



예비전력 관점에서 본 우크라이나 사태의 시사점



대한민국 국방대학교
KOREA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY

발간사

안녕하십니까
국방대학교 총장입니다.



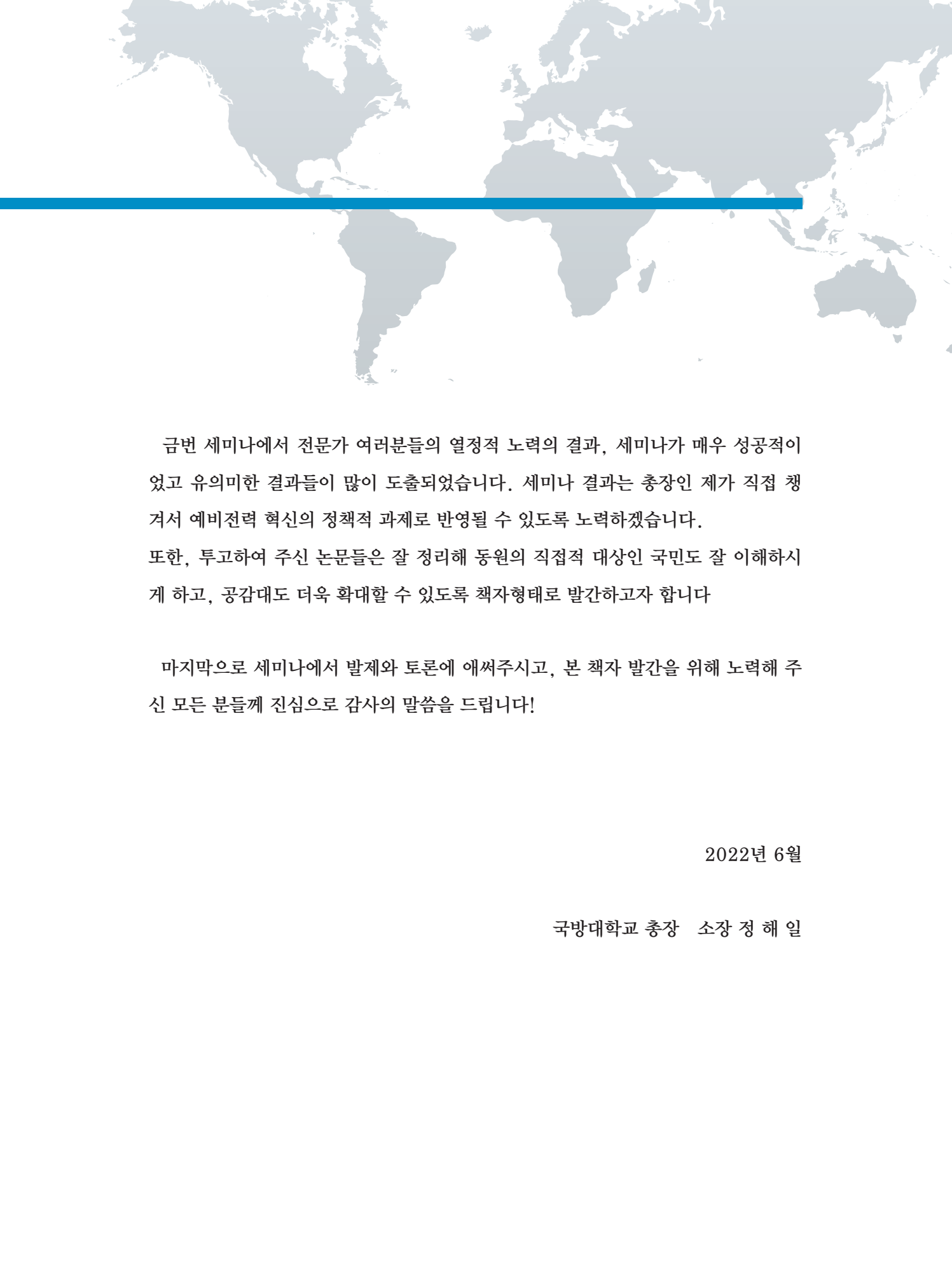
지난 5월 19일 육사에서 한국국방외교협회와 우리 학교가 공동으로 주관하고, 육사 총동창회 북극성안보연구소가 후원하는, ‘2022년도 學·軍·研 예비전력 발전 세미나’가 성공적으로 마무리 된 것에 대하여 진심으로 축하와 감사의 말씀을 드립니다.

올해는 우리 국방대학교 안보문제연구소가 설립된 지 50주년이 되는 매우 뜻깊은 해이기도 합니다.

이런 의미 있는 시기에 ‘우크라이나 사태의 교훈을 통해서 본 예비전력 혁신 방향 세미나’를 개최하게 된 것에 대해 매우 시의적절하고, 바람직한 방향의 행사라고 생각합니다.

금번 사태에서 도출된 우크라이나와 러시아 양 국가의 예비전력 분야의 문제점과 교훈을 보더라도, 우리나라의 “예비전력 정예화는 더 이상 선택이 아닌 시대적 소명이며 국가적으로 필요한 역량이 집중되어야 한다”는 것에 우리 국민들께서도 모두 동의하시리라 생각합니다.

그리고, 지난 5월 제가 참석한 나토 국방대학교 총장 회의에서도 ‘국가의 복원력을 강화하는데 있어서 국가 예비전력을 어떻게 효율적으로 통합할 것인가?’를 주제로 예비전력의 중요성에 대해 논의가 있었습니다. 각국 대학 총장들의 열띤 논의가 있었고, 그 결과도 잘 참고하여 우리에게 주는 시사점들은 정책과제화 하고자 합니다.



금번 세미나에서 전문가 여러분들의 열정적 노력의 결과, 세미나가 매우 성공적이었고 유의미한 결과들이 많이 도출되었습니다. 세미나 결과는 총장인 제가 직접 챙겨서 예비전력 혁신의 정책적 과제로 반영될 수 있도록 노력하겠습니다. 또한, 투고하여 주신 논문들은 잘 정리해 동원의 직접적 대상인 국민도 잘 이해하게 하고, 공감대도 더욱 확대할 수 있도록 책자형태로 발간하고자 합니다

마지막으로 세미나에서 발제와 토론에 애써주시고, 본 책자 발간을 위해 노력해 주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다!

2022년 6월

국방대학교 총장 소장 정 해 일



예비전력 관점에서 본
우크라이나
사태의 시사점

예비전력 관점에서 본 우크라이나 사태의 시사점

목 차

- 1 예비전력 관점에서 바라본 우크라이나 사태 시사점 / 양승봉
- 19 동원전력의 실효성 제고 방안 / 권 삼
- 49 「우크라이나 사태」를 통해서 본 전쟁지속성 보장을 위한
물자동원 혁신방안 / 백종순
- 75 동원부대 전투준비태세 제고 및 전력보강 방안 / 정진섭
- 91 「우크라이나전」을 통해서 본 비상근예비군제도 발전 제언 / 구원근
- 113 우크라이나 사태를 통해 본
예비군 조직편성 정예화 방안 제언 / 곽정근
- 133 예비전력 정예화를 위한 예비전력 전문가 양성 방안 / 윤지원, 배일수
- 159 실전적 예비군 훈련체계 발전방안 / 강용구
- 187 「우크라이나 전쟁」을 통해서 본 국가비상대비업무의
시사점과 정책제언 / 박계호
- 215 미래 안보환경에 부합된 병역제도 혁신 방안 / 정일성
- 243 우크라이나 전쟁을 통해 본 예비전력 강화와
언론의 역할 재인식 / 윤원식
- 259 일본 자위대의 예비전력 운용과 향후 전망 / 권태환
- 283 「우크라이나 사태」를 통해서 본
러시아의 예비전력 운용과 시사점 / 정재호
- 301 대만의 예비전력 운용과 향후 전망 / 조현규
- 325 「우크라이나 사태」와 연계한 북한 예비전력 위협분석과
우리의 대응방향 / 장태동
- 355 인도법적 관점에서 본 우크라이나 전쟁 / 조홍제



예비전력 관점에서 본
우크라이나
사태의 시사점

예비전력 관점에서 바라본 우크라이나 사태 시사점

양 승 봉(국방대학교 예비전력연구센터 연구원)

- I. 서 론
- II. 우크라이나 역사와 사태의 배경
- III. 우크라이나의 예비전력
- IV. 우리나라 예비전력에 주는 시사점
- V. 결 론

1. 서론

지난 2월 24일 러시아의 침공으로 시작된 우크라이나 사태가 수개월 이어지고 있다. 우크라이나 사태로 고강도의 대(對)러시아 제재가 시작되면서 세계 경제에 심각한 영향을 미치고 있다. 러시아의 천연가스, 원유 수출 규제는 물가 상승 압력으로 작용하고 있으며 곡물 가격의 상승은 소득 수준이 낮은 나라에 있어 식량 위기로 이어질 가능성이 높아지고 있다. 동남아시아의 최빈국 중 하나인 스리랑카가 지난 4월 12일 디폴트 선언을 하였는데 이는 우크라이나 사태와 무관하지 않다.

한편, 이번 우크라이나 사태와 관련해 전문가마다 다양한 의견을 내놓고 있다. 이와 관련하여 향후 전망을 살펴보면 소모전, 확전 장기화, 중립화 3가지 시나리오를 예상할 수 있다. 첫째, 소모전은 군사력이 월등한 러시아가 NATO를 중심으로 한 서방의 지원을 받아 사기가 높은 우크라이나군과 소모전이 지속되는 시나리오다. 러시아는 여전히 우월한 화력으로 주요 우크라이나 도시들을 포위하여 초토화함으로써 민간인의 피해가 증가하게 되고 러시아의 전쟁비용은 점점 높아지게 된다. 두 번째는, 확전 장기화이다. 러시아 민족주의인 신유라시아주의 배경 아래 옛 소련 연방 지역에 있어서 러시아의 패권을 주장하며 전선이 인접국가인 폴란드와 발트 3국까지 확대되는 시나리오이다. 이 시나리오는 러시아가 NATO국가를 공격하게 되고 전술핵무기와 생화학 무기 사용이 우려되는 최악의 시나리오이다. 마지막은 중립화를 통한 원만한 해결이다. 러시아의 전쟁지도부가 우크라이나 무장해제는 불가능하다는 사실을 깨닫고 더 이상의 물적·인적 손실을 최소화하기 위해 우크라이나의 중립화 결단에 따라 돈바스와 크림반도에서 영토문제를 절충하고 러시아 군대를 철수하는 시나리오이다. 가장 바람직한 시나리오는 우크라이나를 중립화하는 것이나 현재는 소모전이 지속되고 있다.¹⁾

세계 2위의 군사력을 보유한 러시아의 손쉬운 승리로 끝날 것 같았던 전쟁이 예상과는 다르게 장기전으로 흘러가고 있는 이유는 무엇일까? 우크라이나의 선전 이유를 살펴보면 지도자(볼로디미르 젤렌스키 대통령)의 리더십, 국민의 애국심, NATO를 중심으로 한 국제사회의 지원, 노후화된 소련군의 무기체계 및 작전지속지원 등 다양한 이유가 복합적으로 이뤄진 결과라고 할 수 있다. 여기에서 간과 할 수 없는 또 하나의 중요한 요소가 있는데 그것은 예비전력이다.²⁾ 현재 언론에서 보도되고 있는 우크라이나 시민들의 항전 모습은 예비전력의 힘을 바로 보여주고 있다.

1) 이상수, “우크라이나 사태, 소모전·확전 장기화·중립화 3가지 시나리오,” 『뉴스핌』 (2022. 4. 12.)

2) 양승봉, “우크라이나 사태를 통해 본 예비전력의 교훈,” 『국방일보』 (2022. 3. 21.)

<표 1> 우크라이나-러시아 군사력 비교

| 구 분 | 우크라이나(세계22위) | 러시아(세계2위) |
|-----|---|--|
| 인 구 | 4,392만 명 | 1억 4,172만 명 |
| 군사력 | 상비군 (육군 14.5만, 해군 11만, 공군 4.5만 등) | 90만 명 (육군 28만, 해군 15만, 공군 16.5만 등) |
| | 예비군 | 200만 명 |
| | 기 타 | 준군사조직 55만 명 |

출처 : 정보사령부. 『세계의 군사력』. 2021. p.293, p.329.

현재 우리나라는 국방개혁을 통해 예비전력 정예화를 추진중에 있다. 현재도 진행중인 우크라이나 사태에서 나타난 예비전력은 정예화를 추진하는 우리에게도 시사하는 바가 크다. 러시아 및 돈바스 지역의 친러 세력과 전쟁중인 우크라이나 사태는 남과 북으로 갈라져 있는 우리의 상황과도 유사하다고 할 수 있기 때문이다. 이번 사태에서 나타난 우크라이나 예비전력의 문제점을 분석하고 시사점과 교훈을 도출하여 예비전력 정예화에 기여하기 위해 연구를 진행하였다.

II. 우크라이나 역사와 사태의 배경

1. 우크라이나의 역사

러시아어로 우크라이나는 변경(borderland)이라는 의미의 보통명사다. 러시아 제국의 중심지인 페테르스부르크(레닌그라드)나 모스크바에서 보면 우크라이나 일대는 이민족과 대치하는 변경지역이었다. 우크라이나라는 이름이 처음 등장한 것은 1917년 2월 혁명 이후였다. 그러나 러시아 10월 혁명 이후 우크라이나는 소비에트 공화국에 편입되었다. 유엔에 가입은 되어 있었으나 1991년 소비에트 연방이 해체되기 전까지 지방 정부에 불과했다. 우크라이나가 독립국으로 존재한 기간은 러시아 혁명기의 4년과 1991년 독립 이후 30여 년에 불과하다. 이 객관적 사실은 블라디미르 푸틴을 비롯해 범러시아주의자들로 하여금 “우크라이나는 애초에 존재하지

않았던 나라”라고 주장하게 하는 근거가 된다.³⁾

동유럽에 있으며 러시아의 서남부와 국경을 맞대고 있는 우크라이나는 러시아와 역사적으로 뿌리가 같다. 882년 동슬라브 민족이 세운 최초의 국가인 키예프 공국에 우크라이나와 러시아가 모두 포함되었기 때문이다. 키예프 공국 멸망 후 각각 독립하였지만 우크라이나는 러시아에 직·간접적으로 지배를 받아왔다. 현재의 우크라이나가 있기까지의 역사에는 단연 이웃 나라 러시아를 빼놓을 수 없다. 폴란드의 침공을 받았던 1650년대에 처음으로 러시아의 통제를 받은 이후로, 강력한 이웃 러시아와 오랫동안 연관되어 왔다. 19세기까지 우크라이나 서부는 오스트리아-헝가리 제국의 지배를 받았지만 대부분의 지역은 러시아 제국의 일부가 되었다.

우크라이나는 1917년 러시아 혁명 시기에 다양한 독립 시도 끝에 소련 내 공화국이 되었고, 제2차 세계 대전 시기에는 영토가 약간 확대되었다. 완전한 독립은 1991년 소련의 해체와 함께 이루어졌지만, 대외 관계는 여전히 러시아 연방이 지배하고 있으며, 이는 우크라이나의 많은 소수 민족과 서부에 거주하는 사람들에게 영향을 미치고 있다.

2. 우크라이나 사태의 배경

구소련의 해체 후 비로써 우크라이나는 독립할 수 있었다. 이런 이유로 러시아는 우크라이나를 러시아의 일부로 인식하는 경향이 크다. 또한, 군사적으로 NATO 국가들과 러시아 사이에 위치하고 있어 러시아에 있어서 우크라이나는 지정학적으로 매우 중요한 국가이다.

『거대한 체스판』의 저자 즈비그뉴 브레진스키는 그의 저서에서 “러시아는 우크라이나 없이 유라시아의 제국이 될 수 없다. 탈냉전 이후 붕괴한 러시아가 제국 부활을 꾀한다면 우크라이나는 그 시발점이 될 것이라면서 미국은 이를 반드시 막아야 한다”⁴⁾고 역설하였는데 국제정치 안보 차원에서 우크라이나가 가지고 있는 중요성을 설명하고 있다. 지정학적으로 유라시아 중앙을 차지해야 패권국이 될 수 있다는 것이 정설이다. 우크라이나는 바로 그 대상국가다. 인구·영토·자원 3요소를 갖췄고, 유럽과 아시아주, 발트해와 흑해를 연결하는 교차로다. 러시아에게는 전략·안보·경제·역사·종교의 핵심지역이며, 미국의 입장에서 러시아의 ‘제국

3) 김현민, “우크라이나 역사 ①...러시아의 영토인가,” 『아틀라스 뉴스』 (2022. 2. 11.)

4) Z.브레진스키, 『거대한 체스판』 서울: 도서출판 삼인. 2000. p.70, p.163.

적 부활’을 견제할 급소다. 특히 러시아는 우크라이나와 역사적 정체성을 공유하며, 소련 붕괴 후에도 우크라이나를 자국의 세력권으로 간주했다. 친서방 국가로 선회하는 것을 안보위협으로 인식하고 있다.⁵⁾

그러나 불행하게도 러시아는 제국 부활을 꿈꾸며 우크라이나를 전쟁의 구렁텅이 속으로 끌어들이고 있다. 이번 우크라이나 사태의 배경을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우크라이나의 NATO 가입 시도이다. 러시아는 접경 지역인 우크라이나를 자국의 영향력에 두려고 하지만, 우크라이나는 국내 여론에 힘입어 반러 정책과 함께 EU, NATO 가입을 시도하고 있다. 러시아와 친러 세력들은 이를 굉장한 안보위협으로 받아들여 크림반도를 합병하고 돈바스 지역의 내전, 그리고 우크라이나 사태를 일으켰다. 둘째, 푸틴 러시아 대통령의 정치적 입장을 공고화하기 위함이다. 푸틴은 1999년부터 현재까지 총 18년을 장기집권하고 있다. 러시아 국민은 푸틴의 장기집권에 대해 반발감을 가지고 있다. 내부의 민심을 잠재우고 24년 5월에 있는 대선을 목적으로 현 상황을 만들었다. 셋째, 러시아의 공세적 방어전략이다. 러시아 중심으로부터 거리를 넓혀 완충지대를 확보하고자 하는 것이다, 2000년대 들어 러시아의 국력 회복과 함께 미·중 패권경쟁에서 상대적으로 소외되었던 러시아가 군사 강대국으로 부활하겠다는 전략이다. 마지막으로 유럽에 대한 러시아의 에너지 영향력 확대이다. 러시아는 유럽에 대부분 천연가스를 공급하는 나라이다. 유럽에서 차지하는 시장 점유율이 45%에 달한다. 특히, 독일의 경우에는 55%를 러시아 가스에 의존하고 있다. 러시아에서 유럽으로 가스를 공급하는 주요 수단은 천연가스관을 통해서다. 기존에 설치된 천연가스관은 우크라이나를 통과해 유럽으로 공급된다. 소련 시절에 설치된 가스관들 대부분은 우크라이나를 통해서 유럽으로 공급되기 때문에 우크라이나의 역할이 매우 중요하다. 그러나 우크라이나가 러시아의 영향력에서 벗어나게 될 경우 러시아의 유럽에 대한 에너지 지배력이 사라지기 때문이다.

이밖에도 우크라이나의 에너지, 광물, 농업 자산 등 풍부한 자원을 넣기 위한 것이 이 전쟁의 배경이라는 분석도 있다.⁶⁾

아테네 출신의 역사가이자 장군이었던 투키디데스는 그의 저서 『펠로폰네소스 전쟁사』에서 아테네와 스파르타의 전쟁에서 ‘투키디데스의 함정’이라는 용어를 사용하였다. 이 말의 의미는 급부상한 신흥 강대국이 기존의 세력 판도를 흔들면 결국, 양측의 무력충돌로 이어지게 된다는⁷⁾ 것이다. 기존의 패권국가인 러시아와

5) 박종수, “우크라이나 사태 배경, 과정, 전망과 시사점,” 『한반도평화연구원』 (2022. 2. 25.)

6) 강종훈, “러시아 침공 결정적 배경은 우크라 풍부한 자원,” 『연합뉴스』 (2022. 4. 29.)

7) 투키디데스, 『펠로폰네소스 전쟁사』, 경기 고양: 도서출판 숲, 2011.

NATO 가입을 통해 국력을 키우려고 하는 신흥국인 우크라이나의 충돌은 아테네와 스파르타의 충돌과 유사점이 많아 보인다.

III. 우크라이나의 예비전력

1. 우크라이나 예비군 현황

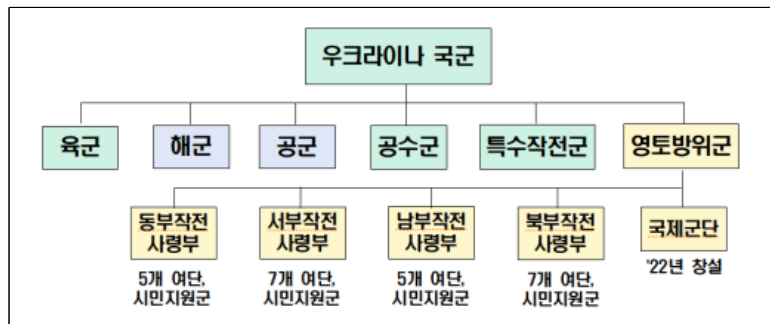
우크라이나 예비군 창설은 1991년 11월 4일 우크라이나 독립 선언 직후에 최고 라다⁸⁾의 감독하에 4.6만명 규모의 국민위병(National Guard of Ukraine, NGU)으로 창설되었다. 평시에는 내무부, 전시에는 국방부 통제를 받았다. 그러나 2000년 1월 11일 당시 우크라이나의 대통령 레오니드 쿠치마의 ‘비용 절감 운동’의 일환으로 해체되었고 내무군 일부만 유지하게 되었다. 2014년 유로마이단 혁명⁹⁾과 러시아의 크림 반도 강제 병합을 계기로 러시아와 군사적 적대관계로 돌아섬에 따라 향후 예상되는 러시아군의 침공을 막기 위한 목적으로 내무군을 바탕으로 8만명 규모의 영토방위군(Territorial Defense Forces, TDF)으로 재창설하였다. 창설 이후 돈바스 전쟁에 투입되어 친러 반군과의 전투에 참여했다. 주로 후방 전투를 담당하는 민병대의 역할을 했다. 2015년 이후 돈바스 내전이 소강기로 접어들면서 예비역으로 편성된 영토방위군의 소집과 훈련 규모는 축소되었다.

2021년 말 러시아의 침공 가능성이 커지자 우크라이나 정부는 기존 정규군만으로는 러시아군의 침공을 막아내기에는 역부족하다는 판단하에 예비군 전력인 영토방위군의 대폭 증강을 긴급히 추진했다. 2022년 1월 1일 의회는 영토방위군을 우크라이나군의 정식 군사 직제로 편성하는 법안을 통과시켰고, 이 법안이 국회를 통과한 당일 젤렌스키 대통령은 유리 할루슈킨 장군을 영토방위군 총사령관에 임명했다.

8) 우크라이나의 단원제 의회이다. 국민의 직접 선거를 통해 선출된 의원 450명(소선거구제로 선출된 225명, 비례대표제로 선출된 225명)으로 구성되며 의원의 임기는 5년이다. 청사는 키이우 중심가에 위치한 최고 라다 의사당에 있다.

9) 2013년 11월 21일 당시 우크라이나의 대통령이었던 빅토르 야누코비치가 당시 진행 중이던 EU 가입 논의를 전면 중단하고 친러 정책을 천명한 것에 반대하여 수도 키이우(키예프)를 포함한 서부 우크라이나를 중심으로 일어난 대대적 시위가 유로마이단 혁명의 시발점이다. 폭력이 동반된 정부의 강경진압과 이에 자극 받은 시위대의 봉기로 시위는 유혈사태로 격화되었다. 결국 시위대와 야권은 정권을 몰아내는데 성공하고 야누코비치를 탄핵한 후 새로운 친서방 과도정권을 수립하였다.

영토방위군은 각 지방마다 1개 연대, 수도 키이우에는 2개 여단을 편성하여 총 25개 향토 여단이 편성되었다. 또한, 우크라이나 국방부는 영토방위군의 예비역을 지휘하기 위해 11,000명(영토방위군 10,000명, 특수부대 1,000명) 규모의 직업 군인 부대를 추가 편성하였다. 러시아 침공이 임박했다는 관측에 따라 영토방위군은 매주 토요일 군사훈련을 실시하였으며 훈련 강도는 기초 군사훈련을 훨씬 뛰어넘어 공격 방어, 기습 공격, 건물 침투, 시가전 등에 대비한 다양한 전술을 배우고, 도시, 숲, 습지, 공장 등 다양한 장소에서 훈련을 진행하였다. 러시아의 침공이 임박한 2022년 2월 11일 우크라이나 국방부는 예비군 및 의용군 수를 150만명에서 200만으로 증가시켰다. 2022년 2월 27일 많은 외국인들이 우크라이나를 위해 싸우려고 자원입대를 희망하여 영토방위군의 지휘하에 외국인으로 구성된 국제군단인 우크라이나 국토방위 국제군단을 창설하여 현재에 이르고 있다.



[그림 1] 우크라이나 예비군 지휘체계

장비는 각 지역 여단별로 조금씩 차이를 보인다. 기동수단으로는 장갑차까지 보유하고 있는 여단도 있지만, 대부분은 일반 트럭 같은 차량을 보유하고 있다. 기본적으로 탄약이나 무기는 국가에서 지급한다. 하지만 나머지는 개인이 충당해야 하는지 사제장비들을 많이 휴대하고 있고 군복도 조금씩 다르다. 특히, SNS 등을 이용해 민간 후원도 적극적으로 받고 있다. 보유 장비와 언론 보도를 통해서 보는 우크라이나 예비군은 전력이 약하다고 볼수 있으나 8년간의 돈바스 전쟁으로 실전 경험이 풍부하며 우크라이나의 민병 조직의 경우에는 미국 그린베레의 훈련지도를 꾸준히 받아오는 등 상당한 전투력을 보유하고 있다고 평가되고 있다.¹⁰⁾

10) 나무위키(<https://namu.wiki/w우크라이나%국토방위군>), “우크라이나 국토방위군” (검색일 : 2022. 5. 6.)

2. 우크라이나 사태 주요 경과

위에서 언급한 바와 같이 2014년 러시아의 크림 반도 강제 병합과 우크라이나 동부 반군의 지원으로 양국은 적대적으로 돌아서게 되었다. 이후 우크라이나 동부지역의 돈바스를 중심으로 산발적인 전투가 진행되었다. 본격적으로 전쟁의 암운이 드리우기 시작한 것은 2021년 11월 러시아가 우크라이나 인접 지역에서 자주포 등 군 장비들을 이례적으로 움직이면서 시작되었다. 우크라이나 국방장관은 2021년 11월 2일 9만 명에 달하는 러시아 군대가 흑해는 물론 국경지대와 우크라이나 영토 점령지에 있다고 주장하였다.¹¹⁾ 이로 인해 양측의 군사적 긴장감은 높아졌다. 미 정보당국은 러시아의 우크라이나에 대한 공격을 2022년 초쯤으로 예상하는 등 전쟁이 2014년 크림반도 병합보다 더 큰 전쟁이 벌어질 수도 있다고 전망하였다.¹²⁾ 우크라이나 서쪽으로 접한 러시아는 서부 국경선 북부, 서부 및 크림반도의 남부에 15만 명이 넘는 병력을 석 달 넘게 집결시킨 뒤 2022년 2월 10일부터 우크라이나 북쪽의 벨라루스로 일부 병력을 이동해 합동 군사훈련을 실시했다. 미국과 나토는 러시아가 우크라이나를 침공하기 위해 병력을 집결시킨 것으로 판단하였으며 러시아는 우크라이나 동부의 돈바스 지방의 긴장이 높아지고 있다는 이유로 20일 종료 예정이던 합동 훈련을 연장하는 등 우크라이나 침공 우려가 증폭되었다.¹³⁾ 러시아 푸틴 대통령은 친러 반군세력이 장악한 지역인 우크라이나 동부 돈바스에 평화 유지를 명목으로 진입을 명령했으며, 이에 대응해 우크라이나는 2022년 2월 23일 친러 반군이 통제하고 있는 도네츠크와 루간스크주를 제외한 전역에 국가비상사태를 선포하였다. 이와는 별개로 우크라이나 당국은 러시아가 친러 분리주의 반군이 장악한 동부 돈바스 지역으로 군대를 파병 준비를 하자 18~60세 예비군을 소집하였다.¹⁴⁾ 2022년 2월 24일 새벽 러시아 푸틴 대통령은 대국민 담화를 통해 특별 군사 작전을 선포하고 공격을 개시하여 우크라이나 동부, 남부, 북부 3면에서 일제히 공격을 개시하였다.¹⁵⁾ 러시아의 대규모 침공에 직면한 우크라이나는 국가총동원령을 내리고 전시체제로 전환하였다.¹⁶⁾

11) 강영진, “러시아 우크라이나 인접해 군대 집결...예민해진 서방,” 『뉴시스』 (2021. 11. 5.)

12) 최서윤, “러, 내년 초 우크라이나 침공하나...美 당국 정보 포착,” 『뉴스1』 (2021. 11. 22.)

13) 김재영, “러시아 벨라루스의 합동훈련, 20일 안 끝내고 연장 실시,” 『뉴시스』 (2022. 2. 20.)

14) 유철중·최수호, “우크라, 국가비상사태 선포 예정...예비군도 소집,” 『연합뉴스』 (2022. 2. 23.)

15) 임효진, “러시아, 동·남·북 3면으로 공격...지상군도 진입,” 『서울신문』 (2022. 2. 24.)

16) 박용하, “우크라이나, 국가총동원령 선포,” 『경향신문』 (2022. 2. 25.)

3. 우크라이나 사태에서 나타난 우크라이나의 예비전력

현재도 진행 중인 우크라이나 사태와 관련하여 객관화할 수 있는 자료는 거의 없다. 현재 접할 수 있는 자료는 각종 언론을 통해서 보도되는 것들이다. 언론을 통해서 보도되는 우크라이나 예비전력과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위협에 대응하기 위한 적정규모의 예비군 보유이다. 1991년 독립 당시 우크라이나의 재래식 군사력은 유럽에서 최강이었다. 당시 총 병력 78만명, 전차 6500대, 장갑차량 7000대, 화포 7200문, 항공기 2000대 등을 보유했다.¹⁷⁾ 그러나 2000년대 들어서 비용절감운동과 오렌지 혁명으로 단순하게 군대 규모를 줄이는데만 집중하였다. 2014년 크림반도 위기사 영토방위군을 재창설하는 등 위기에 대응하였으나 2015년 이후 소강상태에 접어들자 소집과 훈련 규모 등을 축소하였고 2021년 12월 러시아 침공 가능성에 따라서 예비군 규모를 증강하였다. 현존하는 위협과 미래의 적 위협에 대응하기 위한 적정규모의 예비군에 관한 판단과 그에 맞는 예비군 보유가 필요하다.

둘째, 국가위기사 적시적인 동원령 선포시기에 대한 판단이 필요하다. 2022년 2월 20일 종료 예정이던 합동훈련을 연장시키는 등 전운이 감돌았지만 당사자 또는 동맹국간의 협의, 중재 가능성 등으로 전쟁 가능성을 낮게 판단하여 전쟁입박 징후 이후 4일이 경과 후에 총동원령을 선포하였다. 총동원령 선포 지연으로 전쟁준비시간이 부족하였다. 특히, 주민이동, 동원응소, 병력이동 등으로 전장순환통제가 제한되는 등 국가비상사태와 총동원령 동시 선포로 사회혼란이 가중되었다. 또한, 영토방위군의 경우 부대배치와 무기, 탄약확보, 시설공사 등이 완료되지 않은 가운데 총동원령이 선포되어 초기에 많은 혼란이 발생하였다.

셋째, 동원령 선포 및 전파·홍보 시 다양한 언론을 활용해야 한다. 우크라이나는 중앙매체를 통해서 대통령 대국민 담화를 발표하고 국가비상사태와 총동원령을 선포하였다. 각종 인터넷 소셜미디어(Twitter, Facebook, You-tube)를 적극적으로 활용하여 전쟁관련주요 조치를 전파하고 전장 상황을 업데이트했다. 전 세계에서 파견된 중군기자들이 현지에서 생중계하는 등 적극적으로 언론을 활용하여 전 세계가 우크라이나를 지지하는데 기여하였다.

넷째, 예비군에 대한 사전 준비가 필요하다. 우크라이나는 무기와 탄약을 보관할 수 있는 시설, 탄약고 등이 부족하며 무기를 제대로 분배할 수 있는 시스템이 아직

17) 방종관, “30년 전 유럽 최강이었는데…우크라 군 몰락이 한국에 준 교훈,” 『중앙일보』 (2022. 2. 23.)

제대로 갖추어져 있지 않았다. 특히, 예비군용 무기와 탄약의 부족으로 예비군 동원 후 교육훈련, 전투준비에 많은 제한 사항이 발생하였다. 부족한 총기는 목제 총기를 활용하여 교육훈련을 실시하였다. 그러나 예비군 숙영시설 대부분을 지하 방공호를 활용하여 비좁고 비위생적이었으나 방호에는 적합하였다.

다섯째, 현대전에 맞는 장비와 무기의 보급이다. 압도적인 전력의 차이에도 불구하고 우크라이나가 선전하고 있는 이유 중의 하나는 미국을 중심으로 한 NATO에서 적절한 무기의 보급이 이루어지고 있기 때문이다. 대전차 미사일, 무인 드론 등이 위력을 발휘하고 있다. 우크라이나 국민들의 항전의지와 적절한 무기 보급은 우크라이나가 군사강국 러시아와 맞서 싸울 수 있는 이유이다.

여섯째, 예비군 자원관리와 교육훈련이다. 우크라이나 예비군은 18~60세 남자로서 주중에는 생업, 주말에는 군사훈련을 시행한다. 예비군은 지역내 거주하며 전면전 발생시 거주지역이 아닌 전국으로 전환이 가능하다. 또한, 2022년 1월부터 예비군 지휘통제 및 교육훈련을 위한 1만명 규모의 직업군인부대를 편성하였다. 시민지원군은 영토방위군의 작전통제를 받지만, 중대범죄자 또는 전과2범 이상은 제외하는 등 부적격자를 선별하고 있다. 우크라이나 예비군들의 복장과 장비는 현역과 동일한 수준이다. 다만 일부 전투복의 경우 통일되지 않고 색상과 무늬가 상이한 경우가 있다. 개인화기의 경우 예비군 수보다 부족하고 보유하고 있는 개인화기는 소련과 NATO의 영향으로 종류가 다양하여 보급 및 정비시 일부 제한사항이 발생할 수 있다.

일곱째, 민간 자원에 대한 관리가 필요하다. 우크라이나 시민지원군의 적극적인 전쟁 참여는 군사작전에 크게 기여하였다. 전쟁 개시후 각종 전투에 참가하여 영토방위군을 직접지원하였다. 특히, 화염병 제작, 바리케이트 설치, 위장막 제작 등으로 군사작전에 기여하였다. 그러나, 시민지원군의 경우 방호장비 지급 제한으로 많은 인명피해가 발생하기도 하였으며 군사작전의 제한 요소로 작용할 가능성도 상존한다. 부대 이동 및 기동시 교통통제소요가 발생할 수 있으며 작전보안에 취약할 수도 있기 때문이다.

우크라이나 사태를 통한 예비전력과 관련된 사항을 살펴보았다. 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존하고 있다. 그러나 분명한 것은 지금 이 시간에도 군사강국 러시아와 맞설수 있는 힘 중의 하나는 예비전력이라는 것을 부인할 수 없을 것이다. 국방개혁을 통해서 예비전력 정예화를 추진중인 우리는 우크라이나 사태를 타산지석 삼아서 강점은 더욱 살리고 약점을 보완하는 등 노력을 해야한다.

IV. 우리나라 예비전력에 주는 시사점

1. 적절한 예비전력 보유

우리나라 최초의 예비군은 1948년 8월 정부 수립 직후 국군의 예비병력 확보 목적으로 창설되었던 호국군이다. 호국군의 규모가 점차 증강되어 1949년 1월 2만여 명에 달하였으나 1949년 8월 병역법이 제정, 공포되어 호국군은 폐지되었다. 국민방위군은 1950년 12월 국민방위군설치법에 따라서 제2국민병역 해당자인 만 17세 이상 40세 미만의 장정으로 조직되었다. 6·25전쟁 때 정부는 중공군의 개입으로 전세가 불리해지자 이를 타개하기 위하여 약 50만 명으로 확대하였으나 국민방위군사건이 발생하여 1951년 5월에 해체하였다.¹⁸⁾ 1968년 1·21사태를 계기로 그해 약 200만의 향토예비군을 창설하여 현재에 이르고 있다. 86년 480만 명을 정점으로 인구감소와 연차조정에 따라서 예비군 자원수가 줄어들어 22년 246만 명으로 감소되었으며¹⁹⁾ 이러한 추세를 유지시 30년에는 206만 명이 될 것으로 예상된다.²⁰⁾

<표 2> 예비군 자원 현황

| 구 분 | 1968년 | 1986년 | 2000년 | 2022년 | 2030년 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 인원(만명) | 205 | 483.2 | 295.6 | 246.5 | 206.7 |

현재 국방개혁으로 인한 병력 감축이 추진되고 있다. 군의 상비병력 규모는 군구조 개편과 연계하여 2022년까지 50만 명으로 단계적 감축을 추진하고 있어 양적 부대구조에서 질적 부대구조로의 개선이 요구되고 있다. 이런 가운데 예비전력의 중요성은 더욱 중요해지고 있다. 미래의 적 위협에 대응하기 위한 적정규모의 예비군 소요 및 정예화를 위한 검토가 필요하다. 부대확장, 손실보충, 후방지역 지역방위작전 소요로 구분하여 산정하며 국방개혁과 연계된 예비전력 정예화 계획에 따라서 편성조정도 필요하다. 특히, 지역예비군의 경우 자원관리 위주로 비정형화 되어 있었는데 이것을 작전소요에 기초한 표준화된 예비군 편성을 통해 적정 규모의 예비

18) 네이버 지식백과(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=40942&categoryId=31748>). “국민방위군” (검색일: 2022. 5. 10.)

19) 국방부, 『예비군 50년사』, 서울: 국방부, 2018. pp.102-104.

20) 육군본부, 『예비전력 비전 2030』. 계룡: 육군본부. 2019. p.3장-14-4.

군 규모가 판단되어야 한다. 부대를 해체하고 축소하기는 비교적 쉬우나, 새로운 예비전력 창출에는 훨씬 많은 예산과 시간, 노력이 필요하기 때문이다.

2. 신속한 동원령 선포와 전파 및 홍보체계 개선

우크라이나 사태에서 보듯이 총동원령 선포 지연으로 초기 전쟁 준비시간이 부족하였고 이에 따라서 큰 혼란을 겪은 것을 상기할 때 국가위기시 적시적인 군·정부의 비상사태 심의 및 선포시기에 대한 조기 판단이 필요하다. 한반도에서 예상되는 북한의 공격양상은 미사일, 장사정포 등 다양한 비대칭전력에 의한 불시 기습공격 등의 가능성이 높아 국가위기시 비상사태를 심의하고 선포할 때 그 시기를 판단하는 것은 매우 어려울 것으로 보인다. 주요 사태 격상시 선포시기를 놓치지 않도록 많은 고민이 필요할 것이다.

특히, 부분동원 효용성에 대한 재검토가 필요하다. 부분동원은 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)에 의해 동원이 된다. 이 법은 전시법으로 평시 국지도발 등 다양한 국가위기 상황 발생 시 효과적으로 대처하기에 적시성이 떨어지며 국회가 회기 중이 아니면 전시법으로 부분동원을 할 수 없다. 현 작계상 북한의 공격지후 임박 경보시간(00시간)을 고려할 때 부분동원 효용성에 대한 재검토가 필요하다. 합참에서 판단한 부분동원 선포소요 시간은 건의에서 심의를 거쳐 재가는 3일 이상이 소요되는 것으로 판단하고 있다. 북한의 침략 임박 경보시간(00시간 이내) 고려시 부분동원령 선포 후 총 동원령은 00시간내 선포될 것으로 판단됨에 따라 부분동원의 효용성에 대해 검토가 필요하다. 부분동원령 선포후 동원 응소 중에 총동원령 선포가 예상되기 때문이다. 이에 따라서 부분동원을 신속하게 위해 통합방위법과 연계한 평시법화가 필요하다.

동원령 선포 및 전파·홍보에 대한 적절성 검토와 다양화도 필요하다. 기존 홍보매체인 TV, 기동홍보반, 지자체 게시판 등이 과연 전시에 활용 가능한 것인지 검토할 필요가 있다. 이번 우크라이나 사태시에도 인터넷, 휴대전화 등이 계속 사용되었다. 특히, 미국의 민간 인공위성이 있었기 때문에 가능했다. 국가 비상상황에도 인공위성을 사용할 수 있도록 대책을 마련해야 하며 경보전파, 상황 공유, 동원 응소 독려 등이 가능한 각종 앱 개발과 SNS 등을 활용한 홍보 준비 등이 필요하다.

3. 예비군 운용 개념 변화

우크라이나는 개전 초 러시아 공군의 폭격과 미사일 공격 등으로 많은 피해를 입었다. 예비군 시설에도 집중되었으나 예비군 숙영시설 대부분이 지하 방공호 시설로 되어 있어 생존성을 보장받을 수 있었다. 우리의 경우 동원예비군의 집결지 대부분은 공설운동장, 학교시설 등 대규모 인원이 모일 수 있는 노출된 장소로 계획되어 있어 북한의 미사일, 장사정포 공격에 취약하다. 실내시설, 지하시설 등을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

지역예비군의 경우 중요시설과 동원예비군 집결지 등의 방호 임무를 수행하고 있어 북한의 포탄과 미사일 공격에서 생존성을 보장 받을 수 있는 대책 마련이 필요하다. 이번 우크라이나 사태에서 보듯이 전투는 동부와 남부지역에서 집중적으로 이루어지고 있다. 우리나라에서 전쟁이 발생한다면 우크라이나와 마찬가지로 일정 지역에서 집중적으로 발생할 가능성이 있다. 지역예비군은 시·군·구 단위 운용을 원칙으로 하며 필요시 인접 시·군·구까지 전환하여 운용할 수 있다.²¹⁾ 상황을 고려하여 인접 시·도 나아가 전국적으로 확대하여 운용할 수 있도록 검토해야 한다. 또한 목진지, 검문소 운용, 기동타격대 위주의 운용에서 벗어나 적 공격양상과 자원감소, 도시화 등을 고려하여 예비군 기동타격대 위주의 운용 개념으로의 변경도 검토해야 한다.

4. 예비군 장비·물자 현대화

지역예비군의 물자·장비는 현역 수준에 버금가는 보급이 필요하다. 현역이 사용하던 물자의 대물림과 도태 장비 전환의 개념에서 탈피해야 한다. 예비전력을 상비군을 대체 할 수 있는 수준을 만들기 위해서 장비·물자 현대화는 반드시 필요하다.

예산의 한계와 임무의 중요도를 고려해서 지역예비군의 핵심인 기동대-전방지역 지역예비군을 우선적으로 장비·물자의 현대화를 추진해야 한다.

또한, 작전환경을 고려하여 전·후방지역 지역예비군 무기체계를 차등화해야 한다. 전방지역은 대전차화기(PZF-III, 현궁 등) 위주로 편성하고 후방지역은 감시 및 정찰·타격이 가능한 전력을 보급하는 것을 검토해야 한다. 후방지역의 작전지역 범위를 고려하여 기동전력도 보급해야 한다.

21) 합동참모본부, 『지역방위작전지침서』. 서울: 합동참모본부. 2019. p.1장 6-4.

북한의 초전 공격 양상 고려시 예비군의 생존성 보장 대책이 필요하다. 이와 관련하여 화생방 보호의, 방독면, 정화통 지급이 필요하다.

5. 예비군 교육훈련

우크라이나 예비군 훈련은 연 14일('14년~'15년)에서 연 3일('15년~'21년)로 줄었다가 러시아 위협이 높아지자 '21년 말부터 매주 토요일에 훈련을 하고 있다. 훈련과제는 사격, 행군, 건물침투, 시가전 등을 도시, 숲, 공장 등 다양한 지역에서 하고 있다. 특히, 전장상황을 고려해 대전차화기 운용, 저격수 운용를 집중적으로 숙달한다.

우리의 경우 동원예비군은 2박 3일, 지역예비군은 20시간을 교육받고 있으며 지난 2년여 간 코로나 19로 예비군훈련을 미 실시 하였다. 인터넷 소집 교육을 하였지만 충분하지 않다는 것은 누구나 아는 사실이다. 우크라이나 사태를 통해 예비전력의 중요성을 보았듯이 충분한 훈련시간이 보장되어야 전투력을 발휘할 수 있다.

훈련과제에 대한 적절성도 검토해야 한다. 대부분의 전투가 시가전으로 키이우, 마리우폴 등 도심지역에서 이루어지고 있다. 우리나라는 우크라이나와 비교시 도심지가 더욱 발달한 국가이다. 이에 맞는 훈련과제의 편성이 필요하다. 동시에 전장 상황에 맞는 대전차화기 운용 등의 과제도 검토해야 한다.

6. 민간자원 관리·활용 계획 발전

우크라이나 시민들도 시민지원군으로 적극적인 전투 참여를 통해 군사작전에 많은 기여를 하고 있다. 주요 도로상의 바리케이트 설치와 화염병 투척 등 우크라이나 항전 의지를 전 세계에 알리는 역할을 하고 있다.

민간자원 관리 활용 계획을 발전시켜야 한다. 민·관·군 합동 자원조사를 연 1회 이상 정례화 하며 자원 활용방안을 토의하고 계획을 발전시켜야 한다. 이와 더불어 지원예비군 운영개념도 발전시켜야 한다. 지원예비군은 18세이상 63세 이하 임무수행이 가능한 대한민국 국민으로 지원하는 인원 중에 선발토록 규정되어 있다.²²⁾ 현재 연차 초과된 예비군이 지원예비군으로 편성된 예비군 부대는 없다. 연차 초과

22) 『예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령』, 국방부 훈령 제2605호(2021. 12. 17), 제16조(지원대상).

자들을 지원예비군으로 활용해 운용할 수 있어야 한다. 이들의 임무는 전투보다 비 전투임무 즉, 전장순환통제, 장애물 설치 지원, 검문소 운용 지원 등 임무를 수행할 수 있도록 계획을 발전시켜야 한다. 동시에 법령, 보상 등이 뒷받침되어 자부심을 갖고 임무를 수행할 수 있어야 한다.

V. 결론

이번 사태를 계기로 세계 각국은 자국의 국방안보를 강화하고 있다. 중국과 갈등을 빚고 있는 대만은 예비군 훈련기간을 현행 5~7일에서 14일로 늘렸으며 훈련 대상자도 15년차로 확대하는 등 전력을 강화하고 있으며²³⁾ 폴란드는 국토안보법 입법을 통해 국방 예산을 확대하고 병력을 30만 명으로 늘리는 등 국방력 강화에 돌입했다. 특히 전차와 장갑차 등 무기 체계 현대화를 위해 한국과의 적극적인 방산 협력을 추진 하고 있다.²⁴⁾ 독일은 재무장을 선언하였다. 숄츠 총리는 국방비를 증액하고 최첨단 무기를 갖춘 연방군을 육성하겠다고 강조하였다.²⁵⁾ 100년간 중립국을 유지하던 북유럽의 스웨덴과 핀란드는 NATO 가입을 가속화 하는 등 국방안보를 강화하고 있다.²⁶⁾

반면 한국은 국방여건의 제한과 안보 불확실성에 대비하기 위해 평화와 번영의 대한민국을 힘으로 뒷받침하는 강한 군대 실현을 위해 국방개혁 2.0을 추진하고 있다. 이를 위해 병력감축에 따른 예비전력 내실화를 추진중에 있다. 그러나 예비전력 내실화 추진은 여러 가지 측면에서 비판을 받고 있다. 예비군 편성 연차 조정에 따르는 예비군 규모 축소, 동원훈련 기간 축소 및 보류제도 규정²⁷⁾, 예비전력 투입 예산 저조, 구형 장비·물자 사용에 따른 전투력 발휘 제한 등이다.²⁸⁾ 이는 예비전력

23) 김지산, “병역 4개월짜리 ‘당나라 부대’ 대만軍, 예비군 훈련시간 확대,” 『머니투데이』 (2021. 11. 15.)

24) 이승윤, “폴란드 "러시아 맞서 한국과 방산 협력 확대...피란민 문제 도움 절실",” 『YTN』 (2022. 3. 20.)

25) 손선홍, “푸틴이 재무장 금기시하던 독일을 깨웠다,” 『주간조선』 (2022. 4. 16.)

26) 박형수·임선영, “푸틴의 침공이 부른 역설, 스웨덴·핀란드 나토 가입 급물살,” 『중앙일보』 (2022. 4. 14.)

27) 김열수, “역대 정권의 군구조 분야 국방개혁: 평가와 대안,” 『신아세아』, 제25권 제4호, 신아시아연구소(2018), pp. 207-208.

28) 홍규덕, “국방개혁의 방향과 과제” 『군사논단』, 제100권 제1호, 한국군사학회(2020), pp. 419-420.

정예화 추진이 장기간 추진되었음에도 완수 시점도 명확하지 않고 이를 뒷받침해야 할 예산은 전력증강 사업이나 상비전력 전투력 향상에 뒷순위로 밀려 있기 때문이다.

이번 우크라이나 사태를 거울삼아 예비전력 내실화 추진을 재점검하고 미흡한 분야는 보완해야 한다. 첫째, 적정의 예비전력 확보가 필요하다. 안보환경과 북한의 능력을 고려한 예비군 규모가 판단이 되어야 한다. 둘째, 신속한 동원령 선포와 전과 및 홍보체계 개선이 이루어져야 한다. 북한의 공격징후 임박 시간과 부분동원 선포시 소요되는 시간을 고려하여야 한다. 아울러 인터넷, 휴대전화, 민간위성 활용 등 현재에 맞는 홍보 전과 수단을 준비해야 한다. 셋째, 예비군 운용 개념이 변화해야 한다. 예비군이 생존성을 보장 받을 수 있는 대책이 강구되어야 하며 지역예비군은 전국에서 운용이 될 수 있도록 규정 개정이 필요하다. 넷째, 예비군 장비·물자 현대화가 조속히 이루어져야 한다. 예비군 정예화를 위해 반드시 달성해야 할 과제이다. 동시에 북한의 공격양상을 고려하여 생존성을 보장받을 수 있는 화생방보호장비의 보급이 이루어져야겠다. 다섯째, 예비군 교육훈련이 개선되어야 한다. 과제 숙달과 망각주기를 고려한 예비군훈련 시간에 대한 판단이 필요하다. 훈련과제도 시가전, 대전차화기 운용 등 우크라이나 사태를 참고하여 과제를 도출하여야 한다. 여섯째, 민간자원 활용 체계를 발전시켜야 한다. 대한민국의 남자는 사격이 가능하다. 예비군연차 초과자는 전시특례법에 따라서 추가편성자원으로만 활용하고 있다. 이 자원들을 지원예비군으로 활용하여 국가위기상황시 장애물 설치, 전장순환통제 지원 등의 요원으로 활용할 수 있어야 한다.

강한 힘만이 국가를 지킬 수 있다. 군사력 최강이라고 평가받는 러시아와의 전쟁에서 우크라이나가 버티는 이유는 바로 강한 힘이고 그중 하나가 예비전력일 것이다. 말로만 예비전력 내실화, 정예화를 강조할 것이 아니라 법령개정과 적극적인 예산 투자 등을 통한 노력이 절실히 요구된다.

참고 자료

- 이상수, “우크라이나 사태, 소모전·확전 장기화·중립화 3가지 시나리오,” 『뉴스핌』 (2022. 4. 12.)
- 양승봉, “우크라이나 사태를 통해 본 예비전력의 교훈,” 『국방일보』 (2022. 3. 21.)
- 정보사령부, 『2021 세계의 군사력』 안양: 정보사령부.
- 김현민, “우크라이나 역사 ①...러시아의 영토인가,” 『아틀라스 뉴스』 (2022. 2. 11.)
- Z.브레진스키, 『거대한 체스판』 서울: 도서출판 삼인. 2000.
- 박종수, “우크라이나 사태 배경, 과정, 전망과 시사점,” 『한반도평화연구원』 (2022. 2. 25.)
- 강중훈, “러시아 침공 결정적 배경은 우크라 풍부한 자원,” 『연합뉴스』 (2022. 4. 29.)
- 투퀴디데스, 『펠로폰네소스 전쟁사』, 경기 고양: 도서출판 숲. 2011.
- 나무위키(<https://namu.wiki/w/우크라이나%국토방위군>), “우크라이나 국토방위군” (검색일 : 2022. 5. 6.)
- 강영진, “러시아 우크라이나 인접해 군대 집결,,,예민해진 서방,” 『뉴시스』 (2021. 11. 5.)
- 최서운, “러, 내년 초 우크라이나 침공하나... 美시 당국 정보 포착,” 『뉴스1』 (2021. 11. 22.)
- 김재영, “러시아 벨라루스의 합동훈련, 20일 안 끝내고 연장 실시,” 『뉴시스』 (2022. 2. 20.)
- 유철중·최수호, “우크라, 국가비상사태 선포 예정...예비군도 소집,” 『연합뉴스』 (2022. 2. 23.)
- 임효진, “러시아, 동·남·북 3면으로 공격...지상군도 진입,” 『서울신문』 (2022. 2. 24.)
- 박용하, “우크라이나, 국가총동원령 선포,” 『경향신문』 (2022. 2. 25.)
- 방중관, “30년 전 유럽 최강이었는데...우크라 군 몰락이 한국에 준 교훈,” 『중앙일보』 (2022. 2. 23.)
- 네이버 지식백과(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=40942&categoryId=31748>). “국민방위군” (검색일: 2022. 5. 10.)

- 국방부, 『예비군 50년사』, 서울: 국방부, 2018.
- 육군본부, 『예비전력 비전 2030』, 계룡: 육군본부, 2018.
- 국방부, 『예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령』, 국방부 훈령 제2605호(2021. 12. 17.)
- 합동참모본부, 『지역방위작전지침서』, 서울: 합동참모본부, 2019.
- 김지산, “병역 4개월짜리 ‘당나라 부대’ 대만軍, 예비군 훈련시간 확대,” 『머니투데이』 (2021. 11. 15.)
- 이승윤, “폴란드 "러시아 맞서 한국과 방산 협력 확대...피란민 문제 도움 절실,” 『YTN』 (2022. 3. 20.)
- 손선홍, “푸틴이 재무장 금기시하던 독일을 깨웠다,” 『주간조선』 (2022. 4. 16.)
- 박형수·임선영, “푸틴의 침공이 부른 역설, 스웨덴·핀란드 나토 가입 급물살,” 『중앙일보』 (2022. 4. 14.)
- 김열수, “역대 정권의 군구조 분야 국방개혁: 평가와 대안,” 『신아세아』, 제25권 제4호, 신아시아연구소(2018)
- 홍규덕, “국방개혁의 방향과 과제,” 『군사논단』, 제100권 제1호, 한국군사학회 (2020)

| 저자소개 |

양승봉 | 국방대학교 예비전력연구센터 연구원



원광대학교 군사학 박사과정 중에 있으며, 현재 국방대학교 예비전력연구센터 비상대비연구원으로 재직 중이다.

주요 논문으로 “미래 안보환경 변화를 고려한 지역예비군 최적화 방안에 관한 연구”, 예비전력 분야 연구 및 교육역량 확대방안에 관한 연구” 등이 있다.

동원전력의 실효성 제고 방안

- 동원 관계법령 개정을 중심으로 -

권 삼 (前 동원전력사령관)

I. 서 론

II. 동원전력의 역할과 효율성

III. 동원전력의 실효성 제고를 위한 법령 정비

IV. 결 론

1. 서론

‘상비전력 감축에 따른 동원전력의 중요성이 날로 증대될 것이다’ 라는 말을 들어 온 지가 벌써 20여 년이 지난 듯하다. 인구 급감에 따른 입영대상자 감소, 국방개혁에 의한 첨단장비 전력화로 인한 병력 및 부대 감축, 상비전력 전력운영비 급증 등 상비전력 운영 및 유지에 대한 부담이 날로 증대되어 동원전력의 역할 변화와 이에 따른 국방동원에 대한 새로운 인식과 동원전력에 대한 실질적인 전력화의 필요성은 새삼 강조할 필요가 없다. 전력형성에 있어 동원전력 위상은 지금보다 훨씬 비중이 커질 것이다.¹⁾ 미래에도 필요충분한 상비군을 평시에 모두 완비해 놓을 수는 없기 때문에, 그 부족분에 대해서는 동원전력을 유지해야 할 것이며, 이를 시행하기 위한 동원제도 또한 좀 더 세밀한 준비와 보완이 필요하다. 동원의 준비와 보완은 국민의 올바른 인식과 적극적인 참여가 없으면 불가능한 일이다. 그러나 현실은 국방동원에 대한 인식의 부족, 국민의 지지와 공감대 형성 부족, 동원부대의 장비 노후화와 보유율 저조, 현행업무 위주의 조직 운영, 상비전력 위주의 예산 편성 등 실질적인 변화는 거의 찾아볼 수 없는 실정이다.

러시아와 우크라이나 전쟁에서 보듯이 우크라이나 예비군은 20만이 영토예비군과 90만의 시민지원군으로 편성되어 있다. 우크라이나는 전쟁의 위험성을 예상하여 예비군들의 훈련을 연 3일에서 매주 토요일에 시행하면서 훈련을 위한 상근·비상근 예비군을 '21년 12월에 1만 명 편성하였다. 또한, 영토방위군을 국방부 직제에 편성하기 위한 법령을 '22년 1월에 통과시켜 동·서·남·북부 작전사령부에 총 24개 여단을 편성하였으며, 2월 24일 전쟁이 발발하였다. 역사적으로도 제1차 세계대전 중 또는 이후 참전국들은 국가동원에 관한 입법을 통해 계획된 동원을 시행하였다.

따라서 본 연구에서는 최근 국방환경변화에 따른 국방동원의 역할과 효율성을 제시하고, 국방동원의 실효성 제고를 위한 주요 업무 중 법령의 뒷받침이 무엇보다도 중요하다는 인식하에 동원관계 법령을 중심으로 한 동원전력 실효성 제고 방안을 제시하고자 한다.²⁾

1) 전시 동원전력에 대한 의존도는 약 66%임. 병력 100여만 명, 산업동원 600여만 톤, 차량 15만여 대, 건설기계 2만여 대 등이다. 현존 전력만으로는 전쟁수행이 제한됨을 보여주는 대표적인 분석값이다.

2) 제1차 세계대전 중 영국은 국토방위법(1914.8, 모든 자원의 통제 및 전쟁을 하는데 사용 가능 보장), 주민등록법(1915.7, 전쟁에 가용한 인력 등록), 전쟁물자법(1915.7, 전쟁을 하는데 필요한 물자생산을 위한 조치 보장)을 제정하였으며, 미국은 국가방위법(1916.6, 주방위군, ROTC 등의 조직), 선택복무법(1917.5, 유럽전선에 파병할 병력 동원 모집)을 제정하였다. 제2차 세계대전 중 영국은 국민병역법(1941.2, 남녀 군 복무 및 노무인력 등의 동원), 방위비상권법(1939.8, 정부가 전

II. 동원전력의 역할과 효율성

1. 국방동원의 환경 변화

국방동원의 환경은 여러 가지 변화요소가 있다. 인구 급감에 따른 병역자원 감소로 인한 상비병력 규모는 감소할 것이며, 이에 따라 예비군 규모도 크게 감소할 것이다. 국방과학기술의 발달로 인한 첨단무기와 고가장비의 도입 및 운용으로 인해 장비 및 무기 운영유지비가 급증할 것이며, 포괄적인 안보위협이 급증으로 인해 전통적인 안보위기뿐만 아니라 비전통적인 재난위기 상황에도 국방대응체제에 대한 요구가 증가할 것이다. 또한, 국가 총력방위체제 개념의 중요성이 부각될 것이다. 이는 1973년 미국의 총력전 정책이 계기가 되어 세계 각국이 예비군제도를 효율적으로 발전시켜 나가고 있으며 그 효율성을 수차례 전쟁을 통해 입증하고 있다. 그러나, 무엇보다도 동원에 대한 인식의 문제가 점차 크게 대두될 것이다. 현재도 동원에 대한 부정적인 인식과 안보의식의 저하로 인한 유사시 동원 응소율에 대한 전망이 점차 낮아질 것으로 보고 있다. 이러한 여러 가지 동원환경의 변화를 동원체제 발전의 주요한 변수로 활용할 수 있는 정책적인 마인드가 필요할 것이다.

먼저, 인구 급감에 따른 병역자원 감소로 인한 영향을 살펴보면, 미래 국방인력 운용은 현역, 예비군, 민간인력을 대상으로 총체적인 인력관리를 통해 가능할 것이다. 국방개혁 2.0의 국방인력 구조 개편 계획은 2022년을 목표로 한다. 계획에 의하면 상비병력은 50만 명대로 감축된다. 비전투 직위를 중심으로 한 민간인력 규모는 확대될 것이다. 이러한 국방개혁 2.0에서 목표하는 인력구조는 2030년대 초반까지는 유효할 것으로 전망된다. 통계청의 장래인구추계를 참고하여 현역판정비율을 90%로 가정했을 때 2036년을 기점으로 현역가용자원 숫자는 감소세로 전환된다. 2021년 기준 연간 현역가용자원은 28만명에서 2040년 13만 명으로 급감하게 된다. 현재의 병역제도와 국방인력 관리 시스템에서 2030년대 이후 현역자원은 소요 대비 충원이 불가능해질 것으로 예상된다.³⁾ 현재의 인력관리는 평시 군인 중심의 정원관리와 병력충원에 맞춰져 있는데, 미래 상비병력 축소, 민간인력 확대, 예비군

쟁을 수행할 있도록 권한 부여)을 제정하였으며, 미국은 전략물자비축법(1939.7, 국가비상시 대비 전략물자 비축)을 제정, 일본은 국민의용병역법(1945.6, 15~60세의 남자, 17~40세의 여자 동원, 병역의무 부과), 전시긴급조치법(1945.6, 국가위기 극복을 위하여 필요 시 정부가 다른 법령에 의하지 않고 필요한 명령 실행)을 제정하였다.

3) 한국국방연구원, “2022 국방정책 환경 전망” (서울 : 한국국방연구원, 2021) pp.65-67.

역할 확대에 부합한 인력관리 체계로의 발전이 요망된다. 병역제도에 대한 다양한 검토와 예비군의 운용에 대한 정책적 논의와 고민이 필요한 것이다.

다음은 경제적인 군사력 유지 관련 사항으로, 고가의 첨단무기에 대한 운영유지비의 문제이다. 무기체계는 획득 이후 장기간 이루어지는 운영유지에 많은 비용이 소요되어 국방비에 큰 영향을 미치고 있다. 운영유지비는 운영비(연료비, 탄약비, 운영요원비)와 유지비(장비유지비, 성능개량비, 정비요원비), 지원비(지원장비유지비, 지원요원비, 부대운영비, 교육비 등)으로 구성된다. 고가의 첨단장비일수록 정비비와 유지비는 지속 증가할 것이며, 상비병력의 감축으로 인해 고가의 국내·외 주정비비가 급증할 것이다. 총수명관리 체계를 구축하고 운영유지비 산정 기준을 재정립하는 등 많은 노력을 하고 있으나, 이와 관련된 예산은 신규 무기체계 획득 예산만큼이나 부담이 되고 있고, 지속될 전망이다. 이와 관련하여 동원단계 조정과 함께 개전초 산업동원 능력을 제고시키는 방안, 비축제도의 효율화를 통해 운영유지비의 절감효과를 모색해 볼 필요가 있다.

세 번째, 포괄적 안보위협에 대한 국방대응체제의 필요성이 더욱 강하게 요구될 것이다. 국가위기관리 기본지침상에도 위기를 안보위기와 재난위기로 구분하고 있듯이 전통적인 안보위협뿐만 아니라 비전통적 위협인 재난 등의 위기 시에도 국방조직의 역할이 확대될 것이다. 체제보장은 크게 인력과 장비로 이루어져야 할 것이다. 국방인력구조의 변화과정을 예상해 볼 때, 상비병력뿐만 아니라 예비군을 활용할 수 있는 방안을 다각적으로 모색하고 예비군을 평시에 동원할 수 있도록 법적인 대책을 강화시켜야 한다. 더 나아가 우리나라 국력의 신장에 따라 국제적인 기여도가 점증하고 있어국제평화유지 활동, 전구단위 연합훈련, 국가간 국방협력, 전후복구지원 등 다양한 활동에 대한 파병시 군사대비태세를 유지하기 위해 현존전력인 상비전력을 본국에 최대한 보유하면서 상비병력과 예비군을 편조하여 부대를 파견하는 등의 대안이 필요할 것이다.

네 번째, 국가 총력방위체제가 지속 유지되어야 하고, 발전되어야 한다. 1973년 미국의 총체전력 정책이 발전되어 현재의 미국 예비군제도가 유지되고 있다. 미국의 예비군은 현역과 동반전력으로서 전시의 임무수행은 물론, 평시의 주요 작전을 수행하고 있다. 우리나라도 국가 총력방위체제 개념을 적용하여 국방부 및 합참의 주요 문서에 총체전력을 형성하기 위한 많은 정책이 제시되어 있으며, 그 중 동원전력의 중요성이 부각되어 있다. 그러나 대한민국의 예비군제도는 미국의 총체전력

정책 이전의 개념과 유사한 상태에 머물러 있다. 1993년 법개정⁴⁾을 통해 새로 도입된 예비군 개념은 상비군의 보조전력 개념에서 동반자개념으로 전환하고자 하였으며, 그 바탕은 상비군과 예비군이 동반자의 역할을 하도록 하는 총체전력과 전력배합⁵⁾의 개념에 입각하고 있다.

이는 우수하고 강력한 예비군의 건설을 전제로 하는 것이었으며, 예비군에 대한 교육훈련의 강화와 실전과 유사한 동원훈련을 필요로 했던 것이다. 그러나 법 개정 이후 예비군의 규모도 줄어 들고, 교육훈련의 강도나 일수도 약해지거나 줄어들⁶⁾는 실정이다. 최근에는 육군 동원전력사령부 창설, 비상근예비군제도 법제화 등 동원전력에 대한 관심과 개선 노력은 일부 있으나, 국방개혁 추진에 따라 많은 부대가 통·폐합되거나 상비병력의 감축이 현실화되고 있는 시점에서 국가 총력방위 체제 개념에 입각한 정부차원의 국가동원체제의 발전과 함께 국방동원체제의 효율성 제고 노력이 필요하며, 전방지역에 배치된 군단 및 사단급 부대의 평시 부대편성을 조정과 동원사단, 동원지원단 등 동원위주부대⁷⁾의 상비군 수준의 실질적인 전력화가 그 어느 때보다도 절실하다.

다섯 째, 산업 및 과학기술의 발전으로 인해 최첨단 무기체계에 의한 전쟁양상이 예상되므로 인적·물적 동원대상이 다양화될 것이며, 이에 따른 동원소요 및 대상 인력 및 품목 산정, 적시적인 동원속도 보장을 위한 동원체제의 고도화가 요망된다. 현재의 국방동원체제에서 동원소요 산정은 주로 병력 및 장비 편제표를 기준으로 산정하고 있으며, 특수한 임무에 필요한 기술에 대해서는 자격을 보유한 기술인력을 동원하여 임무를 수행하도록 하고 있다. 상용기술의 발달과 첨단 상용장비의 보유량 증가 현상을 인식하여 이를 동원체제를 통해 유사시 활용하는 정책을 고려해야 한다. 부대별 장비편제표에 준해 유사한 장비를 동원소요에 반영하는 방식의 물자동원체제에서 과감히 전환하여 부대별 임무수행에 필요한 상용장비를 동원지정

4) 예비군편성을 33세까지에서 전역 후 8년 차까지로 개정(1993년 기준 413만 명→320만 명으로 감축), 지역방위 임무보다 전면전도발시 임무에 더 비중을 두게 되는 전환점이 되었음.

5) 전력배합이란 평상시 적정수준의 상비군을 유지하고, 유사시 신속반응전력을 유지하면서, 유사시 부대재편의 부담을 최소화하도록 평시에 배합편성하여 유지하는 것을 말한다. 부대배합법, 단위배합법, 기간편성법, 손실보충법이 있다.

6) 1992년 1월 1일부로 4박5일에서 3박4일로 감소, 1994년 1월 1일부로 3박4일에서 2박3일로 감소, 1999년도부터 3박4일, 2004년도부터 2박3일로 조정.

7) 육군의 동원전력사령부 예비부대로 평시 편성률이 10% 미만인 부대를 통상적으로 지칭한다. 주로 동원사단, 동원지원단(동원보충대대) 등을 말한다.

하여 유사시 활용할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

끝으로, 동원에 대한 국민, 정부기관, 국방정책결정자, 군인들의 인식의 문제이다. 이는 국가총력방위 수행의 중요한 기능⁸⁾인 국가동원에 대한 문제이므로 매우 중요한 문제라 하겠다. 국가안보 문제를 정치적인 이슈로 만들어 점차 국가 총력방위체제에 대한 국민들의 인식마저도 무관심하거나 잊혀지게 하는 추세이다. 또한, 정부의 국방정책에 대한 국민들의 신인도나 안보의식 조사결과에서도 부정적인 결과를 볼 수 있다. 국민의지는 국가총력전 수행의 근간이 된다. 지도자는 리더십을 발휘하여 국민의지를 결집시켜 전 국민이 전쟁목적에 공감하고 전쟁목적을 달성하는데 자발적으로 참여하게 함으로써 전쟁에서 승리할 수 있도록 해야 한다. 이러한 국민의지가 전시에 결집될 수 있는 것은 평시 국가 비상대비업무에 대한 국민들의 이해와 공감, 국가동원절차에 대한 이해와 동원령에 대비하여 실시하는 예비군훈련 참여에 대한 예비군들의 의지와 국민들의 성원이 중요하다. 국가동원에 대한 정부부처의 소극적인 업무행태도 유사시 국가의 자원동원이 원활하게 이행될지를 가늠하는 기준이 될 것이다. 또한, 국방부를 중심으로 한 국방정책결정자들과 평시 동원훈련과 유사시 부대 증편 및 창설계획 업무를 담당하고 있는 현역간부들의 상비전력 위주의 정책추진으로 인하여 누적되고 있는 동원정책에 대한 이해와 관심이 저조한 사실도 인정해야 하는 문제이다. 병력동원 위주의 동원훈련에 대한 예비군들의 참여의지 제고와 정부차원의 국가 비상대비업무와 동원절차 및 보상 등에 대한 대국민 홍보, 국가동원령에 대비한 물자동원 훈련인 충무훈련에 대한 공감대 확산과 대상 지역과 자원의 확대 등을 통한 자원관리 소관 정부 부처의 동원에 대한 이해와 인식전환 등의 노력이 필요하다.

8) 합동참모본부 합동교범 『군사기본교리』에서는 국가총력방위 수행 기능을 국가동원, 군사작전, 인·관·군·경 통합방위, 비상대비자원관리와 재난 및 안전관리로 제시하고 있다.

2. 동원전력의 역할 재정립

동원의 개념은 전쟁 양상 변화에 따라 발전되면서 확장되어 왔다. 군사작전 지원을 위한 순수 군사분야뿐만 아니라 국가의 전 분야에 이르기까지 포괄적으로 확대되어, 1·2차 세계대전을 겪으면서 동원의 필요성을 인식하게 되었으며 미국의 총체전력 정책(Total Force Policy)의 도입을 계기로 각 국가별로 국가 총력전 개념을 발전시켜 더욱 조직적이고 체계적인 국가 동원체제가 정립되어져 왔다.

앞으로도 정치, 경제, 사회, 문화, 과학기술의 발달로 인해 전쟁 양상도 크게 변화할 것으로 전망되므로 동원의 새로운 역할에 대한 재정립이 필요할 것이다. 국가 및 국방동원의 개념도 많은 변화가 필요하고 이에 따라 동원체제도 변화해야 할 것이다. 결국 각 국가별 처한 상황에 따라 적절한 동원전략과 동원체제, 이를 구현하기 위한 정부 부처 간 보다 더 유기적인 협조와 동원자원 개발 및 관리가 무엇보다 중요할 것이다. 이런 차원에서 동원전력의 역할에 대하여 새로운 방향에서 제시하고자 한다.

기존의 연구자료를 보면, 예비군의 임무와 역할을 크게 전시대비 전문군으로서의 역할과 시민 자위조직체로서 시민군의 역할로 구분하고 있다. 전시대비 전문군으로서의 역할과 임무는 기간화된 부대의 확장 소요에 대한 증원 역할과 전시 추가로 필요한 부대를 창설하여 상비군과 동일한 임무수행을 하는 것을 말한다. 이는 평시에 고비용의 상비군 유지가 제한되므로 경제적으로 군사력을 운영·유지하는 정책으로 세계 대부분의 국가는 예비군을 전시대비 전문군으로 운용하고 있다.⁹⁾ 시민군의 역할은 전쟁수행의 임무 외에 다른 고유 임무 즉, 대민지원, 치안유지 등의 임무를 수행하는 것으로 한국, 미국, 이스라엘 등 몇몇 국가의 예비군이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 예비군 창설배경과 현재 예비군법에 명시된 임무를 분석해 보면 너무 다중적이다. 국방환경의 변화 요인들은 이러한 우리 예비군의 역할과 임무에 대한 근본적인 변화를 요구하고 있다. 예비군법 제2조 임무에 명시된 내용을 살펴보면 전시 동원대비, 무장공비 소멸, 무장소요 진압, 중요시설 및 병참선 경비, 민방위 업무 지원으로 규정하고 있다. 이러한 예비군의 임무와 역할은 크게 세가지로 구분할 수 있다. 먼저, 최초의 향토예비군은 북한의 무장공비 침투에 대한 방어(향토방위)를 주 임무로 하는 시민자위 조직체로서 출발하였으므로 핵심적인 역할이라

9) 장병옥, 이원규 “예비군의 역할과 임무는 재정립되어야 한다.” (서울 : 국방대학원, 1994), pp.1-3.

할 수 있다. 두 번째는 전시 병력동원자원 관리조직체 역할이다. 1970년 향토예비군 설치법 개정 이후 기존의 병역법 제5절 병력동원소집에 근거한 전시 병력동원에의 대비 기능을 향토예비군의 임무에 부가하여 전시 병력동원자원 관리조직체의 역할이 추가되었다. 셋째로는 국민 안보의식 고취의 매개체 역할 역할이다. 예비군은 군과 민의 중간적 성격의 조직으로 신분상으로는 민간인이나 임무 및 역할은 군의 성격으로서 국민들의 안보의식을 고취시키는 매개체 역할을 수행한다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

그러나 국방동원 환경의 급격한 변화 요인들은 예비군의 역할에 대한 근본적인 변화와 함께 국방동원 개념의 재정립을 포함한 동원체제의 변화를 요구하고 있다. 또한, 동원 또는 예비군에 대한 사회의 부정적인 시각은 현재의 예비군의 위상, 역할 및 임무 등의 변화를 요구하고 있다고 할 수 있다. 국가 총력전에 의한 전쟁수행 개념과 평시 통합방위작전에 부합된 군사력을 운용하는데 필요한 예비군의 임무와 역할은 전시대비 전문군 역할과 시민군의 역할로 구분하기보다는 군사력의 주요 구성요소로서의 역할을 식별하는 것이 필요하다고 본다.

군사력은 일반적으로 국가안전보장을 위한 직접적이며 실질적인 국력의 일부로서 군사작전을 수행할 수 있는 군사적인 능력과 역량을 말한다. 동원전력은 상비전력과 함께 군사력의 주요 구성요소로서 군사력의 전략적 역할¹¹⁾에 기여하게 된다. 전략적 역할은 최상위로 국가이익으로부터 국가안보목표, 국방목표를 토대로 국방 및 군사력의 역할로부터 도출되어야 한다.

따라서 기존의 연구자료와 현재의 동원전력의 역할, 다변화되는 미래환경에 부응하는 동원전력의 전략적 역할을 종합하여 재정립시켜나갈 방향을 제시하고자 한다. 먼저, 군사적인 측면에서의 전략적 역할은 아니라고 할 수 있겠지만, 동원전력의 핵심 구성요소인 예비군의 국민 안보의식 고취의 매개체 역할이다. 창설 당시 시민자위체 조직의 성격을 띠고 있었으므로 이러한 역할은 창설시부터 지금까지 또 앞으로도 중요한 역할로 유지될 것이다. 민간인이면서 군의 임무와 역할을 해야 하는 예비군은 평시 국민들의 안보의식 고취에 중요한 역할을 담당하고 있다고 본다. 앞으로도 이러한 중요한 역할이 이어져야 할 것이다. 병역의무를 다하기 위하여 현역복무에 이어 예비군 복무를 하는 예비군들이 자긍심을 가질 수 있도록 예비군의 위

10) 장병옥, 이원규 “예비군의 역할과 임무는 재정립되어야 한다.” (서울 : 국방대학원, 1994), pp.7-9.

11) 한국군 군사력의 역할은 평시 전쟁을 억제하고, 전쟁 시 국가를 방위하고 통일여건 조성과 국가이익을 증진하며, 국가정책 추진 지원 및 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것임.

상 제고, 훈련의 질적 향상과 보상의 현실화, 예비군의 다양한 역할 및 임무에 대한 재정립, 비상근 예비군제도 등 평시 예비군 운용체제 발전이 필요하다.

둘째, 평시 전쟁 억제수단으로서의 역할이다. 동원전력을 전쟁의 억제능력으로서 역할을 할 수 있도록 핵심 전력의 하나로 발전시켜야 한다. 이를 위해서는 동원전력에 대한 신뢰성을 확립한 후, 이러한 억제력을 대외적으로 인식시키는 것이 중요하다. 적으로 하여금 우리의 동원전력이 강력한 능력과 전투력을 보유한 억제전력으로 인식하도록 인력, 무기 및 장비를 포함한 첨단화 및 질적 군사력 건설은 물론 강도 높은 교육훈련을 통해 강한 전투력을 보유하여야 하며, 이를 대내외적으로 현시하여야 한다.

셋째, 국지도발 및 비군사적 위협 시 지역방위작전 수행을 위한 즉응 대응수단으로서의 역할이다. 예측되는 미래 한국의 안보환경은 주변국과 도서영유권 등 잠재적 분쟁 가능성이 있고, 마약, 테러 등 비군사적 위협이 증가할 것이며, 강릉 침투 사건, 천안함 폭침, 연평도 포격 도발, 사이버 위해 등 경험한 바와 같이 다양한 국지도발이 증가 추세에 있다. 이에 대응하기 위한 신속하고도 증응적인 대응능력이 필요하며, 적시성과 통합성, 유연성은 물론 동원속도가 보장되는 동원체제에 의한 대응태세가 필요하다.

넷째, 전면전 시 적의 초기 공세 대비 및 적 특수전부대에 의한 배합전 수행을 차단하기 위한 수단으로서의 역할이다. 따라서 동원전력은 국가 총동원령 발령 이전에도 전면전 징후가 식별되면 적시적인 부분동원령 등을 통해 주요 부대의 완편과 동원위주부대의 주요 보직자들의 편성이 될 수 있도록 동원준비태세의 확립이 필요하다. 또한, 전·후방지역에서 적의 다양한 비정규전 수행에 대비하여 효과적인 통합방위체제하에 적의 전략적·작전적·전술적 배합전 기도를 차단하여 아군의 정상적인 동원과 미군 등 우방국의 증원 전력의 전개를 보장하는 등 후방지역작전의 완전성을 달성할 수 있도록 지역방위작전을 수행하는 예비군들의 무기 및 장비의 현대화, 훈련방법 및 내용 등에 대한 발전이 필요하다.

다섯째, 전쟁 이외의 군사작전 수행에의 기여이다. 이는 전통적인 안보위협뿐만 아니라 비전통적 위협인 재난 등의 위기 시에도 국방조직의 체계적이고 조직적인 대응이 요구될 것이다. 따라서 국가방위 6대 요소 중의 하나인 예비군을 통합방위 개념아래 포괄적인 안보위협에 활용한다는 인식과 정책, 운용체제가 필요할 것이다. 재난동원에 관해서는 훈령에 명시되어 있지만 법적인 구속력이 약하므로, ‘국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)’을 전시대기법에서 평시법으

로 전환하여 예비군을 적시에 활용할 수 있도록 법적 요건을 완화하는 방안도 검토가 필요하다.

끝으로, 군의 국제적 역할 확대와 더불어 국가의 안전확보에도 기여할 수 있는 능력으로 발전시켜야 한다. 유엔 평화유지활동에의 적극적인 참여, 다국적군 평화활동, UAE와의 국방교류협력활동, 재외국민 보호를 위한 대응체제 구축 및 활동 등에서 볼 수 있듯이 우리의 국제적인 활동범위와 규모가 확대될수록 군이 국제 및 지역무대에서 국익을 보호하고 유리한 안보환경을 조성하기 위해 군의 임무와 역할이 기본적인 임무 이외에도 점차 다양화되고 확대될 것이며, 예비군을 포함한 동원전력도 해외 파병 등을 통해 상비군과 함께 임무 수행할 수 있도록 하는 제도적인 뒷받침과 능력을 갖출 수 있는 장비 및 물자 등의 준비가 필요할 것이다.

3. 동원전력의 효율성

국방환경 변화에 따른 국방동원의 역할변화와 더불어 동원의 중요성에 대한 새로운 인식의 필요성을 제시하고, 앞에 제시한 동원전력의 역할과 연계하여 그 필요성을 제시하고자 한다. 더불어 전력의 유지 및 관리와 전력의 운용 측면에서의 경제성과 국방환경 변화에 따른 미래지향적인 전력구조변화에 대한 대응방안으로서 동원전력의 효율성을 강조하고자 한다.

첫째로, 국가안보와 동원과의 관계를 분석해 보면, 국가안보란 국내외의 각종 군사, 비군사적 위협으로부터 국가목표를 달성하기 위하여 정치, 외교, 사회, 문화, 경제, 군사, 과학기술 등의 제 수단을 종합적으로 운용함으로써 기존의 위협을 효과적으로 배제하고 또한 일어날 수 있는 위협의 발생을 미연에 방지하며, 나아가 발생한 불시의 사태에 적절히 대처하는 것을 말하며 이를 위하여 국가통수기구, 국가안전보장회의 등의 기구를 유지하고 있다.

이러한 국가안보 개념을 구현하기 위한 수단은 국력의 구성요소 가운데 최적의 수단을 통합하여 전력화한 것을 말하며, 집단안보체제와의 연계를 통하여 외부적 위협과의 연합전력화를 통해 극대화될 수 있다. 최적의 수단을 통합하여 전력화하는 것을 국가차원의 동원(국가동원)이라 할 수 있으며, 이를 군사적인 측면에서 보면 잠재군사력을 현존군사력으로 전환시키는 데 필요한 제반조치로 이를 국방동원이라 할 수 있다.¹²⁾

현대전은 국가의 총역량을 투입하여야 하는 국가총력전의 형태를 띠게 될 것이므로 전 국민과 국가의 모든 기능이 참여하는 국가방위체제를 확립하여야 전쟁에서 승리할 수 있다. 어떠한 상황에서도 정규 상비전력만으로는 국방소요를 충족시킬 수 없으며 한계에 다다를 것이다. 따라서 평시에는 경제적으로 군사력을 유지하다가 유사시 신속한 동원준비태세를 확립하여 전면전 및 국지도발 발생시 상비전력과 함께 동반자로서 전쟁수행 역할을 할 수 있는 동원전력의 존재가치는 무한한 것이다. 결국, 국가안보에 있어서 동원전력은 평시 전력유지의 경제성과 전쟁억제력으로서의 그 중요성이 중대되고 있으며, 전시에는 전쟁수행능력과 전쟁지속능력을 제고시킬 수 있는 가장 기본적인 국가안보전략 요소라 하겠다.

둘째로, 동원전력의 경제성에 관한 것이다. 전력의 유지 및 관리측면에서, 모든 국가는 비상시에 대비한 군사력 건설과 운영유지에 막대한 예산을 투자하고 있다. 그러나 국가 안전보장 분야에 있어 평시 적은 투자를 통해 국가가 위기에 처했을 때 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 강구하는 것이 가장 경제적이고 효율적인 방법일 것이다. 이는 국가의 비상대비 태세와 동원체제에 대한 투자를 의미하며, 유사시 전쟁에 소요되는 많은 인력과 물적자원을 효율적으로 동원하여 사용할 수 있도록 하는 가장 경제적인 군사력 운영방안의 하나일 것이다. 우리나라는 국방예산의 0.4~0.5 %를 동원전력 예산에 투자하면서 약 270만 명의 예비군과 600여만 톤의 물자와 17만여 대의 차량과 건설기계를 동원할 수 있는 체제를 유지하고 있으며, 전쟁억제 효과까지 기대하고 있다. 투자 대비 효과면에서 매우 경제적인 체제라 할 수 있다. 우리의 경우 남북대치라는 특수한 상황과 북한의 속전속결 전략을 감안해 볼 때 이스라엘, 스위스 등과 같이 동원체제에만 의존하기에는 한계가 있다. 그러나 현역복무자가 많고 높은 산업생산 능력과 풍족한 물적자원 등을 고려해 볼 때 정밀하고 체계적인 동원체제를 확립한다면 전쟁을 억제하고 전쟁 시 전쟁수행능력을

12) 미 합참에서는 국가안보와 동원과의 관계를 다음과 같이 요약하고 있다. “국가안보와 동원과의 관계는 국가적 관점과 합동작전의 관점에서 살펴 볼 수 있다. 국가의 관점에서 보면, 신속하고 효율적인 동원능력은 비상사태의 스펙트럼에 광범위하게 대응하기 위하여 절실히 요구된다 하겠다. 국가동원능력은 국방부와 행정부서간의 협조된 기획과 자원관리로 이루어 질 수 있다. 점진적인 대응(GR, Graduated Response)절차(동원준비활동 3단계 : 기획/준비, 위기관리, 국가위기 및 전쟁)는 국가의 지침과 군사력 통제 및 동원활동을 위한 기획의 틀을 제공한다. 합동작전의 관점에서 보면, 총체전력 정책은 주요 군사임무를 현역으로부터 예비역으로 전환시켰다. 이러한 정책은 군의 전역자, 국방부의 민간이력, 도급계약인력, 동맹국지원에 대한 의존도를 증가시켰으며, 동원활동이 대부분의 군사작전시 고려될 것이라는 것을 확신했다. 또한 동원과 동원해제는 위기나 전쟁 시 합동부대의 전개, 이동, 유지, 재전개 등을 지원하거나 영향을 미치는 합동작전의 기능들이다.” Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine for Mobilization Planning, pp.1-1 - 1-9.

확대시키는데 이상적인 체제라 할 수 있다. 예비군훈련도 훈련시간과 비용면에서 있어서 상비군에 비해 저비용으로 단기간내에 훈련효과를 달성하고 전투력을 유지시킬 수 있다는 면에서 경제성 평가가 가능하다.

전력의 운용면에서 있어서 경제적인 전력이라 할 수 있다. 전력증강과 동시에 병력감축을 추진하고, 전쟁억제능력을 구비해야 하는 현재 및 미래에 있어 동원전력은 평시 또는 위기발생시 전쟁억제능력으로서 재래식 억제능력의 한 부분으로서 효과를 발휘할 것이다. 270여만 명의 예비군을 유지하고 국내외에 공개하고 있는 것도 이러한 전시적 효과로서 억제능력을 과시하는 것이라 볼 수 있겠다. 또한, 전시 전쟁지속능력을 유지하는데 있어 동원전력은 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 앞으로는 상비군과 동반전력으로서 전시 초기대응전력으로서도 역할을 수행하겠지만, 전쟁의 장기화에 따라 병력 및 물자를 지속적으로 충원 및 충족시키기 위해서는 동원체제에 의해 동원되는 동원전력에 의존해야만 할 것이다.

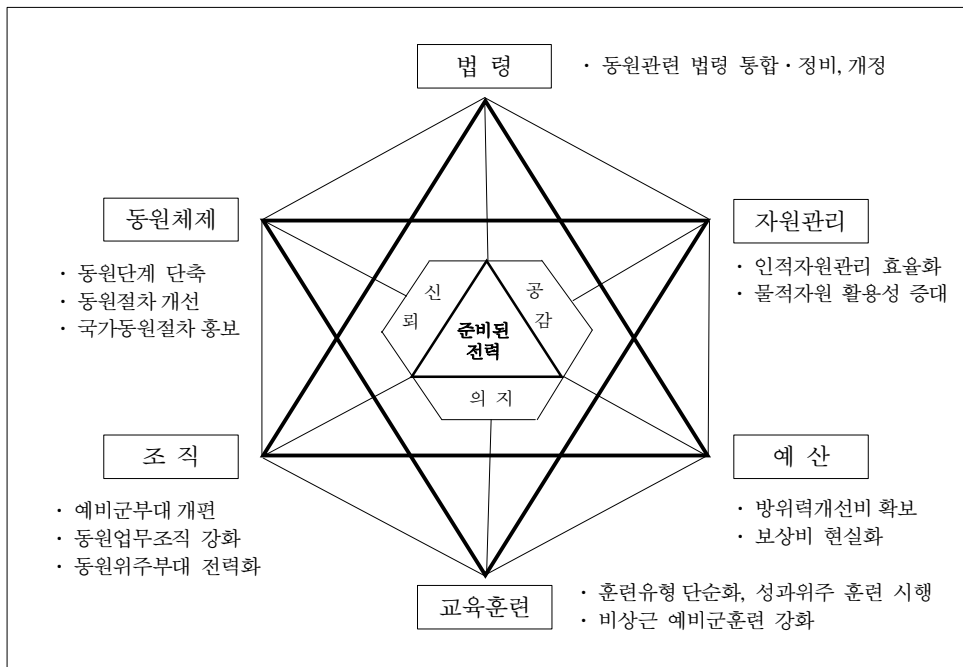
셋째로, 미래지향적인 전력구조의 변화에 대응방안으로서의 동원전력의 효율성이다. 점차 상비전력의 규모는 전력의 첨단화, 정예화와 동시에 감축시켜 나가는 추세이다. 이러한 변화에 동원전력은 상비군의 대체전력이자 동반전력으로 평가되어야 하며, 전력배합에 따른 총체전력의 주축으로 보강이 되어야 하며, 이를 위해 정예화와 조직화가 필요하다.

끝으로, 동원전력의 역할에서도 언급했듯이 안보의식을 고양시키기 위한 매개체로서 동원전력의 효율성이다. 동원전력의 주체자는 국민이라 할 수 있다. 이러한 국민의 지원과 공감 없다면 동원전력의 질적인 동원준비태세의 발전과 자발적인 동원속도의 증가, 훈련참여 의지는 기대할 수 없을 것이다. 이러한 국민의 지원과 안보의식의 고취를 위한 예비군을 중심으로한 동원전력의 역할은 매우 중요하고 효과적인 방법일 수 있다. 따라서 동원전력의 임무와 역할을 재정립하고, 예비군들과 동원지정 대상 자원의 소유주 및 업체 등에 대한 위상을 제고시키기 위한 다양한 정책 추진, 예비군들이 자긍심을 가지고 훈련에 임할 수 있는 국가차원의 지원 정책 등이 이루어질 때 국민으로부터 신뢰받는 준비된 동원전력으로서의 인식이 지속될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 동원전력의 실효성 제고를 위한 법령 정비

동원업무는 여러 분야와 협조, 공조, 공감이 되어야 이루어지는 매우 복잡하고 어려운 분야이다. 이러한 분야의 효율성을 높이기 위한 여러 가지 기능별 정책이 필요하겠지만 그 간의 여러 연구 결과와 동원업무 경험을 통해 필요한 부분을 요약해보면 <그림 3>과 같다. 동원은 국민들 개인과 재산에 대한 구속력이 필요하므로 법적인 보장하에 이루어져야 하며, 그에 따른 보상 또한 법으로 보장이 되어야 한다. 평시 강한 예비군훈련과 보상강화, 자원관리의 효율화, 동원업무 조직 보강, 동원체제의 개선 등의 업무를 추진하려면 무엇보다도 먼저 법적인 뒷받침이 있어야 가능하다. 그러나 현재의 동원관계 법령은 분야별로 부분적으로 만들어지고 부분개정을 해오다보니, 급속히 변화하는 사회환경이나 국방환경에 부합되지 않는 부분이 있어 법령 체계상 보완하고 정비해야 할 부분이 많다고 본다.

<그림 3> 국방동원 효율성 제고를 위한 중점분야



김영식 옮김, 『전쟁과 경영』, (서울 : 지식노마드, 2019)에서 그림을 인용하여 재작성함.

1. 국군조직법 개정을 통한 예비군의 국군 조직화

예비군의 역할변화에 따른 위상에 걸맞은 법령정비가 필요하다. 향후 예비군은 평시에는 상비군과 더불어 전쟁억제에 더욱 크게 기여할 것이며, 전쟁의 가능성이 예상되거나 높아지는 시기에 적시적인 동원을 통해 부대를 증편하거나 창설하여 전투력을 배가시키거나 창출하는 역할을 할 것이다. 전시에는 완편된 부대에서 상비군과 함께 전투임무를 수행하거나, 추가적인 부대확장에 소요되는 병력의 충원과 전투 간 손실이 발생할 경우 이를 충원하는 역할을 할 것이다. 전쟁이 장기화될 시에는 전쟁지속능력의 유지 및 확대에도 기여해야 한다. 이러한 역할을 고려해 볼 때, 예비군은 상비군과 더불어 국방의 핵심적인 역할을 하는 조직임을 부인할 수 없으며, 장차 그 역할의 비중은 증대될 것이다.

그러나 법적 차원에서 예비군은 국군과 같은 수준의 조직체계에 포함되어 있지 않다. 『국군조직법』 제4조 제1항은 “군인이란 전시와 평시를 막론하고 군에 복무하는 사람을 말한다.” 고 하고 있지만, 제16조 제1항에는 “국군은 군인 외에 군무원을 둔다.” 고 하여 예비군은 국군 조직에 포함되어 있지 않은 것이다. 다만, 예비군은 『병역법』 제46조에 의거 ‘병력동원소집’ 된 경우에는 예비역 및 보충역 군인이 될 수 있다. 그 대신에 예비군의 설치, 조직, 편성 및 동원 등에 관한 사항은 『예비군법』으로 규정되어 있다.

또한, 실질적인 전력 차원에서도 현재의 동원체제하에서 예비군은 총체전력의 구성요소로서 역할을 할 수 있는 것으로 기대하기가 어렵다. 예비군은 현역 및 보충역 전역 후 8년차까지 편성되는데, 통상 4년차까지는 ‘병력동원지정’ 되어 ‘국가비상사태하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비’ 임무가 부여되고, 5년차부터 8년차까지는 지역방위 임무가 부여된다. 이 중 ‘동원지정’ 된 예비군은 현역 군인 수준과 유사한 전투수행능력을 보유하고 있고, 적시에 동원령에 응할 것이라는 가정이 깔려 있으나, 예상되는 응소율이나 전투수행능력은 개인의 의지와 사회적 분위기 등과 함께 훈련의 기간, 강도, 프로그램 등을 비추어 볼 때 높은 응소율을 기대하거나 현역 군인과 유사한 수준이라고 보기 어렵다.

따라서 국군조직법에 육군, 해군, 공군, 해병대만 포함하지 말고 예비군도 포함하여 예비군이 국군의 일원으로 국방에서 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 방안을 검토해야 한다. 국군조직법에서 예비군은 상비군과 더불어 국방의 핵심적인 역할을 하는 조직이라고 선언하면서 국군의 조직에 포함하자는 것이다. 미국이나 이스라

엘, 스위스 등 많은 국가에서는 예비군을 국방의 핵심으로 인정하여 정책을 발전시키고 있으며, 중국은 국방법에서 중화인민공화국의 무장력을 인민해방군의 현역 부대와 예비역 부대, 인민경찰부대, 민병으로 구성되어 있다고 밝히고 있다. 표현의 차이일 뿐 예비군과 인민경찰부대, 민병까지 국방조직임을 분명히 규정하고 있다. 우리도 국군조직법에 예비군을 포함하여 국방에서 예비군의 위상을 분명히 하고, 그 외 예비군의 임무와 조직과 동원 및 훈련 등을 예비군법에 규정하도록 법을 개정하고 발전시켜야 한다.

출산을 저하로 병역 가용자원이 지속적으로 하락하는 현상이 지속되고 있으며, 미래의 국방인력 운영은 현재의 국군 중심의 정원관리와 병력충원 개념에서 총체적인 국방인력관리체제를 실질적으로 구현해 나가야 한다. 상비병력 축소, 민간인력 확대, 예비군 역할 확대에 부합한 인력관리체제로의 발전이 필요한데, 그 시작은 상비병력·예비군·민간인력을 대상으로 통합적 개념의 국군 총정원관리 개념을 정립하고 법적 근거를 강화하는 것이다.

<표 7> 국군조직법 개정안

| 구 분 | 현 재 | 개 정 안 |
|---------------------------------|--|--|
| 국군의 조직 (제2조 <i>일부개정</i>) | 제2조(국군의 조직) ①국군은 육군, 해군 및 공군(이하 “각군”이라 한다)으로 조직하며, 해군에 해병대를 둔다. ②~③항 생략 | 제2조(국군의 조직) ①국군은 육군, 해군 및 공군(이하 “각군”이라 한다)으로 조직하고, 해군에 해병대를 두며, <u>각군에 예비군을 둔다.</u> ②~③항 생략 |
| 예비군 (제17조 신설) | - | 제17조(예비군) 예비군에 관한 사항은 따로 법률로 정한다. |

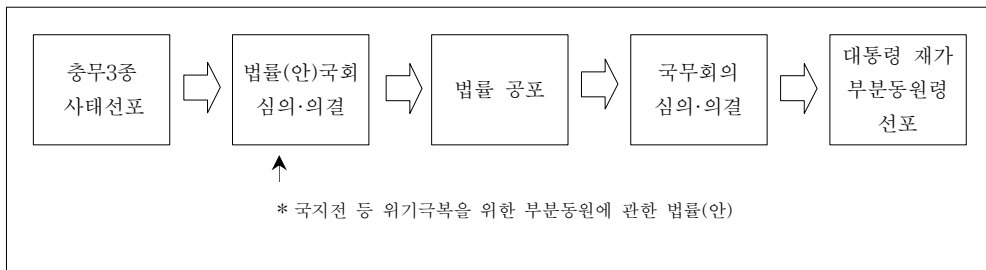
국군조직법에 예비군을 포함시킴으로써 예비군들의 임무와 역할, 신분에 대한 위상을 크게 제고시켜야 하고, 무엇보다도 그동안 국방 조직의 일원이라는 명확한 법조항도 없이 훈련을 부과하고 위반시에는 법적인 처벌을 가했던 부분에 대해 국가차원에서 법적인 신분보장을 통해서라도 보상을 해야 할 것이다. 또한, 현역의 4.5배에 달하는 예비군들이 일단 현역 복무를 마치면 국방의 의무가 종료된 것처럼 인식과 국민들의 예비군에 대한 부정적인 인식을 불식시켜야 할 것이다.

예비군을 별도의 조직처럼 여기는 국가는 찾아보기 드물다. 미국은 법령에 육군 및 해군/해병과 공군, 예비군의 임무 및 조직 등을 포함하여 규정하고 있고, 이를 근거로 총체전력 정책을 추진하면서 예비군을 국방의 한 축으로 포함하여 예산이나 장비 등을 현역에 준하여 편제하고 있다. 그 외에 다른 국가에서도 예비군에 대한 명칭은 일부 다를지라도 군 조직에 포함하고 있다. 우리나라도 1948년 국군조직법에 호국군을 포함하였던 적이 있다. 예비군을 국군조직법에 포함하여 국군의 일원으로 대우하고 예비군으로서 책임과 의무를 다할 수 있도록 유도하고, 현역의 전 유물처럼 되어 있는 방위력개선비를 편성하여 예비군과 예비군 위주로 증편되거나 창설되는 부대의 전력증강에 힘써야 한다. 총체전력정책 차원에서 예비군을 실질적인 총체전력의 구성요소로서의 역할을 할 수 있도록 해야하며, 예비군 예산도 별도의 국방기획관리 프로세스를 통해 총체전력 형성 차원에서 책정되어야 한다.

2. 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)의 평시법화

국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)은 전시 대기법¹³⁾으로 국가 비상사태시 대통령 긴급명령권에 의해 아래 그림에서와 같은 절차를 통해 대통령이 선포한다.

<그림 4> 부분동원령 선포 절차



부분동원은 적의 공격전 위기상황에 따라 단계적으로 필요한 지역 또는 자원에 한해서만 선별적으로 동원하는 것을 의미한다. 이러한 부분동원의 목적은 범명에서

13) 평시 법제처 심사 및 국무회의 의결 후 대기 관리하는 법안으로 총무3종 사태 선포시 국회 심의·의결/ 공포함

도 알 수 있듯이 평시 국지도발 등 다양한 국가 위기상황 발생 시 최소한의 자원을 동원하여 초기사태에 적시적으로 대응하기 위한 것과 위기 고조시 전쟁수행 긴급 부대를 총동원 이전에 동원 완료하여 전쟁에 대비하고 확전을 방지하는 데 있다. 즉, 도발 초기에 부분동원에 의한 위기극복을 보장(화재발생 초기 “소화기” 역할) 하는 것이다.

그러나 이러한 목적과는 달리 현재의 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안) (이하 ‘부분동원법’)은 전시대기법으로 전시에 임박하여 입법절차를 거쳐 발효가 가능하므로 적시적인 대응에 제한이 예상된다. 최근 북한의 비대칭 공격 가능성은 지속적으로 증가하고 있으며 이에 따라 전쟁징후 경보시간이 대폭 감소하고 있어 총동원령 선포일(M일)이 점점 전쟁개시일(D일)에 가까워지고 있다. 그러나 부분동원 대상자를 동원하기 위해서는 현재의 절차대로라면 최소 2일 내지 4일이 소요될 것이며, 만약, 부분동원 대상을 구분해서 1차, 2차 부분동원으로 하게 된다면 2차 부분동원령부터는 시기를 놓치게 되어 바로 총동원령을 선포하게 될 것이다. 적의 기습적인 침투·도발시 초기에 사태 종결을 위한 부분동원이 되어야 하고, 국가 위기상황 고조시 선제적인 대응으로 전면전으로의 확전을 방지하기 위한 부분동원이 되기 위해서는 현재의 선포 조건인 전시전환단계인 총무3중에서 초기 대응단계인 평시에 선포가능한 평시법으로 바뀌어야 부분동원법 제정 목적을 달성할 수 있을 것이다.

외국의 사례를 들어보면, 4차 중동전쟁시 이스라엘은 총동원의 적시성을 상실하여 전쟁초기 많은 피해를 입었는데, 이집트의 기만 술책에 동조하여 전쟁이 일어나기 5개월전인 1973년 5월에 총동원령을 발령하여 1,100만 달러의 동원비용을 지출하였고, 16억 파운드의 부채가 발생하였다. 그러나 실제 전쟁이 일어난 그 해 10월에는 동원령 선포가 지연되어 초전에 대량피해가 발생하였다. 반면에, 1979년 2월에 있었던 중월전쟁시 베트남은 민병(예비군) 약 10만 명을 부분동원하여 초기 중국군에게 심대한 피해를 입혔으며, 이후 강력한 저지로 중국군의 재도발을 억제한 바 있다.

<표 8> 통합방위법, 병역법 일부개정법률안

| 구 분 | 내 용 | |
|---------------|--|--|
| 통합 방위 법 | 부분동원에 대한 정의 (제20조14호 신설) | 14. “부분동원”이란 제12조제3항에 따라 통합방위사태(갑종사태 또는 을종사태에 한정한다)가 선포되고 국가방위요소에 의한 통합방위작전으로는 그 상황을 해결할 수 없는 경우 적의 침투·도발에 신속하게 대응하고 확전을 방지하기 위하여 「병역법」 제44조제1호 및 제2호에 따른 병력동원소집 대상자를 필요한 범위에서 동원하는 것을 말한다. |
| | 부분동원령 선포 (제20조의2 신설) | 제20조의 2(부분동원령의 선포) ① 국방부장관은 제20조14호에 따른 부분동원에 해당하는 상황이 발생하는 경우 국무총리를 거쳐 대통령에게 부분동원령의 선포를 건의하여야 한다. ② 대통령은 제1항에 따른 건의를 받았을 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 부분동원의 이유·범위·실시지역·실시시간 등이 포함된 부분동원령을 선포할 수 있다. ③ 대통령은 제2항에 따른 부분동원령(이하 “부분동원령”이라 한다)을 선포할 때에는 그 이유와 부분동원의 범위·실시지역 및 실시시간 등을 일간신문, 방송 또는 그 밖의 효과적인 방법으로 공고하여야 한다. ④ 대통령은 부분동원령을 선포하였을 때에는 지체없이 그 사실을 국회에 알려야 한다. ⑤ 대통령은 필요하다고 인정하면 부분동원의 범위·실시지역 또는 실시시간 등을 변경할 수가 있다. 이 경우 그 절차, 공고 방법 및 국회통고에 관하여는 제2항부터 제4항까지를 준용한다. |
| | 부분동원령 해제 (제20조의3 신설) | 제20조의 3(부분동원령의 해제) ① 대통령은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 부분동원령을 해제하고 그 사실을 제20조의2제3항에 따른 방법으로 공고하여야 한다. 1. 제20조14호에 따른 부분동원에 해당하는 상황이 해소된 경우 2. 국회가 해제를 요구한 경우 ② 부분동원령의 해제는 부분동원의 범위·실시지역의 전부 또는 일부에 대하여 할 수 있다. ③ 국방부장관은 제20조14호에 따른 부분동원에 해당하는 상황이 해소된 경우에는 국무총리를 거쳐 대통령에게 부분동원령의 해제를 건의하여야 한다. ④ 대통령은 제1항에 따라 부분동원령을 해제하려면 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 국회가 해제를 요구한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑤ 대통령은 부분동원령을 해제하였을 때에는 지체없이 그 사실을 국회에 알려야 한다. |
| 병역 법 | 병력동원소집 대상 (제44조 일부개정) | 제44조(병력동원소집 대상) 병력동원소집은 전시·사변, 이에 준하는 국가비상사태 또는 「통합방위법」 제20조의 2에 따라 부분동원령이 선포된 때에 부대편성이나 작전수요를 위하여 다음 각 호의 사람(이하 “병력동원소집 대상자”라 한다)을 대상으로 한다. <u>다만, 통합방위법 제20조의 2에 따라 부분동원령이 선포된 경우에는 제3호에 따른 사람은 그 대상에서 제외한다.</u> 1. 예비역 2. 교육소집을 마친 보충역 3. 제66조에 따라 보충역에 편입된 사람 |
| | 병력동원소집 (제46조 일부개정) | 제46조(병력동원소집) ① 지방병무청장은 전시·사변, 이에 준하는 국가비상사태 또는 「통합방위법」 제20조의 2에 따라 부분동원령이 선포된 때에는 병력동원소집 대상자로 지정된 사람에 대하여 병력동원소집을 한다. |
| | 전시특례 적용 요건에서 제외 (제83조 제1항 일부개정) | 제83조(전시특례) ① 국방부장관은 전시·사변이나 동원령(「통합방위법」 제20조의 2에 따른 부분동원령은 제외한다. 이하 같다)이 선포된 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있으며, ~ (이하 생략) |

부분동원법이 평시법으로 전환된다면, 총 동원령 조기선포에 따른 경제적 손실과 국민들의 불편과 불안감 조성, 국제적으로 국가 신인도 저하 등의 위험요소와 부담을 감소시킬 것이며, 점차 다양한 위협으로 나타나고 있는 각종 재난 등의 국가적인 위기에 도 국방대응체제를 확립시킬 수 있는 기반을 마련할 수 있는 계기가 될 것이다.

이에 대한 방안으로, <표 8>에서와 같이 통합방위법을 일부개정하여 부분동원의 정의와 부분동원 대상, 선포요건, 선포 및 해제절차 등을 신설하여 포함하고, 관련 법률인 병역법에는 병력동원소집 조건에 「통합방위법」에 따라 부분동원령이 선포되는 경우를 추가해야 하고, 부분동원 대상에 대해서도 「통합방위법」 개정안에 따른 ‘부분동원령’은 평시에 선포되므로 전시특례가 적용되지 않음을 명확히 할 필요가 있어 병역법의 일부 개정이 필요할 것이다.

3. 예비군법 개정을 통한 예비군 임무 재정립

한반도의 안보환경은 그 어느 때보다 급변하고 있으며, 북한은 여전히 핵과 미사일, 재래식 무기의 위협을 그대로 유지하고 있으며, 특수작전전력은 후방침투용 특수작전부대를 통합한 ‘특수작전군’을 출범시키는 등 특수부대의 전력 강화와 침투 장비를 현대화하고 있다. 또한, 테러와 같은 초국가적 위협과 감염병, 태풍, 산불 등 대규모 재난과 기후 변화에 따른 기상이변으로 집중적이고 국지적인 재난 등 비전통 위협의 증가로 안보위협은 더욱 증대되고 있으며, 국제정세 변화와 우리나라의 국력의 신장 등을 고려 시 국제사회는 한국이 국제사회에 더욱 적극적으로 기여해 줄 것을 요구하고 있고 이에 따라 국제사회의 책임과 역할이 확대되고 있다.

그러나 「예비군법」 상에 명시되어 있는 예비군의 임무는 1961년 12월에 제정된 후 1980년 12월에 현재와 같은 임무로 개정되었고, 2010년 1월에는 임무에 변화없이 일부 용어를 변경하는 개정이 있었으며, 이후 개정없이 현재까지 유지되고 있다. 즉, 1980년 12월에 개정된 ‘예비군 임무’를 현재까지 사용하고 있는 것이며, 이는 현재 및 미래의 한반도 안보위협에 대응하기 위해 요구되는 예비군의 임무와 역할 수행에 많은 한계를 가지고 있다고 본다. 따라서 다원화되는 포괄적 안보환경에 유연하게 대응할 수 있도록 ‘예비군 임무’의 재정립이 필요하다. 또한, 일부 용어는 해당 임무와 관련된 법령에서 사용하고 있는 용어로 개정하여 보다 쉽게 이해되도록 개정하는 것이 필요하다.

먼저, 「예비군법」 제2조(임무)의 제1호는 쉽게 이해가 가능하도록 용어에 대한

일부 개정이 필요하다. ‘현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원’이라는 표현은 의미를 전달함에 있어 다소 어려움이 있다. 전시, 사변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태하에서 ‘현역 군부대의 편성’은 ‘전시 군부대 확장(창설 또는 증편)’을 의미하고, ‘작전에 필요한 동원’은 ‘작전간 발생하는 손실 병력의 보충을 위한 동원’을 의미하는 것이다. 이는 ‘부분동원과 총동원이 선포된 때의 동원’을 의미하는 것으로 결국 부분동원과 총동원을 포괄하는 개념인 「전시 자원동원에 관한 법률」상의 ‘국가동원령 선포시 동원’을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서, 법 조문을 쉽게 이해 하고 관련 법령과의 연계성을 고려하여 「전시 자원동원에 관한 법률」과 연계하여 ‘국가동원령 선포시 동원을 위한 대비’로 개정이 필요하다.

둘째, 제2호와 제4호는 현재와 미래의 안보환경을 고려하여 예비군 임무와 역할의 확대한다는 차원에서 개정이 필요하다. 제2호와 제4호의 임무는 ‘적 또는 무장공비의 소멸’과 ‘중요시설·무기고 및 병참선 등의 경비’로 적의 일부 위협에 대한 임무로 한정되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 실제 예비군은 지역방위작전을 통해 적의 다양한 침투 및 도발의 위기상황에서 지역주민의 생명과 재산을 보호하고, 중요시설, 도시기반시설, 다중이용시설 등을 방호하여 지역의 안정 및 국가 기능을 유지하는 임무를 수행하고 있으며, 이러한 임무를 평시뿐만 아니라 전시에도 동일하게 수행하게 될 것이다. 따라서, 제2호와 제4호의 임무를 적 침투 및 도발의 위기상황에서 실제 예비군이 수행하는 지역방위작전 임무를 반영하여 ‘전·평시적 침투 및 도발이나 그 위협에 대응하기 위한 지역방위작전 수행’으로 개정해야 한다.

셋째, 국내 안보환경 및 국민의식의 변화를 반영하지 못하고 있는 ‘무장소요 진압’ 조항에 대해서는 국민의 정서와 현실을 고려한 개정이 필요하다. ‘무장소요 진압’ 임무와 관련하여 예비군 창설 이래 무장소요 진압을 위해 실제 예비군이 투입된 사례는 한 차례도 없었으며, 2016년 3월 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(이하 “테러 방지법”)이 제정되었으며, 같은 법에 의거 군(軍)은 군사시설에 대한 테러는 대테러작전을 수행하고, 군사시설 이외 지역의 테러는 경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요한 경우에 대테러작전을 지원하고 있다.¹⁴⁾ 예비군도 「테러방지법」을 고려하여 대테러 관련 임무를 반영할 필요가 있다. 따라서, 현행

14) 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 시행령 제18조(대테러특공대 등) 제④항 국방부 소속 대테러특공대의 출동 및 진압작전은 군사시설 안에서 발생한 테러사건에 대하여 수행한다. 다만, 경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요하여 대책본부의 장이 요청하는 경우에는 군사시설 밖에서도 경찰의 대테러 작전을 지원할 수 있다.

제3호의 ‘무장소요 진압’ 임무를 삭제하고, ‘대테러작전 지원’ 임무를 신설할 필요가 있다.

넷째, 최근 비전통 위협으로 평가되고 있는 감염병 및 가축 질병, 기후변화에 따른 대규모 태풍·폭우, 지진, 화재 등에 의한 국가적 재난의 지원에 대한 임무를 제5호 ‘「민방위기본법」에 따른 민방위 업무의 지원’ 임무에 추가하여야 한다. 「민방위기본법」 제2조(정의) 제1호는 민방위사태를 가. 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 나. 「통합방위법」 제2조제3호에 따른 통합방위사태 다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제36조제1항에 따른 재난사태 선포 또는 같은 법 제60조제1항에 따른 특별재난지역 선포 등의 국가적 재난, 그 밖에 행정안전부장관이 정하는 재난사태로 규정하고 있으며, 「재난 및 안전관리 기본법」 제39조(동원명령 등) 제1항제1호, 제2항에 의거 중앙대책본부장과 시장·군수·구청장은 동원 가능한 장비와 인력 등이 부족한 경우에는 국방부장관에 대한 군부대의 지원을 요청할 수 있고, 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다고 규정하고 있다. 즉, 예비군은 「민방위기본법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」에 의거하여 대규모 국가적 재난 지원에 대한 임무수행에 제한사항이 없다고 본다. 다만, 1968년 창설된 이후 44회에 걸친 재난복구 현장에 지원활동을 실시하였으며, 상기 두 개 법상의 대규모 및 국가적 재난 상황이 아닌 지역사회의 재난의 경우에도 지원되어 재난예방 및 피해 복구에 크게 기여하였다. 따라서, 제5호의 임무에 「민방위기본법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」에 포함되지 않는 지역사회의 재난에도 역할을 할 수 있도록 ‘「민방위기본법」에 따른 민방위 업무 지원 및 그 밖의 재난 복구 지원’으로 개정이 필요하다.

끝으로, 국제사회에 대한 평화유지활동 지원에 관한 임무를 신설하는 것이다. 우리나라의 평화유지 활동은 1991년 유엔에 가입한 이후 1993년 소말리아에 공병부대를 파견을 시작으로 18개국에 파견하였고, 2010년 1월에 「국제연합 평화유지활동 참여에 관한 법률」이 제정되어 그 법적 근거를 마련하였다. 국제정세 변화추세와 우리나라 국력의 신장 등을 고려해 볼 때 국제사회는 한국이 국제사회의 평화유지활동에 더욱 적극적으로 기여해 줄 것을 요구하고 있으며, 평화유지활동 소요는 점차 증대될 것으로 예상된다. 한편, 지금까지의 평화유지활동은 현역만을 대상으로 부대를 편성하여 파견하였는데, 현역의 단계적인 감축과 북한의 위협이 상존하고 있는 가운데 현용 전력의 장기간 파견으로 인한 전력지수 감소 및 대응태세유지에 대한 우려가 증가하고 있으며, 갈수록 다양해지는 각종 위협에 효율적으로 대처하기 위해서는 현재와 같이 현역만으로 국제사회가 요구하는 모든 평화유지활동을

수용하기에는 한계가 있을 것이다. 따라서 최근 비상근예비군제도가 법제화되었고, 예비군을 포함한 민간전문가 등이 참여하는 국제사회 평화유지활동 지원이 필요하므로 ‘국제사회 평화유지활동 지원’ 임무의 추가가 필요하다.

| 현 행 | 개 정 안 |
|-----|-------------------|
| - | 5. 국제사회 평화유지활동 지원 |

이상에서와 같이 1980년 12월에 개정된 예비군 임무는 ‘적 또는 무장공비 소멸’, ‘중요시설 등 경비’, ‘무장소요 진압’ 등 특정 안보위협에 대한 임무로 한정되어 현재 및 미래의 포괄적 안보위협에 대응하기에는 한계가 있다. 또한, 「민방위기본법」에 따른 ‘민방위업무 지원’의 임무로 규정되어 「재난 및 안전관리기본법」상의 국가적 재난이나 재산사태 이외의 실제 이루어지고 있는 지역사회의 재난 복구 지원활동을 반영하지 못하고 있다. 따라서, 변화하는 국제정세와 국민적 정서 및 현실을 반영하고, 미래지향적인 예비군의 임무와 역할을 고려하여 「예비군법」에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있는 예비군의 임무를 아래 <표 9>와 같이 개정하여야 한다.

<표 9> 예비군법 개정안

| 현 행 | 개 정 안 |
|---|--|
| 제2조(임무) 예비군의 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 전시, 사변, 그 밖의 이에 준하는 국가비상사태 하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비 2. 적 또는 반국가단체의 지령을 받아 무기를 지니고 있는 사람(이하 “무장공비”라 한다)이 침투하거나 침투할 우려가 있는 지역에서 적이나 무장공비의 소멸 3. 무장 소요가 있거나 소요의 우려가 있는 지역에서 무장 소요 진압(경찰력만으로 그 소요를 진압하거나 대처할 수 없는 경우만 해당한다) 4. 제2호 및 제3호의 지역에 있는 중요시설·무기고 및 병참선 등의 경비 5. 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무 지원 | 제2조(임무) 예비군의 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 전시, 사변, 그 밖의 이에 준하는 국가비상사태 하에서 국가동원령 선포 시 동원을 위한 대비 2. 전·평시 적 침투 및 도발이나 그 위협에 대응하기 위한 지역방위작전 수행 3. 대테러작전 지원 (경찰력의 한계로 긴급한 지원이 필요한 경우) 4. 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무 지원 및 그 밖의 재난 복구 지원 5. 국제사회 평화유지활동 지원 |

4. 비상근 예비군제도 관련 법령 개정을 통한 병력동원지정 대상 인력 확충

비상근 예비군제도의 근거 조항이 담긴 예비군법¹⁵⁾과 병역법¹⁶⁾ 일부 개정 법률이 2021년 12월 7일 공포되었다. 이로써 2022년부터 연간 최대 180일 소집 훈련을 받는 ‘비상근 예비군제도’가 본격 시행된다. ‘비상근 예비군제도’는 병력동원 소집 대상자 중 지원에 의해 선발된 비상근 예비군을 부대의 주요 직위에 평시부터 운용하여 동원준비태세를 확립하고, 유사시 증편 또는 창설되는 부대가 조기에 전투력 발휘가 가능하도록 하며, 점차 어려워지고 있는 간부인력 획득 및 운용 측면에서 군에서 필요한 전문성과 경력을 갖춘 예비역을 저비용으로 효율적으로 운용하여 부대전투력 강화에 기여할 수 있도록 하는 제도이다.

