



## 군상부지휘구조 개편안 논의

---

이 홍기 (육군본부대학 연구소장) . 최 창현 (관동대학교 교수)

본 자료는 한반도선진화재단 금요정책세미나 자료입니다.  
외부필자의 원고는 재단의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

## ■ 국방부의 상부지휘구조개편 개념과 논지 ■

필자 | 이흥기 준장

- 육군사관학교 35기 졸업
- 전)육군본부 군구조개편 실장
- 전)제72 보병 사단장
- 현)육군본부 정책위원
- 현)육군대학 연구소장

### □ 개요

상부지휘구조 개편 필요성 및 개편내용과 기대효과(긍정적 요소), 우려에 대한 국방부 입장 설명

### □ 왜 상부지휘구조 개편이 필요한가?

1. **우리군의 전쟁지도능력과 작전기획·계획 및 수행능력의 획기적 제고**
  - ☞ 합참과 각군 본부를 전투임무중심의 지휘조직으로 전환
  - \* 2015년 CFC 해체, 전작권 인수 ☞ 한국군이 한반도 방어 주도적 역할
2. **합동성강화** ☞ 군사능력의 통합효과 극대화
  - \* 각 군의 제 작전요소를 조정·통합할 수 있는 일사불란한 작전지휘체계 구축 필요
3. **군정과 군령기능을 일원화**
  - \* 1990년 「818계획」 이후 군정·군령 개념 분리적용
  - ☞ 상부조직 비대화, 합참과 각군 기능 중복, 각 군 전문조직인 각군 본부(총장, 참모)는 작전지휘계선에서 제외

### □ 우리 군의 상부지휘구조를 어떻게 개편할 것인가?

1. 기본전제: 확고한 군사대비태세 유지, 전작권 전환준비와 연계 추진

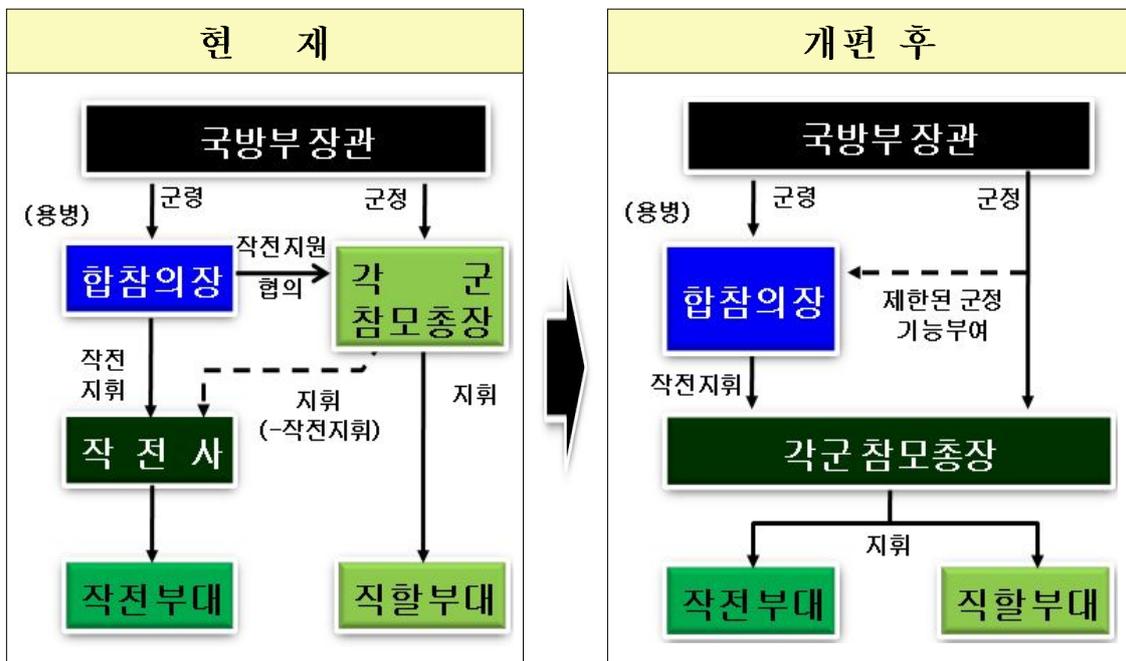
2. 개편 주요방향

가. 합참중심의 합동성 강화

나. 각 군 본부에 군정·군령기능 통합부여, 전투임무중심 체제로 전환

3. 상부지휘구조 변화

□ 주요이견/ 우려에 대한 설명(국방부 입장)



