



미래지향적 예비전력체계 정립

# 國家 豫備戰力 研究

(A study on National Reserve Forces)



국방대학교  
국가안전보장문제연구소



미래지향적 예비전력체계 정립

# 국가 예비전력 연구

(A study on National Reserve Forces)



국방대학교  
국가안전보장문제연구소



|  |     |
|--|-----|
| 제1장 총론 .....                           | 1   |
| 제1절 국제정치와 국가안보 .....                   | 3   |
| 제2절 국가안보와 국가위기관리 .....                 | 11  |
| 제3절 국가위기관리와 국가비상대비업무 .....             | 29  |
| 제4절 국가비상대비업무와 예비전력 업무 .....            | 36  |
| 제5절 한반도 안보환경에서 국가비상대비업무와 예비전력 업무 ..... | 42  |
| <br>                                   |     |
| 제2장 국가비상대비업무 .....                     | 47  |
| 제1절 국가비상대비업무 개요 .....                  | 49  |
| 제2절 국가비상대비 조직과 계획의 작성 .....            | 62  |
| 제3절 기관별 국가비상대비업무와 사업 .....             | 68  |
| 제4절 국가비상사태 업무수행 절차 .....               | 71  |
| 제5절 국가비상대비 훈련 .....                    | 74  |
| 제6절 국가비상대비업무 혁신 방향 .....               | 79  |
| <br>                                   |     |
| 제3장 동원업무 .....                         | 85  |
| 제1절 국가동원 개요 .....                      | 87  |
| 제2절 인원동원 .....                         | 114 |
| 제3절 물자동원 .....                         | 129 |
| 제4절 기타자원 동원 .....                      | 141 |
| 제5절 미래 동원업무 혁신 방향 .....                | 145 |
| <br>                                   |     |
| 제4장 예비군 업무 .....                       | 153 |
| 제1절 예비군 개요 .....                       | 156 |
| 제2절 예비군 조직·편성 및 관리 .....               | 167 |
| 제3절 예비군 동원 및 운용 .....                  | 181 |
| 제4절 예비군 작전지속지원 .....                   | 197 |
| 제5절 예비군 교육훈련 .....                     | 203 |
| 제6절 미래 예비군업무 혁신 방향 .....               | 210 |
| <br>                                   |     |
| 참고문헌 .....                             | 223 |
| 찾아보기 .....                             | 226 |
| 부록 .....                               | 233 |
| 1. 미국의 국가비상대비업무 .....                  | 235 |
| 2. 주요 국가의 동원 및 예비군제도 .....             | 241 |

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 1-1〉 세대별 전쟁양상의 변화요인 .....                    | 12  |
| 〈표 1-2〉 2022년 10월 현재 세계의 분쟁지역 .....             | 13  |
| 〈표 1-3〉 안보의 변화 추세 .....                         | 17  |
| 〈표 1-4〉 국가위기관리 대상 .....                         | 23  |
| 〈표 1-5〉 북한의 대남 침투 및 국지도발 현황(건수) .....           | 29  |
| 〈표 1-6〉 국가위기 영역 .....                           | 30  |
| 〈표 1-7〉 서북도서 도발 시 국가위기관리 주요 판단 요소(예) .....      | 31  |
| 〈표 1-8〉 서북도서 도발 시 위기해제 검토 출구전략(예) .....         | 32  |
| 〈표 1-9〉 전쟁초기의 예상과 실제의 전쟁기간 .....                | 33  |
| 〈표 1-10〉 전쟁의 영역 구분 .....                        | 34  |
| 〈표 1-11〉 제1차 세계대전 당시 상비군 및 동원병력 .....           | 38  |
| 〈표 1-12〉 제2차 세계대전 당시 미국 병력 규모의 확대 .....         | 38  |
| 〈표 1-13〉 1914~1918년 전쟁기간 중 주요 전투장비 생산 .....     | 39  |
| 〈표 1-14〉 제2차 세계대전 당시 미국이 연합국에 제공한 전투장비 .....    | 39  |
| 〈표 2-1〉 루덴도르프가 주장한 국가총력전 .....                  | 50  |
| 〈표 2-2〉 프레스톤(Richard Preston) 교수의 전쟁유형 분류 ..... | 51  |
| 〈표 2-3〉 전쟁사에서 나타난 총력전 주요 교훈 .....               | 55  |
| 〈표 2-4〉 국가비상대비계획의 구분 .....                      | 64  |
| 〈표 2-5〉 중앙부처의 국가비상대비업무 주요 내용 .....              | 68  |
| 〈표 2-6〉 국가비상사태의 선포요건 .....                      | 71  |
| 〈표 2-7〉 방어준비태세 선포요건 .....                       | 72  |
| 〈표 3-1〉 6·25 전쟁 시 비전투원의 전투 및 전투지원활동 참여 현황 ..... | 94  |
| 〈표 3-2〉 동원의 구분 .....                            | 100 |
| 〈표 3-3〉 병역 관련 법적 조항 .....                       | 101 |
| 〈표 3-4〉 병역의 종류 .....                            | 102 |
| 〈표 3-5〉 보충역의 종류 .....                           | 102 |
| 〈표 3-6〉 국가동원에 관한 법률 체계 .....                    | 103 |
| 〈표 3-7〉 동원 행정기관 편성 요건 .....                     | 103 |
| 〈표 3-8〉 동원 행정기관에 요구되는 능력 .....                  | 104 |
| 〈표 3-9〉 동원기간 및 단계 판단 시 고려사항 .....               | 105 |
| 〈표 3-10〉 동원의 기간 및 단계 .....                      | 106 |
| 〈표 3-11〉 단계별 동원제도 .....                         | 106 |
| 〈표 3-12〉 동원해제의 조건 .....                         | 111 |
| 〈표 3-13〉 인원동원의 유형 .....                         | 114 |
| 〈표 3-14〉 병력동원소집 대상 .....                        | 115 |
| 〈표 3-15〉 병력동원 단계 .....                          | 116 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 3-16〉 병력동원 응소시간 적용 .....            | 116 |
| 〈표 3-17〉 동원지정 방법 .....                 | 119 |
| 〈표 3-18〉 기관별 동원자원 관리 책임 .....          | 120 |
| 〈표 3-19〉 초과 및 착오 입영자 처리 지침 .....       | 122 |
| 〈표 3-20〉 전시근로소집자의 임무 .....             | 123 |
| 〈표 3-21〉 전시근로소집 대상 .....               | 123 |
| 〈표 3-22〉 부대 유형별 근로부대 편성 기준 .....       | 124 |
| 〈표 3-23〉 전시근로소집 운영간 부대별 임무 .....       | 125 |
| 〈표 3-24〉 물자동원 단계 .....                 | 130 |
| 〈표 3-25〉 산업동원 주무부처 및 대상 자원 .....       | 130 |
| 〈표 3-26〉 산업동원물자 품목 선정 시 고려사항 .....     | 131 |
| 〈표 3-27〉 산업물자 소요제기 순기 / 절차 .....       | 131 |
| 〈표 3-28〉 물자동원 지정 방침 .....              | 132 |
| 〈표 3-29〉 물자별 인도·인수 및 수송 책임 .....       | 133 |
| 〈표 3-30〉 홍보매체 동원책임 및 대상자원 .....        | 134 |
| 〈표 3-31〉 홍보대상 자원별 동원지정 기준 .....        | 134 |
| 〈표 3-32〉 수송동원의 대상 자원 .....             | 135 |
| 〈표 3-33〉 건설동원 대상 자원 및 동원 방법 .....      | 137 |
| 〈표 3-34〉 정보통신동원 대상 자원 .....            | 139 |
| 〈표 3-35〉 전시에산 편성시 포함사항 .....           | 141 |
| 〈표 3-36〉 전시주둔국지원 동원 세부 지원사항 .....      | 142 |
| 〈표 3-37〉 기계화 전시주둔국지원 동원절차 .....        | 143 |
| 〈표 3-38〉 미(未)예측 전시주둔국지원 동원절차 .....     | 144 |
| 〈표 4-1〉 예비군의 사전적 정의 .....              | 156 |
| 〈표 4-2〉 예비군 임무 변천 과정 .....             | 157 |
| 〈표 4-3〉 예비군 임무 .....                   | 158 |
| 〈표 4-4〉 예비군 관련 법규 체계 .....             | 166 |
| 〈표 4-5〉 예비군 조직·편성과 운영에 관한 업무분장 .....   | 169 |
| 〈표 4-6〉 예비군 조직 대상과 복무기간 .....          | 170 |
| 〈표 4-7〉 간부 예비군 복무 연령 .....             | 170 |
| 〈표 4-8〉 자원규모에 따른 직장예비군부대 제대 편성기준 ..... | 175 |
| 〈표 4-9〉 직책별 자원관리 책임 .....              | 177 |
| 〈표 4-10〉 계급별, 연령별 예비역 진급대상 기준 .....    | 178 |
| 〈표 4-11〉 단기 및 장기 비상근예비군 운용 구분 .....    | 179 |
| 〈표 4-12〉 비상근예비군 운용 근거(법) .....         | 180 |
| 〈표 4-13〉 지역예비군동원 현황 .....              | 183 |
| 〈표 4-14〉 예비군 재난동원 현황 .....             | 184 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 4-15〉 사태별 지역방위동원 대상 .....                   | 186 |
| 〈표 4-16〉 예비군 동원령 발령을 위한 결심조건표(예) .....         | 187 |
| 〈표 4-17〉 대침투작전 시 예비군 동원 단계 적용(예) .....         | 187 |
| 〈표 4-18〉 동원령 경보전파 제대별 대책 .....                 | 188 |
| 〈표 4-19〉 지역예비군부대 운용개념 .....                    | 191 |
| 〈표 4-20〉 중요시설방호작전 간 예비군 운용 개념 .....            | 193 |
| 〈표 4-21〉 예비군 육성·지원 책임 .....                    | 201 |
| 〈표 4-22〉 국가기관, 지자체, 직장장의 예비군 육성·지원 책임 범위 ..... | 201 |
| 〈표 4-23〉 예비군훈련 대상 및 시간 .....                   | 205 |
| 〈표 4-24〉 예비군동원 및 훈련 보류 직종 .....                | 208 |
| 〈표 4-25〉 예비군제도 영향요인 .....                      | 210 |
| 〈표 4-26〉 미래전 양상 전망 .....                       | 211 |
| 〈표 4-27〉 연도별 20세 남자 인구 추계 .....                | 213 |
| 〈표 4-28〉 특별·광역시, 기타 행정구역 인구분포 .....            | 215 |
| 〈표 4-29〉 00사단 000여단 예비군중대 통합 편성(예) .....       | 218 |
| 〈표 4-30〉 지역예비군 운용 사례 비교 .....                  | 218 |

|  |     |
|--|-----|
| [그림 1-1] 기후변화: 독일의 홍수와 인도의 가뭄 .....            | 16  |
| [그림 1-2] 위기 및 위기관리의 진행단계 .....                 | 20  |
| [그림 1-3] 서북도서 지역 .....                         | 28  |
| [그림 1-4] 국가위기관리 및 전시대비 체계 .....                | 36  |
| [그림 1-5] 국가비상대비업무와 동원 및 예비군업무 .....            | 41  |
| [그림 1-6] 한국방공식별구역을 침범한 항공기 .....               | 42  |
| [그림 1-7] 당창건일에 등장한 북한군 무기 .....                | 44  |
| [그림 2-1] 국가총력전 체계도 .....                       | 50  |
| [그림 2-2] 1914년 6월 오스트리아-헝가리 제국의 황태자 암살사건 ..... | 52  |
| [그림 2-3] 제1차 세계대전 당시 영국 여성들의 탄약생산 .....        | 53  |
| [그림 2-4] 제1차 세계대전 당시 영국의 식량절약 홍보 포스터 .....     | 54  |
| [그림 2-5] 일본에 살포된 르-메이 전단 .....                 | 55  |
| [그림 2-6] 총무계획 3대 기능의 관계 .....                  | 66  |
| [그림 2-7] 국가비상대비계획의 작성 순기 및 절차 .....            | 67  |
| [그림 2-8] 국가비상사태 선포 절차 .....                    | 72  |
| [그림 2-9] 국가비상대비훈련 구분 .....                     | 75  |
| [그림 2-11] 정부연습 체계도 .....                       | 75  |
| [그림 3-1] 고려의 군사제도 .....                        | 91  |
| [그림 3-2] 임진왜란 당시의 의병과 조선 말기 의병들 .....          | 93  |
| [그림 3-3] 유럽 전선으로 파병되는 미 제1보병사단 장병들 .....       | 96  |
| [그림 3-4] 작전지역으로 투입되는 이스라엘 예비군 .....            | 97  |
| [그림 3-5] 부분동원령 선포 절차 .....                     | 106 |
| [그림 3-6] 총동원령 선포 절차 .....                      | 107 |
| [그림 3-7] 국가동원 절차 .....                         | 108 |
| [그림 3-8] 동원운영계획 작성 절차 .....                    | 110 |
| [그림 3-9] 병력동원 운영체계 .....                       | 117 |
| [그림 3-10] 병력동원 소요산정 체계 .....                   | 118 |
| [그림 3-11] 전시근로소집 운영체계 .....                    | 124 |
| [그림 3-12] 기술인력동원 소요 요청 절차 .....                | 127 |
| [그림 4-1] 항일 의병과 오늘날 예비군 .....                  | 155 |
| [그림 4-2] 향토예비군 창설식 모습(1968년) .....             | 162 |
| [그림 4-3] 의병장 광재우와 의병의 봉기 .....                 | 165 |
| [그림 4-4] 예비군 지휘관리체계 .....                      | 167 |
| [그림 4-5] 예비군 편성업무체계 .....                      | 171 |
| [그림 4-6] 지역예비군부대 편성 기구도 .....                  | 172 |
| [그림 4-7] 예비군지역대 편성기구도 .....                    | 173 |
| [그림 4-8] 예비군기동대 편성기구도 .....                    | 173 |

|  |     |
|--|-----|
| [그림 4-9] 예비군중대 편성기구도 .....                 | 174 |
| [그림 4-10] 지역예비군 동원 및 운용 절차 .....           | 181 |
| [그림 4-11] '96년 강릉 무장공비 소탕작전에 동원된 예비군 ..... | 182 |
| [그림 4-12] 예비군 동원과 군사대비태세의 사태 .....         | 185 |
| [그림 4-13] 지역방위사단의 예비군부대 보급지원 계통도 .....     | 200 |
| [그림 4-14] 예비군훈련 체계도 .....                  | 204 |
| [그림 4-15] 쌍룡훈련에서 진지를 점령하는 동원예비군 .....      | 206 |
| [그림 4-16] 시가지전투 및 목진지 점령 훈련에 임하는 예비군 ..... | 207 |
| [그림 4-17] 예비군 자원변화 추세 .....                | 214 |
| [그림 4-18] 전국 시·군·구 중 소멸위험지역 .....          | 215 |

|        |  |
|--------|--|
| ANZUS  | Australia, New Zealand, United States Security Treaty<br>(태평양안전보장조약)   |
| AUKUS  | Australia, United Kingdom, United States(3개국 삼각동맹)                     |
| CCTV   | Closed-circuit Television(폐쇄회로 텔레비전)                                   |
| CENTO  | Central Treaty Organization(중동조약기구)                                    |
| CIS    | Commonwealth of Independence States(독립국가연합)                            |
| CSTO   | Collective Security Treaty Organization(집단안전보장조약기구)                    |
| DEFCON | Defensive Condition(방어준비태세)  |
| EU     | European Union(유럽연합)   |
| GDP    | Gross Domestic Product(국민총생산액)   |
| ICBM   | Intercontinental Ballistic Missile(대륙간탄도미사일)                           |
| KADIZ  | Korea Air Defence Identification Zone(한국방공식별구역)                        |
| NATO   | North Atlantic Treaty Organization(북대서양조약기구)                           |
| NCW    | Network Centric Warfare(네트워크 중심전)                                      |
| NEO    | Noncombatant Evacuation Operations(비전투원후송작전)                           |
| NSC    | National Security Council(국가안전보장회의)                                    |
| OCHA   | Office for the Coordination of Humanitarian Affairs<br>(유엔 인도주의 업무조정국) |
| QUAD   | Quadrilateral Security Dialogue(4개국 안보대화)                              |
| RSOI   | Reception(수용), Staging(대기), Onward Movement(전방이동),<br>Integration(통합)  |
| SEATO  | South East Asian Treaty Organization(동남아조약기구)                          |
| SLBM   | Submarine Launched Ballistic Missile(잠수함발사탄도미사일)                       |
| UN     | United Nations(국제연합, 유엔)   |
| WHNS   | Wartime Host Nations Support(전시주둔국지원)                                  |
| WMD    | Weapon of Mass Destruction(대량살상무기)                                     |
| WTO    | Warsaw Treaty Organization(바르샤바 조약기구)                                  |



제1장

# 총론



## 총론

## 제1절 국제정치와 국가안보

## 1. 국제정치이론

## 1.1. 국제정치이론의 태동과 발전

국제연합(United Nations)의 기준에 의하면 2022년 8월 현재 지구상에는 195개의 국가가 있다.<sup>1)</sup> 이들은 영토와 국민과 주권이 있는 국가이다. 이러한 국가들은 개별 국가의 판단에 따라 국제 및 지역 단위 기구에 가입하거나 다른 국가와 외교관계를 수립하며 정치·경제·군사 등의 협력은 물론 동맹을 체결하는 등으로 자국 이익의 확보와 안보를 도모한다.

이와 같이 국제사회에서 국가와 국제기구 및 국제비정부기구를 비롯한 여러 행위자들이 어떻게 상호 작용하고 어떻게 관계를 확립해 가는지 정치와 외교 및 군사 등의 협력과 국제관계를 다루는 학문이 국제정치학(International Politics)이며, 이를 기초로 하는 이론이 국제정치이론이다. 국제정치이론은 과거는 물론 현재와 나가서는 미래에 대한 국제사회를 설명하고 예측하는 데 중요하다. 국제정치이론에서는 국제정치사상 및 이론, 국제관계사 및 외교사, 전쟁론, 안보 및 평화연구, 국제법, 국제 및 지역기구론 등을 주요 연구대상으로 한다.<sup>2)</sup>

국제정치학은 제1차 세계대전 이후 국제관계를 연구할 필요성에 의해 시작된 학문으로서 역사학, 경제학 등 다른 사회과학보다는 비교적 늦게 출발하였다. 제1차 세계대전(1914.7~1918.11)은 영국과 프랑스 등을 중심으로 하는 협상국(Triple Entente, 연합국)과 독일 및 오스트리아-헝가리 제국 등을 중심으로 하는 동맹국(Central Powers) 간 각각의 진영으로 나뉘어 유럽과 대서양 지역에서

- 1) 유엔 가입기준으로는 정회원국 193개국에 참관회원국 2개국 등 195개국이다. 올림픽 기준으로는 206개 국가(이는 미국령이거나 영국령인 도서국가도 하나의 국가로 인정하여 깃발을 들고 참가하기 때문이다.), 월드컵 기준으로는 211개 국가(영국령인 스코틀랜드, 잉글랜드 등이 개별 팀으로 참가하기 때문이다. 다만, 대만이나 서부사하라, 코소보 등과 같이 일부 국가들로부터 국가로 인정받는 국가들까지 포함할 경우는 200개 국가가 넘는다는 통계도 있다.
- 2) 국제정치이론은 때로는 세계정치이론과 유사한 용어로 사용되기는 한다. 여기서 '국제(International)'의 의미는 주로 국가 간의 관계를 다루는 개념으로 현실주의자들의 인식과 유사하며, '세계(World)'의 의미는 주로 비국가행위자 및 초국가 행위자들의 자유주의적 인식과 유사하다.

종전에 볼 수 없었던 대전쟁(Great War)으로 진행되었으며 연합국이 승리하였다.

전쟁 이후에 왜 세계대전이 발발하였는지 등 국제관계에 대한 체계적인 연구의 필요성이 대두되면서 영국과 미국의 일부 대학에서 국제정치학 과목이 편성되고, 이에 대한 연구가 본격적으로 시작하면서 국제평화와 전쟁의 방지 등에 대한 학자들의 논의를 계기로 국제정치학이 발전하면서 이론으로서 체계를 갖추었다. 이 시기에는 제1차 세계대전 이후 국제정치학의 이슈가 분쟁의 방지와 국제평화에 집중되면서 영국과 프랑스 등에서 이상주의적 평화론이 확산되었고, 이를 위한 집단안전보장기구로 국제연맹(League of Nations)이 창설되어 국제협력의 촉진과 평화유지 및 안전의 유지 등의 역할을 수행하였다.

국제연맹을 중심으로 평화를 유지하기 위한 노력에도 불구하고 독일의 재무장과 일본의 군국주의 등이 원인이 되어 제2차 세계대전(1939.9~1945.8)이 발발하였다. 제2차 세계대전은 제1차 세계대전보다 유럽 및 대서양, 아시아~태평양, 북아프리카, 지중해 등 더 광범위한 지역에서 영국과 미국 등을 중심으로 하는 연합국(Allies)과 독일 및 일본, 이탈리아 등을 중심으로 하는 추축국(Axis Powers)으로 나뉘어 전 세계를 무대로 전쟁을 한 결과 영국과 미국 등을 중심으로 하는 연합국이 승리했지만 막대한 피해를 남겼다. 제2차 세계대전 이후 미국을 비롯한 전승국을 중심으로 1945년 10월에 미국의 뉴욕에서 국제연맹을 대체할 국제기구로 국제연합(United Nations, 유엔)을 창설하였으며, 유엔은 국제평화와 안전을 보장하고 국제협력의 증진과 인권 개선, 기후변화에 대한 협력 등을 위한 범세계적인 국제기구로서 그 역할을 하게 되었다. 유엔은 분쟁이 발생할 경우, 회원국의 동의 아래 평화 유지 및 안전을 위하여 국제평화군 등의 군사력을 파견할 수 있으며, 산하기관에서는 인권과 환경 및 보건, 식량 등 다양한 분야에서 국제적인 협력을 하고 있다.

한편, 전쟁 당시 연합국의 일원이었던 소련이 제2차 세계대전이 끝나면서 종전과 동시에 유럽과 아시아 지역의 공산화를 추구하자 이를 차단하려는 미국을 중심으로 한 자유민주주의 국가와 냉전(Cold War)이 발생하였고, 이러한 냉전체제는 베를린 장벽의 붕괴로 독일이 통일되는 1990년대 초까지 지속되었다. 이 당시 국제정치의 중심에는 힘(Power)의 논리가 작용하고 있었으며, 미국과 소련을 중심으로 대결이 심화하였다. 국제정치학 이론은 이처럼 제1차 세계대전 이후에 태동하여 제2차 세계대전을 거치면서 발전하였다.

## 1.2. 주요 국제정치이론

국제정치학에 대한 학문으로서 이론적 기반과 논리적 주장은 학자들에 따라 다르다. 국제정치학의 근간을 이루는 국제정치이론에는 이상주의, 현실주의, 자유주의, 구성주의 등이 있다. 여기서는 국제정치이론의 양대 축인 이상주의와 현실주의를 중심으로 언급한다.

### 1.2.1 이상주의 이론

이상주의(Idealism)는 제1차 세계대전 이후 1920~1930년대에 어떻게 하면 국가 간의 전쟁을 방

지할 수 있을 것인가에 대한 반성을 바탕으로 나온 국제정치이론으로, 이는 제1차 세계대전 이후 전쟁의 방지라는 세계적인 관심사를 반영하여 당면한 국제정치의 현실을 개선하기 위한 것이었다. 제1차 세계대전의 여러 폐해를 본 미국의 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 1918년 1월 8일 의회에 보낸 ‘평화를 위한 14개 조항’의 연두교서에서 국가 간의 비밀외교의 폐단 지적과 공개외교, 군비축소, 민족자결주의 등을 주장하면서 분쟁의 방지와 국제사회의 평화를 위하여 집단안전보장(Collective Security)기구로서 국제연맹의 창설을 주장하였다.<sup>3)</sup>

이후 국제사회가 여러 논의를 거쳐 1920년 1월 스위스 제네바에서 국제연맹을 창설하여 분쟁의 방지와 국제평화 유지를 위한 노력을 시작하였다. 국제분쟁의 방지와 평화 유지, 경제 및 사회협력 등을 위한 이상주의로서 국제연맹을 창설한 뒤 처음 10여 년은 참여국들의 협조로 효과적으로 운영되었다. 그러나 제안국인 미국이 의회의 반대로 불참하고 가맹국에 대한 구속력이 없었을 뿐 아니라 평화를 위협하는 행위에 대한 집단 제재능력을 갖추지 못하는 등 태생적인 문제와 더불어 영국과 프랑스의 잦은 의견충돌 등 정상적인 역할을 수행하기에는 여건이 성숙되어 있지 않았다.

이 시기인 1928년 8월의 켈로그-부리앙 조약(Kellogg-Briand Pact, 不戰條約)은 국가정책으로서 전쟁을 포기할 뿐만 아니라 국제분쟁의 해결을 위한 수단으로 전쟁은 불법이며 일체의 분쟁 등을 평화적 수단에 의해 해결할 것을 규정하였다.<sup>4)</sup> 이는 이상주의 개념에 의한 국제적인 전쟁방지 조약이었으나 이를 위반할 경우, 제재 등 대처방안에 대한 구체적인 조항은 없었다.

1933년 독일에서 정권을 잡은 히틀러는 베르사유 조약에서 금지하였던 독일군의 징병제 부활, 해·공군 보유 등의 재무장 선언과 군비 증강을 추진하였고, 1936년 중립지대인 라인란트(Rheinland) 진주와 이어서 1938년 3월에는 오스트리아, 1939년 3월에는 체코를 합병하였다. 한편, 1935년 이탈리아군의 에티오피아 침공, 1931년 일본군의 만주침공과 1937년의 중일전쟁 도발 등으로 위기가 고조되는 과정에서 국제연맹은 제 역할을 하지 못했다. 이러한 과정에서 마침내 1939년 9월 독일군이 폴란드를 침공하고, 1941년 12월 일본군이 진주만을 기습공격하여 제2차 세계대전이 발발하였지만 국제연맹이 이를 억제하는 데 실패하면서 전쟁이 끝난 뒤 1946년 6월 해체되었다.

제2차 세계대전이 끝난 뒤 이상주의자들은 집단안전보장에 대한 희망을 버리지 않고 국제연맹의 실패를 교훈 삼아 국제사회에서의 평화유지 및 전쟁의 방지 등을 위한 노력을 계속하여 전쟁 방지와 평화 유지, 군비축소, 정치와 경제 및 문화 등의 국제협력 증진을 목적으로 하는 유엔을 창설하였다.

유엔과는 별도로 지역 단위 집단 안전보장 기구가 다수 창설되었다. 유럽 내 단일시장의 형성과 단일통화 및 공동 안보정책의 수립과 시행을 목적으로 1993년 11월 독일과 프랑스 및 이탈리아 등 유럽 국가들이 주도하여 창설한 유럽연합(EU)과 (구)소련 해체 이후 지역 내에서 군사적 위협과 국제 테러 및 조직적 범죄 등에 대하여 공동행동을 목적으로 1991년 12월 러시아를 중심으로 벨라루스, 카자흐스탄 등이 참여하여 창설한 독립국가연합(CIS)이 대표적이다.

3) 김용구, 『세계외교사』, 서울:서울대학교 출판문화원, 2011, pp.599~600.

4) 오기평, 『세계외교사』, 서울:박영사, 2010, pp.380~381.

### 1.2.2. 현실주의 이론

현실주의(Realism)는 제2차 세계대전 이후 국제정치학의 현실을 설명하면서 등장한 이론이며, 국제관계를 국가이익(National Interest)과 세력균형(Balance of Power)의 관점에서 분석하는 이론으로서 자리를 잡고 있다. 현실주의에서는 국제정치학의 가장 중요한 행위의 주체를 일정한 영토에 주민에 대한 최고의 권력을 실효적으로 행사하는 국가(Nation)라고 본다. 따라서 국제정치에서 국가를 중심으로 바라본다.

