

예비전력 정예화 및 미래혁신



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2021 안보연구시리즈 제7권 5호

예비전력 정예화 및 미래혁신

인 쇄 2021년 12월 31일

발 행 2021년 12월 31일

발 행 처 국가안전보장문제연구소

발 행 인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 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 경성문화사 TEL : 02-786-2999

© 국가안전보장문제연구소 2021

비매품

ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속 기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
 2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

2021년은 그야말로 대전환의 시기였습니다. 종식될 줄 알았던 코로나19 사태는 우리 삶의 방식을 바꿔놓았습니다. 기대와 함께 미국의 바이든 행정부가 출범했지만 미·중 간의 전략경쟁은 경제, 금융, 기술 분야를 비롯한 모든 분야로 확대되고 있습니다. 2018년부터 전세계의 주목을 받으며 시작된 한반도 비핵화 노력은 정체되어 있습니다. 역사적으로 유래를 찾을 수 없는 불확실한 미래에 직면하여 한국의 안보를 위한 다양한 논평과 해설이 쏟아지고 있습니다.

한국의 안보를 위한 시사적인 논평과 해설은 물론 중요하지만, 미래를 정확히 예측하고 대비하기 위해서는 사안의 본질을 정확하게 파악해야 합니다. 보다 깊이 있고 체계적인 연구를 위해 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견을 수렴하여 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하고, 관련 분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 심층적인 연구를 의뢰하고 있습니다.

올해는 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 경제안보와 국방관리, 국방과학기술, 예비전력 정예화 및 미래혁신의 5개 주제를 중심으로 19개의 정기(기초)연구과제를 선정 하였습니다. 관측된 현상의 원인을 심층적으로 분석하고 이에 대한 근원적인 대답을 제공해주는 이론적 탐구로부터, 실제 활용 가능한 정책대안까지 망라한 연구가 진행되었습니다. 연구자들의 연구결과를 종합하여 『2021 안보연구시리즈』로 내놓습니다.

이러한 연구결과가 안보 관련 부처의 정책개발 및 집행과정 뿐만 아니라 연구자들에게 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 활용될 수 있기를 바랍니다. 끝으로 제한된 연구기간에도 불구하고 좋은 연구를 해주신 교내·외 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

2021년 12월 31일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 정 해 일

1. 직장예비군부대 편성 정예화 및 지휘관 운영 개선방안	1
(호서대학교 곽정근 / 한국전략문제연구소 윤진영)	
I. 서론	5
II. 안보환경 변화와 예비전력 정예화 추진	11
III. 직장예비군부대 편성 및 지휘관 운영 진단	30
IV. 직장예비군부대 편성 정예화 및 지휘관운영 개선 방안	53
V. 결론	67
2. 전·평시 국방 물자동원체제 발전방안에 대한 연구	73
(한국전략문제연구소 박무춘 / 한국전략문제연구소 노희준)	
I. 연구 개요	75
II. 대내외 환경 평가	83
III. 국방 물자동원의 소요관리체계 분석 및 대안	100
IV. 국방 물자동원관리 및 집행체계 분석 및 대안	114
V. 결론 및 정책제언	138
3. 예비전력 정예화와 연계한 국가비상대비체계 발전 방향	145
(원광대학교 정진섭 / 국방대학교 강용구)	
I. 연구개요	148
II. 관련 이론과 외국사례 고찰	154
III. 안보환경 변화가 국가비상대비체계에 미치는 영향	162
IV. 국가비상대비체계와 예비전력 현상 진단	165
V. 예비전력 정예화를 위한 국가비상대비체계 발전 방향	193
VI. 결론 및 정책 제언	214

직장예비군부대 편성 정예화 및 지휘관 운영 개선방안

호서대학교 교수 **곽 정 근**

한국전략문제연구소 **윤 진 영**

- I. 서론
- II. 안보환경 변화와 예비전력 정예화
- III. 직장예비군부대 편성 및 지휘관 운영 진단
- IV. 직장예비군부대 편성 정예화 및 지휘관운영 개선 방안
- V. 결 론

요 약

현재 한반도의 안보환경은 하루가 다르게 변화하고 있다. 한반도를 둘러싼 전방위적 안보 위협이 대두되고 있는 가운데 북한의 비핵화와 한반도 위협감소를 통한 항구적인 평화정착을 위해 다각도로 노력하고 있지만 최근들어 불확실성은 오히려 더 증가하고 있다. 또한 인구절벽으로 인한 병역자원의 부족 현상이 심화되고 있고, 코로나 등으로 인해 경제여건이 악화되어 미래에 국방분야로 충분한 재정지원이 지속되기에는 큰 어려움이 있을 것으로 예상되는 가운데 우리 군은 주도적 방위역량 확충을 위한 국방개혁 2.0을 추진하고 있다. 이를 위해 첨단 과학기술 중심의 군 구조로 개편을 추진하면서 2022년까지 상비병력을 50만 명으로 단계적으로 감축하고, 이에 따른 전투손실을 방지하기 위해 4차산업과 연계하여 첨단화된 장비의 보강과 함께 예비전력의 정예화를 추진하고 있다.

한편 우리의 예비군제도는 1968년 창설된 이래 몇 차례 제도적 변화와 함께 2014년에는 예비역간부 비상근복무제도를 최초로 시행하여 현재의 비상근예비군 제도의 발판을 마련하

였고, 열악한 예비군훈련을 과학화·현대화하기 위해 ‘권역단위 과학화예비군훈련장’으로 개선을 2024년까지 추진하고 있는 등 많은 변화를 시도하고 있지만 직장예비군부대의 편성과 직장예비군지휘관 선발 및 운용과 관련된 제도에 있어서는 아직도 창설 초기의 제도를 그대로 유지하고 있는 것이 현실이다.

직장예비군부대는 창설 초기 국가 중요시설 위주의 직장 방호를 위해 소대 이하 부대로 편성하여 지역예비군 부대에 예속 운용하였지만 직장의 규모가 점차 커지면서 그 규모를 분대에서 여단까지로 확대하여 편성하고 있다. 예비군 창설 이념인 “내 마을 내 직장은 내가 지킨다.”는 구호에서처럼 자신이 종사하고 있는 직장을 스스로 지킨다는 것은 창설 당시와 전력화 시기인 1990년대까지는 대단히 중요한 이슈로 많은 사람의 동의를 얻기에 충분했다. 그러나 2000년대 들어 산업구조가 정보화사회로 발전하는 과정에서 이제 직장의 구조도 인력 중심에서 첨단기술 중심으로 변화하였고, 평생직장의 개념도 공무원이나 일부 공공기관 직장 이외에는 소위 ‘내 직장’이라는 개념 자체가 희박해지고 있다. 또한 첨단기술 중심의 산업구조 변화로 인해 신규 채용인원이 줄어들면서 직장의 자원 감소도 심해져 직장 간 자원의 불균형도 심화되고 있다. 실제로 직장예비군부대 일부는 전·평시 반드시 방호가 필요한 국가 중요시설임에도 불구하고 자원이 없어서 예비군부대를 편성하지 못하거나, 반대로 전·평시 방호에 대한 필요성을 전혀 느끼지 못하는 일반직장 중 일부는 단지 예비군자원이 있다는 것만으로 예비군부대를 편성하고 필요한 장비와 물자를 직장 예산으로 구입하며 예비군 지휘조직을 별도로 운영해야 하는 것에 불만을 갖고 있는 등 직장 간 불균형이 심화되고 있다.

이에 본 연구에서는 먼저 현재 가용자원을 중심으로 편성되어 있는 직장예비군부대 편성의 타당성을 검토하여 정예화 편성 방안을 제시하였다. 현행 직장예비군부대 편성의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 현 직장예비군부대의 편성은 예비군 가용자원을 중심으로 전·평시 방호의 필요성과 무관하게 편성되어 있다. 둘째, 직장예비군부대 편성기준이 70년대에 설정된 인원 기준을 그대로 적용하고 있다. 셋째, 직장예비군 제대편성 기준의 편차가 너무 커서 편제기준을 정립하기에 부적절하다. 넷째, 산업단지의 효율적인 방호 등을 위해 창설한 통합직장예비군부대가 그 운영 주체가 불분명하여 개선이 시급하다. 일부 통합직장에서 직장예비군부대를 직장의 직제에도 반영하지 않고 있고 방위협의회 운영 등을 제대로 편성 및 운영하지 않아 직장예비군부대의 육성과 지원에 많은 차질이 발생하고 있다.

따라서 직장예비군부대 편성은 “내 직장은 내가 지킨다.”는 창설 취지를 살리되 전·평시 작전의 소요와 예비군자원관리 두 측면을 고려하여 편성을 정예화하여야 한다. 이를 위해 첫째, 직장예비군부대의 편성 기준을 현실화하여 개선해야 한다. 둘째, 전·평시 직장 방호의 중요성이 떨어지는 일반직장 중에서 예비군자원이 부족하여 유지가 제한되는 부대는 인

원수를 고려하여 규모를 조정하거나 과감히 해체하여야 한다. 셋째, 전·평시 방호가 반드시 필요한 국가 중요시설과 도시기반시설, 테러 위험시설 등은 작전소요를 고려하여 최소 소대 이상의 부대를 편성하여 유지하되 부족한 자원에 대한 충원대책을 강구하여야 한다. 넷째, 대학과 같이 예비군자원이 밀집되어 있는 직장이나 일정 제대 이상의 자원을 보유한 직장은 평시 예비군 자원관리와 훈련을 위해 별도의 예비군부대를 편성하여 운용토록 하되 이들 직장의 경우 장비 및 물자의 확보 부담을 최소화시켜주는 등의 조치를 하여야 한다. 다섯째, 현행 직장예비군부대의 편성 기준 인원을 현실적으로 조정하되, 제대별 편성기준을 재설정하여 표준화 편성할 수 있도록 하여야 한다. 마지막으로 통합직장예비군부대의 효율적인 운영 방안을 검토하여 관련 부서와 협의를 통해 정상화하여야 한다.

다음은 직장예비군지휘관 선발 및 운용 제도의 발전방향을 제시하였다. 직장예비군지휘관은 대학 및 일반직장 예비군부대의 중대급 이상 예비군지휘관을 통칭하며, 임명권자는 대대장 이상은 국방부장관이 임명하고, 중대장, 독립소대장, 독립분대장은 수임군부대장이 임명한다. 지휘관의 신분은 해당 직장의 직원으로서 취업규칙 등의 적용을 받는 민간인 신분으로 지장의 정규직으로 하며, 일반직장 예비군지휘관의 직급은 일정 직급 이상을 부여하여 직급에 상응한 처우를 받도록 하고 있다.

직장예비군지휘관 제도의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 직장예비군지휘관의 법적인 지위 보장이 미흡하다. 직장예비군지휘관은 지역예비군지휘관과 수행하는 업무는 동일한데도 신분상에서 군무원과 직장인으로 나뉘어 있다. 현재 직장예비군지휘관의 지위와 처우에 관한 사항은 국방부의 「예비전력관리업무 담당자 인사관리 훈령」에 규정하고 있는데 법규의 규정이나 위임조항이 없는 국방부 행정규칙으로 일반 직장을 통제하는데 한계가 있어 그 신분 에 따른 처우 등을 제대로 받지 못하고 있다. 둘째, 훈령에 의한 기본권제한은 법률유보의 원칙에 위반될 소지가 있다. 셋째, 직장예비군지휘관의 업무수행간 마찰요인이 발생하고 국방부는 이를 방치하고 있다. 직장예비군지휘관은 직장의 방호라는 국방사무를 직접적으로 수행하고 있음에도 불구하고 신분상 민간인(직장인)이며, 그 사무를 수행하는데 소요되는 제반 비용을 전적으로 직장에서 부담하도록 하고 있는데 이는 장차 직장예비군부대의 편성과 유지에 문제점으로 작용할 수가 있다.

따라서 첫째, 직장예비군지휘관 신분을 법적으로 보장받을 수 있도록 「예비군법」과 같은 법 시행령을 개정해야 하며, 「예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령」은 법령에서 위임된 범위 안에서 관련 사항을 규정하여 법적인 효력이 발생할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 직장예비군지휘관의 편성과 운영에 따른 소요비용의 일부 혹은 전부를 국가에서 부담해 가는 방향으로 개선해 나가야 한다. 이를 위해 우선적으로 직장예비군을 편성하여 운영하는 직장에 대한 세제혜택과 이에 필요한 재원 마련 대책 등을 검토할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구는 5개 장으로 편성하였으며 장별 주요 내용은 다음과 같다. 제1장은 서론 부분으로 연구의 배경과 목적, 연구 범위 및 방법과 연구수행절차, 연구자료의 활용방안을 제시하였다. 제2장은 한반도를 둘러싼 안보환경의 변화요인과 외국의 예비군제도가 우리에게 주는 시사점, 그동안 예비전력 정예화 추진 경과를 고찰해 보았다. 제3장은 우리나라의 직장예비군제도에 대해 직장예비군부대의 편성과 통합직장예비군부대의 운용, 직장예비군지휘관제도에 한정하여 진단하고 문제점을 분석해 보았다. 제4장은 본 연구의 본론에 해당하는 장으로 직장예비군부대 편성 정예화 방안과 예비군지휘관 선발 및 운용 제도의 발전방향을 제시하였으며, 마지막 제5장에서는 결론과 정책 제언 사항을 정리하여 제시하였다.

이번 연구가 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 그동안 예비군부대의 편성 정비에 관한 사항은 주로 지역예비군부대에 초점이 맞춰져 있었는데 그 논점을 직장예비군부대로 옮겨오는 계기가 되었다. 둘째, 직장예비군지휘관의 법적인 신분보장과 처우, 직무수행 보장을 위한 개선 방향을 제시하였다. 셋째, 오랜 기간 동안 통합직장예비군부대를 중심으로 내재되어 있던 갈등요인을 수면 위로 올려 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는 계기가 되었다.

직장예비군제도는 전 세계 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 우리나라 만의 특별한 제도이자, 좁은 한반도 전구에서 전시 소요되는 자원의 대부분을 동원에 의존해야 하는 우리의 작전환경을 고려할 때 직장의 장이 책임을 지고 예비군부대를 편성하여 직장을 방호하는 대단히 우수한 제도라 할 수 있다. 그러나 산업구조의 급격한 변화와 인구의 도시 편중 등으로 인해 인력 위주로 운영되던 직장은 첨단 기술중심으로 변모하였고, 이 과정에서 직장 내 예비군자원이 감소하여 제대별 편성기준에 미달하는 직장이 속출하고 있고 이중 국가 중요시설과 같은 필수 직장에서 자원이 부족하여 예비군부대를 편성하지 못하는 사례가 늘고 있다. 그럼에도 불구하고 직장예비군부대는 과거 창설 초기의 편성방침과 지휘관선발 제도를 아직도 그대로 운영하고 있는 것이 우리의 현실이다. 이제라도 직장예비군부대가 전·평시 동원자원의 생산을 보장하고 직장을 방호할 수 있는 명실상부한 예비군부대로 거듭날 수 있도록 그 편성 방침부터 현재의 시대적 상황과 현실을 반영하여 개선해야 한다. 또한 직장예비군부대 지휘관의 법적인 신분을 보장할 수 있도록 관련 법령을 개정하고, 전적으로 직장의 장에게 일임하고 있는 운영책임의 일부라도 국가에서 부담하는 방향으로 제도개선을 검토하여야 한다.

아무쪼록 본 연구를 계기로 직장예비군부대의 편성을 정예화하고 직장예비군지휘관 선발 제도가 현실적으로 개선이 되어 제 자리를 잡아 장기적이고 안정적인 운영의 기틀을 마련하는 계기가 되기를 바랄 뿐이다.

I. 서론

1. 연구 배경

대한민국 예비군은 1968년에 발생한 청와대 무장공비 침투사건을 직접적인 계기로 하여 창설된 이래 50여 년이 경과되어 제2의 국군으로 성장·발전해왔다. 창설 당시 예비군은 주 소지에 따라 편성되는 지역예비군과 소속된 직장에 따라 편성되는 직장예비군으로 구분하여 국방부장관이 제반 사무를 관장하도록 하였다. 그중 직장예비군은 “내 직장은 내가 지킨다!”는 기치하에 직장의 장이 주체가 되어 창설함으로써 예비군 대원이 조업과 직장방호를 동시에 하고 있다는 자부심과 주인의식을 가질 뿐 아니라 직장장이 편성과 운영을 책임지다 보니 주인의식을 갖고 운영하게 되는 일석이조의 효과를 얻을 수 있는 세계의 어느 나라에도 없는 우리나라만의 아주 독특한 제도로 자리잡고 있다.

창설 초기 직장예비군부대는 그 설치 기준을 국가 중요산업시설 또는 사업체에 한하여 설치 운용토록 함으로써 기간산업 시설의 방호를 주목적으로 하였으며, 이를 관공서와 일반 산업시설 및 공익시설로 확장할 시에도 그 요건을 엄격히 제한하여 왔다. 그 후 급격한 산업화가 진행되면서 1970년대 들어 직장의 수가 기하급수적으로 늘어나자 직장의 조업과 방호를 동시에 보장해주는 차원에서 일반직장에도 예비군부대를 편성하게 되고, 각급 대학에 재학 중인 학생들의 학습권을 보장해 주기 위해 대학별로 직장예비군부대를 편성하면서 예비군부대 편성기준이 국가 중요시설의 방호 또는 기간산업의 보호 차원을 넘어서 직장내 예비군자원을 관리하고 훈련하기 위한 차원으로 확대되어 가게 되었다. 그 결과 1980년에서 1990년까지 기간 중에 직장예비군부대의 수가 계속 증가하여 한때는 2,637개 부대('90년)까지 될 정도로 늘어났다. 그러나 2000년대 들어 정보화시대의 도래로 산업구조가 인력집약적 구조에서 기술집약형으로 변모하고 직장예비군 자원수가 감소하면서 그 수가 점차 줄어가기 시작했으며, 2010년대와 2020년대를 거치면서 계속 감소하여 현재는 800여 개 부대만 남아있게 되었다. 이로 인해 시설자체의 방호가 불필요한 일반직장과 대학은 예비군자원만 있으면 부대를 편성할 수 있는데 반해 전·평시 방호가 반드시 필요한 국가 중요시설 중에서는 예비군자원의 부족 또는 경영상의 이유로 부대 규모를 축소하거나 편성하지 않는 모순점이 발생하고 있다. 또한 직장예비군부대별로 제대별 편성기준 인원을 충족하지 못하고 있는 부대가 점점 늘어나고 있는데도 불구하고 제대별 편성기준을 현실에 맞춰 조정하거나 혹은 자원이 부족한 직장을 해체하려는 노력조차 보이지 않고 있는 것이 현실이다.

또한 1970년대 들어 산업화의 핵심 동력이었던 국가 공업단지의 방호력을 향상시키고

개별 직장의 부담을 최소화하기 위해 동일 공업단지 내의 직장예비군 자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 하나의 직장 예비군부대로 편성토록 하였다. 그 결과 한국 산업단지 공단의 지역본부와 계열사 직장은 분산운영하고 있는 대기업을 중심으로 통합직장예비군부대를 편성하여 운영함으로써 공단 단위 혹은 대기업 차원의 방호력이 증가되고 자원관리와 훈련의 효율성이 증가되는 효과를 가져올 수 있었다. 그러나 정보화시대 산업의 중심이 제조업에서 첨단산업과 서비스업 중심으로 전환되는 과정에서 통합직장에 소속된 개별업체의 결속력이 약화되고 개별업체의 경영구조가 악화되면서 그동안 부담하던 방위비 분담금을 제대로 내지 않는 직장이 늘어나고 이로 인해 통합직장예비군부대의 육성·지원·관리에 많은 문제점이 노출되고 있으나 그 해결 기미조차 찾아보기 힘든 실정이다.

한편 직장예비군부대의 지휘관 선발 및 운영에도 변화가 필요하다. 창설 초기 직장예비군 지휘관은 직장방위협의회의 추천을 받아 수임군부대장이 임명함으로써 사실상 직장의 장이 임명하는 체제였으나, 다수의 직장부대가 편성되면서 1973년부터 예비군지휘관 선발을 공개 경쟁시험으로 변경했고 임명권한을 수임군부대에서 국방부장관으로 변경하였다. 그 결과 직장예비군 지휘관은 소관 업무상으로 보면 직장의 방위와 대비, 소속된 예비군 대원에 대한 지휘·통솔, 예비군 대원의 자원관리와 훈련 등 명백한 국방 사무를 담당하고 있는데 선발과 보직은 국방부에서 전담하여 직장장의 역할을 완전히 차단해 놓은 상태에서 보수와 운영에 필요한 제반 비용은 직장에서 전담하는 모순적 구조를 안고 있다. 그뿐만 아니라 직장예비군지휘관의 신분과 지위 등에 관한 내용은 예비군법과 같은 법률 차원에서 직접 규정하거나 최소한 법률에서 구체적으로 위임을 받은 법규명령에서 규정하는 것이 타당하다 할 수 있으나, 그 관계 정립이 미흡한 상태에서 국방부의 행정규칙인 「예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령」으로 규정하고 있고, 직장인으로서 민간인 신분인 예비군지휘관에게 헌법이 보장한 기본권을 침해하는 조항을 두고 통제하는 등 문제가 심각하게 대두되고 있다.

그러나 현재까지 국방개혁을 추진하는 과정에서 ‘예비전력 정예화’에 관한 세부내용을 보면 직장예비군부대의 편성을 정예화하는 방안과 직장예비군지휘관의 신분과 지위를 보장하는 방안은 어디에도 찾아볼 수가 없다. 또한 예비군지휘관의 신분과 법적 지위의 확보 면에서도 지역예비군지휘관은 여러 차례 신분의 변화 과정을 거쳐 2014년에 군무원인사법 개정을 통해 일반직 군무원의 신분으로 통일이 되었지만 동일한 임무를 수행하고 같은 절차에 의해 선발되는 직장예비군지휘관에 대해서는 언급조차도 없다.

일반적인 학술연구에서도 마찬가지로 경향을 볼 수 있다. 선행연구에서 나타난 예비군에 대한 연구 역시 대부분을 지역예비군부대의 조직편성과 지휘관 신분보장에 치우치고 있고, 직장예비군에 대한 연구는 거의 없는 것이 현실이다.

따라서 본 연구에서는 이와 같은 필요성을 적시하여 지금까지 예비전력 정예화 추진과 학술연구에서 다소 소외되었던 직장예비군부대의 편성과 운영, 지휘관 선발 및 운영 등 각 분야별 문제점을 분석하고 발전방향을 제시하고자 한다.

2. 연구 목적

따라서 본 연구는 목적은 다음과 같다.

첫째, 직장예비군부대의 정예화 편성 방안을 제시하는 것이다. 예비전력의 정예화를 위해 現 예비군부대 편성계획과 연계하여 적정 규모의 예비군부대를 편성 운영해야 할 직장을 재판단하고, 분대~여단급까지의 제대별 표준화된 편성기준을 마련하는 방안을 연구하고자 한다. 이를 위해 1970년대 마련된 제대별 편성기준을 재검토하여 현실화하고, 예비군자원 감소에 따라 직장예비군부대의 자원관리 효율성과 작전운용의 필요성을 기준으로 존속 또는 해체, 통·폐합 등 효율적인 운영방안을 제시하며, 전·평시 방호가 필요한 직장 위주로 예비군부대를 재편하는 방안을 제시할 것이다.

둘째, 오래전부터 문제가 발생하고 있는 동일 공업단지 내에 하나의 직장예비군부대가 편성되어 있는 통합직장예비군부대의 편성과 운영 지침을 재검토할 것이다. 이를 통해 통합직장예비군부대의 편성과 운영 필요성을 전반적으로 검토하여 불필요한 경우 과감하게 해체하고 개별 직장 단위로 예비군부대를 편성하는 등의 대안을 제시하고자 한다. 또한, 현재 통합직장 단위로 편성하여 운영하고 있는 통합방위협의회 편성의 적절성을 검토하여 표준 안을 제시함으로써 통합직장예비군부대의 효율적인 운영방안을 정립하고자 한다.

셋째, 現 직장예비군 지휘관의 선발 및 운영 제도의 문제점과 개선방안을 연구하여 제시할 것이다. 이를 위해 직장예비군지휘관의 신분과 지위의 법적 효력을 검토하고, 선발과 복무제도, 처우 등에 관한 제반 문제점을 식별하여 개선방안을 도출하고자 한다.

마지막으로 이와 같은 직장예비군부대의 편성 정예화, 통합직장예비군부대의 편성 및 운용, 예비군지휘관의 신분보장 및 복무, 처우 개선 등을 위해 필요한 법령의 개정 소요를 판단하여 제시하고자 한다.

3. 연구 범위

본 연구는 예비전력 정예화를 위해 예비군부대 편성 및 정비의 한 축으로서 편성된 직장예비군부대의 전투력 발휘의 보장과 전·평시 직장의 방호라는 중요한 함의를 담고 있다. 4

차 산업혁명 시대 산업구조의 변화는 과거 대규모 인력집약적인 구조에서 소규모 단위로 분산된 기술 집약적 구조로 직장의 모습을 변화시켰다. 그럼에도 불구하고 우리의 직장예비군부대 편성과 운영 기준은 과거 산업화 시대의 구조를 벗어나지 못하고 있다. 군 조직편성의 기준은 작전소요에 기초하여 편제를 작성하고 이를 기준으로 부대를 편성해야 함에도 불구하고 직장예비군부대는 창설 이후 지금까지 자원수를 기준으로 제대를 편성하고 있고 그 범위도 지나치게 큰 구조로 되어 있다. 그러나 직장예비군부대의 편성기준에 대해 면밀하게 검토된 바가 없다.

따라서 본 연구에서는 국방개혁 기본계획, 예비전력 정책서, 예비전력 비전 2030 등에 나타난 예비군부대 편성 정비 계획 등을 기초로 직장예비군부대 편성의 발전방향을 탐구하였다. 성과 있는 연구결과 도출을 위해 먼저 국가총력전 수행을 위해 예비군의 창설 배경과 역할을 조명해 보고, 50여 년의 역사를 통해 발전해 온 예비군의 모습을 진단해보기 위해 향토예비군 50년사와 각종 정책 및 연구자료를 검토하였다.

또한, 산업화 시기 국가적으로 국가 기간산업 및 첨단과학기술산업 등을 육성하기 위해 지정하여 운영하는 국가산업단지를 중심으로 통합예비군부대의 편성과 운영 실태를 진단해 보고, 국가의 산업구조 변화에 맞춰 예비군부대의 편성과 효율적인 운영방안을 연구하였다.

이와 더불어 직장예비군지휘관의 신분보장과 직무수행에 관한 사항을 각종 법령에 제시된 사항을 기초로 국가인권위원회 등에 제시된 민원과 이에 따른 권고안, 국가 사무의 민간 위탁 판례 등을 활용하여 그 타당성을 검토하고 발전방향을 제시하고자 하였다.

결론적으로 국방개혁 2.0 추진의 한 축인 “예비전력 정예화”를 달성하기 위한 하나의 핵심 과제로 예비군부대의 편성 정비 차원에서 직장예비군부대의 편성을 재검토하고, 효율적인 운영을 위해 예비군지휘관의 선발과 운용 방안을 제시함으로써 미래 예비전력 발전을 위한 논리적 근거를 제시하고자 하였다.

4. 연구수행 방법 및 절차

가. 연구수행 방법

성과 있는 연구결과 도출을 위해 우선 관련 연구논문 및 저서, 정책 연구 등의 기존 선행 연구 결과를 분석하였으며 주요 국가의 예비군 편성과 예비전력 육성, 지휘관 운용과 관련된 자료를 검토하되, 각각의 과정에서 전문가와 법률가의 자문과 의견을 수렴하고 다양한 논의를 거쳐 대안을 마련하였다.

요구내용 해결을 위하여 기본적인 연구방향을 설정하고 계획 단계에서부터 철저한 현상 진단과 분석을 통해 요구되는 중점에 부합하도록 세부내용을 구체화시키고자 하였다. 그리고 체계적인 연구수행 전략을 수립함으로써 연구성과를 달성하는데 집중하고 이를 위해 실현가능한 산물을 도출하기 위해 노력하였다.

이를 위해 동원분야에서의 실무수행 경험과 전문성을 바탕으로 다양한 분야의 선행연구 결과를 검토하고, 관련 전문가들과의 다양한 의견수렴과 교환을 통해 연구 착수단계에서부터 짜임새 있는 연구수행 전략을 수립하고 이를 실행하는 데 집중하였다. 이와 더불어 국방 분야 전문 연구책임자와 동원 전문가로 구성된 연구팀 참여자들의 Team work 제고와 시너지효과로 연구목표를 달성하는데 주안을 두고 연구 참여자 간 정기·수시로 미팅을 진행하고 연구책임자 간 수시 자체평가를 실시하여 과제별 쟁점을 도출, 이를 실현할 수 있는 구체적 방안 마련에 집중하였다.

우리 군이 2005년 「국방개혁 기본계획」을 발표한 이후 「국방개혁 2.0」에 이르는 과정을 통해 지나치게 관리 위주로 방만한 구조로 되어 있는 예비군의 편성을 정비하여 동원 즉시 전투임무 수행이 가능한 조직으로 변모를 시도해 오고 있다. 그러나 유독 직장예비군 만큼은 창설 초기의 모습에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이번 연구를 통해 직장예비군부대의 정예화 편성에 대한 정책적인 방향을 설정하고 지휘관 선발 및 운용에 관한 제도 개선의 첫발을 내딛을 수 있기를 기대한다.

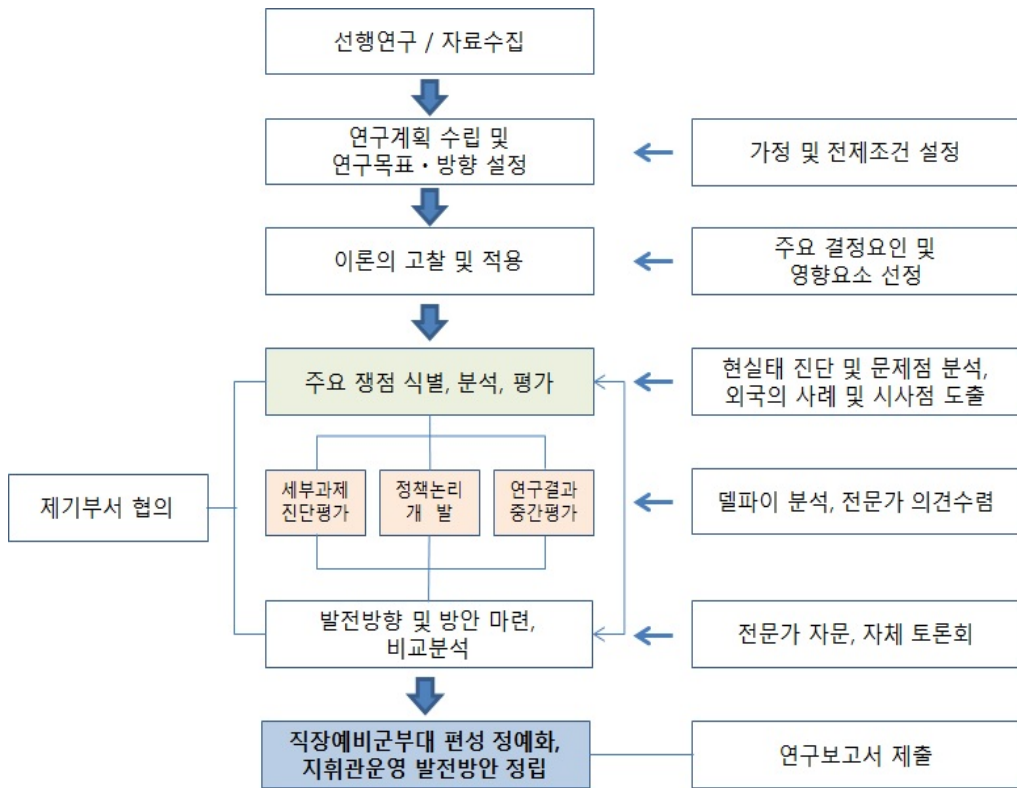
나. 연구수행 절차

연구수행은 제기부서에서 요구하는 진행계획과 연계하여 연구진이 설정한 전체적인 일정 에 따라 체계적이고 단계화하여 추진하고자 하였다.

1단계는 선행연구 결과를 수집하여 연구의 목표와 방향을 수립하기 위해 ① 문헌조사와 현장 방문 및 인터뷰를 통한 다양한 자료 수집, ② 사례분석, 중점과제별 세부과제 도출 및 주요 쟁점을 도출하여 분석 및 평가를 위한 요소로 설정하였다.

2단계는 중점 과제별 세부과제의 진단, 정책논리의 개발 및 연구결과 중간평가를 위해 ① 연구방향에 따른 중점 과제별 현상을 진단하여 평가하고 ② 중점과제별 정책논리를 개발 하여 보고서를 작성하고 ③ 수시 및 중간보고를 통해 연구방향을 조정할 소요를 판단하고 이를 수정 및 보완하였다.

3단계로 분석결과 종합 및 선택 가능한 방안을 도출하고 제기부서에 필요한 정책제언을 제시하기 위해 과제별 다양한 방안의 제시 및 선택 가능한 대안을 도출하여 최종보고를 실시하고 연구보고서를 완성하였다. 연구수행을 위해 적용한 절차는 아래 그림과 같다.



〈그림 1〉 연구수행 절차 흐름도

5. 연구 자료의 활용

본 연구는 현행 가용자원 중심의 직장예비군부대 편성과 이를 지휘하는 직장예비군 지휘관의 선발 및 운용 등에 대해 현실적인 문제점을 분석하여 예비전력 정예화 추진과 연계된 시사점을 도출하고, 현행 직장예비군부대 운용의 발전 방향을 제시하는 연구로써 다음과 같이 활용할 수 있을 것이다.

- 가. 예비전력 정예화를 위한 예비군 조직편성 정비의 참고자료로 활용
- 나. 관련 법령 및 인사관리훈령 보완을 위한 근거 자료로 활용
- 다. 예비전력 정책서, 미래 예비전력 Vision 등 정책문서 작성 시 참고 등

II. 안보환경 변화와 예비전력 정예화 추진

1. 미래 안보환경 변화 전망

2019년 말부터 인류를 강타하고 있는 코로나19가 전 세계로 급속도로 확산되어 각국의 정치·경제·사회적 불안정성을 가중시키고 있는 가운데 국제사회는 자국 우선주의가 심화되면서 글로벌 공급망의 단절, 경제활동의 위축, 대규모 실업 등 국제경제에 위기를 가져왔고, 세계 곳곳에서 인종혐오범죄가 증가하고 정부의 격리조치에 대한 취약계층의 반발로 사회적 갈등이 조장되고 있는 등 국제사회에 정치·경제·사회적 위기가 고조되고 있다.

그와는 별도로 각국의 군비경쟁과 지정학적 요인에 따른 국가간 갈등이 발생하고, 지역별로는 종교, 민족, 영토를 둘러싼 전통적 갈등요인 또한 상존하고 있어 이로 인한 안보위협도 지속되고 있다.

가. 예비전력과 미래 환경 변화 요인

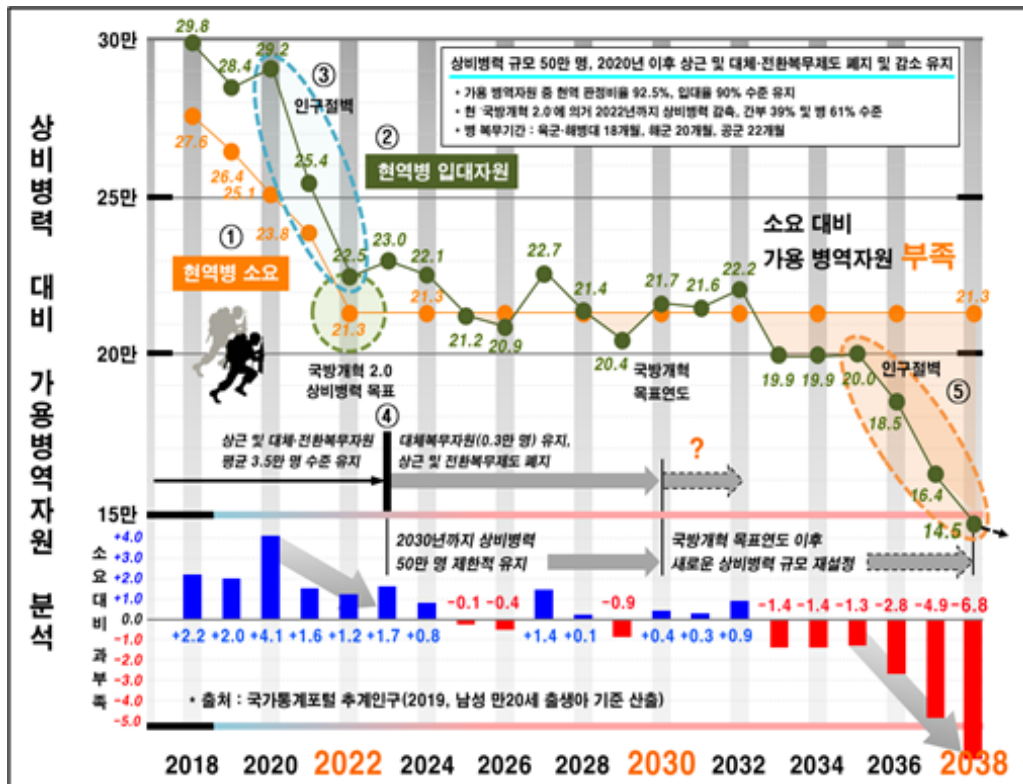
첨단 과학기술의 발전은 무기체계의 획기적인 변화를 가져왔고 이는 미래전의 패러다임을 변화를 가속화하고 있다. 여기에 저출산에 따른 가용 병역자원의 감소, 국방예산 재원의 안정적인 확보의 제한 등 많은 곳에서 이미 나타나고 있다.

1) 저출산으로 인한 인구 감소로 병역자원 수급의 불균형 초래

국방부는 2017년 61.8만 명이던 상비병력을 2022년까지 50만 명 수준으로 감축하면서 부대를 전방위 안보위협에 주도적·탄력적으로 대응이 가능하도록 첨단 과학기술 기반의 군 구조로 정예화를 추진하고 있다.¹⁾

그러나 최근 들어 수년간 계속된 한국사회의 출산율 저하는 이러한 계획이 무색할 정도로 아주 심각한 상황으로 전개되고 있다. 현재의 계획대로라면 2022년 이후 상비병력의 규모를 50만 명으로 유지하기 위해서는 매년 상비병력을 21.3만 명을 충원해야 하는데 반해 실제 현역 입영 가용자원은 2023년부터는 그 소요를 채우기 어려워지기 시작할 것으로 예상되며, 2038년 경에는 가용 병역자원이 14.5만 명으로 실제 상비병력의 유지는 30만 명대 초반에 그칠 수 있을 것이라는 우려가 나오고 있다.

1) 국방부, 「2020 국방백서」



〈그림 2〉 상비병력 대비 중·장기 가용 병역자원 수급 전망²⁾

이러한 문제를 해소하기 위해 국방부는 숙련도와 전문성이 요구되는 직위에 부사관 위주로 간부를 증원해 오고 있으나 정년인구의 감소와 중장기적인 청년 실업을 감소전망에 따라 군 간부의 획득 전망도 그리 밝지 않다. 또한 2017년 약 5% 수준이었던 국방인력 대비 민간인력의 비중을 2022년까지 약 10%까지 확대한다는 목표 아래 군이 직접적으로 수행해야 할 전투 및 지휘통제 직위를 제외한 비전투 분야 직위를 군무원과 민간 근로자로 대체하고 있다. 또한 부족한 상비병력의 충원을 위해 2023년부터 상근예비역 및 전환·대체복무제도를 점차 축소 또는 폐지할 예정이다.

이와 같은 저출산으로 인한 상비병력의 수급 불안정은 예비군에게도 직접적인 영향을 미친다. 첫째, 예비전력의 규모 면에서 영향을 미치게 된다. 예비군은 현역 복무를 마친 자원이 그대로 예비군으로 편입되는 구조로 되어 있어 현역의 감소는 예비군자원의 감소로 이어지고 이로 인해 병역자원의 감소가 본격적으로 나타나게 될 시기에는 지금과 같은 방식으로 직장예비군부대의 운용이 사실상 어려워질 것이다. 둘째, 예비군 부대편성의 변화를 요구할

2) 박무춘 등, “예비전력 정예화를 위한 적정 예산 확보 방안”, 전략문제연구소, 2020. 11., p. 21.

것이다. 특정지역의 인구 감소 또는 소멸 현상은 지금까지 지역과 직장을 기반으로 편성하고 있는 예비군부대 편성에 어려움을 줄 것이다. 셋째, 예비군의 전투력 저하를 초래할 수 있다. 이미 많은 사람들이 우려하고 있는 바와 같이 현역 복무인력의 축소와 복무기간 단축은 현역의 전투력약화를 초래해 이는 예비군의 전투력약화로 이어질 가능성이 높다. 따라서 상비병력의 감축과 연계하여 예비군의 적정 규모를 판단하고 이를 기초로 지역 및 직장예비군부대의 편성을 재검토하며, 예비군의 전투력 수준 유지를 위한 훈련을 강화하는 등의 예비전력 정예화를 위한 대책이 시급하다.

2) 한반도 전쟁양상의 변화

미래 위협의 유형과 전개양상은 복잡 다양화되고 여러 요소들이 복합적으로 상호 작용하면서 전투수행 개념에서의 변화할 가능성이 높다. 결국 미래전은 재래전·비정규전·비대칭전·사이버전·전자전·미디어전 등이 복합적으로 상호작용하는 다양한 형태의 ‘하이브리드전(Hybrid Warfare)³⁾’ 양상으로 전개될 가능성이 점증하고 있다.

먼저 한반도 전구의 환경적·작전적 특성은 국토의 3면이 해양으로 둘러싸인 산악 중심의 협소한 국토로 인해 전장의 중심이 짧고, 급격한 도시화와 인구과밀, 산업시설과 국가중요시설의 특정지역 집중현상이 두드러지게 나타나고 있는데 이는 적의 특수작전부대의 기습공격과 우회 침투 등에 취약하고, 국가 인프라와 산업시설, 심지어는 각 가정의 모든 생활환경이 인터넷을 기반으로 하고 있어 적의 사이버 공격·테러에 매우 취약한 구조를 가지고 있다.

특히 북한은 자신들이 보유하고 있는 세계 최대 규모의 특수작전부대와 화생방 및 사이버전 수행능력을 이용하여 한반도에서 전쟁 발발 시 다양한 형태의 전략·작전·전술적 차원의 배합전을 전개하여, 한반도 전·후방을 동시에 전장화하면서 후방지역의 불안정을 가속화하여 전쟁수행능력을 마비하려 들 것이다.

이에 후방지역의 안정화 여부는 전쟁 지속능력확보 차원에서 매우 중요한 요소이다. 우리는 전시 군사작전에 소요되는 인력과 물자의 약 70% 가량을 동원에 의존하고 있고 전쟁이 지속될수록 동원의 의존도는 심해질 수밖에 없다. 따라서 주요 생산시설이 밀집되어 있는 공단지역이나 직장의 방호는 전쟁수행과 밀접한 관계에 있을 수 있기 때문에 직장의 방호를 직접적으로 담당하는 직장예비군부대의 중요성은 더욱 증가할 것이다.

3) Hybrid Warfare : ‘국가, 준국가 혹은 정치집단이 정규전·비정규전·테러·범죄행위·사이버전 등 다양한 전쟁수단을 통해서 전쟁방식을 동시에 혼합하고 다차원적인 방법과 조직·수단을 융합하여 물리적·정보적·인식적 시너지 효과를 창출함으로써 전쟁의 목적을 달성하려는 전쟁양상’배달형, “미래 한반도 전쟁양상 변화에 대비한 전략개념 발전방향 연구: 하이브리드전을 중심으로”(한국국방연구원, 2016), pp. 21~23.

3) 안정적인 국방예산 확보의 어려움

최근 미·중 무역분쟁, 한·일 경제분쟁 과정에서 각국의 보호무역 정책 강화는 수출주도의 우리 경제에 불확실성을 높여 조만간 긴축재정으로의 전환이 불가피함에도 불구하고 코로나 위기 극복과 저출산·고령화에 따른 복지 및 의무·고용지출 소요의 급격한 증가 등으로 인해 향후 정부 총지출의 지속적인 증가는 불가피할 전망이다. 또한 한국사회의 구조적인 변화를 야기하고 있는 저출산·고령화, 잠재성장률의 하락으로 국가 재정의 어려움은 가중될 것으로 예상되며 이로 인해 국방예산의 증가율은 점차 감소할 가능성이 높다. 따라서 향후에도 국방개혁의 원활한 추진을 보장할 수 있을 정도로 국방예산을 안정적으로 확보하는데는 많은 어려움이 예상되고 있다. 실제로 정부가 발표한 2022년 국방예산 편성안에 따르면 2022년에는 전년도에 비해 국방예산은 총 4.5%를 증가 편성하였으나 이중 국방개혁에 필요한 방위력개선비는 2% 증가에 그치고 있음을 볼 수 있다.⁴⁾

따라서 기존의 상비군 중심의 첨단 기술군으로의 변모와 함께 예비전력을 상비군 수준으로 전투력 발휘를 보장할 수 있도록 정예화하는 경제적 군 운용이 필요한 시점이다.

2. 외국의 예비군제도

모든 국가는 자국의 이익과 전략적 목표를 달성하기 위해 안보환경에 부합된 동원 및 예비군제도를 마련하여 효율적인 국방태세를 유지하고 있다.⁵⁾ 이에 주요 국가별 예비군제도를 살펴보고 예비군 편성과 예비군부대 지휘체계 등의 차이점을 비교 분석하여 우리나라의 예비군제도에 발전적으로 적용할 수 있는지를 생각해 볼 필요가 있다. 따라서 본 절에서는 미국과 이스라엘, 싱가포르의 예비군제도와 이를 통해서 우리 직장예비군 제도에 주는 시사점을 알아보았다.

가. 미국의 예비군제도

미국의 예비군은 육군을 중심으로 남북전쟁 시기부터 시민군이란 이름으로 발족하였다. 현재와 같은 개념의 예비군은 1792년 창설된 주방위군과 1908년 미 의회의 승인을 거쳐 연방예비군 의무단이 발족된 것이 시작이라고 할 수 있다. 이후 2차 대전 당시에 26개 예비사단과 지원부대를 동원한 바 있고 한국전쟁 시에도 38만을 동원하여 70%가 전선에 투입

4) 방위사업청, “22년 국방예산, 전년대비 4.5% 증가한 55.2조원”, 2021. 8. 31.

5) 박무춘·노희준, “예비군 복무제도 개선방안에 관한 연구”, 국방대학교, 2020, p. 160

되었으며, 월남전쟁에서도 45개 중대에 장교 및 지원병을 동원하는 등 다양한 전쟁에 참전하였다.⁶⁾

예비군이 현 체제와 같은 기구와 구성을 갖추게 된 것은 제2차대전 발발 이후부터로 1965년 예비군 전력화 계획을 통해 획기적인 전력강화를 추진하였고, 1967년 미국행정부 가 「예비군 권리선포」를 발표하면서 예비군의 모든 무장수준을 상비군에 준하도록 개선 보완시켰다. 1973년 모병제로 병역제도를 전환한 이래 부족 병력 충원을 위해 총체전력정책(Total Force Policy)을 도입하여 상비군은 필수병력 위주로 운용하고 예비군을 상비군의 지원전력이자 동반전력으로 건설하여 경제적이면서도 강한 군으로 거듭나고 있다.

현재 미국의 모든 시민과 영주권을 취득한 남성은 병역의무등록을 할 의무를 가지며, 이 중 군 복무지원자는 현역병, 예비군부대 또는 주방위군 중 하나를 선택하여 복무하며, 의무 복무 기간 전체를 <표 1>과 같이 현역복무와 예비군복무로 구분하여 상호 연계된 복무제도를 운용하고 있다.

〈표 1〉 예비군 복무 유형⁷⁾

구 분		3개월	6개월	2년	3년	4년	5년	6년	7년	8년
현역 복무	4년	현역					긴급예비군	대기예비군		
	3년									
	2년									
특기소지자										
일반지원자										

예비군의 조직은 연방예비군(육·해·공군, 해병대), 주방위군, 해안경비대로 구분하며, 국방부장관 아래에 예비군차관보를 두어 예비군업무를 총괄하고 각 군은 해당 군별 예비군에 대한 책임을 가지고 있다. 예비군은 임무와 복무형태에 따라 긴급예비군(Ready Reserve), 대기예비군(Standby Reserve), 퇴역예비군(Retired Reserve)의 3개 유형으로 분류된다. 예비군의 역종별 분류는 아래 <표 2>와 같다.

6) 팽준호, “예비군 관리에 대한 국제 비교 연구”, 한남대학교 석사학위논문, 2002, p. 9.

7) 동원기획관실, 「2017년 외국의 동원 예비군제도」, 서울: 국방부, 2018.

〈표 2〉 예비군 역종별 / 기능별 분류⁸⁾

구 분			세 부 내 용
긴급 예비역 (Ready Reserve)	선발 예비군 (Selected Reserve)	부대편성 예비군 (TPU)	• 예비군부대 단위 편성(연방예비군, 주방위군) • 최소 48개 훈련 과제, 년 39일 훈련 • 월1회 주말훈련, 연간 1회 2주 동원훈련
		상근 예비군 (AGR)	• 상비군 및 예비군부대에 상근 근무 * 180일 또는 그 이상 계약된 기간 동안 복무 • 부대조직, 행정, 신병모집, 교관 등 임무 수행 • 급여, 복지 등 조건은 현역과 동일
		개별동원 예비군 (IMA)	• 기술직이나 전문적인 능력이 요구되는 상비군부대에 개별 총원되는 예비군 • 최소 훈련일은 연 14일
	개인긴급예비군 (IRR)		• 계약복무기간 내 현역 또는 선발예비군이 아닌 자 • 최소 연 1일 훈련
대기예비역 (Stan-by Reserve)			• 긴급예비역 또는 현역 만료자 중 희망자, 특정 기술 및 주요 기관 동원보류자 • 훈련 참여시 진급 및 퇴역 점수 획득
퇴역예비역 (Retired Reserve)			• 20년 이상 복무 후 퇴직연금을 수령하는 60세 미만자 중 긴급이나 대기예비역에 자원하지 않은 자 • 예비군 미편성, 총동원 시 동원 가능

예비군의 임무는 동원계획에 따라 부대 및 개인을 총원하는 것으로 연방예비군이나 주방위성의 예비군으로 의회명령에 따라 동원되어 현역임무를 수행하게 된다.

연방예비군은 전·평시 동일하게 육군, 해군, 공군, 해병대의의 현역군 계통에 통합되어 각 군의 증·창설과 손실보충에 필요한 인원을 지원한다. 또한 주방위군은 육군과 공군 주방위군으로 구분되며, 평시에는 주지사의 독자적인 지휘하에 주 자치에 따라 시민의 생명과 재산을 보호하는 임무를 수행하며, 전시에는 국가방위를 위해 동원되어 연방예비군의 임무를 수행하는 이중적인 임무구조를 갖고 있다. 현재 미국의 총 병력에서 선발예비군이 차지하는 비율은 38% 수준이며 군별 총병력 대비 예비군의 비율을 다음 〈표 3〉과 같다.

8) 동원기획관실, 「2017년 외국의 동원 예비군제도」, 서울: 국방부, 2018., p. 248.

〈표 3〉 미국의 군별 예비군 현황⁹⁾

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%

약 82만여 명의 선발예비군 중에서 약 7만여 명을 상근예비군(AGR: Active Guard Reserve)으로 운영하여 연방예비군 또는 주방위군 신분으로서 연간 180일 이상을 상근직(full time)으로 근무 중이며, 이들은 주로 상비군 병력에 대한 정원 부담 해소를 목적으로 예비군의 조직·모집·교육훈련·행정 등 현역과 동일한 임무를 수행하고 있다. 상근예비군의 신분 및 임무에 대한 법적근거를 美 법률 title 10(Armed Forces, 국군법)¹⁰⁾에 명시하고 있으며, 보수 및 복지는 현역과 동일한 수준이다.

한편 미국은 상근예비군과는 성격이 다른 비상근(part time) 예비군도 운영하고 있다. 그들은 선발예비군 중에서 다수를 차지하고 있는 부대편성예비군(TPU: Troop Program Unit)으로서 연 24일의 주말훈련과 2주간의 동원훈련에 참여하며, 그들의 보수는 일별 수당(평균 16~37만 원) 차원으로 지급하고 주말훈련은 평일의 200% 수준으로 보상하고 있다.

예비군 자원관리는 현역군 계통에서 부대별 업무관련 참모부에서 실시한다. 육군본부 예비군 인사센터에서 개인 긴급예비군 및 개인 주방위군 인사관리를 담당하고, 부관실 인사행정센터에서 개별동원대상자 자격표 및 자원관리를 하며 주방위군 행정관은 주방위군 편성요원에 대한 자원을 관리한다.¹¹⁾

미국 예비군제도의 특징은 다음과 같다.

첫째, 미국은 병역제도가 현역복무와 예비군복무를 연계한 통합복무제도를 채택하고 있어 일단 병역에 지원한 사람에게는 예비군복무에 대한 의무가 동시에 부과된다. 따라서 예비군의 역할 면에서도 현역과 동일한 역할을 수행하여 전통적인 군사위협은 물론 비군사적

9) 동원기획관실, 「2017년 외국의 동원 예비군제도」, 서울: 국방부, 2018., p. 248.

10) 국군법 제101조 (d)(6)항 : 상근예비군은 현역 임무를 수행하는 육·해·공·해병의 연방예비군 또는 주방위군 신분으로서 연간 연속 180일 또는 그 이상의 기간 동안 예비군을 조직(organizing), 행정(administering), 모집(recruiting), 교육훈련(instructing & training)하는 임무를 수행한다.

11) 박무춘·노희준, 앞의 책, p. 175.

위협까지 그 임무 영역을 확대해 나가고 있다.

둘째, 미국의 예비군은 상비군의 동반자로서 총체전력을 구성(상비전력 49%, 예비전력 51%)하여 유사시 주요전력으로 작전 및 훈련에 참가하고 있다.

셋째, 예비군을 상비군 수준의 전투력 발휘가 가능하도록 무기와 장비를 동일한 수준으로 무장하고 있으며, 충분한 훈련 기간을 편성하고 실전상황을 상정한 훈련이 가능하도록 첨단 과학기술을 활용한 과학화훈련을 확대하는 등 예비군의 정예화에 힘쓰고 있다.

넷째, 충분한 보상과 복지혜택을 통해 정예예비군으로 유인하고 있다. 예비군에 편성되어 평시부터 복무하고 있는 상근복무자의 경우 신분과 급여, 복지혜택을 현역과 동일하게 제공하고 있고, 비상근 복무자의 경우에도 동원 또는 훈련에 참여하는 기간 동안은 현역과 동일한 수당과 복지혜택을 제공하고 있으며 이에 따르는 보상재원 마련 대책을 강구하고 있다. 또한 현역과 예비군 복무를 자율적으로 선택하게 함으로써 공평한 복무를 보장하고, 현역에 상응한 혜택을 부여함으로써 예비군의 지원율을 높이고 훈련 참가 동기를 부여하는 등 예비 전력 유지를 위한 제반 여건을 조성하고 있다.

다섯째, 동원전담 기구와 기관을 설치하여 전력기획 단계부터 상비군과 균형을 유지하고, 우리나라와 같이 별도의 예비군 관리조직을 갖추지 않고 평시부터 현역군 지휘체통과 연계된 일원화된 지휘체계를 구축하고 있다.

나. 이스라엘의 예비군제도

이스라엘은 국민개병제를 적용한 시민군제도를 구축하여 남녀 모두 병역의무를 지니고 있으며, 최근에는 종교적 이유의 병역 거부자¹²⁾와 일부 장애인¹³⁾까지도 병역의무를 이행할 길을 열어주는 등 병역의무 이행 자체를 신성시하고 있다. 이스라엘은 최소한의 상비군을 편성하여 전쟁의 완충역할과 전략적 보복부대로 운용하면서 평시에는 주요지역 방위와 아랍족의 테러에 대한 보복, 예비군의 편성 및 훈련을 담당하여 시민 교육기관으로서의 임무도 수행하고 있다. 이스라엘의 병역제도는 다음 <표 4>와 같다.

12) 하레디 부대 : 종교적 이유로 병역을 면제받았던 강성 유대교인들을 대상으로 이들의 종교적 관습과 생활을 허용하면서 병역의무의 길을 열어주기 위해 창설한 부대

13) 로힘라호크제도 : 자폐증으로 사회 속에서 고립된 가운데 살고 있는 청년들에게 3개월의 특수 교육과 지도를 한 후 정보국 소속 9900부대의 영상정보 판독에 투입하여 운용

〈표 4〉 이스라엘의 병역 제도¹⁴⁾

구 분		연 령	임무 및 기능
가드나		14~17세 (남녀학생)	• 준군사요원, 유사시 전투근무지원 • 평시 : 군사훈련 • 전시 : 보조부대(연락,통신,간호,보급)
현역		18~20세 (남30, 여24개월)	• 전쟁 억제, 응징보복
예비역	제1예비역	남: 21~39세 여: 25~34세	• 공수, 기갑, 기계화여단 편성 : 전시 주력군(23개 여단) • 최전방 전투지원 병과 편성
	제2예비역	남: 40~44세 여: 35~38세	• 보병여단 및 지원병과부대 편성
민방위대		45~54세(남)	• 지역 및 직장 단위 중대 편성 • 예비군 동원시까지 완충역할 • 군수생산, 기간산업 위한 후방요원 역할

이스라엘은 방위복무법에 따라 소년 및 소녀는 14세에서 18세까지 「가드나」에 편성되며 18세 이상 남자는 부사관 또는 사병으로 30개월, 여자는 2년(24개월)을 현역으로 복무한다. 현역복무를 마치면 남자는 44세까지, 여자는 38세까지 예비군 복무기간이 부과되며 현역시 근무부대 또는 거주지 인근부대로 편성된다.

예비군은 그 기능에 따라 동원예비군, 지역방위군, 민방위대, 후방 긴요원원으로 구분하며, 그 임무와 기능은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 이스라엘 예비군의 임무와 기능¹⁵⁾

구 분	임 무 및 기 능
동원예비군	• 제1, 2예비역으로 공격 주력군 • 여단 단위 부대 편성 • 지상 주력군 : 40만 명 수준 동원
지역방위군	• 집단농장, 협동농장, 기타요원을 부락 단위 중대 편성 • 담당지역 방어 및 동원부대에 대한 제한적 지원임무 수행 • 역종 구분없이 국경전략촌, 취약지역 민방위대를 통합하여 편성
민방위대	• 민방위사령부 예하 지역별 조직(지역-지구-반-세포-가호) • 적 공격 지연, 정보 제공, 평시 산업군 임무 수행
후방 긴요요원	• 전·평시 주요 산업기관의 필수 요원은 동원면제 (전기, 급수, 소방, 운수, 식품 생산, 군수공장)

* 출처 : 국방부(2018), 「2017년 외국의 동원 및 예비군 제도」, 동원기획관실, p. 205.

14) 동원기획관실, 「2017년 외국의 동원 예비군제도」, 서울: 국방부, 2018., pp. 202-203.

15) 동원기획관실, 「2017년 외국의 동원 예비군제도」, 서울: 국방부, 2018., p. 200.

이스라엘 군의 총 전력은 약 62만 명으로 그 중에서 현역은 17.6만(27%)이고 예비군은 44.5만(73%) 수준이며 군별 세부 병력 현황은 <표 6>과 같다.

<표 6> 이스라엘의 군사력 현황(2017년 기준)

구 분	계	지상군	공군	해군
계	641,500	533,000	89,000	19,500
현 역	176,500 (27%)	133,000	34,000	9,500
예비군	465,000 (73%)	400,000	55,000	10,000

이스라엘은 상근예비군 복무 대신 상당히 장기간의 동원소집훈련을 실시하며, 소집된 예비군에게는 상당한 보상을 실시하고 있다. 예비군은 매년 1회 5일간의 대대단위 동원훈련을 실시하며, 3년 동안 계급별로 매년 25일에서 84일까지 소집훈련을 실시(전투병 25일, 전투지원병 54일, 부사관 70일, 장교 84일)하고 있다. 모든 예비군은 3년에 1회 30일 동안 동원지정된 예비군대대에 소집되어, 대대 단위로 할당된 책임지역에서 도로 및 병참선 경계, 지역정찰, 불순분자 침투 방지 등 작전 업무를 수행하고 있다.

예비군은 전 계급에 걸쳐 진급이 가능하며 복무기간은 현역과 동일한 처우를 받는다.

예비군이 동원 또는 훈련에 소집되면 일정 수준의 실비보상을 받는데 예비군은 계급과 복무연한에 관계없이 평시 개인별 사회소득 수준을 보전해 주는 수준으로 보상금을 기본급, 특별급, 추가보조급 형태로 지급하고 있다. 예비군에 대한 실비보상은 <표 7>과 같다.

<표 7> 이스라엘 예비군 실비보상 금액 산정¹⁶⁾

구 분	산 정 기 준
기본급	1개월(31일) 복무시 : 사회 평균 임금의 68%(한화 약 180만 원 정도) 7~30일 복무시 : 일당을 복무일수로 계산하여 지급(1일 평균 한화 14만원) 5일 이내 복무시 : 월간 총량의 일당에 140% 가산금 추가 지급
특별급	32일 이상 복무시 1일 100N.I.S(3~4만원) 추가 지급
추가보조급	- 연간 복무일 기준 - 18~26일(약 80만원), 27~36일(약 120만원), 37일 이상(약 160만원)

기본 급여는 국방부에서 기업에 보상(직장인의 경우)하고 자영업자는 개인 구좌에 임금 조치하며, 특별급과 추가 보조금은 복무에 참가한 예비군에게 직접 지급한다. 이때 소요되는 재원은 평소에 전 국민이 매월 소득의 1.5~5% 수준의 보험금을 세금으로 납입하여 마련

16) 동원기획관실, 『이스라엘·미국의 예비군제도 및 적용 가능분야 검토』(서울: 국방부, 2010), pp. 1~14.

하고 있다. 또한 규정에 의한 예비군 복무를 마친 경우에는 일정 금액의 세금공제 혜택을 부여하고 있는데 이는 금전적인 혜택이라기보다는 예비군 복무에 대한 공헌을 인정해 주는 데 더 큰 의미를 부여하고 있다.

이스라엘 예비군제도의 특징은 다음과 같다.

첫째, 이스라엘은 국민 개병제(14~54세)로 현역으로 지역방위군을 국경 전략촌 및 취약 지역 단위로 고정 편성하여 주변 아랍국의 침략에 대해 최소의 전투 준비시간 확보를 위한 저지 임무를 수행하고 국방의 주력군인 예비군을 신속히 동원하여 23개 여단을 편성, 아랍국의 침략을 격퇴하는 국민 총동원개념의 방어전략을 갖추고 있다.

둘째, 지휘계통 면에서 현역 지휘계통에 예비전력 지휘기구를 통합하여 지휘관리를 일원화하였으며, 징병·자원관리, 교육훈련, 전시 동원 및 작전운용 등 예비전력의 관리 및 운용을 총참모부로 일원화함으로써 신속한 동원체계유지 및 실질적인 교육훈련관리가 가능하다.

셋째, 이스라엘 국민들은 과거 역사와 현 주변국의 위협을 인식하고 모든 남녀가 현역 복무 및 예비군으로서의 의무이행에 대한 필요성을 인식하고 적극적으로 동참하고 있다.

넷째, 현역복무 후 예비군부대(예비군사단, 지역사단)에 편입되는데 각 현역 대대는 1~2개 여단과 매칭을 하여 현역 복무와 예비군 복무를 연계함으로써 현역 당시 동일한 부대에 근무한 자원은 예비군이 되어서도 같은 부대에 편성되어 최소 10~15년 가까운 시간을 같은 부대에서 복무하도록 함으로써 가족 같은 결속력으로 전투력 발휘에 효율적인 체제를 구축하고 있다.

다. 싱가포르의 예비군제도

싱가포르는 우리나라와 동일하게 징병제를 유지하고 있다. 모든 남자는 만 18세가 되면 징집되어 24개월 동안 현역으로 복무하며 여자는 지원제를 적용하고 있다. 싱가포르군의 군 구조는 정규군(Regulars) 및 상근복무자(NFS: Full-time National Service)와 같은 상비군과 상비예비군(ORNS: Operationally-Ready National Servicemen)이 있다. 이 중 상비예비군제도는 2년간 의무복무를 마친 후 10년간 상시 동원가능한 상태의 예비군을 의미하며, 연간 6~14일(최대 40일)간 동원훈련에 참가하여 현역 부대와 함께 해외전지훈련 등을 실시한다. 예비군복무의무의 종료는 장교는 50세, 사병은 40세이다.¹⁷⁾

싱가포르의 상비예비군은 약 31만여 명 규모로 육군이 30만 명, 해군 5천 명, 공군이 7.5천 명 수준을 유지하고 있다. 예비군은 특수부대, 기동부대(정찰, 기계화보병, 경보병) 및 전투지원부대(포병, 공병)에 편성되어 국방의 중추적인 역할을 담당하며, 상시 작전태세 유

17) 동원기획관실, 「2017년 외국의 예비군 및 동원제도」, 서울: 국방부, 2018., p.34.

지를 위해 예비군들의 해외출국 등을 적극적으로 통제한다. 또한 예비군과의 원활한 연락을 위해 국방부에 24시간 신고센터를 운영하고 있다.

예비군 교육훈련은 현역과 동일한 기술과 능력을 발휘할 수 있도록 훈련하되 훈련기간은 10년(중요보직자는 13년)이며 연간 최대 40일간 훈련한다. 예비군훈련은 총 3단계로 진행되며 각 단계별 3~4년이 소요된다. 1단계 강화단계에서는 개인 및 팀 단위 작전수행능력 강화에 중점을 두고 2단계 정예화단계에서는 부대 단위 작전수행능력 평가, 3단계 유지단계에서는 상시 작전태세 및 통합능력 유지에 중점을 두고 훈련한다. 부대(Unit) 단위 능력을 유지하는 것이 핵심 목표이며 이에 따라 훈련의 연거나 불참은 부대능력 발휘에 부정적인 영향을 주는 것으로 인식되어 철저히 통제하고 있다. 따라서 대학생들도 동일하게 훈련을 하되 수업에 지장을 주지 않기 위하여 재학 중인 3년간은 방학에 주로 훈련을 한다. 훈련장은 지휘관, 기갑, 공병, 군수, 보병, 포병, 통신 등 7개 훈련소를 운영하여 다양한 분야를 대상으로 효과적인 훈련을 실시하고 있다.

예비군이 훈련 또는 동원에 참석할 경우 보상체제를 강화하고 있다. 예비군의 훈련에 따른 보상은 기본적으로 해당 계급의 현역 월급을 훈련 일수에 맞게 지급하는 훈련수당과 이러한 훈련수당과 예비군이 실제 사회에서 받고 있는 급여와의 차이를 보상해주는 보상수당으로 구분하여 지급된다. 또한 보상금 이외에도 예비군에게는 1년에 1,500달러의 세금감면 혜택이 제공되고 예비군훈련이 종료되면 군에서 제공하는 국내외 리조트의 이용 기회를 제공한다. 그러나 체력훈련이나 보충훈련에 참석하지 않는 예비군에 대해서는 병적부에 해당 사항을 기록한 후 징계의 경우 벌금, 구금 등 기존 기록을 검토하여 재판에 회부하고, 6개월 이상 해외 체류시 출국허가를 받아야 하며 위반시에는 병역법에 따라 최대 10,000달러의 벌금 또는 3년 이하의 징역에 처할 정도로 강력하게 처벌하고 있다.

싱가포르의 예비군제도의 특징은 다음과 같다.

첫째, 싱가포르는 군사력 건설의 기본 축을 예비전력에 두고 있다는 점이다. 싱가포르는 자국의 안보환경을 고려하여 예비전력을 강하게 건설하여 상비군 수준으로 양성함으로써 안보와 경제력 건설의 달성을 동시에 추구하고 있다.

둘째, 군사력건설 정책 추진에 있어서 상비전력과 예비전력을 이분법적으로 구분하지 않고 상호 동반전력화 할 수 있는 정책적 환경을 조성하고 있다. 이에 따라 기획 및 예산 역시 단일체제를 유지하고 있다.

셋째, 예비군 운용에서 전통적 안보위협뿐 아니라 비전통적 안보 가치를 중시하고 있다. 핵심적 안보이익의 방어, 무력의 제압 등 군사적 역할과 함께 재해재난 지원, 사이버전 위협 대비 등 비군사적 위협에 대응하기 위해 예비군을 적극적으로 운용하고 있다.

넷째, 상비군과 예비군이 단일법에 기초하여 복무하고 있어 예비군 복무가 현역군의 연장

선에서 복무하게 된다.

다섯째, 예비군에 대한 보상 및 급여, 진급 등 다양한 혜택을 제공하고 다양한 복지정책을 제도화함으로써 예비군의 적극적인 참여와 자발적인 복무의지를 고양시키고 있다.

라. 외국의 예비군 제도가 주는 시사점

많은 국가들은 군사력건설 패러다임의 주요 축을 전통적인 상비전력 중심에서 예비전력 중심으로 이동하는 추세에 있다. 특히, 자국에 대한 직접적인 안보위협이 완화되는 국가일 수록 예비전력 강화를 통해 효율적이고 경제적인 군 운용을 꾀하고 있고, 인구수가 적은 국가는 선택의 여지가 없이 예비군을 주력군으로 육성하고 있다.

주요 국가들의 예비군제도가 우리나라 예비군제도에 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 대부분의 국가들은 예비전력을 국가방위의 주력군으로 인식하고 정예화하는데 힘쓰고 있다는 점이다. 이스라엘과 싱가포르같은 국가들은 상비군은 국경지역 방어와 초전 적의 공격에 대한 완충역할 위주로 수행하고 전쟁이 발발하면 주력군인 예비군을 동원하여 전쟁을 수행하도록 발전시켜 나가고 있다. 미국의 경우에도 아프간전쟁 등 다양한 전쟁에 예비군을 주력군으로 편성하여 파병한 바 있다.

둘째, 모든 국가들은 단일 법률체계 하에서 상비군과 예비역에 대한 병역의무 부과하고, 단일 지휘체계를 유지하고 있다. 미국은 국군법에, 이스라엘은 방위복무법에, 싱가포르는 병역법에 근거하여 현역과 예비군을 편성하고 운영함으로써 예비군의 신분과 보수 등에 관하여 법적인 보장을 받고 있는데 반해 우리나라는 상비군(육·해·공군, 해병대)은 국군조직법에 근거하고 예비군은 예비군법에 근거하여 편성하는 등 이원화되어 있다. 이로 인해 예비군의 소요조차 제대로 정리되지 않고 있고 예비군의 무기와 장비의 현대화 사업을 방위력 개선 사업에 포함시키지도 못하고 있는 것이 현실이다.

셋째, 주요 국가들은 예비전력을 상비군과 동일한 수준으로 무장하고 훈련을 강화해 나가고 있다. 우리나라는 예비군 창설 초기부터 현역에서 전환 또는 도태된 무기를 예비군으로 이관하여 사용해 오던 것이 지금까지 이어져 아직도 각종 무기와 장비들이 현역에 미치지 못하고 있다. 뿐 아니라 훈련의 강도를 단적으로 보여줄 수 있는 훈련 기간 역시 점차 감소되는 등 예비전력은 상비전력의 보조수단 정도를 벗어나지 못하고 있다.

넷째, 주요 국가들은 예비군부대 편성에 있어서 철저하게 현역 군 조직과 연계되고 전사 작전소요를 기초로 하고 있다는 점이다. 우리나라 예비군은 “내 마을 내 직장은 내가 지킨다.”는 창설이념 하에 1968년 창설 당시 제도인 읍·면·동 행정구역 단위로 지역예비군부대를 편성하고, 일정 수준의 예비군자원을 둔 직장 단위로 직장예비군부대를 편성하는 제도를

현재까지도 유지하고 있다. 이로 인해 적의 위협에 기초한 변화되는 작전소요를 제대로 반영하지 못하고 있을 뿐 아니라 도·농간 인구 격차의 심화로 인한 자원의 불균형, 산업화·정보화에 따른 산업구조의 변화 등에 따른 개선 소요도 반영하지 못한 채 과거 많은 예비군을 양적으로 편성하여 관리하던 수준을 벗어나지 못하고 있다.

다섯째, 예비군의 편성 및 무장, 운영, 교육훈련 및 작전운용에 소요되는 비용은 국가에서 직접 부담하고 있다. 한국의 예비군은 모든 직장예비군부대의 편성과 운영에 관한 제반 사항을 실질적으로 직장에 일임하고 있다. 직장예비군부대는 전 세계 어느 나라에도 유래가 없는 제도임은 분명하다. 이를 위해 각 직장마다 방위협의회와 방위지원본부를 편성하여 예비군을 육성·지원하도록 하고 있는 특수한 구조를 갖고 있다.

대한민국처럼 국토가 작고 중심이 짧은 나라에서 전선에 대부분이 집중되어 있는 가운데 후방지역에서 전시에든 조업을 보장하면서 자신의 직장을 지키도록 한 우리의 직장예비군 제도는 직장의 장과 소속 예비군들에게도 자신의 직장을 스스로 지킨다는 자부심을 줄 수 있으면서 실질적으로 직장 방호에도 기여하는 우수한 제도임에 분명하다.

그러나 국가안보와 관련된 중요한 사무를 직장예비군부대에 일임하다 보니 각 직장마다 방호를 위한 준비 수준이 많이 차이가 나고 예비군지휘관에 대한 처우와 보수 또한 제각각이다. 따라서 이제는 국가에서 책임을 강화하는 측면으로 직장예비군의 편성과 장비 및 물자의 확보, 지휘관의 운영 등에 대한 사항을 보다 전향적으로 재검토하는 것이 필요하다.

3. 예비전력 정예화 추진

국방부는 상비병력과 함께 국방의 또 다른 축인 예비전력 분야에서도 ‘상비군 수준의 전투력 발휘를 보장할 수 있는 예비전력 정예화’를 목표로 정예화를 위해 노력해 왔다.

가. 예비전력 정예화 주요 성과

1) 동원준비태세 보강

우리 군은 전시에 소요되는 병력과 물자의 약 60~70%를 동원에 의존하고 있다. 따라서 동원의 소요를 정확히 예측하여 계획에 반영하고 준비하는 ‘동원준비태세의 확립’이야말로 다가올 전쟁에 대비하는 첫걸음이라 할 수 있다. 우리나라의 동원제도는 6.25 전쟁을 겪으면서 북한의 당면한 위협과 전쟁 양상을 반영하여 많은 제도적 발전을 이루어 왔는데 국방개혁 추진과 연계하여 발전시킨 사항은 다음과 같다.

첫째, 부분동원제도의 도입이다. 국방부는 2011년에 총무 3종 사태시에 ‘부분동원’이 가

능한 법률을 제정하여 유사시에는 자원의 일부 또는 특정 지역만의 부분적인 동원이 가능한 태세를 갖추게 되었다. 이전까지 동원은 국가총동원만을 규정하고 있어 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 하에서 적절한 시기에 국가가 동원령을 선포하는데 있어서 많은 부담으로 작용하고 있었던 것이 사실이었었는데 부분동원제도를 도입함으로써 비교적 국가경제와 국민생활에 적은 부담을 주면서 동원령을 선포할 수 있는 기틀을 마련하였다.

둘째, 권역화 동원지정제도로 동원지정제도를 개선하였다. 기존에 예비군의 동원지정은 현역 복부 당시의 부대나 지역에 관계없이 거주지 단위로 동원부대를 할당하고 집단지정하여 충원하는 방식으로 지정하여 동원된 예비군이 생소한 지역과 환경에 적응하기도 어렵고 부대와 개인의 임무 숙지에도 시간이 많이 소요되는 등 문제점을 안고 있었다. 이에 동원예비군을 현역 시에 복무했던 부대와 연계하여 동원 지정할 수 있도록 전국을 수도권·강원권역과 기타 권역 2개로 구분하여 동원위주부대¹⁸⁾를 대상으로 제1권역(수도권·강원지역) 내에서 우선적으로 동원자원을 지정하게 함으로써 동원 시 비교적 익숙한 지역과 환경에서 임무수행이 가능한 태세를 유지하게 되었다.

셋째, 전시 전방부대의 대량피해 발생에 대비하여 부대 단위 집단 손실보충이 가능한 동원보충대대와 이들 부대의 창설 모체부대인 동원지원단을 창설하였다. 손실보충 제도는 말 그대로 전시에 피해를 받은 부대에 필요한 병력과 물자, 장비 등 자원을 충원하는 것으로 피해를 입은 만큼의 병력과 물자, 장비를 그때 그때 충원해 주는 제도이다. 이에 개전초기 예상되는 전방군단 지역의 대량피해 발생시 동원병력을 대대 단위로 병력과 장비·물자·탄약이 Package화된 부대로 창설하여 부대 단위로 보충하기 위해 창설한 부대가 동원보충대대이다. 이들 부대를 창설하기 위해 2009년부터 전국에 11개 동원지원단을 창설하였으며, 168개 동원보충대대(육군 152, 해군 16개)를 창설하여 손실보충제도를 획기적으로 개선한 바 있다.

넷째, 2018년도에는 육군 동원전력사령부를 창설하여 평시 동원사단·동원지원단을 단일 지휘체계로 일원화함으로써 효율성을 높이고 유사시 전방군단으로의 적시적인 동원을 보장할 수 있도록 하였다. 동원전력사령부는 예하에 5개 동원사단과 10개의 동원지원단(해병대 예하 동원지원단 제외), 1개의 동원자원호송단을 편성하여, 평시에는 예하부대의 동원자원을 집중 관리하여 동원준비태세를 유지하고, 전시에는 상비전력 수준의 전투력 발휘가 가능한 동원사단 및 동원보충대대를 증편 및 창설하여 작전계획 상 지정된 군단으로 배속 전환하며, 동원자원호송단을 직접 지휘하여 동원자원의 전방이동을 호송하는 임무를 수행하게 됨으로써 효율적인 동원자원관리 및 신속한 동원집행 능력에 있어서 획기적인 변화를 가져오게 되었다.

18) 동원위주부대란? 전시에 소요되는 부대의 인원과 장비 및 물자 대부분을 동원에 의존하는 부대로 동원사단, 동원보충대대, 호송단 등의 부대를 의미한다

2) 예비군 복무제도 및 편성, 훈련제도 개선

예비군 복무제도와 편성, 훈련제도와 관련해서도 창설 당시에 비해 많은 제도적 개선이 있었다.

첫째, ‘간부예비군 비상근 복무제도¹⁹⁾’의 도입이다. 2014년부터 동원사단 등의 일부 직위에 예비역 간부를 평시부터 비상근으로 복무시켜서 활용하는 새로운 인력운영을 시험적용 중에 있으며, 최초 79명으로 출발한 인원이 2021년 현재 3,000여 명에 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.

둘째, 예비군훈련 과학화와 현대화 추진이다. 2014년부터 전국 208개소에 산재해 있던 대대급 예비군훈련장을 2024년까지 권역 단위로 통합한 44개의 ‘과학화 예비군훈련장’으로 개선하고 있다. 4차 산업혁명 시대에 부합된 훈련장 과학화를 위해 VR(가상현실)을 적용한 영상모의사격장을 설치하고, ‘스마트 예비군훈련 관리체계’를 도입하여 AICBM²⁰⁾ 기반의 첨단화·지능화된 훈련통제 체계를 구축해가고 있다.

셋째, 지역예비군부대를 2024년까지 단계별로 통폐합을 추진하고 있다. 예비군 중대는 지역별로 자원수가 적은 부대를 우선적으로 통·폐합하고 자원이 많은 부대는 분리하며, 현역 대대가 2개 이상의 시·군·구를 담당할 경우에는 시·군·구별로 1개 지역대를 편성하는 등 지역예비군부대의 개편을 추진하고 있다. 1단계 개편이 완료되는 2024년까지 예비군 중대의 조정은 아래 <표 8>과 같다.

