2025 안보연구시리즈 제5-5호
발간등록번호 11-9800003-100013-10

www.kndu.ac.kr
www.kndu.ac.kr/rinsa

예비전력 정예화 및 미래혁신

예비전력 개념 재설계 방향 연구

국방대학교
국가안전보장문제연구소

2025 안보연구시리즈 제5-5호

예비전력 정예화 및 미래혁신

예비전력 개념 재설계 방향 연구

연구원 : 정진섭, 곽정근, 김영성

국방대학교
국가안전보장문제연구소

발 간 사

Preface

급변하는 안보환경과 인구격감으로 인한 국방인력의 심각한 부족문제는 국가방위체계 전반에 새로운 대응을 요구하고 있습니다. 특히 전쟁 양상이 첨단기술과 정보력 중심으로 전환됨에 따라, 상비전력 못지않게 예비전력의 질적 혁신과 과학화된 운용체계 구축이 국가안보의 핵심 과제로 부상하고 있습니다.

최근 두 개의 전쟁에서 확인되었듯이, 예비전력의 준비태세와 동원역량은 장차 미래전쟁 수행에 있어서도 중요 요인이 된다는 점이 분명해졌습니다. 이에 따라 한국군 또한 단순한 병력 유지 중심의 예비군 제도에서 벗어나, 정예화·전문화·지능화된 예비전력 체계로의 전환을 추진해야 하는 시점에 있습니다.

이번에 발간되는 「미래를 대비하는 예비전력 개념 재설계 방향」은 이러한 시대적 요구에 부응하여, 예비전력의 미래 발전 방향을 학문적으로 탐구하고 정책적으로 구현하기 위한 다양한 연구 성과를 담고 있습니다. 본 논문은 총체전력개념하 예비전력 혁신방향을 모색하면서 예비전력의 법령과 제도 개선, 과학화 훈련장 구축, 동원체계의 효율화, 산업과 민간 협력 기반의 동원역량 확충 등 여러 측면에서 심도 있는 논의를 전개하고 있습니다.

본 논문이 예비전력 연구의 전문성과 학문적 깊이를 한층 높이는 계기가 되고, 더 나아가 국가 총체전력 완성의 기반을 마련하는 데 기여하기를 기대합니다. 본 논문을 위해 연구와 편집에 헌신해 주신 모든 연구진과 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

2025년 12월 31일

국방대학교
국가안전보장문제연구소장
교수 박 영 준

RESEARCH INSTITUTE FOR
NATIONAL SECURITY AFFAIRS
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

Contents

발 간 사

01 예비전력 개념 재설계 방향 연구

요 약

제1장 서 론

19 제1절 연구 배경 및 목적
19 1. 연구 배경
21 2. 연구 목적
23 제2절 연구 범위 및 내용
23 1. 예비전력의 개념과 연구 범주
24 2. 연구 내용
26 제3절 선행연구 검토
29 제4절 연구 방법 및 절차
29 1. 연구수행 방법
30 2. 연구수행 절차

제2장 예비전력의 역할과 운영 전략

32 **제1절 거시적 안보 환경 전망**
32 1. 안보 정세의 변화
34 2. 과학기술의 변화
35 3. 사회·자연환경의 변화

36 **제2절 예상되는 안보 위협과 미래전 양상**
36 1. 예상되는 안보 위협
41 2. 미래전 양상

43 **제3절 한국군의 군사전략**
43 1. 국방목표와 비전
44 2. 평시 군사전략과 대비 중점
44 3. 전시 군사전략과 대비 중점

45 **제4절 예비전력의 역할과 운영 전략**
45 1. 예비전력의 평시 역할
46 2. 예비전력의 전시 역할
46 3. 예비전력 육성 및 운영 전략

Contents

제3장 한국군의 군사력 건설 여건 분석

48 **제1절 국방개혁 성과 평가**
48 1. 국방개혁 추진 개관
49 2. 예비전력 개혁 성과와 교훈

57 **제2절 군사력 건설 도전요인**
57 1. 병력자원의 감소
60 2. 국방예산 부족
60 3. 예비전력에 대한 부정적 인식
61 4. 경직된 예비군제도

62 **제3절 군사력 건설 기회요인**
62 1. 우수한 산업조직과 사회시스템의 가용성
63 2. 우수한 예비군과 민간인력 가용성
64 3. 동원 영역의 글로벌 확장성

65 **제4절 예비전력 현상 진단**

68 **제5절 시사점 종합**

제4장 한국군의 총체전력정책 구상

70 **제1절 외국의 군사혁신과 예비전력 건설사례**
70 1. 미국의 총체전력정책 추진과 예비전력 혁신 사례
76 2. 이스라엘의 예비전력 건설사례
83 3. 싱가포르의 예비전력 건설사례
88 4. 독일의 예비전력 건설사례
90 5. 북한의 예비전력 편성 및 위협 평가
94 6. 함의와 시사점

97 **제2절 현대전에서 예비전력 운영사례**
97 1. 미국의 예비군 동원 및 운영사례
99 2. 러시아 – 우크라이나 전쟁사례
106 3. 이스라엘 – 하마스 전쟁사례
112 4. 한국군 예비전력 건설에 주는 시사점

113 **제3절 한국군의 총체전력 건설개념**
114 1. 한국군의 총체전력(總體戰力) 기본개념
116 2. 총체전력을 구성하는 전력 유형과 운영개념
120 3. 전력 유형별 건설개념

Contents

제5장 예비전력 개념 재설계 방향

125 **제1절 총체전력의 핵심축으로서 예비전력 건설 방향**
125 1. 예비전력의 역할과 비전
129 2. 예비전력 비전 구현을 위해 요구되는 능력
132 3. 예비전력 혁신과제 선정

133 **제2절 예비전력 인력구조 혁신 방향**
133 1. 예비군 조직체계 정립
134 2. 예비군 복무체계 정립
138 3. 예비군자원 확충 대책 강구

143 **제3절 예비전력부대구조 혁신 방향**
143 1. 상비군과 예비군의 전력배합기준 설정
148 2. 예비전력부대 구조 개편개념 정립
152 3. 예비군 중심부대 편성개념 정립
156 4. 주요 예비전력부대 개편 방안

165 **제4절 무기체계 현대화 및 비축시스템 구축**
165 1. 예비전력부대 장비·물자 전력화 실태 진단
166 2. 예비전력부대 장비·물자 전력보강 방향
169 3. 동원부대 치장장비·물자 비축시스템 구축

제5장 예비전력 개념 재설계 방향

174 **제5절 예비군훈련체계 발전**

175 1. 상비군 – 예비군 연계한 훈련체계 구축

180 2. 과학화 예비군훈련체계 구축

187 3. 예비전력 연구 및 전문교육체계 구축

193 **제6절 국가동원체제 혁신**

193 1. 국가동원 지휘체계 확립 및 실효성 제고

197 2. 동원집행 및 전방 증원체계 혁신

201 3. 물자동원 실효성 보장

204 4. 국제동원 및 재난동원체제 발전

207 5. 기타 동원제도 발전

211 **제7절 예비전력 육성기반 구축**

211 1. 예비전력(동원) 사상 정립

213 2. 관련 법령 개정

218 3. 국방기획관리체계 발전

223 **제8절 신뢰와 자부심이 충만한 예비군**

223 1. 예우와 보상 현실화

228 2. 예비전력 인식개선

Contents

제6장 결론 및 정책제언

234 **제1절 연구 결과**

234 1. 연구 개요

234 2. 예비전력 혁신과제별 주요 연구 내용

237 **제2절 정책제언**

237 1. 미래 총 국방인력 소요와 상비·예비병력 편성 규모 판단

237 2. 예비군 중심부대 편성 대상 확대 및 운영체계 정립

238 3. 상비예비군 편성 및 운영 방안 발전

238 4. 국군 예비전력사령부 중심의 예비전력 육성, 관리, 운영체계 정립

239 5. 동원부대 전력보강 방식 전환

239 6. 적정 예비전력예산 확보를 위한 논리 개발과 노력

240 **참고문헌**

표 Contents

28 〈표 1〉 본 연구에 적실성을 제공하는 주요 선행연구
37 〈표 2〉 북한의 전면전 시나리오
48 〈표 3〉 국방개혁에 관한 법률 제27조
49 〈표 4〉 국방개혁에 관한 법률 시행령 제16조
73 〈표 5〉 미군의 상비군과 예비군 배합 현황(2024년 기준)
74 〈표 6〉 미국의 군 복무제도
75 〈표 7〉 미국 예비군의 복무유형
77 〈표 8〉 이스라엘 병역의 종류
78 〈표 9〉 이스라엘의 상비군과 예비군 전력배합 현황
78 〈표 10〉 이스라엘의 예비군 복무체계
80 〈표 11〉 이스라엘 예비군의 역종별 훈련 내용 및 기간
81 〈표 12〉 이스라엘 예비군에게 지급되는 보상금
85 〈표 13〉 싱가포르의 상비군과 예비군 전력배합 현황
86 〈표 14〉 싱가포르 육군 사단별 예비군 편성 “예”
91 〈표 15〉 북한의 연령별 병무 이행 과정
92 〈표 16〉 북한 예비전력의 편성 및 전·평시 주요 임무
93 〈표 17〉 북한 예비군 및 준군사조직의 훈련체계
95 〈표 18〉 외국의 예비전력 제도 비교
102 〈표 19〉 러시아 예비전력 운용 문제점
106 〈표 20〉 국제사회의 우크라이나 전쟁 지원 현황
109 〈표 21〉 이스라엘군 예비군 동원 현황
128 〈표 22〉 미래 예비전력의 역할(안)
134 〈표 23〉 예비군 조직기준 재설정(안)
134 〈표 24〉 미래 예비군 복무유형 재설정(안)
136 〈표 25〉 병사의 현역 – 예비군 통합복무제도 시행 방안(예)
137 〈표 26〉 간부 현역 – 예비군 통합복무제도 시행 방안(예)
139 〈표 27〉 간부예비군 복무제도 개선 시 예비군 복무 정년과 기간(안)
141 〈표 28〉 예비역 진급 범위와 계급별 최저 복무기간 재설정 방안
145 〈표 29〉 전력배합의 방식
149 〈표 30〉 예비전력부대 조정 소요
152 〈표 31〉 예비군 중심부대 편성 시 고려사항

153 〈표 32〉 예비군 중심부대 편성 가능 부대(예)
154 〈표 33〉 예비군 중심부대 편성 가능 부대 현황
154 〈표 34〉 예비군으로 전환 가능한 현역 직위 현황
155 〈표 35〉 예비군 중심부대로 편성 전환을 위한 선결 사항
156 〈표 36〉 現 육군 동원전력사령부 체계의 문제점
157 〈표 37〉 국군 예비전력사령부 역할과 임무(안)
160 〈표 38〉 지역방위부대 역할과 임무
162 〈표 39〉 상비예비군 중심으로 운영 가능한 전투근무지원부대(예)
165 〈표 40〉 동원사단 및 동원보충대대 무기체계·물자 보강 Road-map
170 〈표 41〉 치장장비·물자 보관 관리 실태(00동원사단 '예')
171 〈표 42〉 우리 군의 치장장비 및 물자 저장관리 문제점
176 〈표 43〉 육규 330 부대훈련규정(2025. 4. 11. 개정)
178 〈표 44〉 미래 보병대대 동원훈련 모델(안)
179 〈표 45〉 LVCG 체계를 적용한 동원훈련 방안
181 〈표 46〉 유형별 과학화 예비군훈련장 설치 현황 및 1일 훈련 인원
186 〈표 47〉 주특기 시뮬레이터 개발 및 전력화 현황
188 〈표 48〉 국가동원 및 예비전력 관련 연구기관의 계승 구조
191 〈표 49〉 예비전력교육단의 연간 교육 현황
194 〈표 50〉 국가동원체제의 조직적 구조 및 기능
197 〈표 51〉 병력동원 집행기관과 임무
202 〈표 52〉 2019년 산업동원 물자 지정결과 분석
203 〈표 53〉 전시소요의 분류
207 〈표 54〉 現 동원 기간 및 단계
209 〈표 55〉 부대 + 지역 단위 예비군 배정 방안
217 〈표 56〉 예비전력 정예화를 위한 관련 법령 개정 방향(안)
218 〈표 57〉 기획관리문서에서 예비전력 관련 내용 기술 실태
219 〈표 58〉 기획관리문서에 예비전력 관련 내용 포함 요소
220 〈표 59〉 2025년 예비전력관리예산 편성 현황
221 〈표 60〉 예비전력 정예화 예산 소요
225 〈표 61〉 예비군에 대한 보상과 예우 실태 분석
226 〈표 62〉 예비군 복지 및 사회적 예우개선 방향
227 〈표 63〉 예비군 복지 및 사회적 예우 강화를 위한 법령 개정 방향
228 〈표 64〉 예비군의 중요성에 대한 안보의식 조사 결과

그림 Contents

25 〈그림 1〉 연구 내용
31 〈그림 2〉 연구수행 절차
50 〈그림 3〉 부분동원령 선포 절차
51 〈그림 4〉 가상현실(VR) 사격훈련 및 스마트훈련 관리체계도
53 〈그림 5〉 상비예비군 운용 경과
53 〈그림 6〉 예비전력연구센터 위상
58 〈그림 7〉 현 체제하 상비병력 수급 시뮬레이션 결과
59 〈그림 8〉 예비군자원 추계(2021~2050년)
79 〈그림 9〉 이스라엘군의 부대편성 방법
82 〈그림 10〉 이스라엘 IDAN 기갑사단 시설배치 개념도
84 〈그림 11〉 MEC(Mobilization and Equipping Center, 동원물자센터) 전경
104 〈그림 12〉 우크라이나 동원예비군 실상
115 〈그림 13〉 국가 총력방위체제
116 〈그림 14〉 국가총력전 구성 요소
117 〈그림 15〉 미군의 총체전력 구성 요소
119 〈그림 16〉 한국군의 총체전력 구성
122 〈그림 17〉 美 육군사단의 전력배합 구조
132 〈그림 18〉 미래 예비전력 역할·비전·혁신과제
140 〈그림 19〉 장기복무 간부의 예비군 복무 모델(안)
146 〈그림 20〉 상비군과 예비군의 전력배합(예)
158 〈그림 21〉 국군 예비전력사령부 편성(안)
161 〈그림 22〉 미래 지역방위부대 편성 방안(예)
163 〈그림 23〉 상비예비군 중심의 전투근무지원단 편성(예)
164 〈그림 24〉 현 국군수송사령부 육로수송단 기구도
168 〈그림 25〉 군단축선 포병화포 순환식 배치 및 운용(예)
171 〈그림 26〉 동원보충대대 전차, 장갑차 관리 모습
173 〈그림 27〉 미군의 치장장비 저장시설 모습
175 〈그림 28〉 예비군훈련 체계도
177 〈그림 29〉 군단 동시통합동원훈련모델(안)
181 〈그림 30〉 과학화 예비군훈련장 주요 시설
182 〈그림 31〉 스마트 예비군훈련관리 체계도
184 〈그림 32〉 LVC 연동 개념의 동원훈련 체계 구축 방안(동원사단 등)
189 〈그림 33〉 한국국방연구원의 연구센터 조직 편성
200 〈그림 34〉 동원집행지원 시설 설치 및 운영 개념도(안)
222 〈그림 35〉 예비전력소요 반영체계

01

예비전력 정예화 및 미래혁신

예비전력 개념 재설계 방향 연구

책임연구원 : 정진섭(한국위기관리연구소)
공동연구원 : 곽정근, 김영성(한국위기관리연구소)

요 약

본 연구의 목적은 인구절벽에 따른 상비병력 감소와 안보 위협이 점증하는 위중한 상황에서 총체전력을 구성하는 한 축으로서, 전쟁 억제와 전쟁 수행의 핵심 전력으로서의 예비전력을 육성하기 위한 '미래 예비전력 개념'을 재설계하는 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 먼저 한국군의 총체전력 개념을 설정하고, 총체전력의 한 축으로서 예비전력의 역할을 상비전력 부족 대체, 유사시 전력증강, 후방지역작전 주도, 전투근무지원 주도, 재해재난 극복, 해외파병 등 6가지로 정립하였다. 이러한 역할 수행을 위한 예비전력 정예화 과제는 ①인력구조 혁신, ②부대구조 혁신, ③무기체계 현대화 및 비축시스템 구축, ④예비군훈련체계 혁신, ⑤국가동원체계 혁신, ⑥예비전력 육성기반 구축, ⑦신뢰와 자부심 제고 등 7가지로 설정하였다.

'인력구조 혁신'은 상비병력 부족을 예비군으로 대체하기 위한 제도 개선에 중점을 두고 연구하였다. 예비군 조직 측면에서 병사는 현행대로 8년 차를 유지하고, 단기간부는 현역 계급 정년까지, 20년 이상 장기복무 간부는 전역 후 6년 또는 60세까지 복무하며, 퇴역자도 지원예비군으로 65세까지 재복무하는 방안을 제시하였다. 예비군 복무유형은 상비예비군, 동원예비군, 대기예비군, 재복무예비군 등으로 설정하고, 예비군 감소와 전문인력 부족 문제 해소를 위하여 간부예비군 정년 연장, 퇴역 후 재복무, 진급 확대, 지원예비군 확대, 보류제도 개선방안 등을 제시하였다. 아울러 상비예비군 확대 편성 및 제도 정비를 통해 상비병력 부족을 대체하는 방안을 제시하였다.

'예비전력부대구조 혁신'은 現 육군 동원전력사령부를 국방부 직할부대인 국군 예비전력사령부로 개편하고, 지역방위사단과 예비군부대를 통합하여 '지역방위부대'로 개편하며, 군수·의무 등 전투근무지원 기능은 상비예비군으로 지휘통제 조직을 편성하여 민간기업을 통제 운영함으로써 상비병력 절감은 물론 업무의 효율성 향상 방안을 구상하였다.

'무기체계 현대화'는 상비군과 연계하여 현대화하되 모든 부대를 균등하게 품목별로 전력화하는 방식에서, 완전한 준비태세를 갖춘 부대를 늘려가는 방식으로 추진할 것을 제안하였다. 아울러 예비전력부대 장비·물자 비축시설은 여단 또는 대대 단위로

세트화하여 항온항습 및 원격관리가 가능한 과학화 시스템으로 구축하며, 평시 전문화된 관리 조직의 편성 방안을 제시하였다.

‘예비군훈련체계 혁신’은 현역-예비역 연계 훈련과 과학화예비군훈련 체계 구축 방안, 예비전력 연구 및 전문교육 기관 설치 필요성을 강조하였다.

‘국가동원체계 혁신’은 국가안보실 또는 국무총리실 산하에 “국가통합동원본부(가칭)”를 설치하는 방안과 국군 예비전력사령부 중심의 동원집행체계 구축 방안, 물자동원 실효성 보장 방안을 제시하였다. 아울러 국제동원(가칭) 체계 구축과 재난 동원 활성화 필요성을 강조하였으며, 동원단계 재설정 문제와 동원지정제도 보완, 정부 차원의 동원전쟁연습모델 개발의 필요성을 강조하였다.

‘예비전력 육성기반 구축’ 문제는 지금까지 제시한 제반 연구 내용의 실효적인 보장을 위하여 관련 법령 개정, 국방기획관리체계 발전 방향을 제시하고, 예비전력(동원) 사상 정립의 중요성을 강조하였다.

‘신뢰와 자부심이 충만한 예비군’을 육성하기 위해서는 합당한 예우와 보상 현실화 방안과 예비전력에 대한 인식개선 방안, 예비전력 관련 용어의 재정립 필요성을 강조하였다. 특히, 예비전력에 대한 인식개선 문제는 정치인, 일반 국민, 현역 장병, 예비군 당사자 등으로 구분하여 제시하였다.

정책제언 사항으로는 ①미래 총 병력 소요와 상비·예비군 편성 규모 재판단, ②예비군 중심부대 선정 및 운영체계 정립, ③상비예비군 편성 확대 및 제도 개선, ④국군 예비전력사령부 중심의 예비전력 육성·관리·운영체계 정립, ⑤동원부대 전력보강 방식 변경, ⑥적정 예비전력예산 확보를 위한 논리 개발과 노력 등 6가지를 제시하였다.

제1장

서 론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

新 냉전, 북한의 핵 위협, 4차 산업혁명의 고도화, 병력자원 감소, 자연재해 일상화 등 안보 환경의 심대한 변화는 국방 패러다임의 혁신을 요구하고 있다. 특히 인구절벽에 따른 병력자원 감소는 '상비군 위주의 군사력 건설'의 임계점을 넘어서고 있으며, 조속한 시일 내에 급변하는 안보 환경에 최적화된 국방혁신 방안을 마련해야 한다는 절박한 공감대가 형성되고 있다.

상비군 위주의 군사력 건설이 제한되는 상황에서 대안으로 논의될 수 있는 하나의 방안은 예비전력의 역할을 확대하는 것이다. "군사력은 상비전력과 예비전력 그리고 연합전력으로 구성된다."[1]는 군사기본교리를 적용할 때 연합전력의 증강은 우리의 의지 외적인 불확실한 영역이므로 예비전력의 증강이 실효적이고 현실적인 해답이 될 수 있을 것이다.

예비군을 상비군의 동반 전력이자 군사력의 핵심 전력으로 운용함으로써 강력한 군사력을 건설한 대표적인 외국 사례로는 미국의 '총체전력정책(Total Force Policy)' 이스라엘의 '상비·예비군 통합운용정책' 싱가포르의 '상비예비군제도' 등을 들 수 있으며, 미국과 이스라엘은 실제 전쟁에서 그 효과를 입증하고 있다.

현재에도 진행 중인 러시아-우크라이나 전쟁(이하 러-우 전쟁)과 이스라엘-하마스 전쟁에서도 예비전력의 역할과 중요성이 입증되고 있다. 러-우 전쟁의 경우 전쟁 장기화로 예비전력이 전쟁 수행의 주력으로 등장하고 있으며, 예비군제도와 규모, 능력, 의지가 전쟁의 향방을 결정짓는 결정적인 요소로 부각되고 있다. 이스라엘-하마스 전쟁에서도 이스라엘의 예비군은 전쟁 수행의 주력으로 활약하고 있으며, 특히 이스라

1) 합동교범 0, 『군사기본교리』(2014), p.1-16.

엘의 예비전력은 동원과 동시에 전쟁 수행의 핵심 전력으로 운용되면서 상비군(현역)과 예비군의 전투력 차이가 없음이 입증되고 있다.

아울러 최근 주요 국가들의 군사력 건설 동향을 보면 과거 상비전력 위주의 군사력 건설에서 경제적이면서도 유연한 전력으로 평가받는 예비전력의 비중을 늘리면서 상비전력과 예비전력의 균형 잡힌 전력증강을 추진하고 있다. 즉, 국가별 특성을 고려하여 전시 군의 확장과 전쟁 지속능력을 확대하는 데 필요한 예비전력을 강화하는 추세이다.

반면, 우리 군은 대외적인 안보 환경 악화로 인한 대비태세의 강화가 필요한 상황에서 내부적으로는 더 심각한 도전에 직면하고 있다. 초저출산으로 인한 병력자원의 급격한 감소 영향으로 상비군 규모 감축이 불가피하고, AI 등 첨단 산업의 경쟁력 약화에 따른 경제성장 둔화로 충분한 국방예산 확보도 쉽지 않을 것으로 전망된다. 따라서 상비전력 위주의 전력증강이 한계에 도달한 상황에서 제한된 국방예산으로 튼튼한 군사력을 건설하기 위해서는 경제적이면서도 효율적인 예비전력을 국방의 주요 전력으로 육성하는 혁신적인 패러다임 전환이 요구된다.

한편, 우리 군의 전시 예비전력 비중은 60~70%에 달하는 등 실질적인 전쟁 수행의 주 전력임에도 불구하고 심각한 문제점을 내포하고 있다. 1968년 북한의 대규모 무장공비 침투 도발에 대비할 목적으로 창설된 예비군은 4차 산업혁명이 고도화되어 가는 첨단 과학기술 시대가 도래했음에도 불구하고 아날로그 체제를 벗어나지 못하고 있다.

우선 예비전력에 대한 인식을 보면 일반 국민은 물론 군 내부의 장병들까지도 상비전력의 보조전력이자 여분의 전력으로 인식하는 경향이 바뀌지 않고 있으며, 이로 인하여 예산 배분과 전력증강에서 배제되거나 후 순위로 밀려나고 있다. 예비군이 국군조직의 일원으로 인정받지 못하는 법률적 취약성을 비롯하여 인력구조, 부대구조, 무기체계, 예비군훈련, 예산, 동원계획(충무계획), 동원집행 및 운용체계 등 모든 면에서 부실하여 특단의 조치가 없이는 적시적인 동원집행과 전장 투입이 제한되고, 동원 이후에도 대부분의 동원부대가 전장 투입 이전에 전투력 복원부터 해야 하는 심각한 수준이다.

따라서 글로벌 안보환경과 과학기술의 발전추세, 외국군의 예비전력 건설 교훈, 현대전에서 예비전력의 역할, 우리 군의 상비병력 감소추세와 예비전력 수준 등을 종합적으로 고려하여 예비전력 정예화를 위한 특단의 조치가 필요하다. 즉, 미래 한국군 실정에 맞는 총체전력정책 도입과 연계하여 예비전력을 총체전력을 구성하는 한 축으로 육성하기 위해 '제2의 예비군 창설' 수준의 혁신적인 변화가 요구된다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 미래 한국군 총체전력의 한 축으로서, 전쟁 억제와 전쟁 수행의 핵심 전력으로서의 예비전력을 육성하기 위한 '미래 예비전력 개념'을 재정립하는 것이다. 즉, 상비군의 동반 전력이자 총체전력의 한 축으로서 동원 즉시 임무 수행이 가능한 예비전력으로 혁신하기 위한 논리와 정예화 방향(개념)을 정립하는 것이다. 이러한 목적을 구현하기 위한 세부 연구 방향은 먼저 ①한국군의 총체전력 건설개념을 정립하고, 이와 연계된 ②미래 예비전력 정예화 방향을 분야별로 재정립하는 것이다.

먼저, '한국군의 총체전력 건설' 개념을 정립하는 문제는 한국군의 국방목표와 군사전략을 확인하고, 군사전략을 구현하기 위한 예비전력의 역할과 건설 방향을 정립한다.

미래 예비전력개념의 재설정 문제는 국가 총력전 수행을 위한 총체전력 건설과 연계된다. 미래 국방의 핵심축으로서 기능을 발휘할 수 있는 전·평시 예비전력의 역할과 운영개념을 정립하고 이를 뒷받침하는 제도 정립 방안을 모색하는 것이며 연구 중점은 다음과 같다.

첫째, (비전과 운영개념 정립) 미래 예비전력이 지향하는 목표와 가치 등 비전을 설정하고 이에 기반하여 전·평시 예비전력이 담당해야 할 역할을 정립하며, 미래 안보 환경에 최적화된 평시와 전시의 예비전력 운영개념을 재정립한다.

둘째, (인력구조 혁신) 국군조직의 일부로서 예비군의 역할과 임무에 최적화된 예비군 조직기준을 정립한다. 즉, 적정 규모의 예비군을 조직하기 위한 예비군 복무기간과 복무유형을 재정립하고, 수적으로 충족되고 질적으로 우수한 정예예비군 확충방안을 모색한다.

셋째, (부대구조 혁신) 現 육군 동원전력사령부의 한계를 극복하기 위하여 국방부 직할 예비전력사령부로 개편하는 문제와 예비군을 편제에 포함하는 제반 부대의 편성 개념을 정립한다. 미래 국군의 부대 유형을 '상비군 중심부대'와 '예비군 중심부대'로 구분하고 가용한 상비병력 규모를 고려하여 부대 유형별 현역 병력과 예비군의 적정 편성 기준을 제시한다. 특히 상비병력(현역) 부족 문제를 해결하기 위하여 전·평시 예비군 위주로 편성하는 부대 유형을 판단하고 상비예비군 편성 기준을 정립한다.

넷째, (전력구조 혁신) 재정립한 예비군 임무와 부대구조에 최적화된 무기체계의 현대화 기준과 비축 방안을 제시한다. 예비군 무기체계의 현대화 목표는 상비군과 동일한 수준의 첨단 무기체계만을 일괄적으로 추구하는 것이 아니라 부대 유형별 전·평시 수행하는 임무와 역할을 고려하여 차등화한다. 제한된 국방예산을 고려하여 상비부대 감축에 따른 잉여 무기의 효율적인 재활용과 민간에서 운용하는 장비의 활용방안까지 검토한다. 유사시 확장하는 동원부대의 치장장비 비축 문제는 동원사단, 동원보충부대 등 주요 부대부터 여단 또는 대대 단위로 세트화하여 항온항습 및 원격관리가 가능한 과학화 시스템으로 구축하며, 평시 전문화된 관리 조직의 편성 방안을 모색한다.

다섯째, (예비군훈련체계 혁신) 예비군 교육훈련 체계에 대해서도 발전방안을 제시하고자 한다. 이 문제에 대해서는 많은 선행 연구가 있었고 지금도 많은 논의가 이루어지고 있는 사안으로 앞에서 발전시킨 예비군 임무와 역할, 인력구조, 부대구조, 전력구조 등을 종합적으로 반영하여 현역-예비역 연계 훈련 방안과 부대 유형 및 신분별 과학화 예비군훈련 방안, 인력구조 혁신에 따른 예비군 전문 교육기관의 도입 방안 등을 모색한다.

여섯째, (국가동원체계 혁신) 국가동원체계를 미래전 양상과 군사전략에 맞게 정립하는 문제도 대단히 중요하다. 재래전 개념하에서 개전초기 대규모 동원을 통해 전력을 증강하는 現 동원계획의 타당성을 검증하여 미래전 양상에 맞게 재정립한다. 위기관리 차원에서 국가 비상 대비 조직을 정비하는 문제와 미래 동원소요의 적절성을 검토하여 최적화 필요성을 제시하고, 소요에 기반한 동원지정 및 충원체계와 전시 동원집행 체계에 대해서도 발전 방향을 모색한다. 아울러 평시 재해재난 상황에서 예비

군 동원 문제와 물자동원의 신뢰성 제고를 위한 국제 동원에 대해서도 개념을 제시한다.

일곱째, (예비전력 육성기반 마련) 사상이 제도를 선도한다는 관점에서 동원(예비전력) 사상을 정립하고, 관련 법령의 개정 방향과 예비전력 증강 소요를 예산에 반영하는 기획관리체계의 보완 방향을 제시한다.

마지막으로, (예우와 인식개선) 미래 신뢰성 있는 우수한 예비전력을 육성하기 위해서는 상비군에 준한 예우와 보상 대책이 뒤따라야 하며, 예비전력의 역할과 중요성에 대한 범국민적 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 따라서 상비병력 부족을 대체하는 예비군의 위상과 역할에 맞는 합리적인 예우와 보상 방향을 모색하고, 예비군에 대한 인식개선 방안을 정치인, 일반 국민, 현역 장병, 예비군 등 신분별로 특성에 맞게 모색한다.

제2절 연구 범위 및 내용

1. 예비전력의 개념과 연구 범주

국가가 군사적 목적을 달성하기 위하여 활용할 수 있는 모든 군사적 능력을 전력(戰力)이라 하는데 전력은 상비전력과 예비전력, 연합전력, 잠재전력 등으로 구성된다. 상비전력, 예비전력, 연합전력을 합한 전력을 총체전력이라고 하며 실질적인 전쟁을 수행하는 전력이다. 잠재전력은 동원을 통해 상비전력 또는 예비전력으로 전환(시현_示顯)된다.

예비전력은 전시 동원 가능한 전력으로 크게 인적요소와 물적 요소, 제도 및 운영적 요소로 구성된다. 인적요소는 예비군법에 의해 조직된 예비군과 광의의 개념에서 민간인력까지 포함되고, 물적 요소는 비축장비 및 물자, 민간시설 및 자원 등으로 구성되며, 제도 및 운영적 요소는 동원체계와 훈련 및 관리체계 등으로 구성된다.[2] 다시 말해 예비전력은 상비군을 제외한 제반 인적자원과 물적자원을 말하며, 광의의 개

2) OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “예비전력 구성요소는?”, 2025.9.15, https://chat.openai.com

념으로 보면 상무 의식, 국민의 지지, 정치력과 같은 무형전력도 예비전력의 범주에 포함된다.[3)]

이상과 같은 예비전력을 동원하는 영역은 국가의 직접적인 통치 영역인 국내는 물론 정치·외교적 영향력이 미치는 국제사회(경제 영토[4)]까지 확장하는 개념으로 볼 수 있다.

본 연구에서 예비전력의 개념은 광의의 개념으로 해석하여 다음과 같이 정의한다. "예비전력은 국가가 동원할 수 있는 상비전력 외에 국내·외 인적자원과 물적자원, 관련 제도 및 운영체계, 국민의 의지 등으로 구성되며, 국가 총력전을 수행하는 기반전력이다."

따라서 본 연구에서 적용하는 예비전력의 범주에는 법률에 따라 조직된 예비군 외에도 민간기업 및 인력과 국민의 지지, 정치력과 같은 무형전력은 물론 국제사회에서 동원 가능한 물자와 인력까지 포함한다.

본 연구의 시간적 범주는 2040년을 목표 연도로 하여 중·장기적인 관점에서 예비전력 정예화를 구현할 수 있는 포괄적인 제도발전 방향을 모색한다.

2. 연구 내용

본 연구의 목적은 총체전력을 구성하는 한 축으로서, 전쟁 억제와 전쟁 수행의 핵심 전력으로서의 예비전력을 육성하기 위한 '미래 예비전력 개념'을 재정립하는 것이다. 따라서 본 연구의 범위는 예비전력 건설에 영향을 미치는 제반 문제들을 광의의 개념으로 다루고자 하며 제기부서의 요구사항을 기반으로 연구 내용을 재구조화하고 구체적 분석을 통한 미래 예비전력 발전에 적용 가능한 연구 결과를 도출하고자 한다.

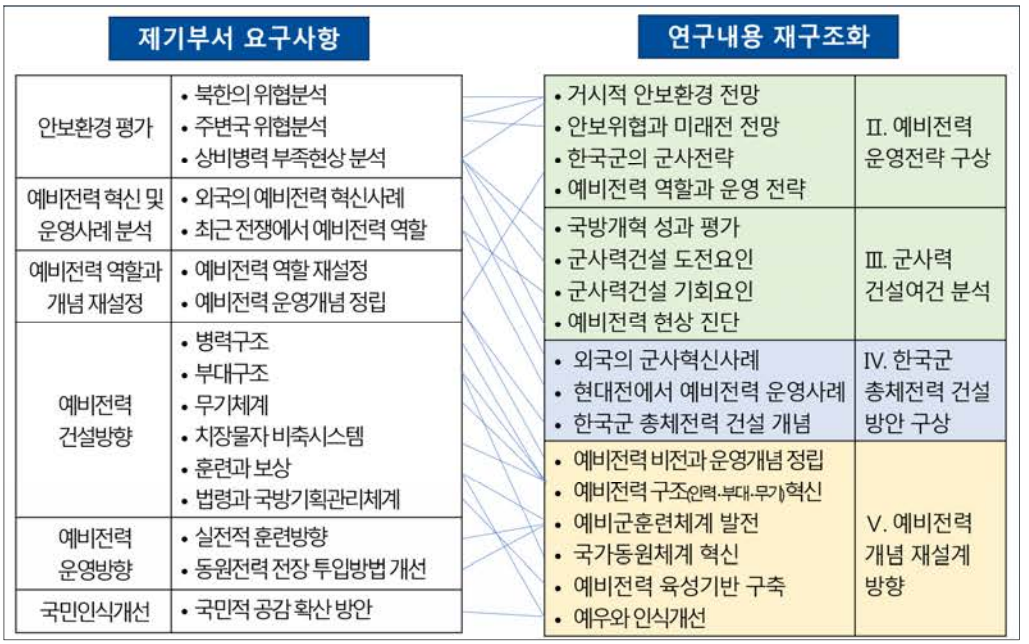
제기부서의 요구사항은 크게 6가지로 미래 안보 환경 평가와 예비전력의 역할과 현상 분석, 미래 예비전력 역할과 개념 재정립, 예비전력 건설과 예비전력 운영 방향, 예비전력에 대한 국민적 공감 확산 방안을 포함하고 있다.

---

3) 박종길, "한국군 예비전력 건설의 발전 방향에 관한 연구: 제약요인 및 대안을 중심으로" 전북대학교대학원 박사학위논문(2017), p.34.

4) 경제 영토란 한 나라의 경제가 운용되는 범위나 경제력이 미치는 범위를 말하며, 국민 총생산이 늘고 해외 투자가 늘수록 경제 영토는 확장되어 간다.(네이버 국어사전 검색, 2005.8.22)

〈그림 1〉 연구 내용



제기부서 요구사항을 구현하기 위한 연구 내용은 ①미래 예비전력의 운영 전략 구상, ②군사력 건설 여건 분석, ③한국군 총체전력 건설 방안 구상, ④예비전력개념 재설계 방향 등 4가지로 재구조화하였으며 연구 내용은 6장으로 편성한다.

제1장은 연구 목적과 연구 범위 및 내용을 설정하고, 선행연구사례를 통해 함의를 도출하며, 연구 방법과 연구수행 절차를 정립한다.

제2장에서는 미래 한국군의 군사전략에 기반하여 예비전력의 역할과 운영 전략을 구상한다. 거시적 관점에서 안보환경과 미래전 양상을 분석하고 '한국군의 미래 군사전략'에 기반하여 예비전력이 담당해야 할 역할과 이 역할을 수행하기 위한 '예비전력 운영 전략'을 모색한다.

제3장에서는 한국군이 당면한 군사력 건설 여건과 현상을 분석한다. 역대 정부의 국방개혁 성과와 미래 군사력 건설 도전요인과 기회요인을 분석하여 함의를 도출하고, 예비전력 정예화 소요를 도출한다.

제4장에서는 한국군 실정에 맞는 총체전력 건설 방향을 구상한다. 군사 선진국으로

거론되는 주요 국가들의 군사혁신 과정에서 예비전력은 어느 정도의 비중으로 어떤 역할을 하도록 설계되었는지를 고찰하고, 현대전에서 예비전력을 효율적으로 운용해 온 미국의 예비군 동원 및 운용사례와 현재에도 진행 중인 러-우 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁사례를 고찰함으로써 함의를 도출하여 미래 한국군의 총체전력 건설 방향을 정립한다.

제5장은 본 연구의 본론으로 4장에서 정립한 한국군 총체전력 건설개념을 구현하기 위한 예비전력 운영개념과 분야별 혁신 방향을 정립한다. 미래 예비전력의 비전과 전·평시 운영개념을 정립하고, 이에 기반하여 예비전력 인력구조와 부대구조, 전력구조, 예비군훈련체계 등의 혁신방안을 정립한다. 아울러 정립된 개념들의 시행을 보장하는 제도적 장치로서 법령 개정 및 국방기획관리체계의 발전 방향과 예비군 예우와 인식개선 등 제반 발전 방향을 모색한다.

제6장은 본 연구의 결론으로 연구 결과를 요약하여 제시하면서 정책적 시사점과 향후 연구 방향을 제시한다.

제3절 선행연구 검토

미래 예비전력개념 발전 방향을 정립하기 위한 첫걸음으로 선행연구사례를 검토하였다. 검토 중점은 본 논문의 연구 목적과 연계하여 미래 한국군의 군사력 건설 방향(특히, 총체전력 건설)에 관한 연구, 외국의 예비전력 건설과 운영사례 연구, 미래 한국군의 예비전력 건설 방향에 관한 연구 등이다.

선행연구 검토 결과 국방부와 육군본부 등 정책부서에서의 지속적인 관심과 노력으로 정책연구가 활발히 진행되고 있으며, 국방대학교 예비전력연구센터가 2018년 출범함에 따라 예비전력연구센터 주도의 연구가 성과를 내고 있다. 아울러 군 출신 학자들에 의한 예비전력분야 학술 연구도 꾸준하게 증가하는 추세이다. 특히, 인구절벽으로 인한 병력자원의 급격한 감소가 현실화 되면서 상비전력 부족의 한계를 극복하기 위한 대안으로 예비전력을 강화해야 한다는 인식이 전반적으로 확산되는 분위기이

며, 본 연구에 적실성을 제공하는 선행연구사례를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 미래 한국군의 군사력 건설 방향(특히, 총체전력 도입)에 관한 선행연구는 최근 인구감소 문제가 대두되면서 활발하게 진행되고 있다. 상비전력 부족 문제를 극복하기 위해 한국군에서도 총체전력정책을 도입해야 한다는 주장과 이와 연계하여 예비전력을 총체전력의 한 축으로서 역할을 확대하여야 한다는 주장과 논의가 활발히 이루어지고 있다. 정연봉은 최근 그의 저서 『한국군 군사혁신의 비전과 전략』(2025)에서 미래 안보 환경을 종합적으로 분석한 국가안보전략과 군사전략을 구상하고 이에 기반하여 총체전력 개념의 병력구조를 혁신해야 하며 그 방안의 하나로 상비예비군 운영 확대와 상비군-예비군 통합 부대구조 설계, 상비군-예비군 충원체계 연계방안을 제시하고 있다.[5)]

외국의 예비전력 건설과 운영사례 연구는 주로 미국과 이스라엘, 싱가포르의 예비군제도 연구와 최근에도 진행 중인 러-우 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁에서 예비전력 운영사례가 주류를 이루고 있다. 특히 노진철의 2025년 박사학위 논문 “한국의 예비군제도 발전 방향에 관한 연구(러·우 전쟁 시 우크라이나 예비군제도를 중심으로)”[6)]는 우크라이나 예비군의 실전 운용 사례분석을 통해, 한국 예비군제도의 구조적 한계를 재조명하고, 이를 실전적 전투형 부대로 발전시키기 위한 제도적 방향을 제시하고 있다.

육군본부 동원참모부에서는 2025년 국회 국방위원회 한기호 의원 주최 세미나에서 미국의 총체전력정책과 예비군제도를 비교 설명하면서 ‘K-상비예비군’ 발전 방향을 교리와 법령, 구조 및 편성, 인적자원, 훈련, 정책 및 예산 등으로 구분하여 구체적으로 제시하고 있다.[7)]

5) 정연봉, 『한국군 군사혁신의 비전과 전략』(서울: 플레닛미디어, 2025)
6) 노진철, “한국의 예비군제도 발전 방향에 관한 연구”(조선대학교 박사학위 논문, 2025)
7) 육군본부, “인구절벽시대 국방력유지를 위한 K-상비예비군 발전 방향”, 국회 세미나 자료, 2025.

〈표 1〉 본 연구에 적실성을 제공하는 주요 선행연구

연구자	연구자료	주요 내용
정연봉 (2025)	한국군 군사혁신의 비전과 전략	• 총체전력 개념의 병력구조 혁신 – 상비예비군 확대 운영 • 상비군-예비군 통합 부대구조 설계 • 상비군-예비군 충원체계 연계 방안 등
노진철 (2025)	한국의 예비군제도 발전 방향에 관한 연구	• 러-우 전쟁 시 우크라이나의 예비군제도 분석 • 한국 예비군제도의 PEST(정치, 경제, 사회, 기술적) 분석 • 한국 예비군제도의 발전방향 – 전·평시 동원체제 구축 – 예비전력 예산 확대 및 전문인력 육성 – 예비군 의식강화 및 복지 증진 – 첨단전력 기반 예비군 전투체계구축
육본 동참부 (2025)	인구절벽시대 국방력유지를 위한 K-상비예비군 발전 방향	• (교리·법령) 예비군을 국군의 조직 및 구성원에 포함 • (구조·편성) 부대유형별 상비예비군 편성 방안 • (인적자원) 상비예비군 선발, 진급, 지원자 Pool 확대 • (훈련) 상비예비군훈련 모델 정립, 훈련기간 확대 • (정책·예산) 보상과 예우 확대 방안
국방대 (2024)	상비병력 규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구	• 예비군 중심부대 편성 개념과 추진 방향 • 예비군 중심부대 편성 대상부대 파단 • 예비군 중심부대 편성 인력소요 판단 • 예비군 중심부대 편성 비용 분석

미래 한국군의 예비전력 건설 방향에 관한 연구는 국방부, 육군본부, 국방대학교 등에서 발주한 정책연구보고서와 국회 등 관련 기관의 세미나 자료 등이 주류를 이루고 있다. 국방대학교에서 국방부 국방혁신기획관실의 위탁을 받아 연구한 『상비병력 규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구』(2024)[8]에서는 병력자원 감소 문제 해결을 위해 전투근무지원부대를 '예비군 위주부대'로 편성하는 방안과 이에 따른 상비예비군 소요, 비용분석까지 구체적으로 제시하고 있다.

이 외에도 "상비군 수준의 동원위주부대 전력보강 방안"(2020)"[9], "예비전력부대의

8) 국방대학교, "상비병력 규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구",국방부 정책연구, 2025.
9) 정진섭, "상비군 수준의 동원위주부대 전력보강 방안", 육군본부 정책연구, 2020.

구조 및 편성에 관한 연구”(2021)[10], “미래 예비군제도 대비 예비군개념 연구”(2022)[11], “미래 안보환경을 고려한 비상근예비군 확대 방안 및 훈련체계 정립에 관한 연구”(2022)[12], “상비병력 급감에 대비한 예비병력 확충방안”(2024)[13] 등 국방부와 육군본부, 국방대학교의 정책연구 등이 있다.

앞에서 열거한 주요 선행연구 결과들은 본 연구를 수행하는 데 있어 대단히 유용한 통찰을 제공하였다. 특히, 정연봉의 『한국군 군사혁신의 비전과 전략』(2025)과 국방대학교 이용복·장태동 등이 국방부 국방혁신기획관실의 위탁을 받아 연구한 『상비병력 규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구』(2024) 등은 거시적인 관점에서 예비전력의 역할과 운영개념을 정립하는 데 필요한 논리적 기반과 시행 방안에 대한 적실성(適實性)을 제공하고 있다.

제4절 연구 방법 및 절차

1. 연구수행 방법

본 연구는 문헌조사 및 연구, 전문가 토의, 현장 확인 및 실무 토의 등의 방법으로 진행한다.

문헌조사 및 연구는 국방부와 육군본부의 국방백서, 국방개혁(혁신) 계획, ‘이재명 정부 123 국정과제’ 등의 공식문서와 각종 학술논문 및 세미나 자료 등을 폭넓게 연구하여 함의를 도출한다. 자료 수집 방법은 정부와 군의 발표 자료, 연구·세미나 자료 등 공개된 자료만을 활용하며 군사비밀로 분류된 자료는 연구대상에서 제외한다.

전문가 토의는 연구진에서 연구 발전시킨 기본 안에 대하여 국방대학교 예비전력연구센터, 한국 위기관리연구소의 전문 연구위원 등 해당 분야 전문가들과의 자문을 통해 보완하고, 관련 세미나 개최 등 공식적인 논의를 통해 다양한 아이디어와 의견을

10) 정진섭 외, “미래 예비군제도를 대비한 예비군개념 정립 연구”, 국방부 정책연구, 2022.
11) 정진섭 외, “미래 예비군개념 정립 연구”, 국방부 정책연구, 2022.
12) 곽정근 외, “미래 안보환경을 고려한 비상근예비군 확대운용 및 훈련체계 정립에 관한 연구”, 육군본부 정책연구보고서, 2022.
13) 정진섭 외 “상비병력 급감에 대비한 예비병력 확충방안”, 국방대학교 기초연구, 2024.

수렴하여 반영한다.

현장 확인과 실무 토의는 예비전력을 관리하고 실제 운영하는 현장을 방문하여 실태를 확인하고 실무 관계관들의 의견을 반영하는 것이다. 이를 위해 동원사단과 동원보충대대의 치장장비·물자 저장 관리실태와 주한미군의 사전 배치물자의 저장 관리실태 등을 확인하고, 예비군훈련장과 지역예비군부대를 방문하여 현장 관계자들과 토의를 통해 발전방안을 모색한다.

아울러 최근 들어 연구 방법으로 활용되고 있는 생성형 AI 도구도 적극적으로 활용한다. 즉, 연구진에서 연구한 결과에 대한 검증과 내용을 보완하기 위하여 Chat GPT, Notebook LM 등도 활용하되 도출된 생성물에 대한 검증과정을 거쳐 활용할 가치가 있는 것은 활용한다.

2. 연구수행 절차

본 연구는 선행연구와 핵심 연구로 구분된다. 선행연구는 거시적 관점에서 미래 한국군이 맞이할 안보환경과 예상되는 안보 위협을 분석하여 전·평시 군사전략을 구상하고, 군사전략을 구현하기 위해 요구되는 군사력 건설 여건을 분석하여 함의를 도출한다. 아울러 본 연구의 목적인 예비전력개념 발전을 위해 외국의 예비전력 건설 및 운영사례를 분석하고, 더불어 한국군의 예비전력 현상을 진단하여 교훈을 도출한다.

핵심 연구는 미래 한국군 군사력 건설에서 가장 큰 도전요인인 병력자원 감소를 극복하기 위한 대안으로 한국군의 총체전력 건설을 위한 기본개념을 정립하고, 한국군의 총체전력을 구성하는 핵심 전력으로써 미래 예비전력 건설개념을 예비전력 구성요소별로 발전시켜 제시하며, 그 논리적 절차를 도식하면 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 연구수행 절차

미래 군사전략
미래 안보환경 전망
안보위협과 미래전 전망
전·평시 군사전략
예비전력 운영 전략
군사력건설여건 분석
국방개혁 성과 평가
군사력 건설 도전요인
군사력 건설 기회요인
예비전력 현상진단
총체 전력 건설 개념
외국의 군사혁신 및 예비전력 건설 사례
현대전에서 예비전력 운영사례
한국군 총체 전력 건설 개념
예비전력 개념 재설계 방향
예비전력 역할과 비전
인력구조 혁신 방향
부대구조 혁신 방향
무기체계·비축시스템 구축 방향
예비군훈련체계 혁신 방향
국가동원체계 혁신 방향
예비전력 육성 기반 구축
예우와 인식개선

제2장

예비전력의 역할과 운영 전략

미래 예비전력 건설개념을 정립하기 위해서는 미래 안보환경과 미래전 양상에 기반한 군사력 운영(군사전략)에 대한 이해가 선행되어야 한다. 본 연구에서는 이 분야 전문가들의 선행연구 결과 또는 공식문서에 수록된 '미래 군사전략' 등을 확인하여 목표 연도의 '한국군 군사전략'을 인식하고, 이러한 군사전략을 구현하기 위한 예비전력의 역할과 운영 전략을 정립한다.

제1절 거시적 안보 환경 전망[14)]

글로벌 미래 안보 환경은 미·중 강대국 경쟁의 심화에 따른 안보 질서의 불확실성과 분쟁 가능성, 동맹관계의 변화에 따른 자위적 국방력 구비에 대한 요구, 기술혁신에 따른 새로운 도전과 위협, 병력자원의 감소와 국민적 요구의 변화 등 내적 요구와 도전이 증대하는 새로운 안보 상황에 직면할 것이다.

1. 안보 정세의 변화

가. 세계

미국과 중국, 러시아 등 주요 국가 간의 전략적 경쟁이 심화되고, 경제·외교·안보 영역에서 미·중 양국 간 긴장감과 불안정성이 지속적으로 확대될 것이다. 이를 통해 세계질서는 재편되고 갈등이 심화될 것이다. 경제력과 과학기술, 군사력, 사회·문화적 영향성을 종합적으로 볼 때 미국의 주도가 유지되겠지만, 진영 논리 또는 지역안보협

14) 국방부, 『국방비전 2050』(2021), 고등국방정책연구소, "2340년대 병력자원 감소와 연계한 전력구조 발전방향"(2022), p.69.

력체로의 이합집산과 협력관계는 계속적으로 변화할 것이다.

국제 테러 및 사이버공간 확대 등 비국가 행위자의 다양한 활동 공간과 분쟁 행위가 지속적으로 증가하며, 행위자가 다양해짐에 따라 갈등의 양상은 더 복잡해질 것이다. 이는 기존 국가 중심의 세계질서에 큰 변수로 작용할 것으로 전망된다.

안보 질서의 불안정성은 전통적인 동맹관계의 재구조화에도 영향을 미칠 것이다. 미국의 'Buy America 정책' 등 다수 국가가 자국의 생산품을 우선 구매하는 것을 제도화하고, 외국산 생산품에 대한 배제와 차별화를 통해 보호무역 장벽은 더욱 강화될 것이며, 자국의 이익을 극대화하는 경향은 더욱 심화될 것이다.

나. 동아시아

미·중 간 해양 질서의 주도권 장악을 위해 경쟁이 심화되며, 인도·태평양 지역의 긴장 상태는 지속적으로 가열될 것이다. 인도·태평양 지역으로 세계질서 중심이 이동하고 있으며, 이 지역에서 미·중 간의 전략적 이익이 상호 교차 및 충돌에 따른 안보 불안정성 증대하고 있다. 미국과 중국은 동맹관계 및 우방국과의 관계를 유리하게 활용하고 조성하고자 할 것이다. 동아시아 지역에서 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국의 이익은 첨예하게 상충될 것이고 분쟁 가능성은 더욱 증대할 것이다. 중국의 대만 통일 등 팽창적 정책 추진과 이를 저지하려는 미국과 일본의 공조와 대응에 따라 무력 충돌 가능성이 커질 것이며 불확실성은 높아질 것이다. 일본의 독도 관할권 주장, 중국의 서해 내해화 추구가 지속 추진되고 강화될 것이며, 이와 관련한 갈등과 분쟁이 지속될 것이다. 러시아는 '강대국 러시아의 부활'을 위해 유라시아 경제 통합 및 새로운 동방정책을 지속 추진하고, 미·중 간 전략적 경쟁 상황에서 전략적 균형자 역할을 강조하며 영향력을 유지하려고 할 것이다.

다. 한반도

한반도 및 역내 평화 유지와 체제 안정화를 위해 한미동맹을 핵심축으로 한 억제력은 지속 유지되어야 한다. 남북 간 긴장을 완화하고 상호 신뢰를 추구하는 과정에

서 한미 간 연합방위태세를 견고히 하고, 동북아에서 미군의 역할은 계속적으로 변화할 것이며, 한국군의 방위 능력은 재구조화가 필요할 것이다. 한반도는 남북한 국력 격차의 심화에도 불구하고 북한 체제의 불안정성이 지속적으로 증대할 것이다. 한국군의 군사력은 북한과 대비해 우월할 것이고, 해·공군의 전력지수는 상당한 우세를 가질 것이다. 북한 핵무기 능력은 현재보다 상당히 증가할 것이고, 핵·미사일 및 비대칭 능력 강화로 한반도 지역의 위협을 지속 또는 증가할 것이다. 북한이 핵 능력을 중심으로 한 생존 전략을 추구함에 따라, 안보적 불확실성과 위협이 여전히 매우 높은 상태로 존재할 것이다. 북·미 관계는 비핵화 협상을 통해 체제 보장과 국제적 고립 해소 등 이익 실현의 방편으로 관계가 변화할 것이다.

2. 과학기술의 변화

과학기술 全 영역의 발전은 사회 전반의 환경 변화를 촉발할 것이다. 2040년대에는 인공지능이 인간 지성을 초월하는 기술적 특이점을 맞이하면서 새로운 진화가 예상되며, 바이오와 우주, 소재 기술은 지능정보 기술과 접목되어 사회·경제 全 영역에서 괄목한 발전이 일어나고, 이로 인해 군사 영역 전반에도 적용과 변화를 크게 야기될 것으로 전망된다. 정보기술의 발전으로 생산성이 향상되고, 시간·장소·사물의 제약이 없는 초연결 사회를 통해 풍요롭고 편리한 사회, 안전하고 건강한 사회로의 발전이 지속될 것이다. 기술 중심으로 국제질서가 재편될 것이다. 신흥·핵심 기술 확보를 위한 국가 간 경쟁이 격화되고 이러한 기술을 국가안보 영역으로 통제하고 국가적 역량을 투입해 확보하기 위해 노력할 것이다.

신개념의 무기체계들은 더욱 첨단화되고 고도화될 것이다. 첨단 과학기술 적용에 따른 군 작전 및 운영개념의 급격한 변화가 全 세계적인 추세이다. 재래식 무기뿐만 아니라 극초음속 무기, 스텔스 무기, 무인·자동화 무기 및 AI·디지털 등 새로운 기술을 활용해 군사력 구조의 혁신과 경쟁이 강화되고, 위험과 도전이 증대되고 있다. 지능형 로봇, 드론, 무인 무기체계의 실용화로 인간의 역할이 대체 또는 미래 전장에서 인간 전투원이 대체되거나 보조적인 역할로 전투가 수행될 것이다. 유무인 복합전투를

수행할 초연결에 의한 초현실(Hyper Reality) 사회의 실체화가 이루어지고 사이버공간으로도 확대되며, 사이버 무기체계를 활용한 다양한 사이버전이 일반화될 것이다.

고도로 발달한 정보감시 기술과 수단의 발달은 군은 물론 민간영역까지 국토 전반에 대한 실시간 경계 및 감시역량을 제공하여 인력에 의한 지역통제 소요를 획기적으로 감소시킬 것이다.

3. 사회·자연환경의 변화

가. 사회환경 변화

한국 사회는 저 출생·고령화로 2030년대에 인구가 급격히 감소하게 되고 가용한 병력자원의 확보가 제한되어 상비병력 50만 명 유지가 어렵게 될 것이다. 급격한 병력자원 감소는 기술혁신 및 군사력 구조의 혁신을 통한 새로운 군사력 구조의 건설 및 운용 방식을 요구할 것이다. 사회 전반을 관통하는 개인화 및 안전에 대한 가치 인식이 변화되면서 군 복무자의 관심사와 중시 관점이 달라질 것이다. 장병의 의식 변화 및 복지와 생활 편의 등에 대한 요구가 증대함에 따라 국방 운영의 혁신과 변화 필요성이 매우 커질 것이다. 또한, 국가 복지 수요의 증대에 따라 국방 재원 부족이 가시화되고, 안정적 확보도 난관에 봉착될 것이다. 도시화가 가속화되고 서울과 같은 거대 도시의 확산, 스마트시티 출현 등은 국가의 균형 발전을 저해하고 양극화를 심화시킬 것이다. 부의 집중화, 교육 불평등, 산업구조 변화로 인한 일자리 감소, 경제성장률 하락 등도 수반됨에 따라 국방환경에 직접적인 영향 요인으로 작용할 것이다.

21세기 들어 국내 기업활동 환경 악화와 해외 시장 확대, 무역장벽 회피 등의 영향으로 국내 기업의 외국 진출이 확대되고 있는데, 이러한 현상은 경제 영토의 확장이라는 측면에서 국내에 한정된 '물자동원'의 한계를 극복할 수 있는 기회로 작용할 것이다.

나. 자연환경 변화

지구 온난화 및 전 지구적 기후 변화 영향성이 악화됨에 따라 국제 협력을 통해 해결하려는 노력은 확대될 것이나, 에너지 확보 및 자원 개발의 경쟁은 심화되어 국가 간 갈등이 더욱 고조될 것으로 전망된다. 국가는 갑작스러운 글로벌 감염병이 출현하고 환경 오염이 심화됨에 따른 복합 대응체계 구축의 필요성이 증대되고 있어 이로 인한 사회·문화·환경 변화 가능성에 대한 대비가 중장기적으로 이루어져야 한다.

산불, 폭우, 폭설, 태풍 등 재해재난이 대규모로 빈번하게 발생함에 따라 지자체와 국가 차원의 대책이 요구되면서 '재해재난 극복'이 중요한 업무로 부각될 것이다.

제2절 예상되는 안보 위협과 미래전 양상

미래 안보 위협의 형태와 특성을 정확하게 예측하는 것은 어렵지만 한반도의 지정학적 위치, 국제질서의 변화추이, 한국의 안보정책기조 등을 고려할 때 ①북한의 군사적 위협, ②잠재적국의 군사적 위협, ③비전통 위협 등 크게 3가지로 정리할 수 있으며, 한반도에서의 미래 전쟁은 핵과 첨단기술이 결합된 전면·비대칭 융합전으로 전개될 가능성이 높다.

1. 예상되는 안보 위협

가. 북한의 군사적 위협

미·중 양국 간 긴장과 불안정성이 증대되고 중국의 양안 문제 등 국제 안보 환경이 급변함에 따라 이에 영향을 받는 북한의 군사적 도발 가능성은 상존하고 있으며, 북한발 전쟁 시나리오는 전면전, 국지전, 하이브리드전 등 3가지로 가정할 수 있다.

먼저 한반도에서 전면전이 발발할 가능성은 다음 네 가지 상황으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북한의 내부 불만 고조 등으로 급변사태의 위기에 봉착하면 내부의 불만을 외부로 전환하기 위한 목적 등으로 남한과의 분쟁을 선택할 가능성이다. 두 번째

는 중국이 '하나의 중국' 목표를 달성하기 위하여 대만을 침공할 경우 미국과 서방의 대만 집중 지원을 분산시키기 위하여 대만해협과 한반도에서 동시 전쟁을 도발하는 경우이다. 세 번째는 미국이 타 분쟁지역에 개입하고 있거나 본토에 안보 위협이 발생한 상황에서 북한이 남침을 선택하는 경우이다. 네 번째는 미국이 고립주의 정책으로 선회하여 주한미군의 전부 또는 일부가 철수한 가운데 북한이 남침하는 경우이다.[15]

북한이 남한에 대한 전면 공격을 자행하는 동기가 무엇이든 간에 핵을 보유한 북한군의 전면전 시나리오는 〈표 2〉와 같이 핵무기 사용의 위협을 배제할 수 없으며 ①전술·전략 핵 위협 중심의 충격전, ②한정 핵 사용 후 전술 진격, ③핵 시위 및 재래식 소모전 등 세 가지 유형을 상정할 수 있다.[16]

〈표 2〉 북한의 전면전 시나리오

구 분	공격 양상
전술·전략핵 위협 중심의 충격전	• 초기 재래식 타격(미사일, 야포, 드론, 사이버)으로 C4ISR · 방공 · 공항 · 항만을 마비 • 동시에 해상 · 공중에서 핵 위협으로 정치적 굴복 유도
한정 핵 사용 후 전술 진격	• 특정 국지에 한정 전술핵(소형) 사용 후 그 구역을 점령 • 반격 능력 마비, 심리적 교란으로 정치적 이득 확보
핵 시위, 재래식 소모전	• 공개적 핵 시위(소형 폭발 등)로 확장 억제를 유도한 뒤 • 재래전으로 장기적 압박을 통한 정치적 · 경제적 굴복 유도

두 번째, 북한의 국지전은 핵무장을 배경으로 과거보다 훨씬 공격적이고 과감하게 도발을 시도할 것으로 예상되며, 위기 상황을 잘 관리하지 못하면 전면전으로 전개될 가능성이 높다. 북한의 기습적인 국지도발 가능성이 가장 높은 지역은 서해 북방한계선과 서북도서 지역이다. 북한은 1999년부터 북방한계선 무력화를 시도하며 두 차례의 연평해전과 천안함 폭침, 연평도 포격도발 등의 만행을 저질렀다. 향후에도 북한은 북방한계선 무력화를 지속적으로 시도하며 도발 명분을 축적하고 이를 이용하여 서북도서 일부를 강점하고 핵 강압으로 점령을 기정 사실화 하는 국지도발을 감행할

15) 정연봉, 『한국군 군사혁신의 비전과 전략』, (서울: 플레닛미디어, 2025), p.130.
16) OpenAI, ChatGPT 대화 응답: "핵을 보유한 북한의 전면전 시나리오는?", 2025.9.15, https://chat.openai.com

수 있다. 또한, 북한은 특정 요구사항을 관철하기 위한 목적으로 국지도발을 감행할 수 있을 것이다.

세 번째, 하이브리드전이다. 2014년 3월 큰 인명피해 없이 단기간에 크림반도 병합에 성공함으로써 하이브리드전(hybrid war)의 주인공이 되었던 러시아는 이번 우크라이나 전쟁에서도 하이브리드전을 통하여 전쟁 목적을 달성하고 단숨에 전쟁을 종식시키고자 하였다. 그러나 이번 전쟁에서는 과거와는 달리 첨단 테크기업들의 우크라이나 지원과 러시아의 침공에 공분한 서방세계 시민들이 우크라이나군의 사이버 전사를 자처하는 등 적극적으로 참여하여 전선이 전 세계로 확대된 가운데 새로운 전쟁양상이 전개되고 있다.[17]

북한의 하이브리드전도 핵무장을 배경으로 지속적이고 과감하게 수행할 가능성이 크며, 하이브리드전의 한 축인 강력한 비정규전 능력을 확보하고 있다. 최근에 하마스가 이스라엘에 육해공 하이브리드 전술로 20여 개 마을을 침공하여 240여 명을 납치한 사태를 볼 때 장차 한반도에서 이와 유사한 양상에 대한 침공 예측과 대비책이 필요하다.

북한도 하이브리드전을 다양하게 전개할 수 있다. 먼저 천안함 폭침사건과 같이 군함을 공격하거나 선박을 공격하는 것이다. 두 번째 양상은 연평도 포격 사건과 같이 접적지역 도시를 포격하는 것이다. 이때 민간인 공격에 따른 국제적 비난을 고려해야 하지만 북한은 이미 연평도 포격 도발과 같이 민간인에게도 무차별적인 공격을 감행한 바 있다. 접적지역에 대한 포격은 그 충격이 지대할 것이다. 경제적 마비는 물론 그 심리적 충격은 상상하기 어려울 것이다. 세 번째는 접적지역의 도시 혹은 일정지역을 점거하는 것이다. 이 경우 군과 민간인의 많은 인명피해가 발생할 것이다. 네 번째는 정부기관 혹은 주요 시설을 점령하거나 파괴하는 것이다. 북한군의 비정규전 능력을 고려할 때 언제든지 실행 가능한 옵션이다. 마지막으로 주요 인물에 대한 납치 또는 살해 행위이다. 이러한 행위는 테러의 범주로 분류할 수 있지만 그 대상이 다수이고 일시에 감행한다면 심각한 안보 불안을 조성할 수 있을 것이다. 하이브리드

17) 김영성, "러시아의 우크라이나 침공과정에서 본 새로운 전쟁양상과 한반도 안보에 주는 함의", 『인문사회21』 제13권 5호, 2023, P. 1652.

전 전개 양상은 이외에도 얼마든지 다르게 발전되고 전개될 수 있다. 북한이 작정하고 회색지대인 사이버 공간에서 집중적인 공격을 감행하여 경제적 마비를 초래할 수도 있다. 이러한 측면에서 북한의 옵션이 다양화될수록 우리 군의 능력과 유연성은 더욱 강화되어야 하며, 예비전력의 역할도 다양한 영역에서 확대하여야 한다.

나. 잠재적국의 군사적 위협

한국의 잠재적 위협으로 가장 먼저 고려할 수 있는 것은 중국의 전략적·간접적 위협이다. 중국의 패권 추구에 따른 한국에 대한 압박이 갈수록 더 심해질 것이며, 한반도 유사시 개입 가능성이 농후하다. 북한과의 전쟁 발발 시나 북한의 갑작스런 붕괴 시 중국군의 개입 가능성은 실존 위협이다. 또한, 중국은 하나의 중국을 천명하면서 대만 침공을 노골적으로 표현하고 있는데 대만 침공 시 미국과 서방의 대만 지원 집중을 저지하기 위하여 북한에 한반도 침공을 요구할 수도 있다. 그리고 미국은 부족한 전력을 보강하기 위하여 한미상호방위조약을 근거로 한국의 직접적인 개입도 요구할 것으로 예상되며 이에 대한 전략적인 대비도 필요하다.

중국이 해양 영향력 확대를 위하여 현재 진행하고 있는 서해상 불법 구조물 설치로 분쟁 가능성이 증가하고 있으며, 서해 EEZ 및 이어도 인근 영해 분쟁화 가능성이 지속되고, 항공기 및 군함이 한국 영해를 지속적으로 도발하는 사례도 증가하고 있다. 기타 사드(THAAD) 배치 이후의 '한한령'으로 기업과 문화계에 대한 대대적인 제재 등 한국 외교와 경제적인 자율성을 위축시켜 왔으며, 이러한 갈등은 군사적 분쟁으로 연결될 가능성이 있다.

두 번째는 일본과 러시아의 잠재적 위협이다. 일본은 평화헌법 재해석에 따라서 반격 능력을 보유하고 미국의 제재 완화로 공격 능력을 강화하는 등 지속적으로 군사력을 증강하고 있으며, 한국과의 역사, 독도 등 영토 문제 발생 시 심각한 갈등 양상을 보일 수 있다. 러시아는 최근 북한과 상호방위조약을 체결하였고, 러시아가 우크라이나와 전쟁에서 어려울 때 북한의 무기지원과 병력 파병으로 쿠르스크 지역을 재탈환하는 등 큰 도움을 받은 바 있다. 따라서 북한이 전면전을 수행한다면 러시아도 북한을 위하여 행동할 개연성이 높아졌다.

세 번째는 한국의 국내 내부 요인으로 인한 위협이다. 정치의 심각한 양극화 및 국론 분열은 커다란 잠재적인 위협이며, 이러한 위기가 외부의 위협과 연계되어 확산될 때 치명적인 안보 위협으로 전개될 가능성이 크다.

다. 비전통 위협

오늘날 안보위협 변화의 특징은 전통적인 군사 위협 외에도 초국가적, 비군사적 위협이 증대되면서 위협양상이 복잡하고 다양해졌다는 것이다. 대량살상무기(WMD) 확산, 테러, 해적, 사이버 공격 등 초국가적 위협이 증대되고 전염성 질병, 지구 온난화에 따른 자연재해의 증가, 환경 오염 등 비군사적 위협도 주요안보 현안으로 부상하고 있다.

전통적 국가안보에서는 주로 적대국의 군대로 대표되는 군사적 위협(Military Threat)에 관심을 가지지만, 포괄적 국가 안보에서는 군사적 위협은 기본으로 하고 추가적인 비전통적 위협(Non-Traditional Threat)에 대해서도 많은 관심이 필요하다. 먼저 비전통적 위협 중에서 재해는 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 풍수해, 지진, 산사태, 폭염, 한파 등과 같은 자연재해와 지하철·고속철도 사고, 산불, 대형화재, 유해화학물질 유출 사고, 감염병 등 사회재난이 있다.

이러한 국가적 재해재난 대응에 있어서 군의 역할 확대가 필요하다. 현재와 같이 피해 발생 시 복구를 위한 대민 지원 수준에 한정하는 것이 아니라, 재해재난의 선제적 대비, 체계적 대응, 효율적 복구 등 재난관리 전 단계에서 군의 지원과 기여가 필요하다.

북한의 사이버전 능력은 세계적인 위협으로 평가하고 있다. 북한은 경제적인 제약에도 불구하고 사이버전을 적극적으로 활용해 왔다. 국방망 침투, 금융망 공격, 암호화폐 탈취, 정보수집, 사회 교란, 심리전 수행 등 다양하게 공격을 수행하고 있다. 북한은 사이버전사 수를 6,000~7,000명 수준으로 유지하고 있으며, 이들은 해외(중국, 러시아, 동남아 등)에 은닉된 사이버 기지를 통하여 활동하고 있다. 사이버전은 은폐성과 저비용 고효율의 경제성 등으로 지속적으로 증가할 것이다. 이에 대응하기 위해서는 사이버 방어사령부의 역할 강화 및 예산과 인력을 확충해야 한다. 또한, 민관군 사이버 정보 공유체계를 강화하고 예비군의 전문성을 활용한 대비태세 구축이 필요하다.