현실주의에서는 국제정치를 ‘무정부(Anarchy) 상태’라고 본다. 여기서 ‘무정부’란 세계 정부가 없다는 의미로 국제사회에서 국가가 가장 중요한 행위의 주체임에도 불구하고 국제정치학의 현실은 무정부의 상태라고 주장한다. 이러한 무정부적인 국제사회에서 국가들은 스스로 생존을 추구하며 이것은 국가의 생존이 최우선적인 목표가 되어야 한다는 것으로서 이로부터 국가이익 개념이 등장하였다.

국가는 국가의 이익을 지키기 위하여 자력으로 경제력과 군사력을 확보하거나 타국과의 동맹(Alliance)을 통하여 추구할 수 있다. 국제정치학의 현실에서는 역사적으로 특정한 국가가 패권을 추구하면 다른 국가들은 동맹을 통하여 세력균형을 추구하는 경향이 많다.

무정부 상태인 국제정치 현실에서 대부분 국가는 자국의 안전과 평화를 지키는 방법으로 다른 국가들과 동맹을 통해 세력균형과 독립을 유지하고자 노력한다. 현실주의에서 세력균형은 중요하며, 세력의 균형이 유지되어야 패권국가를 견제하고 독립을 유지할 수 있고 이를 위한 집단방위(Collective Defence) 수단으로서 동맹이 가장 중요하다고 본다.

집단방위는 2개국 이상의 국가들이 지역을 중심으로 군사적 목적을 달성하고자 공동으로 행동함으로써 침략행위를 저지하기 위해 힘의 우위를 유지하며 동맹을 핵심으로 한다. 집단방위 체제에서는 한 국가에 대한 침략행위를 여타의 전 국가에 대한 침략행위로 간주하여 공동으로 대응하는 것을 기본으로 한다. 이를 위하여 참여국은 동맹조약을 체결하고 방위조직을 만들어 상호의 안전을 보장한다.

제2차 세계대전 당시 영국과 미국, (구)소련은 같은 연합국의 일원으로 독일과 일본, 이탈리아 등의 추축국에 맞서 싸웠다. 그러나 연합국의 승리로 전쟁이 끝나자 스탈린(Joseph Stalin)의 본색이 드러나면서 같이 싸웠던 이들 나라는 많은 동구권 국가들이 소련의 팽창주의에 속절없이 무너지면서 공산화되는 것을 보았다. 이를 보면서 영국의 처칠(Winston Churchill) 총리는 1946년 3월 미국 미주어리 풀턴의 한 대학의 연설에서 “발트해의 슈체친에서 아드리아 해안의 트리에스테까지 철의 장막(iron curtain)이 유럽대륙을 가로질러 남하였다”고 지적하였다.<sup>5)</sup>

전쟁 당시 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령의 보좌관을 지낸 볼렌(Charles E. Bohlen)

5) <https://www.britanica.com/topics-iron-curtain-speech>(검색일: 2022. 9. 10). 슈체친은 1945년까지 독일령으로 슈테틴으로 불렸으나 현재는 폴란드령으로 슈체친으로 불린다. 트리에스테는 제1차 세계대전까지는 오스트리아-헝가리 제국 영토였으나 이후 그 귀속을 두고 분쟁이 발생하였으며 현재는 이탈리아에 속해 있다. ‘철의 장막’ 용어는 제2차 세계대전 종전 이후부터 냉전이 종료되던 1991년까지 유럽의 자유국가와 공산국가를 정치적·사상적·물리적으로 나누면서 서방세계에서 상징적으로 사용하였다.

은 미국의 착각-즉, 전쟁 기간 중 독일군을 격멸하기 위한 소련과의 협력-이 오래가지 않았음을 지적 하면서 “전쟁 이후 승전국 동맹의 분열을 막을 방법은 없었다. 스탈린이 움직이는 순간부터 냉전이 시작되는 것을 막을 방법이 없었다.”고 말했다.<sup>6)</sup> 이 시기에 동구권의 동독, 폴란드, 체코슬로바키아, 루마니아, 불가리아, 알바니아 등 여러 국가가 차례로 (구)소련의 위성국가(Satellite State)로 공산화 되었다. 아시아에서는 북한과 중국의 공산화에 이어 인도차이나반도 국가의 공산화를 우려하는 이른 바 도미노 이론(Domino Theory)이 확산하였다.

전쟁 기간 중 연합국의 일원이었던 (구)소련은 연합국의 승리로 전쟁이 끝나자 그 야심을 드러내고 유럽과 아시아 지역에서의 공산화를 적극적으로 진행하였다. 이에 1947년 3월, 미국의 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 자국 의회 연설에서 새로운 공산주의 위협이 다가오고 있음을 강조하면서 미국이 자유진영의 우두머리로서 자유세계의 국민을 지원해야 한다고 하였다.<sup>7)</sup> 또한, 미 국무 장관 마셜(George C. Marshall)은 전쟁으로 파괴된 유럽이 에서 궁핍 속에서 공산주의가 확장됨을 경고하는 동시에 “공산주의 확장을 막기 위해서는 유럽이 가난에서 벗어나야 한다”고 주장하면서 유럽 부흥계획인 마셜 플랜(Marshall Plan)을 통해 대규모의 경제지원을 추진하였다.<sup>8)</sup>

1949년 8월에는 유럽에서의 공산주의 확장에 대응하기 위해 벨기에 브뤼셀에서 미국과 캐나다, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 서유럽의 여러 국가가 참여하는 집단방위기구로서 북대서양조약기구(NATO)를 창설하였다. 북대서양조약기구는 공산주의 확장에 대응하고자 창설된 군사동맹체로서 브뤼셀 본부의 통합사령부와 유럽의 각 지역에 사령부 및 예하 부대를 보유하고 있다.

NATO는 이후 그 세력에 더욱 확장되었으며 1990년대 초 냉전이 종식된 이후에는 (구)소련의 위성국가였던 체코와 폴란드, 헝가리, 슬로바키아와 발트 3국 등이 참여하는 기구로 확대되었다. 북대서양조약기구의 역할도 초기에는 정치 및 군사적 동맹체로 출발하였으나, 냉전이 종식된 이후에는 대량살상무기(WMD) 확산방지, 사이버 분야, 인도적 지원 등으로 그 협력의 범위를 확대해 나가고 있다.

북대서양조약기구에 대응하고자 1955년 5월 폴란드 바르샤바에서 (구)소련의 주도 아래 동독과 체코슬로바키아, 헝가리, 루마니아, 폴란드 등의 동유럽 공산국가 등이 참여하는 바르샤바조약기구(WTO)<sup>9)</sup>를 창설하였다. 바르샤바조약기구는 북대서양조약기구에 대응하는 성격의 정치 및 군사동맹 체이면서 한편으로는 동구권 공산국가에 대한 감시 및 통제를 위한 역할도 지니고 있었다. 실제로 1968년 체코에서 자유화운동(프라하의 봄)이 일어났을 때 바르샤바 조약 회원국의 군대가 이를 진압한 바 있다. 이 기구는 냉전의 종식과 동시에 1991년 7월 해체되었다.(바르샤바 조약기구 해체 이후 러시아를 중심으로 벨라루스, 카자흐스탄 등 10여 개 국가가 독립국가연합(CIS)<sup>10)</sup>을 구성하였으며,

6) 파스칼 보니파스 지음, 정상필 옮김, 『지정학에 관한 모든 것』, 서울: (주)레디셀고, 2016, p.27

7) 파스칼 보니파스 지음, 정상필 옮김, 앞의 책, p.37.

8) 이기택, 『국제정치사』, 서울: 일신사, 1995, pp.453~454.

9) 바르샤바 조약기구의 정식 명칭은 ‘소비에트 및 동유럽 7개국 우호협력상호원조조약’으로서 소련을 중심으로 한 군사동맹체로서 군 통합사령부가 설치되었다.

10) 독립국가연합의 특징은 각 공화국이 독자적인 권한을 행사하고 완전한 독립국으로서 지위와 권리를 보장하며, 영토와 국민에 대하여 배타적인 권한을 형성하고, 현행 국경에 대한 불가침을 약속하였다는 것이다.(이기택, 『국제정치사』, 서

이후 조지아와 우크라이나는 탈퇴하였다.)

또한, 미국과 태국 및 필리핀 등이 참여하였던 동남아조약기구(SEATO, 1954~1977), 미국과 오스트레일리아 및 뉴질랜드가 참여하였던 태평양안전보장조약(ANZUS, 1952~1986), 영국과 이란 및 터키 등이 참여하였던 중동조약기구(CENTO, 1955~1979) 등도 일종의 군사동맹체였으나, 여기에는 북대서양조약기구나 바르샤바 조약기구와 같은 통합사령부 등의 군사조직은 없었다.

이외에도 2020년 8월 미국과 일본 및 인도, 오스트레일리아 등을 중심으로 반중국 군사동맹의 성격과 인도~태평양 지역에서 개방적 협력을 추구할 목적으로 창설된 ‘4개국 안보대화(QUAD)’, 2021년 9월 미국과 영국 및 오스트레일리아 등 3개국이 중국전제 등을 위하여 군사동맹 성격으로 창설한 ‘미국·영국·호주 삼각동맹(AUKUS)’, 미국과 영국 및 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 영미권 국가들이 국가의 기밀정보를 공유하는 동맹체이자 정보네트워크를 구성하여 중국과 북한 및 이란 등의 국가에 대한 정보를 공유하는 ‘5개국 비밀정보 동맹체(FIVE EYES)’도 있다.

이와 같이 현실주의 이론을 바탕으로 하는 집단방위 기구로서의 동맹은 군사동맹을 기본으로 하며, 이는 국가가 도덕적 또는 종교적인 이상주의적 가치보다 생존을 우선시한다는 사상을 기본으로 하기 때문이다. 오늘날 현실주의는 신현실주의와 구성주의 등으로 발전되고 있다.

## 2. 국제정치와 국가안보

### 2.1. 국제사회의 특징

국제사회에서 가장 중요한 행위의 주체는 국가로서, 국가는 영토와 주권과 국민 3대 구성요소를 갖추고 있다. 국제사회에 존재하고 있는 모든 국가는 개별 국가로서 또는 국제적인 협력을 위하여 특정한 조직이나 기구에 속하여 자국의 안전 유지 및 생존의 보장과 이익을 추구하고 있다. 이 과정에서 국가 간에 상호 협력을 하거나 또는 대립과 갈등이 발생할 경우 외교적 협상을 통하여 문제를 해결하고, 이것이 지나치면 전쟁으로 비화하기도 한다.

국제사회의 다른 특성 중의 하나는 무정부성이다. 이는 국제사회에 수많은 국가가 존재하면서 여기에는 통일된 정부가 없다는 것이다. 국내에서는 갈등과 분쟁이 발생할 경우 정부가 이를 조정하거나 강제할 수 있지만, 국제사회에서는 국가 간 대립이 발생할 경우에 이를 중재하거나 규제할 세계 정부는 없다. 다만, 국제법과 국제기구가 존재하지만 국제법을 위반할 국가에 대한 강제력의 행사에는 제한이 따른다. 이와 같은 국제사회의 무정부성은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 일으키는 계기가 되었다.

국제사회에서는 또한 ‘힘의 논리(Theory of Power)’가 지배한다. 국제법에서는 모든 국가가 평등하고 국제기구에서 모든 국가는 한 표의 투표권을 행사한다고는 하지만 특정한 문제에서는 강대국의

출:일신사, 1995, p.596)

힘의 논리가 작용한다. 강대국의 약소국에 대한 내정간섭과 불평등한 계약도 존재한다. 강대국이 국제질서와 규범을 위반할지라도 이를 규제하기 어렵다.

국제사회에서 모든 국가는 자국의 국가이익을 우선적으로 고려하기 때문에 이를 기초로 국가 간 협력을 하기도 하고 때로는 상호 간에 갈등이 발생하기도 한다. 근래에는 기후변화나 마약범죄, 난민 등 국제적인 문제에 대하여 상호의존성이 확대됨에 따라 공동으로 대처하기 위한 협력이 강화되고 있다.

## 2.2. 국제정치에서 국가안보

### 2.2.1 국제정치에서 군사력

국제사회는 독립된 주권을 가진 개별 국가로 이루어진 집합체이다. 이러한 국제사회에 대한 개념은 유럽에서 30년 전쟁(1618~1648)이 끝나고 1648년 베스트팔렌조약이 체결되면서 정립되었다는 것이 일반적인 견해이다. 이 조약 이후 근대 유럽에서는 영토와 공동체 의식을 지닌 국민으로 구성된 국민국가가 독점적인 주권을 행사하면서 국제사회의 가장 중요한 주체로 권력을 행사하기 시작하였다.

나폴레옹 전쟁 시기 유럽은 한동안 전쟁을 하면서 단순히 힘의 논리가 작용하는 극심한 혼란의 시기를 겪었다. 그 후 1815년 비엔나체제는 유럽 협조체제의 틀을 형성했다. 영국이나 프러시아, 프랑스, 오스트리아, 러시아 등 강대국들이 어느 한 국가의 지배적인 우위를 인정하지 않으면서 유럽의 문제를 서로 협의하여 해결하도록 하는 힘의 균형을 이루게 되었으며, 이를 통해 제1차 세계대전이 발발하기 전까지는 일부의 전쟁이 있었지만 명목상의 평온을 유지할 수 있었다. 그러나 이러한 평화는 오래가지 못했고, 19세기 들어 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 등의 전쟁이 연이어 발발하면서 수많은 사람이 희생되는 최악의 상황이 발생하였다. 지금 이 시간에도 지구의 많은 지역에서 영토와 자원, 이념, 종교 등 다양한 원인으로 인한 전쟁이 끊이지 않고 있다.

오직 힘의 논리가 지배하고 무정부 상태의 특징을 갖는 국제사회에서 '자국의 이익을 지키며 영토와 주권, 국민을 지키기 위해서는 어떤 노력이 필요할 것인가?'하는 것은 모든 국가의 중요한 관심사로, 국가의 생존과 나가서 발전과 번영을 보장하는 국제정치이론을 논하는 국제정치학자들의 오랜 연구대상이었다.

전통적인 관점에서 국가안보는 외부의 위협으로부터 국민과 영토와 주권을 보호하기 위하여 군사력을 중요시하였다. 그러나 지금은 국가안보의 개념이 정치와 외교 및 경제, 사회, 문화, 과학기술 등으로 확대되는 추세이며, 이에 따라 군사력은 물론 경제력과 문화력 및 과학기술력 등을 중시한다. 국가안보는 이와 같이 국내 및 국외로부터 기인하는 군사는 물론 비군사 분야의 위협으로부터 국가가 추구하는 제반 가치를 보전하고 향상하기 위한 국가의 노력을 말한다.

힘의 논리가 지배하는 국제사회에서 국가안보를 지키기 위한 핵심으로서의 군사력은 잠재적국의 침략행동을 억제하며 이에 실패하여 전쟁이 발발할 시는 이를 격퇴하는 외에도 국가의 정책을 군사

력으로 지원하는 역할을 한다.

### 2.2.2. 국가안보에서 국가비상대비 및 예비전력 업무

국가안보는 대내 및 대외의 위협으로부터 국민과 영토와 주권을 보호하기 위한 국가의 노력으로서 이는 군사·비군사적 수단의 종합적인 운용을 통하여 달성된다. 군사적 수단은 상비군사력의 운용과 동맹체제를 중심으로 하며, 비군사적 수단은 정치와 경제, 외교, 예비전력, 과학기술력 등 국가의 모든 역량이 포함된다. 특히, 전쟁양상이 총력전화 되어가고 있는 21세기 전쟁에서 군사적 수단인 상비군사력과 동맹체제 외에도 비군사적 수단의 적절한 운용이 전쟁의 승리를 보장하는 데 있어 중요한 요소로 부각되고 있다.

국가총력전 양상이 본격적으로 도입된 제1차 세계대전과 그 양상이 절정에 달하였던 제2차 세계대전에서 전쟁의 당사국들은 정치와 경제, 외교, 예비전력, 과학기술력 등 모든 국가의 역량을 투입하여 전쟁을 수행하였으며, 이러한 정부의 노력은 전쟁지원(War effort) 활동으로 불렸다.<sup>11)</sup> 또한, 군이 적군과 전선(Front)에서 전투하는 것과 비교하여 후방에서 국민의 전쟁지원 노력을 후방전선(Home Front)에서의 활동으로 구분하였다.<sup>12)</sup>

이러한 정부의 전쟁지원과 후방전선에서의 국민의 지원활동에는 군의 전투행위를 제외한 정부와 국민의 모든 행위를 포함하며, 여기에는 부대확장을 위한 병력 등의 동원, 국민의 식생활 해결을 위한 배급제와 농산물 증산 활동, 대규모 병력 유지와 대량의 전투장비 및 탄약의 생산에 따른 전쟁비용의 조달 등 광범위한 활동이 포함된다. 이러한 전쟁 참전국 정부와 국민의 노력은 우리나라에서의 국가비상대비업무와 같다.

이와 같이 국가비상대비업무는 전쟁이 발발할 시 국가지도자의 전쟁지도 아래 정부가 행정력을 이용하여 비군사적 수단인 정치와 경제, 외교, 예비전력, 과학기술력 등 모든 국력을 동원함으로써 총력전을 통하여 전쟁에서의 승리를 위한 모든 업무를 일컫는 것이라 할 수 있다.

예비전력 업무는 국가비상대비업무의 일부로서 전시 군부대의 작전수행 능력 등을 강화하기 위하여 국가가 동원할 수 있는 예비군 등의 인적자원과 수송차량 및 건설기계와 각종의 물자 등 물적 자원을 동원하기 위한 업무이다.

힘의 논리가 지배하는 국제사회에서 자국의 이익과 안보를 유지하기 위하여 군사적 수단인 상비군사력과 동맹의 유지는 물론 비군사적 수단인 정치와 경제, 외교, 예비전력 및 과학기술력 등 모든 국력 요소를 동원하여 전시 총력전을 수행하기 위한 것이 국가비상대비업무이며, 예비전력 업무는 동원 및 예비군업무를 포함하는 국가비상대비업무의 일부인 것이다.

11) <https://www.meriam.webster.com/dictionary>(검색일: 2022. 9. 6)

12) <https://www.collinsdictionary.com/ko/dictionary/english/home-front>(검색일: 2022. 9. 6)

## 제2절 국가안보와 국가위기관리

### 1. 국가안보

#### 1.1. 전쟁이란?

웹스터(Webster) 사전에 의하면, 전쟁은 ‘국가 또는 정치 집단 간에 폭력이나 무력을 행사하는 상태 또는 사실이며, 특히 둘 이상의 국가 간에 어떤 목적을 위하여 수행되는 싸움’이라고 정의하고 있다.<sup>13)</sup> 일반적으로 국제법이나 사회학적, 또는 학자들이 규정한 전쟁의 정의는 다양하지만, 분명한 것은 전쟁이란 ‘국가 간에 어떤 특정 원인으로 특정한 목적을 달성하기 위하여 군사력을 이용하여 싸우는 것’이라고 할 수 있다.

손자병법 제1편 始計篇에는 ‘전쟁(War)은 국가의 중대한 일로서 살펴보지 않으면 안 되는 일(兵者國之大事 死生之地 存亡之道 不可不察也)’로서 국가의 명운과 국민의 삶과 죽음이 달린 중대사<sup>14)</sup>라고 강조하고 있다. 전쟁이 국가의 중대사인 만큼 올바른 국가지도자라면 대규모의 인명 및 재산의 피해를 동반하는 전쟁을 하지 않도록 해야 한다. 그러나 전쟁이 불가피한 경우라도 국가지도자는 전쟁을 일으키기 전에 정치와 경제 및 외교 등 모든 국력의 준비와 군사력의 상태는 물론 국민의 의지 등을 살펴보면서 승리할 수 있을 것인지 등을 판단하여 신중히 결정해야 한다. 그리고 일단 전쟁을 결정하였다면 모든 국력의 적절한 운용을 통해 승리해야 한다.

프러시아의 유명한 군사학자인 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)는 “전쟁은 다른 수단에 의한 정치의 연속”이며, “나의 의지를 실현하기 위하여 적에게 굴복을 강요하는 폭력행위”라고 규정하였다.<sup>15)</sup> 이 말은 국가의 이익을 실현하기 위하여 군사력이라는 수단을 이용하는 것이 바로 전쟁으로서, 전쟁은 정치의 하위 개념이자 여기에 종속됨을 의미한다.

이와 같이 전쟁은 국가이익을 실현하고자 상대국에 자국의 의사를 강요하기 위하여 군사력이라는 수단을 사용하는 조직적인 투쟁 행위이며, 이러한 전쟁의 원인에는 국가이익의 구성요소라고 할 수 있는 영토와 자원, 종교, 이념 등 다양하다.

전쟁양상의 변화에 대한 주장은 다양하지만 햄스(Thomas Hammes)는 정치와 경제, 기술의 변화에 관점을 두고 세대별 전쟁양상의 변화요인을 다음과 같이 제시하였다.

13) <https://www.merriam-webster.com/dictionary>(검색일: 2022. 9. 6)

14) 김광수, 『손자병법』, 서울: 책세상, 2012, p.18.

15) 칼 폰 클라우제비츠, 김만수 역, 『전쟁론』, 제1권. 서울:갈무리, 2005, pp.45~82.

〈표 1-1〉 세대별 전쟁양상의 변화요인

| 구 분                           | 변 화 요 인 / 전 쟁 양 상   | 사 례           |
|-------------------------------|---|---------------|
| 1세대 전쟁<br>(고대전쟁~<br>나폴레옹전쟁)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>정치: 봉건체제에서 민족국가로 변화</li> <li>경제: 농업생산 증가, 수송발전</li> <li>기술변화: 화약발명, 활강총과 경포 등장, 장거리 통신수단 출현 등</li> </ul>   | 나폴레옹 전쟁       |
| 2세대 전쟁<br>(나폴레옹전쟁<br>이후~1차대전) | <ul style="list-style-type: none"> <li>정치: 민족국가의 강화, 국가 간 블록화</li> <li>경제: 대량생산체제와 보급지원 능력, 수송혁신(철도) 등</li> <li>기술변화: 총·포 혁신, 전차·잠수함·항공기 등장, 전신사용</li> </ul>                              | 남북전쟁,<br>1차대전 |
| 3세대 전쟁<br>(1차대전 이후~<br>2차 대전) | <ul style="list-style-type: none"> <li>정치: 민족국가 강화, 국가간 블록화, 국가동원제도 강화</li> <li>경제: 전시 대량생산체제 발전과 보급지원 능력의 발전</li> <li>기술변화: 전차·항공기·함모, 통신수단 혁신, 핵무기 등장<br/>※ 기동전 양상: 전격전, 항공전</li> </ul> | 2차대전          |
| 4세대 전쟁<br>(2차대전<br>이후~현재)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>정치: 비국가/초국가적 행위자집단 주도</li> <li>경제: 국제금융시장, 전자시장·군중 등장</li> <li>기술변화: 정보통신기술의 발달이 주도<br/>※ 테러 및 사이버전, NCW전, 비정규전</li> </ul>                         | 9·11테러        |

출처: 토마스 햄스, 최중철 역, 『21세기 제4세대 전쟁』, 서울: 국방대 안보문제연구소, 2010.

특히, 제2차 세계대전 이후 현대전은 정치적으로는 비국가 및 초국가적 행위자들이 주도하고 경제적으로는 국제금융시장, 전자시장과 군중 등이 등장하여 주도하며, 기술 면에서는 정보통신기술의 발달이 주도하면서 이에 따른 제4세대 전쟁으로 테러 및 사이버전, NCW전, 비정규전 등의 양상을 제시하고 있다.

전쟁의 시작을 공식적으로 선언하는 행위인 ‘선전포고(Declaration of War)’는 다른 국가를 공격할 의사가 있어 적국으로 간주하고 전쟁을 선언하는 것으로 그 시작 날짜와 시간이 포함되어야 하나 통상은 기습(Surprise Attack)으로 시작되는 것이 일반적이다. 제2차 세계대전 당시의 1939년 9월 1일 독일군의 폴란드 침공이나 1941년 6월 22일 독일군의 (구)소련 침공, 1941년 12월 7일 일본군의 진주만 기습은 선전포고 없이 기습적으로 시작되었으며, 1950년 6월 25일 당시의 북한군 침공이나 2022년 2월 24일 러시아군의 우크라이나 침공도 마찬가지였다. 이외에도 수많은 전쟁이 선전포고 없이 시작되었다.

그렇다면 전쟁의 빈도와 그 피해는 어떨까? 미국의 역사학자인 듀란트(William Durant)는 인류의 역사가 기록된 3421년 중 전쟁이 없었던 해는 268년에 불과하였다고 주장하였고.<sup>16)</sup> 정치학자인 라이트(Quincy Wright) 교수는 인류의 역사가 시작된 이래 지상에서 1,000명 이상, 해상에서 500명 이상 사망한 무력충돌이 무려 25만 번 이상 발생하였으며 21세기 들어 발생한 무력충돌만 해도 600여 건에 달한다고 주장하였다.<sup>17)</sup> 1945년~1990년의 전체 2,340주 가운데 지구상에서 전쟁이 없었던 기간은 3주에 불과하였다는 주장도 있다.<sup>18)</sup> 제1차 세계대전에서는 1,300만여 명의 사망자

16) 이춘근, 『현실주의 국제정치학』, 파주:(주)나남출판, 2007, p.333.

17) Quincy Wright, A Study of War: Volume II, Chicago, The University of Chicago Press, 1942, pp.685~691.  
이 책자가 1942년 발행된 점을 감안하여 보면 지금은 대폭적으로 증가하였다.

와<sup>19)</sup> 제2차 세계대전에서는 5,400만여 명의 사망자가 발생하였다는 통계자료도 있다.<sup>20)</sup>

1945년 제2차 세계대전이 끝난 이후 1990년대 초까지 전 세계에서 150~160회의 전쟁이 있었으며, 이 기간 중 전투에서 희생된 군인만 해도 720만여 명으로 이는 1차 세계대전에서 희생된 840만여 명에 근접하는 숫자로서 제2차 세계대전 이후 또 다른 세계대전을 한 번 겪은 것과 같다는 주장도 있다.<sup>21)</sup> 또 다른 주장으로 냉전 이후 벌어진 크고 작은 160번의 군사적 충돌로 발생한 4,000만여 명의 인명피해는 전면전이 아닌 주변부에서 발생한 것이라는 주장도 있다.<sup>22)</sup>

이러한 여러 주장이나 통계가 틀리지 않았음을 증명하듯 2011년 4월 시작된 시리아 내전이나 2014년 9월에 시작된 예멘 내전, 2022년 2월 시작된 우크라이나 전쟁 등은 지금도 여전히 진행형이다. 최근에는 잠시 수그러들었던 아르메니아-아제르바이잔 전쟁이 재발하면서 인명피해가 발생하는 등 그만큼 지구촌 곳곳에서 크고 작은 전쟁이 지속되고 있는 것이다.

〈표 1-2〉 2022년 10월 현재 세계의 분쟁지역<sup>23)</sup>

| 구분   | 전면전급                 | 국지전급                     | 게릴라급              | 폭동/테러급                   |
|------|----------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| 계    | 9                    | 4                        | 7                 | 8                        |
| 아시아  | 미얀마(민주화분쟁)           | 미얀마(소수민족)                | 아프가니스탄, 필리핀, 카슈미르 | 파키스탄, 인도                 |
| 중동   | 예멘전쟁                 | 시리아내전, 레바논분쟁, 이스라엘-팔레스타인 | 이라크               |                          |
| 아프리카 | 나이지리아, 소말리아, 중앙아프리카, |                          | 콩고민주공화국, 말리, 니제르  | 에티오피아, 리비아, 차드, 이집트, 브룬디 |
| CIS  | 아르메니아-아제르바이잔         |                          |                   | 흑해함대분할                   |
| 중남미  | 멕시코(마약카르텔), 콜롬비아     |                          |                   |                          |
| 유럽   | 우크라이나-러시아            |                          |                   |                          |

출처: 한국국방연구원(<https://www.kida.re.kr>), WoWW 분쟁 연구 현황(검색일: 2022.9.10.)

