

연구논문

군 상부지휘구조 결정요인에 관한 연구

우 중 범*
임 정 우**
노 명 화***

- I. 서론
II. 이론적 배경
III. 군 상부지휘구조 결정요인 분석방법
IV. 결정요인 분석과 명제 도출
V. 결론

〈 요약 〉

본 논문은 최근 논란이 많은 상부지휘구조에 어떤 요인이 영향을 미치는지에 대한 논문이다. 상부지휘구조가 어떠한 방식으로 변화해야 하는지에 대한 논문은 수없이 많지만 무엇이 상부지휘구조에 영향을 미치는지에 대한 논문은 찾기가 쉽지 않다. 이 논문은 군의 상부지휘구조 결정요인을 사회/문화적 경직성, 정치적, 군사적, 경제적 관점에서 연구를 하였다. 연구결과 문화적 경직성이 높은 국가는 합동군제, 유연성이 높은 국가는 통합군제로 영향을 미친다는 결론을 얻었고, 정치적으로 문민통제를 강조하는 나라 또는 과거 군에 의해 현정이 중단된 경험이 있는 국가의 경우 합동군제나 3군병립제에 영향을 주고, 공산권 국가는 통합군제에 영향을 미친다. 그리고 군사적 위협 수준이 높고 전쟁수행 경험이 많은 나라는 통합군제에 영향을 미친다. 군종별 기능이 분화될수록 합동군제에 영향을 미치고 경제적 환경에 의해 상부지휘구조에는 영향을 미치지 않는다는 결론을 얻었다. 이 연구의 시사점은 최근국방개혁과 관련된 상부지휘구조는 사회/문화적, 정치적, 군사적 인 관점을 모두 고려하여 결정되어야 한다는 시사점을 제공하고 있다.

[주제어: 군 상부지휘구조, 환경적 요소분석, 합동군, 통합군]

I. 서론

최근 국방부가 추진하는 국방개혁의 입법화하려는 주요 법안은 군인사법, 국

* 국방대학교 국방관리대학원 리더십 박사과정(wjb8108@naver.com), 제1저자

** 국방대학교 국방관리대학원 리더십 박사과정(c13801@gmail.com), 제2저자

*** 국방대학교 국방관리대학원 리더십전공 조교수, 경영학 박사(aimhigh7@chol.com), 교신저자

방개혁에 관한법률, 사관학교 설치법, 국방대학교 설치법 등이다. 하지만 군과 정치권에서 첨예한 대립으로 국방개혁과 관련된 법률 개정이 18대 국회에서 통과하지 못했다. 최근 국방부는 19대 국회에서 상부지휘구조 개편안을 골자로 하는 국군 조직법만을 상정해서 재추진하려고 한다. 상부 지휘구조 개편안의 특징은 군령권이 없는 각 군의 참모총장에게 군령권을 부여하여 합참의장의 예하에 두고 참모총장이 합참의장의 지휘를 받아 예하부대를 지휘하도록 하는 내용이 담겨있다. 상부지휘구조 개편은 2015년에 전시작전권 환수와 북한의 도발에 효율적으로 대비하기 위해 꼭 필요하다고 국방부는 주장하고 있다. 그러나 육·해·공군 비율이 불균형적인 우리 군의 특성상 상부지휘구조 개편안은 3군의 이해관계를 모두 수용하지 못하고 있어 많은 논란이 있으며 상부지휘구조 개편의 문제는 많은 논의가 필요한 상황이다. 이런 논란이 많은 군의 상부지휘구조 개편에 대하여 어떤 접근법으로 문제를 해결해야 하는지가 현재의 중요한 이슈이다.

군의 상부지휘구조에 관한 논문은 주로 상부지휘구조가 3군병립제, 통합군제, 합동군제, 단일군제 중 어떠한 방향으로 되어야 하는지에 대한 것이 대부분이다. 하지만 어떤 요인이 군의 상부지휘구조에 영향을 미치는 지에 대한 논문은 거의 없다. 이 논문에서는 상부지휘구조가 어떠한 요인에 의해서 결정 되었는지에 대한 탐색적 연구이다. 최근 논란이 많은 상부지휘구조의 개편에 어떤 결정요인이 있는지 알아보려고 한다. 이를 위해서 2장에서는 조직에 대한 문헌고찰 및 현실적 접근방식에 대하여 알아보고 3장에서는 군 상부지휘구조에 대한 특징, 장·단점 및 분석도구를 도출하고자 하였다. 4장에서는 분석도구에 따라 어떤 결정요인이 한국군 및 외국군의 상부지휘구조에 영향을 주었는가를 알아보려고 한다. 5장에서는 이 논문에서 한국군의 상부구조가 나아가야 할 방향 및 합의, 한계점에 대하여 설명을 하였다.

II. 이론적 배경

1. 조직에 대한 접근방법

1) 조직관리 이론적 접근

조직은 보편적인 존재이다. 그렇지만, 조직에 따라 목표나 구성요소도 다르며 외부환경과의 관계도 복잡 다양하기 때문에 조직 실체는 다차원적인 성격을 띤다, 따라서 다양한 관점이나 이론이 존재한다.

거시조직이론의 주요흐름을 보면 첫째, 구조적 상황이론(Structural Contingency Theory)이 있는데 이는 개방시스템 관점과 인과 관계적 분석에 바탕을 두고 있다 (Georg Schreyögg, 1980). 시스템 이론의 관점을 따르고 있지만, 이론 구축에 중범위 이론(Meso-Level)을 지향함으로써 경영에 관한 상황적합성을 강조함으로써 조직의 현실적인 문제에 구체적인 시사점을 제공하였다(Robert Merton, 1957; 김인수, 2010).

둘째, Child(1972)에 의해 제기된 전략적 선택이론(Strategic Choice Theory)은 구조적 상황이론이 경영자에 의한 전략적 선택의 중요성을 무시하고 있다는 점을 강조하면서 대두되었다. 조직설계의 문제가 단순히 상황적응의 문제만이 아니라, 창조적 행위자로서의 경영자의 자유재량에 의한 의사결정과 관련 당사자들, 특히 조직에서 권력을 가지고 있는 관리자 내지는 경영자들의 이해관계나 가치를 반영하는 정치적 과정의 산물로서 파악한다. 경영자의 전향적(Proactive)인 역할의 강조되며 이는 전략이 환경과 조직 구조의 관계를 매개하는 역할을 한다는 전략경영론적 관점과 그 맥락을 같이 하고 있다(Danny Miller, 1988; 김인수 2010).

셋째, 자원의존이론(Resource Dependency Theory)은 자원을 획득하고 유지할 수 있는 능력을 조직생존의 핵심요인으로 파악한다. 생존을 위해서는 환경과의 어떤 거래가 필요하게 되며, 이에 따라 조직이 거래하는 환경의 다른 요인들과 상호의존적인 관계를 형성하게 된다(Jeffrey Pfeffer and Gerald Salancik, 1978; 김인수, 2010). 자원의존이론은 조직현상에 개입되는 권력(Power)의 문제에 초점을 맞춘 정치이론(Political theory)의 일종이다. 즉 자원관계에서의 조직 간 불균형은 곧 조직 간 권력관계의 불균형을 만드는 원인이 된다. 의존의 반대말은 권력이다.

따라서 어떤 조직 A가 다른 조직 B에게 자원의존의 상태에 있다는 것은 곧 B조직이 A조직의 형태와 행동에 대해 영향력을 끼칠 수 있는 권력을 가지고 있다는 것을 뜻한다. 즉 조직에 대한 환경의 영향력의 원천을 필수 자원들을 획득하는 과정에서 발생하는 의존과 권력관계로 파악하는 것이 이 이론의 핵심이다.(신동엽, 이상묵, 김선휘, 2005).

넷째, 신제도론이론은 제도를 외부에서 주어진 환경으로 보고 조직이 환경에 적응해 가는 과정에 대해 보다 큰 관심을 기울였다. 즉 외부로부터의 제도적 압력에 조직이 어떻게 반응할 수 있는가를 설명하고 있다. 그 결과 조직의 동형화(DiMaggio & Powell, 1983)와 공식구조와 실제 운영의 분리(Meyer & Rowan, 1977)에 대해 강조하고 있다. 조직구조화에 있어서의 일반화된 보다 큰 환경에의 의존은 조직으로 하여금 느슨하게 연결된 또는 공식구조와 실행이 분리된 구조를 갖게 만든다. 왜냐하면 개별 조직의 기술적 특성과 기능적 논리를 일반화된 구조가 반영하지 못하기 때문이다(Scott, 1994; 이경묵, 2005).

다섯째, 조직군 생태학 이론(Population Ecology)은 생물학에서의 적자생존론(자연도태설)의 개념을 이용하여 조직내부의 구조적 요인과 외부 환경요인에 의해 환경에의 적응이 제약을 받으며, 조직군에 있어서의 변화는 환경의 선택과정에 의해 야기된다는 관점을 취한다(Michael Hannan and John Freeman, 1977; 김인수 2010). 조직생태학에서는 조직과 환경의 관계에 대한 다른 이론적 시각들과 달리 조직이 환경에 적응 해가는 측면보다 환경이 조직들을 선택하는 측면을 더욱 중요시한다.(Hannan & Carroll, 1992) 조직연구에서 조직과 환경의 관계에 주목하는 개방체계 시각에서는 환경을 불확실성의 원천으로 본다(Scott, 1992). 조직생태학에서는 대체로 조직군의 장기간에 걸친 진화적 변화과정을 주요한 연구대상으로 한다(Hannan & Carroll, 2000). 메타이론적인 측면에서 조직생태학은 이론적 명제들의 치밀한 논리적 체계를 통해 일반 이론으로 발전해가려는 지향을 지닌다(Hannan & Carroll, 2000; 한준, 2005).