2. 미래전 양상

제4차 산업혁명의 기술혁신과 이로 인해 일어난 경제 기술적 대변화는 전쟁의 패러다임을 변화시키고 있으며, 현재 진행 중인 러-우 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁에서는 지능정보전 시대의 개막을 알려주고 있다.

2014년 3월 큰 인명피해 없이 단기간에 크림반도 병합에 성공함으로써 하이브리드전의 주인공이 되었던 러시아는 이번 우크라이나 전쟁에서도 하이브리드전을 통하여 전쟁 목적을 달성하고 단숨에 전쟁을 종식시키고자 하였다. 그러나 이번 전쟁에서는 과거와 달리 첨단 테크기업들이 우크라이나를 지원하고 있고, 러시아의 침공에 공분한 서방세계 시민들이 우크라이나군의 사이버 전사를 자처하는 등 적극적으로 참여하여 전선이 전 세계로 확대되는 새로운 전쟁 양상이 전개되고 있다.[18]

러-우 전쟁에서 미래전의 양상을 그려보면 첫째, 첨단 기술력이 있는 민간 기업이 전쟁의 주역으로 참여하는 시대가 되었다. 즉 세계적인 첨단 기업들이 우크라이나를 지원하는 상황이다. 대표적인 사례로 구글은 러시아가 우크라이나의 이동로를 볼 수 없도록 실시간 우크라이나의 도로망에 대한 정보를 차단하였고, 일론머스크는 위성 인터넷 서비스 제공을 기반한 정보공유가 가능하도록 하였다. 둘째, 전쟁에 AI 프로그램을 활용하는 것이다. AI 프로그램은 푸틴의 우크라이나 침공을 4개월 전에 예측했다는 주장이 제기되었고, 표적 선정 AI 프로그램을 운용하고 있으며, 포병 타격자산 할당도 AI 프로그램을 운용하였다. 실례로 GIS 아르타[19]는 지상부대가 화력을 요청하거나 정찰자산이 표적을 식별하면 표적과 가까이 있거나 표적 제압에 가장 효율적인 무기체계를 선택하여 사격 명령을 한다. 기존에는 지상부대가 적을 식별하고 포병이나 공군이 공격하기까지 20분 정도의 시간이 소요되었다. 그러나 GIS 아르타의 운용으로 소요 시간을 30초~2분으로 단축하였다.[20]

셋째, 무인전투체계 운용이다. 드론이 러-우나 전쟁의 판도를 바꾸고 있다고 해도 과언이 아니다. 통계에 의하면 우크라이나군은 표적의 86%를 드론으로 공격했을 만

18) 김영성, “러시아의 우크라이나 침공과정에서 본 새로운 전쟁양상과 한반도 안보에 주는 함의”, 『인문사회21』 제13권 5호, 2023, P. 1652.
19) 군사용 GIS 기반 포병 지휘체계(ARTA system)
20) 정연봉의 앞의 책 p. 56.

큼 드론은 우크라이나군의 주요 무기체계로 급부상하였다. 드론을 운용하는 것은 작전효율성과 가성비가 매우 높기 때문이다.

이스라엘-하마스 전쟁에서도 표적식별 AI 프로그램이 적극적으로 운용되고 있다. 이스라엘의 AI 라벤더는 누구를 사살할 것인가를 추천하고 정보요원은 이를 검토 후에 승인을 한다. 승인된 리스트는 작전부대에 전달되고 작전부대는 리스트에 명시된 하마스 테러리스트를 사살하는 작전을 수행한다.[21]

러-우 전쟁은 미국과 중국을 중심으로 하는 양 개 진영이 대립하는 글로벌 신냉전 구도로 전환하는 변곡점이 되었다. 이로 인하여 탈냉전 이후 협력적 안보 질서 하에서 미국과 중국 러시아와 동시에 교류 협력을 유지했던 다수의 국가들에게 어느 편에 설 것인가를 묻는 시험대가 되고 있는 것이다. 이 두 전쟁에서 과거에는 볼 수 없는 특징이 하나 더 있다. 전쟁의 기간이 길어지고 예비전력의 중요성이 더욱 부각되었다는 것이다. 이스라엘도 과거 제1차 중동전쟁으로부터 제4차 중동전쟁에 이르기까지 짧게는 6일부터 길어도 1년이 지나지 않았는데 현대전은 양측이 전쟁을 끝내고 싶어도 끝낼 수 없는 상황이 전개되고 있다. 러시아는 예비전력이 부족하여 급기야 북한에서 전투병을 지원받는 상황이 도래하였으며, 개전 초기 투입되었던 상당수의 상비병력은 예비병력으로 대체되어 장기전을 치르고 있는 상황이다.

이러한 새로운 전쟁 양상과 국제질서의 지각변동은 한반도 안보에 적지 않은 영향을 초래할 것으로 전망된다. 향후 동북아지역에서 러-우 전쟁과 같이 국제질서의 혼란이 가중되는 상황이 전개될 경우 지정학적 리스크가 높은 지역인 한반도에서 군사적 충돌 가능성을 배제할 수 없으므로 러-우 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁 양상을 직시하여 철저한 대비가 필요하다.

21) 김상준, “AI가 당신 목숨을 노린다....이스라엘이 불지핀 AI 전쟁 논란”, 매일경제, 2024. 4. 13.

제3절 한국군의 군사전략

1. 국방목표와 비전

한국의 국방목표는 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역의 안정과 세계평화에 기여”하는 것이다. 이를 위하여 먼저 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위해야 한다. 북한은 대규모 재래식 군사력을 현대화하면서 핵·미사일 등 대량 살상무기를 고도화하고, 사이버 공격과 무력도발을 빈번히 감행하고 있다. 특히, 핵 선제 사용을 시사하는 핵 정책을 법제화하고, 분단 이후 처음으로 동해 NLL 이남 지역으로 미사일 도발을 자행하는 등 우리의 안보를 심각하게 위협하고 있다. 북한은 2022년 12월 당 중앙위 전원회의에서 남한을 명백한 적으로 규정하였으며, 핵을 포기하지 않고 지속적으로 군사적 위협을 가해오기 때문에, 그 수행 주체인 북한 정권과 북한군은 우리의 주적으로 규정하고 있다.

다음은 평화통일을 뒷받침하는 것이다. 강한 군사력을 바탕으로 한반도에서 전쟁을 억제하고, 북한의 비핵화 진전에 따라 남북 간 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축을 단계적으로 추진함으로써 대한민국의 평화적 통일에 기여하며, 이를 바탕으로 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것이다. 한미동맹의 결속력을 강화함과 동시에 주변국과 군사적 신뢰 관계를 증진시키고 국제평화유지 활동과 국방 교류 협력에 적극 참여함으로써 동북아 지역의 안정은 물론 세계평화에 기여한다.[22)]

이러한 국방목표와 비전을 구현하기 위해서는 한미동맹을 근간으로 하되 독자적인 작전수행 능력을 보강해야 한다. 국가총력전 수행을 뒷받침하는 군사사상의 정립과 어떤 위협에도 당당히 맞설 수 있는 강한 군사력 건설 정책의 추진이 필요하다. 즉, 한국형 총체전력정책을 정립하여 상비전력과 예비전력의 융합은 물론 민간자산과 국제사회의 역량까지도 운용할 수 있는, 전방위 안보 위협에 대한 강한 국방력을 건설하여야 한다. 특히 상비병력의 지속적인 감소추세를 고려하여 상비전력을 대체할 수 있는 예비전력을 육성함으로써 어떠한 안보 위협에도 효율적으로 대응할 수 있는 강력한 총체전력을 건설하여야 한다.

22) 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』,(서울: 다나기획, 2023), pp. 39-40.

2. 평시 군사전략과 대비 중점

한국군의 평시 군사전략은 북한의 도발(재래·핵·미사일)을 억제하여 전쟁 발생 자체를 방지하고, 재해재난 등으로부터 국민의 안전한 일상을 보장하며, 전시에 대비한 강력한 군사대비태세를 구축하는 것으로 요약할 수 있다.

북한의 도발 억제를 위해서는 신속한 탐지와 초동대응을 통해 사태의 확산을 막고 피해를 최소화하는 것이다. 이를 위해서는 정찰·감시체계와 민·군 통합 방위태세를 강화하고, 특히 3축 체계(KAMD, KMPR, Kill Chain)를 고도화하며, 한·미 연합전력과 지휘통합을 통해 다층적 억지력을 구축해야 한다.

재해재난의 일상화는 국가적 차원의 대응이 필요하며 이를 예방하고 극복하는 것을 군의 중요한 임무로 인식하고, 대응 태세와 능력을 갖추어야 한다.강력한 군사대비태세의 구축은 억제의 달성과 재해재난 대비와도 연계되는 개념으로 제한된 국방예산과 자원을 효율적으로 활용하여 어떠한 상황에서도 안전하게 국가와 국민의 생명을 지켜낼 수 있는 능력을 구비하는 것이다. 이를 한마디로 정리하면 '국가 총력전 수행태세 완비'로 표현할 수 있으며, 범 국민적인 의지의 결집을 통해 상비전력은 물론 예비전력과 민간영역의 가용한 인력과 조직까지 전력으로 구조화하여 유사시에 대비하는 것이다.

억제는 적이 도발할 경우 얻을 수 있는 이익보다 초래할 비용이 더 크다는 것을 인식시켜 도발 자체를 방지하는 것이 핵심이며, 적을 압도하는 강한 군사력 건설이 핵심이다. 그러나 급격한 인구감소로 상비군만으로는 억제를 달성하기 어려우므로 상비군에 준하는 예비전력 증강을 통해 심리적, 물리적 억제를 달성하여야 한다.

3. 전시 군사전략과 대비 중점

적의 선제도발에 대한 억제 실패 시 군사전략의 목표는 수도권을 방어하고 즉각적인 반격을 통해 한반도 통일 여건을 조성하는 것으로 정리할 수 있다. 이러한 군사목표를 달성하기 위해서는 국가의 모든 역량을 투입하는 '국가 총력전'이 불가피하며 전쟁 양상은 기간 면에서 단기 속결전으로 끝나기보다는 장기전이 될 가능성 높다.

전면전 상황에서 적의 초기 공세를 차단하고 조기에 주도권을 잡기 위한 성공 요

인은 준비된 상비전력의 효과적인 대응이 무엇보다도 중요하며, 이를 위해서는 적을 압도하는 강력한 무기체계로 무장하고 상시 작전수행능력을 갖춘 강력한 상비전력을 육성하는 것이다.

강력한 상비전력의 초기 작전을 전과확대로 이어 가기 위해서는 신속한 동원을 통한 부대 확장을 통해 전시체제로 전환하여야 한다. 만약 전시 총 전력의 70%를 차지하는 동원계획을 집행함에 있어 차질이 발생한다면 전쟁수행에 차질을 빚을 수밖에 없고 이는 곧 주도권 상실과 패배로 이어질 개연성이 높다.

후방지역을 담당하는 지역방위예비군의 적시적인 동원과 전투력 발휘도 대단히 중요하다. 후방지역 예비군은 적의 배합전에 대비하고 지역안정과 NEO/RSOI 작전을 지원하면서 추가적인 전력을 창출하여 전쟁을 지원하게 되는데, 이는 곧 장기전을 지원하는 전쟁지속능력의 핵심이다.

제4절 예비전력의 역할과 운영 전략

거시적 안보 환경의 변화, 한반도에서 예상되는 안보 위협과 전쟁 양상, 한국군의 군사전략 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 국가의 독립과 생존을 보장하기 위해서는 국가의 모든 역량과 국민의 의지를 결집하여 '국가 총력전' 수행태세를 구축하여야 하며, 상비병력이 감소하는 상황에서 최선의 대안은 예비전력을 상비전력 수준으로 육성하여 전력을 보충하는 것이다. 상비병력이 감소하는 상황에서 예비전력의 전·평시 역할은 예전의 예비군이 수행하던 역할과는 당연히 달라야 한다. 과거 및 현재 예비전력이 유사시에 대비하여 동원에 대비하는 '보조전력'의 역할에 머물렀다면, 미래 예비전력은 상비전력이 수행하던 임무와 역할을 대체하는, 상비전력과 대등한 수준의 '주요(핵심) 전력'이 되어야 한다.

1. 예비전력의 평시 역할

미래 예비전력은 평시부터 상비군이 수행하던 임무의 일부를 인수하여 상비군의 역

할을 대체하는 등 상비군 감축에 대비하여야 한다. 먼저 상비군이 수행하던 임무의 대체 범위는 상비병력 감소로 충원이 제한되는 비전투부대와 상대적으로 우선순위가 떨어지는 후방지역작전부대의 임무를 대체하는 것이다. 예를 들어 상비예비군으로 현역을 대체하여 군수·인사 등 전투근무지원부대를 관리한다든지, 지역방위사단의 현역 병력 임무를 대체하는 것 등이다.

아울러 재해재난을 예방하고 극복하는 주요 전력으로서 '재난 동원'에 주저함이 없어야 하며, 상비병력을 대체하는 해외파병 임무도 예비전력의 주 임무가 되어야 한다.

유사시에 대비하여 민간의 잠재전력을 개발하고 육성하여 대비하는 것도 긴요하다. 사이버 방위, 드론 운용, 정보·통신·보안·위성 체계 등 전문인력을 발굴하여 교육하고 전·평시 적극적인 운용체제를 구축하여야 한다.

2. 예비전력의 전시 역할

전시소요 병력의 70%, 물자의 60% 이상을 차지하는 예비전력은 전시 총력전을 수행하는 주요 전력이자 핵심 전력이다. 따라서 예비전력의 전시 역할은 ①상비부대의 신속한 확장, ②전투 및 전투지원부대를 증·창설하여 전투 종심 배비 및 전력보강, ③전투 손실부대와 병력 보충, ④안정화·민사작전 부대 창설 제공, ⑤후방지역작전 수행으로 적의 배합전 차단 및 지역안정 유지, ⑥NEO/RSOI 작전 지원, ⑦추가적인 전력 창출 지원 등이다.

예비전력이 수행하는 전시 임무는 국민, 정부, 지자체, 민간조직 및 상비전력과 유기적인 협조가 필요하고 대단히 어려운 업무가 많아 전문인력에 의해 관리되고 집행되어야 하며, 민간인력과 자산을 군사력으로 전환해야 하므로 법령의 뒷받침과 보상이 뒤따라야 한다.

3. 예비전력 육성 및 운영 전략

미래 한국군은 인구감소와 新 안보 위협이라는 이중의 도전에 직면할 것이며, 국가와 민족의 생존권 보장이라는 절체절명의 사명을 다하기 위한 강력한 군사력 건설이

요구된다. 병력자원의 감소와 상대적으로 열세한 국방력을 극복하기 위해서의 국가의 모든 의지와 자원을 결집시켜야 한다. 그러나 상비군 중심의 군사력 증강은 지속 가능하지 않으며, 예비전력의 전략적 역할 확대가 필수적이다. 미래 예비전력은 군사력의 한 축을 구성하는 핵심 전력으로 운영하기 위해서는 지금까지와는 완전히 다른 새로운 접근이 필요하다.

첫째, 상비전력을 대체하여 임무를 수행하는 주요 인력을 선별하여 상비군에 준하여 운영한다. 즉, 상비병력 감소로 현역 편성이 제한되는 필수 부대와 직위에 전문예비군(상비예비군)을 육성하여 현역을 대체하여 운용한다.

둘째, 예비군이 상비군과 대등한 임무를 수행하므로 현역에 준한 위상과 법적 지위를 보장하고, 상비군과 대등한 수준의 보수와 복지를 제공함으로써 우수한 인력을 유인하며, 이를 위해 국군조직에 예비군을 포함시켜야 한다.

셋째, 실업률 감소, 청년 일자리 창출 등 정부 정책과 연계함으로써 저항과 견제를 최소화한다.

넷째, 전·평시 상황에 따라 예비군을 유연하게 동원할 수 있는 체제를 구축하여야 한다. 총동원은 물론 부분동원, 개별동원, 비밀동원 등 다양한 동원 형태와 규모, 기간을 유연하게 적용할 수 있는 제도의 발전과 재해재난 동원 권한을 지자체장에게 부여하는 방안을 강구하여야 한다.

제3장

한국군의 군사력 건설 여건 분석

제1절 국방개혁 성과 평가

1. 국방개혁 추진 개관

국방부는 2005년 9월, 미래 선진 정예 국방을 위한 장기적 국방개혁안인 국방개혁 2020을 발표하고 육군 중심의 병력 및 부대 감축, 군 구조 현대화, 과학화 전투체계 구축을 핵심 목표로 제시하였다. 이후 북한의 핵·미사일 위협 증가와 인구감소, 4차 산업혁명기술의 발전 등에 맞춰 국방개혁 2.0 (2018~2023)으로 재설계되었다. 이때부터 본격적인 부대구조 재편과 복무기간 단축, 병영문화·복지 확대, 첨단 무기체계 도입 등 실질적인 구조개혁이 추진되었다. 더불어 예비전력 정예화 방안이 함께 검토 추진되었으며, 그 경과는 아래와 같다.

국방개혁 추진 초기 예비전력 정예화는 예비전력 규모의 조정과 무기·장비·전투물자의 현대화에 방점을 두고 추진하기 시작하였으며, 2006년에 제정된 『국방개혁에 관한 법률』에 규정된 예비전력 정예화는 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 국방개혁에 관한 법률 제27조

제27조(예비전력규모의 조정 및 정예화) ①국가는 예비군 조직을 정비하고 훈련체계를 개선하며, 무기 · 장비 및 전투 예비물자를 현대화하여 상비병력을 대체할 수 있는 정예화된 예비전력으로 발전시켜야 한다.
②예비전력규모는 2020년까지 상비병력규모와 연동하여 개편 · 조정하여야 한다.
③연도별 예비전력의 규모 및 예비전력 발전에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한, 다음 해 제정된 『국방개혁에 관한 법률 시행령』에는 연도별 예비전력 규모 및 예비전력 발전에 관한 사항을 〈표 4〉와 같이 규정하고 있다. 여기에는 2020년까지는 상비병력 규모와 연동하여 예비군의 적정 규모를 결정하고 이들 예비군에 대한 무기·장비·전투 예비물자를 확보하도록 규정하고 있으나 예산상의 문제 등으로 제대로 실현되지 못하였다.

〈표 4〉 국방개혁에 관한 법률 시행령 제16조

제16조(예비전력 규모의 조정 및 정예화) ①법 제27조에 따른 연도별 예비전력 규모는 안보환경, 군구조 개편 정도, 상비병력의 연차적 조정 규모 및 향토방위 전력 소요 등을 고려하여 국방개혁기본계획에 명시하여야 한다.
②국방부장관은 예비군 전투력 향상에 필요한 무기 · 장비 · 전투예비물자를 2020년까지 확보하도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.
③『예비군법 시행령』 제2조 제2호에 따른 수임군부대의 장은 전 · 평시 동원자원의 관리 · 집행 및 예비군훈련 기구 등(이하 “예비전력관리기구”라 한다)의 운영 등에 필요한 협조를 당해 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있다. 〈개정 2011. 3. 2., 2016. 11. 29.〉
④국방부장관은 예비전력관리기구의 운영을 위하여 지휘관과 이를 보좌하는 인력을 관계 법령에 따라 일반 임기제 일반군무원으로 충원하도록 필요한 조치를 강구하여야 한다. 〈개정 2017. 12. 19.〉

2023년 국방혁신 4.0이 본격 시행되면서 AI·빅데이터 등 4차 산업혁명 핵심기술이 군에 전면적으로 도입되고, 급격한 인구구조 변화에 따른 병력자원 감소에 대비하기 위한 부대 개편 등과 연계한 군 전투력 증강을 추진하고 있으며, 상비군의 전투력 증강뿐만 아니라 예비전력 정예화도 적극 추진하고 있다.

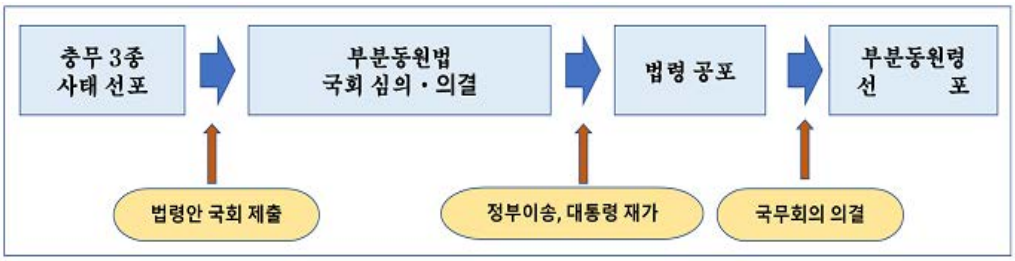
2. 예비전력 개혁 성과와 교훈

가. 주요 추진 성과

개전 초기 부족한 병력과 물자를 조기에 확보하고 전쟁지속능력을 강화하기 위해 동원지원체계를 지속적으로 발전시키고 있으며, 주요 성과는 다음과 같다.

첫째, 부분동원제도의 시행을 통해 국지도발 등 국가위기상황에도 대비가 가능한 체계를 갖추었다. 우리의 국가동원체계는 충무2종사태 시 총동원만을 할 수 있도록 되어 있어, 국지도발 등의 사태 발생시 동원을 통한 대응이 불가능하였다. 이에 2011년 7월 12일『국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)』을 국무회의에 상정 의결함으로써 충무3종사태 시 국가자원의 일부를 동원하여 국지도발 등의 위협에 대비하고, 상황이 진전되어 충무2종사태 선포 시 총동원으로 전환하도록 개선하였다.[23] 충무3종사태 시 부분동원령 선포에 따라 부분동원을 시행하는 절차는 아래와 같다.

〈그림 3〉 부분동원령 선포 절차



부분동원 대상 자원은 국지도발 및 전시 초기에 동원 우선순위가 높은 부대의 자원을 대상으로 하되 우선적으로 초기 위협에 대처할 적정 수준의 병력과 차량을 대상으로 하고, 위협에 따라 대상 자원과 규모를 탄력적으로 조정할 수 있도록 하였다.

이를 통해 국민생활과 국가경제에 미치는 영향을 최소화하면서 국지도발 위협 등에 대비하고, 사태 진전에 따라서 동원 규모를 확대하거나 해제할 수 있도록 하여 동원제도의 유연성을 확보하게 되었다.

둘째, 과학화예비군훈련장 설치 및 과학화 훈련체계의 도입이다. 육군은 2013년 예비군훈련 과학화를 목표로 경기도 남양주시 이패동 금곡에 과학화 예비군훈련장을 설치하고 시범 운영을 시작하였다. 이를 필두로 전국 208개의 시·군·구 단위 대대급 예비군훈련장을 권역 단위로 44개(해·공군 4개 포함) 과학화예비군훈련장으로 통폐합하고, 과학화된 시설과 장비, 전문 교관에 의한 측정식 합격제를 적용함으로써 그동

23) 국방부 보도자료, "부분동원제도 시행", 2011.7.14.

안 ‘시간 때우기 식’이라는 비판을 받아왔던 예비군훈련을 획기적으로 개선 시켰다는 평가를 받고 있다.

신설된 과학화예비군훈련장에는 현대화된 훈련 시설과 장비를 활용한 새로운 훈련 체계를 정립하였다. 마일즈 장비를 활용한 쌍방 교전훈련으로 실전감이 제고되었고, 영상장비를 활용한 사격훈련, 과학화된 훈련 분석과 이를 통한 측정식 합격제 훈련이 가능하게 되었다. 또한, 스마트 예비군훈련관리 체계를 도입하여 예비군이 훈련장에 입소하는 과정에서 개인별로 스마트워치(Smart Watch)를 지급하여 훈련과 평가를 자율적으로 진행할 수 있는 체계를 구축함으로써 예비군의 훈련 참여도와 만족도가 대폭 향상되었다.

〈그림 4〉 가상현실(VR) 사격훈련 및 스마트훈련 관리체계도

출처 : 육군 제공

또한, 과학화예비군훈련을 담당하는 전담부대로 예비군훈련대를 편성하여 전문 교관과 훈련된 조교에 의해 훈련을 진행 및 통제함으로써 연중 균형된 훈련 수준을 유지할 수 있을 뿐 아니라, 훈련 간 발생하는 불만 민원이 대폭 감소하였다. 국방부는 이러한 성과를 바탕으로 훈련장 과학화 사업을 동원훈련장까지 확대할 계획이다.

셋째, 동원전력사령부와 동원지원단을 창설하여 전시 동원전력을 강화하였다. 국방개혁에 따른 부대 수와 병력 감축으로 인한 전력 공백을 보강하고, 전시에 동원 긴요 전력의 안정적인 창설을 보장하기 위한 사령부의 필요성이 대두되어 2018년 예비군의 날을 기해 육군 예하에 동원전력사령부를 창설하였다. 동원전력사령부는 육군 예하 부대의 동원훈련, 동원전력 관리 및 작전부대 지원에 관한 사항을 관장하며,[24] 평

24) 대통령령 제34908호(2024.9.26. 개정), 『육군동원전력사령부령』 제1조(설치와 임무)

시에는 동원사단, 동원지원단, 동원자원호송단 등 예하 부대의 동원자원을 관리하고 동원 준비태세를 유지하며, 전시에는 동원사단 및 동원보충대대를 증편 및 창설하여 지정된 군단으로 배속 전환하는 임무를 수행한다. 특히, 전시 전방군단에서 대량 피해 발생 시 동원 병력을 대대 단위로 편성하여 보충하는 조직으로 2016년 동원지원단과 동원보충대대를 창설하여 전시 부대 단위 집단 보충 체계를 정립하였다.

넷째, 상비예비군 복무제도 도입 및 확대 운용이다. 병력자원 급감과 상비군(현역) 감축이라는 현실에서 유사시 예비군 위주로 편성되는 동원부대의 주요 직책을 수행할 예비역을 평시에 소집·훈련하여 전시에도 동일 직책으로 신속히 임무를 수행할 수 있도록 함으로써 동원부대의 전투준비태세를 강화하기 위해 도입된 제도가 간부예비군 상비예비군제도이다. 2014년 간부예비군 비상근복무제도를 도입할 당시에는 73사단(동원사단)에 69명과 37사단(동원보충대대)에 10명으로 핵심 직위를 선정하고, 부대훈련 등과 연계하여 연간 20일[25] 간 부대훈련 등과 연계하여 소집하여 훈련을 시작하였다. 2년간 육본 분석평가단을 중심으로 시험적용 효과를 분석한 결과 전투력 제고 효과, 야전부대 의견, 비용 대 편익 분석을 종합 시 실효성이 있는 것으로 판단되어, 2016년에는 4개 사단 169명으로 확대하였으며, 2020년까지 단계별 확대, 2021년 이후 전면 시행을 위한 예산 확보와 제도 개선을 추진하였다. 2021년 4월에는 김병주 의원이 비상근예비군제도 관련 의원입법 발의를 하였고, 국회 정책토론회 등을 통한 공감대 형성과 기재부와의 지속적인 협의를 거쳐 비상근예비군제도를 포함한 『예비군법·병역법』 일부 개정안이 국회를 통과함으로써 법적인 타당성을 갖추게 되었다. 이후 2025년부터 제도의 명칭을 '상비예비군제도'로 변경하여 추진하고 있으며 현재까지 운용 경과는 아래 〈그림 5〉와 같다.

지금까지 운용 결과 병력자원 급감과 현역 감축이라는 상황에서 상비예비군 운용이 대안으로 부각되고 있음에도 불구하고 복무제도의 불완전성, 국군 조직에 포함되지 않은 위상의 모호성, 이로 인한 정예자원 확보의 문제 등이 대두됨에 따라 명실상부한 총체전력의 한 축으로 성장해 갈 수 있도록 법적, 제도적 보완이 필요하다.

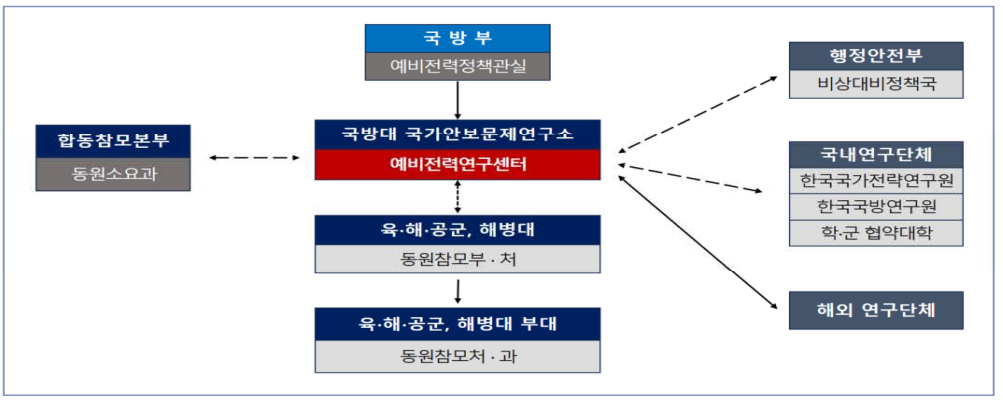
25) 월 단위 소집훈련 10일, 부대훈련 동참 5일, 동원훈련 선소집 2일, 동원훈련 3일

〈그림 5〉 상비예비군 운용 경과

출처 : 육군본부, 『인구절벽 시대 K-상비예비군 발전방향 세미나 발표자료』, 2025.7.21.

다섯째, 국방대 예비전력연구센터 및 동원전력사령부 예비전력교육단 창설이다. 동원의 중요성은 점차 증대하고 있음에도 불구하고 이에 대한 정책적·전략적 뒷받침을 할 수 있는 전문 연구기관이 부재하다는 인식하에 2018년 1월 국방대학교 국가안전보장문제연구소에 예비전력연구센터를 설치하였다.

〈그림 6〉 예비전력연구센터 위상



출처 : 박계호 등, "동원 긴요부대 전투력 발휘 보장을 위한 병력동원 발전방향 연구", 육군동원전력사령부 연구보고서, p.123.

또한, 육군은 2022년 5월, 동원·예비군 관련 직무교육의 강화와 예비전력 관리 전문성 확보를 위해 동원전력사령부 예하에 예비전력교육단을 창설하였다. 이는 정부의

『국방혁신 4.0』 정책 기조 및 동원전력사령부의 예비전력 관련 기능 강화 방침에 따라 기존에 학생중앙군사학교의 동원학처를 모체로 하였으며, 이를 통해 기존 야전부대나 정책부서가 개별적으로 수행하던 예비전력 관련 교육과 훈련을 집중적으로 담당하고, 예비군 담당자와 운용 전문가에게 표준화된 고급 교육을 제공하며 예비전력 운용과 관련된 교리, 정책, 제도, 교육과정 등을 종합적으로 연구하고 체계화하는 기능을 수행하고 있다.

나. 국방개혁 추진을 통한 예비전력 정예화 교훈

지금까지 제시한 바와 같이 병력자원 급감과 현역병력 감축에 따른 전투력 공백 방지를 예비전력 정예화를 통해 달성하고자 하는 노력은 2000년대 초부터 지속적으로 진행 중에 있다는 점은 분명하다. 이러한 과정에서 충무3종 사태 시 부분동원제도의 도입과 동원전력사령부 및 동원지원단의 창설, 상비예비군제도 도입과 확대 운영, 동원사단 전력소요를 국방기획문서에 반영하여 단계별 전력화를 추진하는 등을 통해 동원위주부대의 전투력 향상과 동원준비태세 강화에 기여하였다. 또한, 예비전력을 단순히 동원될 수 있는 자원이나 여분(餘分)의 전력으로 인식하는 경향에서 벗어나, 상비전력과 함께 총체적인 전쟁 수행 능력의 한 축으로서 '부대' 개념으로 재설계하려는 노력 역시 진행 중에 있다.

그러나 예비전력 정예화는 인구감소와 복합적인 안보 위협에 대응하기 위한 필수적인 요구임에도 불구하고, 여러 한계와 과제에 직면해 있으며 주요 한계점은 다음과 같다.

첫째, 국가 총체전력의 큰 틀에 예비군이 포함된 모습을 아직 찾아볼 수 없다. 2023년에 발표된 국방혁신 4.0의 첨단과학기술 기반 군 구조 개편을 추진하면서 병력자원 부족으로 인한 상비병력 감축에 따른 전투력 공백 발생 방지의 방편으로 첨단과학기술기반의 AI 유·무인 복합전투체계를 운용할 수 있는 간부 병력을 확보하고, 전문성을 갖춘 민간인력을 확대하는 방향으로 국방인력구조를 개편하겠다는 의지를 천명하고 있다.[26] 여기서 민간인력을 군무원과 민간근로자로 한정함으로써 군사 분야

26) 국방부, 『2022년 국방백서』, 2023.2, p129.

에서 상대적으로 높은 전문성을 갖춘 예비군이 포함되지 않음을 알 수 있다. 이로 인해 예비군은 여전히 노후화된 무기와 장비, 짧은 훈련 기간으로 전투력 발휘가 어려운 전력으로 인식하는 경향이 있으며, 국방개혁에서 예비전력이 후 순위로 밀려나 있다.

둘째, 예비군에 대한 법적 신분의 모호성을 들 수 있다. 현재 대한민국 예비군은 『국군조직법』상 국군의 일부로 명확히 인정받지 못하고 있다.[27] 이로 인해 예비군이 어디에 소집되느냐에 따라 신분 차이가 발생[28]하며, 국군조직에서 제외되는 지역예비군부대의 경우 군의 전력화 대상에 포함되지 않고 있어 기본적인 무장 이외에는 지역과 직장의 예비군 육성지원금에 의존하고 있는 실정이다. 또한, 현재 한국군은 예비전력을 인적 및 물적 자원의 '개별 요소'로 인식하고, '부대' 개념을 적용하지 않기 때문에 예비전력이 군 구조개혁 과제 및 전력증강 대상에 포함되지 못하여 전력화가 요원한 실정이다. 뿐만 아니라 예비군제도의 시행, 신분 규정, 소집 기간 등 제반 사항이 『예비군법』과 『병역법』으로 이원화되어 관리되고 있어 개선이 필요하다.

셋째, 예비전력 정예화를 위한 예산의 부족이다. 정예화·혁신에는 예산이 뒷받침되어야 하지만 예비전력의 정예화를 위한 예산 확보가 여전히 어려운 것이 현실이다. 1973년도에 총체전력정책을 채택하면서 예비군을 총체전력의 한 축으로 발전시킨 미군의 경우 국방예산에서 예비전력 예산을 약 9% 수준으로 편성하고 있는데 반해, 우리는 2025년 기준 약 0.4%에 그치고 있는 것이 현실이다. 인구감소로 인한 상비병력 감축의 공백을 예비전력으로 보강해야 할 필요성이 증가하고 있으나, 예산 부족은 이러한 전환을 어렵게 만들고 있다. 또한, 상비예비군의 확대 및 처우 개선, 훈련 보상비의 현실화 등 모든 것이 예산과 연결되어 있지만 지금과 같은 예산 편성으로는 예비전력이 총체전력 차원에서 상비군과 대등한 위상을 확보하고, 미래 안보 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 정예 전력으로 거듭나는 데는 한계가 있다.

넷째, 지역예비군부대의 낙후성이 개선되지 않고 있다. 상비전력과 동원위주부대는

27) 『국군조직법』 제4조 제1항은 군인을 '전시와 평시를 막론하고 군에 복무하는 사람'으로 규정하고, 제16조 제1항은 '군인 외에 군무원'을 둔다고 명시하여 현역 군인과 군무원만을 국군으로 인정하고 있음

28) 같은 1~4년차 예비군이라도 동원지정이 되어 동원훈련에 참여하면 현역에 준한 신분이 되지만, 동원지정에서 제외되어 지역방위작전에 투입될 경우 예비군으로서 민간인 신분의 처우를 받으며, 상비예비군으로 소집되어 복무 중인 예비군 역시 소집되어 복무 중에만 현역에 준한 신분으로 규정되어 급여의 지급, 건강보험 등 혜택, 군 관사의 입주 등 대다수의 복지혜택의 사각지대에 놓여 있음

국방개혁을 통해 첨단과학기술 기반의 무기체계와 조직구조로 개편이 이루어지고 있으나 지역예비군부대는 아직도 행정구역 단위 자원관리위주 부대편성에서 벗어나지 못하고 있으며, 상비부대 구조 개편에 따른 도태 장비의 인수 활용과 육성지원금에 의존한 전투물자는 전투력 발휘가 제한된다.

마지막으로 예비군에 대한 인식 수준이다. 2024년 국방대학교의 조사에 따르면, 예비군에 대한 중요성에 대해 일반 국민의 73.5%, 전문가의 84.0%가 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.[29] 이는 2021년 일반 국민의 62.3%가 중요하다고 인식했던 것에 비해 약 11.2%가 상승한 수치이다. 또 다른 설문조사에서는 전반적인 예비군훈련에 대한 인식이 '나쁨' 또는 '매우 나쁨'의 분포가 높게 나타났으나, 전시대비 예비군훈련의 중요성과 필요성에 대해서는 '보통'이라는 응답 비율이 가장 높게 나타나 긍정적인 인식을 엿볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 예비군이 유사시에 전투력을 발휘할 것인가에 대한 질문에는 88%가 '아주 미흡' 또는 '미흡'하다고 답변했는데 이는 노후화 된 장비·물자, 그리고 훈련 수준 때문이라는 인식이 강하다. 많은 국민이 예비전력을 여분(Spare)의 전력으로 인식하며, 예비군들로 전투수행이 가능할까?, 동원은 정상적으로 집행될까? 하는 회의적인 시각을 가지고 있을 뿐 아니라 심지어 예비군훈련 무용론이 일반화된 측면도 있다. 최근 예비군훈련장이 과학화되고 현대화된 시스템이 구축되면서 훈련에 대한 불만이 다소 줄어든 것도 사실이지만 형식적인 예비군훈련도 국민의 인식이 부정적으로 흐르는데 한 몫을 하고 있다.

종합적으로 볼 때, 국민은 예비군의 안보상 중요성은 인지하고 있지만, 현재의 예비군제도가 실질적인 전투력을 갖추고 효율적으로 운영되고 있는지에 대해서는 매우 부정적인 인식을 가지고 있으며, 이는 훈련의 질, 보상, 복지 등 다양한 측면에서의 불만이 누적된 결과라 할 수 있다. 이러한 인식은 예비전력 정예화 정책 추진에 있어 중요한 도전요인이 되고 있다.

29) 국방대학교 국가안보문제연구소, "2024년 범국민 안보의식 조사", 2024.12., p.309.

제2절 군사력 건설 도전요인

1절에서 분석한 바와 같이 지난 20여 년 동안 국방개혁을 통해 예비전력 정예화를 추구하였으나 안보 상황 변화와 시대 발전 속도에 부합하지 못한 측면이 있다. 2040년을 목표로 하는 미래 예비전력 건설에 있어서 주요 도전요인은 병력자원의 감소, 국방예산의 가용성, 예비전력에 대한 부정적 인식, 경직된 예비군제도 등으로 주요 내용을 적시하면 다음과 같으며, 이를 어떻게 극복할 것인가에 대한 면밀한 검토와 고민이 필요하다.

1. 병력자원의 감소

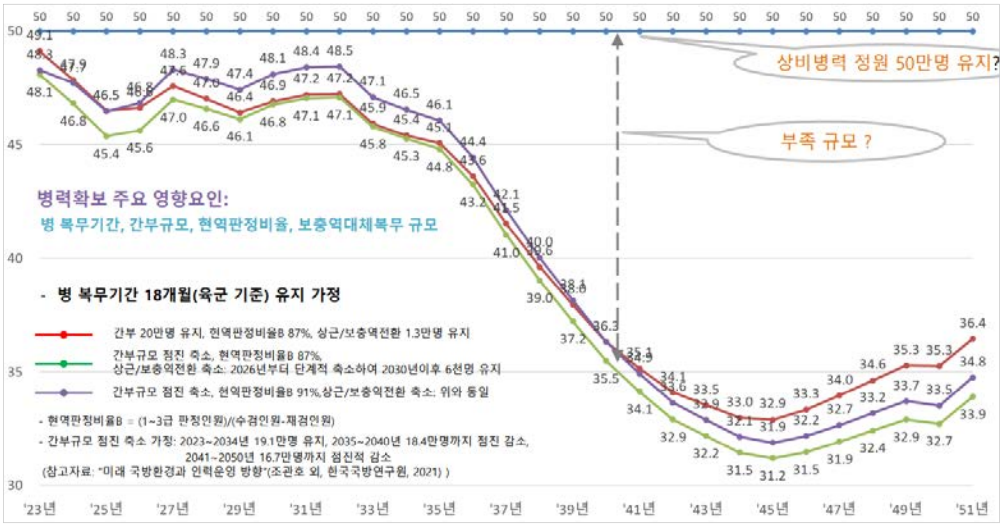
가. 미래 병력자원 변화 전망

대한민국은 세계적으로 유례없는 초저출산 국가가 되었고, 국가 소멸을 우려하는 위기감이 확산되고 있다. 이러한 문제는 수십 년 전부터 예견된 것이었으나 범국가적인 인구정책을 통한 출산율 반등에 실패하면서 단기간 내에 해소되기 어려운 상황에 직면해 있다. 저출산 문제는 시간차를 두고 학령인구, 병력자원, 지역경제, 성장잠재력, 산업구조, 복지제도 등 사회 전반에 광범위하게 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히 우리나라는 인구 규모가 병력 규모에 직접적으로 영향을 미치는 징병제를 택하고 있어 병력자원 부족에 대한 우려가 커지고 있다.[30]

2023년에 발행된 D-MAPSS[31] 보고서에는 현 체제하에서 병 복무기간과 간부 규모, 현역 판정 비율, 보충역 대체복무 규모 등을 반영한 미래 상비병력 수급 시뮬레이션 결과를 〈그림 7〉과 같이 제시하고 있다. 현재와 같이 간부를 20만 명 규모로 유지하고, 현역 판정 비율을 B 수준[32]으로 적용하며, 상근예비역 및 보충역 전환 병력을 1.3만 명으로 유지한 현 병역제도에서 2020년대 초반부터 병력 부족 현상이 이미 시작된 것으로 나타났다.

30) 정연봉, 『한국군 군사혁신의 비전과 전략』(2025), p.233.
31) D-MAPSS는 "Defense-Manpower Analysis and Support System"의 약자로, 한국국방연구원에서 군 인력 운영을 분석하고 향후 인력 전망을 내기 위해 개발한 웹 기반 시스템이다.
32) 현역판정 비율 : (1~3급 판정인원)/(수검인원-재검인원)

〈그림 7〉 현 체제하 상비병력 수급 시뮬레이션 결과



출처 : KIDA, D-MAPSS, 2023

일정 수준의 병력 규모 유지를 위해 현역 판정 비율을 추가 상향 또는 대체복무의 대폭 축소 등의 조치를 취한다 하더라도 2차 인구절벽이 시작되는 2030년대 중반부터는 부족 병력의 규모가 급격히 증가하여 2040년대부터는 35만 명 수준을 유지하기도 어려운 것으로 나타났다. 특히, 시뮬레이션에서는 간부 규모를 20만 명으로 유지한다는 가정을 한 것임을 고려하면 향후 간부 규모의 설정과 확보방안은 매우 중요한 이슈가 될 것임을 예상할 수 있다. 그러나 우리 군은 2022년 병력 규모를 발표한 이후 병력자원 감소를 반영한 병력 규모를 포함한 병역정책을 향후 어떻게 할 것인지에 대한 방향 설정이 제대로 이루어지지 않고 있다.

병력자원의 질적인 저하 문제도 심각하게 대두되고 있다. 먼저 병사의 질적인 저하 문제는 병사 복무기간 단축과 현역 판정 기준 상향조정에 기인하는 바가 크다. 2021년 12월부로 육군·해병대의 병사 복무기간이 18개월로 단축되면서 병사들의 임무 숙련도가 떨어지고, 병력자원 추가 확보를 위한 현역 판정 비율의 상향 조정으로 병사의 질적 저하가 심화되고 있다. 간부의 질적인 저하는 병사 복무기간 단축과 처우 개선이 직접적인 요인으로 작용하고 있다. 현행 병역제도에서 병역의무자는 병사로 복무할지 간부로 복무할지를 선택할 수 있는데 병사의 복무기간 단축과 처우 개선은

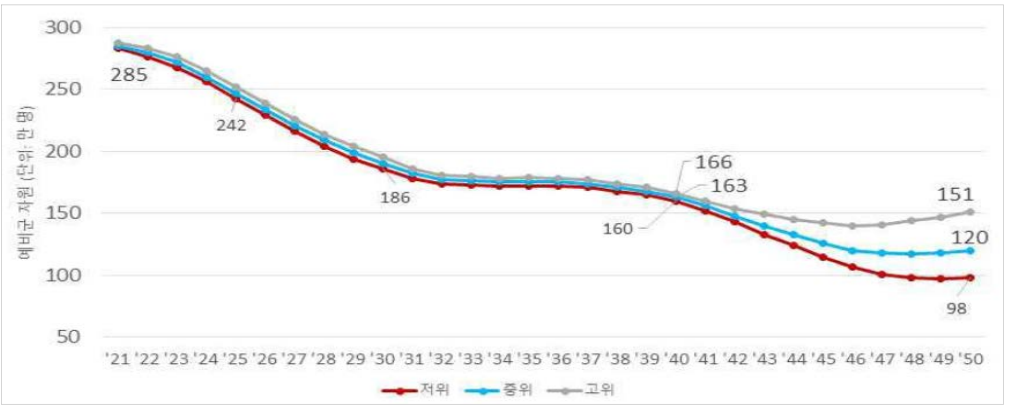
병역의무자가 간부 선택을 기피하는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 즉, 병사에 대한 혜택은 간부에게는 상대적인 박탈감으로 느껴져 간부로의 진로 선택에 부정적인 영향을 미치는 것이다. 실제로 최근 간부지원율은 장교와 부사관 모두 하락추세에 있으며, 2차 병력자원 절벽 시기인 2036년 이후 더욱 심화될 것으로 예상된다. 특히, 인구감소로 일할 사람이 부족한 상태에서 사회와 일자리 경쟁에서 직업군인이 경쟁력을 잃게 되어 직업군인의 자질에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.[33]

나. 예비군자원 감소 전망

인구절벽의 영향은 비단 상비병력에만 미치는 것이 아니라 예비군자원에도 직접적으로 영향을 미치게 된다. 한국국방연구원 자료에 따르면 예비군자원은 〈그림 8〉과 같이 2021년 275만 명에서 점차 감소하여 출산율 저위 기준으로 2025년에는 242만 명, 2040년에는 약 160만 명 수준으로 급감할 것으로 예측하고 있다.

이처럼 급격하게 줄어드는 예비군자원의 감소 현상은 전시 병력 소요의 70%를 병력동원에 의존하는 현재의 인력정책으로는 수요를 충족할 수 없으며, 특히, 군의 중추 계급인 상사와 원사, 소령, 중령 등 간부의 부족 현상은 현재에도 심각한데 미래에는 더욱 심화될 것으로 보인다.

〈그림 8〉 예비군자원 추계(2021~2050년)



출처 : KIDA 대외학술활동시리즈 2021-34, “미래 국방환경과 병력운영”, 2021.5.25, p.12.

33) 정연봉의 앞의 책, pp. 237~238.

2. 국방예산 부족

미군이 총체전력정책을 도입한 배경을 보면 베트남 전쟁 이후 반전 여론을 고려해 모병제로 전환하여 병력획득의 어려움에 기인한 바가 크지만 한편으로는 국방예산의 대규모 삭감으로 적정 규모의 군사력 유지에 어려움을 겪은 것도 큰 원인으로 작용하였다. 미래 한국군에서 군사력 혁신에 소요되는 예산을 적정수준으로 확보하는 데는 많은 저항을 받게 될 것이다. AI 기반 4차 산업혁명이 가속화되면서 상대적 기술 약소국인 한국은 경기 침체 등으로 충분한 국가예산 편성이 제한되고, 고령화 사회에서 국민 복지에 소요되는 예산 증가 등으로 국방예산 편성에 압박을 받게 될 것이다. 따라서 제한된 국방예산으로 정예 강군을 건설하기 위한 다양한 방법을 모색하여야 하며, 예비전력과 민간 자원의 적극적인 활용이 그 대안이 될 것이다.

3. 예비전력에 대한 부정적 인식

예비전력을 신뢰성 있는 전투력으로 인식하지 않는 사회적 분위기는 예비전력 정예화를 저해하는 가장 큰 걸림돌이며, 이는 곧 미래 총체전력 건설의 직접적이고 심각한 장애물이다. 예비전력을 신뢰성 있는 군사력으로 인정하지 않는 배경에는 예비군이 국군조직에 포함되지 않은 구조적 문제점과 이로 인한 심각한 낙후성 때문이며, 이러한 현상은 일반 국민은 물론 심지어 예비군을 관리하고 운용하는 현역 군인과 예비전력관리 군무원들에게까지도 부정적인 영향을 미치고 있다.

‘예비전력은 국방예산을 들이지 않고도 공짜로 얻을 수 있는 전력’이라는 인식도 깊이 내재 되어 있다. 최근에 와서는 일부 개선되었다고는 하나 아직도 예비군훈련 보상비 지급 수준은 최저 시급에도 미치지 못하고 있으며, 상비예비군의 급여와 복지 혜택 수준 역시 현역에 비하여 상당히 낮은 수준으로 국방예산 편성 과정에서 매번 후 순위로 밀려나 개선이 되지 않고 있다. 따라서 예비전력을 상비전력 부족을 대체하는 주요 전력으로 자리매김하기 위해서는 현역에 준한 보상과 예우가 보장되어야 한다.

예비전력을 유사시 ‘무제한’적으로 동원할 수 있는 전력이라고 인식하는 경향도 개

선되어야 한다.[34] 국군의 전시부대계획을 보면 예비군자원의 가용성과 개전 초기 동원 집행능력을 고려하지 않고 증·창설부대를 과도하게 편성한 경향이 있으며, 이러한 문제점은 개전 초기 집중된 증·창설부대 전체의 부실로 귀결될 가능성이 높다. 즉, 제한된 자원으로 너무 많은 부대를 편성하다 보니 동원 지정율이 떨어지거나 적격자원의 편성률이 낮아지게 되는 것이다. 특히 간부자원의 부족은 이러한 현상을 더욱 심화시키고 있으며, 미래 과학 기술군 체계하에서 전문인력의 동원 능력은 더욱 약화될 것이다.

미래 강한 국방력 건설이 상비전력의 혁신만으로 달성되기 어렵다고 볼 때 예비전력에 대한 부정적 인식의 개선은 국가 총력전 수행을 위한 '총체전력' 건설의 선결조건이다. 우리는 국가 총력전을 얘기하면서 국가 총력전 수행의 주요한 축인 예비전력의 역할과 육성에 대해서는 등한시해 왔으며, 이는 예비전력에 대한 올바른 인식의 부재에서 기인한 바가 크다 할 것이다.

4. 경직된 예비군제도[35]

예비군제도는 1968년『향토예비군법』제정 이후 "국민 총동원" 성격의 국가 안보 장치로 설계되어 왔다. 그러나 안보환경과 사회·경제·인구구조 변화에 유연하게 대응하지 못한 면이 있다. 복무기간에 있어 일정한 연차(나이)까지 획일적으로 예비군을 편성함으로써 인구감소와 직업의 다양성을 고려한 효율적인 예비군 운영이 제한되고, 예비군부대의 편성 면에서도 작전적인 고려보다는 자원관리에 치중한 면이 있으며, 보상 기준이 비현실적으로 설정되어 동기 부여가 부족하다.

예비군제도의 경직성은 근본적으로 관련 법령의 구조적 한계와 연결되어 있다. 국군조직법은 작전부대 중심으로 지휘체계를 규정한 반면, 예비군법은 예비군의 조직과 편성을 별도로 규율함으로써 지휘권과 운영권이 분산되어 유연성이 제한된다. 병역법과의 연계도 부족한데 병역법은 현역·보충역 중심으로 규정하고 있어 전역 이후의

34) 군 구성원과 관련 정책을 추진하는 당사자들도 우리 군의 동원체제에 대한 깊이 있는 이해가 부족하고 막연하게 '동원계획은 정상적으로 시행될 것이다.'라고 생각하는 경향이 있다.

35) OpenAI, ChatGPT 대화 응답: "예비군제도의 경직성과 법령과의 관계는?", 2025. 9. 15, https://chat.openai.com 를 참고하여 재정리

예비군 운용과 유연하게 이어지지 않는 부분이 있으며, 특히 병력자원 감소 현실에 맞춘 예비군 편성 기준 조정 근거가 미흡하다. 보상 및 복지 관련 법령도 미비하여 『예비군법』과 『병역법』은 주로 의무와 편성에 치중하고 있고, 『군인사법』과 『군인연금법』 등은 현역 중심으로 규정되어 예비군에 대한 보상과 복지는 뒷전으로 밀려나 있다.

따라서 이러한 제반 문제점을 보완하기 위해서는 법적 정합성 확보, 유연한 편성 규정의 도입, 보상·복지 규정 강화, 예비군 운영 재량 확대 등의 조치가 필요하다.

제3절 군사력 건설 기회요인

국방력 건설의 기반은 국력이라고 볼 때 세계 10대 경제 대국으로 성장한 대한민국의 잠재력은 미래 '튼튼한 국방' 구현을 위한 총체전력 건설에 기회요인으로 작용할 것이다. 특히 고도로 발달한 우수한 산업조직(기업)과 사회시스템, 분야별 전문가로 구성된 예비군과 민간인력의 가용성, 전시 동원 영역의 국제사회로의 확장성 등은 미래 군사력 건설의 기회요인이다.

1. 우수한 산업조직과 사회시스템의 가용성

세계 10대 경제 대국으로 성장한 대한민국은 전쟁을 수행하는 데 필요로 하는 장비와 물자의 조달 능력을 비교적 충분히 갖추고 있다. 특히, 세계 5위권으로 도약한 방위산업의 발전은 중요한 무기체계를 스스로 조달할 수 있는 능력을 갖추고 있으며, 전쟁물자의 수급 측면에서는 자주국방을 상당 부분 달성했다고 볼 수 있다.

전쟁물자의 전시 동원(조달)은 국내뿐만 아니라 외국에 진출한 기업을 통해서도 가능하다. 개전 초기 북한의 미사일 등으로 산업시설과 비축시설의 파괴가 예상되는 상황에서 해외 진출기업 등을 통한 '국제동원(가칭)'이 가능하여 전쟁지속 능력의 획기적인 향상을 기대할 수 있을 것이다.

아울러 군사작전 지원을 포함한 국가 총력전을 지원할 수 있는 민간 기업과 조직

을 포함한 사회시스템이 고도로 발달한 점도 미래 군사력 건설의 큰 장점이다. 예를 들어 민간 기업의 수송 시스템은 군의 수송부대 기능을 대체할 수 있고, 물류 시스템과 업체는 보급부대 기능을 대체할 수 있다. 사회의 뛰어난 의료 시스템과 병원들은 의무 기능을 대체할 수 있고, 정보·통신·보안 시스템의 발달은 군의 정보·통신·사이버 기능을 대체할 수 있다.

사회에 전반적으로 구축되어 있는 치안·산불·교통 감시체계는 후방지역작전을 수행하는 데 있어 정보감시 자산으로 활용할 수 있으며, 고도로 발달한 도로와 교통시스템은 군사력의 기동화 운용을 통한 절약과 집중이 가능한 여건을 제공하고 있다.

이처럼 민간 분야의 고도화되고 충분한 역량은 군의 전투근무지원 기능을 대체하여 오히려 군보다 더욱 효율적인 지원이 가능할 것이며, 현재 상비군으로 편성되어 있는 전투근무지원 기능부대들을 민간조직과 상비예비군으로 대체할 수 있는 여건이 성숙하였다.

아울러 후방지역의 지역방위사단(상비군)과 지역예비군부대로 이중 편성되어 있는 부대를 '지역방위부대'로 통합 편성하고, 이를 지휘 통제하는 주요 직위자는 상비예비군으로 대체함으로써 지역방위사단의 현역 병력을 전방 상비부대로 전환할 수 있을 것이다.

2. 우수한 예비군과 민간인력 가용성

대한민국의 예비군은 세계 최고 수준으로 평가 받고 있다. 이는 예비군의 99%가 현역 복무를 마친 베테랑으로 구성되어 있기 때문이다. 비록 2040년경에는 예비군자원이 160만 명 수준으로 감소하더라도 적절한 보상과 동기를 부여한다면 총체전력을 구성하는 핵심 인력을 충당하는 데 어려움이 없는 수준이다. 필요에 따라서는 예비군 복무를 마치고 퇴역한 예비군들도 '재복무예비군'으로 편입할 수 있으며, 현역 복무 후 사회 직업과 연계한 우수인력을 적재적소에 활용한다면 상비군 감축에 따른 전력 공백을 보완하는 대체전력으로서 오히려 현역보다 우수한 역량 발휘가 가능할 것이다.

국가총력전 수행을 위한 '총체전력'을 육성하는 데 있어 또 하나 관심을 가지고 발

전시켜야 할 대상은 고도의 전문성을 갖춘 민간인력의 활용이다. 지금까지 우리 군은 전쟁에 필요한 모든 기능을 군에서 완벽하게 갖추는 개념으로 군구조를 편성하는 경향이 있었다. 그러나 한반도라는 제한된 영역에서 전쟁을 수행하는 우리 군의 특성상 비전투부대까지 정규군 조직으로 편성하여 대비할 필요는 없다 할 것이다. 따라서 민간 분야의 기업과 조직, 우수한 민간인력을 활용하는 방향으로 정책을 수립하고, 이를 어떻게 발전시킬 것인가를 고민하여야 한다. 미래 한국의 선진화된 산업시스템과 국민의 역량은 해당 분야 군부대의 기능을 충분히 대체할 수 있는 수준으로 발달하였다.

3. 동원 영역의 글로벌 확장성

1, 2차 세계대전부터 최근의 러-우 전쟁까지 현대전의 양상을 보면 자국의 군사력과 자원만으로 전쟁을 수행하는 사례는 드물며, 어떤 형태로든지 글로벌 영역에서 우방국의 지원을 받아 전쟁을 수행하고 있다. 미래 한반도에서 발생 가능한 전쟁은 북한과 주변국과의 분쟁인데 어떤 경우에도 국가 총력전 수행이 불가피하고 장기전으로 돌입 시 전쟁 지속에 따른 예비전력(인력과 물자)의 확충 여부가 전쟁의 승패를 좌우할 것이다. 그러나 국내 주요 생산시설과 비축시설이 적국의 미사일 유효사거리 내에 있어 개전과 동시에 심대한 피해가 예상되고, 전시 생산인력의 감소, 원자재 확보 제한 등 다양한 요인으로 국내 동원은 상당한 어려움을 겪게 될 것이다.

이러한 상황에서 대안으로 고려할 수 있는 방안은 국제사회로부터 필요한 전쟁물자를 확보하는 것(가칭 '국제 동원')이다. 수출을 통한 경제발전정책을 일관되게 추진해 온 대한민국은 전 세계를 대상으로 '경제 영토'를 확장해 왔으며 미래에도 이러한 정책은 더욱 강화될 것이다. KORTA(The Korea Trade-Investment Promotion Agency, 대한무역투자진흥공사)가 2025년 1월 2일 발표한 해외 진출기업 수는 84개국 9,930개에 이른다.[36]

국제사회로부터의 동원(조달) 물자는 무기체계와 일반물자로 구분할 수 있다. 우선

36) OpenAI, ChatGPT 대화 응답: "한국의 해외 진출 기업 수는?", 2025. 10. 9, https://chat.openai.com

무기체계는 최근 들어 점차 늘어나고 있는 방산물자 수출물량에서 일부를 동원하는 방안을 고려할 수 있을 것이며, 일반물자는 전 세계적으로 진출한 해외 진출기업과 해외 자회사 등을 통해 필요한 물자를 조달하거나 동원하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

제4절 예비전력 현상 진단

우리 군은 인구구조 변화에 따른 병력자원의 급격한 감소에 대비하기 위하여 부대 개편 등과 연계한 군 전투력 강화를 추진하고 있으며, 현역의 전투력 증강뿐만 아니라 예비전력 전투력 증강을 통한 정예화를 추진하고 있다.[37] 그러나 외국의 예비전력 건설사례에 비추어 볼 때 우리의 예비전력은 많은 문제점을 안고 있다. 미래 총체전력을 구성하는 주요 전력으로서 역할을 수행하기 위해서는 '제2의 창설' 수준의 혁신적인 정비가 필요하며 주요 문제점을 적시하면 다음과 같다.

첫째, 예비전력의 역할과 위상에 관한 인식의 문제로 예비군의 위상이 명확히 정립되어 있지 않다. 지금까지 우리의 국방정책은 상비군을 주전력으로 하는 체제를 유지하고 있다. 이로 인해 예비군에 대한 인식은 상비전력의 보조전력 혹은 여분(spare)의 개념으로 여겨져 왔고, 이로 인해 전문화되고 정예화된 예비군이라기보다는 단순히 규모 위주의 양적인 관리에서 벗어나지 못하고 있다. 예비전력의 위상에 관해서는 전문가들마저도 예비전력을 상비전력의 보조전력이자 유사시 운용전력으로 한계를 설정함으로써 전·평시 실효적인 군사력 건설로 이어지지 못하고 있으며[38], 국가적인 재해재난으로 국가의 모든 역량이 투입되는 상황에서도 예비군은 동원 자체를 고려하지 않고 있다. 예비전력의 개념 면에서도 예비전력을 통합적인 전투력을 발휘하는 '부대'로 보기보다는 개별적인 '보충 자산'으로 인식하고 있다. 따라서 예비전력이 상비전력과 동반전력으로서의 위상을 갖추고 독자적인 영역에서도 전투력 발휘가 가능한 '부

37) 국방부, 『2022 국방백서』, 2023.2., p.134.
38) 정원영은 "유사시 동원을 통해 전력화되는 잠재적인 군사적 요소"라고 정의하고 있고, 박휘락은 "상비전력을 보완 보충하기 위하여 사전에 지정 및 계획된 군사력"이라고 정의하고 있다.

대'로 변신하기 위해서는 예비전력을 육성하고 운영하는 관계자 모두의 인식개선부터 이루어져야 한다.

둘째, 인력구조 측면에서 복합적인 취약성을 안고 있다. 현역 전역자에 전적으로 의존하는 예비군 특성상 인구감소와 상비군 감소에 따른 예비군 규모는 점차 감소하고 있으며, 영관장교와 상·원사 등 특정 계급의 간부예비군과 희소병과 및 특기의 예비군이 소요 대비 턱없이 부족하다. 현역과 예비역 복무가 단절되어 있고, 연차별 복무유형을 구분하는 체계는 예비군 운영의 융통성 부족으로 이어지고 있다. 잠재적인 예비전력인 민간인력의 활용도 미흡하다. 병역 의무(현역, 예비군 복무)를 마친 퇴역 예비군과 사회의 우수한 전문인력은 운영 여부에 따라 훌륭하게 군사 업무를 수행할 수 있는 자원임에도 불구하고 이를 적극적으로 활용할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다. 아울러 2040년 기준 160만 명 수준까지 감소하는 예비군 규모를 고려한 예비군 운영계획에 대한 논의와 부족한 예비군의 확충방안에 대한 대책 수립도 지지부진하다.

셋째, 부대구조 측면에서는 전시 초기 동원소요가 집중되어 있고, 대규모로 계획되어 있는 전시 확장부대의 소요에 대한 검증도 필요하다. 미래 가용 병력(현역, 예비군) 규모를 고려 시 현재 전시부대계획에 반영되어있는 증·창설부대의 확장계획을 충족하기 어려운 측면이 있다. 과거 병력집약형 부대구조에서 수립했던 전시 부대 확장계획은 예비군자원의 감소를 고려하여 조정하거나 부족한 예비군자원을 대체할 수 있는 민간인력 활용대책을 강구하여야 한다. 후방지역을 방위하는 지역예비군부대와 직장예비군부대도 미래전 양상과 사회환경 변화를 고려하여 혁신적인 개편이 요구된다. 지역예비군부대는 인구절벽과 도시지역 자원집중으로 자원 불균형 현상이 점차 심화되고 있으며, 인구소멸지역의 기초지자체(시·군·구)에서는 미래 1개 군에 1개 중대도 편성하기 어려울 것이다. 직장예비군부대는 공장 설비의 자동화 등으로 점차 줄어들고 있으며, 직장방호가 반드시 필요한 직장 대다수가 자원 부족으로 예비군부대를 편성하지 못하고 있다. 따라서 미래 예비군자원 감소를 고려한 전시부대계획을 재검토하여야 하며, 후방지역작전을 수행하는 부대도 지역방위사단과 지역예비군부대를 통합하여 새로운 부대로 재편하여야 한다.

넷째, 전력구조 측면에서는 노후화된 무기체계와 비축물자의 저장 관리시스템 구축 면에서 취약하다. 동원사단과 동원보충대대 등에 편제된 주요 장비의 대부분이 내구연한을 초과한 구형 장비이며 그나마 부수 기자재가 부족하여 동원과 동시에 전투력 복원부터 해야 할 수준이다. 비축물자의 저장관리 시스템도 갖추어져 있지 않아 기능 발휘가 제한되고 전장 투입 시간이 지연되는 등 구조적인 취약점을 안고 있다.

다섯째, 예비군훈련의 현실성 및 효율성 부족이다. 외국의 예비군에 비해 상대적으로 짧은 훈련 기간도 문제지만 현역과 분리된 예비군훈련의 통합 및 연계 문제, 신분별 훈련과목의 적절성, 이를 뒷받침할 실전적인 훈련장의 확보 등 개선해야 할 문제가 산적해 있다. 아울러 예비군 보류제도에 따른 예비군훈련 축소 및 보류 문제도 해결해야 할 사안이며, 훈련 기간 연장이 제한되는 상황에서 과학화 훈련을 통한 훈련성과 제고 문제도 반드시 풀어야 할 과제다.

여섯째, 국가동원체계의 취약성이다. 우리 군은 전시소요 대비 병력과 물자의 60% 이상을 동원에 의존하고 있고, 육군의 편성된 부대 대부분이 전시 동원을 통해 부대를 확장하여 임무를 수행하는 구조로 되어 있다. 그럼에도 불구하고 평시 동원에 관한 법률조차 제대로 갖추고 있지 않을 뿐 아니라 부분동원, 총동원, 자원관리 등을 다루고 있는 법률이 별도로 나뉘어져 있다. 동원을 집행하는 주무부서도 자원에 따라 각 부처별로 분산되어 있고 이를 조정·통제할 기능을 갖춘 제대로 된 정부 조직도 없는 것이 현실이다. 또한, 동원소요의 대부분이 동원령 선포 후 1주일 이내에 집중되어 있어 개전 초 극심한 사회 혼란과 적의 교란 방해 활동 등을 고려할 때 적시적인 집행 역시 의문시되고 있다. 거기에 최근 저출산으로 인한 병역 가용자원의 감소와 동원자원의 인력구조의 불균형으로 적재적소에 병력을 지정하기도 어려운 현실인데 병력과 물자의 동원소요의 적절성도 제대로 검증해보지 않았을 뿐 아니라 실질적인 자원 조사나 훈련도 이루어지지 않고 있다. 따라서, 동원소요의 최적화, 인력구조의 불균형 해소, 장비 및 물자의 동원 능력 검증과 함께 법과 제도의 개선이 시급하다.

일곱째, 예비전력 육성기반인 법령과 국방기획관리체계의 취약성이다. 먼저, 예비군의 신분과 조직·운영에 관한 법률적 근거가 미흡하다. 예비군은 법적으로 국군조직에 명확히 포함되지 않아, 유사시 '병력동원소집'과 같은 특정 상황에서만 군인 신분으로

전환되며, 평시에는 군인으로 인정되지 않는다. 또한, 병역법과 예비군법으로 이원화된 관리체계는 예비군 관리 및 동원체계의 혼선을 초래하고 있다. 국방기획관리체계 측면에서도 예비전력 정예화를 위한 소요 제기와 예산 반영체계가 미흡하다.

여덟째, 예비군에 대한 보상과 예우 면에서도 보완 소요가 많다. 예비군의 동원이나 훈련에 대한 보상 수준이 터무니없이 적다는 비판이 꾸준히 제기되고 있는데, 일반 훈련의 보상비는 식비와 교통비 실비 변상에 그치고 있고, 동원훈련 보상금도 현역에 준하는 처우에 미치지 못하고 있어 예비군들의 불만을 사고 있다. 상비예비군에 대한 보수(임금, 4대 보험 등)도 비현실적인 수준으로 미래 상비군 규모를 확장하여 우수한 인력을 유인하기 위해서는 상비군에 준한 보상과 예우가 보장되어야 한다.

마지막으로 상비예비군제도의 불완전성이다. 2014년 출발한 간부예비군 비상근복무제도(現 상비예비군제도)는 동원부대의 전투준비태세 유지나 전투력 효과 제고 측면에서 우수한 제도임이 입증된 바 있다. 이후 2021년 법률 개정을 통해 현재의 단기 및 장기 상비예비군제도로 발전해 왔다. 그러나 아직도 불확실한 신분, 급여 등 복지 문제, 정예자원 확보를 위한 제도 보완, 실질적인 훈련 제한 등 여러 가지 문제점을 안고 있다.

제5절 시사점 종합

우리 군은 그동안 예비전력 정예화를 위해 나름대로 개혁을 추진했다고는 하나 급속하게 발전하는 과학기술의 접목과 상대 적국의 군사 위협에 대응하기에는 역부족이었다는 것을 인정해야 한다. 미래 한국군의 가장 큰 리스크인 병력자원의 감소와 국방예산의 제한 등을 고려할 때 경제적이면서 효율적인 예비전력으로 상비군 부족을 극복해야 한다는 방향성에는 이견이 있을 수 없다. 따라서 미래 국가총력전을 수행하기 위한 강력한 군사력 건설을 위해서는 한국의 실정에 맞는 군사사상과 정책 수립을 통해 국민의 의지를 결집하고 강력하게 추진하여야 하며, 총체전력을 구성하는 한 축으로서 예비전력 정예화 논리와 정예 예비전력 건설 방향성을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 거시적 개념에서 한국군의 군사사상을 정립하여야 한다. 군사사상이란 전쟁

을 어떻게 준비하고 수행할 것인가 하는 의지적 측면으로서의 전쟁지도 및 수행신념과 이를 바탕으로 한 군사력 건설 및 운용에 관한 개념적 사고체계로 정의한다. 군사사상은 군사 문제 전반을 해결하기 위해 처음 직면하게 되는 첫 번째 사고의 단계로서 군사력 건설과 운용의 사상적 기초를 제공한다. 따라서 미래 한국군의 군사사상은 '국가 총력전 수행'과 이를 구현하기 위한 '총체전력 건설'을 지향하며, 이와 연계한 예비전력 중시 사상을 발전시켜야 한다.