18) 엘빈 토플러, 이규행 옮김, 『전쟁과 반전쟁』, 서울:한국경제신문사, 1994, p.28.

19) DAVID F. BURG AND L. EDWARD PURCELL. *Almanac of World War I*, THE UNIVERSITY OF PRESS OF KENTUCKY, 2003, p.239.

20) ROBERT Goralski, *WORLD WAR II ALMANAC: 1931~1935*, New York, BONANZA BOOKS, 1982, p.425. 이 자료에서는 군인 1,490만여 명, 민간인 3,857만여 명이 사망한 수치를 제시하고 있으나 다른 자료에서는 6~7,000만여 명이 사망하였을 것이라는 잠정적 수치를 제시한 곳도 있다.

21) 엘빈 토플러, 이규행 옮김, 앞의 책, p.27~28. 150~160회의 전쟁 횟수와 군인 희생자 720만여 명은 1945~1990년대 초까지의 통계이다. 1990년 이후 코소보전쟁(1998~1999), 이라크전쟁(2001~2013), 아프간전쟁(2001~2014), 시리아내전(2011~현재), 예멘내전(2014~현재), 우크라이나 전쟁(2022~현재) 등 여러 전쟁을 고려하면 그 숫자는 더욱 확대된다.

22) 파스칼 보니파스 지음, 정삼필 옮김, 앞의 책, p.15.

23) 전면전급은 항공기, 중장거리 미사일, 1000톤급 이상의 함정, 전차 등의 무기가 동원된 분쟁이다. 국지전급은 대대(500명)~연대급(2,000명) 부대와 야포 및 로켓, 중단거리 미사일, 일부 기동화력(장갑차, 소형함정) 등의 무기가 사용된 것을 말한다. 게릴라급은 중대(100명)~대대급(500명) 급의 부대가 동원되고 중/소형 박격포 및 기관총 등 휴대용 무기체계와 대형 폭약이 주로 사용되며, 폭동 및 테러급은 중대급 이하의 무장요원이 동원되고 개인화기 및 폭약이 주로 사용된 것을 말한다.

오늘날의 전쟁양상은 정보기술(Intelligence Technology)이 빠른 속도로 발전하면서 종래의 전선(Front) 개념이 사라져 가는 추세이다. 이라크전쟁 당시 미국은 군사용 위성과 상업용 위성은 물론 지역 단위 통신망의 조합을 통한 네트워크 통신망 체계를 운용하여 이라크 내의 주요 표적을 탐지하고 미사일로 타격함으로써 이라크군은 언제, 어디서, 누가 자신을 공격하는지도 모르는 채 무력화되었다.<sup>24)</sup>

## 1.2. 국제정치와 국가안보

국제정치학자들이 사용하는 국제사회가 ‘무정부(Anarchism)’ 상태라는 말은, 세계의 어느 곳에서 분쟁이 발발할지라도 이를 해결하기 위하여 국제법을 집행하거나 국제질서를 유지할 강압적인 권력을 행사할 수 있는 세계적인 정부가 없다는 것이다. 국제법이 있다고는 하나 이를 위반한 국가에 대하여 국제법을 준수하라고 강제하거나 이를 위반해도 처벌할 수도 없다는 것이기도 하다.

북한이 국제법을 위반하면서 6차례의 핵실험을 하는 동안 유엔안보리 결의를 통해 외교 및 경제 등의 다양한 제재조치를 하였음에도 불구하고 이 조치가 실효적이지 못한 것이나, 10여 년째 지속되고 있는 시리아 내전에서 아사드(Bar Hafez al-Assad) 정권의 반인권적 행동에 대한 국제사회 제재의 실효성 결여, 러시아의 불법적인 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁에서의 러시아군의 민간인 거주지역에 대한 무차별적 포격과 집단살해 등에 대한 국제사회 제재 조치의 실효성이 거의 없다는 점을 보면 이해가 될 것이다. 국제사회가 유엔 결의 등으로 어떤 제재를 할지라도 이에 동의하지 않는 국가에 대한 국제사회의 제재는 그만큼 의미가 없다.

힘이 지배하고 힘이 정의와도 같은 정글사회에서 자국의 이익을 보장하고자 특정한 목적으로 군사력을 사용하는 것이 전쟁이다. 한 국가에서는 법령에 의해 치안질서를 유지하고 외부의 침공이 있을 시는 군에 의하여 국방을 하지만 국제사회는 이러한 조직이 없다 보니 무정부 상태라는 말을 하며, 어떤 명분으로든 이익을 확보하고자 힘을 행사하는 수단으로 전쟁을 이용하는 것이다. 따라서 국제사회에서 국가안보는 외부로부터의 위협과 침공에 대응하여 국가와 국민을 보호하는 것이라 할 수 있다.

안보(Security)는 라틴어의 Securitas(se: ~로부터 자유, curitas: 걱정 또는 불안)에서 유래한 용어로 ‘어떤 걱정이나 불안으로부터의 자유’를 의미한다. 국가안보는 대내 및 대외의 위협으로부터 국가가 추구하는 가치와 이익을 보호하고 증진시키는 행위를 말하며, 이때의 위협은 외부의 위협으로부터 오는 것뿐만 아니라 국내에서 발생하고 가해지는 체제의 위협을 포함한다고 할 수 있다. 전통적인 관점에서 안보는 외부의 위협이나 침략으로부터 국가를 보호하는 데 치중하였기 때문에 영토의 보호를 중요시하였고, 따라서 상대국의 위협요소와 군사력 규모를 보면서 대응책을 결정하였다.

국가안전보장(National Security)은 국내·외로부터 기인하는 군사 및 비군사 분야의 위협에 대응하여 국가가 추구하는 제반 가치와 이익을 보전 및 향상하기 위해 정치와 외교 및 경제, 사회 및 문

24) 부르스 베크워즈, 문장렬 옮김, 『새로운 전쟁양상』, 서울: 경성문화사, 2008, pp.101~113.

화, 과학기술 등의 정책을 종합적으로 운용함으로써 기존의 위협을 제거하고 장차 일어날 수 있는 위협의 발생을 미연에 방지 또는 예방하는 제반 행위를 말한다.

### 1.3. 안보개념의 변화

우리나라는 그동안 강대국으로 둘러싸인 지정학적 위치로 인해 잦은 침입과 전쟁에 시달렸으며, 북한의 6·25전쟁 도발과 이후 계속된 무장공비의 침투 등을 경험하면서 외부의 위협에 특히 민감하다. 이로 인해 안보는 전통적으로 외부의 위협이나 침공으로부터 영토와 주권과 국민을 지키려는 국가 및 국민의 노력이라는 인식이 강했다. 이러한 안보도 냉전의 종식 등 국제적 안보환경과 정보화 및 세계화 등 시대적 환경의 변화에 따라 그 개념이 변화되고 있고, 행위의 주체도 다양화되고 있으며 영역은 확대되고 있다. 이른바 안보 패러다임이 변화되면서 군사안보 위주의 전통적 개념에서 비군사적 위협을 망라하는 포괄안보 시대로 바뀌는 추세이다.

먼저 안보개념의 확대이다. 베를린 장벽의 붕괴로 동서냉전이 종식되고 정보화 및 세계화 시대가 되면서 위협의 요인이 다양하고 복잡해지는 가운데 안보의 개념이 변화되기 시작하였다. 전통적인 관점에서 외부의 군사적 위협이나 침공으로부터 영토와 주권과 국민을 보호하는데 주안을 두었던 안보의 개념은 이제 세계화의 진전에 따라 그 위협요인이 매우 다양화되고 있다. 환경오염과 파괴, 전염성 질환, 테러, 마약, 불법 이민 등 한 국가의 노력만으로는 대응할 수 없는 이른바 ‘초국가적 위협(Trans-national threat)’과 재해·재난 등 ‘비군사적 위협(Non-military threat)’이 국가안보의 실질적인 위협으로 부상하고 있는 것이다. 이러한 이슈는 위협의 주체와 강도 등이 각각 상이하여 대응에 있어 어려움이 발생할 뿐 아니라 각각의 위협이 상호연계성을 갖고 결합할 여 경우 더 큰 위협으로 증폭되는 특성이 있다.

안보의 주체도 변화하고 있다. 종전에는 안보의 주체가 국가 위주였다면 이제는 국가는 물론 국제기구와 국제비정부기구, 다국적 기업 등 비국가행위자(Non-state actor)<sup>25</sup>로 확대되는 경향을 보이고 있다. 20세기 후반부터 진행되어 온 정보혁명은 인간의 일하는 방법을 바꾸어 놓았고, 인터넷의 발달과 네트워크 혁신은 지구촌 전체를 네트워크로 연결하는 하나의 유기체처럼 연결하는 국가 간의 상호의존성이 심화시키는 계기가 되었다. 이와 함께 국제테러, 대량살상무기, 마약의 유통과 같은 국제범죄의 증가 등 새로운 위협이 국제사회의 주요 문제로 등장하여 점차 확산하고 있다. 이러한 위협에 대한 대응이 개별 국가의 능력만으로는 한계가 분명해짐에 따라 국제사회에서 국가는 물론 국제기구 및 국제비정부기구 등으로 안보의 주체가 변화되고 있고 또한 이들 간의 협력 필요성이 증가하고 있다.

또한, 안보의 영역이 확대하고 있다. 냉전시대에 국가안보는 적과 친구, 그리고 당사국의 군사능력의 문제로 치부되어 왔기 때문에 군사안보와 동의어처럼 여겨져 왔다. 그러나 냉전의 종식과 함께

25) 비국가 행위자의 활동으로 분쟁국가에서 평화유지를 위한 국제평화유지작전(PKO), 대량살상무기(WMD)의 확산방지를 위한 국제원자력기구(IAEA)의 활동, 아시아에서 분쟁방지를 위한 아세안협력기구(ASEAN) 등을 예로 들 수 있다. 현재는 국가와 비국가 행위자들의 협력을 통해 안보를 유지 및 강화하는 추세로 발전하고 있다.

미·소를 중심으로 한 대결구도가 해체되고, 국가 간 상호의존성이 심화하면서 세계 각국의 안보적 관심 역시 군사 영역에서 정치·경제·환경 등의 영역으로 확대되고 있다. 정치안보(Political Security)는 국가의 발전과 번영을 위한 정치적 안정을 중요시하는 것을 말하며,<sup>26)</sup> 경제안보(Economic Security)는 외교와 경제정책이나 시장 메커니즘으로 해결할 수 없는 경제적 위협에 직면하여 국가의 생존과 번영을 지키기 위한 것을 말한다.<sup>27)</sup> 환경안보(Environmental Security)는 기후변화와 환경이 안보에 미치는 위협을 감소하기 위한 것을 말한다. 이와 같이 안보의 영역은 시대적 환경의 변화에 따라 다양하게 확대되고 있다.

[그림 1-1] 기후변화: 독일의 홍수와 인도의 가뭄



우리가 당면하는 국가안보 위협요인은 전통적인 관점에서의 군사안보를 기본으로 이제는 정치와 경제, 기후, 환경, 인간, 식량 등 다양한 방면으로 확대되고 있으며, 이는 그만큼 국가적 차원에서는 대비해야 할 사항이 많아지고 있음을 의미한다.

안보의 개념이 변화되고 그 영역이 확대되는 것과 같이 안보의 유형도 시대적 요구를 반영하여 끊임없이 변화·발전한다. 냉전시기의 전통적인 관점에서는 군사력의 우위를 우선으로 추구하는 '절대안보(Absolute Security)'가 주류를 이루었다. 절대안보에서 모든 국가는 대외적 위협으로부터 자국의 국가이익을 보호하기 위해 상대적으로 우월한 군사력의 확보를 추구하게 되는데 이는 상대국과의 과도한 군비경쟁을 촉발하게 되어 오히려 전쟁의 위협을 가중시키는 이른바 안보딜레마(Security Dilemma)에 봉착하게 되고, 과도한 군비지출로 인해 국방딜레마(Defence Dilemma) 현상을 초래하였다.<sup>28)</sup>

26) 부잔(Barry Buzan)은 국가안보를 달성하기 위하여 '강건한 국가'가 필요하다고 주장하였다. 그가 말한 '강건한 국가(Strong State)'란 국가의 정당과 국민적 참여가 바탕이 되어 힘으로 국가를 발전한 국가를 말하며, 반면에 '연약한 국가(Weak State)'는 국가이념과 제도를 부정하면서 반란과 봉기가 폭력적으로 분출하여 내란이 발생하는 등의 국가를 말한다.

27) 경제안보의 사례로 국제적으로 협력을 강화하기 위한 자유무역협정(FTA)이 있다. 해외에서 자원확보를 위한 노력은 경제안보를 위한 것이다.

28) '안보딜레마'란 한 국가가 자국의 안보를 위하여 국방비와 군사력을 늘리면 주변국도 이를 위협으로 인식하면서 동시에 국방비와 군사력을 늘리게 되고 이로 인하여 반대로 안보에 위해가 됨으로써 딜레마에 빠진다는 주장이다. '국방딜레마'란 자국의 안보를 위하여 능력을 벗어나 국방비를 과다 지출하면서 이로 인하여 경제발전이 저하되고 국민의 삶이 어려워지는 등의 딜레마가 발생한다는 것이다.

1980년대 동·서진영 간 핵전쟁 위기가 고조되자 절대안보에서의 안보 및 국방딜레마를 동시에 해소하고자 나온 것이 ‘공동안보(Common Security)’ 개념이다. 이는 상대국의 안보를 자국의 안보와 같이 인정하면서 상대방에게 군사적 공격을 할 의사가 없음을 보장하여 과도한 군사비의 지출을 억제하기 위한 것으로서 이를 위하여 군사적 신뢰와 군비통제가 중요하다.

한편, 탈냉전 이후 초국가적·비군사적 안보위협이 증가함에 따라 국가 간의 군사적 대립을 해소하면서 협력을 통하여 안보의 목적을 달성하고자 정치와 경제, 환경, 기후변화, 국제범죄 등 다양한 분야에서 협력을 추구하는 협력안보(Co-operative Security)도 대두되었다.

〈표 1-3〉 안보의 변화 추세

| 구분     | 내용                                       | 비고                              |
|--------|--|---------------------------------|
| 안보의 개념 | 전통적 안보 → 전통적 안보+비전통적 안보                  | 군사 및 비군사 분야로 확대                 |
| 안보의 주체 | 국가위주 → 국가+비국가행위자                         | 초국가적·비군사적 위협 증대에 따라 국제협력 필요성 증가 |
| 안보의 영역 | 군사안보 → 군사안보, 정치안보, 경제안보, 환경안보, 식량안보, ... | 전통적 안보위주에서 다양한 분야로 확대           |
| 안보의 유형 | 절대안보 → 절대안보, 공동안보, 협력안보                  | 국가 간의 협력 필요성 증가                 |

## 2. 국가위기관리

### 2.1. 위기 및 위기관리

#### 2.1.1. 위기

오늘날 ‘위기(Crisis)’란 용어는 정치와 경제, 환경, 군사 등에서 다양하게 사용되며 심지어는 개인의 건강이나 스포츠에서도 일상적으로 자주 사용될 정도로 흔한 말이 되고 있다. 위기란 용어의 개념도 연구하는 학자나 기관에 따라 다양하게 정의하고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 『새국어대사전』에서는 위기를 ‘지극히 위험한 순간’이라고 하였고,<sup>29)</sup> 『헤리티지 영어사전』에서는 어떤 사건의 과정에서 결정적인 시기나 상황 또는 어떤 사건의 전환점, 불안정한 상황, 갑작스런 변화, 저항의 긴장상태라고 하였다.<sup>30)</sup>

노스(Robert C. North)는 ‘어떤 행동이나 상황이 계속되는지 또는 궤도를 수정하는지 또는 종착점에 도달하느냐가 결정되는 시점’<sup>31)</sup>이라고 하였고, 브레처(Michael Brecher)는 ‘기본 가치에 대한

29) 한국도서출판협의회, 『새국어대사전』, 서울: 한국도서출판협의회 중앙회, 1997, p.937.

30) 조영갑, 『국가위기관리론』, 서울: 선학사, 2006, p.24.

31) 조영갑, 위의 책, p.24.

위협과 군사적으로 개입 가능성이 높은 상태이며, 외부의 가치위협에 대한 시간이 제한된 상태<sup>32)</sup>라고 하였으며, 윌리엄스(Phil Williams)는 ‘국가 간에 있어서 적대적인 대결행위들이 짧은 기간의 상황에서 급속히 전개되어 전쟁 발발 가능성이 고조되는 상태’라고 하였다.<sup>33)</sup>

한편, 국가안전보장회의(NSC)에서는 위기를 ‘국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’<sup>34)</sup>라고 하였으며 국방대학교의 『안보관계용어집』에서는 ‘어떤 사건의 과정에서 결정적인 시기 혹은 상황, 전환점, 갑작스런 변화, 저항의 긴장상태’<sup>35)</sup>라고 하였고, 합동참모본부의 『합동·연합작전 군사용어사전』에서는 ‘대한민국과 그 영토, 국민과 군대, 소유권 혹은 이익에 위협을 주는 사건 또는 상황으로, 국가목표를 달성하기 위하여 외교적, 정치적, 경제적 및 군사적으로 중요한 조건이 조성되어 군대 및 자원의 투입이 요구되는 사건이나 상황’<sup>36)</sup>이라고 하였다.

이와 같이 위기에 대한 용어는 학자와 정부, 기관 등에 따라 여러 개념으로 정의되는 만큼 이를 간단히 무엇이라고 논하기는 쉽지 않다. 다만, 본 책자가 주로 전통적 안보분야에서의 위기에 관하여 논하는 만큼 위기의 개념을 ‘대한민국의 영토와 주권과 국민에게 심각한 위협을 가하는 적대행위와 한국과 동맹을 체결하고 있는 미군에 대한 적대행위로서 비교적 짧은 시간에 대응책을 세워야 하는 예기치 못한 긴박한 상황 또는 상태’라고 정의하고자 한다.

## 2.1.2 위기관리

국가와 국가 사이에 있어 특정한 대립요인으로 인하여 정치나 외교 및 경제, 군사적 위기가 발생하면 이를 그대로 방치함으로써 피해를 방관할 것인가? 아니면 국가가 어떤 법령과 제도적인 기구에서 전략 및 정책을 통하여 발생한 위기를 통제 가능한 범위로 관리하면서 위기 발생 이전의 상태로 돌릴 것인가? 이는 위기관리에서 제기되는 핵심적인 사항이다.

먼저, ‘위기관리(Crisis Management)’란 용어를 살펴보면, 국가안전보장회의의 『국가위기관리기본지침』에서는 ‘국가위기를 효과적으로 예방, 대비, 대응, 복구하기 위하여 국가가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정’으로 정의하고 있다.<sup>37)</sup>

국방부의 『위기관리규정』에서는 위기관리를 ‘국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며, 위기가 발생하였을 시에는 효과적으로 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 초기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동’<sup>38)</sup>이라고 하고 있다. 국방대학교의 『안보관계용어집』

32) James L. Richardson, *Crisis Diplomacy: The Great Powers since the Mid-Ninth Century*, Cambridge University, 1994, p. 11.

33) Phil Williams, *Crisis Management*, London: Gloom Helm, 1978, p.3-5.

34) 국가안전보장회의, 『국가위기관리기본지침』, 국가안전보장회의 사무처, 2004, p.15.

35) 국방대학교, 『안보관계용어집』, 서울: 국방대학교, 2001, p.18.

36) 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』, 서울:합동참모본부, 2006, pp.297~298.

37) 국가안전보장회의 사무처, 『국가위기관리지침』, 서울: 국가안전보장회의처, 2004, p.15.

38) 여기서 국가위기관리란 ‘국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 등 국가의 핵심요소와 가치에 중대한 위기가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’를 말한다.

에서는 ‘어떤 위기상태에 있어서 기본적인 국가이익을 포기하지 않고 전쟁으로의 확대를 방지하여 전쟁의 평화적 해결을 둘러싼 모든 조치’<sup>39)</sup>라고 하고 있다.

합동참모본부의 『합동·연합작전 군사용어사전』에서는 ‘국내 또는 국제적 위기의 발생을 예방하고, 위기가 발생하였을 경우 그 위기상황을 계속 통제하면서 야기될 수 있는 피해의 범위를 최소화하고, 전쟁으로 확대를 방지하며 평화적으로 문제를 해결하기 위해서 구축해 놓은 제도적 장치 및 절차’<sup>40)</sup>라고 기술하고 있다.

위기의 개념이 점차 변화되고 확대되는 것과 같이 위기관리의 개념도 변화하고 있다. 종전에는 위기관리 개념이 전통적인 군사안보 위주의 개념으로 사용되었다면 최근에는 군사적 관점에서의 전통적 안보는 물론 경제와 사회, 환경, 기후 등 다양한 분야에서 위기상황의 발생 가능성을 사전에 예측하고 효과적인 대응을 통해 위기를 해결하면서 또한 안보적 위기에서 자국의 이익을 지키고 입장을 유리하게 해결해 나가는 과정으로 확대되는 추세이다.<sup>41)</sup>

이 책자에서는 위기관리의 개념을 ‘대한민국의 주권과 영토 및 국민과 동맹국 군대인 미군에게 가해졌던 도발행위로 야기된 위기를 통제하면서 그 피해 범위를 최소화하고 전쟁으로 확대를 방지하며 평화적으로 문제를 해결함으로써 위기 발생 이전의 상태로 돌리기 위한 제반 활동’으로 사용하고자 한다.<sup>42)</sup>

## 2.2. 국가위기관리

### 2.2.1. 위기의 발생 과정

제1·2차 세계대전, 6·25전쟁, 우크라이나 전쟁 등 지금까지의 전쟁을 놓고 볼 때 전쟁은 그 이전의 정치 및 외교적 대립은 물론 군사력의 증강 및 배치, 국지적 충돌 등 여러 위기가 발생하고 전개되는 과정에서 발발하였다는 것을 알 수 있다. 어느 날 갑자기 우연히 발발한 전쟁은 없다.

예를 들면, 제1차 세계대전은 20세기 초 영국과 독일을 중심으로 한 군비경쟁(특히 해군력 강화를 위한 建艦競争), 아시아~아프리카 지역에서 식민지를 둘러싼 경쟁 속에 위기가 발생하고 이것이 악화하다가 1914년 6월 오스트리아-헝가리제국의 황태자가 암살되는 사건이 직접적인 도화선이 되어 발발하였다.

제2차 세계대전은 제1차 세계대전의 결과로 체결된 베르사유 조약에서 규정한 독일군 군비통제 조항, 즉 징병제 폐지, 병력규모의 제한, 항공기 및 잠수함 보유 금지 등을 1933년 집권한 히틀러(Adolf Hitler)가 폐기하고 재무장으로 군사력을 증강하면서 위기상황이 조성되었다. 이어진 독일의

39) 국방대학교, 『안보관계용어집』, 서울: 국방대학교, 2001, p.18.

40) 합동참모본부, 『합동연합작전 군사용어사전』, 서울: 합동참모본부, 2001, p.298.

41) 길병욱·이상호·허태희, “위기관리 이론과 사이버안보 강화 강화방안: 이론과 정책과제,” 『국방연구』 제48권 제1호(국방대 안보문제연구소, 2005), p.32.

42) 이렇게 동맹국 군을 포함시킨 이유는 1968년 1월 23일의 푸에블로호 나포 사건과 1969년 4월 15일의 EC-121기 격추 사건, 1976년 8월 18일의 판문점 도끼만행 사건과 같이 그간 수차례 미군에게 심대한 피해를 가하면서 위기가 발생하였던 사례가 있기 때문이다.

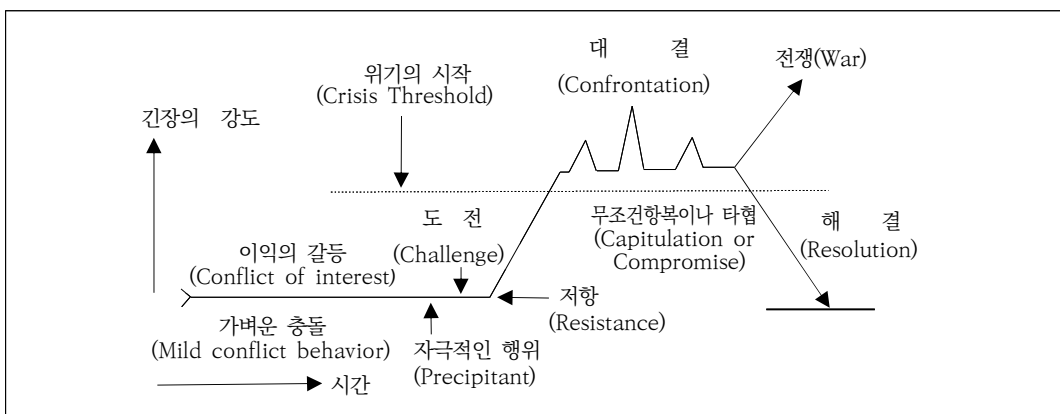
중립지대인 라인란트 점령, 오스트리아 및 체코 합병 등으로 위기상황이 점차 악화하자 영국과 프랑스 등은 뮌헨협정 등을 통하여 위기상황을 수습하려는 나름의 위기관리를 하였지만 1939년 9월 독일군이 폴란드를 기습적으로 침공하면서 위기관리에 실패하고 전쟁이 시작되었다.

6·25전쟁은 (구)소련의 지원을 받는 김일성이 한반도 적화를 위하여 군사력을 증강하고 38도선 지역에서 국지적 충돌을 일으키는 등 위기상황이 고조되자 이승만 정부는 대통령과 국방부장관의 북한군 남침 가능성 경고 기자회견과 미국에 대한 전투장비 등의 요청, 전방 방어력 보강 등 제한적이기는 하였지만 전쟁을 예방하면서 전력을 강화하기 위한 위기관리를 하였으나 1950년 6월 북한군의 기습적인 남침으로 실패하면서 전쟁이 시작되었다.

우크라이나 전쟁은 2014년 3월 러시아군이 크림반도를 합병하면서 러시아와 우크라이나 간 끊임 없이 긴장이 조성되는 동안 우크라이나 역시 군사력을 정비하며 북대서양조약기구의 가입을 추진하는 등의 위기관리를 하였으나 러시아가 우크라이나의 비(非)나치화 등을 명분으로 2022년 2월 24일 기습 침공하면서 위기관리에 실패하였고 전쟁이 발발한 것이다.

이처럼 세계의 주요 전쟁을 보면, 대부분의 전쟁이 발발하기 이전에 당사국간 이념과 종교나 민족, 자원, 역사 등 다양한 원인으로 갈등이 발생하고 악화되는 동안 어떤 형태로든 위기관리를 하였다. 위기가 지속되는 시간은 위기를 촉발한 당사자(국)들의 의도와 상황에 따라 다르기는 하나 통상적으로 갈등이 발생하여 분쟁을 거쳐서 위기로 진행되는 경로를 따라서 진행된다가 전쟁으로 가거나 평화적으로 해결되었다. 따라서 국가 간 갈등이 발생할 때부터 상황이 악화하지 않도록 정책당국의 위기관리 정책과 전략이 필요하다. 이와 같은 위기 및 위기관리의 단계를 스나이더(Glenn Snyder)는 아래 [그림 1-2]와 같이 진행된다고 하였다.