여섯째, 공동체 생태학 이론(Community Ecology or Collective Strategy)은 기본적으로 조직은 환경과의 관계 속에서 그 활동을 영위하고, 조직의 생존과 성과는 다른 조직들과의 관계에 의해 크게 좌우된다는 인식에 바탕을 두고 있다(Christine Oliver, 1990; 김인수 2010). 개체군 생태학에 바탕을 두고 있는 조직군

생태학 이론은 조직의 존재의 설명에 환경의 영향에 초점을 두는 반면, 사회 생태학에 근거하고 있는 공동체 생태학 이론은 공동의 노력에 의해 자연적인 환경을 극복하고 자신에게 유리하도록 사회 환경을 형성하고, 통제하려는 조직들의 적극적인 노력에 초점을 두고 있다(Graham Astley and Charles Fombrun, 1983; 김인수, 2010).

마지막으로, 네트워크 이론과 관련된 조직 이론적 논의들은 크게 2가지가 있다. 하나는 개별 행위자들의 가치창출의 가능성과 한계가 그 개인의 속성이 아닌 사회적 관계의 구조에 의해 결정된다는 사회 네트워크 관점과 그것을 기반으로 발전한 사회 네트워크 분석이며(White et al., 1976; Granovetter, 1985; 오홍석, 2005), 또 다른 하나는 시장과 조직의 이분법을 넘어서서 독립적 조직들 장기적 협력과 제휴를 통해 가치를 창출하는 새로운 형태의 지배구조로서의 네트워크 지배구조를 다루는 논의가 있다(Powell, 1990; 오홍석, 2005)

위와 같이 조직관리 이론적 접근에서 여러 가지의 조직이론들이 존재하고 있다. 이는 어떠한 관점에서 조직을 바라보고 있느냐에 따라 학자마다 다르고 현재의 현상을 어떻게 이해하고 있는가에 따라서 달라진다. 정치, 사회, 문화, 제도 등 어떤 요인들이 조직에 영향을 미치는가에 대한 연구는 많은 함의를 제공한다.

이러한 조직이론을 통해서 각각의 이론별로 군의 상부지휘구조 결정요인을 설명할 수 있으나 이러한 결정요인은 시대 및 이론의 변화에 따라서 변동의 가능성이 많다. 따라서 좀더 타당성 있는 결정요인을 찾기 위해서 새로운 접근법이 필요하다. 군은 적으로부터 국민의 생명을 보호하는 것이 최우선의 임무이다. 그러므로 국가와 국민을 보호하기 위해서는 군 조직을 효과적으로 운영하여 전쟁에서 항상 승리할 수 있도록 준비되어야 한다. 이러한 관점에서 군 조직의 효과성을 설명할 수 있는 접근법이 필요하다.

2) 현실적 시각 접근

현실적 시각 접근인 조직 효과성에 대한 이론적 관점은 네 가지가 있다. 첫째, 목표달성개념관이다. 대부분의 조직 연구가들은 조직 효과성을 조직의 목표달성도로 인식한다. 혹자는 협의의 조직 효과성의 정의, 혹은 ‘일반적으로’라는 수식어를 붙여서 조직 효과성을 개념 정의하면서 조직의 목표달성도를 지칭하고

있다. 조직 효과성 개념을 주도하고 있는 주요 연구자들의 개념정의를 살펴보면 다음과 같다. 조직 효과성을 목표달성도로써 인식하는 학자들은 A. Etzioni에서 출발한다. 그는 효과성과 능률성을 명백하게 구분한다. Etzioni(1964)는 조직의 효과성을 “조직이 목표를 달성하는 정도”로 본다. J. L. Price(1968)도 조직의 효과성을 “목적과 수단을 연결한 상태에서 현실적인 산출이 당초의 목적을 어느 정도 충족시켰는가 하는 목적의 달성도를 의미한다.”고 정의한다. S. P. Robbins(1983; 199: 77)는 조직의 효과성을 “단기-장기 목표의 달성도”로서 정의하며, 목표를 설정하는 데는 전략적인 환경 요소가 반영되어야 하며 평가자의 이해관계와 그 조직의 라이프사이클 단계의 특성이 반영된다고 한다. 이관희(1990)는 “조직의 주어진 여건 속에서 목표 달성도”로 정의한다. R. L. Daft & R. M. Steer(1986)는 조직 효과성을 “조직이 그 목표를 달성하는 정도”로 정의한다. 그것은 공식목표보다는 운영목표(Operational goal) 곧, 수익성, 생산성, 종업원 복지, 고객만족과 연관되는 개념이다. 조직의 목표와 행위가 다양하다는 것은 조직의 효과를 실제 측정함에 있어서는 그 복잡성이 크다는 것을 의미한다.(민진, 2003)

둘째, 체계 개념관은 조직 효과성을 조직 체제의 존속 및 유지 능력으로 정의한다. Seashore & Yuchtman(1967)은 조직의 효과성을 “조직의 기능을 유지하는데 필요한 가치 있는 희소자원을 획득하기 위하여 조직의 환경을 이용할 수 있는 능력”으로 정의한다. E. E. Schein(1970)은 조직의 효과성을 “조직의 생존·적응·유지·성장 능력”으로 정의한다. J. Pfeffer & G. R. Salancik(1978)은 조직의 효과성을 “받아들일 수 있는 산출과 행동을 창출할 수 있는 능력”으로 정의한다. 한편 W. M. Evan(1990)은 조직의 효과성을 “조직이 투입, 전환, 산출 및 환류 과정에 적용하려는 능력”으로 정의한다. 윤재풍(1985)은 자연체제모형에서의 조직 효과성은 조직의 생존 유지, 일체성, 성장, 통합, 안정성, 사기 및 자발성 등 체제 내부 활동의 통합과 활력을 의미하며, 개방체제모형에서는 조직효과성은 조직과 환경과의 상호교류, 물질·인적 자원의 획득, 적응성, 현장검증능력, 신축성, 제도화, 환경의 흡수와 침투를 의미한다.(민진, 2003)

셋째, 전략적 이해관계개념관은 조직의 목표를 그 조직이 처한 환경내의 제반 구성요인인 이해관계 집단들의 요구를 충족시키는 것이라고 보고 조직의 효과성 평가의 초점을 해당조직의 존속 및 발전을 위하여 중요하고 결정적인 이해

집단을 확인하는 조직의 능력과 그 같은 이해관계 집단들이 조직에 요구하고 있는 사항을 충족시킬 수 있는 조직의 능력수준에 둔다(이정원 등 3명, 1994). J. Pfeffer & G. R. Salancik(1978)은 조직의 효과성을 “다양한 집단과 참여자에 의한 조직의 산출과 활동에 대한 평가”라고 정의한다. R. F. Zammuto(1984) 및 Robey & Sales(1994)는 조직의 효과성을 “조직에 의해서 직접적 혹은 간접적으로 영향을 받는 다양한 이해관계자를 우선하는 관점에서 바람직한 조직 성취의 산물에 관한 인간적 판단”으로 정의한다. G. R. Jones(1994)는 조직의 효과성은 조직 이해관계집단들의 구체적 목표를 얼마나 충족시켜 주는가에 따라 평가해야 한다고 한다. 이창원·최창현·권해수(1998)도 여기에 해당한다(민진, 2003).

마지막으로 경합적 가치 접근방법은 조직에 유일한 목표는 있을 수 없으며 목표에 대한 조직구성원의 순수한 의견합일도 불가능에 가깝다는 것을 기본가정으로 하고 조직효과성을 모색하는 접근방법이다. 즉, 목표를 설정하는데 참여하는 조직내 의사결정자들의 다양한 가치관과 이해관계로 인해 여러 가지 목표가 제시될 수 있고 또한 목표 간에 상충가능성도 불가피하다는 것을 전제로 하여 조직성과의 합리적인 평가기준이 제시되어야 한다고 보는 것이 본 접근방법의 핵심적 내용이다(Quinn & Rohrbaugh, 1979). 우선 본 접근방법에 있어서는 조직 내에서 설정될 수 있는 목표들에 대해 상호공통성이 있는 것들을 조합하면 다음의 3가지 경합적 목표군(가치군)으로 범주화 시킬 수 있으며 또한 이에 대응되는 평가 기준 군이 있다고 보고 있다. 유연성-통제 차원과 조직구성원-조직 차원을 조합하면, 인관관계모형, 개방체계모형, 합리적 목표모형, 내부과정모형 등의 4가지의 조직성과 평가모형이 도출된다. 4가지 평가모형은 각기 그 적용에 적합한 상황이 다르며 특히 조직은 일정한 성장단계를 거치는바, 각 단계별로 적합한 평가모형이 적용되는 것이 바람직하다. 즉 조직은 창업단계, 집단공동체 단계, 공식화 단계 및 조직구조의 정교화 단계의 순으로 발전되므로 각 단계별 특성에 적합한 평가모형이 있다.(Quinn & Cameron, 1983)

이처럼 조직은 효과성을 중심으로 조직을 평가할 수 있다. 이 논문에서 분석하고자 하는 것은 국방의 산출물인 효과성이다. 즉 시스템을 통과한 산출물이 군의 상부지휘구조에 어떤 영향을 미치는지에 대하여 분석하고자 한다.

