 작전계획은 각 군 본부의 참모들이 작성하였다. 골드워터-니콜스 법은 전략과 작전계획의 작성 책임을 합참, 국방부 정책차관, 전투사령부로 책임을 전환하였다. 특히, 전투사령부는 작전계획을 이행하고 지시하는 직접적인 책임을 담당토록 하였다. 전투사령부는 예하의 각 군 전력에 대한 확실한 통제력을 갖고 책임을 수행토록 하고, 이에 대한 각군 본부의 작전에 대한 개입과 역할을 약화시켜 전투사령관의 작전지휘권을 명확히 보장하였다.

넷째, 합동특기장교(JSO: Joint Specialty Officers)를 도입하여 합동작전 능력을 강화하고 합동임무에 근무하는 장교들에 대한 전문적 교육체계를 강화하고 합동문화를 발전시키고자 하였다. 골드워터-니콜스 법 제안자들은 미래 군사 작전에 있어 장교단, 특히, 장성급 인사들의 다른 군의 정책, 절차, 작전, 능력에 대한 이해와 인식이 거의 없으며, 합동작전에 대한 경험과 지식이 매우 낮다는 사실의 중요성을 인식하였다. 따라서 합동특기장교 제도를 도입하여 이들 장교를 합동문제에 훈련되고 자질을 갖추 수 있도록 하였다. 우수한 장교들이 합동교육 과정을 이수하고 합동직위 근무를 마친 장교 가운데서 합동특기장교를 선발하여 합동근무직위에 보직토록 하였다. 합동근무직위는 합동문제와 관련된 중요 핵심 직위로서 일반장교들은 적어도 3년 반, 장성급 장교들은 적어도 3년을 근무토록 하였다. 특히, 장성진급을 위해서는 합동직위근무를 요건으로 부여하고, 합동특기장교들의 진급비율이 각 군 및 경쟁기관 근무장교들의 평균 이상이 되도록 규정하였다. 이는 합동특기장교 직위에 우수장교들이 근무토록 하고, 합동문화를 발전시키도록 하였다.<sup>3)</sup>

합동성 강화를 위한 미국의 노력은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 무엇보다

다 합동성 강화를 위한 노력이 단순하게 합참을 강화하고 합동작전을 중시하는 작전적 측면의 노력뿐만 아니라 합동성을 강화하기 위해 지휘통제 체제를 단순화하고, 획득방법을 변화시켰으며, 합동문화를 강화하기 위한 인사관리 체제의 혁신을 모색하였다. 작전지휘체계의 단순화를 위해 각 군의 작전에 대한 개입을 방지하고 전투사령부가 국방장관의 직접적인 지휘통제 아래 임무를 수행토록 하였다. 장비 및 무기체계의 획득 등에 대한 각 군의 역할을 중시하였지만 국방부와 합참의 정책적 지침과 감독 등의 권한을 강화하여 합동작전에 적합한 능력을 구축하도록 하였다. 국방부의 권한 및 민간통제 조치의 강화, 그리고 제반 사업과 관련한 개혁조치들은 우리의 국방개혁 방향과 매우 유사한 특성을 갖는다. 그러나 지휘통제 조직의 단순화 및 합동작전 문화를 강화하기 위한 조치들은 한국과 미국 간의 군사적 여건의 차이점을 반영하고 있듯이 차이를 갖는다.

합동작전의 수행을 위해 장성급 장교의 합동성을 중시하고 합동작전의 지식과 경험을 체계적으로 갖추도록 하기 위한 노력은 매우 중요한 안보적 의미를 갖는다. 전쟁양상은 속도전 형태로 발전되고 있으며 전쟁에 대한 군사적 전문성이 보다 중요해지고 있다. 합동작전을 계획하고 이행하기 위해서는 자군뿐만 아니라 타군에 대한 지식과 경험을 갖추 수 있어야 한다. 과학기술의 발전에 따라 무기체계와 장비가 발전됨에 따라 각 군의 전력을 효과적으로 혼합하여 통합적으로 운용하기 위해서는 이러한 합동전력의 특성과 강약점을 이해하기 않고는 지휘통제를 효과적으로 이행하기가 어렵다. 한국 역시 합동성을 강화하기 위한 노력을 강구하고 있지만 합동인력을 체계적으로 양성하고 관리하여 사용하는 인사관리체계의 발전은 아직도 미흡한 편이다.

### Ⅲ. 한국군의 합동성 강화노력과 제한점

합동성 및 합동작전 강화를 위한 노력은 Top-down 방식으로 추진되는 것이 일반적인 현실이기 때문에 각 군 차원의 노력은 합참차원의 노력에 비해 소극적일 수 있다. 미국의 합동성 강화를 위한 노력은 각 군 간 상호 경쟁을 완화하고

3) Schank John F., and Others, *Who Is Joint? Reevaluating the Joint Duty Assignment List*, pp. 45~49, LAND, 1996

합동작전의 전투적 시너지 효과를 창출하기 위한 노력에 의해 이루어졌다. 각 군은 특성상 자군의 전장영역에서의 작전을 중시하기 때문에 합동작전에 상대적으로 소홀할 수밖에 없다. 제한된 국방재원을 상호 경쟁적으로 확보하여 조직을 유지하고자 하기 때문에 합동작전에 대한 필요를 우선적으로 추진하기 어렵게 한다. 따라서 합참차원에서 각 군의 전문성 등을 고려하여 합동성 강화를 위한 교리, 작전개념, 전력발전 방식을 제시하고 이를 각 군이 수용하고 발전시키도록 하는 것이 중요하다. 물론 각 군이 작전적 필요에 의해 스스로 합동성을 추구하게 되고, 합동성에 대한 문화가 완전하게 정착될 경우, 이러한 문제는 다소 해소될 수 있을 것이다.

한국군의 합동성 강화를 위한 노력은 합참이 중심이 되어 주도적으로 추진하고 있으며, 각 군은 합참의 개념과 노력에 부응하기 위한 노력을 적극적으로 강구하고 있다. 합참은 합동작전 수행능력 향상을 위해 군사교리 및 합동작전개념을 제시하고, 무기체계 및 장비의 우선순위를 설정하며, 조직의 변화를 추구하고, 교육훈련을 주도하고 있다. 각 군은 이러한 합참의 노력에 동참하여 교리 및 작전개념을 발전시키고, 작전능력 향상을 위한 다양한 정책을 추진하고 있다. 합참이 작전을 책임지고 전력소요에 대한 우선순위를 결정하는 체제 속에서 각 군은 합참 주도의 노력에 적극적으로 부응하여 참여하고 있다. 특히, 국방개혁을 통한 합동작전 강화 노력과 새로운 전쟁양상의 발전은 각 군이 합동작전을 기본으로 한 작전능력을 적극 강화하고 발전시키도록 한다.

그동안 한국군은 합동작전 수행을 위한 핵심적 능력인 C4ISR체계, 정밀타격체계를 강화하기 위한 노력을 기울여 현대적 수준의 전력체계를 상당 수준 구축하고 있다. 각 군의 C4I체계와 합동C4I체계는 정보교환을 실시간 보다 효과적으로 수행하여 지휘통제 시간을 단축하고 작전을 신속하게 실시할 수 있도록 한다. 정보·감시·정찰체계 능력의 향상은 광역 전장공간에서 정보를 보다 효과적으로 획득하고 C4I체계를 통하여 상호 공유할 수 있도록 한다. 또한 각 군이 새롭게 확보하고 있는 원거리 정밀타격체계는 타격수단을 보다 적시에 효과적으로 운용할 수 있도록 하고 있다. 공군의 JDAMs, SLAM-ER, 해군의 함대지 미사일과 이지스 체계, 육군의 장거리 지대지 미사일 등은 각 군이 합동차원에서 보다 효과적으로 사용할 수 있는 무기체계이다. 특히, 서북도서방위사령부를 창설하고 서북도서 방위를 위해 육군 헬기를 서북도서에 배치하여 적의 고속상륙세력을 격멸하기 위한 군사력의 운용은 합동작전의 중요한 조치이다.