<표 8> 지역예비군부대 통·폐합 추진²¹⁾

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
부대수(개)	3,133	3,049	2,838	2,666	2,473	2,290

넷째, 2018년 국방대학교 예하 국가 안보문제연구소에 ‘예비전력연구센터’를 설치하였다. 그동안 군에서 동원과 예비군의 중요성은 증가하고 있는 반면에 이에 대한 정책적·제도적 뒷받침을 할 수 있는 기관이 부재하였으나, 예비전력 연구센터가 설립됨으로써 예비전력 정책발전을 위한 연구의 틀을 마련하게 되었다.

19) 간부예비군 비상근복무제도는 병역법 제49조(병력동원훈련 소집대상 등)에 근거하여 병력동원대상자 중 주요 간부예비군을 대상으로 연간 15일 범위 내에서 부대로 출근하여 동원자원관리와 동원훈련에 참가하는 제도이다.

20) AICBM : AI(인공지능), IoT(사물인터넷), Cloud(클라우드), Big Data(빅데이터), Mobile(모바일)

21) 동원참모부, “육군 기본정책서(2019~2033) 부록 예비전력 비전 2030”, 계룡: 육군본부, 2019.

그러나 이와 같은 동원 및 예비군제도의 개선에 많은 가시적인 성과에도 불구하고 ‘상비군 수준의 전투력 발휘 보장’이라는 측면에서 보면 예비전력 정예화의 길이 아직도 요원한 것이 오늘날의 예비전력이 처한 현실이라고 할 수 있다.

나. 예비전력 정예화의 현실태 및 한계

1) 예비전력 정예화의 법적 보장 측면

「국방개혁에 관한 법률」과 같은 법 「시행령」에는 예비전력 정예화를 위해 다음과 같이 명시하고 있다.

법률의 규정에 의해 ‘예비전력의 정예화’는 ①예비군 조직의 정비 ②훈련체계 개선 ③무기·장비 및 전투 예비물자의 현대화에 두고 이를 위해 2020년까지는 필요한 조치를 하도록 명시되어 있다.

그러나 가장 기본적인 예비전력의 규모조차 정확하게 판단되어 있지 않을 뿐 아니라 조직의 정비는 지역예비군부대에 예비군지역대를 신설하고, 일부 자원 희소지역의 예비군부대를 통폐합 하는 선에서 멈춰 있다. 장비 및 물자의 현대화 역시 2016년을 기점으로 예비군용 무기를 M16으로 전환하는 등 지금도 현역에서 전환 또는 도태된 장비를 사용하고 있는 것이 현실이다. 「국방개혁에 관한 법률」에 명시된 예비전력 정예화 관련 사항은 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 「국방개혁에 관한 법률」에 규정된 예비전력 정예화

‘국방개혁에 관한 법률’ 제27조(예비전력규모의 조정 및 정예화)	① 예비전력 규모의 조정 및 정예화를 위하여 국가는 예비군 조직을 정비하고 훈련 체계를 개선하며, 무기·장비 및 전투 예비물자를 현대화하여 상비병력을 대체할 수 있는 정예화 된 예비전력으로 발전시켜야 한다. ② 예비전력 규모는 2020년까지 상비병력 규모와 연동하여 개편·조정하여야 한다. ③ 연도별 예비전력규모 및 예비전력 발전에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
‘국방개혁에 관한 법률 시행령’ 제16조(예비전력규모의 조정 및 정예화)	① 법 제27조에 따른 연도별 예비전력 규모는 안보환경, 군 구조 개편 정도, 상비병력의 연차적 조정 규모 및 향토방위 전력 소요 등을 고려하여 국방개혁기본계획에 명시하여야 한다. ② 국방부장관은 예비군 전투력 향상에 필요한 무기·장비·전투 예비물자를 2020년까지 확보하도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

* 출처 : 해당 법률을 참조하여 연구자가 정리

이렇게 법률로 규정된 것조차 지켜지지 않는 데는 구조적인 문제가 있기 때문이다. 현재 「국군조직법」에는 국군의 범주를 육·해·공군과 해병대로 한정하고 예비군이 포함되어 있지

않다. 이러한 관련법 간의 엇박자로 인해 국방개혁의 주 대상은 국군조직법상의 상비전력 중심으로 진행될 수밖에 없고, 예비전력은 개혁의 후순위로 밀리고 있는 것이 현실이다. 따라서 이제라도 예비전력을 총체전력으로 인식하여 예비전력 정예화를 위한 법률과 제도 및 시스템 혁신 등 질적인 정예화 추진이 요구된다.

2) 예비전력 규모의 조정 측면

국가차원의 안보분야 정책 방향을 제공하고 있는 「국가안보전략지침」에는 “예비전력은 상비전력의 규모 조정을 고려해 실질적으로 전투력이 발휘될 수 있도록 정예화 한다.”고 명시되어 있다. 또한 「국방개혁에 관한 법률」 제27조 제2항 제3항과 같은 법 시행령 제16조 제1항에는 예비전력 규모를 2020년까지 상비병력 규모와 연동하여 개편·조정하도록 규정하고 있다. 법령의 규정에 의거 「국방개혁 2.0」에는 현 정부 임기 내 달성이 가능한 계획으로 예비군 규모를 275만 명으로 명시하면서 다만 동원예비군의 규모만 130만 명에서 95만 명으로 감축하는 것으로 되어 있다. 그러나 목표로 제시한 예비군 규모가 적절한지에 대한 검토가 우선 필요하다. 즉, 인구감소 추세와 국방개혁 추진에 따른 군 구조 개편과 현역병의 감축, 갈수록 심화 되고 있는 도·농 간의 인구 편중 현상, 미래전장환경 변화에 따른 군사전략의 변화 등을 고려하여 적정 예비군 규모를 재판단하여야 하며, 상비군의 군 구조 개편에 따른 부대수의 감소와 부대 재배치 등을 고려하여 동원예비군 소요가 적절한지도 재검토할 필요가 있다.

3) 예비군부대 편성 조정 측면

현 예비군부대의 조직편성은 지역 및 직장별로 가용자원에 기초하여 이를 어떻게 관리하고 운용할 것인가에 초점이 맞춰져 있다. 지역예비군부대는 도시와 농어촌 간의 극심한 자원불균형 요인을 해소하고자 일부 자원 희소지역 예비군부대를 인접 부대와 통·폐합하였으나 이러한 조치는 상대적으로 예비군부대의 작전지역이 확장되어 작전효율성이 떨어지는 문제점이 노출되고 있다. 예를 들어 현역 대대는 4개 중대 약 650명을 운용하기 위해 참모부와 본부중대가 편성되어 있는데 반해 예비군중대는 2명의 상근예비역 병사와 유사시 동원되는 수명의 본부 요원으로 부대확장과 작전지휘, 작전지속지원 임무를 수행해야 하는데 지나친 작전지역의 확장은 그만큼 임무수행에 제한요소가 될 뿐이다.

직장예비군부대 역시 작전소요에 의한 부대편성이 아니라 자원만 있으면 모든 직장이 부대를 편성할 수 있는데, 정작 국가중요시설과 같이 전·평시 방호가 필요한 직장은 자원의 부족을 이유로 예비군부대를 편성하지 않고 있어 시설방호가 제한되는 문제를 안고 있다.

이처럼 작전소요와는 무관하게 자원관리 위주의 예비군부대 편성은 작전운용의 효율성을 저해하고 오히려 관리 소요만 늘어나는 문제점을 나타내고 있다.

4) 무기·장비·물자의 구비 측면

「국방개혁에 관한 법률 시행령」에 ‘국방부장관은 예비군 전투력 향상에 필요한 무기·장비·전투 예비물자를 2020년까지 확보하도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.’고 명시하고 있다. 그러나 이를 구현하기 위한 정책의지와 예산반영이 뒷받침되지 않아 아직도 예비군의 무기·장비 등은 상비전력 증강사업 이후 전환되는 도태장비에 의존하고 있다. 지역예비군부대는 개인화기인 CAR소총을 2016년에 M16으로 교체하고는 마치 목표를 달성한 것으로 인식하는 분위기다.

직장예비군부대는 그 수준이 더 열악하다. 직장예비군부대는 개인화기를 제외한 모든 장비·물자를 직장의 예산으로 구입하도록 유도하고 있지만 최근 기업의 경영환경이 악화일로에 있고 미래에 대한 불확실성이 커짐에 따라 전시에 대비한 예비군의 장비·물자의 확보는 경영 우선순위에서 완전히 밀려나 있는 실정이다.

5) 소결론

독일은 통일 이후 2003년과 2011년 두 차례에 걸쳐 예비군제도의 개혁을 단행한 바 있다.²²⁾ 독일은 두 차례의 예비군개혁을 통해 예비군을 전력강화 예비군(Verstaerkungsreserve)과 일반예비군(Allgemeine Reserve)로 재편하고, ‘상비군과 예비군 유기적인 협력체계 구축’에 힘쓰고 있다. 이처럼 대부분의 국가들은 군사력 건설의 패러다임을 상비전력에서 예비전력 중심으로 그 축을 옮겨가고 있다. 그러나 우리나라는 아직도 상비전력 위주의 전력증강에 치중한 나머지 275만 명 예비군을 건설하고 유지하는데 국방예산 총액의 0.44%²³⁾ 정도만을 집행하고 있다. 이에 따라 몇 가지 발전 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 예비전력의 개혁 목표를 총체전력 차원에서 재정립해야 한다. 우리 예비군은 1990년대 초부터 ‘예비전력 정예화’ 목표를 세우고 추진해왔다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고 현재까지 제자리걸음을 하고 있는 이유는 예비군 개혁의 목표가 동원·예비군 조직 내부에서만 공유하고 있는 것은 아닌지 되돌아 보아야 한다.

둘째, 작전 소요에 기반하여 예비군의 규모를 재판단해야 한다. 275만 명이라는 예비군

22) 정철우·정동현, “독일의 예비군개혁과 시사점”, 한국국방연구원, 2020. 6. 8.

23) 2021년 국방예산 총 52조8,401억 원 대비 예비전력관례 예산 2,346억 원으로 0.44%임

24) 「연합뉴스」, (1992. 12. 4), “전군 주요지휘관회의”

규모는 양적으로 대단하다고 할 수 있으나, 반대의 시각에서 보면 그만큼 정예화의 대상이 정해져 있지 않다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 정예화(精銳化)의 사전적 의미는 ‘군사 따위가 매우 날래고 용맹스럽게 됨’이라고 되어 있는데 그 대상이 무엇인지부터 결정해야 그다음 정예화의 방법이 뒤따를 수 있을 것이다.

셋째, 직장예비군부대 편성 및 운영에 관한 사항을 전반적으로 재검토해야 한다. 일정 규모의 예비군자원만 있으면 예비군부대를 편성하도록 한 직장예비군제도는 60~70년대 경공업 중심의 인력 중심 산업구조 하에서 직장의 조업을 보장하면서 방위목적을 달성하기 위해 대부분의 직장에 예비군부대를 편성하도록 한 제도이다. 그러나 이제 4차 산업혁명시대 직장의 구조는 이전의 구조와는 완전히 다른 구조로 이미 변화된 만큼 그에 부합된 방향으로 직장예비군부대 편성 및 운영의 변화를 꾀하여야 한다.

넷째, 상비군과 예비군의 연계성을 강화하는 방향으로 예비군 조직을 개편해야 한다. 상비군부대 예하에 지역 및 직장예비군부대를 편성하고 전시 임무가 연계될 수 있도록 함으로써 구조적으로 유기적인 협력체계가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 지역 및 직장예비군부대 제대별 표준화편성 기준을 재정립하여 병력과 장비의 편성기준을 마련하고 지휘통제의 용이성을 추구하여야 한다.

Ⅲ. 직장예비군부대 편성 및 지휘관 운영 진단

1. 직장예비군부대 조직 편성

가. 직장예비군부대 조직 편성 변천과정

1) 창설 초기~조직 강화기(1968~1980년)

예비군은 창설 초기에는 시민군적 지원조직 정도의 운용개념을 갖고 있었으며, 전력화의 개념이나 방향이 제대로 설정되지 않은 시기라 할 수 있다. 창설 당시 예비군부대의 편성은 거주지를 중심으로 하는 지역예비군부대는 대대급까지 편성하여 현역 대대장이 지휘하였으며, 직장예비군 부대는 국가 중요 산업시설 및 사업체와 공익시설에 한해 직장 단위로 소대 또는 분대를 창설하되 직장의 소재지 지역예비군부대에 예속되어 편성하고 각 도 지방병무청장 감독하에 직장장이 편성하였다. 국가 중요 산업시설 이외의 관공서나 일반 산업시설은 소속 종업원으로 2개 소대(60명) 이상 편성이 가능하고 전투병과 출신으로 지휘관 요원을

확보할 수 있는 요건이 충족되면 예비군부대 편성이 가능하였으며, 이때 예비군에게 지급되는 피복과 교육보조재료 제작 및 부대 운영에 필요한 운영비는 직장에서 자체 부담하도록 하였다.

1970년대 들어 예비군을 상비군의 보조전력으로 인식하기 시작하였고, 1971년에 예비군의 지휘 및 운용, 교육훈련 책임이 군으로 단일화 되었다. 이후 1975년부터 직장예비군부대를 확대하여 어선에 승선하는 예비군을 별도로 어선단 예비군으로 편성하고 지방해운국 및 출장소에 소속된 직원 및 선원을 대상으로 선적지 단위로 선박예비군부대를 편성하였으며, 경기도 인천과 강원도 속초지역 연안에 거주하는 어민을 모아 별도로 직장예비군 개념의 어민예비군을 편성하였다. 또한 이 시기에 직장예비군부대를 직장에 속한 예비군 대원의 수에 따라 분대~연대급까지 편성기준을 마련하였으며 예비군자원에 따른 제대편성 기준은 아래 <표 10>과 같다.

<표 10> 예비군자원에 따른 제대편성 기준²⁵⁾

구 분	분대	소대	중대	대대	연대
자 원 (명)	9명 이상 40명 이하	41명 이상 80명 이하	81명 이상 400명 이하	401명 이상 1,600명 이하	1,601명 이상

이후 1978년에는 예비군자원이 7,201명 이상인 직장에 예비군여단²⁶⁾을 편성하였고, 공업단지 등은 공단 자체를 단일 직장 개념으로 통합 편성하되 공단 예비군의 예하 제대는 중대급 이상 편성이 가능한 직장은 직장 단위로 편성하고 중대 편성이 불가능한 직장은 인접 직장과의 혼합하여 중대를 편성토록 하였다. 또한 대학별로 직장예비군 부대 편성기준을 마련하여 자원이 41명 이상인 대학은 자원수에 따라 소대급 이상 부대를 편성하되 대학 및 대학원에 재학 중인 학생과 교직원 및 고용원을 망라하여 편성토록 하였다.

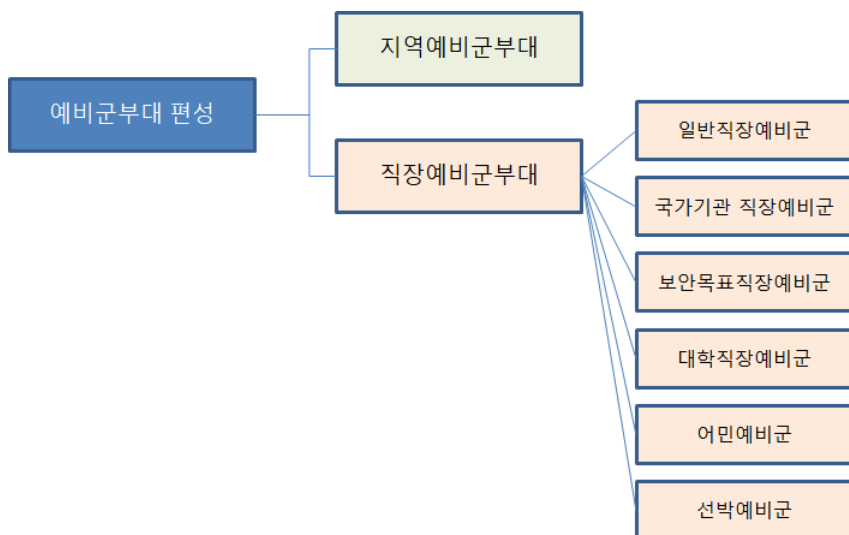
2) 정예화 관리단계(1980~1990년대)

직장예비군은 직장을 단위로 그 소속 예비군자원으로 여단, 연대, 대대, 중대, 소대, 분대로 편성하되, 중대급(81명) 이상 예비군자원을 보유한 일반직장과 분대급(9명) 이상 예비군자원을 보유한 국가 보안목표 기관 및 시설의 직장은 의무적으로 직장예비군부대를 편성하고 소대급(41명) 예비군자원을 보유한 일반직장은 직장장의 원에 의해 직장예비군부대를

25) 동원기획관실, 「2017년 외국의 예비군 및 동원제도」, 서울: 국방부, 2018., p.69.

26) 여단 편성 : 향토예비군설치법 시행규칙 제3조 제2항, 1978. 9. 14.

편성토록 하였다. 또한 동일 공업단지²⁷⁾ 내의 직장예비군부대를 단일 직장예비군부대로 통합하여 편성할 경우에는 당해 공업단지를 관리하는 자의 책임하에 편성하며, 지역예비군을 직장예비군에 편입할 경우에는 당해 직장 소재지를 관할하는 동장, 읍장 또는 면장이 지방병무청장의 승인을 얻어서 편성토록 하였다. 직장예비군은 직장이 위치한 지역과 직장의 특수성에 따라 다음 <그림 3>과 같이 구분하여 편성하였다.



<그림 3> 예비군부대 편성

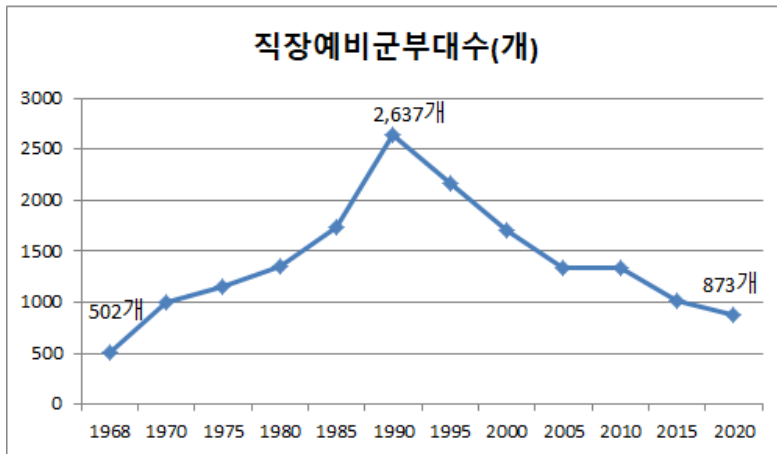
3) 예비전력 정예화 편성기(2000년대 이후)

2004년도에 대학직장예비군부대 전담제를 추진함에 따라 편성기준 초과 및 미달기간이 1년 이상이거나 미자격 지휘관을 6개월 이상 유지하는 대학, 정기감사 결과 3회 이상 불합격 대학직장예비군부대는 해체할 수 있도록 함²⁸⁾으로써 대학직장예비군부대 해체요건을 신설하였고, 2014년에는 대학직장예비군부대에 편성되어 있던 학생 중 수업연한을 초과한 졸업유예자와 유급자는 학생 보류대상에서 제외하여 지역예비군부대로 편성토록 하였다.

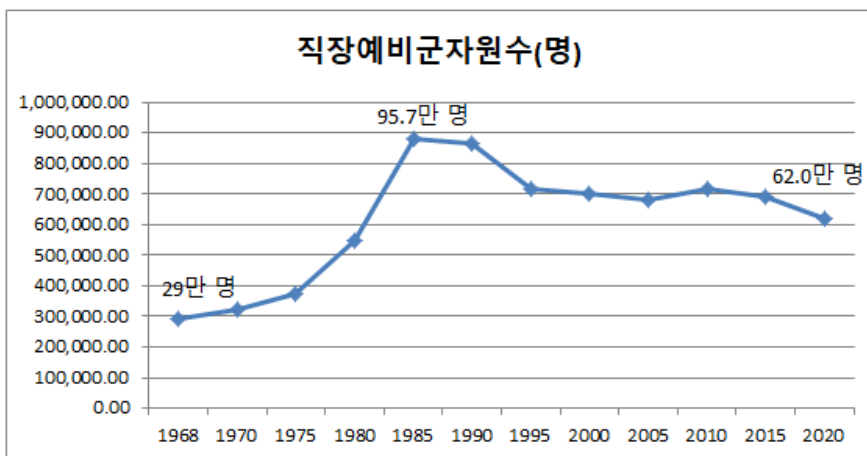
1968년 직장예비군부대가 창설될 당시와 현재의 모습은 많은 차이가 있다.

27) 공업단지 : 공업단지관리법에 의한 공업단지, 수출자유지역 설치법에 의한 수출자유지역, 지방공업개발법에 의한 공업개발 장려지구와 상공부장관이 지정하는 중요산업시설 지역 등

28) 향토예비군설치법 시행령 제9조, 2004. 3. 5. 개정

〈그림 4〉 직장예비군 부대 수 변동 현황²⁹⁾

〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 직장예비군 부대가 최초 창설될 당시에는 국가 중요 산업시설 및 사업체, 공익시설에 한해 직장 단위로 소대 또는 분대를 창설하여 부대수가 502개였던 것이 80년대 들어 산업화의 진행으로 직장의 규모가 커지고, 대학직장 예비군부대가 창설되면서 급격히 늘어나면서 1990년도에 가장 많은 2,638개 부대로 증가하였다. 이후 2000년대 들어 산업구조의 변화로 인해 노동집약적 산업이 줄어들면서 직장별 예비군 자원수가 감소하여 중대급 규모인 81명 이하의 일반직장 예비군부대들의 해체로 그 수가 점차 감소하였으며, 가장 최근인 2020년에는 873개 부대가 유지되는 등 점차 감소 추세에 있다



〈그림 5〉 직장예비군 자원 수 변동 현황

29) 동원기획관실, 「예비군 50년사」, 서울: 국방부, 2018.의 내용을 기초로 연구자가 정리함

직장예비군부대에 편성된 예비군자원 수 역시 <그림 5>에서 보는 바와 같이 창설 당시 29만 명에 불과하던 것이 80년대 들어 급격히 인원이 증가하다가 1988년에 95.7만여 명으로 최대치를 이루다가 90년대 중반부터 서서히 감소세로 돌아서서 2020년에는 62.9만여 명을 유지하고 있다. 특히, 최근에는 신규 채용인원의 감소로 각 직장별로 제대편성 기준인원을 충족하지 못하는 직장이 점차 늘어나고 있고, 직장예비군부대를 편성함에 따른 혜택에 비해 부대운영, 장비 물자의 보유 등 부담이 커짐에 따라 직장예비군부대를 해체하려는 직장이 늘어나고 있어 그 수는 더 줄어들했을 것으로 예상된다.

나. 現 직장예비군 조직 편성

1) 편성 지침

예비군은 예비군대원의 거주지나 직장을 단위로 하여 지역예비군이나 직장예비군을 편성하되, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 예비군자원이 있는 직장의 장(長)은 직장예비군을 편성·운영하여야 한다.³⁰⁾ 직장예비군부대는 대통령령의 규정에 의거하여 중대 규모(81명) 이상의 예비군자원이 있는 직장과 「통합방위법」 제21조제4항에 따라 국방부장관이 지정하는 국가중요시설 중 분대 규모(9명) 이상의 예비군자원이 있는 직장에 대해서는 직장예비군부대를 편성하고 있다.³¹⁾ 직장예비군부대 편성 방침은 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 직장예비군부대 편성 원칙³²⁾

- ① 직장예비군은 해당 직장 소속 예비군자원 수를 고려 여단, 연대, 대대, 중대, 소대, 분대로 편성한다.
- ② 직장예비군은 형태와 특성에 따라 일반 직장예비군, 국가기관 직장예비군, 국가중요시설 직장예비군, 대학 직장예비군으로 편성한다.
- ③ 다음에 해당하는 직장은 직장예비군부대를 편성하여야 한다.
 1. 중대 규모 이상의 예비군자원이 있는 직장
 2. 국방부 장관이 지정하는 국가중요시설 중 예비군자원이 분대규모 이상인 직장
- ④, ⑤ (생략)
- ⑥ 직장예비군 부대편성은 해당 직장에 종사하는 직원과 소속 구내 타업체 근로자(본인 희망시) 중 예비군 편성 대상자와 지원하여 선발된 예비군으로 편성한다.
- ⑦, ⑧ (생략)
- ⑨ 편성된 직장예비군부대는 전·평시 운영하며, 다만 전시 직장여건(편성 인원 미달 또는 직장폐쇄 등)으로 인하여 운영이 불가할 때에는 수임군부대장 판단 하에 지방병무청과 협조하여 해체할 수 있다.
- ⑩ (생략)

30) 예비군법 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등) 제1항

31) 예비군법 시행령 제5조(예비군의 편성) 제1항

32) 국방부, 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」(서울, 국방부), 2020. 11. 18. 일부개정

직장예비군은 직장을 단위로 그 소속 예비군의 자원수를 고려하여 다음의 기준에 따라 여단에서 분대로 편성하되,³³⁾ 소대급 이하 예비군 자원(40명 이하)을 보유한 일반직장은 직장의 장의 원에 의하여 직장예비군을 편성할 수 있다. 자원규모에 따른 직장예비군부대 편성기준은 아래 <표 12>와 같다.

<표 12> 직장예비군부대 편성 기준³⁴⁾

여단	연대	대대	중대	소대	분대
7,201명 이상	1,601명 이상 7,200명 이하	401명 이상 1,600명 이하	81명 이상 400명 이하	41명 이상 80명 이하	9명 이상 40명 이하

또한 예비군법 제5조 제6항 및 제7항의 근거에 의해 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지 및 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 자유무역지역 및 산업통산자원부장관이 지정하는 중요산업시설은 지역 내 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 수 있으며, 항구·포구의 지구별 수산업협동조합 또는 업종별 수산업협동조합을 단위로 하여 지구별 수산업협동조합 또는 업종별 수산업협동조합의 직원과 해당 항구·포구에 거주하는 어선의 선주와 승선원(선원이나 그 밖에 어업을 생업으로 승선하는 사람을 말한다)으로 직장예비군인 어민예비군을 편성할 수 있다.

이렇게 편성된 직장예비군부대는 다음의 사유에 해당할 경우 규모의 조정이나 해체 절차를 거치게 된다. 첫째, 해당 직장예비군자원이 편성기준에 부족한 기간이 1년이 경과하였거나 법령의 규정에 근거하여 자격을 갖춘 예비군지휘관을 6개월 이상 임명하지 아니하는 경우, 둘째, 정기감사에서 최근 5년간 3회 이상 불합격 판정을 받은 경우가 여기에 해당하며, 직장의 장은 예비군부대의 편성기준을 초과하거나 부족한 기간이 1년 이상 지속될 경우에는 부대 규모를 조정하거나 해체할 것을 관할 지방병무청장에게 신청할 수 있고 신청을 받은 지방병무청장은 수임군부대장과의 협의를 거쳐 부대를 조정하거나 해체를 명하여야 한다. 또한 수임군부대장은 직장예비군부대가 해체사유 세 가지 중 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 관할 지방병무청장에게 직장예비군부대의 해체를 요구할 수 있다.

2) 직장예비군부대 편성 현황

직장예비군부대는 1980~1990년대를 거치면서 산업화에 따른 직장의 규모가 커지는 과정에서 직장예비군부대의 수가 급격하게 증가되어 2,600여 개까지 증가되었다. 그러나

33) 예비군법 시행령 제5조(예비군의 편성) 제5항, 예비군 조직·편성 및 운영에 관한 훈령 제14조 별표 10

34) 국방부, 「예비군법 시행령」 제5조 제5항

2000년대 들어 산업구조가 개편되고 경기불황이 겹치면서 청년실업자가 증가하고 반대로 직장의 예비군자원이 급격히 감소하기 시작했다. 또한 정보화시대와 4차 산업혁명기를 거치면서 기술중심의 산업구조로 급격하게 변모하는 과정에서 직장예비군부대의 수도 계속 감소되는 현상을 보이고 있다. 2021년 현재 편성된 직장예비군부대의 현황은 아래 <표 13>과 같다.

<표 13> 2021년 현재 직장예비군부대 편성 현황

구 분	계	일반직장	대학직장	국가기관	국가중요시설	기타
계	812	316	247	59	182	8
여 단	4	4	·	·	·	·
연 대	115	9	101	·	5	·
대 대	167	42	108	·	17	·
중 대	311	186	33	10	80	2
소 대	141	63	5	26	44	3
분 대	74	12	·	23	36	3

* 출처 : 국방부 내부 자료

2021년 현재 편성된 직장예비군 부대는 총 812개 부대로 그 중 여단이 4개 부대, 연대가 115개, 대대가 167개, 중대가 311개, 소대가 141개, 분대가 74개로 되어 있다. 직장의 유형별로는 일반직장이 316개, 대학직장 247개, 국가기관 59개, 국가 중요시설 182개, 기타 8개소에 직장예비군이 편성되어 있다. 창설 당시 직장예비군부대는 국가 중요 산업시설 및 사업체와 공익시설의 방호를 주된 목적으로 창설하였으나 현재는 실제 직장방호를 목적으로 하는 국가기관과 국가 중요시설 직장은 241개(29.7%)에 그치고 있고 대부분의 직장예비군부대는 단순히 자원을 기반으로 관리와 훈련을 위해 편성된 예비군부대가 대다수(571개 직장, 70.3%)를 차지하고 있어 창설 당시의 목적은 점차 퇴색되고 직장의 조업 보장과 대학생 예비군의 학업 보장, 그리고 자원관리 위주로 부대를 편성해 왔다.

다. 직장예비군 조직편성의 문제점

“전투는 군인이 하지만 전쟁은 국민이 하는 것이다.” 총력전의 의미를 가장 상징적으로 표현하고 있는 말로 이해할 수 있다. 오늘날 국가 총력전의 핵심요소는 바로 군사력이라고 할 수 있는데 이는 상비전력과 예비전력으로 구분할 수 있다. 오늘날 대다수의 선진국들은

총체전력의 일환으로 상비전력과 함께 예비전력을 동등한 수준에 올려놓고 편성, 장비·물자 보급 및 훈련을 강화하고 있다.

그러나 우리의 예비군제도는 그 태동부터 여타의 다른 나라와 약간의 차이가 있다. 외국 주요 국가들의 예비군은 최초부터 총체전력의 일부로 예비군을 창설하여 상비군과 동등한 상황에서 출발하였다며 우리나라는 1948년 국군조직법³⁵⁾을 제정하면서 법 제2조(국군의 조직)에 “국군은 육군·해군 및 공군으로 조직하며, 해군에 해병대를 두고, 각 군의 전투를 주 임무로 하는 작전부대에 대한 작전지휘·감독 및 합동작전·연합작전을 수행하기 위해 국방부에 합동참모본부를 둔다.”라고 명시하였고, 이후 1968년 창설된 예비군은 국군조직법 상 국군에 포함되지 않고 별도의 법률체계인 ‘향토예비군설치법(現 예비군법)’에 근거하여 창설함으로써 총체전력의 일부로서가 아니라 상비군의 보조적인 역할로 그 출발점을 두게 되었다. 그 후 상비전력은 수차례에 걸친 군 구조 개편과 방위력 개선 과정을 거쳐 첨단화·정예화의 길을 걷는 동안 ‘상비군 수준의 전투력 발휘가 가능한 예비군’을 표방하고는 있었지만 실질적으로는 관리 위주의 부분적인 개선에 그치고 있다는 평가를 받고 있다.

특히 창설초기 국가 기간산업시설과 국가기관의 방호를 위해 “내 직장은 내가 지킨다.”는 기치 아래 창설된 직장예비군부대는 70~80년대 근대화·산업화 과정을 거치면서 점차 그 규모가 확대되었지만 질적인 개선은 이에 미치지 못하였고, 2000년대에 들어 산업구조가 인력 집약적 구조에서 기술 집약적 구조로 개편되는 과정에서 직장예비군 자원이 급격히 감소되어 많은 부대들이 해체되는 과정을 겪었지만 조직편성은 1970년대의 지침을 그대로 유지하고 있다. 이로 인한 직장예비군부대 편성상의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 현 직장 예비군부대는 작전소요를 고려한 편성이 아니라 자원관리위주로 편성되어 있다. 즉, 시설자체를 방호할 필요가 없는 일반직장도 예비군자원만 있으면 예비군부대를 편성할 수 있는 반면에 전·평시 방호가 반드시 필요한 국가 중요시설 중에서는 예비군자원 부족 또는 경영상의 이유로 부대규모를 축소하거나 예비군부대 자체를 편성하지 않는 모순점을 안고 있다.

둘째, 이로 인해 직장예비군부대의 제대편성 기준이 유명무실화되어 많은 직장에서 기준 인원이 미달된 채로 관리되고 있다. 예비군 부대별로 제대 규모의 적절성을 평가해 본 결과는 다음 <표 14>와 같다.

35) 국군조직법 : 1948년 법률 제9호로 제정되었으며, 제1장 총칙, 제2장 군사권한, 제3장 합동참모본부, 제4장 육군·해군·공군, 제5장 기타 등 전문 17조와 부칙으로 이루어져 있다.

〈표 14〉 직장예비군부대 제대별 편성 기준 충족 현황(2021년 기준)

구분		부대 수(개소)		
		총부대수	편성기준 충족	편성기준 미달
계		812	654	158
일반직장	여단	4	1	3
	연대	9	7	2
	대대	42	35	7
	중대	186	144	42
	소대	63	42	21
	분대	12	11	1
대학직장	연대	101	94	7
	대대	108	99	9
	중대	33	32	1
	소대	5	5	0
국가기관	중대	10	7	3
	소대	26	15	11
	분대	23	20	3
국가중요시설	연대	5	5	0
	대대	17	12	5
	중대	80	64	16
	소대	44	25	19
	분대	36	28	8
기타	중대	2	2	0
	소대	3	3	0
	분대	3	3	0

특히, 국가기관과 국가 중요시설과 같이 전·평시 방호가 반드시 필요한 시설의 경우 241개 부대 중 약 27%에 해당하는 65개 부대가 기준 인원을 충족하지 못하고 있으며, 이 중 정부과천청사 중대는 국가 중요시설 “가급”에 해당 되어 중대급 규모를 유지하고 있으나 예비군 편성 가용자원은 분대급 규모인 9명으로 전·평시 방호를 청원경찰에 의존하고 있는 실정이다.

셋째, 직장예비군 제대편성 기준의 편차가 너무 커서 표준화 편성 기준을 정립하기에 부적절하다. 제대별로 보면 분대는 9~40명(편차 31명), 소대는 41~80명(편차 39명), 중대는 81~400명(편차 319명), 대대는 401~1,600명(편차 1,199명) 연대는 1,601~7,200명(편차 5,599명)이다. 이렇게 편차가 크다 보니 무기 및 장비·물자의 규모를 작전소요에 맞춰야 하는지 혹은 자원수에 맞춰야 하는지 기준을 정립하기도 어렵다.

따라서 미래 직장예비군부대 편성의 문제는 작전소요와 자원관리를 고려하여 체로베이스에서 재검토하여야 한다.

2. 통합직장예비군부대 편성

가. 편성 근거 및 현황

통합직장예비군부대는 예비군법 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등)에 규정된 위임조항과 같은 법 시행령 제5조(예비군의 편성) 제6항의 법률적 근거에 의거하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 직장예비군을 통합하여 편성 및 운영할 수 있다.

1. 같은 산업단지(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 자유무역지역 및 산업통산자원부장관이 지정하는 중요산업시설을 말한다. 이하 같다)의 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 필요가 있는 경우
2. 같은 건물이나 구내(構內)의 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 필요가 있는 경우
3. 4.(생략)

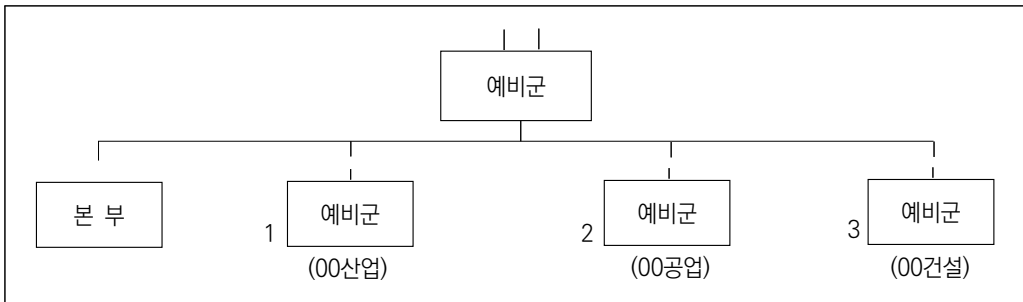
이 중 제1호의 규정에 따라 통합직장예비군을 편성할 때에는 편성에 따른 책임 한계를 같은 법 시행규칙 제4조(직장예비군 편성) 제2항에 명시하고 있다.

- ② 영 제5조제6항제1호에 따라 같은 산업단지(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 자유무역지역 및 산업통산자원부장관이 지정하는 중요산업시설을 말한다. 이하 같다)의 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 경우에는 해당 산업단지를 관리하는 자의 책임 하에 편성하며, 영 제5조제6항제4호에 따라 지역예비군을 직장예비군에 편입하게 하려는 경우에는 해당 직장의 장이 관할 지방병무청장의 승인을 받아야 한다.

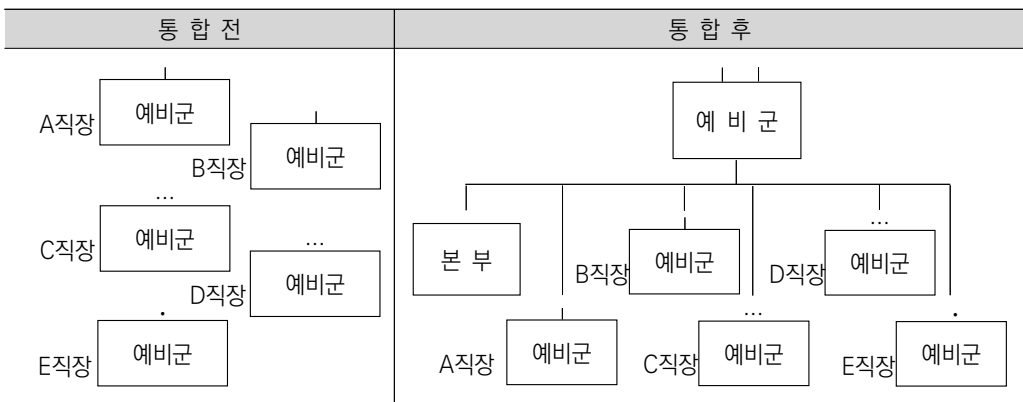
또한 국방부훈령 제2290호(2019. 6. 25. 일부 개정) “예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령” 제7조에는 직장예비군 편성체계를 다음과 같이 규정하고 있다.

- 가. 직장의 장이 직장예비군 편성을 지방병무청장에게 신청하면, 지방병무청장은 관할 수임군부대장과 협의한 후, 지방병무청장이 승인 시 직장예비군 편성승인서를 해당 직장의 장에게 교부한다.
- 나. 직장의 장(대학 총·학장 포함)은 지방병무청장이 교부한 예비군 편성 계획에 의하여 직장예비군을 편성한다.
- 다. 직장예비군 지휘관은 효율적인 자원관리 및 직장운영과 유사시 전투력 발휘가 용이하도록 예하 제대를 편성한다.

이와 같은 법률적 근거에 의거하여 1978년 공업단지 등의 예비군편성 기준이 마련됨에 따라 통합직장예비군부대를 편성하게 되었으며, 통합직장예비군부대의 제대편성은 동일계열 직장에 여러 개 부대를 통합하여 하나의 직장예비군부대를 편성하거나, 동일 구역 또는 동일건물 내의 2개 이상의 직장을 하나의 직장예비군부대로 편성하는 방안이 있다.



〈그림 6〉 동일계열 직장에 여러 개 중대를 통합하여 대대를 편성할 경우



〈그림 7〉 동일구역 또는 동일건물 내 2개 이상 부대를 통합하여 편성할 경우

2021년 현재 편성된 통합직장예비군부대의 현황은 아래 <표 15>와 같다.

〈표 15〉 통합직장예비군부대 편성 현황

구분		제대	자원수 (명)	예하제대					편성 책임
				계	대대	중대	소대	분대	
한국산업 단지공단	창원	여단	2,393	19	1	10	7	1	경남지역본부장
	구미	연대	2,983	12	1	9	2	0	경북지역본부장
	여수	연대	2,127	11	0	6	5	0	전남지역본부장
	반월	연대	1,525	9	0	7	2	0	경기지역본부장

구분	제대	자원수 (명)	예하제대					편성 책임
			계	대대	중대	소대	분대	
대덕연구단지	연대	3,854	10	2	7	1	0	이 사 장
청주산업단지	연대	2,754	7	1	6	0	0	이 사 장
삼성전자통합	여단	3,406	6	4	2	0	0	대표이사
LG통합	연대	1,915	4	2	2	0	0	대표이사
인천공항통합	연대	2,247	9	0	8	1	0	인천공사사장
김포공항통합	연대	2,048	3	2	1	0	0	서울지역본부장

예비군법 시행령 제5조 제6항 제1호의 근거에 의하여 산업단지에 산재한 여러 직장을 통합하여 단일 직장예비군으로 편성한 부대는 <표 15>에서와 같이 한국산업단지공단(창원, 구미, 여수, 반월)과 대덕 연구단지, 청주산업단지, 삼성전자 통합, LG 통합, 인천공항 통합, 김포공항 통합 예비군부대 총 10개 부대로, 각 산업단지를 관리하는 대표자(지역본부장, 이사장, 대표이사)가 편성 및 운영에 관한 책임을 담당하고 있다.

나. 통합직장 예비군부대 편성 및 운영의 문제점

2014년 6월 한국일보에 보도된 “복마전 구미공단 예비군여단”이라는 제하의 기사³⁶⁾는 그동안 통합직장예비군부대를 둘러싸고 제기되었던 여러 문제들을 수면 위로 끌어올리는 계기가 되었다. 이후 2018년 후반기 창원산단의 예비군여단장 보직 시 여단장의 연봉 결정 과정에서 민원이 제기되어 한국 산업단지 예하 직장별 예비군부대와의 갈등이 해결되지 않고 있다. 통합예비군부대는 산업화 시기에 직장의 조업 보장과 소속 예비군 자원관리를 위해 산업단지에 입주한 기업의 요구사항이 반영되어 산업단지별로 통합예비군부대를 편성하였으며 이에 따라 예비군부대 운영에 필요한 각종 경비와 훈련장 유지비용을 입주기업의 분담금으로 편성·집행하는 체제로 자리잡아 왔다.

그러나 2000년대 들어 산업구조의 개편과 함께 찾아온 제조업의 불황으로 입주기업의 재정여건이 열악해지면서 예비군의 육성 지원과 예산 운영 등에 차질을 빚게 되었고 이에 따른 문제점이 산업단지를 중심으로 나타나기 시작했다. 현재 통합직장 예비군부대가 안고 있는 주요 문제점은 다음과 같다.

첫째, 통합직장예비군부대 중 일부가 해당 직장의 직제에 반영되어 있지 않다는 점이다. 통상적으로 직제에 없는 조직은 특정 목적을 위해 임시적으로 운영하는 TF나 위원회 등이

36) 한국일보, “복마전 구미공단 예비군 여단”, 2014. 6. 2.

“구미국가산업단지(구미공단) 입주업체들이 운영비는 부담하는 통합방위 예비군여단이 내홍에 휩싸였다. 석연치 않은 방위비(운영비) 징수와 앞뒤가 맞지 않은 지출 등으로 회원사들이 반발하고 나섰다.(이후 생략)”

여기에 속하는데 이 경우 일정 기간만 운영하고 해체되는 한시적 조직이라고 할 수 있다. 그러나 예비군부대는 예비군법에 근거하여 산업단지 등에 편성하도록 규정되어 직장의 장이 동의한 조직으로 직장의 직제에 반영하는 것이 당연하다.

그러나 한국산업단지공단은 그 설립 목적을 ‘산업단지의 개발 및 관리와 기업체의 산업활동 지원을 위하여’라고 명시하고, 지역별 본부를 편성하고 각 각에 본부장을 두어 ‘산업단지를 관리하는 자’의 역할을 수행하도록 하고 있다. 따라서 각 한국산업단지공단의 각 본부에 통합직장예비군부대가 직제로 반영되어야 함에도 불구하고 아직도 반영하지 않고 기형적인 모습으로 운영하고 있다. 산업단지의 직장의 통합예비군부대의 직제 반영 실태는 아래 <표 16>과 같다.

<표 16> 주요 통합예비군부대의 직제 반영 현황

구 분	편성권자	직제 반영	근로계약	분담금 납부
한국산단 (창원/구미/여수/반월)	지역본부장	미반영	방위협의회 의장	대표 : 無 입주기업 : 有
대덕연구단지	이사장			
청주산단	이사장	반영	이사장	대표 : 有 입주기업 : 有
삼성전자	대표이사	반영	대표이사	
LG	대표이사	반영	대표이사	
인천국제공항	공항공사 대표	반영	공항공사 대표	
김포국제공항	서울본부장	반영	서울본부장	

* 출처 : 국방부 내부 자료

직제의 반영 여부는 조직과 인력운영, 예산 편성과 운영의 기준이 될 수 있는데 직제에 반영되지 않은 산업 및 연구단지의 경우 산단 지역본부장은 산업단지 관리자로서 편성책임³⁷⁾만 있고 고용 책임이 없다 보니 통합예비군부대의 지휘관 및 참모요원의 임명, 인건비 등 제반 경비의 부담과 같은 사안별로 늘 갈등 구조를 갖고 있다. 그러나 2015년 6월 제기된 행정소송 결과 “예비군법 제3조의2, 같은 법 시행령 제5조, 같은 법 시행규칙 제4조를 복무관계 규율로 볼 수 없다”는 판결이 나오면서 산단을 관리하는 지역본부장을 직장의 장이라고 단정하기 어려워짐에 따라 지역본부장에게 통합직장예비군부대를 단일 직장예비군부대와 같이 직제를 반영하여 경비를 부담하도록 하는 것 자체가 무리가 있다. 또한직제에

37) 예비군법 시행규칙 제4조(직장예비군의 편성) ② 영 제5조제6항제1호에 따라 같은 산업단지(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 자유무역지역 및 산업통상자원부장관이 지정하는 중요산업시설을 말한다. 이하 같다)의 예비군자원을 단일 직장예비군으로 통합하여 편성할 경우에는 해당 산업단지를 관리하는 자의 책임 하에 편성하며,

반영하기 위해서는 노조의 동의와 산업부 및 기재부의 승인을 받아야 하기 때문에 더더욱 어려운 문제라고 할 수 있다. 이에 따라 한국산업단지 예하 창원·구미·여수·반월 통합예비군부대와 대덕연구단지에는 통합예비군부대를 직제에 반영하지 않고 있고 인건비 역시 대표자는 부담하지 않고 입주기업의 분담금에서 집행하고 있다.

둘째, 통합직장예비군여단 본부 편성기준의 현실화 여부이다. 최근 문제가 제기된 창원산단 통합직장예비군여단 본부 편성기준은 여단장을 포함하여 8명이나 현재는 5명이 편성되어 있다. 기준 및 편성 현황은 다음 <표 17>과 같다.

<표 17> 창원산단 통합직장예비군여단 본부 편성기준 및 현황

구분			편성기준	편성 현황	비고
여단장실		여단장	1	1	-1
		보조원	1	-	
여단 참모	자원관리과	과장	1	1	-1
		사무원	1	-	
	방호과	과장	1	1	-1
		사무원	1	-	
	동원훈련과	과장	1	1	
		사무원	1	1	
	장비과	과장, 통신장교, 사무원	(8)	-	전시 편성

* 출처 : 국방부 내부 자료

한때 국방부에서 산업단지에서 통합예비군부대의 직제를 반영하고 고용을 보장한다는 전제하에 여단본부 편성 인원을 현 8명에서 5명으로 줄이는 방안은 검토한 바 있으나 위임받은 훈련장의 관리, 예비군훈련 실시, 무기관리 및 경계 등 임무와 역할을 고려할 때 현 기준 인원이 타당한 것으로 판단하여 변경하지 않고 유지하고 있다. 그러나 이는 오히려 산업단지와 통합예비군부대 간 갈등요인으로 작용하고 있다.

셋째, 통합방위협의회 운영에 관한 사항이다. 예비군법 제14조의3(예비군의 육성 및 지원 책임)³⁸⁾과 같은 법 시행령 제32조(예비군의 육성·지원)³⁹⁾에 근거하여 직장의 장은 해당

38) 예비군법 제14조의3(예비군의 육성 및 지원의 책임)

① 국가기관 및 지방자치단체의 장과 직장예비군이 편성된 직장의 장은 그 관할구역 또는 그 직장의 예비군을 육성·지원하여야 한다.

② 예비군의 육성·지원을 위하여 각급 행정구역 및 직장 단위로 방위협의회를 설치·운영하여야 하고, 그 구체적 범위 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

39) 예비군법 시행령 제32조 (예비군의 육성·지원) ① 법 제14조의3제1항에 따른 예비군의 육성·지원에 관한 사항은 다음 각 호와 같다. [개정 2016.11.29]

1. 예비군부대 사무실의 설치·운영 및 유지
2. 예비군부대의 운영을 위한 장비 및 물자의 지원

직장예비군부대의 육성·지원을 위해 방위협의회를 설치 운영해야 하며, 같은 법 제33조(방위협회의의 종류)에 직장예비군을 통합하여 편성한 경우에는 산업단지별로 직장방위협의회를 설치·운영하도록 하고 있다. 창원산단 통합방위협의회 역시 예비군법 제32조의 기능을 심의하는 기구로 설립되었으나 그 운영에 관한 사항은 산업단지 자체 회칙으로 규정하고 있다. 방위협회의의 구성은 산단관리자를 의장으로 하고 위원은 입주기업의 대표로 하되 부득이한 사정으로 참석이 제한될 때에는 산단 입주기업의 예비군지휘관을 대리참석자로 지정(2017년 자체회칙 개정)할 수 있도록 하면서 예비군 직제상 직속 상관인 여단장의 임금을 결정하는 과정에 참여하게 되는 문제점이 발생하였다. 창원산단의 관리자인 경남지역본부장은 이 문제를 인식하고 회칙을 개선하고자 하였으나 입주기업의 대표들의 반대에 부딪쳐 개정이 되지 않고 있는 실정이다.

넷째, 계속되는 경기 불황과 경영 악화로 인해 산업단지 통합직장예비군부대의 육성 지원을 위한 분담금 인상이 제한되어 직장예비군부대의 운영 여건이 어려워질 뿐 아니라 소속 직장예비군부대의 지휘관 및 참모의 임금수준이 타 일반직장에 비교하여 낮은 수준이다. 최근에 발생하고 있는 산업단지와 통합직장예비군부대 간 갈등의 주요 원인 중 하나가 바로 여기에서 출발하고 있다고 볼 수 있다.

3. 직장예비군부대 지휘관 선발 및 운영

가. 예비군지휘관의 신분과 임무 관련 법 체계

예비군법은 ‘지역예비군’은 거주지를 단위로 하여 연대·대대·지역대·중대·소대·분대로 편성하고(같은 법 시행령 제5조 제2항), ‘직장예비군’은 직장을 단위로 그 소속 예비군자원으로 여단·연대·대대·중대·소대 또는 분대로 편성하도록 규정하고 있다(같은 법 시행령 제5조 제5항).⁴⁰⁾ 이 경우 “직장예비군을 편성한 직장의 장은 예비군부대의 지휘관이 예비군대원을 쉽게 지휘·통솔하고 예비군대원의 관리·운영에 전념할 수 있도록 ‘예비군부대의 지휘

3. 예비군훈련장 및 훈련시설의 유지 지원

4. 지역방위작전과 관련된 급식·수송·통신·의료·장비·물자 및 전투시설 지원

5. 예비군대원에 대한 사기양양, 민·관·군 간의 유대 강화 및 홍보, 그 밖에 예비군의 육성을 위하여 필요한 사항

40) 향토예비군설치법 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등) ⑥ 직장예비군이 편성되어 있는 직장의 장은 예비군 편성대상자를 채용하는 경우 그 직장예비군에 편성하여야 하고, 그 직장예비군대원의 관할지방병무청장에게 직장예비군에 편성된 사실을 통보하여야 한다. ⑦ 직장예비군이 편성되어 있는 직장의 장은 직장예비군대원이 그 직장에서 퇴직하거나 전출하는 등의 사유로 그 직장예비군의 편성에서 제외된 경우에는 그 예비군대원의 관할지방병무청장에게 그 사실을 통보하여야 하고, 관할지방병무청장은 그 예비군대원을 지역예비군에 편성한다.

관'에게 적절한 직급(職級)과 적절한 직책(職責)을 부여하여야 한다.”고 규정하고 있다(같은 법 시행령 제5조 제9항).

또한 국가공무원법 제33조 각 호의 '공무원 결격사유'에 해당하는 사람은 '예비군부대의 지휘관'이 될 수 없도록 하고(같은 법 제14조의2 제2항), 국방부장관으로 하여금 '예비전력 관리 업무담당자 선발 규칙'에 따라 예비전력관리 업무담당자로 최종 선발된 사람을 예비군 부대의 지휘관으로 임명(중대장 또는 소대장의 임명권을 수임군부대의 장에게, 분대장의 임명권을 대대장 또는 중대장에게 각각 위임할 수 있도록 함)하도록 하고 있다(같은 법 시행규칙 제12조 제1항 및 제2항).⁴¹⁾

예비군부대 지휘관의 임무는 “지휘계통에 따라 동원되거나 소집된 대원을 지휘·통솔하고, 예비군대원·장비의 관리 및 비상대비자원관리법(제10조제1항, 제3항⁴²⁾)에 따른 자원조사 참여, 그 밖에 국방부령으로 정하는 임무”를 수행하도록 규정하고 있다(동법 제14조의2 제1항). 국방부령인 예비군법 시행규칙에는 예비군지휘관의 임무를 다음과 같이 구체적으로 규정하고 있다(같은 법 시행규칙 제14조 제1항).⁴³⁾ ① 해당 지역 또는 직장의 방위와 그 대비, ② 동원된 소속 예비군대원의 지휘·통솔, ③ 소속 예비군자원의 유지와 관리, ④ 시설 및 장비와 그 밖의 비품의 유지와 관리, ⑤ 동원명령의 통지 및 훈련 소집통지서의 전달, ⑥ 훈련참가자의 확인과 감독, ⑦ 예비군대원의 훈련의 실시(위임받은 경우로 한정한다), ⑧ 예하(隸下) 지휘관의 임명 또는 임명 추천, ⑨ 파견 상근예비역의 지휘와 감독, ⑩ 소속 예비군대원의 포상 추천, ⑪ 그 밖에 부대운영에 필요한 사항

예비군지휘관의 임용과 신분에 관한 규정은 국방부령인 예비전력관리업무 담당자 인사관리훈령에 규정하고 있는데 훈령 제6조 제1항은 “예비전력관리 군무원의 신분은 일반군무원으로 한다.”고 규정하고, 제2항은 “직장예비군지휘관은 해당 직장의 직원으로서 취업규칙 등의 적용을 받는 민간인 신분이다.”라고 규정하고 있다.

41) 예비군법 시행규칙 제14조(지휘관의 임명 등) ① 예비군부대의 지휘관은 국방부장관이 임명한다. 다만, 국방부장관은 중대장 또는 소대장의 임명권을 수임군부대의 장에게, 분대장의 임명권을 대대장 또는 중대장에게 각각 위임할 수 있다. ② 예비군부대의 지휘관은 「예비전력관리 업무담당자 선발 규칙」에 따라 예비전력관리 업무담당자로 최종 선발된 사람을 임명하여야 한다.

42) 비상대비자원관리법 제10조(자원조사 등) ① 비상대비업무를 수행하는 행정기관의 장은 인력·물자 등 자원의 활용에 관한 계획의 수립과 준비 및 시행을 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 구분에 따른 자에게 해당 업무를 하게 할 수 있다. 1. 소속 공무원: 인력자원 또는 물적자원의 실태를 파악하기 위한 조사 2. 인력자원대상자, 관리대상물자의 소유자[소유자를 알 수 없는 경우에는 권원(權原)에 의하여 점유하는 자를 포함한다. 이하 같다] 및 업체의 장: 필요한 사항의 신고 ③ 비상대비업무를 수행하는 행정기관의 장은 관계 기관의 장이 요청하였을 때에는 제1항에 따른 조사에 그 소속 공무원을 참여하게 할 수 있다.

43) 예비군법 시행규칙 제14조 ① 예비군부대의 지휘관은 관할 군부대의 장 및 영 제28조제2항에 따라 위탁받은 경찰서장의 지휘를 받아 소속 예비군대원을 지휘·통솔하고, 다음 각 호의 임무를 수행한다. 다만, 제4조제3항에 따른 통합지휘관은 제1호·제2호·제6호·제7호 및 제11호의 임무를 수행한다.

나. 예비군지휘관 인사관리제도 변천과정

예비군 창설 당시 예비군지휘관은 전투병과 출신 장교로서 직위에 상응하는 계급의 해당 자 중 지역 및 직장 방위협의회의 추천에 의거 수임군부대장이 임명하였다. 지역예비군지휘관은 생업에 종사하면서 예비군대원을 관리하는 중대장 임무를 1일 2~4시간 수행하는 민간인이었고, 직장예비군지휘관은 직장의 간부급 직원 중에서 선발하여 운영하였다. 최초에는 향토예비군설치법(現 예비군법) 시행규칙에 의거 동원 또는 교육훈련 중 경찰서장의 지휘를 받아 소속 대원을 지휘통솔하고 분·소대장에 대한 지휘감독 및 중대원의 교육훈련 지도임무를 수행하다가 1971년 예비군에 대한 지휘권한이 관할 사단장으로 이양됨에 따라 지역 군부대장의 지휘를 받게 되었다.

1975년 향토예비군설치법 시행규칙 제10조를 개정하여 예비군지휘관 임명 자격기준을 <표 18>과 같이 보완하여 예비군지휘관의 전투력 향상을 꾀하였다.

<표 18> 예비군지휘관 임명 기준⁴⁴⁾

구 분	임 명 자 격	공통적용
연대장	육군의 기본병과(보병, 포병, 기갑, 공병, 통신) 및 해군의 해병과 출신 예비역 대령 또는 중령	예비군부대 지휘관을 임명함에 있어서 지역 및 직장 방위협의회장의 추천을 받은 자를 임명
대대장	육군의 기본병과 및 해군의 해병과 출신의 예비역 영관급 장교	
중대장	육군의 기본병과 및 해군의 해병과 출신의 예비역 대위 또는 소령	
소대장	예비역 위관급 장교	
분대장	예비역 하사 및 병	

또한 직장예비군지휘관의 직급은 <표 19>와 같이 국가기관과 일반직장으로 구분하여 구체화함으로써 직장 내에서의 예비군지휘관 신분을 보장해 주도록 하였다.

<표 19> 직장예비군지휘관 직급 기준

구 분	연대장	대대장	중대장	독립소대장
국가기관	국장급	과장급	계장급 이상	계장급
일반직장	부장급 이상	차장급	과장급	계장급 이상

1978년 향토예비군설치법을 개정하여 직장예비군 여단장 임명 지침을 마련하였다. 이후 1980년에는 예비군지휘관 인사관리 방침을 개선하여 예비군지휘관의 근속 및 연령 정년제

44) 동원기획관실, 「예비군 50년사」, 서울: 국방부, 2019, p. 143.

를 실시함으로써 장기근속으로 인한 무사안일한 근무자세를 일신하는 계기가 되었고, 전역 후 3년 미만자에 한해서 예비군지휘관의 임명자격을 부여토록 개선하였다. 이를 계기로 각종 정년에 해당하는 자와 비전투병과, 장기근속자, 고령으로 임무수행이 제한되는 자, 비위관련자 등에 대한 대폭적인 교체를 단행하였다.

〈표 20〉 예비군지휘관 부적격자 교체 현황(1980년)⁴⁵⁾

구 분	계	연령 적령	근속 적령	병과 위규	계급 위규	비위	감사 불량	기타
계	1,783	341	287	403	209	126	90	327
지 역	1,400	278	228	223	157	121	87	306
직 장	383	63	59	180	52	5	3	21

1981년에는 대학직장 예비군지휘관에 대한 임명자격을 규제하여 대학교수, 부교수, 조교수 중에서 직장예비군부대를 지휘할 수 있는 능력을 고려하여 전투병과 출신의 예비역 또는 퇴역 장교 중에서 연대장은 소령 이상, 대대장은 대위 이상, 중·소대장은 중위 또는 소위로 그 자격 조건을 제한하였다.

1982년 지역예비군지휘관인 읍·면·동대장과 구·시·군 기동대장의 직급을 5급 군무원 신분으로 변경⁴⁶⁾하여 예비군지휘관의 신분이 민간인에서 최초로 특수경력직공무원⁴⁷⁾ 신분으로 전환하였으나, 직장예비군 지휘관은 여기에 해당하지 않고 직장인으로 순수 민간인 신분을 유지하게 되었다.

1986년 예비군지휘관 인사관리제도를 개선⁴⁸⁾하여 수임군부대장이 임명하던 직장예비군 지휘관의 임명을 국방부장관이 임명토록 하고, 직장의 장 추천제도를 폐지하고 공개 경쟁시험으로 예비군지휘관 선발제도를 개선하였다.

이후 예비군지휘관 선발 및 인사관리제도의 개선은 비상기획관과 예비군지휘관 겸직 금지(1988년), 대학직장예비군지휘관의 임명권을 대학총장에서 군으로 이관(1989년), 직장예비군지휘관의 근속기간 조정(1998년),⁴⁹⁾ 대학직장예비군지휘관 전담제 시행(2004년), 직장예비군지휘관의 정년을 「고용상 연령차별 금지에 관한 법률」에 따라 해당 직장의 장이

45) 동원기획관실, 「예비군 50년사」, 서울: 국방부, 2019, p. 144.

46) 국예비 925-3(1982. 2. 23)

47) 국가공무원법 제2조(공무원의 구분) 국가공무원(이하 “공무원”이라 한다)은 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분한다.

48) 국예비 24942-687(1986. 11. 24)

49) 국동예 33182-132(1998. 5. 8), 직장예비군지휘관 중 대대장급 이상의 근속기간을 6년에서 여단(연대)장은 상한연령 60세와 근속기간 5년으로 대대장은 상한연령 58세와 근속기간 5년 중 먼저 도달하는 것을 적용하도록 개선

60세 이상으로 명시(2016년) 등 예비군지휘관의 신분 및 직장의 보장과 국방개혁을 뒷받침할 수 있는 예비전력의 정예화에 초점을 두고 개선되어왔다.

다. 현 직장예비군 지휘관 인사관리제도

현 예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령에 규정된 직장예비군지휘관 인사관리제도를 요약하면 다음과 같다.

직장예비군지휘관은 대학 및 일반직장 예비군부대의 중대급 이상 예비군지휘관을 말한다(제2조 제5호). 임명권자는 직장예비군지휘관 중 대대장 이상은 국방부장관이 임명하고, 중대장, 독립소대장, 독립분대장은 수임군부대장이 임명한다. 다만, 예속 소대장 및 분대장은 직장예비군 중대장으로 하여금 임명하게 하되, 직장 중대장이 없는 경우 상위 제대 부대장으로 하여금 임명하게 할 수 있다(제5조 제3항). 직장예비군의 신분은 해당 직장의 직원으로서 취업규칙 등의 적용을 받는 민간인 신분이다(제6조 제2항). 각 직위별 직장예비군지휘관의 신분은 정규직으로 하며, 일반직장 예비군지휘관의 직급은 「예비군법 시행령」 제5조 제9항에 따라 별표 8, 대학직장예비군지휘관의 직급은 별표 9와 같이 부여할 수 있도록 직장의 장과 협의하며 직장예비군지휘관의 처우는 동일 직급의 일반직원과 동일하게 하여야 하며 군 경력을 포함한다(제42조 제1, 2항).

국방부장관은 각 군 참모총장이 선발시험 합격자 중에서 임명 상신한 대대장이상 직장예비군지휘관을 수임군부대별 인사명령으로 임명한다. 또한 수임군부대장은 국방부장관의 인사명령에 의한 임명장을 임명권자를 대리하여 교부하고 보직을 부여한다. 다만, 임명권자의 임명 전에 보직을 부여할 수 없다(제40조 제1항).

직장 예비군지휘관의 직급 기준은 다음 <표 21>과 같다.

<표 21> 직장 예비군지휘관 직급 기준

구 분	여 단 장	연 대 장	대 대 장	중 대 장	독립소대장
국가기관	국장급이상	국장급	과장급이상	계장급이상	계장급
일반직장	이사급이상	부장급이상	차장급이상	과장급이상	계장급이상

대학직장 예비군지휘관의 직급 기준은 다음 <표 22>와 같다.

<표 22> 대학직장 예비군지휘관 직급 기준

대령	중령	소령	대위	중위	소위/준위/원사	상·중사	하사
2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급

수입군부대장은 신규 임용된 예비전력관리 업무담당자를 보직함에 있어서 선발성적, 본인 희망 순으로 보직한다. 직장예비군지휘관의 근무성적평정은 예비전력관리 군무원의 근무성적 평정방법 및 절차 등에 준하여 실시한다.

직장예비군지휘관의 정년은 「고용상 연령차별 금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조에 따라 해당 직장의 장이 60세 이상으로 정한다. 직장예비군중대장의 근무상한연령은 2011~2012년까지 56세, 2013~2015년까지 57세, 2016~2018년까지 58세, 2019~2021년까지 59세, 2022년 이후는 60세로 하고, 직장예비군대대장의 근무상한연령은 2018년까지는 58세(근속 5년), 2019년부터 2021년까지는 59세(근속 6년), 2022년 이후는 60세(근속 7년)로 한다. 또한 직장예비군연대장 이상의 근무상한연령은 60세(근속 5년)로 한다.

직장예비군 지휘관이 정년에 도달하여 퇴직하는 때에 출생일이 1월에서 6월 사이에 있는 경우에는 6월 30일에, 7월에서 12월 사이에 있는 경우에는 12월 31일에 각각 퇴직한다. 다만 대대장 이상 직장예비군지휘관은 근무상한연령과 근속기간을 동시에 적용하여 먼저 도래하는 기간에 퇴직한다. 또한 직장예비군지휘관이 「예비군법 시행규칙」 제13조제1항 각 호50)의 어느 하나에 해당되어 수입군부대장의 해임 건의가 있는 경우에는 인사위원회 심의를 거쳐 해임한다.

직장예비군지휘관(중대장 이상을 말한다)은 노동조합에 가입할 수 없다(제46조의2). 대학 직장예비군지휘관에 대한 근속기간은 제46조제1항에도 불구하고 소령출신 대학직장예비군대대장의 정년은 2012년까지는 6년, 2013년부터 2015년까지는 7년, 2016년부터 2018년까지는 8년, 2019년부터 2021년까지는 9년, 2022년부터는 10년으로 하며, 중령 출신 대학직장예비군연대장은 2018년까지는 5년, 2019년부터 2021년까지는 6년, 2022년부터는 7년으로 한다.

라. 예비군지휘관 선발 및 운영의 문제점

1) 직장예비군 지휘관의 법적 지위 보장 미흡

예비군법은 ‘예비군부대의 지휘관’으로 하여금 “지휘계통에 따라 동원되거나 소집된 대원을 지휘·통솔하고, 예비군대원·장비의 관리 및 비상대비자원관리법(제10조제1항·제3항)에

50) 예비군법 시행령 제13조(지휘관의 해임) 제1항

1. 법 제14조의2제2항에 따른 결격사유에 해당하는 사람(「국가공무원법」 제33조제5호에 해당하는 사람은 제외한다)
2. 「군무원인사법」 제28조제1항에 따른 직권면직 사유에 해당하는 사람
3. 근무성적 종합평가 결과 예비군부대의 지휘관으로서 적당하지 않다고 인정된 사람

다른 자원조사 참여, 그 밖에 국방부령으로 정하는 임무”를 수행하도록 규정하고 있다(동법 제14조의2 제1항). 현행법상 예비전력관리 업무담당자는 예비전력관리군무원과 직장예비군지휘관으로 구분된다.

지역예비군지휘관의 경우 1982년 군무원으로 채용하기 시작하면서 1994년까지 임용된 지휘관은 일반직 군무원으로, 1995년~2009년까지는 별정직 군무원 그리고 2010년 이후에는 5년 단위 계약을 맺는 계약직 군무원으로 채용되었다. 이에 동일한 직무를 수행하고 있는 예비군지휘관이 임용시기에 따라 다르게 처우를 받는 불합리성을 개선하고자 2014년 군무원인사법 개정을 통해 일반직공무원, 별정직공무원, 계약직공무원 등으로 제각각이었던 예비전력관리군무원은 신분이 일반직군무원으로 일원화하였다. 그러나 지역예비군지휘관과 동일한 업무를 수행하고 있는 직장예비군지휘관의 신분에는 변화가 없이 직장의 사업주와 근로계약관계에 있는 민간인으로 남아있다. 그 결과 직장예비군지휘관은 동일한 임용절차를 거쳐서 국방부장관이 임명하고 있음에도 불구하고 사업장마다 신분과 처우가 다르고 법적인 신분보장도 되어 있지 않은 상황이다.

현행 법령체계 상 예비군지휘관의 신분관계나 신분보장을 직접 규정하고 있는 법률은 없다. 군무원인사법이나 예비군법 등에서는 예비군지휘관의 신분보장과 관련하여 직접적인 규정이 없이 예비군법 제3조의2에 예비군을 ‘지역예비군’과 ‘직장예비군’으로 구분하고 제5조 제4항에 ‘지휘관’이라는 용어를 사용하고 있고, 같은 법 시행령 제5조 제10항에 ‘예비군부대 지휘관’의 선발·임면 및 자격 기준 등에 관한 사항을 국방부령으로 정하도록 하여 행정입법에 위임하고 있을 뿐 예비군지휘관의 신분을 군무원으로 할 것인지 또는 민간인으로 할 것인지 그 신분이나 보수·승급·징계 등에 대해서는 어느 곳에서도 규정하고 있지 않다. 다만 국방부 행정규칙인 ‘예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령’ 제6조에 예비전력관리 업무담당자 중 예비전력관리군무원의 신분은 일반군무원으로 하면서 직장예비군지휘관에 대해서는 해당 직장의 직원으로서 취업규칙 등의 적용을 받는 민간인 신분으로 규정하고 있다.

그러나 법령에 기반하지 않은 행정규칙은 법적 구속력이 없다는 데 근본적인 문제가 있다. 예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령 제42조에는 직장예비군지휘관의 신분을 정규직으로 하되 직급은 직장의 일반직급으로 부여하고 동일 직급의 일반직원과 동일하게 하며 군경력을 포함하도록 하고 있다.⁵¹⁾ 그러나 국방부 행정규칙을 일반직장이나 대학에 강제할

51) 예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령 제42조 제1항은 일반직장 예비군지휘관의 직급은 국가기관의 경우 여단장(국장급이상), 연대장(국장급), 대대장(과장급이상), 중대장(계장급이상), 독립소대장(계장급으로), 일반직장의 경우 여단장(이사급이상), 연대장(부장급이상), 대대장(차장급이상), 중대장(과장급이상), 독립소대장(계장급이상)으로 하고(별표 8), 대학직장 예비군지휘관의 직급은 대령(2급), 중령(3급), 소령(4급), 중위(6급), 소위·준위·원사(7급), 상사·중사(8급), 하사(9급)으로 하되 직장의 장과 협의하도록 규정하고 있다(별표 9).

수 없는 현실적인 한계 때문에 이러한 직급체계가 지켜지는 곳이 많지 않고 직장예비군지휘관의 급여도 천차만별이다. 국방부가 2013년 국정감사 자료로 제출한 자료에 의하면 일반 직장 예비군지휘관의 평균 연봉은 약 6,000만 원 선이고 1억 원이 넘는 직장도 다수 있는 반면 대학직장예비군지휘관의 연봉은 평균 3,255만 원으로 대부분 2,000~3,000만 원대 연봉을 받는 것으로 나타났다.⁵²⁾ 직장예비군의 신분이 법적으로 보장되어 있지 않다 보니 동일한 업무를 수행하고 있는 예비군지휘관의 처우도 천차만별일 수밖에 없지만 국방부가 강제로 나설 수가 없는 것이 현실이다.

2) 훈령에 의한 기본권 제한으로 법률유보의 원칙 위반 가능성

예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령에는 직장예비군지휘관에 대한 임명·추천(제40조), 보직관리 원칙(제41조), 직장신분 및 직급(42조), 지휘관의 임명기준(43조), 근무성적 평정(44조), 전보(45조), 근무기간(46조), 노동조합 가입금지(46조의2), 적부심사 및 조치(47조) 등을 규정하고 있다.

동(同) 훈령에 직장예비군지휘관은 신분상 민간인으로 규정하고 있지만 국방사무 또는 병무행정사무를 담당하는 데 있어서는 예비군법의 적용을 받고 있고, 또한 당해 직장의 장과 근로계약 관계를 맺고 그에 따른 임금을 받는다는 점에서는 근로기준법의 적용을 받는다. 이에 따라 다음 몇 가지의 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 예비군지휘관으로서 예비군대원을 지휘·통솔하고 예비군대원의 관리·운영과 같은 국가적으로 중요한 업무를 수행하는 직장예비군지휘관의 신분을 민간인으로 규정하면서도 신분보장과 권리제한에 대해서는 법률에 근거를 두지 않고 행정규칙인 훈령으로 규정하고 있다는 점이다. 이에 따라 직장예비군지휘관의 지위와 신분 및 기본권 제한 등을 법률 또는 법률의 구체적인 위임을 받은 법규명령으로 규율하지 않고 행정규칙 형식으로 규율한 것이 헌법 제37조 제2항⁵³⁾의 기본권 제한에 관한 일반원칙인 법률유보의 원칙⁵⁴⁾에 위반되는지 가 문제될 수 있다.

둘째, 행정규칙인 ‘예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령’은 대외적 효력을 가지는 법규가 아니라는 점에서 국민의 권리·의무를 규율하는 것은 법치주의 원리 내지 법치행정의

52) 조선일보, “적으면 2000만원, 많으면 1억대... 직장예비군 지휘관 연봉 천차만별”, 2013. 10. 10, 검색일 2021. 6. 30.

53) 헌법 제37조 ②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

54) 법률유보의 원칙(法律留保)이란 일정한 행정권의 발동은 법률에 근거하여 이루어져야 한다는 공법상 원칙이다. 법률유보는 인권의 내용이나 그 보장의 방법 등의 상세한 것은 법률로 정하지 않으면 안된다는 의미의 규율유보, 인권을 제약하는 경우에는 반드시 법률에 의하지 않으면 안된다는 제한유보가 있다.

원리에 위배된다. 또한 기본권을 제한하는 내용을 행정규칙으로 규정하는 것은 법률유보의 원칙에 반할 소지가 있는데 특히, 중대장 이상 직장예비군지휘관의 노동조합 가입을 금지(훈령 제46조의2)한 것이 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 내용으로 하는 헌법 제33조의 근로3권을 침해할 소지가 있어 기본권제한에 관하여는 법률에 명확한 근거를 두고 제한 범위를 설정하는 것이 타당할 것이다.

3) 직장예비군지휘관의 업무수행 간 발생하는 문제점

직장예비군지휘관의 임무는 예비군법 시행규칙 제14조(지휘관의 임무 등) 제1항에 구체적으로 명시되어 있다. 직장예비군지휘관은 신분상 민간인이지만 그들이 수행하는 것은 국가사무에 해당하는 국방사무 내지 병무행정사무를 수행하는 것으로 볼 수 있다. 그런데 직장 내에서 국가사무를 수행하는 데에 필요한 비용을 국가가 부담하지 않고 직장예비군지휘관이 소속된 직장에서 부담하도록 하고 있다. 최근 국가나 지방자치단체의 공공사무가 민영화 등의 이름으로 민간위탁⁵⁵⁾하는 경우가 증가하고 있는데 이것은 민간의 자율적인 행정참여를 확대하고 행정비용이나 행정서비스의 향상, 행정의 전문화에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다⁵⁶⁾. 따라서 그 범위는 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무 중 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요구되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민생활과 직결된 단순 행정사무로 한정하고 있다.

그러나 예비군업무와 같은 국가방위에 중요한 국가사무를 민간에게 위탁할 수 있는 대상이냐는 데에는 여러 이견이 있을 수 있다. 직장예비군지휘관의 담당업무는 일반군무원 신분의 예비전력관리 군무원이 담당하는 업무와 본질적으로 다르지 않고 업무의 내용은 국가안위와 밀접한 관련이 있는 국가사무로서 국방사무라고 할 수 있다. 국민의 생명·재산과 밀접한 관련을 가지며 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 국방사무의 일종에 해당하는 예비군의 지휘·통솔 및 예비군의 편성자원을 유지·관리하는 국가사무를 민간에 위탁하는 것은 법리의 한계를 벗어난 것이라고 볼 수 있다. 설령 위탁관계가 성립된다고 할지라도 국방사무의 일부를 직장예비군지휘관에게 맡기면서 그에 수반하는 제반 비용을 직장에게 부담하도록 하는 것도 문제가 될 수 있다.

55) 국가사무의 민간위탁 : 민간위탁은 「정부조직법」 제6조 제3항과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(대통령령) 제2조 제3호에서 “법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그 명의로 그의 책임아래 행사하도록 하는 것”으로 규정하고 있다.

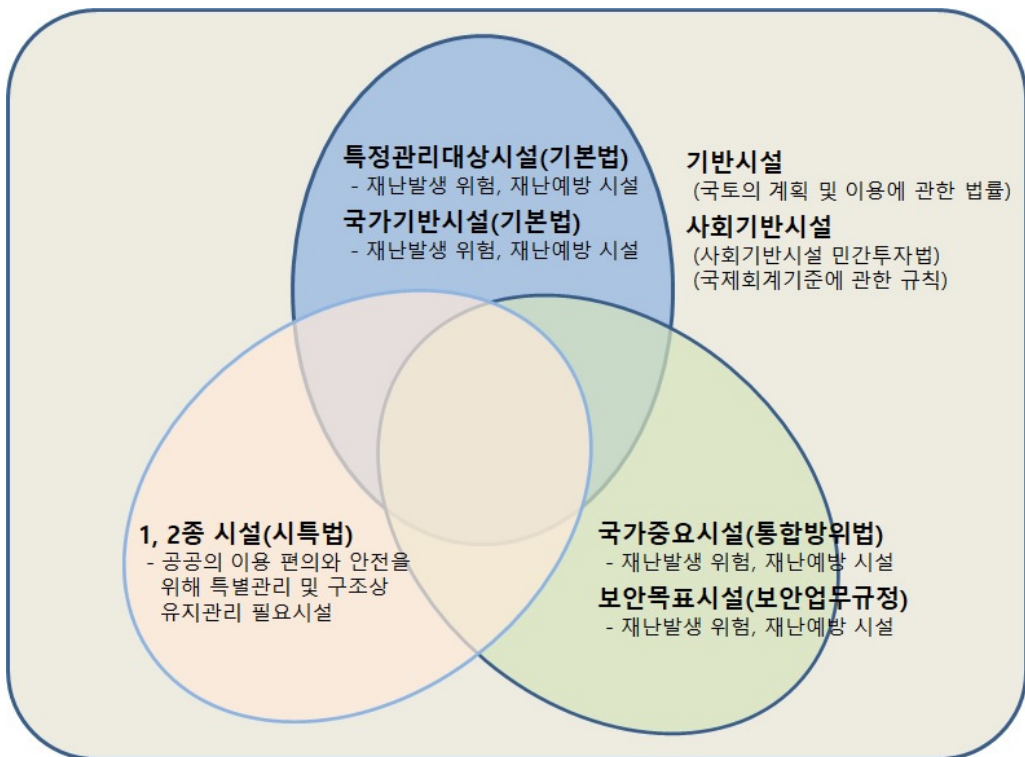
56) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제1조

Ⅳ. 직장예비군부대 편성 정예화 및 지휘관운영 개선 방안

1. 직장예비군부대 편성 정예화 추진

현 예비군법 제3조의2(예비군 편성 및 해체 등)에 의하면 ‘대통령령으로 정하는 규모 이상의 예비군자원이 있는 직장의 장은 직장예비군부대를 편성하여야 한다.’라고 명시되어 있다. 그리고 예비군법 시행령 제5조(예비군의 편성)에는 자원수에 따라 여단에서 분대까지 직장예비군부대를 편성하도록 규정하면서 직장내 예비군자원이 중대급(81명) 이상인 모든 직장과 분대급(9명) 이상인 국가중요시설 직장은 의무적으로 예비군부대를 편성하고, 소대급 이하(40명 이하)의 자원을 가진 직장은 직장 장의 원에 의해 편성할 수 있도록 하고 있다.