이런 차원에서, 예비군법과 병역법 일부 개정을 통해 비상근 예비군 소집 대상, 소집 기간, 소집 권한 등 비상근 예비군제도의 근간을 법적으로 보장한 것에 대해 큰 의미를 부여한다. 그러나 비상근 예비군제도에 있어서 중요한 부분인 예비역 중·소령 및 상·원사에 대한 획득이 제한될 것으로 분석된다. 병력동원지정 대상자 중 가장 부족한 대상이 바로 예비역 중·소령 및 상·원사이며, 최초 비상근 예비군제도를 구상한 근본적인 이유도 예비역 중·소령 및 상·원사들을 병력동원지정대상자로 확보하여 이들을 평시 편성률이 낮은 부대에서 전시 편제표상 주요 직위에 평소부터 운용하여 동원훈련 준비 및 시행, 전시 부대계획 보완, 부대 증편 및 창설 준비 강화, 부대단위 전술훈련 동참 등을 통해 부대 전투력을 강화하기 위한 것이었다.

그러나 개정 법률에는 최초 구상했던 퇴역자들도 지원에 의해 예비역으로 전환하여 비상근 예비군을 지원할 수 있도록 하는 조항이 삭제된 채 개정되었다. 예비

15) 예비군법 제3조의3(비상근 예비군 제도) ①국방부장관은 평시에 일정기간 소집할 수 있는 예비군(이하 “비상근 예비군”이라 한다)제도를 시행할 수 있다. ②국방부장관은 예비역인 장교, 준사관, 부사관 및 병에 해당하는 사람 중에서 지원을 받아 비상근 예비군을 선발한다. ③그 밖에 비상근 예비군의 정원, 소집분야, 소집 기간, 선발, 소집 중단, 보상 등은 대통령령으로 정한다. [본조 신설 2021.12.7.]

16) 병역법 제49조(병력동원훈련소집 대상 등) ①병력동원훈련소집은 병력동원소집에 대비한 훈련이나 점검을 위하여 병력동원소집 대상자에 대하여 실시하며 기간은 연간 30일 이내로 한다. 다만, 「예비군법」 제3조의3에 따라 비상근 예비군으로 선발된 사람의 소집기간은 연간 180일 이내로 한다. <개정 2021.12.7.> 이하 생략

제50조(병력동원훈련소집) ①지방병무청장은 병력동원소집 대상자로 지정된 사람에 대하여 병력동원훈련소집을 한다. 다만, 「예비군법」 제3조의3에 따른 비상근 예비군에 대하여는 입영부대의 장이 병력동원훈련소집을 한다. <개정 2021.12.7.> 이하 생략

역 중·소령 및 상·원사들은 대부분 그 계급의 연령정년¹⁷⁾까지 현역생활을 마치고 예비역으로 전환됨과 동시에 바로 퇴역자로 전환되므로 병력동원지정자로 활용할 대상자가 거의 없다고 할 수 있다.

<표 10> 예비군법, 병역법, 군인사법 일부개정법률안

| 구 분 | | 내 용 |
|------|----------------------------|---|
| 예비군법 | 비상근 예비군 제도 (제3조의3 일부개정) | ①국방부장관은 평시에 일정기간 소집할 수 있는 예비군(이하 “비상근 예비군”이라 한다)제도를 시행할 수 있다. ②국방부장관은 예비역 및 퇴역인 장교, 준사관, 부사관 및 병에 해당하는 사람 중에서 지원을 받아 비상근 예비군을 선발한다. <u>다만, 면역¹⁸⁾이 된 병은 제외한다.</u> ③그 밖에 비상근 예비군의 정원, 소집분야, 소집 기간, 선발, 소집 중단, 보상 등은 대통령령으로 정한다. |
| 병역법 | 병역의무의 종료 (제72조 일부개정) | ①현역·예비역·보충역의 병, 전시근로역 및 대체역의 병역의무는 40세까지로 하고, 예비역·보충역의 장교·준사관 및 부사관의 병역의무는 「군인사법」에 따른 그 계급의 연령정년이 되는 해까지로 한다. ②제1항에 따른 병역의무기간을 마치면 장교·준사관 및 부사관의 경우는 퇴역이 되고, 병 및 대체역의 경우는 면역이 된다. ③ <u>제1항에도 불구하고 예비군법 제3조의3에 의하여 선발된 비상근예비군은 병역의무를 연장할 수 있다.</u> |
| 군인사법 | 예비역 편입 (제42조 일부개정) | 현역에서 전역되는 사람으로서 퇴역되지 아니하는 사람은 예비역에 편입한다. <u>다만, 퇴역¹⁹⁾된 사람 중 예비군법 제3조의3에 의해 비상근 예비군으로 선발된 사람은 예비역에 편입한다.</u> |

비상근 예비군제도의 커다란 두 가지 목적은 180일 이내의 소집일수 확보와 예비역 중·소령 및 상·원사 계급의 퇴역자 활용이었다. 퇴역자를 활용하여 비록 짧은

17) 병역법 제72조(병역의무의 종료) ①현역·예비역·보충역의 병, 전시근로역 및 대체역의 병역의무는 40세까지로 하고, 예비역·보충역의 장교·준사관 및 부사관의 병역의무는 「군인사법」에 따른 그 계급의 연령정년이 되는 해까지로 한다. ②제1항에 따른 병역의무기간을 마치면 장교·준사관 및 부사관의 경우는 퇴역이 되고, 병 및 대체역의 경우는 면역이 된다.
18) 병역법 제72조(병역의무의 종료) ①생략 ②제1항에 따른 병역의무 기간을 마치면 장교·준사관 및 부사관의 경우는 퇴역이 되고, 병 및 대체역의 경우는 면역이 된다.
19) 군인사법 제41조(퇴역) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장교, 준사관 및 부사관은 퇴역된다. 다만, 제4호에 해당하는 여군이 퇴역을 원하지 아니하는 경우에는 예비역에 지원할 수 있다.
1. 20년 이상 현역에 복무하고 퇴역을 원하는 사람 2. 연령정년에 도달한 사람 3. 전상·공상으로 인하여 군에 복무할 수 없는 사람 4. 여군으로서 현역을 마친 사람

기간이라도 1회 한도내에서 3~5년 정도는 활용할 수 있도록 고려해야 한다. 이러한 중요한 부분을 제외한 제도는 실현 가능성이나 효율성도 낮을뿐더러 설사 제도를 시행하더라도 근본적인 취지에 부합될 수 없으며, 목적을 달성할 수 없다. 따라서, 퇴역자들이 지원에 의하여 예비역으로 전환할 수 있도록 <표 10>과 같이 법률 개정이 추가로 필요하다.

5. 국가동원에 관한 법령 통합을 통한 동원준비태세 확립

국가동원에 관한 법령을 분석하여 체계를 정립하고, 전시법과 평시법으로 구분되어 있어 유사시 동원의 적시성을 잃을 수 있어 동원된 예비전력이 전쟁억제력으로서의 역할을 할 수 있도록 평시법으로 전환할 필요가 있으며, 여러 법령으로 분산되어 있는 동원관련 조항들을 국가동원법(가칭)으로 통합하여 법령별로 차이가 있는 동원선포요건 등을 완화시켜 통일시키고 국가동원에 관한 법령의 위상을 제고 시킬과 동시에 동원준비태세를 확립할 필요가 있다.

국가동원에 관한 법규는 병역법(국방부 인력정책과), 전시대기법(행정안전부)으로 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)과 전시 자원동원에 관한 법률(안)이 있으며, 비상대비 자원관리법(행정안전부 비상대비기획과), 국가 전쟁지도 지침(청와대 국가안보실) 등이 있다. 분야별로 살펴보면, 국가동원령 선포시기 및 절차에 관해서는 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)과 전시 자원동원에 관한 법률(안), 전시대기법을 유효화시키는 헌법 제76조 제2항(대통령 긴급명령)²⁰⁾에 나타나 있으며, 병력동원 및 전시근로소집에 관해서는 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)과 전시 자원동원에 관한 법률(안), 헌법 제76조 제2항(대통령 긴급명령), 병역법으로 규정하고 있고, 기술인력 및 물자동원에 관해서는 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)과 전시 자원동원에 관한 법률(안), 헌법 제76조 제2항(대통령 긴급명령), 비상대비 자원관리법에서 규정하고 있다. 법규별 주요 내용은 아래 <표 11>과 같다.

20) 헌법 제76조 ①생략 ②대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다. ③~⑤ 이하 생략

<표 11> 국가동원 관련 법규별 주요 내용

| 구 분 | 주 요 내 용 |
|-------------------------------|---|
| 국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안) | <ul style="list-style-type: none"> ●부분동원의 목적, 부분동원 대상자원, 부분동원령 선포절차 ●부분동원해제 조건 및 절차, 동원영장 교부방법 등 규정 |
| 전시 자원동원에 관한 법률(안) | <ul style="list-style-type: none"> ●국가동원에 관한 사항을 규정한 법률 ●동원령 선포 요건 및 절차 |
| 병역법 | <ul style="list-style-type: none"> ●국민의 병역의무 관련 사항을 규정한 법률 ●병력동원(제43조) 및 전시근로소집(제53조) 대상 규정 ●동원소집시기(제46조, 제53조) 규정 |
| 비상대비 자원관리법 | <ul style="list-style-type: none"> ●전시 국가자원 활용을 위해 평시 준비사항을 규정한 법률 ●비상대비계획(충무계획)수립, 중점관리대상자원 지정 및 임무고지, 소관부처별 관리대상 물자·인력·업체관련 사항 ●자원조사, 자원 비축 및 사용, 비상대비 교육·훈련 |
| 헌법 제76조 제2항 | <ul style="list-style-type: none"> ●긴급명령을 통해 전시대기법 유효화 |
| 대통령훈령(국가전쟁지도지침) | <ul style="list-style-type: none"> ●국가차원의 전쟁대비 및 수행과 관련한 최상위 지침 ●국가동원령 선포시기, 충무사태·계엄 등 선포 절차 |

이러한 국가동원 관련 법체계의 문제점은 먼저, 전시법과 평시법으로 구분되어 있다는 점이다. 전시 병력동원을 위한 병역법은 평시법이나, 국지전 등이 발생할 시에 예비군 등을 부분동원하기 위한 ‘국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)’ 과 중대한 교전상태, 즉 전시 상황에서 인적·물적 자원을 동원하기 위한 ‘전시 자원동원에 관한 법률(안)’ 은 전시대기법으로 평시에는 효력이 없다. 또한, 전시 등 국가비상사태에 대비하기 위하여 국가비상대비계획(충무계획)을 수립하고 동원지정을 하며 소관부처별 관리 대상 자원을 지정하고, 영장을 교부하는 등의 내용을 규정한 ‘비상대비 자원관리법’ 은 평시법이다. 우리나라에는 20여 개의 전시 관련 법령이 있으며, 그 중에는 동원관련 법령도 있다. 동원관련 법령은 어떠한 상황 발생시 적시적인 동원과 대응이 가능하도록 평시법으로 제정하여 적법한 절차를 거치면 평시부터 효력을 갖도록 전환할 필요가 있다. 제1·2차 세계대전시 몇몇 나라에서 병력동원 시기가 지연되거나 산업동원 물자 생산의 어려움을 겪었던 사례를 반면교사로 삼아야 한다.

국가동원은 전쟁 발발이후 전쟁지속능력을 보장하는 면도 있으나, 전쟁을 억제하는 효과가 더 크다는 것을 인식하여야 한다. 제2차 세계대전시 독일군의 폴란드 침공을 보고 스위스는 민병 43만 명을 동원하여 전쟁억제력으로 활용한 사례가 있다. 따라서, 국가동원에 관련된 법령은 평시법으로 전환하여 유사시에는 적시적인 동원을 통해 전쟁을 억제하는 역할을 담당하고, 평시부터 국민들로 하여금 국가동원에 대한 법령을 접할 수 있도록 하여 동원에 대한 인식을 제고시키고 더 나아가 국가안보에 대한 의식을 향상시켜야 할 것이다.

둘째, 법령별로 동원시기 즉, 선포요건에 대한 표기가 다르게 되어 있어 혼란을 가중시키고 있다. 헌법과 전시 자원동원에 관한 법률(안)에는 ‘국가의 안위에 관계되는 중대한 교전 상태’로 표기되어 있으며, 병역법에는 ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태’로 규정하고 있다. 이는 법적인 해석에 따라 차이가 있을 수 있으므로 한반도의 안보여건과 동원전력이 전쟁 억제력으로서의 역할을 할 수 있도록 동원령 선포 요건을 완화하는 방향으로 개정하여 적시적인 국가 자원의 동원을 통해 전쟁을 억제하고, 억제 실패시에는 전쟁에서 승리를 보장하는 국가 총체전력으로서의 역할을 할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 이러한 법령별 개정과 보완 절차를 거치고 난 후에는 국가동원에 관한 법령을 하나의 법령으로 통합하여 그 위상을 제고시키고 동원에 관한 법 적용이 용이하도록 해야 한다. 관련 법령들을 국가동원법(가칭)으로 통합하여 선포요건을 일치시키고, 중복되거나 법적인 해석의 차이가 있는 조항들을 삭제하여 국가동원에 관한 법령에 대한 국민들의 이해와 관심을 증대시켜야 한다.

IV. 결 론

국방환경의 변화 추세는 어느 상황에 있는 국가든 그 변화를 읽고 변화해야 한다. 동원전력에 대한 효율성과 역할 변화에 따라 국방정책 결정자들로부터 실무부서(대) 담당자들에 이르기까지 그 중요성을 인식하고, 이를 통해 예비군조직, 동원전력, 동원업무에 대한 국민들의 공감과 지지를 얻어야 한다.

동원업무도 더 이상 예비군훈련, 예비군 조직과 편성, 예비전력관리 군무원 인사관리나 동원자원관리 협조 등에 머물지 않고, 유사시 전장에서 상비전력과의 동반전력으로 싸울 수 있는 동원전력을 만든다는 인식전환을 통해 그 업무영역을 확대시켜 나가야 한다.

징병제하에서 예비군이라는 우수한 조직을 창설해 놓고 교육훈련과 운용개념을 설정하여 유사시 주요 전력으로 활용하려면 법적으로 그들의 위상과 자긍심을 보장해 주어야 한다. 또한, 법령 정비를 통해 동원전력이 유사시 자긍심을 가지고 싸울 수 있고, 전시 사용해야 하는 주요자원을 보유하고 있는 소유주나 업체에서 당연한 마음으로 동원에 응하도록 하며, 전시체제로 전환된 산업체에서는 정부를 믿고 군사작전지원과 국민들의 생활안정을 위해 전시 생산체제를 가동하도록 하여야 한다.

이를 위해 예비군 조직을 국군조직에 포함시켜 국군의 일원으로서 예비군 복무가 의무복무임을 인식하고 당당하게 자긍심을 가지고 훈련에 임하고, 유사시 자발적으로 동원에 응소하는 분위기를 만들어 나가야 한다. 또한, 시대상황을 고려하여 예비군의 임무를 재정립하여 다양한 포괄적 안보위협에 적극 참여할 수 있어야 하며, 또한, 평시 예비군의 역할 확대와 유사시 즉응 동원준비태세 향상과 부분동원제도의 효율성 제고를 위해 부분동원에 관한 전시 법률안을 평시법으로 개정하여야 한다.

향후 현역, 예비군, 민간인력의 통합된 국방인력운용 개념에 맞게 비상근예비군 제도는 병력동원 대상자 중 부족한 계급과 계층으로 대상을 확대시켜 국방인력 운용의 효율화를 추구하고, 비상근 예비군들의 활용성을 크게 기대할 수 있도록 개정해 나가야 한다. 그리고 산재되어 있는 동원에 관한 법령들을 통합하여 인력 및 물자 동원업무의 효율성을 꾀하고 제도발전의 발판으로 삼아야 한다.

참고 자료

- 한국국방연구원, “2022 국방정책 환경 전망”, 서울 : 한국국방연구원. 2021.
- 합동참모본부, 『군사기본교리』, 서울 : 합동참모본부. 2014.
- 장병욱·이원규, “예비군의 역할은 재정립되어야 한다.” 서울 : 한국국방연구원. 1994.
- 배달형·김성규, “한반도 전략환경 변화에 따른 예비전력 역할 정립과 한국군의 과제”, 서울 : 한국국방연구원. 2011.
- 박계호, “국방개혁 2.0과 연계한 국가동원 관련 법령 개정에 관한 연구”, 『예비전력 정예화와 미래혁신』. 논산 : 국방대학교. 2019.
- 권재상·김종민(역), 『미국의 걸프전 전략』. 서울 : 자작아카데미. 1995.
- 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』. 서울 : 국방부. 2017.
- 정철우·정동현, “독일 예비군 개혁과 시사점”, 국방논단 제1804호. 서울 : 한국국방연구원. 2020.
- 이필중, “미래 한국의 군사동원체제 연구”, 국방연구 제39권 제2호. 논산 : 국방대학교. 1996.

| 저자소개 |



권 삼 | (예) 육군 소장

육사 43기 임관. 육군 동원참모부장, 국방부 동원기획관, 육군 동원전력사령관 역임.

과학화 예비군훈련장 설치계획, 예비전력관리 군무원 인사관리제도 개선, 향토예비군설치법 개명 추진(예비군법), 동원위주부대 전력화 추진계획, 비상근예비군제도 정부입법 추진, 국방개혁 2.0 예비전력 추진계획 수립, “미래지향적인 군사력 건설과 동원전력의 효율성”(논문)

「우크라이나 사태」를 통해서 본 전쟁지속성 보장을 위한 물자동원 혁신방안

백 종 순(광주대학교 초빙교수)

- I. 서 론
- II. 우크라이나 사태에서 동원사례 분석
- III. 우리나라 물자동원의 한계
- IV. 물자동원 혁신방안
- V. 결 론

1. 서론

우크라이나와 러시아 간 전쟁이 석 달 가까이 지속되고 있다. 당초 쉽게 끝날 것 같은 전쟁이 전문가들의 예상을 뒤집고 오래 길어진 것은 러시아의 패착과 우크라이나의 선전으로 요약할 수 있겠다. 러시아는 약 170개의 대대급 전술단(BTG: Battalion Tactical Group)¹⁾ 가운데 120여 개를 동원했으며, 전술 공군을 투입했다. 러시아의 전쟁방식은 지난 2014년 크림반도에서 보여준 융·복합 ‘하이브리드전(Hybrid Warfare)’이었다. 이는 군사적 공격에 앞서 모든 수단을 동원해 국민과 국가리더십 간 분열을 조장하고 조직적인 저항이 불가능한 상태로 둔다. 이를 위해 가짜 뉴스나 해킹은 물론, 어떠한 범죄적 수단도 가리지 않은 과감성을 선보이며 또 전쟁과 평화라는 이분법적 사고에 갇힌 서구가 인식도 하기 전에 전격적으로 작전을 감행한다. 이렇듯 ‘하이브리드전(Hybrid Warfare)’은 정규전·비정규전·사이버전·정보전 등을 다양하게 융·복합해 수행하는 러시아의 전쟁방식을 일컫는다²⁾

개전 당시 우크라이나는 러시아보다 병력이나 장비가 절대적으로 열세였다. 이러한 군사력의 차이로 우크라이나가 쉽게 무너질 것으로 예상을 한 것이다. 그러나 우크라이나의 대응은 러시아의 초기 공세를 효과적으로 지켜 내면서 결사항전의 자세로 전쟁을 수행하고 있는 것이다. 우크라이나는 과감히 공간과 시간을 활용하고 가용한 국가자원을 동원하여 러시아군을 저지하는데 성공하고 있다. 즉 러시아군이 도심지 근처까지 접근하게 허용한 후 주요 병목 지대에서 매복 및 방어선을 구축하여 적의 병력을 조금씩 소진케 하였다. 이는 가능한 모든 인력과 자원을 동원해 장기전을 수행하며 러시아를 지치게 하는 것이 목표다. 지금 우크라이나는 ‘지지 않으면 이기는 전쟁’을 추구하는 것이다. 이번 전쟁에서 우크라이나는 미래의 전쟁에 대응하는 방법을 가르쳐 주고 있다. 정보 우위와 전격적인 결심을 바탕으로 전력을 창의적이고 유기적으로 결합한다면 상대적인 열세에도 불구하고 충분히 전선을 유지할 수 있다는 것이다. 우크라이나군은 부족한 정보 능력을 보완하기 위해 활용 가능한 모든 자원과 인력을 끌어 모았다. IT부대도 민간의 인력으로 만들어졌고, 민간

1) 미 육군 제병협동센터(FMSO)에서 발간한 연구 보고서를 종합하면 러시아 BTG에 대한 평가는 첫째, BTG는 대등한 능력을 갖춘 강대국과의 전면전쟁에 대비하는 부대편성이 아니라 러시아의 영향권 내에서 발생하는 지역분쟁에 개입하는데 최적화된 부대편성이라는 것이다. 둘째, BTG는 정보·지휘 통제·정비·의무 관련 조직이 빈약하여 공격작전 과정에서 적 지역 중심 깊이 연속적으로 진출하기에는 지소지원 능력이 부족할 것이라는 평가이다. (육군교육사, 「월간작전분석」, 2022. 3)

2) 월간중앙(2022. 4. 17)

드론 동회를 드론부대로 발전시킨 ‘아에로로즈비드카’³⁾가 등장했다. 이 외에도 터키 ‘바이라타르’사에서 만든 TB2무인기, 휴대용 대전차 미사일과 대공미사일 등으로 전쟁의 판도를 뒤집고 있는 것이다. 이 들 무기들은 미국을 비롯한 NATO의 지원에 의한 것이다. 러시아의 침공을 앞두고 미국, 영국, 발트 3국을 제외한 국가들은 무기 지원에 소극적이었으나 지금은 유럽의 대부분의 국가가 무기 지원에 나서고 있어 우크라이나의 저항과 전쟁지속능력은 당분간 더 지속 될 것으로 전망된다. 우크라이나군이 보여 주고 있는 선전은 스스로의 노력과 함께 미국의 지원을 통해 가능한 것이다. 미국은 이번 전쟁에 직접 군사력을 투사하여 전투에 참여하고 있지는 않지만 지금도 대규모 무기 지원 및 정보 제공을 통해 우크라이나군이 효과적으로 대응할 수 있도록 돕고 있다⁴⁾.

우크라이나와 러시아의 전쟁은 국가 간 전면전이 언제라도 발생할 수 있다는 것을 새삼스럽게 일깨워 준다. 북한과 70년간 군사적 대치를 이어온 우리에게 우크라이나 사태는 여러 가지 현실적인 시사점을 주고 있다. 병력자원의 부족과 북한의 핵 능력 고도화 및 사용위협 등으로 한반도의 안보환경이 어느 때 보다 위중한 시기에 우크라이나 사태는 향후 우리나라의 국방력을 한층 강화시키는 계기가 되어야 할 것이다. 대한민국의 군을 어떻게 정예화한 군으로 업그레이드 시킬 것인가 고민을 해야한다. 아울러 동맹국과의 군사협력을 어떻게 강화하고 확대해 나갈 것인지에 대해서도 면밀한 검토가 필요하다. 지금은 평화와 협력보다는 대립과 충돌을 염두에 둔 국방 전략과 전쟁지속성 보장 방안을 재정립해야 할 적기이다.

이를 위해 이 글은 동원의 환경이 변화하고 있다는 사실에 주목하면서 우크라이나 전쟁에서 나타난 국가 총체전력으로서 예비군의 동원에 대해서 살펴 보고 한국의 물자동원 한계를 고찰 한 후 향후 전쟁지속적 보장을 위한 물자동원 혁신방안을 제시하고자 한다.

3) 영국 과학매체 뉴사이언티스트 등 외신에 따르면 ‘아에로로즈비드카’ 지난 2014년 4월 우크라이나 동쪽의 돈바스에서 친러시아 반군과 우크라이나 정부군 사이의 전쟁이 벌어지자 기술력이 부족한 우크라이나군에 도움을 주기 위해 창립됐다. 이들은 야간투시경과 저격소총, 원격폭파 지뢰뿐 아니라 열화상 카메라와 1.5kg짜리 폭탄을 투하할 수 있는 드론으로 무장했다. ‘아에로로즈비드카’는 러시아 침공 초기 물밀 듯 밀려오는 기갑부대를 멈춰 세우는 데 전공을 세웠다.(글로벌비즈, 2022. 3. 31)

4) 미국은 개전 이후 우크라이나에 대전차무기, 대포병레이더, 드론, 항공기, 헬기 등을 지원해오고 있으며 의회에 약 42조원 규모의 예산안을 추가로 요청하였고 미국 의회도 신속한 무기지원을 위해 81면 만에 ‘무기대여법’ 개정을 완료하였다. 이 법은 미국이 동맹국에 무기를 지원할 때 거치는 행정절차를 제거해 사실상 실시간 무기지원이 가능하게 한 것이다. 이 법으로 우크라이나는 일단 원하는 무기를 빌려 쓰고 전쟁이 끝난 뒤 대가를 지불하면 된다.(연합뉴스, 2022. 4. 2)

II. 우크라이나 사태에서 동원사례 분석

1. 우크라이나 예비군

우크라이나이나 예비군은 우크라이나가 독립선언 후 인 1991년 1월 4일 NGU(National Guard of Ukraine, 국민 위병)를 창설하였다. 총 규모는 4만 6천명 이고 평시에는 내무부에서 관리하다 전시에 국방부에서 통제 하도록 하였다. 이후 2000년 1월 11일 쿠치마 대통령의 ‘비용절감운동’으로 NGU를 해체하고 내무군 일부만 유지하였다. 2014년에 우크라이나는 러시아의 크림반도 위기를 겪게되자 TDF(Territorial Defense Forces, 영토방위군)를 재창설 하게 되었고 이들은 돈바스 전쟁에 투입되어 친러 반군과 전투를 하였으나 2015년 이후에는 소집과 훈련 규모를 축소하였다. 2021년 12월 러시아의 침공 가능성이 높아지자 우크라이는 TDF의 전력증강을 긴급하게 추진하였다. 예비군 규모는 150만명을 목표로 하고 이들을 지휘통제 하기 위하여 직업군인 약 1만명을 편성하였으며 2022년 1월 1일 부로 우크라이나 국군 조직에 TDF를 직제로 편성 하였다. TDF는 25개 여단 155개 대대로 우크라이나 전 지역에 배치가 되었고 규모는 약 22만명이다. 여기에 추가하여 시민지원군 약 90만명을 예비군으로 편성 하였다.

2. 우크라이나 예비군 동원사례 분석

우크라이나 예비군은 18세에서 60세의 남자로 편성을 하고 주중에는 생업에 종사하다가 주말에 군사훈련에 참가 한다. 훈련과제는 사격, 행군 등 기초군사훈련과 공격, 방어, 기습공격, 건물침투, 시가전 등 전술훈련을 실시하며 훈련장은 별도로 구비 되어 있지 않고 도시 공터, 숲, 습지, 공장 등에서 훈련을 한다. 특히 전장 상황에 부합된 과제로 대전차화기 운용, 저격수 운용 등을 집중 숙달하는 것으로 알려져 있다. 시민지원군을 포함한 모든 예비군은 교육훈련에 자발적으로 참여하여 항전의식은 투철하다고 할 수 있다.

우크라이나는 러시아군이 2021년 11월부터 우크라이 국경 일대에 병력을 집결하고 공격개시가 임박 해오자 전쟁 발발 하루 전인 2022년 2월 23일 우크라이나 돈바스지역을 제외한 전 지역에 국가비상사태와 국가 총동원령을 선포하였다. 총동원령 선포는 중앙매체를 통한 대통령의 대국민 담화 발표 형태로 선포가 되었다. 또한 각종 인터넷 소셜미디어와 정부에서 운영하는 공식 미디어 홈페이지를 통해 전쟁

관련 주요 조치사항을 전파하고 홍보하였다. 그러나 총동원령 선포에서 몇 가지 문제점을 발견 할 수 있었다⁵⁾.

첫째, 국가 위기 시 총동원령 선포 지연으로 전쟁준비 시간이 부족하였다. 러시아 군이 국경에 병력을 배치 하는 등 전쟁임박 징후가 있었음에도 4일이 경과된 시점에 선포가 된 점이다. 이는 다양한 이유로 전쟁 가능성을 낮게 봤다는 것이다. 이렇듯 동원령의 선포 시기는 매우 중요한 결심 사항으로 우리나라에도 시사한 바가 크다 하겠다.

둘째, 국가비상사태와 총동원령을 동시 선포로 사회혼란이 가중 되었다. 주민이동, 동원응소, 병력이동 등으로 전장순환통제가 제한 되었다.

셋째, TDF의 경우 부대배치와 무기, 탄약 확보, 시설공사 등이 완료가 되지 않은 가운데 총동원령 선포로 초기에 혼란이 발생 하였다. TDF의 초대 사령관인 유리 할루슈킨 준장은 인터뷰에서 “예비군 무기와 탄약을 보관할 수 있는 시설, 탄약고 등이 부족하며 무기를 제대로 분배할 수 있는 시스템이 아직 제대로 갖추어져 있지 않다” 고 하였다.

넷째, 우크라이나 예비군은 예비군용 무기와 탄약이 부족하여 동원 후 교육훈련, 전투준비에 제한사항이 발생하였다. 언론에 보도 된 바와 같이 총기가 부족하여 목제 총기를 활용하여 훈련하는 모습이 노출 되었다. <그림 1> 은 우크라이나예비군이 목총을 가지고 훈련하는 모습이다.



<그림 1> 우크라이나예비군 훈련모습

출처 : 조선일보(2022. 2. 22)

5) 육군 지상작전사령부, “우크라이나전쟁 관련 예비군에 대한 시사점” (2022. 4. 1)

다섯째, 예비군 숙영시설이 부족하여 대부분 지하 방공호 시설을 이용한 관계로 비좁고 비위생적이었다. 또한 생존성 대책 및 방호에 취약하여 개전 초 러시아 공군의 폭격과 미사일 공격으로 많은 피해가 발생 하였다.

이런 가운데 시민지원군의 자발적이고 적극적인 참여는 군사작전에 크게 기여하였다. 이들은 전쟁 개시 후 각종 전투에 참가하고 화염병 제작, 바리게이트 설치, 위장막 제작 등 영토방위군을 지원 하였다. 그러나 시민지원군의 경우에도 방탄헬멧, 방독면 등 방호장비 지급이 제한되어 많은 인명피해가 발생 하였다.

3. 시사점

우크라이나 사태에서 도출 된 예비전력분야와 국가동원에 대한 다양한 시사점은 분단국가로서 북한과의 전쟁을 대비하는 대한민국의 입장에서 눈여겨 볼 부분이 많다. 여러 가지 정보가 부족하여 세밀한 부분까지 파악하기는 제한 되지만 현재까지 제기된 부분을 토대로 시사점을 제시하고 향후 우리나라도 국가 총동원제도를 적용하는 나라로서 정책적으로 반영하거나 혁신적으로 발전시켜야 할 사항을 살펴보고자 한다.

첫째, 미래의 위협에 대비하기 위한 적정규모의 예비군체제 유지 및 정예화의 필요성 대두이다. 우리나라는 2020년 12월 기준 275만명의 예비군을 유지하고 있다.⁶⁾ 군사력을 적정수준으로 보유하는 것은 국가안보를 위해 필수다. 북한의 군사력과 대응하여 최적의 수준을 보유하고 이를 정예화 하기 위한 노력을 국방전력의 핵심 과제로 추진하는 것이 맞다.

둘째, 국가위기 시 적시적인 군·정부 비상사태 심의 및 선포 시기에 대한 판단 기준을 정립해야 한다. 우크라이나 사태에서 보듯이 국가동원령과 비상사태의 선포 시기는 많은 문제점을 보여 줬다. 따라서 우리나라도 위기관리와 전시전환 결정에 있어서 합리적인 판단 기준을 정해서 다양하게 검증하는 절차를 숙달해야 할 것이다. 이는 혼선을 방지하고 국가의 자원을 낭비하지 않은 중요한 의사결정에 속한다. 군의 최고통수권자인 대통령을 포함하여 위기관리기구에서 이러한 절차훈련을 검증 할 수 있도록 해야한다.

셋째, 미래 전쟁 양상을 고려한 최첨단 장비 들을 동원기본품목에 포함하여 관리를 하여야한다. 현재의 기본품목에는 최첨단장비가 반영이 되어 있지 않은게 많다. 민간의 최첨단 장비는 군의전력을 획기적으로 향상시킬 수 있을 것이다.

6) 국방부, 「2020 국방백서」(대한민국 국방부, 2020),p.103.

넷째, 국가비상사태 및 동원령선포 등 전과를 위한 SNS·앱 개발 및 활용이다. 인터넷 포털 활용체계를 구축하여 현재 운용중인 예비군 관련 기능을 통합하여 정보전과와 동원응소 독려에 활용을 해야한다. 아울러 전시에도 인터넷이나 휴대전화 등을 지속적으로 활용할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 이번 우크라이나 사태에서 볼 수 있듯이 러시아의 해킹과 전자전 공격으로 우크라이나를 교란하여 눈과 귀를 멀게 하려 했으나 우크라이나는 미국의 일론 머스크에게 ‘스타링크’ 위성 인터넷을 연결 요청하여 불과 10시간 만에 온라인 접속을 할 수 있게 되었다. 이를 통해 전국에 산재한 자원병과 시민지원군에게 전장 정보를 제공함으로써 전장 상황을 공유함을 물론 지휘통제 수단으로 활용⁷⁾한 점은 우리에게도 시사한 바가 크다.

다섯째, 예비군 및 물자동원 자원의 집결지에 대한 적의 포탄, 미사일 공격에 취약하고 특히 수도권 인근에 편성된 집결지의 경우 실내시설이나 지하시설을 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 필요시 동원되는 장비와 물자는 집결지보다는 해당되는 소요부대로 직접 운송하거나 물류체계와 택배시스템을 이용하는 방안을 동원의 긴요도를 고려하여 면밀하게 검토할 필요가 있다.

여섯째, 첨단장비와 물자는 사용자와 패키지로 동원하는 체계를 발전시킬 필요가 있다. 우크라이나는 민간드론 동호회를 드론부대로 발전시켰고 IT부대도 민간인력으로 만들었다. 여기에 착안하여 군의 소요계기 단계부터 어떠한 장비를 패키지로 동원할 것인가를 면밀하게 검토하고 이를 검증할 수 있는 체계를 강구해야 한다.

일곱째, 적의 공격양상과 무기체계에 대응할 수 있는 최적의 수단에 대하여 적시에 획득할 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요하다. 이는 군사원조와 구매, 동원을 통해 이루어져야 한다. 금번 우크라이나 사태에서 보듯이 대전차 미사일, 지대공 미사일, 무인 공격기, 대물저격총, 감시정찰용 드론 등이 전장에서 제 역할을 통해 압도적인 러시아의 공격을 막아내고 선전하는 요인이 되었다. 이러한 획득체계를 재검토하여 효율적이고 적시적인 지원이 되도록 해야 할 것이다.

여덟째, 실전적인 훈련체계를 구축해야 한다. 예비군훈련과제가 전장상황에 부합된 과제로 편성되어 숙달을 하고 있는 지 신분별 훈련 중점은 잘 선정이 되었는지 전면적으로 재검토하여 즉각 싸울 수 있는 능력을 갖추는데 방점을 뒤편한다. 또한 무형전투력을 고양시키기 위한 대책이 절실히 필요하다.

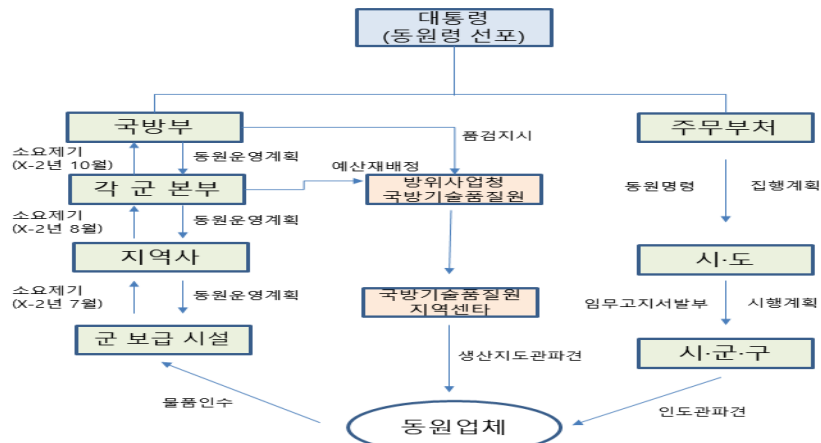
이러한 시사점을 바탕으로 물자동원분야에 적용할 수 있는 사항들을 염출하여 현재 우리나라의 물자동원분야의 한계점을 살펴보고 혁신방안을 제시하고 한다.

7) 월간중앙(2022. 4. 17)

Ⅲ. 우리나라 물자동원의 한계

1. 소요제기

동원소요는 군수계통에서 산업·수송·건설동원 소요를 제기하고 정보통신 소요는 정보통신기능에서 담당하고 있다⁸⁾. 군수분야 동원소요는 국방군수소요획득정보체계를 활용하여 자동 산정하며 산업동원품목에 대한 소요 절차는 첫째, 사·여단별(함대사, 비행단) 소요 대 능력판단결과를 기준으로 부족소요를 동원소요에 반영한다. 둘째, 각 군의 군수사는 사·여단급에서 산정된 품목별 동원소요에 대한 검토·확인후 각 군 본부로 동원소요내역을 전송한다. 셋째, 각 군 본부는 자체 동원소요심의를 실시하여 최적화된 동원소요제기가 될 수 있도록 한다. 넷째, 각 군 본부에서 국방부 군수 관리관실로 전송하면 군수관리관실에서 최종 검토 및 확인 후 처리한다. 다섯째, 국방동원정보체계로 동원기획관실에 전송하며 동원기획관실에서 국방부 종합 동원소요심의를 통해 소요를 확정한다. 여섯째, 이를 행정안전부의 비상대비정보시스템으로 행안부 및 자원주무부처에 전송 처리한다. 이런 과정에서 동원소요자료는 체계 연동이 아닌 데이터 자료만 전송되므로 업무처리가 자동으로 처리되지는 않고 있다. 물자동원의 업무체계도는 <그림 2> 과 같으며 동원소요제기는 그 출발점이 된다.



<그림 2> 물자동원체계도

출처 : 정원영 외, 「전시 물자동원의 실효성 제고 방안 연구」, 2018. p.요약 13.

8) 국방동원업무에 관한 훈령 제49조(소요제기)

물자의 동원소요는 초도소요와 보충소요를 구분하는데, 초도소요는 편제 부족소요를 제기하고 보충소요는 손실률 판단기준을 적용하여 소요를 제기하는 것으로, 물자동원 소요제기 절차에서는 몇 가지 문제점을 발견할 수 있다⁹⁾.

첫째, 업체 동원소요는 정형화된 도구가 제한되고 부대별 소요기준이 명확하지 않아 정성적인 소요 요구가 될 가능성이 많으며 또한 무분별한 소요 요구가 될 가능성을 배제할 수 없다. 예를 들면 특정 지역의 주유소나 차량 정비업체 또는 4차 산업 관련 업체가 필요하다는 이유로 동원소요에 반영할 수 있으며 해당 업체의 전시 능력과 지속적인 업체관리 유지에 대한 분석 없이 요구할 수 있다.

둘째, 차량과 건설기계는 군의 편제장비를 대체할 수 있는 민간 대체장비를 동원소요에 반영하고 있는데 장비유형과 폭이 과다하고 지역별로 산재되어 있어 정확한 지역별 정보 확인이 제한된다. 또한 소요부대에서 행정구역별 대상자원을 소요제기하는 것은 소요기관에 과다한 업무 부담을 줄 수 있으며 소요장비의 유형과 성능이 군 장비와 동일한 효과를 낼 수 있어야하나 실제 민간장비 중 그러한 성능을 가진 장비가 제한될 가능성이 많다.

셋째, 소요기관이 동원 대상 업체나 건물을 확인하여 사업자등록번호까지 입력하여 동원소요제기 하는 것은 업무범위를 초과하는 부분이 될 수 있다. 자원관리기관은 해당 자원에 대한 기본적인 자료를 평상시부터 관리하고 있으나 소요기관은 현장을 방문하여 해당 소유주에게 확인해야 할 수 있으므로 소요제기하는 기관에게 사업자등록번호까지 입력을 요구하는 것은 문제가 많다.

넷째, 동원소요는 소요기관의 요구와 지원기관의 능력이 상호 연계되어야 하는데 현 동원소요산정 시스템은 이러한 절차를 적용할 수 있는 정보공유 시스템이 없다. 소요기관이 동원자원의 가용성을 고려하여 소요를 요구할 수 없으므로 능력기반이 아닌 순수 소요를 기반으로 요구하게 되어있고 이를 자원지원기관이 가용자원을 고려하여 소요조정이 이루어지는 등 소요와 지원의 균형된 업무관리가 제한되고 있는 실정이다.

다섯째, 동원소요를 단위부대의 개별 장비까지 구체적으로 요구할 경우 전산으로 소요종합은 가능하나 동원지정 단계에서 단위부대별 동원소요를 충족시키기 위한 자원배분에 어려움이 예상된다.

9) 박무춘 외, 「전·평시 국방 물자동원체제 발전방안에 대한 연구」, 2021. pp.42~43.

2. 동원지정 및 자원관리

1) 동원지정

동원지정은 자원 주무부장관이 소요기관의 소요를 고려하여 가용한 자원을 지정하는 것으로 비상대비자원관리법¹⁰⁾과 동법시행령에 근거하여 총무계획에 반영하여 지정을 하게 된다. 동원대상자원은 <표 1> 과 같다.

<표 1> 총무계획 상 동원대상 자원

| 계획번호 | 동원대상 자원 | 자원주무부처 |
|---------|---|--------------|
| 총무 2200 | • 소화기 | 행정안전부 |
| 총무 2600 | • 의약품류(마약 및 향정신성 의약품, 항생제, 예방 및 소독약 품, 화공약품 및 기타), 위생재료, 의료용구 • 가공식품류(장류, 식용유, 통조림, 전투식량 등) • 의료기기 수리업체 및 의약품 유통업체 | 식품의약품 안전처 |
| 총무 3100 | • 담배 • 주류(소주, 맥주) | 기획재정부 |
| 총무 3900 | • 홍보 및 문화매체(신문사, 영화사, 비디오물 및 음반 제작사, 인쇄소/출판사) | 문화체육관광부 |
| 총무 4100 | • 양곡, 부식류(채소류, 육류, 조미류) | 농림축산식품부 |
| 총무 4200 | • 피복류, 개인 및 부대장구류, 개인일용품류, 취사기구류, 전산 및 통신자재류, 화공품류, 장애물 및 복구자재류, 탄약류, 장비류, 수리부속류 • 선박, 항공기 및 주요장비 수리업체 • 일반유류(휘발유, 등유, 경유), 일반윤활유, 특수윤활유, 연료기기(취사용 바나, 난로), 주유소 • 아스콘 생산업체, 시설물 관리업체 | 산업통상자원부 |
| 총무 4300 | • 병원, 혈액, 의료기관 • 세탁업체 | 보건복지부 |
| 총무 4400 | • 먹는 샘물, 폐기물 수집·운반업 • 환경정화업체 | 환경부 |
| 총무 4800 | • 어개류, 식염, 마른미역 | 해양수산부 |

출처 : 박무춘 외, 「전·평시 국방 물자동원체계 발전방안에 대한 연구」, 2021.p.50.

10) 비상대비자원관리법 제11조(중점관리대상자원의 지정·관리) ① 주무부장관은 효율적인 비상대비 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 인력·자원·물적자원 중에서 중점 관리하여야 할 인력·물자 또는 업체를 지정할 수 있다. ② 주무부장관은 제1항에 따라 중점관리대상 인력·물자 또는 업체를 지정하였을 때에는 그 지정된 자와 물자의 소유자 또는 업체의 장에게 지정된 사실과 그에 따른 임무를 기재한 고지서를 송달하여야 한다.

또한 동원지정은 급변하는 산업의 발달과 4차산업혁명의 기술혁신으로 군사·경제·사회적 환경이 급속도로 변화하고 있다. 이러한 변화와 연계하여 관련된 동원자원을 발굴하고 이를 동원운영계획에 반영해야한다. 우선 군에서 관련 기술 및 지식활용이 가능한 WMD제거, 사이버전, 감시·심리전의 기술 인력 소요를 반영하고 관련 장비 및 업체를 확인해 이러한 자원이 동원될 수 있도록 소요제기와 동원지정이 이루어 져야한다.¹¹⁾ 현재의 동원유형별 지정실태의 문제점에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 산업동원은 업체위주로 지정하며 전국적인 규모의 주요업체는 산업부장관이 지정하고 기타 동원물자 생산 및 유통업체는 광역시·도지사가 지정한다. 이때 방산업체 및 군납업체를 우선 지정하며 능력 있는 업체를 지역별로 분산 지정·관리하고 업체의 파산 및 업종전환 등의 변동사항이 발생할 경우는 지체 없이 대체지정하고 미 발굴 시에는 유사품목으로 대체토록 하고 있다. 동원업체의 생산보장을 위해 원자재 확보는 비축을 하게 되는데, 비축목표는 전시 초기 90일간의 소요에서 현 능력을 차감한 양 중에 산업동원 + 국내·외 조달능력을 제외한 양이며 정부비축과 업체비축으로 구분한다. 이때 업체비축은 업체의 자율권 부여 및 시장경제를 중시하는 상황에서 통제가 제한되는 문제점이 있다. 또한 동원지정 절차는 소요기반 방법을 적용하여 요구하고 자원주무부처에서 능력에 기반한 동원지정을 하고 있어서 소요와 지정의 격차가 지속적으로 발생하고 있는 실정이다.

둘째, 차량 및 건설기계는 국토교통부의 동원자원정보체계와 국방부의 국방동원정보체계 간 상호 자료연동을 기반으로 동원 소요 및 지정이 되도록 업무관리 체계가 구축되어 있다. 즉 군수소요획득정보체계(DRIS)에 의한 동원소요가 확정되면 이를 국토부와 협업하여 동원소요 요구 및 동원지정을 하게 되며 부적격 차량이나 건설기계는 대체지정토록 협조할 수 있다. 따라서 차량과 건설기계의 동원지정은 비교적 신속 정확한 업무관리가 가능하고 가용자원도 상당부분은 정보 공유가 가능하여 군에서 원하는 최적으로 자원을 지정할 수 있는 여건이 조성되어 있다. 다만 국토부의 동원자원정보체계에 제공되는 자원현황은 일부만 공유되어 자료로 제공된 범위 내에서 업무관리가 가능하여 완전성을 갖추는 데는 다소 미비점이 있다. 현재 동원 장비(차량 및 건설기계)의 동원 지정(자원 배분)은 소요부대(기관)가 주둔하거나 위치하고 있는 최기 행정구역 자원을 우선 지정 하도록 되어있다. 다만 가용

11) 윤진영 외, “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 정예화 혁신적 개선방안 고찰”, 「한국사학논총」 제8집 제2권, 2019. p.97.

자원이 부족할 경우는 행정구역을 확산하여 동원지정이 불가피할 것이며 이럴 경우는 동원자원 관리 및 동원집행에 많은 어려움을 동반할 수 있어 전시 동원보장에 제한을 줄 수 있을 것이다. 그리고 소집부대(기관)를 대대급 등 소규모 부대까지 분류하여 동원지정을 할 경우 동원지정의 행정소요가 증대될 수 있으며 개별 장비소유자에 대한 동원지정의 경우는 개별적인 자원의 관리에 따른 소요가 발생할 수 있고 동원집행에 대한 불확실성이 더욱 커질 수밖에 없는 실정이다.

2) 자원관리

동원 지정된 자원을 효과적으로 관리하여 유사시 동원시행을 보장하는 것은 매우 중요한 업무관리로 국방동원업무에 관한 훈령에는 자원관리의 책임은 자원관리 주무부장관에게 있으며, 군은 사용자 입장에서 각 군의 지역별 물자동원업무 주관부대가 관리한다고 명시되어 있다¹²⁾. 지속적인 자원관리를 위해 자원조사와 중점관리대상자원 확인의 날 행사 등의 시스템이 갖춰져 있다.

자원조사는 비상대비자원관리법 제10조(자원조사 등)에 근거하여 비상대비업무를 수행하는 중앙행정기관의 장, 중앙행정기관 소속 지방행정기관의 장 및 시·도지사는 인력·물자 등 자원의 활용에 관한 계획의 수립과 준비 및 시행을 위하여 매년 관·군 합동 자원조사를 실시하고 있다. 중점관리대상자원 확인의 날 행사는 비상대비자원관리법 제11조(중점관리대상자원 지정 등)와 당해 연도 충무기본계획에 의거하여 반기 1회 시·군·구청 단위로 시행하고 있다. 이 행사를 통해 동원지정자원의 자료를 상호 대조하고 부적격 자원의 대체지정 협조 등 최적의 자원관리를 하도록 되어 있으나 시행과정에는 몇 가지 문제점이 대두 되고 있다¹³⁾.

첫째, 자원조사와 중점관리대상자원 확인의 날 행사는 여러 가지 측면에서 실효성에 대한 문제를 제기하고 있는데, 이는 정보화 시대에 모든 국가자원이 전산화(DB)되어 체계적으로 관리되고 있음에도 별도로 동원자원을 파악하기 위해 업체나 자원소재지에 방문하여 자원조사를 하는 것이 적절한 것인지 의문이 제기되고 있다. 이는 평소에 자원관리를 위한 시스템이 구축되어 있지 않다는 방증이기도 한다. 현재 동원자원관리에 있어서 가장 큰 문제점은 정보체계에 의한 부처(기관) 간의 실시간 자원관리 시스템은 차량과 건설기계의 일부를 제외하고 기타 자원은 정보체계가 아닌 과거의 수작업과 유사한 방식으로 관리하고 있어 실시간 자원관리가

12) 국방동원업무에 관한 훈령 제52조(자원관리)

13) 박무춘 외, 앞의 논문, pp.51-53. 재정리

제한되고 자료의 정확성과 신뢰성을 담보할 수 없는 문제가 있다. 자원의 배분도 국방부에서 분야별 국방동원정보체계에 시·도 또는 특정 행정구역을 정하여 제출하면 해당 부처(행정기관)는 국방부의 요구를 적용하여 동원지정하고 임무고지를 하고 있는 실정이다. 국방부와 행안부 체계 간에는 자료 송수신은 가능하지만 체계 간의 연동시스템은 구축되어 있지 않는 것이다.

둘째, 소요기관인 군(軍)과 지원기관인 행정안전부 및 자원주무부처 간의 동원관련 각종 자료의 상호연동체계 구축은 동원 소요제기는 물론 실시간 자원현황을 공유하여 최적의 자원을 지정 및 관리할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이는 전시 국방물자동원의 실효성을 제고하고 업무관리의 효율성 높인다는 측면에서 매우 중요한 사안일 것이다. 아울러 동원지원이 적시에 이루어지지 않는 품목에 대해서는 동원방법을 생산지원에서 유통체계를 통제 운용하거나 정부 및 업체 비축으로 전환하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다¹⁴⁾.

셋째, 물자동원시스템을 범 정부차원에서 구축하기 위해서는 국무총리실이 주관 이 추진해야 하는데, 현재는 행안부 비상대비정책국에서 국무총리실의 업무를 대행하고 있지만 동급의 정부부처 통제 등 구조적인 업무수행체계의 한계가 있다.

3. 집행체계

물자동원의 집행은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 소요되는 물자를 적시적소에 동원하여 군사작전의 소요충족 및 전쟁지속능력을 극대화하여 전쟁수행을 지원하는 하는 것으로 동원자원 집행 절차 및 제한사항은 아래와 같다.

첫째, 산업동원의 집행은 물자별 주무부처장관이 시·도에 동원을 지시하고 시군구에서 동원업체에 인도관을 파견하여 생산을 감독하고 군의 보급시설에 동원물자를 인도하는 절차로 진행된다. 그러나 물자 수송에 관한 시·도지사 역할의 책임한계가 명확하지 않아 혼선이 초래될 수 있다. 예를 들면 일반물자의 경우 시·도지사 책임으로 되어 있으나 이를 수송하기 위한 차량은 국토교통부와 협조하여 시도의 교통시행계획에 반영하여 수송에 대한 책임을 명확하게 해야 되는데 매년 지자체의 충무계획에 제대로 반영되지 않고 있다. 또한 제일 우려스러운 것은 업체의 전시 생산능력 실효성에 대한 문제로 원부자재의 확보, 생산시설의 확충, 협력업체

14) 한국군사문제연구원, “전시 동원체계 문제점 및 발전방향”, 「2016-6차 정책포럼 결과보고서」, 2016, p.30.

의 역량 등이 신뢰성을 담보할 수 없다는 것이다. 아울러 정상동원의 차질에 대비하여 이를 보완할 수 있도록 우발계획을 수립하여 준비가 되어야 하지만 관련 기관과의 협업이 제한되고, 우발계획은 군(軍)이 주관이 되어 동원자원을 조사하고 관리하도록 되어 있는데 이는 군의 민간통제 등 현실성이 결여되는 부분이다.

둘째, 차량 및 건설장비 동원집행 관련 주요 문제점으로 먼저 동원자원 배분의 기준을 소집부대단위 소규모까지 시행함으로써 장비의 이동 및 집결, 소집부대별 소량의 부족 장비를 긴급 동원으로 충원해야 하는 절차상의 문제가 발생할 수 있다. 부대별 자원수의 차이 또는 소집부대별 소수의 장비를 인수하기 위해 다수의 동원집결지 운용을 하게 되면 동원을 지원하는 행정관서의 경우는 인도관 운용, 개별장비 등 소수의 장비를 확인하여 소집부대별 각각 인도해야 하는 행정절차상 제한사항이 발생 될 수 있을 것이며, 업체나 개별 장비 소유주의 동원응소 등의 어려움도 가중될 수도 있다. 또한 대대급 단위 집결지에서 동원장비 인수 시 인수관의 전문성에 제한을 받을 수 있다.

4. 방산물자의 업무관리체계

방산물자란 군용으로 제공되는 물자로서 방위사업법에 의하여 지정된 방위산업 물자와 군용으로 연구 개발 중인 물자 및 연구 개발이 완료된 후 무기로 채택될 것이 예상되는 물자를 말하며 주요방산물자와 일반 방산물자로 구분하고 있다. 평시 방위산업 물자 및 업체는 방위사업청에서 관련 법령에 의해 선정 및 관리하고 물자의 조달에 관한 업무관리가 이루어지고 있는데 평시 물자의 소요판단 및 예산 편성·운영 등 전반적인 업무통제는 방위사업청에서 담당하고 있지만 전시 소요는 군수계통을 통해 이루어지고 있고 동원지정 등 전시동원업무는 산업통상부에서 담당하고 있다. 이러한 업무체계의 속성상 몇 가지 문제점이 발견된다.

첫째, 전·평시 방산물자 업무관리가 이원화되어 있어 전시 동원태세 유지에 제한사항이 있다. 평시 업무는 방사청이 하고, 전시에는 산업통상부에 업무를 전환함으로써 산업부는 방산업체 및 물자 생산에 대한 전문적인 지식이 없고 방사청의 업무체계상 방산물자에 관한 주요 현황을 군사기밀로 분류하여 정보공유도 제한된 실정으로 전시 초기 방산물자 동원집행에 어려움이 예상된다.

둘째, 방산 업체의 경우 원부자재나 시설보강 등의 전시 생산체제 전환에 따른 제한사항이 많으므로 시장경제원리를 적용할 경우 평시에 업체에 강제할 여건이

되지 않고 있는 것이 현실이므로 이를 개선할 수 있는 방안이 필요하다. 특히 매물 비용이 될 수밖에 없는 원부자재 확보, 해외수입을 통한 자재 확보의 어려움 등은 업체의 입장에서 매우 부담스러운 부분이므로 이를 해소할 수 있는 대책이 강구되어야 할 것이다.

IV. 물자동원 혁신방안

1. 능력기반 동원 소요제기체계 정립

소요기관인 군은 평시보유 및 비축, 추가 획득을 제외한 소요를 동원으로 보충하도록 시스템이 <그림 3> 과 같이 되어 있다. 선정된 기본품목 중 조달을 제외한 전량을 동원에 의존하다보니 자원주무부처의 가용자원이 부족 시에는 동원이 제한되는 문제가 발생할 수 있다.

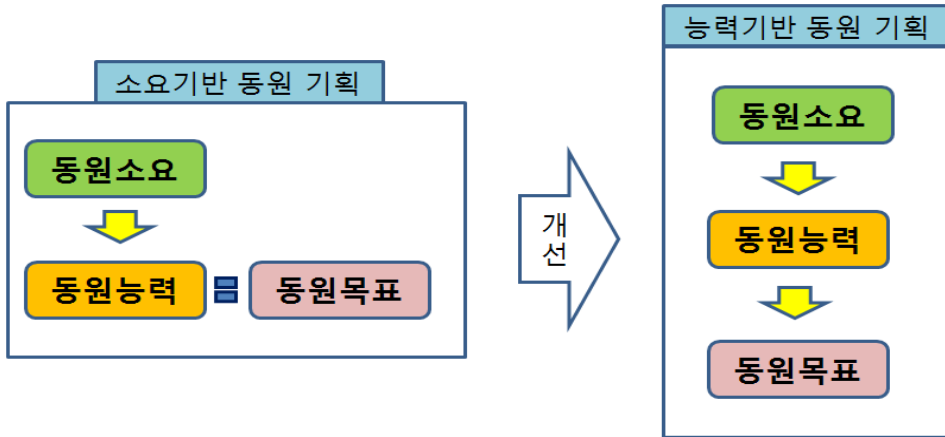
| 전시 총 소요 | | | | | |
|----------|--------|----|-------|------------|------|
| 국내 가용 자산 | | | | 해외 안보지원 자산 | |
| 운영 | 비축, 치장 | 동원 | 내자 조달 | 외자조달 | |
| | | | | FMS | 상업구매 |
| | | | | | |

<그림 3> 전시 총 소요

출처 : 정원영 외, 앞의 연구보고서, 2018, pp.13~14. 재구성

따라서 동원소요는 순수한 군의 부족소요 중심에서 자원부처의 자원 가용성을 고려한 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 동원지원능력에 기초한 동원소제기를 시행하는 방안으로 동원소요와 가용성을 관련부처와 사전 협의를 통해 동원소요를 최적화할 필요가 있다는 것이다. 현재의 소요기반 동원기획의 문제점을 해소하는 방안으로 동원 능력을 고려한 능력기반 동원기획 정책을 추진 할 것을 제안한다. 아울러 현 능력에 한정하는 것은 아니고 군의 소요를 충족하기 위하여 동원능력을

확대하는 방향 즉, 정부부처와 협조하여 미래에 확장된 동원능력(동원목표)를 설정하는 동원기획을 발전시키는 정책을 추진해야 할 것이다. 능력기반의 동원제도의 지향은 <그림 4>와 같다.



<그림 4> 능력기반 동원제도 지향

출처 : 정원영 외, 「전시 물자동원의 실효성 제고 방안 연구」, 2018. p.55.

능력기반 동원정책의 가장 큰 장점은 현실적인 능력 반영으로 합리적인 실제 능력을 제시 할 수 있다는 점이다. 능동적이어서 적의 소요변화에 수동적으로 따라가는 것이 아니라 우리의 개념과 방향에 근거하여 전력을 증강해 나가기 때문이다. 능력기반 동원정책을 적용하는 국가의 군대는 동일한 전력증강 노력을 경주하면서도 능동적인 변화를 추구할 수 있는 것이다.

능력기반 동원정책은 합리적이면서 균형된 군사발전을 보장할 가능성이 높다. 모든 가능성을 열어 둔 상태에서 미래의 다양한 소요를 연구하고, 그러한 다양한 소요에 대처할 수 있는 개념과 역량을 구비하기 위하여 노력하기 때문에 전반적인 군사발전이 보장되고, 최고의 수준을 지향하게 되며, 불확실한 미래에 대한 대응력이 강화되게 된다. 일부 분야에 편중되지 않고 전반적인 분야에 걸쳐 균형된 발전이 추진될 확률이 높다. 한나라의 경제력도 전쟁지속성을 보장하기 위한 조건이기도 하지만 무엇보다도 동원이 가능한 체제가 평시에 구비 되어 있느냐가 중요하다. 강한 경제력도 이것을 전시능력으로 전환하지 못한다면 소용이 없기 때문이다. 동원되는 과정이 얼마나 신속하게 이루어지며 또 얼마나 정확하게 이루어지는지가 결

국 전쟁의 승패를 좌우하는 중요한 요소라 할 수 있다¹⁵⁾.

또한 동원소요를 대대급 소요까지 구체적으로 요구하다 보면 자원배분도 대대급까지 세분화하여 시행하게 되어 있는데 이러한 방법은 소규모 자원까지 배분해야 하는 업무관리 소요와 차후 동원지정된 자원의 관리, 관·군의 협의체계 유지 등 행정소요 증가 및 전시 동원집행의 어려움을 동반할 수 있으므로 사(군)단 단위 종합된 소요로 제기하고 동원집행 단계에서 소집부대에 자원할당(배분)은 군수업무체제로 시행하는 방안으로 이는 전시 동원소요와 집행의 업무관리를 보다 효율적으로 할 수 있을 것이다. 이러한 동원소요의 최적화는 동원업무를 전문요원에 의해 집중적으로 시행할 수 있어 업무관리의 효율성과 장비 및 물자 인수업무를 통합함으로써 예하부대의 추가적인 동원업무 소요를 감소시켜 전시 초기 물자동원 관련 소집부대의 전시전환 여건 조성에도 기여할 수 있을 것이다.

2. 동원 소요조정 심의 및 동원지정 체계 개선

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

차량이나 건설장비의 자원배분에 관한 사항으로 현재는 소요부대의 요구를 충족하기 위해 시·군·구까지 세분화하여 부대별 자원을 배분하고 있는데 이렇게 될 경우 자원관리와 동원집행 등이 기초자치단체지역까지 세분화되어 실질적인 업무관리에 제한을 줄 수 있으므로 배정지역을 광역시·도로 확대하고 사(군)단급 단위에서 통합적인 자원관리 및 동원집행을 시행하는 방안으로 개선이 필요하다. 소집부대의 자원배분은 상급부대에서 장비를 인수한 이후에 우선순위 고려하여 할당하는 방안으로 동원계획을 보완시킬 필요가 있다. 또한 자원의 배정지역 확대는 자원관리를 상급제대에서 광역자치단체와 협업하여 추진할 수 있고 개인소유 장비보다

15) 박민형, “상대적 약소국의 전쟁억제와 승이 요인:예비전력과 전시동원체제”, 『국제정치논총 제58집 4호, 2018. p.85.

는 업체중심의 장비를 동원 지정할 수 있으므로 실제 동원집행에도 많은 이점이 있을 것이다. 특히 장비 검차관운용이나 집결지 선정이 용이하다는 장점이 있으며 동원집행 통제나 계획의 통합수립 등 여러 가지 면에서 유리하므로 국방부 및 각 군본부차원에서 이를 적극적으로 개선할 필요가 있다.

3. 동원집행절차 개선

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

또한 집결지 별로 전문가로 편성된 통합인수관을 운용하여 전문성과 효율성을 제고할 수 있으며 사단 또는 군단별 장비 등의 응소 수준에 따라 예하부대에 우선순위를 고려한 장비할당을 통해 효율적인 장비배분 및 운용도 가능할 것이다. 장비소유주 또는 업체도 전방의 소규모 지역까지 이동해야 하는 불편함과 전시의 불확실한 상황으로 동원에 대한 불안을 해소할 수 있고 동원응소율도 향상될 수 있으며 인도인수에 소요되는 절차와 시간을 절약할 수 있는 장점이 있으므로 국방물자동원의 집결지는 가급적 상급부대 단위로 통합 운용하는 방안을 검토하여 발전시킬 필요가 있다. 한편으로 집결지에 대한 생존성 보장대책을 강구할 필요가 있다. 현재 집결지는 거의 공토나 학교운동장 등 노출된 공간으로 되어 있으나 동원품목에 따라 집결지를 물류창고나 지하철 등 생존성을 고려하여 정밀하게 선정되어야 한다.

4. 방산물자 전·평시 업무관리체계 개선

현재 전·평시 방산물자 업무 주부부서가 이원화되어 있다. 즉 평시는 방위사업청에서 방산물자의 생산·공급통제, 예산편성, 원자재 비축, 시설보강지원 등의 업무를 수행하지만 전시에는 산업통상자원부에서 자원관리 및 동원지정된 자원의 임무

고지 업무를 맡고 있다. 즉 전·평시 방산물자의 업무수행체계가 이원화 되어 있고 산업통상부에서는 방산 업무에 대한 전문성을 갖추고 있지 않아 동원 초기에 혼란 및 시행착오가 우려될 수 있다. 따라서 방산물자에 대한 전·평시 업무연계성을 유지하기 위한 국방부와 산업통상부 간의 협의를 통한 시스템을 개선할 필요가 있다. 즉 정보체계의 상호 연동 및 공유, 업무담당자의 전시 교환, 또는 전·평시 방산물자를 방사청으로 업무를 이관하여 일원화된 업무수행 방안 등을 강구해야 한다.

5. 중점관리 대상자원의 전산업무관리 정보체계 구축

물자동원 대상자원은 부처별 관장하는 전체 자원현황 중에 일부에 해당되는데 비상대비를 위한 중점관리 대상자원에 대해 별도의 정보시스템이 구축되어 있지 않다. 이러다보니 정확성이나 업무의 효율이 떨어지며 자원의 변동 상황에 적시적인 업무처리가 제한되어 전·평시 동원태세 확립에 문제가 있으므로 개선이 필요하다.

따라서 부처별 물자동원 대상 자원을 별도로 관리할 수 있는 정보시스템을 구축하고 전산자료가 행정안전부의 비상대비시스템과 연동하여 소요부처(기관)이 자료를 공유할 수 있도록 업무관리체계를 개선해야 한다. 이는 국방부가 청와대(NSC)와 협의하여 전 부처에 해당되는 사업의 필요성과 중요성을 제기하고 행정안전부가 주도가 되어 관련법령 개정 및 총무계획 반영 등의 주도적인 노력이 필요하다. 이를 통해 부처간의 업무협업이 가능하고 행정안전부의 업무 조정통제기능을 수행할 수 있도록 중점관리자원의 업무관리 시스템이 구축된다면 매년 작성되는 총무계획의 자원배분 및 대체지정 등의 업무가 획기적으로 발전될 수 있으며, 행정업무의 감소, 예산 절감, 실시간 자원관리 및 적시적인 업무지원이 가능할 것이다.

6. 물자동원 관련 법령 개정

물자동원의 전·평시 업무체계 발전을 위한 통합정보체계 구축 등 전산자료를 실시간 관련기관과 공유 및 업무수행 여건 개선을 위해서는 비상대비자원관리법에 관련 조항을 반영하여 부처별 정보체계를 구축할 수 있는 근거법령을 마련하고 이어서 이를 시행하기 위한 소요예산을 확보하여 물자동원업무의 전산화 기반을 조기에 구축토록 해야한다.

초기단계 동원을 위한 비축 규정을 재검토할 필요가 있다. 현재 비축은 비상사태 대비하여 3개월 분량의 물자를 비축토록 되어 있으나 이에 대한 기간의 적정성 검토와 업체비축에 대한 인센티브 부여, 재난 및 안전관리기본법과 연계하여 비축물자 활용 방안이 추가되어야 한다.

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

7. 전쟁상황을 고려한 융통성 있는 동원방법 정립

일반적으로 전시소요란 국가가 일정한 기간 중에 국가 전략목표를 달성하기 위하여 필요한 품목의 수량을 말하며 <그림 5>에서 보는 바와 같이 평시 운용량, 비축, 동원 및 전시조달 등으로 구분된다. 여기에서 작적계획 소요는 편제표에 명시된 전시 완전편성 소요를 축소하여 평시에 감편하여 운용하고 있기 때문에, 평시 미사용량은 치장을 하고 완편 대비 부족소요는 동원 및 조달에 의존하여야 한다. 또한 이를 운용하기 위해서 필요한 보급수준소요가 요구된다. 유사시 보충소요는 소모보충소요와 손실보충소요로 구분된다.

| ㉠ 전시소요 | | | | | |
|---|--------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| 초도소요 | | | | 보충소요 | |
| 완편(인가)소요 | | 작전계획 소요 | 보급수준 소요 | 소모보충 소요 | 손실보충 소요 |
| 감편(운용) | 치 장 | | | | |
| 현보유량 ① | 부족 ^a 현보유량 ^② | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| ※ 비축/동원/조달(②+①+③+④+⑤) = ㉠전시소요 - 현보유량(①+②) | | | | | |

<그림 5> 군수품의 전시소요와 치장, 비축소요와의 상관관계

출처 : 정원영 외, 앞의 연구보고서, 2018, p.19

이를 위해 우리나라는 전시동원방법으로 동시동원, 사용동원, 수용동원, 통제운

영을 적용하고 있다¹⁶⁾. 이는 효율적인 동원집행의 방법으로 군사작전지원을 위해 전장상황과 피해현황을 고려하여 전쟁이 종료가 될 때까지 반복적으로 수행이 되어야한다. 1회성으로 끝나는 것이 아니고 수도권이나 비수도권 관계없이 전국적으로 가장 최기에 있는 자원을 효율적으로 활용하기 위한 방안이다. 이와 더불어 해외군사무기에 대한 조달과 국내의 생산능력을 고려하여 가장 신속하에 소요에 부응할 수 있도록 원활한 업무협업이 되어야 한다. 이런 점에서 우크라이나 사태에서 통과된 미국의 무기대여법도 충분히 함께 검토해야 할 사항이다¹⁷⁾.

우크라이나사태에서 볼 수 있듯이 전쟁수행은 국가 총력전외에 해외군사원조가 적절하게 조화가 될 때 전쟁의 지속성을 보장 받을 수 있다. 일정지역에서 방어로 전환이 될 때 지역내에 있는 장비를 동원하여 참호를 구축하고 공격시에는 지역내 가용한 차량을 즉각적으로 활용을 할 수 있도록 지역내에 있는 운송업체를 사용동원할 수 있는 체계를 강구할 필요가 있다. 이러한 권한을 현장의 지휘관에게 부여하고 집행을 위한 행정관서의 적극적인 협조가 이루어 질 수 있도록 관련규정이 정비되어야 할 것이다. 아울러 긴급동원에 대한 권한과 동원의 범위를 확대하고 이를 숙달할 수 있는 기회를 충분히 갖어야 한다. 그래야만 전쟁이 수행되는 동안 국가총력전이 보장될 것이다.

8. 게임체인저로서 민수용 물자 동원체계

우크라이나 사태에서 두각을 나타내고 있는 무기체계는 러시아의 기계화부대에 맞서서 위력을 발휘하고 있는 재블린 등 대전차무기이나 터키 산 드론인 ‘바이락타르 TB2’가 있다. 군사력 측면에서 열세인 우크라이나는 드론을 이용해 러시아 연료 호송대와 공급 트럭, 장갑차, 지대공미사사일 시스템 등을 공격하며 반격을 하고 있다. 러시아에 타격을 가한 드론은 터키산 ‘바이락타르 TB2’다. TB2는 무인항공기로 지상 관제소와 교신을 통해 조종되며 미사일을 최대 4개까지 탑재할 수 있다. 상대적으로 저렴한 TB2드론이 러시아의 공격을 효과적으로 저지하면서 러시아의 두려움과 우크라이나의 사기를 고양시키고 있는 게임체인저로서 활약을 하고

16) 국방동원업무에 관한 훈령 제6조(동원방법)

17) 미국 언론에 따르면 미국 상원은 6일(현지시간) 우크라이나에 무기를 신속히 지원할 수 있게 하는 내용의 '우크라이나 민주주의 방어 무기대여법(Lend-Lease Act) 2022'를 만장일치로 가결했다. 무기대여법은 제2차 세계대전 때인 1941년 3월 미국이 영국과 프랑스 등 연합군에게 무기와 식량, 연료 등 전쟁물자를 신속히 지원하기 위해 제정했던 법이다. (연합뉴스, 2022.4.8.)

있는 것이다. 또한 우크라이나가 자체 제작한 소형 전투 드론 퍼니셔(The Punisher)도 공격에 투입이 되고 있는데 퍼니셔는 날개 길이가 약 2.3m로 400m 상공에서 수 시간 비행이 가능하며 총 3kg의 폭발물을 운반 할 수 있다¹⁸⁾. 크기가 작아서 레이더망에 잡히지 않고 장거리를 이동 할 수 있는 장점이 있다.

우크라이나는 드론을 이용한 공습 및 교란 작전에 탄력을 받아 대국민 드론 기부를 촉구하고 있다. 이에 일반 드론을 전투에 활용할 방안을 마련하여 농업 분야 등에 사용되던 소비자용 드론이 정찰 도구로 쓰이고 있는 것이다. 민간인은 항공 카메라를 사용해 러시아 호송대를 추적하고 이미지와 GPS좌표를 우크라이나군에 전달하고 있는 것이다. 이 중 일부 드론은 야간 투시경과 열센서 등을 활용해 수색 및 구조 작업도 지원하고 있는 것이다. 이러한 사례를 참조하여 우리나라도 게임체인저로서 활약 할 수 있는 군사용드론 개발 외에도 민간 드론과 조작용원들을 동시도원하거나 통제운영 또는 사용동원의 방법을 적극 고려 할 필요가 있다. 드론 외에도 민간의 첨단 감시장비와 지자체별로 구축되어 있는 사회안전망에 대한 군사작전 지원을 위한 체계도 물자동원과 연계하여 발전 시킬 필요가 있다. 민간자산이나 첨단제품은 소요제기에만 매몰되지 않고 각종 세미나와 포럼 등을 통해 제시된 품목들과 우크라이나사태에에서 도출된 민수용 드론 등에 대해서 전시군수지원기본품목과 동원품목에 반영하고 지속적으로 최신화 되도록 하는 시스템을 강구해야 한다. 아울러 정상적인 산업동원의 차질 시 대체할 민수용품 동원은 생산을 위한 시간이 제한될 것이므로 급박한 상황을 고려하여 생산된 유통량을 즉시 동원하는 계획이 있어야 한다. 이런 경우에는 많은 물품을 개별적으로 인수하지 않고, 대형 유통업체가 모든 품목을 종합 공급하는 주공급자(Prime Vendor) 개념의 동원체계를 적용 할 수 있다¹⁹⁾.

또한 전시 군수지원소표 판단 기준을 1년내로 단축할 수 있도록 관련부처와 협의를 하고, 국력에 기초한 물자동원계획을 계획해야 한다. 현재의 물자동원 계획은 그 실효성을 담보할 수 없다. 동원지정업체의 5%가 매년 부적격 판정을 받고 있는 현실이 감안되어야 한다²⁰⁾.

18) 주간동아(2022. 3. 17)

19) 주공급자(Prime Vendor)제도란 사용자가 직접 업체에 청구하고 업체가 직접 사용자에게 직납하는 군수체계로서 조달기관은 각종 군소요 무품을 종합 공급하는 단일 공급업자와 계약한다. 미국의 경우 냉전 종식후 이 제도를 도입하여 작고 효율성 높은 군수지원체제를 구축하였다.

20) 정일성 외, “한국군 동원자원의 군사적 효용성 강화 방안 연구:병력 및 전력구조를 중심으로”, 한 「한국과국제사회」 제6권 1호, 2022.p.160.

V. 결론

우크라이나 사태를 통해서 볼 때 한 국가가 전쟁을 수행하기 위해서는 압도적이 상비전력의 보유도 중요 하지만 평시에 그러한 군사력을 보유하고 유지한다는 것은 매우 어려운 일이므로 전쟁지속성 보장을 위한 적정수준의 예비전력과 적시적인 동원체제를 구비해야 한다. 미국과 같은 초강대국도 전쟁이 발발하면 즉각 예비전력을 동원하여 전쟁을 수행한다.

우크라이나는 평시 예비전력에 대한 투자가 이루어지지 않아 전투장비와 물자가 턱없이 부족하여 예비군자체의 무장을 위한 초도소요도 부족하였고 손실보충에 대한 소요도 조직적·체계적으로 동원이 되지 않아 상대적으로 강력한 러시아군에 효과적으로 대응을 할 수 없었다. 이런 현상을 볼 때 국가 총동원령하에서 동원계획에 의한 적시적인 동원을 통한 전쟁수행이라기 보다는 국가지도부의 결심에 의해 가용한 자원을 전쟁 소요에 동원하는 임시방편의 정책을 사용하고 있다고 여겨진다. 따라서 전투장비는 치장장비나 자체 생산 장비가 아니라 미국 등 서방국가의 전폭적인 지원속에서 러시아와 맞서 전투를 하고 있는 실정이다. 만약 외국의 지원이 없다면 우크라이나는 러시아의 압도적인 군사력 앞에 속수무책으로 당했을 것이다.

따라서 우크라이나의 사태를 통해서 우리가 배울 수 있는 점은 예비전력은 국가가 전시체제로 전환 시 소요되는 전력임을 인식하여 상비군 수준으로 즉각 전투력이 발휘 되도록 관리하고 이를 뒷받침하는 동원체제를 국가적인 차원에서 검토하여 상대적으로 소홀하게 발전되어 온 물자동원체계를 혁신적으로 발전시켜 국가의 전쟁지속역량을 확충해야 할 것이다.

그간 물자동원 업무는 물자의 유형에 따라 자원주무부처가 각각 연계되어 있어 다수의 부처 및 기관과 협업을 통해 업무수행을 하게 되므로 업무의 복잡성과 협업의 문제 등으로 실질적인 업무발전이 더디게 진행되어 온 것이 사실이다. 단편적으로 중점관리자원의 전산화가 되지 않고 있으며 부처별 자료의 연동도 안 되는 상황이 이를 충분히 설명하고 있다. 물자동원 업무관리의 혁신은 아래와 같다.

첫째, 행정안전부 주관으로 중점자원관리의 부처 간 연동체계를 구축하는 것이 우선이며 이를 위해 먼저 법령개정을 포함한 예산확보를 위해 전문가 그룹의 의견을 수렴 등 다방면의 노력이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 국방부의 동원소요제기 시스템은 전산시스템을 활용하여 시행하고 있어 행

정소요를 감소시키고 있지만 다종다량의 소요를 제기하고 있고 가용자원의 지원능력을 고려하지 않는 소요중심의 업무관리체계는 개선이 필요하다. 이는 군수 및 동원기능이 협업하여 가용자원의 여건을 고려한 능력중심의 소요제기 체계로 전환할 필요가 있으며 지원능력이 부족한 장비 및 물자는 비축이나 조달계획을 수립하여 대안을 강구하는 것이 필요하다.

셋째, 물자동원의 지정은 배정부대단위를 상급부대인 사(군)단급의 확대하고 행정구역도 광역화 하며 집결지도 도시 외곽에 대규모 시설을 활용하는 등 국가적 물류체계를 적용한 동원집행모델을 적용할 필요가 있다.

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

다섯째, 전장상황과 손실을 고려한 다양한 동원방법을 연계하여 동원의 적시성과 실효성을 보장하고 동원집행면에서 긴급동원에 대한 권한확대와 가용자원에 대한 동원의 범위를 확대할 필요가 있다.

여섯째, 민간용 드론이나 첨단장비에 대한 동원을 검토하여 전쟁수행을 위한 전시군수지원품목이나 동원품목에 반영하여 평시부터 자원관리를 하는 시스템을 강구할 필요가 있다.

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

참고 자료

- 국방부, 『2020 국방백서』, 2020.
- 국방부, 『국방동원업무에 관한 훈령』 (2013. 12. 27)
- 박무준 외, 『전·평시 국방 물자동원체제 발전방안에 관한 연구』, 2021.
- 박민형, “상대적 약소국의 전쟁억제와 승리 요인”, 『국제정치논총』 제58집 4호, 2018.
- 윤진영 외, “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 정예화 혁신적 개선방안 고찰” 『한국군사학논총』 제8집 제2권, 2019.
- 정일성 외, “한국군 동원자원의 군사적 효용성 강화 방안 연구:병력 및 전력구조를 중심으로”, 『한국과국제사회』 제6권 제1호, 2022.
- 정원영 외, 『전시 물자동원의 실효성 제고 방안 연구』, 2018.
- 한국군사문제연구원. “ 전시 동원체제 문제점 및 발전방향”, 『2016-6차 정책포럼 결과보고서』, 2016
- 육군교육사령부, “우크라이나 전쟁 분석”, 『월간 작전환경분석』 VOL.34, 2022
- 육군지상작전사령부, “우크라이나 전쟁 관련 예비군에 대한 시사점”, 2022.
- 양육, “골리앗과 다윗의 싸움, 우크라이나-러시아 전쟁의 교훈”, 『월간중앙』 (2022.4)
- 신인균, “우크라이나군 선전 이면에 미군 도움 있었다”, 『주간동아』 (2022.3)

| 저자소개 |

백중순 | 광주대학교 초빙교수



육사 43기로 임관하여 현역 때는 1군사령부 예비군과장, 육군본부 동원과장 등을 역임했으며, 전역후에는 광주대학교에서 경찰·행정학부 초빙교수 겸 국가안보·재난·대테러연구소 소장을 하고 있음.

‘한국의 대테러정책’으로 행정학 박사학위를 취득했으며 국내 학술지에 “대도시 다중이용시설 드론 테러 대응방안” 등 다수의 논문을 게재하여 테러분야 전문가로 활동하고 있고 한국테러학회 상임이사, 광주광역시 안보자문위원 등으로 국가안보와 재난, 테러 분야에서 왕성하게 활동하고 있음.

동원부대 전투준비태세 제고 및 전력보강 방안

정 진 섭(원광대학교 군사학과 교수)

- I. 동원측면에서 본 우크라이나 사태의 교훈
- II. 한국군 동원부대의 전투준비태세 문제점
- III. 동원부대 전투준비태세 및 전력보강 방안
- IV. 결론 및 정책제언

1. 동원측면에서 본 우크라이나 사태의 교훈

21세기에 유럽 대륙에서 국가 간에 전면전이 일어날 것으로 예상한 사람은 얼마나 있었을까? 세계 2위의 군사 대국인 러시아가 약소국인 우크라이나를 상대로 심대한 피해를 입고 장기전으로 돌입할 것이라고 예상한 사람은 또 얼마나 있었을까? 그러나 예상과는 달리 러시아는 우크라이나를 침공하였고 수개월이 경과하는 동안 전쟁을 시작한 러시아도 침공을 당한 우크라이나도 심대한 피해 속에서 전쟁을 지속하고 있으며, 누구의 승리로 언제 전쟁이 끝날지 알 수 없는 양상으로 전개되고 있다.

우크라이나-러시아 전쟁은 과거 20세기 전쟁에서 볼 수 없었던 비상식적인(기존의 관념으로는) 현상들이 여러 분야에서 표출되고 있다. 러시아의 첨단 무기체계와 정예부대들의 무력함도 그렇고, 국가총력전을 위해 대규모 전력을 동원하던 관행도 찾아볼 수 없다.

동원·예비전력 측면에서 이 전쟁을 분석해 보면, 과거의 전쟁이 국가총력전 형태로 장기전으로 돌입할 경우 대규모 병력을 동원하여 전쟁지속능력을 확충했던 것과는 달리 양국 모두 예비군을 조직적으로 동원하여 운용하고 있다는 징후는 보이지 않고 있다.¹⁾

먼저 러시아의 경우 이번 전쟁에서 예비군을 동원하여 체계적이고 효율적으로 운용하고 있다는 징후는 확인되지 않고 있다. 러시아는 공식적으로 200만 명에 이르는 예비군을 보유하고 있으며, 계약에 의해 예비군을 편성하고 동원할 수 있는 것으로 알려져 있다.²⁾ 그러나 손실병력의 보충 등 인력 보충 방식을 징병에만 의존하고 있는 것으로 보아 단기전을 예상하여 예비군의 운용 계획을 수립하지 않았거나 동원준비태세 자체가 부실하여 2개월이 경과한 지금까지 예비군을 조직적으로 동원하지 못하고 있는 것으로 보인다.

우크라이나의 경우에도 90여만 명의 예비군이 편성되어 있는 것으로 알려져 있으나 지금까지 국가 차원의 체계적인 동원체계가 가동되고 있다는 보도는 접할 수 없다. 우크라이나 국민들의 항전의지가 강하여 여성들까지도 자원 입대하여 전선에

1) 우크라이나-러시아전의 전황을 전하는 기사나 칼럼에서 예비전력의 운용이나 동원과 관련된 내용을 깊이 있게 다루는 기사는 찾아 보기 어렵다. 이러한 현상은 예비전력의 중요성을 간과하고 있는 언론의 보도 태도의 문제이기도 하지만 양국 모두 예비전력을 비중 있게 다루지 못하고 있다는 반증으로 보인다.

2) 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』, 2017.

나서고 있다는 보도는 있으나 예비군을 조직적으로 운용하고 있지는 못한 것으로 보인다. 나무 총으로 훈련하는 우크라이나 시민들의 모습을 언론을 통해 접하면서 사전에 국가차원에서 예비전력을 조직적으로 양성하여 대비했다라면, 전 국민의 애국심과 항전 의지가 저처럼 강한 상황에서 적절한 무기가 주어지고 사전에 훈련이 되어 있었다라면 전쟁의 판도를 바꿀 수도 있지 않았을까 하는 생각도 해보게 된다.

양국 모두 전쟁 개시 수개월이 지나는 동안 동원전력을 운용하지 못하고 있는 것은 국가차원에서 조직적인 동원준비태세를 구축하지 못했다는 반증이며, 전쟁을 수행하면서 단기간에 동원체제를 구축할 수 없다는 것을 말해 주고 있다. 특히 우크라이나의 경우 구 소련이 해체되고 30년이 경과하는 동안 동원체제를 정비하지 못한 대가를 톡톡히 치르고 있다 할 것이다.

작금의 우크라이나 사태를 볼 때 한반도에서의 전쟁 발발 가능성도 배제할 수 없으며, 전시 동원전력에 절대적으로 의존하고 있는 한국군의 특성상 동원부대의 전투준비태세에 대한 현상을 진단하고 대비태세를 보완하는 것이 무엇보다도 시급하다는 교훈과 과제를 안겨주고 있다.

II. 한국군 동원부대의 전투준비태세 문제점

한국군은 2005년 이후 국방개혁에 관한 법률에 의거 군 현대화를 추진하면서 상비병력과 부대 수를 감축하는 대신 첨단무기체계의 도입과 더불어 예비전력 정예화를 통해 실제 전투력은 오히려 더 강화하겠다는 정책을 추진해 왔다. 그 결과 상비군은 전방위 안보위협에 대응 가능한 첨단과학기술 기반의 현대화 된 군으로 거듭나고 있지만 예비군 위주로 편성되는 동원부대들은 병력, 무기체계, 교육훈련 등 모든 면에서 낙후성을 면치 못하여 신뢰성 있는 전투력으로 인정받지 못하고 있다.

개전과 동시에 부대를 확장하여 전선에 투입하는 것으로 계획되어 있는 동원위주부대들의 전투준비태세 현상을 전투준비태세 유지 기준, 병력, 장비, 물자, 훈련과 기타 요소로 구분하여 분석해 보면 다음과 같다.

1. 예비전력부대 전투준비태세 유지 기준

동원부대들의 전투력 수준이 저조한 첫 번째 원인은 평시 ‘전투준비태세 유지 기준’이 잘 못 설정된 데에서부터 찾아볼 수 있다. 육군 규정 320(전투준비태세 평가 규정)을 보면 상비부대의 요망 수준을 C-1으로 설정하고 있으나 동원사단을 포함한 동원위주부대들의 요망수준은 C-3 또는 C-2 수준을 제시하고 있으며, 이러한 기준에 따라 동원부대들은 평시 요망 수준을 충족하고 있는 것으로 평가되고 있다.

그러나 육군에서 요망하는 평시 전투력 수준을 충족하고 있다 하여 이 부대들의 전투력 수준이 전시 임무수행을 할 수 있는 수준에 이르고 있다는 것은 아니다. C-2 수준은 75-90%, C-3 수준은 50-74%의 전투력으로 상당한 수준의 전투력 보충 없이는 전투수행이 불가능한 수준을 의미한다. 통상 전시 전투력 수준이 60% 이하로 떨어지면 전투력 복원부대로 분류하여 후방지역으로 이동시켜 전투력 복원을 실시하는 것을 감안한다면 현 동원부대들의 전투력 수준은 부대확장과 동시에 전투력 복원부터 실시해야 전장 투입이 가능하다는 것을 의미한다.

동원부대들의 전투준비태세를 실질적으로 보완하기 위해서는 동원부대들의 평시 전투준비태세 유지 기준부터 바로 잡아야 할 것이다.

2. 동원부대들의 병력 상비율과 예비군 자질

개전과 동시에 부대를 확장하여 전장에 투입되는 동원부대들의 또 하나 취약점은 평시 병력 편성 비율이 낮고, 임무수행능력도 저조하다는 점이다. 최정예부대로 분류되는 동원사단의 경우 평시 7.8%의 상비율로 핵심 지휘관과 참모 및 부대유지를 위한 병력으로 구성되어 있고, 부대단위 보충부대로 운용되는 동원보충대대의 경우에는 평시 편성 병력이 전혀 없는 상태에서 최소한의 관리 요원에 의해 준비태세를 유지하고 있다. 그 외에도 개전과 동시에 창설하여 상비군과 함께 전투를 수행하는 전방군단 포병부대를 포함한 다양한 동원부대들의 평시 편성률이 0%로써 핵심 지휘관과 참모마저도 편성되지 않은, 사실상 주인이 없는 부대로 방치되어 있다.

전시에 동원되어 편성되는 동원예비군들의 자질도 신뢰할 수준에 이르지 못하고 있다. 동원예비군의 적소 특기 및 병과 충족률이 50~70%대 수준으로 저조하고 투입 축선별 연계부대 지정률도 60%대에 머물고 있다. 특히 부대의 핵심 직위자인 장교와 부사관의 동원지정률이 저조하고 병과 및 특기 충족률이 저조하여 전시 임무수행을 위해서는 상당한 기간의 훈련이 필요한 실정이지만 대부분의 동원부대들은 부대 확장과 동시에 전선에 투입되는 것으로 계획되어 있다.

3. 무기·장비·물자의 보유율과 현대화 수준

한국군 동원부대의 가장 큰 문제점은 편제 장비와 물자가 노후화되어 있고 그나마 소요량을 채우지 못하고 있다는 점이다. 실제로 동원사단이 보유하고 있는 전차는 M계열로 편제되어 있고, 포병동원보충대대의 야포는 생산한지 80여 년이 경과한 M114 견인포이다. M114 견인포를 견인하는 차량은 상용 동원차량으로 사실상 야전에서 운용이 제한되는 것으로 전투시험결과 검증되었다.³⁾

이 외에도 예비전력부대가 보유하고 있는 대부분의 무기와 장비들이 상비부대의 디지털화된 편제 무기·장비와는 연동이 제한되고 성능이 떨어지는 결함을 안고 있다. 예비전력부대의 노후화된 무기체계는 단순히 무기체계 자체의 성능 약화 문제로 끝나지 않는다. 더 큰 문제는 디지털화되고 자동화된 상비부대의 무기체계에 익숙한 예비군들이 예비전력부대의 구형 무기체계를 숙달하는데 상당한 시간이 소요된다는 것이다. 긴박하게 전개되는 전쟁 상황에서 부대를 확장하고 작전지역에 투입되어 전투를 수행해야 하는데, 편제 장비 조작능력이 숙달되어 있지 않다면 전승을 보장할 수 없는 것은 물론 대량 피해로 이어져 예비군들이 동원 응소와 전선 투입을 거부하는 사태도 배제할 수 없는 상황이 우려되고 있다.

4. 교육훈련 수준

예비전력부대가 부대 확장과 동시에 작전지역에 투입되어 임무 수행을 가능하게 하는 것은 평시와 전시 교육훈련이지만 요망 수준을 충족하지 못하고 있다.

먼저 평시 교육훈련은 기간편성 요원 훈련, 비상근예비군훈련, 동원훈련을 들 수 있다. 기간편성 부대의 교육훈련은 평시 편제 인원을 대상으로 전시 부대확장 절차와 지휘통제기구훈련 등 부대임무필수과업목록에 의한 전·평시 임무 핵심과제를 선정하여 훈련한다. 비상근예비군 훈련은 증·창설준비, 직책수행훈련, 작계훈련, 동원훈련 등 개인 및 부대훈련 숙달에 주안을 두고 연간 15일을 실시한다. 동원훈련은 부대증·창설절차, 개인전기전술, 소부대 전술훈련 등을 2박 3일 동안 실시한다. 이러한 훈련체계에서 이루어지는 예비전력부대의 평시 교육훈련은 소수의 기간편성 요원, 짧은 훈련기간, 동원예비군의 저조한 훈련 참석률 등으로 인해 어느 한 가지도 전시 소요를 충족시키지 못하고 있다.

전시훈련도 마찬가지다. 육군규정 330 제7장(전시 부대훈련)을 보면, “동원사단

3) 육군 종합군수학교, “상용차량 화포견인 전투시험결과,” (2019. 5. 31).

등 증편부대는 보충요원에 대한 전투기술 숙달, 주특기, 작계시행 및 자체 방호훈련을 실시하고, 전방군단 주요 창설부대 중 긴급단계 창설부대는 개인훈련, 주특기 등 필수훈련을 최단시간내 숙달하며, 보충부대인 동원보충대대는 창설지역에서 장병 기본훈련, 주특기, 부대이동 절차 숙달 위주로 가용시간을 고려하여 실시한다.”⁴⁾ 라고 명시하고 있으나 긴급단계에서 이처럼 제한된 훈련만으로 전시 임무를 숙달한다는 것은 사실상 무리이다. 외국군이 평시 전투준비태세 구축과 전시 전투준비태세 완료 후 전장에 투입하는 것과는 크게 대비된다.

5. 전장투입 시기와 임무

예비전력부대의 전시 증창설 시기는 긴급단계에 집중되어 있고 전장에 투입되는 시기도 충분한 준비과정 없이 부대 확장과 동시에 지체없이 이행된다. 동원사단의 경우 동원령 선포 후 M+1일 차에 창설하여 M+2일 차에 거점을 점령토록 계획되어 있으며, 동원보충대대의 약 55%도 동원령 선포 후 일주일 이내인 긴급단계에 창설하여 3~4일간의 준비과정을 거쳐 전방군단 지역에 전개하는 것으로 계획되어 있다.

임무수행 측면에서도 개전 초기 전장에 투입되는 예비전력부대의 임무는 상비전력부대와 큰 차이가 없다. 동원사단의 경우 전투지역 전단에서부터 군단 후방지역까지 거점을 점령하여 방어작전을 수행하며, 동원보충대대들은 대량손실을 입은 상비대대와 교체되어 상비부대의 일부로서 임무를 수행하게 된다. 전투근무지원부대들도 부대확장과 동시에 편제 장비를 충분하게 숙달하지 못한 상태에서 전투부대에 대한 지원 임무를 수행하게 된다.

그렇다면 개전초기에 투입되는 예비전력부대는 현 체제에서 생존성을 유지하며 전시 작전계획상 임무수행이 가능한가? 긴박한 전쟁 상황을 고려 시 현 계획대로 투입이 불가피하다면 부대 확장과 동시에 임무수행이 가능토록 사전 어떤 조치를 해야 할 것인지에 대한 논의와 대책이 필요할 것이다.

6. 함의와 보완 방향

예비전력부대와 대비되는 상비사단과 군단의 포병여단 등 상비전력부대의 전투준비태세는 C-1 수준을 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 연중 지속적이고 반복적

4) 육군본부, 육군규정 330 제7장 “전시 부대훈련” (2021. 7. 1), pp.36~37.

인 교육훈련을 통해 유사시 전투준비태세 제고에 집중하고 있다. 반면에 예비전력 부대는 병력 기준 약 65%를 차지하는 실질적인 전쟁수행의 주 전투력임에도 평시에는 C-3 수준을 목표로 전투력을 관리하고 있으며, 개전 이후 충분한 전투력 보충 없이 부대 확장과 함께 전투에 투입하는 것으로 계획하고 있다. C-3 수준의 부대를 C-1 수준으로 격상시키기 위해서는 상당한 병력, 장비, 물자의 보충과 훈련이 필요하다.⁵⁾ 아울러 예비전력부대 구조 보강, 편제 장비 및 물자의 현대화와 보충, 동원 예비군의 임무수행 능력 제고 등에 대한 대책이 요망된다.

Ⅲ. 동원부대 전투준비태세 및 전력보강 방안

한반도에서의 전쟁 양상은 사전 경고 없이 기습적으로 발발하고 단기속결전이 될 것이라는게 중론이며, 전투력이 C-3 수준인 예비전력부대는 개전초기 전투력을 충분하게 보충하지 못한 상태에서 전장 투입이 불가피하다. 문제는 전투준비태세를 갖추지 못한 상태에서 전장에 투입된 예비전력부대는 임무수행이 제한되고 대량 피해로 이어질 개연성이 높다. 개전초 동원부대의 대량 피해는 후속 동원운영계획에도 결정적인 영향을 미치게 될 것이다. 즉, 전장 상황이 실시간 보도되는 현대전의 특성상 예비군의 피해 상황은 전 국민에게 알려지게 될 것이고, 이를 본 예비군들과 가족들은 동원을 회피하고 반전 시위를 벌이는 등 국가총력전 체제를 약화시키는 상황도 배제할 수 없다.

그러나 남북한이 첨예하게 대치하고 있는 상황에서 전개되는 한반도 전장의 특성상 예비전력부대가 부대 확장 후 충분한 전투준비 시간을 갖는 것은 현재의 제도와 시스템으로는 사실상 불가능하다. 따라서 혁신적인 사고의 전환과 제도 개선을 통해서 평시 예비전력부대의 전투력 제고 방안을 강구해야 한다.

본 연구에서는 예비전력부대의 전투준비태세 구비 요소인 병력, 장비, 물자, 훈련 등 네 가지 요소에서 병력과 훈련 요소에 대한 발전방안을 제시하고자 하며, 구체적인 대안으로 예비전력부대의 병력구조 보강, 현역-예비역 연계 통합복무제도의 도입, 예비전력부대 교육훈련 강화 방안을 제시하고자 한다.⁶⁾

5) PKO 파병부대의 자대교육 3주와 소집교육 6주, 걸프전 투입 전 美 해병대의 전차 적응훈련 3주 등을 고려 시 최소한 3주 이상의 준비기간이 필요한 것으로 판단된다.

6) 예비전력부대 장비와 물자의 현대화와 전력화는 상비전력 전력화와 연계하여 추진 중임으로 본 연구에서는 병력과 훈련 문제만 다루고자 한다.

1. 예비전력부대 병력구조 보강

동원 즉시 전투력 발휘가 가능한 정예 예비전력부대를 육성하기 위해서는 유형적 집합체로서의 완전한 ‘부대’를 조직해야 하며 부대조직의 핵심인 병력구조의 보강이 절실하다. 본 연구에서는 예비전력부대의 병력구조 보강을 위한 발전방안을 다음과 같이 정립하였다.

가. 평시부터 적정 수준의 인력편성

현 예비전력부대의 전투력 발휘가 제한되는 문제의 핵심은 평시 인력편성 문제에 기인하는 바가 크다. 특히, 전시 창설부대의 대부분은 평시 병력 편성률이 제로(0%)로써 창설 모체부대의 도움을 받아 치장 장비와 물자를 관리하고 유사시 부대를 확장하여 전시교육 후 임무를 수행토록 하는 체제이다. 그러나 창설 모체부대 역시 전시 초기 자체 부대를 확장해야 하는 증편 대상부대이고, 전시전환 상황에서 수행해야 할 임무도 많아 자칫 모체부대로서의 임무수행도 제한되고 피지원부대인 창설부대도 부실화될 수 있는 개연성이 높다.

따라서 전시 창설되는 예비전력부대는 평시부터 적정수준의 인력을 편제에 반영하여 자체적으로 동원준비태세를 유지하고 전시 부대확장을 통해 임무를 수행하는 체제를 유지하여야 한다. 그러나 육군의 현역정원이 점차 줄어드는 상황에서 현역만으로 평시 편성률을 높이는 것은 제한되므로 비상근예비군과 민간인력 운용을 확대하여 핵심직위에 대한 평시 편성을 강화하는 방안을 강구해야 한다.

<표 1> 예비전력부대 평시 인력편성 기준(안)

| 구분 | 기본편성 | 증강편성 | 확장편성 |
|-----|----------------------------|--|--|
| 개념 | 부대 유지 | 준비태세 유지 | 편제임무 수행능력 구비 |
| 편성 | · 지휘관, 주무참모 * 장기 비상근예비군 | · 중(소)대장 이상, 정비요원, 주요장비 운영요원 * 단기 비상근예비군, 업체기술인력 동원 | · 전 편제병력 * 단기 비상근예비군, 현역전환복무요원, 동원예비군 |
| 편성률 | 0.5~1% | 5% | 50% 이상~100% |

이러한 개념을 적용하여 예비전력부대의 평시 인력편성 기준을 제시하면 <표 1>과 같이 부대의 핵심직위인 지휘관과 주무참모는 현역 편성을 원칙으로 하되 현역

편성이 제한되는 경우 장기 비상근예비군으로 편성하여 해당 부대의 작전계획 발전과 치장 장비 및 물자를 관리하고, 동원훈련을 계획하도록 한다. 부대별 평시 편성률(수준)은 ‘기본편성’, ‘증강편성’, ‘확장편성’ 등으로 분류한다. 수준별 편성률은 해당 시기 인력 인가수준을 고려하여 기본편성은 핵심직위자로 인가병력의 0.5~1%를 현역 또는 장기 비상근예비군으로 편성하고, 증강편성은 단기 비상근예비군과 동원업체 기술인력 등으로 5% 내외로 편성한다. 확장편성은 전시 편제인원 전체를 대상으로 하되 현역전환복무요원 수에 따라 최소한 50% 이상으로 하고 동원훈련 시에는 100% 소집을 목표로 한다.

나. 평시 예비전력부대 핵심전력으로 비상근예비군 확대 운영

현역 정원의 감축으로 예비전력부대에 현역 편성을 늘리는 것이 사실상 제한됨에 따라 비상근예비군제도를 효율적으로 활용하는 것이 현실적인 대안이다. 2021년 기준 운용규모는 단기 비상근예비군 약 2,900명 수준이나 ‘비상근예비군제도’가 관련 법령(병역법, 예비군법)에 반영됨에 따라 장기와 단기로 구분하여 확대 운영할 수 있는 여건이 조성되었다. 아울러 정부 주도의 일자리 창출 차원에서도 확대 운영이 가능해짐에 따라 2025년 1%, 2030년 5%, 2040년 10% 등 단계적으로 운영규모를 확대함으로써 예비전력부대의 병력구조를 점차 강화해 나가야 할 것이다.

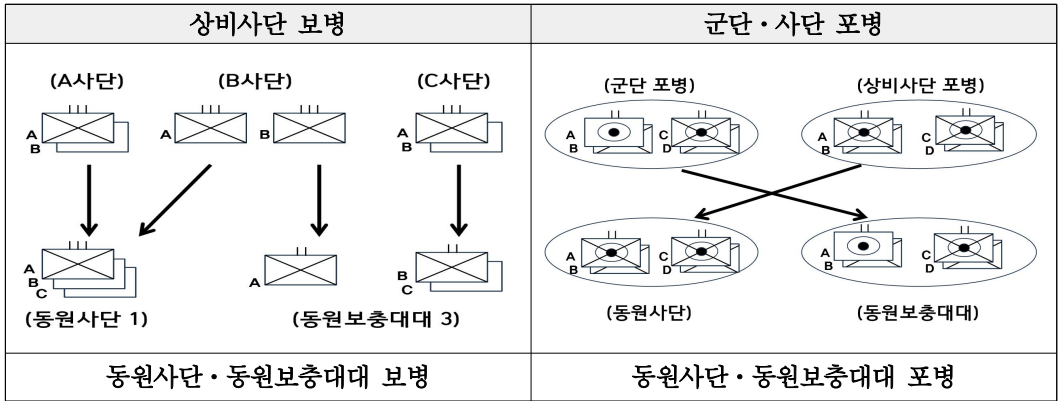
다. 지원예비군제도 도입

인구와 병역자원의 감소로 예비군 자원 감소가 불가피하다. 아울러 무기체계와 군 구조의 혁신적인 변화로 전문 인력의 소요도 증가하고 있다. 반면에 예비전력부대에서 소요로 하는 전문 인력과 특히 간부 예비군은 절대적으로 부족하다. 이러한 문제점을 해소하는 방안으로 지원예비군제도 도입이 필요하다. 즉, 예비군복무의무가 완료된 인원이나 민간인력 중에서 조건을 충족하는 인력을 선발하여 부족 직위에 보직함으로써 예비전력부대의 임무 수행능력을 향상시킬 수 있을 것이다.

라. 사전 동원지정제도 도입

한국군의 취약점 중 하나는 현역 시 복무했던 부대와 예비군으로 편성된 후 복무하는 부대가 상이하여 현역시절에 체득한 전투기술을 활용하는 것이 제한된다는 점이다. 본 연구에서는 예비전력부대의 전투력을 높이는 또 하나의 방안으로 상비부대와 예비전력부대를 권역별, 부대유형별로 연계하여 사전동원지정(현역복무 시)하는 제도를 검토하였다.

<그림 1> 권역별, 부대유형별 사전 동원지정 방안(예)



2. 현역-예비역 연계 통합복무제도 도입

현 예비전력부대의 전투력 발휘가 제한되는 요인 중 또 하나는 동원훈련 기간이 짧고 그나마 동원훈련에 참석하는 예비군 비율도 60~70%대 수준으로 사실상 부대 확장 이후 전사 임무수행능력을 갖추기에는 역부족이다. 따라서 이러한 문제점을 극복하는 방안으로 <표 2>와 같은 ‘현역-예비군 통합 복무제도’ 도입을 구상하였다.

<표 2> 현역-예비군 통합복무제도 시행 방안

| 구분 | 의무복무기간 | 현역부대복무 | 예비전력부대복무 | | | | | |
|------|--------|--------|----------|------|------|-----|-----|----|
| | | | 소계 | 0년차 | 1년차 | 2년차 | 3년차 | |
| 복무기간 | 1안 | 18개월 | 17개월 | 1개월 | 1주 | 1주 | 1주 | 1주 |
| | 2안 | | 16개월 | 2개월 | 2주 | 2주 | 2주 | 2주 |
| 비고 | | | | 전역 전 | 전역 후 | | | |

이 제도의 개념은 상비부대 현역복무기간 18개월 중 1~2개월을 예비전력부대 복무기간으로 편성하여 전역 전 1~2주, 전역 후 3년간 각 1~2주를 예비전력부대에서 근무하는 방안이다. 즉, 전역 전에 복무할 예비전력부대를 지정하여 2주간 근무하면서 전역 후 다루게 될 편제 무기·장비 조작능력을 구비하고, 전역 후에는 동원

예비군 편성 3년 동안 매년 1~2주간을 동원지정부대에서 복무하는 개념이다.⁷⁾ 이 제도를 모든 예비전력부대에 적용할 수는 없을 것이다. 따라서 군단별로 상비부대와 예비전력부대를 연계하여 주요 부대에 우선 적용해 보고 문제점을 보완하여 점차 시행범위를 확대하는 것이 타당할 것이다.

3. 예비전력부대 교육훈련 강화

현 2박 3일의 동원훈련으로 예비전력부대의 전투력 수준을 유지한다는 것은 사실상 제한된다. 동원훈련 기간이 짧은 것도 문제지만 동원훈련 시 완편율도 평균 60~70%대로 저조하고 사용하는 장비와 물자도 상비부대와 다르며 훈련장 여건도 불비하다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 현역-예비역 연계 통합복무제도와 상비부대와 예비전력부대를 연계한 사전 동원지정제도를 앞에서 제시하였다. 이러한 개념 하에서 교육훈련 강화 방안을 제시하면 다음과 같다.

가. 예비전력부대 유형별 전투준비태세 유지수준과 기준 재설정

현 한국군의 개전초 투입되는 예비전력부대의 전투준비태세 유지수준은 상비전력 C-3, 예비전력 C-2 수준을 지향하고 있다. 예비전력부대의 전투력 유지수준을 C-3로 설정한 것은 부대 확장 이후 전장에 투입하기 이전에 C-1 수준으로 부족한 전력을 보강하는 것을 전제로 한 것이다. 그러나 앞에서 논의한 것처럼 개전 이후 작전계획에 명시된 임무수행 일정까지 전시 요망수준의 전투력을 보강한다는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 예비전력부대의 유형을 재분류하고, 부대 유형별 전투준비태세 유지수준과 기준을 재설정하여 새로운 기준에 부합한 전력보강이 요구된다.

예를 들면 <표 3>에서 제시한 바와 같이 예비전력부대의 유형을 긴급단계 투입부대, 방어지속단계 투입부대, 공격단계 투입부대 등으로 분류하고 전투준비태세 소요시간과 임무 등을 고려하여 유지수준을 전면 재조정하는 것이 필요하다. 특히, 동원사단, 동원보충대대 등 긴급단계에 증창설하여 투입하는 예비전력부대는 병력만 동원되면 즉시 전장투입이 가능토록 장비·물자·훈련 등을 C-1 수준으로 설정하여 대비해야 한다.

7) 연간 2주일의 동원지정부대 복무는 1주일씩 분리하여 전·후반기로 구분하여 시행할 수 있을 것이다.

<표 3> 예비전력부대 전투준비태세 유지수준과 기준 재설정(예)

| 구 분 | | 긴급단계 투입부대 | 방어지속단계 투입부대 | 공격단계 투입부대 |
|-----------------------------|----|---|--|----------------------------|
| 부 대 | | ·동원사단 ·동원보충대대(일부) ·호송단 ·군단 포병단 등 | ·동원보충대대 ·군수사 및 의무사 예하 창설부대 ·포로경비 대대 등 | ·안정화사단 ·민사여단 ·동원보충대대 |
| 유지수준 (상비전력 / 예비전력) | 병력 | C-3 / C-1 | C-3 / C-2 | C-3 / C-3 |
| | 장비 | C-1 / C-1 | C-1 / C-2 | C-3 / C-3 |
| | 물자 | C-1 / C-1 | C-2 / C-2 | C-3 / C-3 |
| | 훈련 | C-1 / C-1 | C-2 / C-2 | C-3 / C-3 |

이러한 개념으로 전투준비태세 유지수준과 기준을 재설정함과 아울러 예비전력 부대의 전장투입과 관련된 각종 계획의 보완이 필요하다. 교리적으로 육군 전투부대의 경우 작전 지속지원능력이 74-50%(C-2)가 되면 전투력복원을 판단하고 준비하게 된다. 즉, 전투 중에 피해를 받고 전투력이 저하된 부대는 전투력복원 후 재투입토록 되어 있다. 그러나 예비전력부대는 부대 확장 이후 전투력 수준이 전투력복원 부대 수준인 C-2, C-3 수준임에도 불구하고 충분한 전투력 보충 없이 전장에 투입되는 것이다. 따라서 예비전력부대가 완전한 전투력을 갖춘 상태에서 전장에 투입될 수 있도록 각종 전투력 보충 계획을 수립하고 이와 연계하여 작전계획도 보완되어야 한다.

나. 현역복무 시 동원지정부대의 편제 무기와 장비 운용능력 숙달

우리 군은 상비전력부대에 신형 무기·장비를 우선 보급하고 교체 무기·장비를 예비전력부대에 보급하여 운용해 왔다. 따라서 상비부대와 예비전력부대의 무기와 장비가 상이한 경우가 많으며, 예비군들은 현역 시 전혀 접해 보지 못한 구형 무기와 장비로 전투에 임해야 하는 실정이다. 특히, 동원훈련 기간이 짧고 전시 동원 이후에도 충분한 전시교육 시간을 가질 수 없는 상황이기 때문에 현역복무 기간 동안 동원지정 될 예비전력부대의 편제 무기와 장비를 숙달하는 것은 대단히 중요하다.

따라서 현역부대 교육훈련 계획에 동일 유형의 예비전력부대 편제 무기와 장비

를 숙달할 수 있도록 시간을 반영하여야 한다. 이상적인 방안은 분기별 동원부대 편제장비 훈련 주를 편성하여 주기적인 훈련을 시행하는 것이며, 제한 시 전역 임박자들에 대한 전역 전 교육 차원에서 1~2주의 훈련기간을 편성하여 시행할 수도 있을 것이다.

다. 현역 + 비상근예비군 + 현역 사전 동원지정자 통합 훈련

연간 1회 2박 3일의 동원훈련으로 전시 중·창설부대의 임무수행능력을 숙달하는 것은 제한되므로 특히 개전초기에 투입되는 주요 부대에 대해서는 비상근예비군과 사전 동원지정된 현역요원을 통합한 형태의 예비전력부대 소집훈련을 시행하는 것이 필요하다. 즉, 동원훈련을 실시하기 전에 비상근예비군과 상비전력부대에서 사전 동원지정된 현역요원을 통합하여 핵심과제에 대한 훈련을 시행함으로써 유사시 예비군이 동원되어 부대가 확장되면 최소한의 준비과정을 거쳐 임무수행이 가능토록 하는 것이다.

이와 함께, 현역과 비상근예비군, 동원예비군이 통합된 훈련은 연간 정례적으로 실시하는 동원훈련과 연계하여 실시한다. 이는 현역-예비역 연계 복무제도가 도입된 상황에서 실시하는 예비전력부대 전술종합훈련 개념이다. 즉, 현역부대에서 사전 동원지정된 요원과 전역후 복무기간에 동원된 예비군, 비상근예비군을 통합하여 실시하는 훈련으로 연간 1~2회 실시함으로써 전시에 대비하는 개념이다.

IV. 결론 및 정책제언

우크라이나 사태를 통해 입증된 바와 같이 강자의 논리에 의해 언제든지 전쟁은 일어날 수 있다는 현실주의 안보 환경에서 한반도는 가장 위험한 Hot Spot으로 분류되고 있다. 비록 현재까지는 견고한 한미 동맹 체제하에서 주변국의 위협에 대처해 왔지만 동맹국 마저도 국가이익에 따라 전략적 선택을 하는 냉엄한 현실 속에서 최악의 상황을 상정한 자주국방태세를 갖추어야 하는 것은 당연한 과제이다.

문제는 우리의 국력이나 인구, 경제 규모 등을 고려할 때 충분한 상비병력을 갖출 수 없다는 것이고 신뢰성 있는 예비전력으로 국가 총력전을 준비해야 한다는 점

이다. 그러나 우리의 예비전력 수준은 앞에서 나열한 것처럼 상당한 문제점을 안고 있으며, 현재의 수준으로는 부실한 무기체계와 전투준비태세로 전장 투입을 거부하는 상황까지도 배제할 수 없는 실정이다.

따라서 이러한 취약점을 해소하기 위해 동원부대들의 전투준비태세를 제고하기 위한 정책적 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 전시 확장부대의 규모에 대한 검증과 조정이 필요하다.

둘째, 동원부대 유형별 전투준비태세 요망 수준과 기준을 재설정하여야 한다.

셋째, 동원부대의 병력구조를 보장하여야 한다. 즉, 평시부터 적정 수준의 인력 편성, 비상근예비군 확대 운영, 지원예비군제도 도입, 사전 동원지정제도의 도입이 필요하다.

넷째, 현역-예비역 연계 통합복무제도를 도입하여 주요 동원부대의 전투력 수준을 획기적으로 보장하여야 한다.

다섯째, 예비전력부대의 교육훈련을 강화하기 위하여 현역 복무 시 동원지정부대의 편제 무기와 장비의 운용 능력을 숙달하고 현역+비상근예비군+현역 사전 동원 지정자를 통합한 훈련을 강화하여야 한다.

‘적이 침공하지 않을 것이라는 판단을 믿지 말고, 나의 대비태세를 믿어라’는 금언의 중심에 동원전력이 굳건히 자리할 때 한반도의 평화와 번영은 보장될 것이다.

참고 자료

- 육군본부, 육군규정 320 “전투준비태세 평가 규정” (2021. 7. 1).
육군본부, 육군규정 330 “전시 부대훈련” (2021. 7. 1).
육군 종합군수학교, “상용차량 화포건인 전투실험결과,” (2019. 5. 31).
육군군사연구소, 『러시아와 우크라이나의 국방개혁과 새로운 전쟁』, 국군인쇄창, 2019.
이원희, 『예비전력의 이론과 실제』, 대전: 충남대학교출판문화원, 2015.
강용구·김태성, “한국군 예비전력의 정예화 추진평가와 미래지향적 정책방향,” 『한국동북아논총』, 용인: 한국동북아학회, 2019.
박창희, “예비전력 정예화의 방향과 과제: 예비군 훈련을 중심으로,” 『국방연구』 Vol.57 No.4, 서울: 국방대학교, 2014.
심석 외, “동원위주부대 즉응 동원태세 확립 및 전력증강 방안,” 동원전력사령부, 2020.
정진섭, “통일 이후 한국의 예비전력 운영에 관한 연구,” 원광대학교 박사학위 논문, 2019.
홍규덕, 『러시아의 우크라이나 침공과 한국의 국방혁신』, 서울: 로얄컴퍼니, 2022.

| 저자소개 |

정진섭 | 원광대학교 군사학과 교수



학군 23기로 임관하여 2017년 제2작전사 동원처장을 끝으로 전역하였으며, 동원 및 예비군분야의 다양한 직책 수행 경험을 바탕으로 ‘상비군 수준의 동원위주부대 전력보장 방안’ 등 9편의 정책연구를 실시하였다.

대학교육에 예비전력 과목 편성을 추진하는 등 후진 양성과 예비전력분야 정책개발과 미래 예비전력 연구에 매진하고 있다.

「우크라이나전」을 통해서 본 비상근예비군제도 발전 제언

구 원 근(한국열린사이버대학교 국방상담리더십학과장)

- I. 우크라이나 사태에서 예비군 운용
- II. 주요 외국군의 동원 및 예비군 제도
- III. 우리나라 예비군의 현 실태 분석
- IV. 정책적 제언 : 비상근예비군 중심
- V. 결 언

1. 우크라이나 사태에서 예비군 운용

요즘 화두는 우크라이나와 러시아의 전쟁 관련 내용이다.

러시아가 2월 24일 침공을 시작한지 두 달이 지나고 있다. 러시아가 우크라이나를 침공한 초기에 서방 언론들은 압도적인 군사력을 보유한 러시아가 단기간에 우크라이나 전역을 점령할 것으로 예상했었다. 러시아는 정규군 100만 명에 핵무기를 포함한 최신 무기체계를 보유한 반면 우크라이나는 옛 소련 시절 구형 무기와 서방이 제공한 일부 최신무기만 갖췄기 때문이다. 당시 영국 일간 텔레그래프는 “러시아가 우크라이나 수도 키이우를 점령하기에 충분한 장비를 배치했다”고 보도했었다.

하지만 예상과 달리 전쟁이 장기화 되고 있으며 러시아와 우크라이나의 전쟁수행에 대한 다양한 분석결과를 내어 놓고 있다.