[그림 1-2] 위기 및 위기관리의 진행단계



출처: 조영갑, 『국가위기관리론』, 선학사, 2006, p.37에서 재인용.

위기는 특정국가의 도전으로부터 시작된다. 크고 작은 충돌 또는 자극적인 행위가 발생하면 도전을 받은 국가가 저항하면서 서서히 위기의 문턱(Crisis Threshold)에 도달하고 위기가 시작된다. 위

기의 국면에서 대결(Confrontation) 과정을 거쳐 상승작용을 반복하며 전쟁으로 가느냐 아니면 해결이 되느냐를 거치는 과정에서 이를 해결하면서 위기발생 이전의 상황으로 돌리기 위한 과정이 바로 위기관리이다. 위 그림에서 위기관리에서 실패하여 전쟁으로 가면 군의 방어준비태세와 작전계획 시행과는 별도로 정부는 법에서 규정하는 일련의 절차를 거쳐 국가비상대비업무를 시행하게 된다.

### 2.2.2. 위기관리의 단계

일본이 우리의 고유 영토인 독도를 자국의 영토라고 주장하면서 수년째 외교청서 및 방위백서에 포함하여 갈등을 야기하고 있다. 중국은 이어도를 쑤엔자오(蘇暗礁)라고 주장하면서 자국의 국가해양 구역에 공식자료에 포함하고 있는 등 향후 외교적 문제의 가능성을 야기하고 있다.

‘갈등(Conflict)’이란 국가 간의 어떤 주장이나 이해가 복잡하게 뒤엉켜 어느 한 국가에 손실이나 위해가 생길 우려가 있는 대립이 발생하는 것을 말한다. ‘갈등단계’에서는 갈등이 분쟁이나 위기로 발전되지 않도록 이를 최소화하기 위한 갈등관리전략이 필요하다.

‘분쟁(Dispute)’은 국가 간에 발생한 갈등이 악화되어 정치 및 외교, 군사적인 힘으로 상대국을 협박하거나 억박지르며 위협하는 것으로서 분쟁이 발발할 시에 대비한 분쟁관리 전략이 필요하다. 분쟁이 악화하면 어느 순간에 위기단계에 도달한다. 이렇게 발생한 위기상황은 양국의 위기관리 전략에 따라 외교협상을 거쳐 위기발생 이전의 상황으로 돌아가거나 아니면 더욱 악화하면서 해·공군력 등 군사력 사용을 동반하는 국지적 충돌 등으로 비화할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 이러한 위기상황이 발생할 경우에 대비한 위기관리 전략이 필요하다.

### 2.2.3. 위기의 성격 및 강도에 대한 인식과 위기관리

제1차 세계대전이나 2차 세계대전과 같이 어떤 위기는 장기간에 걸쳐서 낮은 강도로 나타나다가 어느 순간에 고강도의 위기로 발전되는가 하면 어떤 위기는 사전 예측을 하지 못하는 가운데 짧은 시간에 걸쳐 고강도로 나타나서 적절한 위기관리 시기를 놓치는 경우도 있다. 따라서 위기의 성격과 강도에 대한 인식은 위기관리에 커다란 영향을 미친다.

발생한 또는 진행되고 있는 위기의 성격과 강도를 인식한다는 것은 위기관리에 있어 중요한 문제이다. 어떤 군사적 도발로 국가적으로 중대한 상황이 발생하고 있음에도 이를 위기로 인식하지 못하여 상황이 악화하면서 전쟁으로 확대된다는가 또는 경미한 사건을 중대한 위기로 인식하여 과도한 위기관리를 함으로써 예기치 못한 위기를 오히려 조성할 수 있기 때문이다.

제2차 세계대전 당시 독일군이 재무장을 선언하고 군비를 강화하면서 중립지대인 라인란트에 독일군을 진주시키는 등 의도적으로 위기상황을 조성하면서 상황을 악화시키고 있었지만 프랑스는 히틀러의 의도를 파악하지 못하고 이를 과소평가하여 적절한 위기관리를 하지 않았다. 이러한 프랑스의 조치는 끝내 제2차 세계대전으로 연결되었다.<sup>43)</sup> 독일군의 라인란트 진주로 야기된 위기의 성격과

43) 독일군이 중립지대인 라인란트에 독일군을 진주시키려 할 당시 군부에서는 이에 반대하였으나 히틀러가 이를 무시하

강도를 프랑스가 제대로 인식하지 못하면서 후일 커다란 대가를 지불해야만 하는 결과로 나타난 것이다.

1941년 6월 22일 독일군이 (구)소련을 침공하였다. 독일군의 (구)소련 침공 가능성은 당시 미국이나 영국 정보부로부터 모스크바에 전달되었고 일본이나 중립국 스위스에서 활동하고 있었던 (구)소련의 스파이들도 독일군 침공 가능성을 모스크바로 보고하였다. 국경지역의 소련군들도 독일군의 병력증강 및 정찰활동을 보면서 침공 가능성을 상부로 보고하였다.<sup>44)</sup> 그러나 스탈린은 이러한 경고와 보고를 무시하면서 소련군의 전투준비에는 관심을 기울이지 않았으며 독일군의 위협을 과소평가하면서 위기관리를 소홀히 한 결과 독일군의 기습적인 침공으로 개전 초기 심대한 피해를 입었다. 이 역시 히틀러와 독일군에 의해 야기된 위기의 성격과 강도를 스탈린이 제대로 인식하지 못하거나 또는 의도적으로 간과하면서 발생한 것이라 할 수 있다.

반면에 과도한 위기관리로 예기치 못한 위기상황을 조성한 사례도 있다. 1938년 3월, 독일이 오스트리아를 합병하는 것을 본 체코는 5월 독일군 부대들이 국경선 지역에 집중시키고 있다는 미확인 첩보를 기초로 독일군의 침공 가능성을 예상하여 5월 22일 부분동원령을 하달하는 등 군사적 대비에 들어갔다. 그러나 당시 독일군은 체코 침공을 위한 특별한 움직임이 없었다. 이러한 체코의 군사대비는 히틀러의 분노를 야기하였으며 결국 이듬해 3월 독일군이 체코를 합병하는 한 빌미를 제공하였다.<sup>45)</sup>

발생 또는 진행되고 있는 위기를 정책결정자들이 객관적으로 인식하기 위해서는 다음의 세 가지 필요충분조건이 있다. 첫째, 발생한 위기상황이 기습적이고 돌발적인 것인지 둘째, 정책결정 단위가 추구하는 높은 순위의 목표를 위협하는지 셋째, 발생한 상황이 다른 상황으로 전환되기 이전에 정책결정 단위에 의한 반응시간이 제한되는지에 달려 있으며 만약 이 세 가지가 정책결정자들에게 인식된다면 이는 위기라고 할 수 있다.<sup>46)</sup>

위기가 발생하면 가능한 빠른 시간에 그것이 국가안보에 위협이 되는지 판단이 필요하다. ‘위협(Threat)’이란 발생된 또는 진행되고 있는 위기를 국가의 정책결정자들이 인식하는 것으로서 영토와 주권과 국민에게 피해를 주는 등의 국가 정체성 또는 존속과 관련되는 문제와 안보와 경제 등 국가의 핵심가치에 영향을 줄 수 있는 것이어야 한다. 위협을 국가의 정책결정자들이 어떻게 인식하느냐에 따라 위기관리에 영향을 미친다.

발생 및 진행되고 있는 사건이 ‘높은 위협(High Threat)’과 ‘짧은 결정 시간(Short Time)’ 및 ‘도발성(Surprise)’이 높은 강도로 나타나는 군사적 충돌은 위기관리 과정에서 확대될 가능성이 높아진다.<sup>47)</sup> 연평해전 및 대청해전, 연평도 포격도발 등은 이러한 경우에 해당된다. 이와 같이 상대방의 어떤 의도적인 행위로 위기상황이 발생 또는 진행될 경우 정책결정자들은 이러한 위기를 인식함에

면서 군을 파견하였고 프랑스에서는 별다른 조치를 하지 않았다. 당시 프랑스가 독일군에 강력한 대응을 하였을 경우, 일부에서는 제2차 세계대전의 발발을 막았을 것이라는 주장이 있다.

44) 육군본부, 『소련군사』, 서울: 육군인쇄창, 1975, pp.96~97.

45) Igor Lukes, *The Czechoslovak Partial Mobilization in May 1938: A Mystery (almost) Solved*, Journal of Contemporary History, Vol. 31, No. 4(SAGE Publication, Ltd, 1996), p.702.

46) 채경석, 『위기관리 정책론』, 서울: 대왕사, 2004, p.89.

47) 조영갑, 『국가위기관리론』, 서울:선학사, 2006, p.25.

있어 발생한 위협의 높고 낮음에 대한 인식과 위기를 조치함에 있어 소요되는 시간, 전쟁 가능성의 높고 낮음에 대한 판단이 필요하다.

이와 같이 발생 또는 진행되고 있는 위기가 어떤 성격이며 어느 정도의 강도를 갖고 있는지를 위기 관리 정책결정자들이 정확하게 인식하는 것은 위기관리에 있어서 가장 기본적인 전제조건이며, 위기 관리 정책 및 전략과 함께 위기관리 관계 인원의 전문적인 지식과 적시적절한 판단, 더불어 발생한 위기를 극복할 수 있는 실행력을 확보해야 한다.

그렇다면 이러한 위기관리의 대상은 무엇일까? 탈냉전 이후 안보위협 개념과 대상의 변화에 따라 『국가위기관리기본지침』에서는 전통적인 안보위협 외에 대규모의 인명과 재산의 피해를 동반하는 재난이나 국가기반시설에 대한 위협까지를 포함, 국가위기관리 대상을 확대하여 안보위기와 재난위기로 분류하였다.

〈표 1-4〉 국가위기관리 대상

| 구분       | 유형      | 개념                                 | 비고                  |
|----------|---------|------------------------------------|---------------------|
| 안보<br>위기 | 북한관련 위기 | 북한의 대남도발 및 체제 불안정성으로 야기되는 위기       | 북한도발, 북한 체제의 급변상황   |
|          | 국제적 위기  | 다른 나라와 갈등 및 분쟁, 테러 등으로 발생하는 위기     | 독도 및 이어도 영유권 주장     |
|          | 국내적 위기  | 국정운영의 중대한 차질 등으로 공공의 안녕질서를 위협하는 상황 | 대규모 폭동              |
| 재난<br>위기 | 자연재난 위기 | 자연재해의 발생으로 인하여 발생하는 위기             | 태풍, 홍수, 지진 등        |
|          | 사회재난 위기 | 감염병, 국가기반시설 등에 발생하는 위기             | 교통, 환경, 에너지, 통신시설 등 |

안보위기로서 북한관련 위기는 우리가 당면하는 또는 당면하게 될 가장 중요한 위기관리 대상이다. 지금까지 북한군의 군사적 도발로 발생하였던 위기는 위기관리 과정에서 경계강화 등의 군사적 조치로 종결되는 양상을 보였다.

## 2.3. 위기관리 정책과 전략

### 2.3.1 위기관리 방향

정책결정자들이 위기관리를 함에 있어 발생 또는 진행되고 있는 위기가 상대방의 고의적 의도 등 이런저런 사유로 악화되어 전쟁으로 비화하는 것을 방지하고 이 과정에서 상대방이 패배감을 갖지 않도록 하는 것은 중요하다. 1962년 (구)소련이 쿠바에 탄도미사일 기지를 건설하면서 야기된 쿠바 미사일 위기에서 미국은 당시 (구)소련에게 패배감을 주지 않으면서도 미국의 국가이익을 관철시키고 상황을 안정시켰으며 위기 이전의 상태로 돌려놓는 데 성공하였다.<sup>48)</sup> 당시 (구)소련은 쿠바에 설

치하고 있었던 미사일을 철거하고 쿠바로 향하던 핵을 탑재한 것으로 알려진 선박은 회항하는 등 미국의 요구에 굴복하는 듯한 인상을 보였지만, 미국은 (구)소련에 패배감을 주지 않기 위해 터키와 이탈리아에 배치된 핵무기의 일부를 철수함으로써 (구)소련의 자존심을 살려주면서 위기를 극복할 수 있었다. 이렇게 위기관리 과정에서 상대방에게 패배 또는 굴욕감을 주지 않으면서 발생 또는 진행되고 있는 위기를 원상으로 회복하거나 종전의 상태로 회복하기 위해서는 위기관리 정책과 전략이 필요하다.

국가 간의 위기 가운데 제1차 세계대전 및 2차 세계대전이나 6·25전쟁은 위기상황이 수년간 장기 간에 걸쳐 서서히 조성되다가 전쟁으로 비화된 대표적인 위기이다. 그러나 근래 한반도에서 발생하는 위기를 보면 비교적 짧은 기간에 걸쳐 발생하는 현상을 보이는 경우도 있다. 따라서 예상치 못하였던 시기와 원인으로 발생한 위기상황을 관리하고 조치하기 위해서는 정책과 전략을 결정하고 의사 결정 과정에 참여하는 결정자들은 일반적으로 소수가 될 수밖에 없다. 따라서 위기관리 정책과 전략의 결정에 경험적 요소가 중요하게 된다.

### 2.3.2. 위기관리 정책결정

“일단 (군사적 충돌 등으로) 위기가 발생하면 어느 국가든지 그 국가의 가장 중요한 이익을 보호하거나 더 많은 이익을 추구하기 위해서 무엇인가를 해야만 한다는 것을 느끼게 된다. 동시에 이 과정에서 원치 않는 위기의 상승효과를 초래할 수도 있는 수단과 행동의 선택을 피해야 하는 상황을 인정해야만 한다. 이것이 위기관리 정책결정에서 당연하게 되는 문제들이다”고 조지(Alexander L. George)교수는 말하였다.<sup>49)</sup>

위기관리 과정에서 자국의 이익보호는 중요하지만 그러나 상대국과의 대결로 위기상황의 악화를 초래할 수 있다. 따라서 위기관리에 참여하는 정책결정자들은 사태를 악화시킬 수 있는 수단 또는 방법의 사용을 피해야 하며 이는 반드시 해결해야 하는 문제이다.<sup>50)</sup> 발생한 위기를 고의적으로 악화시키는 행위는 위기관리가 아닌 것이다.

국가위기관리란 ‘군사적·비군사적 위기를 사전에 예방하거나 발생된 위기를 효과적으로 대응 및 복구를 통하여 그 피해영향을 최소화 시키고 조기에 위기이전 상태로 복귀시키는 모든 활동’<sup>51)</sup>을 말한다. 국가는 적에 의해 침공이 우려되는 상황, 테러 및 대량살상무기의 사용, 재해 및 재난 등이 예상되거나 발생하면 최대한 국가의 기능을 유지하고 국민의 안전을 유지하며 생명과 재산을 보호하면서 피해를 최소화하기 위한 위기관리를 해야 한다.

군사적 충돌로 국가적인 위기가 발생하면 위기관리에 참여하는 고위정책결정자들의 선택과 결정

48) 조영갑(2006), 앞의 책, p.43.

49) Alexander L. George, *Avoiding War: PROBLEM of Chris Management*. Boulder and Oxford: Westview Press, 1991, p.23.

50) *Ibid.*

51) 조영갑(2006), 앞의 책, p.35.

에 따라서 국가가 당면한 위기를 해소하고 상황을 안정적으로 관리하여 위기발생 이전의 상태로 복귀하든지 아니면 전쟁을 하든지 중대한 순간을 맞게 된다. 따라서 위기관리정책결정에 참여하는 고위정책결정자들의 위기관리 정책과 전략의 선택 및 결정은 대단히 중요하다.

비록 의사결정자들이 발생 또는 진행되고 있는 위기를 극복하기 위하여 합리적인 의사선택과 결정을 한다고 할지라도 통상 의사결정자들이 채택한 위기관리 정책과 전략이 위기를 극복하는 데 어떤 영향을 미치며 그로 인한 결과가 어떻게 될지 예상하는 것이 쉽지 않기 때문에 심리적 영향을 받게 된다.

위기관리 정책을 결정함에 있어 발생된 사건의 성격 때문에 소수의 정책결정자들에 의해 결정이 되고 여기에 참여한 결정자들의 사태에 관한 인식, 적에 관한 입수된 정보의 많고 적음과 이를 처리하는 방법은 정책결정자들의 정책결정에 영향을 준다.<sup>52)</sup>

전통적인 안보위협 아래서 위기관리 목표를 결정하기 위해서는 위기가 발생 및 진행되고 있을 당시의 국제정세와 국내정세, 발생한 위기가 어떤 성격의 위기이며 그 강도, 고위 정책결정자들의 보수 및 진보 등의 정치적 성향에 영향을 받는다. 전통적인 안보위협은 상대국의 어떤 특정한 행위의 결과로 발생하는 것이기 때문에 따라서 위기관리에 영향을 미치는 국제정세에 대한 분석이 필요하다. 발생 또는 진행되고 있는 위기를 관리함에 있어서 국내에서는 정치권이나 국민의 여론과 언론의 영향을 받으며, 고위정책결정자들의 인식도 중요한 영향을 미친다.

이러한 요소들이 상호작용하여 국가위기관리의 형태로 표출되는 것으로 지금까지의 위기관리는 모두 이와 같은 위기관리의 결과라고 할 수 있으며, 따라서 이러한 사항들이 중요한 변수가 된다. 실제로 북한군의 군사적 도발로 발생하였던 1·21사태와 판문점 도끼만행과 같은 사건에서 위기를 관리하는 과정에서 나타난 여러 조치는 한국과 미국의 이러한 영향을 받은 결과의 산물이라고 할 수 있다.

정치지도자들이 위기관리 전략을 결정하는 데 있어 이에 참여하는 정책결정자의 수와 책임자의 지위, 정책결정에 참여하는 위기관리 관련 조직, 대통령이 정책결정시 조언을 청취하는 참여자들과의 직접대면 여부, 대통령과 정책결정 참여자의 의사소통, 대통령이 위기관리 정책을 결정함에 있어 정보와 조언을 조직 또는 개인 조직망을 통해 구하는가를 고려하여 정형적 정책결정 모형과 경쟁적 정책결정모형, 합동적 정책결정모형으로 구분할 수 있다.<sup>53)</sup>

### 2.3.3 위기관리 전략

국가안보에 중대한 영향을 미치는 국가적 위기가 발생하면 위기관리 정책과 전략에 따라 발생한 위기가 더 악화하지 않도록 관리하면서 사태를 수습하여 종전의 상태로 돌려놓기 위한 활동을 한다.

52) Charles Hermann, *Crisis in the Foreign Policy: A Simulation Analysis*, Indianapolis: The Bobbes-Merill Company Inc., 1969, pp.409~411.

53) 조영갑, “전환기 국가위기관리 정책,” 『전환기 국가위기관리 정책발전방향』 서울: 국무총리 비상기획위원회, 2003, pp.20~23 요약.

이렇게 하는 과정에서 사태가 악화하여 전쟁이 발발하지 않도록 하면서도 위협을 야기한 상대방과 협상을 통해서 자국의 이익에 맞도록 행동하게 만들면서 한편으로 자신도 패배자가 되지 않도록 해야 한다. 이때 상대 국가도 당연히 자국의 이익에 따라 위기관리를 할 것이기 때문에 위기관리 전략은 상대방의 행동에 따라 융통성 있게 적용하여 대응할 수 있어야 한다.

모든 위기상황에서 적절하게 대응할 수 있는 표준적인 위기관리 정책과 전략은 없으며 발생 또는 진행되고 있는 위기의 성격과 강도 등 당시 상황에 따라 적시적절하게 대응전략을 수립하고 융통성 있게 대응해야 한다. 지금까지 발생하였던 위기는 이렇게 위기관리를 하였다.

조지(Alexander L. George)교수는 이러한 위기관리 전략을 과거 위기발생시 조치하였던 사례들을 연구하여 ‘공세적 위기관리전략(Offensive Crisis Management Strategies)’<sup>54)</sup>과 ‘수세적 위기관리전략(Defensive Crisis Management Strategies)’<sup>55)</sup>으로 구분하였다.

한반도에서 북한군의 군사적 도발로 발생하였던 위기에서 북한은 항상 공격적 입장에서 그들이 원하는 시간과 장소와 예상하지 못한 다양한 방법으로 위기를 조성하였다. 반면에 한국이나 미국은 북한의 도발로 야기된 위기가 확대되어 한반도의 안정을 해치지 않도록 수세적 입장에서 위기관리를 하는 경향을 보였다.

#### 2.3.4. 위기관리의 유형

위기관리는 국가와 국가 사이에 발생하는 정치 및 외교, 군사적 갈등이 확대 및 악화하여 전쟁으로 비화하는 것을 방지하고 평화적으로 해결해 나가기 위한 정부와 군의 활동이다. 따라서 먼저 어떤 이유로든 위기가 발생하지 않도록 하는 것이 중요하다. 그러나 만약 정치와 외교 및 군사 등 어떤 원인으로 인하여 위기가 발생하면 이 위기를 행위의 주체들이 안정적으로 관리하면서 위기발생 이전의 상태로 회복하기 위한 수단과 전략이 필요하다.

위기를 성공적으로 관리하기 위해서는 첫째, 위협을 가하는 상대방을 자국의 이익에 부합하게 행동하도록 만들면서 자신이 패배해서는 안 되고, 둘째는 발생한 위기가 확대되어 전쟁으로 비화하여서는 안 된다.<sup>56)</sup> 이 과정에서 위기의 성격과 강도, 상대방의 위기관리 대응 등에 따라 ‘강압(Coercion)’과 때로는 ‘회유(Appeasement)’가 필요하다. 위기관리는 사후 수습활동도 중요하지만 위기의 발단이 되는 위협의 근원을 해소 또는 제거하는 것이 우선되어야 한다. 이러한 위협의 근원을 해소하는 방식에 따라 위기관리의 종류도 교섭적·수습적·적응적 위기관리로 구분한다.<sup>57)</sup>

‘교섭적 위기관리’란 위협의 근원이 되는 상대방의 고의 또는 의도적이고 직접적인 도발행위로 유발된 위기를 군사적 수단이나 경제적 보상 또는 제재 등의 흥정을 통해 협상으로 발생한 위기를 해결

54) Alexander L. George, *op. cit.*, pp.377~384; 이은득, “위기관리 측면에서 본 ‘서해교전,’” 『국방연구』, 제45권 제2호, 서울: 국방대학교, 2002, pp.18~30을 참조.

55) Alexander L. George, *op. cit.*, pp.384~394.

56) James Richardson, “Crisis Management: A Critical Reappraisal.” in Gilbert Winham, ed., *New Issues in International Crisis Management* (Boulder: Westview Press, 1988), p.15.

57) *Ibid.*, p.4.

하려는 위기관리 노력을 말한다. 1994년 3월, 북한의 핵비확산조약(NPT) 탈퇴 선언을 계기로 1차 북 핵 위기가 발생하였다. 이후 전쟁위기로 치닫던 상황에서 10월 제네바 합의를 통해 한국과 미국, 일본 등은 북한이 핵실험을 중지하는 조건으로 함경도 신포지구에 경수로를 건설해주는 한편 중유를 년 50만 톤씩 지원하기로 하는 등 경제적 보상을 통해 북 핵 위기를 해결하려고 하였는데 이것이 해당된다.

‘수습적 위기관리’란 국가 간에 의도되지 않은 우발적 사건에서 야기된 위기나 재해 및 재난으로 발생한 위기를 관리하는 것을 말한다. 타국의 실수나 오류 또는 무의식적 행위로 인한 우발적인 사건에서 야기된 위기상황이나 재해 재난 등으로 발생한 위기상황에서는 관련정보의 교환과 공동의 노력에 의한 신속하고 효과적인 사태의 해결방안 강구와 상황에 대한 통제와 대책을 위한 유관기관과의 협조기구 설치, 동맹국들과 관련 국제기구의 협조 및 공조체계 확립, 사후 보상과 재발방지를 위한 대책의 강구 등이 여기에 해당한다.<sup>58)</sup>

북한의 경비정이 기관고장으로 표류하여 북방한계선(NLL)을 넘어온 경우나 북한지역에 발생한 홍수로 인해 댐의 물을 방류하여 홍수피해가 발생하는 경우와 아프리카 돼지열병의 발생으로 남과 북이 공동으로 이를 처리하고자 하는 경우, 비무장지대(DMZ) 일대에서 대규모 산불의 발생에 다른 조치 등이 수습적 위기관리라 할 수 있다.

‘적응적 위기관리’란 예기치 못한 국제질서나 구조에 급작스런 변화로 인하여 위기가 발생한 경우에 당면한 상황을 신속히 파악하고 이에 대한 장·단기적인 방안을 강구하여 효과적으로 대응하는 것이다.

### 2.3.5. 위기관리 출구전략

지금까지 서북도서나 휴전선 지역 등에서 북한군의 도발 또는 해외에서의 테러 등으로 정부와 군은 여러 차례 위기관리를 하였지만 발생한 위기상황을 해제하면서 평시의 상황으로 돌아가기 위한 출구전략(Exit Strategy)을 제대로 검토하여 시행한 경우는 드물다. 따라서 위기상황이 해소되었다고 판단할 시는 평시로 회복을 위한 출구전략이 필요하다.

예를 들어, 북한군이 서북도서 지역을 침공하거나 또는 휴전선 지역에서 무장도발을 하는 등으로 심대한 위기가 발생한 이후 안정된 상황이라면 출구전략을 검토하기 위해서는 몇 가지 전제조건이 있어야 한다. 먼저 침공 또는 도발한 북한군을 완전히 격멸(또는 격퇴)시켜 더 이상 도발 능력이 없으며, 북한군 전투준비태세는 평상시 수준을 유지하고 있고, 북한 정권과 군 수뇌부의 특이한 움직임도 발견되지 않는다고 판단할 시는 이러한 여러 사항을 종합적으로 분석하여 출구전략을 검토하고 긍정적으로 평가되면 위기상황을 해제하면서 평시체제로 전환해야 한다는 것이다.

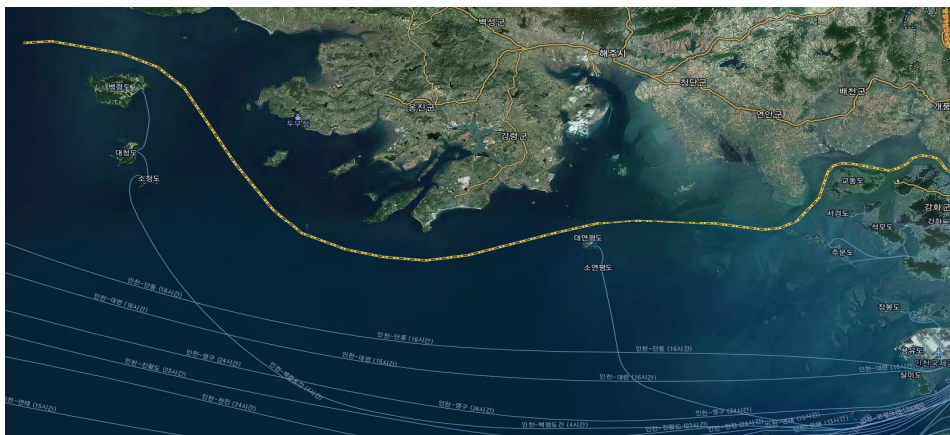
58) 조남진, 『국가안보의 이해』, 서울: 노드 미디어, 2010, p.192.

### 3. 국가안보와 국가위기관리의 관계

북한군이 군사적 수단은 물론 비군사적 수단 등을 이용하여 영토를 침공하려고 하거나 국가주권을 훼손하는 등으로 국가안보에 위협을 가하는 등 갈등이 발생하고 악화하면서 분쟁단계로 전환하고, 이러한 상황이 더욱 악화하면서 어느 임계점을 넘어 국가이익을 훼손할 시는 상황의 진전을 주시하면서 정부와 군은 국가위기관리 단계로의 전환을 검토하거나 시행할 것이다.

