

# 예비전력 미래혁신



국방대학교  
국가안전보장문제연구소

---

2020 안보연구시리즈 제6권 5호

## 예비전력 미래혁신

---

인 쇄 2020년 12월 31일

발 행 2020년 12월 31일

발행처 국가안전보장문제연구소

발행인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산별로 1040

전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588

홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr>

<http://www.kndu.ac.kr/rinsa>

디자인 및 인쇄 선우(주) TEL : 041-632-2363

© 국가안전보장문제연구소 2020

비매품

ISSN 2586-5323

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.</li><li>2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.</li></ol> |
|---|

올 한해는 코로나19 바이러스 발생 된 대규모 감염병으로 우리나라는 물론이고 지구촌 모두가 지금까지 경험하지 못했던 새로운 일상을 꾸려가고 있습니다. 미·중 간의 무역분쟁과 전략적 경쟁은 코로나 발생의 책임 공방까지 더해져 더욱 악화되었고, 이런 상황 속에서 대통령 선거에서 승리한 민주당 바이든 당선자는 기존 정책과는 확연하게 다른 변화를 추구할 것으로 보입니다. 아울러 북한 핵문제 해결을 위한 협상과 노력은 재개의 기미가 보이지 않고 한반도 평화 정착은 요원해 보이기까지 합니다. 이러한 예상치 못한 위협의 출현과 변화하는 안보 상황 등에 대해서는 많은 논평과 해설을 담은 글들은 많아지고 있습니다.

하지만, 시사적인 논평과 해설의 역할도 물론 중요하다라는 사실에 공감하면서도 사안의 본질을 정확하게 파악하기 위해서는 보다 깊이 있고 체계적인 연구가 필요하지 않는가라는 생각을 하게 됩니다. 이러한 문제의식으로 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견수렴을 바탕으로, 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하여, 관련분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 연구를 의뢰하고 있습니다. 관측된 현상의 원인을 심층적으로 연구하여 근원적인 대답을 제공해주는 이론적 탐구로부터 실제 활용할 수 있는 정책적 대안까지 망라한 연구가 진행되었으며 그 결과를 종합하여 안보 연구시리즈로 발간하게 되었습니다. 올해는 특히 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 국방경영 및 군수혁신, 국방과학기술과 무기체계, 예비전력 미래혁신, 2020-21 RINSA 세계 안보정세분석과 전망 등 6개 대주제를 중심으로 29개의 세부 연구과제에 집중하였습니다.

아무쪼록 이러한 연구결과가 안보 관련 정책담당자분들과 연구자분께 정책을 개발하고 집행하는 데 있어서 필요한 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 활용 될 수 있기를 바랍니다. 끝으로 제한된 연구기간에도 불구하고 좋은 연구를 해주신 참여 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

2020년 12월 30일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 **김 종 철**



<b>1. 전시 병력동원 실효성 제고방안 연구</b> .....	<b>1</b>
(육군협회 정진섭 / 국민대학교 노희준)	
I. 연구개요 .....	3
II. 동원제도의 고찰 .....	6
III. 한국의 병력동원제도 분석 .....	29
IV. 한국의 병력동원제도 발전방안 .....	54
V. 법령 개정 방안 .....	73
VI. 결론 및 정책 제언 .....	85
<b>2. 평시 복무 예비군 제도의 확대 방안 고찰</b> .....	<b>91</b>
(한국군사문제연구원곽정근 / 한국군사문제연구원 김위수 / 국방대학교 윤진영)	
I. 서론 .....	94
II. 국방환경의 변화와 예비전력의 중요성 .....	97
III. 평시복무 예비군제도 평가 .....	102
IV. 평시 복무 예비군제도 확대 방안 .....	115
V. 결론 .....	137
<b>3. 예비군 복무제도 개선 방안에 관한 연구</b> .....	<b>143</b>
(국민대학교 박무춘 / 국민대학교 노희준)	
I. 연구 개요 .....	144
II. 예비군 복무제도의 재정립 필요성 .....	150
III. 외국의 예비군 복무제도 .....	160
IV. 한국의 예비군 복무제도 분석 .....	180
V. 한국의 예비군 복무제도 발전방안 .....	197
VI. 법령 및 규정 제·개정 방안 .....	215
VII. 결론 및 정책 제언 .....	229



# 전시 병력동원 실효성 제고방안 연구

육군협회 연구원 정진섭  
국민대학교 교수 노희준

- I. 연구개요
- II. 동원제도의 고찰
- III. 한국의 병력동원제도 분석
- IV. 한국의 병력동원제도 발전방안
- V. 법령 개정 방안
- VI. 결론 및 정책 제언

## 요 약

병력동원은 전시 부대확장과 손실병력 충원의 핵심이다. 전시 우리군의 소요 병력 중 동원예비군 의존율은 약 70%에 이르며, 국방개혁에 따른 상비군의 감축으로 이 비율을 더욱 증가하게 될 것이다. 전시 병력동원의 신뢰성과 실효성을 확보하지 못하게 되면 부대의 불완전한 편성으로 정상적인 군 작전수행은 극히 제한될 것이다. 그러나 동원예비군이 차지하는 중요성에 비해 법적 제도적 장치가 미흡하여 전시 병력동원의 실효성을 보장하기 어려운 실정이며, 이러한 문제점을 진단하고 발전방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 6장으로 편성하였으며 장별 주요 내용은 다음과 같다. 제1장은 서론 부분으로 연구배경과 연구중점 및 방법, 연구 자료의 활용방안을 제시하였다.

2장은 동원의 개념과 중요성을 상기하고, 국방환경 변화가 병력동원에 미치는 영향을 개관하였으며, 이스라엘과 싱가포르 등 외국의 병력동원제도를 통해 우리 군의 병력동원제도 발전의 방향성을 확인하였다.

3장은 한국군 병력동원제도의 문제점을 구체적으로 분석하였으며 주요 내용은 다음과

같다. 먼저 예비군의 지위와 복무 면에서 예비군 복무는 국방 의무의 일부로 부과하고 있으나 위기 시에 동원하는 민병제적인 성격을 띠고 있으며, 예비군 처우는 병사의 경우 현역에 준하는 열악한 수준으로 병력동원의 실효성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 동원령 선포는 헌법과 관련 법령의 엄격한 요건 적용으로 위기 시 적시적인 대처가 제한된다. 병력동원업무 체계 면에서는 군과 병무청의 이원화된 업무관리체계와 예비군 보류자 과다, 병력동원 배정체계 및 권역화 동원지정제도의 문제점을 안고 있다. 아울러 예비군 중 영관장교와 상원사 계급의 부족현상과 동원집행 이원화 문제, 병무청의 집행능력 제한 등 구조적인 문제점은 병력동원의 실효성과 신뢰성을 저하시키는 원인으로 작용하고 있다.

4장은 본 논문의 본론에 해당하는 부분으로 한국의 병력동원제도에 대한 발전방안을 제시하였다. 먼저 전시 병력동원의 실효성을 제고하기 위해서는 예비군을 국군조직법에 포함하여 신분과 위상을 제고시켜야 하며, 이스라엘·싱가포르와 같이 사회직장 수준의 보상이 이루어져야 한다. 둘째, 동원령 선포 요건의 개선이 필요하다. 헌법의 긴급명령 발령조건이 엄격하여 전쟁이전에 적시적인 동원령 선포가 제한되고, 부분동원에 관한 법령도 전시대기법으로 되어 있어 총동원 이전의 적시적인 동원이 제한되므로 평시 부분동원이 가능한 법령정비와 총동원령 선포에 관한 요건을 개정하여 전쟁이전 단계부터 안정적인 위기관리가 되도록 해야 한다. 셋째, 병력동원업무 체계 면에서는 병무청과 군으로 이원화된 병력동원업무를 군으로 통합하여 일원화시키고, 동원지역 배정 및 지정체계를 행정구역 중심에서 현역복무부대 중심으로 개선하여야 한다. 넷째, 병력동원 가용자원 부족문제를 해결하기 위해서는 예비군 복무의 형평성을 고려한 보류 제도를 전면적으로 정비하고, 현역복무와 동일하게 예비군 복무 의무를 부과해야 하며, 평시복무예비군 제도와 예비군 진급제도를 활성화해야 한다. 다섯째, 동원집행능력을 고려한 단계별 동원소요를 반영하여야 한다. 현재는 긴급단계에 80% 이상 동원소요가 반영되어 동원집행기구의 역량을 초과하므로 전시부대계획의 부대확장 단계를 조정하여야 한다. 여섯째는 동원지정체계를 개선하여야 한다. 소집부대의 예비군 배정을 행정구역 중심에서 벗어나 부대배정과 지역 배정을 혼합한 형태의 배정지침을 개정하고, 동원지정의 주관기관도 병무청에서 군으로 이관하여 군 주도로 업무를 수행하며, 병무청은 지원하는 체계를 구축하여야 한다. 일곱째, 병력동원집행을 군이 주도하여야 한다. 병무청의 집행능력 제한과 수송 및 호송의 이원화 문제를 해소하기 위하여 군이 전담하는 방안으로 발전되어야 한다.

5장은 법령 개정 방안을 제시하였다. 법령 개정 기본 방향은 동원예비군의 신분과 지위 정립, 동원령 선포요건의 완화, 병력동원 업무관리체계의 일원화 관리, 병력동원 보류자 해소대책 강구, 병력동원 집행준비 및 시행 관련 사항을 개선하는데 두고 관련 법령인 헌법, 병역법, 국군조직법, 군인사법, 예비군법, 전시자원동원에관한법률 등의 개정방안을

구체적으로 제시하였으며, 아울러 관련 훈령과 규칙의 개정방안을 제시하였다.

6장은 결론과 정책적 제언사항을 정리하여 제시하였다. 전시 병력동원의 실효성은 전쟁 억제와 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소로 병력동원에 제약을 주는 제도와 규정은 개선해야 함을 재 강조하였다. 정책 제언 사항으로는 예비군 지위와 처우 개선, 동원령 선포요건 완화 및 단계별 동원여건 보장, 병력동원업무 체계 통합으로 효율성 제고, 평시복무예비군 및 예비역 진급제도 개선, 예비군 보류제도 폐지 및 예비군 복무를 현역 복무와 동일수준 유지, 현역복무와 예비군복무를 통합한 발전방안 등을 제시하였다.

## I. 연구개요

### 1. 연구배경 및 필요성

병력동원은 전시 부대확장(증·창설)과 손실병력 충원의 핵심이다. 전시 우리군의 소요 병력 중 동원예비군 의존율은 약 70%에 이르며, 국방개혁에 따른 상비군의 감축으로 이 비율을 더욱 증가하게 될 것이다. 전시 병력동원의 신뢰성과 실효성을 확보하지 못하게 되면 부대의 불완전한 편성으로 정상적인 군 작전수행은 극히 제한될 것이다. 그러나 동원 예비군이 차지하는 중요성에 비해 법적 제도적 장치가 미흡하여 전시 병력동원의 실효성을 보장하기 어려운 실정이며, 주요 문제점을 짚어 보면 다음과 같다.

먼저, 현 병력동원 체계와 절차가 군(軍)과 병무청으로 이원화된 구조로 업무관리가 이루어지고 있어 두 기관 간의 협조에 따른 행정소요가 발생하고, 군의 요구 수준과 병무청의 지원여건에 대한 인식차이와 책임소재에 대한 이견발생 등 구조적인 문제에 대한 적절한 대안이 요구된다.

둘째, 법적인 문제로 국방의 의무는 헌법<sup>1)</sup>에서 법률(병역법)에 광범위하게 위임하고 있으며, 병역의무는 병역법으로 규정되어 있으나 예비군 복무가 병역의무에 포함되는지 분명하지 않고, 예비군법에도 명확하게 명시되지 않으며, 예비군은 병역법과 예비군법의 두 개의 법을 적용받고 있어 법령의 일원화가 필요하다.

셋째, 우리 예비군 제도는 현역 복무와의 연계성이 매우 부족한 상태에 있다. 예비군의 자원관리와 동원지정, 동원집행은 병무청이 담당하며, 현역복무와 연계시키기 보다는 행정 구역을 중심으로 동원지정을 하고 있어 예비군 전력발휘에 의문이 지속적으로 제기되고

1) 헌법 제39조(국방의무)

있다. 현역복무와 연계성이 없을 경우 상비군(현역)과 예비군(예비역)의 효과적인 배합이 제한되고, 행정구역 중심의 예비군 동원지정은 자원관리와 행정편의에는 장점이 있으나 전투력발휘와 동원 후 친화력 유지 등에 문제가 예상된다. 따라서 예비군과 상비군의 효과적인 전력배합을 위해 예비군의 동원지정방법을 개선하고, 동원초기단계에 집중되어 있는 동원소요를 작전 우선수위를 고려하여 분산 조정함으로써 동원집행 여건을 개선할 필요가 있다.

넷째, 군의 구조적인 특성과 작전임무의 긴급성, 그리고 전문적인 기술이 요구되는 직위 등을 고려하여 예비군 자원과 직위를 배분하고, 평시복무 예비역 간부 운영제도와 연계된 예비군 활용방안을 마련하여 병력동원제도의 취약성을 개선해야 한다.

다섯째, 병력동원의 실효성 검증을 위한 연습체계와 이를 지원할 수 있는 동원모의분석 모델을 개선하여 병력동원계획 보완과 제도발전을 모색해야 한다.

따라서 이러한 문제를 적시하여 분야별 제도개선 방안에 대한 연구를 통해 전시 병력동원의 실효성과 신뢰성을 제고할 수 있는 정책대안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구중점 및 방법

### 가. 연구중점

본 연구의 목적은 전시 병력동원의 실효성을 보장할 수 있는 제도 개선 방안을 구체적으로 연구하여 제시하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위한 연구 중점은 먼저 병력동원제도의 실효성을 제한하는 주는 요소를 식별하고, 전시 병력동원의 제도 개선을 방안을 연구하며, 병력동원의 신뢰성과 실효성에 기초한 법령 개정방안 제시에 중점을 두고 아래와 같이 연구하고자 한다.

- 1) 현 병력동원제도의 실효성을 제한하는 요소 식별
  - 가) 병력동원 업무관리 체계 분석(법령, 제도 등)
  - 나) 상비군과 예비군의 전력배합의 효과성 분석
  - 다) 외국의 병력동원제도 사례, 시사점 도출
- 2) 전시 병력동원 실효성 제고를 위한 제도 연구
  - 가) 업무관리 일원화를 위한 제도 개선
  - 나) 현역복무와 연계된 병력동원제도
  - 다) 병력동원집행의 일원화 추진
  - 라) 예비군 자원의 효과적인 활용방안

## 3) 관련 법령 제·개정 소요 제시

가) 병력동원제도 개선 관련 법령 개정 소요

나) 병력동원지정 관련 국방부 및 병무청 훈령 개정 등

## 나. 연구 방법

국방개혁 2.0의 “예비전력 정예화”에는 예비군의 전력발휘 보장이라는 중요한 함의가 포함되어 있다. 이는 병력동원에 대해 예비군 스스로 어떻게 인식하는지와 예비군이 유사시 자발성에 기초하여 국가 동원명령에 어떻게 반응할지, 그리고 동원된 다음 얼마나 짧은 시간 내에 임무수행 준비가 되느냐는 병력동원의 제도적인 측면에서 깊은 연관성이 있다. 주요 외국의 경우 실전경험을 통해 병력동원제도가 발전되었다고 본다면, 우리는 그들의 제도를 분석 비교하여 시행상의 문제를 도출하고, 어떻게 개선할 것인가의 이정표를 어느 정도 제시할 수 있다는 판단 하에 가용한 모든 연구방법을 강구하고자 한다.

본 연구는 연구기간이 단기간인 점을 고려하여 국·내외 관련 문헌자료를 수집하고 분석 검토하여 활용하고자 한다.

- 1) 동원연구 논문 및 저서, 정책연구 등의 기존 문헌 분석
- 2) 병력동원 관련 법령, 규정과 지침 분석
- 3) 병력동원 발전 중앙 및 지방회의, 동원전쟁연습 결과 자료 분석
- 4) 주요 국가의 병력동원제도 분석
- 5) 법률가 및 전문가의 의견과 법률개정방안 논의 등

## 3. 연구 자료의 활용

이스라엘 등 실전경험과 주변국의 위협에 효과적으로 대처하기 위해 최선의 예비군 제도를 마련하여 운용중인 병력동원제도를 참고하여, 우리의 여건에 부합되도록 개선방안을 마련하는 것은 현 시점에서 매우 중요한 사안이다. 이는 현 병력동원제도의 문제인식으로부터 출발하여 관련 기관과 공감대를 형성하고, 이를 개선하기 위한 상호 노력과 입법기관의 관심이 절대적으로 필요하다. 한반도 주변의 안보상황과 우리의 국방환경을 직시하여 총체 전력으로서 예비군이 상비군과의 효과적인 배합을 통해 실전 전력을 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 병력동원제도의 개선은 중요한 과업이 된다. 어떠한 제도개선도 적시성을 놓치면 제도를 시행해야 할 상황이 발생되었을 때는 사후 약방문의 처방밖에 남지 않는다. 이제라도 이러한 문제를 인식하여 정책과 제도개선에 효과적인 참고자료로 활용되었으면 한다.

본 연구는 현행 병력동원제도에 대한 법령과 규정 및 지침을 분석하고, 주요 외국의 병력동원제도와 비교하여 우리의 병력동원제도의 문제점을 도출하여 발전방안은 제시하는 연구로써 다음과 같은 연구 및 정책서로 활용할 수 있을 것이다.

- 가. 국방개혁 2.0, 병력동원제도 발전의 정책과 제도개선에 활용
- 나. 예비전력 정책서의 동원업무 발전방향 작성 참고
- 다. 예비군법과 병역법의 병력동원에 대한 법령개정 참고자료로 활용
- 라. 병역제도 연구 시 현역+예비군 통합복무체계 정립의 연구 자료로 활용
- 마. 평시 복무 예비군제도 적용에 필요한 참고자료로 활용
- 바. 병력동원집행 관련 평시 연습체계 개선 등의 참고자료로 활용
- 사. 육군 동원전력사령부 업무발전 참고자료로 활용

## II. 동원제도의 고찰

### 1. 동원의 개요

#### 가. 동원의 개념

인류의 역사를 전쟁의 역사로 비유하기도 한다. 동원의 개념은 시대별 전쟁양상 변화에 따라 발전되어 왔는데, 과거 그리스 로마시대에는 시민군제도의 형태로 동원이 이루어졌다. 이어서 프랑스 혁명이 일어난 후에는 국민개병제의 성격으로 발전되었으며, 1·2차 세계 대전 시에는 총력전 형태로 진화하였고, 걸프전 등 현대전에서는 총체전력의 일부로 예비군 제도가 변화되어 오늘에 이르고 있다.

국가의 안전보장을 위한 군사력을 건설하고 유지하는 데는 막대한 경제적 부담이 요구되며, 과중한 군사비 부담은 국가의 경제성장과 번영에 어려움을 가져올 수 있다. 따라서 평시에는 적정 수준의 상비전력을 유지하다가, 유사시에 국가의 잠재력을 현존 전력으로 전환하여 전쟁을 수행하는 동원제도는 국가목표와 국방목표를 동시에 달성할 수 있는 중요한 제도이다. 특히 동원제도는 국민경제 및 국민생활 편익과 직접적인 관련이 있기 때문에, 가능한 국민의 부담과 불편을 최소화하면서 예비군 전력을 효율적으로 운용하는 체제로 발전되어야 한다.

우리의 예비군은 1960년대 북한의 무력적화통일 기도 하에 자행된 각종 도발과 만행을 대비할 목적으로 1968년에 창설되었다. 그 당시 북한의 끊임없는 도발로부터 국민과 나라를

지키기 위해, “일하면서 싸우고 싸우면서 건설”하는 지역방위태세 정비의 일환으로 ‘250만 재향 군인의 무장’을 선언함에 따라 공식적으로 창설하게 되었다. 창설초기에는 범국민적 지역방위조직으로서 지역의 주민과 국가의 안전을 확립할 목적으로 창설되었으나, 안보 환경의 변화와 더불어 예비군의 임무와 역할은 점차 변화되었다. 특히 “현역군부대의 편성과 작전수요에 대비”라는 임무가 추가되어 후방지역작전 뿐만 아니라 군부대의 확장을 지원 하는 임무가 포함되어 예비군의 역할이 확장되었다. 이는 병역법에 의한 병력동원소집과 연관되는데 우리의 병력동원제도가 실효적으로 발전되었는지는 여러 가지 측면에서 살펴 볼 필요가 있다.

#### 나. 동원의 정의

동원에 대한 정의는 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 그동안 국내외의 각종 문헌에서 정의된 동원의 개념을 정리해 보면 아래의 <표 1>과 같으며, 주로 전시에 대비한 군사작전 지원 측면에 주안을 두고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 문헌상 동원의 정의

구 분		세 부 내 용
국외 문헌	미 국	국가자원을 모집하고 조직함으로써 전쟁 또는 국가비상사태에 대비하는 행위
	일 본	전시 국방목적 달성을 위하여 국가의 전력을 가장 유효하게 발휘시킬 수 있도록 인적, 물적 자원을 통제, 운용하는 것.
국내	KIDA	전시 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 전 국민의 통일된 국가질서 수호의 정신 하에 정부가 사태를 극복할 수 있도록 인적, 물적 자원의 활용을 직접 주도하는 일체의 활동
	비상기획위원회	전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 하에서 국가안전 보장 목표 달성하기 위하여 한 나라의 인적·물적자원, 재화 및 용역 등의 모든 국가자원을 국가안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제, 관리, 운용하는 국가권력 작용
	국방대	전시 또는 이에 준하는 국가비상사태 하에서 국가안전보장상의 목표를 달성하기 위하여 국가의 인력, 자원, 재화 및 용역 등의 자원을 효율적으로 관리, 통제하는 국가권력 작용
	합 참	전시 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 한 나라의 인적, 물적, 기타 제반 자원을 국가안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제, 관리, 운용하는 국가의 권력 작용
	새우리말 큰 사전	군대의 평시편제를 전시편제로 바꿈. 전쟁에 필요한 여러 기관을 편제하여 특히 병사를 소집함. 전시에 전쟁을 수행하기 위하여 나라 안의 모든 인적·물적 자원을 동일한 관리 아래 집중함
	민병천	잠재 군사력의 현재 군사력 화

\* 출처 : 정원영, 「동원행정론」, 서울: 한국국방연구원, 2006, p.11.

이상의 동원에 관한 다양한 개념을 종합하여 재 정의하면, ①동원은 전쟁 또는 국가 비상사태 하에서, ②국가 안전보장에 기여할 목적으로, ③국가 권력에 의하여, ④ 인적, 물적 자원을 효율적으로 동원하여 위기를 극복하는 국가 권력 기능이다.

#### 다. 예비전력의 개념

예비전력의 개념은 <표 2>와 같이 국가전력의 한 부분이며, 광의의 개념에서 현존하는 상비전력을 제외한 국가차원에서 동원 가능한 인적·물적·기타 제반 자원으로 국가의 전쟁 수행능력을 말한다. 이는 국력(國力)을 전력(戰力)으로 전환시키는 것을 의미하며, 전력화 가능한 요소는 인원, 물자, 시설, 행정, 경제, 정보, 과학기술 등을 포함하고 있다. 협의적인 의미로는 군사작전을 위해 동원할 수 있는 전력으로 전시 상비군을 증편·창설하거나 손실 보충을 위해 동원하는 인적 및 물적 자원으로 동원전력과 유사한 의미로 해석되기도 한다. 국방정책에 있어 예비전력이란 군사력 유지를 위한 전력으로서 통상 협의의 개념을 적용한다.<sup>2)</sup>

<표 2> 국가전력과 예비전력 개념

구 분	내 용
국가 전력	① 국가의 총 능력      ② 국가 정책수행 능력 ③ 군사, 경제, 사회, 기술, 전략/정책수행능력, 국가의지 등 요소 * 국력(레이 클라인): $P=(C+E+M) \times (S+W)$ P(국력), C(국토,인구), E(경제력), M(군사력), S(전략), W(국민의지)
예비 전력	① 광의 : 상비전력 제외, 동원 가능한 인적, 물적 자원을 총망라한 총체적 전쟁수행 능력 ② 협의 : 유사시 상비전력 확장 및 보충을 위해 동원하여 전력화 할 수 있는 인적, 물적 자원의 집합
군 사 력	① 외부 무력공격을 방위하기 위한 국가목표달성 최후 수단 ② 국가 이익에 관한 국제적인 충돌을 해결하는 군사적인 힘 ③ 전쟁목표달성을 위해 국가가 현재 보유하고 있거나 동원할 수 있는 유·무형 자산과 잠재역량의 총 결집(줄리안 라이더) ※ 국력의 구성 중 군사력과 직접 연관된 힘(육·해·공군력)

따라서 예비전력은 유사시 동원을 통해 전력화되는 잠재적인 군사적 요소이며, 국가자원의 효율적 활용을 위해 평시에는 기회비용 관점에서 상비화를 유보하고 있는 부분으로써 상비전력과 대칭적인 의미이다. 국방정책에서의 예비전력은 군사동원을 통해 전력화할

2) 이근식, “예비전력정예화를 위한 정책제안” 『국회 정책자료집』, 2006. p.14

수 있는 전력으로써, 전시 상비군의 증창설과 손실 보충되는 인적 및 물적 자원과 후방 지역작전에 소요되는 제반 자원을 말한다. 오늘날 국가차원에서 대규모 상비군을 유지하기 위해서는 막대한 군사비가 소요되어 군사비 지출에 점차 제한을 받고 있는 추세를 감안할 때, 유사시 국가의 안전을 보장하기 위해서는 효율적인 동원으로 전력화 하는 예비전력의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 국방개혁 추진의 예비전력 중요성 증가, 병역 자원 감소와 병 복무기간 축소 등은 동원전력 의존도를 증가 시킬 수밖에 없는 상황에 직면하고 있다.

### 라. 예비군과 병력동원 개념

“예비군(豫備軍)”이란 「예비군법」에 따라 조직·편성되는 개인 또는 부대를 말한다.<sup>3)</sup> 또한 예비군업무란 평시에는 일반 사회인으로서 각자의 생업에 종사하다가 유사시 동원되어, 현역 군부대 확장이나 지역방위 등 국방의 의무를 수행하기 위해 조직된 부대 또는 개인에 관한 업무라고 정의하고 있다.<sup>4)</sup> 예비군이란 예비군법 제3조에 해당되는 대상을 유사시에 동원하여 국방의 임무를 수행하는 사람으로, 이는 병역법의 군부대 편성 소요를 충원하는 병력동원과 밀접한 관계를 가지고 있다.

병력동원이란 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 부대편성이나 작전수요(作戰需要)를 위하여 입영부대별로 지정된 예비역, 군사교육소집을 마친 보충역, 보충역에 편입된 사람을 소집하는 것을 말한다.<sup>5)</sup> 즉 병력동원은 현역 군부대 증편이나 창설 그리고 손실보충에 소요되는 예비군을 동원하는 것을 의미한다. 따라서 예비군법에 조직된 예비군 대상자 중에서, 병역법에 의해 동원 지정된 예비군을 동원하는 것으로, 예비군 동원의 일부분에 해당되는 것이다.

또한 병역법 제44조(병력동원소집)에서 규정하고 있는 “병력동원소집”의 용어는 예비군법 제5조(동원)에서 사용하는 용어와 상이하다. 먼저 병역법의 병력동원소집은 병력을 동원하여 소집하는 의미인데, 병력은 사전적으로 “군인의 수”란 뜻이며, 이는 현역과 예비군을 포괄적으로 함의하는 용어이다. 그러나 병역법에 내포된 병력동원의 의미는 예비군을 동원하는 것인데 용어를 확대하여 사용하고 있어 개정이 필요하다. 또한 동원소집이란 용어는 유사한 단어가 중복되어 사용된 것을 볼 수 있다. 병력 “동원” 또는 병력 소집”은 유사한 의미로 두 단어 중에 하나만 사용하는 것이 타당하다고 본다.

3) 예비군 조직편성과 운영에 관한 훈령(국방부령 2290호) 제2조(정의)

4) 육군본부, 야전교범 8-0 「동원 및 예비군업무」(2013), p.부록3-13.

5) 병역법(법률17166호) 제44조~제46조 병력동원소집

## 2. 국방환경 변화와 병력동원

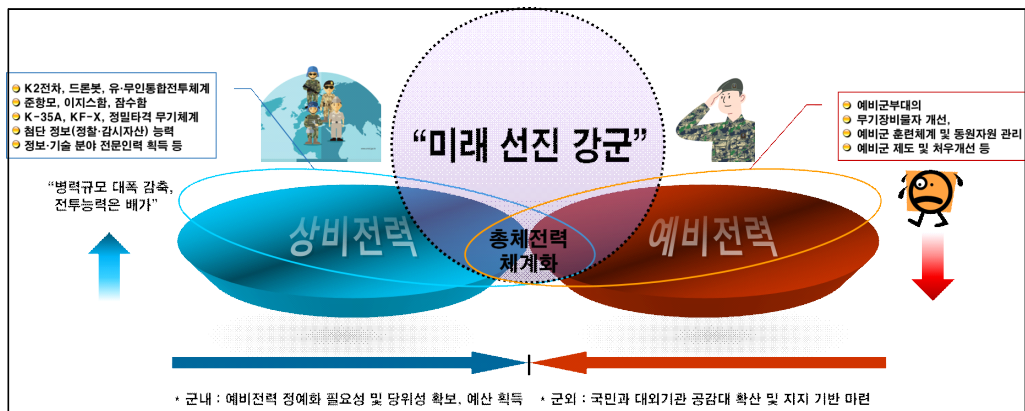
### 가. 국방환경의 변화

#### 1) 『국방개혁 2.0』 계획 상 내재되어 있는 현 실태 및 문제점 진단

현 「국방개혁 2.0」은 현존하는 북한 위협뿐만 아니라 전 방위 안보위협에 대응하기 위해 2030년까지 수립한 장기계획으로 군 구조 개편을 지속 추진하고 있으며, 특히 북한 핵·미사일 위협에 최우선적으로 대응하기 위한 전력증강에 집중하고 있다.

그러나 전장 환경의 변화, 가용 병역자원의 급감, 국방예산의 안정적·지속적 확보 제한 등 미래 국방환경 고려 시 상당한 도전요인에 직면할 것이다. 특히 상비병력 규모를 50만 명으로 줄이기 위해 육군의 병력을 대규모로 감축하는 과정에서, 간부 증원 제한과 병 복무기간 단축시행으로 현역 병역자원의 추가 소요(요구)가 발생하고, 가용자원 감소로 대체·전환복무 자원 축소 또는 제도 존폐 여부의 논란도 지속될 것이다.

아울러 <그림 1>과 같이 향후 전작권 전환, 북한의 핵·미사일·사이버·특수전 능력 고도화, 주변국의 잠재적인 안보위협 대응 등 다양한 안보 위협에 대응할 수 있는 총체전력 체계의 정립이 요구되며, 예비전력은 총체전력의 중요한 부분으로서 상비전력과 더불어 균형 발전이 요구된다.

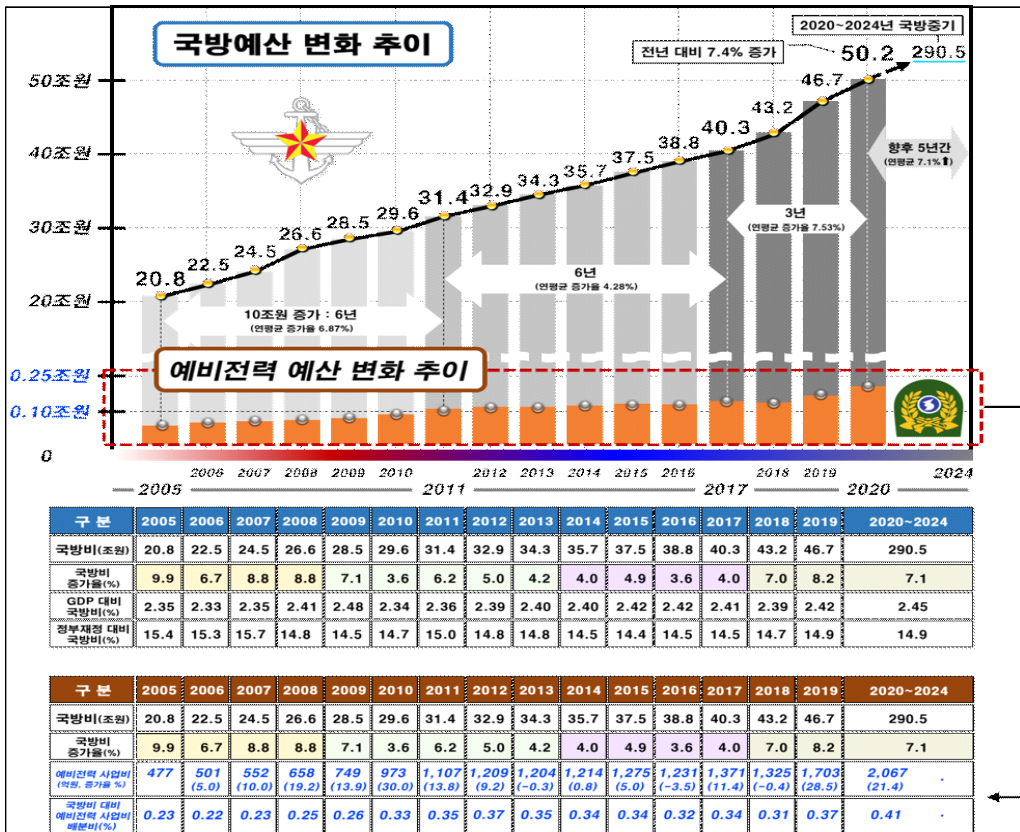


<그림 1> 상비전력과 예비전력을 통합한 총체전력 체계 구축

\* 출처 : 북한 핵·미사일위협 하 「국방개혁 2.0」 추진(군구조 분야 요약) (국방부, 2018. 8. 27)

2) 미래 국방예산 및 가용 병역자원

예비전력 예산변화 추이를 보면 <그림 2>와 같이 미미한 수준으로 증가되고 있다.⑥ 현 정부의 「2020~2024 국방중기계획」의 예산편성 계획은 국방비의 연평균 증가율이 7% 이상 수준으로 지속되고, 방위력개선비의 연평균 증가율과 배분비율은 역대정부 중 가장 높다.⑦는 측면에서 긍정적인 면이 있다.



<그림 2> 국방예산과 예비전력 예산편성 변화 추이

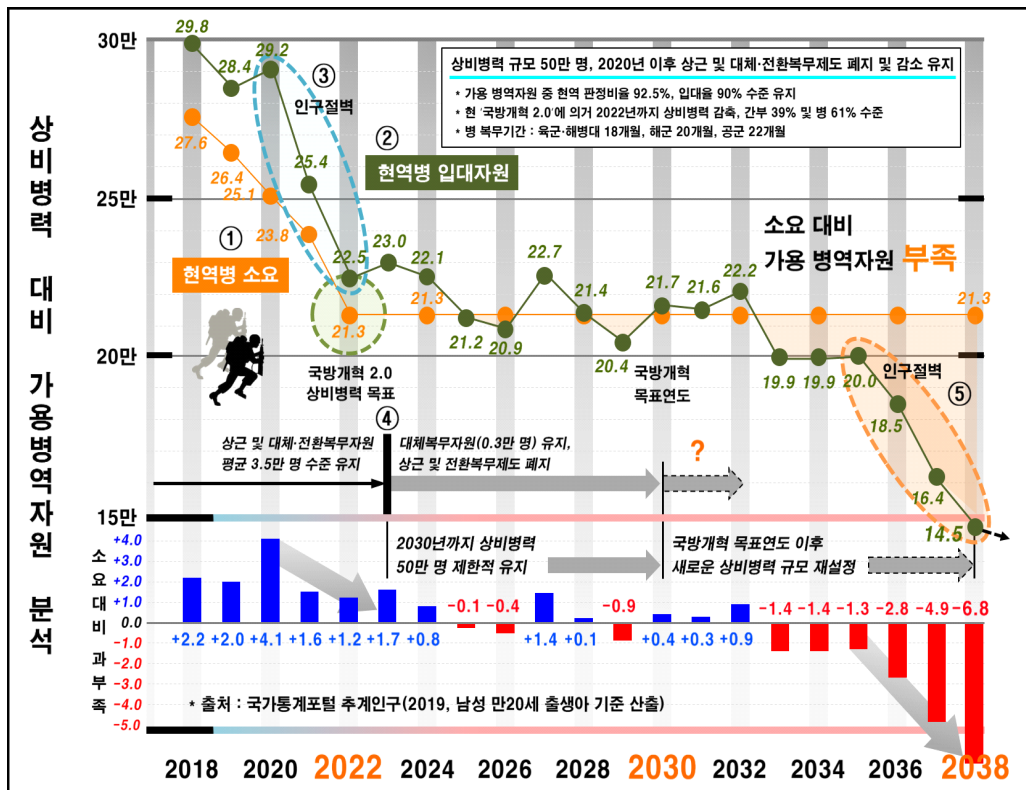
\* 출처 : 국방예산 편성 추이를 참고하여 연구자가 작성

- ⑥ 예비전력 관련 예산편성에는 크게 예비전력 사업비(평균 30%)와 인건비(평균 70%)로 구성된다. 예비전력 정예화를 위한 예산은 예비전력 사업비를 의미하며, 주요 항목은 예비군 훈련장 확보, 예비전력 유지를 위한 급식지원, 전투장구지원, 예비군훈련, 예비전력 운영지원 등이 포함되어 편성된다.
- ⑦ ① 현 정부 출범 후 방위력개선비 평균 증가율 11.0%는 지난 정부 9년간(2009년~2017년)의 평균증가율(5.3%)의 약 2배 : (2009)12.2% → (2010)5.7% → (2011)6.5% → (2012)2.1% → (2013)2.2% → (2014)3.9% → (2015)4.8% → (2016)5.7% → (2017)4.8% → (2018)10.8% → (2019)13.7%. ② 2020년 국방예산 중 방위력 개선비 배분비율은 33.3%로서 2006년 방위사업청 개청(당시 25.8%) 이래 가장 높은 수준임 : (2016)30.0% → (2017)30.2% → (2018)31.3% → (2019)32.9% → (2020)33.3%

그러나 국방비 증가율(지난 2년간 7~8% 수준)은 향후 점차 감소할 가능성이 있다. 주변국의 위협 변화와 전략 환경변화에 따른 현실적 위중함을 고려하더라도 현재와 같은 수준의 국방비 지속 증가는 어려울 것이다. 이런 상황에서 예비전력 정예화를 위한 적정 예산 확보를 위한 대책 수립이 요구 된다.

미래 가용 병역자원 급감에 따른 현역 병역자원 충원이 제한되어 상비병력 축소가 불가피한 상황이다. 현 추세대로라면 병 복무기간 단축으로 현역병 소요가 증가하고, 저출산 추세 지속으로 2040년 이후 상비병력 규모는 30만 명 수준 정도만 유지할 수 있을 것이다.

<그림 3>에서 보는 바와 같이 현역병 입대자원은 2020년 28만여 명에서 2030년 21만여 명, 2038년에는 14만여 명으로 급감이 예상되며, 병역자원 부족을 해소하기 위해 상근병제도와 전환·대체복무제도의 축소 또는 폐지가 불가피하다. 이러한 제도의 변화는 곧 병역 자원의 질적 저하로 이어질 수밖에 없다.



<그림 3> 상비병력 대비 중·장기 가용 병역자원 수급 전망

\* 출처 : 국가통계포털 추계인구(2019, 남성 만20세 출생아 산출), 국방개혁2.0계획

따라서 병력 위주의 군 구조에서 탈피하여 첨단 정보·기술 중심의 군구조로 전환하고, 상비전력과 예비전력 간의 전력배합을 통해 국방의 효율성을 달성하는 방향으로 정책변화가 필요하다.

### 3) 군사적·비군사적·초국가적 위협과 전략 환경의 변화 측면

남·북·미 간의 정상회담과 정책적 조율이 답보상태에 빠지면서 북한의 비핵화에 대한 비관적인 전망이 지배적이며, 재래식 전력의 확충과 특수전 및 사이버전 수행 능력을 강화한 북한의 군사적 능력은 어느 때보다도 위협적이다.

아울러 한반도를 둘러싼 주변국 상호간의 군비경쟁 및 견제와 대립 양상이 가열되는 등 복합적인 요인으로 인해 안보 불확실성 증가가 예상되며, 국지적 영토분쟁 및 정치·외교·경제적 갈등이 상존하는 등 잠재적 위협 크게 증가하고 있다. 전시작전통제권 전환 이후 한미동맹은 견고하게 유지되겠지만 주한미군의 규모와 역할은 점진적으로 축소 가능성이 있으며, 주한미군 및 유엔사 역할에 대한 논란과 미국의 역내 영향력은 이전 보다 약화 가능성이 있다. 또한 코로나19·메르스·사스 등 전염병의 확산과 대규모 재난 등 비군사적·초국가적 위협에 대처 가능한 예비군제도 발전은 더욱 요구될 것이다.

### 4) 미래 전쟁양상 및 전장 환경의 변화 측면

군사과학기술의 급속한 발전과 전쟁 패러다임의 변화가 가속화되고 있다. 4차 산업혁명이 초래한 초 연결·지능화의 변화와 혁신, 첨단 과학기술의 급속한 발달, 그에 따른 군사기술의 발전은 다양한 분야에 적용되고 있는 것이다.<sup>8)</sup>

전쟁 패러다임의 전환은 전력체계의 변화와 밀접하게 연계되어 있으며, 개별적 단위 플랫폼에서 전투임무 중심 센서-슈터 복합 무기체계로 변환되고, 아날로그 위주 무기체계는 디지털 위주 초 연결 지능화 무기체계로 발전되며, 유인 무기체계는 무인 또는 유·무인 협업 무기체계로 변화되면서 대량 파괴·살상 무기체계보다 정밀 파괴·비살상 무기체계가 보편화 될 수 있어 첨단무기를 활용할 수 있는 병력동원제도 발전이 요구된다.

### 5) 미래 변화에 따른 군의 주요 군사임무 및 요구능력 판단

미래 위협에 대응하기 위한 군사임무는 북한과 주변국간에 발생 가능한 전통적인 군사 위협과 비전통적 위협(초국가적·비군사적 위협)으로 구분하여 분쟁 유형별 시나리오를

8) 정춘일, "선진형 기술 강군 전략과 군사기술혁명(MTR) 방향"(한국전략문제연구소, 2019)

판단하고, 대응개념을 설정하여 준비해야 한다.

또한 북한의 급변사태에 따른 위협의 전략적 핵심요소는 ① 개입 위한 국제적 정당성 확보, ② 북한 지도부(정권) 및 핵심지역(시설)에 대한 통제, ③ 정권(지도부) 및 주민의 조기 안정화 능력, ④ 탈북 난민통제 등이다.

북한 및 주변국의 국지도발 및 비정규전 위협에 따른 전략적 핵심요소는 ① 도발 억제 및 접근거부, ② 억제 및 도발에 대한 응징수단 및 시행능력, ③ 국가 위기관리체계에 의한 적극적 초기 대응, ④ 도시지역 방호, 국가중요시설 및 후방지역 방호 등이며 전략적 핵심요소에 대처하기 위한 능력이 요구된다.

결론적으로 구조적·기능적 체계발전을 위한 대응 능력을 종합하면 상비전력은 첨단 기술을 접목한 신속 대응군으로 발전시키고, 유사시에 예비전력과 효과적인 전력배합(Force Mix)을 통한 시너지 효과를 달성토록 해야 할 것이다. 예비전력을 상비전력과 전력배합을 위해서는 병력동원이 핵심적인 요소이며, 현 제도적 제한사항을 조기에 해소하여 전시 실효성 있는 병력동원 집행이 가능하도록 노력을 기울여야 할 것이다.

## 나. 병력동원 제도의 특성 및 중요성

### 1) 병력동원의 특성<sup>9)</sup>

병력동원이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포된 때에, 전쟁 수행을 위한 부대 확장과 손실보충 등 작전소요를 충당하기 위하여, 예비군에 편성된 사람을 동원하는 것이다. 이러한 병력동원은 유사시 군의 작전소요 병력을 신속 정확하게 동원하여 충원함으로써 군의 작전수행 을 보장하는 것이다.

주요 특성을 살펴보면 먼저, 국민(예비군)을 상대로 유사시에 동원하는 상황적 제한성을 가지고 있다. 이들은 평시에 경제활동을 하면서 가정과 사회생활을 영위하고 있는 민간 인이나, 유사시가 되면 병력동원 대상자로 국가방위를 위한 주요전력으로 충원되어 임무를 수행해야 하며, 이는 개인의 희생을 전제로 한 헌신과 봉사를 하는 것이다.

둘째, 병력동원제도는 헌법 제39조 국방의무를 근거로 제정된 병역법을 적용하여 시행 하고 있다. 병력동원은 관련법에 의해 국민 개인에게 신체적인 부담을 지우게 되는 것으로, 자발적인 참여를 완전히 기대하기는 어렵다. 평시와 다른 전시의 불안정성과 심리적 요소가 개인의 동원 참여를 좌우할 수 있으므로, 국가권력이 수반되는 법으로 강요할 수밖에 없다. 안보란 국민이 만드는 것이며 때로는 국민의 희생과 기본권 제한을 수반하게 되는 것이므로, 강제성을 포함한 동원 이행에 필요한 조항이 법령에 있으며, 이는 해당 동원대상자에게

9) 이근식, 예비전력 정예화를 위한 정책제안, 2006.

제약을 가할 수 있도록 규정화 되어있다.

셋째, 병력동원이 얼마나 신속히 집행되느냐는 매우 중요한 문제이며, 이는 예비군의 참여의지에 달려있다. 특히 우발적 요인이 많이 작용하는 최초 집결단계에서 동원 대상 예비군이 지정된 시간과 장소에 응소할 수 있느냐는 것은 대단히 중요한 문제이며, 순전히 동원대상자의 개인의 판단에 좌우된다. 따라서 동원령 선포 시 신속한 동원을 위해서는 동원대상자에 대한 적극적인 참여를 제고할 수 있도록 사전 철저한 대비와 홍보가 요구된다.

넷째, 병력동원 대상자원의 지정은 수임군부대장이 통보한 지역배정서와 소집부대별 동원소요를 적용하여 지방병무청장 책임 하에 이루어진다. 평시 동원지정은 동원 4단계(M+30일)까지 증편 및 창설되는 부대와 손실보충 소요를 대상으로 전역 연차를 고려하여 지정하며, 간부(장교, 부사관)는 현역복무 후 6년차 이내, 병은 의무복무 후 4년차 이내 자원을 우선 지정하고, 부족 시에는 연차를 초과하여 지정할 수 있다. 동원 지정된 예비군에게는 지정된 사실을 지방병무청에서 병력동원소집통지서로 개인에게 통보한다. 소집부대 지휘관<sup>10)</sup>은 지휘서신을 발송하여 지정된 예비군에게 전시 임무에 대한 내용을 통보하며, 소집부대와 병무청이 공동으로 지정된 예비군을 관리하게 된다. 지정된 예비군이 주소를 변경하거나 신상의 변동사항이 발생할 경우는 적합한 예비군으로 대체 지정하는데 이 경우는 최초 지정된 절차와 동일하게 적용한다.

다섯째, 병력동원은 동원예비군에 대한 자원관리와 동원지정, 동원소집, 군부대로 수송 및 인계 등은 병무청이 담당하며, 군부대(소집부대)는 병무청에서 인도한 예비군을 인수하여 훈련이나 작전운용을 하게 된다. 이는 인도기관과 인수기관이 분리되어 2개 기관이 협업을 통한 업무를 추진하는 구조로 되어있다. 이렇게 이원화 되어있는 업무체계는 평시 동원태세유지와 유사시 동원집행과 관련하여 많은 제한사항이 발생할 수 있다. 이스라엘이나 싱가포르 등 외국의 예비군 복무체계는 우리와 유사하지만 병력동원업무를 전·평시 군에서 통합하여 일원화 관리하는 면에서 차이가 있다.

여섯째, 예비군의 동원지정은 현역복무를 마친 사람을 대상으로 병과와 특기 등을 고려하여 부대별 소요에 맞게 예비군이 거주하는 행정구역 중심으로 이루어진다. 현역복무를 마친 예비군은 거주지의 읍·면·동이나 직장 예비군 부대에 편성되며, 동원지정은 최기지역의 부대에 우선적으로 지정하게 되어 있어, 현역복무부대의 건제나 전우애의 장점을 제대로 활용할 수 없다는 것이다. 이는 우리의 병역제도가 현역복무에 주안을 두고 시행하면서 예비군은 행정편의와 업무관리의 용이성을 우선시 하는 현상으로 볼 수 있다. 따라서 이러한

10) 소집부대는 동원소요가 있는 최소 단위부대로서 통상 대대급 수준의 부대를 말한다.

동원지정방법이 전투력발휘에 어떠한 영향을 주는지를 신중하게 고려하여, 지역중심에서 부대중심으로 병력동원 지정체제의 발전 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2) 병력동원의 중요성

동원의 중요성은 전쟁사를 통해 간접적으로 이해할 수 있다. 전쟁의 전 과정을 <표 3>과 같이 조사연구단계, 전쟁준비단계, 전쟁실시단계로 구분해 본다면, 전쟁승패의 결정적인 요소를 1차 대전 이전에는 전쟁실시단계에 두었으나, 2차 대전 이후부터 미래 전에 이르기까지는 조사연구단계와 준비단계의 비중이 증대되고 있다는 것이다.<sup>11)</sup>

<표 3> 전쟁승패의 결정요인 변화

구 분	전쟁의 승패에 결정되는 요인		
	조사연구	전쟁준비	전쟁실시
러일전쟁(1904~1905)	2%	18%	80%
1차 세계대전(1914~1919)	10%	25%	65%
2차 세계대전(1939~1945)	20%	35%	45%
미 래 전	30%(조사연구)	45%(전쟁준비)	25%(전쟁실시)

\* 출처 : 이근식, “예비전력정예화를 위한 정책제언” 『국회 정책자료집』(2006), p.18.

동원의 종류는 인원동원과 물자동원, 기타 경제동원 등 여러 가지가 있지만, 이중에 병력동원은 인적자원을 동원하는 것으로 군사동원의 핵심적인 부분에 해당된다. 병력동원이 되지 않는다면 전시 부대편성, 전투장비운용 등이 불가능하여 실질적인 군사작전을 수행할 수 없을 것이다. 그렇다고 평시 대규모의 상비군을 유지할 수 없는 여건을 고려할 때 병력동원의 준비와 시행의 보장은 국가안보의 결정적인 부분이라고 할 수 있다.

병력동원의 중요성은 첫째, 전시 군부대 완전 편성의 보장이다. 평시 군은 다양한 형태의 부대구조를 가지고 있다. 상비군으로 100% 편성된 부대는 거의 없으며 대부분의 부대는 병력동원으로 예비군이 충원되어야 부대가 온전하게 편성되어 임무수행을 할 수 있게 된다. 부대가 전시 편성기준을 채우는 것은 임무수행을 위한 최소한의 조건이다. 충원되는 인원의 역량을 최대로 발휘하기 위해서는 지휘체계 확립과 조직력을 갖추고 친화력을 향상시키는 것이 요구되며, 충원되는 예비군의 구성에 따라 달라질 수 있다. 현역복무부대의 견제와 특기 그리고 동일시기에 함께 근무한 전우로 편성될 경우 짧은 친화소요기간과 팀워크 발휘가 용이하다. 따라서 병력동원은 인원충원과 현역복무부대 편성의 장점을 활용한

11) 권현철, “한국의 경제동원에 관한 연구”, 정책연구보고서 99-14(국방대학원.1999), pp.6-7.

완전한 편성이 중요하다.

둘째, 병력은 군사력 운용의 직접적인 주체이다. 따라서 병력동원은 군사력운용을 위한 가장 중요한 요소로써 병력동원이 되어야 편제장비의 운용, 전기전술을 정상적으로 구사할 수 있다. 군사력 운용의 주체인 병력동원의 성패는 군사력 운용과 전투력 발휘에 직접적인 영향을 미치므로 모든 역량을 집중해서 관리해야 한다.

셋째, 병력동원은 상비군과 예비군 전력배합의 연결고리 역할을 한다. 우리 군의 구조적인 측면을 볼 때 전시 예비군에 의존하는 대부분의 부대는 병력동원에 의한 전력배합이 필수적이다. 또한 병력동원은 예비군의 충원도 있지만 현역과 예비군 간의 조화와 통합의 역할을 하며, 두 전력의 효과적인 배합을 통해 최상의 전투력을 발휘하게 하는 직접적인 요인이 된다. 상비전력과 예비전력은 총체전력(Total force)을 구성하는 핵심전력이 되며 이는 병력동원으로 완성될 수 있다.

넷째는 병력동원은 총력전 차원에서 국민의 정신동원과 부대의 사기에 미치는 영향이 지대하다. 병력동원 대상은 예비군으로 국민 대부분이 직·간접적으로 연계되어 있어 전 국민의 총력전 결의와 밀접한 관계를 갖게 된다. 또한 병력동원은 군부대의 사기와 전투 의지에도 결정적인 영향을 미친다. 예비군 동원이 100% 된다면 부대는 전투준비와 임무수행을 제대로 할 수 있지만 그렇지 않다면 정상적인 임무수행이 불가능할 뿐만 아니라, 국민의 정신동원과 군의 사기저하에도 부정적 영향을 미친다는 점에서 매우 중요하다.

마지막으로 전시 군의 편제 부족을 충원하거나 추가적으로 부대를 창설 하는 등 예상치 못한 병력동원소요에 대비해야 하며, 4차 산업과 연계된 첨단 과학기술을 접목한 전문 특기 예비군 자원과 사이버 전투요원 등 다양한 예비군 자원의 소요가 발생할 수 있으므로, 적시적이고 적합한 예비군 자원을 군에서 효과적으로 운용할 수 있도록 상황변화와 연계된 병력동원제도 정립도 요구된다.

### 3. 외국의 병력동원 제도

#### 가. 개요

모든 국가는 자국의 이익과 전략적 목표를 달성하기 위해 안보환경에 부합된 동원제도를 마련하여 효율적인 국방태세를 유지하고 있다. 주요 국가의 동원제도를 살펴보고 우리와 차이점을 비교 분석하여 병력동원제도의 발전방안을 모색하는데 필요한 시사점을 찾고자 한다. 우리나라는 전쟁을 통한 실질적인 동원 경험이 없으며, 평시에 동원 실효성을 검증할 수 있는 과학적인 체계도 제대로 갖추지 못하고 있어, 외국의 제도를 참고하여 우리

환경과 여건에 맞는 제도발전을 강구해야 한다.

동원제도는 적정규모의 군사력을 유지하기 위한 방법으로써 상비전력을 유지하는데 소요되는 사회, 경제적인 부담을 최소화하여 효과적인 국방태세를 갖추기 위한 방안으로, 많은 국가들이 자국의 안보환경을 고려한 창의적인 동원제도를 발전적으로 적용하고 있다. 주요 국가들이 채택하고 있는 동원제도의 공통적인 특징은, 국력을 유사시에 최대한 전력화가 가능하도록 효과적인 동원 체제를 구축하여, 국가의 생존이라는 안전보장의 목표를 달성하기 위한 노력을 지속하고 있다는 것이다. 우리는 타산지석의 관점에서 동원제도 발전방안을 고민해야 할 것이다. 동원 체제는 전쟁억제와 경제적 국방의 수단으로 국방 정책과 전략에 기여토록 제도발전을 추구해야 한다.

이제 예비군은 상비군의 보조수단이라기 보다는 총체전력의 한 부분으로써 상비군과 예비군이 전력배합(Force-mix)을 통한 적정수준의 국방력을 유지하는데 중요한 요소로서의 그 기능과 역할을 수행해야 한다. 징병제를 채택하고 있는 병역제도 내에서 현역복무를 마치고, 이어서 예비군 신분으로 동원의 대상이 되는 병력동원제도는 국민이 공감할 수 있어야 하며, 총체전력의 한 부분으로써 기능수행이 가능토록 해야 한다.

이스라엘과 싱가포르의 현역 복무를 마치고 예비군 복무를 하는 제도로 우리와 유사하지만 실제 복무방법과 처우는 많은 차이가 있다. 우리의 예비군 복무는 현역복무와 연결과 통합이 미약하고, 동원지정과 소집 그리고 작전운용 등이 분리되어 관리되고 있다. 예비군 복무가 현역 복무의 연장선에서 관리되고, 현역부대와 통합된 편성과 훈련체계를 갖추어야 유사시 전투력 발휘가 용이할 것인데, 현역복무를 마치면 예비군의 신상자료가 일부분만 병무청으로 이관되고 병무청에서는 행정구역별로 다시 예비군을 편성하여 관리하게 되며, 예비군은 최기지역의 군부대에 동원 지정하는 체계로 되어 있어 현역복무와의 연계가 극히 미흡한 실정이다. 이는 우리의 병역제도가 현역복무 이행에 모든 관심과 제도가 집중되어 있다 보니 예비군 복무를 국방의무로 고려는 하지만, 전시 또는 이에 준하는 비상사태 등 불확실한 상황에서 예비로 운용되는 부수적인 전력이라는 잘못된 인식으로 예비군을 소홀히 관리하거나 처우가 열악할 수 있다는 것이다.

따라서 우리의 병역제도와 유사한 이스라엘과 싱가포르 등 2개 국가에 대한 동원 제도의 특징과 장단점을 살펴보면서 우리의 병력동원제도를 어떻게 개선해야 할지 대안을 모색해 보고자 한다.

#### 나. 이스라엘 제도

이스라엘 병역의 종류는 <표 4>와 같이 가드나, 현역, 예비군, 민방위대로 구분하여 시행한다.

〈표 4〉 이스라엘 병역의 종류

구 분	연 령	임무 및 기능	비 고	
가드나	14~17세(남·여)	준군사훈련 유사시 전투근무지원	전시 연락, 통신, 간호, 보급 분야 보조역할	
현역 (상비군)	18~21 (남32월,여24월)	예비군 동원전까지 억제, 평시응정보복, 예비군 훈련	평시, 예비군 관리/지원	
예 비 군	제1예비역	남 21~39세 여 20~34세	동원예비군으로 국방의 주력부대	공수, 기갑, 기계화부대, 돌격공격부대 등
	제2예비역	남 40~44세 여 35~38세	후방지역 방어임무	보병여단, 지원병과
민방위대	45~54세(남자)	경계, 치안, 재해복구	지역/직장단위 편성	

\* 출처 : 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.204.

예비군은 국가안보를 지탱하는 주력군으로서 현역 의무복무를 마친 군인은 모두 예비군으로 편성되며, 남자는 44세까지 여성은 38세까지 복무한다. 여성예비군의 복무부대 및 수행임무는 남자와 차이가 없다. 다만 임신 또는 출산, 육아 부양 시 예비군 의무가 해제되나 필요시 지속적인 임무수행이 가능하며, 전체 예비군의 10%정도이다. 예비군 복무기간은 부사관의 경우 40세, 장교출신은 45세, 조종사 등 특수보직 장교는 49세까지 복무하게 된다.

기능별 예비군은 동원예비군과 지역방위군, 민방위대, 후방긴요요원 등으로 구분하며, 세부 임무와 기능은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 예비군 기능별 구분

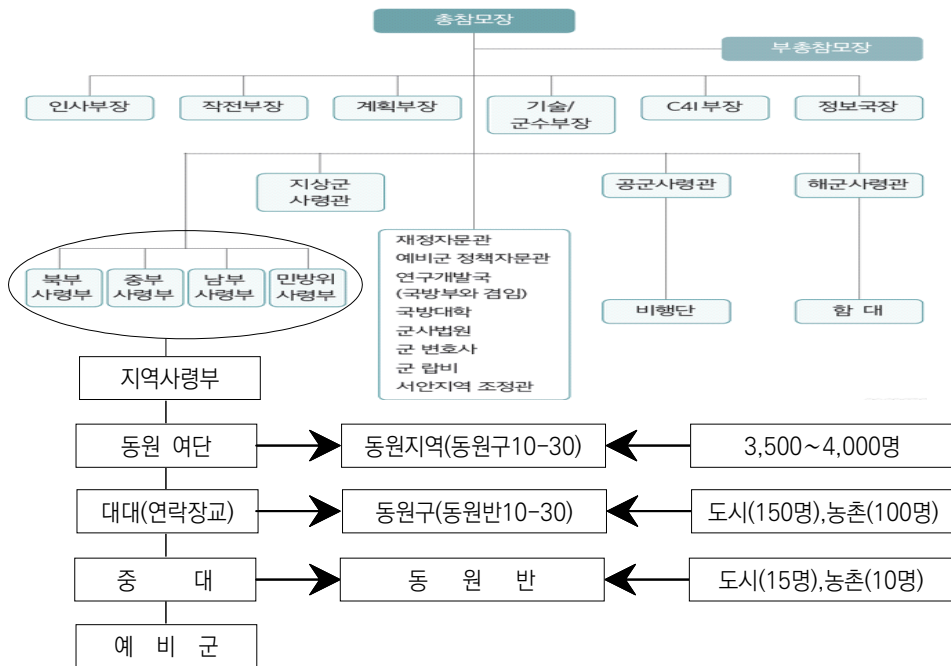
구 분	임무 및 기능
동원 예비군	· 제1,2예비역 중심으로 공격 주력군 · 여단단위 부대 편성 · 지상 주력군으로 40만여 명 수준 동원
지역 방위군	· 집단농장, 협동농장, 기타요원을 부락단위 중대편성 · 지역방어 및 동원부대에 대한 제한적인 지원임무 수행 · 역종 구분 없이 국경전략촌, 취약지 민방위대와 통합편성
민 방 위 대	· 민방위사령부 예하 지역별로 조직(지역-지구-반-세포-가호) · 적 공격 지연, 정보제공, 평시 산업군 임무수행
후방긴요요원	· 전 평시 주요 산업기관의 필수요원은 동원 면제 (전기, 급수, 소방, 운수, 식품생산, 군수공장 등)

\* 출처 : 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.205.

예비군에 대한 지휘 관리는 <그림 4>와 같이 총참모부에서 일원화하여 관리하고 있다. 예비군에 대한 자원관리 및 정책수립 등은 인사참모부에서, 동원물자 및 장비에 대한 관리는 군수참모부에서 담당한다.

지역사령부의 동원여단 및 해·공군사령부 동원참모부에서는 예비군 교육훈련, 훈련물자 관리 등의 업무를 수행하며 예비군의 보수교육, 진급, 보직, 주특기 변경 등 질적 관리는 현역군부대에서 실시하고 동원 지정된 자원은 동원여단과 혼성부대 지휘관이 직접 관리하며, 미지정 자원은 지역사령부 분류부대에서 관리한다. 동원지정의 범위는 보병여단은 지역사령부에서 지정하고 기갑 및 공수여단은 전국단위에서 지정한다.

제대별 동원예비군 관리를 위해 전담부서를 운영하며, 동원지역은 보병여단 단위로 편성하고 수개의 도시나 10~30개의 동원구로 편성하여 동원구장에게 업무를 지시한다. 동원구는 부대 편제표에 준하여 통상 10개의 동원반으로 편성하여 동원반장에게 필요한 지시를 하며, 동원반은 분대규모로 편성하여 예비군 개인에게 도보로 직접 업무를 연락한다.



<그림 4> 이스라엘 예비군 지휘관리체계

예비군의 진급은 전 계급을 대상으로 시행하며, 소령·중령은 예비군 경력으로, 대령은 소정의 시험을 합격 시 진급을 하게 된다. 신분별 진급 보수교육 내용은 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 진급 보수교육 과정

구 분	교 육 내 용
장 교	· 중대장 과정 : 대위~소령급 / 6~24주 · 지휘참모 과정 : 대위~중령 / 8~10개월 * 현장위주, 실습위주, 토의식 교육
부사관	· 분대장 과정 : 병장~하사 / 15주 · 특기 부사관 과정 : 상병~중사 / 12~24주 * 전술학, 실질적 지휘능력 배양위주 교육

\* 출처 : 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.207.

예비군 훈련은 〈표 7〉과 같이 간부교육, 각개훈련, 과외교육과정 등이 있으며, 총참모부 통제 하에 연간 훈련계획에 의거 특기훈련과 부대훈련으로 구분하여 예비군 신분인 지휘관 책임 하에 시행한다(여단급 이상은 현역 지휘관). 예비군 간부와 주요특기자는 현역과 통합하여 학교교육을 실시하며, 특수지역(전략촌, 내륙취약지) 훈련은 통신과정 교육을 실시한다. 특기훈련의 경우 학급편성은 20명 이내 소단위로 하고 교관과 피교육생 간 1:1식 교육과 전 인원 실습기재를 활용하여 실습위주로 진행한다.

〈표 7〉 이스라엘 예비군훈련

구 분	교 육 내 용
간부교육	· 분대장급 이상 해당 병과학교 현역군과 통합 연 7일간 교육
각개훈련	· 매월 1일간 중대단위 사격술, 주특기 교육 · 매분기 3일간 중,대대단위 사격술, 장비점검/기동훈련
과외교육과정	· 키브츠, 모사브, 전략촌 등 장병을 대상으로 실시 · 훈련사령부에서 작성한 강의록에 의거 통신교육

\* 출처 : 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.207.

역종별 예비군훈련은 〈표 8〉과 같이 제1예비역은 연 54일, 제2예비역과 민방위는 연 38일 간 실시한다.

〈표 8〉 역종별 예비군 훈련 시간

구 분	제1예비역	제2예비역	민방위
기 간	연 54일	연 38일	연 38일
내 용	· 집체소집 30일 · 매월 비상소집 1일 ※ 간부요원 : ±7일	· 집체소집 14일 · 기타 제1예비역과 동일	· 제2예비역과 동일

\* 출처 : 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.207.

작전운용부대의 예비군훈련은 정규 및 지역사단 통제 하에 사단과 여단별 훈련장에서 훈련을 시행하지만, 기타부대는 지상군 사령부 예하 지상군 훈련소(National Ground force Training Center)에서 담당하며,<sup>12)</sup> 총참모부 작전본부에서 매년 지상군훈련소 또는 사단 자체훈련 여부를 결정하여 하달한다.

지상군 훈련사령부 예하에는 병과별 사격훈련센터(기갑, 보병, 경찰/대전차, 공병 등), 전술훈련센터(전차TF, 기보TF, 경찰, 수송 등), 포병훈련센터, 군수훈련센터, 여단지휘훈련센터, 학교교육, 모의훈련 등의 훈련시스템을 갖추고 있으며, 병과별 실제훈련과 지휘소 연습이 가능토록 훈련장과 훈련 준비인원 2천여 명이 편성되어 운용되고 있다. 지상군 훈련소에 입소하는 훈련의 경우 훈련입소부대 편제와 동일한 장비와 물자를 대여하며, 간부는 훈련 전 수요일에 입소하여 훈련 협조 및 준비를 하고, 연대~사단급 훈련은 <표 9>와 같이 현역과 통합하여 전투참모단 또는 지휘소 훈련을 3년 단위 순환훈련으로 시행한다.

<표 9> 이스라엘 예비군 순환훈련 모델 “예” (3년 단위)

구 분	1년 차	2년 차	3년 차
대 대	실사격 훈련/기본훈련	지휘관 전술훈련	여단급 훈련참가/실사격
연 대	사단 참모단 훈련(센터)	여단 지휘소훈련(센터)	여단 참모단(센터) / 기동훈련
사 단	참모단 훈련(센터)	확대 참모단 훈련(센터)	지휘소 훈련

예비군의 보상은 예비군이 동원(훈련)되었을 경우 계급 및 복무연한에 관계없이 평시 개인별로 사회에서 받는 봉급과 동일한 수준의 보상을 국가차원에서 보장한다. 보상은 <표 10>과 같이 기본급, 특별급, 보조급 등으로 구분하여 복무일수에 따라 지급한다.

국민은 매월 소득의 1.5~5% 수준의 보험금을 세금으로 납입하여 예비군 보상재원을 마련하며, 군사임무로 동원된 기간이 1개월 미만인 경우는 보험기금으로, 1개월 이상인 경우는 국방예산에서 해당 계급에 상응하는 봉급을 보상하는 제도를 갖추고 있다.<sup>13)</sup>

<표 10> 이스라엘 예비군 보상제도

기본급	이스라엘 사회평균임금의 68% 수준, 5일 이내 복무시 해당 월급의 일당에 해당되는 금액의 140% 가산 지급
특별급	32일 이상 근무시 지급
보조급	연간 복무 일을 기준으로 지급, '17년 기준 10~14일(약 40만원)

12) 이스라엘 업무출장 결과보고(육군본부)

13) 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.209.

동원제도는 최초 민병조직인 하가나<sup>14)</sup>에서 유래되며, 1949년 방위복무법이 제정되면서 국민총동원제도가 확립되었다. 스위스의 동원 체제를 모델로 민·군 동체의 시민군 개념을 발전시켜 현역의 귀개념으로 동원 체제를 발전시켜왔다. 동원 체제는 총참모부 지휘계통으로 단일 화 되어 있으며, 지역별로 동원부대를 편성하여 예비군을 관리하고 있다. 동원 통지서 교부는 도시는 동(洞)단위 책임자가 “상용교신단말기”로 동원령 발령 통지를 수신하여 각 예비군에게 전달하며, 시골은 개인이 직접 집합장소에 가서 동원명령을 수령한다. 동원소집 통지는 공개동원의 경우는 방송 등 언론매체를 활용하지만, 비밀(극비)동원은 사전에 조직된 동원부대 관리요원에 의해 개인별로 전파한다.

동원령 선포절차는 국방장관의 각의에 의해 결정되며 총참모부(작전참모부 동원과)에서 지역사령부 동원여단으로 전달하여 동원이 시행되고, 동원령 하달 후 20시간 이내 부대 편성이 완료하도록 되어 있다. 동원의 범위는 부분동원과 총동원으로 구분하며, 부분동원은 통상 부대단위로 비밀동원방법을 적용한다. 동원은 임무를 고려하여 2단계로 구분하며 먼저 1단계에는 선발대를 동원하는데 여기에는 소집명령 전달책임자, 선발대 운전병, 지휘 및 참모요원, 초기단계 임무수행 요원 등이 포함된다. 이어서 2단계는 본대를 동원하는 순으로 이뤄진다. 예비군의 동원은 집결지(동원반, 동원구, 여단집결지 중 1개소)에 도착하면 최종 여단별 집결지에서 편제부대로 재편성하게 된다.

예비군의 동원지정은 현역부대(정규사단) 근무 경험을 활용하여 편성하며 행정구역을 적용하여 여단단위로 편성한다. 이중 공수여단 및 기갑여단은 전국의 예비군을 지정하고, 보병여단과 기계화여단은 지역단위별로 지정한다.

예비군 부대편성은 <표 11>에서와 같이 Cadre system을 적용하여<sup>15)</sup> 현역부대와 혼성 편성 또는 예비군 위주의 부대편성 등을 적용하게 된다.

<표 11> 정규사단에서 예비군 부대 동원지정 모델

상비여단	예비군여단	지역여단(A)	지역여단(B)	지역여단(C)
'가' 대대	① 대대	현역대대	① 대대	① 대대
'나' 대대	② 대대	② 대대	현역대대	②대대
'다' 대대	③ 대대	③ 대대	③ 대대	현역대대

14) 이스라엘 방위군 이전에 유대인의 민병대 하가나라는 군사조직이었으며 1차 중동전쟁시(1948년) 이스라엘 방위군으로 흡수되었다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A5%B8%ED%94%8C>(위키백과)

15) 주요 직무에 상근하는 장교 및 사병으로 구성된 부대단위로 기간 편성된 단위부대를 말한다.(장병욱, 『국방논집』, 제22호, 1993.)

예비군 편성의 특징은 최초 예비군부대 지정 후 거의 변화 없이 같은 부대에 고정배치 하고, 현역시절부터 약 7~15년 동안 같은 부대에서 생활하기 때문에 평생 전우처럼 결속을 유지하게 되므로 이는 전투력 발휘의 기반이 되고 있다. 또한 중대장 이상 예비군부대 지휘관들은 소집되는 기간 외에도 평시 소속 대원들과 자주 연락 및 방문을 통해 접촉을 유지하므로, 지휘관에 대한 상호 이해와 결속력을 배가 시킬 수 있는 장점이 있다. 참고로 중·대대장은 연간 50~100일 동안 부대업무에 관여하는 미군의 비상근 복무(Part time)와 같은 임무를 수행하며, 부대교류와 회합을 위한 예산도 책정되어 운용된다.<sup>16)</sup>

이스라엘의 Cadre system은 <표 12>와 같으며, 이스라엘 군의 78%는 Miluimm 부대로 구성되어 있고 이 부대의 상급부대인 여단급 이상 지휘관 및 참모는 Keva에 소속되어 있는 간부가 통제한다.

<표 12> 이스라엘 Cadre System

명 칭	주 요 내 용
Keva	· 장교와 부사관으로 구성된 소규모 상설 Cadre
Hova	· 지원병 및 남녀 징집병으로 구성된 상비군 부대
Miluimm	· 상비군 의무를 마친 모든 군인으로 구성되는 대규모 예비군 부대

\* 출처 : 장병욱, “상비군의 예비군 대체화 논리 연구” 『국방논집』, 제22호, p.70.

우리나라의 경우 동원사단 및 지역방위 사단 등에 주로 적용하는 방법으로 부대의 주요 직위자(간부·병)는 현역으로 편성하고, 나머지 대부분을 예비군으로 충원하는 체계로써 군사작전의 반응시간과 임무유형, 경제성 등을 고려하여 현역과 예비군의 적정 배합비율을 유지하게 되는 것이다. 부대 배합방법은 동원보충대대와 같이 예비군으로만 편성하여 여단의 예하부대로 편성하는 배합방법도 고려할 수 있으나, 우리의 경우는 손실에 대한 보충의 방법으로 부대 배합과는 차이가 있다.

#### 다. 싱가포르(Singapore) 제도

싱가포르 군은 한국과 동일하게 징병제를 채택하고 있으며, 병역은 병역법에 근거하여 16.5세~40세까지 적용된다. 모든 남성은 예외 없이 군에 입대 하며, 심지어 영주권을 가진 외국인의 경우도 군에 입대해야 한다. 남자는 만 18세가 되면 징집되며(여성은 지원제) 복무기간은 2년이고, 이 중 신병훈련 기간은 약 3개월인데, 이 기간을 제외한 기간은

16) 이스라엘 예비군 복무법, IDF 국방조직 편성 및 지휘체제, 이스라엘 개황(이스라엘 외교부 홈페이지)

출퇴근의 개념으로 군에 복무 한다. 복무를 마치고 나면 모는 인원은 예비군(ORSN : Operationally Ready Serviceman)에 편성된다. 현재 싱가포르 군의 병력 수는 현역 72,000명과 예비군 312,000명 등 총 38만 여명으로 예비군이 중추적인 역할을 수행하고 있으며, 주변국인 말레이시아, 인도네시아, 태국 등에 비하면 상비군(현역)은 상대적으로 적은 병력을 보유하고 있다. 이는 주변국들보다 적은 인구에서 기인하였다고 할 수 있다.

예비군 복무기간은 10년(중요보직자는 13년까지 가능)이며, 현역 근무 시와 동일한 기술과 능력을 발휘할 수 있도록 연간 최대 40일까지 훈련을 실시한다. 예비군의 편성은 <표 13>과 같이 현역과 예비군을 배합한 혼성부대의 형태로 되어있다.

〈표 13〉 육군 사단별 예비군 편성비율

구 분	A사단	B사단	C사단
현역 / 예비군	40% / 60%	30% / 70%	10% / 90%
예 하 부 대	현역 1개 여단, 예비군 2개 여단		예비군 여단 3개

\* 출처 : 구원근 외, “싱가포르 예비군제도 사례를 통해 본 예비전력 발전연구”, 『군사연구』, 148집 p.383.

싱가포르는 상시 작전대태세를 유지하기 위하여 예비군들의 해외 출국에 대한 적극적인 통제를 하고 있으며, 예비군과 원활한 연락을 위해 국방부 신고센터를 24시간 운용한다. 14일 이상 해외 체류 시에는 국방부의 승인을 받아야 하며, 비상소집에 즉각 응할 수 있는 연락처 등을 통보하여야 한다.

예비군 교육훈련은 현역근무 시와 동일한 기술과 능력을 발휘할 수 있도록 10년(연간 최대 40일) 간 실시하며 총 3단계로 진행한다. 1단계는 강화단계로 1~4년차 예비군을 대상으로 실시하며, 이 기간 동안에는 개인 및 팀단위 작전수행능력 강화에 중점을 두고 훈련이 이루어지며, 4년차에 종합평가를 실시한다. 2단계는 정예화 단계로 5~7년차 예비군을 대상으로 부대단위 작전수행능력 점검 및 평가에 중점을 두고 훈련을 실시하며, 3단계는 유지 단계로써 8~10년차 예비군을 대상으로 하여 상시 작전태세 및 통합 능력 유지에 중점을 두고 수준유지 훈련을 실시한다. 특히 싱가포르는 대학생도 동일하게 훈련을 실시하되, 학업에 지장이 없도록 방학을 활용하고 있다. 다양한 분야에서 효과적인 훈련을 시키기 위하여 기갑, 군수, 포병, 공병, 보병, 통신 등 7개의 예비군 훈련소를 운영하고 있는데, 병과별로 1개 대대가 숙영하며 훈련이 가능하도록 되어있다.

싱가포르는 예비군에 대한 보상제도도 잘 정립되어 있다. 예비군 보상제도는 예비군도 상비군과 동일한 수준의 건강, 복지, 행복에 대한 책임을 국방부가 져야 한다는 인식하에 이루어지고 있다. 예비군에 대한 수당의 경우 근무수당(Service Pay)과 보상 수당

(Make-up Pay)으로 나누어지는데, 근무수당의 경우 계급과 직책에 따라 상이하게 지급되며 훈련일수(주말 및 공휴일 포함) 모두에 대해서 지급한다. 보상수당은 예비군이 사회에서 받는 봉급과의 격차를 보상하기 위한 수당이다. 즉, 예비군 훈련으로 인해 사회에서 받는 임금을 받지 못할 경우 이에 대한 보상을 해주는 것이다. 예비군에 대한 의료지원도 이루어진다. 훈련기간(ICT: In Camp Training)에 발생한 질병에 대한 의료지원이 되고 있으며 훈련기간이 종료되더라도 지속적으로 치료를 받을 수 있다. 이렇듯 체계적인 훈련 제도를 바탕으로 싱가포르 군은 강력한 예비군을 유지함으로써 평상시 전쟁 역제는 물론 전시 준비태세를 강화하고 있다.<sup>17)</sup>

동원예비군에 대한 지휘관리 체계는 군으로 일원화 되어있으며, 병무청은 국방부의 예하 조직으로서 임무 수행을 하게 된다. 대한민국 병무청의 경우 국방부 외청으로 독립된 기능을 수행하면서 국방부 및 군과는 협조관계로 업무를 수행하는 형태와는 차이가 있다. 따라서 싱가포르의 예비군의 동원지정은 군에서 전담하므로 일관성 있는 예비군 자원관리 및 동원 체제를 갖추고 있다. 또한 예비군의 복무도 현역과 동일한 법령으로 통제 및 관리하고 있으므로 예비군을 별도로 관리하는 체계는 없으며, 국방태세를 현역과 예비군을 통합한 전력으로 관리되고 있다는 것을 알 수 있다.

예비군의 동원지정은 현역복무 2년을 마치고 예비군 부대에 대대단위로 편성되는데, 병사의 경우 10년 동안 소속과 보직이 고정되며 간부의 경우도 진급 등의 사유 외에는 가급적 소속과 보직을 고정하여 운용한다. 또한 예비군 장비와 물자도 현역과 동일한 수준으로 준비되어 있으며, 예비군의 장비 및 물자는 동원센터에 패키지로 준비되어 있다. 동원센터(MEC, Mobilization and Equipping Center)는 가능한 동원시간을 최소화하기 위해 물류식 창고형태로 여단급에 1개소(14.7만㎡, 축구장 22개 크기)를 보유하고 있으며, 1개 층에는 여단본부 치장장비와 물자, 각 층에는 대대별 치장장비와 물자를 보관하고 있고 옥상은 주차장으로 활용하고 있다. 이곳에는 운영용 물자도 통합보관하고 있으며 내부에는 습도통제장치(CHE, Controlled Humidity Environment)를 설치하여 향온·향습이 잘되어 있으며, 제어된 습도환경은 전차, 장갑차는 물론 민감한 통신 및 전자전 장비를 보호하고 있다. 이렇게 첨단시설을 구비한 결과 과거 10~12시간 소요되었던 장비 불출시간이 5시간 이내로 단축되어 있으며 평시 장비의 관리 인력도 대폭 감소시키는 효과를 달성하였다고 한다. 예비군은 동원에 대비 평소 개인장비(필드 팩)를 <표 14>와 같이 준비하는데 이를 준비하기 위한 예산도 예비군 개인에게 2년 단위 240싱 달러(한화 약20만원)를 지원하고 있다.<sup>18)</sup>

17) 박민영, “전쟁역제와 예비전력(싱가포르 사례를 중심으로)”『국방연구』, 제61권 제3호(국방대학교, 2018) pp.59~84.

18) 구원근의 앞의 논문, p.387.

〈표 14〉 개인 장비 팩 품목(예)

① 전투복	② 타올	③ 티셔츠,속옷,반바지,양말	④ 파우더, 화장지, 비누, 치약(솔), 면도기
⑤ 배터리, 칼, 촛불, 끈, 라이터, 재봉도구	⑥ 샌들, 슬리퍼 등		

\* 출처 : 구원근의 앞의 논문 p.386.

동원령은 군 지휘계통으로 전파하게 되며, 예비군은 개인장비(장비 팩)을 휴대하고 사전 지정된 동원센터(MEC)에 등록하고, 부대장비 수령 및 임무 숙지후 지정된 집결지로 이동한다.

싱가포르의 군사제도가 시사하는 점은 예비군에게도 현역과 동일한 장비 및 물자를 지급하고 있으며, 병역제도는 우리와 같은 징병제를 운용하고 있지만 예비군의 복무는 우리와 많은 차이가 있다는 것이다. 예비군 복무는 현역복무의 연장선에서 병역의 의무와 동일하게 관리하고, 복무에 합당한 보상과 복지제도를 갖추어 예비군에게 충분한 예우를 해준다는 것이다. 따라서 예비군들은 그들의 복무를 국가에 대한 헌신이라고 생각하며 자긍심을 견지하고 있다.