특히, 프랭크 가드너 BBC 안보 전문기자¹⁾의 전쟁 분석내용으로 첫째는 러시아군과 우크라이나군은 사기 측면에서 큰 차이를 언급하고 있다. 우크라이나군은 조국의 주권 국가로서의 생존을 위해 싸운다. 이와 대조적으로 우크라이나에 파병된 러시아 군인 상당수가 학교를 졸업한 지 얼마 안 된 징집병이다. 단순한 훈련인 줄 알고 참가한 이들은 자신이 사실 실제 전쟁터에 있다는 사실에 당황하며 혼란에 빠져 있다. 둘째는 지휘 및 통제 능력으로 당초 러시아의 사이버 공격으로 우크라이나의 통신이 두절될 것이라는 예상됐으나 이는 실현되지 않았다. 대신 우크라이나는 위태로운 상황에서도 여러 전장에서 어떻게든 효과적인 소통하며 협력하는 모습을 보이고 있으며 우크라이나 젤렌스키 대통령 및 행정부는 수도 키이우에 여전히 남아 전쟁을 지휘하고 있다. 이와는 대조적으로 러시아군에게서는 단합된 리더십을 찾아볼 수 없으며, 개별 전선 간에서도 소통과 협력이 거의 없는 것으로 보인다. 이러한 리더십의 부재는 러시아군의 사기를 저하했을 것으로 보이며, 러시아군 대부분은 전투 경력이 전혀 없거나 부족하다. 이에 따라 러시아군의 탈영, 식량 부족, 약탈에 대한 행위가 이어지고 있다. 셋째는 효과적인 전술을 언급하고 있다. 우크라이나군은 비록 수적으로 열세이지만, 러시아군보다 지형과 무기를 훨씬 효과적으로 이용하는 모습이다. 러시아군이 속도가 느린 기갑부대에 병력을 집중시켜 탱크들이 서로 가깝게 뭉쳐있는 모습을 종종 보이는 반면, 우크라이나군은 정밀하고 민첩한 기습전을 성공적으로 펼치고 있다. 몰래 접근해 대전차 미사일을 발사한 뒤 러시아

1) BBC NEWS 코리아, 우크라이나 전쟁: 우크라이나군의 성공 비결은?(2022.03.25.)

군이 반격하기 전에 사라져버리는 전술이다. 또한 우크라이나군은 드론, 포병, 보병, 탱크, 전자 무기 등 가용할 수 있는 모든 종류의 무기와 장비를 효과적으로 활용하고 있다는 것이다. 넷째는 정보전이다. 정보전 측면에서 우크라이나는 전 세계 대다수 지역에서 확실한 우세다. 데이어몬드 교수는 “우크라이나 정부는 전 세계에서 전쟁에 대한 여론의 흐름을 자신의 편으로 만드는 데 크게 성공했다” 라면서 “이번 전쟁이 우크라이나의 국제적 위상에 끼친 영향은 실로 엄청나다” 라고 설명했다.

이렇게 우크라이나가 러시아와의 전쟁에서 예상보다 선전을 하고 있지만 여전히 수세에 몰려 있다.

우선 객관적인 자료를 통해 양국의 군사력을 비교해 보면 ‘글로벌 파이어’ 는 2021년 기준 러시아는 전 세계 2위, 우크라이나는 세계 25위로 발표하였다. 현역 러시아 병력은 1,014,000명으로 세계 5위이고, 우크라이나 현역 병력은 255,000명으로 22위이며, 러시아의 예비군은 2백만명이고, 우크라이나는 9십만 명, 완전 전면전일 때 러시아는 4천6백만 명, 우크라이나는 1천5백만명이 전쟁에 나설 수 있다고 평가하고 있다. 총 병력의 수는 굳이 전면전이 아니라도, 장기전에서도 엄청난 저력이 된다고 언급하고 있다.²⁾

이 중에서 병력분야, 특히 예비전력 분야를 살펴보았다.

개전 직전 블로디미르 젤렌스키 우크라이나 대통령은 개전전날 예비군 소집령을 발령했다. “18~60세 예비군 3만6천명이 소집되며, 18~60세 남성 우크라이나인은 출국이 금지돼 자국 내 머물러야 한다.” 고 밝혔다.³⁾ 하지만 상황은 여의치가 않았다. 우크라이나는 서류상 90만 명의 예비군을 보유하고 있지만, 러시아의 침공이 빠르게 다가오면서 이들의 재무장에도 시간이 걸려 제때 전력화가 될 수 없다는 평가와 일부 전문가들은 우크라이나의 예비군 소집령이 너무 늦었다는 반응도 나왔다.⁴⁾ 우크라이나의 예비군에 대한 전투준비는 아주 미흡한 모습이었다. 예비군은 3만6천명만 동원하였고 특히 무기가 부족해 나무를 깎아 만든 목총과 이마저도 없어 부러진 나뭇가지를 총 대신 들고 훈련하는 모습이 보도되기도 하였다. 하지만 러시아의 침공이 임박하자 예비군뿐만 아니라 일반 시민들도 나이와 성별을 불문하고 조국을 지키겠다는 일념으로 자원병으로 나서고 있을 정도로 강력한 조국을 수호의지를 나타내고 있는 긍정적인 면도 보이고 있다.⁵⁾ 또한, 예비군 징예화 면에서도 우크

2) 러시아, 우크라이나 군사력(국방력) 비교(2021.12.11.), <https://kiss7.tistory.com/2564>

3) 중앙일보, 우크라이나 국가비상사태 선포...군 사상자 늘고, 예비군 소집(2022.02.23.)

4) 내외경제TV, 90만 우크라이나 예비군 제때 전력화 가능할까?...예비군 소집령 늦은 감 있어(2022.02.23.)

라이나군은 2014년 돈바스 전쟁 이후 미군, 나토군 등이 포함된 15개국으로 구성된 다국적군과 주기적으로 실시하는 연합훈련(Joint Multinational Training Group-Ukraine, JMTG-U)에 예비군을 참가시켜 능력을 향상시켜 왔다. 특히 키이우 지역 예비군의 경우 민간 IT 전문가들로부터 드론으로 전장을 가시화하고 화력을 유도하는 방법을 교육받았다. 이를 통해, 우크라이나군은 작지만 강한 군대로 거듭날 수 있게 되었다.

이외에도 군 정원에 포함되지 않는 민간 드론부대와 IT부대도 보유하고 있다. 민간 드론부대는 2014년 돈바스 전쟁 이후 민간 드론 기술자들이 주축이 되어 결성하였고, 이들은 우크라이나군 지상 부대와 연계하여 다양한 형태의 근접전투를 수행하고 있다. 이를 통해, 우크라이나군의 선견(先見) 능력은 강화되었고, 공중 영역에서 러시아군을 상대로 전술적 우위를 점할 수 있게 되었다.

IT부대는 정부 주도로 민간의 IT 전문가들이 중심이 되어 2월 27일에 창설되었다. 이후 국내 및 어나니머스(Anonymous)와 같은 국제 해커들이 대거 참여함으로써 연합 부대의 형태를 띠게 되었다. 이들은 러시아의 사이버 공격을 격퇴하면서 러시아 및 벨라루스의 네트워크와 기반시설에 대한 해킹, DDoS 공격 등을 수행했다. 이를 통해, 우크라이나는 사이버 영역에서 러시아를 압도할 수 있었다.

전쟁 발발 이후 우크라이나군 총참모부는 해외 거주자 16만 명과 국제 의용군 2만 명이 우크라이나로 집결했다고 밝혔으며, 국가 총력전 측면에서 우크라이나군의 규모는 45만 명을 훨씬 상회할 것으로 보인다.⁶⁾

한편 러시아는 두 달간 최소 12명의 장군 등 주요지휘관 다수가 전사하였다.⁷⁾ 이는 일반 군인과 지휘관들이 상업용 휴대전화 등 보안에 취약한 통신수단을 써 대화를 나누면서 우크라이나가 통신을 가로챌 빌미를 제공했고, 우크라이나군은 러시아군의 상황 및 공격 계획 등 핵심 정보를 확보해 반격을 위한 목표물을 쉽게 확보할 수 있었다고 소식통은 전했다.⁸⁾

또한, 우크라이나를 침공한 지 6주를 넘기면서 심각한 병력 손실에 직면하자 60세 고령자도 자원 입대자로 모집 중이라고 영국 더타임스가 4월 5일 러시아 현지 언론을 인용해 보도했다. 러시아군은 첼라빈스크와 튜멘 등 시베리아 지역 도시 2곳에

5) 조선일보, 총 대신 부러진 나뭇가지.. 우크라이나 예비군, 목총을 들다(2022.20.22.)

6) 조상근, 우크라이나-러시아 전쟁 분석(3) #3. 우크라이나 전쟁 수행에 영향을 미친 PMESII 요소 (2022.04.01.)

7) 연합뉴스, 러시아 장성 두달 만에 10여명 전사... "군사적 무능"(2022.05.02.)

8) 머니투데이, "전투 이끝 최고사령관도 없다".러, 우크라 침공 고전하는 이유(2022.03.22.)

서 민간부문 은퇴연령에 가까운 예비역의 재입대를 추진하고 있으며, 서명한 재입 대자는 주로 소수민족과 벽지 출신으로 최근 동원된 약 6만 명의 예비역에 합류 하게 된다고 보도하고 있다. 이외에도 18세에서 27세 사이의 13만4천500명의 징집 병도 신병으로 충원했다.⁹⁾

4월 초까지 러시아군이 입은 손실은 약 20%이상으로 나토는 1만5천명, 우크라이 나 국방부는 1만8천300명이 전사했다고 각각 추산했으며 이것을 보충하기 위해 예 비군과 징집병을 확보하고 있다고 보도하였다.

이에 반해 우크라이나 손실은 국외로 탈출한 난민이 400만 명에 육박하며¹⁰⁾ 민간 인 사망자는 당국 추산 최소 5000명 이상, 시의 시장도 11명이나 처형되었다고 밝 혀다.¹¹⁾ 또한 4월 중순까지 우크라이나의 군 전사자는 2만3천 명이라고 러시아 당 국은 발표하고 있다¹²⁾

한편, 우크라이나 사태를 접한 대만 국방부는 예비군훈련을 강화하는 정책을 발 표하였다. 2년에 1차례 소집해 5~7일 훈련하는 현행 동원예비군 훈련과는 별도로 매년 1회, 14일간의 야전 숙영 및 전술 행군 훈련 등을 실시하는 새로운 제도를 신 설해 3월 5일부터 시범 운영에 들어갔다.¹³⁾ 2021년에는 중국의 군사적 위협에 맞서 동원 예비군 훈련 대상자의 소집 연령을 현행 전역 후 8년 차에서 15년 차로 늘려 예비군을 12만명에서 26만명, 예비군 여단을 7개에서 12개로 늘리는 계획을 추진 하고 있다.¹⁴⁾

우크라이나의 전쟁에서처럼 전쟁이 발발하면 민간인, 군인, 시설, 국가조직 등 국 가의 전 분야에서 너무나 많은 피해를 입게 된다. 그래서 전쟁이 일어나지 않도록 사전 억제하는 능력을 갖추는 것이 가장 중요한 것이며, 억제력을 확보 하기 위해 서는 평시부터 전쟁의 상대국보다 월등히 잘 갖춰진 안보체제, 상비군뿐만 아니라 동원체제와 즉각 전투에 투입될 수 있는 예비전력 부대들의 준비태세가 갖춰져 있 어야 한다. 따라서 예비전력의 준비태세를 위해 주요국가의 예비군제도를 분석해보고 우리의 예비전력의 문제점과 발전방향에 대한 정책과제들을 함께 고민해 보고자 한다.

9) YTN, 병력손실 러시아군 "60세 예비군 재입대도 환영"(2022.04.05.)

10) YTN, 국외탈출 난민 400만명 육박...11년 내전 시리아의 3배(2022.03.29.)

11) 조선일보, 두 손 뒤로 묶인채... 러軍의 민간인 학살, 세계가 분노(2022.05.01.)

12) 국제뉴스, 우크라이나 군인 2만3천명 전사, 러시아군 1351명 사망 주장(2022.04.18.)

13) 연합뉴스, "우크라 사태 남의 일 아냐"...대만인 62% "예비군 훈련 늘려야"(2022.04.05.)

14) KBS NEWS, 대만, 동원 예비군 훈련 늘리고 대상자도 대폭 확대(2021.10.31)

II. 주요 외국군의 동원 및 예비군 제도

세계 대부분 국가들은 한정된 국가재원으로 대규모의 상비군 유지가 곤란하므로 평시에는 적정규모의 상비전력을 운용하고 유사시를 대비하여 예비군을 편성·운용하고 있다. 그중에서 미국과 이스라엘은 예비군도 상비군과 유사한 장비로 무장하고, 강도 높은 훈련을 통해 동원 즉시 임무를 수행할 수 있도록 준비한 후 실제 전쟁에 동원하여 작전에 운영하고 있는 대표적인 나라이다.

1. 미국의 예비군 제도¹⁵⁾

미국의 병역제도는 모병제이며 예비군도 모병제로 운용되고 있다. 모병으로 군에 입대한 장병도 현역과 예비군을 조합(Force Mix)하여 군 복무를 할 수 있어 현역, 예비군 또는 주방위군 중 하나를 선택하여 복무할 수 있다. 이른바 선택적지원제라고 할 수 있는데, 복무형태별 복무기간과 예비군의 편성 구분 및 방침은 다음 표와 같다.

미국 지원병의 복무기간(Force Mix)(단위: 년)

| 구 분 | 현역 4년 복무 | 현역 3년 복무 | 현역 2년 복무 | 현역 6개월 복무 |
|-------|----------|----------|----------|-----------|
| 계 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| 현역 | 4 | 3 | 2 | 0.5 |
| 긴급예비군 | | 1 | 2 | 3.5 |
| 대기예비군 | 2 | 2 | 2 | 2 |

미국 예비군의 편성 구분 및 방침

| 구 분 | 편성 대상 및 방침 |
|-------|---|
| 긴급예비군 | <ul style="list-style-type: none"> 예비역 사병/장교 중 예비군부대에 입소, 소집교육 이수자 선발예비군, 개인 긴급예비군, 비상근 주방위군으로 구분하여 편성 예비군 조직의 핵심으로 비상사태 시 현역증강 임무 |
| 대기예비군 | <ul style="list-style-type: none"> 현역 및 긴급예비군의 복무를 필한 장교와 사병으로 편성 주로 특정 기술분야 충원 |
| 퇴역예비군 | <ul style="list-style-type: none"> 예비군 및 주방위군 20년 근무자 중 군이 지정한 특수요원 60세까지 퇴역연금을 받을 수 없는 현역복무 예비군 20년 이상 30년 미만의 현역 사병 복무자 |

15) 외국의 동원/예비군 제도 소개, 국방부(2016.11.03.)

미국은 평시에 126만 명(긴급예비군 103만 명, 대기예비군 23만 명)규모의 예비군을 유지하고 있는 데 이들은 정규군과 대등한 전투수행 능력을 유지하는 것을 목표로 관리되고 있다. 미국 예비군은 연례훈련과 신분별 훈련을 받고 있고 이에 상응한 수당이 지급되며 예비군 임무수행과 관련하여 직장에서 해고 등 불이익을 주지 못하도록 법적으로 보장하고 있다. 병장의 경우, 연간 동원훈련 보상비로 5,332달러(1일 평균 140달러)를 지급받는다.

미국 예비군훈련 시간

| 구 분 | 연례훈련 | 신분별훈련 | | |
|-----|---|---|--|---|
| | | 지정(선발)예비역 | 개인긴급예비역 | 비소집 주방위대원 |
| 내 용 | <ul style="list-style-type: none"> 월 16시간 동원훈련:2주 | <ul style="list-style-type: none"> 연간 192시간 연간 14~30일 | <ul style="list-style-type: none"> 연간 30일 | <ul style="list-style-type: none"> 연 1회 소집점검 |

미국 대통령은 ‘의회 동의 없이’ 20만 명 이내의 예비군을 작전동원하거나, 24개월 범위 내에서 100만 명까지 동원할 수 있는 ‘부분동원’ 권한을 보유하고 있어 다양한 위기상황과 재래전 상황에 신속히 대응할 수 있으며, 총동원은 전면전시 의회의 승인을 받아 실시하도록 되어 있다.

미국의 동원제도

| 구 분 | 동원권한 | 동원시기 | 동원규모 | 동원기간 |
|------|------|------|-----------|---------|
| 작전동원 | 대통령 | 필요시 | 20만 명 이내 | 365일 이내 |
| 부분동원 | 대통령 | 국지전 | 100만 명 이내 | 24개월 이내 |
| 총동원 | 의회승인 | 전면전 | 소요자원 100% | 전쟁종료시까지 |

미국은 해외파병 시에도 예비군을 동원하여 운용하는 데, 이라크 전쟁에 동원된 예비군은 총 21.1만여 명(육군 14.8만, 공군 3.1만, 해군 1.3만, 해병대 1.9만)으로 알려져 있다. 미국은 예비군이 상비군과 대등한 임무와 역할을 수행할 수 있도록 예비군의 장비 획득, 훈련, 시설 유지 등에 국방예산의 약 9%(520억 달러)를 편성하고 있다.

2. 이스라엘의 예비군 제도¹⁶⁾

이스라엘의 병역제도는 징병제로 예비군복무도 현역복무와 연계하여 병역의무의 일환으로 수행한다. 이스라엘은 평시 17.6만 명 규모의 상비군에, 46.5만 명의 예비군을 유지하면서 전쟁 또는 테러 발생 시 예비군을 핵심 전투력으로 운용하여 결정적인 승리를 달성하여 왔다. 이 중 동원예비군(40여만 명)은 주거지역을 기준으로 보병 및 기계화 대대, 여단 등에 편성된 ‘휴가 중인 현역’ 과 같은 개념으로 현역과 동일한 전투능력을 발휘할 정도로 정예화되어 있다.

이스라엘군의 역종별 편성

| 구 분 | 연 령 | 임 무 | 비 고 |
|-------|------------------------------|-------------------------------|----------|
| 가드나 | • 14~17세 남녀 | • 준 군사훈련 • 유사시 전투군무지원 | |
| 현역 | • 18~20세 | • 억제전력 역할 | 176,500명 |
| 제1예비역 | • 남 : 21~39세 • 여 : 21~34세 | • 동원예비군으로 국방의 주력군 | 465,000명 |
| 제2예비역 | • 남 : 40~44세 • 여 : 35~39세 | • 제1예비역을 필한 자 • 보병/지원부대 편성 | |
| 민방위대 | • 45~54세(지원자포함) | • 경계, 치안보조, 방공, 재해복구 | |

예비군들은 신분에 따라 연간 총 38~55일 정도 훈련을 받고, 예비군 훈련 수당은 직장에서의 급여를 기준으로 지급하며, 직장에서는 예비군훈련을 이유로 예비군에 편성된 직원을 해고하는 등 불이익을 주지 못하도록 법적으로 보장하고 있다.

이스라엘 예비군훈련 시간

| 구 분 | 제1예비역 (남 21~39세, 여 21~34세) | 제2예비역 (남여 공통 40~44세) |
|-----|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 기 간 | 연 55일 | 연 38일 |
| 내 용 | • 집체소집 : 31일 • 분대장급 이상 : 년 65일 | • 집체소집 : 14일 • 분대장급 이상 : 년 45일 |
| | • 매월 비상소집 : 월 1일, 동원훈련 : 분기 3일 | |

16) 외국의 동원/예비군 제도 소개, 국방부(2016.11.03.)

유사시 동원을 위하여 비밀동원과 부대단위로 동원하는 부분동원제도가 정립되어 있으며, 국방부장관은 필요한 예비군을 동원할 수 있는 직권을 보유하고 있어 유사시 상황에 즉각 대응할 수 있다.

이스라엘은 인구 면에서 18배가 넘는 주변 아랍 연합의 위협에 대비해 강인한 정신력을 바탕으로 현역과 예비군이 하나가 되어 단기총력전을 수행해 4차례의 중동전쟁에서 모두 승리하였다. 특히 이스라엘은 평상시 경제를 발전시키면서 아랍국가들의 위협에 대비하기 위해 ‘최단 시간 내에 최대한의 국력을 결집’ 할 수 있도록 수차례의 전쟁을 치르면서 동원·예비군 제도를 지속적으로 발전시킴으로써 전 국민이 일심동체가 되어 총력방위태세를 유지하여 주변국의 위협에 대처하고 있다. 이스라엘의 상비군과 예비군이 하나가 되어 총력전을 수행하는 시민군제도는 거대한 아랍국가의 위협에 효율적으로 대비할 수 있는 제도이다.

이스라엘의 예비군 동원사례

| 구 분 | 2차 중동전 | 3차 중동전 | 4차 중동전 | 테 러 | |
|-------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| | | | | PLO 공격 | 하마스 공격 |
| 동원 기간 | 1956년/1주 | 1967년/5일 | 1973년/18일 | 2012년/2주 | 2014년/10일 |
| 동원 규모 | 10만여 명 | 23개 여단 | 35만여 명 | 7.5만여 명 | 5.8만여 명 |

이러한 시민군 제도에 따라 이스라엘의 전쟁 주역은 현역(30%)이 아니라 예비군(70%)이 되었으며, 신속한 예비군 동원이 전쟁의 승패에 결정적 영향을 미치게 되었다. 평소에 예비군을 현역이 풀간(기간편성 된)을 이루는 여단급 부대에 편성·운용하면서 현역과 예비군이 결합해 전투력을 발휘할 수 있도록 제도를 발전시켰다.

예비군들은 현역 복무와 연계된 대대에 편성되고 한번 동원지정된 부대는 특별한 사유가 없는 한 변경되지 않는다. 즉, 현역복무 시 같이 근무하던 인원들과 전역 후에도 대부분 같은 부대에 같은 주특기와 직책으로 편성되어, 예비군은 ‘귀가해 있는(휴가중인) 현역’ 또는 ‘시민 생활을 영위하는 현역’의 상태라서 즉각적으로 동원이 가능하고 동원 후에 부대원과 쉽게 동화되도록 발전시켰다.

각각의 여단은 평시부터 모든 전투장비와 물자를 동원병력 소요를 포함해서 확보하고 정비하며, 예비군들은 1년에 30일 이상 같은 부대에 동원 소집되어 현역과 통합해서 예비군 훈련을 받고 있다. 이렇게 함으로써 어느 때라도 최단 시간 내에 동원 소집이 가능하고, 동원 후에는 훈련을 함께한 전우들과 훈련 시 사용하던 무기와 장비를 사용해 전투임무를 수행할 수 있게 되는 것이다.

현재도 이스라엘은 전 세계에서 가장 효율적인 동원·예비군 제도를 유지한다고 평가받고 있다. 4차례 중동전쟁 간 발생한 동원제도의 문제점들을 보완해 모든 국민이 참여하는 시민군제도로 정착시키고 있다. 일례로 정상적인 군 복무가 어려운 자폐증을 가진 젊은이들은 고도의 집중력과 작은 변화에도 민감한 점에 착안해 적의 이동, 건물 상대 등의 미세한 변화도 탁월하게 찾아내야 하는 위성사진 판독을 통해 정보를 수집하는 정보부대인 9900부대에서 국방 임무를 수행하도록 하고, 유목 생활을 하는 소수민족인 베두인족으로만 구성된 베두인 부대를 창설해 사막지역 국경지역 정찰임무를 부여하고 있다. 또한 정통 유대교를 믿으며 군 면제 특권이 있는 하레디(이스라엘 인구의 12%)만으로 구성된 부대를 편성해서 일과 시간을 조정해(경전공부 허용, 종교적 급식 지원 조치) 복무하도록 했고, 과학영재들로 구성된 탈피오트¹⁷⁾를 편성해 방위력 개선분야에 투입하고, 여군들이 주축이 된 남녀 혼성부대인 커리칼 부대(여군비율 60%)를 편성해 검문검색, 대테러 전담 임무를 수행하도록 하는 등 전 이스라엘 국민이 국방의 임무에 동참하는 시민군제도를 계속해 발전시키고 있다.

주변의 강대국에 둘러싸여 국가의 생존과 번영을 동시에 고민하고 대비해야 하는 우리에게 이스라엘이 4차례의 중동전쟁을 통해 발전시킨 동원·예비군 복무제도가 주는 시사점은 매우 크다.

3. 독일의 예비군 제도¹⁸⁾

독일 국방부는 2003년에 ‘연방군 예비군 개념’을 수정 보완하여 ‘新 예비군 개념(Konzeption der Reserve, 2011년)’을 적용하여 예비군 역량을 강화하고 있는 데, 기존 예비군의 임무·역할인 연방군 부족인력 충원 및 증강, 연방군과 일반사회를 연결하는 중간자, 자국방위에 추가하여 해외파병 지원 임무, 자국 내 지역방위 임무 등에 적극적으로 활용하는 방안을 추진하고 있다.

독일의 병역제도는 모병제로 전환(법률상 징병제는 유예)하였으나 예비군은 모병제이며, 부대예비군, 지역예비군, 일반예비군으로 분류되며 세부 내용은 다음의 표와 같다.

17) 탈피오트는 우수 인재들을 선발해 군에서 복무하는 동안 다양한 기술분야를 연구할 수 있도록 배려하는 이스라엘 군인 육성 프로그램이다. 1973년 제4차 중동전쟁 이후 위기관리 해결능력을 가진 영재를 군에서 키우자는 취지로 1973년 시작되었다.

18) 외국의 동원/예비군 제도 소개, 국방부(2016.11.03.)

독일 예비군 분류

| 부대예비군 (Truppen Reserve) | 지역예비군 (Territoriale Reserve) | 일반예비군 (Allgemeine Reserve) |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 현역부대를 지원/보강 • 부대 기능과 연계편성 • 단기 전력보강에 활용 * 현역부대 교육 및 작전 지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 연락/안정화/지원 배치 • 현역부대 지역방위 지원 * 지역연락사령부 및 민군 협력기관 등에 임무수행 | <ul style="list-style-type: none"> • 16~60세 비정규예비군 • 군과 사회 중간자 역할 • 장기 전력보강에 동원 * 전시에만 동원 가능 |

독일 예비군의 목표 규모는 61,000명이나 운용 규모는 28,000명에 불과한 데, 이는 모병제로 전환함에 따라 예비군에 대한 인식과 관심이 저하되어 지원자가 감소하였기 때문이다. 한편, 독일 육군의 예비군 목표 규모는 16,000명으로, 이중 전력강화예비군(8,000명)은 예비군으로만 편성되는 각 기간편성대대에 소속되고, 인력보충예비군(8,000명)은 현역 직위에 공석발생시(육아휴직, 교육 입소 등) 대체자원으로 활용한다. 독일군은 우리나라의 동원사단과 같은 별도의 동원예비군부대가 없으며, 독일의 예비군은 본인의 직업 및 가용시간에 따라 현역의 대체 및 보충 인력으로 정규군부대에 근무한다. 독일 예비군은 전역 후 최초 배치 시에는 전역시 계급과 동일하게 배치하고, 이후 심사를 거쳐 병→부사관→장교로 신분 전환이 가능하며, 예비군 편성 및 훈련시간은 신분별로 차이가 있다.

독일 예비군 편성 및 훈련시간

| 구 분 | 병 | 부사관 | 장 교 |
|------|---------|---------|----------|
| 훈련시간 | 24일(4년) | 45일(7년) | 84일(10년) |

독일군은 우수한 예비군자원을 획득하기 위해 계약군인제와 자원복무병에 대한 모병활동을 강화하고 있다. 예비군 지휘능력 함양을 위해 보직에 따라 개별화되고 특화된 모듈형 교육과 원격교육을 실시하고 있으며, 예비군 본인에게 적합한 교육, 훈련 및 임무를 탐색, 확인하여 결정할 수 있도록 인터넷 활용을 확대하고 있다.

예비군이 재직 중인 직장을 휴직(휴무)하고 안정적으로 예비군 훈련에 참석하고 임무를 수행할 수 있도록 예비군 보수법에 예비군훈련 참석에 대한 적정수준의 보상을 규정하여, 일반근로자에게는 1일 258유로(33만 원)를 지급하고 자영업자에게

는 1일 430유로(55만 원)를 지급하고 있다. 독일의 동원제도는 부분동원, 사전동원, 총동원으로 구분되는 데 세부내용은 아래 표와 같다.

독일의 동원제도

- 부분동원(국방부장관 직권) : 부대단위 동원
- 사전동원 : 완편병력 동원준비를 위해 간부 20% 사전 소집
- 총동원: 단계별, 우선순위별 구분동원
 - * 단계별 : 간부요원 ⇒ 여단단위 부대 완편 병력 ⇒ 야전보충대 대대요원
 - * 우선순위별 : 28세 이하 ⇒ 30세 이하 ⇒ 35세 이하 ⇒ 45세 이하

4. 대만의 예비군 제도¹⁹⁾

대만의 병역제도는 징·모병혼합제이고 예비군 규모는 166만 명(육군 150만, 공군 9만, 해군 7만)정도이며, 중국과 대치하고 있는 안보의 특성으로 인해 다른 국가에 비해 많은 규모의 예비군을 편성 운용하고 있는 것이 특징이다.

대만의 예비군 동원은 국가위기조치센터에서 국가비상사태 선포 시 동원이 가능하며, 상황의 긴박성과 임무수행의 우선순위에 따라 24시간 이내에 동원하는 긴급동원과 24시간 이후에 동원하는 일반동원으로 구분하여 동원한다.

예비군 훈련은 소집점검과 소집훈련으로 구분하여 실시하며, 훈련참가에 대한 보상으로 급식비(현역과 동일)와 교통비(실비)를 지급한다.

우크라이나 사태를 계기로 매년 1회 14일간 동원예비군의 야전숙영, 전술행군 등의 훈련이 추가 되었다.

대만 예비군 훈련시간

| 구 분 | 소집훈련 | 소집점검 |
|------|--|----------------------|
| 훈련시간 | 2년 1회 5~7일 이내(전역후 8년간, 15년으로 연장추진) ※ 매년 14일 훈련추가, 야전숙영 및 전술훈련 | 연 1회 1일 (전역후 6년간) |

19) 외국의 동원/예비군 제도 소개, 국방부(2016.11.03.)

5. 주요국의 예비군 제도가 주는 시사점

세계 대부분 국가들은 그들이 당면하고 있는 안보상황에 따라 적정규모의 상비병력을 운용하면서 유사시를 대비하여 잘 발달된 예비군을 편성·운용하고 있다는 것을 알 수 있다. 인구감소에 따라 상비병력을 감축할 수밖에 없는 우리나라도 상비병력이 제한되는 문제점을 해소하고 극복할 수 있도록 예비군 제도를 잘 발전시켜 나가야 하기에 외국의 동원·예비군 제도가 우리에게 시사하는 바가 크다.

각국은 공통적으로 적정 규모의 상비병력을 유지하면서 부족한 부분을 예비군으로 대비하고 있지만 예비군의 규모가 우리가 생각하는 것 보다는 매우 작고 정예화되어 있다는 것이다. 가능한 최대 자원으로 예비군을 편성하여 양적 중심으로 예비군을 관리해 오고 있는 우리도 미래에는 총체전력의 일부로서 상비전력 규모와 연계하여 적정수준의 예비군 규모를 판단하고 발전시키도록 해야겠으며, 평시에도 예비군자원을 활용할 수 있도록 지원제 개념의 차등화된 예비군 복무제도를 발전시킬 필요성이 있다. 임무와 역할도 평시 재해·재난 발생 시 지원 참여, 해외파병부대의 일원으로 참여할 수 있도록 하는 등 확대하는 방향으로 검토되어야 한다. 예비군훈련은 전시 임무의 중요도와 평시 훈련 숙달의 소요시간 등을 고려하여 과학화된 훈련장에서 비상근예비군 등 차등화된 예비군훈련 및 관리를 실시하고, 예비군에 대한 처우 개선과 복지 제도 발전도 추진하여야겠다. 아울러 잘 훈련되고 준비된 예비군을 다양한 위기상황에 유연하게 대응할 수 있도록 법적 정비를 하는 등 예비군제도를 발전시켜야 한다.

Ⅲ. 우리나라 예비군의 현실태 분석

우크라이나 전쟁을 보면서 예비군의 중요성에 대해서 다시 인식하는 계기가 되고 있다. 그럼 우리나라는 동원령을 선포하면 예비군동원으로부터 전투력 발휘까지 잘될 수 있을까 하는 의문을 갖는다. 하지만 많은 문제점이 예상되고 있으며, 이러한 제한점을 보강하여 신속하고 적시적인 예비군동원과 동원된 예비군이 전투력을 잘 발휘할 수 있도록 미리 준비하는 것이 예비전력 정예화이다.

전쟁 위협 외에도 우리나라는 저출산과 군 복무기간 단축이라는 큰 충격도 주어

졌다. 현재 우리나라는 세계 최저 출산국이 되었다. 통계청 자료에 의하면 2021년 합계출산율이 0.81로 OECD국가중 최저이다. 20세 남성으로 보면, 2021년은 31.4만 명에서 2024년부터는 25만명이하로 감소하고, 2037년은 20만명 이하, 2040년은 16만명 수준으로 급격히 감소하게 된다. 그래서 국방개혁 2.0에서 제시하고 있는 상비 병력 50만명 유지하기 위해서는 연 21.6만명(간부 1.6만, 병 20만명)이 필요하다고 의견을 제시하고 있으나 출산율 저조로 자원 부족이 예상된다. 또한 현역 병사들의 복무기간도 18개월로 단축되면서 전투력 저하와 더불어 잦은 인원교체로 많은 인원이 소요될 것이다.

이에 대한 대안으로 간부의 증원과 첨단장비의 전력화를 제시하고 있으나 전투력을 유지하고 첨단장비를 운용하기 위해서는 일정수 이상의 병력이 유지되어야 한다는 것은 자명한 사실이다. 대안으로 현재 보조전력 정도로 유지하는 예비군을 정예화하여 동반전력으로 활용하다면 저출산을 극복하는 하나의 대안으로 제시하고 있다.

하지만 우리나라 예비군은 임무수행 능력에 의문을 갖는다고 하였다. 어떤 점이 미흡한지 주요내용 들을 살펴보겠다.

첫째, 우리나라 예비군은 많은 인원에 복잡하고 방만한 시스템을 가지고 있다.

예비군은 전역 후 8년 차까지 편성하고 있으며 인원수가 약 275만 명이다. 예비군 신분도 동원예비군, 지역예비군, 직장예비군으로 다양하며, 예비군훈련도 1~4년차는 동원훈련을, 5~6년은 일반훈련을 7~8년은 훈련을 미실시하는 등 복잡하다. 또한, 예비군 편성, 훈련, 동원에서 보류되는 인원도 약 60여만 명 이나 되므로 예비군 편성의 근간인 형평성 차원에서도 일치하지 않고 있다. 동원지정도 서울, 경기, 강원 거주자는 현역시절 복무했던 군단의 예하부대로 동원지정되는 권역화 동원지정을 하고 있고, 기타지역은 거주지 인근부대에 동원지정을 하고 있다. 또한, 다수 예비군의 수시 변경되는 부대와 보직도 전투력을 약화시키고 있다. 이렇게 예비군은 복잡하게 편성, 동원지정, 훈련이 실시되고 있다. 또한, 예외가 많은 제도로 국민들의 의무복무라는 의식도 약해지고 있는 실정이다.

둘째는 짧은 예비군훈련 기간과 형식적인 교육훈련을 실시하고 있다.

예비군 교육훈련은 6년차까지 실시하며, 1~4년차는 동원훈련, 5~6년차는 동미참훈련, 향방기본훈련, 향방작계훈련, 소집점검 등 다양한 훈련을 실시하고 있다. 훈련시간도 한국 3일, 대만 30일, 미국 38일, 북한 40일, 이스라엘 55일로 전 세계 예비군 보유국가 중 우리나라가 예비군훈련이 가장 짧은 나라이다. 훈련 내용도 병

기본과제 위주로 훈련을 실시하고 있으며, 이는 현역시절 숙달했던 훈련을 반복하게 되어 식상하게 만들고 있으며, 많은 훈련과목은 숙달정도를 낮게 하고 있다.

그래서 우리나라 예비군은 자원수는 많으나 2박3일의 부족한 훈련시간과 형평성 차원에서 대등한 훈련, 부족한 간부자원, 수시 변경되는 직책 등은 예비군 전투력 발휘 면에서 많은 제한사항을 안고 있다.

셋째는 현역시절 훈련하고 운용했던 장비와 다른 노후화된 장비를 운용하고 있으며 그것조차 편제대비 부족하게 보유하고 있다.

군의 주요장비를 전력화하는 방식은 현역장비를 최신형으로 전력화하고 노후화된 장비를 예비군부대에 전환하여 사용하며, 이후 도태하는 방식으로 하고 있다. 그래서 현역에서 전역하고 나면 예비군 복무시에는 구형장비를 다시 배워 숙달해야 한다. 예를 들어 포병은 현역시 K-9포를 운용하지만 예비군은 KH-179 구형 전인포를 운용하므로 다시 배워 숙달해야 한다. 동원훈련 기간인 2박3일로는 포술을 숙달하기에 아주 부족하며, 최소 2~3주 정도의 훈련시간이 필요하다는 의견을 포병간부들은 제기하고 있다. 이외에도 전차, 장갑차, 건설장비, 통신장비 등 주요장비를 다루는 예비군도 추가적인 훈련이 필요하다. 하지만 현역시절 운용했던 장비를 예비군이 되어서도 활용할 수 있다면 장비 숙달시간이 대폭 축소되고 현역시절의 노하우를 잘 활용할 수 있을 것이다.

장비가 노후화되었을 뿐만 아니라 장비 확보율도 부족한 상태이다. 2021년 동원 전력사령부의 보유한 장비 중 77%는 구형 노후장비로 구분되며 장비 보유율은 편제 대비 74%에 불과하다. 특히 통신장비 보유율도 절반에 못 미치는 상태라고 보도하고 있다.²⁰⁾

넷째는 예비전력 관련한 국방예산을 아주 부족하게 편성하고 있다.

예비전력 관련 예산은 22년 기준 54.6조의 국방비의 0.4%인 2,612억원이다. 이 예산으로 전투/훈련물자 확보, 훈련장 신축/유지, 예비군훈련(동원, 일반훈련)식비·교통비 등 보상비, 예비군 자원관리, 예비군중대 운영 등 동원준비태세 유지와 예비군 훈련/관리 전 분야에 활용한다. 예산이 적게 편성됨으로 전투물자가 부족하거나 노후화되었으며, 예비군 훈련장 시설은 열악하며, 훈련참여를 위한 실소요액보다 적은 훈련보상비는 예비군훈련의 동기를 불러일으키는데 많은 제한이 되고 있다. 국방개혁 2.0에는 국방비의 1%를 확보해 주도록 명시하고 있지만 문재인 정부 5년 동안 계속 0.4%만 편성하였다. 국방예산의 약 1/200을 지원하면서 예비군들에게 많은

20) 세계일보, 예비군 장비 '77% 노후'.. 6·25 때 장비로 사용법 배우는 MZ 예비군(2021. 10. 19.)

임무수행을 요구를 하는 것은 어불성설이다.

이외에도 동원 등 예비전력을 담당하던 정부조직인 비상기획위원회가 해체되었다.

또한 예비전력 관련 법령도 여러 법에 산재되어 있고 일부 법은 개정한지 오래되어 현실과 맞지 않는 등 총체적인 어려움을 가지고 있는 실정이다.

IV. 정책적 제언 : 비상근예비군 중심

우크라이나전에서 나타난 바와 같이 유사시가 되면 예비군의 필요성과 중요성은 언급하지 않아도 모두가 느끼게 된다. 하지만 평시에 준비하지 않으면 유사시에 예비군을 효율적으로 활용하기는 제한이 된다. 앞에서 우리나라 예비군의 현 실태를 알아보았으며 많은 문제점을 제시하였다. 그렇게 많은 문제점을 짧은 기간에 모두 해결하기는 어렵다. 하지만 예비군 정예화 측면에서 전투력 발휘 효과가 아주 높을 것으로 예상하고 추진하고 있는 제도가 비상근예비군 제도이다. 이 제도를 중심으로 발전안을 제시하고자 한다.

비상근예비군 제도는 예비군의 전투능력을 향상시키기 위해서는 전 예비군의 훈련시간을 증가시켜야 한다고 언급들 하고 있으나 현실적으로 훈련시간 증가는 제한 될 것이다. 그래서 동원전투준비태세 유지를 위한 핵심직위와 일부 주특기 예비군을 평시에 소집하여 전투준비와 훈련 증가를 통하여 유사시를 대비하는 제도이다. 다시 말해 정예예비군을 선발하여 집중 육성하는 절약과 집중의 방법으로 예비군 전력을 증가시키는 제도로 설명할 수 있겠다.

이 제도는 예비군법과 병역법 일부를 개정하여 '22년 3월 8일부로 시행되었다. 장기 비상근예비군과 단기 비상근예비군으로 나누어 모집하고 훈련을 실시하는데, 2014년 79명을 대상으로 단기 비상근예비군을 시범 운영한 이후 매년 그 규모를 확대했고, 2021년에는 3000여 명을 선발해 운영하였다. 2022년에는 단기 비상근예비군 3700여 명, 장기 비상근예비군을 50명 선발하여 운용을 추진하고 있다. 2022년 처음 시범 운용하는 장기 비상근예비군 운용 대상 직위는 중·소령급 참모, 정비·보급 부사관, 전차 정비병 등 총 50개이며 일급 15만원, 전 훈련 참가시 연 2700여만 원을 지급한다.

이 제도의 장점은 유사시 예비군이 수행해야 할 임무 수행능력과 주특기 능력을 증가시켜 줄 수 있다. 특히 우리나라 예비군부대의 장비가 현역과 달리 노후화되어 있는데 2박3일의 동원훈련으로는 숙달하기가 어렵다. 둘째는 현역간부들과 예비군이 평시부터 전투준비, 훈련 등을 같이 하기에 유사시 지휘체계 확립 및 동화시간이 단축된다. 셋째는 평시부터 본인의 장비를 가지고 훈련을 하기에 장비숙달 및 운용, 관리가 잘 이루어진다. 넷째는 동원위주 부대는 평시 현역이 부족하거나 미편성되어 증창설 준비, 장비관리, 예비군 자원관리 등 동원준비태세유지에 제한사항이 많은데 비상근예비군이 동참하면 부대 증창설이 원활이 이루어 질 수 있다. 여섯째, 희망자 위주로 우수자를 선발하여 비상근예비역을 편성하기에 예비군 중에서도 의지와 열정을 가진 자원으로 부대의 전투력 증가에 큰 역할을 할 수 있다.

2014년부터 단기 비상근예비군제도를 시험 운영하고 있으며 이제까지 시험결과 부대전투력 향상에 얼마나 도움이 되는지 2017에는 외부기관인 (주)마이크로밀렘브레인과 2018년은 육군분석평가단에 분석을 의뢰해 보았다. 그 결과 이 제도를 적용한 동원사단 연대의 전투준비 투입시간이 약 29% 감소하고, 부대관리 능력은 약 7~17% 향상됐다. 선발된 예비군들의 재지원율도 58%에 달하는 등 제도의 긍정적 효과가 큰 것으로 나타났다.

하지만 앞으로 이 제도가 더욱 발전하기 위해서는 몇 가지 제언을 하겠다.

첫째, 부대임무수행 위주 실전적인 훈련으로 전투력 증가가 가시적으로 나타날 수 있게 해야 한다. 현역과 통합훈련, 작전계획 보강 및 숙달, 부대 전방전개, 부대 증창설 절차 등 부대 전투준비를 위한 내용, 주특기 등 개인 전투기술 능력향상 부분, 치장된 예비군용 전투장비 및 물자 관리, 부대 예비군자원 관리 등 임무를 잘 분석하고 평시 준비해야 할 과제를 정밀히 염출하여 준비 및 훈련을 시켜야 한다. 또한 장기와 단기 비상근예비군이 동시 동원소집하는 날, 전 부대원이 출근하여 현역과 예비군이 동시 동원준비태세 확인 및 동시 전술훈련하는 날로 지정하고 필요시 전투휴일을 조정해 주면 더욱 성과를 높일 수 있다.

둘째, 한번 편성된 비상근예비군의 부대와 보직이 변경하지 않도록 해야 만이 전투력 증가 효과가 크게 나타날 것이다. 비상근예비군은 본인의 특기에 맞게 보직을 부여하고, 평시에 부대 증창설 절차, 전투지휘, 예비군 자원관리 등이 이루어지도록 훈련하고 준비해야 한다. 이것을 잘 준비하고 실질적으로 활용할 수 있도록 부대와 보직을 고정시켜 주어야 한다.

셋째, 비상근예비군 직위를 다양화할 필요성이 있다. 육, 해, 공군, 해병대의 창설

부대 직위도 잘 파악하여 창설모체인원으로 비상근예비군을 편성하면 유사시 부대 창설이 원활이 진행되어 전투력 발휘에 큰 도움이 될 것이다. 이외에도 장차 출산율 감소 등 현역이 축소될 시 현역부대 내의 공석이 될 수밖에 없는 일부 직위도 비상근예비군을 활용할 수 있도록 검토 할 필요가 있다. 현역 대체 인력으로서 비상근예비군을 활용하는 것이다. 평소 현역간부 획득이 어려운 상황에서 예비역 간부를 현역 대체자원으로 활용하는 것에 대한 필요성 검토가 증대되고 있다.²¹⁾ 육군에서 운영하고 있는 예비군 비상근복무제도는 전시 동원 위주 부대의 전력 강화에 목적이 있었으나, 현역간부 획득이 어려운 상황에서 예비역 간부를 현역 대체자원으로 활용할 수 있다는 가능성을 보여주고 있다. 따라서 미국에서 1973년 도입한 ‘충체전력정책’²²⁾과 같은 개념을 적용하여 “현역과 군무원 간 배합”에서 “현역, 군무원, 비상근예비군” 간 배합으로 전환을 검토할 필요가 있겠다.

넷째, 퇴역자도 희망자는 예비군에 편성이 가능토록 법령을 개정해야 한다.

이렇게 하면 부족한 간부자원 확보가 용이해 지며, 이러한 자원을 비상근예비군으로 활용할 수도 있다. 현재는 현역 연령정년과 예비군 연령정년이 동일하게 되어 있어 현역정년 도달 시 퇴역이 되어 예비군에 편성되지 못한다. 그래서 일부 계급 즉 상사, 원사, 소령, 중령 등은 예비군자원이 부족한 상태이다.²³⁾ 이것을 해소하기 위해 희망자는 5년 정도 더 예비군에 복무 가능토록 기회를 주고 이들 중 일부 예비군은 비상근예비군 복무를 할 수 있도록 검토가 필요하다.

다섯째, 중장기적으로 비상근예비군 규모 확대를 검토해야 한다.

비상근예비군 규모를 2024년까지 단기 비상근예비군 4500여 명과 장기 비상근예비군 600여명 규모로 늘려갈 계획이다²⁴⁾. 하지만 출산율 저하 영향으로 현역자원의 감소는 예상보다 더 빨라질 것으로 예상된다. 그래서 우리 군의 전투력 유지 등을 고려했을 때 5만~6만 명까지 확대할 필요가 있으며 정확한 규모는 추후 세밀히

21) 정철우, “국방인력 POOL 확대를 위한 「평시 복무 예비군제도」 도입 방안”, 국회정책토론회, 2019.

22) 닉슨 행정부(1969-74)가 베트남전쟁 반대여론에 대응하기 위해 병역제도를 징병제에서 모병제로 전환하는 과정에서 1973년 도입된 정책으로서 모병제 전환의 결과로 예상되는 인력 수급의 어려움과 군사력 저하, 국방예산의 압박 등의 문제를 해결하려는 방안으로 도입됨. 예비군이 정규군과 동일하게 충체전력을 구성하는 한 축으로서 역할을 담당하게 됨.

23) 육군 내부자료에 의하면 동원소요 대비 지정율(2018년)은 예비역 중령(65%), 소령(85%), 원사(77%), 상사(80%) 수준으로 나타남

24) 육군의 ‘비상근예비군 복무제도’ 확대 시행 계획 (출처: 육군 2019년 보고자료)

| 구 분 | '20년 | '21년 | '22년 | '23년 | '24년 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 단기비상근복무자 | 3,200명 | 3,600명 | 4,100명 | 4,500명 | 4,500명 |
| 장기비상근복무자 | 50명 | 100명 | 360명 | 500명 | 600명 |

검토하여야 한다. 현재에도 부대 증창설을 위해 동원위주부대에 편성한 비상근예비군 인원은 부족한 상태이다. 예를 들면 동원사단 중대급의 동원준비태세를 유지하기 위해서는 최소 10명의 비상근예비군 편성이 필요하다(부중대장, 소대장 등 장교 4명, 행정정보급관 등 부사관 6명). 하지만 지금은 부중대장과 일부의 소대장 정도 편성되어 있어 중대 전투력 발휘에 제한이 예상된다.

장기적으로 지역방위사단의 부사단장, 부여단장 등 현역 부족으로 공석이 예상되는 일부직위도 비상근예비군을 활용할 수 있도록 검토할 필요가 있다.

여섯째, 비상근예비군을 위한 인사제도도 구축할 필요가 있다. 특히 장기활용을 위한 예비역 진급제도, 교류제도, 평가제도 등을 검토할 필요가 있다. 현재의 예비역 진급제도는 한 계급만 진급 가능하나, 장기적 활용 차원에서 다수 계급까지 진급 가능토록 제도를 개선하고 지휘관에 의한 평가시스템을 구축하여 인사관리를 한다면 우수자원 장기활용과 예비군 의욕 고취에 많은 도움이 될 것이다. 미 예비군은 병에서 장군까지 진급할 수 있도록 예비군 진급제도가 되어 있어 우수자원 활용에 많은 도움이 되고 있다.

일곱째, 비상근예비군의 복무여건 및 복지혜택 증가를 위해서도 많은 노력을 경주해야 한다. 교통비 지급, 수당 증액 등 예산적인 측면과 충성마트, 콘도 등 다양한 복지시설 활용, 법적 신분보장 등 복무여건개선을 위한 분야도 적극 조치되어야 한다. 복무기간과 훈련참여 정도 등을 고려하여 복지시설활용 등을 검토할 필요가 있다.

여덟째, 우수자원 확보를 위한 홍보 시스템을 구축하여야 한다. 현재는 다수의 예비군이 지인의 이야기를 듣고 비상근예비군에 지원했다고 한다. 홍보 전담팀을 편성하고 예산을 투입하여 홍보를 한다면 현재보다 더 우수한 자원이 비상근예비군에 지원하여 전투력 증가에 도움이 될 것이다. 홍보에도 전략적으로 접근할 필요가 있다. 아울러 장기적으로 비상근예비군획득 전담팀도 구성할 필요가 있다. 민간전문인력을 활용하는 방안도 고려할 수 있겠다.

V. 결 언

“초기전투는 현역이, 전쟁승리는 예비군” 이 하는 말이 생각나게 하는 우크라이나 전쟁이다. 국가안보를 위해서는 동원/예비군 준비가 왜 필요한지를 잘 보여주는 사례이다. 미래에 첨단전력이 아주 중요하지만 일정한 수의 군인도 필요하다. 이를 위해 예비군의 동원준비태세가 얼마나 중요한지를 느끼게 해주는 사태이다.

미래를 대비하여 예비군 정예화를 추진해야 한다는 필요성이 대두 된지는 수십 년이 지났다. 출산율 저하 등으로 군이 감축될 수밖에 없는 현실에서 이제는 예비군을 군의 한 축으로 활용 할 수밖에 없는 시점에 다다랐다. 하지만 정부와 군은 이것을 인식하고 있는 것인지 궁금하다.

문재인 정부는 집권 초 국방개혁 2.0에 국방비의 1%를 예비전력 예산으로 편성하겠다는 약속은 하였으나 집권 마지막 해인 2022년에도 예산을 2612억으로 국방비의 0.48%만 편성하였다. 집권 첫해에서 마지막해 까지 0.4%를 벗어나지 못하고 있는 것이다. 275만명이나 되는 대규모 예비군에게 국방비의 약 1/200 정도 미약한 예산만을 편성해 주고 있으면서 많은 역할을 담당해 달라는 주문은 어불성설로 느껴진다. 전쟁이 안 나갈 바라지만 만약을 대비하는 입장에서 과연 예비군 없이 현역만으로 적과 싸워 이길 수 있을까?

우크라이나는 자국전사들이 부족하여 외국인 희망자에게까지 국제의용군으로 참전해 주길 호소하고 있다.

하지만 우리나라에는 군 생활을 성공적으로 마친, 아주 전투능력이 우수하다고 세계인들이 인정하고 있는 예비군이 있다. 그러한 예비군들이 임무수행이 가능한 예비군으로 거듭날 수 있도록 빨리 정예화시켜야 한다. 그렇게 하기 위해서는 비상근예비군 제도부터 성공적으로 추진하여야 하며 국민들과 군의 적극적인 응원과 지원이 필요하다. 앞으로 예비군에 대한 인식개선과 적극적인 지원을 당부한다.

참고 자료

- 국방부, 2016. 『외국의 동원/예비군 제도 소개』. 서울: 국방부.
- 양병선, 2010. 『動員 發展論』. 서울 : 교학사.
- 강용구, 2021. “예비군 자원감소에 대비한 한국 예비전력정책에 대한 연구” .
『한국군사논총』 10권 2호.
- 구원근·정성희. 2020. “상비전력과 연계한 동원위주부대 전력증강방안” .『국방
연구』 63권 2호.
- 박민형, 2018. “전쟁억제와 예비전력” .『국방연구』 61권 3호.
- 조상근, 우크라이나-러시아 전쟁 분석(3) #3. 우크라이나 전쟁 수행에 영향을 미친
PMESII 요소. (2022.4.1.)
- 국제뉴스, 우크라이나 군인 2만3천명 전사, 러시아군 1351명 사망 주장. (2022.4.18.)
- 공감신문, 예비군정예화, 비상근예비군으로부터. (2022.3.13.)
- 러시아, 우크라이나 군사력(국방력) 비교(2021.12.11.), <https://kiss7.tistory.com/2564>
- 세계일보, 예비군 장비 ‘77% 노후’ .. 6·25 때 장비로 사용법 배우는 MZ 예비군.
(2021.10.19.)
- 연합뉴스, “우크라 사태 남의 일 아냐” …대만인 62% “예비군 훈련 늘려야”. (2022.4.5.)
- 조선일보, 총 대신 부러진 나뭇가지.. 우크라이나 예비군, 목총을 들다.(2022.2.22.)
- 중앙일보, 우크라이나 국가비상사태 선포…군 사상자 늘고, 예비군 소집. (2022.2.23.)
- 통계청, “장래인구추계: 2020~2070년,” (검색일: 2022.4.28.).
- BBC NEWS 코리아, 우크라이나 전쟁: 우크라이나군의 성공 비결은? (2022.3.25.)
- YTN, 병력손실 러시아군 “60세 예비군 재입대도 환영”. (2022.4.5.)

| 저자소개 |

구원근 | 한국열린사이버대학 국방상담리더십학과장

육군사관학교를 졸업, 건국대 석사, 용인대 경찰행정학 박사 학위 취득, 현재 한국열린사이버대학 국방상담리더십학과장으로 재직중이다. 육군동원정책자문위원, 육군협회 지상전 연구소 예비전력 센터장, 상명대 예비전력연구소 자문위원, 공감신문 필진 및 자문위원 등으로 활동하고 있다. 그리고 서울대 공과대학 미래안보전략기술 최고위과정, 영남대학교 최고위 과정, 충남대 고급정책전문가 과정 등을 수료하였다.



현역 때는 동원전력사령관, 육군본부 동원참모부장, 36사단장, 2작전사 동원처장, 수방사 동원처장, 50사단 동원참모, 육군대학 동원교관 등 동원분야의 야전 및 정책부서를 두루 경험한 동원전문가로 평가되고 있다.

주요 저서로는 싱가포르 예비군제도 사례를 통해본 예비전력 발전연구(2019), 상비전력과 연계한 동원위주부대 전력증강 방안,(2020), 동원전력사령부 창설이 지상전에 미치는 함의 연구(2020) 등 다수의 논문과 보고서가 있으며, 방송, 기고, 강연 등을 통해 동원·예비군 분야에서 활발한 활동을 하고 있다.

우크라이나 사태를 통해 본 예비군 조직편성 정예화 방안 제언

곽 정 근(호서대학교 초빙교수)

- I. 예비군 50년, 사우안락(死于安樂)을 경계한다!
- II. 전쟁과 예비군의 중요성
- III. 군사 선진국 사례를 통해 살펴본 우리 예비군의 현좌표
- IV. 예비군 조직편성 정예화를 위한 제언
- V. 결 언

1. 예비군 50년, 사우안락(死于安樂)을 경계한다!

‘생우우환 사우안락(生于憂患 死于安樂)’ 어려운 상황은 사람을 분발하게 만들지만 안락한 환경은 결국 죽음에 이르게 한다는 뜻으로 맹자(孟子)의 말씀에서 나오는 말이다. 프랑스에 가면 삶은 개구리 요리가 있다. 이 요리는 손님이 앉아 있는 식탁 위에 버너와 냄비를 가져다 놓고 직접 보는 앞에서 개구리를 산 채로 냄비에 넣고 조리하는 방법인데 이때 물이 너무 뜨거우면 개구리가 필쩍 튀어나오기 때문에 맨 처음 냄비 속에는 개구리가 가장 좋아하는 온도의 물을 부어둔다. 그러면 개구리는 따뜻한 물이 아주 기분 좋은 듯이 가만히 옆드려 있게 되고 이때부터 매우 약한 불로 물을 데우기 시작하면서 아주 느린 속도로 서서히 가열하면 개구리는 자기가 살아지고 있다는 것도 모른 채 기분 좋게 잠을 자면서 죽어가게 된다는 것이다. 이것이 바로 사우안락(死于安樂) 즉 ‘안락한 환경에 처하면 무기력해져서 자신이 죽어가고 있다는 사실도 모르고 죽음에 이른다.’ 라는 의미이다.

사람의 삶이나 조직도 이와 다르지 않다. 대한민국 예비군은 1968년에 발생한 청와대 무장공비 침투사건을 직접적인 계기로 하여 북한의 끊임없는 도발로부터 우리 국민과 나라를 지키기 위해 ‘일하면서 싸우고 싸우면서 건설’ 하는 지역방위 태세 정비의 일환으로 ‘250만 재향군인의 무장’ 을 선언함으로써 창설하게 되었다. 창설된 이래 50여 년이 경과 되기까지 90여 회에 걸친 대침투작전에서 많은 전과를 세우기도 하였고, 태풍 및 수해 복구, 산불 진화 등 국가적 재난 상황에 동원되어 국민 생활을 안정시키는데 침병으로서의 역할을 수행하는 등 명실상부한 제2의 국군으로 성장발전해왔다. 예비군은 창설 단계부터 주소지에 따라 편성되는 지역예비군과 소속된 직장에 따라 편성되는 직장예비군으로 구분하여 국방부장관이 제반 사무를 관장하도록 하였다. ‘내 고향 내 직장은 내가 지킨다!’ 는 기치 하에 창설된 예비군은 50여 년의 역사를 거치면서 내 고향 내 마을을 지키는 향토방위군으로서의 역할과 함께 직장에서의 조업과 직장 방호를 동시에 하고 있다는 자부심과 주인의식을 가질 수 있도록 설계된 세계의 어느 나라에도 없는 우리나라만의 아주 독특한 제도로 자리 잡게 되었다.

그러나 아무리 좋은 제도도 시대 상황에 맞춰 스스로 변화를 추구하지 않는다면 그 조직은 역사 속에서 도태되고 만다는 것은 그동안 수많은 사례에서 우리는 보아왔다. 특별히 전투를 전제로 하는 조직은 전쟁의 양상과 무기체계의 발전 등을 고

려하여 변화하여야 한다. 앨빈 토플러는 그의 저서 「전쟁과 반전쟁」에서 ‘역사적으로 전쟁 수행 방식은 당시대의 생활방식을 반영한 것’이라고 주장한 바 있다.¹⁾ 우리의 생활방식은 예비군이 창설될 당시와는 비교도 할 수 없을 만큼 많이 변화되었다. 50여 년 만에 우리는 세계에서 가장 빠른 정보화 능력을 갖추게 되었고 첨단기술 중심의 산업구조 급격한 변화를 이루었을 뿐 아니라 지금 이 순간에도 변화하고 있다. 급격한 도시화는 농어촌 지역의 인구소멸로 이어지고 첨단기술 중심의 산업구조로의 변모는 신규 채용인원의 감소와 함께 직장별 자원의 격차의 불균형을 심화시켰다. 북한의 도발 양상도 1900년대 후반부터는 직접적인 침투가 아닌 핵·미사일 도발, 사이버테러 등으로 진화해 가면서 예비군을 작전에 동원하여 운용한 사례는 1998년²⁾을 마지막으로 단 한 차례도 없다. 우리의 예비군제도는 1968년 창설된 이래 몇 차례 제도적 변화와 함께 2014년에는 예비역간부 비상근복무제도를 최초로 시행하여 현재의 비상근예비군 제도의 발판을 마련하였고, 열악한 예비군훈련을 과학화·현대화하기 위해 ‘권역단위 과학화 예비군훈련장’으로 개편을 2024년까지 추진하고 있는 등 많은 변화를 시도하고 있다. 그러나 예비군 편성은 창설 초기의 읍·면·동 단위의 지역예비군 부대와 자원수를 기초로 편성하는 직장예비군부대의 틀이 그대로 유지되고 있는 것이 현실이다.

우리는 지금 지구촌 반대편에서 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 벌어지고 있는 전쟁광 푸틴의 무자비함과 이로 인한 참혹상에 분노하고 있다. 또 한편으로는 우크라이나 국민들이 결사항전의 자세로 나무막대기라도 들고 전장으로 향하는 것을 보면서 유사시 한반도에서 발생할 수 있는 미래의 전쟁 모습을 떠올리고 있다. 과연 창설 당시의 모습이 거의 그대로 유지되어오고 있는 우리의 예비군조직이 유사시 전투조직으로서의 효율성이 있어서 그대로 유지하고 있는지 아니면 ‘사우안락(死于安樂)’에 빠져 서서히 그 수명을 다하고 있는 것도 모른 채 도태되어 가고 있는 것은 아닌지 우리가 한번 냉철하게 되돌아보아야 할 때이다.

1) 앨빈 토플러(Alvin Toffler), 『전쟁과 반전쟁』, 2009.

2) 1998년 11월 강화도 미확인물체 확인 작전과 12월 남해안 적 반잠수정 침투 소탕작전에 예비군 연인원 12,634명을 동원하여 작전을 수행하였다.

II. 전쟁과 예비군의 중요성

1. 주요 전쟁의 승패를 좌우한 예비군

1948년 수립된 대한민국 정부는 유사시 북한의 남침에 대응하고 전쟁을 수행하기 위해서는 예비군이 필요하다는 인식을 갖고 있었다. 정부는 1948년 11월 국군조직법과 긴급 대통령령의 ‘호국병력에 관한 임시조치령’에 근거하여 ‘호국군’을 조직하였다. 호국군은 청년들을 대상으로 지원제로 운용되었으며 특기에 따라 전투부대나 특수부대원으로 구분하여 주거지에 거주하면서 생업에 종사하다가 현역부대로 소집되어 필요한 군사훈련을 받았다. 호국군은 한때 그 규모가 5개 여단 10개 연대로 늘어나 병력이 20만여 명에 달하였으나 무기와 장비는 거의 없이 교육훈련 시에만 일제 38식 소총이나 99식 소총을 이용하였다. 이어 국방부에 호국군사령부를 창설하고 호국군 간부훈련소를 호국군 간부학교로 개편하였으며 이후 다시 사관학교로 개칭하여 1,000여 명의 호국군 소위를 배출하였다

1949년 8월 새로운 병역법이 공포되면서 8월 31일부로 호국군은 해체되었고, 병역법에 근거한 ‘청년방위대’를 창설하여 6.25가 발발하기 이전까지 전국의 시·도와 사·군·구에 이르기까지 조직을 확대하여 정규 당원만 200만여 명에 달하였다. 또한, 문교부 주관으로 전국 중등학교 이상에 ‘학도호국단’을 조직하여 947개교에 약 45만 명을 예비전력으로 편성하였다. 그러나 북한의 기습남침으로 전쟁이 발발하였을 때에는 이들을 동원할 제도적 장치가 마련되지 않아 이미 편성된 청년방위대나 학도호국단은 그 역할을 제대로 할 수가 없게 되었고 결국 손실된 병력을 충원하기 위해서는 가두징집과 같은 별도의 조치가 필요하였다.

1950년 11월 정부는 전쟁 중에 부족한 병력을 충원하기 위해 ‘국민방위군설치법’을 제정하여 만 17세에서 40세 남자를 지원에 의해 ‘국민방위군’으로 동원하여 예비병력 부족을 타개하려 하였으나 보급의 부족과 일부 고위급 간부들의 부패로 인해 창설 5개월 만에 해체되었다. 이 이외에도 전 국민이 자발적으로 전투조직을 구성하였는데 여기에는 학도병, 소년지원병, 유격대원, 여군, 노무자 등 그 종류와 지원 인원이 헤아릴 수 없이 많았으며 사전에 준비되지 않은 인원을 소집하여 전장에 투입함으로써 많은 전상자가 발생하기도 하였지만 이들의 전투 또는 전투지원활동은 국군과 유엔군이 전쟁에서 승리하는데 크게 기여한 것이 사실이었다. 6.25 전쟁 시 비전투원의 전투 및 전투지원 활동에 참여한 현황은 아래 표와 같다.

<표 1> 6.25 전쟁 시 비전투원의 전투 및 전투지원활동 참여 현황

| 구 분 | 학도병 | 소년지원병 | 카투사 | 노무자 | 유격대 | 여군 | 경찰 |
|-------|-----|-------|--------|-----|-----|-----|------|
| 인원(명) | 30만 | 3,000 | 43,660 | 30만 | 5만 | 10만 | 6만 |
| 전사(명) | 7천 | 2,464 | 11,365 | 9천 | 5천 | ? | 2.3만 |

* 출처 : 박계호, 『총력전의 이론과 실제』, 서울: 북코리아, 2012. p. 609.

이스라엘과 중동전은 동원 및 예비군제도의 중요성을 여실히 보여주는 사례라고 할 수 있다. 이스라엘이 중동의 한복판에 나라를 세우고 만 1년 만에 발생한 1차 중동전쟁에서는 이스라엘이 아직 국가의 틀을 제대로 갖추지 못한 상태에서 전쟁이 발발하였기 때문에 예비전력을 제대로 동원하여 전쟁을 수행하지 못하였다. 예비군에 대한 자원관리와 동원집행은 국방성에서 담당하고 훈련과 작전운용은 총참모부에서 담당하는 이원화된 지휘체계 하에서 동원은 원활하게 이루어지지 못했고 예비군의 운용도 효과를 보지 못했다. 1956년 발생한 2차 중동전쟁은 예비군을 동원한 최초의 전승 사례라고 할 수 있는데 예비군을 총참모부 기능에 통합하여 일원화하고 동원제도를 발전시킴으로서 예비전력을 주력군으로 하여 전쟁을 수행하기 시작했다. 6일 전쟁으로 불리우는 3차 중동전쟁에서 이스라엘은 동원령 선포 후 2시간 만에 예비군을 동원하여 기갑 및 기계화 여단, 공수여단 등 23개 여단을 작전에 투입하여 전쟁을 조기에 종결할 수 있었는데 이때 전투병력의 약 85%가 동원예비군으로 구성되어 있었다.

이외에도 1차 세계대전에 당시 미국이 보유한 예비전력의 동원능력은 다른 어느 나라보다 막대하였다. 지구전 양상을 띠던 전쟁은 1917년 4월 미국이 연합군의 일원으로 참전하여 막대한 인적·물적 자원을 동원하여 지원함으로써 전쟁을 승리로 이끌 수 있었으며, 이는 2차 세계대전에서도 같은 양상을 보였다. 반면, 1·2차 세계대전 시 독일은 동원 가능한 예비전력의 한계를 절감하면서 전쟁을 치를 수밖에 없었고 결국은 전쟁 지속능력의 한계로 패할 수밖에 없었다.

이처럼 예비전력은 평상시에는 상비전력과 더불어 전쟁역지력으로 작용하지만 전시에는 전쟁수행의 주력군임과 동시에 전쟁지속능력을 보장함으로써 궁극적으로는 전쟁의 승패를 좌우하는 핵심전력으로서 그 역할을 해왔다.

2. 우크라이나 사태와 예비군의 중요성

우크라이나는 러시아의 침공이 개시되자 젤렌스키 대통령이 직접 나서서 만18세에서 60세까지의 남성에게 대한 출국 금지령과 함께 국가 총동원령을 승인·발령하였다. 그만큼 싸울 병력의 수가 절대 부족하다는 것을 단적으로 보여주고 있는 상황이라 할 수 있다. 대외적으로 알려진 우크라이나의 군사력은 세계 군사력 순위 및 분석 데이터를 제공하는 GFP(Global Firepower)의 발표에 의하면 세계 22위권에 속하며 정규군 약 20여만 명과 예비군 90여만 명, 준군사조직 10만여 명 정도를 보유하고 있는 것으로 추산된다. 이는 전쟁 당사국인 러시아의 정규군 100만여 명과 예비군 200만여 명, 기타 각종 전투장비 물자의 수준에 비해 턱없이 적은 수치임에는 분명하다. 이번 전쟁에 투입된 러시아와 우크라이나의 군사력 현황은 아래 표와 같다.

<표 2> 우크라이나와 러시아의 병력현황 비교



*출처 : 연합뉴스 우크라이나 러시아 군사력 비교

러시아는 2014년 크림반도를 무혈점령한 이후에도 동부 돈바스 지역에 거점을 둔 친러 반군단체를 노골적으로 지원하고 전쟁 발발 직전에는 우크라이나 국경지역에서 장기간 훈련을 명분으로 전쟁준비를 해왔다. 그러나 우크라이나는 자신들이 보유하고 있는 정규군만으로는 러시아의 공격에 대비할 수 없다는 사실을 알고 있음에도 불구하고 전시에 대비한 예비군 조직과 동원체계를 구축하지 않아 적시에 조직적으로 예비군을 동원할 수 없었을 뿐 아니라 편성된 예비군 마저도 훈련이 제대로 되어 있지 않아 어렵게 동원이 되어도 당장 전투에 투입될 수 없는 수준이었다. 실제로 우리는 각종 매스컴을 통해 동원된 예비군들이 목숨을 갖고 훈련하는 장면들을 쉽게 접할 수 있었다.



[그림 1] 나무총으로 훈련하는 예비군

그나마 국민들이 결사항전 의식으로 뭉쳐 대다수의 남성들이 동원에 자발적으로 응하고 있을 뿐 아니라 심지어는 여성과 노약자까지도 자원해서 참전하고 있다는 점이 지금까지 전쟁을 수행하는 수 있는 힘이 되고 있다. 이와 같은 국민들의 항전의식을 보면서 우크라이나가 좀 더 잘 조직된 예비군과 동원체계, 잘 훈련된 예비군으로 무장되어 있었다면 전쟁의 양상은 사뭇 달라졌을 수도 있다는 아쉬움이 있다.

Ⅲ. 군사 선진국 사례를 통해 살펴본 우리 예비군의 현좌표

1. 군사 선진국, 미국의 예비군

미국은 닉슨(Richard M. Nixon) 행정부 시절인 1973년에 모병제 전환에 따른 부족 병력의 보충을 위해 ‘총체전력정책(Total Forces Policy)’을 도입하여 국가안보에 있어서 예비군이 차지하는 비중과 역할을 높이고 유사시 예비군을 초기단계부터 신속하게 투입할 수 있도록 하였다. 미국의 예비군 조직은 연방임무를 수행하는 육·해·공군·해병대·해안경비예비군과 육군·공군주방위군 등 7개 조직에 약 82만여 명이 편성되어 있고, 이 중에 현역과 동일하게 연중 180일 이상 소집되어 근무하는 상근예비군이 약 7만여 명에 이른다. 군별 상비군과 예비군 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 미국의 상비군과 예비군 현황

| 구 분 | 계 | 육군 | 해군 | 해병대 | 공군 | 해안경비대 |
|-------|-----------|-----------|---------|---------|---------|--------|
| 계 | 2,155,593 | 1,015,384 | 382,504 | 222,018 | 493,134 | 46,930 |
| 상비군 | 1,337,648 | 475,400 | 324,524 | 183,501 | 317,883 | 40,357 |
| 선발예비군 | 818,305 | 539,984 | 57,980 | 38,517 | 175,251 | 6,573 |

*출처 : 외국의 동원 및 예비군 제도

미국은 예비전력의 효율적인 관리 및 운용을 위해 1990년 10월 예비군사령부를 창설하고, 예하에 전술적 차원의 전역임무를 지원하는 16개의 작전 및 기능사령부와 예비군들의 임무수행 준비태세를 점검하고 평가하는 4개의 지역지원사령부, 주말훈련과 동원훈련을 담당하는 훈련사령부를 두고 있다. 예비군에 대한 지휘체계는 국방부장관 책임 하에 현역 군부대의 지휘계통을 따르고 자원관리도 현역군 계통에서 실시하고 있다. 예비군은 현역과 동일한 수준의 장비와 물자를 보유하고 있고, 월 단위 16시간 연간 총 192시간의 소집훈련과 연간 부대 단위 14일의 동원훈련을 실시하는 등 강도 높은 훈련을 실시하고 있고, 소집 및 훈련 기간의 급여와 복지혜택은 해당 계급의 현역과 동일한 수준으로 보상을 해주고 있다.

미국은 이미 2차 세계대전 당시 400여만 명의 예비병력을 동원하여 42개 사단을 유럽에 파병하였고 한국전쟁에도 38만 명을 동원하여 파병한 바 있으며, 이라크전과 아프가니스탄전에도 예비군을 파병하는 등 주요 전투에 예비군을 주력으로 하는 부대를 창설하여 파병하는 등 군사 선진국답게 예비군을 동원과 동시에 임무수행이 가능한 조직으로서 그 면모를 갖추고 있다

2. 세계의 모범, 이스라엘 예비군

이스라엘은 남북이 길고 동서로 좁은 국토로 형성되어 있고 면적도 작은 데다 인구도 800여만 명을 조금 넘는 수준에 불과하여 주변이 아랍국가들에 비하면 가용 자원과 병력이 절대적으로 불리할 수밖에 없다. 이 때문에 1차 중동전쟁에서는 3만 명의 병력으로 64,000여 명에 달하는 아랍연합군과 싸워야 했고, 이스라엘이 주변국을 선제공격하는 입장이었던 2차 중동전쟁을 제외한 3차 4차 중동전 역시 주변 아랍국에 비해 열세인 병력으로 전쟁을 치러야 했다.

국토가 좁은 이스라엘로서는 초전 대응이 무엇보다도 중요하여 상비군의 유지가 절대적으로 필요한 여건이지만, 적은 인구로 많은 상비군을 유지하기에는 어려움이

많기 때문에 최소한의 상비군으로 전쟁의 완충역할과 전략적 보복부대로 운용하면서 대부분의 병력은 예비군으로 구성하여 대비하는 구조를 채택하고 있다. 이러한 병력구조로 사방이 적대국으로 둘러싸인 상황에서 국토를 방위하기 위해서는 무엇보다도 평시부터 잘 조직된 예비군 부대와 신속한 동원제도가 필수라는 인식하에 예비군 동원령이 선포되면 48시간 이내에 동원하여 전쟁준비를 완료할 수 있는 태세를 갖추고 있다.

이스라엘의 모든 국민은 만 18세가 되면 현역으로 징집되어 남자는 3년, 여자는 2년간 의무복무하고 전역과 동시에 예비군으로 편입되어 병사는 40세, 장교는 45세까지 복무한다. 예비군들은 현역 시절 복무했던 부대를 기준으로 2~3개 예비군 대대를 지정하여 편성하고 이렇게 편성된 부대는 복무를 마칠 때까지 그대로 유지되어 길게는 10~15년 이상을 같은 부대에서 근무하게 된다. 이스라엘 역시 우리의 향토예비군과 유사한 형태로 지역 단위로 예비군을 편성하여 국토방위를 하는데 바나할(Nahal, 청년전투개척단), 키부츠(Kibbutz, 집단농장), 모샤브(Moshav, 협동농장)를 중대 단위로 편성하고 있다.

평시 예비군들은 3년 단위 모델에 의해 동원과 훈련을 받게 된다. 신분제에 따라 용사는 3년간 54일을 동원하여 훈련 및 복무를 하고 부사관은 70일, 장교는 84일까지 동원된다. 이 중 3년에 한 번은 25일간 지정된 예비군대대에 동원되어 점령지역 또는 국경지역 등지에서 현역과 동일하게 작전임무를 수행한다. 이렇게 장기간의 동원과 훈련에 따른 보상을 예비군 대원의 평시 사회 소득 수준으로 보상해주고 있으며, 이를 위해 전 국민이 매월 소득의 1.5~5% 수준의 세금을 납입하여 ‘동원보상기금’을 마련하고 있다.



[그림 2] 동원되어 작전에 투입되고 있는 이스라엘 예비군

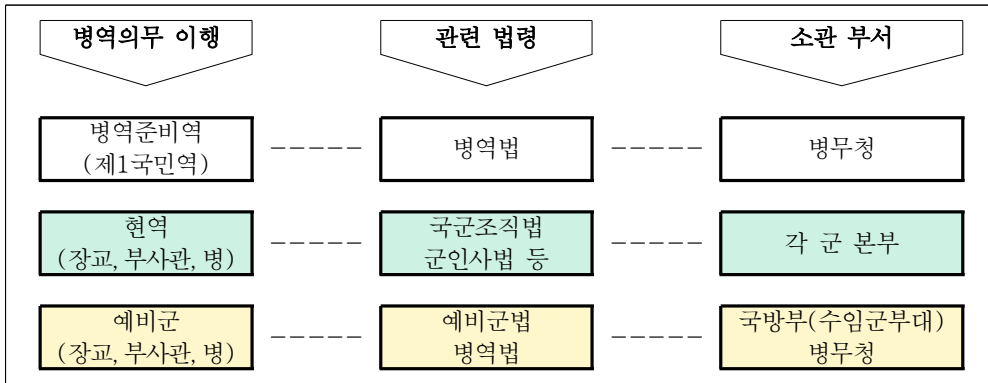
이스라엘의 안보환경은 전 국민에게 국방에 대한 무한책임을 요구하고 있지만 국민 또한 국가가 처한 환경에 대해 엄중한 이해를 바탕으로 기꺼이 국방을 위해 헌신하고 있다. 한마디로 국가와 사회, 개인이 자발적으로 하나가 된 총력방위태세 유지의 세계 모범이라 할 수 있다.

3. 우리 예비군의 현 좌표

모든 국가는 자국의 이익과 전략적 목표를 달성하기 위해 각자의 안보환경에 부합된 예비군 제도를 마련하여 국방의 효율화를 도모하고 있다. 적정규모의 군사력을 유지하기 위해 상비전력을 유지하는데 소요되는 사회·경제적 제한사항을 최소화하면서 국방태세를 갖추기 위한 방법으로 자국의 안보환경에 부합되게 예비군을 조직하고 동원제도를 발전적으로 적용해 나가고 있는 것이다. 그러나 창설 50여 년이 경과한 지금까지 우리나라의 예비군은 전쟁을 통한 실제 동원의 경험이 전무하고 유감스럽게도 평시에 동원의 실효성을 검증할 수 있는 과학적인 체제도 갖추지 못하고 있다. 그러다 보니 우리의 예비군은 양적으로는 300만 명으로 전 세계에서 가장 규모가 큰 반면 아직까지도 총체전력의 일부로서의 법적 지위의 확보도 제대로 되어 있지 않고 있고, 예비군 동원과 훈련, 자원관리의 주체가 상이하여 책임 한계가 불분명하는 등 많은 문제점을 그대로 가지고 있지만 어느 것 하나 쉽게 개선될 기미가 보이지 않고 있다. 우리 예비군 제도가 안고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 예비군의 복무관리가 이원화 되어 있다. 주요 군사선진국의 경우 현역과 예비군의 편성 및 복무관리를 단일 법령체계에 의해 현역 군지휘계통에 의해 관리하고 있는 반면에 우리나라는 현역과 예비군을 별도의 법령에 의해 조직 및 관리하고 있다. 현역은 병역법에 의거하여 징·모집하고 국군조직법에 의해 부대를 조직하며, 군인사법 등의 적용을 받아 복무관리하고 있는 반면, 예비군은 조직과 편성에 훈련에 관한 사항은 병역법과 예비군법에 각각 규정하고 있는 가운데 자원관리와 동원은 병무청에서 주관하고 훈련과 복무·운동은 현역 군부대에서 담당하는 등 이원화 체제를 유지하고 있다.

<표 4> 현역 및 예비군 복무관리 실태



둘째, 예비군 조직 편성이 안보환경 변화요인을 반영하지 못하고 있다. 예비군은 전역 후 8년차까지를 연차에 따라 1~4년차는 동원예비군, 5~6년차는 지역예비군, 7~8년차는 대기예비군으로 편성하며, 읍·면·동 단위로 지역예비군중대를 편성하고 직장 단위로 자원수에 따라 분대~여단급 부대를 편성하고 있다. 이로 인해 상비군과의 배합비율 등을 고려한 적정규모의 작전소요 보다는 연차에 다른 가용자원 위주로 예비군을 편성·관리함으로 인해 정예화의 대상을 선정하지 못하고 모든 예비군을 일률적으로 관리하여 투입된 예산에 비해 정예화가 더디게 진행될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 농·어촌과 도시 등 지역별 자원의 불균형으로 제대별 부대편성 인원의 편차가 과다하고 장비·물자의 보급 기준 설정도 모호하다. 또한 직장예비군부대는 전·평시 방호소요와 관계없이 단순히 자원만을 기준으로 편성하여 예비군부대 자체의 실효성이 의문시되고 있다.

셋째, 예비군의 장비와 물자가 구형 장비에 머무르고 있다. 주요 선진국들이 예비군의 장비와 물자를 현역과 동일한 수준으로 현대화하고 충분한 양을 확보하고 있는 반면에 우리 예비군 장비와 물자는 오랜 기간에 걸쳐 현역에서 도태 또는 전환되는 장비를 예비군들이 사용해 오고 있다. 이로 인해 예비군들은 현역 시절 사용한 경험이 없는 구형 장비와 물자를 사용하게 되어 별도의 훈련시간이 필요하고 현역과의 호환도 제대로 되지 않고 있다. 그뿐 아니라 우크라이나 전쟁에서 크게 활용되고 있고 도시지역에서 활용성이 높은 드론이나 대전차무기, 저격용 무기 등은 편제 자체가 없는 실정이다.

넷째, 부족한 훈련시간과 보상의 문제이다. 미국, 이스라엘, 싱가포르 등은 현역 복무와 연계하여 예비군부대를 편성하고 한번 편성되고 나면 예비군복무를 마칠

때까지 같은 부대에서 근무하는 가운데에도 미국의 선발예비군은 연간 12주(192시간)를 주말 등을 이용하여 현역으로 훈련에 참가하고, 이스라엘은 3년 주기로 계급에 따라 연간 최소 25일에서 84일까지 훈련하는 등 예비군의 정예화를 위해 비교적 장기간 훈련하고 있다. 그러나 우리나라는 현역복무와 전혀 연관성이 없이 지역을 중심으로 부대를 지정하고 그것도 매년 바뀌는 환경하에서도 동원예비군은 연간 2박 3일의 동원훈련만 실시하고 있고, 지역예비군이 3일의 기본훈련을 하고 있다. 거기에 67만여 명의 보류자들은 신분상의 이유로 훈련을 면제받거나 1일 훈련으로 대체하고 있는 등 훈련시간이 절대적으로 부족한 실정이다. 또한 훈련 등으로 소집된 예비군에 대한 보상도 교통비와 식비의 일부 만을 보상비로 지급하고 있어 실비 수준에도 미치지 못하는 것이 현실이다.

이처럼 우리의 예비군은 창설 이래 지금까지 상비군의 보조수단으로서의 위상과 역할에서 벗어나지 못하고 있다. 더욱 안타까운 것은 이러한 상비군만을 우선시하는 정책이 짧은 기간 안에 개선될 여지조차 보이지 않고 있다는 것이다.

IV. 예비군 조직편성 정예화를 위한 제언

1. 예비군의 위상과 역할 재정립

현재 우리나라의 예비군은 상비군(한미연합전력 포함)과 함께 전쟁억지력의 일부로서 그 역할을 수행하고 있다. 「예비군법」 제3조에 ‘예비군의 임무’에는 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원과 적이 침투할 우려가 있는 지역에서의 적이나 무장공비의 소멸, 중요 시설·무기고 및 병참선의 방어, 민방위업무의 지원’으로 그 임무를 규정하고 있어 전시에 현역군의 부족병력을 충원하거나 후방지역 방어의 공백을 보완하는 정도의 현역군의 보조전력 정도로만 인식되고 있는 것이 현실이다. 그러나 이미 진행 중에 있는 인구 급감에 따른 병역자원의 감소와 장차전의 양상, 첨단 과학기술 중심의 군 구조 개편 상황 등을 고려해 볼 때 앞으로 상비군만으로 전쟁을 수행한다거나 현재와 같은 수준으로 상비군 중심의 전투에 예비군이 이를 보완하는 정도로 전쟁을 수행하는 것은 불가능하다는 것을 누구나 인정하고 있다. 따라서 현재의 예

비군의 위상과 역할을 다음과 같이 재정립할 것을 제안한다.

첫째, 예비군을 상비군의 보조전력이 아닌 총체전력의 일부이자 상비군의 동반전력으로 그 위상을 명확하게 해야 한다. 이를 기초로 상비군은 평시 경계 임무와 전쟁 억지와 함께 국지도발 또는 전쟁 발생 시 신속대응전력으로서 예비군과 동맹전력이 증강되기 이전까지 적의 침략을 저지하는 역할을 수행하고, 예비군은 상비군의 전력을 보강함과 동시에 후방지역에서의 통합방위작전의 주전력으로서 전쟁을 종결짓는 역할을 수행토록 해야 할 것이다. 이를 위해 국군조직법에 예비군을 포함하고, 각 군별 상비군과 예비군의 적정 편성 비율을 설정하여 예비군 소요를 결정하여 동원 즉시 현역과 대등한 수준으로 임무수행이 가능한 조직으로 육성해야 할 것이다.

둘째, 예비군을 범국민적 총력방위태세 확립을 위한 기반전력으로 육성해야 한다. 미래 한반도에서의 전쟁양상은 다양하게 전개될 뿐 아니라 북한의 국지도발이나 전면전 상황 이외에도 주변국과의 각종 분쟁 등에도 대비할 수 있도록 해야 한다. 다양한 분쟁상황에서 예비군을 필요한 시기와 장소에 적시적으로 보충하고 추가적인 지원전력을 증원할 수 있는 유연한 동원태세를 구축하며 그에 걸맞는 장비와 물자를 편성하고 충분한 훈련을 통해 정예화해야 한다.

셋째, 전·평시 지역방위와 후방지역 안정을 유지하는 핵심전력으로서 역할을 정립해야 한다. 포괄안보의 시대에 부합되게 전쟁 또는 국지도발 상황과 같은 군사적 위협뿐만 아니라 재해재난 등 비군사적 위협에도 적극적으로 대응할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 국가의 필수 국방력 유지를 위한 인력확충의 역할을 수행해야 한다. 이미 진행되고 있는 인구급감과 첨단 기술군으로의 변모는 필연적으로 상비군의 감축으로 연결될 것이며, 이에 따라 예상되는 병력의 공백을 평시부터 예비군으로 보강할 필요가 있다. 상비군의 규모가 줄어들수록 기간편성 또는 감소편성된 부대의 주요 전투장비 및 물자의 관리, 동원자원관리 및 교육훈련, 행정과 부대관리 소요는 오히려 늘어날 것으로 예상되는 바 이러한 부대들을 어떻게 최소시간 내에 증편 또는 창설하고 동원 즉시 임무수행을 보장하느냐가 전쟁 승리의 요체라 할 수 있다. 따라서 원활한 부대확장과 동원 즉시 전투력 발휘가 가능한 체제를 유지하기 위해서는 상비군의 부족한 소요를 평시부터 예비군으로 확보하는 것이 필요하며, 이를 위해 비상근 예비군을 확충하고 필요한 범위 내에서 여성예비군과 같은 지원 예비군의 규모를 늘려 나가야 할 것이다.

2. 지역 예비군부대 편성 정예화

지역예비군부대는 읍·면·동 단위로 예비군중대를 편성하고 시·군·구 단위로 기동대와 예비군지역대를 편성하고 있다. 지역예비군부대를 행정구역을 중심으로 편성한 것은 우리나라만의 특수한 구조이면서 예비군 편성, 육성지원, 전시 또는 국지도발 사태시 전투근무지원 등을 지방행정기관과 연계한다는 측면에서 보면 대단히 효율적인 구조라 할 수 있다. 그러나 급격하게 진행된 도시화로 인해 농·어촌과 도시 간의 자원의 불균형이 심하여³⁾ 도시지역에는 1~2천여 명의 자원으로 1개 중대를 편성하고 있는데 반해 일부 농·어촌 지역에서는 수개의 예비군중대를 통합하여 편성하는 사례가 늘어나고 있고, 장차 2차 인구절벽이 현실화될 시기에는 1개 군에 1개 중대 규모의 예비군부대를 편성하는 것도 어려운 경우가 발생할 것으로 예상되고 있다. 예비군의 무장 측면에서도 기동대에만 기관총과 박격포 정도의 공용화기가 편제되어 있고 읍·면·동대에는 소총 이외에는 아무런 장비도 없다. 또한 지휘통제 면에서도 지역대 본부와 중대본부요원의 편성이 전투를 지휘하고 전투근무지원을 하기에는 턱없이 부족한 실정이다. 따라서 지역예비군부대의 편성을 다음과 같은 방향으로 정예화할 것을 제안해 본다.

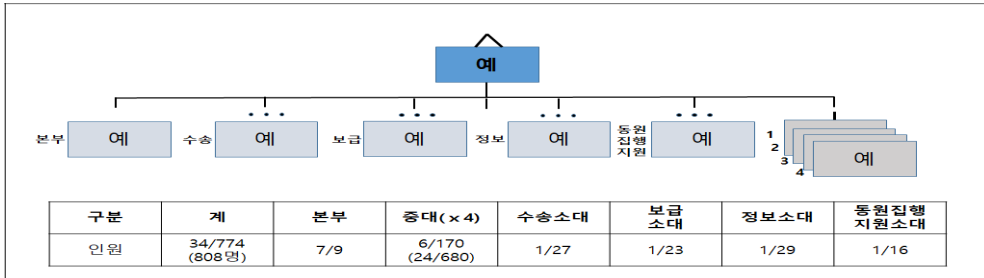
첫째, 지역예비군부대를 시·군·구 단위로 통합하여 지역대와 표준화된 중대로 편성해야 한다. 시·군·구 단위로 1개의 지역대를 편성하되 지역대에는 본부와 4개의 표준화된 편성하고 작전소요와 자원수를 고려하여 중대수는 2개 또는 6개로 융통성 있게 편성하는 것이다. 이때 국가중요시설이 집중된 지역이나 RSOI 지원시설, 해안경계지역 / 병참선 등 작전소요가 많은 지역에는 자원이 많은 도시지역에서 추가적인 예비군지역대를 편성하여 유사시에 전환운용할 수 있도록 하고, 자원 잉여지역은 추가적인 예비군지역대를 편성하여 지역방위사단의 여단 예비로 활용하는 것이 바람직하다.

둘째, 예비군지역대에 수송소대, 보급소대, 정보소대, 동원집행지원소대 등을 편성하여 예비군중대에 대한 작전 및 작전지속지원과 행정지원능력을 구비토록 하여야 한다. 수송소대는 예하부대의 기동화 운용과 무기 / 탄약, 급식 등의 보급지원이 가능토록 편성하되 장비는 차량 또는 운송업체를 동원지정하여 활용한다. 보급소대는 여성예비군, 보충역 출신 예비군 등으로 편성하여 작전병력에 대한 급식과 장비·물자의 보급임무를 수행한다. 이때 급식은 민간식당을 활용하거나 직접 급식하

3) 2020.1월 기준 예비군자원 최저 부대는 삼척시 하장면대(15명)이고 최대 부대는 시흥시 배곧동대(3,360명)임

는 체제를 구비하여야 한다. 정보소대는 CCTV 관제반과 드론운용반, 편의대반으로 편성하여 작전지역 첩보수집 및 드론을 활용한 직접적인 공격임무를 수행한다. 기타 동원집행지원소대는 병무청에서 요청하는 병력동원과 지자체에서 요청하는 물자동원에 대한 집행업무를 지원하도록 한다.

<표 5> 예비군지역대 편성 방안(예)



*출처 : “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 Vision 구현방안 연구, 2019, p. 65.

셋째, 지역예비군부대의 무기 및 장비 편성을 후방지역작전 수행이 가능하도록 개선해야 한다. 우크라이나가 러시아의 대규모 공격을 막아내고 선전하는 데는 도심지에서 운용된 드론(정찰 및 공격드론 등), 대전차화기, 휴대용 대공화기 등의 공이 크다고 할 수 있다. 한반도에서 전쟁이 발발한다면 적 특작부대, 기갑 및 기계화 부대와 도시지역 전투가 불가피하며 실제로 시가지전투는 예비군부대에서 수행해야 하는 경우가 대부분일 것이다. 현재의 예비군중대 무장 수준은 본부에 박격포와 소총이 전부인데 이러한 무장수준을 개선하여 중대 본부에 박격포와 드론을 편성하고, 소대에 기관총, 저격용 소총, 대전차화기 등을 편성하여 실질적인 후방지역 작전 수행이 가능하도록 하여야 한다.

<표 6> 지역 예비군중대 편성(안)

| 구분 | 계 | 본부 | 소대(3) |
|----------------|-------|--|--|
| 인원 편성 (동원시) | 6/170 | 2/26 중/부중대장, 행정보급관, 행정병(2), 통신병(2), 박격포반(1), 드론반(5) | 1/36 - 본부(1/6): 소대장/부소대장, 통신, 기관총(2), 저격수(2) - 분대(10) × 3 |
| 평시 편성 | | 중대장, 행정병(2), 드론반장(1, 비상근 예비군) | 소대장 : 비상근 예비군 |
| 전투장비 | | 박격포(2문), 드론(2대) | 기관총(1), 저격용소총(2) 대전차화기(3, 분대1) |

3. 직장예비군부대 편성 정예화

우리나라처럼 예비군이 근무하는 직장 단위로 예비군부대를 편성하는 사례는 이스라엘이 일부 집단농장 단위로 예비군부대를 편성하는 경우를 제외하고는 사실상 우리나라만이 갖고 있는 유일한 제도라고 할 수 있다. 직장예비군부대는 창설 초기 국가 중요시설 위주의 직장 방호를 위해 소대 이하 부대로 편성하여 지역예비군 부대에 예속 운용하였지만 직장의 규모가 점차 커지면서 그 규모를 분대에서 여단까지로 확대하여 편성하고 있다. 예비군이 내가 종사하고 있는 직장을 스스로 지키다는 것은 창설 당시와 전력화 시기인 1990년대까지는 대단히 중요한 이슈로 많은 사람의 동의를 얻기에 충분했다. 그러나 2000년대 들어 산업구조가 첨단화·정보화 구조로 발전하는 과정에서 직장의 구조도 인력 중심에서 첨단기술 중심으로 변화하였고, 신규 채용인원이 줄어들면서 직장의 자원 감소도 심해져 직장 간 자원의 불균형도 심화되고 있는 등 많은 문제점을 노정하고 있다. 현행 직장예비군부대 편성의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현 직장예비군부대의 편성은 예비군 가용자원을 중심으로 전·평시 방호의 필요성과 무관하게 편성되어 있다. 둘째, 직장예비군부대 편성기준이 70년대에 설정된 인원 기준으로 제대편성 기준이 유명무실화되고 많은 직장에서 이미 기준을 미달한 채로 관리되고 있다.⁴⁾ 셋째, 직장예비군 제대편성 기준⁵⁾의 편차가 너무 커서 편제기준을 정립하기에 부적절하다.

이를 개선하기 위한 방안으로는 첫째, 직장예비군부대의 편성 기준을 재검토하여 현실화해야 한다. 직장예비군부대가 전·평시에 수행해야 할 임무를 기초로 각 제대별로 요구되는 능력을 분석하고 제대별 지휘통제능력을 고려하되 최소 2~3교대 작전이 가능하도록 편성기준을 재정립할 필요가 있다

둘째, 자원이 부족하여 부대의 운영이 어려운 일반직장 예비군부대를 해체 또는 제대를 조정하여 직장예비군부대 운영의 효율성을 제고해야 한다. 2021년 현재 일반직장 예비군부대 316개 중 약 24%인 76개 부대가 제대편성 기준에 미달된 채로

4) 2021년 국방부 자료에 의하면 편성된 직장예비군부대 812개 부대 중 편성 기준을 충족한 직장은 654개이며, 편성기준에 미달된 직장이 158개로 약 20%가 미달된 채로 관리되고 있다.

5) 직장예비군부대 제대편성 기준(예비군법 시행령 제5조 제5항)

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

운용되고 있다. 이처럼 자원이 부족한 일반직장 예비군 부대 중 중대급 이하제대는 과감히 해체하여 직장의 부담을 덜어주고 대대급 이상 제대는 자원규모에 맞게 제대를 격하시켜야 할 것이다.

셋째, 직장예비군부대의 편성은 전·평시 방호를 위한 ‘시설방호 예비군부대’와 평시 자원관리 및 훈련을 위한 ‘자원관리 예비군부대’로 구분하여 재편하고, 작전임무 수행이 가능하도록 표준화 편성을 추진해야 한다. ‘시설방호 예비군부대’는 국가기관, 국가 중요시설, 도시기반시설 등 전·평시 방호가 필수적으로 요구되는 시설에 편성된 예비군부대로 이들 직장에는 최소 소대 이상의 부대를 편성하되 직장 내 예비군자원이 부족할 경우 지원예비군으로 충원하거나 필요시 지역 예비군 자원을 배속전환해서라도 일정 규모를 유지할 수 있도록 추가적인 편성 대책을 강구해야 한다. 한편으로 전·평시 시설방호는 필요 없으나 다수의 예비군들이 소속되어 별도의 관리가 필요한 대학직장이나 대대급 이상 자원을 보유한 일반 직장에는 ‘자원관리 예비군부대’를 편성하고 대신 예비군에게 소요되는 장비 및 물자의 구비 등의 의무를 면제해주어 최소한의 부담만을 줌으로써 관리의 효율성을 기할 수 있을 것이다.

V. 결 언

우리 군은 노무현 정부 시절부터 추진해 온 국방개혁을 통해 많은 혁신을 거듭하여 첨단화·과학화를 이루어 세계 6위의 군사력 수준에 오를 만큼 강한 군대를 유지하고 있다. 이에 반해 예비군은 창설 당시에 내걸었던 ‘250만 재향군인의 재무장’이라는 수준에서 한발도 앞으로 나가지 못하고 제자리걸음을 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 양적인 수준의 유지에 급급한 정책은 지금도 예비군의 소요가 정확히 얼마인지조차 파악하지 못한 채 275만 명 수준을 그대로 유지하고 있고, 사회환경의 급격한 변화에도 불구하고 기존의 읍·면·동 단위와 직장 단위 예비군 편성을 그대로 답습하고 있으며, 무기는 제대로 된 공용화기 하나 없이 개인화기만 2016년이 되어서야 겨우 CAR소총을 M16으로 전환해 놓고 이를 두고 현대화라고 하는 수준이다.

이번 러시아의 우크라이나 침공 사태가 우리 예비군에게 시사하는 바는 매우 크

다. 먼저 우크라이나의 예비군을 동원할 준비가 전혀 되어 있지 않았다는 점이다. 우크라이나군 전체 병력 115만 명 중 예비군이 90만 명에 달했지만 이는 수적으로만 유지하고 있었을 뿐 편성과 관리, 훈련이 부실하고 예비군에게 지급할 장비와 물자가 절대적으로 부족했으며, 실질적으로 예비군을 동원할 준비가 전혀 되어 있지 않았다. 이로 인해 숫자상으로는 충분한 규모였음에도 불구하고 초기단계에 전혀 적절한 대응을 할 수가 없었고 국가 총동원령에 의해 시민들이 자발적으로 전쟁에 참여했지만 이들에게 지급할 무기조차 제대로 준비되지 않아 이로 인한 고통은 온통 국민들이 떠안아야만 했다. 다른 한편으로는 단순히 숫자만을 내세운 예비군, 소총으로 무장한 예비군은 전장에서 전투력을 발휘할 수 없다는 점을 확인할 수 있었다. 비록 수는 적지만 적의 취약점을 공격할 수 있도록 대전차 화기, 드론, 저격용 소총 등으로 무장된 우크라이나의 예비군은 대규모의 기갑 및 기계화부대와 우수한 항공력을 갖춘 러시아 군대의 진군을 저지하고 나아가 전쟁을 유리한 국면으로 이끌어가고 있다는 사실에 주목해야 한다.

우리는 지금이라도 북한의 위협과 전쟁양상 변화를 반영하여 예비군 조직편성을 정예화해야 한다. 우리 군이 국방개혁을 위해 내세운 ‘전방위 안보위협 대응이 가능한 첨단 과학기술 기반의 군 구조로 발전’은 상비군뿐 아니라 지금 당장 예비군 정예화에도 적용해야 할 것이다. 이를 위해 첫째, 현역 군부대의 확장과 손실보충 및 지역방위작전에 필요한 예비군의 소요를 정확히 파악하여 예비군의 운용규모를 결정해야 한다. 둘째, 전·평시 예비군에게 부여된 역할 수행이 가능하도록 편성을 최적화해야 하며, 셋째, 예비군이 임무수행에 맞는 무기 및 장비로 전력화하되 필요 시 민수용 장비 및 물자의 활용을 적극적으로 검토하여 반영해야 해야 한다.

“평화를 원하거든 전쟁에 대비하라”는 베티제우스의 격언처럼 전쟁이 없는 평화의 시기에 예비군을 정예화한다면 최소한의 비용으로 경제적 국방을 달성할 수 있을 것이다. 지금 이 순간에도 지구촌 반대편 우크라이나에서 벌어지고 있는 전쟁의 참상이 우리에게 他山之石의 교훈이 되어 예비군의 편성을 정예화하는 새로운 출발점이 되기를 간절히 바란다.

참고 자료

- 정책기획관실, 『2020 국방백서』, 서울: 국방부, 2021.
- 동원기획관실, 『2017년 외국의 예비군 및 동원제도』, 서울: 국방부, 2018.
- 동원기획관실, 『예비군 50년사』, 서울: 국방부, 2018.
- 육군본부, 『육군 기본정책서(2019~2033) 부록 예비전력 비전 2030』, 계룡: 육군본부, 2019.
- 박계호, 『총력전의 이론과 실제』, 서울: 북코리아, 2012.
- 곽정근·박계호·정진섭, “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 VISION 구현방향 연구”, 한국전략문제연구소, 2019. 11.
- 곽정근·윤진영, “직장예비군부대 편성 정예화 및 지휘관 운영 개선방안”, 국방대학교 국방안전보장문제연구소, 2021. 11.
- 박무춘·노희준, “예비군 복무제도 개선 방안에 관한 연구”, 방대학교 국방안전보장문제연구소, 2020. 11.
- 정진섭·이환철·강용구, “미래 예비전력부대의 구조 및 편성에 관한 연구”, 한국군사문제연구원, 2021. 10.

| 저자소개 |

곽정근 | 한국위기관리연구소 연구소장 / 호서대학교 교수



육사 42기로 임관하여 현역 때는 국방부 동원기획과장 등을 역임하였으며, 특히 국방개혁 기본계획과 기본정책서 작성 등 핵심과업을 수행하였으며, 전역 후에는 호서대학교 초빙교수로 후진양성에 힘쓰면서 한국위기관리연구소 연구소장으로서 각종 학술 연구에 매진하고 있다. 육군 초급장교의 직무요구 특성이 프리젠티즘에 미치는 영향을 등재지에 기고하였고, 국방개혁 2.0 구현을 위한 예비전력 비전 구현 방안 연구, 예비군훈련 소집통지서 전자송달체계 연구, 감염병 상황 하 예비군 소집훈련 및 원격교육 시행 방안 연구 등 다수의 연구를 수행하는 등 예비전력 분야 정책과제 개발과 미래 예비전력 발전 연구에 매진하고 있음.

예비전력 정예화를 위한 예비전력 전문가 양성 방안

윤지원·배일수(상명대학교)

- I. 서 론
- II. 예비전력 운용의 환경변화
- III. 외국의 예비전력 발전 사례 분석
- IV. 예비전력 전문가 양성 방안
- V. 결 론

1. 서론

예비군은 유사시 동원되어 현역 군부대의 확장이나 지역방위 등 국방의 의무를 수행하기 위해 조직된 부대 또는 개인을 뜻한다. 예비군의 주요 임무는 병력동원 대비, 지역방위, 재난관리 지원 등으로 경제적 군 운용을 보장하고 전쟁 억제력의 일부와 국가 총력방위의 수행 보장으로 포괄안보에 기여한다.¹⁾

예비전력 정예화는 오래전부터 추진해 온 국방정책 과제이다. 국방개혁 2.0에도 예비전력 정예화가 포함되어 있으며, 장기 계획 문서인 국방비전 2050에도 예비전력 정예화를 위한 국방정책 추진내용이 포함되어 있다.²⁾ 윤석열 정부의 국방혁신 4.0에도 미래 국방환경을 고려하여 예비전력의 정예화를 위한 국방정책이 포함될 예정이다. 그렇다면 예비전력 정예화는 무엇을 의미하고 달성해야 할 최종상태는 어떤 모습인지 반문하고 싶다. 양적인 증가나 유지가 목표인지 아니면 질적인 문제인지 모호한 상태이고, 추구하는 목표를 명확히 할 필요가 있다. 러시아-우크라이나 전쟁의 전쟁 양상, 인구절벽과 고령화, 4차 산업혁명과 첨단 과학기술의 발전, 국가안보와 민생의 조화를 고려할 때 예비전력 정예화는 양적인 문제가 아니라 질적인 문제라는 것은 명확하다.

〈표 1〉 러시아-우크라이나전 양상과 특징

| | |
|-----------|--|
| 전쟁 주체의 확장 | <ul style="list-style-type: none"> - 미국, 나토 등 서방국가의 무기 제공 - 국제 해커조직의 러시아에 대한 사이버 공격 - 개인, 단체, 암호화폐 등 의용군 지원 |
| 전쟁 영역의 확대 | <ul style="list-style-type: none"> - 사이버, 우주, 심리·인지 영역으로 확대 - 위성으로 전쟁 상황 실시간 제공 |
| 전쟁 수단의 다양 | <ul style="list-style-type: none"> - 러시아 다양한 무기체계(재래식+첨단) - 복합전 : 하이브리드전, 심리전, 여론전 - SNS 이용 전쟁 명분, 사기, 전쟁 의지 조장 |

1) 대한민국 육군, 『동원 및 예비군 업무』, 운용교범 4-10(대전: 국방출판지원단)(2021), pp. 26-27.

2) 대한민국 국방부, 『국방비전 2050』(2022).

2022년 2월 24일 발발한 러시아-우크라이나 전쟁은 블라디미르 푸틴 대통령이 의도했던 것과 달리 장기화되는 양상을 띠었다. 미국의 군사력 평가기관인 글로벌 파이어파워(GFT)에 따르면 러시아와 우크라이나 군사력은 2위 대 22위이다. 군사력 지수로 봤을 때 ‘다윗과 골리앗’ 수준이다. 러시아-우크라이나 전쟁은 지난 100년간 일어났던 전쟁의 종합판이다. 전쟁 주체의 확장, 전장 영역의 확대, 전쟁 수단의 다양화 등 <표 1>에서 보는 바와 같이 새로운 양상과 특징을 나타내고 있다.³⁾ 특히, 예비전력은 동원체제가 갖춰져 있지 않거나 준비가 되지 않으면 즉응 전투력을 발휘하지 못하고 있다는 것을 볼 수 있다. 우크라이나 전쟁 발발과 동시에 총동원령을 발령하여 초기에 겨우 3만 6천여 명이 동원되었다.⁴⁾ 러시아도 마찬가지로 전쟁 초기에는 100~120여 개 대대전술단으로 구성된 현역을 우선 투입하고 전쟁이 장기화함에 따라 예비군 동원보다는 법적으로 금지된 현역 보충병을 투입하거나 외국 용병을 투입하였다.

주요 군사 선진국가도 예비군 전력을 정예화하기 위해 지속적으로 노력 중이다. 특히 미국, 독일 등 국가의 주요 노력은 전시 동원령이 선포되어 동원예비군이 들어오기 전에 이미 현역들과 사전 상근하는 예비군 전문가를 많이 양성하여 전투준비를 신속하게 할 수 있는 조치를 취하고 있다. 미래의 국방환경 변화와 첨단 과학기술의 발달, 인구절벽과 고령화 등을 고려 시 총동원령 선포와 동시에 즉응전력을 발휘하기 위해서는 예비전력 정예화 개념을 재설정하고 정예화를 위한 전문가 양성 방안을 고찰할 필요가 있다.

본 연구는 급변하는 국제정세와 한반도 안보 변화를 고려하여 외국의 예비군 운영 사례를 토대로 우리 군의 전문가 양성 차원에서 발전 방안을 제시하고자 한다. 특히, 우리나라와 예비군 제도의 태동은 다르지만, 미국의 예비군 제도를 분석하여 시사점을 도출하고 정책적 발전 방안을 제시하는 것이다. 연구의 특성상 주요 연구 방법으로 한국 및 미국 정부의 공식문서, 학술 및 학위논문 등 문헌연구와 인터넷 자료, 미8군 예비군연락처와 현지토의를 중심으로 연구하였다. 이하의 논문 구성은 다음과 같다. II장에서는 예비전력 운용의 환경변화를 살펴보고, III장에서는 미국 예비군 전력 발전 사례를 고찰하였고, IV장에서는 한국 예비전력 전문가 양성 발전 방안을 제시하였다.

3) 유승근, 「국방일보」, “군사작전 관점에서 본 러시아-우크라이나전(上),” (검색일: 2022. 4. 18).

4) <https://blog.naver.com/paxeurasia/222655988089>(검색일: 2022. 2. 23).

II. 예비전력 운용의 환경변화

1. 안보환경과 전쟁양상의 변화

21세기 국제질서는 미중 패권 경쟁과 더불어 4차 산업혁명의 첨단과학기술의 혁신적 진화와 코로나19(COVID-19, 이하 코로나19) 팬데믹으로 인간안보에 대한 중요성 강화되고 있다.⁵⁾ 최근 러시아-우크라이나 전쟁은 자유주의 기반의 동맹에 가치를 두는 미국 중심의 질서와 지역 강대국인 중국, 러시아 중심의 질서가 극명하게 나타나고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해서 전쟁 패러다임의 변화와 무기체계 등 전력 체계의 파격적 변화를 요구하고 있고, 국가별 예비전력 혁신에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.⁶⁾

4차 산업혁명이 이끈 첨단 군사과학 기술의 발전이 실제 전력화될 경우, 전장에서 운용하는 군사작전 및 전투수행 개념은 어떻게 변화될 것인가에 주목할 필요가 있다. 이는 정보화 시대에 실효성이 입증된 중심마비 신속결정작전, 새로운 형태의 전투력이 강한 소부대 위주의 비선형 분산작전, 전 전장영역의 시너지 효과를 최대화하기 위한 다영역 전투, 인간 전투원과 로봇 전투원 협업을 통한 유·무인 통합 전투 개념으로의 발전이 가속화될 것으로 예상된다. 예비전력도 현역이 사용하던 장비와 물자를 재사용하는 관례를 고수하기보다 예비전력의 임무와 역할에 부합된 전력화와 예비전력 전문가 양성이 더 요구된다.

종래의 군사력이 전통적 안보에 중점적으로 대비하였다면 지금은 포괄적 안보위협에 대비하여 다양한 안보영역에서 보충적 역할을 수행해야 한다. 코로나19 팬데믹에서 본 바와 같이 그동안 상정한 적 위협 위주로 군사대비태세를 유지하였으나 국내·외의 코로나19 사태 대응을 위해서는 군에서 보유하고 있는 전력을 지원할 수밖에 없었다. 군 의료시설과 전문 인력지원, 재외 국민 수송, 백신 수송 등 일상 불란한 체계적 지원은 국민으로부터 좋은 호응을 받았다. 기후변화, 전염병, 사이

5) 코로나19 시대 인간안보에 대한 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. 윤지원·배일수, “인간안보가 국가안보에 미치는 영향과 함의에 대한 고찰,” 『전략연구』 제28권 제2호 (2021), pp. 219~243.

6) 러시아의 블라디미르 푸틴 대통령은 2022년 2월 21일 도네츠크와 루한스크 독립 승인과 대국민 발표 이후 24일 새벽 5시 우크라이나에 대한 무력침공을 감행했다. 작전명은 Operation 'Z' (demilitarization)으로 러시아어로 크림반도 병합 8주년 기념행사를 의미한다. 러시아의 우크라이나 침공과 전쟁에 대한 양상은 다음을 참조. 두진호, “우크라이나 전쟁에 대한 평가와 함의,” 2022년 3월 25일 국방대학교 제3회 RINSA 포럼 발표자료, pp. 1~2.

며, 재난 등 국민의 생명에 위협을 주는 곳에 국가 총력전 개념으로 군사력을 전환해야 하는 것은 필수가 되었다.

2. 인구절벽과 고령화로 병역자원 감소

한국군의 예비전력 편성과 발전은 인구절감으로 병역자원이 감소됨에 따라 구조개편이 불가피해졌다. 2022년까지 상비군 규모는 50만 명으로 감축된다. 대신 간부, 여군, 민간인력 확대 등 국방인력구조 개편을 추진하면서 예비군 정예화가 추진 중이다. 이미 2020년 인구 데드크로스가⁷⁾ 시작됐다.⁸⁾

한국은 세계에서 유일하게 합계출산율⁹⁾이 1명 미만인 나라다.¹⁰⁾ 2020년 합계출산율이 0.837명이었으나 2021년은 0.81로 하향으로 떨어졌고 2022년은 0.7명대로 예상하고 있다.¹¹⁾ 초저출산은 향후 수년 이내 병역자원의 급격한 감소로 이어지고 병력충원과 예비전력 운용에 커다란 제약요인으로 작용할 것으로 보인다<표 2 참조>.

또한, 20세 남자 인구는 2020년 33만 명에서 2025년 23만 명, 2040년 15.5만 명 수준으로 가파르게 떨어져, 12년 후인 2034년부터는 연간 현역병 가능 인구가 군에서 필요로 하는 수보다 부족해질 것으로 전망되고 2차 인구절벽 후인 2040년에는 <표 3>에서 보는 바와 같이 연간 약 6만여 명이 부족해진다.¹²⁾

현역 가용자원이 감소하면 현역 복무를 마친 인원이 예비역으로 재편입되는 구조로 인해 연쇄적으로 예비군 가용자원도 감소하게 된다. 2040년도 예비군 총 가용자원은 약 94.4만 명(1~3년 차 동원예비군 58.1만 명, 4~5년 차 대기예비군 36.3만 명)으로 판단된다.

7) 출생아 수보다 사망자수가 많아지면서 인구가 감소하는 현상을 의미한다.

8) 윤지원(a), “상비군 감축 시대 예비전력 운용과 구축 방안,” 『세계지역연구논총』 제39권 제3호 (2021), pp. 297~322.

9) 합계출산율이란 한 여성이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 자녀수를 말한다.

10) 강용구(a), “미래 한국사회 예비군 자원감소에 대비한 예비전력정책 추진방향”, 2021년 學·軍·研 예비전력 발전세미나 발표자료 (2021), p. 3.

11) 통계청, “2021년 출생·사망 통계 잠정결과” 참고했음.

12) 강용구(b), “예비군 자원감소에 대비한 한국 예비전력정책에 대한 연구,” 『한국군사학논총』 제10집 제2권 (2021), p. 182.

<표 2> 연도별 현역 입영 가능 인구와 현역병 소요(단위: 명)

| 구 분 | 20세 남자인구 | 현역 입영 가능 인구 | 연간 현역병 소요 | 비고 |
|------|-------------|----------------|--------------|---------|
| 2033 | 233,838 | 210,454 | 202,000 | 8,454 |
| 2034 | 219,892 | 197,909 | 202,000 | -4,091 |
| 2035 | 223,537 | 201,183 | 202,000 | -817 |
| 2036 | 216,255 | 194,630 | 202,000 | -7,370 |
| 2037 | 193,919 | 174,527 | 202,000 | -27,473 |
| 2038 | 174,174 | 156,757 | 202,000 | -45,243 |
| 2039 | 163,192 | 146,873 | 202,000 | -55,127 |
| 2040 | 154,908 | 139,417 | 202,000 | -62,583 |

출처 : 강용구, “예비군 자원감소에 대비한 한국 예비전력정책에 대한 연구,” 『한국군사학논총』 제10집 제2권 (2021), pp. 188~189 참조.

<표 3> 현재 및 단계별 가용 동원예비군 현황 (단위 : 명)

| 구 분 | 가용 동원예비군 | | | |
|---------------------|------------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| | 총 | 동원예비군 | 지역예비군 | 대기예비군 |
| 2022년 (현재) | 2,750,000 | 1,304,000 | 1,446,000 | - |
| 2023~2040년 (1단계) | 2,450,000 | 788,000 | 577,000 | 1,085,000 * 훈련 미시행 |
| 2040년 (2단계) | 944,000 ¹³⁾ | 581,000 | - | 363,000 * 훈련 미시행 |

출처: 『예비전력 정책서 2019~2033』 참조.

또한, 2040년 적정예비군 소요 판단은 국방개혁 2.0 부대개편 계획을 적용 시 부대확장을 위해 48.4만 명 필요하고, K-2016과 전시부대 확장 계획서를 적용 시 손실보충요원 약 30만 명이 필요하다. 지역 예비군 부대 소요 23만 명, 직장예비군 부대

13) 강용구(b)(2021), p. 191.

소요 3.9만 명을 모두 포함하면 1,053,000명의 소요가 산출된다.¹⁴⁾ 이처럼 출산을 감소로 인해 2040년 상비군은 50만 명 기준으로 현역 약 9만 명 부족, 예비군은 소요 대비 10.5만 명이 부족하게 되어 국방 병력운용에 제한상황이 발생할 것으로 예측된다. 국방 장기기획이 통상 10~20년 후에 효과가 있음을 고려하여 지금부터 2040년의 미래 예비전력 운용에 대비하여 대안을 마련해야 한다.

다른 한편으로는 우리나라는 고령화 시대로 접어들어 2050년에는 생산가능인구가 50% 이하로 급감하여 전 세계에서 고령인구의 비중이 가장 높은 국가가 될 것으로 보인다. 이것은 곧 잠재 성장률 하락과 사회 보장 비용 급증에 따른 국가재정의 악화로 이어져 국방비 증가의 제약요인으로 작용하고,¹⁵⁾ 일할 수 있는 청년의 사회 진출이 더욱 요구될 것으로 보여서 상비군의 감소가 필연적이며 이와 연계된 예비군 자원의 감소도 더 가속화될 수 있다.

3. 산업화와 도시화

우리나라의 산업화는 1961년 박정희 정부의 수출주도 경제개발정책 추진에 따라 본격적으로 진입하기 시작했으며 1962~1982년까지 연평균 국민총생산 증가율이 8.2%에 이르는 고도성장을 기록하며 이른바 ‘한강의 기적’을 이뤄냈다. 1970년대 이후 중화학 공업의 육성으로 정책이 전환되며 산업구조의 고도화가 진행되었다. 이러한 산업화는 1960년대 초 세계 최빈국의 하나였던 우리나라가 경공업-중화학 공업-첨단지식산업을 단계적으로 육성, 발전시켜 산업구조의 선진화를 실현하였다. 급속한 산업화는 사회 전반에서 심대한 변화를 일으켜 왔는데 국토의 철도 및 도로망이 개선되고 자동차 보급률도 비약적으로 향상되었다.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 1970년대와 비교 때 2020년대는 국가의 총동원력 향상에 영향을 미치는 도로망, 철도망의 대폭 확대하는 등 큰 변화가 있음을 알 수 있으며 이러한 변화 속에 1970년대 태동한 예비군 제도 역시 현재의 제도를 탈피하여 예비전력 소요와 운용에 변화를 줄 필요가 있다.

전 세계적으로 경제성장에 따른 도시화가 가속화되고, 도시화 비율이 1970년대의 50.9%에 비하여 2050년에는 86%까지 증가할 것으로 전망된다. 특히, 서울을 중심으로 하는 대도시권은 생활·경제권의 확대가 지속되며 경제·정치적 영향력은 더욱

14) 강용구(b)(2021), pp. 191~194.

15) 육군교육사령부, 『미래 작전환경 분석서』(2022), p. 11.