※ 기대효과

- 전작권 전환시 한국주도의 전구작전 지휘 및 수행체계 구축 가능
- 합참의장과 각 군 총장의 작전노력 통합(합동성 강화)
- 각 군의 전문집단(각 군 본부)에 의한 자해공 작전수행 능력 제고
- 각 군 본부와 작전사 통합 후 절약인원으로 전투부대 하부구조 보강

1. 합참의장에게 과도한 권한집중? (군령+군정)

- 합참의장이 효율적인 작전지휘와 감독에 필요한 최소한의 군정기능 필요

기 능	내 용
인 사	합참근무인원의 진급·보직추천권, 작전지휘관의 징계권
군 수	합동작전지원에 필요한 ① 군수지원계획 수립 ② 전·평시 군수소요능력 판단 ③ 군수준비태세 유지 등에 <u>‘군수지시권’</u> 부여
교 육	합동군사대학의 합동교육에 대한 통제기능 부여
동 원	동원·예비전력에 대한 소요제기 기능
※ 각 군 총장은 인사, 군수, 교육, 동원분야에서 현 기능수행	

2. 합참의장이 군정·군령권이 있는 각 군 참모총장을 통제함으로써 통합군제로 바뀌는 것 아닌가?

• 통합군제: 3군은 있으나 각 군 본부와 참모총장이 없음 (참모총장이나 총사령관 같은 단일 지휘관이 군정과 군령 통합지휘: 북한·이스라엘·터키)

- 가. 각 군총장이 작전지휘계선에 포함되지만 군정기능 계속 관장
- 나. 3군 본부와 참모총장직 유지(현재와 같이)
- 다. 합참의장이 제한된 군정기능 유지, 합동참모회의제 유지

☞ 현 합동군제를 유지하면서 안보상황 변화(전작권 전환) 고려 일부개선

3. 합참의 지휘폭이 과다하여 업무과중?

- 가. 참모총장들에게 각 군 작전위임(지상, 해상, 공중작전)
- 나. 전구차원의 합동작전에 전념가능
- 다. 2명의 합참차장으로부터 보좌

☞ 오히려 현재보다 지휘폭 감소

#### 4. 작전지휘구조가 복잡화되어 기존보다 보고라인이 늘어나지 않을까?

- 가. 오히려 지휘계선 단일화, 작전의 효율성·전문성 향상 기대
  - 기준: 합참-작전사-작전부대
  - 개선: 합참-각 군 본부-작전부대(각군 본부+작전사 통합)
- 나. 각 2명의 차장이 합참의장(총장)의 보좌 역할 수행

#### 5. 참모총장의 지휘부담이 과다해지지 않을까?

- 가. 군정기능 수행으로 현재보다 지위폭은 확대
- 나. 그러나 2명의 참모차장이 작전지휘, 작전지원기능 보좌

#### 6. 미군과 전·평시 연합지휘관계?

##### 가. 전작권 전환이전(2015까지)

- 평시: 육·해·공군 참모총장이 한국군 부대 작전지휘
- 전시: 연합사령관이 작전통제권 행사(3군총장: 지원)
- \* 지상군: 연합사 부사령관, 해군: 美7함대사령관,  
공군: 美7공군사령관

##### 나. 작전통제권 전환시(2015.12.1 이후)

- 평시: 육·해·공군 참모총장이 한국군 부대지휘
- 전시: 육·해군은 참모총장이, 공군은 美7공군사령관이 작전지휘

#### 7. 왜 하필 안보적으로 취약한 이시기에 서둘러 추진?

- 가. 2015. 12월 전작권 전환전 개편 상부지휘구조 검증 필요
- 나. 전작권 전환이전 제도적 장치 마련, FOC검증 등 후보계획 고려 지  
금부터 추진 필요

#### □ 개편 추진일정

- 1단계: 2011년 내 관련법 제·개정, 군무회의 등 의견수렴, 개편(안) 구체화
- 2단계: 2012년까지 합참·각 군 본부 개편, 각 군 총장을 군령계선에 포함
- 3단계: 2014년까지 각군 본부와 작전사 완전통합
- 4단계: FOC(최종임무수행능력) 검증 후 2015.12.1부전작권 전환

## ■ 군지휘구조 개편안에 대한 비판적 고찰 ■

필자|| 최창현 Ph.D.