#### 라. 사례분석 및 시사점

동원제도는 상비전력을 유지하는데 소요되는 사회·경제적인 부담을 최소화하면서, 효과적인 국방태세를 갖추기 위해 적용하는 제도이다. 앞에서 2개국의 동원제도를 제시하였는데, 이들 국가들이 채택하고 있는 동원제도의 공통적인 특징은, 주변국에 비해 상대적으로 열세한 국력을 유사시에 최대한 전력화가 가능하도록 효과적인 동원 체제를 구축하여, 국가 안전보장의 목표를 추구하고 있다는 것이다. 따라서 총체전력의 일부로서 예비군 편성 및 운용, 신뢰성 있는 동원 체제 구축, 효과적인 예비군 훈련과 보상제도, 예비군의 자긍심 제고 등에서 시사 하는 바가 크다.

먼저 동원 체제는 전쟁억제와 경제적인 국방의 수단으로 국방정책과 전략에 기여토록 제도발전을 추진해야 한다. 예비군을 상비군의 보조수단으로 보기보다는 총체전력의 일부분으로, 상비군과 예비군이 전력배합(Force-mix)을 통한 적정수준의 국방력을 유지하는데 중요한 요소로서 그 기능과 역할을 수행해야 한다. 상비군과 예비군의 전력배합은 4가지 방법을 고려할 수 있는데, 이스라엘의 Cadre system<sup>19)</sup>을 참고할 필요가 있다.

19) 이스라엘은 소수 국민으로 주변 아랍군에 대한 국방태세를 유지하는 상황에서 예비군을 효율적으로 활용하는 방법으로 miluimm은 군의 절대적인 부분을 차지하게 된다. 예비군부대의 Keva 장교에 의한 관리의 규범이 되었으며 이들은 miluimm부대와 같이 전개되기 때문에 체형을 통해 정립된 제도로 당시 가치 있고 실효성 있는 제도로 운용되었다.

다음은 예비군 복무에 대한 위상 정립이 중요하다. 징병제를 채택하고 있는 병역제도 내에서 현역을 마치고 이어서 예비군 복무를 해야 하는 경우, 예비군 복무에 대해 국민이 공감할 수 있는 법과 제도가 마련되어야 한다. 이스라엘과 싱가포르는 현역 복무에 이어서 예비군 복무를 하는 제도이지만, 실제 복무방법과 처우는 우리와 많은 차이가 있다. 우리의 병력동원제도는 현역복무와 연계나 통합이 미흡하고, 복무관련 규정과 처우가 제대로 정립되어 있지 않다. 예비군의 복무를 현역 복무의 연장선에서 관리하고, 현역부대와 통합된 편성과 훈련체계를 갖추어야 유사시 전투력 발휘가 용이한데, 현역복무를 마치면 예비군 관리를 병무청으로 이관하고, 군은 소요 요구 수준으로 예비군을 관리하는데 문제가 있다. 또한 예비군의 처우도 열악하여 예비군이 자발적으로 병력동원에 참여하게 할 수 있는 여건이 불비하다. 이스라엘이나 싱가포르의 경우는 현역복무의 연장선에서 예비군 복무 규정이 구체화 되어있고, 병역의무의 범주에 포함하여 총체전력의 일부로서 예비군을 관리하며, 사회 직장수준 이상의 처우와 보상으로 예비군이 병역의무에 대한 긍정적 인식과 자발성을 촉진할 수 있는 조건이 갖추어져 있다.

전·평시 병력동원의 실효성을 보장하기 위해서는, 상비군 부대 편성(증·창설) 및 손실 보충으로 소집되는 예비군의 지휘관리 체계를 군 지휘계통으로 일원화할 필요가 있다. 이스라엘이 2차 중동전쟁 시(‘56.10) 예비군의 자원관리 및 동원집행은 행정기관(국방부, 병무청)에서 하고, 예비군 훈련 및 작전 운용은 군(총참모부)에 담당하는 이원화된 체계로 동원한 결과, 최초 동원목표 대비 50% 수준밖에 되지 않아 어려움을 겪게 되어 예비군 지휘관리를 군 계통(총참모부)으로 일원화하였으며, 이후 3차 중동전(‘67년, 6일전쟁)에서는 동원령 선포 후 20시간 내에 23개 여단을 편성 완료하는 등 성공적인 동원을 시행한 사례가 있다. 우리는 병력동원에 대한 실전경험이나 제대로 된 검증이 없는 상태에서, 70년도에 병무청이 국방부로부터 독립된 이후에 이러한 이원화된 체계가 계속 유지되고 있다. 따라서 이원화된 병력동원 체계를 군으로 단일화 하든지, 군의 업무관리 범위를 확대하는 방안으로 제도 개선이 필요하다.

한국군의 예비군에 대한 처우와 보상은 이스라엘이나 싱가포르의 보상기준 및 방법과는 현저하게 차이가 난다는 점을 참고할 필요가 있다. 이는 예비군 복무에 대한 인식과 신분을 규정함에 있어서 중요한 요소이다. 예비군이 동원이나 훈련 소집될 경우 일시적으로 생업을 중단하기 때문에 경제활동의 연장선으로 보아, 그에 합당한 보상을 해야 하는 것은 법의 정신에도 부합된다고 볼 수 있다. 관련 법령을 개정해서라도 예비군에게 사회에서의 직장보수 수준에 맞는 처우와 보상을 해주는 것이 필요하다.

병력동원의 실효성을 제고하기 위해서는 예비군 복무의 규정을 명확히 하여 현역복무와 연계된 편성 및 운영체제를 정립하고, 동원 또는 훈련 소집된 예비군에게 합당한 처

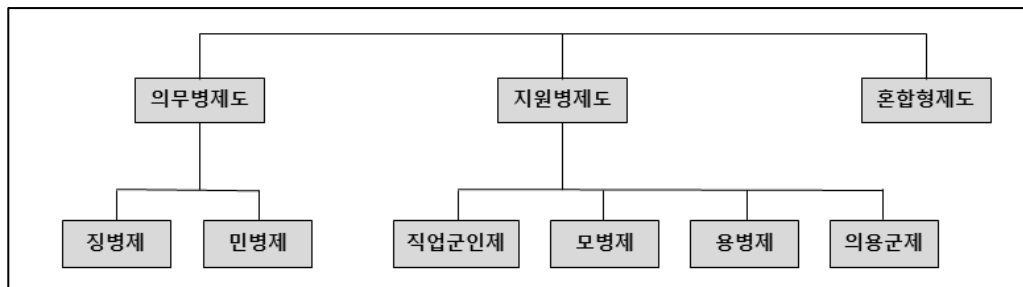
우와 보상을 통해서 예비군이 동원에 적극적으로 참여하도록 동기유발 대책을 강구함은 물론, 국민이 예비군에 대한 긍정적 인식과 지원으로 예비군의 복무가치와 사기를 증진 시켜야 한다.

### Ⅲ. 한국의 병력동원제도 분석

#### 1. 개 요

##### 가. 병력동원 대상 예비군의 지위

병역제도는 <그림 5>와 같이 의무병제도, 지원병제도, 혼합형제도 등으로 구분할 수 있는데, 우리나라의 병역제도는 국민개병주의에 입각한 “징병제”를 기본제도로 유지하고 있다. 여기서 예비군 복무가 현역복무와 동일한 복무개념을 적용하는지에 대한 의문이 제기된다. 예비군에게 국가가 국방의 의무를 부과하는 측면에서 보면 징병제라고 할 수 있겠지만, 현역복무를 마치고 이어서 국방의 의무를 수행하는 예비군은 평시 생업에 종사하다가 국가 위기 시에 동원되어 복무하는 형태이므로 민병제의 성격도 있다는 것이다. 우리와 같은 제도를 적용하고 있는 국가는 이스라엘과 싱가포르이며, 민병제를 채택하는 나라는 스위스가 해당된다. 우리의 예비군 복무를 광의적으로 보면 현역과 같은 병역의무에 포함된다고 할 수 있으나, 국민을 대상으로 유사시를 대비해 준비된 조직으로서 다른 형태의 복무제도로도 볼 수 있다. 이러한 방법으로 예비군을 운용하는 이스라엘이나 싱가포르의 경우, 예비군 처우는 사회 보수 수준 이상의 처우로 보상하고 있어 우리와 크게 비교된다.<sup>20)</sup>



<그림 5> 병역제도의 유형

20) 김종철, “병역정책의 형평성과 효율성 제고방안에 관한 연구”, 고려대학원 석사논문, 2011.

헌법 제39조 제1항에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.”라고 규정하고 있다. 국방의 의무와 병역의 의무에 관한 관계는 명확하게 명시하지 않고 법률(병역법)에 의해서 병역의 의무를 구체화하도록 함으로써 입법자의 입법형성권에 비교적 광범위하게 위임하고 있다.

병역법 제3조<sup>21)</sup>에서는 “대한민국 국민인 남성은 헌법과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다. 여성은 지원에 의하여 현역 및 예비역으로 복무할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 병역법상 징집병의 경우 입영·소집·동원을 포함한 모든 유형의 병역 의무가 40세에 종료되며, 전시(戰時)에는 45세까지 연장한다고 되어있어, 이 기준을 적용한다면 예비군은 광의적으로 병역 의무 대상이 된다. 그러나 현역부대에 동원된 예비군이 현역복무규정을 적용할 수는 있으나, 처우까지 현역과 동일하게 적용하는 것은 법적으로 논의가 필요하다. 예비군법 제2조와 제3조에 예비군의 임무와 조직 대상을 별도로 규정하고 있으므로, 예비군의 복무가 병역법에서 정하고 있는 병역 의무로 한정하는 것도 무리가 있다. 따라서 예비군에 대한 신분과 처우에 대한 기준이 제대로 정립되어야 병력동원제도도 발전시킬 수 있을 것이다.

〈표 15〉 병력동원 예비군의 신분과 처우 관련 규정

구 분	주 요 내 용
병역법(48조)	병력동원소집으로 입영한 사람의 복무와 처우는 현역과 같다
군인사법(2조)	소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역
군형법(1조)	소집되어 복무하는 예비역·보충역 및 전시근로역인 군인
국군조직법(4조)	전시와 평시를 막론하고 군에 복무하는 사람(군인사법)
군인복무기본법(3조)	소집되어 군에 복무하는 예비역/보충역(군인에 준하여 적용)

#### 나. 병력동원 관련 법령 분석

병력동원에 관련된 법령은 헌법 제 76조 2항의 대통령 긴급명령권과 비상대비자원관리법(전시 자원동원에 관한 법률) 있으며 〈표 16〉 병력동원 관계법령 현황과 같다.

21) 제3조(병역의무) ① 대한민국 국민인 남성은 헌법과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다. 여성은 지원에 의하여 현역 및 예비역으로만 복무할 수 있다.

〈표 16〉 병력동원 관계법령 현황

헌법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제39조 : 국민의 국방 의무</li> <li>• 제76조 : 대통령 긴급명령권(국가안보에 관계되는 중대한 교전상태에 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다)</li> </ul>
병역법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제44~48조 : 병력동원소집</li> <li>• 제49~52조 : 병력동원훈련소집</li> </ul>
예비군법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2조(임무), 제5조(동원), 제6조(훈련)</li> </ul>
전시대기법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시 자원동원에 관한 법률 제9조(동원령선포)</li> <li>• 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률</li> <li>* 국지전, 포격 및 침투·도발 시 시행</li> </ul>

병력동원소집은 병역법에 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 부대편성이나 작전수요(作戰需要)를 위하여 소집한다고 규정하고 있다. 그러나 국가동원령의 선포에 관한 사항은 전시 자원동원에 관한 법률·대통령 긴급명령 제9조와 헌법 제76조 2항에는 국가안위에 관계되는 “중대한 교전상태”에 있어서 국방상 필요한 경우로 제한하고 있고, 대통령 긴급명령은 국회의결을 거쳐야 법률효력을 발할 수 있어, 결국 병력동원은 동원령이 선포되어야 가능하므로 매우 엄격한 기준으로 규정되어 있다고 본다.

국가동원령 선포요건은 〈표 17〉에 정리한 것과 같이 국가안위에 관계되는 “중대한 교전상태”로 한정하여 교전상태가 발생해야 가능한 것으로 되어 있어, 사후적 조치의 성격을 가지고 있으므로 사전대비가 곤란하다는 문제가 있다. 법무부의 법적인 유권해석(‘03.5월)에 따르면 중대한 교전상태란 전쟁(정규, 비정규전 포함)이 발발하여 국가의 존립과 안전에 직접적인 위해가 미치는 상태이며, 법률과 동일효력의 대통령 긴급명령은 전쟁이전단계에서 국회개원이 불가능한 상태가 아니면 국회승인 없이 대통령이 발령할 수 없도록 되어있다고 정의하고 있다.<sup>22)</sup>

〈표 17〉 국가동원령 선포 및 병력동원 법규

헌법 제76조 ②항	국가안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 긴급명령을 발할 수 있다.
전시자원 동원에 관한 법률 제9조	대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에서 국방상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 동원의 이유·종류·실시지역·실시기간 등을 정하여 국무회의의 심의를 거쳐 국가동원령을 선포할 수 있다.
병역법 제44조	전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 부대편성이나 작전수요(作戰需要)를 위하여 예비역, 군사교육소집마친 보충역 등을 소집
예비군법제5조	국방부장관은 예비군이 그 임무수행 <sup>23)</sup> 을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때에는 예비군대원에게 대통령으로 정하는 시간 이내에 지정된 장소에서 소집에 응하도록 동원을 명령할 수 있다.

22) 이근식의 앞의 논문, p.27

23) 예비군법 제2조(임무) 1항 전시(戰時), 사변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태 하에서 현역 군부대의

여기서 국가위기에 대처하기 위한 법령이 왜 이러한 문제점을 내포하고 있는지는 헌법의 변천과정을 보면 <표 18>과 같이 파악할 수 있다. 4, 5공화국 헌법에서는 국가안전보장을 위하여 대통령은 필요한 경우 긴급조치를 취하게 함으로써 사전대비가 가능하였으나, 6공화국 헌법에서는 사전대비가 불가능하게 되어있다. 일반적으로 중대한 교전상태라고 하는 것은 교전 상대국의 쌍방 간에 무력충돌이 발생하여 전쟁이 발발한 상태라고 해석할 수 있으며, 헌법이나 전시 자원동원에 관한 법률에서 규정한 대로라면 전쟁이 발발한 이후에나 국가동원령을 선포할 수 있다.

1971년에 제정된 “국가보위에 관한 특별조치법”에 국가동원령 선포 규정에 근거하여, 자원운영에 관한 규정(대통령령) 등으로 평시 국가동원을 준비해 오다가, 1981년 국가보위에 관한 특별법이 폐지되고 국가동원령 선포에 관한 법적근거를 상실함에 따라, 대체 입법으로 1984년 비상대비자원관리법을 제정하였으나, 이는 평시법으로 규정되어 이를 보완하기 위해 전시 등 국가비상사태시 동원령선포요건 및 절차 등을 규정한 “전시 자원동원에 관한 법률·대통령 긴급명령”이 전시 대기법률로 제정되어 현재에 이르고 있는 것이다.

<표 18> 대통령 긴급명령 관련 변천사

구 분	내 용	비고
제3공화국헌법 (‘69.10.)	제73조2항(긴급명령) 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고, 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 대통령은 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.	사전 대비 미흡
제4공화국헌법 (‘72.11,유신)	제53조(긴급조치권) 대통령은 천재지변 또는 중대한 재정상의 위기에 처하거나 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정, 외교, 국방, 재정, 사법 등 국정 전반에 걸쳐 필요한 긴급조치를 할 수 있다.	사전 대비 가능
제5공화국헌법 (‘80.10.)	제51조 1항(비상조치권) 대통령은 천재지변 또는 중대한 재정, 경제상의 위기에 처하거나 국가의 안전을 위협하는 교전상태와 그에 준하는 중대한 비상사태에 처하여 국가보위를 위하여 급속한 조치를 취할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정, 외교, 국방, 경제, 재정, 사법 등 국정 전반에 걸쳐 필요한 비상조치를 할 수 있다.	
제6공화국헌법 (‘87.2.)	제76조 2항(긴급명령) 대통령은 국가안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 긴급명령을 발할 수 있다.	사전 대비 불가

\* 출처 : 이근식, 앞의 논문, p.27.

국지전 등 부분동원에 관한 법률은 2011년 연평도 피격사건을 계기로 국지전이 발생하거나, 적의 포격·침투·도발 등 국가비상사태에서 국방상 목적을 달성하기 위하여 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하거나 통제·운영하기 위하여 필요한 사항을 규정할 목적으로 제정하였으나, 이 또한 전시대기법으로 제정되어 적시적인 평시 위기대응에 제한이 있다.

이와 같이 국가동원령 선포조건은 긴급명령 발령과 같은 엄격한 요건과 전시대기법으로 규정되어 전쟁억제를 위한 사전 대비차원의 동원이 제한된다. 실질요건을 보면 <표 19>와 같이 현실적으로 전쟁이 발발해야 선포가 가능하며, 절차적으로도 국무회의와 국회승인 등 과정을 거쳐야 한다. 따라서 우리의 국가동원령의 선포는 엄격한 조건으로 되어 있어 안보위기를 체계적으로 관리하는 데 어려움이 있다고 볼 수 있다.

<표 19> 국가동원령의 선포 관련 특성

선포조건	①국가안위에 중대한 교전상태에 있을 것 ②국가보위상 긴급한 조치 필요 ③국회집회 불가능할 것 * 엄격한 규정
실질요건	①사후적 발동(현실적으로 전쟁이 발발한 경우) ②소극적 목적으로 발동(사전 대비차원의 적극적 발동 불가) ③사태해결의 더 이상 방법 없을 경우 발동(최후적,보충적 가능)
절차요건	①국무회의심의+문서형식+관련국무위원+국회승인 ②국회는 사후승인, 수정승인 가능(일반규정, 재적/출석 과반수) ③국회불승인시 효력 상실, 절차적 요건 흠결의 경우 제한

## 2. 병력동원 업무체계

### 가. 국방동원 체계

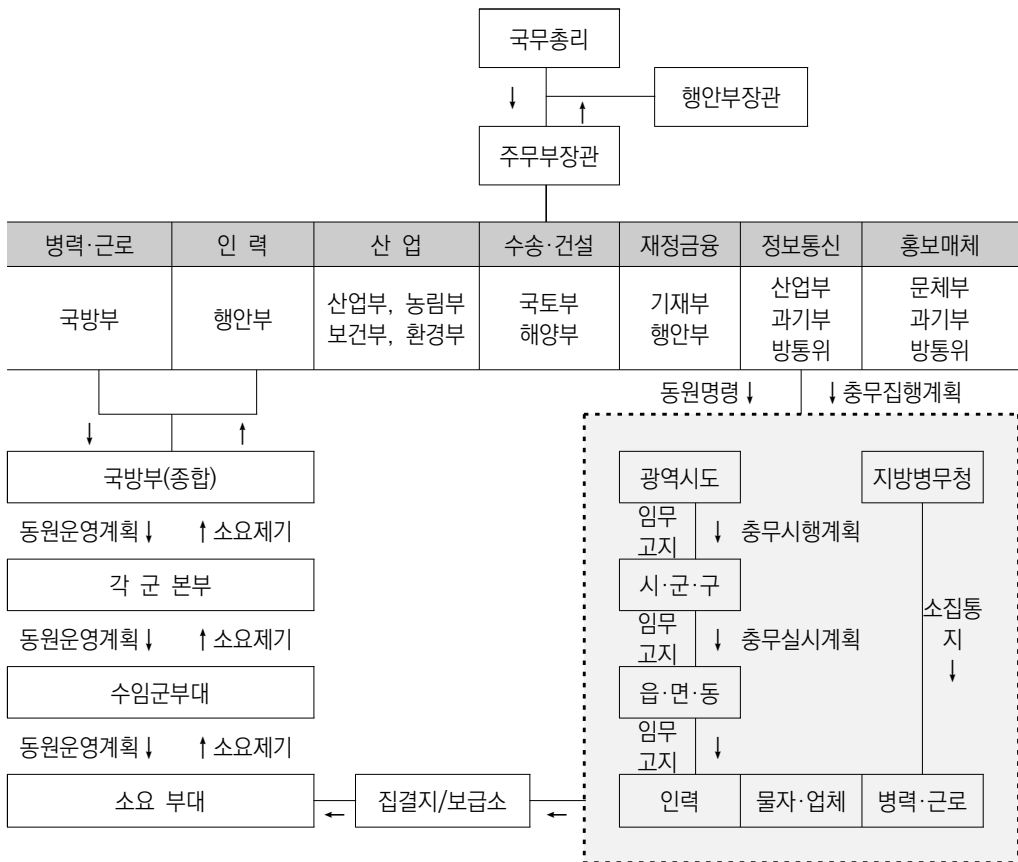
국방동원의 체계는 소요부대에서 전시 부대편성과 손실보충에 소요되는 병력과 물자를 상급부대에 요구하면, 상급부대에서는 검증절차를 거쳐 국방부에 소요를 종합하여 보고하게 된다. 국방부는 병력과 전시근로소집은 병무청으로, 기술인력과 물자는 행정안전부에 소요를 요구하며, 행정안전부에서는 해당 물자별 주무부처에 통보하고, 해당 부처는 동원 가능한 물량을 고려하여 동원지원을 위한 충무계획을 수립한다.

충무계획은 주무부처의 집행계획으로부터 광역시·도의 시행계획, 그리고 시군구의 실시계획으로 구분되며, 하향식으로 작성하게 된다. 충무계획이 작성되면 군에서는 충무계획과 연계된 동원운영계획을 작성하는데, 이는 예하부대에 대해 동원자원을 배분하는 계획이다.

병력과 전시근로소집은 국방부 집행계획과 병무청의 시행계획 등으로 작성되며, 물자 부분은 산업·수송·건설·정보통신으로 구분하여 국방부의 자원동원계획을 반영하여 예비부대에서 동원운영계획을 작성한다. 계획이 완성되면 긴급단계에 동원자원에게는 소집통지 또는 임무고지를 사전에 통보하며, 동원령이 선포되면 사전 전달된 통지서를 동원영장으로 갈음하여 해당시간과 장소에서 동원집행을 한다.

〈표 20〉과 같이 동원업무를 총괄하는 기관은 국무총리실이며 행정안전부의 비상대비 정책국에서 업무를 수행하고 있다.

〈표 20〉 국방동원의 절차도



\* 출처 : 야전교범, 『동원 및 예비군 업무』, p.1-20.

국가동원의 총괄부서가 과거 국무총리실 산하 비상기획위원회(장관급)에서 행정안전부의 1개 국으로 조직이 축소되어, 국가동원업무를의 관심도가 조금씩 떨어지는 경향이 있는데,

각 부·처간의 업무조정과 국가동원의 총괄기능을 수행하기 위해서는 국무총리실 산하에 적정수준의 조직을 갖추는 것이 중요하다.

### 나. 병력동원의 업무관리 체계

국방동원업무 중에 병력동원은 병역법과 국방부 동원업무에 관한 훈령, 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정에 근거하여 동원 가용자원 파악과 소요 종합, 동원계획 수립, 동원준비, 동원집행의 절차로 <표 21>에서 보는바와 같이 업무관리가 되고 있다.

업무는 1년 단위로 동일한 절차가 반복되며, 업무소요를 줄이기 위한 시스템 발전 노력으로 많이 개선되었으나, 이원화된 업무구조에서 비효율적인 부분이 아직도 상존하고 있어 전시 실효성을 제고하기 위한 업무관리체계 개선이 요구되고 있다.

<표 21> 병력동원 업무관리 체계

구 분	주 요 내 용	비고
소요관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병력동원 가용자원 파악</li> <li>• 소집부대 병력동원소요 확인, 입력</li> </ul>	병무청 군, 병무청
계획수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병력동원 집행계획 수립(총무3700)</li> <li>• 병력동원 운영계획 수립(제대별 작성)</li> <li>• 병력동원 시행 및 실시계획 수립</li> </ul>	국방부 작성사 이상 병무청
동원준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원지정 및 소집통지서 교부</li> <li>• 동원지정결과 분석 및 보완, 지휘서신 발송</li> </ul>	병무청, 군
동원집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원명령 하달, 병력동원소집</li> <li>• 수송 및 호송, 인도인접</li> </ul>	병무청, 군

\* 출처 : 국방동원업무 훈령 참고, 연구자 작성

## 3. 병력동원 소요 및 계획

### 가. 병력동원 가용자원 파악

동원예비군의 가용자원 파악은 매년 3월 31일을 기준으로 병무행정지원시스템에 의하여 아래와 같이 파악하고 있다.<sup>24)</sup>

24) 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정 제6조(동원가용자원 파악)

1. 시·군·구별, 군별, 병과(특기별), 계급별, 연차별 가용자원 내역
2. 시·군·구별, 군별, 부대유형(증·창설, 손보)별, 계급별, 연차별 가용자원 내역
3. 부대관리요원 등 별도 지정대상자 시·군·구별, 군별, 신분별, 연차별 가용자원

동원예비군의 가용자원을 파악하는 것은 동원소요에 대한 자원의 가용성을 판단하고, 행정구역별 지역 및 직장예비군부대의 예비군 자원현황을 확인하여, 부대별 동원지역 배정을 위한 준비 자료로 활용하게 된다.

가용자원 파악에는 보류자를 포함한 동원지정 제외자 및 후순위 조정대상자도 병행하여 파악하게 되는데, 병력동원에 제외되거나 보류 또는 동원지정의 후순위 대상자는 차후 동원소요에 맞게 자원을 배분하는데 영향을 미치게 된다. 여기서 보류(保留)란 사전적 의미로는 ‘어떤 일을 당장 처리하지 않고 나중에 미루어 둔다’는 뜻으로, 예비군 보류제도는 동원 및 훈련의 전부 또는 일부를 이수한 것으로 처리하는 제도이다. 보류대상은 병역법 및 예비군법과 예비군 교육훈련 훈령에 의거 보류대상을 정하고 있으며, 보류대상자는 일반 예비군들에 비해 많은 혜택을 주고 있다는 점을 주목해 볼 필요가 있다. 보류자 현황은 아래 <표 22>와 같으며 이는 매년 관련 규정이 변경되면 증가 또는 감소될 수 있다.

<표 22> 보류자 현황

계	법규보류	방침보류			비고 (총자원)
		소계	학생	일반	
74만 명 (27%)	6만 명	68만 명	51만 명	11만 명	275만 명

예비군 보류자는 전 예비군의 27%를 차지하여 다수의 예비군이 동원 또는 예비군 훈련을 면제 받게 되는데, 이중 대학생 예비군이 19%인 51만 여명으로 대부분이며, 이들은 연간 8시간만 예비군 훈련을 이수하면 된다. 대학생은 과거 교련훈련이 있을 당시에는 예비군훈련을 교련훈련으로 대체하여 면제해주었으나, 이후에는 학업권 보장이라는 이유로 훈련을 축소해 주고 있는데, 예비군 훈련의 형평성 차원에서 지속적인 개선을 요구하고 있지만 현재까지도 그대로 유지되고 있다.

보류의 유형은 <표 23>과 같이 예비군법에 의한 법규보류와 국방부 훈령에 의한 방침보류가 있으며, 방침보류는 다시 전면보류와 일부보류로 구분된다.

〈표 23〉 보류 대상자 분류 현황

법규 보류	<ul style="list-style-type: none"> <li>예비군법(5,6조) : 국회의원, 외국여행/체류, 국외왕래 선박/항공기 운항자</li> <li>시행령(13,15조)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동 원 : 경찰/교도/소방,군무원, 외국군종업원, 향로표지, 항공정비, 해안무선, 민방위대장 등</li> <li>- 훈 련 : 차관이상, 지방의원, 지자체장, 시도교육감, 특별시부시장 등</li> </ul> </li> <li>시행규칙(17조) : 주한미군 고용원, 철도/지하철종사, 외신공무원 등</li> </ul>
방침 보류	<ul style="list-style-type: none"> <li>전면보류(예비군 교육훈련 훈령 32조) : 우편집배원, 41세 이상간부, 청와대, 정보사, 유공자, 동원업체, 세관, 청원경찰, 구속, 기초수급자, 심신장애, 여군예비군(임신) 등</li> <li>일부보류(예비군 교육훈련 훈령 32조) : 교사, 교수, 학생, 광부, 특수경비원, 직업훈련교사/학생, 민방공경보요원, 판검사, 국정원 등</li> </ul>

예비군의 보류제도는 예비군 복무의 형평성 문제뿐만 아니라 동원태세 유지에도 많은 영향을 미친다. 예비역 병 4년차 이내 자원은 동원예비군으로 구분되어 군부대 확장(증·창설)에 편성되고 전시에는 예비군의 주력군으로 임무를 수행하게 되는데, 여기에는 다수의 학생예비군이 포함되어 군부대 확장에 소요되는 예비군 충원에 어려움이 있으며, 동원지정을 해도 동원훈련을 실시할 수 없어 전시 동원태세 유지에는 제한을 줄 수밖에 없다.

참고로 예비역 병 1~4년차 대상자원의 예비군훈련 실상은 아래 〈표 24〉에서 보는 바와 같다. 학생예비군은 동원지정은 되나 동원훈련이 제외되며(10만 명) 일반예비군도 훈련연기나 불참 등의 사유로 동원훈련을 미실시하는 인원(12만 명)이 발생되어, 동원훈련 대상 80만 명 중 58만 명(72%)만이 훈련에 참가하게 되므로, 많은 부대들이 현역+예비군으로 완편된 상태로 실질적인 훈련시행을 할 수 없는 실정이다.

〈표 24〉 4년차 이내 예비군의 예비군 훈련 참가현황('16년기준)

계	동원지정 예비군			동원 미지정 예비군		
	소계	일반	학생	소계	일반	학생
133만명	90만	80만	10만	43만	4만	39만

↓

동원훈련 참가	동원훈련 불참(동미참 훈련)
68만(84%)	12만명(16%)

또한 병역법과 병력동원 및 전시근로소집규정에 의거 동원 4단계까지 동원지정 보류자와, 병역법 67조에 의거 병력동원 후순위조정 대상자를 규정하고 있는데, 동원지정 보류직

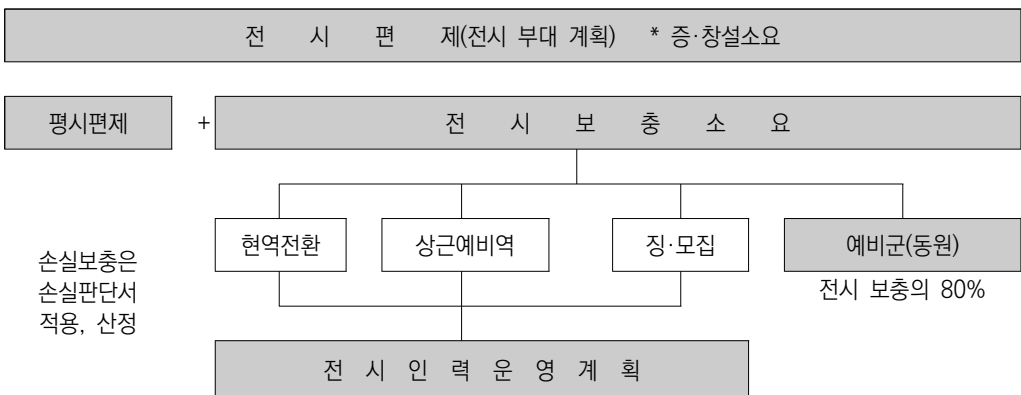
위25)는 광부, 도서지역 자원(육지와 교량으로 미 접속), 어민예비군, 동시동원대상자, 법규 보류자, 군통제운영업체 종사자 등이 있으며, 동원 후위조정 대상기관 및 업체는 국가기관 및 공공기관, 주한 외국공관, 방위사업법에 주무장관이 지정한 업체, 비상대비자원관리법에 중점관리업체로 지정한 동원업체 등이 해당된다.<sup>26)</sup>

예비군 보류와 병력동원 지정보류 및 병력동원 후순위 조정대상자는 동일한 예비군이지만, 일반 예비군의 복무와는 다르게 동원 및 훈련 의무가 면제 또는 조정되므로, 예비군 복무의 형평성은 물론 정상적인 예비군 복무의무를 수행하고 있는 일반예비군 대원들에게 위화감을 조성할 수 있으며, 동원태세 유지에도 제한을 주고 있다. 예비군 복무의 예외규정이 많을 수록 제도의 정당성 유지가 제한되며, 전시 동원계획 시행에도 어려움이 있고, 사회의 불만계층이 증가하는 등 예비군 관리의 전반적인 문제가 될 수 있으므로, 예외규정을 최소화하는 방안을 마련해야 한다.

#### 나. 병력동원 소요산정

동원소요 산정은 군에서 인원 및 장비 편제표를 기초로 전시 예비군 동원 소요를 산정하게 된다. 병력동원 소요산정 시에는 전시부대계획과 전시인력운영계획을 참고하여 <표 25>와 같이 부대편성 소요와 손실보충 소요로 구분하여 산정하게 되며, 전시 동원예비군의 소요는 전시 편제부족 인원의 총원소요에 55%, 손실보충 소요 25% 등 전체보충소요의 80%가 된다. 손실보충 소요는 최신 손실 판단서를 적용하여 산정하고 있다.

<표 25> 병력동원소요 산정 체계



25) 병무청, 병력동원 및 전시근로소집 규정 제5조(긴급단계 및 지속4단계 동원지정 보류)

26) 위 규정, 제39조(후순위조정 대상기관 및 업체)

병력동원 소요산정의 가장 기본이 되는 자료는 전시 부대계획이다. 전시 부대의 증·창설 시기 및 장소가 포함된 계획으로 이를 기초로 동원단계별 병력동원소요를 산정하게 되는데, 우리 군의 동원소요는 긴급단계에 대부분 집중되어 있다는 것이다.

병력동원 소요가 긴급단계에 집중되는 것은 동원령 선포 초기에 동원집행의 업무가 집중된다는 것을 의미하며, 이럴 경우 동원 집행기관의 능력과 사회 안정도 그리고 동원 예비군의 심리적 요소에 따라 동원 집행률이 떨어질 수 있다. 따라서 동원소요는 병력동원의 집행능력, 소요부대의 임무와 여건을 고려하여 동원단계별로 적절하게 분산 조정할 필요가 있다.

병력동원 가용예비군의 변동추이를 보면 <표 26>과 같이 연평균 3만 명 이상이 지속적으로 감소할 것으로 예상하고 있으며, 특히 연차이내(병 4년차, 간부 6년차) 자원은 상비군 감축과 병행하여 감소폭이 더욱 클 것으로 예상하고 있다. 또한 학생예비군을 포함한 예비군 보류자가 60만 명 이상으로 동원가용자원의 부족은 더욱 심각한 문제가 될 수 있다.<sup>27)</sup>

<표 26> 병력동원 가용자원 변화 추이

(단위 : 만 명)

구 분	2020	2022	2024	2026	2028	2030	2032
1~4년차 병	125	122	119	115	110	105	100
증·창설 소요	76	75	75	75	75	75	75
비 고	49	46	43	40	35	30	25

소집부대의 병력동원소요는 국방동원정보체계를 활용하여 매년 지휘계통으로 요구하고 병무청에 통보한다. 동원소요표는 신분별, 병과별, 특기별로 세분화하여 작성하며 동일 유형 부대의 동원소요표를 표준화하여 고정함으로써 매년 소요제기를 하지 않고 편제의 변동 시에만 소요를 제기하도록 하고 있다.<sup>28)</sup>

지방병무청장은 소집부대장이 요청한 동원소요가 군의 병력동원운영계획과 일치여부를 확인한 후 9월 말까지 소집부대의 동원소요를 전산에 입력한다. 동원소요 절차는 군의 요구를 병무청의 소집부대별 전산입력으로 완료하게 되며, 국방동원정보체계를 활용하여 전산처리하고 있다. 여기서 특징적인 것은 동원소요의 이중적인 업무관리를 하고 있다는 것이다. 군의 소요요구를 병무청이 다시 군의 동원운영계획과 일치여부를 확인하여 전산

27) 국방부, 병력동원발전 중앙회의, 2019.

28) 국방동원업무에 관한 훈령 제12조(동원소요파악)

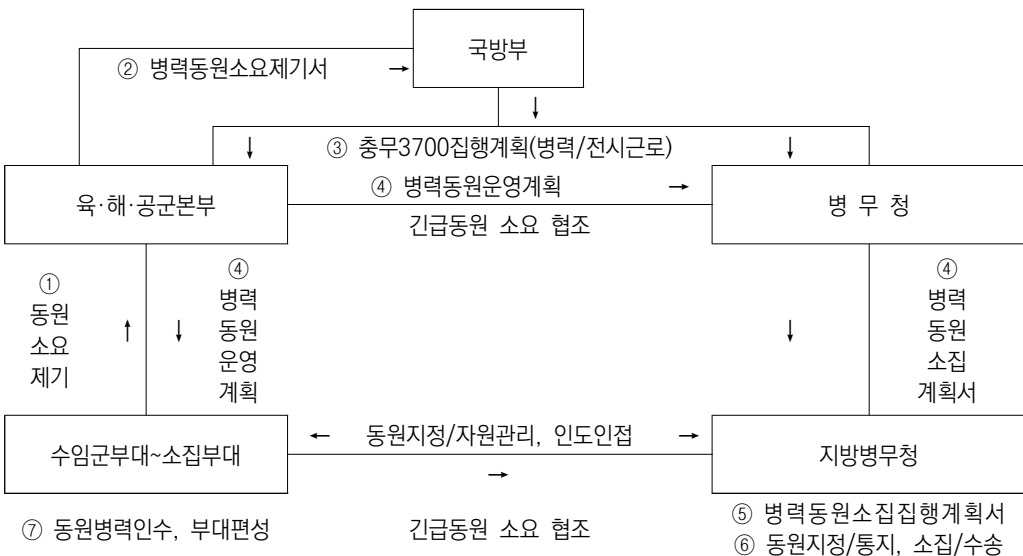
입력한다는 것이다. 이는 병무청 전산시스템과 국방동원정보체계가 이중으로 업무관리를 하고 있다고 볼 수 있다.

병력동원소요는 국방부는 편제시스템과 인사운영체계를 상호 연계하여 국방동원정보 체계에서 전시 병력동원소요를 산출하게 된다. 국방부의 동원소요가 결정되고, 이 자료를 병무청에서 연동시스템으로 활용할 수 있도록 상호 운용성을 개선한다면 현재의 이중화 되고 행정적인 절차상의 불필요한 과정을 단순화 시킬 수 있을 것이다.

#### 다. 병력동원 계획수립

국방부의 병력동원계획은 각 군의 동원소요제기를 바탕으로 국방부의 총무집행계획이 작성되면, 이를 근거로 각 군과 병무청에서 각각의 계획을 수립하게 된다. 계획수립은 수임군부대 또는 지방병무청 이상의 기관에서 작성하고 예하기관(부대)은 이를 활용하며, 제대별 자체 임무수행을 위한 세부 계획을 수립할 수 있으며 병력동원 운영을 위한 계획 체계는 <표 27>과 같다.

<표 27> 병력동원 운영체계



마지막으로 각 군은 병력동원운영계획의 내용을 부대별 예규나 작전계획 등에 반영하여 전시 제대별 임무수행을 위한 세부계획수립을 하면 마무리하게 된다. 이외에도 병무청의 병력동원 수송계획과 군의 호송계획은 병무청의 집행계획 및 군의 작전계획과 연계하여

수립하게 된다. 계획수립의 절차와 문서를 보면 군과 병무청이 각각의 계획을 작성되고 있는데, 이는 이원화된 업무에 기인한 것으로 계획을 통합하고 단일화된 업무관리를 통해 간소화하는 방안을 고려할 수 있다.

또한 총무계획과 동원운영계획은 대부분이 병력동원자원의 소요와 배분에 관한 내용으로, 이를 전산화하여 국방동원정보체계로 통합하면 업무관리도 간편화 되고, 계획수립 소요도 감소될 수 있다. 총무(동원)계획은 매년 부대확장계획의 동원소요 변경 등 조정된 현황을 최신화해야 할 필요는 있을 수 있으나, <표 28>과 같이 방침이나 지침 성격의 문서는 규정으로 전환하여 계획 작성 소요를 감소시켜야 한다.

<표 28> 총무계획 작성 목차(예)

제1장 총칙
1. 목적 2. 작성근거 및 참고문서 3. 동원운영체계 ~ 이하 생략
제2장 병력동원 소집
1. 개요 2. 병력동원소요 및 지역배정 3. 병력동원 지정 4. 병력동원자원관리
제3장 전시근로소집
제4장 전시 동원집행
1. 병력동원 소집방법 2. 인도인접 3. 수송 및 호송 4. 동원집행지원 ~생략
#부 록
1. 00년 국방부 병력동원 소요 ~ 이하 생략(군별, 단계별 현황) “군사비밀”

병력동원 소요와 배분에 대한 부록의 내용은 전 제대와 기관이 동시에 공유 가능한 체계로 발전시키고, 변경사항 발생 시 수시로 책임기관에서 실시간 보완하는 등 정보체계를 활용한 업무관리체계를 구축해야 한다.

#### 4. 병력동원 지정 및 집행

##### 가. 지역 배정

병력동원 지역배정은 동원속도와 동원 초기 전투력 발휘를 보장하기 위하여 소집부대를 기준으로 최가지역 자원을 동원할 수 있도록 행정구역을 할당하는 것이며, 해·공군의 경우는 지방병무청 단위로 배정한다.

지역배정 계획수립은 각 군 참모총장이 병무청장과 협의하여 지역배정안을 작성하고

시행 전년도 6. 30일까지 국방부 승인을 받아 동원운영계획에 반영하여 시행한다.

〈표 29〉 지역 배정 고려사항

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소집부대 임무</li> <li>• 소집부대와 동원자원 소재지 간의 거리 및 수송로</li> <li>• 행정구역별 자원의 분포와 동원소요의 충족 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원지정 방법</li> </ul>
---	---

지역배정은 행정구역별(해·공군은 지방병무청별) 가용자원과 소집부대별 동원지정방법 및 동원소요를 분석하여 충족시킬 수 있도록 하며, 소집부대와 동원자원 소재지 간의 거리 및 수송로를 고려한다. 특정 행정구역에 동일유형의 부대가 중복 배정이 되지 않도록 하고, 지역배정서를 확정하면 수임군부대장은 지방병무청장에게 시행 전년도 6.30일 까지 송부한다. 지역배정 승인권한은 〈표 30〉과 같다.<sup>29)</sup>

〈표 30〉 지역배정 승인권자

구 분	권역 외 지역	권역 내 지역	수임군부대 내
승인권자	국방부장관	각 군 참모총장	수임군부대장
협 조	-	병무청장	지방병무청장

지역배정은 전시 임무수행 여건보장과 동원속도 등 동원계획 시행에 미치는 영향이 매우 크므로, 부대이동이나 편제상 소요변경 등의 사유가 없는 한 가급적 동일지역으로 고정하는 것이 효과적이다. 이는 동일한 예비군이 동일한 부대에 동원되어, 동원훈련을 통한 임무수행 준비에 도움이 되기 때문이며, 지역배정의 기준은 다음 〈표 31〉과 같다.

지역배정의 실상을 보면 수임군부대의 중요한 업무에 포함되지만 매년 조정할 필요가 없다는 이유로 소홀히 관리하기 쉽고, 지방병무청도 지역배정이 조정될 경우 행정업무가 증가되고 동원지정에 변화가 발생할 수 있는 것을 고려하여 가급적 동일하게 유지하려고 한다. 다만 예비군 자원의 충족률이 낮아질 경우에는 인접지역으로 확산을 통해 해소하는 방법을 강구하게 된다.

29) 충무3700(병력동원 및 전시근로소집), 국방부, 2019.

〈표 31〉 병력동원 지역배정 기준

구 분		지 역 배 정 기 준
부대 유형별	상 비 사 단	• 부족병력에 대한 보충 개념으로 배정
	기간/창설부대 (동원·지역방위사단)	• 연차이내 <sup>30)</sup> , 적소특기 충족가능토록 배정
	부대관리요원 <sup>31)</sup>	• 소집부대 위치지역 기준, 소요인원 100% 부대 관리요원으로 보충
지역별	전방군단 예하	• 지역내 자원배정, 부족시 지역예비군 확보고려 배정
	수방사, 지역방위사단 등	• 지역 내 자원을 총원토록 지역 배정

\* 출처 : 야전교범, 『동원 및 예비군 업무』, p.2-7.

병력동원업무의 기본적인 틀은 주민등록체계를 활용하고 있으므로 행정구역 중심의 배정지역을 관리하게 된다. 이는 현역복무의 장점을 활용하는데 제한되며, 거주지 변경 등의 예비군 신상변동 발생 시마다 예비군의 동원지정부대의 보지도 변경되는 문제가 있다.

배정지역의 선정은 군과 병무청간의 중요한 협업사항이지만 실제로는 배정지역 설정의 프로그램이 없으며, 가용자원의 현황과 소집부대의 위치, 그리고 지정 우선순위 등 방침을 적용하여 배정지역을 선정하고 있다. 해당 주 배정지역 내 가용한 자원이 부족할 경우는 지역을 확산하거나, 연차 초과한 예비군 지정 등 동원지정의 범위와 폭을 확대하는 방법으로 융통성이 있어 업무발전이 미흡한 것으로 생각된다.

#### 나. 동원 지정

병력동원 지정은 소집부대의 계급, 병과 및 특기별 동원소요에 맞도록 병력동원 대상자를 지정하는 것으로, 수임군부대장이 작성한 지역배정서와 소집부대에서 작성한 동원소요표 등을 기초로 지방병무청장이 지정하게 된다.

동원지정 시에는 장교 및 준·부사관은 6년차 이내, 병은 4년차 이내 자원을 우선적으로 지정하되, 배정지역 내 자원 부족 시 수임군부대장과 지방병무청장의 협조 하에 지역을 확대하거나 연차초과자를 지정할 수 있다. 동원지정의 범위는 당해 연도 국방부 총무집행 계획의 방침을 적용하며, 현재 동원지정 비율은 동원사단과 호송단은 소요의 120%, 기타 부대는 110%를 지정한다. 연차이내 자원 부족 시에는 학생예비군 등 방침 보류자와 연차 초과자를 지정할 수 있도록 하고 있다. 동원지정 방법은 〈표 32〉와 같다.

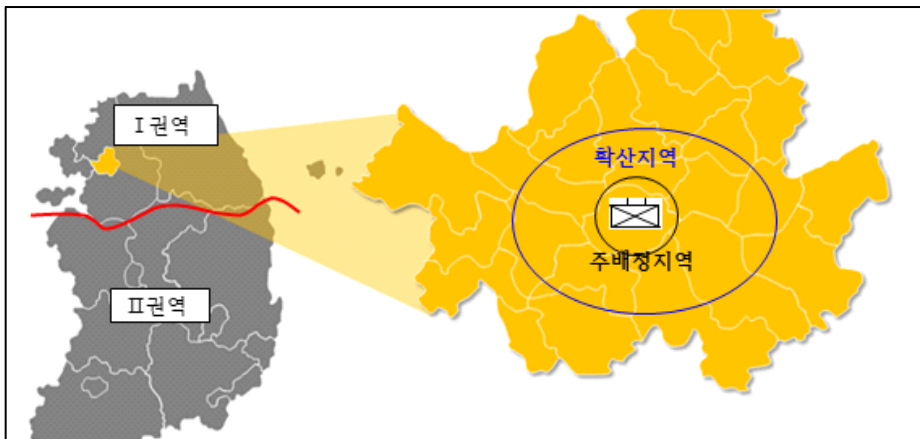
30) 예비군으로서 병사는 전역 후 4년차 이내, 간부는 6년차 이내자를 말하며, 이후는 연차초과자로 한다.

31) 부대의 기능유지 및 전문성 유지를 목적으로 특전사·안보지원사·정보사 등 부대에서 직접 관리하는 요원을 말하며 이들은 대부분 개별동원지정의 방법으로 해당부대로 동원지정 된다.

〈표 32〉 병력동원 지정방법

집단지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상부대 : 평시 편제병력의 70%이상(상비사단), 손실보충부대 * 부대관리요원 부대 및 기계화 보병사단 제외</li> <li>배정지역내 읍·면·동대 자원으로 특기 고려 없이 지정</li> <li>장교, 준·부사관, 확산특기는 개별지정 하되, 인접 시·군·구까지 확산</li> <li>확산특기(전국, 시·도)는 창설, 기간부대 우선지정, 기타 특기 미고려 지정</li> </ul>
권역화 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>권역화 동원지정은 주소지 지정에 우선하여 동원 지정</li> <li>동원사단은 현역 당시 복무한 사람과 동원사단이 증편된 후 전개할 전방축선 인근부대에 복무한 사람을 지정하고, 자원부족 시 최기지역 자원으로 특기별 지정</li> <li>대대를 원칙으로 하되, 연대, 사단 및 군단까지 확대하여 동원 지정</li> </ul>
부대단위 동원지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상부대 : 동원사단, 지역방위사단, 기간대대, 경비연대, 관리대대</li> <li>1개 읍·면·동대 자원으로 1개 중대를 편제하도록 지정(부족시 확대)</li> <li>장교, 준·부사관 및 확산특기는 최대 확산 범위까지 지정</li> <li>동원속도 및 즉각 전투력 발휘 보장에 중점을 두고 지정</li> </ul>
개별지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>대상부대 : 부대관리요원 부대(전국, 시도로 구분) * 정보사,사이버사,화방사,특전사,드론봇전투단,안보지원사,항작사 등</li> <li>적소자원 동원으로 부대기능 및 전문성 유지 보장</li> <li>지정자중 신상변동자는 지방병무청 관내까지 추적 관리</li> <li>연2회(6, 10월말) 개별지정부대에서 통보된 최근 전역자 누락 예방</li> <li>여군 예비역 및 동원훈련 자원 입영 희망자 개별 동원지정</li> </ul>

지역배정의 특징은 지방병무청에서 소집부대를 행정구역과 연계하여 배정하는 것으로 〈그림 6〉에서 지역방위사단 예하 1개 보병대대를 1개 구(區)에 배정하며, 대대 예하의 중대는 해당 구에 있는 동(洞)단위로 세부배정을 하는 부대단위 동원지정방법을 예시하였다. 중대별로 주 배정지역 내의 자원을 계급과 병과·특기에 맞게 지정하며, 지역 내 자원부족 시에는 인접지역으로 점차 확산하여 지정하게 된다.



〈그림 6〉 후방지역 방위사단 보병대대 지역배정(예)

즉, 주 배정지역 선정은 지역배정서에 의거 확정되며, 확산지역은 지방병무청에서 자원 부족 시 인접지역을 확대하는 지역을 의미하며, 이는 지방병무청에서 업무관리의 융통성을 주는 것이다. 또한 희소한 특기자원의 경우는 개별지정의 방법을 적용하여 좀 더 넓은 지역(시·도, 전국)에서 지정하며, 소집부대별로 필요시 2가지 이상의 동원지정방법을 혼용하여 적용하기도 한다.

병무청은 군(軍)의 소요요구를 최대한 반영한 동원지정을 위해 병무행정지원체계를 지속적으로 발전시켜 왔으나, 이스라엘이나 싱가포르와 같이 현역복무부대와 연계된 동원지정이 미흡하며, 이를 보완하기 위해 권역화 동원지정방법을 시행하고 있지만 현역복무부대와 온전한 연계는 제한되고 있다.

따라서 권역화 동원지정시스템을 현역복무 한 부대 중대단위까지 연계하여 지정토록 지역과 대상을 확대하고, 배정지역 선정 개념도 부대 특성을 고려하여 행정구역과 현역복무부대를 연계할 수 있는 방법으로 발전시켜야 한다.

동원지정 우선순위는 증·창설부대요원, 손실보충요원 순이며 부대 임무 및 기능별로는 전투부대, 전투지원부대, 전투근무지원부대 순으로 이중 전투부대 순서는 아래와 같다.

- |                   |           |                |
|-------------------|-----------|----------------|
| ① 동원사단/동원보충대대(방어) | ② 동원자원호송단 | ③ 동원포병단        |
| ④ 지역방위사단          | ⑤ 상비사단    | ⑥ 동원보충대대(공격) 등 |

동원지정 우선순위는 지방병무청에서 동원지정 전산프로그램으로 동원지정 작업 순이며, 동일한 자원이 특정지역에 있을 경우에 우선순위가 높은 부대에 우선 지정된다는 것이다. 따라서 동원지정 우선순위는 몇 가지 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 지역 내 가용 자원이 없을 경우 일부 특기는 유사특기가 지정될 수 있으며, 이 유사특기는 우선순위가 낮은 다른 부대의 적소 특기가 될 수 있으므로, 특기자원의 효과적인 활용에 제한을 줄 수 있다. 따라서 동원지정 우선순위는 부대 및 기능별로 구분하기 보다는 특기별로 순위를 적용하는 것이 필요하다.

신분별 동원지정은 계급, 전역연차와 병과 및 특기를 고려하는데, 먼저 장교는 병과(특기)에 우선을 두고 6년차 이내 자원으로 지정하며, 부족시 7년차 이상 자원을 지정한다. 계급별 해당 자원 부족시 위관장교 직위는 1계급 상·하위자(유사병과 포함)로 영관장교는 1계급 하위자로 지정할 수 있으며, 공군의 조종병과는 대위직위에 영관장교를 영관장교 직위에 1계급 상위직위를 지정할 수 있다. 장교의 병과(특기) 부족시는 유사병과 및 특기 지정 범위를 확대하여 지정할 수 있다. 영관장교는 전국까지 확대하여 지정이 가능하고

위관장교는 인접 지방병무청자원까지 확대할 수 있다. 준·부사관은 장교에 준하여 지정하며, 해당 계급의 자원이 부족 시 지정범위는 아래와 같이 순차적으로 범위를 확대하여 지정할 수 있다.

구 분	준위	원사	상사	중사	하사
계급범위	원사~중사	상사~중사	중사~하사	하사~병	병

병사직위의 동원지정은 4년차 이내 적소특기자원<sup>32)</sup>을 우선 지정하며 배정지역 내 자원 부족 시에는 지역을 확산하되, 특기별 지정지역 범위를 적용한다. 지정범위는 배정지역과 그 인접지역, 지방병무청 지역(통상 광역시·도단위), 인접 지방병무청 지역, 권역화 지역<sup>33)</sup>, 전국 확산지역 특기 등으로 구분하여 지정하게 된다. 확산 지정범위를 초과할 경우는 연차 초과자 또는 비적소자를 포함하여 지정할 수 있도록 하고 있다.

여기서 간부의 동원지정에는 문제가 많다. 해당 계급이 부족할 경우 일부는 2단계 하위 계급까지 지정이 가능하고, 상이한 병과 및 특기자원도 지정할 수 있다는 것이다. 또한 연차이내 자원이 없을 경우 7년차 이상 자원을 지정할 수 있어, 20년 이상 현역으로 복무하거나 연차 초과한 간부는 동원훈련에 제외되어 평시 동원태세 유지에도 어려움이 발생한다. 편제표상의 해당 계급의 임무를 수행하기 위해서는 편제 직위에 맞는 계급과 특기를 지정하는 것은 가장 기본적 사항인데도, 자원이 부족하다는 이유로 하위계급을 지정하는 것은 문제가 심각하다고 볼 수 있다. 특히 자원이 많이 부족한 영관장교와 상사이상 준·부사관 직위의 경우는 예비역 진급과 평시복무 예비군의 운영 등 별도의 대책마련이 필요하다.

또한 하사직위의 경우 약 70%는 병장으로 지정되어 임무수행에 대한 문제가 제기되고 있으며, 적소 특기 및 연차이내 자원 부족에 따른 유사(비적소) 특기나, 연차초과자를 지정하여 창끝부대의 동원준비태세 약화에 영향을 미치고 있다.

군과 병무청간 업무적인 갈등은 동원지정에서 야기되고 있는데, 동원지정결과는 소집부대의 동원준비태세에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 편제표상의 임무수행은 물론 작계임무수행에 문제가 없도록 적합한 동원 지정이 중요한데, 현 동원지정은 군의 요구를 충분히 반영되고 있지 않다는 것이다.

동원지정자원의 주소지 변경 등의 신상 변동 사유가 발생하면 미 지정된 예비군으로 대체지정을 하며, 적소특기자원은 타 지방병무청(제주도 제외)까지 추적관리하고 비적소

32) 적소특기는 현역복무 특기와 일치하는 것이며, 유사특기는 동일 병과 내의 유사한 임무를 수행하는 특기, 비 적소특기는 특기가 맞지 않는 자원을 말하며 이는 충무계획에 유사특기 범위를 정하여 시행하고 있다.

33) 전국을 개 권역으로 선정하여 동원지정 범위를 확대한 것으로 1권역은 수도권(서울, 인천, 경기)과 강원도 지역을 말하며, 2권역은 1권을 제외한 전 지역을 말한다.

자원은 관할지역의 자원으로 대체지정 한다. 대체지정은 매월 15일과 말일을 기준하여 월2회 실시하며, 지방병무청의 여건을 고려하여 필요시 월1회 실시할 수 있다. 통상 동원 지정자가 신분 또는 특기별 확산지정범위 밖으로 신상변동 시 대체지정하며, 배정지역 내 연차이내 적소 및 유사특기자가 전(편)입한 경우 연차초과자와 비 적소특기 지정자는 대체지정하고, 쌍용·충무훈련 등 대단위 훈련 시 응소율 향상을 위해 소집부대장이 연차이내 자원으로 대체지정 요청할 경우 적극 협조한다.<sup>34)</sup>

대체지정의 문제는 연초에 동원 지정된 보직이 변경되는 것을 의미하며, 이러한 인원이 많을수록 소집부대의 전시 동원태세 유지에는 제한을 주므로 대체지정을 최소화 할 수 있는 제도개선이 요구된다.

병력동원지정자의 자료는 국방동원정보체계를 통하여 각 군 참모총장, 수임군부대장, 소집부대장, 지역/직장예비군 부대장 등에게 전송하며, 국방동원정보체계에 접속하지 못하는 직장예비군부대장이 요청할 경우에는 병력동원소집자 명부를 출력하여 우편으로 송부한다.

〈표 33〉 기관별 동원지정자 관리 책임

구 분	기 관 별 책 임			
	자원관리대대	소집부대	예비군부대	병무관서
동원자원/동원지정현황유지	○	○	○	○
병력동원 소집자 명부관리		○		○
동원편성 및 보직부여		○		
전시 완편명부 작성 및 관리		○		
대체지정자 정리 및 관리		○		○
병력동원소집통지서교부 <sup>35)</sup>				○

\* 출처 : 아전교범, 『동원 및 예비군업무』, p.2-9.

병력동원소집자명부는 소집부대별로 전산관리(국방정보동원체계 연동)하되, 충무 3종 사태 발령 시 등 필요한 경우에는 출력하여 관리할 수 있으며, 신상변동에 따라 대체 지정할 경우 대체지정자 명부는 출력하지 않고 전산(파일)으로 관리할 수 있다. 충무3종 사태가 선포되면 소집부대별로 병력동원소집자명부를 일괄 출력하여 병력동원소집집행을 준비한다. 동원지정자 관리의 기관별 책임은 〈표 33〉과 같다.

34) 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정(병무청훈령1662호) 제19조(대체지정)

35) 부분동원 대상인원에게는 부분동원령 및 총동원령 선포시 응소시간이 함께 명시된 소집통지서를 교부한다.

### 다. 동원집행 준비

동원지정이 완료되면 병력동원 집행을 위한 준비를 하게 되는데, 소집부대에서는 먼저 동원지정자에 대한 보직을 부여하게 된다. 동원보직은 지방병무청의 중대단위 동원지정 소집명부를 활용하여 중대장(급)이 직접 분·소대 및 직책을 부여하고 대대장(급)이 승인 하며, 동원 보직된 예비군에 대해서는 매년 초 지휘서신을 발송하여 동원보직 내용을 해당 예비군에게 통보하게 된다. 지방병무청과 예비군부대는 동원지정자의 소집부대를 기록하여 동원에 대비한 준비를 한다. 동원보직이 부여되면 이어서 현역과 예비군이 견제대로 편성한 한편 명부를 작성하고, 인도인접을 준비하는데 여기에는 집결지(인도인접지)에 대한 경계를 포함한 세부계획이 포함하며, 인도인접 관련된 세부 조 편성, 중대별 인도인접에 필요한 각종 자료들을 세트화한 동원함을 준비하게 된다.

병무관서는 동원지정자에 대한 병력동원소집통지서를 지방병무청장이 전년도 12월 31일까지 본인에게 등기우편 또는 정보 통신망을 이용하여 송달한다. 아울러 긴급 상황 발생시 예비군의 신속한 동원을 위해 기관별 주기적인 홍보활동을 아래 <표 34>와 같이 실시한다.<sup>36)</sup>

<표 34> 기관별 홍보활동 내용

구 분	X-1,12~12월	1월	2~10월	11~12월
지방병무청	소집 통지서 교부		문자/전자메일	소집 통지서 교부
소집부대		지휘서신	지휘서신(2회, 동원훈련 전·후)	
비 고	최초 동원지정자			다음연도 지정자

또한 병무청은 전시 지방자치단체 병무조직 신설에 따른 평시 임명된 병무담당자의 교육 등 임무수행능력 배양을 위한 활동을 실시한다. 전시 지방자치단체 병무조직 신설 관련 규정은 <표 35>와 같다. 여기서 전시 12,000여 명의 전시 지자체 병무직원의 교육과 임무수행 준비를 지방병무청의 교육만으로 해소하기는 한계점이 있다는 것이다. 먼저 지자체공무원 임명에 대한 관심이 부족하고, 보직된 공무원이 자주 교체되거나 평시업무와 연계가 없는 전시업무 수행과 관련하여 인센티브도 없다. 또한 임무수행을 위한 교육에 담당공무원의 적극적으로 참여유도가 제한되다보니 교육에 임하는 자세도 미흡할 수밖에 없는 실정이다. 이들에게 전시 병력동원집행의 상당부분을 맡겨야하는 병무청의 입장에서는 어려운 과제이며, 지방병무청이 이러한 조직을 전시에 통제하여 임무 수행할 수 있는 역량이

36) 충무3700(병력동원 및 전시근로소집), 국방부, 2019.

있는지도 의문이다. 따라서 병력동원 집행을 위한 조직의 준비와 동원령 선포 시 효율적인 동원집행 보장을 위한 근본적인 제도나 개선방안을 마련할 필요가 있다.

〈표 35〉 전시 지방자치단체 병무조직 신설 규정

제3항 (위임)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방병무청장은 전시·사변 또는 동원령이 선포된 경우에는 병무업무의 일부를 지방자치단체장(시·도지사, 시·군·구청장)에게 위임한다.</li> <li>① 병력동원소집, 현역병 입영 등 병역의무부과 통지서 교부/교부결과 통보</li> <li>② 병력동원소집대상자 등에 대한 입영독려</li> <li>③ 병력동원소집 등 입영기피자 고발·색출 및 단속지원</li> <li>④ 병력동원에 다른 차량·급식 및 수용시설 등에 대한 지원</li> <li>⑤ 그 밖의 병역자원 관리와 관련하여 지방병무청장이 지원을 요청하는 업무</li> </ul>
제5항 (임명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장은 전시업무를 전담하는 병무 담당을 두되, 평시에 임명하여야 한다.</li> </ul>
제6항 (교육)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방병무청장은 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장이 제5항에 따라 임명한 병무담당 직원에 대하여 전시업무수행능력 배양을 위한 교육을 평시에 실시하여야 한다.</li> </ul>

\* 출처 : 병역법 제83조(전시특례)

### 라. 동원 소집 및 집결

국가 동원령(부분동원 포함)이 선포되면 동원계획에 의거 동원단계별로 병력동원을 시행하게 되는데, 이 경우 사전 병력동원소집통지서가 교부된 대상자원은 지정된 시간과 장소에 집결하게 된다. 지방병무청장은 해당연도 병력동원 및 전시근로소집집행계획에 의하여 동원인원, 집결지, 인도·인접지 및 소집부대 등을 고려하여 소속 직원 중에서 병력동원 집행반을 편성하고, 편성인원이 부족한 경우에는 지방병무청 소속 사회복지무원 및 병력동원소집에 의하여 충원되는 예비군을 입영 확인관으로 보충하여 편성할 수 있다.

동원령이 선포되면 군(軍)은 지휘계통으로 병력동원 예비군 인수를 위한 준비를 하고, 병무청은 각 지방병무청에 동원집행 관련 상황을 전파하여 필요한 부처와 협업을 통해 동원집행 보장활동을 하며, 지자체에서는 전시 지자체 병무담당관을 지원하고 동원시행을 위한 다양한 지원활동을 하게 된다. 통합방위법과 예비군법에 의한 방위협의회와 민방위 기본법에 의한 민방위 조직을 활용하여 적극적인 지원책을 강구한다. 소집부대로 직접 응소하는 예비군은 대중교통수단을 이용하여 개별적으로 입소하며, 통합적으로 이동하는 예비군은 최종집결지에서 지방병무청 집행관 통제 하에 통합수송으로 소집부대(인도인접지)까지 이동한다. 인도인접지에 도착하면 병력동원집행관과 소집부대 인수관이 인도인접을 시행하는 절차로 진행된다.

동원병력의 입영독려와 병역의무 자진이행을 위한 홍보 활동은 기동홍보대 및 가두홍보반, 리·통·반 단위 마을방송, 지방자치단체의 홍보게시대·현수막 등을 활용하며, 홍보 시에는 병력동원 위반자 처벌 등도 포함한다. 지역별 병무담당관은 예비군중대, 통·반장, 경찰, 군부대의 협조를 받아 미 입영자를 색출하고 경찰관서 및 지역계업사에 대상자를 통보하며 기피자를 검거하면 이 중 입영희망자는 최기 보충대에 인계한다.

지방병무청 집행관의 상당수는 군 복무경험이 없는 여성공무원이다. 공무원이 전시의 특수한 상황과 여건 하에서 예비군의 집결, 수송 등의 임무수행이 가능할 것인지에 대해 의문을 제기하고 있으며, <표 36>과 같이 1천 2백여 명에 달한다. 전시 지자체 병무담당 공무원도 평시 교육을 통해 준비를 한다고 하지만 평시 업무와 무관한 직무이며, 특별한 인센티브가 없는 상황에서 실제상황에서 해당 직무를 온전하게 수행할 수 있는지 의문이다.

<표 36> 전시 지자체 병무담당 현황

구 분	계	시·도	시·군·구	읍·면·동
기관수	3,722	17	228	3,477
인원(명)	12,773	102	2,280	10,391

\* 출처 : 관군통합 병력동원집행연습(2019.11.) 회의자료

또한 수임군대에서 지방병무청별로 병력동원지원대<sup>37)</sup>를 창설하여 M+7일까지 병력동원 집행관 업무를 지원하도록 되어있으나, 군의관 및 동원예비군으로 편성된 군부대 조직을 병무청 공무원(집행관)이 인수하여 통제하는 것은 지휘통제와 전문성이 부족한 병력동원 지원대 관리 등 추가적인 업무소요도 발생할 수 있다. 병력동원지원대는 집행관 업무의 체험이 없는 예비군을 연 2박3일 동원훈련으로 집행관 임무수행 역량을 갖춘다는 것은 현실적으로 제한된다.

따라서 병무청이 동원령 선포 초기에 체계적인 병력동원집행을 수행하기에는 많은 문제를 안고 있으며, 이를 해소하기 위해 과거 지자체에 편성된 병무담당 공무원을 다시 편성할 수도 없으며, 전시 병무조직을 보강하고 지자체에 의존하는 방법으로 병력동원 집행을 할 수밖에 없는 상황이다. 병력동원 집행의 신뢰성을 확보하기 위해서는 예비군의 소집과 집결, 수송 등에 지휘통제력을 발휘하고 전시의 특수한 상황에서 임무수행이 가능한 조직과

37) 병력동원지원대는 수임군부대장이 수임군부대 보충대 전시편제에 의거 창설하여 M+7일까지 지방병무청에 파견하며 원복 후에는 손실보충인원으로 활용하며 임무는 동원병력 소집, 집결지 통제, 수송 등 해당 지방병무청의 병력동원 입영확인관을 지원하는 것이다. 병력동원지원대 편성에는 병역판정검사 전담의사와 예비군 병력동원 입영확인관 등이 포함되며 평시 동원훈련은 수임군부대장 책임 하에 지방병무청 지원을 받아 입영 훈련을 시행한다.

체계를 갖추는 것이 필요하다.

#### 마. 병력 동원 수송 및 호송

동원병력의 수송책임은 지방병무청장에게 있으며, 다만 수도권과 제2작전사 지역에서 전방 군단지역으로 동원되는 병력수송 중 군(호송단)과 사전 협의된 부대에 한하여 지방 병무청장 책임 하에 군(호송단)이 대행할 수 있다. 지방병무청장은 시·도지사 및 수임군 부대장과 협조, 소집부대별 동원소요표와 지역배정서에 의하여 수송계획(안)을 수립하고, 시·도로부터 배정받은 수송차량과 소집부대장이 제공하는 군사용 동원차량에 의하여 다음 해의 병력동원 및 전시근로소집 수송계획을 작성, 관할 지자체에 통보하여 교통실시계획에 반영되도록 협조한다.

군 사용동원 차량으로 수송하는 계획은 소집부대장이 지방병무청 수송계획에 반영하도록 협의하며, 소집부대와 근거리 및 교통이 편리한 지역은 가급적 개별 입영하도록 한다. 지방병무청장은 수송계획 작성 후 국군수송사령부의 검토를 받아 확정하며, 확정된 병력 수송계획을 관할 육로이동관리대장과 수임군부대장에게 통보하여 육로이동 통제계획에 반영하고 도로사용 우선권을 확보토록 협조한다.<sup>38)</sup>

병력동원 호송책임은 군부대장에게 있으며 집결지에서 인도·인접지까지의 부대별 동원 병력 호송책임은 <표 37>과 같다.

<표 37> 동원병력 호송책임

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자도 내 인도·인접지 : 수임군부대장</li> <li>2. 타도 인도·인접지(육군)             <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 동원사단 : 동원사단장      나. 전방부대 : 동원자원호송단장</li> <li>다. 2작전사 지역 : 관할 수임군부대장</li> </ol> </li> <li>3. 해·공군: 타 시·도 병력호송위한 호송반을 편성, 집결지에 파견 운용</li> <li>4. 해군 1함대(서울지역자원) : 육군 동원자원호송단</li> <li>5. 병력이동로상 책임지역부대의 작전계획에 경계지원계획 반영(지역책임부대)</li> <li>6. 개별·추가 동원병력이 해당 소집부대 입영불가시 가까운 보충대 인계(공통)</li> <li>7. 동원병력이 도착 전 타 지역으로 이동한 경우 새로운 지역 안내, 유도(소집부대)</li> <li>8. 개별 입영자 안내·교통편의를 위한 필요장소에 안내소를 설치·운영(각 군)</li> <li>9. 호송책임부대장은 호송계획을 해당 지방병무(지)청장에게 송부</li> </ol>
--

\* 출처 : 병력동원 및 전시근로소집규정 제65조(병력수송 및 호송)

38) 병력동원 및 전시근로소집규정 제65조(병력수송 및 호송)

병력동원 수송 및 호송의 문제는 이를 수행하는 조직의 능력과 업무관리의 효율성과 효과성을 고려해야 한다. 전시 지방병무청의 조직으로 예비군의 소집 및 집결 통제업무도 어려운 여건에서, 전방지역까지 병력수송은 능력을 초과하거나 과중한 업무가 될 수 있다. 특히 동원초기 다수의 부대와 대규모의 동원예비군을 집행관이 수송까지 담당하는 것은 앞에서 기술한 것처럼 여성공무원 등의 여건을 고려할 때 지방병무청의 역량과 능력 면에서 부담이 될 수 있다. 동원병력의 집단 수송소요가 동원초기 1주일 이내에 85%수준으로 대부분 버스에 의한 수송인데, 전시 교통상황을 고려할 때 이동간의 통제와 다양한 상황 조치가 가능할지도 의문이다.

다음은 병력의 수송은 병무청이 하고 호송은 군이 담당하는 이원화된 업무관리도 문제이다. 수송 및 호송은 통합된 업무로 단일기관으로 일원화되는 것이 원칙일 것이다. 그런데 이를 분리하여 수행할 경우 수송과 호송준비 시차의 문제, 이동 간 두 기관관의 협업소요, 군 경계책임 부대와 협조 등의 여러 가지 문제가 유발될 수 있다.

또한 병무청 수송책임관과 군의 호송책임관 간의 지휘통제 관계와 통신수단의 사용문제를 포함한 추가적인 소요도 있고, 수송 간 우발상황 발생 시에 상황판단과 결심을 포함한 지휘통제 책임문제도 예상될 수 있다.

따라서 수송과 호송이 분리되어 있는 것을 군에서 통합할 필요가 있다. 이는 군사작전 전용도로 사용과 전장이동통제를 수행하고 전시의 특수한 상황에서 효과적인 지휘통제를 고려한 방안이 될 수 있다. 그리고 수송수단의 확보도 지자체와 협업하여 시·군·구의 교통 실시계획에 반영하는 등 지자체가 지원해야 하는 문제는 실제 상황에서 문제발생 소지도 있으므로, 긴급동원이나 징발을 통한 적시적인 대책을 강구할 수 있는 면에서 군에 의해 통합된 업무수행이 효율적일 것이다.

## 바. 동원집행 검증 및 연습

병력동원 집행에 대한 평시 검증체계를 제대로 갖추는 것은 병력동원의 정책과 제도를 발전시키고 계획을 보완하는데 중요한 요소이다. 전시 병력동원에 대비한 평시 실효성을 검증하기 위하여 매년 충무훈련 시에 불시 병력동원훈련을 시행하고 있으며, 국방부에서는 2017년 국방동원정보체계 4단계 사업을 추진하여 동원 모의분석 모델을 개발, 시뮬레이션에 의한 병력동원율을 산출하고, 이를 정부 및 군 연습 시에 제공하여 활용하고 있다.

또한 매년 정례적으로 병력동원집행 모의연습을 국방부 및 병무청 주관으로 시행하여, 병력동원의 실상을 이해하고 관련 기관간의 협업을 통해 제도발전을 추진해오고 있다.

현재의 충무훈련은 실전상황을 제대로 반영하지 못하고 있으며 모의분석 모델은 실제

상황과 관련된 동원집행 자료가 제한되어 모의결과에 대한 신뢰도 평가가 떨어지고 있다. 그리고 국방부와 병무청에서 매년 시행하고 있는 동원전쟁 모의연습은 관련기관이 전쟁 상황을 가정하여 동원집행기구의 운용, 병무청 동원시스템 가동, 군 및 지원기관의 참여 방법으로 모의연습을 시행해야 하나 과제발표 방법으로 변화되어 실질적인 병력동원의 검증이 제한되고 있다. 따라서 전시 병력동원의 검증을 위한 평시 연습과 제도를 마련하여 병력동원 제도와 정책발전을 도모할 필요가 있다.

#### 사. 병력동원의 용어와 동원훈련 관리체계

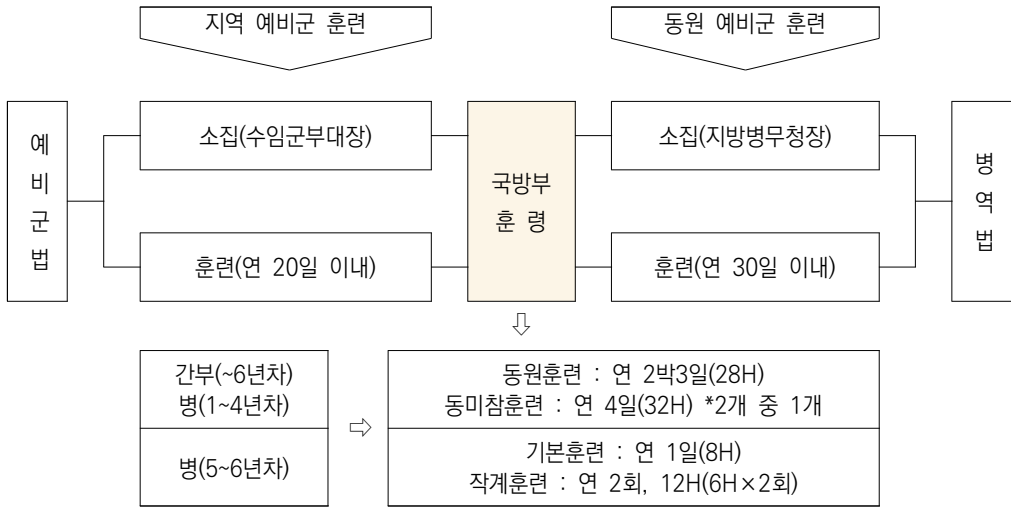
병역법에 명시된 “병력동원소집”의 용어는 예비군법 제5조(동원)의 규정과 상이하다. 먼저 병역법에서 병력동원소집은 병력을 동원하여 소집한다는 의미라고 볼 수 있다. 병력동원에서 ‘병력’이란 사전적 의미로 “군인의 수”를 말하며, 군인은 현역군인과 예비군인을 모두 포함하므로 병력동원은 군인을 동원한다는 의미가 될 수 있다. 따라서 병역법의 병력동원은 예비군을 동원하는 내용인데 사전적 의미와 맞지 않고, 용어도 혼란을 줄 수 있으므로 병력동원은 예비군 동원으로 개정하는 것이 타당할 것이다.

다음은 병력동원소집에서 ‘동원소집’은 동원과 소집의 유사한 의미를 가지는 용어가 중첩적으로 사용되고 있다. 예비군을 동원하거나 예비군을 소집한다고 표현하는 것이 오히려 자연스럽다. 따라서 ‘예비군 소집’ 또는 ‘예비군 동원’중에 하나만 사용하여 병역법과 예비군법의 용어통일을 기해야 한다.

예비군훈련도 <표 38>와 같이 병역법과 예비군법으로 각각 규정하고 있다. 예비군의 신분은 하나인데 병역법과 예비군법에 명시된 연간 훈련기간과 대상을 구분하여 명시하는 것은 법적으로 혼란을 줄 수 있다. 병력동원지정된 연차이내 예비군은 병역법에 의거 훈련을 소집하고 군 소집부대가 훈련을 시행하며, 기타 예비군은 예비군법에 의거 소집과 훈련을 군부대<sup>39)</sup>가 전담한다. 동원지정 예비군 대상의 훈련은 동원훈련이라고 하며, 이는 지방 병무청에서 소집하고 군은 훈련을 시행하는 이원화된 체계로 되어 있으며, 기타 예비군 훈련은 군에서 훈련소집과 시행을 담당하고 있다.

39) 군부대는 수입군부대를 포함한 예비군 관리대대 및 예비군 부대를 포함하며 여기에 해당되는 훈련은 동미참 훈련, 예비군 기본 및 작계훈련 등이 있다.

〈표 38〉 예비군 훈련관리 체계



또한 예비군 훈련에 관한 연간 훈련일수는 예비군법은 20일, 병역법은 30일 이내로 두 법이 상이하며, 예비군 훈련규정은 “국방부 예비군훈련 훈령”을 적용한다. 훈련에 관한 법령의 차이와 이원화되어 있는 훈련관리는 개선이 필요하다.

특히 군부대에 편성되는 예비군의 동원훈련은 소집기관(지방병무청)과 훈련기관(군부대)이 이원화되어 효율적인 훈련관리가 제한될 수 있다. 예비군 소집기관(병무청)의 예비군 훈련 소집률이 저조하더라도 훈련 시행부대는 소집된 인원만으로 전시대비 동원훈련을 시행해야 한다. 이러한 문제 해결은 두 기관간의 협업을 통해서만 가능하다. 이는 예비군 훈련 소집과 시행에 대한 책임이 분산되어 효율적인 훈련관리가 제한을 주고 있고 전시完備한 동원훈련 시행에도 어려움을 주고 있는 실태이다.

## IV. 한국의 병력동원제도 발전방안

### 1. 병력동원 업무체계 개선

#### 가. 병력동원 예비군의 지위와 처우 개선

병력동원제도의 실효성 제고를 위해서는 예비군의 신분과 그에 합당한 처우 보장이

전제되어야 한다. 우리의 예비군은 병역의무를 마친 후에 일반 국민으로 생활하다가 유사시 동원되어 국방의 의무를 수행하는 신분이다. 전시 현역군부대 편성을 위해 동원되었다고 하더라도, 예비군 원래의 신분인 생업에 종사하는 일반국민으로서의 신분은 존속하는 것으로 봐야 한다. 다만 현역부대에 동원되면 현역과 동일한 복무규정을 적용할 수 있으나, 예비군의 처우와 보상까지 현역 병사와 동일하게 하는 것은<sup>40)</sup> 적절치 않다.

이스라엘이나 싱가포르 예비군도 우리와 동일한 예비군 제도를 시행하고 있지만 예비군의 처우와 보상은 일반 국민 이상으로 보장하고 있다. 현역복무를 마친 예비군을 국가 안보를 위해 동원한다면 외국처럼 국민으로서 합당한 처우를 받아야 하며 이를 법적으로 보장해야 한다.

또한 평시 예비군 훈련에 참가하는 경우에 이들 예비군의 보상도 동일한 관점에서 대우해야 한다. 동원예비군의 처우와 보상을 개선하지 않고 병력동원의 발전방안 논의는 기초 없이 건물만 짓겠다는 것과 같을 것이다.

예비군은 경제활동 중인 일반국민으로서 동원될 경우 그에 합당한 신분과 처우를 보장하도록 예비군법을 개정해야 하며, 특히 병력동원에 소집되는 예비군은 추가적인 보상대책을 마련하여 유사시 자발적으로 국가의 동원명령에 참여할 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 전시 현역군부대 편성 충원을 위해 동원되는 예비군은 경제활동 중에 있는 엄연한 일반 국민이며, 이들은 유사시 군에 동원되어 국가안보의 핵심 임무를 수행하는 사람들이다. 이들에게 사회직장에서 받는 보수를 보장해주는 것은 물론, 예비군 임무수행에 소요되는 추가적인 비용과 사회보험 등 제반 혜택을 보장하여 국가안보의 기틀을 마련하는 것이 매우 중요하다. 직장이 없거나 학생 신분의 예비군은 최저임금 이상의 보상을 하면 된다. 이는 동원 예비군들에게 헌법과 근로기준법 등에 정해진 국민으로서 최소한의 권리를 보장하는 것이며, 동원되어 군인으로서 임무를 적극적으로 수행할 수 있도록 추가적인 지원이나 혜택도 보장토록 대책을 강구해야 한다. 따라서 동원 예비군의 처우와 보상은 전시 병력동원의 실효성을 담보할 수 있는 최소한의 필요조건으로, 관련법령 개정과 소요 재원을 확보하고 시행할 수 있는 정책과 제도발전이 절실히 요구된다.