확대되고, 고밀도 도시의 효율적 운영을 위해 첨단 과학기술에 기반한 스마트시티화가 진행될 것이다. 수도권은 높은 인구밀도와 국가 수준의 안보 환경을 포함한 정치·사회·경제적 영향력이 광범위함에 따라 법적·윤리적 문제를 고려하지 않는 적대 세력에게 유리한 작전환경을 제공하고 핵심표적으로 간주할 수 있다.¹⁶⁾

〈표 4〉 1970년대와 2020년대의 산업화 비교

| 구 분 | 1970년대 | 2020년대 |
|-----------|-----------------|--------------------------------------|
| 자동차 | 14만 대 | 2,437만 대 |
| 도로망(포장비율) | 45,514Km(23.7%) | 111,314Km(93.2%) * 고속도로 : 4,781Km |
| 철도길이 | 891.4km | 4,900km |

출처: 통계청 발표자료 토대로 연구자가 작성했음.

이러한 메가시티인¹⁷⁾ 수도권의 특성과 지리적 불리함을 이용하여 북한과 중국은 유사시 미사일, 각종 첨단무기와 특수전 부대를 활용하여 한국 정규군을 무력화시킨 후 미군의 증원이 되기 전에 공정부대와 상륙부대의 양동작전으로 진입할 것이다. 이후 정부기관, 방송국 등 국가중요시설을 장악하고 민간인을 통제하여 인간 방패로 활용하며 각종 심리전 수단을 병행하여 정치적으로 한국에 불리한 협상을 유도할 것이다.¹⁸⁾ 수도권을 방어하기 위해 서부 축선의 전방 및 수도권단, 동원전력사령부와 수도방위사령부의 예비군 정예화를 포함한 예비전력 전문가 양성과 전력강화 대책이 필요하다.

4. 모병제 전환 요구 및 도전과제

세계 여러 나라가 인구감소, 국가재정 악화, 일할 수 있는 청년 부족, 적대국 위협의 감소 등으로 모병제로 전환하고 현역 또는 예비역을 고용하여 병력을 충원하고 있다. 모병제를 유지하기 위해서는 많은 예산 배정과 복지 여건 보장이 필요하다

16) 육군교육사령부 (2022), p. 12.

17) 메가시티는 생활, 경제 등이 기능적으로 연결된 인구 1,000만 명 이상의 거대도시를 의미함.

18) 육군교육사령부 (2022), pp. 86-87.

므로 성공적으로 유지하기에는 어려움이 있다.

미국도 현역과 같은 대우와 연금 혜택, 각종 사회보장대책, 연봉 약 5,000만 원과 입대 시 보너스 6,000만 원을 제시하였지만 2021년 육군 현역 모병 인원 57,500명을 겨우 모집하였다.¹⁹⁾ 우크라이나의 경우에는 2024년까지 징병제 폐지를 목표로 모병제로 점진적 전환을 추진하였으나 계약직 병사들에 대한 열악한 임금으로 첫 번째 계약 후 65%가 군을 떠났다고 한다.²⁰⁾ 이러한 사례와 우리나라의 안보상황을 고려했을 때 단기간 내 모병제로의 전환은 제한되기 때문에 모병제로 전환되기 전 과도기 단계로써 징병 자원의 예비전력을 유지하되 전문인력으로서 비상근 예비군을 확대 하는 방향으로 2021년 국회 정책토론회에서²¹⁾ 제시된 바 있다.

〈표 5〉 육군 비상근 예비군 운영계획

| 구 분 | | 2022년 | 2023년 | 2024년 |
|-----|----|---|---------------------------|-------------------------|
| 계 | | 3,657명 | 4,438명 | 4,593명 |
| 단기 | 인원 | 3,547명 | 4,012명 | 4,093명 |
| | 부대 | 동원사단, 동지단 / 호송단, 민사부대, 공병부대, 포병·공병단, 군사경찰부대 | 좌동 + 지역방위사단 | 좌동 |
| 장기 | 인원 | 50명 | 426명 | 500명 |
| | 부대 | 60사단 | 60·66·72·73·75사단, 민사/군수부대 | 좌동+공병·군사경찰, 의무부대, 안정화여단 |

출처: 2021년 육본 비상근 예비군제도 교육자료 참고했음.

현재 군에서 추진 중인 비상근 예비군 복무제도는 두 가지로 구분하여 시행 중이다. 첫 번째는 단기 비상근 예비군 제도로 비교적 단기간 운용으로 성과 달성이 가능한 직위에 대해 연 30일 이내 복무하는 제도이다. 2024년까지 4,093명 선발을 목표로 하고 있다. 두 번째는 장기 비상근 예비군 제도이다. 전문성과 장기간 운용이 요구되는 직위에 대해 연 30~180일 이내 복무하는 제도로 2024년까지 500명으로 확

19) 오민, “미국의 모병 및 예비군 제도 소개,” 『국회도서관』 2022-2호(2022), p. 3.

20) <https://m.sedaily.com/NewsView/262A2L1HJ3>(검색일: 2022. 5. 1).

21) 민병후, “비상근 예비군제도 확대 추진전략,” 2021년 국회 정책토론회 발표자료 (2021), p. 22.

대 할 계획이다. 하지만 2040년의 상비군 부족 수요를 고려 시 상비군을 대체할 비상근 예비군 수요는 상비군의 10%가 필요하다는 연구 결과²²⁾를 고려 시 현재 상비군 규모의 1% 미만인 비상근 예비군은 10배 이상 확대할 필요성이 있다. 이러한 군의 목표를 달성하기 위해서는 위에서 언급했던 미군 모병제 추진의 어려움을 타산 지식 삼아서 대안을 마련할 필요가 있다. 비상근 예비군 복무자에 대한 신분, 보수, 직업성, 복지혜택 등은 상대적으로 미흡한 실정이다. 예비전력 정예화를 위한 예비전력 전문가 양성은 외국 사례를 분석하여 우리 실정에 맞도록 미리 대비해야 한다. 세부내용은 <표 5>에서 보는 바와 같다.

<표 6> 한국·미국·독일의 예비군 복무 혜택 비교

| 구 분 | 한 국 * 비상근복무 예비군 기준 | 미 국 ²³⁾ | 독 일 ²⁴⁾ |
|------|------------------------|---|--------------------|
| 신 분 | 전시동원 시 군인 | 평시부터 군인 | 평시부터 군인 |
| 보상비 | ·1일 10~15만원 ·계급별 통일 | ·AGR, ADOS는 현역과 동일 ·기타 예비군은 1일 32~74만원, 계급별 차등 지급 | ·현역과 동일 |
| 군인연금 | 미적용 | ·20년 복무시 적용 (봉급의 40%) | ·20년 복무시 적용 |
| 진급제도 | 미적용 | 적 용 | 적 용 |
| 정 년 | 계급정년 | 60세 | 60세 |
| 보 험 | 미적용 | 현역과 동일 보험 | 현역과 동일 보험 |

출처: 2021년 육본 비상근 예비군제도 교육 자료를 참고로 연구자 재작성

22) 강용구(a)(2021), p. 26.

23) Matt Nelson (a), "Understanding the United States Army Reserve," 『Briefing Slide』 (2022) 참조.

24) 정철우, "독일 예비군 개혁과 시사점," 『국방논단』 1804호 (2020), pp. 4-8.

<표 6>에서 살펴본 바와 같이 비상근 복무 예비군은 미국과 독일 예비군²⁵⁾과 달리 현행법상 군인의 신분이 아니기 때문에 현역군인처럼 봉급체계, 군인연금, 진급제도, 보험제도 등에 대한 혜택이 상대적으로 부족한 실정이다. 더구나 예비군으로 퇴역군인도 복무할 수 있다는 법적 근거가 없어서 장기간 연속 복무가 제한되어 전문성이 상대적으로 결여되어 있다는 단점도 있다. 현재 이러한 문제점들을 해결하기 위해 예비군에 예비역을 포함하여 퇴역군인도 복무할 수 있도록 육본에서의 제도개선 추진도 지속 요구되고 있다.²⁶⁾ 모병제는 미군이 약 50여 년간의 시행착오 끝에 지금의 체계를 구축하였으며 우리나라도 국민의 공감대 형성, 법령과 제도개선, 예산 확보, 군구조의 개편 등 많은 과제가 동시에 진행되어야 하는 장기과제로써 지속적인 연구와 발전이 되어야 할 것이다.

Ⅲ. 외국의 예비전력 발전 사례 분석

1. 미국 예비군 복무제도

미국은 1920년 『국가방위법』 제정으로 정규군과 주 방위군, 연방 예비군을 포함하는 일원화된 조직체계를 갖추었다. 베트남 전쟁 이후 1973년에 모병제로 전환하였으나 인력수급의 어려움을 극복하기 위해 상비군과 예비군의 전력을 배합하기 시작했고 이에 따라 예비군 여단을 동원해 현역 여단을 충원하는 총체전력 정책을 도입하여 예비군 부대 장비 지급 시 현역과 같은 수준의 장비를 지급하였다. 그리고 위 법령들로 인해 미국의 예비군은 현역과 동일한 신분으로 임무 수행하며 같은 봉급, 연금, 진급체계, 사회보장 대책 등을 보장받고 있다. 그 결과 예비군은 상비군의 61.2% 규모로서 이라크전쟁, 아프간 전쟁 등에 투입되어 성공적으로 임무를 수행하는 등 상비군의 동반자이자 총체전력의 구성요소로 자리매김할 수 있었다.²⁷⁾

미국은 모병제 국가로서, 모병사령부 예하 현역 모병관은 현역 대상으로 모집 활동을 하고, 상군예비군(Active Guard Reserve, 이하 AGR) 모병관은 예비군을 대상

25) 김태산, “독일 예비군의 변천과정과 그 시사점,” 『국방연구』 제63권 제2호(2020), pp. 207~2012.

26) 민병후 (2021년), pp. 25~26.

27) 신다윗·정철우, “미국 예비군의 발전 사례를 통한 한국 예비전력 정예화를 위한 제언,” 『주간 국방논단』 제1650호 (2016), pp. 1~2.

으로 모집 활동을 한다. 복무기간은 총 8년으로 18세부터 현역이나 예비군을 선택할 수 있다<표 7 참조>.

<표 7> 미국 현역과 예비군의 복무기간

| 구 분 | 신병 교육 | 현 역 | 긴급 예비군 | |
|-------|-----------|------|---|---------------------------------|
| | | | 선발예비군 (AGR ²⁸ , TPU ²⁹ , IMA ³⁰) | 개인준비예비군 (IRR ³¹) |
| ① 현역 | - | 2~4년 | 4~6년 선택 * 선발예비군 ⇨ 개인준비예비군 | |
| ② 예비군 | 3~6 개월 | - | 8년 내 선택 * 선발예비군 ⇨ 개인준비예비군 | |

출처: 연구자 작성.

의무복무 8년 이후 재계약을 통해 60세까지 복무할 수 있으며 현역과 예비군 간 신분 전환, 예비군 진급 제도도 적용된다. 20년 이상 복무 때 현역의 40%에 달하는 연금도 받을 수 있다. 또한, 보수도 사회생활보다 높게 책정되어 있다. 2021년 기준 보수는 병장의 최저연봉이 약 5,750만 원 상당이며, 입대 시 보너스로 4,800만 원을 지급한다. 이러한 파격적인 혜택에도 불구하고 2021년의 미 육군 현역 모병의 최소 목표인 57,500명의 정원을 겨우 채웠고(57,606명) 예비역 모병의 목표는 15,875명이었으나 11,690명밖에 지원하지 않았다. 그래서 2022년에는 입대 시 보너스를 6,000만 원으로 인상한다고 한다.³²⁾

2. 미국 예비군 역종

미국의 예비군은 긴급예비군, 대기예비군, 퇴역예비군으로 구분된다. 긴급예비군은 전쟁 초기 부대확장 임무를 수행하는 약 80만 명으로 구성되어 있다. 대기예비군은 군무원, 경찰, 소방관 등 전시 동원을 하지 못하는 예비군으로 리스트만 관리하고 있다. 대기예비군은 퇴역예비군을 포함하여 약 20만 명이 된다. 미 국방성은

28) AGR : Active Guard Reserve (상근예비군).

29) TPU : Troop Program Unit (부대편성예비군).

30) IMA : Individual Mobilization Augmentees, 개별동원예비군.

31) IRR : Individual Ready Reserve, 개인준비예비군.

32) 오민 (2022), p. 3.

예비군(선발예비역 기준)이 정규군과 같은 전투수행능력 수준을 유지하고 있다고 주장한다. 따라서 예비군의 실질적 전투능력은 선발예비군으로부터 창출된다고 할 수 있다<표 8 참조>.³³⁾

<표 8> 미국 예비군 역종별 편성 및 훈련

| | | | | | | |
|-----------|--|--------------------|----------------------|--|--|---------------|
| 구 분 | 미국 예비군 : 긴급예비군, 대기예비군, 퇴역예비군(생략) | | | | | |
| 역 종 | 긴급예비군(Ready Reserve) * 전쟁초기 부대확장 임무 / 약 80만여명 | | | 대기예비군 (Stand-by Reserve) * 퇴역예비군 포함 약 20만명 | | |
| | 선발예비군(SELRRES) * 정규군급 능력 / 주방위군, 연방예비군 포함 | | | 개인준비 예비군 (IRR) * 전시동원 | 활성화 (ASL) | 비활성화 (ISL) |
| | 부대편성 예비군 (TPU) | 상군 예비군 (AGR) | 개별동원 예비군 (IMA) | | * 군무원, 경찰, 소방관 등 전시동원을 못하는 예비군 (리스트만 보유) | |
| 편성 /보충 | · 지정부대 편성 · ADOS로 부대별 추가 보충 * 1~365일, 최장 5년 이내 선발 | | | 미편성 | | |
| 훈련 | · 14~39일: 매월 주말 2일, 년 2주 · 상군예비군, ADOS는 미적용 (업무위주) | | | 최소 1일 | | |

출처: 미 8군 예비군 업무처와 현지 세미나 후 토의자료(2023) 활용 재구성,

부대편성예비군(TPU)은 미 육군 예비군사령부(USARC)³⁴⁾ 예하 훈련사령부에 소속되어 있으며 사령관부터 전 장병(100%)이 예비군으로 편성된 부대로서 주 방위군, 연방 예비군에 모두 편성되어 임무수행을 한다. 최소 48개 훈련과제에 대해 최소 39일 이상 훈련을 시행하며 평소 직장생활을 하면서 주기적인 훈련을 통해 전투력 유지와 필요시 부대단위 파병 임무를 수행하기도 한다. 한국군과 비교하자면 동원지원단이 훈련사령부, 동원보충대대가 TPU 정도로 보이거나 동원보충대대 전 예비군이 단기 비상근 예비군일 경우에 유사하다고 볼 수 있다. 독일의 전력 강화예비

33) 신다윗 · 정철우(2016), p. 3.

34) USARC: US Army Reserve Command, 미 육군 예비군 사령부.

군도 TPU와 유사한데 TPU는 예비군 부대를 지원하는 데 반해 전력 강화예비군은 상비군 부대 예하에 편성되어 연간 10개월을 복무하며 상비부대와 연계된 훈련을 한다.³⁵⁾

이 두 가지 유형의 장점을 고려하여 한국군에 적용방안도 후속 연구를 할 필요가 있다. 상근예비군(AGR)은 Full-time 예비군으로 예비군의 11.2%를 차지하며 약 7만 명 정도가 근무 중이다.³⁶⁾ 예비군 부대에서 근무원과 함께 연중 상시 복무중이며 현역과 동일한 개념의 군인이다. 주 임무는 예비군 훈련준비와 행정담당, 장비관리, 인사관리, 동원 및 파병 항시 지원 등 지속지원 임무를 수행한다. 한국군에는 없는 근무 형태이며 예비전력 근무원의 단점인 전투임무 제한을 극복할 수 있는 대안으로 판단된다.

개별동원예비군(IMA)는 상비군 부대에 개별 편성되며 통상 군단에 20~30명 정도 복무하고 UFG 때 미8군 등의 필요 인원으로 편성되어 훈련하기도 한다. 연간 최소 14일 소집부대에서 훈련을 시행하며 0~48개의 과제를 숙달하며 비교하자면 한국군의 단기 비상근 복무 예비군과 유사하다. 이들 선발예비군(TPU, IMA)은 매월 주말을 이용하여 2일, 연간 2주간 소집되어 훈련하는데 1일 훈련 때 2일 치 보수를 계급별 차등 지급한다. 통상 1일 훈련에 32~74만 원을 받는다고 볼 수 있다. 개인준비예비군(IRR)은 선발예비군과는 다르게 부대가 미편성 되어 있으며 현역이나 선발예비군 복무 후 선택이 가능한 역종이다. 예비군 부대에 대한 증편, 손실보충 요원 위주로 편성되고 연 1일 소집훈련을 시행하여 한국군의 동원지정 예비군과 유사하다고 볼 수 있다.

미군은 선발예비군을 지원하기 위해 ADOS(Active Duty Operation Support, 이하 ADOS)라는 제도를 운용하고 있다. 이들은 예비군 부대에서 AGR의 업무를 지원하기 위해 계약을 통해 일정 기간 임무를 수행하는 예비군들로서³⁷⁾ 전개 준비 중인 TPU의 동원장교나 새로운 장비 배치 부대 군수장교의 60일간 복무 등 일시적 인력 보충을 한다. 소요에 따라서 1~365일, 최장 5년 이내까지 계약할 수 있으며 채용 기간에는 현역과 같은 수준의 급여와 복지혜택을 혜택을 받는다. 그리고 ADOS 채용 예산을 요청 때 연간 예산이 할당되어 부대에서 자유롭게 계약할 수 있지만 실제로는 채용 직위의 소요를 만족하는 인원이 적어서 반납하는 때도 많다고 한다. 또한 대다수가 직업이 있으며 직장에서의 불이익은 USSERRA(군인 고용 및 재고용에 관

35) 정철우·정동현, “독일 예비군 개혁과 시사점,” 『주간 국방논단』 제1804호 (2020), pp. 6-7.

36) 김관수, “미래戰 양상을 대비한 예비전력 혁신방안,” 『합동포럼』 제90호 (2021), p.40.

37) 김관수(2021), p. 41.

한 법)에 의해 여건을 보장받을 수 있다. 과거 사례로 예비군 훈련 소집을 위해 휴가를 낸 약사를 해고한 업체에 손해배상금 2억 3,400만 원 지급 판결³⁸⁾이 있으나 암묵적으로 진급에 불이익을 주는 상황으로 만들어 퇴직하도록 유도하는 업체들도 있다고 한다. 이 제도는 한국의 장기 비상근복무 제도와 유사하며 확대 시 우리 군의 동원간부 직책을 보충하여 전투력을 향상할 수 있는 대책으로 보이나 법적인 보완과 법 개정 이후에도 현실적인 채용여건 보장을 위한 후속 연구가 필요할 것이다.

3. 미국 예비군 제도의 시사점

한국의 장기 비상근 예비군 제도는 180일까지 현역과 함께 근무할 수 있는 법적 보장은 뒷받침되었지만, 한국 예비군의 신분, 예산편성, 편성 등에 있어서는 법적·제도적으로 보완해야 할 사항이 많다. 미국의 예비군 제도의 태동과 배경은 한국과 다르지만, 미국의 예비군 제도를 통해 한국의 예비군 제도를 발전시키는데 몇 가지 주목할 시사점이 있다.

첫째, 미군은 법과 제도적으로 예비군이 현역과 동일하도록 규정하고 있으며 그 법을 기반으로 예비군과 현역이 상호의존적 관계인 동반자로서 임무수행을 하고 유사시 필요로 하는 지역에 파병을 할 수 있다.

둘째, 예비전력 예산이 국방비의 9%대(약 60조 원)로 예비군 1명에게 연간 7,500만 원의 예산을 할당하는 만큼 처우가 좋아서 성공적 모병제를 적용하고 있으며, 그 예산을 기반으로 상비군을 지원하는 예비군 부대가 즉각 임무수행 가능하도록 AGR 제도와 ADOS 제도를 효율적으로 운영하고 있다.

셋째, 예비전력을 부대화 하여 평시부터 군의 편제조직으로 운영하고 있다. 즉 적정규모의 상비전력을 유지함과 동시에 강한 예비전력을 건설하여 유사시 효과적으로 군사력을 운용한다.³⁹⁾

이러한 시사점을 참고하여 우리 한국군도 법적인 부분을 개선하여 예비군이 평시에도 군인 신분이 되어 각종 처우를 개선토록 하고 AGR 제도나 ADOS 제도를 적용한 상근 및 비상근 예비군 제도를 발전시켜 예비전력 전문가를 양성하여 상비사단과 상시 훈련을 같이하는 예비군 위주 부대를 편성하는 등의 총체 전력화 정책으

38) 오민 (2022), p. 7.

39) 김관수 (2021), p. 41.

로의 발전이 필요하다. 무엇보다도 예비군 훈련 보상비 현실화 방안을 적극 추진해야 한다<표 9 참조>

<표 9> 예비군 훈련보상비 인상 계획

| 구 분 | 2020년 | 2021년 | 2022년 | 2023년 | 2024년 | 2025년 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 보상비 단가 (동원훈련 2박3일: 28H 기준) | 42,000원 | 81,500원 | 90,600원 | 97,300원 | 112,700원 | 129,000원 |

출처: 국방부, 『2021-2025 국방중기계획』 (서울: 국방부, 2020) 참조.

IV. 예비전력 전문가 양성 방안

1. 예비전력 전문가 양성을 법적·제도적 보장

비상근 예비군 제도는 예비역에 대해 병력 동원훈련 소집을 하여 군 복무를 하도록 하는데 현재까지는 현역과 같은 혜택을 받지 못하고 있다. 주요 제한사항은 현역 간부처럼 군인연금, 4대 보험, 진급 등을 할 수가 없는데 먼저 국군조직법 제16조 1항을 “국군은 군인(상근 및 비상근 예비역 포함) 외에 군무원을 둔다.” 라고 수정하고, 병역법 제48조를 “병력동원(훈련) 소집으로 입영한 사람의 복무와 처우는 현역과 같이 한다.” 로 수정하면 현역과 같이 군인으로서 신분을 보장받을 수 있다. 군인사법 제2조를 “소집 및 지원하여 군에 복무하는 예비역이나 보충역.” 으로 수정하면 지원예비군이 군 인사법에 적용이 되게 되어 추후 진급, 연금 혜택 등에 대한 혜택을 받을 수 있는 기초 법령이 될 것으로 판단된다. 2021년 육본에서 제기한 것처럼 예비군법 제3조 제1항 제1-1호로 퇴역한 장교, 준사관이나 부사관 중 일정한 절차를 거쳐 선발된 사람⁴⁰⁾으로 신설시 전역 간부들의 복무를 보장하고 정년을 연장할 수 있는 기초법안이 될 것이다<표 10참조>.

또한, 미국의 USERRA(군인 고용 및 재고용에 관한 법령)같은 제도를 고용정책

40) 민병후 (2021년), pp. 25-26.

기본법 제5조(근로자 및 사업주 등의 책임과 의무)에 “사업주는 상근 및 비상근 예비군으로 복무를 희망하는 근로자에 대한 어떠한 불이익을 주어서는 안 되며 복무 일자에 대한 급여를 보장해야 한다.” 라는 등의 법령 신설로 비상근 복무 예비군을 지원하는 예비역에 대한 직장에서의 불이익을 근절시켜야 양질의 자원이 군의 소요에 대해 충족하는 수준으로 지원을 할 것으로 판단된다.⁴¹⁾

<표 10> 법령 제정(예)

| 구 분 | 현 재 | 개 정(안) |
|-------------|--|---|
| 국군 조직법 | · 제16조 1항 “국군은 군인 외에 군무원을 둔다” | · 제16조 1항 ① “국군은 군인(상근 및 비상근 예비역 포함) 외에 군무원을 둔다” |
| 병역법 | · 제48조 “병력동원소집으로 입영한 사람의 복무와 채우는 현역과 같다.” | · 제48조 ② “병력동원(훈련)소집으로 입영한 사람의 복무와 채우는 현역과 같다.” |
| 군인사법 | · 제2조 3. “소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역.” | · 제2조 ③ 3. “소집 / 지원하여 군에 복무하는 예비역 및 보충역.” |
| 예비군법 | - | [신설] ④ · 제3조 예비군의 조직 제1항 제1-1호 “퇴역한 장교, 준사관 및 부사관 중 일정한 절차를 거쳐 선발된 사람.” |
| 고용정책 기본법 | - | [신설] ⑤ · 제5조 (근로자 및 사업주 등의 책임과 의무) 6항 “사업주는 상근 및 비상근 예비군으로 복무를 희망하는 근로자에 대한 어떠한 불이익을 주어서는 안되며 복무 일자에 대한 급여를 보장해야 한다.” |

출처 : ①~③, ⑤ 국군조직법(법률 제10821호 / 11.07.14 공포), 병역법(법률 제18540호 / 21.12.07 공포), 군인사법(법령 제18000호 / 21.4.13 공포), 고용정책 기본법(법령 제18423호 / 21.8.17 공포) 열람 후 연구자 작성.

④ 민병후, “비상근 예비군제도 확대 추진전략,” 2021년 국회 정책토론회 발표자료 (2021), pp. 25~26.

41) 배일수, “180일 장기 비상근 예비군 제도 시행,” 『동원 & 예비군』 6월호 (2022), p. 62.

2. 상근 예비군 복무제도 도입

우리 군의 전역 간부는 예비전력 군무원 제도를 통해 많은 인원이 군무원으로 채용되어 동원위주부대의 창설 담당이나 지역방위부대의 예비군훈련대 교관, 예비군 동대장 등으로 임무수행을 하고 있다. 하지만 군무원이라는 신분으로 인해서 개인 총기, 방독면, 전투장구류 등이 지급이 되지 않고 심지어는 전시 전투임무에서 제외되고 있다.⁴²⁾ 하지만 2040년 기준, 상비군의 약 9만여 명이 부족하다는 연구결과를 고려 때 전시 부족한 전투 직위 간부수요를 충족하기 위해서는 미군의 AGR 제도의 도입이 시급하다. AGR 제도는 연중 지속 복무하며 현역과 같은 처우를 받기 때문에 전역 간부들의 재취업 여건 보장과 동시에 군인 신분으로써 총기와 전투장구류 등이 편제되어 전투 가능한 간부 수요도 충족시킬 수 있는 일거양득의 제도라 생각한다.⁴³⁾

제도 도입의 방향에 따라 다르겠지만 현역 신분의 연장일 경우에는 군인연금의 적자 보전이 가능하며 계약적으로 채용 때에는 군인연금 수혜를 고려한 적은 보수로 고용 가능한 장점도 있을 것으로 생각된다. 향후 AGR를 동원예비군 교육훈련 교관 임무와 예비군으로 구성된 부대의 전투 직위의 주요 직책으로 활용하고 군무원은 군의 지속지원 직위 위주의 직책으로 운용하는 방안이 보다 전투임무에 적합한 간부 편성일 것으로 판단된다. 장기적 관점에서 봤을 때 미 TPU 제도처럼 예비군 위주 부대가 편성되면 현역은 상비부대 위주로 순환 보직하고, 전역 간부는 희망 때 AGR로 신분 전환하여 예비군 위주 부대(동원전력사령부 예하 부대, 예비군 훈련대 등)에서 정년까지 복무하면 될 것이다. 또한, 진급 때 순환보직 하도록 하고 현역 간부와 AGR의 인원과 소요를 고려하여 필요시 미군처럼 현역과 예비군의 신분 전환을 가능토록 인사제도를 개선하면 효용성 있는 제도가 될 것이다.

42) 전시에 긴급 장비 및 물자 보강이 필수적이다. 부족 및 노후 물자(보유대비 89%) 교체 및 보강을 위해서는 예산 확보가 관건이다. 이에 국방부는 2020년에 77억 원을 투입하여 3개 동원사단 분량의 전투배낭 및 방탄헬멧을 신형으로 전명 교체했고, 상비사단의 병력구조 개편에 따른 장비 및 물자를 인수해 부족 장비 및 물자 보유율을 제고했다. 최환철, “우리의 당면 안보상황은 ‘예비전력 정예화’를 절실히 요구하고 있다,” 『동원예비군』 Vol. 600(2021), pp. 8~9.

43) 미군은 상비군이 134만 명이고 예비군이 82만 명이다. 예비군 중에서 7만 명을 차지하고 있는 평시복무 예비군인 AGR은 육·해·공군 및 해안경비대의 연방예비군 또는 주방위군 신분으로서 연간 180일 이상을 상근직으로 근무한다. 이들은 예비군의 조직·모집·교육훈련, 행정 등 현역과 마찬가지로의 임무를 수행한다. 좀 더 자세한 논의는 다음을 참조. MattNelson(b), “Understanding and Comparing the US Army Reserve,” 2020년 11월 5일 국방대학교 안보문제연구소 주최 學·軍·研 예비전력 발전세미나 발표논문, p. 15.

3. 비상근 예비군 복무제도 확대

현재 지속 확대 중인 비상근 예비군 복무제도는 동원위주부대의 일부 동원직책에 대해 30일 또는 180일 이내로 적용하여 운용하고 있으며 2024년까지 장·단기 제도를 포함하여 4,593명까지 확대 계획이다.⁴⁴⁾ 하지만 2040년까지 약 10배 정도 확대가 불가피한 상황임에 따라서 아래 <표 11> 와 같이 2030년에는 전방군단 창설부대, 지역방위사단, 예비군 부대로 확대하고 2040년에는 전 예비전력부대로 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

<표 11> 비상근예비군제도 확대(안)

| 구 분 | 2025년 | 2030년 | 2040년 |
|------|--------|----------------------------|--------------|
| 운용목표 | 1% | 5% | 10% |
| 적용부대 | 동원위주부대 | 전방군단 창설부대, 지역방위사단, 예비군부대 등 | 전 예비전력부대로 확대 |

출처 : 강용구, “미래 한국사회 예비군 자원감소에 대비한 예비전력정책 추진 방향,” 2021년 學·軍·研 예비전력 발전세미나 발표자료 (2021), p. 26.

운용 직위 확대를 위한 소요로써 야전에서는 현역 편성 직위에 육아휴직이나 장기 미 보직 직위가 다수 발생하고 있는 부분에 대한 적시적 해소가 필요한 실정이다. 따라서 미 ADOS 제도처럼 사단급 부대에 예산을 미리 할당하고, 독일의 인력보충예비군 제도처럼 육아휴직, 장기공석 직위에 대해서도 수시 채용할 수 있는 길이 열린다면 야전에서의 인력부족 현상은 상당히 완화될 것으로 판단된다.

또한, 미 ADOS 제도 시행 때 문제점으로 지적되고 있는 사회 직장에서의 암묵적인 불이익을 주는 현상이 우리도 마찬가지로 발생할 것으로 판단되어 인력수급을 원활히 하기 위해서는 공무원을 대상으로 한 단기 비상근 예비군 제도로 확대하는 방안도 고려할 필요가 있다. 공무원이 주말에만 예비군으로서 임무 수행하며 추가 수당을 받고 평일 훈련이 있더라도 법으로 참여 여건을 보장해 주면 선호도가 높을 것으로 판단된다. 단, 전시 공무원이 아닌 군인으로 임무수행을 하는 조건 하 채용

44) 윤지원(b), “국민이 바라는 예비전력 정예화와 추진 동력 확보,” 『군사저널』 제177호 (2022), pp. 42~43.

토록 추가적인 법령이나 제도의 보완은 필요할 것이다. 사회생활을 하다가 군으로 회귀하는 경우는 생각보다 힘든 것으로 생각되어 장병이 전역 때 개인 의향에 따라 장기 비상근 예비군으로의 신분 전환을 하는 제도도 도입할 필요가 있다. 연 180일, 일 15만 원의 보수는 전역 후 장병의 정규직업 준비기간에 임시로 취업하기 좋은 여건이며 전역하는 부대의 동원 직위로 적용하면 채용 즉시 임무수행이 가능할 것으로 판단된다. 병장 전역자는 하사 직위로, 간부 전역자는 해당 계급 또는 한 단계 하향 계급의 직위로 채용하고 장기 비상근 예비군도 독신숙소를 지원하며 5년 복무 후 희망 때 AGR로 전환되는 등의 제도 간의 연계성을 보장하면 직업으로서의 가치도 있을 것으로 생각된다.

4. 임시복무 예비군 제도 발전(가칭 ‘시민군’)

러시아-우크라이나 전쟁에서 우크라이나 시민들은 자원해서 훈련을 수행하며 전쟁에 참여하기를 원했다. 남녀노소를 불문하고 나무총으로 훈련하며 저항 의지를 앞세웠다. 부자들은 자비로 개인장비를 구매하여 SNS에 인증하는 등 전쟁 의지를 불태웠다. 미국의 ADOS 제도는 군에서 필요한 시기에 예비군을 운영할 수 있도록 사전 예산확보와 예비군 대상자를 목록화하여 관리한다. 전역 간부 중에서 선발하며 개인 희망에 따라 연 1일 교육훈련을 하며 사격, 구급법, 정신전력 등 과목으로 교육한다. 러시아-우크라이나 전쟁 시 우크라이나 시민군이 보여줬던 저항 의지가 국가 총력전 수행에 미친 영향을 교훈 삼아 전 국민에 대한 안보관 확립과 전시 최후의 전력으로서의 역량을 강화해야 할 것이다.

5. 모병 전문가 제도 도입

앞에서 제안한 내용은 징병제 제도 하에 예비군 모병을 통해 채용하여 예비전력 전문가를 양성하는 방안이다. 징병 위주의 우리 군의 인력보충체계를 미래 모병제 또는 징병제와 모병제의 혼합 체계로 전환하기 위해서는 모병 전문가 제도의 도입이 필요하다. 미국은 1970년대부터 모병제를 도입하여 각 군 모병사령부를 중심으로 모병 활동이 이루어지고 있다. 입대자들이 입대를 결심하기까지 가장 결정적인 역할을 한 것은 모병관과 면담이라고 한다. 미군에서는 현역에 대한 모병은 현역

모병관(Recruiter)이 담당하고 예비군에 대한 모병은 AGR가 활동하고 있다. 우리 군도 징병을 전담하는 병무청에 모병 기능을 추가하는 방안과 각 군에 모병 부대(가칭 ‘모병사령부’)를 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다. 모병사령부(기관)는 현역 또는 예비군에 대한 모든 모병 정책을 통합하여 컨트롤 타워 역할을 수행하는 부대이다. 20년 이상 장기 복무 후 전역 간부들을 대상으로 한 상근 예비군 개념의 모병관이 현역 간부, 상근 예비군, 비상근 예비군 복무자에 대한 모병 활동을 하는 것이다. 더불어 모병관은 모병 정책을 연구하고 발전시키는 임무를 부여하여 미래 모병 획득을 예측하는 것이다.

6. 관·군·학·연 예비전력 연구소 및 혁신 협의체 구성

국가 총력방위체제하에 예비전력 정예화 혁신은 국방부의 자원과 노력으로 충분하지 않다. 각 정부부처의 자원을 통합적으로 운용하여 예비전력을 정예화할 방안을 찾고 노력을 집중할 시기이다. 러시아-우크라이나 전쟁에서 국가 총력전으로 전쟁을 수행하기 위해 예비전력을 동원하였지만 준비되지 않은 상태의 예비전력은 효과를 발휘하지 못하였다. 소 잃고 외양간 고치는 격의 예비전력 정예화 준비가 아닌 지금부터 준비해야 한다.

정부 부처 예비전력 업무담당자와 국방 예비전력 업무담당자가 함께 직무교육, 의제 발굴, 합동 세미나를 할 수 있는 기회를 가지는 것이 중요하다. 특히, 가장 대표적인 민간대학 연구소의 활동 사례로 2021년 4월에 개소한 상명대학교 국방예비전력연구소(소장 윤지원 국가안보학과 교수)가 있다. 상명대 국방예비전력연구소는 선도적으로 민간 여교수가 개소한 최초의 예비전력관련 연구소로써 예비전력 관련 과목 개설과 관·군·학·연 연계한 MOU 체결, 여타 기관들과 교류 협력 및 인재 양성, 연구 수행, 학술 세미나 등 활발한 활동을 수행 중이다. 예를 들면, 국방예비전력연구소는 예비전력 전문가 및 연구자 초청 특강 실시⁴⁵⁾ 및 소규모 전문가 포럼 개최를 포함해서 학술세미나를 개최했다.⁴⁶⁾ 2021년 11월 24일에는 국방예비전력연

45) 2021년 11월 말 상명대 국방예비전력연구소(소장 윤지원 국가안보학과 교수)는 국가안보학과 대학원 과정에서 구원근 교수(전 동원예비전력사령관)를 초청해서 예비전력정예화 방안에 대해 특강을 실시했다.

46) 2021년 11월 25일 상명대 국방예비전력연구소와 국방대 예비전력센터(‘18. 8월 발족 장태동 센터장) 간 세미나 “국민들이 바라는 예비전력 정예화 像”이라는 주제로 서욱 전 국방부장관님과 김병주 더불어민주당 국회의원의 축사 등 의미 있는 관·군·학·연 세미나를 개최해서 주

구소 주관으로 수도방위사령부와 상명대학교 간 상호교류협력을 위해서 MOU를 체결했고, 이를 기념하기 위해서 올해 6월 초 양 기관은 “미래 예비전력 정예화 혁신”이라는 주제로 공동학술 세미나를 개최했다.⁴⁷⁾

이러한 사례를 기반으로 여타 대학 군사학과 및 일반 대학에서 학사 및 대학원 과정에서 예비전력 관련 과목을 편성하고, 민간대학 예비전력 연구소를 활성화하여 연구용역 과제를 부여 민간차원에서 예비전력 정예화 소요를 창출하는 방법도 있다. 이러한 차원에서 관·군·학·연 예비전력 혁신 협의체 구성하여 예비전력 정예화를 위한 공감대 형성과 공동의 노력이 필요하다. 국가 총력방위태세는 군과 국방부의 노력만으로 되지 않는다는 것을 명심했으면 한다.

V. 결론

첨단과학기술의 발전과 미래 국방환경의 변화는 국방 전력의 혁신뿐만 아니라 현역 국방병력의 축소와 더불어 예비전력도 축소될 것이다. 변하지 않는 변수는 인구 절감과 고령화이다. 앞으로 발전시킬 국방혁신 4.0은 개혁을 넘어서 개혁 이상의 혁명을 요구하고 있다. 국방비전 2050은 2차 인구 절감 이후의 미래 국방의 모습을 그리고 있지만 예상되는 국방병력의 현역과 예비군의 규모를 상정 못 하고 있다. 미래 예비전력은 양적인 문제가 아니라 질적인 문제로 접근해야 한다. 작은 규모의 예산으로 다수의 예비전력을 유지하기보다 작지만 강력한 예비전력을 보유해야 한다. 유사시 국가 총력전 개념으로 전쟁을 수행할 시 낮은 전투력 지수 부대를 다수 보유하여 전투력 손실로 전투력 복원에 집중하기보다 전투력 손실이 적은 부대를 적절히 보유하여 전쟁에만 집중하는 것이 전쟁의 효율성을 가져올 것이다.

목을 받았다.

47) 2021년 11월 24일 상명대학교(홍성태 총장)와 수도방위사령부(김도균 사령관)는 “예비전력 정예화를 위한 의미 있는 협약식(MOU)”를 체결했다. 학군 간 MOU를 통해 국방 예비전력 관련 분야 학술연구, 정보교환, 공동학술연구와 공동 관심사에 대한 의견교환, 동원 및 국방예비전력 세미나 공동 주관과 정보자료 교환 등을 협력하고 교류하기로 했다. 이에 내실 있고 실질적인 협약을 추진하고 발전하기 위해서 양 기관은 지속적으로 교류를 해왔으며, 2022년 6월 8일 상명대학교 교정에서 군 관련 기관과 국내외 전문가들을 초청해서 학술 세미나를 개최했다. 향후 상명대 국방예비전력연구소는 수방사와 공동연구 및 학술세미나 개최를 포함해 국방 예비전력 업무 직무교육 실시 등을 계획 중이다.

총체전력 유지 차원에서 예비군을 현역과 같은 신분으로 대우하는 법적·제도적 보완이 우선적 선행되어야 한다. 민간인의 신분으로 입영부대에서 소집 때 현역에 준한 대우를 하다가 총동원령 선포 때에 현역으로 전환되는 신분으로는 예비전력 예산편성과 상근예비군 운용에 제한사항이 많다.

장기 비상근 예비군 제도는 투잡 개념으로 운용될 수 있도록 운용의 영속성과 직업성을 보장하는 대책을 마련해야 한다. 더불어 미국의 AGR 제도와 같은 상근예비군 제도를 마련하고, 예비군으로 현역처럼 상근으로 근무하는 요원이 필요하다. 현역부대에 군무원이 계속 증가하고 있다. 군무원들은 현역과 달리 공무원으로서 총기 휴대가 제한되고 전투복이 주어지지 않는다. 현역부대는 총기를 휴대하고 함께 전투를 할 수 있는 전우를 원하고 있다. 미군의 상근예비군은 신분은 예비군이지만 현역과 같이 총기를 휴대하고 전투복을 착용하며 근무한다. 직업의 영속성을 가지기 때문에 전문성은 해가 갈수록 증가한다. 우리 예비전력도 미국의 상근예비군과 같은 제도를 도입하여 전문성을 높일 필요가 있다.

동원사단 및 동원지원단과 같은 동원위주 편성부대에는 장비 및 물자관리를 위한 인력이 부족하다. 그렇다고 일반 민간인을 고용하여 해결할 수 있는 것이 아니다. 어려운 일은 아니지만, 군의 특성을 알고 있는 예비군이 수행할 수 있는 임무로 장기간의 교육훈련 없이 지원할 수 있는 예비군 리스트만 관리하다가 일용직 개념으로 필요시 운용할 수 있는 제도 마련도 필요하다. 미국의 ADOS 프로그램을 벤치마킹하여 평소 예산을 확보하여 고용할 수 있는 여건을 마련하고, 운용부대는 장비 및 물자관리를 위해 필요시 요청해서 사용할 수 있는 제도이다. 더불어 예비군 모집 제도의 효율적 운용과 미래 모병제 또는 징·모 혼합제의 정착률을 위해 미국의 모병사령부와 모병관 제도처럼 우리도 모병 전문가를 양성하는 제도 도입이 필요하다. 또한, 국가 총력방위 차원에서 관·군·학·연 예비전력 혁신 협의체를 구성하여 국가의 제 국력요소가 통합적으로 운용해야 한다.

예비전력 정예화를 위한 전문가 양성은 편성된 예비군을 교육훈련을 통해 달성되는 것이 아니라 법적 기반 마련, 정책대안 수립, 예산편성 등이 요구된다. 무엇보다도 법을 입안하는 국회로부터 국방 관계자, 실수요자인 야전부대까지 공감대가 형성되어야 한다. 이젠 예비전력 정예화는 양적 접근이 아닌 유사시 전투력 발휘와 효율성을 염두에 둔 질적 접근이 절실하다.

참고 자료

- 김태산, “독일 예비군의 변천과정과 그 시사점,” 『국방연구』 제63권 제2호(2020).
- 강용구(a), “미래 한국사회 예비군 자원감소에 대비한 예비전력정책 추진방향,” 『2021년 學·軍·研 예비전력 발전세미나』 (2021).
- 강용구(b), “예비군 자원감소에 대비한 한국 예비전력정책에 대한 연구,” 『한국군사학논총』 제10집 제2권(2021).
- 김관수, “미래戰 양상을 대비한 예비전력 혁신방안,” 『합동포럼』 제90호(2021).
- 두진호, “우크라이나 전쟁에 대한 평가와 함의,” 2022년 3월 25일 국방대학교 제3회 RINSA 포럼 발표자료.
- 대한민국 국방부, 『2021-2025 국방중기계획』 (서울: 국방부, 2020).
- 대한민국 국방부, 『국방비전 2050』 (2022).
- 대한민국 육군, 『동원 및 예비군 업무』 운용교범 4-10(대전: 국방출판지원단)(2021).
- 민병후, “비상근 예비군제도 확대 추진전략,” 『21년 국회 정책토론회』 (2021).
- 배일수, “180일 장기 비상근 예비군 제도 시행,” 『동원&예비군』 6월호 (2022).
- 이용·채광원, 『미래 육군 병력동원 적정 소요 연구』 (대전: 육군미래혁신연구센터)(2020).
- 오민, “미국의 모병 및 예비군 제도 소개,” 『국회도서관』 2022-2호(2022).
- 육군교육사령부, “미래 작전환경 분석서,” (2022).
- 윤지원(a), “상비군 감축 시대 예비전력 운용과 구축 방안,” 『세계지역연구논총』 제39권 제3호 (2021).
- 윤지원(b), “국민이 바라는 예비전력 정예화와 추진 동력 확보,” 『군사저널』 제177호 (2022).
- 윤지원·배일수, “인간안보가 국가안보에 미치는 영향과 함의에 대한 고찰,” 『전략연구』 제28권 제2호 (2021).
- 정철우, “독일 예비군 개혁과 시사점,” 『국방논단』 1804호 (2020).
- 최환철, “우리의 당면 안보상황은 ‘예비전력 정예화’를 절실히 요구하고 있다,” 『동원 예비군』 제600호 (2021).
- Nelson, Matt(a), “Understanding the United States Army Reserve,” 『Briefing Slide』 (2022)
- Nelson, Matt(b), “Understanding and Comparing the US Army Reserve,” 2020년 11월 5일 국방대학교 안보문제연구소 주최 學·軍·研 예비전력 발전세미나 발표논문.
- <https://m.sedaily.com/NewsView/262A2L1HJ3>(검색일: 2022. 5. 1).

| 저자소개 |

윤지원 | 상명대학교 국가안보학과 교수



현재 상명대학교 국가안보학과 교수로서 후학 양성과 민간 대학 최초 국방예비전력연구소(2021년 4월)를 개소하여 선진 예비전력 육성 및 관련 연구에 매진하고 있다. 이화여대에서 정치외교 학사, 영국 애버딘(Aberdeen)대학에서 국제관계학 석사와 글라스고(Glasgow)대학에서 정치학 박사를 취득했으며, 평택대학교 피어선칼리지 외교안보전공 교수를 역임했다(2005.3-2019.2). 국방홍보원의 국방TV 프로그램 “국방포커스” 진행자(MC), 국무총리실 정부업무평가위원회 위원, 국방부·통일부·안행부·육군·해군·공군 등 정책자문위원과 한국세계지역학회 회장(2019년) 역임 등 주요 학회에서도 활발하게 활동 중이다. 주요 저서로 『윤지원교수의 ‘101’가지 평화와 안보 노트』, 『글로벌 시대 한국과 국제협력 *대한민국 학술원 우수 학술도서』, 『영화로 이해하는 한국과 국제정치 *국방부 우수 안보도서』, 『하늘 속이기, 세계패권을 위한 공산주의 중국내부의 움직임, 역사』 등 다수의 저서·역서·학술 논문이 있음.

| 저자소개 |

배일수 | 상명대학교 국방예비전력연구소 연구위원



현재 육군 대령으로 육군 동원전력사 여단장으로 근무 중이고 국방예비전력연구소 연구위원으로 예비전력 정예화 연구에 매진하고 있다. 육군사관학교에서 문학사, 대전대에서 군사학 박사, 상명대학교에서 국가안보학 박사를 취득했다. 동원전력사 여단장, 2작전사 감찰참모, 합참 통합방위작전 담당 등을 역임하였으며, 『군사저널』 연재, 『동원 & 예비군』 기고, 국방TV 모니터 요원, KIMA 예비역 연구위원 등으로 활동 중이다. 특히 60사단 여단장을 하면서 2022년부터 시행되는 장기 비상근 예비군 운용시범을 수행하고 있다. 주요 학술 논문으로 “인간안보가 국가안보에 미치는 영향과 함의에 대한 고찰”, “4차 산업혁명과 한국군 해외파병 패러다임 전환”, “A Study on Response to Cyber Threats using Artificial Intelligence” 등이 있음.

실전적 예비군 훈련체계 발전방안 : 과학화 예비군훈련을 중심으로

강 용 구(국방대학교 예비전력연구센터 책임연구원)

- I. 서 론
- II. 예비군 교육훈련체계와 현실태 평가
- III. 과학화 예비군훈련 추진 경과 및 성과
- IV. 메타버스(Metaverse) 중심의 과학화 예비군
훈련 발전방안
- V. 결 론

1. 서론

지난 2월 24일 러시아가 우크라이나를 전격적으로 침공하면서 시작된 우크라이나-러시아 간 전쟁이 3개월을 지나고 있다. 우크라이나의 군사력은 세계 22위 수준이나, 세계 2위의 강군인 러시아에는 비할 바가 못 된다. 이런 근거로 국제사회는 러시아가 단기간 내에 승리할 것으로 전망했으나 이제는 장기·소모전 양상을 띠고 있다. 언론과 각종 SNS를 통해 전쟁의 소식들이 실시간으로 전해지고 있다. 젤렌스키(Volodymyr Oleksandrovych Zelensky) 대통령과 각료 등 정치 지도자들이 보여주는 결연한 의지와 군인 및 국민과의 소통, 러시아 기계화부대의 전진을 온몸으로 막아선 시민, 키이우(Kyiv)로 향하는 도로상에 멈춰서 버린 64km에 달하는 러시아군 행렬, 파괴된 러시아군 전차와 장갑차 등이 대표적이다. 그중에서 나무로 만든 소총 형태의 교보재로 군사훈련에 임하는 우크라이나 예비군과 시민지원군(또는 지원예비군)의 모습은 우리에게 여러 가지를 생각하게 한다.

예상외로 우크라이나가 선전하고 있는 이유는 다각도에서 분석이 가능하지만 예비전력(豫備戰力)의 관점에서 보면 우크라이나는 정규군뿐만 아니라 예비군 정예화에도 관심을 기울였다는 점을 들 수 있다. 2014년 돈바스 전쟁 이후 우크라이나 예비군은 미군과 나토군 등이 포함된 15개국으로 구성된 다국적군과 주기적으로 연합훈련(JMTG-U)에 참가하였다. 또한, 돈바스 전쟁 참전 경험자들로 구성된 교관단으로부터 러시아군의 대대전술단(Battalion Tactical Group)¹⁾에 대응할 수 있는 전투 기술을 교육받았다. 특히 키이우 지역 예비군의 경우 민간 IT 전문가들로부터 드론으로 전장을 가시화하고 화력을 유도하는 방법을 교육받는 모습과 시가전을 수행하는 장면은 우리에게 시사하는 바가 크다.

우리나라도 그동안 국방개혁을 추진해 왔는데 예비전력 정예화도 주요 과제 중 하나이다. 국방개혁에 관한 법률 27조는 “국가는 예비군 조직을 정비하고 예비군 훈련체계를 개선하며, 무기와 장비·물자를 현대화하여 상비병력을 대체할 수 있는 정예화된 예비전력으로 발전시켜야 한다.”²⁾라고 명시하여 예비전력 정예화를 위해 무장의 현대화 못지않게 교육훈련의 중요성을 강조하고 있다. 우크라이나-러시

1) 2014년 돈바스 전쟁에서 러시아군은 이미 대대 규모의 전투단이 대대전술단(Battalion Tactical Group)을 운용하였다. 대대전술단에는 기계화보병중대, 자주포병중대, 전자전중대 등과 드론, UAV, 로봇 등의 무인체계가 편성되어 러시아군은 작지만 강한 지상전투체계를 편성할 수 있었다.

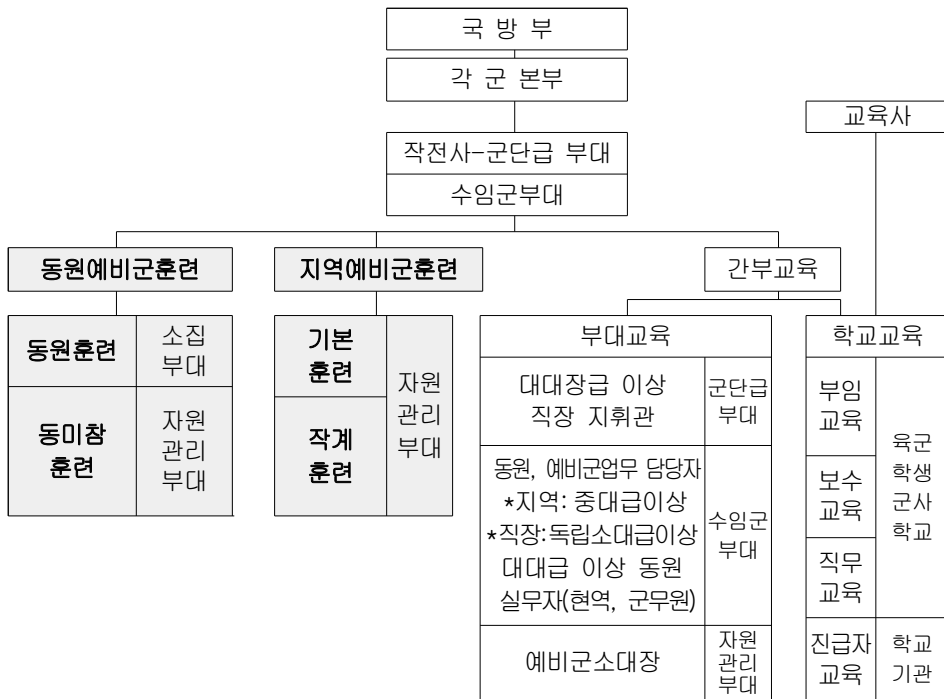
2) 『국방개혁에 관한 법률』, 법률 제14609호(2017. 3. 21).

아 전쟁을 통해 국내·외적으로 예비전력에 관한 관심이 높아지고 있는 만큼, 본 연구에서는 우리나라 예비군 훈련체계 발전방안을 과학화 훈련을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 예비군 교육훈련체계와 현실태 평가

1. 예비군 교육훈련체계

예비군 교육훈련은 현역복무를 마친 이후 8년차까지 예비군으로 편성된 인원을 대상으로 예비군법과 병역법에 따라 연 20~30일 이내 기간을 실시하도록 되어 있으며, 예비군 교육훈련체계는 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 예비군 교육훈련체계³⁾

3) 『예비군 교육훈련 훈령』, 국방부 훈령 제2496호(2020. 12. 31), 별표 1.

예비군 창설 당시에는 신분 구분 없이 보병훈련을 하였고, 1972년 군으로 예비군 훈련관리 책임이 이관된 후 1975년부터는 신분별 훈련체계가 정립되는 등 훈련발전이 가속화되었다. 1980년 이후에는 훈련방법과 훈련장 여건, 참석자 편의 제공 등 제 분야에 걸쳐 훈련관리가 질적으로 향상되었다. 특히, 1999년 이후에는 전투임무 위주로 훈련과제를 선정하고 전 인원 실습위주로 훈련하는 체계가 정착되었다. 본격적인 국방개혁 추진을 계기로 예비군훈련은 획기적인 전환점을 맞았다. 2005년도부터는 서바이벌 장비를 활용한 훈련방법의 변화를 모색하였으며 2009년 측정식합격제 훈련을 적용하였고, 2014년부터는 과학화 예비군훈련장을 설치하여 훈련하고 있으며 지속해서 확대하고 있다. 2020~2021년에는 코로나19 확산으로 소집훈련 대신 희망자를 대상으로 원격교육을 하였다.

<표 1> 예비군 훈련시간 변천

| 구 분 | 동원훈련 | 동미참훈련 | 향방기본훈련 | 향방작계훈련 |
|-----------|-----------|--------------------|--------|--------|
| 1956~1965 | 105일(3회) | 예비사단 훈련(예비군 창설 이전) | | |
| 1967~1968 | 15일(1회) | | | |
| 1968~1982 | 연간 60~80H | | | |
| 1983~1986 | 4박 5일 | 8일 | 24H | 32H |
| 1987~1991 | 4박 5일 | 6일 | 16H | 18H |
| 1992~1993 | 3박 4일 | 5일 | 16H | 18H |
| 1994~1998 | 2박 3일 | 3일 | 8H | 12H |
| 1999~2003 | 3박 4일 | 4일 | 8H | 12H |
| 2004~현재 | 2박 3일 | 4일 | 8H | 12H |

출처: 국방부, 『예비군 50년사』(서울: 국방부, 2018) 참조 정리.

예비군 훈련시간은 <표 1>에서 알 수 있듯이 안보 및 사회환경의 변화와 정무적 판단 등에 따라 지속적으로 감소하여 현재는 최저 수준을 유지하고 있다. 6.25 전쟁 이후 군사적 능력배양과 강화를 목적으로 1956년에 동원지정자를 대상으로 동원훈련을 최초 3회 105일(1회 35일)로 설정하여 실시하다가 제도변경을 통해 1967년 15일로 단축하여 시행하였다. 1994년도는 연천 예비군훈련 간 폭발사고 후속 조치로 훈련대상을 축소하고 기간을 단축하였으며, 훈련대상도 복무연령제(33세)에서 복무기간제로 전환된 후 8년에서 6년으로 축소되었다.

2. 대상별·유형별 예비군훈련

예비군훈련은 ‘국방개혁 기본계획 2014~2030’에 따라 2017년도에 소집점검훈련이 폐지되어 현재는 <표 2>와 같이 작계상 임무와 1차 훈련 참석 여부를 동시에 고려하여 4개 유형으로 정립되었다. 훈련유형은 ①전역 1~4년차 동원 지정자 동원 훈련, ②1~4년차 동원 미지정자, 동원훈련 불참자 동미참훈련, 전역 5~6년차 동원 미지정자를 대상으로 하는 ③기본훈련, ④작계훈련으로 구분된다. 병 전역자는 1~4년차를 동원예비군, 5~8년차를 지역예비군으로 편성한다. 간부는 1~6년차를 동원예비군으로, 7~8년차를 지역예비군으로 편성하고 있다. 현재 예비군훈련은 동원 즉시 전투력 발휘 능력 구비 측면에서 훈련시간, 내용, 방법 등 여러 문제가 있으며, 훈련유형은 여전히 복잡하고 훈련대상별 전시 임무를 고려한 훈련목표와 내용, 방법의 차별화가 미흡한 실정이다.

<표 2> 예비군훈련 대상과 시간

| 구 분 | | | 계 | 동원예비군 | | 지역예비군 | | 예비(H) |
|--------|-------|-------|----------|---------------------------|--------|----------------|--------------|-------|
| | | | | 동원 훈련 | 동미참 훈련 | 기본 훈련 | 작계 훈련 | |
| 신규 전역자 | | | (훈련 미실시) | | | | | 160 |
| 병 | 1~4년차 | 동원지정 | 2박3일 | | | | 132 | |
| | | 동원미지정 | | 4일 (32H) 또는 2박3일 | | | 128 (132) | |
| | 5~6년차 | 동원미지정 | | | 8H | 12H (6Hx2회) | 140 | |
| | 7~8년차 | | 미이수 훈련 | | | | | 160 |
| 간부 | 1~6년차 | 동원지정 | 2박3일 | | | | 132 | |
| | | 동원미지정 | | 2박3일 | | | 132 | |
| | 7~8년차 | | 미이수 훈련 | | | | | 160 |

출처: 『예비군 교육훈련 훈령』, 국방부 훈령 제2496호(2020. 12. 31), 제8조.

가. 동원예비군훈련

동원훈련은 전시 완편 건제유지 하 2박 3일 입영훈련으로 실시한다. 소집부대별로 임무와 여건을 고려해 증·창설절차훈련, 안보교육, 개인화기 사격, 직책수행훈련, 전술 및 작계시행훈련 등을 과제로 편성해 자율참여형으로 진행한다. 현행 동원훈련의 문제점을 살펴보면 첫째, 훈련시간의 적정성 문제다. 동원예비군은 증·창설 및 손실보충 요원으로서 현역에 준하는 수준의 훈련이 필요하나, 훈련시간이 절대적으로 부족하다. 한국군의 동원훈련 시간과 세계 주요국가의 현역 복무기간 대비 예비군훈련 기간을 비교해 보면 <표 3>과 같다. 한국군은 1년에 2박 3일(28H) 동원훈련을 하고 있어 외국의 6.4~10%에 불과하다. 즉 미국, 독일, 이스라엘, 북한 등은 연간 30일 이상 훈련하는데 비해 우리는 비교할 수 없을 정도로 짧은 시간을 훈련하고 있다. 1년에 한 번 2박 3일 훈련으로 전시 동원예비군의 임무가 정상적으로 이루어지기는 거의 불가능한 것으로 평가된다. 훈련 기간과 훈련성차가 반드시 비례한다고 볼 수는 없으나 실전에 가까운 훈련을 하기에는 매우 짧은 시간이기 때문에 훈련을 위한 훈련, 했다 치고 식의 훈련이 될 수밖에 없는 실정이다.

<표 3> 주요국가의 현역 복무기간 대비 예비군 훈련기간 비교

| 구분 | 현역 복무기간 | 예비군 편성기간 | 동원훈련기간 | 비고 |
|------|--------------------|--------------------|-------------|-----|
| 미국 | 2년 | 4년(긴급 2, 대기 2) | 동원훈련 14일 | 모병제 |
| | 6개월 | 5.5년(긴급 3.5, 대기 2) | 소집훈련 월 16H | |
| 독일 | 23개월 | 3년(추후 연장계약 가능) | 연 최대 30일 | 모병제 |
| 중국 | 현역복무 경험이 없는 기간민병 | 18~35세 | 연 30~40일 | 모병제 |
| | 2년 | | 별도규정(미공개) | |
| 러시아 | 12개월 | 3년(추후 연장계약 가능) | 연 최대 2개월 | 징병제 |
| 싱가포르 | 2년 | 10년 | 연 최대 40일 | 징병제 |
| 이스라엘 | 남자: 32개월 여자: 2년 | 21~39세(제1예비역) | 연 55일(440H) | 징병제 |
| 한국 | 18개월 | 8년 | 연 3일(28H) | 징병제 |
| 북한 | 10년 | 33년 | 연 40일(320H) | 징병제 |

출처: 국방부, 『2017년 외국의 예비군 및 동원제도』(서울: 국방부, 2018) 참조 정리.

현재 동원훈련 시간은 현상유지 수준은 될지언정 정예 전투원 육성에는 절대 부족하며 지나치게 짧은 훈련시간은 예비군훈련의 가장 큰 문제점이다. 전시 기본적인 수준의 전투력 발휘를 위해서라도 훈련시간의 확대는 필수적이다. 또한, 예비군 훈련은 시간이수제를 적용함으로써 어디서, 어떤 훈련을 받든지 훈련시간만 충족시키면 되기 때문에 예비군훈련 성과 달성과 전투력 향상은 기대하기 어렵다.⁴⁾

둘째, 대부분 부대가 훈련시간과 공간 제한 등의 사유로 실질적인 증·창설훈련을 못하고 있다. 작계시행훈련은 작계지역 또는 이와 유사한 지역에서 준비태세부터 부대이동, 진지점령 및 전투준비, 전술 상황조치훈련을 하도록 하고 있으나 전방군단 포병부대 등 일부 부대를 제외하고 대부분 부대가 표준동원훈련장에서 훈련하고 있어 상급제대에서 요구하는 훈련지침을 충족하기에는 미흡하다.

셋째, 동원훈련에 불참한 인원들에 대한 동미참훈련제도 시행은 건제유지 완편 개념 하 동원훈련을 제한하는 요인이라 할 수 있다. 동원훈련은 2박 3일간 소집부대 입영훈련을 하지만, 동미참훈련은 4일간 자가에서 출·퇴근을 하는 관계로 동미참훈련을 선호하는 경향이 크다는 점이다. 동원훈련 소집 시 위와 같은 이유로 훈련을 연기하는 자원이 과다하여 완편 상태로 훈련이 되지 않고 있다.

나. 지역예비군훈련

지역예비군훈련은 기본훈련과 작계훈련으로 구분해 연간 20시간 훈련한다. 기본훈련은 개인기본전투전술 구비에 중점을 두고 예비군 5~6년차를 대상으로 안보교육과 개인화기 사격, 기타 과제를 훈련한다. 훈련과제 선정과 훈련방법이 수입군부대장에게 위임되어 부대 특성에 부합된 훈련을 발전시키는 긍정적 측면이 있으나 지휘관과 교관(예비군지휘관)의 능력과 의지에 따라 훈련수준이 차이 날 우려가 있다. 그리고 군사적 임무와 더불어 비군사적 임무의 중요성이 확산되는 추세에 따라 국가사회재난 등에 대비한 훈련과제 반영도 필요하다.

다음으로 작계훈련은 지역단위 통합방위작전 수행능력 제고에 중점을 두고 수입군부대장 책임하 연 2회 각 6시간씩 작계지역에서 훈련한다. 작계훈련의 문제점으로는 예비군 지휘관의 현장통제가 쉽지 않은 현실적인 문제로 인해 대항군을 운용하지 않거나 형식적인 운용, 상황조치 미흡 등 훈련성과 달성이 제한되는 경우가 많다. 또한, 작계훈련 간 행정적 부분에 소요되는 시간이 많아 실제 상황조치훈련은

4) 강용구, “한국군 예비전력의 정예화 추진평가와 미래지향적 정책방향: 국방개혁 2.0 예비전력정책을 중심으로”, 『한국동북아논총』 제24집 제3호(2019), p.43.

2시간 정도에 불과하다. 이외에도 읍·면·동 단위 편성에서의 작계훈련과 향후 시·군·구 단위 편성에서의 작계훈련 방법에 대한 보완도 필요하다.

3. 예비군 훈련목표 설정

예비전력 정예화에 명시된 상비군 수준의 전투 능력 구비는 예비군 훈련목표 설정과 매우 밀접하다. 상비전력 수준이라 함은 현역과 유사한 전투수행 능력을 갖춘 예비군을 뜻한다. 그런데 예비군 훈련목표는 계량적인 기준이 명확하지 않은 문제가 있다. 예비전력 발전을 위한 다양한 정책들이 연구되고 시행되어 많은 성과가 있었지만, 예비군 훈련목표에 대한 정량적인 평가는 이루어지지 않았기 때문이다.

상비전력 수준이라는 목표 부여로 부대별로 상이하게 훈련목표를 설정해 훈련함으로써 수준과 목표달성에 차이가 있다. 현역은 전시 부대임무 수행과 개인 훈련수준을 연계하여 훈련합격 수준이 명시되어 있지만, 예비군은 안보교육과 개인화기사격 이외 과목은 수임군부대장이 자체적으로 결정하여 훈련하고 있어 통일된 합격 수준, 즉 목표가 미설정되어 있고 부대별로 부대장 판단하에 시행하고 있다.

또한, 예비군훈련대 창설에 따라 예비군 훈련목표를 명확하게 통일할 필요가 있다. 여단 단위로 통합해 예비군훈련대장 책임하 훈련함에 따라 예비군훈련대별로 훈련목표가 다르고 훈련수준에서 차이가 발생하는 것은 당연하다. 부대별 훈련수준이 다른 문제의 해결은 표준화된 훈련목표와 지침을 구체화하는 것으로써 현역의 합격 기준과 같이 예비군에 대해서도 훈련목표와 합격 기준을 통일할 필요가 있다. 즉 동원예비군과 지역예비군의 임무에 따라 훈련목표를 설정하고 계량화할 필요가 있으며, 이를 기준으로 훈련체계를 정립해 나가야 할 것이다.

4. 소결론

지금까지 우리 군은 예비군 교육훈련제도를 발전시켜 왔지만 현재 예비전력은 군사력으로서 미래 전장을 지배할 수준에 부응하지 못하고 있으며, 예비군훈련은 전쟁 수행을 위한 실전적인 훈련이기보다 병역의무 이수에 불과하다. 또한, 예비군 훈련 관련 체계는 예비군훈련 책임을 훈련성과 달성이 가능한 부대보다 훈련통제가 용이한 부대에 위임하는 등의 문제가 있어 개선이 필요하다. 최근 우크라이나-

러시아 전쟁을 통해서도 알 수 있듯이 4차 산업혁명 과학기술을 반영한 무기체계 발달과 도심지역 위주의 전투 수행 등 작전환경 변화는 상비군뿐만 아니라 예비군 교육훈련 방식과 전투력 수준, 동원준비태세 유지 등 전반적으로 예비전력 혁신의 필요성을 제기하고 있다.

III. 과학화 예비군훈련 추진 경과 및 성과⁵⁾

1. 과학화 예비군훈련장 설치 배경 및 훈련내용

군 구조 개편으로 지역방위사단 보병대대 수가 줄어들고 편제 인원이 감소되어 예비군대대가 작계상 임무 준비와 예비군훈련장 운영을 병행하기가 제한된다. 이에 따라 전국의 208개 대대급 예비군훈련장을 2024년까지 40개의 여단급 예비군훈련장으로 통합하여 각 예비군훈련대가 과학화된 시설·장비, 전문 교관을 운영해 지역 내 예비군훈련을 전담하고 있다. 예비군훈련대는 '13년 9월부터 56사단 금곡 예비군훈련대에서 시험운영을 시작으로 현재까지 12개가 설치되어 운용 중이다.

예비군훈련대 설치를 통한 과학화 예비군훈련은 진화하는 4차 산업혁명의 기술을 예비군훈련에 최적화하여 적용한 것으로써 시설 현대화와 첨단 정보통신기술 기반의 과학화된 장비를 활용해 예비군훈련을 하는 것이다. 예비군훈련대는 영상 모의사격장, 개인화기 실내사격장, 시가지전투훈련장과 스마트 예비군훈련 관리체계를 운영하고 있으며, 지역예비군 기본훈련과 동미참훈련, 학생 보류자 기본훈련과 각종 보충훈련을 전담하고 있다. 스마트 예비군훈련 관리체계는 기존에 담당자가 직접 작업하던 입소·퇴소 관리, 훈련평가 및 지원, 훈련통제 분야를 첨단 ICT 기술을 활용해 전산화함으로써 불필요한 행정을 감소시키고 훈련결과를 실시간 공유할 수 있는 시스템이다. 이러한 과학화 훈련시스템 구축으로 훈련 진행과 관리의 효율성이 증대되고, 소집부대에서 개인의 훈련결과를 적시적으로 활용할 수 있게 되었다.

5) 강용구, “예비군훈련대 운영 및 과학화 예비군훈련 발전 방향 고찰.” 『한국군사학논총』 제9집 제2권(2020)을 주로 참조함.



[그림 2] 스마트 예비군훈련 관리체계

과학화 훈련체계를 경험한 예비군은 훈련 진행과 성과에 만족도가 높은 것으로 나타났다. 첫째, 과학화된 훈련시설·장비를 활용한 실전적 훈련기반을 통해 측정식 합격제 훈련여건을 보장하고 평가의 객관성을 최대한 확보하고 있다. 훈련 참여도와 만족도가 92%로 높아졌고 개인화기 사격은 명중률이 20% 이상 향상되었다.⁶⁾

둘째, 예비군훈련을 전담하는 부대에 의한 훈련 진행으로 훈련의 질이 전반적으로 향상되었다. 훈련 후 흔히 발생하는 불만 민원은 줄어든 반면에 칭찬 민원은 늘어나고 있으며 현재까지 안전사고는 발생하지 않았다.

셋째, 훈련이 없는 기간에는 지역주민과 학생, 동호회, 경찰, 관공서 등에 훈련장을 개방하여 시민들의 휴식과 체육활동, 안보체험, 민방위대 훈련, 소방 및 방재훈련, 지역 경찰의 사격훈련과 전술훈련을 지원하여 민·관·군·경 안보교육의 장을 제공하고 군의 위상을 알리는 역할을 하고 있다.

이상적인 예비군훈련의 모습은 예비군의 훈련 참여도와 집중도, 만족도를 높이는 동시에 훈련성과를 객관적·가시적으로 보여줄 수 있어야 한다. 이런 관점에서 과학화 예비군훈련대는 최상의 훈련환경과 전문인력 운용, 훈련시간 단축, 예비군훈련에 대한 부정적인 인식 극복 등을 통해 성과 있는 훈련이 가능한 가장 현실적인 훈련시스템으로 자리매김하고 있다.

6) 국방부(2018), 앞의 책, p.631.

2. 영상모의사격훈련

영상모의사격훈련은 개인화기 사격절차 숙지와 분대 단위 상황조치 능력배양에 중점을 두고 있다. 영상에 나타난 표적에 사격하면 레이저빔이 발사되어 표적 명중 여부를 실시간에 확인할 수 있는 체계로 과학기술을 훈련에 접목한 대표적인 사례이다. 영상모의사격장은 10~20명이 동시 훈련이 가능하며 실탄사격에 대한 위험 부담을 해소하고 흥미를 유발토록 구성되어 있다. 내장된 전장 상황 영상을 활용해 실제 전장과 유사한 환경하에 훈련함으로써 부대별 전투 임무와 연계된 훈련이 가능하다.



[그림 3] 영상모의사격훈련

영상모의사격은 실탄사격이 동반하는 제한요소를 극복하고 훈련 동기유발과 사격술 향상을 가져온 것으로 분석된다. 그러나 ①일일 적정규모를 초과하는 입소 인원 편성으로 실제 훈련과 실습시간은 2~3분 이내로 진행되고 있어, 사전 연습이 부족할 뿐만 아니라 최대 31종의 다양한 상황조치 모델 중 1~2개 상황만 이용하고 있다. ②또한, 사격 장비가 유선 방식으로 구성되어 총구를 자유롭게 움직일 수 없기 때문에 엎드려 쏘 자세 외의 다양한 사격훈련이 제한되며, ③총기는 단발 사격만 가능하여 실제 전투상황을 고려할 때 개선이 요구된다. 그뿐만 아니라 상황조치 사격은 ④방어작전 상황으로 구성되어 부대이동, 공격작전 등 다양한 상황에서의 훈련이 제한되고 ⑤동일한 지역에서 적이 반복해서 출현함으로써 흥미가 감소되며, 적은 사격을 하지 않으므로 훈련하는 예비군은 전술적 행동을 고민하지 않고 사격만 반복하게 된다. 또한, ⑥예비군의 작전지역과 무관한 모의지형에서 훈련하는 경우가 많아 영상모의 사격장 활용성 향상과 실전적 측면에서 향상된 훈련 장비가 필요하다.

3. 실내 개인화기사격

군의 사격훈련장은 소음 발생과 안전위험, 재산권 등의 문제로 민원이 증가하는 추세이다. 그러나 과학화 예비군훈련장 실내사격장은 안전 확보와 민원 해결이 가능할 뿐만 아니라 훈련성과 달성이 가능하고 많은 인원이 동시 훈련할 수 있는 장점이 있다. 개인화기 사격훈련은 화기조작 숙달, 사격술 기초능력 배양에 중점을 두고 PRI(사격술예비훈련) 교장과 25m 사거리의 실내사격장에서 10~20개 사로를 구성해 훈련한다.



[그림 4] 개인화기 실내사격

실내사격장은 안전성을 우선 고려하여 사로별 방탄벽과 총기 고정틀, 표적 자동 이동 레일 등이 설치되어 있어 야외에 노출된 사격장과 비교해 안전성과 편의성이 획기적으로 높아졌다. 개인화기사격 합격률은 평균 86~88% 수준으로 야외 사격보다 높게 나타나고 있으며, 예비군 소속부대와 훈련결과 연동 시 개인별 사격결과를 제공해 저격수 임명의 근거가 되도록 하고 있다. 그러나 실내사격장의 표적 이동 레일은 종(縱)으로만 움직이게 설계되어 표적은 항상 사수의 정면을 향하고 있어 사수는 고정되어 있는 정면 표적에만 사격할 수밖에 없다. 이런 방식은 예비군훈련을 통해 개인화기 사격을 경험해 봤다는 기본적인 목적에 만족하는 형태라고 볼 수 있다. 1년에 한 번밖에 없는 개인화기 사격을 통해 실전과 같은 상황을 경험할 수 있도록 훈련체계 개선을 검토해야 한다. 또한, 야간사격 경험을 위한 훈련체계 보완도 필요한 것으로 여겨진다.

4. 시가지 교전훈련

시가지 교전훈련은 다양한 구조물을 활용하여 시가지 전투기술을 숙달하는 훈련으로써 분대단위 쌍방 교전으로 진행된다. 실탄을 사용하지 않고도 실제 전투를 치를 수 있으며 승패에 따라 합격·불합격 여부가 결정되기 때문에 훈련 동기유발은 물론 훈련성과를 기대할 수 있는 시스템이라 할 수 있다. 훈련은 시가지모형의 상황을 조성한 훈련장에서 MILES 교전 장비를 활용해 진행된다. 사격 시 개인화기에 장착된 레이저 발사 장치에서 레이저 빔이 발사된다. 발사된 레이저 빔은 상대의 방탄 헬멧과 전투 조끼에 부착된 감지 단자에서 피탄 여부가 식별되며, 피해 정도는 예비군의 팔에 부착된 통제기에 표시된다.



[그림 5] 시가지 교전훈련

10명 1개조 분대단위로 분대장 통제 하 자유 기동에 의한 쌍방 교전을 통해 승리한 분대가 합격으로 판정된다. 그러나 승패에 대한 집착으로 전술적 행동과 전투기술 응용이 미흡함에도 예비군의 적극적인 교전 행동 자체에 만족하는 경향이 있다. 또한, 시가지 교전기술 향상을 위해 예비군분대장 주도로 진행되는 워게임(War-game)은 가용시간이 평균 5분 정도에 불과해 개인별 전술행동을 숙지하거나 팀 전투의 공감대를 형성하기에는 부족하다. 시간 부족, 그리고 워게임에 대한 이해 부족과 예비군분대장의 수준에 따라 훈련성과 달성에 차이가 있으므로 교전에 투입하기에 앞서 교관과 조교의 적극적인 지도가 필요하다.

IV. 메타버스(Metaverse) 중심의 과학화 예비군훈련 발전방안

메타버스는 현실 세계를 의미하는 ‘유니버스’ (Universe)와 가상 또는 추상 등을 뜻하는 ‘메타’ (Meta)의 합성어로 3차원의 가상 세계를 의미한다. 메타버스에 대한 공식적인 논의는 2007년 미국기술연구단체인 미래학협회가 개최한 메타버스 로드맵 서밋에서 이루어졌다. 여기에서는 메타버스의 개념을 “가상적으로 확장된 물리적 현실과 물리적으로 영구화된 가상공간의 융합이며, 이용자가 그것을 경험할 때 현실 세계와 혼재되어 나타난다.” 라고 정의하였다.⁷⁾ 지금까지 3차원 가상공간에 국한되었던 개념에 현실 세계를 더해 메타버스의 범위를 더욱 확장시켰다고 평가된다. 이후 메타버스는 초고속·초연결·초저지연의 5G 상용화와 함께 가상현실(VR)·증강현실(AR)·혼합현실(MR) 등을 구현할 수 있는 기술이 발전하고 있다. 이러한 첨단 과학기술을 예비군훈련에 적용하여 과학화된 훈련환경과 훈련방법을 통해 성과 있는 실전적 훈련이 가능할 것으로 전망된다.

1. 메타버스 플랫폼 기반 과학화 예비군훈련 발전: XR, LVCG 적용

육군사관학교 신규용 교수 등에 따르면 메타버스 플랫폼 기반 과학화 훈련장은 지금까지의 VR·AR, MILES, LVC체계 등을 넘어서는 XR(Extended Reality, 확장현실) 기술을 적용하는 훈련방식으로, 4차 산업혁명 시대의 핵심적인 기술로 주목받고 있는 확장현실(XR)은 앞의 기술을 모두 망라하는 개념으로서 광범위하고 다양한 수준의 초실감형 기술과 서비스 체계를 말한다.⁸⁾ 확장현실(XR)은 국방, 의료, 제조, 게임 등 여러 분야에서 활용되고 있으며, 최근에는 초고속, 초저지연, 5G 기술의 상용화에 따라 활용범위가 확장되고 있다. 초실감 콘텐츠 제작기술을 기반으로 실제 작전환경과 유사한 가상환경 구축을 통해 사·공간 제약을 받지 않을 뿐만 아니라 사고 예방에도 기여할 수 있기 때문에 우리 군의 훈련체계에 도입될 경우 실전적인 훈련이 가능할 것으로 전망된다.

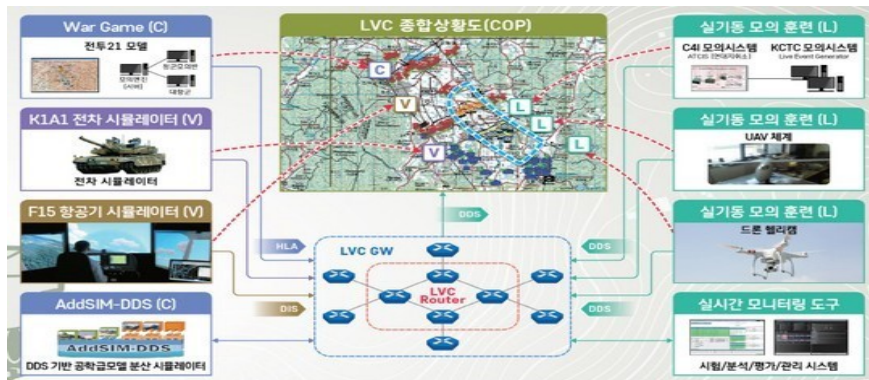
최근 육군사관학교를 중심으로 확장현실(XR) 지휘통제체계, 전투기술체계, 초실감 가상전장체계 등의 미래형 통합전투훈련플랫폼 구축에 관한 연구가 활발하다. 각 체계에서 개별전투원과 팀 단위 전투원들이 어떤 훈련을 하든 동일한 전장환경

7) 조선일보, “한국군에도 메타버스가 몰려온다,” 2021년 11월 15일.

8) 신규용·이세환, “확장현실(XR) 기반 초실감 대테러 교육훈련체계 구축 방안 연구”, 『융합보안논문지』 제20권 제5호(2020)

에서 협조된 훈련이 가능토록 체계를 통합하는 연구도 포함된다.⁹⁾ 특히, 지난 4월 28일 육사에 최첨단 증강(AR)·가상현실(VR) 기술을 적용한 ‘소부대 과학화 전술 훈련장’ 이 개소한 것은 의미하는 바가 크다. 전술훈련장은 우리 군 작전이 이뤄지는 다양한 작전환경을 묘사한 것이 특징이라 할 수 있다. 정밀사격훈련, 전술훈련, 지휘통제훈련 등이 상호 연동하며 실전적인 훈련을 보장한다. 즉 훈련장 여건, 기상, 민원, 시·공간 등의 조건에 구애받지 않고 훈련이 가능하다.

이러한 기술을 예비군 훈련체계에 접목한다면 사격훈련, 작계시행훈련, 전술훈련 등 많은 병력과 장비가 동시에 훈련하더라도 실전적 훈련이 가능할 것으로 예상된다. 특히 예비군 동원훈련 간 작계시행훈련이 여러 가지 제한요소 때문에 제대로 시행이 어려운 현실을 고려해 우선 1개 중대 규모라도 위의 기술을 적용해 훈련할 것을 제안한다. 향후 성과분석을 거쳐 훈련부대 수를 확대하거나 작계지역 또는 유사지역에서 훈련과 병행하는 방향으로 발전시켜 나가야 할 것이다.



[그림 6] LVCG 체계를 적용한 과학화 동원훈련

메타버스 플랫폼 기반의 과학화 예비군훈련 개념 발전과 병행하여 LVCG(합성전장모의훈련)¹⁰⁾ 체계를 적용한 과학화 동원훈련 방안도 검토할 필요가 있다. 이는 현재 육군에서 시행 중인 여단급 과학화전투훈련(KCTC) 체계와 훈련방식을 참고할 수 있다. LVCG 체계를 적용한 동원훈련은 동원사단, 동원보충대대 등 동원위주부대의 작계시행훈련(전술훈련)을 비롯하여 개인과 팀 단위 전투 기량을 숙달하고 동

9) 최형진 외, “디지털 트윈 및 확장현실 기반 미래형 통합전투훈련플랫폼 구축 방안 연구”, 『디지털콘텐츠학회논문지』 Vol.22. No.4(2021).

10) LVCG 체계란 Live(실제지형 훈련상황), Virtual(모의장비훈련), Constructive(컴퓨터 모의 기법을 활용한 전투지휘훈련), Game(게임 기반)을 연동하는 과학화 훈련체계를 말한다.

원 후 해당 직책 임무 수행과 전투력 발휘 보장에 중점을 둔 훈련방법으로 발전시켜야 한다.

첫째, 작계시행훈련은 LVC 통합훈련으로 L(Live) 체계 장비를 활용하여 동원훈련 부대의 실기동훈련과 마일즈 장비를 활용한 소부대 전술훈련을 할 수 있으며, V(Virtual) 체계에 의해 개인화기사격, 수류탄 투척 등 병 기본훈련과 기관총·박격포·수송훈련 등 주특기 훈련을 할 수 있다. C(Construtive) 체계 장비는 전투21 모델을 활용하여 여단급 지휘소 연습, 병과 기능별 훈련장과 네트워크로 연결한 통합 훈련 등을 실시할 수 있을 것이다.

둘째, 개인화기사격은 실내사격장이나 영점사격장에서 실사격을 할 수 있으며, 영상모의 사격장비 V체계를 활용한 사격훈련과 개인 및 분대단위 실전적인 사격훈련도 가능하며 수류탄 투척도 V체계를 이용한 훈련을 시행할 수 있을 것이다. 공용화기 중 직사화기인 기관총과 무반동총, 곡사화기인 박격포는 마일즈 체계를 활용하여 부분적인 간접훈련이 가능하다. 개인화기 사격훈련장은 현재의 훈련장에 전천후 사격 및 시뮬레이터를 활용한 훈련이 가능토록 발전시켜야 한다. 실내사격장은 사격 명중 여부를 원격으로 확인할 수 있도록 감응 장치와 명중 위치를 화면으로 표시할 수 있는 체계를 구축하고 사격통제 간 안전위해요소 발생 시에는 자동 경고 및 사격중지 시스템이 가동될 수 있도록 사격장 통제시스템을 적용할 필요가 있다.

또한, 현재 예비군훈련대에서 운용 중인 영상모의사격장 구조를 일부 조정하여 수류탄 투척훈련을 시뮬레이터로 구현할 수 있을 것이다. 수류탄 추적은 방어와 공격 전장 상황을 영상으로 조성해 실전적인 투척훈련이 가능하도록 하는 것이 핵심이다. 대중화되어 있는 스크린골프의 골프공 추적시스템과 같이 수류탄 궤적을 추적, 탄착지와 폭발시간 등을 구현할 수 있는 방식으로 체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 소부대 전술훈련은 야전부대의 경우에는 중대장 통제하에 소대단위 훈련을 할 수 있고, 도시지역을 담당하는 경우는 시가지 전투훈련을 하게 될 것이다. 시가지 전투훈련을 하는 부대는 동원훈련장에 현 예비군훈련대의 시가지 전투훈련장 모델을 적용하여 훈련장을 설치해 활용하면 된다. 시가지 전투훈련의 과학화 장비는 예비군훈련대와 동일한 수준으로 갖추면 될 것이다.

넷째, 병과별 동원훈련 방법으로 전차 모의훈련체계는 기계화학교에서 시행하는 시스템을 최적화하여 동원훈련 시 전차전담 동원훈련장에 설치하여 활용할 필요가 있다. 특히 현역복무 시 K계열 특기를 가진 예비군들에게 K계열 전차 조종훈련과 사격 등 모의훈련을 할 수 있도록 시스템을 추가로 개발할 필요가 있다. 그러나 동

원위주 부대에서 M계열 전차를 보유하고 있는 동안에는 동원훈련장 여건에 맞게 M계열 시스템을 설비하는 방안도 검토가 필요하다. 포병 시뮬레이터는 포병학교에서 시행하고 있는 것을 포병 전담훈련장에 설치하여 동원훈련 시 활용할 수 있다. K-55, K-9 포병훈련과 연계하여 TSFO훈련 시뮬레이터는 자주포, 전차, 차량운전 등 사용빈도와 관리 측면에서 현역 장비를 전환하여 사용하는 것을 검토할 필요가 있다. 평시 현역부대에서 사용하다가 동원훈련 시 과학화 장비를 운용하도록 병행하여 훈련할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 기동장비와 통신장비의 경우는 병과학교 시뮬레이터를 참고하여 동원훈련장 활용부대 특성과 여건을 고려해 필수 소요를 설치하여 활용할 것을 제안한다. LVCG 체계를 적용한 과학화 동원훈련 방안을 종합적으로 제시하면 다음과 같다.

<표 4> LVCG 체계를 적용한 예비군 동원훈련 방안

| 과목(과제) | | 훈련내용 | 훈련체계 적용 | | | | 비고 |
|----------------------|---------|-----------------|---------|---|---|---|-------|
| | | | L | V | C | G | |
| 증·창설 절차 | | 실제훈련 | ○ | | | | |
| 안보교육 | | 강의교육(원격) | ○ | | ○ | | |
| 병기본 | 개인화기 | 영점, 실거리, 상황조치사격 | ○ | ○ | | | 영상장비 |
| | 화생방 | MOPP 4단계 | ○ | | | | |
| | 경계 | 경계, 상황조치 | ○ | △ | | | |
| | 수류탄 | 수류탄 투척 | ○ | ○ | | | 영상장비 |
| 주특기 | 기관총 | 영점, 기록사격 | ○ | ○ | | | 시뮬레이터 |
| | 박격포 | 조포, 사격지원 | ○ | ○ | ○ | | 시뮬레이터 |
| | 수송 | 차량운전 | ○ | ○ | | | |
| 전술훈련 (작계시행 훈련) | 중·소대전술 | 소대공격·방어 | ○ | | ○ | | 마일즈 |
| | 대대·연대전술 | 대대공격·방어 | ○ | ○ | ○ | | 마일즈 |
| | 시가지전투 | 분대교전 | ○ | | | | 교전장비 |

2. 과학화 예비군훈련대 훈련체계 개선: 지역예비군훈련

지역예비군훈련 기본훈련은 매년 1회 8시간 실시하는 훈련으로 제한된 시간 내에 지역방위작전 역량을 구비해야 한다. 이를 위해 최대한 과학화된 훈련방법으로 성과 위주로 시행하기 위해 예비군훈련대에 과학화된 장비와 스마트 훈련관리 시스템을

구축하여 시행하고 있다. 예비군훈련대에서 운용하고 있는 과학화 훈련체계에 추가로 보완할 분야를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 영상모의사격장에서 병기본 훈련이 가능하도록 수류탄 투척훈련 시뮬레이터를 추가하고 구급법과 화생방 실습과제를 지원할 수 있는 교보재를 시뮬레이터와 연계하여 운용할 필요가 있다. 예를 들어 현재 마네키 교보재(Annie)를 활용하고 있는 심폐소생술 훈련은 실전감과 훈련 집중도가 미흡한 것으로 평가되는데, 스마트 심폐소생술 시뮬레이터 장비를 도입하여 활용한다면 개인별 평가가 가능하고 실전 능력을 갖추는데 효과적일 것이다.

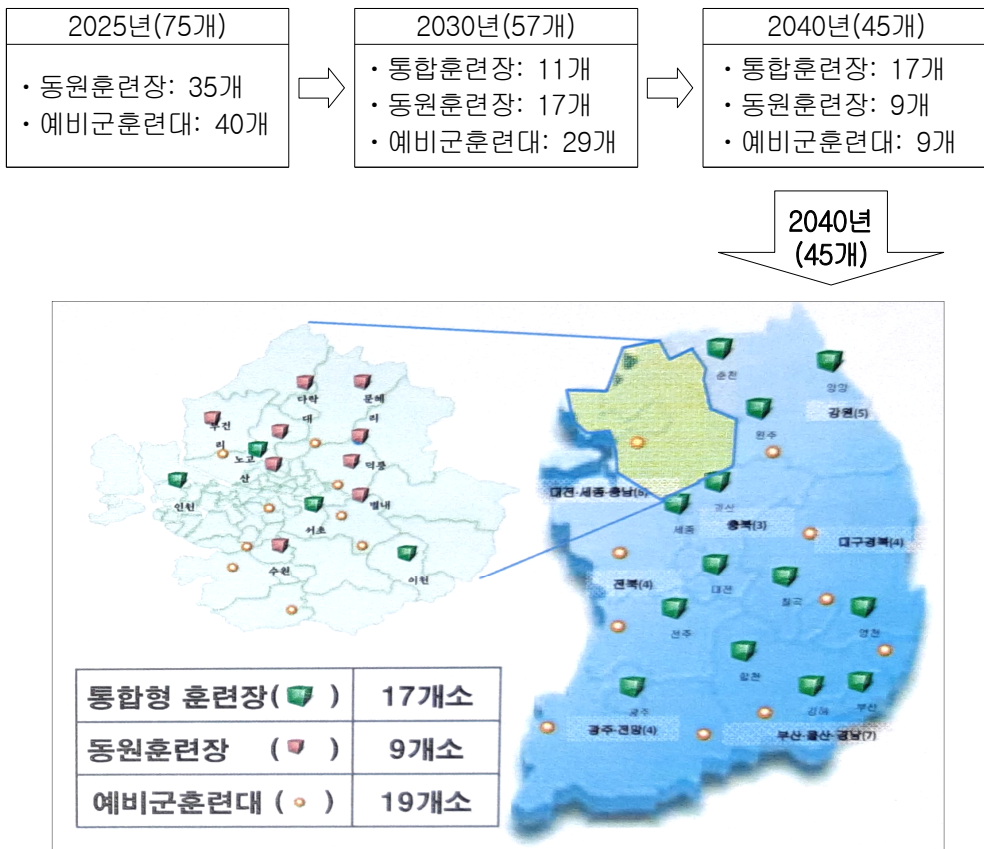
둘째, 개인화기 실내사격장은 사거리가 25m로 비교적 짧고 제한된 표적만 사격할 수 있는 구조이다. 사거리를 50~100m 수준으로 연장하고 이동표적, 저격수 표적, 야간사격 표적, 돌연표적 사격 등 다양한 전투상황을 묘사할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 전국의 모든 예비군훈련대를 동시에 개선하기에는 현실적으로 제한되므로 우선 권역별(수도권, 충청권, 호남권, 영남권) 1개소 이상 구비하여 실전적인 사격훈련 여건을 보장할 필요가 있다. 또한, 우크라이나-러시아 전쟁을 통해서도 중요성이 강조되고 있는 저격수 운용을 위한 시스템 개발도 필요하다. 현재 지역예비군부대는 예비군기동대와 소대에 편성된 예비군 중 전년도 사격우수자 1~2명을 저격수로 임명하여 훈련하게 되어 있으며, 예비군 저격조 조준경을 보유하고 있다(예비군기동대 4, 소대 1, 특전예비군중대 저격부사관 2). 이들의 효과적인 훈련을 위해서는 예비군 저격수 훈련용 VR 도입으로 다양한 지형과 전술상황 하 훈련이 가능토록 해야 할 것이다.

그리고 스마트체계로 개선 중인 예비군 훈련관리 분야는 국방동원정보체계와 훈련관리 데이터의 실시간 연동을 보장해야 한다. 특히 포스트 코로나 시대에 적합한 예비군 훈련방법도 새롭게 발전시킬 필요가 있다. 2020~2021년 간 코로나19 상황으로 예비군 소집훈련을 대신하여 원격교육을 실시한 경험이 있다. 응급처치 과목과 핵 및 화생방 방호 과목이 해당한다. 성과분석을 통해 향후 예비군훈련은 원격교육을 확대하고 소집훈련을 축소하는 등 과감한 훈련체계 개선 검토가 필요하다.

3. 권역별 예비군훈련장 통합 멀티플렉스형 훈련시설 구상

향후 부대개편과 훈련소요를 고려할 때 미사용 훈련장은 폐쇄하고 여단단위 예비군훈련대와 동원훈련장 통합을 추진할 필요가 있다. 유형 1(예비군훈련대+동원훈

련장 통합), 유형 2(동원훈련장 유지), 유형 3(예비군훈련대 유지)으로 구분하여 융통성을 가지고 추진하는 것이 적절할 것이다. 본 연구에서는 [그림 7]과 같이 단계별 훈련장 통합방안을 제안한다. 예비군훈련장 통합과 더불어 정부 차원에서 각종 훈련장을 통합하는 방안을 고려할 수 있다. 군에서 운영하는 제대별 진술훈련장, 사격훈련장, 예비군훈련장, 동원훈련장 등과 경찰에서 운영하는 사격훈련장, 대테러 종합훈련장, 그리고 소방과 지자체 등에서 자체적으로 운영 중인 훈련장과 시설 등을 정밀하게 검토해 통합훈련장 개념으로 전환해 나간다면 국토의 효율적 사용과 체계적인 관리, 훈련장 유지 관리 예산 등 여러 측면에서 긍정적인 효과를 달성할 수 있으리라 기대된다.



[그림 7] 단계별 예비군훈련장 통합 추진(안)

다음은 통합한 예비군훈련장의 멀티플렉스(Multiplex)화를 제안하고자 한다. 현재 예비군훈련대를 비롯한 전국의 예비군훈련장은 훈련통제시설과 훈련시설, 지원시설, 편의시설이 모두 분산되어 있어 과도하게 넓은 훈련장 부지를 차지하고 있을 뿐만 아니라 훈련장 내 동선이 복잡하고 악기상 등 각종 변수에 많은 영향을 받고 있다. 이를 민간에서 흔히 볼 수 있는 멀티플렉스형 훈련시설로 개선하는 방안이다. 일반적으로 멀티플렉스는 영화관을 포함해서 다양한 쇼핑 시설과 식당가, 주차장 등을 한 건물에 합쳐놓은 복합건물을 말한다. 기본적으로 실내에서 모든 것을 행할 수 있는 구조이다. 예비군훈련장의 기능은 <표 5>와 같이 통제시설~편의시설로 구분된다. 지금은 이 모든 시설이 훈련장에 흩어져 있는 실정이다. 이를 기능별로 통합하여 ①입·퇴소 등록시설, ②개인전투력관리 훈련장, ③종합전투력관리 훈련장, ④편의·복지시설 등으로 구분된 건물 4개 동을 설치하는 것이 핵심 개념이다.

<표 5> 예비군훈련대 시설 현황

| 구분 | 통제시설 | 훈련시설 | 지원시설 | 편의시설 |
|--------|---|--|--|--------------|
| 훈련장 구성 | 훈련 통제실 | 실내사격장 영상모의사격장 시가지전술훈련장 야지전술훈련장 전천후강의장 안보교육관 | 입·퇴소등록 간이신검 전투장구보관실 물품보관·샤워장 예비군식당, 주차장 교보재창고 무기·탄약고 | 휴게시설 충성마트 |
| 기능별 통합 | 사격훈련시설: 실내사격장+영상모의사격장+전천후강의장 전술훈련시설: 시가지전술훈련장+야지전술훈련장+전천후강의장 입·퇴소시설: 주차장+입·퇴소등록+전투장구류보관+물품보관·샤워장 편의·복지시설: 안보교육관+식당+휴게시설+충성마트 | | | |

멀티플렉스형 훈련시설 구성 개념을 기능별로 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 입·퇴소시설이다. 인력 운영을 최소화하고 시스템에 의해 자동으로 입·퇴소 등록이 가능하도록 설계한다. 기존의 야외 주차장은 복층형 실내 주차장으로 설계하고 코로나19 같은 감염병에 대비하여 상시 운용이 가능한 방역시스템을 구비하는 것이 효과적일 것이다. 입·퇴소 등록장, 간이신검장, 물품보관실과 샤워시설, 전투장구보관소는 1층에 통합 구성하고, 2~3층은 주차장으로 활용한다.

둘째, 개인전투력관리 훈련장이다. 1층의 개인전투기술 훈련시설은 안보교육관, 구급법, 화생방 수류탄 투척 훈련장으로 구성한다. 앞에서 논의한 것처럼 VR체계, 시뮬레이터 장비 등을 활용하여 과학화된 실전적인 훈련이 되도록 설계한다. 2층의 개인화기사격 시설은 최소 20개 사로로 구성하고 응급처치 및 조작능력 시설은 많은 인원이 동시 실습이 가능하도록 구성한다. 실 사격전 영점획득과 연습사격을 위한 사격술 예비훈련용 VR 장비를 구비한다면 훈련 효과가 증대될 것으로 기대된다. 기존 예비군훈련대의 실내 사거리가 25m에 불과하여 실전성이 부족했던 것은 훈련장 여건을 반영해 최소 50~100m까지 사거리가 확보되도록 설계할 필요가 있다.

셋째, 종합전투력관리 훈련장이다. 1층의 영상모의사격훈련 시설은 주 통제실에서 모든 시뮬레이션훈련이 종합적으로 제어되도록 설치하고, 상황조치 사격 간에는 기동형 전투사격용 VR 장비를 구비하여 실전성을 강화할 필요가 있다. 2층의 시가지 전술훈련 시설은 팀 단위 다양한 규모의 훈련이 가능한 훈련시설을 구비하되, 가상의 적(돌연표적), 적 포탄에 의한 피해 부여 등 다양한 상황조성이 가능한 센스형 교보재를 적용하는 것이 효과적일 것이다.

넷째, 편의 및 복지시설은 시·공간의 중심에 통합 설치한다. 휴식과 편의, 홍보 등 다양한 기능이 구비될 수 있도록 구성하고 사용자의 편의성을 고려해 1층형으로 설계하는 것이 실용적일 것이다.

본 연구에서 제시한 가칭 멀티플렉스형 훈련시설로 개선한다면 훈련에 소요되는 시간을 절감하고 효율적인 훈련통제와 진행이 가능할 것이다. 또한, 기상 여건에 구애받지 않고 연간 계획된 훈련이 가능해질 것으로 기대된다.

4. 해외 과학화 예비군훈련체계 벤치마킹

가. 미군의 메타버스 기반 훈련(VBS3: Virtual Battle Space 3)

미국이 실전에서 게임을 통한 훈련 효과를 연구한 결과에 따르면 게임이 인간의 인지적 훈련에 효과가 높은 것으로 분석되었다.¹¹⁾ 이에 따라 미군은 VBS3 같은 게임을 사실상의 표준으로 채택하여 교육과 훈련에 사용하고 있다. 미군의 중대급 가상전투훈련체계는 컴퓨터와 연결된 접속장치와 상용게임 엔진을 기반으로 필요한

11) 정민섭, “새로운 전장환경 메타버스의 군사적 활용방안 연구”, 군사혁신 논단 제22-2호 (2022).

지역의 지형과 훈련부대와 적의 무기체계를 반영한 훈련패키지 속에서 가상전투에 참여하는 인원들이 전장 상황을 이해한 가운데 간접전투체험을 통한 전투기술 숙달이 가능한 가상 전투훈련체계이다.¹²⁾

이 체계의 특징은 장병들에게 다양한 훈련상황 부여와 훈련여건 조성 가능, 제병협동작전 개념 하 개인 및 부대훈련이 가능하도록 지원, 타 체계(LVCG)와 통합훈련, 피·아 입장에서 통합훈련, 특히 적의 매복이나 도로변 폭탄 공격과 같이 실제 체험하기 힘든 시가전과 수송 작전 중 매복 및 돌발상황에 대한 대응법 숙달 등에 유용한 것으로 평가되고 있다.

나. 미군과 독일의 EST-3000 교전기술 훈련장치

현재 우리나라 예비군훈련대에서 사용 중인 영상모의사격훈련은 EST-2000에 기반을 두고 있으나, 미 육군 예비군은 EST-3000 기반체제로 전환하고 있다. EST-3000은 소화기 훈련장치로써 휴대형 설계, 다목적, 다수 사료가 특징이다.¹³⁾ 이를 기반으로 한 가상훈련체계는 게임 기반 그래픽을 사용하여 실전감 있게 실내에서 기본 사격술, 공격·방어 훈련 등을 할 수 있으며, 사격술 측정값(방아쇠 압력, 상하 요동, 급격한 움직임)의 피드백으로 사격능력 기초를 향상시킬 수 있는 장점이 있다. 또한, 실사격에 소요되는 비용과 시간을 줄이고 전반적인 무기운용능력 숙련도 향상을 기대할 수 있다.

다. 싱가포르군 다목적훈련장(MMRC)

앞에서 살펴본 것처럼 현재 운용 중이거나 구축 예정인 과학화 예비군훈련대의 실거리 사격장은 사거리가 25m에 불과해 영점획득을 위한 사격이나 축소표적 사격에 적합한 형편이다. 실전과 같은 사격훈련을 하기 위해서는 싱가포르의 사례를 참고할 필요가 있다. 싱가포르는 만 18세가 되면 징집되어 24개월 동안 현역으로 복무한 후 10년간 상시 동원 가능한 상비예비군제도를 시행하고 있다. 상비예비군은 연간 6~14일(연 최대 40일)간 동원훈련에 참가하여 현역과 함께 해외 전지훈련 등을 실시한다.¹⁴⁾

싱가포르군의 예비군훈련은 총 3단계로 진행되는데 각 단계는 3~4년 정도 소요

12) Knowledge Transfer by Gaming, *VBS2 and U.S Military*, R. A. Dalton. ; 박민형 외, 『미래 예비군훈련 제도 종합발전 방안 연구』(서울: 한국국가전략연구원, 2017), pp.103~108. 재인용.

13) Global Defense News, <http://www.gdnews.kr/news/article>(검색일: 2022. 4. 15).

14) 국방부, 『2017 외국의 예비군 및 동원 제도』(서울: 국방부, 2018), p.34.

된다. 1단계는 개인과 팀 단위 훈련이 중점적으로 이루어지고, 2단계는 부대단위 작전수행 태세를 점검하고 평가한다. 3단계는 작전태세 및 통합 능력을 상시 유지하기 위한 훈련을 시행한다. 여기에서 주목할 것은 다목적훈련장(MMRC: Multi Mission Range Complex)을 이용한 예비군훈련이다. 다목적훈련장은 현역과 예비군이 공동으로 사용하는 시설로써 50~100m 개인화기 실거리 사격과 VR 전장 환경을 구축한 가운데 시가지 전투모형사격까지 할 수 있는 훈련장으로 일일 최대 900명까지 실사격이 가능하다. 우리도 전천후 훈련이 가능한 훈련장 건설이 필요하다. 단순히 약천후 시 훈련이 가능한 공간이라는 개념을 넘어 개인화기 실거리 사격으로부터 시가지 전투모형사격 등 과학화 시스템을 접목하여 실전적인 훈련이 가능한 훈련장 건설이 필요하다.



[그림 8] 싱가포르군 다목적훈련장

5. 미래 부대·병력구조 개편과 연계한 예비군훈련 발전

가. 비상근예비군 훈련

실전적 예비군 훈련체계 정립하기 위해서 비상근예비군 중심의 훈련체계 구축이 필요하다. 장기적으로는 전·평시 직책별 현역과 대등한 수준의 전투력을 유지하고, 단기적으로는 전시 즉각 전투력 발휘가 가능한 상태를 훈련목표로 설정하는 것이 적절할 것이다. 훈련 일수와 운용 직위 면에서는 장기 비상근예비군의 경우 연 30일 이상~180일까지 훈련하며, 영관급 이상 참모 직위와 상사급 이상 주요 전투장비 담당관 등 전문성과 장기간 운용이 요구되는 직위에 편성한다. 단기 비상근예비군은 연 30일 미만으로 훈련하며, 위급관 지휘관(자)와 중사급 이하 물자관리 담당관 등 비교적 짧은 기간 운용으로 성과 달성이 가능한 직위로 선발하고 있다.

<표 6> 주요 국가 비상근예비군 훈련 현황

| 구분 | | 미 국 | 독 일 | 프랑스 | 이스라엘 |
|-----------|------|----------|-----------|-----------|---------|
| 상비군 규모 | | 138.8만 명 | 18.3만 명 | 20.3만 명 | 17만 명 |
| 선발 예비군 | 규모 | 81만 명 | 2.8만 명 | 3.1만 명 | 46.5만 명 |
| | 훈련기간 | 연 38일 | 연 30~180일 | 연 30~210일 | 연 5~55일 |

출처: IISS, 2021 Military Balance, 정보사령부 역, 『2021 세계의 군사력』(안양: 정보사령부, 2022 ; 국방부, 『2017년 외국의 예비군 및 동원제도』(서울: 국방부, 2018) 참조 정리.

비상근예비군 훈련 방안에 대해서 다양한 연구가 진행 중이나 본 연구에서는 <표 7>과 같은 방안을 제시한다. 장기·단기 비상근예비군을 구분하여 훈련시간과 훈련 내용을 차등화하는데 중점을 두었다. 첫째, 소집훈련 간에는 직책수행훈련과 편제 장비 조작, 예비군 장비 및 물자 관리업무를 중심으로 훈련한다. 전술훈련은 상급부대 통제훈련과 소집부대 전술훈련 그리고 전술훈련 평가 및 전투력 측정에 소속 부대원으로 참여한다. 둘째, 동원훈련 간에는 부대 중·창설 훈련과 작계시행훈련에 중점을 둔다. 훈련은 소집부대단위 훈련을 진행하고 개인 임무와 역할, 작계시행훈련 등 중요한 과제는 평가를 병행한다. 이와 같은 비상근예비군 훈련을 통해 개인과 부대의 전투력이 향상되고 동원준비태세 유지가 가능할 것으로 전망된다.

<표 7> 비상근예비군 훈련 모델(안)

| 구분 | 소집훈련 | 전술훈련 | 동원훈련 | |
|----------|--------------------|--------------------------------------|--------------------------|----------------------|
| | | | 선소집훈련 | 실제훈련 |
| 장기(180일) | · 직책수행훈련 /평가(112일) | · 상급부대 통제훈련(30일) · 소집부대 전술훈련(30일) | · 과제연구(3일) · 훈련준비(2일) | · 동원훈련 -교관/전투 참모단 임무 |
| 단기(30일) | · 직책수행훈련 /평가(10일) | · 소집부대 전술훈련(15일) | · 과제연구(1일) · 훈련준비(1일) | · 동원훈련 |

나. 예비군대대 훈련 및 평가체계 정립

군 구조 개편에 따라 2030년 이후 지역방위여단 내 예비군대대가 편성될 예정이다. 예비군대대는 10% 수준의 비상근예비군과 90% 수준의 지역예비군으로 편성되며, 지역방위작전을 주 임무로 교육훈련과 예비군편성 및 자원관리 임무를 수행한다. 개인훈련은 개인화기, 직책수행훈련, 편제화기 운용을 숙달하고 개인 자격인증평가를 병행하는 것이 효과적일 것이다. 부대훈련은 전술훈련평가와 연합연습 등 상급부대 통제훈련과 예비군대대 자체적으로 지역예비군과 연계한 작계시행훈련을 주기적으로 훈련한다. 상급부대인 육군본부와 작전사령부에서는 예비군대대가 연중 균형된 전투력을 유지할 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 개인과 부대에 대한 평가는 지역방위작전 수행이 가능한 예비군대대 육성에 중점을 두고 민·관·군·경 전 작전가용 요소를 통합하여 운용할 수 있는 능력을 구비하고 임무와 특성에 부합된 현장 위주 행동화 평가에 중점을 둔다. 이와 같이 훈련과 평가를 상호 배합하여 평시부터 최고의 전투력을 유지해야 한다.

V. 결 론

군사력 평가기관 글로벌파이어파워(GFP)의 발표에 따르면 러시아의 군사력은 세계 2위, 우크라이나는 22위, 한국은 6위, 북한은 28위라고 한다. 군사력 순위만 놓고 보면 러시아는 우크라이나와의 전쟁에서 비교적 단기간에 승리해야 하고, 한반도 유사시 한국군이 북한군을 쉽게 제압할 수 있다는 인식을 가질 수 있다. 러시아-우크라이나 전쟁은 단순히 군사력 순위가 높다고 전쟁에서 절대적으로 우위를 가질 수 없음을 보여준다. 북한과도 마찬가지로 이 것이다. 첨단 전력 확보도 중요하지만 실질적인 전투력 강화가 없다면 한국군과 북한군 간의 전력 격차를 벌릴 수 있는 동력을 마련하기가 어렵다. 국민의 눈을 사로잡을 첨단 전투기나 군함 대신 전쟁에 실질적으로 필요한 기본 전력 육성과 훈련에 집중해야 한다는 지적을 무시해서는 안되는 이유다.

우리나라의 안보환경을 고려할 때 우리 군은 평시에 적과 싸워 이길 수 있는 훈련을 주기적으로 해야 한다. 그러나 실기동훈련 시에는 시·공간과 예산의 제약, 비

전투손실 등 많은 자원과 리스크가 수반되기에 현실적으로 실제 전투장비를 동원한 훈련은 제한이 많다. 또한, 현행 2박 3일 간 동원훈련으로 예비군의 전투력을 유지하기 어렵다는 것은 대부분 공감하고 있다. 북한 예비전력의 핵심인 교도대는 연 30간 동원훈련을 하는데 비해 우리는 동원지정 1~4년차의 경우 2박 3일 입영훈련이 전부이다. 우리 군은 장기적으로는 동원예비군 복무연차를 현재 1~4년차에서 1~3년차로 줄이고, 동원훈련 기간을 3박 4일 또는 4박 5일로 확대를 검토하고 있다. 그러나 예비군제도에 대한 국민 인식 등을 고려해 볼 때 한반도 안보 상황이 위기로 치닫지 않는 한 동원훈련 기간을 늘리는 것은 쉽지 않을 것이다. 결국, 짧은 훈련 기간이지만 효율성과 실전성을 높이는 것이 관건이다. 현재 예비군훈련대를 중심으로 시행하고 있는 예비군훈련을 4차 산업혁명의 최첨단 기술이라 할 수 있는 메타버스 기반의 과학화 예비군 훈련체계로 발전시켜 나가야 하는 이유이다.

본 연구에서 제시한 과학화 예비군훈련 발전방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 메타버스 플랫폼 기반의 과학화 예비군훈련장 구축과 권역별 훈련장 통합이 필요하다. 둘째, 동원훈련과 지역예비군훈련 등에도 과학화 예비군훈련을 확대해야 한다. 셋째, 예비전력 분야 선진국이라 할 수 있는 미국과 싱가포르 등의 과학화 예비군훈련체계에 대한 벤치마킹이 필요하다. 넷째, 미래 부대병력구조 개편과 연계하여 예비군훈련이 발전되어야 한다. 그동안 예비군 훈련체계를 개선해야 한다는 목소리가 높았으나 동원훈련 기간을 늘리는 것은 현실적으로 쉽지 않은 만큼, 예비군 훈련 방법 혁신을 통해 이를 극복해 나가야 한다. 예비군훈련대를 중심으로 시행하고 있는 예비군훈련을 4차 산업혁명의 최첨단 기술이라 할 수 있는 메타버스 기반의 과학화 예비군 훈련체계로 발전을 통해 상비전력의 동반전력으로서 예비군이 전투력을 발휘할 수 있는 획기적인 전환이 필요한 시점이다.

참고 자료

- 강용구, “한국군 예비전력의 정예화 추진평가와 미래지향적 정책방향: 국방개혁 2.0 예비전력정책을 중심으로”, 『한국동북아논총』 제24집 제3호(2019)
- 강용구, “예비군훈련대 운영 및 과학화 예비군훈련 발전 방향 고찰”, 『한국군사학논총』 제9집 제2권(2020)
- 『국방개혁에 관한 법률』. 법률 제14609호(2017. 3. 21).
- 『예비군 교육훈련 훈령』. 국방부 훈령 제2496호(2020. 12. 31).
- 국방부, 『예비군 50년사』. 서울: 국방부, 2018.
- 국방부, 『2017년 외국의 예비군 및 동원제도』. 서울: 국방부, 2018.
- 국방일보, “육사 소부대 과학화 전술훈련장 개소”, 2022년 5월 29일.
- 박민형 외, 『미래 예비군훈련제도 종합발전 방안 연구』. 서울: 한국국가전략연구원, 2017.
- 신규용·이세환, “확장현실(XR) 기반 초실감 대테러 교육훈련체계 구축 방안 연구”, 『융합보안논문지』 제20권 제5호(2020)
- 정민섭, “새로운 전장환경 메타버스의 군사적 활용방안 연구”, 군사혁신 논단 제 22-2호(2022).
- 조선일보, “한국군에도 메타버스가 몰려온다”, 2021년 11월 15일.
- 최형진 외, “디지털 트윈 및 확장현실 기반 미래형 통합전투훈련플랫폼 구축 방안”, 『디지털콘텐츠학회논문지』 Vol. 22. No. 4(2021)
- Global Defense News. <http://www.gdnews.kr/news/article>(검색일: 2022. 4. 15)
- IISS. *2021 Military Balance*. 정보사령부 역. 『2021 세계의 군사력』(2022)

| 저자소개 |

강용구 | 국방대학교 예비전력연구센터 책임연구원



국방대학교에서 군사전략 석사학위, 원광대학교에서 군사학 박사학위를 받았다. 최근 연구로는 『미래 예비전력 부대의 구조 및 편성에 관한 연구』(육군본부, 2021, 공동연구), 『예비전력 정예화와 연계한 국가비상대비체계 발전 방향』(국방대학교, 2021, 공동연구) 등이 있다. 주요 논문에는 “예비전력관리 군무원제도 효율성 제고 방안 연구”(2022), “예비군 자원감소에 대비한 한국 예비전력정책에 대한 연구”(2021), “한국의 동원사상(動員思想) 정립과 구현 방향 연구”(2021), “21세기 안보환경 변화에 따른 예비전력정책 추진 방향에 관한 연구”(2020), “프랑스의 新 예비군제도가 한국군에 주는 함의”(2020), “한국군 예비전력의 정예화 추진평가와 미래지향적 정책 방향”(2019) 등이 있다.

「우크라이나 전쟁」을 통해서 본 國家非常對備業務의 시사점과 정책제언

박 계 호(단국대학교 초빙교수)

- I. 서 언
- II. 국가비상대비업무 개관
- III. 전쟁사에서 국가비상대비업무 주요 사례
- IV. 우크라이나 전쟁의 국가비상대비업무 사례와 분석
- V. 우리나라 비상대비업무에 대한 시사점과 정책제언
- VI. 결 언

1. 서 언

2022년 2월 24일 러시아 푸틴(Vladimir Putin) 대통령의 ‘특별군사작전(Special Military Operation)’이라는 명분아래 러시아군의 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁은 개전초기만 해도 단기전이 될 것이라는 예상과는 달리 장기전으로 치닫는 양상으로 발전되고 있다. 러시아군의 일방적인 승리가 될 것이라는 초기의 전망과는 달리 우크라이나군이 도처에서 승전을 하면서 새로운 국면으로 접어들고 있다. 국력이나 군사력 등 모든 면에서 러시아와 비교가 안되는 상황에서 우크라이나는 러시아군의 침공 속에서도 예상을 벗어난 결사적인 항전으로 현재까지 효과적인 대응을 하고 있으며, 아직 예단하기에는 이르지만 서방에서는 조심스럽게 승리를 예측하는 소리도 나오기 시작하였다.(다만, 러시아가 전쟁에서 뚜렷한 전과를 거두지 못하면서 멀지 않아 푸틴 대통령이 국가 총동원령을 발표하면서 전면전을 할 것이라는 보도가 있었기 때문에 향후 전쟁의 진전을 살펴보아야 할 것이다.)

그렇다면 어떻게 모든 면에서 열세한 우크라이나가 일반적인 예상을 벗어나 갖은 어려움과 고통을 무릅쓰면서 우세한 전쟁을 하고 있을까? 이는 단순히 우크라이나군이 전투만 잘해서 이기고 있다고 할 수 있을 것인가? 물론 이것도 한가지 이유가 될 수는 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 군 작전이나 전투행위의 문제보다는 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 대통령의 전쟁지도와 정부의 국가비상대비업무(이하 ‘비상대비업무’라 한다.) 및 국민의 항전의지 등의 관점에서 살펴보고자 한다. 우크라이나 전쟁은 근래에 보기 드물게 이러한 노력이 잘 어우러져 국가총력전의 모습을 보이고 있으며 러시아라는 강대국에 맞서 효율적으로 전쟁을 하면서 승리의 기회를 만들어 가고 있다고 평가하기 때문이다.

러시아군의 침공이 시작되자 미국은 젤렌스키 대통령에게 우크라이나를 떠나 망명 정부를 세울 것을 권유했으나 그는 이를 거절하면서 수도 키이우에 남아 러시아군의 살해 위협 속에서도 오히려 서방에 무기와 탄약의 지원을 호소하면서 전쟁을 지도하고 있다. 만약 젤렌스키 대통령이 미국의 권유를 받아들였다면 이 전쟁은 그 시간부로 끝났을 것이고 이런 연구는 무의미할 터인데 오히려 반대 현상이 발생하면서 연구가 의미있게 된 것이다.