예를 들어 북한이 백령도와 대청도 및 연평도 등 서북도서 지역을 북한 수역이라고 주장하면서 갈등이 발생하고 있고 북한군이 분쟁수역화 함으로써 분쟁지역이 되었다. 이러한 상황에서 북한 해군이 해상도발을 하면서 1999년 6월과 2002년 6월의 연평해전, 2009년 11월의 대청해전 등의 군사충돌이 발생하였고 당시 군에 이어서 정부에서도 위기관리를 하였다.

[그림 1-3] 서북도서 지역



이와 같이 북한군이나 주변국의 군사적인 도발로 영토가 침범되고 주권이 훼손되며 국민이 살해되는 등으로 국가의 정체성이 훼손되고 이익이 침해될 경우, 국가적 차원에서 이러한 상황을 회복하고 원래의 상태로 돌리기 위하여 외교적 협상 등으로 평화적 해결을 모색하면서도 상황의 악화에 대비하여 군사적 비군사적 대응을 검토한다.

따라서 국가위기관리는 국가안보에 위협을 가하는 외부의 도발적인 상황을 종전의 상태로 돌리기 위하여 국가적 차원의 정책과 전략을 검토하면서 상황의 악화에 대비하기 위한 대응책을 강구하는 과정과 행위로서 국가안보를 지키기 위한 국가적 차원의 통치행위 보좌 수단이라고 할 수 있다.

## 제3절 국가위기관리와 국가비상대비업무

### 1. 북한의 도발과 국가위기관리

#### 1.1. 북한 도발양상

1950년 6월 25일, 북한의 기습적인 남침으로 시작된 6·25전쟁은 3년 1개월의 전쟁 끝에 1953년 7월 27일 휴전협정을 체결하면서 끝을 맺었다. 그러나 종전 이후 어느 정도 전후복구를 마친 북한은 1960년대 들어 ‘전 인민의 무장화’, ‘전군의 간부화’, ‘전 지역의 요새화’, ‘전 장비의 현대화’ 등 이른바 4대 군사노선을 추구하면서 끊임없이 도발을 자행하였다. 이 시기에 북한은 남북이 대치하는 서북도서나 휴전선 지역에서의 크고 작은 도발은 물론, 제3국에서도 테러를 자행하는 등 수많은 위기 상황을 조성하였다.

이렇게 발생한 도발 가운데는 1968년 1월 21일의 청와대 기습시도 사건이나 1976년 8월 16일의 판문점 도끼만행사건, 1983년 10월 9일 버마 아웅산 묘소 테러 사건, 1999년 6월의 제1차 연평해전 및 2002년 6월의 제2차 연평해전, 2009년 11월의 대청해전, 2010년 3월의 천안함 폭침과 11월의 연평도 포격도발과 같이 전면적 충돌로 확대될 가능성이 있는 위기도 있었다. 최근에는 대륙간탄도미사일(ICBM) 및 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 발사실험 등 미사일 시험발사와 6회에 걸친 핵실험 등으로 인한 위기도 발생하였다.

〈표 1-5〉 북한의 대남 침투 및 국지도발 현황(건수)

| 구분   | 계     | 1950년대 | 1960년대 | 1970년대 | 1980년대 | 1990년대 | 2000년대 |
|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 계    | 3,120 | 398    | 1,336  | 403    | 227    | 250    | 506    |
| 침투   | 2,002 | 379    | 1,009  | 310    | 167    | 94     | 43     |
| 국지도발 | 1,118 | 19     | 327    | 93     | 60     | 156    | 463    |

출처: 국방부, 『2020 국방백서』, 서울: 국방부, 2000, p.319

#### 1.2. 북한 도발과 국가위기관리

북한의 도발에 따른 국가 위기관리 절차는 다음과 같다.

서북도서나 휴전선 지역 등에서 북한군의 무력도발로 군사적 위기가 발생하면 발생된 위기의 성격이나 확대 가능성 등에 따라 초기단계에는 합동참모본부와 국방부 차원에서 위기관리 단계로 들어가 고, 발생된 위기의 강도나 상황의 심각성 여부에 따라 정부 차원으로 확대하여 국가안보실도 위기관

리에 참여한다. 이렇게 군이나 정부가 위기관리를 하는 목적은 발생한 위기를 안정적으로 관리함으로써 위기발생 이전의 상황으로 복귀하기 위한 것이다.

이렇게 도발이 발생하고 악화하는 과정에서 쌍방의 이익이 달라 위기관리에 실패하면서 발생한 위기가 상승작용을 일으켜 악화하면 전쟁 상황으로 발전될 가능성이 항상 존재하기 때문에 국가적 차원에서는 군사 및 비군사 분야에서의 대비가 필요하다.

군에서는 발생한 위기의 강도에 따라 위기관리를 통하여 방어준비태세(DEFCON)를 발령하여 전투준비태세를 갖추고 작전계획을 시행할 준비를 한다. 그렇다면 이렇게 군이 전투준비태세를 갖추는 동안 정부는 무엇을 할 것인가에 대한 의문이 제기된다. 위기가 발생하고 악화하는 과정에서 정부가 할 일은 먼저 군과 국민의 전쟁 수행을 지원하기 위하여 정부기능의 유지와 국민생활의 안정을 유지하고, 필요시 군사작전을 지원하기 위한 인적 및 물질 자원의 동원을 준비하는 것이라 할 수 있다. 정부와 군의 위기관리 노력에도 불구하고 이에 실패하여 전쟁으로 확대되는 상황에서 정부가 국가의 모든 역량을 동원하여 전쟁 수행을 지원하는데 필요한 국가적 차원의 업무가 필요하게 되는 것이다.

### 1.3. 국가위기의 영역

국가위기(National Crisis)는 국가가 위협에 처해 있거나 또는 처할 가능성이 높은 상황에서 발생하는 위기를 말한다. 우리에게 있어 국가위기는 북한의 도발과 국가주권이나 영토 등에 대한 주변국의 도발로 야기될 문제 등 안보위기와 함께 재난위기 등을 상정해 볼 수 있다.

특히, 북한의 도발로 야기되는 안보위기의 경우는 첫째, 위기관리 정책과 전략을 판단 및 결정하는데 시간이 촉박하고 둘째, 영토와 국민에 대한 국가의 근본적인 가치를 위협하는 중대한 사안이며 셋째, 적시 적절하게 대처하지 않으면 더욱 파괴적인 결과를 초래할 수 있는 속성을 갖고 있다. 이외에도 다양하게 발생할 수 있는 위기 상황을 고려하여 국가안보에 위협을 주는 국가위기 영역을 분류하면 다음의 <표 1-6>과 같이 할 수 있다.

<표 1-6> 국가위기 영역

| 구 분    | 대외적 영역 |         |       | 대내적 영역  |
|--------|--------|---------|-------|---------|
|        | 대북관계   | 대주변국 관계 | 대국제관계 |         |
| 군사 영역  | 영역 I   | 영역 III  | 영역 V  | 영역 VII  |
| 비군사 영역 | 영역 II  | 영역 IV   | 영역 VI | 영역 VIII |

출처: 길병욱·최병학, 『국가위기관리의 이론과 범위: 개념적 스펙트럼, 국가위기관리의 현실과 발전방향』(2008년도 위기관리 정책세미나)

안보위기이자 군사적 영역의 위기로서 '영역 I'은 울진·삼척지구에 무장공비를 대규모로 침투시켜 발생한 위기와 서북도서와 북방한계선(NLL) 지역에서 발생한 연평 및 대청해전, 천안함 폭침과 연평도 포격도발, 제1차~6차 핵실험과 미사일 시험발사 등으로 발생한 위기상황 등이 포함된다.

'영역 III'은 독도와 이어도에 대한 일본과 중국의 군사 관련 도발이나 적성국 항공기의 영공과 함정

의 영해 침범으로 발생하는 위기상황이 해당하며, ‘영역Ⅴ’는 해외파병부대에 대한 군사적 공격으로 피해가 발생한 경우가 이에 해당한다. ‘영역Ⅷ’은 반란 등에 의하여 치안질서가 극도로 혼란하면서 발생하는 위기상황의 경우이다.

#### 1.4. 국가위기관리 판단 요소

지금까지 북한군의 도발로 야기된 여러 위기 가운데 위기관리의 과정에서 우리 정부의 위기 성격과 강도에 대한 인식, 우리의 위기관리 및 조치에 대한 북한의 반응 또는 대응, 한미 및 주변국(특히 중국)과의 관계 또는 사건 발생 당시의 반응, 북한의 도발에 대한 정치지도자의 정치적 성향, 국회 및 국민여론 등이 주요 변수로 작용하였다.

이 가운데 재래식 도발의 경우, 가장 중요한 변수는 한국의 대응과 이에 대한 북한의 반응이라고 할 수 있다. 즉, 북한의 도발로 발생한 군사적 위기에서 한국이 어떻게 대응하였고 이에 대하여 북한이 어떻게 다시 대응하였는지, 그 결과가 어떻게 진행되었는지가 위기관리의 핵심이라는 것이다. 아래의 <표 1-7>은 서북도서 지역에서 북한의 도발로 위기가 발생할 경우 위기관리를 위한 주요 판단 요소이다.

<표 1-7> 서북도서 도발 시 국가위기관리 주요 판단 요소(예)

| 구 분              |           | 세 부 내 용  |
|------------------|-----------|--|
| 위기의 성격과 강도<br>인식 | 위협        | <ul style="list-style-type: none"> <li>영토 및 주권침해, 인명살상 등의 피해규모</li> <li>위협의 성격 및 강도와 지속 기간</li> </ul>  |
|                  | 전쟁<br>가능성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>북한 정권 및 군의 대응 방법 및 규모, 양상</li> <li>발생된 위기의 확산 가능성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북정권 및 군부 지휘부 동향, 전투준비태세 유지, 부대 이동</li> </ul> </li> </ul> |
| 주변국 동향           | 미국        | <ul style="list-style-type: none"> <li>국가안전보장회의/한미연합사 대응</li> <li>정치권, 국민 여론 및 언론 등의 동향</li> </ul>   |
|                  | 중국        | <ul style="list-style-type: none"> <li>외교적 중립 또는 북한 지원 동향</li> <li>북한에 대한 군사적 지원 가능성</li> </ul>  |
| 지도자의 정치적 성향      |           | <ul style="list-style-type: none"> <li>북한 도발에 대한 유화적 태도 유지 및 대응 지시</li> <li>북한 도발에 대한 강력한 군사적 대응 주장 지시</li> </ul>  |
| 국회 및 국민 여론       |           | <ul style="list-style-type: none"> <li>북한 도발에 대한 유화적 대응 여론(외교 협상, 대화 주장)</li> <li>북한 도발에 대한 강력한 대응 여론(군사 대응 주장)</li> </ul>   |

#### 1.5. 위기관리 출구전략 판단

북한의 군사적 도발로 발생한 위기상황이 정부와 군의 적시적절한 위기관리 및 조치로 소멸 또는 제거되었다고 판단할 시는 출구전략을 검토해야 한다. 북한이 서북도서 지역 혹은 휴전선 지역에서 도발하여 발생한 위기상황의 해제를 검토할 시에는 북한 지도부 및 군부의 동향과 북한군의 특이 동향, 아군의 상황과 국내 여론 등 다양한 요소를 고려해야 한다. 북한 도발로 인해 발생한 위기상황

의 해제시 검토할 출구전략은 아래의 <표 1-8>과 같다.

<표 1-8> 서북도서 도발 시 위기해제 검토 출구전략(예)

| 구 분              | 내 용  | 판단     |     |     |
|------------------|--|--------|-----|-----|
|                  |  | 매우 그렇다 | 그렇다 | 아니다 |
| 북한 지도부<br>및 군부동향 | <ul style="list-style-type: none"> <li>북한 지도부와 군부의 특이 동향은 없는가?</li> <li>평양방송 등의 보도와 내용 판단은?</li> <li>평양 포함, 북한 지역의 특이 동향은?</li> </ul>      |        |     |     |
| 북한군 상황           | <ul style="list-style-type: none"> <li>침공부대는 격멸(격퇴, 소멸)되었는가?</li> <li>침공부대를 증원할 부대활동은 없는가?</li> <li>북한군 전투준비태세는 평상시 수준으로 유지되는가?</li> </ul> |        |     |     |
| 아군<br>상황         | <ul style="list-style-type: none"> <li>현지 작전부대는 임무수행이 가능한가?</li> <li>특별히 관심을 갖고 대응해야 할 정보가 있는가?</li> <li>현재의 전투준비태세를 유지할 것인가?</li> </ul>   |        |     |     |
| 여론               | <ul style="list-style-type: none"> <li>국회 및 국민여론은 위기상황 해제를 요구하는가?</li> <li>위기상황 지속은 경제를 악화시키고 있는가?</li> </ul>                              |        |     |     |

이와 같은 여러 검토사항에 대한 판단에서 긍정적 결과가 도출되면 출구전략으로서 평상시의 체제로 전환하도록 필요한 조치를 하고, 부정적이라면 강화된 대비태세를 유지해야 한다.

## 2. 국가비상대비업무

### 2.1. 전쟁과 국가비상대비업무

‘전쟁(War)’이란 국가와 국가 사이, 국가와 정치집단 간에 영토나 이념, 자원, 종교, 역사 등 다양한 원인으로 발생한 갈등을 무력을 이용하여 정치적 목적을 달성하기 위한 행위이다. 제1차 세계대전은 유럽 각국의 군비증강과 식민지 경쟁 등의 갈등 상황에서 오스트리아-헝가리제국의 황태자 암살사건이 직접적 원인이 되어 발생하였고, 제2차 세계대전은 독일군의 재무장과 일본의 제국주의 팽창 등이 원인이 되어 발생한 국가와 국가 간의 무력을 이용한 전투행위였다. 한편, 이스라엘과 하마스나 헤즈볼라와의 전쟁은 국가와 정치집단 간의 무력을 동반한 전투행위라 할 수 있다.

전쟁을 통해서 달성하고자 하는 목표는 다양하다. 6·25전쟁과 베트남 전쟁처럼 공산화를 목표로 하는 이념전쟁이 있는가 하면, 경제적인 목적으로 쿠웨이트의 유전지대를 점령하고자 이라크군이 쿠웨이트를 침공한 전쟁도 있다. 9·11테러에 대한 보복으로 아프간내의 알-카에다(Al-Qaeda)를 해체하고 탈레반(Taliban) 정권을 축출하기 위하여 시작하였던 테러와의 전쟁도 있다. 전쟁의 목표는 전쟁의 원인만큼이나 다양한 것이다.

전쟁의 주된 수단은 군사력이라 할 수 있지만 그렇다고 전쟁에서의 승리가 전투행위와 군사작전만으로 달성되는 것은 아니다. 전쟁에서의 승리를 위해서 군사작전에서의 승리가 기본이 되겠지만, 정부가 전쟁기간 중 정부의 기능을 유지하지 못하고 국민생활의 안정을 유지하지 못하게 되면 이러한 결과는 군사작전에 영향을 미쳐 궁극적으로는 전쟁에서 패하게 된다.

제1·2차 세계대전에서 패배한 독일은 전쟁기간 중 수많은 개별 군사작전에서 승리를 거두었지만 이와 함께 비군사적 업무가 뒷받침되지 못하면서 궁극적으로 전쟁에서 패배하였다. 반면에 당시 연합국이 승리할 수 있었던 이유는 군사작전의 승리를 기본으로 정부기능의 유지와 국민생활의 안정 유지 및 군사작전 지원을 위한 자원의 동원에서 우위를 보였기 때문이라고 할 수 있다.

모든 국력이 투입되는 전쟁에서 그 기간은 피해의 발생이나 전쟁비용의 소요 등 여러 면에서 중요한 문제로 교전국들은 모두 단기전을 희망한다. 그러나 주요 전쟁을 보면 희망과는 달리 장기전으로 진행된 경우가 많다. 미국의 남북전쟁이나 제1차 세계대전, 제2차 세계대전, 6·25전쟁 등을 보면, 전쟁 초기 모두 수개월 내에 끝날 것으로 예상하였다. 그러나 초기의 예상과는 달리 제1차 세계대전은 4년 3개월(1914.7.28.~1918.11.11.)간 진행되었고, 제2차 세계대전은 6년(1939.9.1.~1945.8.15)간 진행되었다. 6·25전쟁 역시 3년 1개월의 기간 동안 지속되었다. 러시아군의 기습적 침공으로 진행 중인 러시아와 우크라이나 간의 전쟁도 전쟁이 발발하기 전에는 수일 안에 끝날 것이라는 전망이 우세하였지만 장기전 양상으로 전개되고 있다.

〈표 1-9〉 전쟁초기의 예상과 실제의 전쟁기간

| 구분       | 초기예상           | 실제 전쟁기간                | 비고            |
|----------|----------------|------------------------|---------------|
| 남북전쟁(미국) | 3개월            | 4년(1861.4~1865.4)      |               |
| 1차 세계대전  | 1914년 말        | 4년 3개월(1914.8~1918.11) | 베르사유조약: '19.6 |
| 2차 세계대전  | 1941년 말        | 4년 2개월(1941.6~1945.8)  | 소련침공(바바로사 작전) |
| 6·25전쟁   | 3개월(1950.8.15) | 3년 1개월(1950.6~1953.7)  |               |
| 우크라이나전쟁  | 단기전(수일)        | 10개월째(2022.2.24~)      |               |

대부분의 전쟁이 이렇게 장기기간에 걸쳐 전쟁이 진행되는 동안 교전 당사국은 국가의 정치와 외교 및 경제, 군사력 및 예비전력, 과학기술력 등 모든 국력을 전쟁에 쏟아부을 수밖에 없었다. 이 과정에서 각국 정부의 전쟁지원(War Effort)은 물론이고 국민은 후방전선(Home Front)에서 군대에 필요한 병력의 충원이나 전쟁의 장기화에 따른 무기와 탄약의 생산, 식량의 증산노력, 급증하는 전쟁비용을 조달하기 위한 노력 등 매우 다양한 모습으로 전쟁을 지원하는 활동을 하였다. 그만큼 국가총력전으로 진행된 제1차 세계대전이나 제2차 세계대전에서는 군사작전의 승리 외에도 정부와 국민의 승리를 위한 비군사적 지원은 중요하였다. 이러한 제반 비군사적 영역의 지원을 국가 비상대비영역에 포함할 수 있을 것이다.

〈표 1-10〉 전쟁의 영역 구분

| 군사 영역(군)       | 구분   | 비군사 영역(정부)                                      |
|----------------|------|---|
| • 전투에서의 승리     | 목적   | • 전쟁에서의 승리                                      |
| • 군            | 수행주체 | • 정부와 국민  |
| • 군사력          | 수단   | • 정부의 행정력                                       |
| • 군사작전(적부대 격멸) | 중점   | • 정부기능 유지<br>• 국민생활의 안정유지<br>• 군사작전 지원을 위한 자원동원 |
| • 작전계획         | 계획   | • 국가비상대비계획                                      |

## 2.2. 비군사 영역에서의 국가비상대비업무의 범주

고대로부터 근·현대에 이르기까지 치러진 대부분의 전쟁, 특히, 국가 총력전 개념이 본격화된 제 1·2차 세계대전 등에서의 전쟁 승리는 군인들의 전투행위와 정부 및 국민의 지원활동이 통합된 결과라 할 수 있다. 그만큼 전쟁은 국가의 생존이 걸린 것으로서 군의 역할만큼이나 정부와 국민의 역할 역시 중요하였다.

전쟁에 참여한 모든 국가에서는 전쟁이 발발하자 부대 소요가 급증하면서 대규모의 병력을 동원하기 위하여 법령을 제정하고 필요한 정부조직을 창설하였다. 전쟁을 수행하면서 대규모의 전투부대 유지와 무기 및 탄약 등의 소요가 급증하고 이에 따라 막대한 전쟁비용이 소요되자 정부는 세금을 인상하였고 새로운 항목의 세금도 만들었다.<sup>59)</sup> 그래도 전쟁비용을 충당할 수 없게 되자 중앙은행의 발권력을 이용하여 화폐를 발행하였으며 시중에 많은 현금이 유통되면서 인플레이션이 발생하자 전 시채권을 발행하여 현금을 회수하면서 인플레이션을 억제하였다.

전쟁이 예상을 벗어나면서 장기화되자 정부는 국민생활의 안정을 위하여 식량과 연료는 물론 생필품에 대한 배급제를 전면적으로 시행하였고 농산물 생산을 증대하기 위하여 정원이나 산간 목초지, 작은 연못의 메우기 등을 통하여 경작지를 확대하거나 개간하였으며, 남성들의 동원으로 영농인력이 부족해지자 여성이 그 역할을 대신하였다. 청소년들도 자원 수거와 전쟁비용 조달 활동의 참여, 주요 시설의 경계병 등 다양한 활동으로 전쟁을 지원하였다.

이와 같이 전시 정부와 국민의 전시지원 활동 영역에 속하는 모든 비군사적 업무가 국가비상대비 업무로서 그 업무의 범위는 매우 광범위하며, 이 업무는 궁극적으로 전쟁의 승리에 기여한다.

59) 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령은 “전쟁은 막대한 비용을 필요로 한다. 이 말은 많은 세금의 징수와 전시채권의 판매를 뜻한다. 또한 사치품과 필수품 등의 소비 억제를 의미하는 것으로, 국가와 국민과 개인 모두가 전쟁에 참여하는 총력전을 의미한다.”고 하여 전쟁비용 조달의 중요성을 강조하였다.

### 3. 국가위기관리와 국가비상대비업무의 관계

서북도서 지역이나 휴전선 지역 등에서 북한군의 군사적 도발로 위기가 발생하고 악화하면서 상승 작용을 일으켜 전면적 충돌로 확대될 경우 정부와 군은 정치 및 외교, 군사 등의 다양한 수단을 사용하는 위기관리를 통해 사태를 수습하고 안정을 도모하게 된다. 한편, 군은 전쟁 발발에 대비하여 정보감시태세(WATCHCON)와 방어준비태세(DEFCON)의 격상을 통해 전투준비태세를 유지한 가운데 작전계획의 시행을 준비한다.

군이 전투준비태세를 강화하는 동안에도 사태가 더욱 악화하여 전쟁으로 비화할 수 있다고 판단하게 되면 정부 역시 상황의 악화에 대비하는 데 필요한 조치를 취한다. 먼저, 국방부장관의 제안으로 국무회의 심의 및 국가안전보장회의 의결을 거쳐 대통령이 국가비상사태인 총무사태를 선포한다. 총무사태가 선포되면 단계별로 계획된 국가비상대비계획의 시행을 통해 정부기능의 유지와 국민생활의 안정 유지 및 군사작전 지원을 위한 자원의 동원 등 필요한 조치를 함으로써 총력전을 수행할 수 있는 준비태세로 전환한다.

이와 같이 국가비상대비업무는 북한군의 군사적 도발로 야기된 군사적 위기상황에서 정부의 위기관리 결과에 따라 사태의 악화에 대응하고자 국무회의의 심의 등을 거쳐 대통령이 국가비상사태인 총무사태를 선포할 경우 정부와 국민 및 군이 전쟁을 수행하는데 필요한 비군사적 조치를 할 수 있도록 하기 위한 제반 업무를 의미한다.

## 제4절 국가비상대비업무와 예비전력 업무

### 1. 국가비상대비업무

#### 1.1. 국가안보체계

한 나라의 국가안보 체계는 그 나라가 처해 있는 안보환경에 의해 좌우된다. 대한민국은 지정학적인 특성으로 인해 직접 대치하고 있는 북한군의 위협 외에도 주변국에 의한 위협도 상존하고 있다. 이러한 상황에서 대한민국의 국가안보 체계 및 각각의 임무와 역할은 「헌법」과 법령이 정하는 바에 의한다.

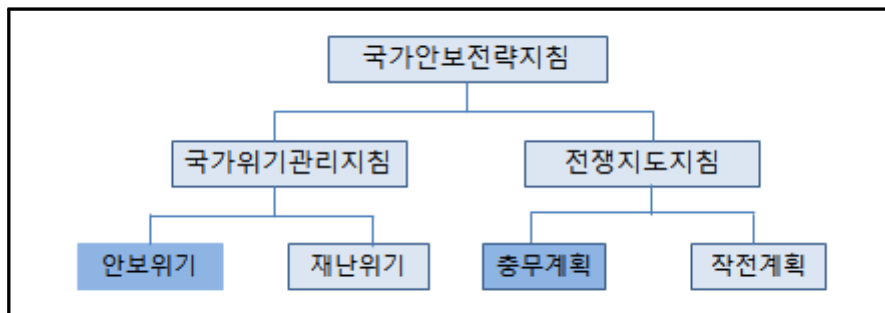
「헌법」 제66조 2항에서는 대통령에게 국가의 독립과 영토의 보전 및 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 부여하고 있으며, 제76조 2항에서는 대통령에게 긴급명령권을 부여함으로써 국가안보에 위해가 가해질 경우 필요한 긴급조치를 할 책임을 부여하고 있다. 이는 대통령에게 국가안보에 대한 헌법적 책무를 부여하는 한편, 대통령에게 국가안보를 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 권한이 있음을 의미한다.

국무회의는 국가 중요 정책을 심의하며, 여기에는 선전 및 강화, 대통령의 긴급명령 및 긴급재정경제처분 및 명령, 계엄의 선포와 해제, 군사에 관한 사항 등을 포함한다. 그 외에 국가안보실과 국가정보원, 행정각부가 각각 국가안보와 관련된 주어진 임무 또는 업무에 따른 역할을 수행한다.

#### 1.2. 국가비상사태시의 국가비상대비업무

북한군의 군사적 도발로 위기상황이 발생하여 정부와 군이 모두 위기관리를 통해 상황을 안정시키고자 노력하였음에도 불구하고 위기상황이 상승작용을 일으켜 악화하면서 전쟁으로 확대된다고 판단할 경우, 정부는 규정된 절차에 의하여 총무사태(3,2,1종)를 선포하고 국가비상대비계획인 총무계획을 시행하게 된다. 국가위기관리 및 전시 대비 체계는 아래 [그림 1-4]와 같다.

[그림 1-4] 국가위기관리 및 전시대비 체계



위의 [그림 1-4]에서 「국가안보전략지침」은 외교 및 통일, 국방 등 안보 분야의 정책에 대한 국가 차원의 기본지침을 제공한다. 「국가안보전략지침」은 사회 및 자연재난이나 안보사태 등에 대비한 국가위기관리의 기준과 방향을 제공하고, 「전쟁지도지침」은 전시 등 국가비상사태가 발생할 경우 국가 차원의 전쟁 대비와 수행에 대한 지침을 제공한다.

북한이나 주변국 등의 도발로 발생하는 위기는 안보위기로서 관련 매뉴얼에 따라 위기관리를 하며, 사태가 악화하여 국가비상사태를 선포할 경우에 대비하기 위한 국가비상대비계획인 총무계획은 「전쟁지도지침」을 근거로 작성한다. 국가비상대비계획이 유효하게 되면 그에 따라 사태별 조치목록을 시행하면서 필요한 조치를 한다.

국가안보체계상 국가비상대비업무는 국무총리의 총괄 아래 행정안전부의 비상대비정책국이 실질적 업무를 담당하며, 행정각부는 고유의 업무에 따라 비상대비업무를 시행한다. 행정각부는 전시 정부기능을 유지하며 국민생활의 안정을 유지하고 군사작전에 필요한 자원을 동원함으로써 궁극적으로 전승에 기여하는 역할을 한다.

예비전력 업무는 동원 및 예비군업무를 포함하며 국가비상대비계획의 기능 중의 하나인 군사작전 지원을 위한 자원동원과 관련되고 국가비상대비업무의 일부이다.