둘째, 총체전력 건설을 뒷받침하는 실천 방안을 정립하여야 한다. 이를 위해서는 한국의 실정에 맞는 '총체전력정책'을 구상하고 그 실천 방안을 구체화한다. 즉, 미래 상비전력 혁신과 연계하여 총체전력의 한 축인 예비전력과 민간자산의 활용 및 건설 방안에 대해서 구체적인 대안을 제시하여야 한다.

셋째, 미래 신뢰성 있는 예비전력 건설을 위해 누구나 수긍할 수 있는 논리적이고 체계적인 제도를 설계하여 제시하여야 한다. 즉, 예비군 편성, 예비군부대 구조, 예비군부대 무기체계, 전시 동원체계 등 제반 분야에 대한 개념 정립이 필요하며, 예비전력의 영역은 민간전력까지 포함하는 광의의 개념이 되어야 한다.

넷째, 예비전력에 대한 국민의 보편적인 인식개선을 물론, 군의 구성원에 대한 인식 변화를 유도하여야 한다. 과거 경험을 볼 때 군 구성원에 대한 인식 변화는 일반 국민의 인식개선보다 어려운 면이 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 앞에서 언급한 군사사상과 연계한 '예비전력(동원)사상'을 정립하고 간부 양성단계부터 제반 교육훈련 과정에 포함하여 예비전력에 대한 올바른 '인식(觀)'을 정립하여야 한다.

다섯째, 예비전력의 범주를 국내에만 국한할 것이 아니라 국제사회까지 확장하여야 한다. 한반도라는 협소한 전장에서 고도로 밀집된 군사력의 충돌로 인해 발생 가능한 피해 상황 등을 상정하여 전쟁지속능력을 보장하기 위한 대안을 마련해야 하며, 그 하나의 방안으로 해외에 진출한 기업과 우호적인 국가들과의 다자안보체제 구축을 통해 모색하여야 한다. 즉, 국제적인 역량을 통합 운용할 수 있는 국방정책을 수립하고 국제동원(가칭) 시행체계를 발전시켜야 한다.

제4장

한국군의 총체전력정책 구상

제1절 외국의 군사혁신과 예비전력 건설사례

1. 미국의 총체전력정책 추진과 예비전력 혁신 사례

가. 미국의 총체전력 정책 도입 배경

미국의 총체전력정책(Total Force Policy)은 1970년대 당시 미국이 처했던 복합적인 국제적, 국내적, 그리고 국방 환경적 요인들이 상호작용한 결과로 도입되었다. 이러한 요인들은 미국이 국방예산을 감축해야 하면서도, 증가하는 위협에 맞서 군사력을 유지해야 하는 모순적인 상황을 극복하는 과정에서 정립되었다.

1) 국제적인 요인 (International Factors)

첫째, 베트남 전쟁의 장기화는 미국에 막대한 인적, 재정적 손실을 가져왔고, 국민 사이에서는 전쟁 피로감이 심화되었다. 당시 존슨 대통령은 반전 여론으로 인해 예비군 동원을 자제하는 상황이었다.

둘째, 소련 및 중국의 위협 증대를 들 수 있다. 1960년대 후반에서 1970년대 초반은 데탕트[39] 시대였음에도 불구하고, 미국 국방부는 소련과 중국의 군사적 위협이 지속적으로 증대되고 있다고 인식했다. 특히, 소련은 이 기간에도 미사일 능력 증대, 전략 및 전술 핵무기 증가, 지상군 강화를 추진했으며, 중국도 핵무기 개발 및 운반 수단 개발을 진행함으로써 미국 역시 군사력 유지가 필수적이라고 인식되었다.

셋째, 구소련을 중심으로 한 바르샤바조약기구의 군사력 증대로 서방은 서유럽에서 전략적으로 열세한 상황이었고, 서유럽의 안정을 위해 미군이 지속적으로 주둔해야

39) 데탕트(Detente)란 프랑스어로 '긴장 완화'라는 뜻으로, 1960년대 말부터 1970년대 중반까지 지속된 미국과 소련 사이의 관계를 개선하여 군사적 긴장을 줄이고 외교적으로 협력하려고 한 외교정책과 국제관계를 지칭한다.

할 필요가 있었다.

마지막으로 중동지역 불안정성의 증가이다. 제3차 및 제4차 중동전쟁은 중동지역의 정치적, 군사적, 외교적 불안정성을 보여주었으며, 미국은 중동에서도 소련의 영향력에 대응하기 위한 군사적 수요가 있다고 판단했다.

2) 미국 국내적인 요인 (Domestic Factors)

첫째, 미국 내 경제 상황의 악화이다. 미국은 국제수지 적자 지속, 금본위제 문제, 베트남 전쟁으로 인한 재정 적자와 통화량 증가로 스태그플레이션(Stagflation)[40]을 겪는 등 경제 상황이 악화되었다. 이는 국방예산 감축 압력으로 이어졌다.

둘째, 사회복지 제도의 확대이다. 1960년대 존슨 대통령의 '빈곤과의 전쟁'을 시작으로 사회복지 지출이 확대되었으며, 닉슨 행정부에서도 이 기조가 유지되어 국방예산보다 사회복지 예산이 정책 우선순위를 갖게 되었다.

셋째, 베트남 전쟁의 장기화로 인한 국민 여론의 악화이다. 전 국민적인 반전 운동, 미라이 학살 사건[41], 전사자 증가 등으로 인해 미국 국민의 군대에 대한 인식이 부정적으로 변했으며, 이는 징병제 폐지에 대한 여론을 더욱 확산시켰다.

3) 국방 환경 요인 (Defense Environment Factors)

첫째, 징병제에서 모병제로의 전환이다. 베트남 전쟁의 장기화와 징병 제도의 불평등성에 대한 불만이 증가되면서 일반 국민은 징병제보다 모병제를 선호하게 되었다. 1969년 모병제 전환을 대선 공약으로 내 건 닉슨 대통령의 당선으로 미국은 징병제를 폐지하고 모병제로의 전환을 추진하게 되었다.

둘째, 국방예산 감축 압력의 증대 속에서도 미군의 현대화 소요는 오히려 증대되었다. 경제 위기와 사회복지 소요 증가로 국방예산 감축이 불가피한 상황이었으나, 소

40) 스태그플레이션(Stagflation)은 침체(stagnation)와 폭등(inflation)의 합성어로 경제 침체와 물가 상승이 동반되는 현상을 말하며, 1965년 영국의 재무장관 아이안 맥리오드(Iain Macleod)가 최초로 사용하였다.

41) 미라이 학살 (My Lai Massacre)은 베트남 전쟁 중인 1968년 3월 16일 남베트남 미라이에서 발생한 미군에 의해 벌어진 민간인 대량 학살사건으로 350여 명의 희생자는 모두 비무장 민간인이었던 것으로 밝혀졌다.

련과 중국의 위협에 대응하고 군사적 우위를 유지하기 위한 미군 현대화 소요는 오히려 증가했다.

마지막으로 군내 마약 문제 및 군의 부정적 이미지의 확산을 들 수 있다. 베트남 파병 미군 내 마약 사용이 심각한 사회 문제로 대두되면서 군에 대한 대중의 신뢰와 이미지가 더욱 저하되었다.

이러한 복합적인 요인들로 인해 미국은 국방예산을 줄이면서도 군사력 수준을 유지해야 하는 모순적인 상황을 극복하기 위해 닉슨 행정부는 총체전력정책을 도입하게 된 것이다. 이는 레어드 국방장관의 총체전력 개념 제시와 에이브람스 육군참모총장의 '상비사단 증편여단 개념(Round-Out)' 적용으로 구체화 되었다.

나. 미국의 총체전력정책 개념

미국의 총체전력정책의 기본 개념은 첫째, 상비군의 일차적 증원대상으로서 예비군을 활용하는 것이며, 둘째, 모든 이용 가능한 상비군, 예비군, 민간인력 및 연합국 자원 등을 통합적으로 사용하는 것이다.[42] 이러한 교리에 의거하여 평시에는 국가안보정책, 군의 전략, 국외 파병이 허용하는 최소한의 상비군만을 유지하며, 상비군과 예비군과의 능력과 전력을 효율적으로 통합한다는 목적을 달성하고자 하였다. 이에 따라 미군 현역의 상당 부분을 예비군으로 대체되었으며, 이들 예비군으로 하여금 전시의 임무 수행뿐만 아니라 평시의 주요 작전 임무를 수행하도록 하고 있다.

총체전력이란 단순히 상비전력과 예비전력의 합을 의미하는 것을 넘어, 이들을 함께 편성하고 운용하며 관련 정책을 수립하고 훈련을 통해 전쟁 수행 능력을 유지하는 것을 망라하는 유기적이고 조직적인 전력을 의미한다. 평시에는 국가안보 정책, 군사전략, 해외파병이 허용하는 최소한의 상비군만 유지하며, 상비군과 예비군의 능력과 전력을 효율적으로 통합할 수 있는 방안으로써 상비군과 예비군의 전력배합(Force-Mix) 최적화를 추구한다. 즉, 총 병력 소요를 정해놓은 상태에서 병력 운용 및 예산 사용의 효율성을 달성하는 것이다. 이에 따라 현역 사단은 주방위군과 연방

42) 이필중, 『군사동원론』(서울: 국방대학교, 2003), pp. 46-47.

예비군부대의 보강을 통해서만 완전 편성이 가능하도록 부대구조를 개편하였고, 육군의 경우 '하나의 육군(One Army)' 개념을 적용하여 예비군 조직을 상비군 편제표에 반영하였다.

총체전력정책이 시행되면서 미군 현역의 상당 부분이 예비군으로 대체되었고, 이들 예비군으로 하여금 전시 임무 수행뿐만 아니라 평시의 주요 작전 책임까지 수행하도록 하였다. 과거 상비군의 보조적인 역할에 머물렀던 예비군이 전쟁 발발 초기에 신속히 동원되어 상비군과 동등한 입장에서 임무를 수행하는 전력체로 변화되었다. 그 중에서도 '선발예비군(Selected Reserve)'이 총체전력의 핵심으로 간주되고 있으며, 전시 임무의 필수 요소로 전력의 우선권을 부여받는다. 현재 미국은 이러한 총체전력 개념하에서 〈표 5〉의 현황과 같이 약 6:4의 비율로 상비군(현역)과 예비군을 관리 운용하고 있다.

〈표 5〉 미군의 상비군과 예비군 배합 현황(2024년 기준)

구분	총병력 (100%)	상비군 (62.7%)	예비군(37.3%)			비고 (병력구성비)
			계	연방예비군	주방위군	
계	2,048,100	1,284,500	763,600	333,600	430,000	100%
육군	944,800	445,000	499,800	174,800	325,000	48.4%
해군	395,000	337,800	57,200	57,200	-	20.2%
해병대	204,300	172,300	32,000	32,000	-	10.4%
공군	494,600	320,000,	174,000	69,600	105,000	20.5%
우주군	9,400	9,400	0	-	-	0.5%

출처 : Defense Budget Overview United States Department of Defense Fiscal Year 2025 Budget Request Revised April 4, 2024.

먼저 상비군인 현역(Active-Duty) 부대는 총병력의 62.7%인 128만 명 수준이다. 전원 현역(상비군)으로 편성되어 있으며, 다양한 전투수행이 가능한 여단 단위 모듈화 부대로 구성하고, 이를 지휘할 수 있는 지휘부(작전사, 군단, 사단)와 작전적 지원이 가능한 전투지원 및 전투근무지원부대로 편성되며, 단기적으로 단독 임무수행이 가능한 신속대응군 역할을 수행한다.

예비군은 연방예비군과 주방위군으로 구성되며 37.3% 수준인 76만여 명에 달한다.[43] 연방예비군(Reserve)은 전·평시 현역(상비군)을 장기적(전략적)으로 지원하는 작전지속지원부대로서의 역할을 수행한다. 주(州)방위군(National Guard) 역시 전원 예비군으로 편성되어 평시 州 방위(테러 등)와 재난에 대응하며, 전시에는 현역(상비군) 부대를 증원·교대하는 역할을 수행한다.

다. 미국의 예비군제도

미국의 모든 시민 및 영주권을 취득한 남성은 병역의무 등록을 하여야 하며, 이중 군 복무 지원자는 현역병이나 예비군부대 또는 주방위군 중 하나를 선택하게 되는데 복무유형은 아래의 표와 같이 현역과 예비군 기간이 연계된 복무제도를 운용하고 있다.

〈표 6〉 미국의 군 복무제도

구분	현역사병 4년 복무	현역사병 3년 복무	현역사병 2년 복무	6개월 단기복무	특기소지자 3개월 복무
계	6년	6년	6년	6년	8년
현 역	4년	3년	2년	6개월	3개월
긴급예비군	-	1년	2년	6개월	3개월
대기예비군	2년	2년	2년	2년	8년

출처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 『국가 예비전력 연구』(2022), p.246.

예비군의 조직은 연방예비군(육군·해군·공군·해병), 주방위군, 해안경비대로 구분하며, 신분은 긴급예비군(Ready Reserve), 대기예비군(Standby Reserve), 퇴역예비군(Retired Reserve)의 3개 유형으로 분류된다. 예비군 역종별 세부 분류 및 내용은 〈표 7〉과 같다.

43) 매년 발간되는 미 국방예산서에는 각 군별 선발 예비군의 정원을 규정하고 있으며 2024년 정원은 763,600명으로 되어 있다.

〈표 7〉 미국 예비군의 복무유형

구 분			인원(비율)	내용
전체 예비군 수			1,213,130명	
긴급예비군 (Ready Reserve)	선발예비군 (Selected Reserve)	계	763,600명 (100%)	정원에 MT(47,727명, 6.2%), ADOS (69,200명, 9.2%)가 포함된 현황임
		① 부대편성 예비군(TPU) Troop Program Unit	541,819명 (70.9%)	예비군부대에 비상근(Part-Time) 복무하며, 부대단위로 집중 편성되어 있는 예비군으로 선발예비군의 70~80% 규모 * 연간 최소 훈련일은 38일 월1회 주말 훈련(1박 2일, 연 12회) + 연14일 연속 동원훈련 * 예비전력사령관은 TPU 신분으로 ADOS 추가 복무
		② 상근예비군 (AGR) Active Guard Reserve	90,286명 (11.8%)	예비군부대 및 일부 현역(상비군)부대에 상근(full-time)하며, 예비군훈련, 관리, 모집, 운용, 계획 등에 운용되는 기간요원으로 선발예비군의 10% 규모 * 진급, 급여, 복지, 복무기간(계급정년) 등 조건은 현역과 동일
		③ 개별동원 예비군(IMA) Individual Mobilization Augmentees	14,568명 (1.9%)	현역부대의 신속한 전시확장을 위해 개별 충원되는 예비군으로 선발예비군의 1~2% 규모이며, 주로 기술직이나 전문적인(동원/예비군업무 등) 능력이 요구되는 관리/참모 직위에 운용 * 연간 14일 동원훈련만 실시
	개인 준비 예비군 Individual Ready Reserve		239,303명	군 복무기간이 남아 있으나 현재 복무하고 있지 않는 연방예비군 * 국가 위기시 강제동원 가능/연1회, 1회 소집
	미 복무 주방위군 Inactive National Guard		2,677명	군 복무기간이 남아 있으나 현재 복무하고 있지 않는 주방위군 * 국가 위기시 강제동원 가능/연1회, 1회 소집
대기예비군 Stand-by Reserve			19,296명	군 복무기간이 남아 있으나 긴급 예비군 임무수행이 곤란한 자 * 건강상 보류, 직업상 사회 필수 인력으로 분류
퇴역예비군 Retired Reserve			188,254명	20년 이상 복무후 퇴직연금 수령자 (60세 미만) 및 수령 대기자 * 국가 위기시 강제동원도 가능

출처 : 배용인, "병력자원 부족에 따른 인력구조 및 예비전력 강화방안"(서울안보포럼 세미나 자료, 2024.7.16.), p.78.

라. 미국 예비군제도 평가

미국 총체전력 정책의 특징은 예비군의 효율적인 운용을 통해 경제적이면서도 굳건한 대비태세를 유지하고 있다는 점이다. 특히 상비군부대는 예비군 편성 없이 100% 현역으로만 편성하고, 예비군부대인 주방위군과 연방예비군은 상비군 편성 없이 상근예비군(AGR)과 비상근예비군(TPU)만으로 부대를 운영하는 점과 ADOS(Active Duty Operation Support)와 밀텍(MT: Military Technicians) 등 다양한 유형의 인력 운영을 통해 상비군과 예비군부대 부족 인력을 충원하고 있는 점은 경제성과 유연성 면에서 높게 평가된다.

아울러 모병제에 따라 계약자의 의무복무기간을 6년으로 설정하고 개인의 의사에 따라 상비군과 예비군의 복무기간을 다양하게 선택할 수 있도록 한 점은 현역 복무와 예비군 복무를 엄격하고 구분하여 적용하고 있는 한국군과 큰 차이가 있으며, 한국군 간부의 복무 형태를 개선할 때 검토의 가치가 있어 보인다. 즉, 현역과 예비군 복무 총량제 개념을 적용하여 개인 의사에 따라 현역과 예비군의 복무기간을 선택하게 함으로써 인력 수급의 유연성을 기대할 수 있을 것이다.[44] 미국이 적용하고 있는 예비군 신분에 대해서도 검토가 필요하다. 우리 예비군은 병역법에 따라 병력동원소집 또는 병력동원훈련소집이 되었을 때만 현역에 준한 신분을 갖게 되고, 예비군법에 따른 훈련이나 지역방위작전 수행을 위해 동원되어 임무를 수행 중에는 민간인 신분으로서 처우를 받고 있다. 그러나 美 예비군 대원은 훈련소집 등으로 상비군 또는 예비군부대에 복무 중일 때는 군인의 신분으로 현역과 동일한 처우를 받고있는 점은 예비전력 정예화를 추진하는 우리에게 시사하는 바가 크다.

2. 이스라엘의 예비전력 건설사례

가. 개요

이스라엘은 유럽, 아시아 및 아프리카와 접하고 있고 팔레스타인과 지속적인 유혈충돌 등 안보 위협에 대응하기 위하여 공세적이고 속전속결을 지향하는 군사전략을

44) 정진섭·곽정근, “상비병력 급감에 대비한 예비병력 확충방안”, 국방대학교 기초연구과제(2024), pp. 42~43.

채택하고 있다. 그러나 950만여 명에 불과한 적은 인구로 인하여 대규모 상비군 유지가 제한되는 한계를 극복하기 위하여 국민 총동원체제(시민군제도)를 채택하고 있다.

이스라엘은 국민개병제에 의한 시민군 제도로 남·여 모두에게 병역의무를 부여하고 있으며, 남자는 2년 8개월, 여성은 2년간 군에 복무하게 된다. 군 입대를 위한 징병검사는 만17세에 실시하여 만18세가 되면 신체·심리·언어 등 다양한 검사와 개인별 적성과 특성을 파악하여 병과를 분류한다. 장교 양성을 위한 사관학교나 별도의 과정 없이 징집 후 1~2년 복무한 사병을 대상으로 장교 지원자 중 우수한 자원을 선발하여 장교훈련학교에서 일정 기간(약 6개월) 훈련 후 장교로 임관한다. 대부분의 국민이 군 복무를 보람으로 인식하고 있기때문에 일반적인 특례제도나 대체복무제도를 유지하지 않고 있다. 다만, 종교적인 이유로 병역을 거부하거나 충원 과잉으로 인해 군 복무를 하지 않는 자는 병원이나 경찰서 등 공공기관에서 복무하고 있다. 이스라엘 병역의 종류는 〈표 8〉과 같이 가드나, 현역, 예비군, 민방위대로 구분된다.

〈표 8〉 이스라엘 병역의 종류

구 분		연 령	임무 및 기능	비 고
가드나		14~17세	준 군사훈련 유사시 전투근무지원	전시 연락·통신·간호· 보급분야 보조역할
현역(상비군)		18~21세 (남 32월,여 24월)	예비군 동원 전까지 억제, 평시 응징보복	평시 예비군 관리 및 지원
예비군	제1예비역	남 21~39세 여 20~34세	동원예비군으로 국방의 주력 부대	최전방 전투지원, 공수, 기갑/기계화부대
	제2예비역	남 40~44세 여 35~38세	후방지역 방어임무	보병여단, 지원병과
민방위대		45~54세(남자)	경계, 치안, 재해복구	지역/직장 단위 편성

출처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 앞의 책, p.251.

이스라엘의 병력규모와 전력배합 비율은 〈표 9〉와 같이 상비군은 총 전력의 27%에 해당하는 17만여 명으로 평시 경계 및 초동대처와 근무지원부대로 운용하고, 총 병력의 73%에 해당하는 예비군 46.5만 명을 유사시 주전력으로 운용하고 있다.

〈표 9〉 이스라엘의 상비군과 예비군 전력배합 현황

구 분	계	상비군	예비군
계	64.15만명(100%)	17.65만명(27.5%)	46.5만명(72.5%)
육 군	53.3만명	13.3만명	40만명
해 군	1.95만명	0.95만명	1만명
공 군	8.9만명	3.4만명	5.5만명

출처 : 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.200

나. 이스라엘의 예비군제도

이스라엘은 적은 인구로 주변 아랍제국에 대응하기 위해 예비군을 주 전력화 함으로써 최대의 전투역량을 보유하려고 하고 있다. 이스라엘의 의무복무를 마친 군인은 모두 예비군으로 편성되며 남자는 44세, 여자는 38세까지 복무하되, 조종사, 중장비 기사, 군의병 등 특수직위자의 복무기간은 국회의 결정에 의해 현재 49세까지 복무한다. 여성도 예비군 복무에 남자와 차이가 없으며, 다만 임신 또는 출산, 육아 시 예비군 임무가 해제되나 필요시 지속적인 임무수행이 가능하며, 전체 예비군의 10% 정도이다.

〈표 10〉 이스라엘의 예비군 복무체계

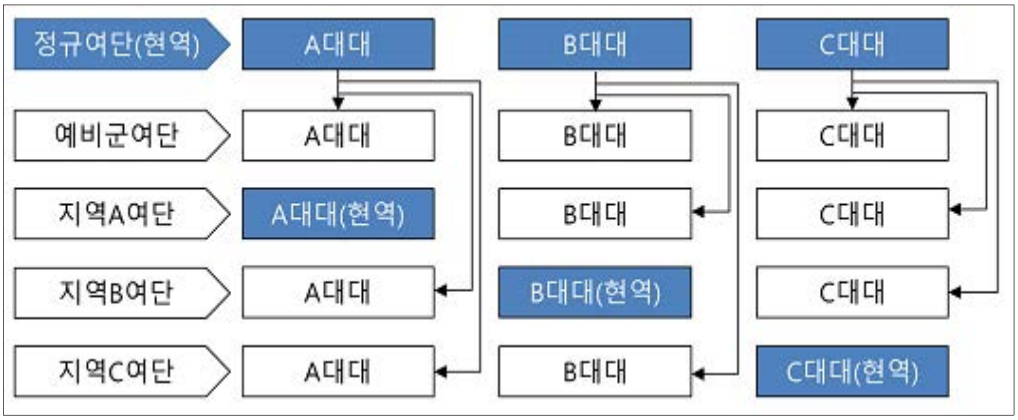
구 분	임무 및 기능
동원예비군	• 제1, 2예비역 중심으로 공격 주력군 • 여단 단위 부대 편성 • 지상 주력군 : 40만 명 수준 동원
지역방위군	• 집단농장, 협동농장, 기타 요원을 부락 단위 중대 편성 • 담당지역 방어 및 동원부대에 대한 제한적 지원임무 수행 • 역종 구분없이 국경전략촌, 취약지 민방위대를 통합하여 편성
민방위대	• 민방위사령부 예하 지역별 조직(지역-지구-반-세포-가호) • 적 공격 지연, 정보 제공, 평시 산업군 임무 수행
후방 긴요요원	• 전·평시 주요 산업기관의 산업군, 필수요원은 동원면제 (전기, 급수,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

출처 : 국방부, 앞의 책, p.204.

이스라엘 예비군은 기능에 따라 동원예비군, 지역방위군, 민방위대, 후방 긴요요원으로 편성하며, 예비군의 임무와 기능은 〈표 10〉과 같다.

이스라엘군의 부대편성은 〈그림 9〉와 같이 현역부대(상비부대) 근무 경험을 최대한 활용할 수 있도록 현역부대와 혼성 편성 또는 예비군 위주의 부대편성 등을 적용한다.

〈그림 9〉 이스라엘군의 부대편성 방법



출처 : 박무춘 등, "국방혁신 4.0과 연계한 미래 예비군훈련체계 연구", 2023.12.21. p.18.

예비군 편성의 특징은 최초 예비군부대 지정 후 거의 변화 없이 같은 부대에 고정 배치하고, 현역 시절부터 약 7~15년 동안 같은 부대에서 생활하기 때문에 평생 전우처럼 결속을 유지하게 되므로 이는 전투력 발휘의 기반이 되고 있다. 또한, 중대장 이상 예비군부대 지휘관들은 소집되는 기간 외에도 평시 소속 대원들과 자주 연락 및 방문을 통해 접촉을 유지하므로 지휘관에 대한 상호 이해와 결속력을 배가시킬 수 있는 장점이 있다. 중·대대장은 연간 50~100일 동안 부대 업무에 관여하는 미군의 비상근 복무(Part time)와 같은 임무를 수행한다.[45]

예비군의 진급은 전 계급을 대상으로 시행하며, 소령·중령은 예비군 경력으로, 대령은 소정의 시험 합격 시 진급을 하게 되며 신분별 진급에 따른 보수교육을 실시한다.

예비군에 대한 지휘관리는 총참모부에서 일원화하여 관리하며 예비군에 대한 자원

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

관리 및 정책 수립은 인사참모부에서, 동원물자 및 장비에 대한 관리는 군수참모부에서 담당한다. 제대별 동원예비군 관리 전담부서를 운영하며, 동원지역은 보병 여단 단위로 수 개의 도시나 10~30개의 동원구로 편성하고 동원구장에게 임무를 부여한다.

예비군의 교육훈련은 총참모부 통제하에 연간 훈련계획에 의거 특기훈련과 부대훈련으로 구분하여 예비군 신분인 지휘관 책임하에 실시하며, 여단급 이상 부대훈련은 현역 지휘관이 시행한다.

예비군 특기 훈련은 분대장급 이상 간부교육과 장교 및 부사관의 진급 보수교육, 각개훈련, 과외 교육과정으로 구분하여 현역과 통합하여 학교 교육을 실시한다. 부대훈련은 부대 단위 협동작전능력 향상과 개인별 전투기술배양을 목표로 집체훈련시간의 60%인 31일간(제1예비역 기준) 연속 또는 2회로 구분하여 연차별 훈련을 한다. 소집훈련은 전역 후 3년 동안 계급별로 전투병은 매년 25일, 전투지원병은 54일, 장교는 84일이며, 3년에 1회 30일까지 동원지정된 예비군대대에 소집되어 책임지역 도로 및 병참선 경계, 지역정찰, 불순분자 침투 방지 등 작전 임무를 수행하고 있다. 또한, 매년 동원훈련을 1주간(5일) 대대 단위로 실시하며, 역종별 예비군훈련과 내용은 다음과 같다.

〈표 11〉 이스라엘 예비군의 역종별 훈련 내용 및 기간

구 분	제1예비역	제2예비역	민방위대
기 간	연 54일	연 38일	연 38일
내 용	• 집체소집 30일 • 매월 비상소집 1일 * 간부요원 : ±7일	• 집체소집 14일 • 비상훈련 : 제1예비역과 동일	• 제2예비역과 동일

출처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 앞의 책, p.254.

예비군 보상은 예비군이 동원되었을 경우 계급 및 복무 연한에 관계 없이 평시 개인별로 사회에서 받는 봉급과 동일한 수준을 국가 차원에서 보상한다. 예비군에 대한 보상 기준은 〈표 12〉와 같다. 이를 위해 이스라엘은 모든 국민이 매월 소득의 1.5~5% 수준에서 세금을 납입하여 예비군에 대한 보상 재원을 확보하고 있다.

〈표 12〉 이스라엘 예비군에게 지급되는 보상금

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

출처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 앞의 책, p.254.

이스라엘의 동원제도는 처음에는 민병조직인 하나가[46]에서 유래되었으며, 1949년 방위복무법이 제정되면서 국민 총동원제도가 확립되었다. 동원령 선포는 국방부장관의 각의에 의해 결정되며 총참모부에서 지역사령부 동원여단으로 전달하여 동원이 시행되고, 동원령 하달 후 20시간 이내에 부대편성을 완료하도록 되어 있다. 이를 위해 개인 및 부대 장구류 일체가 평시부터 부대에 구비되어 있다.

이스라엘 예비군이 사용하는 개인과 부대 물자는 진열식 저장 관리가 원칙으로 모든 전투장비 및 보급품은 여단 단위로 출동준비가 완료된 상태로 관리되며, 이는 동원편성의 복잡성을 간소화하고 전투준비시간을 단축하는 데 큰 효과가 있다. 개인 장비는 중대 단위로 소대와 분대별로 구분하여 관물함 속에 완전군장 상태로 저장하고 있다.

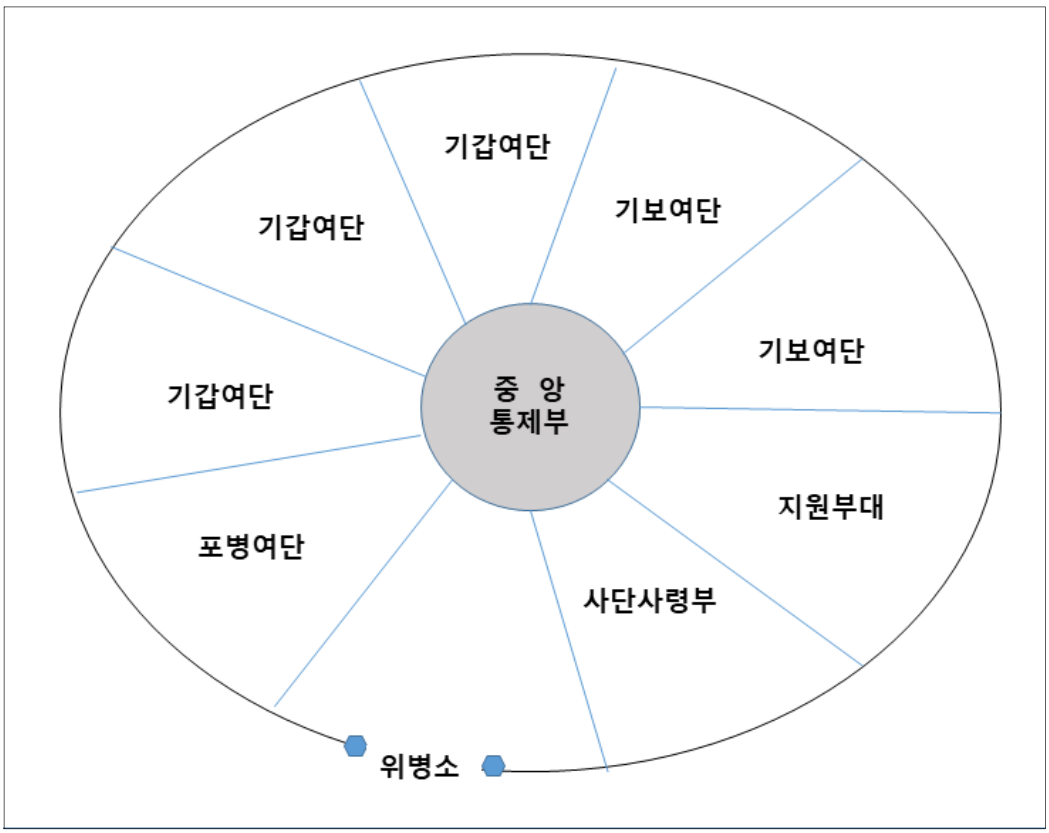
모든 예비군이 자신의 관물함이 있고 각 개인의 물자들이 완전군장 상태로 보관 및 관리된다. 매년 실시하는 정기 훈련 시 자신의 개인장비를 확인하고 관리하는 체계이다. 개인 관물함에는 개인 명패 및 개인장비 카드가 비치되어 있어 관리를 쉽게 하고 있다.

사단의 시설배치는 〈그림 10〉과 같이 중앙통제부를 중심으로 방사선 형태로 여단을 배치하여 접근과 통제가 용이토록 하고 있으며, 전차와 장갑차 등 전투장비는 여단 단위로

46) 이스라엘 방위군 이전에 유대인의 민병대 '하나가'라는 군사조직이 있었으며, 1차 중동전쟁(1948년) 당시 이스라엘 방위군으로 흡수되었다.

습도조절장치가 된 창고에 보관하고 있다. 중앙통제부에서 각 장비상태를 파악하고 시동작업이 가능토록 자동화설비가 구축되어 있으며, 배터리 충전상태를 유지하는 미세전원공급장치가 설치되어 즉각적인 출동이 가능하다.

〈그림 10〉 이스라엘 IDAN 기갑사단 시설배치 개념도



출처 : 국방부, “이스라엘·미국 예비군제도 / 적용가능분야 검토”(2012)

다. 이스라엘 예비군제도 평가

이스라엘의 총동원제도 특징은 상대적으로 부족한 병력자원(인구)의 한계를 극복하기 위하여 국가의 가용 인력을 총동원하는 체제이며, 상비군은 억제전력으로서 평시 경계 임무를 수행하면서 유사시 예비군 동원에 대비한 준비태세 구축과 동원집행 임무를 주 임무로 하고 있다.

예비군부대에 편성된 중·대대장 등 주요 직위자는 연간 50~100일 동안 미국의 비상근예비군과 같은 형태로 동원 즉시 임무 수행이 가능토록 대비태세를 유지하고 있으며, 여군도 남군과 동일한 형태로 예비군복무를 의무적으로 수행하고 있다. 또한, 예비군 진급을 전 계급을 대상으로 실시하며, 직책별 보수교육을 통해 임무수행능력을 갖추고 있다. 즉, 상비군과 동일한 형태의 진급체계 구축을 통해 부족 계급과 병과의 자원을 확보하고 개인의 명예 욕구를 충족하며, 보직의 상승적 변화와 경제적인 혜택까지도 고양하는 효과를 달성하고 있다.

3. 싱가포르의 예비전력 건설사례

가. 개요

싱가포르는 남아시아 말라카해협의 해양교통 요충지에 위치하고 있는 인구 586만 명의 작은 섬나라로 징병제를 채택하면서 시민권자뿐만 아니라 영주권자의 2세 남자에게도 병역 의무를 부과한다. 민족과 인종을 불문하고 징집하며 병역 연기가 불가하나, 일부 특별한 경우에만 병역특혜를 준다.[47] 병역 의무는 군(SAF), 경찰(SPF), 민방위(SCDF) 등에서 근무하며, 전역자 전원을 예비군으로 편성하여 운용하고 있다.

나. 싱가포르의 상비예비군제도

싱가포르군(SAF)의 상비예비군제도는 예비군 복무의 중추적 역할을 하는 제도로써 싱가포르 군대 창설 초기(1966년)에는 현역이 작전에 우선 투입하고 예비군이 지원하는 개념이었으나, 1980년대에 접어들면서 작전의 개념도 현역 위주의 작전이 아닌 예비군이 작전에 우선 투입되는 상비예비군제도(ORNS: Operationally Ready National Servicemen)로 변화하였다.

싱가포르는 국민 징병제와 상비예비군제도를 채택하고 있는데 상비예비군제도는 2년간 현역으로 의무복무 후 10년간 상시 동원 가능한 예비군으로 복무하는 것이다. 예비군

47) 병역 의무에 관한 예외 사례 : 운동선수의 경우 병역의무기간을 줄여주고 있다.

훈련은 연간 6~14일간(최대 40일)의 동원훈련에 참가하며 예비군 복무 종료 연령은 사병 40세, 장교는 50세까지이다. 그러나 평시에도 ME(Military Expert)라는 제도를 활용하여 최대 67세까지 근무하고 있으며, 전문분야(의무, 공병, 군수, 정보)에서 지휘관을 보좌하고, 장비 및 물자를 관리한다. 싱가포르군의 치장장비·물자 보관시스템은 NATO군의 POMCUS 시설[48]을 벤치마킹하여 2017년도에 준공한 MEC(Mobilization and Equipping Center, 동원물자센터)를 들 수 있다.

〈그림 11〉 MEC(Mobilization and Equipping Center, 동원물자센터) 전경

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

MEC는 3·6·9사단 예하 각 여단에 1개소를 보유하고 있으며, 최단시간 내에 부대를 확장할 수 있도록 개인 장비 물자뿐만 아니라 전차, 화포, 탄약, 편제화기 등 전시 예비군이 사용하는 모든 장비와 물자를 Package 개념으로 저장하고 불출하는 물류식 창고이다.

MEC(여단 동원센터) 건물은 4층으로 구성되어 있으며 1층은 여단본부의 치장장비와 물자, 각 층에는 대대별 치장장비와 물자를 보관하고 옥상은 주차장으로 활용하고 있다. 각 대대별로 별도의 층을 사용함으로써 유사시 신속한 장비·물자 지급을 가능하게 하고 이는 신속한 전투준비에 효과적으로 기여하게 된다. 또한, MEC 내부에는 습도통제장치(CHE : Controlled Humidity Environment)를 설치하여 항온·항습이 잘 되

48) Prepositioning of overseas material configured to unit sets(필요 장비 해외 사전 비축 계획)

어 있으며, 제어된 습도 환경은 전차, 장갑차 등 주요 전투장비와 민감한 통신 및 전자전 장비를 보호하고 있다. 현대화된 장비와 물자를 장기 보관이 가능한 최적화된 시설에 저장 관리함으로써 최상의 상태를 유지하고 결과적으로 최상의 전투력을 창출한다.

동원령 발령 시 예비군은 개인장비(필드 백)[49]를 휴대하여 사전 지정된 동원센터(MEC)에 등록하고, 부대장비를 수령하여 부대를 확장하게 되며, 인도인접 절차는 ① 소집명령 전파(전화, 방송매체 등), ②등록(신분확인), ③장비 및 물자 지급, ④탄약지급, ⑤작전계획 교육(주요직위자), ⑥임무수행 등의 순서로 진행된다. 이와 같은 노력의 결과로 과거 10~12시간이 소요되던 장비불출 시간이 5시간 이내로 단축되었으며, 치장 해제 및 정비시간을 단축시켜 작전반응시간을 단축하게 되었고, 평시 장비 관리 인력도 대폭 감소시키는 효과를 가져온 것으로 평가하고 있다.

싱가포르의 상비군과 예비군 규모는 〈표 13〉과 같으며, 예비군이 총병력의 약 80%인 31만 명 수준으로 유사시 중추적인 역할을 수행하고 있다.

〈표 13〉 싱가포르의 상비군과 예비군 전력배합 현황

구 분	계	상비군	예비군
계	385,000(100%)	72,500(18.8%)	312,500(81.2%)
육 군	80,000	50,000	30,000
해 군	14,000	9,000	5,000
공 군	21,000	13,500	7,500

출처 : 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』(2017), p.34.

예비군은 〈표 14〉와 같이 현역과 예비군을 배합한 혼성부대의 형태로 운용한다. 예비군의 동원지정은 현역 복무 2년을 마치고 예비군부대에 대대단위로 편성되는데, 병사의 경우 10년 동안 소속과 보직이 고정되며 간부의 경우에도 진급 등의 사유 외에는 가급적 소속과 보직을 고정하여 운용한다.

49) 필드백은 한국군의 완전군장 품목과 유사하다. 싱가포르군은 이를 6개 그룹으로 세분화하여 동원병력이 사전에 구비할 수 있도록 군용물자 판매소에서 판매하고 있다. 세부품목은 다음과 같다. ①전투복, ②타올, ③티셔츠, 속옷, 반바지, 양말, ④파우더, 화장지, 비누, 지약(솔), 면도기, ⑤배터리, 칼, 양초, 끈, 라이터, 재봉도구, ⑥샌들, 슬리퍼

〈표 14〉 싱가포르 육군 사단별 예비군 편성 "예"

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

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

상비예비군의 훈련 주기는 예비군 1~4년 차는 강화단계로써 개인과 팀웍 위주의 기본전술을 숙달하고 4년 차에 종합평가를 실시한다. 5~7년차는 정예화 단계로써 부대전술을 숙달하고 7년 차에 부대훈련 평가를 실시한다. 8~10년 차는 수준유지 단계로써 통합작전 수행능력을 숙달하며 주요 경계 임무 등 실작전에 투입된다. 훈련 일수는 1~3년차 예비군의 경우 연 6일간 중대급 이하 전술훈련 과제를 숙달(Low Key)하는데, 훈련성과에 따라 지휘관이 훈련 일수를 4일까지 단축시킬 수 있다. 4년 차부터 훈련은 연 14일 훈련하며, 대대급 전술훈련(High Key)을 숙달한다.

예비군에 대한 수당은 근무수당(Service Pay)과 보상수당(Make up pay)으로 나누어 개인의 직장에서 받는 급여 수준으로 국방부에서 임금을 지급한다. 먼저 근무수당의 경우 계급과 직책에 따라 상이하게 지급되며 수당액은 일반적으로 해당 계급의 현역 월급에 훈련일수를 곱하여 지급하며, 보상수당은 예비군이 사회에서 받는 봉급과의 차이에서 받는 봉급과 근무수당의 격차를 보상하기 위한 수당으로 사회 봉급액에서 예비군 근무수당을 뺀 금액을 지급한다. 예비군훈련을 완전히 마쳤을 경우 훈련 종료 수당 300싱 달러(한화 약 26만 원)가 지급된다. 다이빙, 강하 등의 위험 직위에서 임무를 수행하는 경우 위험수당이 보장된다. 1년 단위로 실시하는 체력검정에 통과한 예비군의 경우 개인별 체력수준에 따라 상·중·하로 구분하여 이에 따라 수당을 지급한다. 예비군훈련을 성공적으로 끝냈을 경우 축하 파티를 하고 군에서 운용하는 국내·외 리조트도 이용할 수 있으며, 국방부가 주관하는 국경일 퍼레이드, 국군의 날 행사를 포함한 각종 행사에 초대되기도 한다.

또한, 예비군과 그의 배우자에 대한 보험(사망, 중대 장애에 대한 보상, 70세까지) 가입이 되며 본인이 추가적인 보험료를 납부할 경우 자녀(아들: 18세까지, 딸: 25세

까지)들도 가입이 가능하다. 예비군이 훈련기간에 발생한 질병에 대한 의료지원이 되고 있고 훈련기간이 종료되더라도 지속적으로 치료를 받을 수 있다. 예비군에 대한 세금감면 혜택도 주어지는데 예비군의 경우 1년에 1,500싱달러(한화 약130만 원)의 세금감면 혜택을 받을 수 있다. 심지어 예비군의 부모와 배우자의 경우 1년에 750싱달러(한화 약 65만 원)의 세금을 감면받기도 한다.

싱가포르군의 복지시설은 싱가포르 예비군 협회에서 싱가포르 전 지역에 15개소를 운용하며 문화·교육·쇼핑·레저 등의 서비스를 제공한다. 군용물자 판매소(Life Style E Mart)는 군인들의 복장과 장비(필드팩)를 구매하는 시설이다. 예비군의 경우 개인당 2년 단위 240싱달러(한화 약 20만 원)를 개인장비(필드 팩) 구매비로 지급받는다. 이 밖에도 E-learning 수강을 지원하는데 학술적인 강의, 자격증 강의, 기술 관련 강의 등 1,500개의 강의를 지원한다.

다. 싱가포르 예비군제도 평가

싱가포르는 국민개병제로서 모든 국민이 국방의 의무를 지니고 있고, 전역 후에는 전원 예비군으로 편성된다는 점에서 우리와 일맥상통한 측면이 있다. 싱가포르의 예비군은 상비군과 동일한 위상을 가진 국방의 주력이며, 총체전력의 일부로써 운용되고 있을 뿐 아니라 최근에는 상비예비군(ORNS)이 국방의 중추적 역할을 담당하고 있다.[50] 싱가포르는 'National Service(국가에 대한 봉사)' 개념을 예비군에게도 적용하고 있어 국민 대다수가 예비군 복무를 의무로 인식하고 자긍심이 아주 높다.

싱가포르 예비군제도의 주요 특징은 먼저, 예비군 편성은 만 40세까지로 규정하고 있으나 전문분야 또는 주요장비 및 물자 관리 직위에 복무하는 예비군은 평시에도 ME(Military Expert)라는 제도를 활용하여 최대 67세까지 근무하도록 하는 등 복무에 유연성을 보장하고 있다. 다음으로 싱가포르 상비예비군은 예비군에 편성되는 동안 특별한 사유가 없는 한 보직을 고정하여 운용하면서 강도 높은 훈련을 실시하고 있다. 또한, 예비군에게도 현역과 동일한 장비 및 물자를 지급하고 있고, 현대화된 시

50) 구원근·박현호, "싱가포르 예비군제도 사례를 통해 본 예비전력 연구", 『군사연구』 제148집, 2019.10.24., p.385.

설(MEC)을 설치하여 효율적으로 관리하고 있다, 예비군 복무는 현역 복무의 연장선에서 병역의 의무와 동일하게 관리하고 있다. 아울러 복무와 훈련에 대한 합당한 보상과 복지제도를 갖추어 예비군에게 충분한 예우를 해주고 있다. 따라서 예비군들은 그들의 복무를 국가에 대한 헌신이라고 생각하며 자긍심을 견지하고 있다.

4. 독일의 예비전력 건설사례

가. 개 요

통일 이후 독일의 국방정책은 다양하게 변화했다. 구소련의 해체로 직접적인 안보위협이 사라지자 군대의 임무는 국가 재난을 극복하고 유럽 역내에서 발생하는 갈등을 관리하는 방향으로 맞추어졌다. 통일 이전까지 이어왔던 확장적 군비 정책은 지양하고, 병력 감축을 지속적으로 추진하였으며, 2011년부터 그동안 시행하던 징병제를 모병제로 전환했다. 이러한 변화의 연장선상에서 독일의 병력 감축과 군 구조의 슬림화, 모병제 전환 등으로 인해 예비군의 전략적 중요성이 새로이 강조되기 시작한 것이다.

나. 독일의 예비군제도

독일의 예비전력에 대한 개혁은 2003년과 2011년 두 차례에 걸쳐 발표된 국방전략지침(Verteidigungspolitische Richtlinie; VPR)과 그에 따른 예비전력 구상안(Konzeption der Reserve)에 기초하여 추진되었다.[51] 2003년에 발표한 국방전략지침에 독일군을 파병 중심의 군대로 전환할 것을 공식화하면서 병력을 28만 명에서 25만 명으로 줄이되, 50만 명 규모로 편성되어 있던 동원예비군을 해체하고, 전력강화예비군(Verstaerkungsreserve)과 인력보충예비군(Personalreserve), 일반예비군(Allgemeine Reserve)으로 재편성하였다.

먼저, 전력강화예비군은 상비군부대 예하의 동원보충부대와 지역별 지역방위부대에

51) 정철우·정동현, 『독일의 예비군 개혁과 시사점』, 『주간 국방논단』, 제1804호(2020.6.9.)

근무하는 예비군으로서, 상비군과는 별도 편제로 관리하면서 해체된 동원예비군을 대신하여 평시 동원보충부대와 지역방위부대의 운용과 신속한 전시 동원이 보장되도록 하였다. 인력보충예비군은 현역 군인이 수행하는 역할을 보충 또는 대체하기 위한 예비군으로, 상비군 편제에서 관리된다. 현역 군인이 해외파병, 위탁교육, 장기 휴가, 건강 및 일신상의 사유 등으로 임무를 수행할 수 없을 때 해당 보직의 현역과 동일한 임무수행능력을 갖춘 예비군으로 보충하거나 대체하는 제도로 이를 위해 정기적으로 현역들과 함께 보직수행을 위한 교육훈련을 받는다. 따라서 '거울형 보직(Spiegel Dienstposten)'으로 불린다. 일반예비군은 평시에 특정한 임무를 갖지 않고, 전시 동원령이 선포될 경우에 소집되는 예비군이다. 18세에서 60세까지의 남성 중 예비역에 편성되었거나 아직 복무하지 않은 인원이 대상이다.

평시에 복무하는 전력강화예비군과 인력보충예비군은 편성되는 부대의 임무와 역할에 따라 부대예비군과 지역방위예비군으로 나뉜다. 부대예비군은 상비부대 혹은 동원보충부대에 배정되어 보직을 수행하며, 이들은 전시에 신속한 부대증원과 상비군으로의 편성 대상이 된다. 이를 위해 각기 배정된 병종별로 현역과 동일한 전투기술을 유지하기 위한 교육훈련을 받는다. 나아가 다양한 해외파병에도 참여하는데, 파병국 언어 통역이나 민군 협조 등의 예비군 특화 임무를 수행한다. 실제로 2006년 파병된 8,400여 명의 독일군 중 500여 명이 이런 예비군이었다. 지역방위예비군은 지역방위부대에 편제되어 지역에 대한 방어와 대민 지원을 담당한다.

2011년 부대구조 개편에 따라 동원보충부대는 모두 상비부대에 예속되어 각 상비사단 또는 여단의 지휘를 받도록 하였다. 이를 통해 평시 예비군훈련을 위한 별도의 추가적인 플랫폼이 없이 상비부대 훈련과 예비군훈련을 통합할 수 있도록 하였고, 전시에 상급 상비부대와 동원보충부대 간 유기적 협력이 가능토록 하였다. 독일의 예비군 교육훈련은 부대예비군 및 지역예비군을 대상으로 연간 최대 30일의 군사교육을 실시하며, 훈련에 따른 보상은 보수지원법에 근거하여 일반근로자와 자영업자로 구분하여 지급하고 있다.

다. 독일의 예비군제도 평가

독일 예비군제도는 군사력의 효율적인 운용과 변화하는 안보 환경에 대응하기 위한 여러 특징을 가지고 있다. 독일 예비군은 상비군의 보조역할에 머무르지 않고, 총체전력을 구성하는 핵심적인 전력을 지향하고 있다. 이는 상비군과 예비군이 유기적으로 협력하는 체계를 구축하여 동일한 목적을 추구하고 각자의 역할을 수행하는 것을 의미한다. 또한, 기존의 전통적인 위협뿐만 아니라 사이버전, 심리전, 국제 테러 조직, 난민, 환경 재해, 전염병 등 새로운 안보 위협에 대응하는 등 다양한 안보위협에 대한 대응까지 그 역할을 확장해 나가고 있다.

독일은 예비군제도 개혁을 통해 '상비군과 예비군의 유기적 협력 체계 구축'이라는 목표를 설정하고 이를 지속적으로 추진하고 있다. 병력획득이 어려워진 상황을 타개하기 위해 전력강화예비군과 인력보충예비군을 활용할 수 있는 제도를 도입하여 동원보충부대를 상비부대 예하에 편성했고, 군 조직의 최고위급에 해당하는 합동참모본부 차장과 각 군 참모차장에게 예비군제도 발전 임무를 부여하여 정책 추진의 속도와 용이성을 확보하고 총체전력으로서의 예비군 발전을 지속적으로 추구하고 있다. 국방개혁 초기부터 예비전력을 강화하기 위한 다양한 정책을 추진해 온 우리의 입장에서 충분히 참고할 만한 부분이다. 물론, 독일과 우리나라의 안보환경에는 차이가 있다. 그러나 국방개혁에 따라 상비군 규모가 감축되면서 이를 대체할 수 있는 예비군의 정예화를 중요하게 고려해야 한다는 점은 독일이 안보환경의 변화 속에서 예비군의 전략적 중요성을 인식한 것과 다를 바 없다.

5. 북한의 예비전력 편성 및 위협 평가

가. 북한의 병역제도 개관

북한은 군사 우선 정책에 의존하는 국가운영체제의 특성상 상비군뿐만 아니라 평시 인민의 즉각 동원 및 상비전력화를 위해 현역 복무를 수행하지 않는 14~60세의 국민을 대상으로 임무와 목적이 상이한 예비군과 준군사조직을 운영하고 있다. 북한의 국민개병제로 만 14세가 되면 초모대상자로 의무적으로 등록해야 하고, 16세에 영장

이 발부되어 만 17세부터 현역에 복무하게 된다. 현역 복무기간은 성별과 계급에 따라 상이한데 남자는 17세부터 27세까지, 여자는 17세부터 25세까지 복무하는 것으로 알려져 있다.[52] 현역 복무 이외의 기간에는 준군사조직과 예비군부대에 편성되어 복무하게 된다. 북한의 연령별 병무 이행 과정은 〈표 15〉와 같다.

〈표 15〉 북한의 연령별 병무 이행 과정

연 령	14세	14~16세	16세	17세	~27세	~45세	~60세
복 무 내 역	초모 대상	붉은청년 근위대	징병 검사	현역복무 (여자 25세)		교도대 (여자 30세)	노농 적위군

출처 : 국방대 국가안전보장문제연구소, 앞의 책, p.242.

나. 북한의 예비군 편성 및 훈련

북한의 예비군은 '전인민무장화' 원칙에 따라 전시에는 예비군으로 편성될 수 있도록 모든 사회 조직이 구성된다. 북한의 예비전력은 〈표 16〉과 같이 전투동원 대상인 교도대, 직장 및 지역단위 노농적위군, 고급중학교 군사조직인 붉은청년근위대, 준군사부대로 구성되어 있으며, 그 수는 약 770만 명으로 전체 인구의 약 30%를 차지하는 것으로 추정되며, 유사시 전투지원 및 후방 지역 방어 임무를 수행하게 된다.

52) 2003년 군사복무법의 제정으로 시행된 전민군사복무제에서 남성은 10년, 여성은 7년으로 알려져 있으나 최근 국정원 발표를 근거로 남성 8년, 여성 5년으로 단축된 것으로 분석하는 자료도 있다.

〈표 16〉 북한 예비전력의 편성 및 전·평시 주요임무

구 분	편성 및 전·평시 주요 임무
교도대 (60만 명)	• 현역군인을 제외한 17~45세 남자와 17~30세 미혼여성으로 편성 – 예비전력 핵심 조직으로 유사시 정규군 보강 및 후방지역 방어 • 일반 교도대(교도사단, 교도여단) – 평시 ; 사회질서 유지 및 재난구호 동원, 건설현장 동원 – 전시 긴급동원 전력(전시 전선 전력 최단기간 내 증강) • 대학생교도대 : 전시 간부요원 또는 전선 부대병력 증강에 동원
노농적위군 (570만 명)	• 17~45세의 교도대 미편성자 및 46~60세까지의 군사동원이 가능한 남자와 17~50세까지의 여성 중 교도대에 미편성된 자로 편성 • 평시 : 민방위부 지원, 지역경비 담당 • 전시 : 군의 예비병력으로 후방지역 방호와 지역점령시 유격대 활동
붉은청년 근위대 (100만 명)	• 고등중학교 4~6학년(14~16세), 각 시·도·군 지역별 학교 단위로 편성 • 평시 학업에 종사하면서 사상확립과 군사기술 배양, 대간첩작전 및 대유격전시는 노동적위대 지원 • 유사시 노농적위군과 협동, 후방지역방위를 담당하며, 필요시 청소년 결사대로서 정규군에 보충되어 전투 참가
준군사부대 (40만 명)	• 호위사령부, 속도전 청년돌격대, 군수동원총국, 사회안전부로 분류 • 호위, 치안, 건설 임무를 수행하며, 건설을 담당하는 공병부대는 전시 전방군단 증원임무 수행

출처 : 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 앞의 책, pp. 244~245

북한의 예비군훈련 체계는 '전인민무장화' 원칙에 따라 모든 사회 조직원이 전시 상황에 대비하여 훈련을 받도록 구성되어 있다. 2024년 초 북한 당국은 "전쟁에 대비하라"고 위기를 선동하며 민간인 군사 훈련(민방위 훈련)을 예년보다 혹독하게, 정규군 수준으로 실시하고 있는 것으로 알려진 바 있다.[53] 북한의 예비군 및 준군사조직의 훈련체계는 〈표 17〉과 같다.

53) 이지희, "'전쟁에 대비하라' 北 군사훈련 강도 높여···민방위 훈련 정규군 수준으로 실시", 『통일과 미래』, 2024.1.31.

〈표 17〉 북한 예비군 및 준군사조직의 훈련체계

구 분	예비군 및 준군사조직 훈련체계
교도대	• 교도대는 평시 정규군 수준의 강도 높은 훈련을 하며, 야외전술 및 종합훈련, 병과별훈련, 정규군과 합동훈련으로 구분하여 실시 • 일반교도대 연간 30일 동원훈련, 해상교도대 연 120시간 훈련 • 대학생교도대는 연간 190여 일의 교내훈련과 2학년 재학시 6개월간 군부대에 동원되어 입영 집체훈련 실시
노농적위군	• 당 민방위부 주관 하 연간 15일(160시간) 동원 및 자대훈련 • 교도대 및 붉은청년근위대와 함께 비상 소집 후 각개전투, 수류탄 투척 등 진지 점령 훈련과 2~3일간 야간 경계근무 실시
붉은청년 근위대	• 연간 160시간 교내 훈련, 방학 중 7일의 야영훈련 실시

출처 : 국방대학교, 앞의 책, p.245를 참조하여 연구자가 재정리

다. 북한의 예비군 위협 평가

북한의 예비군은 1960년대 초에 제시한 '전 인민 무장화' 원칙에 따라 전시에 현존전력으로 전환할 수 있는 거의 모든 사회 구성원을 예비전력으로 구성하고 있다. 그 결과 북한의 예비전력은 2022년 기준 약 770만 명 이상의 병력으로 전체 인구의 약 30%를 차지하는 것으로 추정된다.[54]

북한의 예비군 및 준군사조직은 유사시 정규군을 지원하고 후방지역을 방어할 수 있도록 편성되어 있고, 그 무장 수준은 조직의 성격에 따라 차이가 있다. 예비전력의 핵심 조직이라고 할 수 있는 교도대의 경우 현역과 동일한 개인화기를 보유하고 있고, 공용화기는 정규군 보병사단의 70~80% 수준으로 구비하고 있어 동원과 동시에 정규 군단에 배속되어 임무수행이 가능하다. 예비군은 평시부터 강도 높은 훈련을 받고 있다. 우리의 동원사단과 유사한 교도사단, 교도여단은 연간 30일을 부대 입영 훈련을 진행하고 있고, 우리의 지역예비군과 유사한 노농적위군 역시 연간 15일, 약 160여 시간을 훈련하는 등 장기간 훈련하고 그 강도도 정규군 수준의 혹독한 훈련을 실시하고 있어 현역에 준한 수준의 전투력을 보유하고 있는 것으로 평가된다.

54) 국방부, 『2022 국방백서』, 2023.2. p.334.

6. 함의와 시사점

가. 외국의 예비군제도 비교 분석

외국의 사례를 보면 큰 틀에서 군사력 건설 패러다임의 축이 전통적인 상비전력에서 예비전력 중심으로 이동하는 추세이다. 인구수가 적은 국가는 선택의 여지 없이 예비군을 군사력의 주력으로 육성하고 있으며, 병력자원이 많은 국가도 예비군의 경제성과 총체전력 강화 차원에서 예비전력의 역할을 확대하고 있다. 즉, 상비군과 예비군을 통합하여 운용하는 '총체전력 정책'을 추진하고 있는 것이다. 국가마다 정책의 명칭은 다르지만 기본적인 개념은 상비전력과 예비전력의 총합을 총 군사력으로 인식하고 발전시키고 있다. 미국은 상비전력의 동반전력으로서, 이스라엘과 싱가포르는 예비전력이 오히려 주 전력으로서의 위상을 가지고 역할을 수행하고 있다.

병역제도에 있어서는 지원병제도로 전환하는 추세이나 이스라엘과 싱가포르와 같이 안보 상황이 위중한 국가에서는 총력방위태세 확립과 국민의 안보 의식 고양 차원에서 개병제를 유지하고 있다. 미국은 현역복무와 예비군 복무가 연계된 통합복무제도를 채택하고 있으며, 이스라엘과 독일은 병력 충원 이후 잉여자원 처리문제와 연계하여 특별복무제도를 적용하고 있다. 아울러 미국과 이스라엘은 예비군 간부의 평시복무제도를 적극 활용하고 있다.

예비군의 역할 면에서는 전통적인 군사적 위협은 물론 비군사적 위협까지 임무 영역을 확대하고 있으며, 국제분쟁과 평화유지 작전에 참여하는 등 파병임무에도 적극 활용하는 추세이다. 예비군의 기능별 편성도 현역부대 확장 등 상시 동원에 대비하는 동원예비군과 후방지역 안정임무를 수행하는 지역방위예비군, 전면전 시 총동원에 대비하는 대기예비군 등 다양한 상황을 상정하여 편성하고 있다.

예비군이 사용하는 무기·장비·물자는 상비군이 사용하는 것과 큰 차이가 없다. 이는 예비군이 상비군의 동반전력 또는 주 전력으로 인식하는 당연한 결과이며, 특히 이스라엘과 싱가포르는 현역 지휘계통에 의해 예비전력이 관리되고 육성되는 일원화 체제를 구축하고 있어 상비군과 균형 잡힌 전력증강이 가능하다. 아울러 "Fight Tonight" 개념에 의거하여 상황 발생 즉시 임무수행이 가능한 무기·장비·물자의 확

보와 저장 및 관리시스템이 구축되어 있다. 부족한 장비 물자를 전시 동원을 통해 보충하겠다는 한국군과는 사뭇 다르다.

〈표 18〉 외국의 예비전력 제도 비교

구분	미국	이스라엘	싱가포르	독일	북한
국방정책	총체전력정책	총동원체제	총체적 방어 (상비예비군)	동맹과 집단안보방위	전인민무장화
병역제도	• 지원병제 * 전시 징병제 • 현역·예비역 연계복무제도	• 국민개병제 (시민군제) * 특별복무제도	• 징병제	• 징병제 (통일 당시) • 지원병제 (2011 이후)	• 징병제
예비군 비율	• 37.3% - 상비군 128만 - 예비군 76만	• 73% - 상비군17.6만 - 예비군46.5만	• 81% - 상비군 7만 - 예비군 31만	• 13.5% - 상비군 17.7만 - 예비군 2.76만	• 86.5% - 상비군 120만 - 예비군 770만
예비군 역할 (임무)	• 연방예비군 - 국가방위 • 주방위군: - 지역안정, - 연방군지원	• 국가안보의 주력군	• 국방의 중추	• 연방군 충원 • 연방군과 일반사회연결 • 자국방위	• 정규군보강 • 전투지원 • 후방지역방어 • 재난/건설동원
예비군 복무유형	• 긴급예비군 • 대기예비군 • 퇴역예비군	• 동원예비군 • 지역방위군 • 민방위대 • 후방긴요요원	상비예비군 (기능별 미구분)	• 전력강화예비군 • 일반예비군	• 교도대 • 노동적위군 • 붉은청년근위대
예비전력 무기체계	• 현대화율 80% • 항온항습시설	• 상비군과동일 • 여단단위비축	• 상비군과 동일 • 동원물자센터 구축		• 교도대현역동일 - 공용화기 70~80% - 개인화기 동일
훈련기간	• 동원훈련 2주 • 주말훈련 192H	• 25~84일 • 3년 1회 30일 소집근무	• 연간 40일	• 동원훈련 12일	• 교도사단 30일 • 노동적위군 15일
동원기구	• 예비군차관보 • 국방부/육군성 전담기구 • 예비군사령부	• 총참모부에서 현역과 총괄지휘	• 국방총장이 현역과 총괄지휘	• 연방군인사관리청 • 연방군예비군센터 • 예비군회	• 중앙군사위원회 • 국방성 * 상비군과 총괄지휘
보상/예우	• 현역과 동일수준 • 각종수당, 보험/연금	• 사회봉급수준	• 현역수준보상 + 차액보상	• 소득수준보상 - 일반근로자, 자영업자구분	• 물질적 보상 무 • 정치이념적 보상 * 보상보다 통제
진급제도	전계급대상	전계급대상	전역계급 유지	제한적진급가능	전역계급유지

출처 : 연구자가 정리

이스라엘과 싱가포르는 여단 단위로 모든 장비·물자가 세트화되어 있고, 동원훈련 시에는 전시 사용하는 장비·물자를 치장 해체하여 사용하고 재치장하는 시스템을 구축하고 있다. 미국, 싱가포르, 이스라엘 등 3국 모두 전차, 장갑차, 총포류 등 주요 장비를 습도조절 장치가 된 시설에 보관함으로써 장비 관리 소요도 줄이고 작전 반응시간도 단축하고 있다.

예비군훈련은 상비군 수준의 전투력 발휘가 가능토록 충분한 훈련시간을 편성하고 있으며, 미국의 경우 주말 훈련을 통해 생업을 보장하고 있다. 아울러 실전 상황을 상정한 훈련과 병행하여 첨단 과학기술을 활용한 과학화 훈련을 확대하여 훈련경비는 줄이고 예비군 부담은 줄이면서 훈련성과를 제고하고 있다. 또한, 충분한 보상과 복지 혜택을 통해 정예예비군으로 유인하고 있다. 훈련 또는 동원에 응한 예비군에게는 현역에 준한 급여와 각종 수당을 지급하고 있으며, 예비군 보상 재원 마련을 위한 대책을 강구하고 있다.

사례분석 국가들은 동원전담기구와 기관을 설치하여 전력기획단계부터 상비군과 균형을 유지하고, 현역과 연계된 일원화된 지휘통제체계를 구축하고 있으며, 상황에 따라 선별동원, 부분동원, 총동원과 같은 다양한 동원시스템을 구축하고 있다.

나. 한국군 예비전력 건설에 주는 시사점

전술한 바와 같이 주요 국가들의 예비전력 건설사례를 볼 때 한국군의 예비군 역할도 단순히 상비군의 보조전력을 넘어 국가 총력전 수행의 핵심이자 실질적인 전투력 발휘를 보장하는 정예 전력으로 거듭나야 한다는 점은 누구도 부인하지 못할 것이다. 이에 따라 외국의 사례가 우리 예비전력 건설에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 총체전력의 한 축으로서 예비군의 역할과 위상을 정립해야 한다. 상비군은 평시 경계 및 전쟁 억지, 국지도발 시 신속대응 전력으로서의 역할을 수행하고, 예비군은 상비군의 전력을 보강하고 후방지역 통합방위 작전의 주전력으로 운용하며, 유사시 전쟁을 종결짓는 주 전력으로서의 위상을 명확히 해야 한다. 이를 위해 우선적으로 국군조직법을 개정하여 예비군을 국군조직의 구성원으로 명확히 포함하고, 군인

사법을 개정하여 평시 훈련소집 시에도 군인 신분을 부여해야 한다. 또한, 현재의 실비 변상 규정과 강제성이 결여된 선택적 보상의 수준을 정당한 보상 수준으로 개정해야 하고 이에 필요한 예산 확보방안을 마련해야 한다. 또한, 군과 병무청으로 이원화된 예비군 조직 및 관리체계를 일원화해야 한다.

現 상비예비군제도를 발전시켜 예비군과 상비군의 전시 효과적인 전력배합을 가능하게 하고, 전문 역량을 갖춘 민간인력의 지원예비군 편입과 함께 평시 재난 지원 분야 활용까지 적극적으로 검토해야 한다. 또한, 예비역 진급 기회 확대, 퇴역예비군의 재복무 제도 도입 등을 통해 우수자원 확보 및 장기 활용을 유도해야 한다.

예비군훈련 면에서는 메타버스 기반의 원격교육과 소집훈련을 병행하고, 예비군 감소를 고려하여 동원훈련장과 지역예비군훈련장을 통합하여 권역단위 통합 예비군훈련장을 구축하며, 가상현실(XR) 및 모의 장비(LVCG) 등을 활용한 과학화 훈련을 통해 훈련의 효율화를 도모해야 한다.

이러한 모든 것의 기반이 되는 것이 예비군에 대한 국민의 인식이라고 할 수 있다. 예비군이 국방에 반드시 필요한 조직이고 나아가 핵심 전력이라는 점을 국민이 함께 인식할 수 있도록 하고, 예비군 스스로 자긍심을 갖도록 정책적, 제도적 노력을 기울여야 한다.

제2절 현대전에서 예비전력 운영사례

본 절의 연구는 앞장에서 살펴본 주요 국가들이 건설한 예비전력을 실제 전쟁에서 어떻게 동원하여 운용하였는지를 고찰함으로써 미래 한국군의 예비전력 건설과 운영에 필요한 교훈을 도출한다.

1. 미국의 예비군 동원 및 운영사례

미국군이 1973년 총체전력정책을 도입한 이후 군사혁신을 이루어 수행한 대표적인 전쟁인 걸프전(1990~1991년)과 이라크전(2003~2011)에서 예비전력을 동원하여

운영한 사례를 살펴보면 다음과 같다.

걸프전은 1990년 8월 2일 이라크의 쿠웨이트 침공으로 시작하여 1991년 2월 28일 다국적군의 승리로 종결된 전쟁이다. 미국은 다국적군의 결성을 주도하여 43만 명의 미군을 포함한 34개 다국적군 68만 명을 동원하여 '사막의 폭풍작전(Operation Desert Storm)'을 전개하였으며, 다국적군의 압도적인 승리로 종결되었다. 이 전쟁에서 미국은 대규모의 예비군을 동원하여 전쟁을 주도하였다.[55]

미국은 1990년 당시 120만 명의 편성 예비군 가운데 20만 명을 동원하였다. 동원된 예비군은 육군(60,427명)은 물론 해군(17,980명)과 공군(65,277명), 해병대(23,271명) 등을 포함하였다. 이러한 예비군 동원은 베트남전쟁 이후 등장한 미국의 총체전력 정책하에서 예비군의 역할에 대한 최초의 시험이었으며, 총체전력정책의 타당성과 효과성을 검증한 전쟁이었다. 당시 합참의장이었던 콜린 파월(Colin Luther Powell)은 "사막의 폭풍작전에서 예비군의 성공적인 역할은 결코 과소 평가될 수 없다. 예비군의 전투 참여는 미군이 총체전력정책을 채택한 이래 지난 10여 년간에 미군의 정책 결정을 공고히 하고 융통성과 균형을 유지하는 데 있어 중요한 역할을 하였다."고 평가하였다.[56]

이라크 전쟁은 2003년 3월 20일부터 2011년 12월 18일까지 미국과 영국 등 연합군이 이라크를 상대로 벌인 전쟁이다. 이 전쟁에서 미국은 총 21만여 명의 예비군을 동원하였으며, 전쟁지역에서는 예비군을 전투에 투입하거나 후방지역에서 전투근무지원 요원으로 운용하였다. 미군은 예비군을 별도의 부대로 편성하여 운용하지 않고 현역과 함께 운용함으로써 예비군 동원 이후 빠른 시간 내 임무수행이 가능하였다.[57] 아울러 영국, 호주, 폴란드 등으로부터 약 5만여 명의 다국적군이 투입되었다.