한국군의 현대화 역사를 살펴보면 이는 한국군이 괄목할 성장을 하였다는 사

실을 반증해 준다. 한국군은 1970년대까지 주로 미군 군원에 의해 도입한 낙후된 무기체계와 장비를 갖고 있었다. 1980년대 이후 군현대화 작업에 의해 첨단 장비와 무기체계를 보유함에 따라 한국군의 능력은 괄목하게 성장하였다. 합동작전은 기본적으로 장비와 무기체계가 뒷받침되어야 한다는 사실을 고려할 경우, 한국군의 합동작전 능력을 선진국과 비교하기는 어려울 것이다. 그러나 군 현대화 및 경제적 성장의 결과로서 한국군이 점차 첨단전력을 확보함에 따라 합동작전 능력을 이행할 수 있는 능력은 빠르게 성장하고 있다. 과거에도 지상군은 공군의 근접항공지원과 해군의 함포지원을 활용하였고, 해군은 해전과 상륙작전에서 공군과 합동작전을 수행하였다. 한국군의 발전된 능력은 합동작전을 보다 효과적으로 수행토록 할뿐만 아니라 정보공유, 타격에 이르기까지 제반 작전과정에서 모든 전력이 함께 임무를 수행할 수 있도록 한다.

그럼에도 불구하고 한국군의 합동작전 수행능력은 다음과 같은 제한점을 극복할 수 있어야 한다. 무엇보다 합동작전에 대한 개념의 인식을 바로잡고 이를 보다 명확히 이해할 수 있어야 한다. 합동성과 합동작전은 각 군의 전문적 능력을 바탕으로 이를 결합하는 형태의 모습을 가지나, 실제로는 각 군의 능력을 통합적으로 운용하여 전투력의 시너지 효과를 창출하는 것이다. 합동성은 각 군 고유의 작전에 대한 작전능력을 약화시켜서는 안 된다. 그러나 이들 각 군 전력을 단순히 합하는 산술적 합의 효과를 창출하고자 하는 것은 아니다. 일부 인사들은 합동성을 단순히 육·해·공군의 전력을 함께 활용하는 수준으로 이해하는 경향이 있다. 이는 합동성의 중요성이 갖는 의미를 잘못 이해하는 것이다. 합동성은 각 군의 전력을 유기적으로 통합하여 전투력 효과를 배가할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 군사혁신 개념이 설정하고 있는 바와 같이 첨단기술전력뿐만 아니라 새로운 군사교리, 작전개념이 필요하다. 또한 이러한 교리와 작전개념을 기반으로 무기체계와 장비를 획득하고, 교육훈련을 실시하며, 이를 작전개념에 반영하여 실제로 적용할 수 있어야 한다. 현대적 의미의 합동성은 과거의 육·해·공군 전력이 서로 지원하는 수준의 합동작전 개념을 훨씬 넘어선 새로운 능력을 요구한다. 미국은 합동작전 능력을 기반으로 획득계획을 조정하고 국방운용의 효율성을 향상시키며, 전투력을 향상시키기 위한 방안을 강구하고 있다. 합동개념을 정립하고 새로운 무기체계를 획득하는 것 자체도 합동성 능력을 향상시킬 수 있으나 합동작전의 실질적 능력을 향상시키기 위해서는 체계적인 노력이 필요하다. 합동성은 각 군의 제반 노력을 결합시켜 실제로 작전에 반영하고 전투력 효과를 배가시킬 수 있어야 한다.



둘째, 한국군은 합동성과 합동작전 능력을 강화하기 위한 노력을 적극적으로 실시하고 있으나 이를 객관적으로 평가하기 위한 지표나 구체적인 목표의 수준, 발전전략이 매우 제한적이다. 우리는 합동성 및 합동작전을 위한 노력을 추진하면서도 전력획득 및 작전개념의 발전이 합동작전에 어떠한 영향을 주고 이를 향상시킬 수 있는가에 대한 과학적 평가가 매우 미흡하다. 물론 합동성은 합참차원에서 군사력 운용과 전력소요를 기획하는 중요한 기준으로 중시되고 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 한국군 합동작전 개념은 기존의 공지합동작전, 해공합동작전에서 타군의 전력을 활용하여 작전을 수행하는 형태에서 3군 능력을 제반 작전에 보다 적극적으로 활용하고자 하는 모습을 갖고 있다. 이는 이미 언급하였듯이 합동성, 합동작전의 의미가 갖고 있는 부분적 특성만을 반영한다. 합동성과 합동작전 능력은 전력사용의 효과를 배가하고 전력운용의 효율성을 달성할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 합동능력 강화를 위한 보다 많은 시간적 노력이 필요할 것이다. 한국군의 합동성을 강화하기 위한 노력은 이제 시작단계라고 할 수 있다. 물론 합동작전을 수행하기 위해서는 무기체계와 장비의 뒷받침이 있어야 한다. 현재 한국군의 장비와 무기체계는 아직도 자군 작전위주의 작전태세와 능력에 치중되어 있다. 각 군은 자군의 전장에서 적의 위협을 격퇴하고 전장 승리를 주도하기 위한 작전을 중시할 수밖에 없다. 미국이나 다른 강대국들과 같이 압도적 군사능력을 기반으로 전력사용의 유연성을 확보할 수 있을 경우, 합동작전은 보다 효과적으로 기획되고 수행될 수 있을 것이다.

한국군은 합참조직을 개편하고 합동작전개념 등을 발전시키고 있으나 이러한 노력이 실제로 어떠한 성과를 달성하였으며, 어떻게 이행되고 있는가에 대한 평가가 매우 제한적이다. 이러한 문제점은 자칫 합동성 강화를 위한 노력이 형식적 형태로 변질될 가능성을 제기한다. 합참은 합동성 강화를 위한 조직개편을 통해 합동성을 강화하고 있다. 그러나 각 군은 어떠한 수준에서 어떠한 노력이 이루어져야 하는가에 대한 이해와 개념이 제한적인 상태이다. 합참의 합동성 강화를 위한 조직능력의 향상을 위한 조치들이 실제로 합동성을 얼마나 향상시켰으며, 어떠한 문제점을 갖고 있는가에 대한 평가도 미흡하다. 나아가 합동개념을 개발하고 발전시키고 있으나 이러한 개념을 실제 교육훈련과 합동작전에 어떻게 적용하고 있는가에 대한 관심이 적은 편이다. 개념과 계획은 이를 실제로 적용하고 이행할 수 있을 경우에 의미가 있다. 또한 이러한 능력은 지속적인 평가를 통해 문제점을 해소하고 발전을 추진할 수 있어야 한다. 한국군의 합동성 및 합동작전 강화 노력은 단순하게 합참에서 각 군 장교가 함께 근무하며 합동으로 작전을 기획

하고, 전장에서 정보를 공유하여 서로가 화력을 부분적으로 지원하는 합동작전의 형태를 벗어날 수 있어야 한다. 이는 합동성 및 합동작전 능력에 대한 실질적인 평가와 구체적인 발전전략을 필요로 한다.