이와 같이 전쟁의 역사에서는 지도자의 강력한 전쟁지도와 국민의 항전 의지, 여기에 비상대비업무 등이 어우러져 국가적인 위기를 극복하면서 승리를 하였던 사례가 적지 않으며, 현재까지만 놓고 볼 때 우크라이나 전쟁도 그러한 경우에 해당

된다고 볼 수 있다. 이 전쟁은 군사적인 전투의 결과만이 아니라 비상대비업무 차원에서 우리에게 시사하는 바가 많다.

그러나 주의가 요망된다. 우크라이나 전쟁을 보면, 우크라이나와 러시아의 전투 병력은 한반도에서 대치하는 남북의 병력이 비하여 그 규모가 비교할 수 없을 정도로 작고 그들이 사용하는 무기는 남북한군에 편제된 무기보다 규모는 물론 위력도 약한 것으로 보인다. 양국이 전투하는 지역은 남북이 대치한 한반도에 비하여 넓은 지역이다. 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 대치하고 있는 병력과 화력의 규모와 밀도, 이로 인한 피해 등에 있어서 우크라이나 전쟁은 비교할 수 없을 정도로 경미하다는 것이다.

따라서 우크라이나에서 진행되는 전쟁의 모습이 한반도에서 예상되는 전쟁양상을 모두 대변하는 것처럼 생각해서 그 정도에 맞춰 우리의 비상대비 조직을 만들고 계획을 작성하며 정부연습을 한다면 이는 착각이 될 것이다. 그 이유는 대규모의 병력과 전세계에서 가장 공격적인 무기와 핵을 포함한 대량살상무기도 보유하는 상황에서 기습전과 배합전 및 속전속결전을 구사하는 북한군에 대비해야 하기 때문이다. 우크라이나 정부의 비상대비업무를 참고는 할지언정 여기에 함몰되어서는 안 될 것이다. 북한군의 군사전략과 전쟁양상에 맞는 비상대비 조직과 계획, 정부연습 등이 필요한 것이다.

II. 국가비상대비업무 개관¹⁾

1. 개념 및 목적

전쟁은 크게 군사적 영역과 비군사적 영역 등 두 영역으로 진행된다. 군사적 영역은 군의 전투행위로 진행되는 것을 말하며, 비군사적 영역은 비상대비업무 영역에서 진행된다. 여기서 말하는 비상대비업무는 전시에 대비하기 위한 정부의 비군사 분야 업무를 말한다. 즉 전쟁의 가능성이 고조되다 전쟁으로 발발할 경우에 대비하여 국가비상사태(총무사태)가 선포될 경우, 정부기능을 유지하고 인적 및 물적 자원의 동원을 통해 군사작전을 효율적으로 지원하며, 국민생활의 안정을 도모함으로써 국가총력전(Total War)을 효율적으로 수행하기 위한 범정부적인 전시대비업무로서, 흔히 총무계획으로 불린다.

1) 육군본부, 『동원업무(야교 3-1)』, 육군인쇄창, 2002, pp.2-1~2-3.

2. 주요 내용

총무계획의 주요 내용은 크게 세 가지를 포함한다. 첫째, 전시에 정부기능을 유지하기 위한 것으로 전시행정체제로의 전환과 정부기관 소산 및 주민과 차량통제 계획 등을 포함하고 둘째, 군사작전 지원을 위한 자원동원으로 여기에는 병력동원과 전시근로 및 기술인력동원, 수송 및 건설, 산업 등의 물자동원을 포함한다. 셋째, 국민생활 안정유지 계획에는 전시 식량의 안정적 공급과 배급제 및 물가안정 대책, 단전 및 단수대비, 전·사상자 처리, 난민수용 대책 등의 내용을 포함한다. 전쟁발발 시 군인들의 전투행위를 제외한 국가지도자의 리더십과 정치와 외교, 경제, 문화, 과학기술, 예비전력의 동원업무, 국민의 승리를 고취하기 위한 활동 등이 비상대비업무 영역에 속하는 것이라고 보아도 틀리지 않는다.

3. 계획작성 체계

총무계획은 전시에 대비하기 위한 범정부적인 계획으로서 중앙행정기관, 광역 및 기초자치단체와 중점관리업체 등에서 작성한다. 이 계획은 행정안전부 비상대비정책국에서 작성하여 대통령에게 보고 및 하달하는 기본계획 지침과 기본계획, 기본계획을 바탕으로 행정각부가 작성하는 집행계획, 집행계획을 바탕으로 시·도에서 작성하는 시행계획, 시행계획을 바탕으로 시·군·구에서 작성하는 실시계획 등으로 구분한다.

총무계획이 전시에 대비하기 위한 계획인 만큼 전쟁이 발발할 가능성이 높아지는 상황(개전이전, 총무사태의 선포시기)으로부터 전쟁이 발발(개전 및 방어단계)하여 반격 및 격멸단계를 거쳐 종전 및 전후처리 단계에 이르기까지 발생한 상황에 따른 조치는 물론 장차 예상되는 상황에 대한 사전 조치를 위한 계획도 포함할 수 있어야 한다.

Ⅲ. 전쟁사에서 국가비상대비업무 주요 사례

총력전 양상은 미국의 남북전쟁에서 나타나기 시작하여 제1차 세계대전에서 본격적으로 도입되었으며 제2차 세계대전에서 절정에 달하였다.²⁾ 제1차 세계대전이나 제2차 세계대전 등에서는 각국이 승리를 위하여 동원할 수 있었던 자원은 모두 동원하는 국가총력전 양상으로 진행되었다. 전쟁에서 나타났던 여러 양상을 비상대비업무 차원에서 살펴보면, 승리가 단순히 군인들의 전투에서의 승리만으로 달성되는 것이 아니라는 것을 볼 수 있다. 전쟁사를 보면, 군인들이 전투에서는 승리하였지만, 전쟁에서 패한 사례를 볼 수 있는데 이것은 정부차원에서 비상대비업무에서 실패하였기 때문에 발생하는 것으로, 특히 전시 전쟁지속을 위한 병력의 동원이나 전쟁비용의 조달, 식량의 안정적인 공급 등은 전쟁의 진행 및 결과에도 중대한 영향을 미치는 만큼 특별한 관심을 요한다.

1. 제1차 세계대전 당시 영국의 비상대비업무 사례³⁾

제1차 세계대전(1914.8~1918.11)은 영국과 독일을 중심으로 한 군비증강(특히 해군력)과 아시아~아프리카 지역에서의 식민지 경쟁, 오스트리아-헝가리 제국의 황태자 암살 등이 원인이 되어 협상국(영국, 프랑스, 러시아, 뒤에 미국 합류) 대 동맹국(독일, 이탈리아, 오스트리아-헝가리 제국)간에 발생하였으며 협상국의 승리로 끝났다. 당시 영국의 비상대비업무 사례를 보면 다음과 같다.

먼저 정부기능의 유지이다. 평시의 정부조직으로는 전쟁이라는 국가적 위기에 폭증하는 업무를 감당할 수 없으며, 특히 이는 병력의 동원과 식량의 배급 및 생산의 확대, 무기와 탄약의 생산 확대를 위한 정부조직의 확대를 볼 수 있다. 국토방위법(Defence of the Realm Act), 전쟁물자법(War Material Act) 등을 제정하여 전쟁을 하는데 필요한 모든 자원을 사용 및 통제할 수 있도록 하였고, 병력동원의 확대를 위하여 군복무법(Military Service Act)을 제정 후 대규모 동원을 하였고, 식량증산을 위하여 농업성(Board of Agriculture), 식량청(Ministry of Food) 등을 만들었으며, 전선에서 탄약수요가 급증해지자 탄약성(Ministry of Ammunition)을 만들어 생산량을 확대하는 업무를 하였다.

2) 육군본부, 『영국 육군사』, 서울: 육군인쇄창, 1982, p.362.

3) 박계호, 『영국과 미국의 국가비상대비업무』, 서울:북코리아, 2021, p.231 pp.58-98 참조.

다음은 국민생활의 안정 유지를 위한 노력이다. 섬나라인 영국은 자국에서 생산하는 식량만으로 수요를 충족할 수 없자 대규모의 여성을 동원하여 영농작업에 투입, 식량생산을 확대하는 노력을 전개하였으며, 전국적으로 배급제(Rationing)를 실시하였다.

군사작전 지원을 위한 자원의 동원이다. 법을 제정하여 대규모의 병력을 동원하였으며, 탄약 소요가 급증해지자 수많은 여성들이 탄약공장에 동원되어 탄약생산에 종사하였다. 또한 육군이나 해군, 공군 등에서도 많은 여성이 참여하여 보급과 정비, 간호 등의 군사지원 업무를 하였다. 여기에 소개하는 것은 당시 영국에서 시행된 비상대비업무의 일부분을 언급한 것으로 수많은 일이 있었으며, 이와 같은 노력이 있었기 때문에 승리할 수 있었다.



[그림 1] 제1차 세계대전당시 영국 탄약공장의 여성

2. 제2차 세계대전 당시 미국의 비상대비업무 사례4)

제2차 세계대전은 1차 세계대전에서 패한 독일이 베르사유 조약에서 규정한 군비통제 사항을 무시하면서 재무장을 하고, 일본군의 제국주의 침략과 국제연맹의 무능 등이 어우러져 연합국(영국, 미국, 소련 등)과 추축국(독일, 일본, 이탈리아) 간에 발생하였으며 연합국의 승리로 끝났다. 연합국이 승리할 수 있었던 이유는 전략전술과 전쟁지속능력의 우위 외에도 비상대비업무에서의 우위도 중요하였다. 당시의 미국의 비상대비업무에 대한 사례를 보면, 다음과 같다.

먼저 미국의 정부기능 유지를 위한 노력이다. 미국은 전시 폭증하는 행정업무를 위하여 무기대여국, 물가통제국, 경제전쟁국, 긴급관리국, 전시해운청 등 수많은 정부기관이 창설되어 업무를 하였다. 전쟁비용이 급증하자 세금의 인상 외 수차례에

4) 박계호, 앞의 책, pp.211~275 참조.

걸쳐 전시채권을 발행하여 막대한 비용을 충당하였다.

국민생활의 안정을 위해서는 유통을 배급제로 하였으며, 승리정원(Victory Garden) 운동을 전개하여 많은 가구에서 자급에 필요한 농작물을 생산하였다. 무기와 탄약을 만드는데 막대한 금속이 소요되자 알루미늄이나 주석 등의 재활용(Recycling)을 통하여 무기와 탄약의 생산을 확대하였으며 고무와 폐휴지도 수집하여 재활용하였다. 부대확장으로 남성에 대한 대규모 동원이 진행되자 여성들이 무기와 탄약공장에서 일하였으며, 그들은 ‘리벳공 로지(Rosie the Riveter)’ 라 불렸다.

한편 1차대전 당시 400만여 명으로 확대되었던 병력은 종전 이후 대폭적으로 축소하여 2차대전 발발할 1939년 당시에는 33만여 명으로 축소되었으나 유럽지역에서 전쟁이 발발하자 서서히 병력규모를 확대하기 시작하여 1945년 8월 종전시기에는 1,200만여 명으로 확장되었으며 이 과정에서 다양한 법령을 제정하여 동원을 뒷받침하였다.



[그림 2] 제2차 세계대전 당시 미국의 전시채권 판매 홍보 포스터

3. 6·25전쟁 당시의 대한민국의 비상대비업무 사례⁵⁾

6·25전쟁은 김일성의 한반도 적화 야욕에 따라 소련과 중국이 후원하면서 1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일까지 3년 1개월간에 걸쳐 진행되었지만 휴전으로 종전이 되면서 끝났다. 1948년 8월 전쟁이 발발할 당시 이승만 정부는 비상대비계획을 작성할 인력도 경험도 없는 가운데 전쟁이 발발하면서 아무런 대응을 할 수

5) 박계호, 『총력전의 이론과 실제』, 서울:북코리아, 2013, pp.580-614 참조

없었다. 개전 3일만에 수도 서울이 함락되자 정부는 대전으로 옮기면서 그 기능을 제대로 유지할 수 없었고, 국민 역시 아무런 준비 없이 피난하면서 갖은 어려움을 겪어야만 하였다. 군인 역시 많은 병력의 손실이 있었지만, 병력은 물론 식량과 탄약 등의 보급을 받지 못하면서 후퇴해야만 하였다.

이렇게 개전초기 이승만 정부의 비상대비업무는 없었다. 다행히 유엔의 지원이 시작되면서 이승만 정부도 서서히 그 기능을 찾아가기는 하였지만 전쟁기간 내내 비상대비업무를 수행할 인력과 자원이 부족한 가운데 정부는 정부대로, 국민은 국민대로, 군은 군대로 어려움을 겪어야만 하였다.

4. 소결론

앞에서 주요 전쟁사에서 나타났던 일부의 비상대비업무 사례를 살펴보았지만 전쟁기간 중 대부분의 국가에서는 정부기능의 유지를 위하여 법을 제정하고 전쟁수행에 필요한 정부기구를 창설하거나 조직을 확대하였다. 전쟁비용(War Costs)이 폭증하자 각종 세금 항목을 신규로 만들거나 기존의 세금을 인상하였고 전시채권(War Bonds)을 발행하여 막대한 비용을 조달하였다. 군사작전 지원을 위한 병역관련법을 제정하거나 개정하여 대규모의 동원을 하였으며, 무기와 탄약의 생산을 독려했고 이 과정에서 특히 여성인력이 대규모로 노동력을 제공하였다.

국민생활의 안정을 위해 모든 나라가 예외 없이 식량이나 유류 등의 배급제를 실시하였으며 농작물 생산을 위하여 가용한 경작지를 확보하기 위한 노력과 여성들이 노동력을 제공하는 것도 대부분의 나라에서 동일하였다. 이러한 모든 노력의 결과로 승리할 수 있었다. 전투에서의 승리만으로 전쟁의 승리가 달성된 것이 아니라 전쟁이 장기화되면서 나타났던 사례이다. 전쟁이 불과 수개월 이내로 끝난다면 여기서 이야기하는 사항은 제한적으로 나타날 수 있을 것이다.)

모든 전쟁이 그렇듯 국가지도자가 아무리 리더십을 발휘하고 우방국이 대량의 무기와 탄약을 지원해도 국민의 항전 의지가 없으면 그 전쟁 역시 승리할 수 없는 전쟁이 된다. 우크라이나 전쟁은 대통령의 리더십과 국민의 싸우려는 저항정신, 미국을 포함한 서방국가의 적극적인 지원이 모두 맞아떨어지면서 열세한 가운데서도 승전의 기회를 만들어가고 있다.

IV. 우크라이나 전쟁의 국가비상대비업무 사례와 분석

1. 우크라이나 국가비상대비업무에 영향을 미친 러시아군의 공격

가. 침공이전 단계(2022. 2. 24 이전)

러시아가 우크라이나를 처음 침공한 곳은 2014년의 크림반도이다. 이곳을 점령한 러시아는 크림반도를 합병한 뒤 이어서 러시아와 국경을 접하고 있는 동남부의 루한스크 지역과 도네츠크 지역에서 친 러시아민병대를 지원하면서 이곳에서 오랜 기간에 걸쳐 내전이 진행되어 15,000여 명이 사망하였다.

러시아군은 우크라이나를 침공함에 있어 우크라이나의 비나치화를 주장하였으며 유리한 상황을 조성하기 위하여 사이버전을 통해 정부기관이나 공공기관, 전력기관 등을 공격하였고 여론전을 통해 우크라이나의 혼란을 초래하려고 시도하였다.

2월 14일 우크라이나 외무부 대변인은 “대규모 해킹 공격으로 외무부를 비롯한 다수 정부 부처 사이트가 일시적으로 다운됐다” 고 발표한 바 있다.

개전직후인 27일 로이터통신과 BBC 등 외신에 따르면 우크라이나 의회와 외교부, 내각 등 정부 주요 기관과 은행 등은 러시아의 대규모 군사작전 개시 직전인 23일 대규모 분산서비스거부공격(디도스·DDoS)으로 시스템 장애를 겪었다. 여기에 우크라이나 내 보안국과 국방부, 경찰 등 주요 정보기관의 웹사이트도 다운되면서 운영에 차질을 빚었다. 이렇게 러시아는 침공에 앞서 사이버전을 수행하면서 본격적인 ‘하이브리드 전쟁’ 시대 진입을 보여준 대표적인 사례로 남게 될 전망이다.

나. 개전 및 방어단계(2022. 2. 24~4.4)

2022년 2월 24일 러시아군이 우크라이나를 침공하면서 전쟁이 시작되었다. 이 전쟁에서 러시아군의 침공은 지상군과 공군, 장거리 미사일 공격 등의 양상으로 진행되었다.

먼저 지상군 공격이다. 북부에서는 수도 키이우를 향하여 미사일 공격과 동시에 지상군이 공격하였으며, 동부에서는 하루키우를 향하여 미사일 공격과 동시에 지상군 기용이, 남부에서는 마리우폴과 헤르손 등에서도 미사일 공격과 동시에 지상군이 침공을 시작하였다. 그 외에 서부의 르비우와 같은 도시에도 장거리 미사일 공격이 가해졌다.

다음은 해군의 공격으로 흑해에 연한 오데사 항에서 상륙작전이 진행되었으며,

공군과 미사일 공격 양상으로 키이우나 하루키우 등의 정부기관이나 군사시설, 공항, 민간거주 지역 등을 대상으로 포격과 폭격을 하였다.

이렇게 시작된 우크라이나 전쟁은 개전초기 우크라이나군이 열세에도 불구하고 결사적 항전을 하면서 전세가 역전되어 러시아군에 심대한 피해가 발생하기 시작하였다. 이에 러시아군은 북부지역에서 철수하여 돈바스 지역 등 남부지역에 병력과 화력을 집중하면서 전쟁은 주로 돈바스 지역을 중심으로 남부지역에서 진행되는 상황이다.



[그림 3] 우크라이나군에 파괴된 러시아군 장비

전쟁이 러시아의 의도대로 진행되지 않자 크레믈린에서는 전술핵무기 사용 가능성에 대한 경고가 수차례 있었다. 푸틴은 침공 나흘 만인 2월 28일 핵전력 부대에 특별경계태세 강화를 지시하였고, 러시아군은 핵잠수함과 미사일 발사 등 핵 공격 훈련까지 실시했다. 이는 전투 사흘 만에 승리한다는 작전 실패와 서방 경제 제재에 대응하는 위협 카드로 해석됐다. 그러나 핵 사용 발언은 계속되고 있고, 그 의지도 강해지는 모습이다. 라브로프 외무장관은 “핵전쟁 위협은 실재하며 과소평가해선 안 된다”는 경고를 반복했고, 러시아 국영TV는 런던과 파리 및 베를린 등 유럽의 주요국 수도에 대한 핵공격 시뮬레이션을 방송했다. 미 중앙정보국(CIA) 국장은 지난달 “러시아가 전술핵무기를 사용할 가능성을 가볍게 보지 않는다”고 했다.⁶⁾

그 외에도 국제적으로 금지된 진공폭탄이나 집속탄 등을 사용함으로써 국제적인 비난을 받고 있다. 이렇게 전쟁이 초기의 예상과는 다르게 장기화 되는 가운데 미국이나 서방의 일각에서는 러시아군의 패배를 예상하는 소리도 나오고 있다.⁷⁾

6) <https://www.msn.com/ko-kr/news/other/>(검색일: 2022. 5. 1)

7) <https://www.bbc.com/news/world-60664169>(검색일: 2022. 5. 4)

다. 반격 및 교착단계(4.5~현재)

북부 키이우 일대에서 패퇴하여 철수한 러시아군은 이후 동부의 하르키우와 남부의 마리우폴 및 헤르손 지역 등을 중심으로 전투를 진행하고 있다. 이 시기에 우크라이나군은 전력의 열세에도 불구하고 서방에서 제공하는 무기 및 탄약 등을 이용하여 효과적으로 러시아군을 저지하고 있으며, 전투는 주로 돈바스 지역을 중심으로 진행중에 있다. 러시아에서는 전승기념일인 5월 9일 푸틴이 우크라이나 전쟁에 대한 발언이 있을 것으로 예상되었으나 별 언급이 없이 지나면서 장기전의 가능성이 예상되고 있다.

<표-1> 우크라이나 전쟁의 진행단계(우크라이나 관점)

| 단계 | 기간 | 러시아 활동 | 우크라이나 활동 |
|-----------|----------------|---|--|
| 전쟁이전 | '22.2.24 이전 | <ul style="list-style-type: none"> · 러시아군 침공준비 · 러군 벨라루스 도착 · 우크라 침공 훈련 · 러시아 도네츠크 등 승인 | <ul style="list-style-type: none"> · 나토가입 추진발표(2020) · 국가총동원령, 계엄령 · 바이든 경제제재 경고 |
| 개전 및 방어 | 2.24~ 4.4 | <ul style="list-style-type: none"> · 전면침공: 지상군, 해군, 미사일 공격 등 · 주요도시 포격 · 핵사용 가능성 경고 · 우크라이나와 회담 | <ul style="list-style-type: none"> · 국제사회지원 요청 · 시민 인접국으로 피난 · 미국 등 국제사회 지원 · 러시아와 회담 · 주요도시 피폭, 피해급증 |
| 반격 및 교착전 | 4.5~현재 | <ul style="list-style-type: none"> · 러시아군 북부 철수 · 동남부지역 전력집중 · 핵사용 훈련(칼리닌그라드) | <ul style="list-style-type: none"> · 동남부 지역전투 · 모스크바함 격침 · 러군장성 다수 사살 |
| 종전 및 전후처리 | | <ul style="list-style-type: none"> · · | <ul style="list-style-type: none"> · · |

라. 피해양상

러시아군의 무차별한 포격이나 미사일 공격 등으로 우크라이나에서는 적지 않은 피해가 발생하고 있다. 먼저 정부기관 등의 피해이다. 수도 키이우를 비롯하여 하르키우, 마리우폴, 오데사 등 주요 도시의 행정기관에 대한 미사일과 사이버 공격 등으로 정부기능의 마비를 유도하고 있다.

다음은 군사시설에 대한 공격으로 미사일 기지, C4I 시설, 공군기지, 해군기지, 무기고 등 러시아군의 군사작전에 방해할 만한 곳을 선정하여 미사일을 이용한 정밀공격을 하고 있다. 세 번째는 산업시설 등에 대한 공격이다. 유류 저장시설이나 무기 및 탄약생산 관련 시설에 대한 미사일 공격이 진행되고 있다.

네 번째는 민간시설 등에 대한 공격이다. 이는 특히 민간거주 아파트나 병원, 어린이용 시설, 학교 등을 가리지 않고 무차별적으로 공격함으로써 많은 인명피해를 발생시키고 있다. 부차나 마리우폴 등의 도심지역 작전에서 무고한 시민들을 집단 학살을 한 뒤 매장한 곳이 도처에서 발견되면서 푸틴과 러시아군에 대한 전쟁범죄 비난이 높아지고 있다.

다섯 번째 국가기반시설에 대한 공격이다. 러시아군은 도로를 파괴하거나 지뢰를 매설하여 우크라이나가 사용하지 못하게 하고 있고 미사일 공격을 통하여 기차역 시설을 파괴하는 등으로 기반시설을 파괴함으로써 정부 및 국민생활의 안정 파괴는 물론 서방국가로부터의 무기와 탄약 등의 군수물자 수송을 방해하고 있다.

한편, 언제 전쟁이 끝날지 모르는 상황에서 개전 60여 일 만에 현재 예상되는 전후 폭발물 제거, 식량과 주거 문제 해결, 인프라와 산업시설 복구 등의 비용은 약 672조 원으로 추산되고 있다. 이 비용은 전쟁이 계속 진행되고 있기 때문에 앞으로 눈덩이처럼 커질 가능성이 있기는 하지만 이미 막대한 피해가 발생하고 있는 것이다.⁸⁾

마. 우크라이나 전쟁의 특징

러시아는 우크라이나 침공의 이유로 우크라이나 비무장화, 비나치화 등을 들고 있으나 명분 없는 침공으로 전쟁을 하고 있다. 이렇게 전쟁을 시작하였지만 중국과 북한 등 몇몇 나라를 제외하고는 국제적 인정을 받지 못하다 보니 고립을 초래하고 있다. 여기에 부차나 마리우폴 등의 도시에서 러시아군의 민간인에 대한 무차별적 집단학살(Genocide)로 전쟁범죄에 대한 국제적인 비난이 확산되고 있다.

우크라이나 정부와 군은 현재까지 전황을 유리하게 전개하는 것으로 보인다. 그 비결은 첫째, 군과 국민에게 강력한 동기부여가 되어 있다. 우크라이나군은 주권 국

8) <https://www.yna.co.kr/view/MYH20220412015200038>(검색일: 2022. 4. 30) 유럽의 싱크탱크 경제정책연구소는, 우크라이나 재건에 최소 2,000억에서 최대 5,000억 유로(672조5,000억원 (영국의 이코노미스트는 670조 원이 소요될 것으로 추정하였다. 이코노미스트는 전후 재건 과정에서 지뢰와 같은 폭발물 제거, 식량과 주거 문제 해결, 인프라와 산업시설 복구 등이 주요한 과제라고 지적하였다.

가인 우크라이나의 생존을 위해 싸우며, 국민은 정부와 대통령을 구심점 삼아 단결하여 항전하고 있다. 군 복무 경험이 없는 시민들도 마을과 도시를 지키기 위해 총을 들고 있다. 둘째, 지휘 및 통제 능력이다. 젤렌스키 대통령과 그 측근들이 리더십을 발휘하고 있다. 전쟁초기 러시아의 사이버 공격으로 우크라이나의 통신이 두절될 것으로 예상됐으나 이는 실패하였으며, 악조건 상황에서도 효과적으로 소통하며 협력하는 모습을 보이고 있다. 전쟁지도부인 젤렌스키의 행정부도 수도 키이우에 여전히 남아있다.

셋째, 효과적인 전술을 구사한다. 우크라이나는 휴대용 대전차 미사일인 재블린 등 현대전에 필요한 무기를 확보하여 러시아군보다 지형과 무기를 훨씬 효과적으로 이용하여 전투하고 있다. 넷째, 우크라이나의 정보활용이다. 젤렌스키 대통령이나 고위관료부터 일반 국민까지 정보를 잘 활용하며, 정부는 전 세계에서 전쟁에 대한 여론의 흐름을 자신의 편으로 만드는 데 크게 성공하고 있다.⁹⁾

우크라이나 전쟁은 몇 가지 특징적으로 보이는바 첫째, 국가총력전과 하이브리드전 양상이 그것이다. 국가총력전 양상은 우크라이나 입장에서 보면 젤렌스키의 전쟁지도아래 외교, 정치, 군사, 경제 등 모든 국력의 요소들이 동원되는 형태로 진행되고 있기 때문이며, 하이브리드전(Hybrid Warfare)¹⁰⁾ 양상은 러시아가 사이버 공격, 심리전, 여론전 등을 동원하면서 대두되고 있기 때문이다.

둘째, 러시아의 전술핵무기 사용 가능성이다. 전쟁이 푸틴의 의도대로 되지 않고 러시아군의 졸전으로 피해가 커지면서 전쟁의 진행을 바꾸기 위해 러시아가 핵무기를 사용하지 않을까 하는 우려가 확대되는 것이다. 셋째, ‘가짜 뉴스(Fake News)’의 빈번한 사용이다. 이는 특히 러시아가 의도적으로 뉴스를 만들어서 전파하고 있는데 때로는 전장양상에도 영향을 미칠 수 있기 때문에 관심가져야 할 부분이다.

넷째, 미국과 서방국가, 특히 나토회원국 등의 우크라이나에 대한 적극적인 지원이다. 미국이나 나토 회원국이 러시아에 대한 우려를 갖는 상황에서 러시아가 이웃국가를 침공함으로써 이들 국가들이 우크라이나를 적극적으로 지원할 수 있는 원인을 제공하였을뿐더러 중립국인 스웨덴이나 핀란드를 나토에 가입하도록 명분도 제공하였다.

9) <https://www.bbc.com/korean/international-60831834>(검색일: 2022. 5. 4)

10) 하이브리드전은 정치, 경제, 외교, 군사적인 수단을 모두 사용하며, 국가와 비국가 행위자를 모두 포함하는 복합적인 형태의 전쟁으로 회색전(grey zone warfare)이라고도 불리는데 이는 전쟁과 평화의 경계선을 모호하게 하기 때문이다.

다섯째, 우크라이나군과 러시아군의 전투는 주로 접경지역에서 진행되고 있지만 러시아군은 미사일을 이용하여 우크라이나 후방지역에 대한 장거리 사격을 통해 피해를 발생시키고 있다는 것도 관심을 가질 부분이다.

무엇보다도 우크라이나 전쟁은 우크라이나 입장에서 보면 국가총력전 양상의 모습을 보이면서 전국의 모든 역량을 투입하여 전쟁을 진행하고 있다는 것이 우리가 눈여겨 볼 부분이다. 혹자들은 한반도에서 전쟁이 발발할까부터 전쟁이 발발하더라도 북한의 전쟁지속능력이 없기 때문에 제한적인 전쟁으로 진행될 것이라는 주장을 많이 하는데 우크라이나 전쟁이 그렇지 않을 수 있다는 것을 보여주고 있다.

2. 우크라이나의 국가비상대비업무 사례

가. 젤렌스키 대통령의 전쟁지도

전쟁지도(Conduct of War)란 전시 국력운용을 통하여 궁극적으로 전쟁이 목적을 달성하고자 국가총역량을 전승획득에 집중하도록 조직화 하는 지도역량과 기술이다. 이러한 국가의 총역량에는 정치력과 외교력이나 경제 및 군사력, 예비전력 등 국가의 모든 역량이 해당된다.

전쟁초기만 해도 젤렌스키 대통령에 대한 국제적인 평가는 비우호적 수준이었다. 그러나 전쟁이 계속되면서 그에 대한 평가는 매우 호의적으로 변해 현재 우크라이나 상황을 극복하는 평가를 받고 있다.

러시아군의 침공이 있기 직전 우크라이나는 국가비상사태와 계엄령을 선포하였으며, 국가총동원령을 발령하여 18~60세의 남성을 동원하였다.¹¹⁾ 전쟁초기 젤렌스키는 해외로 망명하여 망명정부를 수립하라는 권유를 거절하고 키이우에 남아 시민과 소통하며 미국을 포함한 20여개 국가에 녹화 방송 등을 통해 지원을 요청하였다. 그는 “나에게는 죽을 권리가 없다” 라면서 러시아의 암살 가능성에서도 키이우의 지하시설에 남아 결사항전 의지를 보이고 있으며 국민 역시 이러한 대통령의 움직임을 보면서 항전의지를 불태우고 있다. 이러한 젤렌스키의 전쟁지도는 우크라이나 저항의 핵심적 동인이 되면서 외국의 지원을 받아내면서 우크라이나의 항전 의지의 핵심이 되고 있다.

11) <https://www.dw.com/en/ukraine-president-orders-general-mobilization/a-60908996>(검색일: 2022. 5. 1)



[그림 4] 연설중인 젤렌스키 대통령

전쟁이 진행되는 동안, 영국의 존슨(Boris Johnson) 총리와 미국의 국무장관 블링컨(John Blinken) 및 국방장관 오스틴(James Austin), 하원의장 펠로시(Nancy Pelosi), 캐나다의 트뤼도 총리(Pierre Trudeau) 등 서방의 많은 고위관리가 키이우를 방문하여 젤렌스키에 대한 지지 및 지원을 표시하였다. 이는 푸틴의 불법적인 침공에 대한 우크라이나에 대한 지원의사 표명이기는 하지만, 그러나 그만큼 우크라이나가 명분 있는 전쟁을 하면서 국제적인 지지를 받음을 의미한다. 외교적 승리를 하고 있는 것이다.

러시아는 젤렌스키 리더십을 약화시키기 위하여 가짜 뉴스를 유포하는 방식으로 심리전을 전개한 것으로 보이나 이도 우크라이나 시민의 항전의지를 약화시키지는 못하고 있다.

나. 국민의 저항 의지

아무리 젤렌스키의 전쟁지도가 훌륭하고 미국이나 서방국가 등 많은 외국의 지지와 대규모의 무기와 탄약을 지원받을지라도 국민의 항전의지와 지원이 없으면 전쟁의 승리는 어렵다. 지금까지의 결과만을 볼 때 젤렌스키의 전쟁지도와 국민의 저항 의지는 전쟁의 진행이나 결과를 바꿀 수 있을 정도라고 평가될 만하다. 해외에 거주하던 유학생이나 시민 등이 6만여 명 귀국하였고, 오데사와 드니프로 등에서는 시민들로 조직된 민병대가 사제폭탄이나 화염병 등을 만들어 활동하고 있으며 키이우에서는 정부가 20,000여 정의 소총을 지급하였다.

시민이 러시아군의 탱크를 온몸으로 막는 장면이나 미스우크라이나 소총을 들고 순찰하는 장면, 키이우의 자동차 정비공장에서 기술자와 용접공이 노획된 러시아군 장비를 정비하여 우크라이나군으로 보내는 장면, 농민들이 유기된 러시아군의 장갑차 등을 노획하여 우크라이나군에 인계하는 장면, 아조우스탈의 지하에서 2,000여

명의 시민이 며칠째 온갖 폭격과 식량 등의 부족 속에서도 굴복하지 않고 저항하는 모습 등은 왜 우크라이나가 열세한 국력과 군사력에도 불구하고 러시아군을 격멸하는지를 보여준다.



[그림 5] 우크라이나 여성부대원

2차 대전이나 6.25전쟁 등으로 보면 군인의 항복이나 국민의 저항의지를 꺾기 위하여 빠리(전단)을 주로 이용하여 심리전을 했다면, 지금은 SNS나 사이버 공격 및 방송국 해킹 등을 통해 저항 의지를 꺾는데 이러한 러시아의 노력도 별로 효과를 거두지 못하였다.

다. 정부기능 유지를 위한 정부의 노력

러시아군의 공격에서 우크라이나 정부가 그 기능을 유지하는 데 겪는 어려움은 사이버 공격으로 인한 CAI 문제와 정부시설에 대한 미사일이나 폭격 등으로 인한 피해로 판단된다. 이에 대응하여 우크라이나 국방부는 자국 해커들로 구성된 정예 사이버전 전담부대도 창설하여 사이버상에서 첩보활동을 펼칠 뿐만 아니라 발전소와 상수도 시설 등 인프라시설 방어 임무 등을 맡는 것으로 알려지고 있다.

당초 러시아의 사이버 공격으로 우크라이나 정부와 군의 통신이 차단내지 두절될 것이라고 예상했으나 실패로 돌아간 것이다. 우크라이나는 어려운 전장 상황에서도 효과적으로 지휘하고 소통하면서 정부기능을 유지하고 있으며, 국민 역시 많은 피해를 입고 있지만 항전의지를 굽히지 않으면서 전투를 하고 있다.

라. 국민생활의 안정유지를 위한 정부의 노력

전투에서 패하면서 전쟁에서 승리한 경우는 없지만, 전투에서는 승리하면서도 전쟁에서 패한 사례는 있다. 1차 대전의 독일의 경우가 그렇다. 국가총력전 시대에 독일의 국내문제(특히 식량부족)가 전쟁기간 중 지속적으로 발목을 잡으면서 결국 패하는 원인이 된 것이다. 이는 식량자급률이 26%에 내외에 머물고 있는 우리에게도 시사하는 바가 크다. 전시 식량의 안정적 공급은 그만큼 전쟁의 진행이나 결과에도 중대한 영향을 미친다는 것을 알아야 하며, 이는 비상대비업무의 핵심 중 하나이다.

전쟁초기 키이우를 비롯 주요 도시에서는 식품 사재기와 현금인출 사태가 발생하였다. 우크라이나가 세계 3위를 밀수출국가임에도 불구하고 곳곳에서 식량부족에 대한 호소가 있기도 하였다. 부차와 같은 도시지역에서 일부 식량을 배급받기 위하여 시민들이 대기하는 경우가 있기는 하였지만 개전초기만 해도 식량 때문에 전쟁에 영향을 미칠 정도까지는 아니었다.

초기 단계에는 식량문제가 크게 우려되지 않았으나 전쟁이 계속되면서 식량의 부족에 대한 경고가 나오고 있다. 유엔 세계식량계획(WFP)에서는 우크라이나 내 식량 사정이 악화하고 있다고 밝혔다. WFP는 전쟁이 길어지면서 국민 4,400만여명 가운데 약 45%가 충분한 식량을 확보하지 못해 우려하고 있다면서 “5명 중 1명이 이미 식량 수급을 위한 전략을 취하고 있다, 절박한 시기에 절박한 조치를 취하며, 소비하는 식량을 줄이고 있다” 고 밝혔다. WFP는 우크라이나의 식량 공급망이 붕괴된 점을 지적하며, 슈퍼마켓의 물자는 비었고 창고 안 식량은 고갈된 상태라면서 “주요 도시들에서 전투가 심화될 것에 대비해 우크라이나 내 복수 지역들에 식량을 저장하고 있다” 고도 말했다.¹²⁾

러시아군의 포격 등으로 아파트 등 거주시설과 병원, 어린이 시설 등이 파괴되면서 많은 사상자가 발생하고 있다. 여성과 어린이 등 500만여 명은 인접국인 폴란드나 루마니아 등으로 피난을 갔다. 그러나 부차 및 마리우폴 등에서 러시아군에 의한 집단학살이 발생하고 있다.

수많은 부상자가 발생하고 있지만 의사와 약품 등의 부족으로 어려움이 발생하고 있으며, 특히 마리우폴의 아조우스탈 제철소에 포위된 2,000여 명의 시민과 군병력에 대한 지원이 단절되면서 어려움을 겪고 있다. 키이우나 마리우폴, 헤르손, 하

12) <https://www.voakorea.com/a/6504434.html> (검색일: 2022. 5. 1)

르키우 등에서는 러시아군의 폭격으로 아파트 등 주민거주 시설이 다수 파괴되면서 거주여건이 악화되고 있다. 이러한 국민생활의 어려움이 계속되면 항전의지를 좌절시킬 수 있기 때문에 우크라이나 정부의 적시적인 대처가 요망된다.

마. 군사작전 지원을 위한 정부의 노력

전쟁발발과 동시 우크라이나 정부는 국가비상사태와 계엄령의 선포 및 국가총동원령을 발령하여 18-60세의 남성들에게 동원을 명령하였다. 많은 남성이 국민의 용군에 들어가서 무장하고 러시아군에 대항하고 있다. 여성들은 아이들을 폴란드에 맡겨두고 군에 입대하여 총을 들고 전투현장에 나서고 있으며 CNN에 따르면 이렇게 우크라이나군의 15%인 3만여 명이 여성인 것으로 알려지고 있다.

우크라이나는 2014년 러시아군의 크림반도 합병이후 지원자로 구성된 대대를 편성 및 운용하고 있는데 이 병력은 경보병처럼 작전하면서 약간의 장갑 및 포병화기를 보유하고 있다. 2022년 1월에는 국가저항법에 제정됨에 따라 25개 여단, 150개 대대를 영토방위부대(Territorial Defence Forces)를 창설하였으며, 1만여 명의 상비군에 13만여 명의 예비역들이 여기서 복무하고 있다.¹³⁾

한편, 우크라이나군은 미국과 나토국가들로부터 막대한 양의 장비와 탄약 등을 지원받고 있으며 이러한 지원이 우크라이나군의 항전 의지와 더불어 승전의 원인이 되고 있다.

바. 기타

우크라이나 국방부는 2021년 12월 전쟁에 동원하기 위해 병역에 적합하다고 여겨지는 18-60세 여성에게 군대 명부에 등록하라고 명령했다. 또한 정부도 시민 150만 명 이상을 국토방위군으로 징집한다고 발표했다. 우크라이나 국방부에 따르면 지난해 초 기준 여군은 약 57,000명으로 병력의 22.8%다(CNN에서는 3만여 명이라고 하고 있다). 미국(16%)이나 독일(12%), 폴란드(7.5%), 러시아(4%)에 비교해 높은 수치다. 보통 남녀를 동등하게 징집하는 노르웨이나 스웨덴 군대에서만 여군 비율이 높다.¹⁴⁾

13) CRS Report, Ukraine Armed Forces, 2022. 1. 26

14) <https://www.vice.com/ko/article/qjbndq/ukrainian-women-soldiers-russia>(검색일: 2022. 5. 4)

3. 비상대비 측면에서 우크라이나 전쟁의 분석

가. 우크라이나 전쟁의 특징적 성격

역사적으로 보면 강대국과 강대국이 전쟁을 할 경우에는 총력전 양상으로 진행되었다. 1·2차 세계대전이 바로 그것이다. 그러나 국력과 군사력이 비대칭적인 경우 즉 중견국/열세국과 강대국이 전쟁을 할 경우 중견국/열세국 입장에서는 생존을 위하여 국가총력전을 실시하지 않을 수 없는 상황에 처해질 수 있다.

우크라이나 전쟁은 두 가지 면에서 특징적으로 보이는데 국가총력전 양상과 하이브리전 양상이 그것이다. 우크라이나는 열세한 국력과 군사력에도 불구하고 정치와 외교, 경제 등 모든 역량을 투입하여 전쟁을 하고 있다. 동맹국 하나 없는 상황에서 미국이나 나토국가 등 수많은 국가가 군사장비와 탄약은 물론 경제적 지원을 하고 있다.

또한 하이브리드전, 즉 러시아에 의한 사이버전과 여론전 및 가짜 뉴스가 개전 직전으로부터 계속되고 있다. 러시아군이 핵무기를 사용할 것인지도 관심을 갖고 살펴보아야 할 것이다.

나. 젤렌스키의 전쟁지도

전시 국가지도자의 전쟁지도는 국가비상대비업무의 성공 또는 실패에 있어 핵심적인 요소이다. 이는 국가총력전 요소인 외교와 정치, 군사, 경제 등을 합리적으로 운용하여 전쟁에서 승리할 수 있도록 하는 것이다.

젤렌스키는 미국의 해외에서 망명정부의 수립에 대한 거부, 러시아군에 의한 신변위험을 무릅쓰면서 미국을 포함한 나토와 한국을 포함한 20여 국가가 넘는 곳에 지원을 요청하여 서방국가로부터 무기와 탄약 등의 지원을 받아내고 있다. 정적이었던 포르센코도 귀국하여 러시아군에 적극적 저항을 하도록 하였고, 정치권에서도 의원들이 전쟁에 적극협조하고 있다. 젤렌스키가 전쟁지도의 핵심으로서 국민적 저항을 유도하면서 외국의 지원을 유도하는 등으로 전쟁을 성공적으로 수행하고 있다.

다. 정부기능 유지 측면

러시아는 전쟁이전부터 우크라이나 정부기능을 방해하기 위하여 사이버 공격을 전개하였다. 전쟁발발과 동시 정부기관에 대한 미사일 등의 공격과 사이버 공격

을 통해 데이터를 파괴하는 등으로 전쟁수행을 방해하고 있다. 정부기관이 미사일 공격으로 파괴된 가운데서도 대통령은 물론 주요 도시의 시장 등이 러시아군의 침공에 맞서 정부기능을 유지하면서 전쟁을 이끌어 나가고 있다. 정부의 C4I 유지는 이제 정부기능 발휘의 핵심이 되고 있다.

라. 국민생활의 안정 유지 측면

지금까지 전쟁의 진행정도를 보면, 러시아군에 포위된 마리우폴 같은 도시 외에는 우크라이나 국민이 식량부족으로 고통을 받는다는 외신 보도를 보기는 어렵다. 다만, 전쟁이 장기화되면서 서서히 식량에 대한 우려가 커지고 있다. 500만여 명의 우크라이나 국민이 인접 국가로 피신한 것은 정부의 부담을 감소시키고 있다.

우크라이나 정부는 국민생활의 안정을 유지하기 위하여 도로와 철도 등의 운영에 노력을 기울이고 있으며, 러시아는 이러한 정부의 노력을 방해하기 위하여 폭격하는 등으로 피해를 입히고 있다. 러시아군의 폭격으로 주거시설이 파괴되고 사상자가 급증하면서 국민생활 안정을 해치는 요인으로 작용하고 있다.

마. 군사작전 지원 자원동원 측면

러시아군의 침공에 맞서 우크라이나는 국가총동원령을 발령하였고, 많은 국민들이 군에 또는 민병대로 자원하여 다양한 군사지원 활동을 하고 있다. 그 외에도 일반 국민에 이르기까지 다양한 형태의 군사지원 업무로 우크라이나 군의 부족한 부분을 보태고 있으면서 아울러 국민적인 저항의지를 보여주고 있다.

바. 기타

전쟁이 러시아의 의도대로 되지 않으면서 전술핵무기 사용 가능성에 대한 경고가 나오고 있다. 실제로 러시아군이 핵무기를 사용할지는 두고 볼 일이지만 만약 핵무기를 사용한다면 이는 전쟁의 양상은 물론 국제적으로 미칠 파급효과는 또 다른 문제가 될 것이다.

전쟁이 진행되면서 종전이후 복구비용에 대한 이야기가 나오고 있다. 전쟁이 끝나지 않은 상황에서 전쟁비용을 논하는 것이 이른 감이 없지 않지만, 전후복구를 위해 약 700조 원(+)이 소요될 것이라는 전망이 나오고 있다. 이는 현재 우크라이나 능력을 볼 때 해결하기가 쉽지 않은 만큼 국제적 노력이 요구되는 분야이다.

전쟁의 장기화도 언급되고 있다. 개전초기 며칠내로 러시아군의 승리로 끝날 것이라는 예상은 우크라이나의 항전으로 연말까지 지속될 것이라는 전망과 함께 우

크라이나의 승리를 예상하는 소리도 조심스럽게 나오고 있다.

미국과 나토국가 등의 지원관련 사항이다. 미국은 개전 이후 약 34억 달러의 지원을 해 왔는데 지난 4월 28일에는 바이든 대통령이 의회에 330억 달러(42조원)의 추가 지원을 요청하면서 우크라이나 전쟁에 직접 병력을 파병하지는 않았지만 적극 개입하는 상황으로 발전되고 있다.¹⁵⁾ 그 외에 나토국가들도 전투무기와 장비를 지원하여 우크라이나군의 전쟁지속 능력을 향상시키고 있으며, 그 외에 비 유럽국가들도 경제적 지원이나 인도적 지원 등을 명분으로 다양하게 우크라이나를 지원하고 있다.

V. 우리나라 비상대비업무에 대한 시사점과 정책제안

1. 우크라이나 비상대비업무의 시사점

우크라이나 전쟁에서 북한이 교훈으로 삼고자 하는 것은 무엇일까? 이것은 우리나라 국가비상대비업무에도 커다란 영향을 미칠 요인이다. 첫째 북한은 절대로 핵을 포기하지 않을 것이다. 과거 구소련의 한 연방으로서 핵을 영토내에 보유하였던 우크라이나는 독립을 하는 과정에서 부다페스트 각서(Budapest Memorandum)를 통해 핵을 포기하였다. 만약 그때 핵을 포기하지 않았다면, 러시아가 크림반도를 합병하거나 지금처럼 침공하지는 못하였을 것이다.¹⁶⁾ 또한 핵을 공갈협박의 수단으로부터 특정한 목표로 사용하는 등으로 전장을 주도하려고 시도할 것이다. 둘째, 침공전 사이버 공격, 가짜 뉴스의 생산 및 유포 등 다양한 방법으로 먼저 정부기관의 무력화와 각종 기반시설의 마비, 반정부 여론 조성 등의 활동을 할 것이다. 셋째, 북한이 보유하고 있는 여러 종류의 미사일을 이용하여 전쟁의 수행이나 지원에 커다란 영향을 미칠 각종 기반시설이나 군사시설 등의 특정 표적을 중심으로 집중적으로 공격할 가능성이 크다.

현시점에서 우크라이나의 국가비상대비업무에 대해 전반적인 평가를 하는 것은

15) 동아일보, “바이든 ‘우크라이나 42조원 추가 지원—러 멈출 때까지 계속할 것’ ” (2022. 4. 20). 이 330억 달러에는 무기와 탄약지원 200억 달러(약 25조), 경제원조 85억 달러(10조 7,000억), 인도적 지원 30억 달러(3조 8,000억) 등으로 구성되었다.

16) <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb>(검색일: 2022. 5. 4)

어렵다. 그럼에도 불구하고 지금까지 나타난 또는 진행되고 있는 여러 사항을 보면, 우크라이나의 국가비상대비업무는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

첫째, 국가지도자로서 대통령의 전쟁지도는 어떻게 할 것인가? 특히 비군사 분야에서의 역할은 무엇인가 하는 점이다. 젤렌스키 대통령은 코메디언 출신 대통령이라는 비아냥 소리도 들었지만, 지금까지 국가원수로서 전쟁지도를 보면 대단히 성공적이었다고 평가할 수 있다. 그는 특히 외교분야에서 괄목할만한 역할로 미국과 나토국가를 포함한 외부로부터 무기와 탄약 등 군사지원을 이끌어 내고 있다.

둘째, 정치권은 어떻게 전쟁을 지원할 것인가?에 관한 것이다. 우크라이나의 국회는 우리나라의 동물국회처럼 폭력이 난무하였다. 그러나 전쟁이 발발하면서 그런 의회는 전쟁 수행을 위한 통합적인 역할을 하고 있다. 셋째, 국민의 저항의지 고취를 위한 지도자와 정부의 역할은 무엇인가?이다. 대통령과 정치 지도자 및 정부는 국민의 항전의지 고취를 위하여 소통하며, 국민은 이러한 지도자와 정부를 믿고 러시아군에 저항하고 있다.

넷째, 국민생활 안정을 위해서 정부는 적절히 대비할 계획을 갖고 있는가?에 관한 것이다. 우크라이나 정부는 국민생활의 안정을 위하여 다방면에서 조치를 함으로써 국민이 비록 전쟁치하에서 고통받고 있기는 하지만, 전력을 다해 러시아군에 저항하고 있다.(그러나 전쟁이 장기화되면서 식량에서 어려움이 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다.)

다섯째, 전시 동원 보장을 위해서 무엇을 할 것인가?이다. 특히 병력동원과 산업동원은 전쟁의 지속력 보장에서 중요한 부분이다. 동원방해를 위한 반정부 세력 등의 활동과 산업시설에서의 파업 등의 활동 제거나 특작부대의 표적, 각종 미사일 등의 공격으로부터 피해방지 및 긴급복구 대비태세를 갖추어야 한다.

여섯째, 핵 등 대량살상무기와 미사일 등의 공격에 대한 방호 준비는 제대로 하고 있는가?이다. 러시아는 국제적으로 금지된 집속탄을 사용하고 있으며, 수차례 핵무기 사용에 대해 경고하였다. 전황이 어려워지면 핵무기를 사용할 가능성이 커질 것이다. 우크라이나는 구소련 시대에 건설된 지하시설을 대피시설로 이용하고 있다. 우리는 북핵대비 대피시설을 제대로 준비하고 있는지 의문이 제기된다.

일곱째, 우리는 전쟁의 장기화 가능성에 대비하는가?이다. 지금까지 주요 전쟁사를 보면 처음에는 대부분 단기전으로 끝날 것이라고 하였지만, 장기전으로 갔다. 지금의 우크라이나 전쟁도 개전초기 단기전이 될 것이라는 전망과는 달리 장기전화되고 있다. 한반도에서 전쟁이 발발할 경우, 단기전이 될 것이라는 예상을 많이 하

지만, 지금까지의 여러 전쟁의 결과를 보면, 그렇지 않은 만큼 군사는 물론 국가비상대비분야에서도 전쟁의 장기화에 대비한 계획이 필요하다.

2. 우리나라 비상대비업무의 현실태

가. 위협양상의 변화와 조직 약화

한반도에서 북한의 위협은 시대를 달리하면서 강화되었다. 2000년 이전에는 주로 재래식 전력이 위협의 핵심이었다면 지금은 재래식 전력은 현대화되면서 강화되었고 여기에 핵을 포함한 대량살상무기 위협과 사이버전 위협 등이 추가되면서 전쟁 발발 시 대량피해가 예상되고 있다.

이렇게 북한의 위협이 악화되는 동안 비상대비업무를 담당하는 정부기관은 그 조직이 축소되었고, 인원은 감소되면서 이제는 겨우 명맥만 유지하는 기관으로 그 기능이 약화되었다.

<표-2> 북한 위협양상의 변화 및 비상대비조직과 인력의 약화¹⁷⁾

| 구분 | 위협수단 | 전쟁양상 | 비상대비조직 | 인원 |
|-----------|-------------------------|-------------------------------|---------------------|-----------|
| 1960년대 | 재래식전력 | 국지전+전면전 | 비상기획위원회 (1969, 장관급) | 25명(1969) |
| 1970년대 | 재래식 전력 | 국지전+전면전 | 비상기획위원회 (장관급) | 32명(1970) |
| 1980년대 | 재래식 전력+화학무기 | 국지전+전면전+(제한된) 화학전 | 비상기획위원회 (장관급) | 61명(1981) |
| 1990년대 | 재래식 전력+화학무기 | 국지전+전면전+(제한된) 화학전 | 비상기획위원회 (장관급) | 75명(1992) |
| 2000년대 | 재래식 전력+화학무기 | 국지전+전면전+(제한된) 화학전 | 국가비상기획위원회(차관급) | 83명(2003) |
| 2010년대 | 재래식 전력+ 대량살상무기+사이버 | 국지전+전면전+대량 살상무기무기+ -- 사이버+무인기 | 비상대비기획관 (국장급) | 39명(2011) |
| 2020년대 이후 | 재래식전력+대량살상 무기+사이버+무인기+? | 국지전+전면전+대량살상 무기+사이버+무인기+ ? | 비상대비정책국 (국장급) | 36명(2020) |

17) 박계호, “변화되는 북한의 안보위협 대비 국가비상대비업무 발전방향 연구: 법령, 조직, 계획작성과 연습, 역량 강화 중심”, 「비상대비연구논총」(통권 제46권), 2020, p.61.

나. 비상대비업무의 현실태

이렇게 비상대비업무를 담당하는 조직과 인원이 축소되면서 여러 부정적인 현상이 발생하고 있다. 첫째, 무엇보다도 비상대비업무에 대한 무관심과 소홀이 커다란 문제이다. 정부의 고위관리들은 전쟁은 군인만 하는 것으로 생각하는 것 같다. 이로 인한 결과가 국가비상대비 조직과 인력의 약화는 물론, 충무계획의 작성이나 정부연습 등으로 나타나고 있다고 보이기 때문이다.

둘째, 충무계획 작성의 부실이다. 국가비상대비 계획인 충무계획은 예상되는 전쟁양상에 바탕을 두고 전쟁단계별 작성되어 있어야 하나 현실은 그렇지 못하다. 계획의 대폭적인 개선이 필요한 것이다. 반격 및 격멸단계와 종전 및 전후처리 단계의 계획도 작성되어야 하며, 여기에는 정부기능의 회복계획, 피해복구계획, 동원해제 및 복원계획 등이 포함되어야 한다. 셋째, 비상대비역량의 약화이다. 이는 특히 대량살상무기관련 두드러지게 나타난다. 계획은 물론 피해발생시 대비 조치 등 역량의 강화가 필요하다. 넷째, 정부연습의 약화이다. 전쟁단계에 맞춰 전쟁의 진행 및 결과에 영향을 미칠 핵심적이면서 취약한 분야에 대한 연습이 필요하다고 생각되나 그렇지 못하다. 특히 핵 등 대량살상무기 관련 정부연습은 시급한 문제이다. 다섯째, 전쟁의 장기화 대비 능력의 약화이다. 우선 어느 정도의 기간을 벗어날 때 전쟁의 장기화가 되는지, 계획작성 방향과 분야별 대비를 어떻게 할 것인지 등 여러 준비가 필요하다.

3. 비상대비업무 발전 정책제언

현재와 같은 국가비상대비 조직과 업무, 계획, 연습으로는 장차 한반도에서 예상되는 다양한 위협과 전쟁에 대응하는데 어려움이 따를 것으로 예상되는바 다음과 같은 정책을 제안한다.

첫째, 국가비상대비 조직의 정상화이다. 종전의 국가비상기획위원회 또는 그 이상으로 조직의 확대와 인력의 보장이 필요하며, 특히 북핵 등 대량살상무기에 대비하여 비상대비업무를 계획하고 수행할 조직과 전문가가 필요하다.

둘째, 충무계획 작성의 대폭적인 개선이다. 전쟁사에서 나타난 전쟁단계, 북한군 군사전략 및 전술 등을 고려하여 전쟁단계별 충무계획을 작성하되 특히 대량살상무기관련 계획이 반드시 필요하다. 반격 및 격멸단계에서 정부기능의 회복, 종전 및

전후처리 단계에서 피해복구와 정부기능의 회복, 동원해제 및 복원 등의 계획을 작성해 놓아야 할 것이다.

셋째, 중무계획의 실효성을 높일 수 있도록 계획의 보완이 필요하다. 현재의 계획으로는 중앙부처는 물론 자치단체들이 상황별, 단계별 무엇을 할 것인지, 해야 하는지에 대한 사항이 불분명한 부분이 보인다. 중앙부처나 자치단체가 무엇을 어떻게 해야 하는지 명확하게 명시한 계획으로 발전시켜 활용도를 높일 수 있어야 하겠다.

넷째, 전쟁의 장기화에 대비할 계획을 작성하자. 전쟁이 일어나면 안되겠지만 그러나 어떤 이유로든 발발하면 단기전으로 끝날 것이라는 보장은 할 수 없는바 장기화에 대비할 계획을 수립해야 한다.

다섯째, 사이버 공격과 가짜 뉴스 등 변화되는 전쟁양상에 대비하자, 사이버 공격과 가짜 뉴스가 노리는 것 중의 하나는 국민의 사기를 저하시키고 패배감을 갖게 하여 전쟁에서의 승리에 대한 의지를 약화시키거나 포기하게 하는 것이다. 아무리 좋은 군 작전계획과 비상대비역량을 갖추더라도 전쟁수행의 주체인 국민이 의지를 상실하면 그 전쟁은 패하게 마련이다.

여섯째, 북핵 공격의 가능성에 대비하여 민방위 대비태세를 강화하자. 북한의 탄도미사일 기술이 하루가 다르게 발전되고 있다. 미사일이 수도권에 도달하는 시간이 점점 짧아지고 있다는 이야기이다. 군과 연계된 민방공 경보시간의 단축은 물론, 대피시설의 지정방안도 개선이 필요하다. 예컨대 A급 민방위 대피시설은 핵 및 화생무기 공격에 모두 대비할 수 있도록 내·외부 시설과 장비 등을 보강하여 생존능력을 보장하고 B급은 핵 및 화생무기 공격 등에 어느 정도 대비할 수 있도록 시설과 장비를 보강하며, C급은 평시에는 일반 시설로 사용하다가 전시가 되면 민방위 대피시설로 활용하며 지상포격으로부터 대피는 물론 제한적으로 핵 및 화생무기로부터도 방호를 제공받을 수 있도록 개선이 필요하다.

VI. 결론

전쟁에서의 승리는 군인의 전투에서의 승리만으로 달성되는 것이 아니다. 군사적 승리는 전쟁 승리에 있어 기본적인 것에 불과하다. 현재는 한미동맹 체제하에서 군사작전의 수행은 한미연합군의 몫이며, 이는 군사영역에 속한다. 그러나 비군사영역인 비상대비업무, 즉 충무계획의 시행은 온전히 대한민국 정부와 국민의 몫이다.

그런만큼 대통령으로부터 국무총리, 행정각부의 장관 등 모든 관리들이 관심을 가져야 하고 국민도 알아야 할 일이다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 관심이 적은 것이 아니라 없다고 생각하는데, 이는 전쟁을 잊고 살기 때문일 것이다.

국방을 위해서 매년 50조 원의 국방비와 60만여 명의 상비군을 유지하는 이유는 무엇인가? 전쟁을 억제하기 위한 것이 일차적인 목적이지만 전쟁이 발발할 경우에는 승리하기 위한 것이다. 그런데 전쟁의 승리는 상비군만으로 달성되는 것이 아니다. 반드시 정부의 비상대비업무와 국민의 지지 및 지원이 뒷받침되어야 하며 이것이 충무계획이 지향하는 목표이다. 그런데 이에 관심이 없는 것이다.

우크라이나 전쟁은 우리가 잊고 지내는 한반도의 현실을 다시 생각하는 기회를 주고 있으며, 비상대비업무에 시사하는 바도 크다. 그러나 이것이 한반도에서 예상되는 전쟁양상과 비상대비업무의 모두인 것처럼 생각하면, 이는 조직의 강화와 계획의 작성 및 역량의 강화 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 전시 한반도에서 발생할 현상은 우크라이나 상황과는 비교할 수 없을 정도로 참혹할 것으로 예상되기 때문이다.

이제 더 늦기 전에 비상대비 조직의 강화 및 인력의 충원과 충무계획의 대폭적 보완, 정부연습의 혁신적 개선이 필요하다. 특히 계획작성과 연습시는 반드시 복핵 관련 사항을 포함하여 복핵대비 역량을 강화해야겠다. 전쟁의 장기화에도 관심 갖고 보완책을 강구해야 한다. 이러한 여러 노력은 전쟁을 좋아해서 하는 일이 아니라 평시의 대비태세와 계획의 보완을 통하여 국민을 안전과 생명을 보호하기 위한 것이다. 군인들에게 있어 평시에 흘린 땀이 전투에서 승리를 보장하는 것처럼 정부가 평시에 비상대비업무 전반에 대해 관심을 갖고 계획을 발전시키고 역량을 강화하는 등으로 미진한 부분을 발전시키며 실질적인 정부연습을 실시할 때 단 한 명의 국민이라도 더 살릴 수 있을 것이다.

참고 자료

- 박계호, “변화되는 북한의 안보위협 대비 국가비상대비업무 발전방향 연구: 법령, 조직, 제작성과 연습, 역량 강화 중심”, 『비상대비연구논총』 (통권 제46권), 2020,
- _____, 『총력전의 이론과 실제』, 서울:북코리아, 2013,]
- _____, 『영국과 미국의 국가비상대비업무』, 서울:북코리아, 2021.
- _____, 『전쟁과 전쟁비용』, 서울: 북코리아, 2017.
- 육군본부, 『동원업무(야전교범 33-1)』, 대전: 육군인쇄창, 2002.
- 육군본부, 『영국 육군사』, 서울: 육군인쇄창, 1982..
- 행정안전부, 『전시 비군사분야 대비 연구』, 서울:(주)강문정보문화. 2009.

CRS Report, Ukraine Armed Forces, 2022. 1. 26
<https://www.bbc.com/news/world-60664169>
<https://www.dw.com/en/ukraine-president-orders-general-mobilization..>
[https://www.msn.com/ko-kr/news/other/.](https://www.msn.com/ko-kr/news/other/)
<https://www.vice.com/ko/article/qjbndq/ukrainian-women-soldiers-russia>
<https://www.voakorea.com/a/6504434.html>
<https://www.yna.co.kr/view/MYH20220412015200038>
그 외 중앙일간지(조선, 동아)

| 저자소개 |

박계호 | 단국대학교 초빙교수



육사 36기로 임관하여 현역 때는 수도방위사령부 동원처장과 합동참모본부 동원기획과장 등을 역임하였다.

전역 후에는 단국대학교 초빙교수로 학생을 지도하고 있으며 주요 저서로는 총력전의 이론과 실제, 전쟁과 전쟁비용 및 핵과 국가비상대비업무 등 5권과 그 외 논문 및 정책 과제 등이 있다. 국가위기관리 및 비상대비업무, 총력전, 동원 및 예비군 업무 등을 연구하고 있다.

미래 안보환경에 부합된 병역제도 혁신 방안

정 일 성(국방대학교 예비전력연구센터)

- I. 서 론
- II. 이론적 논의 및 사례 연구
- III. 한국 병역제도 진단 및 분석
- IV. 미래 병역제도 혁신 방안
- V. 결론 및 전략과제

1. 서론

1. 연구 배경과 필요성

1) 미래 인구구조 변화와 징병제 운용의 한계

현재 한국의 저출산, 고령화 문제가 심각하다. 2022년 2월 정부 발표에 따르면 20세 남자 인구는 2020년 33.4만 명에서 2025년에는 23.6만 명, 2030년 23.5만 명, 2040년에 15.5만 명으로 급감한다.¹⁾ 2022년 병사의 규모가 30만 명인데 18개월 복무기간을 고려하면 연간 필요한 신규 입영대상 규모는 20만 명이 되어야 한다. 그러나 2025년부터는 입영자원을 간신히 채울 수 있다는 전망이 나온다.²⁾ 이 전망은 전환복무제 폐지, 산업지원인력 및 상근예비역 축소계획 등이 정상적으로 추진되었을 경우를 가정한 것이다.

여기에 더해 한국은 2020년부터 초고령화사회에 진입했다. 인구의 20% 이상이 65세가 넘는 노인이 차지하고 있다. 이러한 인구구조 변화는 심각한 경제위기를 초래한다. 저출산은 산업인구와 세수의 감소로 이어지고 정부의 재정지출을 제한한다. 초고령화 사회는 복지 확대가 요구되지만 불충분한 재정은 이를 제약할 것이다. 이러한 영향은 국방비 증액·지출과 국방중기계획에 반영된 예산확보도 어렵게 할 것이다. 한편 의무 군 복무로 인한 청년들의 기회비용은 미래로 갈수록 더 크고 사회적 파급력은 심각해질 것이다.³⁾

미래 인구구조 변화는 과거와 다른 차원의 병역제도 혁신을 요구한다. 병역제도는 병역자원 규모(공급)와 군 병력 규모(수요) 간의 관계에서 정책 수단을 활용해 병역 수급에서의 조화와 균형을 모색하는 법률체계이다. 한국은 징병제 국가로서 병역의무 대상은 ‘예외 없이’ 병역을 이행해야 한다. 그리고 현재까지 한국은 병역자원이 항상 군 병력 규모보다 많았다. 군 복무를 하지 않는 남자들은 잉여 병역자원으로서 어떤 식으로든 병역의무를 이행하도록 해야 했다. 이를 위해 대체복무·병역특례, 복무기간 조정, 병역면제 등이 정책 수단으로 고려되었으나, 대체로 대체복무나 병역특례제도를 주로 활용해왔다.

1) 조현숙. “저출산 후폭풍…5년새 대학생 24% 병역대상 30% 줄어든다.” 『중앙일보』, 2022.02.11. 2면.

2) 이왕구. “군대 갈 청년이 없다… 징병·모병 혼합제가 현실적.” 『한국일보』, 2022.01.06. A24면.

3) 김영준·김정섭·최병욱·김종출·이종석. 2021. 『미래국방정책 발전방안』, 국방대학교 국가안전보장문제연구소. 2021, pp. 56~57.

그러나 미래에는 부족한 병역자원을 어떻게 확충할 것인가가 문제의 핵심이다. 따라서 이를 해결하기 위한 정책적 대안 접근은 과거와 전혀 다른 방식일 수밖에 없다. 국가의 지속성장에 필요한 인적자원의 활용과 국민인식 속에 건재한 국민개병제에 대한 병역의무의 공정·상식 사이에서 균형과 조화를 이루는 병역제도를 모색해야 한다. 그러므로 한국의 저출산·고령화 심화에 따른 병역자원 감소가 현실화하기 전에 현행 징병제 위주의 병역제도를 개편해야 한다.

2) 新행정부의 병역제도 관련 공약

병역제도와 관련한 대선 당시 공약 중 “인공지능(AI) 과학기술 강군 육성” 항목에서 명확히 드러나 있다. 신정부는 지난 정부의 「국방개혁 2.0」은 병력과 부대수 축소에 치중한 데 반해 실질적인 국방력 강화에는 소홀했다고 지적한다. 그리고 이렇게 경직된 틀로는 4차 산업혁명을 기반으로 한 첨단과학기술을 적기에 활용할 수 없다고 보았다. 이에 대안으로 과학기술 강군 육성을 위한 세부 공약으로 다음과 같이 제시하고 있다.⁴⁾

먼저 인공지능 기반의 무인·로봇 전투체계를 단계적으로 구축할 것임을 밝혔다. 현재 인간중심의 전투체계에서 2030년에 유·무인 복합전투체계를 거쳐 2040년에는 무인로봇 중심전투체계를 완성한다는 목표이다. 이를 통해 병력은 줄이고 국방력은 강화하며 인구절벽 문제도 해소할 수 있다고 내다본다. 그리고 부대·병력구조, 교리, 싸우는 방법 등에서도 제2의 창군 수준으로 군대를 재설계할 계획이다. 이를 ‘국방혁신 4.0’으로 명명하고 있다.

그리고 현역병 소요를 단계적으로 축소하는 징·모혼합제로 전환할 것임을 예고했다. 무인·로봇 전투체계로 현장 전투요원 50% 이상을 단계적으로 감축하고, 비전투 분야는 군무원, 외부용역, 민간군사지원기업 등의 민간인력으로 대체한다는 계획이다. 또한, 당장 모병제를 시행하기보다 과도적으로 징·모병 혼합제를 운영하는 것이 더 현실적이라는 판단이다. 징병제를 시행하되 단기간 의무복무하는 병사와 장기복무하는 전문분야 병사를 구분해 징집·운용하는 것이다. 그다음 완전모병제를 도입한다는 계획이다.⁵⁾ 신정부 측은 이런 방향대로라면 2030년에는 40만 명, 2040년에는 30만 명까지 현역 병력을 축소할 수 있다고 설명한다.

과학기술 전문전투요원의 모병을 확대하면 양질의 일자리를 창출할 수 있다고

4) 국민의힘. 2022. 『공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국』. 제20대 대통령선거 국민의힘 정책공약집. 2022, p. 209.

5) 김형준. “윤석열표 국방은... ‘주적’ 개념 부활하고 사드 추가 배치.” 『노컷뉴스』 2022.03.11.

주장한다. 예비전력 분야에 대해서는 원격교육을 통해 예비군 소집훈련을 축소하고 비상근예비군제도를 확대하여 운영할 계획이다. 예비군 훈련보상비도 현실화하여 최저임금의 시급 수준으로 높이겠다고 했다.

2. 연구 목적

본 연구는 미래 청년인구의 감소와 첨단 군사과학기술의 발전으로 인한 미래 안보환경을 예측하고, 미래 한국형 병역제도의 혁신 방향을 제시하고자 한다. 신병역제도는 국민개병제에 대한 국민의 전통적 인식과 국가 인적자원의 활용 요구에 대해 조화와 균형을 모색해야 한다. 따라서 이 연구가 지향하는 방향도 징병제의 틀 안에서 한국적 병역제도의 전환을 도모하려고 한다.

이것은 완전한 모병제로의 전환 또는 과거 징병제로의 회귀도 고려하여 적시 효력이 나타날 수 있도록 탄력 있는 제도이어야 한다. 그러므로 국방인력구조를 유연하게 설계하는 것도 중요한 고려사항이 될 것이다.

연구의 진행은 먼저 병역제도와 관련한 이론적 설명과 외국군의 병역정책·제도 변동과정을 살펴보고 그 영향요인과 함의를 도출한다. 이어서 한국 병역제도의 변화와 한국군의 병력구조를 검토하고, 군사과학기술 발전이 미래 병력구조에 미칠 영향을 전망한다. 이를 기초로 미래 한국군 병역제도의 혁신 방향을 제시하고, 정책제언으로서 세부 전략과제로 정리하면서 마무리하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 사례 연구⁶⁾

1. 이론적 논의

병역제도는 군 인력 중 병 집단의 획득, 활용이나 관리 방법에 관한 모든 제도 체계라 할 수 있다. 기능적인 측면에서 병역제도는 군 병력 규모를 충족하기 위해 적기에 필요한 군 인력을 충원하는 수단이다. 인구 공급 측면의 병역자원과 수요 측면의 군 병력 규모를 연결하는 매개적 기능을 한다.

6) 김신숙, 『역사와 쟁점으로 살펴보는 한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, pp. 84~146.

병역제도 이론은 국가별로 필요에 따라 병역제도를 운용하면서 변화시켜온 제도를 이론화한 것이다. 역사적으로 근대적 의미의 상비군을 갖춘 국가들의 최초 병역제도는 대부분 징병제였다. 이러한 국가들은 대체로 20세기를 지나면서 안보상황 변화 및 국내 환경에 따라 모병제로 전환하였다.

병역제도를 이해하는 이론적 틀은 전통적 접근, 정책과정론적 접근, 정치·경제학적 접근으로 구분해 볼 수 있다. 전통적으로 병역제도는 크게 병역 충원의 법적 강제성 여부에 따라 의무병제와 지원병제로 나눈다. 개인의 의사와 무관하게 국가가 강제로 징집하는 제도를 의무병제라고 하고, 그 하위 유형으로 징병제와 민병제가 있다. 개인의 지원에 의한 병역제도를 지원병제라고 하고, 그 하위 유형으로 직업군인제, 모병제, 용병제, 의용군제가 있다. 그리고 의무병제와 지원병제를 적절히 혼합한 유형을 혼합형제라고 설명하고 있다.⁷⁾

징병제 혹은 의무병제는 모든 국민이 국가를 방위해야 한다는 관념 아래 개인의 의사와 상관없이 국민 누구에게나 일정 기간 병역에 복무할 의무를 부과하는 제도이다. 그리고 평시 상비군 중심 병력 운영체제인지, 전시 동원 중심 병력 운영체제인지에 따라 징병제와 민병제로 구분한다. 모병제는 국가와 개인의 계약관계에 의해 병역에 복무하는 제도이다. 지원 동기, 복무 성격에 따라 일반적으로 직업군인제, 모병제, 용병제로 나누어진다.

병역제도는 병 집단을 충원하는 제도라고 본다면 병역제도의 유형에는 징병제와 모병제로만 구분하는 것이 적절하다. 간부는 직업군인으로서 적정 보수를 주고 채용해 상비군의 중심 집단으로 운영하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 분류가 징병제와 모병제의 특징과 장단점을 간명하게 설명할 수 있지만, 제도 개선이 필요할 때 이분법적 선택의 문제로 접근할 우려도 있다. 어떤 제도를 한순간에 폐지하고 다른 제도를 선택하기는 쉽지 않다. 특히 병역제도와 같이 군 구조 구성에 가장 기본이 되는 제도이면서 국가안보와 직결되는 제도는 더욱 그렇다.

그래서 병역제도를 정도의 문제, 변화 과정상의 문제로 보는 관점이 있다. 병역제도의 정책과정론적 접근방법이다. 유럽과 선진국에서 병역제도가 실제로 변동한 과정을 분석하여 추론된 결과물이다. 케러허(M. Kelleher)는 1970년 유럽의 병역제도 분석을 시도하였다. 그는 국가별 비교 분석을 통해 장차 유럽의 징병제도는 모병제 요소들을 도입하여 변화할 것으로 예측하였다. 1990년대 홀티너(K. Haltiner)는 냉전 종식 이후 유럽 각국에서 관찰된 병역제도 변동과정에 주목했다. 그는 의

7) 나태중, 『군제 기본원리와 한국의 병역제도』, 충남대학교출판문화원, 2012, p. 172.

무병 비율과 강제성의 정도에 따라 각국의 병역제도를 구분하는 새로운 분류 방법을 제안했다. 이것은 병역제도의 시간적 변동과정을 설명하고, 하나의 스펙트럼 위에서 각국의 병역제도를 의무병 비율의 차이로 비교하는 틀을 제공하였다.

홀티너는 군 구조의 변화에 대해 경제, 인구, 외교·안보 전략 등의 영향을 받는다고 전제했다(표 1 참조). 그리고 유럽 각국의 군 조직 구조 및 충원 방식 변화를 분석하였다. 군 구조 변화는 병력충원 방식에 있어서 변화로 보고, 군 구조 변화를 판단하는 지표로서 총인구 대비 군복무비율, 병역 대상 연령대 인구 중 군복무비율, 군에서 의무병이 차지하는 의무병비율 등을 선정했다.⁸⁾

<표 1> 홀티너의 병역제도 유형 분류

| 유형 | Type III 경성징병제 | Type II 연성징병제 | Type I 유사징병제 | Type 0 완전모병제 |
|-----------|-------------------|------------------|-----------------|-----------------|
| 의무병 비율(%) | 67% 이상 | 50~66% | 50% 미만 | 0% |

유럽에서의 병역제도 변동과정은 대부분 국가가 안보 위협, 예산압박, 인구·사회적 변화에 따라 유사한 경로를 보였다. 모병제 전환이라는 최종적인 의사결정은 이러한 병역제도와 군 구조 혁신 및 병역 감축이 지속해서 누적되는 과정의 결과물이라 볼 수 있다.

병역제도의 전통적인 관점에서 본다면 한국은 전형적인 징병제 국가이다. 그리고 동원훈련이나 예비군제도가 존재하기 때문에 민병제 형태로 볼 수도 있지만, 상비군 징집 형태가 중심이기 때문에 징병제 국가로 보는 것이 타당하다. 정책과정론적 시각에서 본다면 한국은 징병제 성격이 강한 연성징병제 국가로 분류할 수 있다.

2. 사례 연구

1) 외국의 병역제도 전환사례

미국은 1960년대 징병제 자체의 제도적 문제, 병역이행의 형평성, 경제적 효율

8) 이 외에도 기술군 척도로서 공군의 의무병 구성비, 총별역 중 육군 비율, 여군 비율, GDP, 동맹의 수, 평화지원활동과 같은 해외 파병 등을 제시했다.

성 문제가 사회적 쟁점으로 확산되었다. 청년 인구가 급증하여 병역자원 중 절반도 군 복무를 하지 않게 되었다. 이에 선병청은 면제와 유예를 더 확대했다. 인구수와 비교하면 군 복무율이 현저히 낮아지고 있었다. 베트남 전쟁 기간에도 병역자원 대비 군 복무율이 현저히 낮아 이것이 병역이행의 형평성 문제로 비화하고 전쟁의 정당성 논란과 겹치면서 정치·사회문제로 비화하였다.

1968년 너슨 대선 후보는 징병제 폐지를 공약했다. 그리고 대통령에 당선된 후 게이트를 위원장으로 하는 병역제도 개선 특별위원회를 발족했다. 위원회에서는 경제적 효율성을 근거로 모병제로의 이행이 타당하다는 결론을 내리고 대중도 이를 지지했다.

미국의 병역제도 변동과정에서 의무병 비율의 변화 추세를 보면, 이미 모병제 전환을 결정하기 이전인 기간에도 미국의 의무병 비율은 30% 미만으로 매우 낮았다.⁹⁾ 따라서 비교적 단기간 내 완전모병제로의 전환이 수월하게 진행되었다고 평가할 수 있다.

미국은 최근 직업군인의 안정적 확보와 운영을 위해 군인 지원 연령 제한, 학력 등 선발 요건, 기본 복무기간과 연장 방법, 진급체계, 봉급표, 기술인력의 확보, 정년과 연금체계 등 군인력 정책 전 분야에서 대대적인 혁신을 꾀하고 있다. 우수한 군인의 안정적 충원은 병과 간부라는 계급의 문제가 아닌 군인 직업 자체의 매력과 복무 여건, 급여 등 복지 체계 수준에 달려 있다. 우수한 인력이 강인한 군인이 되고 튼튼한 군사력으로 발현된다. 그러나 군이 하나의 직업이 되면, 군대는 사회의 노동시장에서 사람들을 선발해야 한다. 우수한 사람들이 군대를 직장으로 선택해주어야 한다는 것이다.

미국은 군인력 체계가 병-부사관과 장교 두 가지로 구성된다. 부사관으로 복무하기 위해서는 병으로 일단 지원해야 한다. 병(兵)신분으로 입대 수 3~4년 복무한 다음 지원에 의해 부사관으로 진급하는 체계이다. 병 지원 연령은 미군 인력법 및 군 조직법상 공식적으로는 전군 공히 17~42세까지이다. 실제로는 육군 병 17~35세, 해군 17~34세, 해병대 17~29세, 공군 17~30세 정도라고 한다.¹⁰⁾ 사실상 30대 중반까지 병 모집을 허용하게 되면 초입 병으로 들어오는 사람이 최대 20세

9) 미국은 군인 중 의무병 비율이 1차 세계대전(72%), 2차 세계대전(61%), 한국전쟁(27%), 베트남전(20% 미만) 수준이었다. 상비군·의무병 규모 감소 → 병역자원 증가 → 군복무율 감소 → 형평성 논란 증가 → 병역제도 개선. 김신숙, 『역사와 쟁점으로 살펴보는 한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, p. 125.

10) 독고순·이현지, “저출산의 심화와 선진국의 군 인력 획득 이슈.” 『주간국방논단』, 2017. p. 5.

정도 차이가 날 수 있다. 그러나 신체 나이의 변화로 20대와 30대 간 큰 차이가 없어 임무수행에 문제없다는 현실적인 배경도 있다.

영국은 저출산의 장기화로 모병 대상을 다양화하고 있다. 영국은 냉전 기간인 1960년에 징병제에서 모병제로 전환을 완료하였다. 인구가 비교적 충분할 때 모병제로 전환함으로써 모든 군인을 직업군인으로 충원하는 선발시스템을 장기간 발전시켜 왔다. 이런 토대 위에 인구가 감소하자 직업군인의 복무기간을 연장하고 보상을 강화하는 등 유인책을 보강하고 있다.

국방부는 입대 지원을 장려하고 조기 전역을 방지하기 위해 지난 5년 동안 6.6억 파운드(약 9.7억원)의 인센티브를 제공해왔다. 2010년부터 병력 유지를 위한 국가 프로젝트만 20여 개에 달한다. 문제는 엔지니어, 공군 조종사, 정보분석가 등 숙련 기술을 가진 군인들이 부족하다. 그 해결책으로 2018년 영국군은 여성이 모든 병과에 지원할 수 있도록 하였다. 2016년 전투병과 근무를 여군에게 허용한 데 이어 특수부대에까지 여군복무를 허용했다. 그만큼 청년인구 부족이 심각하다는 방증이다.¹¹⁾

영국에서처럼 인구감소와 고령화로 군 복무 가능 연령층이 점점 줄어들고 있는 상황은 선진국에서 공통으로 관찰되는 현상이다. 최근 경기가 회복되면서 직업군인 충원이 더 힘들어지고 있다. 청년들이 급여와 복무 여건이 군대보다 좋은 민간기업으로 취업하려고 하기 때문이다. 청년 인구가 한정된 상태에서 경제가 성장해도 문제, 불황이어도 문제가 됨을 보여준다. 경기가 불황이면 직업군인 지원율은 올라가지만, 정부 재정 중 국방예산 증액이 어려워 군인 처우 개선이 어렵게 되고, 그러면 군은 우수한 자원을 안정적으로 충원하기가 더 힘들어진다.

프랑스도 국방개혁 차원에서 군 병력 감축과 병역제도 전환을 추진하였다.¹²⁾ 1995년에 프랑스는 1997년-2002년 국방개혁 계획 및 병역제도 개편계획을 수립하였다. 2003년 징병제를 최종 폐지하고 병역제도를 모병제로 전환하였다. 프랑스는 국방개혁 과정에서 군 인력 구조가 바뀌면서 기본적으로 전문 직업군의 장기활용에 초점을 맞추고 있다. 직업군인의 안정성을 보장하고 다양한 인센티브를 제공하면 일단 군인을 매력적인 직업으로 선택할 가능성이 높아지기 때문이다. 먼저 군인의 문호를 넓히고 있다. 이민자를 대상으로 모병을 확대하고 각종 수당 등 인센티브를 늘렸다. 해외파견 군대에도 외국인을 끌어들이 성공적으로 제도를 운영하고

11) 동정민. “병력 부족에 허덕이는 英-獨.” 『동아일보』. 2018.11.7.

12) 홍성표. “프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개혁방향.” 『신아세아』 제12권 4호(2005년 겨울). pp. 128~131.

있다고 평가받는다. 이들에게 일정기간 군복무를 잘하면 프랑스 시민권을 비교적 쉽게 얻을 수 있는 혜택을 준다.

프랑스는 숙련 군인의 장기활용을 위해서도 다양한 인사정책을 모색하고 있다. 장교와 부사관은 기본적으로 정규직과 계약직으로 구분해서 선발 운용한다. 장교의 경우 전투병과는 정규직, 행정이나 기타 지원 분야는 계약직으로 운용하되 최대 20년까지 복무한다. 정규직은 사실상 정년이 보장되어 장기복무하는 군인들이다. 부사관과 병은 최초 2~5년의 계약 군인으로 출발한다. 프랑스 군인은 약 20만여 명으로 정규직과 계약직 비율이 4:6으로 계약복무 형태의 군인이 많다. 신규 획득 부담을 줄이고 숙련 군인을 장기간 활용하기 위해 장교의 50%를 부사관에서, 부사관의 50%를 병에서 선발하는 정책을 시행하고 있다. 신분별 칸막이를 허물어 숙련 군인을 오래 활용하는 구조로 변모하고 있다.

독일은 19세기 프로이센 공국 시기부터 국민개병주의에 따라 엄격한 징병제를 유지해왔다. 독일은 오랫동안 점진적인 전환 과정을 거쳐 2014년 징병제를 최종 폐지하고 완전모병제로 전환을 완료하였다. 독일은 1989년 통일 이후 인구경제·사회적 변화를 군이 서서히 수용하면서 군구조를 감축해왔다. 이 과정에서 병역제도도 10여 년 이상 단계적 전환 과정을 거쳤다.

독일은 1990년대까지도 49만여 명의 대규모 군을 유지하였다. 냉전 종식과 통일 이후 통일재원 마련 및 경제위기에 따른 긴축재정의 일환으로 군에 대한 대규모 구조조정을 했다. 2000년 33만여명, 2010년 25.5만명, 2018년 18.5만여명으로 직업군인 간부 17만 명, 지원병사 1.5만명 수준이다. 독일은 군병력 감소로 인한 숙련군인의 확보 문제에 대해 의무병 규모를 점차 축소하고 지원병 등 직업군인의 비율을 확대함으로써 해결할 수 있다고 보았다. 독일의 병역제도 개혁은 2000년 국방개혁의 일환으로 군구조 개혁과 같이 시작되어 10여 년의 제도 변동과정을 거쳐 2014년에 완료했다.¹³⁾

대만은 안보환경 및 군사적 측면에서 한국과 비교적 유사한 상황이다. 중화민국 정부 수립 직후 1951년부터 징병제를 시행해왔다. 병역의무 이행을 18세에 시작하여 40세에 종료한다. 대만에서 현역병에 해당하는 사병역은 상비병역과 보충병역

13) '1995 안보 신개념' 발표 이래 2014년까지 국방개혁과 병력구조 개편, 직업군인 확대 계획을 꾸준히 추진했다. 병력 규모 감소 → 의무병 수요 감소 → 통일 이후 병역자원 급증 → 병역의무부담 축소, 면제·대책복무 확대(군복무를 14.3%, 대체복무 32%, 병역면제 53%) → 형평성 논란 증가 → 복무기간 단축('02년 9개월 → '10년 6개월) 김신숙. 『역사와 쟁점으로 살펴보는 한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, pp. 130~132.

으로 구성된다. 보충역은 상비병역 충원 후 현역병 잉여자원이나 국가 체육특기자를 대상으로 군 영내에 복무하도록 하는 것이 특징이다.

대만은 50여 년 이상 징병제를 안정적으로 유지해오다 2000년 1월 병역법령 개정을 통해 현역병의 복무기간을 2년에서 22개월로 단축하였다. 2005년부터는 본격적으로 국방개혁을 추진하기 시작한다. 중국의 무력 위협이 더욱 심각해질 것으로 예상하고 병력 감축을 통해 절약한 인건비로 첨단무기를 갖추 필요 있다고 판단하였다. 군사전략적으로 무기가 첨단화·고도화할수록 장시간의 훈련과 적응을 거친 인력이 필요했다. 국민의 안보의식 쇠퇴와 군 복무 거부감은 오히려 군의 전투력 유지에 위협이 된다고 판단하였다. 정치적으로 다수의 남성이 병역을 희망하지 않아 정치권이 선거 때마다 복무기간 단축을 거론하는 데다 사회적으로는 저출산 탓에 징병제 환경에서 병력이 부족해지는 문제가 있었다.

이를 위해 2005년 당시 20개월이었던 의무복무 기간을 단계적으로 감축해 최종적으로 10개월로 줄이기로 하였다. 징병제는 유지하되 군 병력을 줄이면서 부분적으로 모병제를 도입하기로 한다. 2005년 당시 대만의 총 병력은 38만 명 수준인데 이를 2009년까지 30만 명으로 줄이고 이중 약 45,000명은 지원병으로 모집한다는 것이다. 임무 역시 지원병을 중심으로 최전방을 맡기고 의무징병자로 편성된 부대는 후방지원을 주로 맡는 체제로 바꾸기로 하였다.

2005년부터 2017년 말까지 비교적 장기간에 걸쳐 세 단계로 진행되었다. 계획·정비 단계(2009.7~2010.12)는 「병역법」 및 관련 법규 수정과 예산 편성을 하였다. 집행·검증단계(2011.1~2014.12)에서는 모병 인원을 점차 확대하고 모병제 시행성과를 검증하고 피드백을 하였다. 완전모병제 정착까지 징병제와 모병제가 중첩 운영되는 기간에 청년의 복무기간과 병역의무 처리기준을 연령별로 차이를 뒀다. 1994년 1월 이후 출생자는 4개월의 기초 군사훈련만 마치면 현역병 의무복무를 마친 것으로 했다. 마지막 전환완료 단계(2014.1~2017)에서 모병 비율을 점차 늘리고 모병 인원이 일부 미달하는 분야에 대해 다양한 모병 방안을 시행하였다. 이 과정에서 최종적인 모병제 전환완료는 모병의 어려움과 안팎의 반발 등으로 계속 늦어졌다. 2018년 1월 1일부로 모병제로 전환이 완료되었음을 선언했다.

군 구조개혁도 병행하여 추진했다. 병력 규모는 감축을 계속하여 현재 대만의 상비군은 215,000명 수준을 유지하고 있다. 병 복무기간도 1950년 이래 군별 2~3년이 유지되다가 1990년 7월부터 2년으로 군별 복무기간을 단축 통일했다. 2004년 20개월로 단축한 이후 모병제로 전환하는 과정에서 16개월(2007년) → 14개월

(2007년) → 1년(2008년)으로 줄었다. 완전모병제로 전환한 뒤에도 대만 헌법상 기본적 병역의무는 유지된다. 즉 모든 병역의무 대상자는 원칙적으로 4개월간 군사 훈련을 함으로써 병역의무를 완료하고 38세까지 예비군에 편입된다.

모병제 전환 완료 후 지원병의 기본 복무기간은 최저 4년으로, 계급별 복무 연한은 이등병(6개월), 일등병(1년), 상등병(최대 10년)으로 구분하고 병 복무 중 부사관으로 진입할 기회를 지속해서 부여하고 있다.

이스라엘은 1948년 건국 이래 징병제를 택하고 있다. 여성도 징집한다. 인구의 2.3%가 상비군이다. 예비군은 약 44.5만여 명이다. 남성은 3년, 여성은 2년의 병역의무가 있다. 군인력 관리체계는 병역의무 대상자들이 모두 병으로 징집되어 이중 일부가 일정 기간 복무 후 장교나 부사관 등 직업군인으로 전환하는 구조이다.

이스라엘은 고등학교를 졸업하면 의무적으로 바로 군에 입대해야 한다. 군 의무복무를 마친 다음에 대학에도 갈수 있고, 취업도 할 수 있다. 이스라엘은 ‘탈피오트(Talpiot)’ 프로그램을 운영하고 있다. 극소수 이공계 인재들을 대상으로 히브리대학에서 과학기술 분야에서 연구할 수 있도록 하는 제도이다. 최고의 대학교육을 보장해 주는 대신 일반 병사들에 비해 2배 더 복무기간이 길다. 군에서 본인의 지식과 재능을 활용하도록 하는 것이다. 특별한 혜택과 특별한 의무가 균형 있게 설계되어 있다는 점이 이 제도의 핵심이다.

스위스는 1815년 빈 회의에서 영구중립국으로 인정받은 이후 지금까지 무장중립 정책을 유지하고 있다. 스위스가 강한 군대로 평가받는 배경에는 민병제를 근간으로 한 군부대 운영체계와 신속한 동원능력에 있다. 모든 스위스 남성은 20~36세에 국방의 의무를 진다. 1인당 총 260일(37주), 약 9개월간 군 복무 의무가 있다. 그러나 의무복무 기간을 연속으로 복무하는 것이 아니라 일정 기간은 집체훈련, 나머지 기간은 민간인 신분으로 있다가 훈련을 받는다. 현역 판정자는 20세에 연 2회 상반기, 하반기로 나누어 총 21주(약 5개월) 동안 신병학교에서 집중적인 기초군사훈련을 받고 나머지 복무기간(16주, 약 4개월)은 향후 수년간 분할 복무하는 방식이다. 분할 복무는 평상시 생업에 종사하다가 1년에 최대 19일씩, 총 6회 군부대에 와서 훈련받는다. 2004년부터 전체 민병의 20% 내에서 300일(약 10개월) 정도 계속 복무하고 전역하는 ‘계속 복무군’ 제도를 시행하고 있다. 병 의무복무를 마치면 원칙적으로 4년간 예비군에 편성되어 관리된다. 이들에 대한 평상시 별도의 훈련이 거의 없다. 이 때문에 스위스 정부에서도 국방개혁 차원에서 예비군 제도를 폐지하려고 한다. 스위스의 군조직은 현역 상비군과 예비군으로 구성되어 있다. 상

비군은 간부급의 직업군인과 징병제에 의한 병집단으로 구성된다. 스위스 병력은 1995년 40만 명에서 22만 명으로 감축했다.

2) 시사점과 함의

징병제에서 모병제 전환사례 중 미국, 프랑스, 독일이 유사한 변동과정 양상을 보이는 국가들이다. 이들이 모병제로 전환한 주요 요인은 징집병 비율 감소와 그에 따른 군복무비율의 하락이다. 군사과학기술의 발전과 이에 따른 군인력 정예화의 필요성, 숙련병 확보 차원에서 간부 구성비의 증가 추세가 이어졌다. 징집병 비율이 감소하면 잉여자원이 많아지고 군복무 비율이 낮아져 병역의 형평성 논란이 빚어진다. 사회적으로 형평성 논란이 일지만, 한편으로는 지원병 운용 가능성을 보여주는 것이다. 이것이 모병제 전환 논의를 가속화 했다고 볼 수 있다.

이와 달리 OECD 국가 34개국 중 징병제 국가는 10개국이다. 이들이 징병제를 택하는 결정요인은 안보상황, 역사적 경험, 사회·문화적 차이 등에 의한 것이다. 유럽의 스웨덴, 노르웨이, 핀란드는 러시아와 인접한 국가들로서 냉전 종식 후에도 직접적인 안보위협을 느끼고 있는 국가들이다. 그리스와 터키도 사이프러스 섬을 두고 분쟁 중인 국가들이다. 또한 모병제를 폐지하고 징병제로 환원한 국가들도 있다. 러시아의 크림반도 강제 병합을 계기로 징병제로 환원한 우크라이나('14), 리투아니아('15), 노르웨이('16), 스웨덴('18)이 이에 해당한다.

선진국의 병역제도 변화 방향은 작은 군대로 강한 군대를 유지하는 것이다. 주요 선진국의 병역정책 변화사례와 개선 방향에서 식별되는 공통점은 다음과 같다. 첫째, 인구구조의 변화는 병역제도 변화를 유발했다. 국가별 저출산에 따른 청년인구 감소는 필연적으로 군 병력을 감축시켰다. 군 병력의 감축은 군인을 충원하는 병역제도 또는 군 인력구조와 정책에 변화를 가져왔다.

둘째, 직업군인을 충원으로 인해 군과 민간기업과 고용시장에서 경쟁관계를 형성한다. 전통적인 충성심, 도덕성에 의존하여 우수한 직업군인을 충원하던 시대는 끝났다. 군인으로서 직업 안정성을 보장하고, 매력적인 복무여건을 제시하여 군인을 직업으로 선택하도록 하는 것이 핵심이다. 군이 사람을 고르던 시대에서 사람들이 군을 선택하는 시대로 바뀌고 있다.

셋째, 대량획득-단기활용의 군인력 체계는 유효하지 않다. 절대 인구가 줄어들고 있어 매년 충원할 인력도 줄고 있다. 한번 충원한 군인을 충분히 교육시켜 장기복무하도록 하는 것이 중요해졌다. 장기복무를 통해 숙련도 높은 군인들이 많이 복

무함으로써 군인의 전문성은 더 높아질 것이다. 숙련되고 전문성 있는 군인들이 오래 복무할수록 군대는 강해진다. 넷째, 군병력의 감축과 청년인구의 감소는 군인력 구성의 다양화로 귀결된다. 군인은 핵심 전투임무를 수행하고, 비전투 분야나 지원 임무는 군무원 등 민간인이 대신하고 있다. 이 과정에서 남성 위주로 군을 운용하려던 정책은 한계에 부딪힌다. 여성과 이민자들을 적극 수용하게 되면서 군은 진정한 의미에서 사회의 축소판으로 변모하고 있다.

다섯째, 상비군의 역할을 축소하고 있다. 군병력의 감축과 과학기술의 고도화, 국방예산의 감소 등은 점점 상비군의 역할을 제한한다. 상비군 역할의 축소는 예비군 동원체제가 강화하여 보강한다. 평상시 예비군 훈련을 강화하고 즉각 동원체제가 갖춤으로써 상비군 역할을 축소에 따른 부작용을 상쇄한다. 상비군 병력의 감소는 과학기술을 활용한 장비의 현대화, 군 운영의 효율화, 인공지능 활용 등 지원업무의 자동화로 동시에 보강되어야 한다.

Ⅲ. 한국 병역제도 진단 및 분석

1. 병역제도의 변천과 특징¹⁴⁾

대한민국의 병역제도는 1949년 제헌헌법에서 국방의 의무를 규정하면서 시작되었다. 역사적 변동과정에 주요 특징은 다음과 같다(표 2 참조).

첫째, 병역제도의 근간이 되는 법은 「병역법」과 「병역특례법」으로 통합과 분리를 반복하였다. 병역의 의무는 법률에 따르도록 했는데 기본법은 「병역법」이었다. 「병역법」은 기본적으로 병역의무를 이행하는 병을 대상으로 하고 있다. 법체계 측면에서 「병역법」을 기본법으로 하고 각종 대체복무를 규정하는 「병역특례법」이 여러 차례 통합과 분리를 반복했다.

둘째, 병역자원 인구가 군 수요보다 항상 많았다. 한국군 규모는 6·25전쟁 이후 72만 명 수준을 유지하다가 1958년 한미 간 63만 명 수준을 넘지 않는 것을 합의한 이래 병력 규모와 의무병 비중이 안정적으로 유지되어왔다. 1994년을 전후로 병 복무기간이 단축되면서 연간 현역 수요는 20만~25만여 명 규모를 유지하고 있다.

14) 김신숙, 『역사와 쟁점으로 살펴보는 한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, pp. 151~171.

<표 2> 역대 정부별 병역제도 변화

| 기간(정부) | 변화 내용 | 평 가 |
|------------------------|---|--------------------------------|
| 1945~1962 (이승만·윤보선) | ·'49년 「병역법」, '50년 시행령 제정: 육군 2년, 해군 3년 ·'55년부터 「병역법」에 의한 연 20만 명 병력자원 유지 | ·국민개병제에 입각한 징병제 도입 |
| 1962~1979 (박정희) | ·'68년 병 복무기간 연장(3년), '69년 방위병제도 도입 ·'70, '73, '70년 전투경찰대원제도 등 대체복무제도 도입 | ·잉여 병역자원 누적 ·병역특례제도 도입 |
| 1980~1987 (전두환) | ·'80~'83년 자연계교원요원 등 병역특례 7종 신설 | ·병역특례 확대 |
| 1988~1992 (노태우) | ·'89년 병역특례 범위 축소 및 제도 통폐합 ·'91년 산업기능요원 특례 확대 | ·병역 비리 차단 ·특례제도 통폐합 |
| 1993~1997 (김영삼) | ·'93년 「병역법」 전면 개정 시 병역특례 규제 통합 *공익근무요원제도, 상근예비역제도 신설 | ·병역특례 폐지·보완 |
| 1998~2002 (김대중) | ·'02년 '05년까지 대체복무제도의 단계적 폐지 발표 *미래 병역자원 감소 전망에 따른 단계적 축소 폐지 | ·병역특례 폐지 추진 |
| 2003~2007 (노무현) | ·'05년 국방개혁과 병역제도 개편 및 병력 감축 결정 ·'07년 병 복무기간 단축(24개월→18개월), 병력 감축 추진 | ·인적자원 활용성 제고 ·감축/단축-특례폐지 병행 |
| 2008~2017 (이명박·박근혜) | ·'11년 병 복무기간 단축(21개월) 및 병력 감축 중단 *잉여자원 발생, 대체복무 유지(~'20년) | ·안보위협 대응 ·감축/단축 중단, 특례유지 |
| 2018~2022 (문재인) | ·'18년 병 복무기간 단축: 21개월 → 18개월('21년) ·'20년 병역자원 부족 전망에 따라 대체복무 감축·폐지 | ·인구감소 대응 ·병역특례 감축·폐지 |

*출처 : 김신숙 2020. pp 154-171. 요약정리

셋째, 군 복무기간은 징집병 수요에 직접적인 영향을 주었다. 북한의 위협이 계속되는 특수한 안보환경에서도 상비군 규모와 병 집단 규모가 모두 변동 없이 안정적인 수준을 유지했다. 복무기간의 점진적 단축은 병 수요의 증가를 가져왔다. 실제 복무기간은 인구 및 병역자원 수급, 정치적 군사적 요인이 종합적으로 고려되어 조정되어 왔다.

넷째, 병역자원 수급 불균형을 해소하기 위한 정책수단으로 대체복무나 병역특례 제도를 주로 활용했다. 정권에 따라 병역자원 수급 불균형에 따른 잉여자원을 해소하기 위해 1970년대 이래 다양한 대체복무제도를 신설하고 확대해왔다. 대체복무나 병역특례는 성격상 군 복무가 아니라는 점도 특징이다.

2. 현상 진단 및 분석

1) 병역자원 급감과 한국군 병력구조

한국군은 징집병에 의존하는 양적 병력구조에 머물러 있다. 2005년 이후 계속된 5차례의 국방개혁은 모두 병력감축이 핵심을 이룬다. 국방개혁기본법에는 “미래 안보환경에 부응할 수 있도록 군구조를 기술집약형으로 개편하고, 기술집약형 군대의 원활한 운영 및 관리를 도모하며, 병역자원의 양적·질적 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 국방인력 운영구조를 개선·발전시켜야 한다” 고 적시하고 있다. 국방인력 구조의 통해 기술집약형 군대와 병역자원의 양적·질적 변화에 대응하겠다는 것이다

그러나 지난 15년의 동안 국방개혁에도 불구하고 한국군의 구조는 양적 구조에 머물러 있다. 2022년 한국군의 간부와 병사의 비율이 40:60 수준으로 여전히 병 위주의 병력구조를 나타낸다. 그리고 2021년 인구대비로 볼 때 한국은 높은 1.16% 상비병력 규모이다. 미국(0.4%), 영국(0.2%), 프랑스(0.3%), 독일(0.2%) 등 대부분의 선진국은 대병(大兵)체제에서 탈피하고 있다.

또한 국방인력 운영의 유연성이 부족하다. 낮은 간부 비율, 민간인력과 여성의 참여율 저조 등은 과학기술군으로 가기 위해 극복해야 할 과제이다. 첫 번째로 군 병력 중 간부 비율이 낮다. 2022년 한국군의 간부와 병사의 비율은 40:60 수준이다. 여전히 병 위주의 병력구조로서 기술집약형 군 구조로 보기에는 한계가 있다. 이는 의무병 비율을 낮추고 동시에 숙련된 군인이 오래 복무하도록 해야 한다.

두 번째로 군인 대비 군무원 비율이 낮다. 2021년 기준 군무원은 약 3.3만 명 수준으로 군인 정원 대비 약 6% 수준이다. 미국은 정부 및 유관기관에 직접 고용된 군무원의 상비병력 대비 약 55.9%인 76만 명이다.¹⁵⁾ 이들은 국방부, 합참 등 정책 부서를 비롯하여 정보분석, 의료, 법무, 공보, 재정, 통신 등 모든 비전투분야에 종사하고 있다. 이외에 민간 계약인력도 2021년 기준 약 30만 명에 달한다. 영국은 비전투분야부터 작전 분야까지 다양하게 군무원을 활용하고 있다. 2020년 기준 4.1만 명을 현역 14.4만 명 대비 약 28% 수준이다. 국방부, 합참, 육군, 장비지원국 등에 민간인력 규모가 높다. 이들은 국방업무 대부분에 활용하고 있다.¹⁶⁾

15) 백재옥·정희원. “국방 분야 전문 민간인력 활용 방향 연구.” 『국방정책연구』 제117권 3호. 한국국방연구원. 2017, pp. 141~167.

16) 김성진. “국방분야의 민간화 의미와 정책설계 논리.” 『국방논단』 제1874호. 한국국방연구원. 2021.

그리고 세 번째로 여군 비율이 낮다. 2017년 우리나라 여군 비율은 전 세계 43개국 조사 대상국 평균 10.4%의 절반 수준인 5.5%로 31위 수준으로 나타났다. 2019년 기준 미국의 여군 비율은 16.9%, 프랑스는 16.1%, 영국은 10.9%에 달한다. 최근 캐나다와 호주가 여군 비율을 최대 25%까지 올리기로 했고, 스위스도 현재 1%인 여군 비율을 2030년까지 10%를 달성한다는 목표를 세우고 있다는 점에서 여군 인력 활용은 강화되는 추세라고 할 수 있다.¹⁷⁾

2) 군사과학기술의 발전이 미래 전쟁 양상과 군구조에 미치는 영향

과학기술의 발전은 군 구조, 특히 병력구조 변화로 이어진다. 4차 산업혁명으로 대표되는 과학기술의 발전은 군사과학기술의 발전에 큰 영향을 미칠 것이다. 또한 그 영향의 속도와 규모는 더 확대될 것이다. 역사적으로 과학기술의 발전이 군사과학기술에 적용되어 무기체계와 운영체제의 발전으로 이어졌다. 이는 전쟁양상과 전투수행방식에도 변화를 가져왔다. 이처럼 첨단과학기술이 적용된 신무기체계가 도입되면 기존의 군 구조에 영향을 미치게 되고 궁극적으로 병력구조를 변화시킨다.¹⁸⁾

그리고 군사과학기술의 발전은 장비의 기계화, 현대화, 무인화로 인해 운영인력의 자질이 중요하다. 미래 전장 환경에서 다양한 독립작전을 할 수 있도록 군 구조는 경량화, 기동화될 것이다. 지상작전 수행인력은 감축하는 대신에 첨단장비 운용인력은 확대할 것이다. 비싸고 복잡한 장비를 오랫동안 유지하기 위해서 숙련된 운영인력이 더 중요해지기 때문이다. 병뿐만 아니라 간부집단과 민간인력에서도 우수인력 확보가 중요해진다. 따라서 병력구조는 병종과 신분별 비율 변화에도 영향을 미치게 될 것이다.

한편 미래 전쟁에는 전문성이 강화된 전투병력을 필요로 한다. 미래의 전쟁영역은 확장되고 전투현장은 분산된다. 지상, 해상, 공중, 우주, 사이버 전장까지 확장될 것이다. 또한 중첩되는 전장의 영역도 넓어진다. 전문성을 가진 전투병력과 장비는 임무와 역할에 따라 필요한 장소에 최적화되어 배치된다. 사람은 전투현장이 아닌 안전한 기지에 머물면서 각자가 운용하는 무인무기체계를 통제하는 역할이 강조될 것이다. 전투현장에 투입되는 비율은 과거에 비해 낮아질 것이지만, 로봇과 팀을 이

17) 정용부. “세계는 女軍 확대 추세... 우리 군의 여성 비율은 하위권.” 『파이낸셜뉴스』 2018.08.03.

18) 정원호. “미래 적정 군 인력구조 발전 방향에 대한 연구.” 『4차 산업혁명과 국방 효율화』. 국방대학교 국가안전보장문제연구소. 2019, p. 168.

루어 전투에서의 결심과 통제의 역할을 수행하게 될 것이다. 개별 전투병력은 상황 인식, 능력 강화, 방호를 위한 플랫폼을 갖추게 될 것이다.

미래 전쟁에는 예비군 동원체제 및 훈련의 중요성이 강조된다. 병력 감축과 과학 기술의 고도화, 국방예산의 증액 제한 등은 미래 상비군의 역할을 제약한다. 상비군의 역할 축소가 국방력 약화를 의미하지는 않지만, 예비군의 상비 동원체제가 확립되고 평시 훈련체제가 강화되어 가능하다. 따라서 상비군과 예비군 간의 연계성 강화는 더욱 중요해진다. 미래에는 군사와 비군사 영역 구분도 모호해진다. 새로운 안보 위협의 등장도 미래 전쟁 양상을 복잡하게 변화시키는 영향요인이다. 전쟁의 형태와 수행개념이 다양화되고 복잡화되면서 혼재된 양상을 보일 것이다. 국가의 전쟁지속능력은 상비군 수준의 예비군을 보유 하고 있는지에 따라 전쟁의 승패가 달라질 수 있다.

IV. 미래 병역제도 혁신 방안

1. 장모혼합제 전환으로 국방혁신과 강군 육성

한국의 인구추계, 국가 재정의 한계, 병역에 대한 국민인식 변화 등을 반영하여 과도기적 병역정책으로서 징병과 모병을 혼합하는 병역제도로 전환해야 한다. 병의 비율이 상대적으로 높은 병력구조도 간부의 비율을 점진적으로 높여야 한다. 단기간에 징병제를 모병제로 전환하는 것은 제한된다. 그러므로 최초에는 현역병 또는 병역 준비역에서 지원병을 선발하여 전문성과 숙련도를 쌓은 다음 간부로 전환할 수 있도록 유도해야 한다.

과도적 병역제도 시행 배경에는 인구추계 상 병역자원이 감소가 가장 큰 이유를 차지한다. 한국 20세 남자 인구가 2025년에 23.6만 명, 2030년 23.5만 명, 2040년에 15.5만 명으로 급감할 전망이다. 2025년부터 병 30만 명 규모를 유지하기가 곤란하기 때문이다.

한편 모병제로의 전격적인 전환이 어려운 이유는 국가 경제 및 재정 전망이 낙관적이지 않기 때문이다. 국가 경제 및 재정 전망으로 보아 미래 국방비의 안정적 확보가 불확실하다. 한국의 국가채무 상황은 2022년 1,075조가 넘을 것으로 예상된다

다. 이는 국내총생산(GDP) 대비 47% 비율이다. 이러한 추세는 계속 이어져 2025년 GDP의 60.1%, 2030년에 78.9%까지 오를 것으로 보인다.¹⁹⁾

따라서 신행정부는 국가재정 건전성을 회복하고자 엄격한 지출 관리에 들어갈 것이고 이는 국방 분야에 예정된 예산 증액을 제한할 가능성이 크다. 2022년 경제성장률은 2%대로 떨어지고 경기 둔화가 예상되면서 장래 경제 활성화 여부도 불투명하다.²⁰⁾

그리고 징병제에 대한 국민의 인식도 변화하고 있다. 2016년 이후 국민개병제의 원칙을 지켜야 한다는 생각보다 ‘원칙을 보완하여 실시’ 해야 한다는 의견이 증가하고 있다. 또한, 점진적으로 모병제를 도입해야 한다는 인식도 증가하는 추세이다. 한편 국민들은 50만여 명의 한국군 병력도 많다고 생각한다.²¹⁾

이러한 배경을 반영하여 한국군의 병역제도는 한시적으로 징병·모병 혼합제를 거쳐 최종 단계에는 완전한 모병제로의 전환을 모색할 수 있을 것이다. 이를 위한 세부 전략은 다음과 같다. 먼저, 상비군 병력은 2030년까지 40만 명 규모로 단계적 감축을 추진한다. 간부:병 비율이 50:50의 비율로 각각 20만 명 규모를 유지하는 것이다. 둘째, 병 20만 명 중 5만 명은 장기복무 지원병으로서 전문전투요원을 모집하여 보충한다. 1단계는 2022~2023년까지 징·모혼합제 필요한 병역정책 및 제도를 구체화하고 관련 법령 개정을 추진한다. 2단계는 2024년부터는 전문전투요원을 매년 1만 명씩 모집하여 2028년까지 5만 명을 확보한다.

계획이 성공하면 인구감소 및 모집 추이에 따라 2025년부터 2030년까지 매년 징집병 2만 명을 감축할 수 있을 것이다. 전문성과 숙련도를 갖춘 전투전문요원의 모집을 촉진하기 위해 모집 대상의 연령과 범위를 확대한다. 지원자의 연령은 현행 18~29세에서 18~40세까지 확대하고 적정 계급의 진출도 보장한다. 연령 확대 문제는 유사한 직업 종사자인 소방 및 경찰공무원의 연령 제한이 40세까지인 것과 비교했을 때 형평성 유지 차원에서도 오히려 바람직할 것이다. 그리고 부사관은 상사, 장교는 중령까지의 진급을 보장해 준다.

모집 범위도 예비역의 지원을 허용하여 현역으로 활용할 수 있도록 한다. 이때 기존의 ‘전역 후 3년 이내인 자’ 라는 제한요건을 삭제한다. 전투전문요원, 전투지원

19) 이승재. “걸잡을 수 없는 나랏빛...尹정부, 준칙에 ‘재정기구’까지 만든다.” 『NEWSIS』. 2022.04.14.

20) 신호경. “금통위, 올해 성장률 3% 밀돌고 물가 3.1% 크게 웃돌 가능성.” 『연합뉴스』. 2022.04.14.

21) 국방대학교 국가안전보장문제연구소. 『2021 범국민 안보의식 조사보고(빅데이터)』 2021, pp. 165~167, 239~244.

등의 제 분야의 모집 대상을 병역준비역인 지원자 중에 선발하는 것을 원칙으로 하되 예비역에게도 문호를 개방하는 것이다. 현역 복무 지원자의 연령을 40세까지 확대한다면 징집병 감축 규모를 충분히 상쇄할 가용자원 확보가 가능할 것으로 본다.

또한 여군의 복무 비율을 늘려야 한다. 여성의 사회진출이 급격하게 확대되고 있으며 군에서도 여성인력 활용이 증가하는 추세이다. 2022년에는 전체 정원의 8.8%까지 여군의 획득 비율을 높일 계획이다. 그러나 이를 더 확대할 필요가 있다. 여성을 군에 징집하는 것보다 부사관장교 계층에서 여군 비중을 높이는 것이 바람직하다. 이를 통해 인구급감에 따른 병역자원 부족 문제도 완화할 수 있다. 인력을 정예화하는 측면에서도 간부 비중이 증가해야 하기 때문이다. 남성 가용자원이 감소하는 시점에서 여성인력을 새로운 가용자원으로 확보할 수 있다는 점에서 긍정적으로 검토해야 한다. 그리고 미래 전장환경은 직접 전투에 참여하는 전투원뿐만 아니라 다양한 무인·로봇 및 첨단무기체계, 전투지원체계를 운용하는 인력도 필요하다. 이러한 분야에 여성인력을 간부로 임용하여 활용하는 것이 효과적일 수 있다.

비전투분야는 과감하게 민간인력을 적극 활용한다. 국방인력은 군 병력과 민간인력으로 구성된다. 민간인력은 국방부 공무원, 군무원, 민간근로자, 그리고 계약직 고용원까지도 포함한다. 현재 약 6% 수준인 군무원은 2024년까지 4.4만 명, 약 8.8%까지 확대할 계획이다. 그러나 미국, 프랑스 등 세계 주요국의 수준에 훨씬 못 미치는 수준이다. 군무원을 비롯한 민간인력을 대폭 확대하는 것을 검토해야 한다.

이를 위해 민간인력은 정원에 포함되지 않기 때문에 그 규모에 대한 명확한 기준 확립이 필요하다. 군에서 정원으로 관리하고 있는 인력은 군인과 군무원이다. 최근에는 민간인력의 활용 분야가 확대되고 있다. 한시적 활용 분야에서 장기적으로 민간인력을 활용하는 분야가 넓어지고 있다. 정부에서는 단기계약직 근로자의 직업안정성 보장을 위하여 정규직 전환도 확대하고 있다. 군인 및 군무원의 역할이 정립되면 병사들이 수행해왔던 비전투 직위에 대해서는 민간인력의 활용을 확대할 수 있을 것이다.

징병제를 유지한 상태에서 징병제를 개선하고, 징집의 사회·경제적 부담을 완화하는 방향으로 단계적 접근이 가능하다. 개선된 병역제도가 정착되면 복무기간을 단축하고 더 많은 직업군인을 채용할 수 있게 된다. 병역제도와 군 구조 혁신, 병력 감축이 계속 누적되면 모병제로의 전환에 대한 사회적 공감과 합의에 도달할 수 있을 것이다.

한국군은 2022년 현재 상비병력 중 징집병 비율이 60%로서 연성징병제(Soft

Core Conscript Forces: 징집병 비율 50~66%) 국가에서 2027년에는 징집병 감축과 지원병 증가에 따라 유사징병제(Pseudo Core Conscript Force: 징집병 비율 50% 미만) 국가가 된다. 이는 향후 완전모병제 국가로 전환하는 사회적 논의가 이뤄질 수 있는 환경이 조성된다는 의미이다.

2. 국방인력구조의 조정: 신분과 전문성 간의 조화와 균형

현재 육군기준 18개월 복무기간으로는 군에 숙련된 병사가 줄어들어 전력 약화로 이어질 거라는 우려가 크다. 2012년 한국국방연구원에 따르면 개인숙련도 수준이 ‘상급’을 기준으로 육군 최소복무기간은 보병 16개월, 포병 17개월, 기갑 21개월, 정비 21개월 등이다. 이러한 우려를 고려하여 국방인력구조의 조정이 필요하다. 국방인력구조 조정을 위한 세부 전략은 다음과 같이 구상해볼 수 있다.

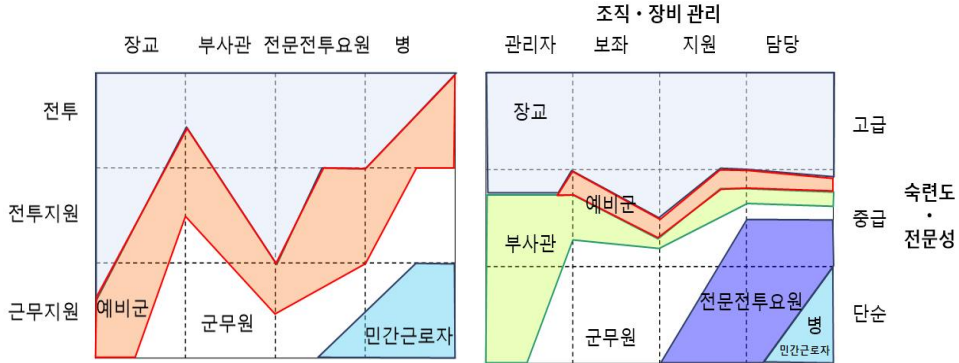
첫째, 국방인력구조의 틀을 재설계 한다. 인구급감의 상황에서도 적정 병력 규모를 충원할 수 있어야 한다. 또한 과학기술 강군으로 질적 혁신을 하려면 병력 감축도 추진해야 한다. 병역자원 감소와 과학기술군으로의 전환에서 징집병 규모를 줄일 수밖에 없다. 이는 군 구조 혁신을 통해 업무수행을 효율화하고 적은 인력으로 효율적으로 일하는 군 운영체계도 혁신해야 하기 때문이다. 이러한 기조에 따라 국방인력구조는 과학기술군에 부합하도록 재구성하고 국방인력의 정예화를 달성해야 한다.