## 2. 예비전력 업무

### 2.1 예비전력 개요

‘예비전력(Reserves Forces)’이란 ‘상비전력(Active Force)’에 대응하는 개념으로 생성되는 군사력’을 의미하며, 전시 동원할 수 있는 인적 및 물적 자원과 전시 및 평시 지역방위를 위한 인적 및 물적 능력을 포함한다. 일반적으로 예비전력은 예비군과 경찰, 민방위대, 상근예비역 등 인적자원만으로 인식하는 경우가 대부분이지만, 광의로 볼 때 예비전력은 이러한 인적자원 외에 물적 자원까지를 포함한다.

예비전력을 평시 효율적으로 편성하고 관리해야 할 이유는 첫째, 동원준비태세를 확립함으로써 전쟁 발발을 억제하고 둘째, 예비전력을 활용함으로써 적정규모의 상비전력 유지에 기여하며 셋째, 경제적인 국방을 가능케 함으로써 국가 자원의 효율적 활용에 기여한다. 넷째, 전쟁이 발발할 시는 군의 작전지속능력의 유지와 국가 차원에서는 전쟁지속능력의 유지 및 확대에 기여한다. 이와 같은 예비전력 관련 업무는 동원업무와 예비군업무를 포함한다.

### 2.2 동원업무

총력전 양상이 시작된 이래 미국의 남북전쟁이나 제1차 및 2차 세계대전 등의 전쟁에서 상비군만으로 전쟁을 수행한 국가는 없다. 대부분의 국가가 평시에는 적정한 규모의 상비군을 유지하다가 전

쟁이 발발하면서 법령을 제정하고 정부조직을 확대하여 예비군 등을 동원하여 부대를 확장하면서 전쟁을 수행하였다. 다음의 <표 1-11>은 제1차 세계대전 당시 상비군 및 동원병력 사례를 보여 주는 것으로 평시는 국가의 능력을 고려하여 적절한 규모의 상비군을 유지하다가 전쟁이 발발하면서 대규모의 동원을 시행하였음을 볼 수 있다.

<표 1-11> 제1차 세계대전 당시 상비군 및 동원병력

| 구분      | 협상국(연합국) |         |           | 동맹국     |         |
|---------|----------|---------|-----------|---------|---------|
|         | 영국       | 프랑스     | 러시아       | 독일      | 오스트리아   |
| 인구      | 4,600만   | 3,960만  | 1억 6,700만 | 6,500만  | 4,990만  |
| 평시병력(명) | 255,000  | 823,250 | 140만      | 880,000 | 480,000 |
| 동원병력(명) | 700,000  | 450만    | 530만      | 570만    | 230만    |

\* 출처: DAVID F. BURG AND L. EDWARD PURCELL, Almanac of World War I, THE UNIVERSITY OF PRESS OF KENTUCKY, 2003, p.12.

또 다른 사례로, 제2차 세계대전 당시 미국의 병력 규모의 확대이다. 미국은 유럽지역에서 전쟁이 발발하던 1939~1940년도에는 미국 내의 반전여론 및 전쟁지역에서 멀리 떨어져 있는 등으로 전쟁 수행을 위한 병력이 많지 않았다. 그러나 1941년 일본과의 관계 악화 및 유럽지역에서 독일군의 세력 확장 등으로 전쟁이 서서히 다가오고 있음을 자각하면서 병력을 확대하기 시작하였고, 1941년 12월 7일 일본군이 하와이 진주만의 태평양 함대를 기습하면서 태평양전쟁이 발발하자 대규모의 동원을 통하여 부대를 확장하였다. 이렇게 동원된 병력이 아시아~태평양 지역은 물론 유럽지역에서 전투를 수행한 것이다.

<표 1-12> 제2차 세계대전 당시 미국 병력 규모의 확대

| 연도    | 1939    | 1940    | 1941      | 1942      | 1943      | 1944       | 1945       |
|-------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| 병력(명) | 333,473 | 458,365 | 1,901,101 | 3,858,791 | 9,044,745 | 11,451,719 | 12,123,455 |

\* 출처: ROBERT Goralski, WORLD WAR II ALMANAC: 1931~1935, A POLITICAL AND MILITARY RECORD, New York, BONANZA BOOKS, 1982, p.422.

또한, 전쟁을 수행하면서 전투장비와 탄약 등 대량의 물자가 소요되자 전시 생산을 통하여 이를 충족하면서 전쟁지속능력을 확대하였다. 다음의 <표 1-13>은 제1차 세계대전 주요 당사국들의 전투 장비 생산 현황이다.

〈표 1-13〉 1914~1918년 전쟁기간 중 주요 전투장비 생산

| 구 분 | 영 국     | 미 국     | 프랑스     | 러시아    | 독 일    | 오스트리아-헝가리 | 이탈리아   |
|-----|---------|---------|---------|--------|--------|-----------|--------|
| 전 차 | 2,818   | 64      | 5,300   | -      | 64     | -         | 6      |
| 화 포 | 25,031  | 1,826   | 24,022  | 15,006 | ?      | 11,561    | 11,789 |
| 기관총 | 239,840 | 226,567 | 312,000 | 26,634 | ?      | 38,900    | 31,030 |
| 항공기 | 53,314  | 4,089   | 52,146  | ?      | 47,931 | 4,338     | 11,986 |

출처: John Ellis & Michael Cox, The World War Databook, 2001, p.287.<sup>60)</sup>

이러한 전투장비와 탄약의 생산은 제2차 세계대전에서도 그대로 반복되었다. 특히 미국은 당시 '민주주의를 지키기 위한 병기고(Arsenal for Democracy)'로서 「무기대여법(Lend-lease Act)」을 제정하여 막대한 전투장비와 탄약은 물론 전투물자를 영국을 포함한 연합국에 지원하였다.

〈표 1-14〉 제2차 세계대전 당시 미국이 연합국에 제공한 전투장비

| 구 분    | 계         | 영 국       | 중 국     | 프랑스    | 소 련     | 미 주   | 기 타    |
|--------|-----------|-----------|---------|--------|---------|-------|--------|
| 전 차(대) | 37,323    | 27,755    | 100     | 1,406  | 7,172   | 840   | 50     |
| 트 렉(대) | 792,404   | 292,256   | 24,991  | 27,276 | 432,659 | 9,359 | 50     |
| 항공기(대) | 43,021    | 26,165    | 1,378   | 1,417  | 11,450  | 2,089 | 522    |
| 중 포(문) | 1,282     | 1,129     | 36      | 85     | .       | 20    | 12     |
| 소총류(정) | 1,843,797 | 1,425,725 | 299,712 | 69,129 | .       | 9,230 | 40,000 |

출처: (구)국무총리 국가비상기획위원회, 『미 육군의 군사동원 역사』, 서울: 전광인쇄정보, 2004, pp.819~820.

제2차 세계대전에서 미국과 영국을 포함한 연합국이 승리할 수 있었던 이유는 독일을 비롯한 추축국에 비해서 인적자원의 동원역량은 물론 재정능력이나 경제력과 산업생산력에서 우위에 있었기 때문이다. 즉, 연합국이 재정 및 경제력의 우위를 바탕으로 추축국보다 더 많은 병사를 동원하였고, 더 좋은 장비 및 탄약을 대량으로 생산해서 보급하였기 때문에 승리한 것이다.

이와 같이 전쟁에 참여하였던 모든 국가는 그 규모의 차이가 있기는 하였지만 예비군 등을 포함하는 대규모 인적자원의 동원과 대량의 전투장비 및 탄약 등을 생산하여 전쟁을 지원하였다.

동원업무는 전시 등 국가비상사태 시 군사작전 지원을 위하여 인원 및 물자 등을 동원하기 위한 업무로 그 대상에는 인원·물자·기타 자원을 포함하며, 이러한 자원을 동원하여 국가안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제하고 관리하며 운용하는 것을 말한다. 동원업무의 범위는 평시 동원방침에 따른 자원의 지정 및 관리, 동원소집통지서의 발행 및 교부, 동원계획의 작성, 동원훈련 등이 있으며 전시에는 동원계획 집행, 인도 및 인접 등이 있고 종전 이후에는 동원의 해제 및 복원 등이

60) 항공기는 기체생산량 기준, 오스트리아-헝가리의 비행기는 대부분 독일에서 생산하였음, 의문부호(?)는 생산량 확인이 불가능한 것임

있다.

인원동원은 육군 및 해군과 공군, 해병대 등 현역군 부대의 증편 및 창설과 손실보충 등에 필요하여 동원지정된 예비군을 동원하는 병력동원과 군사작전 지원에 필요한 노무인력을 동원하기 위한 전시기근소집, 국가기술자격자 및 면허소지자와 과학기술자, 문화예술인 등의 인력을 동원하는 기술인력 동원으로 구분한다. 병력동원과 전시기근소집은 국방부(병무청), 기술인력 동원은 행정안전부에서 각각 평시 자원의 지정 및 관리와 동원계획의 작성 및 훈련, 전시 동원업무를 시행한다.

물자동원은 차량과 선박 및 항공기, 수송 및 정비업체 등을 동원하는 수송동원, 건설기계 및 건설기계 정비업체와 건설업체 및 토지 등을 동원하는 건설동원, 군 수요와 민간의 기본수요를 충족하기 위하여 산업체제를 전시체제로 전환하면서 물자와 생산업체 및 병원 등을 동원하는 산업동원, 통신회선과 통신공사업체를 동원하는 통신동원, 전쟁비용의 조달 및 물가의 안정 등을 위한 재정금융동원, 홍보활동에 필요한 방송사 및 신문사와 통신사, 인쇄소 등을 동원하는 홍보매체동원으로 구분한다. 물자동원은 평시 자원을 관할하는 행정부가 주무부처로서 평시 자원관리 및 동원지정과 동원계획의 작성과 훈련, 전시 동원업무를 수행한다.

### 2.3. 예비군업무

예비군업무는 현역의 복무를 마친 예비역이나 보충역 등을 동원하기 위한 업무로서 예비군의 조직 및 편성과 자원관리, 교육훈련, 인사 및 군수 등의 작전지속 업무, 예비군의 동원 및 운용 등이 해당한다.

예비군은 편성된 연차와 임무에 따라 전시 부대의 확장이나 손실보충에 대비하는 동원예비군과 후방지역 방위작전에 동원되는 지역예비군으로 구분한다. 국군 대부분의 부대 중 극히 일부 부대를 제외하고 대부분의 부대는 전시에 예비군이 동원되어야 완전편성되어 임무를 수행할 수 있으며, 전투행위 중 전사 또는 부상자 등 손실이 발생할 경우 보충이 필요하다. 동원예비군은 이러한 전시 부대확장과 손실보충에 대비한 예비군을 말한다.

휴전 이후 최근까지 북한은 해상 또는 육상을 통해 무장공비를 후방지역으로 침투시켜 다양한 활동으로 남한 내부의 혼란을 초래하였다. 북한군이 보유하고 있는 20만여 명의 특수작전군 부대는 배합작전을 실시하기 위하여 전시 전·후방으로 침투하여 국가 및 군사 중요시설 타격과 정부기능 유지와 국민생활 안정유지의 방해는 물론, 군사작전 지원을 위한 동원의 방해 및 미 증원전력의 증원 방해 활동 등 다양한 임무를 수행할 것으로 예상된다.

그러나 휴전선을 중심으로 남북이 대치하고 있는 현실에서 이에 대응하고자 군은 전방지역 위주로 부대를 배치함으로써 후방지역을 방호할 가용한 부대와 병력이 부족한 상황이다. 이러한 여건에서 북한군의 군사적 도발에 대비하여 지역예비군은 통합방위작전의 핵심으로서 후방지역의 안정을 유지하는 역할을 한다. 이외에 예비군은 각종 재해 및 재난 등이 발생할 시 인명의 구조 및 구호와 재산피해의 예방 등 민방위업무를 지원한다.

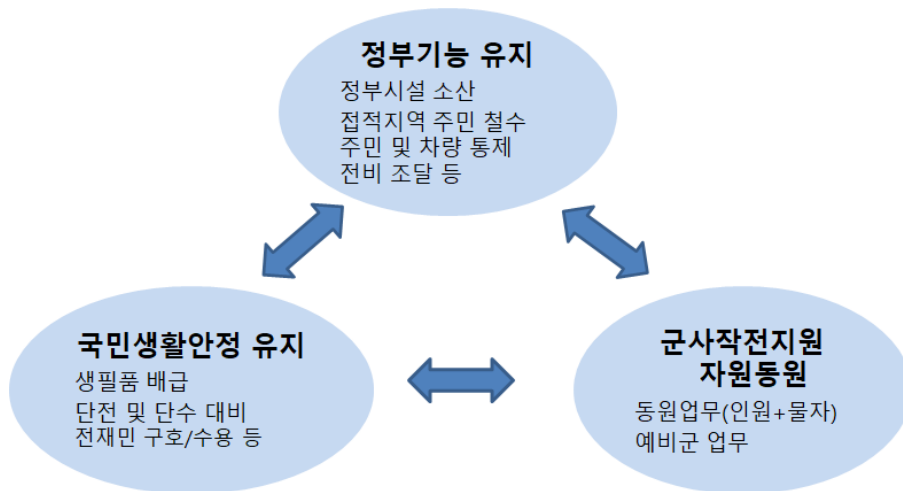
### 3. 국가비상대비업무와 동원 및 예비군업무의 관계

국가비상대비업무는 전시 국가지도자의 전쟁지도를 중심으로 정치와 경제, 외교와 군사 및 예비전력, 과학기술 및 사회문화 등의 모든 역량을 투입하여 총력전을 수행함으로써 승리에 기여하기 위한 비군사적인 업무로써 여기에는 정부기능의 유지와 국민생활의 안정 유지 및 군사작전 지원을 위한 자원동원 업무를 포함한다.

동원업무는 국가비상대비업무의 일부로 국가의 인적 및 물적 자원 가운데 전시에 소요되는 자원을 평시에 지정 및 관리하고 동원계획을 작성하며 국가동원령이 선포되는 시기에 이를 동원하는 업무로서 군의 작전지속 능력을 강화하면서 국가적 차원에서 전쟁지속능력을 유지하는 핵심적인 수단이다.

또한, 예비군업무는 법에 규정된 예비군 자원을 평시의 편성 및 자원관리, 육성지원, 훈련과 전시 지역방위작전 등을 위한 업무이다. 국가비상대비업무는 「비상대비에 관한 법률」<sup>61)</sup>, 동원업무는 「병역법」 및 「비상대비에 관한 법률」, 예비군업무는 「예비군법」 등 각각 다른 법령에 의하여 시행되기는 하지만 동원업무와 예비군업무 모두 국가비상대비업무의 일부로서 시행된다.

[그림 1-5] 국가비상대비업무와 동원 및 예비군업무



위의 그림에서 국가비상대비업무는 정부기능의 유지, 국민생활의 안정 유지, 군사작전 지원을 위한 자원동원 등의 업무를 포함하며, 그 가운데 군사작전 지원을 위한 자원동원 업무에는 동원 및 예비군업무를 포함하고 있다는 것을 설명한다. 즉, 동원 및 예비군업무는 국가비상대비업무의 일부를 보여 주는 것이다.

61) 법률 제18682호 법제명 변경 및 일부개정(2022. 01. 04.)으로 「비상대비자원 관리법」에서 명칭이 변경됨

## 제5절 한반도 안보환경에서 국가비상대비업무와 예비전력 업무

### 1. 안보환경

#### 1.1. 주변국 위협

한반도를 둘러싼 동북아시아에서의 주변국 위협의 유형과 나타나는 양상은 현재와 비교할 때 감소하지는 않을 것으로 보인다. 오히려 그 현상은 유지 내지 증가하면서 그 양상은 더욱 다양화·복합화하여 나타날 것으로 예상된다. 특히, 미·중 간의 전략적 갈등이 정치, 경제, 군사 분야로 확대되고 있는 가운데 중·일·러 간의 역학관계로 인해 동북아 지역의 불확실성은 더욱 커지고 있다고 할 수 있고, 이로 인해 한반도를 둘러싼 위협은 다양한 양상으로 표출될 것이다. 미래 분쟁 유형 및 양상은 다음과 같이 추정할 수 있다.

첫 번째 유형은 ‘평시 주변국의 군사력 현시 및 강압’이다. 이는 한미동맹의 균열을 유발하거나 한국 정부와 군의 의지 및 군사대비태세를 시험하기 위해서, 또는 한반도 및 인근 지역에서 제3국의 군사적 주도권과 영향력 확대 및 영향력 기정사실화를 목적으로 이루어질 것이다. 특히, 한반도에서 미국의 영향력이 약화하는 경우 주변국의 군사력 현시 및 강압의 수준이나 빈도가 증가 될 것으로 예상되며, 그 방법으로는 한국방공식별구역(KADIZ)에 대한 무장시위 비행, 사이버 및 전자전 수행 등이 될 것이다.

[그림 1-6] 한국방공식별구역을 침범한 항공기



두 번째 유형은 ‘소규모 분쟁’으로서 대표적인 분쟁 형태는 이어도(대 중국)와 독도 지역(대 일본)에 대한 영유권 주장에 따른 교전 행위로 발전하는 것이다. 이는 자국 내의 민족주의 정서를 자극하여 대내적 모순을 외부 위협으로 조성하기 위하여 발생할 것으로 예상되며, 영토분쟁의 특징상 군사적 분쟁으로 확산할 가능성이 크다.

세 번째 유형은 ‘대규모 분쟁’이다. 한반도의 지정학적 위치로 인해 다양한 경로로부터 대규모 분쟁으로 발전할 수 있다. 먼저, 이어도, 독도 등에 대한 군사적 강점 시도, 국제사회의 개입 및 중재 이전에 대규모 군사력 투입으로 군사적 성과를 기정사실로 하려는 시도가 있을 수 있다. 이 과정에서 한미동맹과 대규모 군사적 충돌이 발생할 수 있으며, 또는 미·중 간 또는 중·일 간 군사 경쟁이 분쟁으로 이어져 한국이 연루되는 상황도 발생할 수 있다.

네 번째 유형은 ‘북한의 불안정사태’이다. 이는 외부세력의 개입 규모에 따라 제한적 개입과 확대 개입으로 구분할 수 있다. 제한적 개입은 북한 불안정사태 발생 시 중국 육군의 제한적 수준의 개입을 의미한다. 북한으로부터 동북 3성으로의 난민이 유입되는 경우 혼란을 방지할 필요가 있고, 북한군 무기의 밀반입 및 사용 가능성 등 중국의 국가이익 침해를 방지해야 한다는 것을 명분으로 개입하려고 할 것이다. 그리고 확대된 규모의 개입은 북한 불안정사태 발생 시 소규모 개입에서 대규모 개입으로 정책을 변경하는 것을 의미한다. 이는 미국의 영향력 확대를 차단하는 것이 가장 큰 목표가 될 것이며, 한반도 북부지역에 ‘충분한’ 완충지대를 마련하고, 북한에 대한 영향력 확대 및 부정적 영향을 선제적으로 차단하고자 할 것이다.

## 1.2. 북한의 위협

북한은 한반도의 분단 상황에 대한 변경을 지속적으로 추구할 것으로 예상된다. 북한은 기습전, 배합전, 속전속결전을 중심으로 하는 군사전략을 유지한 가운데 다양한 전략·전술을 모색하며 선별적인 재래식 무기의 성능 개량과 함께 핵 및 WMD<sup>62)</sup>, 미사일, 장사정포, 잠수함, 특수전부대, 사이버부대 등 비대칭 전력의 증강에 집중하고 있다. 특히, 김정은 정권 출범 이후 북한군 군사력 운용개념은 정규전, 전면 기습공격, 단기전 등에서 유격전, 제한적인 기습공격, 지구전 등을 특징으로 하는 모방분란전 형태로의 변화가 예상되며, 이러한 개념에 따라 군사력 건설도 ‘전면전 수행능력 확충’에서 ‘비대칭전 수행능력 확보’를 위한 방향으로 변화하고 있다.

우리에게 가장 위험한 시나리오는 북한이 전면전을 감행하는 것이라 할 수 있다. 유사시 북한군은 정규전과 비정규전의 배합으로 제한된 전면전을 전개하거나 전면 남침을 감행할 가능성도 배제할 수 없다. 먼저, 북한이 제한된 전면전을 전개할 경우 우선 NLL 인근 도서 및 접적지역 또는 아군의 중심을 향해 장사정포의 무차별적인 포격과 함께 특수전 부대에 의한 후방침투를 시도하여, 아군의 핵심 군사시설 및 주요 도시를 타격함으로써 아군의 전쟁지속능력에 대한 무력화를 시도할 것이다. 한편으로는 고정간첩과 북한에 동조하는 세력을 활용하여 각종 테러, 기만, 역선전 활동 및 선전 활동들

62) WMD(Wwapons of Mass Destruction, 대량살상무기)

을 전개함으로써 남한 내 국론 분열을 유도하여 정치지도자와 국민의 전쟁의지를 약화하고자 할 것이다.

다음으로 전면전을 시도할 경우에는 먼저 비대칭전력 위주로 기습공격을 시도하여 수도권 및 경기 지역에 총력을 집중·운용함으로써 조기에 이를 확보하고, 그 이후 정치적 협상 과정으로 전환할 것으로 예상되며, 사이버전 부대와 특수전부대, 무인기 등을 활용한 모방분란전을 전개하면서 여건이 조성되면 전과 확대를 통해 한반도 전 지역을 석권하려 할 것이다.<sup>63)</sup>

[그림 1-7] 당창건일에 등장한 북한군 무기



이러한 북한군의 전면전 위협과 함께 무엇보다도 위협이 되는 것은 핵무기를 사용하는 상황을 상정해 볼 수 있는데, 만일 북한이 핵무기를 사용할 경우에는 군사적 차원은 물론 비군사적인 차원에서도 최대의 위협이 될 수 있다. 따라서 북한의 핵공격에 대비할 수 있도록 군사적 차원의 킬-체인(Kill-Chain), 한국형 요격체계(KAMD), 및 대량응징보복(KMPR) 등의 3축 체제와 한미확장억제 대비는 물론 비군사적 대비에서도 민방위 경보체제와 더불어 국가비상대비 차원에서 철저한 대비가 요구된다.

## 2. 한반도 안보환경에서 국가비상대비업무와 동원 및 예비군업무

한반도는 지정학적 특성으로 인해 세계적인 강대국으로 둘러싸인 가운데 남북이 첨예하게 대치하고 있고, 전 세계에서 가장 병력과 화력의 밀도가 높은 지역이다. 여기에 북한은 핵을 포함한 대량살상무기를 계속 개발하면서 전쟁에 대한 긴장도를 높여가고 있다.

63) 정진섭(2021), “미래 예비전력 부대구조 및 편성 방안 연구”, 한국군사문제연구원, pp. 44-45. 활용 연구자가 재정리

서북도서나 휴전선 지역이나 북한군의 도발로 위기가 발생하면 위기의 양상 및 강도에 따라 정부와 군은 위기관리를 하면서 발생한 위기를 안정시키기 위한 노력을 한다. 이러한 정부와 군의 위기관리를 위한 노력에도 불구하고 사태가 악화될 경우 군은 방어준비태세를 강화하여 전쟁 발발에 대비하고 정부는 총무사태를 선포하면서 전쟁수행을 지원할 준비를 한다.

전쟁이 발발할 경우, 전쟁은 군인들의 전투행위로만 시행되는 것은 아니다. 전투는 군인이 하지만 전쟁은 정부와 국민이 하는 것이며, 이를 위한 정부의 업무가 곧 국가비상대비업무이다. 국가비상대비업무는 전쟁의 수행 및 지원과 관련된 정부의 전시대비 업무로서 정부기능의 유지와 국민생활의 안정 및 군사작전 지원을 위한 자원동원 업무 등을 포함한다.

제1차 세계대전에서 영국·프랑스·미국 등의 협상국이 독일을 중심으로 한 오스트리아-헝가리, 이탈리아 등의 동맹국과의 전쟁에서 승리하고, 제2차 세계대전에서 영국과 미국, (구)소련 등 연합국이 독일과 일본 및 이탈리아 등의 추축국과 전쟁에서 승리할 수 있었던 것은 군사적 승리 외에도 정부 차원에서의 전쟁지원 노력과 후방에서 국민의 피와 땀과 눈물 어린 지원활동이 있었기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 범정부 차원의 전쟁 수행과 지원을 위한 제반 업무가 국가비상대비업무인 것이다.

동원업무는 국가비상대비업무의 일부로서 전시에 국가적 차원에서 군의 작전수행에 필요한 인원 및 물자 등의 동원을 통해 전쟁지속능력을 유지하고 확대하는 업무를 의미한다. 또한, 예비군업무는 평시 예비군의 편성 및 자원의 관리, 교육훈련을 통해 군이 필요로 하는 시기에 부대를 확장하고 전시 피해 병력에 대한 손실보충을 위한 병력의 충원과 후방지역의 안정을 위한 통합방위작전 수행에 필요한 예비군을 동원하여 운용하는 업무, 그리고 각종 재해 재난 복구 및 구호를 위한 민방위 지원 업무 등을 포함한다.

“평화를 원하거든 전쟁에 대비하라!”(Si vis Pacem, Para Bellum! If You want Peace, Prepare for War!)  
- 베게티우스(Vegetius) -



제2장

# 국가비상대비업무



# 국가비상대비업무

## 제1절 국가비상대비업무 개요

### 1. 국가총력전의 개념과 발전

#### 1.1. 국가총력전의 개념

전쟁은 생산양식의 변화 및 과학기술의 발전, 전략과 전술의 개발, 국력의 통합적 운용 등과 더불어 그 양상이 발전되어 왔으며, 국가총력전은 그러한 과정의 하나이다. “전투는 전선에 배치된 군인들이 하지만 전쟁은 정부와 국민이 하는 것이다.”라는 이 명제는 국가총력전이 무슨 의미인지를 가장 잘 나타내는 표현이다. 국가와 국민의 생존이 달려 있는 전쟁에서 전투의 승패는 전선에서 싸우는 군인들에 의해 좌우되지만, 궁극적으로 전쟁에서의 승패는 국가가 동원할 수 있는 요소들을 얼마나 효과적으로 신속하게 동원하는가에 의해 좌우되며, 이는 곧 총력전을 어떻게 수행하느냐의 문제와 직결된다고 할 수 있다.

국가총력전을 처음으로 체계화한 사람은 독일의 루덴도르프(Erich Wilhelm Ludendorff) 장군이다. 그는 제1차 세계대전에서 개전 초기 승승장구하던 독일이 끝내 왜 패배하였는지를 분석하여 1935년 국가총력전(Der Totale Krige, Total War)이라는 이름으로 책을 출간하면서, 국가총력전 요소로 국민의 정신적 단결과 국가의 경제력, 국가지도자인 총수의 중요성을 주장하였다.

〈표 2-1〉 루덴도르프가 주장한 국가총력전

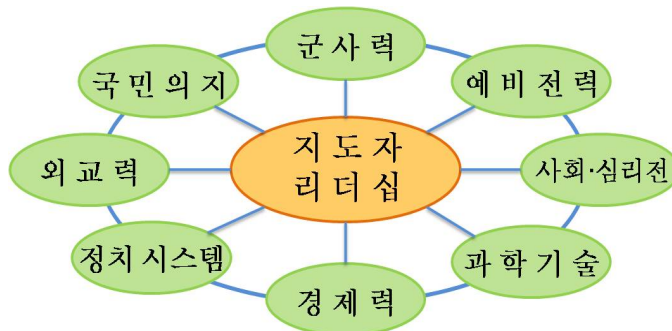
| 구 분     | 내 용  |
|---------|--|
| 정신적 단결  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 군대의 강약은 국민의 정신적 단결에 의해 좌우됨</li> <li>※ 총력전의 중심은 국민임</li> </ul>   |
| 국가의 경제력 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정동원과 전비조달, 전시 식량 등의 생산과 조달</li> <li>• 무기와 탄약 등의 생산, 전쟁지속을 위한 연료 확보</li> <li>• 전시 군수공업의 문제 등</li> </ul> |
| 총수(總帥)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전쟁지도자(총수)로서의 자질(두뇌, 의지, 담력)과 전쟁지도</li> <li>• 전쟁에서 승리를 위한 총수의 역할 등</li> </ul>                            |

출처: 루덴도르프, 최 석 옮김, 『국가총력전』, 서울: 공화출판사, 1972.