#### 나. 동원령 선포요건 개선

현행 대통령 긴급명령으로 동원령을 선포하게 되는데, 그 요건을 완화하여 적시에 국가 동원령을 선포함으로써 체계적인 국가 위기관리와 전쟁억제에 기여토록 헌법을 개정할

40) 병역법 제48조(병력동원소집된 사람의 복무 등) ① 병력동원소집으로 입영한 사람의 복무와 처우는 현역과 같이 한다.

필요가 있다. 헌법 제76조의 2항에는 “중대한 교전상태 시”라는 조건을 개정해야 한다. 중대한 교전시라는 것은 이미 전쟁이 발생한 상태로서, 전쟁이 발발한 이후에 동원령 선포가 가능한 것으로 전쟁 이전에 위기관리가 불가능하도록 되어 있다. 따라서 헌법의 중대한 교전시를 ‘중대한 교전이 우려되거나 발생할 경우’로 조건을 완화하여 개정하고, ‘중대한 교전’의 범위를 법률로 구체화하여 전쟁 발생 이전에 국가위기관리가 가능하도록 대통령 긴급명령 요건을 보완할 필요가 있다. 통수권자의 권한은 보장하되 무분별한 긴급명령 선포를 예방하기 위해서는 선포절차를 명확히 하고, 국회의 통제권을 강화하는 등 적절한 견제장치를 마련하면 된다.

다음은 동원령 선포와 관련된 법령을 정비해야 한다. 현재 동원령 선포에 관련된 법은 ‘전시 자원동원에 관한 법률’이 있으나 전시대기법(戰時待期法)으로 되어 평시 동원령 선포를 할 수 없으므로 전·평시법으로 개정해야 한다. 과거 “국가보위에 관한 특별법”에는 동원령 선포 등에 관한 조항이 있었다. 그러나 이 법이 폐지되면서 대체하여 “비상대비자원관리법”을 평시법으로 제정하였으나, 동원령 선포 조항이 없어 평시 국가동원과 관련된 법령이 없는 실정이다. 따라서 국가동원에 관한 전·평시 적용 가능토록 현재 시행되고 있는 ‘비상대비자원관리법’과 ‘전시 자원동원에 관한 법률’을 통합하여 “국가동원기본법”을 새로 제정하는 방안을 제시한다.

아울러 “국지전 등 위기 극복을 위한 부분동원에 관한 법률(이하 부분동원법이라 한다)”도 평시법으로 개선해야 한다. 현 부분동원법이 총무3종사태에서 국회승인으로 법률이 유효 화 되어야 시행이 가능토록 절차와 과정을 엄격하게 규정하고 있다. 부분동원은 평시 국지전뿐만 아니라 전면전으로 이어질 수 있는 위기관리단계에서, 사전 동원을 통해 총동원을 체계적으로 준비를 할 수 있는 긴요한 수단이다.

따라서 총동원 이전에 동원을 단계화하여 전쟁 위기를 안정적으로 관리하며, 총동원에 따른 정치·경제·사회적 부담을 최소화 할 수 있도록 부분동원법을 평시법으로 전환하여 국가 위기관리를 효과적으로 대처할 수 있도록 해야 한다. 부분동원 법령도 국회의 통제장치를 마련하고 선포절차의 정당성을 갖추도록 하는 것은, 앞에서 언급한 동원령 선포와 동일한 견제장치를 마련하면 될 것이다.

그리고 부분 동원이 될 경우 동원된 인원과 물자 등은 총동원과 동일한 법적인 보장이 가능하도록 전시와 동일한 조건을 반영하여 예산을 편성하고, 이를 집행할 수 있도록 정책과 제도를 병행 발전시켜야 한다.

#### 다. 병력동원 업무관리 체계 개선

먼저 병역법에서 규정하고 있는 ‘병력동원소집’이란 용어를 개선해야 한다. 예비군법 제5조 “동원”과 병역법 제46조 “병력동원소집”은 예비군의 동원에 관한 조항이지만, 두 법령이 용어를 상이하게 사용하고 있어서 용어를 통일할 필요가 있다. 병역법의 병력동원소집에 있는 ‘병력’은 ‘예비군’을 의미하므로 이를 “예비군”이란 용어로 개선할 필요가 있다. 따라서 “병력동원소집”이란 용어는 “예비군 동원”으로 용어를 개선하여 두 법령의 용어사용에 일관성을 유지하고, 용어의 이해와 사용의 편의성을 도모할 필요가 있다.

병력동원의 업무체계는 1년을 주기로 반복된다. 군에서 병력동원 소요를 제기하고 관련된 계획을 수립하며, 병무청에서는 병력동원을 지원하기 위해 군의 소요제기 자료를 입력, 동원지정, 통지서 교부 등의 동원준비를 하게 된다. 이어서 군과 병무청은 공히 동원집행을 위한 평시 동원지정자 관리, 훈련 및 연습 등을 통해 전시 병력동원 대비태세를 갖추기 위한 업무활동을 한다.

업무관리체계를 살펴보면 병력동원 준비와 집행 전 과정에서 군과 병무청이 각각의 업무를 수행하지만 일부분은 동일한 업무가 중복되고, 또 특정분야는 이원화되어 업무를 수행하고 있다. 이는 업무수행과정에서 두 기관의 지속적인 협업소요가 있으며, 이를 조정하고 수용하는 과정에서 어려움이 상존하고 있다. 따라서 1년 주기로 반복되는 병력동원 업무를 최적화 할 수 있도록 중복되는 부분을 줄이고, 변화되는 부분 위주의 업무관리가 필요하다. 동원소요는 변화되는 부대만 포함시키고, 병무청의 자료는 변화된 자료위주로 자동수정이 될 수 있도록 연동체계로 구축되어야 한다.

병력동원 계획과 관련된 업무는 군으로 통합하고 병무청은 이를 지원하는 체계로 개선해야 한다. 국방부는 국방동원정보체계를 활용하여 대부분의 동원업무를 수행하고 있으므로 국방동원정보체계 내에서 주요 업무관리가 이루어지도록 하고, 병무행정시스템이 이를 지원하는 체계로 개선한다면 중복되거나 이원화되는 업무를 최소화 할 수 있다.

이스라엘이나 싱가포르 등 외국의 경우는 군이 예비군 자원관리부터 동원지정 및 집행까지 일원화하여 업무를 수행하고 있어 기관간의 협업 등 부가적인 행정소요가 없고, 단일화된 업무관리체계를 유지함으로써 효율성과 책임의 분산 등의 문제가 없다는 것을 참고할 필요가 있다.

따라서 병력동원의 업무관리 체계는 원점에서 다시 검토하여, 군이 주도적으로 업무를 수행할 수 있는 관련 법령과 제도를 개선할 필요가 있다. 즉, 병사가 전역하면 병무청에서 관리하는 것을 각 군 총장으로 조정하고, 동원(훈련)소집도 각 군 총장이 하는 것으로 개선하면 일원화된 업무체계가 될 수 있으며, 이때 병무청은 이를 지원하는 역할을 하면 된다.

이렇게 업무체계를 조정하게 되면 병력동원업무의 전반적인 부분이 변화되므로, 이는 관련 기관과의 충분한 논의를 통해 단계별로 개선이 필요하며, 이를 위해서는 관계 법령도 개정이 함께 되어야 한다.

## 2. 동원 소요 및 계획수립 발전

### 가. 병력동원 가용자원의 확보

병력동원 가용 예비군자원 확보는 군의 동원소요 충족에 직접적인 영향을 미치며 동원 태세 유지에도 중요한 요소이다. 행정구역별 예비군 자원의 가용성은 부대별 예비군 동원 지정 수준에 차이가 발생하게 되는 원인이 된다.

가용자원의 파악은 병무청과 예비군부대에서 매년 지역별, 군별, 계급별, 병과(특기)별, 연차별로 구분하여 파악하고 있다. 이는 행정구역단위로 소집부대를 배정하여 동원지정을 위한 기초자료로 활용된다. 통상 가용자원 파악은 지방병무청단위로 하게 되는데, 예비군 부대의 자원 파악도 행정구역과 직장단위로 파악하여 지방병무청에서 종합하게 된다. 이러한 지방병무청 단위의 예비군 가용자원 파악 및 정보공유체계는 지역적인 제한점이 있으며, 전국단위나 권역화단위의 자원을 효과적으로 활용하는데 제한을 줄 수 있다.

즉, 가용자원 파악 시스템을 주민행정망 시스템과 연계하여 전국의 예비군자원을 단일 체계로 통합하고, 빅 데이터개념으로 발전시켜 자원관리와 활용의 편의성을 고려하여 개선해야 한다.

다음은 가용자원을 파악하는 방법의 개선이다. 현 가용자원 파악은 행정구역을 근간으로 하여 군별, 계급·특기 등으로 구분하는데, 이는 행정구역단위로 소집부대의 동원지정을 위한 것으로 여겨진다. 그러나 동원지정을 전국의 2개 권역으로 확대하였고, 현역부대의 복무경험을 최대한 반영하기 위한 권역단위 동원지정제도를 시행하고 있는데, 아직도 지방 병무청 중심의 행정구역단위 가용자원 파악체계를 유지하는 것은 현 동원지정방법을 지원하는데 문제가 있다고 볼 수 있다. 따라서 가용자원 파악을 현행 행정구역 단위에 추가하여, 현역 복무부대단위까지 확대 개선해야 한다.

〈표 39〉 병력동원 가용자원 파악 개선방안

구분	현 재		개 선		
	지 역	대 상	지 역	대 상	현역 복무 부대
대상	시·군·구	군별, 병과(특기) 계급, 연차 등	전국~시·군·구	현행 동일	사단(함대사, 비행단) ~ 중대급(부대코드)

위 <표 39>에서 보는바와 같이 개선된 방법으로 가용자원을 파악하게 되면, 행정구역 별로 구분되고 전국 자원을 군과 특기별로 확인할 수 있으며, 또한 현역복무부대의 중대 급까지 견제인원을 전국 자원에서 조회할 수 있어 현역복무부대 동원지정 여건을 갖추 수 있다. 이렇게 가용자원 파악 시스템이 개선된다면 이스라엘이나 싱가포르처럼 현역복무와 연계된 병력동원지정 시스템을 구축할 수 있으며, 현 권역화 동원지정체제도 획기적으로 발전시킬 수 있을 것이다.

#### 나. 예비군 보류자에 대한 개선방안

예비군의 보류 및 후순위 동원지정제도는 불가피한 면이 없지 않으나, 예비군의 복무 제도가 국방 의무라고 규정한다면 다음 몇 가지 면을 고려할 필요가 있다. 먼저 병역의 이념 중에 형평성의 문제이다. 국가에서 예비군에게 기본권을 제한하면서 복무 의무를 부과하는데, 국민이 공감할 수 있는 합리적인 차별은 인정할 수 있지만, 그 정도가 과하여 합리성을 벗어난 예외 규정을 두는 것은 올바른 제도가 아니다. 보류나 후순위 조정이 법이나 훈령으로 대상을 정하고 있지만 지속적으로 형평성 문제가 제기되고 있으며, 특히 예비군 훈련 면제나 축소하여 시행하는 것은 불합리한 것이다.

다음은 예비군 자원 중에 다수의 보류자로 인해 동원이나 훈련이 제한되어, 병력동원 태세 유지에 문제가 발생하고 있다는 점이다. 보류대상자 중에 대학생 예비군의 방침보류가 차지하는 비중이 많아 전시 부대의 증·창설 등 부대확장을 시행하는데도 많은 어려움을 주고 있다.

마지막으로 원칙의 적용에 대한 문제이다. 현역의 복무는 합법성, 형평성, 효율성, 민주성, 정당성, 합리성 등을 적용하여 엄격하게 복무관리를 하면서, 예비군은 융통성을 과다하게 부여하고 있다는 것이다. 예비군 복무가 현역 복무보다 개인의 기본권 제한정도가 상대적으로 적고, 국민적인 이슈가 별로 없다는 이유로 국방의무의 원칙을 벗어난 예외 규정을 두는 것은 예비군 운용에 많은 제한을 주고 있다.

예비군 복무가 국방의 의무이며 현역 등의 의무를 마치고 이어서 복무하는 제도이지만 의무를 수행한다는 측면에서 현역복무와 동일한 기준으로 관리되어야 한다. 전·평시 국가 기능유지와 방위산업체의 가동 등 긴요 요원의 병력동원 지정을 후순위로 조정하는 제도는 검토할 수 있으나, 평시 예비군 훈련을 면제해주는 것은 형평성 차원에서 합리적이지 못하다. 누구든지 민주성에 입각하여 예비군 훈련의무를 원칙대로 이행토록 현역복무와 동일한 형평성의 원칙을 적용해야 한다. 따라서 국방부 훈령에 의해 적용되고 있는 방침보류는 전면 폐지하는 것이 타당하며, 이렇게 되어야 부대확장에 필요한 연차이내 가용자원을

확보할 수 있고, 우수자원을 동원 지정할 수 있다. 참고로 대학생 예비군의 방침보류 변화 과정은 <표 40>과 같다.

<표 40> 학생예비군 보류제도 변화과정

구 분	주 요 내 용	비 고
1971.01.	· 학생 예비군 훈련 면제	향군법시행규칙
1971.10.	· 군사교육 및 교련 대상 학생예비군 훈련 면제	
1975.09.	· 학생예비군 방침 일부 보류 - 교련을 받는 경우 예비군훈련 면제 - 교련을 받지 않는 경우 연간 16시간 훈련실시	일반 예비군 연 84시간 훈련
1989.03.	· 교련 폐지, 방침보류 대상, 연간 16시간 훈련	국방부 방침
2000.03.	· 예비군 훈련시간 8시간으로 축소	국방부 방침

대학 진학률이 1971년 10%에 불과했으나 현재는 70% 이상으로 증가되어 학습권 보장이라는 이유로 예비군 훈련의 일부 보류는 적절하지 않다고 본다. 대학생 예비군이 50만 여명으로 전체 예비군의 20%에 해당되고 이들은 대부분 전역 4년차 이내 우수자원으로 훈련보류와 동원지정에 제한을 두는 것이 동원태세유지에 문제가 있다. 대학생의 방침보류가 일반 예비군의 생업권에 비해 오히려 역차별적 성격을 가질 수 있다는 점과, 전시 동원 예비군의 부족 문제, 대학 입학률의 증가 등 변화된 시대적 환경에 맞지 않으며, 노블레스 오블리주 정신에 위배된다는 점에서 대학생 방침보류는 우선적으로 해제할 필요가 있다.

불가피하게 해외 체류 등으로 훈련을 받지 못할 경우는 예비군 복무를 연장해서라도 의무를 이행토록 해야 한다. 또한 학생 예비군도 학업권을 보장한다는 이유로 방침보류를 할 것이 아니라, 학업기간 중에는 본인의 희망에 따라 예비군 복무를 뒤로 미루던지, 아니면 일반예비군과 동일하게 예비군 훈련의무를 이수하게 하는 것이 예비군 복무 형평성을 보장하는 것이다.

또한 법규보류 대상도 전시 동원 보류로 적용하는 것을 정밀하게 검증하여 재조정할 필요가 있다. 어느 직위에 있든지 국가 위기 시에 국방의 의무를 이행하는 것은 당연한 책무로 인식하도록 관련 제도를 개선해야 한다. 예외규정을 두는 자체가 이미 합법성과 형평성을 위반하는 것으로 헌법정신에 위배된다고 볼 수 있다.

#### 다. 병력동원 소요 산정 개선

병력동원 소요산정은 군에서 전시부대계획과 전시 인력운영계획을 기초로, 부대 증·창설에

소요되는 예비군을 부대별로 산정하여 업무관리 계통으로 제기하는 것이다. 여기서 가장 기본이 되는 문서는 전시부대계획으로 동원단계별 부대 확장계획이 수립되면, 이에 대한 병력동원 소요가 결정되고 단계별 동원운영계획이 수립되게 된다.

현 병력동원 소요는 긴급단계에 과다하게 편중되어 있으며, 특히 동원 1단계(M~M+1일)에 40%이상이 편중되어 동원령 선포 초기 동원집행이 집중되는 결과를 초래하고 있다. 전시 군사작전 준비를 위해 조기에 다수 부대의 확장을 요구하는 것은 이해되지만 국가동원 체제전환, 병력동원의 집행능력, 사회적 혼란 등을 고려하여 단계별 소요를 조정할 필요가 있다.

국가동원과 연계된 다양한 모의분석기법을 통하여 전시 부대계획 검증체계 구축도 필요하다. 군사적인 필요성의 관점에서 긴급단계에 동원소요가 집중되어 있는 전시부대계획은 병력동원집행의 지원 가능성을 고려하여 수립되어야 한다. 특히 병력동원 가용자원의 지속적인 감소가 예상되며 보류자 해소가 되지 않은 상태에서, 긴급단계에 집중된 병력동원 소요를 계획대로 지원하는 것은 제한될 수 있다.

다음은 병력동원 소요제기 업무는 병무청의 동원지정을 위한 요건을 고려하여 업무관리를 하고 있다. 군 계통에서는 소집부대에서 국방동원정보체계를 이용하여 상급부대에 동원소요를 제기하고, 상급부대에서 승인 되면 병무청으로 전송하게 되며, 병무청은 소집부대의 동원소요가 동원운영계획과 일치하는지를 확인하여 병무행정시스템에 동원소요를 입력하게 된다.

군의 병력동원 소요제기가 병무행정시스템의 동원지정에 필요한 조건에 맞춰져서 이뤄질 수 있으므로 병무행정시스템의 병력동원소요 입력자료 구성요소를 군과 병무청이 상호 협의하여 군의 요구가 제대로 반영될 수 있도록 개선이 필요하다. 병력동원소요를 제기하면 병무청에서 다시 전산 입력하는 시스템보다는, 군의 소요요구 자료가 자동 연동되도록 체계 개선도 요구된다. 이는 국방동원정보체계와 병무행정시스템이 각각 운영하는 이중화된 업무체계와 두 기관이 동일한 업무를 이원화하여 수행하는 업무를 시스템적으로 통합하는 제도개선이 필요하다는 것이다.

따라서 국방동원정보체계의 자료와 병무행정시스템의 자료가 연동되어 소요제기 절차상의 행정소요를 감소시키고, 병무청이 군의 동원소요를 재가공하거나 추가적인 작업 등의 소요를 최소화하여 업무의 편의와 정확성을 제고해야 한다.

#### 라. 병력동원 계획수립 개선방안

병력동원계획은 이원화된 업무절차에 의해 군과 병무청이 각각 계획을 수립하는 구조로

되어 있다. 군은 병력동원소요를 반영한 동원운영계획을 작성하고, 병무청은 군의 동원소요를 지원하기 위해 병력동원소집계획서를 작성하게 되며, 병력동원 수송계획은 병무청에서 작성하여 국군수송사령부 계획에 통합한다. 군의 호송계획은 병력동원 수송계획과 연계하여 별도로 작성하는데, 이는 호송책임부대별로 구분하여 작성한다. 따라서 병력동원과 관련된 각종계획이 두 개 기관이 각각 작성하거나 분리되어 작성되는 등, 계획의 통합과 연계성이 미흡한 구조로 되어있다.

병력동원과 관련된 계획은 군에서 통합하여 작성하고, 병무청은 이를 지원하는 계획으로 수립하여 일원화된 계획으로 발전이 필요하다고 본다. 병무청은 군의 병력동원에 필요한 분야에 대해 지원계획 형태로 작성하여, 병력동원 호송을 담당하는 부대도 동원기본계획에 근거하여 부대별 세부호송계획을 작성하는 것이다. 이렇게 되면 기관간의 협업의 소요가 최소화 되고, 상·하 및 인접기관간의 계획이 통합되어, 계획 상호간의 연계성 부족으로 인한 집행 간의 마찰요인도 최소화될 수 있을 것이다.

다음은 현재 작성되고 있는 총무계획과 동원운영계획에 관한 사항이다. 이 계획은 주문(注文)과 부록으로 구분되어 작성되고 있는데, 주문은 총칙, 분야별 지침 형태이며, 부록에는 예하 부대나 기관별 병력동원자원(예비군)의 배분 또는 할당계획으로 작성된다. 여기서 주문의 경우는 대부분 평문으로 작성되며, 부록은 비밀문서로 작성하게 된다. 주문의 경우는 방침에 관한 내용이 대부분이다. 따라서 주문은 매년 작성하는 것보다는 변경된 방침의 내용 위주로 작성하는 방안과, 훈령으로 제정하여 관리하는 방안이 오히려 적절할 수 있다. 부록은 부대별 동원자원배분에 해당된 데이터(숫자) 형태이므로 전산화하여 전 제대(기관)가 연동하는 시스템으로 구축하고, 실시간 최신화가 가능한 구조로 발전시키는 것이 업무관리에 더 효율적이라고 본다. 현재 국방동원정보체계에서 동원소요와 운영계획을 연동하여 시행하는 것처럼, 총무계획과 운영계획을 전산화하여 별도의 문서형태로 작성할 필요가 없다는 것이다.

〈표 41〉 총무계획 개선방안

현 행 (국방부 총무계획)		⇒	개 선 (국방부 계획)	
본문	· 총칙 · 병력동원소집지침 · 전시 동원집행		· 국방동원업무 훈령에 통합	
부록	· 부록(병력동원 소요 및 배분)	· 국동체 시스템으로 통합(연동)		

병력동원에 관한 계획은 작성기관이 많고 중복된 내용의 작성소요도 발생하며, 변경된 최신 자료를 실시간 상호 관리해야 하므로 계획을 통합하여 일원화하고, 실시간 부록의

자료를 확인할 수 있도록 체계적인 업무관리가 가능토록 개선해야 한다. 따라서 동원운영 계획, 충무계획 등 다양한 계획을 작성하기 보다는 단일계획으로 통합하여 전산화 하고, 행정적인 소요를 유발시키는 방침 성격의 주문 부분은 규정으로 전환하는 것이 보다 효율 적일 것이다.

### 3. 동원 지정체계 개선

#### 가. 지역배정 방법 발전

지역배정은 소집부대의 병력동원소요를 충원하기 위해 행정구역을 배정하는 것으로, 가급적 배정지역 내의 예비군 자원으로 소집부대에 지정하게 되며, 자원이 부족할 경우 지역을 확산하고 있다. 배정지역 확산 시에도 부족할 경우는 유사 또는 비 적소특기나 계급을 하향조정, 또는 예비군 연차를 확대하여 지정하고 있다.

지역배정은 행정구역내 가용자원으로 동원지정하고 있으나 통상 동원소요 100% 충족은 제한된다. 특히 현역복무부대의 건제를 유지한 동원지정은 제한되며, 행정구역단위 동원 지정을 위해 설계된 체계라고 볼 수 있다. 따라서 지역배정은 현역복무를 마치고, 병력 동원 소집으로 전환되는 과정에서 현역복무의 장점을 활용할 수 있는 제도로는 제한사항이 많다.

즉, 현역 시 복무부대의 건제와 특성을 반영하여 지정하기 보다는, 행정구역단위 예비군을 부대별로 배정하는 체계이다. 이는 행정적인 편의성과 예비군의 소집·집결·수송 등 업무 관리 용이성에 우선을 두는 제도라고 본다.

예비군이 동원된 후 최단시간에 지휘체계가 확립되고 전투력 발휘를 보장하기 위해서는 현역 시 복무체계를 최대한 활용하는 배정방법으로 발전시킬 필요가 있다. 짧은 동원훈련 기간과 예비군 복무기간을 고려하여 현역복무의 장점을 제대로 활용하지 못하는 지역배정의 방법은 개선이 필요하다.

따라서 현 행정구역단위 지역배정의 단점을 보완하고 현역 시 복무부대의 장점을 병행 활용할 수 있는 예비군 배정제도를 개선하는 것으로 현역 시 복무부대를 먼저 배정하고, 이어서 행정구역을 동원소요의 충족이 가능토록 범위를 정하는 방법이다.

〈표 42〉 지역배정의 개선(용어·배정방법)

구분	현 재	개 선	비 고
용어	지역배정	· 예비군 배정(부대+지역)	현역부대와 행정구역을 구분하여 배정

구분	현 재	개 선	비 고
방법	소집부대 ⇔ 현역복무 /행정구역	① 소집부대⇔현역복무부대 ② 소집부대⇔현역복무/행정구역 ③ 소집부대⇔행정구역	소집부대와 현역부대 연계된 예비군 배정

〈표 42〉에서 ①의 경우는 주로 개별동원지정부대에 적용될 수 있으며 전국단위 자원을 배정하여 지정하게 될 수 있다. ②의 경우는 현 권역화 동원지정에 해당되며, 권역을 선정하고 현역부대를 선정하여 현역 시 연차와 건제를 유지한 자원을 지정하도록 해야 한다. ③은 지역방위사단 등 현역부대와 연계성이 적고 최기지역 내 가용한 자원을 특기와 연차를 고려하여 지정하는 방법이며, 현 부대단위 동원지정방법에 적용되는 방안이다. 기존의 집단지정의 방법 등은 병력동원의 효율성을 고려할 때 부적절한 제도이므로 이 방법을 적용해서는 안 될 것이다. 이렇게 예비군의 배정방법을 개선한다면 현역복무의 장점을 최대한 활용할 수 있고, 기존 지역배정제도를 병행할 수 있다.

아울러 〈표 43〉과 같이 부대+지역배정의 방법으로 개선한다면 현재보다 예비군의 활용도는 많이 향상될 것으로 본다.

〈표 43〉 부대+지역단위 예비군 배정 방안

구 분	부대 배정	지역 배정	비 고
희소특기부대	해당 소속부대	전국	부대관리요원
동원사단 등	상비사단 매칭 (중대급까지 건제유지)	지방병무청 ~권역지역 확대	권역화 동원지정
상비사단 등	해당 사단(중대급까지)	지방병무청 ~인접병무청까지 확대	집단동원 폐지
지역방위 사단 등	해당 사단(대대급까지)	지방병무청	부대단위동원

이러한 제도가 제대로 되기 위해서는 가용자원 파악방법이 개선되어야 하며, 예비군 자원관리의 데이터 관리체계도 현역복무부대의 자료를 전국단위로 통합하여 관리될 수 있도록 시스템이 보완되어야 한다. 그리고 현역복무를 마치면 현역복무자료가 국방동원 정보체계에 부대코드 데이터(UCMS)로 연동하도록 해야 한다. 이러한 제도는 예비군이 현역입영부대의 배정에 대한 제한사항이 있어 공감대가 요구되며, 향후 현역과 예비군복무를 통합하는 병역제도를 발전이 필요하다.

## 나. 동원지정방법 개선

병력동원의 지정은 병무행정시스템에 의한 전산으로 지정하고 있다. 지역배정서를 기초로 소집부대의 계급, 병과(특기) 등의 소요를 고려하여 지정하지만 행정구역별 자원의 불균형 등으로 소요충족이 제한될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 배정지역을 확대하거나 계급, 특기, 연차를 조정하게 되는데 연차초과자 또는 유사특기 등이 지정될 수 있다는 것이다.

먼저, 집단지정은 평시 70%이상 현역으로 편성된 부대에 주특기에 관계없이 지정하는 것으로 동원속도와 인원충원에 목적을 두고 시행하는 것인데, 특기가 필요한 부대의 동원 지정에 영향을 미칠 수 있다. 특기자원을 효과적으로 사용하기 위해 집단지정의 방법은 적용하지 않는 것이 타당하며 상비사단도 해당부대 전역자원이거나 특기를 고려한 동원지정 방법을 적용해야 한다.

둘째 권역화 동원지정제도는 현행 제도를 보완하여 적용할 필요가 있다. 동원사단의 경우는 해당 군단축선의 상비사단을 1:1로 매칭하여 현역 당시의 견제를 유지하고, 연차를 균등 배분하여 지정하되, 권역 전 지역으로 확대해야 한다. 1권역을 다시 소 권역으로 분리하여 동원 지정하는 것은 자원 충분에 제한이 되며 현역복무 시의 견제유지도 제한될 것이다.

셋째, 간부자원 중에 특정계급의 가용자원 부족으로 1~2단계 낮은 계급의 동원 지정은 임무수행에 문제가 있다. 부족한 계급은 영관장교와 상·원사 및 준위이다. 이 계층은 현역을 해당계급의 정년까지 복무하고 전역하여 퇴역신분으로 예비군 편성을 할 수 없고, 20년 이상 복무 후에는 퇴역신청이 가능하여 이 계급의 동원자원은 절대적으로 부족할 수밖에 없다. 이를 개선하기 위해서는 ‘평시복무 예비군 제도’를 활용해야 한다. 평시 복무제도는 전시에 동원되는 예비군 중 주요직위자를 평시에 일정기간 소집할 수 있도록 평시 복무하는 제도이다. 평시 편성률이 낮은 부대의 동원준비와 예비군 동원 시 구심적 역할을 위해 절대적으로 필요하다. 현 국방여건 하에서 모든 예비군의 정예화는 현실적으로 제한되므로(예산, 예비군 부담, 기타), ‘평시 복무 예비군’을 준 현역수준으로 관리하여 활용한다면 현역복무경력을 효과적으로 활용할 수 있고 부족한 간부계급의 자원을 확보할 수 있으며, 경제적인 방법으로 예비전력 정예화 할 수 있을 것이다.

또 다른 방법은 예비역 진급제도이다. 현재는 <표 44>와 같이 예비역 간부의 일부를 대상으로 전시 부족한 상위계급의 동원 가용자원을 확보하고, 예비역 간부의 복무의욕을 증진한다는 목적으로 시행되고 있는데, 예비역으로 진급 최저 복무기간과 연령 기준을 충족하고, 3년 이상 근무 가능하며, 전역계급의 차 상위 1계급에 한정하여 제도를 시행하고 있다.<sup>41)</sup>

〈표 44〉 예비역 간부 진급 지침

구 분	최저 복무기간(현역+예비역)	연령(진급 후 3년 이상 근무)
중사 ⇨ 상사	중사로서 12년	만 50세 이하
중위 ⇨ 대위	중위로서 6년	만 40세 이하
대위 ⇨ 소령	대위로서 7년(임관 11년 경과)	만 42세 이하
소령 ⇨ 중령	소령으로서 7년(임관 17년 경과)	만 50세 이하

현 예비역 진급제도는 예비군 복무와 연계되지 않고 부족한 동원자원 확보에 목적을 두고 있어, 예비군 실질적인 사기증진에 도움을 주지 못하고 있으며, 진급자의 보수교육은 4일 정도로 형식적이고, 진급 대상은 4개 계층으로 한정되며, 1계급 진급만 허용하는 문제가 있다. 참고로 이스라엘의 예비역 진급제도는 전 계급을 대상으로 시행하고 있으며, 진급을 하게 되면 현역과 동일한 병과학교 보수교육을 받으며, 예비군 복무의 연장선에서 시행되고 있다. 예를 들어 중대장과 소령은 6~24주, 참모(대위~중령)는 8~10개월, 분대장(병장~하사)은 15주의 보수교육을 이수한 후에 보직을 부여하고, 이후에 진급을 하게 되어 있다. 그 외에도 매년 간부는 7일간의 병과교육을 받고 훈련사령부에서 통신강의를 받는다.

예비역 진급은 병역법에 근거하여 국방부 방침으로 시행하는데, 이는 동원자원 확보목적의 제도로 예비역 활용에 많은 제한이 있다. 따라서 군인사법에 예비역 진급제도를 반영하고 예비역 복무관리 차원에서 추진해야 한다. 예비역 진급제도는 평시복무 예비군 제도와 연계하여 상근 및 비상근 복무자가 진급을 통해 상위직위에서 복무 가능토록 하고, 예비역으로서 일정기간 복무하면 군인연금법과 군인 보수법 그리고 현역군인 복지제도를 이용할 수 있도록 추가적인 제도를 마련하여, 예비전력 발전에 중요한 모티브로서 역할을 할 수 있도록 제도와 정책을 추진해야 한다.

넷째는 동원지정기관의 조정에 관한 사항이다. 현역부대 확장과 긴급단계 손실보충 소요 제기 기관(군)과, 이를 충원하기 위한 동원지정 기관(병무청)을 분리하여 운영하고 있는 현 제도의 개선에 관한 사항이다. 이스라엘이나 싱가포르는 군에서 전담하고 있는데, 우리는 현역복무를 마치면 병무청으로 이관하고 군에서는 동원소요제기만 시행하는 체계이다. 이는 병무청의 자원관리와 동원지정에 의존해야 하며 군의 전문성을 활용한 동원지정을 할 수 없는 체계이다. 따라서 병력동원 지정업무를 군의 전문성을 활용할 수 있고, 최적의 예비군자원을 지정할 수 있도록 군이 주도하거나 전담하는 방안을 검토할 필요가 있다.

41) 예비역 간부 진급에 관한 지시(국방부 지시 제2020-005호), 2020.

군이 동원지정업무를 전담하는데 추가적인 조직이나 예산 소요는 많지 않을 것이다. 군은 이미 예비군 지휘관리 조직을 읍·면·동과 직장단위까지 갖추고 있으며 수임군부대 통제하에 예비군부대를 지휘관리 하고 있어, 병무조직보다 훨씬 강화된 조직과 기구를 운용하고 있다. 또한 동원지정을 위한 전산 시스템도 국방동원정보체계에 프로그램만 추가 하면 가능하며, 행정안전부와 법무부의 주민등록자료 및 출·귀국 자료를 연동하도록 협의 하면 문제가 없을 것이다. 그리고 군의 인사정보체계에 있는 현역복무기록의 데이터를 전부 활용할 수 있어, 예비군 관리와 최적의 동원 지정할 수 있을 것이다.

따라서 동원지정업무를 국방부에서 각 군에 위임하여 수행하는 것은 많은 예산이 소요 되지 않고, 현 조직으로도 가능하므로 업무의 효율성 측면에서 각 군이 병력동원지정 업무를 수행하고 병무청이 이를 지원한다면 현 병력동원지정의 많은 문제점을 해소할 수 있고, 각 군 참모총장이 병력동원업무에 관심을 갖고 전쟁지속능력 확보를 위한 노력을 강화할 수 있다.

#### 4. 동원 집행 및 연습 보완

##### 가. 병력동원 소집 및 집결

동원령이 선포되어 예비군을 소집하고 집결하는 단계는 병력동원집행의 시작으로 가장 중요한 시기이다. 이 단계에서 통제력을 효과적으로 발휘하지 못하면 체계적인 동원집행이 제한될 수 있다. 이 단계에서는 엄격한 통제와 체계적인 업무관리가 필요하다. 민·관·군의 통합된 노력이 필요하고, 주관기관의 적극적인 활동이 요구되는데 지방병무청이 아래의 지원기관을 통제하여 시행하게 되어 있다.

〈표 45〉 병력동원 집행 기관과 임무

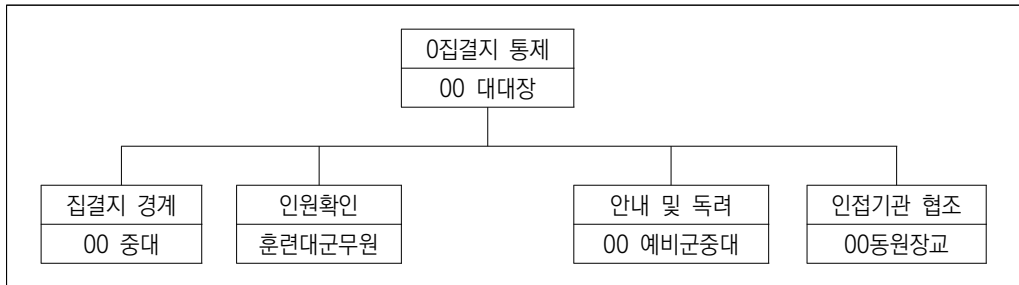
집행통제 주관	병력동원 지원기관(전시 조직)		
	전시 병무담당	집행지원대	홍보 및 독려
지방병무청(집행관)	지자체 공무원	전시 창설부대	민방위조직 등

〈표 45〉에서 보는바와 같이 지방병무청 집행관이 다수의 조직을 활용하여 동원병력을 소집 및 집결을 관리하는데 통제능력을 초과할 수 있다는 우려가 있다.<sup>42)</sup> 지원기관의

42) 병력동원 및 전시근로소집규정 제52조(구성 및 임무)

대부분은 전시에 편성되는 조직으로 어려움을 가중시킬 수 있으며, 지자체 등 협조기관의 적극적인 지원이 없을 경우 병력동원은 제대로 되지 않을 수도 있다. 따라서 병력동원 집행 초기의 동원병력 소집과 집결통제라는 특수한 상황을 고려하여, 군이 주관하고 병무청이 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 군이 주도하여 병력동원집행을 준비하고 시행하기 위한 조직은, 현재 편성된 예비군 부대 조직과 지역방위사단의 예비전력관리 기구를 운영한다면 추가적인 편성이나 준비 없이 가능할 수 있다. 군이 동원소집 및 집결 통제를 위한 기구 활용방안은 아래 표와 같다.

〈표 46〉 군이 주도하는 병력동원 집행 조직(예)



〈표 46〉에서 보는바와 같이 지역을 담당하는 대대와 읍·면·동 예비군중대, 전시에 임무 전환이 가능한 예비군훈련대 교관 등 예비전력관리 군무원, 평시복무 예비군을 활용하여 체계적인 집행통제가 가능하며, 상급부대의 참모 및 직할부대, 현병조직 등을 지원을 받을 수 있다. 또한 예비군 육성지원을 위한 지역 방위협의회(읍·면·동, 시·군·구)와 지역별 군경합동상황실운영 등 평시부터 통합방위작전 활동과 연계된 지자체 지원과 협조가 용이하다는 장점이 있다. 특히 계엄령 선포 시에는 지역계엄사와 통제 하에 다양한 통제 수단을 활용한 병력동원 집행이 가능하므로, 지방병무청 보다는 체계적이고 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

#### 나. 동원병력 수송 및 호송제도 개선

병력동원에 대한 수송책임은 지방병무청장에게 있으며, 지방병무청에서는 집행관을 운용하여 예비군 수송을 통제하는데, 현 병력동원계획상 동원령 선포 1주일 이내에 동원병력의 85%이상이 입영되어야 하며, 그 중 절반이 버스 등 집단수송으로 이루어진다. 동원자원 소재지와 입영할 부대가 20km 이상 원거리가 되면서도 개별적으로 동원지정 된 인원 에 대한 수송대책도 미흡한 실정이다. 개별동원 대상부대(정보사, 특전사 등)나 희소 주특기

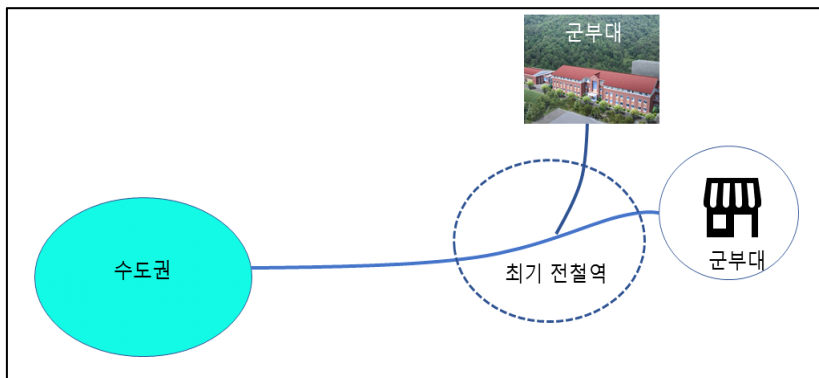
(조종사, 정비사 등) 자원은 전국단위로 확산되어 별도의 수송대책이 없으므로, 전시 교통 혼잡 등의 상황을 고려 시 동원지연 등의 문제가 발생할 수도 있다.

그리고 수송은 병무청, 호송은 군부대로 이원화 되어 있다. 수송을 담당하는 병력동원 집행관은 통제수단이 미비하여 공무원의 지휘통제능력에 대한 의구심이 있으며, 예비군의 불만이나 소요사태 발생 시 대처하기가 쉽지 않을 것이다.<sup>43)</sup> 또한 ‘수도권에서 전방지역으로 이동하는 동원병력에 대하여 수송책임은 지방병무청장에게 있되, 군부대의 호송단에서 수송대행을 한다.’라는 모호한 지침이 혼란을 줄 수도 있다.<sup>44)</sup> 따라서 수송과 호송책임을 명확히 설정할 필요가 있다. 동원자원의 호송은 군의 책임 하에 시행하고 수송수단이 가용할 경우 수송도 군이 할 수 있도록 규정하고 있는 점을 고려하여, 군이 수송과 호송을 일원화 하여 통제하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또는 최초집결지에 도착한 동원예비군을 집단수송하기 이전에 군에서 인수하면 군인 신분을 적용받게 되어 지휘통제가 가능하고 법적으로도 문제가 없다. 그러나 소집부대가 수송과 호송을 모두 담당하기는 제한이 있으므로 호송단의 편성보강은 필요하다고 본다.

다음은 수도권의 예비군 수송은 지하철을 활용한 집결지 위치조정과 수송방법을 개선하는 내용이다. 현재 집단수송의 경우 거주지 인근 학교 등의 집결지를 활용하여 소집부대까지 버스를 이용하는데, 이는 전시 교통상황과 사회혼란 등을 고려할 경우 여러 가지 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 수도권의 전철망을 이용하여 집결지를 수도권 외곽으로 변경하고 차량 이동을 최소화 할 수 있도록 동원병력 수송방법을 개선하는 내용이다.

〈그림 7〉 동원병력 집결지 조정 방안



43) 병력동원 및 전시근로소집규정 제65조(병력수송 및 호송)

44) 병력동원 및 전시근로소집규정 제65조(병력수송 및 호송)

〈그림 7〉에서 보는 바와 같이 동원집결지는 수도권 전철망을 고려한 외곽으로 조정하고, 축선별 동원단계별 집결지를 통합하여 활용하며, 집결지로부터 군부대까지 수송수단을 단계적으로 운용이 가능하여 현 수도권 내부의 집결지 운용보다는 효율적일 수 있다. 다만 예비군이 개별적으로 외곽의 집결지까지 이동하는 불편은 있으나 이를 감수한다면, 수도권 교통망 혼란과 다수 집결지 이용에 따른 제한사항을 해소할 수 있는 방안이라고 본다.

결론적으로 동원병력의 수송과 호송업무를 군에서 전담하여 일원화 한다면 군의 부담은 증가되겠지만 여러 가지 면에서 장점이 있다. 먼저, 수송 및 호송계획을 통합 작성함으로써 계획의 연계성과 실효성이 향상되고, 기관간의 계획 작성에 따른 협업이나 추가적인 행정적인 소요를 감소시킬 수 있다. 둘째는 동원병력 수송차량 확보도 군의 동원자량이나 수송부대 차량 또는 열차 등의 다양한 수송수단을 활용할 수 있다. 군의 수송부대 차량이 제한될 경우 민간운송업체를 동원하여 활용할 수 있으며, 이는 수송동원계획에 반영하여 수송수단의 안정적인 확보 및 활용이 가능토록 체계적인 준비가 가능하다. 셋째는 국군 수송사령부의 전시 군의 수송계획에 통합하고, 실제 상황에서 실시간 수송차량의 이동관리를 통해 차량의 통제 및 우발상황 조치 등이 가능하다. 넷째는 호송부대와 지역경제책임부대간의 협조가 용이하고, 도로망의 사용보장과 수송로 조정관련 적시적인 대처가 가능하다.

#### 다. 동원 연습제도 보완

전시 병력동원의 실효성을 검증하고 각종 계획을 보완하기 위해 평시 다양한 연습을 시행하고 있다. 먼저 정부·군 합동으로 시행하는 을지·태극연습이 있다. 이 연습에 적용되는 동원응소율은 2017년 개발된 국방동원정보체계의 모의분석 모델을 활용하고 있다. 그러나 모의분석에 활용되는 기초자료의 제한으로 실질적인 자료제공은 제한된다.

〈표 47〉 2019년 모의분석모델 적용결과 동원 응소율

구 분	긴급단계			정상단계
	1단계	2단계	3단계	4단계~
응소율	80%	73%	75%	90%
비 고	전쟁이전	H-hour	D~D+5일	D+6일 이후

〈표 47〉에서와 같이 동원 응소율이 70% 정도라면 심각한 문제로 인식하여 동원계획을 보완하고, 병력동원 체제를 전면 재검토해야 하지만 연습 상황조치 정도로 단순하게 생각

하고 있다는 데 문제가 있다. 이러한 경우 전시 동원소요 충족을 위해 현재보다 30% 이상을 동원계획에 추가해야 하고, 동원하령(영장)도 그만큼 확대해야 할 것이다. 연습 목적으로 비율을 인위적으로 하향조정했다면 분석모델이 훈련 상황을 충분히 반영하지 못한다고 볼 수 있으므로 동원 모의분석 모델을 개선해야 할 것이다.

다음은 충무훈련을 통한 전시 동원계획의 실효성을 검증하기 위한 활동이다. 충무훈련은 인원과 물자 등을 대상으로 매년 시행하고 있는데, 충무훈련을 통해 실제 동원계획 시행을 검증하는데 한계가 있다. 불시 병력동원훈련의 경우 사전에 준비된 인원을 대상으로 어느 정도 예고된 훈련을 하는 경우가 있으며, 특정부대를 임의 지정하여 시행할 경우 전시 창설되는 조직을 활용하지 않고, 해당 지방병무청의 전 역량을 집중하여 동원응소 독려 활동 등을 하여 실제상황과 다른 결과가 나올 수 있다. 이러한 연습을 통해 나타난 동원 응소율을 충무계획에 반영할 경우 계획의 실효성을 담보할 수 없으므로 실전적인 충무 훈련 방안을 강구할 필요가 있다.

마지막으로 국방부 및 병무청 주관의 동원전쟁연습에 관한 사항이다. 병력동원집행 절차를 국방동원정보체계의 모의분석 결과를 활용하여 병무청의 병력동원집행 과정을 실전처럼 연습하는 것을 목표로 추진하였으나, 연습이 병무청 위주로 진행되고, 모의분석 결과와 우발상황을 고려한 상황조치 연습이 되지 못하고 있다. 병력동원집행을 지자체와 전시 병무담당이 정상적으로 임무수행을 한다는 가정 하에, 병무행정시스템을 활용한 동원집행통제와 집행관의 실전적인 임무수행을 통해 예상되는 각종 상황을 조치해야 하는데, 주요 과제토의 방식으로 연습진행을 동원령 선포와 연계된 절차와 방법을 실전적으로 시행할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

#### 라. 병력동원훈련 관리체계 개선

군부대에 편성되는 동원훈련은 병역법에 의해 병무청에서 소집하고, 훈련은 군부대 통제 하에 시행한다. 훈련소집과 훈련실시 기관이 분리되어 있는 것이다. 이는 훈련 소집단계에서는 병역법을 적용하여 관리되며, 소집된 이후 훈련시행단계는 군의 규정을 적용받게 된다. 이원화된 훈련관리 체계로 인해 병무청과 소집부대간의 지속적인 협조가 요구되며, 군에서는 병무청에 훈련 하령과 훈련 입소 가능인원에 대해 훈련 전까지 지속적으로 파악하고 훈련입소 가능인원에 대한 훈련준비를 한다. 훈련의 연기나 불참으로 훈련입소인원이 줄어들 경우, 소집부대는 전시 완편에 의한 정상적인 작계시행훈련이 곤란하고, 1년에 1회 밖에 하지 못하는 동원훈련의 제한사항을 극복할 수 있는 방안이 없어 보인다.

따라서 동원훈련은 군에서 통합하여, 훈련소집으로부터 시행, 결과 후속조치까지 일원화

할 필요가 있다. 즉 동원예비군 훈련소집을 기존 지방병무청장에서 각 군 참모총장(위임)으로 조정하고, 적용 법령도 예비군법으로 일원화 하는 예비군 동원훈련 관리체계를 개선해야 한다. 이렇게 개선될 경우 훈련관리가 군으로 통합되고 일관성 있는 업무관리가 가능하며, 특히 동원훈련의 경우 완편에 의한 실질적인 훈련여건이 크게 개선될 수 있다.

## 5. 소결론

전시 병력동원의 실효성을 제고하기 위해서는 가장 먼저 예비군에 대한 지위를 명확히 해야 한다. 예비군은 일반 국민으로서 생업에 종사하는 사람으로 유사시 동원되어 군에 복무하게 된다. 동원되어 일시적으로 군에 복무하는 예비군은 일정기간 경제활동을 할 수 없는 상황으로 그에 따르는 일반 국민으로서의 합당한 처우와 보상이 이루어져야 한다. 이스라엘이나 싱가포르 예비군의 경우를 참고하여 우리 예비군의 처우가 반드시 개선되어야 한다.

둘째는 동원령 선포요건의 개선이 필요하다. 헌법의 긴급명령 발령조건이 엄격하게 되어 전0쟁이전에 적시적인 동원령이 선포가 제한된다. 또한 부분동원에 관한 법령도 전시대기법으로 되어 있어 총동원 이전의 적시적인 부분동원 시행에 많은 제약을 가지고 있으므로 평소 부분동원이 가능한 법령정비와 총동원령 선포에 관한 요건도 개정하여 전쟁이전 단계에서부터 안정적인 위기관리가 되도록 해야 한다.

셋째는 병력동원 업무체계의 일원화이다. 병력동원업무는 병무청과 군으로 이원화되어 관리되고 있다. 병무청은 병력동원 자원관리 및 소집업무를 군에서는 동원훈련 및 작전운용을 시행하는 구조로 되어있다. 이러한 구조는 우리나라가 유일하다. 이스라엘도 이러한 체계를 유지한 적이 있었으나 2차 중동전쟁을 통해 군으로 일원화 하였다. 이원화된 체계의 문제는 두 기관이 협업을 해야 하고 문제가 발생할 경우 책임분산의 우려가 있고, 두 기관의 요구사항에 대한 갈등이 반복되는 등의 문제가 예상될 수 있다.

넷째는 병력동원 가용자원의 확보문제이다. 병력동원에 보류되거나 훈련이 보류되는 자원이 과다하여 형평에 의한 병력동원의무 부과에 어려움을 가지고 있다. 60여만 명의 보류자 및 후순위 동원지정 대상자에 대한 문제가 해결되지 않는다면 가용자원 확보는 제한될 수밖에 없다. 따라서 예비군 복무의 형평성을 고려한 보류제도를 전면 정비해야 하며, 현역복무와 동일하게 예비군 복무 의무를 부과해야 한다.

다섯째는 병력동원집행능력을 고려한 단계별 동원소요 반영이다. 현재는 긴급단계에 80%이상 동원소요가 반영되어 동원집행기구의 역량을 초과할 수도 있다. 지방병무청의

집행능력 제한과 전시 초기의 집중되는 동원소요는 교통여건, 사회 환경, 기타 제반 상황으로 계획된 동원집행의 문제가 발생할 수 있으므로, 전시부대계획의 부대확장 단계를 조정해야 한다.

여섯째는 동원지정체계 개선에 관한 사항이다. 병력동원지정은 행정구역 중심의 지역배정서를 적용하여 소집부대별로 동원지정을 하게 되는데, 이는 현역복무부대의 장점을 미활용한 행정주의적인 동원지정방법이 될 수 있다. 소집부대의 예비군 배정을 행정구역 중심에서 벗어나, 이스라엘이나 외국의 경우처럼 지역보다 우선 현역 시 복무부대단위의 배정이 더욱 중요하게 다루어져야 한다. 부대배정과 지역배정을 혼합한 예비군 배정지침을 개정하여, 현역복무의 장점을 최대한 활용해야 한다. 그리고 일부 계급이 부족하여 하위 계급을 지정하는 문제를 해결하기 위해 예비역진급제도와 평시복무예비군제도를 개선하여 적극 적용해야 한다. 또한 동원지정의 주관기관도 병무청에서 군으로 이관하여 군이 주도적으로 업무를 수행해야 한다. 국방동원정보체계를 중심으로 동원자원관리와 지정을 하고 병무청에서 지원하는 시스템으로 제도를 개선할 필요가 있다.

일곱째, 병력동원집행을 군이 주도적으로 시행해야 한다. 병무청의 집행능력 제한과 수송 및 호송이 이원화 될 경우의 많은 문제점이 예상되므로, 초기 지휘통제여건과 군 작전도로 사용 및 다양한 기관의 협조를 위해 군이 이를 전담할 필요가 있다. 군은 이미 예비군부대 조직과 국군수송사령부 등 이동통제기구가 잘 갖추어져 있고, 호송을 전담하는 부대뿐만 아니라 지역 경계책임부대와와의 협조가 용이하며, 예비군에 대한 효과적인 지휘 통제능력을 발휘할 수 있고, 동원집행의 실시간 상황을 통제할 수 있는 전장체계를 갖추고 있으므로, 군이 주도하여 동원집행을 하는 것이 병력동원 집행의 신뢰성을 기대할 수 있을 것이다.

## V. 법령 개정 방안

### 1. 법령 개정 개념

병력동원과 관련된 법령은 국민을 직접적인 대상으로 하다 보니, 정치적인 부담을 가질 수 있다는 이유로 신중하게 추진하면서 지연되거나 사장되는 경우가 많다. 이제 병력동원 관련 법령의 제정 또는 개정은 국방개혁 2.0에서 제시하는 사항은 물론, 본질적으로 예비전력의 역할을 보장하면서 예비전력이 갖고 있는 문제점을 개선하는 방향으로 발전

시켜야 한다.

기존의 법령에서 규정한 제도를 보완하기 위한 법령을 개정함으로써, 좀 더 쉽게 반영할 수 있는 방안으로 추진하는 것이 타당할 것이다. 법령의 개정안은 법령으로서 요구되는 원칙인 비례의 원칙과 신뢰보호의 원칙(소급입법금지의 원칙), 평등의 원칙, 적법절차의 원칙, 최소보장의 원칙 등이 고려되어야 한다.<sup>45)</sup>

## 2. 법령 개정 기본 방향

### 가. 동원 예비군의 신분과 지위 정립

예비군은 국방의 의무를 인적 부담으로 수행하는 것을 전제로 한다는 측면에서는 현역군과 동일하지만, 현역복무 완료 후 재소집 된다는 측면에서 차이가 있다. 따라서 동원이나 훈련 소집될 경우 경제활동 중에 있는 일반국민이 군으로 신분전환 되는 점을 감안하여, 기회비용을 보장하는 차원에서 그들의 처우를 보장하도록 관련 법령을 개정해야 한다. 또한 병역법과 예비군법 상의 예비군 신분이나 훈련을 각각 규정하는 것을 예비군법으로 통합하여, 혼란을 방지하도록 개정할 필요가 있다.

### 나. 동원령 선포요건의 완화

헌법에 명시된 대통령 긴급명령의 요건이 엄격하게 반영되어, 평시 동원령 선포에 제약을 받고 있으며, 동원령 선포에 관한 법령도 전시대기법인 ‘전시 자원동원에 관한 법률’에 반영되어 절차적으로 제한을 주고 있다. 따라서 헌법의 “중대한 교전상태”라는 조건을 완화할 필요가 있으며, 동원령 선포와 부분동원에 관한 법령도 전시대기법에서 평시법으로 전환하여, 단계별로 위기관리가 가능한 병력동원체제를 구축하도록 법령을 개정해야 한다.

### 다. 병력동원 업무관리체계의 일원화 관리

병력동원업무가 군과 병무청으로 분리되어 수행되고 있는데, 동원의 효율성과 신뢰성을 고려하여 효과적인 업무관리방안을 강구하기 위해서는 관련 법령을 개정해야 한다. 현역복무를 마친 사람의 자료가 일부만 병무청으로 이관되어 관리되며, 다시 군의 동원소요 및 요구에 따라 병무청이 지원하는 절차로 되어 있는 현 체제를, 군이 현역복무부터 예비군복무 시까지 일원화하여 관장하는 것으로 개선해야 한다. 이는 전·평시 예비군 관리 및

45) 법제처, 『법령 입안·심사 기준』(법제처, 2017), pp.26~35.

동원 체계를 군으로 통합 일원화 하는 제도로서, 병력동원의 신뢰성을 제고할 수 있는 방안으로 이에 해당하는 관계 법령을 개정할 필요가 있다.

#### 라. 병력동원 보류자 해소대책 강구

예비군의 복무의무 부과는 현역복무와 동일하게 합법성, 형평성, 효율성, 민주성, 정당성, 적합성 등을 고려하여 합리적으로 부과해야 한다. 현 예비군 보류제도는 합법성과 형평성에서 문제가 있다고 본다. 합리적 차별에 의한 병력동원 의무를 부과하는 데는 제한적으로 인정할 수 있지만, 국방부 방침에 의해 보류되고 있는 보류제도는 개선이 필요하다. 방침에 의한 보류의 대부분은 합리적 차별성을 인정하기가 어려우며, 법에 의해 보류되어 있는 인원도 동원 및 훈련까지 면제해주는 혜택은 합리성을 초과하는 조치라고 본다. 병력동원 지정과 동원훈련은 어떠한 직위를 수행하더라도 면제되는 것은 합당하지 않으며, 헌법의 평등성에 위반되고 합리적 차별의 대상에도 포함될 수 없다. 따라서 예비군의 복무는 헌법 정신에 맞게 형평성에 근거하여 합리적으로 부과해야 하며, 훈련을 이수하지 않는 예비군은 그에 합당한 벌칙조항을 마련하여 법을 준수하도록 해야 한다. 이러한 측면에서 보류제도와 관련된 법령과 규정을 개선할 필요가 있다.

#### 마. 병력동원 집행준비 및 시행 관련

병력동원집행을 위한 동원 지역배정과 동원지정 및 소집 등의 업무는 병무청이 전담하고 있으나, 이를 시행하기 위한 조직과 역량을 일부 초과할 수 있는 문제가 있다. 전시 동원 집행 준비를 위한 병력동원지원대 창설과 지자체 공무원의 병무담당 공무원 임명으로 부분적으로 가능할 수 있으나, 평시부터 준비된 조직이 아니므로 동원초기에 많은 어려움이 예상된다. 또한 동원집행 준비의 중요한 요인인 동원지정에 관한 내용으로 지방병무청이 군의 동원소요에 맞게 행정구역단위 동원지정을 하고 있는데, 이는 현역복무경험 부대의 활용이 제한되고 병무행정시스템을 활용한 행정위주의 업무관리 제도라고 생각한다. 따라서 동원집행준비와 관련된 제반 사항을 군이 직접 담당하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다음은 동원집행단계에서 동원병력의 소집 및 집결 간 통제와 수송을 병무청이 담당할 경우 통제능력과 호송부대를 포함한 군부대와 협업체계 면에서 제한사항이 많다는 것이다. 병무청의 조직과 역량을 고려하여 업무분장을 하고, 예비군의 수송과 호송의 업무를 군이 전담하고 병무청이 이를 지원하는 체계로 개선이 필요하다.

### 3. 주요 법령 개정 방안

#### 가. 예비군의 신분에 관한 법안

##### 1) 개정 방안

〈표 48〉 예비군 신분에 관한 법안 개정(안)

구분	현 재	개 정
국군조직법 제4조	제4조(국인의 신분 등) ① “군인”이란 전시와 평시를 막론하고 군에 복무하는 사람을 말한다. ②항 생략	제4조(국인의 신분 등) ① “군인”이란 전시와 평시를 막론하고 현역부대 또는 예비군 부대에 복무하는 사람을 말한다. ②항 생략
군인사법 제2조	제2조(적용범위) 이법은 다음 각 호의 사람 에게 적용한다. 1. 2항 생략. 3. 소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역	제2조(적용범위) ~1. 2항 생략. 3. 동원 또는 소집되어 현역군 또는 예비군 부대에 복무하는 예비역 및 보충역과 전시군 로역

##### 2) 개정사유

국군 조직법에 예비군 부대와 예비군을 국군조직으로 포함하는 것이며, 이와 관련된 근거법령인 군인사법을 개정하여 예비군이 병역법과 예비군법으로 분리된 신분을 동일하게 하고, 동일한 법체계에서 관리되도록 하는 방안이다.

#### 나. 예비군의 임무와 동원(훈련) 및 처우에 관한 법안

##### 1) 개정방안

〈표 49〉 예비군 임무 개정

구분	현 재	개 정
예비군법 제2조	제2조(임무) 예비군의 임무는 다음 각 호와 같다. 1.~2.: 생략 3. 무장 소요가 있거나 소요의 우려가 있는 지역에서 무장 소요 진압(경찰력만으로 그 소요를 진압하거나 대처할 수 없는 경우만 해당한다) 4. 제2호 및 제3호의 지역에 있는 중요시설·무기고 및 병참선 등의 경비 5. 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무의 지원	제2조(임무) 예비군의 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 국가비상사태 시에 현역군 부대편성이나 작전수요를 위한 동원에 대비 2. 적의 침투이나 국지도발에 대비 지역 및 직장의 방호 3. 국제 평화유지군에 참가 4. 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무의 지원

구분	현 재	개 정
예비군법 제3조의 3 (신설)		제3조의 4(평시복무 예비군 운영)①국방부장관은 제2조 임무수행을 위하여 필요한 경우 “평시 복무 예비군”을 운영할 수 있다. ②각 군 참모총장은 평시복무 예비군을 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영할 수 있다. 예비군법 제3조에 ①항의 예비군의 조직대상 자 필요시 퇴역 장교, 준사관, 부사관 ③평시 복무 예비군의 선발 및 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
예비군법 제5조	제5조(동원)① 국방부장관은 예비군이 그 임무수행을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때는 ~ 동원을 명령할 수 있다. 다만 ~ 이하 생략. ②, ③ 생략 ④예비군 대원은~복종하여야 한다.	제5조(동원)① 국방부장관은 예비군이 그 임무수행에 필요할 경우 대통령령으로 ~ 동원을 명령할 수 있다. 다만~이하 생략. ② 동일 ③ 현역 군부대 편성되는 예비군은 부대별 사전에 입영할 부대를 지정하며 지정에 대한 세부사항은 대통령령으로 정한다.(추가) ④ 2항의 지정된 사람은 사전에 동원 통지서를 송달할 수 있으며 이 경우 동원명령이 발령되면 해당 시간과 장소에 응소하여야 한다.(추가) ⑤ 예비군이 입영하면 입영부대의 장은 2일 이내 신체검사를 하여 복무수행에 적합하지 아니한 경우는 귀가시킬 수 있다. 위의 사항으로 귀가한 사람은 병무청장이 재신검을 하여 병역처분을 조정할 수 있다.(추가) ⑥ ③항의 내용을 그대로 반영 ⑦ 동원 또는 소집되어 군에 복무하는 된 예비군은 현역의 복무규정을 적용한다.
예비군법 제6조	제2조(훈련) ① 국방부장관은 대통령령으로 ~ 이하생략 ② 예비군 대원은~명령에 복종하여야 한다. ③제1항에도 불구하고~생략	제2조(훈련) ① 국방부장관은 대통령령으로 ~ 이하생략, ②과③은 “삭제” ② 현역 군부대 편성 예비군으로 지정된 사람은 동원훈련을 소집하며 이 경우 필요하다면 훈련 소집통지서를 미리 송달하게 할 수 있다. (②항 삭제후 추가) ③ 제2항으로 동원된 예비군의 신체검사 및 귀가조치는 법5조의 5항과 동일하다.(추가) ④예비군 훈련에 동원된 예비군의 복무는 현역의 복무규정을 적용한다.(추가) ⑤ ⑥ 동일
예비군법 제11조	제11조(실비 변상) 예비군부대의 지휘관 및 동원 또는 훈련소집된 예비군 대원에게는 대통령령이 정하는 바에 따라 급식과 그 밖의 실비(實費) 변상할 수 있다	제11조(보상) 동원 또는 훈련 소집된 예비군 대원(예비군 지휘관을 포함한다)에게는 대통령령이 정하는 바에 따라 신분예 합당한 보상을 하여야 한다.
병역법 제44조~52조	내용 생략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군법 제5조, 제6조에 통합</li> </ul>

## 2) 개정 사유

예비군에 복무 전반에 대한 기본법으로써 조항을 보강하고, 병력동원 및 훈련, 처우에 관한 사항을 통합하여 반영하였으며, 평시복무 예비군제도의 조항을 추가 신설하였다. 병역법의 병력동원소집 및 병력동원훈련소집의 규정을 예비군법 제5조(동원)과 제6조(훈련)에 통합하여, 예비군에 대한 모든 동원 및 훈련규정을 예비군법으로 일원화하는 방안으로 제시하였다. 또한 예비군 훈련 보류에 관한 사항은 삭제하여, 훈련보류(면제)는 법에서 제외하도록 하여 훈련의무의 형평성을 유지토록 하였다. 아울러 실비 변상의 조항을 보상으로 변경하고, 예비군 신분에 합당한 보상이 이루어지도록 개정하여 예비군 신분과 처우의 근거가 되도록 하였다. 이 법이 개정된다면 이후 대통령령에 세부 조항을 추가하여 실질적인 예비군 기본법으로서 역할과 기능을 수행할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 다. 동원령 선포 요건 완화 관련

#### 1) 개정 방안

〈표 50〉 동원령 선포 요건 완화 관련 법안 개정(안)

구분	현 재	개 정
헌법 제76조 ②항	국가안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 긴급명령을 발할 수 있다.	국가안위에 관계되는 중대한 교전이 예상되거나 상황의 발생으로 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 긴급명령을 발할 수 있다. 이때는 즉시 국회에 통보하여야 하며 국회 불승인시에는 즉시 해제하여야 한다.
전시자원 동원에 관한 법률 제9조	대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에서 국방상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 동원의 이유·종류·실시지역·실시기간 등을 정하여 국무회의의 심의를 거쳐 국가동원령을 선포할 수 있다.	대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태가 예상되거나 상황이 발생할 경우에는 국방상의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 동원의 이유·종류·실시지역·실시기간 등을 정하여 국무회의의 심의를 거쳐 국가동원령을 선포할 수 있다.

## 2) 개정 사유

동원령 선포의 요건이 너무 엄격하게 되어 있어 평시 안보위협에 대한 병력동원의 시행이 제한되고 있다. 따라서 국가 동원령 선포에 대한 요건을 완화하면서 국회의 통제권한을 구체적으로 제시하였다. 또한 전시 자원동원에 관한 법률이 동원령 선포에 대한 유일한

법안이므로, 이 또한 개정이 필요하며, 추가적으로 전시 대기법으로 분류되어 있는 전시 자원동원에 관한 법률을 평시법으로 전환하고, 비상대비자원관리법과 통합한 동원기본법으로 제정하는 방안도 고려할 수 있다.

## 라. 예비군 보류 및 예비역 진급 관련

### 1) 개정 방안

〈표 51〉 예비군 보류 및 예비역 진급 관련 법안 개정(안)

구분	현 재	개 정
예비군법 제5조	① 국방부장관은 ~ 있다. 다만, 국회의원, 외국에 여행중이거나 체류중인 사람, 국외를 왕래하는 선박의 선원 또는 항공기의 조종사와 승무원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람은 동원을 보류할 수 있다.	① 국방부장관은 예비군이 그 임무수행을 위하여 출동이 필요가 있다고 인정할 ~ 있다. 이하 “삭제”
예비군법 제6조	③ 제1항에도 불구하고 외국에 여행 중이거나 체류 중인 사람, 국외를 왕래하는 선박의 선원 또는 항공기의 조종사와 승무원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 훈련을 보류할 수 있다.	③ 삭제
군인사법 제24조의 5(신설)		제24조의 5(예비역 진급)①제24조에 해당하는 예비역을 한 단계씩 진급 시킬 수 있다. (예비역의 병장도 하사로 진급 가능) ②예비역 진급의 요건이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 2) 개정 사유

예비군법의 보류에 대한 조항은 예비군복무의 형평성 차원에서 개정이 필요하며, 합리적 차별에 해당되는 경우는 병력동원 지정을 후순위로 조정하여 시행하는 것이 오히려 타당하다고 본다. 또한 예비역 진급에 관한 법령이 예비군법과 군인사법에 명시되지 않아 신설하는 방안이다. 전시 절대 부족한 계급인 상·원사 및 준사관과 영관장교의 가용자원 확보, 그리고 예비역 간부의 진급제도를 군인사법에 반영하여 현역과 예비역 복무의 연계성을 유지하고, 평시 복무 예비군의 제도정착을 위해 법령 반영이 필요하다는 것이다.

### 3. 훈령 및 규칙 개정 방안

#### 가. 국방동원업무훈령과 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정

국방 동원업무 훈령은 「비상대비자원 관리법」, 「병역법」 등 관계 법령과 총무기본계획이 규정한 국방동원업무의 시행에 관한 국방부의 규정이며, 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정은 병력동원소집(부분동원소집 포함)과 전시근로소집에 관한 자원관리, 동원지정 및 동원집행절차 등을 규정하는 병무청의 규정이다. 이 두 훈령은 병력동원 및 전시근로소집에 관한 내용이 중복되어 있다.

병력동원업무를 군으로 통합하여 일원화 할 경우에는, 병무청에서 규정하고 있는 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정 중에, 병력동원은 국방부 훈령으로 통합하여 개정하는 것이 필요하다. 훈령이 통합 개정되면 이와 관련된 규정인 국방동원정보체계 훈령도 개정해야 하며, 동원집행계획 작성절차와 대상기관도 변경되어야 할 것이다. 국방동원업무 훈령은 병력동원에 관한 최상위 규정으로서 위상을 갖게 되며 주요 포함내용은 <표 52>와 같다.

<표 52> 국방동원업무훈령 개정 소요

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 병력동원 소집 대상, 소요, 지역배정에 관한 사항</li> <li>② 동원지정 범위, 우선순위, 지정방법 관련내용</li> <li>③ 동원지정자 관리, 소집통지서 교부 등</li> <li>④ 병력동원 인도인접, 수송 및 호송에 관한 규정 등</li> <li>⑤ 병력동원 후순위 지정 등에 관한 사항</li> <li>⑥ 국방동원발전회의, 병력소집 전환, 기타 사항 등</li> </ul> |
|--|

#### 나. 예비군 조직편성·운영에 관한 훈령

예비군의 조직·편성과 운영에 관하여 필요한 지침과 절차 등을 규정하고 있는 이 훈령은, 예비군법의 개정을 전제로 규정을 개정해야 한다.

〈표 53〉 예비군 조직편성·운영에 관한 훈령 개정 소요

①	평시 복무 예비군에 관한 규정(필요시 별도 규정으로 반영 가능)
②	예비군의 동원과 운영에 관한 내용(병역법의 내용을 추가하여 보완)
③	예비군 신분과 복무규정 적용, 그리고 처우에 대한 세부 규정
④	예비군 지휘관 인사관리제도 개선된 내용
⑤	기관별 업무분장 및 협조에 필요한 사항
⑥	예비역 진급제도에 대한 세부 규정 반영
⑦	국군조직법, 군인사법 등 예비군관 연관된 법적 근거를 반영하여 보완
⑧	기타 예비군 지원 등에 관한 사항

예비군이 국군조직에 해당된다면 타 법령 및 규정과 상충될 수 있으므로 중복되는 규정은 해당 규정(훈령)과 협의하되, 예비군 조직편성 및 운영에 대한 사항은 이 규정을 우선 적용토록 해야 한다.

예비군 부대의 전력(무기, 장비 등)을 보강하는 계획의 근거 규정으로 적용될 수 있도록 규정의 전체 내용을 구성하고, 예비전력 정예화를 위한 기준 규정으로 활용 될 수 있도록 세부 조항을 면밀히 구성하여 작성하여야 하며, 예비군 신분에 대한 명칭과 용어도 아래 〈표 54〉와 같이 개선이 필요하다.

〈표 54〉 예비군 신분에 대한 명칭과 용어 변경 소요

구분	현 재	개 선
임 무	동원 예비군	부대편성 예비군(증창설, 손실보충)
	지역 예비군	지역방위 예비군
신 분	-	평시 복무예비군
	간부 예비군	간부 예비군
	병 예비군	병 예비군(연차별 구분)
훈 련	동원 예비군훈련	부대편성 예비군훈련(동원훈련)
	지역 예비군훈련	지역방위 예비군훈련(지역훈련)

다. 예비군 교육훈련 훈령

예비군 훈련은 병역법과 관련된 내용을 이 훈령으로 통합하고, 병력동원 및 전시근로 소집에 관한 규정에 명시된 병력동원훈련소집의 관련조항을 이 규정으로 통합해야 한다.

또한 동원훈련에 대한 계획수립과 관련된 내용도 기존의 규정을 개정하여, 군에 의한 일원화된 방법으로 보완이 필요하다는 것이다.

예비군 교육훈련 훈령에 추가 반영하여 할 내용은 <표 55> 와 같다.

<표 55> 예비군 교육훈련 변경 소요

- |   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| ① | 훈련의 정의를 포함한 훈련체계와 각 관의 임무에 관한 사항     |
| ② | 훈련 소집방법(동원훈련 등), 유형별 훈련 지침           |
| ③ | 훈련관리 및 행정처리                          |
| ④ | 예비군 훈련에 대한 기강확립 및 불참자 처리 강화(동원훈련 준용) |
| ⑤ | 기타 훈련 지원에 관한 사항 등                    |

#### 라. 평시복무 예비군제도에 관한 훈령 제정

평시 복무제도는 전시에 동원되는 예비군 중 주요직위자를 평시에 일정기간 소집할 수 있도록 평시 복무 예비군 제도이다. 이는 국방개혁에 따른 현역 감축과 병력동원 소요 증가되고 예비군 간부의 역할이 중요해졌으나, 2박3일의 동원훈련만으로 기대되는 역할 수행이 제한되어, 예비군 간부에 대한 훈련강화 여건을 제도적으로 보장함으로써, 이들의 전시 임무수행능력을 제고하고 궁극적으로 동원위주 부대의 전력을 강화하기 위해서 제도를 도입하였다. 2014년부터 예비군 간부 비상근복무 제도로 시작하여 긍정적인 효과를 확인하게 되었다.

운용직위	• 및 동원보충대대 현장지휘 요구직위(중사~대위)
소집일수	• 연 15일(동원훈련 3일, 소집훈련 12일)
훈련수당	• 평일(10만원), 휴일(15만원)
운용성과	• 개인 및 부대전투력 40%이상 향상, 예비군참여도 향상 등

이 제도를 안정적으로 추진하기 위해서 예비군법 개정안을 정부입법으로 추진하였으나 기재부의 이견으로 현재는 보류된 상태이다.

〈표 56〉 예비군법 제3조의 3(평시복무 예비군제의 운영) 신설(안)

- ① 국방부 장관은 전시 동원되는 예비군 중 주요직위자를 평시에 일정기간 소집 할 수 있는 평시 복무 예비군제(이하 “평시 복무 예비군”이라 한다)를 시행할 수 있다.
- ② 각 군 참모총장은 평시 복무 예비군을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 본인의 지원에 의해 선발하여 5년 범위 내에서 운용할 수 있다.
  1. 예비역 장교, 준사관 및 부사관
  2. 퇴역 장교, 준사관 및 부사관
- ③ 평시 복무 예비군의 소집분야, 소집기간, 선발, 소집의 중단, 보상 등은 대통령령으로 정한다.

평시복무 예비군제도는 예비군 복무의 다양화와 혁신적인 복무제도로 추진하는 매우 중요한 사업이다. 예비군 훈련기간 제한(연 3일), 예비군 보직 변동률 과다(보직고정 미흡), 평시 편성률이 낮은 부대 동원준비 제한, 부대확장 시 구심적 역할 예비군 미 편성 등 제한사항을 극복하기 위한 것으로, 국방개혁의 “예비군 정예화” 추진을 보장할 수 있는 제도이기도 하다. 현 여건 하에서 전 예비군 정예화는 현실적 제한되므로(예산, 예비군 부담, 기타), 평시 복무 예비군을 편성하여 준 현역수준으로 관리하여 활용한다면 현역 복무경력을 효과적으로 활용하고, 예비군 일부를 정예화 관리하게 되어 예산을 효율적으로 운용하고, 국방개혁 실천 가능 하는 등 장점이 많다. 평시복무 예비군은 현역과 예비군의 연결(핵심)고리역할은 물론, 동원 후 최단시간에 부대편성/지휘체계 확립 등의 역량 발휘가 가능하다. 따라서 평시복무 예비군제도가 예비군법에 반영된다면 이와 연계된 훈령을 제정할 필요가 있다.

〈표 57〉 국방부훈령, 평시 복무 예비군 규정(예)

- ㉔ 용어정의, 임무 및 기능 ㉕ 신분, 편성기준 등 ㉖ 소집, 훈련, 과업수행
- ㉗ 소집명령체계 ㉘ 인사관리(보직,진급,평정 등) ㉙ 보수 등 ㉚ 보상 및 가료, 예우 등
- ㉛ 복장 등 전투근무지원 ㉜ 벌칙규정 등

평시 복무예비군은 현역에 준한 군인복지제도(신분증, 부대출입, 복지시설 이용 등)를 적용하고, 계급과 직책에 맞는 예우와 보상, 동일한 부대에 장기복무하며, 진급을 통한 상위 보직조치와 진급자 교육 강화, 평시 복무 예비군 직위를 연령, 체력, 경력, 장기 활용성을 고려하고 장기 활용(예)중위⇒예)장군)을 위한 제도까지 고려하는 등 미국, 이스라엘의 간부예비군 제도를 참고하여 적용방안 구체화할 필요가 있다.

#### 4. 소결론

전시 병력동원의 실효성을 제고하기 위한 관련 법령과 규정을 개정하는 것은 지금까지의 업무체계를 획기적으로 변화시키는 방안이 될 수 있다. 이는 병력동원업무와 관련된 조직의 변화와 연계될 수 있으며, 군이 좀 더 적극적인 병력동원업무를 수행하는 방안이기도 하다. 지금까지는 군은 병무청에서 병력동원에 대한 사항을 지원하면, 그 범위 내에서 수동적인 업무를 수행하였지만, 법령이 개정되면 현역복무부터 예비군 복무까지 군의 업무관리 영역이 확대되며, 적극적이고 능동적으로 업무를 수행해야 한다.

국방부의 병무국이 병무청으로 전환(1970.9.)된 이후, 예비군에 관한 업무가 병역법과 예비군법으로 이원화되어 지금까지 지속되었다. 특히 병력동원(훈련)소집의 경우 병무청과 군으로 이원화되어, 예비군의 동원과 훈련에 대한 많은 문제를 제기해 온 바가 있다. 이스라엘이나 싱가포르 등의 외국은 예비군에 대한 업무관리가 군으로 일원화 되어 있고, 특히 이스라엘은 전쟁을 통해 제도를 개선하였던 전례가 있다.

따라서 향토예비군설치법에서 예비군법으로의 법령이 개정된 이후(2016.5.29.)에 예비군에 관한 모든 법을 이 법으로 통합하여, 명실 공히 예비군에 대한 기본법의 역할을 수행하도록 일관성을 유지하여 중복을 방지해야 한다. 병역법에 있는 병력동원(훈련)소집과 관련된 조항은 예비군법으로 전환하고, 이와 관련된 업무도 예비군법에 근거하여 군으로 일원화함으로써, 업무관리의 효율성을 제고하도록 해야 한다.

예비군의 신분과 이에 따른 동원이나 훈련소집 시에 적절한 보상을 하는 것은 당연한 국가의 책무이나, 현재는 예비군의 신분이 모호하게 되어 있고, 현역병사 수준에 미치지 못하는 처우는 어느 국가에서도 보지 못하는 사례가 되고 있다. 예비군은 엄연한 경제활동을 하는 국민으로서 동원이나 훈련으로 인한 생계에 영향이 없도록, 국가가 이를 보전하는 것은 당연한 책무일 것이다

평시 예비군 복무제도의 필요성은 이미 충분히 입증되었고 많은 국가들이 이를 시행하고 있으며, 우리의 안보환경도 예비군 역할 증대를 요구하고 있다. 현재의 예비군 제도로는 상비군과 효과적인 전력배합을 이루기 힘들며, 예비군의 역할도 복무기간 및 훈련기간을 고려할 때 현실적으로 어려움이 많다. 따라서 이를 극복하고 예비전력 정예화를 추진하기 위해서는 평시복무 예비군을 활용한 예비군제도를 마련하고 이를 지원할 수 있는 예비역 진급에 관한 법령도 신설할 필요가 있다.

또한 동원령 선포의 엄격한 기준을 완화하여 병력동원을 부분동원부터 단계화하여 시행할 수 있는 법적요건을 갖추어야 하며, 전·평시 이원화되어 있는 법령도 전·평시법으로

일원화하고, 동원령 선포 조항을 포함한 “국가동원에 관한 기본법”을 제정하는 방안도 요구된다. 아울러 예비군 복무규정도 엄격하게 하여 보류 등의 면제대상을 현역복무와 동일하게 관리하여, 동원예비군 가용자원의 부족문제를 해결할 수 있도록 해야 한다. 병력동원은 국가동원의 핵심적인 부분이며, 사람이 동원되지 않는다면 장비나 물자 등의 동원은 의미가 없다. 따라서 우리의 병력동원 실효성을 제고하기 위해서는 업무관리체계와 동원령 선포요건, 예비군 복무의 형평성 유지 등에 대한 법령과 제도개선이 중요하다.

## VI. 결론 및 정책 제언

### 1. 결 론

우리의 군사대비태세에는 상비군도 중요하지만 예비전력의 핵심인 병력동원태세 확립은 유사시 적시적인 군의 증·창설을 보장하는 핵심적인 요소로서 매우 중요하게 관리되어야 한다.

우리의 동원환경은 녹록치 않다. 병역자원 감소로 인한 동원가용자원의 감소, 현역복무 기간 단축으로 인한 전력약화 우려 등 근본적인 취약성 외에도, 짧은 복무기간과 예비군 훈련시간은 예비군을 정예화 하는데 제약을 주고 있다. 또한 예비전력에 대한 예산투자도 극히 미약한 상태에서 국방개혁2.0의 예비전력 정예화를 추진해야 한다. 그러나 외부적인 취약성에도 불구하고 전시 병력동원의 실효성을 제고하기 위한 제도적 개선은 불가피한 선택에 놓여 있다고 본다.