걸프전과 이라크 전쟁은 미군의 총체전력 정책의 성공을 확신한 전쟁이었으며, 이를 통해 새로운 부대 전개 방식과 새로운 형태의 단기 속전속결의 전쟁수행체제를 제시한 수범적 사례였다. 즉, 평시 예비군 준비태세가 조직적으로 잘 관리 유지되었

55) 박계호, "국방개혁 2.0과 연계한 국가동원 관련 법령 개정에 관한 연구", 2019 안보연구시리즈 제5권 제5호, 2019, p.13.
56) 박계호, 앞의 논문 p.14.
57) 양병선, 『동원발전론』2010, 교육과학사, p.163.

고, 의회를 비롯한 각종 정치적 지원이 적시적으로 이루어졌으며, 동원소집 후 육군 준비태세단 운용 등을 통해 현역 구성군과도 효과적으로 통합되었으며, 전장에서 부여된 임무도 성공적으로 완수하여 현대전에서 예비군의 실효성을 검증한 계기가 되었다.[58]

2. 러시아 – 우크라이나 전쟁사례

2022년 2월 24일 러시아가 우크라이나를 침공한 지 4년째 접어들고 있다. 푸틴 대통령의 "우크라이나 비무장, 돈바스 지역 내 러시아인 보호, 우크라아나의 NATO 가입 저지 및 중립 유지"를 명분으로 특별군사작전을 선언하고 우크라이나를 침공하였다. 단기간 내에 전쟁을 끝낼 수 있다고 장담했던 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령의 의지와는 다르게 전쟁이 장기화되고 있다. 전쟁이 이렇게 오랫동안 지속될 것이라고는 어느 누구도 예측하지 못하였다. 전쟁을 시작한 푸틴 대통령은 사흘 이내에 결론을 짓고 2014년 크림반도 합병 시와 같이 일부 비난을 감수하는 정도로 끝낼 수 있을 것으로 판단하였으나 전쟁의 양상은 앞으로도 어떻게 진행될지 요원한 상황이다.

전쟁을 일으키는 나라는 승리의 확신이 있어야 하고, 최소의 피해로 전쟁 목표를 달성할 수 있어야 한다. 또한, 전쟁에서 승리를 쟁취하기 위해서는 무엇보다도 상대우위의 군사력을 갖추어야 한다. 그러나 전쟁사를 살펴보면 상대우위의 군사력을 갖춘 나라가 전쟁에서 항상 승리한 것만은 아니었다. 나폴레옹은 스페인 원정(1808-1814)에서 끝내 스페인 장악에 실패했으며, 미국의 베트남전쟁(1955-1975) 이라든지 소련의 아프가니스탄 침공(1979-1989)처럼 강대국이 약소국을 굴복시키지 못한 사례도 적지 않다.[59]

현대전은 첨단 기술력과 전력의 통합 운용, 합동작전 능력의 획기적 향상, 그리고 정보작전, 사이버전, 심리전 및 특수전 등 비대칭적 전략의 보조적 성과 등으로 생각지 못한 새로운 전쟁 양상들이 펼쳐지곤 한다. 특히 4년째 접어들고 있는 이번 러-

58) 국무총리 비상기획위원회, 『세계동원의 역사』(전광인쇄정보, 2004), p.779.
59) 김영성, "3년간의 러시아-우크라이나 전쟁이 시사하는 한국의 군사안보적 대비과제", 『군사발전연구』(조선대학교 군사학 연구소, 2025), P38

우 전쟁에서 예비전력의 중요성이 대두되고 있다. 많은 전문가들이 미래전의 양상을 무인 로봇에 의한 전쟁, 인명살상의 최소화, 정밀 타격전이라고 예견하였지만 지금 세계 곳곳에서 일어나고 있는 전쟁을 볼 때 인적, 물적 피해는 이러한 예상을 훨씬 뛰어넘고 있으며, 전쟁이 장기화되면서 예비전력이 전쟁의 주력으로 등장하고 있다. 이렇게 현대전에서의 양상을 볼 때 앞에서 제시한 일반적인 내용들과 예비전력 운용 관련 사항을 어떻게 준비하고 운용할 것인가는 전쟁 승패를 결정짓는 중요한 요인이 아닐 수 없다.

국력과 군사력 면에서 현격한 차이가 있음에도 불구하고 강국 러시아가 우크라이나와 장기전을 벌이고 있는 것은 군사 분야 이외에 다양한 요소들이 작용하고 있기 때문이다. 따라서 전쟁의 주체는 전쟁을 수행함에 있어서 반드시 고려해야 할 요소가 무엇인가를 식별한 후 전략을 입안해야 할 것이다.

가. 러시아의 예비전력 동원과 운영사례

러시아는 최초 자신들이 의도했던 상황과 다르게 전쟁이 진행되었고 전쟁 초기 약 1년간 전사상자 규모는 24만 7천여 명에 이르렀으며 장성 사망 인원도 10여 명에 이르렀다. 러시아군은 손실 병력을 보충하기 위하여 다양한 방법을 시도하였다. 먼저 민간 사기업인 '바그너그룹'을 통하여 용병을 확보하였고 우크라이나 침공 6주 후에는 상황이 더욱 악화되어 나이가 많은 고령자들도 입대자로 모집하였으며, 돈바스 지역에서만 14만 명의 병력을 모집하기도 하였다. 이외에 범법자인 재소자들까지 전쟁에 참여하면 형벌을 사면한다고 유인하여 병력을 확보하였고 이때 확보한 재소자 병력이 2만 명에 이르기까지 하였다. 이 재소자 병력을 storm-z 부대라고 하며 치열한 전투가 이루어지는 바흐무트, 아부디이우카 지역에 투입되어 총알받이로 사용하기도 하였다.[60] 또한, 모집 병력 범위를 확대하기 위하여 계약제 군인 모집의 상한 연령을 없애는 법률을 개정하기도 하였다. 이렇게 다방면으로 병력을 충당하기 위하여 노력하였으나 전장에서 소요되는 병력의 숫자를 감당할 수가 없었다. 특히 우크라이나의

60) https://en.wikipedia.org/wiki/Storm-Z?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.29.)

가을 공세가 강력하였고 동부전선이 갑자기 무너지기 시작하였으며, 막대한 인적 및 물적 피해가 지속적으로 증가하게 되었다.

결국 러시아는 2022년 9월 21일 이른 아침 블라디미르 푸틴 대통령이 '극동이 깨어날 때(when the Far East wakes up)'라는 이름의 연설을 통하여 2차 세계대전 이후 최초로 부분적인 동원령을 선포하였고 30만 명의 예비군을 모집 하겠다고 발표하였다.[61] 예비군 동원령이 발표되자 러시아 국민은 큰 혼란에 빠졌다. 세계 군사력 2위 국가가 군사력 22위 국가를 대상으로 특별 군사작전을 실시한다고 하여 러시아 국민은 큰 의미를 두지 않았는데 동원령이 선포되니 독소전쟁 이후로 한번도 이러한 상황을 경험하지 못했던 러시아 국민은 충격을 받은 것도 당연하다. 2차 세계대전 당시 동원령이 선포되었을 때에는 나치 독일의 공격으로 국가의 존폐 여부가 달려있는 위급한 상황이었기 때문에 국민도 이해를 하였지만 이번 상황은 많은 국민이 이해를 하지 못하는 상황이었다. 따라서 많은 국민이 반발을 하였고 "푸틴을 위하여 죽을 수는 없다"는 등 반푸틴 구호를 내세우며 반전 집회를 열기도 하고, 팔을 부러뜨려 징집을 피하는 방법과 징집을 피하는 다양한 방법들이 사회관계망에 올라오게 되었으며, 이민을 가는 국민이 늘어나게 되었다. 또한, 병력 징집센터를 대상으로 방화 사건이 발생하였고, 수십만 명이 주변 국가로 도피하는 등 동원령에 대한 반발이 점점 거세게 일어났다. 실제 이 시기에 한국에도 23명의 러시아인이 요트를 타고 입국을 시도하기도 하였다.[62] 이렇게 러시아를 이탈하려는 젊은이들이 증가하자 푸틴은 러시아에서 출발하는 공항 노선을 봉쇄하기도 하였다. 평시 러시아 예비군은 2백만 명으로 알려져 있다. 그러나 러시아는 2백만 명의 예비군을 훈련시킬 시스템과 장비가 갖추어져 있지 않았다. 30만 명을 동원한 러시아는 동원된 예비군에게 지급할 전투물자나 장비들도 제대로 갖추어지지 않아서 동원된 병력들이 제대로 보급을 받지 못하였다. 일부 지역에서는 전투는커녕 굶주림을 해결해야 하는 상황에 이르기까지 하였다. 동원된 병력도 충분한 훈련을 한 후에 전선에 투입되어야 하나 급하게 간단한 훈련만 하고 투입되어 많은 사상자가 발생하게 되었다. 이처럼 러시아는 예비군을 평상시에

61) https://kyivindependent.com/russias-chaotic-mobilization-unlikely-to-change-ukraine-wars-course/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.29.)
62) 구원근, "러시아 동원령, 우리 예비군은?", 『공감신문』, 2025. 7. 28.

준비하지 않았기 때문에 전쟁에서 제대로 활용하기가 어렵게 되었고 지금까지 전쟁을 이어 오고 있는 것이다.

〈표 19〉 러시아 예비전력 운용 문제점

문 제 점	나타난 현상	대비 방향
동원 준비 부족	예비군 200만 명에 대한 무기 및 장비 준비 부족	적절한 예비전력 규모 판단 및 장비 및 물자 준비
행정 혼선	동원 대상이 아닌 인원의 동원	전산 데이터 기반 등록 시스템 정비, 동원 대상 주기적인 점검
투입 전 훈련 부족	다급하게 병력을 동원하여 제대로 훈련을 하지 못한 상태에서 전선 투입으로 사상자 증가	전쟁 양상을 예측하고 단계적인 병력 동원 체계 구축
동원 기피	동원 대상자들 주변국으로 도피	동원의 정당성 홍보 및 동원자원 통제대책 강구

출처 : 나타난 현상을 기초로 저자 정리

예비군은 동원령이 발령되면 정해진 시기에 지정된 부대로 자동 동원되도록 시스템을 갖추고 훈련을 해야 하며, 필요한 물자 및 장비를 확보하고 분배하는 시스템이 자동적으로 작동하도록 준비되어야 한다. 러시아처럼 동원령이 발령되었는데 동원 대상자들이 외국으로 도주를 하거나 동원집행 과정에서 동원이 아닌 사람이 동원되는 경우는 발생하지 않아야 한다. 그리고 동원된 병력이 전투를 발휘할 수 있도록 장비와 물자가 준비되어야 할 것이다.

나. 우크라이나의 예비전력 동원과 운영사례

우크라이나는 세계 3위의 핵무기 보유국이었으나 '부다페스트 안전보장 각서'를 체결하면서 핵을 포기하는 대신 경제 발전과 안전을 보장받기로 하였다. 그러나 국제사회는 그렇게 녹녹하지 않았고 이러한 냉정한 사실을 느꼈을 때는 이미 돌이킬 수 없는 안보 위기 상황으로 빠져들었다. 우크라이나는 지속적으로 러시아의 압박을 받았고 2014년에는 크림반도를 러시아에게 강제 병합을 당하게 되었으며, 2022년 2월 24일 러시아의 전면적인 침공을 받게 되었다. 우크라이나는 2014년 크림반도 강제

병합 이후 예비전력 강화를 위하여 영토방위군을 창설하는 등 국방력 강화를 위한 다양한 조치를 취하였으며, 전쟁 발발 48시간 이내에 약 3만 7천여 명의 병력이 수도 키이우(Kyiv), 하르키우(Kharkiv), 체르니히우(Chernihiv) 등 주요 전략 거점에 투입되어 러시아의 초기 공세를 차단하는데 기여하였다.

전쟁이 장기화되면서 영토방위군(TDF)은 도시지역작전과 비대칭 전술에 특화된 훈련체계를 갖추게 되었고, 정규군이 전선에서 기동전에 집중하는 동안, 지역 방어의 핵심 전력으로서 거점 방어 임무를 수행하였다. 특히, 건물 밀집 지역의 은폐·엄폐 지형을 활용한 방어 작전, 휴대용 대전차 및 방공무기를 이용한 매복작전, 자폭형 FPV(First Person View) 드론을 활용한 정밀 타격 등 다양한 전술을 통해 러시아군의 대대전술단 기동을 효과적으로 저지했다. 즉, 영토방위군(TDF)은 드론과 정밀 타격 장비 등 첨단 무기 운용능력을 갖춘 실전형 전투부대로 재편된 것이다.

이러한 성과는 예비군을 단순한 병력 보충이 아닌 실질적 전투 전력으로 정예화하려는 제도적 전략적 준비의 결과였다. 우크라이나는 평시 부분동원을 위한 법률 정비, 민간과 군 간 협조체계 구축 등을 통해 예비군이 즉시 작전에 투입될 수 있도록 체계를 구축하였고, 이러한 전력 운용은 서방 군사 전문가들로부터도 높은 평가를 받고 있다. 특히 2023년 1월, 우크라이나 총참모장 발레리 잘루즈니(Valery Zaluzhny) 대장은 영국의 더 이코노미스트(The Economist)와의 인터뷰에서 “전쟁에서 승리를 위한 다섯 가지 핵심 요소”로 공군력, 드론, 대화력전, 지뢰 개척, 예비군 확충을 제시하였다.[63]

기존에 비하여 외국군과 연합훈련 시 예비군도 함께 훈련에 참여하고 예비군에게 드론 교육을 하는 등 준비를 하였다. 또한, 우크라이나는 2021년에 특수시기 예비군 소집 가능한 내용과 전산 인력관리 시스템 도입, 예비군에게 계약병과 유사한 복지혜택 제공 등이 제도화되었으며, 대통령 긴급령으로 전시 동원 선포 전에도 사전 예비군 동원이 가능하도록 조치를 하였다.[64]

63) The Economist, “Valery Zaluzhny : Ukraine’s Commander-in-Chief on the War”, The Economist, November 4, 2023

64) https://jamestown.org/program/new-reservists-law-in-ukraine-a-forced-step-forward/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.29.)

〈그림 12〉 우크라이나 동원예비군 실상

출처 : “2022 국방포커스” 우크라이나 전쟁과 예비전력 정예화

이렇게 크림반도 강제 합병 발생 후 동원전력 운용을 위한 준비들을 하였지만 총체적인 예비전력 운용을 위한 준비는 부족하였다. 따라서 소집된 예비군에게 지급할 총기가 부족하여 목총으로 투입 전 훈련을 하기도 하였고, 복장을 제대로 지급하지 못하여 각기 다른 복장을 착용하기도 하였다.

우크라이나의 예비군 규모는 90만 명 수준이며, 러시아의 전면 침공 시점에 약 40만 명의 예비군을 동원 하였다. 2022년 2월 24일 러시아의 전면 침공과 함께 우크라이나에는 일반 동원명령(General Mobilization)을 발령하였다. 그리고 18~60세 남성의 출국 금지명령도 함께 발동되었다. 우크라이나도 전쟁 초기에 예비군 운용을 위한 준비가 미흡하여 고전을 면치 못하였다. 그러나 우크라이나는 전쟁을 수행하면서 효율적인 예비군 운용을 위해 ‘Reserv +’ 모바일 앱을 출시하였고, 앱 출시 초기인 2024년 중반에 약 2백만 명 이상이 등록하였으며, 최종적으로 300만 명 이상이 업데이트를 완료하였다. 이러한 시스템과 함께 구식 등록부를 최신화해서 주소, 직업군, 건강상태 등 각종 자료를 반영하여 신속 소집체계를 구축하였다.[65]

우크라이나는 전쟁 초기 동원된 예비군에게 지급할 장비와 물자는 많이 부족하였지만 인원 동원에는 큰 문제가 없었다. 그러나 전쟁이 장기화 되면서 예비군 동원에 어려움이 닥쳤고, 이어서 강압에 의한 입대가 진행되기 시작 하였다. 이때 앞에서 언급한‘Reserv +’ 모바일 앱이 출시되었다. 이 모바일 앱을 통하여 동원 상황을 크게 개

65) https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/current-state-ukrainian-mobilisation-and-ways-boost-recruitment?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.29.)

선하였지만 동원된 인원이 얼마의 기간동안 복무를 해야 하는지는 설정되지 않은 것이 문제가 되었다. 이렇게 우크라이나에서는 다양한 방법을 통하여 병력동원에 대한 문제는 해결을 하려고 노력 하고 효과를 보고 있지만 전투물자와 장비에 대해서는 힘든 상황이 계속되고 있다. 이로 인해 우크라이나의 전투력 향상은 서구에서의 장비와 물자의 지원 여부에 좌우되고 있는 실정이다.

우크라이나 예비군부대의 실제 운용사례로 영토방위군의 사례를 들 수 있다. 이 부대는 주로 후방지역이나 수도 키이우에서 치안유지 기능을 수행하기도 하고 국경지역 부대는 하르키우, 체르니히후, 마리우폴, 수미, 루한스크, 도네츠크, 자포리자, 미콜라이우 지역에서 방위군의 다른 부대를 보완하는 고강도 전투에 참여하였다. 특히 러시아군이 우크라이나 수도 키이우로 진격하는 부대에 대해서 저항의 핵심 역할을 하였으며, 체르니히우 지역의 철도역 방어 등 국가 중요시설을 러시아가 점령하지 못하도록 하는 임무를 수행하면서 전면전 첫날부터 러시아군에게 많은 병력과 장비의 손실을 강요하였다. 이러한 영토방위군의 활약으로 러시아는 우크라이나 수도인 키이우를 점령한다는 전략을 수정하여 전투의 중심을 동부지역으로 이동할 수밖에 없었다. 그러나 영토방위군은 개전 초기 통신장비, 개인보호장비, 차량 등이 심각하게 부족하여 다른 부대와 상호운용성 측면에서 부정적인 영향이 많이 발생하였다. 또한, 초기에는 명목상 지휘체계가 있음에도 불구하고 영토방위군 장교가 작전을 계획하고 수행하거나 훈련을 조직하는데 필요한 지휘 능력을 보여주지 못하였다고 평가되었다. 이후 영토방위군사령부의 강한 의지로 시간이 지나면서 점점 능력이 향상되었으며, 지휘관의 숙련도 향상을 위하여 학교를 설립하고 운영하기도 하였다. 우크라이나는 현재 진행중인 전쟁에서도 영토방위군의 효율적인 운용과 미흡한 점을 보완하기 위하여 지속적으로 노력하고 있다.

다. 국제사회 지원사례

러-우 전쟁에서 또 하나 주목할 점은 전쟁이 장기화되면서 양국 모두 전투 장비와 물자는 물론 병력(부대)까지도 국제사회의 지원에 의존하고 있다는 점이다.

〈표 20〉 국제사회의 우크라이나 전쟁 지원 현황

구분	지원 현황
미국	• 지대공/방공: 패트리엇 3개 포대 및 탄약, NASAMS 12기 및 탄약, 스팅어 3,000기 등. • 화력/포병: HIMARS 40기, 155mm 곡사포 200문과 155mm 포탄 300만 발, 105mm 포탄 100만 발, 122mm 그라드 로켓 6만발 등. • 기동: 에이브람스 31대, 브래들리 300대, 스트라이커 400대, M113 900대, MRAP 1,000대, HMMWV 5,000대 등. • 기타: 드론 다수(스위치블레이드, 피닉스고스트 등), 대전차(재블린 1만+기), 소구경 탄·수류탄 5억발, 연안정/보트 100척 등
EU 등	• F-16: 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 벨기에가 공여 * 네덜란드 24대 인도 완료, 벨기에 2028년까지 30대 공여 약속 등 • EU: 155mm 포탄 200만 발 공급, • 체코 주도: 대구경 탄약 160만 발 인도, 이후 계속 진행
기 타	• 외국의 국제여단 자원자 16,000~20,000 지원 의사 * 실제 전투참여자 1500~2000명 규모(추정) • 산업조달 기반 군사지원 총량에서 유럽이 미국을 앞섰다는 평가 • 서방정부 및 EU의 전쟁자금 지원 규모 ; $3,600억 내외

출처 : OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “우크라이나에 제공된 국제사회의 무기, 탄약, 자금, 인력 지원 현황은?”, 2025. 9. 15, https://chat.openai.com 참조 재정리

지금까지 미국을 포함한 우방국들이 우크라이나에 지원한 장비와 자금 현황을 보면 〈표 20〉과 같이 미국과 EU 회원국들에 의해 무기와 탄약, 전쟁자금이 지원되었고, 국제사회로부터 지원하여 전투에 참여한 인력도 1,500 ~ 2,000명 규모로 우크라이나의 장기전 수행에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 전해지고 있다.[66]

3. 이스라엘 – 하마스 전쟁사례

이스라엘-하마스 전쟁은 2023년 10월 7일 팔레스타인 무장정파 하마스(Hamas)가

66) OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “우크라이나에 제공된 국제사회의 무기, 탄약, 자금, 인력 지원 현황은?”, 2025. 9. 15, https://chat.openai.com

이스라엘 남부에 로켓 2,500발 이상을 발사하며 '알아크사의 홍수' 작전을 기습적으로 개시하면서 발발하였다. 하마스 대원들은 이스라엘 22개 마을과 군기지를 습격하고 초막절 축제가 진행 중인 현장을 공격하여 민간인을 무차별적으로 살해하고 납치하였다. 많은 시간에 걸쳐 치밀하게 준비한 하마스의 이러한 공격에 효과적으로 대처하지 못하고 피해를 받은 이스라엘이 이에 대한 보복으로 가자지구에 대한 무자비한 공습과 메르카바 전차를 선두로 전격적인 지상작전을 감행하였다. 또한, 2024년 9월부터는 헤즈볼라와의 전쟁으로 확대되었다. 이후 2024년 11월 27일부터 이스라엘과 헤즈볼라는 휴전에 합의했으며, 2025년 1월 19일부터 이스라엘과 하마스는 42주간 3단계에 걸친 휴전에 합의하였다. 그러나 이스라엘과 하마스·헤즈볼라 양측 간 충돌의 불씨는 여전히 사라진 것은 아니며 지금도 전쟁은 계속되고 있다.[67]

전쟁의 개시는 원인이 있더라도 최종적으로 국가 지도자의 결심에 따르는 것이므로 전쟁목표의 실현 가능성과 투입 가능한 전쟁 비용 그리고 자국의 현 전투력 수준, 전쟁 지속을 위하여 동원 가능한 예비전력 운용 가능성 등을 고려하여 신중하게 결정할 수밖에 없다. 이러한 측면에서 전차 1대도 없는 하마스가 군사 엘리트 국가인 이스라엘에 대해 전면전 수준의 도발을 시도했다는 점은 다소 의아스러운 사건이기도 하다.

그동안 하마스가 反이스라엘 저항 세력으로서 회색지대(gray zone)에서 투쟁해 왔던 기존의 폭력방식 및 수준과는 달리 이번 전쟁은 전쟁의 문턱(threshold of war)을 훨씬 넘어섰다. 이에 이스라엘은 국제사회의 만류에도 불구하고 과거 어느 전쟁과는 비교할 수 없을 정도로 과격하고 무자비하게 공격을 감행하고 있다.[68] 또한, 군사력 규모나 질적 수준에서 비교가 되지 않는 하마스가 가자지구라는 협소한 공간에서 오래 버티지 못할 것으로 예측했으나, 1년 이내에 끝났던 기존의 네 차례의 중동전쟁보다 긴 전쟁을 치루고 있다.[69]

---

67) 김영성, "이스라엘-하마스/헤즈볼라 전쟁이 한반도 군사작전에 주는 시사점: 마이클 하워드의 전략의 4차원을 중심으로", 『한국군사학논총』, 제14집 2권, p.4.

68) 지효근, "이스라엘-하마스 전쟁의 군사적 특징과 한국군에 대한 함의", 『국가안보와 전략』 제24권 1호(국가안보전략연구원, 2024), p.156.

69) 1980년대 이전 전쟁수준에서 발발한 전쟁 중 제1차 중동전쟁(이스라엘 건국전쟁) 기간은 10개월, 제2차 중동전쟁(수에즈 전쟁) 기간은 5개월, 제3차 중동전쟁(6일전쟁) 기간은 6일, 제4차 중동전쟁(욤 키푸르 전쟁) 기간은 20일이었다. 1980년대 이후에도 중동지역에서는 다수의 분쟁 수준의 무장충돌이 계속되었다.

개전 이후 현재의 가자지구는 이스라엘 폭격으로 폐허가 된 상태이며, 하마스 대원의 절반 이상이 제거되었다. 헤즈볼라는 섣부른 도발을 기도했다가 이스라엘군에게 지도부 대부분이 비참하게 참수당하고 레바논 남부지역의 본거지를 점령당했다. 가자지구 휴전 협상은 중동지역 내 친이란 세력(저항의 축)이 힘을 잃고 있음을 의미한다.[70] 그럼에도 불구하고 하마스는 여전히 항전의지를 굽히지 않고 있다. 이스라엘과 하마스 간 휴전 합의가 발효되었던 2025년 1월 19일에 이스라엘군이 철수하자마자 비밀리에 숨어 있던 하마스 대원 수천 명이 등장하여 시가지를 장악하기도 했다.[71] 이는 이스라엘이 하마스를 완전히 소탕하지 못했음을 보여주는 것이다.

군사적 약자인 하마스/헤즈볼라의 전략을 살펴보면 정규전보다는 비정규전 및 하이브리드전 방식을 사용하는 경향이 있다. 또한, 부족한 군수 능력과 구식 무기체계를 극복하기 위해 밀집된 시가지 전투와 500km에 달하는 지하터널 전술, 그리고 인질을 활용한 심리전 등 비대칭적 전략을 사용하고 있다. 특히, 이러한 이스라엘-하마스/헤즈볼라 전쟁은 시간이 지날수록 이스라엘이 유리하게 진행되는데 여기에는 이스라엘의 예비전력 운용과 하마스/헤즈볼라의 예비전력 운용은 비교가 되지 않을 정도로 이스라엘 예비전력 운용이 잘 되고 있기 때문이다. 이와 관련하여, 이스라엘과 하마스/헤즈볼라의 예비전력 동원과 운영사례를 살펴보았다.

가. 이스라엘의 예비전력 동원과 운영사례

하마스의 기습공격을 당한 이스라엘은 즉각 전시태세를 선포하고 다음날 총 30만 명의 예비군 동원령을 선포하였다. 추가적으로 항공편을 추가 배정하여 지속적인 예비군 동원에 대비하기도 하였다. 이는 이스라엘 인구(약 950만 명)의 4%가량에 해당하는 수준이며, 이스라엘에서 50년 만에 이루어진 가장 큰 규모의 예비군 동원이다.[72] 특히 이스라엘 정부의 동원령 선포에 따라서 국외에 있던 예비군들이 즉각적으로 입대를 하기 위하여 미국, 유럽 등 공항에는 이스라엘의 젊은이들로 공항이 북적이었

70) 고동욱, “가자휴전, 힘빠진 저항의 축...중동 친 이란 세력 위축”, 『연합뉴스』, 2025.1.17.
71) 구자룡, “가자휴전 직후 무력 과시 나선 하마스...이스라엘, 전쟁의 실패이자 모욕”, 『뉴시스』, 2025.1.22.
72) 강용구, “이스라엘-하마스 전쟁에서 예비전력 시사점”, 『국방일보』, 2024.6.19.

고, 고령 등으로 소집 면제 대상임에도 조국을 지키기 위한 예비군 복무를 자원한 이들이 많았다. 그리고 예비군 소집 통지를 받지 않았는데도 자발적으로 입대를 위하여 귀국하거나 국가의 부름을 기다리지 않고 예비군 소집 담당자에게 자신이 먼저 연락을 하여 전투에 자발적으로 투입하는 등 국가를 지키기 위하여 예비군의 역할과 사명을 다하기 위해 노력했던 사례가 연일 보도 되었다.[73]

1973년 10월 '욤키프르 전쟁'으로 불리는 제4차 중동전쟁이 발발했을 때 이스라엘은 약 40만 명의 예비군을 소집했다. 1967년 6월 5일부터 6월 10일까지 실시한 '6일 전쟁'이라고도 불리는 제3차 중동전쟁 시에는 동원령 선포 후 20시간 만에 예비군 23개 여단을 동원하여 부대편성을 완료하였다. 이렇게 이스라엘처럼 신속하게 예비전력을 소집하는 것은 다른 나라에서는 불가능할 것이라고 전문가들은 평가한다.[74] 그리고 대부분의 예비군은 동원되어 기본 정비와 조직 훈련만 거친 뒤 즉시 전투 또는 지원 임무에 투입되었다.

〈표 21〉 이스라엘군 예비군 동원 현황

시 기	예비군 동원 규모 및 특징
2023년 10월 7일 직후	36만 명, 초기 전면전 대응
2023년 10월 중순 ~ 11월	지상작전 준비 및 교대 배치
2024년 초	고강도 작전 종료, 예비군 비중 축소
2024년 4월	약 2만 명(2개 여단) 동원, 라파지역 공격준비 및 방어
2025년 3월 ~ 5월	약 5개 여단 규모 동원, 가자 지역 공세를 위한 동원
2025년 5월	가자지구 확대 작전을위한 동원
2025년 7월	피로누적 대응으로 예비군 감축 정책 시행

출처 : https://mothership.sg/2023/10/israel-mobilises-reservists-siege-gaza/?utm_source=chatgpt.com

73) 양승봉, "이스라엘 하마스 전쟁에서 배우는 예비군의 중요성", 『국방일보』, 2023.10.25.
74) https://www.washingtonpost.com/world/2023/10/10/israel-military-draft-reservists//?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.31.)

그러나 이렇게 예비전력 동원 능력이 탁월한 이스라엘도 전쟁 초기 미흡한 점과 전쟁이 지속되면서 발생하게 된 단점들도 있다. 전쟁 초기 예비군 동원 시 예비군에게 지급할 장비 및 물자가 충분하지 못하여 일부 예비군은 기본 보호장비(방탄복, 헬멧 등)가 부족하였다. 이를 보완하기 위하여 민간과 해외 동포들이 부족한 장비 등을 지원하였고 응집력 있는 자발적인 동원과 참여로 문제점을 점점 해결해 나갔다.[75] 또한, 제1차 중동전쟁으로부터 제4차 중동전쟁에 이르기까지 전쟁은 1년 이내에 모두 종결이 되었는데 이번 전쟁은 2년이 되어가고 있는 상황에서도 전쟁이 끝날 기미가 보이지 않는다. 이렇게 전쟁이 장기화하면서 동원된 예비군들은 피로가 누적되고 일부 반복된 소집 이후 응답률이 급격하게 줄어드는 현상이 발생하며 불참률도 점점 높아지게 되었다. 그래서 이스라엘 방위군(IDF)은 2025년 5월부터 예비군의 부담 완화를 위하여 활동 배치 규모를 감축하고 예비군에 대한 복지 패키지(월간 수당 인상, 의료/정신건강 지원 등)를 대폭 개선하였다.[76]

이스라엘 방위군은 전쟁이 지속되는 가운데 예비군에 대한 훈련 강화, 전문화, 예비군제도개혁을 위해 노력하였다. 이스라엘 방위군(IDF)은 전쟁초기 예비군에게 최소한의 훈련만 시켰지만 시간이 지남에 따라서 일부 예비군은 2주간의 스페셜 훈련이나 여단급/대대급 단위 훈련을 시켰고 북부지역 레바논 헤즈볼라와 전쟁에 대비한 훈련도 시행하였다. 또한, 예비군 모집과 제도개혁의 일환으로 하레디 전투예비군[77]을 징집하였다.[78] 이스라엘은 이렇게 전투를 진행하면서 예비군 운용을 효율적으로 조정하는 모습을 보여주고 있다.

이번 전쟁을 통하여 이스라엘 예비군 동원을 보면 최초 예비군 동원령 발령 후 예비군들이 자발적으로 결집해서 전선에 투입되는 사례와 동원에 소요되는 시간은 지구상 어느 나라와도 비교되지 않을 정도로 잘되어 있다. 사전 훈련과 장비가 일부 부족

75) https://www.inss.org.il/publication/reserve-october-7/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.31.)
76) https://www.timesofisrael.com/idf-to-draw-down-reserve-deployments-by-nearly-a-third-amid-soaring-fatigue/?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.31.)
77) "하레디 전투예비군(Haredi Combat Reservists)"은 이스라엘의 초정통파 유대교 공동체(Haredim, חרדים) 출신 인원들이 군 복무와 예비군(Reserve) 체계에 참여하는 현상을 말한다. 초정통파 하레디(Haredim)는 전통적으로 종교적 이유로 군 복무를 회피해 왔으나, 안보환경 변화와 사회경제적 요인으로 점차 참여 확대 중이다.
78) https://www.mk.co.kr/news/world/11361717(검색일: 2025.8.5.)

한 문제가 있었으나 다양한 방법으로 즉각 보완하였고, 예비군 피로 누적에 따른 조치를 탄력적으로 하였으며, 하레디 징집 방안을 개선하고 예비군에 대한 복지 개선 등이 전쟁을 수행하면서도 적절하게 이루어졌다. 이렇게 이스라엘은 전쟁을 수행하면서 예비군 운용의 진화를 보여주고 있다.

나. 하마스의 예비전력 동원과 운영사례

하마스는 이스라엘의 예비군처럼 전통적인 형태의 예비군제도를 갖고 있지않는 것으로 알려져 있다. 그러나 하마스는 '알-카삼 여단'을 중심으로 내부 보안조직, 민병대, 청년 지원자, 사회기반 세력 등 다양한 형태로 전투 인력을 동원하는 구조를 갖고 있다. 그래서 예비군 편성표는 없지만 전쟁이나 무력 충돌이 발생하면 자신들의 연락망을 통하여 평소 민간인 신분으로 있던 지지자들 또는 훈련을 받은 조직원들을 일시적으로 동원하여 전투에 참여한다. 또한, 이들은 공습 및 전투 뒤에 남은 무기와 미 폭발물을 재활용하거나 지역주민을 징집하여 단기간 훈련 후 전투에 투입하는 방식으로 동원력을 보충한다.[79]

2023년 10월 7일 이스라엘 공격 당시에 민병대 수준의 훈련을 받은 예비 조직원들이 사전에 훈련된 병력들과 공격 개시 시간에 맞추어 함께 투입되었다. 하마스 예비전력의 주요임무는 감시, 로켓발사 지원, 터널 운영, 정찰, 병참, 때로는 전투에 직접 참여하기도 하였다. 여기에는 일부 소년병들이 포함되어있어 국제사회의 비판을 받기도 하였다. 하마스 지휘부 붕괴 후에는 자원 부족과 내부 불신 등으로 조직적인 전투력을 발휘하지 못하고 게릴라 운용 등 급습 중심의 저강도 전투 모델로 전환하였다. 하마스는 광범위한 게릴라 조직으로 운용되어 예비전력 구분과 예비전력 운용에 대한 정확한 데이터가 부재하다. 하마스는 현재 재정적 어려움에도 불구하고 지역기반을 활용하여 새로운 전투원을 모집 및 훈련하며 전쟁을 지속하고 있다.

79) https://www.washingtoninstitute.org/(검색일: 2025.8.5.)

4. 한국군 예비전력 건설에 주는 시사점

현재에도 진행되고 있는 러-우 전쟁과 이스라엘-하마스 전쟁은 현대전에서 예비전력이 여전히 중요함을 확인하는 계기가 되었다. 아울러 우리의 안보 상황을 고려할 때 '예비전력 정예화는 선택이 아닌 필수'라는 것이 명확하게 증명되었으며, 준비된 전력으로서의 예비전력의 중요성을 확인하는 계기가 되었다. 특히, 러-우 전쟁에서 러시아군의 우세가 압도적이라고 예상하였지만 지금까지 이어지고 있는 배경에는 우크라이나의 예비전력이 있기 때문이다. 또한, 현대전은 첨단장비 위주의 속전속결이 될 것이라는 예상과는 달리 장기전으로 이어지면서 수적으로도 충분한 병력이 필요하며, 전쟁 초기에 투입되었던 상비군의 상당수는 예비군으로 대체되어 전쟁의 주력으로 등장하였음을 알 수 있다. 양 개 전쟁이 언제 끝날지 아직도 알 수 없는 상황에서 현대전에서 예비전력이 전쟁에 미치는 영향을 분석하여 우리의 예비전력 건설에 교훈으로 삼아야 하며 시사하는 바를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 예비군은 전쟁 수행의 핵심 전력이기 때문에 평시부터 정예화를 달성하여야 한다. 현재에도 진행되고 있는 두 개의 전쟁사례에서 보듯이 현대전의 양상은 점차 다양하고 복잡한 형태로 변함에 따라 상비군만으로는 장기 전쟁을 수행하는 것은 불가능하다. 이스라엘의 사례에서 보듯이 상비군은 평상시 전쟁 억제 및 전쟁 초기 대응전력으로 운용하고 동원한 예비군이 전쟁 수행의 주력이 되어서 전쟁 수행의 핵심 역할을 하게 될 것이다. 이렇게 볼 때 현대전에서의 승패는 예비전력에 의해 좌우된다고 볼 수 있으며, 예비전력의 전투력 수준은 상비전력과 차이 없이 동원 즉시 전투력 발휘가 가능하여야 한다.

둘째, 유사시 예비군을 동원하여 신속하게 전장에 투입하는 작전반응시간을 단축하여야 한다. 상비군과 동일한 수준으로 정예화를 달성한 이스라엘도 기습을 당한 후 72시간이 경과한 시점에 예비군을 전장에 투입하였는데, 하마스와는 비교가 되지 않는 북한군의 능력을 감안할 경우 우리 군의 예비전력은 더욱 기민한 대응이 필요하다. 특히. 동원지정 예비군 중 해외 체류자가 많고 개전 초기 복잡한 사회 상황 등을 고려하여 핵심 직위자에 대한 평시 복무체계의 확립과 동원체계 전반에 대한 정비가 필요하다.

셋째, 현대전의 양상을 고려한 전투수행능력을 길러야 한다. 최근 우크라이나의 경우 현대전의 게임체인저로 부상하고 있는 다양항 유형의 드론(상업용 포함)등 대전차 무기, 무인전투체계, 각종 개량 로봇, 첨단 통신체계, 사이버 방호 시스템을 포함하여 비정규전 개조 무기까지 폭넓게 사용하여 전쟁을 수행하고 있다. 따라서 우리의 예비군훈련과 대비 방향도 현대전 양상과 무기체계의 발전추세를 고려하여 전향적인 혁신이 요구된다.

넷째, 국제사회로부터의 동원 및 조달(가칭 '국제동원') 체계를 구축하여야 한다. 우크라이나가 세계 2위의 군사력으로 평가되는 러시아와 3년 이상의 장기전을 치를 수 있는 원동력은 미국과 EU 등 우방국들의 지원이 있기 때문이며, 이스라엘 역시 미국으로부터의 지원이 있기 때문이다. 한반도에서 전쟁 발발 시 북한의 군사력과 지리적 특성을 고려할 때 우크라이나와는 차원이 다른 피해가 예상되며, 국내에서 동원이 제한되는 장비와 물자를 국제사회로부터 동원하는 방안을 국가 차원에서 마련하여야 한다.

다섯째, 국가의 역량과 국가방위에 대한 국민적 참여 의지를 한 방향으로 결집할 수 있는 '동원 사상'을 정립하여 계몽함으로써 예비전력에 대한 범국민적인 인식을 개선하여야 한다. 올바른 동원 사상을 통한 교화를 통해 예비전력이 상비전력의 보조전력이자 여분의 전력이 아니라 국가방위의 주전력이자 핵심 전력이라는 의식부터 개조하여야 한다.

제3절 한국군의 총체전력 건설개념

1절에서 살펴본 외국의 예비전력 건설사례와 2절의 현대전에서 예비전력 운영사례를 통해 도출한 미래 한국군의 군사력 건설 방향은 '국가 총력전' 수행 역량을 구비하는 것이며, 국가 총력전 수행태세의 구축은 상비전력과 예비전력의 통합은 물론 민간자산과 연합전력까지를 망라한 '총체전력'을 건설하는 것이다. 본 절에서는 미래 한국군의 군사력건설 지향점인 한국군의 총체전력 건설의 기본 개념과 총체전력 구성요소별 운영개념을 정립한다.

1. 한국군의 총체전력(總體戰力) 기본개념

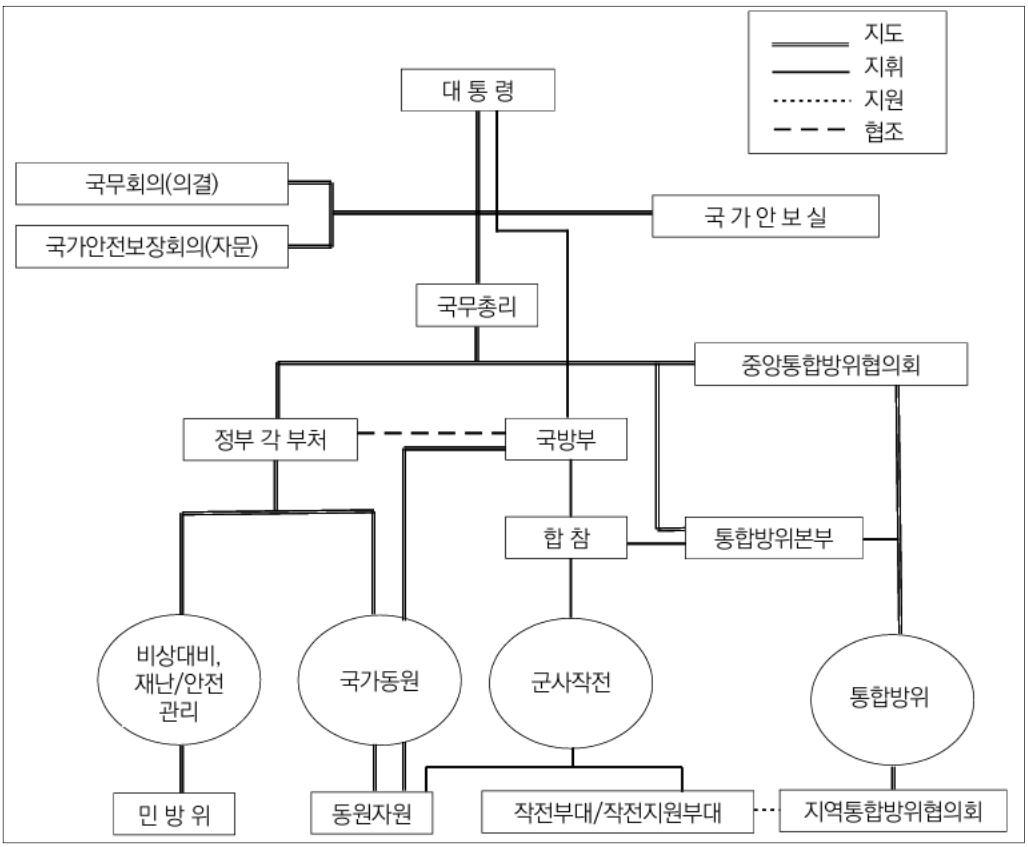
한국군의 총체전력 개념을 정립하기 위해서는 우리 군에 총력전 혹은 총체전력의 개념이 어떻게 정립되어 있는지에 대한 것부터 알아볼 필요가 있다.

대한민국 국방기획관리의 출발점이자 장기적인 국방관리의 방향을 제시하는 기획단계의 주요 문서인 국방기본정책서, 국방개혁기본계획, 국방기획지침, 합동군사전략서 등 제반 문서 어디에도 총체전력 혹은 총체전력정책에 대한 언급은 없다. 다만, 합동참모본부에서 발간한 『합동기본교리』에서는 총력전에 대해 '국가총력방위'라 표현하고 "국가가 가용한 모든 역량을 총동원하여 국가를 방위하는 것으로 정치·외교, 경제·과학기술, 사회 및 문화와 군사 분야의 고유역량과 활동을 유기적이고 상호 보완적으로 조직하여 국내외로부터 위협과 무력 침략에 종합적으로 대응함으로써 총력전쟁을 수행하는 것"[80] 이라고 정의하고 있다.

또한, 전시, 사변 또는 이에 준하는 비상시에 능동적으로 대처하기 위해 평시에 준비하는 범정부적인 대비계획인 충무계획에는 국가 총력전 수행개념을 "전시 또는 국가 비상사태 시 정부가 군사작전 지원뿐만 아니라 국가의 정치, 경제, 사회, 심리 등 다양한 분야에서 국가의 모든 역량을 종합적으로 조직·운용하여 전쟁 수행 능력을 극대화하는 것"[81] 으로 규정하고 있다.

80) 합동참모본부, 『합동기본교리』,(서울: 합동참모본부, 2014). p.2-2.
81) 행정안전부, 『비상대비계획 기본지침』, 제1장 총칙, 2022, p.3.

〈그림 13〉 국가 총력방위체제



출처 : 합동참모본부, 『합동기본교리』, p.2-4.

이처럼 현재의 국방 기획관리체계 상 주요 문서에 총력전 혹은 총체전력의 개념이 명시적으로 기술되어 있지는 않다 하더라도 전쟁이 발발하면 국가의 모든 역량을 통합하여 전쟁을 수행할 것이라는 점은 자명한 사실이다. 따라서 국가 총체전력의 개념과 구성이 어떻게 이루어져 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 합참에서 규정하고 있는 국가 총력방위체제는 〈그림 13〉과 같이 대통령을 중심으로 심의기구인 국무회의와 자문기구인 국가안전보장회의 및 정책의 수립과 집행기구인 정부 각 부처로 구성된다. 같은 맥락에서 합동참모본부에서는 총체전력(Total Force)의 개념을 전투력을 보다 확장한 국가적 차원의 전력 개념으로 사용하고 있으며, 국가가 전쟁이나 국지도발 등의 상황에서 동원할 수 있는 군사적·비군사적 수단 전체를 망라하는 개념으로 사용하고 있다.

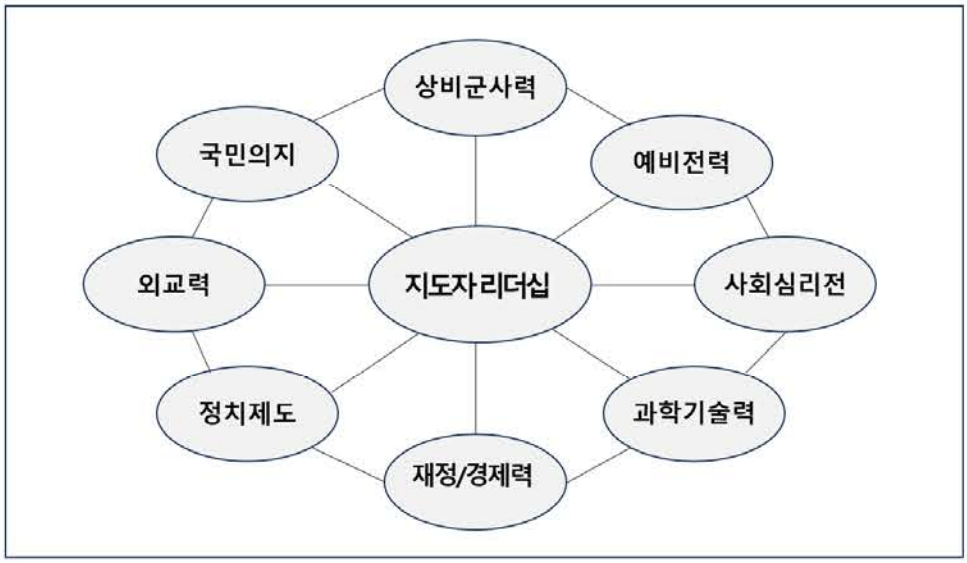
따라서 이를 기초로 한국군 총체전력의 개념을 정의하면 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 국가의 모든 자원을 통합 운용해 전쟁 억제 및 승리를 보장하는 것을 의미하며, 국가가 보유하고 있는 군사적·비군사적 수단(정치, 경제, 사회, 과학기술, 외교 등)을 총체적으로 결집·통합하여 국가 방위와 안보 목표 달성에 활용하는 것이라 할 수 있다. 이는 전쟁 억제뿐 아니라 전쟁 대비, 전시 동원, 전후 복구까지를 포괄하는 국가 총력전 수행의 핵심이라 할 수 있다.

2. 총체전력을 구성하는 전력 유형과 운영개념

국가 총력방위를 위해서 정부 각 기관은 모든 노력과 활동을 통합하여야 하며, 이를 위해 국가 총력방위 요소인 제 수단들을 통합하여 유리한 여건을 조성하고, 효율적으로 수행하여 전쟁을 신속하게 종결함으로써 국가 안보목표를 달성해야 한다.

박계호(2012)는 그의 저서 『총력전의 이론과 실제』에서 국가 총력전 요소로서 〈그림 14〉와 같이 국가지도자의 리더십, 국민의 의지, 정치, 외교, 재정과 경제, 과학기술력, 사회문화, 상비군사력, 예비전력 등을 개괄적으로 제시하고 있다.

〈그림 14〉 국가총력전 구성 요소

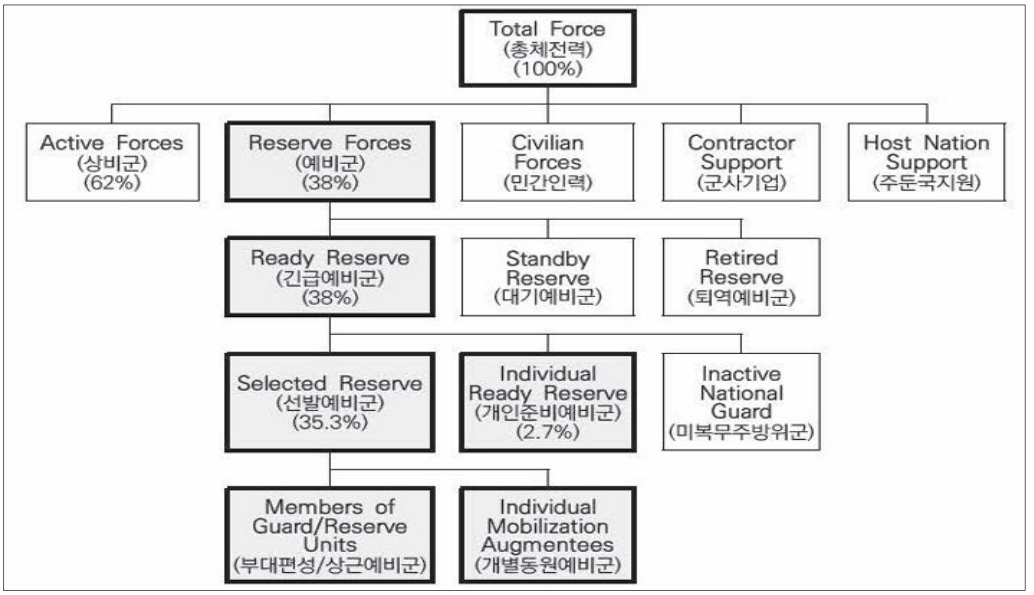


출처 : 박계호, 『총력전의 이론과 실제』(서울: 북코리아, 2012), p.659.

총체전력(Total Force)은 한 국가가 전쟁이나 국가비상사태 시 단기간에 활용할 수 있는 군사력의 총합을 의미하는 것으로, 이는 단순히 상비전력과 예비전력의 합을 넘어서, 이들을 함께 편성하고 운용하며, 관련 정책을 수립하고 훈련을 통해 전쟁 수행 능력을 유지하는 모든 유기적이고 조직적인 과정을 망라한다.[82]

미국은 베트남 전쟁의 후유증으로 인한 반전 여론의 확산과 병역기피 등으로 상비군의 유지가 어려운 상황에서 예비군의 능력과 전략을 효율적인 통합을 통해 국방상의 위기에 대응할 수 있는 적정 수준의 군사력을 유지하고자 하였다. 이를 위해 상비군과 예비군, 민간인력과 연합국 지원 등을 통합적으로 사용한다는 목표하에 총체전력정책을 도입하게 되었다. 미군의 총체전력을 구성하는 요소는 〈그림 15〉와 같다.

〈그림 15〉 미군의 총체전력 구성 요소



출처 : 강용구, “미국의 총체전력정책 사례연구를 통한 한국군 예비전력 정예화 방향 연구”, 『한국군사』 제15호, (2024.8.20.), p.138.

한국군 총체전력 개념은 합동참모본부 교리 차원에서 정식으로 “총체전력”이라는 용어를 직접 정의한 사례를 찾기는 쉽지 않으나 합동성 수준 발전, 전력소요기획체계, 총력 동원체제 등의 문맥에서 다음과 같은 구성 요소들이 강조되고 있는 것을 알

82) 김후길(2024), “1970년대 미국의 예비전력 건설 연구”, 국방대학 석사논문, p. 114.

수 있다.[83]

첫째, 군사력(Military Power)이다. 군사력은 국가의 안전보장을 위한 직접적이며 조직적인 국력의 일부로서, 군사 작전을 수행할 수 있는 군사적인 능력과 역량을 의미[84]하며, 통상적으로 상비전력과 예비전력으로 구성된다.

둘째, 국가 기반력(National Infrastructure)이다. 산업, 과학기술, 에너지, 물류와 같은 국가 인프라 역량을 포함하며, 이러한 역량은 전시 및 위기 상황에서 동원 기반력으로 활용된다.

셋째, 국민 역량(Civilian Capabilities)이다. 민방위, 사회 인프라, 국민 지원 체계 등 민간 자원의 동원 및 협력 체계로 일반 국민, 민간단체, 정부기관 간 협력을 통해 군사·비군사 역량을 통합하여 국가역량을 발휘하는데 기반이 되는 요소라 할 수 있다.

따라서 한국군 총체전력의 설계는 다음 몇 가지 기본 개념하에 설계되어야 할 것이다. 첫째, 총체전력의 개념이 '군인'이라는 협의의 개념에서 '국방인력'이라는 광의의 개념으로 재정립되어야 하고, 국내 전력뿐만 아니라 가치를 공유하는 국제사회의 동맹 및 연합전력까지를 포괄하는 개념이 되어야 한다.

둘째, 총체전력은 상비군(Active Forces)과 예비군(Reserve Forces)이 주축이 되고 민간인력과 민간기업 및 시스템이 이를 보완하는 구조로 구성되어야 한다.

셋째, 이를 위해 지금까지 '개별' 단위(자산)로 관리해 온 예비전력을 '인적·물적 자원이 통합된 부대' 단위로 관리해야 하며, 상비군과 예비군의 전력배합 비율은 즉응전투력 발휘의 필요성과 가용 전력을 고려하여 차등화 편성해야 한다.[85]

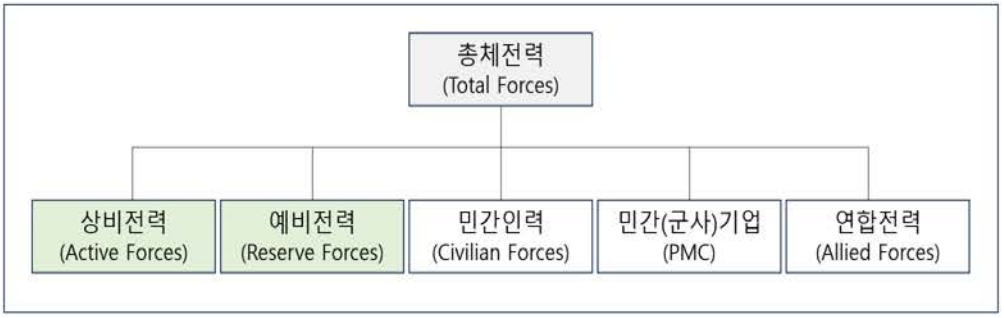
이를 기초로 한국군 총체전력의 구성요소는 아래 〈그림 16〉과 같이 상비전력과 예비전력, 민간인력, 민간기업, 연합전력으로 정리할 수 있다.

83) 『국방전력발전업무훈령』(국방부 훈령 제2568호, 2021년 6월 3일), 『미래 합동작전기본개념 발전방향 - 정책포럼 결과보고서』(KIMA, 2016), 『전쟁 양상 변화에 따른 우리 군의 미래 '합동성' 발전 방향 연구』(국가안보전략연구원, 2023) 등의 자료를 요약 정리함

84) 육군본부, 『군사용어사전』, 야전교범 3-0-1,(대전: 육군인쇄창, 2012), p.90.

85) 장태동, "총체전력 개념의 예비전력 혁신 방향",국방대 예비전력연구센터 세미나 자료(2025.5.20.), p.17.

〈그림 16〉 한국군의 총체전력 구성



출처 : 강용구의 앞의 논문을 참고하여 재정리.

먼저, 상비전력(Active Forces)은 전·평시를 막론하고 국방의 기본전력으로서 항상 편성, 유지되는 전력이다.[86] 평시에는 경계작전의 시행과 적의 도발및 전쟁을 억제하고, 위기 상황 발생시 즉각적인 대응으로 위기를 관리한다. 전면전 발발 시에는 초기 단계에서 적의 위협을 완화하여 전쟁 확산을 방지하고, 동원을 통한 부대 확장으로 전력을 보강하여 적의 도발을 분쇄한다.

예비전력(Reserve Forces)은 국가 잠재력을 전력화 함으로써 생성되는 군사력을 의미하며, 전시 동원할 수 있는 인적·물적 자원과 전·평시 지역방위를 위한 인적·물적 능력을 포함한다.[87] 즉, 예비전력은 상비전력 이외의 인적 및 물적 자원으로 구성되는 총체적인 전쟁 수행능력을 의미하며, 이는 크게 두 가지 범주로 나누어볼 수 있다. 먼저, 넓은 의미의 예비전력은 국력을 전력으로 집결시키는 것으로, 국가동원 대상인 인원, 경제, 정보, 과학기술 등을 포함한 국가의 모든 요소를 총칭하며, 좁은 의미의 예비전력은 군사동원 과정을 거쳐 전력화될 수 있는 것으로, 전시 상비군 증편·창설 자원, 손실 보충 인력 및 물적 자원, 그리고 전·평시 지역방위작전에 필요한 인적·물적 자원을 포함한다. 이는 주로 『예비군법』 및 『병역법』에 의한 동원대상(예비군 1~8년차) 및 『비상대비에 관한 법률』에 의해 동원되는 산업, 수송, 건설, 정보통신 등 모든 자원을 총칭한다.

민간인력(Civilian Forces)은 군수, 행정, 교육 등 비전투 부대의 전문성을 강화하고

86) 육군본부, 위의 책, p.268.
87) 육군본부, 위의 책, p342.

상비·예비군 인력의 한계를 보완하기 위해 활용이 확대되는 인력으로, 군무원과 민간인 근로자 등 잠재적인 가용 인력이 여기에 포함된다.

군사 기업(Private Military Company)은 민간영역의 물자, 조직, 시스템 등을 군사목적에 활용하기 위하여 관련 기업을 동원하여 운영 통제하는 것을 말하며, 미래에는 전투, 전투지원, 전투근무지원 등 제 분야에서 전문능력을 갖춘 기업을 국가총력전 차원에서 적극 활용하여야 한다.

연합전력은 동맹국 및 우방국 지원전력으로서 유사시 한국의 안보와 전쟁수행을 지원하기 위해 동맹국이나 우방국이 제공하는 군사력, 자원, 물자, 정보, 후방지원 등의 각종 군사·비군사적 지원역량을 의미한다.

3. 전력 유형별 건설개념

미래 전장환경의 핵심 변화 요인은 다영역(Multi-Domain), 초연결(Connected), 고속·정밀화(Hypersonic & Precision), 무인화(AI/Drone/ Autonomy), 회색지대 위협(Hybrid/Cyber) 등으로 특징지어질 수 있으며,[88] 이러한 변화는 한국군의 총체전력정책(Total Force Policy) 및 상비군 건설 방향의 재정립을 요구하고 있다. 특히 한반도 안보 환경은 북한의 핵·미사일, 사이버 공격, 무인기 침투 등 복합 위협과 미·중 전략 경쟁 속 비군사적·비대칭 위협이 증대되는 양상으로 이에 대응할 수 있는 능력의 확보가 필수적으로 요구된다.

가. 상비전력 건설개념

먼저 총체전력의 한 축인 상비전력의 건설은 2022 국방백서에 기술되어 있는 것과 같이 'AI·무인·로봇 등 4차 산업혁명 기술을 기반'으로 북한의 핵·미사일 대응, 군사전략 및 작전개념, 핵심 첨단전력, 군 구조 및 교육훈련, 국방 연구개발(R&D)·전력증강체계 분야를 혁신하여 경쟁우위의 AI 과학기술강군을 육성하여야 한다.[89]

88) 국방부, 위의 책 제1장, 제3장, 제4장의 내용을 저자가 정리함
89) 국방부, 위의 책, p.108.

이를 위해 미래 상비군 건설은 2040년 기준 가용 병력 35만 명을 고려하여 다음과 같이 접근하여야 한다. 첫째, 전력구조를 혁신해야 한다. 상비전력은 다영역 통합부대 형태로 편성하여 육·해·공·우주·사이버·전자전 작전을 동시에 수행할 수 있어야 한다. 이에 따라 작전환경 변화에 따라 부대를 재구성할 수 있는 모듈형 전력구조를 도입하며, 고속 전개와 장거리 투입이 가능한 기동·원정형 부대구조로 개편을 추진한다.

둘째, 첨단전력 중심의 편성을 강화한다. 극초음속 타격·요격체계, 정밀유도무기, 무인정찰·공격 드론, 자율 무기체계를 우선적으로 배치하고, 모든 전투요소는 실시간 정보융합과 인공지능 의사결정 보조가 가능한 C4ISR 초연결망에 연동되며, 필요시 예비전력 및 민간인력과 즉시 통합 운용이 가능하도록 설계한다.

셋째, 군내 전문인력 확보 및 운용을 강화한다. 사이버전, 전자전, 우주작전, 무인체계 운용 등 특수 분야에 숙련된 핵심 전문인력을 장기복무로 확보하며, 동시에 다기능 임무 수행이 가능한 크로스트레이닝 전투원을 양성하여 부대 유연성을 높인다.

마지막으로 평시 준비태세의 강화이다. 상비전력은 실전적 합동·연합·다영역 훈련을 정례화하고, 위기 징후 단계부터 신속 투입 가능한 경계·전개 계획을 상시 유지하며, 또한 작전지속지원을 위한 군수·보급·정비망 등을 안정적으로 확보한다.

나. 예비전력 건설개념

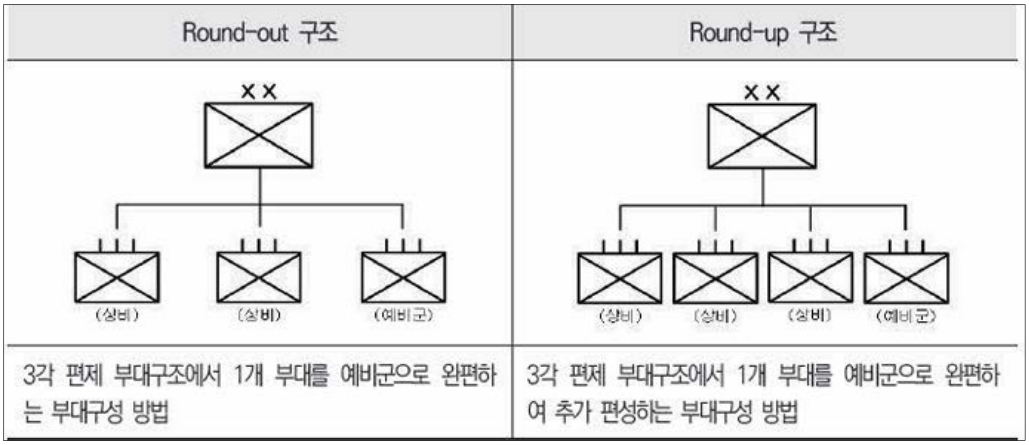
다음은 총체전력(Total Force)의 또 하나의 축인 예비전력의 건설개념이다. 총체전력정책은 국가의 군사·비군사 역량을 통합하여 전시뿐만 아니라 평시에도 안정적인 안보태세를 유지하는 것을 목표로 한다. 여기서 예비전력은 상비전력을 보완하고 작전의 장기화 또는 대규모 작전에 필요한 병력과 전투지속능력을 제공하는 핵심 구성요소라 할 수 있다. 특히, 미래에는 병력자원 감소와 상비병력 감축으로 인해 예비전력에 대한 의존도가 높아질 것이며, 이에 따라 상비전력을 대체할 수 있는 질적으로 정예화된 예비전력의 육성이 절실히 요구된다.

이를 위해 첫째, 예비전력은 단순 병력 동원체계가 아니라, 평시부터 부대 단위로 전투 준비태세를 유지하고 신속히 전환 가능한 구조로 발전해야 한다. 기존의 예비전력은 단순히 '자원'이라는 개념에 머물러 있어 국가가 법령에 의해 마련된 동원 체제

와 절차를 거치지 않으면 비상시에도 그 자원을 실전적 전력으로 전환하기 어렵다는 한계를 가졌을 뿐 아니라 장비의 편성과 훈련 등 여러 면에서 제약을 받고 있다. 예비전력을 '부대' 개념으로 재설계함으로써 전투력의 승수 효과를 달성할 수 있으며, 이는 유기적인 집합체로서 통합된 전투력을 발휘하게 할 수 있다.[90] 미국과 이스라엘은 이미 부대 단위의 예비전력을 중시하며, 평시에도 전투 장비와 물자를 상비전력과 거의 동일한 수준으로 갖추어 병력만 소집되면 즉시 전투 임무를 수행할 수 있도록 체계화되어 있다.

둘째, 총체전력 하에서 상비군과 예비군의 역할 배분과 이에 따른 전력배합(Force-Mix) 기준을 재설정하고 최적화해야 한다. 미군은 총체전력정책을 도입하는 과정에서 부족한 상비병력의 충원을 위해 상비군과 예비군의 전력배합을 〈그림 17〉과 같이 다양한 방법을 활용하고 있다.

〈그림 17〉 美 육군사단의 전력배합 구조



출처 : 장태동, "남북한 비교를 통한 한국군 예비전력 발전방향 연구", 원광대학교 대학원 박사학위 논문, 2023, p.147.

한국군 역시 미래전 양상을 고려한 총체전력을 규모를 설정하고 다양한 전장 환경에서 상비군의 지속적 억제력과 신속 대응능력, 예비군의 대규모 전투지속능력과 확장성을 최적화해 결합하는 구조로 전력배합을 추진해야 한다. 즉, 미래 현역병력 가

90) 강용구, 앞의 논문, p.146.

용 규모 35만 명을 고려하여 평시 경계 및 전쟁 억제전력과 신속대응전력은 상비군 위주로 편성하고, 기존의 동원사단과 지역방위사단, 작전지속지원부대 등은 예비군 중심부대로 개편하는 방향으로 전력배합과 부대구조를 최적화해야 한다.

셋째, 상비예비군제도의 확대 및 정착이다. 기존에 현역이 관리하고 운영하던 부대를 예비군 중심으로 개편하여 관리 운영하기 위해서는 현역에 준하는 능력과 근무형태를 유지해야 하며, 상비예비군이 최선의 효율성을 발휘하는 대안이라는 것이 검증된 바 있다. 상비예비군제도는 병력자원 감소에 따른 새로운 국방인력을 창출하고, 현역 및 예비역이 부족한 증·창설 부대의 전투준비태세를 보강하여 조기에 전투력 발휘를 보장하는 효과적인 제도이다. 특히, 숙련된 전문인력의 확보와 활용이 중요해짐에 따라 포병, 기갑, 정비, 공병 등 고도의 숙련된 기술을 필요로 하는 주요 특기자는 기존 간부 위주에서 병사까지 확대하여야 한다. 장기적으로는 미국의 상근예비군(AGR)과 같은 개념으로 연중 복무하는 예비군으로 전환하여 직업적 안정성을 보장하고, 보상비 현실화, 예비역 진급 제도 개선, 4대 보험 가입, 숙소 지원, 휴가 제도 등 현역에 준하는 복무여건 개선이 필수적이라고 할 수 있다. 이를 통해 부족한 상비군의 공백을 보완하고 동원 즉시 임무수행이 가능토록 해야 한다.

마지막으로 예비군 건설을 위한 법적·제도적 기반을 마련해야 한다. 예비군을 국군조직의 일부로 포함하기 위한 『국군조직법』 개정은 예비전력 정예화와 총체전력정책 도입의 선행 조건이며, 이를 통해 예비군의 신분 정립과 임무 및 역할 확장이 가능해질 수 있다. 또한, 미국의 주방위군을 주정부에서 동원하여 각종 재난에도 대비할 수 있는 것과 유사한 개념으로 지자체장에게 재난 동원 권한을 부여하는 방안으로 관련 법의 개정도 검토해야 한다. 예비군훈련 유형을 단순화하고 훈련 일수를 조정하며, 보상 제도를 현실화하여 기회비용 손실을 보전하고 관련 법적 근거를 마련해야 한다. 예비군 보류제도를 정비하여 복무의 형평성을 유지하고, 직장 예비군 업무를 국가 사무로 전환하여 국방부 책임하에 운영하는 방안 또한 검토할 필요가 있다.

다. 민간인력과 기업의 전력화

4차 산업혁명 시대를 맞아 민간영역이 첨단과학기술 발전을 선도함에 따라 군사분야에서 민간의 우수한 기술과 인력, 조직을 적극적으로 활용하여야 한다. 우리 군에서는 지금까지도 전쟁은 군인이 하는 것이고 모든 전력 요소를 군에서 완벽하게 갖추는 방향으로 군사력 건설을 추진한 면이 있다. 그러나 현재 진행 중인 러-우 전쟁과 외국의 총체전력 건설사례를 보면 상비군의 비중을 줄이고 국가의 모든 역량(예비전력, 민간자산 등)을 군사 전력으로 활용하는 추세이다. 따라서 상비병력 규모가 급격하게 줄어들고 충분한 국방예산 확보가 제한되는 한국군의 현실을 감안하여 사회의 전문인력과 민간기업·조직·시스템을 국가 총력전을 수행하는 총체전력으로 구조화하고 관련 법령과 제도를 정비함으로써 신뢰성을 담보하여야 한다.

라. 동맹 및 연합전력의 활용

우리나라는 한·미 동맹하에서 연합방위체계를 구축하여 지역안정과 국가방위태세를 구축하여 왔으며 이러한 기조는 미래에도 지속적으로 유지·발전되어야 한다. 특히, 북한과 러시아, 중국의 밀착으로 군사적 협력이 강화되는 상황에서 우리의 국력과 군사력만으로 자력에 의한 국가방위태세를 구축하는 것은 사실상 불가능하다.

따라서 가치를 같이하는 우호적인 국가들과의 다자안보체제를 구축하고 한미 동맹관계를 더욱 공고히 발전시켜야 한다. 그러나 냉엄한 국제사회에서 미래 안보 상황과 국가 간의 관계가 어떻게 변화할지 모르는 불확실성을 염두해 두고 독자적인 군사역량을 강화해 나가야 하며, 경제적이면서도 유연한 전력인 예비전력 정예화를 통해 해법을 찾아야 할 것이다.

제5장

예비전력 개념 재설계 방향

2040년을 목표로 하여 재설계하는 예비전력은 제2의 창설 수준으로 접근하여야 하며, 그 지향점은 국가방위의 핵심축으로서 상비군과 대등한 동반전력의 위상과 능력을 갖추는 것이다. 이번 장에서는 미래 예비군의 역할과 비전을 설정하고 이를 구현하기 위한 예비전력 건설 방향을 분야별로 제시한다.