이를 위해서는 먼저 신분별 역할과 임무를 중심으로 활용 원칙을 재정립한다(그림 1 참조). 군인은 전투를 중심으로 편성되고 계급에 따라 임무와 역할이 부여되어 있다. 장교는 지휘를 담당하는 지휘관과 이를 보좌하는 참모직을 수행하며, 부사관은 전투임무와 전투장비관리의 전문가로서의 역할을 수행한다. 병은 전투임무와 각종 군사임무의 보조적 성격의 임무를 수행한다. 군무원은 비전투임무 중에서 전문성을 요하는 직위에 장기간 보임하면서 연속성을 갖는 임무를 수행한다.

다음으로, 군 조직의 과업별 직책·직위별 수준 분석을 통해 신분별 편제기준을 재설계한다. 과업의 특성인 전투관련성, 전문성, 책무성, 임무의 단독과 지원 여부에 따라 적절한 신분과 계급을 부여할 수 있다. 단순기능직이라고 해서 모든 임무를 병사에게 맡기는 것은 아니다. 위험임무의 경우 병사보다는 부사관이 적합할 수도 있기 때문이다. 한편 과업의 특성에 따른 기준은 부대별로 다르게 적용돼야 한다. 이는 부대 임무에 따라 신분의 활용이 달라지기 때문이다. 전투부대의 경우는 군인을

중심으로, 지원부대의 경우는 군무원을 중심으로 활용이 높아져야 하기 때문이다. 군 인력 정원의 효율화를 위해서는 이런 기준이 더욱 명확하게 제시되어야 한다.

<그림 1> 신분별 활용 기준 예시



*출처: 정원호. 2019, p. 197. 재정리

둘째, 소수획득-장기활용 기조를 국방인력을 운영해야 한다. 간부 및 전문전투요원은 계약 복무 개념의 인력정책을 운영해야 한다. 최초 지원·선발 시 임용 계약, 일정 기간 복무 후 정년보장형 계약 등 계약복무제도를 통해 연간 신규 획득 수요와 중기복무 수요를 줄이고 정년보장 비율을 상향시켜 직업 안정성도 높여야 한다.

우선은 단기복무 현역병 위주의 국방인력을 장기복무하는 숙련된 인원으로 전환해야 한다. 숙련되고 전문성을 보유한 인원들은 장교·부사관·병, 군무원, 예비역, 여성, 민간근로자 등 모두가 활용 가능한 대상이다. 기존의 직업군인에 해당하는 장교, 부사관에 대해서는 장기복무 보장을 대폭 확대해야 한다. 병 복무는 단기 의무복무와 장기 지원복무로 구분하고 점진적으로 장기복무하는 병의 비중을 늘려야 한다. 예비역이 상비군부대에서 현역과 혼성 편성 및 복무할 수 있도록 문호를 개방하고, 여성과 민간근로자의 활용 비중을 높여가야 한다.

한편 장기복무가 가능한 구조로 군 인력구조를 바꿔야 한다. 매년 8천여 명 장교가 임용되지만, 장기복무자 선발률이 25% 수준이다. 부사관도 매년 9천여 명이 임용되지만 43%만 장기복무자로 선발된다. 장기복무가 불확실하고 정년도 짧은 군 직장은 사회 일반 직장에 비해 취약하다. 부적격자와 희망 전역자를 제외한 전원이 장기복무가 가능한 인력구조로 개편하는 것이 바람직하다. 특히 전문전투요원 선발 과정은 병역준비역에서 병으로 최초 선발하고 일정 기간 복무 후에는 부사관으로 진출하게 해야 한다. 이들에게 현행 부사관 복무운용체제를 적용한다면 최초 선발

단계에서 지원 자체를 거부할 가능성이 크다.

그리고 군인 충원체계를 병-부사관, 장교로 이원화해야 한다. 군 인사제도 측면에서 현재 병, 부사관, 장교 세 개의 구간으로 엄격하게 구분된 충원체계를 합리적으로 개선할 필요가 있다. 부사관이 되기 위해 일정 기간 병 복무를 먼저 하게 하는 것도 방법이다. 그리고 부사관에서 장교, 준사관으로의 신분 전환도 유연하게 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 군인의 직업 안정성을 강화해야 한다. 우수한 인력을 확보하는 문제는 미래 군 병력구조에서 중요한 부분이다. 병 복무기간 단축은 청년들 직업으로 군을 선택하는 것에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 상대적으로 복무기간이 긴 간부지원율이 떨어지는 것이다. 이것은 군 전력의 약화, 병영관리의 부실로 나타날 수 있다.²²⁾

따라서 군의 예산확보 및 지원이 중요하다. 군은 2005년에 병 복무기간 단축에 따른 전투력 보완을 위해 병을 대체하는 하사 정원을 2만 명을 늘렸다. 그러나 예산 부족으로 정원의 3분의 2 정도만 운영한 사례를 교훈으로 삼을 필요가 있다.²³⁾ 그리고 직업군인의 정년을 연장해야 한다. 외국보다 현저하게 낮게 책정된 우리 직업군인들의 정년을 합리적 수준에서 연장할 필요가 있다. 과거와 비교해 평균수명이 연장되었다. 신체적 나이에 따른 역량도 훨씬 높아지고 있다. 이에 따라 외국에서도 군인의 정년은 조금씩 늘어났다.

인구감소 시대에는 청년들의 부담을 줄이고 고용이나 복지 혜택은 늘려야 할 것이다. 군도 예외일 수 없다. 생산인구의 핵심이 청년인구가 군에 가 있으므로 청년들의 몸값이 높아질 것이다. 직장의 선택권이 청년들에게 있는 것이다. 그러므로 군 스스로 매력적인 직장이 되어야 한다. 사회 전반에서 병 복무기간 단축 등 추가적인 병역 부담 완화 요구가 확산될 가능성이 높다. 사회에서 생산인력을 확보할 수 없기 때문이다. 군도 이들에 대한 대우와 혜택을 높여야 한다. 지금보다 높은 수준의 병영시설, 장비, 복무 여건, 교육훈련 등 군 복무 전반이 개선되어야 한다. 그래서 이들이 군을 직장으로 선택하게 만들어야 한다.

이를 위해 전문전투요원 및 초급간부 보수는 중소기업 수준에서 대기업 수준으로 상향할 필요가 있다. 그리고 근무 정년과 연금체계를 확대해야 한다. 간부 정년을 연장하는 한편 장교는 중령까지 승진을 보장하고, 부사관은 장기복무비율이 60~70%까지 상향되도록 정원 구조를 재설계해야 한다.²⁴⁾ 그리고 연금지급 조건과 시

22) 성기노. “군 복무기한 18개월 단축 땀 ‘약한 군대’ 전략 가능성.” 『보안뉴스』. 2017.06.23.

23) 홍진수. “[인슈워 10 이슈](1) 병사 복무기간 단축.” 『경향신문』. 2013.01.09.

24) 박대로. “한계에 다다른 징병제...모병제 전환 비용 4조 추산.” 『뉴스시스』. 2021.06.20.

기에 대해서도 공무원연금체계와 같이 10년 이상 장기복무한 인원도 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 직업군인 재취업 문제를 범정부 차원에서 지원해야 한다. 제대군인의 재취업과 관련해서도 매년 7000~8000명의 직업군인이 전력하는데 군인연금을 받지 못하고 전역하는 군인은 60%에 달한다. 이들의 취업률은 56.6%(2018년)로 국민 고용률인 70.2%(25~29세)에서 75.7%(30~39세)에도 미치지 못한다.

3. 예비군의 비상근예비군제도 확대

상비군을 적정규모로 줄일 수 있으려면 정예화된 예비군의 준비태세와 동원체계가 갖춰져 있어야 한다. 안보상황의 변화, 최근 한미 연합작전계획의 변화는 적정 병력 규모에 영향을 미칠 것이다. 그러나 이러한 변화도 인구구조 변화에 따른 영향에 비할 바가 못 된다. 상비군의 감소에 따른 예비군의 활용 방안은 기존과는 다른 접근 방식이 요구된다.

먼저, 예비군 훈련대상을 축소하고 훈련은 강화한다. 기존의 국방부 정책에 따라 예비군 동원훈련 대상을 현행 1~4년차에서 1~3년차로 축소하여 시행한다. 훈련 대상에서 제외된 예비군은 원격교육을 통해 정해진 훈련과목을 이수하는 것으로 훈련을 대체한다. 반면 훈련대상자에 대한 예비군 훈련은 과학화 훈련체계를 활용하여 예비군 전투력 발휘 제고에 선택과 집중을 추구한다. 훈련기간은 연 1회 2박 3일에서 4박 5일로 확대할 필요가 있다. 군 복무 후 6개월 경과하면 기술 및 지식 감소율이 66%에 도달하기 때문이다. 연중 균형된 전투력과 과학기술군으로서 전문성을 유지하기 위해서는 예비군도 연간 일정기간의 훈련과제를 집중하여 완성할 필요가 있다. 다른 방안으로 2박 3일 예비군 동원훈련을 연 2회 시행하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

다음은 비상근예비군 운영을 확대해야 한다. 운영 대상부대를 현행 동원위주부대에서 상비군부대로 확대 적용한다. 사령부 본부 지휘·참모부, 여단대대와 통합 또는 혼성 편성구조로 설계하는 것이다. 특히 전문전투요원, 전투지원 등 전문성과 숙련도가 필요한 직위에 우선 선발하고, 임용대상도 병에서 중령까지 확대한다. 이를 위해 상비군-예비군(부대·개인) 통합편제표를 작성하고, 피통합부대에 대한 교육훈련 지도·감독·평가 책임과 권한을 부여하는 방안이 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 전문전투요원에 예비역이 지원할 수 있도록 현역 재복

무제도를 개선할 필요가 있다. 이를 위해 복무연령 상한을 40세까지 허용하는 방안도 검토한다. 법적 제도적 측면에서 예비군의 신분과 조직 위상을 현실성 있게 개선한다. 궁극적으로 예비역 및 예비군부대가 상비군과 병력 및 전력구조를 통합함으로써 동반전투가 가능해야 한다.

마지막으로 예비군의 대우 및 복지, 보상 등을 현실화해야 한다. 예비군의 훈련보상비는 현실에 맞게 시급을 적용하여 지급할 필요가 있다(표 3 참조). 2022년 현재 62,000원에서 시급 9,160원을 적용하여 2박3일(28시간) 훈련보상비는 256,480원(연 2회 512,960원), 4박 5일(52시간)은 476,320원을 지급하게 된다.

<표 3> 직업 경쟁력 및 안정성 비교

| 구 분 | 공공 및 민간기업 | 군 |
|----------|--|---|
| 급여 | · 대기업 평균 5,000만 원('21년) · '21년 전체 평균 3,250만 원(초과급여 제외) · 입사자 격려금 1,000만 원('19년 삼성) | · 장교: 소위 3,328만 원('20) · 부사관: 하사 3,312만 원('20) |
| 정년 | · 60세 및 60세 이상(임금피크제) | · 장교: 계급·연령·근속 적용 · 부사관: 연령 적용 |
| 재취업 | · 이직률 2030세대 첫 이직시기 1년 미만 37.5% *업무과다/야근, 낮은 연봉, 회사 불안, 인간관계 | · 57.9%('18년) |
| 연금 | · 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 등 | · 군인연금: 20년 이상 복무자 |
| 복지 보상 | · 각종 수당, 4대보험+상해보험, 성과급·주식, 경조사 지원, 자기계발, 교육, 의료 등 | · 각종 수당, 4대보험+상해보험, 성과급, 교육, 의료 등 |

V. 결론 및 전략과제

군은 미래 청년인구의 감소와 첨단과학기술의 군사적 적용은 전문성과 숙련된 소수 병력으로 강한 과학기술군을 육성해야 한다는 상황인식을 해야 한다. 또한, 군은 국민개병제에 대한 국민의 전통적 인식과 국가 인적자원의 활용 요구에도 조화와 균형을 모색해야 한다. 이에 따라 징병제의 틀 안에서 병역제도의 혁신적 전환이 필요하다.

그러나 특정 병역제도의 완전한 정착되기 이전에는 과도적으로 징병과 모병을 혼합한 병역제도의 운용이 바람직할 것이다. 앞에 제시한 방안을 적용하면, 현행 징병제도 안에서 2030년까지 직업군인 위주의 상비군 40만 명을 유지할 수 있다. 병사 20만 명의 구성은 모집·선발한 전문전투요원 5만 명과 징집병 15만 명으로 충원하는 것이 핵심이다. 이를 위해 국방인력구조를 직책과 과업별 전문성과 숙련도를 고려하여 신분과 부대기능에 마제 재설계해야 한다. 즉 현역, 예비역, 여군, 민간인력 등의 활용 가능한 모든 인력자원의 임무와 역할, 과업 표준을 전문성과 숙련도 기준으로 재정립하고, 국방인력의 총정원제를 적용하는 것이다. 국방인력 운영체계는 군인의 진입장벽을 낮추고, 민간기업보다 매력적인 직장으로서 경쟁력과 안정성을 강화하는 정책·제도 도입을 통해 소수획득-장기활용 기조를 정착시켜야 한다.

지금까지 논의했던 장·모혼합 병역제도를 추진하기 위한 주요 전략과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 징병·모병 혼합제 및 모병 전략

- 1-1. 병력 감축 및 전문전투요원 운영 관련 법령·제도 개정: '22~'23년
- 1-2. 전문전투요원 충원: '24~'28년, 매년 1만 명(총 5만 명)
- 1-3. 징집병 입영 감축: '25~'29년, 매년 2만 명(총 10만 명)
- 1-4. 병 복무기간 단축(지원병 모집 규모와 연계): '25~'29년
- 1-5. 모병 촉진 전략(직업의 경쟁력 및 안정성 강화)
 - ① 예산 확보 및 지원
 - ② 임용 장려금, 학자금 지원
 - ③ 정년 연장(60세+) 및 연금 수급요건 완화(10년 이상 복무자 등)
 - ④ 주거환경 개선: 1~2인용 생활관, 관사 지원
 - ⑤ 직업군인의 재취업 지원사업

2. 부대 유형별 · 직책(위)별 국방인력구조 설계

2-1. 국방인력구조

- ① 신분별 역할과 임무 위주의 활용 원칙 정립
- ② 과업별 직책 및 직위 분석을 통한 편제기준 정립

2-2. 국방인력 운영체계

- ① 장기복무 병 복무비율 확대: '27년 기준 20만 명 중 5만 명(25%)
- ② 전문전투요원 모집·활용체계 개선: 병(소수획득)-부사관(장기활용)
- ③ 장교·부사관 장기복무 비율 확대: 정원의 80%

2-3. 국방인력 운영체계

- ① 여성 간부 복무 비율 확대: 정원의 8.8% ('22년) → 15% ('27년)
- ② 민간인력 비중 확대: 공군무원, 근로자, 고용원 등

3. 예비군의 비상근예비군제도의 활성화

- 3-1. 훈련 대상 축소: 동원(1~4년차→1~3년차), 지역(5~6년차→4~5년차)
- 3-2. 미래형 과학화훈련체계 적용: 메타버스(AR, VR, XR) 활용
- 3-3. 비상근예비군제도 확대: 동원위주부대 → 상비군부대
- 3-4. 상비군-예비군 통합편제표
- 3-5. 예비군 대우 및 복지, 보상 현실화

4. 법령 개정

4-1. 국군조직법: 예비군을 ‘국군의 조직’에 포함

4-2. 군인사법

- ① 간부 임용 연령 확대: 29세 → 40세(중사, 소령)
- ② 장기복무 선발률 제고 및 진급 보장: 80% / 상사(부사관), 중령(장교)
- ③ 군 충원체계 이원화: 병, 부사관, 장교 → 병·부사관, 장교
- ④ 예비역의 현역 재임용 제도('13) 개선
: 중사·대위(전역 후 3년 이내) → 병~소령(40세 이내)

4-3. 병역법

- ① ‘현역’ 대상 추가: 예비역에서 전환한 자
- ② 전문전투요원 지원에 관한 조항: 신설

4-4. 예비군법

- ① 예비군의 현역 재복무 지원자에 대한 조건과 처리: 신설
- ② 예비군 대우 및 복지, 보상 처리 현실화 규정

참고 자료

- 국민의힘, 2022, 『공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국』, 제20대 대통령선거 국민의힘 정책공약집.
- 김성진, 2021, “국방분야의 민간화 의미와 정책설계 논리”, 『국방논단』 제1874호, 한국국방연구원.
- 김신숙, 2020, 『역사와 쟁점으로 살펴보는 한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어.
- 김영준·김정섭·최병욱·김종출·이종석, 2021, 『미래국방정책 발전방안』, 국방대학교 안전보장문제연구소.
- 백재욱·정희원, 2017, “국방 분야 전문 민간인력 활용 방향 연구”, 『국방정책연구』 제117권 3호, 한국국방연구원.
- 정원호, 2019, “미래 적정 군 인력구조 발전 방향에 대한 연구”, 『4차 산업혁명과 국방 효율화』, 국방대학교 국가안전보장문제연구소.

| 저자소개 |

정일성 | 국방대학교 예비전력연구센터 동원 책임연구원



조선대학교에서 정치학박사를 취득했으며, 현재 국방대학교 예비전력연구센터 동원 책임연구원으로 재직 중이다. 최근 연구로는 『비전통 위협 국방 대응체제 발전 연구』, 『공군 예비군 훈련장 권역화·과학화 구축방안』이 있으며, 주요 논문에는 “신안보위협에 대처하는 지역통합방위체계 발전방안”, “한국 재난대응에서 동원전력 활용과 동북아 협력안보”, “한국군 예비전력의 실효성과 발전방안”, “한국군 동원자원의 군사적 효용성 강화방안”, “총체전력으로서 예비전력 강화방안 연구” 등이 있다.

우크라이나 전쟁을 통해 본 예비전력 강화와 언론의 역할 재인식

윤 원 식(북극성안보연구소 미디어전략센터장)

- I. 서 언
- II. 전쟁과 언론, 전쟁 수행의 무기로서의 언론
- III. 국민 안보의식과 국가안보, 예비전력과의 관계
- IV. 예비전력 강화와 언론의 역할 재인식
- V. 결 언

1. 서 언

러시아의 기습침공으로 시작된 우크라이나 전쟁이 석 달 가까이 계속되고 있다. 세계 2위의 군사 강국 러시아의 손쉬운 승리로 끝날 것 같았던 전쟁이 예상과는 달리 러시아가 곤욕을 겪고 있다. 여러 가지 이유가 있겠지만 가장 큰 이유는 우크라이나의 저항과 총력안보 태세가 만만치 않기 때문이라는 분석이 많다. 우크라이나 국민들의 국가안보에 대한 의지가 결집되어 나타나고 있다는 반증이다.

우리는 우크라이나 전쟁의 시작부터 현재까지의 전황 전반에 대해서 언론을 통해 잘 보고 듣고 있다. 신문방송 같은 매스 미디어를 통해서, 또는 유튜브, 페이스북, 트위터 같은 SNS를 통해서 양측의 군사작전 진행 상황과 민간인들의 사망이나 건물의 피폭 현장 등을 보면서 전쟁의 참상에 대해서 함께 공감하며 간접 체험을 하고 있다.

그런데 실제 우크라이나 전쟁에 대한 본질은 우리가 인식하고 있는 것과는 다를 수도 있다. 그럼에도 불구하고 우크라이나 전쟁에 대한 우리의 인식과 지배적인 여론은 침략자 러시아와 이에 대해 정당한 항전을 하는 우크라이나로 이분화 되어있다. 이 전쟁의 원인과 본질이 어떠한지는 우리는 언론이 보도하고 있는 관점이 대체로 지배적인 여론으로 형성되어 있다.

이러한 측면에서 러시아와 우크라이나 전쟁은 한국민들에게 많은 것을 시사해주고 있다. 우리는 6.25 전쟁을 경험했고 비록 전쟁은 아니지만 불과 12년 전에 ‘천안함 피격사건’ 과 ‘연평도 포격전’ 이라는 군사적 위기 사태로 혼란을 겪은 바 있다. 지금도 각종 중장거리 미사일과 SLBM, 핵무기의 전력화 가능성 등으로 인해 군사적 위협과 도발을 책동하고 있는 북한과 대치하고 있는 우리는 우크라이나 전쟁을 통해 국민 안보의식과 예비전력의 중요성, 그리고 국가안보를 위한 언론의 역할에 대해 재인식할 수 있는 좋은 기회가 되고 있다.

즉 러시아와 우크라이나 전쟁을 통해 국가총력안보를 위한 정책 수행 관점에서 언론의 역할과 기능, 총력안보태세, 예비전력 차원에서의 국민 안보의식 고취를 위한 방안 모색이 필요하다. 따라서 좁게는 예비군 제도 및 예비전력 전반에 대해서 점검하고 재정비하고 넓게는 상비전력과 예비전력의 운영방침이나 발전책에 대해 심층적인 연구와 고찰의 계기로 삼아야 한다.

II. 전쟁과 언론, 전쟁 수행의 무기로서의 언론

1. 언론은 전쟁 수행의 이기(利器)이자, 반전 여론의 둔기(鈍器)

전쟁은 언론의 가장 큰 뉴스거리이다. 전쟁의 규모가 크든 작든 그것은 인간의 생명과 재산에 대한 직접적인 피해를 유발하는 것이기에 먼 나라에서 벌어지고 있는 국제뉴스임에도 불구하고 언론은 뉴스 가치가 높다고 보고 큰 비중으로 취급하고 있다.

오늘날 언론의 전쟁보도 방식이 매우 다양해졌지만 여전히 가장 큰 영향력을 가진 것은 TV 방송이다. 베트남전이 TV를 통해 전쟁의 참상이 시청자들의 안방으로 보도된 최초의 전쟁이다. 걸프전은 ‘미디어에 의한 대리전쟁’ 이라고도 불릴 정도로 언론의 비중과 역할이 컸다. 특히 현대전은 ICT 기술의 발달로 언론의 전쟁보도는 전투수행과 거의 동시에 국내외의 주요 뉴스로 전파되고 있다.

현대전이 언론을 전쟁 수행의 중요한 도구이자 수단으로 삼는다는 점에서 언론은 전쟁 수행의 무기(武器, 전쟁에 쓰는 도구)임에 틀림이 없다. 그러나 그 용도와 방법에 따라서는 이기(利器, 쓰기 편리한 도구)가 되기도 하고, 잘못 사용하게 되면 둔기(鈍器, 사람을 다치게 하는 도구)가 될 수도 있다. 언론이 지니고 있는 이중성이라고 할 수 있다.

기본적으로 자유민주주의 체제하의 언론은 ‘언론의 자유’와 ‘국민의 알권리’ 보장이라는 개념에서 출발하고 있고, 사회주의나 전체주의 체제하의 언론은 ‘언론통제’와 ‘국민의 알 필요성’ 관점에서 출발한다. 따라서 다 같이 전쟁 수행의 도구나 수단으로 언론을 활용하더라도 자유민주주의 체제의 언론은 ‘취재의 자유’와 ‘표현의 자유’를 바탕으로 하고 있다. 반면에 사회주의나 전체주의 체제는 언론을 ‘국가권력 유지의 수단’ 또는 ‘국민에 대한 통제의 수단’으로 보고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 자유민주주의 체제의 언론은 전쟁 수행의 이기이자 반전 여론의 둔기인 양면성을 모두 가지고 있다. 이른바 ‘양날의 칼’인 반면에, 사회주의 체제의 언론은 강력한 국가권력의 통제하에서 운영되고 있기에 전쟁 수행의 이기로서만 기능하고 있다는 점에서 우리는 언론의 속성에 대한 이해와 언론과의 전략적 동반자 관계 정립이 절실히 필요함을 인식해야 한다.

‘전쟁의 첫번째 희생자는 진실이다’ (the first casualty of war is truth) 라는 말

이 있다. 전쟁에 대한 언론의 보도는 객관성과 중립성 보다는 편견과 이념, 의도가 그만큼 많이 작용되어 나타나기 때문이다. 전쟁 때는 일반 국민이나 대중들은 전투 현장에 접근하기가 곤란하다. 개인의 안전과 군사작전에 미치는 영향이 크기 때문에 중군취재 기자 등 다양한 미디어 수단에 의해 알려지는 정보를 접하는 게 일반적이다. 언론을 통한 전쟁보도가 얼마나 중요한가 하는 것은 바로 이 때문이다.

언론의 전쟁 취재와 관련하여 가장 비교가 되는 것은 1960년대의 베트남전과 1990년의 걸프전, 2001년의 이라크전이다. 베트남전 당시에 미군은 언론 취재에 비협조적이고 주로 통제적인 측면에서 다룸으로써 언론의 불만을 야기하고 되었고 제한된 정보로 인해 왜곡보도도 많았다. 결국 TV보급의 대중화와 더불어 언론의 반전여론 조성이 전쟁 전반에 영향을 미치게 되었다. 걸프전은 공동취재단(pool)을 구성하여 언론 취재를 지원하였는데 이것은 통제에 주안을 둔 언론정책으로서 제한적 취재 허용과 보도검열 방식이 언론의 많은 불만을 낳게 되었다.

이라크전에서는 임베딩(embedding)시스템을 적용했는데 이것은 걸프전과는 달리 언론취재의 적극적인 공개 및 안내에 주안점을 둔 제도이다. 일종의 중군 취재와 같은 개념의 부대와 함께 동행취재 방식이다.

어떤 방식이 가장 효과적이고 좋은 방식인지는 상황에 따라 다를 수 있으나 기본적으로는 국민의 알권리 충족 차원에서 적극적인 취재 안내와 최소한의 통제대책 사이에서 조화를 이루는 것이 되어야 양날의 칼을 잘 다루게 될 수 있는 것이다.

특히 오늘날은 매스 미디어 외에도 유튜브, 블로그, 페이스북, 트위터 같은 1인 미디어가 매우 보편화 되어 있어 과거와 같이 실상과 다소 거리가 있는 일방향식의 커뮤니케이션으로는 의도하는 바의 여론이 형성되는 시대가 아니다. 그럼에도 불구하고 특정 여론 형성이 가능한 것은 미디어의 다양화 즉 수단과 방법, 제작과 전파의 용이성 외에도 미디어가 지닌 속성과 원리가 내면에서 작용되고 있기 때문이다. 따라서 전쟁과 언론, 미디어 정책에 대한 폭넓은 이해와 관심이 필요하다.

2. 전쟁에서의 언론, 여론전 · 심리전 · 하이브리드전

심리전은 개인적인 이해관계나 스포츠 경기에서의 승패나 경기력에서의 우위를 점하고자 하는 상황으로부터 국가 간의 협상이나 전쟁에 이르기까지 그 수준과 범위가 매우 다양하다. 전쟁에서의 심리전은 전쟁 수행에 대한 대의명분과 정당성을 합리화하기 위한 선전활동과 동맹국 및 동조세력의 결집, 상대국의 사기를 저하시

키고 국제 여론을 자국에 유리하게 하기 위하여 수행하는 것으로서 전략적, 기술적 수준에 이르기까지 다양하게 전개될 수 있다. 즉 자국에게 유리한 전쟁 환경 조성 과 적국에게 불리한 상황 조성 및 국내외 여론을 유리하게 만들기 위한 수단과 도구, 폭이 매우 광범위하다.

이러한 심리전은 고대에는 주로 특이한 기후변화나 별의 움직임(유성 등) 같은 자연 현상에 대한 해석을 도구로 이용하였다. 1,2차 세계대전시에는 실제 군사작전에서 기만작전과 연계하여 사용되었으며, 이라크전에서는 타국에 대한 위협과 과시, 설득과 대화, 자국민(自國民)에 대한 민심획득 및 戰意 조성 수단 등으로 활용되었다. 최근에는 사이버전으로까지 확대 발전하는 추세이다.

심리전은 미디어를 비롯한 다양한 도구와 수단을 통해 나타난 결과물이다. 따라서 전쟁 수행 당사국이 의도적으로 왜곡된 정보나 허위정보를 제공하여 의도한 목적을 달성하고자 하는 것과는 구별되어야 한다. 미디어를 대상으로 한 의도된 왜곡 정보나 허위 정보의 제공은 국민과 여론의 신뢰를 잃는 원인이 되기 때문이다. 특히 자유민주주의 체제의 국가들은 언론에 대한 공보작전이 중요하다고 해서 허위 정보나 왜곡정보로 심리전을 수행하고자 하지는 않는다는 점에 유의해야 한다.

미디어와 관련하여 심리전은 백색 심리전과 흑색 심리전의 두 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 백색 심리전은 아군에게 유리한 정보나 사실(팩트)을 반복 강조하여 상대국의 사기를 저하시키고 아군의 전의와 우방국의 지원 및 협력을 최대화 시키는데 활용되는 유형이다. 반면에 흑색 심리전은 허위 또는 왜곡 과장된 정보를 유포하여 특정 국면에 대한 상대국의 전의를 저하시키고 국지적으로 유리한 상황을 조성하고자 하는 심리전의 유형이다.

우크라이나 전쟁에 대해 세계 각국에서 러시아의 공격행위에 대해 지탄하는 반전 여론이 일고 있다. 심지어 강력한 국가권력으로 통제되고 있는 러시아 언론에서도 반전 행태가 나타나고 있다. 반전 여론 형성의 가장 큰 수단은 매스 미디어이다.

이러한 우크라이나 전쟁의 양상에 대해 전문가들은 ‘여론전’ 또는 새로운 형태의 5세대 전쟁 양상인 ‘하이브리드전’으로 명명하고 다양한 분석과 평가를 내리고 있다.

여론전의 가장 대표적인 예는 베트남 전쟁이라고 할 수 있다. 막강한 군사력을 보유하고 압도적인 화력으로 전쟁을 주도했던 미국이 여론전에 밀려 미국민들 사이에서 전쟁의 참상과 부도덕성으로 인해 반전 여론이 일게 되어 베트남에서 미국이 철수함으로써 마침내 우세한 군사력을 가졌던 베트남은 패하고 베트남의 승리

로 전쟁은 끝이 났다. 당시 피폭 장면 사진이나 TV에서 보도된 베트남 전쟁의 모습이 실상과 다소 다른 면이 있었다 하더라도 대중들의 뇌리에는 실제 현상 그 자체 보다는 언론에 의해 재가공된 모습으로 인지되고 인식되어 있다. 특히 네이팜탄에 화상을 입은 소녀가 벗은 채 울부짖으며 달려가는 장면은 엄청난 반향을 불러 일으켰다. 그러나 실제로 이 소녀는 안전한 곳에서 숨어 있던 중에 다른 아이들과 함께 구경하러 나왔다가 언론에 노출된 것이다. 경위야 어찌 되었건 간에 전쟁에 대한 비인도적인 모습으로 언론에 의해 재가공되어 표출됨으로써 세계를 경악시킨 대표적인 사례이다.

하이브리드전은 쉽게 말해 복합적인 전쟁 양상이다. 즉 기존의 재래식 전쟁에 비정규전이나 사이버전 외에도 심리전·여론전 등이 혼합된 전쟁의 형태로 모든 수단과 방법을 동원하여 상대국에게 물질적 정신적 심리적 타격을 입혀 자국의 의도나 목적을 달성하고자 하는 전쟁의 방식이라 할 수 있다.

Ⅲ. 국민 안보의식과 국가안보, 예비전력과의 관계

1. 예비전력 관점에서 본 국민 안보의식

국방대학교 안보문제연구소가 2020년 12월에 연구 조사한 「범국민 안보의식조사」에 의하면 국가안보에 위협을 줄 수 있는 대외요인으로 ‘북한의 군사적 위협’ (47.8%)이 가장 높고, 향후 2~3년 내 북한의 대남 무력 도발 가능성은 높음(33.8%)과 낮음(30.3%)이 비슷한 수준으로 나타났다. 그러나 전시 국가동원령 선포 시 예비군 동원에 응소하겠냐는 질문에는 ‘상황에 따라 응소하지 않을 수 있다(23.8%), 절대 응소하지 않겠다(6%)’라는 부정적 응답이 ‘반드시 응소하겠다(13.7%)’라는 긍정적 응답의 두 배가 넘었다.

또한 2019년 자유민주연구원과 국회자유포럼이 공동으로 시행한 「6·25전쟁에 관한 국민여론조사」에서 ‘만약 한반도에서 북한이 도발한 전쟁이 발생한다면 어떻게 하겠느냐’는 질문에 ‘북한군에 맞서 싸움’ 52.6%, ‘국내 피신’ 24.8%, ‘국외 피신’ 11.8% 등으로 응답하여 국민 3명 중 1명 이상이 적에 대한 적극적인 대응보다는 피신을 염두(念頭)에 두고 있는 것으로 나타났다.

2. 국가안보 영역의 확장과 국가위기관리 체제

‘국가의 안전보장’, 즉 국가안보는 국가가 존재하기 위한 필수적인 이익이나 가치(예, 생존, 평화, 자유, 복지 등)들을 모든 직접·간접적인 위협들로부터 지키는 것을 말하는 것으로서, 상태로서의 의미는 국가이익에 대한 위협의 부재이며, 정책으로서 의미는 국가이익을 보존하고 향상시키기 위해 국내외의 위협과 취약성을 감소시키는 행위이다.

국가안보는 20세기까지는 국가 안위 중심의 전통적 안보를 추구하였다. 즉 국가 고유의 정치체제, 이념, 정부, 영토의 통일성 수호와 같은 정치부문이나, 외부 세력의 무력 침범으로부터 국가를 방어하는 군사부문이 국가안보의 핵심적인 주제로 인식해 왔다. 따라서 군사위협의 주체는 외국의 정규군을, 비롯하여 내부의 반란이나 분리주의 세력으로 규정하였다.

구소련의 붕괴를 계기로 탈냉전 이후에는 전쟁보다 다른 요소에 의거 인간의 생명이 더욱 위협 받음에 따라 인간의 생명과 안전을 중시하는 이른바 인간안보로 대별되는 비전통적 안보 개념이 등장하였다. 주로 내전이나 종교분쟁, 빈곤, 자연재해, 환경오염, 무장단체들의 테러 등이 빈발함에 따른 것이다. 2000년 이후 국가안보는 국가의 안위와 인간의 생명/안전을 위협하는 모든 전통적·비전통적 안보위협을 포함하는 포괄 안보개념으로 확장되었다.

주요 비전통적 위협은 대규모 사회재난이 대표적인 예이다. 도시화·산업화로 곳곳에 사회재난 요소가 잠재해 있고, 대규모 화재나 건물 붕괴사고가 빈번히 등장하고 있으며, 화학물질과 유독가스 누출 사고 등이 일어나고 있다.

또한 4차 산업혁명 기술의 발전에 따른 초지능·초연결시대의 정보통신분야에 의한 사이버테러 위협이 증대되고 있고, 지구 온난화에 따른 지역별 이상기후 현상으로 대규모 산불 발생, 태풍이나 집중호우, 극심한 한파 및 폭염 현상, 해수면 상승, 적조 및 가뭄 등 자연재난이 증대되고 있다. 뿐만아니라 도시화 산업화에 따라 대기, 수질오염, 미세먼지, 코로나19와 같은 각종 감염병의 증대로 인간안보가 위협받고 있는 시령이다.

우리나라의 경우 가장 큰 위협은 전통적 안보 위협으로는 무엇보다도 북한의 핵과 미사일이라고 할 수 있고, 비전통적 안보 위협으로는 기후변화와 환경오염으로 인한 대규모 재해재난이라고 할 수 있다.

이러한 전통적, 비전통적 안보위협에 대해 국가안보를 확립하기 위해서는 근본적으로 국가위기관리체제를 정립하는 것이 필요하고, 위협이 현실로 나타날 경우에

대비한 국가비상대비체제의 정립이 중요하다.

특히 포괄안보시대의 각종 안보위협과 국가위기 관리를 위한 개념과 법령, 조직, 자원, 업무체계 정립 등 국가위기관리체제를 구축해야 한다. 즉 기후변화, 환경오염, 사이버테러는 물론 이러한 제반 안보위협 요소들이 복합적으로 나타날 경우를 상정한 재난위기 대응체계 구축 등 전통적 안보 위기와 대규모 재해재난 등의 비전통적 안보 위기를 동시에 고려한 국가 위기관리 체제 구축이 필요하다.

IV. 예비전력 강화와 언론의 역할 재인식

1. 예비전력에 대한 인식의 전환

전통적 안보 측면에서 한 나라의 국가안보는 군사력 위주의 자주국방 실현이 목표라고 해도 과언이 아니다. 수많은 국가 예산과 재정을 투입하여 막강한 군사력의 건설과 유지관리로 대변될 수 있다. 이러한 자주국방을 위해 무엇보다도 상비전력이 강하고 튼튼해야 한다는 데는 이견이 없다. 국방정책 방향 또한 그러한 관점에서 수립되고 시행되는 것이 당연하다고 인식하고 있다. 그러나 포괄안보 시대에는 상비전력 못지않게 예비전력이 중요해지고 있다.

상비전력의 유지에는 막대한 국방예산이 소요된다. 특히 상비전력의 정예화를 위해서는 일정한 수준의 병력 규모와 무기체계가 뒷받침 되어야 한다. 그런데 우리나라의 현실은 출산율 저하로 인해 병력자원의 부족이 심각한 문제로 대두되고 있다. 이에 따라 상비전력은 노동집약형 전력구조에서 기술집약형 전력구조로 전환해 가고 있는 상태이다. 국가 예산 측면에서도 2년 넘게 계속되고 있는 코로나-19 상황으로 인해 정부 재정이 매우 어려운 상황에서 과도한 국방 예산의 사용은 국민적 부담을 가중시키는 면이 있어 부담으로 작용하고 있는 것이 사실이다.

한편 오늘날 포괄안보 상황에서는 주변국들의 군사적 위협과 도발에 대한 직접적인 대비 이외에도 국내외의 다양한 안보위협 요인들이 나타나고 있어 국방력 강화는 소홀히 할 수 없는 부분이다. 따라서 상비전력과 예비전력의 적정한 배합을 통해 국방예산 사용의 적정수준을 유지하면서도 전력 공백이 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 장비의 첨단화와 운영의 체계화, 예비전력의 보

강이 무엇보다 중요하다고 보고 있다.¹⁾

또한 국내외의 다양한 안보 위협에 대해 상비전력만으로 대처해 나가는 데는 한계가 있으므로 예비전력을 강화하고 예비전력의 역할을 증대해 나가는 한편, 지금까지 상비전력의 보조적 수단으로써 예비전력이라는 인식과 활용 관점에서 벗어나 상비전력의 동반자적 역할을 할 수 있도록 해야 한다는 관점도 대두되고 있다.²⁾

심지어 북한군의 직접적인 위협과 도발에 직면하고 있는 우리로서는 예비전력을 상비전력에 버금 갈 만큼 전력화 시켜 나가야 한다는 주장도 있다. 그 비교 근거로 북한의 770만 명에 이르는 예비전력, 즉 교도대 60만여 명, 노농적위대 570만여 명, 붉은 청년근위대 100만여 명, 기타 40만여 명을 들고 있다.³⁾ 뿐만 아니라, 첨단 과학 기술군의 육성에는 막대한 재원이 소요되기 때문에 상비전력은 즉응전력 위주로 유지하고, 억지전력의 상당부분은 예비전력으로 충당하고, 수적으로 절대 우위에 있는 북한군 지상군과 후방침투에 목적을 두고 있는 특수부대에 대응하기 위해서는 우리 예비군 제도를 획기적으로 발전시키고 정예화시켜야 한다는 주장⁴⁾도 일리가 있다.

우크라이나 전쟁은 물론 이미 미국의 이라크전, 걸프전을 통해서도 알 수 있듯이 예비전력은 이제 상비전력의 보조적인 역할에서 벗어나 국가 총력방위의 중심전력으로 인식되어야 할 만큼 상황과 환경이 바뀌고 있다. 따라서 우리나라도 국가안보 전략 수립에 있어서 예비전력의 중요성에 대한 재평가와 국민적 관심의 증대가 필요하다. 무엇보다도 예비전력에 대한 국민적 이해와 공감대 형성이 절실하다. 또한 예비전력에 대한 인식의 전환과 활용에 과감한 정책 전환이 필요하다.

예를 들어 미군은 아프가니스탄과 이라크에서 안정화 작전에 예비군을 적극 활용하는 등 예비군의 역할을 확대하여 전쟁 이외의 군사작전인 평화유지, 평화구축, 안도주의 차원 지원, 위기관리 작전 지원 등 유엔평화유지활동으로 확장하고 있다.⁵⁾ 이러한 모델을 참고하여 우리도 해외파병시 전투군무지원이나 민사작전지원, 병참선 경계 등에 예비군을 활용함으로써 현역의 부담을 줄이고 외화획득과 제대군인 일자리 창출에도 기여하도록 할 필요가 있다는 것이다.⁶⁾

한국은 전시에 소요되는 군사력의 약 70% 이상을 예비전력에서 동원하고 있어⁷⁾

1) 정원영, “전력증강 핵심으로서 예비전력 육성 필요성”, 『국방저널』 제388호(2006), p.41.
2) 김태형, “국방개혁과 미래지향적인 예비전력 발전방안”, 건양대학교 석사학위 논문, 2011, p.69.
3) 김태형, 위 논문, p.71.
4) 이세영·한규철, 『국가안보와 예비전력』, 건양대학교, 2010, p.185.
5) 이세영·한규철, 위 책, pp.186~187.
6) 김태형, 앞의 논문, p.73.

예비전력의 중요성은 더욱 큼에도 불구하고 국민들의 인식은 낮은 것이 현실이다. 이러한 현실은 동원대상인 개인과 물자의 문제이지만 보다 근본적으로는 국민 안보의식의 저하로 인한 것이다. 그 밑바탕에는 6.25 전쟁의 휴전 상태임에도 불구하고 막연한 안보 불감증 내지는 무감각증에서 비롯되고 있어 사회 전반에 걸친 국민 안보의식의 고양이 선결과제이다.

2. 국가 정책 수행에 있어서 언론의 역할과 기능에 대한 재인식

자유민주주의의 체제 하의 언론은 기본적으로 언론의 자유가 보장되어 있다. 언론의 자유는 국가권력이나 어떤 정치권력으로부터도 자유로워야 한다는 당위성을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 전쟁이나 국가안보 위기 상황 등에 있어서는 무한정 언론의 자유가 인정되는 것은 아니라는 것이 보편적이다. 이러한 측면에서 우크라이나 전쟁을 보면서 국가생존과 국가안보를 위한 정책 수행이라는 차원에서의 언론의 역할과 기능은 사회통합과 국민 결집이라는 관점에서 재조명해 볼 가치와 명분이 있다 하겠다.

한편으로 언론이 어떤 팩트에 대해서 어떤 프레임과 관점에서 보도하느냐 하는 것 또한 매우 중요하다. 우크라이나 전쟁에 대해 우리 국민이 인식하고 있는 것은 무엇인가? 대체로 군사력이 강한 러시아가 불법적으로 침공을 하였고, 이에 대해 우크라이나는 열세한 군사력임에도 불구하고 불굴의 저항의지로 무장되어 러시아로부터 국가를 수호하고자 안간힘을 다하고 있으며 지원을 해주어야 할 국가로 인식하고 있다. 왜 그런 인식이 우리 국민들에게 각인이 되어 있을까? 바로 언론이 그러한 관점에서 보도하기 때문이다. 즉 우크라이나 전쟁의 아젠다는 러시아의 불법 침략과 이에 대한 우크라이나의 정당한 항전의 관점과 프레임에서 작용되고 있고, 그 프레임에 맞는 팩트들 위주로 취재 및 보도가 이루어지게 되어 결과적으로 그것이 지배적인 여론으로 형성되어 있기 때문이다.

언론(매스 미디어)보도에서 특징적으로 나타나는 원리와 이론, 즉 뉴스가 보도되기 까지의 제작 과정 즉 취재, 채택, 편집, 배포되는 메커니즘을 이해하면 뉴스가 무엇인지, 왜 저런 뉴스가 나오는지, 미디어가 전달하는 정보와 그 속에 담긴 메시지, 그 이면에 숨은 의도 등을 분별할 수 있다. 뉴스 보도와 관련하여 매스미디어 이론에 적용되고 있는 대표적인 원리로는 게이트 키퍼링(gate keeping), 의제설정

7) 육군본부, 『예비전력 정예화』, 육군본부, 2018, p.2.

(agenda setting), 프레이밍(framing), 현실 재구성(reconstruction of reality) 이론 등이 있다.

수문장(문지기) 이론 (Gate Keeping Theory)

수문장 이론(gate keeping theory)은 어떤 정보(이슈)가 미디어를 통해 보도되는 과정에서 정보유통 통로에 있는 여러 단계의 수문장(gate keeper)에 의해 취사선택(filtering)과정을 거치게 되는데, 이때 각각의 게이트 키퍼의 입맛에 따라 정보가 왜곡되거나 걸러지게 된다는 이론이다.

미디어의 메시지(예를 들면 뉴스 등 전달코자 하는 내용)가 신문 방송 등을 통해 대중에게 전달되는 과정에서 정보유통 통로(관문에 해당)에 있는 사람(문지기)이 그 메시지를 취사선택하게 되어 최종적으로 메시지(뉴스보도)가 나오기까지는 각 단계별로 필터링(여과기능)이 된다.

이때 각 관문에서 문지기 역할을 하는 사람은 현장 취재 기자-데스크-부장-편집국장 등이다. 문지기들이 각각의 위치에서 역할을 제대로 하지 않으면 오보나 왜곡보도가 나오게 되거나, 또는 낙종이 되거나 한다. 물론 최종 단계의 문지기가 아주 중요하지만 각 단계별 문지기의 역할 또한 중요하다. 축구를 예로 들면 골키퍼가 골을 먹었다고 골키퍼 혼자만의 책임은 아닌 것과 같다. 즉 최종수비수와 중간 수비수 등이 상대편의 공격이 골키퍼 앞까지 도달하지 못하도록 중간 차단을 해야 하는데 그렇게 못한 탓도 있기 때문이다.

의제 설정 이론 (Agenda Setting Theory)

의제설정이론(agenda setting theory)은 매스미디어가 특정 이슈에 대해 반복적인 보도를 통해 공중(시청자, 독자)에게 해당 이슈가 중요하다고 느끼도록 하는데 크게 작용을 한다는 이론이다. 즉 매스 미디어가 특정 이슈나 주제를 여러 가지 방식의 기획 프로그램이나 다양한 형태로 지속해서 뉴스로 다루고 취급하면 대중들은 그 이슈나 주제를 중요하다고 여기게 되는 것이다.

프레이밍 이론 (Framing Theory)

프레이밍(framing theory)이론은 미디어가 어떤 이슈나 사건을 취재 보도하는 과정에서 특정 프레임(틀)을 통해 보도함으로써 수용자(시청자, 독자)들에게 특정한 이미지를 형성하게 된다는 이론이다. 언론이 특정 이슈에 대해 어떤 시각과 관점에서 보도하는가에 따라서 독자들의 관심과 여론의 방향이 달라질 수 있다. 즉 언론

이 특정 측면을 선택하고 부각시키고 그 이슈 자체를 언론사의 편향된 시각으로 보도함으로써 개인이나 사회의 가치판단 및 여론에 영향을 미치게 할 수 있다. 즉 핵심 게이트 키퍼가 어떤 의도된 관점에서의 틀(프레이밍)을 만들어 각각의 관문에 있는 하위 게이트 키퍼들에게 지시하여 생산하고 전달함으로써 특정이슈에 있어서 결과적으로 대중들에게 영향을 미치게 되는 것이다.

현실 재구성 이론 (Reconstruction of Reality)

현실 재구성(reconstruction of reality)은 어떤 이슈나 사건에 대해서 수용자(시청자, 독자)들이 인식하는 것은 실제 현실과 다르더라도 미디어에 의해 보도(재구성)된 그대로 인식하게 된다는 이론이다. 즉 미디어의 보도(메시지 전달)는 현실 그 자체가 아니라, 미디어에 의해 재구성된 현실을 나타낸다는 것이다.

이와 같이 실제의 fact나 현실이 미디어가 보는 관점에 따라 실제와는 다소 다르게 재구성되어 전달되므로, 언론보도는 거짓말이 아니지만 그렇다고 그것이 온전한 팩트 그 자체도 아니다 라는 점을 염두에 두어야 한다. 언론 보도에 대한 비판적 해석(해독)이 필요한 이유이다.

이용과 충족 이론(Uses and Gratification theory)

미디어는 사람들의 내재된 욕구를 충족시키는데, 미디어가 특정 콘텐츠를 제작하여 독자나 시청자들에게 호응이 높으면 그와 관련된 콘텐츠나 프로그램을 더 많이 생산(제작)하게 된다. 시청자나 독자 입장에서도 특정 콘텐츠의 프로그램에 대한 취미나 흥미가 있으면 그러한 유형의 프로그램을 지속적으로 접하고 이용하여 기호를 충족하게 된다는 것이다.

기능적으로 볼 때 주로 신문은 정보욕구를 충족시키고 텔레비전은 오락적 욕구를 충족시켜 준다. 한편 TV프로그램의 경우 시청자들이 특정 분야에 대한 오락적 욕구 경향이 확인되면 그에 맞는 프로그램을 더 많이 제작 편성하게 된다. 근래에 우후죽순처럼 생긴 트로트 경연 프로그램이나 골프예능 프로그램 같은 것이 대표적인 예이다.

침묵의 나선 이론 (Spiral of Silence Theory)

침묵의 나선 이론은 특정 여론의 형성과정을 설명한 이론인데 사람들은 자신의 견해가 다수 의견에 속하면 공개적으로 의견을 표명하고, 소수 의견에 속할 경우에는 침묵하는 경향이 있다는 것에 주목한 이론이다.

이 이론은 특히 선거 여론 보도에서 많이 적용된다. 즉 선거 여론조사에서 어떤 후보가 지지도가 높다고 보도하면 독자(유권자)들은 그 후보 쪽으로 여론이 쏠리게 되는 경향이 있다는 것이다. 이와 같이 언론이 다수 의견이라고 보도하는 것은 더욱 힘을 얻게 되고, 그것이 마침내 ‘지배적인 여론’으로 형성되어 가는 것을 나선 모양에 비유한 것이다.

쉬운 예를 들면 선거 기간에 각 정당이나 후보가 여론조사 결과 서로 자기 지지도가 높다고 과시하거나 또는 표출되지 않는(shy) 숨은 표가 많다거나 하는 주장을 하는 것이다. 심지어는 자기에게 유리한 방식으로 여론조사를 하는 것도 이러한 효과를 얻고자하는 의도가 깔려 있다.

아래 사진 보도는 우크라이나 전쟁에서 우크라이나 국민의 안보의식과 총력안보태세를 짐작할 수 있는 대표적인 장면이다. AP통신이 보도한 이 한 장의 사진 보도는 분단국으로서 휴전 중인 우리에게 주는 메시지는 의미심장하다. 특히 민관군과 예비전력의 활용이 중요하게 작용되는 통합방위태세를 확립하고자 하는 입장에서 얻는 교훈이 크지 않을 수 없다.



[트비우=AP/뉴스시스] 19일(현지시간) 우크라이나 트비우에서 민간인들이 총기 다루는 법을 배우고 있다. 유엔은 330만 명 이상의 우크라이나인이 전쟁을 피해 나라 밖으로 대피했다고 밝혔다. 2022.03.20.

사회 전반의 국민 안보의식 고양과 예비전력의 중요성에 대한 인식 및 국민적 공감대 형성을 위해서는 언론을 통한 사회통합 기능 또는 여론형성기능에 주목해야 한다. 고대 전쟁에서부터 최근의 우크라이나 전쟁에 이르기 까지 동서양을 막론하고 전쟁에서의 궁극적인 승리는 그 나라 국민의 정신적 자세와 안보의지에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 즉 무기체계가 발달하고 전쟁 양상이 변하더라도 국민의 국가안보에 대한 정신적 의지는 가장 근본적인 무형의 정신전력이 되기 때문이다.

이러한 측면에서 우리 민족은 고대로부터 화랑정신을 비롯한 호국 상무정신과 국난극복의 정신적 의지가 스며있기에 이를 잘 발현하도록 하는 촉매제만 있으면 충분히 재생될 수 있는 여건을 가지고 있다.

언론의 가장 큰 역할과 기능 중에는 어떤 정보를 대중들에게 전달하고 제공함으로써 그에 대한 견해와 의견을 주고받을 수 있도록 이른바 공론장(public sphere)으로서 여론 형성 기능이 중요하다. 또한 개인 보다는 사회전체에 미치는 영향에 초점을 두고 보면 개별 민족이나 국가 또는 특정의 공동체 구성원들에게 그 조직이나 사회의 전통이나 규범, 지켜야 할 공통의 도덕률 등을 전수하는 사회화 기능을 가지고 있다. 이러한 공적 기능을 수행하는 면에서 언론은 ‘사회의 公器’, 즉 사회전반을 아우르는 공공의 그릇 같은 것으로 인식되고 있다.

이러한 측면에서 예비전력에 대한 인식의 전환과 국민 안보의식 고양을 위한 언론의 역할에 주목해 볼 때, 특히 TV 프로그램을 적극 활용하는 방안 등에 대해 관심을 제고해야 한다. 요즘 TV프로그램을 보면 대중가요 경연이나 스포츠 종목인 골프의 예능화 프로그램이 우후죽순처럼 나타나 프로그램의 다양성과 시청자의 흥미 유발은 물론, 해당 업계의 경제 활성화에도 크게 기여하고 있다. 따라서 각각의 이해관계자들로 구성된 가칭 ‘예비전력발전위원회’ 같은 것을 구성하여 시행해 보는 방법도 검토해 볼 필요가 있다. 요즘 군대를 소재로 한 프로그램 중에는 특수부대 경연 프로그램이 관심을 끌고 있는 예를 볼 때 가능성은 충분하다.

V. 결 언

포괄안보로 대별되는 오늘날 한반도는 북한의 군사적 위협과 도발에 대한 전통적 안보 위협은 물론, 코로나19와 같은 대규모 감염병을 비롯한 각종 재해재난 등의 비전통적 안보위협이 증대되고 있는 상황에서 국가위기관리 영역과 범주 또한 확대되고 있다. 이러한 상황에서 각종 자원과 물자에 대한 예비전력의 효과적 활용을 통한 위기관리와 안보태세 확립은 상비전력의 공백을 메우는 차원이 아니라, 상비전력과 예비전력의 장단점을 잘 조화시킨 거시적이고 전략적인 관점에서의 발전책을 수립해 나가야 한다.

이를 위해서는 우선적으로 예비전력에 대한 국민적 공감대 형성이 무엇보다 중

요하다. 즉 여론 형성이다. 여론 형성에 가장 큰 역할을 하는 것은 언론이다. 따라서 전문가들의 자문을 통해 국민의 눈높이와 시대적 필요성이 잘 조화된 프로그램의 기획 등을 통해 국민 안보의식의 고양과 예비전력의 구성 대상자원 및 물자 소유주들에 대한 자각 등을 일깨워야 한다.

언론을 통한 여론 형성과 공감대 형성을 위해서는 명분과 논리, 정서를 잘 판단해서 할 필요가 있다. 차원이 다른 예이긴 하나 국방부가 2011년 11월에 예비군 동원훈련을 기존의 주소지 위주의 부대 배정에서 본인이 과거에 현역으로 복무했던 부대 위주로 변경을 추진하려던 정책이 언론의 부정적인 보도로 인해 백지화된 사례가 있었다. 여러 가지 장점이 있음에도 불구하고 국방부의 방침에 대해 대다수의 언론이 부정적인 시각에서 보도를 했기 때문이다. ‘과거 복무했던 부대의 좋지 않은 추억 때문에 그쪽으로 눈도 돌리고 싶지 않은데 훈련이 제대로 되겠나’는 반응이 많았던 것이다. 언론의 프레임 설정과 여론의 향방이 정책 추진에 직접적으로 영향을 준 사례를 참고할 필요가 있다.

오늘날의 전쟁은 첨단 무기체계 못지않게 미디어가 매우 중요한 수단이 되고 있다. 국가안보 정책 수행이라는 관점에서 볼 때 미디어를 통한 여론전·심리전·하이브리드전이 다양하게 전개되어 나타나고 있고, 이것이 전쟁 전반에 대해 전쟁 당사국들의 여론은 물론 제3국을 비롯한 국제여론 형성에 직간접적으로 많은 영향을 미치고 있기 때문이다. 따라서 우크라이나 전쟁을 통해 상비전력 못지않게 국가 총력전 수행을 위해서는 예비전력이 얼마나 중요한지를 인식하고 재점검하는 계기로 삼아야 한다.

언론은 국가안보 정책 수행의 중요한 수단으로서 사회통합과 국민안보의식 고취, 국민 단합과 결집 등에 가장 큰 역할과 기능을 하고 있다. 따라서 평상시 국가 정책 수립은 물론, 위기 사태 및 전쟁 발생 시 언론의 역할과 기능에 대해 재인식하고 대 언론 정책을 발전시키기 위한 노력과 관심을 제고해야 한다. 우크라이나 전쟁이 그동안 남북 분단으로 인한 군사적 대치와 위협에도 불구하고 국가안보에 대해 막연한 낙관론과 이상주의적 시각에 젖어있던 많은 국민을 자각시키는 좋은 계기가 되었다. 위기관리론 중에 어떤 조직이나 개인이든 위기를 위기로 인식하지 못하는 것이야말로 진짜 위기라는 관점이 있다. 비록 전쟁이 아니더라도 오늘날 포괄안보 관점에서 볼 때 ‘국가위기관리와 언론’에 대해 군산학연이 연계된 연구와 관심이 증대되어야 한다. 아울러 상비전력의 대체가 아닌 고유 영역과 기능으로서 예비전력의 역할과 중요성에 대해서도 재인식 및 재정립하는 기회가 되어야 한다.

참고 자료

- 강용구, “21세기 한국의 동원사상 정립과 구현 방향 연구”, 『군사연구』 제151집 (2021)
- 국방대학교, 『2020 범국민 안보의식 조사 보고서』, 국방대학교, 2020.
- 김강녕, “한국인의 호국정신과 국난극복”, 『민족사상』 제5권 제2호, 한국민족사상학회, 2011.
- 김태형, “국방개혁과 미래지향적인 예비전력 발전방안”, 건양대학교 석사학위논문, 2011.
- 박계호, “정신동원의 중요성에 관한 연구”, 『군사평론』 제355호, 육군대학, 2001.
- 육군본부, 『동원 및 예비군 업무』, 육군본부, 2013.

| 저자소개 |

윤원식 | 북극성안보연구소 미디어전략센터장



육군사관학교 42기로 졸업(국제관계 전공), 연세대(신문방송학과)에서 석사, 경기대 정치전문대학원(외교안보학과)에서 박사 학위를 받았다. 국방부·합참 등 정책부서와 전후방의 각 제대별 야전 부대에서 언론홍보와 위기관리 커뮤니케이션 참모로 33년 복무하고 육군대령으로 전역하였다. 2010년도 ‘천안함 피격 사건’과 ‘연평도 포격전’ 당시 국방부 대변인실 공보과장 겸 부대변인으로 군과 언론의 갈등 현장에서의 경험을 계기로 군과 언론 최초로 ‘국가안보 위기 시 군 취재보도 기준’을 제정하였다.

미디어메이커스협동조합 대표, Y미디어 대표, 북극성안보연구소 미디어 전략센터장, 향군 홍보실장 겸 대변인을 하고 있다.

일본 자위대의 예비전력 운용과 향후 전망

권 태 환(한국국방외교협회 회장)

I. 들어가는 말

II. 자위대의 예비전력 운용과 최근 동향

III. 자위대의 예비전력 관련 쟁점 분석

IV. 맺음말 : 시사점과 우리의 대응

1. 들어가는 말

러시아의 우크라이나에 대한 전면적 무력침공은 국제사회에 충격을 주었으며, 그 여파는 코로나 위기와 함께 세계 각국에 경종을 울리고 있다. 전쟁의 조기 종결을 예측한 푸틴 대통령의 의도와 달리 젤렌스키 대통령을 비롯한 우크라이나 국민들의 항전 의지는 국력과 군사력의 열세에도 불구하고 전쟁의 흐름을 바꾸었으며, 서방의 지원에 힘입어 전쟁이 장기화될 것으로 보인다. 현재 러시아는 돈바스 지역을 중심으로 공세를 지속하고 있지만, 최근 민간인에 대한 무차별 폭격에 이어 핵실험 훈련을 공개하고 있어 조만간 전술핵 사용 가능성에 대한 우려가 제기되고 있다.

한편 북한은 금년 들어 ICBM과 신형 전술유도탄 등 15차례의 군사적 도발을 지속하고 있다. 전문가들은 그 배경과 저의를 주목하고 있으며, 오노데라 前방위대신 등은 이러한 북한의 도발이 결코 우크라이나나 전쟁과 무관하지 않다고 지적하고 있다. 이와 함께 중국의 대만에 대한 무력시위 등도 미국의 전략적 분산을 위한 의도적 도발이라는 비판이 제기되고 있기 때문이다.¹⁾

이러한 관점에서 러시아의 우크라이나 침공을 비롯한 최근 국제안보정세는 일본의 안보정책에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 일본 정부는 2022년 말까지 외교 및 안보 정책에 대한 3 지침서(국가안보전략서, 방위계획대강, 중기방위력정비계획)를 개정할 예정이다. 자민당 안보연구조사회는 이와 관련 정책 제언으로 방위비를 GDP(국내총생산) 증가(2%) 문제를 포함하여, 적기지 공격능력의 확보, 국가정보국 신설 등이 주된 쟁점이 되고 있다.²⁾ 특히 ‘금기없는 무제한 논의’가 이루어지고 있으며, 이를 토대로 획기적인 변화가 있을 것으로 전망된다.

이러한 시점에서 본고는 최근 러시아의 강력한 군사력에 맞서 젤렌스키를 비롯한 우크라이나 국민들의 항전 의지와 함께 실질적으로 우크라이나를 지탱해 온 예비전력의 의미를 재조명할 필요성이 있다. 이를 위해 세계 5위의 군사력을 가지고

1) 요미우리신문 여론조사(4월 4-6일)에서 우크라이나 침공이 다른 지역으로 파급되어 대만에 대한 중국의 무력행사 등 일본의 안보위협으로 이어질 것으로 생각한다고 81%에 달하고 있다. 방위대 카미야 교수는 금번 우크라이나 전쟁이 일본에서 ‘방위력의 금기없는 근본적 강화’ 라는 여론의 흐름을 만들어 내고 있다고 본다.

2) 文春 On Line, <https://news.yahoo.co.jp/articles/e36519b294aac98c5acefea347177a41ea20f704> (검색일 : 3월 20일). 오리키 전총막장은 일본은 ‘방패’ 미국은 ‘창’ 이라는 시대는 끝났으며, 전수방위 원칙에 억제력이라는 새로운 개념을 통해 전쟁억제를 위한 새로운 국가안보전략이 필요하다. 이를 위해 적기지 공격 능력을 ‘반격 능력’ 이라는 개념으로 새롭게 제시하면서 전쟁 억제능력 보유를 반영해야 한다고 주장한다.

있으면서도 2차 세계대전 패전국으로 정규군 규모가 상대적으로 적은 일본의 자위대 예비전력에 대한 기본적 구상과 현상, 쟁점들을 분석하고 진단해 본다. 이를 토대로 한국의 예비전력 건설에 주는 시사점을 평가하며, 우리의 대응에 대한 정책 제언을 결론으로 제시해 본다.

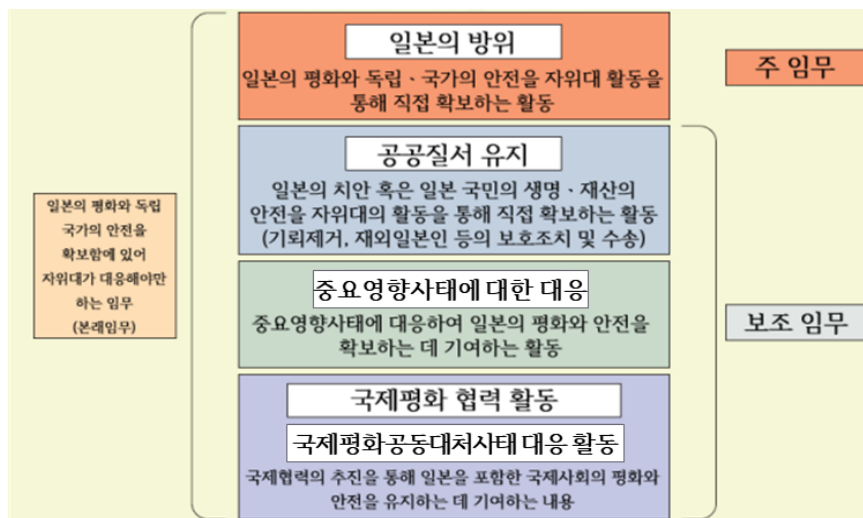
II. 자위대의 예비전력 운용과 최근 동향

1. 국가안보전략과 예비전력

가. 국가안보전략서

일본의 예비전력에 대한 구상을 위해 먼저 자위대의 기본 임무를 이해할 필요가 있다고 본다. 자위대법과 국가안보전략서 등을 통해 정리된 내용을 보면 자위대의 임무는 다음과 같이 볼 수 있다. 즉 자위대 임무는 평시에 예비전력을 통해 상호 역할분담이 가능하며, 유사시에는 대체전력으로 활용될 수 있어야 한다는 관점에서도 주의깊게 보아야 할 것이다.

(표 1) 자위대의 임무에 관한 개념도



일본의 국가안보전략서에는 예비전력에 대해 구체적으로 명시하고 있지 않다. 그 배경에는 2차 세계대전에 대한 반성과 국민들의 반전의식을 들 수 있다. 따라서 이와 관련 내용을 사회적 기반 강화라는 항목을 통해 국민의식을 강조하고 있으며, 이는 유사시 자발적인 참여를 위한 예비전력의 대체적 구상으로 보여진다.

* 국가안보전략서 중 사회적 기반의 강화 관련

- 해외 국가와 그 국민에 대한 경의를 표하고 일본과 일본의 국토를 사랑하는 마음을 배양한다.
- 영토·주권과 관련된 문제 등의 안보 분야에 관한 계발, 자위대, 그리고 주일 미군 등의 활동의 현 상황에 대한 이해를 넓히는 방안 등을 추진한다.

나. 방위계획대강

방위계획대강은 일본의 방위정책 방향과 구체적인 목표를 제시하고 있는 공식적인 문서이다. 지난 1976년 제정되어 지금까지 4회의 개정을 실시하였으며, 최근 안보정세 변화를 반영한 새로운 방위계획대강 개정이 이루어질 전망이다.

방위계획대강도 국가안보전략서와 마찬가지로 전쟁을 전제로 한 예비전력에 대한 직접적인 언급을 회피하고 있다. 따라서 ‘일본 국민의 생명·신체·재산을 수호한다는 관점에서 각종 재해에 대한 대응 및 국민을 보호하기 위한 체제를 지속적으로 강화하고 지방공공단체와 협력해 피난 시설을 확보함과 더불어 긴급 사태 발생 시 재외 일본인 등의 신속한 피난 및 안전을 확보하기 위한 만전의 태세를 갖추는 것이다. 나아가 전력, 통신과 같은 일본 국민의 생활에 중요한 기반시설, 사이버 공간을 수호하기 위한 시책을 추진할 것이다.’라는 표현이 의미하듯 예비전력의 역할과 기능을 언급하고 있지만 이를 누가 수행할 것인가는 국민으로 일반화하고 있음을 알 수 있다.

다. 중기방위력정비계획

그러나 5년 단위로 추진되는 ‘중기방위력정비계획’에는 이를 인재의 유효 활용과 예비자위관 등 활용으로 명시하고 있다. 즉 인재의 유효 활용과 관련 여성자위관에 대해 재임용 확대 및 높은 전문성이 요구되는 부대 등에서 퇴직 자위관의 기능 등의 활용을 추진한다는 표현은 예비전력의 활용성을 염두에 둔 것으로 보인다.

구체적인 예비자위관 등 활용에 대해서 ‘다양화·장기화될 사태를 대비하고 지속적으로 부대운용을 실시하기 위해 즉응예비자위관 및 예비자위관이 보다 폭넓은 분야·기회에서 활약할 수 있도록 추진한다. 또한 예비자위관 등을 충원하기 위해 자위관 경험이 없는 인원을 대상으로 예비자위관보의 채용자 확대, 예비자위관보 출신 예비자위관을 즉응예비자위관으로 임용하는 정책을 추진한다. 아울러 예비자위관 등의 훈련 소집 관련 참가율을 높이기 위해 교육훈련 기반의 강화, 훈련내용의 검토에 노력하고 고용 기업 등의 이해와 협력을 얻기 위한 정책을 실시한다.’고 명시하고 있다.

라. 향후 예비전력 구상 관련 최근 동향과 전망

연내 개정될 국가안보전략서 등에 예비전력에 대한 구상이 반영될지 주목된다. 왜냐하면 일본 안보에 대한 위협인식이 가시화되고 있어 이에 대한 정책구상이 필요한 시점이 되고 있기 때문이다. 실제 일본은 지난 2005년 3월 ‘무력공격 사태 등에 있어 국민보호를 위한 조치에 관한 법률(이하 국민보호법)’을 제정하였는데, 동 법안 내용을 보면 국민보호를 위한 조치내용의 하나로서 예비전력의 역할 등이 명시되고 있다는 점을 볼 수 있다. 따라서 최근 북한 및 중국의 군사적 위협이 현실화되고 있으며, 러시아의 우크라이나 침공으로 인한 충격과 여파가 향후 국가안보전략서 등에 예비전력의 확대를 위한 지침이 명시될 것으로 전망된다.

2. 자위대의 예비전력 현황과 운용

방위성 및 자위대 기본조직은 다음 (표 2)에서 보는 바와 같다.

(표 3) 방위성 및 자위대의 정원 현황3)

(2021. 3. 31일 기준)

| | 특별직 | | 일반직 | |
|---------------------|---------------|-----------------|--------------|--------|
| | 정원 내 | 정원 외 | 정원 내 | 정원 외 |
| 방위상 | 방위상 비서관 | | 사무관 등 26명 | 비상근 직원 |
| 방위부대신 | 자위대 대원 | | | |
| 방위상 | 방위사무차관 | 자위관후보생 | | |
| 정무관(2명) | 방위심의관 | 예비자위관 47,900명 | | |
| 방위상 보좌관 | 서기관 등 751명 | 즉응예비자위관 7,981명 | | |
| 방위상 정책참여 (3명 이내) | 사무관 등 20,144명 | 예비자위관보 4,621명 | | |
| | 자위관 247,154명 | 방위대학교 학생 | | |
| | | 방위의과대학교 학생 | | |
| | | 육상자위대 고등공과학교 생도 | | |
| | | 비상근 직원 | | |

※ 정원수는 법령상의 정원이다.

(2021. 3. 31일 시점)

| 구 분 | 육상자위대 | 해상자위대 | 항공자위대 | 통합막료감부 등 | 합계 |
|--------|---------|--------|--------|----------|---------|
| 정 원 | 150,695 | 45,329 | 46,943 | 4,187 | 247,154 |
| 현 인원 | 141,443 | 43,419 | 43,830 | 3,817 | 232,509 |
| 충족률(%) | 93.9 | 95.8 | 93.4 | 91.2 | 94.1 |

| 구 분 | 비임기제 자위관 | | | | 임기제 자위관 | |
|--------|----------|---------|--------|----------|---------|---------|
| | 간부(我 장교) | | 준위 | 조(我 부사관) | 사(我 병) | |
| 정 원 | 46,205 | | 4,931 | 140,349 | 55,669 | |
| 현 인원 | 43,039 | (2,532) | 4,712 | (102) | 139,809 | (8,997) |
| | 24,197 | (3,052) | 20,752 | (3,576) | | |
| 충족률(%) | 93.1 | | 95.6 | 99.6 | 80.7 | |

- (注) 1. 현 인원의 ()는 여성 인원수로 전체 수에 포함
2. 정원은 예산 정원

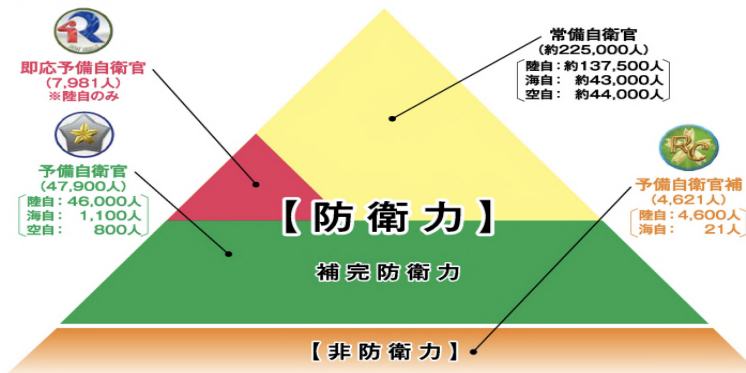
3. 자위대 예비전력 유형과 운영

이러한 관점에서 현재 일본 자위대의 예비전력은 3가지 유형으로 구성되어 있다. 첫째는 상비전력의 일부로 운용될 수 있는 ‘즉응예비자위관’으로 7,981명이다. 둘째는 유사시 보완적 전력으로서 ‘예비자위관’이며 총 47,900명으로, 육상자위대 46,000명, 해상자위대 1,100명, 항공자위대 800명이다. 셋째, 유사시 기능적 역할을

3) 방위성, 「방위백서 2021」 자료(50) 방위성 및 자위대의 정원 현황 및 추이. (검색일 : 2022년 5월 9일) https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/wp2021_JP_Full_02.pdf

담당하는 ‘예비자위관補’로서 4,621명 규모이다. 육상자위대가 4,600명, 해상자위대는 21명에 불과하다. 이처럼 타국에 비해 예비전력이 상대적으로 소규모인 점은 전술한 바와 같이 국민들의 반전의식을 고려해서 ‘평화헌법 9조’에 의한 교전권 자체를 지금까지 소극적으로 해석해 왔기 때문이다.

(표 4) 자위대의 예비전력 현황



예비전력의 설립을 보면, 육상자위대 즉응예비자위관은 1997년, 예비자위관은 육상자위대 1954년, 해상자위대 1970년, 항공자위대 1986년이며, 예비자위관보는 육상자위대 2002년, 해상자위대 2016년이다. 기본자격은 특수직업 국가공무원이다.

예비자위관이란 항상 유지하는 상비자위관의 인원을 억제하고 필요한 때만 효과적으로 증원하기 위한 제도 또는 그 임무에 있는 자위대원의 관직 및 그 직에 있는 자를 말한다. 신분은 비상근의 방위성 직원(비상근의 특별직 국가 공무원)·자위대원이며 방위성 직원의 정원 외로 되어 있다. 관리는 각 지방협력본부가 하고 있으며 예비자위관으로 명명하고 있다. 자위관을 퇴관한 자, 예비자위관보의 교육훈련을 종료한 자로부터 임관시킨다. 예비자위관보 과정을 수료하고 예비자위관으로 임관한 자를 특히 공모 예비자위관이라고 하며 현역 출신과 구별하는 경우가 있다. 즉응 예비자위관, 예비자위관보와 합쳐서 예비자위관 등이라고 한다.

채용 추이로는 1961년 간부자위관인 예비자위관이 처음 채용됐으며 위관이 10명 정도 채용됐다. 또 여성 예비자위관에 대해서는 예비자위관 제도 출범 때부터 간호사 등의 직종에서 모집돼 그 요원이 해마다 증가하는 추세였다. 일반 여성 예비자위관으로서는 1995년에 모집되어 2004년 현재 약 1,100명에 이르며, 점차 증가하고 있다. 2002년에는 영관 장교의 예비 자위관도 채용되게 되었다. 2008년 현재 약 24

만명의 현역에 대해 약 5만 9천명, 2013년 현재 약 23만명의 현역에 대해 약 3만 2천명의 예비 자위관이 등록되어 있다. 현재의 예비자위관의 정원은 약 5만 명이지만, 충족률은 정원의 약 70%에 불과해, 설령 현재의 정원대로의 인원이 모인다 해도 소수에 불과하다. 반면 외국의 군에서는 일반적으로 예비역은 현역의 절반에서 동수를 갖추는 것이 일반적이며, 더욱이 징병제도를 두고 있는 국가에서는 예비역이 현역보다 많아 몇 배에서 십수 배나 되는 경우도 많다. 자위대 및 예비자위관 제도가 전체 지원제임을 감안하더라도 원래 자위관의 국가 총인구 중 차지하는 비율이 외국군에 비해 높지 않다.

(표 5) 예비전력 유형별 개요⁴⁾

| | 예비자위관 | 즉응예비자위관 | 예비자위관보 |
|----------|---|--|--|
| 기본구상 | ● 방위소집명령 등을 받아 자위관이 되어 근무 | ● 방위력의 기본적인 체제의 일부로서 방위소집명령 등을 받아 자위관이 되어 미리 지정된 육상자위대 부대에서 근무 | ● 교육훈련을 수료한 이후에 육상자위대 또는 해상자위대의 예비자위관으로 임용 |
| 채용대상 | ● 前 자위관, 前 즉응자위관, 前 예비자위관 | ● 前 자위관, 前 예비자위관 | (일반·기능 공통) ● 자위관 미정형자(자위관 근무 1년 미만인 자를 포함) |
| 채용연령 | ● 병: 만 18세 이상 만 55세 미만 ● 간부·준위·부사관: 정년연령에 2년을 더한 연령 미만 | ● 병: 만 18세 이상 만 50세 미만 ● 간부·준위·부사관: 정년 연령에서 3년을 뺀 연령 미만 | ● 일반: 만 18세 이상 만 34세 미만, 기능: 만 18세 이상이며 보유한 기능에 따라 만 53세 ~ 55세 미만 |
| 채용 등 | ● 지원을 받아 선발을 통해 채용 ● 교육 훈련을 수료한 예비자위관보는 예비자위관으로 임용 | ● 지원을 받아 선발을 통해 채용 | ● 일반: 지원을 받아 시험을 통해 채용 ● 기능: 지원을 받아 선발을 통해 채용 |
| 계급의 지정 | ● 前 자위관: 퇴직 당시의 지정 계급이 원칙 ● 前 예비자위관보, 前 즉응예비자위관: 퇴직 당시의 지정 계급이 원칙 ● 예비자위관보 · 일반: 2년 기능: 기능자적경험연수에 따라 지정 | ● 前 자위관: 퇴직 당시 계급이 원칙 ● 前 예비자위관: 퇴직 당시의 지정 계급이 원칙 | ● 계급은 지정하지 않는다. |
| 임용기간 | ● 3년 / 1입기 | ● 3년 / 1입기 | ● 일반: 3년 이내 ● 기능: 2년 이내 |
| (교육) 훈련 | ● 자위대 법으로는 20일/년, 다만 5일/년(기준)으로 운용 | ● 30일 / 년 | ● 일반: 50일 / 3년 이내(자위관후보생 과정에 상당) ● 기능: 10일 / 2년 이내(전문 기술을 활용하여 자위관으로서 근무하기 위한 교육) |
| 승진 | ● 근무기간(출근일수)을 만족한 자 중에서 근무실적 등을 근거로 선발을 통해 승진 | ● 근무기간(출근일수)을 만족한 자 중에서 근무실적 등을 근거로 선발을 통해 승진 | ● 지정계급이 없기에 승진하지 않는다. |
| 처우 | ● 훈련소집수당: 8,100엔 / 일 ● 예비자위관수당: 4,000엔 / 일 | ● 훈련소집수당 10,400 ~ 14,200엔 / 일 ● 즉응예비자위관수당 16,000엔 / 월 ● 근속보장금 120,000엔 / 1입기 | ● 교육훈련소집수당: 7,900엔 / 일 ● 방위소집 등 소집에 응할 의무를 지지 않기에 예비자위관수당에 상응하는 수당은 지급되지 않는다. |
| 고용기업 보조금 | - | ● 고용기업 보조금: 42,500엔 / 월 ● 고용기업 협력 확보 보조금: 34,000엔 / 일 | - |
| 소집의무 | ● 방위소집, 국민보호 등과 관련한 소집, 재해소집, 훈련소집 | ● 방위소집, 국민보호 등과 관련한 소집, 치안소집, 재해 등과 관련한 소집, 훈련소집 | ● 교육훈련소집 |

4) 방위성, <https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/> (검색일 : 2022년 5월 8일)

4. 예비전력의 교육훈련과 유사시 소집 체계

유사시를 대비하여 필요한 예비전력을 신속하고 계획적으로 확보하기 위해 운영하는 즉응예비자위관은 방위소집명령 등을 받고 자위관이 되어 일선 부대의 일원으로서 현직 자위관과 함께 임무에 종사한다. 이를 위해 방위성은 연간 30일의 훈련이 요구되는 즉응예비자위관이 안심하고 훈련 등에 참가할 수 있도록 필요한 조치를 취하고 있는 고용기업 등을 대상으로 그 부담을 고려하여 ‘즉응예비자위관 고용기업 보조금’을 지급하고 있다.

예비자위관은 방위소집명령 등을 받고 자위관이 되어 후방지원, 기지경비 등의 요원으로서 임무를 수행하며, 예비자위관보는 자위관 미경험자 등에서 채용되어 교육훈련을 수료한 이후에 예비자위관으로 임용된다. 예비자위관 등은 평소에 개개인의 직장 등에서 근무하고 있기 때문에 정기훈련 등에 참가하기 위해서는 업무일정의 조율 등이 필요하기 때문에 예비자위관 등을 고용하고 있는 기업의 이해와 협력이 필수적이다.

아울러 2017년에는 예비자위관 또는 즉응예비자위관의 고용주가 훈련소집 예정 기간과 실질적인 운용을 위하여 예비자위관 등이 소집되어 자위관이 되기까지의 예정 기간 등의 정보를 요구하였을 경우에, 방위성·자위대는 해당 정보를 제공하는 체계를 정비함과 동시에 2018년에는 예비자위관 또는 즉응예비자위관이 ①방위출동, 국민보호 등 파견, 그리고 재해파견 등으로 소집에 응하였을 경우, ② 소집 중에 발생한 공무상 부상 등으로 본업을 중단해야 할 경우는 그 직무에 대한 이해와 협력을 확보하기 위하여 고용주에 보조금을 지급하는 ‘고용기업 협력확보 보조금’ 제도를 신설했다.

또한 2020년에는 자위관 경험이 없는 인원이 예비자위관보를 거쳐 예비자위관으로 임용되어, 일정한 교육훈련을 받아 즉응예비자위관으로 임용된 경우에 해당 즉응예비자위관이 안심하게 교육훈련에 참가할 수 있도록 조치한 고용기업에 대해서 보조금을 지급하는 ‘즉응예비자위관 육성협력기업 보조금’ 제도를 신설했다.

예비전력에 대한 교육훈련은 일반 기업에서의 근무 등 평상시 사회인으로서의 생활과 예비자위관으로서의 직무를 양립하기 위해 예비자위관(연 5일간) 및 즉응예비자위관(연 30일간)의 훈련소집에는 분할 참가가 허용된다(단 예비자위관보의 교육훈련소집에는 분할 참가는 허용되지 않으며 각 유형별로 연속 5일간의 출도가 필요하다). 예비자위관(5일간)의 경우 3일과 2일(또는 2일 등 3일간)의 양 분할이 허

용되며 연속참석일수를 확보할 수 있으면 훈련 일정 중 참가일은 특별히 문제되지 않는다.

(표 6-1) 유형별(5일) 훈련 방안

| 1日目 | 2日目 | 3日目 | 4日目 | 5日目 |
|---|--|--|--|---|
| 出頭 被服等交付 着隊式 健康診断 等 | 野外衛生 体育訓練 基本教練 等 | 武器訓練 ・射撃予習 ・射撃検定 | 特技に応じた職務訓練 | 精神教育 ・防衛講話 ・制度教育 表彰、離隊式 |
|  ●出頭 |  ●野外衛生 |  ●射撃予習 |  ●警備訓練 |  ●永年勤続者表彰 |
|  ●着隊式 |  ●体育訓練 |  ●射撃検定 |  ●救急法 |  ●離隊式 |

(표 6-2) 유형별(2-4일) 훈련 방안

| 個人としての訓練(各個訓練) | | | 部隊としての訓練(部隊訓練) | | |
|---|--|--|--|--|--|
| Aタイプ | Bタイプ | Cタイプ | Dタイプ | Eタイプ | Fタイプ |
| 精神教育 特殊武器防護 等 2日間 | 格闘訓練 小火器射撃 体力検定 等 2日間×3回 | 特技訓練 等 2日間×4回 | 班レベルの 部隊訓練 4日間×1回 | 小隊レベルの 部隊訓練 3日間×2回 | 中隊レベルの 部隊訓練 4日間×1回 |
|  ●訓練開始式 |  ●射撃訓練 |  ●空輸訓練 |  ●対空戦闘訓練 |  ●追撃砲訓練 |  ●積載訓練 |
|  ●精神教育 |  ●格闘訓練 |  ●砲手訓練 |  ●燃料交付 |  ●小火器戦闘射撃 |  ●中隊検閲 |

아울러 예비전력의 부가적 임무는 재해파견이다. 2018년 7월 호우, 2018년 홋카이도 이부리 동부 지진에서 즉응예비자위관이, 2019년 동일본 태풍(제19호), 2020년

7월 호우에는 즉응예비자위관 및 예비자위관이 소집되어 물자수송과 생활지원 활동 등에 종사했다. 2020년 코로나 바이러스 감염병의 확대방지를 위한 재해파견에서 의사, 간호사 등의 자격을 갖춘 예비자위관을 소집하여 자위대병원 등에서 의료 지원 등의 임무를 맡았다.⁵⁾

향후에도 지진을 비롯한 재해에 대하여 예비자위관 등의 소집 기회가 증가될 것으로 예상되기에 예비자위관 등의 충족률을 향상시키기 위한 다양한 시책을 실시하고 있다. 구체적으로 2018년에 보다 폭넓은 영역에서 다양한 인재를 확보하기 위해 채용·입기기준을 확대했다. 이에 따라 예비자위관의 경우 병장 이하의 채용상한연령을 ‘37세 미만’에서 ‘55세 미만’으로, 그리고 연임시의 상한연령은 ‘61세 미만’에서 ‘62세 미만’으로 확대했으며, 의사 자격을 소유한 인재를 대상으로는 상한 연령에 제한을 두지 않고 의사로서의 기량이 적정히 유지되며, 예비자위관의 임무에 지장을 일으키지 않는다는 것을 확인하여 연임을 인정하고 있다. 우리도 이러한 관점에서 사전지정제도를 운용하고 있으나, 지정대상의 자발적 참여도와 평소 대비역량 등 준비태세 측면에서 검토할 필요성이 있다.

5. 예비전력의 채용

예비전력의 채용과 관련 즉응예비자위관의 경우 병장 이하의 채용상한연령을 32세 미만에서 50세 미만으로 확대했으며, 2019년에는 자위관 경험이 없는 예비자위관보에서 예비자위관으로 임명된 인원도 일정 수준의 교육훈련을 이수한 이후 즉응예비자위관에 임용될 수 있는 제도를 신설하였다. 아울러 자위대 조종사 민간활용제도⁶⁾를 통하여 민간으로 재취업한 항공기 조종사를 예비자위관으로 임용하는 등 폭넓은 분야에서 예비자위관의 활용을 추진하고 있다. 현재 자유민주당 국방분과위원회는 각국의 예비군에 비해 일본 자위대의 예비전력의 규모, 기능, 역할이 매우 제한되어 있으므로 이를 개선하려고 한다, 영관 예비역에서 외국 군대와

5) 2020년 이후 코로나 바이러스 감염병의 감염확대방지를 위한 재해파견에 대해서는, 의사, 간호사 등의 자격을 보유하는 예비자위관을 소집하여, 의료지원 등에 종사하였으며, 자위대는 지금도 대량접종회장을 동경, 오오사카 등에 설치하여 조직적 대책을 강구함으로써 국민들의 긍정적 평가를 받고 있다.

6) 자위대에서는 최전선에서 활약하는 자위대의 젊은 조종사가 민간항공회사 등으로 무질서하게 유출되는 것을 방지하고, 일정 연령 이상의 조종사를 민간항공회사 등에서 활용하는 제도로써 일본 항공업계 등의 발전이라는 관점에서 의미가 있다. 이러한 제도는 우리도 사전지정제도를 통해 활용하고 있다.

같이 장군 등 고위직의 계급으로 작전을 수행할 수 있도록 구상하고 있다. 여기서 주목할 대상은 예비자위관補이다. 18세 이상 34세 미만을 대상으로 하되, 기능인력에 대해서는 18세 이상에서 보유 기능에 따라 53-55세 미만으로 한다. 주요 기능을 보면 다음과 같다.

(표 7) 예비자위관 후보 기능자격⁷⁾

| 기능구분 | 기능의 자격 |
|----------------|---|
| 위생 | 의사, 치관의사, 약제사, 임상심리사, 이학요법사, 작업요법사, 임상공학기사, 진료방사선기사, 임상조사기사, 간호사, 구급구명사 (중간호사자격 보유), 영양사, 중간호사, 치과위생사, 치과기공사 |
| 어학 | 영어, 러시아어, 중국어, 한국어, 아라비아어, 프랑스어, 포르투갈어 스페인어 |
| 정비 | 1급 대형 또는 소형자동차 정비사, 1급 또는 2급 이륜자동차정비사 2급 가솔린자동차정비사, 2급 디젤자동차정비사 |
| 정보처리 | 시스템 분석가, 프로젝트 매니저, 테크니컬 엔지니어 등 |
| 통신 | 종합무선통신사, 육상무선기술사, 제1종공사 담임자 등 |
| 전기 | 제1종, 2종, 3종 전기주임 기술자 |
| 건설 | 1급 또는 2급 건축사, 측량사, 측량사보조, 1급 또는 2급 건설기계 시공기사, 목조건축사, 1급 또는 2급 건축시공 관리기사, 1급 또는 2급 토목시공 관리기사, 1급 또는 2급 관공사 시공 관리기사 |
| 방사선 관리 | 제1종 또는 제2종 방사선 취급 주임자 |
| 법무 | 변호사, 사법서사 |
| 인사 | 유체위생보전사, 납관사 |
| 해상자위대 예비자위관 후보 | 1급 해기사(항해, 기관), 2급해기사(항해, 기관), 3급 해기사(항해, 기관), 4급 해기사(항해, 기관), 5급 해기사(항해, 기관) |

7) 방위성, <https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201405/2.html>(검색일 : 2022년 5월 16일)

Ⅲ. 자위대의 예비전력 관련 쟁점 분석

1. 관련법 및 제도 운용

현재 일본 정부는 최근 안전보장 환경이 한층 엄중함을 더하고 있다고 본다. 2015년에 성립된 평화안전법제에서는 어떠한 사태에서도 끊임없는 대응을 가능하도록 ‘존립위기 사태’ 나 ‘중요영향 사태’ 등의 정부로서 대처해야 할 사태를 새롭게 정의했다. 이와 연계하여 자위대 예비전력의 운용에 대한 법적 근거를 살펴 보면 다음(표 8)과 같다.

(표 8) 자위대법 내 예비자위관 관련(제5장 5절)⁸⁾

| | 정의 | 자위대가 취할 수 있는 주요 조치 |
|-------------|--|--|
| 무력 공격 사태 | 무력공격이 발생한 사태 또는 무력공격이 발생할 명백한 위험이 절박하다고 인정되기에 이른 사태 [사태 대처법 제2조 제2호] | <ul style="list-style-type: none"> • 자위대의 방위출동 [자위대법 제76조 제1항] • 예비 자위관에 대한 방위 소집 및 국민 보호 등 소집 [자위대법 제70조] • 즉응 예비 자위관에 대한 방위 소집 및 국민 보호 등 소집 [자위대법 제75조의4] • 국민 보호 등 파견 [자위대법 제77조의4] |
| 존립 위기 사태 | 일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하고, 이로 인해 일본의 존립이 위협받아 국민의 생명, 자유 및 행복 추구의 권리가 근처에서 뒤집힐 명백한 위험이 있는 사태 [사태 대처법 제2조 제4호] | <ul style="list-style-type: none"> • 자위대의 방위출동 [자위대법 제76조 제1항] • 예비 자위관에 대한 방위 소집 [자위대법 제70조] • 즉응 예비자위관에 대한 방위 소집 [자위대법 제75조의4] |
| 무력 공격 예측 사태 | 무력공격 사태로까지는 이르지 않았지만, 사태가 긴박해지고 무력공격이 예측되기에 이른 사태 [사태 대처법 제2조 제3호] | <ul style="list-style-type: none"> • 방위출동대기 명령 (방위출동 준비) [자위대법 제77조] • 예비 자위관에 대한 방위 소집 및 국민 보호 등 소집 [자위대법 제70조] • 즉응 예비 자위관에 대한 방위 소집 및 국민 보호 등 소집 [자위대법 제75조의4] • 자위대의 전개 예정지역에 대한 방어시설(진지 등) 구축 [자위대법 제77조의2] • 국민 보호 등 파견 [자위대법 제77조의4] |
| 중요 영향 사태 | 그대로 방치하면 일본에 대한 직접적인 무력공격에 이를 우려가 있는 사태 등 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 주는 사태 [중요영향사태법 제1조] | <ul style="list-style-type: none"> • 후방지원활동으로서의 물품, 역무제공 등 [자위대법 제84조의5] |

8) Wikipedia, <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%BA%88%E5%82%99%E8%87%AA%E8%A1%9B%E5%AE%98>
(검색일 : 2022년 5월 8일)

자위대의 예비자위관 관련법에 있어 향후 쟁점은 현실적인 가용병력 확보이다. 현재까지는 현실적인 외부의 무력침공 사태를 상정하지 않은 평시운용을 중심으로 부대와 예비전력을 편성해왔으나, 향후 센카쿠열도 등 영토분쟁은 물론 중국의 대만 침공과 한반도 유사시 등 앞서 (표 8)에서 제시한 유사사태시 예비전력의 확보는 대단히 중요하기 때문이다. 이를 위한 현실적인 입법과 예산확보, 훈련체제 등 전반적인 개혁이 필요하기 때문이다.

이러한 관점에서 자위대 구성을 보면 장교 및 부사관 비율(병사 중 간부요원 포함)이 90%를 상회하고 있어 전시 기간편성 위주로 구성되어 있다. 이는 유사시 일반 사병들을 예비전력 중심으로 충원한다면 단기간 내 인력구조와 부대구조를 확대해 나갈 수 있도록 대비하고 있음을 알 수 있다. 따라서 최근 안보환경이 엄중하며 외부의 위협에 대비하기 위한 예비전력 확보를 현실화하기 위해서는 자위대법 뿐 아니라 국민보호법과 별도의 예비전력 운용을 위한 법 제정이 제기될 것으로 보인다. 특히 자민당 안보조사회에서 제안한 5년 이내 GDP 대비 2% 방위비 증가가 현실화된다면 예비전력의 확충도 가시적으로 변화할 것이다.

2. 예비 자위관의 부대훈련

육상자위대에서는 「자위대법」(1957년 법률 제165호) 등의 규정에 근거해 유사시 필요한 방위력을 급속하고 계획적으로 확보하기 위해 즉응 예비자위관 및 예비자위관의 제도가 설치되어 있으며, 이 양자의 신분은 비상근의 특별직 국가공무원으로 되어 있다.

이 중 즉응 예비자위관은 평소에는 다른 직업에 종사하고 있으나 방위소집명령 등에 따라 소집된 경우 미리 지정된 부대(이하 ‘지정부대’라 한다)에서 자위관으로 근무하도록 되어 있다. 그리고 즉응 예비자위관은 상시 근무하는 상비자위관과 함께 일선 부대로서의 임무를 맡도록 돼 있어 예비자위관이 주둔지 경비, 후방지원 등의 임무를 맡는 데 대해 보다 높은 연도와 즉응성을 요구하고 있다.

즉응 예비자위관은 필요한 연도를 유지하기 위해 방위대신이 발령하는 훈련소집 명령(이하 ‘명령’이라 한다)에 따라 지정된 일시 및 장소에 출두하여 훈련소집에 응하도록 되어 있으며 1년당 훈련소집 기간은 30일로 되어 있다. 명령은 훈련소집명령서(이하 ‘명령서’라 한다)에 의해 발령되도록 되어 있으며 명령서는 훈련을 실시하기 전에 지정부대의 장이 즉응 예비자위관에게 교부하도록 되어 있다. 그리고 훈련소집 일정에 대해서는 지정부대의 장이 부대 전체의 연도 및 각 기의 훈련계획을 즉응 예비자위관 본인 및 그 고용기업 등에 사전에 통지하고 복수의 훈련일정 중에서

가장 편리한 훈련일정을 선택하도록 하는 등의 조정을 한 후 결정하고 있다. 또 각 도도부현에 설치된 지방협력본부(2006년 7월 30일 이전에는 ‘지방연락부’)는 즉응 예비자위관 등의 모집활동이나 홍보활동을 담당하고 있어 고용기업 등의 협조를 얻어 즉응 예비자위관이 훈련소집 등에 응하기 쉬운 환경을 정비하도록 노력하고 있다.

명령을 받은 즉응 예비자위관이 훈련소집에 응할 수 없게 된 경우에는 소정의 신청서에 그 사유를 증명하는 서면을 첨부하여 방위대신에게 신청하도록 되어 있으며 방위대신의 위임을 받은 지정부대의 장은 해당 신청이 정당한 사유(심신에 고장이 생겼을 때, 출산했을 때 등)이나 이에 준하는 경우로서 진정으로 부득이한 경우에 한정되어 있다.)에 의한 것이라고 인정되는 때에는 해당 명령의 취소 등을 하도록 되어 있다.

즉응 예비자위관에 대해서는 방위성 직원의 급여 등에 관한 법률(1955년 법률 제 266호) 등에 의해 방위소집 등에 응할 의무를 지는 대가로 월액 16,000엔의 즉응 예비자위관 수당(이하 ‘즉자수당’이라 한다.)이 분기별로 한꺼번에 지급되게 되어 있다. 다만, 명령을 받았음에도 정당한 사유에 의하지 않고 훈련소집에 응하지 아니한 경우(이하 “불출두”라 한다) 등에는 이미 지급한 만큼의 익월 이후의 몫은 지급되지 아니하도록 되어 있다. 실제 즉응 예비 자위관에 대한 즉자 수당 지급액은, 18년도 11억 4769만여엔, 19년도 10억 4139만여엔, 2020년도 10억0536만엔, 합계 31억 9444만여엔이다. 수당 외에는 실제로 훈련에 종사했을 경우의 대가로 계급에 따라 1일당 10,400엔에서 14,200엔까지의 훈련소집수당이 지급되도록 되어 있다.

(표 9) 즉응예비자위관 소집훈련 협력체제

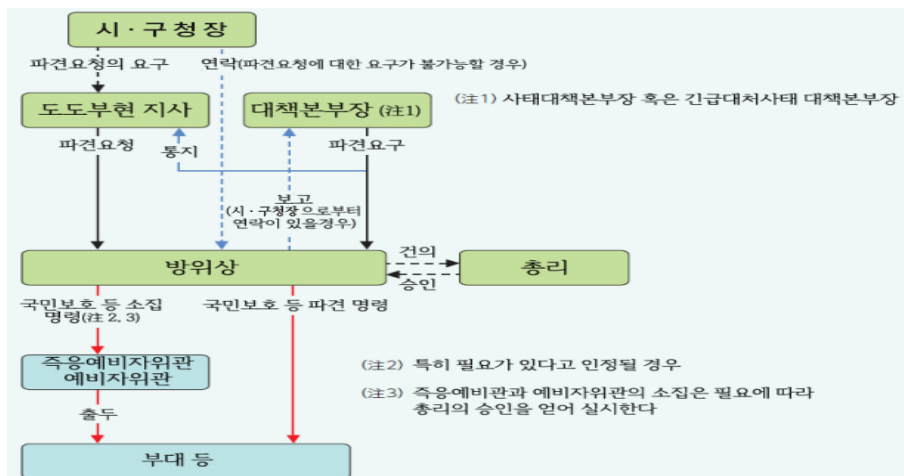


3. 재해파견 등 평시 예비전력의 운용 관련

재해파견은 도도부현 지사 등이 재해 시에 방위상 또는 방위상이 지정하는 자에 대해 부대 등의 파견을 요청하고, 요청을 받은 방위상 등이 3요건(긴급성, 비대체성, 공공성)을 종합적으로 고려하여 판단하며 부득이 한 사태라고 인정되는 경우 부대 등을 파견할 것을 원칙으로 하고 있다. 재해파견, 지진방재파견, 원자력재해파견에 관하여, ① 파견을 명령받은 자위관은 자위대법 제94조(재해파견시 등의 권한)에 근거하여 피난 등의 조치(경찰직무법 제4조) 등이 가능하다.② 재해파견은 예비자위관 및 즉응예비자위관에게 지진방재파견 또는 원자력 재해파견에서는 즉응예비자위관 소집명령을 발령할 수 있다. ③ 필요에 따라 특별부대를 임시 편성할 수 있다. 이는 도도부현 지사 등이 구역 내 재해 상황을 전반적으로 파악하고, 도도부현 등의 재해구조 능력 등을 고려하여 자위대의 파견 필요 여부 등을 판단하는 것이 최적이란 구상에 의한 것이다.⁹⁾

전 국토 장경이 3,000 Km에 이르고 섬나라 국가인 일본은 태풍, 지진, 쓰나미 등 자연재해가 매년 다수 발생하고 있다. 따라서 재해파견이 자위대의 역할에 있어 중요하며, 필요시 즉응예비자위관과 예비자위관을 파견할 수 있도록 국민보호 파견명령이 가능하도록 다음 (표 10)와 같이 되어 있다.

(표 10) 국민보호법에 의한 예비전력 운용체계



9) 毎日新聞, <https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20191020/pol/00m/010/002000c> (검색일 : 2022년 5월 8일) 태풍 19호에 대비하기 위해 예비자위관 소집이 이루어졌다. 2011년 3.11 동일본대지진 이후 소집된 것으로 자위대와 함께 재해파견 지원 역할을 담당하고 있다.

현재 자위대 예비전력의 활용은 국민보호와 방위출동 차원의 임무가 부여되어 있으나, 재해파견을 위한 예비전력의 소집은 총리의 승인을 받아 시행하도록 규정되어 있어 그만큼 신중한 결정을 통해 예비전력을 재해파견에 운용할 수 있다. 이러한 관점에서 우리의 예비군 운용에 대한 재해파견 관련 법적 근거를 비교 검토해 볼 필요가 있다.

4. 우크라이나 전쟁 함의와 국민 여론

우크라이나 전쟁 관련 군사력을 비교해 보면, 현재까지 투입된 총 병력은 우크라이나가 정규군 약 20여만 명, 러시아가 주변 우방국 병력 포함 약 22여만 명을 투입하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 2개월이 지난 현 시점에서 상당수의 병력손실이 있는 것으로 보고 있으며, 정확히 파악되고 있지 않지만 예비전력 운용이 양국 공히 불가피할 것이다.

이러한 관점에서 국민들의 유사시 항전의지는 대단히 중요하며, 젤렌스키를 비롯한 우크라이나 국민들의 항전의지는 전쟁의 흐름을 반전시키는 원동력이 되었다는 것이 많은 군사전문가들의 평가이다. 그렇다면 외국으로부터 침략당한 경우 일본 국민의 의식에 대해 3년마다 정기적으로 내각부가 실시하는 ‘방위성 자위대에 대한 안보의식 조사’를 통해 살펴본다.¹¹⁾

만약 일본이 외국으로부터 침략당할 경우 어떻게 할 것인지 물었더니 자위대에 참가해 싸우겠다(자위대에 지원해 자위관이 되어 싸우겠다)고 답한 사람의 비율이 5.9%, 어떤 방법으로 자위대를 지원한다(자위대에 지원하지 않지만 자위대가 하는 작전 등을 지원한다)고 답한 사람의 비율이 54.6%, 게릴라적인 저항을 한다(자위대에는 지원이나 지원하지 않되 무력을 이용한 행동을 한다)고 답한 사람의 비율이 1.9%, 무력에 의하지 않는 저항을 한다(침략한 외국에 대해 불복종 태도를 취했고, 덧붙여 「모른다」라고 대답한 사람의 비율이 10.6%이다.

성별로는 어떤 방법으로든 자위대를 지원한다(자위대에 지원하지 않지만 자위대가 벌이는 작전 등을 지원한다)고 답한 사람의 비율은 남성이고, 무력에 의하지 않는 저항을 한다(침략한 외국에 대해 불복종 태도를 취하고 협조하지 않는다)고 답

10) 비상근예비군제도는 2014년부터 시작한 제도로서, 동원지정된 예비군 중에서 핵심요원들을 평시에 동원지정된 부대로 소집하여 15일에서 180일까지 훈련과 전투준비를 할 수 있게 만든 제도.

11) 内閣部, <https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bouei/2-5.html> (검색일 : 2022년 5월 6일) 자위대 방위문제에 대한 여론조사로서 3년마다 실시한다.

한 사람의 비율은 여성이 높다. 나라를 지키겠다는 정신 교육의 필요성에 대해서는, 국민이 나라를 지키겠다는 마음을 더 갖도록 하기 위해 교육의 장에서 거론할 필요가 있다고 생각하느냐고 물었더니 교육의 장에서 거론할 필요가 있다고 답한 사람의 비율이 70.4%, 교육의 장에서 거론할 필요가 없다고 답한 사람의 비율이 22.3%였다.

향후 일본 자위대의 고민은 반전사상의 토대 하에서 성장한 젊은 세대들이 국가 유사시 예비전력으로 참여할 가능성이 낮다는 점이다. 따라서 평소 국가와 안보에 대한 범국민적 교육이 필요하며, 유사시 국가를 위한 헌신적 역할이 필요한 현 시점에서 이를 현실화할 수 있는 국민 안보교육과 애국심 함양 등이 필요한 시점이다.

이러한 관점에서 우리의 경우도 마찬가지이다. 북한의 무력도발 등 한반도 유사시 국가를 위해 기꺼이 참전할 수 있는 안보의지 함양이 무엇보다 중요하기 때문이다.

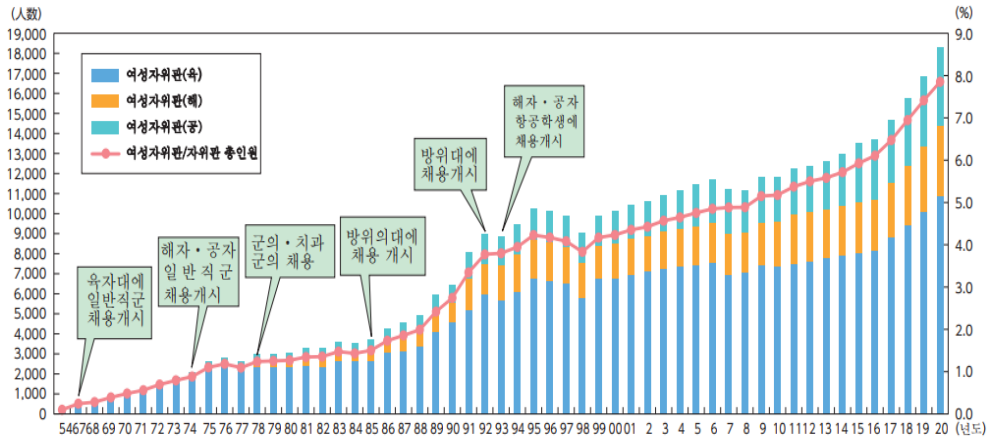
5. 여성 예비자위관 활성화

방위 출동에 임무에 종사할 의무를 지는 즉응예비관은 자위관 퇴직자 중에서 지원으로 채용된다. 임기 3년으로 재임용도 가능하며, 부사관은 37세 미만, 장교는 정년 연령에 2년 더한 연령 미만까지 2003년도 말에 육상자위대 4만 6000명, 해상자위대 1100명, 항공자위대 800명이다. 1995년 3월부터는 여성 자위관도 지원으로 채용된다. 방위출동시에는 방위소집 명령에 응하고(명령위반자는 3년 이하의 징역 또는 금고), 자위관으로서 근무한다. 평시에는 훈련소집에 응하고 연 20일 이내로 소정의 기간 동안 훈련에 종사하며, 예비자위관 수당(월 4000엔)과 훈련에 종사했을 경우의 훈련소집수당(1일당 8100엔)이 지급된다.¹²⁾ 즉응 예비자위관은 18년도 말 69개 지정부대에 5,987명이, 19년도 말에는 68지정부대에 5,873명이, 20년도 말에는 68개 지정부대에 5,853명이 재적하고 있다.

이러한 관점에서 향후 예비전력 확보에 있어 중요한 자원이 여성 예비자위관이다. 현재 자위대 내 여성자위관의 비율은 7% 수준이며, (표 9)와 같이 매년 증가하는 추세이다.

12) 일본대백과사전, <https://kotobank.jp/word/%E4%BA%88%E5%82%99%E8%87%AA%E8%A1%9B%E5%AE%98-146454>
검색일 : 2022년 5월 8일)

(표 11) 여성자위관 추이



이를 위해 방위성은 2015년 제정된 ‘여성활약추진법’¹³⁾에 근거하여 다음과 다양한 대책을 강구하고 있으나, 여성 예비전력 확보에 미치는 영향은 미미한 상황이다. 이러한 관점에서 여성자위관의 확충과 함께 즉응예비자위관을 비롯한 여성 예비전력 확보를 위한 노력이 한일 양국 모두에게 중요한 관심사가 되고 있다.

IV. 결론 : 시사점과 우리의 대응

2차 세계대전 패전국인 일본은 ‘평화헌법 9조’에 근거한 교전권을 부인하고, 미일 상호안보조약에 근거해 동맹국 미국에 안보를 일임하여 왔으나, 최근 일본을 둘러싼 국제안보정세가 엄중해지고 있으며, 북한의 핵 보유와 투발수단인 탄도미사일의 고도화 등 직접적인 군사적 위협이 증대되고 있다고 인식하고 있다. 특히 러시아의 우크라이나 침공이 현실화되고 중국의 대만침공설이 가시화되고 있는 시점에서 일본 유사에 대비한 예비전력 확보가 새로운 쟁점으로 대두되고 있다.

그러나 한편으로 일본의 방위정책과 군사전략의 변화, 특히 앞서 제기한 예비전력 관련 현상을 보면 유사시 예비전력에 대한 전략적 구상이 존재하고 있으며, 이를 위한 법적, 제도적 정비가 비교적 정교하게 추진되어 왔음을 알 수 있다. 또한 유

13) 내각부 남녀공동참가국, https://www.gender.go.jp/policy/suishin_law/index.html (검색일 : 2022년 5월 16일)

사상황에 대한 현실적 대비를 위해 단계적으로 대응해 나가고 있으며, 이는 6.25 전쟁과 지속된 북한의 불법 남침으로 인해 현실적 대응이 시급했던 우리에게 있어 관련법 등을 비롯한 체계적 접근은 일면 타산지석으로서 시사점을 주고 있다.

첫째, 소자화 및 고령화시대에 대비한 병력구조 관점이다.

일본은 2차 세계대전 패전국으로서 최소한의 전력보유라는 기조 하에 판단한 병력규모를 운용하여 왔으나, 오늘날에 있어서는 소자화 및 고령화의 인구절벽 시대에 걸맞는 병력구조를 갖추고 있다. 즉 평시에 장교와 부사관 중심으로 편성이 되어 있어 유사시 이를 확대 개편할 수 있는 유연성을 가지고 있다. 이러한 측면에서 북한의 군사적 위협에 상시 대처해야 하는 우리와 안보환경에 차이는 있지만 인구절벽 시대를 맞이해야만 한다는 관점에서 병력구조의 개편과 함께 이를 보완하는 예비전력의 구상을 현실적으로 반영해 나가야 할 것이다. 즉 첨단전력 등 기능중심의 부사관 병력구성비를 확대하는 한편 이에 대한 예비전력과의 연계성을 확보해 나가는 노력이 필요하다.

둘째, 예비전력의 다양한 운용이다.

자위대는 즉응예비자위관, 예비자위관과 함께 예비자위관 후보를 운용하고 있다. 특히 일본의 예비자위관 후보제도는 유사시 일방적 동원보다는 효율적 병력 운용을 위해 관심있게 검토해야 할 것으로 본다. 전시 동원 차원에서 본다면 이러한 기능보유자는 필요한 부대나 부서에 운용될 수 있지만, 이를 평소에 분류하고 관리해 나간다면 반응속도나 대응면에서 적시적 인재활용이라는 관점에서도 좋은 구상이라고 판단된다. 우리는 이전에 학도호국단 제도 등 다양한 제도를 통해 이러한 구상을 현실적으로 운용한 경험이 있으나, 현재는 폐지되어 이에 대한 대책이 미흡한 실정이다. 이러한 관점에서 한일 양국의 경험과 제도를 토대로 새로운 예비전력으로서 예비자위관 후보 제도를 검토하고, 우리의 실정에 맞는 새로운 유형의 예비전력을 제시해야 한다.

셋째, 예비전력 훈련의 현실화와 유급체계, 기업과의 협력 등을 체계적으로 정비해 나가야 한다. 예비전력이 제 기능을 발휘하기 위해서는 단기간 내 보다 실전적인 훈련이 이루어져야 하며, 평소 직업과 연계성을 유지하는 노력이 제도적으로 보장되어야 한다. 최근 윤석열 정부의 병사 월급개선 노력이 가시적으로 이루어지고 있다. 예비전력에 대한 현실적 처우개선과 해당 기업 등 유관기관의 적극적 대응이 필요하다. 특히 AI 등 첨단전력의 운용 등 기능은 최근 우크라이난 전쟁을 통해 검

증된 바 있다. 기능화된 예비전력의 운용을 위해 관련체제를 체계적으로 정비해 나가야 한다.

넷째, 여성예비자위관 확보와 국가 및 국방부 여성정책과의 연계성 강화이다.

국가 차원의 주요과제인 여성정책은 국방부 차원에서도 중요한 과제이다. 따라서 여성 예비전력 확보는 이와 연계된 정책적 지원과 전략적 구상에 의해 추진되는 것이 바람직하다. 특히 미래전에 있어 여성의 역할은 확대될 것이라는 것이 전문가들의 지배적 의견이며 미군을 비롯한 많은 국가에서 이미 시행되고 있다. 전문성을 담보할 수 있는 여성 예비전력의 확보를 국가와 국방부 차원에서 정책적으로 추진해 나가야 한다.

다섯째, 예비전력에 대한 국민적 공감대 확산이다.

한반도 안보의 불안정이 증대되면서 범국민적 안보의식에 대한 성찰이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 예비전력 운용은 기본적으로 국민들의 안보의식이 선행되는 것이 무엇보다 중요하다. 북한은 이를 위해 전쟁시를 일원화 시켜왔다. 그러나 우리는 평화가 지속되면서 이에 대한 대비가 이완되지 않는지 성찰이 필요한 시점이다. 러시아의 일방적인 침공에 대해 젤렌스키 대통령을 비롯한 국민들의 항전의지가 우크라이나 전쟁의 흐름을 바꾸어가고 있음을 우리는 지금 목격하고 있다. 전쟁에는 현역과 예비역, 그리고 일반 국민이 모두 하나가 되어야 하기 때문이다. 이러한 관점에서 예비전력에 대한 국민적 관심을 제고하고, 동참시켜 나가는 노력도 병행되어야 할 것이다.

‘자유에는 공짜가 없다.’ (Freedom is not free) 그리고 전쟁은 준비하는 자에게 승리를 가져다 준다는 것은 역사의 교훈이기도 하다. 우리의 안보 현실을 직시하고, 이를 위해 준비하데 있어 예비전력에 대한 개혁의지가 중요하다. 정부의 ‘국방혁신 4.0’에 반영하여 전쟁의 억제력으로 구현해 나가는 국민적 노력과 의지가 중요한 시점이다.

참고 자료

- 홍규덕 외, 『우크라이나 전쟁과 우리의 국방혁신』, 서울: 로이얼컴퍼니, 2022년.
- 홍규덕, 『한반도의 미래 안보환경과 ‘한국형 상쇄전략’』, 2022.
- 우평균, 『우크라이나 사태 전망과 한국 안보에 주는 함의』 『월간 KIMA 22-3월호』, 2022.
- 권태환, 『한일 안보협력 네트워크의 새로운 지평』 『복합 대전환기, 새로운 한일 파트너십을 찾아서』, 2021.
- 김학준, 『전략의 원천』, 합동군사대학: 2019.
- 그레이엄 엘리슨, 『예정된 전쟁』, 2018.
- 防衛省, 『防衛白書』, 東京. 2021.
- 外務省, 『外交青書』, 東京. 2021.
- 합동군사대학, 『일본의 방위전략』, 2021년.
- 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』, 서울: 국가안보실, 2018.
- 권영근, 『한국군 국방개혁의 변화와 지속』, 서울: 연경문화사, 2013.
- 박무춘, “국방개혁의 핵심으로서 육군 군 구조 개편계획에 대한 제언”, 『전략연구』 (2020)
- 권태환, 『대만 해협 위기와 한반도 안보』, 중앙일보.
- 防衛省, 『わが国の防衛と予算一令和 3年度 予算の概要』, 東京. 2020.
- 한국국방외교협회, 『주간국제안보주간정세 22-3월 2주차』, 미국의 ‘인도 태평양 전략’
- 文春 On Line, (검색일 : 2022년 5월 10일)
<https://news.yahoo.co.jp/articles/e36519b294aac98c5acefea347177a41ea20f704>
- 방위성, <https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/> (검색일 : 2022년 5월 8일)
- Wikipedia, (검색일 : 2022년 5월 8일)
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%BA%88%E5%82%99%E8%87%AA%E8%A1%9B%E5%AE%98>
- 毎日新聞, (검색일 : 2022년 5월 8일)
<https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20191020/pol/00m/010/002000c>
- 內閣部, <https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bouei/2-5.html> (검색일 : 2022년 5월 6일)
- 일본대백과전서, (검색일 : 2022년 5월 8일)

<https://kotobank.jp/word/%E4%BA%88%E5%82%99%E8%87%AA%E8%A1%9B%E5%AE%98-146454>

내각부 남녀공동참가국, (검색일 : 2022년 5월 16일)

https://www.gender.go.jp/policy/suishin_law/index.html

| 저자소개 |

권태환 | 한국국방외교협회 회장, 예비역 육군준장



육군사관학교를 졸업한 후, 서강대 정책대학원에서 북한 및 통일정책 석사, 일본 다쿠쇼쿠대학에서 안전보장학 박사과정을 수료했다. 국방부 정책실에서 대외정책 총괄을 담당했고, 일본 자위대에서 지휘참모대와 국방대학원 과정을 연수하고, 오카자키 연구소에서 객원연구원, 주일본 한국대사관에서 국방무관과 육군무관 등을 역임했다. 전역 후 세종연구소에서 객원연구원, 국방대학교 초빙교수 등을 통해 국내외 외교안보 경험을 토대로 2018년 한국국방외교협회를 설립하였다. 현재 한국군사학회 부회장, 한일군사문화학회 부회장, 북극성연구소 부소장, 합참 및 육군 정책자문위원으로 국방외교 발전과 후진양성을 위해 활동하고 있다. 저서로는 ‘새로운 안보환경과 한국의 생존전략’, ‘통일한국의 비전과 군의 역할’, ‘한일 새로운 미래, 어떻게 만들것인가?’ 와 번역서로 ‘근대일본의 군대’ 이외 ‘일본의 군사전략’ 등 다수의 논문이 있다. ‘주간국가안보군사정세’를 2019년 이후 발행하고 있으며, 국제안보정세와 일본의 안보군사, 한일 및 한미일 안보협력 등 국방외교를 주로 연구하고 있다.

「우크라이나 사태」를 통해서 본 러시아의 예비전력 운용과 시사점

정 재 호(국방부 박사)

- I. 들어가는 말
- II. 러시아의 예비전력 운용과 최근 동향
- III. 러시아의 예비전력 관련 쟁점 분석
- IV. 맺음말

1. 들어가는 말

지난 2월 24일 우크라이나 사태가 발생한 후 전쟁 당사국은 물론 전 세계의 경제 시장에 큰 타격을 받으며 전쟁 양상이 어떻게 전개될 것인지 세계인의 주목을 받고 있다. 서방 언론의 다양한 전쟁 보도는 물론 러시아 내의 전쟁 보도 또한 현재까지 전개되고 있는 우크라이나 지역에서의 전쟁이 멈추지 않고 지속되고 있음을 보여 준다. 근 3개월 동안 전쟁이 지속되면서 최근에는 부족한 전투병력의 대책 방안과 예상치 못한 용병들이 전쟁에 참가하여 얻는 성과에 관심이 집중되었다. 전쟁 당사국 모두 상비군 이외의 예비군 전력의 전투 참가에 관심이 쏠리고 있다.