2. 군 조직구조 선행연구 및 결정요인

군 상부지휘구조 관련 논문은 ‘군 상부구조 개편: 동기와 구현방향(노훈, 조관호, 2011)’, ‘한국군 상부지휘구조개편안의 논점 및 발전방향(이만중, 2011)’, ‘군의 상부지휘구조 개편방안과 향후과제(형혁규, 김영일, 2011)’, ‘군사에 관한 헌법 원칙과 군 상부지휘구조 개편(신범철, 노훈, 2011)’, ‘상부지휘구조 개편 비판 논리에 대한 고찰(김열수, 2011)’ 등이 있다. 선행연구에서는 현재 진행되고 있는 상부지휘구조의 개편에 대하여 헌법적인 측면의 문제점, 현 지휘체계의 문제점, 특정군 중심으로 상부지휘구조를 추진 등 현재의 문제에 대하여 각 연구자들의 입장에서 연구를 하였다. 이들 논문은 상부지휘구조가 어떠한 방향으로 되어야 하는지에 대한 것이 대부분이다. 하지만 상부지휘구조가 어떠한 요인 때문에 결정되는 연구는 찾기가 쉽지 않다. 따라서 상부지휘구조는 어떤 결정요인에 의해서 결정되는지에 대한 객관적이고 설득력 있는 근거가 필요하다.

군의 상부지휘구조는 효과성을 분석하기 위하여 수많은 논의가 진행되어야 한다. 이러한 관점에서 체계 개념관이 군의 상부지휘구조 결정요인을 분석하는데 적절할 것으로 판단된다. 체계 개념관의 관점인 시스템 이론은 물체의 지속적인 특징보다는 관계, 구조, 상호의존성의 문제에 기본적으로 더 관심을 가지는 이론이다(Daniel Katz and Robert L. Kahn, 1966). Richard Scott(2002)은 “모든 시스템은 상호의존성에 의해 관계를 가지는 부분들의 집합 또는 조합들에 의해 특징지어진다.”라 하였고, David Nadler and Michael Tushman(1991)는 “조직은 더 큰 환경 속에서 Open system의 특징을 가진다.”고 하였다. 즉 조직이란 외부 환경에서 구성원, 자본, 신기술, 재료 등 투입물의 의사결정 과정, 구조, 통제 등 조직 프로세스의 전환과정을 거쳐 조직의 성과를 창출하면서 환경에 적응해 나가는 역동적이고 유기적인 것이라 것이다. 상황 적합성 관점에서 볼 때 조직 변화의 중요한 이유는 환경 변화이다. 모든 조직은 자원과 정보, 시장, 인력 등 생존에 필요한 모든 요소들을 외부 환경에서 조달한다. 따라서 시장, 경쟁, 기술, 정치규제, 사회문화 환경 등 외부 환경의 요구에 조직의 구조와 역량, 문화 등을 일치시키는 환경 적합성(Environmental fit)이 생존과 성과에 가장 중요하다.

국방 조직 연구는 환경에 적응하는 조직으로서 개방체계(Open system)의 관점

에서 연구되어야 한다. 군 조직 역시, 외부 환경에서 투입된 자원을 조직 프로세스의 전환과정을 거쳐, 조직의 성과를 창출하면서 환경에 적응해 나가는 역동적이고 유기적인 조직이며, 특히 군 조직 연구에서 사회·문화/정치/군사/경제 환경적 요소들이 조직 변화의 중요 원인으로 작용하기 때문에 환경적 요소에 대한 중요성은 더욱 강조되고 있다. 즉, 조직이론의 군 조직의 역동성 측면에서, 명확한 환경과 상황의 분석과 규정이 조직 구조와 프로세스 그리고 조직의 효과성 나아가 군의 목표 달성에 매우 중요하며, 따라서 군 조직 연구는 환경과 상황에 적응하는 조직 연구로 수행되어야 한다.

Ⅲ. 군 상부지휘구조 결정요인 분석방법

1. 연구방법의 선택

탐색적 연구는 연구의 초기단계에서 연구에 대한 아이디어와 통찰력을 얻기 위해서 주로 사용된다. 탐색적 연구는 그 자체가 하나의 연구라기보다는 다른 연구를 수행하기 위한 선행단계로서 실행되는 것이 일반적이다. 따라서 탐색 연구는 당면한 연구문제를 보다 분명하게 파악하고, 문제에 관련된 변수를 찾아내어 연구에 대한 명확한 가설을 세우는 데 활용되며, 구체적인 연구를 정하기 전에 시행되는 예비연구의 성격을 띠고 있다. 일반적으로 이러한 탐색적 연구를 통하여 연구문제에 대한 개념을 명확하게 한 후에 보다 정교한 연구인 기술적 연구나 인과관계 연구를 실행한다(이훈영, 2008). 탐색적 연구 중 본 논문에서는 사례 연구를 가지고 분석하고자 한다. 사례연구는 기업이나 사회조직이 현재 직면하고 있는 상황과 유사한 사례를 찾아 분석하는 것으로서 주어진 문제를 해결하기 위한 간접적인 경험과 논리적인 유추를 얻을 수 있다. 사례연구는 소수의 사례를 집중적으로 상세하게 검토하는 연구이기 때문에 처음부터 끝까지 문제의 발단에서 해결방법에 이르기까지에 대한 종합적인 이해가 가능하다. 그러나 이러한 사례분석은 문제의 규명과 관련된 변수 간의 관계를 명확하게 이해하는 데에는 매우 도움이 되나 사후적인 연구방법이기 때문에 그 결과가 현재의 의사결정에 결

정적인 영향을 주기보다는 시사적인 의미와 직관을 제공할 뿐이다. 또한 사례가 가진 신뢰성과 대표성을 검증하기 어려우므로 사례 분석의 결과를 일반화하기가 어렵다(이훈영, 2008).

위의 경우와 같이 군의 상부지휘 구조 분석을 하기 위해서는 사례연구 중심으로 분석할 수밖에 없다. 왜냐하면 군의 상부지휘 구조에 무엇이 영향을 주었느냐에 관해서는 많은 연구가 되어 있지 않고 또한 기술적 연구와 인과관계연구가 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 이 논문에서는 사례중심으로 모델을 검증하고 관련 명제를 도출하고자 한다. 군의 상부지휘구조는 일반인에게 다소 생소한 것이기 때문에 군의 상부지휘구조의 특징을 먼저 고찰한 다음 사례연구를 하고자한다.

2. 군 상부지휘구조의 특징

세계의 각 국가는 국방이라는 목적을 달성하기 위해 각 국가마다 각기 특성에 맞는 독특한 국방조직을 유지하고 있으며, 국방조직을 설계하기 위해서 국가의 위협인식, 분쟁의 수준, 전쟁수행 경험, 군에 대한 정치적 통제 필요성, 군사적 전통 그리고 정부의 구조 등과 같은 여러 가지 복합요소를 고려하여 적합한 국방조직을 유지하고 있다(오관치, 1993). 국방조직을 설계하는데 있어서 그 나라의 인구와 국내 총생산(GDP), 1인당 GDP, 국방비 등을 고려하여 군사력 규모를 설정하고, 지정학적 위치에 따른 주변국 안보상황과 안보협력에 의한 국방방위조약에 따른 적정 군사조직을 유지하고, 국가의 전략 추구에 따른 군사력 운용 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 자국의 능력과 국력에 기초하여 적합한 국방조직을 설정하여 운용하여야 한다. 즉, 국방조직은 각국의 국력, 정치체제, 안보상황, 국가전략 및 지정학적 위치, 사회·문화적 전통성에 따라서 서로 다른 국방조직을 취하고 있는 것이다.

국방조직의 유형분류는 일반적으로 군종체제에 의한 분류와 군사지휘체제에 의한 분류로 크게 이분화 되어 있다. 군종이란 군사력유형을 작전공간별로 분류한 육군, 해군, 공군의 조직적 유형을 말한다. 군사지휘체제란 군 통수권자가(대통령)가 군을 통수함에 있어 헌법 및 기타법률이 정하는바에 따라 권한과 책임을

위임받은 조직, 제도 및 절차를 망라한 체제를 의미한다. 여기서는 군중체제에 의한 유형에 대해서만 알아보겠다. 군중체제에 의한 국방조직의 유형은 3군병립제, 합동군제, 통합군제, 단일군제 4가지가 있다(박병곤, 1998). 이를 각각 하나씩 알아보면 다음과 같다.

첫째, 3군병립제는 국방부장관이 군정·군령을 통할하고 합참의장은 자문역할에 불과하다(김중하, 김재엽, 2010; 박휘락, 2011) 따라서 육·해·공군이 실제적으로 존재하고, 각 군은 독립적으로 각 군 본부와 참모총장을 유지한다. 국방부 장관이 3군에 대한 군정과 군령권을 행사한다. 또한 합참의장은 군령 계선 밖에서 위치하여, 장관의 군령권 행사를 보좌한다. 이에 해당하는 국가는 818계획 이전의 한국, 독일 등이다.