제1절 총체전력의 핵심축으로서 예비전력 건설 방향

1. 예비전력의 역할과 비전

가. 예비전력의 역할

이재명 정부의 안보 정책 지향 방향은 “국민에게 신뢰받는 강군”을 목표로 ①국방환경 변화에 대비한 정예 군사력 건설, ②한미동맹 기반 전방위적 억제능력을 바탕으로 전시작전통제권 전환, ③강력한 국방개혁으로 전투임무에 집중하는 군 체계 확립, ④군인 사기진작을 위한 장병 복무여건 개선, ⑤ K-방산육성 및 획득체계 혁신을 통한 방산 4대 강국 진입 등으로 설정하고 있다.[91] 이재명 정부 국정과제에서 예비전력과 직접적으로 관련이 있는 내용은 국방개혁(111번) 과제의 하위 항목으로 “인구감소 시대에 대비하여 예비군훈련비 현실화, 장비보강 및 동원훈련장 과학화 등 예비전력 발전 종합계획 수립·추진”이다. 이러한 정책 지향 방향을 구현하기 위한 미래 예비전력의 역할을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 평시 상비병력 부족에 따른 대체전력의 역할이다. 우리 군은 과거 68만 명이었던 상비군 규모를 50만 명으로 감축하는 개혁을 추진해왔다. 그러나 2040년 기준

91) 대한민국 정부, 『이재명정부 123대 국정과제』, 2025. 9. pp.171~175.

가용한 현역 병력은 35만 명 수준으로 목표 대비 15만 명이 부족할 것으로 전망된다.[92] 미래 한반도의 지정학적 특성과 주변국의 군사력 등 안보위협을 종합적으로 고려해 볼 때 첨단 과학기술군으로 재편하더라도 평시 상비군 35만 명으로는 전쟁을 억제하고 유사시에 대비한 준비태세를 구축하는 데는 한계가 있다. 따라서 부족한 상비병력은 예비군이나 민간인력으로 충원하여야 하는데 민간인력은 전투 직위 활용에 제약사항이 많으므로 정예화된 예비군으로 대체하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 개념으로 볼 때 지금까지 예비전력은 전시에 동원하여 운용하는 '전시 전력'이라는 고정관념에서 탈피하여 평시부터 운용하는 '준 상비전력'으로 인식 전환이 필요하다. 즉, 상비병력이 담당하던 직위를 예비군으로 대체하고, 예비군 중심부대를 편성하여 상비군부대를 대체하는 등 전·평시 국가방위의 핵심전력이자 상비군의 동반 전력으로써 부족한 상비군을 대체하기 위한 제도 정비가 필요하다.

둘째, 유사시 전력증강으로 전쟁지속 능력을 보장한다. 전쟁 억제에 실패하고 전시 상황으로 전환하면 동원을 통해 전력을 증강하여 전쟁을 승리로 종결하는 것이 예비전력 고유의 존재 목적이다. 따라서 전시 동원계획에 따른 부대 확장(증·창설)과 손실보충 등 인원동원계획의 시행과 물자동원을 보장하기 위해 동원운영계획을 최적화하고 동원대비태세를 구축하여야 하며, 동원계획의 시행을 보장하는 동원집행체계를 완비하여야 한다.

셋째, 전·평시 후방지역작전을 수행하는 주 전력 역할이다. 북한군은 배합전을 통해 전·후방 동시 전투를 기본전략으로 하고 있다. 개전 초기 한·미 동맹의 침투원점에 대한 타격과 고도로 발달한 정보자산에 의한 침투 차단, 북한의 침투역량 부족 등으로 미래 후방지역에 대한 위협은 상대적으로 감소할 것으로 예상된다. 따라서 예비전력 정예화와 민간자산을 효율적으로 통합해서 운용한다면 상비군의 개입 없이도 예비전력 주도로 후방지역작전을 수행할 수 있을 것이다. 미래 제한된 상비군의 가용성은 후방지역부대 할당에 제한을 받게 될 것이므로 현행 지역방위사단과 지역예비군을 통합한 예비군 위주의 지역방위부대를 편성하고, 독자적인 후방지역작전과 RSOI 지

92) 가용 상비군 35만 명은 미래 가용 병력의 최대치로서 편성 병력의 질적 저하에 따른 정예 상비군 규모는 더 낮아질 것이다.

원작전을 수행한다. 후방지역에서 절약된 상비병력은 전방 작전 목적으로 전환한다.

넷째, 전·평시 군의 전투근무지원 기능을 수행한다. 이는 상비병력 부족 문제와 연계되고 경제적이고도 효율적인 군 운영을 위해서도 관철시켜야 할 새로운 예비군의 역할이다. 미래에도 우리 군이 수행하는 전쟁은 지리적으로 한반도라는 영역을 벗어나지 않을 것이다.[93] 그렇다면 군보다 오히려 더 발달한 민간기업(조직)과 시스템을 활용하여 군에서 필요로 하는 전쟁물자와 인력을 동원하여 지원할 수 있고, 이러한 역할은 전문화된 예비군으로 수행하는 것이 상비군보다 더 효율적일 수 있다. 따라서 현재 상비군으로 다양하게 편성되어 있는 전투근무지원 기능(군수, 인사, 동원 등) 부대들을 예비군 중심부대로 대체하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 전·평시 군에서 필요로 하는 각종 보급과 용역, 서비스를 관리하고, 유사시 조달(동원)하여 필요한 부대에 제공하는 전문부대를 상비예비군으로 편성하여 운영하는 체제를 구축하여야 한다. 예비군 주도의 전투근무지원 태세 구축으로 절약된 상비군은 전투부대로 전환한다.

다섯째, 재해재난 극복에 적극적으로 개입하여야 한다. 기후변화로 인해 점차 강도와 빈도가 증가하는 재해재난(폭우, 폭설, 산불, 감염병 등) 상황에서 '재난 동원'을 통해 국민의 생명과 재산을 보호하는 체제를 예비군 중심으로 구축하여야 한다. 지금까지 예비군이 국민의 신뢰를 얻지 못한 이유 중의 하나는 재해재난으로 국민이 고통받고 있을 때 예비군은 그 현장에 있지 않았기 때문이다. 국민의 입장에서는 전쟁으로 인한 생명과 재산의 피해로부터 안전을 보장받는 것도 중요하지만 재해재난으로 인한 생명과 재산의 피해도 전쟁 못지않은 심각한 위협이다. 따라서 국가 재난사태가 선포되면 예비군을 동원하여 피해를 예방하고 원상 복구하는 데 적극적으로 가담하여야 하며, 재난 동원 권한을 지자체장에게도 부여하여야 한다.

여섯째, 해외 파병부대 역할이다. 선진국 반열에 올라선 대한민국은 국제사회 평화 조성과 유지를 위한 PKO 참가와 인도적 지원 등에 참여를 요구받게 될 것이다. 그러나 한반도 안보 상황과 상비군 감축 등을 고려 시 상비군을 파병하는 것은 부담이 될 것이다. 따라서 충분한 경험을 갖춘 예비군과 민간조직을 예비군으로 편성하여 파

93) 잠재적인 위협인 주변국과의 분쟁이나 한미 연합작전의 일환으로 한반도를 벗어나 전쟁을 수행하는 경우도 있겠지만 이는 확률이 낮은 특수한 경우이다.

병하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있으며, 능력을 갖춘 예비군 중심의 전문부대를 편성하여 대비하여야 한다. 이상과 같은 내용을 정리하면 〈표 22〉와 같다.

〈표 22〉 미래 예비전력의 역할(안)

① 상비병력 부족 대체	• 상비병력 부족 직위(15만 명) 대체 • 예비군 중심부대 편성 상비부대 역할 대행
② 유사시 전력증강으로 전쟁지속 보장	• 전시 부대 확장(증·창설) • 손실 보충(개인, 부대 단위) • 총력전 수행전력 추가 동원, 전쟁지속 보장
③ 후방지역작전 주도	• 상비예비군으로 지역방위작전부대 편성 – 지역방위사단과 지역예비군부대 통합 • 평시 대침투작전 및 대테러작전 수행 • 전시 후방지역작전 주도 및 지역안정유지 • RSOI 지원작전 실시 등
④ 전투근무지원 주도	• 전투근무지원 전담부대 편성 운영 – 예비군 중심부대로 편성 • 기능별 지휘통제(C2)부대 편성 민간업체 통제 운영
⑤ 재해재난 극복	• 재난 동원 활성화 • 지자체장에게 재난 동원 권한 부여
⑥ 해외파병	• 평화유지작전 파병 • 인도적 지원작전 파병

나. 예비전력 비전

비전이란 조직이 장기적으로 지향하는 목표, 이념 등을 통칭하는 개념으로 예비전력 비전이란 국방목표를 구현하는 데 있어 예비전력이 지향하는 목표와 이념을 의미한다. 미래 예비전력은 총체전력의 일부로서 상비전력 증강과 보조를 맞추어 미래전장에서 실질적인 전투력 발휘가 가능토록 설계되고, 국민의 지지와 응원을 받는 핵심전력으로 재탄생하여야 한다. 이런 취지에서 미래 예비전력의 비전은 '국가방위의 핵심전력! 국민과 함께하는 정예예비군'으로 설정하였다.

예비전력 비전에서 제시한 '국가방위의 핵심 전력!'의 의미는 총체전력을 구성하는

주요 전력으로서 상비군과 동등한 위상과 격(格)을 갖추고 유사시 동원을 통해 전쟁을 승리로 종결하는 주 전력이라는 의미가 내포되어 있다. '국민과 함께하는'의 의미는 예비전력 생성 근원은 국민이라는 점과 국민의 생명과 재산, 안전을 위협하는 상황에서 예비군이 국민과 함께하며 위기를 극복하는 주체가 되어야 한다는 의지를 담고 있다. '정예예비군'은 미래 예비군이 추구하는 최고의 가치이다. 앞에서 정립한 예비전력의 역할 수행을 위해서는 인력구조, 부대구조, 무기체계, 훈련체계 등의 혁신과 더불어 동원집행체제의 구축과 예비전력에 대한 인식의 개선까지도 지향하는 의미가 담겨 있다. 새롭게 설정한 미래 예비전력의 비전을 구현하기 위해서는 수사(修辭)적 의미를 능가하는 관련 제도의 정비와 실천적 노력이 배가되어야 한다.

2. 예비전력 비전 구현을 위해 요구되는 능력

1항에서 정립한 미래 예비전력의 역할과 비전을 구현하기 위해서는 제2의 예비군 창설 수준의 혁신이 필요하며 요구되는 주요 능력(예비전력 건설 지향 방향)은 다음과 같다.

가. 적정예비군 규모 판단과 정예예비군 확보

現 병역제도하에서 인구감소 추세를 고려 시 2040년에 가용한 예비군 총 규모는 160만 명 수준이 될 것으로 전망한 바 있는데, 총 규모의 적절성(과부족)에 대해서는 미래 국방인력 운용 개념이 결정되지 않은 현 상황에서는 판단하기 어렵다. 그러나 분명한 것은 미래 안보 상황과 현역 병력의 감소추세를 고려할 때 어떠한 상황에서도 군사적 소요를 충족할 수 있는 충분한 예비군자원을 확보해 놓고 상황에 따라 선별하여 운영(동원)하는 체제를 구축하여야 한다. 특히, 미래 첨단 과학 기술군 체제하에서 총 예비군 규모도 중요하지만 전문인력과 간부예비군의 소요를 충족하는 것이 더욱 중요하다. 따라서 상비병력을 대체하는 직위나 주요한 임무를 수행하는 예비군은 재복무와 진급 등을 통해 장기간 운영하는 체제를 구축하는 방안과 민간 전문인력을 예비군으로 편입하여 활용하는 방안을 강구 하여야 한다.

나. 유형별 예비전력부대 역할에 최적화된 부대구조로 개편

미래 한국군 예비전력의 역할을 '상비병력 부족 대체' '유사시 전력증강' '후방지역 작전 주도' '해외파병' '전투근무지원 주도' '재해재난 극복' 등 6가지로 제시하였다. 이러한 역할을 효율적으로 수행하기 위해서는 역할에 최적화된 구조로 부대를 개편하여야 한다. 상비병력은 전쟁 억제와 초기대응부대 위주로 편성하고, 예비군은 평시부터 예비군에 의해 관리·유지·운영되는 '예비군 중심부대'를 편성하여 유사시 동원하여 국가방위의 핵심축으로 운용하여야 한다. 예비군 중심부대는 전투부대(동원사단, 보충대대 등)와 전투근무지원부대, 지역방위부대 등으로 분류하여 역할과 임무에 맞게 편성한다. 예비군 중심부대는 자원 부족과 과학기술의 발달 추세를 고려하여 부대 수는 줄이되 민간조직까지 활용하여 편성하며, 특히 지역방위부대는 지역방위사단과 지역예비군부대를 통합하여 지역 내 민간조직을 군사 조직으로 모듈화 편성하여 상황에 따라 편조하여 운영하는 개념으로 발전시켜야 한다.

다. 편제 장비(무기)와 물자 현대화

예비전력부대 역할과 부대구조의 혁신은 편제 장비와 물자의 현대화로 완성되어야 한다. 특히, 전시 상비군과 함께 정규전을 수행하는 동원부대(전시증강부대)는 상비군 무기체계와 연동되고 호환이 가능하도록 현대화된 무기체계로 전력화하며, 병력동원 완료 즉시 무장하여 전장 투입이 가능하도록 치장장비의 비축 및 관리시스템을 구비하여야 한다. 아울러 독자적으로 임무를 수행하는 지역방위부대와 군수지원부대 등은 민간자산의 적극적인 활용과 상비군 개편 이후 잉여 무기를 재활용하는 방안도 고려하여야 한다.

라. 즉응동원태세 구축

미래 발생 가능한 전쟁 시나리오별 즉응동원태세를 구축하는 문제도 대단히 중요하다. 위협 수준과 상황에 따라 부분동원, 선별동원, 비밀동원, 총동원 등 다양한 동원계획을 발전시키고, 군과 병무청으로 이원화되어 있는 동원집행체계를 국방부 중심으

로 재정비하여야 하며, 개전 초기 긴급단계에 집중되어 있는 동원(부대 확장) 계획도 현실성 있게 정비하여야 한다. 개전초기 극도로 혼란한 상황에서 전방으로 전개하는 동원부대와 동원예비군에 대한 효율적인 지휘통제 체계를 구축하는 문제도 보완이 필요하다. 아울러 물자동원(충무계획) 계획에 대해서는 전반적인 검토가 필요하다. 전면전 시 한반도 전체가 전장화되어 비축시설과 산업시설의 피해가 불가피한 상황에서 국제사회로부터 전쟁 긴요 물자를 동원하는 문제도 발전시켜야 한다.

마. 예비군(개인) 및 예비전력부대의 임무수행능력 구비

예비군이 국방전력의 핵심축을 담당하기 위해서는 상비군에 버금가는 임무 수행 능력을 구비하여야 한다. 특히, 평시부터 복무하는 상비예비군은 전문 교육기관과 부대 교육훈련을 통해 현역에 버금가는 전문성을 갖추도록 교육훈련 체계를 구축하여야 하며, 새롭게 개편하는 미래 예비전력부대는 임무에 최적화된 건제를 유지한 과학화된 동원훈련 체제를 구축하여야 한다. 아울러 예비전력 발전을 선도하는 예비전력연구소와 예비전력 교리 발전을 주관하는 전문기관의 확대 개편도 필요하다. 사회 전반에 걸쳐 발전하고 있는 과학화 교육훈련 시스템을 도입하여 메타버스 기반의 원격 교육훈련 체계를 구축함으로써 소집훈련이 아니더라도 예비군의 임무수행 능력을 향상할 수 있도록 하여야 한다.

바. 예비전력 육성기반 구축

전쟁에서 승리하기 위해서는 “내 나라는 내가 지킨다!”는 국가방위에 대한 국민적 참여 의지가 고양되고, 결집 되어야 한다. 즉 동원 대상이 되는 인적자원과 물적 자원 소유자의 동원에 응하는 정신적 자세가 중요하므로 동원사상을 정립하는 문제도 중요하다. 사상이 제도의 발전을 선도하기 때문이다.[94]

아울러, 예비전력이 상비전력과 동반 전력으로써 실효성 있는 역할을 다하기 위해서는 제반 제도의 실행을 뒷받침하는 법령의 정비가 선행되어야 하며, 예비전력 정예화를 위한 전력증강 소요를 예산에 확보하기 위해서는 국방기획관리체계도 보완되어야 한다.

94) 양병선, 『동원 발전론(동원사상 중심으로)』(파주: 교육과학사, 2010), pp.3-4.

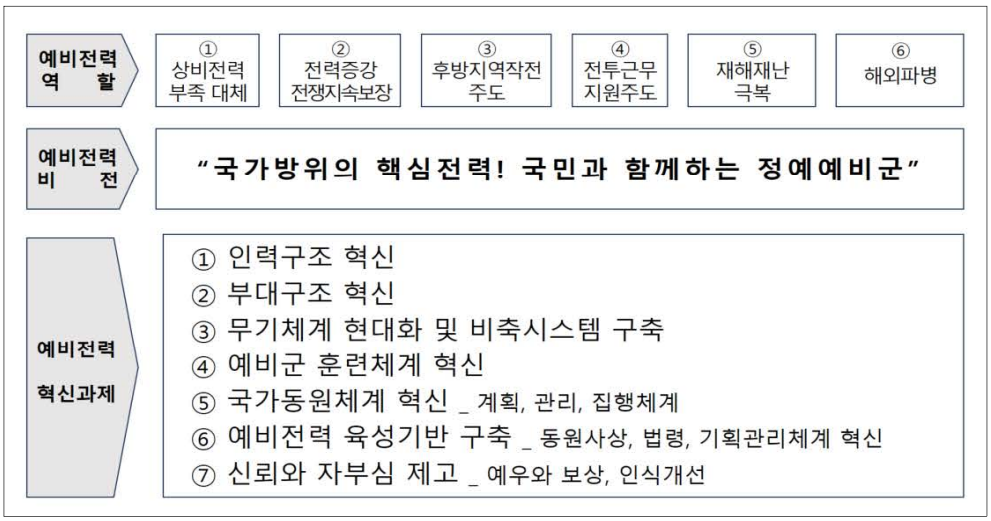
사. 예비군에 대한 신뢰와 자부심 제고

미래 예비군이 실질적으로 국방의 한 축을 담당하기 위해서는 예비전력을 육성하고 관리하는 군 관계관은 물론 정책 결정권자와 국민으로부터 예비전력의 중요성에 대한 공감과 인식을 이끌어 내야 한다. 아울러 예비군 스스로도 자부심을 갖도록 제반 여건을 갖추는 것이 물리적인 전투력 증강 이상으로 중요하다. 미래 신뢰성 있는 우수한 예비전력을 육성하기 위해서는 상비군에 준한 예우와 보상 대책이 뒤따라야 하며, 특히, 예비전력은 '공짜'로 '무한정' 동원할 수 있는 전력이라는 잘못된 인식부터 바로 잡아야 한다.

3. 예비전력 혁신과제 선정

이상에서 정립한 미래 예비군의 역할과 비전, 요구되는 능력 등을 종합적으로 고려하여 미래 예비전력 혁신과제는 ①인력구조 혁신, ②부대구조 혁신, ③무기체계 현대화 및 비축시스템 구축, ④예비군훈련체계 혁신, ⑤국가동원체계 혁신, ⑥예비전력 육성기반 구축, ⑦신뢰와 자부심 제고 등 7가지를 설정하였다.

〈그림 18〉 미래 예비전력 역할·비전·혁신과제



제2절 예비전력 인력구조 혁신 방향

1. 예비군 조직체계 정립

인구절벽의 영향으로 미래 예비군자원이 급격하게 감소하는 상황에서 예비군 조직기준을 설정하는 문제는 예비군 규모와 질을 결정하는 중요한 사안이다. 現 예비군 조직기준은 『예비군법』 제3조(예비군의 조직)에 근거하여 병사는 현역 복무 후 8년 차까지, 간부는 『군 인사법』 제8조(현역 정년)에 의거 계급 정년까지 예비군으로 조직하고, 전시에는 『병역법』 제83조(전시특례)에 따라 45세까지 병역 의무기간을 연장하는 것으로 규정하고 있다.

현행 법령 적용 시 2040년 기준 예비군 규모는 160만 명 수준으로 현재보다 현격히 줄어들게 되며, 3장 4절에서 분석한 것처럼 간부 예비군자원은 소요 대비 부족 현상이 더욱 심화될 것으로 전망하고 있다. 그럼에도 불구하고 일부에서는 예비군 정예화를 전제로 예비군 복무기간과 훈련기간을 단축하는 방안이 거론되고 있는데,[95] 미래 총체전력에서 예비전력의 역할과 배합 비율 등을 종합적으로 판단하여 적정 규모를 확보하기 위한 복무기간과 예비군 조직기준을 설정하여야 한다.

미래 예비군의 복무기간 설정과 조직 방법에 대한 선행연구 등을 종합적으로 고려하여 예비군 조직 기준(안)을 정립하면 다음과 같다. 먼저 병사는 현행 8년 차를 유지하되 평시 예비군훈련은 6년 차까지 부과하고 나머지 2년은 대기예비군으로 훈련을 부과하지 않는다. 간부예비군은 전역 후 6년 또는 최대 60세까지 복무한다. 간부예비군 복무기간을 6년으로 설정한 것은 병사의 훈련기간 6년과 형평성을 고려한 것이며, 간부예비군 최대 복무기간을 60세까지로 설정한 것은 근로자 정년 60세를 고려한 것이다. 단기복무 간부의 예비군 편성은 현역 계급 정년까지로 하되 예비군훈련은 6년간 부과한다. 아울러 예비군 의무복무기간 만료(퇴역) 후에도 본인이 원할 경우 최대 65세까지 지원예비군으로 재복무가 가능하도록 하며, 전시특례 조항에 따라 45세까지 예비군 복무기간을 연장하는 규정은 현행대로 유지하는 방안을 제시한다.

95) 국방부, 『예비전력기본계획서』(2019)에서는 동원예비군 1~3년, 대기예비군 4~5년 등으로 조정하는 방안을 검토한 바 있다.

〈표 23〉 예비군 조직기준 재설정(안)

○ 병 : 전역 후 8년간 예비군 복무 * 예비군훈련 6년 + 대기예비군 2년, 전시 45세까지 예비군 복무기간 연장 ○ 단기복무 간부 : 현역 계급 정년까지 예비군 복무 * 예비군훈련 6년 부과, 잔여기간 대기예비군 ○ 20년 이상 장기복무 간부 : 전역 후 6년 또는 60세까지 예비군 복무 * 예비군훈련 6년 부과 ○ 퇴역예비군 : 65세까지 지원예비군으로 재복무 가능

출처 : 연구자가 작성

2. 예비군 복무체계 정립

가. 예비군 복무유형 재설정

미래 한국군의 예비군 복무유형은 〈표 24〉와 같이 상비예비군, 동원예비군, 대기예비군, 재복무예비군 등으로 재설정하는 방안을 구상하였다.

〈표 24〉 미래 예비군 복무유형 재설정(안)

구 분	내 용	
상비예비군	장기 상비예비군	• 예비군 중심부대에 full-time(365일) 복무 * 현역을 대체하여 주요직위에 근무
	단기 상비예비군	• 예비군 중심부대에 180일 이내 복무 * 예비군 중심부대 대비태세유지 주요 직위자
동원예비군	• 전시 부대 확장 및 손실보충 예비군 - 상비부대 및 예비군 중심부대 확장과 손실보충 • 평시에는 소정의 예비군훈련 실시 * 희망시 상비예비군으로 복무 가능	
대기예비군	• 우발상황 시 추가적인 동원에 대비 • 사전 동원지정되지 않고, 예비군훈련도 받지 않음 * 희망 시 상비예비군으로 복무 가능	
재복무예비군	• 예비군 의무복무 만료 후 자원에 의거 예비군에 재편입 • 병과(특기), 계급 고려 최대 65세까지 복무 가능 * 상비예비군, 동원예비군으로 복무 가능	

출처 : 연구자가 작성

상비예비군은 우크라이나의 계약예비군,[96] 미군의 상근예비군(AGR: Active Guard Reserve)과 같이 예비군 중심부대의 조기 전투력 발휘를 보장하기 위해 평시부터 준비가 필요한 직책에 소집하여 운용하는 예비군을 말하며, 2014년부터 '비상근예비군'이라는 명칭으로 운용되어 오다가 2024년에 '상비예비군'으로 명칭을 변경한 바 있다. 미래에는 현역 병력 부족으로 상당수의 부대를 예비군 중심부대로 개편이 불가피한데, 상비예비군은 현역이 수행하던 임무를 대체하여 평시부터 부대를 관리, 유지하고 전시에 대비하는 핵심 인력이다. 즉, 기존의 주요 예비전력(동원)부대의 전투준비태세를 유지하고 평시 부대를 관리하는 제한된 역할에서 벗어나 현역을 대체하여 부대관리 및 훈련, 유사시 부대를 확장하여 해당 부대 기능을 발휘하는 주도적인 역할을 수행한다. 상비예비군은 '장기 상비예비군'과 '단기 상비예비군'으로 구분한다. 장기 상비예비군은 연중 full-time(365일)으로 복무하며, 단기 상비예비군은 연간 180일 이내에서 일정 기간 근무한다. 상비예비군은 의무복무 예비군은 물론 재복무예비군 등 지원예비군 중에서도 선발 및 편성이 가능하다. 상비예비군은 근무기간 중 자대 훈련과 교육기관의 양성·보수교육을 이수하며, 부대 건제를 유지한 동원훈련을 준비하고 교관 역할을 수행하는 등 동원훈련을 주도한다.

동원예비군은 동원령 발령시 부대 확장과 손실 보충을 위해 동원하는 예비군으로 병사와 간부 모두 1~6년 차로 지정한다. 동원예비군은 전시 상비부대와 예비전력부대(예비군 중심부대)를 확장하고 손실병력을 보충하여 전쟁을 승리로 종결짓는 전시 핵심전력이다. 동원예비군으로 편성된 인원 중 희망자는 상비예비군으로 복무가 가능하다.

대기예비군은 평시 예비군훈련을 받지 않고, 동원지정도 하지 않으며 유사시 추가적인 동원에 대비하는 예비군으로 희망 시 상비예비군으로 복무가 가능하다.

재복무예비군은 예비군 복무 의무를 완료하고 퇴역한 인원 중에서 본인의 희망에 따라 상비예비군 등으로 재복무하는 예비군이다. 미국의 ADOS(Active Duty Operational

96) 이 제도는 평시 상비병력 유지에 따른 인건비 부담을 최소화하면서도 유사시 신속하고 숙련된 병력 동원을 가능하게 하기 위해 설계되었으며, 생업을 유지하면서 정기적인 군사훈련을 이수하며, 비상시 즉각적으로 전투력으로 전환 가능한 전시 예비전력의 핵심 구성 요소이다.(노진철, "한국의 예비군제도 발전방향에 관한 연구", 조선대학교 박사학위 논문(2025)

Support) 또는 밀텍(MT : Military Technicians)과 유사한 개념이며, 간부예비군 자원이 절대적으로 부족한 우리 군의 현실을 감안할 때 우수한 예비군자원을 추가로 확충하는 유용한 대안이 될 수 있을 것이다. 재복무예비군의 복무 나이는 병과(특기)별, 계급별 차이는 있을 수 있으나 최대 65세까지 복무한다.

나. 현역 – 예비군 연계 복무제도 도입

한국군 인력구조의 문제점 중 하나는 상비군의 현역 복무와 예비군 복무가 완전히 분리 단절되어 복무의 융통성이 없고 경직되어 있다는 점이다. 미군의 경우 군 복무 총량제 개념을 적용하여 현역 복무를 많이 하면 예비군 복무가 줄어들고, 예비군 복무를 많이 하면 현역 복무가 줄어드는 유연한 구조로 운영되며, 예비역에서 현역으로 복귀도 가능하다.

미래 한국군도 총량제 개념을 적용하여 현역-예비역 혼합복무제도 도입을 검토할 필요가 있으며, 혼합복무제도의 적용은 병사와 간부를 구분하여 복무 방안을 발전시킬 수 있을 것이다.

〈표 25〉 병사의 현역 – 예비군 통합복무제도 시행 방안(예)

구 분		현역의무 복무기간	현역복무	예비군 복무		
				상비예비군	동원예비군	대기예비군
복무 기간	1안	18개월	12개월	연간 30일(6년) 연간 60일(3년)	6년	2년
	2안		15개월	연간 30일(3년)	6년	2년

출처 : 연구자가 작성

먼저 병사의 경우 현역 복무기간 중 일부를 상비예비군 복무로 전환하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.[97] 즉, 육군의 경우 18개월의 의무복무기간 중 12개월은 현역으로 복무하고, 잔여 6개월은 상비예비군으로 복무하는 '방안 1'과, 15개월은 현역

97) 병의 현역-예비군 통합복무 편성 규모는 상비부대의 병사 편성 소요를 고려하여 인가 병력 수를 결정하고 심의를 통해 결정한다.

으로 근무하고 3개월을 상비예비군으로 대체 근무하는 '방안 2' 등을 고려할 수 있을 것이다. 즉 현역 복무기간을 단축하고 상비예비군 연계 복무를 선택하여 연 30일 상비예비군 복무기간을 적용 시 '방안 1'은 6년, '방안 2'는 3년간 단기 상비예비군으로 복무하게 된다. 상비예비군 복무가 종료되면 동원예비군으로 전환하여 6년간 예비군훈련을 받으며 전시 병력동원에 대비한다.

간부의 경우에는 일정 기간 현역 복무를 마친 다음 상비예비군으로 복무하게 함으로써 '우수자원의 장기 활용'은 물론 국방인력의 pool을 확대하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 간부의 통합복무제도는 중·장기 복무 간부를 대상으로 병사의 통합복무제도보다 더욱 다양한 조합이 가능하다. 특히 중기복무 간부 중 장기복무 선발에서 비선된 부사관, 학군장교, 학사장교, 3사관장교 등을 대상으로 의무복무기간 중 일부를 상비예비군 복무로 전환하게 한다거나, 인력 수급 상황에 따라 장기복무 선발자도 의무복무기간 중 일부를 상비예비군으로 전환할 수 있을 것이다.

〈표 26〉 간부 현역 – 예비군 통합복무제도 시행 방안(예)

구 분		의무복무 기간	현역 복무	예비군 복무			비고
				상비 예비군[98]	동원 예비군	대기 예비군	
부사관		4년	2~3년	1~2년	6년	계급 정년까지	진급을 통해 상위계급 예비군 복무 가능
장교	중기	6~7년	4~5년	2~3년			
	장기	10년	5~9	1~5년			

출처 : 연구자가 작성

육·해·공군 사관학교를 졸업한 장기복무 장교 역시 일정 기간을 장·단기 상비예비군으로 복무하는 방안을 고려할 수 있으며, 특히 여군의 경우에는 출산 등을 고려하여 다양한 형태의 현역-예비역 연계 복무제도를 발전시킬 수 있을 것이다. 상비예비군 복무 간부 중 우수자는 본인의 희망에 따라 승진을 통해 상비예비군으로 계속 복무하게 하는 방안도 고려할 수 있다.

98) 상비예비군 근무 기간은 일수로 계산하여 현역 복무기간을 상쇄한다. 예를 들어 상비예비군으로 연간 3개월(90일)을 근무하면 4년을 상비예비군으로 근무해야 현역 복무 1년을 상쇄한다.

3. 예비군자원 확충 대책 강구

미래 예비전력을 국방의 핵심축으로 운용하기 위해서는 안정적인 예비군 인력 수급이 보장되어야 한다. 그러나 현 추세대로라면 총 예비군자원 수가 160만 명 수준으로 감소하고, 그 중에서도 중요한 임무를 수행하는 간부와 전문인력의 부족이 심각할 것으로 예상된다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 ①간부예비군 자원 확대, ②예비군 진급제도 개선, ③지원예비군 확대, ④예비군 보류제도 개선, ⑤상비예비군 확대 운영 등의 방안을 들 수 있다.

가. 간부예비군 자원 확대

現 국방부 동원지정결과를 보면 영관장교와 원사·상사 계급의 동원지정률은 10~30%대로 매우 저조하며 이렇게 간부자원의 동원지정률이 저조한 데는 몇 가지 원인이 있다.

첫째, 간부의 경우 현역과 예비역의 정년이 동일하며, 정년을 채우고 만기 전역한 자원은 예비군 편성에서 제외되어 전시에 동원 의무가 사라진다. 따라서 대부분 계급 정년을 맞아 전역하는 영관장교 및 원사·상사 계급의 경우 근본적으로 동원자원이 부족할 수밖에 없는 구조라 할 수 있다.

둘째, 현역으로 20년 이상 복무를 한 간부와 여군으로서 현역을 마친 사람은 군인사법 제41조(퇴역)에 의해 예비군 편성에서 제외되고 전시 동원 의무가 없으며, 예비역 편입을 희망하는 경우에 예비역에 지원할 수 있다.

셋째, 예비역 진급 제도의 부실을 들 수 있다. 현행 예비역 진급은 부족한 간부의 동원소요를 충족시키기 위한 제도로, 부사관과 장교를 대상으로 예비역 기간 중 1회 진급할 수 있는 기회를 주고 있다. 그런데 예비역 간부 진급 대상을 부사관은 하사에서 중사, 중사에서 상사로만 한정하고, 장교는 중위에서 소령까지의 대상자를 최대 1개 계급 진급만 한정함에 따라 부족한 동원소요를 충족시키기에는 역부족이다. 이러한 제반 문제점을 해소하기 위해서는 간부예비군 자원의 풀(pull)을 확대하여야 하며, 이를 위해 다음 세 가지 방안을 제안한다.

먼저, 장기복무 후 전역하는 간부도 예비역 복무를 위한 정년을 별도로 적용하여 전역 후에는 일정 기간 예비역으로 복무토록 해야 한다. 장기복무 간부의 예비역 복무기간은 사회적 기준과 예비역 병사와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 '60세 이하, 6년 이내'로 적용하는 것이 타당할 것이다. 60세의 근거는 『고용상 연령 차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률』 제19조(정년)[99]에서 근로자의 정년을 60세로 규정한 것을 따른 것으로 60세까지 활동이 가능하다는 사회적 합의를 인용한 것이며, '6년 이내'의 근거는 병사의 예비군 편성을 8년 차까지로 하되 1~6년 차를 동원예비군으로 편성하여 사실상 동원 의무를 부과한 것과 맥락을 같이 한다.[100] 이러한 기준을 적용하여 장기복무 간부의 실제 예비군 편성 나이와 기간을 설정하면 〈표 27〉과 같이 소·중령과 상·원사의 경우 전역 후 6년간 예비군으로 복무하고, 대령과 원사의 경우 근로자 정년 60세를 고려하여 만기 전역 후 4년과 5년을 예비역으로 복무하게 한다.

〈표 27〉 간부예비군 복무제도 개선 시 예비군 복무 정년과 기간(안)

구 분	장교			부사관	
	소령	중령	대령	상사	원사
현 재	50세	53세	56세	53세	55세
정년(기간)	56세(6년)	59세(6년)	60세(4년)	59세(6년)	60세(5년)

출처 : 정진섭·곽정근, 위 논문, p. 69.

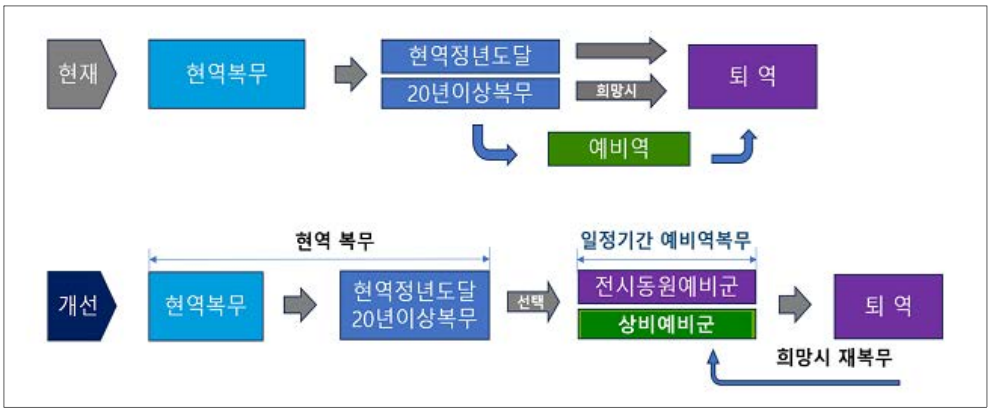
둘째, 현역으로 20년 이상 복무한 간부가 본인이 원할 경우 '퇴역'이 되는 군인사법 조항을 개정할 필요가 있다. 장기복무 간부에 대한 퇴역 조치는 가용 자원이 충분할 경우에는 장기간 현역으로 복무한 간부에 대한 복지 차원에서 적용할 수 있는 제도라 할 수 있지만 가용 자원이 부족한 상황에서 그대로 적용하는 것은 문제가 있다.

99) "사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 하며, 사업주가 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다."고 규정하고 있다.

100) 정진섭·곽정근, "상비병력 급감에 따른 예비병력 확충방안", 국방대 국가안전보장문제연구소, 2023. 10. p.68의 내용을 인용하여 요약정리

셋째, 예비군 의무복무를 마치고 퇴역한 예비군을 '재복무예비군'으로 편입하여 활용하는 것이다. 평균 수명이 증가하고 신체적 역량보다는 인지적 능력이 중요한 미래사회에서 퇴역한 예비군이라 하더라도 군사 업무 수행에 필요한 역량을 갖춘 인력은 늘어날 것이다. 따라서 적절한 평가 과정을 거쳐 퇴역한 예비군을 재복무예비군으로 재활용하는 방안을 적극 검토하여야 한다.

〈그림 19〉 장기복무 간부의 예비군 복무 모델(안)



출처 : 정진섭·곽정근, 위의 글, p.68.

나. 예비군 진급제도 발전

예비군 진급제도의 목적은 소요 대비 부족한 예비군 간부자원을 확보하고 예비역 간부의 사기 및 근무 의욕을 고취시키는 데 있다. 그러나 현 예비군 진급제도는 최근 병장에서 하사로 진급이 허용되었지만, 계급별 진급을 위한 최저 복무기간과 연령을 제한하고 있고 최대 중령까지 1회만 진급이 허용되는 등 부족한 간부자원을 확충하기에는 많은 제한이 있다. 특히, 상비예비군을 현역 부족을 보충하는 국방인력의 한 축으로 운영하기 위해서는 예비군 진급제도를 상비군에 준하여 전면 개선하여야 하며, 발전 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 진급 대상 계급과 범위를 확대하여야 한다. 최근 병장에서 하사로의 진급이 가능토록 규정이 개선되었는데 부사관은 원사까지, 장교의 경우에도 현행 중령에서

대령과 장군까지 확대하여야 한다.

둘째, 예비역 진급자의 활용성을 증가시킬 수 있도록 진급 최저 복무기간을 하향 조정하여 상위계급 동원자원으로 활용할 기회를 늘려야 한다. 현행 예비역 계급별 진급을 위한 최저 복무기간이 현 계급에서 6~7년으로 과도하게 설정된 면이 있는데, 현역 복무에 추가하여 예비군 복무까지를 고려한 최저 복무기간을 하향 조정하여 진급자를 증가시키되 진급자 교육훈련을 통해 임무수행능력을 향상시키는 방향으로 접근이 필요하다.

〈표 28〉 예비역 진급 범위와 계급별 최저 복무기간 재설정 방안

현 계급	병장	하사	중사	상사	소위	중위	대위	소령	중령
진급계급	하사	중사	상사	원사	중위	대위	소령	중령	대령
최저예비군복무기간	1년	2년	2년	2년	2년	2년	4년	3년	3년
진급계급 정 년	46세	51세	59세	60세	50세	51세	56세	59세	60세

출처 : 정진섭·곽정근, 위의 글, p. 72.

셋째, 예비역 진급 기회를 현행 예비역 기간 중 1회에서 2~3회 혹은 그 이상으로 늘려서 예비역으로서 일정한 자격요건을 갖추게 되면 전 계급 진급이 가능할 수 있도록 해야 한다. 즉, 예비역 진급제도를 도입하고 있는 미국이나 싱가포르처럼 전 계급에 걸쳐서 계속해서 진급할 기회를 부여할 수 있도록 제도를 발전시켜야 한다.

다. 지원예비군 확대

인구감소로 인한 상비군 규모의 감축이 진행되면서 예비군 가용 자원의 부족 현상이 급속도로 진행되고, 특히 첨단 과학기술군을 유지하고 운영하기 위한 전문인력의 부족은 더욱 심화될 것이다. 따라서 민간영역의 전문인력과 병역의무를 마치고 사회에 복귀한 퇴역 군인을 포함한 다양한 인력을 '지원예비군'으로 편입시켜 활용하는 방안을 강구하여야 한다. 지원예비군의 범주에는 현재 편성하여 운영하고 있는 특전예비군, 여성예비군 등의 활성화를 포함하여 '시니어 아미'와 같은 민간조직을 제도권

으로 수용하여야 한다. 특히, 다음절에서 다룰 민간기업과 조직, 사회시스템에 종사하는 전문인력과 자산을 총체전력의 한 요소로 활용할 수 있도록 지원예비군으로 편입하는 방안을 적극 검토하여야 한다. 아울러 우크라이나의 '국제 의용군' 편성 사례와 같이 국내의 외국 근로자와 국제사회의 지원자들까지도 조직화하여 운영하는 방안을 강구하여야 한다.

라. 예비군 보류제도 개선

현행 예비군 동원 및 훈련 보류제도를 전면적으로 개선해야 한다. 예비군에 대한 동원 및 및 훈련소집 보류제도는 『예비군법』[101]과 『국방부 방침』[102]에 의거하여 예비군의 동원 또는 훈련소집의 전부 또는 일부를 면제해 주는 것으로, 전·평시 국가기능 유지 및 사회 공익 필수직종에 종사하는 예비군에 대해 직업을 보장해주기 위해 실시하는 제도이다. 육군 자료에 의하면 2020년 기준 예비군 보류 대상자는 경찰관, 교도관, 소방관 등을 포함하여 총 56개 직종 63.6만 명이 해당하는데 이중 대학생 예비군이 46.5만 명으로 약 73% 정도이고 이들 중 동원예비군에 해당하는 1~4년 차가 44만 명인 것으로 나타났다.[103] 이러한 보류제도의 문제점은 이미 오래전부터 제기되어오고 있지만 국방부는 이를 정치적 부담으로 여겨 공론화조차 하지 못하고 있다. 그러나 지금의 대학생을 비롯한 방만해진 동원 보류제도를 개선하지 않고는 정예자원의 동원지정 문제의 해결은 탁상공론에 불과하다. 전시 국가기능을 유지하고 방위산업업체 운용에 필요한 필수요원 등은 동원지정을 후순위로 조정할 수는 있으나 예비군훈련 의무 자체를 면제해 주는 것은 형평성 차원에서 개선이 필요하다. 특히,

101) 『예비군법』 제5조(동원) ①국방부장관은 예비군이 그 임무수행을 위하여 출동할 필요가 있다고 인정할 때에는 예비군대원에게 대통령령으로 정하는 시간 이내에 지정된 장소에서 소집에 응하도록 동원을 명령할 수 있다. 다만, 국회의원, 외국에 여행 중이거나 체류 중인 사람, 국외를 왕래하는 선박의 선원 또는 항공기의 조종사와 승무원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 동원을 보류할 수 있다.

102) ①국방부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 연간 20일의 한도에서 예비군대원을 훈련할 수 있다. ③제1항에도 불구하고 외국에 여행 중이거나 체류 중인 사람, 국외를 왕래하는 선박의 선원 또는 항공기의 조종사와 승무원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 훈련을 보류할 수 있다.

103) 국방대학교, "선택과 집중을 통한 예비전력 정예화 혁신"(2020 예비전력발전세미나 자료), p. 65.

많은 학생과 해외 출타자에 대한 보류 혜택은 오히려 역차별의 문제를 야기하고 있다. 개인의 사정으로 인해 훈련을 받지 못할 사유가 있다면 예비군 복무를 연장(훈련 총량제 개념 적용)하여 훈련 의무를 이행하는 것이 예비군훈련의 형평성 차원에서 합당하다 할 것이다. 오늘날과 같은 인구절벽 시대에 가용 예비군자원의 급격한 감소가 불가피한 상황을 고려할 때 동원 보류제도 자체를 처음부터 다시 검토하되, 첫째, 초기 전투력 발휘 보장을 위한 동원 가용 자원의 확보와 둘째, 최근 대학 진학률[104]을 고려할 때 사회적 차별 해소와 형평성 제고 차원 등 제반 여건의 변화를 반영하여 전면적인 재검토가 필요하다.

제3절 예비전력부대구조 혁신 방향[105]

'국가 총력전 수행을 위한 총체전력 건설'을 위해서는, 예비전력부대를 국가방위 요소의 핵심축으로써 역할과 임무수행이 가능하도록 최적화된 부대구조로 재편하여야 한다. 특히, 상비병력 부족에 따른 대체전력으로서 예비전력의 역할은 개별 예비군이 아닌 부대를 통해 구현이 가능하므로 상비병력과 예비병력의 배합 비율을 설정하고 미래 안보 환경에 최적화된 예비전력부대 유형별 구조를 발전시켜야 한다.

1. 상비군과 예비군의 전력배합기준 설정

'배합'의 사전적 의미는 '이것저것을 일정한 비율로 한데 섞어 합치는 것'을 말하며, 상비군과 예비군의 전력배합이란 부대를 편성함에 있어 신분, 훈련 수준, 전개 시간 등이 상이한 상비군과 예비군의 적정비율을 설정하는 것을 말한다. 미래 상비병력 부족으로 상비군이 수행하던 임무를 예비전력으로 대체해야 한다면 어떤 부대, 어떤

104) 대학생에 대한 동원보류를 최초로 새행한 1971년의 고등학교 졸업자의 대학 진학률은 약 17% 수준이었으나 최근 한국교육개발원과 교육부의 교육기본통계조사 자료에 의하면 그 비율은 2022년 73.3%, 2023년 72.8%, 그리고 가장 최근인 2024년 73.6%로 나타났음

105) 정진섭 등, "미래 예비전력부대의 구조 및 편성에 관한 연구"(21육군정책연구보고서)를 참조하여 정리하였음.

직위에 어느 수준까지 예비군으로 대체할 것인가 하는 기준이 정립되어야 한다.

상비군과 예비군의 전력배합 방법을 결정할 때에는 '군사력 유형', '임무 착수 소요시간', '임무 수행의 난이도', '경제성' 등을 고려한다. '군사력 유형에 따른 배합' 방법은 평상시부터 대비태세를 유지하는 전략적 억제전력과 적의 도발에 대비하는 신속대응전력은 상비군으로 편성하고, 합참과 작전사의 예비부대 등 위기완화 부대는 상비군 위주로 편성하되 일부 부대 또는 인력을 예비군으로 편성할 수 있으며, 전시에 임무를 수행하는 확장(증·창설) 부대는 예비군 위주로 편성하는 것이 타당할 것이다. '임무착수 소요 시간에 따른 배합' 방법은 즉각적인 임무수행이 요구되는 부대는 상비군 위주로 편성하고, 시간적 여유가 있는 부대는 예비군으로 편성한다. '부대 기능과 임무 수행의 난이도를 고려한 배합' 방법은 평시와 전시 임무의 연계성이 필요하거나 고도의 전문성을 필요한 경우에는 상비군을 편성하고, 단순 임무이거나 전문인력을 전시에 동원하여 임무수행이 가능한 경우에는 예비군으로 편성한다. '경제성을 고려한 배합' 방법은 상비군과 예비군의 경제성을 분석하고, 가용예산 범위 내에서 고비용의 상비군과 저비용의 예비군을 적정비율로 배합하는 것을 말한다.

상비군과 예비군의 전력배합방식은 부대 배합법, 직위 배합법, 기간 편성법, 손실보충법 등 〈표 29〉와 같이 네 가지 유형을 고려할 수 있다. 부대 배합법은 부대 자체를 상비군부대와 예비군부대로 혼합하는 방식이다. 직위 배합법은 해당 직위의 업무를 전문성과 자원의 가용성 등을 고려하여 상비군이나 예비군으로 편성한다. 기간 편성법은 전시에 확장될 부대의 조직, 관리, 훈련을 위한 필수 요원만 평시에 편성 유지하는 방식이다. 이 방식의 예로는 이스라엘, 러시아, 미국 등의 Cadre 시스템[106]과 現 한국의 동원·지역방위사단 등을 들 수 있다. 손실 보충법은 전시에 발생할 손실병력을 보충해 주기 위해 부대 내의 같은 직위에 상비군과 예비군을 중복 편성하는 방식이다.[107]

106) Cardre란 평화 시에 특정 주요직무에 상근하는 장교 및 사병으로 구성된 기간 편성된 단위부대를 말한다.
107) 장병옥, 『국방동원의 과제와 전망』(한국국방연구원, 1995), p.56.

〈표 29〉 전력배합의 방식

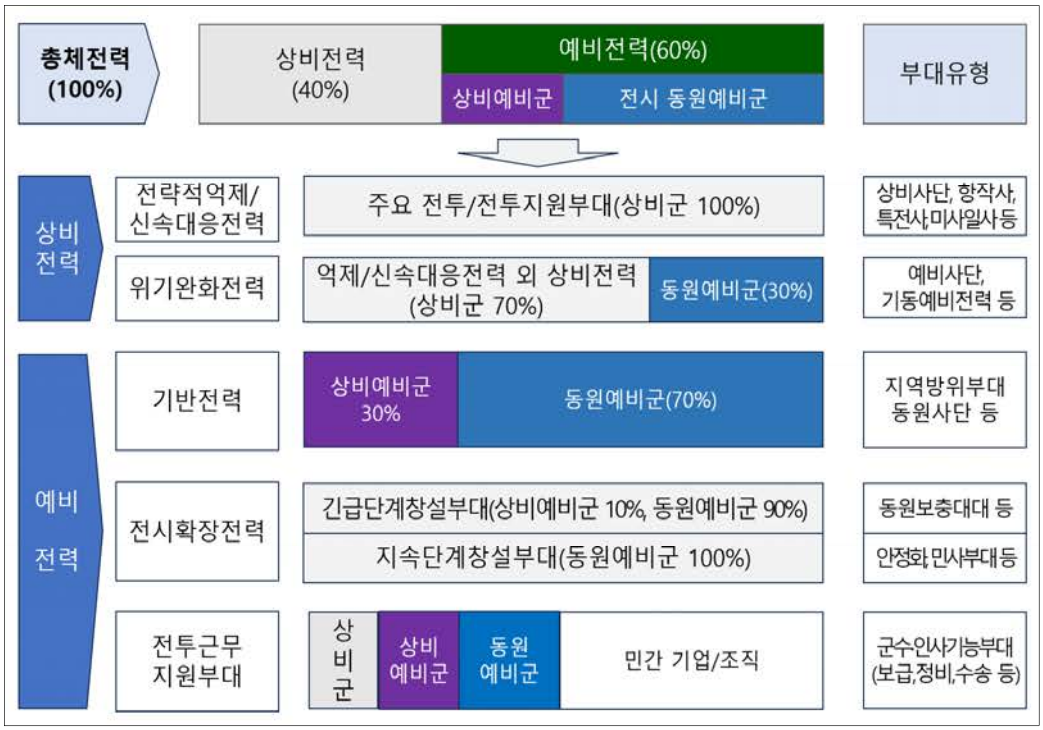
구 분	배 합 방 식
부대 배합법	• 부대 자체를 상비군부대 예비군부대로 구분 배합 예) 미국의 “Round-out”, “Round-up” 시스템[108]
직위 배합법	• 부대 직책의 임무 기능에 따라 상비군 또는 예비군으로 편성 • 전문성, 자원 가용성 등 고려
기간 편성법	• 확장된 부대의 조직, 관리, 훈련을 위한 필수요원만 편성 유지 - 예) 이스라엘, 러시아, 미국, 한국 등의 Cadre 시스템
손실 보충법	• 전시에 발생하는 손실을 보충하기 위하여 상비군과 예비군을 중복 편성

출처 : 장병옥, 『국방동원의 과제와 전망』(한국국방연구원, 1995), p.56.

이러한 개념을 적용한 미래 한국군의 총체전력은 〈그림 20〉과 같이 상비전력과 예비전력의 배합으로 구성할 수 있을 것이다. 상비전력으로 분류하는 전력은 ‘전략적 억제전력’과 ‘신속 대응전력’, ‘위기 완화전력’ 등이다. 육군의 경우 전략적 억제전력은 평상시부터 고도의 즉응전투태세를 갖추어야 할 항작사, 미사일사, 특전사 등이며, 신속대응전력은 평시 경계 작전을 수행하다가 위협이 고조되면 지체없이 대응하는 부대들로 전방군단 상비사단이 여기에 해당된다. 위기 완화전력은 억제에 실패하고 위기가 고조되는 상황에서 초기 대응전력을 증원하여 위기를 관리하는 부대로 전방군단의 예비사단과 합참·작전사의 기동예비전력 등이 해당된다.

108) Round-out 부대구조는 3각 편제로 되어 있는 부대구조에서 1개 부대를 예비군으로 완편토록 설계된 부대이며, Round-up 부대구조는 3각 편제로 되어 있는 부대구조에 1개 부대를 추가로 편성하여 4각 편제로 구성하는 방법이다.

〈그림 20〉 상비군과 예비군의 전력배합(예)



출처 : 곽정근 외, “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 VISION 구현방향 연구”(한국전략문제연구소, 2019), p.4 개념을 적용하여 연구자가 재정리

미래 총체전력에서 상비전력과 예비전력의 구성비는 국방인력 유형별 가용성과 무기체계의 현대화 등에 영향을 받게 되며 〈그림 20〉에서 제시한 전력 편성 비율 예시는 상비군과 예비군의 전력배합을 설명하기 위한 것으로 실제 적용 비율은 다양한 실험과 검증을 거쳐 설정하여야 할 것이다. 특히, 상비예비군의 편성 비율에 관해서는 현역 병력의 가용성 및 상비예비군 운용 예산과 밀접한 관계가 있으므로 면밀한 검토가 필요하며 전력유형별 상비전력과 예비전력 배합 개념은 다음과 같다.

가. 전략적 억제부대와 신속대응부대의 전력배합

전략적 억제부대와 신속대응부대는 첨단(Hyper, High급) 무기체계로 무장하고 고도로 숙련된 인력에 의해서 즉응대비태세를 갖추어야 할 부대로, 실제 전투 및 전투

지원 임무를 수행하는 부대는 평시부터 100% 현역으로 편성한다. 그러나 전투 및 전투지원부대를 지원하는 전투근무지원 기능부대의 일부는 예비군이나 민간인력으로 대체할 수 있을 것이다. 이 유형의 부대에 적합한 전력배합 방식은 평시 전투근무지원부대의 일부 직위를 '직위배합법'을 적용하여 예비군이나 민간인력으로 편성할 수 있다. 또한, 전시에는 전투·전투지원 단위부대를 추가 창설하여 Round-up 방식으로 전력을 증강할 수도 있을 것이다.

나. 위기 완화부대의 예비전력 배합

위기 완화부대로 분류한 전방군단 예비사단과 기동예비부대 등은 상비병력 부족으로 평시 완편이 제한될 수 있으므로 평시에는 70~80% 수준의 현역을 편성하고, 전시에는 예비전력 보강을 통해 완편하는 것이 타당할 것이다. 따라서 이 부대들은 평시에는 여단의 3개 대대 중 2개 대대(또는 3개 여단 중 2개 여단)는 100% 현역으로 편성하고 1개 대대(또는 1개 여단)는 Round-out 배합법을 적용하여 전시 동원으로 확장하는 방안을 고려할 수 있다.

다. 예비전력부대(예비군 중심부대)의 전력배합

미래 현역 병력 부족으로 예비군 위주의 편성이 불가피한 부대는 예비전력부대(예비군 중심부대)로 분류하며, 예비전력부대의 부대 유형은 기반전력, 전시확장전력, 전투근무지원부대 등으로 분류한다.

기반전력은 평시부터 기간 편성 인력[109]에 의하여 대비태세를 갖추고 있다가 유사시 신속한 동원으로 전방군단을 증원하는 동원사단과 지역방위작전을 시행하는 지역방위부대(現 지역방위사단) 등을 말한다. 동원사단의 전력배합은 100% 예비군으로 편성하되 주요 직위자는 상비예비군으로 편성하고 일반 직위자는 전시 동원예비군으로 편성한다. 지역방위부대는 現 지역방위사단과 지역예비군부대를 통합하여 예비군 위

109) '기간 편성 인력'은 현역이 충분할 경우 현역으로 편성하지만 현역이 부족한 미래에는 상비예비군으로 편성한다.

주로 편성하며, 주요 직위자는 상비예비군으로 편성하고, 평시 지역 안정화 작전을 수행하는 기동타격부대는 현역으로 편성한다.

전시 확장부대는 100% 예비군으로 편성하며, 전시 창설부대 중 긴급단계(M+6일 이내)에 창설하는 주요 전투·전투지원부대는 동원사단과 유사한 수준(비율)의 상비예비군으로 편성하고 나머지는 동원예비군으로 편성한다. 지속 단계에 창설하는 부대는 동원예비군 위주로 편성하며 핵심 직위자(지휘관, 주무 참모)는 상비예비군으로 편성한다.

군수, 인사 기능을 수행하는 전투근무지원부대는 굳이 상비군(현역)이 아니더라도 전문인력과 민간기업 등을 활용하여 전·평시 임무수행이 가능하다는 판단하에 이번 연구에서 예비전력부대로 분류하여 편성 및 운영 방안을 발전시키고자 하는 부대이다. 이 유형 부대의 핵심 직위자는 상비예비군으로 편성하고 예하 조직은 민간기업(조직)과 인력을 최대한 활용하며, 전시에는 동원예비군이나 민간인력으로 보강한다.

2. 예비전력부대 구조 개편개념 정립

예비전력을 유형적 집합체인 '부대' 개념으로 인식하지 않고 '물자'와 '예비군'이라는 개별 자원으로 인식했던 상황에서 예비전력부대의 구조 발전에 대한 논의는 부족할 수밖에 없었다. 그러나 미래 예비전력부대가 상비전력부대와 동반자적 관계에서 국방의 핵심축으로서의 역할을 수행하기 위해서는 앞에서 제시한 예비전력부대 유형별 부대구조를 재설계하여야 한다.

본 연구에서는 예비전력을 총체전력을 구성하는 한 축으로서 '실질적인 전투력을 갖춘 부대'로서 부대 유형별 최적의 구조를 정립하고자 하며 먼저 예비전력부대 설계 기본개념과 선결 사항을 정리하였다.

가. 예비전력 부대 규모(수) 최적화

현재 전시 부대계획에 반영되어 있는 예비전력부대 수는 재래전에 기반한 소요를 반영한 것으로 미래 가용 인력과 안보 상황에 최적화된 예비전력부대의 유형과 규모

에 대한 검토가 필요하다. 먼저 미래전 양상이 제한전, 비선형전, 비살상작전의 비중이 증대되고 재래전 형태의 전면전이 감소하는 추세에서 대규모 손실보충부대와 안정화부대, 포로관리부대 등의 소요는 감소가 예상된다. 아울러 자율화·무인화 무기와 증강된 슈퍼 솔져의 등장으로 부대 규모가 슬림화되고 첨단화되면서 재래식 구조의 예비전력부대는 더 이상 효율적이지 않을 것이라는 분석이다. 또한, 위성을 포함한 육·해·공군의 첨단 감시정찰 자산의 발달과 사회 전반에 구축된 각종 감시체계는 후방지역작전을 수행하는 예비군부대 규모를 감축할 수 있는 동인을 제공하고 있다.

〈표 30〉 예비전력부대 조정 소요

해체/감축/통합부대	추가/확대 부대
• 전시 근로 부대(해체/감축) • 동원보충부대(감축) • 지역예비군 부대(통합) • 안정화부대와 민사부대(통합/대체) • 기타 재래식 기능부대(감축/대체) – 화력, 군수, 인사, 정훈부대 등	• 최신 무기체계 운용부대(드론, 로봇) • 정보자산, C4I 체계 운용부대 • 부대 감축에 따른 대체 부대 • 재해재난 대응부대 등

특히, 급격한 인구감소로 인한 병력자원 감소와 상비군 규모 감축으로 인한 예비군 자원 감소는 기존방식의 지역방위부대 수를 충족하기 어렵다. 반면에 재해재난의 증가와 테러리즘의 확산 등 초국가·비군사적 위협의 증가는 다양한 상황에 효과적으로 대응 가능한 다기능 부대의 편성이 요구된다. 이러한 양상들을 종합적으로 고려해 볼 때 해체·감축·통합이 요구되는 부대와 추가 확장이 필요한 부대 현황은 〈표 30〉과 같으며, 향후 장기 군구조 개편과 연계하여 단계적으로 조정해 나가야 할 것이다.

나. 다기능 임무 수행이 가능한 모듈형, 레고형 부대구조로 발전

군구조를 결정하는 요인은 위협, 정세 및 작전환경, 싸우는 개념, 아 능력 등이다.[110] 북한의 위협은 핵 능력을 중심으로 다양한 형태의 도발을 감행할 것으로 전망되며,

110) 정연봉, 앞의 책. p.291.

인구절벽에 따른 병력자원의 감소로 상비군·예비군·민간인력의 혼합편성이 불가피하다. 따라서 미래 한국군은 군사, 비군사, 초국가 위협 등 다양한 상황에서 다목적의 임무를 수행할 수 있도록 상황에 따라 유연한 변형이 가능한 부대구조로의 발전이 요구된다.

이러한 개념을 구현하기 위해서 적용할 수 있는 부대 형태는 모듈화, 레고형 부대의 편성이다. 즉, 다양한 작전을 수행할 수 있는 지휘통제(C2) 부대와 기능별 모듈형 부대를 편성해 두고 상황에 따라 편조하여 운용할 수 있는 레고형 부대 체계를 구축하여야 한다. 예를 들어 동원전력사령부가 관리하는 예비전력부대는 모듈화 기본 제대를 '동원여단'과 '병과별 대대'로 편성하여 동원여단은 여단 단위로 육군의 작전을 지원하고, 병과별 모듈화 대대는 손실보충부대 또는 육군의 예비로 다양한 작전 소요(전투부대 지원, 민사작전, 안정화작전, 후방지역작전 등)에 운용할 수 있을 것이다.

후방지역에서는 모듈화 기준 제대를 기능에 따라 중대 또는 소대 규모로 다양하게 편성하고, 상황에 따라 편조하여 운용하는 레고형 지역방위부대를 편성한다. 즉, 권역단위 후방지역작전을 수행하는 지역방위여단과 대대를 편성하고 상황에 따라 모듈화부대를 편조하여 재해재난대비작전, 대침투작전, 전시 공세적인 후방지역작전, NEO/RSOI 지원작전, 포로관리작전, 수복지역의 안정화작전 등 다양한 임무를 수행할 수 있는 유연한 부대구조로의 설계할 수 있을 것이다.

다. 평시 실체가 있는 예비전력부대 편성

現 예비전력부대 중에는 개전초기에 전장에 투입되는 부대임에도 불구하고 지휘관 등 핵심 직위자마저도 편성되어 있지 않고, 무기·장비·물자의 보유율도 저조하여 동원과 동시에 전투력복원부터 해야 임무수행이 가능한 부대가 대부분을 차지하고 있다. 미래 예비전력부대는 자원과 부대를 통합한 '부대' 개념을 적용하여 평시 자원관리와 동원준비태세를 유지하고 병력·무기·장비·물자 등 전력구성 요소를 Package로 구비하여 동원 즉시 임무수행이 가능한 '실체가 있는 부대'로 육성하여야 한다.

이를 위해 모든 부대에는 지휘관과 필수 직위 참모를 비롯하여 전투준비태세 유지를 위한 필수인력을 평시부터 상비예비군으로 편성하고, 편제 무기와 장비·물자는 동원과

동시에 임무수행이 가능하도록 치장하여 관리하여야 한다. 아울러 미래에는 적정 수준의 무기와 장비 확보대책이 마련되지 않으면 '전시부대계획'에 반영하지 않는다는 원칙을 설정하여 모든 예비전력부대가 동원 즉시 전투력발휘가 가능한 실체가 있는 부대로 재편하여야 한다.

라. 민간기업과 조직을 활용한 예비전력부대 편성

미래 우리 군은 인구감소에 따른 병력감축이 진행되는 상황에서 저성장 기조에 따른 잠재성장률 하락으로 국방비 편성에 어려움을 겪게 될 것으로 보인다. 따라서 제한된 국방예산으로 경제적인 군 운용을 위해서는 민간기업과 조직, 사회시스템 등을 적극적으로 활용하여 경제적이면서도 효율적인 부대구조로 재편하여야 한다.

고도로 발달한 사회의 교통체계와 물류시스템 등 사회시스템과 다양한 분야의 전문화된 민간기업들을 잘 활용한다면 굳이 상비군으로 지원부대를 편성하지 않더라도 급식, 정비, 보급, 수송, 의무, 용역, 보안, 정보통신 등 전투근무지원 분야의 기능 발휘가 가능할 것이다. 따라서 직접 전투임무를 수행하는 전투·전투지원부대는 상비군으로 편성하고, 작전사(군단) 후방지역에 위치하여 전방 작전을 지원하는 전투근무지원부대 등은 평시부터 민간 기업체와 조직을 활용하여 전시에 동원하여 운용하는 방안을 강구 한다. 이때 민간기업과 조직의 전·평시 운영은 물자동원 방법인 사용동원, 수용동원, 통제운영 등의 방법을 적용할 수 있을 것이다.[111]

111) 사용동원이란 물자 및 장비를 동원함에 있어 소유권은 원 소유주에게 두고 사용권만을 동원하여 사용하고, 동원해제 후 원 소유주에게 복원시켜 주는것을 말하며, 주로 건물 및 토지, 장비를 동원시 적용된다. 통제운영이란 물자를 동원함에 있어 동원의 목적을 달성하는데 필요한 범위 내에서 그 물자의 생산, 수리, 가공, 유통과정 등에 통제를 가하는 것을 말한다. 통제부분 외에는 소유주의 자율권이 인정되며, 주로 업체를 동원시 적용된다. 야전교범 8-0, 『동원 및 예비군업무』(2013), p.2-20.

3. 예비군 중심부대 편성개념 정립[112)]

가. 기본개념

‘예비군 중심부대’라 함은 현역은 편성되지 않거나 소수만 편성되고 예비군 위주로 부대를 편성하여 기능을 발휘하는 부대를 말하며, 상비전력으로 분류한 전략적 억제전력, 신속대응전력, 위기완화전력 등을 제외한 모든 부대는 사실상 예비군 중심부대로 분류할 수 있다.

〈표 31〉 예비군 중심부대 편성 시 고려사항

- 현행 작전부대와 개전초기 위기완화부대는 예비군 중심 편성부대에서 제외
- 전시 창설 및 동원소요가 많은 부대부터 우선 예비군 중심부대 편성 검토
- 전·평시 작전지속지원부대(인사/군수부대, 근무지원부대 등) 우선 검토
- 교육기관(교육사, 학교기관 등)을 예비군 중심으로 편성하여 현역 Zero화 추진 검토
- 국직부대 중 예비군 중심으로 부대편성이 가능한 부대 검토
- 현역+예비군 통합부대는 부대 임무 및 특성 고려 예비군 비율 차등화 편성

  * 예비군 중심부대 편성시 부대운영의 영속성 + 동화기간 등을 고려 단계화 추진

출처 : 국방대학교, 『상비병력규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구』, 2025, p.190.

예비군 중심부대 편성 시 고려사항은 〈표 31〉과 같이 전시 창설 및 동원 소요가 많은 동원사단, 동원보충대대, 지역방위사단 등 동원 긴요 부대부터 우선 검토하고, 교육기관과 국직 부대 등에서도 예비군으로 기능발휘가 가능한 부대 등을 포함한다. 현역과 예비군을 통합하여 편성하는 부대는 부대 임무 및 특성을 고려하여 상비예비군의 비율을 결정하며, 상비예비군은 다시 장기와 단기로 구분하여 편성 비율을 결정한다.

112) 국방대학교, 『상비병력 규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구』(2025), pp.189~198을 참조하여 재정리하였음.

나. 예비군 중심부대 편성 가능 부대와 소요 직위

예비군 중심부대로 편성 가능한 부대 유형은 〈표 32〉와 같이 직접 전투임무를 수행하지 않는 국직·합동부대, 육·해·공군의 교육기관 및 훈련부대, 인사·군수·동원 기능의 전투근무지원부대, 후방 공병부대, 복지부대 등이다.

〈표 32〉 예비군 중심부대 편성 가능 부대(예)

구분		대상부대
국직/합동부대		국방대, 합동대, 국간사/복지단, 근무지원단, 체육부대, 국통사, 국수사, 의무사령부 등
육 군	본부 직할	동원전력사, 군수사령부, 교육사령부, 학교 기관, 특전사평화지원단
	작전사	군지사, 근지단, 공병단 등
	군 단	보충대
	동원전력사	동원사단, 동원지원단(동원보충대대), 동원자원호송단
	기 타	지역방위부대
해 군 해병대	본직	기지방호사령부 등
	동원부대	동원선박관리대, 증편부대, 동원보충대대 등
	교육/근무지원	교육사, 훈련소, 병과학교, 근무지원단 등
	인사/군수	군수사, 인사 및 복지부대 등
공군	동원부대	예비단, 증편부대, 창설부대 등
	교육/근무지원	교육사, 병과학교, 공대/근무지원단 등
	인사/군수	인사 및 복지부대, 군수사 등

출처 : 국방대학교, 『상비병력규모 최적 결정을 위한 제도조합방안 연구』(2025) 부록 9 참조 재정리

아울러 전시에 확장(창설)하여 전력을 증강하는 전투·전투지원부대와 기능사 예하 전투근무지원부대도 예비군 중심부대로 분류하여 세부 편성방안을 발전시켜야 한다. 예비군 중심부대 편성의 핵심은 평시부터 해당 부대의 기능을 유지하기 위하여 현역을 대체하는 상비예비군의 소요를 산출하는 것이며, 이는 가용 인력(현역, 예비군 등)과 인력 운영에 소요되는 예산의 가용성, 부대 성격과 업무의 난이도 등을 고려하여야 한다.

예비군 중심부대 편성 대상부대와 예비군으로 전환 가능한 현역 직위에 대해서는 국방부 국방혁신기획관실의 연구 위탁을 받아 2024년에 국방대학교 예비전력연구센터의 장태동 등이 구체적인 연구 결과를 제시한 바가 있으며, 대상부대 수는 〈표 33〉과 같이 국직부대 27개, 육군 74개 부대, 해군/해병대 46개 부대, 공군 35개 부대 등 총 182개 부대로 대상 인원은 〈표 34〉에 제시하고 있는 것과 같이 12만 2천여 명으로 판단한 바 있다.