셋째, 합동성과 합동작전을 위한 제반 노력 간에 상호 연계성을 갖고 체계적 발전을 추진하기 위한 전략적 노력이 필요하다. 한국군은 합동성과 합동작전 능력을 향상시키기 위해 교리를 정립하고, 합동교육을 강화하며, 전력획득 및 운용 방식을 개선시키기 위해 노력하고 있다. 그러나 우리는 미군의 합동성 강화를 위한 골드워터-니콜스 법의 핵심이 각 군 참모총장을 작전지휘계선 상에서 제외하여 지휘체계를 간소화하였을 뿐만 아니라 인력운영 방식의 혁신을 가장 중시하였다는 사실을 이해할 필요가 있다. 즉, 골드워터-니콜스 법은 장성 진출을 위해서는 최소 1회 이상의 합동직위 보직에 대한 근무를 요구하고, 합동참모특기제도를 신설하였으며, 합참근무장교들의 진급 진출을 일정비율 보장토록 하였다. 이는 각 군 간 경쟁관계를 극복하고 합동성을 강화하기 위해서는 인사운영 체계가 가장 중요하다는 사실을 반증해 준다. 미군은 한국군과 달리 합참조직이 3군 간 균형을 이루고 있는 상황이기 때문에 합참조직의 3군 균형에 대한 문제는 상대적으로 적었다고 본다.

한국군의 경우 합동성과 합동작전 능력의 향상은 미군보다 매우 어려울 수가 있다. 무엇보다 육군이 합참을 주도하고 있는 현실에서 합동성 강화는 결국 합참 조직구조의 변화를 통한 3군 균형에 주안을 두도록 하였다. 반면에 합동작전의 가장 중요한 도전인 인사운영 체계의 혁신은 매우 어렵다. 한국군은 미군이나 강대국들과 달리 해외원정작전이나 실제 전투작전에서 임무를 수행한 경험이 거의 없기 때문에 합동작전에 대한 지식과 경험은 학교 교육과 합참 근무가 전부일 수가 있다. 합참 근무를 한다하여도 사실 매우 적은 인원만이 합동작전 차원의 임무를 수행할 수 있다. 즉, 장교들이 실제로 합동작전을 경험할 수 있는 기회가 매우 적은 편이다. 나아가 한국군은 장비 및 무기체계가 합동교리와 합동작전계획을 효과적으로 이행할 수 있는 능력이 아직도 제한적이다. 한국군은 현재 첨단 군사력을 지속적으로 강화하고 있기 때문에 합동작전 수행을 위한 물리적 능력은 향후에 보다 향상될 것이다. 그럼에도 불구하고 한국군의 능력은 합동작전을 위한 C4ISR 체계 및 정밀타격전력 능력은 아직도 매우 제한적이다. 한국군이 이러한 어려운 현실을 극복하고 합동성과 합동작전을 강화하기 위해서는 단순히 미국 등 선진국의 사례를 벤치마킹할 뿐만 아니라 한국적 현실을 고려한 합동성 및 합동작전 능력 강화를 위한 방안들이 강구되어야 한다.

## IV. 최근 전쟁사례와 북한의 안보위협이 갖는 시사점

### 1. 최근 전쟁사례의 시사점

미군이 1991년 이후 수행하였던 최근 전쟁은 한국군의 합동성 및 합동작전 능력 강화를 위한 중요한 방향을 제시해 준다. 미군은 합동작전 수행을 위한 군사 교리를 정립하고 이를 효과적으로 이행하기 위해 교육훈련 방식을 개선하고, 작전방식을 혁신시켰으며, 장비 및 무기체계의 발전을 지속적으로 강구하였다. 미군은 제4차 중동전의 교훈을 바탕으로 공지전투(AirLand Battle) 개념을 1982년 공식적으로 채택하고 이러한 교리를 실제로 작전에 적용하기 위한 능력을 구축하기 위해 새로운 훈련기법을 도입하여 군을 정비하였으며, 전투를 대비한 실전적 훈련을 실시하였다. 이는 1991년 걸프전에서 효과를 증명하였다. 이후 코소보전, 아프간전, 이라크전에서 미군은 효과중심작전, 신속결정적 작전, 비선형전 등 새로운 군사교리를 개발하고 전장상황에 적합한 군사작전 개념을 적용하여 전쟁을 성공적으로 수행하였다.<sup>4)</sup>

또한 미군은 첨단기술을 적용한 장비와 무기체계를 빠른 속도로 확보하고 능력을 강화하여 합동작전 능력을 뒷받침하였다. ISR 장비의 경우, 걸프전시 전장의 15%를 탐지할 수 있는 능력에서 이라크전시에는 70% 수준으로 탐지능력이 향상되었다. 각종 위성체계뿐만 아니라 JSTARS, ATARS(Advanced Tactical Aerial Reconnaissance System), Global Hawk 등을 새롭게 운용하고 도입하였다. C4I 체계의 sensor-to-shooter 사이클은 걸프전시 수일-수시간에서 이라크전에서는 수신간-수분 내로 단축되었다. 또한 예하 각 제대의 지휘관들에게 영상정보를 제공하고 지상전투원과 항공기 간에 실시간 통신체계를 정립하여 효과적인 타격작전을 수행토록 하였다. 정밀유도무기의 정확도와 사용 비율은 획기적으로 증대하였으며 항공기의 투발능력도 눈부신 발전을 이룩하였다. 이외에도 기동장비, 정보·전자장비, 방공미사일 방어체계, 신종특수무기 등이 전장에 효과적으로 활용되었다.<sup>5)</sup>

4) 박창권, 김명진, 「최근 전쟁사례를 중심으로 한 해군력의 역할 분석」, KIDA 연구보고서 안 04-2049, 2004년 12월, pp. 83~106

5) Ibid., 111~140

미군의 전쟁사례는 한국군의 합동능력 발전에 있어 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 군사교리와 작전개념은 전장에 실제 적용할 수 있는 실질적 개념이었으며, 이들 개념은 군사력 발전을 선도하는 핵심적 지침으로 작용하였다. 미군은 공지전투개념을 개발하여 이를 실전에 적용하기 위해 육군을 집중적으로 강화하였다. 코소보전과 이라크전에 적용하였던 효과중심전 및 신속결정적 작전 개념 역시 전략 및 작전 전문가들이 제시한 개념들을 실제로 전장에 적용하여 전례없는 전과를 달성하였다. 아프간전에서는 산악지형의 제한 속에서 산악전·특수전을 현대적 무기체계와 장비를 결합하여 효과적으로 수행할 수 있도록 하였다. 한국의 합동교리와 합동개념 역시 실제로 작전개념과 접목되어 군사력 운용방식을 혁신시키고, 전력발전을 선도할 수 있는 지침과 방향을 제시할 수 있어야 한다. 합동성과 합동작전 능력을 향상시키기 위한 개념발전 노력이 실제로 전장에서 효과를 발휘할 수 있도록 체제를 정비하고 발전시키는 것은 매우 중요하다.

둘째, 위협의 형태와 능력의 변화에 유연하게 대응하고 대처할 수 있는 합동작전능력이 매우 중요하다. 미국은 걸프전, 코소보전, 아프간전, 이라크전의 각기 다른 작전상황에서 기존의 전쟁방식과는 전혀 다른 새로운 방식을 적용하여 전쟁을 수행하였다.<sup>6)</sup> 이는 군사교리와 작전개념을 새로운 위협 형태에 적응할 수 있도록 발전시킨 결과이기도 하지만 군사혁신 개념을 적용하여 새로운 작전개념을 개발하고 이를 군사력 운용에 적용하기 위한 노력의 산물이기도 하다. 미군은 새로운 정보지식 기술을 기반으로 한 장비와 무기체계를 군사력 발전에 신속하고 효과적으로 적용하기 위한 노력을 기울였으며, 이는 군사력 운영방식의 혁신을 창출하였다. 최근 미국은 공해전투(AirSea Battle)개념을 설정하고 공지전투개념과 같이 새로운 개념의 합동작전을 수행하고자 한다. 공해전투개념은 아직 공개적으로 발표하지 않았지만 미 전략연구센터의 공해전투개념은 새로운 군사력 운용개념을 보여 주고 있다. 한국의 합동작전 교리와 개념은 우리가 직면한 위협의 형태, 한국의 군사적 능력을 고려하여 지속적인 발전을 추진할 수 있어야 한다. 합동 교리와 개념은 군사기술 발전을 반영할 뿐만 아니라 이를 선도할 수 있어야 한다.