둘째, 합동군제는 3군병립 기반 하에 합동참모본부를 설치하는 제도이다(국방부, 2011). 국방부 장관이 군정·군령을 통할하며 3군이 각 군 본부와 참모총장 제도가 있다. 군정권은 각 군 참모총장이 담당하여 시행하며 군령권은 합동참모의장을 경유하여 행사하거나 단일 지휘관에 의해 통합 작전 지휘된다. 즉 각 군 총장은 군정을 위주로 수행하고 군령은 합참의장이 통합하여 수행하는 제도이다. 합동군제는 미국, 영국과 프랑스, 일본, 한국 등이 채택하고 있다(박병곤, 1998; 박휘락, 2011).

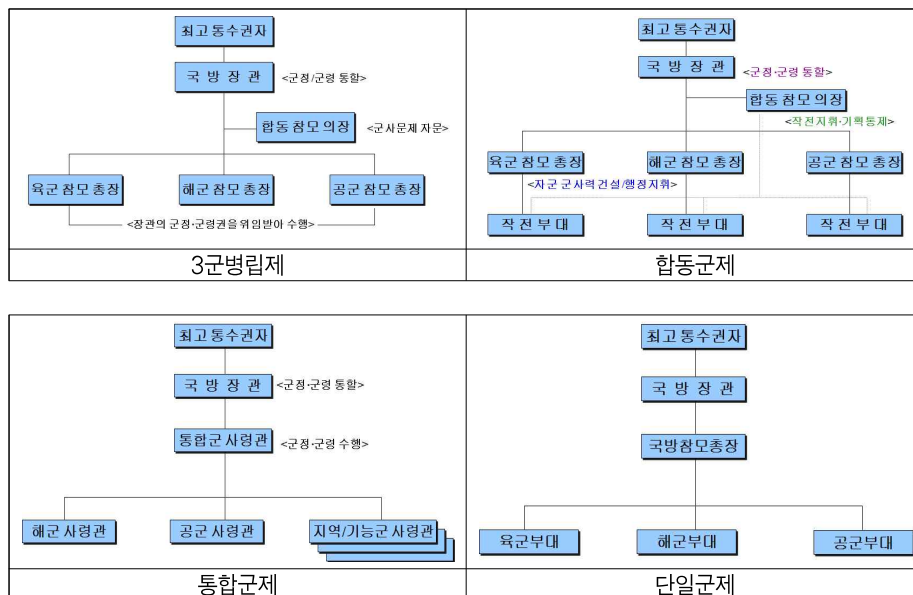
셋째, 통합군제는 국방장관이 군정·군령을 통할한다. 3군은 존재하나 각 군 본부 및 참모총장이 없으며, 각 군의 책임자는 사령관이라는 명칭을 갖게 되고, 이들은 전체 군대의 책임자인 통합사령관이나 국방참모총장에 의한 지휘를 받는다.(박휘락, 2011). 통합군제는 대만, 이스라엘, 중국, 캐나다, 북한 등이 채택하고 있다.

마지막으로, 단일군제는 국방장관이 군정·군령을 통할하며, 총사령관이 전 작전부대를 지휘하는 제도이다. 3군을 구분하지 않고 임무에 따라 부대를 구분하고, 지휘일원화로 군사력 통합운용과 상부의 신속한 의사결정이 용이하다. 단일군제는 3군의 구분이 없는 1개 군 개념으로 임무만 다르게 운영되는 체제이며, 국방참모총장이 작전부대를 지휘하는 형태이다.(박병곤, 1998)

이러한 군중제도가 내용이 비슷하기 때문에 군종별 차이점에 대하여 설명을 하면 다음과 같다. 3군 병립제와 합동군제의 가장 큰 차이점은 합동참모의장

의 역할이다. 3군병립제에서는 군사문제의 자문역할만 수행하며 각 군 참모총장이 군령과 군정을 행사하는 반면에 합동군제에서는 합동참모의장이 군령권을 행사한다. 각 군 참모총장은 군정권을 행사한다. 통합군제와 단일군제의 차이점은 통합군제는 육·해·공 3군이 존재하여 각 군의 수장이 존재하지만 각군본부가 없다. 통합군 사령관이 군령과 군정을 가지고 있는데 반해 단일군제는 육·해·공군의 구분이 없다. 따라서 각 군의 수장이 없고 국방참모총장이 군정·군령을 가지고 있다. 비슷한 개념이지만 통합군제가 단일군제보다는 각 군의 자율성이 약간 더 보장이 된다. 이를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 군종체제에 의한 상부지휘구조 분류



자료: 조영갑(2006) 국방정책과 제도에서 재구성.

3. 군종분류에 의한 국방조직의 장·단점

지금까지 군종별 차이점에 대하여 알아보았지만 각 군종별로 어떠한 장점과 단점이 있는지에 대하여 알아보고자 한다. 각 군종별 장단점은 3군 균형발전, 문민통제, 합동작전 수행, 신속·명확한 지휘통제 여부, 조직/자원관리의 효율성, 분

권화 및 전문화 요소로 나누어 살펴 볼수 있다.

첫째, 3군병립제는 3군이 균형적으로 발전하며 군사권한의 집중을 방지하여 문민통제의 원칙을 유지할 수 있으며, 또한 분권화되고 전문화되어 유연성 있는 정책을 산출할 수 있는 제도이다. 그러나 3군병립제는 합동 작전이 제한되며, 각 군간의 지나친 경쟁과 교리 및 훈련기준의 차이 등으로 조정 통제에 어려움이 있으며, 하부 계층의 과도한 분화 및 중복 투자가 유발될 수 있다.

합동군제는 각 군의 자율성을 보장하면서 각 군의 전통과 특성을 유지하며, 권한의 집중을 방지하고 유연성 있는 정책을 산출할 수 있는 3군병립제의 장점을 유지하면서 작전지휘 일원화로 합동작전이 용이하지만 강력한 지휘권 발휘는 제한된다. 또한 연합작전의 수행이 용이하고, 3군의 균형발전이 가능하며, 권한이 집중되는 것을 방지할 수 있고, 문민통제 및 견제의 기능을 유지할 수 있으며, 조직 및 자원관리의 효율성을 증대시킬 수 있다. 그러나 전력의 통합 발휘가 미흡하고, 합동작전 및 교리 발전이 지연되고, 3군의 과도한 경쟁으로 자군 이기주의 의식이 팽배할 수 있다.

통합군제는 전·평시 작전지휘 일원화로 군사력 통합운용과 상부의 신속한 의사결정이 용이한 조직이다. 지휘통제가 명확하고, 통합작전의 수행이 용이하며 작전 지휘의 전문화로 작전계획 및 작전 지휘체제가 발전하며, 주요 전투 부대간 협조가 용이하다. 그러나 군의 균형발전과 전통 및 전문성을 저해하는 요소가 있어서 특정 군으로의 구조적인 편중 가능성과 통합군 사령관에게 과도한 권한 집중으로 문민통제원칙에 위배요소가 될 수 있고 개편시 공감대 형성이 어렵다.

단일군제는 전·평시 지휘체제가 일원화되며, 작전의 신속성, 효율성과 경제성을 추구할 수 있고, 군사력의 통합 운영이 강화된다. 한편 단일군제는 3군의 균형발전과 전통 및 전문성을 보장할 수 없으며 총사령관에게 과도한 권한이 집중되어 문민통제원칙에 위배요소가 될 수 있고 군사권한이 참모총장 1인에게 집중되며, 대부대의 경우 지휘상의 혼란이 우려되며, 국가간 연합전력 및 다국적 전력을 구성할 때 구성과 훈련에 애로가 있다. 단일군제는 스위스 등이 채택하고 있다.

각 군종별 장·단점을 정리하면 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 각 항목별 평가기준(3군 균형발전, 문민통제, 합동작전수행, 지휘통제 명확성, 효율성, 분권화,

전문화 등)은 3군병립제, 합동군제, 단일군제, 통합군제에 대하여 각각 상대적으로 평가한 것이다. 군조직을 통합의 방향으로 운영 할수록 군의 권한이 집중되기 때문에 균형발전이나 전문성이 저해가 된다. 이는 공산주의 국가나 독재국가에서 많이 나타나는 현상이다. 특히 군조직을 통합하여 운영하는 나라는 군의 영향력이 커서 민이 군을 통제하는데 쉽지가 않다. 반면에 선진민주국가의 많은 나라는 3군병립제 및 합동군제를 채택하여 군의 힘을 분산하여 문민통제의 원칙을 지키고 있다.