〈표 33〉 예비군 중심부대 편성 가능 부대 현황

구분	계	국직부대	육군	해군	공군	해병대
계	182	27	74	32	35	14
직할/근무지원	61	14	13	13	14	7
교육기관	39	3	20	9	6	1
인사/군수	22	4	4	6	7	1
작전사/ 전투·합동부대	60	6	37	4	8	5

출처 : 국방대학교, 『상비병력규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구』, 2025, p.194.

〈표 34〉 예비군으로 전환 가능한 현역 직위 현황 (단위 :명)

구분	계	장군	장교	부사관	병
계	122,463	129	21,865	31,216	69,253
국직	21,605	53	6,212	5,043	10,297
육군	72,002	58	10,710	15,345	45,889
해군/해병대	17,640	12	2,559	6,352	8,717
공군	11,216	6	2,384	4,476	4,350

출처 : 국방대학교, 위 연구 논문 p.194.

다. 예비군 중심부대로 편성 전환을 위한 선결 사항

미래 상비병력 감소로 182개 부대 12만여 명의 현역 직위를 상비예비군으로 대체하기 위해서는 〈표 35〉에 정리하여 제시한 바와 같이 관련 법령의 개정, 예비역 간부 인력 pool 확보, 상비예비군제도 발전, 예산의 확보, 보상 현실화 등 제도의 발전이 선행되어야 한다.

〈표 35〉 예비군 중심부대로 편성 전환을 위한 선결 사항

구 분	선결 사항
제도시행 여건 조성 (법령 및 제도개선 등)	• 평시 직위에 예비군 위주 편성 가능토록 개념 발전 • 상비예비군 신설을 위한 법·제도 개정(병역법 등) • 상비예비군 운영을 위한 법적 명시(예비군법) • 예비군 위주 편성부대가 조기에 동원될 수 있도록 법령 개정
예비역간부 인력 pool 확보대책 강구	• 간부 계급별 정년 연장, 퇴역제도 개선 등 가용자원 확대 • 보류제도 개선을 통한 부족자원 확보
상비예비군 정책 및 제도 현실화	• 선발기준 현실화 등으로 가용자원 범주 확대 • 보상비 현실화 등 직업 안정성 보장 대책 강구 • 평시 편제 직위에 보직 가능토록 제도 개선(활용 폭 확대) • 현 공무직 근로자행정군무원과의 관계 및 역할 등(국방인력 운영계획 등) 재정립
예산 확대 및 직장보장 대책	• 상비예비군 선발 운용을 위한 충분한 보상비 예산 편성 • 상비예비군 직장보장(Two-Job)을 위한 민간기업과 합의 추진 • 직장으로서 상비예비군 지원이 가능토록 제도 개선 - 보험, 숙소, 휴가 등 보장 - 4대 보험 보장 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험
상비예비군 전문성 유지 및 효율적 운용 방안 제고	• 장기 상비예비군 운용 기간 확대(연 365일까지) - 전문성과 장기간 운용 요구 직위에 운용 기간 확대 • 장기 상비예비군 복무기간 보장(최소 5년 보장) - 업무의 전문성, 연속성, 직업 안정성 보장
상비예비군 지원율 향상대책 강구	• 다양한 인센티브 정책 추진 - 사회 좋은 일자리와 비교하여 비교우위의 인센티브 부여

출처 : 국방대학교, 『상비병력규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구』, 2025, p.197을 참조하여 재정리

4. 주요 예비전력부대 개편 방안

창군 이래 우리 군은 전시소요의 60~70%에 해당하는 전력을 전시에 동원하는 것으로 계획해 놓고도 효율적으로 관리하지 못한 면이 있으며, 그 주요 원인은 예비전력을 통합적으로 관리하고 육성하는 전문부대의 부재를 들 수 있다. 따라서 국가 예비전력 전체를 관장하는 예비전력사령부의 편성과 상비병력 부족 문제 해소를 위한 '예비군 중심부대'의 편성 및 운영개념 발전이 필요하다.

가. 現 육군 동원전력사령부를 국방부 직할 예비전력사령부로 개편

1) 現 육군 동원전력사령부의 문제점

現 육군 동원전력사령부는 2018년 4월 1일부로 창설되어 0개의 동원사단과 00개의 동원지원단, 동원자원호송단 등을 통하여 전시 육군의 예비전력을 창출하여 지원하는 임무를 수행하고 있다. 육군 동원전력사령부가 직접적으로 관리하는 예비군 규모는 15만 명 내외로 전체 예비전력의 10% 수준이다. 나머지 90%에 이르는 예비군은 상비부대로 분류되는 작전사와 기능사령부 예하 부대에서 관리하면서 동원자원의 관리와 전시 동원집행업무를 수행함으로써 전문성이 부족하고, 현행임무 수행과 동원집행 업무가 중복되는 부담을 안고 있다. 아울러 〈표 36〉과 같이 육군본부 예하로 편성되어 해·공군 및 국방부 직할기관의 동원기능 통합이 제한되고 타 정부 부처와 연계가 미흡하여 국가 총력전에 대비한 동원기능의 통합이 제한된다.

〈표 36〉 現 육군 동원전력사령부 체계의 문제점

구분	동원전력사령부의 문제점	영향
지휘체계 한정성	육군본부 예하로 편성되어, 해·공군 및 국방부 직할기관의 동원기능 통합지휘 불가	국방 전체 자원·인력의 일원적 관리 불가능
전시 전환 한계	평시에는 예비군 훈련 중심, 전시에는 타군·민간자원 동원 연계 미흡	전시 동원효율 저하
법적 근거 불명확	『국군조직법』에 '동원전력사령부' 명시 없음, 『예비군법』도 육군 중심 기술	국가동원체계의 법제화 미비
타부처 연계 미흡	병무청, 행안부, 산업부, 국토부 등과의 연계체계는 협의 수준에 그침	총력전 대비 통합 동원 미흡

2) 국방부 직할의 '국군 예비전력사령부(가칭)' 개편 방안

따라서 이러한 제반 불합리한 업무수행체계를 개선하기 위해서는 육군 동원전력사령부를 국방부 직할부대로 개편하여 '국군 예비전력사령부(가칭)' 중심의 통합 동원업무 수행체계를 정립하는 것이 바람직하며 발전 방향을 제시하면 다음과 같다.

미래 '국군 예비전력사령부'는 육·해·공군과 국방부 직할기관에 편성된 예비전력은 물론 연합국에 대한 WHNS 동원과 잠재 예비전력자원까지 관리하고 훈련하며, 유사시 전력을 창출하여 제공하는 실질적인 기능사령부 역할을 수행하여야 한다. 이를 통해 현행작전을 수행하는 각 군의 작전·기능사들은 고유 임무에 전념할 수 있고 유사시 예비전력 창출의 전문성과 효율성을 달성할 수 있을 것이다.

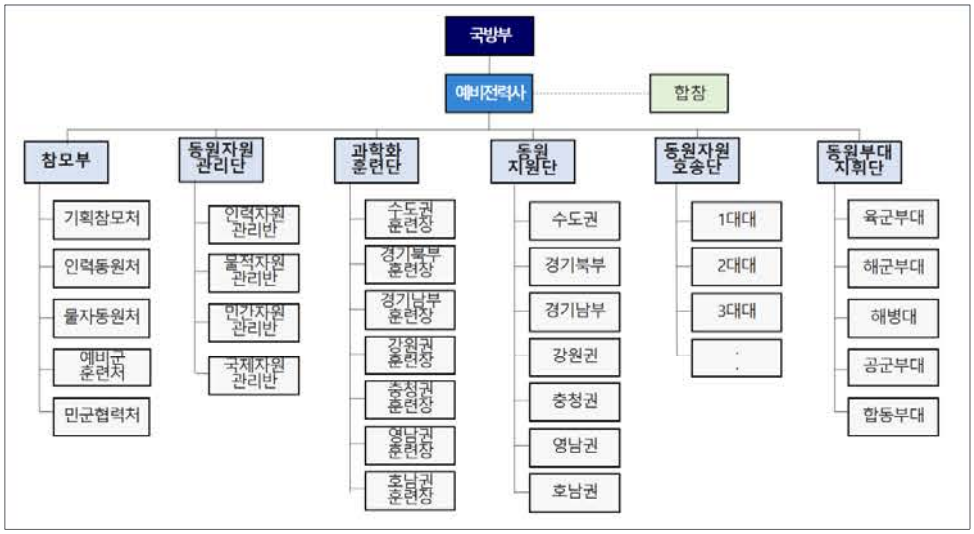
〈표 37〉 국군 예비전력사령부 역할과 임무(안)

국가 예비전력을 창출 · 관리 · 훈련 · 제공하는 기능사령부 역할
• 국방부 전체 예비군 자원관리 및 동원운영계획 수립, 시행 • 정부 타 부처와의 동원업무 협조 • 예비군 교육훈련 시행 및 평가 • WHNS 동원 업무 관장 • 예비전력분야 교리 발전 및 연구 • 예비전력부대 전력발전업무(전력화 소요 제기) • 의명 추가적인 예비전력 창출 지원

이러한 개념을 구현하기 위한 국군 예비전력사령부의 역할은 〈표 37〉에서 제시한 바와 같이 ①국방부 전체 예비군 자원관리 및 동원운영계획 수립, 시행, ②정부 타 부처와의 동원업무 협조, ③예비군 교육훈련 실시 및 평가, ④합동 및 연합부대의 동원업무 관장, ⑤예비전력분야 교리 발전 및 연구, ⑥예비전력 발전업무(전력화 소요 제기), ⑦의명 추가적인 예비전력 창출 지원 등이다.

국군 예비전력사령부는 국방부 직할부대로써 국방부 장관의 지휘를 받으며, 합참과는 협조체계를 유지한다. 참모부 조직은 〈그림 21〉과 같이 기획참모처, 인력동원처, 물자동원처, 예비군훈련처, 민·군협력처 등으로 편성하고, 직할 기관으로는 동원자원관리단, 과학화훈련단, 동원지원단, 동원자원호송단, 동원부대지휘단(가칭) 등으로 편성한다.

〈그림 21〉 국군 예비전력사령부 편성(안)



동원자원관리단은 국방자원 전반을 관리하는 부대로서 인력자원관리반, 물적자원관리반, 민간자원관리반, 국제자원관리반 등으로 편성한다.

과학화훈련단은 미래 권역단위로 재편할 과학화 예비군훈련장을 관리하고 훈련을 실시하며, 훈련결과에 대한 평가를 실시한다. 아울러 메타버스 기반의 원격교육훈련 체계를 구축하고 관리 및 운영한다.

동원지원단은 전시 국가동원계획을 직접 집행하거나 지원하는 역할을 수행하는 부대로 권역단위 동원집행대와 동원지원센터를 편성하여 책임지역내 제반 동원집행지원 업무를 유관기관과 협조하여 수행한다.

동원자원호송단은 전시 후방지역에서 동원한 부대와 인력, 물자의 전방 전개를 보장하는 부대로 권역별 동원지원단과 연계한 호송작전을 실시한다.

동원부대지휘단(가칭)은 각 군 작전을 지원하는 주요 동원부대를 평시부터 지휘

관리하다가 유사시 각 군과 합참에서 필요로 하는 부대를 창설하여 지원하는 임무를 수행한다. 즉, 군별, 병과별 보충부대를 편성하여 합참(작전사)에 제공한다. 아울러 전쟁 초기 계획된 동원부대의 전방지원 임무가 완료되면 안정화부대, 민사부대 등 추가적인 부대를 창설하여 지원하거나 지휘통제(C2) 부대로 전환하여 작전부대를 편조하여 작전을 수행한다.

나. 지역방위부대 개편 방안

북한군의 전후방 배합전에 대비하여 후방지역의 안정을 유지하고 전쟁지속능력을 보장하기 위해 편성한 現 지역방위부대는 국군조직법에 의해 편성된 지역방위사단과 예비군법에 의해 편성된 지역예비군부대 등 이중 구조로 되어 있으며, 권역단위로 편성된 현역 대대가 관할지역 내 지역예비군부대를 지휘관리하는 체제이다. 이러한 체제는 6.25전쟁 이후 빈번하게 발생하는 북한군의 후방지역 침투 도발에 능동적으로 대응하기 위한 조치로 1968년 예비군 창설 이래 지금까지 이어져 오고 있다. 그러나 미래에는 두 유형의 부대를 통합하여 운용하는 것이 타당할 것이다. 1996년 강릉 무장공비 침투사건 이후 예비군을 동원하여 작전을 수행한 사례가 없고, 미래전 양상과 우리의 정찰감시 및 대응태세를 고려할 때 북한군의 대규모 후방 침투는 더이상 용이하지 않을 것이다. 뿐만 아니라 현역 병력과 예비군자원의 급격한 감소로 두 유형의 부대를 이중으로 편성 및 운용하는 자체가 불가능한 상황이다.

아울러 미래 빈번하게 발생할 것으로 보이는 재해재난 등 비군사위협 상황에서 지자체장이 지역방위부대를 동원하여 운용할 수 있는 통합방위체제가 더욱 발전되어야 하며, 이를 고려한 행정구역 단위 부대편성은 유지하는 것이 타당할 것이다. 따라서 미래 후방지역작전 양상과 병력자원 감소추세, 사회환경 변화 등을 종합적으로 고려하여 현역부대(지역방위사단)와 예비군부대(지역예비군부대)의 이중 구조에서 예비군 중심의 단일구조인 '지역방위부대'로 개편해야 한다.

1) 지역방위부대 임무와 역할 재정립

부대구조 개편 작업은 해당 부대의 임무와 역할에 대한 검증과 재정립으로부터 시작되어야 하는데 지역방위부대의 임무와 역할은 〈표 38〉의 내용과 같이 큰 차이가 없다. 미래에도 '지역방위의 중심군으로서 후방지역 안정과 전쟁지속능력 보장'이라는 목표하에 해안·국가중요시설·취약지역 경계, NEO/ RSOI 작전 지원, 대침투작전 및 대테러작전 지원 등 적의 배합전에 대비하여 후방지역작전을 수행하고, 재해재난 예방 및 복구를 지원한다. 본 연구에서는 기존 임무에 추가하여 전시 후방지역이 안정될 경우 의명 지작사 증원 및 수복지역에 대한 안정화 작전을 수행하는 것을 추가로 검토하였다.

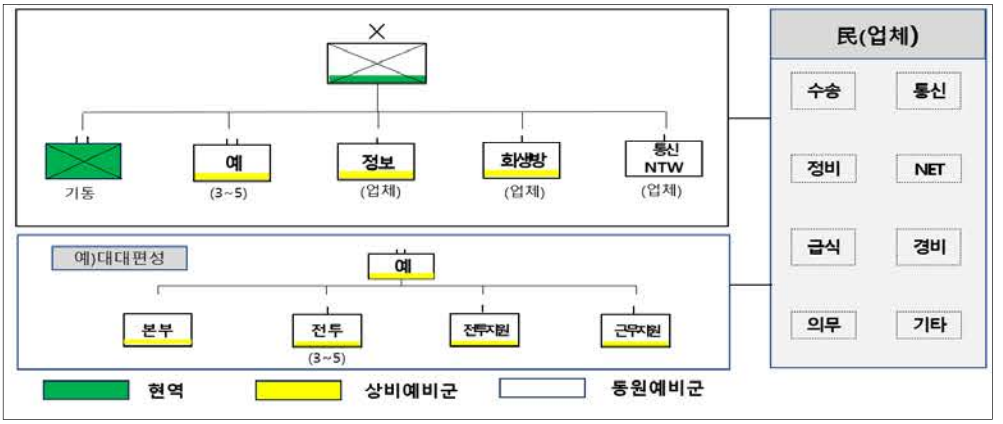
〈표 38〉 지역방위부대 역할과 임무

"지역방위의 중심군으로서 후방지역 안정과 전쟁지속 보장"
⇩
• 해안, 국가중요시설, 취약지역 경계 • 평시 재해재난 예방 및 복구, 대침투작전 시행 및 대테러작전 지원 • 전시 NEO / RSOI 작전 지원 • 전시 적의 전·후방 배합전 대비 및 후방지역작전 수행 • 의명 지작사 증원 및 수복지역에 대한 안정화 작전 수행

2) 지역방위부대 구조 개편 방향

미래 지역방위부대의 구조는 포괄적 안보 차원에서 전통위협과 비전통위협에 동시에 대비하는 개념으로 발전이 요구된다. 미래전 양상, 자원 감소, 대응 위협의 변화와 확장 등을 고려하여 미래 지역방위부대 개편의 기본 방향을 제시하면 〈그림 22〉와 같다.

〈그림 22〉 미래 지역방위부대 편성 방안(예)



첫째, 미래 지역방위부대 편성의 최종상태는 現 지역방위사단과 지역예비군부대를 통합하여 예비군 중심의 단일 부대구조로 개편하는 것이다. 예비군 중심이라 함은 초기 대응 임무를 수행하는 필수 부대(기동타격부대) 등을 제외한 부대 인력의 대부분을 예비군으로 편성하되 주요 직위자는 상비예비군으로 편성하는 것을 의미한다.

둘째, 지자체장 중심의 통합방위작전을 고려하여 광역시·도 단위로 지역방위 여단(또는 사단)을 편성하고, 권역 단위로 지역방위대대를 편성하여 지역방위대대 중심의 후방지역작전을 수행한다.

셋째, 지역방위대대는 레고형 부대로서 상황에 따라 모듈화 편성된 부대를 편조한 대대전투단을 구성하여 작전을 실시한다. 대대전투단을 구성하는 모듈화 부대는 전투중대, 전투지원중대, 전투근무지원중대 등으로 기준 제대를 편성하고, 전투지원중대와 전투근무지원부대를 구성하는 단위 부대인 드론, 급식, 보급, 정비, 수송, 의무, 정보기능 부대는 민간인력과 장비, 물자 등을 적극 활용한다.

넷째, 부대구조 개편은 장기 군구조 개편과 연계하여 2040년을 목표로 단계적으로 시행한다. 지역방위여단의 기동타격부대(기동대대)는 초기대응작전 수행에 적합하게 현역 위주로 편성하고, 여단 직할부대인 정보, 화생방, 통신/네트워크 부대 등은 상비예비군이 통제하는 민간기업 등으로 편성한다.[113]

113) 민간기업의 활용범위는 부대별 특성을 고려하여 전면 민간업체로 부대를 편성하는 방안과 일부 기능만을 담당하게 하는 등 융통성 있게 적용할 수 있을 것이다.

지역방위대대는 여단별 3개 대대를 기본으로 하되 작전소요를 고려하여 추가로 편성할 수 있으며, 본부와 전투중대(3~5), 전투지원중대, 전투근무지원중대로 편성한다. 여단 본부와 지역방위대대의 평시 주요 직위자는 상비예비군으로 편성하고 유사시 동원예비군으로 부대를 확장한다.

다. 예비군 중심의 전투근무지원부대 편성 방안

상비병력 부족 문제를 해소하기 위한 가장 실효적인 방법은 정예화된 예비군으로 현역이 수행하던 업무를 대체하고 현역 병력은 전투·전투지원부대로 전환하는 것이다. 즉, 상비병력은 전략적 억제전력, 신속대응전력, 위기완화부대의 주요 전투·전투지원부대 위주로 편성하고, 전투근무지원부대는 현역을 대체하여 전문성을 갖춘 예비군(상비예비군)을 편성하여 수행하는 개념이다. 아울러 전투근무지원부대가 수행하던 업무 중 민간기업(조직)이 수행할 수 있는 업무는 민간에 위탁하고 위탁이 제한되는 핵심 업무만 조직화하여 군부대 편제에 반영한다.

상비예비군 중심으로 운영 가능한 전투근무지원부대는 〈표 39〉와 같이 군수사령부 소속 부대들과 국군수송사령부 예하 부대, 국군의무사령부 예하 부대 등이 있는데, 현재에도 상비병력 부족으로 군무원 등 민간인력 편성률이 높은 부대들로 미래에는 현역 병력 부족으로 민간인력 편성률을 더욱 증가시켜야 할 부대들이다.

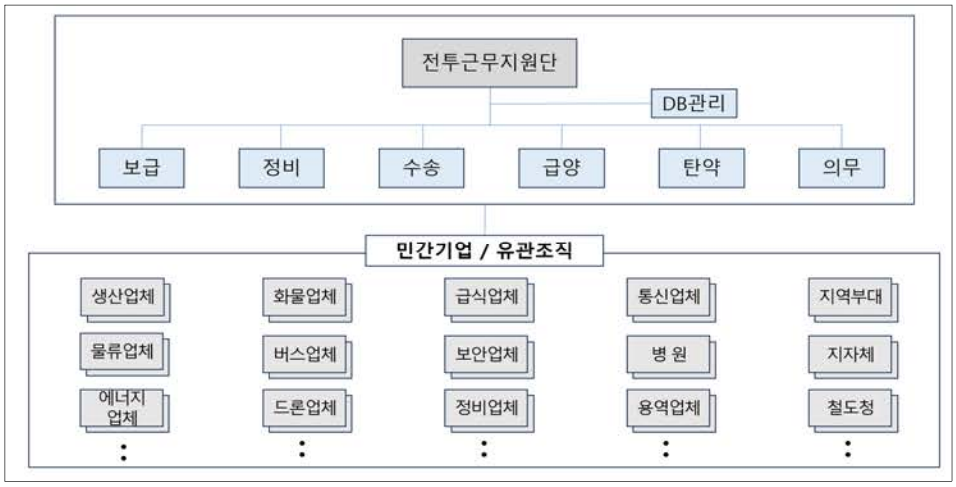
〈표 39〉 상비예비군 중심으로 운영 가능한 전투근무지원부대(예)

구분	부 대
보급부대	군수사의 종합보급창(단), 유류지원단, 보급대대, 급양대대, 의무보급정비대 등
정비부대	군수사 종합정비창, 군지사 및 군지여단의 정비대대(대), 군단 포병여단 및 기갑여단 정비근무부대 등
탄약부대	탄약사와 탄약창, 군지여단 및 군수지원단의 탄약대대, 사·여단 군수지원대대의 탄약소대 등
수송부대	국수사와 육군의 군수사, 군지사, 군단의 수송부대 * 국수사 항만운영단, 육로수송단, 이동통제단 등
의무부대	국군의무사령부 예하 국군병원, 의무여단, 환자관리단, 의무후송단 등

따라서 미래의 전투근무지원 기능부대는 상비예비군 위주로 지휘통제조직을 편성하고 민간 분야의 능력있는 기업과 시스템을 적극 활용하여 전·평시 전투근무지원 체계를 구축함으로써 상비병력의 절약은 물론 경제적이고 효율적인 국방운영을 구현한다.

미래 전투근무지원부대 운영의 핵심은 민간기업과 시스템을 군사 조직처럼 운영하는 것이며, 그 운영 주체는 현역이 아니라 상비예비군으로 대체하는 것이다. 즉, 기능별 민간기업과 조직이 보유하고 있는 자원과 시스템을 발굴하여 DB를 구축하여 관리하며, 평상시부터 전시까지 피지원부대에 대한 전투근무지원 계획을 수립하여 지원한다. 이때 지원 기업으로 지정된 민간기업은 전시 동원계획에도 포함된 업체들로 평시와 전시를 연계하여 운용함으로써 유사시 효율적인 지원을 보장할 수 있을 것이다. 예를 들어 전방군단에서 1종(쌀) 보급을 요청받으면 군수지원단의 보급부서에서 농협 등 민간기업에서 보유하고 있는 재고를 확인하여 납품을 통제(요청)하고, 농협은 보유하고 있는 쌀을 소요 부대 또는 보급소까지 납품한다. 전·평시 수송 소요가 발생하면 수송부서에서는 버스, 화물 등 목적에 맞는 수송 수단과 업체를 선별하여 해당 기업을 '통제 운영'하여 지원한다. 전시에는 이러한 보급업무가 원활히 수행될 수 있도록 군에서는 보급 우선순위 지정과 보급로의 사용권만 부여하면 될 것이다.

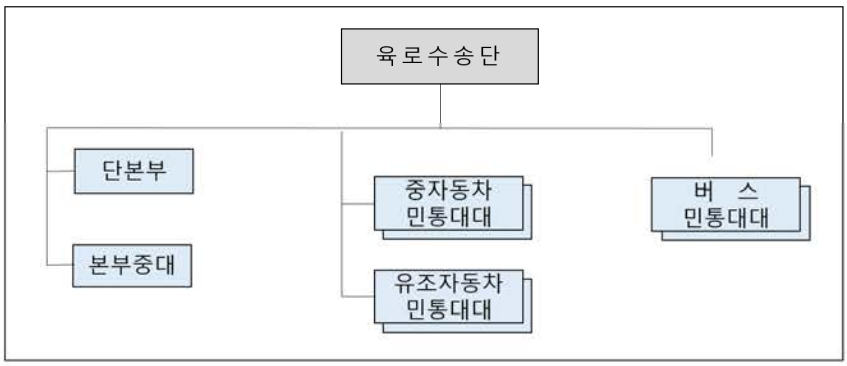
〈그림 23〉 상비예비군 중심의 전투근무지원단 편성(예)



이러한 개념을 적용하여 전방군단과 지역 부대를 지원하는 군수지원단의 편성 방안을 제시하면 〈그림 23〉과 같이 근무지원단 본부와 직할대, 보급대대, 정비대대, 수송대대, 급양대, 탄약대대, 의무보급정비대 등의 본부는 상비예비군으로 편성한다. 기존에 각 대대의 예하 조직으로 편성하던 하급제대는 편성하지 않고 민간기업과 조직이 예하 부대에서 수행하던 업무를 대행한다.

이처럼 전투근무지원 업무는 전·평시 상비예비군 주도하에 민간기업 등을 통제하여 수행이 가능하기 때문에 한반도라는 한정된 영역에서 전쟁을 수행하는 한국군의 특성상 굳이 전투근무지원부대를 상비군으로 편성할 이유가 없다 할 것이다. 전투근무지원 업무의 효율적 수행을 위해서는 군에서 통제 운영하는 주요 민간기업의 업무담당자나 대표를 지원예비군 등으로 편입시켜 통제체제를 구축하는 방안도 고려할 수 있다. 기능별 전투근무지원부대 지휘통제 조직의 편성은 〈그림 24〉의 국군수송사령부 예하 유형별 민통대대 편성과 같이 민간기업과 조직을 효율적으로 통제 운영할 수 있는 부대 기능별 전문 조직을 편성하고 전문성을 갖춘 상비예비군을 보직하여 운용한다.

〈그림 24〉 현 국군수송사령부 육로수송단 기구도



출처 : 국가안전보장문제연구소, 『예비전력 논총(전시 동원소요 슬림화를 위한 민간시스템 활용방안 연구)』 (2023), p.69.

예를 들어 중자동차민통대대는 민간화물운송업체를 통제하여 화물을 수송할 수 있으며, 유조자동차민통대대는 유류 운송업체를 통제하여 대량유류의 수송을 지원한다. 버스민통대대는 민간버스 수송업체를 통제하여 대형버스로 인원 및 환자수송을 할 수 있다.

제4절 무기체계 현대화 및 비축시스템 구축

미래 전력 운용의 핵심은 첨단 과학기술 기반 무인체계와 유인체계의 협력적 운용이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 본 절에서는 미래 예비전력부대의 무기체계를 미래 전쟁 양상과 부대 임무를 고려하여 첨단무기체계로 전력화하는 방안과 확보된 장비와 물자를 최적의 상태로 관리하는 비축시스템 구축방안을 제시한다.

1. 예비전력부대 장비·물자 전력화 실태 진단

우리 군의 예비전력부대는 전방 작전을 지원하는 동원부대(동원사단, 동원보충대대 등)와 후방지역작전을 수행하는 지역방위사단 및 지역예비군부대 등으로 구분할 수 있는데 부대별 주요 전투장비와 물자의 현대화 수준은 큰 차이를 보이고 있다. 역대 정부가 국방개혁을 추진하면서 예비전력 정예화를 표방하였으나 상비전력 위주의 전력개선 사업으로 예비전력부대의 현대화는 전반적으로 지연되고 있는 가운데 동원위주부대 우선 정예화 계획에 의하여 동원사단과 동원부충대대 등의 전력화가 우선적으로 추진되고 있다.

〈표 40〉 동원사단 및 동원보충대대 무기체계·물자 보강 Road-map

구분	동원사단	동원보충대대	
1단계 ('25~'30)	• 포병여단 및 직할대 보강 - 보유율 : 90% 이상 - 신형 보유율: 65% 이상	• 장비위주부대 - 보유율 30% 이상	• 보병위주부대 - 보유율 30% 이상
2단계 ('31~'35)	• 동원사단 전체 보강 - 보유율: 90% 이상 - 신형 보유율: 90% 이상 - Army TIGER 보병여단 개편	• 장비위주부대 - 보유율 50% 이상	• 보병위주부대 - 보유율 50% 이상
3단계 ('36~'40)	• Army TIGER 사단으로 전부대 개편	• 장비위주부대 - 보유율 70% 이상	• 보병위주부대 - 보유율 70% 이상
4단계 ('41~'50)	• 상비사단과 동일 수준유지	• 장비위주부대 - 보유율 90% 이상	• 보병위주부대 - 보유율 90% 이상

출처 : 육군본부 자료

동원사단의 전력화 계획은 〈표 40〉과 같이 2030년 기준 무기 보유율 90%, 신형화율 65%('35년 90%)를 목표로 설정하고 신규 무기체계 확보를 추진 중에 있으며, 장비 성능 유지 및 관리를 위해 항온·항습 및 미세전원공급장치 등이 구비된 보관시설 구축도 전시 동원사단 배속 군단 축선을 고려 3개소를 구축하는 것으로 추진하고 있다. 동원보충대대는 부대 개편과 새로운 작전계획 수립에 따른 적정 부대 수 산출 및 조정과 연계하여 전력보강계획 수립을 추진하고 있다.

그러나 단계적이고 품목별로 이루어지는 현 Road-map은 상비군의 전력화 계획을 고려할 때 동일 전장에서 협조된 작전을 수행하기에는 많은 문제점을 내포하고 있다. 또 하나의 문제점은 2050년까지를 목표로 추진하는 전력화 계획의 실효성이다. AI, 무인/자율화, 드론 등 첨단무기체계가 전장에 등장하는 상황에서 예비전력부대들의 전력화 장비와 물자들이 지금은 신형장비라 할지라도 10년 20년 후에는 또다시 구형장비가 될 것이며 'Fight Tonight'을 추구하는 한국군의 현실을 감안할 때 너무나 안일한 대응으로 특단의 조치가 있지 않으면 상비군과의 격차는 더욱 심화될 것이다.

후방지역작전을 수행하는 지역방위부대들의 장비와 물자는 더욱 심각하다. 지역예비군부대 장비와 물자는 상비군 도태 장비를 전환하거나 육성지원금으로 구매한 물자로 보급하고 있어 현대전의 양상을 고려할 때 전투임무 수행은 물론 편성된 예비군의 사기와 전투의지를 저하로 직결될 수 있다.

2. 예비전력부대 장비·물자 전력보강 방향

가. 우선 조치사항

동원사단과 개전 초기 긴급단계에서 투입되는 동원보충대대 등 긴요 전력의 무기·장비·물자 보강은 "Fight Tonight" 개념에 의거 긴급하게 조치해야 할 것과 중·장기적으로 보충할 것을 구분하여 전력화를 추진해야 한다.

먼저 "Fight Tonight" 개념에 의거 당장 전투에 투입 시 부족하거나 전투력 발휘가 제한되는 장비·물자의 긴급한 보충이 이루어져야 한다. 예를 들어 포병동원보충대대가 운용할 화포는 100% 보유하고 있지만 화포를 견인하는 차량은 동원 지정된 상

용 차량이며, 동원된 차량이 화포를 견인하는 데 필요한 핀틀 후크(견인고리)와 에어라인 및 에어커플링 등 필수적인 부수기자재가 없어 전장 투입이 사실상 불가능한 경우가 있다. 따라서 견인고리 확보와 화포 견인차량은 지금 당장 시급하게 확보하여야 한다.

특히, 동원위주부대의 전력화를 추진함에 있어 제한된 예산으로 전 부대에 균등하게 '품목별 보충'[114]을 하기보다는 완전한 전투력 발휘가 가능한 부대 수를 늘려가는 방식으로 전력화를 추진하여야 한다. 즉, 현재 상태로라면 대부분의 부대가 동원과 동시에 전투력복원부터 해야 하는 불완전한 부대가 대부분으로 가용 자산과 예산을 통합 및 집중 투자하여 동원 즉시 전투력 발휘가 가능한 부대 수를 늘려가는 방식으로의 전력화 추진이 필요하다.

나. 중·장기적인 전력보강 방안

미래 상비전력 부족을 대체하여 국방의 핵심축으로서 예비전력을 운용하기 위해서는 상비군 수준의 정예화를 달성하여야 한다. 낙후된 예비전력부대의 정예화를 이루기 위해서는 상비군과 동일한 수준 또는 낙후된 예비전력을 정상화하기 위해서는 오히려 상비군보다 더 많은 예산을 편성하여야 한다.

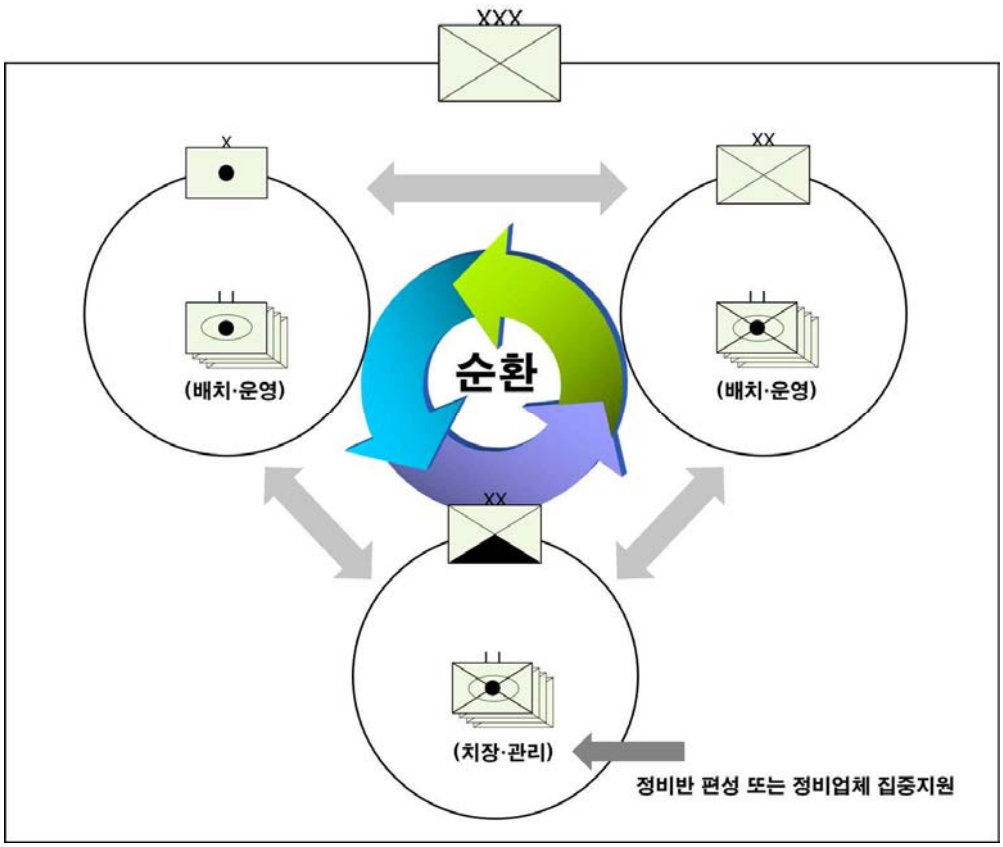
미래 예비전력부대 전력화의 최종상태는 협조된 작전을 수행하는 상비부대와 동일한 무기체계와 장비로 전력화하는 것이며, 상비부대와 동일한 수준으로 전력을 보강하기 위해서는 축선별 상비부대 전력화 계획과 통합한 전력보강이 이루어져야 한다.

예를 들어 동원사단과 동원보충대대의 전력을 보강할 경우 투입하는 축선의 군단과 동일한 장비로 전력화를 추진하여야 한다. 즉, 군단 예하 포병부대 및 기갑부대와 동원사단 및 동원보충대대의 화포와 전차, 장갑차 등을 동일한 무기체계로 전력화하는 것이다. 군단 축선별 동일 화포로 전력을 보강하게 되면 〈그림 25〉와 같이 군단의 포병여단, 상비사단의 포병연대, 동원사단의 포병연대의 화포가 동일하므로 부대별 화포를 순환식으로 배치하여 운용할 수 있고, 군단 통합화력 운용에도 유리할 것이다.

114) 예를 들어 방독면을 구매하여 방어단계 동원보충대대 전부에 보급하는 방식이다.

따라서 군단을 증원하여 전시임무를 수행하는 동원사단은 미래 상비사단의 전력증강과 동일한 시기에 전력을 보강할 수 있도록 계획에 반영하여 추진하여야 한다.

〈그림 25〉 군단축선 포병화포 순환식 배치 및 운용(예)



출처: 한국군사문제연구원, "상비군 수준의 동원위주부대 전력보강 방안"(2020 육군본부 정책연구보고서), p.69.

동원사단이 상비사단과 동일 전력으로 보강할 경우 동원사단도 상비사단 수준의 전투력 발휘가 가능하여 군단의 화력 운용에 기여할 수 있고, 순환식 배치 및 운용으로 화포의 수명 연장과 동원사단에서 일정 기간 치장관리 및 집중 정비지원으로 상비사단 화포의 가동률 향상은 물론 효과적인 정비를 할 수 있는 이점이 있다. 이 외에도 동원사단 예비군을 군단 축선의 상비사단 전역자로 동원 지정할 경우 예비군이 현역 시 사용한 화포로 훈련하고 운용할 수 있으므로 동원태세 향상에도 크게 기여할 수 있다. 또한, 상비사단과 연계된 동원사단이 평시에 포병운용 관련 훈련을 통해 현역부터

예비군까지 연속된 동일유형의 훈련과 친화력을 갖출 수 있으므로, 전·평시 포병화력 운용에 획기적인 향상을 기대할 수 있을 것이다. 포병 화포를 예로 제시하였지만 전차, 장갑차 등 기계화부대도 동일한 형태로 전력화하여 운용한다면 동원사단이 상비사단에 준하는 전력을 발휘할 수 있을 것이다.

동원사단이 미래 상비사단의 전력과 동일한 수준의 전투장비를 구비하게 될 경우 이를 운용하는 예비군 지정 및 복무체계 개선도 병행해야 하며, 효과적인 장비관리를 위한 시설준비와 첨단 관리시스템을 구축하여 장비의 성능을 유지할 수 있도록 지원체계를 갖추어야 한다.

3. 동원부대 치장장비·물자 비축시스템 구축

가. 치장장비 및 물자 저장·관리 실태

예비전력부대가 보유하고 있는 무기·장비·물자의 노후화 문제만큼 심각한 또 하나의 문제는 치장 장비·물자의 저장과 관리이다. 싱가포르, 이스라엘, 미국 등 선진국의 비축 장비·물자 저장 및 관리실태를 보면, 장비의 성능 저하를 막을 수 있도록 현대화된 창고에 원격 관리시스템을 설치하는 등 장기 보관에 최적화된 시설을 구비하고 있으며, 여단 단위 건제를 유지하여 세트화 보관함으로써 작전 반응시간을 줄이고 있다. 특히 싱가포르의 MEC(동원물자센터)는 항온·항습 장치가 설치된 여단 통합시설에 층별로 대대의 장비와 물자를 세트화 보관함으로써 평시 관리 소요도 줄이고 유사시 장비 불출 시간을 10~12시간에서 5시간으로 줄인 것으로 알려져 있다. 또한, 이스라엘 기갑사단의 경우에도 여단 단위로 습도조절 장치가 설치된 창고에 세트화 보관하고 있으며, 평시 전투 장비·물자를 효과적으로 관리하기 위한 전담부대(행정관리중대)를 여단별로 지정하여 운용하다가 유사시 동원이 완료되면 해체하여 여단 내 전투부대에 재편성하고 있다. 미국은 해외 주요 거점(유럽, 한국, 괌, 중동 등)에 완편 장비 세트(기갑여단 전투단 규모 등)를 미리 보관해 두고 전시에는 인원만 공수하여 장비를 인수 후 즉시 전투에 투입하는 시스템을 구축하고 있다.

그러나 우리 군의 치장 장비·물자 보관 실태를 보면 무기, 탄약, 일반물자, 화포

등 품목별로 저장시설을 운용하고 있으며, 일부 시설은 건축한 지 30년 이상 경과된 노후 시설로 전투 장비 물자의 장기 보관에 취약하다. 치장창고는 최초 건축 시 장비 및 물자의 저장 소요와 물류 취급 동선 등이 제대로 고려되지 않아 비효율적으로 설계되었고, 건물 배치와 내부 저장도 신속하게 불출하기에는 제한사항이 많다. 일반장비와 물자의 보관도 품목별로 보관함으로써 분배 시간이 지연되어 작전 반응시간이 지연되는 구조적인 문제점을 안고 있다. 더구나 최근에 설치한 연대 통합 치장창고의 경우에도 후면과 좌·우 측면에 공간적 여유가 있음에도 불구하고 출입문을 전면에만 설치함으로써 혼잡을 피할 수 없는 구조로 설치되어 있다.

〈표 41〉 치장장비·물자 보관 관리 실태(00동원사단 '예')

구 분	치장 형태	보관시설
전차, 화포	포구 내 발청 방지 구리스봉 설치	차양대
차량	미 치장	차양대
소화기	진공포장	화기 창고
공용화기	구리스도포	화기 창고
장구류	품목별 박스 보관	치장창고
일반장비/물자	품목별 박스, 품목단위	치장창고

장비 물자의 치장 및 보관 방법에 있어서도 〈표 41〉과 같이 진공포장과 구리스 도포, 박스단위 포장, 차양대 보관 등의 방법을 사용하고 있다. 특히 전차, 화포 등 주요 전투 장비를 〈그림 26〉과 같이 차양대나 노지에 보관함으로써 그나마 노후된 장비의 성능이 더욱 저하되고, 장기간 보관에 따른 고장 발생률이 증가하고 있는 것이 현실이다.

〈그림 26〉 동원보충대대 전차, 장갑차 관리 모습

평시 장비 및 물자의 관리와 정비도 문제다. 이스라엘의 경우 평시 행정관리중대를 편성하여 전문화된 관리를 하고 있고, 미국의 경우 전문기술을 가진 근무원을 편성하여 상시 가동상태를 유지하고 있는데, 우리 동원부대의 관리 인력은 장비의 규모와 관리·정비 소요에 비해 부족한 실정이다. 이러한 제반 문제점을 정리하면 〈표 42〉와 같다.

〈표 42〉 우리 군의 치장장비 및 물자 저장관리 문제점

구분	문제 내용	구체적 사례
저장시설 노후화	'70~80년대 구축된 창고 다수, 방습·온도조절 미흡	전자장비·차량의 부식, 배터리·유류 노후
장비물자 분산 저장	동일 동원부대 장비가 복수 지역에 분산	전시 인수 소요시간 증가, 출동 지연
관리체계의 비효율	수기 또는 단순 전산입력에 의존, 실시간 현황 파악 곤란	장비위치·정비상태 추적 불가
예비부품 소모품 부족	최소한의 정비·운용물자만 확보	전시 즉시 운용률 저하
관리인력·전문성 부족	치장장비 담당 인력 부족, 정비인력 전문성 부족	장비 관리의 숙련도 저하, 오류 발생

나. 치장장비 및 물자 저장관리 시설 구축 방향

단기 속결전이 예상되는 미래전 상황에서 동원부대의 신속한 부대 확장과 전장투입은 전쟁 승패와 직결되는 대단히 중요한 문제다. 따라서 미래에는 국군 예비전력사령부 중심으로 동원장비, 인력, 물자를 통합관리하는 "통합동원자산관리체계(Integrated Mobilization Asset Management System, IMAMS)"를 구축하고, 부대 또는 권역별 "장비물자 관리단"을 편성하여 평시 관리와 정비체계를 구축하여야 한다. 이를 보장하기 위해서는 『예비군법』 또는 『국군조직법』에 '동원 장비 및 물자 관리에 관한 조항'을 신설하여 예산 편성 근거와 책임을 명확히 할 필요가 있다.[115]

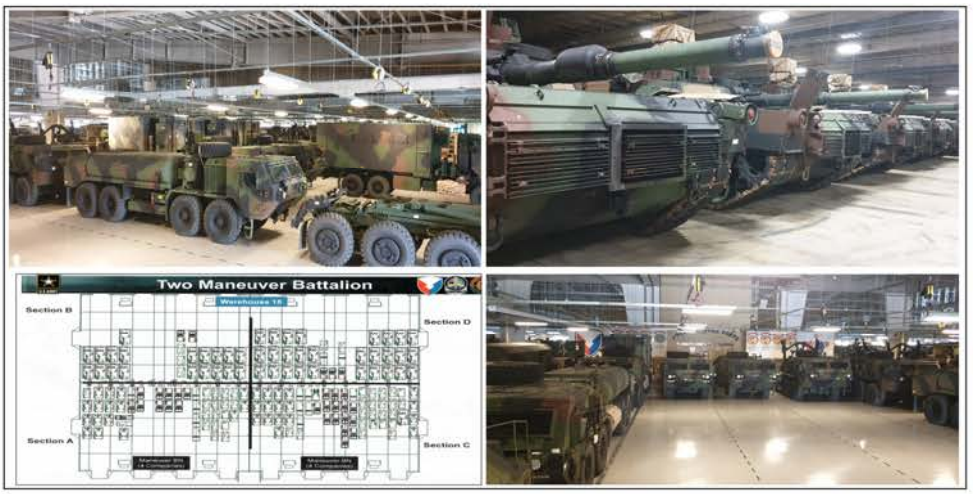
동원부대(동원사단, 동원보충대대 등)의 치장장비와 물자의 저장시스템을 구축함에 있어 고려할 요소는 장비·물자를 장기 보관함에 따른 성능을 유지하는 것과 동원령 발령 시 소수 기간편성 인력으로 단시간 내에 부대를 확장하는 과정에서 발생하는 혼잡과 시간 지체 문제를 해소하는 것이며, 이러한 제반 문제를 해소하기 위해서는 여단 또는 대대 단위로 편제장비와 물자를 세트화하여 동일시설에 저장할 수 있는 현대화[116] 및 표준화된 시설로 구축하여야 한다. 예를 들어 동원사단의 경우에는 3개 여단과 포병여단, 직할부대 등 5개 시설을 구축하되 각 시설별로 대대 단위 독립된 저장공간을 마련하여 대대별 동선이 얽히지 않도록 설계하고 모든 장비·물자를 세트화 보관한다.

치장 장비·물자의 성능 유지를 위해서는 부대별 장비유형에 따라 저장시설의 규모와 습도조절장치, 원격관리시스템, 미세전원공급장치 등 필요한 요건을 구비토록 시설을 설계해야 하며, 장비 전력화 시기와 연계하여 보관시설을 갖추어야 한다. 즉, 미래 과학화된 첨단 무기체계를 장기간 치장 보관하는데 따른 취약점을 해소하는 방안으로 저장시설도 선진국과 같은 첨단시설로 구축하여야 한다.

115) 관련 법 포함 내용(예) : "국방부장관은 동원부대 치장장비의 관리 및 정비를 위하여 필요한 조직과 인력을 두어야 한다."

116) 노후 창고를 밀폐형·자동화형 저장소(Smart Depot)로 전환, 센서 기반 온습도 관리, IoT 장비 상태 모니터링 적용 등

〈그림 27〉 미군의 치장장비 저장시설 모습



아울러 주요 전투 장비의 가동상태를 인력에 의한 현장 점검으로 할 것이 아니라 센서 기반 원격 확인 시스템을 구축하여야 한다. 즉, 이스라엘이 여단 단위 보관시설을 설치하고 전차, 자주포 등의 주요 장비를 센서 기반 원격으로 확인하는 시스템을 구축하여 관리하고 있는 것을 참고할 필요가 있다.

치장장비 및 물자의 저장관리 시설 위치는 증·창설지(동원사단과 동원보충대대 주둔지 등)가 바람직 하며, 여건이 불비한 경우 투입 축선을 고려하여 전방 지역으로 추진하여 설치할 수도 있을 것이다. 부대 확장 과정에서 혼잡을 최소화하고 장비·물자의 불출 시간을 최소화하기 위해서는 민간기업에서 활용하고 있는 자동화 물류창고 시스템을 도입하는 방안도 고려할 수 있으며, 대대 또는 중대 단위로 불출 창구(門)를 설치하여 혼잡을 방지토록 하여야 한다.[117]

117) 자동화 물류창고 시스템은 부대의 장구류와 일반물자 등을 단일 저장시설에 통합 보관하면서 전자인식 장비를 통해 부대 또는 개인에게 자동 또는 반자동으로 분배하는 시스템을 말하며, 이러한 자동화 시스템의 구축은 작전반응시간을 줄이는 효과는 있겠지만, 치장창고가 빈번하게 사용하는 시설이 아니라는 점과 보관하고 있는 물자의 종류가 비교적 단출하다는 점에서 투자 대비 효과 면에서 큰 실효성이 없는 것으로 판단된다.

다. 관리 조직과 능력 향상

동원사단의 평시 임무 중 가장 중요한 임무는 전시 부대확장에 대비하여 편제된 치장장비와 물자를 상시 운용 가능한 상태로 유지하는 것이다. 그러나 동원사단의 평시 편성은 이러한 임무에 최적화되었다고 할 수 없다. 전시 대비 8%의 병력으로 화포 000여 문, 전차 00여 대, 차량 000대 등을 포함하여 1.2만 명에게 분배할 개인·공용화기와 장구류 물자 등을 상시 사용 가능한 상태로 관리 유지해야 하는데 숫적으로도 부족하고 전문성도 부족하다.

이스라엘의 경우는 여단 단위 통합된 관리체계를 구축하고 있다. 여단본부에는 장비관리를 전담하는 별도 조직을 편성하여 운용하고 있으며, 장비보관시설 내의 습도 등 환경과 각 장비별 상태를 원격으로 확인할 수 있는 시스템을 구축함으로써 인력이나 비용 측면에서도 획기적인 절약을 이루고 있다.

미국의 한국 내 ASP에는 1개 기갑여단 장비를 관리하기 위하여 전문인력으로 편성된 전담 관리조직을 편성하여 'Fight Tonight'에 대비하고 있다.[118)]

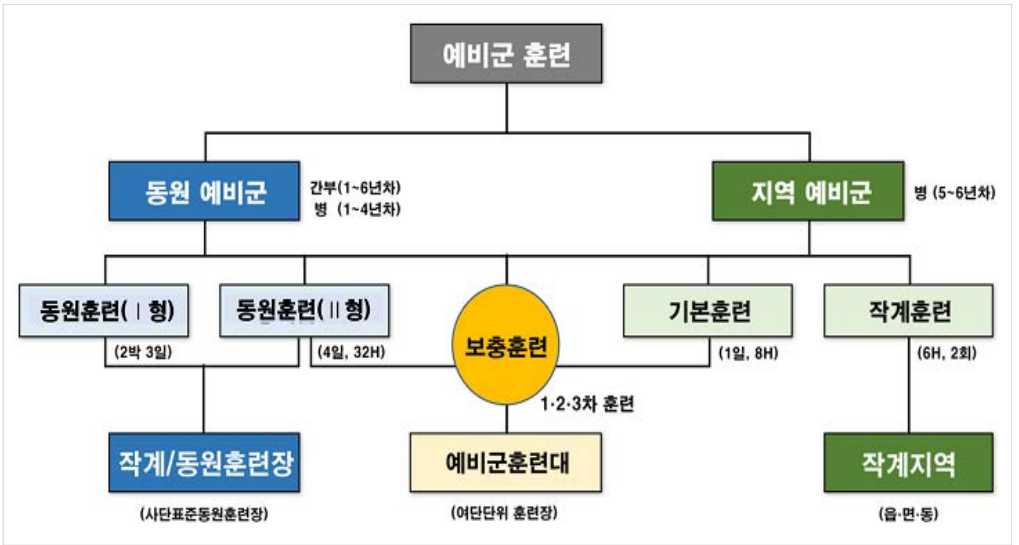
따라서 우리도 이스라엘과 미국의 사례를 벤치마킹하여 동원사단 여단 또는 동원지원단별로 장비 관리 전담조직을 편성하고, 장비별 관리역량을 갖춘 전문인력(상비예비군)을 편성하여 운용하며, 인력소요를 최소화하기 위한 과학화된 관리시스템을 구축하여야 한다. 예를 들면 화포와 전차의 포구 손질도구 등을 기계적으로 할 수 있는 장비를 개발하여 활용하고, 기타 정밀장비 손질 도구를 도입하여 활용하는 등 효율적인 방법을 발전시켜야 한다.

제5절 예비군훈련체계 발전

우리 예비군은 보충역 등 일부를 제외하고는 대부분 최소 18개월 이상의 현역 경험을 통해 개인 전투역량이 우수한 예비군을 보유하고 있기 때문에 전역 후 최소한의 훈련만으로도 유사시 임무수행이 가능하다는 장점이 있다. 예비군훈련은 예비전력 정예화의 가장 큰 기반이면서 동시에 개선의 여지가 가장 큰 분야이기도 하다.

118) 미 육군 동북아 야전지원대대의 경우 정비부, 보급부, 품질인증부 등을 편성하여 약 4천여 대의 전투장비를 'Fight Tonight'이 가능하도록 가동상태를 유지하고 있다.

〈그림 28〉 예비군훈련 체계도



지금까지 우리의 예비군훈련은 주요 선거의 표퓰리즘적 이슈로 부각되어 훈련 시간이 단축되어 왔지만 현재 시행하고 있는 훈련 시간이 적절한지 또는 훈련 내용과 방법이 적절한지 등에 대한 논리적 근거나 분석은 대단히 부족한 실정이라 할 수 있다. 현재의 예비군훈련체계는 〈그림 28〉과 같다.

지금까지 특별한 근거나 논리 없이 훈련 시간이 줄어들어도 군에서 이를 제대로 되돌리지 못한 이유는 예비군훈련이 부가적인 병역의무이자 생활의 불편 요소라는 인식이 국민 사이에 팽배하고, 한편으로는 예비군훈련에 가면 현역 시절에는 사용하지 않은 구형 장비로 시간 때우기식 훈련을 하다 보니 국민 사이에 예비군훈련 무용론이 일반화된 측면이 크게 작용한 결과라고 할 수 있다.[119]

1. 상비군 – 예비군 연계한 훈련체계 구축

예비군이나 재난지원팀 등 훈련을 통해 기술·지식을 습득한 후 관련 업무를 수행하지 않아 일정 기간 미사용한 인원의 1년이 지난 시점에서의 수준은 58% 수준으로

119) 곽정근 등, “미래 안보환경을 고려한 비상근예비군 확대운용 및 훈련체계 정립에 관한 연구”, 육군본부 정책연구보고서, 2022. 9. 21., p. 129.

떨어진다는 연구결과[120]에 주목할 필요가 있다. 추가해서 군 복무기간의 단축은 복무기간 중 반복학습의 기회를 감소시키게 되어 기술·지식의 수준 유지에도 부정적인 영향을 미친다. 따라서 예비군훈련은 앞에서 제시한 제한사항을 뛰어넘을 수 있는 시간과 방법을 적용해야 하며, 제한된 훈련기간 내에 임무수행능력을 구비할 수 있도록 부대 유형별 동원훈련 모델을 발전시켜야 한다.

먼저, 전방지역 부대는 군단 단위 동시 통합동원훈련을 발전시켜야 한다. 육군은 2025년 부대훈련규정을 개정하여 전방군단 단위로 전시 완전편성 개념 하 임무수행능력 완성을 위한 훈련규정을 개정 반영하였으며 그 내용은 〈표 43〉과 같다.

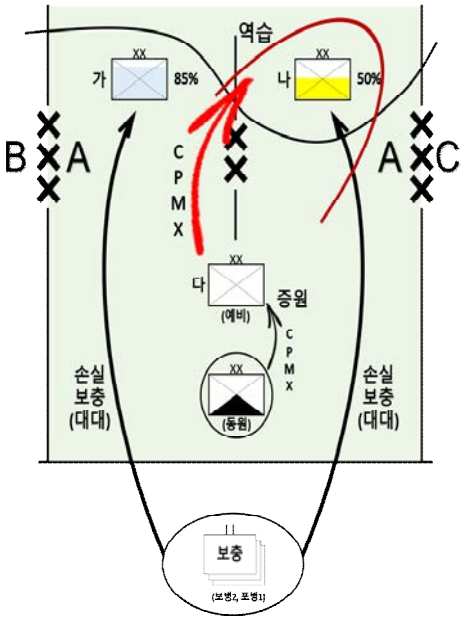
〈표 43〉 육규 330 부대훈련규정(2025. 4. 11. 개정)

10. 군단은 전시 완전편성(이하 “완편”이라 함) 개념하 임무수행 능력 완성을 위해 군단 사령부 및 직할, 예하 사·여단, 동원사단, 동원보충대대를 통합하여 군단 동시통합훈련으로 시행하고, 육본 지휘검열, 동원·예비군 감사 및 육성 우수부대 평가 등 대부대 훈련과 통합시행 가능

이를 통해 동원훈련이 기존에 소집부대 단위로 예비군을 동원해서 자체적으로 증·창설 절차를 숙달하고 작계임무수행능력을 배양하는 차원에서 벗어나 군단급 부대의 일부로 전시 상황을 조성하여 예비군을 동원하여 부대를 증편 혹은 창설하여 작계상 절차에 의해 실제 임무를 수행하는 부대훈련 차원으로 격상시킬 수 있는 계기를 마련하였다.

120) 육군본부 분석평가단, “동원사단 포병대대의 임무수행을 위한 적정 동원훈련 기간 분석 결과”, 2021.8.1., p 5.

〈그림 29〉 군단 동시통합동원훈련모델(안)

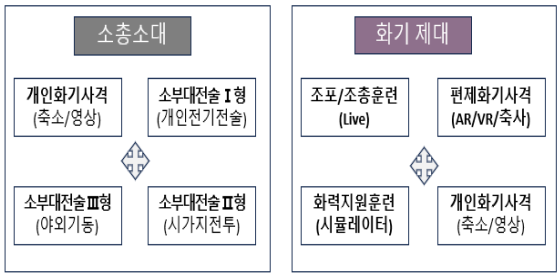
훈련 요도	예비군 동원 대상 및 규모	
	전방 군단	• 군단지휘부 및 직할대
	상비 사단	• 사단지휘부 및 직할대 • 사단별 1개 여단 • 동원보충대대 전투력 복원 * 가 사단(1개), 나 사단(2개)
	예비 사단	• 사단지휘부 및 직할대 • 사단별 1개 연대, 연대지휘부
	동원 사단	• 사단 지휘부 및 직할대 • 1개 여단 • 전방사단 증원 또는 역습
	동원 지원단	• 보충대대 전투력복원 지원 • 호송단, 보충대대 호송 지원
	호송단	• 예비군 집결, 수송(군단 축선) • 소집부대에 예비군 인도

훈련에 참가하는 동원훈련부대는 별도의 동원훈련장에 입소하지 않고 해당 부대별 증편지 또는 작계지역에서 숙영하면서 군단 사령부 및 사·여단 지휘소훈련과 직할부대 및 예하 여단 FTX를 통합하여 전시 편성에 의한 완편 하 작계임무수행 위주의 훈련을 실시하되, 부대별로 보급되어 있는 각종 마일즈 장비(교전훈련장비)를 활용하여 실전적인 훈련이 가능토록 하여야 한다. 군단급 동시통합동원훈련의 모델은 〈그림 29〉와 같다.

다음으로 동원훈련장 입소부대의 동원훈련은 현역과 예비군이 통합된 훈련을 강화해야 한다. 現 예비군훈련체계를 기준으로 보면 동원훈련(28H)은 육군 통제훈련인 사격 및 안보교육(4H), 병기본 / 직책수행훈련(8H), 전술 / 작계시행훈련(12H), 입·퇴소(4H) 등으로 시간을 배분하고 있다. 이 중 사격, 안보교육, 병기본/직책수행훈련은 대부분 예비군이 개인 및 팀(반) 단위로 숙달해야 할 과제이고 현역과 통합하여 임무수행능력을 배양할 수 있는 과목은 전술/작계시행훈련 정도라고 할 수 있다.

〈표 44〉 미래 보병대대 동원훈련 모델(안)

<table>
<tr><th colspan="2">구 분</th><th>훈련 과제</th><th>시간</th><th>비 고</th></tr>
<tr><td rowspan="3">1일차</td><td>오전</td><td>• 부대 증·창설절차 _ 인도인접/부대편성 조정</td><td>4</td><td rowspan="3">중대/대대
건제유지</td></tr>
<tr><td>오후</td><td>• 부대 증·창설절차 _ 주특기훈련 병행
– 치장장비/물자 해제 및 분배
– 편제장비/물자 가동상태 점검 및 운용 숙달
• 부대 증·창설식 및 지휘관 교육</td><td>3

1</td></tr>
<tr><td>야간</td><td rowspan="5"> 

* 대대본부/중대장 : 지휘통제기구훈련</td><td>2</td><td rowspan="5">소대
팀 단위</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2일차</td><td>오전</td><td>4</td></tr>
<tr><td>오후</td><td>4</td></tr>
<tr><td>야간</td><td>2</td></tr>
<tr><td rowspan="2">3일차</td><td>오전</td><td>4</td></tr>
<tr><td>오후</td><td>• 장비 반납
• 퇴소식(전시 동원절차, 지휘관 교육 병행)</td><td>4</td><td>중대/대대
건제유지</td></tr>
</table>

출처 : 연구자 의견

이러한 훈련체계를 우선 개선하여 현역과 통합된 훈련에 보다 많은 시간을 배분할 필요가 있다. 예를 들면 동원훈련장에 입영하여 훈련하는 보병대대는 훈련 중점을 부대 증·창설 절차의 숙달과 편제장비 일체를 활용한 주특기 및 편제화기 조작 및 사격, 소부대전술에 두고 그에 맞는 훈련모델을 재설계하여야 한다. 미래 과학화된 동원훈련장에서의 보병대대 동원훈련 모델을 제시하면 〈표 44〉와 같다.

병 기본훈련, 안보교육은 가급적 원격교육 등을 통해 사전에 실시하고 소집된 이후에는 부대 증·창설 절차훈련, 편제장비 조작 및 주특기훈련 위주로 실시하고, 전술/작계시행훈련은 전시 작계임무수행 능력의 배양을 위해 대대 통합 LVC(Live·Virtual·Constructive) 체계를 적용한 훈련을 실시하되 특기와 직책을 구분하여 제대별 전술임무 수행능력을 배양토록 하는 것이다.

〈표 45〉 LVCG 체계를 적용한 동원훈련 방안

과목(과제)		훈련 내용	훈련체계 적용				비 고
			L	V	C	G	
증·창설 절차		장비·물자 분배, 무기수여 등	○				
안보교육		강의(영상)	○		○		필요시 원격(입소 전)
병기본	개인화기	영점, 실거리, 상황조치	○	○			
	화생방	MOPP 4단계	○				
	경계	경계, 상황조치	○				
	수류탄	수류탄 투척	○	○			
주특기 /직책수행	기관총/ 박격포	조총(포)훈련, 영점/기록사격, 축사탄사격	○	○			시뮬레이터
	수송	차량운전, 정비	○	○			
	통신	유·무선 운용	○	○			
전술/ 작계시행	중·소대전술	소부대 공격·방어	○			○	마일즈, 시뮬레이터
	대대·여단전술	대대 공격·방어			○		간부훈련
	시가지 전투	분대 교전	○				마일즈

출처 : 강용구(2023), “메타버스(Metaverse) 기반의 예비군훈련 발전 방향 연구”, 『미래사회』 제14권 1, p. 29.의 내용을 참고하여 연구자가 재 정리

LVC 체계를 적용한 동원훈련 방법을 보다 구체화해 보면 첫째, 야외전술 및 시가지전술훈련은 L 체계를 적용하여 개인 및 공용화기 마일즈장비를 적극 활용하며, 편제장비 주특기훈련과 팀 단위 상황조치훈련은 각종 시뮬레이터와 VR 영상모의사격장비 등 V 체계로 훈련한다. 동원훈련부대 지휘관 및 참모는 C 체계 장비인 전투21 모델을 활용하여 여단/대대급 지휘소 연습을 하면서 병과 기능별 훈련장과 네트워크로 연결한 통합훈련 등을 실시할 수 있다. 여기에 필요하면 G 체계인 기능성 게임(Serious Game)을 전술훈련에 활용할 수 있도록 한다면 흥미 유지와 동기유발이 가능할 것이다. LVCG 체계를 적용한 동원훈련 방안을 종합적으로 정리하면 〈표 45〉와 같다.

병과 기능부대 동원훈련은 각종 시뮬레이터를 활용한 실전적 훈련을 강화해야 한다. 포병은 포병학교 등에서 사용하고 있는 K-55, K-9 포병시뮬레이터를 동원훈련장에 설치하여 활용하고, 포병훈련과 연계한 TSFO(Training Set Fire Observation / 모의사탄 관측장비) 훈련 시뮬레이터는 자주포, 전차, 차량운전 등 사용 빈도와 관리 측면에서 현역 장비를 전환하여 사용하는 것을 검토할 수 있다. 즉 평시에는 현역부대에서 사용하다가 동원훈련 시에는 예비군들이 활용할 수 있도록 하는 것이 적절할 것이다. 기갑부대는 기계화학교에서 시행하는 전차 모의훈련체계를 최적화하여 전차 전담 동원훈련장에 설치해 활용할 필요가 있다. 특히 현역복무 시 K계열 특기를 가진 예비군들에게 K계열 전차 조종훈련과 사격 등 모의훈련을 할 수 있도록 시스템의 개발이 필요하다.

기타 훈련 유형별 목적에 맞는 실질적인 훈련체계로 개선이 필요하다. 전시 동원에 대비하기 위한 동원훈련 Ⅱ형(舊 동미참훈련)은 동원훈련과 유사한 수준이 될 수 있도록 훈련과목의 편성을 재검토하고, 필요시 과학화훈련장 설치와 연계한 병과 주특기 훈련장을 설치하는 방안을 검토해야 한다. 지역예비군 작계훈련도 현역부대와 통합된 실전적인 훈련을 통해 지역방위작전수행능력을 충분히 배양할 수 있도록 개선해야 한다. 이를 위해 현재 반기 1회 6시간씩 나눠서 하도록 되어 있는 훈련 시간을 조정하여 1회는 8시간 동안 현역부대와 통합된 훈련을 실시하고, 나머지 4시간은 소집 및 임무숙지 위주로 하는 등의 시간 조정과 훈련장소를 작계지역 또는 부대훈련장 등으로 융통성 있게 적용할 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

2. 과학화 예비군훈련체계 구축

국방개혁에 따른 군 구조개편으로 지역방위사단은 보병대대의 수와 편제 인원이 감소한 반면, 보병대대의 책임지역은 2~3배로 확대되고 도시지역의 경우 예비군 자원수가 대폭 늘어나면서 지역방위작전 소요와 예비군훈련 소요는 증가하였다. 지역방위사단 개편 이후 보병대대의 수와 병력이 감축되어 기존의 대대단위 예비군훈련장 유지가 제한되어 군사시설 재배치와 연계하여 기존의 시·군·구 단위로 분산되어 있는

208개의 예비군훈련장을 광역시·도 단위 권역별로 통합하여 40개의 과학화·현대화된 예비군훈련장으로 구축하고 있다.

과학화예비군훈련장은 〈표 46〉과 같이 훈련대상과 1일 훈련능력을 고려하여 4개 유형으로 하되, 필요시 간이훈련장 형태의 별도 유형으로도 설치할 수 있도록 하였다.

〈표 46〉 유형별 과학화 예비군훈련장 설치 현황 및 1일 훈련 인원

구 분	계	A형 (3개 훈련장)	B형 (2개 훈련장)	C형 (1개 훈련장)	D형 (간이형)
수량(개소)	40	2	15	10	13
1일 훈련인원	-	1,500명	1,000명	500명	250명
비고(설치지역)		대도시	중형도시	소도시	농어촌

과학화예비군훈련장은 훈련통제실, 안보교육관, 실내사격장, VR 장비를 활용한 영상모의사격장, 교전훈련장비(마일즈 등)를 활용한 시가지전투 훈련장, 야외전술훈련장 등을 설치함으로써 실제훈련과 유사한 사격소음 및 어깨 반동, 분대 단위 팀훈련 환경 등을 조성하여 전투현장과 유사한 훈련장에서 예비군이 실전감 있게 훈련할 수 있게 하였다. 또한, ICT 기반의 모바일 및 무선 인터넷 기술을 적용하여 스마트 예비군훈련 관리체계를 구축하였다. 과학화예비군훈련장의 주요 훈련시설은 〈그림 30〉과 같다.

〈그림 30〉 과학화 예비군훈련장 주요 시설

출처 : 국방부, 『예비군 50년사』, 2018.12., pp. 629~631. 토대로 연구자 재구성

과학화 예비군훈련장의 훈련관리체계도 개선하였다. 예비군훈련장에 스마트예비군 훈련 관리체계를 도입하여 입소등록 및 퇴소, 실시간 평가 결과, 훈련장 종합관제 및 관리 등 훈련의 전 과정을 데이터화 하고 모바일을 통해 실시간 확인할 수 있는 체계를 구축하였다. 훈련장에 입소한 예비군에게 개인용 스마트워치를 지급하여 입소, 훈련실시, 평가, 퇴소까지 각 훈련단계에서 훈련장별 대기인원과 훈련 과목별 합격 여부 등 진행 상황을 실시간으로 확인할 수 있게 하였다.

〈그림 31〉 스마트 예비군훈련관리 체계도

출처 : 곽정근 등, “예비군 원격교육 적용방안 연구”, 국방부 정책연구보고서, 2023.10., p. 115.

이를 통해 불필요한 행정이 대폭 감소되고 신분확인 등의 절차가 간소화됨으로써 훈련 대기시간을 최소화하는 등 예비군에게 실질적인 편익을 제공할 뿐 아니라, 훈련결과를 데이터화 하여 관리함으로써 행정비용을 최소화하는 가운데 훈련의 효과를 극대화하고 있다. 스마트 예비군훈련 관리체계의 구성은 〈그림 31〉과 같다.