이중 “국가중요시설”이란 공공기관, 공항·항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설을 말한다(통합방위법 제2조 제13호).



〈그림 8〉 국가중요시설의 개념

넓은 의미로는, <그림 8>에서와 같이 국가보안시설(파괴, 기능 마비 또는 비밀누설로 인하여 전략적으로 또는 군사적으로 막대한 손해를 끼치거나 국가안전보장에 연쇄적 혼란을 일으킬 우려가 있는 시설 또는 지역)까지 포함하는데, 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법에서 말하는 국가중요시설은 이를 지칭하며, 통합방위법 제21조(국가중요시설의 경비·보안 및 방호) 제4항의 규정에 의하여 “국가중요시설은 국방부장관이 관계 행정기관의 장 및 국가정보원장과 협의하여 지정한다.”고 규정되어 있다. 국가중요시설의 대상은 ‘국가중요시설 지정 및 방호 훈령(국방부령 1057호)’ 제5조에 다음 <표 23>과 같이 규정하고 있다.

<표 23> 국가중요시설의 대상

1. 주요 국가 및 공공기관 시설
2. 철강, 조선, 항공기, 정유, 중화학, 방위산업, 대규모 가스·유류 저장시설 등 주요 산업시설
3. 원자력발전소, 대용량 발전소 및 변전소 등 주요 전력시설
4. 전국 및 지역권 방송국, 송신·중계소 등 주요 방송시설
5. 국제위성지구국, 해저통신중계국, 국가기간전산망, 전화국 등 주요 정보통신시설
6. 철도 교통관제센터 및 지하철 종합사령실, 교량, 터널 등 주요 교통시설
7. 주요 국제·국내선 공항, 대형 선박의 출·입항이 가능한 항만
8. 대형 취수·정수시설 및 다목적 댐 등 주요 수원시설
9. 종합적인 체계를 갖춘 연구시설, 핵연료 개발 연구시설 등 국가안보 상 중요한 과학연구시설
10. 교정·정착지원 시설
11. 전력, 통신, 상수도, 가스 등을 수용하고 있는 대도시 지하 공동구 시설
12. 기타 적에 의해 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보 및 국민생활에 심대한 영향을 미치는 시설

북한군은 유사시 비대칭전력⁵⁷⁾ 위주로 기습공격을 시도하여 유리한 여건을 조성한 후 조기에 전쟁을 종결한다는 군사전략을 구사할 것으로 예상된다. 그중 우리의 후방지역에 침투하여 사회 기반시설과 국가 중요시설을 파괴하여 사회혼란을 조성하고 전쟁지속능력을 파괴하려는 위협에 대비하기 위해 국가중요시설의 방호는 필수적이라고 할 수 있다. 이를 위해 예비군이 창설된 1968년부터 이러한 시설에는 예비군을 편성하도록 하였다.

이러한 측면에서 국가중요시설에 대한 직장예비군부대의 편성은 세계 어느 나라에서도 그 유례를 찾아볼 수 없지만 우리나라만의 특수성을 고려한 매우 적절한 조치라고 볼 수 있다. 그러나 창설 이후 양적 팽창을 거듭한 예비군부대는 그 편성에서 작전소요에 의한 적정 부대를 판단하고 이를 기초로 부대를 편성한 것이 아니라 직장에 속한 예비군 자원을

57) 비대칭전력(asymmetric military capability) : 적의 강점을 피하고 취약점을 공격하여 효과를 극대화하기 위한 전력으로 첨단 무기나 재래식 전력에 대항할 수 있는 대량살상무기나 특수전 능력 등을 가리키는 군사 용어로 핵 및 쏘, 미사일, 장사정포, 잠수함, 사이버부대와 함께 개전초기 후방지역에 침투하여 후방을 교란할 것으로 예상되는 특수전부대 등을 포함한다.(2020 국방백서)

우선적으로 고려하여 자원관리 위주의 부대로 편성되어 있다 보니 그 실효성이나 타당성 면에서 많은 문제점을 노출하고 있다.

실제로 2021년 현재 편성되어 있는 직장예비군부대 812개 중 국가기관이나 국가중요시설에 편성된 예비군은 241개 부대로 전체의 약 30%에 불과하고 나머지 70%는 자원을 고려한 부대편성을 하고 있다. 이 중에는 247개 대학과 일반적인 제조업이나 서비스업을 주로 하고 있는 업체들조차 자원만 있으면 직장예비군부대를 편성하고 있다.

그 결과 직장예비군부대 창설 목적인 파괴될 경우 국가의 기능 유지나 전쟁지속능력에 심대한 영향을 줄 수 있는 국가 중요시설 직장에는 예비군부대가 편성되지 않거나 일부는 자원이 부족하여 직장방호를 할 수 없는 상태에 있는 반면에 전·평시 방호가 필요하지 않은 직장은 예비군 자원이 있다는 것 하나로 인해 예비군부대를 편성하는 불균형적인 모습이 나타나고 있다.

이로 인해 직장예비군부대는 편성해놓고 이에 필요한 장비와 물자 등을 갖추지 않거나 직장예비군부대의 운영 및 유지를 위한 지원을 소홀히 하는 직장이 많이 나타나고 있다.

이를 개선하고 직장예비군부대를 정예화하기 위해서는 먼저 직장예비군부대 편성 및 운영개념을 재정립할 필요가 있다. 이를 위해 다음 3단계의 정예화 방안을 제시하였다. 첫째, 현재 「예비군법 시행령」 제5조 제5항에 규정되어 있는 직장예비군부대의 제대별 편성기준을 재정립하여 현실화할 필요가 있다. 둘째, 자원이 부족하여 직장예비군부대의 운영이 어려운 일반직장 예비군부대를 해체 또는 제대를 조정하여 직장예비군부대 운영의 효율성을 제고한다. 셋째, 장기적인 관점에서 직장예비군부대의 편성은 전평시 방호를 위한 ‘시설방호 예비군부대’와 평시 자원관리 및 훈련을 위한 ‘자원관리 예비군부대’로 구분하여 재편성하고, 작전임무 수행이 가능하도록 표준화 편성 개념을 추진해야 한다.

가. 직장예비군부대의 제대별 편성기준을 재검토하여 현실화해야 한다.

직장예비군부대의 제대별 편성기준은 1975년부터 제정되기 시작하여 1978년 여단급부대의 편성기준을 마련하면서 완성이 되어 지금까지 그대로 적용하고 있다. 부대의 편성은 전·평시 수행할 임무를 기초로 요구되는 능력과 작전소요, 지휘통제능력 등을 고려하여 결정하며, 이를 기초로 병력과 장비 및 물자의 소요 기준 등을 정한다.

그러나 직장예비군부대의 편성기준은 현역 군 부대의 제대별 편성기준과는 다르게 전·평시 수행하는 임무가 직장의 방호와 조업 보장이라는 단순하고 동일한 임무를 수행하다 보니 요구되는 능력 면에서 제대별 큰 차이가 없어 주로 지휘통제 능력에 주안을 두고 여기에 인원기준을 맞추는 형태로 그 기준을 정한 것으로 보인다.⁵⁸⁾ 그 결과 현재의 직장예비군부

대의 제대별 편성 기준이 적절한지를 판단할 기준 또한 분명하지 않고 새로운 기준을 세우는 것도 쉽지만은 않다.

그럼에도 불구하고 법에 규정된 기준대로 보면 2021년 현재 편성되어 있는 직장예비군부대 812개 중 약 20%에 해당하는 158개 부대가 편성기준에 미달된 상태로 직장예비군부대를 편성하여 운영하고 있고, 최대 인원을 초과하여 편성하고 있는 직장은 없다는 것은 이제 그 기준을 현실성에 기반을 두고 개정할 필요가 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

따라서 직장예비군부대의 제대별 편성기준을 다시 정립하여 현실성 있게 개편해야 한다. 이를 위해 직장예비군부대가 전·평시에 수행해야 할 임무를 기초로 각 제대별로 요구되는 능력을 분석하고, 제대별 지휘통제능력을 고려하여 재판단해 보았다. 그 결과 분대의 경우 전투의 기본단위로 최소 단위를 현재의 10명으로 유지하고 최대 3교대 작전을 고려하여 최대 인원을 30명까지로 판단하였으며, 소대는 소대 본부와 2~3교대 작전을 고려하여 최소 31명에서 최대 65명, 중대는 66명을 최소 단위로 하여 최대 200명까지, 대대는 201명에서 800명까지, 연대는 801명에서 3,600명, 여단은 3,601명 이상으로 판단하였다. 제대별 편성기준 인원의 판단 기준과 인원판단 결과(안)은 아래 <표 24>와 같다.

<표 24> 직장예비군 제대별 편성기준 검토 결과(안)

구 분	전·평시 수행 임무	요구되는 능력	편성 기준 재정립		
			최소단위	부대편성	인원기준
분 대	• 직장 방호 • 조업 보장	• 경계 • 교대작전	10명	• 분대장 • 최대 3개 분대	10 ~ 30명
소 대		• 경계 • 교대작전	31명	• 소대본부 • 2개 소대 이하	31 ~ 65명
중 대		• 경계 • 교대작전 • 기동타격	66명	• 중대본부 • 3개 중대 이하 • 기동타격분대	66 ~ 200명
대 대		• 경계 • 교대작전 • 기동타격	201명	• 대대본부 • 3개 대대 이하 • 기동타격소대	201 ~ 800명
연 대		• 경계 • 교대작전 • 기동타격	801명	• 연대본부 • 2~3개 연대 • 기동타격중대	801 ~ 3,600명
여 단		• 경계 • 교대작전 • 기동타격	3,601명	• 여단본부 • 예하 연·대대 • 기동타격중대	3,601명 이상

* 출처 : 연구결과를 기초로 연구자가 작성

58) 1975년과 1978년 직장예비군부대 제대별 편성기준 설정 근거를 역사자료를 통해 확인해 보았지만 적절한 논리적 근거를 발견하지 못하였고, 이에 연구자가 여러 실무자의 의견을 종합하여 추론한 결과를 기술하였음

나. 자원이 부족하여 부대의 운영이 어려운 일반직장예비군부대를 해체 또는 제대를 조정하여 직장예비군부대 운영의 효율성을 제고한다.

직장예비군 제대별 편성기준은 「예비군법」 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등)의 위임조항에 의거하여 「예비군법 시행령」 제5조 제5항에 명시하여 시행하고 있다. 그러나 법률에 규정된 편성기준인데도 불구하고 그 누구도 그 기준에 미달되어 운영하고 있는 것을 문제삼지 않고 있다.

다만, 직장예비군부대의 감사를 담당하고 있는 수임군부대 등은 편성기준을 초과하여 운영하고 있는 직장예비군에 대해서만 제대 분리를 권유하고 있는 정도인데 이는 아마도 직장예비군지휘관 직위가 제대 군인의 일자리와 연결된다는 점과 또 한편으로는 인원이 다소 부족하더라도 직장예비군부대가 편성되어 있는 것이 부대입장에서는 유리하다고 생각, 그리고 직장 입장에서서는 예비군 제대의 편성을 직장의 위상과 연결시키려는 데서 비롯된 것이라 짐작해볼 수 있다.⁵⁹⁾

현재 직장예비군부대의 세부 편성, 지휘관 및 참모의 선발 및 운용, 장비 및 물자의 구비 등 제반 사항은 국방부의 행정규칙인 「예비군 조직·편성 및 운영에 관한 훈령」과 「예비전력관리업무담당자 인사관리 훈령」에 근거하여 시행하고 있다. 그런데 그 모법에 해당하는 「예비군법」에서 규정하고 있는 사항조차 지키지 않으면서 법률에 의한 위임사항도 불분명한 사항을 국방부의 행정규칙에 규정하고 이를 강제하기에는 여러모로 부족한 점이 많다.

그 결과 전·평시 직장의 방호 소요보다는 단순히 자원을 기준으로 편성하고 있는 일반직장예비군부대의 경우에도 총 316개 부대 중 76개 부대가 그 편성기준 인원을 채우지 못한 채 운영되고 있는 실정이다.

일반직장예비군부대의 자원 편성기준 충족여부는 아래 <표 25>와 같다.

<표 25> 일반직장예비군부대 편성기준 충족 여부

구분	부대 수(개소)			최저인원수(명) 부대
	계	편성기준 충족 부대	편성 기준인원 미달 부대	
계	316	240	76	
여단	4	1	3	창원통합여단 2,393
연대	9	7	2	삼성디스플레이(주)연대 913
대대	42	35	7	현대자동차 대대 249
중대	186	144	42	동우화인캡중대 1
소대	63	42	21	현대코퍼레이션(주) 소대 14
분대	12	11	1	쌍용양회 8

59) 실제 00사령부 예비군 정기감사를 담당하고 있는 감사단장의 경우 위에서 제시한 것과 같은 생각으로 감사간 업무처리를 하고 있다고 의견을 제시하였다.

〈표 25〉에서 보는 바와 같이 여단급 중 창원통합여단의 경우 현재의 연대급 규모를 유지하고 있고, 삼성디스플레이 연대도 현재의 대대급 기준을 겨우 넘긴 수준에서 연대 규모를 유지하고 있다. 중대급에는 예비군자원이 1명인데도 편성하여 운영하는 직장이 존재하고 있는 등 그 불균형이 매우 심한 상태임을 알 수 있다.

따라서 본절 가항에서 제시한 것과 연계하여 직장예비군부대의 편성기준을 고려하여 자원이 부족한 상태가 1년 이상 지속된 일반직장 예비군부대는 자원수에 맞게 제대를 격하시키거나 필요시에는 해체여부를 수임군부대장과 직장의 장이 검토해야 한다. 또한 자원기준을 초과하여 운영하고 있는 부대는 제대를 격상시키거나 부대를 분리하여 운영하는 등의 조치도 동시에 취함으로써 법률이 규정하고 있는 편성 원칙을 준수한 가운데 직장예비군부대 운용의 효율성을 기할 수 있다.

다. 직장예비군부대의 편성은 전·평시 방호를 위한 ‘시설방호 예비군부대’와 평시 자원관리 및 훈련을 위한 ‘자원관리 예비군부대’로 구분하여 재편하고, 작전임무 수행이 가능하도록 표준화 편성을 추진한다.

예비전력을 정예화하는 차원은 동원예비군과 지역에 속한 예비군만을 의미하는 것이 아니라 직장예비군까지도 포함한 포괄적인 개념이다. 그럼에도 불구하고 예비전력 정예화를 위한 편성의 정비를 검토할 때에는 주로 동원위주부대⁶⁰⁾와 지역예비군부대의 편성을 연구한 사례는 많이 있지만 직장예비군부대의 편성 정예화에 관한 연구결과는 거의 없는 것이 현실이다. 따라서 장기적 관점에서 직장예비군부대의 편성을 완전히 새롭게 하는 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 직장예비군부대를 시설방호부대(가칭)⁶¹⁾와 ‘자원관리부대’⁶²⁾로 재편하는 방안을 제시한다. 예비군부대가 수행해야 할 전·평시의 임무를 기초로 요구되는 능력을 분석하여 실제 전·평시 방호가 필요한 국가기관이나 국가중요시설, 도시기반시설 등의 직장에는 ‘시설방호부대’(가칭)를 편성하여 제대에 맞는 표준화 편성기준을 분명하게 하여 운영하고, 전·평시 시설 방호는 필요하지 않지만 다수의 예비군들이 소속되어 있는 대학과 대규모 직장은 평시 자원관리와 훈련을 위한 부대로 ‘자원관리부대’(가칭)로 구분하여 편성할 필요가 있다. 시설방호부대와 자원관리부대의 편성 및 운영 기준은 아래 〈표 26〉과 같다.

60) 전시 동원병력을 증편 또는 창설하여 임무수행을 하는 동원근요부대로 동원사단, 동원보충대대, 동원자원호송단을 의미한다.

61) 시설방호부대 : 국가기관 및 국방부가 지정한 국가 중요시설 등 전·평시 시설방호가 필요한 시설에 편성된 직장예비군부대

62) 자원관리부대 : 대학직장예비군부대 또는 일반직장 중 연대급 이상 자원을 보유한 직장으로 전·평시 시설방호가 필요하지는 않으나 학생의 학습권보장, 직장의 조업보장을 위해 예비군부대 편성이 필요한 직장예비군부대

〈표 26〉 시설방호부대와 자원관리부대 편성 및 운영 기준

구 분	편 성 / 운 용
시설방호 예비군부대	• 국가기관, 국가중요시설, 도시기반시설 등 전·평시 시설방호가 필수적으로 요구되는 직장에 편성 • 편성, 지휘관 선발 /운용, 장비·물자 구비, 작전운용에 국가가 적극 개입(인력, 재정지원 등) • 작전소요 고려 부족자원 충원대책 강구(지원자, 지역예비군 지원)
자원관리 예비군부대	• 전·평시 시설방호의 필요성은 적으나 다수의 예비군들이 소속되어 있는 직장에 편성(대대급이상 자원 보유 대학, 일반직장) • 직장장의 요청시 편성, 지휘관 운영, 장비·물자 구비 등 직장장전담 • 자원 부족시 해체 및 제대규모 조정

이렇게 되면 국가는 전·평시 시설 방호가 필요한 ‘시설방호부대’에 대해서는 편성과 지휘관의 선발 및 임명, 장비 및 물자의 구비, 전·평시 예비군부대 운영 등에 관한 사항을 국가사무로 전환하여 인력과 재정을 투자하여 관리하고, ‘자원관리부대’는 작전소요와 무관하게 직장의 편의와 직장에 소속된 예비군의 관리를 위해 편성한 만큼 지금과 같은 수준에서 직장의 장이 부대의 편성, 육성 및 지원에 관한 제반 사항을 담당하도록 하는 방안이 가능할 것이다.

둘째, ‘시설방호부대(가칭)’는 작장별로 조업과 교대작전을 고려하여 최소 소대로부터 연 대까지 표준화하여 편성한다. 이때 제대편성에 소요되는 자원이 부족할 경우 충원대책을 강 구해야 한다. 이를 위해서는 먼저 직장 내 예비군에 조직되는 대상이 아닌 사람 중 지원자를 선발하여 충원하는 방안⁶³⁾이 있을 수 있는데 청원경찰과 보안요원, 기타 시설방호 관련 업 무담당자 중에서 지원자를 받아 선발하여 운영한다면 전·평시 방호체계의 일원화에도 도움 이 될 수 있을 것이다. 그래도 충원이 안되는 인원에 대해서는 소재지 지역예비군부대에서 지원하여 편성하는 방안을 검토해볼 수가 있다. 지역예비군부대에서 분대 또는 소대 등 제 대 단위로 편성하여 평시에는 직장예비군부대의 작전통제하에 운영하다가 전시에는 배속전 환하여 운영한다면 부족한 자원의 충원과 함께 지역과 직장이 통합된 방호체계 구축에도 도움이 될 수 있을 것이다. 제대별 표준화 편성안은 다음과 같다.

1) 직장예비군 소대

소대본부와 4개 분대로 편성한다. 소대본부에는 소대장, 부소대장과 병 2명(통신병, 상황 병)을 교대작전을 고려하여 편성하고, 1개 분대는 분대장을 포함하여 10명으로 편성한다.

2) 직장예비군 중대

중대본부와 4개 소대, 1개 기동타격분대로 편성한다. 중대본부에는 중대장, 부중대장과

63) 국방부, 「예비군 조직편성과 운영에 관한 훈령」 제13조(편성 원칙) 제6항의 근거에 의거 지원자 중 선 발하여 2년간 예비군으로 복무

병 4명(통신, 보급, 운전, 상황)을 원활한 지휘통제와 소대 지원을 위해 직책에 맞는 특기소지자를 편성하고, 중대 예하 소대는 직장소대 편성기준으로 교대작전 등을 고려하여 4개 소대로 편성한다.

3) 직장예비군 대대

대대본부와 4개 중대, 1개 기동타격소대로 편성한다. 대대본부는 대대장, 부대대장과 참모장교 2명(정보·작전, 지원)을 편성하고, 참모 기능별 행정지원에 필요한 병 8명(통신, 보급, 운전, 상황)을 2교대 근무가 가능하도록 편성한다. 대대 직할부대로 기동타격소대를 직장예비군소대 기준으로 편성한다.

4) 직장예비군 연대

연대본부와 4개 대대, 기동타격중대, 화생방소대, 방공소대로 편성한다. 연대 본부는 연대장, 부연대장과 기능별 참모장교 4명(정보, 작전, 인사, 군수)을 편성하고, 각 참모 기능을 보좌할 통신·보급·운전·상황 등 특기자 16명을 편성하여 원활한 지휘통제와 지원업무를 보장한다. 기동타격중대는 중대본부와 4개 기동타격소대로 편성하고, 화생방소대와 방공소대는 소대편성 기준을 적용하여 편성한다. 이와 같은 기준을 적용한 직장예비군 부대 제대별 표준화 편성(안)은 아래 <표 27>과 같다.

<표 27> 직장예비군부대 제대별 표준화 편성 기준(안)⁶⁴⁾

구 분	인원(간부/병)	편성 기준
소 대	2/42	• 본부 : 소대장, 부소대장, 병 2명(통신, 상황) • 분대(4) : 분대장 포함 10명 × 4개
중 대	10/182	• 본부 : 중대장, 부중대장, 병 4명(통신·보급·운전·상황) • 소대(4) : 직장예비군소대(2/42) × 4개 • 기동타격분대(1) : 분대장 포함 10명
대 대	49/788	• 본부 : 대대장, 부대대장, 참모 2(정보·작전, 지원) 병 8명(통신·보급·운전·상황 각 2명) • 중대(4) : 직장예비군중대(10/182) × 4개 • 기동타격소대(1) : 직장예비군소대(2/42)
연 대	212/3,508	• 본부 : 연대장, 부연대장, 참모 4(정보, 작전, 인사, 군수), 병 16명 • 대대(4) : 직장예비군대대(49/788) × 4개 • 기동타격중대(1) : 직장예비군중대(10/182) • 방공·화학소대 : 각 1개 소대(2/42)

64) 광정근 등(2019), “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 Vision 구현방안”, (서울: 한국전략문제연구소)를 참고로 일부 내용을 수정하여 정리한 사항임

2. 통합직장예비군부대 운영 발전 방향

가. 산업단지 공단과 통합직장예비군부대 간의 관계 재정립

통합직장예비군부대의 편성기준을 정립하기 위해서는 직장예비군부대의 성격부터 정확하게 규명할 필요가 있다. 「예비군법」 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등)의 위임조항에 의거 「예비군법 시행령」 제5조 제6항 제1호에는 ‘같은 산업단지의 예비군자원을 단일직장예비군으로 통합하여 편성할 필요가 있는 경우에는 직장예비군을 통합하여 편성할 수 있고, 국방부령으로 정하는 바에 따른다.’라고 규정하고 있다.

「예비군법 시행규칙」 제4조(직장예비군의 편성) 제2항에는 ‘산업단지의 예비군을 단일 직장예비군부대로 편성할 경우에는 해당 산업단지를 관리하는 자의 책임하에 편성하며’라고 직장예비군부대 편성책임을 규정하고 있다. 또한 「예비군법」 제14조의3(예비군의 육성 및 지원 책임) 제1항에는 ‘직장예비군이 편성된 직장의 장은 그 직장의 예비군을 육성·지원 하여야 한다.’고 명시하고 있고, 「예비군법 시행령」 제32조(예비군의 육성·지원) 제1항 제1호~5호와 제2항에 육성지원의 범위를 분명하게 규정하고 있다.

그러나 ‘산업단지를 관리하는 자’의 성격을 ‘직장의 장’과 동일한 위치로 볼 것인가에 대해서는 해석의 차이가 있다. 2014년 6월에서 2015년 7월까지 진행된 한국산업단지공단 구미공단에서 여단본부의 직원고용 및 분담금 징수의 어려움을 이유로 통합직장예비군부대 해체를 요구하는 행정심판과 행정소송을 제기한 바가 있는데 법원에서는 이를 기각하면서 ‘산단을 관리하는 자’인 지역본부장과 여단장 및 참모요원 간의 복무관계 규율이 부재한 것으로 판단을 내려 산단의 지역본부장이 곧 직장의 장이라는 인식에 제동을 건 사례가 있다.

결론적으로 한국산업단지공단의 지역본부장은 통합직장예비군부대를 편성할 책임이 있는 ‘산단을 관리하는 자’의 위치에 해당된다. 또한 이를 기초로 통합직장예비군부대를 산업단지 지역본부의 직제에 반영하는 것은 논리적으로 타당성을 갖고 있다. 다만 ‘산단을 관리하는 자’를 ‘직장의 장’과 동일한 형태로 보기에는 일반직장의 예에 비추어 볼 때 다소 무리가 있다고 판단하였는 바 예비군법 등(시행령, 시행규칙)의 개정을 통해 상호 복무관계 규율이 성립될 수 있는 방향으로 보완이 필요하다.

나. 산업단지공단 예하 통합직장예비군부대 직제반영 및 경비지원 개선

통합직장예비군부대 중에서도 한국산업단지공단 4개 지역본부와 대덕연구단지에 편성된 통합직장예비군부대는 해당 지역본부의 직제에 반영되어 있지 않고 있고 예비군부대의 운영에 소요되는 경비도 입주기업의 분담금에만 의존하고 있는 실정이다.

이 문제를 해결하기 위해서는 산업단지 공단의 통합직장예비군부대를 산업단지공단의 직제에 반영하고, 인건비 근거를 명확하게 하고, 이를 예비군법령에 포함해야 하는데 이것이 쉽지가 않다. 통합직장예비군부대의 직제반영과 인건비부담을 명확히 하기 위해 검토할 수 있는 방안은 다음 <표 28>과 같다.

<표 28> 통합예비군부대 직제 반영 및 인건비 부담 관련 해결 방안

구 분	직제 반영	인건비 부담	분 석
1안	한국산단 (지역본부)	한국산단 (지역본부)	• 총액인건비제 대상 기관이므로 노조와 기재부 및 산업부의 반대 예상 • 통합예비군부대 해체 요구 재발 가능성 상존
2안		입주기업 분담금	• 입주기업의 요구로 통합직장예비군부대를 편성한 점을 볼 때 가장 합리적 방안 • 입주기업 부담 가중, 집단 반발 가능성
3안		국방예산	• 국방예산 지원시 직장지휘관의 신분 전환 등 검토 필요 • 다른 통합예비군부대의 형평성 등 문제 발생

<표 28>에 제시된 방안을 분석해 보면 다음과 같다. 1방안의 경우 한국산업단지공단에서 이를 받아들이면 모든 것이 해결될 수 있지만, 현실적으로 이는 한국산업단지공단이 자체적으로 결정할 수 있는 사안이 아니라 노조의 승인과 기재부 및 산업부의 동의가 전제되어야만 한다. 또한 국방부에서 이를 강력히 요구할 경우 산업단지 통합직장예비군부대의 해체를 요구할 가능성마저 예상해볼 수 있다.

한편 2방안은 현행 법률과 방침의 틀 안에서 국방부와 산자부가 적극적으로 협조하면 직제반영이 전혀 불가능하지는 않을 것으로 판단되나 보다 적극적인 협조노력이 필요하고, 소요경비를 현재도 입주기업에서 분담금으로 해결하고 있기는 하지만 입주기업들의 경기불황으로 인한 분담금 납부가 저조한 현실을 감안할 때 또 언젠가는 갈등의 빌미를 제공할 가능성이 있다.

3방안은 직제는 한국산단으로 반영하되 소요경비는 국방부가 부담하는 방안으로 이 경우 소요경비를 국방예산으로 지원하기 위해서는 예비군지휘관의 신분을 직장인에서 국방부 소속의 군무원 혹은 기타의 신분으로 전환하는 방안을 검토해야 하며, 만일 이렇게 한다면 통합직장예비군부대 뿐 아니라 모든 직장예비군부대도 형평성을 이유로 경비의 부담을 요구할 경우 감당할 수 없을 뿐 아니라 직장예비군제도 자체를 재검토해야 할 수도 있다.

이중 가장 합리적인 방안은 2방안으로 국방부 차원에서 산업부(한국산단)와 협의를 강화하여 우선 통합직장예비군부대를 한국산업단지공단의 각 지역본부 편성의 직제를 반영하기 위한 노력을 강화할 필요가 있다.

다. 통합방위협의회 운영 개선

2017년 창원산단 예비군지휘관의 부적절한 예산집행에 따른 문제를 해결하기 위한 통합방위협의회를 개최하는 과정에서 방위협의회 위원인 입주기업의 대표를 대신하여 예하 직장예비군지휘관의 대리참석을 허용하면서 문제가 발생했다. 이후 2019년 신규 임용된 창원산단 예비군여단장이 부임하는 과정에서 통합직장여단의 직제반영과 여단장에 대한 급여를 책정하기 위한 통합방위협의회에 각 입주기업의 대표가 그의 대리인으로 해당 직장예비군지휘관을 참석시키자 이의 무효를 주장하며 신입 여단장이 민원을 제기하고 맞서는 사태가 벌어졌다. 현 산업단지통합직장의 통합방위협의회에 예하 예비군지휘관이 참석하도록 회칙을 개정하여 운영하고 있는 직장은 창원산단이 유일하고, 기타 산업단지는 입주자 대표가 불가피하게 불참할 경우에는 재정담당 임원 등 업무 관련 인원이 대리로 참석하고 있다.

위 사안과 관련하여 2020년 7월 국방부 예비전력과에서 법무관리관실로 법령질의를 한 결과, 통합방위협의회 회칙으로 대리참석을 규정하는 것 자체가 상위법령에 위배되지 않고 또한 대리참석자 지명을 위한 업무관계관의 대상에 예하 예비군지휘관도 포함될 수 있다는 점을 들어 통합방위협의회에 입주기업의 대표를 대신하여 예하 예비군지휘관이 참석하는 것은 법적으로 문제가 없다는 회신을 해온 바 있다.

그러나 법적으로는 문제가 없다고 하더라도 직무상 복무관계에 있는 상급부대의 업무에 관한 사항을 결정하는 자리에 예하 지휘관이 참석하는 것은 2017년 창원산단에서 회칙을 개정할 당시에는 해당 부대 예비군여단장이 부적절한 예산집행을 확인하기 위해 예비군업무를 알고 있는 업무관계관의 참석이 불가피하였다고 할 수 있고 또 한편으로는 법적으로는 문제가 없다고 할 수 있다. 그러나 직무상 직속상관의 부대의 업무와 직접적인 관련 사항을 심의 의결하는데 예하부대의 지휘관이 참석하는 것은 부대의 위계질서에 부합하지 않고, 또한 다른 통합직장에서는 이러한 사례가 없고 창원산단만 유일하다는 점을 볼 때 현재의 창원산단이 적용하고 있는 대리참석이 가능한 ‘업무관계관’의 범위에서 예하 예비군지휘관을 포함하는 것은 문제의 소지가 있다.

결론적으로 통합직장예비군 부대의 통합방위협의회 구성 및 운영에 관한 창원산단의 회칙을 보완하여 통합직장예비군부대에 소속된 개별업체의 예비군지휘관이 지휘계통상 상급부대의 업무를 간섭하거나 제한하는 형태의 관행을 개선할 필요가 있다. 그러나 그 방법은 국방부와 한국산업단지공단, 창원산단의 입주기업 대표간의 원만한 협조 이외에 없다는 데 문제가 있다. 따라서 첫째, 회칙 개정을 위한 협의체를 구성하여 창원산단 통합방위협의회 회칙을 개정하는 노력을 하여야 한다. 그 다음으로는 산업단지의 통합직장예비군부대의 필요성을 지역별로 재검토할 필요가 있다. 공단별로 통합하여 수행하고 있던 예비군훈련도 권

역별로 과학화 예비군훈련장 조성이 완료되고 나면 통합직장에서 수행할 필요가 없게 된다. 따라서 공단별로 작전적 측면에서의 통합방위의 필요성과 예비군부대의 육성·지원에 능력 등을 면밀히 검토하여 불필요한 곳은 과감히 해체하는 것도 하나의 방안이라 할 수 있다.

3. 직장예비군지휘관 선발 및 운영 개선 방안

가. 직장예비군지휘관의 법적인 지위 보장

현행 「예비군법」과 「예비군법 시행령」에는 직장예비군지휘관에 대해 그 신분이나 처우 등에 대한 아무런 규정이 없이 직장예비군부대에 예비군지휘관을 두도록 하면서 시행령에 ‘선발·임면 및 자격기준’에 한해서는 국방부령에 규정하도록 행정규칙에 위임하고 있다. 그러면서 국방부 행정규칙인 「예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령」에는 직장예비군지휘관에 대해 ‘해당 직장의 직원으로서 취업규칙을 적용받는 민간인 신분’으로 규정하고, 직장 내에서 정규직 신분으로 일반직 직급을 부여하고 군경력까지 포함하도록 규정하고 있다. 이는 법의 위임조항이 없는 상태에서 국방부 행정규칙을 일반직장 등에 강제하는 행위로 위법 소지가 있다.

따라서 「예비군법」 제3조의2 제6항에 예비군지휘관의 임명의 내용을 포함하여 개정하고, 위의 위임조항에 근거한 「예비군법 시행령」 제5조 제10항에 직장예비군지휘관의 신분, 처우, 선발·임면 및 자격기준 등 현행 「예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령」에 규정하고 있는 내용 전반을 국방부장관에게 위임하는 시행령의 개정이 필요하다. 법령의 개정소요는 아래 <표 29>와 같다.

<표 29> 예비군지휘관 신분의 보장을 위한 예비군법·령 개정 소요

구 분	현 행	개정 소요
예비군법	예비군법 제3조의2(예비군의 편성 및 해체 등) ⑥ 직장예비군이 편성되어 있는 직장의 장은 예비군 편성대상자를 채용하는 경우 그 직장예비군에 편성하여야 하고, (이하 생략)	제6항 개정 ⑥ 직장예비군이 편성되어 있는 직장의 장은 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 직장예비군지휘관을 임명하고</u> , 예비군 편성대상자를 채용하는 경우 그 직장예비군에 편성하여야 하고, (이하 생략)
예비군법 시행령	예비군법 제5조(예비군의 편성) ⑩ 예비군부대 지휘관의 선발·임면(任免) 및 자격 기준 등에 관한 사항은 국방부령으로 정한다.	제10항 개정 ⑩ <u>법 제3조의2의제6항의 규정에 의해 예비군부대 지휘관의 신분, 처우, 선발·임면(任免) 및 자격 기준 등에 관한 사항은 국방부령으로 정한다.</u>

나. 직장예비군지휘관 운영에 국가 부담 강화 필요

제3장에서 제시한 바와 같이 직장예비군지휘관은 지역예비군과 동일한 국방사무를 수행하고 있음에도 불구하고 지역예비군지휘관은 일반직 군무원 신분을 유지하고 소요되는 모든 비용을 국가에서 지불하고 있는 반면에 동일한 사무를 수행하고 있는 직장예비군지휘관은 그 신분을 직장의 직원 신분으로 규정하고 여기에 소요되는 모든 경비를 직장에게 부담을 지우는 모순적 구조를 갖고 있다.

이제는 직장 내 병무행정과 같은 국가사무를 수행하는데 필요한 제반 비용을 국가가 부담하지 않고 직장의 장에게 전적으로 부담하도록 하는 제도는 개선되어야 한다.

직장예비군지휘관의 운영에 소요되는 경비를 부담하는 방법에는 직접적인 경비의 부담과 간접적인 경비의 지원으로 구분해 볼 수 있는데, 먼저 직접적으로 경비를 지원하기 위해서는 예비군지휘관의 신분을 군무원으로 전환하는 절차가 필요하며, 간접적인 경비의 지원방법에는 각종 세제혜택⁶⁵⁾의 부여 방안을 <표 30>과 같이 들 수 있다.

<표 30> 직장예비군지휘관 운영 경비의 국가지원방안 비교

구분	장 점	단 점
직접 경비지원 (군무원 신분 전환)	• 국가지원 강화로 안정적 운영 가능 • 직장예비군부대에 대한 군의 통제력 강화 • 적극적인 복무 유도, 불성실 근무자 처리 용이	• 군무원 정원 및 예산소요 대폭 증가 필요 * 관계기관 협조 필수 • 직장장의 관심도 저하 우려 • 예비군지휘관의 직장에 대한 소속감 저하, 마찰 우려
간접 경비지원 (세제혜택 등)	• 최소한의 비용으로 지원 가능 • 현 직장의 장과 직장예비군지휘관 관계를 유지하면서 군의 통제력 강화 가능	• 세제혜택 부여를 위한 부처간 협조 필수 • 직접적인 지원에 비해 효과 감소

<표 30>에서 분석한 바와 같이 현재의 직장예비군지휘관을 군무원으로 전환하여 국가에서 모든 비용을 지불하기에는 군무원 정원과 이로 인한 예산소요의 급격한 증가가 예상되고, 자칫 국가에서 지원을 하면서 직장의 장이 직장예비군부대에 대한 관심도가 저하되고, 예비군지휘관도 직장에 대한 소속감이 떨어지면서 오히려 마찰요인만 증가할 우려가 있다. 따라서 이 방안은 당장에 적용하기에는 다소 무리가 있고 향후 직장예비군부대를 국가중요시설 중심의 ‘시설방호부대’로 재편이 이루어진다면 검토해볼 가치가 있을 것이다.

다음 방안으로 직장예비군부대를 편성하고 예비군지휘관을 임명·운영하는 직장에 법인세 등 세제 혜택을 주어 일정 부분 보전을 해주는 안이다. 이 경우 국가사무를 민간에 위임하고

65) 세제혜택이란? 특정한 법률에 근거하여 일정 자격요건을 갖춘 기업에 법인세 및 소득세 등의 일부를 감면해주는 제도

있지만 그 비용을 간접적으로라도 지불함으로써 국가의 책무를 강화할 수 있고, 군의 직장 예비군지휘관에 대한 통제력을 강화함으로써 성실근무를 유도할 수 있다는 장점을 살릴 수 있을 것이다. 따라서 우선은 세제혜택을 주는 방안을 우선 고려할 수 있겠으나, 다만 이를 적용하는데 있어서도 정부부처와의 긴밀한 협의가 필요한 바 국방부의 의지와 노력이 필수적이라고 할 수 있다.

또 하나의 방법은 이스라엘 예비군 보상제도를 벤치마킹하는 방법을 들 수 있다. 이스라엘의 경우 예비군이 동원 또는 훈련에 소집되었을 때에는 계급과 복무연한에 관계없이 개인별 사회에서 받는 봉급과 동일한 수준으로 국가가 보상을 해주고 있는데 이에 소요되는 재원은 전 국민이 매월 소득의 1.5~5% 수준을 보험금 형태의 세금으로 납입하여 마련하고 있다. 여기서 국민 개개인이 납입하는 세금을 예비군부대를 편성하고 유지하는 직장파 국가가 공동으로 부담하여 마련하는 방안으로 바꾸어 생각해 볼 수 있을 것이다. 특히 직장예비군지휘관의 급여만큼은 직장의 장과 국가가 일정비율의 부담 범위를 정해서 보험금을 납입하여 재원을 마련하고 제대별 지휘관의 급여 수준을 직급별로 구분하여 결정한 후 일괄 지급토록 한다면 직장별로 천차만별인 직장예비군지휘관의 급여 차이도 개선될 수 있고 나아가 국방사무를 담당하는 직장예비군지휘관의 급여를 국가가 일부 부담한다는 명분도 얻을 수 있을 것이다.

다. 훈령에 의한 기본권 제한 사항 개선

직장예비군 지휘관의 신분을 규정하고 있는 문서는 「예비전력관리 업무담당자 인사관리훈령」이다. 훈령에는 직장예비군지휘관의 신분을 ‘해당 직장의 직원으로서 취업규칙 등의 적용을 받는 민간인 신분’으로 규정하고 있으면서 한편으로는 직장예비군지휘관 노동조합에 가입할 수 없도록 하고 있다(인사관리훈령 제46조의2 제1항). 이를 위반한 경우 직장방위협의회 의장은 ‘예비군법 시행규칙(제13조제1항)’에 따라 수임군부대장에게 해임을 건의하여야 하며 해임 건의를 받은 수임군부대장은 관할 인사위원회에 심의를 요청하여야 한다(인사관리훈령 제46조의2 제1항, 제47조 제2항 및 제3항). 또한 인사관리훈령 제42조 제2항은 직장예비군지휘관의 직급은 직장의 일반직급으로 부여하여야 한다고 규정하고 있으며, 제3항은 직장예비군지휘관의 처우는 동일 직급의 일반직원과 동일하게 하여야 하며 군 경력을 포함한다고 규정하고 있다. 그러나 행정규칙의 형식인 인사관리훈령으로 예비군지휘관의 기본권 내지 권리를 규율하고 더욱이 이를 제한하는 내용을 규정하고 있는 바, 위법의 소지가 있고 대외적 구속력을 가질 수도 없다. 실제로 직장 내에서 이 규정이 지켜지고 있는 경우는 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 예비군지휘관의 고용관계와 근로조건을 규정

하고 있는 인사관리훈령은 법규로서 성질을 가지는 법률로 대체되거나 최소한 법률의 구체적인 위임을 두고 있는 법규명령(대통령령, 국방부령 등)으로 대체되어야 하며, 그 내용 또한 헌법상 직업의 자유, 근로의 권리 및 이들 기본권들의 향유와 관련하여 합리적인 근거 없이 평등권을 침해하지 않는 내용으로 대체되어야 한다.

V. 결론

1. 연구결과 요약 및 시사점

본 연구에서 예비군조직의 한 축인 직장예비군부대의 편성 정예화 방안과 최근 운영상 문제점을 드러내고 있는 통합직장예비군부대의 운영 정상화 방안, 그리고 직장예비군지휘관의 선발과 운영을 개선하는 방안에 대해 연구하고 그 발전방향을 제시하였다. 우리나라의 직장예비군제도는 세계에서 유일한 제도로 남북이 대치하고 있는 상황에서 전쟁에 소요되는 물자 대부분을 동원에 의존하고 있는 현실을 반영한 최적의 제도이며, “내 직장은 내가 지킨다!”는 예비군 창설 이념을 그대로 드러낸 제도라고 할 수 있다. 그러나 창설 초기와 달리 산업구조의 급격한 변모와 최근 인구절벽의 위기와 함께 찾아온 직장내 예비군자원 감소와 직장내 대한 인식의 변화 등은 이제 직장예비군부대의 편성과 운영에 있어서 새로운 변화를 요구하고 있다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 직장예비군 편성을 정예화하여야 한다. 현행 직장예비군부대의 제대별 편성기준은 1970년 말에 제정된 기준으로 오늘날의 직장 구조를 반영하는 데는 문제가 있다. 따라서 현대의 산업구조와 직장의 자원수 변동 등을 고려하여 합리적 수준으로 기준을 재설정해야 한다. 또한 자원이 부족하여 예비군부대의 운영이 제한되는 일반직장의 경우에는 그 규모에 맞게 제대를 조정하거나 필요시 해체하여 직장예비군부대 운영의 효율성을 기해야 한다. 그리고 장차 직장예비군부대를 국가중요시설 중심의 ‘시설방호부대’와 ‘자원관리부대’로 재편하고, 제대별 표준화된 편성 기준을 정립하여 병력과 장비 및 물자 보급의 기준으로 삼아야 한다.

둘째, 70년대 국가 기간산업의 육성과 첨단 과학기술산업을 육성하기 위해 지정한 산업단지의 통합직장예비군부대 운영을 정상화해야 한다. 이를 위해 통합직장예비군부대를 산업단지의 지역본부 직제에 반영할 수 있도록 해야 하며, 예비군부대 운영에 필요한 비용의 부담에 관한 사항을 관계부처와 협의하여 반영하고, 한국산업단지공단 지역본부와 입주기

업, 직장예비군부대 간의 갈등을 최소화하기 위해 국방부와 한국산업단지공단, 수임군부대가 적극 협의해야 한다. 또한 공단 단위 통합직장예비군부대를 작전운용의 측면과 훈련의 효율성 측면 등을 고려하여 전면 재검토할 필요가 있다.

셋째, 직장예비군지휘관의 법적인 지위를 보장하고, 직장예비군지휘관 선발 및 운영을 개선해야 한다. 이를 위해 「예비군법」에 직장예비군지휘관의 임명에 관한 사항을 포함하고, 「예비군법 시행령」에 직장예비군지휘관의 신분, 처우, 선발·임면 및 자격기준 등에 관한 사항을 명시하여야 한다. 이를 기초로 국방부 행정규칙에 세부사항을 규정하여야만 ‘법률유보의 원칙’에 위배되지 않을 수 있다. 또한 지역예비군과 같은 국가사무를 수행하는 직장예비군지휘관의 운영에 소요되는 경비의 국가부담을 강화하는 방향으로 제도를 개선해 나가야 한다. 이를 위해 예비군지휘관의 인건비에 대한 세제혜택을 부여하는 방안 등의 추진이 필요하며, 현재 이스라엘에서 적용하고 있는 방법과 같이 예비군부대를 편성하고 있는 직장국가 재정을 일정부분으로 분할하여 부담한 보험을 통해 재원을 마련하여 직장예비군지휘관의 급여를 국가가 일부 부담하고 직급에 따른 급여체제도 정립하는 방안을 검토해야 한다. 또한 법률에 근거하지 않은 기본권의 침해나 권리의 보장 등에 관한 사항은 최소한 법률에 구체적인 위임조건을 두고 있는 법규명령으로 대체할 필요가 있다.

2. 정책 제언

가. 총체전력의 한 축으로서 예비전력 역할 재정립

예비전력 정예화의 가장 큰 걸림돌은 예비전력에 대한 인식에 있다. 지금까지 우리는 예비전력을 국가 총체전력의 일부로 보지 않고 상비군의 보조수단 정도로만 인식하고 그 정도 수준에서 나름의 정예화를 추진해왔다. 그러나 이제 인구절벽의 시대, 국방예산 확보의 어려움은 상비군 중심의 국방력 운용을 불가능하게 만들 것이며, 예비전력의 정예화를 통한 경제적 군 운영에서 그 해답을 찾게 될 것이다. 이를 위해 먼저, 국군조직법을 개정하여 예비군을 국군의 일부로 포함시켜야 한다. 그 뒤에 상비군과 예비전력의 적정 배합비율을 설정하여 이를 달성할 있는 수준으로 “예비전력의 정예화”를 추진하는 것이 급선무라고 할 수 있다.

나. 직장예비군부대 편성 정예화 방안의 조기 수립

현재 국방개혁 기본계획, 예비전력 정책서, 예비전력 비전 2030 등 국방부와 육군본부의 정책 관련 문서에 반영된 예비전력 정예화의 내용에 직장예비군부대에 관한 사항은 거의

없는 실정이다. 현재 편성된 예비군의 약 23%가 직장예비군이고 이들 직장의 방호는 전쟁 수행능력을 보장하는 핵심요소 중에 하나다. 따라서 예비전력 정예화에 있어서 직장예비군 부대의 편성 정예화는 대단히 중요한 요소라고 할 수 있다. 지금이라도 1970년대에 머물고 있는 직장예비군부대의 편성과 직장예비군 운영제도 개선에 좀더 많은 노력을 경주하여야 한다.

다. 직장예비군 편성 및 예비군지휘관 제도 개선을 위한 법령 정비

직장예비군부대의 편성과 운영에 관한 사항은 법령의 근거하에 시행 세칙을 만들어야 한다. 먼저, 직장예비군 제대별 편성기준을 정비하기 위해 「예비군법 시행령」 제5조 제5항의 조항의 개정을 검토해야 한다. 또한 직장예비군지휘관 신분의 법적 지위를 보장하고 그 신분과 처우, 선발·임면, 자격기준 등을 구체화하기 위해서는 「예비군법과 같은 법 시행령」부터 개정해야 한다. 또한 현 직장예비군 지휘관의 신분 등을 규정하고 있는 인사관리훈령이 법적인 보장을 받기 위해서는 「예비군법」 또는 「예비군법 시행령」에 구체적인 위임조항을 두는 방향으로 법규의 개정이 필요하다.

〈참고 문헌〉

1. 법령 및 규정

국방조직 관련 법령집, 『병역법, 예비군법, 국군조직법, 통합방위법, 군무원인사법』, 서울: 국방부, 2020.

동원기획관실, 『예비군 50년사』, 서울: 국방부, 2018.

-----, 『2017년 외국의 예비군 및 동원제도』, 서울: 국방부, 2018.

-----, 『예비전력관리업무담당자 인사관리훈령』, 서울: 국방부, 2020.

-----, 『예비군 조직·편성 및 운영에 관한 훈령』, 서울: 국방부, 2020.

-----, 『국방부령 제1208호, 예비전력관리 업무담당자 선발 규칙』, 서울: 국방부, 2020.

-----, 『예비군 육성·지원에 관한 규칙』, 서울: 국방부, 2019.

2. 발간물 및 연구논문

동원기획관실, “산업단지 통합직장예비군부대 운영 후속조치”, 서울: 국방부, 2020.

-----, “창원산단 예비군지휘관 민원 관련”, 서울: 국방부, 2020.

-----, 『이스라엘·미국의 예비군제도 및 적용 가능분야 검토』, 서울: 국방부, 2010.

정책기획관실, 『2020 국방백서』 서울: 국방부, 2021.

국방대학교, “예비군훈련 정책 및 제도발전 연구”, 논산: 국방대학교, 2020.

육군본부, “이스라엘 예비군제도”, 계룡: 육군본부, 2012.

-----, 『육군 기본정책서(2019~2033) 부록 예비전력 비전 2030』, 계룡 : 육군본부, 2019.

강갑철(1999). “예비군제도의 개선방안 연구”. 경성대학교 석사학위논문

김태형(2011). “국방개혁과 미래지향적인 예비전력 발전방향”, 건양대학교 석사학위논문.

곽정근·박계호·정진섭(2019). “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 VISION 구현방향 연구”. 한국전략문제연구소.

권영복·정철호(2016). “현행 직장예비군지휘관 제도의 문제점에 관한 고찰”. 『위기관리연구』. Vol.12 No.10, 99-113.

권영복(2013), “현행 예비군지휘관 고용 관련 차별의 문제점과 개선 방안”, 국가인원위원회 토론자료, pp.1~26.

김홍호(2013), “현행 예비군지휘관 고용 관련 제도의 문제점과 개선방안”, 국가인원위원회 토론자료, pp.27~34.

- 박민형(2018), “전쟁억제와 예비전력: 싱가포르 사례를 중심으로”, 국방연구, Vol 61(3), pp. 59-84.
- 이양호(2013), “현행 예비군지휘관 고용 관련 제도의 법적인 문제점”, 국가인권위원회 토론회 자료, pp35~68.
- 안준희(2013), “현행 예비군지휘관 고용관련 제도 설명”, 국가인권위원회 토론회자료, pp69~82.
- 장영섭(2013), 대학 직장예비군지휘관 및 참모의 직무스트레스가 직무만족에 미치는 영향 연구, 가톨릭대학교 석사학위논문
- 정진섭(2018). “통일 이후 한국의 예비전력 운영에 관한 연구”. 원광대학교 박사학위논문
- 정철우·정원영·신다윗(2014), “형평성 개념 고찰을 통한 예비군지휘관 처우개선 문제 논의”, kida 주간국방논단 제1520호(14-25), pp. 1-7.
- 팽준호(2002). “예비군 관리에 관한 국제 비교 연구”, 한남대학교 석사학위논문
- 최철호(2013). “국가사무 위임·위탁법제에 관한 고찰”. 『월간법제』 Vol. 12.
- 조선일보, “적으면 2000만원, 많으면 1억대... 직장예비군 지휘관 연봉 천차만별”,
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2013/10/10/2013101000133.html 2013. 10. 10.(검색일 2021. 6. 30.)
- 서울신문, “예비군이 승진·월급 1.5배 수당... 중동 최강 이 나라 ‘軍금해’”,
https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20201127022002&wlog_tag3=daum2020.12.26.(검색일 : 2021.6.30.)

전·평시 국방 물자동원체제 발전방안에 대한 연구

한국전략문제연구소 연구위원 박 무 춘

한국전략문제연구소 연구위원 노 희 준

- I. 연구 개요
- II. 대내외 환경평가
- III. 국방 물자동원의 소요관리체계 분석 및 대안
- IV. 국방 물자동원관리 및 집행체계 분석 및 대안
- V. 결론 및 정책제언

요 약

예비전력은 국가가 전시체제로 전환 시 소요되는 전력으로서 상비전력을 제외한 인적 및 물적 자원의 일체를 망라하고 있으며 이 중 물적 자원을 동원하는 것이 물자동원의 범주에 포함된다. 물자동원은 인원동원에 비해 상대적으로 소홀이 관리되어왔다. 물자동원은 전시 전투력을 발휘하는 모든 장비 및 물자를 망라하는 것으로 전력을 구성하는 중요한 부분이며 전쟁 지속역량 확보에 지대한 영향을 미치게 된다

물자동원 업무는 물자의 유형에 따라 자원주무부처가 각각 연계되어 있어 다수의 부처 및 기관과 협업을 통해 업무수행을 하게 되므로 업무의 복잡성과 협업의 문제 등으로 실질적인 업무발진이 더디게 진행되어 온 것이 사실이다.

국방물자 동원체제의 주요 문제점은 첫째, 행정안전부 중심으로 중점자원관리 부처 간 업무관리 연동체계가 구축되어 있지 않아 수작업에 의한 업무관리로 실시간 자원관리의 정확성과 전시동원 집행의 신뢰성을 담보할 수 없다. 둘째, 국방부의 동원소요제기는 전산시스템을 활용하여 행정소요는 감소시켰지만 다종다량의 소요를 제기하고 있으며 가용자원의 지원능력을 고려하지 않고 소요중심으로 업무관리가 되고 있어 이를 지원하는 주무부처의 자원배정에 제한을 주고 있다. 셋째, 물자동원의 지정단위(제대)를 대대급까지 확대하여 배분함으로써 자원관리와 동원집행에 제한을 주고 있다. 이는 동원집결지가 과다하고 행정관서의 업무관리 중복과 집행의 어려움을 가중시킬 수 있으며 동원집행이 저조할 경우 적시적인 대처가 제한될 수 있다. 넷째, 방산물자 및 업체의 동원이 전·평시 이원화되어 있어 방산물자 동원집행의 신뢰성을 저하시킬 수 있다. 이는 산업부와 국방부(방사청) 간의 업무관리 체계에 대한 상호문제점을 인식하여 개선방안을 마련하는 것부터 시작해야 한다.

결론적으로 국방물자동원은 전시 군사력의 60%이상을 차지하고 있으므로 국방물자동원의 성패는 군의 전쟁지속역량 확보에 지대한 영향을 미치게 될 것이다. 국방부는 관련 부서 및 제대별 협업을 통해 동원능력기반의 동원소요와 부족 물자의 비축 및 조달 등을 종합적으로 설계하여 개선해야 한다. 행정안전부는 범국가적인 물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 중점관리대상자원에 대한 정보체계를 구축하여 부처 간 동원업무관리 효율성을 제고하고, 실질적인 충무훈련을 통해 동원의 실효성을 지속적으로 검증하는 등 총력전 체제 하에서 국방물자동원태세 확립에 주력해야 할 것이다. 따라서 국방물자 동원체제의 전반적인 문제점을 진단하고 미래 위협에 능동적으로 대처하기 위해 총체전력으로서 예비전력의 주요 부분을 담당하는 국방물자동원의 전·평시 실효성을 보장할 수 있도록 국방물자동원 제도개선이 절실하다는 것이다.

전·평시 국방 물자동원체제의 발전을 위해 첫째, 동원소요 기준의 최적화 둘째, 동원 소요조정 심의 및 동원지정(자원배분) 보완 셋째, 동원집행절차 개선 넷째, 방산물자 전·평시 업무관리체계 개선 다섯째, 중점관리 대상자원의 전산업무관리 정보체계 구축 여섯째, 물자동원 관련 법령 개정 등을 연구 중점으로 설정하여 주요 쟁점을 도출하고 실현 가능한 정책과 제도 개선방안을 제시하였다.

I. 연구 개요

제1절 제기부서 요구내용

1. 연구과제명 : “전·평시 국방 물자동원체제 발전방안에 대한 연구”

제기부서 요구내용

- 전·평시 국방물자동원 소요기준 및 지침
 - 현 국방물자에 대한 동원소요의 기준과 문제점 도출
 - 다종·다량의 물자동원소요에 대한 소요기준 재정립
- 기관 및 기능 간 업무관리체계 분석 및 해결방안 제시
 - 국방부 소요제기 → 행안부 소요심의 → 주무부처 소요 조정
 - 행안부 등 정부부처 담당부서의 조직체계 및 문제점 해소방안
 - 예비전력 정예화 관련 동원자원 소요제기, 지정, 관리방안
 - 관련법령 및 규정 개선사항 도출 및 제시
 - 국방물자 동원체제와 연계된 주요 개선내용, 발전방안 제시

※ 제기부서 요구내용을 토대로 연구수행 계획 수립, 연구 내용 및 구성을 구체화



전·평시 국방물자 동원의 실효성을 제고할 수 있는 소요 관리 및
집행체계를 분석 및 연구를 통하여 개선방안을 제시

제2절 연구 배경 및 필요성

1. 연구 배경

- 예비전력은 총체전력의 일부분으로 상비전력의 전쟁 지속을 보장하기 위한 절대적이고 유력한 전력으로 평시에 동원준비태세 구축이 중요하다.
- 예비전력 중에 전시 부족한 국방 물자는 자원관리 부처와 협업을 통해 평시 체계적으로 준비하고, 유사시 적시에 동원하여 군사작전에 지원하는 것은 전시 전쟁지속능력 확보 및 유지에 지대한 영향을 미치게 된다.
- 따라서 현 국방 물자동원체제의 문제점을 식별하고 개선방안을 연구하여 정책 대안을 제시함으로써 전·평시 국방물자동원제도 발전에 기여하는 것이다.

2. 연구 필요성

- 물자동원에 대한 군(軍)의 동원 소요제기는 군수·동원정보체계 간 상호연동을 통해 매년 반복된 업무관리를 시행하고 있는 실태이다.
 - ① 소요제기 기준은 국방군수소요획득체계와 국방 동원정보체계의 연동을 통해서 전산으로 업무를 처리
 - * 군수에서는 평시 보유를 제외한 대부분의 물자소요를 동원소요에 반영
 - * 다종·다량의 동원소요는 자원부처의 지원능력을 미 고려한 소요 요구
 - ② 군의 동원소요와 자원주무부처의 동원지원능력 간의 차이 발생
 - * 소요와 지원 불균형으로 매년 관련 부처 간 소요조정 업무소요
 - * 군 동원소요 미 충족 부분을 반복적으로 소요 요구하는 문제
- 국방 동원정보체계와 행정안전부의 비상대비 자원관리체계 간 물자동원 소요제기 연동 체계 미흡하다.
 - ① 국방동원소요 자료(DB)가 전산체계로 자원부처에 전송되지 않음
 - ② 국방부는 자체 동원소요심의를 통해 동원소요의 조정 및 보완
 - * 국방소요 대비 부처별 실시간 최신 동원자원 현황 공유 미흡
 - * 국방 소요심의결과를 부처별 다시 재조정 과정을 통해 최종확정하는 추가적인 업무소요의 반복적 발생(소요와 지원능력의 불균형)

• 물자동원 계획수립은 문서와 전산자료(DB)를 활용한 시스템 구축이 필요하다.

① 정부부처의 자원관리체계와 국방동원정보체계 간 계획공유 미흡

② 자원 주무부처별 동원자원 관리를 위한 자체 전산체계 미 개발

* 국토교통부(차량, 건설기계)의 일부 자료는 국방부와 연동체계 유지

* 기타 부처는 동원자원 지원업무를 수작업으로 시행, 행정소요 과다 및 자료의 정확성·신뢰성에 대한 우려 제기

• 물자동원에 관한 법령의 개정이 필요하다.

① 자원 주무부처별 국방동원 소요지원을 위한 자원관리 전산체계 개발을 위한 비상대비 자원관리법 개정 요구

* 자원주무부처별 전시 동원자원관리 시스템 구축에 필요한 조항 개정

② 자원관리 시스템 개발 및 적용 간 국방부 동원 체계와 상호운용, 연동체계 구축을 위한 표준화 체계 강구(국방부의 표준부호 적용 검토)

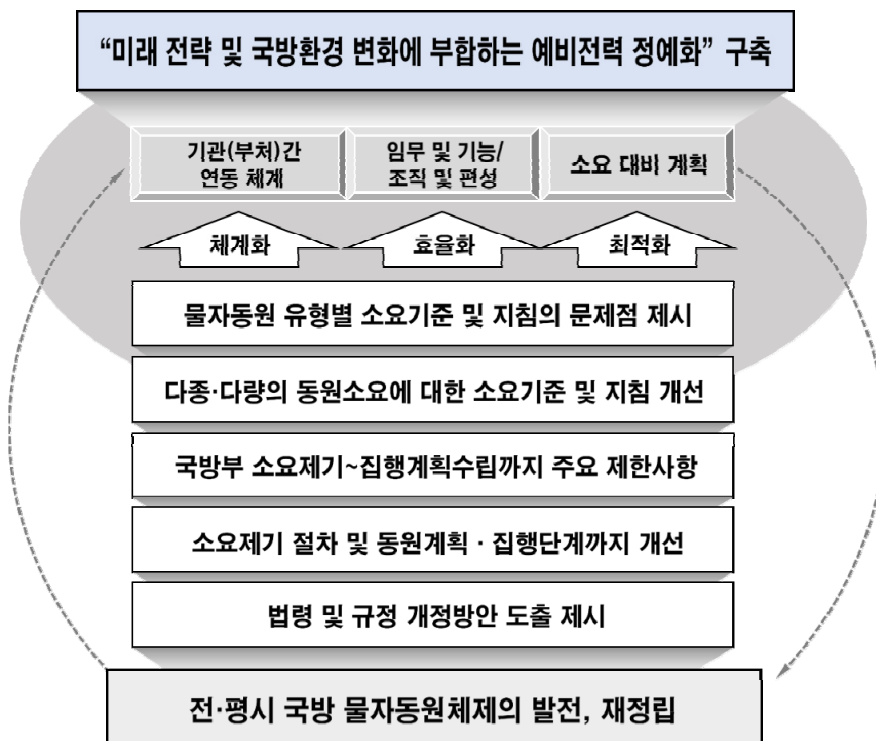
제3절 연구 범위 및 방법

전·평시 국방 물자동원체제 발전방안을 제시하기 위해 먼저 물자동원의 소요기준과 절차를 분석하여 소요제기 지침에 대한 개선방안을 검토하고 동원과 군수기능 간의 연계된 업무 관리 체계 상의 문제점을 분석하여 대안을 제시하였다.

다음은 군수기능에서 국방 전시군수지원 소요 및 능력판단 지침을 근거로 국방 군수소요 획득정보체계(DRIS)⇔국방동원정보체계 간의 연동을 통한 동원소요 반영과정에서 제한사항을 분석하여 최적화된 동원소요 산출이 가능한 방안을 도출하도록 하였다.

마지막으로 방위산업물자의 전·평시 업무분장과 방산업체의 전시 생산여건을 보장하기 위한 방안, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 법령과 제도개선 소요를 확인하여 제시하는 등 물자동원의 전반적인 현상을 분석하고 실질적인 개선방안을 마련하여 물자동원체제 발전에 기여할 수 있도록 연구 범위를 선정하였다.

1. 연구목표 및 중점



〈그림 1〉 연구 목표와 중점

- 국방물자동원에 관련된 주관부서, 법령과 규정 등의 근거자료로 활용 가능

현 국방 물자동원체제의 실상을 분석하고 문제점을 도출하여 체계와 제도적인 분야의 개선소요를 제시하는데 중점을 두고 연구를 추진하였다. 특히 물자동원은 국방부 내에서도 기능별(군수·동원) 협업소요가 있지만 행정안전부(비상대비정책국, 업무총괄) 및 자원주무부처와 국방부 간의 소요 제기 및 조정, 동원지원계획수립 등 다수의 협업소요가 있고 다양한 형태의 업무관리체계가 요구되어 이를 효율적으로 개선할 수 있는 방안을 검토하는데 연구중점을 설정하였다.

따라서 제기부서의 요구내용을 토대로 연구수행 방법 및 방안을 설정함으로써 국방 물자동원체제 발전에 기여할 수 있도록 소요제기로부터 동원 지정 및 자원관리, 동원집행체계 등 전반적인 업무수행 과정의 제도적인 면과 정보체계를 활용한 동원계획수립 및 집행방안을 마련할 수 있는 기본적인 방안을 제공하게 될 것이다.

이를 위해서 우선 선행연구 및 관련 자료를 활용하여 분석하는 것을 시작으로 행정안전부의 비상대비업무지침, 비상대비 물자동원 집행모의연습, 비상대비 현장확인 점검, 비상대비 체계 가동상태 확인, 매년 발간된 비상대비논총 논문 등 주관부서의 업무발전을 위한 각종 자료와 국방부·각 군 본부에서 공개문건에 대한 1차 자료를 수집하여 우선 검토하였다. 또한 현재 시행 중인 물자동원 관련 규정인 국방 동원업무에 관한 훈령, 군수의 전시 군수지원 소요 및 능력판단지침, 그리고 비상대비 관련 법령과 규정, 정기·수시 공개 발간물, 브리핑 자료 등을 토대로 최신의 자료와 내용을 반영하고 최근 국방부 자원동원계획과 관련된 자료에 기초하여 활용하였다.

그리고 행정안전부, 국방대, 한국국방연구원, 국방대 안보연구소 등 대외 발간물을 통해 획득 가능한 논문 및 학회지에 기고된 연구자료 내용을 검토하고, 최근 게재 및 현안 의제로 인터넷사이트 탑재 자료와 토론·세미나 발표회 등에서 제공된 각종 자료를 활용함으로써 국방 물자동원 관련 주요 사업에 대한 현 실태를 진단하고 분석하여 그 결과를 연구내용에 반영하였다.

• 국방 물자동원 관련 행안부 및 국방부의 분석자료를 토대로 분석, 대안 제시

첫째, 물자동원 소요제기의 지침 및 절차에 대한 주요 제한사항 분석하고
둘째, 군수기능의 각종 지침 및 전시 물자소요기준의 적절성 검토 분석,
셋째, 자원주무부처의 동원능력을 고려, 동원소요조정에 대한 제한사항을 분석,
넷째, 동원자원의 지정 및 관리의 매년 일회성을 극복하고 연속성을 유지할 수 있는 방안을 고려하여 개선안을 제시하였다.

• 연구 추진과정 및 결과에 대한 분석, 수정·보완하는 순환평가 실시

첫째, 제기부서와의 수시·정기 토의 및 보고, 둘째, 국방·군사분야 대외 전문가 자문 등 다양한 의견수렴 반영, 셋째, 연구진에서 설정한 이론 및 적용 가능한 분석기법, 논리 전개 과정 등 실현 가능한 방안 및 계획 수립을 위한 결과 도출에 적극 반영하였다.

연구수행을 위해 선행연구 자료 등 객관적 분석을 통해 종합적인 연구방향을 설정하고 기존 연구에 대한 자료 및 결과에 대한 분석·평가, 이론적 적용 및 연구방법론에 대한 적절성 판단, 주요 결정요인 및 영향요소 등 국방 물자동원체제 발전을 위한 주요 쟁점을 도출함으로써 결론 및 정책제언을 제시하고자 한다.

2. 연구범위

국방 물자동원체제 개선방안에 제시하기 위해 산업, 수송, 건설동원 등 물자동원분야의 소요제기에 대한 기준과 절차를 분석하여 문제점을 도출하기 위해 먼저 군수기능에서 적용하고 있는 “국방 전시군수지원 소요 및 능력판단 지침”에 제시된 내용을 확인하여 제한사항을 검토하였다.

물자동원 소요기준 및 절차는 군수기능에서 자원관리부대-각 군 본부-합참-국방부(군수관리관실)로 국방군수소요획득정보체계(DRIS)를 활용하여 소요제기하고 있으며, 제대별 소요심의를 거쳐 단계별로 검증을 하고 있는데 검증과정에서 문제점여부를 확인하여 개선방안을 도출하기 위한 쟁점을 중심으로 수행하였다.

동원소요가 확정되면 동원기획관실에서 동원심의를 한 다음 최종 소요를 국방동원정보체계를 활용하여 행정안전부의 비상대비체계에 전송하게 되며, 행안부는 자원주무부처에 자료(DB)를 통보하고, 자원부처와 최종 소요조정을 거쳐 동원소요가 확정되며 이를 부처별로 동원지정을 하고 자원관리를 하게 된다. 또한 군·관 합동 자원조사를 통해 부적격 자원을 대체 지정하는 과정을 거치게 되는데 이러한 업무처리에 있어서 제한사항과 문제점을 분석하여 개선방안을 도출하였다.

결론적으로 “전·평시 국방 물자동원체제 발전방안 제시”를 목표로 현행 지침과 제도의 문제점을 분석하고 정보체계발달에 부합된 물자동원업무관리체계의 전산화 및 기관(부처) 간의 연동시스템을 구축하여 평시 업무관리소요를 최적화하고 전시 실질적인 동원집행을 보장할 수 있는 제반 발전방안을 제시하고자 논리적인 근거와 자료를 활용하였다.

3. 연구수행을 위한 가정 및 전제조건 설정

연구수행을 위해 요구되는 사항은 연구진에 의해서 설정한 다음의 가정 및 전제조건 하에 실시하기 위해 다음과 같은 사항을 설정하였다.

첫째, 국방 물자동원업무관리는 당분간 현행 제도 하에 계속 시행할 것이라는 가정을 우선 설정하고 둘째, 군수의 전시 소요요구는 DRIS를 활용하여 국방동원정보체계와 연동하여 산출될 것이며, 셋째, 자원주무부처의 동원업무는 현행 시스템을 적용하되 매년 동원능력을 확인하기 위해 자원조사 등을 통한 업무관리가 계속될 것이고 넷째, 국방물자 동원집행은 현행 법령과 충무계획에 근거하여 시행된다는 것으로 정하였다.

실제 물자동원에 관한 자료 접근과 검증의 한계, 정성적 위주의 제한적인 분석이 될 수 있으며 군사보안을 고려하여 주요 단어 또는 수치 등은 00으로 처리하거나 일부 과거 자료

또는 임의의 수치 등을 적용하였다. 본 연구는 선행연구를 통해 법령, 공개된 연구자료 등을 수집하고 전문가 및 업무 담당자의 의견을 수렴하여 연구방향에 맞춰 작성하였다.

상기에서 제시한 가정과 전제조건을 기초로 연구 중점과제와 쟁점을 식별하고 분석·평가하여 국방 물자동원체제 발전방안을 제시하도록 하였다.

4. 본 연구의 특성 및 선행연구와의 차별성

본 연구는 개념연구¹⁾로서의 특성이 포함되어 있으며 제시된 가정과 전제사항을 기초로 이론적 고찰 및 분석기법을 적용하여 현 상황에 대한 정밀 진단 및 관련 자료의 정성적 분석결과를 도출하도록 노력하였다. 이는 제기부서의 요구내용을 토대로 세부 과제화하여 분석 및 대안을 제시하였으며 물자동원과 관련된 전문가의 평가 및 의견수렴을 통해 피드백을 거쳐 최적의 방안을 제시하였다.

국방물자동원 관련 부처(기관)와 상호 연계성, 역할과 기능에 부합되는 조직과 편성의 적절성 및 효율성을 분석하여 국방부 차원에서 협업해야 하는 분야와 관계 법령 및 규정을 보완하여 물자동원 업무관리의 실효성을 제고하는 방안을 제시하는데 주안을 두었다.

전·평시 국방 물자동원 소요와 동원계획의 집행적 측면에서 실현 가능한 방안을 도출하여 관련 법령 및 규정을 개정을 검토하였으며 하나의 방안을 제시하기 보다는 선택 가능한 여러 대안의 장·단점을 비교 분석하여 객관적인 접근과 분석결과를 도출하여 대안을 제시하였다.

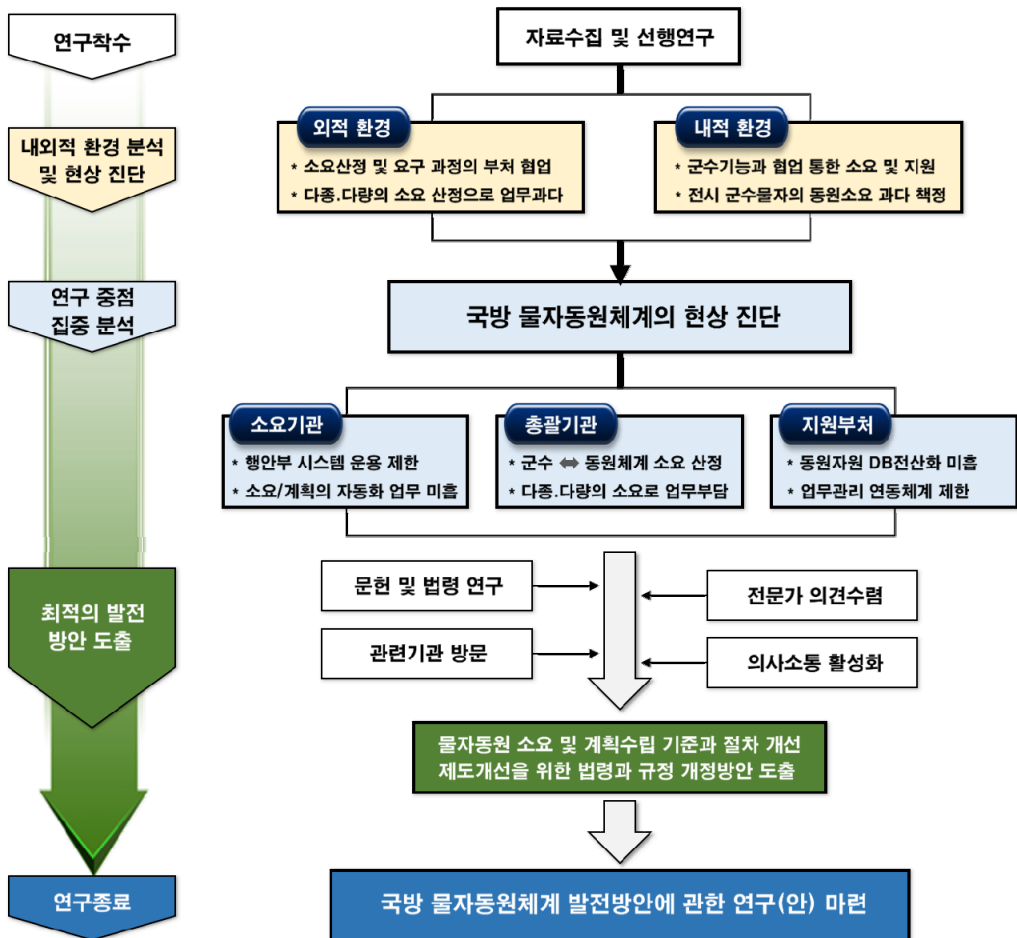
선행연구와의 차별성은 다음의 주요 내용으로 정리하였다.

첫째, 행정안전부(국무총리실 대행업무 수행기관) 주관으로 중점자원관리의 부처간 연동체계를 구축하는 것이 우선이며 이를 위해 먼저 법령개정을 포함한 예산확보를 위해 전문가 그룹의 의견을 수렴 등 다방면의 노력을 위한 사항을 반영하였으며, 둘째, 국방부의 동원소요제기 시스템은 전산시스템을 활용하여 시행하고 있어 행정소요를 감소시키고는 있지만 다종다량의 동원소요를 제기하여 가용자원의 지원능력을 고려하지 않은 소요중심의 업무관리 개선 필요성을 포함하였고, 셋째, 물자동원의 지정(행정구역단위 자원배정)은 배정부대 단위를 상급부대인 사(군)단급으로 확대하고 행정구역도 광역화 하며 집결지도 도시 외곽에 대규모 시설을 활용하는 등 국가적 물류체계를 적용한 동원집행모델 발전방안과, 넷째, 방산물자 및 업체의 전시동원 체계는 획기적으로 개선할 필요가 있는데, 전·평시 이원화된 업무관리는 방산물자 동원의 신뢰성을 저하시킬 수 있으므로 제도적인 보안과 더불어 방사청을 전시 방산물자 동원업무에 활용할 수 있는 정책과 관련 법령정비 소요를 포함하였다.

1) 개념연구는 일련의 임무에 관해 상위에서 포함된 의도나 가정을 구두 또는 서술적인 진술로서 표현한 전반적인 윤곽이나 여러 관념 속에서 공통적 요소를 종합하여 얻은 하나의 보편적인 관념을 제시하는 것을 말한다.

따라서 이러한 면에서 기존의 연구한계를 벗어나 새로운 국방물자동원 발전방안을 모색하는 기준을 제시하고자 한다.

5. 연구방법 및 수행체계



〈그림 2〉 연구수행 절차 및 체계도

우선, 국방 물자동원체제의 내적, 외적 환경을 기초로 현 물자동원제도에 대한 현상을 진단하여 문제점을 도출하고 발전방안에 대한 방향을 설정하였다.

물자동원에 관한 소요기관(국방부)과 총괄기관(행정안전부) 및 자원주무부처의 업무관리 체계를 분석하여 전산에 의한 업무수행 여건을 보장하기 위한 제도개선방안을 염출하였으며, 이 과정에서 소요기관에서는 적정 동원소요를 판단하여 최적화된 소요 산출 여부를 검

토하며 총괄부처인 행정안전부에서는 소요를 종합 및 해당 자원주무부처에 통보, 부처 간 효과적인 소요조정 업무 방안을 제시하였으며, 자원주무부처는 소요기관의 동원소요를 적용하여 동원 지원능력을 판단하고 동원계획을 수립하여 소요기관에 동원지정결과를 제공하는 절차와 업무관리 방안에 대한 개선이 필요하고 이를 위한 부처별 업무체계 발전방안을 제시토록 하였으며 이러한 과정은 국방물자동원의 경우 소요기관과 다수의 지원 부처(기관) 간의 효과적인 업무관리체계 구축이 무엇보다도 중요하며 이를 위한 상호 부처별 정보체계 개발 및 정보에 대한 연동시스템 구축이 필요함을 강조할 것이다.

연구 수행을 위해 국방부의 정책보고서와 논문, 각종 자료 등 문헌연구를 철저히 하여 논리적 기반을 갖추고 관련 전문가의 의견과 관련기관 방문 및 인터뷰를 통해 폭넓은 의견을 수렴하였으며 연구자와 제기 부서 간 원활한 의사소통을 통해 연구의 방향성을 유지하도록 연구 집중하였다.

관련 법령 및 규정의 재정비를 위해서 국방물자동원의 소요제기와 계획수립의 기준과 지침을 구체화하고 기관별 업무분장을 명확하게 정립하기 위해 비상대비자원관리법과 국방부의 동원업무 훈령을 개정하는 등 제도적 개선방안을 마련하였다.

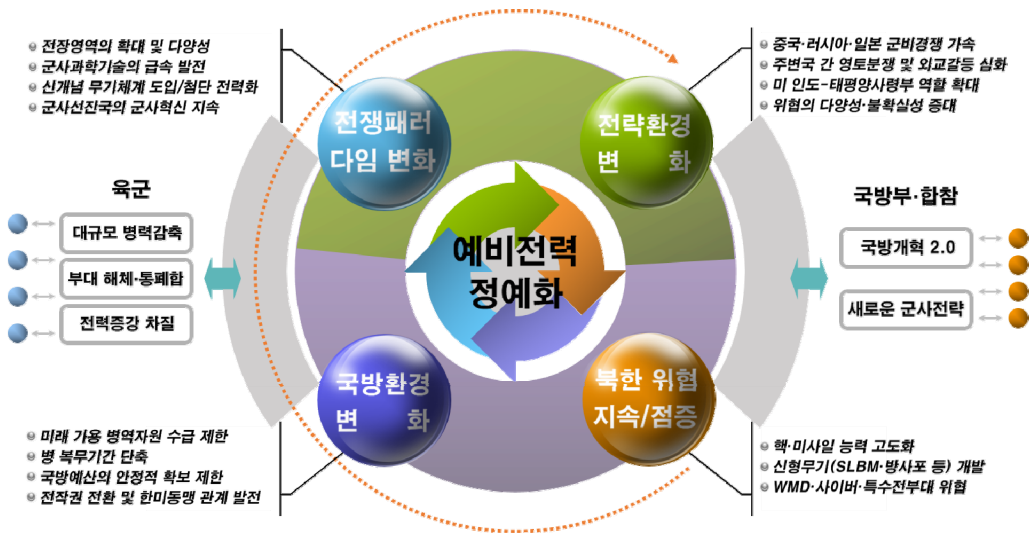
결론적으로 국방 물자동원체제의 발전방안을 연구함에 있어서 현행 지침과 절차상의 문제를 도출하여 개선하고, 기관 및 부서간의 협업을 강화하기 위한 동원업무 정보체계 개발과 상호 정보연동을 통한 업무관리의 효율성을 제고하여 물자동원의 실효성을 향상시킴으로서 전·평시 예비전력 정예화에 기여하도록 연구 역량 집중하였다.