〈표 1〉 군종 분류에 의한 국방조직의 장·단점

구 분	3군 균형발전	문민통제	합동작전 수행	지휘통제명 확성	조직/자원 관리 효율성	분권화	전문화
3군병립제	○	○	×	×	×	○	○
합동군	○	○	△	△	×	△	△
단일군	×	×	○	○	○	×	×
통합군	△	×	○	○	○	×	×

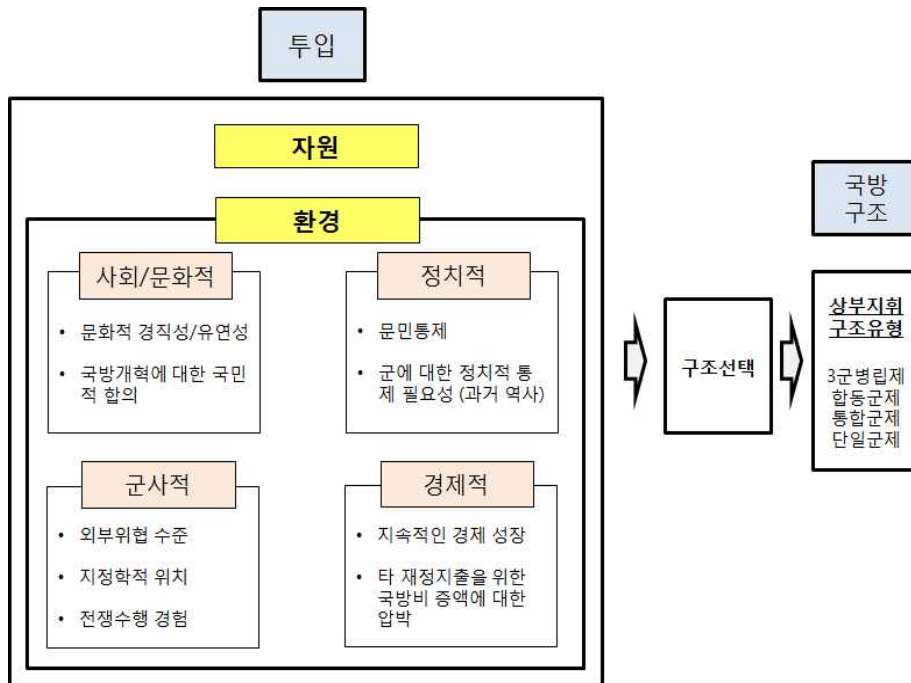
4. 군 상부지휘구조 분석의 개념적 틀

국방 조직 연구에서 여러 군사학자들 역시 특히 환경적인 요소의 중요성에 대해서 강조하였다. 이들 연구자들은 미래 전장의 양상과 전장환경, 지형적 특성, 미래 기술 발전 정도, 한반도 지정학적 요소, 주변 국가의 상황 등 환경은 구조와 의사결정과정 설계 등 조직 전환과정과 성과에 상당한 영향을 미치는 요소로 고려하고 있다. 따라서 명확한 환경과 상황의 분석과 규정이 조직 프로세스와 조직의 효과성 나아가 군의 목표 달성에 매우 중요하며, 군 조직 연구는 환경과 상황에 유기적으로 적응하는 조직 연구로 수행되어야 한다(배달형, 2000).

상부지휘구조 분석을 위한 연구 틀의 기본적인 변수는 환경, 자원 등의 변수이다. 이와 같은 연구 틀에서의 군 조직 연구는 내·외부환경 분석으로부터 시작된다. 사회적, 군사적, 정치적, 경제적인 환경적 요인 분석을 통하여 강점과 기회를 활용하며, 위협과 약점은 회피할 수 있는 전략을 설정하게 된다. 각 나라의 상부지휘구조는 그 나라의 환경적 요소, 즉 사회·문화적/정치적/군사적/경제적 환경, 그리고

자원과 역사가 국방목표 달성을 위해 안보전략과 국방전략을 수립하여 군 구조를 설계하였는데 이때 상부지휘구조에 영향을 가장 많이 미친 요소가 4가지 환경적 요소라 할 수 있다. 각 나라마다 다른 환경 요소가 서로 역동적인 관계를 맺으면서, 어느 하나 또는 그 이상의 지배적인 환경요소가 다른 환경적 요소들보다 더 영향력을 발휘함으로써 상부지휘구조유형이 결정되었다. 국방목표 달성 여부는 전략이나 구조를 다시 변화시킬 것이다. 과거 미국의 Goldwater-Nichols ACT¹⁾ 사례와 같이, 효율적이고 효과적인 국방목표 달성 여부는 각 나라의 국방전략이나 국방구조를 바꾸는데 영향을 줄 것이다.

〈그림 2〉 군 상부지휘구조 분석의 개념적 틀



1) 합동참모본부의 기능을 강화하여 합동군 체제를 구축함. 합참의장은 국방장관의 건의에 따라 대통령이 상원의 동의를 받아 임명되며, 법적 규정은 없지만 각 군 윤번제로 돌아가면서 임명되는 것이 관례이다. 합동성 강화를 위한 조치로서 합참의장은 수석군사보좌관으로 각 군 총장의 의견을 대표하여 대통령, 국방장관 및 국가안보회의에 조언함.(국방부 국방정책실 정책현안, 2011).

사회·문화적 환경요소는 각 나라가 가지고 있는 문화적 경직성과 유연성과 이에 따른 국방개혁에 대한 국민적 합의 달성 여부이다. 문화적 경직성과 유연성은 사회적 합의를 도출하고 도출한 합의의 실행에 영향을 줄 것이다. 정치적 환경요소는 문민통제에 대한 정치적 요구이다. 이는 과거 역사에서 군에 대한 정치적 통제 필요성이 강한 나라의 경우 문민통제를 제도적 장치에 의해 강력하게 통제할 것이다. 군사적 환경요소는 외부위협 수준이나 분쟁수준, 지정학적 위치에 따른 본토 위협 여부, 전쟁수행 경험, 군사적 전통 등에 영향을 받게 된다. 외부위협 수준이 높거나 특히 본토 위협 수준이 높은 경우에는 빠른 의사결정을 위한 지휘구조 결정에 영향을 줄 것이다. 마지막으로 경제적 환경요소는 각 나라의 지속적인 경제 성장과 타 재정지출을 위한 국방비 증액에 대한 압박을 살펴볼 수 있다.

IV. 결정요인 분석과 명제 도출

1. 군 상부지휘구조의 결정요인에 관한 명제 도출

1) 문화적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계

사회/문화적으로 측면에서 문화적 경직성과 관련하여, Pelto(1968)는 ‘문화의 경직성과 유연성(Tightness-Looseness)은 특정 문화 내에서 규범이 명백하게 정의되고 신뢰성 있게 집행되는지의 정도를 지칭한다.’고 하였다. 문화적 경직성-느슨함 차원에 대한 다차원 이론은 사회적으로 구성된 상황이 그 문화 내에 특수한 경제 및 역사적 특성들과 관련성이 있다고 보고, 특히, 인구밀도와 활용 가능한 천연 자원, 단일성, 기후 및 갈등의 역사들은 환경에 적응하기 위해 필요한 질서 및 예측 가능성의 정도를 각기 그리고 집합적으로 결정하는 힘이라 보고, 이러한 것이 사회적으로 구성된 상황의 강도에서 드러나게 될 것이라 예측하였다(정태현, 김기범, 2005). 이는 국가별로 군 구조를 결정함에 있어 사회적 상황에 대한 각 나라들 문화의 경직성-유연성 정도, 즉 문화권에 따라 강함과 약함의 정도가 어떠한 영향을 미쳤는지 판단하는 다차원적 접근 방법이다.

실제로 Gelfand et al.(2011) 연구에 의하면 33개국의 문화적 경직성과 유연성

을 상부지휘구조 유형과 연관한 연구 결과는 다음과 같다.

<표 2>에서 보는 것과 같이 문화적 경직성 정도와 상부지휘구조 결정과는 관련성은 높았다. 유연-경직의 기준은 12점에 가까울수록 경직적인 문화를 가지고 1점에 근접할수록 유연한 문화를 가진다. 6점 이상인 나라는 프랑스, 독일, 인도, 일본, 중국, 한국, 터키, 영국 등 8개국이다. 8개국 중 공산국가인 중국을 제외하고 실질적으로 7개국 중 5개국이 합동군제를 유지하고 있다. 구조 형태상 3군병립제 또는 5군병립제는 합동군제와 유사한 구조 측면에서 바라볼 수 있으며, 문화적 경직성이 높은 국가들은 합동군제 또는 3군병립제의 형태를 취하고 있었다. 문화적 경직성이 높은 아시아 국가인 한국과 일본을 포함하여, 터키, 영국, 프랑스 등의 국가에서는 높은 문화적 경직성이 합동군제(3군병립제 포함)에 영향을 미친 결정요인이 되었다. 경직성 점수 5 미만인 유연한 문화를 가진 나라는 호주, 이스라엘이다. 이들 두 나라 모두 통합군제를 유지하고 있어 문화적 경직성이 낮은 유연한 국가인 호주, 이스라엘 등은 통합군제에 영향을 미친 결정요인이 되었다. 중국은 문화적 경직성 보다 더 지배적 환경요소인 정치적 요소 측면에서 예외적인 부분으로 설명될 수 있다.