전쟁 초기부터 수세에 몰린 우크라이나의 국민들은 전쟁의 참상 속에서 폴란드와 헝가리 국경 지역으로 인산인해를 이루며 난민 행렬을 이어가고 있다. 전쟁이 언제 끝날지 모르는 상황에서 생명에 대한 소중함이 전 세계에 보도되며 전세계인들이 전쟁의 현실을 안타까워했다. 우크라이나를 향해서 구호물자를 보내면서 국가를 지원하는 분위기가 SNS를 통해 퍼졌다. 전 세계적으로 인도주의적 차원의 끊임 없는 지원이 이어졌고, 지금도 지속되고 있다. 더구나 국경 지역에는 우크라이나 국민들이 참전하기 위해 귀국하는 모습도 언론을 통해 보도되었다. 항전의식(抗戰意識)을 가진 외국에 있던 우크라이나인이 참전하는 모습은 보는 이로 하여금 가슴을 뭉클하게 했다. 유명 배우, 예술인, 학자 등 신분과 직책에 관계없이 국가를 수호하겠다는 의지로 뿔뿔 뭉쳐졌다. 이러한 병력은 상비군이 아니기에 사전에 정확한 수치를 가늠할 수 없었다. 그러나 분명한 것은 숫자상으로 드러난 충원된 유형전력 뿐만 아니라 항전의식을 가진 무형전력은 분명히 전쟁의 승패를 좌우하는 영향 요소로 작용할 수 있다는 것이다. 항전의식을 가진 무형전력의 전쟁 투입이 국민들의 전투의지를 높이고 승리에 대한 믿음을 더욱 높일 수 있다. 무·유형 예비전력은 위협하는 국가로부터 사전에 공격에 대한 의지를 무너뜨릴 수 있다. 우크라이나의 예비전력은 단기간에 종료될 것으로 예상했던 전쟁을 현재까지 이어가는 원동력으로 평가받는다. 그렇다 보니 우크라이나에서는 두드러지게 예비전력에 대한 중요성이 점차적으로 높아지는 상황이다.

2월 24일을 기점으로 러시아의 우크라이나 침공이 시작되자 곧바로 우크라이나는 총동원령을 발령하고, 평시체제에서 전시체제로 전환하였다. 동원예비군과 향토예비군을 소집하는 전시동원체제로 전환이 이루어졌다. 전투인력은 충원되었으나, 상비군에게 지급하기도 부족한 무기를 예비전력에게 지원하는 것은 상상할 수도

없었다. 예비전력은 외국으로부터 지원받은 무기로 겨우 전투를 수행할 수 있었다.

우크라이나뿐만 아니라 러시아도 전쟁을 수행하기 위해 예비전력 운용이 필요했다. 최근 러시아에서 서구식 예비군을 창설하려는 노력이 있었지만, 미완성 단계에서 투입된 예비군 전력은 우크라이나에서 전투 작전에 실질적인 영향을 미치지 못한 것으로 평가받는다. 러시아가 계약병으로 구성된 고도의 전투준비태세를 갖춘 부대를 소진함에 따라 증원군은 최초 투입된 부대보다 전투능력이 훨씬 낮을 가능성이 높다. 러시아군은 전통적인 간부(징집제와 모병제 혼합)의 전문직 시스템을 결합한 하이브리드 형식으로 구성된다. 지난 15년 동안 군 계급의 전문화를 위해 노력했지만, 실제로 러시아는 현역군과 예비군 모두 징집병에 의존하고 있다. 계약 군인은 간부 및 엘리트 부대, 특히 공수 부대에 집중되어 있다.

러시아군의 간부 예비군은 제한된 수의 전문인력으로 낮은 전투준비태세를 유지한다. 러시아군은 이미 우크라이나에 많은 간부 및 예비군을 투입하였으며, 일부 부대는 큰 손실을 입는 등 우크라이나군을 상대로 좋은 성과를 거두지 못했다. 러시아에는 아직 전투준비태세를 갖추지 못한 병력이 있을 수 있다. 그리고 고도로 숙련된 계약 부대가 많이 남아 있지는 않을 것이다.¹⁾

예비전력 운용은 전 세계군에 모두 적용된다. 중요한 것은 예비전력의 필요성이 그 나라의 정부와 군, 그리고 국민이 얼마나 중요하게 인식하고 있는지 의식 수준에서 출발한다는 것이다. 당장 평가받을 수 없고, 눈에 보이지 않는 항전의식(抗戰意識)이 예비전력에게는 더욱 중요한 요소로 작용할 수 있다. 또한, 가시적인 예비전력 운용은 전쟁이 발발했을 때 전쟁의 승패를 좌우하는 직결탄이 될 수 있다. 지금도 진행되고 있는 우크라이나 전쟁 사례가 이를 대변해 준다. 이제는 예비전력에 대해서 단순한 논의 수준에서 머물지 말아야 한다. 예비전력 발전을 위한 구체적인 대안을 제시하여 강한 국가의 위상을 보여주어 함부로 국가안보를 위협받지 않도록 해야 한다. 그러기 위해서 외국의 예비전력 사례를 분석하고 어떻게 관리하고 있는지 확인해 볼 필요가 있다.

본문에서는 러시아의 예비전력 운영 현황과 관리 방법을 공개된 자료를 통해 확

1) Ketyryna Stepanenko, Frederick W. Kagan, Brian Babcock-Lumish, "Explainer on russian conscription, reserve, and mobilization," *Institute for the Study of War & The Critical Threats Project 2022*(Mar 5, 2022), p.1.
<https://www.understandingwar.org/backgrounder/explainer-russian-conscription-reserve-and-mobilization>(검색일: 2022.5.1.).

인하였다. 연구 자료가 부족하여 현 상황을 정확히 파악하기에는 제한사항이 많이 있지만, 세계 2위의 군사력을 유지하는 러시아의 예비전력 운용을 확인하는 것은 우리의 예비전력 운용을 위한 참고자료가 될 수 있다. 본문은 총 세 부분으로 구성되었다. 러시아의 국가안보전략과 군사독트린에서의 예비전력 운용과 최근 동향, 예비전력에 대한 쟁점 분석, 그리고 시사점과 정책적 제언으로 구성되었다.

II. 러시아의 예비전력 운용과 최근 동향

1. 「국가안보전략」, 「군사독트린」에 명시된 예비전력

가. 러시아의 「국가안보전략」

2014년 크림반도 합병이 이루어진 이후 러시아 정부는 예비군 제도 도입 계획을 발표하게 된다. 러시아는 전통적으로 징병제와 모병제를 모두 운용하고 있다. 현역 복무기간을 마치면 행정상 예비역으로 분류하지만 사실상 소집 동원훈련을 실시하지 않는다. 2014년 4월 13일 러시아 주요언론 Izvestia에서 하원 국방위원회 부위원장 Franz Klintsevich의 말을 인용해 러시아 국방부가 예비군 창설을 계획하고 있다고 보도했다.²⁾ 보도 내용에 따르면, 예비군은 제대한 군인들 가운데 예비군에 편성하길 원하는 사람들과 직장생활을 하다가 정기적으로 동원령에 따라 군부대로 소집되어 군사훈련을 받는 형태로 구성되고 보수에 관해서도 계약제 군인들이 받는 수준에서 지급될 것이라고 하였다. 예비군은 사전에 소속부대가 지정되어 유사시 소속부대로 편성되어 작전 임무를 수행하는 방식으로 진행된다. 국방법 “국가방어에 관한 법” 개정안을 의회에 제출하여 진행될 것이라고 하였다. 당시 전투력 향상을 도모할 것이라는 주장과 동원훈련을 위해 직장의 근무여건이 보장되지 않은 상태에서 진행하게 되는 경우, 많은 불만이 발생하여 혼선을 야기시킬 수 있다는 팽팽한 의견이 상충하였다. 전략 및 기술분석센터장 Ruslan Pukhov는 예비군을 창

2) Известия, “В России могут появиться резервные армии,” 13 Октября 2014г., <https://iz.ru/news/577839>(검색일: 2022.5.2.).

설하기 전에 이러한 형태가 어떤 군사 전문분야에 적합한지 결정해야 하고 전투기 조종사 등 특정 전문기술 능력이 필요한 곳으로 배치하는 어렵지만, 보병사수 등 단기간 교육을 통해 전투력을 발휘할 수 있는 예비군에 편성하는 것은 가능할 것이라고 평가했다.

2009년 5월 13일에 「2020년까지 러시아 연방 국가안보전략」이 크레믈린에서 발표되었다.³⁾ 국가안보전략의 제39조와 제40조에 동원 준비태세에 관한 내용이 포함되었다. 6년이 경과하여 2015년 12월 31일에 개정된 「러시아의 국가안보전략」에도 동일한 수준의 동원전력 운용에 대해 명시되었다.⁴⁾ 「러시아의 국가안보전략」 내용을 보면, 제39조에 러시아의 동원 준비태세 강화는 필요한 규모로 동원할 수 있도록 보장하고 있고, 적시에 국가 군사 조직의 군사-기술적 잠재력을 충분한 수준으로 개선하고 유지하는 계획을 정비하여 실현할 수 있다고 명시되어 있다. 그리고 러시아와 지방정부가 경제적으로 준비하고, 국가의 수요와 국민들의 필요에 부합할 수 있도록 준비하는 것이 동원 준비태세에 있어 가장 중요하다고 기록되어 있다. 제40조에는 민방위 준비태세는 사전에 군사분쟁이나 이러한 분쟁의 결과로부터 러시아의 영토와 국민, 물질 가치를 보호할 수 있도록 대비함으로써 보장할 수 있다고 강조한다.

6년이 다시 경과하여 2021년 7월 3일에 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 미국 등 서방 국가의 비우호적 행동으로부터 자주권을 수호한다는 명목으로 새로운 국가안보전략에 서명했다. 러시아가 국가안보전략을 개정한 2015년 12월 31일 이후 6년 만에 처음으로 44쪽 분량의 새 국가안보전략을 공식 웹사이트에 탑재했다.⁵⁾ 동원 전투태세에 대한 내용은 제40조에 더 구체적으로 명시되었다. 국가의 국방 목표 달성은 전략적 억제 및 군사 분쟁 예방, 국가의 군사조직 개선, 행동에 의한 군사 정책 시행의 원칙 하에 수행된다. 러시아 연방의 동원 준비태세 및 민방위 수단의

3) 2009년 발표된 「러시아 연방 국가안보전략」은 총 116조로 구성된다. Кремлин, “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года,” 13 Мая 2009г., <http://www.kremlin.ru/supplement/424>(검색일: 2022.5.3.).

4) 2015년 개정된 「러시아 연방 국가안보전략」은 2009년 내용과 동일한 총 116조 구성된다. “Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 《О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации》,” 31 Декабря 2015г., <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-31122015-n-683/>(검색일: 2022.5.3.).

5) 이슬기, “국가안보전략 개정한 푸틴 ‘서방의 자주권 위협에 대응’,” 『조선일보』, 2021년 7월 4일.

전투준비태세를 증가함과 동시에 다음 문제를 해결하는 데 특별한 주의를 기울인다.⁶⁾ 전략문서에는 총 14가지의 구체적 내용을 강조하고 있고, 그 중에서 7번째 조항에서 “러시아 연방의 동원훈련 및 동원을 보장하기 위한 조치 계획을 개선하고 국가 군사 조직의 군사기술 잠재력을 충분한 수준에서 시기적절하게 보완·유지하며 필요한 범위까지 이행한다” 라고 2009년과 개정된 2015년보다 조금 더 구체적으로 확장성을 보장해 놓고 있다.

나. 러시아의 「군사독트린」

2014년 개정된 러시아 연방 군사독트린 제40조부터 제42조까지 3개 조항에 걸쳐 러시아 연방 동원 훈련 및 동원대비태세를 구체적으로 설명한다. 동원 대비태세의 지정 수준은 예측 가능한 군사적 위협, 군사적 분쟁의 특성에 의해 좌우되며 필수적인 규모의 동원 준비 실행과 러시아군을 비롯한 여타 병력 및 기관의 최신예 무기 도입 및 군사 기술력의 필수 수준 유지로 달성된다고 되어 있다. 동원대비태세의 주요 목표는 “동원기간, 계엄령 기간, 금융, 세금제도, 통화제도 기능을 포함한 경제적 및 기타 조치의 이용을 통제하는 규제 기반을 설립하는 것이다. 또한, 동원령 발령시 러시아 연방 경제의 이익을 위해 이용되거나 혹은 러시아군에 편성되는 목적의 특수부대를 설립하는 것이다”라고 명시되어 있다.⁷⁾

6) 2021년 새로운 국가안보전략은 일부 내용을 통합하여 총 106조로 구성된다. “Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. N400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»,” <https://base.garant.ru/401425792/>(검색일: 2022.5.3.).

7) “Президент утвердил новую редакцию Военной доктрины,” 26 Декабря 2014г., <http://kremlin.ru/events/president/news/47334>(검색일 : 2022.5.4.).

2. 평시 및 유사시 예비전력 운용

<표 1> 우크라이나 vs. 러시아 군사력 비교⁸⁾

| 구 분 | 우크라이나 | 러시아 |
|----------|-----------|-------------------------------------|
| 전쟁 동원 병력 | 정규군 20만 명 | 정규군 22만명 (러군 19, 도네츠크 2, 루간스크 1) |
| 상비군 | 25만 명 | 101만 명 |
| 예비군 | 100만 명 | 200만 명 |
| 병역제도 | 징병제 | 징병·모병 혼합제 |
| 국방비 | 54억 달러 | 617억 달러 |

*출처: IISS, *The Military Balance 2021*(London: Routledge, 2021), pp.164~217.

2018년 3월 19일에 러시아 대통령 블라디미르 푸틴은 예비군에 있는 시민들의 군대 소집을 규정하는 법령에 서명함에 따라 러시아 남성들이 대학과 일반 사무실에서 군대로 들어오게 되었다. 제3세계 국가에서 본격적인 전쟁이나 군사작전을 수행하기 위해서 군 제대를 마친 사람들이 이미 잊어버린 군사기술을 새로 배우기 위해서이다. 대통령은 매년 예비역에 있는 국민의 소집 명령에 서명한다. 이에 따라 약 두 달 동안 5,000명의 민간인이 군대에 추가된다. 특별한 대규모 군사훈련을 위해 필요한 특기와 기량을 갖춘 남성들을 대상으로 소집된다. 주로 군사학부가 있는 대학교 4학년을 대상으로 소집되는 경우가 많다. 실례로 2017년 서부군관구의 대규모 기동훈련 시 현역군인 외에 훈련장 근처에 사는 젊은이들이 소집되었다. 이들은 군대에서 필요한 프로그래머와 유사한 컴퓨터 기술을 가진 젊은이들이었다. 이외에도 예비군은 전문 분야와 함께 모든 유형의 군사활동을 수행한다.⁹⁾

예비군에 있는 모든 러시아 시민은 소집 통지를 받을 수 있다. 기본적으로 60세 이하의 모든 남성들이 이에 해당된다. 프로그래머 외에 가장 수요가 많은 예비군은

8) '러시아 vs. 우크라이나'의 예비군을 비교했을 때 2배(200만명 vs. 100만명)의 차등을 보인다. 그 외 상비군 전력(육·해·공군)을 비교한다면 전차기준 7배(1,800 vs. 13,050), 전투함기준 9배(603 vs. 66), 전투기 기준 11배(806 vs. 71)의 차이를 보인다. IISS, *The Military Balance 2021*(London: Routledge, 2021), pp.164~217.

9) Nikolai Litovkin, "Why is Russia calling up its military reserves?" *Russia beyond*, 22 March 2018, <https://www.rbth.com/lifestyle/327878-why-is-russia-calling-up-military-reserves> (검색일: 2020.5.4.).

기계화보병, 해안 미사일부대, 공병, 통신 관련 전문가들이다. 그리고, 직장에서 일하다가 소집된 사람들은 평균 월 급여에 8~10달러의 일일 수당을 받는다. 러시아 국민의 평균 월급이 약 500달러가 되므로 이러한 보너스는 나쁘지 않은 것으로 평가된다. 소집 거부에 대한 형사책임은 없지만, 행정적 경고 또는 최대 10달러의 벌금이 부과된다.¹⁰⁾



<그림 1> 노보시비르스크의 군사장비시설에서 운전하는 트럭운전 예비군 병사

* 출처 :

<https://www.rbth.com/lifestyle/327878-why-is-russia-calling-up-military-reserves>

(검색일: 2020.5.4.).

10) Nikolai Litovkin, "Why is Russia calling up its military reserves?" *Russia beyond*, 22 March 2018, <https://www.rbth.com/lifestyle/327878-why-is-russia-calling-up-military-reserves> (검색일: 2020.5.4.).

Ⅲ. 러시아의 예비전력 관련 쟁점 분석

1. 관련법 및 제도 운용

가. 징집

러시아군은 10월 1일부터 12월 31일까지 가을 징집, 4월 1일부터 7월 15일까지 춘계 징집으로 구분하여 반년마다 징집이 집행된다. 2022년 2월 18일 크레믈린은 징집령을 발표했다. 징집령은 18세에서 27세까지의 모든 남성들에게 적용되지만 일부 징집령은 16세의 어린 징집병도 있을 수 있다. 러시아 징집령은 일반적으로 1년을 복무한다. 러시아 군인의 연간 징집병은 약 120만 명이지만 약 절반 수준인 60만 명만이 지역 군사 위원회(Voenkomat)에 참가한다. 러시아 참모부는 2021년 672,000명의 소집병 중 봄에 134,000명, 가을에 127,000명을 징집했다고 발표했다. 징집병 수는 2020년 263,000명, 2019년 267,000명으로 해마다 비교적 일정하다. 2021년부터 약 261,000명의 징집병이 현재 러시아 부대에서 복무 중이며, 2021년 가을 징병제는 훈련 3개월을 실시했다.

신규 징집병은 1~2개월의 기본 교육을 받은 후 지정된 부대에 도착하기 전에 3~6개월의 고급 교육을 받는다. 현행법은 4개월 미만의 훈련을 받은 징집병이 전투에 배치되는 것을 금지하고 있다. 그러나 계엄령이나 총동원은 현재 정책을 대체하여 새로운 징집병이나 동원된 예비군을 즉시 고용할 수 있다. 2021년 가을 징집병 중 일부는 이미 우크라이나에서 전투 중인 부대에서 복무하고 있을 가능성이 있다. 상대적으로 훈련되지 않은 예비군을 신속하게 고용하는 것은 우크라이나에서 러시아의 전투력을 실질적으로 증가시키지 않을 것이다.¹¹⁾

병역특례를 받는 경우도 합법적으로 다양한 형태로 있으며, 특례나 면제를 통해 병역이 면제된다. 대학생은 대학교에 소속된 군사교육센터에서 각 군별 간부 프로그램을 1개월 이수하면 졸업 이후 예비군 장교로 편입되어 병역이 해제된다. 병역이 면제되는 경우도 있다. 러시아 연방법 제23조에 의거 국가의 공식 연구인증시스템에서 규정하고 있는 준박사 학위(칸디다트 이상 학위)를 통과하거나, 민간 대체복무를 이수하면 병역을 면제받는다. 민간 대체복무 목록은 매우 다양하다.

11) Ketyryna Stepanenko, Frederick W. Kagan, Brian Babcock-Lumish, "Explainer on russian conscription, reserve, and mobilization," *Institute for the Study of War & The Critical Threats Project 2022*(Mar 5, 2022), p.1.

나. 예비군

<표 2> 예비역 재임기간 중 연령구분

| 계급 | 제 1 국민역 | 제 2 국민역 | 제 3 국민역 |
|-------|---------|---------|---------|
| 장군 | ~ 60세 | | |
| 대령 | ~ 55세 | ~ 60세 | |
| 소/중령 | ~ 50세 | ~ 55세 | ~ 60세 |
| 위관 | ~ 45세 | ~ 50세 | ~ 55세 |
| 병/부사관 | ~ 35세 | ~ 45세 | ~ 50세 |

* 출처 : 2019 러시아 국방부 확대회의 및 인터넷 자료 종합

<https://www.understandingwar.org/backgroundunder/explainer-russian-conscription-reserve-and-mobilization>(검색일: 2022.5.1.).

러시아 예비군은 서류상으로 200만 명이 넘는 징집병과 계약 군인을 보유하고 있지만, 적극적으로 훈련을 받거나 전쟁을 준비하는 사람은 거의 없다. 역사적으로 예비군 중 10%만이 초기 복무기간을 마친 후 재교육을 받는다. 러시아는 예비군을 지속적으로 훈련시킬 행정적, 재정적 능력이 부족하다. 2019년 RAND 연구소 분석에 의하면 러시아의 예비군 병력은 4,000~5,000명에 불과했으며, 이는 서구적 의미에서 현역 예비군으로 간주되며, 이는 군인이 정기적으로 월간 및 연간 훈련에 참가하는 것을 의미한다. 세르게이 쇼이구 러시아 국방장관은 러시아군이 80,000~100,000명의 예비군을 보유하기를 희망한다고 반복해서 밝혔다.

2021년에 러시아군은 예비군 부족을 해결하기 위한 새로운 계획으로 ‘BARS-2021 (전투군 예비전력 구성-2021)’ 을 시작했다. ‘BARS-2021’ 내용에는 3년 계약 복무의 자원 예비역을 모집하여 활성화 예비군을 구축하는 것을 목표로 했다.

‘BARS-2021’은 예비군이 적극적으로 훈련하고 보상받는 미국 및 NATO 예비군과 동일한 원리로 작동한다. ‘BARS-2021’의 개념은 자원봉사 러시아 예비군이 월간 훈련에 정기적으로 참여하고 민간 직업을 유지하면서 동원 준비를 유지하는 것이다.

지방 행정부는 상당한 재정적 인센티브를 제공하는 2021년 8월말과 9월초에 러시아 예비군 입대에 대한 정보를 배포하기 시작했다. 예비군에는 42세 미만의 군인, 47세 미만의 하급 장교, 57세 미만의 대령, 52세 미만의 기타 고위 관리가 포함되었다. 예비군은 평시 한 달에 두세 번 훈련을 계속하여 자체 군대를 구성했다. 그러나

얼마나 많은 예비군이 군대에 복귀했는지에 대한 정보는 제한적이다. Novokuznet 지방 보도자료에 의하면 이 도시는 220명의 예비군을 확보할 계획이었지만, 20명만 모집했다고 밝혔다. 중부군관구(CMD : Central Military District)는 2022년 1월 24일부터 26일까지 ‘BARS-2022’ 프로그램을 수행했다고 보도했다. 이 기간 동안 CMD는 9,000명의 예비군을 확보했다.

러시아군은 예비군 창설을 모색했지만 목표를 달성하지 못한 것 같다.¹²⁾ 러시아 국방부는 2021년 8월부터 100,000명 이상의 예비군을 모집하기를 희망했지만 그렇게 짧은 시간 내에 목표를 달성할 가능성은 매우 낮다.



<그림 2> 칼리닌그라드 지역 예비군 소집 훈련 장면

* 출처 : Переброска резервистов на учение в Калининградскую область(검색일: 2020.5.10.).

12) 러시아 남부군관구에서는 2021년 8월 12일 38,000명의 전투육군예비군(영어식 표기 BARS ; 러시아식 표기 БАРС : Боевой Армейский Резервный Состав)을 창설할 계획이라고 발표했다. 예비군의 주요한 임무는 중요한 군사 및 국가 시설의 보호와 방어, 법과 질서 유지, 자연재해의 결과 제거 등을 포함한다. 현행법에는 허용되지 않지만, 연령제한을 42세에서 45세로 높일 예정이다. “Боевой армейский резервный состав создадут в Южном военном округе до конца августа,” Интерфакс, 12 Августа 2021г., <https://www.dot-interfax-russia.ru/south-and-north-caucasus/report/boevoy-armeyskiy-rezervnyy-sostav-sozhdadut-v-yuzhnom-voennom-okruga-do-konca-avgusta>(검색일: 2022. 5.11)

다. 동원

러시아 현행법은 예비역의 동원을 45세 미만의 군인과 55세 미만의 장교로 제한하고 있다. 예비역으로 편입한 지 2년 미만인 남성, 3자녀의 아버지, 범죄경력이 있는 사람도 현행법에 따라 동원이 면제된다. 러시아 국가 두마는 2022년 2월 22일 일반 동원을 강화하는 법안을 채택하여 남성이 지역 당국의 징집 통지를 받지 않고 군 위원 사무실에 출두하는 것을 의무화했다. 이 법은 크레믈린이 계엄령을 선포할 경우 징집병이 입대하는 데 필요한 행정 시간을 단축할 것이다. 러시아 언론매체 Vazhnye Istorii는 러시아군이 이전에 징집 면제된 사람들을 포함하여 일반 동원 중에 예비군과 새로운 징집병을 모두 활성화할 수 있다고 설명했다.¹³⁾ 총동원의 경우, 러시아군은 초기 예비부대의 대열을 채우고 우크라이나에서 이미 복무 중인 부대의 전투 사상자를 보충하려고 시도할 것이다.

러시아의 간부 및 예비부대는 우크라이나 침공 전에 우크라이나 주변에 집중되어 있었고, 이를 채우기 위해 상당한 예비 소집이 필요했다. 우크라이나의 지상 공세가 지연되면서 러시아군은 추가 부대를 채우고 이 부대의 개별 손실을 대체하기 위해 새로운 예비 소집 요구 사항에 직면할 가능성이 높다. 2022년 3월 5일 3,000명의 교체 인원이 러시아 부대의 전투 손실을 대체하기 위해 하르키우에서 러시아 국경을 넘어 동원되고 있다고 보도되었다.

<표 3> 예비군 / 동원(병력) 제도

| 예비군 | 예비역의 동원훈련 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 전역 후 예비역에 편입된 시민 • 최고교육기관(대학)에서 군사학(예비역장교 양성과정)을 마친 시민 • 입영 연기 신청 후 군복무 미필자 • 특정한 이유없이 대체근무 한 시민 | <ul style="list-style-type: none"> • 훈련소집은 2개월을 초과할 수 없음 • 예비역 재임 중 총동원 기간 12개월을 초과할 수 없음 • 동원훈련간격 3년을 초과할 수 없음 |

* 출처 : 2019 러시아 국방부 확대회의 및 인터넷 자료 종합

<https://www.understandingwar.org/backgroundunder/explainer-russian-conscription-reserve-and-mobilization>(검색일: 2022.5.1.).

13) https://t.me/istories_media/928(검색일: 2022. 5.10.).

2. 러시아의 예비전력 운영 사례와 교훈

2020년까지 러시아는 자금 부족으로 인해 유급 예비군이 6,000명에 불과했다. 국가 비상사태 시 5년 전에 전역한 군인들을 불러들이는 시스템을 유지한다. 소련시대에는 엄격한 감시 및 통제시스템을 작동하는데 어렵지 않았지만, 현재 러시아에서는 자유롭게 이동할 수 있는 사회시스템으로 인해 어려움이 증가했다.

새로운 예비전력 시스템은 동원을 위해 비용이 필요하지 않았던 소련시대보다 높은 비용이 필요하다. 예비군은 최신 군사기술 능력을 유지하기 위해서 정기적으로 재교육을 받아야 하는 필수적인 재교육시스템 도입이 필요하게 되었다. 3년 계약 조건으로 매년 적게는 수천 달러에서 많게는 6천 달러 이상을 받고 군사기술능력을 유지하고 있어야 한다. 물론 러시아 경제가 호황이고 예비전력을 운용할 수 있는 예산을 가질 때 가능하다. 2016년에 예산 문제로 예비전력 시스템이 완전히 작동하지 못했다. 2014년 러시아 경제는 두 가지 재정적 문제가 발생했는데 2014년 원유가격이 배럴당 100달러에서 30달러 미만으로 떨어졌다. 석유 및 가스 수출은 정부 수입의 주원천이었다. 두 번째 원인으로 러시아의 우크라이나 침공에 대한 반응으로 심각한 경제 제재를 받게 되었다.¹⁴⁾

과거의 예비전력시스템에 의존할 수밖에 없었고, 이 시스템은 주로 문서에 의존하고 실제 운용에 있어서는 전혀 효율성을 얻지 못했다. 냉전시대가 끝난 1991년에 러시아에는 150개 이상의 사단이 있었지만, 단지, 운용이 가능한 수준은 30% 밖에 미치지 못했다. 나머지는 예비사단으로 운용할 계획이었다. 이론적으로 가능했지만 소집훈련을 해 본 경험이 없었던 러시아에게 어려운 과제였다. 1979년 아프가니스탄전이 있었을 때 예비군을 소집했으나, 효과적이지 못한 것을 알고서는 정규군 파견을 결정했다.

소련시대에 국가 비상사태가 선포되지 않는 한 예비군을 1년에 90일 이상 소집할 수 없었다. 이것은 예비군을 배려하기 위해서가 아니라 소련시대 필요했던 노동력 부족과 경제적 혼란을 야기할 수 있다는 점을 감안하여 이루어진 결정이었다. 따라서 대부분의 예비군은 소집되지 않았다. 몇 가지 사례에서도 알 수 있다. 1980년 폴란드 침공에 대한 러시아의 동원령에서 볼 수 있다. 폴란드 인접 지역에는 57개 사

14) "Paramilitary: Reluctant Russian Reservists," *StrategyPage the news as history*, 25 October 2020, <http://https://www.strategypage.com/htmw/htpara/articles/20201025.aspx>(검색일: 2022.5.9.).

단이 있었다. 폴란드와의 잦은 충돌 문제를 해결하고 점령하기 위해 40개 사단이 필요했다. 57개 사단 중 28개 사단은 전투 인력이 충원되어 있었고, 나머지 사단은 동독과 체코슬로바키아를 점령하고 있었다. 동유럽의 불안이나 서유럽의 간섭으로 인해 동독과 체코슬로바키아의 분단은 그대로 남았다. 이로 인해 36개의 예비사단이 사용되었고, 대부분은 다른 지역에서 충원되었다. 50만 명이 넘는 인원이 호출되었다. 이는 곧 5천만 명이 넘는 노동력이 손실되기 때문에 지역 경제에 확연히 영향을 미칠 것이었다. 또한, 병력 유지 비용과 활성화된 예비사단을 위해 군부대에서 가져간 민간 트럭의 손실이 있을 것을 예상할 수 있었다. 실제로 지역 경제에 대한 이러한 부담은 언급되지 않았지만, 러시아가 폴란드를 무력으로 진정시키려 하지 않고 동원을 해제하게 만든 중요한 요인 중 하나였다. 당시에 소련은 외교를 통한 해결방법을 모색하는 것으로 여겨졌지만, 폴란드와 인접한 러시아 지역에 막대한 경제적 혼란을 일으키고 소련 자체의 불안을 초래할 수도 있었다.

러시아식 동원군이 직면한 문제는 경제적 혼란만이 아니다. 군대 병력의 75%는 기껏해야 징집기간이 2년 또는 3년일 정도로 징집병에 크게 의존한다. 1991년 이후 징병에 대한 대중의 적대감으로 인해 정부는 징집기간을 1년으로 단축했다. 기술 부사관의 징집기간도 1년이었다. 현재 100만 명 중 약 25만 명에 달하는 러시아 징집병이 1년만 징집되고, 매년 군 전체 병력의 25%가 훈련되지 않은 민간인으로 대체되는 트라우마를 겪고 있다.

이러한 러시아 군의 질적 문제에 대한 해결책은 교육이다. 서방 군대의 대부분은 예비군을 훈련시키려고 노력한다. 전투능력이 뛰어난 군인은 첨단무기가 개발되는 현대전에서는 전문기술군인이기 때문에 훈련이 무엇보다 중요하다. 군사장비와 무기의 효과적인 유지와 운용을 위해 지속적인 훈련과 연습이 있어야 가능하다. 정기적인 훈련을 받지 못한 예비군은 기술을 회복하는 데 1개월 이상이 필요하다. 이전에 군 복무를 한 사람은 군 복무에 익숙하기 때문에 전투준비를 위해 훨씬 수월하다. 대부분의 예비군은 이전 복무 경험을 통해 군사 환경에서 적응할 수 있는 능력을 가지고 있다. 그렇다고 과거 군 경험에 너무 의존하면 안 된다. 신체조건과 군사 기술에 대한 지식을 유지하지 못한다면, 민간 신병보다 훨씬 군사능력을 발휘할 수 없기 때문이다.

오래된 러시아 예비전력 시스템은 많은 군대를 제공했지만, 대부분은 효율성이 매우 낮았다. 과거 경험을 통해 러시아는 알고 있었다. 그들의 해결책은 단기전(짧은 전쟁)에 대비하는 것이었다. 이것은 러시아가 장기전(긴 전쟁)에서 승리할 수 없

다는 것을 의미하는 것이 아니다. 러시아는 제2차 세계대전 중에 전투에서 승리했지만 2,900만 명(인구의 18%)이 사망하고, 경제가 파탄 났다. 그 손실의 대부분은 새로 동원된 예비군을 독일 전투 참전용사를 상대하기 위해 보낸 결과였다.

이제 세계정세와 전쟁의 패러다임이 바뀌었다. 핵무기는 누구도 러시아에 대한 대규모 침공을 시도할 가능성이 낮아졌다. 훈련된 예비군은 지역 반란이나 자연재해에 유용할 것이다. 이것은 미국과 서방 국가에서 성공적으로 사용된 방법이다. 러시아는 그 중 일부를 원하고 있고, 10년 이내에 이를 건설할 여력이 있을 것이다.

IV. 맺음말

1. 시사점

러시아는 우크라이나에서 막대한 손실이 발생해 전투 효율성이 떨어지더라도 효과적인 전투력을 생성하기 위해 쉽게 사용할 수 있는 인력을 빠르게 고갈시킬 가능성이 높다. 더 많은 인력을 동원하려는 러시아의 노력은 더 많은 사람을 러시아 전투부대로 끌어들이 수 있지만, 그러한 사람들은 새로운 전투력을 대량으로 생성할 만큼 충분히 훈련되거나 동기가 부여되지 않을 것이다. 전장 손실에 대한 개별 교체는 전임자와 동일한 훈련을 받을 가능성이 낮고, 새로운 부대 또는 이러한 증강 인원에 의해 강화된 부대는 고용 전에 부대 수준의 훈련을 받지 않았을 것이다.¹⁵⁾ 따라서 더 많은 부대와 예비군이 우크라이나에 나타날 가능성이 높지만, 러시아의 전투 능력을 위해서 실질적인 효과는 줄어들 것으로 예상된다.

계엄령과 총동원은 러시아의 간부 및 예비군과 계약병의 혼성 체제의 구조적 문제를 극복하지 못할 것이다. 응집력 있는 전투 단위부대를 만드는 것은 하루 아침에 이루어질 수 없는 교훈을 준다. 우크라이나의 개별 전투 사상자를 군사훈련 없이 몇 년 동안 소집된 예비군으로 교체하는 것은 러시아의 전투력을 극적으로 증가시키지 않을 것이다.

15) "Paramilitary: Reluctant Russian Reservists," *StrategyPage the news as history*, 25 October 2020, <http://https://www.strategypage.com/htmw/htpara/articles/20201025.aspx>(검색일: 2022.5.15.).

2. 정책 제언 : 우리의 대응

지난 2월 24일 발생하여 3개월간 진행되고 있는 우크라이나 전쟁을 통해 알 수 있듯이 한국의 군사력 건설에서 예비전력 운용 방안에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 작은 구멍 하나가 무너지지 않을 것으로 생각했던 튼튼한 제방(堤防)을 일순간에 무너뜨릴 수 있다. 예비전력에 대한 관심 부족이 제방(堤防)의 작은 구멍이 되지 않도록 해야 할 것이다. 인구의 급속한 감소, 이와 맞물려 병사들의 군복무 기간 단축, 최첨단 무기 도입에 의한 관심 고조와 국방비 집중에 따른 상대적 예비전력의 중요성이 저하되는 상황을 인식하고 이를 극복해내야 한다. 우리 스스로 볼 수 없는 시야를 넓혀서 외국의 사례를 참고하여 미래지향적인 예비전력 육성에 관심을 가져야 할 것이다. 그리고 효율적인 동원체계를 구축하기 위해서도 관련된 내용의 심층적인 검토와 방안을 제시하고 실천하는 노력이 필요할 것이다.

첫째, 예비전력 구축을 위한 충분한 예산 지원이 선행되어야 한다. 심층적인 분석과 사례연구를 통해 국방예산에서 예비전력 구축을 위한 적정 수준 판단을 해야 한다. 러시아의 사례에서 보듯이 러시아인들의 기본 봉급에서 적정수준의 보너스를 주어서라도 예비병력을 운영하려고 하지만 재정적 어려움에 봉착해 있다.

둘째, 진행 중인 우크라이나에서의 전쟁 양상에서 전쟁 당사국인 러시아와 우크라이나 국방부의 예비전력 운용 연구가 지속되어야 한다. 서방에서 발표하는 러시아의 예비전력 운용 상황과 러시아 국방부에서 발표되는 예비전력 운용과정에서 볼 때 여러 이유(군사작전 보안 등)로 인해 상이하다. 따라서, 향후 전개 상황을 예의주시 관찰·분석하여 우리 군의 예비전력 운용 발전 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 예비전력의 항전의식(抗戰意識) 고양을 위해 국민적 공감대를 형성하도록 노력해야 한다. 최첨단 무장만으로 국방력을 강화할 수는 없다. 외세로부터 국가안보의 위기가 도래했을 때 국가를 수호하고 국민을 보호하겠다는 예비전력의 강한 의지가 필요하다. 상비군만의 몫으로 돌려서는 안 된다. 예비전력으로 충원되는 모든 전투 인원들은 평상시 항전의식을 가져야 하고, 그러기 위해서는 국방에 대한 공감대가 항상 형성되어야 한다.

< 러시아 vs 우크라이나 > 군사력 비교

* 2020년 11월 기준



* 출처 : Jonathan Masters and Will Merrow, "How Do the Militaries of Russia and Ukraine Stack Up?" *Foreign Affairs*(February 4, 2002).
<https://www.cfr.org/in-brief/how-do-militaries-russia-and-ukraine-stack>
 (검색일 : 2022.5.5.)

참고 자료

- Keteryna Stepanenko, Frederick W. Kagan, Brian Babcock-Lumish. “Explainer on russian conscription, reserve, and mobilization,” *Institute for the Study of War & The Critical Threats Project 2022* (March 5, 2022).
- Jonathan Masters and Will Merrow. “How Do the Militarie of Russia and Ukraine Stack Up?” *Foreign Affairs*(February 4, 2002).
- “Paramilitary: Reluctant Russian Reservists,” *StrategyPage the news as history*, 25 October 2020.
- IISS, *The Military Balance 2021*. London: Routledge, 2021.
- Останков В.И. Военная Безопасность России. М.:Вече, 2007.
- “Президент Утвердил Новую Редакцию Военной Доктрины,” 26 Декабря 2014.
- “О Стратегии Национальной Безопасности Российской Федерации,” 2 июля 2021.
- 이슬기, “국가안보전략 개정한 푸틴 ‘서방의 자주권 위협에 대응’”, 『조선일보』. 2021년 7월 4일자.

| 저자소개 |

정재호 | 국방부



정재호 박사는 국제안보, 러시아 지역연구, 해양안보·정책, 북극안보 관련 연구를 지속하고 있다. 모스크바 국립대학교 (Moscow State University)에서 국제관계학 박사 학위를 받았다. 주요 연구분야는 러시아 군사안보, 미·러 안보관계, 핵안보, 동아시아 해양안보, 북극 해양군사안보 등이다.

『2013-2014 동아시아 해양안보정세(공저)』, 『21세기 동북아 해양전략:경쟁과 협력의 딜레마(공저)』, 『러한 국방전문용어사전(공저)』, 『러시아 해양력과 해양전략(공역)』, 『21세기 해양안보와 국제관계(공저)』, 『2020-2021 동아시아 해양안보와 전망(공저)』, “After the US-Russian New START: What’s Next?”, “북극해의 전략적 가치와 해양안보” 등 활발한 학술 활동을 하고 있다.

대만의 예비전력 운용과 향후 전망

조현규 박사(국방외교협회 중국센터장, 신한대 특임교수)

- I. 서론
- II. 대만의 국방·군사 전략 및 국방조직 체계
- III. 대만의 예비전력 운용 및 관련 법규
- IV. 대만의 예비전력 운용 전망
- V. 대만 예비전력 운용의 시사점 및 정책 제언
- VI. 결론

1. 서론

중국은 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공 이후 중국이 대만을 공격할 것이란 국제사회의 시선에 대해 “대만은 우크라이나와 다르다”고 주장하고 있다. 그러나 중국은 대만이 독립을 외치면 무력 통일도 불사할 것이며, 대만 문제는 내정인 만큼 외부 간섭은 거부한다는 원칙을 견지하고 있기 때문에, 현재 대만 내부에서는 ‘우크라이나 다음은 대만’이라는 우려도 적지 않다.

실제로 대만은 우크라이나와 공통점이 많다. 러시아와 중국이라는 권위주의 국가 때문에 국가의 자기결정권이 위협받는 입장이다. 러시아는 우크라이나가 자신과 뿌리를 나누는 같은 슬라브민족 출신으로, 구 소련에서 독립한 자국의 일부라는 인식이 강하다. 중국은 법으로 대만을 자신의 영토로 규정하고 있다. 그러나 우크라이나와 대만 모두 자결권을 갈망하며 러시아와 중국의 지배 야욕으로부터 해방되기를 강력하게 원하고 있다. 지리적으로도 각각 러시아와 중국의 전략적 이익이 위치한 곳에 있다. 러시아의 입장에서 보면 우크라이나는 자국을 겨냥한 서방의 군사동맹인 나토(NATO, 북대서양조약기구)를 막아 주는 완충지대로 반드시 확보해야 하는 땅이다. 미국이 제해권을 장악한 서태평양과 중국 대륙 사이에 놓인 대만은 중국 입장에서 보면 ‘영원히 가라앉지 않는 미국의 항공모함’이다. 미국의 중국 포위망을 뚫기 위해서는 반드시 탈환해야 하는 최전선 기지이다.

다만 중국의 입장에서 대만은 우크라이나와 달리 미국이라는 백그라운드라는 점에서 함부로 행동하는 것이 어렵다. 미국은 중국과의 수교하면서 대만과 단교했기 때문에 공동방위조약은 없지만 1979년 4월 ‘대만관계법’을 통과시켜 무기 판매는 물론 유사시 미국의 자동 개입을 허용하는 법적 근거를 남겼다. 조 바이든 미국 대통령도 중국이 대만을 공격하면 방어하겠다고 약속한 바 있다.

한편, 러시아가 우크라이나를 침공한 이후인 2022년 2월 28일 대만에서 실시한 여론조사에서 ‘러시아-우크라이나 전쟁이 대만에 미칠 영향이 걱정되는가?’에 대한 질문에 전체 응답자의 절반 이상인 54.8%가 ‘걱정된다’ (‘매우 걱정한다’ 20.9%, ‘조금 걱정한다’ 33.9%)고 응답했다. 별로 걱정하지 않는다, 걱정하지 않는다, 전혀 걱정하지 않는다가 각각 19.6%, 11.4%, 14.2%로 나타났다. 이처럼 대만에서는 대만이 곧 우크라이나처럼 될 수 있다는 우려 섞인 목소리가 나오고 있으며, 대만 내부적으로 강대국의 그늘 아래에 놓인 대만과 우크라이나의 유사점을 들며 중국의 대만 침공 가능성, 군사대비태세, 전쟁 시 미국의 군대 파견 여부 등이

주요 화두로 떠오르고 있다. 또한 미국이 대만에서 전쟁 발발 시 미국으로부터 대만이 버려질 수 있다는 전망도 제기되고 있는 가운데 대만인들은 “남에게 의존하면 안 된다는 것이 우크라이나가 우리에게 가르쳐 준 교훈”이라며 국가방위를 위한 애국심을 고양하고 있으며, 특히 최근 대만 당국은 유사시 중국의 침공에 대비하여 예비전력 개혁, 예비전력 강화를 심도있게 강조하고 있다.

예비전력이란 국가 잠재력을 전력화함으로써 생성되는 군사력으로서, 전시 동원할 수 있는 인적·물적 자원과 전·평시 향토 방위를 위한 인적·물적 능력을 포함한다. 러시아가 우크라이나를 전격 침공한 이후 대만에서는 중국의 대만 침공에 대한 우려가 점증되고 있는 가운데 대만 당국에서는 상비전력 대비는 물론 예비전력 강화를 위한 다양한 조치를 하고 있다. 이러한 상황에서 본고는 대만의 국방 현황과 예비전력 운용 및 향후 전망 등에 대해서 고찰해 보고자 한다.

II. 대만의 국방·군사 전략 및 국방조직 체계

1. 국방 기본개념

국가이익, 국가안전 수호, 중국의 군사위협 대비에 기초한 대만의 현 단계 국방 기본이념은 다음과 같다.

첫째, 국가의 주권과 자유민주의 가치를 수호한다. 튼튼한 국방, 국가 주권의 완전성 수호, 민주자유법치 체제를 통해 ‘국토주권은 한 치의 양보도 할 수 없으며, 자유민주를 절대 수호한다’는 결심을 관철한다. 둘째, 국민들이 위협을 받지 않는 안보환경을 조성한다. 국방력 완비의 최우선 과제는 전쟁을 예방하고 어떠한 외부의 군사적 위협도 억제하는 것이다. 전체 국방력을 운용하여 국민의 보금자리를 지키고, 중국이 침공할 경우 그 대가를 증대시키며, 국민의 생명과 재산의 안전을 확보한다. 셋째, 국가의 생존과 발전을 위한 뒷받침이 된다. 국방전략 목표를 세우고 실천하며, 신뢰할 수 있는 국방역량을 건설해야 한다. 국방과학기술과 민간의 에너지 결합하여 국방 업무의 혁신을 가속화하여, 국가와 사회의 번영과 발전을 든든하게 보장해야 한다. 넷째, 역내의 평화와 안정을 유지한다. 대만은 굳건한 평화수호자로서 대만해협의 평화와 현상을 유지하는데 노력해야 한다. 이념적으로 가까운

나라들과 적극 협력하며, 역내 평화와 안정을 위해 더 많은 책임을 지고 더 큰 공헌을 해야 한다.¹⁾

2. 국방전략 및 군사전략

가. 국방전략

대만군은 군비 건설과 국가·국민 수호를 핵심 임무로 한다. 현 단계에서 대만 총통의 국가 안보이념에 의거하여 최근 양안 정세의 발전을 점검하고, 국방안보 상의 위협을 평가한 결과 대만은 다음과 같은 국방전략 목표를 수립하였다.²⁾

첫째, 국가안보를 튼튼히 한다. 국가 생존 발전의 가장 중요한 초석인 국방력을 전면적으로 제고해야 국가안보를 지킬 수 있다. 중국의 직접적이고 준엄한 군사적 도전에 맞서 대만군은 적극적으로 비대칭적 사고와 효과적인 방위 전력을 전개하여, 적으로 하여금 감히 군사적 모험을 시도하지 못하게 위협하고, 전단(戰端)을 차단하여 평화를 유지하는 목적을 달성한다. 둘째, 전문화된 국방을 구축한다. 양질의 인력과 고효율적의 조직은 대만의 군비 및 전력증강의 관건이다. 현대 하이테크 전쟁 형태와 국방 임무의 필요에 따라, 지속적으로 국방 조직의 효율을 최적화하고, 국방 업무의 개혁을 추진해야 한다. 높은 소질의 인력을 배양하고 현대화·지식화·전문화된 양질의 부대를 건설해야 한다. 셋째, 자주국방을 관철한다. 대만은 자주국방을 적극 추진하여 최근 몇 년간 중대한 구체적 성과를 거두었다. 향후 지속적으로 민·군 기술 통합을 추진하고, 무기·장비 조달 및 유지보수를 착실히 실행하며, 국내 자급을 우선으로 하여 관련 산업의 발전을 선도함으로써 국방 과학기술 발전을 촉진하고 국방 안보 수요를 충족시킨다. 넷째, 국민의 복지를 수호한다. 비전통 안보 위협이 나날이 증가하고 있는 가운데, 대만군은 ‘재난구조 및 방역을 작전과 동일하게 간주한다’는 원칙을 가지고, 최일선으로 달려나가 구조 및 지원에 투입함으로써 국민의 보금자리와 생명 및 재산을 지켜야 한다. 또한 대만의 영해(領海) 주권을 수호함으로써 해양권의 수호에 기여해야 한다. 다섯째, 전략적 협력을 확장한다. 세계화와 과학기술의 발전으로 인해 다국적 교류는 더욱 긴밀해지고, 국가안보와 국제 업무 및 지역정세는 서로 연동되고 있다. 인도·태평양은 전

1) 中華民國110年國防報告書編纂委員會(2021), 中華民國110年國防報告書. p.52.

2) 위의 책. p.54.

세계 정치경제 발전에 있어 매우 중요한 지역인데, 최근 중국 군사력의 확장으로 인해 지역안정을 위협하고 있으므로 각국의 협력과 대응이 시급하다. 대만은 서태평양의 지정학적, 전략적 요충지에 위치하고 있기 때문에 향후 국제 전략협력을 지속적으로 강화하여 역내 평화와 안정을 함께 지켜나가야 한다.³⁾

나. 군사전략

대만군의 군사전략은 ‘방위 고수, 다중 위협저지’이다. 그 목적은 3군 합동 전력을 구축·활용하고 전 국민의 총력을 결집하는 것이다. 또한 원거리 적 제압·다층 방위 위협수단 등을 활용하여 유리한 형세를 조성하고, 적의 진격 의도를 저지하며, 적의 침략행동을 격파함으로써 국토 안전을 확보하는 것이다.

첫째, 방위 고수를 통해 국토 안전을 확보한다. 사이버 작전능력을 강화하여 작전 지휘체제·중요자산 및 핵심정보 인프라의 안전을 확보함으로써 전력을 방호하고 보존한다. 이를 통해, 합동 반격 및 합동 방위 전력을 증진한다. 또한 전 국민의 총체적 방위 역량을 결합하고 대만해협의 지리적 이점을 활용하여 다중 방어중심을 구축하여 작전 지속력을 강화함으로써 전략적 지구(持久) 목표를 달성한다. 둘째, 다중 위협으로 합동전력을 발휘한다. 다중 위협수단을 구사하고 비대칭적 작전 사고(思考)로 합동전력을 발휘하여 적을 겹겹의 궁지에 몰아넣어 전단을 쉽게 돌파하지 못하도록 해야 한다. 만약 적이 끝까지 침범한다면, ‘반대편 해안에서 적을 거부하고, 해상에서 적을 타격하며, 수제선에서 적을 격파하고, 해안에서 섬멸한다’는 용병 개념에 의거하여, 다중 요격 및 합동화력 타격을 가하여 적의 작전 능력을 점차적으로 약화시키고, 그 공세를 와해시킴으로써 적의 상륙을 저지하고, 적을 패배로 몰아가야 한다.⁴⁾

다. 대만의 방위작전 구상 - 비대칭 작전

대만군의 현재 방위 작전 구상은 적의 ‘대만을 신속히 탈취하고 외세의 개입을 피한다’는 기도에 대항하여, 고속기동·소개(疏開)·은폐, 그리고 다중 대비 및 지원을 통해 C4ISR(Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) 역량과 전력의 완전성을 우선 확보한 후에 원거

3) 위의 책. p.54.

4) 위의 책. pp.55-56.

리 정밀타격 능력 발휘, 적 작전 리듬 교란 및 진격 행동 지연에 이은 밀집 방공과 효과적 지휘통제를 결합하여 타격력을 높이는 것이다. 또한 해안 지뢰지대, 중심 반격 및 중요 목표 방호, 예비전력 방위를 통해 ‘방위 고수, 다중 위협 저지’ 라는 군사전략 지도를 실천한다.

중국의 반접근·지역거부⁵⁾·해상봉쇄 및 신속 다지점 수륙양용작전 능력이 점차 완비되어 가는 가운데, 도서 방위에 있어서 지리적 이점을 어떻게 발휘하느냐가 대만군의 비대칭 작전 투사의 주방향이다. 최근 대만군은 기존의 해상 및 해안 방위 전력을 기초로 하여, 외부로 방위 공간을 확장하였으며, 나아가 전 국민의 방위동원을 통해 총체적 국방력을 형성하고, 고수방위 완수, 방위중심 연장 등 전략적 지구 목표를 달성해야 한다.

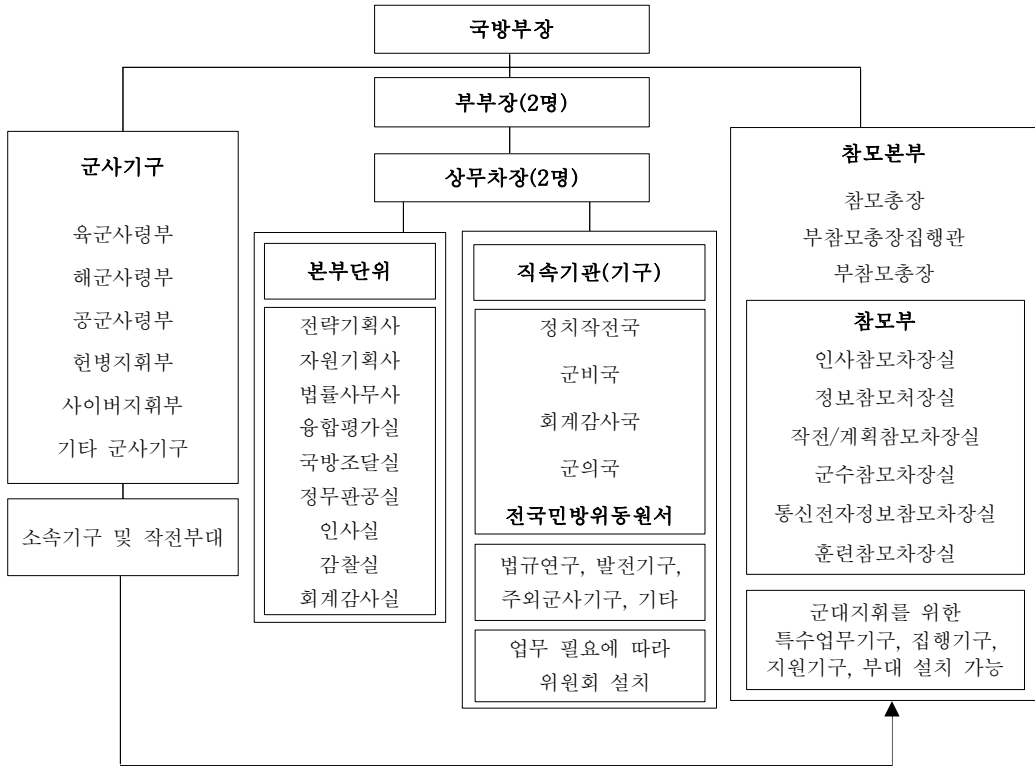
3. 국방조직 체계

대만의 국방조직은 2002년 3월 1일 《국방법》 및 《국방부조직법》이 시행된 후 ‘문민 통제’, ‘국방 일원화’ 체제를 확립하였다. 국가원수(총통)는 3군 통수권자이며 국방부장은 민간인이 맡고, 국방부는 모든 국방 업무와 대만군 각급 부대를 총괄한다.

군정(軍政) 체계는 국방부 참모조직의 사(司)·실(室) 및 직속기관(구)으로 구성된다. 군정 부부장은 부장의 명을 받아 국방정책, 부대건설계획, 자원계획 및 분배, 인력계획, 국방법규, 군법 및 법제업무, 전체 전력평가, 국방시정 감독, 국방 싱크탱크, 동원사무, 조달정책, 사료 편찬 및 번역, 기타 국방시정 사항 등을 지도 감독한다.

5) 반접근 지역거부(A2AD, Anti-Access Area Denial) 전략은 1980년대 중국 해군사령관 류화칭(劉華淸)이 주창한 ‘근해 적극방어전략’ 약칭 ‘도련(島鏈)전략’을 말하며, 이것이 오늘날 중국이 동아시아에서의 패권 확장과 영향력 유지, 그리고 미국 해양세력의 접근 거부에 있어 핵심전략으로 발전하였다. 그의 주장은 3개의 ‘도련선(島鏈線, island chain)’이라는 도서를 기반으로 한 방위라인을 설정하여 해양세력의 접근을 차단 및 거부한다는 개념이다. 제1도련선은 쿠릴열도~일본~대만~필리핀~말라카해협에 이르는 중국 근해로서 주변 완충지대 확보가 목적이다. 제2도련선은 제1도련선 바깥의 오가사와라 제도~괌~사이판~파푸아뉴기니 근해이며 서태평양 연안 지대에 대한 장악이 목적이다. 제3도련선은 알류산 열도~하와이~뉴질랜드 일대이며 서태평양 전역 장악을 목적으로 한다. 미국은 2000년경부터 중국의 서태평양 영역 지배 전략을 ‘A2AD’라 부르고 있다.

<표-1> 대만 국방부 조직도6)



군령(軍令) 체계는 참모본부와 군사기관(구) 및 부대로 구성된다. 참모총장은 국방부장의 명을 받아 군령 사항을 책임지고 군을 지휘한다. 참모본부는 국방부장의 군령 참모 및 3군 합동작전 지휘기구로서 부대건설 및 전비 수요 제기, 국방 및 군사 자원 분배 건의, 전쟁 준비 및 정비 상태 지도감독, 부대 훈련, 작전서열 획정, 작전계획 수립 및 집행, 기타 군대 지휘에 관한 사항을 지도 감독한다.

군비(軍備) 체계는 군비국 참모부서의 처(處)·실(室) 및 부속기관의 각 센터로 구성된다. 군비 부부장은 국방부장의 명을 받아 군비 정비에 관한 사항을 지도 감독한다. 군비 체계는 군비 발전 계획 제시, 국방 과학기술공업 발전, 무기장비 획득 정책, 민군 과학기술 교류, 군비 교류와 협력, 국방 공정시설 계획 및 집행, 전반적 군수 지원 등 정책 계획 및 건의, 군비 정비에 대한 결정적 자문 및 의견 검토 등을 책임진다.

6) 위의 책. p.59.

Ⅲ. 대만의 예비전력 운용 및 관련 법규

1. ‘전국민 방위동원서’(全民防衛動員署) 개편

대만 국방부는 2021년 12월 31일 예비전력 관할 최상위 부서인 ‘전국민방위동원서’를 개편하고, 기존의 예비지휘부를 ‘전국민 방위동원서’ 예하로 소속 변경시켰으며 명칭도 ‘전국민 방위동원서 예비지휘부’로 개칭하였다. 예비지휘부는 원래 ‘예비사령부’였으나 2012년 국방조직 정비시 예비지휘부로 개편되었다가 이번에 다시 ‘전국민 방위동원서’에 편입되었다. ‘전국민 방위동원서’의 임무는 군사동원, 관리, 복무, 민방위사업 수행, 예비전력 구축 등이다. 전시에 각 작전 구역별 최일선 해안수비 및 중심지구 작전에 필요한 예비부대를 제공하고, 지속적으로 군사동원을 수행하며, 전국민 방위동원 체계를 운용한다. 예비전력과 연계하여 지상작전을 지원하며, 국토방위와 국민안전을 수호한다. 예비지휘부는 대만군 예비부대에 대해 상시 소집훈련을 실시하여 효율적인 국토수비를 담당하는 중요한 임무를 담당하고 있다.

2. 예비전력 운용

가. 운용 중점

대만군은 효과적으로 예비전력을 향상시키기 위해 ‘예비전력 동원 단일화’, ‘상비·후비 부대 일체 형성’, ‘각 정부 부처 초월 협력’을 동원 개혁의 주요 방향으로 채택하였다. 대만군은 현재 적정의 위협과 병역 제도의 전환에 대응하여 기존의 동원 제도를 기초로 하여 ‘동원 조직 완비’, ‘각 정부 부처 초월 협조 및 협력’, ‘예비부대 강화’, ‘소집훈련 내실화’, ‘완벽한 장비 정비’ 등의 노력을 통해 예비전력 동원 역량과 예비전력의 방위작전 수행능력을 강화시키고 있다.

첫째, 동원조직 완비. 대만 국방부는 2021년 12월 현행 전국민 방위동원 정책 수립 및 집행을 강화하기 위해 국방부 직속의 ‘전국민 방위동원서’(全民防衛動員署)를 신설하고, 예비전력을 담당하는 예비지휘부(後備指揮部)를 ‘전국민 방위동원서’ 예하로 소속 변경함으로써 동원체계의 한 축을 형성하고, 예비전력 동원 단일화의 목표를 달성하였다. 이로써 각 정부 부처와 현(縣)·시(市) 정부간의 인력, 물

자, 재원, 과학 기술 등 동원 사항의 협조가 강화되었고, ‘각 정부 부처 초월 협력’을 실현함으로써 동원 준비의 효율을 향상시켰다.

둘째, 각 정부 부처 초월 협력. ‘전국민 방위동원서’는 ‘전국민 방위’ 및 ‘군사동원’ 정책의 기획, 관리, 집행을 담당하고, 행정동원 각 항목의 인력·물자 동원 역량을 통합하였으며, 각 정부 부처와 현·시 정부 간의 협조 및 협력을 강화하였다. 또한 한광훈련⁷⁾(漢光演習) 기간 중 민안훈련⁸⁾(民安演習) 및 만안훈련⁹⁾(萬安演習)과 연계하여 ‘전국민 총력’으로 군사작전을 지원하고 재해구호 작전 효율을 검증할 것이다.

셋째, 예비부대 강화. 전체 방위작전 소요에 따라 예비 병력의 적정성을 검토하였다. 2021년에 이미 2개 보병 여단과 1개 예비부대 훈련센터를 편성하였다. 후속 일정대로라면, 2024년 이전에 다시 3개 보병여단과 2개 예비부대 훈련센터를 편성할 예정이다. 증편 후 예비부대와 조정된 편성과 장비는 소집훈련 역량을 제고하고, 상비 부대와 함께 강인함과 지속성을 갖춘 방위체계를 구성할 것이다.

넷째, 소집 훈련 내실화. 예비역 군인의 전투 기능을 신속하게 회복하고 소집 교육 훈련 강도를 강화하기 위해 기존의 ‘2년에 1회 훈련, 매회 5~7일 훈련’에서 ‘매년 훈련, 매회 14일 훈련’으로 조정했다. 2022년부터 이를 시범적으로 시행하고 검증함으로써 향후 소집훈련 정책 참고 및 부대훈련 집행의 근거로 삼을 예정이다.

다섯째, 완벽한 장비 정비. 예비 부대의 장비가 ‘상비·후비 부대 일체화’ 목표에 도달할 수 있도록 각종 무기 장비 및 창고 보관용의 조달과 정비는 예비 부대의 전력 계획과 통합되어야 한다. 대만 국방부는 이 목표를 달성하기 위해 상비전력과 예비전력에 대한 균형분배, 재고품에서 사용가능한 항목을 예비군에게 분배, 상비전력과도 편성항목을 예비군에게 분배, 현재 품목의 수리 및 개조, 획득 프로그램 제안 등의 방식을 요구하고 있다. 모든 예산 요구는 매년 분할 할당되어야 하며, 관련 획득 프로그램은 대만 국방부의 ‘5개년 병력정비계획’¹⁰⁾(五年兵力整建計劃)에

7) 대만은 1970년대까지 미국과 연합훈련을 했으나 1979년 단교 이후 중단되었다. 그 대안으로 마련된 한광훈련은 중국의 무력 침공을 가정해 방어·격퇴 능력을 점검하기 위한 연례 합동 군사훈련이다. 매년 4~5월 중 5일간 실시되는 이 훈련은 지휘소 훈련과 실병 야외기동훈련으로 구분된다. 전군이 총출동하는 야외훈련은 중국 군의 대만 섬 상륙·공수 작전에 대한 방어가 초점이다. 한광훈련은 1984년도에 시작했고 2011년 이후 연례화되었다.

8) 민안훈련은 재난재해 구호훈련을 말한다

9) 만안훈련은 군민합동 방공훈련을 말한다.

10) 대만 국방부가 2020년 입법원(국회)에 보고한 국방력 건설계획이다. 주내용은 ①궤도화, 지하화, 기동화 방호능력 구축, ②다중지원 및 전장생존능력 향상, ③활주로 긴급 보수 능력 정진, ④정부와 군의 지휘통제센터 강화, ⑤기지 방호 및 격납고의 피폭 방지 능력 강

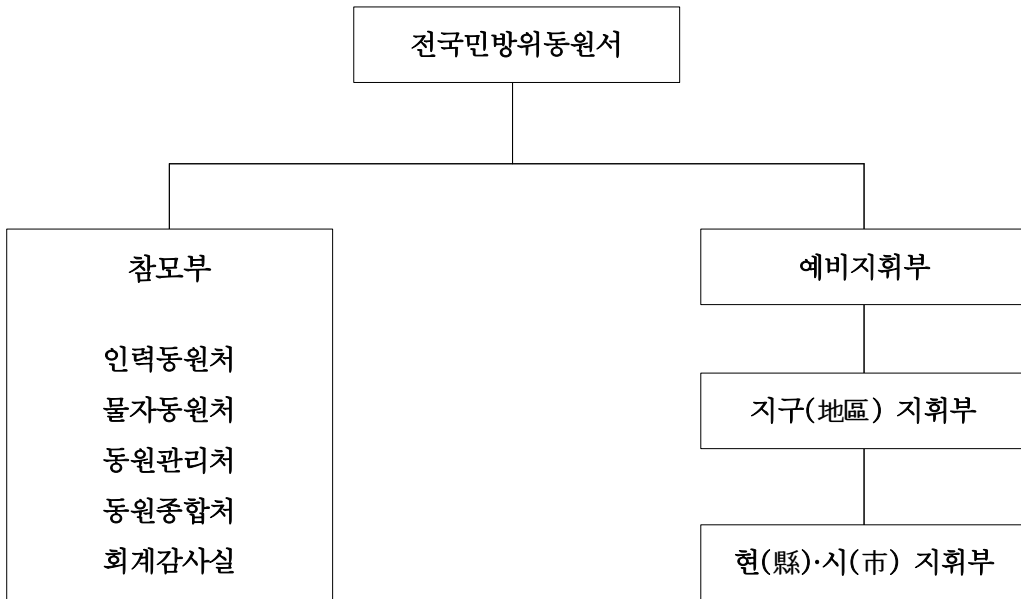
통합되어 연도별, 단계별로 획득함으로써 예비전력을 효율적으로 강화한다.¹¹⁾

나. 예비전력 규모

대만 국방부에 의하면, 대만의 예비전력 병력 규모는 2019년 기준 230만명이 고, 이 중 전역 8년차 이내가 77만명이라고 밝혔다.¹²⁾ 또한, 대만 국방부는 만약 대만해협에서 전쟁이 발생할 경우, 최초 1차로 동원될 예비군은 약 33만명 수준으로 예상하고 있다.¹³⁾

다. 예비전력 기구 및 예하 부대 조직도

1) 전국민 방위동원서¹⁴⁾



화, ⑥전쟁지속지원능력 강화 및 지휘통제시스템 구축 등이 주내용이다..

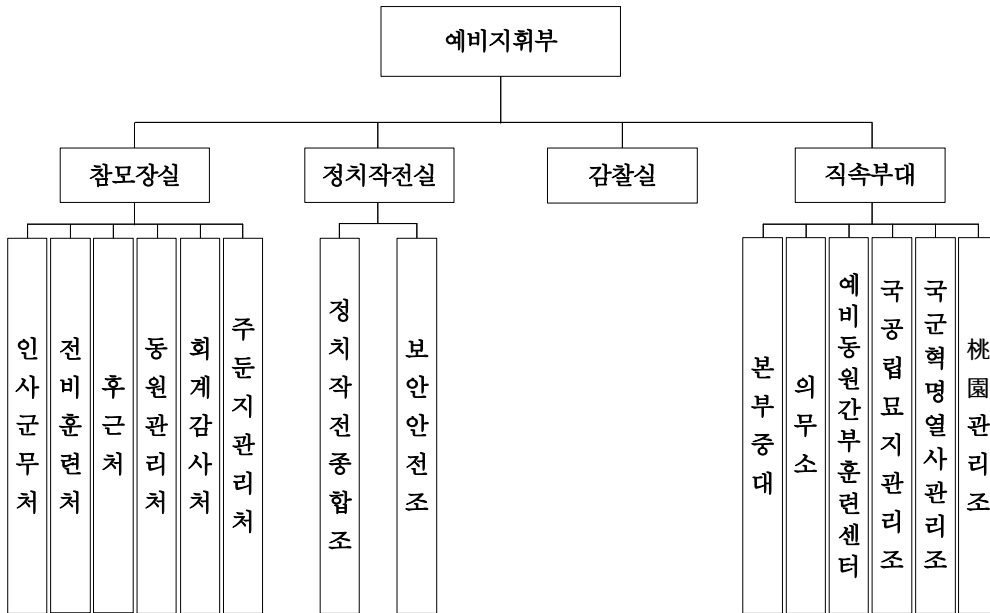
11) 中華民國110年國防報告書編纂委員會(2021), 中華民國110年國防報告書. pp.75-77.

12) 台灣成立全民防衛動員署強化後備戰力與美國國民警衛隊交流. 《美國之音》, 2022.01.04. <https://www.voacantonese.com/a/yml-Taiwan-establishes-a-new-mobilization-agency-to-beef-up-its-combat-readiness-20220104-ry/6381170.html> (검색일:2022.5.14.).

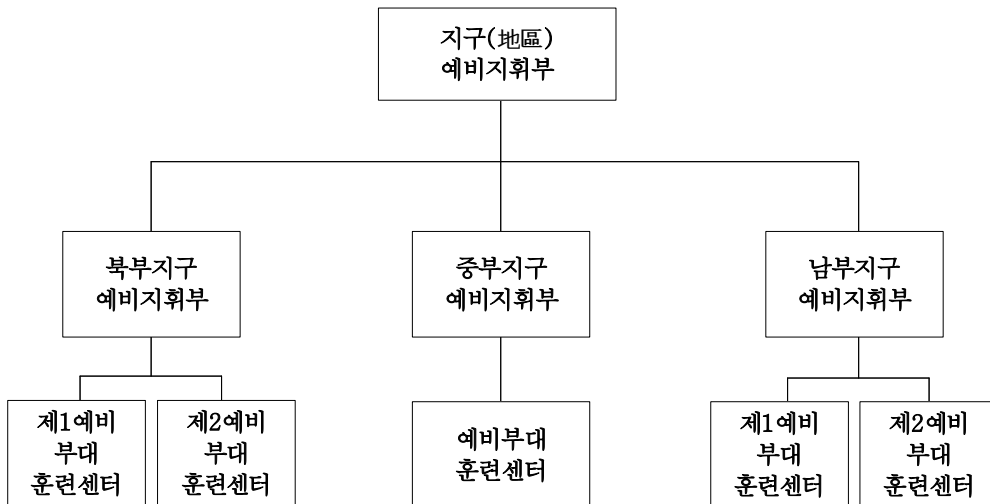
13) 缺軍官! 後備旅擴編一年制預官擬復招. 《TVBS新聞網》. 2022.05.16., <https://news.tvbs.com.tw/politics/1793415> (검색일:2022.5.16.)

14) 中華民國110年國防報告書編纂委員會(2021), 中華民國110年國防報告書. p.75.

2) 전국민 방위동원서 예비지휘부 본부¹⁵⁾



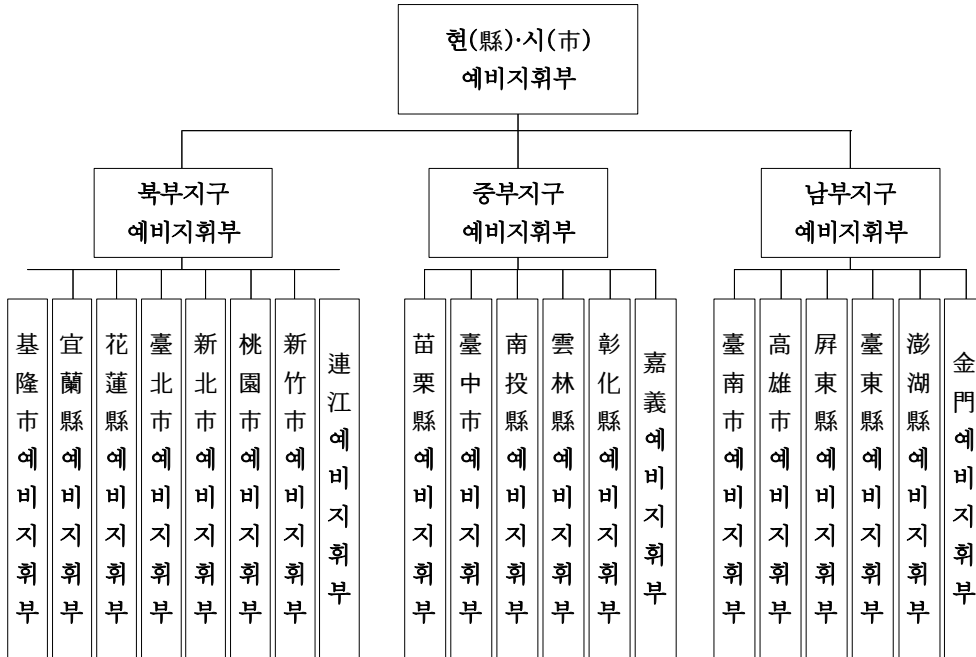
3) 예비지휘부 예하 훈련센터¹⁶⁾



15) 대만 국방부 전국민방위서예비지휘부 (國防部全民防衛動員署後備指揮部) 홈페이지.
<https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/Content.aspx?MenuID=47&MP=2> (검색일:2022.5.15.).

16) 위 홈페이지

4) 현(縣)·시(市) 예비지휘부¹⁷⁾



3. 전국민 방위동원서 조직법¹⁸⁾(全民防衛動員署組織法, 제정일 : 2021.6.9)

제1조

국방부는 군사동원을 처리하고, 행정원과 소속기관(구), 직할시 및 현(시)정부간의 전국민방위동원 사항을 협조하기 위해 특별히 전국민방위동원서(이하 본서)를 설치한다.

제2조

본서는 다음 사항을 관장한다.

1. 국군 군사동원 정책의 기획, 지도, 집행.
2. 행정원과 소속기관(구), 직할시 및 현(시) 정부의 전국민방위동원정책의 기획, 지도, 집행 협조.

17) 위 홈페이지

18) 대만 전국법규자료고(全國法規資料庫) 홈페이지,
<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?media=print&pcode=F0000093>
 (검색일:2022.5.15.)

3. 국군의 군사동원, 행정원과 소속기관(구), 직할시 및 현(시)정부의 전민방위동원 훈련계획에 대한 지도 감독 및 집행 협력.
4. 예비부대의 편성, 총원, 소집, 훈련 및 동원 준비의 계획 및 집행.
5. 예비군 관리, 서비스 및 동원관리 정보시스템 정책 기획 및 집행.
6. 군수물자, 군사운송, 군수공업동원정책의 기획 및 지도하고, 행정원과 소속기관(구), 직할시장, 현(시)정부의 관련 사항의 기획 및 집행 협조.
7. 기타 전 국민 방위동원 및 군사동원 업무의 준비에 관한 사항.

제3조

본서는 전조에 열거된 사항을 처리하기 위하여 처(處)와 실(室)을 나누어 일을 처리하며, 업무상의 필요에 따라 처·실 아래에 과(科)를 둔다.

제4조

본서는 서장 1인을 두되, 제14등급 또는 중장을 임명한다. 부(副)서장 겸 집행장 1인을 두되, 직책은 제13등급이다. 부(副)서장 2인을 두되, 그 중 1인은 직책은 제12등급이고, 1인은 소장이다.

제5조

본서는 전 국민 방위 및 군사동원 업무 수행을 위하여 기구 및 부대를 설치하여야 하며, 그 조직은 편제 및 장비표에 의거한다.

제6조

본서 각 직책의 직급 및 정원은 별도의 편성표로 정한다.

제7조

본서는 전 국민 방위동원 업무 수행을 위해 행정원의 승인을 받아야 하며, 행정원 소속 기관(구), 직할시 및 현(시) 정부가 인원을 파견하여 업무를 처리한다.

제8조

본서는 업무상의 필요에 의해, 군대 인원을 초빙하여 고용해야 한다.

제9조

본 법률의 시행 날짜는 행정원의 명령으로 정한다.

IV. 대만의 예비전력 운용 전망

1. 중국 군사력이 대만 예비전력에 미치는 위협

중국군은 대만에 대해 무력 침공을 할 경우 자원 전력 도달 이전에 전쟁을 끝내기 위해 속전속결 작전을 수행할 것으로 예상된다. 이러한 중국의 속전속결 능력 향상은 대만의 예비전력에 다음과 같은 심각한 위협을 초래할 것이다.

첫째, 대만군의 전략적 조기경보와 예비전력 동원 시간이 대폭 단축된다. 둘째, 중국군의 ‘합동화력 돌격작전’의 타격 범위는 전 대만을 포괄하므로, 중국군이 전단(戰端)에 대한 공격을 개시하면, 대만군이 예비 부대를 편성하고 훈련시킬 충분한 안전한 공간이 줄어든다. 다시 말하면, 중국군의 공격 일자에 맞춰 전투준비를 마친 예비 부대를 편성하지 못하게 되어, 전장에 임하지도 못하고 결국 무용지물이 될 가능성이 있다. 셋째, 대만 본 섬에 대한 지상작전은 중국군의 전쟁 초반 수차례의 ‘합동화력 돌격작전’ 직후에 바로 전개될 것이다. 그리고 중국군의 최초 상륙 부대는 대다수가 고도의 훈련을 받은 첨단기술 장비로 무장한 독립작전이 가능한 정예부대로 예상된다. 넷째, 중국군 지상군이 대만 본 섬에 진입하는 방식이 원래는 해상을 통해 해안으로 상륙하는 것이었으나, 지금은 공중과 해상에서 입체적으로 다수 지점에 상륙하는 방식으로 바뀌어서 작전부대를 대만 본 섬 전 중심으로 직접 투입할 것으로 예상된다. 그 결과 대만군 방어체계에서 진지계획, 화력사격 방향, 부대 위치 등을 모두 조정해야 한다. 즉 특히 개전 초에 전투준비를 완비한 대만군 예비부대가 더 많이 필요하다는 의미이기도 하다.

더욱 우려되는 것은 동원령이 내려질 때 대만군 지상군의 상비부대가 먼저 방위 태세에 돌입하여 예비부대의 등록, 편성, 전력 형성을 엄호해야 한다는 점이다. 상비부대는 각 예비부대가 접수를 마치고 전시 방위 위치로 진입한 후에 기동대기 위치로 진입하여 계획된 타격 임무를 수행해야 한다.

만약 중국군이 ‘합동화력 돌격작전’을 실행한다면, 대만군의 예비부대는 아직 상비부대와 교체를 완료하지 못한 상태가 될 것이다. 이것은 중국군이 상륙작전 단계에 돌입했을 때, 대만 지상군의 ‘상비부대는 타격하고, 예비부대는 방어한다’는 전술구상이 실현되지 않아서 큰 혼란이 초래될 것이다.

2. 예비전력 조정 및 문제점

대만군의 예비전력은 훈련 일수가 적고 훈련방식이 단일해 전력이 형성되는 시간이 오래 걸리며 C4ISR 시스템이 너무 낡았다는 문제가 오랫동안 제기되어 왔다. 최근 중국의 대만 주변 군사활동 빈도가 대폭 증가하면서 대만 국민의 위기의식이 높아지자 대만 국방부는 예비전력 강화를 위한 새로운 조치를 취했다. 대만 국방부가 2020년 10월 22일 입법원(국회) 외교·국방위원회에 보고한 주요 조치는 다음과 같다.

첫째, 갑종(甲種) 예비여단은 현행 7개에서 12개로 증편하여 국군의 해안 수비 전력을 높이고 상비부대 타격 여단과 공동으로 ‘타격협조, 해안섬멸’의 핵심전력을 구성한다. 둘째, 현행을(乙) 병(丙), 정(丁)종 예비 여단 및 각 산지, 요충지 중대는 방위작전 임무 규정에 따라 ‘중심 및 도시 수비’와 ‘중요 목표 방호’ 등의 임무로 구분한다. 셋째, 4개월간의 군사훈련만 이수한 예비역¹⁹⁾도 의무적으로 동원되어 주특기훈련을 받아야 하고, 도시전 훈련에도 참가해야 한다. 넷째, 소집 훈련은 2022년부터 현행 ‘2년에 1회 훈련, 매회 5~7일 훈련’에서 ‘매년 훈련, 매회 14일 훈련’으로 바뀌며, 첫째 주는 기본기 회복 훈련, 둘째 주는 도시전 훈련 위주로 운영된다. 다섯째, 이로써 연간 소집훈련 인원도 12만 명에서 26만 명으로 증가되어, 정부가 동원령을 내리면 이론적으로 대만군 병력을 16만명에서 45만명까지 증편할 수 있다.²⁰⁾

상술한 대만군의 예비전력 조정 조치는 예비부대의 전력 증강에 도움이 될 것이지만 다음과 같은 우려가 남아 있다.²¹⁾

첫째, 대만 국방부의 보고서에 따르면 전시에는 상비부대 타격여단과 함께 핵심전력을 구성하는 12개 갑종 예비여단이 장갑차와 105구경 유단포 등을 장착할 것이라고만 언급했을 뿐 가장 중요한 C4ISR 시스템은 언급하지 않았다. 따라서 유사시 각 상비여단과 긴밀히 협조해야 하는 갑종 예비여단들은 전구 지휘부와 각 상비여단이 차후 교체 예정인 C4ISR 시스템으로 적시적 정보 교환 및 정보 융합을 진행할

19) 대만은 2000년부터 부분적으로 모병제를 실시하다가 2018년 12월부터 전면적으로 모병제를 시행하고 있다. 모병제를 시행하더라도 대만 남성들은 병역 의무가 있다. 그래서 1994년 이후 출생한 남성은 4개월간의 군사훈련을 마치면 병역 의무를 완수하게 되며 바로 예비군으로 편입된다.

20) 揭仲 / 論國軍後備戰力調整(上) : 共軍犯台戰力成長所造成的挑戰. 《ETtoday新聞雲-雲論》, 2022.10.27. <https://forum.ettoday.net/news/1840653> (검색일:2022.5.15.).

21) 위 URL.

수 없을 것이다. 정예부대이자 최신 C4ISR 시스템을 갖춘 모듈화된 중국군을 상대했을 때, 대만군 예비여단의 전력 발휘가 가능할 것인가에 대해서는 우려가 앞선다.

둘째, 1개 여단이 전력을 형성하는데 있어 단순히 편제 인원을 충족시키는 것도 중요하지만, 포병·공병 등의 지원 전력과 각급 지휘통제기구 및 C4ISR 시스템도 있어야 한다. 그러나 대만군의 기존 자원으로는 7개 갑종 예비여단의 기준을 충족시키는 것도 쉽지 않은데 5개 갑종여단과 ‘중심 및 도시 수비’ 부대를 증편하는 것은 더욱 어려운 것이다.

셋째, ‘중심 및 도시 수비’를 맡은 예비부대는 평시 인원 비율이 매우 낮아서 약 10퍼센트 미만이다. 이로 인해 예비부대 편성 시 장교와 부사관은 동원된 예비역 장교와 예비역 부사관에 많이 의존하게 되고, 사병의 절대다수는 4개월의 훈련만 받고 전역한, 그리고 전역 후 시간이 많이 경과한 자원들이다. 이런 예비 부대는 편성과 전력 형성 단계에 관계없이 모두 갑종 예비여단보다 더 많은 시간을 필요로 하며, 중국군이 ‘합동화력 돌격작전’을 개시하기 전에 적시에 편성할 수 있을지가 의문이다. 더욱 우려되는 것은 4개월간의 군사훈련만 마치고 예비역에 편입된 자원들은 상비부대 복무 경험이 없고, 다양한 훈련을 경험하지 못했다는 것이다. 소집훈련 기간이 연장되더라도 이들이 동원될 때의 군사적 능력은 민병대 수준보다 다소 나올 정도일 것이다. 이러한 상황에서 이들이 해안수비에 필요한 고도의 인내력과 단결력을 갖출 수 있을지, ‘시가지 작전’이 요구하는 전술전기와 소부대 독립작전 능력을 갖출 수 있을지 여부는 아직 의문이다.

3. 예비전력 발전 방향

예비여단의 C4ISR 시스템이 너무 낡고, 4개월간 군사훈련만 마치고 전역한 자원들이 부대 복무경험이 없는 현실 등을 고려할 때 국방부는 5개 갑종여단 증편을 포기하는 것을 고려해야 할 것이다. 대신 상비부대의 합병여단(또는 지휘부) 구조 하에서 전시에는 간부들의 인사이동과 동원을 통해 각 합병여단(또는 지휘부)마다 수비 임무를 맡는 수비대대를 증편하는 것이 더 효율적이다.²²⁾

구체적인 방법은 원래 5개 갑종여단 증편에 소요되는 인원과 자원을 합병여단에 전용하여 장교 및 부사관을 증원하고, C4ISR 관련 기자재를 활용하는 것이다. 또한

22) 揭仲 / 論國軍後備戰力調整(下) : 如何在啟戰時形成有效戰力? 《ETtoday新聞雲-雲論》, 2020.10. 28. <https://forum.ettoday.net/news/1841269> (검색일:2022.5.15.).

부여단장·합병대대 부대대장·부중대장을 증편하고, 또 각 중대와 소대에 약간의 장교, 부사관을 증편하는 것도 가능하다. 이러한 방법은 평소 간부들의 부담을 덜어 줄 수 있을 뿐만 아니라, 동원시 증편된 장교와 부사관을 중심으로 상비여단의 일부 지원병을 부사관으로 활용할 수 있게 한다. 예비 인원을 수용한 후에는 각 상비여단 예하의 합병대대를 한 개의 합병대대와 1개의 수비대대로 확충하고, 합병여단이 향후 교체 예정인 신형 C4IS를 운용 및 통제하게 한다.

실제로 현재 대만군의 각 합병여단은 3개의 합병대대와 1개의 포병대대만을 관할하고 있으나, 선진적인 C4ISR시스템으로 교체하면 실제로 더 많은 대대를 통제할 수 있는 역량을 갖추 수 있다. 예를 들면, 중국군의 합성여단은 8-9개의 대대를 관할한다.²³⁾ 다시 말해서 대만군의 현역 각 합병여단은 전시에는 사실상 최소 3개의 합병대대와 2-3개의 수비대대로 확충될 수 있으며, 나아가 모듈화 개념까지 도입하여 ‘타격모형’ 과 ‘수비모형’ 으로 구분할 수 있다. 또한 증편된 부여단장이 ‘수비모형’ 의 지휘관을 맡아, 합병여단의 구조 하에서 직접 ‘타격 협조’ 를 할 수 있을 것이다. 이렇게 된다면 첨단 C4ISR 시스템이 갖춰져 있지 않고, 또 평상시에도 상비부대와 함께 운용하지 않는 12개의 갑종 예비여단보다 작전 효율이 더 향상될 것이다.

전시에 합병여단으로 증원되는 수비대대의 병력은 일정 비율의 장교와 부사관이 있는데, 이들은 상비부대의 현역 장교·부사관·사병, 그리고 상비부대의 퇴역 장병들로 구성된다. 고도의 훈련을 받고, 상비부대의 운영 및 전시 임무를 파악한 이들 장교와 부사관들을 중심으로 부대를 운용한다면, 말단부대의 단결력을 높일 수 있고 또한 4개월간의 군사훈련만 받고 전역한 병사들을 지휘하여 상대적으로 안정적인 수비임무를 수행할 수 있을 것이다.

제2차 대전 말기 독일이 편성한 ‘국민적탄병사단’²⁴⁾은 대부분의 병사들이 8주에서 12주간의 훈련만 받았으나 소수의 오랜 실전경험을 가진 장교 및 부사관들의 인솔 하에 독일 국경 방어전에서 훌륭한 효력을 발휘할 수 있었다. 현행 대만군의 7개 갑종 예비여단과 6개 을종여단, 그리고 적지 않은 병종 및 정종여단은 대만의 인력과 자원의 한계, 중국군의 무력 침공시 충분한 시간과 안전한 공간 부족으로 인해 이들 여단의 다수가 유효 전력을 발휘할 가능성이 크지 않다. 따라서 대만군

23) 중국인민해방군의 표준 합성여단(合成旅) 4개의 합성대대와 포병·방공·정찰·지원 대대로 구성되어 있다.

24) 독일어로는 Volksgrenadier. 1944년 독일이 예비역·패잔병·부상병·민간인 등에서 전투 가능한 인력을 최대한으로 동원해서 조직한 나치독일의 예비군을 일컫는다.

은 반드시 이 부대들의 인력과 자원을 집중하여 적은 수의 예비 여단을 편성하고, ‘중심 및 도시 수비’ 임무를 맡겨야 할 것이다. 개전 때 전력이 형성될 수 있는 예비부대가 있어야만 예비전력으로서의 의미가 있기 때문이다.

4. 최근 대만의 동원훈련 개혁 및 예비전력 강화 동향

최근 양안간 군사적 긴장이 높아지는 가운데 차이잉원(蔡英文) 대만 총통은 2022년 3월 12일 타오위안(桃園)의 6군단 산하 보병 206여단의 린커우(林口) 난스푸(南勢埔) 사격장을 방문하여 예비군의 ‘현지 동원, 현지 작전 원칙’을 강조했다. 차이 총통은 국가의 수호를 위해서는 국제적 응원과 협조 외에 전 국민이 일치단결해야 한다는 것을 최근 우크라이나 정세가 증명했다고 언급하고, 금번 예비군 소집 훈련 목표는 전 국민의 국방정신 확립과 현지 동원 및 현지 작전 원칙을 관철하는 것이라고 강조했다. 그리고 차이 총통은 이번 훈련이 각자 예비군들의 고향에서 전쟁이 발생했다는 것을 가정해 계획했으며, 국방부가 유사시 신속한 전시 동원 목표를 달성하고, 예비군 소집 훈련을 지속적으로 개선하여 예비군 전력을 강화함으로써 더욱 강력하게 국가를 수호해 나가야 할 것이라고 강조하였다.

추귀정(邱國正) 국방부장은 2021년 10월 28일 입법원(국회) 외교국방위원회에서 전역 1년차 예비역 사병 1만여 명을 대상으로 2022년에 1회 14일간의 동원 예비군 훈련을 시범운영한다고 밝히고, 훈련은 병과 주특기별 재교육과 사격 및 전투 등 실전훈련에 중점을 둘 것이라고 말했다. 아울러 대만 국방부는 동원 예비군 훈련 대상자의 소집 연령을 현행 전역 후 8년 차에서 15년 차로 늘려 예비군을 12만명에서 26만명, 예비군 여단을 7개에서 12개로 늘릴 계획이라고 밝혔다.

또한 추 부장은 2022년 3월 11일 입법원에서 비대칭 전력 강화를 위해 힘쓰고 있다면서 예비군 훈련을 강화하여 전투력을 구축함과 동시에 병역제도 및 복무기간을 검토하고 있다고 하고, 예비군 훈련시 대만 방위작전에 도움이 되는 방공 무기 등 대만군이 보유한 모든 무기장비가 훈련과목에 포함될 수 있을 것이라고 밝히고, 대만은 지난 다년간 비대칭전력 강화에 노력하고 있다고 강조했다.

시카 루이스(Jessica Lewis) 미 국무부 정치·군사 담당 차관보는 2022년 3월 10일 ‘미국의 안보 협력 및 지원’을 주제로 한 상원 군사위원회 청문회에서 “대만은 비대칭 예비군 개혁에 집중해야 한다”, “대만은 저렴하고 기동성 있고 유연한 분

산된 방어시스템이 필요하다”고 강조하면서, “이러한 무기는 이미 러시아-우크라이나 전쟁에서 큰 역할을 했다”고 말했다. 한편 존 아퀼리노(John C. Aquilino) 미국 인도태평양사령관은 이와 관련하여 “대만이 군사 충돌 후 생존할 수 있는 방어시스템인 하푼 미사일시스템 100세트를 구매했으며 F-16 전투기에도 투자했다”고 밝혔다.

올해 2월 러시아의 우크라이나 침공으로 대만해협 주변 정세에 국제사회의 관심이 집중되고 있는 가운데 중국의 대만 침공 가능성에 대비하여 최근 대만은 이와 같이 예비군동원 훈련 제도를 개정하고 예비 전력 강화와 예비군 정예화를 강조하는 움직임이 확대되고 있다. 한편, 미국 정부가 대만 예비군 개혁과 비대칭 전력 확보를 강조하는 것은 ‘대만관계법’²⁵⁾에 의한 대만의 안전 보장을 의미하는 정치적 발언이라는 측면도 있지만, 대만에 대한 무기 판매를 확대하려는 의도가 있다는 점을 부정할 수 없다.

V. 대만 예비전력 운용의 시사점 및 정책 제언

현재 대만의 예비전력 운용이 우리에게 시사하는 바와 이에 대한 정책 제언은 다음 몇 가지 측면에서 고려해 볼 수 있다.

첫째, 예비 자원의 기본 전투력을 어떻게 제고시킬 것인가 하는 것이다. 대만 정부는 1949년부터 복무 연령이 된 모든 남성에게 대해 의무복무 징병정책을 시행해 왔으나, 2018년부터 전면적으로 모병제를 시행하고 있다. 군에 자원 입대하지 않는 병역 대상자, 특히 1994년 1월 1일 이후에 출생한 남자는 4개월간의 군사훈련(신병기분훈련 5주, 초급~중급 주특기훈련 11주)만 수료하면 병역의무를 완수하게 되며, 이후 바로 예비역으로 편입된다. 따라서 대만 당국은 부대 복무경험이 전혀 없고, 기

25) 대만관계법(Taiwan Relations Act)은 미국이 중국과 1979년 수교하면서 대만과 맺고 있던 공동방위조약을 폐기하고 이를 대체하기 위해 그해 4월 제정·발효된 미국의 국내법이다. 대만에 대한 안전보장 조항을 담고 있으며 필요에 따라 대만에 병력을 투입하도록 허용하고 있다. 대만관계법은 비평화적인 방식으로 대만 해협의 현상을 변경하려는 모든 시도를 미국의 큰 관심사로 규정하고, 유사시 미국이 개입할 수 있는 여지를 마련했으며 대만의 안보를 위해 방어성 무기를 공급한다고 명시하고 있다.

본 및 주특기 훈련이 절대적으로 부족한 ‘4개월 군사훈련 수료자’들을 소집하여 어떻게 전투 능력을 갖출 것인가에 대해 부심하고 있다. 따라서 우리도 군대 의무 복무 기간이 짧아지고, 일각에서 모병제 추진 논의가 일어나고 있는 상황에서 장기적으로 예비 자원에 대한 효율적인 훈련 방법, 훈련 체계 정비 및 혁신, 예비 자원의 실질적인 전투력 향상 방안을 강구해야 할 것이다.

둘째, 현행 법과 규정에 따라 예비 자원의 훈련 시간을 확대해야 할 필요가 있다. 최근 대만은 우크라이나 사태와 관련하여 중국의 침공 가능성에 대비하기 위해 기존의 ‘2년에 1회 훈련, 매회 5~7일 훈련’에서 ‘매년 훈련, 매회 14일 훈련’으로 훈련 규정을 개정하여 소집 훈련을 강화하고 있는데, 우리도 예비 전력 강화를 위해서는 예비 자원의 훈련 시간을 증가시킬 필요성이 있다. 병(兵)을 기준으로 할 때, 연간 4일의 1~4년차 동미참훈련, 연간 2박 3일의 동원훈련 등의 현재 우리의 예비군 훈련 시간은 예비 자원의 전투력 형성에 절대적으로 부족하다고 판단된다. 따라서 현행 예비군법 제6조(훈련) 및 동원 시행령 제15조(훈련)에서 규정하고 있는 바와 같이 예비군 최대 훈련 가능 시간인 연간 20일(160시간)을 적극적으로 적용하여 훈련 시간을 증대시킴으로써 예비 자원의 훈련 및 전투수행 능력을 제고해야 할 것이다.

셋째, 훈련 여건과 환경 개선이 매우 시급하다는 점이다. 현재 대만은 유사시 중국의 공격에 대한 ‘고수방어’(固守防禦) 군사전략에 치중하고 있기 때문에 예비 자원의 훈련 여건 및 환경 개선 투자에 미흡한 실정이다. 우리에게 있어서도 협소하고 노후화된 훈련장과 교육장, 낡은 전투장비와 장구류 등은 예비 자원의 훈련 성과를 달성하는데 장애가 되고 훈련 의욕을 저하시키는 요인이 된다. 최근 이 분야에 많은 노력을 기울이고 있지만, 향후 예비 자원의 훈련 여건과 환경을 대대적으로 개선하고 현대화하는 것은 시급한 과제이다.

끝으로, 훈련에 입소한 예비 자원에 대한 처우가 미비하다는 점이다. 대만이나 한국 모두 예비 자원들은 대부분 취업을 준비하거나 생업에 종사하고 있는 계층이다. 이들이 나라의 부름에 의해 취업과 생계를 뒤로하고 입소 훈련을 받는 경우 개인이 입는 경제적·심리적 부담은 매우 가중될 것이 분명하다. 따라서 입소한 예비 자원에 대한 편의와 복지는 물론, 교통비·급식비 등 훈련보상비 등을 일반적 사회통념에 맞추어 현실화해야 하고 나아가 추가적인 보상책도 마련하는 것이 바람직하다고 사료된다.

VI. 결론

예비전력은 유사시 전력화 할 수 있는 잠재적인 군사요소로서 상비전력을 대체할 수 있는 중요한 요소이며, 그 역할은 평시 전쟁억제, 국지분쟁 및 대침투작전 수행, 자연재해·감염병·대형 사건사고 등 비군사적 위협 대응, 상비전력과 함께 전쟁 또는 군사작전 수행 등 포괄적이고 중요하다. 현대전이 국가가 가진 국력을 총동원해 싸우는 형태의 총력전 양상으로 전개되고 있음을 고려해 볼 때 효율적인 예비전력의 발전은 필수적이다 또 4차산업 혁명시대의 지속적인 인구감소에 따라 상비병력 감축으로 인해 예비전력 정예화는 시대적 소명인 것이다.

지난 2월 러시아가 우크라이나를 침공한 이후 대만에서는 ‘오늘의 우크라이나, 내일의 대만’이란 문구가 소셜미디어 등을 통해 확산되고 있으며, 수년간 지속된 중국의 방공식별구역 침범과 군사훈련 등으로 인해 ‘안보 불감증’에 걸렸던 시민들이 우크라이나 전쟁을 계기로 위기감을 느끼고 있다. 심지어 강경한 통일 노선을 걸어온 시진핑(習近平) 중국 국가주석이 우크라이나 사태를 계기로 대만에 대한 무력 침공에 나설 것이라는 우려도 나타나고 있다.

이러한 상황에서 최근 대만 총통과 국방부장이 나서서 예비전력 정비 및 강화를 강조한 것은 지극히 당연한 대응으로 평가된다. 특히 대만 당국이 러시아의 우크라이나 침공 후 젤렌스키 우크라이나 대통령이 250만 명의 예비군을 동원령으로 소집한 것에 대해 고도로 주목하면서 예비군 동원은 전쟁행위 전반에 필수적인 수단으로 인식하고 다양한 방법으로 상술한 바와 같이 예비전력 강화에 매진하고 있는 것은 매우 바람직한 조치로 평가된다.

국토를 보존하고 국민의 생명과 재산을 지키는 군대가 역할을 발휘하는데 있어 어떤 국가도 상비전력과 예비전력의 구분이 있을 수 없다. 21세기 들어 양안간 군사력 균형이 상실된 대만해협에서 대만이 중국의 위협에 대해 자구책을 강구하는 것은 마땅히 취해야 할 조치이며, 이를 위해 대만 당국이 특히 예비전력 개혁 조치를 시행하고 예비전력 건설을 위해 범국가적으로 노력하는 것은 대만의 자위(自衛)능력을 강화시켜 줄 것이다. 대만이 섬이라는 제한된 지리적 공간과 미중 전략 경쟁의 지정학적 전방에서 향후 자신의 방위는 물론 대만의 ‘전략적 중요성’을 여하히 지켜 나갈 것인가를 지속적으로 예의주시해야 할 필요가 있다.

참고 자료

- 윤지원, 『상비군 감축 시대 선진화된 예비전력운용과 구축 방안』, 세계지역연구논
총 제39집 3호(2021)
- 박종길, 『한국군 예비전력 건설의 발전방향에 관한 연구 : 제약 요인 및 대안을 중
심으로』, 전북대학교 대학원 정치학과 박사학위논문(2018.2).
- 최병욱·박창희, 『예비전력 정예화의 방향과 과제:예비군 훈련을 중심으로』, 국방
연구 제57권 제4호(2014.12)
- Philip Caruso, 『A Taiwan National Guard and the Asymmetric Defense of Taiwan』,
Center for Strategic and International Studies[CSIS] (2020).
- Ian Easton·Mark Stokes·Cortez A. Cooper III·Arthur Chan, 『Transformation of
Taiwan's Reserve Force』, RAND Corporation, Santa Monica, Calif(2017)
- 唐宇侃, 『我國後備兵員制度變革-以實施募兵制為例』, 國立政治大學國家安全與大陸
研究班(2020).
- 沈逸弘, 『探討施行軍事訓練役後對後備部隊戰力之影響-以後備軍人管理之專長選充
為例』, 亞洲大學經營管理學系(2019).
- 楊舜同, 『後備軍人教育召集作業管理之研究探討』, 義守大學資訊管理學系(2019).
- 吳忠揚, 『後備軍人參與災害防救之探討 - 以後備軍人輔導組織為例』, 義守大學資訊
管理學系(2016).
- 張鐵伍, 『中部地區後備軍人教育召集訓練滿意度之研究』, 嶺東科技大學企業管理系(2021)
- 中華民國110年國防報告書編纂委員會, 『中華民國110年國防報告書』, 國防部, 臺北, 臺灣(2021).
- 陳昇陽, 『國防安全與後備人力協力之研究 : 以連江縣後備服務中心為例』, 銘傳大學
公共事務學系(2018)
- 何運昌, 『我國募兵制對後備戰力之影響』, 淡江大學國際事務與戰略研究所(2017)
- Focus Taiwan, <https://focustaiwan.tw/politics/202112300004> (검색일:2022.5.15.)
- The Diplomat, [https://thediplomat.com/2022/03/taiwan-watches-the-ukraine-in-
vasion-and-asks-are-we-ready/](https://thediplomat.com/2022/03/taiwan-watches-the-ukraine-invasion-and-asks-are-we-ready/) (검색일:2022.5.16.)
- Reuters, [https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-boost-reserve-training-
-amid-china-tension-2021-11-02/](https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-boost-reserve-training-amid-china-tension-2021-11-02/)
- Defense News, [https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/11/16/
taiwan-to-continue-strengthening-asymmetric-capabilities-reserve-
-force/](https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/11/16/taiwan-to-continue-strengthening-asymmetric-capabilities-reserve-force/) (검색일:2022. 5.16.)

美國之音, <https://www.voacantonese.com/a/yml-Taiwan-establishes-a-new-mobilization-agency-to-beef-up-its-combat-readiness-20220104-ry/6381170.html> (검색일:20 22.5.14.).

TVBS新聞網. <https://news.tvbs.com.tw/politics/1793415> (검색일:2022.5. 16.)

國防部全民防衛動員署後備指揮部, <https://afrc.mnd.gov.tw/AFRCWeb/Content.aspx?MenuID=47&MP=2> (검색일:2022.5.15.).

ETtoday新聞雲(雲論), <https://forum.ettoday.net/news/1840653> (검색일:2022.5.15.).

_____, <https://forum.ettoday.net/news/1841269> (검색일:2022.5.15.).

全國法規資料庫,

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?media=print&pcode= F0000093>

(검색일:2022.5.15.).

| 저자소개 |

조현규 | 국방외교협회 중국센터장, 중국 復旦大 객좌교수, 국제정치학박사.

육군사관학교 41기로 졸업한 후 한국외국어대학교에서 중국어를 전공하였고, 中國人民大學 國際關係學院 국제정치학 석사 및 박사 과정을 수학했으며, 단국대학교 대학원 정치외교학과에서 국제정치학 박사학위를 취득하였다.

육군정보학교 중국어교관, 국방정보본부 중국분석총괄장교·아시아과장·중동아과장을 역임했다. 또한 주중 한국대사관과 주대만 한국대표부에서 무관(武官)을 역임함으로써 양안(兩岸)에서 모두 무관생활을 한 기록을 세웠다. 전역 후에는 국방일보 ‘최근 세계 군사동향’ 칼럼의 중국분야 고정 집필진으로 활약했고, 현재 한국국방외교협회 중국센터장, 신한대학교 특임교수 겸 평생교육원 부원장, 중국 복단대(復旦大) 객좌교수, 대륙전략연구소 이사, 한중안보평화포럼 자문위원, 국군군사안보지원사령부 자문위원으로 활동하고 있으며, 주로 중국 문제(군사·정치·대외관계), 한중관계, 북중관계, 미중 전략경쟁, 동아시아 및 아태지역 안보 문제 등을 주로 연구하면서 집필 활동도 왕성하게 하고 있다. 이 외에, 육군본부·국방대학교·합참대학·군사안보지원사령부·정보사령부·국방어학원·육군정보학교, 그리고 사단급 이상 사령부 등에서 국제 정세, 중국 정치·군사 분야 강연을 하고 있다.



「우크라이나 사태」와 연계한 북한 豫備戰力 위협분석과 우리의 대응방향

장 태 동(국방대학교 예비전력연구센터장)

- I. 서 론
- II. 북한 동원체계의 이해
- III. 북한 예비전력부대 능력 분석
- IV. 북한 예비전력의 강점과 약점
- V. 결 론(대응방향 및 정책제언)

1. 서론

지난 2월 24일 러시아의 기습침공으로 시작된 우크라이나 사태가 끝날 기미가 보이지 않고 있다. 러시아의 손쉬운 승리로 끝날 것 같았던 전쟁이 예상과는 달리 장기간 양상을 띄고 있는 것도 의외의 상황으로 전개되고 있음을 보여주고 있다 하겠다. 전쟁을 하게 된다면 반드시 승리해야 하겠지만, 그 보다는 전쟁이 일어나지 않도록 사전 억제하는 능력을 갖추는 것이 더욱 중요한 것이라는 게 이번 사태를 통해 배워야 할 시사점들이 아닌가 생각하게 된다. 그러기 위해서는 평시 전쟁의 상대국보다 월등히 잘 갖춰진 동원태세와 즉각 활용 가능한 예비전력 부대들의 대비태세가 철저하게 준비되어 있어야 한다는 것이다.

금번 전쟁에서 미흡한 동원체제와 훈련과 장비·물자가 제대로 갖춰지지 않은 예비군들로만 구성되어 있어, 예비전력의 당장 전쟁투입은 제한되고 있었다는 것이 양국의 공통적인 문제점으로 식별되고 있다. 우크라이나와 러시아 양 국가가 공히 예비전력으로 예비군의 병력 숫자만 유지했을 뿐 적정규모의 예비전력을 상황에 따라 동원하고 전선에 투입하는 예비전력 육성과 운영계획이 제대로 준비되지 않았다는 것을 유추해 볼 수 있는 대목이기도 하다. 결국 전쟁이 장기화되면서 전쟁 지속능력이 매우 중요해 지고 있는 상황으로 전개되고 있는데, 이의 핵심은 해당 국가의 국력과 연계된 예비전력의 능력이라고 할 수 있을 것이다.

그렇다면 우리 대한민국의 예비전력 현 주소는 어떠한가? 현재 대적하고 있는 우리의 주적 북한의 예비전력에 대해 얼마나 알고 있고, 그들의 강점과 약점을 제대로 파악하고 대비는 잘 하고 있는 것인지?에 대해서는 의문이 들지 않을 수 없다. 혹자는 ‘예비전력은 산소와 같다!’ 하여 평시에는 중요성을 간과하기 쉽다라고 한다지만 아직까지도 전쟁중에 있는 우리나라의 안보상황에서는 전쟁지속의 핵심인 북한의 예비전력 실체를 제대로 간파하여 우리 국민들에게도 알리고, 정부와 군에서는 제대로 대비하는 것은 매우 중요한 일이라 생각한다.

II. 북한 동원체계의 이해

북한의 동원정책은 ‘주체사상’에 입각한 ‘국방에서의 자위’ 원칙에 따라 1962년 ‘4대 군사노선¹⁾’을 채택하고, 총력전 개념 하에 인민 총동원 정책을 시행하고 있다. 인민을 무장력의 가장 중요한 요소로 보고 있고, ‘인민이 혁명적 군사사업의 주인이며 인민의 무궁무진한 힘과 나라의 모든 잠재력을 조직하고 동원해야 한다.’는 김정일의 주체적 군사사상을 기초하여 시행된다. 인력면에서 중국과 러시아의 지원없이 단독으로 전쟁수행이 가능한 양적능력과 전시 군수산업을 운용하면서 예비전력을 즉각 전쟁에 투입할 수 있는 질적 능력 확보에 목표를 둔 인민 총동원정책을 추구하고 있다. 1958년 중공군이 완전 철수함에 따라 중국의 민병제도를 모방하여 노농적위군을 창설하고 인민을 망라한 동원체제 구축에 주력하기 시작하였으며 1962년 ‘4대 군사노선’을 발표함으로써 인민무장 및 동원에 관한 정책을 당 주도하에 추진하기 시작하였다. 이러한 동원정책을 바탕으로 현재 북한은 전투태세 돌입 명령에 따라 정규군과 예비전력이 동원되어 즉각 전투임무를 수행할 수 있도록 체계를 갖추고 조직되어 있다. 북한의 예비전력은 교도대, 직장 및 지역단위의 노농적위군, 고급 중학교 군사조직인 붉은청년근위대, 기타 준군사부대로 구성되어 14세부터 60세까지 동원대상으로 분류하고 있으며 규모는 인구의 약 30%에 달하는 762만여 명으로 추산된다. 또한 북한은 전시 약 4~6개월의 기간 동안 전쟁을 지속할 수 있는 전쟁 물자를 확보하고 있는 것으로 추정되며 북한의 군수공장은 민수용 공장을 포함하여 약 300여 개소 이상으로 추정하고 있으며 유사시 군수품 생산이 가능하도록 전시 동원체계를 갖추고 있다. 주요 군수 생산 및 비축시설은 지하 요새화되어 전시 생존성이 보장된 가운데 주요무기 및 탄약을 자체 생산할 수 있는 능력 또한 갖추고 있는 것으로 추정된다. 북한은 전시 최고사령부의 총체적 지휘하에 최고사령관의 명령으로 전시상태 선포와 동시에 총 동원령이 선포된다. (이는 우리나라가 총무계획을 바탕으로 법률이 정한 절차에 따라 동원령이 선포되어 주무부 장관에 의해 동원명령 하달로 지방자치단체와 병무청을 비롯 행정관서가 동원영장을 발부 하여 집행하는 절차에 비해 신속한 동원이 가능하다.)

북한의 예비전력은 762만여 명으로 우리나라 예비군 310만여 명의 약 2.5배 수준이고 우리나라 10~20배 이상의 훈련시간을 부여함으로써 정규군 수준으로 군사훈

1) 자위적 군사노선으로 북한 군사력 증강정책의 기본방향, 전인민의 무장화, 전국토의 요새화, 전군의 간부화, 군장비의 현대화로 1998년 북한 헌법에 명문화하고 있다.

런 수준을 높이려는 노력을 지속하여 왔다. 또한 공산주의 국가체계의 특성상 모든 자원이 국가 소유로 (우리나라가 동원지정을 위한 사전협의, 동원후 보상, 소유권을 고려한 동원방법 결정 등의 준비가 필요한 데 반해) 북한은 이러한 절차 없이 동원 집행이 가능하다는 특징을 갖고 있다. 이렇듯 북한의 동원체제는 공산주의 이념에 맞춰 중앙집권적이며 국가에서 모든 자원을 소유한 상태로 평시부터 전시 대비체계를 구축하고 있으며, 「주민의 무장화」라는 호전적 성향을 갖고 있을 뿐만 아니라 북한의 예비전력 762만여 명은 세계 최대수준²⁾으로 우리 군의 작전계획에 큰 위협이 될 것으로 예상된다. 2021년 9월 9일 실시한 북한 정권설립 73주년 열병식³⁾에는 평양 당원 사단과 도·시 농업적위군, 사회안전군이 참여하였다. 농업적위군 중심의 예비전력 위주로 진행되었다는 점으로 미루어 볼 때 이는 정규군에 준하는 예비전력의 무장력을 과시하기 위한 의도로 해석할 수 있다. 열병식에 소개된 농업적위군과 붉은청년근위대, 사회안전성의 장비는 정규군에서 사용 후 도태된 장비임에도 불구하고 트랙터(트랙토르) 견인 방사포, 견인 대전차 로켓, 사이드카 오토바이 등 지역 농장 및 기업소 단위 실정에 맞춰 개량하고 발전시키고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 세계 최대수준의 예비전력 규모임을 인정함에도 이에 대한 위협 인식 정도는 현저히 낮은 상태이다. 북한은 정권 설립을 기념하는 행사를 98년 이후 5년 단위로 시행하였으나 2021년은 김정은 집권 10주년을 기념하여 시행한 것으로 해석된다. 2018년(70주년) 정권설립 기념 열병식은 정규군과 예비전력이 함께 참여하였으나 2021년 열병식에는 농업적위군, 사회안전군, 붉은청년근위대를 중심으로 진행되었다.

북한은 6·25전쟁 당시 군사위원회 조직에 관한 특별조치법을 제정하고 ‘인민군 최고사령관’을 두어 전시 동원령을 선포했고, 현재 당과 중앙 인민위원회에서 군사 및 산업동원에 관한 결정 및 지도·감독하고 있다. 이를 볼 때 북한의 동원태세는 평시개념이 아닌 전시와 같은 태세를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 1950년 7월 4일 김일성이 인민군 ‘최고사령관’이 되어 전쟁지도를 하였던 것과 같이 북한은 1975년 10월 5차 당 대회를 기점으로 전쟁지도 및 전시 동원업무를 통제하는 체제로 전환함으로써 동원체제가 완료되었다. 이 같은 전쟁 지향적 동원체제는 1976년 8월 18일 판문점 도끼 만행사건시 실증되었으며 북한은 김일성의 전투태세 돌입 명

2) 글로벌파이어파워(GFP) 세계 군사력 랭킹에서 집계한 2020년 군사력 순위 참고

3) 북한 정권설립 기념 행사로 5년단위로 시행, 2021년엔 농업적위군, 사회안전군, 붉은청년근위대 등 예비전력 중심으로 진행되었음

령에 따라 정규군과 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대 등 예비전력의 이동이나 화력장비의 추진 없이 평시 상황에서 즉각 전투임무를 수행하였던 사실이 있다. 평시에서 전시상태로 전환시 敵을 타격하는 군사행동과 국가의 전시상태선포(전시동원령, 선전포고), 국가기구와 사업체계를 전시체제로 개편하는 사업이 동시에 진행된다. 北 전시동원은 전시 또는 그에 준하는 국가비상사태시 최고사령부의 총체적 지휘하에 국가내 모든 인적·물적자원을 국가보위 및 통일완수에 기여하도록 통제, 관리 운용하는 것이며 최고사령관의 명령으로 전시상태가 선포되면서 동시에 진행된다. 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대 등 예비전력과 각종 군수산업 및 일반공장, 각종 물자 등 전시동원에 지정된 모든 대상이 포함된다. 전시에는 전시법에 따라 국가의 모든 인적·물적 잠재력이 총동원되어 전쟁승리를 위한 사업에 복종되며, 위반시 전시군법⁴⁾에 따라 처리한다. 북한 동원의 특징으로 북한의 동원제도는 전시 국무위원회 및 최고사령부의 강력한 통제하 단기간내 국가의 모든 인적·물적 자원을 총동원할 수 있도록 전시체제 완비, 동원의 신속성 등의 특징을 갖고 있다. 평시부터 전시체제를 완비하여 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대 등 전시에 대비한 예비전력을 편성 및 무장하고, 관리 및 훈련을 실시하고 있다. 또한 군수공장의 지하화, 생산공장의 지방분산, 전쟁물자의 비축(4-6개월 분), 직장조직의 군대화 및 개인 비상장구류 구비 등 항시 전시체제로 전환할 수 있도록 준비하고 있다.

북한의 모든 자원은 평시부터 국가에서 소유하고 있는 상태로 어떤 조건에서든지 신속한 동원이 가능토록 소유권이 획일화되어 있다. 전시상태가 선포됨과 동시에 발령되는 군법령. 전쟁조건에서의 전쟁승리를 보장하기 위한 국가무력기관의 활동과 군인 및 군관련 인원의 의무를 규정한 법령, 통상 평시에 비해 강력한 통제력이 적용된다. 국가가 항시적으로 갖추고 있지 않고 필요시 동원하는 무력. 비정규무력이라고도 하며 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대를 포함한다.

북한의 동원조직은 국가행정 및 군사조직, 사회제도를 포함하여 모든 부분에서 당의 유일적 통제를 받도록 되어 있으며, 당의 지시나 명령은 법률 이상의 효력을 발생하므로 동원을 위한 별도의 법규가 없이도 동원의 신속성과 무조건성을 보장하도록 하고 있다. 북한은 6·25전쟁 이후 전쟁수행에 필요한 인적·물적 자원의 장기적인 보장을 위한 예비전력의 필요성을 인식하여 러시아, 중국을 모방한 동원체계를 구축하였다. 인민군 창설 광복이후 일본 제국주의 군대의 압박에서 벗어나 향토를 지키기 위한 무장단체들이 결성되었다. 평남지방에서 조만식의 민족주의 계

4) 전시상태가 선포됨과 동시에 발령되는 군법령. 전시 군인과 군 관련인원의 의무를 규정

통 자위대와 현준혁이 이끄는 국내 공산주의 치안대, 김일성을 비롯한 항일연군 중심의 적위대가 조직되었다. 이후 여러 곳에서 무장단체들이 충돌하자 북한 주둔 소련군 사령관 치스차코프 대장은 1945년 10월 명령을 발표하여 북한지역내 무장단체를 해산하고 사회질서 유지를 위한 보안대를 조직하도록 하였다. 보안대는 공산주의 사상이 투철하고 우수한 평민출신을 대상으로 선발하였으며 치안과 경비를 담당하게 하였는데 소련의 지지를 받던 김일성 중심으로 보안대가 구축되었고, 이 보안대는 북한내 최초의 공식적인 무장 조직이자 북한 인민군의 모체가 되었다. 예비전력의 창설과 관련하여 북한은 6·25전쟁 이후 1958년 10월 중공군이 완전 철수함에 따라 1959년 1월 14일 중공의 민병체도를 모방하여 노농적위군을 창설하고 소주민을 망라한 동원체제 구축에 주력하기 시작하였다. 1962년 12월 당중앙위 제 4기 전원회의에서 결정한 ‘4대 군사노선’을 강행하였으며 당중앙위원회에 ‘군사위원회’를 두어 인민 무장 및 동원에 관한 정책집행을 보장하고 각 도·시·군에 당 군사위원회를 편성하여 민간무력을 지도 및 감독하였다. 1963년 3급이상 기업소에 기 조직된 노농적위군원 중 제대군인을 주축으로 교도대를 창설하고 훈련을 강화하였으며, 1964년부터 AK소총을 지급하여 1967년 교도대를 무장하였다. 또한 1965년부터 군사교육과목에 소부대 전술훈련을 추가하고 정규군과 합동훈련을 실시하는 등 전 인민적 방어체계를 구축하였다. 1975년 10월 북한은 전쟁지도 및 전시동원업무를 통제하는 최고사령부 체제로 전환함으로써 전시형 주민동원체제를 완료한 후 교도대를 강화하기 시작하였으며, 1980년대 예비전력 편성대상을 변경하여 교도대를 3급이상 공장·기업소 종업원 중 軍 제대자와 농민, 노동자, 사무원까지 확대 편성하여 전력을 증강시켰다. 또한 예비전력의 핵심으로서 정규군과 동일한 단대호를 사용하고 군기를 수여하는 등 핵심 예비전력으로 교도대를 발전시켰다. 1980년 노농적위군 편성 연령을 18~45세에서 17~60세로 조정하였으며 후방지역 방어를 위한 지구방어사령부를 창설하여 군사조직 체계를 개편하였다. 2000년 교도대 편성 연령을 45세에서 50세까지로 연장하고, 북한군 현역 복무기간을 30세에서 28세로 단축하면서 교도대 편성인원을 확대하였다. 1961년부터 학생군사교육을 당 조사부에서 직접 관장하였다. 일반대학 교육과목에 군사학을 필수로 채택하고 구소련 학생군사제도를 모방하여 민족보위성 소속 현역군관을 대학에 배치하여 군사교육을 담당하도록 하였다. 이후 1968년 1월 21일 김신조 사건 및 푸에블로호 사건 등으로 긴장이 고조된 상태를 이용하여 고등중학교 5~6학년을 대상으로 70만명의 붉은청년근위대를 창설한 후 현재까지 유지하고 있다. 북한은 6·25전쟁에서 ‘후방

공급 사업이 잘 조직되지 못하여 전선 공급에 방해가 되었다.’ 라고 분석하고 있으며 전쟁의 승패는 전쟁수행에 필요한 인적·물적 자원의 장기적인 보장여부에 달려 있다고 인식하고 이를 극복하기 위해 전쟁예비물자의 충분한 비축과 국방 공업 발전을 통한 전시생산체계 완비를 위해 노력하고 있다. 이후 ‘전 인민의 무장화’를 주장하며 당중앙위원회에 군사위원회를 설치하여 인민무장과 동원에 관한 정책 집행을 보장하고 각 도·시·군의 당에도 군사위원회를 두어 동원자원을 감독하기 시작하였다.