II. 대내외 환경 평가

제1절 전략 및 국방환경 평가

1. 개요

한국군이 미래의 다양하고 불확실한 상황 속에서 국방개혁의 성공적인 추진을 위해서는 예상 가능한 여러 복합적인 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 지속 추구해야 할 것이다.



〈그림 3〉 예비전력 정예화를 위해 요구되는 주요 결정 및 영향요인 분석

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 결정된다.

거시적 관점에서의 주요 요인은 첫째, 북한의 군사위협을 안정적으로 관리해야 하는 우리의 입장에서는 우선적으로 북한 핵·미사일 능력의 고도화에 따른 군사위협이 가시화되고 더욱 점증할 수 있다. 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 전략환경의 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 연관하여 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 판단된다.

이러한 다양하고 복잡한 영향요인들을 분석하고 객관적인 평가를 통해 한국군의 현 실태를 진단하고 드러난 문제점을 해소할 수 있는 중장기적인 방안을 모색해야 할 필요성 점증. 더욱이 국방개혁을 통해 상비전력을 구성하는 병력과 부대를 대규모로 감축하면서 이를 대체하기 위한 첨단 정보·기술 중심의 군구조로의 전환을 추진하고자 하는 한국군으로서는 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 낮다는 것에 문제점 노정. 결국 상비전력 수준에 걸맞는 예비전력으로서 전투지속능력을 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 집중할 필요가 있다.

2. 군사적·비군사적·초국가적 위협과 전략 환경의 변화 측면

북한 핵·미사일 능력 고도화, 첨단전력의 지속 개발 등 군사위협 점증하는 가운데 남·북·미국의 정상회담 성과의 불확실성이 지속되면서 북한 비핵화에 여전히 비관적인 시선을 갖는 것이 일반적인 관점이다. 그렇지만 북한의 군사력은 재래식 전력 이외 특수전 및 사이버전 수행 능력을 병행하여 강화하면서 한반도 내 정치·사회·경제적 불안 및 혼란 야기를 위한 도시지역 및 후방지역 내 활동 근거 마련, 북한에 동조하는 세력의 조직화 확대 가능성 상존하고 있어 평화와 대화, 경제협력 등을 강조하는 가운데 양면전략을 병행하여 추구할 것으로 예상했다.

더욱이 한반도를 둘러싼 주변국 상호간의 군비경쟁 및 견제와 대립은 더욱 가열되는 양상으로 전개될 것으로 전망하고 있다. 이러한 주변국의 군사력의 증강 기조는 미·중, 미·일, 한·일, 한·중 간 무역·기술 분쟁지속 및 악화 가능성이 상존하는 가운데 주변국 간 역내

견제와 경쟁 구도가 심화되고 잠재적 위협 확대 가능성 내재되어 있어 군사위협 of 다양성과 복합적 요인으로 인해 불확실성이 보다 점증되고 있다는 것이 일반적인 인식이다. 이에 따라 주변국과의 분쟁 및 군사위협에 대비하고 국지적 영토분쟁 및 정치·외교·경제적 갈등 상존, 잠재적 위협 크게 부상할 가능성도 있어 한국군의 국방정책과 군사전략의 수정이 불가피할 것이다.

전시작전통제권 전환 이후 한미동맹은 견고하게 유지되겠지만 주한미군의 규모와 역할은 점진적으로 축소 가능성이 상존하면서 불확실성을 더욱 증폭시키고 이와 함께 전시작전통제권 전환 이후의 주한미군 및 유엔사 역할 논란과 미국의 역내 영향력은 이전보다 약화 가능성이 여전히 있어 불확실성을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있다.

코로나19·메르스·사스 등 전염병의 세계적 확산으로 인해 국가적 차원에서의 경제적·정치적·사회적 측면에서 등 전 분야에 걸친 위협이 초래될 가능성이 높아지고 있어 군사적 위협 대비뿐만 아니라 비군사적 위협에 국가 차원의 위기 대처 능력을 구비할 필요가 있다. 따라서 평시 예비군부대가 이러한 위협에 국가 차원에서 대처 가능한 수준의 역할을 담당할 수 있도록 역량과 능력을 확대해야 한다. 이를 위해 예비군 부대의 활용 가능한 시설 및 장비를 보강하여 평시 대비해야 하여 위기를 극복하는데 적극 지원할 수 있도록 훈련을 포함한 제반 준비가 되어 있어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 국방물자 동원체제는 군사위협과 비군사위협에 동시 대처가 가능한 국가 차원의 대응태세 유지에 기여할 수 있도록 체계적으로 발전시킬 필요가 있으며 이를 위한 관계 부처 간의 긴밀한 협업이 요구된다는 것이다.

3. 미래 전쟁양상 및 전장 환경의 변화 측면

군사과학기술의 급속한 발전과 전쟁 패러다임의 변화²⁾ 가속화는 4차 산업혁명이 초래한 초연결·지능화의 변화와 혁신, 첨단 과학기술의 급속한 발달, 그에 따른 군사기술의 발전은 다양한 분야에 적용되고 있으며 이러한 변화는 다음과 같은 결과로 더욱 가시화될 것으로 전망된다.

첫째, 정보·감시·정찰(ISR: Intelligence, Surveillance, Reconnaissance) 변화, 둘째, 원거리·초정밀·초고속 미사일 기술의 발전과 적용, 셋째, 정찰-타격 복합체(Reconnaissance-Strike Complex)의 산물, 넷째, 미사일방어(MD: Missile Defense)체계의 변화, 다섯째, 우주무기(space-weapons)의 변화, 여섯째, 사이버전(Cyber Warfare) 기술의 발전, 일곱

2) 정춘일, “선진형 기술 강군 전략과 군사기술혁명(MTR) 방향”(한국전략문제연구소, 2019)

째, 비운동에너지 무기(NKEW: Non-Kinetic Energy Weapon)체계 적용, 여덟째, 무인 자율 무기체계의 변화이다.

더욱이 군사과학기술의 급속한 발전으로 인한 전쟁 패러다임의 전환은 전력체계의 변화와 밀접하게 연계될 수밖에 없다. 이는 개별적 단위 플랫폼에서 전투임무 중심 센서-슈터 복합 무기체계로 변환되고, 아날로그 위주 무기체계는 디지털 위주 초연결 지능화 무기체계로 발전되며, 유인 무기체계는 무인 또는 유·무인 협업 무기체계로 변화되면서 대량 파괴·살상 무기체계보다 정밀 파괴·비살상 무기체계의 등장을 가속화시킬 수 있을 것으로 예상된다.

이러한 영향을 종합적으로 요약하여 정리하면 미래의 전쟁 양상은 지금보다 더욱 급속하게 변화³⁾할 가능성은 더욱 증대될 것이며 전략환경과 군사위협이 전략 목표·임무의 설정과 군사 대응 개념·방책의 선택에 영향을 미친다면, 전쟁양상의 변화는 군사적 대응능력의 변화에 직결될 수 있으며 전장의 변화와 특징은 아래와 같다.

구 분	전장의 변화와 특징
시·공간 (범위)	• 5차원 전장 : 지상·해양·공중·우주·사이버 • 공간적 구분 불명확, 확장 : 지상·해양·공중 공간의 중첩 증대 • 수직적·수평적 공간의 동시 통합 운용 • 현실적 물리적 공간과 가상적 사이버 공간이 전장으로 복합적 작용 • 실시간 동시 신속대응 : 탐지-결심-타격-평가, 즉응성·민첩성·유연성 제고
성격 (기능)	• 초연결성·초지능화 네트워크 전장(hyper-connected & intelligent networked) • 전략적·작전적·전술적 수준의 합동·통합전장(jointed & integrated) • 시·공간적 중심전장(space-time extended) • 다영역 분산 및 비선형 복합전장(multi-distributed / non-linear hybrid) • 유·무인 통합전장(manned-unmanned connected)

4. 한반도에서의 미래 위협 및 전쟁양상 가능성 측면

다양한 형태의 ‘하이브리드전(Hybrid Warfare)⁴⁾’ 양상으로 전개될 가능성이 점증하고 있다. 미래 위협의 유형과 전개양상은 복잡·다양화되고 여러 요소들이 복합적으로 상호 작용하면서 전투수행개념에서의 변화할 가능성이 높다. 결국 미래전은 재래전·비정규전·비대

3) 권태영은 4차 산업혁명으로 인한 미래 전장의 변화를 신개념 무기체계를 바탕으로 새로운 수준의 수단과 방법을 통해 획기적으로 전환.(권태영 외, 「신개념 무기체계 개념발전을 고려한 부대구조 설계 연구」, 2018)

4) 하이브리드전(Hybrid Warfare) : ‘국가, 준국가 혹은 정치집단이 정규전·비정규전·테러·범죄행위·사이버전 등 다양한 전쟁수단을 통해서 전쟁방식을 동시에 혼합하고 다차원적인 방법과 조직·수단을 융합하여 물리적·정보적·인식적 시너지 효과를 창출함으로써 전쟁의 목적을 달성하려는 전쟁양상’

칭전·사이버전·전자전·미디어전 등 복합적으로 상호작용하는 모습으로 전장에서 전개될 것으로 예상된다.

이러한 변화가 적용될 수 있는 전장으로서 한반도에서의 복합 위협 및 하이브리드전 전개 가능성을 다음과 같은 요인으로 인해 요약하여 정리하면, 우선 한반도 전구의 환경적·작전적 특성과 요인을 중심으로 종합적으로 분석하면 ① 주변 열강과 지정학적으로 둘러싸여 있으며 동북아지역에서의 지정학적 중심에 위치, 안보불안 요인과 상호관계에서의 변화에 쉽게 영향을 받을 수밖에 없으며, ② 자연적·지리적 환경측면에서 해양으로 둘러싸이고 산악 중심의 협소한 국토로 인해 전장의 중심이 짧고 도시화 및 인구과밀, 산업시설과 국가중요시설의 집중, 이는 적의 기습공격과 우회 침투 등에 취약하고, ③ 사회심리적 환경측면에서 군의 사회적 위상은 점차 약화되면서 남한 내 북한 동조 세력의 활동 가능성 상존, 유사시 내부적으로 혼란을 야기할 수 있는 세력의 내재화 가능성 증대, ④ 국가 인프라와 산업시설 측면에서 한국은 인터넷을 기반으로 한 기술의 급속한 발전과 정보인프라의 확대 구축 등은 적 사이버 공격·테러에 매우 취약할 것으로 판단되고 있어 한반도 전구는 평시부터 유사시까지 전체적인 스펙트럼 상에서 하이브리드전 양상 전개가 충분히 가능한 전장 조건에 노출되어 있다고 할 수 있다.

그러면 과연 북한이 한반도 전구에서 ‘하이브리드전(Hybrid Warfare)’ 전개 가능성을 판단해 볼 때 충분한 역량을 구비하고 있는 것으로 판단하였다. 이러한 판단의 주요 근거가 될 수 있는 요소로서, ① 북한은 하이브리드전을 수행할 수 있는 전략과 전술, 능력을 구비, ② 작전적·전술적 배합전과 함께 다양한 형태의 전략적 배합전략을 구사, ③ 한반도 전구는 하이브리드전 양상으로 전개될 수 있는 환경 보유, ④ 북한은 사이버 공격, 테러와 무질서 등 새로운 전쟁수단의 선택 가능성이 높다는 점에서 그 충분성이 평가되고 있다.

이러한 능력과 요인은 북한의 하이브리드전 수행능력을 충분한 수준으로 보유하고 있어서 한반도에서 다양한 수단과 방법을 통해서 전략적·작전적·전술적 수준의 도발이 가능한 상황을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

한국은 하이브리드 전쟁 위협이 높은 국가로 분류되고 있고 세계 최고 수준의 정보통신 기술을 갖고 있어 해킹 시도가 용이하고 SNS를 통한 가짜뉴스 유포도 용이하다. 휴전선을 사이에 두고 대치 중인 북한은 하이브리드 위협을 더욱 부추기는 상황적 요인으로 작용하면서 2000년대부터 해킹능력을 키워온 북한은 가상화폐 탈취 등 사이버공간을 적극 활용한 온라인에서의 불법행위를 끊임없이 시도해 왔다.

세계를 무대로 해킹을 저지르는 북한이 한국을 대상으로 하이브리드 전쟁 개념을 적용할

가능성이 대단히 높은 상황이다. 온라인에 가짜뉴스를 퍼뜨리거나 선전선동을 강화해 남남 갈등을 조성하고, 북한에게 유리한 여론 조성을 시도할 수 있다는 것이다. 핵과 탄도미사일 전력을 앞세워 한·미 연합군의 반격 시도를 억제하고, 휴전선에서 저강도 도발을 감행할 위험은 상시 내제되어있다. 북한은 2010년 이후 천안함 피격·연평도 포격도발·휴전선 지뢰 및 포격도발을 감행한 전례가 있다.

국지전에 사이버 심리전까지 더해져 국내가 혼란에 빠진다면 한국군의 최신 무기는 무용지물이 될 수밖에 없으며 이에 적절한 종합적인 대책 마련이 필요한 이유이다. 이에 한국군은 정치, 외교안보, 사회 등 모든 분야에 대한 하이브리드 위협 대비할 수 있도록 국가 및 군사지휘체제와 군사적 및 비군사적 위협으로 전개될 상황에 대비하여 예상 가능한 유형별 시나리오와 주요 군사임무를 체계화하여 대응책을 마련하고, 이를 점진적이고 체계적으로 수행할 수 있는 능력을 구비하기 위한 논의를 심도 있게 추진할 필요가 있다.

따라서 하이브리드전 개념은 미래전에 대한 전쟁양상의 전개 모습을 이해하고 이에 대한 대비를 어떻게 해야 할 것인가에 대한 새로운 문제인식을 갖도록 함으로써 미래 한반도에서의 전쟁양상에 대한 분석과 북한 및 잠재적 미래 위협에 대한 평가를 통해 한국군이 어떻게 대비할 것에 대한 방향을 제시하고자 한다.

5. 미래 한국군의 주요 군사임무 및 요구능력 종합 판단

미래 위협 대응을 위한 군사임무 시나리오화 및 목록을 도출하고 위협별 노정된 다양한 취약요인을 제거 할 수 있도록 사전에 이에 대응 가능한 수준으로 발전시키고 적극 실행할 수 있는 능력을 구비해야 한다. 이를 위해 요구되는 상황적 시나리오와 주요 군사임무 목록을 상비전력과 예비전력을 모두 포함하여 요구능력을 종합적인 관점에서 개괄적이고 포괄적 수준에서 제시하였으며 이를 더욱 구체화하고 추진 가능한 수준으로의 계획 발전과 시행이 필요성은 증대된다.

위협 대응을 위한 군사임무 사나리오 선정을 위한 주요 범주의 주요 대상은 북한 및 주변국 위협, 비전통적 위협(초국가적·비군사적 위협)이 될 수 있으며, 현상적으로 나타날 수 있는 분쟁의 유형에 따라서 대상별 가능한 시나리오(위협 및 분쟁)에 따른 구분하여 제시함으로써 대상 및 분쟁형태에 따른 시나리오를 구체화하고 대응개념 설정 및 목록화하여 임무목록에 명시된 대응 및 작전수행 개념으로부터 요구되는 능력을 구체화하고 이를 군사전략을 구현 가능하도록 수단과 방법을 가시화할 필요가 있다.

다음의 <표 1>은 위협 및 분쟁 시나리오에 대한 군사임무를 목록화하여 제시하였다.

〈표 1〉 대상별 분쟁위협별 주요 군사임무 목록(예)

구분	분쟁 유형	위협 및 분쟁 시나리오	임무목록
북한 위협	북한 불안정 사태	북한내부 불안정-대규모 난민-인도적 재난-무정부상태 또는 정권 통제력 상실 위기- 위기의 확산	- 위기확산 차단, 지역 확보 - 민사작전 - 인도적 지원
	국지도발: 저강도 분쟁	- 저강도 위협의 살상적·비살상적 도발 - 우발적 충돌로 인한 분쟁 발생	- 방호능력 - 도발 대응능력
	고강도 분쟁, 전면전	- 대규모 및 집중 포병사격 등 무력충돌 - 핵·미사일 등 WMD 공격	- 능동적 억제에 의한 군사대응 - 핵·미사일 방호 및 대응 - 국가 총력전에 의한 조기종결
주변국 위협	평시: 강압 및 현시	- KADIZ, 서해, 이어도, 독도 지역에 대한 군사력 현시 및 강압 - 사이버, 해·공군, 미사일, 우주능력 과시	- 조기 위협식별 - 강압시도를 무력화
	소규모 분쟁	- 이어도, 독도 등 해상분쟁 - 저강도 수준의 해상, 공중 분쟁	- 공격 본거지에 대한 공격 - 침투세력 격퇴 - 신속대응 및 현장작전 종결
	대규모 분쟁	- 해상분쟁을 확대: 기습강점 시도 등 - 미군에 대한 반접근전력 구사 - 중일 간, 미중 간 해양 분쟁 - 북한 불안정을 트리거로 하여 제3국의 개입과 대규모 국제적 분쟁으로 확대	- 장거리 투사로 적 거부 및 강압 - 영토방위/ 확보
	유사시 제3국 지상군 개입, 지역 확보	북한 불안정사태 발생 시 군사력으로 북한지역 진입 및 지역 확보	- 제3국 개입 차단, 거부 - 필요시, 유입된 군사력 격퇴
비전통 위협	사이버, 테러 등 비군사적 위협	- 사이버공격 - 테러리즘	- 평시 사이버 위협 대응 - 국내외 테러 대응: 국제협력, 대응부대
	초국가적 위협	- 해양에서의 해적활동 - 인도적 재난 및 자연재해재난 - 전염병 세계적 대유행	- 해상교통로 확보, 해적퇴치 등 국제적 협력활동, 신속대응부대 - 국제분쟁 파병활동, 인도적지원

앞에서 제시한 군사임무 목록에 제시한 분쟁 유형별 이를 수행할 수 있는 주체별·기능별 도출할 수 있는 위협별 주요 전략적 핵심요소 판단 및 전략적 요구능력을 분석하여 포괄적인 요구능력을 제시하였다.

전략환경 측면에서 우리에게 북한의 현존위협과 더불어 미래위협으로 부상 가능한 주변국의 군사위협에 대응할 수 있는 전략적 핵심요소는 ① 국가 및 군사 지도부의 전쟁결심 및 지휘체계, ② 수도권 안전 및 초전 생존성 보장, ③ 핵·미사일, WMD, 재래식, 비정규전 전

력의 위협 및 대응능력, ④ 전쟁지속능력 및 동원체제 가동, ⑤ 연합전력의 증원 및 전개, 제3국의 한반도 군사개입 배제 등 국가 및 군사적 측면에서 국가적으로 가장 영향을 미칠 수 있는 사항으로 설정하여 우선 고려하였다.

북한 급변사태 시 발생 가능한 다양한 위협으로서의 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 등을 제시할 수 있으며 한국군은 군사적 측면에서 유사시 즉시 임무수행이 가능한 수준의 군사능력을 구비해야 할 것이다.

북한 및 주변국 국지도발 및 비정규전 위협의 전략적 핵심요소로서는 ① 도발 억제 및 접근거부, ② 억제 및 도발에 대한 응징수단 및 시행능력, ③ 국가위기관리체계에 의한 적극적 초기 대응, ④ 도시지역 방호, 국가중요시설 및 후방지역 방호 등을 포함하여 제시하였다.

따라서 전략적 핵심요소에 대처 가능하도록 한국군에게 전략적으로 요구되는 능력을 종합 정리하면, ① 전략적 감시·정찰 및 억제를 위한 대응 수단과 방법의 구축, ② 다양하고 불확실한 위협에 동시 대응 가능한 적응성·기민성 있는 능력, ③ 안정화작전, 정부통치지원, 국가위기관리 등 군의 역할 확장 능력, ④ 국지도발·비정규전 위협에 유연성·기동성 가진 공세적 대응 능력, ⑤ 수도권 방호 및 국민보호 대책과 능력, ⑥ 동맹관계 발전 및 연합전력 활용, 주변국 개입명분 약화 및 외교능력, ⑦ 국가 및 군사 수준의 테러·범죄·사이버 위협에 대한 동시 대응 능력의 확보가 필요한 것으로 판단하였음.

이와 더불어 전투발전 및 기능별로 요구되는 능력을 판단(예, 포괄적 수준의 전장기능별 도출)하는 것도 의미가 있다. 이는 우선 구조적·기능적 체계발전을 위한 대응 능력(종합)을 구축하도록 함으로써 전체적인 군사능력을 제고하는 데 요구되는 내용들을 중심으로 포괄적인 방향성을 제시하였다. ① 전략적·작전적·전술적 수준의 제대별 임무에 따라 신속기동 및 대응 능력의 구비, ② 제대별 편성의 완전성, 상호운용성이 보장된 유연성·적응성 발휘 가능한 능력의 확보, ③ 미래 예상되는 위협의 불확실성에 다영역·다원적·복합적 위협에 대응 가능한 융통성있는 공세적 전투능력 및 체계의 구축, ④ 임무와 역할의 확장, 위협의 다양성에 대비하여 유연성, 부대 운용의 모듈화 및 패키지화된 부대구조로의 전환 등을 포함하여 발전시킬 필요가 있을 것이다.

앞에서 설정한 군상임무 수행을 위한 유형별·기능별 요구능력의 수준과 범위는 한국군이 정립해야 할 주요 과제이며 향후에도 지속적으로 발생이 예상되는 미래 위협 및 전작권 전환 이후의 불확실성에 능동적 대응하기 위해 총체전력의 일부로서 예비전력의 중요성과 필요성을 더욱 부각시켜야 하며, 전장기능별 군사능력을 확보하는 데 중점을 두고 추진할 필요가 있다.

〈표 2〉 전장기능별 요구능력 판단

기 능	요구능력(예)
지휘통제	① 네트워크 중심 기반체계 구축 - 먼저 보고 먼저 결심하고 먼저 타격 ② 제 작전요소를 시·공간적으로 지휘통제 가능하도록 연결하는 능력 ③ 제대별 전장상황 공유 및 대응능력 ④ 국가 차원의 운용체계에 대한 군사적 통합운용 능력 등
정보	① 작전지역의 확장으로 실시간 전장 가시화 위한 감시정찰 능력 ② 조기 경보 및 표적획득 ③ 전투피해 평가 능력 ④ 적 정보획득 차단 및 대응, 정보 수집·처리·분석·전파의 자동화 관리
기동	① 신속하고 결정적 기동, 적 중심 마비가 가능한 공세적 기동력 ② 작전지형 및 기상 극복 능력 ③ 유연하고 기민한 대응을 위한 융통성 있는 구조화 능력 ④ 임무에 따라 신속한 기동 및 배비가 가능하도록 기동화·경량화 등
화력	① 자동표적 획득 및 처리 능력 ② 기민하고 융통성 있는 화력지원 협조 ③ 정밀 공세적 타격 능력 ④ 대화력전 능력 ⑤ 합동화력전투 및 유·무인 정밀타격 능력 등
방호	① 부대 및 중요시설 방호 ② 전자 및 사이버 방호 ③ 적 EMP 방호 ④ 작전보안 ⑤ 우군간 피해방지 등
작전지속 지원	① 국가 수준의 전쟁지속 능력(군사력 건설 및 운용, 유지) ② 전략적·작전적 수준의 합동·연합작전의 통합된 작전지원능력 ③ 전술적 수준의 전투지속 위한 작전지원능력 등 * 조달, 동원, 보급·정비·수송·근무지원 등

6. 소결론 및 시사점

미래의 다양하고 불확실한 대내외적 위협, 전략 및 국방환경 변화요소 등을 고려하여 유사시 동원에 의존도가 높은 동원사단 등 동원위주 부대의 전시 실효적인 물자동원체제 구축은 매우 중요한 사안이 될 것이다. 특히 한반도 전쟁이 발발된다면 속전속결의 양상으로 발전할 수 있으므로 해외에서 물자를 조달하여 전쟁을 지원하는 것은 현실적의 많은 어려움이 예상되므로 국내의 가용한 물자를 적시에 동원하여 전쟁지속능력을 구축하는 것이 필요할 것이다.

전시 동원위주 부대의 경우는 대부분 구형 노후장비이며 물자 또한 부족하여 동원으로 충당하지 않으면 임무수행에 제한을 받고 있으며 이를 충원하는 동원도 산업동원을 통해 보충하도록 되어 있어 동원의 신뢰성에 많은 문제점을 제기하고 있다. 전시 군수물자의 60% 이상을 국내 동원자원에 의존하고 있는 우리 전시 물자운용 시스템을 고려한다면 국방 물자동원의 정상적인 시행 보장이 곧 전쟁수행의 직접적인 영향을 미친다는 점에서 이를 개선할 필요성은 더욱 커진다고 볼 수 있음.

북한은 물자동원체제가 당과 군에서 통제가능토록 단순화되어 있고 유사시 즉각 전시 체제로 전환이 가능하여 적시적인 전쟁지원을 할 수 있지만 우리의 경우는 방위세 제도가 폐

지된 이후 자유 시장경제체제 하에서 동원 체제를 구축해야 하는 어려움이 있으며 또한 동원업체에 강제할 수 있는 법적 여건도 미흡한 실태에 있으므로 평시에 국방물자 동원을 보장할 수 있도록 제도적인 개선과 전시 생산을 위한 비축원부자재 확보 등 예산적인 지원을 강구하여 유사시에 대비하는 것이 중요할 것이다.

또한 정보통신기술(ICT) 발달로 모든 업무관리가 전산화 되고 전시 지휘관 중심의 결심 체계도 정보화시스템을 활용하여 적시성과 통합성을 달성하도록 되어 있으므로 전쟁지원에 대한 상황을 적시에 판단할 수 있도록 국방물자동원시스템을 소요기관과 지원기관 간에 정보체계를 구축, 실시간 정보공유를 통해 지원할 수 있도록 발전시켜야 할 것이다. 특히 물자 동원은 다수의 정부부처에 해당되므로 부처 간 업무협업도 중요하며 이를 통합하는 행정안전부의 적극적 업무발전 노력이 요구된다.

국방물자 동원체제의 통제를 현재는 행정안전부에서 시행하고 있는데 이는 부처간의 협업을 통해 업무관리가 되므로 통제력이 약하다는 취약성이 있으므로 과거 비상기획위원회가 대통령 또는 국무총리 예하에 두고 국가동원업무를 했던 제도를 참고하여 조직을 국무총리 산하로 이전 보강하여 전시 물자동원의 실효성을 제고하는 방안도 심각하게 고민할 필요성이 있을 것이다.

제2절 예비전력 환경평가 및 정예화 필요성

1. 예비전력 환경평가

예비전력의 환경이란 국가 동원 및 예비전력 정책 수립과 이를 운용함에 있어 영향을 미치는 제 요소를 의미하며, 일반적으로 예비전력의 환경을 결정짓는 요소로는 세계 및 주변국 정세, 한반도 정세, 사회 환경의 변화, 국내·외 군사력 건설방향 등이 포함되어 있다. 한반도 주변국은 자국의 안보를 위해 지속적으로 군사력 증강을 추진하고 있으며 북한은 강력한 예비전력을 유지하고 있으며 신속한 동원이 가능한 국가 통제형 시스템을 갖추고 있다.

가. 「국방개혁 2.0」 추진과 연계

「국방개혁 2.0」 추진에는 예비전력 정예화를 목표로 군 구조개혁과 운영분야 혁신으로 구분하여 관련 과업을 중점 추진하고 있다. 군 구조 부분은 육군의 동원전력사령부 창설부터 예비전력 관리기구의 구조개선 등의 포함되어 있으며, 운영분야는 동원 체제 발전, 예비

군 조직편성·관리·훈련 등에 대한 개선을 통해 상비군에 준하는 예비전력 육성과 관련된 과제를 반영하여 추진하고 있다.

나. 국방정책의 예비전력 추진방향

국가안보를 뒷받침하는 정예 예비전력 육성을 목표로 예비전력 운용규모와 편성을 최적화하고 미래 환경에 부합된 효율적인 동원 체제 구축, 동원위주 부대의 부대구조 발전과 과학화된 예비군 훈련체계 구축, 예비군 신문화 조성 및 복지여건 개선, 예비전력 정예화 예산 확보 등을 계획에 반영하여 추진 중이다.

현역복무 단축과 병역자원 감소는 미래 예비전력 정예화로 군사력의 공백을 채워나가야 하므로 예비군을 상비군과 함께 총체전력의 일부로서 실질 전력으로 관리해 나가야 하는 상황에 놓여 있다. 예비전력의 정예화는 국방개혁과 미래 국방정책에 중요한 변수로서 작용될 수 있다는 점을 감안하여 예비전력 정책과 제도개선을 적극 추진하여 국가안보를 위한 적정 군사력 유지에 기여할 수 있도록 추진할 예정이다.

다. 예비전력 정책서(국방부)

예비전력을 상비전력과 함께 총체전력으로 관리해 나가면서 크게 두 가지 측면에서 정책을 추진할 계획. 이는 동원 체제 발전과 예비군 운영분야 보완으로 구분되는데 먼저 동원 체제 발전은 동원관련 법령 정비로부터 동원자원 관리 및 집행체제 발전, 동원지원체제 확립 등으로 추진하며, 예비군 운영 보완은 예비군 관리 및 운영체제 개선과 예비군 훈련 개선, 예비역 간부운용 강화 등에 중점을 두고 추진하여 예비전력 정예화를 달성하고자 한다.

2. 예비전력 건설의 추진방향

가. 부대구조 및 규모의 변화

「국방개혁 2.0」 추진과 연계하여 상비병력 감축으로 현역부대는 첨단무기체계를 중심으로 한 부대구조로 최적화될 것이며 기타 부대는 최소한의 현역을 편성하되 전시에 예비군을 충원하는 구조로 전환될 것이다. 따라서 상비군과 예비군의 효과적인 전력배합을 통해 적정 규모의 군사력을 유지하고 전시 실질적인 전력을 발휘할 수 있는 부대편성 및 구조를 개선시킬 것이다. 미래 군사력은 상비전력과 예비전력의 배합을 통해 국방력을 유지한다는 측면에서 예비전력이 부대구조와 규모에 많은 영향을 미치게 될 것이다.

나. 예비전력 정책서의 추진방향

국방부의 예비전력 정책방향을 제시하는 정책서에는 동원분야와 예비군 분야로 정책방향을 제시. 먼저 동원분야는 동원관련 법령정보로 여러 개의 법으로 분산되어 있는 조항을 통합한 동원 기본법 제정과 예비군 관련 병역법과 군인사법 등의 내용을 예비군법으로 통합하는 것이며, 동원자원관리 및 집행체제 개선은 동원초기 집중되어 있는 동원소요의 재조정과 권역화동원제도 시행여건 개선, 국방동원정보체계를 활용한 동원관리체계 발전 등을 포함하고 있다. 예비군 분야는 예비군 관리 및 운영체제 개선을 위해 예비군의 편성 및 규모를 조정하여 임무중심으로 최적화 하고 예비군훈련은 임무와 역할에 맞게 단순화하고 과학화 훈련체계를 구축하는 것이며, 예비역 간부 활용은 평시복무 예비군의 효과적인 운용으로 동원태세 확립에 기여하는 방향 등을 구체화하여 제시. 따라서 국방부의 예비전력 정책은 상비군 수준의 예비전력 정예화 추진을 위해 관련 법령을 개정하고 업무관리 시스템 개선 등 제도발전과 적정수준의 예산을 확보하여 동원태세 발전을 위해 노력을 집중해야 할 것이다.

첫째, 예비군 운용규모와 편성 최적화로 예비전력 운용규모는 미래 위협의 변화를 고려하여 예비군의 임무를 증·창설 지원, 지역방위작전 외에 테러·재난 등에 대한 대응으로 최적화하며 그 임무와 역할에 맞는 적정규모로 조정하고 동원제도의 효율성을 제고하기 위한 법령개정과 예비역 평시복무 제도를 확대하여 동원위주 부대의 준비태세를 확립해야 한다.

둘째, 미래 환경에 부합된 효율적인 동원체제 구축은 우수한 정예자원 동원지정과 4차 산업기술을 접목한 신 동원자원 활용, 전시 동원자원의 수송 및 호송대책을 발전시키며 병력과 물자로 이원화된 조직을 통합하며 빅 데이터와 인공지능을 활용한 동원자원 관리체계를 구축하는 것이다.

셋째, 동원위주부대 부대구조 발전은 동원전력사령부 지휘 및 부대구조 발전과 동원사단 부대구조도 상비전력과 동일한 편제와 편성을 갖추도록 전력화를 추진하며 동원지원단도 효율적인 임무수행방법으로 발전

넷째, 과학화 예비군훈련 체계 구축으로 예비군 임무와 역할에 부합된 훈련방법을 발전시키고 AICBM(Artificial Intelligence IoT Cloud Big-Data Mobile)기술을 적용한 과학화된 훈련체계를 도입하며 동원훈련은 합성훈련환경(SET⁵⁾) 기반으로 통합된 전술훈련 및 장비위주 주특기 훈련이 가능하도록 추진할 필요가 있다.

다섯째, 예비군 신 문화조성 및 복지여건 개선은 예비군의 정책 및 제도를 홍보하여 예비군이 직접 참여하고 소통하는 체계를 구축하고 자긍심 고취와 전투력 향상을 위한 다양한 행사, 처우보장과 복지대책을 강구하여 예비군의 복무의욕을 고취해야 한다.

5) SET(Synthetic Training Environment)는 합성훈련환경으로 실제훈련과 가상훈련을 접목하여 자유롭게 호환하여 훈련할 수 있는 여건을 만드는 것으로 LVCG 체계를 통해 구현할 수 있다.

마지막으로 예비전력 정예화 예산확보는 동원부대 무기·장비 현대화와 과학화된 예비군 훈련, 예비역 간부자원 확보 등 예비전력 정예화에 필요한 소요재원을 확보하며 관련 법령 개정과 대내외 공감대 형성을 위한 다양한 노력을 전개할 예정이다. 따라서 육군은 미래 예비전력 환경 변화에 선제적으로 대응하면서 예비전력 정예화에 필요한 육군의 요구사항을 적극 구현하기 위해 법과 제도를 개선하고 소요되는 적정규모의 예산을 확보하는데 주력해야 할 것이다.

다. 소결론

예비전력은 국방개혁 2.0에서 제시한 “국가안보를 뒷받침하는 정예 예비전력 육성”의 목표를 구현하기 위해 여러 가지 예비전력 환경을 평가하여 실효성 있는 정책과 제도를 추진할 것이며 이를 구현하기 위한 예비전력 정예화 예산을 확보하기 위한 정책 마련 및 계획의 추진이다. 특히 미래 부대구조 변화에 따른 예비전력의 역할과 기능 발휘를 위해 최적화된 육군의 예비전력 정책대안을 제시하고 이를 추진하기 위한 구체적인 제도를 마련하여 요구하며 이를 뒷받침할 수 있는 법령개정과 예산확보에 역량을 집중할 필요가 있으며 정보통신 기술 발전과 더불어 AI 및 빅 데이터 기반의 전시 동원자원 관리 및 지원시스템 구축의 필요성이 지속 요구되고 있다.

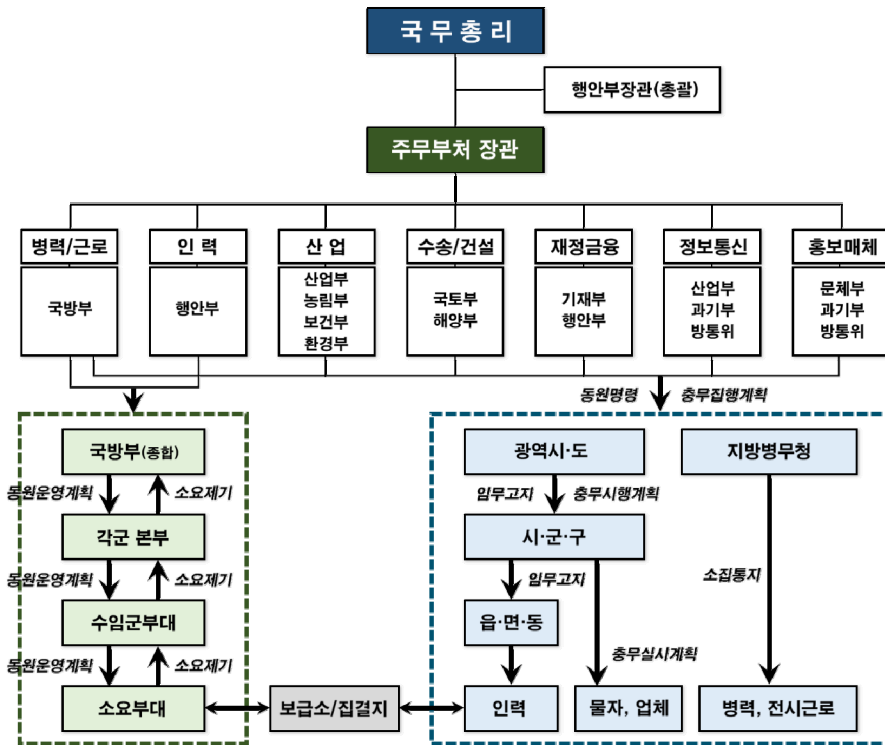
3. 예비전력 정예화 추진 필요성

가. AI기반의 동원자원 관리체계 발전

국방 동원자원의 유형은 인적 자원과 물적 자원으로 구분할 수 있는데, 인적자원에는 전시 군부대의 증·창설 및 손실보충 소요에 충원되는 병력동원과 전투근무지원을 위한 전시 근로소집, 그리고 민간 기술인력 등이 있다. 동원 체계는 군이 전시 소요를 관련 기관에 제기하면 병력동원 및 전시근로소집은 병무청에서, 기술 인력은 행정안전부에서 동원(충무)계획을 수립하여 군에 지원한다.

물적 자원에는 장비·물자 및 건물·토지 등이 있는데, 전시 군의 편제 부족과 손실보충 소요를 자원관리 부처로 요구하면, 해당 부처에서 충무계획을 수립하여 지원하게 되며 물자 동원의 종류는 산업동원, 수송 및 건설동원, 정보·통신동원 분야 등이 있다.

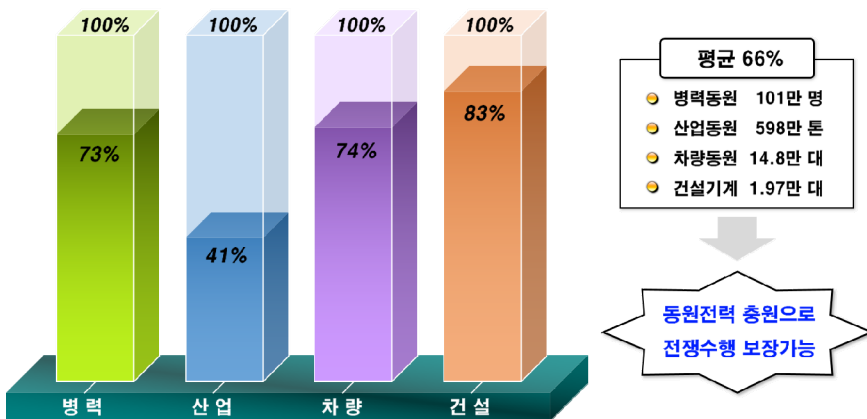
이러한 인적 및 물적 동원의 절차는 아래의 그림과 같으며 병력과 전시근로소집은 국방부에서 병무청을 통해 시행하고, 기타는 자원주무부처별로 계획을 수립하고 동원을 집행하여 군의 소요를 지원하는 체계로 구성되어 있다.



〈그림 4〉 국가동원 체계도

* 출처 : 육군 동원 및 예비군 업무 교범 P1-20

전시 군사작전을 수행하는데 소요되는 총 전력(Total force) 중에 동원전력은 60%이상을 차지하고 있으며 분야별로는 다음의 〈그림 5〉와 같다.



〈그림 5〉 총체전력 중 동원전력의 비중(2019년 국방부자료)

위 그림에서 보는 바와 같이 병력동원을 보더라도 73% 이상을 예비군을 동원하여 부대 편성과 손실보충을 하고 있으므로 예비군이 정상적으로 동원되지 않는다면 군사작전 수행은 제한될 수밖에 없으며, 물자의 경우도 대부분 60%이상을 동원에 의존하고 있으므로 동원의 집행여부에 따라 전쟁지속역량 확보에 지대한 영향을 미치게 된다.

국방동원자원 관리체계는 군에서 전시 동원소요를 제기하면 자원관리 주무부처에서 동원 계획을 수립하고, 동원자원을 평시에 지정하여 관리하며, 동원령 선포 시 해당 자원을 군에 지원하는 절차로 이루어짐. 이를 위해 매년 자원주무부처는 충무계획을, 군은 분야별 동원 운영계획을 수립하여 전시동원을 위한 준비에 대비한다.

전시 동원집행 보장을 위해 주무부처와 군은 평시 동원자원 관리, 동원태세 검증을 위한 점검 및 연습을 실시하고 있으며, 주기적인 자원관리행사 등을 통해 동원집행 실효성을 제고하기 위해 노력한다.

동원자원은 규모가 방대하고 전국적으로 산재되어 있으며 다양한 기관과 부대가 연계되어 있으므로 체계적으로 관리하여 군이 요구하는 시간과 장소에 동원지원을 보장하기 위해서는 ICT(정보통신기술)을 활용한 통합된 체계를 구축하고 이를 실시간 조정 통제할 수 있는 업무관리체계가 구축되어야 한다.

나. 국방동원정보체계 개선

물자동원 소요제기와 동원계획의 전산화를 위해 행정안전부의 비상대비자원관리체계와 연동강화 방안을 지속적으로 보완해야 한다. 현재는 국방부까지 소요제기는 전산으로 종합하여 행정안전부 비상대비자원관리체계에 전송되나 부처별 시스템이 미 구축되어 충무집행 계획은 문서나 전산자료(CD)로 수령하여 작성하고 있는데 업무 편의성과 정확성에 문제점이 내재되어 있다. 따라서 충무집행계획을 국방부의 소요제기 프로그램과 비상대비자원관리체계와 연계하도록 행정안전부와 협조하고 전 부처의 시스템이 구축하여 계획 작성을 전산화 할 수 있도록 지속적인 관심을 가지고 해결하기 위한 노력이 필요하다.

다. 동원 자원 빅 데이터 구축

국방동원정보체계는 4단계까지 개발이 완료되어 현재는 서버용량에는 문제가 없으나 정부부처의 방대한 동원자원관리 관련 자료를 연동하여 업무관리를 할 경우는 제한을 줄 수 있으므로 클라우드 기반의 서버운용체계를 고려할 필요가 있으며 국방부 빅 데이터 구축사업에 반영하여 추진하는 방안을 강구 필요가 있다.

국방동원정보체계 4단계 사업에서 개발된 동원모의분석모델은 실시간 모의분석이 제한되고 다양하고 방대한 자료를 활용한 모의분석을 해야 하나 자료의 제한과 다량의 자료를 실질적으로 모의를 시행하는데 제한을 받을 수 있으므로 모의분석에 필요한 별도 서버를 확보하여 운용하는 방안을 추진해야 한다.

국방동원정보체계는 국방부에서 전 군을 지원하는 체계로 운용되고 있으므로 각 군별로 체계를 분리하여 운용하는 것은 시스템 활용과 효율성 측면에서 제한될 수 있다. 그러나 각 군별 동원자원 관련 데이터를 클라우드 체계로 관리하고 이를 국방동원정보체계와 연동하여 군별 동원업무를 지원할 수 있도록 체계를 운용할 수 방안을 검토할 필요성이 있다.

라. 정부부처의 정보체계와 통합 및 정보공유체계 구축방안

물자동원분야의 정보체계는 행정안전부의 비상대비자원관리체계를 중심으로 부처 간의 정보체계를 통합하고 상호 연동하여 동원자원에 대해 소요기관과 지원기관 간의 정보공유를 통해 최상의 자원을 소요기관에게 지원할 수 있도록 시스템을 구축해야 한다. 현재 국토교통부의 차량과 건설기계를 제외한 부처별 동원자료 구축되어 있지 않아 부처별 자원관리체계를 우선 구축하고, 이어서 이를 행정안전부의 비상대비자원관리체계에 연결하고 시스템 간에 상호 연동이 가능하도록 단계별로 추진하는 것이 바람직하다.

마. 동원자원 클라우드 체계 구축

물자동원업무에 소요되는 각종 자료는 행정안전부를 통해 자원주무부처와 연계되어 관리되고 있으며 국방동원정보체계에서는 군의 내부 자료를 공유할 수 있도록 되어 있다. 군에서는 장비 및 물자 소요가 구축된 군수소요획득체계와 국방동원정보체계 간에 연동을 통해 동원소요 산출, 행정안전부까지 전송하고 있다.

물자동원의 자료는 자원관리를 담당하는 주무 부(처)부터 시·군·구까지 연계되며, 광범위하고 다양한 자원을 동원소요에 맞게 지정하여 지원해야 하므로 계획부터 집행단계까지 다량의 데이터와 절차를 클라우드 기반으로 구축하여 관리할 필요가 있다. 물자동원 자원관리를 클라우드 체계를 구축하기 위해서는 부처별 동원자원의 전산자료가 우선 구축되어야 하며 이를 토대로 행정안전부의 비상대비자원관리체계와 연동 및 통합되어야 하고 국방동원정보체계에서는 행정안전부의 체계와 연계하여 자료를 공유하고 업무관리가 가능토록 시스템을 구축해야 한다.

Ⅲ. 국방 물자동원의 소요관리체계 분석 및 대안

제1절 동원의 개념과 이해

1. 이론적 고찰

동원이란 전시⁶⁾, 사변⁷⁾, 또는 이에 준하는 국가비상사태⁸⁾ 시 한 나라의 인적, 물적, 기타 제반 자원을 국가 안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제·관리·운용하는 것을 의미한다.⁹⁾ 즉 동원은 현대전의 개념이 국가 수준의 총력전 수행이 요구됨에 따라 군사력 이외에도 모든 국력 요소의 총동원이 요구되고, 현대전에 적용할 수 있는 동원을 효율적으로 수행하기 위해 유사시 정부의 동원기능이 즉각 발휘될 수 있도록 평시에 동원 대상 자원을 조사하고 계획하고 필요한 물자에 대한 통제와 비축, 그리고 실제 훈련을 통하여 전시계획의 실효성을 확인함으로써 유사시 실제 동원을 보장하고 국가의 종합적인 대비능력이 발휘될 수 있도록 하는 것이다.¹⁰⁾

이러한 동원은 우선적으로 군사작전 지원에 역점을 두면서 국민생활의 안정과 정부의 전시 기능이 효율적으로 수행될 수 있도록 준비 및 계획되어야 하며, 가용자원뿐만 아니라 잠재 자원 및 부족자원까지 개발하여 사태극복 및 사후복구 활동이 이루어지도록 보장되어야 함.

동원의 목표는 국가의 이용 가능한 인적 물적 자원을 효율적으로 동원하거나 통제 운용하여 군 수요를 충족시킴과 동시에 민수의 적정수급으로 민생의 안정과

지속적인 경제력을 회복함으로써 총력전 수행에 만전을 기하는데 있다. 이러한 동원은 동원되는 범위, 시기, 형태, 동원방법 및 자원의 대상에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다. 동원의 범위는 총동원과 부분동원으로 구분되며, 총동원은 유사시국가의 유·무형의 제반 자원을 총동원하는 것을 말하고, 부분동원이란 어느 특정지역에서 작전개시 또는 작전이 전개될 우려가 있을시 일부지역의 자원에 대하여 동원함을 말한다. 동원 시기는 전시동원과 평시동원으로 구분되며, 전시동원은 동원령이 선포되어 국가자원이 동원되는 것이며, 평시동

6) 전쟁 시(time of war)를 뜻하며 국제법적 의미로는 무력을 중심으로 국가 상호 간 또는 국가와 교전단체 간의 투쟁 상태를 말한다.

7) 국토를 침절하거나 국헌을 문란할 목적으로 한 무장반란 집단의 폭동행위 등 사회가 혼란한 경우를 의미

8) 전시 또는 사변은 아니지만 전쟁에 해당되지 아니하는 외적의 침입, 국토를 침절하거나 국헌을 문란할 목적이 없는 무장 또는 비무장 집단 또는 반정부 소요(시위) 군중에 의한 사회질서 교란 상태와 자연적 재해에 의한 사회질서 혼란 상태를 말한다.

9) 육군본부, 동원·예비군업무 실무지침서 (육군본부, 2016.), p.8.

10) 김용현, 군사학 개론 (서울: 백산출판사, 2005.), p.112.

원은 동원령이 선포되기 전에 부분적으로 전시동원에 사전 대비하기 위해 동원되거나, 평상시 대침투작전 및 민방위 등을 위한 동원, 전시동원을 위한 계획된 훈련 등 평시에 이루어지는 동원을 말한다. 동원형태는 정상동원과 긴급동원으로 구분되며, 정상동원은 동원령 선포 시 소관부처에서 사전 계획된 동원운영계획에 의거 소요자원을 동원한다. 긴급동원은 사전 계획된 정상동원에 차질이 생겼거나 우발사태로 인한 긴급한 추가소요가 발생하여 지역사령관이 직접 해당지역 행정관서에 긴급 요청 시 지역 행정관서에서 즉각 집행 지원하는 동원을 말한다. 동원방법은 공개동원과 비밀동원으로 구분되며, 공개동원은 각종 매스컴을 통하여 동원령을 선포하여 실시하는 것이며, 비밀동원은 동원령을 공개적으로 선포하지 않고 비밀리에 실시하는 것을 의미한다. 동원대상 자원은 국가방위에 필요한 인원(병력, 인력근무), 물자(산업, 수송, 건설), 재정경제, 통신, 홍보매체 등으로 구분된다.

물자동원이라 함은 전시에 소요되는 군수 및 기타 소요물자의 수요와 공급을 조정하고 통제 및 운용하는 것을 의미하나, 협의로는 보통 군수물자에 국한하며, 이를 위하여 물자의 생산으로부터 유통, 이용, 비축, 소비통제 및 수출입에 이르기까지의 제반 통제수단을 포함하며, 전시에 소요되는 군수란 군을 유지 하는데 필요한 물자, 장비, 시설, 업체를 말하며, 기타 소요물자는 관수, 민수, 생산력 확충용 및 수출용 등이 이 범주에 포함된다.

따라서 전시에는 주요 산업시설 및 군수시설의 파괴와 물자 동원 집행의 차질 등으로 긴급동원 소요가 급증할 것이므로 평상시 산업체제에서 전시 산업체제로의 신속한 전환, 생산능력의 확대 및 이에 필요한 원자재 등의 준비, 군수물자의 상용화 범위 확대와 군수품 규격완화 등을 통해 민수요 장비 및 물자¹⁹⁾의 활용 범위를 확대할 수 있도록 물자동원체제를 발전시켜야 한다. 이를 위해 정부는 평시부터 물자동원 소요를 정확히 산정하고 비축물자 관리에 대한 체계를 평시부터 구축해야 한다.

동원 체제란 동원자원의 효율적인 동원을 실시할 수 있는 조직과 제도를 의미한다. 이러한 동원조직이 수행해야 할 과업은 첫째, 필요한 인적 물적 모든 자원을 적보다 신속히 동원하여 전쟁을 수행할 수 있도록 해야 하며, 둘째, 정치 경제 및 사회적 질서의 혼란을 최대로 억제하여 국력이 분산 내지 악화되지 않도록 해야 한다. 즉 “신속한 동원”과 “혼란의 억제”라는 서로 상반되는 과제를 충족시켜 주어야 하는 것이 동원조직의 주요 과업이다.

동원조직은 국가의 행정조직이 대부분 포함되기 때문에 기구가 방대하고 복잡하지만 그럼에도 불구하고 다음과 같은 기본요건은 반드시 충족시킬 수 있도록 편성하여야 한다. 이를 위해 첫째, 제한된 국력의 범위 내에서 최단기간 내에 최대 전력을 형성할 수 있도록 신속한 동원이 이루어져야 하고 둘째, 가용한 유·무형의 자원을 가장 합리적이고 경제적인 방법으로 동원하여야 하며 셋째, 각종 동원을 수행하는 기관 상호간에 마찰이 생기지 않도록 적절한 통제와 유기적인 협조와 조정을 통해 이루어져야 한다.

국가비상대비업무란 전시를 대비하기 위한 정부의 비군사분야 업무를 의미한다. 즉, 전시 등 국가비상사태 발생 시 정부기능을 유지하고 자원동원을 통해 군사작전을 지원하며 국민 생활 안정을 도모함으로써 국가 총력전을 수행하기 위한 정부의 전시대비 업무이다. 오늘날 4차 첨단산업 등의 발달로 정보통신기술(ICT)이 급속하게 발전하고 있는 시기에서는 정부가 적극적으로 국방 분야는 물론 국가 재난분야 등에서 범정부적 시스템을 갖추고 정부와 군이 연계된 국가의 위기관리를 대처해야 그 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 우리나라는 평소에도 자원이 제한되지만, 국가 위기와 재난 시에는 한정된 자원으로 위기를 극복해야 하기 때문에 정부와 군의 물자동원능력과 정확한 소요 판단, 그리고 비축물자의 소요 및 관리가 잘 구축되어야 하며, 국가 위기 시에는 가용한 모든 동원 자원을 총동원하여 위기를 관리할 수 있는 훈련과 대비태세도 충분히 갖추어야 한다.

2. 전쟁 등 국가 비상사태 발생 시 동원의 역할

물자의 동원(Mobilization)이란 전시에 소요되는 물자, 장비, 시설, 업체 등의 자원을 국가안전보장을 위하여 효율적으로 통제, 관리, 운영하는 것을 말한다. 이러한 물자동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 소요되는 물자를 적시 적소에 동원하여 군사작전 시 자원의 필요를 충족시켜 주고 전쟁지원능력을 극대화 하는데 있다.

전쟁의 승리와 패배의 결정요인을 분석할 때 제1차 세계대전 이전의 전쟁들은 주로 전쟁의 실시단계에서 그 승리와 패배가 결정된다고 보았으나, 제2차 세계대전 이후부터 향후 미래의 전쟁까지는 전쟁의 조사 연구단계와 준비단계에서 전쟁의 승리와 패배를 결정짓는 주요 요소로서 보고 있다. 이는 평시 자원준비인 동원의 중요성을 강조한 것으로서 동원물자의 범위와 목적물을 살펴보면 근대이전의 전쟁에서는 군량미 등 식량과 말과 소 등 가축의 먹이인 건초 등의 1차 산업의 생산물 위주였으나, 제2차 세계대전의 경우부터는 각종 장비와 물자 탄약, 석유 등의 경우까지로 그 목적물의 종류가 대폭 확대되었다. 전시소요란 국가가 전쟁기간 중 전쟁을 수행하기 위하여 필요한 품목과 수량을 의미한다. 이러한 전시소요는 평시확보와 전시 획득으로 구분되는 바, 전시에 획득하게 되는 동원의 규모와 비중이 매우 높게 나타나며, 수송 장비나 건설장비는 대부분 동원을 통하여 확보하는 것으로 분석되며, 2019년 우리 군의 경우 66%로 분석됨(그림 참조). 그중 산업동원의 소요는 탄약류를 제외하고는 95%가 동원에 의존하고 있으며 이러한 분석은 전시대비 동원의 업무가 얼마나 중요한가를 나타낸다고 할 수 있고, 결국 우리나라는 만약 전쟁이 발생한다면 동원업무의 작동성이 나라의 존폐와 직결되는 전쟁의 승패를 결정하는 것으로 평가되고 있다.

현대전의 특징인 국가총력전, 단기속결전에 대비하여 신속한 비상체제로 전환을 위하여

완벽한 동원태세의 구축이 필요하다. 완벽한 동원태세는 현존 군사력과 전쟁 역지력의 측면에서 주요 역할을 수행한다. 또한 상비전력의 적정 규모 유지로 국가자원의 효율적 활용에 기여하고 있다는 것이다. 결국 국가비상사태 발생시 신속히 대응 할 수 있도록 국가동원체제 구축이 필요하며 국방개혁에 의하여 병력을 감축하고 복무기간을 줄여가고 있는 상황과 출산을 감소로 인하여 향후 병력의 수급은 더욱 어려워 질 것으로 전망되고 있어 이러한 현실적 요인들을 고려할 때 부족한 병력은 동원으로 충원하게 되어 있어 동원소요는 급격히 증가할 것으로 예상된다.

3. 동원의 근거

동원은 전시 대기법령으로서 ‘전시 자원동원에 관한 법률·긴급명령’제9조와 ‘국지전 등 위기극복을 위한 부분 동원에 관한 법률안’ 제7조에 근거하고 있다. 전시대기법령이란 전시 상황에 대처하기 위하여 법률·대통령 긴급명령을 미리 작성해 둔 것으로서, 국회제출 이전상태로 청와대 민정수석실에 대기 중인 법령을 의미한다. 그러므로 대통령이 공포하기 이전인 평시 상황에서는 대국민적 효력이 없다는 점을 이해하여야 하며 전시 등 국가비상사태가 발생한 경우 헌법을 수호하고 국가의 존립을 위해서는 평상시에 다양한 위기상황에 대응할 수 있는 입법적 조치들을 준비하고 있는 것이며, 이러한 경우 일반적으로 3가지 방식에 의하여 추진되는데 첫째는 국가비상시에 대비하여 미리 입법해둔 경우로서 비상대비자원관리법, 징발법, 병역법, 계엄법, 통합방위법, 예비군법, 민방위기본법 등이 여기에 해당한다. 두 번째는 전시관계법령에 해당하는 전시 자원동원에 관한 법률 등이 있으며 보통 전시 대기법안이라고도 한다. 세 번째는 행정규칙인 훈령으로 전시 등 국가비상사태 발생 시 각 국가기관의 업무지침을 규정해 놓은 방법의 경우이며 전시지도지침, 국가위기관리지침 등이 여기에 해당한다. 통합방위지침과 국가테러활동지침은 법률로 격상 입법되었으며 앞에서 언급한 국가비상사태 발생 시 효율적인 대처를 위하여 비군사분야 종합계획에는 충무계획이 있으며, 비상대비자원관리법에 근거한 충무계획은 국가비상사태 발생 시 인력과 물자 등의 자원을 효율적으로 활용하기 위한 계획의 수립, 자원관리, 교육 및 훈련 등에 대한 사항을 규정하고 있다.

국가비상사태 발생 시 대통령은 앞에서 언급한 전시 대기법률안에 근거하여 국가동원령의 선포와 해제권을 행사하며 이 경우 대통령은 우선 전시 대기법률안의 국회의결 및 공포 또는 헌법상의 대통령 긴급명령 발령을 한 후 국무회의 심의를 거쳐 국가동원령을 선포한다. 국가동원령에는 2가지 종류의 동원을 선포할 수 있는데, 하나는 총동원으로서 전국규모로 이루어지는 동원이며 중대한 교전상태가 발생한 경우에 시행하고 다른 하나는 일부지역이나 특정한 자원을 대상으로 발령하는 부분 동원이 있다.

제2절 물자동원 소요제기 기준 및 지침

1. 소요제기 관련 규정

가. 국방부 규정

국방부의 물자동원자원의 소요제기는 군수 관리관과 정보화기획관이 종합 검토하여 동원 기획관에게 통보하면 소요 심의한 후 행정안전부 등에 제출한다.

〈표 3〉 국방동원업무에 관한 훈령

제49조(소요제기) ① 국방부 군수관리관과 정보화기획관은 각 군 및 국방부직할기관이 전시 군수지원 소요 및 능력판단 지침 또는 국방부(정보화기획관) 소요제기지침에 따라 작성한 국방자원 동원소요 판단서(산업, 수송, 건설, 정보통신 동원 및 미 증원군 소요)의 적정성 여부를 종합 검토한 후, 그 결과를 해당 연도 2년 전 12월까지 국방부 동원기획관에게 통보한다. ② 국방부 동원기획관은 국방동원 소요서를 작성하여 해당 연도 1년 전 2월까지 국무총리(행정안전부장관) 및 자원관리 주무부처장에게 제출한다. 제50조(동원소요심의) ① 국방부와 각 급 부대에 국방자원동원소요의 적정성 여부를 검증하기 위한 동원소요심의회를 둔다. ② 국방부 동원소요심의회는 동원기획관을 의장으로 하고, 동원소요 관련 부서의 과장급을 위원으로 하여 구성하되, 그 밖에 심의회 구성과 운영에 관한 세부적인 사항은 동원기획관이 정한다. ③ 각 급 부대 동원소요 심의회의 구성 및 운영에 관한 사항은 각 급 부대장이 정한다.
--

동원 분야별 소요제기 지침은 아래와 같이 규정하고 있다.

〈표 4〉 동원 분야별 소요제기 지침

산 업 동 원 (57조)	① 전시군수지원기본품목과 전년도 동원품목을 기준으로 하되, 추가/삭제 대상품목을 반영 ② 전시 증·창설부대계획과 현역·군무원 및 인력동원계획에 따라 전시 군수지원 총소요에서 현 보유량과 수입 예정량 등을 차감하여 부족량만을 산정하되, 국내 생산능력 고려 ③ 초도 소요와 보충소요 및 전시 안전수준을 반영하되, 종별·단계별·소요 부대별로 구분 ④ 국내 생산능력이 부족한 군용물자에 대하여는 기능이 유사한 품목을 대체 동원소요 반영
수 송 동 원 (60조)	① 해당연도 2년 전에 군 전시부대계획과 전시군수방침 및 절차, 부대별 장비편제표를 기준으로 단계별, 지역별, 소요부대별 구분 ② 동원대상 장비 및 업체 1. 장 비 : 자동차(지휘차, 승합차, 화물차, 특수차) 선박(여객, 화물, 예인, 유조선·어선), 항공기(고정익, 회전익)

	2. 업 체 : 사용동원업체(자동차 운송업체, 항만 하역업체) 통제운영업체(자동차 정비업체, 화물운송업체, 항공운송업체) ③ 증편(창설)부대의 동원소요는 편제장비 부족소요를 반영하고, 단계별 해체부대의 보유장비는 창설 모체부대에 포함하여 산정하되, 인가 초과한 장비는 부대 간 조정 후 소요를 산정
건 설 동 원 (63조)	① 해당 연도 2년 전에 해당 연도 각 군의 전시부대계획과 전시 군수방침 및 절차, 부대별 장비 편제표를 기준 산정 ② 동원소요는 건설기계·건물·토지·건설업체 및 건설기계정비업체로 구분하여 산정하되, 단계별, 지역별, 소요부대별 구분 ③ 의료시설 소요는 산업동원 소요에 반영하되, 부족병상은 의료시설 인근의 이용 가능한 시설을 건설동원 소요 반영 ④ 건설기계에 대한 동원소요는 증·창설부대의 편제장비 부족소요와 소모 보충소요를 합산하여 반영
정 보 통 신 (67조)	① KT가 보유하고 있는 유·무선 통신회선으로 평시 사용 중인 회선에 전시추가 소요를 산정 ② 평시 사용 중인 회선의 피해발생시 대체 소요 및 시내회선은 소요산정에서 제외(단, 시내회선 중 초기단계에 긴급한 구성이 필요한 경우에는 일반전화 소요를 산정 가능) ③ 정보통신업체의 동원 소요산정은 육군은 사단급, 해군은 함대사급, 공군은 비행단급, 해병대는 독립 연대급 이상 부대를 기준으로 하며, 국직기관은 해당기관의 본부를 지원하는 통신부대 기준으로 하고, 전시 중·창설부대 소요를 포함 ④ 소프트웨어 및 지식정보보안컨설팅 전문업체는 부대별 전시 임무를 고려하여 반드시 필요한 경우에만 소요산정

상기 규정에 제시된 소요제기 관련 조항은 포괄적이고 소요제기 관련 부서의 책임한계에 정하고 있어서 구체적인 소요제기의 원칙을 적용하는 데는 제한된다는 것이다.

나. 행정안전부 규정

행정안전부는 동원자원 소요심의 규정을 제정하여 소요 심의에 대한 규정을 정하고 있는데 심의위원회 설치, 심의사항, 소요물량 등을 규정하고 있으며 소요심의 물량 산정은 아래와 같이 제7조에 명시되어 있다.¹¹⁾

- 제7조(소요물량의 산정) ① 소요물량의 산정은 비상대비업무에 관한 기본계획 지침의 소요 산정기준을 근거로 한다.
- ② 소요물량은 현 보유량 및 비축량 등을 고려하여 필수소요만을 산정한다.
- ③ 소모보충율과 피해율은 지역 특수성 및 상황을 고려하여 적용한다.
- ④ 계절성 소요품목은 실제 사용기간만을 산정한다.

위 규정에서 소요제기에 대한 지침은 충무계획의 기본지침을 적용토록 하고 있는데, 이는 소요기준에 대한 개략적인 방향만을 제공하는 것으로 실제 동원소요를 산출하여 물자동원

11) 국민안전처 예규 제83호(2017.5.22)

소요자료 작성은 각 군과 합참, 국방부 해당 기능의 참모계통으로 작성된 결과를 기초로 제대별 소요심의를 통해 상급 제대로 보고하며, 자원부처에서 동원지원능력을 적용하여 조정을 한 후 최종 소요로 확정하고 있다.

2. 소요 산정 및 요구 지침¹²⁾

가. 전시 군수지원을 위한 전시기본품목 선정

전시기본품목 선정은 국방부 군수관리관실에서 전시기본품목을 확정하며, 각 군은 기본품목 선정방안을 소요제기하고 합참이 이를 검증하여 국방부에 요구하는데 방위사업청은 기본품목 선정에 대한 의견을 제시한다. 전시기본품목 선정대상은 아래와 같다.(근거 : 국방 전시군수지원 소요 및 능력판단지침)

전투작전 소요	전투작전에 직접운용,부대/병력유지에 필히 지원되어야 할 품목
전투지원 소요	전투작전지원에 필요하여 없을 경우 작전에 영향을 미치는 품목
전투근무지원소요	전시 부대/병력유지 위해 전투근무지원에 소요되는 품목
기 타 소 요	전시 동원/조달 확보가능 품목, 평시 비축/치장품목, 전시소요기준서 품목

전시기본품목은 국방군수소요획득정보체계(DRIS) 입력하여 관리하게 되며, 여기에는 동원종류를 고려하여 산업동원, 수송동원, 건설동원으로 구분하여 입력하게 된다. 따라서 전시 기본품목에 선정되지 않을 경우 동원소요산정이 제한되며 기본품목에 선정되었더라도 행정안전부의 동원소요심의조정위원회에서 생산 불가 품목의 사유가 있는 경우는 동원대상 품목에서 제외하고 있다.

나. 전시 군수소요 산정 방법

전시기본품목에 근거하여 전시 군수의 소요산정 및 능력판단은 보급지원과 근무지원으로 구분하여 판단한다.

1) 보급지원 소요산정은 1~9종(6종 제외)¹³⁾을 대상으로 해당연도 전시기본품목을 반영하

12) 국방 전시군수지원 소요 및 능력판단 지침(2022년도)

13) 종별 분류기준:1종(주·부식,기호품,특수식량), 2종(피복/일용품, 개인/부대장구, 난방/취사도구, 통신자재, 화생방물자), 3종(일반유류, 윤활유/화공약품, 가스류), 4종(장애물, 건설/복구자재), 5종(지상탄, 해상탄, 항공탄), 7종(장비), 8종(의약품, 위생/외과재료, 의무장비, 소모성 기재류/의무장비수리부속), 9종(수리부속)

며 이 외의 품목은 각 군의 군수방침 및 절차와 부대편제를 참조하며 물자동원 소요는 초도소요와 보충소요로 구분하여 산출하며 내용은 아래와 같음.

초도소요	• 전시 편제부대 및 인력(완편)에게 최초 지급하는 양 • M일 이후 증편 및 창설에 따른 부대의 소요 • 안전수준양(1단계)
보충소요	• 소모보충소요:부대운영과 관련하여 소모되는 양에 대한 보충소요 • 피해보충소요:적 공격에 의해 피해 받은 양에 대한 보충소요 * 손실보충소요=소모보충소요+피해보충소요

소요산정은 연동정보를 기초로 초도소요는 X-1년 전시 부대확장계획의 전시편제 소요를 기준으로 산정되며 작전계획에 따른 추가소요와 안전수준 등을 포함하여 추가로 반영할 수 있다. 현역·군무원·예비군(전시근로)은 국방동원정보체계를 연동 받아 산정하되 동원 지정된 예비군은 현역으로 판단하며 부대별/장비별 전시 정수(T/E)는 국방조직정원정보체계 연동으로 산출하게 된다. 동원단계는 1~12단계로 구분하며 손실율과 피해율은 합참에서 표준화 심의한 제원을 사용하되 합참에 제원이 없는 분야는 행정안전부의 충무피해율 산정기준표 및 평시 수요 실적을 기준으로 하여 각 군별 특수하게 적용할 수 있다. 대표적으로 1종의 경우는 충무피해율을 각 군 공통으로 적용하고 있다.

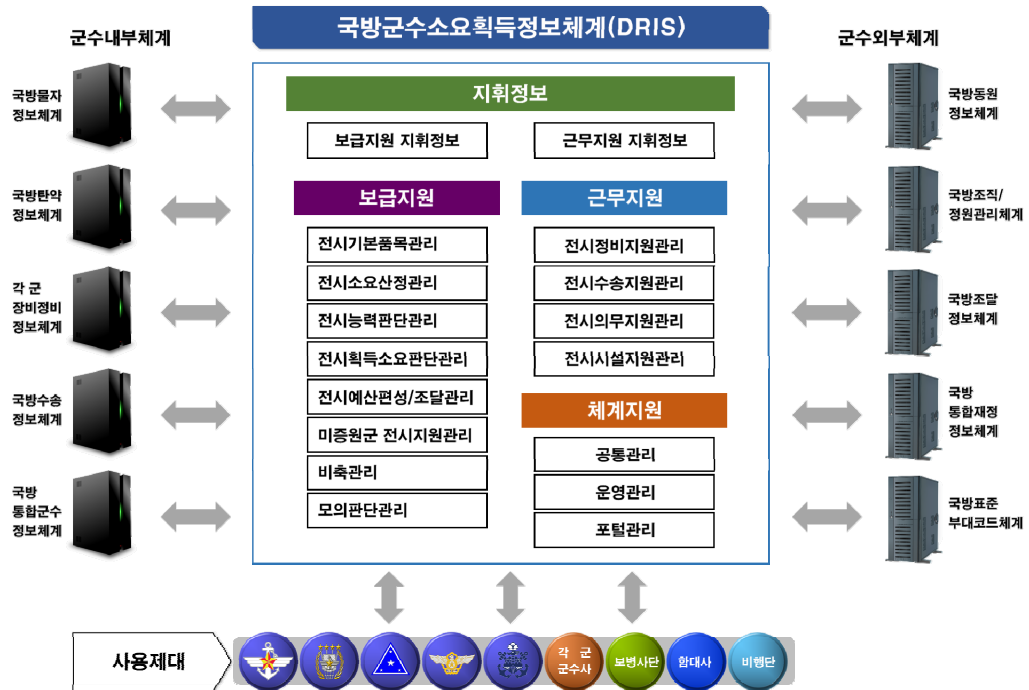
2) 군무지원 소요산정은 정비, 수송, 의무, 시설 등 4개 분야로 구분하며 먼저 정비군무는 지상, 해상, 항공정비로 구분하여 각 군에서 업무를 분장하고 수송군무는 국군수송사령부에서 종합 검토한다. 의무군무는 국방부 보건복지관실과 의무사령부에서 업무를 관장하고 시설군무는 각 군에서 담당하고 있으며 군무분야별 소요산정 기준은 매년 작성되는 국방 전시군수지원 소요 및 능력판단지침을 적용한다.

제3절 소요제기 절차

1. 개요

동원소요는 군수계통에서 산업·수송·건설동원 소요를 제기하고 정보통신 소요는 정보통신기능에서 담당하고 있는데 본 연구에서는 국방동원물자의 주요 부분을 차지하고 있는 전시 군수지원 동원소요(정보통신 제외) 산정을 중점적으로 분석하여 제시하고자 한다.

군수분야 동원소요는 국방군수소요획득정보체계를 활용하여 자동 산정하며 산업동원품목에 대한 소요는 ① 사·여단별(함대사, 비행단) 소요 대 능력판단결과¹⁴⁾를 기준으로 부족소요를 동원소요에 반영한다. ② 각 군의 군수사는 사·여단급에서 산정된 품목별 동원소요에 대한 검토·확인하고 각 군 본부로 동원소요내역을 전송하며 ③ 각 군 본부는 자체 동원소요심의를 실시하여 최적화된 동원소요제기가 될 수 있도록 한다. ④ 각 군 본부에서 국방부 군수 관리관실로 전송하면 군수관리관실에서 최종 검토 및 확인 처리한 후에 ⑤ 국방동원정보체계로 동원기획관실에 전송하며 동원기획관실에서 국방부 종합 동원소요심의를 통해 소요를 확정하고 ⑥ 이를 행정안전부의 비상대비정보시스템으로 행안부 및 자원주무부처에 전송 처리한다. 이때 동원소요자료는 체계 연동이 아닌 데이터 자료만 전송되므로 업무 처리가 자동으로 처리되지는 않고 있다.



〈그림 6〉 국방군수획득정보체계 업무관리 개념도

14) 현 능력은 국방물자/탄약정보체계 및 장비정비정보체계의 자산정보를 연동받아 수입 예정량, 획득계획량, 불출예정량/도태계획량을 고려하여 능력판단의 정보로 활용한다. 현 능력은 운영량, 비축/치장량, 수입 예정량을 합산하고 불출예정량과 도태예정량을 차감하여 적용한다. 운영량은 정보체계에서 관리하고 있는 자산 중 운영재고량을 반영한다.

2. 산업동원¹⁵⁾ 소요제기

산업동원 소요품목은 전년도 전시기본품목을 고려하여 추가 또는 삭제할 수 있으며 수송 및 건설기계류는 생산기간이 장기간 소요될 경우 수송 및 건설동원소요에 반영하고 대체품목 소요도 동원단계별 능력이 미달되는 품목위주로 선정할 수 있음. 업체동원은 군수부대 창설 대체소요 및 근무지원에 군의 능력이 부족할 경우 사용동원 또는 통제운영으로 선정할 수 있으며 방산 업체와 군납업체 등 평시에 군수품 생산업체를 우선적으로 동원지정하고 능력부족 시에는 기본시설 및 유통물자를 구비한 대형업체로 지정해야 함.

가. 소요는 “총 소요(초도+보충) - 군 능력(현 능력)”으로 산정하며, 전시 안전수준은 최대 인력유지와 현존 및 증·창설부대 완편 시를 기준으로 하여 초도소요에 반영한다. 1,3종 품목에 대한 소요산정 중 제대별 동원소요는 해당부대의 관할지역을 고려 17개 지역(광역지자체)¹⁶⁾으로 배분하여 국방동원정보체계로 전송한다.

나. 업체 동원소요는 정비 및 의료기관, 문화/홍보업체, 주유소 등으로 부대확장계획에 따라 부족소요를 충족시킬 수 있도록 소요를 제기하며, 접적지역은 제외하고, 의료기관은 병원 창설을 대체할 수 있는 시설과 부수되는 장비를 반영하며 주유소는 주요 보급로 상에 소재하는 시설로 군 수송차량의 급유지원이 가능한 시설을 통제운영으로 요구한다. 문화·홍보매체와 심리전단 살포자재 제조업체는 통제운영으로 소요제기하며 4차 산업 첨단기술업체는 4차 산업혁명 기술을 연구 개발하는 업체와 현재 생산능력을 보유한 업체를 통제운영업체로 소요를 제기한다. 신규로 동원 소요 제기하는 산업업체는 해당업체의 사업자등록번호를 확인하여 입력하며 분야별 소요산정 통합제대는 아래와 같다.

의무지원	정 비 지 원	시 설 지 원
의무사령부	육군 군단/군지사 이상, 해·공군본부	육군 군단급, 해군 함대사, 공군본부

15) “산업동원”이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을 때에 군소요의 급격한 증가와 민간의 수요를 충족시키기 위해 평시 산업체제를 전시산업체제로 전환하고 식량·유류·공산품 등 물자와 생산업체, 병원 등을 동원하는 것을 말한다.

16) 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남·북도, 전라남·북도, 경상남·북도, 제주도(17개)

3. 수송동원¹⁷⁾ 소요제기

장비 수송동원 소요는 국방정원정보체계의 부대별 장비편제표(T/E)를 기준으로 작성하되 초도소요와 손실소요를 반영하며 동원소요는 단계별, 지역별, 소요부대별 구분하여 작성하며 전시기본품목의 목록상 장비별로 소요를 산정하되, 동원소요는 민간장비를 편제부족으로 요구하므로 대체동원장비를 명시해야 함.

가. 산업동원과 중복되는 일부 품목(삼벤, 제독차 등)은 산업동원소요에 반영하는 것을 원칙으로 하되 산업동원 가능 시까지는 수송동원소요에 반영할 수 있다. 선박은 초도소요만 산정하고 항공 동원소요는 대대급이상 제대에서 소요 제기를 하며 자동차 동원대상은 약 133종이고, 선박은 30종, 항공기는 고정익과 회전익의 국내 보유한 전 기종에 대상이 되며, 대한항공 및 한국항공은 군 통제운영업체로 지정하고 인천 국제공항청사와 한국공항공사, 아시아나항공은 관 통제운영업체로 지정하여 관리하였다. 위의 운송수단의 동원 대상 품목이 다양하고 다종으로 구분되어 개별 소유주와 업체 소유의 장비를 구분하여 동원지정하고 자원을 지속적으로 관리하는 데는 많은 어려움이 발생할 수 있으며 이러한 제한사항으로 인해 실제 동원집행에도 어려움이 가중 될 것으로 예상된다.

나. 업체 동원소요는 군 사용동원업체의 경우, 전시 창설 군수지원부대를 기준으로 소요 제기 하며, 민통대대 관련업체는 사용동원하고 정비업체는 통제운영하되 전투지대 근접정비지원 등을 위해 필요시 사용동원 하였다. 국방군수소요획득정보체계를 활용하여 자원관리부대에서 예하부대의 소요를 종합하여 입력하며, 업체주소는 반드시 도로명주소로 입력하고 신규업체는 사업자등록번호를 포함하여 입력하여야 하였다. 전시에 국토부장관이 통제하는 대한통운(주)은 동원소요에서 제외하며, 동원대상부대별 업체구분은 다음과 같다.

구 분	경(중) 민통대대	버스 민통대대	유조 민통대대	항만 민통대대
업 체	화물운송업체	버스운송업체	유류운송업체	항만하역업체

자동차 정비업체는 전시 동원되는 자동차 정비능력 부족소요에 대하여 지역 내 정비업체를 소요에 반영하며 종합정비업체를 기준으로 전방부대는 시·군 단위로 후방부대는 광역시·도 단위로 소요를 제기하며 소규모 카센터는 제외한다.

17) “수송동원”이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을 때에 필요한 육상·해상·항공의 수송장비와 정비업체, 선박운송 및 항만하역업체 등을 동원하는 것을 말한다.

4. 건설동원¹⁸⁾ 소요제기

건설동원은 건설기계, 건물, 토지는 사용동원하고 건설업체 및 건설기계 정비업체는 통제 운영 하는 것을 원칙으로 하며 동원되는 건설기계에 대한 수리부속 소요는 건설기계 운영부대가 필요한 물량을 산출하여 산업동원에 반영하고 지역 내 업체를 파악하여 우발사태에 대비한다. 건물동원은 필수 소요만 반영하며 동원소요 시기는 아래와 같음.