〈표 2〉 주요 국가의 문화적 경직성과 상부지휘구조 결정과의 관계

Nation	경직성 점수	경직성 정도	상부지휘구조
이스라엘	3.1	유연	통합군제
호주	4.4	유연	통합군제
미국	5.1	보통	합동군제
스페인	5.4	보통	합동군제
프랑스	6.3	경직	합동군제
독일	6.5	경직	5군병립제
영국	6.9	경직	합동군제
중국	7.9	경직	통합군제
일본	8.6	경직	합동군제
터키	9.2	경직	합동군제
한국	10.0	경직	합동군제
인도	11.0	경직	3군병립제

자료: Differences Between Tight and Loose Cultures: A 33-Nation Study(Gelfand et al. 2011) 재구성

정태연, 김기범, Gelfand.(2005)에 의하면 경직된 문화체계에서 행동의 범주를 제한하고 약한 문화에서는 개인의 행동의 제약이 없다(Mischel, 1977). 문화적 경직성이 높으면 군조직의 속성상 합동군제 < 통합군제 < 단일군제 순으로 선호하는 것이 타당하고, 유연성이 높으면 오히려 분권형 군조직 형태를 취할 것이다. 즉, 합동군제 및 병립제를 택하는 것이 문화의 속성을 반영할 것으로 판단된다. 하지만 현실에서 12개국을 분석하였을 때 군조직에는 반대로 적용 되었다. 이는 각 나라가 가지고 있는 국가의 안보상황이 군조직에 복합적으로 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한 전쟁을 수행하기 위하여 군조직의 특성상 일사분란하고 명령이 일원화 되는 시스템 구성과 유연한 작전수행 능력이 필요한데, 유연한 문화에서는 군 구조 특성상 자유로운 개인의 행동을 제한할 필요가 있어 통합군제의 형태로 발전을 하였고, 경직된 문화에서는 군 조직이 전시 너무 경직화 되는 경향이 있어 유연한 작전수행이 어려운 경우가 많아서 이를 보완하기 위하여 합동군제의 형태로 발전된 것으로 판단된다.

문화적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계에서 국가별 선정 기준은 한반도를 중심으로 우리의 안보와 관련된 국가를 선정하는 것을 기준으로 하였다. 또한 문화적 환경의 분석을 좀더 객관적으로 하기 위하여 비교 국가군을 추가로 선정하였다.

명제 1: 문화적 경직성이 높은 국가는 합동군제, 문화적 유연성이 높은 국가는 통합군제로 영향을 미친다.

2) 정치적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계

군에 대한 문민통제는 국가와 군의 권한과 책임에 관한 관계설정이다. 즉, 권한과 책임의 관계라는 시각에서 문민통제는 “군대는 외부의 위협으로부터 국가를 방위하기 위해 필요한 경우 및 범위 내에서만 존재해야 하고, 민간기관과 가치는 군사기관의 가치보다 우위에 있으며, 군대는 입법부와 행정부 등 각기 통제할 범위를 가진 정부의 민간기관에 의해 통제된다.”로 해석할 수 있다(Allan R. Milliett. 1979). Huntington(1997) 문민통제가 문민집단과 군인집단간의 상대적인 권력의 분포와 관련이 있다고 보고, 문민통제의 실현여부도 군인집단의 권한의 감소 정도에 따라 좌우된다는 기본 가정 하에 문민통제 유형을 분류하고 있다. 그는 장교단 스스로가 문민통제에 따르는 것을 주관적 문민통제(Subjective civilian control)이라 하고 장교단을 둘러싼 정치사회적 장치에 의한 통제를 객관

적 문민통제(Objective civilian control)이라 하였다.

각 정치 유형별로 군의 정치적 통제는 국가 운영과 안전보장을 위한 군 본연의 위상과 역할을 확립하는데 있어 중요하다. 군에 의한 헌정 중단을 경험한 나라뿐 아니라 이러한 역사가 없는 나라에서도 이를 중요시 여긴다. 영국은 크롬웰의 New Model Army에 의해 헌정이 중단된 경험 아래로 이에 대한 대비는 정치가 뿐 아니라 군인들도 철저했으며, 이는 영국에서 독립한 미국의 헌정사에도 온전히 녹아 들어갔다. 미국은 맥아더 장군이 한국전쟁의 마무리를 둘러싸고 트루먼 대통령에 순응치 않았고, 미국 사회는 문민통제의 기본을 침해하는 것을 용납하지 않았다. 일본은 2차 세계대전 패전 이후 군국주의로 회귀를 방지하기 위하여 군에 대한 통제 및 견제의 필요성이 대두되어 평화헌법을 만들었으며, 독일도 일본과 마찬가지로 2차 세계대전 패전 후에 이에 대한 반성으로 군도 개인의 양심과 합법성에 의해서 행동을 하는 문화가 형성 되었다. 이와 같이 민주국가에서 과거 정치적으로 군의 통제를 많이 받은 나라들은 정치에 군의 영향력이 커지는 것을 바람직하게 생각하지 않는다. 따라서 현재 많은 국가들이 분권적 군조직인 합동군제 및 병립제를 유지하고 있다.

〈표 3〉 주요 국가의 정치적 배경과 상부지휘구조 결정과의 관계

국가	정치적 배경	정치적 배경 이후 특징	상부 지휘구조
영국	크롬웰의 New Model Army에 의해 헌정 중단 사건	군에 대한 정치적 통제 필요성	합동군제
미국	영국으로부터 독립 (문민통제 사상 반영) 맥아더 장군의 문민통제 위반 행위	문민통제 강조	
한국	역사적 문(文)우월주의, 과거 군사정권	문민통제 강조	
일본	2차 세계대전 패전 이후 일본자위대 설치시 문민통제 원칙하에 군국주의로의 회귀 방지 (평화헌법)	군에 대한 정치적 통제 필요성	
독일	나치당에 의한 제국주의	개인의 양심과 합법성 강조	5군병립제
중국	당의 군대로서 중국 공산당 혁명과업 달성의 무장력	공산권 국가	통합군제
북한	당의 군대, 선군정치	공산권 국가	

공산권 국가의 경우에는 당과 군을 분리하여 생각할 수 없다. 공산권 국가에서 군은 사회주의 체제를 유지하는데 핵심적인 역할 수행하며, 군부는 당 지도부 결정에 의한 정치 개입이나 특정 정치세력의 목적달성을 위한 수동적인 동원에 이용된다. 당의 군 통제 방법으로 군사제도개혁, 사상교육, 당 정치 조직을 통한 통제 등 정치적 목적 달성을 위해 당의 군대로서 역할을 수행한다. 그렇기 때문에 통합군제의 형태를 유지시킴으로써 당의 군 통제를 강화시키고 정치 세력의 목적 달성을 위해 활용하였다. 과거 및 현재의 공산권 국가들의 경우는 대부분 통합군제를 실시하고 있다.

정치적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계에서 국가별 선정 기준은 한반도를 중심으로 우리의 안보와 관련된 국가를 선정하는 것을 기준으로 하였다. 또한 과거 정치가 군에 의해 통제된 경험이 있는 국가를 추가로 분석하였다.

명제 2: 문민통제를 강조하는 나라 또는 과거 군에 의해 현정이 중단된 경험이 있는 국가의 경우 합동군제나 3군병립제에 영향을 주고, 공산권 국가는 통합군제에 영향을 미친다.

3) 군사적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계

외부 위협수준이 높고, 지정학적 위치로 인하여 주변국가의 마찰이 예상되는 국가, 그리고 본토 위협이 큼으로써 상대적으로 신속한 의사결정을 내려야 하는 국가에 대해서는 통합군제의 유형을 통해 신속한 지휘체계가 요구된다. 반면에 외부 위협 수준이 낮으며, 본토 위협이 낮거나 전쟁수행 경험이 적은 국가는 합동군제를 택하는 경향성이 있다. 군사적 환경과 군의 상부지휘구조는 상당한 관련이 있는데 이스라엘, 이라크, 미국 등 외부 위협 수준이 높고 주변국가와의 마찰이 많은 국가들은 전쟁을 많이 수행하였다. 전쟁의 수행하기에 효과적인 군제는 합동군제 보다는 통합군제가 효율적이다. 미국의 경우에는 합동군제를 유지하고 있지만 전쟁을 수행할 때는 따로 사령부를 만들어 단일 지휘관이 전쟁을 지휘하도록 하고 있어 통합군제의 형태로 전쟁을 수행하였다. 따라서 외부의 위협은 군의 상부지휘구조에 상당한 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 군종별로 기능이 분화된 국가일수록 합동군제나 3군병립제를 택하는 경향이 있다. 신생국가의 경우에 창군되는 시기에는 군종별로 기능이 분화가 되지 않는다. 국가가 성장함에 따라서 군도 같

이 성장하게 되는데 군이 점점 더 복잡해질수록 군은 기능을 분화하려고 하고 초기의 통합군제에서 합동군제로 변화하는 경우가 많다. 대표적인 국가가 우리나라인데 창군시기에는 규모의 경제에 의해 각 군이 제 기능을 발휘하기 힘들기 때문에 통합군 또는 단일군으로 시작하여 육군에서 공군이 분리되거나 각 군 병립제 구조가 변화되고 최종적으로 합동군제로 변화하였다. 실제 한국과 미국은 육군에서 공군이 분리되었고, 한국과 일본은 3군병립제에서 합동군제로 변화하였다. 따라서 군종별 기능이 분화할수록 군의 상부지휘구조에 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

하지만 중국과 러시아는 과거 및 현재 공산권 국가 특유의 통합군제를 유지하고 있고 특히 러시아는 통합군제에서도 국방장관이 군정권과 군령권을 모두 가지는 기능군 사령관형제를 유지하고 있다. 공산국가의 경우에는 2차 세계대전 이후로 높은 군사적 위협을 가지고 있어 군의 태동기부터 지금까지 군의 상부지휘구조가 거의 변화지 않았고 높은 외부위협을 가진 나라들이 가지고 있는 통합군제를 현재까지 유지하고 있다. 군사적 환경은 외부위협 수준과 전쟁수행 경험으로 분석을 하였으나 공산권 국가의 경우에는 외부위협 및 전쟁수행 경험뿐만 아니라 자국내의 정치적 환경에 의해서도 군의 상부지휘구조가 영향을 받았다. 공산국가들은 대부분의 나라들이 중앙집권적 통제를 가지는 정치적 환경을 가지고 있다. 이는 당이 군을 이용하여 정치를 하기 때문이며 군을 효과적으로 통제하기 쉬운 통합군제를 유지하고 있다.