6) 걸프전에서는 공지전투 개념과 원거리 기동전을 선보였지만 기본적으로 전통적인 선형전, 포위 섬멸전을 전개하였다. 코소보전에서는 지상군의 투입없이 적의 주요 지상 전략표적을 공격하여 전쟁수행 능력을 약화시키고 적을 압박하는 효과중심전 개념을 적용한 공중·미사일전에 의해 작전을 수행하였다. 아프간전에서는 적의 산악전, 게릴라전에 대응한 특수전 중심의 작전을 수행하였다. 이라크전에서는 효과중심전 개념을 적용한 신속결정적 작전 개념에 의한 비선형전 개념을 적용하여 초기에 전승을 달성하였다.

〈표-1〉 미 전략연구센터의 공해전투(AirSea Battle) 개념 제안

- 공군 대우주 작전은 중국군이 미 해군 수상함정을 추적하지 못하도록 중국군의 우주배치 해양감시체계를 마비시킴
- 해군 이지스 함정은 공군 전방기지의 미사일 방어체계를 보완함
- 장거리침투타격작전에 의해 중국군의 지상배치 장거리 해양감시체계와 장거리탄도미사일 발사체를 파괴하며, 해군 잠수함의 ISR 체계 및 타격지원에 의해 중국군 방공체계를 무력화
- 해군 항모전투기의 타격 임무를 중국군 유무인 ISR 자산 및 전투기로 변경하여 공군 공중급유기와 기타 지원항공전력의 전방작전을 보장
- 공군 항공기들은 대잠전을 지원하기 위해 스텔스 폭격기는 공세적 기뢰부설 작전을 수행하고 비스텔스 폭격기는 해군 함정을 지원하여 원거리 봉쇄작전을 수행

\*출처: Van Tol, Jan, and others, "AirSea Battle," May 18, 2010, Center for Strategic and Budgetary Assessments, <http://www.csbaonline.org/search/?q=AirSea+Battle>

셋째, 군사교리와 합동개념을 실제로 전장에 적용하기 위해서는 이를 위한 실전적 교육훈련이 이루어져야 한다. 미군은 새로운 전쟁개념을 전장에 적용하기 위해 실전적 훈련을 매우 중시하였다. 실제로 미군은 독자적인 연습훈련뿐만 아니라 전세계적인 동맹국 및 우방국과의 연합훈련을 통해서 자신들의 교리와 작전개념을 시험 적용해 보고 평가할 수 있는 기회를 가지고 있다. 걸프전은 준비기간이 있었기 때문에 이를 위한 집중적인 훈련기간을 가졌었으나 코소보전은 사전준비가 없이 투입되었다. 이는 많은 문제를 야기하였으며, 전쟁이후 이를 개선하기 위한 조치가 이루어졌다. 이러한 노력은 아프간전 및 이라크전에서 작전을 효과적으로 수행토록 하였다. 한국군은 합동작전 능력 향상을 위해 합동교육을 중시하고 있지만, 새로운 개념과 교리를 적용하고 훈련할 수 있는 기회는 상대적으로 많지 않다. 한국군이 합동성과 합동작전 능력을 실제로 정비하고 발전시키기 위해서는 교리와 개념의 발전 못지않게 이들 개념을 실제로 연습훈련에 적용 및 평가해 보고, 이를 보완 발전시킬 수 있어야 한다.

넷째, 합동성을 증대하고 합동작전을 효과적으로 수행하기 위한 장비 및 무기체계의 지속적인 발전이 중요하다. 합동작전 능력을 수행할 수 있는 작전적 수준은 군사교리 및 합동작전 개념 못지않게 이를 뒷받침할 수 있는 장비와 무기체계 능력에 의해 결정된다. 미군의 군사혁신적 교리와 작전개념은 첨단 정보기술전력이 있었기 때문에 전장에 효과적으로 이행될 수 있었다. 현재 한국군이 군 현대화를 통해 정보기술전력을 적극적으로 발전시키고 있지만 아직도 실질적 능력

은 매우 제한적이다. 한국군은 합동작전 능력 강화를 위한 중장기적인 발전을 추구함에 있어 가장 중요한 것은 한국군의 실질적인 능력을 고려하여 이를 반영하고 선도할 수 있도록 하는 것이다. 기술선진국, 강대국들의 개념을 그대로 적용할 경우, 한국군의 합동성 및 합동작전 능력은 자칫 오히려 상황을 오판하고 전투력을 약화시키는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

다섯째, 미군은 공세작전, 압도적인 군사능력을 기반으로 합동작전 개념을 발전시켰다는 사실을 이해할 필요가 있다. 공세작전은 방어작전에 비해 모든 전력을 보다 선택적, 통합적으로 활용할 수 있는 기회를 제공한다. 방어작전의 경우 각 군은 적의 공격으로부터 자신의 전장에서 적을 격퇴하고 전장의 주도권을 확보하기 위한 작전에 몰두하게 된다. 이러한 방어작전에 있어 합동작전은 전력부족 등의 문제로 인해 매우 제한된 수준에서 이루어질 수밖에 없을 것이다. 또한 적과 비교하여 전력이 대등하거나 약할 경우에는 각 전력을 유기적으로 결합하여 합동작전을 수행하기는 쉽지가 않다. 특히, 적의 공세에 대응한 방어작전에서 적보다 열세한 전력을 보유할 경우 합동작전을 이행하기 위해 전력을 집중적, 통합적으로 운용하기는 어려울 것이다. 한국은 북한에 비해 질적으로 우세한 전력을 갖고 있다. 그러나 우리는 방어위주의 전력태세를 유지하고 있기 때문에 유사시 합동전력을 적시에 운영하여 전투력의 시너지 효과를 창출하는 데 있어 어려움을 갖고 있다. 즉, 한국군의 경우 미군이 적용하였던 전장상황과의 차이를 이해하고 한국의 현실에 적합한 능력을 구축할 수 있도록 해야 한다. 또한 합동작전을 보다 효과적으로 수행하기 위해서는 보다 전장을 주도하고 공세적인 작전을 수행할 수 있는 국방태세가 필요하다.

## 2. 북한의 안보위협이 합동작전에 갖는 시사점

한국군의 합동작전 능력은 북한위협에 우선적으로 대응할 수 있는 능력을 갖출 수 있어야 한다. 물론 우리는 해양이익과 관련한 잠재적 위협도 있지만 당면한 북한위협이 합동성 및 합동작전 능력 향상의 가장 중요한 대상이다. 한국은 합동작전 능력을 향상시킴에 있어 맞춤형 능력을 우선적으로 향상시킴으로 비교적 한정된 국방예산으로 국방능력을 강화할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한의 안보위협이 갖는 특성을 이해하고 이를 효과적으로 무력화

하고 전승을 확보할 수 있는 합동능력을 발전시킬 수 있어야 한다.

북한이 전쟁을 도발할 경우, 조기에 전승과 정치적 목적을 달성하기 위한 방법을 신중하게 계산하여 도발을 할 것으로 예상된다. 북한은 자신의 강점과 한국의 취약점을 최대한 활용하고자 하는 전략을 선택할 것은 자명하다. 이는 북한이 보유하고 있는 비대칭 능력인 WMD(대량살상무기), 미사일, 장사정보, 특수전 부대, 잠수함정, 사이버전 능력 등을 활용한 기습작전을 선택할 것이다. 북한은 단기속전 속결전을 통해 자신의 전승을 기정사실화하여 미국과 국제사회의 개입을 방지하며, 중국의 지원을 적극적으로 활용하고자 할 것이다.