구 분	건물 / 토지	건설 기계	건설 업체	정비 업체
1~3단계	단계 초일	단계 말일	M+24H 이내	군 요구시기
4단계 이후	단계 초일	단계 초일		

건설기계는 집결지와 사용부대가 동일한 경우는 장비만 동원하고, 상이한 경우는 집결지에서 사용부대까지 운행구간은 장비조작요원을 동시동원하고 특수 장비의 경우 조작요원이 불가피하게 필요할 경우 동시 동원한다.

가. 건물 및 토지

전시 증·창설부대 및 부대이동, 재배치 부대, 기타 순으로 소요를 반영하며 예비집결지는 반영하지 않으며, 동원 대상 건물 및 토지는 현지답사 후 지정하되 사용목적, 사용기간, 사용면적 등을 명기하여 요구하고 보상도가 높고 실효성이 적은 골프장, 휴양시설, 교회, 호텔, 도심지 건물 및 대형 건물 등은 제외하며, 특별한 경우는 승인을 받은 후에 소요를 제기한다.

학교시설은 시·도 교육청과 협조하고 전시교육을 감안하여 초·중등학교를 우선 지정하며 한국토지개발공사나 수자원공사 보유 토지를 우선 제기하고 군 의료시설은 산업동원에서 제기된 병원의 부족병상에 한하여 건설동원 소요에 반영한다.

나. 건설 기계

전시기본품목의 장비별로 소요를 초도 및 손실소요를 고려하여 산정하되 정부부처에 제기할 경우 대체 동원장비를 명시해야 하며(수송동원과 동일) 긴급복구용 건설기계는 긴급복구계획에 반영된 소요를 제기하며 건설기계관리법 및 동법시행령에 의거 등록된 장비로 하는데 대상 기준은 약 46여종이 여기에 해당된다.

18) “건설동원”이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포되었을 때에 군사작전에 필요한 건물, 토지, 건설기계 및 건설기계 정비업체, 건설업체 등을 동원하는 것을 말한다.

건설기계는 소요부대별로 동원소요를 단계별, 시·도별로 구분하여 반영하되 시·도가 보유한 건설기계현황을 확인하고 민관 및 타군 소요를 감안하여 가급적 자 시·도 보유자원을 범위 내에서 소요를 제기한다.

다. 건설 업체

건설업체 동원소요는 도로, 급수, 철도, 비행장, 항만, 군 지휘시설 등의 군 책임 하에 구조물 긴급복구 시설에 대해 통제운영으로 동원하며, 시·도내 업체를 우선 소요에 산정하여 반영한다.

건설업체 동원소요는 전시피해복구 및 긴급 건설공사계획에 의거 판단하되 당해 부대의 공병능력 부족분을 제기하며, 피해복구 범위는 최소한의 필수 기능발휘에 한함을 원칙으로 하고, 피해복구 및 건설공사명과 작업개요를 명시하고 소요되는 인력 및 장비의 산출근거를 첨부하여 국방부 시설기획관실로 요구하며 피해 복구에 필요한 인력과 장비 지원소요는 시·도 충무계획에 반영한다.

라. 건설기계 정비업체

집결지로부터 인수부대 도착 시까지 사용부대의 정비능력 부족분을 군 통제운영으로 소요제기하며 건설기계관리법에 의거 허가된 정비업체를 반영한다. 건설기계 정비업체의 소요는 인수부대로 이동기간과 임무수행 간 사용부대 정비능력 부족소요를 반영하되 소요산정 기준은 다음과 같다.

구 분	사단/공병여단 예하 공병대대	군지사 정비대대
소요기준	• 상비사단 공병대대 : 1개 • 동원/지역방위사단 공병대대 : 2~3개 • 공병여단 공병대대 : 1~3개(증·창설)	2~3개 정비업체 반영

제4절 소결론

전시 물자의 동원소요는 초도소요와 보충소요를 구분하는데, 초도소요는 편제 부족소요를 제기하고 보충소요는 손실을 판단기준을 적용하여 소요를 제기하는 것으로 절차 및 방법은 병력동원 소요제기와 유사하여 타당하다고 판단되지만 좀 더 세부적으로 분석해보면 몇 가지 문제점을 찾을 수 있다.

첫째, 업체 동원소요는 정형화된 도구(Tool)를 활용하기가 제한되고 부대별 소요기준도 명확하지 않아 부대별 정성적인 소요 요구가 될 가능성이 많으며 일부 무분별한 소요요구가 될 가능성도 있다. 예를 들면 지역의 주유소나 차량 정비업체 또는 4차 산업 관련 업체를 필요하다는 이유로 동원소요에 반영할 수 있으며 해당 업체의 전시 능력과 지속적인 업체관리 유지의 정밀한 분석 없이 요구할 수 있으므로 이에 대한 소요요구의 기준과 검증할 수 있는 시스템을 구축하여 적절한 통제가 필요할 수 있다.

둘째, 차량과 건설기계는 군의 편제장비를 대체할 수 있는 민간 대체장비를 동원소요에 반영하고 있는데 장비유형과 폭이 과다하고 지역별 산재되어 있는데 정확한 지역별 정보 확인이 제한되는 소요부대에서 행정구역별 대상자원을 소요 제기하는 것은 소요기관에 과도한 업무 부담을 부여하는 것으로 판단된다. 이는 동원 가용자원의 현황에 대한 소요기관과 공유가 안되고, 수작업에 의한 동원업무 수행 상 불가피하다고 생각할 수 있지만 소요기관과 지원기관 간의 업무한계를 명확히 하여 불필요한 행정소요를 감소시킬 필요가 있다. 그리고 소요장비의 유형과 성능은 군 장비와 동일한 효과를 낼 수 있는 장비를 고려해야 하나 실제 민간장비 중 그러한 성능을 보유한 장비가 제한될 경우도 있어서 소요제기에 대한 좀 더 세부적인 지침과 규정을 마련할 필요가 있다.

셋째, 소요기관이 동원 대상 업체나 건물을 확인하여 사업자등록번호까지 입력하여 동원소요 제기 하는 것은 업무범위를 초과하는 부분이 될 수 있다. 자원관리기관(부처, 지자체 담당부서)은 해당 자원에 대한 기본적인 자료를 평상시부터 관리하고 있으나 소요기관은 현장을 방문하여 해당 소유주에게 확인해야 알 수 있으므로 소요 제기하는 기관에게 사업자등록번호까지 입력을 요구하는 것은 보완이 필요하며 이를 개선할 수 있도록 업무분장의 한계를 설정해야 한다.

넷째, 동원 소요는 소요기관의 요구와 지원기관의 능력이 상호 연계되어야 하는데 현 동원 소요산정 시스템은 이러한 절차를 적용할 수 있는 정보공유 시스템이 없다. 소요기관이 동원 자원의 가용성을 고려하여 소요를 요구할 수 없으므로 능력기반이 아닌 순수 소요를 기반으로 요구하게 되어있고 이를 자원지원기관이 가용자원을 고려하여 소요조정이 이루어지는 등 소요와 지원의 균형된 업무관리가 제한되고 있는 실정이다. 따라서 소요요구 단계에서 자원지원 기관과의 정보공유를 통해 소요산정의 정확성을 제고 할 수 있는 제도적 보완이 요구된다.

다섯째, 동원소요를 단위부대의 개별 장비까지 구체적으로 요구할 경우 전산으로 소요종합은 가능하나 동원지정 단계에서 단위부대별 동원소요를 충족시키기 위한 자원배분에 어려움이 예상된다. 이는 어느 한 부대라도 소요를 충족시키기 위해서는 개별소요 장비까지 구체적으로 자원을 지정하고 관리해야 하는 업무의 복잡성과 관리유지의 어려움을 동반할 수 있으므로 이를 사단급 이상부대로 통합하고 개별 장비의 동원소요를 최소화하는 방안으로 제도를 개선해야 할 것이다.

IV. 국방 물자동원관리 및 집행체계 분석 및 대안

제1절 동원지정 및 자원관리

1. 동원지정¹⁹⁾

동원지정은 자원 주무부장관이 소요기관의 소요를 고려하여 가용한 자원을 지정하는 것으로 비상대비자원관리법²⁰⁾과 동법시행령²¹⁾에 근거하여 총무계획에 반영하여 지정을 하게 되는데 동원지정의 원칙은 국방동원업무에 관한 훈령에는 다음 몇 가지 방침을 아래와 같이 정하고 있다.²²⁾

- ① 군납업체 및 대형업체를 우선 동원한다.
- ② 전시 대량소요 및 전투긴요물자를 우선 동원지정한다.
- ③ 동원업체 지정 시 수도권 편중을 지양하고 지역별로 분산 지정한다.
- ④ 주요장비 및 업체 동원시 조작용원과 종사원은 동시동원한다.
- ⑤ 긴요 물자는 정부비축 확대 및 업체비축을 권장한다.
- ⑥ 부족품목 및 생산제한품목은 민수용 물자를 수용동원한다.
- ⑦ 추가소요 발생 시 시·도지사에게 긴급동원 요청한다.

가. 산업동원 분야

산업동원은 업체위주로 지정하며 전국적인 규모의 주요업체는 산업부장관이 지정하고 기

- 19) 전시 동원소요에 대하여 평시에 인적·물적 동원자원을 미리 지정하는 것
- 20) 비상대비자원관리법 제11조(중점관리대상자원의 지정·관리) ① 주무부장관은 효율적인 비상대비업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 인력자원·물적자원 중에서 중점 관리하여야 할 인력·물자 또는 업체를 지정할 수 있다. ② 주무부장관은 제1항에 따라 중점관리대상 인력·물자 또는 업체를 지정하였을 때에는 그 지정된 자와 물자의 소유자 또는 업체의 장에게 지정된 사실과 그에 따른 임무를 기재한 고지서를 송달하여야 한다.
- 21) 비상대비자원관리법시행령 제10조(중점관리대상자원의 지정 등) ① 법 제11조에 따라 중점관리대상자원을 지정할 때 인력에 대해서는 행정안전부장관이 지정하고, 물자와 업체에 대해서는 소관 주무부장관이 지정한다. 다만, 중점관리대상 물자 또는 업체를 지정할 때 소관이 분명하지 아니하거나 2개 부처 이상에 관련되는 경우에는 국무총리가 그 주무부장관을 지정한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
 - ② 주무부장관이 중점관리대상자원을 지정할 때에는 소관 비상대비업무를 수행하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 지정하되 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
 1. 군사작전 지원을 위하여 필요한 자원일 것
 2. 비상시 정부기능 유지를 위하여 필요한 자원일 것
 3. 비상시 재난의 긴급복구를 위하여 필요한 자원일 것
 4. 비상시 국민생활 안정에 특히 필요한 자원일 것
- 22) 국방동원업무에 관한훈령 제52조(동원지정방침)

타 동원물자 생산 및 유통업체는 광역시·도지사가 지정하고 방산업체 및 군납업체는 우선 지정하며 능력 있는 업체를 지역별 분산 지정·관리하며 업체의 파산 및 업종전환 등의 제한 사항이 발생할 경우는 지체 없이 대체지정하고 미 발굴 시에는 유사품목으로 대체해야 한다.

원부자재 확보를 위해 원부자재 생산업체를 동원 지정할 수 있으며 특히 방산업체 등 핵심 동원물자 생산업체의 임무수행을 위해 부품의 가공 또는 계열, 하청업체에 대하여도 필요시 적정범위 내에서 추가 지정하여 관리할 수 있다.

동원업체 지정권자는 지정된 업체에 임무를 고지하되 업체의 시설 전환기간, 원·부자재 확보기간, 1일(20시간) 생산능력을 감안하여 업체의 실시계획을 작성케 하고 승인하게 된다. 부품 동원지정업체는 완제품생산업체의 전시 소요의 생산량을 공급계획에 포함하여 실시계획을 수립토록 하며, 임무고지는 국가동원령이 선포되는 경우 동원영장이 사전 교부된 것과 동일한 효력을 발생한다.²³⁾

업체는 임무고지 수령 후 15일 이내에 실시계획을 작성하여 관할 시군구를 경유 시도지사에게 승인을 받아야 함. 동원업체의 생산보장을 위해 원자재 확보는 비축을 하게 되는데, 비축목표는 전시 초기 60일간의 소요에서 현 능력을 차감한 량 중에 산업동원+국내·외 조달능력을 제외한 양이며 정부비축과 업체비축으로 구분하게 되는데, 업체의 자유 시장경제를 증시하는 상황에서 비축에 대한 통제가 제한되는 문제점을 가지고 있다.

동원지정 절차는 수요기관의 소요를 기준으로 요구하고 자원주무부처에서 가용능력을 적용하여 동원지정을 하고 있으므로 소요와 지정의 격차가 지속적으로 발생하고 있는 실정이다. 산업동원의 소요대비 지정(배분)결과의 차이를 품목 수와 중량을 구분하여 분석할 수 있는데, 품목 수를 적용한 분석한 결과는 아래와 같다.

〈표 5〉 2020년 산업동원 소요대비 배분결과(품목 수 기준)

구 분	동원소요	배분(할당)	반영률(%)	비고(제외된 대표품목)
계	0,000	000	00.0	
1종(식량)	00	00	100.0	
2종(피복/장구)	000	00	00.0	방한양말, 제독제 등
3종(유류/화공품)	00	00	00.0	하론 등
4종(건설자재)	0	0	100.0	
5종(탄약)	00	00	00.0	00mm 발칸 등
7종(장비)	000	000	00	000정찰자 등
8종(의무물자)	000	000	000.0	
9종(수리부속)	000	000	00.0	000측정기 등

23) 전시자원동원에관한 법률 제17조 3항

중량(톤수)를 기준으로 종별 산업동원의 자원 배분의 결과는 아래 표와 같으며 품목 수 충족률은 00.0%이나 품목별 중량 충족은 현저한 차이가 있는 것을 볼 수 있다. 특히 탄약의 경우는 0.0%로 사실상 동원이 거의 불가능한 것으로 판단할 수 있는 수준으로 동원소요와 지정의 괴리현상 발생에 대한 검토가 요구된다.

〈표 6〉 2020년 산업동원 소요대비 배분결과(중량 톤수 기준)

구 분	동원소요	배분(할당)	반영률(%)
계	0,000,000	0,000,000	00,0
1종(식량)	000,000	000,000	00.0
2종(피복/장구)	000,000	00,000	00.0
3종(유류/화공품)	000,000	000,000	00.0
4종(건설자재)	0,000	000	00.0
5종(탄약)	0,000,000	00,000	0.0
7종(장비)	00,000	00,000	00.0
8종(의무물자)	0,000	0,000	00.0
9종(수리부속)	00,000	0,000	00,0

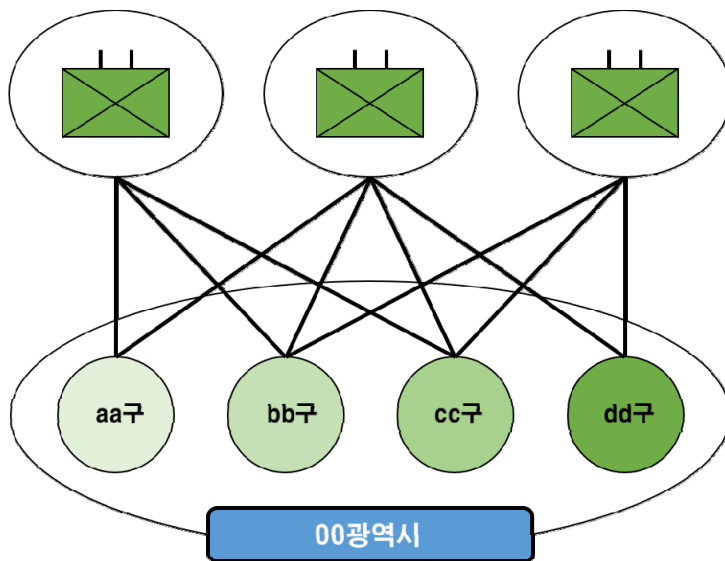
나. 수송 및 건설동원 분야

차량 및 건설기계는 국토교통부의 동원자원정보체계와 국방부의 국방동원정보체계 간 상호 자료연동을 기반으로 동원 소요 및 지정이 되도록 업무관리 체계가 구축되어 있다. 따라서 군수소요획득정보체계(DRIS)에 의한 동원소요가 확정되면 이를 국토부와 협업하여 동원소요 요구 및 동원지정을 하게 되며 부적격 차량이나 건설기계는 대체지정토록 협조할 수 있다. 따라서 차량과 건설기계의 동원지정은 비교적 신속 정확한 업무관리가 가능하고 가용자원도 상당부분은 정보 공유가 가능하여 군에서 원하는 최적으로 자원을 지정할 수 있는 여건이 조성되어 있다. 다만 국토부의 동원자원정보체계에 제공되는 자원현황은 일부만 공유되어 자료로 제공된 범위 내에서 업무관리가 가능하여 완전성을 갖추는 데는 다소 미비점이 있다. 그러나 기타 부처의 업무관리에 비해 정보화체계를 어느 정도 활용하여 동원지정 및 자원관리가 가능하므로 업무의 효율성 면에서 장점이 있다.

차량과 건설기계를 제외한 기타 자원과 업체의 동원지정은 산업동원과 유사한 방법으로 시행하고 있으며 임무고지는 동원을 지정하는 행정관서에서 동원장비 소유주 및 업체의 장에게 당해 년도 1월 1일 이전에 교부하며 이는 전시 동원영장과 동일한 효력을 발생하게 된다.

동원 장비(차량 및 건설기계)의 동원 지정(자원 배분)은 소요부대(기관)가 주둔하거나 위치하고 있는 최기지역의 행정구역 자원을 우선 배분하게 되는데 이는 동원속도와 자원관리 등 동원집행의 행정적인 소요를 최소화하기 위한 조치이며 행정구역별 가용자원이 충분하다면 동원충족에는 문제가 없을 것이다.

다만 가용자원이 부족할 경우는 행정구역을 확산하여 동원지정이 불가피할 것이며 이럴 경우는 동원자원 관리 및 동원집행에 많은 어려움을 동반할 수 있어 전시 동원보장에 제한을 줄 수 있을 것이다. 그리고 소집부대(기관)을 대대급 등 소규모 부대까지 분류하여 동원지정을 할 경우 동원지정의 행정소요가 증대될 수 있으며 개별 장비소유자에 대한 동원지정의 경우는 개별적인 자원의 관리에 따른 소요가 발생할 수 있고 동원집행에 대한 불확실성이 더욱 커질 수밖에 없는 실정이다. 예를 들어 사단의 경우 20여개 대(대)급 부대가 있으며 대대별 각각 동원지정을 할 경우 대(대)별 동원지정 장비가 여러 행정구역에 산재될 수도 있어 소요충족 면에서는 타당할지 모르나 자원관리의 어려움과 동원집행 시의 혼란이 예상될 수 있다. 대대단위 차량 및 장비를 동원 지정할 경우는 아래 그림과 같이 같은 광역시·도에 다수의 대대가 분산 및 교차되어 동원 지정되고 대대의 동원자원 관리도 여러 구청으로 분산되어 대대가 여러 구청의 중점자원관리행사에 참여해야 하는 문제도 야기될 수 있다.



〈그림 7〉 차량 및 건설기계 동원지정 체계(연구자 작성)

2. 자원관리²⁴⁾

동원 지정된 자원을 효과적으로 관리하여 유사시 동원시행을 보장하는 것은 매우 중요한 업무관리로 국방동원업무에 관한 훈령에는 자원관리의 책임은 자원관리 주무부장관에게 있으며, 군은 사용자 입장에서 각 군의 지역별 물자동원업무 주관부대가 관리한다고 명시하고 있다.²⁵⁾ 지속적인 자원관리를 위해 자원조사와 중점관리대상자원 확인의 날 행사 등을 통해 상시 최상의 자원관리 체계를 갖추도록 하고 있다.

자원조사는 비상대비자원관리법 제10조(자원조사 등)에 근거하여 비상대비업무를 수행하는 중앙행정기관의 장, 중앙행정기관 소속 지방행정기관의 장 및 시·도지사는 인력·물자 등 자원의 활용에 관한 계획의 수립과 준비 및 시행을 위하여 필요경우 자원조사를 시행하고 있으며, 매년 관·군 합동 자원조사도 관련법령에 근거하여 예비군중대장이 참여²⁶⁾하여 시행하고 있다.

중점관리대상자원 확인의 날 행사는 비상대비자원관리법 제11조(중점관리대상자원 지정 등)과 당해 연도 충무기본계획에 의거하여 반기 1회 시·군·구청단위로 시행하고 있다. 이 행사를 통해 동원지정자원의 자료를 상호 대조하고 부적격 자원의 대체지정 협조 등 최적의 자원관리를 위한 관련기관과의 협조된 업무를 시행한다.

자원조사와 중점관리대상자원 확인의 날 행사는 여러 가지 측면에서 실효성에 대한 문제를 제기하고 있는데, 이는 정보화 시대에 모든 국가자원이 전산화(DB)되어 체계적으로 관리되고 있음에도 별도로 동원자원을 파악하기 위해 업체나 자원소재지에 방문하여 자원조사를 하는 것이 적절한 것인지 의문이 제기되고 있다. 동원자원 확인을 위해 관련기관 담당자가 오프라인에서 현장을 방문하고 행사를 통해 자원현황을 분석하는 것보다는 사무실의 정보시스템을 활용하여 검색 및 조회하여 자원을 확인하는 것이 업무관리 측면에서 더 효율적일 것이다. 따라서 현재 시행하고 있는 자원조사와 중점관리자원 확인의 행사는 과거 수작업에 의존한 동원자원관리체계에서 시행되는 절차로 정보화체계 발전과 연계된 업무라고 볼 수 없으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

24) 자원관리란 자원의 이용 및 개발을 적정하게 하고 이를 보존할 수 있도록 하는 것으로, 여기서 자원관리란 물자 동원자원인 산업, 수송, 건설동원 등의 분야에 동원 지정된 자원을 효과적으로 관리하여 유사시 동원을 보장할 수 있도록 하는 업무관리의 일체를 의미한다.

25) 국방동원업무에 관한 훈령 제52조(자원관리)

26) 예비군법 제14조의2(예비군부대 지휘관의 임무 및 결격사유) ① 예비군부대의 지휘관은 지휘계통에 따라 동원되거나 소집된 대원을 지휘·통솔하고, 예비군대원·장비의 관리 및 「비상대비자원 관리법」 제10조제1항·제3항에 따른 자원조사 참여

가. 산업동원 분야

산업동원은 대상 자원별로 평시 업무를 관리하는 주무부서가 동원 대상자원을 관리하고 있으며 소요기관의 요구를 적용하여 동원지정을 하고 있다. 군(軍)은 사용자로서 주무부처에서 동원지정(자원배분)한 해당 행정관서와 협조하여 동원지정 자원을 관리하는 체계로 이루어지며 주무부처별 자원관리 책임은 다음과 같다.

〈표 7〉 2020년 총무기본계획의 산업동원 분류(동원/예비군 업무 합동교범)

구 분	대 상 자 원	총무계획
행정안전부	• 소화기	총무3800
식품의약처	• 의약품류(마약/향정신성 의약품, 향생제, 예방/소독약품, 화공약품/기타), 위생재료, 의료용구, 의료기기 등 • 가공식품류(장류, 식용유, 통조림, 전투식량 등) • 의료기기 수리업체 및 의약품 유통업체	총무2500
기획재정부	• 담배	총무3100
문화체육부	• 홍보/문화매체(신문사, 영화사, 비디오물/음반제작사, 인쇄/출판사)	총무3900
농림축산부	• 양곡, 부식류(채소류, 육류, 조미료)	총무4100
산업자원부	• 피복류, 개인/부대장구류, 개인일용품류, 취사기구류, 전산/통신 자재류, 화공약품류, 장애물/복구자재류, 탄약류, 장비류, 수리부속류	총무4200
보건복지부	• 병원, 혈액, 의료기관, 세탁업체	총무4300
환 경 부	• 먹는 샘물, 폐기물 수집 운반업, 환경정화업체	총무4400
해양수산부	• 수산물(고등어, 명태 등), 소금, 마른미역	총무4800

산업동원 업체로 지정될 경우 시·도지사는 소관 동원업체와 협의하여 관계 공무원을 업체에 상주하거나 수시 방문하여 동원업무를 지원하고 관리하여야 하며 자원관리부대는 동원운영계획을 작성하고 중점관리대상자원 확인의 날 행사, 자원조사 등을 통하여 자원을 관리하며 부적격업체는 행정관서와 협조하여 대체해야 한다. 이때 자원관리부대장은 지역 예비군중대장을 활용하여 지역 내 동원지정업체에 대해 전시 전환준비와 지원 변동정보를 확인하여 필요한 사항을 조치 및 건의한다.

연 1회 실시하는 자원조사 시 지역예비군 중대장, 동원관계관, 업체에 대한 전문지식이 있는 요원, 인수부대의 인수관을 통합하여 조사관을 편성하고, 편성된 조사관이 행정관서 업무담당 공무원과 합동으로 현장을 방문하여 업체의 능력을 검증하게 된다.

특히 동원업체의 전시전환 준비 및 임무수행능력 검증으로 위해 국방부의 계획으로 산업 동원물자 생산훈련을 계획훈련이나 불시훈련으로 시행할 수 있으며 생산훈련을 통해 업체의 능력을 확인하고 임무고지를 보완하게 된다.

나. 수송 및 건설동원 분야

최초 및 대체지정 시에는 행정관서에서 장비 소유자 또는 업체의 장에게 즉시 임무고지하고 자원관리부대에 통보하여 관리하게 되는데, 이때 자원관리부대는 동원대상자원의 임무고지 실태를 해당 행정관서와 협의하여 확인하고 자원조사 간에 임무고지에 명시된 과업을 업체가 수행할 역량을 갖추었는지 확인하며 부적격 업체는 대체 지정 또는 부족한 부분을 보완토록 조치하여야 한다.

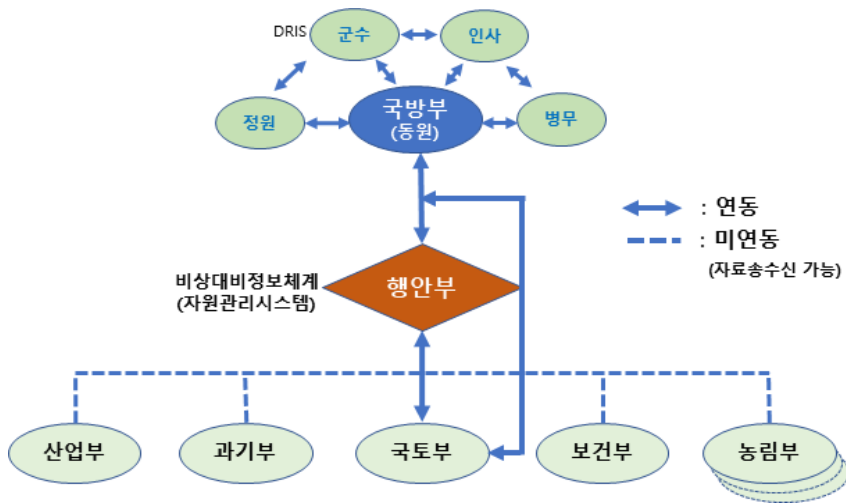
차량과 건설기계는 국방동원정보체계에 의한 동원지정 및 자원관리를 할 수 있는데 자원관리부대에서는 매월 국방동원정보체계의 자동차지정자원관리 메뉴에서 지정된 차량의 유종과 구조변경 정보를 검색하여 부적격 장비를 해당 행정관서에 대체지정 요구하여야 한다.

건물 및 토지는 소요의 100%를 지정하게 되며 관리는 국유재산관리법 등을 준용하여 시행하게 된다. 공사현장에 운용중인 건설기계는 지정된 장비가 타 지역에서 공사할 경우 기계의 위치를 수시로 확인하여 유사시 긴급동원 등의 조치를 강구할 수 있도록 사전 대비를 해야 하는데, 이는 자원관리부대와 해당 행정관서는 유기적인 협조체제를 갖추어 실시간 정확한 자원현황을 공유할 수 있도록 해야 한다.

3. 문제점 및 대책

동원지정 및 자원관리는 자원조사를 기반으로 사용기관의 소요 요청에 따라 자원부처(행정관서)에서 가용한 자원을 해당 기관(부대)에 배분(동원지정)하고 이를 지속적으로 관리하는 방법을 적용하고 있다. 그러나 자원관리정보체계에 의한 부처(기관) 간의 실시간 자원관리는 시스템 미 구축으로 업무관리가 제한되고 있다. 다만 차량과 건설기계의 일부는 국토부와 국방부 국방동원정보체계 간 일부 자료가 연동되어 전산에 의한 업무가 이루어지고 있지만 기타 자원은 정보체계가 아닌 과거의 수작업과 유사한 방식으로 관리하고 있어 실시간 자원관리가 제한되고 자료의 정확성과 신뢰성을 담보할 수 없는 문제가 있다.

현재 행정안전부의 비상대비자원관리체계와 국방부 국방동원정보체계간의 정보공유 및 연동체계는 아래 도표에서 보는바와 같이 극히 제한적으로 운용되며 차량과 건설기계를 제외한 다른 분야의 동원소요 및 지정에 관한 업무는 자료파일을 정보체계를 활용하여 전송하고 이를 수신 받은 부처가 가용자원을 확인하여 자원을 배분하고 있다. 자원의 배분도 국방부에서 분야별 국방동원정보체계에 시·도 또는 특정 행정구역을 정하여 제출하면 해당 부처(행정기관)는 국방부의 요구를 적용하여 동원지정하고 임무고지를 하고 있는 실정이다. (〈그림 8〉 참조)



〈그림 8〉 현 국방 물자동원 업무관리 체계도

* 출처 : 연구자 작성

현 국방동원정보체계와 행정안전부의 비상대비자원체계간의 업무관리 시스템은 위의 그림과 같다. 국방부 내에 군수기능과 동원기능 간의 소요관리체계는 상호 연동을 통해 자동으로 이루어지고 있으나 국방부와 행안부 체계 간에는 자료 송수신은 가능하지만 체계간의 연동시스템은 구축되어 있지 않다. 그래도 다행인 것은 자료 송수신 간 데이터(DB)의 보안 조치와 상호 자료의 표준설정이 약정되어 수작업에 의한 행정소요를 감소시키는 효과는 있다.

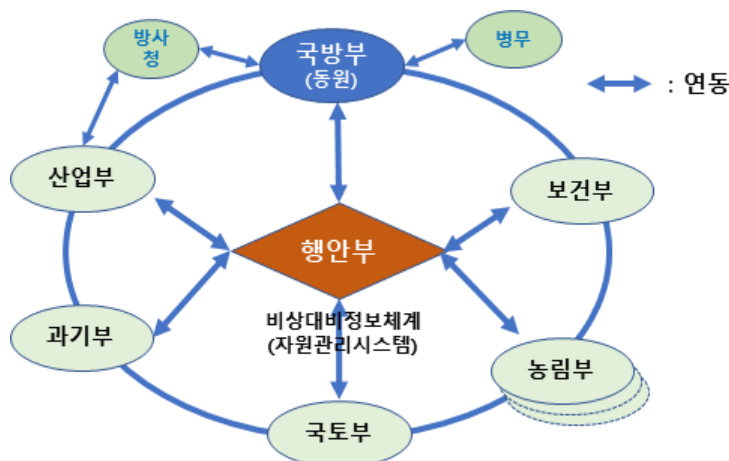
소요기관인 군(軍)과 지원기관인 행정안전부 및 자원주무부처 간의 동원관련 각종 자료의 상호연동체계 구축은 동원 소요제기는 물론 실시간 자원현황을 공유하여 최적의 자원을 지정 및 관리할 수 있도록 하는 것이다. 이는 전시 국방물자동원의 실효성을 제고하고 업무관리의 효율성 높인다는 측면에서 매우 중요한 사안일 것이다.

물자동원시스템을 범 정부차원에서 구축하기 위해서는 국무총리실이 주관이 추진해야 하는데, 현재는 행안부 비상대비정책국에서 국무총리실의 업무를 대행하고 있다고는 하지만 행정안전부의 소속기관으로 되어 있어 업무수행의 한계가 있다. 동원자원관리에 관련된 정부부처(행정기관)의 자료를 상호 공유 및 연동시스템 구축은 전·평시 동원태세 확립을 위해 반드시 필요하며 이를 위해서는 현 조직체제에서는 국방부와 행정안전부가 청와대 안보실(NSC)과 협조하여 정보체계 구축에 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 시스템 구축 시에 부처 간 연동체계는 다음의 그림과 같이 행정안전부의 비상대비자원관리체계가 중심이 되고 소요기관(군)과 자원주무부처의 체계가 상호 연동되도록 구축해야 한다. 이를 위해서는 동원자원을 관리하는 전 주무부처의 협조된 노력이 필요하고 특히 행정안전부의 적극적인 노력과 의지가 필요하다. 행정안전부 비상대비정책국에서는 조직의 역량과 해당 부처의 업

무비중, 전시대비 업무에 대한 관심도 측면에서 열악하여 예산을 확보하거나 적극적인 업무 추진에 한계점이 있다고 의견을 제시하면서 국방부가 주도적으로 추진하고 행정안전부가 지원하는 것을 요구하기도 한다.²⁷⁾

다음의 그림에 제시된 사항은 행정안전부의 비상대비정보체계가 동원(충무)업무와 관련된 모든 자료를 공유할 수 있도록 허브역할을 하고, 각 부처는 해당 부처의 동원자원 정보자료를 구출하여 행안부 정보체계와 연동토록 하며, 여기에 제공되는 자료(DB)는 표준을 설정하여 상호운용성을 보장토록 해야 할 것이다. 이러한 체계로 동원관련 자료가 연동되도록 시스템을 구축한다면 부처별 자원현황에 대한 공유와 동원지정 및 지정된 자원의 관리가 용이하여 물자동원의 준비태세 확립에 크게 기여할 수 있을 것이다.

이러한 시스템 구축으로 업무환경이 개선된다면 먼저 사용기관과 지원기관 간의 동일한 정보자료를 상호 공유함으로써 업무관리 및 처리가 용이하며, 동원자원에 대한 실시간 변동사항을 확인하여 적시적인 동원자원의 대체지정 등 자원관리가 가능함으로써 전·평시 물자동원의 준비태세 향상에도 크게 기여할 수 있다는 것이다. 또한 매년 작성되고 있는 자원관리기관의 충무계획과 사용기관의 동원운영계획을 별도로 작성할 필요 없이 시스템에 의한 동원계획을 유지함으로써 행정소요의 획기적으로 감소시킬 수 있고, 자원조사 및 중점자원 관리의 날 행사 등 불필요한 업무관행을 줄일 수 있으므로 예산절약과 업무의 효율성을 제고하는 측면에서 혁신적인 개선방안이 될 수 있을 것이다.((그림 9) 참조)



〈그림 9〉 동원자원관리 체계 시스템 구축 개선방안(연구자 작성)

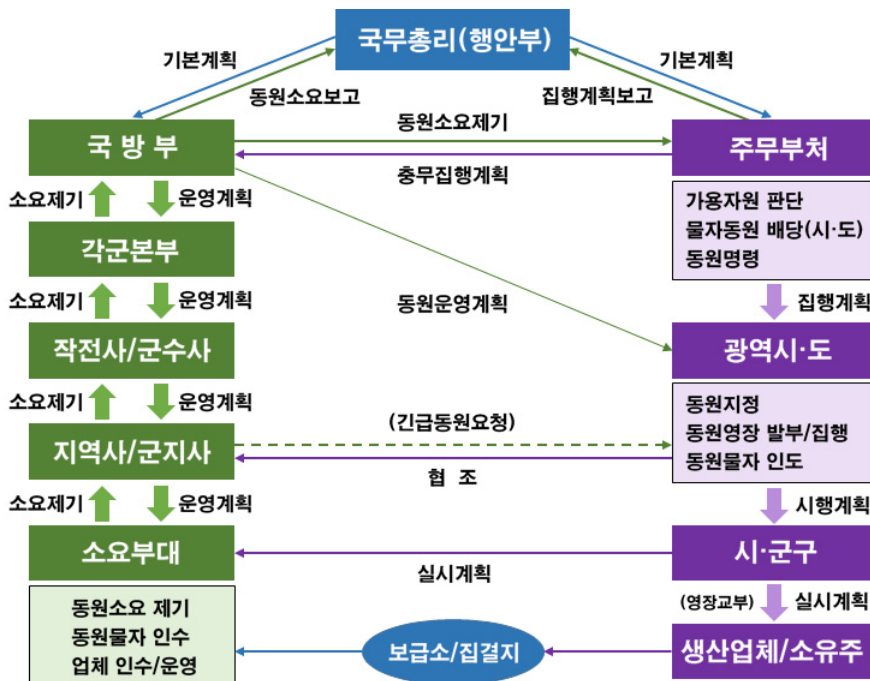
27) 비상기획위원회가 대통령 직속기구에서 국무총리실로 그리고 행안부 안전실까지 계속해서 기구가 축소 및 하향되고 현재는 비상대비정책국으로 축소됨으로써 업무는 국무총리실의 통제로 시행한다고 하지만 그 위상과 실질적인 업무에 대한 권한은 제한되어 현상유지 수준으로 시행하고 있다고 관련 부서의 의견을 제시하고 있음.

제2절 물자동원 집행체계

1. 동원집행 개요

물자동원의 집행은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 소요되는 물자를 적시적소에 동원하여 군사작전의 소요충족 및 전쟁지속능력을 극대화하여 전쟁수행을 지원하자는 하는 것으로 이를 위해 물자 동원의 방법은 사용동원²⁸⁾, 수용동원²⁹⁾, 통제운영³⁰⁾으로 구분하여 시행하고 있다.

물자동원은 소요제기로 부터 집행까지 아래의 그림과 같으며, 평시 동원계획에 의거 동원집행은 동원 지정된 업체(소유주)에게 사전 임무고지를 교부하며 동원령이 하달되면 임무고지는 동원영장의 효력을 갖게 되고 아래 절차에 의거 보급소 및 집결지에 도착하면 인수부대(기관)에서 인수하게 된다.



〈그림 10〉 물자동원 체계도(동원/예비군 업무 합동교범)

28) 사용동원은 장비, 건물 등을 동원주체가 일정기간 사용하고 복원하여 반납하는 것을 말한다.

29) 수용동원은 양곡, 의류 등 소모성 물자의 경우 인도 인수와 동시에 동원주체가 소유권을 취득하는 것을 말한다.

30) 통제운영은 동원주체가 업체(생산·정비·운송업체 등을 말한다)의 운영을 필요한 범위 내에서 통제하고, 그 외는 업체의 자율성을 인정하는 것을 말한다.

2. 산업동원 분야

산업동원의 집행은 물자별 주무부장관이 시·도에 동원을 지시하고 시군구에서 동원업체에 인도관을 파견하여 생산을 감독하고 군의 보급시설에 동원물자를 인도하는 절차로 진행된다. 또한 기품원에서는 방위산업체에 생산지도관을 파견하여 품질검사를 시행하는데 품질검사를 필한 물자는 시군구의 인도관(업체의 장)이 군 인수관에게 절차에 따라 인도하게 된다.

물자별 인도인수 및 수송책임은 물자의 종별로 상이하며 탄약·유류·방산물자 등은 군이 직접수송을 하며, 기타 물자는 시·도지사 책임 하에 아래 표와 같이 수송하게 됨.

〈표 8〉 종별 인도인수 및 수송책임(동원/예비군 업무 합동교범)

구 분		인도·인수지	인도기관	인수기관	수송책임
1종	양 곡	농협창고	시·도지사	군 보급 시설의 장	군 수송
	기 타	군 보급시설			시·도지사
2종					군 수송
3종	일반유류	저유소			시·도지사
	포장/화공품	군 보급시설			시·도지사
4종			군 수송		
5종		업 체	업체의 장		군 수송
7종	일 반	군 보급시설	시·도지사		시·도지사
	방 산	업 체	업체의 장		군 수송
8종		군 보급시설	시·도지사		시·도지사
9종	일 반				군 수송
	방 산	업 체	업체의 장		군 수송

인수부대(기관)은 품목별 생산업체 및 행정관서와 충분히 협조하여 세부 인수계획을 발전시키고 전시 수송계획에 반영되도록 관련부서와 협조하는데 여기에 포함되는 요소는 단계별 인수물량, 인수관, 수송 및 호송계획, 전환계획, 경계계획 등이 있다.

전시 우발상황에 대비하여 해당 주무부처와 연계하여 계획을 수립함으로써 정상동원이 제한될 경우를 대비하게 된다. 우발계획을 시행하는 방법은 긴급동원³¹⁾이 있는데 긴급동원시에 소요되는 대상 품목과 업체를 구분하고 대체품목을 우선 동원할 수 있도록 자원을 파악하여 관리해야 하며 대체 품목에는 시중에 유통되고 있는 물자를 동원할 수 있으며 이러

31) 긴급동원이란 동원초기 공급능력 부족이나 업체의 동원물자 생산 불가 등으로 인한 동원계획 차질이 발생할 경우 지역사(수입군부대)에서 시·도지사에게 요청하여 동원을 집행하고 주무부처 장관에게 보고하는 절차로 시행하는 제도이다.

한 자원은 중점관리대상자원 확인의 날 행사시 최신화해야 한다.

산업동원 집행 관련 제한사항 및 대책으로 첫째, 물자 수송에 관한 시·도지사 역할의 책임한계를 명확히 할 필요가 있다. 앞의 표에서 제시한 것처럼 일반물자의 경우 시·도지사 책임으로 되어 있으나 이를 수송하기 위한 차량은 국토교통부와 협조하여 시도의 교통시행 계획에 반영하여 수송에 대한 책임을 명확하게 해야 되는데 매년 지자체의 충무계획에 제대로 반영되지 않고 있어서 이를 보완할 수 있도록 제도적 조치가 요구된다. 여기서 교통시행 계획 반영은 행정관서별 관(官) 통제업체 차량지원계획에 반영해야 한다는 것으로 관 통제업체 차량지원계획 반영 방안은 아래와 같다.

〈표 9〉 시·도 관 통제업체 차량지원계획 반영안(0년도 교통시행계획)

시군구	내 용	인수부대	1단계	...	4단계	...	12단계
00시	① 생산업체수	0군지사 0군지여단	4		3		5
	② 생산물량(톤)		260		1,305		3,200
	③ 수송시기(횟수)		M+1(1)		M+13(3)		M+277(15)
	④ 소요차량대수		28		44		18
	⑤ 수송업체수		00운수		00화물		00운수
00군	① 생산업체수	0군지여단	2		4		M+277(13)
	② 생산물량(톤)		M+1(1)		M+13(3)		00운수
	...		...		...		...
	...		...		...		...

둘째, 업체의 전시 생산능력 실효성에 대한 문제로 원부자재의 확보, 생산시설의 확충, 협력업체의 역량 등 연계된 사안에 대한 신뢰성을 담보할 수 없다는 것이다. 따라서 산업동원업체 소요 및 동원지정 단계에서부터 이러한 제한사항을 해결할 수 있도록 원부자재를 국가가 직접 비축하는 방안이나 업체가 비축하도록 예산을 지원하는 방안을 강구하여 근본적인 대책을 강구할 필요가 있다. 업체에게 자유 시장경제체제를 적용하도록 하면서 비축에 대한 부담을 주게 되면 업체입장에서는 매몰비용이 발생하게 될 것이다. 따라서 비축에 소요되는 예산은 국가가 과거 방위성금제도를 참고하여 새로운 대안을 모색하여 업체에 부담을 전가하지 않도록 예산을 확보하여 지원해야 할 것이다. 또한 동원지정업체의 생산에 관계되는 연계 업체도 주 업체와 동일하게 동원지정을 하여 전시 생산성을 보장토록 해야 하며 주 업체와 동일한 수준의 국가적인 지원이 병행되어야 할 것이다.

셋째, 동원지정업체의 실질적인 국가 지원정책에 관한 사항으로 국가사업 입찰의 부분적인 가점과 군 동원지정업체 필수요원 예비군 훈련 면제 등의 제한적인 혜택으로 동원업체

대한 지원은 한계가 있다. 국가 정책적인 차원에서 세제혜택과 해당 사업 육성을 위한 자금 지원 등 획기적인 개선방안을 마련하고 이를 법령에 반영하여 동원업체의 여건보장을 위한 지속성 있는 제도를 마련할 필요 있다.

마지막으로 우발사태에 대비한 계획의 실효성에 대한 문제로 정상동원의 차질에 대비하여 이를 보완할 수 있도록 우발계획을 수립하여 준비하지만 관련 기관과의 협업이 제한되고, 우발계획은 군(軍)이 주관이 되어 동원자원을 조사하고 관리하도록 되어 있어 현실성이 없으며 군이 가지고 있는 자료를 활용하여 지역 행정관서에 긴급동원을 요구하게 되면 행정관서는 자원 유무 확인 등 추가적인 절차를 거쳐 동원 가능여부를 판단하는 절차가 발생할 수 있으므로 실제 시행에 문제가 예상될 수 있다. 군이 자원을 조사하는 것도 문제이지만 자료의 정확성도 담보할 수 없고 이를 요구하는 과정에서 지원하는 행정관서의 관심이 부족할 경우는 실제 동원집행이 어려움이 가중될 수 있으므로 긴급동원에 대한 계획과 절차를 광역시·도와 수임군부대간에 상호 협의 하에 계획을 발전시키고 품목별 대체 가능한 자원의 종류를 상호 조정을 통해 확정하는 과정을 거쳐서 유사시 시중 유통물자를 포함한 다양한 민수용 물자를 대체할 수 있는 방안으로 긴급동원제도를 발전시킬 필요가 있다.

3. 수송 및 건설동원 분야

수송 및 건설동원 집행은 장비와 업체로 구분하여 시행하게 되는데 장비는 인수부대(기관)별 인수관과 검차관을 운용하여 장비나 차량의 상태를 확인한 후에 절차를 거쳐 인수하게 되고, 업체나 건물 및 토지는 소재지에서 시·구·군의 장이 군(軍) 인수관에게 인도하게 되며, 동원차량 인수관 및 검차관 편성은 아래와 같다.

구 분	편 성	자 격	비 고
인수관	집결지당 1명	중사이상 간부	
검차관	집결지별 소요부대당 1명	하사이상 간부(수송부 근무)	필요시 검차병 대동

장비의 경우 집결지와 사용부대가 동일한 지역은 장비만 동원하나 사용부대의 장비운용 능력이 제한되고 지역이 상이하여 동시동원³²⁾을 하고자 하는 경우는 관할 시·도에 요청하게 되며, 타 시·도에서 전환된 조작요원은 군 책임 하에 집결지까지 복귀수송을 해야 한다.

32) 군이 필요로 하는 장비와 업체 및 병원, 선박, 어선, 등을 동원함에 있어서 자동차, 중기, 항공기 등의 조작요원과 병원, 운송, 건설, 하역, 정비, 전기통신공사, 대한항공회사 등 업체 및 선박, 어선에 속해 있는 인원, 장비, 시설 등을 동시에 동원하는 것을 말한다.

동원집결지는 행정관서와 협의하여 가급적 병력집결지와 동일 또는 인근지역으로 선정하고 집결지별 통합인수 책임부대를 선정하여 경계 등의 조치를 받도록 하며, 사(여)단 단위로 장비를 통합 인수한 후에 부대별로 재분배할 수도 있다.

군(軍) 인수관은 행정관서(시·군·구)가 준비한 동원물자 인도·인수증 4부를 인도관과 함께 작성하여 1부를 보관하며 인수시간을 최소화하기 위해 먼저 장비의 검사 점검표에 의해 동원표지 확인하고, 이어서 외부검사(원형변경여부, 연료탱크 누유상태, 타이어 상태 등), 내부검사(계기판 가동, 제동장치, 윈도우 모터 등) 순으로 점검하여 이상 유무를 확인하게 된다.

차량 및 건설장비 동원집행 관련 주요 문제점 및 대책으로 먼저 동원자원 배분의 기준을 소집부대단위 소규모까지 시행함으로써 장비의 이동 및 집결, 소집부대별 소량의 부족 장비를 긴급 동원으로 충원해야 하는 절차상의 문제가 발생할 수 있다. 부대별 자원수의 차이 또는 소집부대별 소수의 장비를 인수하기 위해 다수의 동원집결지 운용을 하게 되면 동원을 지원하는 행정관서의 경우는 인도관 운용, 개별장비 등 소수의 장비를 확인하여 소집부대별 각각 인도해야 하는 행정절차를 적용하는 제한사항이 유발될 수 있을 것이며, 업체나 개별 장비 소유주의 동원응소 등의 어려움도 가중될 수도 있다.

소집부대³³⁾단위 자원배분은 배분기관 입장에서는 업무관리가 복잡하고 다수의 인수부대에 대한 자원을 할당해야 하므로 부대별 요구사항을 지원해야 하는 업무적인 어려움이 야기될 수 있으며 이를 업무를 단순화하기 위해서는 배분단위부대를 현 소집부대보다 규모가 큰 사단급 이상 부대로 확대하는 방안이 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

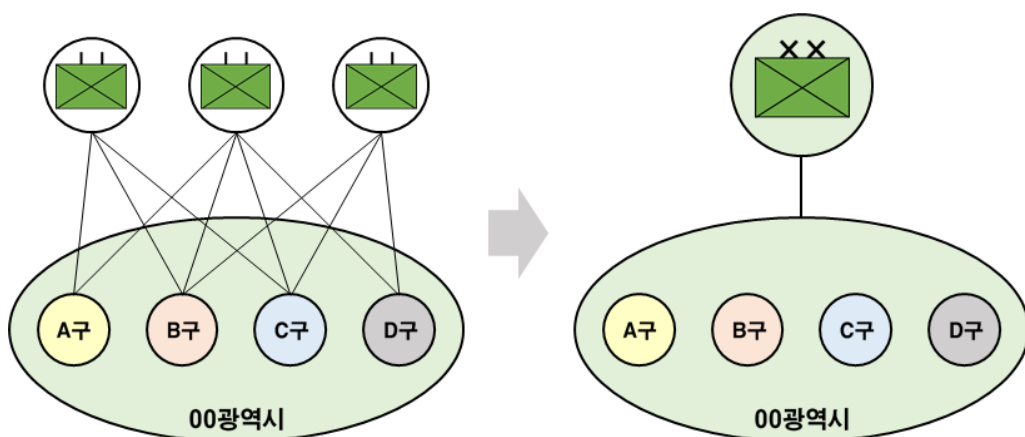
동원자원을 배분부대의 규모를 사(군)단으로 확대할 경우에는 대량의 장비 및 물자소요에 대한 지원기관(행정관서)의 배분업무는 용이하나 소요 기관별(대대급) 세부 요구사항 충족은 제한될 수 있는 단점이 있다. 그러나 사단(군단)급 단위 집결지 운용 시는 군수참모기능에서 역량을 통합 및 집중하여 집결지별로 장비 및 물자를 통합하여 인수하고 부대별 군수지원 우선순위를 적용하여 배분할 수 있으며, 부족장비 발생 시 임무우선순위를 고려하여 조정이 가능하고 긴급동원 요구도 장비 종류별 행정관서 협조가 용이하다는 장점이 있다. 다만 집결지 선정과 적에 의한 집결지 취약성을 해소할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

또한 대대급 단위 집결지에서 동원장비 인수 시 인수관의 전문성에 제한을 받을 수 있고, 부대별 증·창설 등 업무가 집중된 시기에 인수의원과 검차관 등을 차출하여 집결지에 보내야 하는 어려움이 발생된다. 따라서 사단급 이상제대에서 통합집결지 운용하고 군수계통에서 소집부대단위 장비를 배분할 수 있도록 계획을 보완한다면 대대급의 물자동원 업무 여건

33) 동원소요가 있는 군부대로서 통상 대대급을 기준으로 적용하나 독립적으로 주둔하고 있는 중대 또는 대급(대대와 중대의 중간제대)도 소집부대로 정할 수 있다. 따라서 소집부대는 통상 대대급 이하의 부대를 일컫는다.

이 개선될 수 있을 것이다.

집결지를 확대(사·군단급)할 경우 이와 연계하여 자원배분 행정구역도 광역화하여 광역 시·도 단위로 동원 장비 및 물자를 통합관리하고 동원집행을 지원할 수 있도록 배분지역을 현재 기초단체에서 광역단체로 배분지역을 확대해야 한다. 그림11에서와 같이 소요 요구기관을 대대급에서 사단급 이상으로 조정하고, 자원 배분지역도 기초단체에서 광역단체로 확대하여 자원관리 통합과 집중이 가능하도록 검토할 필요가 있다.



〈그림 11〉 자원배정(집결지) 기준 및 지역 개선 방안

기타 자동차의 동원집행 보장을 위한 지정 우선순위는 아래와 같이 조정할 필요가 있는데 이는 앞장의 자동차 동원지정과 연계된 사항이지만 여기서 다시 언급하면 현재 1순위로 되어 있는 비사업용 자동차(대부분 개인소유 자동차)를 2순위로 하고 사업용을 1순위로 하여 개별 소유 차량의 동원 지정을 최소화함으로써 자원관리와 동원지정업체의 인센티브 제공, 그리고 유사시 업체단위 동원을 집행함으로써 업무관리의 용이성 등을 제고할 수 있을 것이다.

현 행 (총무4700,교통집행계획)	조 정 방 안
비사업용 ⇒ 사업용 ⇒ 관용	사업용 ⇒ 비사업용 ⇒ 관용

특히 개별소유 자동차의 경우 개인정보보호 등 여러 가지 문제제기로 연락처를 기록하지 않거나 동원지정에 대한 소유자의 불만 민원을 고려하여 적극적인 자원관리도 제한되며 개별지정 시 각각의 자동차를 관리해야 하는 행정소요도 발생하고 있고 인센티브 제공에도 한계가 있으며 일부 개별지정 차량이 업체에 지입된 차량일 경우 중복 지정되는 등 많은 문제점이 노정되고 있어 이를 해결하기 위해서는 동원지정 순위 조정이 필요하다.

마지막으로 충무훈련에 참가하는 장비의 실제훈련 보상비 현실화 문제이다. 매년 충무훈련을 자동차, 건설기계 등을 대상으로 실제 동원훈련을 실시하고 있지만 훈련에 참가하는 장비의 보상은 실제 육상기계 시간당 경비에 미치지 못하여 장비소유주의 불만을 야기하고 있는 실정이다. 불도저의 단가비교를 보면 아래와 같다.(2018~2019년 기준)

〈표 10〉 충무훈련 보상비 지급 비교(2019년 국토부 자료)

구 분	톤수	훈련보상금(4H,보험료 포함)	민간 경비(4H,보험료 제외)	비 고
2018년	10톤	283,680원	294,640원	↓ 10,960원
2019년			331,800원	↓ 48,120원

따라서 충무훈련 참가 장비의 보상금은 민간의 경비 수준 이상으로 책정하여 동원훈련에 참가하는 소유주의 불만 해소는 물론 동원지정에 대한 긍정적인 효과를 달성할 수 있으므로 관련 부처에서 적극적으로 추진해야 하며, 국방부는 동원실효성 검증과 평시 훈련을 통해 전시 동원태세 확립에 기여할 수 있도록 해당부처와 적극적인 협업을 추진할 필요가 있다.

제3절 방산물자 업무관리 및 집행체계

1. 개요

방산물자란 군용으로 제공되는 물자(군용물자)로서 방위사업법에 의하여 지정된 방위산업 물자와 군용으로 연구 개발 중인 물자 및 연구 개발이 완료된 후 무기 체계로 채택될 것이 예상되는 물자를 말하며 주요 방산물자와 일반 방산물자로 구분하고 있다.³⁴⁾

방산물자 및 업체 지정은 무기체계(일부 전력지원체계 포함)와 그 주요 구성품을 대상으로 방산물자 및 방산업체를 지정하여 관리하는 제도이며 시장경제원리에 의해 조달이 곤란한 군수물자의 안정적인 조달원을 확보하고 안정성이 중요한 군수물자를 엄격한 품질보증을 위해 시행하고 있다.³⁵⁾

방위산업 물자로 지정된 경우 주요 혜택은 국가계약법의 수의계약 대상이 되고 방위사업법에 의거 정부 우선구매 대상이며 방산원가 적용 등이 있다.

34) 국방과학기술용어사전(2011)

35) 방위사업법 제34조(방산물자의 지정), 35조(방산업체의 지정), 방위사업물자 및 방위사업체 지정규정

2. 방산물자 업무관리 분석 및 개선방안

평시 방위산업 물자 및 업체는 방위사업청에서 관련 법령에 의해 선정하고 관리하고 물자의 조달에 관한 업무관리가 이루어지고 있는데 평시 물자의 소요판단 및 예산 편성·운영 등 전반적인 업무통제는 방위사업청에서 담당하고 있지만 전시 소요는 군수계통을 통해 이루어지고 있고 동원지정 등 전시동원업무는 산업부에서 담당하고 있다.

이러한 업무체계를 살펴보면 전·평시 방산물자 업무관리가 이원화되어 있다고 볼 수 있으며, 이로 인해 전시 동원태세 유지에 많은 제한을 가지고 있다. 평시 업무를 관리하는 방위사업청이 하고, 전시에는 산업부에 업무를 전환함으로써 산업부는 방산업체 및 물자 생산에 대한 전문적인 지식이 없고 방사청의 업무체계상 방산물자에 관한 주요 현황을 군사기밀로 분류하여 정보공유도 제한되는 실정으로 전시 초기 방산물자 동원집행에 어려움이 예상될 수 있다.

방산업체의 특수성으로 인해 원부자재 부족이나 협력업체 지원여부에 따라 전시 물자 생산에 지대한 영향을 미칠 수 있는 특수성을 고려하여 전·평시 업무관리의 일원화가 요구된다. 그러나 완전한 일원화가 제한된다면 방사청과 산업부의 방산물자 업무담당자 간 정보공유 및 업무관리체계를 추가로 구축하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다. 현행 방산물자 업무관리를 추진할 경우 아래와 같은 문제점을 예상 할 수 있으므로 문제점별 대안을 <표 11>과 같이 제시하였다.

<표 11> 방산물자 동원분야 개선방안(연구자 작성)

현 상 분 석		개 선 방 안
① 업체의 원부자재 부족 • 방위산업 보호⇒시장원리/경쟁체제 전환 • 방위산업육성지원금 폐지(2006년) • 방위산업 융자사업(2007):연구개발/수출	⇒	① 방위산업육성사업 확대(원·부자재) ①-1 업체 원부자재 확보예산 할당 ※ 미국 국방비축거래금(NDSTE) 참고
② 협력업체 전시임무 제한 우려 • 주업체와 통합관리 미실시(동원 미지정)	⇒	② 협력업체 동시 동원지정 • 주업체와 통합지정, 평시 가계약체결
③ 전시 방산업무 주무부서 이원화 • 방사청 : 평시 업체통제, 원부자재비축/시설 보강 등 업무관리, 전시(산업부 전환) • 산업부 : 평시 자원관리/동원지정/임무고지 전시 방사청 임무 포함 시행	⇒	③ 방사청 전시업무 개선방안 강구 • 산업부 전이수행 업무 지속수행 • 산업부에 방사청 조직 지원 수행 • 산업부-방사청 업무체계 재구축
④ 동원지정업체 인센티브 미흡	⇒	④ 인센티브 확대, 비자법에 추가 반영

방산물자의 전시 생산보장은 전쟁지속능력 보장에 지대한 영향을 미친다는 것을 감안하여 전·평시 업무관리를 단일기관으로 통합하는 것이 중요하다. 그러나 법령이나 조직운영의 여러 가지 문제로 인해 이원화가 불가피하다면 업무 협업체계라도 구축하여 전시 효율적인 방산물자 동원체제를 강구해야 할 것이다.

전시 업무 협업체계 구축방안은 평시 방사청에서 조달 관련 방산업체 및 물자를 통제하는 업무를 주관하되 전시에는 산업부에서 주도하도록 업무관련 부서(담당자) 및 각종 자료(DATA)를 산업부 동원업무 담당부서에 제공하여 전시 신속한 동원집행이 가능토록 업무관리체계를 구축하는 것이다.

산업부에서는 방산물자 지정 및 업무관리 전반에 대한 자료나 전문지식이 없어 군에서 요구하는 방산물자 전시 전환 및 생산보장이 제한이 된다는 것을 제기하고 있지만 방사청에서는 전시 방산물자 동원업무는 산업부가 주무부처이며 동원집행은 국가의 강력한 통제수단을 활용하여 시행하는 것이 효율적이라고 의견을 제시하는 등 업무의 일원화에 적극적으로 소극적인 태도를 견지하고 있다.

따라서 방사청이 전·평시 업무관리 가능토록 정보체계를 산업부와 연계되도록 구축하여 조직이나 인원의 이동 없이 시스템을 활용하여 업무처리가 가능하도록 하되, 전시업무 통제를 산업부장관에게 받을 것인지 국방부 장관(방사청장)에게 받을 것인지 등의 방안은 검토할 필요가 있다.

특히 방산 업체의 경우 원부자재나 시설보강 등의 전시 생산체제 전환에 따른 제한사항이 많으므로 시장경제원리를 적용할 경우 평시에 업체에 강제할 여건이 되지 않고 있는 것이 현실이므로 이를 개선할 수 있는 방안도 필요하다. 특히 매몰비용이 될 수밖에 없는 원부자재 확보, 해외수입을 통한 자재 확보의 어려움 등은 업체의 입장에서 매우 부담스러운 부분이므로 이를 국가가 비축재원을 지원 하던가 국가가 직접 원부자재를 비축하는 등 적절한 대안을 강구해야 할 것이다.

제4절 물자동원 관련 법령개정 방안

1. 물자동원 소요제기 관련 법령 개정소요 판단

물자동원의 소요제기는 군(軍) 체계인 국방동원정보체계와 국방 군수소요획득정보체계(DRIS) 간의 연동으로 전산에 의한 업무처리가 처리되고 있으나 군에서 소요 제기된 자료

(DB)가 정부의 자원주무부처와 상호 연동 및 업무처리가 되지 않고 있으며 이는 부처 간의 동원업무 관련 정보체계 미 구축으로 발생한 문제이다.

소요제기 및 동원자원 관리를 개선하기 위해서는 먼저 주무부처별로 동원자원의 자료관리 시스템을 개발하여 부처 내에서 전산에 의한 동원업무체계를 갖추도록 해야 하는데 해당 부처의 관심도와 필요성이 부각되지 않아 체계구축이 되고 있지 않으므로 국무총리실(행정안전부)에서 직접 관여하여 추진토록 해야 하고 국방부도 지속 요구를 해야 할 것이다.

국무총리실의 비상대비 업무를 대행하는 행정안전부(비상대비정책국)는 관련내용을 충무계획 기본지침에 반영하고, 청와대 국가안보실에는 국가전쟁지도지침(5년 단위 작성)에 포함되도록 협조해야 할 것이다.

다음은 비상대비자원관리법에 범 정부차원의 평시 물자동원 자원관리에 관한 법령개정으로 부처별 비상대비자원관리 체계구축을 위한 예산 확보와 이를 통제조정할 근거를 마련할 필요가 있으며 법령개정은 아래 <표 12>과 같다.

<표 12> 물자동원 정보시스템 구축 법령 개정방안(연구자 작성)

구 분	현 행	개 정 방 안
비상대비 자원관리법 제10조의2 (비상대비 자원관리의 전자화)	① 행정안전부장관은 인력자원과 물적자원의 효율적인 관리 및 활용을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 정보시스템을 구축·운영할 수 있다. ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 정보시스템을 구축·운영하는 데에 ~ 인력자원 및 물적 자원에 관련된 자료를 관리 또는 보유하고 있는 기관 및 업체에 관련 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 정보의 제공 요청을 받은 기관 및 업체는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.	① 행정안전부장관은 인력자원과 물적자원의 효율적인 관리 및 활용을 위하여 정보시스템을 구축·운영하고 <u>자원관리 부처장관에게 정보 시스템 구축을 요청할 수 있다.</u> ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 정보시스템을 구축·운영하는 데에 ~ 인력자원 및 물적 자원에 관련된 자료를 관리 또는 보유하고 있는 기관 및 업체에 <u>관련 정보를 정보시스템을 활용하여</u> 요청할 수 있다. 이 경우 정보의 제공 요청을 받은 기관 및 업체는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

위와 같이 법령이 개정되면 국가전쟁지도지침서, 충무계획 기본지침, 그리고 부처의 훈령 등에도 이러한 내용을 반영하여 전·평시 물자동원업무에 관련된 자원관리 정보체계 구축사업을 반영토록 적극적인 업무추진이 필요하다.

특히, 행정안전부는 물자동원 자원관리 정보시스템 구축에 필요한 훈령을 제정하고 자원관리 주무부처에 정보체계 구축을 요구해야 하며, 이미 구축되어 운용중인 국방부의 국방동원정보체계와 상호운용 및 연동이 보장되도록 자료(DATA)의 표준화를 구축하여 규정에 반영해야 한다.

이러한 물자동원업무의 정보체계가 범 정부차원에서 연동이 가능토록 체계를 구축하기

위해서는 각 부처에 해당되므로 국가안전보장회의(NSC)에 관련내용을 상정하여 부처 간의 업무추진 동력을 마련토록 행정안전부에서 적극 추진할 필요가 있으며 사업추진이 가능한 제도가 반영되면 예산 편성과 체계 통합 및 연동을 위한 적극적이고 주도적인 업무관리가 필요하다.

2. 방산물자 전·평시 업무개선을 위한 규정 개정소요 판단

현재는 방산물자의 전·평시 업무가 방사청과 산업부로 이원화되어 있는데 평시 방위사업청은 방산물자의 생산·공급·통제, 예산편성, 원자재 비축, 시설보강 지원 등의 업무를 수행하고 있고 산업부는 동원자원의 관리 및 동원업체 임무고지 등의 업무를 수행하고 있다.

전시에는 산업부가 방사청이 평시에 수행하는 업무를 인수하여 방산물자 생산 및 집행 등의 업무를 통제하도록 되어 있어 전·평시 업무의 연계성에 제한을 받고 있으므로 동원초기 혼란 및 시행착오가 발생할 수 있는 우려가 상존하고 있는 실정이다. 따라서 방산물자 동원업무의 전·평시 효율성을 제고할 수 있도록 정책과 제도발전이 필요한데 현 여건 하에서 시행방안을 다음과 같이 세 가지의 방안을 제시하였다.

① #1 : 방사청이 전·평시 동원업무 통합하여 일원화 하는 방안

- 방사청이 업무를 통합하는 방안은 연계성과 일원화에 크게 도움이 될 수 있는 방안이나 방사청이 이를 수행할 수 있는 공감대와 의지 필요
- 방사청과 국방부의 관계를 고려 시 총무(동원)집행계획은 국방부가 수립하고 시행계획은 방사청이 하는 형태로 전환될 경우 국방부 군수기능에서는 업무에 대한 추가 소요 발생으로 부담감을 가질 수 있음.
- 방산업체 관리와 전시 생산을 위한 비축 등의 준비를 강화하는 측면에서 가장 효과적인 방안이 될 수 있음.
- 이를 위해서는 비상대비 자원관리법, 방사청법 등 관련법령 개정소요와 산업부와 충분한 협의를 통해 해결해야 하는 과제가 요구됨.

② #2 : 전시(총무 3종사태 이후) 방사청 인원을 산업부에 파견하여 업무수행방안

- 방산물자 업무는 산업부와 방사청 간의 이원화되는 문제의 취약성을 최대한 감소시키는 방법으로 평시 방산업무를 시행하고 있는 방사청 조직을 산업부에 전환하여 업무의 연속성을 유지하는 방안
- 이는 방사청 조직이 전시에 산업부 통제를 받는 형태이지만 방산물자 업무지원체계를 위해 충분히 고려할 수 있는 방안이 될 수 있음.
- 이러한 방안을 강구할 경우 법령개정 소요는 최소화하고 업무연계성을 발휘할 수 있는 장점이 있으나 전시 방사청의 역할·기능 수행에 제한될 수 있음
- 따라서 이 방안은 방사청 조직을 최소한으로 구성하여 전시 전환체계를 구축하고 평시 적절한 훈련과 연습을 통해 구체적인 대안을 강구해야 하며 산업부와 방사청간 협업 및 국방부의 적극적인 관심이 요구될 것임

③ #3 : 산업부와 방사청가 전시업무에 대한 협조체계 구축

- 현 조직을 그대로 존치하면서 업무체계만 개선하는 방안으로 산업부와 방사청간 방위산업 관련 정보체계를 구축하고 실시간 자료를 공유하며 산업부와 방사청간 적극적인 업무관리로 이원화된 취약성을 감소시키는 방안
- 산업부와 방사청간 업무협조 관계에 대해선 그 범위와 권한 및 기능은 법령과 훈령으로 제정하여 업무관리를 하면 가능할 것임.
- 조직운용 개선 없이 업무협조체계 구축만으로 전·평시 업무의 연계성을 유지하는 것은 한계가 있을 수 있지만 이러한 체계 구축과 부처 간 임무 및 역할을 정립한다면 현재의 시스템에서 많은 개선 및 발전 가능할 것임

상기의 3개의 방안을 참고하여 부처 간 의견과 업무관리 효율성 및 경제성 등을 종합적으로 분석하여 대안을 선택하여 추진할 필요가 있다. 가장 중요한 것은 개전초기 최단시간 내에 방산물자의 동원태세를 확립하는 것이므로 우선 조직의 업무체계를 변화시키기 보다는 정보체계를 상호 연동하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 먼저 방안 #3에서 제시된 대로 산업부와 방사청간 방산물자 업무관리에 대한 협업체계 구축을 위한 협의가 필요하다. 방산물자의 선정 및 관리에 관련된 각종 현상이 군사비밀로 분류되어 있어서 이러한 자료가 산업부와 상호 공유하는 것이 제한되는 문제를 해결해야 할 것이다.

3개 안 중에 시행할 수 있는 최선의 방안이 결정되면 업무추진과 관련된 방위사업법 및 비상대비자원관리법 등 관계 법령을 개정하고 이를 구현하기 위한 부처의 훈령을 보완하여 전시 방산물자의 동원 보장을 위한 부처 간의 업무분장과 동원집행 절차에 대한 책임한계를 명확하게 할 필요가 있다.

3. 비상대비자원관리법 및 방위사업법 연계된 법령 개선방안

현 방위사업법은 전시 방산물자 동원에 관련된 근거 조항이 없으며, 평시 방산물자 및 업체 지정과 관리 등에 관한 내용 위주로 구성되어 있다. 그리고 비상대비자원관리법에도 방산물자를 별도로 한정하지 않고 있으며 중정관리대상 자원에 관한 사항을 포괄적으로 명시하고 있어 국방물자의 중요한 부분인 방산물자에 대한 조항이 이 두개의 법령에 상호 연계되어 있지 않다. 따라서 이러한 문제점을 고려하여 먼저 비상대비 자원관리법에 방산물자에 대한 근거 조항을 포함하는 것을 아래와 같이 제시하였다.

〈표 13〉 비상대비 자원관리법령 개정방안(연구자 작성)

비상대비자원관리법 제25조(관계 기관의 협조)	② 방산물자업무를 수행하는 국방부(방사청)는 전시 대비 방산물자 동원업무에 관하여 산업부와 자원관리, 동원지정, 업체관리(비축), 동원집행 등에 관하여 자료 요구 및 지원에 관한사항을 협조하여야 한다.(신설)
비상대비자원관리법시행령 제17조(비축대상물자)	법 제13조 제7항에서 “비축대상물자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물자로서 주무부장관이 국무총리의 승인을 받아 정하는 물자를 말한다. 1.~12. 동일, 13. 주요 핵심 방산물자 생산에 필요한 자재 등(추가)

방위사업청은 방산물자에 관한 평시 업무관리를 포함한 전반적인 분야에 전문성을 가지고 있고 여기에 필요한 조직과 인원이 편성되어 전·평시 방산업무수행이 가능하지만 전시에는 방산 업무를 산업부로 전환함으로써 방산업무 관리에 전문성이 없는 산업부는 전시 임무수행에 제한을 받을 수밖에 없는 구조적 문제점이 있다. 또한 산업부는 방산물자의 정보자료 접근이 제한되고 이 분야에 대한 평시 업무내용이 전혀 없으므로 전시 방산물자 동원업무 관리 및 집행에 문제 발생의 소지가 있다는 것을 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 따라서 방사청의 전문성을 전시에도 지속 활용할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이를 위해 아래와 같이 방위사업법에 전시 방산물자 동원에 관한 조항을 추가 포함하는 안을 제시하였다.

〈표 14〉 방위사업법 개정방안(연구자 작성)

방위사업법 제62조 (전시 방산물자 업무지원)	법 제61조에 권한 위임·위탁조항에 의거 방사청은 다음 각 호에 해당되는 업무를 국방부장관의 승인 하에 산업부와 협업하여야 한다. 1. 전시 방산물자에 대한 지침을 수립하고 관련부처와 총무계획 발전 추진 2. 전시 방산물자 및 업체의 자원관리, 동원지정, 동원집행과 관련된 업무에 대해 평시부터 관련부처와 정보교환 등 적극적인 협조체제 유지 3. 전·평시 방산물자의 효율적인 관리를 위해서 자료를 전산화하여 유지 4. 전시 산업부의 방산물자 동원집행 통제를 위한 인원 및 자료요구에 적극적으로 협조
------------------------------	--

제5절 소결론

물자동원은 전쟁지속역량 확보의 중요한 요소로 군의 소요에 적합한 자원을 지정하고 지속적인 관리로 동원령 선포 시 적시에 동원하여 임무수행 여건을 보장하는 것이 핵심이다. 따라서 동원지정 및 집행체제와 관련된 절차와 과정상에 나타난 문제점을 개선하여 동원의 실효성을 제고하는 노력이 필요하다.

첫째, 동원지정 및 자원관리 면에서 산업동원의 경우 군의 요구 대비 자원부처의 배분(동원지정)이 저조한 2·5·9종 물자 등은 전쟁초기에 가장 큰 문제로 제기되고 있으므로 군의 소요기반의 동원요구를 자원부처의 자원의 가용 능력기반의 동원배분이 이루어지도록 제도개선이 필요하다. 그리고 자원부처의 동원지원에 제한되는 물자의 경우는 비축이나 조달 등의 개선방안을 강구할 필요가 있다. 매년 연합훈련 시 군수분야의 탄약과 주요 전투장비 부족을 제기하고 있지만 국내 동원 체계 내에서는 해결이 불가능함에도 반복적으로 동원소요에 반영하고 요구하고 있는 관행은 전력 및 군수분야에서 기준과 절차를 재정립할 필요가 있다.

주요 탄종의 전시 지속능력은 0~0일로 전쟁 초기단계에 부족현상이 훈련 간 지속적으로 문제제기 되고 있으며 산업동원을 통해 소요탄약을 보충하는 것도 생산능력에 제한을 받고 있어 어려운 실정이다. 아래 내용은 ‘xx년도 연합훈련 시 주요 탄종의 지속일수와 산업동원의 제한사항을 예시하였다.³⁶⁾

구 분	보유(발)	지속(일)	확보목표	산업동원(M+00일)	
				요 구	생 산
155mm 0탄	000,000	0	000,000	0,000,000	00,00 (1.3%)
함대유도탄	000	00	000	00	0 (0%)
2.75 로켓탄	0,000	00	0,000	0,000	0 (0%)

위 표에서 보는 바와 같이 산업동원의 요구는 있으나 국내 생산능력이 부족한데 이는 원부자재 부족, 설비제한 등의 문제로 군의 요구를 충족할 수 없는 실정임에도 이렇게 반복되어 문제제기 되고 있는 실정이므로 이를 해결하기 위해서는 군수와 동원기능이 협업을 통해 해당 탄약을 비축하는 등 적극적인 조치가 필요할 것이다.

둘째, 수송 및 건설장비의 자원배분이 소집부대의 소규모 수량까지 구분하여 시행하고 있는 점은 여러 가지 면에서 문제점이 제기되고 있다. 소집부대(대대급)의 장비가 종류별 소규모이고 다수의 행정구역에 배분되어 자원관리 및 행정관서 협조가 증가되며 동원집행 또한 제한될 수 있고, 자원 부족 시 긴급동원 요청까지 절차적으로 어려움이 가중될 수 있으므로 소집부대단위 자원배분 및 지정보다는 사(군)단급을 기준으로 축선단위로 소요를 통합하여 자원을 배분하고 행정구역도 광역시·도 단위로 확대할 경우 자원관리 및 동원집행에도 장점이 많을 것이다. 다만 사(군)단에서 예하부대에 동원된 장비를 재배분하는 절차가 추가

36) 2020년 연합훈련 간 탄약분야 제한사항에 대한 사후검토 결과내용임

되겠지만 이는 지원우선순위를 고려하여 장비를 할당한다면 동원집행률 저조시에도 적시적인 조치가 가능하고 긴급동원 요청도 용이하다는 장점이 있다.

셋째, 물자동원 자원관리체계는 현재 전산에 의한 정보공유가 되지 않고 자원주무부처에 자료를 발송하여 수작업으로 업무관리를 하는 수준으로 실시간의 업무관리가 불가능한 상태이다. 행정안전부의 비상대비정보체계를 중심으로 자원주무부처의 중점관리자원이 부처 간에 실시간 자료가 연동되고 현황을 조회할 수 있도록 시스템 개발과 운영이 중요할 것이다. 부처 간의 협업과 행정안전부(비상대비정책국)의 업무 조정통제를 용이하게 할 수 있도록 정보체계 개발이 필요한 실정이다. 따라서 비상대비자원관리정보체계의 부처 간 연동체계 구축을 통해 물자동원의 소요제기, 지정, 관리, 집행 등 전반적인 업무관리 여건개선과 동원의 실효성을 제고할 수 있도록 관련법령을 개정해서라도 조기에 보완할 필요가 있다.

넷째, 산업동원집행을 위한 수송책임은 방산물자는 군에서 수송을 담당하고 있으나 일반물자는 시·도지사 책임 하에 시행하도록 되어있는데 부서간의 협업 등의 미흡으로 관 통제 운영 수송동원업체에 관련 계획이 반영되어 있지 않는 사례가 있어 전시임무수행 시 문제가 야기될 수 있으므로 이는 국토부와 산업부 간의 협업을 통해 광역지자체의 교통시행계획에 관련내용을 반영토록 조치가 필요하다.

다섯째, 방산물자 및 업체의 전·평시 업무이원화 문제는 군의 필수물자에 대한 전시 동원의 신뢰성에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 평시에는 방사청에서 모든 업무를 관장하지만 전시에는 산업부에서 방산물자 동원에 대한 업무를 관리하는 과정에서 업무의 전문성 부재, 각종 방산물자 자료의 공유제한 등으로 어려움이 매우 큼. 따라서 방사청의 방산물자 노하우 및 전문성을 전시에도 지속 활용이 가능한 업무관리체계 개선이 시급한 문제이므로 전시 업무의 중요성을 고려하여 국방부가 적극적으로 관여하여 개선을 추진할 필요가 있다.

여섯째, 물자동원에 관련된 법령개정은 비상대비자원관리법에 중점관리대상자원의 부처 간 정보시스템 구축에 필요한 조항을 추가 반영하고 방산물자에 대한 전·평시 업무관리 개선에 필요한 방위사업법과 비상대비자원관리법의 개정을 고려할 필요 있으며, 법령이 개정되면 이와 관련된 주무부처의 훈령이나 규정을 보완하여 물자동원의 실효성을 개선하는데 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

V. 결론 및 정책제언

제1절 결론

예비전력은 국가가 전시체제로 전환 시 소요되는 전력으로서 상비전력을 제외한 인적 및 물적 자원의 일체를 망라하고 있으며 이 중 물적 자원을 동원하는 것이 물자동원의 범주에 포함된다고 볼 수 있는데 그 동안 물자동원은 인원동원에 비해 상대적으로 소홀이 관리되고 있는 실정이다. 물자동원은 전시 전투력을 발휘하는 인적요소를 제외한 모든 장비 및 물자를 망라하는 것으로 전력 구성의 중요한 부분이면서 전쟁지속역량 확보에도 지대한 영향을 미치게 된다.