- NewYork주립대 행정학 박사
- 관동대학교 행정학과 교수
- 한국조직학회 부회장
- 캄보디아행정연구회 회장

### I. 들어가는 말

미군의 경우 군살을 빼기 위해 재래식 군인 수를 종전 78만 명에서 최근 56만5천 명 정도까지 줄여왔다. 이는 경기침체를 맞은 기업들이 감축 경영하는 것과 하등 다를 바가 없다. 군인의 수가 많다고 강력한 군대가 된다고 보다 각 군인의 종합적인 전투능력을 높이는 것이 군대조직의 힘을 늘리는 것이라는 미군의 판단은 경기침체기를 맞은 기업에도 그대로 들어맞는 논리인 셈이다.

미국은 오바마 대통령의 행정명령을 통해 “합동군사령부의 폐지를 요청한 국방장관과 합참의장의 제안을 수용한다며 “폐지 시기는 국방장관이 결정하게 될 것” 이라고 말했다. 이에 반해 한국 국방부는 29일 이명박 대통령에게 업무보고를 통해 군정권과 군령권을 일원화하는 합동군 사령부제의 지휘구조로 개편하겠다고 밝혔다.

### II. 군지휘체계 개편안의 문제점과 대안

처음 제기된 합동군사령관제는 백지화되고, 대신 국방개혁 307 (2011.3.8)에 포함되어 있는 상부지휘구조 개편안에 의하면 군정과 군령의 획일적 구분에 따른 부작용과 중첩성 등의 비효율성을 해소하고 유사시 적용 가능한 합동작전 지휘구조로 개편한다는 것이다.

즉, 합참의장이 합동군사령관을 겸직하고 각 군 참모총장을 작전지휘계선에

포함한다. 현재의 각 군 작전사령부를 없애고 각 군 본부에 작전본부를 두어 각군 참모총장이 작전부대를 직접 지휘한다. 그러나 수정된 이 개혁안도 많은 문제점을 내포하고 있다. 무엇이 문제인가?

보도매체	일자	제목
ytn	2010.5.3	흔들리는 합동군 체제...지휘체계 확립해야
sbs	2010.12.29	군 지휘체계 23년만에 개편...합동군사령부 창설
동아일보	2011.1.10	美 합동군사령부 퇴출
	2011.1.6	해·공군 국방개혁 육군에 유리 발끈
	2011.1.3	청와대 별들과 합동군사령관 ‘안심 못할 設官’
	2011.1.1	합동군사령관’ 명칭 헌법에 없어... 지휘구조 개편 ‘위헌’ 논란
조선일보	2010.12.27	합동군사령부 신설 등 軍 지휘체계 20년 만에 개편, 北 도발 때 신속한 합동작전 절"... 육·해·공 지휘 일원화
중앙일보	2011.1.9	육군 중심 심화, 3군 특성 사라져 미래전 대비 못해
	2010.12.29	국방부, 내년 군 지휘구조 개편 주력
naeil.com	2011.1.6	육군, 법규 어겨가며 고위직 독식
	2011.3.8	국방개혁 307
아주경제	2011.5.12	국방개혁 기본계획 11-30으로 명칭변경
예비역 육군 소장 한성주	2011.8.1	위헌적 모험- 국방개혁 307 개혁: 헌법89조를 무시한 통합군제의 실상

### 1. 문민통제 원칙에 위배될 소지: 통합군제라는 오해의 소지

처음에 제기된 합동군사령관제의 ‘각군 참모총장 폐지’ 문제는 ‘헌법 89조 개정 가능성’ 이란 민감한 이슈도 건드린다. 국무회의 17개 의결사항

을 규정한 89조 16항엔 ‘합참의장과 각 군 참모총장’ 이 들어가 있다. 아마도 이러한 이유로 합동군사령관제를 수정해 국방개혁 307 (2011.3.8)에 합참의장이 합동군사령관을 겸직하도록 한 듯하다.