먼저 병력동원업무는 군과 병무청으로 분리되어 수행하고 있는데, 이를 통합하여 계획과 실행을 일원화하고, 업무관리가 가능한 조직과 능력을 갖춘 기관이 이를 수행하게 해야 한다. 병무청이 국방부로부터 분리되면서 이원화된 업무관리가 지금까지 지속되고 있는데, 이제라도 효율적인 업무관리체계를 확립하는 것이 필요하며 이를 위한 관련 법령을 개정하는 등 제도개선에 박차를 가할 필요가 있다.

다음은 국가 동원령 선포에 대한 요건을 완화하고, 병력동원을 부분동원에서 총동원으로 단계화 할 수 있도록 헌법과 전시대기법을 개정하고, 전·평시 적용 가능한 국가동원에 관한 기본법을 마련하는 것이 중요하다.

그리고 동원예비군의 의무 부과는 현역의 병역의무부과와 동일하게 해야 한다. 법령은 합리적 차별은 고려할 수 있으나 형평성을 유지해야 하고 예외적인 보류자의 규정은 법령

에서 삭제하여, 동원전력 확보와 운용에 문제가 없도록 제도개선이 필요하다.

아울러 예비군의 지위와 신분을 명확히 하고 일반 국민으로서 적절한 보상대책을 강구하여, 예비군 복무가치를 제고하도록 해야 한다. 예비군은 경제활동 중인 국민으로서 훈련이나 동원되는 경우는 일시적으로 경제활동이 중단되므로 기회비용을 보전할 수 있는 대책이 필요한데, 현 보상제도는 현역병장 보수 수준도 되지 못하는 실정이다. 이는 이스라엘이나 싱가포르의 처우에 비교될 수 없을 정도로 열악한 상황이며, 이러한 지위와 보상은 병력동원에 대한 예비군의 상실감을 가져오고 유사시 동원에 대한 자긍심이나 책임감을 제고할 수 없다. 따라서 예비군의 신분을 국군조직법에 포함시키고, 예비군에 대한 보상과 처우는 예비군법과 연관된 법령에 반영하여 동원예비군에 대한 안정적인 지원 대책을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 동원예비군의 절대 부족자원인 상·원사 및 준위와 영관장교에 대해서는 평시복무 예비군제도를 제정하고 예비역 진급제도를 개선하여 부족한 자원을 확보하고, 예비군 복무를 활성화하는 차원에서 적극적으로 추진할 필요가 있다는 것이다.

전시 병력동원의 실효성은 전쟁억제와 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 요소이다. 따라서 병력동원에 제약을 주는 제도와 규정은 과감히 개선하고 실효성을 검증할 수 있는 연습 등 다양한 방안을 마련하여 계획을 보완해야 하며, 국가 위기상황에서 병력동원자원을 단계적이고 효과적으로 활용할 수 있도록 운용 및 지원체계를 발전시켜야 할 것이다.

## 2. 정책제언

### 가. 예비군의 지위와 처우 개선

예비군은 현역복무를 마치고 경제활동을 하는 사람으로서 유사시 경제활동은 일시 중단하고 동원되거나 훈련소집이 되므로, 경제활동의 연장선에서 그에 합당한 처우를 해주는 것이 필요하며, 이는 일반 국민의 기본권에 해당하는 헌법과 근로기준법 등을 적용한 합당한 보상이 되어야 한다. 이스라엘이나 싱가포르가 예비군이 동원(훈련)될 경우 사회소득을 100% 보전하는 제도로 되어 있으나, 우리의 경우는 현역 병장 봉급도 미치지 못하는 수준이다. 따라서 예비군 지위를 국군조직법으로부터 관련 법령에 그 위상을 정립토록 하고, 이에 합당한 처우를 보장하는 방안을 우선적으로 개선되어야 병력동원의 실효성을 논할 수 있다고 생각한다. 따라서 예비군의 복무가치를 제고하여 자긍심과 전시 동원에 대한 책임감을 부여하고, 국민으로부터 지지와 지원을 받는 숭고한 조직으로서 역할을 수행할 수 있도록 제도적 개선이 요구된다.

#### 나. 동원령 선포 요건 완화와 단계별 동원시행 보장

헌법에 대통령 긴급명령 선포가 중대한 교전상태에 있고, 국회소집이 불가하며, 국가 보위에 필요 등 엄격하게 되어 있는 요건을 완화하고 국가 위기단계에서 병력동원이 가능토록 법령을 개정해야 한다. 국지전 등 부분동원에 관한 법령도 전시법으로 묶여 있어서 평시 부분동원에 시간적 절차적인 소요로 인해 적시적인 동원이 제한되고 있다. 또한 동원령 선포와 관련된 법령인 전시 자원동원에 관한 법률·대통령 긴급명령이 전시대기법으로 유지하고 있어, 이를 전·평시법령으로 개정하여 평시 적시에 동원이 가능하도록 보완이 필요하다. 특히 병력동원은 동원분야 중에 가장 중요하고 핵심적인 분야로 이를 효과적으로 시행할 수 있도록, 관계 법령과 제도를 획기적으로 개선해야 한다. 사람이 동원되지 않으면 장비나 물자는 무용지물이 될 수밖에 없다. 따라서 단계별 병력동원을 통해 국가안보 위기 관리를 체계적으로 시행할 여건을 보장할 수 있도록 정책과 관련 법령을 반드시 개정해야 한다.

#### 다. 병력동원 업무관리 체계의 통합으로 효율성 제고

병력동원업무는 동원예비군 자원관리 및 동원소집 등은 병무청에서, 작전운용 및 동원 훈련은 군에서 시행하는 이원화된 업무관리는 두 기관간의 협업과 조직 역량을 고려하여 보완할 필요가 있다. 예비군 동원제도를 운영하고 있는 대부분의 국가는 군에 의한 예비군 관리 및 동원 체계를 일원화하여 업무관리를 하고 있다. 이는 예비군을 현역복무의 연장선으로 보고 자원의 관리와 동원지정, 소집과 수송·호송업무를 군이 전담하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 우리는 병력동원의 상당한 부분을 병무청이 담당하고 있다. 행정구역을 기반으로 한 동원지정과 공무원이 동원집행관 업무를 수행하며, 부족한 병력동원 집행업무를 지자체에서 임명된 공무원이나 지방병무청별 병력동원지원대를 창설하여 지원받고 있다. 전시 창설된 조직을 공무원인 집행관이 통제하는 구조는 통제능력 등의 문제가 예상된다. 따라서 군이 주도하는 병력동원업무 체계를 구축하는 것이 병력동원업무의 실효성 제고에 기여할 수 있을 것이다. 이를 위한 관련 법령을 개정하고 조직과 제도를 정비하여 보완한다면, 현재 병무청의 전시 조직편성은 필요 없으며, 군에 의한 전·평시가 연계된 통합된 계획수립과 집행기구 운용, 그리고 군의 지휘통제수단을 활용하여 병력동원 집행의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

#### 라. 평시 복무 예비군제도와 예비역 진급제도 개선

평시 복무 예비군제도는 2014년 이후부터 시험을 통해 충분히 검증되었고, 현행 우리의 예비군 복무제도와 훈련 체계에서 예비전력 정예화를 구현할 수 있는 유일한 제도에 해당

된다. 이 제도가 정착 및 확대되기 위해서는 예비군법에 반영하는 것이 중요하며, 본문에 개정안을 제시하였는데 반드시 구현되도록 관심을 가져야 한다. 다만 이제도는 현재의 개정안을 시행할 경우 장기적인 관점에서 보면 응급처치의 수준으로 인식될 수 있으므로 좀 더 발전된 개념으로 개선이 필요하다. 이 제도가 정착되고 활성화되기 위해서는 예비역 진급제도가 병행되어야 한다. 예비역 진급제도는 군인사법과 예비군법에 반영되지 않아 제도시행에 제한사항이 있으므로, 이를 제도화 할 수 있는 법령개정이 필요하다. 또한 예비역 진급은 전 계급으로 확대하고 지속적으로 상위 계급으로 진급이 가능토록 기회를 부여하며, 진급 시에는 적정기간의 보수교육과 상위직위에 근무할 수 있도록 보직을 부여하는 등 예비군 복무 활성화차원에서 개선이 필요하다.

#### 마. 예비군 보류제도 개선으로 복무의 형평성 유지

예비군의 보류제도 중 예비군 훈련 면제는 형평성에 위배될 뿐만 아니라 병역의무에 합리적 차별에도 해당되지 않으므로, 이와 관련된 모든 규정은 폐지되어야 한다. 전시기능 유지와 방위산업업체의 필수인원 등은 동원지정을 후순위로 조정할 수는 있으나, 예비군 훈련 의무까지 면제해주는 것은 형평성 차원에서 불합리한 제도이다. 많은 학생들과 해외 출타와 관련된 예비군 보류혜택은 근본적으로 합리성이 없으며 훈련을 받지 못할 사유가 있다면, 예비군 복무기간을 연장하여서라도 훈련의무를 이행하는 것이 예비군 훈련의 형평성을 유지하는 것이다. 따라서 모든 예비군에게 균등한 훈련의무를 부과하는 것이 필요하고 이를 위해 관련 법령과 방침을 전면 개선이 필요하다.

#### 바. 현역복무와 예비군 복무 통합방안 검토

현역복무와 예비군 복무의 연계를 강화하기 위해서는 현역 복무 시부터 예비군 복무 부대(동원사단, 보충대대)를 지정하고, 현역복무 시부터 상비사단과 동원사단이 통합된 훈련시행으로 임무숙지, 동원 후 친화시간을 최소화 할 수 있는 장점이 있다. 또한 예비군 보직을 변경하지 않고 동일부대에서 예비군 복무를 마칠 때까지 유지한다면 가장 효율적인 예비군 복무제도가 될 것이며, 전투력 발휘에도 크게 기여할 수 있다. 그러나 예비군의 전역 후 거주지가 분산되고 현역 복무시의 전우들과의 관계 등의 이유로 동원지정에 대한 불만이 예상될 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해 병역제도를 현역과 예비군을 통합한 복무제도로 검토할 필요가 있으며, 이는 상비군과 예비군 전력배합의 효과도 제고할 수 있다. 이를 위해서는 동원지정제도에서 지역배정을 부대배정 방식으로 조정하고, 동원지정을 병무청에서 각 군 참모총장 책임 하에 시행하여 현역복무와 연계된 병력동원업무를 수행토록 제도적 장치를 마련하는 것도 중요하다.

## 〈참고 문헌〉

### 1. 정부기관 자료

- 국방부, 『2016 국방백서』, 서울: 국방부, 2016.
- 국방부, 『2018 국방백서』, 서울: 국방부, 2018.
- 국방부, 『2017 외국의 예비군 및 동원제도』, 서울: 국방부인쇄창, 2018.
- 국방부, 『국방개혁 2.0』, 서울: 국방부, 2018.
- 국방부, 『국방 동원전쟁 모의연습 관련자료』, 서울: 국방부, 2018~2019.
- 국방부, 『병력동원 발전 중앙회의 자료』, 서울: 국방부, 2018~2020.
- 국방부, 『예비전력정책서』, 국방부, 2019.
- 국방부, 『총무3700(병력동원 및 전시근로소집계획)』, 국방부, 2020.
- 국방부, 『평시 복무예비군 제도 정부입법 제기(예비군법 제3조의 3 신설안)』, 2019.
- 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 2017
- 병무청, 『2020병무행정실무(동원 및 병적관리)』, 대전: 병무청, 2020.
- 육군본부, 야전교범 8-0 『동원 및 예비군 업무』, 계룡: 육군본부, 2013.
- 한국국방연구원, 『평시 예비역 간부 제도 국회 토의』, 서울: 국방연구원, 2019.
- 한국국방연구원, 『예비전력 정예화 정책토론회』, 서울: 국방연구원, 2019.

### 2. 단행본 및 논문

- 곽정근, 『국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 VISION 구현방향』, 서울: 한국전략문제연구소, 2019.
- 길병욱 외, 『국방개혁과 연계한 예비전력 정예화 추진방안』, 서울: 육군협회, 2015.
- 박계호, 『예비군 복무제도 개선방안 연구』, 서울: 21세기군사연구소, 2015.
- 이근식, “예비전력정예화를 위한 정책제안” 『국회정책자료집』, 2006.
- 이원희, 『예비전력의 이론과 실제』, 대전: 충남대학교출판문화원, 2015.
- 이필중, 『군사동원론』, 서울: 국방대학교, 2003.
- 장병욱, 『국방동원의 과제와 전망: 연파 장병욱교수 정년기념논문집』, 서울: 한국국방연구원, 1996
- 정원영, 『동원행정론』, 서울: 한국국방연구원, 2009
- 장병욱, “상비군의 예비군 대체화 논리 연구” 『국방논집』, 제22호, 1993.
- 박계호, “예비군 복무제도 개선방안 연구”, 21세기군사연구소, 2015.
- 정철우, “예비역 평시복무제도 필요성 및 추진방안”, 한국국방연구원, 2018.
- 박민영, “전쟁억제와 예비전력(싱가포르 사례를 중심으로)”, 『국방연구』제63권 제2호, 2018.

- 구원근, 박현호 “상가포르 예비군제도 사례를 통해 본 예비전력 발전연구(육군을 중심으로)”, 『군사연구』, 제148집, 2019.
- 조규호, “한국 병력동원제도 발전방향에 관한 연구”, 한성대학교 국방과학 대학원석사학위 논문, 2011.
- 이근식, “예비전력정예화를 위한 정책제안(병력동원제도 중심으로)” 『국회정책 자료집』, 2006.

### 3. 법령 외

- 대한민국 헌법, 헌법 제10호(1987. 10. 29)
- 병역법, 법률 제17166호(2020. 3. 31)
- 병역법 시행령, 대통령령 제31058호(2020. 9. 29)
- 병역법 시행규칙, 국방부령 제1033호(2020. 9. 29)
- 예비군법, 법률 제16585호(2019. 11. 26)
- 예비군법시행령, 대통령령 제29950호(2019. 7. 2)
- 국군조직법, 법률 제10821호(2011. 7. 14)
- 군형법, 법률 제14183호(2016. 5. 29)
- 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법, 법률 제16584호(2019. 11. 26)
- 국방부 훈령(예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령, 예비군 교육훈령, 국방동원업무에 관한 훈령)
- 병무청 규정(병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정)

# 평시 복무 예비군 제도의 확대 방안 고찰

: 초급장교 지원인력 확대를 중심으로

한국군사문제연구원 연구위원 **곽 정 근**  
한국군사문제연구원 연구위원 **김 위 수**  
국방대학교 부이사관 **윤 진 영**

- I. 서론
- II. 국방환경의 변화와 예비전력의 중요성
- III. 평시복무 예비군제도 평가
- IV. 평시 복무 예비군제도 확대 방안
- V. 결론

## 요 약

우리 군이 직면하고 있는 안보환경을 진단해 보면, 전방위적 안보 위협이 대두되고 있는 가운데 북한의 비핵화와 위협 감소를 통한 항구적 평화정착을 위해 다각도로 노력을 전개하고 있지만 그 불확실성은 오히려 증가하고 있다. 또한 인구 절벽으로 인한 병역자원의 부족 현상이 심화되고 있고, 각종 경제여건을 고려 시 국방분야로 충분한 재정지원이 지속되기에는 큰 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이와 같은 안보환경 속에서 우리 군은 주도적 방위역량 확충을 위한 국방개혁 2.0 추진의 일환으로 군 구조 개편과 연계하여 2022년까지 상비병력을 50만 명으로 단계적으로 감축하고, 이에 따른 전투손실을 방지하기 위해 첨단화된 장비의 보강과 함께 예비전력의 정예화를 추진하고 있다.

한편 우리의 예비군 제도는 1968년 창설된 이래 몇 차례 제도적 변화와 함께 2014년에는 예비역간부 비상근복무제도를 최초로 시행하고 예비군훈련대를 창설하여 과학화된 훈련의

기반을 마련하였으며, 2018년에는 육군의 전시 동원전력 강화를 위해 육군 동원전력 사령부를 창설하는 등 많은 발전을 가져왔다. 그러나 예비군복무제도는 창설 당시의 복무제도의 틀에서 벗어나지 못함으로 인해 예비군 운용의 융통성이 제한되고 그 활용성도 전시에 국한되는 모습을 보여 왔다. 2014년 최초 시도된 “예비역간부 비상근 복무제도”는 예비군 복무제도를 새롭게 재설계하는 시작이었다. 그간 6년여의 제도 시행 과정에서 제도의 필요성은 충분히 입증되었고 또한 시행 간에 보완해야 할 사항도 어느 정도는 드러났다. 이제는 단순히 동원훈련의 기간 연장 수준의 제도 시행에서 벗어나 제대로 된 “평시복무 예비군 제도”로 발전시켜나가야 한다. 국방 선진국이라고 할 수 있는 미국, 이스라엘, 싱가포르 등의 국방제도를 보면 비교적 적은 규모의 상비병력 수준에도 불구하고 강력한 국방력을 발휘하고 있는 것은 많은 예산을 투자하여 첨단 전력을 구비한 데서 기인한 것도 있지만 한편으로는 평상시부터 상비군 수준으로 잘 조직되고 훈련된 예비군 조직이 있기 때문이라고도 할 수 있다. 이제는 우리도 선진국들의 예비군 운용 사례를 받아들임과 동시에 그 간 시험 적용해 온 “예비역간부 비상근 복무제도”를 보다 발전시켜 현역으로 편제하기 어려운 직위에 군 생활의 노하우와 경험이 풍부한 예비군을 보직하여 활용하는 “평시복무 예비군 제도”를 발전시켜 나가야 한다.

이에 본 연구의 구성은 첫째, 각국의 예비군 제도에 나타나 있는 평시 예비군 복무제도와 보상제도 등을 확인하고 우리 군에서 벤치마킹할 수 있는 사항을 제시하였다. 둘째, 우리 군에 평시복무 예비군제도의 필요성을 제시하고, 그 방안을 확대 전략 및 직위의 확대, 획득 및 선발을 포함한 인사관리, 제도 시행을 위한 법률의 개정 소요 등으로 구분하여 제시하였다. 마지막으로 연구 결과를 정리하고 시사점을 도출하고 정책 시행을 위해 정책 업무 담당자에게 제언할 사항을 제시하였다.

“평시복무 예비역 복무제도”의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 국방개혁 2.0 추진 과제인 예비전력 정예화를 위해서는 장비의 현대화와 함께 우수한 간부예비군의 확보 및 활용이 필수적이다. 둘째, 동원위주 부대의 동원즉시 전투력 발휘 보장을 위해서는 평시부터 주요 직위에 대해 예비역 간부를 보직시켜 훈련하고 임무수행 능력을 배양하는 것이 반드시 필요하다. 셋째, 국방인력 및 예산운영의 효율화를 위해 반드시 필요한 제도이다. 마지막으로 현재도 많이 부족한 간부 동원자원을 평시부터 확보하여 운영함으로써 동원 가용 자원의 부족현상을 해결할 수 있다.

평시복무 예비군제도의 확대는 법률개정 및 급여 체계 등 실효성을 고려하여 3단계로 단계화하여 확대 추진하는 것이 바람직하다. 1단계(2014~2020)는 현재 시행하고 있는 “예비역 간부 비상근 복무제도”를 지속적으로 추진·정착하는 단계로, 복무기간을 현재의 연간 15일 이내에서 운영하던 것을 현행 법령이 보장하고 있는 범위 내에서 최대 30일

까지로 확대한다. 2단계는 확대운용 단계(2021~2022년)로 현 “예비역 간부 비상근 복무 제도”의 소집 운용 직책과 기간을 확대하여 추진하는 “평시 복무 예비군제도”를 도입하고 그 실효성을 시험평가 하는 단계이다. 이 기간에는 예비역 간부 운영기간을 30일에서 최대 120일까지로 확대하고, 운영직위도 장교는 예비역 소령 및 중령까지, 부사관은 예비역 상·원사까지 확대하여 운영한다. 3단계는 확대운용 정착 단계(2023년~2024년 이후)로 “평시 복무 예비군제도”를 완전히 정착하는 단계이다. 이 기간에는 평시 복무 간부예비군을 국군의 별도 정원에 반영하여 군인신분을 보장하여 최대 180일까지 복무토록 하고, 운영 직위도 예비역 준장까지 확대하되 4차 산업혁명과 연계된 특정 기술 직책에는 병 출신 평시 복무 예비군을 추가하는 것이다.

“평시복무 예비군 제도”가 정착하고 나아가 확대운영하기 위해서는 먼저 부대 유형별로 반드시 운용이 필요한 직위를 상근직과 비상근직으로 구분하여 구체적으로 선정하여야 한다. 그 다음은 이들 자원에 대한 선발 및 특기 부여, 보직관리, 보수교육, 분리업무 등을 포함한 인사관리제도가 정립되어 합리적인 운영 시스템을 구축하여야 한다. 그리고 평시복무자에 대한 보상과 사기 및 복지 제공을 위한 방안과 함께 아울러 불성실 근무자를 처리할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 평시복무 예비군에게 군인의 신분을 부여하여 신분을 보장하고 균형법을 적용하기 위해서는 『국군조직법』의 국군의 구분부터 개정하여 예비군을 국군의 일부로 포함시켜야 하며, 병역법, 군인사법, 군인연금법, 균형법, 국인이 지위 및 복무에 관한 기본법 등의 개정이 필요하며 이 역시 “평시복무 예비군제도”의 확대 단계에 맞게 적시적으로 추진하여야 할 것이다.

이번 연구가 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 그 동안 국방개혁 추진에 따른 예비전력 정예화를 추진하면서 약간은 도외시 되어 왔던 평시 복무 예비군제도 확대에 대한 아젠다를 다시 한 번 상기시키는 계기가 되었다. 둘째, 평시복무 예비군제도의 확대 방안을 그 기간과 직위로 구체화하여 제시함으로써 향후 정책 수립의 기초자료를 제공하였다. 셋째, 평시복무제도의 확대를 3단계로 구분하여 수립하고, 그에 맞춰 직위의 확대, 법률 개정 소요를 연계하여 제시함으로써 단계화 추진전략을 제시하였다.

“평시복무 예비군제도”는 단순히 예비역 간부를 소집해서 운영하는 제도적 변화를 뛰어넘는 예비군 운영제도 자체를 바꾸고 군 인력운영의 틀을 바꾸는 혁신이라고 할 수 있다. 따라서 이는 일부 동원 관계자들만의 업무로 추진해서는 안 된다. 이의 추진을 위해서는 국방부 차원에서 별도의 조직을 만들고, 예산부서 및 법령 개정과 관련된 부서 등 이해관계가 있는 부처와 적극적인 조정노력을 기울임은 물론 대국민 홍보를 강화하여 국민의 이해도 구해야 한다.

아무쪼록 본 연구를 계기로 “평시복무 예비군제도”가 명실상부한 우리 군의 예비군제도로 정착하는 계기가 되기를 바랄 뿐이다.

## I. 서론

### 1. 연구 배경

국방부는 예비전력 정예화의 핵심 과업으로 정예화 된 예비역 간부의 확보를 선정하고 2014년부터 동원사단 등의 일부 직위에 예비역 간부를 평시부터 비상근으로 복무시켜서 활용하는 새로운 인력 운영 시험 적용 중에 있으며, 최초 79명으로 출발한 인원이 2020년 현재 1,023명에 이르고 있다. 현재까지 운영 결과 비상근으로 복무하는 예비역 간부는 군에 대한 풍부한 경험과 지식을 갖춘 자원으로 연간 최대 15일에 불과한 짧은 복무기간에도 불구하고 동원사단의 전투준비태세 향상과 동원훈련 내실화에 크게 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 한편으로는 예비역 간부 비상근 복무제도는 그 근무기간이 지나치게 짧고, 보수나 복지측면에서의 지원이 부족하여 매년 인원이 교체되어 연속성이 없는 등 많은 보완사항 또한 도출되고 있다.

우리 군은 전환기적 안보상황, 인구절벽, 4차 산업혁명, 높아진 국민 의식 등 많은 변화 속에서 새로운 창군의 각오로 표범처럼 날쌔 강군으로 거듭나기 위해 국방개혁 2.0을 추진하고 있다. 이를 위해 첨단무기체계 중심의 슬림한 군 구조 건설을 목표로 상비병력을 감축하는 동시에 간부 및 민간 인력을 확대하고 예비전력 정예화를 추진하고 있다. 그러나 첨단화·자동화가 완성되지 않은 상태에서 병력감축이 먼저 진행됨으로 인해 동원장비 및 물자 관리, 전시 대비 동원훈련 등을 수행할 인력의 절대적인 부족 현상을 초래하고 있다. 특히, 동원사단의 경우 개전초기 전방작전에 투입되는 전투긴요 부대 임에도 불구하고 평시에 편제된 현역이 대폭 줄어들어 전시에는 편제 대비 90% 이상의 예비군을 동원하여 증편해야 하고, 동원보충대대는 전시 전방부대에서 대량피해가 발생할 경우에 병력과 장비와 물자를 패키지화하여 대대단위로 편성하여 전방 군단으로 보충해야 하는데 평시 편성률은 0% 수준으로 개전 초기에 적시적인 부대 창설 및 전방증원이 극히 제한되는 것으로 평가 되고 있다.

국방운영의 선진국이라 할 수 있는 미국, 이스라엘, 싱가포르 등 많은 국가에서도 효율적인 국방운영과 국방선진화를 위해 평시부터 예비역 간부를 소집해서 현역과 유사한

체제로 운영하는 제도를 발전시켜 나가고 있는바 기술집약형 전문군에 필요한 숙련도와 업무연속성 확보에 최적의 자원인 예비역 간부의 평시복무 제도의 확대 방안을 검토하는 것은 매우 의미가 있다고 할 수 있다.

## 2. 선행 연구 검토

예비역 간부의 상근 혹은 비상근 복무에 대한 연구는 여러 차례 시도되었으나 그 구체적인 직위나 복무관리에 대한 연구는 최근에야 시작되고 있다.

김봉수 등(2005)은 “예비역간부 상근 복무제도 연구”에서 예비역 간부의 전문성 활용 및 군 인력운영의 효율성을 제고하기 위해 현역부대에 동원예비군 직위를 두고 예비역 간부를 재소집하되, 운영의 효율성과 보수체계 등을 고려하여 단계적으로 실시할 것을 권고하였다. 또한, 기존에 운영하고 있는 예비전력관리 군무원(5급 3,666명, 7급 360명)은 점진적으로 상근예비역 간부로 전환하고, 상근직위자의 보수는 수당으로 지급하되 연금 수령액을 고려하여 계급별로 차등 지급하고, 연금 대상이 되지 않는 대위급 장교는 연금 대상 시까지 추가수당을 보장하며, 복지혜택은 현역간부에 준해 적용하는 안을 제시하였다.

임영호 등(2011)은 “예비역 복무제도 연구”를 통해 복무형태는 상근 또는 비상근 복무로 5년 단위 계약제를 적용하되 정년은 60세로 하였고, 대상은 동원자원의 확보를 고려하여 대위에서 중령급의 예비역 간부로 한정하되, 신분은 모두 군인의 범주로 포함하도록 하였다. 이 중 상근복무자는 지역예비군부대(읍·면·동대), 동원지원단, 예비군훈련대 등에서 임무를 수행하는 자로 우수자는 진급과 재복무가 가능하도록 하고, 보수 및 복지는 현행 예비전력 관리 군무원의 수준(동일 계급의 현역 연봉 70%)을 적용(복무기간 중 군인연금 정지)토록 하였다. 한편 비상근복무자는 동원보충대대 참모요원과 예하 지휘자로서 연간 60일 범위 내에서 격주 단위 주말(훈련)소집과 부대별 집중(훈련)소집으로 구분하여 복무하며 급여는 연봉을 일수 개념으로 환산하여 지급하는 안을 제시하였다.

신인균 등(2016)은 “예비역 간부 복무제도 발전방안”에서 급변하는 군 구조 개혁과 병력 감축에 따른 병력 부족 문제의 대안으로 예비전력의 재정비를 통한 상근복무제도의 필요성과 운영방안을 제시하였다. 이 때 상근복무자의 대상은 예비역 대위에서 소장까지로 판단하였으며, 급여는 군인연금과 연계하되 동일 계급의 현역 간부 급여를 기준으로 목표치를 설정하는 방안을 제시하고 목표치 수준은 복무 당시의 연령, 평균 지출규모, 사회적 인식 등을 고려하여 대위~소령은 80%, 중령~대령은 70%, 준장~소장은 60%로 계급에 반비례하여 설정하였으나, 상근 비상근 복무제도의 구체적인 확대 방안은 제시하지

못하였다.

가장 최근에 연구된 것으로는 고시성 등(2019)의 “국방인력 재창출을 위한 평시복무 예비군제도 발전방향” 연구를 들 수 있다. 연구에서는 첫째, 현재 시행 중인 비상근 복무 제도를 확대하는 개념으로 병역법 및 예비군법을 일부 개정하고 상근 간부예비군 복무를 시험적용 하되, 대상자를 기존의 예)중·대위, 중사 등 초급간부에서 예)소·중령 및 상·원사 계급까지 확대하고, 복무기간을 현재의 30일에서 복무값에 따라 120일, 150일, 180일까지 연장해야 한다고 제시하였다. 둘째, 상근 예비군 시험운용 실효성 평가결과를 바탕으로 상근 간부예비군을 국군구성원의 별도 정원에 반영하여 예비역군인으로 신분을 보장하는 것으로 이를 위해 군인사법 등 관련법령의 개정과 필요시 「국방개혁 2.0」에 명시된 국방 인력구조의 개선도 병행 검토해야 함을 주장하였다.

이상의 연구에서와 같이 예비전력 정예화의 방안으로 예비역 간부를 평시부터 복무시키는 제도는 꾸준히 연구되고 있음을 알 수 있다. 특히, 저출산 시대 병역자원 확보의 제한과 국방개혁의 추진 등의 국방환경을 극복하고 저비용 고효율의 국방운영을 위해서는 군에서 충분한 경력을 쌓은 예비역 자원의 활용은 국방의 새로운 과제라 할 수 있다. 선행연구의 결과는 이러한 차원에서 그 동안 국방부에서 추진하고 있는 간부예비군 비상근 복무제도를 기간을 확대해서 평시부터 상근 또는 비상근의 다양한 형태로 복무하고 그 대상자 역시 간부 전체로 확대해 나가야 한다는 방향성을 제시하고 있다.

### 3. 연구의 목적

이번 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 국방 인력운영의 선진화를 위해 『평시복무 예비군제도』의 확대의 필요성을 인식하고 공감대를 확산하는 계기를 마련하는 것이다. 국방 인력운영의 선진화를 위해서는 주요 선진국의 예비군운용제도, 국방 인력 운용의 효율성 등 객관적인 자료를 제시함으로써 설득논리를 개발하여 대응할 필요가 있다.

둘째, 『평시 복무 예비군제도』의 확대 시행을 위한 상근과 비상근의 복무 유형과 평시 복무 소요 직위를 구체적으로 판단하고 적정 복무일수와 이에 따른 신분 보장 및 보상 등의 대책을 동시에 검토해서 제시하고자 한다.

셋째, 평시복무 예비역 간부의 선발과 인사관리, 복지증진 및 동기 부여 방안을 검토하여 제도의 활성화 기반을 마련하고자 한다.

마지막으로 평시복무제도의 확대 적용을 위해서 제한되는 사항을 검토하고, 제도적 장치

마련에 필요한 제반 법령과 제도적 보완사항을 검토하여 정부부처의 협업과 제안할 사항을 제시하고자 한다.

## II. 국방환경의 변화와 예비전력의 중요성

### 1. 국방환경의 변화와 예비전력

#### 가. 국방환경 변화 요인 분석

미래전은 전쟁수행의 패러다임에서의 변화가 가속될 뿐만 아니라 국방환경 면에서도 가용 병역자원 감소, 국방예산 재원 확보의 제한 등 많은 어려움이 나타날 것으로 예측된다. 현 정부는 「국방개혁 2.0」추진에 따라 병 복무기간 단축 및 상비병력 50만 명으로의 감축을 추진하고 있으나, 저출산으로 인한 인구절벽 추세가 지속되고 있어 2023년 이후에는 현역병의 소요 충원조차 어려움을 겪을 것으로 예상되고 있다.

또한 미·중 무역분쟁, 한·일 경제분쟁에서 나타나고 있는 바와 같이 각국의 보호무역 정책 강화는 수출주도의 우리 경제에 불확실성을 높여 조만간 긴축재정으로의 전환이 불가피함에도 불구하고 저출산·고령화에 따른 복지 및 의무·고용지출 소요의 급격한 증가 등으로 인해 향후 정부 총지출의 지속적인 증가는 불가피할 전망이다.

비록 현 정부 들어 지난 2년간 국방비 증가율 7~8% 수준으로 다소 증가되고는 있지만 계속되는 국가 재정의 어려움으로 인해 국방예산의 증가율은 점차 감소할 가능성이 높으며 향후에도 국방개혁의 원활한 추진을 보장할 수 있을 정도로 국방 예산을 안정적으로 확보하는 데는 많은 어려움이 예상되고 있다.

따라서 기존의 간부 증원 중심의 병력구조 개편계획을 군인, 군무원, 민간인력에 평시 복무 예비군까지를 포함하는 “총 국방인력 개념”으로 전환하여 평시부터 부족한 간부자원을 확보할 수 있는 대책 마련이 필요하다.

#### 나. 4차 산업혁명 시대 군 구조 개편 추진

국방개혁 추진의 핵심 기조 중의 하나는 가용 자원의 제약을 극복하고 미래 전장환경을 주도해 나가기 위한 4차 산업혁명 시대의 과학기술을 적극적으로 활용하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 빅데이터, 인공지능, 네트워크 등 4차 산업혁명 기술 기반의 유·무인

복합체계, 지능화된 감시-타격체계, 과학화 훈련체계, 스마트 병영관리 시스템을 구현하기 위해 부대 및 전력구조의 정예화와 함께 국방운영의 효율화를 적극 추진하고 있다. 이 과정에서 복잡·다양하고 불확실한 위협에 신속한 대응이 가능하도록 하기 위해서는 간부의 구조를 확대하고 역할을 강화하는 간부 중심의 정예화 된 전력 구조로의 개편이 필수적으로 요구된다.

#### 다. 국방인력 구조의 개편 추진

국방개혁 기본계획상의 한국군 병력규모는 2006년 68만여 명 수준의 상비병력 규모를 2020년까지 50만 명 수준으로 감축하되 예비전력은 150만 명으로 유지하는 것이었다. 또한 각 군별 상비병력의 40% 수준을 간부 증원을 통해 정예화하고, 군무원은 2020년까지 군인 총 정원의 6% 수준으로 상향조정할 계획이다. 국방개혁 기본계획의 변화에 따른 상비병력과 예비전력의 규모는 다음과 같다.

〈표 1〉 국방개혁상 국방인력구조 변화

구 분	국방개혁 완료 년도	병 력 구 조	
		상비병력 규모	예비전력 규모
국방개혁 기본계획 (2006 ~2020)	2020	2020년까지 50만 명	150만명
국방개혁 기본계획 (2009 ~2020)	2020	2020년까지 51.7만 명	185만명
국방개혁 기본계획 (2012 ~2030)	2030	2022년까지 52.2만 명	250만명
국방개혁 기본계획 (2014 ~2030)	2030	2022년까지 52.2만 명	275만명
국방개혁 2.0	2022년까지 상비병력 규모 50만 명 단계적 감축		

\* 출처 : 고시성 등(2019), “국방인력 재창출을 위한 평시 복무 예비군제도 발전방향”, 한국전략문제연구소, p. 9.

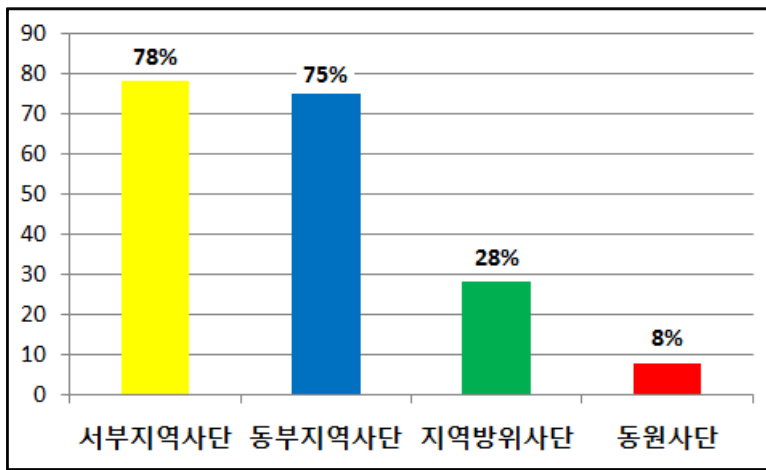
육군은「국방개혁 2.0」에 따라 2025년까지 총 2개 군단, 6개 사단을 추가로 해체하여 병력절감형 군구조로 발전시킬 것이며, 부대 수 해체에 따른 취약점은 첨단 무기·장비로 보강하고 간부를 전체 병력의 37%까지 확대해 숙련된 전투원 확보를 추진 중에 있다.<sup>46)</sup> 박무춘·고시성(2019)에 의하면 2018년 말을 기준으로 전체 상비병력 60만 명 중에서 육군이 대략 46만여 명인데 이중 간부가 13만여 명으로 전체 병력의 28% 수준을 보이고

46) 국방일보(2019. 9. 5), ‘병역자원 감소로 부대구조 개편은 선택 아닌 필수’

있어 간부들의 증원하려는 계획은 사실상 동결된 채 이에 따른 대체 인력으로 군무원 약 1만 명의 증원을 추진하고 있다.

육군의 사단급을 기준으로 전시편제 대비 평시 편성률을 살펴보면 전방사단의 전시편제 대비 현재의 편성률을 확인한 결과 서부지역 사단은 78%, 동부지역 사단은 75%를 유지하는 반면, 동원사단 편성률은 매우 저조하게 편성되어 7.8% 수준에 불과하고 지역방위 사단은 28%이며 동원보충대대의 경우는 전원을 동원예비군으로 충원토록 하고 있다.

〈그림 1〉 사단급 부대 기준 전시편제에 따른 편성률 현황



\* 출처 : 고시성 등(2019), 상계서., p. 12.

앞으로도 육군은 가용 병역자원의 지속적인 감소에 따라 추가적인 부대 수 감소(해체)가 불가피 할 것이다. 따라서 유사시 현역부대의 전투력을 충원해야 하는 예비전력 정예화 중요성은 더욱 커질 수밖에 없는 것이 현실이며 그 중심에 정예화된 예비역 간부의 확보가 필수라고 할 수 있다.

#### 라. 예비전력에 미치는 영향

우리 군은 2006년 국방개혁 추진 이후 상비병력의 규모를 감축하는 과정에서 숙련도와 전문성이 요구되는 직위에 부사관 위주의 간부 증원을 추진해 왔다.<sup>47)</sup> 그러나 청년 인구의 감소와 중장기적인 청년실업률 감소에 따라 향후 군 간부의 획득에 어려움이 예상된다. 특히 장교 및 준·부사관은 병 복무기간 단축 등과 맞물려 지원율이 계속적으로 저하되면서

47) 국방부(2018), 「2018 국방백서」, 서울: 국방부, p.88.

초급간부 획득의 어려움이 초래되고 있다.<sup>48)</sup> 사실상 상비병력의 감축을 간부 증원을 통해 해결하고자 했던 군의 계획은 사실상 어렵다고 볼 수 있다.

이러한 현역 간부 자원의 부족은 동원자원의 부족과도 직결된다. 2018년 병력동원자원 분석 결과에 의하면, 예비역간부의 동원소요는 16.5만 명인데 비해 가용자원은 11.3만 명이며, 특히 동원소요 대비 중령(35%), 소령(15%), 원사(23%), 상사(20%) 급은 절대적으로 부족한 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 현역으로 20년 이상 복무한 간부들이 전역과 동시에 대부분 '퇴역'되어 전시에 활용할 수 없다는 현실적인 문제도 있지만 앞으로 이를 해소할 수 있는 대책 또한 특별히 없다는 점에 더 크게 주목할 필요가 있다.<sup>49)</sup>

지금까지 살펴 본 군 구조 개편에 따른 부대 수와 상비병력의 감소, 이에 따른 동원소요의 증가, 가용 간부 동원자원의 부족현상은 효율적인 국방인력구조 개편을 통한 국방개혁의 기반을 마련하고자 하는 계획 전체를 무산시킬 우려마저 있다. 따라서 부대의 임무와 역할을 고려하여 개전초기 신속대응전력 및 전략적 억제전력의 평시 편성률을 향상시켜 초전에 대비하면서, 동원위주 부대는 평시 편성률을 최소화하면서 이 자리를 “군 관련 노하우와 전문성을 갖춘 예비역 간부”를 평시부터 선발하여 복무토록 하는 ‘평시복무 예비군 제도’의 조기 시행이 중요한 시점이다.

## 2. 미래전장에서 예비전력의 중요성

### 가. 전장에서의 주역으로 등장하고 있는 예비전력

1991년 걸프전 이후 첨단 무기 만능론에 빠진 미국은 군사혁신을 통해 상비사단을 10개 수준으로 줄이고 70만에 달하던 지상군을 48만 명 규모로 대폭 감축하였다. 이 때문에 지상 전투병력 소요가 급작스럽게 기하급수적으로 늘어난 아프가니스탄·이라크 전쟁에서 심각한 병력 부족 현상을 겪었다. 이들 전쟁 기간 중 육군과 해병대의 정원을 10만 명 정도 늘렸지만, 이 정도 병력 증원으로는 부족한 병력 문제를 해결할 수 없었다. 이에 대한 해결책으로 주방위군과 예비군 동원이 제시되었고, 미국은 전체 병력 중 약 40%를 예비군으로 충당함으로써 부족한 병력 문제를 해결하였다.<sup>50)</sup> 전쟁에서 부족한

48) 국방개혁 추진으로 간부증원 실적은(2012~2016) 5년간 평균 2,200명(부사관 1,500명, 전문하사 700명 수준) 증원되었는데 간부 증원을 상비병력의 100분의 40이상 수준으로 편성하고자 하는 국방개혁 목표를 현실적으로 달성하기 어려울 것으로 예상됨. 특히 초급간부(장교 및 부사관) 지원을 저하와 국가재정여건을 감안하여「국방개혁 2.0」에서는 사실상 간부 규모 확대계획은 동결되고 요구되는 간부 증원은 군무원 및 기타 방안을 통해서 추진.

49) 병무청(2018), “2018 병력동원지정결과”보고서를 기초로 저자 정리

50) 중앙일보, “〈시론〉 이라크戰과 우리 예비전력”, 2003. 4. 9

인원을 신병으로 충원하는 데는 제한이 많다. 기량과 경험이 부족하기도 하지만, 신병 양성에 상당한 시간이 소요되기 때문이다. 미 육군의 경우 우리나라의 기초군사훈련 격인 신병기본훈련(BCT : Basic Combat Training) 9주 과정을 거쳐 주특기 교육에 해당하는 고등각개주특기훈련(AIT : Advanced Individual Training)을 주특기 별로 짧게는 2주에서 길게는 46주까지 실시하고 있다.<sup>51)</sup> 즉, 1명의 신병이 실전 부대에 배치되기까지 짧아도 12주, 길면 1년 정도의 시간이 필요하다는 것이다.

지휘관이나 참모 등 일정 직책을 수행하는 장교와 부사관 유고 상황이 발생할 경우 문제는 더 심각해진다. 개개인의 각개 전투 기술은 신병이라도 교육훈련을 통해 숙달이 가능하지만, 오랜 기간 일정 직책과 임무를 수행하며 쌓은 경험에서 나오는 상황 판단 및 대처 능력은 교육훈련을 통해 얻을 수 없기 때문이며, 미군은 이러한 문제들을 예비군 자원의 효율적 활용을 통해 손쉽게 해결할 수 있었다.<sup>52)</sup>

미국의 예비군은 대부분 현역 시절 해외 파병 경험이 있을 뿐만 아니라 전역 후에도 연평균 30일 정도를 부대에 소집되어 계급 및 직책별 임무수행 훈련을 하기 때문에 사실상 현역에 준하는 기량을 유지하고 있다. 따라서 동원령이 선포되면 즉각 현역 부대에 투입이 가능하며, 숙달된 전투기량과 팀워크로 우수한 임무 수행 능력을 발휘한다.

이러한 사례는 미국뿐만 아니라 이스라엘에서도 나타났다. 주변국 대부분과 적대적인 관계를 유지하고 있는 이스라엘은 예비군이 이스라엘 안보를 지탱하는 핵심축이다. 이스라엘 국방군의 현역 병력은 17만 7,000명 수준이지만, 유사시 예비군 동원령이 선포되면 잘 훈련된 62만 2,000여 명의 병력과 이들 병력으로 구성되는 예비사단과 여단이 편성, 이스라엘 예비군은 상비사단에도 편성되어 현역과 함께 가자지구나 서안지구 등 전방 지역 작전에 수시로 투입되며, 현역 수준의 각개 전투 능력과 팀워크를 발휘하고 있다.

#### 나. 경제적이고 효율적인 군 운용을 위한 수단으로서 예비전력

현대전에서 잘 조직되고 훈련된 예비전력이 중요한 것은 안보환경이 달라졌기 때문이다. 2000년대 이후 선진국을 중심으로 나타나고 있는 출산율 감소와 복지 소요의 증가 현상은 많은 인건비가 소요되는 상비 병력의 유지를 점점 더 어렵게 만들어 가고 있다.<sup>53)</sup> 이와는 반대로 최근 발생한 전쟁은 지상 전투병력 소요를 더욱 더 요구하는 제4세대 전쟁의 형태로 흘러가고 있어 각국 군 관계자들을 곤란하게 만들고 있다. 그러나 미국과 이스라엘의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 예비전력을 잘 활용할 경우 미래 전장 환경에서 비용 대 효과가

51) U.S Headquarters Department of the Army, 『The Soldier's Blue Book』, Fort Eustis, 18 July 2016

52) 육군본부, “예비역 간부 복무제도 발전방안”, 2016. p. 17.

53) 정용범, 『예비전력 정예화 방안』, 서울: 병무청, 2007, pp. 12~13

우수한 군사력을 확보하여 새로운 안보 위협에 보다 효과적으로 대처할 수 있다.

우리나라도 1968년 예비군이 창설된 이후 최근까지 약 300만 명에 달하는 예비군을 관리하는데 국방예산의 1%도 채 사용하지 않고 그 전력을 유지해 왔다. 물론 그로 인해 예비전력 정예화에 많은 어려움이 따른 것도 사실이지만 그만큼 적은 예산으로도 예비군 운용이 가능하다는 점을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이제 더 이상 우리 군에 있어서 예비전력이 상비전력의 보조적인 수단이 아니라 국방의 한 축으로 그 역할을 제대로 감당할 때, 비로소 국방개혁의 성공적인 추진을 보장할 수 있을 것이다. 이를 위해 우리나라 역시 외국의 예비군 운영 사례와 교훈을 잘 연구하여 경제적이고 효율적인 군 운용을 위해 우리 실정에 맞는 상근 및 비상근 복무를 포함한 예비군 평시 복무제도를 발전시켜 나가야 할 필요가 있다.

### Ⅲ. 평시복무 예비군제도 평가

#### 1. 현행 예비역간부 비상근복무 제도 성과 분석

##### 가. 예비역간부 비상근 복무제도 시행

“예비역간부 비상근 복무제도”란 국방개혁에 관한 법률 제 27조(예비전력 정예화), 제13조(민간인력 활용 확대)의 관련 근거에 기초하여 예비군 조직을 상비전력의 대체가 가능한 수준으로 정예화하고, 국방 관련 업무의 전문성과 연속성을 높이기 위하여 민간인력 활용을 확대하는 개념에 의해 추진하는 것으로, 동원예비군으로 편성되는 주요 직위에 예비역간부를 평시에 일정기간 복무토록 하여 동원위주부대의 동원준비태세 및 전투력을 강화하는 제도라고 정의할 수 있다.<sup>54)</sup> 이는 동원사단과 동원보충대대 등 평시 편성률이 낮은(10% 미만) 증·창설부대의 간부 자원을 우수한 예비역 간부로 평시부터 선발하여 일정기간 복무토록 함으로써 전시 원활한 증·창설 능력 보강과 완편 후 조기에 임무수행을 보장하고, 또한 현재와 같은 간부·병 동시 동원체계에서 주요 직위의 간부를 사전에 확보하여 전문성을 구비할 수 있으며, 저비용으로 전시임무 수행 및 예산운영의 효율성을 보장하기 위해 추진하게 되었다. 평시 비상근 복무자의 소집근거는 병역법 제49조(병력동원훈련의 소집 등)에 명시된 “동원훈련 소집 대상자를 연 30일 이내에 소집하여 훈련이 가능”한 조항에 기초

54) 육군본부(2018). “예비역간부 복무제도 추진계획”. 동원참모부. p. 7-1.

하였으며, 이에 따라 소집되어 근무하는 기간에도 예비역군인 신분을 유지하게 되고 소집되어 복무하는 기간을 고려하여 일당 개념의 수당을 지급하고 있다.

이 제도는 2012년 5월 4일 국방부 동원기획관실에서 “예비전력 정예화 추진계획”을 국방장관에게 보고하면서, 2014년부터 73사단 및 37사단을 대상으로 79명을 처음 선발하여 시험 운영하게 되었다. 이후 점차 부대를 확대하여 2016년부터 지역방위사단에서 선발하여 운용하기 시작했으며, 2018년에는 호송단 주요직위자까지 확대하여 선발·운용하였다. 연차별 운용인원은 다음과 같다.

〈표 2〉 비상근 복무자 연도별 운영 인원

구 분		'14~'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
계(명)		79	169명	269명	585명	1,023명	1,023명
운영 인원 (명)	동원사단	69명	130명	223명	510명	757명	757명
	동원보충대대	10명	32명	39명	65명	252명	252명
	지역방위사단	-	7명	7명	10명	-	-
	호송단					14명	14명
예산(억 원)		1.26	2.2	3.5	7.5		-

\* 출처 : 육군본부 자료를 참고로 재정리함.

#### 나. 간부예비군 비상근 복무자 유형별 운용

비상근복무자는 연간 15일(동원훈련 3일+12일, 월 1~2일) 이내의 특정한 기간에 先 동원소집훈련의 개념으로 해당 소집부대에 출근해서 평시 증창설 준비 및 작계(임무수행철) 숙지, 현역과 통합된 작계시행훈련 등의 업무를 수행하고 있다. 이들에 대한 보상금은 휴일 15만원, 평일 10만원을 기준으로 하고 있으며, 복무일수는 연간 15일 중에서 동원 훈련 기간 3일을 제외한 12일로서 1인당 최대 160만원(평일 10만원\*4일 휴일 15만원\*8일)이고, 동원훈련기간 3일은 별도의 임금 지급 없이 다른 동원예비군들과 같은 수준의 훈련보상금<sup>55)</sup>을 지급하고 있다. 간부예비군 비상근 복무자가 각각의 부대에 소집되어 수행하는 임무는 아래와 같다.

55) 동원훈련(2박3일) 보상금은 '15년 6,000원, '16년 7,000원, '17년 10,000원, '18년 16,000원, '19년 32,000원으로 매년 증액되고 있으나, 최저임금 수준에도 못 미치는 낮은 수준임.

〈표 3〉 간부예비군 비상근복무자 유형별 복무 형태

구 분	일 수	복무 형태
계	15일	
소집훈련 (휴일)	8일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 월 1~2회 소집훈련, 개인·직책수행훈련, 작계숙지 후 임무수행능력 종합평가</li> <li>* 백지전술, 행동화 숙달 평가 등</li> </ul>
부대훈련 (평일)	2일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부대전술훈련 동참, 부여된 직책에서 부대임무 숙달</li> </ul>
동원훈련 前 先소집 (평일)	2일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원훈련 前 先 소집하여 동원훈련 시 병력통제 및 교관 임무 숙달</li> <li>• 직책수행 능력 배양, 작계지역 정찰 및 작계숙지 등</li> </ul>
동원훈련 (평일)	3일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 증·창설 절차 숙달, 전시임무에 의한 개인 및 팀 단위 직책수행 능력 배양, 전술 및 작계시행 능력 구비</li> </ul>

\* 출처 : 고시성 등(2019). 전계서., p. 34.

#### 다. 비상근 예비군 제도 운용 결과 분석<sup>56)</sup>

육군은 2014년부터 운영한 비상근복무제도의 실효성을 자체기관인 육군 분석평가단(2015, 2017년)과 ㈜엠브레인(2017), π-TOUCH(2019)에 의뢰하여 수차례 평가하였다. 연구진은 이들의 평가 자료를 검토 후 향후 논의를 위해 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

##### 1) 비상근복무제도 시행효과 측면

간부예비군 비상근복무제도의 필요성은 현역간부의 74%가 동의하였으며, 그 이유 (중복 선택 가능)로는 예비전력 강화(60.2%)와 조기 전투력 발휘(54.9%) 등의 순이었다. 비상근복무제도가 부대 전투력에 미치는 영향으로 현역간부의 69.1%가 전투력이 향상된다고 평가하였는데 이유는 예비군 지휘통제 원활(73.2%), 적극적인 자세로 훈련목표 달성(46.3%), 직무수행능력 우수(32.5%) 등 이었고, 임무수행 능력 면에서의 우수성은 지휘 통솔, 지형숙지, 주특기 및 장비관리 측면에서 우수한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

##### 2) 비상근 복무제도 여건 측면

비상근복무자의 근무일 선호도는 현역간부의 44%가 평일과 휴일을 적절히 혼합하는

56) 고시성 등(2019), 전계서. p. 100.

것을 선호한 반면 예비역 간부는 78%가 휴일근무를 선호하였고 평일은 22%에 불과하였다. 또한 현역 간부를 대상으로 제도 시행 전과 후의 부대 업무량과 관련해서는 ‘업무량이 증가하였다(38%)’, ‘변화 없다(54%)’와 ‘감소했다(5%)’로 변화가 없거나 일정부분 업무량이 증가한 것을 알 수 있다. 예비역간부 소집을 위해 미리 준비해야 할 소요는 소집복무 준비에 3근무일 이상 소요(21%), 2근무일 소요(45%), 1근무일 소요(34%)로 나타났는데, 조건부 가치측정법<sup>57)</sup>을 이용하여 비용 대비 편익을 분석하면 결과 타당한 것으로 평가가 되었다.

비상근복무자의 연간훈련보상비를 비용(Cost)로 하고 제도시행에 따른 가치 및 만족도를 편익(Benefit)로 하여 비용 대 편익을 도출(편익÷비용)한 결과 1.26 (연간 개인 비용: 119.6만원, 편익: 150.2만원)으로 타당성을 확보하였다.

### 3) 제도의 확대 시행 측면

예비역간부 비상근 복무제도의 전군 확대시행에 대해서는 67.2%가 대체로 긍정적으로 인식하고 있었으나 복무기간의 확대여부와 확대 시기 등에 대해서는 일부 이견이 존재하고 있음을 알 수 있었다. 복무기간의 확대를 반대하는 입장에서는 현행 15일 정도면 기본 임무수행능력 배양에 적절하며 확대 시에 휴일 위주로 운용되는 제도로 인한 현역의 피로도와 평일에 주로 실시되는 현역 훈련에 동참하지 않는 것에 대한 문제점을 주로 지적하였다. 반대로 기간의 확대가 필요하다는 의견은 현재와 같이 월1회 정도의 소집으로는 임무수행 능력 배양에 한계가 있기 때문에 적어도 법적으로 보장된 30일까지는 확대해야 하고, 참여율을 높이기 위해서는 휴일에 주로 소집해야 한다는 의견을 보였다. 다만 이 경우에는 휴일훈련으로 인한 현역의 피로도를 감소시킬 수 있는 대책이 강구되어야 함을 전제로 하고 있다.

### 4) 기타 시행 간 문제점과 개선 방안 식별<sup>58)</sup>

현 예비역간부 비상근복무제도는 예비역 간부에 대한 직장보장, 근로계약서 작성 등 복무여건과 복지혜택에 대한 제도적 보장이 미흡하며, 이를 개선하기 위해서는 비상근복무자를 소집 후에는 소집필증을 발급해주고 소집 기간에 대해 근로계약서를 작성하는 등 제도적 보완이 필요하다.

57) 조건부 가치측정법이란 무형의 가치, 환경, 서비스 등의 시장 재화를 측정하고 평가하는데 유용성이 있음이 보편적으로 인정된 기법을 말함.

58) 육군본부(2017), “간부예비군 비상근 복무제도 실효성 분석 결과”, 분석평가단-6개 부대 현역간부 및 군무원, 간부예비군을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 결과를 분석하여 제도적 보완사항을 도출하여 제시하였음.

또한 평일훈련의 경우 참석률이 저조하여 팀 단위 임무숙달이 제한되며, 선발 후 다음해에 재 선발 비율이 비교적 낮고 부대별 보직 고정률도 저조하여 실질적인 전투력 개선효과가 미흡한 것으로 평가하였다. 개선사항으로 평일훈련 참석률 향상방안을 마련하고 우수 자원 확보를 위한 부대별 적극적인 홍보활동을 통해 재 선발 비율과 부대별 보직 고정률을 높여야 하며, 비상근복무자 임무수행과 관련한 객관적인 평가점검표를 작성하고 효과분석 평가 및 DB를 구축하여 제대별 소요직위 인원에 대한 실효성 분석 및 검증 필요하다.

비상근복무자 소집(훈련)을 위한 대대급부대의 노력이 너무 과다하고, 불성실 근무자에 대한 제재 수단이 미비하다고 의견을 개진하였다. 따라서 육본 차원의 대대급 업무경감 대책 마련과 불성실 근무자에 대한 복무해지 기준 강화가 필요함을 제시하였다.

## 라. 예비역간부 비상근 복무제도 종합 평가

국방부에서 2014년부터 운영하고 있는 간부예비군 비상근 복무제도는 그 필요성과 비용대비 편익 측면 등을 고려할 때 매우 성공적인 제도라고 평가할 수 있다. 그러나 시행초기단계로 일부 보완해야 할 점과 앞으로 평시복무제도로 확대하기 위해서는 제도적 보완사항도 있는 것이 사실이다. 앞 절에서 알아본 성과분석을 기초로 예비역간부 비상근복무제도가 완전히 정착하기 위해 필요한 과제를 평가해보면 다음과 같다.

### 1) 제도시행결과 나타난 긍정적인 측면

첫째, 군 구조 개편에 따라 동원위주 부대의 평시 현역 비율 감소를 보충하기 위해서는 예비역 간부의 평시 복무제도는 반드시 필요하다. 동원사단의 평시 편성률이 7.8% 수준이고 동원보충대대는 100%가 예비역으로 편성되어 있다. 전시에 기간편성된 인원이 어느 정도 편성되어 있어야 전시 증·창설을 원활하게 할 수 있는지에 대한 통계 자료는 없지만 경험적으로 볼 때 10% 미만인 부대가 24시간에서 36시간 만에 100%의 전투력을 갖춘 부대로 편성되기를 기대하는 사람은 아무도 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 군 구조 개편은 별다른 대안도 없이 진행되고 있는데 이를 보완하기 위한 방법이 바로 예비역 간부를 평시부터 해당 부대·직위에 복무시키는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 전시 소요되는 정예 동원자원 확보를 위한 최상의 방안이다. 부대별 동원지정자원의 86%에서 92% 수준이 타 부대 출신으로 유사시 생소한 지형에서 임무를 수행하게 되어 동원초기 임무수행능력 발휘가 제한되고, 현재의 동원지정결과 연차이내자 지정률이 70~80% 수준이고 적소특기자가 70% 수준이 점을 고려할 때 동원즉시 전투력 발휘가 제한될 수밖에 없다. 따라서 동원 즉시 전투력을 발휘를 보장하기 위해서는 동원예비군의

노후장비·물자의 개선과 실질적인 훈련강화도 필요하지만 전시 동원되는 부대에 지정된 동원 간부를 사전에 복무시켜 유사시 신속한 동원준비태세를 갖추는 것이 가장 중요하다.

셋째, 저비용 고효율의 국방선진화에 기여할 수 있는 최상의 제도이다. 비상근복무자의 연간훈련보상비를 비용(Cost)로 하고 제도시행에 따른 가치 및 만족도를 편익(Benefit)을 분석한 결과에서 본 바와 같이 적은 비용으로 간부예비군의 편익도 높일 수 있을 뿐 아니라 부대의 만족도도 높일 수 있음을 알 수 있다. 민간인력 운영을 위한 비용측면에서 군무원 보다는 비상근으로 근무하는 예비역 간부에게 소요되는 비용이 1/30 수준이고, 향후 상근 복무로 확대를 고려해도 1/4 수준임을 감안할 때 예산 측면에서도 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있는 제도라 할 수 있다.

## 2) 시행결과 보완할 사항

첫째, 평시복무 예비군에 대한 급여 등 보상체계 개선이다. 육군에서 2014년부터 운영하고 있는 간부예비군 비상근복무제도는 그 필요성 및 비용대비 편익측면에서 매우 성공적인 제도였다고 평가되고 있다. 그러나 보상금 수준은 하루당 평일 10만원, 휴일 15만원으로 이는 2014년에 설정된 이래 현재까지 한 차례도 인상이 없었으며 또한 계급에 관계없이 일률적으로 지급하고 있어 검토가 필요하다.<sup>59)</sup> 특히, 현재의 비상근 복무제도를 상근복무 제도로의 확대를 검토하기 위해서는 급여체계 뿐 아니라 수당과 기타 복지 등 보상체계 전반을 재검토하여야 우수자원의 선발과 운용이 가능할 것이다.

둘째, 평일 및 휴일 근무에 대한 사회적 합의가 필요하다. (주)엠브레인(2017년) 설문결과 현역장병은 평일 복무를 선호하는 반면 비상근 간부예비군은 휴무일 복무를 선호하는 것으로 나타났다. 이는 평일 현업이 있는 간부예비군이 시간 조정의 어려움에서 나타나는 현상으로 연차 휴가 활성화 및 복무일 공가 처리 등의 조치가 필요하며, 이를 위해 일반적으로 법으로 규정하고 있는 예비군훈련에 대해서 공가를 인정해 주고 있는 것과 같은 사회적인 인식의 개선이 전제되어야 한다.

셋째, 상근 복무자를 포함한 “평시 복무 예비군제도로 확대”가 필요하다. 현재의 30일 이내의 비상근 복무만으로는 예비역 간부와 현역 군부대 모두에게 만족할 만한 결과를 얻기에는 한계가 있다. 예비군 입장에서는 월 1회 정도 소집되는 훈련이 현업과 중복될 경우 소집에 응하기 어려운 측면도 있고, 경제적으로 큰 이익도 없으면서 이중의 부담으로 느낄 수 있다. 한편 군부대의 입장에서도 월 1회 휴일 위주로 들어오는 예비역 간부의 관리

59) 2017년 (주)마크로밀엠브레인에서 조사한 비용 대 편익 분석 연구에 의하면 ‘간부예비군 비상근복무제도’에서 가장 시급한 개선사항으로 ‘훈련보상금’(43.1%)의 부족이었음.

및 운용에 부담을 느끼면서도 1년 단위로 바뀌는 자원의 활용성에도 제한을 느낄 수 있다. 따라서 예비역 간부가 30일 이상, 필요시 연중 복무할 수 있는 상근운용 개념을 도입함으로써 예비군에게는 직업적 안정감을 주고, 군부대에는 동원자원의 안정적인 확보와 함께 동원준비태세를 향상시킬 수 있도록 개선할 필요가 있다. 현재 군은 상근복무자를 포함한 “평시 복무 예비군제도”를 2020년부터 단계적으로 적용하려는 계획을 추진 중에 있다.<sup>60)</sup> 그러나 이 것 역시 예비군에 대한 명확한 신분의 규정이나 법적인 보장이 되지 않은 채 현재의 법률을 준용하는 방식으로 추진된다면 이로 인한 또 다른 문제에 직면할 가능성이 높다. 따라서 제대로 된 “평시복무 예비군제도”를 시행하기 위해서는 상근예비군 신분에 대한 법적인 보장과 국군 정원에 반영하는 문제, 이에 따른 군인사법 등 관련 법안의 개정, 가장 현실적인 문제로 적정 수준의 급여지급과 예산확보 등의 문제도 함께 검토되어야 할 것이다.

## 2. 외국군의 예비군 평시복무 사례

### 가. 미 국

미국은 육·해·공·해병대는 물론 해안경비대까지 예비군 조직을 두고 다양한 상황에서 가장 효과적으로 예비전력을 활용하고 있는 국가 중 하나이다. 미국 예비군은 1990년대 다수의 상비사단이 해체됨에 따라 유사시에 대비하기 위한 전력으로 연방정부 차원에서 지속적으로 투자와 관리가 이루어지고 있으며, 미국은 전·평시 예비군 전력을 효과적으로 운영 및 지원하기 위한 제도와 조직을 정비해 놓고 있다.

미군의 병력 규모는 현역 133만여 명과 예비군 약 82만 명으로 총 215만여 명으로 조직되어 있다. 그 중 예비군은 그들의 기능과 복무연한에 따라 긴급예비역(Ready Reserve), 대기예비역(Standby Reserve), 퇴역예비역(Retired Reserve) 등으로 분류되어 각기 다른 복무형태로 운영되고 있다.<sup>61)</sup>

60) 육군의 ‘평시 예비군 복무제도’ 확대 시행 계획 (출처 : 육군 2020년 보고자료)

구 분	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년
비상근복무자	3,200명	3,600명	4,100명	4,500명	4,500명
상근복무자	50명	100명	360명	500명	600명

61) 국방부, “2017년 외국의 예비군 및 동원제도”. 2018. p. 248.

〈표 4〉 미국 군별 선발예비군 인원 현황

구 분	총병력	상비군병력	선발예비군	예비군비율	예비군구성비
육 군	1,015,384	475,400	539,984	53.2%	66.0%
해 군	382,504	324,524	57,980	15.2%	7.1%
해병대	222,018	183,501	38,517	17.3%	4.7%
공 군	493,134	317,883	175,251	35.5%	21.4%
해안경비대	46,930	40,357	6,573	14.0%	0.8%
합 계	2,155,953	1,337,648	818,305	38.0%	100%

\* 출처 : Defence Manpower Data Center, 2016.9 / 신다윗·정철우.(2016) 「미국예비군의 발전사례를 통한 한국 예비전력 정예화를 위한 제언」 재인용

미국은 약 82만 여명의 선발예비군 중에서 약 7만 여명을 상근예비군(AGR: Active Guard Reserve)으로 운영하고 있다. 이들은 연방예비군 또는 주방위군 신분으로서 연간 180일 이상을 상근직으로 근무하며, 상비군 병력에 대한 정원 부담 해소를 목적으로 예비군의 조직·모집·교육훈련, 행정 등 현역과 동일한 임무를 수행하고 있다. 미국은 상근예비군의 신분 및 임무에 대한 법적근거를 ‘美 법률 title 10(Armed Forces, 국군법)’에 명시하고 있고, 상근예비군의 보수 및 복지는 현역과 동일한 수준이다.

한편, 미국은 상근예비군과는 성격이 다른 비상근예비군도 운영하고 있다. 선발예비군 중에서 다수를 차지하고 있는 부대편성예비군(TPU: Troop Program Unit)으로서 연 24일의 주말훈련과 2주간의 동원훈련에 참여한다. 보수는 일별 수당(평균 16~37만원) 차원으로 지급하며, 주말훈련은 평일의 200% 수준으로 보상하고 있다.

미군 예비역 자원은 입소 기간 중 현역에 준하는 수준의 급여와 수당이 제공되는데, 이 급여와 수당은 진급 또는 근속연수가 늘어날수록 오르는 구조다. 이들은 근무 성적에 따라 차상위 계급으로 진급이 가능하므로, 근무 성적이 우수할 경우 계속 진급하여 근속 20년차 이상이 되면 연간 40,000달러 이상의 급여를 수령한다.<sup>62)</sup>

복리후생도 현역에 준하는 수준이 제공. 예비군 대원은 주택자금은 최대 72만 달러, 생활자금 최대 15만 달러까지 낮은 이자의 대출 혜택. 예비군 대원이 대학에 진학할 경우 학자금 일시금 지급, 36개월에 걸쳐 월 356달러의 학자금이 지급, 대학 입학 가산점이 부여. 의료보험 혜택, 군 의료시설 무상으로 이용할 수 있고, 해외 파병 등 작전에 투입 대원에게는 40만 달러 상당의 생명보험 가입 혜택을 제공한다.<sup>63)</sup>

62) U.S. Army Reserve, “Drill pay - Effective January 1, 2016”, <http://www.usar.army.mil/Featured/Resources/Military-Pay-Chart-2016/>, 검색일 2016.10.1

63) U.S. Army Reserve, <http://www.usar.army.mil/Featured/Resources/Health-Benefits/>, 검색일

미국의 평시복무 예비군제도 중 상근예비군 제도가 상비군과 함께 총체전력(Total Force)의 구성요소로서 성공적으로 자리매김 할 수 있었던 것은 1920년에 제정된 「국가방위법」(National Defense Act)과 1973년에 도입된 ‘총체전력정책’(Total Force Policy)의 지원 덕분이다. 특히 「국가방위법」은 정규군과 주방위군, 연방예비군으로 구성되는 미군의 통합적 조직체계가 확립되는 계기가 되었다.

사막의 폭풍작전 이후 美 육군은 전력의 즉응성과 전투준비태세 유지가 중요한 요소로 부각됨에 따라 이에 부합할 수 있는 예비전력의 구조를 연구하였고, 그 결과 상근예비군의 역할과 비중 그리고 규모가 점차 확대되는 계기가 되었다. 1980년 1,276명에 불과했던 상근예비군은 운영 직위는 점차 확대되어 현재는 7만 명 수준으로 늘어나서 이는 82만 명의 선발예비군 중 약 8.5%를 차지하고 있다.<sup>64)</sup>

#### 나. 이스라엘

이스라엘은 국토 면적도 작은데다 인구도 800만 명을 조금 넘는 수준에 불과해서 주변 아랍 국가들에 비하면 가용 병력과 자원이 절대적으로 불리할 수밖에 없다. 이 때문에 1차 중동전에는 3만여 명의 병력으로 64,000여 명에 달하는 아랍연합군과 싸워야 했으며, 이스라엘이 주변국을 선제공격하는 입장이었던 2차 중동전을 제외한 3차 중동전과 4차 중동전 역시 주변 아랍국 대비 열세인 병력으로 전쟁을 치러야 했다.<sup>65)</sup>

전체 인구가 적은 이스라엘로서는 전략적으로 초전 대응이 무엇보다 중요하여 상비군의 유지가 절대적으로 필요한 여건이었지만 적은 인수로 상비군을 유지하기에는 어려움이 많았기 때문에 초전대비를 위한 필수병력만을 현역으로 유지하고 대부분의 병력은 예비군으로 구성하여 대비하는 구조를 선택할 수밖에 없었다. 이러한 병력구조로 사방이 적대국으로 둘러싸인 상황에서 국토를 방위하기 위해서는 무엇보다도 신속한 동원제도와 평시 준비기 필수라는 인식하에 유사시 예비군 동원령이 선포되면 48시간 이내에 예비군을 동원하여 전쟁 준비를 완료할 수 있도록 대비하고 있다. 이스라엘 군의 병력 구성은 아래와 같다.

2016.10.1

64) 정철우, 이은정. “새로운 접근이 필요한 예비역 상근복무제도.” 『국방논단』, 제1754호, 2019.

65) 육군본부, “예비역 간부 복무제도 발전방안”, 2016. p. 30.

〈표 5〉 이스라엘 국방군 병력 구성

(단위 : 만 명)

구 분	계	현역	예비군
계	64.1	17.6	46.5
육군	53.3	13.3	40
해군	1.9	0.9	1
공군	8.9	3.4	5.5

\* 출처 : 국방부(2017), “외국의 예비군 및 동원 제도”를 참고하여 정리

구체적으로 육군은 평시 6개 기갑여단과 3개 보병여단, 1개 공수여단, 5개 독립포병연대 등으로 구성되어 있지만, 동원령이 선포되면 48시간 이내에 예비군 병력으로 구성된 18개 기갑여단과 7개 보병여단, 1개 공수여단이 완편되어 즉각 작전에 투입할 수 있는 대기 상태에 들어간다. 이스라엘 예비군은 지난 수차례의 실전에서 대단히 신속한 즉각 동원 능력과 현역 수준의 우수한 전투 능력을 여러 차례 입증했다.<sup>66)</sup>

예비군의 복무와 훈련은 계급과 병과에 따라 훈련 일수도 각각 달라지는데, 장교의 경우 3년간 84일 소집훈련을 받고 이와 별개로 1개월 간 소집되어 실제 작전에 투입되어 복무하며, 부사관은 3년간 70일의 소집 훈련과 1개월의 소집 및 실제 작전을 수행한다. 전투병은 3년간 25일, 전투지원병은 3년간 54일 소집 훈련과 1개월간의 실제 작전 임무에 투입, 고도의 전문성을 요하는 전투기 및 헬기 등 항공기 조종사의 경우 주 1회 비행훈련이 의무로 규정되어 있는 등 전역 후에도 현역에 준하는 전투 능력을 유지하기 위해 수시로 소집되어 훈련한다.<sup>67)</sup>

이스라엘 예비군은 자신의 월 소득을 일일 단위로 환산한 금액의 1.5배를 일일 훈련 수당으로 지급받는다. 가령 자신의 월 소득이 약 1만 세켈(한화 약 300만 원)이라면, 이를 일일 소득으로 환산한 일일 약 330세켈(한화 약 97,000원)의 1.5배, 즉 495세켈(한화 약 146,000원)을 일일 훈련비로 지급된다. 예비역 장교나 고소득 전문직의 경우 최대 일일 1,160세켈(한화 약 34만원)의 상한선 내에서 일일 훈련 수당을 지급 받고, 직업이 없는 구직자는 일일 110세켈(한화 약 3만3천원), 실업수당 수혜자는 실업수당 액수만큼 일일 훈련비를 차등 지급하고 있다. 연간 소집 일수가 32일을 초과할 경우 일일 100세켈(한화 약 30,000원)의 추가 수당이 지급되며, 3년에 한 번 1개월 간 소집되어 실제 작전에 투입되는 소집 기간 중에는 13,000세켈(한화 약 4,00만 원)과 별도 수당이 지급된다.<sup>68)</sup>

66) 이백수, 『긴급예비군 편성 및 운용방안』, 서울: 국방부, 2012, pp. 74~79.

67) 육군본부, 전계서, 2016. p. 32.

68) 조선일보, “〈세계의 예비군 현장을 가다〉〈2〉 이스라엘 3년마다 한달간 실전 투입, 이스라엘 軍전력의

소집 기간 중에는 이스라엘 국내의 모든 대중교통을 무료로 이용할 수 있으며, 예비군에 편성되어 있는 기간 중에는 국립보험원에서 제공하는 상해보험 혜택이 주어지며, 이와 별도로 정부 차원의 취업 알선과 저이자 대출 지원 등의 혜택과 세금 공제 특전도 주어진다. 그러나 이러한 다양한 복리후생 시스템보다 이스라엘 예비군의 자발적 참여와 우수한 근무태도를 유도하는 것은 연금제도이다.

이스라엘은 현역과 예비역 기간을 합쳐 20년 이상 복무할 경우 국가로부터 연금 수혜 혜택을 받는다. 복무 기간이 짧은 현역병 출신 예비군이 20년 근속기간을 채우기 위해서는 현역 및 예비군 기간 중 근무성적이 우수해야 하기 때문에 예비군 대원들은 자발적으로 추가 근무에 지원하고, 훈련과 작전에 더 적극적으로 임한다.<sup>69)</sup>

#### 다. 싱가포르

싱가포르 군은 1965년 영국연방에서 독립하면서 이스라엘 군의 자문 하에 예비군을 조직하고 훈련하였다. 싱가포르의 병역제도는 징병제로서 병역법에 의거 모든 남자(여성은 지원제)들에게 병역의 의무가 부과되며, 19세에 입대하여 24개월 간 의무복무 한다. 이중 신병훈련 기간은 3개월만 입영하여 훈련을 받고, 이 기간을 제외하고는 출퇴근으로 군에 복무하며 전역 후에는 예비군에 편성된다.<sup>70)</sup>

주요부대는 3개 사단(3사단, 6사단, 9사단)과 2PDF(People Defence Force, 인민방위군), 2개의 AOR(Army Operational Reserve, 작전예비군). 특수부대로(Task Force) 본토 방어사령부, 합동기동부대사령부, 특수전기동부대사령부가 있음. 3·6·9사단은 2개 보병 여단과 1개 기갑여단으로 구성, 임무와 편성은 다음과 같이 편성 및 운영된다.<sup>71)</sup>

〈표 6〉 싱가포르 사단의 임무와 편성

구 분	3사단	6사단	9사단
현역 / 예비군	40% / 60%	30% / 70%	10% / 90%
예하부대	현역여단 1개, 예비군 여단 2개		예비군 여단 3개
임 무	국가이익과 국민의 안전 보장, 적의 공격을 억제하기 위한 전투준비태세유지(3개사단 동일함)		

\* 출처 : 동원전력사령부, 싱가포르 예비군 사례 연구. (2018년). p. 11.

핵심”, 2010. 6. 16

69) 육군본부, 전계서, 2016. p. 33.

70) 한국전략문제연구소, 전계서. 2019. p. 28.

71) 동원전력사령부, “싱가포르 예비군제도 사례를 통해 본 예비전력발전 연구”, 2019. pp. 10-12.

싱가포르의 군 병력은 현역 72,500명, 예비군은 312,000명으로서 전체 병력 중에서 80% 이상을 예비군으로 편성하고 있어서 예비군이 국가 안보의 중추적인 역할을 수행한다. 상비에비군제도(Operational Ready National Serviceman)는 2년간의 의무복무를 마친 후에 10년간 상시 동원가능한 제도(중요 보직자는 13년)로 그 기간 동안에는 연간 6~14일간 동원훈련에 참가(최대 40일)해야 하며, 현역병 부대와 함께 해외전지훈련 등도 실시한다.<sup>72)</sup>

예비군복무는 병은 40세, 장교는 50세까지이며 일부 예비군은 법정 나이 이후에도 예비군에 편성하여 임무를 수행 한다. 특별한 사유가 없는 한 예비군 훈련 불참 및 연기를 허용하지 않으며, 대학생의 경우에도 예비군 훈련에 대해 유예 또는 예외가 없고 학업에 지장을 주지 않기 위하여 방학기간을 활용하여 예비군 훈련을 실시하고 있다.

예비군에 대한 수당은 근무수당(Service Pay)와 보상수당(Make up pay)으로 근무수당의 경우 계급과 직책에 따라 상이하게 지급되며 해당계급 현역 월급을 일당으로 환산하여 훈련일수에 맞게 지급된다.

### 3. 함의 및 소 결론

우리 군은 예비군 운영 규모 면에서 275만여 명으로, 42만여 명에 불과한 미국의 7배에 달하는 방대한 예비군 조직을 보유하고 있으나, 이러한 예비군 조직을 관리하는 인력과 부처 구성은 대단히 빈약할 뿐 아니라 그 운용 면에 있어서도 유연성이 부족하고 초기 창설 단계의 예비군제도에 머물고 있는 것이 현실이다. 따라서 이제 막 걸음마를 떼고 있는 수준인 예비역 간부의 비상근 복무제도의 확대 적용을 포함하여 예비군 제도를 국방 현실에 맞게 개선하고, 예비군의 신분, 복무규정, 복무 및 훈련에 따른 보상과 처우 등을 주요 선진국의 사례를 벤치마킹하여 발전시킬 필요가 있다.

첫째, 예비역간부 비상근 복무제도를 확대 발전시켜 예비군의 “평시 복무제도”로 발전시켜 나가야 한다. 예비군을 복무 및 훈련 기간에 따라 상근(fool time)과 비상근(part time)fh 구분하여 운용하는 제도의 도입과 함께 현역과 예비역복무가 연계된 ‘통합병역 복무치계’<sup>73)</sup>의 도입을 검토할 필요가 있다. 이 경우 복무 기간 중인 예비군의 신분에 대한 규정도 현역에 준한 수준으로 명확하게 정립해야 할 것이다.

72) 한국전략문제연구소, 전게서. 2019. p. 29.

73) 통합병역복무체계 : 병역의무를 실역(현역, 대체복무역)복무와 예비역복무를 통합하여 운용하는 개념으로 개인의 희망과 인력수급 상황, 작전소요 등을 고려하여 전체 병역의무기간 중 실역복무와 예비역 복무를 연계하여 통합 적용하는 제도를 말한다. 미국의 선병지원제도가 여기에 속한다.

둘째, 예비군에 대한 현실적인 수준에서 급여와 복지대책을 강구하여야 한다. 현역의 경우에는 대부분이 미취업 상태에서 국방의무를 이행하게 되지만 예비군은 많은 인원이 직장인으로 현직을 포기하고 복무하거나 훈련에 참여하게 된다. 미국이나 이스라엘의 예비군이 강할 수 있는 것은 그들이 예비군으로 동원되거나 훈련에 소집되었을 때 현역과 동일한 수준의 급여와 다양한 복지혜택이 제공되기 때문에 가능하다고도 할 수 있다. 미 육군이 2017회계연도에 요청된 195,000여 명의 예비군 자원을 유지하기 위해 연간 지출하는 예산은 10조 원에 달했다.<sup>74)</sup> 이에 비해 275만 명의 예비군을 무장시키고 관리 및 훈련하는 우리 군의 연간 예산은 2천억 원이 채 안 되는 수준이다.<sup>75)</sup> 한꺼번에 선진국 수준으로 예산을 증액하고 급여와 보상금을 인상할 수는 없겠지만 지금부터라도 이를 현실화할 수 있는 대책을 세워야 한다.

셋째, 예비군에 대한 인식을 개선해야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국, 이스라엘, 싱가포르 등 주요 국가들은 예비군과 현역을 다르게 보지 않는다. 오히려 이스라엘의 경우는 전쟁 수행에 있어서 상비군은 개전 초기 시간을 벌기 위한 목적에서 운영되는 보조적인 전력으로 운용되고, 예비군이 실제 전쟁을 수행하는 주력 전투부대로 운용된다. 미군의 경우에도 아프가니스탄전이나 걸프전에 파견되어 임무를 수행한 병력 중에 많은 인원이 예비군으로 구성될 뿐 아니라 예비군을 동원하여 부대를 창설하여 참전한 사례가 있을 정도로 예비군이 주력군으로서의 역할을 담당하고 있다.