〈표 4〉 주요 국가의 외부위협, 지정학적 위치, 전쟁 경험과 상부지휘구조 결정과의 관계

국 가	외부위협 수준	지정학적 위치	전쟁수행 경험	상부지휘구조
미국	낮음	원정전쟁	많음	합동군제
일본	낮음	-	적음	합동군제
한국	매우 높음	국지적 분쟁위협	적음	합동군제
중국	높음	국지적 분쟁위협	적음	통합군제
러시아	높음	국지적 분쟁위협	많음	통합군제
터키	낮음	국지적 분쟁위협	적음	합동군제
이스라엘	매우 높음	본토위협 높음	많음	통합군제
이라크	높음	분쟁위협 높음	많음	통합군제

군사적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계는 군사적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계에서 국가별 선정 기준은 한국안보와 관련 있는 국가와 외부위협과 전쟁 경험이 많은 국가를 중심으로 분석 하였다.

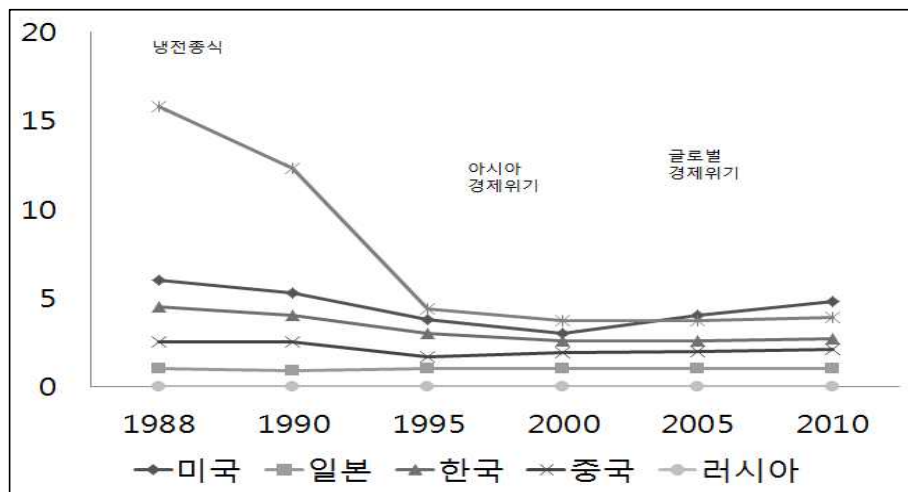
명제 3: 군사적 위협수준이 높고 전쟁수행 경험이 많은 나라는 통합군제에 영향을 미치고, 군종별 기능이 분화될수록 합동군제에 영향을 미친다.

4) 경제적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계

각 나라는 군방개혁을 통해 효율적인 국방조직을 만들어 나가는 것은 물론 효과성을 극대화 시키려 한다. 최근 글로벌 경제 위기 속에서도 각 나라들은 국방비와 관련하여 정부 지출 대비 국방비 비율을 비슷한 수준을 유지하고 있다. 그럼에도 각 나라들은 사회적으로 요구되는 복지나 교육 예산을 증가를 위해 국방비에 대한 압박을 강하게 하고 있으며, 군 조직 운영의 효율성을 강조한다. 이를 위해 각 군의 중복 투자를 방지하고, 유사한 기능을 통합함에 있어 국방비 압박이 높은 나라는 통합군제 및 단일군제로 관리하는 것이 좋으나 경제적 환경의 불확실성에 의해 국방조직까지 바꿀 만큼의 영향력을 미치는 요소라 볼 수 없다.

최근 글로벌 경제 위기나 각 나라별 경제 위기를 고려해볼 때, 냉전종식 후

〈그림 3〉 각국 GDP 대비 국방비 지출 추이



자료: SIPRI Yearbook 2012에서 재정리

재정균형의 시기나, 97년도 아시아 경제 위기, 2010년 글로벌 경제위기 등의 시기와 상부지휘구조 변화와는 각 나라별로 상관관계가 입증되지 않았다. 이는 경제적 환경에 상관없이 한반도를 주위의 강대국들은 각자 자국의 문화적, 군사적, 정치적 상황에 맞는 상부지휘구조를 유지하고 있음을 보여준다. 이는 경제적 환경은 다른 변수에 비하여 군의 상부지휘구조의 결정에 영향을 미치지 못하고 있음을 보여준다.

경제적 환경과 군 상부지휘구조와의 관계에서도 다른 변수와 마찬가지로 국가별 선정 기준은 한반도를 중심으로 우리나라의 안보와 관련된 국가를 기준으로 분석하였다.

명제 4: 국방비 압박이 높은 나라는 통합군제에 영향을 미칠 것으로 예상되나, 경제적 환경의 불확실성에 의해 상부지휘구조에는 영향을 미치지 않는다.

V. 결론

천안함 폭침사건과 연평도 포격도발로 인한 군의 상부지휘구조 개편에는 조직문제의 치유와 다양한 정치적 의도를 구현하려는 목적으로 바라보는 시각이 있어서(Kaufman, 1978; Garnett, 1984; 박천호; 2011) 군의 상부지휘구조 개편에는 많은 논란이 있다. 국군 조직과 편성을 정하는 ‘국군조직법’을 개정해 군(軍)의 지휘체계를 근본적으로 바꾸는 것은 국가안보에 지대한 영향을 미치는 중대 사안이다. 이렇게 중요한 사안이기 때문에 정치권과 군에서 많은 관심과 논란이 있다. 현재 이러한 논란이 먼저 국가 전체를 생각하고 국가의 안위를 위해 많은 논의가 되어져야 하는데 그렇지 못하고 각 군의 이해관계로 긍정적인 토론의 장 되지 못하는 것이 문제다. 이러한 논란에 객관적이고 타당한 사례나 자료가 있으면 의사결정에 많은 도움이 될 것이다.

이 논문에서는 이러한 논란에 대하여 과연 어떤 요인이 군의 상부지휘구조에 영향을 주는지에 대하여 연구하였다. Open system의 분석틀을 변형한 Model을 사용하여 분석을 하였다. 분석 결과로서는 첫째, 문화적 경직성이 높은 국가는 합동군제, 문화적 유연성이 높은 국가는 통합군제로 영향을 미친다. 둘째, 문민통제를

강조하는 나라 또는 과거 군에 의해 헌정이 중단된 경험이 있는 국가의 경우 합동군제나 3군병립제에 영향을 주고, 공산권 국가는 통합군제에 영향을 미친다. 셋째, 군사적 위협수준이 높고 전쟁수행 경험이 많은 나라는 통합군제에 영향을 미치고, 군종별 기능이 분화될수록 합동군제에 영향을 미친다. 넷째, 국방비 압박이 높은 나라는 통합군제에 영향을 미칠 것으로 예상되나, 경제적 환경의 불확실성에 의해 상부지휘구조에는 영향을 미치지 않았다. 본 논문이 가지는 함의는 군의 구조는 단순히 정치적 문제로 구조가 바뀌는 것이 아니라 문화, 경제, 군사, 정치 등 여러 요소들이 복합적으로 군 구조에 영향을 주기 때문에 지금까지 각 나라들은 어떠한 결정요인에 의해 상부지휘구조가 결정되었는지를 분석하였다. 따라서 우리나라의 군 구조 발전을 위해서는 이 연구에서 제시한 네 가지의 분석기준에 의거하면 한국군의 군 상부지휘구조는 합동군제를 유지 하는 것이 바람직하다.

이 논문의 한계 및 차후 연구방향으로는 첫째, 한반도를 중심으로 한국의 안보에 영향을 미치는 나라의 군의 상부지휘구조를 대상으로 했기 때문에 많은 Data를 가지고 분석을 할 수 없었고 선행 연구도 많지 않아 탐색적 단계의 연구가 되었다. 추후에는 좀 더 많은 국가의 사례를 분석하여 사용한 연구가 필요하다. 둘째, 이 연구는 분석을 하기 위한 좀 더 정교한 틀이 필요하다. 이 연구에서는 사용한 모델에서는 명제를 제시하였지만 차후의 연구에서는 가설을 설정하고 가설 검정이 되는 연구 틀이 필요하다. 셋째, 군의 상부지휘구조가 어떤 요인에 의해 영향을 받는지에 대하여 제시를 하였지만 좀 더 구체적으로 어떤 요인에 의해서 상부지휘구조가 결정되어지는지에 대한 연구가 향후 필요하다.