북한의 군사적 목적은 한국사회의 혼란과 무질서를 창출하고, 전쟁지휘체계를 마비시키며, 한국군이 군사력을 통합적·효과적으로 사용하는 것을 차단하며, 미군지원전력의 적시 전개를 방지하고자 할 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 자신의 비대칭 능력을 활용하여 게릴라전·특수전을 적극적으로 실시하고, 전후방 동시 진장화를 추진하며, 전쟁에 대한 공포를 조성하고 전쟁에 대한 정당성을 확보하고자 할 것이다. 현대전에서 공자의 이점과 북한의 비대칭 능력을 적극적으로 활용할 경우 북한은 자신이 원하는 군사적 목적을 조기에 달성할 수 있을 것으로 오판할 수 있다.

또한 북한은 천안함 피격 및 연평도 포격과 같은 국지적 도발을 통해 군사적 긴장을 조성하여 한국을 압박하고 서해북방한계선 해역을 분쟁지역화하고자 할 것이다. 한국은 북한의 서북해역에 대한 국지적 도발을 억제하기 위해 서북도서 방위사령부를 창설하고 전력을 증강 배치하였으며, 교전규칙을 변경하고, 북한의 도발을 적시에 응징하고자 하는 능동적 억제전략을 선택하였다. 한국의 새로운 서북해역 방위태세와 응징전략은 북한이 이 해역에 대한 도발을 쉽사리 선택하기 어렵게 할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 공자로서 기습적 공격방식을 선택하여 공격을 실시함으로써 한국군의 사기를 저하시키고 정치적 위기를 조성하고자 하는 전략을 강구하고자 할 것이다.

한국은 북한의 군사도발 전략을 효과적으로 차단하고 억제하기 위해서는 과거와 같은 선형적 전투개념, 방어 및 수세위주의 전략이 아닌 첨단전력을 활용한 역비대칭전, 공세적 전략을 북한에 효과적으로 이행할 수 있는 능력을 구축하여 북한의 행동을 통제할 수 있어야 한다. 이를 위한 전략은 적의 WMD 공격을 억제하고 차단하기 위한 능동적 억제전략, 적 지휘부를 겨냥한 참수작전, 북한 주민들의 봉기와 북한 군 내부의 분열을 조장하기 위한 정치심리전, 전장 주도권을 조기에 장악하기 위한 결정적 작전, 적의 공격을 효과적으로 차단하고 응징하기 위

한 맞춤형 방어작전이 요구된다. 북한과 달리 한국의 다원화되고 동적인 사회는 사회기반 체계가 붕괴되고 전쟁지휘 체계가 효과적으로 작동되지 못하거나 정치적 혼란이 발생할 경우, 이상과 같은 역비대칭전을 북한에 효과적으로 이행하기가 어려울 수 있다. 이는 한국이 평소에 북한의 작전개념과 전략적 의도를 면밀히 연구하여 이를 무력화할 수 있는 능력을 지속 강화할 것을 요구한다.

특히, 다음과 같은 합동작전 능력이 뒷받침될 수 있어야 할 것이다. 첫째, 합동화력을 통합적으로 운용하여 적의 전략적, 작전적 중심 표적을 일시에 무력화하고 적의 지휘체제를 마비시킬 수 있는 능력을 갖출 수 있어야 한다. 적의 전략적, 작전적 중심 표적은 매우 다양하며 상황에 따라서는 식별이 어려울 수도 있다. 또한 이를 직접적으로 타격하기 어려운 제한점을 가질 수도 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 지해공 합동정밀타격전력을 집중적, 통합적으로 사용하여 북한의 제반 표적을 일시에 신속하게 공격하여 무력화하고 파괴시킬 수 있는 능력을 가져야 한다. 이는 대규모 미사일 전력을 요구할 것이며, 표적의 특성과 형태도 다양할 것이다. 합동정밀타격능력은 표적에 적합한 타격수단을 사용하여 보다 효과적인 타격작전을 수행할 수 있도록 할 것이다.

둘째, 특수작전에 의한 적 지휘부 추적 및 전략표적 무력화 작전을 추진하고, 정치심리전을 전개할 수 있어야 한다. 특수작전은 합동전력에 의한 근접지원이 없는 수행하기가 매우 어렵다. 특수전 전력을 적지에 침투시키고, 적 지휘부 및 전략표적을 추적하기 위해서는 합동전력에 의해 운반수단을 제공하고 이들을 보호하고 이들이 식별한 표적을 실시간적으로 타격할 수 있는 능력이 뒷받침되어야 한다. 또한 특수전 전력이 정치심리전을 전개하고 북한 사회 내부에서 봉기와 혼란을 조성하기 위한 다양한 지원작전이 필요하다. 한국은 대규모 특수전 능력을 보유하고 있다. 그러나 이들을 전략적으로 운용하기 위한 실질적인 운반수단 및 이들을 지원하기 위한 지원능력이 매우 미흡한 편이다. 한국은 한국의 특수전 능력을 효과적으로 적용하고 활용할 수 있도록 합동작전 능력을 갖출 수 있어야 한다.

셋째, 지상군이 적의 저항을 분쇄하고 신속하게 적의 중심을 점령할 수 있도록 지원하기 위한 비선형전, 기동전을 합동작전에 수행할 수 있도록 능력을 갖출 수 있어야 한다. 미군이 이라크전에서 선보였던 신속결정적 작전은 이러한 작전의 중요한 사례이다. 비선형전과 기동전은 전방작전 부대에게 실시간 정보를 제공하고, 적시에 화력을 지원하며, 군수지원을 보장할 수 있어야 한다. 만약 이러한 지원작전이 효과적으로 이루어지지 못할 경우 비선형전과 기동전은 오히려 군



사작전의 위험을 초래할 수가 있다. 한국군은 지상작전에 요구하는 새로운 작전 개념을 구현하고 이행하기 위해서는 합동작전을 효과적으로 수행할 수 있어야 하며, 새로운 작전능력을 구비할 수 있어야 한다. 비선형전, 기동전은 독일의 전격전 사례에서 알 수 있듯이 사실상 모든 전력에게 이러한 능력을 요구하는 것은 아니다. 일부 선택적, 전략적 전략이 전쟁의 결정적 효과를 창출할 수 있다. 한국은 합동작전 능력을 통해 새로운 군사력 운용개념을 설정하고 이를 이행할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 적의 기습적 공격과 침투를 조기에 차단하고 격멸할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 다양한 조기경보 수단을 통해 북한의 군사도발 징후를 조기에 포착하여 경보하고 대응할 수 있는 능력을 요구한다. 또한 적의 기습 공격과 침투에 대해 가용한 모든 자산을 적시에 통합적으로 운용하여 대응할 수 있어야 한다. 이는 육·해·공군의 합동전력 뿐만 아니라 예비전력을 포함한 모든 국가자산을 활용할 것을 요구한다. 한국의 사회·경제적 체계는 적의 기습공격이 있을 경우 막대한 피해와 사회적 혼란을 피하기가 어려울 것이다. 한국은 이러한 상황을 방지할 수 있는 체제와 능력을 구비하고 강화할 수 있어야 한다. 특히, 북한의 WMD 사용에 대해서는 미국의 확장억제 공약을 효과적으로 작동하여 조기에 이러한 공격을 차단할 수 있는 체제를 구축해야 한다.

## V. 한국군의 합동작전 능력 향상을 위한 접근방법

한국군의 합동작전 능력은 과거에 비해 괄목할 발전을 이루고 있지만 최근 전쟁양상과 북한의 안보위협은 합동작전 능력 향상을 위한 혁신적 노력을 지속 요구하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국과 같은 세계 최강의 군사력을 보유한 국가도 여전히 합동작전 능력 향상을 위해 노력하고 있다는 현실을 고려하여 한국의 능력과 수준에 맞는 합동작전 능력을 발전시키는 것이 필요하다. 무엇보다 합동작전 능력은 과거 각 군이 함께 군사작전을 수행하는 차원을 넘어서 군사력 사용의 시너지 효과를 창출하고 국방예산을 효율적으로 사용할 수 있는 주요한 방법이기 때문에 향후에도 그 중요성이 보다 강조될 것이다.