과학화 예비군훈련장 설치 및 현대화된 훈련시스템의 도입을 통한 성과는 이미 검증된 바와 같이 대략 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 과학화된 훈련시설과 장비를 활용한 실전적인 훈련기반을 마련하여 측정식 합격제 훈련여건 보장과 훈련평가의

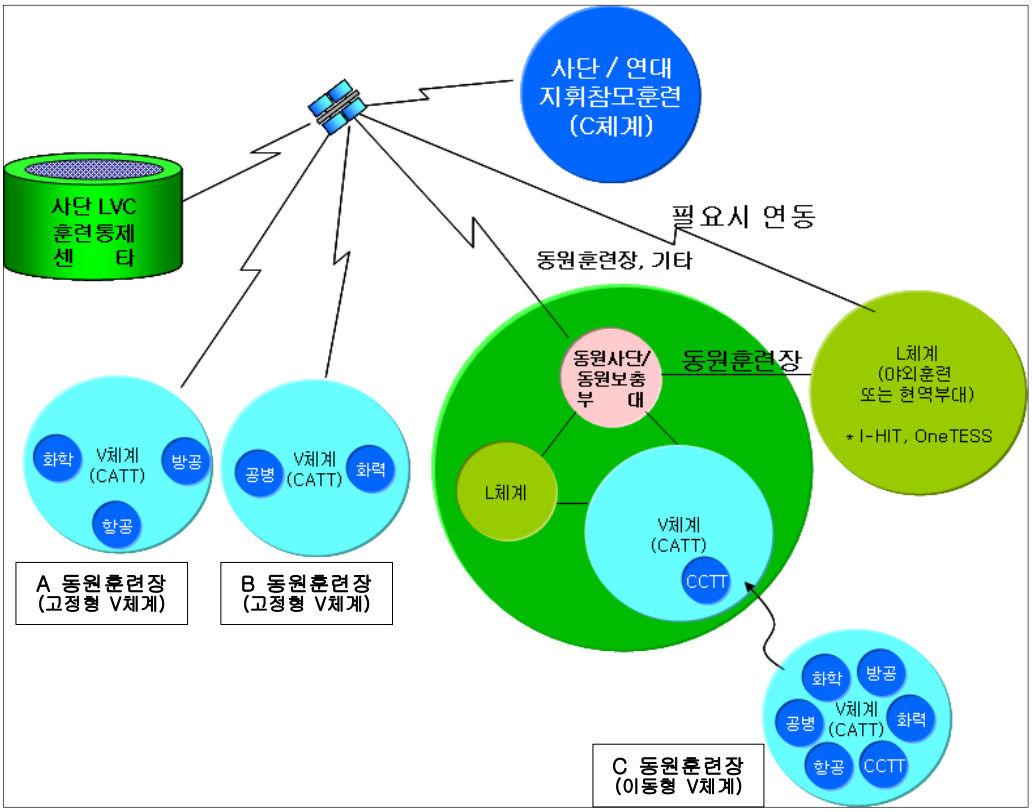
객관성이 최대한 확보되었다. 이를 통해 예비군의 훈련 참여도와 만족도가 92% 수준으로 매우 높아졌으며, 개인화기 사격수준은 명중률이 20% 이상 향상되었다.[121] 둘째, 예비군훈련 전담부대에 의한 훈련 진행으로 전반적인 훈련의 질이 향상되었다. 훈련 종료 후 흔히 제기되는 불만 민원은 대폭 감소한 반면, 칭찬 민원은 증가하고 있으며 훈련간 발생하는 안전사고 역시 현저하게 감소되었다. 셋째, 훈련이 없는 기간에는 지역주민, 학생, 동호회, 관공서, 경찰 등에 개방하여 주민들의 휴식과 각종 체육활동, 안보체험, 민방위대 훈련, 소방·방재훈련, 경찰의 사격훈련과 전술훈련을 지원하는 등 지역주민 및 유관기관과 함께 하는 역할을 담당하고 있다.[122]

그러나 이러한 발전 추세에도 불구하고 예비군훈련의 한 축이라 할 수 있는 동원훈련은 여전히 낙후된 훈련장 시설에서 과거의 훈련방식을 답습하고 있어 이에 대한 개선이 시급하다. 이를 위해 '국방혁신 4.0' 추진과 군 구조 및 병력구조 개편 등과 연계하여 동원훈련 모델을 재정립하고 과학화된 동원훈련체계를 도입을 추진해야 한다. 과학화 동원훈련체계 구축을 위한 주요 과제는 다음과 같다. 첫째, 병 복무기간의 단축과 병력자원의 감소, 이에 따른 군 구조 및 병력구조 개편 등 예비군훈련 환경 변화를 고려하여 과학화 장비 도입을 고려한 부대 유형별 훈련방법을 구체화 발전시켜야 한다. 둘째, 미래 전장환경을 고려한 다양한 위협에 대응할 수 있는 임무위주 동원훈련을 위해 현역과 통합한 LVCG 기반의 과학화 훈련 방법을 발전시켜야 한다. 셋째, 훈련방법, 과학화 장비 도입을 고려한 동원훈련장 시설 표준안을 마련하고, 훈련장 구축 및 장비 도입에 필요한 예산소요를 판단하여 연차별 과학화 동원훈련장 설치 계획을 발전시켜야 한다. 마지막으로 예비군편성 조정 및 자원 감소를 고려하여 현재 운영 중에 있는 동원훈련장의 통·폐합을 검토하여 필요한 훈련장은 과학화시키고 기타 훈련장은 현역용으로 전환하거나 폐쇄토록 하여야 한다. 이 과정에서 동원훈련장과 현재 추진 중에 있는 권역 단위 과학화 예비군훈련장과의 단계적인 통합을 검토하여 예비군훈련장의 활용성을 높이고 예산을 절감할 수 있는 방향으로 발전시켜 나가야 한다.

121) 국방부, 『예비군 50년사』, (서울: 국방부), 2018.12., p 631.
122) 강용구, "예비군훈련대 운영 및 과학화 예비군훈련 발전방향 고찰", 『한국군사학논총』, 제9집 제2권, 2020.12., p. 103.

이를 위해 부대 유형별 동원훈련 모델을 발전시켜야 한다. 먼저, 동원사단과 같이 불가피하게 동원훈련장에 입소하여 훈련하는 부대의 훈련은 LVCG 개념의 과학화 동원훈련장을 구축하여 입영훈련으로 하되 사·여단급 지휘소 연습과 연계하여 실시함으로써 작계임무수행능력을 배양토록 하여야 한다. 이를 위해 과학화 동원훈련장의 구축이 필수적으로 선행되어야 한다.

〈그림 32〉 LVC 연동 개념의 동원훈련 체계 구축 방안(동원사단 등)



출처 : 곽정근 등, “다목적 권역화·과학화 동원훈련장 설치를 위한 장비 및 시설소요 산출 연구”, 육군본부 정책연구보고서, 2020. 11., p. 34.

과학화 장비를 활용하여 L체계(마일즈 장비), V체계(가상모의훈련), C체계(워게임훈련)를 활용하여 훈련하고, 작계시행훈련은 LVCG체계를 연동하여 통합된 훈련이 가능토록 훈련장을 구축하여야 한다. 또한, 미래 동원사단의 편제장비가 상비사단과 동일하게 개편된 이후에는 병과별 소부대 전술훈련체계와 연동하여 포병, 전차, 공병,

화학 등의 CATT[123], CCTT[124] 시뮬레이터를 이용한 장비조작능력 숙달과 개별체계에 의한 전술훈련을 실시하고, 동원훈련장 훈련부대와 상호 연동하여 훈련하는 체계로 발전시켜 나가야 할 것이다. 과학화 동원훈련장의 구축은 훈련부대수와 자원수를 고려하여 광역시·도 단위 통합훈련장을 구축하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 미래 LVCG 기반의 동원훈련체계 발전방안은 〈그림 32〉와 같다.

다음은 병과 기능부대 동원훈련장의 설치 및 과학화 추진이다. 현재 병과 기능부대의 동원훈련을 위해 별도의 훈련장이 설치된 경우는 포병훈련장[125] 3개소와 남양주 덕릉의 기갑 동원훈련장이 있다. 각 각의 훈련장은 포병 사격장 또는 전차 기동훈련장 인근에 숙영시설을 설치하여 입영한 후 화포 조종 및 사격훈련과 전차 조종훈련을 실시하는 구조로 되어 있다. 최근 들어 군의 무기체계와 장비의 첨단화·과학화 진행과 병 복무기간 단축이 동시에 진행되면서 첨단 장비에 대한 운용 능력의 숙달이 현실적인 문제로 부각되고 있다. 18개월이라는 짧은 군 생활로는 장비의 운용 능력을 완전히 숙달하기가 어렵기 때문이다. 예비군훈련을 통해 첨단장비의 조작과 운용능력을 배양하고 숙달하는 것은 유사시 전투력 발휘의 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 포병, 기갑, 공병, 통신 등과 같은 주요 병과 및 특기요원의 훈련을 위한 과학화된 동원훈련장의 설치를 시급히 검토 및 추진해야 한다. 이를 위해 〈표 47〉에서 제시한 현역부대에 전력화된 시뮬레이터 훈련기를 설치하여 실질적인 장비 조작훈련이 가능하도록 해야 한다.

123) CATT(Combined Armys Tactical Trainer, 제병협동 전술훈련기) : 미 육군의 각종 무기체계들의 통합전술훈련 지원을 위해 구축된 대규모 가상 시뮬레이터

124) CCTT(Close Combat Tactical Trainer, 전술훈련용 시뮬레이터) : 대규모 가상환경을 구축하여 미 육군의 각종 무기체계를 통합하여 소대~대대급 전술훈련 가능한 박스형 시뮬레이터 및 통제기

125) 현재 운영 중인 포병 동원훈련장은 무건리 동원훈련장(1군단), 문혜리 동원훈련장(5군단), 다락대 도원훈련장(6군단)이 있음

〈표 47〉 주특기 시뮬레이터 개발 및 전력화 현황

구 분	장 비 명
보병(1)	METIS-M
포병(3)	사탄관측장비(TSFO), K55자주포 조종시뮬레이터, K9자주포 조종 시뮬레이터
기갑(5)	K계열전차포술, K계열전차조종, 다목적(TMPS), T-80U전차, BMP-3장갑차 시뮬레이터
공병(1)	교량전차시뮬레이터
통신(2)	레이더, 전술통신체계시뮬레이터
방공(5)	미스트랄, 신궁, 발칸, 천마, 비호 교전모의기
항공(7)	UH-1H. UH-60. AH-1S, AH-64E, 항공전술훈련 시뮬레이터, 수리온조종훈련 시뮬레이터, 항공관제훈련 시뮬레이터
화학(1)	화생방정찰차 시뮬레이터
수송(1)	운전교육 시뮬레이터
정보(4)	UAV외부조종, UAV통합시뮬레이터, 영상정보교육시스템, 전자전 장비
특수전(1)	항공화력유도시뮬레이터

출처 : 곽정근 등, 위의 책, p. 61.

마지막으로 과학화동원훈련장 구축 추진과 함께 지역예비군 과학화훈련장과의 통·폐합을 검토하여야 한다. 인구감소와 병력자원 부족으로 전투력 유지가 어려워짐에 따라 첨단기술을 활용한 과학화 훈련으로 효율적인 전투력 창출이 요구되고 있고 예비군훈련도 예외가 아니다. 따라서 이미 현대화·과학화가 진행되고 있는 지역예비군 훈련뿐 아니라 동원예비군훈련의 과학화 추진은 불가피한 사회적 요구라 할 수 있다. 현재와 같은 2박 3일 동원훈련 기간의 연장이 제한되는 상황과 동원훈련장 내 비치된 제한된 장비 및 물자(일부는 구형장비 비치), 실병 기동 및 사격훈련의 제한 등 여러 제한사항을 극복하고 짧은 시간 내 실제훈련으로 숙달하기 어려운 전투기술 및 주특기의 숙달과 실전적 상황에서의 전술훈련이 가능토록 하기 위해서는 과학화 동원

훈련장의 구축이 최선의 대안이라고 할 수 있다. 또한, 과학화동원훈련장 구축과 함께 검토해야 할 사항이 예비군훈련장의 통·폐합 문제라고 할 수 있다. 현재 2028년까지 구축 예정인 40개소의 지역예비군 과학화훈련장과 동원훈련장의 활용성을 우선 검토하여 활용성이 떨어지는 훈련장은 인접 훈련장과 통합 또는 현역 훈련장으로의 전환을 검토해야 한다. 앞으로 과학화된 예비군훈련장은 광역시도 단위로 통합하는 방안이 타당할 것이다. 통합 과학화예비군훈련장(가칭, 이후 통합 예비군훈련장이라 함)은 구축 및 활용 형태에 따라 3개 유형으로 구분하되, 1형은 지역예비군과학화훈련장과 동원훈련장을 통합하여 광역시도에 1개소를 운영하는 유형으로 부대 및 훈련자원이 감소지역과 전방지역에 설치하고, 2형은 지역예비군 과학화훈련장과 동원훈련장을 광역시도에 2~3개소를 운영하는 유형으로 대도시 등 자원이 많은 지역에 설치한다. 마지막으로 3형은 동원훈련장을 독립적으로 운용하는 형태로 포병, 전차, 공병 등 장비위주 동원훈련장으로 전국 단위 1~3개소를 설치하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 통합 예비군훈련장에 현재의 예비군훈련대를 모체로 훈련지원을 위한 전담조직을 보강 및 재편하여 소집부대는 훈련에만 전념할 수 있도록 해야 하며, 시설관리는 가능한 민간에 위탁하는 방안도 검토하여 훈련장 관리의 내실을 기하도록 하여야 한다.

3. 예비전력 연구 및 전문교육체계 구축

국가 차원에서 예비전력의 활용에 대한 제도적·연구적 기반은 1966년 대통령령 제2537호『국가동원체제연구위원회규정』제정[126]으로 마련되었다. 1979년 국가동원체제연구위원회의 기능을 제도화하고, 국가비상대비 및 동원정책의 총괄기획기관으로 국가비상기획위원회(비기위)가 설립되었다. 1981년 국방부에 국가동원체제연구위원회가 재설치되었으며, 그리고 현재의 국방대학교 예비전력연구센터로 이어지는 일련의 조직적 계보를 형성하고 있다. 국가동원 및 예비전력 관련 연구기관의 역사적 계승구조는 〈표 48〉과 같다.

126) 대통령령 제2537호『국가동원체제연구위원회규정』(1966.5.20.), 대통령령 제3818호『국가동원체제연구위원회규정 폐지령』(1969.3.24.)

〈표 48〉 국가동원 및 예비전력 관련 연구기관의 계승 구조

시 기	기 구	역할 및 기능
1966~1969	국가동원체제연구위원회 (NSC 산하)	• 국가 총력동원체제 연구·기획의 출발점 • 국가 비상기획위원회와 비상대비자원 관리법 제정의 사상적·제도적 기반 마련
1979~1994	국가비상기획위원회 (비기위)	• 국가동원의 총괄기관 역할 수행 • 국가비상대비(충무)계획 수립 및 법제화
1981~1983	국가동원체제연구위원회 재설치(국방부)	• 군 중심의 동원기획 기능 강화
1999~현재	국방부 동원기획관실 (現 예비전력정책관실)	• 제도 정착 및 실무화 • 국방연구원(KIDA), 국방대학교 등에서 국가동원체계 연구 병행
2018~현재	예비전력연구센터 (국방대학교)	• 정책적·학문적 연구수행

국가동원체제 연구기관의 변천은 단순한 조직 명칭의 변화가 아니라, 국가총력전 대비사상의 제도화 과정이라고 할 수 있다. 1966년 NSC 산하 위원회가 국가동원체제의 기초를 설계했다면, 1980년대 국방부 재설치 단계에서는 군사적 실천체계를 구체화하였고, 현재의 예비전력연구센터는 이를 학술적·정책적 융합체계로 발전시켰다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 260만 예비군(2025년 기준)을 보유하고 있고 전시 동원에 의존하는 비율이 60%를 상회하고 있는 우리의 현실을 직시해 볼 때 국가 차원의 전문적인 연구기관이 실질적으로 부재하다는 점은 아쉬울 수밖에 없다.

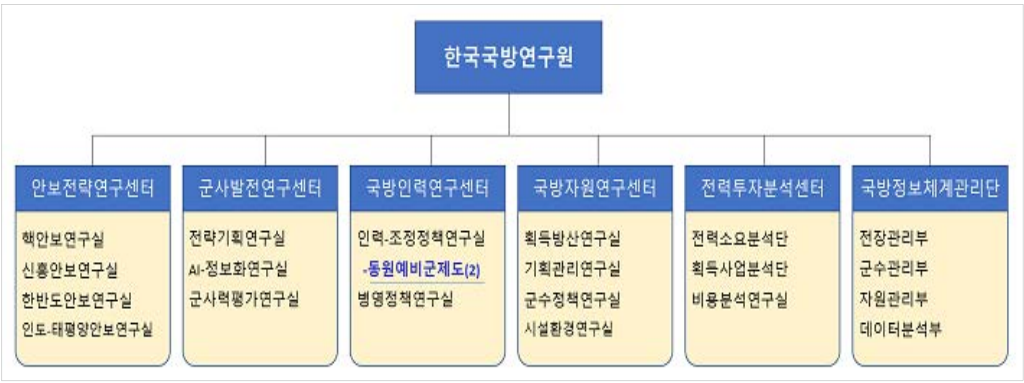
따라서 지금이라도 국가차원에서 예비전력 전문 연구기관의 설치를 검토해야 한다. 현재 예비전력에 대한 전문 연구기관으로서 역할을 수행하고 있는 기관은 국방대 예비전력연구센터와 한국국방연구원(KIDA)을 들 수 있는데 이 두 기관의 주요 구성과 역할은 다음과 같다.

먼저, 예비전력연구센터는 군내 예비전력과 관련된 전문 연구기관의 부재에 따라 2018년에 국방대학교 예하 국가안보문제연구소 안에 설치된 정책연구기관이다. '예비전력연구센터'의 위상은 국방부(예비전력정책관)의 지시 및 지원을 받고, 합참(동원소요과), 육·해·공군(동원참모부·처)과 행정안전부(비상대비정책과), 국내·외 연구 단체

와의 협조 및 협의를 통해 예비전력에 관한 연구를 수행하고 있다. 예비전력연구센터는 센터장을 중심으로 동원·예비군·비상대비 분야별 각 1명의 연구담당 군무원으로 구성되어 있으며, 소속 연구원들은 국방부 등으로부터 부여(용역)받은 과제에 대해 책임연구원 또는 공동연구원으로 과제를 연구하고, 국방 및 안보 관련 논문을 작성하여 학술지에 주기적으로 게재하는 등 동원 및 예비군, 비상대비 분야의 정책과 전략적인 연구를 진행하고 있다. 또한, 연 2~3회 자체 또는 대외 세미나를 개최하여 동원 및 예비전력 관련 업무의 중요성에 대한 공감대를 확산하는 역할을 담당하고 있다.

다음으로 한국국방연구원(KIDA)에서 동원 및 예비군제도에 관한 정책연구를 수행하고 있다. 한국국방연구원의 기본임무는 군사전략, 군사력건설 및 자원관리 등 국방정책 전반을 체계적으로 연구 및 분석하여 합리적인 국방정책 수립에 기여하는 것이다. 동원업무와 관련된 연구조직은 국방인력연구센터의 인력·조정정책연구실에 동원/예비군제도 연구위원 2명이 편성되어 동원 및 예비군 관련 정책연구를 수행하고 있다. 한국국방연구원의 연구센터 편성은 아래 〈그림 33〉과 같다.

〈그림 33〉 한국국방연구원의 연구센터 조직 편성



출처 : 한국국방연구원 홈페이지

현재의 군 구조와 병력구조 하에서 우리 군은 전시 소요량의 약 67%(인원 73%, 물자 66%)를 예비전력에 의존하고 있다. 특히, 동원은 단순히 군사작전 소요의 충족에 그치는 것이 아니라 전시 민생 안정과 정부기능 유지를 위한 민수 및 관수 동원을 포함하고 있다는 점을 볼 때 국가적 차원에서 다뤄야 할 문제임이 분명하다. 전술

한 바와 같이 국가적 차원에서 동원을 다룬 시기도 있었다. 1968년 1·21사태, 울진·삼척 무장공비 침투사건 이후, 국가 차원의 비상대비체제 정비 필요성이 커짐에 따라 국가 차원에서 국가총동원에 관한 연구를 위해 '국가동원체제연구위원회'를 설치하였고, 이후 비상기획위원회(비기위)로 확대 개편하여 이때부터 국가 총력동원, 전시자원관리, 전시 행정·산업 지원을 전담하는 중앙합동기구로 운영되었다. 그 후 여러 과정을 거치다가 2008년 이명박 정부 출범과 함께 정부조직 개편이 이루어지면서 비상기획위원회가 공식 해체되었고, 비기위 기능은 행정안전부 비상대비정책과로 흡수되고, 일부 기능은 국가안전보장회의(NSC) 및 국가위기관리센터로 이관되었다. 이후에는 사실상 국가차원에서 동원을 다루는 조직도 전문연구기관도 없는 상태가 지속되고 있다. 그나마 현재 전문연구기관이라 할 수 있는 예비전력연구센터도 국방대 예하 국가안보문제연구소가 주로 국방대 학위과정 학과 중심의 연구와 교육활동에 치중하고 있는 현실을 볼 때 그 역할 역시 한정될 수밖에 없다. 국가동원과 이를 지원하는 예비전력의 문제는 국방부나 어느 한 부서의 업무가 아니다. 이는 全 정부부처의 업무와 직·간접적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 궁극적으로는 국가 최고 지도자의 의사결정을 지원하는 핵심분야라 할 수 있다.

따라서 예비전력 전문연구기관도 국가의 정책을 지원할 수 있는 연구기관으로 격상시킬 필요가 있다. 우선은 1차적으로 현 예비전력연구센터와 한국국방연구원의 연구조직, 동원전력사 예하 예비전력교육단의 교리 및 교범 연구조직을 통합한 국방부 차원의 전문 연구소를 설치하는 것이 우선 선행되어야 할 것이다. 그 다음은 대통령 자문기구 수준의 국가급 연구조직으로의 확대를 검토한다면 미래 안보환경을 고려한 예비전력 분야의 정책연구 지원과 정책결정자에 대한 보좌 기능 수행이 가능할 것이다.

다음은 예비전력 전문 교육기관의 설치 문제이다. 현재 군의 예비전력 전문 교육기관은 동원전력사 예하 예비전력교육단이 있다. 예비군 창설 초기 예비전력 관리 업무 담당자에 대한 교육은 전문 교육기관 없이 병과별로 분산해 진행해 왔다. 이후 1995년 1월 학생중앙군사학교(現 육군학생군사학교) 내 예비군교육처를 신설하면서 업무 담당자에 대한 교육을 통합 시행하게 되었으며, 2010년 동원학처를 거쳐 2018년 동원학부로 명칭이 바뀌었다. 이후 상비전력 감축으로 예비전력의 중요성이 증대되면서

혁신의 추동력 확보를 위한 부대구조 개편 필요성이 대두되어 2022년 5월 1일 동원·예비군 관계관 직무교육을 더욱 강화하고 전문교육기관으로서의 역할에 매진한다는 목표로 동원전력사령부 예하 부대로서 예비전력교육단을 창설하였다.

〈표 49〉 예비전력교육단의 연간 교육 현황

구 분	대 상	기 수	인원(명)
부임전 교육과정	• 지역·직장예비군지휘관 • 행정업무담당관 • 동원전력사/예비군훈련대	2 (전·후반기)	(미정)
보수교육과정	• 지역예비군지휘관	8	495
	• 직장예비군지휘관	3	135
	• 동원지원단	2	80
	• 예비전력군무원	2	60
직무교육과정	• 수임군부대 실무자	4	180
	• 인원동원 담당자	5	360
	• 물자동원 담당자	5	225
	• 해·공군 실무자	1	120
	• 예비전력정책과정	1	30
	• 직장부대 실무자	2	70
	• 동원지원단/훈련대 일반군무원	2	60
	• 상비예비군 대대장	1	27
	• 군무원 역량 강화	3	135
	• 예비역 하사 임용 대상자	1	160
총 계		43	2.400

출처 : 예비전력교육단 내부자료

예비전력교육단에서 시행하는 교육은 예비전력 관리 업무담당자를 대상으로 한 부임교육과 보수교육, 현역 실무자에 대한 직무교육 등으로 구분해 진행되고 있다. 야전부대의 동원·예비군에 대한 실무를 바탕으로 이론과 병행한 실습·토의를 제공하며, 업무 기준을 제시하고 예비전력을 창출·확충·정예화하는 데 중점을 두고 있다. 2025년 기준 예비전력교육단의 교육과정은 〈표 49〉에서 보는 바와 같이 연간 43개 기수 약 2,400명을 교육하고 있다.

앞에서 제시한 바와 같이 예비전력교육단은 그 대상이 야전 현장에서 직접적으로 동원 및 예비군업무를 담당하고 있는 실무자 중심의 교육에 그치고 있다. 그러나 현재의 군 구조를 비추어 볼 때 우리 군의 거의 대부분 부대가 전시 증편 또는 창설의 과정을 통해 완편이 되고 그 이후에도 동원된 인원과 장비·물자의 보충을 통해 전시 임무를 수행할 수밖에 없는 구조임을 고려할 때 동원 및 예비전력에 대한 교육은 실무자뿐 아니라 야전 지휘관 및 정책부서 관계관에 이르기까지 모든 계층으로 확대할 필요가 있다. 이를 전담하기에는 현재의 동원전력사 예하의 예비전력교육단만으로는 부족할 뿐 아니라 동원전력사령부 예하 조직으로서는 이를 감당하기가 어렵다. 이를 보완하기 위해 다음 몇 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 예비전력 전문 교육기관의 확대 개편이다. 현재의 동원전력사(미래 국군 예비전력사령부) 예하 예비전력교육단을 모체로 국방부 예하에 가칭 '예비전력학교'를 창설하는 것이다. 즉, 국방부 예하의 별도의 교육기관으로 '예비전력학교'를 창설하여 독립된 학교기관으로 거듭나야 하며, 육·해·공군 및 해병대 전 인원을 대상으로 교육을 담당하여야 한다.

둘째, 교육 대상을 확대해야 한다. 개전 초기 대부분의 부대가 증·창설되는 현재의 군 구조를 고려할 때 동원 및 예비전력과 관련된 개념과 법규, 절차 등을 모르고 정상적인 임무수행을 할 수 없는 구조임을 고려해야 한다. 따라서 현재 예비전력 관리 군무원과 일부 실무자들만을 대상으로 하는 교육을 정책부서와 야전 지휘관까지 확대해야 한다. 특히, 상비예비군의 확대로 장기 상비예비군의 수가 증가하고 있는데 이들에 대한 최소한의 직무교육 역시 예비전력 전문 교육기관에서 담당해야 한다.

마지막으로 현재의 전문교육기관이 확대 개편되기 이전 단계에서도 군 간부를 대

상으로 하는 동원 및 예비군 업무 관련 교육을 강화해야 한다. 현재 장교와 부사관의 임관교육과 보수교육 과정에서 동원 및 예비군업무를 가르치는 과정은 소령급 장교에 대한 육군대학에서 참모업무의 일부로 포함된 것 이외에 아무런 과정도 편성되어 있지 않다. 장교의 경우 임관교육으로 각 병과별 OBC 교육을 받고 야전에 배치되는데 이 중 상당한 인원이 지역방위사단이나 동원전력사령부 예하 부대로 가게 된다. 배치와 동시에 현실적으로 가장 많이 부딪치는 업무가 동원 및 예비군 업무인데 전문가도 어려운 업무를 한 번도 배우지 않고 수행하는 것이다. 보수교육인 OAC 과정 그 어디에도 동원 및 예비군업무는 없고 대부분 상비사단의 현역 위주 부대에서 적용할 만한 내용을 교육받게 된다. 이렇게 해서는 제대로 된 업무수행을 기대할 수가 없다. 따라서 장교 및 부사관의 임관교육과 단계별 보수교육 과정에 동원 및 예비군 관련 교육 과정을 포함하고, 대대장 및 연대장 등 지휘관 과정에도 관련 규정과 법규, 업무수행 절차 등을 반영하되 특히 지휘관 과정에는 전시 현역과 예비군이 혼합 편성된 상태 하에서의 임무수행에 대비한 리더십 교육도 포함하여야 할 것이다. 필요하면 이에 따른 별도의 교범 및 교과목 체계의 검토도 병행되어야 할 것이다.

제6절 국가동원체제 혁신

1. 국가동원 지휘체계 확립 및 실효성 제고

국가동원체제는 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가 위기 발생 시 인적·물적 자원을 신속히 전환하여 국가총력전 수행능력을 확보하기 위한 국가적 제도·조직·법령의 총체이다. 그러나 현재 대한민국의 동원체제는 정부 기능을 총괄 조정·통제하는 기구가 사실상 없고, 동원 관련 각종 법령 간 불일치 및 평시 대비체계의 비실효성 등으로 인해 실제 위기 시 “통합적 국가동원”이 작동하기 어렵다는 비판이 지속되어 왔다. 현행 국가동원체제의 조직구조와 주요 기능은 〈표 50〉과 같다.

〈표 50〉 국가동원체제의 조직적 구조 및 기능

구 분	주관부서	주요 기능	관련 법령
국가안보실	국가위기관리센터	• 국가위기(전시·사변·비상사태·재난 등) 발생 시, 정부 및 군의 정보·상황을 통합 수집·평가·보고하는 통합상황관리	국가위기관리 기본지침
행정안전부	비상대비정책국	• 비상대비·자원관리·민방위 및 위기관리 등 국가비상대비정책 총괄 • 인력·물자·시설·기술 자원의 지정·관리·동원계획 수립 총괄	비상대비에 관한 법률
국방부	자원동원과, 동원전력사령부, 병무청	• 병력동원 및 전시근로소집 동원계획 수립 및 집행 • 군수목적 동원 전반 조정·통제	병역법
정부부처	국토교통부/ 해양수산부 등	• 국가 기반시설(SOC)과 물류·운송자원을 담당 • 수송·시설·운송망·해운자원을 동원·관리하는 집행기관	비상대비에 관한 법률
	산업통상자원부/ 과학기술부 등	• 산업 및 기술 기반자원의 확보·유지·복원을 담당하는 전시산업·과학기술 동원 집행기관	
	보건복지부/ 식약처 등	• 의료·보건자원과 식품·의약품 자원 동원 집행기관	

출처 : 각종 법령에 근거하여 연구자가 정리

현행 『비상대비에 관한 법률[127](구 비상대비자원관리법)』 제4조(총괄기관)에는 “행정안전부장관은 국무총리를 보좌하여 비상대비업무에 관한 사항을 총괄·조정한다.”고 명시되어 있어 국무총리가 총괄기관으로서의 역할을 수행하도록 규정하고 있다. 그러나 1980년 국무총리실 산하의 비상기획위원회가 국가안전보장회의(NSC)로 통합되고, 1981년에 해체된 이후 현재는 국가비상대비 정책조정은 국가안전보장회의(NSC)가 담당하고 자원동원, 민방위 및 재난관리는 행정안전부, 병력 등에 대한 동원은 국방부가 담당하는 등 관련 업무가 분산되어 실질적으로 국가동원을 총괄·조정·통제하는 기능이 부재한 상태라고 할 수 있으며, 국가동원체제의 주요 문제점은 다음과 같다.

첫째, 국가동원에 대한 총괄 지휘·조정·통제기능의 부재이다. 현재와 같은 구조에서는 동원련 선포 시 어느 기관이 국가동원 전체를 지휘·통제하는지가 명확하지 않다. 현재로서는 국가동원에 관한 업무의 총괄기관인 행정안전부가 산하의 비상대비정책국을 통하여 그 기능을 수행하는 것으로 되어 있지만 정부조직의 위상에도 맞지 않고 실질적인 통제 능력이 있다고 보기도 어렵다.

둘째, 법제 체계의 분산과 통합된 법률의 부재이다. 현재 국가동원에 관한 법률은 행정안전부 소관의 『비상대비에 관한 법률』, 국방부 소관의 『병역법』과 『예비군법』, 그리고 전시대기법으로 되어 있는 『전시 자원동원에 관한 법률(안)』과 『국지전 등 위기극복을 위한 자원동원에 관한 법률(안)』 등 다수의 법률로 따로 규정하고 있고 국가동원에 관한 사항을 통합적으로 규정한 법률이 존재하지 않고 있다.

셋째, 정부기구 편성의 비효율성이다. 현재 동원계획의 수립은 국방부에서 군 수요 충족을 위한 인원 및 물자동원 계획을 수립하면 각 정부 부처에서 군 수요와 민·관 수요를 종합하여 분야별 동원계획을 수립하고 이를 행정안전부에서 종합하는 형태로 이루어지고 있다. 이로 인해 행정안전부(비상대비정책국)에서 타 정부 부처를 통제하기도 어렵고, 국방부는 군 수요 충족을 위해 모든 정부 부처와 직접 협조해야 하는 어려움이 있다. 중앙행정조직을 조정·통제할 수 있는 상위조직이 없기 때문이다.

따라서 국가차원의 동원 지휘체계를 확립하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 다음

127) 2022.1.4. 법률 제18682호 『비상대비에 관한 법률』로 개정되면서 기존의 『비상대비자원 관리법』을 대신하였음

과 같은 조치가 필요하다.

첫째, 범정부 차원의 동원지휘체계 확립이 반드시 필요하다. 이를 위해 대통령실 직속 국가안보실(또는 국무총리실) 산하 상설기구로 “국가통합동원본부(가칭)”와 같은 기구를 설치하여 군사·산업·재정 등 국가동원을 통합 지휘토록해야 한다. 이를 통해 범정부 차원의 동원지휘체계를 정립하여 국가통합동원본부 지휘하에 각 부처별 소관 자원을 동원토록 함으로써 중앙집권적인 동원체계를 구축할 필요가 있다. 또한, 각 부처 내 동원 전담조직(동원정책과, 자원동원과 등)을 상설하여 평시 동원자원 관리 및 전시 동원 집행체제를 확립토록 하여야 한다.

둘째, 동원관련 법제를 정비하여 통합성을 달성하여야 한다. 현행 『비상대비에 관한 법률』과 『전시 자원동원에 관한 법률(안)』, 『국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)』을 통합한 『국가동원기본법(가칭)』을 평시법으로 제정할 필요가 있다. 여기에 전술한 “국가통합동원본부(가칭)의 설치 근거와 각 부처의 평시 동원 전담조직의 편제 근거를 마련하고, 부처간 자원정보를 공유할 수 있는 시스템 구축 및 운영 조항을 포함하는 것도 고려해야 한다.

셋째, 정부 부처간 통합된 자원관리와 정보체계의 개선이다. 현재 행정안전부에서 운영하고 있는 “비상대비자원관리정보시스템”과 국방부에서 운영하고 있는 “국방동원정보체계”와 같은 전시 동원자원 관리체계를 범 정부차원에서 통합 관리할 수 있도록 통합된 플랫폼을 구축해야 한다. 이를 위해 현재 행정안전부에서 고도화를 목표로 추진하고 있는 “통합자원관리 플랫폼(NRMS, National Resource Management System)”에 중앙행정기관은 물론 지자체의 주요 자원이 통합된 명실상부한 국가동원 자원관리 플랫폼으로 운영될 수 있도록 해야 한다.

종합하면, 우선적으로 대통령실(또는 국무총리실) 직속으로 국가동원 지휘를 일원화하고 중앙집권적 통제체제를 구축함으로써 위기상황에서 신속한 대응과 조정이 가능토록 하는 것이 선행되어야 한다. 또한, 동원관련 법제를 통합하여 평시법으로 제정함으로써 명확한 권한과 책임의 규정과 평시 준비를 보장할 수 있도록 하고, 아울러 국가자원 관리를 위한 통합 플랫폼을 구축함으로써 전시 국가자원 운용의 효율성을 기하는 조치를 하여야 한다.

2. 동원집행 및 전방 증원체계 혁신

가. 국군 예비전력사령부 주도의 동원집행 체계 구축

병무청의 평시 병력동원 업무는 예비군 편성, 동원지정 및 임무 고지 등이며, 동원령이 선포되면 동원 영장을 교부하고 동원병력 집결지에서 응소한 예비군을 확인하여 계약한 차량으로 소집부대까지 수송하는 임무를 동원집행관이 수행한다. 그러나 이러한 일련의 업무수행 중 특히 동원령 선포 이후 업무인 동원예비군 응소 확인 및 통제 업무와 소집부대까지 수송하는 문제는 상당한 어려움이 예상된다.

전시 병력동원업무를 수행하는 병무청 소속 동원집행관 규모는 약 4천여 명으로, 이 중 병무청 소속 평시 직원은 30% 수준이고 나머지는 수임군부대에서 동원하여 지원하는 예비군으로 편성된다. 지방병무청 동원집행관은 해당 연도 병력동원소집 및 전시근로소집 집행계획에 의하여 동원병력 수, 집결지, 인도·인접지 및 소집부대 등을 고려하여 소속 직원 중에서 편성하며,[128] 소집부대별 1개 반을 원칙으로 하되 동원소요가 적은 부대는 1개 반이 2~3개 부대의 집행업무를 겸임하여 수행토록 하고 있다. 따라서 지방병무청 집행관이 다수의 조직과 협조하여 동원집행을 통제해야 하는데 능력에 한계가 있을 뿐 아니라, 지원기관은 전시에 추가로 창설되는 부대와 지자체 관련 공무원, 민방위대원의 협조를 받아 수행하기 때문에 제대로 된 활동을 기대하기가 어려운 것이 현실이다. 전시 병력동원 집행 및 지원 기관은 다음과 같다.

〈표 51〉 병력동원 집행기관과 임무

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

출처 : 정진섭·노희준, “전시 병력동원 실효성 제고 방안 연구”, 2020.11., p.67.

128) 병무청, 『병력동원 및 전시근로소집 규정』, 제51, 52조

이러한 제반 문제점을 극복하고 전시 신뢰성 있는 병력동원집행체계를 구축하기 위해서는 본 장 3절 4항에서 발전시킨 국군 예비전력사령부 주도의 병력동원 집행체계를 구축하여야 한다. 즉, 지금까지 병무청에서 수행하던 업무를 국군 예비전력사령부 통제하에 권역별로 편성한 동원지원단 주도로 수행하고, 병무청은 이를 지원하는 개념으로 발전시켜야 한다. 따라서 미래에는 권역단위로 편성한 동원지원단 예하 동원집행 전문부대에 의해 동원예비군 소집을 확인하고, 수송차량 준비와 호송대를 조직하여 전방(소집부대)으로 수송한다. 아울러 이동간 경계와 장거리 이동에 따른 전투근무지원대책을 국군 예비전력사령관 주도하에 강구한다.

나. 권역별『통합 동원 집결센터』설치 및 운영체계 구축

現 동원집행체계 상 또 다른 문제점은 동원령 선포시 운용하는 동원자원 집결지가 과도하게 많이 편성되어 있다는 것이다. 현재 계획되어 있는 대부분의 동원자원집결지는 병력동원 집결지와 수송동원 집결지가 분리되어[129] 있고, 광역시·도 기준 수십개 또는 그 이상인 곳도 있다. 또한, 전방전개를 위한 동원 집결지는 일회성 사용으로 인한 문제점도 내포하고 있다. 즉, 지정된 시간 내에 병력이나 차량이 집결하지 않으면(정상적으로 응소한 병력이나 차량을 인솔하여 소집부대로 출발하게 되므로) 지연 도착한 자원들을 통제할 인원이 별도로 편성되어 있지 않기 때문에 자동으로 낙오하게 된다. 뿐만 아니라 대부분의 집결지는 도심지에 위치하고 있어 전쟁초기 극도로 혼란한 상황에서 혼잡이 예상되며, 집결지 수가 많아 경계 지원에 대한 부담도 증가하고, 동원집행관의 능력이 부족하거나 우발상황이 발생하게 되면 적시에 대응을 하지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

따라서 '통합 동원 집결센터(가칭)'를 권역별(광역시·도에 2~3개소)로 대도시 교통요충지의 스포츠 시설(종합운동장, 월드컵경기장, 체육관 등)이나 예비군훈련대 등에 설치하고 국군 예비전력사령부 예하 동원지원단이 평시부터 관리토록 해야 한다. 즉, 통합 동원 집결센터를 관리하고 운용하는 전담조직을 동원지원단 예하에 편성하여 평

129) 건제유지 부대 증·창설을 위한 병력과 차량 집결지는 한 곳으로 지정되어 있으나 전방 증원을 위한 동원병력 집결지와 차량 집결지는 분리되어 있는 것이 많다.

시부터 관리하면서, 동원령 선포 시점부터 국가동원령 해제 시점까지 운영하는 시스템을 구축하여야 한다. 아울러 통합 동원 집결센터는 급식, 숙영, 의무지원, 장비 정비, 유류 보급 등 인원과 장비가 집결하면 필연적으로 발생하는 전투근무지원 소요를 충족할 수 있는 능력을 갖추도록 하되 필요시 민간시설을 추가로 동원(통제운영 등)하여 활용토록 함으로써 전방 전개 지연 등 우발상황 발생에 대비한다.

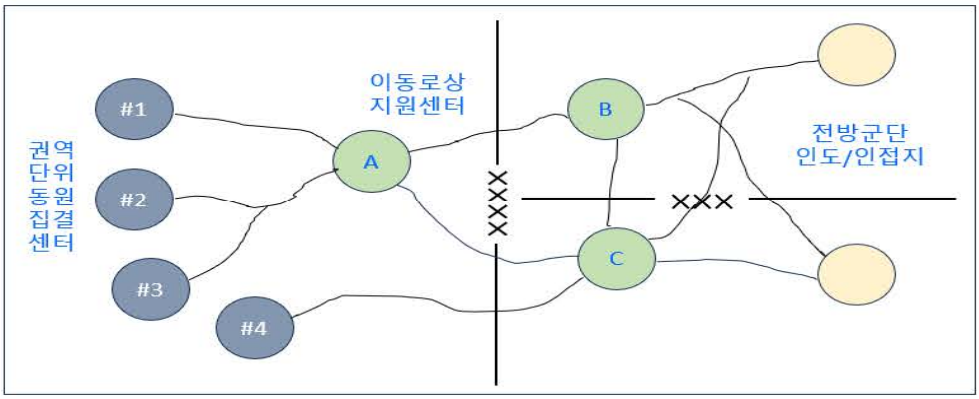
다. 이동(호송)로 상 동원지원센터 설치

전시 동원병력과 장비를 소집부대로 이동 및 호송하는 과정에서도 다양한 전투근무지원 소요가 발생한다. 물론 단거리 수송 시에는 그러한 소요가 많지 않겠지만, 2작전사 지역이나 수도권에서 전방군단 지역으로 동원자원을 호송하는 과정에서는 많은 전투근무지원 소요가 발생할 것이다. 특히, 적의 지상 또는 공중공격을 받거나 도로의 혼잡, 수송 수단의 고장 등 우발상황이 발생하면 이동 시간이 지연되고 이로 인한 추가적인 병력과 장비에 대한 지원 소요 발생은 필연적이라 할 수 있다.

따라서 주요 이동로 상 주요 목에 정비 및 보급 등 지원시설인 동원지원센터(가칭)를 미리 준비하고 동원령 발령시 개소하여 적극적으로 지원하는 것이 필요하며, 이 역시 예비전력사령부의 임무로 제도화하여야 한다. 동원지원센터에 구비하여야 할 전투근무지원 소요는 급식, 유류 보충, 차량 정비 및 고장 차량 구난, 의무지원 등이다. 동원지원센터에는 적정량의 전투식량과 유류 등을 비치하고, 구난차량과 예비 수송수단(차량)을 확보하며, 차량정비 대책과 응급의료체계를 구축하되 가능한 지역 민간업체나 119 등과 연계하는 것이 타당할 것이다.

이러한 지원사항을 충족하기 위한 이동로상 동원지원센터는 주요 이동로에 50~100km마다 계획하고 동원령 선포와 동시에 개소토록 하며, 가장 적합한 시설로는 고속(일반)도로의 휴게소를 고려할 수 있을 것이다. 그러나 사정이 여의치 않으면 군부대나 충분한 공간을 갖춘 야지 등도 가능할 것이다. 권역단위 통합동원집결센터의 설치와 이동(호송)로상 동원지원센터 설치 및 운영 개념을 도식하면 〈그림 34〉와 같다.

〈그림 34〉 동원집행지원 시설 설치 및 운영 개념도(안)



라. 동원부대 전장 투입 계획 현실화

현재 우리 군의 전시 증원부대 창설 및 전방 증원 계획을 보면 긴급단계(M+6일 이내)에 90% 이상의 부대를 확장하고, 대부분의 부대가 증·창설이 완료된 시점으로부터 24시간 이내에 작전지역에 투입되어 임무를 수행하도록 계획되어 있다. 특히, 동원사단은 전시편제의 90% 이상이 동원예비군으로 편성되어 있음에도 불구하고 부대 증편이 완료되면 제대로 된 지휘체계의 정립이나 부대 동화과정 없이 곧바로 작전지역으로 이동하여 임무를 수행한다.

그러나 현실적으로 지휘체계조차 확립되지 않은 부대를 전장으로 투입하는 것은 너무나 무모한 계획이며, 부대 전투력 발휘가 가능한 수준으로 임무수행능력을 구비한 후에 전장에 투입해야 한다는 것이 현장 관계관들의 공통된 의견이다. 우리 군의 동원부대는 편제 장비와 물자의 보유율과 가동률, 병력 동원지정률(특히 간부), 교육훈련 수준 등 모든 면에서 취약하여 증·창설과 동시에 전투에 투입할 경우 전투력 발휘가 곤란할 뿐 아니라 초기에 상당한 피해가 예상되므로 이에 대비한 충분한 준비가 필요하다. 다시 말해, 북한의 능력과 위협을 고려할 때 동원부대의 신속한 전방 투입이 불가피한 면이 있다 하더라도, 준비도 되지 않은 동원부대를 무리하게 투입하였다가 심대한 피해를 입게 될 경우 예비군들의 동원 기피는 물론 전 국민적인 반전 여론의 확산과 같은 심각한 부작용을 유발할 소지가 있다.

외국의 경우 동원부대는 동원 이후에 충분한 준비와 검증을 거쳐 준비가 완료된 부대를 전투에 투입하고 있다. 현역과 예비군의 전력 차이가 없다는 이스라엘의 경우에도 하마스와의 전쟁에서 동원이 완료된 시점으로부터 72시간이 경과한 이후에 전투에 투입하였으며, 미국은 “임무수행능력이 완벽하게 갖추어진 부대만 전장에 투입한다”는 원칙에 이라크전에서는 동원 후 30일 이 경과한 이후에나 전장에 투입한 것으로 알려져 있다.

따라서 우리 군도 전시 증·창설하는 동원부대가 임무수행 능력을 갖춘 뒤 전장에 투입하도록 제반 대책을 강구하여야 한다. 즉, 장비 물자의 100% 확보, 지휘체계의 확립(지휘관/자 편성 조정 등), 제대별 지휘관의 전투지휘능력 구비, 제대별 전술 숙달, 첨단장비(드론 등) 조작 및 방호 등의 능력을 갖춘 후 전장으로 투입하되, 적어도 해당 지휘관 지휘하에 전술적 이동이 가능한 수준을 구비한 후에 투입토록 해야 한다.

이러한 개념을 구현하기 위해서는 전시 투입 우선순위를 고려하여 전투장비와 물자를 보충하고, 주요 직위자는 상비예비군으로 편성하여 평시 교육훈련을 강화함으로써 전시에는 최소한의 준비와 교육으로 전장에 투입할 수 있는 대비태세를 구축하여야 한다. 아울러, 개전초기 신속한 증원이 요구되는 긴요한 부대는 평시부터 상비예비군을 확대 편성하여 직책별 임무수행 능력을 구비하는 등 완벽한 대비태세를 구축하여야 한다.

3. 물자동원 실효성 보장

우리 군의 전시 동원전력에 대한 의존도는 70% 이상이며, 이중 물자는 60%를 동원에 의존하고 있다. 따라서 전시에 필요한 장비 및 물자의 원활한 동원은 매우 중요한 요소지만 현실적으로는 상당한 문제점을 내포하고 있다.

먼저, 전시 초기 부족한 물자에 대한 동원계획에 문제가 있다. 현재의 물자동원에 관한 정책은 기본적으로 소요 기반으로 이루어져 있다. 전쟁의 특징은 불확실성에 있다고 할 수 있고 이로 인해 군의 소요도 불확실할 수밖에 없음에도 불구하고 모든 동원계획이 소요로부터 출발한다. 현실적으로 군에서 제기한 소요가 정확하다는 검증

절차도 거의 없는 상태이다. 특히, 물자동원 소요의 대부분이 초기 단계에 집중되고 있는데 동원능력은 이에 미치지 못하는 문제가 매년 지적되고 있지만 이를 해결할 방법을 찾지 못하고 있다. 최근 3년간 산업동원 소요 대비 동원 품목 배분 결과는 약 70~80% 수준으로 나타나고 있다.[130] 이는 국방부가 소요 제기한 물자의 품목이 국내에서 생산되지 않거나 구형 도태 품목 또는 시장 조달이 용이하지 않은 물자가 약 20~30%가 된다는 의미이다. 뿐만 아니라 2019년도 산업동원 지정 결과를 보면 〈표 52〉에 제시한 것과 같이 전체적으로는 68.9% 수준이나 5종은 3.9%, 7종은 39.2%, 9종은 25.5%로 매우 저조함을 알 수 있다.

〈표 52〉 2019년 산업동원 물자 지정결과 분석

구 분	계	1종 (식량)	2종 (피복/ 장구)	3종 (유류/ 화공품)	4종 (건설 자재)	5종 (탄약)	7종 (장비)	8종 (의무 물자)	9종 (수리 부속)
지정률 (%)	68.9	94.3	30.8	89.5	29.9	3.9	39.2	88.5	25.5

출처 : 정원영·홍명기, “전시 물자동원의 실효성 제고 방안 연구”, 국방부 연구보고서, 2019.9.7, p. 20.

군에서 소요를 제기하지만 동원해 줄 수 없는 품목이 20% 이상이고 그마저도 지정률이 이 정도로 저조하다면 소요 자체를 재검토하거나 동원 방식에 변화를 주어야 한다. 특히, 첨단 과학기술군으로 변모하는 미래 군의 편제를 고려할 때 면밀한 소요 검증이 필요하다.

다음으로 동원계획의 실효성 문제이다. 실효성이란 실제 계획된 품목과 수량이 제때 동원될 수 있을 것인가의 문제인데 우리 군은 실질적으로 이 문제를 검증한 사례가 없다. 다만 국방부의 분석모델을 활용하여 모의 집행한 결과를 보면 초기 단계 예상 응소율은 60~80%대로 낮은 것으로 나타났다.

마지막으로 전시 소요 장비 물자를 지나치게 동원에 의존한다는 점이다. 평시 군을 유지하는 데 필요한 소요와 전쟁 개시 후 일정 기간의 소요를 합친 총량을 ‘전시소

130) 출처 : 박상중·정일성, “전쟁 초기 산업동원의 실효성 제고 방안”, 안보전략연구원, 2024.11. p. 22.

요’라고 한다.[131] 국가는 적의 위협을 억제하고, 전쟁에서 승리하기 위해 평시부터 군의 전시소요를 명확히 산정하고 확보할 대책을 갖고 있어야 한다. 궁극적으로 전·평시 소요의 배분은 적절해야 하고, 전시 부족소요에 대한 확보 방안은 실효성을 담보해야 한다. 따라서 대부분 국가는 다소의 위험을 감수하면서 평시 군사력과 비축은 가능한 한 작은 규모로 유지하고, 부족한 소요는 유사시 동원과 조달, 해외 구매 등을 통해 확충하는 국방체제를 구축하고 있다. 전시소요의 분류는 아래 〈표 53〉과 같다.

〈표 53〉 전시소요의 분류

구 분	전 시 소 요					
확보 시기	평 시			전 시		
조달 방법	운영	치장	비축	동원	국내조달	국외조달

출처 : 박상중·정일성, 위의 글, p. 18.

행정안전부 주관으로 매년 산업동원업체에 대한 동원자원조사를 하고 있는데, 현장조사를 시행한 20여 년 동안 약 5% 내외의 부적격 업체가 매년 식별되고 있고, 휴·폐업 등의 사유로 자원조사 자체가 불가능한 업체도 다수 식별되고 있다. 그만큼 전시 동원이 쉽지 않다는 것이다. 우리의 동원사단은 전시 초기 대응 전력으로 M+1일에 부대를 증편하여 전방군단에 소속되어 상비사단과 동반전투를 수행해야 한다. 이러한 동원사단조차 전시 소요되는 물동량 대부분을 동원에 의존하고 있는 것은 전시 초기 완전한 전력을 갖추어야 하는 부대 임무와 편성 취지에 부합하지 않는 것이라 할 수 있다. 물자동원 분야 전시 실효성을 향상시키기 위해서는 소요 기준을 재정립하고 4차 산업혁명 기술 기반의 새로운 동원자원의 확보와 전·평시 일원화된 동원업무 수행체계의 구축이 필수적이며 주요 보완 소요는 다음과 같다.

먼저, 현재의 소요 기반 동원정책에서 능력기반 동원정책으로 패러다임의 전환이 필요하다. 그동안 군의 동원정책은 소요에 기반하여 계획을 수립해 왔는데 이는 전쟁이 벌어지면 어떤 특별한 조치를 통해 동원소요의 충당이 가능할 것이라는 전제가

131) 육군본부, 『군사용어사전』, 야전교범 3-0-1,(충남: 국군인쇄창, 2012), p. 448.

깔려 있는 정책이라고 할 수 있다. 그러나 이 소요가 과연 정확한지 또는 능력이 되는지에 대한 고려가 부족하다 보니 늘 소요에 대한 지정률이 현저히 떨어지는 현상이 반복되어 왔다. 이와는 다르게 능력기반 동원정책은 정부 차원에서의 실제 동원능력을 토대로 보다 합리적인 동원지원 능력(동원목표)을 제시하고 소요 군(軍)의 다양한 소요에 대처할 수 있는 역량을 구비토록 함으로써 물자동원의 실효성을 향상시킬 수 있을 것이다. 이를 위해서는 범정부적인 통합된 물자동원 자원에 대한 빅데이터(Big Data) 구축과 국방동원정보체계와 비상대비자원관리 시스템과의 연동을 통한 정보의 공유, 이를 실현시킬 전문인력의 양성 등이 전제되어야 할 것이다.

또한, 인공지능(AI)을 활용하여 동원소요 요청과 지정 관리, 자원 제공을 할 수 있도록 AI 기반의 합동자원관리체계 구축을 추진하여야 한다. 병무청의 병무행정정보체계와 행정안전부의 비상대비자원 통합관리체계 중 국방동원정보체계와 연동할 수 있는 항목을 도출하여 이를 군·관이 공동으로 관리하고 운용할 수 있는 '자원관리 통합서버(가칭)'를 구축하고 빅데이터(Big Data)화 한다면 최적의 동원자원 지정 및 실시간 관리가 가능해질 것이다.

전시 군수지원소요와 능력판단 체계를 새롭게 구축하는 문제도 중요하다. 현재와 같이 전시 군 작전소요 대부분을 동원으로 확충한다는 계획에서 탈피하여 전쟁 초기 일정 기간의 전시 소요는 비축을 통해 준비해야 한다. 특히, 동원사단의 무기체계 및 장비·물자는 전쟁 개시부터 최소 60일 동안 예상되는 소요를 100% 비축하도록 하는 등의 과감한 변화가 필요하다.

4. 국제동원 및 재난동원체제 발전

가. 국제동원(가칭) 제도 발전

현대전은 군사력만으로 수행되지 않으며, 전쟁은 정치, 경제, 사회, 심리, 산업, 사이버 영역을 모두 포함하는 총력전의 양상을 띤다. 특히 대한민국과 같이 에너지·식량·핵심 원자재의 해외 의존도가 높은 국가는 독자적 자원 조달만으로는 전쟁 지속능력을 확보하기 어렵다. 따라서 국제동원체제(international mobilization system)를

확립하여 동맹 및 우방 국가들과 자원·산업·군수 협력을 제도화하는 것은 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 6.25 전쟁 당시에도 실제 병력을 파병한 16개국과 함께 의료 지원 및 물자를 지원한 국가가 43개국이었던 점을 고려할 때 국가 간의 협력과 지원은 전쟁의 필수 요소라 할 수 있다.

NATO 회원국들은 전시 단순한 동맹 차원의 군사작전 지원을 넘어, 에너지·식량·운송·통신 등 민간 자원까지 연합 차원에서 총력적으로 동원할 수 있도록 법적·제도적 장치와 전문기구를 갖추고 있다. 특히 우리나라는 원유·가스·곡물·희귀금속 등 주요 자원의 자급률이 낮아 글로벌 공급망 의존이 절대적이라 할 수 있고, 사이버·우주·AI·반도체 등 첨단 영역은 단일 국가가 독점적으로 확보하기 어렵기 때문에 국제적 동원과 공동연구·조달이 장기전에서 국가의 전쟁지속능력을 보장하는 핵심 장치라 할 수 있다.

국제동원체제를 확립하기 위해서는 한미동맹을 중심으로 가치를 공유하는 국가 간에 다각적인 협력체계를 구축하고, 필요하면 NATO 식 표준화 협정을 통해 유사시 에너지, 식량, 통신, 의료, 사이버 등 국가 필수 기능을 국제적 차원에서 확보할 수 있는 절차와 제도를 마련해야 한다. 또한, 최근 K방산의 해외 진출과 연계하여 현지에서 생산하는 장비에 대해서는 유사시 상호지원이 가능하도록 호환성을 강화하고 MOU 체결 등 제도적 장치의 마련이 필요하다. 또한, 국제 협력의 이행근거를 명문화할 수 있도록 상호군수지원협정(ACSA), 다자간 군수지원협정(MLSA), IEA(International Energy Agency) 석유공동비축 등 국제협력 이행절차를 사전에 마련하는 방안을 강구하여야 한다.

나. 재난동원체제 발전

대한민국의 예비군제도는 1968년『향토예비군 설치법』제정 이후 국가 비상사태와 전시 동원을 주목적으로 운영되어 왔다. 그러나 최근 기후변화, 대규모 자연재해, 신종 감염병과 같은 새로운 위협의 등장으로 예비군의 임무는 전통적 군사 영역을 넘어 재난·재해 대응까지 확대되고 있다. 현재『예비군법』제2조 임무에는『민방위기본법』에 따른 민방위업무의 지원을 할 수 있도록 규정하고 있고, 실제로 이를 근거로

각종 재해재난에 예비군을 동원한 바 있다. 지금까지의 예비군의 동원은 주로 적의 침투 및 도발에 대응하는 차원의 동원이 대다수로 총 91회에 걸쳐 450여만 명을 동원한 바 있으나, 북한의 대남전술 변화로 평시 간첩의 침투 등의 활동이 뜸해지면서 1998년 남해안에 침투한 적 반잠수정 소탕작전이 마지막으로 그 후 27년여 동안 한 차례의 동원사례도 없다. 태풍 및 수해복구, 산불진화, 펜데믹 등 재해·재난 극복을 위한 동원도 총45회 390여만 명을 동원한 사례가 있으나 이마저도 최근에는 예비군 동원을 거의 하지 않고 있다. 침투 및 국지도발 혹은 재해·재난 시 예비군에 대한 동원은『예비군법』제5조에 근거하여 국방부장관만이 그 주체가 될 수 있고, 적의 침투·도발이나 그 위협이 예상될 경우 통합방위작전수행을 위해 경계태세가 선포된 지역에서는 연대장급 이상 지휘관이 할 수 있다. 결과적으로 지방자치단체장은 재해·재난 시를 포함하여 예비군을 동원할 권한은 없고 오로지 육성 지원할 책임만 있다 보니 평시 활용성이 없는 예비군 조직의 육성과 지원에 소극적일 수밖에 없는 구조가 되어 가고 있다.

미국의 경우 주방위군(National Guard)은 주지사 지휘 하에 운용할 수 있는 재해 및 재난 대응의 최일선 전력이라 할 수 있고, 필요시 대통령의 승인으로 연방정부 차원의 재난 구호를 지원할 수 있다. 미국의 Title 32, U.S. Code는 주방위군의 법적 지위를 규정하는 연방법으로, 주방위군의 조직·훈련·동원·보상·연방정부와의 관계를 규정하고 있는데, 이 법률에 근거하여 허리케인, 홍수, 산불, 팬데믹 등에서 주지사 지휘 하의 주방위군 동원을 합법화하고 있다.

따라서 우리도 각종 재해·재난 시에 예비군을 효율적으로 활용할 수 있는 법과 제도를 만들 필요가 있다. 이를 위해 첫째,『예비군법』제2조 임무에 재해 및 재난 시 동원에 대한 사항을 구체화하고, 법 또는 시행령에 재난동원의 시기와 절차를 포함하여 개정하여야 한다. 둘째, 재해·재난 극복을 위한 동원의 경우 동원권한을 지방자치단체장에게 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리도 미국이 재해·재난 극복을 위한 주방위군의 동원권한을 주정부에게 부여하고 있는 것과 유사하게 지방자치단체장에게 동원권한을 부여하는 방안을 검토하되, 그 규모와 기간 등에 대해서는 군 부대장과의 협의를 명문화함으로써 꼭 필요한 경우에 한해 제한적으로 동원할 수 있도

록 하여야 한다. 셋째, 『재난 및 안전관리기본법』에 예비군을 지방자치단체의 재난관리 자원으로 명시함으로써 타법과의 연계를 보완하여야 한다. 마지막으로 동원에 따른 급식, 수송 등에 필요한 소요 예산과 장비·물자 등의 지원과 동원된 예비군에 대한 보상 등에 관한 책임소재를 분명하게 하여 불필요한 책임소재 논란이 생기지 않도록 해야 한다.

5. 기타 동원제도 발전

가. 동원 기간과 단계 재설정

현재의 국가 동원단계는 북한군이 기습적으로 침공하여 7일 만에 한반도를 점령한다는 소위 5~7일 전략에 대응하고, 전쟁이 장기화 시에 원활한 동원지원을 위해 1985년에 설정한 것을 지금까지 사용하고 있다. 즉, 개전 초기 약 7일간을 긴급단계로 설정하여 이 시기에 예비군을 집중적으로 동원하여 부대를 증편 및 창설하고, 초기단계인 M+30일까지 대부분의 부대를 완전편성 할 수 있도록 병력과 장비·물자를 지원하며 이후 장기전 수행을 위해 1년 365일을 일정한 기간 단위로 나누어 놓은 형태이다. 現 동원기간과 단계는 아래 〈표 54〉와 같다.

〈표 54〉 現 동원 기간 및 단계

<table>
<tr><td>단계</td><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td><td>11</td><td>12</td></tr>
<tr><td>기간</td><td>PM
+20</td><td>M
~
M+1</td><td>M+2
~
M+3</td><td>M+4
~
M+6</td><td>M+7
~
M+30</td><td>M+31
~
M+45</td><td>M+46
~
M+60</td><td>M+61
~
M+90</td><td>M+91
~
M+120</td><td>M+121
~
M+150</td><td>M+151
~
M+180</td><td>M+181
~
M+270</td><td>M+271
~
M+364</td></tr>
<tr><td>병력
동원</td><td>부분
동원</td><td colspan="4">긴급단계</td><td colspan="9">정상단계</td></tr>
<tr><td>물자
동원</td><td></td><td colspan="5">초기단계</td><td colspan="8">지속단계</td></tr>
</table>

그러나 최초에 동원단계가 설정된 1985년과 지금의 전장 환경과 국가의 전쟁수행 개념은 획기적으로 변화되어 왔는데 지금도 최초 설정될 당시의 동원 기간과 단계를 그대로 유지하고 있는 것은 문제가 있다. 현재 설정되어 있는 동원 기간과 단계는 미래전 양상과 군의 전쟁 수행 개념에 부합되게 개선이 필요하다.

따라서, 현재 설정되어 있는 동원 기간과 단계를 재검토할 필요가 있다. 동원의 기간을 설정할 때에는 국가의 전략과 군의 전쟁수행 개념, 동원능력과 역할 보장, 전쟁단계와의 연계성, 예상되는 전쟁 양상 등을 고려하여야 한다. 특히, 군에서 설정하고 있는 전쟁단계별로 동원이 해야 할 역할을 토대로 동원기간과 단계를 설정하고 이에 부합한 동원계획의 수립이 필요하다. 이를 위해 동원의 기간은 현대전의 양상과 전쟁수행 단계, 국가 동원능력 등을 고려하여 현행 1년 12개월에서 6개월 정도로 단축할 필요가 있다. 다음으로 이 6개월의 기간을 기준으로 동원의 단계도 조정해야 한다. 첫째, 제1단계 억제단계를 포함하여 동원의 단계를 조정하되, 전투 긴요부대의 조기 확장을 위해 '0단계'를 설정하여 부분동원을 지원하고, 둘째, 동원령 선포 후 최초 7일(M~M+일)을 '1단계'로 설정하여 현재의 긴급단계 동원대상 부대에 필요한 인원과 물자를 동원한다. 셋째, M+7일부터 M+30일까지의 기간을 '2단계'로 설정하여 현재의 초기단계 동원지원을 통해 계획된 부대확장을 완료하고 거부 및 방어단계의 동원을 지원한다. 넷째, 부대확장이 완료된 이후 M+60일까지를 '3단계'로 하고, 나머지 M+180일까지를 '4단계'로 하여 전장지배 및 격멸단계와 안정화 단계의 동원지원을 하도록 하는 것이다.[132] 이렇게 조정할 경우 동원의 기간은 6개월로 단축하여 국가의 자원을 효율적으로 활용하고, 기존의 긴급단계 및 초기단계의 계획동원 소요를 충분히 반영할 수 있을 뿐 아니라 전쟁 이전 단계의 부분동원소요를 동원단계에 반영할 수 있어 기존의 동원계획 대부분을 수용할 수 있을 것이다.

나. 동원지정제도 보완

현재 병력동원 지정은 지방병무청장 책임 하에 간부 6년차 이내와 병 4년차 이내 동원예비군을 권역 단위 또는 부대 단위, 개별의 방법으로 동원지정하고 있다. 동원지정은 동원속도와 초기 전투력 발휘를 위해 소집부대를 기준으로 시·군·구 단위로 지역을 배정하고 해당 배정지역 내에서 가용자원이 부족할 경우 인접지역까지 확산하여 지정하며, 전년도 배정지역의 조정을 최소화함으로써 입영부대가 최대한 고정될

132) 국방대학교, 위의 책, pp. 149-150

수 있도록 하고 있다. 그러나 현재와 같은 가용자원 중심의 동원지정은 여러 문제점이 예상된다. 이를 개선하기 위한 방법으로 첫째, 현역복무와 연계된 동원지정체계를 발전시켜야 한다. 우리 예비군의 가장 큰 장점은 예비군에 편성된 자원은 누구나 최소 18개월에서 21개월의 군 복무 경험이 있다는 데 있다. 그런데 전시 동원은 현역 당시 복무했던 경험을 살리기보다는 행정구역 단위로 자원을 충원해주어 행정적인 편의성과 예비군의 소집·집결·수송 등 업무관리의 용이성에 우선을 두고 있다. 따라서 예비군이 동원된 후 최단 시간에 지휘체계가 확립되고 전투력 발휘를 보장하기 위해서는 현역 시 복무체계를 최대한 활용하는 방법으로 지역배정과 동원지정체제를 발전시킬 필요가 있다.[133]

〈표 55〉 부대 + 지역 단위 예비군 배정 방안

구 분	부대 배정	지역 배정	비 고
희소특기부대	해당 소속부대	전국	부대관리요원
동원사단 등	상비사단 매칭 (중대 단위 건제 유지)	지방병무청 ~권역지역 확대	권역화 동원지정
상비사단 등	해당 사단(중대급까지)	지방병무청~ 인접병무청까지 확대	집단동원 폐지
지역방위사단 등	해당 사단(대대급까지)	지방병무청	부대단위 동원

출처 : 정진섭·노희준, 위의 논문, p.64.

둘째, 지역배정 방법을 개선해야 한다. 現 행정구역 단위 지역배정을 보완하기 위해 먼저 현역 시 복무했던 복무부대를 먼저 배정하고, 이어서 행정구역을 동원소요의 충족이 가능하도록 범위를 정하는 것이다. 이를 부대 유형별로 적용한다면 현재보다 예비군의 활용도가 많이 개선될 것이다. 부대와 지역을 고려한 예비군 배정 방안은 〈표 55〉와 같다.

133) 정진섭·노희준, 위의 논문, p.63.

셋째, 동원지정방법 또한 개선해야 한다. 현재 병력동원지정은 지방병무청장 주관하에 병무행정시스템에 의해 전산으로 지정하고 있다. 지역배정서를 기초로 소집부대의 계급, 병과(특기) 등의 소요를 고려하여 지정하고 있지만 행정구역별 자원의 불균형 등으로 소요를 제대로 충족시키지 못하거나 특기와 무관한 자원 또는 연차 초과 자원이 지정되고 있는 것이 현실이다. 먼저, 현재 주로 사용하고 있는 집단지정방법을 개선해야 한다. 집단지정은 평시 70% 이상 현역으로 편성된 부대에 동원속도의 발휘와 인원충원을 목적으로 주특기에 관계없이 충원해주는 방법으로 군 구조 및 병력구조 개편 방향에 부합하지 않아 적용하지 않는 것이 타당하다. 다음으로 권역화 동원지정제도는 현행 제도를 보완하여 적용할 필요가 있다. 동원사단은 해당 군단 축선의 상비사단과 매칭하여 현역 당시의 건제를 유지하고 연차를 균등 배분하여 지정하되, 지금의 소권역제도가 아닌 권역 전 지역으로 확대해야 한다.

다. 정부 차원의 동원전쟁연습모델 개발

정부차원의 동원전쟁연습 모델(가칭)을 개발하여 동원의 실효성을 검증하는 체계를 구축하여야 한다. 현재 동원집행을 모의하는 모델은 국방동원정보체계 4단계 구축사업을 통해 개발된 '국방동원능력분석모델'이 유일하다. 그러나 이 모델은 매개변수의 정의 및 피해 적용과 알고리즘 구현 등의 문제로 인해 실시간 자원별 동원응소율을 예측하여 전쟁 연습을 지원하고자 하는 목적을 달성하기에는 매우 부족하다는 평가를 받고 있다. 이에 국방부에서는 '국방동원정보체계 고도화를 위한 ISP 사업'을 추진하고 있다. 향후 추진될 국방동원정보체계 고도화사업에는 현 국방동원능력분석모델의 수준을 한차원 높여서 '국가 동원전쟁연습모델(가칭)'로 격상하고, 실시간 정부부처까지 포함한 동원집행 모의 및 시뮬레이션이 가능한 모델로 발전시켜야 할 것이다.

제7절 예비전력 육성기반 구축

1. 예비전력(동원) 사상 정립[134]

군사사상이란 국가목표를 달성하기 위해서 현재 및 장차 전쟁에 대한 올바른 인식을 토대로 어떠한 전쟁 의지와 신념으로 어떻게 전쟁을 준비하고 수행할 것인가에 관한 개념적 사고체계를 말한다.[135] 군사사상은 불확실한 전쟁영역에서 군사력을 건설하고 전쟁지도 및 수행을 유도하는 조명 역할을 하므로 한국군의 특성에 맞는 군사사상의 정립은 물리적인 전력증강 이상의 의미가 있다 할 것이다.

국가안보는 상비군만으로 유지될 수 없고 국가 총력전 수행을 위해서는 예비전력의 역할이 중요하다고 볼 때 국민의 의지를 결집할 수 있는 예비전력(동원) 사상을 정립하는 것은 대단히 중요하다. 따라서 예비전력을 통해 국가안보를 이끈 동·서양의 군사사상을 고찰하여 한국군 실정에 맞는 예비전력 사상을 정립하고 이에 기반하여 범국민적 의지를 결집하여 신뢰성 있는 예비전력을 육성하여야 한다.