국가총력전 시대의 전쟁에서는 전쟁이 발발하면 군인은 전투원으로서 전선에 투입되지만, 국민은 비전투원으로 전투장비와 탄약을 생산의 현장 또는 전투물자의 생산과 정비 및 보급, 의무와 구호, 수송 등의 업무를 지원하기 위하여 참여하였다. 남자들이 전투원으로 동원된 빈자리에는 여성들이 동원되어 무기와 탄약을 만들고 농사를 짓는 등 그 역할을 하였다. 이러한 수많은 양상이 국가총력전으로 진행되었던 제1차 세계대전이나 제2차 세계대전에 참여한 국가에서 나타난 국가총력전의 모습이다.

이러한 국가총력전 모습은 시대의 변화와 전쟁의 양상이 바뀌면서 그 개념도 변화되었다. 오늘날에 있어 ‘국가총력전(Total War)’이란, 국가지도자의 전쟁지도를 중심으로 국력의 요소인 정치력과 경제력 및 외교력, 군사력, 예비전력, 과학기술, 사회문화와 국민의 의지 등 모든 요소를 전쟁에서의 승리를 달성하고자 총동원하여 전쟁을 수행하는 것을 의미한다.

[그림 2-1] 국가총력전 체계도



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

## 1.2. 국가총력전의 태동과 발전

전쟁의 발전단계에 대한 구분은 학자들마다 제각기 다양하지만, 그중 미국의 프레스턴(Richard Preston) 교수는 고전적 전쟁, 봉건적 전쟁, 근대 제한전쟁, 총력전쟁, 그리고 냉전으로 분류하였다. 고전적 전쟁의 시기에는 기마병이 투구와 갑옷 및 방패 등을 주로 사용하여 전투를 하였으며, 봉건적 전쟁 시기에는 중세 기마병이 중무장을 한 가운데 전투를 하였다. 근대 제한전쟁은 나폴레옹 시대로 대표와 화승총이 사용되면서 많은 전쟁비용이 사용되었다. 나폴레옹 시대 이후 국민개병제가 도입되면서 모든 국민이 병역의무를 다해야 하는 총동원 개념과 더불어 총력전 양상이 등장하였으며, 냉전은 제2차 세계대전 이후라고 하였다.

〈표 2-2〉 프레스턴(Richard Preston) 교수의 전쟁유형 분류

| 구 분         | 시 기                           | 양 상                | 수 단        | 변화요인           | 주요전쟁              |
|-------------|-------------------------------|--------------------|------------|----------------|-------------------|
| 고전적 전 쟁     | 그리스 시대<br>~서로마 제국멸망(5C)       | 밀집 중보병의<br>중량과 지구력 | 인간         | 말              | 마라톤 전쟁<br>칸나에 전투  |
| 봉건적 전 쟁     | 서로마제국<br>멸망~비잔틴<br>제국 멸망(15C) | 중기병 중량과<br>충격의 싸움  | 인간<br>+말   | 화약             | 십자군 원정<br>100년 전쟁 |
| 근 대 제 한 전 쟁 | 비잔틴제국<br>멸망~나폴레옹 전쟁           | 제한전                | 화약+<br>에너지 | 산업혁명,<br>국민개병제 | 나폴레옹전쟁<br>7년 전쟁   |
| 총력전         | 19C~제2차 세계대전                  | 무제한전               | 모든<br>수단   | 원자폭탄           | 남북전쟁<br>1·2차 대전   |
| 냉 전         | 제2차 세계<br>대전 이후               | 제한전                | 핵+<br>에너지  |                | 한국전쟁<br>월남전쟁      |

출처: Richard A. Preston & Sydney F. Wise, Men In Arms (New York: Prager Publisher, 1970)

18세기 중엽 영국에서 시작된 산업혁명은 생산방식의 대변혁을 가져와 경제의 발전뿐만 아니라 군사분야에서도 커다란 변화를 가져왔다. 과거의 가내 수공업 생산이 증기기관이 발명되면서 대량생산 체제로 바뀌었고, 철강생산의 새로운 공법과 기술의 발전이 대량의 무기와 탄약의 생산을 가능하게 하였다.

철도와 전신이 발전되면서 단시간에 많은 병력과 물자를 원하는 시간과 장소로 이동할 수 있게 되었으며, 이와 함께 과학기술의 발전은 신무기의 개발로 이어지면서 전쟁양상이 크게 변화하였다.

이러한 과학기술의 발전에 부응하여 기관총과 전차, 비행기, 잠수함 등이 서서히 전장에 등장하였으며 다양한 구경의 포병화기와 폭발력이 강한 탄약이 사용되면서 위력을 발휘하였다. 또한, 무선통신 기술의 발전으로 이동 중인 전차와 비행 중인 비행기 및 대양을 항해하는 전함 간의 통신도 가능하게 되었다. 이렇게 새로운 무기와 탄약이 발전되고 병행하여 전략과 전술이 개발되면서 대규모의 병력과 대량의 무기와 탄약이 사용되는 전쟁으로 그 양상이 바뀌고 막대한 비용이 소요되는 전쟁으

로 변화되었다.

대규모의 병력동원과 막대한 비용이 사용되는 전쟁으로 바뀌면서 정치와 경제, 외교 및 군사와 예비전력의 동원, 과학기술력 등 모든 국력이 사용되는 국가총력전 양상을 띠기 시작하였고 정부와 군, 국민은 전쟁에서의 승리라는 유일한 목적을 달성하기 위하여 전력을 기울였다.

이렇게 시작된 총력전 양상은 미국의 남북전쟁에서 최초로 그 양상이 나타나기 시작하여 제1차 세계대전을 거치면서 본격적으로 도입되었고, 제2차 세계대전에서 절정에 달하였다.

### 1.3. 주요 전쟁사의 총력전 양상

미국의 남북전쟁은 노예해방을 주장하는 연방정부의 북군과 노예제도의 존속을 주장하는 남부연합의 대립과 갈등이 오랫동안 반복되면서 악화하다가, 1861년 4월 12일 남부군의 연방군 포대에 대한 선제공격으로 시작되어 4년여 기간 동안 진행된 끝에 북군의 승리로 1865년 4월 9일에 끝이 났다.

이 전쟁에서 북군은 개전초기에는 열세한 상황을 놓였으나, 산업혁명을 통해 발전된 제조업과 과학기술을 활용하여 무기와 탄약의 대량으로 생산하였고, 재정 및 경제력과 동원능력의 우세를 달성하면서 초기의 열세를 극복하고 승리를 거둘 수 있었다.

제1차 세계대전은 영국과 독일의 군비경쟁(특히 해군력 강화를 위한 建艦競争), 아시아~아프리카 지역에서의 식민지를 둘러싼 경쟁 등으로 위기가 발생하고 악화하던 시기에 오스트리아~헝가리 제국의 황태자가 보스니아의 사라예보를 방문하다가 세르비아 민족주의자 청년에게 암살되는 사건이 도화선이 되어 1914년 7월 28일에 시작되었다. 전쟁은 영국과 프랑스 등을 중심으로 하는 협상국과 독일 및 오스트리아-헝가리 제국 등을 중심으로 하는 동맹국 간에 국가 총력전을 전개하여 4년 3개월간 지속되다가 마침내 1918년 11월 11일 연합국의 승리로 끝나면서 1919년 6월 28일 베르사유 조약의 체결로 종전이 되었다.

[그림 2-2] 1914년 6월 오스트리아-헝가리 제국의 황태자 암살사건



제1차 세계대전에 참전한 국가들은 전쟁 수행을 위하여 병력동원 관련 법령을 제정하여 대규모의 병력을 동원하였으며, 대량의 무기와 탄약의 사용으로 막대한 전쟁비용을 충당하기 위해 세금을 인상하거나 새로운 항목의 세금을 도입하였다. 각국의 중앙은행은 발권력을 동원하여 막대한 현금을 발행하면서 전쟁비용으로 사용하였고, 이로 인해 인플레이션이 발생하자 전시채권(War Bond)을 발행하여 이를 수습하면서 전쟁비용을 조달하였고 한편으로는 차관을 도입하였다. 이처럼 전쟁비용의 조달은 전쟁 승패를 좌우하는 중요한 요소로 작용하였다.

국민생활의 안정을 위하여 식량과 유류 등을 포함한 생필품에 대한 배급제(Rationing)를 도입하였으며, 전쟁이 장기화되자 식량증산을 위해 가용한 공간을 경작지로 개간하는 등 농산물 증산을 위한 노력을 전개하였다. 남성들이 대규모로 동원되어 전선으로 가자 여성들이 무기 및 탄약공장에서 생산활동을 하였고, 영농현장에서도 영농활동을 통하여 식량증산에 참여하였다. 이렇게 전 국민은 총력전 활동에 참여하였다.

[그림 2-3] 제1차 세계대전 당시 영국 여성들의 탄약생산



제2차 세계대전은 1919년 6월의 베르사유 조약에서 금지한 독일군의 군비통제 조항 위반과 재무장, 일본 제국주의의 주변국 침공, 국제연맹의 무능 등이 원인이 되어 발발한 전쟁이다. 1939년 9월 1일 독일군의 폴란드 침공으로 시작된 전쟁은 1945년 8월 15일 일본군이 항복할 때까지 6년여의 기간 동안 진행되었다.

제2차 세계대전의 양상 역시 대규모 병력의 동원과 막대한 비용이 사용되는 양상으로 전쟁이 전개되었다. 특히, 전쟁이 장기화되면서 국민생활의 안정을 위하여 식량을 포함한 연료와 생필품 등의 배급제가 시행되었고 농산물 증산활동도 병행하였다. 여성들은 군에서 간호와 통신, 보급, 정비 등의 역할 외에도 산업현장에서 무기와 탄약의 생산활동에도 참여하였다.

2022년 2월 24일 우크라이나에 대한 비무장화 및 탈나치화 등을 명분으로 러시아군의 기습적인 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁에서도 우크라이나는 국력의 열세에도 불구하고 국민의 항전의지와 국가적 역량의 투입 및 미국을 비롯한 서방국가의 지원을 이용한 총력전으로 러시아군을 격퇴하면서 전쟁을 유리하게 전개하고 있다.

이렇게 총력전 양상이 전개된 전쟁에서 정부는 정부기능을 유지하면서 대규모의 동원과 막대한 전쟁비용을 조달하는 등으로 전쟁을 수행함과 동시에 국민에 대한 식량 배급제의 시행과 농작물 증산을 통한 국민생활 안정을 도모하였다.

#### 1.4. 전쟁사의 총력전 교훈

총력전 시대에 나타난 전쟁의 교훈을 보면 다음과 같다.

첫째, 정부기능 유지의 중요성이다. 군은 군사작전 수행의 주체이지만 비군사 업무 수행의 주체는 정부이다. 정부는 전쟁 기간 중에도 그 기능을 유지함으로써 국민생활의 안정을 도모하고 군사작전 지원을 위한 자원동원을 보장할 수 있어야 한다.

둘째, 전쟁의 장기화에 대비할 수 있는 국민생활 안정대책의 중요성이다. 전쟁 기간 중 모든 국가에서는 식량과 연료 등을 포함한 생필품의 배급제를 도입하여 전쟁의 장기화에 대비하였고, 경작지를 개발하여 농산물을 생산 증대를 위한 조치를 함으로써 국민생활을 안정시키기 위하여 노력하였다. 식량절약을 위해 연령과 직종별 일일 소요열량을 판단하여 배급량을 조정하거나 국내 생산 여부에 따라 배급시기를 달리하였으며, 다양한 포스터를 활용하여 국민의 참여를 촉구하였다.

[그림 2-4] 제1차 세계대전 당시 영국의 식량절약 홍보 포스터



셋째, 군사작전 지원을 위한 자원동원의 준비의 중요성이다. 새로운 무기 및 탄약의 개발과 전략·전술의 발전으로 전쟁의 양상이 대규모의 병력과 물자가 사용되는 모습으로 바뀌면서 신속한 병력의 충원을 위해 동원 관련 법령을 제정하고 조직을 확대하는 등 동원제도가 빠른 속도로 발전되었다. 일부 국가에서는 대규모의 동원을 위해 연예인 홍보단을 만들어 전국을 순회하면서 홍보하는 한편 다양한 포스터를 만들어 국민들의 참여를 촉구하였다.

〈표 2-3〉 전쟁사에서 나타난 총력전 주요 교훈

| 구분 | 정부기능 유지   | 국민생활 안정유지   | 군사작전 지원 자원동원   |
|----|---|---|--|
| 교훈 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부지휘시설 지하화</li> <li>• 행정부 지휘통제 유지</li> <li>• 전쟁의 장기화 대비</li> <li>• 전쟁지속능력 강화</li> <li>• 대량살상무기 대비</li> <li>• 종전이후 정부기능 회복</li> <li>• 종전이후 복구계획 수립</li> <li>• 종전이후 복구비용 마련</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민 의식주 대책</li> <li>• 전재민·피난민 대책</li> <li>• 단전 및 단수대책</li> <li>• 전재민 임시거주대책</li> <li>• 대량살상무기 피해 최소화</li> <li>• 종전이후 가족관계 회복</li> <li>• 종전이후 주거시설 복구</li> <li>• 종전이후 산업시설 복구</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시 동원체제 유지</li> <li>• 전시 동원능력 확대대책</li> <li>• 민간자원 활용 확대대책</li> <li>• 전쟁기간 긴급동원대책</li> <li>• 전쟁지속능력의 유지</li> <li>• 종전이후 동원체제 정비</li> <li>• 동원해제 및 복원, 보상</li> <li>• 각종 동원시설 복구</li> </ul> |

마지막으로 대량살상무기, 특히 핵무기에 대비한 준비이다. 제2차 세계대전이 끝나갈 무렵, 미군은 일본에 무조건 항복을 요구하면서 항복하지 않을 경우 신형무기를 사용하겠다는 것을 전단을 통해 경고하였지만 일본은 정부와 군부는 물론 국민도 이를 무시하였다.

[그림 2-5] 일본에 살포된 르-메이 전단



미국은 1945년 8월 6일 히로시마에 원자폭탄을 투하하였고 당일에만 7~8만여 명의 사망하였으며, 그해 말까지 14만여 명이 사망하고 비슷한 규모의 부상자가 발생하였으며 도시의 90%가 파괴되었다. 히로시마 원폭 투하와 함께 일본에 무조건 항복을 요구하였지만 일본이 다시 이를 거부하자 미국은 8월 9일 나가사키에 또 한 발의 원폭을 투하하였고 막대한 피해가 발생하였다.

현재 북한의 핵 능력에 대해서는 구체적인 분석이 제한되고 기관마다 상이한 결과를 보이고 있지만, 북한은 충분한 핵물질과 다양한 투발수단을 보유하고 있을 뿐만 아니라 핵탄두의 소형화와 경량화, 다종화, 표준화, 규격화를 통해 지속적으로 핵능력을 고도화하고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히, 최근에는 핵무력 사용 법제화와 전술핵 운용부대의 미사일 발사훈련, 대륙간탄도미사일(ICBM)의 발사 등 핵 도발의지를 노골화하고 있다. 북한이 당장 핵을 사용할 가능성은 높지 않다고 할 수도 있지만 만에 하나 최악의 경우 그들이 보유하고 있는 다양한 미사일에 핵탄두를 탑재하여

공격할 경우 발생할 피해는 심대할 것인 만큼 군사적 대비는 물론 비군사적 대비도 시급하다.

## 2. 국가비상대비업무 개요

### 2.1. 국가비상대비업무 개념

손자병법 제1편에서 언급하는 바와 같이 예나 지금이나 전쟁은 국가의 중대사로서 국가의 흥망은 물론 국민의 삶과 죽음도 좌우되는바 국가의 지도자는 어떤 이유로든 전쟁을 피할 수 없는 상황이 되어 이를 결심해야 한다면 정치와 외교 및 경제, 군사, 예비전력 등은 물론 국민의 의지 등을 심사숙고해서 결정해야 한다.

전쟁의 영역에서 전투는 군인들의 군사영역에서 이루어지는 행위이지만, 전쟁은 정부와 국민의 영역에서 이뤄지는 비군사적인 행위이다. 전쟁이 국가의 모든 역량을 투입하는 총력전 양상으로 변화되면서 군사작전의 승리를 기본으로 정부와 국민의 역할이 궁극적으로 전쟁의 승리에 있어 중요하게 되었다.

전쟁이 발발하면 정부는 제반 기능을 전시체제로 전환하여 제 기능을 발휘함으로써 국민생활의 안정과 이를 통한 군사작전의 지원을 위한 자원동원을 보장할 수 있게 되며, 이러한 제반 활동이 보장될 때 비로소 전쟁에서 승리를 달성할 수 있는 것이다.

총력전 양상으로 진행된 제1·2차 세계대전에서 승리하였던 나라는 전쟁이라는 악조건에서도 정부가 기능을 효과적으로 유지하였고, 이를 통해 국민생활의 안정을 도모하였으며 병력을 포함한 제반 자원의 동원을 원활하게 진행하여 장기전에 대비한 군사작전 지원이 가능하였다는 것을 알 수 있다.

이와 같이 국가비상대비업무는 전쟁이 발발하면 먼저 정부기능을 유지하기 위하여 정부의 지휘 및 통제시설로 소산하며 국가기반시설의 기능을 원활하게 보장하고 주민 및 차량 등의 통제를 통하여 전시에 효과적으로 대응할 수 있도록 한다. 또한, 국민생활의 안정을 유지할 수 있도록 식량을 포함한 생필품을 배급하거나 단전 및 단수에 대응하는 등의 업무를 하며, 이러한 국민생활의 안정을 바탕으로 군사작전의 지원을 위한 자원의 동원을 보장함으로써 전쟁에 승리할 수 있도록 한다. 즉, 국가비상대비업무는 전시 등 국가비상사태가 발생할 시에 정부기능의 유지와 국민생활의 안정 유지, 군사작전 지원을 위한 자원동원 등을 통해 국가 총력전을 수행하기 위한 정부의 비군사 분야 업무를 말한다.

### 2.2. 국가비상대비업무 목표

전쟁의 양상은 시대를 달리하면서 발전되어 왔다. 중세 이전에는 창과 활이 주로 사용되는 전쟁이었다면 화약이 발전되면서 총기와 화포가 사용되기 시작하였다. 제1차 세계대전에서는 기관총과 전차, 야포, 비행기, 잠수함 등이 전장에 등장하였고, 제2차 세계대전에서는 제1차 세계대전에서 사용

되었던 무기들과 함께 항공모함과 폭격기, 레이더가 전면적으로 등장하였으며, 전쟁이 끝나갈 무렵에는 원자폭탄이 사용되는 전쟁으로 발전되었다.

이렇게 시대를 달리하면서 과학기술의 발전에 따라 새로운 무기가 등장하였고 전략과 전술의 발전과 결합하면서 대규모의 인원과 물자를 필요로 하는 전쟁으로 변화되었다. 전쟁양상이 대규모의 병력과 물량전 양상으로 변화하면서 정부 차원에서는 어떻게 하면 군사작전을 지원할 수 있도록 자원을 동원할 것인가, 전쟁기간 중 국민생활의 안정은 어떻게 유지할 것인가 등의 문제가 더욱 중요하게 대두되었다.

국가비상대비업무는 전시 정부기능의 유지를 통하여 국민생활의 안정 유지 및 군사작전 지원을 위한 자원동원 업무를 보장함으로써 궁극적으로는 전쟁에서 승리하기 위한 것이라 할 수 있다.

### 2.3. 국가비상대비업무 법적근거

국가비상대비업무는 법적 근거를 바탕으로 시행된다. 대통령은 「헌법」 제76조 2항에 의거, 국가의 안위에 관계되는 '중대한 교전상태'에 있어 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다. 이러한 헌법적 근거와 관련 법령에 따라 대통령은 인적 및 물적자원을 효율적으로 동원하거나 통제 및 운영하기 위하여 국가동원령을 선포할 수 있으며, 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 헌법에 근거한 계엄법에 따라 계엄령을 선포할 수 있다.

「비상대비에 관한 법률」은 전시나 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 대비하여 국가의 인력 및 물자 등의 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 하기 위한 법이다. 이 법에 근거하여 평시 국가비상대비계획인 총무계획을 수립하고 비상대비 자원의 관리와 정부연습 등을 실시하여 전시에 대비한다.

다만, 전시 또는 이에 준하는 국가 비상사태 하에서의 자원동원은 전시대기법인 「전시 자원동원에 관한 법률」을 유효화하여 동원을 집행한다.

국가비상대비업무 관련 영역에서 「병역법」은 전시 부대 증편 및 창설과 손실보충에 필요한 병력의 동원과 훈련 등에 대한 사항을 규정하고 있으며, 「예비군법」에서는 예비군의 편성과 자원관리, 동원 및 운용 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한, 「통합방위법」에서는 통합방위사태의 선포에 관한 사항과 통합방위사태 선포시 통합방위협의회 및 통합방위지원본부의 설치 및 운용 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

### 2.4. 국가비상대비업무 태동배경과 발전

1945년 8월 15일 일본이 항복하면서 제2차 세계대전이 연합국의 승리로 끝났다. 일본이 항복하였지만, 당시 한반도에 주둔하고 있었던 일본군의 무장해제를 위하여 38도선을 중심으로 남쪽에는 미군, 북쪽에는 소련군이 진주함으로써 한반도가 분단되었다.

이렇게 남북분단이 시작되어 혼란을 거듭한 끝에 남쪽에서는 1948년 5월 10일 자유선거를 거쳐 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었지만, 북쪽에는 (구)소련의 지원을 받는 북한정권이 수립되었으며 한반도의 적화를 목적으로 병력규모를 확대하고 장비를 도입하는 등으로 군사력을 강화하기 시작하였다.

정부수립 후 채 2년도 되지 않은 1950년 6월 25일 북한 공산군의 기습적인 침공으로 6·25 전쟁이 발발하였다. 당시 이승만 정부는 아무런 준비 없이 북한의 기습적인 전면 남침 공격을 받아 정부 기능을 제대로 유지할 수 없는 상태에 빠졌으며, 이로 인해 국민생활은 피폐해지고 군사작전 지원을 위한 동원 역시 제대로 수행할 수가 없었다. 그 결과로 가운데 3년여간 진행된 전쟁에서 많은 어려움을 겪어야만 하였다.

1953년 7월 27일 휴전 이후 1960년대 초반까지 남북은 모두 전후복구에 전력을 투입하였으며 이 시기 북한의 군사적 도발은 제한적이었다. 그러나 1960년대 초 어느 정도 전후복구를 마친 북한은 국방력 강화를 추진하였고, 1962년 12월 당중앙위원회에서 '4대 군사노선'을 주창하면서 한반도의 적화통일의 야욕을 본격적으로 드러내기 시작하였다.

이렇게 북한이 한반도 적화를 위한 노력을 본격화하자 대한민국 정부는 1965년 2월 대통령령 제 2053호에 근거하여 국가안전보장회의에 민방위개선위원회를 설치하여 민방위제도를 연구하기 시작하였으며, 1966년에는 국가동원체제연구회를 설치하여 국가동원과 민방위 체제의 개선에 관한 연구를 시작하였다.

1968년 1월 21일 북한군 124군부대의 침투조원 31명이 청와대를 습격하고 대통령의 암살을 기도한 1·21사태가 발생하였다. 이를 뒤인 1월 23일에는 미 정보함 푸에블로호가 동해상에서 나포되는 상황이 발생하면서 한반도에서 극도의 위기가 발생하였다. 이에 당시 박정희 대통령은 향토예비군의 창설을 발표하였고 4월 창설하였다.

이렇게 위기상황이 발생하자 정부는 1·21사태 이후 국가동원체제연구회에 국가비상대비계획인 총무계획을 수립하기 위하여 총무계획반을 편성하였으며 1969년 3월에는 국가안전보장회의에 비상기획위원회를 설치하였다. 이후 비상기획위원회는 1984년 「비상대비자원관리법」의 제정과 동시에 국가안전보장회의 소속에서 국무총리 보좌기관으로 그 소속이 변경되었고 2007년에는 국무총리실 소속 국가비상기획위원회로 명칭이 바뀌었다. 2008년에는 행정안전부 소속 비상대비정책관실로 바뀌면서 비상기획위원회는 폐지되었다. 현재는 행정안전부의 비상대비정책국으로 존치하면서 국가비상대비 및 민방위업무를 수행하고 있다.

한편, 1968년 5월 11일, 박정희 대통령의 “예상되는 무장공비의 침투에 대처하기 위하여 정부 차원의 비상대비연습을 실시하라”는 지시에 의거 국가안전보장회의 주관 아래 ‘태극연습’이라는 명칭으로 최초로 정부 차원의 연습을 실시하였다. 당시 태극연습 강평회의에서 북한의 전면 남침에 대비하기 위하여 중앙행정기관을 망라한 정부 차원의 연습을 실시하라는 지시에 따라 1969년부터 정규전 상황에 대비하는 을지연습이 시작되었다. 2018년 이후에는 그 명칭을 을지태극연습으로 바꾸었으며, 2022년에는 을지자유의 방패(UFS) 연습으로 수정하였다. 이렇게 시작된 정부연습은 현재도

전시 총무계획의 실효성을 검토하고 관계 요원의 전시 임무 수행절차의 숙달 등을 통하여 전시대비태세를 확립하는 데 목적을 두고 실시하고 있다.

### 3. 한반도 안보환경에서 국가비상대비업무의 중요성

#### 3.1. 북한의 군사전략

북한의 한반도 공산화 전략은 북한의 노동당 규약에 명시되어 있다. 노동당 규약은 당의 성격과 당조직 및 당원들이 지켜야 할 규범과 활동 원칙을 규정하고 있으며, 이는 헌법보다 상위 규범이다. 여기에 한반도 적화를 규정함으로써 노동당의 궁극적인 목적이 한반도의 공산화에 있음을 명확히 하고 있다.

이러한 노동당의 목표를 달성하기 위한 북한군의 군사전략은 기습전, 배합전, 속전속결전이다.<sup>64)</sup> ‘기습전’이란 적(국군)이 생각하지 못한 시간과 장소와 방법으로 침공하는 것을 말하며 비록 적(국군)이 알고 있다고 할지라도 이미 대응하기에는 늦은 것을 말한다. 이를 위하여 북한은 기갑 및 기계화 부대의 전력을 지속적으로 증강하고 있다.

‘배합전’이란 정규군 부대가 전방지역에서 전투를 하는 동안 비정규군 부대를 동시에 전후방으로 침투시켜 정부요인의 암살이나 동원의 방해, 국가 및 군사주요시설에 대한 습격 등으로 남한을 혼란스럽게 하겠다는 것으로 이를 위하여 북한군은 20만여 명의 특수작전군 부대를 보유하고 있다. ‘속전속결전’이란 기습을 통하여 빠른 속도로 전쟁을 끝내겠다는 것으로 이를 위하여 평양-원산 이남에 70%의 전력을 배치함으로써 전력의 재배치 없이 공격할 수 있다.