현재 한국군은 현대적 무기체계와 장비를 획득하여 합동작전을 수행할 수 있

는 능력이 한층 높아졌다. 그렇지만 선진국 수준의 합동작전을 수행할 수 있는 능력은 아직도 미흡하다. 합동작전은 군사력의 총체적 변화와 혁신을 요구하고 있기 때문에 단기간에 최고도의 합동작전 능력을 갖출 수는 없는 상황이다. 또한 그 변화와 발전의 속도도 점진적일 수밖에 없다. 한국군은 미래전의 핵심적 요구사항이며, 제한된 국방예산으로 효과적인 국방력을 건설하기 위해서는 합동작전을 중심으로 한 국방력을 발전시킬 수 있도록 해야 한다.

한국군의 합동작전 능력 강화를 위해서는 다음과 같은 접근 방법이 중요하다. 첫째, 합동작전 능력은 현실적인 북한위협을 고려하여 단계적 접근방법에 의해 능력을 향상하고 강화할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 한국군은 현재 군사전략서를 비롯하여 합동교리, 합동개념, 합동개념 요구 능력서 등 합동작전 능력을 강화하기 위한 문서체계 속에서 개념과 능력을 발전시키고 있다. 여기서 주목해야 될 부분은 합동교리 및 전략 등 개념과 관련된 많은 부분이 전력 소요를 창출하고 군사력 발전을 추진하는 데 보다 많은 주안점을 두고 있다. 우리는 북한위협에 대한 효과적인 대응을 위해서는 현재의 위협에 대응하기 위해 실제로 군사력을 어떻게 사용하여 합동작전을 수행할 것인가 하는 개념도 중시해야 한다. 즉, 미래 군사력의 준비와 현실적 위협에 대응하기 위한 개념을 제시하는 두 축을 합동개념에서는 제시할 수 있어야 한다. 즉, 합동개념은 군사력 소요 및 전력 건설을 위한 방향과 지침을 제시하여 향후 군사력이 합동개념에서 설정하고 있는 개념을 실제로 적용할 수 있도록 해야 한다. 또한 합동개념은 현재 또는 가까운 장래에 군사력을 효과적으로 사용하여 작전을 수행할 수 있는 개념과 지침, 방향을 제시해야 한다.

특히, 한국군은 전작권 전환과 관련하여 한국군 중심의 작전적 대비체제를 구축해야 한다. 북한위협을 효과적으로 억제하고 도발시 즉각적으로 이를 응징하고 무력화할 수 있는 우리의 군사전략과 군사력이 필요하다. 합동개념은 현재 우리가 갖고 있는 군사력을 어떻게 사용하고 운용하여 이러한 위협에 대응할 것인가를 명확하게 제시하여 이를 연습하고 작전에 적용할 수 있도록 해야 한다. 따라서 합동개념은 현실위협에 대응하기 위한 군사력 운용개념과 이러한 개념을 단계적으로 발전시켜 미래 목표연도에 최종적으로 원하는 군사력을 건설할 수 있도록 개념을 상호 구분하여 제시할 필요가 있다. 기본적으로 합동교리 등 개념은 미래와 현재의 필요를 상호 보완적 차원에서 효과적으로 결합할 수 있어야 한다. 특히, 이들 개념이 너무 미래에만 초점을 둘 경우, 현실적인 위협에 대응하기 위한 개념을 제시하지 못하고 합동작전 능력을 실질적으로 구축하기 어려울 것이다.

둘째, 합동 전략과 교리 등 개념이 주도하는 군사력 발전방향을 정립하고 체계화해야 하며 공세적 군사전략 및 교리를 발전시켜 북한위협을 효과적으로 억제하고 압도할 수 있도록 해야 한다. 한국군의 군사력 발전은 산업화 시대의 전력을 지식정보화 시대의 전력으로 변혁시키기 위해 선진국 군사력 발전 모델을 벤치마킹하여 군사력 건설을 추진해 왔다. 물론 이러한 과정에는 한국군의 군사전략과 교리가 반영되었다. 그럼에도 불구하고 군사력 건설은 전략이나 교리적 요소가 상대적으로 간과되고 획득적 요소가 군사력 건설을 주도하였다. 즉, 우리는 선진 군사강국들의 군사력 건설 방식을 벤치마킹하여 이를 우리 여건에 맞게 수정·보완하여 적용할 경우에 많은 장점과 이점이 있다. 노력을 최소화하면서도 시행착오를 없앨 수 있을 것이다. 그러나 이러한 접근방법은 군사력 발전과 운용의 핵심적 개념과 방향을 제시하는 군사전략과 교리의 중요성을 상대적으로 약화시키고 전력건설과 관련된 사안에 보다 많은 중점을 두도록 하였다. 우리가 선진국으로서의 군사적 위상과 능력을 유지하기 위해서는 이러한 상황을 변화시키고 발전시켜야 한다.

이제 한국군은 군사전략 및 교리가 군사력 발전을 선도하고 주도할 수 있도록 이들 개념이 군사력 운용에 대한 사안뿐만 군사력 건설에서도 핵심적 역할을 담당할 수 있도록 해야 한다. 합동작전 능력은 한국군이 고가의 첨단장비뿐만 아니라 비교적 저가의 일반적 장비를 효과적으로 결합해서 사용하여 능력을 향상시킬 수 있다. 전략과 교리를 중심으로 한 군사력 발전은 우리의 능력과 여건에 맞는 한국적 전투방식에 보다 많은 고민과 생각을 하고 이러한 개념을 개발토록 해야 할 것이다. 또한 이는 군사력 건설을 위한 다양한 선택 대안과 방식 가운데 우리에게 필요한 것들을 보다 효과적으로 선별하여 선택하고 이를 활용할 수 있도록 한다. 물론 군사혁신 개념은 기술발전의 속도를 고려하여 첨단 기술전력을 접목한 군사작전 개념과 조직특성의 발전을 개념화하고 있다. 군사전략과 교리는 이러한 기술발전을 적용토록 할뿐만 아니라 군사기술 및 전력발전을 선도할 수 있도록 정립되어야 한다. 즉, 합동작전 능력을 향상시키기 위해서는 군사전략과 교리를 보다 중시하고, 이러한 개념을 구현하고 이행하기 위한 군사력 건설 방식을 선택할 수 있어야 한다.

무엇보다 한국은 독자적인 공세적, 적극적 전략과 교리에 의해 북한의 비대칭 위협을 효과적으로 억제하고 무력화할 수 있도록 태세를 강화해야 한다. 북한의 비대칭 위협 특성을 고려할 경우, 방어위주의 전략과 교리는 이를 효과적으로 억제하기 어렵게 한다. 이제 우리는 북한의 비대칭 위협을 보다 공세적인 전략과

교리에 기반을 둔 작전에 의해 무력화하고 압도할 수 있어야 한다. 이는 북한이 우리의 전략과 능력을 고려하여 선부른 비대칭적 도발을 할 수 없도록 하는 중요한 기제로 작용할 것이다. 전시작전통제권 전환 등 한국은 방위태세의 패러다임을 전환해야 한다. 이러한 방위태세 전환과 병행하여 우리의 전략과 교리를 중심으로 한 새로운 군사력 발전 패러다임을 정립하고 이행할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 합동성과 관련한 군의 구조 및 조직을 조기에 정비하고 합동성 강화를 위한 실질적 분야에 노력을 집중하며, 우리 군의 합동성에 대한 객관적 평가를 실시하여 발전방안을 강구해야 한다. 미군은 합동성 강화를 위한 법을 제정하였을 뿐만 아니라 작전개념을 새롭게 정비하여 이를 전장에 효과적으로 적용함으로써 합동성 강화가 어떠한 의미를 갖는가를 명확히 과시하였다. 미군은 1982년 정립한 공지전투 개념을 실제로 이행하기 위해 부대를 교육 및 훈련시키고 걸프전에 성공적으로 적용하였다. 이후 개발한 효과중심작전, 신속결정적 작전은 군사력 발전을 선도하는 개념이지만 실제로 전장에 작전을 수행하기 위한 개념들이었다. 현재 한국군은 합동성 강화를 위한 군 구조와 조직 등의 개혁을 추진하고 있다. 합동성 강화는 외연적 요소뿐만 아니라 내연적 요소가 보다 중요하다. 현재 한국군은 군구조 개혁 및 조직 발전과 관련한 많은 어려움과 혼란에 직면하고 있다. 합동성 강화를 위해서는 이러한 문제를 조속히 해결하고 조직을 안정시키고, 이러한 노력의 본래 목적인 합동성 강화를 위한 실질적인 조치들을 이행할 수 있도록 해야 한다. 합동성은 각 군의 전문성을 인정하고 활용하면서도 이를 통합적으로 사용할 것을 요구하기 때문에 고도의 전문적 능력과 장기간의 노력을 요구한다.