물자동원 업무는 물자의 유형에 따라 자원주무부처가 각각 연계되어 있어 다수의 부처 및 기관과 협업을 통해 업무수행을 하게 되므로 업무의 복잡성과 협업의 문제 등으로 실질적인 업무발진이 더디게 진행되어 온 것이 사실이다. 단편적으로 물자동원자원(중점관리자원)의 전산화가 되지 않고 있으며 부처별 자료의 연동도 안되는 상황이 이를 충분히 설명하고 있다. 이러한 업무환경은 업무관리가 과거 수작업 형태에서 크게 벗어나지 못한 것으로 매년 반복된 행정소요와 수시 변동되는 현황에 적시적인 대응이 곤란하고 소요기관과 지원기관 간의 협업소요의 과중은 실질적인 동원준비태세에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

본 연구는 다른 선행연구에서 물자동원제도의 문제를 동원지정된 대상자원에 대한 인센티브 부족과 국방부와 부처간의 업무협업, 지자체와 중점관리자원에 대한 업무협조 등에 주안을 둔 범위를 벗어나 새로운 접근방법을 제시한다. 따라서 다음과 같은 제도개선 방안을 제시하였는데, 먼저 행정안전부(국무총리실 대행업무 수행기관) 주관으로 중점자원관리의 부처 간 연동체계를 구축하는 것이 우선이며 이를 위해 먼저 법령개정을 포함한 예산확보를 위해 전문가 그룹의 의견을 수렴 등 다방면의 노력이 이루어져야 하며 둘째, 국방부의 동원소요제기 시스템은 전산시스템을 활용하여 시행하고 있어 행정소요를 감소시키고 있지만 다종다량의 소요를 제기하고 있고 가용자원의 지원능력을 고려하지 않고 소요중심의 업무관리도 개선이 필요하다. 이는 군수 및 동원기능이 협업하여 가용자원의 여건을 고려한 능력중심의 소요제기 체계로 전환을 할 필요가 있으며 지원능력이 부족한 장비 및 물자는 비축이나 조달계획을 수립하여 대안을 강구하는 것이 필요하다. 셋째, 물자동원의 지정(행정구역단위 자원배정)은 배정부대단위를 상급부대인 사(군)단급의 확대하고 행정구역도 광역화 하며 집결지도 도시 외곽에 대규모 시설을 활용하는 등 국가적 물류체계를 적용한 동원집행모델을 적용할 필요가 있다. 이는 인원동원과 연계되어 인원 및 장비의 패키지 개념으로 동원지행체계를 구축하는 것으로 민간 물류시스템을 참고한 획기적인 자원배정 및 집행

체제의 개선이 필요하다. 넷째, 방산물자 및 업체의 전시 동원 체계는 획기적으로 개선할 필요가 있는데, 전·평시 이원화된 업무관리는 방산물자 동원의 신뢰성을 저하시킬 수 있으므로 제도적인 보완과 더불어 방사청을 전시 방산물자 동원업무에 활용할 수 있는 정책과 관련 법령정비가 필요하다.

결론적으로 물자동원은 전시 군사력의 60%이상을 차지하고 있어 물자동원의 성패는 군의 편성과 전쟁지속역량 확보에 지대한 영향을 미치게 되므로 국방부는 관련 부서 및 제대별 협업을 통해 능력기반의 동원소요와 부족 물자의 비축 및 조달 등을 종합적으로 설계하여 전시 사업에 반영해야 할 것이며, 행정안전부는 법 국가적인 물적 자원의 전시 효율적인 활용할 수 있도록 중점관리대상자원에 대한 정보화체계를 구축하여 부처 간 상호 연동을 지원하고 실질적인 충무훈련을 통해 동원의 실효성을 지속적으로 검증하는 등 총력전 체제 하에서 물자동원태세 확립에 주력해야 할 것이다.

제2절 정책제언

국방 물자동원의 실효성을 제고를 위해서는 현 문제점을 직시하여 실질적인 제도개선을 위해서는 관련부처의 적극적인 협업과 노력이 요구되며, 특히 국방부는 전쟁지속능력을 보장하기 위한 국방물자 동원태세 확립할 수 있도록 동원 소요관리업무의 개선과 자원배분 방법 보완, 동원집행 간 인수부대(기관)의 협업체계 강화, 방산물자의 전·평시 업무관리 개선을 검토하는 등 다각적인 노력을 강구할 필요가 있다. 따라서 국방물자에 대한 동원체제의 근본적인 체질을 개선하기 위한 정책적인 제언을 아래와 같이 제시하였으며 이는 법령개정을 포함한 관련부처의 협업을 통해 개선이 가능한 것으로 국방부 및 각 군 본부에서 제도 발전에 반영하여 추진할 필요가 있다.

1. 동원 소요기준의 최적화

소요기관인 군은 평시보유 및 비축, 추가 획득을 제외한 소요를 동원으로 보충하도록 시스템이 되어 있으며, 선정된 전시기본품목에 대해 부족소요 전량을 동원으로 반영하다보니 자원주무부처의 가용자원 부족 시 동원지원이 제한되는 품목과 물량이 지속 발생하는 문제가 야기되고 있다. 따라서 동원 소요제기는 순수한 군의 부족소요 중심에서 자원부처의 자원 가용성을 고려한 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 동원지원능력에 기초한 동원소제기를 시행하는 방안으로 동원소요와 가용성을 관련부처와 사전 협의를 통해 동원소요를 최적화할 필요가 있다는 것이다.

또한 동원소요를 대대급 소요까지 구체적으로 요구하다 보면 자원배분도 대대급까지 세분화하여 시행하게 되어 있는데 이러한 방법은 소규모 자원까지 배분해야 하는 업무관리 소요와 차후 동원배분(지정)된 자원의 관리, 관·군의 협의체계 유지 등 행정소요 증가 및 전시 동원집행의 어려움을 동반할 수 있으므로 사(군)단 단위 종합된 소요로 제기하고 동원 집행 단계에서 소집부대에 자원할당(배분)은 군수업무체계로 시행하는 방안으로 이는 전시 동원소요와 집행의 업무관리를 보다 효율적으로 할 수 있을 것이다. 아래 표는 능력기반의 동원소요제기 최적화 방안을 아래와 같이 제시하였다.

구 분	현 행 제 도	개 선 방 안
방 법	소요기반 요구(군 소요에 주안)	능력기반 요구(가용자원 범위 내)
소요기준	소집부대(대대급 이상)	축선/지역단위(사·군단 급)

이러한 동원소요의 최적화는 동원업무를 전문요원에 의해 집중적으로 시행할 수 있어 업무관리의 효율성과 장비 및 물자 인수업무를 통합함으로써 예비부대의 추가적인 동원업무 소요를 감소시켜 전시 초기 물자동원 관련 소집부대의 전시전환 여건 조성에도 기여할 수 있다.

2. 동원 소요조정 심의 및 동원지정(자원배분) 보완

물자동원의 소요는 제대별 전산체계를 활용하여 요구하며 제대별 심의를 거쳐서 상급제대에 전송하며 최종 국방부에서 소요 심의한 결과를 행안부 비상대비자원관리시스템으로 전송하게 된다. 행안부에서는 관련부처와 협업을 통해 소요조정심의를 거쳐 최종 동원자원을 배분하고 그 결과를 동원(충무)계획으로 반영하는데 이러한 절차는 소요와 능력의 정보가 충분하지 않는 일방 통행식 업무관리로 행정소요만 가중시킨다고 볼 수 있으므로 앞에서 언급한 동원지원능력 중심의 소요제기 방법을 강구하여 불필요한 절차와 행정소요를 과감히 정리하는 것이 필요하다.

다음은 차량이나 건설장비의 자원배분에 관한 사항으로 현재는 소요부대의 요구를 충족하기 위해 시·군·구까지 세분화하여 부대별 자원을 배분하고 있는데 이렇게 될 경우 자원관리와 동원집행 등이 기초자치단체지역까지 세분화되어 실질적인 업무관리에 제한을 줄 수 있으므로 배정지역을 광역시·도로 확대하고 사(군)단급 단위에서 통합적인 자원관리 및 동원집행을 시행하는 방안으로 개선이 필요하며, 소집부대의 자원배분은 상급부대에서 장비를 인수한 이후에 우선순위 고려하여 할당하는 방안으로 동원계획을 다음과 같이 보완시킬 필요가 있다.

구 분	현 행 제 도	개 선 방 안
소요심의	제대별 시행(전산+수작업)	국방부·행안부(전산 자동처리)
자원배분	시·군·구(소집부대 자원배분)	광역시·도(사·군단단위 통합)

위의 자원의 배정지역 확대는 자원관리를 상급제대에서 광역자치단체와 협업하여 추진할 수 있고 개인소유 장비보다는 업체중심의 장비를 동원 지정할 수 있으므로 실제 동원집행에도 많은 잇점이 있을 것이다. 특히 장비 검차관운용이나 집결지 선정이 용이하다는 장점이 있으며 동원집행 통제나 계획의 통합수립 등 여러 가지 면에서 유리하므로 국방부 및 각 군 본부차원에서 이를 적극적으로 개선할 필요가 있다.

3. 동원집행절차 개선

국방 물자동원의 집결지는 가급적 병력집결지와 동일 또는 인접지역으로 하도록 규정하고 있는데 이 경우 소규모 지역에 다수의 집결지를 운용할 수밖에 없는 제한사항이 있다. 다수지역에 소규모의 동원장비를 인수할 경우 군부대에서는 인수반 및 검차관 운용소요가 증가되고 부대별로 장비가 지연 도착되거나 미 응소의 경우 일부부대는 임무수행에 문제가 발생될 수 있으므로 집결지를 대규모로 하여 사(군)단급 단위로 선정하면 이러한 문제를 해소할 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 예하부대(소집부대)는 인수에 필요한 인원 등의 소요가 감소되어 전시전환단계에서 본연의 임무에 전념할 수 있는 여건을 보장할 수 있을 것이다.

또한 집결지 별로 전문가로 편성된 통합 인수관을 운용하여 전문성과 효율성을 제고할 수 있으며 사단 또는 군단별 장비 등의 응소 수준에 따라 예하부대에 우선순위를 고려한 장비할당을 통해 효율적인 장비배분 및 운용도 가능할 것이다. 장비소유주 또는 업체도 전방의 소규모 지역까지 이동해야 하는 불편함과 전시의 불확실한 상황으로 동원에 대한 불안을 해소할 수 있고 동원응소율도 향상될 수 있으며 인도인수에 소요되는 절차와 시간을 절약할 수 있는 장점도 있으므로 국방물자동원의 집결지는 가급적 상급부대 단위로 통합 운용하는 방안을 검토하여 발전시킬 필요가 있다. 추가적인 대안은 업체 소재지에서 직접 인수관을 파견하여 최초부터 군이 통제할 상태에서 장비를 인수하는 적극적인 방안도 고려할 수 있으나 이러한 경우 업체별 장비 보유나 변화되는 상황 등의 제한요인이 있을 수 있어서 장기적인 검토가 필요할 것이다.

4. 방산물자 전·평시 업무관리체계 개선

전시 방산물자 동원보장을 위한 방산분야 업무의 제도적 발전이 필요하다. 현재 전·평시

방산물자 업무 주부부서가 이원화되어 있는데, 평시는 방위사업청에서 방산물자의 생산·공급통제, 예산편성, 원자재 비축, 시설보강지원 등의 업무를 수행하지만 전시에는 산업통상자원부에서 자원관리 및 동원지정된 자원의 임무고지 업무를 맡고 있다. 즉 전·평시 방산물자의 업무수행체계가 이원화 되어 있고 산업부에서는 방산 업무에 대한 전문성을 갖추고 있지 않아 동원 초기에 혼란 및 시행착오가 우려될 수 있다는 것이다. 따라서 방산물자에 대한 전·평시 업무연계성을 유지하기 위한 국방부(방위사업청)와 산업부 간의 협의를 통한 시스템을 개선할 필요가 있다. 즉 정보체계의 상호 연동 및 공유, 업무담당자의 전시 교환, 또는 전·평시 방산물자를 방사청으로 업무를 이관하여 일원화된 업무수행 방안 등 적절한 대안을 강구해야 할 것이다.

5. 중점관리 대상자원의 전산업무관리 정보체계 구축

물자동원 대상자원은 부처별 관장하는 전체 자원현황 중에 일부에 해당되는데 비상대비를 위한 중점관리 대상자원에 대해 별도의 정보시스템이 구축되어 있지 않다. 이는 부처별 관심과 필요성 등 이해부족으로 시스템을 개발하고 있지 않고 있어 자원관리에 어려움이 지속 발생하고 있는 실정이다. 소요부처에서 소요기관에서 동원소요 자원을 자료화일로 전송받아 수작업으로 업무를 관리하고 있어 정확성이나 업무의 효율이 떨어지며 자원의 변동 상황에 적시적인 업무처리가 제한되어 전·평시 동원태세 확립에 문제가 있으므로 개선이 필요하다.

따라서 부처별 물자동원 대상 자원을 별도로 관리할 수 있는 정보시스템을 구축하고 전산자료가 행정안전부의 비상대비시스템과 연동하여 소요부처(기관)이 자료를 공유할 수 있도록 업무관리체계를 개선해야 할 것이다. 이는 국방부가 청와대(NSC)와 협의하여 전 부처에 해당되는 사업의 필요성과 중요성을 제기하고 행안부가 주도가 되어 관련법령 개정 및 충무계획 반영 등의 주도적인 노력이 필요하다.

부처간의 업무협업이 가능하고 행안부의 업무 조정통제기능을 수행 할 수 있도록 중점관리 자원의 업무관리 시스템이 구축된다면 매년 작성되는 충무계획의 자원배분 및 대체지정 등의 업무가 획기적으로 발전될 수 있으며, 행정업무의 감소, 예산 절감, 실시간 자원관리 및 적시적인 업무지원이 가능하여 물자동원지원태세 확립에 획기적인 발전이 가능할 것으로 예상된다.

6. 물자동원 관련 법령 개정

물자동원의 전·평시 업무체계 발전을 위한 통합정보체계 구축 등 전산자료를 실시간 관련기관과 공유 및 업무수행 여건 개선을 위해서는 비상대비자원관리법에 관련 조항을 반영

해야 한다. 이는 부처별 정보체계를 구축할 수 있는 근거를 제공하는 것이며 체계구축에 필요한 예산을 확보하여 사업을 추진할 수 있도록 각 부처의 업무여건을 보장한다는 것이다.

또한 군의 핵심 물자인 방산물자의 전·평시 업무 이원화에 따른 동원초기 문제와 업무의 전문성 등의 제한요인을 해소할 수 있도록 방위사업법과 비상대비자원관리법, 전시자원동원에 관한 법률(전시법)에 관련 조항을 반영하고 국방부와 산업부의 방산물자 전·평시 업무분장 체계에 대한 관련규정을 추가 보완해야 할 것이다.

7. 부처별 물자동원 업무 분장과 중앙통제기구 운용방안 발전

물자동원은 다수의 부처와 연계되어 업무를 수행하게 되는 구조이다. 따라서 부처별 명확한 업무분장이 이루어지고 이를 조정통제하는 중앙통제기구가 반드시 필요할 것이다.

부처별 업무분장은 먼저, 주무부처별 관리하는 동원자원에 대한 상태, 자원이동 등 변경사항과 동원지정에 관한 각종 자료를 전산화하고 이를 실시간 관련부처와 공유가 가능토록 시스템을 구축해야 한다. 둘째, 부처별 구축된 시스템이 행정안전부의 비상대비자원관리정보체계와 연동되도록 하여 전 부처가 전산에 의한 자원관리 및 동원지정 등의 업무를 수행할 수 있도록 업무환경을 구축하는 것이다. 마지막으로 부처별 동원업무 전문가를 양성하고 이를 장기간 보직하여 전시업무에 대한 전문성을 갖추도록 인사관리를 개선할 필요가 있다. 대부분 단기간 일회성 보직으로 전문성과 소명의식이 부족하여 물자동원업무의 발전이 없고 과거의 수작업 방식의 낙후된 업무가 이루어진다는 것이다.

다음은 물자동원은 다양한 부처가 협업을 통해 업무를 수행하게 되므로 이를 중앙통제하는 기구를 설치하여 운용해야 한다는 것이다. 과거 대통령 직속기구로 국가안전보장회의 산하 비상기획위원회(1969. 3)가 국가동원을 총괄했던 것과 같이 전 부처를 통제 및 업무관장이 가능한 통제기구가 있어야 물자동원의 계획과 집행을 통제할 수 있을 것이다. 현재 행정안전부의 비상대비정책국에서 이를 관장한다는 것은 업무수행에 한계가 있다는 것이다. 따라서 대통령 직속기구가 아니더라도 국무총리실 산하에 이러한 기구를 설치하는 것은 물자동원의 실효성을 제고하는데 반드시 필요할 것이며 국방부는 이러한 정부조직 개선안에 대한 적극적인 노력이 요구되며 필요시 국가안전보장회의 상임위에 상정하여 이를 논의하도록 추진하는 것도 하나의 방안일 것이다.

〈참고 문헌〉

1. 국방부 및 합참, 육본 등 군 기관의 공식적인 제공자료 및 발간물

국방부, 2018, 「전시물자동원의 실효성 제고방안 연구」, 국방부.
국방부, 2016, 「수도권 동원예비군 수송방법 개선방안 연구」, 국방부.
국방부, 2019, 『‘유능한 안보 튼튼한 국방 구현’을 위한 국방기본정책서(2019~2033)』.
국방부, 2020, 「국방전시군수지원소요 및 능력판단지침」, 국방부
국방정책포럼, 2016, 「전시 동원체계 문제점 및 발전방향」, 국방부
국회토론회, 2017, 「미래안보환영을 고려한 동원전력 발전방안」, 국회 국방위
방위사업청, 2014, 「방산물자 지정방식(이원화)개선방안 연구」, 방위사업청.
육군본부, 2013, 「전시 차량동원 응소율 예측에 관한 연구」, 동원참모부
육군본부, 2013, 「전시 수도권 동원자원의 예상 유동현황 연구」, 동원참모부
육군본부, 2019, 「동원 및 예비군 업무」, 동원참모부.

2. 대외 연구기관 및 학술지에 기고된 연구논문 및 발간물

김영수, 2011, “비상대비 관련법령 정비방안”행안부 연구용역과제
윤진영, 2018, “국내·외 안보환경 변화에 따른 물자동원 소요 및 비축물자 과리 발전 방안에 관한 연구”
정원영, 2018, “전시 산업동원의 실효성 제고방안 연구”
한국국방연구원, 2016, 「산업동원능력의 진단 및 발전방향」 주간국방논단, 한국국방연구원.
행정안전부, 2018, “비상대비 연구논총(43호)”, 행정안전부. 등
미국의 비축제도 연구, 「육군, 해군/해병대,공군」(인터넷 자료) 등

* 근거법령: DoDD 3110.07(Pre-positioned War Reserve Materiel Strategic Policy), DoDD 3110.06(War Reserve Materiel Policy)

3. 국방 물자동원 관련 각종 법령 및 규정 등

국민안전처예규제제83호(2017. 5. 22., 일부개정), “동원자원소요심의규정”
국방부 동원기획관실, 2011, 「국방동원업무에 관한 훈령」, 국방부.
국방부훈령 제1602호(2013. 12. 27. 일부개정), “국방동원업무에 관한 훈령”
법률 제14750호(2017. 3. 21. 일부개정), “비상대비자원관리법”
비상대비자원관리법, 전시 자원동원에 관한 법률, 방위사업법
전시대기법(1984. 8. 4. 총무2종 공포). “전시자원동원에관한 법률안”
정부 자원주무부처별 비상대비업무관리 규정 및 절차 등

예비전력 정예화와 연계한 국가비상대비체계 발전 방향

원광대학교 교수 정진섭
국방대학교 연구원 강용구

- I. 연구 개요
- II. 관련 이론과 외국사례 고찰
- III. 안보환경 변화가 국가비상대비체계에 미치는 영향
- IV. 국가비상대비체계와 예비전력 현상 진단
- V. 예비전력 정예화를 위한 국가비상대비체계 발전 방향
- VI. 결론 및 정책 제언

요 약

4차 산업혁명기술의 발전과 인구감소 등의 급격한 안보환경 변화에 대응하기 위해 우리 군은 국방개혁을 추진하여 상비전력은 첨단과학기술군으로 거듭나고 있으나 예비전력은 낙후성을 면치 못하고 있다.

예비전력 정예화는 군의 자체적인 노력도 중요하지만 정부 주도로 시행되는 국가비상대비 분야의 뒷받침을 필요하다는 관점에서 볼 때 국가비상대비체계의 부실이 예비전력의 낙후성에도 영향을 미치고 있다 할 것이다. 따라서 이와 관련된 현상과 문제점을 진단하고 발전 방향을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 6개 장으로 편성하였으며 장별 주요 내용은 다음과 같다. 제1장은 서론으로 연구의 배경과 필요성, 선행연구 검토, 연구 중점 및 방법, 연구 자료의 활용방안을 제시하였다.

제2장은 국가비상대비의 개념을 살펴보고, 국가비상대비체계와 예비전력의 관계를 규명

하였다. 그리고 우리나라와 안보환경이 비슷한 외국의 국가비상대비체계 고찰을 통해 우리에게 주는 시사점을 도출하였다.

제3장은 미래 국제질서와 안보환경을 전망하고, 전쟁 패러다임의 변화와 함께 국가비상대비체계에 미치는 영향을 분석하였다. 미래 국제질서의 변화와 인구감소 등 안보환경의 변화는 국가비상대비체계와 예비전력 분야별 혁신 방안을 재정립해야 하는 과제를 우리에게 안겨 주고 있다.

제4장은 국가비상대비체계와 예비전력의 현상을 진단하였다. 먼저 국가비상대비체계의 문제점으로 첫째, 관련 법령들이 개별법으로 제정되어 비상상황 발생 시 혼란을 초래할 수 있고, 기본법 부재로 관련 법령의 조정·통제가 제한된다. 둘째, 국가비상대비 기관 및 조직은 국가 차원의 재해재난 대비에 치중한 나머지 현존하는 북한의 위협 등 전통적인 안보분야에 대한 대비는 약화되어 있다. 셋째, 충무계획 및 동원운영계획은 계획수립 절차가 부실하고 전시 예상되는 상황과 충무계획 간의 괴리를 발견할 수 있다. 넷째, 동원자원 관리 및 집행체계는 다원화된 부분이 많아 전시 동원보장이 제한되고 중점관리대상업체 지정 및 관리, 병무청과 지자체의 동원집행 능력 등의 문제점이 지속되고 있으며, 평시 동원자원관리와 비상대비 연습, 전시 동원집행능력 면에서 많은 문제점을 내포하고 있다.

아울러 예비전력 분야의 현상을 살펴보면, 그동안 예비전력 정예화를 위해 많은 노력을 기울여 왔으나 예비전력 부대구조와 편성, 무기 및 장비의 보유율과 현대화 수준, 교육훈련, 예산, 관련 법령 등의 개선은 지지부진한 상태에 있다.

예비전력이 국가비상대업무의 한 부분이며 비상대비업무의 핵심은 국가동원체제 확립에 있다고 볼 때, 예비전력 정예화와 관련한 국가비상대비체계의 발전 과제는 다음과 같이 도출할 수 있다. 첫째, 예비전력과 국가비상대비업무에 대한 전략적 인식 개선이 필요하다. 둘째, 비상대비업무를 총괄하는 정부 조직과 동원업무를 집행하는 정부와 지자체의 조직 보강이 필요하다. 셋째, 4차 산업혁명 등 안보환경 변화를 고려하여 충무계획 보완 등 실효성을 보장해야 한다. 넷째, 전시 동원보장을 위한 동원자원 관리, 집행에 대한 체계 개선이 필요하다.

제5장은 본 논문의 본론에 해당하는 부분으로 예비전력 정예화를 위한 국가비상대비체계 발전 방향을 제시하였다. 첫째, 예비전력의 역할을 재정립하고 정예화 방향을 설정하였다. 예비전력은 전통적 안보 차원의 기본 임무와 역할에 추가하여 최근 강조되고 있는 비군사적 임무 지원과 더불어 다원화되는 포괄적 안보환경에 유연하게 대응할 수 있는 역할 확대가 필요하다. 그리고 예비전력 개념을 자원 위주에서 부대 개념으로 확장하고, 국방전력의 한 축으로서 즉각 전투임무 수행이 가능한 모습을 지향해야 한다. 또한, 예비전력 부대와 자원에 대한 실질적인 선택과 집중을 달성하고, 예비전력부대를 구성하는 병력, 장비, 물자를

Package로 보강하는 등 예비전력 정예화의 방향성을 재정립할 필요가 있다.

둘째, 관련 법령의 정비이다. 국가위기관리기본법을 제정하여 군사·비군사 분야의 다양한 위기관리 법령을 조정하고 통제할 수 있어야 한다. 전시대기법을 가운데 국지전 등 위기 극복을 위한 부분동원에 관한 법률만이라도 평시법화하여 총동원 시행에 따른 국가적 혼란과 경제적 충격을 분산하고, 국민의 생활 안정을 도모하며, 효율적인 동원으로 초전 대비태세를 갖추어야 한다.

셋째, 관련 제도의 정비가 필요하다. 각급 지자체에서 운영하는 통합방위지원본부와 연계되고 지자체를 지원할 수 있는 국가 차원의 중앙통합방위지원본부 신설을 검토하고, 국가자원종합상황실을 신설하여 국가자원의 통합관리체계를 구축해야 한다.

넷째, 비상대비 조직과 인력보강 및 전문화이다. 현재의 행정안전부 비상대비정책국을 국무총리실 예하 차관급을 본부장으로 하는 비상대비본부로 승격시켜야 한다. 그리고 중앙부처 및 지자체 비상대비 조직은 국 및 과 단위로 정형화하고, 지자체 비상대비 담당자를 전문 군무경력관으로 보직을 검토하고 직무교육을 강화해야 한다. 중점관리대상업체의 비상대비 업무담당자(비상계획관) 설치기준을 객관성 있게 재정립하고 조직 확대가 필요하다.

다섯째, 충무계획의 실효성을 보장해야 한다. 이를 위해 군사작전 지원을 위한 충무계획은 4차 산업혁명 추세와 국방개혁과 연계한 계획 보완이 요구된다. 또한, 비상대비 연습 시 비상대비업무 유경험자들에 의한 전시대비계획의 실효성 검증을 추진해야 한다. 동원기간을 기존 1년에서 6개월로, 동원단계를 12단계에서 5단계로 조정하여 전시 작전계획과 연계성을 유지하고 기존의 동원계획을 보다 융통성 있게 적용할 수 있게 한다. 또한, 4차 산업혁명시대 안보환경 변화를 반영하여 첨단과학기술군에 부합된 전시 소요를 판단·검증하여 충무계획에 반영해야 한다.

여섯째, 동원자원 관리 및 집행체계의 발전이다. 인적·물적 자원의 동원 즉시 임무수행 준비태세를 갖추는 것과 동원속도는 매우 중요하다. 이를 위해 정보화·과학화 추세를 반영한 소집방안과 수송방법 발전, 동원지정 자원에 대한 적정성 평가, 비상대비연습 숙달 등이 필요하다.

제6장은 결론과 정책 제언 사항을 정리하여 제시하였다. 국가비상대비 분야는 예비전력을 포함하는 상위 개념으로서 예비전력 정예화에 직접적인 영향을 미치기 때문에, 현재의 국가비상대비체계가 지닌 여러 문제점을 해소하고 예비전력 정예화를 달성하는 공동의 노력이 필요함을 강조하였다. 정책 제언 사항으로는 국방부가 자체적으로 추진할 사항과 타 정부부처와 협조할 사항 등을 구분하여 제시하였다. 먼저 국방부에서 자체적으로 추진할 사항으로는 '예비전력의 역할 확대 및 재정립', '동원자원 관리 및 집행체계 발전', '충무계획에 반영할 동원소요의 최적화' 등을 제시하였고, 타 정부부처와 협조하여 보완할 사항으로는 '국가비상대비 관련 법령과 제도 정비', '비상대비 조직과 인력편성 보강 및 전문화' 등을 제시하였다.

I. 연구개요

1. 연구배경 및 필요성

인공지능(AI), 로봇, 뇌 과학 등이 보편화 되는 4차 산업혁명이 인류의 생활 패턴을 획기적으로 변화시키면서 기존에 통용되던 사회의 기준과 표준이 바뀌고 의식마저도 변화하고 있다. 21세기 시대변화의 조류 속에서 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 미래사회 트렌드를 예측하고 변화를 시도하고 있는 가운데 우리 군도 강도 높은 개혁을 통해 전방위 안보위협에 대응할 수 있는 강군으로의 변신을 도모하고 있으며, 국방개혁의 가시적인 성과로 상비전력은 첨단과학기술군으로 거듭나고 있다.

그러나 상비군의 혁신적인 변화와는 달리 우리 군의 예비전력은 개혁의 속도를 따라가지 못하고 있다. 여기에는 다양한 이유가 있겠지만 예비전력 생성의 근간이라고 할 수 있는 국가비상대비체계의 낙후성도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 또한, 군사력을 상비전력과 예비전력의 합(合)이라고 할 때, 예비전력의 정예화 달성은 국가비상대비체계에 대한 진단과 발전이 선행되어야 한다는 데는 이견이 있을 수 없다. 이러한 측면에서 예비전력 정예화와 국가비상대비체계 발전의 필요성을 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

먼저, 예비전력의 생성은 국가비상대비체계에 뿌리를 두고 있다는 점에서 효율적인 국가비상대비체계의 구축이 긴요하다. 그러나 현재 우리나라의 국가비상대비체제는 법령 및 제도, 중앙정부 및 지방자치단체의 조직 편성, 업무담당자의 임무수행능력, 충무계획 작성 등 전반적인 분야에서 문제점이 지속적으로 지적되고 있다. 국가비상대비체계의 부실은 예비전력 정예화에 직접적인 영향을 미치는 만큼 조속한 시정이 요구된다.

둘째, 한반도 안보위협과 동원환경에 최적화된 신뢰성 있는 예비전력 건설이 필요하다. 핵을 포함한 WMD 능력 고도화로 북한의 군사적 위협이 더욱 증대되고 있으며, 주변국들의 군사력건설 경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 아울러 4차 산업혁명기술의 고도화와 육군의 대규모 병력 감축 등 동원환경의 변화는 도전과 기회 요인을 동시에 제공하고 있다. 따라서 도전요인을 극복하고 기회를 살려 신뢰성 있는 동원전력 건설이 필요하며, 국가비상대비체계의 발전이 그 바탕이 되어야 할 것이다.

셋째, 예비전력의 비전과 정예화 목표 재설정이 필요하다. 최근 들어 활발하게 논의되고 있는 4차 산업혁명을 넘어서는 국방 장기 전략에 발맞추어 예비전력의 비전과 정예화 목표를 재설정해야 한다. 이에 따라 예비전력 정예화의 근간이 되는 국가비상대비체계 역시 메가트렌드의 변화 추세를 반영하여 혁신적인 개선이 요구된다.

본 연구는 이와 같은 필요성을 적시하여 예비전력 정예화를 위한 국가비상대비체계 각 분야별 발전 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구중점 및 방법

가. 연구중점

본 연구의 목적은 예비전력 정예화 구현을 위한 국가비상대비체계의 발전 방향을 제시하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위한 연구 중점은 먼저 국가비상대비체계와 관련된 이론을 고찰하여 예비전력과의 상호 관계를 규명하고, 외국의 비상대비체계 고찰을 통해 한국에 주는 시사점을 도출한다. 그리고 미래 안보환경 변화와 전쟁 패러다임의 변화가 국가비상대비체계에 미치는 영향을 분석한다. 이를 바탕으로 국가비상대비체계와 예비전력 정예화 현상을 종합적으로 진단하고 분야별 발전 방향을 모색하고자 하며 세부 연구 중점은 다음과 같다.

- 1) 국가비상대비체계와 예비전력과의 상호 관계 고찰
 - 가) 국가비상대비 개념과 예비전력과의 관계
 - 나) 외국의 국가비상대비체계 고찰, 시사점 도출
- 2) 안보환경 변화가 국가비상대비체계에 미치는 영향 분석
 - 가) 국제질서, 전쟁 패러다임, 인구구조의 변화 전망
 - 나) 미래 안보환경이 국가비상대비체계에 미치는 영향
- 3) 국가비상대비체계와 예비전력 현상 진단
 - 가) 예비전력 정예화에 영향을 미치는 국가비상대비체계 문제점 분석
 - 나) 예비전력 정예화 목표와 현상 진단
 - 다) 예비전력 정예화 관련 비상대비체계 쟁점 사안
- 4) 예비전력 정예화를 뒷받침하기 위한 국가비상대비체계 발전 방향 제시
 - 가) 예비전력 역할과 정예화 방향 재정립
 - 나) 관련 법령과 제도 정비
 - 다) 비상대비 정부 기구와 조직, 인력편성 보강 및 전문화
 - 라) 충무계획의 실효성 보장
 - 마) 동원자원 관리 및 집행체계 발전 등

나. 선행연구 검토

본 연구의 주제인 예비전력 정예화와 연계한 국가비상대비체계의 발전 방향을 정립하기 위하여 선행연구 사례를 검토하였다. 세부 내용은 다음의 <표 1>과 같이 정찬권의 ‘국가위기관리체계 변화의 결정요인에 관한 연구(2006)’, 이채언의 ‘한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구(2012)’, 이흥기의 ‘국가 통합위기관리체계 구축 방안(2014)’, 최원상의 ‘4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구(2018)’, 김위수의 ‘한국의 국가비상대비업무 발전 방안에 관한 연구(2020)’ 등을 들 수 있다.

먼저 정찬권은 탈냉전과 국내정치 민주화 등 안보환경의 변화가 크게 일어났음에도 불구하고 우리나라는 과거 냉전기의 위기관리형태와 체계 운용 수준을 벗어나지 못하고 있는 원인을 분석하고, 장차 우리나라가 지향해야 할 국가위기관리체계의 발전 방향을 제시하였다. 먼저 국가위기관리체계의 변화에 영향을 미치는 결정요인으로 안보개념 및 위협대상의 변화, 대외관계, 정치리더십, 의사결정체제라 정리하였다. 이를 바탕으로 위기관리 개념 재정의, 전평시 위기가 통합된 국가위기관리체계 구축, 위기관리 법령과 제도의 전면적인 정비, 각 기관별 교육훈련 통합 및 재설계, 국가안전보장회의 운영체제를 개선할 것을 주장하였다.

<표 1> 기존연구 결과 종합

구 분	내 용
정찬권	- 국가위기관리체계 변화의 결정요인에 관한 연구(2006) - 위기 개념 재정의, 전평시 위기가 통합된 국가위기관리체계 구축 - 위기관리 법령과 제도 재정비 - 각 기관별 실시하는 교육훈련 체계 통합, 하나의 틀로 재설계 - 국가안전보장회의 운영체계 개선(법적 지위와 역할 상의 한계 보완)
이채언	- 한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구(2012) - 국가위기관리 개념의 중요성 인식, 한국의 안보상황과 환경여건에 부합되는 국가위기관리 개념 발전 요구 - 법령체계 정비와 함께 국가위기관리 기본법 제정 요구 - 군사 및 비군사적 안보 분야와 재난 분야를 포괄하는 조직체제로 발전 - 국가위기 통합관리 컨트롤 타워 요구(인적자원과 시스템) - 안보 및 재난 분야를 종합적으로 관리할 수 있는 정부종합상황실 설치
이흥기	- 국가 통합위기관리체계 구축방안(2014) - 국가안보와 위기관리 분야에 대한 독자적 이론체계, 학문적 체계화 - 전시 안전보장에 못지않은 비중을 위기관리에 부여, 국민적 인식 통합 - 체제의 수직적 구조와 수평적 구조 통합과 연계 기능 발휘토록 설계

구 분	내 용
최원상	4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구(2018) - 재난안전상황실을 비상대비상황실로 통합하여 운영하는 방안 검토 - 위기상황 대응 및 조치와 실행에 인공지능 의사결정지원 체계 필요 - 동원자원과 국가 주요시설 관리에 사물인터넷 접목 - 비상대비 상황시 동원 물자 및 장비 수송에 드론 활용 방안 강구 - 가상현실과 증강현실 기반의 비상대비훈련 활성화
김위수	- 한국의 국가비상대비업무 발전 방안에 관한 연구(2020) - 위기관리 비상대비업무 조직의 직무 전문성 제고 및 교육과정 신설 - 비상대비업무의 동원제도와 연계한 조직운영의 통합 방안

이채연은 한국의 국가위기관리 조직체계가 효율적이지 못한 원인으로 위기에 대한 인식의 문제, 법과 제도의 문제, 제도의 경로의존성(path dependence)과 부처이기주의, 컨트롤 타워 부재, 위기관리 리더십 등을 제시하였다.

이흥기는 그동안 국가 위기관리체제를 개선하고 역량을 강화하기 위한 노력이 지속되었음에도 불구하고 기대했던 성과를 창출해내지 못한 것으로 판단하고, 그 원인과 근본적인 혁신 대책을 제시하였다. 구체적으로 국가 위기관리의 기초이론체계 정립, 국가 위기관리를 위한 패러다임 변혁, 새로운 국가 위기관리 시스템을 구성하는 하위체계의 형상과 기능을 설정할 것을 제시하였다.

최원상은 4차 산업혁명과 관련하여 한국과 주요 국가들이 추진하는 정책을 살펴보면서 정부와 지자체, 시민단체가 하나의 플랫폼에서 인공지능(AI), 빅데이터, 사물인터넷(IoT), 가상현실(VR) 및 증강현실(AR) 등을 활용한 의사결정, 상황분석 및 판단, 자원의 효율적 운용, 교육훈련 등에 의한 국가비상대비의 패러다임 변화 전망과 대응방안을 제시하였다.

김위수는 한국의 국가위기관리체계 비상대비업무의 문제점을 극복하기 위한 방안으로 비상대비업무조직의 직무 전문성 제고와 비상대비업무 대응능력 향상을 위한 교육과정 신설, 비상대비업무(충무계획)의 동원제도와 연계한 조직운영의 통합을 주장하였다.

이상의 선행연구 결과들은 위기관리 시의 의사결정, 관련 법령 및 조직 정비 등 거시적 관점에서 국가비상대비체계의 발전방안을 제시하고 있다. 그러나 국가비상체계가 예비전력 정예화에 미치는 영향요인을 도출하고 상관관계 속에서 문제점을 발굴하여 발전 방향을 제시한 연구는 많지 않으며, 특히 미래사회의 안보환경 변화와 전쟁 패러다임의 변화속에서 예비전력의 역할을 재설정하고 이를 보장하는 국가비상대비체계의 발전방안을 제시한 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 선행연구들이 예비전력 분야와 국가비상대비체계 분야로 각각 독립된 영역에서 연구해 온 것에 반해 본 연구는 두 분야 간의 상관관계를 규명하여 통합된

발전방안을 제시함으로써 시너지 효과를 달성하고자 하였으며, 그동안 문제점을 제기하였으나 개선되지 않은 국가비상대비체계 상의 보완과제를 미래 안보환경을 고려하여 다시 정리하고 정책 제언으로 제기했다는 측면에서 의의를 찾을 수 있다.

다. 연구 방법

1) 연구방법론

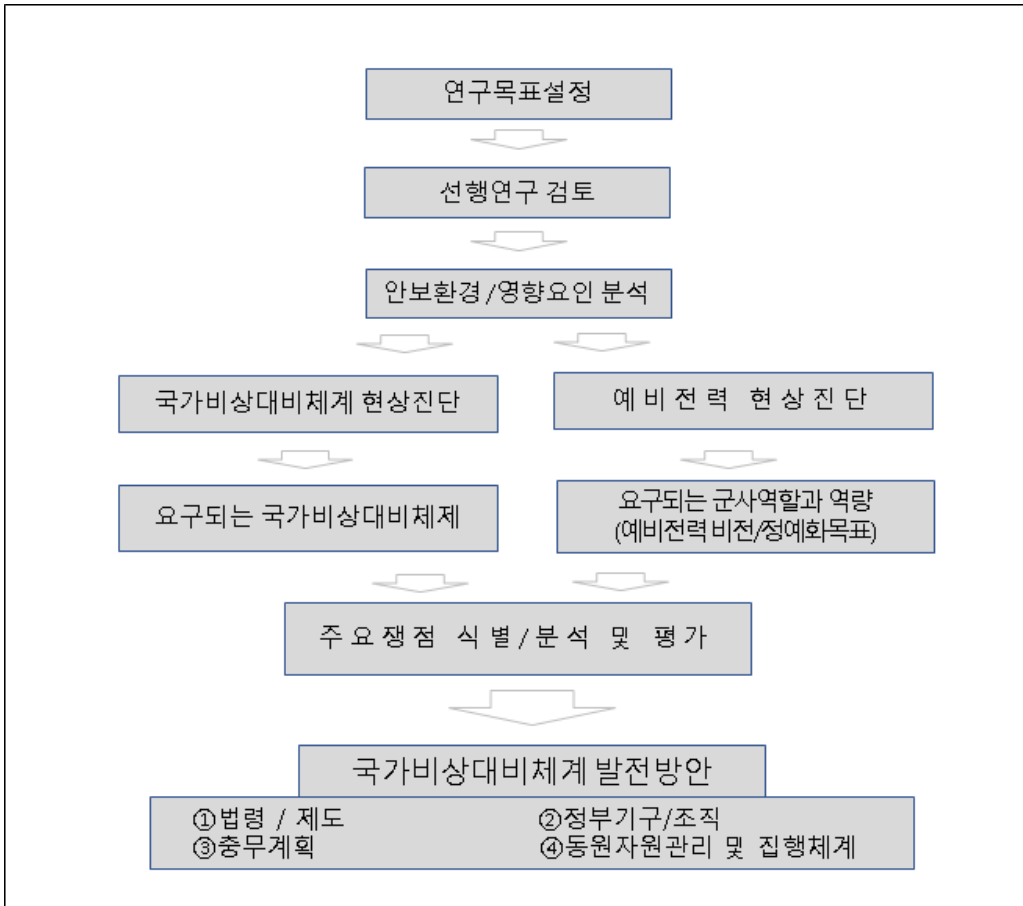
우리 군은 급변하는 안보환경과 4차 산업혁명시대를 맞아 장기적인 관점에서 군사전략과 비전을 발전시키고 있다. 이와 연계하여 미래 안보환경이 국가비상대비체계에 미치는 영향을 연구의 기반으로 삼아 국가비상대비체계 발전 방향을 모색함으로써 연구의 독창성을 확보하고 선행연구와 차별화하고자 한다.

이러한 개념을 적용한 본 연구는 ‘연구 분석’ 방법을 통해 연구(안)을 완성하는 것으로 설정하였으며, 문헌분석 방법과 국가비상대비업무 관련 부서와 근무자 의견 청취 등 다음과 같은 연구방법을 강구하였다.

- 가) 행정안전부, 국방부, 지자체 등의 비상대비 업무 관련 자료 분석
- 나) 미래 국제질서와 안보환경 및 전쟁 패러다임 연구 문헌 분석
- 다) 기존 연구보고서 및 검토자료 연구
- 라) 주요 국가의 국가비상대비체계 분석
- 마) 각종 세미나 및 정책토론회 발표 자료, 인터넷 자료 참고
- 바) 관련 법규 및 지침 분석

2) 연구수행체계

본 연구는 예비전력 정예화와 연계된 국가비상대비체계를 발전시킨다는 연구목표를 달성하기 위해 다음의 <그림 1>과 같이 연구를 수행하고자 한다. 먼저 예비전력이 운용되는 미래사회의 안보환경과 미래 전쟁의 패러다임 분석을 통해 요구되는 미래 예비전력의 역할과 역량을 도출하고, 이와 연계된 국가비상대비체계의 주요 요인을 식별하여 현상 분석과 평가를 통해 문제점을 식별할 것이다. 이어서 식별된 문제점을 ①법령과 제도, ②정부 기구와 조직, ③충무계획, ④동원자원 관리 및 집행체계 발전 등으로 분류하여 각 요인별 발전 방향을 제시하고자 한다.



〈그림 1〉 연구의 기본틀

3. 연구 자료의 활용

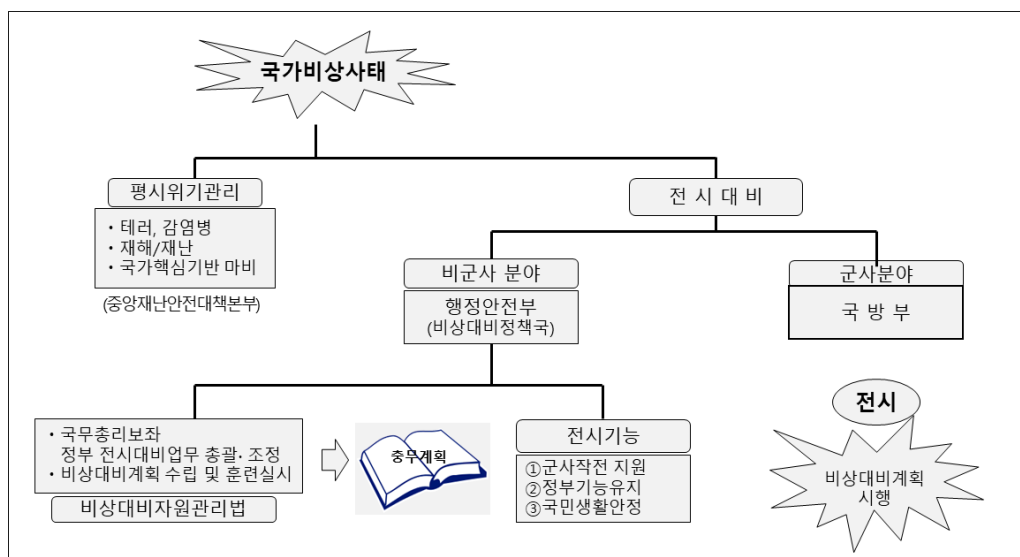
본 연구는 예비전력 정예화 추진 실태와 주요 국가의 비상대비체계를 분석하여 우리에게 주는 시사점을 도출하고, 현행 비상대비체계 문제점을 분석하여 발전 방향을 제시하는 연구로써 다음과 같이 활용할 수 있을 것이다.

- 가. 국가비상대비체계 개선을 위한 참고자료로 활용
- 나. 관련 법령 보완 및 충무계획 발전을 위한 참고자료로 활용
- 다. 예비전력 정책서, 동원업무 발전 방향 작성 시 참고 등

II. 관련 이론과 외국사례 고찰

1. 국가비상대비 개념

국가비상대비업무는 전시나 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 대비하기 위한 국가차원의 업무를 말한다. 국방대학교에서는 국가비상사태를 “전시, 사변 또는 이에 준하는 국가안전보장상 중대한 위협에 처하여 국가존립에 영향을 미칠 정도로 치안이 문란해지든가 또는 그러한 위협이 있는 상태”로 정의하였다.¹⁾ 국가비상사태에서 국가의 존립을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 체계는 <그림 2>와 같이 평시위기관리와 전시대비로 나누어진다.



〈그림 2〉 국가비상대비 개념

먼저, 평시 국지도발과 대규모 재난 등이 발생할 경우 국가위기관리지침이 작동된다. 대규모 감염병, 재해·재난, 국가핵심기반 마비 등의 사태 발생 시 중앙재난안전대책본부를 설치하여 행정안전부장관 또는 국무총리가 본부장이 되어 관리한다. 2020년 초 발생하여 지속되고 있는 코로나19 사태에서는 국무총리가 본부장이 되고 보건복지부장관과 행정안전부장관이 차장이 되어 위기에 대응하고 있다.

1) 국방대학교, 『안보관계용어집』, 국방대학교, 2010, pp.115~116.

전면전이 발생하면 국가전쟁지도지침이 작동된다. 군사작전 분야는 작전계획에 의한 군사작전의 수행과 비군사 분야에 대한 비상대비계획의 수행이 있다. 비군사 분야 비상대비계획(충무계획)에는 행정안전부가 담당하는 충무계획과 전시민방위계획, 국방부의 전시계엄계획, 통일부의 자유화통합계획 등이 있다.²⁾ 전쟁지도지침에 의한 전쟁수행체계는 군통수권자인 대통령을 정점으로 군사작전은 국방부장관이 지휘하는 국방지휘본부 아래 작전부대를 지휘하며, 군령권을 행사하는 합참의장과 전투부대의 군수지원, 교육, 훈련 등을 지원하는 각 군 참모총장이 있다.

정부라인으로는 대통령 직속으로 국무회의, 국가안전보장회의(NSC), 국가정보원, 계엄사령부, 자유화통합본부 등이 있다. 중앙행정기관 산하에는 전시민방위통제본부, 합동수송통제본부, 전시주민이동통제본부, 전시정부기관이동통제본부, 전시홍보본부 등이 있다. 광역자치단체와 기초지방자치단체에 통합방위협의회가 작동되어 국가방위요소의 통합을 통한 민·관·군 합동작전이 가동된다.³⁾

2. 국가비상대비체계와 예비전력과의 관계

가. 국가비상대비업무

정부는 국가비상대비업무를 전면전에 대비하는 비상대비업무, 국지도발 혹은 사회혼란 등에 대비하는 민방위업무, 지역방위를 위한 지역예비군 업무, 각종 대형 재난재해에 대비하는 재난관리업무, 이상의 업무들과 유기적인 관련을 갖는 분야를 통합하기 위한 통합방위업무로 구분하고 있다.⁴⁾ 국가비상대비업무를 통하여 달성하고자 하는 목표는 유사시 정부와 산업체제 등을 국가 총력전 체제로 신속히 전환하여 국가의 이용 가능한 모든 자원을 동원함으로써 군사작전을 효율적으로 지원하고 국민생활의 안정을 도모하며, 정부기능을 유지하여 전쟁에서 승리를 보장하기 위한 것이다.

과거 산업시대에는 전쟁이 가장 큰 위협이었으나 현재 우리가 살고 있는 지식·정보화 시대는 테러, 재해, 재난, 범죄, 국가기반시설 마비, 환경오염 등 위협과 위험이 다양화·복잡화·대형화되고 있다. 또한, 과거에는 특정한 국가만의 문제로 한정되었던 위협이 이제는 국가 단위를 넘어 범지구적 차원의 위협으로 대두되는 현실이다. 2011년 발생한 일본의 후쿠시마 원전사고로 인해 주변 여러 나라가 원자력 피해와 환경오염에 대해 신경을 곤두세우고

2) 국방부, 『전쟁법 해설서』, 국방부, 2013, p.355.

3) 문현철, “사물인터넷을 이용한 효율적인 동원물자 및 장비의 관리방안에 관한 연구,” 『비상대비연구논총』 제44권, 행정안전부, 2018, p.30.

4) 이원희, 『예비전력의 이론과 실제』, 충남대학교출판문화원, 2015, pp.228~229.

있는 것이나, 코로나19와 같은 대규모 감염병이 좋은 예라 할 수 있다. 이처럼 안보 패러다임의 대전환으로 인해 전통적 안보를 넘어 포괄 안보시대를 살고있는 시대에 비상대비업무의 중요성이 더욱 강조되고 있다.

나. 예비전력과 동원

일반적으로 예비전력은 상비전력에 대응하는 개념으로 이해된다. 국방부는 예비전력을 “상비전력에 대응하는 개념으로서 국가 잠재력을 전력화함으로써 생성되는 군사력을 말하며, 전시에 동원할 수 있는 인적·물적 자원과 전·평시 지역방위를 위한 인적·물적 능력을 포함한다. 여기에는 예비군과 민방위대, 전쟁 예비 재고를 포함한다”라고 정의하고 있다.⁵⁾ 정원영 박사는 예비전력을 “유사시 동원을 통해 전력화되는 잠재적인 군사적 요소를 말하며, 국가자원의 효율적 활용을 위해 평시에는 기회비용 관점에서 상비화를 유보하고 있는 부문으로서 상비전력에 대한 대칭적 의미”로 정의하고 있다.⁶⁾ 동원에 대해 국방부는 “전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 한 나라의 인적·물적·그 밖의 모든 자원을 국가안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제, 관리 및 운용하는 것”으로 정의하고 있으며,⁷⁾ 육군본부 “예비전력 중의 일부가 전시 또는 사변, 이에 준하는 국가비상사태 시 국가안전보장에 기여할 수 있도록 동원하여 군사력화하는 인원, 물자, 기타 제반 자원”으로 정의하고 있다.⁸⁾

이와 같은 정의들을 종합해 볼 때, 예비전력은 동원이라는 시현화 과정을 통해 사용 가능한 전력으로 전환되기 때문에 예비전력과 동원은 상호 분리할 수 없는 불가분의 관계이며, 동원전력은 예비전력의 범주에 포함된다고 볼 수 있다. 또한, 예비전력은 인적자원과 물적자원으로 구분할 수 있으며, 국가 차원에서의 적용과 군사 차원에서의 적용에 따라 그 범주를 달리한다.

첫째, 인적자원은 넓게 봤을 때 군사와 민생안정, 정부기능 유지에 필요한 구성 요원 전체를 말한다. 통합방위법에 명시된 국가방위요소 중 국군조직법 제2조에 따른 국군(상비군)을 제외한 경찰청·해양경찰청 및 그 소속기관과 자치경찰기구, 국가기관과 지방자치단체, 예비군법 제1조에 따른 예비군, 민방위기본법 제17조에 따른 민방위대, 제6조에 따라 통합방위협의회를 두는 직장을 포함하는 인적자원 등이 포함된다.⁹⁾ 작전 차원에서는 예비군과 상근예비역, 경찰, 민방위대 등이 포함될 수 있다.

5) 국방부, 『예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령』, 국방부훈령 제2143호(2018. 3. 20) 제2조.

6) 정원영 외, 『예비전력, 미래 국방력 건설의 또 하나의 선택』, 한국국방연구원, 2005, p.13.

7) 국방부, 『국방동원업무에 관한 훈령』 국방부훈령 제2461호(2020. 9. 11), 제1장 2조(정의).

8) 육군본부, 야전교범 8-0 『동원 및 예비군업무』, 육군본부, 2013, p.부록 3-7.

9) 국방부, 『통합방위법』 법률 제14839호(2017. 7. 26) 제2조(정의).

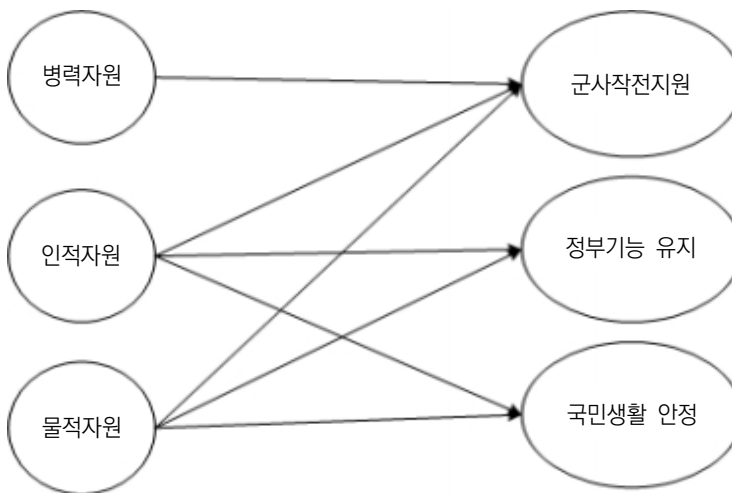
둘째, 물적자원은 군사작전상 필요한 물자를 포함한 정부기능 유지를 위해 필요한 물자들로서 민간부문에서는 물자와 장비, 시설, 업체 등이 해당되며 군사부문에는 방산, 공산품 등이 추가된다. 정부에서는 산업자원, 수송자원, 건설자원, 정보통신자원으로 구분해 효율적인 통제와 관리를 하고 있다.

이와 같은 인적 및 물적 자원은 전시·사변, 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 국가동원을 통해 군사작전을 지원하고, 정부 기능을 유지하며 국민의 생활을 안정시키고 국가총력전에 효율적으로 대처하는 비상대비업무의 핵심으로 작용한다.

다. 비상대비업무와 예비전력의 관계

지금까지 살펴본 것처럼 동원이라는 시현 과정을 거치는 예비전력은 비상대비업무의 한 부분이며, 비상대비업무의 핵심은 국가동원체제의 확립에 있다고 할 수 있다. 국가동원은 국가 비상사태 하에서 국가안전보장 목표 달성을 위한 국가 권력 작용, 즉 자원들을 통제하는 활동으로 인적자원과 물적자원을 통제·운영함으로써 군사작전을 지원하고 국민생활 안정을 도모하며, 정부기능을 유지하는 것이다.¹⁰⁾ 따라서 전시에 대비하기 위해 평시의 국가동원체제를 구축하는 것은 비상대비 업무의 필요충분조건이라 할 수 있다.

이를 그림으로 정리하면 <그림 3>과 같은데, 왼쪽은 국가동원의 요소이며, 오른쪽은 비상대비업무의 기능을 나타낸다.



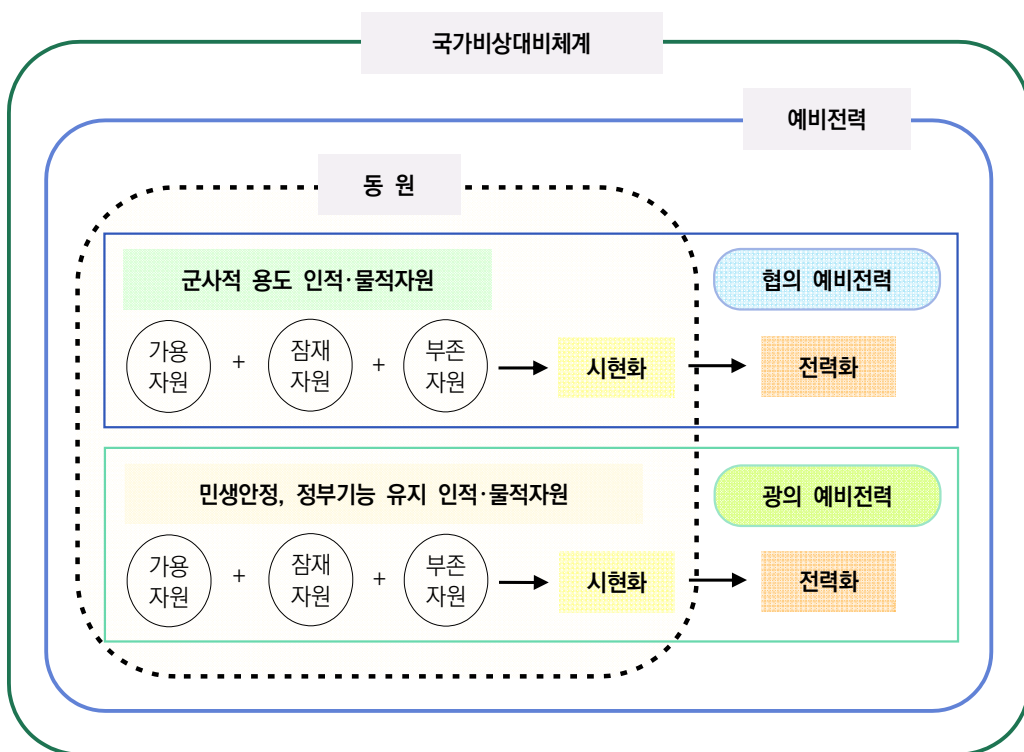
〈그림 3〉 국가동원 요소와 비상대비업무 기능

* 출처 : 이덕로 외, “국가위기관리능력의 제고에 관한 고찰,” 『한국정책과학학회보』 제13권 제2호, 2009, p.239.

10) 이덕로 외, “국가위기관리능력의 제고에 관한 고찰,” 『한국정책과학학회보』 제13권 제2호, 2009, p.239.

앞의 1절 국가비상대비 개념에서 살펴본 것처럼 비상대비계획은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 대처하기 위하여 정부가 수립하는 계획으로 총무계획(기본, 집행, 시행, 실시계획), 자유화통합계획, 전시민방위계획, 전시계엄계획 등 전시대비계획의 총칭이라 할 수 있다. 그중에서 동원계획은 총무 기본계획의 한 분야로서 군사작전지원, 국민 생활안정에 소요되는 인적·물적 자원동원에 관한 통제 운영계획을 말한다. 동원운영 계획은 주무부처장관이 수립한 총무 집행계획을 기초로 할당된 자원의 배분 및 운용에 관한 사항을 규정한 국방부 및 각 군 본부 이하의 군부대에서 전시 부대확장 및 손실보충 등 작전소요 병력 및 인력을 동원단계에 따라 군이 효율적으로 사용하기 위하여 작성한 계획을 뜻한다.

지금까지의 내용을 종합하여 국가비상대비체계와 예비전력, 동원의 관계를 <그림 4>와 같이 정리할 수 있다.



<그림 4> 비상대비체계와 예비전력과의 관계

* 출처 : 지금까지 논의된 내용을 연구자가 정리.

3. 외국의 국가비상대비체계 개관¹¹⁾

가. 이스라엘

이스라엘의 비상대비조직은 국가비상관리국과 민방위사령부, 국가비상경제위원회와 기타 경찰, 소방, 보건 등 민간영역으로 구분된다. 먼저, 국가비상대비국은 다양한 위기유형에 체계적으로 대응할 수 있도록 비상대비계획 수립과 집행을 총괄하며 중앙부처, 경찰, 소방, 군, 자치단체, 시민단체, 동원업체 등을 총괄 조정해 위기 발생 시 피해를 최소화하고 신속히 정부기능을 회복하는 역할을 수행한다.

국가비상대비국이 민방위 관련 업무를 기획하고 총괄하는 역할을 담당하고 있다면, 민방위사령부는 이를 집행하는 기능을 맡고 있다. 현재 민방위사령부는 국방부 예하 총참모부의 지휘를 받는 독립적인 사령부로 시민방어, 비상사태 대비, 시민교육 및 지도·감독, 후방전력으로의 기능 등 다양한 임무를 수행하고 있다. 민방위사령관은 현역 육군 소장으로 전시 및 동원전력이 필요할 때 예비군을 동원할 수 있다. 따라서 민방위사령부는 군과 통합된 체제로서 전시 및 동원전력 필요시 예비군으로 활용할 수 있다는 장점이 있다.

국가비상경제위원회는 전시 및 기타 비상사태 시 경제, 인력, 안전에 필요한 물자와 서비스를 제공하고 재정적, 사회적인 손실을 최소화하는 임무를 수행한다. 과거 우리나라 비상기획위원회와 유사한 조직이다. 이스라엘은 국방부장관이 국가비상경제위원회 위원장을 겸직함으로써 전시체제 위주의 계획, 준비, 훈련, 실행 과정을 일원화하고 있다.

나. 대만

대만은 전시와 평시 통합된 법령으로 전민방위동원준비법(全民防衛動員準備法)을 두고 있다. 전민 행정동원은 중앙 각 기관, 6개 직할시, 13개 현과 3개 시 정부가 준비와 집행을 책임진다. 군사동원은 국방부가 준비와 집행을 책임진다. 동원준비강령은 군의 전략구상과 배합하여 국가의 인력 및 물자, 재력, 과학기술 등 동원 역량을 총괄적으로 조정 통제하여 평시의 재해 예방과 구호지원, 전시 군사작전 지원을 준비한다.

최근 언론 보도에 따르면 전국민의 방위 동원준비 메카니즘 구축을 통해 전민 국방을 정착할 수 있도록 국방부 ‘전민방위동원서(全民防衛動員署)’ 신설을 위한 조직법안이 2021년 8월 31일 가결되어, 2022년 1월 1일자로 공식출범할 예정이라고 한다.¹²⁾ 중국이 대만을

11) 정찬권, 『국가위기관리론』, 대왕사, 2010. ; 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론』, 오름, 2005. ; 김용석 외, 『국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구』, 국민안전처, 2015 등의 자료를 주로 참조함.

12) 『국방일보』, “대만, 예비군동원 조직 신설,” 2021년 9월 3일.

겨냥한 무력시위를 강화하는 가운데 대만 정부가 전시상황에서 예비군 동원업무를 전담하는 조직을 신설하여 국방부가 군사동원을 주재하고 행정원과 소속기관, 직할시, 현, 시 등 지방정부의 전민방위동원 사항에 대한 협조 기능을 더욱 강화한 것으로 풀이된다.

대만의 비상대비 관장부서로 국가응변중심(국가위기조직센터)에서 국가비상사태(전쟁포함) 발생 시 비상종류와 규모에 따라 각 부처의 위기조치 요원을 소집하여 상황조치 임무를 수행한다. 내정부(행정원 산하부처)에서는 평시 민방위법에 의해 민방위업무를 관장하고 전시에는 동원령을 하달하여 국방부에 협조한다.¹³⁾ 평시 위기관리조직은 사건 발생 유형에 따라 나뉘어진다. 테러 등에 대한 전반적인 안보실무 업무는 안전국(우리나라 국정원 역할)에서 수행하고, 재해·재난방재 업무는 행정원 재해방지구조 위원회에서 담당하고 있다.

다. 스위스

스위스는 총력방위 개념 아래 평시에는 국가 차원에서 병력과 물자 동원을 관리하고 있다. 1963년 민방위법을 제정하여 핵공격을 포함한 침략과 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하며 무력충돌을 미연에 방지 또는 경감시킬 것을 목적으로 민방위 조직을 운영하고 있다. 민방위 업무를 주관하는 연방정부 기관인 민방위청은 자연 또는 인위적 재난과 위기상황 시 인명과 재산 보호, 무력충돌 발생 시 인명과 재산보호, 피해 방지 최소화·복구, 문화재 보호, 인접국가 재난발생 시 구조협력 등의 업무를 담당하고 있다.¹⁴⁾

스위스 민방위는 총력전 차원에서 국가방위의 일부분이다. 민방위대는 연방정부의 통제에 따라 전시 외부의 침공으로부터 저항능력을 증대시키기 위해 또는 전시나 그와 유사한 상황에서 생존 가능성을 증대시키기 위해 동원된다. 평시에는 자연재난 및 인적재난 시 시민들의 안전과 재산보호에 대한 책임을 수행한다.

라. 미국

미국은 9·11테러 직후인 2002년에 테러와 재해·재난 등 위협으로부터 미 본토의 안보 강화를 위하여 국토안보법을 제정하고 국토안보부(DHS)를 설치하였다. 국토안보부가 연방 비상관리청(FEMA) 등 위기와 관련된 20여 개 관계기관의 전부 또는 일부 기능을 통합하여 위기관리 전반을 총괄 지휘하는 기능을 수행함으로써 이를 위한 통합법을 마련하였다. 연방 비상관리청은 연방 각 기관뿐만 아니라 주정부 및 지방정부의 재난관리 관련 기관과 협업하고 지원하는 등 일종의 컨트롤센터 기능을 한다. 연방비상관리청의 임무와 활동으로 대비,

13) 김열수 외, 『비상대비 관련법령 정비방안』, 행정안전부, 2011, p.59.

14) 박계호 외, 『스위스의 무장중립정책과 위기관리』, 북코리아, 2014, p.53.

신속 대응 및 복구, 재난피해 파악, 보상 등을 위한 비상사태 관리시스템으로 미국을 선도하고 지원함으로써 테러행위, 자연재해, 기타 인위적 재해를 포함한 각종 위협으로부터 미국을 보호하고 생명과 재산 손실을 감축시킨다. 2009년 5월 오바마 대통령은 비전통적·초국가적 위협에 효과적으로 대응하기 위하여 국토안보회의는 유지한 가운데 대통령의 참모조직과 국가안전보장회의(NSC) 참모조직을 통합하여 테러와 대량살상무기, 자연재해, 대규모 질병 등 국내 및 외교안보와 관련된 업무를 NSC 체제에서 통합해 운영하고 있다.

마. 외국 국가비상대비체계가 주는 시사점

이상 주요 국가의 비상대비체계 특징과 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 법체계 측면에서 비상대비 분야를 포괄하는 기본법령을 제정하여 운영하고 있다. 미국은 국가안전보장법을 기본으로 두고, 국토보안법을 제정하여 테러와 대량살상무기, 자연재해, 대규모 질병 등 국내 및 외교 안보 위협에 종합적으로 대비하고 있다. 대만은 비상대비 기본법을 운용하면서 필요한 개별법을 제정하여 비상대비 상황별로 구체화하여 적용하고 있다.

둘째, 비상대비 조직 측면에서 기본법 형태로 운영하고 있는 국가의 경우 법령에 대한 운용 주최자가 평시에 비상대비 업무를 총괄하고 있다. 이스라엘은 국가비상대비국, 스위스는 민방위청, 미국은 국토안보부가 총괄기관이 되어 평시 위기관리 및 비상대비 업무를 총괄함으로써 비상상황 발생 시 혼란을 방지하고 각 기능이 통합된 상황 조치가 가능하다.

셋째, 국가위기상황을 상정한 훈련을 강화하고 있다. 대만의 경우 전시대비 총력전 위주의 정부기관 및 삼군합동의 연습 및 훈련을 주기적으로 실시하고 있다. 특히 한광(漢光)훈련은 중국군의 군사적 위협 및 재난대비, 전국민방위 동원체제와 재해 예방, 민방위, 의료, 핵안전사고 및 테러공격 등에 대한 긴급사태 대응체계를 결합한 훈련의 성격을 띠고 있다.

넷째, 신속하고 효율적인 동원체제를 유지하고 있다. 이스라엘의 경우 지휘체제를 단일화하고 중간지휘기구와 절차를 최대한 배제함으로써 동원속도를 보장하고 있다. 또한, 상비군과 예비군의 임무를 구분하여 운용하고 있다. 상비군은 기갑, 공수 등 지상군 요원, 해군, 공군으로 주요 국경지역 방어, 전략적 보복핵심전력 위주로 운용하고 전쟁 시 주력군은 동원예비군으로 대비하고 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 우리나라와 안보환경이 유사한 이스라엘과 대만, 그리고 미국의 법적, 제도적, 조직운영 등의 비상대비체계는 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히 국가안보를 최우선시하며 유사시 국가역량을 통합하여 대응할 수 있는 중앙정부 차원의 컨트롤 타워가 견고하게 구축되어 있으며, 이를 뒷받침하는 법적 제도적 장치가 위기를 경험하면서 발전되고 정착되었다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

Ⅲ. 안보환경 변화가 국가비상대비체계에 미치는 영향

1. 국제질서의 변화¹⁵⁾

미래 한반도 안보환경에 영향을 미치는 국제질서의 핵심적인 변수는 미국과 중국의 패권 경쟁과 북한 문제가 될 것이다. 세계정세는 미국 주도의 국제질서가 지속되는 가운데 중국과 신흥국들의 부상으로 세계적인 다극화 추세가 가속화될 것으로 보는 견해가 지배적이다. 이로 인해 기존에 형성된 국가 간 협력관계가 약화될 수 있을 것이라는 우려가 존재하며, 초국가적·비군사적 위협의 확산으로 안보를 위협하는 요인들이 더 다양화될 것이다. 이와 동시에 위협의 범위가 확대될 것이다. 한편, 최근 아프가니스탄에서의 미군 철수와 탈레반의 재등장 등 일련의 사태는 미국의 힘의 공백, 중국의 역할 강화 가능성 등 세계 안보정세에 새로운 이슈를 제공해주고 있다.

동북아지역에서는 위와 같은 세계 안보정세의 영향을 받을 것이며, 미·중 대립에 의한 역내 안보질서 변화도 적지 않을 것으로 전망된다. 그리고 세계적인 강대국이 밀집된 지정학적 특성으로 인해 주요 국가 간 영향력 확대를 위한 군사·비군사적 경쟁이 심화될 것으로 보인다. 이와 연계하여 한반도 정세는 북한 변수가 크게 작용할 것이며, 북·미 간 비핵화 협상의 진전 여부와 미국과 북한의 관계 변화 등이 향후 한반도 정세에 큰 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

2. 전쟁 패러다임의 변화¹⁶⁾

전쟁의 모습은 과학기술 발전에 따른 전쟁 패러다임의 한 단면이다. 역사적으로 전쟁은 과학기술의 발전에 따라 도약적인 변화를 거쳐 왔다. 기존의 전쟁과 차별화되는 미래전의 특징을 전쟁 행위자, 전쟁 영역, 전투 수단, 전쟁 양상의 측면에서 정리하면 <표 2>와 같은데, 기존의 전쟁과 고도의 첨단 기술로 무장된 군대에 의해 수행되는 미래 전쟁 모습에 대한 개괄적인 비교라 할 수 있다.

4차 산업혁명시대를 맞아 첨단과학기술의 발전과 확산이 가속화되고 있다. 정보통신기술, 우주항공기술, 나노(Nano)기술, 로봇 및 무인체계 기술 등 과학기술의 비약적인 발전은 무기체계뿐만 아니라 전투수행 개념과 방식에도 큰 영향을 주고 있다. 즉, 정보통신기술 및

15) 국방부, 『2020 국방백서』, 국방부, 2020. ; 육군본부, 『육군비전 2050』, 육군본부, 2019.

16) 육군본부, 『육군비전 2050』, 육군본부, 2019, pp.55~64.

첨단 컴퓨터기술 발전은 전장의 제 요소들을 더욱 효과적으로 연결하여 소산된 위치에서도 상황을 공유하는 가운데 실시간 지휘 및 통제가 가능한 네트워크 중심의 작전환경 조성을 가능하게 하고 있다.

〈표 2〉 기존 전쟁과 미래 전쟁의 비교

구 분	기존 전쟁	미래 전쟁
전쟁 행위자	• 국가와 국가 간 결전 • 군인에 의한 전투 수행	• 비국가 집단에 의한 전쟁 증가 • 군인과 비전투원의 경계 모호
전쟁 영역	• 지·해·공	• 우주, 사이버 전장 확대
전투 수단	• 둔중한 유인 무기체계 • 기본 무장 전투원	• 자율화 및 무인화 소형 로봇 무기 • 증강된 슈퍼 솔저 • 인공지능
전쟁 양상	• 전면전, 선형전, 정규전 • 살상작전 위주	• 제한전, 비선형전, 비정규전 • 비살상작전 증대

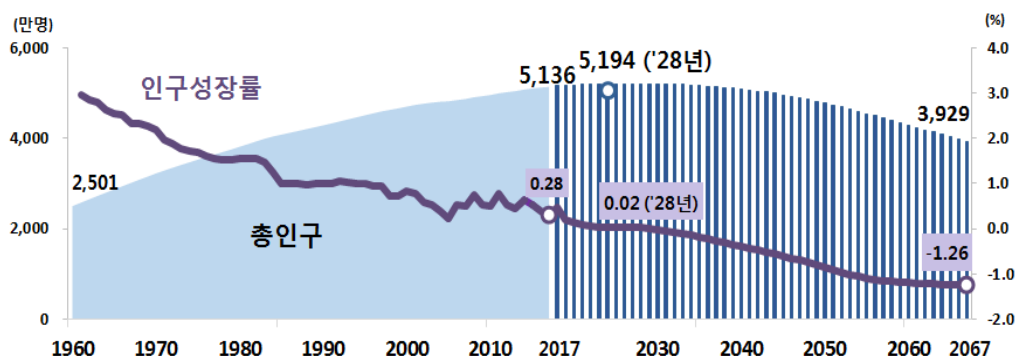
* 출처 : 육군본부, 『육군비전 2050』, 육군본부, 2019, p.55.

정밀유도 및 타격기술의 발전으로 다양한 타격수단에 의한 장거리 정밀타격이 보편화 되고, 이를 정찰·감시 및 지휘통제체계와 연계하여 복합 정밀타격체제로 운용함으로써 승수효과를 추구하는 경향이 보편화 되고 있다. 아울러 무인전투체계의 실전배치도 보편화 되고 있다. 사람이 하던 위험한 수색정찰 임무를 드론이 대신하고, 사람이 타격하던 표적을 드론이 타격할 것이다. 목숨을 걸고 전투에 임하는 용기보다 모바일 시스템을 능숙히 다루는 능력과 기술이 전투의 승패를 좌우할 것으로 예측된다.

한반도에서의 미래 전쟁은 재래식 전쟁과 첨단전쟁이 병행될 것이다. 군사분계선을 중심으로 밀집된 대규모의 피·아 전투력은 상대의 병력 및 부대를 지향한 치열한 근접전투를 수행할 것이며, 비대칭전력을 활용하여 군사 및 국가기반 시설을 무력화하고 혼란을 조성할 것이다. 특히 사이버·전자전(Cyber Electronic Warfare)은 한반도 미래전의 가장 특징적 요소라고 할 수 있다. 우리 군은 이러한 미래전 양상을 예측하고 미래 다영역 작전을 주도하는 첨단 과학기술군으로 변신하기 위한 다양한 개혁을 추진하고 있다.

3. 인구구조의 변화(인구감소, 병역가용자원 급감)

세계의 인구는 전반적으로 증가하는 가운데 한국사회는 〈그림 5〉와 같이 급격한 인구절벽 시대를 맞고 있다. 인구의 감소와 고령 인구의 증가는 한국사회에 많은 문제점을 야기하고 있다. 이 중 군사 분야에서는 병역자원의 감소에 따른 병력 충원의 어려움이다.



〈그림 5〉 총인구 및 인구성장률 2017~2067년

* 출처 : 통계청, “장래인구 특별추계 2017~2067년,” 보도자료(2019. 3. 27).

인구절벽에 따른 병역자원의 감소는 2025년부터 급격하게 진행되어 2035년부터 20세 남자 인구는 현재의 절반 수준인 약 17만 명으로 떨어질 전망이다. 인구감소는 필연적으로 병역자원의 감소로 이어지고 결국 상비군 감축과 예비군 감소로 이어질 수밖에 없다. 「국방개혁 2.0」에서 목표로 하는 2022년 상비군 규모는 50만 명이지만, 2050년 이후에는 상비군 규모를 30만 명 이하로 운영할 수밖에 없는 상황이 도래할 것으로 예측하고 있다.

4. 미래 안보환경이 국가비상대비체계에 미치는 영향

지금까지 살펴본 미래 안보환경의 변화가 동원 및 예비전력 분야를 포함하는 국가비상대비체계에 미치는 영향을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국제질서의 변화와 불투명한 미래 전망은 우리 군이 한반도에서 발생 가능한 모든 상황, 즉 전면전, 제한전, 국지도발 등에 대비한 다양한 작전 수행 역량을 동시에 갖춰야 하며, 무장 폭동, 분란전, 테러리즘 등 하이브리드전에 대한 대응 역량을 구비해야 함을 의미한다. 전쟁 및 도발의 양상이 변화함에 따라 국가비상대비체계도 다양한 위협에 능동적으로 대응할 수 있도록 전반적인 검증과 보완이 요구된다.

하이브리드전이 전개되는 양상에서는 국가의 모든 역량을 통합하여 다양한 위협에 대응해야 하며, 이를 위해서는 국가의 모든 조직과 자원을 효과적으로 투입하고 운용할 수 있는 법적·제도적 정비와 국가 차원의 동원계획, 동원자원의 관리와 유사시 동원체제 등 전반에 걸쳐 체제를 정비해야 한다. 동원 분야에서는 국가비상대비체계와 연계하여 사태별 동원태세를 구축하고 상비전력 증강과 보조를 맞추어 예비전력 정예화를 통해 국가총력전 태세를 구축해야 할 것이다.

둘째, 4차 산업혁명 시대의 기술 혁신에 발맞추어 군도 재래식 구조와 장비에서 벗어나 첨단 기술이 접목된 혁신적인 조직 구조와 무기체계로의 변화가 가속화되고 있다. 군구조 및 무기체계의 변화는 전쟁 양상을 변화시키고 있으며, 이를 지원하는 국가동원의 소요를 질적으로 변화시키고 있다. 기존의 충무계획과 동원운영계획에 반영된 장비와 물자들의 유용성을 따져 보고 미래 전쟁 양상에 부합된 첨단 기술기반의 장비와 물자로의 전환이 필요하다. 아울러 군구조가 변화되고 첨단무기체계로 대체됨에 따라 인원 동원의 질과 양도 혁신적으로 변화하고 있음에 주목해야 한다.

셋째, 심각한 인구절벽 문제는 우리 사회와 군에도 큰 영향을 미칠 것이다. 미래의 초고령 한국사회는 사회 역동성의 저하와 생산 가능 인구의 감소를 초래할 뿐 아니라 군에는 병역 자원의 심각한 부족 문제를 일으킨다. 인구감소에 따른 병역자원 부족, 현역병력 감축, 예비군 자원감소 등으로 이어지는 일련의 현상은 과거 대규모로 운영되어 온 예비군 체제를 근본적으로 재설계해야 하는 동인으로 작용하고 있다.

종합적으로 봤을 때 국제질서의 변화와 전쟁 양상 변화, 인구구조의 급감 등 안보환경의 변화는 국가비상대비체계와 예비전력의 개념을 재설계하고 분야별 시행 방안을 재정립해야 하는 과제를 우리에게 안겨 주고 있다.