그러나 우리나라의 경우 예비군은 국군조직법 상의 군 조직에도 포함되지 않은 채 “예비군법”이라는 별도의 법체계 안에서 조직 및 운영되고 있고, 관리 및 운영 조직 또한 최소한으로 편성되어 있다. 그야말로 우리나라는 상비군이 실제 전쟁을 수행하는 주력이고, 예비군은 전쟁 중에 상비군의 전투 손실을 보충하고 후방 지역 방어를 담당하는 보조적인 수단으로 운영되고 있어 예비군에 대한 인식 차이가 매우 크다. 이러한 인식을 바꾸지 않고는 예비군제도의 획기적인 개선이나 예산의 증액을 통한 복지대책의 개선은 요원한 메아리에 불과할 뿐이다.

우리나라는 예비군 운영 규모만 놓고 보자면 미국의 7배에 달하는 방대한 조직을 가지고 있지만, 지출하는 예산은 국방예산의 0.4% 수준이다. 이는 양국의 경제규모나 전체 국방비 지출 규모에서 큰 차이가 있기 때문에 한꺼번에 따라갈 수가 없는 문제다. 따라서 우선은 우리나라도 평시 복무 예비군제도와 통합복무체계와 같은 제도적 측면이라도 우선 외국의 제도를 벤치마킹하고, 급여 및 복리후생 분야 등 많은 예산이 들어가는 부분은 우리의 예산 여건에 맞게 점진적으로 개선 발전시켜나아가야 할 것이다.

74) U.S Army News, “FY17 budget provides raise for Soldiers but focuses on readiness”, February 9, 2016

75) 국방부(2018), “예비군 50년사”, 서울: 동원기획관실

## IV. 평시 복무 예비군제도 확대 방안

### 1. 평시 복무 예비군제도 확대의 필요성

#### 가. 국방개혁 2.0 추진 및 미래 안보환경 부합 측면<sup>76)</sup>

국방개혁 2.0 추진에 따른 군 구조 개편이 추진되면 육군의 부대 구조는 상비군과 예비군의 배합비율을 설정하여 전력 편성 비율을 ‘100% 현역부대’, ‘현역+예비군 혼합부대’, ‘100% 예비군부대’로 차등화하여 편성될 것이다. 즉, 전략적 억제전력과 신속대응 전력의 주요부대는 평시부터 100% 현역으로 편성하여 임무수행을 보장하고, 기반전력은 예비군위주로 편성하며, 전시 창설전력은 100% 예비군으로 편성하는 개념으로 개편될 예정이다.

그렇다고 해서 동원위주 부대의 증·창설 시기가 조정되거나 임무가 가벼워지는 것은 결코 아니다. 우리 군의 동원체제는 동원 이후 부대를 편성하여 일정 기간 훈련을 통해 임무수행 능력을 갖춘 후 전장에 투입하는 미군과는 달리 동원과 동시에 부대를 편성하여 임무를 수행하는 구조로 되어 있다. 따라서 동원 병력 위주 또는 동원병력만으로 편성된 부대는 부대 증·창설을 위한 최소한의 인원이 필요함에도 불구하고 동원사단의 경우 전시 대비 7.8% 수준, 동원보충대대는 0%일 정도로 그 편성 수준이 열악한 실정이다. 특히, 국방전력을 질적 구조로 전환함에 따라 고위력·고성능 무기·장비를 능숙하게 운영하고 관리할 수 있는 숙련된 간부 수요가 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 평소에 장비를 다루고 운용할 줄 아는 동원간부를 평시부터 부대에 복무토록 하는 제도는 그 필요성이 더욱 증가 될 것이다.

#### 나. 동원위주부대<sup>77)</sup>의 즉각 전투력 발휘 보장 측면<sup>78)</sup>

동원사단(5개 부대)은 약 8% 수준의 평시편성 인원으로 평시 동원준비태세를 유지하고 유사시 부대를 증·창설하여 임무를 수행한다. 평시 27개 품목 180여만 점에 이르는 전투장구류를 관리하고, 상비사단이 수행하는 제반 교육훈련과 경계 임무 수행은 물론 지방 병무청 및 자치단체 등과 협조하여 동원자원을 관리해야 하는 부가적인 임무까지도 수행

76) 고시성 등(2019), 전계서.. pp. 14-15.

77) 동원위주부대 : 동원전력사령부 예하에 편성된 평시 편성 인원이 10% 미만으로 전시 동원병력 위주로 부대를 증편 또는 창설해야 하는 동원사단, 동원보충대대, 호송단 등을 의미한다.

78) 고시성 등(2019), 전계서.. pp. 16-17.

해야 하는데 현재 편성 인원으로는 정상적인 임무수행이 불가능한 수준이다.

또한 전시창설부대인 동원보충대대, 안정화사단, 군수부대, 헌병부대는 평시 현역 편성률이 거의 1% 미만의 수준에서 몇 명의 전시 전환요원에 의해 창설 준비를 하고 있는데 이들 부대들이 전시에 정상적으로 창설되리라고 보는 사람은 거의 없을 것이다.

이제는 이러한 동원위주 부대를 포함하여 각종 부대들이 평시 전투준비태세를 유지하고 유사시에 증편 또는 창설임무를 수행하는데 필요한 평시의 적정 수준을 명확하게 판단하여야 한다. 저출산으로 인한 병역 자원의 감소는 부대별 현역의 편성률을 늘리는데 제한을 줄 수밖에 없다. 따라서 전시 증편 및 창설부대의 동원즉시 전투력 발휘를 보장하기 위해서는 군에 대한 전문성과 능력을 갖춘 예비군 간부를 해당 소집부대에서 평시부터 활용하는 상근·비상근 간부예비군 평시복부제도가 가장 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 특히 예비역 간부는 단기간 복무하고 근무지를 순환할 수밖에 없는 현역 간부보다 더 많은 업무 노하우 축적이 가능하고 지형의 숙지 면에서도 현역간부보다 우수하여 그 활용성은 더 클 수 있다.

#### 다. 국방인력 및 예산운영의 효율성 보장 측면

현재 육군의 편성은 전시 소요의 40%를 상비군으로 유지하고 있고 나머지 60%는 전시에 예비군을 동원해서 완전 편성되어야 전투임무 수행이 가능한 구조로 되어있다. 따라서 ‘예비군을 어떻게 하면 가장 효율적으로 편성하고 훈련하여 전시에 대비할 것이냐?’가 국방운영 효율화의 핵심이라고 할 수 있다. 「국방개혁 2.0」에 나타난 국방인력 구성에서 향후 민간 인력을 5.5만 명(총 전력의 10%) 충원하는데 그 중에서 군무원을 4.4만 명으로 증원하는 것으로 되어 있다. 육군에서 판단한 비용 추계를 보면 간부예비군 상근비상근 복무자의 연간 소요비용은 동일 계급의 현역 간부에 비해 비상근은 3%, 상근은 27% 이하가 소요되는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 현역대위의 경우 0.25억 원 대비 비상근 예비역 대위는 160만원, 현역 중령 9,000만 원 대비 상근 예비역 중령은 2,000만 원 정도가 소요된다는 것이다. 유사한 기준으로 본다면 평시복무 예비역 간부는 군무원 운용의 기능을 상쇄하고도 남을 수 있을 것이다.<sup>79)</sup>

런체스터 법칙을 고안한 프레드릭 W. 런체스터(Frederick William Lanchester)는 병력을 절반으로 줄이면 장비는 4배 증강해야 하고, 병력을 1/3으로 줄이면 장비는 9배 증강해야 한다고 강조했다. 그렇다면 우리 군이 국방개혁을 통해 병력 수를 감축(68만에서 50만, 약 30%)하기 위해서는 이를 상쇄할 만한 수준의 전력 투자가 이루어져야 하는데

79) 고시성 등(2019), 전계서., p.18.

그에 훨씬 미치지 못하는 것이 현실이다. 또한 줄어드는 병역자원 문제 해결과 전투원의 전문성 제고라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 대안으로 전체 병력 대비 간부 비율을 군 병력 중 간부의 비중을 현재 30% 수준에서 2030년까지 42.5%로 확대하는 방안을 추진 중<sup>80)</sup>에 있지만 이 또한 예산의 문제와 초급장교 충원의 문제 등 여러 가지 문제점이 노출되어 달성 여부가 미지수인 상태이다.

대대장급 지휘관을 현역으로 유지할 경우 직·간접비용으로 연간 8,000만 원 이상의 비용이 필요하지만, 예비역 자원을 활용할 경우 병력 유지비용은 큰 폭으로 줄어든다. 현행 비상근 예비역 복무제도로 대대장 인원을 유지할 경우에는 50분의 1, 예비역 간부를 현역처럼 상근으로 근무시키는 형태로 유지할 경우 군인연금 지급이 영향을 받지 않는 선에서 인건비 지출이 이루어진다면 현역 자원의 약 1/4 수준인 2,000만원 안팎의 비용으로 유지가 가능하다. 이러한 예산 절감 효과는 중대급 이하 소부대 지휘관(자)와 참모 요원 및 담당관 등의 경우에서도 얻을 수 있다.

따라서 현행 예비군 복무 제도를 개선하여 계급 및 직책 소요 별로 상근 및 비상근 복무직위 소요를 판단하고, 필요 직위에 현역 대신 예비역 자원을 적극 활용한다면 큰 폭의 경상운영비 증가 없이 병력 자원 부족 문제를 효과적으로 해결할 수 있을 것으로 기대되기 때문에 관련 정책 및 제도 마련을 위한 적극적인 검토가 필요하다.

#### 라. 간부 동원가용 자원의 부족 문제 해결 측면

「국방개혁에 관한 법률」 제26조(적정 간부비율의 유지) 제1항에 의하면 ‘국군의 장교·준사관 및 부사관 등 간부의 규모는 2020년까지 기술집약형 군 구조 개편과 연계하여 연차적으로 각 군별 상비병력의 100분의 40이상 수준으로 편성하여야 한다.’라고 명기되어 있다.

2015년 기준으로 간부 규모(비율)는 18.8만 명(29.7%)에서 2025년 22.2만 명(42.5%)으로 증원해야 하며, 이는 매년 평균 3,100명 수준의 간부를 추가로 늘려야 하는 것이다. 그러나 2012~2016년 군 간부 충원은 평균 2,200명(부사관 1,500명 및 전문하사 700명 수준) 수준으로 목표 대비 저조한 실정이다. 또한 매년 장교 및 준부사관 지원율은 병역자원 중에서 10~15% 수준으로서 이를 고려할 때 가용 현역자원 중 간부 지원인원은 연간 2만~3만 명 수준으로 보는 것이 타당하다. 향후 병역자원의 장기적인 추계와 국방 예산의 확보 가능성을 감안할 때에도 간부 비율을 2030년까지 40% 수준으로 달성한다는 것은 현실적으로 어려운 것이다.

80) 국방일보, “세출조정으로 신규 우선 사업에 역점뒤야”, 2015. 5. 17

따라서 예비역간부의 평시복무제도의 확대 적용은 첫째, 평시 획득이 제한되는 간부자원 충원을 위한 대안이 될 수 있으며, 둘째, 전시에 필요한 동원자원을 사전에 확보하여 해당 부대에서 복무토록 함으로써 지금도 부족한 간부 동원자원의 부족문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 측면에서 전역 또는 퇴역하는 간부들도 본인의 희망에 따라 일정기간 동안은 평시 예비역으로 복무할 수 있도록 관련법을 개정하여 부족한 현역 간부 자원과 간부 동원자원을 확보하는 방안을 검토해야 할 것이다.

## 2. 평시복무 예비군 제도 확대 방안

### 가. 군의 평시 복무 예비군 운영 확대 방안<sup>81)</sup>

군은 전시 동원위주부대의 주요 직책을 수행하게 될 예비역 장교, 부사관을 평시에 소집 및 훈련시켜, 전시 동일 직책에 동원하여 즉시 임무수행 가능하도록 보장하기 위해 예비역 간부 비상근 복무 직위의 확대를 추진하고 있으며, 연도별 확대 운영계획(안)은 아래 <표 7>과 같다.<sup>82)</sup>

<표 7> 평시 복무 예비군(비상근 확대) 연도별 운영계획(안)

(단위 : 명)

구 분	'21년	'22년	'23년	'23년	'25년
계	50	100	360	500	600
동원사단	50 (60사,73사)	100 (60사,73사)	240 (4개)	400 (5개)	400
가능 부대	소계		60	100	200
	민사부대		10	15	30
	군수부대		43	63	90
	동원포병단		7	7	7
	안정화사단			15	15
	군사경찰				36
	보충부대				8
	공병부대				3
	의무부대				11

\* 출처 : 육군 내부보고 자료 참고 재정리('20.6월)

81) 육군본부, “2021년 평시 복무 예비군(비상근 확대)운영 지침”. 2020. pp. 1-24. 참조 재정리

82) 육군본부, 상계서. 2019. pp. 1-24 참조 재정리.

평시 복무 예비군(비상근 확대) 모집 대상은 예비역 또는 퇴역 중령·소령, 준위, 원사·상사 중 전역자(법규보류자 제외)를 대상으로 하며, 평시복무 예비군은 전 지역에서 지원 가능하나, 거주지와 소집부대 간 거리 등 소집 여건 등을 고려하여 선발한다. 운용직위는 전시 편제 직위 중 중령·소령, 준위, 원사·상사 계급으로 주로 보병 연대급 이상 제대와 직접지원대대 지원통제과장(소령) 등 20개 직위에 대하여 평시 편제 직위의 현역 간부가 임무수행이 제한되는 직위 즉, 작전계획 발전, 전투준비, 전술훈련, 주요 장비 운용 및 관리 등 비교적 연중 운용이 필요한 직위에 운용한다.

자원 모집 홍보는 x-1년 9월에 홍보하여 10월에 지원자를 모집하고 11월에 선발하여 12월에 동원지정 하도록 하며, 육군본부에서는 중앙매체와 인터넷 지원접수체계에 의해서, 군내 홍보는 국방부 인사복지실과 육군본부 인사사령부 제대군인지원처와 협조하여 전직 지원교육, 제대군인 취업박람회 등을 활용하여 홍보하며, 선발은 동원전력사령부에서 기준 인원의 120%(결원 발생 시 대체지정)를 선발하여 운용하도록 계획하고 있다. 이를 위해 2021년에 2개 사단 50명을 우선 선발하여 시험적용을 추진하고 있다.

#### 나. 평시 복무 예비군 직위 확대 추진 전략

현재 군에서는 “예비역 간부 비상근 복무”의 소집기간의 연장과 운영 직위 확대 등을 고려한 새로운 개념인 “평시 복무 예비군 제도”를 추진하고 있다. 평시복무제도의 확대는 법률개정 및 급여 체계 등 실효성을 고려하여 단계화하여 확대 추진하는 것이 바람직할 것이다.

##### 1) 1단계 : 정착단계(~2020년)

1단계는 현재 시행하고 있는 “예비역 간부 비상근 복무제도”를 지속적으로 추진·정착하는 단계로, 現 병역법 및 예비군법을 적용하기 때문에 큰 무리 없이 추진 가능하나, 복무 기간을 현재의 연간 15일 이내에서 운영하던 것을 현행 법령에서 최대 30일 한도까지 비상근복무의 기간을 확대 할 수 있는 방안을 검토하여 추진한다. 이 경우 현재의 소집일에 추가하여 대부대 훈련인 쌍용훈련, 한·미 동맹연습, 전투장비 지휘검열 전·후 등에 편성 운영할 수 있을 것이다.

##### 2) 2단계 : 확대운용 단계(2021~2022년)

2단계는 1단계에서 추진한 현 “예비역 간부 비상근 복무제도”의 소집 운용 직책과 기간을

확대하여 추진하는 “평시 복무 예비군제도”를 도입하고 그 실효성을 시험평가 하는 단계이다. 2단계에서는 운영기간을 30일에서 최대 120일까지로 확대하고, 운영직위도 장교는 예비역 소령 및 중령까지, 부사관은 예비역 상·원사까지 확대하여 운영한다. 이를 위해서는 병역법 및 예비군법에서 정하고 있는 동원소집훈련 기간을 연장하고 예비군 편성 기준에 대한 개정을 추진해야 한다. 2단계 추진에서는 비상근 간부예비군의 직책과 복무기간 연장에 대한 실효성 평가가 핵심이슈가 될 것이며 이를 위해서는 최소 3년~5년 정도의 운영 기간이 소요될 것으로 판단된다.

### 3) 3단계 : 확대운영 정착 단계(2023년~2024년 이후)

3단계는 “평시 복무 예비군제도”를 완전히 정착하는 단계로, 평시 복무 간부예비군을 국군의 별도 정원에 반영하여 군인신분을 보장하여 최대 180일까지 복무토록 하는 것이다. 또한 운영 직위를 예비역 준장까지 확대하고, 4차 산업혁명과 연계된 특정 기술 직책에는 병 출신 평시 복무 예비군을 추가하는 것이다. 이를 위해「국방개혁 2.0」에 명시된 국방 인력구조의 개선도 검토해야 할 필요가 있으며, 국군조직법, 군인사법, 병역법, 군인 지위 및 복무에 관한 법, 군형법, 군인연금법, 군인보수법 등 다수의 법률을 개정을 추진해야 한다. 단계별 추진 개념을 도표화 하면 <그림-2>와 같다.

<그림 2> 평시 복무 예비군 제도 단계별 추진(안)

1단계 (2014~2020)	2단계 (2021~2022)	3단계 (2023년 이후)
간부예비군 비상근 복무제도 정착	평시 복무 예비군 제도 도입	평시 복무 예비군 제도 정착
비상근(30일 이내)	비상근 운용기간 확대 (30~120일 이내)	비상근 운용기간 확대 (120일, 150일, 180일)
<ul style="list-style-type: none"> <li>30일 이내 복무자</li> <li>- 대대급 이하 제대 운용 : 예)중·대위, 예)중사</li> <li>상근: 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>30일 복무자</li> <li>- 대대급 이하 제대 운용 : 예)중·대위, 중사</li> <li>120일 복무자</li> <li>- 연대급 이상 제대 운용 : 예)소·중령, 예)상·원사</li> <li>상근: 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>30일 복무자</li> <li>- 대대급 이하제대 운용 : 예)중·대위, 중사, 특수장비/기술자 병</li> <li>120일~180일 복무자</li> <li>- 연대급 이상 제대 운용 : 예)중사~예)준장</li> </ul>
現 병역법, 예비군법 30일 이내 적용	現 병역법, 예비군법 200일 이내로 개정	군인사법 등 6개 법안개정(신분, 정원)

\* 출처 : 육본 내부자료와 저자의 연구결과를 기초로 정리

이와 같은 단계적 추진의 기대효과는 최소 3년 이상의 비상근복무자의 시험적용을 통하여 제도의 실효성 평가가 가능하며, 이는 향후 법률 개정 및 예산편성 시 설득 논리로 활용이 가능할 것이며, 평시 복무 예비군(상근 복무예비군) 단계별 확대 추진을 비교하면 <표 8>과 같다.

<표 8> 평시 복무 예비군 확대 추진 비교

구 분	평시 복무 예비군제도 확대 도입(2단계)	평시 복무 예비군 제도정착 (3단계)
법률 체계 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>예비군법:『희망자를 평시 복무 예비군에 편성』</li> <li>병역법:『동원소집훈련자 200일 이내 소집할 수 있도록 개정』</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>군인사법:『본인 희망에 따라 예비역 연령 정년을 연장하여 예비군 복무』</li> <li>군인연금법:『군인으로서 군에 복무해도 연금 수령』등 법령</li> </ul>
신분	<ul style="list-style-type: none"> <li>동원(훈련) 소집 시 예비군</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비상근(30일): 동원(훈련) 소집 시 군인</li> <li>장기 운용 비상근(120일 이상): 군 구성원으로서 예비역 군인</li> </ul>
정원	<ul style="list-style-type: none"> <li>정원 미반영(훈련소집 대상자)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비상근: 정원 미반영</li> <li>장기 운용 비상근(120일 이상): 별도 정원 반영</li> </ul>
보수 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업비(재원확보 안정성 낮음) ※ 동원훈련소집에 대한 수당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비상근(30일): 사업비</li> <li>비상근 확대(120일 이상): 인건비(재원확보 안정성 높음) ※ 현역 군인에 준한 보수체계</li> </ul>

\* 출처 : 육본 내부자료와 저자의 연구결과를 기초로 정리

#### 다. 평시 복무 예비군 직위 확대 방안

육군에서 현재 운영하고 있는 예비역 간부 비상근 복무제도 하에서 소집된 간부 예비군의 직위는 전시 필수 직위를 고려했다기 보다는 30일 이내의 비교적 짧은 기간만 복무해도 현역 수준의 능력과 노하우를 유지할 수 있는 중대급 이하 지휘관(자)을 우선 고려 대상으로 선정하여 평시 편성률이 미약(±10%)한 동원사단과 동원보충대대, 지역방위사단, 호송단의 일부 부대에 운영해 왔다. 그 결과 비교적 단순한 장비 및 물자 관리, 동원훈련 통제 능력 향상 등에서 효과를 얻을 수 있었지만 동원위주 부대의 실질적인 임무수행 능력 향상에는 다소 못 미친다는 평가를 받아오고 있다. 이제는 역으로 군 복무 기간 중 쌓아온 충분한 노하우가 필요하고 단기간의 소집훈련으로는 임무수행 능력 구비가 어려운 직위에 장기간 복무하는 예비군을 선발하여 운영할 때 진정한 의미에서 “평시복무 예비군 제도”가 정착된다는 측면에서 부대 유형별 소요 직위의 확대 방안을 제시하고자 한다.

### 1) 동원사단

동원사단은 개전초기 증·창설하여 전방군단에 예속되어 초기작전을 수행해야 하는 즉응 전력이다. 그러나 현재 평시 편성률이 약 8% 수준으로 매우 낮은 상태로 동원령 선포 시 부대의 원활한 증·창설과 완편 후 임무수행능력 발휘를 위해서는 현재의 운영직위를 대폭 늘려야 할 필요가 있다.

먼저 상근 직위는 전시에 대비한 계획 발전 및 전투준비와 같이 비교적 연중 상시 복무가 필요한 직위와 평시 편제 직위의 현역 간부가 수행하기 어려운 직위를 선발하되 창설부대의 경우에는 주요 지휘관(자)와 부사관 위주로 선발하여 부대 지휘역량을 평시에 구비토록 해야 한다. 비상근 직위는 주로 대대급 이하 제대의 지휘자 및 참모, 부사관 실무자를 선발하되 필요시 연대 또는 사단급에서도 선발하여 운영토록 하여야 한다.

### 2) 동원보충대대(동원지원단)

동원보충대대는 전투 중 대량 손실을 입어 신속한 전투력 복원이 필요한 전방지역에 부대단위로 보충을 제공하는 전시 창설부대이다. 그러나 평시에는 대대 정작과장(5급 군무원) 1명만 편성되어 자원관리, 작전계획수립 등의 창설 준비 업무를 전담하고 있고, 전시 임무수행능력 배양을 위한 교육훈련도 연 2박3일 동원훈련밖에 없어 유사시 전투력 발휘가 제한된다. 동원보충대대에는 상근복무자는 배제하고 비상근 복무자를 운영하되 대대본부는 지휘통제 능력 배양을 고려하여 실무자를 선발하며, 중대급 간부는 장교와 부사관을 안배하여 선발한다.

### 3) 동원자원호송단

동원자원호송단은 동원령이 선포되면 조기에 창설(M+1일)하여, 지방병무청에서 인도한 동원병력들을 소집부대까지 호송하는 임무를 수행하고 있다. 호송작전은 호송소대별로 수행하나 소대장과 부소대장 등이 동원예비군으로 편성되어 전시에 원활한 임무수행 여부가 불확실하다. 평시복무 예비군은 주로 현장에서 직접 임무를 수행해야 하는 대위 이하와 상사 이하의 초급 간부를 선발하되 병과와 특기를 고려하여 장교와 부사관을 안배하여 선발해야 한다.

### 4) 민사부대 / 안정화사단

민사부대 및 안정화사단은 북한지역에 급변사태가 발생했을 시 신속하게 투입하여 치안 질서를 회복하고 유지하는 전시 창설부대이다. 미국은 중동전쟁에서 화력 및 기동부대에

의해 적 주력을 제압하고 조기 종전을 선언하였으나, 민심의 이반과 치안부재로 지역 내 안정화에 실패하여 장기전을 초래하였다. 한미는 19-1차 동맹연습 시 민사 및 안정화사단의 조기 창설에 대한 필요성이 대두되었으나, 창설준비 및 훈련수준이 미흡하여 조기 창설 하더라도 전투력 발휘는 제한될 것이다. 따라서 상근직은 창설 모체요원을 고려하여 필수 직위를 최소한의 규모로 판단하고, 비상근직은 지휘체계 구축에 필요한 필수 참모와 현장 지휘자 위주로 선발해야 한다.

### 5) 인사·군수·공병·군사경찰부대 창설부대

보충부대 중 00보충단은 편성률이 평시  $\pm 2\%$ 이고 00보충대대는  $\pm 8\%$  수준이며, 군수 사령부 예하 창설부대와 군수지원여단, 군사경찰부대 등도 평시 편성률은  $\pm 2\%$  이하이다. 00건설공병단과 포로경비사령부 등의 군사경찰부대, 그리고 이동외과 병원 등 전시 창설 되는 부대들의 편성률은 대부분 0% 수준이다. 따라서 상근직은 전시 대비한 계획수립과 전투준비에 필요한 직위에 한해 최소한의 인원을 선발하고, 비상근직위는 장비 운영능력과 기술 특기를 가진 간부를 우선적으로 고려한다.

이를 상근직위와 비상근 직위로 구분하여 정리하면 아래 <표 9>와 같다.

<표 9> 부대별 평시복무 예비군 직위 판단 기준

구 분		직위 판단 기준
동원사단	상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획발전, 전투준비 등 비교적 연중 상시복무가 필요한 직위</li> <li>• 평시 편제직위의 현역 간부가 수행하기 제한되는 직위</li> <li>• 주로 연대급 이상 제대에서 선정</li> </ul>
	비상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대대급 이하 제대의 지휘자 및 참모</li> <li>* 전투지휘, 통합전투력 발휘, 편제장비 운용 등</li> <li>• 연대·사단급 제대는 꼭 필요한 경우만 고려</li> </ul>
동원보충대대	상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미운영</li> </ul>
	비상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대대본부 지휘통제 및 병과 특기별 역할 고려 판단</li> <li>• 중대급 간부는 장교와 부사관을 안배하여 판단</li> </ul>
동원자원호송단	상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미운영</li> </ul>
	비상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주로 초급간부를 대상으로 판단(대위 이하, 상사 이하)</li> <li>• 단 본부는 지휘통제 및 병과 / 특기별 역할 고려 판단</li> </ul>
민사부대 / 안정화사단	상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민사부대는 창설 모체요원을 고려 최소 규모로 판단</li> <li>• 안정화사단은 사령부에 한하여 필수직위 위주로 최소 규모로 판단</li> </ul>
	비상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민사부대는 지휘체계 구축에 필요한 필수 참모 및 지휘자 위주로 선정</li> <li>• 안정화 사단은 비상근 직위 미 고려</li> </ul>

구 분		직위 판단 기준
인사·군수·공병·군사경찰 창설부대	상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획수립, 전투준비 등 비교적 연중 상시복무가 필요한 직위 선정</li> <li>창설부대는 저위관(자) 직위를 우선 고려</li> </ul>
	비상근	<ul style="list-style-type: none"> <li>주로 대대(단)급 이하 제대의 지휘자 및 참모</li> <li>장비·기술 운용 직위는 특기 고려 부사관 판단</li> </ul>

\* 출처 : 육본 내부자료와 저자의 연구결과를 기초로 정리

### 라. 적정 복무 기간 판단

평시 복무 예비군의 적정 복무기간은 한국군 장교의 단기복무 기간(2년), 미군의 상근 예비역 복무자의 최소 복무기간(3년)<sup>83)</sup>과 현재 공무원 중 단기간 임기제로 근무하는 임기제 공무원<sup>84)</sup> 및 개방형 직위<sup>85)</sup> 근로기간이 최장 5년으로 하고 있는 점 등을 준용하여 선정할 필요가 있다. 따라서 평시복무 예비군으로 선발된 자는 전투준비를 위한 숙달소요 시간과 임무수행의 연속성을 유지하는 범위에서 상근비상근 복무자의 구분 없이 의무복무기간을 2년으로 설정하고, 우수 근무자에 한해 1년 단위로 연장하며 최장 5년을 복무할 수 있도록 하는 방안을 제시한다.

2단계 평시복무 예비군제도를 시행함에 있어 필요한 법령 개선이 전제되어야 한다. 먼저 예비군법에 희망자를 평시 복무 예비군에 편성할 수 있도록 하는 근거 조항을 마련해야 하고, 본인의 지원에 의해 5년의 범위 내에서 선발할 수 있는 운영조항을 신설해야 한다.

특히 군인사법에 의해 연령정년에 도달한 사람도 평시 복무 예비군으로 선발된 사람은 예비역으로 편입할 수 있는 조항을 마련하여 퇴역자도 지원할 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요하며, 병역법은 동원훈련 소집기간을 현행 30일 이내에서 평시복무자 최대 복무기간인 180일 이내로 소집할 수 있도록 연장해야 한다.

3단계 평시 복무 예비군 제도가 완전히 정착하는 단계에서는 예비역 간부가 희망할 경우 장기간 복무할 수 있는 길을 열어줄 수 있도록 복무기간 5년을 마치고 재복무를 희망하는 인원은 현역에 준한 계급별 연령 정년을 두어 연령 정년 내에서 복무기간 연장이 가능하도록 입법화해야 하며, 연구자가 제시하는 계급별 연령정년은 다음과 같다.

83) 미군의 상근예비군으로 선발된 자는 최초 3년간은 의무복무를 하며 이후 국방부 승인에 따라 추가 근무가 가능함.

84) 임기제공무원의 근무기간은 5년의 범위에서 해당 사업을 수행하는 데 필요한 기간으로 한다.(공무원임용령 제22조의 5)

85) 개방형 직위에 임용되는 공무원의 임용기간은 다른 법령(「공무원임용령」은 제외한다)에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 5년의 범위에서 소속 장관이 정하되, 최소한 2년 이상으로 하여야 한다.(개방형 직위 및 공모직위의 운영 등에 관한 규정 제9조)

〈표 10〉 현역 및 상근예비역 간부 연령정년(안)

구 분	장교					준사관	부사관		
	중·대위	소령	중령	대령	준장	준위	원사	상사	중사
현역 정년	43세	45세	53세	56세	58세	55세	55세	53세	45세
예비역 정년	50세	55세	60세			60세	60세		55세

\* 출처 : 연구자 제시(안)

이를 위해서는 군인사법에 본인 희망에 따라 예비역의 연령정년을 연장하여 예비군에 복무 할 수 있다는 근거 조항의 신설이 필요하며, 이때 재복무 심의위원회를 사·여단급 이상 부대에서 개최하여 건의하면 육본에서 최종 확정하는 시스템을 구축해야 할 것이다.

### 3. 평시복무 예비군 인사관리 방안

현재 군은 합리적인 인사관리와 인사근무, 복지시스템 구축을 기반으로 조직을 운영해 나가고 있다. 따라서 평시복무 예비군에 대해서도 합리적인 인사관리를 기반으로 체계적이고 수혜자 중심의 복지혜택을 제공하되 불성실 근무를 예방토록 하여 제도를 조기에 정착 시키고 점차 확대해 나가는 기반을 마련하여야 한다. 안정적인 평시 복무 예비군 제도의 기반 마련을 위한 3가지 요소는 아래 그림과 같다.



〈그림 3〉 안정적인 평시복무 예비군 제도 기반 마련을 위한 3요소

### 가. 추진 단계별 평시복무 예비군의 신분 규정

1단계에서의 비상근 복무 간부예비군은 부대 소집 기간(통상 30일 이내)은 동원예비군으로서 현역에 준한 처우를 받게 되나 그 이외 소집되지 않은 기간은 민간인 신분이 된다.

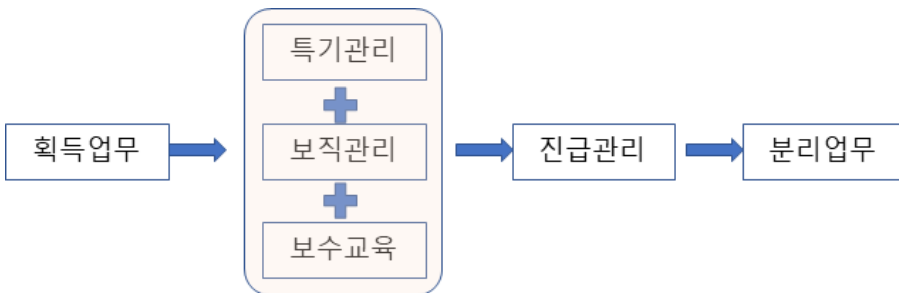
2단계에서도 직위에 따라 소집 기간이 달라지지만(120일, 150일, 180일) 1단계와 동일하게 부대 소집기간에만 병역법에 근거한 동원예비군 신분으로 현역에 준한 처우를 받으며 그 이외의 기간은 민간인 신분이 된다.

3단계 평시복무예비군제도 정착 단계에서는 비상근 간부예비군과 상근 간부예비군의 신분이 달라진다. 먼저, 연중 30일 이내로 복무하는 비상근 복무자는 1,2단계와 동일하게 훈련 소집 기간에만 동원예비군으로 현역에 준한 처우를 받게 되고 그 이외의 기간은 민간인 신분이 된다. 그러나 연중 120일에서 180일까지 장기간 부대에 출·퇴근하면서 복무하는 상근 복무자는 소집기간과 관계없이 연중 예비역 군인의 신분이 된다. 다만 국군 구성원에 포함되는 현역의 신분이라는 표현 보다는 별도 정원에 의해 관리되는 예비역 군인의 신분이라고 보는 것이 타당할 것이다.

### 나. 평시복무 예비군의 단계별 인사관리 방안

평시복무 예비군에 대한 합리적인 인사관리를 위해서는 현역에 준한 인사관리가 가장 무난한 방법이 될 것이다. 따라서 육군에서 현역 간부에게 적용하고 있는 인사관리제도에 대한 규정인 육규 110 『장교 인사관리규정』을 적용하여 인사관리 기준을 설정하는 것이 타당할 것이다.

현재 육규에 규정된 장교 인사관리 절차는 ① 획득업무 ② 특기관리 ③ 보직관리 ④ 보수교육 ⑤ 진급관리 ⑥ 분리업무의 6가지 분야로 구분하고 각각의 지침을 규정하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 평시복무 예비군에 대한 인사관리 방안을 육규의 6가지 분야를 기준으로 검토하여 <그림-4>와 같이 제시하고자 한다.



<그림 4> 육군의 장교 인사관리 업무 주요 기능

\* 출처 : 육본 내부자료와 저자의 연구결과를 기초로 정리

1) 획득(선발) 관리

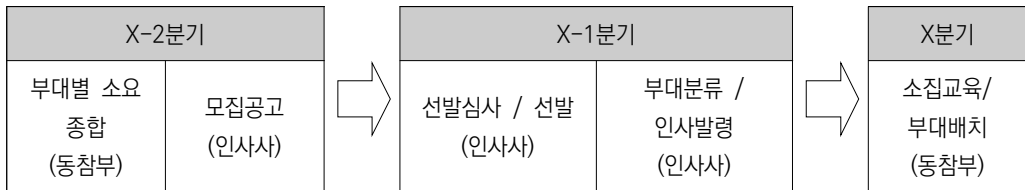
가) 1단계 : 비상근 복무자

1단계 비상근 복무자의 선발은 현행 선발관리 규정을 적용하여 선발하며, X-1년에 육본에 선발 직위를 선정 공고하고 지원자를 접수하면 수입군부대 단위로 선발 심의 위원회를 구성하여 11월에 선발하고 이를 병무청에 통보하여 동원지정한다. 이때 공석 발생으로 인한 수시선발은 연중 지속적으로 동일한 절차에 의해 실시한다.

나) 2단계 : 평시복무제도 확대 시행 단계

현 병역법을 개정하여 연간 훈련소집 기간을 200일 이내로 개정한 것을 전제로 하여 120일, 150일, 180일 간 복무하는 비상근복무자를 선발할 때는 현역 간부의 계획인사 기준과 유사한 형태로 진행하되 선발에서 부대분류까지 제반 절차를 육본의 인사사령부에서 진행하게 된다.

세부절차는 X-2분기까지 육군본부에서 부대별 획득소요를 종합하여 공고하면 1개 분기 전 마지막 달에 육본 선발심사를 진행하여 선발하고 부대를 분류하고 인사명령을 발령한다.



이때 선발은 예비군의 거주지와 출퇴근 거리 등을 고려하여 전국을 일정한 권역으로 구분하여 선발하고 예비군의 희망 권역에 지원토록 하고, 최종 근무지는 본인 희망과 선발 시 성적 등을 고려하여 배치하는 것이 타당하며, 이에 따른 선발 기준 등은 세부 기준을 마련하여 공정성을 유지할 수 있도록 하여야 한다.

다) 3단계 : 평시복무제도 정착 단계

3단계 이후 상근복무자는 별도 정원에 반영된 예비역 간부 신분으로 현역에 준해서 관리되기 때문에 선발절차 역시 현역에 준해서 선발하여야 할 것이다. 따라서 선발절차는 2단계에서 제시된 절차와 동일하게 진행하도록 해야 한다.

## 2) 특기 관리

육군의 현역 간부의 특기 관리는 병과와 직능특기, 전문자격을 기초로 분류하여 관리하고 있으며 이를 기초로 전투병과(보병 등 8개), 기술병과(화학 등4개), 행정병과(재정 등 4)와 특수병과(의무, 법무, 군종)로 구분하여 관리하고 있다.

평시복무 예비군은 비상근 또는 상근 복무자 구분 없이 현역 시절에 부여되었던 병과와 직능이 인사기록에 남아있기 때문에 예비역간부로 재복무할 경우에도 현역 시 병과와 직능을 연계시킬 필요가 있다. 이것은 평시 동원지정 시 적소 특기자를 동원지정 하는 것과 마찬가지로 선발 즉시 임무수행이 보장되기 위해서는 필수적으로 지켜져야 할 사항이다.

## 3) 보직관리

보직관리는 비상근복무자와 상근복무자를 구분할 필요가 있다. 비상근 복무자는 수입 군부대 심의위원회를 통해 선발하고 선발된 공식 직위에서 복무하기 때문에 별도의 보직 관리 절차를 규정하기 보다는 복무기간 내력관리를 철저히 하여 다음 년도 동원지정 시 보직을 고정해 주는 것이 일종의 보직관리가 될 것이다. 상근복무자의 경우 최초 보직분류 심의 시 동원참모부에서 부대분류를 하여 배치가 되면 사·여단급 단위로 보직심의를 통해 배치하며 최초 의무 복무기간인 2년 동안은 특별한 경우를 제외하고는 보직을 고정하여 원칙적으로 보직이동을 금지시켜야 한다.

## 4) 보수교육

비상근복무자의 경우에는 동원훈련소집의 확장개념이기 때문에 별도의 보수교육을 실시하지 않고 각 배치부대에서 간부교육 차원에서 소집교육 등으로 대처하도록 한다. 2단계 이후 상근복무자의 경우는 선발 시 소집교육, 병과 계급별 보수교육을 『예비군교육훈련 훈령』에 반영하여 정기적으로 실시할 수 있도록 하여 직무수행능력을 향상시키도록 하여야 한다.

## 5) 근무평정 및 진급관리

비상근복무자의 경우에는 관찰기간이 부족하고 평정계통과 집단 구성이 곤란하며 평정 결과를 차후에 활용할 필요성이 없기 때문에 별도의 평정관리를 하기 보다는 부대 단위로 근무실적 관리를 철저히 해서 다음연도 선발과 보직 부여에 반영토록 하는 것이 타당할

것이다. 상근복무자의 경우 수입군부대 단위로 별도의 평정계통과 평정집단을 구성하고 현역과 동일한 기준으로 근무평정을 실시하여 인사관리에 반영토록 해야 한다. 평정 주기는 현역과 동일하게 전·후반기 년2회 실시하되 평정권자는 근무실태를 가장 잘 파악할 수 있는 상위직위 현역 간부로 하며 실질적으로 평가가 가능한 평정표를 별도로 작성하여 공정한 평가가 이루어지도록 하여야 한다. 진급제도는 상근, 비상근을 구분하기 보다는 현재 제도적으로 반영되어 있는 '예비역간부 진급제도'를 적용하여 실시하되 상근 복무자의 경우 예비역간부로 평시복무 간 평정을 반영하도록 평가 기준을 재정립하여 시행할 필요가 있다.

#### 6) 분리업무

비상근복무자의 경우는 일정한 기간이 경과하면 훈련소집해제가 되기 때문에 별도의 분리업무를 규정할 필요가 없다. 상근복무자의 경우에는 현역의 분리업무 절차에 준해서 처리하며, 당연 복무종료, 원에 의한 복무 종료, 복무부적합 처리에 의한 복부 종료로 구분하여 시행하되 그 세부절차를 엄격하게 규정해야 할 것이다. 이와는 별도로 퇴역을 규정하기 위해서는 2장 라항에 제시한 바와 같이 예비역 간부 복무자의 계급별 연령 정년을 규정하여 시행함으로써 정년이 도달하면 퇴역 조치하는 제도적 장치 마련이 필요하다.

이상에서 제시한 인사관리제도를 적용하기 위해서는 이를 전담할 수 있는 조직과 인력 확충이 선행되어야 할 것이다. 특히 향후 예비역간부 평시복무 제도가 정착되고 그 인원이 증가하게 되면 현재 편성 인원으로는 적절한 관리가 어려울 것이다. 따라서 육군본부와 수입군부대에 이들을 관리할 수 있는 전담부서와 전담인원 편성이 필수적으로 뒷받침 되어야 한다.

### 4. 복지 증진 및 동기부여 방안

#### 가. 단계별·신분별 복지혜택 부여 방안

미국이나 싱가포르 등과 같은 국가에서 예비군제도가 상근 및 비상근 제도로 잘 정착되고 운용될 수 있는 것은 바로 예비군에게 부여하고 있는 복지혜택 때문이라고 해도 과언이 아니다. 미국은 예비군에게도 계급과 복무 연한에 따라 현역과 동일한 수준의 급여와 복지혜택을 제공하고 있고, 20년 이상 복무한 예비군에 대해서는 연금혜택을 주고 60세부터 연금을 수령할 수 있는 것을 제도화 하여 추진 중에 있다.<sup>86)</sup> 싱가포르 역시

계급과 직책에 따라 훈련수당을 지급하되 보상수당은 사회에서 받는 봉급을 고려해서 차액을 보상해주고 있으며, 각종 세금 감면조치와 함께 예비군 복무 중에는 국내외 리조트 이용권을 주는 등 다양한 복지혜택을 제공하고 있다.<sup>87)</sup> 따라서 우리 군도 평시복무예비군 제도를 검토할 때부터 다양하고 충분한 복지혜택을 검토하여 우수한 예비군들이 지원하고 또 복무의욕을 고취시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다. 예비군역 간부에게 제공할 수 있는 복지혜택은 현역 간부에게 제공하고 있는 것을 고려할 때 다음과 같은 것들이 고려될 수 있을 것이다.

첫째, 주거의 지원이다. 관사는 국가가 군인에게 가족과 함께 거주할 목적으로 제공하는 건축물로서 『국방조직 및 정원관리 업무 훈령』에 따라 군인 정원에 반영된 인원(중·소위 및 하사 제외)에게 지원하고 있다. 따라서 1~2단계 정원에 반영하지 않는 상태에서는 지원이 곤란하겠지만, 3단계 이후 별도 정원에 반영하게 된 경우에는 지원할 수 있다. 또한 독신자 숙소는 지역별 수급에 따라 공가세대가 발생할 경우에는 상근복무자에 한해서 육군규정에 의거하여 지원이 가능할 것이다.

둘째, 공적인 업무수행 간 발생한 질병과 상해에 대해서는 현역과 동일하게 군 병원에서 진료 및 치료가 가능하도록 하고, 건강보험의 가입, 정기 건강검진 지원 등 의료혜택을 제공할 수 있을 것이다.

셋째, 피복은 현역과 동일하게 지급하되 복무기간을 고려하여 일부 차등 지급이 가능할 것이다.

넷째, 기타 군 체력단련장과 휴양소를 포함한 복지시설의 사용, 사무실과 집기류의 지원을 포함한 근무여건 보장 등 다양한 혜택을 현역에 준하여 제공토록 하여야 한다.

#### 나. 복무의욕 고취를 위한 동기부여 방안

평시복무 예비역 간부에 대한 동기부여 방안은 다음과 같다.

첫째, 예비역 간부는 보직 후 특별한 경우를 제외하고는 직책의 변경이 없이 동일한 직책에서 근무토록 하여 예비역 간부의 노하우를 활용하고 경험이 쌓인 직책에서 적극적으로 복무하도록 유도하여야 한다.

둘째, 예비역 간부 진급제도를 보완하여 현재 전역 당시 계급의 차상위 1계급에 한해 진급할 수 있도록 하고 있는 것을 2계급까지로 상향조정하고 중령까지로 제한되어 있는 진급 시 계급도 대령으로 상향 조정하여야 한다.

86) 국방부(2017), “외국의 예비군 및 동원제도”, 동원기획관실, p255

87) 국방부(2017), 상계서, p43

셋째, 복무 간 현역과 동일한 부대 평가 및 시험을 통해 성취감을 느끼도록 하고, 우수 복무자 및 평가 결과 우수자에게는 개인 및 부대 표창을 수여하고 예비역 간부 진급과 향후 재복무 신청 시 우선 선발하도록 하는 등의 적절한 보상을 하여야 한다.

넷째, 규정에 의해 최장 5년까지 연장 근무한 사람에 대해서는 군 복무기간과 합산하여 국가 유공자 선발 등에 반영하도록 유도한다.

#### 다. 불성실 근무 예방 및 발생 시 처벌 방안

복지혜택의 제공, 동기부여와 함께 선발된 예비역간부의 불성실 근무를 예방하고 불성실 근무자 발생 시 처벌하는 대책을 강구하여 제도의 악용을 방지토록 하여야 한다.

첫째, 평시복무제도 시행 단계별로 그 신분이 다르게 운영될 수 있으므로 단계별로 신분에 따른 복무규칙 적용을 달리 해야 한다. 제도 시행 1~2단계 기간 중에는 비상근 또는 상근 복무자 공히 동원훈련에 소집된 예비군 신분이기 때문에 소집시기에는 군인에 준한 처우를 받되, 소집되지 않았을 시에는 민간인 신분으로 관리되어야 한다. 3단계는 정원에 반영된 예비역 군인 신분으로 소집(훈련)과 무관하게 『군인의 지위 및 복무에 관한 기본법』과 육군의 징계 규정을 적용하여야 한다.

둘째, 평시복무 예비역 간부가 상위 직급의 현역 간부에 비해 임관 기수나 연령 면에서 더 선배일 가능성이 높기 때문에 위계질서 유지에 관한 규정을 보다 명확하게 규정하고 엄격하게 적용함으로써 군 특성이 유지되고 현역 업무에 도움을 줄 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 군 기강을 저해하는 성군기 위반, 음주운전, 금전문제, 보안 문제 등 주요 문제 발생 시 과감하게 처리하여야 하고, 간부로서 품위를 유지하며 부대의 명예를 실추시키는 행위에 대해서는 사전에 규정을 인지시키고 위반 시 적극적으로 처벌할 수 있도록 하여야 한다.

기타, 공과 사를 명확히 구분하여 출·퇴근 시간의 준수와 근무 중 자리 이탈 금지, 복장 규정의 준수 등 간부로서 지켜야 할 제반 행동을 철저히 준수토록 유도하여야 한다.

## 5. 법령 및 제도적 보완 사항

### 가. 예비군을 국군조직법에 포함하기 위한 법률개정

#### 1) 법령에 규정된 예비군의 위상

1948년 국군조직법이 제정될 당시 국군은 육군과 해군으로 구성하고 각각에 정규군과 호국군을 두었으며, 호국군은 ‘법률에 의하여 일정한 군사훈련을 받은 자와 기타로써 조직

하는 예비군을 말한다.’라고 규정함으로써 예비군을 국군의 조직으로 명시하였다. 호국군의 성격은 1949년 1월 20일 대통령령 52호 <병력임시조치령>에 ‘정규군의 전투력 증강’으로 명시했으며 편성으로는 전투부대와 특수전부대로 구분 편성하도록 함으로써 법률상 최초의 예비군으로 창설이 되었다. 그러나 창설과정이 한창 진행되고 있던 1949년 8월 31일 병역법이 제정, 공포되면서 호국군은 해체되었으며, 법적으로는 1963년 5월 20일 국군조직법 전부개정 시 호국군이 국군조직에서 제외되면서 국군의 조직에서 예비군조직이 사라지게 되었다.

이후 1961년 12월 27일 『향토예비군설치법』이 제정되어 국군과는 별도의 조직으로 예비군 조직을 두도록 하였으나 예산 부족 등을 이유로 미루어 오다가 1968년 김신조 일당의 청와대 기습 사건과 미 푸에블루호 납치사건 등을 계기로 그해 4월 1일부로 전국에 향토예비군을 창설하면서 『국군조직법』 상의 국군과는 별도의 조직으로 편성하여 운영해 오고 있다.

이와 같이 예비군이 국군조직법 상의 군인에서 제외됨으로 인해 예비군들은 여러 측면에서 이중적인 법률의 적용을 받고 있다. 첫째, 예비군의 신분 적용에 있어서의 문제로 병역법에 의해서 동원 시 군인에 준하거나 군인 신분을 적용 받게 되나 향토예비군설치법(現 예비군법)에 의해 소집되어 훈련을 받을 때는 민간인 신분으로 적용받게 된다. 둘째, 군형법의 적용에 있어서도 병역법에 의거 소집되어 실역중인 예비역 및 보충역 등은 군인에 준하여 적용하여 군 형법 적용대상이나, 예비군법에 의해 동원된 예비군은 군형법 적용 대상이 아니다. 셋째, 예비전력 건설과 평시 복무 예비군 운용의 한계로, 예비군이 정원의 전력으로 분류되어 정원과 편제에 의해 군사력을 건설하는 현역에 비해 합동전략기획서(JOSP) 등 국방기획문서 상 전력소요 반영이 제한되어 예비군 전력화, 예산의 편성 및 확보 등에 많은 제한을 받고 있다. 이로 인해 약 300만 명에 달하는 예비전력의 예산이 현재까지 전체 국방예산의 1%에도 미치지 못하고 있는 것이 현실이다.

## 2) 국군조직법에 예비군을 포함해야 하는 당위성

예비전력 건설과 예비군을 운용하는데 있어서 법적 제도적 근거 마련을 위해서는 예비군을 국군조직법에 반드시 포함해야 한다. 이를 통해 예비군 전력화, 예산 편성 및 확보, 합동전략기획서(JOSP) 등 국방기획문서 상 전력소요 반영이 가능해 짐으로써 예비전력 정예화의 획기적인 전환점을 마련할 수 있을 것이다. 또한 대국민 인식 전환 면에 있어서도 예비군이 국군의 하나로서 정체성을 확립함과 동시에 국민 모두가 반드시 이행해야 할 병역의무임을 인식시키는 계기가 될 것이다. 뿐만 아니라 예비군에게는 예비군

복무에 대한 자긍심을 고취시키고 군 내부뿐만 아니라 국민으로부터 신뢰받는 조직으로 변모하기 위해서는 국군조직법에 예비군을 반드시 포함해야 한다.

### 3) 국군조직법 개정 방안

예비군을 국군조직법에 포함하기 위해 필요한 법률과 그 개정안은 아래와 같다.

〈표 11〉 국군조직법 개정 안

현 행	개정(안)
국군조직법 제2조(국군의 조직) ①국군은 육군, 해군, 공군(이하 “각군”이라 한다.)으로 조직하며, 해군에 해병대를 둔다.	국군조직법 제2조(국군의 조직) ①국군은 육군, 해군(해병대를 둔다.), 공군(이하 “각군”이라 한다.)으로 조직하며, 각군에 예비군을 둔다.
(없음)	국군조직법 제17조(예비군) 추가 ①예비군에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.(신설)

\* 출처 : 육본 내부자료와 저자의 연구결과를 기초로 정리

이와 같이 국군조직법을 개정한다면 국군조직법을 모범으로 한 『예비군법』의 규정으로 예비군을 조직 및 편성, 전력화, 평시 운용 등에 관한 사항을 자연스럽게 적용이 가능할 것이다.

#### 나. 평시복무 예비군 제도 확대 적용을 위한 법령 개정 소요

앞에서 제시한 바와 같이 평시복무 예비군제도를 단계적으로 추진하고자 하는 것은 제도의 시행에 있어서 시행착오를 예방하고 예산의 급격한 증가를 방지하고자 하는 측면도 고려하고 있지만 현실적으로는 법령의 개정이 수반되지 않고는 제도를 시행하기 어렵다는 측면을 우선 고려한 것이라 할 수 있다. 단계별 시행을 위해 법령의 개정 소요는 다음과 같다.

##### 1) 1단계 간부예비군 비상근 복무제도 정착 단계

현재 시행 중에 있는 간부예비군 비상근 복무제도는 현행 병역법과 예비군법의 범주 안에서 2014년부터 시행해 왔기 때문에 제도 시행을 위해 별도의 법령 개정이 필요 없이 연간 30일 범위 내에서는 예산만 반영된다면 운영이 가능하다.

## 2) 2단계 평시복무제도 시행 단계

2단계 평시복무 제도를 시행하는 단계에서는 현 『예비군법』과 『병역법』의 일부를 개정하여 “평시복무 예비군”을 예비군조직의 일원으로 편성하고, 병역법에 명시된 예비군의 동원훈련소집 기간을 현행 ‘30일 이내’에서 ‘200일 이내’로 하고, 이와 관련한 예비군법의 개정이 필요하다. 첫째, 병역법 제49조(병력동원훈련 소집 대상)를 개정하여 병력동원훈련 소집의 기간을 최대 200일까지로 연장하고, 동법 제72조(병역의무의 종료)에 평시복무 예비군을 지원한 경우에는 연령정년에 도달한 자라 할지라도 그 연한을 5년 이내에서 연장이 가능하도록 해야 한다. 둘째, 예비군법 제3조(예비군의 조직)에 “평시복무예비군 제도”의 운영에 필요한 조항을 추가하고 그에 따른 복무 분야 및 기간, 선발, 보상 등에 관한 사항을 명시해 줌으로써 법적인 운영의 보장을 받을 수 있도록 하여야 한다.

## 3) 3단계 평시복무 예비군제도 정착 단계

평시복무 예비군제도가 정착되기 위해서는 평시에 복무하는 예비군의 신분 보장과 더불어 보수 및 보상에 관한 사항, 군 형법의 적용에 관한 사항, 연금의 적용 등에 관한 사항 등 다양한 법률의 개정이 필요하며 각각의 법률 개정소요를 정리하면 아래와 같다.

〈표 12〉 평시복무 예비군제도 정착을 위한 법률 개정 소요

구 분	법률 개정 소요(안)
군인사법	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조(적용범위)에 평시복무 예비군으로 복무하는 상근 간부 예비군 및 비상근 간부예비군을 추가</li> <li>제6조(복무의 구분)에 평시복무 예비군으로 임용된 자 중 상근복무 예비군은 국군 구성원 중에 별도 정원에 포함하여 복무기간과 재임용 과정을 명시</li> <li>제8조(현역 정년)에 평시복무 예비군으로 임용된 자의 연령정년을 별도 항으로 신설, 제9조(임용) 제3항에 평시복무 예비군의 임용 및 계급에 관한 규정 신설</li> <li>기타 : 연령정년에 도달된 자도 평시복무 예비군에 선발된 자는 예비역으로 편입되어 계속 근무토록 보장하고, 이후 퇴역에 관한 사항 신설</li> </ul>
병역법	<ul style="list-style-type: none"> <li>제45조(병력동원대상자의 지정) 제1항에 ‘평시복무 예비군으로 복무하는 상근 및 비상근 간부예비군’을 추가</li> <li>제72조(병역의무의 종료)에 상근·비상근 간부예비군은 정해진 임기 또는 연령정년까지 복무토록 규정</li> <li>제75조(보상 및 치료), 제75조의2(재해 등에 대한 보상)의 대상에 평시복무 예비군을 포함</li> </ul>
군인보수법	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조(적용 범위)에 평시복무 예비군을 포함하고,</li> <li>제2장(보수)에 평시복무 예비군에 대한 보수 조항을 별도로 신설하고, 세부 시행에 대한 사항은 대통령령으로 규정</li> </ul>

구 분	법률 개정 소요(안)
군 형법	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조(적용 대상)에 평시복무 예비군을 포함</li> </ul>
군인의 지위 및 복무에 관한 기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조(정의)에 군인사법 제9조 3항에 따라 평시복무 예비군으로 복무하는 상근·비상근 예비군은 국군 구성원의 별도 정원에 포함된 동원예비군으로서 기본권과 병영생활 규정 적용</li> </ul>
군인연금법	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2조(적용 범위), 제21조의2(퇴역연금의 지급 정지 등)에 평시복무 예비군에 관한 사항을 추가</li> </ul>
기타 시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>국방개혁에 관한 법률 시행령 제16조(예비전력 규모의 조정 및 정예화)에 평시복무 예비군을 총원할 수 있도록 근거 추가</li> <li>예비군법 시행령 제10조(군인 등의 배치)에 예비군부대에 평시복무 예비군을 배치할 수 있도록 추가</li> </ul>

\* 출처 : 육본 내부자료와 저자의 연구결과를 기초로 정리

#### 다. 법령 개정을 위한 공감대 형성 전략

##### 1) 평시복무 예비군제도 추진에 대한 부정적 인식 개선

평시복무 예비군 제도가 정착되고 확대되기 위해 가장 선행되어야 할 사항은 바로 관련 법령의 개정이라 할 수 있다. 그러나 법령 개정과 관련된 여러 부처 및 단체에서는 평시복무 제도에 대해 일부 호의적인 생각도 있지만 많은 부분에서 국방부의 의견에 다소 부정적인 시각이 있는 것 또한 사실이다. 일각에서는 평시복무 예비군제도를 단순히 예비역 간부에 대한 일자리 창출 수단으로 인식하는 경향이 있고, 민간인에게 군인이 해야 할 직무를 수행하도록 하는 것에 대한 문제점을 제기하는 시각도 있으며, 민간인에게 군 형법을 적용토록 하는 것은 너무 과하다는 지적 등이 그것이다. 따라서 이러한 부정적인 시각을 불식시키지 않고는 법령의 개정이나 예산의 반영 등을 통한 평시복무 예비군제도의 정착 나아가 확대 시행은 요원해질 수밖에 없다.

##### 2) 평시복무 예비군제도 확대 시행에 대한 공감대 형성 노력 강화

평시복무 예비군제도의 확대 시행은 단순히 동원위주 부대의 증·창설 요원의 사전확보나 예비역의 일자리 창출 수단을 넘어 다음과 당위성을 갖고 있다.

첫째, 국방개혁 2.0추진의 성공을 보장하기 위해서는 상비전력 감축에 따른 전력 보강이 필수적으로 요구되며, 이를 위해 평시복무 예비군 제도의 확대 시행이 반드시 필요하다. 현역 병력 감축과 군 복무기간 단축에 따른 전력공백 발생을 방지하고 상비전력 중심의 군 인력운영의 문제점을 해소하며, 평시 편제가 저조한 부대의 전투준비태세를 유지하고

전시 증·창설부대 즉응 동원준비태세를 유지하여 동원 즉시 전투력 발휘를 보장할 수 있는 가장 효과적인 대안인 것이다.

둘째, 가장 적은 비용으로 높은 효율성을 담보할 수 있는 경제적인 국방운영을 달성할 수 있는 제도이다. 현역과 예비역의 유기적인 결합으로 전투력 향상 시너지를 발휘하고, 숙련된 예비역의 경험과 능력을 십분 활용함으로써 실전적인 전투 준비 태세 유지가 가능할 것이다.

셋째, 현역 간부의 성실복무를 유도하고 직업 안정성을 보장할 수 있는 대안으로서 평시복무 예비군제도가 필요하다. 평시복무자를 선발함에 있어 현역 복무 시 우수 근무자에게 인센티브를 부여하고 불성실 근무자는 불이익을 주고 선발에서 제한함으로써 비록 진급에서 비선되었다 할지라도 마지막까지 성실하게 복무할 수 있도록 유도하고, 진급에 비선되어 조기에 전역한 간부에게 군에서 재복무할 수 있는 기회를 제공해 줌으로써 친군화 정책에도 기여할 수 있다.

마지막으로 평시복무 제도를 확대 시행하기 위해서는 국민의 공감대를 얻는 것이 가장 중요하다. 평시복무 예비군제도에 대해 국민적 이해의 폭을 넓히고 제도 시행에 대한 공감대 형성을 위해 다양한 노력을 기울여야 한다. 국방 관련 전문가와 일반 시민, 예비역 간부 등이 참여하는 국민 공청회의 개최, 정부 부처 간 의견수렴 및 정책 토론회 개최, 당정 협의회 등 다양한 방법으로 정책을 홍보하고 시행 틀을 구체화 해 나가야 한다. 국방부 관계자 뿐 아니라 예비역 간부 등 다양한 경로를 통해 언론에 기고하는 등의 대국민 홍보 활동도 강화해야 한다.

평시복무 예비군 제도의 시행은 단순히 예비역 복무제도의 변화를 넘어 대한민국 국방제도의 혁신이라는 점을 분명히 알아야 한다. 단순히 예비전력 관련 업무를 담당하는 직책에서 근무하는 사람들만의 문제가 아니라는 점을 국방에 종사하는 모든 사람에게 알리고 이를 인식시키려는 노력이 그 어느 때보다 절실히 요구되는 시점이다.

## V. 결론

### 1. 연구결과의 요약 및 시사점

본 연구에서 미래전 양상과 국방 환경의 변화, 국방개혁 2.0 추진에 따른 군 구조 및 병력 구조 개편을 고려한 예비전력 정예화의 필요성과 이를 뒷받침 하는 차원에서 예비역 간부들을 평시부터 소집하여 복무하는 방안과 이들의 직위와 복무 기간의 확대와 관련된 사항을 검토하고 그 발전 방향을 제시했다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, ‘국방개혁 2.0’추진으로 상비병력은 감축되고 동원소요는 증가가 예상된다. 특히, 동원 위주 부대의 평시 편성률은 극히 저조하여 동원 즉시 임무수행 능력 발휘가 의문시 되고, 전시에 필요한 주요 직위자의 동원 간부자원은 갈수록 부족해 질 것이다. 따라서 전시 증편 및 창설부대 즉각 전투력 발휘 보장을 위해 군에 대한 전문성과 능력을 갖춘 동원지정 예비역 간부를 해당 소집부대에서 평시부터 활용하는 ‘간부예비군 비상근복무 제도’는 그 효과가 이미 입증된 바 있고, 이의 확대적용이 필요하다.

둘째, 현재 시행 중에 있는 간부예비군 비상근복무제도 만으로는 동원위주 부대의 전투 준비태세 유지와 전시 즉각적인 동원 및 임무수행 능력 발휘에는 한계가 있다. 따라서 현재 육군에서 검토 중에 있는 평시복무 예비군 제도를 확대하여 적용하되, 법률개선과 예산 반영 등을 고려하여 단계화하여 추진할 필요가 있으며 이에 따른 3단계 추진전략을 제시하였다.

셋째, 평시복무 예비군 제도를 추진하기 위해서는 예비역 간부의 평시 복무가 필요한 필수 직위를 면밀히 검토하여 선정하여야 한다. 이를 위해 평시 현역 간부가 편성되지 않은 직위 중에서 군 복무 기간 중 쌓아온 충분한 노하우가 필요하고 단기간의 소집훈련으로는 임무수행 능력 구비가 어려운 직위에 평시복무 예비군 직위를 부대 유형별로 선정하여 제시하였다. 또한 평시복무 예비군의 선발 및 인사관리, 사기 및 복지 증진 방안, 불성실 근무자에 대한 처리방안을 제시함으로써 실질적인 인사관리 제도의 기본 방향을 제시하였다.

넷째, 평시 복무 예비군 제도를 정착시키기 위해서는 무엇보다도 법률적인 뒷받침이 필수 요건이라고 할 수 있다. 이를 위해 국군 조직법을 개정하여 예비군을 국군의 조직으로 포함시키는 방안을 제시하였고, 군인사법, 병역법, 군인보수법 등 각종 법률의 개정이 필요한 바, 이는 단계화 추진 전략에 맞춰 우선순위를 정해 추진할 필요가 있다.

다섯째, 평시복무 예비군제도에 대해서 정부부처 내에서조차 부정적인 시각이 있는 것이 사실이다. 이를 해소하기 위해 국방 관계자는 물론 예비역들의 동참이 필요하며, 필요시 대국민 공청회, 당정협의회, 세미나의 개최 등 다양한 활동이 필요하고 이를 뒷받침할 수 있는 적극적인 논리 개발이 필요하다.

본 연구가 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 그 동안 국방개혁 추진에 따른 예비전력 정예화를 추진하면서 약간은 도외시 되어 왔던 평시 복무 예비군제도 확대에 대한 아젠다를 다시 한 번 상기시키는 계기가 되었다.

둘째, 평시복무 예비군제도의 확대 방안을 그 기간과 직위로 구체화하여 제시함으로써 향후 정책 수립의 기초자료를 제공하였다

셋째, 평시복무제도의 확대를 3단계로 구분하여 수립하고, 그에 맞춰 직위의 확대, 법률 개정 소요를 연계하여 제시함으로써 단계화 추진전략을 제시하였다.

## 2. 정책부서에 제안할 사항

### 가. 국방부 차원의 “평시복무 예비군제도” 추진조직 편성

평시복무 예비군제도의 필요성은 일부 동원 및 예비군 업무에 종사하는 업무담당자만의 일이나 단순한 예비군 제도의 개선 또한 아니다. 어떻게 보면 우리 군의 체질을 개선하고 상비군 중심의 군 문화를 개선하는 혁신적인 일이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 평시복무 예비군제도의 추진은 동원부서만의 일로 치부되고 있다. 이제라도 국방부는 평시복무 예비군제도의 확대 시행 방안을 동원 부서 담당자에게만 맡겨놓을 것이 아니라 국방부 내에서 TOP-DOWN 방식의 공론화 과정을 거쳐 국방차관실 직속의 별도 추진 기구를 만들어 추진해야 할 만큼 중요한 국방개혁과제임을 분명히 해야 한다.

### 나. 정부 부처 내 이견 조정을 위한 적극적인 노력 경주

평시복무 예비군제도의 시행을 위해서는 법령의 개정과 추가적인 예산의 소요가 필수적이다. 현재 국방부에서 추진하고 있는 간부예비군 비상근 복무제도의 확대 적용에 필요한 법률 개정안조차 20대 국회에 의원입법으로 발의되었다가 상정도 되지 않은 채 폐기되었고, 21대 국회에서 재 발의를 하는 과정에서도 예산의 급격한 증가 등을 이유로 든 일부 부처의 반대에 부딪쳐 진척을 보지 못하고 있는 실정이다. 국방부는 보다 적극적인 부처

간 협의, 당정협의 과정을 추진하여 부처 간의 이견을 조정하고 제도를 보다 현실성 있게 다듬어 나가야 한다. 법률의 개정이나 예산의 편성은 국방부 단독으로 할 수 없는 협업이 필수적인 일임을 명심해야 한다.

#### 다. 현역과 예비군을 동시에 만족시킬 수 있는 제도로 발전

평시복무 예비군 제도는 평시에 현역이 편제되지 않은 직위에서 예비군들이 보유하고 있는 군 생활 노하우를 최대한 발휘할 수 있도록 함으로써 상호 시너지 효과를 얻으려는 제도이다. 먼저 현역에게는 예비역 간부의 운용과 통제가 부담이 되어서는 안되며 업무에 도움이 되는 것은 물론이고 통제가 용이하게 제도가 구비되어야 한다. 또한 예비군 역시 자신의 역량을 최대한 발휘하면 직업안정성의 보장은 물론 재복무에 대한 자긍심을 갖도록 유도하여 스스로 동기가 부여될 수 있어야 한다. 이를 위해 “평시복무 예비역 간부” 인사관리제도를 선발에서부터 보직 및 인사관리, 진급(평정제도 포함), 분리 단계까지 실질적으로 구축해야 한다. 또한 우수한 예비군이 지원할 수 있는 여건 마련을 위해 현재 선발하여 운용하고 있는 “간부예비군 비상근복무자”부터 군에서 제공할 수 있는 각종 복지혜택을 제공하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다. 제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 우수한 예비역 간부가 지원할 수 있도록 만드느냐에 달려있다고 할 수 있을 것이다.

#### 라. 평시복무 예비군제도에 대한 홍보활동 강화

평시복무 예비군제도의 확대 시행의 성공 열쇠는 바로 우수한 자원을 확보하는데 달려 있다. 현재 시행되고 있는 ‘예비역 간부 비상근 복무제도’에 대한 평가가 부대마다 다소 상이하게 나타나고 있는 것은 선발된 인원의 능력과 자질과도 상당 부분 연계되어 있다고 볼 수 있다. 실제로 전역한 간부가 다시 예비역 신분으로 재복무 할 수 있는 제도가 있다는 것을 알고 있는 국민들이 그리 많지 않다. 따라서 지금부터라도 예비역 간부 비상근 복무자를 선발할 때 본인들이 알아서 찾아오기만을 기다리지 말고 인터넷, 각종 SNS 등을 이용하여 적극적으로 홍보할 필요가 있다. 또한 평시복무제도로 확대하게 될 시점에는 중앙 및 지방 매체와 인터넷 등을 활용하여 대대적인 홍보전략을 수립하고 시행해야 한다. 이는 단순히 우수자원의 확보 뿐 아니라 예비전력 정예화를 통한 국방개혁의 성공적인 추진을 국민에게 알려주는 것이기도 하기 때문이다.

## 〈참고 문헌〉

### 1. 단행본

국방부, 「2018 국방백서」, 2019. 3

-----, 「2017 국방통계연보」, 2017.

-----, 「2017년 외국의 예비군 및 동원제도」, 2017.

국방부(보도자료), 「선택과 집중을 통한 예비전력 내실화」, 2018. 8. 9.

-----, 「간부 예비군 비상근 복무제도」, 2016. 1.15

육군본부, 「예비역 간부 복무제도 발전방안」, 2016. 12.

-----, 「예비역간부 복무제도 추진계획」, 2018. 12.

-----, 2015, 2017, 2019년「간부예비군 비상근 복무제도 실효성 분석결과」, 분석평가단.

-----, 「간부예비군 상근·비상근 운영직위 판단 및 비용 대 편익 분석 연구」, 2017. 12.

(주)마크로밀 엠브레인

고시성·조규호·이용주(2019), 「국방인력 재창출을 위한 평시복무 예비군제도 발전방향」,  
한국전략문제연구소.

구원근 외(2019), 「싱가포르 예비군 사례를 통해 본 예비전력 발전 연구」, 동원전력사령부.

김봉수(2005), 「예비역간부 비상근복무제도 연구」, 한국군사문제연구원

라정주 외(2019), 「평시 복무 예비군 제도 도입에 따른 파급효과」,  $\pi$ -TOUCH연구원.

박무춘·고시성(2019), 「전략환경 변화에 따른 부대 및 병력 구조 발전 방안 연구」, 한국  
전략문제연구소.

신인균(2016), 「예비역간부 복무제도 발전방향」, 자주국방네트워크.

엄영호 외(2011), 「예비역 복무제도 연구」, 안보경영연구원.

이백수(2012), 「긴급예비군 편성 및 운영 방안」, 서울: 국방부.

정용범(2017), 「예비전력 정예화 방안」, 서울: 병무청

정철우·이은정(2019), 「새로운 접근이 필요한 예비역 상근복무제도」, 한국국방연구원.

정철우·신다윗(2016), “미국 예비군의 발전 사례를 통한 한국 예비전력 정예화를 위한  
제언”, 『주간국방논단』, 제1650호, 한국국방연구원.

### 2. 뉴스 신문 기사, 기타

국방개혁2.0홈페이지(<https://reform.mnd.go.kr/>)

국방부홈페이지(<http://www.mnd.go.kr/>)

『국방일보』(2015.5.17.), “세출 조정으로 신규 우선사업에 역점뒤야”

『국방일보』(2019.9.5.), “병역자원 감소로 부대구조 개편은 선택 아닌필수”

『국방일보』(2019.8.29.-10.17), “국방개혁 2.0을 말한다(연재)”

『중앙일보』(2003.4.9.), “〈시론〉 이라크戰과 우리 예비전력”

U.S. Army News, “FY17 budget provides raise for Soldiers but focus on readiness”,  
February 9, 2016.

U.S. Army Reserve, “Drill pay - Effective January 1, 2016”, <http://www.usar.army.mil/Featured/Resources/Military-Pay-Chart-2016/>, 검색일 2016.10.1

U.S. Headquarters Department of the Army, “The Soldier’s Blue Book”, Fort  
Eustis, Jult 18, 2016.



# 예비군 복무제도 개선 방안에 관한 연구

국민대학교 교수 박 무 춘  
국민대학교 교수 노 희 준

- I. 연구 개요
- II. 예비군 복무제도의 재정립 필요성
- III. 외국의 예비군 복무제도
- IV. 한국의 예비군 복무제도 분석
- V. 한국의 예비군 복무제도 발전방안
- VI. 법령 및 규정 제·개정 방안
- VII. 결론 및 정책 제언

## 요 약

예비군은 국가방위 및 총력전의 중요한 요소로서 상비군과 함께 긴요한 국방전력으로 육성하고 제대로 된 전력을 발휘하기 위해서는 예비군의 신분과 복무제도를 새롭게 규정할 필요가 있음. 현역복무를 마치고 이어서 예비군 의무를 수행하는 이들의 복무제도는 경제활동을 하는 국민으로서의 신분을 고려하여 예비군이 동원되거나 훈련에 참가할 경우 그에 합당한 처우와 보상을 해야 함. 과거 영국이나 프랑스에서 군복무를 지원제로 했음에도 지원자가 너무 많아 선발하여 복무하게 했던 것은 군복무의 보수와 전쟁에서 전리품까지 얻을 수 있는 경제적인 혜택이 있었기 때문으로 우리도 예비군 복무를 의무만을 요구하는 것에서 벗어나 외국과 같은 사회보수 수준의 보상이 요구된다.

평시 복무 예비군제도는 2014년부터 시험한 결과 예비군 전력발전에 크게 기여한 검증된 제도로서 예비군법에 반영하여 향후 지속적으로 확대 추진할 수 있는 여건을 조성해야

하며 예비역 진급제도는 군인사법에 반영하여 현재 동원자원 확보목적의 제도를 과감히 벗어나 예비군 복무제도 발전차원에서 제도화할 필요가 있다.

예비군이 현역군부대 또는 예비군부대에 소집되어 임무 수행하는 경우 공히 국군조직의 대상으로 포함하도록 법령을 개정해야 하며 이들 예비군에 대한 복무는 군인에 준한 법령을 적용하고 보상과 처우는 별도로 정해야 한다.

예비군 부대를 지휘하는 지휘관의 경우는 예비군법에 의해 계급장이 없으며 예비군 표지장과 지휘관 휘장(견장)만으로 직책을 수행하는데 군인의 계급체계와는 상이하므로 평시 복무 예비군제도를 적용한 상근 복무 예비역으로 편성하여 군인과 동일한 복제규정을 적용하여 전·평시 지휘통제 여건을 개선이 필요하다.

예비군의 보류제도 특히 훈련 면제와 관련된 제도는 병역의무에 있어서 합리적 차별에 해당되지 않으므로 훈련 면제되는 보류규정은 전면 폐지되어야 함. 전시 국가기능 유지와 방위산업업체의 가동을 위해 필수인원 등은 동원을 후순위로 조정할 수 있으나 예비군 훈련의무를 면제해주는 것은 형평성 차원에서 불합리한 제도로서 모든 예비군에게 균등한 훈련의무를 부과하는 것이 필요하며 관련 법령과 방침을 전면 개선되어야 한다.

결론적으로 예비군이 상비전력과 한 축으로서 그 기능과 역할을 수행하여 총체전력으로서 제대로 된 전력을 갖추기 위해서는 예비군 복무 제도를 정립하고 예비군이 그 신분에 맞는 합리적인 처우와 보상을 해야 하며 형평성에 근거한 예비군 의무 부과와 예비군 복무에 대한 자긍심과 복무의욕 고취를 위한 법과 제도를 개선하는 것이 중요할 것이다.

## I. 연구 개요

### 제1절 연구 배경 및 목적

#### 1. 연구배경

「국방개혁 2.0」에 따라 2022년 말까지 우리 군은 상비병력을 50만 명으로 감축하게 된다. 이는 대부분 육군병력이 담당할 것이며, 육군은 병력감축과 동시에 부대해체 및 통폐합 추진이 진행되고, 현역 복무기간 18개월로 단축, 병역자원 감소 등으로 예비군에 의한 전력보강이 불가피할 것이다.

따라서 총체전력의 중요한 부분을 차지하게 될 예비군에 대한 복무제도의 정립은 예비전력 발전에 지대한 영향을 미칠 것이며, 현재 예비군 복무에 관한 규정이나 제도가 명확히 정립되어 있지 않으며, 주요 외국 예비군과 비교 시 열악한 환경에서 복무하고 있는 실정이다.

현 예비군 복무는 현역의 병역의무를 마친 후 이어서 예비군에 편성되어 복무하며, 보상은 현역병장 수준 이하로서 우리와 비교 대상 국가의 예비군과는 현저한 차이가 있는데, 우리와 같은 징병제도를 채택하고 있는 싱가포르와 이스라엘의 예비군 제도는 유사하나, 훈련참여기간에 대한 처우는 자신의 사회직장 보수를 보전해주면서 추가적인 수당, 세계 혜택 등의 보상대책을 강구하고 있다.

예비군의 복무를 현역의 병역의무와 동일하게 인식하여 처우와 보상이 제대로 되지 않고 있는 제도적인 문제점을 명확히 인식하여, 예비전력을 총체전력의 중요한 부분으로서 국군조직의 구성요소로 포함시키고 그에 합당한 신분과 처우를 정립할 필요가 있다.

## 2. 연구 목적

본 연구는 현재의 예비군 복무제도 개선의 필요성과 당위성을 도출하고 현 우리의 병역제도에 맞는 예비군 복무제도 발전방안을 연구하여 총체전력의 중요한 부분을 담당하게 될 예비군의 복무 제도를 현실적으로 개선하기 위해 다음과 같은 목적 하에 연구를 수행하였다.

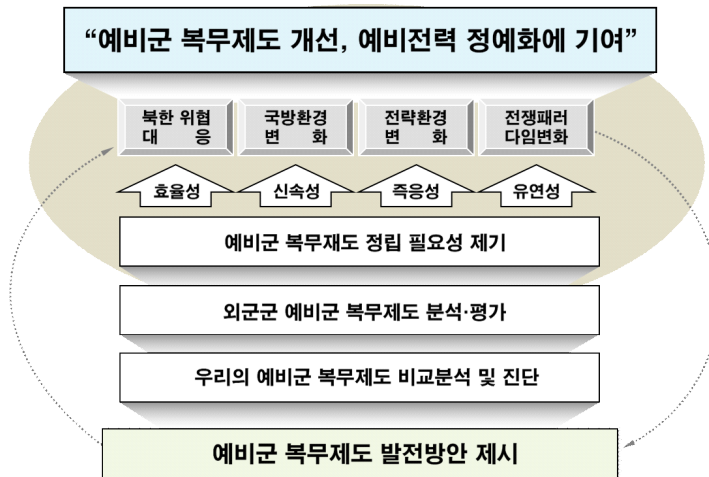
첫째, 예비군 복무제도의 개선 필요성에 두고 현 예비군 복무제도의 근거와 적용지침을 분석하여 복무제도 개선에 대한 필요성과 당위성을 검토하고, 둘째, 현 우리의 상황과 여건을 고려한 예비군 복무제도 발전방안을 연구하기 위해 현 예비군 복무제도가 전력 발휘에 미치는 영향을 분석하고 징병제도 하에서 예비군 복무제도 적용방안을 연구함으로써 예비군 복무가치 제고를 위한 합리적인 처우 방안을 도출하며, 셋째, 제도의 안정적인 시행을 위한 각종 관련 법령과 규정 연구를 통해 복무제도의 반영 여부와 현실적 적용 가능성을 분석 및 확인함으로써 예비군의 신분과 처우 보장을 위한 관련 근거로서 법령의 제·개정의 당위성과 당위성을 제시하였다.

## 제2절 연구 목표와 중점, 연구 방법

### 1. 연구 목표

현역복무와 별개로 관리되는 예비군 복무 제도를 주요 외국의 제도와 비교하여 한국적인 예비군 복무제도 개선방향을 모색하기 위해 징병제 하에서 예비군이 총체전력의 일부로서 역할을 수행할 수 있는 복무체계, 처우와 보상, 복무기준에 대한 제도개선에 대한 합리적 방안을 제시하는데 있다.

이를 위해 우리의 예비군 복무제도의 재정립 필요성을 제시하기 위해 외국군의 복무제도에 대한 사례분석을 통해 적용 가능한 사안과 시사점을 도출하여 우리의 예비군 복무제도와 비교분석함으로써 현실적이고 선택 가능한 방안을 도출하여 북한의 현존 위협과 미래 위협, 전략환경 및 국방환경의 변화요소 등을 고려한 우리 군의 상황과 여건에 부합하는 예비전력 정예화에 기여하고자 하였다.



〈그림 1〉 연구 목표와 중점

### 2. 연구 중점

본 연구의 중점은 우리의 예비군 복무제도의 문제점을 분석하고 외국의 제도를 참고하여 제도 개선방안을 제시하며, 관련 법령의 제·개정소요를 도출하여 예비군 복무의 법적기준과

요건을 마련하고 예비군 복무가치를 제고할 수 있도록 다음과 같은 과제에 중점을 두고 연구하였다.