서양의 동원 사상의 효시는 고대 그리스의 도시국가로부터 로마 시대까지 계승된 국가 총력전 개념의 시민군제로서 사전 계획된 동원은 아니었으나 집단의 생존권 보호를 위한 공동참여 정신이었다. 근대 이후 예비전력과 동원의 중요성을 강조한 대표적인 군사사상은 클라우제비츠(Carl von Clausewitz, 1780~1831)의 『전쟁론』에서 제시한 '총동원 사상'을 들 수 있다. 클라우제비츠는 전쟁은 국가의 총력전적 성격을 지니며, 정치·사회·경제 자원의 총동원이 필요하다고 강조하면서 전쟁의 승패는 단순한 전투력보다 국가 전체가 전쟁을 지속할 수 있는 동원 능력에 달려있다고 강조하였다. 다음은 나폴레옹 시대의 '국민군' 개념이다. 프랑스 혁명을 계기로 징병제 기반의 국민군 체제가 정착되어 상비군 중심의 귀족군이 아닌, '국민 전체가 병사'라는 사고가 확산되면서 예비전력 확보가 제도화되었다. 이는 서구 군사사상에서 동원의 제도적·사회적 기반을 제공한 사상의 기초를 이루었다. 세 번째는 루덴도르프(Ludendorff)의 '총력전 사상'으로 제1차 세계대전 경험을 통해 전쟁은 군대만의 일

134) OpenAI, ChatGPT 대화 응답: "동서양의 예비전력 사상 고찰 및 한국군의 미래 예비전력사상 정립 방향은?", 2025. 9. 15, https://chat.openai.com 참고하여 연구자가 정리
135) 이재평 외, 『알기 쉬운 군사사상』, 파주:글로벌 필통(2016), p.12.

이 아닌 국가 전체의 총력전이 되어야 한다고 강조하면서 산업, 노동력, 병력의 전면적 동원이 필수적이며, 예비전력의 효율적 운용 없이는 지속적 전쟁 수행이 불가능하다고 강조하였다. 이는 현대적 의미에서 예비전력의 육성과 동원체제의 필연성을 이론화한 대표적 사상이라 할 수 있다.[136]

동양의 예비전력과 동원의 중요성을 강조한 대표적인 군사사상은 먼저 손자병법에서 찾아볼 수 있다. 손무는 '병은 다용(多用)에 의하지 않고 정예(精兵)에 의한다.'고 강조하면서도 전쟁의 장기화를 대비한 병력 보존과 예비의 중요성을 역설하였다. 특히 '병귀신속(兵貴神速)'이라 하여 전쟁 초기에 신속히 전력을 집중하는데 예비전력이 핵심 역할을 한다는 통찰을 제공하고 있다. 아울러 제갈량의 '병가사상(兵家思想)'을 들 수 있는데 삼국지에서 제갈량은 예비전력을 통한 전쟁 지속능력을 강조하면서, 이는 단순히 전투 병력뿐 아니라 농업 생산력과 민중 동원의 체계화를 중시한 동양적 동원 사상의 전형이라 할 수 있다. 세 번째는 명·청 시대의 '병농일치(兵農一致)' 사상을 들 수 있다. 이는 민(民)이 평시에는 농사를 짓고 전시에는 병사로 전환되는 체제로서 사회경제 기반과 병력동원이 유기적으로 결합된 형태로 전시 동원의 신속성과 대규모화를 제도화한 것이며, 동양적 맥락에서 예비전력 개념을 제도화한 역사적 사례로 볼 수 있다.

우리 민족 역시 대륙 세력과 해양 세력의 경계선에 위치한 지정학적 취약점으로 인해 5천 년 역사에서 930여 회에 이르는 외침을 받는 동안 전 국민이 올바른 국가수호 사상으로 결집하여 총력전을 수행했을 때에는 외침을 물리치고 국가번영을 구가한 반면, 국민을 하나로 결집하는 군사사상 없이 국방에 대한 그릇된 인식과 안일한 판단으로 대비를 소홀히 하였을 때는 어김없이 외침에 의해 국토와 국민이 유린당하고 국가의 주권을 잃는 아픔을 겪을 수밖에 없었다.[137] 우리 민족의 고대 군사사상으로 삼국시대의 정병(正兵)과 별동(別動) 개념, 고려의 군반씨족제(軍班氏族制) 등은 전시 대규모 동원을 위한 병력 체제의 원형이었으며, 조선의 군적(軍籍) 제도는 농민 대부분을 병력으로 편제하여 예비전력을 국가 시스템에 내재화한 제도였다. 역사적으로

136) 양병선, 앞의 책, pp.21-26
137) 양병선, 앞의 책, p.3.

볼 때 국가 위기 상황은 국력이 미약해서 초래되었다기보다는 이 위기를 경시하고 적극적으로 대비하지 못하였을 때 발생 되었음을 임진왜란, 병자호란과 같은 역사적 교훈을 통해 알 수 있다.

결론적으로 예비전력의 육성과 원활한 동원은 동서고금을 막론하고 전쟁의 핵심적 요소이며, 서양은 국민군과 총력전 개념을 통해, 동양은 병농일치와 민중 동원 사상을 통해, 한국은 분단과 전쟁 경험을 통해 예비전력의 필수성을 강조해 왔다. 이러한 역사적 교훈과 인구감소, 사회구조의 변화 등 시대적 과제를 종합한 한국군의 동원 사상은 평시 상비전력을 최적화하면서 국가 비상사태 시 잠재 전투력을 즉각 동원하여 어떻게 현존 전력화할 것인가로 정립되어야 한다. 아울러, 예비전력을 과거 전쟁 지원 개념에서 '적극적인 전쟁 수행의 주체'로서의 역할 변화를 추구하면서 전쟁 이외의 재난 및 테러와 같은 비상사태에 대비하는 개념으로 확대되어야 하며, "양적 동원에서 질적 동원으로의 전환"이 필요하다. 즉, 과거에는 얼마나 많은 병력을 얼마나 빠르게 동원하느냐가 핵심이었다면, 앞으로는 첨단전력 운용 능력을 갖춘 정예화된 예비전력, 사회·산업과 연계된 유연한 동원체계, 지속 가능한 제도적 뒷받침이 전쟁 수행력의 관건이 될 것이다. 또한, 이러한 예비전력(동원) 사상을 전 국민이 이해하고 신념화하여 지지할 수 있도록 적극적인 국민계몽 대책도 강구하여야 한다.

2. 관련 법령 개정

급격한 병력자원 감소 문제를 해결하기 위해 예비전력을 상비전력을 대체하는 국방의 핵심축으로 활용하기 위해서는 상비군에 준하는 전력증강과 유연한 동원체계, 예비군 훈련, 운영 등을 보장하는 관련 법령의 개정이 선행되어야 한다. 이러한 맥락에서 현행 예비전력 전력화를 저해하는 법적·제도적 요인을 분석하고 개정 방향을 제시한다.

가. 예비전력 전력화를 저해하는 법적·제도적 요인

현행법 체계에서 예비전력 전력화를 저해하는 요인으로는 '권한과 책임의 수평·수직적 분산', '동원 절차의 경직성', '예비군개념의 구시대성', '예비군 보상체계의 법적

보장 미흡', '고용과 직장보호 장치의 불충분', '예산편성 제약' 등을 들 수 있다.

먼저, 권한과 책임의 분산 문제는 예비군을 동원하여 작전을 실시하는 주체와 예비전력을 편성하고 관리하는 권한 조정이 불명확하여 실무적으로 신속한 대응에 제약을 받는다. 즉, 국군조직법은 작전권(싸우는 부대) 중심으로, 예비군법은 편성과 벌칙(관리부대)으로 되어 있어 작전과 동원 사이의 법적 연결고리가 미약하며, 위기 시 신속한 예비전력의 동원과 전환 및 운영이 어려워지는 정합성 문제가 발생한다.

둘째, 동원 절차의 경직성 문제는 전시·사변 수준의 전통적 동원 조건에 의존하거나, 시행령·훈령 수준에서 세부 절차를 규정하여 법적 기반의 유연성과 예측 가능성이 부족하다. 결과적으로 평시 대비 예비전력의 단계적 활성화(수평적·부분적 동원 등)에 제약을 주는 측면이 있다.

셋째, 예비군개념의 구시대성이다. 예비군법상 예비군의 편성 기준이 전통적 개념의 '현역 복무를 마치고 예비역에 편입된 예비군'에 맞추어져 있어 민간의 전문인력(IT·의료·공급망 전문가 등)과 민간기업과 조직, 외국인(국내 거주자 등) 등을 유연하게 흡수하여 활용할 법적 근거가 미흡하다.

넷째, 예비군에 대한 보상과 예우의 법적 보장 미흡이다. 예비전력의 지속적 전문성 확보를 위한 경력의 인정과 보상(임금, 인센티브) 규범이 부족하여 상비예비군 모집과 민간 전문인력의 참여를 유인하기 어렵다. 즉, 현 예비군법과 병역법은 예비군 의무와 편성 위주의 규정에 치우쳐 있으며 보상과 인센티브 규정이 제한적이다.

다섯째, 고용과 직장보호 장치의 불충분이다. 민간인 신분인 예비군을 동원 및 소집(훈련)할 때 해당 근로자(예비군)에 대한 실질적인 보호장치(근로기준법, 공무원 보수체계 연계 등)가 미흡하여 사용자(기업)와 근로자(예비군)의 저항을 유발한다.

여섯째, 예산 편성의 제한성이다. 예비전력 예산은 훈련비, 보상비, 장비 유지 등 전력운영비 위주로 편성되고 예비전력 증강을 위한 방위력 개선비에는 편성이 제한된다.

나. 법령별 문제점 분석

예비전력 건설과 운영에 직접적으로 영향을 미치는 개별 법령의 문제점과 예비전력 건설에 미치는 영향을 국군조직법, 예비군법, 병역법, 기타 관련 법령으로 구분하여

분석하면 다음과 같다.

먼저 『국군조직법』은 군 조직 및 지휘와 관련된 근거를 제공하나, 예비전력의 상시적 통합 운영 및 민·군 연계 전력화에 필요한 세부 권한과 절차는 주로 하위법(시행령·훈령)에 의존하고 있다. 따라서 작전(전투)과 동원(동원행정·예비전력 편성) 간 권한 분담의 법적 명확성이 부족하여 실무상 혼선을 초래할 가능성이 크며, 예비전력에 대한 지휘·통제권 규정이 미비하다.

『예비군법』은 예비군 설치, 편성, 동원 등 기본 틀을 규정하여 다수의 조항이 예비군 조직과 편성, 의무, 벌칙 중심으로 구성되어 있다. 따라서 전통적 병력자원 기반의 개인 편성 규정이 주를 이루어 민간 전문인력의 유연한 활용이 어려운 측면이 있으며, 부분적, 단계적 동원의 법적 근거와 절차가 불명확하다. 아울러 예비군 활동 및 훈련에 대한 실질적 보상(임금 보전, 세제, 경력인정 등) 근거가 미흡하여 민간 전문인력의 참여 유도에 한계가 있으며, 징계 및 벌칙 규정이 전력화 유도적 규범보다는 의무·처벌 중심으로 설계되어 있어 참여 동기화에 부정적 영향을 미치는 측면이 있다. 즉, 예비군법이 '의무와 처벌' 중심적일수록 전문성, 자원 다양화, 민군협력은 어려워진다.

『병역법』은 병역의무, 현역·보충역·면제·징집·보상 등 병역 전반을 규율하는 법으로서, 병역제도의 근간이 '병역의무 이행'에 초점이 맞춰져 있어 전문 예비인력 확보를 위한 유연한 병역 대체 및 복무 형태 도입이 제한적이다. 병역 분류·보충역 규정과 예비군 편성 간 연계가 부족하며, 시행령·시행규칙에 위임된 사항이 많아 예측 가능성과 안정성이 저하된다. 따라서 병역법 체계로는 '전문 예비인력' 확보와 운용을 제도적으로 확대하는 데 한계가 있다.

기타 『근로기준법』은 헌법에 따라 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것을 목적으로 제정한 일반 법률이다. 미래 예비군이 상비군을 대체하여 복무하기 위해서는 장·단기 상비예비군이 근로자로 인정을 받아야 하나 현행법상 근로자로 볼 수 없다는 유권해석이 나왔다.[138]

138) 한국위기관리연구소, 『미래 안보환경을 고려한 비상근예비군 확대방안 및 훈련체계 정립에 관한 연구』(2022년 육군본부 정책연구보고서), p.102.

다. 관련 법령 개정 방향

미래 예비전력이 상비전력 부족을 보충하여 국방의 한 축으로서 역할을 수행하기 위해서는 상비군(현역)에 준하는 지위의 확보와 장·단기 복무 상비예비군의 근로자로 인정, 예비군부대의 전력증강, 유연한 동원과 운영체계의 정립, 민간 전문인력과 기업의 활용성 보장 등 전반적인 분야에서 법령의 개정이 필요하며 총괄적인 개정 방향을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 법적 근거의 명확화이다. 예비전력 동원과 운영의 핵심 권한과 예비전력 범주, 보상, 고용 보호 등을 법률에 명확히 규정하고, 세부 절차와 기술운용은 하위규범으로 위임하여 신속한 대응이 가능토록 함으로써 법률의 안정성과 시행령의 유연성을 보장하여야 한다.

둘째, 역량과 기능 기반의 예비전력 개념 도입이다. 예비전력을 병력(개별 자원)이 아닌 자원과 조직을 통합한 총합적 전투력(부대)으로 개념을 전환하고, 기능(군수, 행정, 사이버, 드론, 정비, 공급망 등) 기반 예비전력으로 재설계하여 훈련과 보상체계를 마련하여야 한다.

〈표 56〉 예비전력 정예화를 위한 관련 법령 개정 방향(안)

구 분	개정 방향
국군조직법	• 국군의 조직에 예비군 포함 • 작전부대의 작전지휘·감독권의 범위에 예비전력 포함 • 예비전력의 지휘·통제에 관한 기본원칙 명시 등 * 위기 시 작전과 동원의 충돌 최소화, 신속한 의사결정 보장
예비군법	• 예비전력의 범주 확대 : 전문예비군 카테고리 도입 및 정의 규정 • 단계적, 선별적 동원 근거 마련: 임무형 소집 근거와 절차 등 • 훈련 보상조항 보강: 임금 보전, 세제 우대, 경력인정 법적근거 마련 • 소집시 근로자의 고용보장, 임금 보전 근거 마련(타법과 연계) * 민간 전문인력 유입 촉진, 선별동원을 통한 경제·사회 충격 최소화
병역법	• 복무유형의 다양화, 능력기반 복무제 도입 • 병역 분류와 예비전력 연계 규정 보강 – 전문인력 분류 → 예비전력 편성 → 전문훈련 연계 체계화 • 법률 수준에서 보상, 경력인정 근거 마련 – 복무기간, 훈련 참여에 대한 경력, 학점, 면세 등 인센티브 부여
근로기준법	• 예비군을 근로자로 인정 • 예비군 소집 시 고용유지, 임금 대체, 사업주 보조 근거 마련 등

출처 : 연구자가 정리

셋째, 민·군 협력의 제도화와 사회적 보호 및 인센티브를 보장하여야 한다. 기업·대학·병원 등과의 상시 협력 메카니즘(협약·인센티브·비밀유지·보상)을 법적·재정적으로 보장하고, 동원 때의 고용보호·임금보전·사업주 보조·세제혜택 등 실질적 보상과 경력인정(학점·경력증명)을 병행하는 방향으로 법령을 개정해야 한다. 예비전력 정예화는 단순히 '예비군을 더 많이 모으는' 문제가 아니라, 역량 기반의 예비인력 pool 구축, 법적 근거의 상향(법률)·하향(시행령) 균형, 민군협력·고용보호·보상체계의 종합 정비를 필요로 한다. 이러한 개념을 반영하여 관련 법령의 개정 방향을 정리하면 〈표 56〉과 같다.

3. 국방기획관리체계 발전

국방기획관리체계는 국방목표를 설계하고 설계된 국방목표를 달성할 수 있도록 최선의 방법을 선택하여 보다 합리적으로 자원을 배분·운영하는 전 과정(기획-계획-예산-집행-평가)을 말한다. 『국방기획관리기본훈령』은 이 체계를 법정 지침으로 규율하고 있으며, 장기전략·국방중기계획(5년)→연도별 예산 편성(전력운영비/방위력개선비) → 집행 및 성과평가의 절차로 이루어진다.

가. 국방기획관리 문서에 예비전력 내용 반영

예비전력 건설을 위해서는 적정 예산이 편성되어야 하고 예산의 편성은 기획관리 활동에 반영되어 관련 문서에 기술되어야 한다.

〈표 57〉 기획관리문서에서 예비전력 관련 내용 기술 실태

문서명	문서 성격	기술 내용
국가전쟁지도 지침서	국가차원의 전쟁목적, 수행 방향, 총력운용 원칙 제시	• 부분동원령 선포, 시행 지침 • 국가동원령 선포, 시행 지침 등
합동군사 전략서(JMS)	군사전략 개념 및 군사력건설방향 제시	• 병력자원 감소에 선제적으로 대비하여 민간인 및 예비전력을 확대 • 동원전력사령부를 예비전력사령부로 발전 • 상비병력 감소대비 병력구조 조정등
합동전략목표 기획서(JSOP)	전력소요 및 전력화 우선 순위 제시	• 북한위협 대응지침에 부분동원·총동원 대비태세 유지 명시 • 부록에 예비전력 현황 명시

그러나 예비전력 전력화에 필요한 관련 기획문서의 기술 실태를 보면 〈표 57〉과 같이 예비전력 예산 편성과 관련 내용은 사실상 반영되어 있지 않으며, 유사시 국가동원에 관련된 내용과 병력자원 감소에 대비한 병력구조 조정 등 예비전력 건설의 방향성을 제시하는 수준에 그치고 있다.

따라서 이러한 제반 문제점을 보완하기 위해서는 예비전력이 총체전력을 구성하는 한 축으로서 제반 기획관리문서 사슬에서 '전략적 정당성 → 정량 소요 → 사업화 → 예산 → 성과 증빙'이 끊기지 않게, 각 문서에 〈표 58〉과 같은 내용을 반영하여야 한다.

〈표 58〉 기획관리문서에 예비전력 관련 내용 포함 요소

문서명	기술 내용
국방전략서(NDS) 합동군사전략서(JMS)	• 위협·상황 가정: 대규모 동원/부분동원 시나리오 • 전략과제: 동원속도 단축, 예비전력 정예화, 민·관 통합동원 거버넌스 명문화 등 • 핵심 성과지표: 동원 목표, 동원부대 초기 가용률(%), 치장장비 가동률, 동원훈련 이수·평가 등
국방기획지침(DPG)	• 재원배분 원칙: 예비군 보상/훈련/복지의 최저 보장률 • 투자우선순위: 동원지휘통제체계, 동원장비 치장개선, 과학화 동원훈련체계 등 우선 과제 명시 • 성과연계: 예비전력 KPI 연동 원칙 등
합동전략목표 기획서(JSOP)	• 임무·시나리오별 필요 예비전력 능력요소 – 인력/장비/시설/지휘통제/훈련/보급 등 정량화 • ROC 유사 항목: 동원속도, 전개완료율(%), 치장장비 목표가동률, 과학화훈련 목표 등 • 예비전력용 전력지원체계 항목화 로드맵 반영 – 창고·정비·RMS, 교육·시뮬레이터, 통합C2
전력발전/중기계획 (MDPS·중기재정)	• 5개년 계획에 핵심 프로그램을 별도 묶음으로 계상 – 예: ①동원C2·데이터 거버넌스, ②치장장비 현대화, ③과학화 동원훈련장, ④예비군 복무유인 패키지, ⑤민·관 연계(지자체·기업) 동원자원 DB • 연차별 마일스톤/KPI: T+X 개선 추세, 장비가동률, 교육수용능력, 평가등급 상향 비율 등

나. 예비전력 정예화를 위한 적정 예산 편성

한국군의 국방예산에서 예비전력관리예산 현황은 〈표 59〉와 같이 2025년 기준 2,283억 원으로 전체 국방예산 61.25조 원의 0.3% 수준이다.[139]

〈표 59〉 2025년 예비전력관리예산 편성 현황

구분	계	훈련장시설	예비전력유지	예비전력운영
예산	2,283억원	578억원	1,320억원	385억원
비고			급식, 전투장구, 동원훈련, 일반훈련	지휘관리, 교육훈련, 장비 및 시설관리

現 한국군의 예비전력 예산 편성실태를 보면 예산 규모가 250만 예비군을 유지하기에는 턱없이 부족하다는 점 외에도 예산 편성 및 관리 측면에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 먼저, 현행 예비전력 관련 예산이 여러 프로그램과 과목에 흩어져 반영됨으로써 정책 가시성과 성과관리가 어려운 측면이 있다. 즉, 전력운영비(훈련, 동원, 급식/피복, 동원부대 운영, 인건비 등)와 동원부대 방위력개선 예산이 여러 항목에 분산 반영된 구조다.

둘째, 예비전력 정예화를 위한 예비전력 증강을 위한 신규 소요가 발생하여도 중기계획 신규 반영과 연도예산 진입이 어려우며, 예비전력은 상비전력 증강 대비 효과 계량화가 미약하여 예산심의에서 후 순위로 밀리는 현상이 반복됨으로써 예비전력 전체의 낙후성 심화로 귀결되고 있다.

셋째, 지역예비군부대는 전시부대계획 등 편제에 반영되지 않아 전력증강 예산 소요 반영이 제한되고 지자체의 지역예비군 육성·지원금에 의존함으로써 지역별 편차가 크다.

넷째, 예비전력 기획(예산 편성 및 관리) 업무를 종합적으로 관리하는 주체가 불분명하다. 동원사단과 동원보충대대 등 육군 동원전력사령부 편제 부대는 동원전력사령

139) 상기 표의 예비전력관리예산 2,283억 원은 동원위주부대의 전력증강 예산과 예비전력관리 군무원의 임금 등이 포함되지 않은 현황이다.

부에서 관리하지만 지역예비군부대와 전시 확장하는 동원부대들에 대한 전력증강 사업은 사실상 반영되지 못하고 있다.

상비병력 감축을 대체하는 예비전력 정예화의 첫걸음은 소요 예산을 판단하여 국방예산에 반영하는 것이며, 미래 예비전력이 국방의 한 축을 담당한다는 측면에서 상비군에 준하는 수준의 전력화가 필요하다. 예비전력 예산 소요 항목은 〈표 60〉과 같이 방위력개선사업과 전력유지사업으로 구분하되, 방위력개선사업은 상비전력과 합동작전이 가능하도록 합동성, 통합성 및 완전성이 보장된 정예화된 전력증강을 도모해야 한다. 아울러 전력유지사업은 미래 예비전력의 운영 주체가 상비예비군 임을 고려하여 충분한 임금과 보상 방안을 마련하고, 지역방위부대 개편 및 운영유지 예산, 예비군훈련 시설 개선 및 훈련보상비 현실화를 지향하여야 한다.

〈표 60〉 예비전력 정예화 예산 소요

구 분	내 용
예비전력유지	• 과학화예비군훈련장 구축 예산 • 예비군훈련 예산 : 보상비, 급식비, 실습비 등 • 상비예비군 및 예비전력관리 군무원 임금 및 복지비 • 예비전력부대 운영 및 유지비 • 장비 및 시설관리비 등
방위력개선	• 동원위주부대 전력증강비 : 동원사단, 동원보충대대 등 • 전투장비 및 물자 비축창고 구축 예산 등

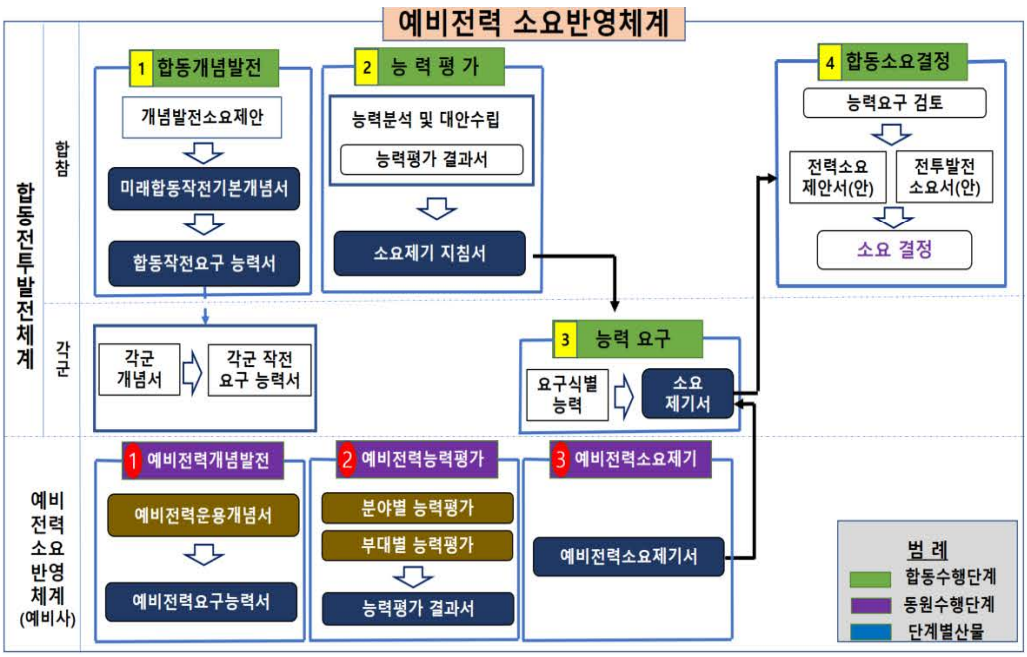
다. 예비전력예산 소요 반영체계 발전 방향

예비전력을 미래 국방의 한 축으로서 육성하기 위해서는 전력소요기획 과정에서 예비전력예산 반영체계를 독자적인 영역으로 구분하여 정립할 필요가 있다. 즉, 예비전력 관련 예산이 상비전력 증강 항목에 분리되어 반영되지 않도록 '예비전력 정예화' 통합 프로그램을 구축하고, 하나의 성과관리 바스켓으로 묶어 미래 국군 예비전력사령부 주도의 소요 제기와 집행 및 평가체계를 구축하여야 한다.

먼저, 예비전력부대 유형과 부대 유형별 전력화 목표를 명확히 설정하여 전력증강(방위력 개선)을 추진한다. 예비전력부대 유형을 동원사단, 동원보충대대, 지역방위부대, 기타 예비군 중심부대 등으로 분류하고 부대의 임무와 역할에 최적화된 전력증강 소요를 산출하여 예비전력사령부에서 종합적으로 예산 소요를 제기하고 관리한다. 즉, 상비전력 전력화와는 별개로 예비전력사령부 주관하에 별도의 예비전력소요를 제기하고 관리하여야 한다.

'예비전력소요 반영체계'는 『합동전투발전체계』와 연계되며 예비전력의 운영개념을 발전시켜 합리적 전투발전 방향을 정립하고, 예비전력소요를 도출하여 합동소요에 반영하는 과정으로 정의할 수 있으며, 〈그림 35〉와 같이 ①예비전력부대 운용개념 정립, ②예비전력부대 능력평가, ③예비전력 소요제기 등의 단계로 구성하며 '예비전력 실험'은 2단계 또는 全 단계에 걸쳐 실시한다.

〈그림 35〉 예비전력소요 반영체계



출처 : 합동참모본부, 『합동전투발전체계 업무지침서』 참조, 연구자가 작성

1단계 '예비전력부대 운용개념 발전'은 『합동작전기본개념서』와 『지상작전개념서』 등을 바탕으로 예비전력부대(동원사단, 동원보충대대, 동원자원호송단 등)의 역할과

요구되는 특성, 작전 참가 범위 등을 정립하여 『예비전력운용개념서』를 작성하고, 기능별 요구되는 능력[140]과 '예비전력 발전 요소별'[141] 발전방안을 구상하여 『예비전력 요구능력서』를 작성한다.

2단계 '예비전력능력평가'는 작전계획 및 교리로부터 현 능력을 도출하고, 『지상작전개념서』 및 예비전력운용 개념으로부터 목표 능력을 도출하여 전력소요의 부족함을 식별하고 대안을 제시하여 예비전력발전소요를 창출하는 것이다. 능력평가는 예비전력발전 분야와 부대 유형별로 실시하여 가용 대안을 수립하고 『예비전력 능력평가 결과서』를 작성한다.

3단계 예비전력소요제기는 합참 및 각군 본부의 소요제기지침서를 근거로 제시된 대안에 대한 작전요구능력 또는 발전방향을 도출한 후 '예비전력소요제기서'를 작성하여 각 군 본부 경유 합참에 제출하는 단계이다.

제8절 신뢰와 자부심이 충만한 예비군

1. 예우와 보상 현실화

예비전력 정예화는 무기체계의 현대화도 중요하지만 의지와 자부심으로 충만한 예비군에 의해 결정된다. 즉, 예비군 구성원의 긍지와 긍정적인 인식은 예비전력 정예화의 전제조건이며 긍정적인 인식의 형성은 정당한 보상과 예우의 결과라 할 것이다. 그러나 지금까지 우리의 예비군들은 정당한 예우와 보상을 받았다고 볼 수 없으며, 미래 예비군에 대한 정당한 예우와 보상 방안을 마련하는 것은 무기체계의 현대화와 같은 물리적 전력증강 이상의 의미가 있다 할 것이다.

140) 기능별 요구되는 능력은 '전장인식전력', '지휘통제전력', '지상전력', '방호전력' 등으로 구분하여 제시한다.

141) 동원전력 발전 요소는 '부대구조 및 편성', '무기·장비·물자', '장비·물자 저장·관리', '인적자원', '훈련 및 교리', '동원자원관리' 등이다.

가. 예비군 예우와 보상의 주요 문제점

'예우'의 사전적 의미를 국어사전에서는 '예의를 지키어 정중하게 대함'을 말하며, '보상'은 '행위를 촉진하기 위해 사람이나 동물에게 주는 물질이나 칭찬'으로 설명하고 있다. 정당한 예우를 받는다는 것은 정당한 보상을 전제로 하는데 지금까지 국가를 위해 헌신하는 예비군들에게 정당한 예우와 보상을 잘 해왔는지에 대한 반성이 필요하다.

먼저 예비군은 국방의 한 축을 담당하는 전시 전쟁 수행의 핵심 전력임에도 불구하고 동원 이전까지는 민간인의 신분으로 현역 군인에게 주어지는 정당한 예우를 받지 못하였는데 그 현황을 경제적 보상과 사회적 예우, 복지 및 지원제도, 특별 보상 및 예우 등 4가지 요소로 구분하여 현역과 비교하면 〈표 61〉과 같이 현역 장병과는 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

경제적 보상으로는 최저 시급에도 미치지 못하는 훈련보상비만을 받고 있고, 사회적 예우 면에서는 현역과달리 예비군은 민간인 신분으로 국방의무 이행이라는 인정이 미흡하다. 복지와 특별 보상면에서는 더욱 부실하다. 현역에게는 숙소 지원과 의료혜택은 물론 학자금 대출과 휴양시설 이용, 특별 보상 등 많은 혜택이 주어지는 반면, 예비군의 경우에는 훈련 중 전사·부상과 같은 특별한 경우에만 특별 보상이 이루어지고 있다. 결론적으로 현역 장병은 급여·연금·복지 등 제도적 장치가 다층적으로 마련되어 있는데 반하여 예비군은 훈련보상비와 최소한의 법적 보호에 치우쳐 있어 복지와 사회적 예우가 부족함을 알 수 있다.

〈표 61〉 예비군에 대한 보상과 예우 실태 분석

구 분	현역	예비군
경제적 보상	• 기본급(군인보수법) • 각종 수당(위험·특수·항해·비행 등) • 군인연금(20년 이상 복무 시) • 퇴직금·명예퇴직수당	• 훈련 보상비(일당, 교통비) • 민간 소득 보전 장치 제한적 • 예비군 동원시 고용보호(법적보장)
사회적 예우	• 군인 신분의 법적 지위 보장 • 국가유공자 지정 가능(전사·상이) • 국군의 날 행사·훈장·표창 • 전역 후 일부 취업 가산점	• 국가유공자 지정 가능 (동원 중 전사·상이 시) • 사회적 평판은 제한적 • 훈련 성실이행자 사회적 인정 미흡
복지 및 지원제도	• 군인 아파트·관사 제공 • 군인공제회 대출 및 지원 • 군 병원 무료 진료 • 장학금·학자금 대출 • 휴양시설 이용 가능	• 의료지원 거의 없음(상이군경 예외) • 주거·생활 지원 미흡 • 훈련 참여 외 별도 복지제도 제한적
특별 보상	• 전사자·순직자 유족연금, 생활지원 • 상이군경 연금·재활훈련 • 자녀 교육·취업 지원	• 동원훈련 중 전사·부상 시 국가유공자 지정 • 유족 및 상이자 지원 가능 (보훈처 관리) • 평상시 특별 보상 체계는 미흡

출처 : OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “현역과 예비군의 보상 비교 분석”, 2025. 9. 15, https://chat.openai.com 를 참조하여 정리

나. 예비군에 대한 복지와 사회적 예우의 개선 방향

미래 예비군은 과거와는 달리 상비군 부족을 대체하여 국방의 한 축을 담당하는 핵심전력으로 “공짜”로 얻을 수 있는 값싼 전력이라는 인식부터 개선해야 한다. 예비군 복지 및 사회적 예우 개선 방향은 〈표 62〉와 같다.

〈표 62〉 예비군 복지 및 사회적 예우개선 방향

구분	개선 방향
경제적 보상연계 복지	• 훈련 보상비를 최저임금 이상으로 현실화 • 기업과 연계한 유급 예비군제도 운영 • 장기적으로는 소득대체율 기반 훈련 수당 제도 도입
고용·경력 보호	• 고용 보호 실효성 제고: 정부 보조금·세제 혜택과 연계 • 예비군 복무를 경력인 제도로 제도화하여 인사평가 반영
의료지원	• 훈련 참여자에게 군 병원 진료권 부여(연간 일정 횟수) • 상이 없는 일반예비군도 건강검진 할인/지원 제도 신설
교육·자녀 지원	• 예비군 자녀 학자금 지원(특히 상비예비군 우선) • 사이버대학·평생교육 연계, 예비군경력자 교육비 감면
주거·생활 지원	• 군인공제회·주택금융과 연계한 예비군 전용 대출상품 개발 • 예비군 복무 장려 적립제도: 포인트 적립 주거·생활자금 지원
사회적 예우	• 국군의 날 행사에 예비군 특별 시상 포함 • 모범 예비군 포상제 강화(장관·대통령 표창) • 지역사회와 연계한 예비군 봉사활동 인증제 운영
유족·상이자 지원	• 동원 중 사고 시 원스톱 보훈 연계 체계 구축 • 예비군도 노후지원을 위한 예비군 복지기금 신설 등

예비군에 대한 복지와 사회적 예우가 부족한 현실을 보완하기 위해서는 예비군에 대한 복지의 제도화, 사회적 인정 강화, 고용과 경력의 연계, 예비군 복무 강도별 보상과 복지의 차등 지원 등과 같은 조치가 필요하며 미래 상비병력 부족을 보충하기 위한 상비예비군 제도가 활성화되면 단기 상근예비군은 직장과 예비군 복무을 병행함으로써 직장업무에 다소 영향을 받을 소지가 있으며 이로 인한 갈등이 예상된다. 따라서 직장과의 갈등 요인이 상비예비군 모집과 운영에 장애가 되지 않도록 제도적 장치를 마련하여야 하며, 그 방안으로 상비예비군을 고용한 기업에 대하여 세제 혜택, 국가 및 지자체 입찰 시 가점 부여, 국가·직장·개인의 공동 보험제도 도입과 같은 조치가 필요하다.

다. 예비군 복지와 예우 개선을 위한 관련 법령 개정 방향

예비군의 복지 및 사회적 예우를 제도적으로 보장하기 위해서는 관련 법령 개정이 필수적이다. 주요 법령의 개정 방향을 제시하면 〈표 63〉과 같다.

〈표 63〉 예비군 복지 및 사회적 예우 강화를 위한 법령 개정 방향

구 분	법령 개정 방향
국군조직법	• 제2조(국군의 조직)에 예비군 포함
예비군법	• 제6조(예비군의 임무) 및 제7조(훈련)에 “훈련 참여자에 대한 적정한 보상과 복지 제공”을 명문화 • 제20조(보상)을 확대하여 훈련 보상비 외에도 의료·교육·주거·고용 보호 등 복지 항목을 포함 • ‘예비군 복지기금’ 조항 신설 : 정부·지자체·기업 공동재원 마련 • 예비군의 날 제정 및 포상 근거를 법률에 포함
군인복지기본법	• 제2조(정의)에 예비군을 복지 대상으로 명확히 규정 • 제3조(군인의 복지 증진)에서 예비군도 주거·의료·교육·여가 복지 대상으로 포함 • 제11조(군인 가족 지원)을 개정해 예비군 가족도 지원 범위에 일부 포함(특히 동원·상비예비군 중심)
군인보수법	• 예비군훈련 보상비를 최저임금 이상으로 보장하는 원칙 명문화 • 기업과 연계한 유급 예비군제도의 법적 근거 마련
병역법	• 예비군 복무를 국가 차원의 군 복무 이력 관리 체계로 포함 • 예비군 복무를 국가인재 DB와 연계해 고용·교육·경력 인증으로 활용할 수 있는 법적 근거 마련
국가보훈관련법	• 훈련·동원 중 부상·사망 시 보훈처 지원 법적 절차 명확화 • 예비군 복무 유공자에 대한 포상·지원 규정 신설

2. 예비전력 인식개선

가. 개 요

국방대학교 국가안전보장문제연구소에서 매년 발간하는 『범국민 안보의식 조사보고서』에서 예비전력의 중요성에 대한 설문 결과를 보면 〈표 64〉와 같이 '중요한 편' 이상으로 답변한 수치가 일반국민은 2019년 63%에서 2024년82.7%, 군인은 2019년 62.6%에서 2024년 82.7%로 대폭 상승하였으며, 일반국민과 군인의 인식 차이가 없음을 보여주고 있다.

〈표 64〉 예비군의 중요성에 대한 안보의식 조사 결과 (단위: %)

구 분	일반국민			군인		
	2019 ①	2024 ②	GAP ②-①	2019 ①	2024 ②	GAP ②-①
매우 중요함	8.2	18.8	10.6	31.8	42.7	10.9
중요한 편	54.8	54.7	-0.1	30.8	40.0	9.2
보통	29.7	21.8	-7.9	23.2	13.8	-9.4
중요하지 않은 편	6.6	4.3	-2.3	10.2	2.1	-8.1
매우 중요 하지 않음	0.8	0.3	-0.5	3.9	1.3	-2.6

예비군 훈련기간을 증가하는 데 대해서는 일반 국민의 54%, 군인은 71%가 부정적인 답변을 하고 있다. 그러나 이 조사에서 실질적으로 예비전력 정책을 결정하는 정치인(국회의원 등)과 예비군 당사자에 대한 인식 수준은 정량적으로 조사한 바가 없어 제한적이다.

나. 예비전력에 대한 신분별 인식

‘우리나라 국민의 안보의식이 어느 정도라고 생각하는가?’라는 질문에 ‘안보의식 수준이 높다’고 답한 32.8%보다는 예비전력에 대한 인식이 높은 것은 사실이지만 신분별 예비전력에 대한 인식을 정치인, 일반군민, 현역군(현역장병, 간부), 예비군(예비역 당사자) 등으로 구분하여 분석해 보면 다음과 같다.

1) 정치인

먼저 정치인들이 예비전력 분야에 무관심하거나 부담을 느끼는 이유는 ‘정책·선거적 유인 충돌’과 ‘정책 위험회피’ 두 가지 이유를 들 수 있다. 정책·선거적 유인(인센티브) 충돌은 예비전력 강화는 장기 투자와 예산 투입을 요구하지만 정치인은 단기 가시 성과와 표심에 민감하다. 특히, 예비전력 개혁은 비용·효과가 장기간에 걸쳐 나타나므로 선거 주기와 충돌해 정책 우선순위에서 밀리기 쉽다. 정책 위험회피는 동원·예비전력 관련 제도 변경은 병역·안보 민감 이슈와 얽혀 정쟁화될 소지가 크다. 특히, 예비전력 정책은 현재 편성되어 있는 예비군과 잠재 예비군인 현역과 입대 예정자는 물론 그 가족에게까지 미치는 파급효과가 크다. 따라서 정당한 보상을 전제로 하지 않은 예비전력 정책은 관련자들에게 부정적 영향을 미칠 수밖에 없고 정치인은 정쟁을 피하거나 표적이 되는 것을 우려하여 소극적일 수밖에 없다.

2) 일반 국민

일반 국민은 인지의 거리감(안보-일상 분리)과 경제적·사회적 인식 비용, 정보·홍보의 부족 등 세 가지 요인으로 분석해 볼 수 있다. 먼저 안보와 일상의 분리 문제는 평상시 안보 위협을 체감하지 못하면 예비전력의 필요성을 체감하기 어렵다. 경제적·사회적 비용 인식 문제는 예비군 참여가 개인의 경력·생계에 미치는 영향(소득 손실 등)에 대한 우려가 존재한다. 특히 Z세대·청년들에게는 정당한 보상 없이 애국페이와 같은 열정을 기대하기 어렵다. 정보·홍보의 부족 문제는 예비전력의 역할과 성과가 평시에는 가시화되지 않아 ‘보이지 않는 공공재’로 인식되어 저평가되는 측면이 있고, 국민에게 가까이 다가갈 수 있는 홍보와 교육의 방법도 쉽지 않은 것이 현실이다.

3) 현역군(현역 장병 및 간부)

현역군이 예비전력에 대해 부정적으로 인식하는 요인은 예비전력의 역할과 임무에 대한 교육의 부재로 중요성을 인식하지 못하는 측면과 지금까지 형성된 예비군에 대한 부정적인 이미지, 예비전력업무에 따른 부담 등에 기인한 바가 크다. 특히, 예비전력부대의 편제 장비와 물자의 노후화와 부족, 평시 비효율적인 예비군훈련, 정예자원 동원 지정율 저조, 예비군의 정신적 외형적 자세 등 예비전력 분야 전반에 대한 부실은 예비전력에 대한 부정적인 인식을 고착시키는 요인이 되고 있으며, 간부 교육과정(양성교육, 보수교육 등)에 예비전력의 역할과 중요성에 대한 교육과목이 편성되지 않아 예비전력 중요성에 대한 의식이 희박한 면도 주요 요인으로 작용하고 있다.

4) 예비군 당사자

예비군 당사자들이 부정적인 인식을 갖게 되는 이유는 예비군에 대한 존중과 보상, 예비군훈련과 동원 체계상의 문제점 등으로 분석할 수 있다. 먼저 생업을 중단하고 예비군훈련에 참석하거나 상비예비군 등으로 복무하는 데 비하여 정당한 보상을 받지 못하는 문제와 자신의 역할과 기여에 대해 국가로부터 존중을 받지 못하는 것이 대해 불만과 부정적 인식을 형성하는 요인이 되고 있다. 예비군훈련 시 접하게 되는 노후화된 전투 장비와 물자, 체계적이고 효율적이지 못한 예비군훈련의 진행, 보류제도에 따른 형평성 시비, 동원준비태세의 부실 등 본질적인 측면에서 기본에 충실하지 못한 실상도 예비전력에 대한 불신을 증폭시키는 결과를 낳고 있다.

다. 신분별 예비전력에 대한 인식개선 방안

예비전력을 형성하는 당사자들의 긍정적이고 우호적인 인식의 개선은 예비전력 정예화의 첫걸음이며, 이해 당사자 신분별로 맞춤형 인식개선 방안을 정립하여 실천하여야 하며 신분별 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 정치인 인식개선 방안

먼저 정치인들에 대해서는 예비전력의 현상과 중요성을 인식시키고, '정책 결단'을 유도할 수 있는 구체적인 방안을 정립하여 설득하여야 한다. 특히, 유권자에게 직접 보이는 성과와 연계하여 정치적 가시성을 제공할 수 있도록 정책 과제를 마련(창안)하여 설득하는 것이다. 예를 들어 현역병력 부족에 따른 대안으로 상비예비군 편성을 확대함으로써 청년 일자리를 창출하는 정책과 예비군훈련 보상비 현실화 문제 등은 예비군 당사자의 지지를 받을 수 있는 중요한 정책으로 정치인들의 관심을 유발할 수 있을 것이다. 아울러 정치인에게 예비전력의 중요성을 인식시킬 수 있는 정치인 전용 홍보 자료(보고서)의 작성과 체험프로그램 등을 마련하여 정치인들이 스스로 중요성을 인식하고 정책으로 발전시킬 수 있도록 해야 한다.

2) 일반 국민 인식개선 방안

일반 국민의 인식을 개선하는 것은 단기적인 효과를 기대할 수 없는 문제로 장기적인 관점에서 지속적이고 체계적으로 접근하여야 한다. 먼저 예비전력이 평시와 비상시에 어떻게 국가안보와 지역사회에 기여하는 지를 사례(국내외 사례, 동원 성공 사례)를 들어 홍보하고, 계기 교육(예비군의 날, 6.25 등)을 통해 인식시킨다. 특히, 재해재난 상황에서 예비군의 활약상과 과거 국난 극복 사례 등을 언론을 통해 홍보한다.[142] 아울러 예비군 참여 및 기여자에 대해서는 다양한 인센티브를 제공한다. 예를 들어 기업이 예비군 편성과 작전에 기여하거나 일반인이 예비군으로 지원할 경우 정부·지자체 조달 우선권을 부여하고, 공공 서비스 우선권을 부여하는 등 혜택을 부여하는 방안도 고려할 수 있을 것이며, 대상별(청년·여성, 시니어 등) 맞춤 커뮤니케이션을 강화해야 한다.

142) 이를 위해서는 '재난 동원' 권한을 지자체장에게 부여하고 재난 동원을 활성화한다.

3) 현역군(현역 장병 및 간부) 인식 개선 방안

현역군의 예비전력에 대한 인식개선은 체계적인 교육으로부터 출발하여야 한다. 미래 한국군은 국가총력전 수행을 위한 총체전력 건설이 불가피하고, 예비전력이 상비전력과 함께 국가방위의 '핵심전력'이자 '주요전력'이라는 인식을 간부 양성과정부터 체계적으로 교육하여야 한다.

두 번째는 현역군들의 부담(행정·훈련)을 경감해 주어야 한다. 동원 및 예비군업무는 고도의 전문성이 요구되고 반복 숙달이 필요한 만큼 예비전력 업무를 담당하는 직위는 전문인력(상비예비군 등)을 장기간 보직하여 수행하게 함으로써 현역 간부들의 부담을 줄여주어야 한다.

4) 예비군 당사자 인식개선 방안

예비군들의 인식을 개선하기 위해서는 먼저 예비군으로 편성된 것이 국가와 국민을 위해 중요한 일을 하는 것이며, 정당한 보상과 인정으로 최소한 손해는 아니라고 인식할 수 있도록 관련 제도의 정비가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 예비군 복무도 군 복무의 일부로 인식할 수 있도록 예비군도 국군조직에 포함(관련 법 정비)하여야 하며, 이에 기반하여 상비군과 동일한 수준의 보상과 예우를 받도록 해야 한다. 같은 맥락에서 미래 예비전력이 현역 병력을 대체하는 국방의 핵심 전력으로 위상과 역할이 확대되면서 상비예비군 등으로 복무하는 기회가 생겨 '예비군 복무가 부담이 아니라 기회'라는 인식을 갖도록 제도를 정비하여야 한다.

라. 예비전력 관련 용어의 재정리

"예비군"은 최근 러-우 전쟁이나 이스라엘-하마스 전쟁사례에서 증명하듯이 실제 중요하고 핵심적인 임무를 수행하고 있지만, 용어 자체에서 오는 느낌으로 보조적이거나 소극적 이미지를 연상하게 하여 구조적인 손실을 초래한다. 특히 '예비'라는 용어는 있으면 좋고 없어도 크게 아쉽지 않은 느낌을 연상하게 하여 정책 우선순위, 예산 분배, 국민인식 등에서 과소 평가되는 경향이 있다. 또한, 훈련의 질 저하, 장비

노후화, 사기 저하, 소중한 군 복무 경험의 사장 등으로 인하여 전시 대비태세나 안보 인식에서 왜곡을 초래할 수도 있다. 따라서 정책결정자들이나 실제 임무를 수행하는 예비군들에게 중요한 임무를 수행한다는 것을 직관적으로 전달할 수 있는 용어로 개선 함으로써 예비군이 전략적으로 중요하다는 가치를 부각시켜야 한다. 예비군이라는 명칭은 1968년 창설 이래 너무나 오랫동안 사용해서 그 명칭을 바꾸는 것은 쉽지 않겠지만, 인구의 구조적인 문제로 상비전력이 급격하게 감소하고, 예비군의 중요성이 더욱 부각되는 현 상황에서 국가 안보적 차원에서 보완해야 할 시기가 도래한 것이다.

제6장

결론 및 정책제언

제1절 연구 결과

1. 연구 개요

본 연구의 목적은 인구절벽에 따른 상비병력 감소와 안보 위협이 점증하는 상황에서 총체전력을 구성하는 한 축으로서, 전쟁 억제와 수행의 핵심 전력으로서의 예비전력을 육성하기 위한 '미래 예비전력 개념'을 재정립하는 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 먼저 한국군의 총체전력 개념을 설정하고 예비전력의 역할을 '상비전력 부족 대체', '유사시 전력증강', '후방지역작전 주도', '전투근무지원 주도', '재해재난 극복', '해외파병' 등 6가지로 정립하였다. 아울러 예비전력의 역할을 구현하기 위한 예비전력 정예화 과제는 ①인력구조 혁신, ②부대구조 혁신, ③무기체계 현대화 및 비축시스템 구축, ④예비군훈련체계 혁신, ⑤국가동원체계 혁신, ⑥예비전력 육성기반 구축, ⑦ 신뢰와 자부심 제고 등 7가지를 설정하여 연구를 진행하였다.

또한, 한국군의 총체전력을 구성하는 요소는 상비전력, 예비전력, 민간인력, 민간기업, 연합전력 등 6가지로 설정하고 요소별 건설개념을 제시하였다.

2. 예비전력 혁신과제별 주요 연구 내용

가. 예비전력 인력구조 혁신

미래 예비군 조직기준으로 병사는 전역 후 8년 차까지 현행 지침을 유지하고, 단기간부는 현역 계급 정년까지, 20년 이상 장기복무 간부는 전역 후 6년 또는 60세까지 복무하며, 퇴역자도 지원예비군으로 65세까지 복무하는 방안을 제시하였다. 예비군 복무유형은 상비예비군, 동원예비군, 대기예비군, 재복무예비군 등으로 설정하고, 현역과 예비군 연계 복무제도를 병사와 간부로 구분하여 제시하였다. 미래 예비군 감소

와 전문인력의 부족 문제 해결을 위한 방안으로 간부예비군 정년 연장, 퇴역자 재복무, 지원예비군 확대, 진급제도 발전, 보류제도 개선방안 등을 정립하였다.

나. 예비전력 부대구조 혁신

現 육군 동원전력사령부를 국방부 직할부대인 국군 예비전력사령부 개편하여 각 군과 합동·연합 동원전력까지 관리하고, 훈련하고, 유사시 전력을 창출하여 제공하는 실질적인 기능사령부로의 개편 방안을 구상하였다. 아울러 미래 상비병력 감소를 고려하여 상비병력은 전략적억제전력, 신속대응전력, 위기완화부대 위주로 편성하고, 기반전력·전시확장전력·전투근무지원부대 등은 예비군 중심부대로 분류하여 주요 직위자는 상비예비군에 의해 운영하는 방안을 제시하였으며, 기존의 지역방위사단과 지역예비군부대를 통합하여 '지역방위부대'로 개편하면서 다기능 임무수행이 가능한 모듈형·레고형 부대로 편성하는 방안을 구상하였다.

다. 무기체계 현대화 및 비축시스템 구축

미래 예비전력부대의 무기체계를 상비전력과 연계하여 전력화하는 방안과 확보된 장비와 물자의 비축시스템 구축 방안을 제시하였다. 현재 추진 중인 동원사단과 동원보충대대의 전력화 계획이 2050년까지 모든 부대를 균등하게 품목별로 전력화하는 계획의 부당성을 분석하고, 동원 즉시 전장 투입이 가능한 완전한 준비태세를 갖춘 부대를 늘려가는 방식으로 전력화해야 함을 강조하였다.

아울러 동원사단, 동원보충대대 등 예비전력부대의 장비·물자 비축시설은 여단 또는 대대 단위로 세트화하여 항온항습 및 원격관리가 가능한 과학화 시스템으로 구축하며, 평시 전문화된 관리 조직의 편성을 강조하였다.

라. 예비군 훈련체계 발전

미래 예비군훈련체계 발전을 위해 부대 유형별 예비군훈련 모델을 발전시켜 상비군과 예비군이 통합된 훈련체계를 구축하고, 군단 및 지역방위사단 동시 통합훈련을 강

화하며, 예비군훈련장 과학화 추진과 함께 유형별 과학화된 훈련체계를 정립하는 방안을 제시하였다. 또한, 국가 차원의 전문 예비전력 연구기관의 설립과 국방부 차원의 전문교육 체계를 구축해야 함을 강조하면서 추진 방향을 제시하였다.

마. 국가동원체계 혁신

국가동원체계 혁신을 위해 범정부 차원의 동원지휘체계 확립을 위해 국가안보실 또는 국무총리실 산하에 “국가통합동원본부(가칭)”를 설치하는 방안과 국군 예비전력사령부 중심의 동원집행체계 구축 방안, 물자동원 실효성 보장 방안을 제시하였다. 아울러 전시 국내 산업시설 피해 등을 고려하여 국제동원(가칭) 체계 구축과 평시 예비군을 재해재난 시에 지자체장 권한으로 동원하여 운용하는 방안을 제시하였으며, 동원단계 재설정 문제와 동원지정제도 보완, 정부차원의 동원전쟁연습모델 개발의 필요성을 강조하였다.

바. 예비전력육성기반 구축

지금까지 제시한 제반 연구 내용의 실효적인 성과 달성을 위하여 예비전력(동원)사상 정립, 관련법령 개정, 국방기획관리체계 발전 방향을 정립하였다. 먼저 ‘사상이 제도를 선도한다.’는 신념으로 예비전력(동원) 사상 정립의 필요성을 강조하면서, 미래에는 ‘양적 동원에서 질적 동원으로의 전환’을 강조하였다. 관련 법령 개정 방향은 예비전력 전력화를 저해하는 법적·제도적 요인을 분석하고, 관련 법령의 문제점을 분석하여 큰 틀에서 개정 방향을 제시하였다. 국방기획관리체계 분야는 예비전력예산 편성실태를 진단하고, 예비전력 전력화 소요 반영체계를 합동전투발전체계와 연계하여 제시하였다.

사. 신뢰와 자부심이 충만한 예비군

예비전력 정예화의 완성은 예비군에 대한 국민의 신뢰와 예비군 스스로 자긍심을 갖는 것이 중요하다는 인식하에 예우와 보상 현실화 방안과 예비전력에 대한 인식개

선 방안, 예비전력 관련 용어의 재정립 필요성을 강조하였다. 특히, 예비전력에 대한 인식문제는 정치인, 일반 국민, 현역장병, 예비군 당사자 등으로 구분하여 구체화하여 제시하였다.

제2절 정책제언

본 연구는 2040년을 목표 연도로 설정하고 예비전력이라는 광범위한 국방의 한 축을 연구대상으로 했다는 점에서 짧은 연구 기간과 제한된 연구 인력으로 보편타당한 연구 결과를 도출하는 데는 한계가 있다. 따라서, 본 연구 결과는 큰 방향성을 제시한 개념적인 수준의 연구 결과물이므로 향후 충분한 토의와 검증을 통해 실현 가능한 정책으로 발전시켜야 한다. 이런 취지에서 앞으로 추가적인 논의와 보강 연구를 통해 실효적인 정책으로 발전시켜야 할 주요 주제를 제시하면 다음과 같다.

1. 미래 총 국방인력 소요와 상비·예비병력 편성 규모 판단

인구절벽에 따른 병력자원이 점차 감소하는 상황에서 미래 국방인력의 총소요를 권위있게 판단하여 제시하지 못하고 있다. 따라서 인구감소에 따른 병력자원의 감소추세와 과학기술의 발전에 따른 무인·자율 무기체계의 발전 추세, 군사전략 등을 종합적으로 고려한 부대구조를 설계하고 이에 소요되는 총 병력과 현역 및 예비군 소요를 산정하여 전력증강을 위한 기초자료로 활용하여야 한다. 이와 연계하여 예비전력 분야에서도 총 예비군 소요와 군(육·해·공군)별 병과별, 계급별 예비군 소요를 판단하여 부족한 예비군 충원을 위한 구체적인 방안(제도)을 발전시켜야 한다.

2. 예비군 중심부대 편성 대상 확대 및 운영체계 정립

본 연구의 5장 3절에서 언급하였듯이 상비병력 규모가 35만 명 이하로 줄어드는 상황에서 상비병력으로 운영할 수 있는 부대는 제한적일 수밖에 없다. 그러나 안보위

협을 고려할 때 부대 규모를 줄이는 것은 한계가 있으므로 전문화된 예비군(상비예비군)과 민간기업 등을 활용한 예비군 중심부대를 선정하고, 부대 유형별 세부 편성구조를 발전시켜야 한다. 특히, 상비병력을 대체하여 상비예비군 중심으로 운영하는 동원사단, 동원보충부대 등 예비전력사령부 예하 부대들과 민간기업을 통제 운영하는 전투근무지원부대, 지역방위사단과 지역예비군부대를 통합하여 개편하는 지역방위부대의 편성 방안을 정립하고 시험 운영을 거쳐 운영체계를 정착시켜야 한다.

3. 상비예비군 편성 및 운영 방안 발전

본 연구에서 예비전력 정예화를 달성하기 위한 많은 주제를 다루었지만 가장 핵심은 상비예비군제도의 확대 도입이다. 즉, 상비병력 부족을 대체하기 위한 최선의 방안은 상비예비군이라 할 수 있으며, 동일 보직에 장기간 운영할 수 있는 상비예비군의 전문성은 현역의 업무능력을 능가할 것이 자명하다. 아울러 AI, 자율·무인화 등의 산업 체질 변화로 일자리가 점차 줄어드는 상황에서 예비군과 민간인력을 상비예비군으로 편입시켜 활용하는 방안은 정치권이나 사회로부터 관심과 환영을 받을 수 있을 것이다. 따라서 상비예비군 편성 규모와 보상, 예우, 교육훈련, 부대 유형별 운영 방안을 구체적으로 발전시켜 법제화하여야 한다.

4. 국군 예비전력사령부 중심의 예비전력 육성, 관리, 운영체계 정립

예비전력 관련 업무는 고도의 전문성이 필요한 특별한 영역이다. 따라서 전문성을 가진 주체에 의해 일관되고 체계적인 업무수행이 필요하므로 전문부대를 지정하여 추진할 필요가 있다. 따라서 현 육군 동원전력사령부의 기능과 조직을 보강하여 국군예비전력사령부로 개편하고 합동부대 및 연합전력의 예비전력까지 제공하는 명실상부한 전문부대로서의 위상과 능력을 구비하여야 한다.

5. 동원부대 전력보강 방식 전환

동원사단과 동원보충대대의 전력화 계획을 보면 2050년까지 연차적으로 현대화된 무기체계를 모든 부대에 동등한 수준으로 균등하게 보충하는 것으로 계획하고 있다. 그러나 이러한 계획은 목표 연도(전력화 완료 시점)까지 전쟁이 일어나지 않을 것이라는 전제가 없이는 시행할 수 없는 정책이라고 생각한다. 즉, 現 계획대로라면 지금 당장 전장에 투입하기 위해서는 하나도 온전한 부대가 없고 모든 부대가 동원 즉시 전투력복원부터 해야하는 수준이다. 따라서 오늘 밤 당장 전투에 투입할 수도 있다는 가정하에 투입 우선순위를 정하여 '상시 출동 준비를 갖춘' 완전한 부대 수를 늘려가는 방식의 전력증강이 이루어져야 한다.

6. 적정 예비전력예산 확보를 위한 논리 개발과 노력

상비병력 감축에 따른 대체전력으로서의 예비전력은 더이상 보조전력도 여분의 전력도 아닌 국가 총력전 수행의 핵심전력이자 주요전력이다. 특히, 과거 상비병력이 수행하던 임무를 예비전력이 수행하는 것이므로 과거 상비전력 운영을 위해 편성했던 예산을 예비전력으로 전환하는 것이 타당하다. 특히, 상비예비군은 현역 장병이 수행하던 임무를 대체하여 수행하는 것이므로 현역과 동일한 수준의 임금과 보상과 예우를 받을 수 있도록 예산 편성이 뒤따라야 한다. 아울러 예비군 중심부대의 전력화도 상비군 전력화와 연계하여 진행되어야 하며 관련 예산 편성도 당연히 보장되어야 한다. 이러한 개념을 구현하기 위해서는 상비예비군은 현역과 차이가 없다는 의식 변화가 절실하며, 예비전력 사상의 정립과 대상별 교육과 홍보를 통해 달성할 수 있을 것이다.

《 끝 》

참고문헌

1. 정부 기관 자료

국무총리 비상기획위원회, 『세계동원의 역사』(전광인쇄정보, 2004), p.779.
국방부, 『국방혁신 4,0』 팜플렛, 2023.
국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』, 2017.
국방부, 『2022 국방백서』, 2023
국방부, 『예비전력 기본계획서(가칭)』(2019~2033)
국방부, 『예비군 50년사』, 2018.
국방대학교 국가안보문제연구소, "2024년 범국민 안보의식 조사", 2024.
국방대학교 국가안전보장문제연구소, "국가 예비전력 연구", 2022. 기간 분석 결과", 2021.
국방대학교, "상비병력 규모 최적 결정을 위한 제도 조합 방안 연구", 2025.
육군본부, "인구절벽시대 국방력유지를 위한 K-상비예비군 발전 방향", 국회 세미나 자료, 2025.
합동참모본부, 『합동기본교리』, 2014
행정안전부, 『비상대비계획 기본지침』, 2022
통계청 보도자료, "장래인구 추계: 2022~2072년", 2023.12.
KIDA, "D-MAPSS", 2023

2. 단행본 및 연구보고서

강소영 외, 『2023 국방정책 환경 전망』, 서울: 한국국방연구원, 2023.
강용구, "메타버스 기반의 예비군훈련 발전방안 연구, 『미래사회』 Vol.14, N0.1, 2023.
강용구, "미국의 총체전력정책 사례연구를 통한 한국군 예비전력 정예화 방향연구", 『한국군사』 제15호, 2024.
곽정근 외, "미래 안보환경을 고려한 비상근예비군 확대운용 및 훈련체계 정립에 관한연구", 육군본부정책연구보고서, 2022.

구원근 외, “싱가포르 예비군제도 사례를 통해 본 예비전력 발전연구”, 『군사연구』, 148집, 2019.

구원근, “러시아 동원령, 우리 예비군은?”, 『공감신문』, 2025년7월28일

권 삼, “국가 비상대비업무와 동원체제의 연관성과 동원전력의 역할 재정립”, 『국방연구』, 제65권 제3호, 2022.

김영성, “20세 남성인구절벽에 따른 여군인력 확대방안에 관한 연구”, 『인문사회21』, 제14권2호, 2023.

김영성, “3년간의 러시아-우크라이나 전쟁이 시사하는 한국의 국가안보적 대비과제”, 『군사발전연구』, 제19권1호, 2025.

김영성, “이스라엘-하마스/헤즈볼라 전쟁이 한반도 군사작전에 주는 시사점”, 『한국군사학논총』, 제14집 2권, 2025.

김태산, “독일 예비군의 변천과정과 그 시사점”, 『국방연구』, 제63권 제2호, 2020.

김후길, “1970년대 미국 예비전력건설 연구_총체전력정책 도입배경과 영향을 중심으로”, 국방대 석사학위논문, 2024.

노진철, “한국의 예비군제도 발전 방향에 관한 연구”, 조선대학교 박사학위 논문, 2025

박계호 등, “동원 긴요부대 전투력 발휘 보장을 위한 병력동원 발전방향 연구”, 육군동원전력사령부 연구보고서, 2019.

박계호, 『총력전의 이론과 실제』(서울: 북코리아, 2012),

박무춘 등, “국방혁신 4.0과 연계한 미래 예비군훈련체계 연구”, 육본 정책 연구보고서, 2023.

배용인, “병력자원 보족에 따른 병력구조 및 예비전력 강화방안”, 서울 안보 포럼 세미나 자료, 2024.

신다윗·정철우, “미국 예비군의 발전사례를 통한 한국 예비전력 정예화를 위한 제언”, 『국방논단』, 제1650호(16-54), 2016.

양병선, 『동원발전론』(파주: 교육과학사), 2016.

윤상윤 등, “전시동원능력 모의집행결과 전문분석 연구”, 국방부 정책연구 보고서(안보경영연구원), 2021.

이은정, “여군 확대 추계 분석과 정책방향”, 『국방논단』, 22-10, 2022.

이웅·채광원, “미래 육군 병력동원 적정 소요 연구”, 2018.
이지희, 『'전쟁에 대비하라' 北 군사훈련 강도 높여···민방위 훈련 정규군 수준으로 실시』, 『통일과 미래』, 2024.
이필중, 『군사동원론』(서울: 국방대학교, 2003)
이학기 외, “기술 발전으로 인한 업무 자동화의 일자리 대체 가능성 추정 및 정책방안 연구”(기본연구 18-03). 정보통신정책연구원, 2021.
장태동, “남북한 비교를 통한 한국군 예비전력 발전방향 연구”, 원광대학교 대학원 박사학위 논문, 2023,
정연봉, 『한국군 군사혁신의 비전과 전략』, 서울: 플래닛미디어, 2025
정일성·장태동, “한국군 동원자원의 군사적 효용성 강화방안 연구”, 『한국과 국제사회』, 제6권1호, 2022.
정진섭 등, “미래 예비군제도를 대비한 예비군개념 정립 연구”, 국방부 정책연구, 2022.
정진섭, “상비군 수준의 동원위주부대 전력보강 방안”, 육군본부 정책연구, 2020
정진섭, “우크라이나 사태 시사점과 국가동원이 전쟁에 미치는 영향 연구” 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 안보연구시리즈, 제5-5호, 2023.
정진섭, “전투형 육군 구현을 위한 예비전력 혁신방안”, ’23년 육군력 포럼 세미나 발표 자료, 2023.
정진섭, “미래 예비군개념 정립 연구”, 국방부 정책연구, 2022.
정진섭·곽정근, “상비병력 급감에 대비한 예비병력 확충방안”, 국방대학교 기초연구과제, 2024.
정철우·정동현, “독일 예비군 개혁과 시사점”, 『국방논단』, 제1804호(20-21), 2020.
조관호, “미래 국방환경 전망: 병력운영을 중심으로”, 「모병제: 지속가능한 병역과 한국판 뉴딜」, 2021 국방학술세미나 자료집, 2021.
조관호, “병력자원 감소시대 국방정책 방향”, 한국국방연구원, 2023.
조관호, “미래 국방환경과 병력운영_상비병력 충원을 중심으로”, 한국국방연구원, 2021.
지효근, “이스라엘-하마스 전쟁의 군사적 특징과 한국군에 대한 함의”, 『국가안보와 전략』 제24권 1호, 2024.

충남대산학협력단, “예비전력 제도·법령 발전방향”, ’23년 예비전력혁신 세미나 자료, 2023.
KIDA, “미래 국방환경과 병력운영”, 대외학술활동시리즈 2021-34.
KIDA, 국방인력연구센터, “미래 국방환경과 병력운영_상비병력 충원을 중심으로”, 2021.
KIDA,『통일한국의 동원체제와 예비전력 운용 연구』. 2016.

3. 법령, 기타

국군조직법, 법률 제10821호(2011. 7. 14)
군인사법, 법률 제20018호(2024. 1. 16)
군 인력관리훈령(훈령 999호, 2014. 12.)
매일경제, “중동 전쟁 확전 위기 속 피로 누적되는 이스라엘 예비군”, 2024.8.6
병역법, 법률 제20191호(2024. 2. 6)
예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령』(국방부훈령 제2477호)
연합뉴스, “김정은, ‘한국, 불변의 주적’ 헌법 명기”, 2024.1.16.
강용구, “이스라엘-하마스 전쟁에서 예비전력 시사점”,『국방일보』, 2024.6.19.
고동욱, “가자휴전, 힘빠진 저항의축...중동 친 이란세력 위축”『연합뉴스』, 2025.1.17.
구원근, “러시아 동원령, 우리 예비군은?”,『공감신문』, 2025.7.28.
양승봉, “이스라엘 하마스 전쟁에서 배우는 예비군의 중요성,『국방일보』”, 2023.10.25
연합뉴스, “김정은, ‘한국, 불변의 주적’ 헌법 명기”, 2024.1.16.
조선일보, “허리 나간 軍… 작년에만 간부 9481명 떠나”, 2024.6.6.

4. 인테넷 검색

OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “핵을 보유한 북한의 전면전 시나리오는?”, 2025. 9. 15, https://chat.openai.com
OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “예비군제도의 경직성과 법령과의 관계는?”, 2025. 9. 10, https://chat.openai.com
OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “우크라이나에 제공된 국제사회의 무기, 탄약, 자금, 인력 지원 현황은?”, 2025.9.05, https://chat.openai.com

OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “동서양의 예비전력 사상 고찰 및 한국군의 미래 예비전력사상 정립 방향은?”, 2025. 9. 15, https://chat.openai.com

OpenAI, ChatGPT 대화 응답: “현역과 예비군의 보상 비교 분석”, 2025. 9. 15, https://chat.openai.com

https://en.wikipedia.org/wiki/Storm-Z?utm_source=chatgpt.com(검색일:2025.7.29.)

https://kyivindependent.com/russias-chaotic-mobilization-unlikely-to-change-ukraine-wars-course/?utm_source=chatgpt.com(검색일:2025.7.29.)

https://jamestown.org/program/new-reservists-law-in-ukraine-a-forced-step-forward/?utm_source=chatgpt.com(검색일:2025.7.29.)

https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/current-state-ukrainian-mobilisation-and-ways-boost-recruitment?utm_source=chatgpt.com(검색일:2025.7.29.)

https://www.washingtonpost.com/world/2023/10/10/israel-military-draft-reservists//?utm_source=chatgpt.com(검색일: 2025.7.31.)

https://www.inss.org.il/publication/reserve-october-7/?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025.7.31.)

https://www.mk.co.kr/news/world/11361717(검색일: 2025.8.5.)

https://www.washingtoninstitute.org/(검색일: 2025.8.5.)

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속기관의 공식적인 견해가 아닙니다.

2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

2025 안보연구시리즈 제5-5호

예비전력 정예화 및 미래혁신

발 행 일 2025년 12월 31일
발 행 처 국가안전보장문제연구소
디자인·인쇄 국방출판지원단 M25111058

출판편집·디자인 : 정효정·김건우

* 이 책자는 저작권법에 의해 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.

55
9 772586 532008
ISSN 2586-5323

제작지원 국방출판지원단