또한 우리 군의 합동성을 실질적으로 발전시키기 위해서는 합동성에 대한 현실태를 객관적으로 평가하고 이를 기반으로 발전방안을 강구할 수 있도록 해야 한다. 물론 우리는 국방개혁법에 의해 매 3년 주기로 안보여건의 변화를 고려하여 국방개혁 추진 사항을 수정 및 보완할 수 있도록 하고 있다. 이명박 정부들어 국방은 국방선진화위원회를 출범시켰으며, 천안함 피격 사건이후에는 국가안보총괄점검회의를 출범시켜 국방발전 방향을 도출하였다. 그럼에도 불구하고 이러한 노력은 국방 전반에 대한 문제를 평가하고 점검하였기 때문에 합동성 문제에 대한 직접적인 점검이나 평가는 실시하지 않았다. 특히, 합동성과 관련된 절차적 요소, 제도적 장치보다는 주로 조직 구조 및 개념 등과 관련된 부분에 주안점이 주어졌다. 이미 언급하였듯이 미국의 합동성 강화를 위한 노력은 이와 관련된 제반적인 사항들을 지속적으로 평가하여 이를 보완·발전시키기 위한 노력들로 이루어져 있다. 한국의 국방은 군사능력 및 문화적 특성 등 여러 가지 여건을 고려하건

대 미국보다도 합동성 강화를 위한 목적을 달성하기가 보다 어렵다. 보다 적극적이고 지속적인 노력이 요구된다.

예를 들면, 우리는 합동교리와 개념들이 실제로 합동작전 연습과 이행에 효과적으로 적용되고 있으며, 군사력의 시너지 효과를 창출하는 데 기여하고 있는가를 평가해 보아야 한다. 무엇보다 이러한 개념들이 단순히 군사력 소요를 제기하기 위한 군사력 건설차원의 개념이나 우리의 합동작전에 대한 이해를 제고하고 발전방향을 제시하는 개념인지를 검토해 볼 필요가 있다. 북한과 대치하고 있는 우리는 합동작전 개념과 교리가 북한의 군사력을 압도하고 억제할 수 있는 시너지 효과를 창출할 수 있는 작전계획으로 이행되고 준비될 수 있도록 해야 한다. 물론 군사력 소요 차원의 개념을 간과하지는 것이 아니라 현실적으로 적용 및 활용될 수 있는 개념의 발전이 중요하다는 것을 의미한다. 또한 합참의 조직 및 지휘구조가 합동성 발휘를 위한 체제를 제대로 갖추고 있는가도 점검해 보아야 한다. 이미 언급하였듯이 우리의 인사관리 체제는 아직 고급장교들이 합동성에 대한 전문적 지식과 경험을 갖추 수 있도록 준비시키기에는 상당히 미흡한 부분이 많이 있다.

넷째, 합동성 강화를 위한 유형적 요소뿐만 아니라 합동문화와 같은 무형적 분야의 혁신을 모색할 수 있도록 추진해야 한다. 합동성에 요구되는 무형적 요소를 구비하지 못한 가운데 합동작전을 이행하고자 할 경우 예상치 못한 많은 치명적인 실수와 잘못을 범할 수가 있다. 합동성 강화와 관련된 무형적 요소는 다음과 같은 세 가지 분야가 가장 중요하다고 본다.

무엇보다 장성들을 포함한 고위급 장교들이 합동작전에 대한 지식과 경험, 능력을 갖추 수 있도록 체제를 정비해야 한다. 한국군의 경우, 합동작전과 관련된 지식을 쌓기 위한 교육체계 및 합동근무경험 등이 매우 제한적이다. 우리는 합동교육 강화를 위해 합동참모대학을 통해 합동교육을 실시하고 각 군 대학에서 합동교육을 실시하고 있다. 또한 합참근무 기회를 통해 합동작전에 대한 경험을 체득할 수 있다. 그럼에도 불구하고 합동작전에 대한 교육은 합동기획 및 계획뿐만 아니라 다른 군에 대한 지식과 이해를 어느정도 축적할 수 있도록 이루어져야 한다. 즉, 고급장교들이 다른 군의 작전과 특성, 능력을 이해할 수 있을 경우에 이들 각각의 전력을 효과적으로 결합하고 통합하여 합동성을 발휘할 수 있을 것이다. 한국군은 비록 합동성과 합동작전을 강조하고 있지만 이를 실제로 초급장교부터 교육받고 경험할 수 있는 기회가 매우 적다. 고급장교들조차도 상당 비율이 실제로 합동작전 영역에서 근무한 경험이 없는 상태이다. 특히, 한국군은 군의 최

고지휘관들이라 할지라도 실제로 합동작전을 경험할 수 있는 기회가 많지 않다. 우리가 합동성 강화를 위해서는 이러한 문제점과 도전요소를 극복할 수 있도록 체제를 발전시켜야 한다.

다음은 한국군 주도의 작전 및 임무를 수행하기 위한 교리, 전략, 작전기획 및 계획 능력 등을 체계적으로 발전시킬 수 있도록 해야 한다. 한국군은 한미연합 방위체제 하에서 주로 미국 주도의 작전기획 및 계획에 익숙해 있다. 이제 한국은 합동성을 발전시키기 위한 가장 기본적인 요건으로서 우리 스스로 이러한 개념들을 독자적으로 개발하고 정립할 수 있도록 해야 한다. 이러한 개념들은 문서상의 개념이 아니라 실제로 전장에서 연습되고 이행될 수 있도록 해야 한다. 이스라엘군의 강점은 자신의 국토를 자신의 힘으로 지키기 위해서 군이 현실성 있는 계획을 마련하고 자신의 전장과 개념에 적합한 전력을 구축하여 장비하고 대비태세를 구축하는 데 있다고 본다. 우리 군의 경우도 합동개념을 실질적으로 정립하고 이를 이행할 수 있는 체제가 구축될 경우, 이는 우리 현실에 적합한 개념을 발전시키고 이를 위한 장비와 무기체계를 효과적으로 발전시킬 수 있도록 할 것이다. 특히, 이러한 능력은 우리 군이 북한위협에 대한 자신감을 확보하고 대북 억제력을 강화하는 데 기여할 것이다.