첫째, 현 예비군 복무제도에 대한 진단 및 문제제기를 통해 예비군 복무제도 적용에 대한 현상분석(법령, 제도 등)하고 외국의 제도와 비교, 복무제도의 주요 문제점을 도출하여 예비군 복무제도 정립에 대한 필요성과 공감대를 형성하고자 하였다. 둘째, 우리의 예비군 복무제도 개선방안을 제시함에 있어 요구되는 예비군 복무규정의 제·개정 필요성, 예비군 신분, 복지, 처우 등의 발전을 위해 요구되는 주요 쟁점, 현역복무와 연계강화 차원에서 제도개선의 현실적 방안을 도출함으로써 총체전력의 중요한 부분으로서 예비군의 복무 체계를 정립하고자 한다. 셋째, 이를 위해 요구되는 관련 법령 제·개정 소의를 검토하고 예비군법과 병역법에 예비군 복무 기준과 예비군 복무 기본법 제정, 훈령 및 규칙에 예비군 복무관련 내용 반영 등 주요 쟁점별 현안 의제에 대한 해결방안을 제시하여 예비군 복무의 법적 기준·요건을 마련하고 예비군 복무가치를 제고하는 방향으로 발전시키고자 하였다.

### 3. 가정 및 전제조건 설정

본 연구수행을 위해 제기부서에서 요구내용을 토대로 연구진이 설정한 가정과 전제조건 하에서 합리적이고 체계적인 연구를 위해 자료의 제한된 범위와 수준에서 실현 가능한 방안을 도출하고자 하였다.

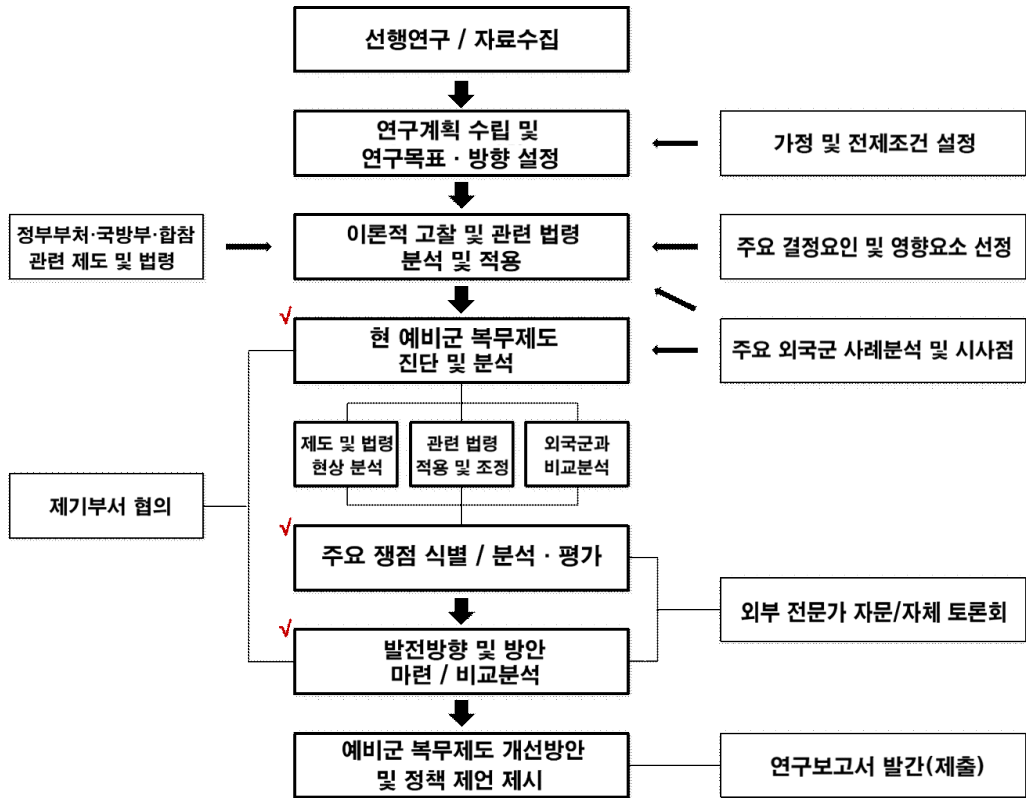
현 「국방개혁 2.0」 상 반영되어 있는 관련 내용은 계획대로 정상적 추진하되 정부부처 및 국방부·합참의 현 예비군 관련 법령과 제도적 범위 내 연구를 수행하는 것으로 설정하고, 다만 연구결과에 대한 적용시점을 한정하는 데에는 제한이 있을 수 있으므로 충분한 논의와 법적 근거를 마련한 이후에 시행하는 것으로 판단하여 한국군의 현실적 상황과 여건을 고려하여 실현 가능성에 주안을 두고 연구를 수행하였다.

### 4. 연구 방법 및 수행절차

성과있는 연구결과 도출을 위해 우선 예비군분야 연구 논문 및 저서, 정책연구 등의 기존 문헌에 대한 선행연구와 분석, 예비군법과 병역법의 변천과정을 통한 예비군 복무 제도 분석, 주요 국가의 예비군 복무제도 분석(징병제와 모병제 국가의 사례), 법률가 및 전문가의 자문과 의견수렴, 논의를 거쳐 다양한 대안을 마련하였다.

「국방개혁 2.0」의 “예비전력 정예화”에는 예비군의 전력발휘 보장이라는 중요한 함의가

포함되어 있다고 본다. 이는 예비군 복무를 예비군 스스로 어떻게 인식하는지와 예비군이 유사시 자발성에 기초하여 국가 동원명령에 어떻게 반응할지, 그리고 동원된 다음 얼마나 단시간 내에 임무수행 준비가 되느냐는 예비군 복무제도와 깊은 연관성이 있다고 생각하고 있다. 주요 외국의 경우에는 실전경험을 통해 예비군 복무제도가 발전되었다고 본다면 우리는 그들의 제도를 비교하여 우리의 문제를 도출하고 어떻게 개선할 것인가의 이정표를 어느 정도 제시할 수 있다는 판단 하에 가용한 모든 연구방법을 강구하게 될 것이다.



### 제3절 기대효과 및 연구 자료 활용

본 연구는 현행 예비군 복무에 대한 법령을 중심으로 분석하고, 주요 외국의 예비군 복무제도와 비교하여 우리의 복무제도의 문제점을 도출하여 발전방안을 제시하는 연구로서 예비군 복무제도의 재정립과 위상 제고에 기여할 뿐만 아니라 예비전력과 관련한 정책서 및 기획(계획)에 반영 위해 연구결과를 활용할 수 있다.

## 1. 기대효과

상비군과 예비군의 전력배합 효과에 기여, 예비군 복무제도의 대안을 제시하는 것은 예비군 복무기준 정립(법령 제·개정), 예비군 참여, 제도개선 필요성 공감 대를 확대하고 병역자원 감소 등 국방환경 변화에 대비 예비군 복무체계 정립, 적정 군사력 유지의 효과적인 대안으로서 선택 및 결정 가능하도록 하여 국민적인 인식전환을 통해 예비전력을 정예화함으로써 예비전력 전반의 위상 제고 및 신뢰 증진에 큰 효과가 있을 것으로 예상된다.

## 2. 연구자료의 활용

연구를 통해 제시한 결과는 「국방개혁 2.0」, 예비군 복무제도 발전의 정책과 제도개선에 활용 가능할 뿐만 아니라 예비전력 정책서의 예비군 조직편성 및 복무기준 설정을 위한 기본방향 설정을 위한 근거 및 예비군법과 병역법의 예비군 복무에 대한 법령개정 참고 자료로 제시할 수 있을 것이다. 그리고 병역제도 연구 시 현역+예비군 통합복무체계 정립을 위한 연구자료로 활용이 가능하고 평시 복무 예비군제도 적용 및 예비군 복무에 관한 기본법 제정, 예비전력 예산 소요제기에 필요한 근거 자료로 활용이 가능할 것이다.

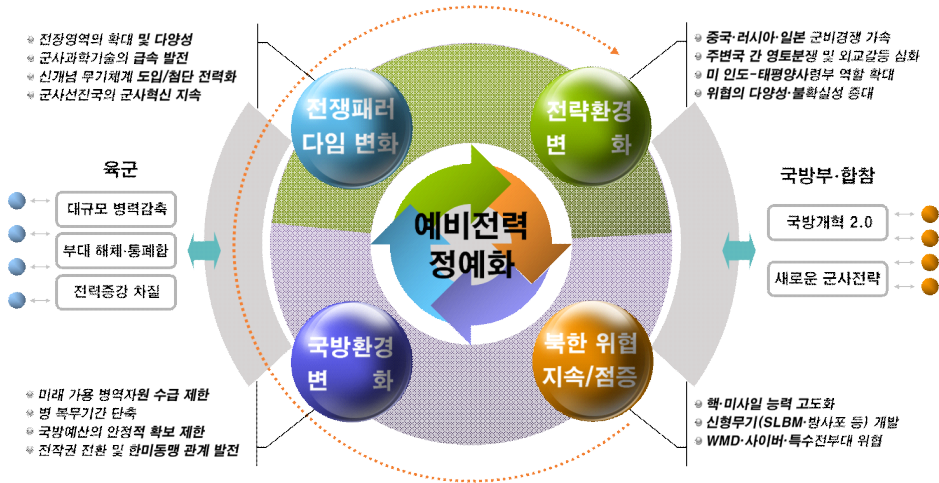
실전 경험과 주변국의 위협에 효과적으로 대처하기 위해 효과적인 예비군 제도를 마련하여 운용중인 주요 징병제 국가의 예비군 복무 제도를 우리의 여건에 부합되도록 개선 방안을 마련하는 것은 현 시점에서 매우 중요한 사안일 것이다. 이는 현 예비군 복무제도의 문제인식으로부터 출발하여 국민적 공감대 형성과 이를 개선하기 위한 정부의 노력, 입법 기관(국회)의 관심과 지지가 대단히 중요하다.

한반도를 둘러싼 전략환경의 변화와 우리의 국방환경을 직시하여 총체전력으로서 예비군이 실전 전력을 발휘하기 위해서는 예비군 복무제도의 개선이 절실한 상황이다. 어떠한 제도개선도 적시성을 놓치면 제도를 시행해야 할 상황이 발생되었을 때는 사후 약방문의 후회만 남게 될 것이다. 이제라도 이러한 문제를 인식하여 정책과 제도개선에 효과적인 참고 및 근거자료로 활용되기를 기대한다.

## II. 예비군 복무제도의 재정립 필요성

### 제1절 미래 다양한 변화요인 진단 및 분석

한국군이 미래의 다양하고 불확실한 상황 속에서 국방개혁의 성공적인 추진을 위해서는 예상 가능한 다양한 변화요인을 고려하여 적극적이고 선제적으로 이를 반영함으로써 개혁이 지향하는 목표와 목적 달성이 가능하도록 추진해야 한다. 국가별 처한 상황과 여건이 다를 수밖에 없지만 기본적으로 현재 국방개혁(또는 군사혁신)을 지속 추진하고 있는 대부분의 군사 선진국에서는 이러한 요소에 부합하는 방향으로 끊임없이 변화를 추구하고 있다.



〈그림 2〉 예비전력 정예화를 위해 요구되는 주요 결정 및 영향요인 분석

\* 출처 : 연구자 작성

한국군이 고려해야 하는 다양한 주요 요인들을 볼 때 여기에는 거시적 관점과 미시적 관점에서의 접근이 모두 포함될 수 있다. 특히 거시적 관점은 국가 차원에서 모색해야 할 외부적 요인에 의해 국방과 군사적인 측면에서 영향을 미치는 변화요인을 명확히 분석하고 이에 적합한 대응 방안을 모색해야 할 필요가 있다는 것이다. 미시적 요인에는 한국군의 내부적 변화요소에 의해 나타나는 부분으로서 합리적이고 공감할 수 있는 수준과 범위에서 대부분 결정되어진다.

거시적 관점에서의 주요 요인은 첫째, 북한의 군사위협을 안정적으로 관리해야 하는 우리의 입장에서는 우선적으로 북한 핵·미사일 능력의 고도화에 따른 군사위협이 가시화

되고 더욱 점증할 수 있다는 것이다. 둘째, 이와 더불어 한반도 둘러싸고 있는 주변국의 군비경쟁과 군사력의 확장 추세를 고려할 때 역내 지정학적 여건의 어려운 상황은 미래 예상될 수 있는 전략적 환경 변화에 따른 영향에 대비하여 적극적으로 대응할 수 있는 한국군의 능력을 구비해야 한다는 부담을 가중시키고 있다는 점을 고려해야 한다. 다음으로 이러한 전략환경 변화와 더불어 급속하게 진행되고 있는 4차 산업혁명의 획기적인 변화는 군사과학기술의 발전에 직접 연계됨으로써 정보·기술 중심의 군사력을 구축하기 위한 군구조로의 전환과 군사혁신을 통한 군사능력의 증강은 궁극적으로 전쟁수행 패러다임의 급격한 변화를 초래하고 있다는 것이다.

미시적 관점에서 요구되는 변화요인의 주요 내용은 한국군이 추진하고 있는 국방개혁과 관련하여 드러나고 있는 현실적인 문제점으로서 국방환경 측면에서의 나타나는 변화요인에 주목해야 할 필요가 있다. 이는 주로 2006년 이후 지속 추진해 온 한국군의 국방개혁과 관련한 국방재원과 가용 병역자원의 문제, 지금까지의 개혁 추진결과를 평가함으로써 드러나고 있는 내재된 요인들이 상호 복합적으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

이러한 다양하고 복잡한 영향요인들을 분석하고 객관적인 평가를 통해 한국군의 현실태를 진단하고 드러난 문제점을 해소할 수 있는 중장기적인 방안을 모색해야 할 필요성이 있다. 더욱이 국방개혁을 통해 상비전력을 구성하는 병력과 부대를 대규모로 감축하면서 이를 대체하기 위한 첨단 정보·기술 중심의 군구조로의 전환을 추진하고자 하는 한국군 으로서는 유사시 요구되는 총체전력의 일부분으로서 그렇지만 대단히 중요한 예비전력의 중요성을 간과하고 있다는 점에서 심각한 우려를 가질 수밖에 없다.

한국군의 군사력을 구성하는 대부분의 전력은 예비전력이 차지하고 있으며 이는 전체적으로 약 70% 수준을 상회하고 있는 것으로 보고 있다. 따라서 예비전력의 수준이 한국군 군사력의 전반에 미치는 영향이 얼마나 크게 작용하고 있는 가를 판단하는데 결정적인 요소가 되지만 예비전력의 중요성과 필요성에 대한 인식은 군내부에서조차 상대적으로 대단히 낮다고 것에 문제가 있다. 결국 상비전력 수준에 걸맞은 예비전력으로서 전투지속 능력을 유지하면서 상비전력을 뒷받침하는 균형된 전투력을 구비함으로써 평시부터 유사시 즉시적인 전투력으로 활용 가능하도록 준비하고 대비할 필요가 있다. 따라서 지금의 전투력 수준보다는 한층 더 높은 수준의 군사능력이 요구되어 지며 이를 위해서는 한국군의 주요 정책결정권자 및 관련 기관(부대), 대외기관의 새로운 인식전환과 선택 및 결정을 통해 실질적인 예산 확보를 위해 역량을 더욱 집중해야 할 것이다.

## 1. 우리 예비군 복무제도의 진단 및 문제 제기

예비군은 1968년 4월 1일 창설되어 올해로 벌써 52년이 되었다. 우리의 예비군 제도는 상당한 기간을 지나오면서 임무와 안보환경에 부응할 수 있도록 지속적인 변화와 발전을 이뤄왔는데, 장차 「국방개혁 2.0」 추진의 성공을 보장하고 예비전력의 정예화를 통한 동원태세의 확립을 위해서는 예비군 복무제도에 대한 근본적인 문제를 살펴보고 미래 어떠한 변화와 발전을 모색할 것인가를 고민할 시기가 되었다.

“예비군”이란 「예비군법」에 따라 조직·편성되는 개인 또는 부대<sup>88)</sup>를 말하며 예비군법 제3조(예비군의 조직)에는 예비군의 조직 대상을 구체적으로 명시하고 있다. 예비군 창설 배경은 그 당시 북한의 끊임없는 도발로부터 우리 국민과 나라를 지키기 위해 “일하면서 싸우고 싸우면서 건설”하는 지역방위태세 정비의 일환으로 ‘250만의 재향군인의 무장’을 선언함에 따라 공식적으로 창설하게 되었다. 창설초기에는 범국민적 지역방위 조직으로서 지역의 주민과 국가의 안전을 확립할 목적으로 창설되었으나 안보환경의 변화와 더불어 예비군의 임무와 역할은 점차 변화되었지만 예비군의 복무제도가 이를 뒷받침할 수 있도록 실질적인 개선이 되었는지에 대해서는 많은 의문이 든다.

따라서 병역자원의 감소와 안보환경 변화 그리고 국가 수준의 총력안보를 위한 총체 전력으로서 예비군의 임무와 역할에 부합되도록 예비군 복무제도는 현 시점에서 전반적인 재검토가 필요하다.

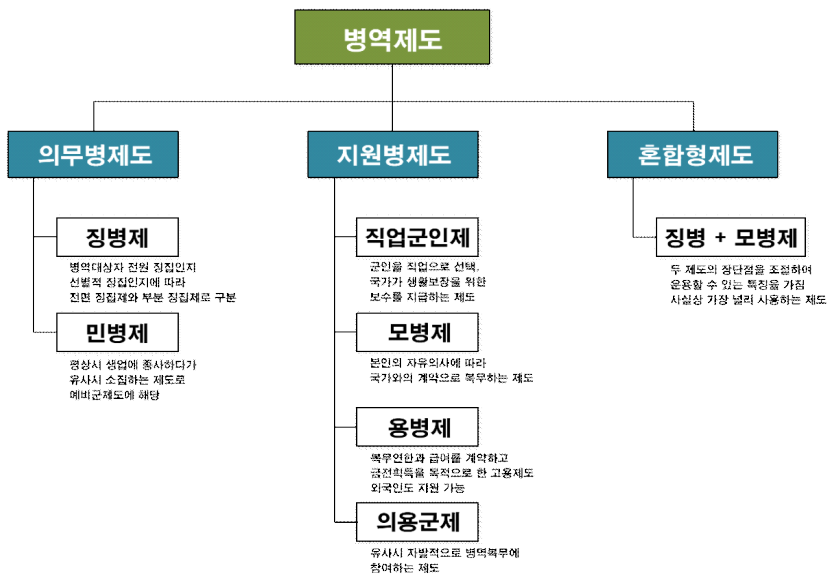
## 2. 예비군 복무에 대한 이해

최근 병역자원 감소와 안보환경 변화, 과학기술 발전 등으로 상비군 중 징집병사가 차지하는 비율인 징집병의 가용 병역자원의 비율이 지속적으로 감소하고 있다. 이는 군대 규모 자체가 줄어든 측면과, 현재의 군 규모를 유지하면서 징병 규모를 줄이고 이를 유급 모병지원자나 부사관 등으로 대체하는 측면을 모두 포함한다. 향후에도 점차 군 규모 자체가 감소하면서 징병인원수도 지속 감소할 것이다. 군 규모는 국방예산 중 인건비 비중이 높아 예산감축 압박의 직접적 대상이 되었으며, 대부분의 국가는 기술군(軍)을 지향하기 위해 대규모의 상비군 감축은 필수적 조건으로 등장하였다. 우리나라의 경우에 적정규모의 군사력 유지와 경제적인 국방태세를 확립하기 위해서는 예비군을 효율적으로 활용하는 것이 무엇

88) 국방부 예비군 조직편성과 운영에 관한 훈령 제2조 (정의) 1. “예비군(豫備軍)”이란「예비군법」에 따라 조직·편성되는 개인 또는 부대를 말한다.

보다도 중요하며 이를 위해서 우선 예비군 복무 제도를 우선적으로 정립해야 한다.

먼저, 우리의 예비군 제도가 병역제도의 어디에 포함되는지 살펴보자. 우리나라의 병역 제도는 국민개병주의에 입각한 “징병제”를 기본제도로 유지하고 있다. 여기서 예비군 복무가 현역복무와 같이 징병제로 포함된다고 할 것인가?에 대한 문제이다. 예비군에게 국가가 강제로 국방의 의무를 부과하는 측면에서 보면 징병제라고 할 수 있겠지만 현역복무를 마치고 이어서 국방의 의무를 수행하는 예비군은 평시 생업에 종사하다가 국가 위기 시에 소집하여 복무하는 형태이므로 민병제의 성격에 더 가깝다. 우리와 같은 제도를 적용하고 있는 나라는 이스라엘이 대표적이며, 순수 민병제만을 채택하는 나라는 스위스라고 할 수 있다. 미국의 경우는 지원에 의한 모병제로 현역과 예비군 복무를 통합하여 본인이 선택하는 복무하는 제도이다. 우리의 예비군 복무를 광의적으로 보면 징병제에 해당된다고 생각할 수 있으나 유사시를 대비해 사전에 조직된 군제로서 민병제 형태에 더 가깝다고 보며, 이러한 방법으로 예비군을 운용하는 이스라엘이나 싱가포르의 경우는 동원(훈련) 소집 시에 예비군이 다니고 있는 직장수준의 경제적 보상과 군의 처우를 보장해주는 제도적 장치가 잘 갖추어져 있다.



〈그림 3〉 병역제도의 유형

\* 출처 : 병역제도 연구, 인터넷)

다음은 예비군 복무가 병역의 의무에 포함되는지에 대해 살펴보자. 헌법 제39조 제1항에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.”라고 규정하고 있으나

국방의 의무와 병역의 의무에 관한 관계를 명시하지 않고, 병역의무를 법률(병역법)에 의해서 구체화하도록 함으로서 병역의무의 내용을 입법자의 입법형성에 비교적 광범위하게 위임하고 있다는 것이다. 병역법 제3조89)에서는 “대한민국 국민인 남성은 헌법과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다. 여성은 지원에 의하여 현역 및 예비역으로 복무할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

병역법상 징집병의 경우 입영·소집·동원을 포함한 모든 유형의 병역 의무가 40세에 종료되며, 전시에는 45세까지 연장한다고 되어있어 이 기준을 적용한다면 예비군은 광의적으로 징집병의 대상에 포함될 수 있다. 하지만 예비군법 2조(임무), 3조(조직)에는 예비군의 임무와 조직 대상을 별도로 규정하고 있어 예비군의 복무가 병역법의 병역 의무와는 다른 의미로 정의하고 있다. 현행 법령에는 예비군 복무에 관한 별도의 규정이 없으며, 군에 소집되어 복무하는 예비역 및 보충역의 경우는 “군인의 지위 및 복무에 관한 기본법”<sup>90)</sup>에 적용받도록 되어있다. 따라서 예비군의 복무규정은 별도로 없으며, 예비군 복무는 의무병 제도에서 징집제와 민병제의 이중적인 성격을 가지고 있다는 점에서 병역 의무로 단정하기에는 제한이 될 수 있다. 따라서 예비군 복무에 대한 규정을 마련하여 복무기준을 명확히 정립하는 것이 필요하다.

## 제2절 예비군 복무규정 제정 필요성

### 1. 예비군 복무와 관련된 규정 분석

예비군 복무에 대한 기준 법령은 예비군법이며 근거 법령은 병역법 및 군인사법과 국방부 훈령(예비군 교육훈련, 예비군 조직편성·운영, 예비군 휴업보상과 치료)을 고려할 수 있으나 예비군 복무에 대해서는 구체적으로 명시되어있지 않다.

예비군법은 “국가를 방위하기 위하여 예비군의 설치·조직·편성 및 동원(動員) 등에 관한 사항”을 규정하고 있으며 예비군 복무에 관한 별도의 조항은 없으나 관련된 내용을 살펴본다면 <표 1>와 같다. 예비군법의 주요내용은 예비군의 의무에 대한 제반 규정을 포함하고 있다. 예비군은 어느 정도 자발성을 기초한 복무<sup>91)</sup>라기보다는 의무를 이행해야 하는데

89) 제3조(병역의무) ① 대한민국 국민인 남성은 헌법과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다. 여성은 지원에 의하여 현역 및 예비역으로만 복무할 수 있다.

90) 제3조(적용범위) 이 법은 다음 각 호의 사람에게는 군인에 준하여 이 법을 적용한다. 1. 사관생도·사관 후보생·준사관후보생 및 부사관후보생, 2. 소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역, 3. 군무원

91) 국어사전에는 복무(服務)는 어떤 직무나 임무에 힘쓰는 또는 몸 바쳐 이바지함을 의미하며 의무(義務)는 규범에 의하여 부과되는 부담이나 구속 또는 사람으로서 마땅히 하여야 할 일이나 맡은 직분을 의미하는 것으로 복무와 의무에는 사전적으로 의미의 차이가 있다. 따라서 여기서는 예비군이 의무를 복무하는 것으로 표현

더 큰 무게를 둔 법령이며, 국가는 예비군이 의무를 이행하도록 법률적 제재에 무게를 두고 있으며 최소한의 실비보상 수준으로 예비군을 운용하고 있다.

〈표 1〉 예비군 복무 관련 예비군법 주요내용

구 분	주 요 내 용
제2조(임무)	예비군 임무 명시(5가지)
제3조(조직)	조직대상(예비역 간부, 병 구분) 예비역 병의 복무기간(8년) *간부(군인사법, 계급 연령정년)
제3조 2(편성)	거주지 및 직장단위 편성(관할 지방병무청장)
제5조(동원)	예비군 동원(임무수행 필요시) 관련 규정
제6조(훈련)	연간 20일 한도 훈련
제7조(무장)	예비군 무장 및 복장(현역복제, 예비군 표지) 규정
제8조(조치)	긴급조치 및 작전 피해자 보상(재해보상 포함)
제9조(보상)	임무수행 중 예비군의 보상 및 치료
제10조(보장)	예비군 직장(학업) 보장
제11조(변상)	예비군 동원(훈련)에 따른 실비 변상
제12조(제한)	정치운동 금지에 관한 사항
제14조(지휘관)	예비군 지휘관 임무, 예비군 육성지원 관련 사항
제15조(벌칙)	예비군 임무수행 관련 위반자 벌칙에 관한 사항

예비군 복무는 현역의 의무복무와는 분명한 차이가 있으므로 별도의 복무규정을 제정하여 예비군이 국가 안전보장에 적극적으로 참여할 수 있도록 제도적 장치가 필요하다. 이는 예비군 제도를 갖추고 있는 대부분의 나라가 많은 예산을 투입하여 현역과는 차별화된 관리체계를 갖추고 있는 점을 참고할 필요가 있다. 현 예비군이 전시에 동원될 경우의 신분규정은 아래 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 예비군 복무 관련 타 법령 근거

구 분	주 요 내 용
병역법(48조)	병력동원소집으로 입영한 사람 복무와 처우는 현역과 같다
군인사법(2조)	소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역
군행법(1조)	소집되어 복무하는 예비역·보충역 및 전시근로역인 군인
국군조직법(4조)	전시와 평시를 막론하고 군에 복무하는 사람(군인사법)
군인복무법(3조)	소집되어 군에 복무하는 예비역/보충역(군인에 준하여 적용)

하는 것이 더 적절할 수도 있다.

동원 소집되어 군에 복무하는 사람(예비군)은 군인의 신분을 적용하도록 규정하고 있으며 기타 예비군은 예비군법에 의해 신분을 규정하고 있는데, 군인사법의 적용대상이 시대상황에 따라 조금씩 변경되었으며 이 규정은 국군조직법과 균형법 등의 근거규정으로 적용되고 있다.

〈표 3〉 군인사법 변천과정(예비군의 군인 적용대상)

구 분	~ 에 서	~ 으 로
1963. 8. 31	본법은~예비역으로부터 소집된 자에게 적용한다.	3. 예비역으로부터 소집된 자
1980. 12. 4	3. 예비역으로부터 소집된 자	3. 소집되어 실역에 복무하는 예비역 또는 보충역인 군인
1983. 12. 31	3. 소집되어 실역에 복무하는 예비역 또는 보충역인 군인	3. 소집되어 군에 복무하는 예비역 또는 보충역

군인사법에서는 소집되어 군에 복무하는 예비군은 군인과 동일하게 복무하도록 규정하고 있다. 이는 예비군이 동원되어 군에 소집될 경우 전역 당시의 계급으로 환원되어 해당 계급의 현역과 동일한 처우를 하도록 되어있다는 것이다. 예비군이 해당 계급과 직책을 수행하는 직무수행적인 측면에서는 이해가 되지만, 보수와 처우까지 현역계급과 동일하게 한다는 것은 생계유지와 경제활동을 하는 사람에게 부적절하다는 것이다.

현역병사는 ‘고용보험이나 근로기준법의 대상이 아니며 국가 의무를 이행하므로 최저 임금 등의 보상대상이 아니다’는 헌법재판소의 판례<sup>92)</sup>적용하여 처우를 하고 있는데, 예비역의 병사가 군에 소집되어 현역병사와 동일하게 고용법과 근로기준법에 적용대상에서 제외된다는 것이 현행 법령에 타당한 것인지 검토가 필요하다. 이에 대해서 현재에서 검토된 바가 없으나 예비군 복무 전반에 미치는 영향이 지대하므로 예비역 병사의 경우는 신중하게 검토할 필요가 있다. 예비역의 장교, 준사관, 부사관 등은 평상시에도 직업보장을 고려하여 보수를 지급하고 있으므로 예비역의 병사와는 차이가 있다.

또한 예비군에게 적용되는 법령은 임무수행 유형에 따라 상이하게 적용되고 있다. 군(현역부대)에 소집되는 예비군의 경우는 군부대에 인계되기 전까지는 병역법을 적용받고 군이 인수한 후에는 군인신분의 법령을 적용하도록 되어 있으나, 예비군부대에 동원되는 경우는 소집통지부터 동원되어 임무수행 전 과정이 예비군법에 적용받는다. 따라서 예비군법을 적용받는 예비군이 훈련(작전)간 과오가 발생할 때는 민간 사법절차(경찰계통)를

92) 헌법재판소 2011헌마307, 최저임금보다 낮은 현역병 보수규정은 ‘합헌’ 재판관 전원일치… “의무복무 중 의식주 비용 국고에서 지급하고 있어”

적용하여 처분하게 되는데, 지역 및 직장 예비군이 작전(훈련) 목적으로 동원되어 임무를 수행하는 과정에서 군 지휘관의 명령을 위반했을 경우 군형법이 아닌 예비군법을 적용하고 민간 사법절차를 적용하여 처분한다는 것이다. 이는 군사작전 중인 부대가 경찰의 수사에 협조해야 하는 등 군의 고유 임무수행에 어려움을 초래할 수도 있다.

〈표 4〉 예비군의 적용 법령 비교

구 분	동원명령 및 소집 간	작전 및 훈련 간
동원예비군	병역법(민간 사법절차 적용)	군형법(군 사법절차 적용)
지역예비군	예비군법(민간 사법절차 적용)	예비군법(민간 사법절차 적용)

따라서 예비군이 동원소집 되어 군의 지휘통제 하에 군사작전 임무를 수행하지만 임무 수행 유형의 차이에 따라 적용되는 법규와 사법처리절차가 상이하게 시행되는 것은 군사작전 수행에 제한을 줄 수 있으므로 군법으로 일원화될 수 있도록 법령개정이 필요하다.

이와 병행하여 국군조직법<sup>93)</sup>에서도 병역법에 의거 군에 소집된 예비군은 국군조직에 포함되나 지역방위를 위해 동원된 예비군은 포함되지 않는데, 후방지역에서 지역방위를 담당하는 예비군도 결국 군의 지휘통제 하에 군사작전을 수행하므로 군사작전수행의 특성에 맞게 국군조직법의 적용대상으로 포함시킬 필요가 있다.

## 2. 예비군 복무규정 제정 필요성

우리의 예비군 제도가 아직도 향토방위라는 태생적 범주에서 벗어나지 못하고 과거의 상태에 머물러 있지는 않은지 자문할 필요가 있다. 예비군이 창설당시 북한의 끊임없는 도발로부터 우리 국민과 나라를 지키기 위해 “일하면서 싸우고 싸우면서 건설”한다는 취지에서 출발한 그 태두리를 벗어나지 못하고 그대로 머물러 있을 수 있다는 것이다. 시민군 제도나 조선시대 의병제도와 같은 것으로 예비군을 생각한다면 예비군 제도는 총체전력으로서 역할을 할 수 없을 것이다. 예비군의 임무<sup>94)</sup>가 이미 수십 년 전에 지역방위를

93) 국군조직법 제4조(군인신분) 근거 ⇨ 군인사법 제2조(적용 범위) 이 법은 다음 각 호의 사람

1. 현역에 복무하는 장교, 준사관(準士官), 부사관(副士官) 및 병(兵)
2. 사관생도(士官生徒), 사관후보생, 준사관후보생 및 부사관후보생
3. 소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역 <1985.12.31.개정>

94) 예비군법 제2조(임무) 예비군의 임무는 다음 각 호와 같다. <전문개정 2010. 1. 25.>

1. 전시(戰時), 사변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태 하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비 ~ 이하 생략

벗어나 현역부대 편성이나 작전수요에 대비하는 분야까지 확대되었으므로 이제는 총체 전력(The total force)의 일부분으로서 새롭게 정의되고 발전시켜야 한다. 병역자원의 지속적인 감소와 국방환경의 변화, 과학기술의 발전 등으로 예비군의 운용 영역도 더욱 확대시켜야 하며 경제적인 방법으로 적정수준의 군사력을 유지하는데도 중요한 변수로서 역할을 해야 한다. 국방개혁과 함께 미래 전장 환경에 부합되는 예비군 기능과 역할을 수행하기 위해서는 현재의 예비군 복무체계를 대폭 정비하고 주요 외국 예비군 제도의 장점을 우리의 실정에 맞게 적용하여 전시에 실효성이 있는 예비군 복무 제도로 발전시켜야 할 것이다.

이를 위해 첫째로 예비군의 복무기준을 새롭게 정립해야 할 것이다. 예비군 복무를 현역과 동일한 병역의무에 기준한 처우로는 예비군의 애국심과 자발적인 참여유도가 어려울 것이다. 1960년대 북한의 무장공비가 빈번하게 출몰하여 불안정했던 시기에 대부분 농업에 의존한 사회구조적인 환경에서는 부분적인 효과가 있을지 몰라도 현재의 변화된 사회 환경에서는 쉽지 않을 것이다. 강력한 국가 통치력과 법적인 통제를 강화하는 것도 필요하며 이와 더불어 예비군에게 합당한 처우도 발전시켜야 한다.

둘째로 예비군의 복무와 관련된 법령을 정비하여 일관성 있는 예비군 복무규정을 정립해야 한다. 여러 가지 법령으로 산재되어 있는 예비군에 관한 규정을 예비군법을 기본법으로 통합하고 예비군 복무에 관한 구체적인 사항은 시행령이나 규칙에 반영하는 등 제도적 장치를 마련해야 한다.

셋째는 예비군을 국군조직법의 적용대상에 포함하여 총체전력 차원에서 예비군 전력을 강화하고 현역 복무와 연계된 복무체계를 정립해야 한다. 우리는 징병제도의 장점을 예비군 복무와 제대로 연계하지 못하여 예비군의 전력 활용 면에서 비효율적인 면이 많다. 즉 병무청과 군으로 이원화되어 있는 예비군 관리체계가 그 대표적인 예일 것이다. 마지막으로 예비역의 병의 예비군 복무에 대한 처우는 자신의 직장 수준에 맞는 보상을 해야 하며 직장이 없는 경우는 최소한의 최저임금 기준에서 수당을 지급하는 등 고용법과 근로기준법에 의한 보상이 이뤄지도록 개선해야 한다.

이는 우리와 유사한 병역제도를 시행하고 있는 이스라엘이나 싱가포르의 예비군 복무 체계를 참조하여 우리의 여건에 맞게 설계하여 적용하는 것이 타당할 것이다. 현재 예비군의 복무제도가 창설당시의 환경과는 현저하게 변화되었으므로 총체전력의 일부로 예비전력을 발전시키기 위해서는 예비군의 복무에 대한 기준을 명확한 정립하고 예비군의 대우와 인사관리까지 획기적으로 발전시켜 미래 변화하는 국방환경에서 예비군이 그 역할을 성공적으로 수행할 수 있도록 여건을 마련해야 한다.

## 제3절 현역복무와 연계된 예비군 복무제도

### 1. 예비군 편성 및 업무관리 체계

예비군 편성(병사 “예”)은 예비군법에 의해 현역 또는 보충역을 마친 다음날부터 8년이 되는 12월 31일까지이며, 거주지나 직장의 예비군부대에 소속되어 복무하게 된다. 예비군의 편성책임은 관할 지역의 지방병무청장에게 있으며, 병역법과 예비군법에 근거하여 예비군의 편성<sup>95)</sup>, 자원관리, 동원지정, 동원소집 및 인도절차까지 전반적인 업무를 담당하고 있다.

군은 예비군법에 근거하여 수임군부대 예하에 지역 및 직장 예비군부대를 편성하여 예비군 자원관리와 지역방어를 위한 예비군의 동원 및 작전운용, 예비군 훈련 등의 업무를 담당하고 있다. 예비군의 복무는 병역법과 예비군법에 의한 이중적으로 규정되어 있으며 업무관리는 군과 병무청간의 이원화된 체계로 운영되고 있다.

### 2. 현역복무와 예비군 복무의 연계체계 분석

예비군은 현역 또는 보충역(상근예비역)의 복무를 마치면 거주지의 지역과 직장단위 예비군부대에 편성되어 관리되며, 전시 군부대 편성대상자(병력동원소집대상자)는 지방병무청에서 병무행정시스템을 활용하여 동원지정<sup>96)</sup>을 한다. 동원 지정된 예비군은 전시에 지정된 부대로 동원되며 소속부대와 병무청에서 공동으로 관리하고 매년 1회 동원훈련을 실시한다. 현역복무 시에 숙달된 특기를 최대한 고려하여 동원 지정을 하고 있으나 거주지 행정구역 단위로 지정되므로 현역 시 복무했던 소속부대단위 견제유지 동원지정이 제한되는 단점이 있다.

또한 예비군이 주소지 이전이나 학교 복학 등의 신상변동이 발생할 경우에는 전시 소집되는 부대가 변경되어(대체지정) 그나마 동원훈련 시 제한적으로 형성된 훈련 효과도 유지할 수 없다. 이는 예비군의 동원 지정을 병무청에서 시행하게 되어 예비군을 실제 작전운용을 해야 하는 군의 입장에서는 이러한 동원지정의 문제를 지속적으로 제기하고 있는

95) 예비군법 3조의 2(예비군의 편성 및 해체 등) 3항의 1. 소속기관의 장은 소속 군 또는 기관에서 복무를 마친 예비군 조직대상자를 병무청장에게 통보한 후 그 거주지를 관할하는 지방병무청장이 편성

96) 병력동원 및 전시근로소집 규정 제11조(동원지정방법) ① 동원지정은 지방병무청장 책임하에 수임군부대장이 송부한 지역배정서와 소집부대장(동원업무대행부대장을 포함한다)이 송부한 동원소요표에 의하여 전산으로 동원 지정한다.

실정이다. 이스라엘의 경우는 현역복무 시 상비사단에서 복무했던 인원들이 건제를 유지하여 그대로 예비군사단에서 복무하는 체계로 ‘현역-예비군’이 연계된 복무를 시행하고 있기 때문에 평생 전우의 관계를 유지하게 된다고 한다.

한국군의 경우는 현역복무를 마치면 지역과 직장단위로 예비군을 다시 조직편성하고 현역부대에 동원소요를 충원하는 체계로서 현역과 예비군 복무의 연장선이 분리되고 병무청과 군이 이원화된 업무관리로 인해 현역복무와 예비군 복무의 연계성이 매우 부족한 실태이다. 특히 현역 복무기간 단축과 짧은 예비군 훈련기간의 제한사항을 극복하기 위해서는 현역복무의 장점을 최대한 활용할 수 있는 예비군 복무제도 발전이 절실한 시기라고 할 수 있다.

### III. 외국의 예비군 복무제도

#### 제1절 외국의 예비군제도 고찰 필요성

모든 국가는 자국의 이익과 전략적 목표를 달성하기 위해 안보환경을 부합된 동원 및 예비군 제도를 마련하여 효율적인 국방태세를 유지하고 있다. 국가별 동원 및 예비군제도를 살펴보고 국가 간의 병역제도와 연계한 예비군제도 등의 차이점을 비교 분석하여 우리나라의 동원 및 예비군 제도에 발전적으로 적용할 수 있는지를 생각해 볼 필요가 있다. 우리나라는 전쟁을 통한 실질적인 동원의 경험이 없으며, 평시에 동원 실효성의 검증할 수 있는 과학적인 체제도 제대로 갖추지 못하였으므로 외국의 제도를 참고하여 우리 환경과 여건에 맞는 제도발전을 모색할 필요가 있다.

동원제도는 적정규모의 군사력 유지하기 위한 방법의 일부로서 상비전력을 유지하는데 소요되는 사회, 경제적인 제한사항을 해소하고 효과적인 국방태세를 갖추기 위한 방안으로서 많은 국가들이 자국의 안보환경을 고려한 창의적인 동원제도를 발전적으로 적용하고 있다. 주요 국가들이 채택하고 있는 동원제도의 공통적인 특징은 국력을 유사시에 최대한 전력화가 가능하도록 효과적인 동원 체제를 구축하여 국가의 생존이라는 안전보장의 목표를 달성하기 위한 노력을 지속하고 있다는 것이다. 우리는 타산지석의 관점에서 동원제도 발전방안을 고민해야 할 것이다.

동원체제는 전쟁억제와 경제적 국방의 수단으로 국방정책과 전략에 기여토록 제도발전을 해야 한다. 이제 예비군은 상비군의 보조수단이라기 보다는 총체전력의 한 부분으로서

상비군과 예비군이 전력배합(Force-mix)을 통한 적정수준의 국방력을 유지하는데 중요한 요소로서의 기능과 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 예비군 복무에 대한 위상 정립이 중요하다. 징병제를 채택하고 있는 병역제도 내에서 현역복무를 마치고 이어서 예비군 복무를 해야 하는 경우, 예비군 복무에 대해 국민이 공감할 수 있는 법과 제도가 마련되어야 총체전력 한 부분으로서 예비군의 역할수행이 가능할 것이다.

미국은 군복무를 지원할 경우 현역과 예비군의 복무 기간 및 방법을 본인이 선택하는 제도이며, 이스라엘과 싱가포르는 현역 복무에 이어서 예비군 복무를 하는 제도로서 우리나라와 유사하다고 볼 수 있으나 실제 복무방법과 처우는 많은 차이가 있다. 우리의 예비군 복무는 현역복무와 연결 및 통합이 미약하고 복무관련 규정과 처우가 제대로 정립되어 있지 않다. 예비군의 복무를 현역 복무의 연장선에서 관리되고 현역부대와 통합된 편성과 훈련체계를 갖추어야 유사시 전투력 발휘가 용이할 것이다. 그러나 현역복무를 마치면 예비군의 신상자료가 병무청을 이관되고 행정구역별로 새롭게 예비군을 편성하여 관리하면서 거주지의 예비군을 최기지역의 군부대에 충원하는 체계로 되어있다. 이는 우리의 병역제도가 현역복무 이행에 모든 관심과 제도가 집중되어 있으며 예비군 복무는 국방의무의 일부로 간주하고 전시 또는 이에 준하는 비상사태 등 불확실한 상황에서 예비로 운용되는 부수적인 전력이라는 인식에도 영향이 있을 것이다.

우리는 예비군 복무규정이 제대로 구비되어 있지 않고 복무에 따른 처우 기준도 정립되지 않아 예비군의 자발성에 의한 동원 및 임무수행 여건이 불비하다. 이스라엘이나 싱가포르의 경우는 현역 연장선에서 예비군 복무규정이 구체화 되어있고 병역의무 범주에 포함하여 총체전력의 일부로서 예비군을 관리하며 사회 직장수준 이상의 처우와 보상으로 예비군 복무에 대한 인식과 자발성을 촉진할 수 있는 조건이 갖추어 진 것과는 차이가 많다.

따라서 예비군의 복무를 현역복무와 연계되고 통합된 병역의무체계로 관리되고 이에 상응한 처우도 개선하여 유사시 상비군과 예비군이 통합된 전력발휘가 가능토록 제도적 장치가 필요하다.

## 제2절 이스라엘

### 1. 병역제도

국민개병제도를 시행하는 국가로 남·여 모두에게 병역의 의무를 부여하고 있으며, 남성은 2년 8개월 여성은 2년간 군에 복무하게 된다. 힘든 부대에서 복무할수록 사회적인 대우가

다르다. 이스라엘에서 성공하려면 반드시 군 경험이 있어야 한다. 군 입대를 위한 징병 검사는 고등학교 2학년인 17세에 실시되고, 병과 분류는 18세 때 진행된다. 군은 징병 대상자들의 신체·심리·인지·언어 등 다양한 검사와 개인별 적성 및 특성을 파악해 병과를 분류한다. 높은 점수를 받은 인원은 공군 조종사·특수부대·전투부대 순으로 배치된다. 문제가 있는 사람들도 그가 지닌 독특한 특성을 최대한 살릴 수 있는 병과에 배치된다. 성격장애나 고교 중퇴자의 경우 상담이나 치료 등을 한 뒤 군에 배치한다. 건전한 군 복무를 통해 건전한 시민을 양성하는 시민양성소 역할까지 하는 곳이 바로 군이다. 이처럼 이스라엘군은 “쓸데없는 사람은 없다.”는 신조 아래 대부분이 자신이 가진 장점을 최대한 살릴 수 있는 곳에 배치된다. 군 복무는 고등학교를 졸업하고 시작된다.

이스라엘의 병역의 종류는 <표 5>와 같으며 현역, 예비군, 민방위대로 구분하여 시행한다.

<표 5> 이스라엘 병역 종류

구 분	연 령	임무 및 기능	비 고	
가드나	14~17세(남·여)	준군사훈련 유사시 전투근무지원	전시 연락·통신· 간호·보급분야 보조역할	
현역(상비군)	18~21 (남 32월, 여 24월)	예비군동원 전까지 억제, 평시 응징보복 등	평시, 예비군 관리 및 지원	
예비군	제1예비역	남 21~39세 여 20~34세	동원예비군으로 국방 의 주력부대	최전방 전투지원, 공수, 기갑, 기계화부대 등
	제2예비역	남 40~44세 여 35~38세	후방지역 방어임무	보병여단, 지원병과
민방위대	45~54세(남자)	경계, 치안, 재해복구	지역/직장단위 편성	

\* 출처 : 외국의 예비군 및 동원제도(국방부, 2018, p. 202~203)

가드나는 14~17세의 모든 남녀로 우리의 징집자원에 해당되며 준 군사훈련을 받고 유사시에는 전투근무지원 임무를 수행한다. 평시 의무적으로 병사로서 정신적 교양과 기초 훈련을 받고 전시 징집되어서는 연락, 통신, 간호, 보급 등의 분야에서 보조적인 역할을 수행하며 교육훈련은 국방부와 교육부의 공동책임 하에 시행하게 된다. 현역(상비군)은 억제전력의 역할을 수행하게 되는데 예비군 동원 시까지 전쟁억제와 평시 응징보복을 실시하며 예비군에 대한 교육훈련과 예비군 소집(동원) 및 군수지원을 제공한다.

제1예비역은 동원예비군으로 편성되며 현역복무를 마친 남자는 21~39세, 여자는 20~34세까지 복무하며 예비군 주력군으로 편성하여 육군 주력부대 대부분을 구성된다. 최전방의 전투지원병과, 공수, 기갑, 기계화여단 및 돌격공병 부대의 주력으로 편성된다.

제2예비역은 제1예비역을 필한 자로서 남자는 40~44세, 여자는 35~38세까지 복무하며 후방지역 방어임무를 수행하는 예비군으로 특별한 사유가 없는 한 보병여단 및 지원병과에 편성된다.

민방위대는 45~54세 남자에게 부과되며 예비역을 필한 자 또는 지원자로 구성한다. 주로 직장 및 지역단위 민방위 중대에 편성되며 전시 군수행산 및 정부 기간산업 위한 후방요원 역할과 예비군 동원 시까지 완충역할 및 유사시 적의 공격 지연 등 군 작전을 지원하기 위해 주로 경계와 치안유지, 재난복구 등의 임무를 수행한다.

## 2. 예비군 제도

### 가. 임무 및 편성

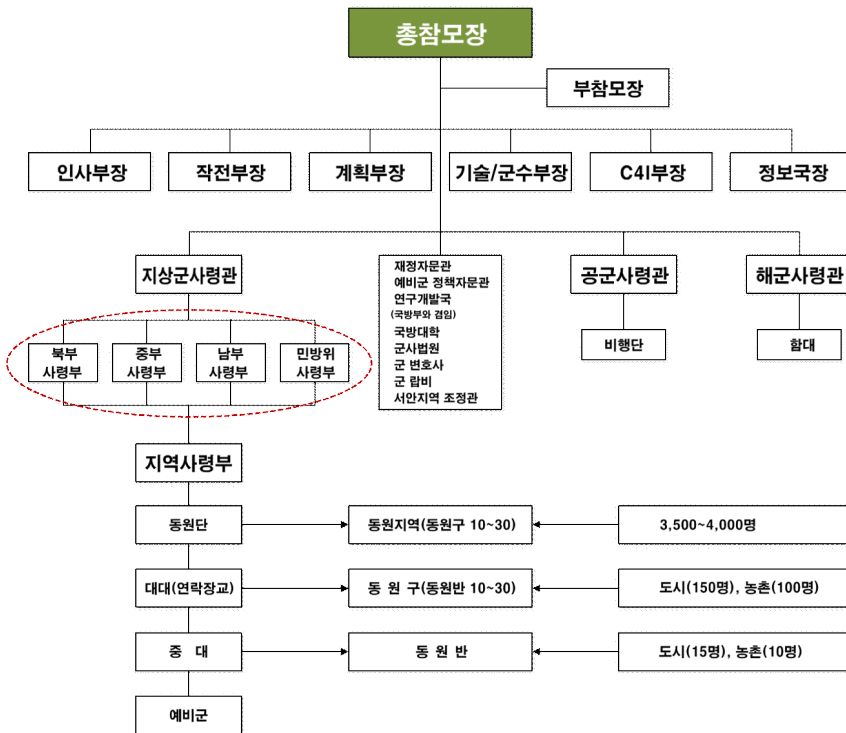
예비군은 국가안보를 지탱하는 주력군으로서 의무복무를 마친 군인은 모두 예비군으로 편성되며 남자는 44세까지 여성은 38세까지 복무한다. 여성예비군의 복무부대 및 수행 임무는 남자와 차등이 없다. 다만 임신 또는 출산, 육아 수행 시 예비군 의무가 해제되나 필요시 지속적인 임무수행이 가능하다. 여성 예비군 복무가 본격적으로 시행한 시기는 2001년부터이며 전체 예비군의 10%정도이다. 복무기간은 부사관 출신의 경우는 40세, 장교출신은 45세, 조종사 등 특수보직 장교의 복무기간은 49세까지 복무하게 된다.

〈표 6〉 예비군 기능별 구분

구분	임무 및 기능
동원예비군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1,2예비역 중심으로 공격 주력군</li> <li>• 여단단위 부대 편성</li> <li>• 지상 주력군으로 40만여명 수준 동원</li> </ul>
지역방위군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집단농장, 협동농장, 기타요원을 부락단위 중대편성</li> <li>• 지역방어 및 동원부대에 대한 제한적인 지원임무 수행</li> <li>• 역종 구분없이 국경전략촌, 취약지 민방위대와 통합편성</li> </ul>
민방위대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민방위사령부 예하 지역별로 조직(지역-지구-반-세포-가호)</li> <li>• 적 공격 지연, 정보제공, 평시 산업군 임무수행</li> </ul>
후방 긴요요원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전·평시 주요 산업기관의 필수요원은 동원 면제 (전기, 급수, 소방, 운수, 식품생산, 군수공장 등)</li> </ul>

나. 지휘관리 체계

예비군 지휘관리는 <그림 4>에서와 같이 총참모부에서 일원화하여 관리한다. 예비군에 대한 자원관리 및 정책수립 등은 인사참모부에서 동원물자 및 장비에 대한 관리는 군수참모부에서 담당한다. 지역사령부의 동원여단 및 해·공군사령부 동원참모부에서는 예비군 교육훈련, 훈련물자 관리 등의 업무를 수행한 예비군의 보수교육, 진급, 보직, 주특기 변경 등 질적 관리는 현역군부대에서 실시하며 동원 지정된 자원은 동원여단과 혼성부대 지휘관이 직접 관리하고 미지정자원은 지역사령부 분류부대에서 시행한다. 동원지정의 범위는 보병여단은 지역사령부에서 지정하고 기갑 및 공수여단은 전국단위에서 지정한다.



<그림 4> 동원지정 예비군 지휘관리 체계

제대별 동원예비군 관리 전담부서를 운영하며, 동원지역은 보병 여단단위 편성하고 수개의 도시나 10~30개의 동원구로 편성하고 동원구장에게 업무를 지시한다. 동원구는 부대 편제표에 준하여 통상 10개의 동원반으로 편성하며 동원반장에게 필요한 지시를 하다. 동원반은 분대규모로 편성하여 예비군 개인에게 도보로 직접 업무를 연락한다.

예비군의 진급은 전 계급을 대상으로 시행하며 소령·중령은 예비군 경력으로 대령은 소정의 시험을 합격 시 진급을 하게 된다. 진급보수교육은 <표 7>에서와 같으며 현역과 통합하여 학교교육기관에서 시행하며 진급자의 인사관리는 선교육 후보직을 적용하여 진급제도를 시행하고 있다.

<표 7> 진급 보수교육 과정

구 분	교 육 내 용				
장 교	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중대장 과정 : 대위~소령급 / 6~24주</li> <li>• 지휘참모 과정 : 대위~중령 / 8~10개월</li> <li>* 현장위주, 실습위주, 토의식 교육</li> </ul>				
부사관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분대장 과정 : 병장~하사 / 15주</li> <li>• 특기 부사관 과정 : 상병~중사 / 12~24주</li> <li>* 전술학, 실질적 지휘능력 배양위주 교육</li> </ul>				
	단 계	1 단 계	2 단 계	3 단 계	4 단 계
	연 차	1 년 차	2 년 차	3 년 차	4 년 차
	내 용	각개/집체훈련	소대/중대훈련	중대/대대훈련	여단통합훈련

#### 다. 교육훈련

총참모부 통제 하에 연간 훈련계획에 의거 특기훈련과 부대훈련으로 구분하여 실시하며 예비군 교육은 예비군 신분인 지휘관 책임 하에 시행한다(여단급 이상은 현역이 지휘관임). 예비군 간부와 주특기자는 현역과 통합하여 학교교육을 실시하며 특수지역(전략촌, 내륙 취약지) 훈련은 통신과정 교육을 실시한다. 특기훈련의 경우 학급편성은 20명 이내 소단위로 하고 교관과 피교육생 간 1:1식 교육과 전 인원 실습기재를 활용하여 실습위주로 진행한다.

<표 8> 예비군 훈련모델

구 분	교육 내용
간 부 교 육	• 분대장급 이상 해당 병과학교 현역군과 통합 연 7일간 교육
각 개 훈 련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매월 1일간 중대단위 사격술, 주특기 교육</li> <li>• 매분기 3일간 중,대대단위 사격술, 장비점검/기동훈련</li> </ul>
과외교육과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 키보츠, 모사브, 전략촌 등 장병을 대상으로 실시</li> <li>• 훈련사령부에서 작성한 강의록에 의거 통신교육</li> </ul>

부대훈련은 부대단위 협동작전능력 향상과 개인별 전투기술배양으로 전체 훈련시간의 60%인 31일간(제1예비역 기준) 연속 또는 2회로 구분하여 실시하되 4단계로 구분하여 연차별 훈련을 실시한다. 소집훈련은 전역 후 3년 동안 계급별로 매년 25일에서 84일까지 실시한다. 전투병은 25일, 전투지원병은 54일, 장교는 84일이며 3년에 1회 30일까지 동원 지정된 예비군 대대에 의한 작전운용부대 근무 또는 부대소집 근무를 실시한다. 근무 간 주요활동은 대대단위로 할당된 책임지역에 투입되어 도로/병참선 경계, 지역정찰, 불순 분자 침투방지 등 임무를 3~4주 임무수행하며 또한 매년 동원훈련을 1주간(5일) 대대 단위로 실시한다. 역종별 예비군훈련과 내용은<표 9>에서와 같다.

〈표 9〉 역종별 예비군 훈련 시간

구 분	제1예비역	제2예비역	민방위대
기 간	연 54일	연 38일	연 38일
내 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집체소집 30일</li> <li>• 매월 비상소집 1일</li> <li>※ 간부요원 : ±7일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집체소집 14일</li> <li>• 제1예비역과 동일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2예비역과 동일</li> </ul>

지상군 훈련소 입소하는 훈련의 경우 훈련입소부대 편제와 동일한 장비와 물자를 대여 하며 간부는 훈련 전 수요일에 입소하여 훈련 협조 및 준비를 하며 연대~사단급 훈련은 현역과 통합하여 전투참모단 또는 지휘조 훈련을 3년 단위 순환훈련으로 시행한다. 이를 대대급 제대를 기준으로 한 순환훈련 모델의 사례를 다음 <표 9, 10>에 제시하였다.

〈표 10〉 대대급 훈련(예)

1일차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인 전기전술, 특기별 직책수행 등 필수 기본훈련(주야 사격 포함)</li> </ul>
2~5일차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공격/방어훈련, 도시지역 전투, 상호 친목활동 등</li> <li>* 기갑/포병 부대 등은 장비성능 점검, 기동훈련(실사격 포함)</li> </ul>

〈표 11〉 순환훈련 모델(예, 3년 단위)

구 분	1년 차	2년 차	3년 차
대 대	실사격 훈련/기본훈련	지휘관 전술훈련	여단급 훈련참가/실사격
연 대	사단 참모단훈련(센터)	여단 지휘조훈련(센터)	여단 참모단(센터)/기동훈련
사 단	참모단훈련(센터)	확대 참모단훈련(센터)	지휘조 훈련

예비군 보상은 예비군이 동원되었을 경우 계급 및 복무연한에 관계없이 평시 개인별로 사회에서 받는 봉급과 동일한 수준의 보상을 국가차원에서 보장한다. 보상은 기본급, 특전 국민이 매월 소득의 1.5~5% 수준의 보험금을 세금으로 납입하여 예비군 보상재원을 마련하며 군사임무로 동원된 기간이 1개월 미만인 경우는 보험기금으로, 1개월 이상인 경우는 국방예산에서 해당 계급에 상응하는 봉급을 보상하는 제도를 갖추고 있다. 별급, 보조급 등으로 구분하여 복무일수에 따라 지급한다.

### 3. 동원제도

이스라엘의 동원제도는 최초 민병조직인 하가나<sup>97)</sup>에서 유래되어 1949년 방위복무법이 제정되면서 국민총동원제도가 확립되었다. 스위스의 동원 체제를 모델로 민·군 동체의 시민군 개념을 발전시켜 현역의 귀가 개념으로 동원체제를 발전시켜왔다.

동원 체제는 총참모장 지휘계통으로 단일화 되어 있으며 지역별로 동원부대를 편성하여 예비군을 관리하고 있다. 동원통지서 교부는 도시는 동(洞)단위 책임자가 “상용교신단말기”로 동원령 발령 통지를 수신하여 각 예비군에게 전달하며 시골은 개인이 직접 집합장소로 가서 동원명령을 수령한다. 동원소집 통지는 공개동원의 경우는 방송 등 언론매체를 활용하지만 비밀(극비)동원은 사전에 조직된 동원부대 관리요원에 의해 개인별로 전파한다.

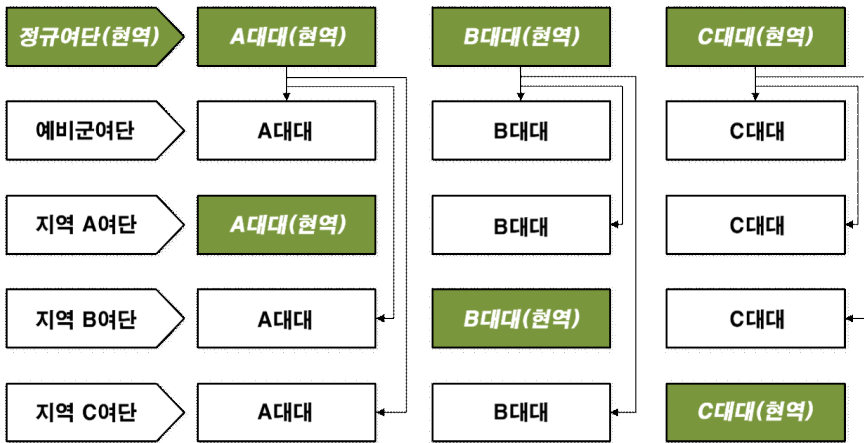
동원령 선포절차는 국방장관의 각의에 의해 결정되며 총참모부(작전참모부 동원과)에서 지역사령부 동원여단으로 전달하여 동원이 시행되며 동원령 하달 후 20시간 이내 부대 편성이 완료하도록 되어 있다. 동원의 범위는 부분동원과 총동원으로 구분하며 부분동원은 통상 부대단위로 비밀동원방법을 적용한다. 동원인 임무를 고려 2단계로 구분하며, 1단계는 선발대를 동원하는데 여기에는 소집명령 전달책임자, 선발대 운전병, 지휘 및 참모요원, 초기단계 임무수행 요원 등이 포함된다. 2단계는 본대를 동원하는 순으로 이뤄진다. 예비군의 동원은 집결지(동원반, 동원구, 여단집결지 중 1개소)에 도착하면 최종 여단별 집결지에서 편제부대로 재편성하게 된다.

예비군의 동원지정은 현역부대(상비사단) 근무 경험을 활용하여 편성하며 행정구역을 적용한 여단단위 편성한다. 이중 공수여단 및 기갑여단은 전국의 예비군을 지정하고 보병 여단과 기계화여단은 지역단위별로 지정한다. 예비군 부대편성은 Cadre system<sup>98)</sup>을 적용한

97) 이스라엘 방위군 이전에 유대인의 민병대 하가나라는 군사조직이었으며 1차 중동전쟁시(1948년) 이스라엘 방위군으로 흡수되었다.

98) 주요 직무에 상근하는 장교 및 사병으로 구성된 부대단위를 일컫는 기간편성된 단위부대를 말한다.(국방 논집 22호, 1993)

현역부대와 혼성편성 또는 예비군 위주의 부대편성 등을 적용하게 된다. 예비군 편성의 특징은 최초 예비군 부대 지정 후 거의 변화 없이 같은 부대에 고정배치하게 되므로 현역 시절부터 약 7~15년 동안 같은 부대에서 생활하기 때문에 평생이 전우처럼 결속을 유지하게 되므로 이는 전투력 발휘의 기반이 될 수 있다. 또한 중대장 이상 예비군 부대 지휘관들은 소집되는 기간 외에도 평시 소속 대원들과 자주 연락 및 방문을 통해 접촉을 유지하므로 지휘관에 대한 상호 이해와 결속력을 배가 시킬 수 있는 장점이 있다. 참고로 중대장~대대장은 연간 50~100일 동안 부대업무에 관여하는 미군의 비상근 복무(Part time)와 같은 임무를 수행하며 부대교류와 회합을 위한 예산도 책정되어 운용된다.<sup>99)</sup>



〈그림 5〉 정규사단에서 예비군 부대 동원지정 모델

- \* 편입시기(예) : 연 3회(2월, 8월, 11월)
- \* 여단 본부는 현역과 예비군으로 혼합 편성(직위별 구분)

이스라엘의 Cadre system은 우리나라의 경우 동원사단 및 지역방위 사단 등에 주로 적용하는 방법으로 부대의 주요 직위 간부 및 병사는 현역으로 편성하고 나머지 대부분을 예비군으로 충원하는 체계로서 군사작전의 반응시간과 임무유형, 경제성 등을 고려하여 현역과 예비군의 적정 배합비율을 유지하게 되는 것으로 이해할 필요가 있다.

99) 이스라엘 예비군 복무법, IDF 국방조직 편성 및 지휘체제, 이스라엘 개황(이스라엘 외교부 홈페이지)

〈표 12〉 이스라엘 Cadre System

명 칭	주 요 내 용
Keva	• 장교와 부사관으로 구성된 소규모 상설 Cadre
Hova	• 지원병 및 남녀 징집병으로 구성된 상비군 부대
Miluimm	• 상비군 의무를 마친 모든군인으로 구성되는 대규모 예비군 부대

\* 출처 : 상비군의 예비군 대체화 논리연구(국방논집 22호, 1993)

## 제3절 싱가포르

### 1. 개요

싱가포르 군은 영국군의 일부로 운용되다가 1957년 말레이시아 자치정부 수립 시 연방 군에 통합되어 운용되었으며, 1959년 도시국가 자원대를 창설하여 국내 치안임무를 수행하였다. 이후 1963년 6월 말레이시아는 싱가포르지역 정규군과 자원대로 보병여단을 창설하였고, 1965년 8월 싱가포르가 말레이시아 연방으로부터 분리, 독립하면서 외부 위협에 공동 대응하는 협정을 체결하였으며 1966년 말레이시아군 철수 후 군사력 건설을 위해 이스라엘 군사자문 하에 싱가포르 시민군과 예비군 개념 도입 및 군사조직, 훈련을 실시하였다.

### 2. 병역제도

싱가포르 군은 군사력 유지를 위해 한국과 동일하게 징병제를 유지하고 있다. 병역은 병역법에 근거하여 16.5세~40세까지 적용된다. 모든 남성은 예외 없이 군에 입대하고 있으며 심지어 영주권을 가진 외국인의 경우도 군에 입대해야 한다. 남자의 경우 만 18세가 되면 징집되며(여성은 지원제) 복무기간은 2년이고, 이 중 신병훈련 기간은 약 3개월인데 이 기간을 제외한 기간은 출퇴근의 개념으로 군에 의무복무 한다. 물론 복무를 마치고 나면 모든 인원은 예비군(ORSN : Operationally Ready Serviceman)에 편성된다. 징집 기관은 우리나라와 유사한 병무기관(CMPB, Central Manpower Base)에서 하며 철차는 13세가 되면 출국이 통제되고 16.5세에 병역관련 등록을 하면서 병역정보를 제공하고 18세에 입영고지서 전달하여 19~20세까지 현역복무를 하게 된다. 기초 군사훈련은 9주

동안 실시하며 우수자는 장교 또는 부사관 후보생 학교로 선발되어 계속 교육을 받는다. 병역 기피자는 징역 3년과 벌금 1만 싱가포르달러를 부과한다.

### 3. 예비군제도

예비군 편성은 현역복무 마친 다음 이어서 예비군으로 편성되며 약 31만 여명으로 구성된 예비군은 싱가포르 국방의 증추적인 역할을 수행하게 된다. 되어 10년 동안 예비군 훈련을 받게 되며 현역 근무 시와 동일한 기술과 능력을 발휘할 수 있도록 연간 최대 40일까지 훈련을 실시한다. 이는 싱가포르 국방에 있어서 예비군이 증추적인 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

예비군의 편성은 <표 13>과 같이 현역과 예비군을 배합한 혼성부대의 형태로 되어있다.

<표 13> 육군 사단별 예비군 편성비율

구 분	0 사 단	0 사 단	0 사 단
현역 / 예비군	40% / 60%	30% / 70%	10% / 90%
예 하 부 대	현역 1개 여단, 예비군 2개 여단		예비군 여단 3개

\* 출처 : 구원근·박현호, “싱가포르 예비군제도 사례를 통해 본 예비전력 발전 연구”  
(학술논문 군사연구 148집, p383)

싱가포르는 상시작전태세 유지를 위해 상비예비군제도(ORNS, Operational Ready National Service)를 운영하고 있으며 예비군의 복무는 병역의무의 일부로 관리하고 있다. 예비군들의 해외 출국에 대해서도 적극적인 통제를 하고 있으며 해외 체류 시(14일 이상 -6개월 미만) 국방부의 소집(recall)에 즉각 응신할 수 있도록 모든 예비군들은 연락처까지 통보해야 한다. 싱가포르 국방부는 예비군들과의 원활한 소통을 위해 365일 24시간 국방부 신고센터(MNC: MINDEF Notification Center)를 운영하고 있으며 온라인, 유선전화, 문자, 모바일 앱 등 다양한 방법으로 소통이 가능토록 준비되어 있다.

한편, 싱가포르 군은 훈련측면에서 각개 병사의 능력을 극대화하고 적재적소에 그들을 배치하기 위한 훈련 시스템 개발에 매진하고 있다. 예비군 훈련은 현역 시절 훈련의 연장 선상에서 이루어지고 있는데, 필요시 동원될 경우 현역시절과 동일한 기술과 능력을 발휘할 수 있도록 훈련시키고 있다. 다양한 분야에서 효과적인 훈련을 시키기 위하여 7개의 예비군 훈련소를 운영하고 있는데 병과별로 1개 대대가 숙영하며 훈련이 가능하도록 되어

있다. 훈련장 현황은 아래 <표 14>와 같다.

<표 14> 예비군 훈련소

- |   |
|---|
| ① 기갑훈련소(ATI, Armour Training Institute)         |
| ② 군수훈련소(ALTI, Army Logistic Training Institute) |
| ③ 포병훈련소(AI, Artillery Institute)                |
| ④ 공병훈련소(ETI, Engineer Training Institute)       |
| ⑤ 보병훈련소(ITI, Infantry Training Institute)       |
| ⑥ 통신훈련소(SI, Signal Institute)                   |

예비군 훈련 기간은 1년에 40일씩 진행되며, 최소 훈련 기간은 10년이고 중요 보직자의 경우 13년까지도 가능하도록 되어있다. 예비군 훈련 기간이 종료되면 자발적 예비군(ROVERS: Reservist On Voluntary Extended Reserve Service)에 편성되는데 장교의 경우 50세, 병사들은 40세까지이고 몇몇 ROVERS의 경우 법정 나이 이후에도 이 임무를 수행해야 하는 경우도 종종 있다. 기본적인 예비군 훈련을 마치고 ROVERS로 편입되어야 비로소 국방부에 예비군 훈련이 종료되었다고 보고된다.

특히, 대학생의 경우에도 예비군 훈련에 대한 유예 또는 예외가 없으며 단지 학업에 지장을 주지 않기 위하여 학업을 진행하는 3년 동안은 방학 기간을 활용하여 예비군 훈련을 시행 한다. 위에서 제시한 공식적인 사유 없이 예비군 훈련에 불참할 경우 병적부에 해당 사항이 기록되며 징계를 받게 된다. 징계의 경우 벌금, 구금 등이 있는데 기존의 기록들을 검토하여 재판에 회부되기도 한다.

예비군에 대한 수당의 경우 근무수당(Service Pay)과 보상수당(Make-up Pay)으로 나누어지는데 근무수당의 경우, 계급과 직책에 따라 상이하게 지급되며 훈련일수(주말 및 공휴일 포함) 모두에 대해서 지급한다. 물론 근무수당의 경우 시간제를 원칙으로 하고 있기 때문에 반나절(4시간) 훈련의 경우도 지급한다. 세부 수당금액은 “해당 계급 현역 월급 × 훈련일수”이다.

보상수당 금액은 “민간봉급액 - 예비군 근무수당”인데 예를 들어, 7일 간 예비군 훈련을 받았을 경우 “민간 한 달 봉급액 × 7/30 - 7일간의 예비군 근무수당”이 된다. 이러한 수당 신청은 훈련 2주전에 본인이 직접 실시하여야 하며 예비군의 직업이 공무원인 경우 정부에서 훈련 참가 시에도 정상적으로 봉급을 지원하기 때문에 보상수당을 별도로 신청할 필요가 없으며 근무수당만 지급한다. 반면, 자영업자의 경우에는 세금계산서를 통해 본

인의 봉급수준을 증명하여야 하고 국방부는 이에 준하여 보상액을 결정하여 지급한다.

예비군 훈련을 완전히 마쳤을 경우 훈련종료 수당 300달러가 지급되며, 위험직위, 예를 들어 다이빙, 강하 등의 임무를 수행하는 경우 위험수당이 지급된다. 또한, 예비군과 그의 배우자에 대한 보험(사망, 중대 장애에 대한 보상, 70세 까지) 가입이 되며 본인이 추가적인 보험료를 납부할 경우 자녀(아들: 18세까지, 딸: 25세까지)들도 가입이 가능하다. 예비군에 대한 세금 감면 혜택도 주어지는데 예비군의 경우 일 년에 1,500달러(한화 약 1백30만원)의 세금 감면 혜택을 받을 수 있다. 심지어 예비군의 부모와 배우자의 경우 싱가포르 시민권자임을 전제로 750달러(1년)의 세금을 감면 받는다.

이렇듯 체계적인 훈련 제도를 바탕으로 싱가포르 군은 강력한 예비군을 유지함으로써 평상시 전쟁역제는 물론 전시를 대비하여 상시 준비태세를 강화하고 있다. 이러한 싱가포르의 예비군 제도가 억제 효과를 가지고 있다는 것은 이에 대한 말레이시아의 평가를 보면 잘 나타나 있다. 싱가포르와 국경을 맞대고 심지어 양국 간 수많은 사람들이 출퇴근, 통학까지 할 정도로 지리적으로 근접한 말레이시아는 싱가포르군의 현대화 및 강력한 예비군을 바탕으로 한 총력전 수행 능력에 대한 우려를 표명하고 있다.

#### 4. 동원제도

동원예비군에 대한 지휘관리 체계는 군으로 일원화 되어있으며 병무청은 국방부의 예하 조직으로서 임무 수행을 하게 된다. 예비군의 동원지정은 군에서 전담하므로 일관성 있는 예비군 자원관리 및 동원 체제를 갖추고 있다. 또한 예비군의 복무도 현역과 동일한 법령으로 통제 및 관리하고 있으므로 예비군을 별도로 관리하는 체계는 없으며 국방태세를 현역과 예비군을 통합한 전력으로 관리되고 있다.

예비군의 동원지정은 현역복무 2년을 마치고 예비군 부대에 대대단위로 편성되는데 병사의 경우 10년 동안 소속과 보직이 고정되며 간부의 경우도 진급 등의 사유 외에는 가급적 소속과 보직을 고정하여 운용한다. 또한 예비군 장비와 물자도 현역과 동일한 수준으로 준비되어 있으며 예비군의 장비 및 물자는 동원센터에 패키지로 준비되어 있다. 동원센터(MEC, Mobilization and Equipping Center)는 가능한 동원시간을 최소화하기 위해 물류식 창고형태로 여단급에 1개소(14.7만㎡, 축구장 22개 크기)를 보유하고 있으며 1개 층에는 여단본부 치장장비와 물자, 각 층에는 대대별 치장장비와 물자를 보관하고 있고 마지막 층에는 주차장으로 활용하고 있다. 이곳에는 운영용 물자도 통합보관하고 있으며 내부에는 습도통제장치(CHE, Controlled Humidity Environment)를 설치하여

향은, 향습이 가능하며 제어된 습도환경은 전차, 장갑차, 민감한 통신 및 전자전 장비를 보호하고 있다.

이렇게 첨단시설을 구비한 결과 과거 10~12시간 소요되었던 장비불출시간이 5시간 이내로 단축되고 평시 장비의 관리 인력도 대폭 감소시키는 효과를 달성한 것으로 평가 받고 있다. 예비군은 동원에 대비 평소 개인장비(필드 팩)을 준비하는데 이를 준비하기 위한 예산도 예비군 개인에게 2년 단위 240싱달러(한화 약20만 원)를 지원하고 있다.

〈표 15〉 개인 장비 팩 품목(예) : 군용품자 판매소에서 구매

- |   |
|---|
| ① 전투복 ② 타올 ③ 티셔츠, 속옷, 반바지, 양말<br>④ 파우더, 화장지, 비누, 치약(솔), 면도기<br>⑤ 배터리, 칼, 촛불, 끈, 라이터, 재봉도구 ⑥ 샌들, 슬리퍼 등 |
|---|

동원령은 군 지휘계통으로 전파하게 되며, 예비군은 개인장비(장비 팩)을 휴대하고 사전 지정된 동원센터(MEC)에 등록하고 부대장비 수령 및 임무수시 후 지정된 집결지로 이동한다.

## 제4절 미국

### 1. 병역제도

미국은 전쟁 발발 시 원활한 병력수요를 위해 의무병제로 전환한다는 조건이 있지만 닉슨행정부 시기인 1971년 수정병역법(Public-Law 92-129 : Amendments to the Military Service Act of 1971) 제정을 통해 징병제에서 모병제로 병역제도를 전환하여 현재까지 유지되고 있다. 병역제도는 국방부(Department of Defense)에서 주관하는 지원제도(Voluntary System)와 선병청(Selective Service System)이 주관하는 전시대비 징병제도로 구분되어 있다.

국방부는 지원병제도를 주관하며 선병청은 국가 비상사태 시 즉각 징집 가능한 병역 등록, 등급판정, 체제유지를 위한 징병제도를 주관하고 있다. 지원제도는 영주권자 또는 시민권자로서 남녀 구별 없이 군 입대 결격사유 없는 자는 모두 지원 자격이 있다. 지원자는 현역병·예비군부대 또는 주방위군 중에 하나를 선택할 수 있다. 지원연령은 18세부터 가능

하며 최대 입대 제한연령은 육군은 35세, 해군은 34세, 공군은 27세, 해병대는 28세, 해안경비대는 27세이다. 지원병 선발시스템은 장교, 부사관, 병으로 구분한다. 현역병의 복무연한은 육군과 해병은 3년이고 해군과 공군은 4년이다. 현역에 지원하여 2년간 복무를 마치고 긴급예비군에 소속될 경우에는 2년을 더 복무하게 되나 예비군부대에 편성되지 않은 사람은 1년을 더한 3년 동안 개별동원 통제요원으로 긴급예비군에 편성되어 소정의 군사훈련을 받도록 하고 있다. 미국의 등록제도는 18세가 되는 시민권자, 영주권자는 병역 징집대상자 명부(Selective Service System Registration)에 등록할 것을 권장 받는다. 미등록자는 정부 학자금 대출, 공무원 임용, 국여 4대 보험 등에서 불이익을 준다. 등록을 하지 않은 채 26세를 넘기면 5년 이하의 징역이나 25만달러 미만의 벌금을 부과 받을 수도 있다. 선병청은 차량국, 이민국, 교육국 등 여러 정부조직을 통해서 정보를 수집한다.

## 2. 예비군제도

미국의 모든 시민 및 영주권을 취득한 남성은 병역의무등록을 할 의무를 가지며 군복무 지원자는 현역병, 예비군부대 또는 주방위군 중에 하나를 선택하게 되는데 복무유형은 <표 16>과 같이 현역과 예비군 근무기간이 연계된 복무 제도를 운영하고 있다.

<표 16> 미국의 군복무 제도

구 분	현역사병 4년 복무	현역사병 3년 복무	현역사병 2년 복무	6 개월 단기복무	특기소지자 3개월 복무
계	6년	6년	6년	6년	8년
현역	4년	3년	2년	6개월	3개월
긴급예비군	-	1년	2년	6개월	3개월
대기예비군	2년	2년	2년	2년	8년

예비군의 조직은 연방예비군(육군·해군·공군·해병), 주방위군, 해안경비대로 구분하며 신분은 긴급예비군(Ready Reserve), 대기예비군(Standby Reserve), 퇴역예비군(Retired Reserve)의 3개 유형으로 분류된다. 예비군 역종별 세부분류 및 내용은 <표 17>과 같다.

예비군의 지휘관리 체계는 국방부 장관이 전반적인 책임을 가지고 있으며 예비군 차관보(1984년)가 업무를 총괄한다. 각 군은 해당 군별 예비군에 대한 책임을 가지고 있으며 주 방위군은 주 방위군국에서 관할하며 각 군과 밀접한 협력체계를 가지고 있다. 예비군은 연방예비군과 주 방위군으로 구분되어 있는데 연방예비군은 육군, 해군, 공군, 해병대

예비군으로 구성되며 각 군의 증·창설과 손실보충에 필요한 인원을 지원한다. 주 방위군은 육군과 공군 주 방위군으로 구분되며 연방과 주정부의 이중적인 임무를 수행한다. 평시는 주정부 시민의 생명과 재산을 보호하는 임무를 수행하며 전시에는 국가 방위를 위해 동원되어 연방예비군의 임무를 수행한다.

〈표 17〉 예비군 역종별 분류

예비군 역종 구분		세 부 내 용	
① 긴급 예비군 (Ready Reserve) 현역복무 후 2년	② 선발 (지정)예비군 (Selected Reserve)	③ 부대편성 예비군(Troop Program Unit)	· 예비군 부대단위 편성(연방/주방위군) · 최소 48개 훈련과제, 연 39일 훈련 · 월1회 주말훈련, 연1회 2주 훈련
		④ 개별동원 예비군(Individual MOB Augmentees)	· 기술직이나 전문적인 능력 요구되는 현역 연방 관리 직위에 개별 총원되는 예비군 · 48개 이하 과제, 연 14일 훈련
		상근 예비군 (Active Guard Reserve)	· 현역0/예비군부대 상근 근무(Full Time), 부대편성 예비군의10~15% · 행정,신병모집,교관,예비군훈련 등 임무 · 급여,복지 등 조건은 현역과 동일
	⑤ 개인 준비 예비군 (Individual Ready Reserve)	· 기술, 교육경험 등 특기 소유자 · 최소 연 1일 이상 훈련	
	⑥ 미 복무 주방위군 (Inactive National Guard)	· 현재 복무하지 않는 육군 주방위군 · 연 1회 주방위군 부대에 소집	
대기 예비군(Standby Reserve)		· 긴급예비군 만료자중 희망자, 동원 보류자 · 훈련참여시 진급/퇴역점수 획득	
퇴역 예비군(Retired Reserve)		· 20년이상 복무후 퇴직연금 수령하는 60세 미만자 중 긴급/대기예비군 아닌자 · 총동원시 동원대상, 진급기회 미부여	

예비군 자원관리는 현역군 계통에서 부대별 업무관련 참모부에서 실시한다. 육군본부 예비군 인사센터에서 개인 긴급예비군 및 개인 주방위군 인사관리를 하고 있으며 부관실 인사행정센터에서 개별동원대상자 자격표 기록 및 자원관리를 하며 주방위군 행정관은 주 방위군부대 편성요원에 대한 자원을 관리한다. 긴급예비군으로 편성된 예비군은 거주지 변경 등을 통제하고 있으며 3개월간 기초훈련을 받은 특기요원은 대기예비군으로 거주 이전이 통제된 상황에서 8년동안 복무하게 되어있다. 예비군의 교육, 근무, 진급을 연계하여 관리하며 예비군도 현역과 동일하게 중위까지는 정기 진급을 하며 대위부터는 공석소요만큼 진급제도를 시행하고, 예비군 교육훈련은 복무형태별로 다음 〈표 18〉과 같이 시행한다.