개편안에서 제시되고 있는 군구조는 국방부 정책설명회에서 중간과정이라고 언급된 것을 고려한다면 최종적으로는 이른바 통합군제를 지향하고 있는 것으로 오해할 수 있다.

## 2. 조직론적 측면: 지휘체통의 불분명

통합군으로 개편될 경우 조직이론 측면에서 통솔범위 (span of control) 가 문제된다. 통솔범위란 한사람의 관리자가 통제할 수 있는 관리가능한 부하의 수를 의미한다. 통솔 범위와 계층의 수는 반비례적 관계에 있다. 일반적으로 통솔범위가 넓어지면 계층의 수가 줄어들기 때문에 저층조직이 되며, 좁은 통솔범위에서는 계층수가 많아져서 고층조직이 된다.

통솔범위 원칙에서 보면 합동군사령관 1인이 63만 대군을 책임지는 권한을 소유하게 된다. 우선 기능이 전혀 다른 육해공군 3군을 통합 지휘해야 하고, 선진국 군대보다 훨씬 많은 부서와 부대를 관장하게 된다. 이는 곧 적절한 통제능력의 상실을 의미한다.

또한 조직의 효율성 측면에서 보면 조직을 새로 만든다고 해서 저절로 3군 합동작적이 순조롭게 이뤄지느냐 하는 것이다. 3군의 유기적 통합을 저해하는 가장 큰 이유는 인사상, 예산상의 육군 편중현상 때문인데, 새로운 조직으로 개편 되어도 이러한 근원적인 문제가 선결되지 않으면 합동성 강화라는 취지를 살리기 어려울 것이다. (배달형, 2010)

## 3. 한 · 미 연합작전 수행 문제

각군 참모총장들에게 군령권을 부여하여 작전사의 기능을 수행하도록 하는 것은 현행 한 · 미연합작전체제와 2015년 전작권 환수 이후에도 지휘체계상에 많은 문제점을 야기하게 된다.

현행 한 · 미연합작전체제에서 육군참모총장이 연합사 지상구성군 사령관인

연합사 부사령관의 작전지휘를 받아야 하고, 공군참모총장이 3성장군인 미7 공군 사령관의 작전지휘를 받아야 한다면 용납이 가능할지 의문이다. 전시에 미7함대가 한반도에 전개한다면 해군도 유사한 상황이 될 것으로 유추할 수 있다.

#### 4. 절차와 과정의 문제

군상부지휘구조 개편을 추진하는 측에서는 천안함 폭침과 연평도 사건에서 나타난 주요 문제점의 원인을 ‘합동성 부족 때문이라고 하면서 구조 개편의 이유와 당위성을 설명하고 있는 듯하다. 이는 사실과는 다른 것으로 어느 정도 군간부 경험을 한 사람들이라면 누구나 천안함과 연평도 사건에서의 문제점은 관계관들의 올바른 상황판단과 적시 적절한 조치 여부가 문제의 본질이라고 생각할 것이다.

문제가 합동성 부족에 기인한다고 가정하더라도 현 군 상부지휘구조의 장단점과 문제점을 분석하는 절차와 과정을 거쳐 합동성 발휘에 어떤 걸림돌이 있었는지 명확히 제시되어야 하나 이러한 절차와 과정이 생략된 채 막연히 ‘합동성 강화’ 라는 추상적인 개념을 내세워서 성급하게 상부지휘구조를 바꾸려 하는 것은 마치 의사가 머리가 아프다는 환자를 진단과정 없이 뇌수술부터 하고보는 것과 다를 바가 없다 할 것이다.

### Ⅲ. 마치는 말

현재 한국군 군 지휘체계상의 문제점은 오해의 소지가 있는 통합군제로의 개편보다는 오히려 합동군제를 충실히 운영하지 못한 점에서 비롯된 것이다. 따라서 앞서 언급한 여러 문제점들을 간과한 채 줄속 개편하는 것보다는 현 체계를 유지하되 운영의 모를 살리는 것이 더 중요할 것이다.〈끝〉.