마지막으로 합리주의적 사고와 실질을 중시하는 유연한 업무문화를 발전시켜야 한다. 군은 다른 집단에 비해 권위주의적 체제를 갖고 있는 특성을 갖고 있다. 또한 한국군은 서구의 군사문화에 비해 보다 권위주의적 문화를 갖고 있으며, 육군이 보다 주도적 역할을 담당하고 있는 특성을 갖고 있다. 합동성은 서로 다른 군의 특성을 이해하고 이를 실제로 적용하기 위해서는 다양한 이견과 의견을 수용하고 협의할 수 있는 문화가 정착되어야 한다. 합동작전의 가장 중요한 요구사항인 속도와 효과를 중심으로 한 업무를 수행하기 위해서는 실질을 중시하는 업무체제가 정착되어야 한다. 또한 합동성은 각 군의 장점과 강점을 통합적으로 결합하여 사용하고, 이러한 능력을 준비할 것을 요구하고 있다. 그러나 합참에 근무하는 육·해·공군은 합동임무에 종사하고 있을뿐만 아니라 각자의 군에 속한 장교들이기도 하다. 군사혁신 이론은 기술발전을 활용한 장비와 무기체계의 도입뿐만 아니라 작전개념, 조직, 문화의 혁신을 요구한다. 한국군은 비록 합참과 합동부서에 근무한다 할지라도 자군의 특성을 벗어나기가 어려운 문제점을 안고 있다. 한국군이 안고 있는 이러한 업무문화가 하루아침에 변화되고 혁신되기는 매우 어렵다. 장비와 무기체계의 교체와 혁신보다 많은 시간과 노력을 요구할 수 있다. 합동성을 강화하기 위해서는 문화의 혁신적 발전을 함께 모색하기 위한 노력이 지

속적으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 장군단의 혁신적 노력과 변화가 필요할 것이다.

## VI. 결론

합동성 강화는 우리 국방개혁과 국방발전의 핵심적 과제이자 도전이다. 현대전의 특성은 육해공군의 전문성을 최대한 활용하면서도 이들 전문성을 통합적으로 활용한 시너지 효과를 창출할 수 있는 능력을 요구하고 있다. 또한 국방여건은 국방예산을 보다 효율적으로 사용하여 국방을 운영하고 안보위협과 도전에 적극적으로 대처할 것을 요구하고 있다. 한국은 국방개혁법을 제정하여 합동성을 강화하고 선진국 국방체제를 구축하기 위한 체계적인 노력을 기울이고 있다. 그럼에도 불구하고 합동성을 강화하기 위해서는 아직도 많은 노력을 필요로 한다. 해외원정작전을 통해서 합동작전을 거의 일상적으로 수행해 왔던 미국은 1986년 법을 제정하여 합동작전 능력을 향상시키고 있지만 아직도 많은 과제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 단순히 법을 제정하고 제도를 개혁하는 것으로 합동성 강화의 목적을 달성할 수는 없다. 우리가 합동성을 진정으로 강화하기 위해서는 이를 위한 적극적이고 지속적인 노력들이 추진되어야 한다.

한국은 합동성 강화를 위해 많은 과제와 도전을 아직도 안고 있다. 북한의 호전적 군사도발과 비대칭적 위협을 효과적으로 억제하고 대응하기 위해서는 첨단전력과 합동성을 기반으로 한 압도적 능력을 구축해야 한다. 우리는 북한이 대응하기 어렵고 한국을 두려워할 수 있는 능력과 전략에 의해서 북한에 공포심과 두려움을 심어 줄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 한국군이 추진하고 있는 효과중심작전, 네트워크 중심전에 기반을 둔 새로운 작전개념을 실제로 이행할 수 있어야 한다. 또한 적의 위협을 효과적으로 차단하고 무력화시킬 수 있어야 한다. 합동성의 강화는 이러한 새로운 군사능력을 구축하기 위한 기반을 제공한다. 또한 국방재정 여건의 악화 상황에서 군사력을 효과적으로 건설하고 운용하며, 국방을 효율적으로 운용하여 국방에 대한 국민의 지원을 확보하기 위해서도 중요하다.

합동성 강화를 위해서는 국방개혁 접근방법에 있어 혁신과 발전이 필요하다. 우리는 합동작전 능력 향상을 위한 미래 군사력을 건설해야 할뿐만 아니라 현실

적 위협에 효과적으로 대응할 수 있도록 합동작전 능력 발전에 대한 단계적 접근 방법을 추진해야 한다. 합동작전 능력이 현재의 위협에 대응하기 위한 효과적 수단과 억제력이 될 수 있어야 한다. 우리는 그동안 추진해 왔던 합동성을 강화하기 위한 노력들을 체계적, 주기적으로 평가하고 실질적인 발전방안을 강구해야 한다. 합동성 강화를 위한 제반 노력과 조치들이 실제로 합동성 강화에 어떻게 기여하고 있으며 어떠한 문제를 안고 있는지 파악하여 이를 개선하는 것은 매우 중요한 과제이다. 또한 우리 군사력 발전을 정립하고 추진하는 데 있어 우리의 군사전략과 교리가 중심이 되어 주도하는 업무체계를 발전시켜야 한다. 전략과 교리가 획득된 무기체계와 장비를 활용하는 운용개념이 아니라 이들의 발전을 선도하여 이들이 국방목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 해야 한다. 나아가 합동문화의 발전을 위한 지속적이고 혁신적인 노력을 강구해야 한다. 한국은 합동문화를 발전시키는 데 있어 매우 어려운 여건을 갖고 있으며 많은 과제를 안고 있다. 특히, 고위급 장교들이 합동성에 대한 전문적 지식과 경험을 갖추고 업무에 임할 수 있는 여건과 제도적 장치를 구비할 수 있도록 해야 한다. 합동문화가 합동성을 갖춘 군사력 발전의 가장 중요한 도전이 될 수 있음을 인식해야 한다.

## 참고문헌

- 국방부, 「2010 국방백서」(서울: 국방부, 2010)
- 국방부, “「국방개혁 기본계획(2011~2030)」수립을 위한 지침문서”  
[www.mnd.go.kr/mndpolicy/mndReformSummary/index.jsp?topMemNo=2&leftNum=6](http://www.mnd.go.kr/mndpolicy/mndReformSummary/index.jsp?topMemNo=2&leftNum=6)
- 박창권, 김명진, 「최근 전쟁사례를 중심으로 한 해군력의 역할 분석」, KIDA 연구보고서 안04-2049, 2004년 12월
- Murdock, Clark A., and others, *Beyond Goldwater-Nichos : Defense Reform, for a New Strategic Era, Phase I Report*, pp. 14~17, Center for Strategic and International Studies, March 2004
- Schank John F., and Others, *Who Is Joint? Reevaluating the Joint Duty Assignment List*, pp. 45~49, LAND, 1996
- U.S. Department of Defense, Joint Operational Access Concept, January 17, 2012
- U.S. Joint Chief of Staffs, Joint Operations: Joint Publication 3-0, August 11,



2011

Van Tol, Jan, and others, "AirSea Battle," Center for Strategic and Budgetary Assessments, May 18, 2010, [http://www.csbaonline.org/search/?q=Air Sea+Battle](http://www.csbaonline.org/search/?q=Air+Sea+Battle)

Willian A. Owens, "Living Jointness,' Joint Forces Quarterly, Winter 1993-1994

Abstract

## ROK Military Efforts for Jointness Improvement and Some Views for the Development of Its Joint Operational Capability

Park Chang Kwoun\*

Jointness is a core concept of ROK military reform plan. ROK military has pursued to transform its military organization and capability for enhancing jointness and joint operation after the 1990s. It has strengthened the organization of JCS(Joint Chief of Staffs), introduced joint education, and acquired modernized weapons and equipment proper for joint operation. The 1986 Glodwater–Nichols Act of the U.S. military and lessons of the recent war provided a good direction how ROK military should take measures to enhance jointness. In fact, defense reform efforts for jointness has produced invaluable fruits for transforming industrial age military forces into information age one which possesses more strong combat capabilities and develops joint business for efficient defense management. Nevertheless, there are many issues ROK military should address for stepping up the jointness. This paper well analyzes practical problems and issues ROK military faces to develop jointness and draws policy recommendations for the policy makers.

---

\* Senior Research Fellow, Korea Institute for Defense Analyses