〈표 18〉 복무형태별 예비군 훈련시간

구 분		집체교육(연간)	동원훈련(연간)
3년 이상 현역 복무		예비군 복무 및 훈련의무 없음	
현역 2년 복무	선발(지정)예비군, 2년간	192시간(월16H,주말)	14일
	소집통제(개별동원,3년간)	현역근무훈련	-
6개월 기초훈련 이수(긴급예비군, 4년간)		192시간	14일
3개월 기초훈련 이수(특기/대기예비군,8년)		소속직장에서 특기훈련	-
학군단 출신 장교	장학생(1년)	192시간	17일
	비장학생(3년)	192시간	17일

예비군 보상제도는 현역과 동일한 수준으로 책정되어 있다. 먼저 급여는 현역과 동일하며 선발예비군은 계급과 복무연한에 따라 지급하고 연 2주간 훈련 시에는 일자별로 수당을 받고 월1회 주말훈련(2일)은 휴일훈련을 적용하여 2배의 수당을 산정하여 4일간의 수당이 지급된다. 따라서 1년 38일 훈련수당은 14일+월 2일/회 24일 × 2을 합산하여 62일 간의 수당이 지급된다. 또한 개인의 주특기와 동원기간 및 복무여건에 따라 위험수당, 항공수당, 외국어 수당, 다이빙 수당 등이 추가로 지급되며 예비군 및 가족을 대상으로 의료·생명보험 혜택이 부여되고 치과진료도 지원된다. 예비군 훈련수당은 일일 평균으로 병사의 경우는 16만 원, 장교는 37만 원 수준으로 계급별 수당을 지급하며 종합적으로 〈표 19〉에 예비군훈련 수당을 제시하였다.<sup>100)</sup>

〈표 19〉 미 예비군훈련 수당

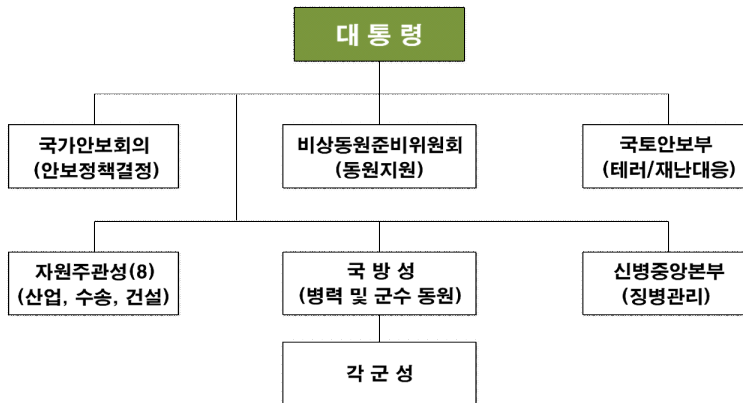
구 분		훈련 수당(\$)					
계 급	복무 (년)	봉급 (\$)	일 (\$)	연간총수당 (38일)	주말 (*2, 24일)	동원훈련 (14일)	
병	상병	3	2,216	75	4,650	3,600	1,050
	병장	4	2,555	86	5,332	4,128	1,204
	하사	6	2,965	99	6,138	4,752	1,386
장 교	중위	4	4,539	152	9,424	7,296	2,128
	대위	6	5,415	181	11,222	8,688	2,534
	소령	10	6,593	220	13,640	10,560	3,080
	중령	12	7,190	240	14,880	11,520	3,360

100) 국방부, 외국의 예비군 및 동원제도(2017),p255

#### 다. 동원제도

미국의 동원제도는 1978년에 분산 관리된 비상대비업무를 통합하기 위해 연방비상관리처(FEMA)를 설치하여 국가동원, 민방위, 재난업무를 통합하여 운영하다가 1993년 이후에는 냉전체제 종식에 따라 국가동원과 민방위 업무는 국방성으로 이관하고 재난대비 위주로 기능을 재편하였다. 2001년 9.11테러 이후에는 국토안보부<sup>101)</sup>를 설치(2002. 11)하여 연방비상관리처 업무를 이관하여 현재에 이르고 있다.

국가동원을 위한 기관은 국가안보회의(NSC), 비상동원준비위원회, 국토안보부, 국방성 및 자원주관 부처 등이 있으며 지휘관리 체계는 <그림 6>에서 보는 바와 같다.



<그림 6> 미 예비군 지휘관리 체계

국가안보회의는 국가안보와 관련된 국내외 및 군사정책 등에 관하여 대통령에게 자문을 하고, 비상동원준비위원회는 국가동원방침 설정하고 민방위 업무를 관장하며, 국방성은 군 작전에 필요한 병력과 군수물자 동원업무 총괄하며 자원을 주관하는 주관성은 산업, 건설, 수송 등에 대한 자원동원 업무를 지원한다. 동원 시기는 국내외 상황과 동원 대상 부대 및 예비군의 훈련 소요시간, 그리고 경제적 파급효과 산업생산의 영향 등을 고려하여 판단하여 대통령이나 의회의 요구에 의해 비상사태가 발령하면서 동원이 개시된다. 동원령 선포는 동원에 대한 조언 및 자문(각 군성 장관, 합참의장 등)을 통해 국방장관이 대통령에게 건의하며 의회의 승인을 거쳐 선포한다.

101) 국토안보부(Department of Homeland Security)는 911테러와 같은 대규모 테러공격으로부터 미 본토 및 미국민 보호를 위해 여러 부처에 분산된 대테러 관련업무를 통합하여 효율적으로 대처하기 위해 설치되었다. 주요임무는 국경 및 교통안전, 비상대응, 화재방 및 핵공격대응, 정보분석 및 기간시설보호 관련 된 조직을 편성하여 운영하며 기존의 연방비상관리처는 연방재난관리청으로 국토안보부와 예하 기관으로 운용되고 있다.

〈표 20〉 동원의 형태

동원형태	상 황	동 원 범 위	비 고
선별동원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 비상사태</li> <li>• 국가비상사태 미선포</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단기간의 최소 동원</li> <li>• 국방비 GNP 10%이상 증가</li> </ul>	베트남전쟁
부분동원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국지전 상황</li> <li>• 국가 비상사태 선포시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병력 100만명 이내 동원</li> <li>• 국방비 GNP 15%이상 증가</li> </ul>	한국전쟁
완전동원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선전포고나 비상사태 선포</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정/대기 예비군 모두 동원</li> <li>• 국방비 GNP 20%이상 증가</li> </ul>	걸프전
총 동 원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전면전 상황</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병력소요 100%/추가 동원</li> <li>• 국방비 GNP 30%이상 증가</li> </ul>	2차 세계대전

## 제5절 시사점

동원제도는 적정규모의 군사력 유지하기 위한 방법의 일부로서 상비전력을 유지하는데 소요되는 사회, 경제적인 제한사항을 해소하고 효과적인 국방태세를 갖추기 위한 방안으로서 많은 국가들이 자국의 안보환경을 고려한 창의적인 동원제도를 발전적으로 적용하고 있다. 앞에서 3개국의 동원 및 예비군 제도를 제시하였는데, 이들 국가들이 채택하고 있는 동원 제도의 공통적인 특징은 국력을 유사시에 최대한 전력화가 가능하도록 효과적인 동원체제를 구축하여 국가의 생존이라는 안전보장의 목표를 달성하기 위한 노력을 지속하고 있다는 것이다. 따라서 총체전력으로서 예비군 운용, 전·평시 동원체제의 신뢰성 확보, 예비군 훈련의 실효성과 보상체제 구축, 예비군에 대한 대국민 의식 분야 등 4가지 측면에서 발전방안을 제시하겠다.

첫째, 동원체제는 전쟁억제와 경제적 국방의 수단으로 국방정책과 전략에 기여토록 제도 발전을 해야 한다는 것이다. 예비군은 상비군의 보조수단이라기 보다는 총체전력의 한 부분으로서 상비군과 전력배합(Force-mix)을 통한 적정수준의 국방력을 유지하는데 중요한 요소로서 기능과 역할을 수행해야 한다. 상비군과 예비군의 전력배합은 4가지 방법을 고려할 수 있는데, 이스라엘의 Cadre system<sup>102)</sup>과 미국의 부대 구조에서 참고할 필요가 있다.

둘째, 예비군 복무에 대한 위상 정립이 중요하다. 징병제를 채택하고 있는 병역제도 내에서 현역을 마치고 이어서 예비군 복무를 해야 하는 경우 예비군 복무에 대해 국민이

102) 이스라엘은 소수 국민으로 주변 아랍군에 대한 국방태세를 유지하는 상황에서 예비군을 효율적으로 활용하는 방법으로 miluimm은 군의 절대적인 부분을 차지하게 된다. 예비군부대의 Keva 장교에 의한 관리의 규범이 되었으며 이들은 miluimm부대와 같이 전개되기 때문에 체험을 통해 정립된 제도로 당시 가치 있고 실효성 있는 제도로 운용되었다.

공감할 수 있는 법과 제도가 마련되어야 총체전력 일부로서 예비군의 역할수행이 가능할 것이다. 미국은 군복무를 지원할 경우 현역과 예비군의 복무 기간 및 방법을 본인이 선택하는 제도이며, 이스라엘과 싱가포르는 현역 복무에 이어서 예비군 복무를 하는 제도로써 우리나라와 유사하다고 볼 수 있으나 실제 복무방법과 처우 등은 많은 차이가 있다. 우리의 예비군 복무는 현역복무와 연결 및 통합이 미약하고 복무관련 규정과 처우가 제대로 정립되어 있지 않다. 예비군의 복무를 현역 복무의 연장선에서 관리되고 현역부대와 통합된 편성과 훈련체계를 갖추어야 유사시 전투력 발휘가 용이할 것이다. 그러나 현역복무를 마치면 예비군의 신상자료가 병무청을 이관되고 행정구역별로 새롭게 예비군을 편성하여 관리하면서 지역별 예비군을 최기지역의 군부대에 충원하는 체계로 되어있다. 이는 현역복무와 예비군 복무가 별도로 관리되고 운용됨으로서 이스라엘이나 싱가포르와는 복무관리 면에서 다소 미흡하다고 볼 수 있다.

셋째, 전·평시 병력동원의 실효성을 보장하기 위해서는 상비군 부대편성(증·창설) 및 손실보충으로 소집되는 예비군의 지휘관리 체계를 병무청-군 간 이원화된 구조에서 군 지휘계통으로 일원화해야 한다. 참고로 이스라엘이 2차 중동전쟁 시(1956. 10, 시나이 전쟁) 예비군의 자원관리 및 동원집행은 행정기관(국방부, 병무청)에서 하고 예비군 훈련 및 작전 운용은 군(총참모부)에 담당하는 이원화된 지휘관리 체계로 동원을 시행한 결과 동원령 선포이후 최초목표 대비 50%수준의 동원으로 어려움을 겪게 된 다음에 예비군 지휘관리 체계를 군 계통(총참모부)으로 일원화하였다. 3차 중동전(1967년, 6일 전쟁)에서는 동원령 선포 후 20시간 내에 23개 여단을 편성하는 등 성공적인 동원을 시행하여 작전에 크게 기여하게 되었다. 우리는 동원에 대한 실전 경험이나 검증이 없는 상태에서 70년도에 병무청이 국방부로부터 독립되면서 이러한 이원화된 시스템을 계속 유지하고 있다. 군의 증·창설과 긴급단계 손실보충에 소요되는 예비군의 동원지정과 소집, 훈련 등에 관해 각 군 참모총장 책임 하에 예비군 지휘관리 체계를 갖추는 것도 검토해야 할 것이다. 이를 위해서는 현행 병역법과 예비군법으로 구분되어 있는 병력동원의 관련 조항을 예비군법으로 통합하고 예비군 복무에 대한 인식의 변화를 위해서는 싱가포르나 이스라엘의 예비군 복무자의 지원 대책을 참고할 필요가 있다.

넷째, 예비군에 대한 처우와 보상체계가 잘 갖추어져야 한다. 예비군은 국방의 의무를 수행하지만 현역복무자와 동일한 처우와 보상을 하는 것은 적절하다고 볼 수 없다. 우리와 유사한 이스라엘이나 싱가포르, 대만의 경우도 예비군에 대해서는 별도의 처우를 하고 있다는 점을 고려하여 예비군 복무자의 처우와 보상을 혁신적으로 개선해야 한다. 예비군을 직접적인 병역의무에 포함시켜 처우와 보상을 상정하는 것은 국가의 경제수준과 국민의 안보의식, 그리고 모병제까지 거론되고 있는 현시점에서 심각하게 고민할 시기가 되었다.

외국의 예비군제도는 기본적으로 각 국가의 안보적 환경과 여건에 따라서 관련 법령

및 제도, 예비군에 대한 관리 및 자원관리 체계, 예비군 처우 및 보상 등 다양한 방법으로 달리 적용하고 있는 것은 분명하다. 외국의 예비군제도에 대한 분석을 통해 우리에게 적용 가능한 법률적·제도적·군사적 측면에서 검토할 수 있는 사안과 예비군 관리 및 자원관리와 연계한 예비군(부대)의 조직과 편성의 효과성 및 효율성을 반영한 국가 차원의 총체전력으로서의 운용 측면에서 전·평시 예비군 임무 및 역할에 기초한 예비전력의 수준 및 운용, 예비군 훈련의 적절성 등 포괄적으로 접근 가능한 수준에서의 적정 예산의 확보의 필요성 등을 충분히 검토할 수 있을 것으로 판단한다. 특히 이스라엘의 예비군 복무제도는 점적하고 있는 현존 군사위협 및 잠재적 위협의 상존, 전략환경 등이 안보적·군사적 측면에 미치는 영향 등 고려할 때 우리와 유사한 환경과 여건이 될 수 있다는 점 등을 고려할 때 향후 우리의 예비군 복무제도에 대한 변화와 개선을 위한 방향 및 대안 선택을 위한 다양한 범위와 수준에서 논의하고 검토할 필요성이 있다.

## IV. 한국의 예비군 복무제도 분석

### 제1절 예비군 복무 관련 주요 개념과 현상

#### 1. 예비군 복무 개념

복무(服務, Service)란 사전적인 의미로 특정 조직체에 소속된 인원들이 부여된 임무를 달성하기 위해 법령과 규정의 조항에 따라 각자에게 부여된 업무를 수행하는 행위 또는 행동을 말한다. 복무제도(服務制度, Service System)란 조직체에 소속된 인원들이 그 조직의 본연의 임무 또는 역할을 달성할 수 있도록 조직체의 편성과 인원의 운용, 조직체의 활성화를 위한 인사관리와 이를 위한 교육, 보상 등의 범위를 정한 것이라고 할 수 있다. 복무제도에 포함되는 규정은 군인의 경우는 국군조직법, 군인사법, 군인의 지위와 복무에 관한 기본법을 들 수 있으며 예비군의 경우는 예비군법, 병역법 등이 있다. 이런 법령을 근거로 각 군은 복무규정, 인사관리제도, 교육 및 보상 등 제반 규정을 정하여 복무에 대한 구체적인 시행방안이 마련되어 있다고 볼 수 있다.

우리의 예비군 복무체계는 헌법의 국방의무 중에서 병역복무(현역 또는 보충역 등)를 마치고 이어서 예비군 복무를 하는 제도로 국방의무 중에서 인적부담의 의무를 수행하는 것이라고 볼 수 있다. 참고로 인적부담의 의무 요소로는 현역뿐만 아니라 민방위 복무,

전시 근로소집, 인력동원 등 다양한 분야가 있는데 이러한 것들 중에 예비군 복무도 포함 된다고 보는 것이다. 예비군의 복무기준은 병역법에서 근거하여 출발하였으나 1968년 예비군법이 구체화 되고 예비군이 창설되면서 예비군 임무와 역할이 추가되었다.

병역법에서 예비군의 변천과정을 살펴보면 현역복무 이후에도 계속 예비역으로 편성하여 병역의무의 연장으로서 복무하고 있다는 것을 알 수 있다.

예비군법은 1961년 12월 27일 향토예비군설치법으로 제정 및 공포하였으나 실질적인 예비군은 창설되지 않았다. 북한이 한국전쟁의 피해가 어느 정도 복구되고 4대 군사노선을 주장하면서<sup>103)</sup> 휴전선 지역에서 대남 도발이 본격화하기 시작하였다. 1967년 1월 15일에는 동해안에서 어로작업을 보호하던 해군의 56함이 북한군의 지상포격에 의해 침몰하면서 수십 명이 전사하는 등 피해를 입었으며 이듬해 1968년 1월 21일에는 대통령을 살해할 목적으로 청와대 습격한 31명의 무장공비가 침투한 사건이 발생하였다.

〈표 21〉 병역법의 예비군 편성 변천과정

병역법제정 (1949. 8. 6.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병역체계 : 현역(2년), 예비역(6년), 후비역(10년)</li> <li>• 소집/연습 : 예비역/후비역 기간 중 8회 이내(년1회, 35일이내)</li> </ul>
1차 개정 (1957. 8. 15.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1예비역(현역종료 후) : 10년 * 후비역이 예비역 통합, 축소</li> <li>• 소 집(5종류) : 근무/경비소집, 연습소집, 교육소집, 검열소집             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 근무소집 : 기간 중 5회 이내(년1회, 30일 이내 소집)</li> <li>* 연습소집 : 연2회 초과불가, 1회(15일 이내)</li> <li>* 교육소집(보충병, 120일 내), 검열소집(연2회 초과불가, 3일 내)</li> </ul> </li> <li>• 제2예비역 : 현역 입영 잉여자원으로 관리(14년)</li> </ul>
2차 개정 (1962. 10. 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1예비역(현역종료 후) : 13년(육.해병)</li> <li>• 소 집(7종류) : 총원,임시,경비,근무/연습,방위소집, 검열점호             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 총원소집(부대편성 동원소집) : 제1예비역, 제2예비역 소집가능</li> <li>* 임시소집(군 작전수요 위한 소집) : 총원소집대상과 동일</li> <li>* 경비소집(경비 위한 소집) : 제1예비역 위주 소집</li> <li>* 근무/연습소집(근무 또는 연습위한 소집) : 제1예비역 소집                 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 기간 중 5회 한도, 연1회 30일 이내 진급소집(80일 이내)</li> </ul> </li> <li>* 교육소집(보충병, 120일 내), 검열점호(연1회 3일 내, 집합확인)</li> </ul> </li> <li>• 제2예비역 : 제1예비역 마친 자(5년)</li> </ul>
3차 이후 (1973년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1973. 1. 15 : 예비역 연령제(35세까지), 필요시 40세까지 편성</li> <li>• 1984. 3. 1 : 소집유형 단순화, 신분 분류(연령 구분) 변경             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 소집유형 : 병력동원소집, 병력동원훈련소집, 전시근로소집</li> <li>* 동원예비군(30이하, 제1전투군), 일반예비군(31~35,지역전투군)</li> </ul> </li> <li>• 1994. 1. 1 : 예비역 병, 연령(35세이하)⇒연차제(전역후 8년차까지)             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 간부(해 계급 연령정년까지), 연차별 예비군훈련시간 차등부여</li> </ul> </li> <li>• 2017. 1. 1 : 예비군 신분 조정             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 동원예비군(1~4년차 병,간부 6년차 이내),지역예비군(5~8년차 병)</li> </ul> </li> </ul>

103) 통일부 북한정보포탈(4대 군사노선)

이들 후, 동해안에서 미 정보함 푸에블로호가 나포되는 사건마저 발생하면서 최고의 위기상태가 지속되었다. 이에 “일하면서 싸우고 싸우면서 건설한다.”는 슬로건아래 250만 향토예비군의 무장을 선언하여 실질적으로 예비군이 창설되어 지금에 이르고 있다.

〈표 22〉 예비군의 이념과 사명

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 창설배경 “일하면서 싸우고, 싸우면서 건설”하는 지역방위태세를 위한 250만의 재향군인의 무장선언('68.2.7, 경전선 개통식)</li> <li>• 예비군 이념 예비군은 호국투사로서, 군경의 전우로서, 국민의 자제로서, “일하면서 싸우고, 싸우면서 일하는 범국민적 자유방위 역군”</li> <li>• 예비군 사명 예비군은 유사시 현역군부대 확장에 참여하고 적의 침략과 파괴로부터 국가방위하며, 자주국방의식 배양의 선봉이 된다.</li> </ul>
---

\* 출처 : 국방부 예비군 홈페이지(예비군 소개)

예비군 창설은 지역방위태세를 주목적으로 창설되었으며 예비군이 병역법에 의거 병력 동원소집 및 병력동원훈련 소집 의무가 부과되며 예비군법에 의한 지역방위, 민방위 지원 등의 의무를 부과하게 되는데, 예비군 복무는 두 가지의 법령에 의해 임무를 수행하게 된다.

## 2. 예비군 조직 및 편성

예비군이 창설 당시의 예비군 조직과 편성은 병역법에 근거하여 거주지(지역단위)와 직장단위로 편성토록 되어 있었다.<sup>104)</sup> 예비군의 조직의 근거는 현행 법령에도 병역법에 따라 예비군을 조직하는 것으로 예비군법 제3조에 다음과 같이 명시되어 있다.

104) 향토예비군설치법(1968.5.29.) 제3조 (조직과 편성) ①예비군은 병역법의 규정에 의한 예비역의 장교·준사관·하사관·제1예비역의 병과 제1보충역의 하사관 및 병과 대한민국국민으로서 지원한 자중에서 선발된 자로 조직한다. 다만, 필요한 경우에는 제2예비역의 병과 제2보충역의 하사관 및 병으로 조직할 수 있다. ②예비군은 대원의 주소지 또는 직장을 단위로 하여 지역단위 또는 직장단위부대를 편성하되 직장예비군은 지역예비군이 되지 아니한다.

- ① 예비군은 「병역법」에 따른 다음의 사람과 지원자 중 선발된 사람,  
국가비상사태 등 특별 경우, 규정된 기간 지난 예비역(보충역) 병 조직 가능
1. 예비역인 장교, 준사관(準士官) 및 부사관(副士官)
  2. 예비역 병(보충역) : 병역복무 마친 다음날~8년차 해의 12월 31일까지
- ② 「병역법」 제65조제1항에 보충역 편입된 사람

예비군 부대의 편성은 예비군대원의 거주지나 직장을 단위로 하여 지역예비군과 직장예비군으로 편성하되, 중대급 이상 예비군 자원이 있는 직장은 직장예비군을 편성토록 규정하고 있다.(다만 국가중요시설의 경우는 분대급 이상 자원 보유시 편성) 예비군의 편성 기준은 <표 23>에서 명시된 것과 같다.

<표 23> 예비군 편성

- ▶ 지역예비군 부대  
※거주지 단위, 연대~분대까지 편성(작전지역여건/자원규모, 분리/통합가능)
- ① 연대·대대·지역대 : 시·군·구 단위(국방장관 필요하다고 인정시)
  - ② 중 대 : 동·읍·면 단위                      ③ 소대·분대 : 통·리단위
  - ④ 특전예비군지역대 : 광역시(특별자치시)·도 및 특별자치도 단위
  - ⑤ 특전예비군중대·기동대 : 특별자치시·시·군·자치구 단위
  - ⑥ 타격대 : 동·읍·면 단위
- ▶ 직장예비군 부대  
※중대규모이상 자원 직장(분대이상 국가중요시설)
- ① 여단~분대 편성        \* 예비군자원이 9명 미만인 경우 제외  
                                 \* 여단(7,201~), 연대(1,601~), 대대(401~), 중대(81~), 소대(41~), 분대(9~)
  - ② 예하 제대편성 : 지역부대 유사하게 편성
  - ③ 통합편성 : 같은 산업단지·건물·구내·직장/계열(같은 수임군 지역)

\* 출처 : 예비군법시행령(2019.7.2.) 제5조(예비군의 편성)

### 3. 예비군 임무<sup>105)</sup>

예비군의 임무는 최초 향토예비군법 제정 당시는 향토방위와 병참선 경계 및 후방지역 피해통제로 부여되었으며 이후 법령이 개정되면서 많은 변화의 과정을 거치게 된다. 예비

105) 예비군법(2019.11.26.) 제3조(임무)

군법 개정이 되면서 예비군의 임무의 변화는 다음의 <표 24> 예비군 임무변화 과정과 같이 변화되어 왔다.

<표 24> 예비군 임무 변천 추이

① 1968. 05. 29 적 또는 무장공비 소멸, 무장공비 공격으로부터 피해예방, 응급복구, 중요시설/병참선 경비 임무 수행 ▶“후방지역 방위” 임무 부여
② 1971. 01. 01 전시,사변,비상사태시 현역군 편성이나 작전수요 위한 동원대비(추가) ▶“준 상비군” 임무 부여
③ 1972. 12. 30 천재지변으로 인한 피해예방/응급복구 ▶“민방위대” 임무 부여
④ 1980. 12. 31 무장소요진압(경찰만으로 대처할 수 없을 경우) ▶“준 경찰” 임무 부여

향토예비군설치법이 예비군법으로 범명이 개정되었는데(2016. 5. 29.), 향토라는 용어가 고향땅 또는 시골이라는 의미로서 변화한 시대상황에 적합하지 않으며 현대 예비군의 위상이나 임무를 고려할 때 적절하지 않다는 의견으로 ‘향토’라는 표현은 삭제되었으며, ‘설치’라는 명칭은 예비군법이 예비군의 복무 및 운영 전반의 다양한 내용을 규율하는 법률로 변화되었다는 점을 감안하여 향토예비군설치법이 “예비군법”으로 개정이 이루어졌다. 그리고 이 과정에서 예비군의 설치 목적이 향토의 방위에서 국가의 방위로 변화되었다. 실제로 국회 국방위원회 검토보고서에서 향토를 대체할 용어로 국가가 적절한지에 대한 용어를 살펴볼 필요가 있다는 내용이 담겨 있다.<sup>106)</sup>

향토방위라는 제한적 역할에서 국가방위라는 보다 적극적이고 확대된 역할로의 변화에 대한 근본적인 검토가 부재한 가운데 개정이 이뤄진 것으로 용어는 확장되었으나 임무의 변화는 없는 상태로 이어져 왔다. 국방부에서는 이러한 문제를 해소하기 위해 2017년 예비군법 개정방안에 대한 외부 연구용역을 제기하여 예비군법이 위상을 정립하기 위해 노력을 하였으나 별다른 성과가 없었다.<sup>107)</sup> 예비군의 임무는 예비군법 3조에 5가지로 1980년에 정해진 이후로 다음의 <표 25>에서와 같이 고착되었다.

106) 향토예비군설치법 일부개정법률안 검토보고서 및 심사보고서. 2016.5. 국방위원회

107) 예비군법개정방안 연구보고서. 2017.10. 정원영 등 2명

〈표 25〉 현재의 예비군 임무

1. 전시, 사변 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비
2. 적 또는 반국가단체의 지령을 받아 무기를 지니고 있는 사람(무장공비)이 침투하거나 침투할 우려가 있는 지역에서 적이나 무장공비 소멸
3. 무장 소요가 있거나 소요의 우려가 있는 지역에서 그 소요를 진압(경찰력만으로 그 소요를 진압하거나 대처할 수 없는 경우만 해당)
4. 제2호 및 제3호의 지역에 있는 중요시설·무기고 및 병참선 등의 경비
5. 민방위기본법에 따른 민방위 업무의 지원

예비군의 임무를 살펴보면, 첫째는 임무가 과다하게 부여되어 있다는 점이다. 성격이 다른 여러 임무를 한 조직에서 소화하도록 규정되어 있다는 점이다. 둘째는 시대적 적합성의 문제이다. 예비군 창설 시 주 임무인 적 또는 무장공비의 소멸 임무가 1970년대 중반 이후 사실상 약화되어 예비군 임무의 중점 변화가 필요하다는 점이다. 전시 동원 대비 임무를 제외하고는 뚜렷한 당위성이 없이 추가되어 온 것이 사실이다. 셋째는 군이나 경찰, 민방위대 등의 임무와 예비군 임무가 중복되고 있다는 점도 문제이다. 소규모 무장공비나 무장소요의 소멸은 치안 임무와 경계가 불분명하고 중요시설, 무기고, 병참선 경비 등은 주로 군의 임무여야 한다. 이제 점증하는 예비전력의 중요성에 부합하여 또 예비군법이 정하고 있는 국가방위의 임무를 담당하기 위해서는 예비군의 역할과 예비군부대의 업무를 재정비할 필요가 있다.<sup>108)</sup>

#### 4. 예비군 신분과 위상

예비군의 신분은 현역군부대 소집되어 군에 복무하는 예비역 또는 보충역은 현역에 준하여 관리되며 그 밖의 예비군은 예비군법을 적용토록 되어 있다. 동원되는 예비군의 경우에 예비군 복무 관련 타 법령 근거에서와 같이 군인의 지위와 복무에 관한 기본법을 적용하여 현역과 동일한 처우를 하도록 되어 있다.

예비군은 국방의 의무를 수행하지만 현역복무와 같은 처우와 보상을 하는 것은 적절하는지는 신중하게 고민해 볼 필요가 있다. 외국의 경우는 현역복무를 마친 예비군에 대해서 최저임금과 사회에서 받는 보수를 그대로 적용하는 등 생계 보장을 고려한 실질적인 보상을 하고 있다. 그러나 우리의 경우는 현역 병장으로 전역한 후 예비군훈련에 참가하는 예비군

108) 국방개혁 2.0추진을 위한 예비전력 강화방향 연구.2017.11.한국국방연구원. 정철우 등

에게 현역 병장의 봉급보다 작다면 이해할 수 있겠는가?

2020년 기준 동원훈련의 예를 들면 현역 병장의 봉급(월 54만 원, 1일 1.8만 원)대비 동원훈련 보상비는 2박3일에 4.2만 원<sup>109)</sup>(1일 1.4만 원)으로 병장의 77%정도로 현역보다 보수가 작다. 혹자는 2019년 3.2만 원에서 4.2만 원으로 31% 인상되었다고 언급할 수 있으나 이는 예비군 복무를 바라보는 시각의 차이일 것이다. 개인의 생업을 뒤로하고 국가를 위해 예비군훈련에 소집에 참가하는 예비군에게 처우와 보상을 어떻게 해야 할지는 외국의 사례를 참고해볼 필요가 있다. 이러한 열악한 처우로 인해 예비군 입장에서 예비군 훈련을 애국페이(Pay)라고 비하하고 있으며 국정감사에서 다수의 국회의원들이 예비군의 실질적인 처우와 보상을 요구하였으나 국가재정여건상 제한된다고 하여 현재 상태에 머무르고 있는 것이다. 참고로 국회의원의 예비군 급식 및 실비 등 보상 현실화와 관련하여 예비군법 및 병역법 개정안을 제기하였으나 모두 국방위를 통과하지 못해 폐기되었다. 서영교 의원 대표발의(2016. 12. 22, 의원 15명), 김종대 의원 대표발의(2017. 3. 20, 의원 11명), 신보라 의원 대표발의(2018. 5. 31, 의원 11명) 등 최근에 관련 법률에 대한 3회의 개정안 의원발의가 추진되었으나 최종적인 합의(안)에 이르지 못함으로써 법률개정 추진에는 결실을 맺지 못하고 중도에 좌절되었다.

〈표 26〉 예비군 급식 및 실비관련 법률개정안 주요 내용

<p>서영교 의원 (2016.12.22.) * 의원 15명</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군법 제11조             <ol style="list-style-type: none"> <li>① --급식과--하여야 하며, 동원 또는 훈련 소집된 예비군 대원의 손실에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다.</li> <li>② 제1항에 따른 급식, 실비변상, 손실에 대한 보상 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다</li> </ol> </li> </ul>
<p>김종대 의원 (2017.3.20.) * 의원 11명</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군법(제11조), 병역법(제52조) 개정안 제기             <ul style="list-style-type: none"> <li>---국방부령으로 정하는 바에 따라 다음 각호의 금액을 변상 또는 지급할 수 있다.</li> <li>1. 급식과 그 밖의 실비</li> <li>2. '최저임금법' 제10조제1항에 따라 고시된 최저임금 시급에 실제 훈련시간을 곱한 금액</li> </ul> </li> </ul>
<p>신보라 의원 (2018.5.31.) * 의원 11명</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군법과 병역법 개정안 제기             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 급식 또는 국방부령으로 정하는 실비</li> <li>2. 병장계급에 해당하는 월단위 봉급을 일수로 계산하여 동원 또는 훈련기간으로 환산 금액(1월은 30일로 본다)</li> </ol> </li> </ul>

법률 개정안 제기의 주요 이유는 예비군 훈련 참가자의 실비 부족에 대한 현실화와 생업에 지장을 주는 기회비용 손실까지 보전하도록 임의규정에서 강제규정으로 정하여

109) 2020년 동원훈련 보상비 편성결과, 2박3일 훈련 이수자에게 4.2만원 지급

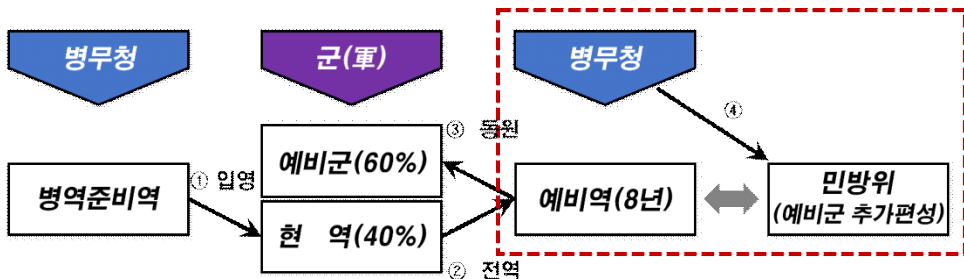
정당한 보상을 요구(서영교 의원), 훈련 보상이 너무 적어 실비와 교통비 외에도 최저임금 기준으로 개인생활의 희생에 대한 정당한 대가를 국가가 지급필요(김종대 의원), 병사봉급 인상과 동일한 형평성 차원에서 보상을 제기(신보라 의원)하였는데 이 모든 개정안은 국가 재정여건상 제한된다는 이유로 개정되지 않았다.

예비군은 현역의 입영복무를 마치고 생업에 종사하는 일반국민과 동일하다. 예비군 훈련으로 인해 개인의 경제적 어려움이 없도록 하는 것은 국가의 당연한 책무라고 생각되는데, 재정상의 여건을 이유로 이들에게 적절한 보상 없이 소집하여 운용하는 것은 광의적으로 보면 개인을 대상으로 하는 국가가 착취의 일종이 될 수 있다. 헌법 제 32조(근로의 권리와 의무)에 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적 경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. 모든 국민은 근로의 의무를 진다, 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다. 근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”라고 정하고 있다. 따라서 예비군은 현역복무와 달리 근로 권리와 임금 보장 대상으로 고려된다면 현재의 열악한 처우와 보상은 개선될 여지가 있다고 본다.

## 제2절 예비군 복무제도의 취약성

### 1. 예비군 복무관리체계 분석

예비군은 병역법과 예비군법에 근거하여 현역(보충역 등) 복무를 마치고 이어서 예비군에 복무하게 된다. <그림 7>과 같이 군(軍)은 수요기관이며 공급은 모두 병무청에서 담당하는 구조로 되어 있다. 예비군의 편성 및 자원관리, 동원지정 및 소집은 병무청에서 관장하며 군은 병무청으로부터 인수하여 훈련 및 작전운용을 한다.



<그림 7> 예비군 복무체계도

예비군은 병무청과 군으로 이원화된 복무관리구조를 가지고 있다는 것이다. 군은 현역 복무 결과에 대한 충분한 정보를 가지고 있으나 전역과 동시 일부자료만 병무청으로 통보하며<sup>110)</sup> 병무청은 이를 기초로 거주지별로 편성된 예비군을 군부대에 다시 지정하는 절차로 예비군을 관리하고 있다.

결국 우리는 현역복무와 단절된 예비군 복무 제도를 가지고 있다는 것이다. 예비군이 부대에 동원된 이후 편성과 동화시간이 필요하고 전시 임무수행을 위한 교육훈련이 과다하게 소요될 수 있다. 또한 수요기관과 공급기관 간의 긴밀한 협업이 필요하며 갈등요인이 발생될 경우 책임분산의 문제가 있다. 예비군의 복무관리를 우리와 같이 이원화하여 유지하는 나라는 찾기 힘들다. 이스라엘이 2차 중동전에 이러한 구조로 동원을 시행한 결과 동원목표에 일부 차질이 도출되어 이후에는 군의 총참모부계통으로 일원화된 복무관리를 하고 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

## 2. 예비군 처우와 보상 관련 분석

예비군의 처우와 보상은 병역법과 예비군법에 근거하여 2020년도 예비군 훈련 보상비 지급 관련 법령과 기준을 살펴보면 <표 27>에서 보는 바와 같다.

<표 27> 2020년 예비군 훈련 보상비 관련 법령과 지급기준






예비군법 제11조 시행령27조(실비 변상)	동원(훈련) 소집된 예비군대원에게 예산범위 내에서 급식과 그 밖의 실비(實費)를 변상을 할 수 있다.
병역법48조(병력동원 소집된 사람의 복무 등)	병력동원 소집된 사람의 복무와 처우는 현역과 같다.
동원훈련 (2박3일기준)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈련보상비 4.2만원</li> <li>• 부대 급식지원, 교통비는 별도 지급</li> </ul>
일반훈련 (1일 기준)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통비 8천원, 30Km 초과 시(131원/Km)</li> <li>• 중식비 7천원 * 추가적인 수당 미지급</li> </ul>

여기서 보상비를 '예산범위 내에서 지급할 수 있는 규정'은 그 기준이 모호하여 보상비 책정의 기준을 설정할 수 없다. 현 예비군훈련 보상비 예산요구는 예비군법의 실비보상과 병역법의 현역과 동일한 처우를 근거로 하나 예산범위 내에서 고무줄처럼 예산이 책정

110) 전역인사명령서 발송(참모총장), 전역 7일 이내

되고 있으며 또한 예비군에 지원되는 예산은 소모성 낭비 예산으로 인식하는 경우가 있어 실질적인 보상비 편성이 제한되고 있는 실정이다. 이는 생업을 잠시 중단하고 훈련에 참가하는 예비군에게 최소한 생계보장차원의 경제적 보전장치가 없으며 계급별 전문성과 가치를 미적용하고 있다. 참고로 주요 외국의 보상비 지급 기준을 살펴보면 <표 28>과 같다.

<표 28> 주요 국가의 예비군 보상비 지급 현황 비교

	현역수준 급여, 일일 평균 병(16만), 장교(37만) * 계급과 복무기간, 훈련일수를 고려하여 보상비 지급
	1일 평균 8~14만원, 기본급, 특별급, 보조급, 세금공제 등 * 사회소득 수준에 맞게 지급(계급, 복무연한 무관)
	교통비와 식비지급 외에 계급별 일당 지급 * 2일 이상 훈련 시에는 계급에 준한 수당을 별도 지급
	계급별 훈련기간 봉급 지급, 직장봉급 100% 보전 * 동원시 숙식, 의료, 교통비용은 무료 이용
	동원훈련=>4.2만원/2박3일, 숙식/교통비 제공 일반훈련=>중식비(8천원) 및 교통비(7천원) * 계급 무관

미국의 경우는 모병제로 현역 계급에 준한 보상비를 지급하며, 의무병제도를 채택한 이스라엘이나 싱가포르는 사회 소득수준의 보상비를 지급하고 여기에 추가하여 군의 복지 혜택과 세금 공제, 학자금 지원 등 다양한 혜택을 부여하여 예비군의 자긍심과 자발적인 참여여건을 보장하고 있다. 독일과 대만의 경우도 예비군에게는 확실한 보상제도가 마련 되어 있다.

### 3. 예비군 훈련제도 실상 분석

예비군 훈련은 병역법과 예비군법을 근거로 국방부 예비군 교육훈련 훈령에 의거 연간 계획에 의거 훈련을 시행하고 있다. 예비군 훈련은 예비군 복무 연차별 훈련 유형과 시간이 정하여 시행하며, 훈련내용은 다음의 <표 29>와 같다.

〈표 29〉 신분 및 연차별 예비군훈련 유형

병사	동원예비군	동원훈련	1~4년차 지정자	2박3일(28H)
		동미참훈련	1~4년차 미지정자 동원훈련 불참자	4일(32H)
	지역예비군	작계훈련	5~6년차 (7~8년차훈련미 실시)	12H(2회,6H)
		기본훈련		1일(8H)
간부	간부예비군	동원훈련	1~6년차 지정자	2박3일(28H)
		동미참훈련	1~6년차 미지정자	2박3일(28H)

\* 예비역 병 : 동원예비군(1~4년차), 지역예비군(5~6년차), 대기예비군(7~8년차)

예비군 훈련의 편의를 위한 제도로 훈련일정 자율선택(인터넷 신청), 전국단위 훈련장소 선택, 휴일훈련 제도 등이 있으며 예비군들의 생업을 보장하고 불편을 해소할 목적으로 시행하게 된 제도이다.

예비군 훈련은 예비군에 편성된 모든 인원에게 의무적으로 매년 훈련을 부과하고 있는데 훈련에 참가한 예비군들에게 주어지는 보상은 최소한의 실비수준에 불과하여 훈련의무에 대한 부정적인 인식이 확산되어 있는 실정이다. 예비군 훈련은 예비군에게 불편을 주는 제도로 생각하는 경향도 있으며 이를 정략적인 수단으로 활용되기도 되기도 하는데, 예를 들면 정권 교체시기에 예비군 훈련기간 축소 등이 해당되면 실제로 예비군 훈련기간이 단축되어 왔다는 것을 알 수 있다.

예비군 훈련편의 제도도 예비군에 부담을 주는 규제감소 목적이었으며, 예비군 훈련 불참 시 강제하는 조항도 지속적으로 완화되어 현재는 2회 무단불참까지 고발을 하지 않고 있다. 종합적으로 살펴본다면 예비군 훈련은 전시 대비 군사대비태세 유지와 동원령 선포 시 현역 군부대 확장 및 임무수행능력을 배양하기 위한 제도이지만 예비군에게 불편을 주는 규제로 간주되고 있지는 않는지 의구심을 갖게 한다.

주요 외국의 경우는 전시 임무수행을 중심으로 실질적인 훈련을 시행하고 있는데 우리의 제도와는 훈련기간 면에서 많은 차이가 있는 것을 알 수 있다.<sup>111)</sup>

한 국	미 국	이스라엘	독 일	스위스	싱가포르	북 한
3일	38일	55일	24일	14일	40일	46일

111) 외국의 예비군 및 동원제도(국방부, 2017)

우리의 예비군훈련은 임무에 기초한 훈련소요라기 보다는 최소한의 의무만을 부여하고 예비군에게 부담을 줄여주기 위한 방향으로 변화되었다는 것을 알 수 있다. 예를 들어 동원훈련 시간을 기준으로 변화과정을 살펴보면, 1978년에 5박 6일에서 1987년에 4박 5일(전두환 정부), 1992년에 3박 4일(노태우 정부), 1994년에(김영삼 정부) 2박 3일로 계속 줄다가 1999년에 3박 4일로(김대중 정부) 일시적으로 늘었다가 2004년에 다시 2박 3일로(노무현 정부) 감소하여 현재에 이르고 있다.

동원훈련을 2박 3일 하는 국가는 사실상 없다. 이스라엘이 4박 5일이며 미국과 싱가포르<sup>112)</sup>는 2주일간 훈련을 실시하고 있는데 훈련기간만 보아도 우리의 동원훈련이 어떻게 인식되고 있는지 알 수 있을 것이다.

#### 4. 예비군 보류제도 분석

예비군 보류제도는 예비군의 동원 또는 훈련을 보류(면제)하는 것으로 보류자로 분류된 예비군은 동원 및 훈련의 전부 또는 일부를 이수한 것으로 처리하는 제도이다. 보류 대상은 병역법 및 예비군법과 국방부 예비군 교육훈련 훈령에 의거 보류대상을 지정하고 있으며 보류대상자는 일반 예비군들에 비해 다른 방법으로 복무관리를 하고 있다는 점을 주목해 볼 필요가 있다. 보류자 현황은 아래 <표 30>와 같으며 이는 매년 규정 변경 시 증가 또는 감소될 수 있다.

<표 30> 보류자 현황(2017년 기준)

총자원	계	법규보류	방 침 보 류		
			소계	학생	일반
275만명	68만명(25%)	6만명	68만명	51만명(19%)	11만명

예비군의 보류자는 전 예비군 중에 25% 차지하며, 이중 대학생 예비군이 19%인 51만여 명으로 대부분을 차지하고 이들은 연간 8시간만 예비군 훈련을 이수하면 된다. 대학생은 과거 교련훈련이 있을 당시에는 예비군 훈련을 교련훈련으로 대체하여 면제해주었으나 이후에는 학업권 보장이라는 이유로 훈련을 축소해 주고 있다.

보류의 유형은 예비군법에 의한 법규보류와 국방부 훈령에 의한 방침보류가 있으며 방침보류는 다시 전면보류와 일부보류로 구분된다. 예비군의 보류제도는 예비군 복무의

112) 싱가포르군의 징집제도(유용원의 군사세계, 2017)

형평성 문제뿐만 아니라 동원태세 유지에도 영향을 받는다. 예비군 4년차 이내 자원은 동원예비군으로 군부대 확장(증·창설)에 편성되고, 전시에는 예비군의 주력군으로 임무를 수행하게 된다. 학생예비군은 대부분 여기에 포함되어 군부대 충원에 문제가 되며, 이들을 동원 지정한다고 해도 동원훈련을 실시할 수 없어 전시 동원태세 유지에는 제한을 줄 수 밖에 없다.

〈표 31〉 보류 대상자 분류 현황

법류 보류	<ul style="list-style-type: none"> <li>예비군법(5, 6조) : 국회의원, 외국여행/체류, 국외왕래 선박/항공기 운항자</li> <li>시행령(13, 15조)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동 원 : 경찰/교도/소방, 군무원, 외국군종업원, 항로표지, 항공정비 등</li> <li>- 훈 련 : 차관이상, 지방의원, 지자체장, 시도교육감, 특별시부시장 등</li> </ul> </li> <li>시행규칙(17조) : 주한미군 고용원, 철도/자하철종사, 외신공무원 등</li> </ul>
방침 보류	<ul style="list-style-type: none"> <li>전면보류(예비군 교육훈련 훈령 32조) : 우편집배원, 41세 이상간부, 청와대, 정보사, 유공자, 동원업체, 세관, 청원경찰, 구속, 기초수급자 등</li> <li>일부보류(예비군 교육훈련 훈령 32조) : 교사, 교수, 학생, 직업훈련교사/학생, 광부, 특수경비원, 민방공경보요원, 판·검사, 국정원 등</li> </ul>

예비군 1~4년차 예비군 훈련은 아래 표와 같이 학생예비군은 동원지정 되나 동원훈련이 제외되며(10만 명) 일반예비군도 훈련연기, 불참 등의 이유로 동원훈련을 미실시하는 인원(12만 명)이 발생되어 동원훈련 대상 80만 명 중 58만 명(72%)만 훈련에 참가하여 많은 부대들이 전시 완전편성 하에 실전적인 훈련이 제한된다.

〈표 32〉 예비군(4년차 이내)의 예비군 훈련 참가현황(2016년기준)

계	동원지정 예비군			동원 미지정 예비군		
	소계	일반	학생	소계	일반	학생
133만명	90만	80만	10만	43만	4만	39만

↓

동원훈련 참가	동원훈련 불참(동미참 훈련)
68만(84%)	12만명(16%)

\* 출처 : 국방부 회의자료(2017)

또한 병역법과 병력동원 및 전시근로소집규정에 의거 동원 4단계까지 동원지정 보류와 병역법 67조에 의거 병력동원 후순위조정 대상자를 예외적으로 관리하고 있다. 동원지정 보류직위(113)는 광부, 도서지역 자원(육지와 교량으로 미접속), 어민예비군, 동시동원대상자,

법규보류자, 군통제 운영업체 종사자 등이 있다. 병력동원을 동원단계 뒤쪽으로 미루어 놓은 후위조정 대상기관 및 업체는 국가기관 및 공공기관, 주한 외국공관, 방위사업법에 주무장관이 지정한 업체, 비상대비자원관리법에 중점관리업체로 지정한 동원업체 등이 해당된다.<sup>114)</sup>

지금까지 예비군 보류와 병력동원 지정보류 및 병력동원 후순위 조정대상자와 관련된 내용을 알아보았는데, 예비군대원 신분은 동일하지만 동원 및 훈련의무가 면제 또는 감소되고 있어 예비군 복무의 형평성은 물론 정상적으로 복무하는 예비군들에게 위화감을 조성하고 동원태세 유지에도 문제가 되고 있다.

### 제3절 예비군 복무에 대한 인식

#### 1. 예비군에 대한 일반적인 시각

국민들의 예비군에 대한 신뢰도는 40.1%를 군 전반의 신뢰도인 57.8%와 비교하여 낮은 수준이다. 그러나 예비전력 강화의 필요성에 대해서는 67.4%로 높게 나타나고 있다.<sup>115)</sup>

〈표 33〉 예비군 및 군 전반에 대한 신뢰도

구 분	1.매우 신뢰	2.신뢰하는 편	(1+2)	3.신뢰않는 편	4.전혀 신뢰않음	(3+4)
예비군	2.7	37.5	40.1	53.2	6.7	59.9
군 전반	3.9	53.9	57.8	38.4	3.8	42.3

〈표 34〉 예비전력 강화에 대한 의견

1.매우 찬성	2.찬성하는 편	(1+2)	3.반대하는 편	4.매우반대	(3+4)
11.5	55.9	67.4	53.2	6.7	59.9

우리 국민들은 현 예비군에 대한 낮은 신뢰에도 불구하고 예비전력 강화가 필요하다고 보고 있다. 예비군 복무가 개인의 생활에 제약을 줄 수 있으므로 국민으로부터 호의적인 평가를 받기 어렵다는 점을 감안한다면 국민이 예비전력 강화의 필요성을 인식하는 것은

113) 병력동원 및 전시기로소집 규정 제5조(긴급단계 및 지속4단계 동원지정 보류).병무청

114) 병력동원 및 전시기로소집 규정 제39조(후순위조정 대상기관 및 업체).병무청

115) KIDA, 국방사회조사통계사업(홍숙지 외.2017)에서 조사 지원한 내용(2017. 8. 21~23일 조사)

매우 고무적인 것이다.

예비전력은 개념상 상비전력과 함께 총체전력(total force)을 이루는 전력이며 상비전력에 비해 270여 만이라는 대규모를 유지하고 있지만 예산이나 관심정도를 보면 부차적인 전력으로 인식된다. 그러다 보니 예비군 스스로 자긍심을 갖기에는 제한이 된다고 볼 수 있다. “예비전력 정예화”라는 슬로건은 1993년 국방정책에 언급되면서 시작하여 노무현 정부 시 국방개혁을 추진하면서 본격적으로 사용하였다. 국방개혁에 관한 법률 제27조에 “국가는 예비군 조직을 정비하고 훈련체계를 개선하며, 무기 장비 및 전투 예비물자를 현대화하여 상비 병력을 대체할 수 있는 정예화 된 예비전력으로 발전시켜야 한다”라고 규정하여 현재까지 정예화를 위해 노력하고 있으나 최초 계획이 변경되는 경우가 많고 현실과 괴리된 부분도 많아 전시적인 용어로 사용되는 느낌도 있다.

## 2. 예비군 관리조직 운용

국방부 예비군업무 관리조직을 보면 표에서와 같이 예비군 업무의 환경변화와 함께 조직편성도 영향을 미치고 있다는 것을 볼 수 있다.

미국은 국방부에 예비군 차관보가 있고 육군에는 예비군사령부(3성 장군)를 편성하여 예비군업무에 대해 전반적으로 관심이 지대하며 업무체계도 발전되어있다. 우리는 국방부에 예비군국으로 출발하여 예하에는 최대 5개과까지 운영하다가 현재는 동원기획관으로 개편하여 3개과만 유지하고 있으며, 동원기획관도 일반 공무원으로 개편되었다. 국방부 고위 공무원 중에 동원업무 경험자가 없으며, 예비군분야에 자원한 공무원도 없어 동원 및 예비군 업무는 국방부에서 사각지역으로 되어있다고 보여 진다.

〈표 35〉 국방부 예비군 업무 담당 부서 변천과정

① 1968. 07. 24 예비군국 설치(예비군 계획과, 동원관리과) * 병무국의 인력관리과(예비군 관련업무)⇒예비군국 전환 * 병무국의 인사과(군인 인사업무)⇒인사국 전환(1963년)
② 1970. 08. 20 병무국 폐지(병무청 창설로 병무국 업무가 병무청 이관)
③ 1975. 08. 28 동원/예비군국 개편(5개과) * 동원계획,인력동원,물자동원,민사,병비과
④ 1991. 03. 28 동원국 개편(5개과: 동원계획,인력/물자동원,예비군,비상계획과)
⑤ 2006. 01. 01 동원기획관(3개과:동원기획,자원동원,예비전력과), 인사복지실 예하
⑥ 2020. 02. 25 동원기획관 직제개편(3개과) * 동원기획관⇒일반직 공무원
※ 1948. 12. 07~1968. 07. 24(제1.4국·병무국, 동원예비군업무 담당)

그러다 보니 국방부 본부 개편 시 감축 또는 축소의 대상이 되는 부서가 될 정도로 동원 기획관실의 위상이 낮다. 또한 국방개혁을 추진하면서 현역 감축과 병역자원 감소에 따라 상대적으로 예비전력 중요성을 인식하고 “예비전력 정예화”를 슬로건으로 제시하지만 이를 구현할 수 있는 조직은 뒷받침되지 않고 있다고 볼 수 있다. 육군 예하에 “동원전력 사령부”를 창설하고 국방대학교에 “예비전력 연구센터”를 설립하여 동원업무 발전의 모멘텀으로 추진하였으나 이 또한 목표달성이 제한되고 있는 실정이다.

### 3. 예비군 훈련 보상

예비군의 훈련 보상비 지급실상을 보면 예비군의 복무를 어떻게 인식되고 있는지를 추정할 수 있다. 현역 복무를 마친 예비군을 현역과 동일하게 처우하거나 예산 범위 내에서 급식과 그 밖의 실비를 지급한다는 법규는 현역의무와 유사하게 인식하고 있다는 것이다. 예비군은 평시 민간신분으로 생업을 종사하면서 생계를 유지하고 있는 국민이다. 헌법 제11조 1항에는 모든 국민은 법 앞에서 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다. 또한 헌법 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적 경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. ② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다. ③ 근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다. 따라서 예비군은 현역의무와는 다른 일반 국민으로서 헌법에 명시되어 있는 최저임금의 대상이 되어야 마땅하다고 볼 수 있다.

과거 현역병에게 지급되는 급여가 최저임금에 못 미치더라도 헌법 위반이 아니라는 헌법재판소 결정이 나온바 있다.<sup>116)</sup> 그러나 예비군 복무도 현역병과 같이 최저 임금의 대상으로 볼 수 없는 것인가를 짚어봐야 한다. 20대 국회의원(서영교·김종대 의원)이 입법 발의했던 내용을 보면 예비군이 훈련에 참가하는 경우 생계 보장차원의 최저 임금 또는 그 이상의 보상을 국가가 지급해야 한다고 했다. 15명 이상의 의원이 공동 발의하였으나 입법 발의 했다는 실적만으로 끝난 것은 안타까운 현실을 말해주고 있다.

116) 헌법재판소 2011헌마307(2012.10.30.) 최저임금보다 낮은 현역병 보수규정은 ‘합헌’, 재판관 전원일치, “의무복무 중 의식주 비용 국고에서 지급하고 있어”

#### 4. 예비군 복무제도의 실상

예비군의 복무에 대한 규정은 현재 정립되어진 것이 없다. 다만 국군조직법과 군인사법 등에는 군에 소집되어 복무중인 예비군은 군인신분으로서 ‘군인의 지위와 복무에 관한 기본법’을 적용받게 된다. 그러나 군에 소집되지 않고 예비군부대에 동원되어 후방지역에서 작전을 수행하는 예비군은 별도로 복무에 대한 규정이 없다. 이러한 예비군은 복무규정이 없이 운용되다보니 신분, 복무방법, 인사관리, 처우 및 보상, 지원제도 등이 미흡하다.

예비군의 복무는 예비군법, 병역법, 군인사법, 군인의 지위와 복무에 관한 기본법 등의 다양한 법을 적용받고 있으며 동일한 군사적 임무를 수행함에도 상이한 법적용을 받는 문제, 지휘관리 체계도 이원화 되어 있는 실정이다. 따라서 예비군 복무제도는 예비군법을 근간으로 복무규정을 새롭게 제정하는 방안이 필요하며, 복무규정이 정립되면 예비군의 신분과 처우 그리고 보상 등이 제도화 되며 이를 기초로 예비군의 위상과 역할을 제고할 수 있을 것이다.

병역자원 감소와 복무기간 단축에 따른 전력공백을 보강하기 위해서는 간부예비군에 대한 정예화가 필요하다. 동원위주 부대의 평시 편성율은 동원사단이 7.7%, 동원보충대대가 0%로 전시에 임무수행에 제한을 받을 것으로 예상하고 있다.<sup>117)</sup> 특히 연간 2박 3일의 동원훈련만으로 임무수행 준비에 제한이 될 수 있으므로 현재 시험적으로 확대 시행되고 있는 평시 복무 예비군 제도의 확대 적용방법을 발전시켜야 할 것이다. 평시 복무 예비군제도에 대한 예비군법 개정안을 정부입법으로 제기하였으나 기재부의 이견으로 중단된 상태이다. 법적인 기반이 없는 제도는 그 효율성이 아무리 좋다고 하더라도 유지되기 어렵다. 평시 복무 예비군은 현역과 예비군의 연결고리 역할을 하면서 전시에는 예비군의 구심적 기능을 수행하게 되는 핵심요원이다. 현 예비군 제도에서 평시복무 예비군의 제도 시행은 예비전력 발전의 중요한 국면 전환이며 예비전력 정예화의 새로운 돌파구가 될 것이다.

〈표 36〉 평시 복무 예비군제도 법안 주요 내용(예비군법 제3조의 3 신설)

<ul style="list-style-type: none"> <li>① 예비군 중 주요직위자를 평시 일정기간 소집제도 규정</li> <li>② 참모총장에게 평시복무 예비군 선발, 운용책임 명시(5년)             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 예비역 또는 퇴역간부 중 선발(선발된 퇴역자는 예비역 전환)</li> </ul> </li> <li>③ 평시복무 분야, 소집기간, 선발, 보상 등은 대통령령 명시</li> <li>★ 병역법/군인사법 ⇨ 평시복무로 선발된 자는 퇴역자도 예비역 편입</li> </ul>
---

117) 정철우, 국회 정책토론회(한국국방연구원, 2019. 8. 29.)

예비군 위주로 편성되는 동원사단 등의 문제는 짧은 동원훈련(2박3일), 예비군 보직변동과다, 전투준비 제한, 예비군의 구심적 역할미흡 등이 있으므로 이를 극복하기 위해서는 평시 편성의 제한과 예비군을 관리하고 동원된 이후 지휘 통제하는 임무를 수행하는 인원이 평시부터 복무함으로써 해당 부대별 임무와 역할을 이해하고 이에 부합하는 동원준비태세 및 전투준비태세를 준비하고 전술적 수준의 부대운용을 위해서 일정 수준의 조직과 편성을 포함하는 전문인력으로서 복무하는 것이 반드시 요구된다. 특히 향후 동원위주 부대는 상비전력 수준의 무기체계를 포함하는 장비·물자의 보강이 지속적으로 추진되는 것으로 계획이 반영되어 있다. 평시부터 다양한 장비·물자의 유지·관리를 위한 인력의 필요성은 더욱 증대될 것으로 판단하고 있다. 미국을 포함하여 외국의 사례에서 알 수 있듯이 평시 복무 예비군에 대한 대상은 간부와 병을 포함하여 일정 규모로 편성하여 이러한 문제점을 해결하고 있다는 점에서 간부 외에 예비역 병복무를 신중하게 고민하고 검토해야 할 것이다.

## V. 한국의 예비군 복무제도 발전방안

### 제1절 예비군의 법적 신분 및 복무규정 정립

#### 1. 예비군 법적 신분체계 정립

##### 가. 예비군 신분의 근거법령을 예비군법으로 일원화

예비군의 신분은 예비군법 제3조를 근거로 하여 병역법과 군인사법에 관련 조항이 <표 37>과 같이 포함되어 있으며 예비군의 동원과 훈련에 관한 규정은 예비군법과 병역법에 공히 명시되어 있다. <표 38>에 의거 예비군의 신분과 훈련에 관한 규정이 몇 가지의 법으로 구분되어 시행되고 있다.

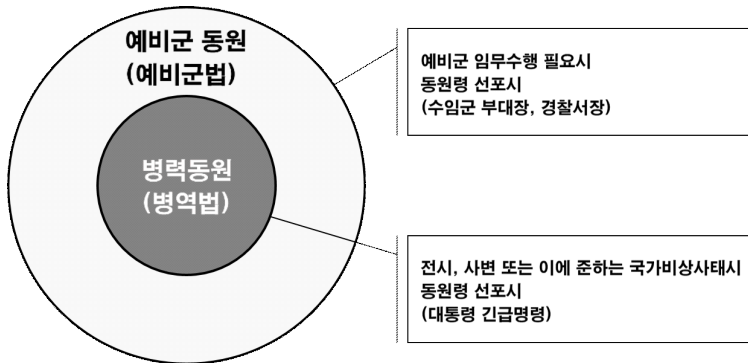
<표 37> 예비군의 신분규정

예비군 신분규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예비군법 제3조(예비군 조직) : 간부/병의 예비군 대상 범위 규정</li> <li>○ 병역법 제5조(병역의 종류) : 현역, 예비역, 보충역 등</li> <li>○ 군인사법 제8조(현역정년), 제41조(퇴역), 제42조(예비역 편입)</li> </ul>
-------------	---

〈표 38〉 예비군 동원 및 훈련의 법령 비교

구 분	예비군법	병역법
예비군 동원	조항 : 제5조(동원) <sup>118)</sup> 대상 : 전 예비군	조항 : 제46조(병력동원소집) <sup>119)</sup> 대상 : 동원지정 예비군
예비군 훈련	조항 : 제6조(훈련) 대상 : 전 예비군, 연20일 이내	조항 : 제50조(병력동원훈련소집) 대상 : 지정예비군, 연30일 이내

예비군의 동원에 관한 법령을 살펴보면 〈그림 8〉과 같이 예비군법은 전 예비군을 동원 가능하고, 병역법은 병력동원소집대상자에 한해 동원할 수 있다. 예비군법의 동원은 병역법의 동원을 포함한 광의의 동원으로 오해할 수도 있으며, 두 법의 예비군 동원요건이 상이하다.



〈그림 8〉 예비군 동원 대상의 비교

따라서 병역법과 군인사법에 있는 예비군 신분에 대한 조항을 예비군법으로 통합하여 단일화 된 법체계를 갖출 필요가 있다. 이는 예비군 신분규정을 예비군법에 명시하고 기타 법령은 근거법령으로 반영하여야 한다. 그리고 예비군 ‘동원’과 관련된 병역법의 ‘병력동원소집’ 규정을 예비군법으로 전환하여 동원요건이나 시행을 일원화해야 한다.

동원용어도 병역법에서 규정하고 있는 ‘병력동원소집’이란 용어를 개선해야 한다. 예비군법 제5조 “동원”과 병역법 제46조 “병력동원소집”은 예비군의 동원에 관한 조항

118) 제5조(동원) ① 국방부장관은 예비군이 그 임무수행을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때에는 예비군 대원에게 대통령령으로 정하는 시간 이내에 지정된 장소에서 소집에 응하도록 동원을 명령할 수 있다.

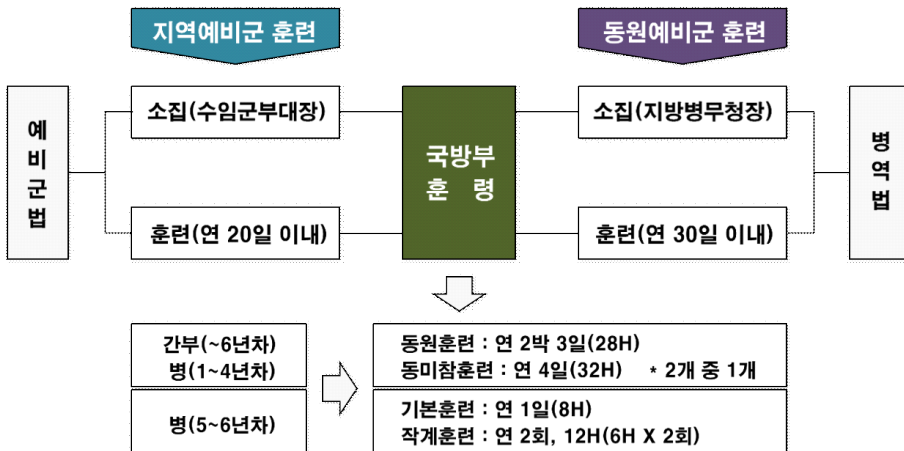
119) 제46조(병력동원소집) ① 지방병무청장은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에는 병력동원소집 대상자로 지정된 사람에 대하여 병력동원소집을 한다.

이지만 두 법령의 용어가 상이하게 사용하고 있다. 병역법의 병력동원소집에 있는 ‘병력’은 ‘예비군’을 의미하므로 이를 “예비군”이란 용어로 개선할 필요가 있다. 그리고 병력동원소집에 있는 “동원소집”은 ‘동원’과 ‘소집’이라는 두 개의 용어가 중첩되어 사용되고 있으므로 하나만 사용하는 것이 적절하다. 이는 예비군법에 “동원”이라는 용어를 사용하고 있으므로 병역법의 “병력동원소집”이란 용어는 “예비군 동원”으로 수정할 필요가 있다.

나. 예비군 훈련관리 업무개선

예비군 훈련은 예비군의 신분에 따라 병역법과 예비군법으로 구분되어 관리되고 있다. 지역예비군의 훈련(기본훈련, 작계훈련 등)은 예비군법을 적용하여 군에서 통제하지만, 병력동원소집훈련 대상 예비군은 병역법에 의해 지방병무청장이 훈련소집을 하고 군은 소집된 예비군을 동원훈련 하는 이원화된 체계로 되어있다. 또한 연간 예비군훈련의 기간도 예비군법은 20일, 병역법은 30일 이내로 상이하게 되어 있다.

따라서 <그림 9>와 같이 동원훈련의 소집과 훈련기간 등의 규정은 예비군법으로 통합하고, 예비군훈련 소집 및 수송책임을 각 군 참모총장으로 전환하여 예비군 훈련관리 업무를 각 군 책임 하에 시행하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 이렇게 될 경우 각 군은 동원예비군 관리, 소집, 훈련 등을 전담함으로써 체계적인 훈련 관리와 전시 임무수행을 위한 실질적인 동원훈련 여건이 보장될 수 있다.



<그림 9> 예비군 훈련관리체계

### 다. 예비군 처우 및 위상 정립

예비군은 “예비군법에 따라 조직·편성되는 개인 또는 부대를 말한다.”<sup>120)</sup> 예비군은 병역법에 의한 병역의무를 수행한 이후에 편성되며 계급과 신분에 따라 복무의무를 규정하고 있는데, 전시, 비상사태 시에 군에 소집될 경우는 군인의 신분을 적용하여 현역과 동일한 복무를 하게 되나 지역방위를 수행하는 예비군은 예비군부대에 동원되어 예비군법을 적용 받는다. 지역방위 임무를 수행하는 예비군은 군인신분이 아니라 예비군이라는 것이다. 동일한 예비군이 군부대 동원되느냐 예비군부대 동원되느냐에 따라 신분이 달라지고 복무체계도 다르게 적용되게 된다. 이렇게 예비군의 신분이 상황에 따라 변화하는 것은 신분에 맞는 복무와 처우 기준을 정립하는데도 어려움이 있다.

따라서 예비군은 군인의 범주에 포함시키고 예비군 부대도 국군조직에 포함시킬 필요가 있다. 예비군이 국군조직에 포함되기 위해서는 국군조직법의 부대범주에 예비군 부대(예비군)를 반영하고, 전시 예비군부대에 동원되는 사람을 국군조직법의 대상에 포함시켜야 한다. 예비역 병사의 경우 충무계획<sup>121)</sup> 방침에 의해 아래와 같이 훈련의무를 부과하고 있다.

구 분	동원 예비군	지역 예비군(A)	지역 예비군(B)
대 상	전역 후 0 ~ 4 년차	전역 후 5 ~ 6년차	전역 후 7 ~ 8년차)
훈 련	동원훈련(동원지정)	지역방위 훈련(기본, 작계)	훈련 미실시

예비군은 병역의무를 마친 후에는 일반 국민으로 유사시에 생업을 잠시 중단하고 동원(훈련소집)되어 예비군으로서 임무를 수행하는 것이다. 동원(훈련소집)된 부대의 규정에 준하여 복무 것은 합당하지만 보상과 처우를 현역의무와 유사하게 적용하는 것은 문제가 있다.<sup>122)</sup>

예비군의 처우는 경제활동을 하는 일반국민으로서 헌법과 근로기준법에 명시된 기본권을 보장해주어야 한다. 예비군이 동원이 된다고 해서 병역법의 역종이 바뀌지 않고 예비역을 그대로 유지하는데, 처우를 현역에 준하는 것은 합당하지 않다는 것이다. 이스라엘이나 싱가포르 예비군은 우리와 동일한 예비군 제도를 운용하면서 일반국민과 군인으로서의

120) 예비군 조직편성과 운영에 관한 훈령 제2조(정의).국방부(2019. 6. 25.)

121) 충무3700(병력동원 및 전시근로소집). 국방부

122) 병역법 제48조(병력동원소집된 사람의 복무 등) ① 병력동원소집으로 입영한 사람의 복무와 처우는 현역과 같이 한다.

처우를 이증으로 보장해주고 있다. 따라서 예비군이 동원 또는 훈련소집의 경우에 적절한 수준으로 보상하도록 관련 법령을 개정해야 한다.

## 2. 예비군 복무규정 제정 방안

예비군의 복무는 예비군법과 병역법에 근거하여 신분별로 현역 의무복무를 마친 다음 이어서 일정기간 동안 예비군에 복무하도록 되어 있다. 복무에 대한 규정은 구체적으로 명시된 것은 없으며 예비군의 조직, 편성, 동원, 훈련 등의 규정은 예비군법에 명시되어 있는 것이 전부이다.

군인은 “군인의 지위와 복무에 관한 기본법”이 제정되어<sup>123)</sup> 시행되고 있다. 이는 국가 방위와 국민의 보호를 사명으로 하는 군인의 기본권을 보장하고, 군인의 의무 및 병영생활에 대한 기본사항을 정함으로써 선진 정예 강군 육성에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었으며, 소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역도 이 법에 적용받도록 되어 있다. 군에 소집되지 않는 예비군(예비역 및 보충역)은 이 법에 적용받지 않고 예비군법을 적용 받는다. 군인의 복무에 관련된 법령과 규정을 보면 신분별로 구분되어 있다.

법령	국군조직법, 군인사법, 군인 지위와 복무에 관한 기본법, 군인보수법, 군인징계령 등
규정	신분별 복무규정(장교, 부사관 등), 병영생활규정, 인사관리규정, 진급규정,

예비군은 예비군법과 병역법에 의무규정이 명시되어 있으며 예비군 교육훈련 훈령, 예비군 조직편성 및 운영에 관한 훈령 등에 일부 복무에 관한 규정 등이 분산되어 있는데 이를 통합하고 군인 복무규정과 연계된 예비군 복무규정을 제정할 필요가 있다.

예비군의 복무규정 제정방안은 별도 법으로 제정하는 안과 예비군법을 근거법령으로 한 시행규칙 또는 훈령으로 제정하는 방안이 있다. 별도의 법으로 제정 시는 군에 소집되어 복무하는 예비군은 군인 복무기본법을 적용받게 되므로 법적용에 혼란이 예상될 수 있으므로 예비군법에 예비군 복무에 관한 조항을 신설하고 시행규칙 또는 훈령을 제정하는 방안이 적절할 것이다.

123) 군인의 지위와 복무에 관한 기본법(2015. 12. 29.)

## 제2절 현역복무와 연계된 예비군 복무관리 방안

### 1. 현역과 예비군의 효율적인 전력 배합

예비군은 상비군의 보조수단이라기 보다는 총체전력의 한 부분으로서 상비군과 예비군이 전력배합(Force-mix)을 통한 적정수준의 국방력을 유지하는데 중요한 요소로서 기능과 역할을 수행해야 한다. 상비군과 예비군의 전력배합은 4가지 방법을 고려할 수 있는데, 이스라엘의 Cadre system<sup>124</sup>과 미국의 부대 구조에서 참고할 필요가 있다.

첫째, 부대배합법은 부대 자체를 상비군 부대와 예비군 부대로 구분 배합하는 것을 의미하는데 미군의 부대혼성체계(Hybrid system)를 보면 고비용의 상비군을 저비용의 예비군으로 대체하는 것으로 상비군과 예비군을 혼합 편성하는 부대구조이다. 상비군과 예비군의 혼합편성에서 얻어지는 장점은 상당히 부각되고 있다, 상비군 또는 상군예비군에 의해 지휘·관리, 병참, 그리고 장비유지가 상시 가능해졌고 예비군은 무기체계와 전술발전의 기회를 갖게 되었으며 손님으로 간주되었던 예비군이 아니라 전투상황에서 신뢰할 수 있는 예비군으로 믿음을 가지게 되었다. 준비태세 면에서 많은 장애요인이었던 예비군의 정신 상태를 상당히 개선할 수 있었고 징병제 폐지이후 사회와 군대의 관계를 개선하는데 많은 도움이 되었다.

〈표 39〉 예비군과 상비군 배합 방법(장병욱, 국방논집 제22호, 1993)

구 분	배합 방법
① 부대 배합법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부대구조를 상비군 부대와 예비군 부대로 구분 배합</li> <li>* 예) 미군의 "Round-out, Round-up" 체계 참조</li> </ul>
② 직위 배합법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부대내에 직책의 임무기능에 따라 상비군 또는 예비군으로 편성</li> <li>• 전문성과 자원 가용성, 임무 긴급성을 고려하여 적용</li> </ul>
③ 기간 편성법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부대 필수요원만(관리, 훈련 등) 상비군으로 편성, 예비군 총원</li> <li>* 예) 이스라엘, 미국, 한국 등 기간편성부대 운용</li> </ul>
④ 손실 보충법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시에 발생하는 손실보충위해 상비군과 예비군 중복편성</li> <li>* 동원보충대대 성격과 유사</li> </ul>

124) 이스라엘은 소수 국민으로 주변 아랍군에 대한 국방태세를 유지하는 상황에서 예비군을 효율적으로 활용하는 방법으로 miluimm은 군의 절대적인 부분을 차지하게 된다. 예비군부대의 Keva 장교에 의한 관리는 규범이 되었으며 이들은 miluimm부대와 같이 전개되기 때문에 체험을 통해 정립된 제도로 당시 가치있고 실효성있는 제도로 운용되었다.

부대배합은 현재 및 장차 군사력 운용을 고려하여 절약적인(cost-save) 부대관리차원과 국방개혁 등 상비군의 감축계획과 연계된 전력구조 개편과 연계되고 급격한 구조조정으로 인한 충격이 최소화 되도록 단계적으로 시행할 필요가 있다.

둘째, 직위배합법은 상비군 직위 중 일부를 예비군으로 대체함으로써 상비군과 예비군의 전력배합을 이루는 방법이다. 직위배합을 이루기 위해서는 각 직위가 요구되는 전문성과 해당 전문성을 지닌 예비군의 자원 가용성을 고려해야 한다. 직위는 편제표상의 직위 중에 간부와 병사직위를 구분하되 현역직위, 예비군직위, 겸임직위를 파악하여 예비군으로 대체할 범위를 명확히 설정해야 한다. 직위배합은 개인차원의 전문성, 개인자원의 활용 효율성과 복무적응성, 가용자원의 충분성을 고려할 수 있다. 업무수행 상 전문성이란 자신의 전문적 지식이나 기술을 이용하여 업무를 처리하는 시간 비율을 의미하는데 전문성과 관련된 업무수행 주기와 업무수행의 긴급성을 기초로 대체시점을 판단할 수 있다. 주기가 길 때와 긴급성이 낮을 때는 예비군으로 대체하는 것이 적합할 수 있다. 또한 군의 특수 분야로 자원이 희소한 경우는 현역을 활용해야 하겠지만 그렇지 않는 분야는 예비군으로 활용이 가능할 것이다.

셋째, 기간편성법은 현재 동원사단과 지역방위사단 등에서 적용하고 있는데, 편성율이 너무 낮은 동원사단의 경우는 주요 직위자를 평시복무 예비군으로 보강할 필요가 있다. 이는 미군의 Full-time 예비군(AGR)과 같은 편성의 방법을 적용하는 것이다. 이스라엘은 정규사단에서 전역한 자원을 예비군사단 또는 지역사단으로 건제를 유지하여 편성하고 여단급 이상 사령부의 주요직위자는 현역으로 운용함으로써 상비군과 예비군간의 직위 및 부대배합을 효율적으로 활용하고 있으며, 싱가포르도 상시 준비된 예비군 제도를 운용하여 대부분의 부대는 현역과 예비군으로 통합 편성하는 전력배합 시스템을 구축하여 예비군을 효율적으로 활용하는 제도를 참고해볼 필요가 있다.

현 병역제도 하에서 현역과 예비군의 연계된 전력배합을 위해서는 예비군 보직을 군단 축선별로 상비사단 전역자원을 동원사단 및 동원보충대대와 연계하는 방안이다. 연계성을 위해서는 현역 복무 시부터 예비군 복무부대(동원사단, 보충대대)를 지정하여 상호 연계된 훈련 등으로 임무숙지가 용이하고 현역 부대의 건제를 그대로 동원하여 동화시간을 최소화 할 수 있는 장점이 있다. 또한 예비군 보직을 동일부대에 예비군 복무 마칠 때까지 유지한다면 전투력 발휘에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 장기적으로는 병역제도를 현역과 예비군을 통합한 복무방법으로 검토할 필요가 있으며 이와 관련하여 검토하고 선택 가능한 대안으로서 예비군 복무와 연계한 병역복무(안)을 다음의 <표 40>에서와 같이 제시하였다.

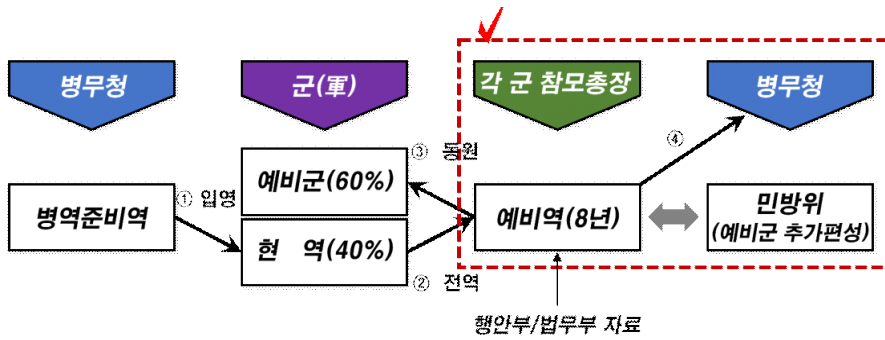
〈표 40〉 예비군 복무와 연계된 병역복무(안) : 3개안 중에 본인선택

구분	1년	2년	3년	4년	5년	6년	7년	8년	9년	10년	11년
1안	현역(18월)		긴급 예비군	동원 예비군(2)		지역 예비군(2)		대기 예비군	민방위		
2안	현역(12월)		긴급예비군(2년)		동원예비군(3)			지역예비군(3)		대기예비군	
3안	현역(6월)	긴급예비군(2.5년)			동원예비군(4)			지역예비군(4)			
4안	대체복무(상근)		대체복무 (예비군 훈련수준과 동등한 의무 부과)							민방위	

\* 동원(50%), 지역(25%), 대기(25%) ⇒ 긴급(17.2%), 동원(51.7%), 지역(31.1%)

## 2. 예비군 동원체제 일원화

전·평시 병력동원의 실효성을 보장하기 위해서는 현역 부대편성(증·창설) 및 손실보충에 소집되는 동원체제를 병무청-군 간 이원화된 구조에서 군 계통으로 일원화해야 한다. 이스라엘이 2차 중동전쟁 시(1956. 10, 시나이전쟁) 예비군의 자원관리 및 동원집행은 행정기관(국방부, 병무청)에서 하고 예비군 훈련 및 작전 운용은 군(총참모부)에 담당하는 이원화된 지휘관리 체계를 적용한 결과 동원령 선포이후 목표 대비 50%수준의 동원으로 어려움을 겪게 되어 예비군 지휘관리 체계를 군 계통(총참모부)으로 일원화하였다. 3차 중동전(1967년, 6일 전쟁)에서는 동원령 선포 후 20시간 내에 23개 여단을 편성하는 등 성공적인 동원을 시행하여 작전에 크게 기여하게 되었다. 우리는 동원에 대한 실전 경험이나 검증이 없는 상태에서 70년도에 병무청이 국방부로부터 독립되면서 이원화된 시스템을 계속 유지하고 있다. 군의 증·창설과 손실보충에 소요되는 예비군 동원지정과 소집, 훈련 등을 각 군 참모총장 책임 하에 시행하는 방안을 다음과 〈그림 10〉과 같이 검토할 필요가 있다.



〈그림 10〉 예비군 병력동원 체계 개선(안)

병무청의 조직 및 업무분장의 문제, 예비군을 정치적 목적으로 이용할 수 있다는 우려는 이제 시대적으로도 맞지 않다. 군이 직접 동원지정, 소집 등의 업무를 수행하게 되면 조직과 예산이 추가적으로 소요될 것으로 생각할 수 있으나 군은 이미 병무청보다 훨씬 잘 조직된 예비군부대가 읍·면·동까지 갖추어 졌고, 국방동원정보체계로 전산에 의한 동원 및 예비군 업무를 수행하고 있으므로 추가적인 조직이나 예산소요는 별로 없을 것이다.