IV. 국가비상대비체계와 예비전력 현상 진단

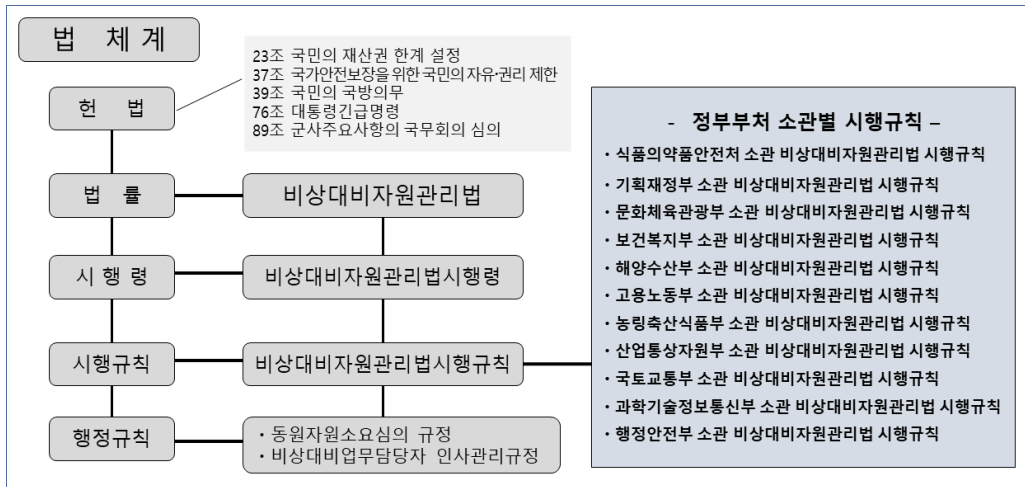
1. 국가비상대비체계 현상 진단

가. 관련 법령 및 제도

현행 비상대비업무와 관련된 법령은 헌법, 법률, 명령, 행정규칙, 국제협약 등이 있다.¹⁷⁾ 첫째, 헌법은 국가통치원리를 규정한 최상위법으로 비상대비와 관련하여 대통령의 긴급명령권, 긴급재정경제처분권과 계엄선포권을 규정하고 있다. 둘째, 각종 법령이 있다. 현재 비상대비 관련 법령은 비상대비자원관리법, 민방위기본법, 재난 및 안전관리 기본법 등 다양한 개별법이 있다. 비상대비 관련 법령 중에서 전시에 대비한 계획수립과 동원자원관리, 교육훈련 등을 규정한 비상대비자원관리법과 시행령, 시행규칙, 행정규칙 등의 체계는 <그림

17) 정찬권, “국가비상대비체계 강화 방안에 관한 연구,” 국가위기관리학회 2011 추계학술대회 자료집, 2011, pp.16~17.

6)과 같다. 특히 정부 부처 소관별 시행규칙에서는 소관 부처별 관리대상 물자와 인력 업체와 관련된 사항을 구체적으로 명시하고 있다.



〈그림 6〉 비상대비자원관리법 체계

셋째, 행정규칙 등이 있다. 여기에는 대통령훈령인 국가전시지도지침, 국가위기관리기본지침과 국가대테러활동지침 등이 있다. 마지막으로 국제협약으로 한국국적 선박과 항공사 항공기 등 동원자원에 대한 한·미 합의각서, 전시주둔군지원 일괄협정 등이 있다.

〈표 3〉 비상대비 관련 법령

구 분	제정	개 요	운영기관
민방위기본법	1975	적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(민방위사태)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 사항을 규정	행정안전부
통합방위법	1997	적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전 개념에 입각, 국가방위요소(민·관·군 자원)를 통합·운용하기 위한 법	국방부(합참)
비상대비자원관리법	1984	전시·사변 또는 이에 준하는 비상사(이하 “비상사태”라 한다)에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등에 필요한 사항을 규정	행정안전부
예비군법	1968	전시 및 무장공비 침투 시 지역방위를 위하여 지역예비군의 설치·조직·편성 및 동원 등에 관하여 규정	국방부
계엄법	1981	계엄(비상계엄, 경비계엄)의 선포와 그 시행 및 해제 등에 관하여 필요한 사항을 규정	국방부

구 분	제정	개 요	운용기관
전시 자원동원에 관한 법률(안)		국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하거나 통제·운영하기 위하여 국가동원에 관한 사항을 규정(총무사태 선포 이후 국회의결을 거쳐 공포·시행) ※ 전시 적용하기 위해 행정·경제·금융·사법 등에 관하여 특례사항을 적용한 대기법령임	행정 안전부
재난 및 안전관리 기본법	2004	각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요 사항 규정	행정 안전부

* 출처 : 연구자 정리.

법령체계 및 내용상의 현상을 진단하기 위해 비상대비 관련 법령을 <표 3>과 같이 정리하였는데, 나타나는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 군사 및 안보와 관련된 기본법이 부재하다. 다시 말해서 군사 및 안보 관련 법령과 재난에 관련된 법령을 조정·통제할 수 있는 국가 차원의 위기관리 기본법이 부재한 상황이다. 재난관리 분야의 경우 재난 및 안전관리기본법이 자연재해대책법, 재해구조법, 소방기본법 등의 재난 관련 법령을 조정 및 통제하는 기본법으로서 위치하고 있다. 그러나 군사 및 안보 분야의 경우에 비상대비자원관리법, 통합방위법 등 여러 법령이 존재하지만 선행되는 기본법이 없다.

이에 따라서 비상대비 관련 법령 간 내용상 충돌이 발생할 경우 갈등을 조정하는 등의 업무를 수행할 주체가 없다는 문제가 발생할 수 있다. 또한, 비상대비와 관련해서 각 부처별 적용하는 법령이 상이한 점은 부처 간 협조체계를 마련하는 데 한계로 작용할 수 있으며, 각 개별법에 따른 자원의 분산 관리로 비상사태 발생 시 신속한 대응과 각종 자원의 통합·조정으로 복구가 구조적으로 곤란하다. 따라서 군사 및 안보, 재난 및 안전관리 분야를 포괄하는 기본법이 필요하다.¹⁸⁾

둘째, 전시법과 평시법이 연계되지 않고 체계 또한 모호하다. 예를 들어 평시 자원관리를 위한 준비법인 비상대비자원관리법과 집행법인 전시자원관리에 관한 법률(안)의 이중구조로 되어있다. 동원령 선포시기, 선포요건 등이 위기상황이 발생한 이후에 이루어지게 되어 있어 적시적인 동원이 행해지기 어려운 실정이다. 또한, 비상대비자원관리법, 통합방위법 등은 자원동원에 관한 규정이 없다. 동원 규정은 민방위기본법, 병역법, 예비군법, 제엄법 등과 전시 관계 법령인 전시자원동원에 관한 법률(안)에 명시되어 상호 연계성이 떨어질 뿐

18) 김문겸 외, “국가위기개념의 변화에 따른 비상대비 개념의 재정립과 관련 법령 및 조직의 개선에 관한 연구,” 『문화교류연구』 제8권 제4호, 2019, p.211.

만 아니라 동원집행시기를 상실할 가능성이 높다.¹⁹⁾

셋째, 비상대비자원 동원 시 여러 비상대비 법령에 따라 자원동원을 하게 되어있으나 호환성이 떨어져 충돌할 우려가 있다. 즉, 비상대비자원관리법은 비상대비와 관련된 인적 및 물적자원으로 지정되어 있다. 통합방위법에서는 통합방위작전 수행을 위해 필요한 방위전력 혹은 지원 소요로 지정하고 있다. 민방위기본법에는 위협으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 민방위대를 말하며, 재난 및 안전관리기본법에는 재난 상황에서 응급조치에 사용할 장비 및 인력으로 지정하고 있다.²⁰⁾ 즉, 비상대비자원(인적: 현역·예비군·기술인력, 물적: 중점관리대상업체·물자·장비 등), 민방위자원(인적: 직장 및 지역대원·기술인력 등, 물적: 대피·화생방시설·비상급수 등) 그리고 재난대비자원(인적: 공무원·민방위대·자원봉사단체 등, 물적: 운송수단·통신·전력·의료 등)의 상호 호환 활용이 제한되어 있어 국가자원의 낭비를 초래하고 있다.

이상과 같은 법령 및 제도상의 대표적인 문제점으로 인해 법률 상호 관계가 불명확하고 연계성이 미약하며, 조직 편성의 축소, 예산 운영과 자원관리, 연습훈련의 분산, 전문인력 양성 제한 등과 같은 국가비상대비태세 구축과 운영의 비효율성이 지속될 수밖에 없어 개선이 필요하다.

나. 국가비상대비 기관 및 조직

우리나라는 세월호 사건, 메르스 사태, 코로나19 등을 겪으면서 재난대비의 중요성이 확대되고 있다. 즉, 전통적 군사위협은 불변하면서도 재난은 증가추세에 있다. 비록 세계적 추세가 평시 재난 위주 대비로 진행된다 하더라도 우리나라는 현존하는 군사적 위협에 대한 대비의 중요성을 과소평가하거나 폄하해서는 곤란하다. 왜냐하면 아무리 대규모의 재해 및 재난이 발생한다 해도 그 피해가 전쟁과 대규모 국지도발, 화생방 등 대량살상무기의 위협 등의 군사적 위협과는 비교할 수 없기 때문이다.

1) 우리나라의 비상대비 조직 변천 과정

(구)비상기획위원회가 발간한 『비상대비 30년사(별책: 총무계획)』를 기초로 정부의 비상대비조직 변천 과정을 살펴보면 다음과 같다.²¹⁾ 1962년 12월 제정된 제3공화국 헌법 제87조에 의거 국가안전보장회의가 대통령의 상설자문기관으로 최초로 설치되었고, 이에 따라 국가안전보장회의법의 제정과 사무국의 설치로 국가동원계획 연구의 기틀이 마련되었다.

19) 정찬권, 앞의 논문, p.18.

20) 김문겸 외, 앞의 논문, p.210.

21) 비상기획위원회, 『비상대비 30년 별책Ⅱ 위기관리사례』, 성진문화사, 1999.

〈표 4〉 정부의 비상대비조직 변천 과정

구 분	명 칭	역 할	비 고
1962년	국가안전보장회의	• 대통령 상설자문기관 • 국가동원계획 연구	• 국가안전보장회의법 제정
1965년	민방위개선위원회	• 민방위제도 개선 • 민방위조직 조사연구	• 국가안전보장회의 산하
1966년	국가동원체제 연구위원회	• 국가안전보장 관련 군사정책 및 국내정책 수립 • 국가동원체제 연구	• 민방위개선위원회 폐지 • 국가안전보장회의 산하
1968년	총무계획반	• 국가 비상사태 대비업무 관할	• 국가동원체제연구위원회 산하
1969년	비상기획위원회	• 정부차원의 비상대비체제 준비 • 국가 비상대비업무를 각 부처, 시, 도로 발전	• 국가안전보장회의 산하 • 국가동원체제연구위원회 및 비상사태 대책위원회 폐지
1973년	중앙동원위원회	• 국가동원기본계획 수립 • 정부 각 부처의 동원업무 조정, 통제 협조	• 비상기획위원회가 개칭
1984년	비상기획위원회	• 비상대비업무 총괄, 조정	• 비상대비자원관리법 제정 • 중앙동원위원회가 개칭 • 국무총리 보좌기구로 소속변경
2007년	국가비상 기획위원회		• 비상대비자원관리법 일부개정 • 비상기획위원회가 개칭
2008년	재난안전실	• 비군사분야의 비상대비 업무 • 재난대비 업무	• 행정안전부 산하 • 국가비상기획위원회 폐지
2013년	안전관리본부	• 국민안전 위한 모든 기능 총괄	• 안전행정부 산하
2014년	국민안전처	• 국가적 재난관리, 재난안전 총괄 • 비상대비 및 민방위, 소방 및 방재, 해양에서의 경비, 안전 등	• 국무총리실 산하 • 안전행정부, 소방방재청, 해양경찰청 기능 통합
2017. 7월	재난안전관리본부	• 안전 및 재난에 관한 정책 수립, 총괄 및 조정, 비상대비, 민방위, 방재 관련 업무	• 행정안전부 산하

* 출처 : 연구자 정리.

1965년에 국가안전보장회의 산하에 민방위개선위원회를 설치하고 민방위제도 개선과 민방위조직에 관한 조사연구를 하였다. 이후 1966년 5월에 민방위개선위원회를 폐지하고 국가동원체제연구위원회를 설치하였다. 여기에서는 국가안전보장에 관련되는 군사정책과 국내정책 수립에 따른 국가동원체제에 관한 연구를 하였다.

1968년 1·21사태 이후 국가 비상대비업무를 국가안전보장회의에서 전담하라는 당시 박정희 대통령의 지시에 따라 1968년 2월 국가동원체제연구위원회에 국무총리를 반장으로 하는 총무계획반을 편성하였다. 1969년 3월에 정부는 연구단계에 머물러 있던 비상대비업무가 각 원·부·처 및 시·도의 관계 업무로 발전되고 장기적으로 수행해야 할 필요성이 대두되어 국가동원체제연구위원회 및 국방부의 비상사태 대책위원회를 폐지하고 국가안전보장회의 산하에 비상기획위원회를 설치하였다. 각 중앙행정기관에는 국 단위로 비상계획관실을, 각 시·도에는 비상대책과를 설치하였다. 1973년도에는 비상기획위원회를 중앙동원위원회로 명칭을 바꾸고 국가동원기본계획을 수립하여 정부 각 부처의 동원업무를 조정, 통

제, 협조토록 하였다.

이후 1984년 8월에 비상대비자원관리법이 제정되고, 11월에 비상대비자원관리법시행령이 제정되어 비상대비체계의 법적 기반을 완비하게 되었다. 비상대비자원관리법 제정에 따라 국가안전보장회의 소속이던 비상기획위원회가 국무총리를 보좌하는 기구로 소속이 변경되었으며, 2007년 4월에는 비상대비자원관리법 일부개정에 따라 국가비상기획위원회로 명칭이 개정되었다.

2008년 이명박 정부 출범 이후 작은 정부를 구현하고 포괄안보시대에 부응하기 위해 비군사 분야의 비상대비 업무와 재난대비 기능을 통합하여 행정자치부 안전정책관실과 국가비상기획위원회를 통합하여 행정안전부 재난안전실로 발족하였다. 국가비상기획위원회는 폐지되기까지 약 40년간 우리나라의 비상대비업무의 총괄업무를 담당하면서 비상대비계획 수립, 국가비상사태 시 병력 및 동원업체 종사자, 기술인력 등 인적자원의 동원업무 수행, 식량 및 공산품, 수송장비 등 물자와 제조·건설·수송업체의 물적 자원의 동원업무를 수행하였다. 또한, 국가비상기획위원회는 평시 물자비축과 시설확보, 동원훈련, 자원조사와 같은 비상대비 능력을 높이기 위한 사업을 하고 비상대비계획의 실효성 검토와 전시업무 수행절차 숙달을 위한 종합훈련을 하였다.

이명박 정부가 비상기획위원회를 폐지하고 행정안전부의 재난안전실로 통합함으로써 장관급 정부 부처장이 여타 장관급 부처장의 비상대비에 관련된 업무(비상대비 관련 기획, 계획, 자원조사, 집행, 대비태세 유지 등)를 조정 통제하는 비정상적이고 비능률적인 모습의 조직으로 변하였다.

박근혜 정부 출범 이후에는 대통령의 국정철학 중 하나인 국민안전을 위한 모든 기능을 총괄할 수 있도록 국민 안전기능을 보강하여 행정안전부를 안전행정부로 명칭을 변경하고, ‘실’을 ‘본부’급 조직으로 격상시켜 재난안전실을 안전관리본부로 신설하였다. 그러나 2014년 4월 발생한 세월호 침몰사고를 막지 못했고, 그 초동조치를 제대로 하지 못한 것을 계기로 안전행정부와 소방방재청, 해양경찰청의 기능을 통합하여 2014년 11월 국민안전처로 개편되었다.

문재인 정부에서는 국정과제의 하나인 국민안전과 생명을 지키는 안심사회를 만들기 위하여 2017년 5월 국민안전처를 해체하고 행정안전부가 부활하였다. 국민안전처 소속기관이었던 중앙소방본부와 해양안전본부를 소방청과 해양경찰청으로 독립기관으로 변경하였다. 현재는 행정안전부 산하 재난안전관리본부에서 비상대비업무를 총괄하고 있다.

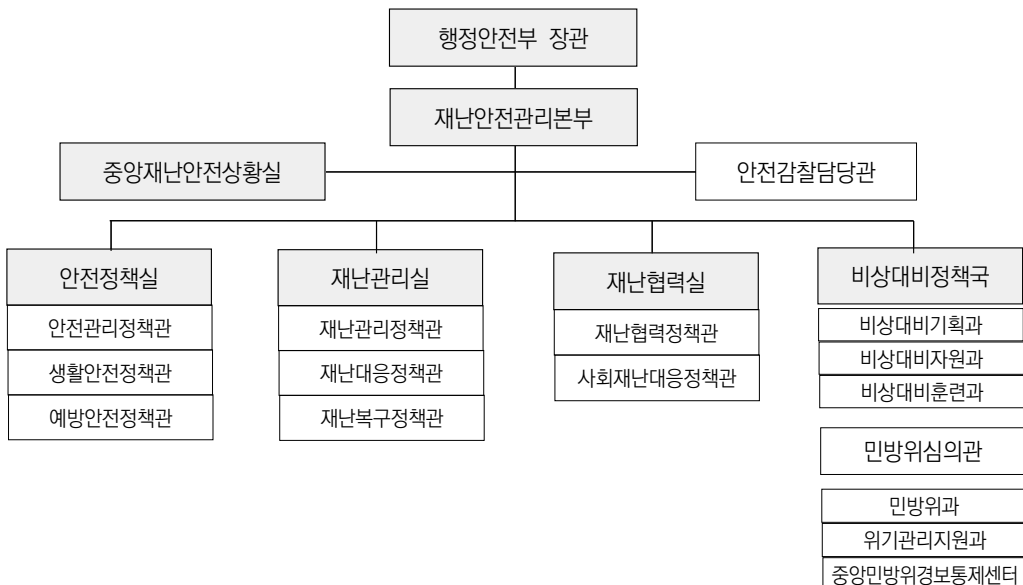
2) 현 정부의 비상대비 기관 및 조직

국가비상사태(위기)를 관리하는 기관은 정부조직법에 의해 편성된 대통령, 국무총리, 중앙행정기관 등과 지방자치법에 의해 편성된 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시·군·구

등이다. 비상대비자원관리법에는 비상사태에 대비하여 국가의 인력자원과 물적자원을 효율적으로 활용하기 위한 계획수립과 자원관리, 교육, 훈련 등에 필요한 비상대비기관을 총괄기관과 집행기관으로 구분하여 두도록 명시하고 있다. 즉, 법 4조에 “행정안전부장관은 국무총리를 보좌해 비상대비업무에 관한 사항을 총괄 및 조정한다”고 명시하고 있어 비상대비업무의 총괄기관은 행정안전부장관임을 알 수 있으며, 총무기본계획과 지침을 준비하고 동원집행기관을 조정 및 통제하는 실무는 재난안전관리본부에 편성된 비상대비정책국장이 수행한다.

비상대비업무의 집행기관은 중앙행정기관의 장, 즉 주무부장관이다. 법 5조를 보면 “비상대비업무는 해당 소관별로 인력·물자 등 자원에 관한 업무를 관장하는 중앙행정기관의 장(주무부장관)이 집행한다”고 규정하고 있다. 따라서 주무부장관은 실제로 동원을 집행하는 역할을 수행하며 평시 자원조사와 관리, 전시 동원계획 준비, 국가동원령 선포 시 전시체제로 전환 등 동원집행업무를 수행한다.

현 정부의 비상대비조직은 <그림 7>과 같이 행정안전부 산하 차관급을 본부장으로 하는 재난안전관리본부가 우리나라의 비상대비업무를 포함한 재난안전업무를 총괄하는 조직이다. 재난안전관리본부는 중앙재난안전상황실과 안전정책실, 재난관리실, 재난협력실, 비상대비정책국으로 편성되어 있다. 현재의 재난안전관리본부는 평시 국민의 안전과 밀접한 재난 예방 및 관리 위주로 편성되어 있다. 전시·사변 등 국가비상사태가 발생했을 때는 비상대비정책국이 핵심 임무를 수행한다.



〈그림 7〉 현 정부의 비상대비조직

* 출처 : 행정안전부 홈페이지 참조 연구자 작성.

비상대비정책국은 1심의관·5과·1센터·1지원단으로 조직되어 있으며, 민방위심의관은 2개과(민방위과, 위기관리지원과)와 중앙민방위정보통제센터 업무를 관장하여 비상대비정책국장을 보좌한다. 비상대비정책국이 수행하는 세부 업무는 ①충무계획 수립 및 기관별 계획 수립 실태 점검, ②국가동원업무 총괄·조정, 비상대비 비축물자 지정 관리·점검, ③비상대비정보시스템 운영 및 유지 관리, ④을지태극연습 및 충무훈련 기획·통제·평가 등 훈련 전반 총괄, ⑤민방위대 편성 및 운영, 민방위 교육·훈련에 관한 사항 총괄, ⑥주민대피시설, 민방위경보시설 등 주민보호시설·장비 확충 및 점검, ⑦민방위정보전파체계 총괄 및 제1·2 정보통제소 운영, ⑧국지도발 등 안보위기 시 주민보호 및 위기관리·대응 등이다.

비상대비업무 총괄 부처인 행정안전부의 재난안전관리본부 조직은 외관상 포괄적 안보 대비체제로 보일 수도 있으나, 군사적 위협과 비군사적·초국가적 위협을 통합해서 관리하는 포괄적 안보 대비조직이라고 볼 수는 없다. 왜냐하면 세월호 사고 등을 너무 의식하여 재난에 치중하고, 현존하는 북한의 위협보다 평시 국민들에 대한 국가의 책임성을 강화하는 측면이 지나치게 강조된 나머지 전통적 국가안보의 한 축을 담당하는 비상대비와 민방위는 1개국에 불과할 정도로 조직의 위상이 약화되어 전시대비에 제약이 많은 조직이기 때문이다. 이와 같은 현재 중앙정부의 비상대비 조직의 문제점을 예비전력 정예화와 동원준비태세 측면에서 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 국무총리의 비상대비 업무 기능을 보좌하고 실무를 담당하는 비상대비조직(비상대비정책국)이 약화되었다. 정부의 비상대비 조직은 행정안전부 산하 차관급을 본부장으로 하는 재난안전관리본부에 소속된 비상대비정책국에서 수행하고 있어 과거 정부보다 위상도 약화되었고, 조직도 축소되어 업무의 질적 향상을 기대하기가 어렵다.

특히, 국방분야 비상대비 업무는 비상대비정책국에서 수행하고 있다. 그러나 비상대비 관련 3개 과 외에 민방위심의관의 보좌를 받기는 하지만 민방위 관련 2개 과와 1개 센터를 관장함으로써 양질의 비상대비 업무를 수행하기가 어려운 실정이다. 다음의 <표 5>에서 알 수 있듯이 2021년 6월 기준으로 비상대비정책국 총원 92명 가운데 軍은 5명에 불과하다. 또한, 재난안전관리본부장도 안보전문가가 아니어서 업무가 더 제한적일 수 있다.

<표 5> 재난안전관리본부 인원 편성 현황(2021. 6. 2 기준)

구 분	계	공무원	경찰	소방	군
계	636	603	12	11	10
재난안전관리본부(5명)	5	5			
중앙재난안전상황실(81명)	81	59	9	8	5
안전감찰담당관(16명)	16	16			

구 분		계	공무원	경찰	소방	군
안전정책실 (156명)	안전정책실	1	1			
	안전관리정책관 (4개 과)	68	64	2	2	
	생활안전정책관 (3개 과)	47	47			
	예방안전정책관 (3개 과)	40	40			
재난관리실 (167명)	재난관리실	1	1			
	재난관리정책관 (5개 과)	78	76	1	1	
	재난대응정책관 (4개 과)	43	43			
	재난복구정책관 (4개 과)	45	45			
재난협력실 (119명)	재난협력실	1	1			
	재난협력정책관 (4개 과)	54	54			
	사회재난대응정책관 (6개 과)	64	64			
비상대비 정책국 (92명)	42명	비상대비정책국	6	1		5
		비상대비기획과	11	11		
		비상대비자원과	15	15		
		비상대비훈련과	10	10		
	50명	민방위심의관	1	1		
		민방위과	12	12		
		위기관리지원과	10	10		
		중앙민방위경보통제센터	27	27		

* 출처 : 행정안전부 홈페이지 참조 세부 소속 및 인원 현황 연구자 정리.

둘째, 현 조직은 국무총리의 비상대비 업무를 총괄·조정 및 확인 기능을 보좌하고 각 중앙 부·처와 지자체를 조정·통제할 수 있는 정책적 리더십과 기능의 부재를 야기하고 있다. 비상대비 조직은 국무총리를 보좌하여 중앙부·처 및 유관기관을 통제·조정하여 국가 차원의 총무계획(비상대비계획)과 동원 및 비축물자 관리, 정부연습 및 훈련, 전시 정부종합상황실 운용 및 전시 전쟁지도부 POL-MIL 등의 업무를 수행한다. 그러나 국장급 조직인 비상대비정책국이 각 중앙 부·처에 비상대비계획 작성 및 지침의 시달, 동원자원조사 및 통제, 물자비축에 대한 조정과 감독, 주무부처의 집행계획을 승인하는 등의 비상대비업무를 총괄·조정하는 역할을 수행하기에 제약이 있을 수밖에 없다.

셋째, 비상대비정책국에서 군사 분야 비상대비 업무는 비상대비기획과, 비상대비자원과, 비상대비훈련과의 3개 과 36명에 불과하여 비상대비 및 통합방위, 화생방 및 핵 관련 업무

등을 수행하기가 곤란하다. 현 조직은 과거 비상기획위원회에서 국장급이 수행하던 업무를 과장급이 수행하고, 인력도 부족(과거 국민의 정부 비상기획위원회 88명 → 현재 비상대비 정책국 3개 과 36명)하여 비상대비계획 작성과 국가동원업무, 비상대비훈련, 전시종합상황실 운영에 많은 제한을 주고 있다.

3) 중앙정부 부처의 비상대비 조직

중앙정부의 부처는 비상대비 업무를 수행하는 조직이 다양하고 비정형화되어 있다. 다음의 <표 6>에서 보는 바와 같이 비상계획관이 고위공무원 또는 비상기획담당관(전문경력관 4급, 과장급)으로 편성되어 비상대비와 민방위 업무를 수행하고 있으며, 일부 부·처는 재난 및 안전업무까지 병행하여 수행하고 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 중앙부처의 비상대비업무담당자 운용 근거를 비상대비자원관리법이 아닌 국가전시지도지침(대통령훈령 제 117호)에 두고 있어 법적 근거가 취약하기 때문이며, 기관별 채용 계급 또는 등급이 미정립 되어 2~6급까지 다양하게 채용되어 있기 때문이다.²²⁾

<표 6> 중앙부처 비상대비업무 직위 현황(2021. 6. 2 기준)

'국장급' 비상기획관 부·처	'과장급 이하' 비상계획담당관 부·처
기획재정부, 과기정통부, 법무부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 국토교통부, 해양수산부	교육부, 외교부, 통일부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 법제처, 국가보훈처, 인사혁신처, 식품의약품안전처, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회, 병무청, 중소벤처기업부, 방위사업청, 경찰청, 소방청, 문화재청, 특허청, 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 농촌진흥청, 산림청 등

* 출처 : 각 중앙부처 홈페이지 참조 연구자 정리.

4) 지방자치단체의 비상대비 조직

지방자치단체의 비상대비 조직은 <표 7>과 같이 서울특별시와 경기도는 국장급 비상기획관이, 인천광역시와 강원도는 과장급 비상대비담당관이 민방위와 비상대비 업무 및 통합방위 업무를 수행하고 있다. 타 시·도는 5~6급 공무원이 안전정책과, 안전정책관, 비상대비과 등에 편성되어 팀 단위로 민방위와 비상대비, 통합방위, 국가위기훈련 등의 업무를 수행하고 있다.

22) 국가전시지도지침에 “각급 기관의 장은 전시대비업무 수행을 위하여 전문성과 군사지식을 갖추고 군과 밀접한 협조를 유지할 수 있는 업무담당자를 임용하여야 한다”고 명시되어 있어 법적인 근거가 상대적으로 취약한 실정이다. 국방부, 비상대비업무담당자 운용 검토 결과(2009. 9).

〈표 7〉 광역자치단체 비상기획담당 조직 현황(2021. 6. 2 기준)

시·도별	직 제	시·도별	직 제
서울특별시	비상기획관(국장)	경기도	비상기획관(국장)
인천광역시	비상대책과(과장)	강원도	비상기획과(과장)
부산광역시	안전정책과	대구광역시	안전정책관
광주광역시	안전정책과	대전광역시	비상대비과
울산광역시	안전정책관	충청북도	안전정책과
충청남도	안전정책과	경상북도	안전정책관
경상남도	안전정책과	전라북도	안전정책관
전라남도	안전정책과	제주특별자치도	안전정책과

* 출처 : 각 광역자치단체 홈페이지 참조 연구자 정리.

중앙부처와 마찬가지로 지방자치단체도 비상대비업무담당자 운용을 위한 법령 근거가 미비하다.²³⁾ 즉, 법령이 아닌 훈령으로 규정하고 있고 비상대비업무담당자 설치와 운용에 관한 구체적인 내용이 미비하여 실효성이 미약하다. 또한, 포괄적 안보위협에 대비하여 전체 지자체에 비상대비업무담당자 운용이 요구되지만 접적지역과 해안 취약지역, 군 관련 지역으로 명시하여 운용 근거가 애매한 실정이다.

시·군·구급 기초단체에서는 1~3명의 담당 공무원이 비상대비, 민방위 업무 및 교육, 통합방위 등의 다양한 업무를 수행하고 있다. 담당자들 대부분이 비전문가이고 직무교육도 미진하여 전반적인 직무수행 능력이 미흡하다.

세부적으로 살펴보면, 첫째, 업무전문성 측면에서 전시 비상대비 종합계획 수립, 훈련 및 교육, 비상대비 자원관리 등 업무를 수행한다. 그러나 실효성 있는 시·군·구 및 중점관리대상업체의 총무 실시계획 수립과 지도가 미흡하며, 비상대비훈련 간 도출된 문제점이나 총무 계획 보완 소요 등에 대한 후속조치가 미흡하여 매년 동일한 과오가 반복되고 있다. 또한, 인력·물자·업체 등의 비상대비 자원관리에 대한 전문성이 부족하여 임무 고지의 적절성이나 업체 능력에 대한 검증이 미흡한 실정이다.

둘째, 인사관리 측면에서는 다음의 〈표 8〉과 같이 해당 보직 근무기간이 1년 미만자가 61.5%에 달하는 것으로 나타나²⁴⁾ 대부분 1년 미만 근무의 단기순환이 반복되고 있음을 알 수 있다. 담당 공무원들은 시·군·구 민방위 업무 담당부서 폐지 이후 민방위 업무를 병행하고 있으며 비상대비 업무보다 지역사회발전과 민생현안에 업무가 편중되고 있다.

23) 국가전시지도지침에 “접적지역이나 해안 취약지역 또는 군과의 밀접한 관련이 있는 시·도의 비상대비업무 부서장은 행정안전부장관이 지방자치단체장과 협의하여 적임자를 보임한다”라고 되어 있다.

24) 2020년 전국 지방자치단체 비상대비업무담당자 231명을 대상으로 설문조사한 결과이다. 김위수, “한국의 국가비상대비업무 발전방안에 관한 연구,” 대전대학교 박사학위논문, 2020, p.75.

〈표 8〉 비상대비업무담당자 근무기간 설문조사 결과

근무기간	계	1년 미만	2년	3년	4년	5년 이상
인원(명)	231	142	57	16	2	13
비율(%)	100	61.5	24.7	6.9	0.9	5.6

* 출처 : 김위수, “한국의 국가비상대비업무 발전방안에 관한 연구,” 대전대학교 박사학위논문, 2020, p.75.

5) 비상대비업무담당자(비상계획관) 운영

1968년 북한 무장공비의 청와대 기습사건 이후 국가비상사태에 대한 경각심이 대두되었다. 이때부터 정부는 〈표 9〉와 같이 전·평시 비상대비 업무를 원활히 수행하기 위해 국가기관, 공공기관 및 주요 중점관리대상업체에 비상계획관을 설치 운영하고 있다.

〈표 9〉 비상대비업무담당자의 임무

구 분	내 용
정부기관	• 비상대비계획(총무계획 등) 수립 • 을지태극연습 및 총무훈련 계획, 준비, 실시 및 평가 • 동원업체 관리, 비축물자 관리, 동원물자 자원조사 • 국가보안목표 시설관리, 보안업무, 직장 방호 • 직장 민방위 및 예비군업무 협조, 조정 • 비상대비 교육과 전시업무수행에 관련 또는 지시받은 사항 • 군 관련 지원, 협조
동원업체	• 총무계획에 관련된 사항 • 비상 및 재난대비 교육, 훈련 관련 사항 • 직장 민방위와 예비군 협조조정에 관한 사항, 직장 방호 • 전시업무 수행과 관련되거나 지시받은 사항 • 비상대비 업무 외 보안·경비·안전업무 등 수행

* 출처 : 행정안전부 홈페이지, <http://www.mois.go.kr>(검색일: 2021. 5. 22).

지금까지 비상계획관은 전시대비에 대한 전문성 강화를 통한 억지전력으로서의 역할에 크게 기여하였다. 그러나 남북관계 변화와 각 정부의 국정기조에 따라 국민들의 비상대비에 대한 무관심과 포괄적 안보개념의 확산으로 전시대비보다는 재난대비에 대한 관심 증가, 정부기관이나 해당 업체들이 조직 발전에 크게 도움이 되지 않는다는 인식의 증가로 비상계획관은 축소되고 있다. 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 비상대비업무담당자 인원은 2000년대에 들어 급격한 감소추세에 있다.

〈표 10〉 비상대비업무담당자 현황(단위: 명)

구분	'77~'78년	'91년	'97년	'00년	'03~'07년	'11년	'14년	'21년
계	653	936	871	718	687	576	549	574
정부기관	82	116	95	82	80	80	93	95
업체	571	820	776	636	608	496	456	479

* 출처 : 2014년까지의 현황은 김용석 외, 『국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전 방안 연구』, 국민안전처, 2015. ; 2021년 현황은 행정안전부 홈페이지 참조 연구자 정리.

특히 중점관리대상업체(동원업체)의 비상계획관은 급격하게 감소하고 있다. 이는 주요 동원업체들의 경영난도 생각할 수 있으나 무엇보다도 비상대비에 대한 인식 약화와 비상대비 조직의 위상 약화 및 축소가 주원인으로 보인다. 중점관리대상업체의 비상대비업무담당자 운용의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 동원업체의 비상대비업무담당자가 ‘전·평시 비상대비 업무 수행’이라는 고유의 임무보다는 부가적인 임무수행에 집중함으로써 비상대비 상황에서의 대비태세 구축이 미흡하다. 특히, 비상대비계획(충무계획)의 수립, 비축물자관리 및 동원물자 자원조사 등 전시 대비 업무 보다는 평시 보안·경비·안전 업무에 집중함으로써 비상계획관이 고위직급임에도 불구하고 상대적으로 업무가 가볍다고 인식하고 있으며, 다음의 〈표 11〉과 같이 연령이 높은 퇴직한 군 출신이라 이에 대한 거부감이 상존하고 있다.²⁵⁾

〈표 11〉 비상대비업무담당자 신분별·계급별 현황(2021. 6월 기준)

구 분	신분별		계급별		
	정부기관	동원업체	대령	중령	소령
574명	95명	479명	133명	202명	239명

* 출처 : 행정안전부 홈페이지, <http://www.mois.go.kr>(검색일: 2021. 5. 22).

둘째, 중점관리대상업체의 비상계획관 설치기준에 객관성이 부족하다. 물론 행정안전부 규정에 설치기준 및 추천계급(대령급, 중령급)이 있지만, 이를 담당할 실무자가 부족하여 비상대비 업체의 여건변화를 잘 파악하지 못하는 실정이다. 업체의 매출 규모와 도급순위 등을 분석할 여력이 없어 업체와 보임 관계로 종종 마찰을 빚고 있다. 예를 들면, 규정에는 건설업체의 경우 도급순위 20위 이내는 대령급, 60위 이내는 중령급, 80위 이내는 소령급 이하로 보임하도록 규정²⁶⁾되어있을지라도 건설업체는 수시로 도급순위가 바뀌기 때문에 업

25) 중점관리대상업체 비상대비업무담당자 선발, 역할 등에 관한 전반적인 내용은 이영호, “중점관리대상업체 비상대비업무담당자의 역할 재정립에 관한 연구,” 경기대학교 박사학위논문, 2020, 참조하기 바람.

26) 행정안전부, 예규 제31호 비상대비업무담당자 인사관리규정(2018. 4. 24).

체 실무자는 상황을 보아 직위를 아예 없애거나 소령급 이하의 위임업체로 전환하려는 의도를 가지고 있는 것이 현실이다.

다. 총무계획 및 동원운영계획

1) 총무계획의 개념

비상대비계획은 총무계획이라고 한다. 2019년 3월 국가전쟁지도지침 개정²⁷⁾에 따른 총무계획의 정의는 다음과 같다. 총무계획이란 “전시·사변 또는 국가비상사태 시에 국가가 능동적으로 대처하기 위해 평시에 준비하는 범국가적인 비상대비계획”²⁷⁾으로서 전승 보장에 필요한 제반 사항을 준비 및 시행하는 국가 비상대비계획의 총칭이다. 정확히 말하면 국가 비상대비계획인 총무계획은 다음과 같이 네 가지로 구분된다. ①행정안전부가 주관하는 총무기본계획, ②행정안전부가 주관하는 민방위기본계획, ③국방부가 주관하는 계엄기본계획, ④통일부가 주관하는 자유화통합기본계획 등이다.²⁸⁾

2) 총무계획의 기능 및 작성체계²⁹⁾

총무계획은 군사작전 지원과 정부기능 유지, 국민생활 안정의 3대 기능이 있는데, 이러한 기능을 통해 결과적으로 국가총력전 체제 유지를 목표로 하고 있다. 총무계획의 3대 기능을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 군사작전 지원은 인력, 장비, 물자 자원의 효과적인 동원지원을 통해 작전지속능력을 유지시키고 경기도, 강원도와 인천시 등의 접적지역과 수도권 지역 일대의 주민과 차량을 통제하여 효과적인 군사작전 전개 활동을 지원하게 한다. 그리고 국가 전쟁수행 목표 달성을 위하여 정부와 민간 유관기관의 노력을 통합하는 범정부적 협조체제도 유지하게 한다.

둘째, 정부기능 유지로 전시 행정전환을 통해 행정기관을 신설·확대하거나 전시에 필요성이 감소하는 행정기관을 축소하고 정부기관의 소산·이동을 통한 전시체제로 전환하게 된다. 주요 활동으로는 전쟁단계별로 외교활동과 국제협력, 전시 재정·회계 및 경제 운용과 대국민 해외 홍보활동, 국가기반시설 보호 및 긴급복구와 주요 물자 수급 및 수출입 통제, 정보통신 대응체계 구축, 사회질서 유지 및 재난 안전관리 활동 등을 실시한다.

27) 국가전쟁지도지침 개정(2019. 3월)에 따른 최신 정의이다. 개정 전에는 총무계획을 “국가비상사태에 효율적으로 대처하기 위하여 정부가 매년 작성하는 비군사 분야의 전시대비계획”으로 정의하였다.

28) 국방부, 국가 비상대비 총무계획 안내(2020. 6), p.2.

29) 국방부, 국가 비상대비 총무계획 안내(2020. 6), pp.2~4.

셋째, 국민생활 안정 분야로 중·경상자 입원 및 치료를 통한 의료구호 활동과 피해민 구조, 전방지역 주민 철수 및 이동통제, 철수 주민 수용 및 구호의 전재민 구호 활동, 생필품 유통통제 및 배급제를 통한 전시 생필품 안정공급과 단전·단수를 대비한 비상급수시설, 급수장비 확보 등의 활동을 한다.

총무계획은 비상대비자원관리법과 자원동원법 및 전시 행정조직에 관한 임시특례법 등과 같은 전시법령과 국가전쟁지도지침을 근거로 작성하게 된다. 먼저, 국가 안보전략지침을 기초로 국가안보실에서 국가전쟁지도지침이 작성되면 행정안전부가 주관이 되어 국가전쟁지도지침을 기초로 총무계획을 작성하게 되는데 <표 12>와 같이 총무계획은 누가 작성하여 누구의 승인을 받느냐에 따라 기본계획지침으로부터 실시계획으로 구분할 수 있다.

<표 12> 총무계획 작성체계

계획명	작성	승인권자	내 용
기본계획지침	국무총리 (행정안전부)	대통령	• 해당연도 총무계획 작성 방향 제시 • 지침 수립, 대통령 재가, 관계기관 시달
기본계획	국무총리 (행정안전부)	대통령 (국무회의 심의)	• 전시에 각 부처가 수행해야 할 기본 임무 • 부처 계획 검토, 종합 • 부처 장관 및 관계기관 하달 • 대통령 재가, 국회 통고
집행계획	주무부장관	국무총리	• 해당 부처 임무에 대한 수행계획 수립 • 부처 계획 행안부 검토, 조정 • 관련 부처 통보 • 시·도 지시 및 업체 하달
시행계획	시·도지사 등	주무부장관	• 시·도에 부여된 임무 수행계획 • 소관 부처 승인 요청 • 각 구·시·군 지시, 업체 하달
실시계획	시·군·구청장	시·도지사	• 각 시·군·구 부여 임무 수행계획
	지정업체 장	지정권자	• 각 업체 부여 임무 수행계획

* 출처 : 국방부, 국가 비상대비 총무계획 안내(2020. 6).

①기본계획지침은 국무총리가 국가 비상대비업무를 총괄하는 행정안전부장관의 보좌를 받아 5년 단위로 작성하여 대통령의 재가를 받은 후 관계기관에 하달한다. ②기본계획은 기본계획지침을 기초로 시행연도 1년 전 4월 30일까지 행정안전부장관의 보좌를 받아 국무총리가 작성하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 재가를 받은 후 국회에 통고하고 각 주무부처로 하달한다. ③각 주무부처는 기본계획을 기초로 집행계획을 시행연도 1년 전 7월 31일까지 작성하여 시·도와 업체에 하달하고, ④시·도에서는 집행계획을 기초로 시행계획을

시행연도 1년 전 9월 30일까지 작성하여 시·군·구와 업체에 하달하게 된다. ⑤시·군·구 및 업체는 시행계획을 기초로 실시계획을 시행연도 1년 전 11월 30일까지 작성한다. 시행연도 1년 전 12월에는 동원지정된 개인과 업체에게 임무고지서나 소집통지서를 교부하여 비상시에 대비한다.

이렇게 다양한 충무계획은 계획별로 고유한 구조번호가 할당되어 있다. 1000번 대는 기본계획지침과 기본계획을 뜻하며, 2000번 대는 대통령 및 국무총리 소속기관 처와 위원회에 대한 집행계획이다. 3000~4000번 대는 정부조직법에 명시된 순서대로 부·처에 대한 집행계획을 뜻한다. 6000번 대는 국가기관 및 지방자치단체와 동원업체 등의 자체 충무계획을 뜻하며 각 부처 산하 기관별 세부 계획구조는 해당 주무부장관이 상정하게 된다. 따라서 충무계획의 구조 번호만 보더라도 대략적으로 어떤 계획인지 알 수 있다.

3) 비상대비자원관리(국가동원) 체계

국가비상사태를 극복하기 위한 핵심 사항 중 하나가 국가 가용자원의 관리와 유사시 동원에 관한 것 즉, 국가동원이다. 국가동원은 전쟁이나 비상시 국가와 국민의 안전을 위해 정치·군사·사회 등 국가의 모든 역량을 집중하는 것으로 군대가 전쟁에서 이기고 정부가 제 기능을 유지하며, 국민이 안정된 삶을 살아가도록 필요한 사항을 조사하고 관리하는 국가비상대비업무의 핵심이다. 국가동원 대상자원은 <표 13>과 같이 인력자원과 물자, 업체 등 전쟁수행과 정부기능 유지, 국민의 생활안정에 필요한 모든 자원을 망라하고 있는데 소관 부처의 비상대비자원관리법 시행규칙에 관리대상 물자와 업체를 구체적으로 명시하고 있다.³⁰⁾

<표 13> 국가 동원대상 자원의 종류

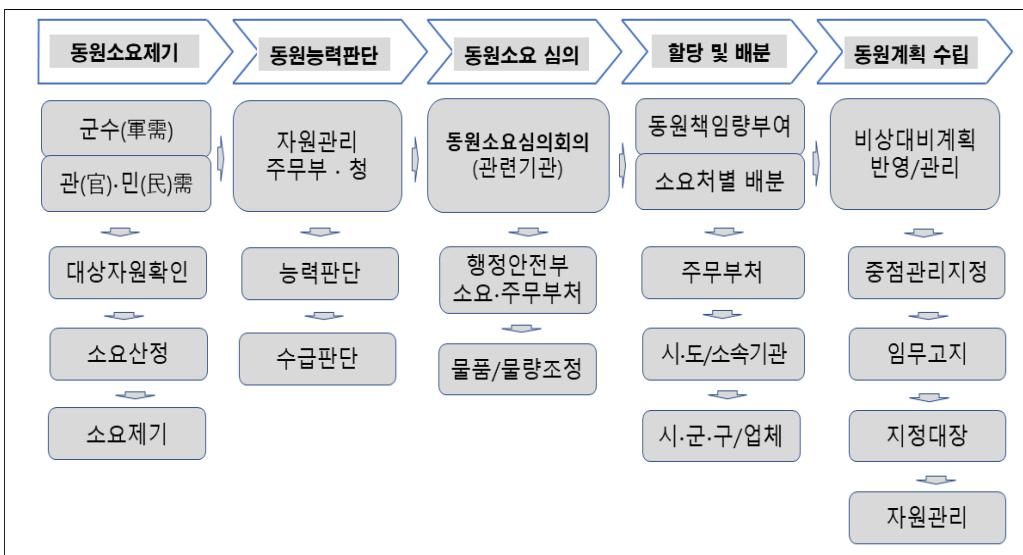
구분	내 용
인력 자원	• 예비역, 교육소집을 마친 보충역, 전시근로역 • 중점관리대상업체에 종사하는 대한민국 국민 • 과학기술자와 면허 또는 자격을 취득한 자로서 만19세부터 60세까지의 국민
물자	• 무기·탄약·폭약과 그 밖의 군용물자, 식량·식료품·먹는 샘물, 담배, 주류 • 피복류·피혁류·고무류·화공류·금속류·소방기기와 그 밖의 공산품류 • 석탄·석유·천연가스외 그 밖의 연료, 의약품·의료기기·의약외품 • 자동차·항공기·철도차량·건설기계·하역 장비, 그 밖의 수송 건설장비 • 토지·건물·토목건축용 물자·공작물과 그 부속물자 • 방송·인쇄시설과 그 밖의 홍보용 물자, 전산장비·통신설비·통신용품 • 물의 사용권, 어업권·광업권·조광권·특허권 및 실용신안권 • 농약·비료 및 동물사료 • 기타 대통령령으로 정하는 물건 및 권리

30) 행정안전부 홈페이지, <http://www.mois.go.kr>(검색일: 2021. 5. 22).

구분	내 용
업체	• 물자의 생산·수리·가공·수출입·보관·판매 또는 관리에 관한 업무수행 업체 • 동력·운수·방송·통신·보건·건설·금융·조폐·신문·출판·영화·문화·관광·환경·연구개발·사회복지·소프트웨어 및 정보보호 관련 업체 등

* 출처 : 행정안전부 홈페이지, <http://www.mois.go.kr>(검색일: 2021. 5. 22).

국가동원계획 수립 과정은 <그림 8>과 같이 군수(軍需), 관수(官需), 민수(民需)의 동원소요 제기로부터 동원능력 판단, 동원소요 심의, 가용자원의 할당 및 배분, 동원계획수립의 과정으로 진행된다.

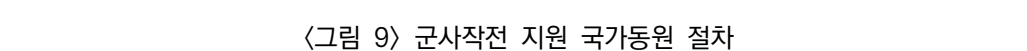


〈그림 8〉 국가동원계획 수립 과정

* 출처 : 행정안전부 홈페이지, <http://www.mois.go.kr>(검색일: 2021. 5. 22).

세부적으로 살펴보면, 국방부 등 각 행정기관은 전쟁 등 비상시에 필요한 인력, 군수·관수·민수용 물자 등의 소요 계획서를 작성하여 행정안전부에 제출한다. 행정안전부와 동원자원별 각 담당기관은 필요한 자원대비 공급능력을 조사하기 위해 현지 방문과 서면조사를 통해 우리나라 전반의 동원능력을 판단한다. 그 결과에 따라 행정안전부는 동원소요와 동원능력을 대비하여 각 기관 또는 업체별로 대상자원별, 단계별, 지역별로 동원 책임량을 부여하고 구체적인 동원계획을 수립하도록 하고 있다.

군사작전을 지원하는 국가동원 절차는 정상동원과 긴급동원으로 구분하여 <그림 9>와 같은 절차를 적용하여 시행한다.



둘째, 전시 예상 상황과 충무계획 간의 괴리를 들 수 있다.³¹⁾ 현재 충무계획 작성을 위한 가정은 기본계획에 기본 가정과 전쟁단계별 가정이 나뉘도록 제시되어 있다. 그러나 행정 각부의 소관 업무라든가 시·도 지역별 예상되는 적 활동 양상이 고려되지 않은 채 거의 대동소이한 계획들을 작성하고 있어 전시에 사용가치가 얼마나 있을지 의문이 든다. 아울러 III장 2절에서 살펴본 것처럼 전쟁 패러다임의 변화를 고려할 때 전쟁을 수행하는데 소요되는 자원의 종류와 규모, 소요되는 시기 등 모든 면에서 차이가 날 수밖에 없을 것인데 과거의 내용을 여과 없이 게재하는 수준에 머물러 있는 실정이다.

셋째, 충무집행계획의 동원단계와 전시 작전단계가 일치하지 않는 문제가 있다. 현재의 동원단계는 다음의 <그림 10>과 같이 1년 12개월을 총 12단계로 나누고 처음 1주일을 긴급단계로 하여 1~3단계까지 구분하고, 4단계부터 12단계까지는 정상단계로 구분하고 있다.

단계	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
기간	M ~ M+1	M+2 ~ M+3	M+4 ~ M+6	M+7 ~ M+30	M+31 ~ M+45	M+46 ~ M+60	M+61 ~ M+90	M+91 ~ M+120	M+121 ~ M+150	M+151 ~ M+180	M+181 ~ M+270	M+271 ~ M+364
병력 동원	긴급단계			정상단계								
물자 동원	초기단계				지속단계							

<그림 10> 병력 및 물자 동원단계

* 출처 : 국방부, 『국방동원업무에 관한 훈령』, 국방부 훈령 제2461호(2020. 9. 11), 제1장 7조(동원단계) ; 국방부, 『예비군 50년사』, 국방부, 2018, p.594.

북한이 개전 후 7일 만에 한반도를 점령하기 위한 계획을 수립하면서 이에 대응하기 위해 초기 일주일만 긴급단계로 구분하고 이후 4단계부터 12단계까지는 정상단계로 구분하였으며, 긴급단계 기간 예비군을 동원하여 부대 증·창설 등을 통해 전투임무를 수행한다는 개념이다. 물자동원에 있어 초기단계를 M+30일까지의 개념도 부대 증·창설 완료 기간과 일치시키며 산업동원의 전시전환으로 소요되는 기간을 고려한 것이다.³²⁾

그러나 동원단계와 작전단계가 불일치하면서 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다. ①현재의 동원기간은 장차 미래전 양상을 반영하지 못하고 있다. 남북한 간의 미래전은 비대칭전, 비선형전, 배합전을 주(主) 수단으로 단기간 내 전쟁을 유리하게 유도한 다음 조기에 전쟁을 종결하려 할 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 동원 기간을 1년 365일을 기준으로 하는 것은 전쟁의 양상과 동떨어져 있다고 할 수 있다.

31) 김용석 외, 앞의 책, pp.113~114.

32) 박계호·김용빈, 『국방부 충무 집행계획 개선방안 연구』, 단국대학교 산학협력단, 2016, pp.40~42

②동원의 단계와 전쟁 수행 단계의 연계성이 부족하다.³³⁾ 정부는 전시에 지방자치단체와 동원업체를 통제하여 전시 군사작전 지원 및 국민생활 안정 유지, 전시 정부기능 유지를 위해 국가 동원을 하며, 가장 큰 비중을 차지하는 것이 군사작전 지원을 위한 동원이라 할 수 있다. 따라서 동원계획은 전쟁수행 단계와 연관성을 유지한 가운데 단계별 지원 중점에 따라 세부 동원계획을 수립하게 된다. 현재의 전쟁 수행 단계는 억제 단계로부터 안정화단계까지 4단계로 구분되어 있다.³⁴⁾ 동원의 단계도 이와 같은 전쟁수행 단계와 연계성을 갖고 설정되어야 할 것이다.

넷째, 관행적인 충무계획 작성으로 현실성이 미흡하고 검증과정이 미비하다. 예를 들어, 단국대학교 박계호 교수는 그의 저서 『총력전의 이론과 실제』에서 제1·2차 세계대전에서 영국의 식량수입 사례를 통해 우리나라는 전시 식량을 원활히 공급하기 위한 계획을 수립해 놓고 있는지 의문을 제기한 바 있다.³⁵⁾ 2019년 우리나라의 식량자급률은 45.8%로 2010년 54.1%에 비해 8.3% 감소했다. 이는 곡물들을 그만큼 많이 수입하고 있다는 의미이다. 평소 무역 활동이 활발하여 식량을 충분히 수입할 때는 문제가 없지만 국가비상사나 곡물 가격이 급등할 경우 그만큼 우리의 식량안보는 취약하다. 이와 같이 전시 예상되는 상황을 정확하게 판단해서 식량 공급상 발생할 문제점을 상정하여 그 해결 방안을 계획에 포함해야 할 것이다.

마지막으로 지방자치단체 비전문가에 의한 충무계획 업무 추진 문제이다. 지방자치단체의 분야별 충무계획(동원자원관리) 업무가 비전문가에 의해 추진되고 빈번한 담당자 교체에 따라 업무의 지속성이 취약하고 업무의 질도 저하되고 있다. 특히 충무계획 시행계획과 실시계획은 분야별로 주로 지자체 초임 실무자들이 작성하고 이마저 수시로 보직이 변경되고 간부직은 별로 관심이 없어 과거 계획을 그대로 답습하고 있는 실정이다.

라. 동원자원 관리 및 집행체계

미래의 전쟁 모습은 발달된 정보기술과 첨단화된 무기체계의 성격으로 인해 모든 자원이 동원되는 총력전이며 국력이 결집된 경제전 양상으로 전개될 것으로 전망된다. 이는 국가의 인적·물적 자원의 효율적인 동원과 국가 경제력의 집중이 필요한 총력전 태세를 요구하고 있어 유사시 예비전력의 효율적 동원집행이 전쟁 승패를 가름하게 될 것이다. 그러나 현재 우리나라 동원자원 관리 및 집행에는 다음과 같은 문제점이 있다.

33) 광정근 외, 『국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 VISION 구현방향 연구』, 한국전략문제연구소, 2019, pp.20~21.

34) 전쟁수행 단계는 新작전계획 5027에 근거하여 1단계 전쟁 발발 이전에 이를 억제하는 '억제단계', 2단계 북한의 공격을 와해 격퇴하기 위한 '거부 및 방어단계', 3단계 북한군 격멸 및 북한 정권 제거를 위한 '전장 지배 및 격멸단계', 4단계 종전 및 전후처리를 위한 '안정화단계'로 구분하고 있다.

35) 박계호, 『총력전의 이론과 실제』, 북코리아, 2012, pp.220~221.

1) 동원자원 관리와 집행 다원화로 전시 동원보장 제한

동원자원 관리와 집행이 다원화되어 전시 동원보장이 제한될 우려가 있다. 동원자원 관리는 병무청에서 병력 및 전시근로소집을 맡고 있으며, 인력은 행정안전부에서, 물자는 자원주무부처에서 맡는다. 동원집행은 병력과 전시근로소집 집행의 경우 중앙병무청이 지방병무청을 통하여 실시하며, 자원주무부처는 시·도, 시·군·구의 행정관서 계통으로 물자동원을 집행한다. 병력과 전시근로소집 동원은 국방부-병무청에서 수요부대에 인계하며, 인력 및 물자동원은 자원주무부처-시·도-시·군·구 계통으로 수요부대에 인계한다. 이에 따라 시·도의 경우 자원별 수 개의 주무부처 집행계획 접수, 동원명령 이행, 군사작전간 부대 전투력복원을 위한 긴급 병력 지원, 물자동원시 집행기관이 매우 많아 신속한 동원이 제한되는 문제가 있다.

또한, 자원주무부처(공급자)별 동원관리 및 집행으로 동원보장이 의문시되기도 한다. 자원별 동원집행 방침이 상이하고 전시동원관련 전문담당자가 부족할 뿐만 아니라 업무관련자가 평시 현안업무 위주 수행으로 전시업무인 동원업무의 우선순위를 낮추기 때문이다. 전시동원은 일상불란한 집행체제가 필요하나 각 부처별 동원집행으로 절차가 복잡하여 신속한 지원이 곤란할 수도 있으므로 이에 대한 개선이 필요하다.

2) 중점관리대상업체 지정 및 관리상의 문제

그동안 정부는 <표 14>와 같이 중점관리대상업체에 평시 지원사항을 확장해 나가고 있다. 그러나 중점관리대상업체는 실질적인 세제 지원 등의 정부예산 지원, 경영정보제공, 자원조사 불간섭 등을 요구하고 있지만 정부가 이를 충족시키지 못하고 있는 실정이다.

〈표 14〉 중점관리대상업체 지원

구 분	인센티브
평시 지원사항	• 중점관리대상 물자 생산을 위한 정부의 시설보강 및 확장 명령에 따라 투자되는 금액에 대한 세금 감면 • 군 적격 동원업체의 필수요원에 대한 예비군훈련 보류 • 필수요원에 대한 병력동원 소집 후순위로 조정 • 병력동원훈련소집 수송차량 임차를 우선 계약 • 정부기관이 시행하는 입찰 적격 심사시 가산점 부여
전시 지원사항	• 세제지원: 군납소득에 대한 소득세, 법인 세액 경감, 특별소비세 면제 • 자금지원: 시설전환 자금 및 피해복구 지원 • 인력관리지원: 동시동원인력은 민방위 및 예비군동원에 우선, 동시동원되는 2종 인력은 전시근로소집에 우선 • 기타: 전력, 유류, 수송소요에 대한 정부비축물자 우선 지원, 보유장비 동원 유보 및 차량운행 보장 등

* 출처 : 행정안전부 홈페이지, <http://www.mois.go.kr>(검색일: 2021. 6. 1).

3) 병무청 동원집행 능력

병무청에서 수행하는 동원업무는 평시에 가용자원(예비군) 관리와 동원지정 및 임무고지를 하며 동원령이 선포되면 동원병력 집결지에서 동원집행관에 의해 병력을 집결시켜 확인 후 소집부대까지 수송하는 것이다. 평시 자원관리와 동원지정은 전산으로 처리되고 지금까지 상당한 know-how를 축적하고 있어 문제점이 없는 것으로 보인다. 그러나 전시에 동원영장을 교부하는 업무와 병력을 집결시키고 소집부대까지 수송하기에는 상당한 제한사항이 있을 것으로 예상된다. 그중에서도 가장 우려되는 부분은 동원병력의 집결 통제와 수송문제이다.

병무청의 전시 병력동원 집행반 현황을 보면 총인원 4천여 명 중 평시 직원은 1,400여 명으로 약 35% 수준이며, 여직원과 공익근무요원 출신자가 800여 명으로 상당수를 차지하고 있다. 또한, 수임군부대에서 부분 동원하여 지원하는 예비군은 2,700여 명으로 약 65%를 차지하고 있다.³⁶⁾ 군 복무 경험이 없는 여성과 공익근무자가 병력을 집결시켜 확인하고 통제하여 소집부대로 수송한다는 것 자체가 무리한 계획이라 할 수 있다. 특히 전쟁 초기 극도의 사회 혼란과 교통혼잡이 예상되는 상황에서 임무수행이 가능할지 의문시되며, 적 특작부대의 공격 등 우발상황이 발생하였을 때 이를 극복하고 임무를 성공적으로 수행하기는 제한점이 많을 것이다.

4) 지자체 동원집행 능력

지자체에서 수행하는 동원 관련 업무는 산업, 수송, 건설 및 통신 등 물자동원 분야이다. 평시부터 자원을 관리하고 군 수요에 의거 동원지정 후 임무를 고지하며 필요시 사용부대까지 동원자원을 수송하는 임무를 맡게 된다. 그러나 지자체는 2002년도까지 시·군·구 및 읍·면·동 병무담당 조직을 모두 폐지하였고 이와 동시에 이전까지 직접 수행했던 병무업무 등 국방관련 업무를 공식적으로 철폐하였다.

따라서 지자체는 평시 국방업무와 관련된 사무처리 불가로 인해 지자체에 국방업무 관련 직책을 유지할 필요가 없게 되었으며, 비상시에 대비한 직책 역시 국방업무를 위해서 유지하는 것이 아닌 재난 및 안전관리기본법·민방위기본법 등에 의해 재난으로부터 지역주민들의 생명과 재산을 보호하기 위한 업무에 집중하고 있다. 국가동원 업무의 실제 시행역할을

36) 지방병무청장은 해당 연도 병력동원 및 전시근로소집 집행계획에 의하여 동원인원, 집결지, 인도·인접지 및 소집부대 등을 고려하여 소속 직원 중에서 병력동원집행반을 편성한다. 다만, 편성인원이 부족한 경우에는 지방병무청 소속 사회복무요원 또는 병력동원지원부대에 지정된 예비군으로 보충하여 편성할 수 있다. 병력동원집행반은 집행통제관, 상황처리반, 홍보 및 독려반, 병력동원 입영확인관으로 구성된다. 병무청, 『병력동원 및 전시근로소집 규정』, 병무청훈령 제1752호(2020. 12. 31) 제5장 제51조(집행반 편성·운영).

해야 할 시·군·구 및 읍·면·동에서 평시 국방업무를 위한 어떤 조직도 갖고 있지 않아 긴박한 전시상황에서 체계적인 국가 동원업무를 수행할 수 있을지 의문이다.

5) 기타 동원집행 체계상 문제

현재의 동원집행 체계상에서 크게 대두되는 문제점으로 동원령 선포 시 운용되는 동원자원집결지를 들 수 있다. 예를 들어 충남·대전지역에서 운용되는 병력집결지가 000개소로 집결지별로 병무청의 병력동원집행반에 의해 일회성으로 운용되게 된다. 동원집결지가 과도하게 분산 운용되어 있고, 대부분 도심에 위치해 전쟁 초기 극도로 혼란한 상황에서 혼잡과 경계 지원도 원만하지 못할 것으로 예상된다.

동원지정된 차량 및 건설기계의 경우 동원령이 선포되면 업체동원을 제외하고는 개별적으로 임무고지서에 명시된 집결지에서 인수 후 해당 사용부대까지 인수부대 또는 사용부대에서 이동시킴(차량 소유주는 집결지까지만 이동 후 복귀). 그러나 전쟁이라는 긴박한 상황에서 이런 방식이 타당한 것이지 검토가 필요하며, 이를 해소하기 위해 군에서 수송부대를 편성하여 군 책임으로 수송하는 방안 등에 대한 검토가 필요하다.

마. 군 동원 전문조직

1) 육군동원전력사령부의 임무 및 편성

2018년 4월 창설된 육군동원전력사령부는 평시에는 예하부대의 동원자원을 관리하여 동원준비태세를 유지하고, 전시에는 동원사단 및 동원보충대대를 증·창설하여 작전계획 상 지정된 군단으로 배속전환하며, 동원자원호송단을 지휘통제하여 부대 증·창설 및 전투력복원을 위해 작전지역으로 전개하는 동원자원의 전방이동을 호송하는 것을 임무로 하고 있다. 동원전력사령부는 효과적인 동원자원관리와 동원준비태세 확립을 위해 예하에 0개 동원사단과 00개 동원지원단, 0개 동원자원호송단으로 편성되어 있다.

2) 육군동원전력사령부의 임무수행 능력 진단

첫째, 동원전력사령부 예하 동원긴요부대의 동원자원지정 및 관리 면이다. 2019년도 육군 전체의 동원지정 결과와 동원 긴요부대의 동원지정 결과를 비교해 보면 다음의 <표 15>와 같이 동원전력사령부 예하 동원 긴요부대의 동원지정률은 일반적으로 기타 부대에 비하여 동원지정률, 연차 이내자 및 적소특기자 지정률은 상당히 높게 나타나고 있다.

〈표 15〉 육군 전체와 동원 긴요부대의 동원지정 결과 비교

구 분	지정률	연차이내 지정률	적소특기 지정률
육군 전체	109.4%	89.3%	77.0%
동원 긴요부대	118.1%	103.2%	82.1%

* 출처 : 육군본부, 2019년 동원지정 결과 분석(2019. 5).

동원 긴요부대는 동원 즉시 전투력 발휘를 보장하는 것이 동원자원 지정과 관리의 핵심 요체라 할 수 있다. 따라서 동원자원 지정에서 우선적으로 고려해야 할 사항은 현역 당시에 복무했던 부대 또는 지역의 자원을 해당 지역으로 지정하는 부대 연계 지정, 전투력 수준이 비교적 높고 평시 동원훈련이 가능한 연차 이내자 지정, 주특기 임무수행이 가능한 적소특기자의 지정이라고 할 수 있다.

그러나 우리 군이 안고 있는 전·후방 현역 자원의 차이, 도시와 농어촌 예비군의 편중 현상, 지형적 조건 등을 고려할 때 동원자원 지정 방법을 일괄적으로 적용하는 데는 다소 무리가 따를 수 있다. 동원 긴요부대가 수행하는 임무와 현재의 동원 상황 및 예상되는 전장 상황 등을 고려할 때 동원전력이 동원 시 가장 짧은 시간 내에 전투력을 발휘할 수 있게 병력동원의 최적화 방안이 무엇인지 찾는 것이 필요하다.

둘째, 동원전력사령부 예하 동원 긴요부대 전력화 측면이다. 현재 동원사단과 동원지원단은 개전 초 전방군단을 증원하는 긴요 전력이며, 병력동원 의존도가 93%임에도 불구하고 장비·물자 보유율이 저조하고 구형으로 노후화되어 즉각적인 전투력 발휘가 제한되므로 개선이 시급한 실정이다.³⁷⁾ 예를 들어, 동원사단은 아직까지 M계열 전차와 화포 등 노후한 구형장비를 보유하고 있어 전시 군단 배속부대로서 상비사단과 협조된 작전이 제한된다.

또한, 예비군들이 현역시절에 사용했던 장비와 예비군훈련용 장비가 상이함에 따라 지금의 2박 3일 동원훈련 기간으로는 장비운용능력 숙달이 제한되어 즉각 전투력 발휘가 어려운 현실이다. 따라서 육군이 지향하는 첨단과학기술군으로의 개혁은 상비군부대에 국한할 것이 아니라 동일전장에서 통합작전을 수행하는 동원사단과 동원보충대대 등 동원긴요전력에까지 확대하여 추진하여야 한다.

셋째, 동원초기 호송작전 수행체계 면이다. 호송단은 2018년 부로 0개 호송단에서 0개 호송단으로 개편되어 호송능력이 감소되었다. 또한, 현재 동원병력 수송은 버스 수송으로만 계획되어 도로정체 및 우발상황 발생 시 동원병력 수송이 지연될 수 있으며, M+1일 증·창설부대가 집중되어 호송단의 능력을 초과하고 있는 실정이다. '21년 동원전력사령부에서 주관한 호송작전 세미나 발표내용과 '19년 분석평가단의 분석 결과에 따르면, 00개 호송소

37) 동원전력사령부, 『동원전력사 비전 2030』, 동원전력사령부, 2019, p.47.

대의 호송능력은 일일 00만 명으로 M+1일 전체 인원 에 대한 호송이 제한되는 것으로 나타났다.³⁸⁾ 이러한 문제점을 고려할 때 호송작전소요 경감 대책, 호송작전 부대 조정, 버스 수송 외의 수송방안 검토 등 대책 마련이 요구된다.

넷째, 전시 동원능력 제고와 절차 숙달을 위한 연습(훈련)체계 구축이 미흡하다. 동원전력 사령부가 육군의 예비전력을 관리하고 창출하여 전시 지원하는 임무를 원활히 수행하기 위해서는 실제 동원 연습을 통해 절차를 숙달하고 문제점을 검증하여 보완하는 것이 긴요하지만 이러한 연습(훈련)의 중요성에 대한 인식과 임무를 수행하기 위한 전문조직 편성이 미흡하다.

2. 예비전력 정예화 목표와 현상 진단

가. 예비전력 정예화 목표

국방부는 2018년 「국방개혁 2.0」의 목표를 “평화와 번영의 대한민국을 힘으로 뒷받침하는 강한 군대 조기 구현”으로 설정하고, 군구조 발전과 고효율의 국방운영체제를 구현하기 위해 상비병력을 2022년까지 50만 명으로 감축하고, 상비병력 감축으로 인한 공백을 첨단화된 무기체제로 무장된 군구조로의 전환과 예비전력의 정예화를 통해 보완한다는 계획을 제시하였다.³⁹⁾ 예비전력 분야에서는 선택과 집중을 통한 정예 예비군으로 육성을 최종적인 목표로 제시하였는데, 2018년 국방부 동원기획관의 발표내용을 기초로 살펴보면 다음과 같다.⁴⁰⁾

첫째, 동원예비군 적정규모를 재판단하고 연차별 훈련대상을 조정한다. 국방개혁에 따른 부대 수 감축, 입대자원 감소로 인한 예비군 자원감소와 전쟁 수행개념 변화에 맞춰 동원예비군을 적정수준으로 재판단하고 연차별 훈련대상을 단계적으로 조정한다. 예비군 총 규모는 현재와 같이 275만 명으로 유지하되, 동원예비군은 지정 연차를 전역 후 4년차에서 3년 차까지로 조정하여 130만 명에서 95만 명으로 축소한다.

둘째, 육군동원전력사령부 중심의 신속한 동원체계를 구축한다. 동원전력사령부는 평시에 동원사단과 동원보충대대의 동원예비군 자원을 전담 관리하고 장비와 물자를 조기에 현대화하며, 유사시 완전된 부대를 신속하게 전방으로 지원하여 전방전투부대의 전투력 발휘를 뒷받침하는 임무를 수행한다. 그리고 동원위주 부대들의 지휘체계를 일원화하여 동원자

38) 자세한 내용은 동원전력사령부, '21년 호송작전 세미나(2021. 6.7). ; 육군 분석평가단, 『동원병력 철도 연계수송 방안 분석 결과』, 분석평가단, 2019. 참조.

39) 국방부, 『국방개혁 2.0』, 국방부, 2019, pp.20~21.

40) 국방부, “선택과 집중을 통한 예비전력 내실화,” 보도자료(2018. 8. 9).

원의 관리와 훈련을 강화하고 전문평가체계를 구축함으로써 향후 이들 부대의 전시 전방투입이 더욱 체계적으로 이루어질 것으로 전망하였다.

셋째, 노후화된 예비군훈련장을 통합하여 과학화훈련장으로 개선한다. 시·군 단위(202개소)로 산재되어 있는 예비군훈련장을 '23년까지 40개 과학화훈련장으로 통합·개선한다. 과학화훈련장은 기상에 의한 영향과 소음에 따른 갈등을 최소화할 수 있도록 영상모의사격장, 실내사격장, 분대 교전장비를 활용한 시가지훈련장 등으로 구성되며 훈련이 없는 시기에는 지역주민에게 개방하여 휴식공간으로 활용한다.

넷째, 비상근예비군 제도의 확대이다. 2014년부터 시험운용 하고 있는 동원 지정된 예비역 간부의 연 15일 소집부대 복무제도의 성과를 고려해 이를 확대시켜 나간다. 이는 미국의 상근예비군 제도와 유사한 개념이다. 관련 제도 운영을 위한 법적 근거를 마련한 후 직무의 중요도와 연간 복무일수를 판단하여 운용 직위를 결정하며, 제도 시행 시 동원위주 부대의 전투준비태세 제고와 인건비 예산 절감 등의 효과를 기대할 수 있다.

다섯째, 예비군 훈련보상비를 합리적 수준으로 인상한다. 예비군훈련 참여에 따른 기회비용과 현역병 봉급 인상 등 여러 요인을 종합적으로 고려하여 합리적 수준으로 예비군 훈련보상비 인상을 추진한다. 이를 위해 국방부는 국회, 기획재정부 등 관계기관 및 부처와 긴밀히 협의하여 단계별 예비군 훈련보상비 인상을 추진해 나간다.

나. 국방개혁과 연계한 예비전력 정예화 추진성과 평가

예비전력 분야의 개혁 성과를 살펴보면 2011년 충무 3종사태 시 부분동원 가능한 법률 제정, 2012년 병력동원 지정체계 권역화 개선, 2009~ 2016년 동원지원단과 동원보충대대 창설로 전시 부대단위 집단보충체계 구축, 2014년부터 과학화 예비군훈련장 설치 착수, 간부예비군 비상근복무제도 도입, 2018년 동원전력사령부 창설 등 괄목할 만한 성과를 달성하였다.

그러나 노무현 정부의 「국방개혁 2020」에서부터 중점적으로 추진한 예비군 편성 및 규모 조정, 복무유형의 단순화, 전투물자 확보, 적정규모 예비전력관리 예산 확보, 대학생 보류제도 개혁, 예비군 기본법 제정 등의 핵심과제는 아직도 답보상태에 있다. 또한, 예비군은 법적 신분상 국군의 일부로 인정받지 못하고 있어 낙후성을 면치 못하고 있다.⁴¹⁾ 분야별로 현실태와 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예비전력부대의 구조와 편성 면이다. 2021년 현재 예비군은 275만여 명으로서 양적으로 비대하고 전시 확장 부대 수가 과도하게 많다. 이는 평시 대침투작전과 재래전에 기

41) 강용구·김태성, “한국군 예비전력의 정예화 추진평가와 미래지향적 정책방향”, 『동북아논총』 제24집 제3호, 2019.

반을 둔 대병주의(大兵主義) 중심의 양적(量的)인 병력구조에서 기인한다. 양적으로 과다한 규모는 가용 자원의 분산 운용으로 오히려 전투력 약화를 초래할 뿐만 아니라 자원관리 부담, 교육훈련 부실, 무기체계 소요와 예산 배분의 한계를 가중시켜 실질적인 군사력으로서 운용을 어렵게 하고 있다.

지역예비군부대는 편성 면에서 작전소요에 기반한 표준화된 예비군부대 편성이 아니라 자원관리위주 편성으로 도시와 농·어촌 간 극심한 자원 수의 불균형을 초래하고 있다. 이는 결국 책임지역이 확장되고 작전효율성이 떨어지는 문제점으로 이어진다. 직장예비군부대는 작전소요에 의한 부대편성이 아니라 자원만 있으면 편성할 수 있으며, 정작 국가중요시설 중에는 자원 부족을 이유로 예비군부대를 편성하지 않고 있어 시설방호가 제한되는 문제점이 있다.

둘째, 무기·장비 보유수준과 현대화 문제이다. 예비군 무기체계의 노후화는 상비군 수준의 즉응 전투력 발휘를 제한하고 있다. 예비전력 정예화가 계속 강조되고 있음에도 불구하고 예비군부대가 보유한 무기체계는 구형 또는 도태가 진행되고 있는 것이 대부분이다. 이는 무기체계 면에서 질적인 면보다 양적인 수량 확보에 치중해온 결과라 할 수 있다. 이로 인해 현역복무 시 사용한 무기가 아니다 보니 새로운 교육훈련 소요가 발생하고, 전시 부대 확장과 동시에 작계임무를 수행하지 못하고 전투력복원부터 해야 하는 실정이며, 전쟁에 도움이 되는 전력이 아니라 부담이 되는 전력으로 전락할 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 예비군 교육훈련은 전시 운용과 평시 훈련의 연계가 미흡하여 예비군훈련의 형식화가 우려된다. 특히 현행 동원예비군 훈련시간은 절대적으로 부족하다. 1년에 한 번 2박 3일 훈련을 통해서만 전시 동원예비군 임무 수행이 정상적으로 이루어지기는 거의 불가능하며 실천적이고 내실 있는 훈련이 제한된다. 아울러 예비군훈련 보상 또한 미흡하여 교육훈련 의욕 상실의 원인이 되고 있다.

넷째, 예비전력관리 예산은 최근 5개년 국방예산의 0.31~0.41%에 불과하여 「국방개혁 2.0」에서 추진하고 있는 상비군 수준에 버금가는 예비전력을 육성하기에는 거리가 먼 실정이다. 2020년 미국의 예비군 예산이 전체 국방예산의 11% 수준⁴²⁾인 것과 비교하면 한국군 예비군의 위상을 단적으로 알 수 있다.

마지막으로 관련 법령체계 상 문제이다. 예비군은 국군조직법상 정원에 포함되지 않는다. 예비군은 군 조직으로 보일 수도 있으나 법적으로는 군 조직이 아니다.⁴³⁾ 즉, 예비군은 군 조직으로 활용되고는 있지만 법적 기반은 국군조직법이 아니라 예비군법에 있다. 따라서 한국군의 예비군 위상은 미국 등 주요 국가에 비해 상당히 낮다고 볼 수 있는데 이는 법적

42) 국방부, '21년 美 국방수권법 예비군 관련 내용 요약(2020. 8. 28).

43) 국방부, 『국군조직법』, 법률 제10821호(2011. 10. 15).

기반이 없기 때문이다. 예비군법에 근거하면서 군 조직으로 활용하는 모순된 법체계는 예비전력의 군사력화를 곤란하게 한다. 이러한 법적인 문제는 예비전력을 상비전력의 보조개념으로 인식하는 원인이 되며 결합전력으로서의 의미가 약하다고 볼 수 있다.

결론적으로 군 내·외적으로 예비전력 정예화에 대한 중요성은 인식하고 있으나 추진은 미흡한 실정이다. 예비전력의 정예화는 단순히 국방개혁의 한 과제를 넘어 개혁의 목표를 달성하기 위해 반드시 추진해야 하는 또 하나의 핵심 목표가 되어야 하며, 상비전력과 함께 국가총력전의 한 축으로써 정예화를 조기에 달성하여야 한다.

3. 예비전력 정예화 관련 국가비상대비체계 쟁점 사안

예비전력 건설은 국가비상대비체계의 한 부분이며 비상대비업무의 핵심은 국가동원체계의 확립에 있다고 할 수 있다. 따라서 예비전력 정예화를 위해서는 국가비상대비체계의 발전이 선행되어야 한다. 예비전력 그 자체보다는 예비전력을 창출하는 틀인 비상대비체계의 관점에서 쟁점 사안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예비전력과 국가비상대비업무에 대한 전략적 인식 개선이 필요하다. 우리 군의 총 전력에서 예비전력은 약 70%의 비중을 차지하고 있어 전쟁 승패를 결정짓는 사활적 요소라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 예비전력을 상비전력의 보조전력으로 인식하고 있으며 요청만 하면 제한 없이 그저 얻어지는 전력으로 인식하고 있다. 국가의 존망이 걸린 업무를 수행하는 국가비상대비업무 역시 정부 기구와 조직이 미약하여 국가비상사태 발생 시 국가의 모든 역량을 통합하여 대비하기 어려운 실정이다. 예비전력을 정예화하고 국가비상대비체계를 개선하기 위해서는 전략적인 차원에서 인식의 개선이 선행되어야 한다.

둘째, 국가 비상대비업무를 총괄하는 정부 조직과 국가동원업무를 집행하는 정부와 지자체의 조직보강이 필요하다. 현행 국가 위기관리체계는 전통적인 위협인 전·평시 군사적인 도발에 대비한 체계라기보다 비전통적인 위협인 재해재난 대비에 집중하고 있다. 따라서 전시 또는 사변에 대처하기 위한 국가비상대비조직은 과거 장관급 조직인 비상기획위원회에서 국장급 조직인 행안부 재난안전관리본부의 비상대비정책국으로 격하되어 동원업무 전반에 대한 관심이 저조하고 동원준비태세의 부실로 이어지고 있다.