그럼에도 이 연구는 최근 국방부의 중요한 이슈인 상부지휘구조 개편을 어떠한 관점에서 분석을 하고 외국의 경우에는 무엇이 군의 상부지휘구조에 영향을 주었는지를 분석하여 제시하였다. 많은 논란이 있는 상부지휘구조 개편에 기준을 마련하고 좀 더 많은 연구가 이루어져야 하겠다.

참고문헌

국방부.(2011). 『우리 군을 전투 임무 중심의 조직으로 바꾸겠습니다』. 서울: 국방부

(4월).

김열수.(2011). “상부지휘구조 개편 비판 논리에 대한 고찰”, 『국방정책연구』, 27(2).

김인수.(2010). 『거시조직이론 개정4판』, 서울: 무역경영사.

김종하, 김재엽.(2010). 『천안함 이후의 한국 국방: 합동성 강화. 군 상부지휘구조를 중심으로』. 서울: 북코리아.

노훈, 조관호.(2011). “군 상부구조개편: 동기와 구현방향”, 『전략연구』, 51: 2-15.

민진.(2003). “조직 효과성에 관한 개념 정의의 분석 및 재개념화”, 『한국행정학보』, 37.

박병곤.(1998). “군구조 개선의 신화와 논리”, 『제4회 교리발전 세미나 논문집』 공군 전투발전단.

박천호.(2011). “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰”, 『한국조직학회보』, 8(1).

박휘락.(2011). “군 상부지휘구조 개편 분석과 국방개혁 활성화를 위한 제언,” 『국가 전략』, 17(4).

배달형.(2000). “군 조직 구조 연구의 관점과 연구 틀,” 『국방정책연구』.

신동엽, 이상목, 김선혁.(2005). 『거시 조직이론: 역사적 발전과정과 현황』, 21세기 매니지먼트 이론의 뉴패러다임. 위즈덤 하우스.

신범철, 노훈.(2011). “군사에 관한 헌법 원칙과 군 상부지휘구조 개편”, 『국방정책연구』, 27(1).

오관치.(1993). “미래지향적 국방조직의 기본구상,” 『국방논집』 제23호.

오홍석.(2005). 『사회적 네트워크, 사회적 자본 그리고 조직론 연구』, 21세기 매니지먼트 이론의 뉴패러다임. 위즈덤 하우스.

이경목.(2005). 『신제도 이론: 주요 이슈와 미래의 연구방향』, 21세기 매니지먼트 이론의 뉴패러다임. 위즈덤 하우스.

이관희.(1990). 『신조직경영론』 서울: 박영사.

이만중.(2009). “한국군 위기관리체계의 문제점과 대응 방향”, 한국부패학회보, 16(2).

이정원 등 3명.(1994). “출연기관평가 모델 개발 연구”, 『정책연구』 94-09.

이창원, 최창현, 권해수.(1998). “지방자치단체의 조직 효과성평가에 관한 연구-계층 분석절차 기법을 이용한 평가지표의 개발 및 적용”, 『한국행정학보』.

이훈영.(2008). 『연구조사방법론』, 서울: 청람.

- 정태현, 김기범, Michele J. Gelfand.(2005), “문화의 새로운 차원 ‘경직성과 유연성’”, 한국심리학회지, 2005, Vol.19 No. 3.
- 조영갑(2006). “국방정책과 제도”, 국방대학교, pp. 45~52.
- 한준(2005). 『조직 생태학: 현황과 전망』, 21세기 매니지먼트 이론의 뉴패러다임. 위즈덤 하우스.
- 형혁규, 김영일.(2011). “군의 상부지휘구조 개편방안과 향후과제”, 『이슈와 논점』.
- Allan R. Milliett.(1979). “The American Political System and Civilian Control of the Military”, (Columbus, OH : Mershon Center).
- Chandler, Alfred D., Jr.(1962/1998). “Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise”. Cambridge, MA: MIT Press.
- Child, J.(1972). Organization Structure and Strategies of Control : A Replication of the Aston Studies, Administrative Science Quarterly, June, vol. 17.
- Christine Oliver(1990). "Determinants of Interorganizational Relationships : Integration and Future Directions," Academy of Management Review, Vol. 15, No.2.
- Daft, R. L. & Steers, R. M.(1986). “Organizations: Micro/Macro Approach”. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.
- Daniel Katz and Robert L. Kahn(1966). “Organizations and the System Concept,” The Social Psychology of Organizations.
- Danny Miller.(1988). “Relation Porter's Business Strategies to Environment and Structure : Analysis and Performance Implications,” Academy of Management Journal, Vol. 31, No 2.
- David A. Nadler and Michael Tushman(1991), “A Congruence Model for Diagnosing Organizational Behavior,” in David A. Kolb, Irwin M. Rubin and Joyce S. Osland., The Organizational Behavior Reader, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1991).
- Dimaggio, P. J & Powell, W. W.(1983). Iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, American Sociological Review 48.
- Etzioni, Amitai.(1964). “Modern Organizations”, Englewood Cliffs, N. J: Prentice-Hall.
- Garnett, James L. (1984). Why State Executive Reorganization Occur: Competing and Complementary Theoretical Perspective. In Robert Miewald and Michael

- Steinman (ed.), Problems in Administrative Reform, 197-221. Chicago: Nelson-Hall.
- Gelfand, M. J., Raver, J. L., Nishii, L., Leslie, L. M., Lun, J., Lim, B. C., et al.(2011). Differences between tight and loose cultures: A 33-nation study.
- Georg Schreyögg.(1980). “Contingency and Choice in Organization Theory.” Organization studies, Vol. 1, No. 4.
- Graham Astley and Andrew Van de Ven.(1983). “Central Perspectives and Debates in Organization Theory,” Administrative Science Quarterly, Vol. 28, N02.
- Granovetter M.(1985). “Economic action, social structure, and embeddedness”, American Journal of Sociology.
- Hannan, Michael T. & Glenn R. Carroll.(1992). “Dynamics of organizational populations” (New York: Oxford University Press).
- Jeffrey Pfeffer and Gerald Salancik.(1978). “The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective”. (New York, NY : Harper & Row).
- Jones, Gareth R.(1995). “Organization Theory: Text and Cases”. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Kaufman, Herbert. (1978). Reflection of Administrative Reorganization. In Frederick S.Lane (ed.), Current Issues in Public Administration, 214-233. New York: St.Martin's Press.
- Meyer, J. W.(1994). “Institutional and organizational rationalization in the mental health system”. In W. R Scott, J. W. Meyer and associates, Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism(Thousand oaks, CA: Sage).
- Meyer, J. W. & Rowan, B.(1977). “Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”, American Journal of Sociology 83.
- Michael Hannan and John Freeman.(1977). “The Population Ecology of Organizations,” American Journal of Sociology, Vol.82, No.5.
- Michael L. Tushman & Philip Anderson(1997). “Managing Strategic Innovation and Chance”, Oxford University Press
- Michele J. Gelfand, et al.(2011). “Differences Between Tight and Loose Cultures: A

- 33-Nation Study”, Science vol 332.
- Mischel, W.(1977). “The interaction of person and situation”, In D. Magnusson, & N. S. Endler(Eds.), Personality at the crossroads : Current issues in interactional psychology. Hillsdale, NJ : Erlbaum.
- Pelto, P. J.(1968). “The differences between “tight” and “loose” societies.” Trans-Action 5(5).
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R.(1978). “The External Control of Organizations: A Resources Dependence Perspective”. New York: Harper & Row, Publishers.
- Powell, Walter W.(1990). “Neither market nor hierarchy: Network forms of organization.” in Research in Organizational Behavior, edited by Barry. M.
- Price, J. L.(1968). “Organizational effectiveness”, Homewood, Ill: Richard D. Irwin,
- Price, J.L. “The Study of Organizational Effectiveness”, Sociological Quarterly.
- Quinn, R. & Cameron, K.(1983). “Organizational life cycles and shifting criteria of effectiveness: Some preliminary evidence“. Management Science, 29.
- Quinn, R. & Rohrbaugh, J. A.(1983). “Spatial Model of Effectiveness Criteria: Toward a Competing Values Approach To Organizational Analysis”. Management Science. 29.
- Robert Merton.(1957). “Social Theory and Social Structure”, 2nd ed. (Glencoe II : Free Press)
- Robey, Daniel & Sales, Carol A.(1994). Designing Organization, 4th ed. Boston: Irwin.
- Samuel P. Huntington.(1997). “The Soldier and the State : Theory and Politics of Civil-Military Relation”
- Schein, E. E. (1970). Organizational Psychology, 2e. Englewood Cliffs
- Seashore, Stanley E. and Ephraim Yuchtman.(1967). “Factorial Analysis of Organizational Performance” Administrative Science Quarterly 12.,
- S. P. Robbins.(1983). “The Structure and Design of Organization”, NJ : Prentice-Hall.
- Stockholm International Peace Research Institute.(2012). SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament International Security. New York: Oxford University Press.
- W. Richard Scott.(2002). “Organizations: Rational, Natural, and Open Systems,” Fifth

Edition.

White, Harrison, Scott A. Boorman and Ronald L. Breiger (1976). "Social Structure From Multiple Networks I. Block models of Roles and Positions", American Journal of Sociology, vol. 81.

William M. Evan(1990), "Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation," Journal of Behavioral Economics 19.

Zammuto, Raymond F.(1984). "A Comparison of Multiple Constituency Models of Organizational Effectiveness". Academy of Management Review. 9.