또한 동원령 선포 시 행정기관과 협조도 통합방위법에 의거 지역별 지역방위사단이 그 역할을 할 수 있으며 군이 전시에 지역계엄사령부를 운영하는 등 효과적인 후방지역 민관군 협조체제를 주도할 수 있으므로 훨씬 효과적일 것이다. 그리고 현 병무청은 동원 집행을 위한 집행관 인원부족으로 전시 지자체 공무원을 보충해야 하거나 병력동원지원대를 창설하여 동원집행에 활용하는 등 많은 어려움 있으며 동원된 예비군의 전방 수송도 공무원(여성공무원 40%이상)이 인솔하는 상황으로 동원집행에 실효성을 담보할 수 없는 문제점을 해소할 수 있는 방안이 될 것이다.

〈표 41〉 병역법 83조(전시특례, 2014. 5. 9 신설)

<p>3. 지방병무청장은 전시, 사변 또는 동원령이 선포된 경우에는 병역업무 일부를 지방자치단체장(시·도지사 및 시장·군수, 구청장)에게 위임 * 병력동원 등 각종 통지서 교부, 입영독려, 기피자 고발 및 색출</p> <p>5. 지방자치단체장은 전시업무를 전담하는 병무담당직원을 평시에 임명</p> <p>6. 지방병무청장은 지자체장이 임명한 병무담당직원에 대해 평시 교육</p>
---

따라서 군으로 예비군 동원 체제를 일원화 하는 것은 여러 가지 면에서 효과적인 방안으로 국방개혁과 병행하여 예비전력 정예화 차원에서 적극 추진해야할 사안이다. 이렇게

될 경우에 각 군 본부는 상대적으로 업무가 증가되겠지만 전시 동원 체제 실효성 제고 차원에서 접근해야 하며, 병무청 업무분장은 조정해야겠지만 동원태세 향상에 주목할 필요가 있을 것이다.

### 제3절 예비군 임무와 처우 개선

#### 1. 예비군 임무 개선

예비군의 임무는 후방지역 방위임무로 시작하여 현역군부대 편성이나 작전수요 지원의 준상비군 임무, 재난지원의 민방위 임무 그리고 무장소요 진압의 준 경찰임무까지 다양한 임무를 수행하도록 되어 있다. 임무가 과다하고 현재의 상황에도 일부 부적절한 임무가 있다. 예비군의 임무는 예비군 복무와 직접적으로 연계되므로 개선할 필요가 있다.

임무 우선순위는 먼저 전시 군부대 편성을 지원하고, 다음은 후방지역 방위를 위해 민방위 및 직장 방호하는 것이며, 국제평화유지활동 참여와 국가적인 재난극복을 위해 민방위 업무지원 등 4개 임무로 최적화 할 필요가 있다. 기존의 무장소요 진압은 예비군을 동원하여 시행하는 것보다 계엄 하에 계엄군을 운용하고 예비군은 현역부대 통제 하에 필요시 계엄군의 일부로 임무수행이 가능하므로 무장소요 진압의 임무는 삭제하는 것이 적절하다.

중요시설의 경비는 지역방호에 포함될 수 있으므로 별도 임무로 제시할 필요는 없을 것이다. 예비군이 국제연합 평화유지활동에 참여할 근거를 마련해야 한다. 평화유지활동 참여로 해외 파견대상을 군인, 경찰, 그 밖의 공무원 또는 민간인은 규정하고 있으나 예비군은 참여할 수 없으므로<sup>125)</sup>, 예비군을 국군조직법에 포함하여 미래 국제평화유지군에 예비군이 참여할 수 있도록 임무에 추가할 필요가 있다.<sup>126)</sup>

〈표 42〉 예비군법 제2조(임무) 개선방안

현	행	개 선
1. 전시, 사변 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태 하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비		1. 국가비상사태 하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원에 대비

125) 국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률(법률 제13123호, 2015. 2. 3)

126) 이와 관련하여 연구자는 첫째, 예비군을 국군조직으로 편입하고 이를 근거로 둘째, 예비군의 임무에 국제 평화유지활동에 참여할 근거를 마련하며, 이를 근거로 셋째, 국제평화유지군 파병관련 법령에 예비군도 참여할 수 있도록 법령을 개정할 것을 주장한다.

현행	개선
2. 적 또는 반국가단체의 지령을 받아 무기를 지니고 있는 사람(무장공비)이 침투하거나 침투할 우려가 있는 지역에서 적이나 무장공비 소멸	2. 적의 침투도발에 대한 후방 지역 방위 (지역 및 직장의 방호)
3. 무장소요가 있거나 소요 우려가 있는 지역에서 그 소요를 진압	3. 국제 평화유지활동 참가
4. 제2호 및 제3호의 지역에 있는 중요시설·무기고 및 병참선 등의 경비	4. 민방위기본법에 따른 민방위 업무의 지원
5. 민방위기본법에 따른 민방위 업무의 지원	

## 2. 평시 복무 예비군제도

평시 복무 예비군제도는 전시에 동원되는 예비군 중 주요 직위자를 평시에 일정기간 소집할 수 있도록 하는 제도이다. 이는 국방개혁에 따른 현역 감축과 병력동원 소요 증가 되고 예비군 간부의 역할이 중요해졌으나 2박 3일의 동원훈련만으로 요구되는 역할수행이 제한되어 예비군 간부에 대한 훈련여건을 제도적으로 보장함으로써 이들의 전시 임무수행 능력을 제고하고 동원위주 부대의 전력 강화를 위해 도입하였다.

〈표 43〉 예비군 간부 비상근 소요 직위 및 주요 내용

운용직위	• 동원사단 및 동원보충대대 현장지휘 요구 직위(중사~대위)
소집일수	• 연 15일(동원훈련3, 소집훈련12일)
훈련수당	• 평일(10만원), 휴일(15만원)
운용성과	• 개인 및 부대전투력 40%이상 향상, 예비군참여도 향상 등

이 제도를 안정적으로 추진하기 위해서 예비군법 개정안을 정부입법으로 추진하였으나 기재부의 이견으로 현재는 보류된 상태이다.

〈표 44〉 예비군법 제3조의 3항(평시복무 예비군제의 운영) 신설에 관한 사항

- ① 국방부 장관은 전시 동원되는 예비군 중 주요직위자를 평시에 일정기간 소집할 수 있는 평시 복무 예비군제(이하 "평시 복무 예비군"이라 한다)를 시행할 수 있다.
- ② 각 군 참모총장은 평시 복무 예비군을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 본인 지원에 의해 선발하여 5년 범위 내에서 운용할 수 있다.
  1. 예비역 장교, 준사관 및 부사관
  2. 퇴역 장교, 준사관 및 부사관
- ③ 평시 복무 예비군의 소집분야, 소집기간, 선발, 소집의 중단, 보상 등은 대통령령으로 정한다.

〈표 45〉 예비군법 제13조(「병역법」 및 「군인사법」과의 관계)

- ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
- ② 제3조의 3에 의해 선발된 평시 복무 예비군 중 퇴역자는 「군인사법」 41조에도 불구하고 예비역으로 편입된다.

평시 복무 예비군제도는 예비군 복무의 다양화와 혁신적인 복무제도이다. 예비군 훈련 기간 제한(연 3일), 예비군 보직 변동률 과다(보직고정 미흡), 평시 편성률이 낮은 부대의 동원준비 제한, 부대확장 시 구심적 역할 예비군 미 편성 등을 극복하기 위한 제도로서 국방개혁의 “예비군 정예화” 추진을 보장할 수 있는 중요한 부분이다. 현 여건 하에서 전(全) 예비군을 정예화 하는 것은 현실적 불가능하므로(예산, 예비군 부담, 기타) 평시 복무 예비군을 편성하여 준 현역수준으로 관리하여 활용한다면 현역복무경력을 효과적으로 활용할 수 있고 일부의 예비군만을 정예화 관리하게 되므로 예산운용이 용이하고 국방 개혁 구현도 가능 하는 등 장점이 있다. 이는 현 정치·경제·안보상황에 부합된 최상의 예비군 복무체계로서 현역복무 단축과 병역자원 감소 등에 대비한 효과적인 대안이며 예비전력 강화에 대한 국민적 공감대를 얻을 수 있는 최상의 선택이라고 본다.

평시 복무 예비군제도를 유지하기 위해서는 먼저 예비군법 개정이 필요하며, 예비군법 개정 시에는 예비군 중 “주요직위자”로 한정하지 말고 좀 더 폭 넓게 접근할 필요가 있고, “5년 범위 내에서” 제한하는 것도 예비역 진급제도와 연계할 경우를 대비하여 기간을 한정할 필요가 없다. 그러므로 향후 국방개혁에 따라 추진하고 있는 동원위주 부대의 전력 증강 추세와 국방환경 여건의 변화요인 등을 반영하여 “예비역 병사”도 복무하도록 하고 필요시 하사로 진급시켜 복무시키는 중·장기적인 관점에서의 제도적 발전방안을 고려하여 법률을 개정하고 퇴역자의 예비역 편입에 대한 규정은 예비군법으로 통합하고 타법은 근거법령으로 제시하는 것이 타당할 것이다. 예비군법 개정안을 다시 정리하여 법률개정이 되도록 관계 부처와 국회 설득을 위한 노력이 우선되어야 하고 이어서 아래와 같은 사항을 중심으로 우선 적용 가능한 수준에서 반영할 수 있도록 구체화하여 훈령을 개정할 필요가 있다.

〈표 46〉 국방부훈령, 평시 복무 예비군 규정(예)

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>㉓ 용어정의, 임무 및 기능</li> <li>㉔ 소집, 훈련, 과업수행</li> <li>㉕ 인사관리(보직,진급,평정 등)</li> <li>㉖ 보상 및 가료, 예우 등</li> <li>㉗ 별칙규정 등</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>㉘ 신분, 편성기준 등</li> <li>㉙ 소집명령체계</li> <li>㉚ 보수 등</li> <li>㉛ 복장 등 전투근무지원</li> </ul> |
|--|---|

### 3. 예비군 보상 제도

예비군의 보상은 예비군의 신분규정을 법령에 정립하게 되면 하면 그에 따른 관련 보상 제도를 마련할 수 있을 것이다. 예비군은 엄연한 대한민국 국민이며 평소 생계를 유지하는 경제활동의 인구에 해당되므로 여기에 맞게 헌법과 근로기준법을 적용한 합리적인 보상이 이루어져야 한다. 특히 국가안보를 위해 국가가 예비군에게 의무를 부과하였다면 국민으로서 보상뿐만 아니라 군인으로서 보상까지도 지원해 주는 것이 국가의 책무라고 본다.

미국은 지원복무제의 병역제도에서 예비군은 현역의 계급과 동일한 보상을 하면서 급여 외에도 특수수당(special and incentive pays), 위험수당 및 기술수당 등을 받는다. 또한 제한되지만 주택수당, 출장수당이 있고 군 피복류 구매위한 의류수당(\$400/년)이 있으며 선별·긴급예비군은 치과서비스와 같은 의료혜택과 생명보험 가입(가족 포함)할 수 있도록 지원하고 20이상 예비군으로 복무 후 은퇴하면 군의 복지혜택을 누릴 수 있다. 이스라엘은 동원 시 사회수준의 보상을 하며 이를 위해 평시부터 기금을 적립하여 운용한다. 전 국민이 매월 소득의 1.5~5% 수준에서 세금으로 국립보험회사에 불입하여 이를 보상금으로 사용하고 있다. 직장에 다니는 예비군의 경우 훈련 종료 후에 직장에 훈련보고서를 제출하면 직장에서 보험국에 요청하고 직장이 없는 경우는 직접 보험국에 제출하면 지원한다.

우리 예비군도 외국의 경우와 같이 경제활동을 하는 일반국민 신분을 적용한 관련 법령을 개정하여 합법적인 보상이 이루어지도록 해야 한다. 예비군법과 병역법, 군인보수법에 예비군의 신분과 보상 기준을 포함시키고 고용보험법과 근로기준법의 기준을 적용하여 예비군이 경제활동의 국민으로서 동원(훈련)기간 사회 보수수준의 보상이 되도록 해야 한다. 보상의 기준은 간부의 경우는 현역군인의 계급에 호봉을 가산하고, 병사는 사회 소득수준을 적용하되 직업이 없거나 학생의 경우는 최저임금 이상의 수준에 해당하는 금액을 보상토록 해야 한다.

## 제4절 예비군 인사제도 개선

### 1. 보류 및 후순위 조정제도 개선

예비군의 보류 및 후순위동원지정제도는 불가피한 면이 없지 않으나 예비군의 복무제도가 국방의무라고 규정한다면 몇 가지 면에서 고려해야 한다. 병역의 이념 중에 형평성의 문제

이다. 국가에서 기본권을 제한하면서 예비군 복무를 부과하는데 국민이 납득할 수 있는 합리적 차별은 고려할 수 있지만 그 정도가 과하거나 합리성을 벗어난 예외 규정은 올바른 제도라고 볼 수 없다. 또한 효율성에 문제도 있다. 예비군 자원 중 많은 인원이 보류로 동원이나 훈련에 제외됨으로서 동원태세 유지에 문제가 발생하며, 특히 대학생예비군의 방침 보류는 비중이 높아 전시 부대확장에 어려움을 주고 있다.

현역복무는 합법성, 형평성, 효율성, 민주성, 정당성, 합리성 등을 적용하여 엄격하게 시행하면서 예비군은 융통성이 과다하게 부여되고 있는 제도이다. 예비군 복무가 현역복무보다 개인의 기본권 제한정도가 상대적으로 작고 국민적 이슈가 되지 않아서 제도적인 사각지대로 보여 진다. 그러나 예비군 복무도 엄연한 국방의무이며 현역의무를 마치고 이어서 복무하는 제도로 현역복무와 동일하게 관리되어야 한다.

따라서 예비군 보류제도 및 후순위동원지정제도는 병역의 이념인 합법성을 적용하여 전면 재검토가 필요하다. 전·평시 국가기능유지와 방위산업 가동 등 긴급 요원의 동원지정 조정은 이해되나 평시 예비군 훈련을 면제해주는 것은 형평성 차원에서 합리적이지 못하다. 누구든지 민주성에 입각하여 예비군 훈련의무는 원칙대로 이행하도록 현역복무와 동일하게 봐야한다.

보류자 중 다수를 차지하고 있는 대학생예비군의 방침보류에 대해 살펴보면 대학생의 보류적용은 1971년 이후 적용하고 있는 제도이다. 당시 교련훈련을 예비군훈련을 대체하는 보류를 적용하였으나 교련이 폐지된 이후에는 학업여건 보장의 사유로 보류가 계속 되었다.

〈표 47〉 학생예비군 보류제도 변화과정

구 분	주 요 내 용	비 고
1971. 01	• 학생 예비군 훈련 면제	향군법시행규칙
1971. 10	• 군사교육 및 교련 대상 학생예비군 훈련 면제	
1975. 09	• 학생예비군 방침 일부 보류 - 교련을 받는 경우 예비군훈련 면제 - 교련을 받지 않는 경우 연간 16시간 훈련실시	일반 예비군 연 84시간 훈련
1989. 03	• 교련 폐지, 방침보류 대상, 연간 16시간 훈련	국방부 방침
2000. 03	• 예비군 훈련시간 8시간으로 축소	국방부 방침

대학 진학률이 1971년 10%에 불과했으나 70% 이상 증가되어 학습권 보장이라는 이유는 이제 적절하지 않다. 대학생 예비군이 50만 여명으로 전체 예비군의 20%에 해당되고

이들은 대부분 전역 후 4년차 이내 우수자원으로 훈련보류와 동원지정 제한으로 동원태세에 어려움을 가중시킨다는 의견이다. 대학생의 방침보류가 일반 예비군의 생업권에 비해 오히려 차별적 성격을 가질 수 있다는 점과 전시 동원예비군의 부족의 문제, 대학 입학률의 증가 등 시대적 변화환경에 부적절하며 노블레스 오블리주 정신에도 위배된다는 점에서 대학생 방침보류는 우선적으로 해제할 필요가 있다.

〈표 48〉 대학생 예비군 방침보류제도 개선 추진경과

- 2008. 6. 국가 인권위에 “평등권 침해” 진정(개인) ⇨ “시정권고”(2008.11)
  - 진정내용 : 학생과 일반예비군 간 훈련시간 10~28시간 차이는 평등권 침해
  - 권고내용 : 학생과 비 학생 간의 예비군 훈련시간을 형평성 있게 개선
  - ※ 조치내용 : 충분한 연구 및 관계부처 협의가 필요하다는 이유로 개선 유보
- 2011. 6. 헌법재판소 위헌 청구(개인) ⇨ “각하”(13.12)
  - 학생과 일반예비군 간 훈련시간 차이는 기본권 침해에 해당하지 않음
- 2014. 12. ‘한국리서치’ 국민인식 조사결과 74% 해제 찬성
  - 2박 3일 동원훈련이 학업에 지장주지 않음(67.7%)
- 2015. 3. 국회 정책토론회 개최
  - 방침보류 해제 또는 예비군훈련 총량제 도입 등 필요성 제기

예비군 훈련의무는 현역 복무의 의무와 동일하게 관리하여 형평성과 민주성 및 합리성을 갖추도록 해야 하며 불가피하게 해외 체류 등으로 훈련을 받지 못할 경우는 예비군 복무 시기를 연장해서라도 의무를 이행토록 해야 한다. 학생 예비군도 학업권을 보장한다는 이유로 방침보류를 부여할 것이 아니라 학업기간은 본인의 희망에 따라 예비군 복무를 연기하여 정해진 예비군 훈련의무를 반드시 이수하게 하는 것이 예비군 복무를 형평성 있게 추진하는 방안 일 것이다.

## 2. 예비역 진급제도 개선

예비역 진급제도는 예비역 간부의 일부를 대상으로 전시 부족한 상위계급의 동원 가용 자원을 확보하고 예비역 간부의 복무의욕을 증진한다는 목적으로 시행되고 있다. 진급에 대한 기본적인 지침은 예비역으로 진급 최저 복무기간과 연령 기준을 충족가능하고 3년 이상 근무 가능해야 하며, 전역계급의 차 상위 1계급에 하는 것으로 되어 있으며 이는 〈표 49〉에 제시하였다.

진급은 중사 → 상사, 중위 → 대위, 대위 → 소령, 소령 → 중령 등 4개 계급에 한정하며 진급보수교육은 병과학교에서 3박 4일 실시하며 보수교육을 이수한 경우는 당해 연도 동원훈련을 마친 것으로 한다.

〈표 49〉 예비역 간부 진급 지침

구 분	최저 복무기간(현역+예비역)	연령(진급 후 3년 이상 근무)
중사 ⇨ 상사	중사로서 12년	만 50세 이하
중위 ⇨ 대위	중위로서 6년	만 40세 이하
대위 ⇨ 소령	대위로서 7년(임관 11년 경과)	만 42세 이하
소령 ⇨ 중령	소령으로서 7년(임관 17년 경과)	만 50세 이하

예비역 진급제도는 예비군 복무와 연계되지 않고 그 목적이 부족한 동원자원 확보에 주안을 두고 있어서 예비군 실질적인 사기증진에 도움을 준다고 볼 수 없다. 그리고 진급도 간부위주로 되어 있으며 그 대상도 한정되어 있고 단 1계급만 가능하여 예비군 복무제도와 별개로 관리되고 있다는 것이다. 현 예비역 진급은 병역법 시행령과 국방부 방침으로 시행되고 있으며 진급이 되는 경우 최소한의 피복 등을 지급하며 진급명령을 발령하여 병무청에 통보하면 진급된 계급으로 동원지정하고 있다.

따라서 우리 예비역 진급제도는 전면 재검토가 필요하다. 먼저 진급의 목적을 예비군 복무제도와 연계하여 예비전력 강화측면에서 추진해야 한다. 현역의 진급제도와 유사한 제도로 시행하여 진급된 계급에 합당한 처우와 인사제도를 적용토록 군인사법에 근거규정을 두어야 한다. 다음은 전 계급으로 확대하여 예비역으로 최고 계급까지 진출할 수 있도록 한다. 마지막으로 진급자의 보수교육을 현역수준으로 강화하고 진급자에 대한 보직과 인센티브를 보장해주는 것으로 해 계급에 맞는 군의 복지혜택은 물론 동원 시 보상과 처우 등의 조치도 함께 이루어져야 한다.

예비역 진급제도는 평시복무 예비군 제도와 연계하여 상근 및 비상근 복무자가 진급을 통해 상위직위에서 복무 가능토록 하고 일정기간 복무하면 군인연금법과 군인보수법 그리고 군인의 복지제도를 이용할 수 있도록 추가적인 제도를 마련하여 예비역 진급제도가 예비전력 발전에 중요한 모티브로서 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

### 3. 예비군 지휘관 인사관리 개선

예비군 지휘관은 예비군법 제14조의 2항(예비군부대 지휘관의 임무 및 결격사유)에 “예비군부대의 지휘관은 지휘계통에 따라 동원되거나 소집된 대원을 지휘·통솔하고, 예비군 대원·장비의 관리 및 「비상대비자원 관리법」 제10조제1항·제3항에 따른 자원조사 참여, 그 밖에 국방부령으로 정하는 임무를 수행한다.”라고 규정되어 있다. 예비군법 시행규칙 제14조에는 다음과 같이 임무를 규정하고 있다.

- |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| ① 해당지역 또는 직장의 방위와 그 대비   | ② 동원된 소속 예비군대원의 지휘·통솔    |
| ③ 소속 예비군 자원 유지와 관리       | ④ 시설/장비와 그 밖의 비품의 유지와 관리 |
| ⑤ 동원명령의 통지 및 훈련소집통지서의 전달 | ⑥ 훈련참가자의 확인과 감독          |
| ⑦ 예비군대원의 훈련 실시(위임받은 경우)  | ⑧ 예하 지휘관의 임명 또는 임명추천     |
| ⑨ 파견 상근예비역의 지휘와 감독       | ⑩ 소속 예비군대원의 포상 추천        |
| ⑪ 그 밖의 부대운영에 필요한 사항      |                          |
- ※ 기타, 위임 시 무기탄약 수령, 관리/유지, 병무청장과 협조(국방부 훈령)

예비군 지휘관 변천과정 보면 예비군 창설 시부터 1982년 이전까지는 비정규직의 개념으로 임명하여 활용하다가 이후에는 지역예비군 지휘관은 일반직 군무원으로 신분을 설정하여 58세 까지 임기를 보장하였으며 주요 변천과정은 아래와 같다.

- |                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| ① '82년 군무원 5급 신분설정       | ② '87년 공개경쟁시험           |
| ③ '95년 별정직 군무원 전환        | ④ '01년 시험90%, 근무10%     |
| ⑤ '02년 응시병과 확대(화학, 헌병 등) | ⑥ '04년 선발규칙, 종합평가, 공로연수 |
| ⑦ '10년 일반 계약직 전환         | ⑧ '15년 일반직군무원으로 신분전환    |

예비군지휘관은 예비군법에 의해 예비군지휘관 신분으로 전투지휘가 가능하다. 그러나 지역 예비군지휘관은 군무원 신분이며 직장 예비군지휘관은 직장직원 신분으로 이중적인 신분을 유지하고 있다. 보수나 인사제도는 군무원 또는 직장인으로서 적용받고 예비군에 관련된 분야는 예비군법을 적용받도록 이원화 되어 있다.

군무원과 직장직원이 무장을 하여 예비군을 지휘하는 것이 예비군법에 의해서 가능하나 예비군지휘관은 계급이 없고 직책만 지휘관이라는 신분으로 지휘하게 된다. 즉 예비군

표지장(지휘관 견장·휘장)으로 지휘관임을 식별할 수 있으며 계급이 있는 현역과는 차이가 있다. 따라서 예비군 지휘관을 현행의 제도에서 단일화된 신분과 현역과 동일한 계급을 부여하여 임무수행토록 제도개선이 필요하다. 이는 현재 시행 중에 있는 평시복무 예비군 제도와 같이 상근 예비군 복무개념을 적용하여 예비군 지휘관을 운용하고, 군인보수와 군인연금을 포함한 보수와 처우를 적용하며, 예비역 진급제도를 시행하여 차 상위 직위에 승진토록 개선한다면 현재의 이중적인 신분의 문제와 계급이 없이 직책만으로 지휘하는 문제를 개선할 수 있을 것이다.

## 제5절 소결론

예비군의 복무는 현역복무 등의 의무를 마치고 이어서 복무하는 제도이다. 군에 소집되어 복무하는 예비군은 군인에 포함되어 현역과 동일한 신분과 처우를 받고 군인의 지위와 복무에 관한 기본법에 의한 복무규정을 적용토록 되어 있다. 그러나 여기에 포함되지 않는 예비군은 예비군법을 적용하게 되어 예비군은 상황에 따라 신분과 복무규정을 상이하게 적용받으므로 복무규정을 제정해야 한다.

현역병 보수와 관련하여 헌법소원제기<sup>127)</sup>에서 최저임금보다 낮은 현역병 보수규정은 ‘합헌’으로 재판관 전원일치 판결하였다. 그 이유로 “의무복무 중 의식주 비용을 국고에서 지급하고 있어 “최저임금 보장 대상이 아니다”는 것이다. 그러나 예비군은 현역과 달리 경제활동을 하고 있으며 경제활동 기간 중간에 일정기간(시간) 동안 예비군훈련에 참가하거나 동원되어 임무를 수행하므로 일반 국민으로서 신분과 보상을 해주는 것은 당연하다는 것이다. 따라서 이러한 예비군의 신분을 법적으로 규정화 하여 예비군 복무에 대한 합리적인 처우를 해주어야 한다.

우리의 예비군 복무는 현역복무와 연계성이 없으며 현역과 예비군의 효율적인 전력배합을 통한 전시 군사력 유지가 미흡한 상황이다. 따라서 현역부대와 예비군을 부대 또는 직위 단위 배합개념을 발전시켜 적용해야 하며 예비군 동원 지정 및 소집을 군으로 통합하여 일원화된 동원체제를 갖출 필요가 있다. 병무청의 병력동원체제는 군의 요구를 충족시키는데 한계가 있으며 군의 전문성과 현역복무의 연장선에서 군이 예비군을 관리하고 동원태세를 갖추는 것은 모든 국가가 시행하는 제도이며 우리의 제도도 개선할 시기가 되었다고 본다. 특히 육군의 동원전력사령부 창설도 이러한 제도적 뒷받침이 없을 경우 그 임무수행에 많은 제한을 받을 수밖에 없다.

예비군의 임무는 예비군 복무에 직접적인 영향을 미치므로 현재 다양하고 과다한 임무를

127) 헌법재판소 2011헌마307, “최저임금보다 낮은 현역병 보수규정은 ‘합헌’”(2012. 10. 30.)

단순화하고 미래 국제 평화유지활동까지 고려하여 예비군 임무를 정립해야 한다. 또한 평시 예비군 복무제도는 현 우리의 예비군 제도 하에서 예비전력을 정예화를 할 수 있는 유일한 방안으로서 적극적으로 제도개선을 추진해야 한다. 예비군법의 개정이 중요하며, 복무체계도 예비역 진급제도와 연계하여 계급의 폭과 범위를 확대하여 실효성을 제고하도록 해야 한다.

예비군지휘관은 현재 이중적인 신분과 계급이 없이 표지장과 휘장으로 직책을 식별할 수 있는 문제를 개선해야 한다. 예비군 지휘관은 평시복무 예비군 제도와 연계하고 예비역 진급제도를 반영하여 진급을 통해 상위 직위에 진출할 수 있도록 동기유발 방안을 마련해야 한다.

예비군 보상은 먼저 예비군 신분이 법적으로 정립되고 이어서 사회직장의 수준으로 보상하며 군인복지 제공 등 보상대책을 마련해야 한다.

예비군 보류 및 후순위동원지정제도는 병역이념에 맞지 않는 부분이 많다. 의무부과에 있어서 합리적 차별은 인정되지만 현역복무와 동일한 기준으로 예비군 의무를 부과해야 한다. 따라서 방침보류는 해제하는 것이 타당하며 법규보류도 예비군 훈련은 의무적으로 이행토록 하여 훈련면제되지 않도록 해야 한다.

예비역 진급제도는 동원자원 확보를 목적으로 시행한다면 진급의 취지가 예비군 복무와 연계되지 않으며 진급대상자 선별도 특별한 인센티브가 없어 의미가 퇴색될 수 있다. 이스라엘이나 미국의 경우 진급자의 혜택이 명확하고 충분한 보수교육을 통해 상위 직위에 대한 임무수행능력을 구비하며 차후 진급에도 연결되는 제도이다. 우리의 예비역 진급도 전 계급으로 확대하고 지속적으로 상위 계급으로 진출할 수 있는 길도 보장하여 예비역 복무제도 활성화에 기여토록 개선이 필요하다.

## VI. 법령 및 규정 제·개정 방안

### 제1절 법령 개정 기본방향

#### 1. 예비군 법적 신분체계 정립

예비군은 국방의 의무를 인적부담으로 수행하는 것을 전제로 하지만 현역복무와는 상이한 신분을 적용해야 하며, 경제활동을 하는 일반 국민으로서 유사시에 동원되어 군에 편성

되거나 예비군부대에 소속되어 임무를 수행하는 신분을 정립해야 한다. 예비군법과 병역법 그리고 군인사법 등에 예비군에 관한 규정을 예비군법으로 일원화 하며, 국군조직법에 예비군이 포함될 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 즉, 군에 소집되어 복무하는 예비군은 군인신분이지만 예비군부대에 동원되어 임무를 수행하는 예비군은 예비군법에 의해 적용 받고 군인이 아닌 예비군으로 신분을 유지하는 것이 적절하지 않다.

따라서 모든 예비군이 군인에 포함되도록 국군조직법과 군인사법, 군형법, 군인의 지위와 복무에 관한 기본법에 근거 조항을 개정안이 반영되어야 한다. 또한 병역법은 예비군의 입영 이후 처우와 신분을 규정한 것은 병역법의 영역을 벗어난 사항으로 해당 조항은 삭제하는 것이 타당할 것이다. 예비군이 군인에 포함되도록 예비군부대 소속으로서 군인 신분을 명확히 할 수 있도록 관련 법령 조항을 개정해야 할 것이다.

## 2. 현역복무와 연계된 예비군 복무제도

예비군은 현역부대 편성에 지원되거나 지역 예비군에 복무하게 되는데 현역부대 편성 되는 예비군은 현역복무의 경험을 예비군 복무와 연계되도록 하는 것이 중요하다. 이스라엘은 상비사단에서 전역한 부대원이 예비군 사단의 편성으로 이어지는 복무체계를 갖추고 있다.

우리의 예비군 복무는 이러한 제도가 미흡하여 이를 제도화 할 필요가 있는데, 이를 위해서는 예비군 동원체제가 군과 병무청으로 이원화 된 것을 군으로 일원화 하도록 관련 법령을 개정할 필요가 있다. 병역법 제6장 1.2절의 병력동원(훈련) 소집의 조항을 예비군법으로 통합하고 현역에서 전역한 예비군을 계속해서 군이 직접 관리하는 체계가 되어야 현역과 예비군의 전력배합이 원활하게 이루어질 수 있다.

따라서 현역부대와 동원부대간의 연계된 예비군 복무체계를 구축하고 동원지정, 소집, 수송·호송 등을 군에서 통합하여 일원화하는 제도로 개선된다면 예비군 복무체계도 획기적으로 개선 될 수 있을 것이다. 또한 평시복무 예비군의 복무규정을 법령에 반영하여 현역과 예비군의 연결고리 역할을 강화하도록 하는 등 현역복무와 예비군 복무가 연계 되도록 관련 법령 개정이 필요하다.

## 3. 예비군 임무와 처우 개선

예비군에 관한 법이 향토예비군설치법에서 예비군법으로 개정(2016. 5. 29.)되었으나 임무는 그대로 존속하고 있다. 예비군의 임무가 다양하고 과다하다는 것은 이미 제시

하였는데 예비군의 임무를 예비군법의 위상에 맞고 현실적으로 재정립하는 것이 요구된다. 특히 해외파병 등 국제평화활동의 참여까지 임무를 확대하여 추진하는 것도 고려할 수 있다.

예비군의 처우는 신분에 맞게 처우를 개선하도록 병역법과 예비군법의 실비보상 등의 규정 개정이 필요하다. 예비군은 현역복무의무와 다른 일반 국민에게 현역을 마친 후에도 지속적으로 부과하는 것으로 근로기준법과 고용보험법 등 헌법정신에 부합되도록 처우가 현실화 되도록 개정이 필요한 것이다. 현재 동원훈련은 현역 병장봉급 수준에 미치지 못하는 보상비와 지역예비군 훈련은 급식 및 교통비의 최소한의 비용을 지급하여 실제 소요금액도 미치지 못하는 실상을 개선하기 위한 법령 개정이 우선 필요하다.

#### 4. 합리적 차별에 의한 보류제도 개선

예비군의 의무를 부여하는 것은 현역복무와 동일하게 합법성, 형평성, 효율성, 민주성, 정당성, 적합성 등을 고려하여 합리적으로 부과해야 한다. 현 예비군 보류제도는 합법성과 형평성에서 문제가 있다고 본다. 합리적 차별은 병역의무를 부과하는데 인정하지만 국방부 방침으로 보류되고 있는 많은 이유는 예비군 의무를 이행하지 못하는 정신적, 육체적 문제가 있다고 볼 수 없어 합리적 차별을 인정할 수 없는 것이다. 또한 법에 의해 보류되어 있는 인원도 동원 및 훈련까지 면제해주는 혜택은 불합리하다고 본다.

예비군 훈련은 어떠한 직위를 수행하더라도 훈련의무를 면제하는 것은 부당하며 헌법의 평등성에 위반되고 형평성에도 맞지 않으며 합리적 차별의 대상에 포함될 수 없다. 따라서 예비군 훈련은 모두에게 동일하게 부과해야 하며 훈련을 이수하지 않는 예비군은 그에 합당한 벌칙조항을 마련하여 형평성과 합법성을 준수하도록 해야 한다. 이러한 측면에서 보류제도와 관련된 법령과 규정을 개선할 필요가 있다는 것이다.

### 제2절 주요 법령 개정 방안

#### 1. 국군조직법 등 관련 법령

국군조직법은 예비군이 국군의 조직에 포함되도록 관련 규정을 개정하는 방안이며 이와 관련된 군인사법, 군인복무기본법, 군형법 등은 이를 근거로 관련조항을 개정하는 것이다. 군인사법에 예비역 진급제도를 예비군 복무제도 개선과 관련하여 추가 신설하는

조항이다. 예비군을 국군의 조직으로 포함하여 현역과 예비군의 전력배합의 실효성과 예비군 부대의 편성 및 지휘관계를 정립함으로써 예비군 부대의 위상을 제고하는 것이다.

### 가. 개정 사유

국군 조직법에 예비군 부대와 예비군을 국군조직으로 포함하는 것이며 이와 관련된 근거법령을 병행하여 개정안을 제시하였고 군인의 범주에 예비군을 포함시키고 균형법의 전시근로역을 군인과 준하여 적용한다는 내용이 있어 관련 법령도 동일하게 반영하는 것으로 하였다. 또한 예비역 진급은 군인사법에 신설하여 예비역 진급제도가 방침으로만 운영되는 것을 법에 반영하여 예비군 복무제도 개선차원에서 추진할 필요성이 제기한 법안이다.

### 나. 관련 법령 개정안

구분	현 재	개 정
국군조직법 제4조	제4조(군인의 신분 등) 1. “군인”이란 전시와 평시를 막론하고 군에 복무하는 사람을 말한다.	제4조(국인의 신분 등) 1. “군인”이란 전시와 평시를 막론하고 현역 부대 또는 예비군 부대에 복무하는 사람을 말한다.
군인사법 제2조	제2조(적용범위) 이 법은 다음 각 호의 사람에게 적용한다. 3. 소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역	제2조(적용범위) 3. 동원 또는 소집되어 현역군 또는 예비군 부대에 복무하는 예비역 및 보충역과 전시 근로역
군인사법 제24조 제5항 (신설)		제24조의 5(예비역 진급) ① 제24조에 해당하는 예비역을 한 단계씩 진급 시킬 수 있다.(예비역의 병장도 하사 진급 가능) ② 예비역 진급의 요건이나 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
군인복무 기본법 제3조	제3조(적용범위) 이 법은 군인에게 적용하되, 다음 각 호의 사람에게는 군인에 준하여 이 법을 적용한다. 2. 소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역	제3조(적용범위) 이 법은 군인에게 적용하되, 다음 각 호의 사람에게는 군인에 준하여 이 법을 적용한다. 2. 동원 또는 소집되어 현역군 또는 예비군 부대에 복무하는 예비역 및 보충역과 전시 근로역
균형법 제1조	제1조(적용대상자) ①.②.③ 생략 ④ 다음 각 호의~ 이 법을 적용한다. 3. 소집되어 복무하고 있는 예비역·보충역 및 전시근로역인 군인	제1조(적용대상자)①.②.③ 생략 ④ 다음 각 호의~ 군인에 준하여 이 법을 적용한다. 3. 동원 또는 소집되어 현역부대 또는 예비군 부대에 복무하고 있는 예비역·보충역 및 전시근로역인 군인

## 2. 예비군법과 병역법

예비군법은 예비군에 관한 기본법의 성격을 갖추기 위해 관련 조항을 개정하는 것으로 예비군의 임무, 예비군 관련 용어 정의, 평시복무 예비군제도, 예비군의 동원 및 훈련에 관한 조항에 대한 병역법의 내용을 예비군법으로 통합하고, 예비군 보류제도, 예비군 복무에 관한 근거조항을 신설하는 등 예비군의 신분과 처우에 대한 종합적인 법령 개정을 추진할 필요가 있다.

예비군법은 아래 몇 가지 이유에서 전면 개정이 요구되며, 병역법은 국군조직법에 근거하여 예비군의 복무에 관한 전반적인 책무를 군으로 전환하도록 관련 조항을 예비군법으로 조정하고 예비군의 지휘관리 체계를 군으로 일원화하여 전·평시 상비군과 예비군의 효율적인 전력배합의 여건을 개선하는 내용이 포함될 필요가 있다.

### 가. 개정 사유

예비군법의 전면 개정이 필요한 이유는 첫째, 예비군 복무에 관한 기본법으로서 관계 법률의 수용 및 통합, 둘째, 국방개혁, 예비전력 정예화를 위한 예비군 복무제도 변화 반영, 셋째, 예비군 복무체계를 규정할 수 있는 일원화된 법률로 전면 개정, 넷째, 예비군 임무에 부합된 법조항 개정하고 관계 법률 연계 보완, 다섯째, 예비군 자원의 체계적 관리와 대국민 신뢰도 제고(보류제도 등) 등으로 요약할 수 있다.

예비군법의 용어 정의 부분을 추가하여 예비군 기본법으로서 요건을 보강하였고, 예비군의 임무를 변화된 안보상황과 예비군의 전반을 포괄할 수 있도록 하였으며, 평시복무 예비군 제도의 조항을 추가 신설하였고, 병역법의 병력동원소집 및 병력동원훈련소집의 규정을 예비군법 제5조(동원)과 제6조(훈련)에 통합하여 예비군에 대한 모든 동원 및 훈련규정을 예비군법으로 일원하는 방안으로 제시하였다.

또한 예비군 훈련 보류에 관한 사항은 삭제하여 훈련보류(면제)는 법에서 제외하고 실비 변상의 조항을 보상으로 변경하며 예비군 신분에 합당한 보상이 이루어지도록 개정하여 예비군 복무규정의 근거가 되도록 하였다.

나. 예비군법과 병역법 개정안

표 133

구분	현 재	개 정
<p>예비군법 제2조 (신설)</p>		<p>제2조(용어정의) ① 이 법에서 사용되는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “예비군”이란 이 법의 3조에 의해 조직·편성되는 사람을 말한다. 2. “지역예비군”이란 지역방위를 목적으로 행정구역 단위로 편성된 예비군을 말한다. 3. “직장예비군”이란 직장방위를 목적으로 직장 단위로 편성된 예비군을 말한다. 4. “수입군부대장”이란 국방부장관으로부터 예비군의 지휘·관리·운용에 관한 권한을 위임 받은 군부대의 장을 말한다. 5. “예비군 자원관리대대장”(이하 “관리대대장”이라 한다.)이란 예비군업무수행을 위한 기본단위 부대의 장으로서 통상 1개 이상의 시·군·구 책임지역을 담당하는 대대장을 말한다. 6. “예비역”이란 현역을 마치거나 그 밖의 법에 따라 예비역으로 편입된 사람을 말한다. (이하생략)</p>
<p>예비군법 제2조</p>	<p>제2조(임무) 예비군의 임무는 다음 각 호와 같다. 1.~2.: 생략 3. 무장 소요가 있거나 소요의 우려가 있는 지역에서 무장 소요 진압(경찰력만으로 그 소요를 진압하거나 대처할 수 없는 경우만 해당한다) 4. 제2호 및 제3호의 지역에 있는 중요시설·무기고 및 병참선 등의 경비 5. 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무의 지원</p>	<p>제2조(임무) 예비군의 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 국가비상사태 시에 현역군 부대편성이나 작전 수요를 위한 동원에 대비 2. 적의 침투이나 국지도발에 대비 지역 및 직장의 방호 3. 국제 평화유지군에 참가 4. 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무의 지원</p>
<p>예비군법 제3조 3항 (신설)</p>		<p>제3조의 4(평시복무예비군 운영) ① 국방부 장관은 제2조 임무수행을 위하여 필요한 경우 “평시복무 예비군”을 운영할 수 있다. ② 각 군 참모총장은 평시복무 예비군을 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 운영할 수 있다. 예비군법 제3조에 ①항의 예비군 조직대상 자 필요시 퇴역 장교, 준사관, 부사관 ③ 평시 복무 예비군의 선발 및 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

구분	현 재	개 정
예비군법 제5조	<p>제5조(동원)</p> <p>① 국방부장관은 예비군이 그 임무수행을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때는 ~ 동원을 명령할 수 있다. 다만 ~ 이하 생략.</p> <p>②, ③ 생략</p> <p>④ 예비군 대원은 ~ 복종하여야 한다.</p>	<p>제5조(동원)</p> <p>① 국방부장관은 <u>예비군이 그 임무수행에 필요할 경우 대통령령으로 ~ 동원을 명령할 수 있다. 다만~ 이하 생략.</u></p> <p>② 동일</p> <p>③ <u>현역 군부대 편성되는 예비군은 부대별 사전에 입영할 부대를 지정하며 지정에 대한 세부사항은 대통령령으로 정한다.(추가)</u></p> <p>④ <u>2항의 지정된 사람은 사전에 동원 통지서를 송달할 수 있으며 이 경우 동원명령이 발령되면 해당 시간과 장소에 응소하여야 한다.(추가)</u></p> <p>⑤ <u>예비군이 입영하면 입영부대의 장은 2일 이내 신체검사를 하여 복무수행에 적합하지 아니한 경우는 귀가시킬 수 있다. 위의 사항으로 귀가한 사람은 병무청장이 재신검을 하여 병역처분을 조정할 수 있다.(추가)</u></p> <p>⑥ ③항의 내용을 그대로 반영</p> <p>⑦ <u>동원 또는 소집되어 군에 복무하는 된 예비군은 현역의 복무규정을 적용한다.</u></p>
예비군법 제6조	<p>제2조(훈련)</p> <p>① 국방부장관은 대통령령으로 ~ 이하 생략</p> <p>② 예비군 대원은 ~ 명령에 복종하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에도 불구하고~생략</p>	<p>제2조(훈련)</p> <p>① 국방부장관은 대통령령으로 ~ 이하생략</p> <p>② <u>현역 군부대 편성 예비군으로 지정된 사람은 동원훈련을 소집하며 이 경우 필요하다면 훈련 소집통지서를 미리 송달하게 할 수 있다.(②항 삭제 후 추가)</u></p> <p>③ <u>제2항으로 동원된 예비군의 신체검사 및 귀가 조치는 법5조의 5항과 동일하다.(추가)</u></p> <p>④ <u>예비군 훈련에 동원된 예비군의 복무는 현역의 복무규정을 적용한다.(추가)</u></p> <p>⑤ ⑥ 동일</p>
예비군법 제11조	<p>제11조(실비 변상)</p> <p>예비군부대의 지휘관 및 동원 또는 훈련 소집된 예비군 대원에게는 대통령령이 정하는 바에 따라 급식과 그 밖의 실비(實費) 변상할 수 있다</p>	<p>제11조(보상)</p> <p>동원 또는 훈련 소집된 예비군 대원(예비군 지휘관을 포함한다)에게는 대통령령이 정하는 바에 따라 신분에 합당한 보상을 하여야 한다.</p>
병역법 제44조~52조	내용 생략	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 조항 “삭제”</li> <li>• 예비군법 제5조, 제6조에 통합</li> </ul>

### 3. 기타 관련 법령

구분	현 재	개 정
군인보수법 제1조	제1조(목적) 이 법은 군인의 ~ (이하생략)  제2조(적용 범위) ① 이 법은 현역이나 소집되어 복무하는 군인(병력동원훈련소집 및 군사교육소집된 자는 제외한다) 및 ~ (이하생략)	제1조(목적) 이 법은 군인(예비군을 포함한다. 이와 같다.)의 보수에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.  제2조(적용 범위) ① 이 법은 현역부대 또는 예비군 부대에 소집되어 복무하는 군인(군사교육소집된 자는 제외한다) 및 입영훈련 중인 학군사관후보생(「병역법」제57조제2항에 따른 학생군사교육단 사관후보생을 말한다. 이하 같다)등에게 적용한다.
군인연금법	제2조(적용 범위) 생략 1. 지원에 의하지 아니하고 임용된 부사관 2. 병(兵) 3. 군간부후보생. 다만, 준사관 또는 부사관(제1호의 부사관은 제외한다)으로 복무 중에 군간부후보생에 지원한 사람(이하 “복무 중 지원 군간부후보생”이라 한다)은 제외한다.  제16조의2(복무기간의 합산방법) ①~④ 생략	제2조(적용 범위) 생략 1~3항: 생략 4. <u>평시 상근복무 예비역(상근예비역이라 한다. 이와 같다)</u>  제16조의2(복무기간의 합산방법) ①~④ 생략 ⑤ 퇴역연금을 받던 사람이 상근 예비역 복무를 할 때는 현역 복무기간과 상근 복무기간을 합산하여 급여를 지급 받는다.

\* 예비군의 보상과 관련된 법령 개정 방안 제시

## 제3절 훈령 및 규칙 개정방안

### 1. 예비군 조직편성·운영에 관한 훈령

예비군의 조직·편성과 운영에 관하여 필요한 지침과 절차 등을 규정하고 있는 이 훈령은 예비군법이 개정을 전제로 규정을 개정해야 한다.

- ① 평시 복무 예비군에 관한 규정(필요시 별도 규정으로 반영 가능)
- ② 예비군의 동원과 운영에 관한 내용(병역법의 내용을 추가하여 보완)
- ③ 예비군 신분과 복무규정 적용, 그리고 처우에 대한 세부 규정
- ④ 예비군 지휘관 인사관리제도 개선된 내용, ⑤ 기관별 업무분장 및 협조에 필요한 사항
- ⑥ 예비역 진급제도에 대한 세부 규정 반영
- ⑦ 국군조직법, 군인사법 등 예비군관 연관된 법적 근거를 반영하여 보완

예비군이 국군조직에 해당된다면 타 법령 및 규정과 상충될 수 있으므로 중복되는 규정은 해당 규정(훈령)과 협의하되 예비군 조직편성 및 운영에 대한 사항은 이 규정을 우선 적용토록 해야 한다. 예비군 부대의 전력(무기, 장비, 물자 등)을 보강하는 계획의 근거규정으로 적용될 수 있도록 규정의 전체 내용을 구성하고 예비전력 정예화를 위한 기준 규정으로 활용될 수 있도록 세부 조항을 면밀히 구성하여 작성하여 한다. 예비군의 신분체계는 다음과 같이 검토할 수 있다.

구분	현 재	개 선
임 무	동원 예비군	부대편성 예비군(증·창설, 손실보충)
	지역 예비군	지역방위 예비군
신 분	-	평시 복무예비군
	간부 예비군	간부 예비군
	병 예비군	병 예비군(연차별 구분)
훈 련	동원 예비군훈련	부대편성 예비군훈련(동원훈련)
	지역 예비군훈련	지역방위 예비군훈련(지역훈련)

## 2. 예비군 교육훈련 훈령

예비군 훈련은 병역법과 예비군법에 의한 2개 유형을 통합한 훈련규정으로 개정하고 기존 병력동원훈련 소집 절차와 방법을 군이 직접 관장하는 개념으로 변경하여야 한다. 예비군 훈련 참가자의 보상과 실비 지급 규정도 관련 법령에 의거 현실화 하도록 조항을 반영한다. 예비군 훈련 보류제도는 전면 개선하여 예비군 훈련은 병역법에서 합리적 차별을 적용하는 대상을 제외하고는 모든 예비군에 동일한 훈련 의무를 부과하는 것으로 개정할 필요가 있다. 예비군 교육훈련 훈령에 추가 반영하여 할 내용은 다음과 같다.

- ① 훈련의 정의를 포함한 훈련체계와 각 관의 임무에 관한 사항
- ② 훈련 소집방법(동원훈련 등), 유형별 훈련 지침
- ③ 훈련관리 및 행정처리
- ④ 예비군 훈련에 대한 기강확립 및 불참자 처리 강화(동원훈련 준용)
- ⑤ 기타 훈련 지원에 관한 사항 등

## 3. 국방 동원업무 훈령과 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정

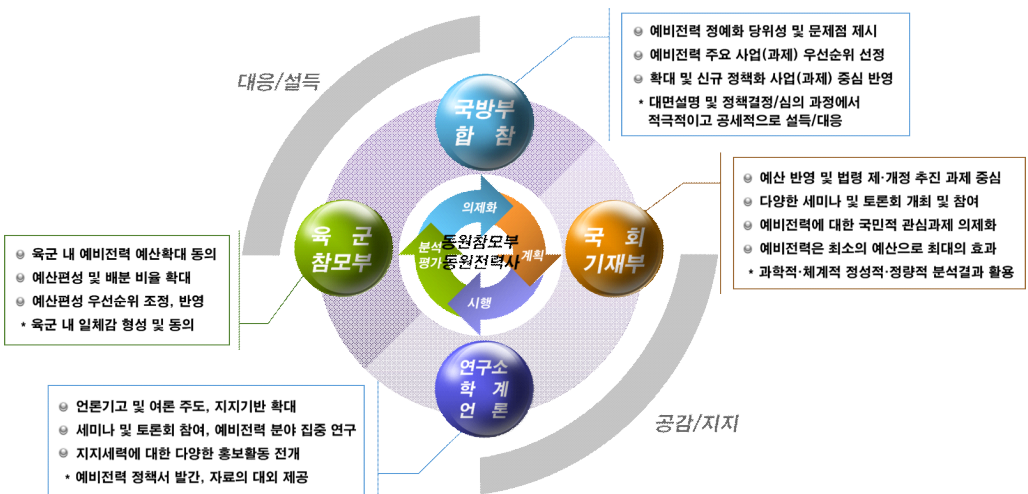
국방 동원업무 훈령은「비상대비자원 관리법」,「병역법」등 관계 법령과 총무기본계획이

규정한 국방동원업무의 시행에 관한 세부지침 및 절차를 제공하는 것이며 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정은 병력동원소집(부분동원 소집을 포함)과 전시근로소집에 관한 자원관리, 동원지정 및 동원집행절차 등을 규정함으로써 유사시 원활한 병력충원을 보장하고 인적자원을 효율적으로 활용하는 목적으로 제정된 규정이다.

예비군법과 병역법이 예비군 동원 및 훈련에 관한 규정을 예비군법으로 통합할 경우에는 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정의 병력동원분야는 국방동원업무 훈령으로 통합하여 개정할 필요가 있다. 병무행정 프로그램을 활용한 동원지정체계는 국방동원정보체계로 전환하더라도 국방동원정보체계 훈령도 관련 조항을 반영할 필요가 있다. 또한 예비군 소집과 수송 및 호송 분야를 군으로 통합할 경우 군의 수송계획에 통합하고 예비군의 전방이동에 대한 통제시스템 전반의 절차를 개선할 필요가 있다.

### 제4절 예비군 복무제도 개선을 위한 공감대 확산 노력

예비군 복무제도 개선을 위해서는 국방부-합참-육군본부를 중심으로 한 군내 기관(조직)에 대해서는 대응 및 설득 논리를 바탕으로 적극적이고 공세적 중심의 활동방향을 설정하고, 국민적 공감대 형성 및 확산을 위해 국회 및 언론 등 대외기관을 대상으로는 공감과 지지 논리를 토대로 지속적이고 능동적 중심의 활동방향을 중점으로 하여 구분 설정하되 대상(기관 및 조직)별 two-track에 의한 직접 및 간접 접근전략의 체계적 추진이 필요하다.



〈그림 11〉 대상(기관)별 주요 접근전략

대상별 접근은 군 기관을 포함하는 대내와 국회 및 언론을 대상으로 각기 다른 전략으로 접근할 필요가 있다. 대내적으로 예비전력 정예화에 필요한 사업(과제)에 대해 대응과 설득을 중점으로 하고 대외적으로는 공감과 지지 획득을 중점으로 하여 추진하는 직·간접적인 접근방법을 선택하는 Two-track 전략이 효과적일 것으로 판단하였다.

대내적으로는 가능한 예비전력 정예화에 대한 기존 사업(과제)의 확대와 신규 사업(과제)에 대한 당위성에 중점을 두고 대면설명을 통해 설득하며 반대 논리에 대해서는 가용한 자료의 분석결과를 적극 활용하여 합리적 수준의 이해를 통해 대응해야 한다. 이러한 의지가 분명해질 때 예산의 확보와 편성 및 배분 비율의 조정을 통해 사업(과제)의 우선 순위를 반영하고 신규 사업(과제)의 경우에는 새로운 기본정책서 및 국방개혁 계획과 합참의 중·장기 계획에 반영될 수 있다. 대외적으로는 사업(과제)의 필요성과 중요성에 중점을 두고 관련 기관에 대해 접근하는 것이 효과적이다. 즉, 예산소요가 필요하지만 선행적으로 법률의 제·개정이 요구되는 사업(과제)과 국회 법률 개정 없이 정부의 대통령령 또는 하부의 시행령의 수정, 법규의 수정 없이 일정한 공감대가 형성될 경우 추진이 가능한 사업(과제)에 대해 공감과 지지를 우선 획득하고 저변을 확대하는 데 중점을 두고 추진할 필요가 있다. 특히 대외기관의 경우에는 무엇보다도 언론(여론)을 통한 국민적 관심을 확대하고 그 필요성을 인정되는 경우에는 사업(과제)의 추진이 더욱 효과적이다.

결국 언론(여론)을 통해 국민적 공감대를 확산하고 관심을 제고하는 방법을 활용하는 것은 대내외적으로 모두 유효하며, 이를 위해서는 연중 균형된 여론 주도를 위해 역량을 집중할 필요가 있다. 이를 위해 국회 군 출신 의원을 중심으로 관련 법령의 제·개정을 위한 정책세미나 등 학술 및 연구활동을 활성화함으로써 공개적 논의의 장을 마련하면서 언론사와 학계, 전문가의 도움을 받아 여론을 주도적으로 변화시킬 수 있도록 국민적 공감대를 형성하는 것이 중요하며 이를 위해 대국회 및 국민을 대상으로 적극적이고 공세적인 정책홍보 차원의 접근이 바람직하다.

예비군 복무제도 개선을 위해 관련되는 기관과 부대(부서)의 특성은 각각의 임무와 역할에 따라 다를 수밖에 없다. 특히 대외기관인 국회는 예비군 복무제도와 관련한 법령의 제·개정에 반드시 필요한 대상이며 이들 국회를 대상으로는 논리적 공감대를 우선 확보해야 한다. 이를 통해 국민적 공감과 지지를 형성해 가는 것이 필요하다. 국회는 국민의 대의 기관으로서 정치적으로 영향을 받을 수밖에 없다. 즉, 예비군 개개인이 국민의 한사람으로서 기본적인 권리를 가지고 투표권을 행사하는 대상으로서 이들과 관련된 정책이나 법령의 개정은 대단히 큰 영향을 주게 된다. 따라서 이러한 관점에서 국회의원의 입장을 인식하고 국민적 관점에서 요구되는 주요 사안과 해결방안을 중심으로 제시하면서 설득을 위한 노력이 지속적이고 반복적으로 이루어져야 한다. 단순히 일정 기간과 일회성 방문을 통해

추진될 경우에는 예비전력의 중요성에 대해서 인식하는 수준이 낮아지고 우선 고려 대상이 아니라고 생각하는 경우가 많다.

국회의 경우, 여당과 야당의 군 출신 의원들을 적극적으로 설득하고 이들을 대상으로 집중적인 활동이 유지되어야 한다. 이들 의원은 국회 국방위에서 핵심적으로 예비전력의 중요성과 당위성에 대한 공감·지지를 얻어야 한다. 국회에서의 활동은 말 그대로 정치적 협상과 타협의 산물로서 정책적 결정에 영향을 미치고 특히 예비전력 관련 각종 법령의 제·개정과 연관되어 있어 무엇보다도 이들을 향한 공감과 지지 노력 확보 및 확대를 위해 역량을 집중해야 할 것이다. 이들 의원의 역할과 위상을 고려할 때 국방위에서의 역할은 정책적 선택과 결정에 중요한 중추적 역할자로서 활동할 수 있다.

특히 국방위는 타 상임위와는 달리 국방 및 군사 문제에 관한 특수성과 전문성이라는 영역이 분명히 존재하므로 군 출신 의원의 의견과 영향력이 중요하게 반영된다. 국회의원의 역할과 영향 정도를 판단하는 것은 무리가 있지만, 군 출신 의원들의 의견과 입장에 영향을 줄 수 있도록 설득과 공감을 얻어낼 수 있다면 국방위에서의 법령 제·개정은 가능할 것으로 판단한다.

국회에서의 활동 중점은 예산 및 법령 제·개정과 관련한 의제를 중심으로 의원과 육본의 공동 주관으로 세미나를 개최하는 방법이 효과적이다. 이를 위해서는 전·후반기에 각각 계획하여 국회 의원회관 내 세미나실을 이용하면 효율적이다. 핵심은 누구와 어떤 의제를 선택하여 추진할 것인가를 결정해야 한다. 국민적 관심이 높은 의제일수록 효과적이다. 예비군 복무제도 개선의 중요성과 필요성은 여당과 야당 의원의 대부분은 공감을 한다. 그렇지만 여당과 야당의 입장이 현실적으로 다르다는 것을 이해하고 추진해야 한다. 특히 현 정부의 예비군 관련 정책과의 비교를 통해서 정책적 선택을 할 경우 국민적 요구와 일치하고 단기적으로 추진할 수 있는 의제일 경우 여당 의원을 설득하여 추진하는 것이 바람직하며, 예산의 대규모 증액과 제도의 과감한 변화(개선)가 필요한 의제이나 중기적 관점에서 추진해야 할 필요가 있는 것은 야당 의원을 설득하여 추진하는 것이 효과적이다.

국회에서는 여당과 야당의 정치적 입장을 고려하여 양측의 정치적 협상과 타협을 통해서 이루어지게 되며, 이러한 과정에서 얼마나 국민에게 긍정적인 효과를 얻을 수 있느냐가 관건이 된다. 이러한 관점에서 국회에서의 활동 중점은 예산획득과 법령 제·개정과 관련한 주요 의제를 선택하여 집중하는 것이 유효하다.

군내외 기관과 조직에 대한 상호관계의 역할과 여건에 불구하고 이들 간의 상호관계는 사실상 잘 얽혀져 있다. 정책결정 과정에서 특히 정부정치 의 주요한 역할을 담당하는 국회는 여론의 향방과 국민의 의견을 가장 잘 반영하도록 되어 있는 곳이다. 그래서 국회에서의 의원의 역할이 대단히 중요하게 작용할 수 없으며 이를 어떻게 설득하고 공감을

얻어낸다면 국민적 지지와 연결되므로 군내 기관인 국방부와 합참도 이에 영향을 받게 된다. 따라서 중추적 역할자로서의 주요 국방위 의원을 대상으로 한 예비군 복무제도와 관련 법령 및 예비전력 예산확보를 위한 필요성과 당위성을 얻어낼 수 있다면 정부와 국방부, 합참의 정책결정과정에 영향을 줄 수밖에 없다.

민주적인 사회화가 정착될수록 국민의 대의기관인 국회의 역할은 더욱 중요하며, 이로부터 나타나는 정책적 결정은 가장 중요한 정치적 활동의 결과로서 인식되고 있다. 국회는 민주적 정치의 통합된 장으로서 국민의 의견을 반영하고 있다고 봐야한다. 이것이 곧 정부정치가 되는 것이다. 정부정치는 정책결정자들의 정치적 행위이며, 정부에 의한 최종 선택에 대하여 정책결정자들이 만드는 정치적 행위의 결과물로 인식한다. 즉, 정부의 정책에 대한 선택과 결정은 마치 개인의 행동이나 단일한 행동을 이끄는 특정 주체로서의 선택도 될 수 없으며, 조직들에 의한 행동패턴의 결과로서 나온 산출물도 아니라는 것이다. 즉, 정부조직(국방부, 정부부처)과 비정부조직(학계, 예비역 단체 및 시민단체 등 이익집단 등)들의 '정치라는 게임의 결과물'이라는 것이며 여기에는 다양한 조직과 개인이 그 행위자로서 참가한다. 다양한 행동주체들이 모두 참여하여 정부정치의 행위가 이루어지는 주요 장소가 바로 국회다. 여기에서는 국회에서의 군 상부지휘구조 개편을 위한 법률개정 심의 및 처리 등 과정에 행위자들이 참여한다. 따라서 행위자들이 어떻게 행동하고 어떤 영향을 주면서 정치적 게임의 과정으로서 협의와 타협을 이끌어가는 과정을 통해서 결과가 산출되는가를 살펴보고, 이들 행위자들 간에 미치는 관계와 영향력 등이 중요하게 작용한다.

국회를 중심으로 한 여당과 야당의 정치권과 각기 다른 이익집단(세력)들 간의 관계를 먼저 이해하는 것이 필요하다. 정부의 합리적 정책결정이 분명히 올바르게 되었다면 국회에서 이와 관련한 논란과 쟁점이 있을 수는 없을 것이다. 있어도 모두가 공감하고 설득할 수 있는 사안에 머물게 될 가능성이 크다. 정부의 정책결정이 실효적으로 시행되기 위해서는 국회의 법적 심의와 예산 심의 및 처리를 통해 인준을 거쳐야만 가능하다. 그래서 더욱 국회의 중요할 수밖에 없다.

국회는 여당과 야당의 입장과 기본방향이 양립하는 공간이다. 따라서 정치적 목적을 가지고 가용 수단과 방법을 통해 정치적 협상과 타협을 하고 이를 통해서 일정수준의 성과를 달성하고자 하는 산물을 도출하게 된다. 다른 상임위도 유사하겠지만 특히 국방 및 군사에 관한 부분에서는 전문적 지식과 경험이 없을 경우, 전반적인 국가안보와 국방에 대한 국민들의 반응이 표출될 수 있다는 점에서 군 출신 의원의 역할은 상당히 중요할 수밖에 없다. 그러므로 '중추적 역할자'로서 각 당의 입장과 방향을 선도하고 다른 의원들과의 협상과 타협 시 무엇보다도 중요하게 영향을 미치게 되며 이러한 사례는 노무현 정부와 이명박 정부에서의 법률 제·개정에 대한 성공과 좌절에 대한 경험적 결과를 통해

알 수가 있다.

그러므로 국방·군사 문제에 관한 법률적 접근 시에는 이러한 중추적 역할자의 도움을 우선적으로 고려하여 이를 통해서 추진하는 것이 효과적이다. 예비전력과 관련한 상당히 많은 법령의 제·개정이 필요한 것을 고려한다면 이러한 관점에서 주도적으로 영향력을 행사할 수 있는 여당 및 야당의 군 출신 의원을 우선 고려하여 접촉하고 이를 통해 적극적으로 세미나·토론회 등을 개최하여 가시적인 성과를 얻도록 노력해야 한다.

여론은 어느 정부, 어느 시점에서나 항상 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 특히 현 정부의 기조는 국민에 대한 신뢰를 바탕으로 정책적 선택과 결정을 하고 있다는 것을 고려할 때 국민적 관심사의 향방에 따라 정책적 선택과 결정이 충분히 반영될 수 있다는 것을 명심하고 이를 충분히 활용하는 지혜가 필요하다. 그런 측면에서 국방 및 군사문제에 관한 여러 요인 중에서도 우선적으로 여론을 파악하고 이를 주도적으로 활용할 수 있다면 이는 곧 정책이 되고 예산으로 반영될 수 있는 것이다.

예비전력(예비군) 관련 의제는 국민적 관심도가 높은 분야임은 분명하기 때문에 여론의 역할(국민적 공감과 지지 확산)이 미치는 파급효과가 크게 나타날 수 있고 그렇기에 여론을 주도할 수 있는 활동 또한 대단히 중요함을 인식해야 한다. 특히 국회를 대상으로는 예비군 복무제도와 관련한 법령의 문제점을 분명히 제시하고 이에 대한 법률적·제도적 보장 하에 예비군 운영 및 훈련 등이 지속될 수 있음을 강조할 필요가 있다. 이를 위해서 외국의 예비군 제도와 처우 및 보상제도 그리고 우리 예비군들의 처우와 보상에 관한 설문결과 등을 바탕으로 공개적인 논의를 활성화할 수 있을 것이다. 국회는 특성 상 국민적 관심과 요구가 많은 의제일수록 여당과 야당 모두가 필요한 조건이며 국회에서 협상과 타협을 통해 협의가 될 수 있다면 법령 제·개정과 예산 관련한 문제는 사실상 어떤 방법으로도 반영될 수 있을 것이다. 그렇기에 이를 수용할 의원과 주제를 제시하고 이를 추진할 수 있도록 역량을 집중할 필요가 있다.

대외기관(특히 정부 및 국회)을 대상으로는 현 예비군 훈련 보상비를 포함하여 병봉급 인상에도 불구하고 전역 이후 예비군에 대한 처우와 보상의 현실적 부족과 이로 인해 파생되는 예비군 훈련의 효과에 대한 의구심을 제기하고 실질적인 성과달성을 위한 다양한 국가 차원의 보장 대책이 요구됨을 강조해야 한다. 이러한 측면에서 예비전력(예비군)에 대한 국민적 관심을 유도할 수 있다면 정부 입장에서 차기 대선을 위한 주요 공약의 한 부분으로서 예비전력(예비군)의 문제를 정책적 의제로 제시할 가능성도 충분히 보인다.

## 제5절 소결론

예비군 복무에 관련된 법령 개정은 예비군 창설 이후 제대로 된 변화없이 지속되어 왔다. 이스라엘이나 싱가포르 등의 외국은 예비군에 대한 업무관리가 군으로 일원화 되어 있고 특히 이스라엘은 전쟁을 통해 개선하였던 전례가 있다. 따라서 향토예비군설치법에서 예비군법으로의 법명이 개정된 이후(2016. 5. 29.)에 예비군에 관한 모든 법을 이 법으로 통합하여 명실공히 예비군에 대한 기본법의 역할을 수행하도록 하는 것이 법의 일관성을 유지하고 중복성을 피할 수 있을 것이다. 병역법에 있는 병력동원(훈련) 소집과 관련된 조항은 예비군법으로 전환하고 이와 관련된 업무도 예비군법에 근거하여 군으로 일원화하여 업무관리의 효율성을 제고하도록 해야 한다.

예비군은 대한민국 국민으로서 헌법의 정하는 평등의 원칙과 근로기준법의 근로자로서 합당한 대우, 그리고 고용보험법에 근거한 경제활동을 하는 국민에 합당한 보상과 처우를 할 수 있도록 예비군법과 관련 법령 개정이 반드시 필요하다고 본다.

평시 예비군 복무제도의 필요성은 이미 충분히 입증되었고 많은 국가들이 이를 시행하고 있으며 우리의 안보환경도 예비군 역할 증대를 요구하고 있는 상황에 다가왔다고 본다. 현재의 예비군 제도로는 상비군과 효과적인 전력배합을 이루기 힘들며 예비군의 역할도 복무기간 및 훈련기간을 고려할 때 현실적으로 어려움이 많다. 따라서 이를 극복하고 예비 전력 정예화를 추진하기 위해서는 평시복무 예비군을 활용한 예비군제도 발전이 불가피한 상황이다.

이와 관련된 법령을 반영하는 것은 반드시 필요한 사안으로 예비군법에 포함하는 방안을 제시하였다. 기타 예비군을 군인보수법과 군인연금법과 연계시키고 보상에 대한 규정을 별도로 정하도록 하였으며 예비군지휘관의 지휘권 보장을 위한 신분을 개선하고 예비역 진급제도를 법령에 반영하는 등의 예비군 복무에 관한 법령 개정방안을 제시하게 되었다. 관련기관과의 충분한 논의를 통해 구체적으로 추진되기를 기대한다.

## Ⅶ. 결론 및 정책 제언

### 제1절 결론

예비군은 국가방위 및 총력전의 중요한 요소로서 1968년 창설 이래 무장공비 토벌작전을 포함한 후방지역 방호작전과 전쟁 억제전력으로서 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 최초에

예비군은 향토방위의 목적으로 창설되어 향토예비군설치법에 의해 관리되었고, 군부대 편성되는 동원예비군과의 이원화된 업무관리를 현재까지도 계속하고 있다. 그리고 예비군에 대한 처우와 보상은 수백만의 예비군에게 지급되는 예산규모를 감당하기가 부담스럽고 상비전력 유지에 우선하다 보니 예비군은 열악한 상황에서 관리될 수밖에 없었다.

우리 예비군은 현재 275만 명을 유지하고 있으며 규모면에서 세계적이다. 그러나 내부적으로 들어가 보면 보류자가 60만여 명이며, 대기 예비군 성격의 훈련 미 실시 예비군이 60만여 명으로 실제 운용되는 예비군은 150만 여명에 불과하고 예비군 훈련기간도 가장 짧다. 우리 예비군을 계속해서 이렇게 관리를 할 것인지, 외형적인 규모 위주의 관리는 전투력 발휘가 제한 될 것이며 계속해서 예비군 훈련 부담을 줄여야 한다는 정쟁대상이 될 수 있다.

따라서 예비군의 처우와 보상은 신분에서 기인되므로 예비군 신분을 경제활동으로 생계를 유지하는 국민으로 포함하여 예비군법과 군인보수법 등에 보상 규정을 반영하여야 한다. 병역법과 예비군법으로 이원화되어 있고 현역복무와 예비군 복무가 연계성이 부족하여 상비군과 예비전력의 전력배합에도 제한이 되는 분야는 예비군 관리를 군에서 일원화된 체계로 개선할 수 있도록 병역법과 예비군법을 개정할 필요가 있다. 또한 평시 복무 예비군 제도는 2014년부터 시험한 결과 예비군 전력발전에 크게 기여한 검증된 제도로서 예비군 법에 반영하여 향후 지속적으로 확대 추진할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 예비역 진급 제도는 군인사법에 반영하여 현재 동원자원 확보목적의 제도를 과감히 벗어나 예비군 복무제도 발전차원에서 제도화하여야 한다. 외국의 사례를 참고하여 전 계급으로 진급을 확대하여 예비역의 복무의욕을 증진시키고 현역과 예비군의 연결역할을 강화하는 제도로 발전시킬 필요가 있다.

그리고 예비군은 군에 소집되어 복무하는 경우는 국군조직법의 적용 대상이 되나 그 외의 예비군은 제외되어 있다. 동일한 예비군인데 어디에 복무하느냐에 따라 신분이 변화되고 적용되는 법령에 차이가 있는 것은 문제가 있다. 즉 예비군부대에 동원되어 임무를 수행하는 예비군도 해당 지역을 담당하는 수임군부대 예하의 현역부대 통제에 따라 후방지역 작전을 하는데 국군조직에서 제외된다는 것은 임무중심으로 볼 때 맞지 않으므로 국군조직법에 현역군부대 또는 예비군부대에 소집되어 임무를 수행하는 예비군은 공히 국군조직의 대상으로 포함하여야 하며 이들 예비군에 대한 복무는 군인에 준한 법령을 적용하고 보상과 처우는 별도로 정해야 한다.

예비군 부대를 지휘하는 지휘관의 경우는 군무원 또는 직장인이면서 예비군 지휘관이라는 이중적인 신분을 가지고 있어 임무수행에 제한요인이 될 수 있으므로 평시 복무예비군 제도를 적용한 상근 복무 예비역으로 편성하여 군인과 동일한 복제규정을 적용하여 전·평시 지휘통제 여건을 개선할 필요가 있다.

예비군의 보류제도 특히 훈련 면제와 관련된 제도는 병역의무에 있어서 합리적 차별에 해당되지 않으므로 훈련 면제되는 보류규정은 전면 폐지되어야 한다. 전시 국가기능 유지와 방위산업업체의 가동을 위해 필수인원 등은 동원을 후순위로 조정할 수 있으나 예비군 훈련의무를 면제해주는 것은 형평성 차원에서 불합리한 제도로서 모든 예비군에게 균등한 훈련의무를 부과하도록 관련 법령과 방침을 전면 개선해야 한다.

결론적으로 예비군이 상비전력과 한 축으로서 그 기능과 역할을 수행하여 총체전력으로서 제대로 된 전력을 갖추기 위해서는 예비군 복무 제도를 정립하고 예비군이 그 신분에 맞는 합리적인 처우와 보상을 해야 하며 형평성에 근거한 예비군 의무 부과와 예비군 복무에 대한 자긍심과 복무의욕 고취를 위한 법과 제도를 개선하는 것이 중요할 것이다.

## 제2절 정책 제언

### 1. 예비군 법적 신분 정립

예비군은 현역복무를 마치고 생계유지를 위해 경제활동을 하는 사람으로서 예비군 복무 기간은 일반 국민으로서 헌법과 근로기준법 등 합당한 보상이 될 수 있도록 예비군법을 포함한 관련 법령과 규정에 반영해야 한다. 현역복무는 위의 최저임금의 대상이 될 수 없다는 헌법재판소의 판례가 있지만 예비군의 경우는 현역과 같이 일정기간 입영하여 의무를 수행하지 않고 생업 중간에 의무를 수행하므로 현역과 차이가 있다는 것이다.

### 2. 예비군의 보상제도

현 예비군법과 병역법에 제시된 급식과 그 밖의 실비를 예산범위 내에서 지급한다는 규정은 개정되어야 한다. 예비군 보상기준은 간부 예비군은 현역 계급과 동일한 수준으로 하고, 병사 예비군은 사회 보수수준을 지급하며, 직장이 없거나 학생예비군의 경우는 최저 임금 이상의 보수를 지급하며 간부 및 병 예비군 공히 추가적인 수당을 지급하는 방안을 추진할 필요가 있다.

### 3. 상비군과 예비군의 전력배합 여건 보장

예비군의 자원관리 및 동원지정·소집은 병무청에서 하고 작전운용 및 훈련은 군부대에서

하는 이중적인 관리는 상비군과 예비군의 전력배합을 어렵게 하는 요인이 된다. 따라서 병역법에서 정하고 있는 병력동원(훈련)소집의 규정은 예비군법으로 통합하고 군에서 업무 관리토록 제도를 개선해야 한다. 특히 육군의 동원전력사령부도 창설되어 더더욱 그 중요성이 증가되고 있으며 예비전력 정예화에도 직접적인 영향을 미치고 각 군 참모총장의 군정기능을 강화하는 차원에서 가급적 빠른 시일 내에 개선이 필요하다.

#### 4. 평시 복무 예비군제도와 예비역 진급제도 개선

평시 복무 예비군제도는 2014년 이후부터 시험을 통해 충분히 검증되었고 현행 우리의 예비군 복무제도와 훈련 체계에서 예비전력 정예화를 위해 시행할 수 있는 유일한 제도에 해당된다. 이 제도가 정착 및 확대되기 위해서는 예비군법에 반영하는 것이 중요하며 본문에 개정안을 제시하였는데 반드시 구현되도록 관심을 가져야 한다. 이 제도가 향후 정착되고 활성화되기 위해서는 예비역 진급제도와 병행되어야 한다. 예비역 진급제도는 군인사법에 반영하고 전 계급으로 확대하여 상위직위에 근무할 수 있는 기회를 부여하는 등 예비군 복무 활성화에 기여하도록 개선해야 한다.

#### 5. 예비군을 국군조직에 포함

예비군은 군에 소집되어 복무하는 기간은 국군조직에 포함되나 기타 예비군은 국군조직에 포함되지 않고 예비군법으로만 관리되고 있다. 이는 예비군을 관리하고 통제하는데 어려움을 겪고 있으며 예비전력 증강 사업에도 제한될 수밖에 없다. 국방부 장관으로부터 예비군 관리·운영을 위임받은 수임군 부대장은 예비군부대를 군 편제에 따라 지휘통제하도록 되어 있다. 즉 군부대에서 예비군부대를 지휘통제함에도 국군조직에 포함되지 않는 것은 법리적이거나 논리적으로 맞지 않으므로 국군조직에 포함하도록 법령을 개정해야 한다.

#### 6. 예비군 보류제도 개선

예비군의 보류제도 중 예비군 훈련 면제는 형평성에 위배될 뿐만 아니라 병역의무에 합리적 차별에도 해당되지 않으므로 이와 관련된 모든 규정은 폐지되어야 한다. 전시 국가 기능 유지와 방위산업업체의 필수인원 등은 동원지정을 후순위로 조정할 수는 있으나 예비군 훈련 의무자체를 면제해주는 것은 형평성 차원에서 불합리한 제도이다. 많은

학생들과 해외 출타로 인한 보류혜택은 근본적으로 합리성이 없으며 훈련을 받지 못할 사유가 있다면 이를 검토하여 예비군 복무를 연장하여서라도 훈련의무를 이행하는 것이 예비군 훈련의 형평성을 유지하는 것이다.

## 7. 예비군 훈련제도 개선

국방개혁에 예비군 복무기간이 조정되는 계획을 추진 중이다. 동원예비군은 4년차에서 3년차로 줄어들고 훈련 미실시 대상도 6~8년차로 확대되어 훈련대상이 감소된다. 이러한 상황에서 예비군훈련은 세계에서 가장 적게 시행하고 있다. 따라서 예비군 연차와 신분을 고려하여 훈련기간과 방법을 변화할 수 있는 방안으로 개선해야 한다.

## 8. 현역복무와 예비군 복무 통합방안 검토

현역복무와 예비군 복무의 연계를 강화하기 위해서는 현역 복무 시부터 예비군 복무 부대(동원사단, 보충대대)를 지정하고 현역복무 시부터 상비사단과 동원사단이 통합된 훈련시행으로 임무숙지, 동원 후 동화시간 최소화 할 수 있는 장점을 살릴 수 있다.

또한 예비군 보직을 변경하지 않고 동일부대에 예비군 복무를 마칠 때까지 유지한다면 전투력 발휘에 크게 기여할 수 있다. 그러나 예비군의 전역 후 거주지가 분산되고 현역 복무시의 전우들과의 관계 등의 이유로 동원지정에 대한 불만이 예상될 수 있으므로 현역과 예비군을 통합한 형태의 병역제도를 신중히 검토할 필요가 있다.

## 〈참고 문헌〉

### 1. 법령 및 제 규정

국방조직관련 법령집, 「병역법, 예비군법, 국군조직법, 군인사법, 군형법, 군인보수법, 군인연금법」, 서울: 국방부, 2018.

군인복무기본법, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」, 서울: 국방부 국방조직 관련 법령집, 2018.

동원기획관실, 「국방 동원업무에 관한 훈령」, 서울: 국방부, 2018.

-----, 「병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정」, 서울: 국방부, 2018.

-----, 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령, 예비군 교육훈련 훈령」, 서울: 국방부, 2018.

### 2. 발간물 및 연구논문

구원근 외, “싱가포르 예비군제도 사례를 통해 본 예비전력 발전 연구”, 「군사연구」, 2019.

국방자원연구센터, 「이스라엘의 군과 병역의무」, 서울: 한국국방연구원, 2001.

-----, “국방개혁 2.0 추진을 위한 예비전력 강화방향 연구”, 서울: 한국국방연구원, 2017.

-----, “국방개혁 2020과 연계한 예비군 적정 복무연차 판단에 관한 연구”, 「국방정책 연구」, 서울: 한국국방연구원, 2009.

동원기획관실, “미국·이스라엘 예비군 업무 출장보고서”, 서울: 국방부, 2010·2012.

-----, 「예비전력 세미나 자료」, 서울: 국방부, 2016~2019.

윤진영, “국방개혁과 연계한 상비군 수준의 예비전력 정예화를 위한 국방대학교, 2018.

이종진, “미래 국방환경 변화에 따른 예비전력 정예화 방안”, 동원참모부, 2019.

-----, “예비군 복무제도 개선방안 연구”, 서울: 21세기군사연구소, 2015.

-----, “예비역 복무제도 연구”, 서울: 안보경영연구원, 2011.

-----, “예비역 평시 복무제도 필요성 및 추진방안”, 서울: 한국전략문제연구소, 2018.

-----, “전쟁역제와 예비전력(싱가포르 사례 중심)”, 「국방연구」, 2018.

### 3. 정부기관 자료

국방자원연구센터, 「평시 예비역 간부 제도(국회)」, 서울: 한국국방연구원, 2019.

-----, 「예비전력 정예화 정책토론회」, 서울: 한국국방연구원, 2019.

국방개혁실, 「국방개혁 2.0」, 서울: 국방부, 2019.

- , 「국방중기계획 2020~2024」, 서울: 국방부, 2019.
- , 「국방중기계획 2021~2025」, 서울: 국방부, 2020.
- 국회의원 입법 발의, 평시 복무예비군 제도 정부입법 제기 등(예비군법 제3조의 3항 신설안)
- 국회의원 입법 제기 자료(서영교 의원 등), 예비군 보상제도 관련
- 동원기획관실, 「동원전쟁 모의연습 관련자료(2018~2019)」, 서울: 국방부 병무청.
- , 「대학생 방첩보류 해제여부 검토」, 서울: 국방부, 2019.
- , 「예비전력 정책서」, 서울: 국방부, 2019.
- 병무청, 「병력동원 발전중앙회의 자료(2018~2019)」, 서울: 병무청.
- 육군 동원참모부, 「예비전력 비전 2030」, 계룡: 육군본부, 2019.

#### 4. 해외자료

- Department of the Army, MOBILIZATION, DEPLOYMENT, REDEPLOYMENT, DEMOBILIZATION(FM 100-17), Department of the Army, 1992.
- Joint Chief of Staff, Joint Mobilization Planning, Joint Chief of Staff, 2014.