셋째, 안보환경 변화를 고려하여 충무계획을 보완하고 실효성을 보장해야 한다. 4차 산업혁명의 영향으로 전쟁수행 패러다임이 변화하고 국방개혁을 통한 군구조가 획기적으로 변화했음에도 불구하고 군사작전을 지원하는 충무계획과 동원운영계획은 과거 계획을 보완하는 수준에 머물러 있다.

넷째, 동원자원 관리와 집행이 다원화되어 전시 동원보장이 제한된다. 동원자원관리는 병

무청, 행정안전부, 각 자원 주무 부처 등으로 분산되어 있고 자원별 동원집행 방침이 상이하다. 이로 인해 일사불란한 전시동원 집행과 신속한 지원이 제한될 우려가 있다.

마지막으로 관련 법령과 제도적인 측면에서의 개선 소요가 식별된다. 한반도의 다양한 안보위협과 변화하는 안보환경에 부합하는 비상대비태세를 준비하기 위해서는 관련 법령이 뒷받침되어야 하지만 법 적용 우선순위의 모호성, 전시법과 평시법 이원화 등으로 상호 연계성이 미약하고, 회(협)의체·자원관리·상황실·연습(훈련) 등의 분산과 중복 등 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 아울러 국가비상사태 발생 시 초기대응조치 제한과 북한의 소규모 침투와 국지도발 시 자원동원 곤란, 국가와 지자체 통합방위조직기능의 연계 미흡, 그리고 각종 비상대비자원의 상호 호환성이 떨어지는 문제점이 지적되고 있다.

V. 예비전력 정예화를 위한 국가비상대비체계 발전 방향

4차 산업혁명시대가 도래하고 미래 전쟁의 패러다임이 혁명적으로 변화하면서 국가비상대비체계도 지금까지와는 차원이 다른 방향으로 발전이 요구되고 있다. 아울러 예비전력 정예화의 개념도 미래전 양상과 국가자원의 가용성, 안보전략 등을 고려하여 원점에서 논의가 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 지금까지 논의하고 분석한 내용을 바탕으로 예비전력 정예화를 구현하는 국가비상대비체계의 발전 방향을 제시하고자 한다.

1. 예비전력의 역할 재정립 및 예비전력 정예화 방향 재설정

가. 미래 예비전력 역할 재정립

현재 한국군의 예비전력은 상비전력 및 한미연합전력과 함께 전쟁억제력의 일부로서 역할을 담당하고 있다. 동원예비군은 전시 부대 증·창설 및 손실보충으로, 지역예비군은 지역 방위 임무를 충실히 수행함으로써 북한의 도발을 억제하는데 기여해 왔다. 만약 전쟁이 장기화되고 손실이 대량으로 발생하게 되면 예비전력은 인적·물적 능력을 보충하여 전쟁 지속능력을 계속 유지하고 확대함으로써 전쟁을 승리로 견인하는 중요한 역할을 한다. 또한, 전·평시 후방지역에서 적의 다양한 형태의 비정규전 수행에 대비한 통합방위체계의 효과적인 구축과 군·경과 더불어 후방지역에서 통합방위작전 수행의 주력군으로서 역할을 수행한다. 아울러 최근 강조되고 있는 국가적 재해·재난 발생 시 피해복구, 구호 및 구조 지원 등

의 비군사 임무수행을 지원한다.

이와 같은 기본적인 역할 외에도 다원화되고 있는 포괄적 안보환경에 더욱 유연하게 대응할 수 있는 예비전력의 역할 확대 필요성이 제기되고 있다. 또한, 미래 한국의 안보환경은 북한의 위협이 상존하는 가운데 주변국의 위협이 가중되고, 비군사 및 초국가 위협이 심화되는 양상이 될 것으로 보인다.

이러한 관점에서 예비전력에 요구되는 역할을 다음과 같이 재정립할 수 있다. 첫째, 상비전력과 예비전력의 역할을 재정립하여 임무수행 능력을 갖추어야 한다. 상비군은 평시 경계임무와 전쟁 억제를 달성하고, 분쟁 발생 시 신속대응전력으로서 동원전력과 동맹전력이 증강될 때까지 적의 침략을 저지하는 역할을 수행하고, 예비전력은 전면전 상황에서 상비군 전력을 보강하여 전쟁을 종결짓는 전력이 되어야 한다. 이를 위해 국군조직법에 예비군을 포함하고 각 군별 상비군과 예비군의 적정 편성비율을 설정하여 동원 즉시 임무수행이 가능한 정예전력으로 육성하여야 할 것이다. 특히, 전쟁수행 간 반격 및 격멸단계 이후에는 민사작전과 안정화작전 소요가 급증할 것으로 예상되고, 종전 및 전후처리 단계에서는 전후 복구 소요가 급격히 증가할 것으로 예상된다. 이 시기에 소요되는 병력에 대한 보충은 오로지 예비군에게 의존할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

둘째, 범국민적인 총력방위체제를 형성하는 기반전력의 역할이다. 미래 한반도에서의 전쟁 양상은 다양하게 상정할 수 있다. 북한의 국지도발이나 전면전 외에도 주변국과 각종 분쟁에도 대비해야 한다. 예비전력은 다양한 분쟁상황에서 군이 필요로 하는 시기와 장소에 적정규모를 적시적으로 보충하고, 추가적인 지원전력을 증원할 수 있는 유연한 동원태세를 구축하여 총력방위의 주력군이 되어야 한다. 예비전력은 상비전력과 동반전력으로서 모든 작전과 작전지원 활동에서 중요한 역할을 수행하게 되므로 그에 맞는 장비와 물자를 편성하고 충분한 교육훈련을 통해 정예화해야 한다.

셋째, 전·평시 지역방위와 안정을 유지하는 핵심전력으로서의 역할이다. 국민의 생명과 재산을 보호하는 군의 사명은 전시에만 해당하는 것이 아니라 재해재난 등 비군사적 위협에도 적용된다. 지역안정유지를 위한 군사·비군사 작전의 주력군으로서 지역 단위 부대편성과 지휘체계 정립이 필요하다.

넷째, 필수 국방력 유지를 위한 운영유지 인력의 역할이다. 경제적인 국방 유지를 위해 상비군 편성은 앞으로도 계속 줄어들 것이다. 이에 따라 동원자원 관리, 전투 장비·물자 관리, 예비군 교육훈련, 행정 등 부대 관리와 유지 소요는 오히려 늘어나게 될 것이다. 따라서 동원 즉시 전투력 발휘가 가능한 체제를 유지하기 위해서는 주요직위자와 핵심특기 요원은 평시부터 근무하는 비상근예비군의 확충이 필요하다.

마지막으로 미래 한반도에서의 전쟁 양상을 고려해 볼 때 개전 초 상비전력과 동원된 예

비전력의 전쟁 수행능력의 완비와 함께 중요하게 고려되어야 할 것이 바로 정부의 전쟁 지원능력의 확보라 할 수 있다. 정부의 전쟁 지원에 관한 사항은 부처별 총무계획에 정부기능 유지, 국민생활 안정과 군사작전 지원의 형태로 수립되어 있다. 전시 계엄 하 정부의 전쟁 지원에 관한 사항은 대부분 공무원(경찰 및 소방공무원 포함)과 전시에 동원된 민방위대를 활용하여 수행된다. 그러나 더욱 증가될 것으로 예상되는 전쟁 지원 업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 계엄령 하에서 군, 특히 예비군의 역할은 대단히 중요할 것으로 판단된다.

나. 예비전력 정예화 방향 재설정

예비전력 정예화 방향을 재설정하는데 있어 참고할 만한 사항으로 최근 육군에서 논의되고 있는 예비전력 개념 재설정에 관한 것이다. 앞의 II장 2절에서 살펴본 예비전력의 개념 가운데 현재 우리 군은 ‘협의의 예비전력’ 개념을 적용하여 예비전력 정예화의 대상을 인원(예비군) 및 물자, 즉 자원으로 한정하고 있다. 이에 따라 예비전력 정예화 과제의 대부분이 예비군 편성 및 훈련 분야에 집중되어 있다. 또한, 예비전력을 집합체(부대)가 아닌 요소(개별)로 한정하여 군구조 개혁과제 및 전력증강의 대상에 포함되어 있지 않으며, 예비전력 정예화를 위한 예산이 전력운영비와 육성지원금으로 한정되어 원활한 전력증강이 제한되는 실정이다. 이와 같은 사유로 한국군의 예비전력은 상비전력에 대한 보조전력으로서 인식되는 경향이 있으며, 결국 예비전력의 효용성이 낮아질 수밖에 없는 구조라 할 수 있다.

이러한 문제점을 극복하고 예비전력 정예화 추진 동력을 새롭게 하고자 본 연구에서는 다음과 같이 방향성을 제시하고자 한다.

첫째, 예비전력 개념 확장을 통한 예비전력 정예화 대상의 실체화가 필요하다. 앞에서 언급한 것처럼 예비전력을 유형적 집합체로 인식하여 ‘부대’ 개념을 포함하는 새로운 개념으로 확장해야 한다. 첨단과학기술로 무장한 예비전력, 즉각 전투능력과 억제력 발휘 보장이라는 전략적 요구를 충족할 수 있는 예비전력으로서, 실질적인 전투력을 갖춘 부대로서 상비전력과 함께 운용해야 하는 부대로 확장해야 한다. 이에 따라 적정 규모의 ‘예비전력부대’를 편성하고 상비전력과 대등한 수준의 무기체계와 장비 구비, 훈련 체계를 구축해야 한다.

둘째, 국방전력의 한 축으로서 즉각 전투임무 수행이 가능한 목표를 지향해야 한다. 동원 즉시 전장 투입이 가능하고, 상비전력과 통합하여 강력하고 첨단화된 전투력 발휘가 가능하도록 예비전력의 능력과 태세를 지속적으로 향상시켜 나가야 한다. 이를 위해 예비전력의 규모와 편성을 최적화하여 경제적이고 효율적으로 육성·관리 할 수 있는 체계를 구축해 나가야 한다.

또한, 선택과 집중을 통해 정예화 효과를 극대화하기 위한 노력이 뒷받침되어야 한다.

275만 전 예비군에 대한 정예화가 제한되는 만큼 핵심적인 임무를 수행하는 예비군부대 및 자원을 선정하여 상비군과 동일한 무기와 장비로 무장하고, 실전적인 예비군훈련과 이에 걸맞는 보상을 통해 현역 수준의 전투부대로 육성해야 한다. 예를 들어, 동원사단, 동원보충대대, 동원자원호송단 등의 동원위주부대와 지역예비군 중 예비군지역대 본부, 기동중대를 들 수 있다. 범위를 좀 더 확대한다면 특전예비군과 특수특기 또는 특수자격을 갖춘 예비군도 검토해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 예비전력부대 전력화 관련 전 영역을 Package로 전력 보강을 추진해야 한다. 구체적으로 살펴보면 ①평시 편성률을 보강하고 비상근예비군(평시 복무 예비군) 운용을 확대한다. ②구형 무기체계 및 노후장비 전환, 해체부대 물자 전환 등의 방식은 필요할 경우 일부 분만 유지하고 기본 개념은 상비사단 수준의 무기체계와 치장물자, 시설 및 정비인력 등 현역부대와 동일하게 전력화를 추진한다. ③장비 보유율을 향상하고 필수 시설을 조기에 확보하는 등 전력지원체계를 보강한다. ④장비와 공구 확보뿐만 아니라 정비인력을 보강하여 정비지원 능력을 향상한다. ⑤구형 치장물자를 신형물자로 교체한다. ⑥미래 임무 및 편성의 최적화, 부대구조 재설계, 과학화 예비군훈련 체제 보강 등도 예비전력 정예화를 위한 필수적인 분야라 할 수 있다.

2. 관련 법령과 제도 정비

가. 관련 법령의 정비

국가비상대비체계 발전을 위해 관련 법령의 정비 필요성을 주장하는 많은 연구가 있었지만 아직까지 개선되지 않고 있다. 기존의 연구와 본 연구의 발전방안이 중복되는 부분이 있지만 다시 한번 필요성을 제기하는 측면에서 정리하여 제시하면 다음과 같다.

1) 국가위기관리기본법 제정

국가위기관리기본법 제정과 관련한 다양한 연구가 있으나 前 국방대학교 김열수 교수의 연구가 비교적 구체적이다. 현행 법률 체계와 비교하여 특징적인 내용을 중심으로 국가위기관리기본법제(안)의 중요 내용을 다음과 같이 제시하였다.⁴⁴⁾

첫째, 국가위기관리의 기본 이념을 규정하고 국가가 실행하는 위기관리 활동의 가치와 방향을 제시하여 모든 위기관리 활동의 근간이 되도록 한다.

44) 김열수 외, 앞의 책, pp.89~91.

둘째, 국가위기를 확대 정의하고 영역별 국가위기 형태를 상세히 규정한다.

셋째, 국가위기관리 업무를 총괄하는 최고 조직으로 가칭 국가위기관리위원회를 설치·운영하는 방안을 제시한다.

넷째, 정부기관의 효율적 위기관리를 위해 위기관리담당관을 지정·운용한다.

다섯째, 국가위기의 체계적이고 효율적인 관리를 위하여 위기관리의 핵심적 요소라 할 수 있는 위기관리 매뉴얼 작성과 활용을 의무화한다.

여섯째, 국가위기관리에 가장 중요한 요소인 재정의 확보·운용을 위한 국가 및 지방자치 단체의 책무를 규정한다.

일곱째, 위기관리 과정에서 발생하는 각종 민간인 피해와 손실에 대해 위기관리에 대한 국가의 책무와 국민보호 정신에 기반하여 보상 또는 지원의 의무를 규정한다.⁴⁵⁾

위의 연구에서 알 수 있듯이 비상대비 법령체계의 혁신적인 정비방안으로 비상대비 분야 전반을 포괄하는 단일 기본법제 제정이 필요하다. 국지도발 등과 같은 위협은 군사 영역의 피해는 물론 재난·경제·공공질서·주민생활 등 다수의 영역에 걸쳐 다양한 피해와 파급영향을 초래하며, 국가는 이러한 복합적 위기상황에 통합적으로 대처해야 한다.

이를 위해 국가위기관리기본법 제정 방향을 다음과 같이 제시한다. 첫째, 국가위기관리에 관한 총론적인 기준과 원칙을 제시할 수 있어야 한다. 둘째, 포괄안보시대 환경에 부합되게 위기의 영역과 정의를 재설정한다. 셋째, 조직과 자원, 기능 및 역할, 계획과 지침 수립, 담당 인원 등 모든 위기관리 요소들을 포괄하는 기본법령 성격을 가진다. 넷째, 각 개별법은 국가위기관리기본법을 기반으로 구체화하는 방향으로 추진한다. 비상대비와 관련하여 분산된 개별법령체계를 기본법을 중심으로 재정립하고 급변하는 안보환경이 초래하는 복잡적이고 다양한 위협에 효율적인 대응할 수 있는 법적 기틀을 마련해야 할 것이다.

2) 전시대기법률(안)의 평시법화

전시대기법률(안)의 평시법화로 실효성을 높여야 한다. 현행 전시대기 법령체제하에서는 북한의 무력도발이나 소규모 침투 그리고 급변사태 발생 시 적시적인 동원으로 군사작전수행을 지원하여 위기의 조기 해소는 쉽지 않다. 왜냐하면, 계류상태에 있는 전시대기 법령의 국회제출·심의의결·공포에 최소 2~4일의 시간이 소요되기 때문이다. 따라서 전시 총동원 개념의 법률안으로는 위기대응에 중첩적인 견제 소지로 효율적 대응이 불가능하여 「국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률」만이라도 평시법화하여 국지도발 등 국가비상사태 발생 시 위협상황에 따라 맞춤형 긴급 전력을 조기에 동원하여 적 위협에 적시적 대응을

45) 가칭 국가위기관리기본법(안)의 자세한 내용은 김열수 외, 앞의 책, pp.92~94. 참조.

할 수 있도록 뒷받침되어야 한다.

부분동원의 경우라도 충무 3종사태가 발령된 이후에 시행이 가능하다. 즉, 전시로 전환된 이후라야 전투긴요부대에 대한 인원과 소요되는 물자에 대한 동원이 가능하다. 따라서 현대전의 신속한 작전 템포와 북한의 군사능력과 의도 등을 고려할 때 일정한 수준의 부분 동원은 반드시 필요하다. 그러나 현재는 전시 전면전 상황에서만 가능할 뿐이며, 평시 국지전 혹은 국지도발 상황 등에서 완전한 부대편성이 제한되는 실정이다. 평시 부분동원이 실현되면 충동원 시행에 따른 국가적 혼란과 경제적 충격의 분산, 국민의 생활 불편·불안 완화 그리고 효율적인 동원으로 초전 대비를 동시에 보장할 수 있는 장점이 있다. 아울러 사태의 진전에 따라 동원 규모의 확대 또는 해제 등 동원의 유연성을 확보할 수 있어 매우 유용하다고 판단된다.

3) 위기상황 시 우선 적용하는 법령 명시 또는 법령 간 연계성 강화

민·관·군 영역에서 복합적인 피해가 발생하여 통합대응이 필요한 위기 상황 시 현행 법령 중 우선 적용하는 법령을 명시하거나 법령 간 연계성을 강화하는 방향으로 정비가 필요하다.⁴⁶⁾ 현재와 같이 통합방위법, 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법 등 통합적이거나 기본법적인 법이 없는 분산형 법령체계에서는 무슨 법령이 우선 적용되어야 하는지, 어떤 사항은 어떠한 법령에 의거하여 대처해야 하는지 등에 관한 내용이 불분명한 현실이다. 따라서 발생한 상황에 대한 대처와 피해의 대응에 있어 우선 적용 법령을 분명하게 규정하고, 각 법령에 상황별 유관 법령과 기관을 규정하는 등 책임 법령의 명시와 법령 간 연계성 강화가 요구된다.

4) 자원관리 일원화 및 유사시 통합적 사용이 가능하도록 법령 정비

국가위기 시 사용하는 다양한 자원의 관리는 일원화하고 유사시 자원의 사용은 융통성에 기반한 통합적 사용이 가능하도록 법령이 정비되어야 한다. 국가 위기관리에 필요한 자원들이 각기 다른 법령에 의거 상이한 기관에 의해 평소 분산 관리되다 보니 국가 전체 수요를 고려한 자원관리에 부정적인 영향을 초래하고 있다. 따라서 위기관리자원의 관리는 군과 예비군 자원을 제외하고는 지자체와 연계성이 강한 행정안전부로 일원화하여 총괄 관리토록 한다. 한편, 관련 부처는 소관 자원의 지정·해제 등에 있어 행정안전부와 긴밀히 협력하고 전시대비자원이 민방위사태, 통합방위사태 등에도 제한적이지만 사용이 가능하도록 하는 등 자원의 융통성 있는 통합사용을 확대하는 방향으로 정비되어야 할 것이다.

46) 김열수 외, 앞의 책, pp.97~98.

지금까지 제시한 법령 정비 소요와 각종 선행연구 결과를 종합하여 비상대비 관련 법령 정비 소요를 <표 16>과 같이 정리하였다.

〈표 16〉 비상대비 관련 법령 정비 소요 종합

구 분	개 요	비 고
법령체계 측면	• 해당 분야의 전시와 평시 업무를 통합 또는 연계하는 법령 형태로 전환	비상대비자원관리법
	• 복합위기상황 발생 시 우선적용 법령 명시 또는 법령 간 연계성 강화	통합방위법, 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법
	• 평시법화 추진	국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률
법령내용 측면	• 비상대비 분야 국가위기 개념의 통일된 정의	전체 법령
	• 복합위기상황 시 총괄 기능 부여·강화	통합방위법, 재난 및 안전 관리기본법
	• 위기관리 자원의 관리 일원화, 융통성에 기반한 통합 자원 사용	민방위기본법, 재난 및 안전 관리기본법, 통합방위법, 비상대비자원관리법
	• 위기관리 계획의 표준화, 계획에 복합위기 반영, 관련 계획 간 상호 연계성 강화	전체 법령
	• 위기관리 활동 참여자 피해 보상 규정 보강, 민간인 피해 보상·지원 기준 마련	민방위기본법, 재난 및 안전 관리기본법, 비상대비자원 관리법, 통합방위법
	• 위기관리 기관의 업무연속성 유지 책무와 이와 관련한 기본적인 조치사항 규정	재난 및 안전관리기본법
외국 사례 시사점	• 위기관리 소요가 많은 다수 국가는 비상대비 분야를 포괄하는 법령 제정, 운용	군 주관: 이스라엘, 스위스 행정기관 주관: 미국
	• 포괄하는 법령 운용 국가의 경우, 총괄기관을 설립하여 통합적 위기관리	

* 출처 : 김열수 외, 『비상대비 관련 법령 정비방안』, 행정안전부, 2011. ; 김용석 외, 『국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구』, 국민안전처, 2015. 참조 연구자 재정리.

나. 관련 제도의 정비

1) 중앙정부와 지자체 연계된 통합방위조직 기능 재설계

각급 지자체에서 운영하는 통합방위지원본부와 연계되고 지자체를 지원할 수 있도록 국가 차원의 중앙통합방위지원본부 신설을 검토해야 한다. 왜냐하면 중앙통합방위협의회에서 심의·의결한 사항을 집행하고, 부처의 역량과 자원을 조정·통제하여 지자체의 통합방위가

성공적으로 수행되도록 지원해야 하기 때문이다.⁴⁷⁾ 한편, 합동참모본부에서 수행하는 통합방위본부의 관장사무는 군에서 담당하기에 합리적이지 못한 부분이 적지 않다. 통합방위 정책의 수립과 조정, 통합방위 대비태세 확인 및 감독, 관계기관 간의 업무협조와 사업 집행의 협의 및 조정 등은 행정기관에서 담당하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 합동참모본부는 군의 통합방위작전에 관련된 업무를 담당하고 기타 사무는 국가비상대비업무를 관장하는 부서(현 행정안전부 재난안전관리본부)로 이관하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 평소 연습훈련, 평가 및 점검, 실제상황 발생 시 각 부문 간 업무중복이나 역할 모호 등으로 형성된 갈등 관계 해소를 위해 부문별 역할 분담을 명확하게 할 필요가 있다. 예를 들어 행정기관은 통합방위계획수립, 통합방위협의회 및 통합방위지원본부 운영 등을, 군과 경찰은 자체 작전계획수립 및 시행과 행정기관 지원을, 그리고 기타 직장 등에서는 자체 방호와 군·관·경 지원 등을 수행하도록 임무와 역할을 구분하는 방안이 있다.

2) 전·평시 자원통합관리체계 구축

전·평시 자원통합관리와 운영은 비상사태 발생 시 신속하고도 조직적으로 자원을 투입하여 대응, 복구하는데 매우 중요하다. 그러므로 가칭 자원관리종합상황실을 운영하여 각종 자원을 형태, 종류, 현재 상태까지도 범주화시켜 데이터베이스화하여 체계적인 자원현황 관리를 해야 한다. 왜냐하면 비상사태 발생 시 실시간대에 원하는 장소와 시간에 자원을 투입할 수 있도록 자원통제, 운용판단, 그리고 지시 기능이 발휘될 수 있어야 하기 때문이다.⁴⁸⁾

현대전에서 자원관리체제는 통합성과 분배성 그리고 상호 호환성의 발휘는 필수적으로 요구되는 기능이다. 변화된 안보환경을 고려하여 비축물자는 비상사태 발생 시와 재난사태 선포지역에 사용할 수 있게 되어있으나,⁴⁹⁾ 현실적으로 재난사태에 활용할 수 있는 대상 품목과 수량이 별로 없다. 따라서 평시 재난 등이 발생할 경우 비축물자를 실질적으로 활용할 수 있게 대상 품목과 수량을 더욱 확대하여 비축해야 한다. 사용한 물자와 장비는 즉시 원상 복구하여 비상시에 대비할 수 있게 법적·제도적인 장치를 마련해야 한다.

또한, 법적으로 중점관리대상업체 등은 3개월 분의 범위에서 물자나 장비를 비축 관리하고 내구연한에 따라 치환을 하게 되어있으나 경영 악화와 효율성을 빌미로 제대로 관리하지 않는 행태를 고쳐야 한다. 결론적으로 국가비상사태와 재난 등 발생 시 효율적인 국가자원 관리와 운영을 위해 가칭 국가자원종합상황실을 설치·운영하는 것이 효율적이라 판단된다.

47) 김용석 외, 앞의 책, p.142.

48) 김용석 외, 앞의 책, pp.142~143.

49) 비상대비자원관리법 제13조의 2(비축물자 사용)에 비축한 물자는 비상사태가 발생한 경우와 재난 및 안전관리기본법 제36조에 따른 재난사태 또는 제60조에 따른 특별재난지역이 선포된 경우에만 사용할 수 있고 이에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 명시되어 있다.

3. 비상대비 조직과 인력편성 보강 및 전문화

가. 비상대비체제 및 관리 면

첫째, 행정안전부 재난안전관리본부의 편성이 평시 재난관리에 치우친 면이 있다고 분석한 바 있다. 따라서 현재 재난대비 위주의 비상대비 업무를 평시 재난대비와 전시대비의 균형을 맞출 필요가 있다. 대부분의 선진국은 전통적 안보의 위협이 감소하자 재난 위주로 대비하고 있는 것이 사실이다. 그러나 우리나라의 경우 오히려 북한의 전·평시 안보위협이 증대되고 있기 때문에 전통적 안보 대응태세가 악화되는 현상을 경계하여야 한다. 국가위기관리기본지침에서 국가위기를 재난위기와 전통적인 안보 관련 위기로 구분하여 컨트롤 타워를 정하였듯이 국가위기 및 비상대비도 안보 관련 위협과 재난으로 구분하여 전·평시 비상대비체제를 균형있게 구축하는 것이 필요하다 하겠다.

둘째, 상황 발생 초기 신속한 초기대응체제를 정립하여야 한다. 모든 상황 발생 시 골든타임을 고려하여 초기대응팀을 신속히 현장에 자동으로 투입하도록 개선해야 하며, 어떠한 상황이든지 초기대응 간 현장 출동한 전 초기대응팀을 통합 지휘할 수 있는 지휘통제대책 강구 및 관련 기관 간의 공조내용을 구체화해야 한다. 통합현장지휘본부는 지휘통제반, 지원반, 연락반으로 구성하고 현재 진행 중인 통신망 일원화 작업도 속도를 더 내야 할 것이다.

셋째, 국가위기관리체계 간 자원 운용의 호환성을 보장해야 한다. 현재 통합방위 사태 발생 시에 비상대비자원의 비축물자만 운용하게 되어있으나, 재난관리 자원을 동원하거나 활용할 수 있게 재난 및 안전관리기본법을 개정해야 한다. 비상대비자원의 경우 재난사태 발생 시 비축물자만 사용하게 되어있으나 인력 운용도 가능토록 비상대비자원관리법도 개정해야 한다.⁵⁰⁾ 또한, 정부 부처와 지자체 간 위기관리 부처별로 상황 및 자원관리로 정보공유가 제한되는 현실을 고려하여 수평·수직적 통합 C4I 체계를 운용토록 법적 근거를 마련해야 한다. 예를 들어 자원코드화 DB 구축이나 각종 CCTV 통합, 통합 C4I 구축, 국방동원운용체계 확대 운용 등을 들 수 있다.

넷째, 현재 개별법에 의해 시행되고 있는 비상대비훈련과 재난안전한국훈련, 국가위기훈련, 테러대비훈련 등 각종 훈련은 통합대응 연계성이 부족하고 복합적인 위기상황에 대처하는 능력이 미흡한 실정이다. 을지태극연습과 같이 전통적 안보 상황과 재난위기 등 전·평시 발생할 수 있는 상황을 가정해 위기단계와 비상사태를 구분하여 훈련하고 범정부 차원의 훈련이 가능토록 통합된 훈련 조직이 필요하다. 그러나 훈련통합을 위한 법적 근거가 없고 각 기관별 입장과 시각 차이가 있기 때문에 조속히 해결하기에는 무리가 있으므로 중장기적 과제로 추진하는 것이 바람직해 보인다.

50) 김용석 외, 앞의 책, pp.148~149.

나. 통합방위체제 면

통합방위작전을 지원하고 업무를 관장하는 중앙정부차원의 조직이 필요하다. 국지도발, 테러, 전쟁 등 위기 상황이 발생하면 사태의 정도에 따라 지방자치단체장 또는 합동참모본부 주도의 통합방위작전이 시행된다. 지방에는 통합방위지원본부가 있어 지자체 중심의 지원을 할 수 있지만, 중앙조직에는 통합방위지원본부가 없어 범정부 차원에서 작전을 지원하고 상황을 조치하는 것이 제한된다. 따라서 중앙정부의 비상대비본부(現 재난안전관리본부)에 ‘중앙통합방위지원본부 및 상황실’을 설치하고, 비상대비정책국 예하에 ‘통합방위지원과’를 신설하여 정부 차원의 제도발전과 지원대책을 강구해야 한다.

다. 전시대비 조직보강 면

과거 비상기획위원회가 국무총리를 보좌하는 장관급 조직으로 운영되던 것과는 달리 행정안전부 산하 재난안전관리본부의 1개 국으로 격하되어 운용됨으로써 발생하는 다양한 문제점을 개선하기 위해서는 조직의 위상과 직제를 보완하고 국무총리실 산하 기관으로 격상시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 하지만 국장급 조직에서 장관급 조직으로 단번에 획기적인 개편을 추진하는 것은 공감을 얻기 어렵다는 점을 감안하여 현실적으로 시행 가능한 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 행안부 재난안전관리본부 비상대비정책국에서 국무총리실 비상대비 본부(차관급)로 승격

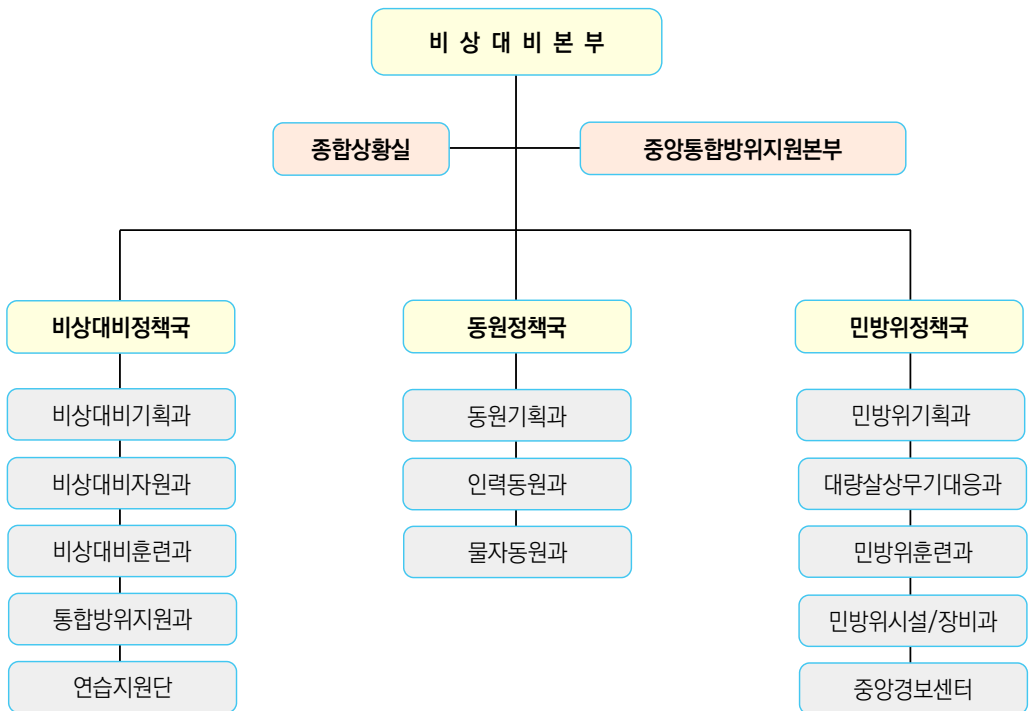
첫째, 비상대비계획은 군의 작전계획과 같은 것으로, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 적용할 각급 기관의 계획이다. 이 계획은 54개 중앙부처(18부 4처 18청 7위원회, 2원 4실 1처)를 비롯하여 지방자치단체와 업체도 동일 분야의 계획을 작성한다. 따라서 비상대비정책국이 독립된 본부급 수준으로 승격되어야 비상대비계획 지침 및 기본계획 수립, 비상대비집행계획 종합·조정·승인, 시행계획 종합·조정, 비상대비 시행태세의 확인·점검 등의 업무를 내실 있게 조정·통제할 수 있을 것이다.

아울러 비상대비본부는 행정안전부의 재난안전관리본부 소속에서 국무총리실 예하 기관으로 소속을 변경하여 국무총리를 보좌하는 기관으로 역할과 위상을 강화해야 한다. 앞서서도 언급했듯이 비상대비본부는 국가의 역량을 통합하고, 관리하고, 운용하는 조직으로 중앙부처와 지방자치단체, 관련 업체를 통할하는 계획을 수립하고 시행태세를 구축하며, 업무를 조정 통제하는 조직이기 때문에 행정안전부 소속 기구로 두는 것은 적절치 않으며, 국무총리실 예하 기관으로 소속을 변경하는 것이 타당할 것이다.

구체적인 조직 승격 방안을 <그림 11>과 같이 제시하였으며, 가장 중요한 조치는 비상대

비본부장의 직급을 차관급 이상으로 격상시키는 것이다. 예하 조직으로는 ①중앙통합방위 지원본부 및 종합상황실, ②비상대비정책국(비상대비기획과, 비상대비자원과, 비상대비훈련과, 통합방위지원과, 연습지원단 등), ③동원정책국(동원기획과, 인력동원과, 물자동원과 등), ④민방위정책국(민방위기획과, 대량살상무기대응과, 민방위훈련과, 민방위 시설 및 장비과, 중앙경보센터 등) 등을 두어 비상대비 및 동원, 민방위 역량을 강화하는 방향으로 조직을 강화해야 한다.

특히, 전·평시 종합상황실을 운영하도록 조직이 확장되어야 한다. 종합상황실은 전시 정부기능을 유지하고 군사작전을 지원하며 국민생활 안정을 위해 편성되는 조직으로 총괄반, 정부기능유지반, 군사작전지원반, 국민생활안정반, 국가통신망 운용, 군·경상황반, 정부 부처 연락반, 지방지치단체, 주요 유관단체 연락반 등으로 구성되어 상황을 관리하고 조치하는 핵심 조직이 되어야 하며, 현 중앙재난안전상황실과 기능을 통합하여 편성하는 것이 타당할 것이다. 따라서 업무에 능숙하고 전문적 소양을 가진 상황조치 및 관리 요원이 필요한데 현 비상대비 조직으로는 인력이 부족하다. 정부종합상황실장은 실장급 안보전문가로 임명되어야 한다. 즉, 전시 전쟁지도부를 보좌하여 정부기능을 유지하고 군사작전을 지원하며 국민생활 안정, 국민보호에 대한 종합적 상황 조치능력을 갖추어야 한다



〈그림 11〉 비상대비본부(차관급)으로 승격시 조직 체계

아울러, 비상대비 정보화 사업과 정보시스템 관리를 총체적으로 수행하도록 비상대비 정보화 조직을 증강시켜야 한다. 비상대비 정보화 사업과 시스템 관리는 비상사태 시 정부중합상황실에 정보시스템이 갖추어져 의사결정자가 의사결정을 신속하고 정확하게 할 수 있도록 정부 부·처 간, 유관기관 간의 시스템 구축이 되어야 하고, 신속하게 상황전파와 보고가 이루어지도록 시스템을 구축하여야 한다. 과거 비상기획위원회에서는 1개 팀이 이 업무를 담당하고 을지연습 시에는 각종 비상대비정보시스템을 관리하였는데, 지금은 비상대비 자원과에 주무관 1명만 보직되어 현행 업무하기도 벅찬 실정이다.

2) 중앙부처 및 지방자치단체의 비상대비조직 승격 및 정형화

중앙부처의 경우 장관급 부처는 국 단위로 승격시키고 지방자치단체의 경우 광역시·도 단위는 국 단위로, 시·군·구는 과 단위로 비상대비 조직을 정형화하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 한국위기관리연구소 정찬권 소장은 미국의 국가사고관리체계(NIMS)를 벤치마킹할 것을 주장한 바 있다. 이는 연방정부와 주정부, 주정부와 주정부 간의 유기적인 협조를 통하여 지휘통제 및 자원관리, 상호지원 등을 효율적으로 수행하기 위한 체제이다.⁵¹⁾

또한, 지자체 비상대비 담당 요원을 전문화 관리하여 전문경력관으로 보직하도록 법적 근거를 마련하고 직무교육을 강화하고 보직기간도 통제기간을 설정해 장기적으로 관리할 필요가 있다. 즉, 기초자치단체 비상대비업무담당자 직위를 전문경력관으로 편성하여 전·평시 민·관·군·경 통합방위작전 수행 여건을 보장하고 국가 위기관리능력을 높여야 한다. 이를 위해 비상대비자원관리법 개정을 통해 기초자치단체 비상대비업무담당자 확대 및 신편을 추진하되, 1단계 접경지역(15개) 지자체 → 2단계 국가·군사보안목표 관리 지자체 → 3단계 전 지자체 순으로 점진적으로 확대해 나가는 방안이 효과적일 것으로 판단된다.

라. 민방위 조직보강 면

현재 비상대비정책국의 민방위심의관이 민방위 관련 2개 과(민방위과, 위기관리지원과)와 1개 센터(중앙민방위경보통제센터) 업무를 관장하여 비상대비정책국장을 보좌하고 있다. 그러나 370만 민방위 대원의 조직 위상과 국무총리의 민방위 총괄·조정 업무수행을 고려하고 중앙부처와 지방자치단체를 원활히 통제하기 위해서는 국 단위로 승격이 필요하다. 국

51) 미국 국토안보부는 크고 작은 규모의 재난에 더 잘 대응하고 준비하기 위해서 장비, 조직구조, 용어를 표준화하고자 시도해 왔다. 국가사고관리체계(NIMS)는 지방, 주, 연방의 긴급 상황 관리자뿐만 아니라 민간과 NGO들에 의해서 활용될 수 있는 원칙과 방식의 모음이다.

https://en.wikipedia.org/National_Incident_Management_System(검색일: 2021. 8. 26).

단위로 승격될 경우 민방위 기획, 편성 및 장비·물자보강, 교육 및 훈련, 경보통제를 지휘·감독할 조직의 역량을 고려하여 현재의 민방위과, 위기관리지원과, 중앙민방위경보통제센터 조직을 확충 해야 한다. 이를 통해 민방위 관련 예산 확충과 효율적으로 민방위 업무를 수행할 수 있을 뿐만 아니라 앞에서 살펴본 제반 문제점을 해소할 수 있을 것이다. 아울러 ‘대량살상무기대응과’를 편성하여 핵 및 화학, 생물학 무기관련 정책 수립과 비상대비계획을 작성하고 지방자치단체의 업무를 지도하는 대량살상무기 대응능력을 강화시켜야 할 것이다.⁵²⁾

마. 비상대비업무담당자(비상계획관) 운영 면

비상대비업무담당자의 효율적 운영과 인원을 확충하기 위해 비상대비인력 운용과 신설을 검토할 필요가 있다. 현재 비상대비자원과의 업무담당자 1명으로는 동원업체에 대한 제반 문제를 심층 검토하고 업체를 방문하여 이해를 구하는 등의 노력으로는 조직을 확충할 수 없고 비상계획관의 선발, 보직, 인사관리, 재교육, 업무평가 등을 효율적으로 할 수 없다고 판단된다.

또한, 비상계획관의 위상을 확립하도록 비상계획관의 업무를 확장하고 재조정할 필요가 있다. 예를 들어 정부기관은 비상대비계획, 민방위계획, 안전관리계획, 위기관리 매뉴얼, 통합방위계획, 예비군 등의 업무와 각종 훈련을 총괄하도록 업무를 확장하고, 동원업체는 회사의 이익에 기여토록 비상대비계획, 민방위계획, 예비군업무, 안전관리계획, 재난관리 등의 업무를 수행토록 해야 한다. 특히 최근 재난관리에 대한 관심이 증가되고 있기 때문에 업체의 비상계획관이 이 업무를 동시에 수행토록 할 필요가 있다. 이를 통해 이윤을 추구하는 기업과 안보를 요구하는 정부의 노력이 서로 일치할 수 있을 것이다.

이와 병행하여 중점관리대상업체의 비상대비업무담당자 설치기준을 객관성 있게 정립할 필요가 있다. 업체의 비상대비조직 설치기준에 대한 업체별 매출액, 종업원수, 도급순위, 허가 병상 등과 같은 경영 여건을 심도 있게 연구하여 조직 확대를 추진해 나가야 한다. 또한, 중점관리대상업체에 인센티브를 확대하여 비상계획관을 확대 운용토록 중점관리업체 비상대비인력운용 제도를 발전시켜야 한다.

52) 박계호, “변화되는 북한의 안보위협 대비 국가비상대비업무 발전 방향 연구,” 『비상대비 연구논총』 제46권, 2020, p.67.

4. 총무계획의 실효성 보장

가. 4차 산업혁명, 국방개혁을 고려한 총무계획 수립

4차 산업혁명은 인공지능, 빅데이터, 가상현실, 증강현실, 사물인터넷 등 정보통신기술과 지능정보기술이 여러 분야의 신기술과 결합되어 많은 영역에서 혁신적인 변화를 초래하고 있다. 특히, 군은 4차 산업혁명기술의 적극적인 도입과 미래전 양상을 고려한 국방개혁을 강도 높게 추진하여 첨단과학기술군으로 재탄생하고 있다. 따라서 전시 병력규모와 부대 수, 무기체계, 물자의 소요량과 질적 수준이 과거와 비교할 수 없을 만큼 큰 차이가 난다.

그러나 군사작전을 지원하는 정부의 전시 지원계획인 총무계획은 이러한 내용을 시의적절하게 반영하지 못하고 과거의 계획을 보완하는 수준에서 보완되고 있다. 4차 산업혁명시대 변화하는 안보환경에 부응할 수 있는 국가 비상대비계획 수립을 위해서는 지금까지와 차원이 다른 노력이 뒤따라야 한다. 실효적인 총무계획의 출발은 정확한 소요제기에 있는 만큼 군에서는 첨단과학기술군에 부합된 정확한 전시 소요를 판단·검증하여 총무계획에 반영할 수 있도록 혁신적인 노력이 요구된다.⁵³⁾

나. 전시대비계획의 실효성 검증

총무계획이 전시에 제대로 작동할 수 있는 계획인지 실효성을 검증하는 것은 중요하다고 판단된다. 이를 위해 을지태극연습이나 총무훈련 같은 비상대비 연습 시 비상대비업무 유경험자들로 전문평가팀을 편성하여 전시상황을 상정하는 훈련을 하면서 이를 평가하는 방안이 있다.

국방부 자료에 따르면, 현재 을지태극연습단은 ①연습단장(장관), ②관찰단(관찰단장 예비역 중장 1명, 관찰관 예비역 준장·소장 및 고위공무원 6명, 임무: 분야별 중점 관찰과제 관찰, 관찰보고서 작성 및 사후검토반 제출), ③통제단(통제단장 예비역 소장 1명, 전문통제관 예비역 대령 1명, 기타 28명, 임무: 전반적인 연습상황 조성 및 조정, 실·국별 사건계획 작성 및 임무 부여, 연습결과 및 강평 종합, 사후검토반 지원), ④사후검토반(조정관 예비역 소장 1명, 분석관 예비역 대령 5명, 임무: 사후검토계획 수립, 발전소요 제기, 사후검토결과 종합 및 발표, 후속과제 조치 여부 확인 등), ⑤지원반(동원기획관실 실무자 2명, 군수관리관실 1명, 정보화기획관실 1명, 임무: 연습조직 자료 제공, 전반적인 행정업무 지원) 등 총 48명으로 구성되어 있다.⁵⁴⁾ 이 중 연중 상시 운영되고 있는 사후검토반이나 연습시행 전후

53) 나태중·신진, “안보환경 변화에 따른 비상대비계획 발전방안 연구,” 『한국동북아논총』 제24권 제1호, 2019. p.76.

25일간 운용되는 관찰단을 평가팀으로 활용할 수도 있으나, 지금의 임무 또한 만만치 않고 평가 관련 전문성을 고려할 때 평가팀으로 운용은 제한될 것으로 판단된다.

이에 따라, 본 연구에서는 비상대비 분야의 유경험자들로 별도의 전문평가팀을 편성하여 전시대비연습 간 운용하는 방안을 제안한다. 만약, 평가 기능을 좀 더 확대할 수 있다면 평시 중앙부처 및 시·도와 시·군·구, 특별지방행정관서의 계획의 수평 및 수직적 연계성까지 검토할 수 있다. 비상대비계획 3대 기능에 맞춰 자원동원 분야, 국민생활 안정 분야, 정부기능 유지 분야로 구분하여 평가하는 방식이 적절하다고 판단된다.

다. 동원기간 및 동원단계 재설정

동원의 기간은 전쟁 양상과 예상되는 전쟁 기간을 고려하여 재설정할 필요성이 제기되고 있으나 아직 보완되지 않고 있다. 북한은 지금도 단기 속전속결 전략을 채택할 가능성이 높다. 그리고 현실적으로도 장기전을 수행하기에는 여러 면에서 능력도 부족하다. 우리 역시 한반도에서 전쟁발발을 최대한 억제하기 위해 국가의 총역량을 결집하고 있지만 만약에 전쟁이 발발한다면 최단기간 내에 북한의 공격을 격퇴하고 북한군을 격멸하여 전쟁을 종결하고 통일을 달성하려 하고 있다. 따라서 동원의 기간은 이러한 전쟁 양상과 전쟁 수행개념을 합리적으로 뒷받침할 수 있을 정도로 설정하는 것이 타당할 것이다.

전쟁의 기간을 단정적으로 규정하고 있는 문건은 쉽게 찾을 수 없다. 1992년 미국의 브루킹스(Brookings) 연구소에서는 미국이 한반도에서만 전쟁을 수행할 때는 전쟁 기간을 3개월, 중동지역과 한반도에서 동시에 2개 전쟁을 수행할 경우에는 한반도에서 전쟁 기간을 6개월로 판단한 연구결과가 있다.⁵⁴⁾ 또한, 우리 군은 국방백서에 “북한군은 유사시 비대칭 전력 위주로 기습공격을 시도하여 유리한 여건을 조성 후 조기에 전쟁을 종결하려 할 가능성이 높으며, 전시 약 1~3개월 동안 지원 가능한 수준의 식량, 탄약, 유류 등을 비축하고 있다. 그러나 외부로부터의 지원이 없을 경우 장기전 수행은 제한될 것”⁵⁵⁾라고 명시하여 남북한 간 전쟁은 단기간으로 전개될 것으로 예상하고 있다.

이러한 근거들과 현대전의 양상, 작전 수행 단계, 국가 동원 능력 등을 고려해서 본 연구에서는 <표 17>과 같이 동원 기간을 현재의 1년 12개월에서 6개월로 조정하고, 단계도 12단계에서 5단계로 조정하는 방안을 제시한다.

54) 국방부, 국가 비상대비 총무계획 안내(2020. 6).

55) 정원영, 『발전적인 예비전력 육성 및 관리방안』, 한국전략문제연구소, 2005, p.392. 재인용.

56) 국방부, 『2020 국방백서』(서울: 국방부, 2020), p.23. ; 국방부, 『2018 국방백서』(서울: 국방부, 2018), p.27.

세부적으로 설명하면 첫째, 억제단계에서 전투 긴요부대의 조기 확장을 위해 ‘0단계’를 설정하고 부분 동원을 지원한다. 부분 동원 대상부대는 군 작전개념을 고려해서 합동참모본부에서 지정하며, 동원예비군 중 정예자원으로 지정하여 부분 동원령 선포 후 20시간 이내에 동원할 수 있도록 관리한다.

둘째, 동원령 선포 후 최초 7일(M일~M+6일)을 ‘1단계’로 설정하여 현재의 긴급단계 동원 대상부대들을 동원하고 이에 필요한 물자동원을 실시한다. 또한, 개전초기 비대칭 전력에 의한 대량피해 발생에 대비하여 방어단계 집단보충부대인 동원보충대대를 창설하여 지원한다.

〈표 17〉 미래의 동원기간 및 단계 재설정(안)

구 분	0단계	1단계	2단계	3단계	4단계
기 간	M일 이전	M~M+6일 (긴급단계)	M+7~30일 (초기단계)	M+31~60일 (지속단계)	M+61~180일 (지속단계)
동원지원	부분동원	주요부대 확장 집단보충(방어)	부대확장 완료 집단보충(공격) 민사부대 안정화사단	긴급동원 산업동원	
전쟁단계 (총무계획)	전쟁 억제 (전쟁 임박)	거부/방어 (개전/방어)		전장지배/격멸 (반격/격멸)	안정화(종전 및 전후처리)

* 출처 : 박계호·김용빈, 『국방부 총무 집행계획 개선방안 연구』, 단국대학교산학협력단, 2016. ; 박정근 외, 『국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 VISION 구현방향』, 한국전략문제연구소, 2019. 참조 연구자 재정리.

셋째, 이후 M+7일부터 M+30일까지 1개월간을 ‘2단계’로 설정하여 현재의 초기단계 동원계획에 반영된 부대 확장을 완료하여 거부 및 방어단계에 필요한 동원지원을 한다. 또한, 공격작전에 필요한 동원보충대대를 창설하여 지원을 준비하고 민사부대와 안정화사단을 창설하여 준비하면서 전시 동원업체의 산업동원 전환을 준비한다. 이를 위해 2단계까지의 동원계획은 현재의 초기단계 동원계획과 같은 수준에서 구체적으로 작성한다.

넷째, 부대 확장이 완료된 이후 M+60일까지의 기간을 ‘3단계’로 설정하여 전장 지배 및 격멸단계에 필요한 동원지원을 한다. 창설된 민사부대를 지원하고 동원보충대대를 집단보충하며, 전시 산업동원 체제를 가동하여 필요한 장비 및 물자를 지원한다.

다섯째, 이후 M+61일부터 M+180일까지를 ‘4단계’로 설정한다. 이 기간에는 안정화 작전에 필요한 부대와 장비 및 물자를 동원하여 지원하고 필요시 동원 해제 및 이에 따른 복원을 지원한다.⁵⁷⁾

57) 동원 해제 및 복원 시 행정 각부의 협조사항 등 세부 내용은 박계호·김용빈, 앞의 책, pp.52~53. 참조.

연구자가 제시한 안으로 조정할 경우 현재의 동원단계에서 동원 기간과 단계를 고려해 볼 때 기간은 6개월 단축하면서, 기존의 긴급 및 초기단계에 계획 동원소요를 충분히 반영할 수 있을 뿐 아니라 부분동원법 제정에 따른 부분동원 소요를 동원단계에 반영할 수 있게 되어 기존의 동원계획을 대부분 유지하면서 동원 기간과 단계를 보다 융통성 있게 적용할 수 있을 것이다.

라. 비상대비 연습체계 구축

4차 산업혁명 기술의 발전은 정부의 전·평시 비상대비 조치 체계를 획기적으로 바꾸어 놓고 있다. 예를 들면 초연결 지능형 상황 보고 및 전파체계, 빅데이터를 활용한 자원관리의 과학화, 대량피해 발생 시 복구 관리, 드론 등을 활용한 화재방 상황 등의 파악 시스템 구축 등이 대표적이다. 정부의 비상대비 체계 구축과 연계하여 가상현실(VR)과 증강현실(AR) 기법을 접목하여 실제 전장과 유사한 상황 아래 임무수행역량 증진이 가능할 것이다. 또한, 훈련에 직·간접적으로 관계되는 관계 기관과 부대, 개인이 참여하는 범위가 확대되고 실전적인 훈련 진행이 가능하고 훈련 예산도 절감할 수 있다.



〈그림 12〉 가상(VR) 및 증강현실(AR) 기반의 연습(예)

* 출처 : 최원상, “4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구,” 『비상대비연구논총』, 제44권, 행정안전부, 2018, p.214.

더 나아가서는 다양한 모바일 연습플랫폼과 각종 장치를 클라우드 플랫폼에 연결하여 초지능형 연습을 할 수 있도록 연습체계를 발전시켜야 한다.⁵⁸⁾ 이를 통해 연습 장소에 구애받지 않고 여러 사람이 각자의 모바일 기기를 가지고 다양한 비상연습 시나리오에 대해 각자에게 부여된 임무를 토대로 연습을 실시한다.

58) 이찬선, “4차 산업혁명시대 비상대비 정부연습 및 자원관리체계 발전방향 연구,” 『비상대비연구논총』 제 46권, 행정안전부, 2020, pp.142~147.

연습결과에 대한 피드백 측면에서도 클라우드에 저장된 빅데이터에 대한 실시간 분석과 평가가 가능하게 될 것이다. 전시작전지원뿐만 아니라 재난대비 훈련에도 이러한 환경과 기술은 적용될 수 있을 것이다.

아울러 군 예비전력 창출의 핵심 조직(부대)인 육군 동원전력사령부에도 연습전문조직 편성과 과학화 연습시스템을 구축하여 동원운영계획의 실효성을 검증하고 미비점을 보완해야 한다.

5. 동원자원 관리 및 집행체계 발전

충무계획의 3대 기능 중 군사작전 지원을 위한 인적·물적 자원의 동원은 전쟁의 승리를 보장하는 핵심적인 업무이다. 자원동원은 그 특성상 정부의 다수 부처가 연관된다. 병력과 전시근로소집자원은 병무청, 기술인력은 행정안전부, 수송 및 건설장비와 업체는 국토교통부 및 해양수산부, 산업동원은 산업통상자원부와 농림축산식품부 등, 통신동원은 과학기술정보통신부, 홍보매체 동원은 문화체육관광부 등이 해당한다.

국지전이나 전시에 필요로 하는 인적·물적 자원은 동원소요를 넘어서 충분히 보유하고 있다고 볼 수 있으며, 전시동원을 보장하기 위한 평시의 자원관리에는 그간 정부의 노력과 정보통신 기술의 발전을 이용한 자원관리 등에 힘입어 많이 발전되었다. 이에 덧붙여 전·평시 자원관리의 실효성과 전시동원을 보장하기 위한 몇 가지 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

가. 국지전 대비 측면

국지도발 등이 발생하여 예비군을 동원할 경우 상황의 특성상 동원 즉시 임무수행 준비태세를 갖추는 것과 시간적 요소는 매우 중요하다. 이와 관련해 국지전 상황에서 동원자원을 소집할 때 현재 규정된 시간이 적절한 것인지 검토되어야 한다. 국지전에서는 예비군들이 개인적으로 동원에 응소해야 할 경우가 많을 것이다. 이는 동원 응소율을 떨어뜨리는 요인이 될 확률이 높아 보인다. 따라서 동원을 보장하기 위한 수송수단의 제공이 필요할 것으로 판단된다.

한편, 동원된 자원에 대한 보상은 동원 응소율과 직접적으로 연계된다. 동원 시 생업수준에도 미치지 못하는 보상을 하면 당연히 응소율이 저하될 것이다. 사회적 수준을 고려하여 생업에 지장을 주지 않는 범위에서 보상이 되도록 검토가 필요하다. 또한, 소집부대의 동원 지정 자원관리와 행정기관의 동원자원 관리가 병행되어야 한다. 통상적인 지휘서신의 발송

이라든가 동원훈련 시의 자원관리 등의 방법도 필요하겠지만 무엇보다도 평시부터 접촉을 유지할 수 있는 적극적인 방안을 검토해야 한다.

나. 전면전 대비 측면

첫째, 전쟁 양상의 변화를 고려하여 민간 및 예비전력의 역할을 확대해야 한다. 과거의 전쟁과 다르게 전투병력의 대규모 소요보다는 정보 및 기술직군에서 새로운 동원자원이 소요되고 있다. 이러한 변화에 부응할 수 있도록 부대구조도 진화되는 만큼 여기에 소요되는 자원을 찾아서 동원지정이 되도록 해야 할 것이다. 대표적인 분야가 사이버 분야와 4차 산업기술을 적용한 자원이다. 예를 들어, 드론 조정이나 정비, 로봇 관련 인적자원이 포함된다.⁵⁹⁾ 그리고 군과 관련되는 모든 직위를 군인 또는 동원된 예비군이 해야 한다는 사고방식에서 벗어날 필요도 있다. 전시 국가가 사용할 자원은 충분한 만큼 전시에 군 소요를 줄이고 민간자원을 활용할 수 있는 부분은 과감히 민간자원의 동원을 통해 충족시킬 수 있도록 할 필요가 있다. 특히 지역방위사단의 경우에는 많은 부분에서 민간의 인적·물적 자원을 활용할 수 있고 이는 평시의 인력 부족에 따른 부담의 해소와 더불어 전시 총력전을 위한 방안이 될 것이다.

둘째, 정보화·과학화 추세와 교통 여건의 발전을 반영하여 예비전력 소집방안을 발전시켜야 한다. 국가적 비상상황이 발생하면 예비군에 대한 정보전파 수단이나 신속히 동원에 응소할 수 있도록 대중 및 개인 교통수단은 발전되고 있다. 종전의 방법보다 더 신뢰할 수 있는 동원령 경보전파와 수신 여부를 확인하기 위해서 모바일 앱 등을 적극적으로 이용하는 방안이 활성화되어야 한다. 모바일을 활용한 소집통지서 및 동원영장 교부를 비롯해 최근 국방부가 예비군 홈페이지 및 모바일 앱 간편인증 서비스를 도입⁶⁰⁾한 것은 예비군의 접근성과 편의성을 크게 향상시킨 것이라 할 수 있다. 사용자인 예비군 동원령 경보전파에 직접적으로 기여할 수는 없을지라도 이러한 방식들을 제도화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 동원지정 자원에 대한 적절성을 평가해야 한다. 전국에는 수많은 차량과 건설장비, 업체 등이 동원지정 되어있다. 정부와 군이 해마다 자원조사를 통해 적격업체가 지정되어 있는지 확인을 하지만 많은 업체가 그 능력이 부족하다는 이유 등으로 동원지정 요건을 충족하고 있지 못한 것으로 조사된다. 동원지정 요건에 부합되도록 지정됐는지 적격 여부를 평가할 프로그램을 개발하고 이를 활용하여 평가하되 지정된 장비 또는 업체에 대해서는 국가 차원의 지원방안이 있어야 한다. 우리나라는 동원에 따른 의무를 부과하는데 더 큰 관

59) 강용구, “21세기 안보환경 변화에 따른 예비전력정책 추진 방향에 관한 연구,” 원광대학교 박사학위논문, 2020, p.51.

60) 국방부, “예비군 홈페이지 및 모바일 앱 간편인증 서비스 도입,” 보도자료(2021. 8. 17).

심을 두고 있다. 이제는 의무 부과에 따른 보상도 동시에 발전시켜 전시동원을 보장할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 현대전 또는 미래 전쟁의 전쟁속도를 고려하여 동원응소 시 동원예비군이 빠른 시간에 전투력을 발휘할 수 있도록 발전되어야 한다. 북한이 선제공습과 속도전을 추구하는 이상 현재의 동원제도만으로는 시간적 대응과 동시에 동원 시 전투력을 즉시 발휘하는 데 많은 제한이 따를 수밖에 없다. 동원 시간을 단축하고 동원 즉시 전투력을 발휘할 수 있도록 자원을 지정하고 관리하며 전시에 동원하기 위한 방법으로 개선이 필요하다. 현재 동원사단에 적용하고 있는 권역화 동원지정 방식을 동원위주부대로 확대하는 방안 등 검토가 필요할 것이다. 이는 예비전력 정예화의 주요 과제인 정예 동원자원 지정과 관리 분야에 직접적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

다. 4차 산업혁명기술 적용

1) 사물인터넷(IoT)에 의한 동원자원관리

사물인터넷 기술은 물류 자원관리 플랫폼, 네트워크 서비스 등의 분야에 혁신적 변화를 가져다줄 수 있기 때문에 동원 등의 업무에 접목하면 효율성을 제고시킬 수 있는 신기술로 평가된다.⁶¹⁾ 이를 동원물자관리 및 집행에 활용할 수 있는 방법을 찾아보면 다음과 같다.



〈그림 13〉 사물인터넷 활용(예)

* 출처 : 최원상, “4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구,” 『비상대비연구논총』, 제44권, 행정안전부, 2018, p.208.

첫째, 동원물자 및 장비관리 면에서 물자와 장비의 정보를 제공하는데 기술적용이 가능하다. 비상상황에 대비하여 평시부터 지정 관리하는 자동차, 건설기계, 비축물자, 화생방물자, 의약품, 식품, 항공기, 선박, 컨테이너, 통신장비 등 동원대상이 되는 물자에 무선전자태그, 위성항법장치 또는 센서 등을 부착하여 생산, 유통, 위치 등의 이력관리를 통해 동원령 선포

61) 문현철, 앞의 논문, pp.36~37.

시 신속하게 수송할 수 있을 것이다.

둘째, 건설기계 동원 시 응소율이 저조할 경우 다른 지역에 있는 동일 또는 유사한 건설 기계의 수량, 위치, 가동상태 등을 실시간 확인할 수 있어 동원 응소율 향상이 가능하다.

셋째, 유효기간이 있는 비축물자, 예를 들어 의약품, 화생방 제독제, 방독면 정화통 등을 치환할 때 언제, 어디에 있는 어떤 물품을 어느 정도의 수량을 치환할 것인지에 대한 내용을 실시간 확인하여 유효기간이 도래하기 전에 치환함으로써 상시 사용이 가능한 상태를 유지할 수 있다.

넷째, 비축물자 창고에 인터넷과 연결된 CCTV를 통하여 스마트폰에 설치된 앱을 통해 상시 확인한다면 파손방지, 도난예방 등 관리를 강화할 수가 있다. 주민대피시설, 비상급수 시설, 민방위경보시설 등의 관리에도 CCTV에 의한 영상 데이터 분석을 통해 관리가 더욱 강화될 수 있다. 비상급수시설의 물탱크, 우물, 지하 등에는 센서를 부착하여 수위 확인을 통한 급수 가능 여부를 확인할 수 있고 예비식수도 사전에 확보할 수 있을 것이다.⁶²⁾

이와 같이 일상생활에 정보통신기술(ICT)이 접목되면서 사물과 인간이 연결되고 데이터를 생성하고 인간과 사물의 네트워크가 하나가 되는 시대가 전개되면서 앞으로 더 다양한 센서 기술, 사람과 사람을 연결하는 소셜웹의 폭발적인 증가, 대량의 데이터를 순식간에 처리하는 기술의 발달로 더 많은 분야에서 급격한 변화가 초래될 것이다. 비상대비 자원과 주요 시설의 관리에 이러한 기술을 접목한다면 평시에는 효율적으로 관리할 수 있고 비상시에는 소요 대비 제한된 자원을 보다 필요한 곳에 지원이 가능할 것이다.

2) 드론을 활용한 동원물자 및 장비 수송

무인항공기(드론)와 같은 새로운 수송 장비가 등장하고 있다. 동원물자 장비의 수송 효율성과 신속성을 높이기 위해서는 드론을 활용한 신규 수송수단 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다.



〈그림 14〉 드론을 활용한 물품 수송(예)

62) 최원상, “4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구,” 『비상대비연구논총』 제44권, 행정안전부, 2018, pp.208~21..

동원령 선포 등 비상상황 시에는 도로를 이용한 차량에 의한 동원물자 수송은 많은 제한이 따를 것이다. 폭발물에 의한 도로파손, 피난민 차량과 군용 차량의 혼재 등 도로는 정상 기능을 발휘하기 어려울 것이기 때문이다. 드론을 활용한 운송 체계는 육로 수송이 제한되는 도서 및 산간지역에 생필품이나 의약품 등을 적시에 운송할 수 있기 때문에 지리적인 제한으로부터 자유로운 수송체계를 이룰 수 있다. 화생방으로 오염된 지역에서는 드론 운용이 더 효과적일 것이다.

또한, 군사작전 지원 및 국민생활 안정을 위한 국가 차원의 동원 및 생필품 수송에 드론 운용은 필수적이다. 이를 위해 평시부터 드론 관련 법·제도 개선, 안전문제 해결, 기술적 한계 극복, 운용 교육 등이 이루어질 경우 향후 드론 운용을 위한 인프라가 구축되어 비상대비 분야 위기 상황 발생시 드론에 의한 수송이 원활하게 이루어질 것이다.⁶³⁾

VI. 결론 및 정책 제언

1. 결론

우리 군은 노무현 정부에서부터 본격적인 국방개혁을 추진해 오고 있다. 그러나 상비전력은 혁신을 거듭하는 데 반해 예비전력 분야의 개혁은 일부분 성과를 제외하고는 정상적인 추진이 지연되고 있다. 예비전력의 생성이 국가비상대비체계를 근간으로 한다고 볼 때, 예비전력 정예화의 달성은 국가비상대비체계의 발전이 선행되어야 한다.

먼저, 예비전력은 군사 및 비군사적 임무 지원과 더불어 다원화되는 포괄적 안보환경에 유연하게 대응할 수 있어야 하며, 예비전력의 역할을 확대함으로써 국가비상대비체계 운영의 효율성을 제고해야 한다. 미래 예비전력의 개념을 자원 위주에서 부대 개념으로 확장하고, 국방전력의 한 축으로서 즉각 전투임무 수행이 가능한 실체가 있는 ‘부대’로 발전시켜야 한다. 이를 위해 예비전력 부대와 자원에 대한 실질적인 선택과 집중을 달성하고, 예비전력 부대 전력화 관련 전 영역을 Package로 전력 보강 추진이 요구된다.

비상대비 관련 법령 및 제도 정비로 국가위기관리기본법을 제정하여 다양한 위기관리 법령을 조정·통제할 기반을 마련하고 부분동원에 관한 법률을 우선 평시법화하는 것이 필요하다. 그리고 국가 차원의 중앙통합방위지원본부와 국가자원종합상황실을 신설하여 국가자원의 통합관리체계를 구축해 나가야 할 것이다. 현재의 재난안전관리본부 예하의 비상대비

63) 최원상, 앞의 논문, p.212.

정책국을 과거 비상기획위원회 조직 수준으로 국무총리실 산하 독립 본부급인 비상대비본부로 승격하고 중앙 및 지방의 비상대비 조직 정형화와 직무교육을 강화하며, 중점관리대상 업체의 비상대비업무담당자 설치기준의 재정립과 확대를 추진할 필요가 있다.

충무계획은 전시상황에 부합하는 비상대비계획과 정부 부처와 지자체 특성에 맞는 충무계획 수립으로 실효성을 높여 나가야 한다. 그뿐만 아니라 동원기간(1년→6개월)과 동원단계(12단계→5단계)로 조정하여 전시 작전단계와 연계성을 유지한다. 또한, 4차 산업혁명시대가 필요로 하는 정확한 전시 소요를 충무계획에 반영할 필요가 있다. 마지막으로 동원자원의 임무수행태세 구비와 동원속도 보장을 위해 동원자원 관리 및 집행체계를 발전시켜야 한다. 정보화·과학화 추세를 반영한 소집 및 수송방법, 동원지정 자원에 대한 적정성 평가 등이 필요할 것이다.

결론적으로 국가비상대비 분야는 예비전력을 포함하는 상위 개념으로서 예비전력 정예화에 직접적인 영향을 미친다. 본 연구에서 제시한 국가비상대비체계 발전 방향을 적용하여 현재의 국가비상대비체계가 지닌 여러 문제점을 해소하고 예비전력 정예화를 달성하는 공동의 노력이 필요한 때이다.

2. 정책 제언

이상의 연구결과를 반영하여 정책적으로 반영할 내용을 정리하여 국방부에서 자체적으로 조치할 사항과 타 정부부처와 협의를 거쳐 보완해야 할 과제를 제시하면 다음과 같다.

가. 국방부 조치사항

1) 예비전력 역할 재정립 및 예비전력 정예화 방향 재설정

- 미래전 양상과 안보환경을 고려한 예비전력의 역할 재정립 및 상비전력과 예비전력의 적정 배합 비율 설정
- 예비전력 개념을 자원 위주에서 부대 개념으로 확장, 예비전력 부대와 자원에 대한 실질적인 선택과 집중을 달성
- 예비전력부대 전력화 관련 전 영역을 Package로 전력 보강 추진

2) 충무계획 및 동원운영계획의 실효성 보장을 위한 조치

- 군 구조 개편 및 미래전 양상 고려 첨단과학기술군에 부합한 전시 소요를 판단하고 검증하여 충무계획에 반영

- 정보화·과학화 추세를 반영한 예비전력 소집 및 수송방법 발전
- 동원지정 자원에 대한 적정성 평가 추진(차량, 건설장비, 업체 등)
- 전시 동원집행능력 제고를 위한 과학화된 연습체계 구축

나. 他 정부부처와 협의를 통해 발전시킬 사항

1) 국가비상대비 관련 법령 및 제도 정비

- 국가위기관리기본법 제정, 다양한 위기관리 법령 조정·통제 기반 마련
- 전시 대기법률의 평시법화 추진(우선 부분동원에 관한 법률부터 적용)
- 비상대비 관련 법령 정비 소요(안)

구 분	개 요	비 고
법령체계 측면	• 해당 분야의 전시와 평시 업무를 통합 또는 연계하는 법령 형태로 전환	비상대비자원관리법
	• 복합위기상황 발생 시 우선적용 법령 명시 또는 법령 간 연계성 강화	통합방위법, 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법
	• 평시법화 추진	국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률
법령내용 측면	• 비상대비 분야 국가위기 개념의 통일된 정의	전체 법령
	• 복합위기상황 시 총괄 기능 부여·강화	통합방위법, 재난 및 안전 관리기본법
	• 위기관리 자원의 관리 일원화, 융통성에 기반한 통합 자원 사용	민방위기본법, 재난 및 안전 관리기본법, 통합방위법, 비상대비자원관리법
	• 위기관리 계획의 표준화, 계획에 복합위기 반영, 관련 계획 간 상호연계성 강화	전체 법령
	• 위기관리 활동 참여자 피해 보상 규정 보강, 민간인 피해 보상·지원 기준 마련	민방위기본법, 재난 및 안전 관리기본법, 비상대비자원 관리법, 통합방위법
	• 위기관리 기관의 업무연속성 유지 책무와 이와 관련한 기본적인 조치사항 규정	재난 및 안전관리기본법
외국 사례 시사점	• 위기관리 소요가 많은 다수 국가는 비상대비 분야를 포괄하는 법령 제정, 운용	군 주관: 이스라엘, 스위스 행정기관 주관: 미국
	• 포괄하는 법령운용 국가의 경우, 총괄기관을 설립하여 통합적 위기관리	

2) 국가비상대비 조직과 인력편성 보강 및 전문화

- 재난안전관리본부 예하 비상대비정책국을 과거 비상기획위원회 조직 수준으로 확대, 즉 국무총리실 소속 차관급 비상대비본부로 승격
 - ※ 비상대비정책국, 동원정책국, 민방위정책국 등으로 구성
- 비상대비본부에 ‘중앙통합방위지원본부 및 상황실’ 설치 및 국가자원 통합관리체계 구축
- 중앙 및 지방 비상대비 조직 정형화와 직무교육 강화
- 비상대비업무담당자 편성 기준 및 업무수행체계 재정립

3) 충무계획 실효성 보장

- 4차 산업혁명과 국방개혁을 고려한 비상대비계획 작성, 정부 부처와 지자체 특성에 맞는 충무계획 수립
- 동원기간(1년→6개월)과 동원단계(12단계→5단계) 조정, 전시 작전단계 연계성 유지
- 4차 산업혁명시대 안보환경 반영 및 비상대비 연습체계 구축
 - 4차 산업혁명시대 필요한 정확한 전시 소요 충무계획에 반영
 - 가상(VR) 및 증강현실(AR) 기반의 연습체계 발전

〈참고 문헌〉

1. 정부기관 자료

- 국방부, 『국방개혁 2.0』, 국방부, 2018.
국방부, 『예비군 50년사』, 국방부, 2018.
국방부, 『예비전력정책서(2019~2033)』, 국방부, 2019.
국방부, 『전쟁법 해설서』, 국방부, 2013.
국방부, 『2017 외국의 예비군 및 동원제도』, 국방부, 2018.
국방부, 『2018 국방백서』, 국방부, 2018.
국방부, 『2020 국방백서』, 국방부, 2020.

2. 단행본

- 김열수, 『21세기 국가위기관리체제론』, 오름, 2005.
김진항, 『포괄안보시대의 위기관리 전략』, 북코리아, 2018.
동원전력사령부, 『동원전력사 비전 2030』, 동원전력사령부, 2019.
박계호, 『충력전의 이론과 실제』, 북코리아, 2012.
박계호 외, 『스위스의 무장중립정책과 위기관리』, 북코리아, 2014.
박계호 외, 『핵과 국가비상대비업무』, 북코리아, 2019.
분석평가단, 『동원병력 철도 연계수송 방안 분석 결과』, 분석평가단, 2019.
비상기획위원회, 『비상대비 30년사』, 비상기획위원회, 1999.
비상기획위원회, 『비상대비 30년사 별책Ⅱ 위기관리사례』, 비상기획위원회, 1999.
육군본부, 야전교범 8-0 『동원 및 예비군 업무』, 육군본부, 2013.
육군본부, 『육군비전 2050』, 육군본부, 2019.
이원희, 『예비전력의 이론과 실제』, 충남대학교출판문화원, 2015.
정원영, 『예비전력, 미래 국방력 건설의 또 하나의 선택』, 한국국방연구원, 2005.
정찬권, 『국가위기관리론』, 대왕사, 2010.
조영갑, 『국가위기관리론』, 선학사, 2006.
합동참모본부, 합동교범 10-2 『합동·연합작전 군사용어사전』, 합참, 2020.
KAIST, 『카이스트 미래전략 2020』, 김영사, 2020.

3. 논문 및 연구보고서

- 강용구, “21세기 안보환경 변화에 따른 예비전력정책 추진 방향에 관한 연구,” 원광대학교 박사학위논문, 2020.
- 강용구·김태성, “한국군 예비전력의 정예화 추진평가와 미래지향적 정책방향,” 『동북아논총』 제24집 제3호, 2019.
- 곽정근 외, 『국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 VISION 구현방향』, 한국전략문제연구소, 2019.
- 길병옥 외, 『국방개혁과 연계한 예비전력 정예화 추진방안』, 육군협회, 2015.
- 김문겸 외, “국가위기개념의 변화에 따른 비상대비 개념의 재정립과 법령 및 조직의 개선에 관한 연구,” 『문화교류연구』 제8권 4호, 2019.
- 김열수, “차기 행정부의 위기관리체계 발전 방향,” 『국방연구』 제50권 2호, 2007.
- 김열수 외, 『비상대비 관련 법령 정비방안』, 행정안전부, 2011.
- 김용석 외, 『국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구』, 국민안전처, 2015.
- 김위수, “한국의 국가비상대비업무 발전방안에 관한 연구,” 대전대학교 박사학위논문, 2020.
- 김인태, “국가 비상대비업무에 관한 고찰,” 『군사논단』 제78호, 2014.
- 김진항, “포괄안보시대의 한국국가위기관리 시스템 구축에 관한 연구,” 경기대학교 박사학위논문, 2010.
- 나태중·신진, “안보환경 변화에 따른 비상대비계획 발전방안 연구,” 『한국동북아논총』 제24권 제1호, 2019.
- 동원전력사령부, ‘21년 호송작전 세미나(2021. 6. 7).
- 류상일, 『비상대비업무 조직 및 인사관리 활성화 방안 연구』, 행정안전부, 2011.
- 문현철, “사물인터넷을 이용한 효율적인 동원물자 및 장비의 관리방안에 관한 연구,” 『비상대비연구논총』 제44권, 2018.
- 박계호, “국방개혁과 2.0과 연계한 국가동원 관련 법령개정에 관한 연구,” 국방대학교, 2019.
- 박계호, “변화되는 북한의 안보위협 대비 국가비상대비업무 발전 방향 연구,” 『비상대비 연구논총』 제46권, 2020.
- 박계호·김용빈, 『국방부 충무집행계획 개선방안 연구』, 단국대산학협력단, 2016.
- 서용석, “국가 중장기 전략을 위한 미래연구 방법론,” KAIST 문술미래전략대학원 세미나 (2019. 7. 6).

- 서현원, “국가통합위기관리체계 구축에 4차산업혁명 핵심기술 적용방안 연구,” 한세대학교 박사학위논문, 2021.
- 심금석 외, 『안보의식 고취와 비상대비역량 강화를 위한 비상대비 조직진단 및 발전방안 연구』, 한국국방발전연구원, 2012.
- 엄영호 외, 『전시 동원실효성 보장을 위한 물자동원체계 발전방안』, 한국전략문제연구소, 2012.
- 이규석, “포괄안보시대의 국가 위기관리체계 발전 방향,” 합동참모대학, 2008.
- 이덕로 외, “국가위기관리능력의 제고에 관한 고찰,” 『한국정책과학학회보』 제13권 제2호, 2009.
- 이백수·홍길선, 『전·평시 군사지원을 위한 비상대비업무 조직 일원화 방안』, 육군교육사령부, 2012.
- 이상대, “국가재난안전관리의 시스템 혁신방안 연구,” 경기대학교 박사학위논문, 2021.
- 이상영, “한국의 국가위기체계 발전 방향,” 합동참모대학, 2007.
- 이영호, “중점관리대상 업체 비상대비업무담당자의 역할 재정립에 관한 연구,” 경기대학교 박사학위논문, 2020.
- 이웅·채광원, 『미래 육군 병력동원 적정 소요 연구』, 육군미래혁신센터, 2020.
- 이찬선, “4차 산업혁명시대 비상대비 정부연습 및 자원관리체계 발전 방향 연구,” 『비상대비연구논총』 제46권, 2020.
- 이채언, “한국의 국가위기관리 조직체계에 관한 연구,” 경남대학교 박사학위논문, 2012.
- 정원영, 『발전적인 예비전력 육성 및 관리 방안』, 한국전략문제연구소, 2005.
- 정원영 외, 『안보환경 변화에 따른 비상대비분야 발전전략』, 국민안전처, 2015.
- 정찬권, “국가비상대비체계 강화 방안에 관한 연구,” 국가위기관리학회 2011 추계학술대회 자료집, 2011.
- 최병욱, 『국방개혁과 연계한 예비전력 정예화 추진방안』, 지상군연구소, 2015.
- 최원상, “4차 산업혁명시대의 주요 ICT를 적용한 국가비상대비 발전에 관한 연구,” 『비상대비연구논총』 제44권, 2018.
- 한광문 외, 『북한 핵 공격 대비 비상대비태세 발전방안 연구』, 국민안전처, 2016.
- 황군택, “국가 비상대비체제의 발전 방향,” 합동참모대학, 2005.
- 행정안전부, 『포괄안보시대의 정부비상대비 방안에 관한 연구』, 행정안전부, 2018.

4. 법령 등

국군조직법, 법률 제10821호(2011. 7. 14).
 국방동원업무에 관한 훈령, 국방부훈령 제2461호(2020. 9. 11).
 국방조직 및 정원 훈령, 국방부훈령 제1558호(2013. 8. 13).
 군인사법, 법률 제17684호(2020. 12. 22).
 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법, 법률 제16584호(2019. 11. 26).
 병력동원 및 전시근로소집에 관한 규정, 병무청훈령 제1752호(2020. 12. 31).
 병역법, 법률 제17166호(2020. 3. 31).
 비상대비업무담당자 인사관리규정, 행정안전부 예규 제31호(2018. 4. 24).
 비상대비자원관리법, 법률 제14750호(2017. 3. 21).
 예비군법, 법률 제16585호(2019. 11. 26).
 예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령, 국방부훈령 제2143호(2018. 3. 20).
 통합방위법, 법률 제14839호(2017. 7. 26).

5. 기 타

국방부, 국가 비상대비 충무계획 안내(2020. 6).
 국방부, 비상대비업무담당자 운용 검토 결과(2009. 9).
 국방부, “선택과 집중을 통한 예비전력 내실화,” 보도자료(2018. 8. 9).
 국방부, “예비군 홈페이지 및 모바일 앱 간편인증 서비스 도입,” 보도자료(2021. 8. 17).
 국방부, '21년 美 국방수권법 예비군 관련 내용 요약(2020. 8. 28).
 『국방일보』, “대만, 예비군동원 조직 신설,” 2021년 9월 3일.
 육군본부, 2019년 동원지정 결과 분석(2019. 5).
 통계청, “장래인구 특별추계 2017~2067년,” 보도자료(2019. 3. 27).
 행정안전부 홈페이지, <http://www.mois.go.kr>.
https://en.wikipedia.org/National_Incident_Management_System.