1972년 12월 ‘사회주의 헌법’ 제정을 계기로 하여 주민 동원정책을 수행하기 위해 실무집행기관을 운영하였으며, 당·정 기능을 수행하는 기구로 중앙인민위원회에 국방위원회를 신설하여 각급 행정기관과 공장·기업소·협동농장의 업무를 감독하는 기능을 부여하였다. 1988년 이후 예비전력 통합지휘를 위한 지역단위 민방위부를 설치하였으며 ‘4대 군사노선’을 명문화하면서 지구방어사령부를 후방군단으로 명칭을 변경하여 교도대 자원을 관리하며 현재의 동원태세를 유지하고 있다.

참고적으로, 우리나라에서는 위기인식 시점을 기준으로 국가위기관리 상황으로 간주하여 통합방위사태(병중·을중·갑중)를 선포하고 통합방위작전을 지원하며 전면전 징후 식별시 충무사태를 선포하여 전시체제로 전환한다. 軍에서는 위기고조 상황을 고려하되 침투·도발 징후 또는 전면전 징후에 따라 국지도발 대비작전, 전시 작전계획 시행을 검토하며 국지도발 대비 작전간 지역예비군을 동원하여 작전을 수행하고 전면전 징후 식별시 전시 작전계획 시행을 위해 동원예비군을 소집하여 부대를 완편한다. 충무계획을 바탕으로 정부부처, 지방자치단체, 지방행정관서를 통하여 군수(軍需)·관수(官需)·민수(民需) 동원소요를 집행하는 일련의 절차이다. 동원자원별 정부기관 주무부처에서 하달한 집행계획에 따라 광역시·도 지방자치단체 및 지방병무청은 동원영장을 발부하여 임무를 고지하고 동원대상을 보급소 및 집결지로 소집하여 軍 소집(소요)부대로 인계한다. 軍에서는 전시 필요한 소요를 제기하고 할당된 자원을 동원운영계획에 반영하며 소집(소요)부대에서 요구한 집결지에서 동원자원을 인수한다. 동원은 형태에 따라 정상동원과 긴급동원으로 구분한다. 정상동원은 충무기본계획을 바탕으로 법률이 정한 절차에 따라 동원령 선포후 주무부장관에 의해 충무집행계획을 근거로 동원명령을 하달하면 서울특별시와 서울지방병무청을 비롯한 지방행정관서에서 동원영장을 발부하여 집행한다. 긴급동원은 정상동원 차질발생시 군부대 요청에 따라 추가동원하는 것으로 수입군부대(지

역사)에서 지방자치단체와 지방병무청으로 긴급동원을 요청하고 긴급동원 영장을 발부하여 집행한다.

동원은 목적에 따라 관수·군수·민수동원으로 구분하며, 관수(官需) 동원은 정부기관에 필요한 수요를 충족하여 정부기능 유지(전시 행정체제 전환, 전비조달, 정치·외교 기능 강화)를 위해 동원하는 것이다. 군수(軍需) 동원은 軍부대 수요를 충족하여 군사작전지원을 위해 병력·인력과 물자·업체·의료분야를 동원하는 것이고, 민수(民需) 동원은 국민생활안정을 목적으로 생필품 공급, 전력·수도공급 등을 위한 물자동원과 국민행동요령 홍보활동을 위해 동원하는 것이다. 동원범위에 따라 총동원과 부분동원으로 구분하며 총동원이란 국가 비상사태시 모든 인적·물적자원을 동원하는 방법으로 총무2중사태 선포이후 전시법령으로 공포한다. 집행절차는 총동원령 선포이후 병무청에서 병역의무에 대해 공고하고 동원지정자는 사전 교부된 소집통지서에 명시된 장소, 시간에 응소한다. 부분동원이란 통합방위사태가 선포된 후 국가방위요소에 의한 통합방위작전으로 해결할 수 있는 경우 침투·도발에 대응하고 확산을 방지하기 위하여 병력동원 소집대상자를 필요한 범위내에서 동원하는 것이다. 집행절차는 국방부장관의 건의에 따라 국무회의를 거쳐 범위·지역·기간 등을 포함한 부분동원령을 선포하면 20시간 이내에 소집하여 임무를 수행한다. 대상에 따른 구분 동원대상에 따라 인원·물자·기타동원으로 구분한다. 인원동원은 국가비상사태에 따라 동원령이 선포되면 軍·官·民에 필요한 소요인원을 충원하기 위해 동원하는 것이다. 물자동원은 국가비상사태시 물자·장비·시설·업체 등의 자원을 동원하여 통제·관리·운영하는 것이며, 기타자원 동원으로는 재정금융동원과 전시 주둔국지원(WHNS) 동원이 있다. 재정금융동원은 전시예산·경제·재정·금융을 동원하여 전비를 충당하고, 물가의 안정을 도모할 목적으로 시행하며, 전시주둔국지원(WHNS) 동원은 증파되는 미군에 대한 병참·군수지원 소요를 지원하기 위한 동원으로 전시 증원군의 신속한 전개를 보장하기 위해 동원하는 것이다. 즉, 우리정부는 동원의 목적을 정부기능유지, 군사작전지원, 국민 생활안정에 두고 관수·군수·민수동원으로 구분하는데 비해 북한에서는 전시 전쟁의 승리를 위한 목적)으로 동원을 시행함에 따라 동원의 구분을 대상자원에 따라 군사(我 인원동원)·군수(我 물자동원)동원으로 구분하고 있음을 확인할 수 있다.)

북한에서는 평시, 징후식별, 준전시 및 전시상태를 고려하여 경보 및 전투준비태세를 갖추고 있다. 전투준비 필요성을 고려하여 근무형태 변경, 갱도생활 전환 등을 검토하고 긴급상황, 도발, 긴장고조, 전쟁징후 포착여부를 고려하여 진지점령, 부대

전시체제 개편, 전시동원 선포 등의 전시전환절차를 진행한다.

북한은 최고사령관 명령에 의해 적을 타격하는 군사행동과 국가의 전시 상태 선포(선전포고, 전시동원령), 국가기구와 사업체계를 전시체제로 개편하는 사업이 동시에 진행된다. 북한은 무력에 의한 대남 적화통일의 기본 전략목표 달성을 위한 총력전 개념하에 당 및 군조직을 통한 전시동원체계를 구축하고 교도대, 노농적위군 등 많은 예비전력을 편성, 보유하여 병력면에서 단독으로 전쟁수행이 가능한 양적인 능력과 질적 능력 확보에 중점을 두고 이를 육성 강화하고 있다. 동원령 선포 관련하여 북한은 전시 또는 그에 준하는 국가비상사태시 최고 사령부의 총체적 지휘하에 국가내 모든 인적·물적자원을 국가보위 및 통일완수에 기여하도록 최고사령관의 명령으로 전시상태 선포와 동시에 총동원령을 선포한다. 북한 사회에서 최고사령관의 명령은 법률 이상의 효력을 발휘하므로 동원관련 별도 법규 없이 모든 인적·물적자원을 통제할 수 있으며 위반시 군법에 따라 처리한다. (우리정부가 총무계획을 바탕으로 법률이 정한 절차에 따라 동원령을 선포하는데 반해) 북한내 모든 인적·물적자원은 평시부터 국가의 소유이며 최고사령관의 명령이 법률이상의 효력을 발휘한다는 점에서 차이점이 있다. 이는 신속한 동원을 통한 전시체제 전환에 유리할 것이라 볼 수 있다. 북한의 전시동원체계는 전시 국가의 가능한 모든 인적·물적 자원을 단기간내에 총동원하기 위한 것으로서 인적자원을 동원하기 위한 군사동원체계와 물적자원을 동원하기 위한 군수동원체제로 이루어져 있다. 군사동원은 4대 군사노선에 입각하여 당중앙 군사위원회의 통제하에 국방성 군사동원국이 주축이 되어 당기관과의 유기적인 협조하에 각 도·시·군에 군사동원부를 설치하여 유사시 즉각적인 인력동원이 가능하도록 하고 있다. 군수동원은 당·정·군내 군수동원 업무를 수행 할 전담기구를 편성하여 전시에 대비토록 하고, 군수동원총국이 주축이 되어 전쟁물자 비축 및 관리업무를 담당하고 있다는 것이다.

북한은 ‘쫄 인민적 방위체제로 전체인민을 무장시키고 쫄 국토를 요새화함으로써 敵의 어떠한 침공도 막아 낼 수 있다’ 고 강조하면서 14세에서 60세까지의 모든 인적 자원이 무장력으로 동원되어 전투업무를 수행할 수 있도록 강력한 동원체계를 구축하고 평시부터 인적자원의 관리를 강화하고 있다. 총참모부는 군단을 통하여 교도사단·여단을 지휘 및 관리하며 당 중앙군사위원회는 당 조직을 활용하여 노농적위군, 붉은청년근위대를 지휘 및 관리한다. 평시에는 당·군 계통으로 이원화되어 있으나 전시 최고사령관의 단일 지휘계통으로 통합된다. 예비전력의 동원은 당중앙 군사위원회에서 국가동원정책을 수립하고 최고사령부의 통제하에 국방성

군사동원국과 총참모부 대열보충국의 협조하에 집행한다. 노동당 병력동원 기구는 각 도·시·군별로 당위원회 민방위부를 설치하여 전시동원업무를 수행하고 있으며 군내 동원기구로는 국방성 예하 군사동원국과 총참모부 예하 대열보충국을 두어 동원계획을 수립하고 통제한다. 군사동원은 전시 군부대 및 민방위 무력을 보충 및 보완하고, 군사작전지원에 필요한 인력을 확보하는 것으로 병력동원, 전시노력동원, 기술인력 동원으로 구분한다. 병력동원은 군사동원국과 당중앙 민방위부에서의 의무역과 예비역을 소집하여 정규군 및 교도부대의 보충자원으로 활용한다. 의무역 및 예비역에 해당되지 않는 만 17세에서 60세까지의 인원은 노농적위군에 편성한다. 전시노력동원(남한 전시근로동원)은 병력동원에 편성되지 않은 인원으로 군사작전 보장 및 국가시설 보수에 의무적으로 동원된다. 전시에는 군부대 방어진지공사, 도로 보수 및 개설 등의 작업에 남녀노소를 불문하고 동원되며, 평시에도 ‘노력동원’ 명목하 영농지원, 도시건설 등에도 동원된다. 기술인력동원은 병기생산 및 군수물자 생산에 동원될 기능공으로 공장, 기업소 단위에 기능요원으로 평시부터 편성한다.

결론적으로 북한 병역체계의 특징은, 병역의 의무를 만 14세에서 60세까지 부여하며 만 14 ~ 16세에는 붉은청년근위대로 편성하여 학업과 군사교육을 병행한다. 만 17 ~ 28세까지는 현역 또는 의무역으로 복무하고 만 29 ~ 60세에는 예비역으로 복무한다. 이때 현역·의무역·예비역으로 편성되지 않은 자는 노농적위군 또는 전시노력동원 대상으로 병역의 의무를 부과하여 ‘4대 군사노선’ 중 하나인 ‘췌 인민의 무장화’를 실천한다는 것이다.

남·북한 물자동원의 차이점으로 북한은 공산주의 국가체제의 특성상 모든 자원이 국가의 소유로 남한의 군수품 생산 및 보급, 동원체계와 차이점을 보이고 있다. 물자동원시(남한에서는 자유민주주의와 시장경제체제의 특성을 고려하여 물자의 동원지정을 위한 사전 협의, 동원 후 보상, 소유권을 고려한 동원방법 등 대상별로 다르게 적용하고 있다.) 반면, 북한에서는 군수품 생산공장, 병기, 탄약, 양곡 등 동원대상에 대한 소유권을 국가가 행사하므로 남·북한 물자동원 체계가 큰 차이가 있음을 먼저 설명한다.

북한은 한국전쟁 교훈과 현대전의 특징분석을 통하여 전쟁의 승패는 전쟁수행에 필요한 물적자원의 장기적인 보장여부에 달려있다는 인식하에 전쟁 예비물자의 충분한 비축과 국방 공업발전을 통한 전시생산체계 완비 등 군수동원 능력 향상에 주력하여 왔다. 당·정·군내 군수동원업무를 수행 할 전담기구를 기능별로 편성하여

전시 군수동원에 대비하고 있다. 당 중앙 군사위원회와 국무위원회는 군수동원 정책을 결정하고 군수동원지도국에서 전쟁물자 비축 및 관리업무를 수행하며, 당군사위원회 예하 제2경제위원회를 설치하여 군수품 생산을 전담하고 있다.

북한의 군수동원체계는 당중앙 군사위원회와 국무위원회를 중심으로 국방성과 내각 산하 각 성 및 위원회는 물론 공장, 기업에 이르기까지 쏠 국가적으로 구성되어 있다. 북한은 유사시 외부의 지원 없이 독자적인 전쟁수행 능력을 확보하기 위하여 양곡, 유류, 탄약을 비롯한 다양한 전쟁 물자를 비축하고 전시 모든 물자를 신속하게 동원할 수 있도록 주요기관 및 기업소 단위로 전시동원계획을 수립하여 평시부터 군수동원훈련을 실시하고 있으며 각종 검열 시에도 전시 군수동원태세에 대한 점검을 의무화하고 있다. 당 중앙 군사위원회는 군수동원과 관련된 최고 지도기관으로서 북한의 군수동원정책을 결정하고 군수품 생산과 전쟁물자 비축 및 군수동원 업무를 전반적으로 지휘 및 감독하며 내각은 전쟁물자의 생산과 관련된 지원업무를 담당한다. 당 군수공업부는 당 중앙 군사위원회의 지침에 따라 군수품 생산과 관련하여 제2경제위원회와 내각을 지도 및 감독한다. 집행기구인 국방성 예하 병기국과 총참모부 예하 후방총국에서는 소요를 제기하고 제2경제위원회는 군수공장에 생산지침을 하달하여 생산된 장비를 군부대에 공급하게 된다. 내각의 국가계획위원회는 국가적 수준의 유류와 양곡 수급 상황을 고려하여 전쟁용 전략물자와 군수생산에 필요한 원자재 등을 공급하고 비축계획을 수립 및 시행한다. 군수동원총국은 전시 소요대비 전쟁물자의 확보와 비축관리 업무를 담당하며, 국가 전략물자의 비축관리 업무에 대한 지도감독 및 전시동원계획을 시행한다. 전쟁물자⁵⁾는 모든 사업 진행과정에서 최우선적으로 할당 배정되며, 주기적인 치환 외에는 최고사령관의 승인 없이 불출을 못하도록 통제하고 있다. 특히 비축시설은 전시 생존성 보장을 위하여 전략적으로 각 지역별로 분산배치하고 지하화하거나 은폐 및 위장을 통하여 노출을 억제하고 있다. 북한은 생산 및 도입과정에서부터 종류에 따라 의무적으로 비축하도록 규정하고 있으며, 양곡은 1973년부터 전쟁비축 목적으로 주

5) 전쟁물자의 중요성에 대하여 북한은 ‘걸프전 당시 이라크군이 먼저 전쟁을 일으키면서도 전쟁에 비용 식량 및 의약품 등을 비축하지 못하고 당시 가동중인 빵 공장 및 제약공장에만 의존하였으며 이러한 시설에 대한 다국적군의 정확한 미사일 공격으로 생산이 중단되었다. 따라서 이라크군은 지하시설물에 의해 보호를 받으면서도 물, 식량, 의약품이 없어 갈증과 굶주림에 시달려야 했고 죽어가는 부상자들을 보고만 있어야 하는 등 불안과 공포로 전의를 상실하였다.’ 고 분석하고 있다. 북한이 전시 대비 비축하는 전쟁물자는 쏠 주민을 대상으로 한 양곡과 생필품, 전시 군수 생산을 보장하기 위한 원자재와 수리부속, 유류 등 다양한 종류로 구성되어 있으며, 이러한 전쟁물자는 전시 용도와 관리 주체에 따라 구분하여 유지함.

민대상 배급량 중 월간 4인분(12%)씩을 공제하고 애국미 명목으로 10%씩 추가 공제하여 비축해 왔다.

양곡의 비축은 일반주민용과 군사용으로 분리하여 관리하고 있으며, 사용목적에 따라 평시와 전시용으로 구분되어 있다. 주민용은 내각 수매 양정성에서 각 도·시·군 양정사업소를 통하여 주민들에게 공급하는 평시 공급용 양곡과 전시를 대비한 비축 양곡을 구분하여 비축하고 있다. 군사용품목은 국방성 예하 후방총국과 군수동원총국에서 이원화 관리하고 있으며 전시 정규군과 동원전력에 공급하기 위한 양곡으로 구분하여 관리하고 있다. 유류는 북한의 자체 생산능력이 없어 수요량 전부를 외국으로부터 의존하고 있으며, 도입된 원유를 정유공장에서 정제 후 공급량 중 5%씩을 공제하여 비축하고 있다. 또한 각 공장 및 기업소별로 외화별이로 획득된 원유 중 일정량을 공제하여 전쟁예비물자로 비축하고 있다. 전시용 유류관리는 국가계획위원회 원유관리국에서 국가수준의 비축용 유류를 관리하고 군수동원지도국에서 전시 군용유류의 비축관리를 담당하여 전국적으로 산재되어 비축 및 관리(비공개)되고 있다. 일반물자(피복, 생필품 등)는 각 공장 및 기업소에서 생산된 물자의 3~5%, 수입물자의 5%를 공제하여 전쟁예비물자로 비축하고 있다. 탄약은 전시대비 예비량을 비축한다. 군단급 이상 국가급 저장시설에 후속 보급량을 비축하고 있으며, 평시 생산된 탄약은 비축하고 치환시킨 탄약을 훈련용으로 사용한다. 탄약의 세부 공제율과 비축량은 비공개 되어 있다. 탄약의 저장은 총참모부 병기국에서 탄약공장으로부터 생산된 탄약을 작전제대별로 훈련용과 비축탄약 소요 기준에 따라 제대별 공급하여 저장한다. 비축탄약은 군단 단위의 병기물자 관리소에서 종합적으로 관리하고 있으며, 연대급이하 제대는 전쟁초기에 필요한 최소한의 탄약을 비축하고 있는 실정이다. 이러한 탄약 저장소 및 비축시설 형태는 병커형과 방벽화된 탄약고, 지상탄약고, 갯도형 등이 있으며 최근 신설되는 저장시설은 대부분 병커형으로 통풍장치가 설치되어 있다. 북한의 전시 군수물자 생산체계는 군수공장과 군수 동원공장으로 구분되어 전시 전장에서 소요되는 전투물자와 후방물자를 생산하도록 하고 있다. 군수공장은 전문군수공장과 일반군수공장으로 구분하며 전문군수공장은 병기 및 장비를 생산하고 일반군수공장은 軍에서 필요한 일상용품을 생산하도록 하고 있다. 군수동원공장은 평시 일반 사회공장으로 있다가 전시가 되면 동원되는 공장으로 병진공장과 민수공장으로 구분된다. 병진공장은 평시부터 일반 사회 생산공정과 함께 軍에서 필요한 장비 및 부품에 대한 생산을 담당하는 공장이

며, 민수공장은 일반 사회공장이 전시가 되면 지정품목 생산을 위해 동원되는 공장이다.

북한은 당·정·군내 군수동원업무를 수행할 전담기구를 기능별로 편성하여 전시 군수동원에 대비하고 있다. 당 중앙 군사위원회와 국무위원회는 군수동원 정책을 결정하고 군수동원지도국에서 전쟁물자 비축 및 관리업무를 수행하며 당군사위원회 예하 제 2경제위원회를 설치 하여 군수품 생산을 전담하고 있다. 식량, 유류, 피복 등 군수품 일반물자와 병기, 탄약을 구분하여 관리 및 동원집행 하도록 통제하고 있다. 군수품 일반물자는 내각 예하 기관 및 기업소에서 생산한 물자를 평시 제 2경제위원회에서 관리하는 비축창고에 보관한다. 전시 상황이 되면 비축창고 물자와 군수공장에서 생산된 군수품 일반물자를 군수동원지도국 예하 전쟁물자 관리소로 전환한다. 전쟁물자관리소에서는 후방총국(我 군수사령부 역할수행)으로 군수품 일반물자를 전환한 후 후방총국에서 통제 下 군부대로 보급한다. 병기와 탄약은 제 2경제위원회에서 관리하는 군수공장에서 생산 후 총참모부 예하 병기국으로 전환하고 병기국 통제 下 군부대로 보급한다.

북한 동원체계의 강점으로는 전·평시 동일한 동원태세를 유지하고 있어 비상시 즉각 전시전환이 가능토록 체계가 정립되어 동원속도가 보장된다는 것이다.

약점으로는 장기간 전시체제를 유지함에 따른 경제력 저하 및 인민들의 피로감이 증대되어 문제점이자 약점으로 파악되고 있다는 것이다.

북한 인원동원은 평시부터 전시체제를 완비하여 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대를 편성하고 관리 및 훈련을 실시하고 있으며, 지역·직장단위로 개인화기와 전투장구류를 보유함으로써 동원의 신속성을 보장하고 있다. 또한 평시 주민의 거주지 이전과 여행을 통제하고 거주지 이전시 시·군 군사동원부에서 대상자를 호출하여 예비역으로 재등록한다. 我 인원동원체계와 비교할 때 부분동원 및 긴급동원의 개념이 포함되어 있지 않아 동원집행의 융통성 보장면에서 불리한 점을 갖고 있다.

부분동원이란 총동원 이전 확전을 방지하기 위해 동원 소집대상자의 필요한 범위내에서 동원하는 것으로 조기 동원령 선포이후 국가의 경제적 손실과 불필요한 자원 소모를 방지하기 위한 목적으로 시행된다. 4차 중동 전쟁에서 이스라엘의 경우와 같이 초기에 동원령 선포함으로써 전쟁지속 능력이 저하되었고, 국내·외 정세를 악화시킬 뿐 아니라 동원령의 장기화로 인한 손실은 敵의 전략적 기습을 허용

하는 계기가 될 수 있다. 이러한 부분동원 개념의 부재는 전쟁지속능력을 저하시키는 원인이 될 수 있다. 긴급동원이란 정상동원 차질 발생시 군부대 요청에 따라 추가 동원하는 것으로 我 동원체계의 융통성을 발휘할 수 있는 중요한 요소이다. 북한의 모든 인적·물적자원이 국가 소유로 관리되고 있음을 고려할 때 정상동원이 이루어질 가능성이 높고, 우발상황시 징집을 통하여 병력을 보충할 것으로 추정되거나 융통성 발휘를 위한 긴급동원의 부재는 북한 동원체계의 약점이라 할 수 있다.

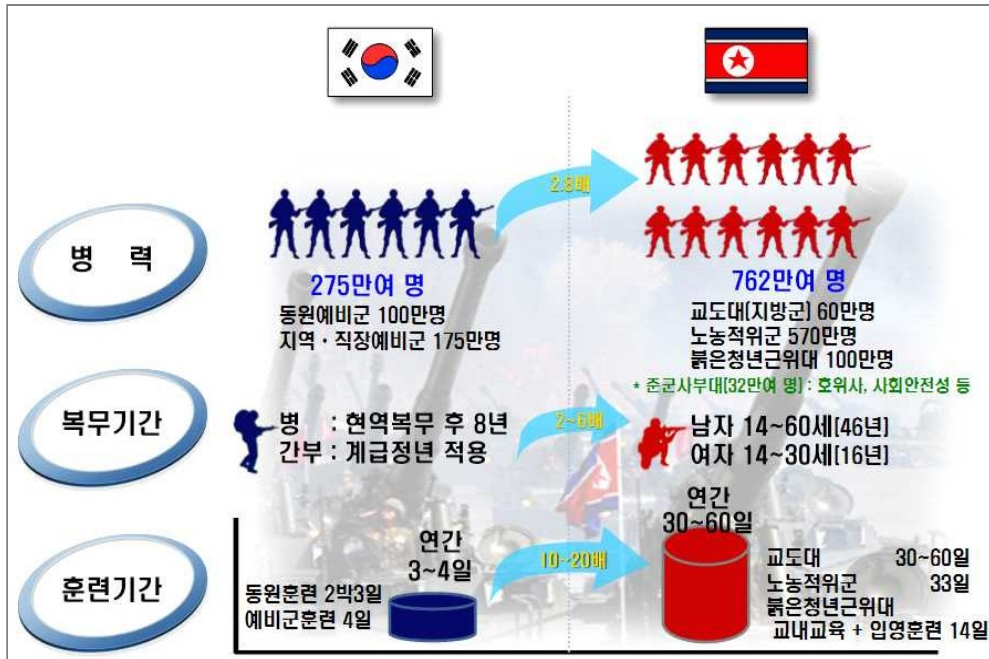
또한 국방성 예하 군사동원국에서 동원집행 후 총참모부 예하 대열보충국을 통하여 소집부대까지 전달하는 동원체계를 유지하고 있는데 이는 지방병무청에서 동원집행 후 사전 지정된 집결지를 통하여 소집부대로 인도하는 我 동원체계에 비해 중앙집권적이고 강력한 통제는 가능하지만 소집부대 입장에서는 적소특기 확보, 제대편성의 유동성 등 효율성이 저하될 것으로 판단 된다.

북한의 물자동원은 전쟁물자를 생산 및 도입하는 과정에서부터 종류에 따라 의 목적으로 비축하도록 규정함으로써 전시 4-6개월간 전쟁지속이 가능한 비축물자를 보유하여 전쟁의 장기화와 외부의 도움 없이 전쟁을 지속할 수 있는 전시 생산능력을 구비하기 위한 사업을 지속 추진하여왔다. 또한 비축시설의 생존성 보장을 위해 각 지역별로 분산배치하고 지하화하거나 위장을 통해 노출을 억제하고 있다. 생산 시설은 평시부터 국가소유의 상태로 지휘통제가 용이하고 전쟁물자의 생산지시가 원활히 이행될 수 있는 체계를 유지하고 있다. 북한의 군수동원체계는 당·정·군의 동원 수행기구가 각각 편성 되어 있어 집행절차가 복잡하고 지휘체계가 이원화 되어 있다. 당 중앙 군사위원회는 군수동원과 관련된 정책을 결정하고 군수품 생산과 전쟁물자 비축, 군수동원 업무를 지휘감독하며, 정부기관인 내각은 전쟁물자의 생산을 통제하고 군수동원을 지원한다. 軍 관련기관으로 국방성과 총참모부에 각각 후방총국과 병기국을 두어 보급기준에 따른 동원물자를 인수한다. 국방성 예하 후방총국에서는 군수품 일반물자(식량, 유류, 피복 등)를 당 중앙 군사위원회 예하 군수동원지도국으로부터 인수하여 총참모부를 거쳐 각급 부대로 인계하고, 총참모부 예하 병기국에서는 제 2경제위원회에서 통제하는 군수공장으로부터 병기·탄약을 인수하여 군부대로 보급하는 절차를 갖추고 있다. 이는 정부기관이 통제하여 동원된 생산품, 업체 등이 지역단위부대로 인계되어 보급되는 남한의 물자동원 집행 절차에 비하여 복잡하고 비효율적이라고 할 수 있다. 또한 다량의 전쟁 비축물자를 보유하기 위한 활동은 북한내 주민의 생활을 피폐하게 만드는 이유가 되고 있다.

III. 북한 예비전력부대 능력 분석

북한의 예비전력은 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대, 준군사부대를 포함하여 762만여 명을 보유하고 있으며 14~60세의 남자와 14~30세의 미혼여성으로 편성되어 있다. 남한 예비전력의 2.8배의 병력을 보유하고 있고 예비군 복무기간 또한 2~6배나 된다. 북한의 동원자원에 대한 관리는 당 및 軍 계통으로 이원화 관리체제를 유지하고 있다. 전시 정규무력으로 동원자원이인 의무역 및 예비역(간부, 사관, 병)은 국방성 예하 군사동원국의 주관 하 각 도, 시, 군(구역) 군사동원부에서, 민방위무력인 노농적위군 동원자원은 당중앙 민방위부에서 관할한다.

<그림 1-1> 남·북한 예비전력부대 비교



* 출처: 2020 국방백서

북한의 동원자원에 대한 관리는 전시 최고사령부의 전쟁수행 사상과 전략적 기도 실현에 기여할 수 있게 동원가능한 모든 인적·물적 자원에 대한 정확한 통계와 등록, 각종 변동사항의 확인 및 장악통제로 이루어지며, 주기적으로 해당 소집부대의 편제표 대조업무와 당중앙 군사위원회 주관 하 각종 검열사업을 강화하고 있다.

예비역은 현역복무를 마친 인원으로 만26세에서 45세(여성은 26세에서 30세 미혼인 자)를 대상으로 분류한다. 대상자 중 당중앙위원회에 근무하는 간부 및 종업원, 해외 거주중인 주민, 군복무 중 처벌제대(군적 제명자), 범법자로 공민증을 박탈당한 자는 제외한다. 예비역은 시·군 군사동원부에서 해당 대상자를 호출하여 예비역 대상의 각종 증명서와 가족 및 친척가계표를 확인하여 등록한다. 예비역이 타 지역으로 이동시에는 기존 군사동원부에서 제명하고 군사이동증을 내어 주며, 대상자는 이동한 해당 군사동원부에 군사이동증을 제출하면 담당기관에서 지역 동원자원으로 등록하고 관리한다. 의무역은 만 17세에서 30세까지의 고등중학교 졸업자 및 직장, 농업근로자 중 군 복무 미필자와 군사전문학교 졸업자 및 교육 중인 자 등을 대상으로 의무역으로 분류한다. 의무역은 지역 군사동원부에서 해당 학교 및 직장 등과 연계하여 대상을 일률적으로 확정하며 전시동원 순차를 사전에 지정하여 등록하여 관리한다. 노농적위군은 행정구역 및 직장의 규모에 따라 적위대를 편성할 수 있도록 노동당 민방위부 통제하에 각급 단위 당위원회 민방위부에서 등록 관리한다. 노농적위군의 편성은 시·군 또는 2급 이상 기업소(종업원 1,000명 이상)는 연대단위로, 3급 기업소(종업원 300 ~ 400명)는 대대 단위로 편성하고 리·동 또는 3급 미만 기업소는 중대 단위로 편성하여 관리한다. 북한의 예비전력은 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대로 구분하고 있다. 먼저, 교도대는 북한 주민 중 현역군인과 준군사요원을 제외한 만 17세에서 50세까지의 남자와 만 17세에서 30세까지의 미혼여성을 대상으로 기업소 종업원 및 농민, 사무원 종사자 중 편성하며 신체 건강하고 성분이 양호한 제대군인을 우선 편성한다. 현재 규모는 60만여 명으로 추정하고 있다. 교도대는 지역에 따라 지휘계통이 이원화 되어 있으며, 전방군단 예하 교도 사·여단은 평시부터 군단에서 지휘통제하고 후방군단 예하 교도 사·여단은 평시 국무위원회 예하 당중앙 군사위원회의 통제를 받으며 전시 후방군단의 지휘통제를 받는다. 교도 사·여단은 평시 군단 및 군사위원회 통제하 교육훈련을 실시하고 전시에는 군단 통제하 해당지역의 방어임무 또는 전방 증원 임무를 수행하는 부대로 我 동원사단과 유사하다. 노농적위군은 만 17세에서 50세까지의 남성과 만 17세에서 30세까지의 미혼여성 중 교도대에 미편성된 자로 편성한다. 정규군 체계를 모방하고 있으며 기본업무와 지역방위 목적을 수행할 수 있도록 지역 인구조건을 고려하여 편성한다. 행정 단위별 지역 당 민방위부에서 통합하여 운영하고 지역 단위제대를 구분하며 대대(리 단위), 사·여단(시·군·구 단위), 군단(평양특별시

및 도단위)급으로 편성한다. 노농적위군의 임무는 전·평시 후방방어, 대공방어, 해안경계, 주요시설 경계, 취약지역 수색 등의 임무수행과 정규군의 작전지원, 민방위 역할을 담당하고 있으며 我 지역·직장예비군 및 민방위 역할과 유사하다하겠다. 북한은 6·25 전쟁시 미군의 포격에 의한 피해를 상기하여 대공방어를 중요시하고 있는데 지역단위 노농적위군에 반항공여단을 편성하여 운영하고 있다는 것이다. 2021년 북한 정권설립 73주년 열병식에서 식별된 트랙터(트락포르) 견인 방사포, 견인 대전차로켓 등을 보면 지역 농장 및 기업소 실정에 맞춰 개량하고 발전시키고 있음을 확인할 수가 있었다. 붉은청년근위대는 중학교 4~6학년(14~16세) 학생을 대상으로 평시 학업과 군사훈련을 병행하도록 하여 전시 정규군 부대간 연락, 경비, 항공감시 등의 임무를 부여한다. 당 민방위부에서 붉은청년근위대 조직 및 지휘통제를 담당하고 학교별로 학급은 소대, 학교는 중대·대대급으로 편성되어 있다. 북한은 예비군으로 편성된 예비전력 이외 정규군과 유사하게 군 복무체계를 적용한 준 군사부대를 보유하고 있으며, 유사시 무장하여 군사작전을 지원하는 역할을 수행하도록 하고 있다. 호위사령부는 1950년 사회안전부 1국에서 호위업무 및 역량을 분리하여 호위국을 창설하였고, 1960년대 김일성의 1인 독재체제를 구축하기 위한 호위사업 강화 필요성을 인지하여 1970년대 초 호위총국을 창설하였다. 1985년 호위총국에서 평양방어사령부(現 91수도방위군단)를 독립시킨 후 1992년부터 호위총국에서 호위사령부로 개칭하였다. 호위사령부는 8만여 명으로 추정하고 있으며, 임무는 김정은 가계 및 측근의 호위 전용시설에 대한 특별경비이고 시설내 물자공급을 병행한다. 호위사령부는 1총국과 2총국으로 편성되어 있으며 1총국은 김정은 가계 및 측근의 호위계획을 총괄하며 3개 호위부로 편성되어 있다. 1호위부는 금수산기념궁전⁶⁾의 경비를 담당하며 2호위부는 김정은 근접 경호를 담당하고 3호위부는 중앙청사의 경계를 담당한다. 2총국은 12개 여단급 경비부대로 편성되어 있으며 특별관리지역 경계 및 호위행사 지원 임무를 수행하고 전시 지휘소, 주거시설 및 전용별장 방어를 위해 여단급 경비부대를 상주하여 운영한다. 또한 평양외곽에서 부터 평양으로 이르는 진입로 上 초소를 운영하여 통행인 및 차량에 대한 검문검색 임무를 병행한다. 대상자는 부·모계 6촌까지 성분이 양호한 자로서 학업성적이 우

6) 금수산기념궁전은 김일성이 생전에 생활하던 금수산에 위치한 사당을 김일성 사후 시신을 영구 보존할 목적으로 개조한 건물이다. 김일성 서거 1주기인 1995년 개관되었으며, 김정일 사후인 2012년 금수산 태양궁전으로 개칭하여 김일성·김정일의 시신을 영구 보존하기 위한 시설로 사용되고 있음.

수하고 친척중에서 과거 호위총국, 인민보안성, 국가안전보위부 근무가족을 우선 선발하였으며 1980년 이후 매년 중학교 졸업생을 대상으로 선발한다. 사회안전성⁷⁾은 1946년 내무성 예하 보안국으로 창설하였으며 1951년 내무성에서 분리하여 사회안전성을 신설하였다. 1972년 내각개편시 사회안전성 예하에 안전원과 공병부대로 구분하여 편성하였으며, 2000년 명칭을 인민보안성으로 변경하고 보안국과 공병총국으로 재편성되었다. 이후 2010년 국방위원회로 소속이 변경되었고 인민보안부와 보안국, 공병총국으로 재편성하여 현재의 모습을 유지하고 있다. 사회안전성 예하 인민보안부는 당정책 집행 및 안전사업을 총괄하는 기관으로 국가 기밀문서 보관관리, 국가 중요시설 경비 및 간부호위, 주요시설(당청사 등) 건설 임무를 조정통제 한다. 보안국은 일반사회의 치안질서 유지로 경제·사회 등 일반범죄 수사 및 예방활동, 교통질서유지, 도로관리 등의 임무를 수행하고 주민사상 동향감시, 신원조사, 일반정보수집, 공민증 발급 등 주민 통제 임무를 병행한다. 공병총국은 국가 주요시설물(당 청사, 김정은 별장, 금수산기념궁전 등)과 기간산업을 위한 시설(지하철, 발전소 등)을 건설하는 임무를 수행하며 19만여 명으로 추정된다. 정보병부대를 전역한 대학졸업자 대상자 중에서 선발하여 군관으로 임명하거나 특사로 3년간 근무 후 소위 군사칭호를 부여하며, 권총·소총 등 소화기와 전투배낭, 방독면을 지급한다. 사회안전성은 우리나라의 경찰과 유사하나 주민사상 동향감시 및 정보수집 등 내부감시를 위한 임무가 추가되어 있고 국가 주요시설물 건설 및 보수를 위한 건설부대를 보유하고 있다는 차이점이 있다. 속도전 청년돌격대는 1970년대 국가적 건설사업을 전담하는 청년조직을 구성하라는 김일성의 지시에 따라 4·25돌격대로 창설하였다. 이후 1974년 김정일은 4·25돌격대를 군과 같은 조직으로 정비하라고 지시하였으며, 1975년 속도전 청년돌격대로 명칭을 개칭하고 1996년 이후 노동당 중앙위원회 산하조직으로 운영되고 있다. 임무는 철도, 문화 및 체육시설, 산업시설, 혁명사적지 등 당 관련 공개시설 공사를 담당하는 것으로 평시에는 주요시설 건설공사에 투입되고 전시에는 지역관할 군단에 배속되어 전투임무를 수행한다.

속도전 청년돌격대는 총 25개 여단 5만여 명으로 구성되어 있으며 각 도·시 위원회별로 1개 여단씩 편성하여 총 11개 여단과 중앙위원회에 있는 속도전 청년돌격대 지도국 예하에 14개 여단을 편성하고 있다. 지도총국 예하 여단은 2,000~3,000명

7) 사회안전성은 우리나라의 경찰에 해당하는 기능을 수행하는 부서로 인민보안성, 사회안전군 등의 용어가 혼재되어 있으나 2020국방백서에 명시된 사회안전성으로 용어를 통일

규모로 편성되어 있고, 도·시 청년 동맹위원회 예하 여단은 1,500~2,000명 규모로 편성되어 있다. 개인별 소총을 지급하여 무장되어 있으며, 공병장비인 트랙터(트랙트르), 포크레인, 페이로다 등을 보유하고 있다. 속도전 청년돌격대는 정규군과 동일한 대상을 적용하여 고등중학교 졸업자 17~25세 남성 중 신체 건강하고 성분이 양호한 자를 선발하며, 복무기간도 정규군과 같이 10년을 적용한다. 뿐만 아니라 군과 동일한 복무체제와 전사에서 대좌까지의 군사호칭을 부여한다는 것이 특징이다.

북한 예비전력은 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대의 교육훈련을 구분하여 실시한다. 교도대 훈련은 정규군 훈련계획과 연계하여 군단에서 세부계획을 통제하며, 지역 및 직장 단위로 실시하는 정기훈련과 군단에서 통제하는 동원훈련으로 구분하여 연간 30일에서 60일간 실시한다.

정기훈련은 교도대에 편성되어 있는 현역기간요원에 의해 실시하며, 중대단위 집체훈련과 사격훈련에 중점을 두고 실시한다. 중대단위 집체훈련은 정치학, 일반훈련, 지형학, 화생방, 반항공훈련, 구급법, 종합전술훈련, 주특기훈련을 10일에서 20일간 실시하며 사격술·사격은 11일에서 23일간 실시한다.

동원훈련은 군단에서 통제하여 인근 군부대 또는 지정장소로 소집되어 전술종합훈련과 병과별 주특기훈련으로 구분하여 실시한다. 전술종합훈련은 작전전개훈련, 극기훈련, 산악지 숙영훈련, 분대~대대 공방훈련을 포함하여 6~12일간 진행하고 필요시 3~7일간 정규군과 합동훈련을 실시한다. 병과별 주특기훈련은 기술병종⁸⁾을 대상으로 3~5일간 실시한다. 노농적위군훈련은 당 군사위원회 민방위부에서 노농적위군 훈련을 통제하며 중·소대 단위 지휘자와 적위군 지도원에 의해 교육훈련이 실시된다. 민방위부의 행정단위 책임자나 초급성원들이 통제임무를 수행하며 적위군 지휘부에서 훈련결과를 확인한다. 노농적위군은 직장 및 지역 단위로 자체훈련과 동원훈련, 비상훈련으로 구분하여 실시하며 인근에 설치된 훈련소를 이용한다. 지역 노농적위군은 농사기간을 고려하여 주로 농한기(동계)에 훈련을 편성하고 의료구분대 등 8개 적위군(후방 필수직 종사자)은 연 15일간 자체훈련만 실시한다. 동원훈련은 연 1회 15일간 인근 훈련소(또는 군부대)에 입영하여 훈련을 실시하며, 기업소 상황에 따라 연 2~3회 5일씩 나누어 실시할 수 있다. 훈련과목은 일반학, 화학, 전술학, 기타과목으로 구분한다. 일반학은 정치학습, 구호 및 응급조치, 대열훈

8) 기술병종은 공병, 포병, 수송, 통신, 화학, 병기, 고사총 이상 7개 병종을 의미

련, 총검술, 무기분해 등이며 화기학은 사격술 및 사격훈련을 교육한다. 전술학은 제대별 쌍방훈련과 경계훈련, 수색훈련, 반 핵·생물학 훈련을 교육하고 기타과목에는 병종별 주특기훈련, 행군, 야영훈련, 장애물 극복훈련이 있다. 자체훈련은 연 15일간(120시간) 직장·지역내 자체교육으로 실시하며 훈련과목은 정치학습, 대전차공격, 총검술, 지뢰매설, 구급법, 화기학(지상 및 대공사격), 소대·중대방어, 공격전투, 수색전투를 교육한다. 비상훈련은 국가비상사태 발령상황을 준비하기 위해 연 3회 자체훈련으로 실시하며, 훈련절차는 비상발령 접수후 비상연락망 전파, 복장착용(배낭결속), 비상소집 및 군장검사, 총기·탄약 수령 순으로 절차에 따라 실시한다. 붉은청년근위대훈련은 교육위원회와 국방성 협조하에 세부 교육계획을 수립하며 해당 시·군 교육위원회에서 국방체육, 정치학습, 대열훈련 등 교내군사교육을 학교별 교관요원에 의하여 통제한다. 교내 교육훈련은 매주 토요일 오후 4시간씩 정치학습, 군사상학과 대열훈련을 이론교육 위주로 실시한다. 입영 집체훈련은 민방위부 주관하 방학기간을 활용하여 7일간 인내력 훈련과 반항공훈련으로 구분하여 실시한다. 통상 여름(통상 8월) 방학기간을 이용하며 연 7일(56시간)간 인내력 훈련(행군, 구보, 장애물 극복), 군사상학(규정, 전술, 대열훈련, 사격술 및 사격훈련), 반항공훈련(대공사격훈련), 비상소집(2회)을 실시한다.

남한과 북한의 예비전력 규모를 비교해 보면, 남한이 전환 및 대체복무자 35만명을 포함하여 약 310만여 명이며 북한은 총 762만여 명으로 남한의 약 2배 이상을 유지하고 교도대, 노농적위대, 붉은청년근위대로 편성되어 있다. 복무기간은 남한의 경우 간부들은 계급정년까지이고, 병은 전역 후 8년차까지를 예비군으로 복무하게 된다. 북한은 남녀로 구분하여 남자의 경우 14세부터 60세까지 46년을, 여자의 경우 14세부터 30세까지 16년을 예비군으로 복무하게 되어있어 남한대비 약 6배 이상 예비군 복무를 하도록 되어있다. 훈련기간은 남한의 경우 연간 3박 4일간이며, 동원예비군의 경우 동원지정된자는 부대로 입소하여 2박 3일간, 동원미지정자는 3일간을 출·퇴근하면서 훈련을 받게 되어있고 지역예비군은 부대로 소집 및 해당 예비군중대에서 약 4일간 훈련을 받게 되어 있다. 북한의 경우는 연간 30~60일이며, 교도대는 30~60일을, 노농적위대는 33일을, 붉은청년근위대가 14일을 훈련받도록 되어있어 약 10배 이상의 훈련기간 차이를 보이고 있다.

교도사단의 경우 우리군의 동원사단(평시 편성률 8%) 대비 22%나 높은 평시 30%의 편성률을 보이고 있어 신속한 동원 및 완편, 즉각 임무수행에 유리할 것으로 추

정된다. 북한의 예비전력은 다수의 병력 수를 보유하고 있으나 장비 보급 및 무장에서 약점을 확인할 수 있다. 북한 교도부대들은 상비사단의 도태장비로 무장되어 있어 장비 노후화가 심각할 것으로 확인된다. 개인화기는 AK-47소총이, 야포는 노후화된 100mm, 122mm, 152mm 견인포로 구성되어 있다. 뿐만 아니라 반항공부대 고사포, 반땅크대대에 편성된 대전차화기도 도태장비(34mm 고사총, 82mm 비반총포 등)로 편성되어 아군과 비교시 상당한 수준의 전력차이를 보일 것으로 추정되며, 예비전력은 기갑 및 기계화 전력을 미보유하고 있는 것으로 확인되고 있다.

결론적으로, 북한의 예비전력은 762만여 명을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한내 쏠 주민을 14세부터 60세까지 예비전력으로 편성하여 군사훈련을 실시함으로써 병력의 우위를 유지하기 위한 준비를 하고 있다. 이는 남한 예비전력 310만명 대비 약 2.5배에 달하는 전력으로 예비전력 수는 세계 최고 수준에 해당되는 병력을 보유하고 있다고 할 수 있다. 또한 교도대는 연간 30일에서 60일의 군사훈련을 실시하고 있으며, 노농적위군은 연간 33일의 군사훈련을 실시하고 있다. 예비전력의 군사훈련기간은 남한 예비전력인 동원·지역 예비군훈련 대비 10~20배 수준으로 부여함으로써 북한 비상비무력의 군사훈련 수준을 정규군 수준까지 높이려는 노력을 지속하고 있다. 평시부터 전시체제를 완비하여 교도대, 노농적위군, 붉은 청년근위대를 편성하고 관리 및 훈련을 실시하고 있으며, 지역·직장단위로 개인화기와 전투장구류를 보유함으로써 동원의 신속성을 보장하고 있다. 교도사단의 경우 아군 동원사단 대비 22%나 높은 평시 30%의 편성률을 보이고 있어 신속한 동원 및 완편, 즉각 임무수행에 용이할 것으로 볼 수 있다. 전쟁물자는 생산 및 도입하는 과정에서부터 종류에 따라 의무적으로 비축하도록 규정함으로써 전시 4~6개월간 전쟁지속이 가능한 비축물자를 보유하여 전쟁의 장기화와 외부의 도움 없이 전쟁을 지속할 수 있는 전시 생산능력을 구비하기 위한 사업을 지속 추진하여왔다. 또한 비축시설의 생존성 보장을 위해 각 지역별로 분산배치하고 지하화하거나 위장을 통해 노숙을 억제하고 있다. 생산시설은 평시부터 국가소유의 상태로 지휘통제가 용이하고 전쟁물자의 생산지시가 원활히 이행될 수 있는 체계를 보유하고 있다.

군사동원체계는 우리군의 인원동원체계와 비교할 때 부분동원 및 긴급 동원의 개념이 포함되어 있지 않아 동원집행의 융통성 보장면에서 불리한 점을 갖고 있다. 부분동원이란 총동원 이전 확전을 방지하기 위해 동원 소집대상자의 필요한 범위 내에서 동원하는 것으로 조기 동원령 선포이후 국가의 경제적 손실과 불필요한 자

원 소모를 방지하기 위한 목적으로 시행된다. 4차 중동 전쟁에서 이스라엘의 경우와 같이 조기 동원령 선포는 전쟁지속 능력을 저하시키고, 국내·외 정세를 악화시킬 뿐 아니라 동원령의 장기화로 인한 손실은 敵의 전략적 기습을 허용하는 계기가 될 수 있다. 이러한 부분동원 개념의 부재는 전쟁지속능력을 저하시키는 원인이 될 수 있다. 긴급동원이란 정상동원 차질 발생시 군부대 요청에 따라 추가 동원하는 것으로 我 동원체계의 융통성을 발휘할 수 있는 중요한 요소이다. 북한의 모든 인적·물적자원이 국가 소유로 관리되고 있음을 고려할 때 정상동원이 이루어 질 가능성이 높고, 우발상황시 징집을 통하여 병력을 보충할 수 있을 것으로 추정되나 융통성 발휘를 위한 전시 우발계획의 부재는 북한 동원체계의 약점이라 할 수 있다. 또한 국방성 예하 군사 동원국에서 동원집행 후 총참모부 예하 대열 보충국을 통하여 소집부대까지 전달하는 동원하는 체계를 유지하고 있는데 이는 지방병무청에서 동원집행 후 사전 지정된 집결지를 통하여 소집부대로 인도하는 我 동원체계에 비해 중앙집권적 강력한 통제는 가능하지만 소집부대 입장에서는 적소특기 확보, 제대편성의 유동성 등 효율성이 저하될 것으로 추정된다. 군수동원체계는 당·정·군의 동원 수행기구가 각각 편성되어 있어 집행절차가 복잡하고 지휘체계가 이원화되어 있다. 당중앙 군사위원회는 군수동원과 관련된 정책을 결정하고 군수품 생산과 전쟁물자 비축, 군수동원 업무를 지휘감독하며, 정부기관인 내각은 전쟁물자의 생산을 통제하고 군수동원을 지원한다. 軍 관련기관으로 국방성과 총참모부에 각각 후방총국과 병기국을 두어 보급기준에 따른 동원물자를 인수한다. 국방성 예하 후방총국에서는 군수품 일반물자(식량, 유류, 피복 등)를 당 중앙 군사위원회 예하 군수동원지도국으로부터 인수하여 총참모부를 거쳐 각급 부대로 인계하고, 총참모부 예하 병기국에서는 제 2경제위원회에서 통제하는 군수공장으로부터 병기·탄약을 인수하여 군부대로 보급하는 절차를 갖추고 있다. 이는 정부기관이 통제하여 동원된 생산품, 업체 등이 지역단위 군수부대로 인계되어 보급되는 남한의 물자동원 집행 절차에 비하여 복잡하고 비효율적이라고 할 수 있다. 또한 다량의 전쟁 비축물자를 보유하기 위한 활동은 북한 내 주민의 생활을 피폐하게 만드는 이유가 되고 있다.

IV. 북한 예비전력의 강점과 약점

1. 동원체계의 강·약점

북한 동원체계의 강점으로는 전·평시 동일한 동원대세를 유지하고 있어 비상시 즉각 전시전환이 가능토록 체계가 정립되어 동원속도가 보장된다는 것이다.

약점으로는 장기간 전시체제를 유지함에 따른 경제력 저하 및 인민들의 피로감이 증대되어 문제점이자 약점으로 파악되고 있다는 것이다. 인원동원은 평시부터 전시체제를 완비하여 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대를 편성하고 관리 및 훈련을 실시하고 있으며, 지역·직장단위로 개인화기와 전투장구류를 보유함으로써 동원의 신속성을 보장하고 있다. 또한 평시 주민의 거주지 이전과 여행을 통제하고 거주지 이전시 시·군 군사동원부에서 대상자를 호출하여 예비역으로 재등록한다.

我 인원동원체계와 비교할 때 부분동원 및 긴급동원의 개념이 포함되어 있지 않아 동원집행의 융통성 보장면에서 불리한 점을 갖고 있다. 또한 국방성 예하 군사동원국에서 동원집행 후 총참모부 예하 대열보충국을 통하여 소집부대까지 전달하는 동원체계를 유지하고 있는데 이는 지방병무청에서 동원집행 후 사전 지정된 집결지를 통하여 소집부대로 인도하는 我 동원체계에 비해 중앙집권적이고 강력한 통제는 가능하지만 소집부대 입장에서는 적소특기 확보, 제대편성의 유동성 등 효율성이 저하 될 것으로 판단된다. 또한, 북한의 물자동원은 전쟁물자를 생산 및 도입하는 과정에서부터 종류에 따라 의무적으로 비축하도록 규정함으로써 전시 4~6개월간 전쟁지속이 가능한 비축물자를 보유하여 전쟁의 장기화와 외부의 도움 없이 전쟁을 지속할 수 있는 전시 생산능력을 구비하기 위한 사업을 지속 추진하여왔다. 또한 비축시설의 생존성 보장을 위해 각 지역별로 분산배치하고 지하화하거나 위장을 통해 노출을 억제하고 있다. 생산시설은 평시부터 국가소유의 상태로 지휘통제가 용이하고 전쟁물자의 생산지시가 원활히 이행될 수 있는 체계를 유지하고 있다. 북한의 군수동원체계는 당·정·군의 동원 수행기구가 각각 편성 되어 있어 집행절차가 복잡하고 지휘체계가 이원화되어 있다. 당 중앙 군사위원회는 군수동원과 관련된 정책을 결정하고 군수품 생산과 전쟁물자 비축, 군수동원 업무를 지휘감독하며, 정부기관인 내각은 전쟁물자의 생산을 통제하고 군수동원을 지원한다. 軍 관련기관으로 국방성과 총참모부에 각각 후방총국과 병기국을 두어 보급기준에 따른 동원물자를 인수한다. 국방성 예하 후방총국에서는 군수품 일반물자(식량, 유류,

피복 등)를 당 중앙 군사위원회 예하 군수동원지도국으로부터 인수하여 총참모부를 거쳐 각급 부대로 인계하고, 총참모부 예하 병기국에서는 제 2경제위원회에서 통제하는 군수공장으로부터 병기·탄약을 인수하여 군부대로 보급하는 절차를 갖추고 있다. 이는 정부기관이 통제하여 동원된 생산품, 업체 등이 지역단위부대로 인계되어 보급되는 남한의 물자동원 집행 절차에 비하여 복잡하고 비효율적이라고 할 수 있다. 또한 다량의 전쟁 비축물자를 보유하기 위한 활동은 북한내 주민의 생활을 피폐하게 만드는 이유가 되고 있다.

2. 예비전력부대의 강·약점

북한의 예비군은 762만여 명을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한내 쏠 주민을 14세부터 60세까지 예비전력으로 편성하여 군사훈련을 실시함으로써 병력의 우위를 유지하기 위한 준비를 하고 있다. 이는 남한 예비전력 268만명 대비 2.8배에 달하는 전력으로 예비전력 수는 세계 최고 수준에 해당되는 병력을 보유하고 있다고 할 수 있다. 또한 교도대는 연간 30일에서 60일의 군사훈련을 실시하고 있으며, 노농적위군은 연간 33일의 군사훈련을 실시하고 있다. 예비전력의 군사훈련기간은 남한 예비전력인 동원·지역 예비군훈련 대비 10~20배 수준으로 부여함으로써 북한 예비전력의 군사훈련 수준을 정규군 수준까지 높이려는 노력을 지속하고 있다. 평시부터 전시체제를 완비하여 교도대, 노농적위군, 붉은청년근위대를 편성하고 관리 및 훈련을 실시하고 있으며, 지역·직장단위로 개인화기와 전투장구류를 보유함으로써 동원의 신속성을 보장하고 있다. 교도사단의 경우 아군 동원사단 대비 22%나 높은 평시 30%의 편성률을 보이고 있어 신속한 동원 및 완편, 즉각 임무수행에 용이할 것으로 볼 수 있다. 전쟁물자는 생산 및 도입하는 과정에서부터 종류에 따라 의무적으로 비축하도록 규정함으로써 전시 4~6개월간 전쟁지속이 가능한 비축물자를 보유하여 전쟁의 장기화와 외부의 도움 없이 전쟁을 지속할 수 있는 전시 생산능력을 구비하기 위한 사업을 지속 추진하여왔다. 또한 비축시설의 생존성 보장을 위해 각 지역별로 분산배치하고 지하화하거나 위장을 통해 노숙을 억제하고 있다. 생산시설은 평시부터 국가소유의 상태로 지휘통제가 용이하고 전쟁물자의 생산지시가 원활히 이행될 수 있는 체계를 보유하고 있다. 그러나 북한의 예비전력은 다수의 병력 수를 보유하고 있으나 장비보급 및 무장에서의 약점을 확인할 수 있

다. 북한 교도부대들은 상비사단의 도태장비로 무장되어 있어 장비 노후화가 심각할 것으로 추정된다. 군사동원체계는 앞에서 언급했던 것처럼, 우리 군의 인원동원체계와 비교할 때 부분동원 및 긴급 동원의 개념이 포함되어 있지 않아 동원집행의 융통성 보장면에서 불리한 점을 갖고 있다. 북한의 모든 인적·물적자원이 국가 소유로 관리되고 있음을 고려할 때 정상동원이 이루어 질 가능성이 높고, 우발상황시 징집을 통하여 병력을 보충할 수 있을 것으로 추정되나 융통성 발휘를 위한 전시 우발계획의 부재는 북한 동원체계의 약점이라 할 수 있다. 또한 국방성 예하 군사동원국에서 동원집행 후 총참모부 예하 대열 보충국을 통하여 소집부대까지 전달하는 동원하는 체계를 유지하고 있는데 이는 我 동원체계에 비해 중앙집권적 강력한 통제는 가능하지만 소집부대 입장에서는 적소특기 확보, 제대편성의 유동성 등 효율성이 저하될 것으로 추정된다. 군수동원체계는 당·정·군의 동원 수행기구가 각각 편성되어 있어 집행절차가 복잡하고 지휘체계가 이원화되어 약점으로 파악되고 있다. 이는 남한의 물자동원 집행 절차에 비하여 복잡하고 비효율적이어서 전쟁 발발시 제대로 동원이 이루어질지에 대한 의구심을 갖게 만드는 분야라고 할 수 있겠다. 또한 다량의 전쟁 비축물자를 보유하기 위한 활동은 북한 내 주민의 생활을 피폐하게 만드는 이유가 되고 있다.

V. 결 론(대응방향 및 정책제언)

북한의 동원체계는 공산주의 이념에 맞춰 중앙집권적이며, 국가에서 모든 자원을 소유한 상태이다. ‘4대 군사노선’의 취지에 따라 평시부터 전시를 대비한 체계를 구축하고 있으며, 쏘 인민의 무장화라는 호전적 성향을 갖고 있다. 뿐만 아니라 북한의 예비군 762만여 명은 세계 최대 규모의 예비전력으로 아군 작전계획에 큰 걸림돌이 될 것은 자명한 현실로 판단되고 예상된다. 그러나 두려워할 정도의 전력은 아니라고 조심스럽게 평가해 볼 수도 있을 것이다. 규모는 거대하고, 사회주의 체제 특성상 동원체계도 그럴 듯 해 보이지만 실전에서 그 능력을 발휘할 지에 대해서는 본 연구에 참여했던 대부분의 사람들이 의문을 갖고 있더라는 것이다. 즉, 사회주의식 통제사회와 뒤쳐진 과학기술 수준 등은 남한의 자본주의 체제와 매우 발달된 과학기술과 경제수준이 북한을 압도하기 때문이라는게 그들의 주

장이기도 하다. 그러나 여기에서 간과해서는 안되는 것들도 있는바, 분명 북한의 예비전력 부대의 숫적 우위하에서 전쟁 초기 그들이 발휘할 전력 역량은 분명 우리의 안보에 위협이 될 수도 있기 때문이라는 것이다. 그러므로 개전 초기 강력히 준비된 敵 예비전력을 상시 대비하는 자세를 견지하여야 한다는 것이다. 현재 우리의 인원·물자동원 법령이나 동원전력의 전·평시 관리제도는 잘 발전되어 있지만 동원 집행체제와 국민들의 인식, 그리고 지금 막 닥쳐오고 있는 인구감소로 인한 예비전력 자원 감소에 따른 시의적절한 대비방향도 전문가들에 의해 심도 깊게 연구가 필요한 분야라고 생각한다. 그러나 우리의 동원계획의 전시 실효성 대해서는 아직도 많은 검증과 훈련이 필요하다는 것이 관계관들의 공통된 생각들이다. 따라서 북한의 예비전력을 압도할 수 있는 우리의 예비전력 혁신 정책과제들을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

첫 번째는, 동원조직의 강화이다. 과거 남·북한의 대치가 극한으로 치닫고, 국민 안보의식이 최고조에 있을 때는 국가동원연구위원회와 비상기획위원회 등 국가 및 군사동원을 체계적으로 연구하고, 동원업무를 총괄 조정하는 조직이 잘 유지되었으나, 2,000년대 이후 행정부처에 통합되면서 관심과 역량 투입이 매우 약해진 것이 현실이다. 북한의 위협과 장차 주변국 위협에 대비하고, 경제적 국방운영을 위한 차원에서도 동원조직의 부활과 강화가 반드시 필요할 것이라 생각한다.

두 번째는, 예비전력의 무기체계의 혁신이다. 예비군들의 부족 장비와 물자를 완비하고, 전시 초기 긴급 예비전력부대들의 무기체계를 상비군과 동일한 수준으로 전력화해야 한다는 것이다. 그러므로 동원사단 및 지역·직장 예비군의 무기체계를 상비부대 수준으로 조기에 완비해야 한다는 것이다. 그리고 군수와 동원이 연계된 軍 물류시스템을 발전시키고 권역간 동원자원의 이동로를 관리하여 비상시 자원을 소요지역으로 원활히 공급할 수 있도록 보완해야 하겠으며, 지역·직장 예비군의 노후된 지휘통신 장비와 협소한 치장물자 보관장소가 물류형 창고로 개선되어 신속한 예비군동원과 지휘통신 대책이 마련되어야 한다. 우리가 상대해야 할 敵은 다수의 병력과 비대칭전력으로 전쟁을 준비하고 있는 만큼 신형 무기체계의 조기 도입, 노후장비 교체, 軍 물류시스템의 발전 등을 통한 전투력 향상을 도모하는 노력이 반드시 이루어져야 한다.

세 번째는, 예비군 훈련을 실전적으로 강화시켜야 한다는 것이다. 북한의 예비전력은 앞서 설명한 바와 같이 아군에 비해 약 2.5배 수준의 병력을 보유하고 있으며,

교육훈련 시간도 10 ~ 20배 수준으로 부여하고 있다. 다수의 예비전력을 상대로 대등한 전력을 보유하기 위해서는 강도 높은 교육훈련과 신형 무기체계가 필수적으로 갖춰져야 한다. 현재 我 예비전력 또한 실전적 교육훈련을 위해 과학화 교전장비, VR 훈련 등 많은 투자를 하고 있다. 하지만 예비군 교육훈련은 전투기술의 숙달보다는 예비군 관리에 목적을 두고 실시하는 소집훈련 수준으로 진행되고 있는 것도 부인할 수 없을 것이다. 미국, 이스라엘 등 동원분야 선진국에서는 동원예비군을 상비군에 준하는 장비로 무장시키고 연중 1개월 정도의 훈련을 실시하고 있으며, 이들 예비군에게 부과하는 병역의무 부담에 대해서는 실질적으로 보상해주는 제도를 발전시키고 있다. 그러므로 타국의 교육훈련 체계를 벤치마킹하여 교육훈련을 강화하고 추진 중인 과학화 훈련체계를 접목시킴과 함께 보상제도를 발전시켜 정규군과 같은 전투력을 발휘할 수 있는 예비군 육성이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

네 번째는, 동원의 실효성 보장이다. 앞서 첫 번째에서 언급한 동원조직 보강과도 연계된 사항으로 국가조직으로부터 예하 부대까지 강력한 동원조직 구성과 지휘체계 강화가 반드시 선결되어야 할 것이다. 우리의 동원집행 절차는 동원된 인적·물적 자원을 소집(소요)부대로 인계하도록 함으로써 수요자 중심의 동원절차를 체계화하고 있다. 그러나 소집(소요)부대에서는 현역업무 위주의 부대운용으로 관심이 소홀한 경우가 많고, 담당실무자의 직무지식이 부족하여 동원소요 누락, 보충자원 부족 등 심각한 문제를 일으킬 가능성이 있다. 또한 우리의 작전계획은 先 방어 後 반격을 우선 채택하고 있으므로 북한의 기습공격에 대비한 전투준비태세와 정상적인 동원을 통해 조기에 완편되어 부여된 임무를 완수할 수 있도록 敵보다 신속하고 효율성 높은 동원준비태세를 완비하기 위한 노력이 절실히 필요하다.

다섯 번째는, 실전적인 동원전쟁연습 체계의 구축이다. 우리의 자유민주주의체제는 동원의 대상이 국민들이고 국민들의 사유재산인지라, 평시에 국가와 군이 원한다고 하여 국민들의 사유재산을 실제 동원하여 훈련을 해보는 것이 매우 제한된다는 것이다. 이를 해결하기 위한 컴퓨터 시뮬레이션 형태의 연습체계가 필요하다는 것이다. 이런 훈련을 통해 우리의 예비전력 능력과 주적인 북한의 예비전력 능력을 검증할 수가 있고, 식별된 북한 예비전력의 강점은 대비하고 약점은 이용할 수 있는 방안을 찾을 수가 있기 때문이다. 기존 CBT(Computer Based Training) 체계를 벤치마킹하고 전 정부기관이 참여할 수 있는 동원전쟁연습체계를 구축하고 연 2회

정도의 실전적 훈련이 필요하며, 이러한 동원 전쟁연습을 통해 동원운영계획과 충무계획을 검증하고, 동원분야 관계관들이 전쟁연습을 통해 실전상황에서 시행착오 없이 임무수행할 수 있는 역량도 배양할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 연습체계 운영을 위한 기구편성은 정부부처에 둔다면 행안부 비상대비기획관실에서 운용하는 방안과 군 조직에 둔다면 육군 동원전력사령부 예하에서 조직을 관리 및 운용하다가, 국군 동원사령부로 확대개편 후에는 국군 동원사령부에서 운용하는 것이 최적의 방안이 될 것으로 생각한다. 동원전쟁연습 조직의 시험운용을 통해 효율성이 극대화되는 방안으로 체계 구성과 운용조직의 운영방향을 결정하면 될 것이다.

여섯 번째는, 북한 예비전력에 관한 전문 연구조직이 신설되어야 한다는 것이다. 우리는 지금 주적인 북한의 핵심전력 예비전력에 대해 너무 모르고 있었다는 것이다. 지금까지 북한 전시동원과 예비전력과 관련한 연구활동은 극히 제한적으로 추진되었다. 전문 담당조직도 없었고, 이 분야에 대한 관심도 부족했던 것이 우리의 현실이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 관련 교범도 2015년에 정보사령부에서 발간 후 최근 정보에 대한 수집자료가 부족하였던 것도 사실이다. 본 연구자료 또한 정보사령부 교범, 국방백서, 인터넷 자료 등을 바탕으로 작성되어질 수밖에 없었으며 KIDA, 학계 등 전문 연구기관에서 작성된 연구자료의 부족으로 작성내용이 부실할 수밖에 없었다는 것도 현실임을 밝혀 둔다. 세계 최대수준의 예비전력을 보유하고 있는 북한의 예비전력 체계를 정확히 알아야지 그들의 강점에 대한 대응방향을 수립할 수 있을 것으로 판단된다. 그러므로 최신화된 북한의 동원정책과 체계에 대한 정보수집, 예비전력의 운용양상과 무장상태, 그리고 북한내 현실을 고려한 예비전력 교육훈련의 실상, 전쟁물자 비축현황 등 북한의 예비전력 전반에 대하여 관련 연구과제를 발굴하고 전문성 있는 연구기관에서의 책임성 있고 연속성 있는 그리고 활용할 수 있는 심도 있게 분석된 연구자료가 절실히 필요하다 할 수 있겠다.

참고 자료

- 박종상, “6·25전쟁시 군사동원”, 군사편찬연구소, 2020.
- 남정옥, 『6·25전쟁시 예비전력과 국민방위군』, 파주: 한국학술정보, 2010.
- 양병선, 『動員 發展論: 동원사상 중심으로』, 파주: 교육과학사, 2010.
- 이원희, 『예비전력의 이론과 실제』, 대전: 충남대학교출판문화원, 2015.
- 이필중, 『군사동원론』, 서울: 국방대학교, 2003.
- 국방부, 『2020 국방백서』, 서울: 국방부, 2020.
- 정보본부, “북한 군사위협 종합집 제 21권 준군사 및 예비전력”, 2016.
- 정보사령부, “북한군 참고교리 전시동원업무”, 2015.
- 교육사, “북한의 비상비무력 운용양상”, 2015.
- 육군대학, “북한군 군사용어사전”, 2007.
- 황윤임, “러시아-우크라이나 전쟁을 통해 본 상호운용상의 중요성”, 『국방일보』, 2022년 3월 24일자.

| 저자소개 |

장태동 | 국방대학교 예비전력연구센터장



육사 44기로 임관하여 국방부 예비전력 개혁업무와 육군 본부 인원 및 물자동원 분야 주무과장 임무수행 등 약 20여 년간을 예비전력 분야에서만 근무하였으며, 특히 국방개혁의 핵심인 육군동원전력사령부 창설 등 예비전력분야 핵심과업을 수행하였다.

현재는 국방대학교 예비전력연구센터장으로서 우리 군의 예비전력 분야 중·장기 전략과 정책 개발 분야에 대한 연구와 홍보, 그리고 예비전력 혁신을 위해 진력하고 있음.

인도법적 관점에서 본 우크라이나 전쟁

조 홍 제(국방대학교 책임연구위원)

- I. 서 론
- II. 인도법 이론과 원칙
- III. 우크라이나 전쟁과 인도법
- IV. 결론 및 정책적 제언

1. 서론

지난 2월 24일 러시아의 전격적인 우크라이나 침공으로 전쟁이 3개월간 지속되고 있다. 러시아는 우크라이나의 NATO 편입 시도와 친서방정책에 불만을 품고 우크라이나를 공격하였다. 러시아는 우크라이나 보다 훨씬 강력한 군과 첨단무기를 통해 최대한 1-2주만에 우크라이나를 점령하고 전쟁을 종식시킬 수 있다고 확신하였을 것이다. 그러나 러시아의 이같은 낙관적인 전망은 빗나가고 말았다. 러시아는 탱크와 장갑차 등 재래식 장비를 중심으로 지상전을 펼치면서 한편으로는 극초음속 미사일 ‘킨잘’ 로 폴란드 접경지역인 우크라이나 남서부 군사시설과 주요산업시설을 타격하였다. 아울러 당초 예상과는 달리 전쟁이 장기화 됨에 따라 산업시설과 어린이시설, 병원 등과 같은 민간시설에 대해서 무차별적 공격을 가함으로써 많은 민간인 피해가 발생하고 있다. 특히, 이 전쟁으로 인해 우크라이나 경제는 마비되었으며 세계 경제에도 심각한 악영향을 미치고 있다. 우크라이나의 유류가격은 천정부지로 폭등하고 교통망도 붕괴되고 있다. 또한 시민들의 삶은 파괴되고 회복이 불가능한 정도이다. 우크라이나 남성들에게는 징집력이 내려졌으며 수많은 가족들이 생이별을 당하고 있다. 키이후 위성도시 부차에서는 집단학살 상황이 벌어지고 있으며, 러시아군에 의한 성폭행 피해와 전쟁포로 학살 상황 등이 드러나고 있다. 특히, 어린이와 부녀자 등으로 이루어진 피난민 행렬이 폴란드 등 인접국가로 유입되고 있으며, 심각한 인권유린사태가 발생하고 있다. 이같은 전쟁의 참상은 인도주의적 차원에서 매우 심각한 우려를 던져주고 있다.

전쟁은 인간의 삶과 행복을 송두리째 빼앗아 간다. 이러한 피해의 심각성을 인식하고 국제사회는 전쟁을 방지하기 위해 노력을 지속해오고 있으며, 불가피하게 전쟁이 발발하였을 경우에도 최소한의 인권과 인도적 원칙을 준수해야 한다는 원칙을 만들어왔다.

전쟁과 관련하여 검토해야 할 쟁점과 원칙들은 먼저 그 전쟁이 정당인가 하는 문제와 더불어 전투행위(무력충돌) 시에 지켜야 할 규범이 무엇인가 하는 것이다. 전쟁의 정당성의 문제, 즉 Jus ad Bellum 문제와 별개로 전투행위가 인도주의적 원칙에 부합하는가의 문제, Jus ad Bella가 쟁점이 될 수 있다. 이같은 문제는 고대로부터 전쟁의 명분론, 정의전쟁론으로 많은 학자들이 논의하여 왔으며, 관습법적으로 발전되어 왔다. 이후 1, 2차 세계대전을 겪으면서 무력충돌법 또는 인도법이라는 형태로 성문화되었다. 특히, 유엔헌장과 헤이그조약과 제네바 조약을 근간으로 전쟁

법이 더욱 구체적으로 발전되어 왔다.

이러한 점에서 이번 우크라이나 전쟁이 과연 정당한가? 하는 문제와 더불어 인도법적 관점에서 검토해 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 먼저 러시아의 우크라이나 침공이 정당한가 하는 쟁점을 정의전쟁론에 입각하여 논의하고 이와 별개로 난민과 어린이 등과 같은 대상을 공격하는 행위들을 인도법적 차원에서 검토해보고자 한다.

주지하다시피 클라우제비치는 전쟁은 ‘상대방에게 나의 의지를 관철시키는 무력행사’ 라고 정의하였으며, 손자는 그의 병법서에서 不戰而 屈人之兵이면 善之善者也 라고 설교했다. 이러한 사상의 연계 속에서 유엔헌장에서 자위권과 국제사회의 정당한 행위들을 명문화하게 되었다.

다음에서 구체적으로 정의전쟁론과 인도법의 구체적인 내용들을 검토하고자 한다.

II. 인도법 이론과 원칙

1. 전쟁법¹⁾의 기초이론

전쟁 수행을 제한하는 다양한 국제적 개념을 말할 때, 학자들은 역사적으로 전쟁법, 교전국들 사이에 무력충돌을 하는 국가의 행위를 규율하는 전쟁법과 무력충돌에 호소하는 것을 통제하는 법칙으로 구성된 전쟁이론을 구분하여 왔다.²⁾ 전자의 법은 교전국들이 전쟁으로 간주하지 않을 충돌에 적용한다. 후자의 법은 상대적으로 최근에 나왔고 유엔헌장 7장과 2장 4절에서 가장 권위적으로 표현되어 있다. 이러한 구분에 근거하여, 미첼발즈는 진정으로 합법적인 전쟁은 양 법률영역의 요구를 충족시켜야만 한다는 점을 지적하였다. 전쟁은 항상 두 번 판단을 받는다. 첫 번째 참조점은 국가가 싸울만한 이유-정의전쟁론- 이고 두 번째는 그들이 채택하는 수단이다. 즉, 전투행위시 사용되는 전투행위의 합법성을 말한다. 이를 달리 표현하면 전쟁의 이유와 수단으로 구분된다.

1) "전쟁법", "무력충돌법" 과 "인도법" 은 동일하게 사용된다.

2) 전쟁법은 국제공법적 문제이기 때문에 관련 국가의 행위를 다루며, 순전히 내부적이고, 내전양상에는 적용되지 않는다. 그럼에도 불구하고, 특정 지역의 합의는 내부적 충돌에도 관련이 있다.

전쟁법이란 전쟁의 개시 조건, 전쟁에서 사용할 수 있는 무력수단, 공격할 수 있는 목표물을 각각 제한함으로써, 전쟁으로 인한 불필요한 피해를 최소화하려는 것을 목표로 하는 국제법을 전쟁법이라 할 수 있다. 따라서 전쟁법은 더 이상 두 개의 교전국가에게 공정한 전쟁을 보장하는 것이 아니라 오늘날 주로 불필요한 파괴를 방지하고 고통을 최소화하기 위한 것이다.

러시아와 우크라이나 전쟁의 정당성은 마이크 슈미트에 의해 분석되었다. 개별국가 및 집단적 자위권은 유엔 헌장, 제2조 제4항 및 제51조의 “무장 공격” 한계점과 적법성 또는 그 밖의 “인도적 개입”에 관한 문제를 다루고 있다. 전통적으로 이 평가는 신학-윤리법 ‘정의로운 전쟁’ 교리에서 정교하게 설명한 것처럼 합법적 권위와 올바른 의도, 합리적 성공희망, 비례성 등에 대한 핵심 쟁점과 연결되어 있다. 이 평가의 초점은 정치적, 군사적 지도자들이다.

현재의 우크라이나와 러시아 전쟁과 관련한 논의는 정의전쟁론(jus ad bellum)과 전투행위의 정당성(jus in bello)’이다.

특히, 전투행위와 관련한 무력충돌법과 국제인도법 등이다. 이같은 법은 국제관습법과 더불어 발달하여 왔으며, 제네바협약과 헤이그협약, 국제인도법 등으로 성문화 되었다. 헤이그 협약은 전투행위에 있어서의 교전자의 권리와 의무를 결정하며, 해적수단(害敵手段)의 선택에 제한을 가한다. 주로 1899년과 1907년에 헤이그에서 체결된 협약들이 헤이그법을 구성하지만, 반드시 ‘헤이그’란 명칭이 붙은 것만 헤이그법에 해당하는 것은 아니다. 전시에 특정한 투사물의 사용을 금지한 1868년 St. Petersburg 선언이나 질식성·유독성 가스와 세균학적 방법의 사용을 금지한 1925년 제네바 의정서도 이에 속한다. 기타 특정무기에 관한 제조약(화학무기에 관한 협정-CWC, 특정 재래식무기에 관한 CCW, 생물학무기에 관한 BWC 등)도 이에 해당한다. 제네바 협약은 적대행위에 가담하지 않은 인원과 전투능력을 상실한 군사요원의 안전을 보호하려는 것이다. 제네바법의 보호대상은 전쟁포로·부상자·병자·난선자 등 무력충돌의 희생자가 된 자, 민간인 일반, 무력충돌의 희생자를 돌보는 자(특히 의료요원) 등이다. 제네바법은 인도주의적 성격을 보다 명확히 나타내면서 적십자의 이상을 실체화하고 있으며 그 성안과 시행에는 국제적십자사(ICRC)의 역할이 개입되어 있다.

이러한 인도법의 주요원칙은 다음과 같다.

(가) 군사적 필요성

이는 교전당사국은 적으로부터 항복을 받아내는 데 필요한 한도 내에서 무력을 사용해야 한다는 것이다. 따라서 명백한 군사적 가치를 가지는 목표물만을 공격해야 하며, 군사상 필요를 초과하여 불필요한 고통을 초래하는 무기의 사용은 금지된다.

드 블넨은 “전쟁법에 의해 금지되지 않고, 적의 강력한 힘으로부터 안전성 확보가 요구되는 범위내”를 군사적 필요성이라고 언급하였다.³⁾

공격자는 군사적으로 합법적인 것으로서 공격전에 장래 목표물을 확인할 것이 요구된다.

(나) 차별의 원칙

차별은 무기와 목표물 등과 같은 수단의 선택에 있어서 주의를 강조한다. 비전투요원의 면제와 전쟁을 넘어서 환자, 부상당한 자 그리고 난파선과 무기 및 목표물과 같은 수단의 선택에 있어서 주의를 강조한다. 그리고 지리적 내용 및 다른 한계를 언급한다. 그러나 가장 중요한 개념은 비전투요원과 전투요원의 구분이다.⁴⁾

일반적으로 전쟁법은 비전투요원으로 간주되어지는 어떤 사람에 대한 공격은 금지한다.⁵⁾ 전쟁법은 공격받을 수 있는 사람들을 특성화시키기 위해서 전투원이라는 범주를 설정하였다. 지상 전투의 관습과 법에 관한 1907년 헤이그 협약의 부속규정 전투요원을 인식하기 위한 일반적인 기준을 언급하고 있다.⁶⁾

- (a) 부하들을 다룰 책임이 있는 사람에게 지휘를 받는 자
- (b) 멀리서도 인식할 수 있는 현저한 상징물을 가진 자
- (c) 공개적으로 무기를 소지하는 자
- (d) 전쟁의 관습과 법에 따라 작전을 수행하는 자

3) FREDERIC DE MULINEN, HANDBOOK ON THE LAW OF WAR FOR ARMED FORCES, (Int'l Committee of the Red Cross 1987), pp. 82-83

4) Adam Roberts & Richard Guelff, Introduction to DOCUMENTS ON THE LAWS OF WAR, 1, 14(Adam Roberts & Richard Guelff, eds., 1989), p. 5.

5) LESLIE C. GREEN, THE CONTEMPORARY LAW OF ARMED CONFLICT 101 (1993). Professor Green, quoting from a treatise dating to 1802, states that "it is only with the writers of the nineteenth century that either a clear definition or the rights of soldiers or the first usage of the term 'combatants' is found."

6) 전쟁법은 포로, 부상자, 환자나 난파 당한자를 보호한다. 전투원은 모든 군사 구성원들을 포함하지 않는다. 예를 들면 목사나, 의무관련자와 같은 사람들은 포함하지 않는다.

(다) 비례의 원칙

비례의 원칙은 군사적 필요성이나 차별보다 더욱 어려운 개념이다. 그것은 기대되는 군사적 이점과 야기될 손해간의 균형을 요구한다.⁷⁾ 그것은 근본적으로 재산이나 시민에게 부가적인 손해를 발생시키는 군사력 사용을 금지한다.⁸⁾

(라) 인도주의 원칙

전쟁에서도 최소한의 기본적 인권은 수호되어야 한다. 따라서 교전당사국은 부상자나 포로 및 민간인들을 인도적으로 대우하여야 하고, 전투원과 비전투원을 가리지 않는 무차별적 공격수단(생물학 또는 화학무기) 및 사용자가 제어할 수 없는 무기를 사용하지 않아야 한다. 이 원칙은 수세기에 걸쳐 고대로부터 무기에 적용되었다. 이는 독성무기, 예리한 무기, 소형 화염방사기, 폭발성 탄환, 유리와 여타 비추적 조각, 장님 레이저 등을 포함한다.⁹⁾

III. 우크라이나 전쟁과 인도법

1. Jus ad Bellum

정의전쟁론에 입각하여 우크라이나 침공에 대한 러시아의 책임을 물을 수 있는가? 러시아가 우크라이나를 침공함으로써 국제법상 불법적인 행위를 저질렀는가?

유엔헌장 제2조, 제4조에 따라 모든 회원국은 국제관계에서 어떠한 국가의 영토 보전이나 정치적 독립에 대한 위협이나 무력의 사용을 자제하여야 한다. 그러한 조

7) Green War: An Assessment of the Environmental Law of International Armed Conflict 22:1 YALE J. INT'L L. 1, 52 (1997), p. 55.

8) Military and Paramilitary Activities (Nicar. v. U.S.), 1986 I.C.J. 4, 94.

9) Burrus M. Carnahan, Unnecessary Suffering, The Red Cross and Tactical Laser Weapons 18 LOY. L.A. INT'L & COMP.L.J. 705, 714 (1996); Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grams Weight, Dec. 11, 1868, (1907 Supplement) 1 AM. J. INT'L L. 95.; Concerning Expanding Bullets, July 29, 1899, (1907 supp.) 1 AM. J. INT'L L. 155. ; Protocol [to the Convention on Conventional Weapons] on Non-Detectable Fragments (Protocol I), Apr. 10, 1981, 1342 U.N.T.S. 7 ; n172 Protocol [to the Convention on Conventional Weapons] on Blinding Laser Weapons (Protocol IV), Oct. 13, 1995, 35 I.L.M. 1218 (1996)

항의 유일한 예외는 자위권적 방어이며 그러한 무력 사용이 유엔 안전보장이사회(유엔헌장 7장)에 의해 승인된 경우이다. 이러한 예외 중 하나도 우크라이나에 대한 공격의 경우에는 적용되지 않는데, 이러한 점에서 러시아의 공격은 불법적인 행위이다.¹⁰⁾ 이러한 러시아의 불법적인 공격행위는 어떤 책임을 수반해야 하는가? 이에 대해 국제법위원회가 2001년에 채택한 국제적으로 부당한 행위에 대한 국가의 책임에 관한 조항은 이와 관련하여 지침을 제공한다. 제1조에 따르면, 국가의 모든 국제적으로 불법적인 행위는 그 국가가 책임을 부담한다. 국가의 행위를 국제적으로 부당한 행위로 규정하는 것은 국제법에 의해 지배되며, 국내법상 적법한 행위의 자격은 무관하다. 책임있는 국가는 첫째, 부당한 행위가 계속되고 있는 경우 부당한 행위를 중단하여 비보복을 보장하고, 둘째, 물질적·도덕적 피해를 포함한 국제적으로 부당한 행위로 인한 손해를 전액 배상할 의무(제30~34조)가 있다.

또한, 러시아는 인류에 반하는 범죄를 저지른 것에 대해 책임을 질 수 있는가? 국가와 개인 모두가 반인륜적인 범죄에 대한 책임을 질 수 있다. 그러나 국가들은 그 범죄들이 조약이나 관습법에 의해 금지될 때에만 책임을 질 수 있다. 러시아가 우크라이나에서 이같은 범죄를 저질렀는지 여부를 결정하는 것은 법원이나 재판소의 결정이나 판결에 달려 있다.

국제적인 수준에서의 개인의 형사책임에 관하여, 개인들은 더 많은 종류의 인간성에 반하는 범죄에 대해 책임을 질 수 있다, 국제형사재판소(로마법)를 설립하는 1998년 로마법에 규정된 모든 것을 포함한다, 여기에는, 그중에서도, 살인, 박멸, 투옥, 고문, 또는 식별 가능한 집단에 대한 박해 또는 정치적 집단에 대한 수집성, 문화적 또는 국가적 근거, 공격에 대한 정보를 가지고 민간인에 대한 광범위하고 조직적인 공격의 일환으로 행해졌을 때 책임을 지게 될 것이다. 현재 러시아와 우크라이나 모두 로마 조약의 당사자는 아니지만 집행위원회는 우크라이나 영토에서 저지른 반인륜적 범죄를 관할권이 있으며, 현재 우크라이나 검사에 의해 우크라이나 상황에 대한 조사가 진행되고 있다.

제2차 세계대전 이후 유럽에서 가장 큰 전쟁인 러시아의 우크라이나 침공이 무력 사용 금지에 대한 명백한 위반이었다는 것에는 의심의 여지가 없다. 유엔헌장 제2조 제4항 제8호와 관습법 제9조에 명시되어 있듯이, 유엔총회의 ‘침략의 정의’에서 ‘침략행위’의 목록에 대해 비추어 보면 다음과 같다. 다른 국가의 영토를 침범

10) Yarik Kryvoi, Russia's Invasion of Ukraine and International Law: Questions and Answers, 17 MARCH 2022.

하고 점령하는 행위(제3조 가), 다른 국가의 영토에 대한 폭격(제3조 나), 마리우폴 항과 아조브해 봉쇄(제3조 c), 지상에 대한 공격, 다른 국가의 해상 또는 공군(제3조 라)과 무장과전대까지, 용병(시리아 전사 또는 ‘바그너 그룹’의 용병을 포함한다) 제12조(가)에 대한 공격 금지가 바로 정의전쟁의 원칙으로 알려지고 있다.¹¹⁾ 이러한 점에서 러시아의 우크라이나 공격은 정의전쟁 측면에서 부당한 전쟁이자 불법적인 공격이라고 볼 수 있다.

2. Jus ad Bella

러시아와 우크라이나 사이의 무력 충돌을 통제하는 국제법은 무엇인가?¹²⁾ 러시아군과 우크라이나 무장세력 간의 적대관계는 국제인도조약법(1949년 제4차 제네바협약과 1977년 제1차 추가의정서), 전쟁의 수단과 방법을 규정한 1907년 헤이그협약)과 관례적인 국제인도법 규칙이 지배하는 국제적 무력충돌에 해당한다. 우크라이나와 러시아는 모두 1949년 제네바 협약과 의정서 1의 당사자이다. 따라서 이 전쟁은 인도법의 적용을 받는다. 인도법은 여전히 효력이 유지되고 계속 적용된다. 특히, 우크라이나와 러시아는 모두 ‘유럽인권협약’ (ECHR), ‘시민정치권협약’ (ICPR), ‘고문방지협약’ (ICPR), ‘의무불이행방지협약’ (CAT) 등 다수의 국내외 인권조약 당사국이다. 이 조약들은 기본권에 대한 보장을 명시하고 있는데, 그 중 많은 부분은 전투원과 민간인이 국제 인도주의 법에 따라 받을 수 있는 권리(고문 및 비인간적이고 굴욕적인 대우의 금지)가 있다. 앞에서 보았듯이 전쟁당사자들은 차별의 원칙, 군사적 필요성의 원칙, 부수적 피해 및 고통의 금지원칙 등이 있다. 이와 더불어 난민이나 민간인 보호원칙, 전쟁포로 대우에 관한 원칙 등을 준수해야만 한다. 그렇지 않으면 전쟁범죄로 국제사법재판소나 전범재판소에 회부되고 처벌을 받는다. 차별은 무기와 목표물 등과 같은 수단의 선택에 있어서 주의를 강조한다. 비전투요원의 면제와 전쟁을 넘어서 환자, 부상당한 자 그리고 난파선과 무기 및 목표물과 같은 수단의 선택에 있어서 주의를 강조한다. 그리고 지리적 내용 및 다른 한계를 언급한다. 그러나 가장 중요한 개념은 비전투요원과 전투요원의 구분이다.¹³⁾

11) Russia's attack on Ukraine and the jus ad bellum, James A. GreenORCID Icon, Christian Henderson & Tom RuysORCID Icon Published online: 25 Mar 2022 Download citation <https://doi.org/10.1080/20531702.2022.2056803> CrossMark LogoCrossMark

12) February 23, 2022 5:25PM EST Russia, Ukraine & International Law: On Occupation, Armed Conflict and Human Rights Questions and Answers

일반적으로 전쟁법은 비전투요원으로 간주되어지는 어떤 사람에 대한 공격은 금지한다.¹⁴⁾ 전쟁법은 공격받을 수 있는 사람들을 특성화시키기 위해서 전투원이라는 범주를 설정하였다. 지상 전투의 관습과 법에 관한 1907년 헤이그 협약의 부속규정은 전투요원을 인식하기 위한 일반적인 기준을 언급하고 있다.¹⁵⁾

이같은 원칙에 비추어서 우크라이나 전쟁을 평가한다. 미셸 바첼렛 유엔 인권 최고위원은 국제인권법과 국제 인도주의 법률, 특히 적대행위를 규율하는 규범을 준수할 것을 촉구하면서 “러시아 침공은 거의 두 달 전 우크라이나 전역과 민간인들의 삶을 황폐하게 만든 인권과 인도주의적 위기로 몰아넣었다” 고 말했다. 바첼렛은 “이 8주 동안 국제 인도주의 법은 단순히 무시되는 것이 아니라 겉으로는 무시되는 것처럼 보였다” 고 말했다.¹⁶⁾ 러시아군은 인구 밀집 지역을 무차별적으로 폭격하고 폭격하여 민간인을 살해하고 전쟁범죄에 해당할 수 있는 병원, 학교 및 기타 민간 인프라를 파괴했다. 지난 4월 8일 러시아군이 우크라이나 철도역을 강타해 민간인 60명이 사망하고 111명이 부상당한 것은 차별의 원칙을 지키지 못했음을 상징한다. 도시에서의 전투행위, 광범위한 사상자 발생, 파괴와 트라우마, 잠재적인 환경 재해, 그리고 모든 무력 충돌과 마찬가지로 민간인들이 그 결과의 가장 큰 타격을 받게 될 것이라는 것은 우크라이나에서 전쟁에서 더욱 증가하고 있다.

우크라이나 전쟁은 법적으로 바로 국제 무력 충돌이며, 국가 간의 무력충돌이다. 왜냐하면 그들의 군대 간에 적대관계가 발생했기 때문이다. 이는 관례적인 국제 인도주의 법과 여러 무기 조약과 마찬가지로 제네바 협약과 그들의 첫 번째 추가 의정서가 완전히 적용될 수 있다는 것을 의미한다. 또한, 인권법과 난민법도 분쟁의 피해자에게 법적 보호를 제공하는 중요한 틀이다.

우크라이나의 분쟁 당사자에게 적용되는 일련의 규범은 본질적으로 두 가지 중요한 목표로 나눌 수 있다. 첫째, 무기 선택의 제한을 포함하여 적대행위로 인한 인

13) Adam Roberts & Richard Guelff, Introduction to DOCUMENTS ON THE LAWS OF WAR, 1, 14(Adam Roberts & Richard Guelff, eds., 1989), p. 5.

14) LESLIE C. GREEN, THE CONTEMPORARY LAW OF ARMED CONFLICT 101 (1993). Professor Green, quoting from a treatise dating to 1802, states that "it is only with the writers of the nineteenth century that either a clear definition or the rights of soldiers or the first usage of the term 'combatants' is found."

15) 전쟁법은 포로, 부상자, 환자나 난파 당한자를 보호한다. 전투원은 모든 군사 구성원들을 포함하지 않는다. 예를 들면 목사나, 의무관련자와 같은 사람들은 포함하지 않는다.

16) Latest Media Center PRESS RELEASES OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS Bachelet urges respect for international humanitarian law amid growing evidence of war crimes in Ukraine 22 April 2022.

간의 고통을 줄이는 것이다. 둘째, 더 이상 적대행위에 참여하지 않는 사람들, 특히 시민들, 또는 적의 수중에 나포된 자들을 보호하는 것이다. 전쟁법에는 무력충돌 당사자가 군사작전을 수행할 수 있는 방법, 즉 적대행위를 할 수 있는 방법을 규정하는 세 가지 기본 원칙이 있다. 이것들은 차별의 원칙, 비례성 및 주의사항의 원칙이며, 모두 추가 의정서 I 및 모든 관례적인 국제법에서 성문화되어 있다. 그들은 적대행위의 영향으로부터 민간인들을 보호하는 것을 목표로 한다. 새로운 기술과 사이버 수단으로 수행되는 공격은 또한 국제 인도주의 법을 존중해야 한다. 차별의 원칙은 무력충돌 당사자가 한편으로는 민간인과 민간인 대상, 다른 한편으로는 전투원과 군사적 목적을 상시 구분하도록 하고 있다. 군사작전은 오직 군사적 목표에 해당하는 시설과 인력을 대상으로 수행될 수 있다. 고의적으로 민간인을 목표로 하는 것은 바로 전쟁범죄이다. 민간인들은 적대행위에 직접 참여하지 않는 한 공격받을 수 없다. 우크라이나에서 민간인들이 무기를 들고 있다는 보고가 있다. 일부는 군대의 부대로 통합될 것이고, 다른 일부는 그렇지 않을 것이다. 어떤 사람들은 산발적으로만 무장하고 무기를 소지할 것이다. 이러한 유동적인 상황에서 기억해야 할 가장 중요한 규범 중 하나가 민간인 신분 추정이다. 직접 전투에 참여하지 않는 민간인들은 국제자위대의 어떠한 공격으로부터도 보호받아야 한다,

공격도 군사행동에 효과적으로 기여하고 공격하는 것이 확실한 군사적 이점을 제공하지 않는 한 민가, 학교, 병원, 의료시설 등 민간인 시설을 대상으로 해서는 안된다. 민간 시설로서 민간 인프라에 중요한 수도 및 전기 공급을 제공하는 병원, 수도, 가스 및 전기 시스템을 포함하여 필수 인프라가 확보되어야 한다. 병원, 인구의 생존에 필수적인 물품, 문화재 또는 설치물 등은 추가적으로 보호를 받아야 한다. 전쟁의 수단으로서 민간인의 굶주림은 금지되며, 의도적으로 민간인들 사이에 테러를 퍼뜨리는 것은 동등하게 금지된다. 비례성 원칙과 관련하여 전투원이나 다른 군사적 목적에 대한 공격은 비례의 원칙을 준수해야만 한다. 민간인 사망, 민간인의 부상, 민간인의 피해 등이 부수적으로 발생할 것으로 예상되는 구체적이고 직접적인 군사적 이익과 관련해 과도할 것으로 예상되는 공격은 금지된다. 민간인 손실과 피해가 예고된 군사적 이점을 능가할 것으로 예상되지 않는다는 평가가 나온 뒤에야 군사적 목표물을 공격할 수 있다. 그 평가의 기반이 된 상황이 분명해지면 공격도 취소되어야 한다. 또한, 무력충돌의 당사자는 군사작전을 수행할 때 민간인이나 민간인의 재산을 지키기 위해 지속적인 주의를 기울여야 한다. 당사자들은 민간인과 민간 재산에 대한 부수적인 피해를 피하거나 최소한으로 유지하기 위해 공

격 수단과 방법의 선택에 있어 실현 가능한 모든 예방조치를 취해야 한다.

당사자들은 인구 밀도가 높은 지역 내 또는 가까운 곳에서 군사 목표를 찾는 것을 피하기 위해 실현 가능한 모든 수단을 강구해야만 한다. 이러한 점에서 국제사회는 우크라이나에서의 전투원과 민간인들, 특히 도시와 다른 인구 밀집 지역에 대한 심각한 위협에 대해 우려하고 있다. 오늘날 우리가 목격하고 있는 민간인 피해의 주요 원인은 피해범위가 광범위한 폭발물 사용이다. 병원, 학교, 수도시설, 전기 등 민간 인프라를 적극적으로 보호하고 공격받지 않도록 하는 것이 절실하다. 그들 인근의 합법적인 표적은 이러한 인프라 훼손을 피하기 위해 가능한 모든 조치가 취해지지 않는 한 공격을 해서는 안되며 피해의 효과를 포함한 민간인 피해가 군사작전과 균형에 맞지 않지 않는 한 공격을 해서는 안된다.

오늘날 우크라이나에서 구분, 비례, 예방의 원칙을 지키기 위해 당사자들이 취해야 할 즉각적인 조치는 본질적으로 세 가지이다: 첫째, 인구 밀집지역에 부적절하고 그렇게 큰 고통을 야기하는 무기의 사용을 자제하는 것이다. 둘째, 휴전, 인도적 안전 통행 또는 다른 형태의 합의를 통해 필요한 경우 민간인이 포위되거나 포위된 지역을 떠날 수 있도록 하고, 부상·질환자, 장애인, 노인, 어린이, 임산부 등 특정한 위험이 있는 집단에 각별한 주의를 기울여야 한다. 셋째, 군사적 목표를 세우고 인구 밀도가 높은 지역이나 근접한 지역에서 전투를 벌이는 행위는 최대한 피해야 한다.

또한, 인도법은 적국에게 체포된 전투원을 보호하는 강력하고 매우 상세한 내용을 규정하고 있다. 이 모든 규정의 동기는 인종, 국적, 성별 및 이와 유사한 기준에 따른 구분 없이 부상자와 병자, 사망자와 구금된 사람들에 대한 인간적인 대우와 존중이다.

분쟁의 각 당사자는 그들의 권력에서 보호받는 사람들, 즉 부상자, 환자, 사망자, 전쟁포로, 그리고 그들의 자유를 박탈당한 보호받은 민간인들을 고려하기 위해 필요한 조치를 취해야만 한다. 중립적인 역할을 하는 국제적십자를 통해 필요한 정보를 수집, 중앙집중화, 상대방에게 전송해야 한다. 전쟁포로와 구금된 민간인은 존엄한 대우를 받아야 하며 소셜미디어에 공개적으로 유포되는 이미지를 비롯해 학대, 모욕, 대중의 호기심 노출 등으로부터 절대적으로 보호받아야 한다. 1949년 제네바 협약은 구금 조건을 규제하고 전쟁포로와 민간인 모두인 억류자들에 대한 인권 보장 위원회의 접근을 보장하는 구체적인 규칙을 포함하고 있다.¹⁷⁾

17) Armed conflict in Ukraine: a recap of basic IHL rules March 17, 2022, Generating

군사 공격의 합법적인 목표는 무엇이 될 수 있는가? 전쟁의 법칙은 “군사적 목표”에 대한 공격을 제한한다. 군사적 목표는 군사적 행동에 효과적인 기여를 하며 파괴, 포획 또는 중립화가 확실한 군사적 이점을 제공하는 인력과 대상이다. 여기에는 적 전투기, 무기 및 탄약, 건물 및 차량과 같은 군사 목적으로 사용되는 물체가 포함된다.

인도법은 무력충돌 시 일부 민간인 인명피해가 불가피하다고 인정하는 한편, 분쟁 당사자에게 전투원과 민간인을 구분하고, 전투원과 그 밖의 군사적 목적만을 대상으로 할 의무를 상시 부과하고 있다. 민간인은 전투 중 전투원을 지원하는 것과 같이 “직접 적대행위에 참여하는” 기간에는 공격에 대한 면책특권을 상실한다.

인도법은 또한 군사적 목적으로 간주되지 않는 것으로 정의되는 “민간 시설”을 보호한다. 주거시설, 기업, 종교시설, 병원, 학교, 문화적 기념물과 같은 민간 대상에 대한 직접적인 공격은 그것들이 군사적 목적으로 사용되어 군사적 목표물이 되지 않는 한 금지된다. 이러한 상황은 만약 군대가 일반적으로 민간의 시설에 배치된다면 군사적 목표물이 될 것이다. 시설에 대한 의심이 있는 경우, 전쟁 중인 당사자는 그것을 민간인 시설로 추정하고 공격을 해서는 안 될 것이다.

위에서 논의된 바와 같이, 민간인과 민간인에 대한 직접적인 공격은 금지된다. 전쟁법은 또한 무차별적인 공격을 금지한다. 무차별 공격은 군사적 목적과 민간인 또는 민간인의 물건을 구분 없이 공격하는 것이다. 특정 군사적 목적을 겨냥하지 않거나 특정 군사적 목적을 겨냥할 수 없는 무기를 사용하는 무차별 공격이 대표적이다. 금지된 무차별 공격은 포병 또는 기타 수단에 의한 공격으로서 민간인과 민간인이 밀집된 지역에 위치하는 다수의 분리되고 뚜렷한 군사적 목적을 하나의 군사적 목표로 취급하는 지역 폭격, 도시전체에 대한 폭격을 포함한다.

군 지휘관은 군사적 목표물을 겨냥할 수 있고 민간인에 대한 부수적 피해를 최소화할 수 있는 공격 수단을 선택해야 한다. 사용된 무기가 너무 부정확해 상당한 민간인 피해 위험을 감수하지 않고는 군사적 목표물을 공격할 수 없다면 사용해서는 안 될 것이다. 또한, 비례의 원칙에 위배되는 공격도 금지된다. 공격은 공격으로 예상되는 구체적이고 직접적인 군사적 이익과 관련하여 과도한 민간인 생명의 부수적인 손실 또는 민간 시설의 손상을 초래할 것으로 예상되는 경우에는 금지된다. 대인지뢰와 군집탄은 국제조약에 의해 금지되어 있으며 본질적으로 무차별적인 특

Respect for IHL / Humanitarian Action / Humanitarian Principles / Law and Conflict
Cordula Droegge Chief Legal Officer/Legal Division Head, ICRC.

성 때문에 결코 사용되어서는 안 된다. 또한, 인구 밀집 지역에서의 전투와 관련하여 분쟁 당사자들의 의무는 무엇인가? 많은 민간인의 존재가 민간인 피해를 최소화하기 위한 조치를 취하기 위해 분쟁 당사자에게 더 큰 의무를 부과하지만, 국제 인도주의 법은 도시 지역에서 전투하는 것을 금지하지는 않는다. 전쟁법은 군사작전 중 분쟁 당사자가 민간인을 지키기 위해 지속적으로 배려하고, ‘민간인 생명의 부수적인 손실과 민간시설의 훼손을 피하거나 최소화하기 위해 실현가능한 모든 예방조치’를 취하도록 하고 있다. 이러한 주의의무에는 공격 대상이 민간인이나 민간인이 아닌 군사적 목적임을 확인하기 위해 실현 가능한 모든 조치를 수행하는 것, 상황이 허락할 때 공격에 대한 ‘효과적인 사전경고’를 하는 것 등이 모두 포함된다.

인구 밀집 지역에 배치된 군대는 인구 밀집 지역 근처에 군사적 목적을 배치하는 것을 피하고 군사 활동 주변에서 민간인을 격리하기 위해 노력해야만 한다. 공격자는 군사적 목적이나 작전을 공격으로부터 보호하기 위해 민간인을 방패로 이용하는 것이 금지해야만 한다. ‘방패(shilding)’란 민간인의 존재를 의도적으로 이용해 군사력이나 지역을 보호해 공격에서 자유롭게 하는 것을 말한다.

공격 당사자는 단순히 인구 밀집지역 내 또는 인근에 정당한 군사목표물을 배정할 책임이 있는 방어 당사자를 고려한다는 이유만으로 민간인의 위험성을 고려할 의무가 면제되지 않는다. 따라서 인구 밀집 지역에서 폭발물을 사용하는 것은 불법적인 무차별적이고 불균형적인 공격의 가능성을 더욱 높이게 될 것이다.

인간 방패를 사용하는 것이 무슨 의미인가?

‘방패’의 전쟁범죄는 특정 지점이나 지역, 군사력을 군사적 공격으로부터 자유롭게 만들기 위해 민간인의 존재를 의도적으로 이용하는 것으로 규정돼 왔다. 위에서 언급했듯이 인구 밀집지역 내부나 인근에 병력과 무기, 탄약을 배치하는 것은 불법일 수 있지만, 민간인을 이용해 공격을 저지하려는 특정한 의도가 있는 경우에만 차단하고 있다. 반대 세력은 인간 방패를 사용하는 군사적 목표물을 공격할 수 있지만, 공격이 비례하는지, 즉 민간인의 생명·재산 손실이 공격으로 발생할 것으로 예상되는 군사적 이점보다 크지 않은 것에 비례하는지 여부를 판단할 의무가 있다.

분쟁의 당사자들이 공항, 도로 및 교량과 같은 인프라를 목표로 하는 것이 허용되는가? 민간공항, 도로, 교량 등은 군사적 목적으로 사용되고 있거나 군사적 목적이 그 위 또는 그 안에 있는 경우 공격 대상이 되는 민간시설이다. 그렇더라도 비례의 원칙이 적용돼 갈등 당사자들이 공격할 것으로 예상되는 군사적 이익에 맞서 민

간인에 대한 장단기적 피해에 무게를 두도록 하고 있다. 그들은 민간인에게 미치는 영향을 최소화하는 모든 방법을 고려해야 하며, 민간인 피해가 예상되는 군사적 이익보다 큰 경우 공격을 개시해서는 안된다.

전쟁의 법칙이 사이버 공격을 규제하는가? 컴퓨터 네트워크 공격, 즉 ‘사이버 전쟁’은 제네바 협약에서 구체적으로 다루어지지 않지만, 전쟁의 방법과 수단에 대한 기본 원칙과 규칙은 여전히 적용 가능하다. 사이버 공격은 군사적 목표를 겨냥해야 하며 무차별적이거나 불균형적이어서는 안된다. 예를 들어, 시민들에게 장기적인 피해를 주는 전력망에 대한 공격은 공습이든 사이버전로에 의해 수행되든 불법적인 불균형이 될 가능성이 높다. 민간인에 대한 배신, 집단 처벌, 보복에 대한 금지는 여전히 적용 가능하다.

누가 전쟁 포로 지위를 받을 자격이 있으며 전쟁 포로들은 어떻게 대우받아야 하는가? 1949년 제3차 제네바협약에는 전쟁포로(전쟁포로)가 적의 손에 넘어간 국제 무력 분쟁의 전투원이라고 명시돼 있다. 전쟁포로 대상에는 제3차 제네바 협약에 명시된 일정한 조건을 충족하는 부대원, 민병대 또는 이에 준하는 부대원, 이에 소속되지 않고 군대에 동행하는 사람, ‘무기’를 소지하고 있는 민간인 등이 포함된다. 적군과 연결된 생포된 기자들은 전쟁포로 보호를 받을 권리가 있다. 전쟁 포로들은 단순히 무력 충돌에 가담했다는 이유만으로 기소될 수 없다. 그러나, 그들은 전쟁 범죄로 기소될 수도 있다. 불기소 처분을 받으면 ‘적극적 적대행위’가 끝나면 전쟁포로자가 석방돼 송환돼야 한다. 전쟁포로의 안녕을 위한 궁극적인 책임은 단순히 이들을 생포한 군부대가 아니라 ‘감금 권력’, 즉 중앙 당국에 있다. 제3차 제네바 협약은 포로들의 권리와 의무를 상당히 자세하게 규제한다. 가장 관련성이 있을 것으로 보이는 권리와 의무 중, 모두 포획한 순간부터 효력이 있는 것은 다음과 같다.

포로들은 전투지역에서 대피를 기다리는 동안 위협에 노출되어서는 안되며, 공격에 노출될 우려가 있는 장소로 보내지거나 구금되어서는 안된다.

전쟁포로는 항상 인간적인 대우를 받아야 하는데, 의도적으로 죽이거나 학대하거나 고문하거나, 의도적으로 큰 고통을 주거나 신체나 건강에 심각한 피해를 주거나, 전쟁범죄로 공정한 재판을 받을 권리를 박탈하는 것이 전쟁범죄이다.

전쟁포로에 대한 보복은 엄격하게 금지된다. 전쟁포로들은 그들이 저지르지 않았거나 집단적인 처벌을 받지 않았기 때문에 처벌될 수 없다.

전쟁포로의 명예는 보호되어야 하며, 특히 적군이나 민간인에게 모욕이나 폭력을 당하거나 대중의 궁금증을 갖게 해서는 안 된다. 그들은 언론 앞에서 행진하거나

심문을 받아서는 안되며, 그들의 이미지가 정치적 목적으로 사용되어서는 안된다.

전쟁 포로들에게 어떠한 형태의 정보도 얻기 위해 고문이나 다른 형태의 강제는 가해지지 않을 것이다. 여성 포로들은 그들의 성별을 고려하여 정당한 대우를 받아야 하며 적어도 남성들과 같은 권리와 보호를 받아야 한다. 전쟁 포로인 아이들은 특별 대우를 받을 자격이 있다. 다치거나 아픈 전쟁포로들에게는 억류국 군대의 구성원들에게 주어지는 것과 동일한 의료서비스가 제공되어야 한다.

누가 국제 인도주의 법 위반에 대해 책임을 질 수 있는가?

범죄 목적으로 자행된 국제 인도주의 법의 심각한 위반, 즉 고의적이거나 무모한 것은 전쟁 범죄이다. 국제형사재판소 및 기타 근거에서 관습법과 제네바 조약의 “심각한 위반” 조항에 명시되어 있는 전쟁범죄에는 민간인에게 고의적이고, 무차별적이며 불균형적인 공격을 가하고, 인질을 잡고, 인간 방패를 사용하고, 집단 처벌을 가하는 등의 광범위한 범죄가 포함된다. 개인은 또한 전쟁 범죄를 자행하려는 시도뿐만 아니라 전쟁 범죄를 방조, 촉진, 방조, 방조한 것에 대해 형사적 책임을 지게 될 수 있다. 책임은 또한 전쟁 범죄를 계획하거나 선동하는 사람들에게 있을 수 있다. 지휘관 및 민간지도자는 전쟁범죄의 비위 사실을 알고 있었거나 알았어야 하고 이를 예방하거나 책임자를 처벌하기 위한 조치가 미흡했을 때 지휘책임의 문제로서 전쟁범죄로 기소될 수 있다.

누가 주로 국제법의 심각한 위반에 대한 책임을 보장할 책임이 있는가?

우선, 심각한 위반에 대한 정의를 보장하는 것은 그 위반에 관련된 국가의 책임이다. 정부는 그들의 공무원이나 그들의 관할 하에 있는 다른 사람들과 관련된 심각한 위반을 조사할 의무가 있다. 정부는 군이나 국내 법원 또는 다른 기관이 중대한 위반행위가 발생했는지 여부를 공정하게 조사하고, 국제공정재판 기준에 따라 그 위반행위에 책임이 있는 개인을 규명해 기소하고, 유죄로 인정된 개인에게 그 행위에 상응하는 처벌을 내릴 수 있도록 해야 한다. 비국가 무장단체는 계급 내에서 전쟁법 위반자를 기소할 동일한 법적 의무가 없지만, 그럼에도 불구하고 전쟁법 준수를 보장하고 국제공정한 재판기준에 따라 재판을 수행해야 할 책임이 있다.

이러한 점에서 우크라이나에서 자행된 전쟁 범죄나 반인륜적 범죄는 국제 형사 재판소에서 재판을 받을 수 있는가? 국제형사재판소(ICC)는 2002년 7월 1일 이후 저지른 집단학살, 반인륜 범죄, 전쟁범죄 등의 혐의를 받는 사람들을 조사·고소·재판할 수 있는 권한을 가진 상설 국제재판소이다. 따라서 우크라이나 전쟁범죄도 향후 ICC 재판에 회부될 수 있을 것이다.

IV. 결론 및 정책적 제언

지금까지 우크라이나 전쟁의 국제법적 쟁점을 검토하였다. 본 연구에서는 국제법 상에서의 러시아와 우크라이나의 행위에 대해 Jus ad Bellum과 Jus in Bello 원칙에 비추어 분석해왔다. 오늘날 국제사회는 협력과 평화의 분위기가 확산되고 있음에도 불구하고 한편에서는 갈등으로 반목으로 끊임없이 전쟁과 분쟁이 발생하고 있다. 이에 따라 각종 첨단 무기체계가 발전하고 있으며, 민간인의 희생을 최소화하고 전쟁 지도부 또는 핵심적인 인물을 제거하여 전쟁을 조기에 종식시키기 위한 노력이 지속되고 있다. 특히, 이번 우크라이나 전쟁은 당초 예상과는 달리 장기화되고 있으며 민간인에 대한 피해와 더불어 국제사회의 정치, 경제적으로 심각한 피해가 우려되고 있다. 향후 러시아는 점령지역을 러시아령으로 선언하고 휴전을 주장할 수도 있겠으나 우크라이나는 점령지 수복과 더불어 NATO 편입 등을 주장하면서 전쟁이 장기화 될 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

이번 러시아의 침공은 정당성과 명분이 없는 전쟁으로서 국민적 저항과 국제사회의 비난을 받고 있다. 이같은 불법한 전쟁과 인도법 위반, 전쟁범죄를 야기하는 행위는 국민적 지지를 받기가 어려우며 총력전인 현대전에서 동원전력이나 예비전력을 확보, 보장하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 즉, 전, 평시를 불문하고 국제사회의 규범과 정당한 질서를 준수하는 국가와 군만이 최고의 전력을 확보하고 승리를 보장받을 수 있을 것이다. 우크라이나 전쟁에서 보듯이 러시아의 첨단무기체계나 강력한 군사력 보다 전 국민의 지지와 국제사회의 지지를 받는 명분있는 전쟁, 합법적인 전투행위를 수행하는 군이 승리할 수 있다는 교훈을 보여주고 있다. 향후 전쟁으로 인한 인명피해 증가와 더불어 국제사회의 안보 불안이 더욱 가중될 것으로 보인다. 전쟁을 조기에 종식하고 국제사회의 안정과 인류에 대한 무자비한 만행이 지속되지 않도록 국제사회의 공동노력과 협력이 절실한 시점이다. 우리 한 국도 국제사회와 공조를 통해 21세기 문명사회에서 야만적인 전쟁범죄가 더 이상 자행되지 않도록 선도적인 노력을 경주해야 할 것이다.

참고 자료

1. FREDERIC DE MULINEN, HANDBOOK ON THE LAW OF WAR FOR ARMED FORCES, (Int'l Committee of the Red Cross 1987)
2. Adam Roberts & Richard Guelff, Introduction to DOCUMENTS ON THE LAWS OF WAR, 1, 14(Adam Roberts & Richard Guelff, eds., 1989), p. 5.
3. LESLIE C. GREEN, THE CONTEMPORARY LAW OF ARMED CONFLICT 101 (1993).
4. Green War: An Assessment of the Environmental Law of International Armed Conflict 22:1 YALE J. INT'L L. 1, 52 (1997),
5. Military and Paramilitary Activities (Nicar. v. U.S.), 1986 I.C.J. 4, 94.
6. Burrus M. Carnahan, Unnecessary Suffering, The Red Cross and Tactical Laser Weapons 18 LOY. L.A. INT'L & COMPL.J. 705, 714 (1996); Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grams Weight, Dec. 11, 1868, (1907 Supplement) 1 AM. J. INT'L L. 95.; Concerning Expanding Bullets, July 29, 1899, (1907 supp.) 1 AM. J. INT'L L. 155. ; Protocol [to the Convention on Conventional Weapons] on Non-Detectable Fragments (Protocol D), Apr. 10, 1981, 1342 U.N.T.S. 7 ; n172 Protocol [to the Convention on Conventional Weapons] on Blinding Laser Weapons (Protocol IV), Oct. 13, 1995, 35 I.L.M. 1218 (1996)
7. Yarik Kryvoi, Russia's Invasion of Ukraine and International Law: Questions and Answers, 17 MARCH 2022.
8. Russia's attack on Ukraine and the jus ad bellum, James A. GreenORCID Icon,Christian Henderson &Tom RuysORCID Icon Published online: 25 Mar 2022 Download citation <https://doi.org/10.1080/20531702.2022.2056803> CrossMark LogoCrossMark
9. Latest Media Center PRESS RELEASES OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS Bachelet urges respect for international humanitarian law amid growing evidence of war crimes in Ukraine 22 April 2022
10. Armed conflict in Ukraine: a recap of basic IHL rules March 17, 2022, Generating Respect for IHL / Humanitarian Action / Humanitarian Principles / Law and Conflict Cordula DroegeChief Legal Officer/Legal Division Head, ICRC

| 저자소개 |



조홍제 | 국방대학교 책임연구위원

경북대학교에서 법학 학사, 석사, 박사 학위를 취득하고 공군 정훈장교로서 국방부와 합동참모본부에서 장병교육과 공보업무를 수행하였다. 이후 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서 핵안보 및 테러리즘, 북한 정세, 비전통적 안보위협, 우주안보, 국방정책 등을 연구하였다. 대진대학교, 한국항공대학교, 광운대학교에서 국제법 등을 강의하였다. 미국 Georgewashinton 대학교 Elliott School Space Policy Institute와 캐나다 Mcgill 대학교 항공우주법연구소 방문학자로 다녀오기도 하였다.