#### 3.2. 북한의 군사력 증강

북한군은 최악의 경제난에도 불구하고 선별적으로 방사포와 전차 등의 재래식 무기의 성능 개량과 함께 핵과 미사일 등의 대량살상무기와 장사정포, 잠수함, 특수전 부대, 사이버전 부대 등의 비대칭 전력(Asymmetric Power) 증강에 집중하고 있다. 북한군은 유사시 비대칭 전력을 활용한 기습공격을 시도하여 유리한 여건을 조성한 후 조기에 전쟁을 종결하려 할 가능성이 높을 것으로 전망하고 있다.<sup>65)</sup>

이러한 북한군의 군사전략 및 군사력 증강 관련 국가비상대비업무 관점에서 특히 관심을 가져야 할 북한군의 군사적 역량은 핵을 포함한 대량살상무기와 신형 방사포 및 미사일, 특수작전부대와 사이버전 능력이다.

북한은 지금까지 6차례의 핵실험을 통하여 20~60발의 핵무기를 보유하고 있을 것으로 판단되며

64) 국방부, 『2020 국방백서』, 서울:국방부, 2020, p.23.

65) 국방부, 앞의 책, p.23.

시간이 경과할수록 그 보유량을 확대할 것이다. 북한은 전시 전선돌파나 특정지역에서의 대량피해 등을 위하여 전술핵무기를 사용할 가능성도 제기되고 있다. 북한은 이외에도 화학 및 생물학 무기를 약 2,500~5,000톤을 보유하고 있을 것으로 판단되며 전시에는 대량의 인명피해를 목적으로 사용할 것으로 예상된다.

북한군의 신형 방사포는 한반도 전역을 사거리로 하여 유사시 직접적인 공격이 가능하며, 북한군이 보유하고 있는 다양한 미사일은 한반도에 재래식 탄두는 물론 핵탄두를 탑재하여 사격함으로써 많은 피해를 줄 것으로 예상된다.

북한군의 특수작전군 부대는 배합전을 위하여 개전 전·후 한반도 전역에 침투하여 국가 중요시설과 기반시설의 파괴, 후방지역 교란활동 등 다양한 활동을 통해 정부기능 유지와 국민생활의 안정을 저해하고, 군사작전 지원을 위한 자원동원의 방해 활동을 할 것으로 예상된다.

북한은 사이버전 수행을 위하여 노동당과 군에 사이버테러, 사이버심리전, 사이버 간첩 교신 등을 수행하는 조직과 인력을 편성하고 있으며, 전쟁기간 중에는 사이버 공격 등을 통하여 우리의 전쟁수행을 방해할 것으로 예상된다. 4차 산업혁명의 시대 초연결사회는 사이버공간에서의 위협이 물리적 피해로까지 쉽게 확대될 수 있으며, 산업의 각 부문간 상호종속성이 커지면서 부문간 연쇄효과에 의해 한 부문의 사고가 전 국가적인 차원의 위기로 발전할 수가 있다. 특히, 북한은 한국의 강점이자 큰 약점인 초연결성을 악용하여 치명적이면서 최악의 피해를 유도할 가능성이 매우 높다.

### 3.3. 국가비상대비업무의 중요성

전쟁에서 발생하는 피해는 상상을 초월한다. 제1차 세계대전에서는 2,000만여 명의 사망자와 2,100만여 명의 부상자가 발생하였으며, 제2차 세계대전에서는 약 6~7,000만여 명의 사망자 외에도 대규모의 부상자가 발생하였다. 6·25 전쟁에서도 수많은 사상자가 발생하였다. 이러한 인명피해 외에도 대규모의 재산피해와 더불어 막대한 전쟁비용이 사용되었다.

전쟁에서의 이러한 피해를 예방하기 위하여 평시 억제력의 준비는 대단히 중요하며 이러한 노력의 핵심으로서 군사력 강화는 반드시 필요하다. 그러나 군사적 억제력의 강화와 더불어 여러 전쟁 억제 노력에도 불구하고 실패하여 전쟁이 발발할 시는 승리를 위한 노력이 필요하다.

전쟁에서의 승리는 군사적 승리만으로 달성하는 것이 아니다. 지금까지 제1차 세계대전이나 제2차 세계대전 등의 주요 전쟁사를 보면 전쟁에서의 승리를 위하여 군사적 승리는 선결 요건이라고 할 수 있지만, 군사적으로 승리하였다고 해서 반드시 전쟁의 승리로 귀결된 것은 아니었다. 국가 기능의 안정과 국민적인 지원이 없을 경우, 전쟁에서 승리할 수는 없다.

제1차 세계대전 당시 독일군은 프랑스 영토 안까지 진출하는 등 우세하게 전장을 이끌었지만 끝내 전쟁에서 패한 이유는 당시 독일정부의 전쟁지도 실패와 더불어 국민들이 식량부족으로 기아에 허덕이고 굶어죽자 파업을 벌이는 등 반전활동이 확산하였고 군에서도 반란이 발생하면서 더 이상 전쟁을 수행할 수 없었기 때문이다. 국가비상대비업무에서 실패한 것이다.

반대로 영국이 제1차 세계대전이나 제2차 세계대전에서 갖은 어려움 속에서도 승리할 수 있었던 이유는 연합군의 일원으로서 영국군의 군사작전에서의 승리도 있었지만 비군사 분야에서는 정부기능의 유지를 바탕으로 국민생활의 안정유지와 군사작전 지원을 위한 자원동원에서 우위에 있었기 때문이다. 이러한 업무를 영국이나 미국에서는 전쟁지원(War Effort)으로 불리며, 이러한 국민적인 지원 활동을 후방전선(Home Front)에서의 활동이라고 한다. 그만큼 전쟁의 승리에 있어서 정부의 전쟁 지원 노력과 더불어 후방전선에서의 국민의 역할과 참여는 중요하였다. 이것이 영국에서의 국가비상대비업무였다.

이와 같이 국가비상대비업무는 평시 계획의 작성과 준비, 훈련을 통해 전시에 정부기능을 유지하고 국민생활의 안정을 도모하며 군사작전 지원을 위한 자원의 동원을 보장함으로써 궁극적으로 전쟁에서의 승리에 기여하는 필수업무라고 할 수 있다.

## 제2절 국가비상대비 조직과 계획의 작성

### 1. 국가비상대비 조직

#### 1.1. 개요

전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 발생시 정부기능을 유지하고 국민생활의 안정을 유지하며 군사작전 지원을 목적으로 하는 자원동원을 위하여 국가비상사태를 심의 및 의결하고 이를 공포하며 집행하는 기관에는 대통령으로부터 중앙행정기관, 시·도 및 시·군·구, 읍·면·동에 이르기까지 모든 행정기관이 포함된다.

#### 1.2. 국가비상대비 조직의 편성

국가비상대비 조직은 중앙의 조직과 자치단체의 조직으로 구분한다. 중앙의 조직으로는 대통령과 국무총리 및 국가안전보장회의와 국무회의, 중앙행정부처가 해당되며, 자치단체는 광역시·도 및 기초자치단체의 시·군·구가 해당된다. 각각의 기관에서는 국가비상대비업무를 시행할 계획을 작성한다.

#### 1.3. 국가비상대비업무관련 임무 및 역할

##### 1.3.1. 대통령

대통령은 헌법적 근거에 의거 국가의 안위에 관계되는 ‘중대한 교전상태’에 있어 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

국가적 위기상황이 발생할 경우, 국방부장관의 제안으로 국무회의 심의 및 국가안전보장회의 의결을 거쳐 대통령이 비상사태를 선포한다.

대통령은 행정안전부 비상대비정책국에서 작성한 충무기본지침 및 기본계획과 정부연습 계획을 검토 및 승인한다.

##### 1.3.2. 국가안전보장회의

국가안전보장에 관련되는 대외정책과 군사정책 및 국내정책의 수립에 관하여 국무회의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.

국가안전보장회의는 대통령, 국무총리, 외교부장관, 통일부장관, 국방부장관 및 국가정보원장과 대통령으로 정하는 위원으로 구성하되, 의장이 필요하다고 인정하는 경우에는 관계부처의 장, 합동 참모의장, 기타 관계자를 출석시켜 발언하게 할 수 있다.

### 1.3.3. 국무회의

국무회의는 정부의 중요한 정책에 관하여 심의하며, 대통령 및 국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다. 국가비상대비업무 관련 국무회의는 국방부장관의 제안에 따라 총무사태를 심의한다.

### 1.3.4. 중앙행정기관

행정안전부에는 국가비상대비업무에 관하여 국무총리를 보좌하기 위하여 비상대비정책국을 둔다. 비상대비정책국에서는 총무기본계획지침 및 기본계획을 작성하며 정부연습을 계획 및 실시한다.

중앙행정기관에는 국가비상대비업무 관련 해당부처의 계획을 총괄 및 조정과 통제와 총무사태 선포시 해당부처의 비상대비업무를 시행하기 위하여 비상기획업무 담당부서를 둔다.

중앙행정기관의 비상대비업무 계획과 전시 시행은 평시 고유 업무를 수행하는 담당 부처에서 한다. 중앙행정기관은 행정각부별로 총무집행계획을 작성한다.

### 1.3.5. 지방자치단체

시·도는 중앙행정기관의 비상대비업무와 연계하여 비상대비업무를 총괄 및 조정, 통제할 조직을 편성하되, 자치단체별로 조례로 편성한다. 광역시·도는 총무시행계획을 작성한다.

시·군·구는 시·도의 비상대비업무와 연계하여 평시 업무를 수행하는 부서에서 계획의 수립과 전시 비상대비업무를 시행한다. 시·군·구는 총무실시계획을 작성한다.

### 1.3.6. 중점관리업체

중점관리업체는 업체에 고지된 물자를 생산하기 위한 실시계획을 작성하여 지정권자에게 보고 후 승인을 득하여야 한다.

## 2. 국가비상대비계획

### 2.1. 국가비상대비계획 작성 목적

국가비상대비계획은 전시에 대비하기 위해 평시에 작성하는 계획이다. 전시에는 수많은 상황이 발생하며 어떤 상황은 긴급한 조치를 요구하는 상황이 있는가 하면 어떤 상황은 여러 부처와의 협조가

필요한 상황도 있다.

국가비상대비계획을 평시에 작성하는 목적은 첫째, 전쟁이 발발할 경우 어떤 계획을 수립하고 조치할 시간적 여유가 없으며 둘째, 평시 계획작성 간에 예상되는 상황별로 이를 조치할 부처와 연관되는 부처들이 긴밀한 협조를 거쳐 작성함으로써 효과적인 대응이 가능하게 된다. 셋째, 이렇게 작성된 계획을 정부연습 기간을 이용하여 연습한 뒤 미흡한 부분을 개선 및 발전하기 위함이다.

## 2.2. 국가비상대비계획 작성 구분

국가비상대비계획은 일명 총무계획으로 불리며, 「비상대비에 관한 법률」<sup>66)</sup>에 근거하며 작성한다. 국무총리는 5년 단위로 비상대비업무에 관한 기본지침을 작성하며, 기본계획은 주무부장관이 작성하여 행정안전부에 제출하면 행정안전부는 이를 종합하여 국무총리에게 제출한다.

행정각부는 기본계획에 따라 집행계획을 작성하여 행정안전부와 협의를 거쳐 국무총리의 승인을 받아 확정하며, 이를 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사 및 소속 지방행정기관의 장에게 통보한다. 시·도지사와 주무부장관 소속 지방행정기관의 장은 집행계획에 따라 그 소관업무에 관한 시행계획을 작성하여 주무부장관의 승인을 받아 확정한다. 총무계획은 작성기관에 따라 다음과 같이 구분한다.

〈표 2-4〉 국가비상대비계획의 구분

| 계획명     | 작성자    | 승인권자     |
|---------|--------|----------|
| 기본계획 지침 | 국무총리   | 대통령      |
| 기본계획    | 국무총리   | 대통령      |
| 집행계획    | 주무부장관  | 국무총리     |
| 시행계획    | 시·도지사  | 주무부장관    |
| 실시계획    | 시·군·구  | 시·군·구의 장 |
|         | 중점관리업체 | 업체의 장    |
|         |        | 지정권자     |

총무계획이 전시에 대비하기 위한 계획인 만큼 전쟁사에서 나타난 주요 사례와 한반도에서 예상되는 전쟁양상 등을 반영하여 정부기능의 유지 및 국민생활의 안정유지, 군사작전 지원을 위한 자원동원 등을 보장할 수 있도록 작성해야 한다.

## 2.3. 국가비상대비계획의 내용

국가비상대비계획은 전시 정부기능의 유지, 국민생활의 안정 유지, 군사작전 지원을 위한 자원동원 계획을 포함하고 있다.

66) 법률 제3장 제6조의2(비상대비업무에 관한 기본지침의 수립), 제7조(기본계획), 제8조(집행계획), 제9조(시행계획), 제9조의2(실시계획), 제9조의3(기본계획 등의 변경)

### 2.3.1 정부기능 유지 계획

전시 정부기능의 유지는 군사작전의 승리를 위한 자원의 동원은 물론 국민생활의 안정을 위해서도 대단히 중요하며, 이를 위하여 전시행정체제로의 전환, 정부기관의 소산 및 이동, 주민 및 차량의 통제, 전시예산의 집행, 전쟁비용의 조달 등을 포함하고 있다.

전시행정체제로의 전환계획에는 평시의 행정기구 중 전시업무와 관계가 적은 공무원 교육원 같은 기구는 축소 또는 폐지하며, 전시업무와 관련되는 동원관련 기구는 확대하는 등을 포함한다. 그 외에도 전시 행정의 신속성 및 효율성을 위하여 행정권한을 예하 기관으로 위임하거나 다른 기관에 위탁하는 계획을 포함하고 있다.

정부기관은 전시 적의 포격이나 테러 등의 표적이 될 수 있기 때문에 현재와 같은 개방된 위치에서 업무를 수행하기 어렵게 된다. 따라서 전쟁지도기관 및 행정각부, 시·도 등은 지정된 충무시설로 이동 및 소산, 재배치하여 전시업무를 수행하여야 한다.

전시 작전지역 내에서 주민 및 차량의 이동은 아군의 군사작전 수행에 방해가 될 수 있다. 따라서 작전지역 내에서 주민 및 차량의 이동을 적절히 통제함으로써 군작전용 도로와 행정용 도로를 확보해야 한다. 이를 위해 주민 및 차량의 이동을 통제하고 아울러 주민 보호 및 작전 공간 확보를 할 수 있도록 주민의 소산 및 이동을 통제해야 한다.

전시예산은 전시 정부기능의 유지는 물론, 국민생활의 안정 유지와 군사작전 지원을 위한 자원의 동원 등에 모두 영향을 미치는 만큼 전시 상황에 부합하도록 작성해야 한다. 또한, 전쟁이 발발할 경우 전쟁비용의 급격한 증가가 예상되는 만큼 가용한 재원을 확보하여 전쟁비용으로 전환하는 방안도 정부기능 유지계획에 반영해야 한다.

### 2.3.2. 국민생활의 안정 유지 계획

전시 국민생활의 안정은 전쟁의 승리에 있어 대단히 중요한 문제이다. 이를 위하여 충무계획에는 생필품 공급계획, 단전 및 단수 대비계획, 전재민 구호 및 수용 등의 계획을 포함하고 있다.

생필품 공급에는 전시 양곡과 연료 등 생필품의 가정 비축 권장과 배급제를 실시하는 등의 국민생활 안정을 유지하기 위한 계획을 포함한다.

단전 및 단수 대비 계획에는 전시 폭격 등으로 단전 및 단수가 발생할 경우에 대비하여 자가발전의 준비 등 비상전력의 공급과 비상급수 장비 준비 등의 계획을 포함하며, 전재민 구호 및 수용계획에는 전재민이 발생할 경우 이들을 구호하고 수용할 계획을 포함하고 있다.

### 2.3.3. 군사작전 지원 자원동원 계획

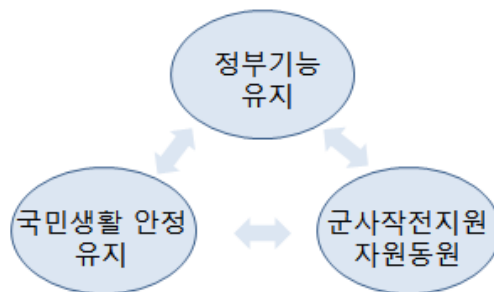
군사작전 지원을 위한 자원동원 계획은 인원동원과 물자동원 계획을 포함한다. 인원동원은 전시 부대 증편 및 창설과 손실보충에 필요한 병력동원, 군사작전 지원에 필요한 전시근로소집, 정부기능의 유지와 증점관리업체의 임무수행을 위하여 추가적으로 소요되는 기술인력 등의 동원을 포함한다.

물자동원은 전시 필요한 물자 및 장비와 시설, 업체 등을 동원하는 것을 말하며 수송동원과 건설동원 및 산업동원, 통신동원 등을 포함한다. 수송동원은 전시 필요한 육상 및 해상, 항공의 수송장비와 장비의 정비업체, 운송과 항만 하역업체 등을 동원하는 것을 말한다. 건설동원은 건물 및 토지, 건설기계 및 건설기계 정비업체와 건설업체 등을 동원하는 것을 말하며, 산업동원은 군 수요와 민간의 기본수요를 충족하기 위하여 산업체제를 전시체제로 전환하고 물자 및 생산업체, 병원 등을 동원하는 것을 말한다. 그 외에도 통신회선과 통신장비 등을 동원하는 통신동원도 있다.

#### 2.3.4. 국가비상대비계획의 3대 기능의 상호 관계

국가비상대비계획은 정부기능 유지, 국민생활의 안정 유지, 군사작전 지원을 위한 자원동원 등의 계획을 포함하고 있으며, 이들 계획은 상호간 긴밀히 연계된다. 즉, 정부기능 유지가 원활해야 국민생활의 안정 유지가 가능하고 국민생활의 안정이 유지되어야만 군사작전 지원을 위한 자원동원을 보장할 수 있으며, 자원동원이 보장되어야만 군사작전을 원활하게 수행할 수 있으면서 정부기능의 유지 또한 원활해진다.

[그림 2-6] 총무계획 3대 기능의 관계



### 3. 국가비상대비계획 작성 절차

국가비상대비계획은 작성 순기에 맞춰 기본지침과 기본계획에 따라 중앙행정기관 및 광역자치단체와 기초자치단체, 중점관리업체에서 각각 작성한다.

행정안전부 비상대비정책국은 총무기본지침 및 기본계획을 작성하여 대통령의 승인을 득한 후 행정각부로 통보한다. 행정각부는 기본계획을 근거로 집행계획을 작성하며 국무총리의 승인을 득한 후 광역시·도로 하달한다. 광역시·도는 집행계획을 근거로 시행계획을 작성 후 중앙행정기관장의 승인을 득한 뒤 시·군·구로 하달하며, 시·군·구에서는 시행계획을 근거로 실시계획을 작성하여 시·도지사에게 승인을 득한다. 중점관리업체는 실시계획을 작성하여 주부부처의 승인을 득한다. 총무계획의 작성 절차는 다음과 같다.

[그림 2-7] 국가비상대비계획의 작성 순기 및 절차



### 제3절 기관별 국가비상대비업무와 사업

#### 1. 기관별 국가비상대비업무

##### 1.1. 기본개념

국가비상대비업무는 평시의 행정부처 업무를 전시 상황에 맞춰 시행하는 것을 기본개념으로 하며, 정부기능의 유지와 국민생활의 안정 유지 및 군사작전 지원을 위한 자원동원 업무 등 총무계획 3대 기능으로 구분하되 업무 상호간에 긴밀히 연계된다.

이 업무는 행정각부 간 횡적으로 긴밀한 협조 아래 시행되어야 하며, 시·도와는 종적으로 연계되어야 원활하게 시행될 수 있다.

##### 1.2. 중앙부처의 국가비상대비업무

중앙부처의 국가비상대비업무는 집행계획에 포함되어 작성되며, 국가비상사태 선포 이후 해당 부처의 업무에 대하여 유관기관과 횡적 협조가 된 지침 또는 방침의 설정 등을 포함한 계획과 자원의 배분 등을 포함하여 계획을 작성한다.

중앙부처의 집행계획은 국가비상사태 선포 이후부터 개전 및 방어단계와 반격 및 격멸단계, 종전 및 전후처리단계에 이르기까지 전쟁의 전 단계를 망라한 해당 부처의 계획을 작성함으로써 전시계획으로서 완전성을 보장해야 한다.

집행계획은 국가비상사태 선포 이후부터 종전 및 전후처리단계에 이르기까지 해당 부처의 전시업무를 완수함으로써 전쟁의 승리에 기여할 수 있어야 한다. 다음의 중앙부처 일부의 국가비상대비업무 내용이다.

〈표 2-5〉 중앙부처의 국가비상대비업무 주요 내용

| 부 처   | 내용   |
|-------|--|
| 외교부   | 전쟁단계별 외교활동, 거점공관 운영, 주한 외국공관 이동 및 철수, 비상외교 통신대책 등                    |
| 기획재정부 | 전시예산의 편성 및 운용, 전시 경제대책, 전시 재정운용, 전시 금융 운용, 전시 대외경제협력, 전시 국민생활 안정대책 등 |
| 통일부   | 전시 북한 피난민 관리, 수용소 설치 및 운용 등  |
| 행정안전부 | 행정관리, 정부기관 소산 및 이동, 주민 이동 및 차량통제, 치안활동, 지방행정관리, 지방재정 동원, 인력동원 등      |

| 부 처     | 내용  |
|---------|---|
| 산업통상자원부 | 공산품 동원, 석유·가스·전력 및 석탄수급대책, 수입 및 수출통제, 공산품 품질관리, 정비업체 동원 등 |
| 국토교통부   | 수송 및 건설장비 동원, 수송 및 건설업체 동원. 건물 및 토지 동원, 전시 공동주택관리 등       |
| 농림축산식품부 | 양곡 및 부식동원, 정부양곡관리, 농림 및 축산자원 보호, 농약 및 비료, 사료 수급대책 등       |
| 국방부     | 병력 및 전시근로소집 동원  |
| 해양수산부   | 선박동원, 수산물 공급대책, 해상수송 및 통제, 항만운영, 해상치안 유지 및 지원활동 등         |

### 1.3. 자치단체의 국가비상대비업무

자치단체 중 광역시·도에서는 시행계획을, 시·군·구에서는 실시계획을 작성한다. 광역시·도의 시행계획은 집행계획의 지침 또는 방침을 해당 시·도에서 시행하는 것으로, 시·도에서는 집행계획과 종적으로 연계된 계획을 작성해야 하며 이를 위해 유관 부서와 협조하여야 한다. 실시계획은 시행계획에 따라 시·군·구에서 작성하는 계획으로 시행계획과 종적으로 연계되어야 하며 시·군·구내에서는 유관 부서간 협조를 필요로 한다.

## 2. 국가비상대비 사업

### 2.1. 개 념

국가비상사태 대비 평시의 사업을 충무사업이라 한다. 충무사업은 전시 등 국가비상사태에 대비하여 전쟁 초기에 소요되는 주요물자의 비축, 시설보호 및 확장, 장비의 개발, 자원조사, 연구개발 등을 통하여 비상대비능력을 확장함으로써 안보환경의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 하기 위하여 평시에 시행하는 사업이다.

### 2.2. 목 표

충무사업은 충무사태 선포 이후 전쟁초기에 예상되는 어려움을 극복하는데 필요한 비상대비능력의 확장에 목표를 두고 행정각부별 취약요소를 발굴하여 포함해야 한다.

### 2.3. 필요성

산업통상자원부에서는 국제적으로 유가가 급등할 경우에 대비하여 대한석유공사를 통하여 거제 및 여수 등 전국의 수 개소에 석유를 비축하고 있다. 조달청에서는 부산과 인천, 군산 등 전국의 비축 시설에 구리 및 알루미늄, 주석과 니켈 등의 금속이나 원자재를 직접 구매하여 비축하였다가 국제적

으로 가격이 급등하는 등으로 어려움이 발생할 경우에 방출한다. 이렇게 석유나 금속물질 등의 비축은 물자의 원활한 수급과 물가안정은 물론 국가경제의 발전과 정부의 정책을 지원하는데 기여한다.

전쟁이 발발하면 평시의 상황과는 다른 수많은 상황이 발생하면서 정부기능의 유지는 물론 국민생활 안정과 군사작전 지원 자원동원의 어려움이 발생한다. 이때 비축된 석유와 비축금속은 정부기능의 유지 및 국민생활의 안정과 군사작전의 수행을 위한 자원동원에도 기여할 수 있다. 이와 같이 전시 어려움을 예상하여 평시 행정각부가 국가비상사태 선포 이후 행정각부의 업무를 수행함에 있어 어려움이 예상되는 부분에 대하여 평시부터 충무사업을 통해 그 역량을 강화함으로써 사전에 대비할 수 있다.

#### 2.4. 주요 사업 유형

충무사업은 부처에 따라 다르며, 물자의 비축과 장비의 개발 및 구입, 교육훈련, 시설방호 및 확장, 자원조사, 연구개발 등의 다양한 형태로 시행된다.

물자의 비축은 효율적인 비상대비를 위하여 필요하다고 판단된 물자를 비축하는 사업을 말하며, 장비의 개발 및 구입은 비상대비를 위하여 필요하다고 판단된 장비를 개발하거나 구입하는 사업을 말한다.

교육훈련은 비상대비 역량 강화를 위해 필요한 교육과 훈련에 관한 사업을 말하며, 시설방호 및 확장은 비상대비 시설의 방호와 확장과 관련된 사업을 말한다. 자원조사는 비상대비와 관련된 자원을 조사하기 위한 사업이며, 연구개발은 비상대비 역량을 강화하는데 필요한 연구 및 개발 관련 사업을 말한다.

## 제4절 국가비상사태 업무수행 절차

### 1. 국가비상사태의 개념 및 선포 절차

#### 1.1. 위기의 발생과 조치

서북도서나 휴전선 지역, 기타 지역에서 북한군의 도발로 군사적 충돌이 발생하는 등 위기상황이 발생하면 정부와 군은 위기관리를 하며, 상황이 악화되면 군에서는 위기상황의 강도를 고려하여 방어준비태세 등급을 결정하고 이에 따른 대비를 한다. 이때 정부는 국방부 장관의 제안으로 국무회의 심의 및 국가안전보장회의 의결을 거쳐 대통령이 총무사태를 선포하면서 전시태세로 전환한다.

#### 1.2. 국가비상사태 개념 및 목적

국가비상사태란 북한군의 도발로 군사적 위기가 발생할 경우 정부가 군사적 조치와 병행하여 각급 기관의 행동 기준과 필요한 사전 조치를 강구하기 위하여 설정한 사태별 구분을 말한다. 국가비상사태를 설정하는 목적은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 발생시 정부가 정도에 따라 비상사태의 선포 절차와 사태별 정부의 사전 대응조치를 설정하기 위한 것이다.

#### 1.3. 국가비상사태의 구분 및 선포요건

국가비상사태인 총무사태는 위기상황의 발생 정도에 따라 총무-3종, 총무-2종, 총무-1종 사태로 구분한다. 국가비상사태 선포요건은 다음과 같다.

〈표 2-6〉 국가비상사태의 선포요건

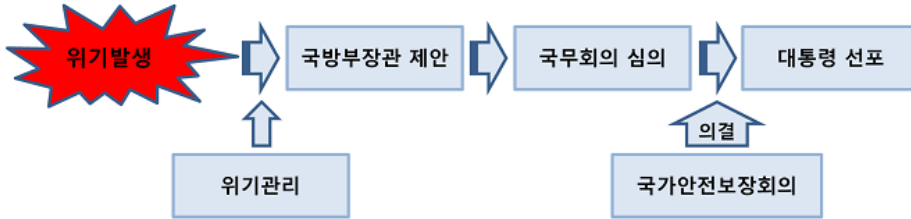
| 구 분   | 내 용   |
|-------|---|
| 총무 3종 | • 국가위기상황이 발생하여 사태 악화시 전면전으로 확대될 우려가 있다고 판단될 시 선포                |
| 총무 2종 | • 안보위기가 급박하게 고조되면서 전면전 발발 가능성이 한층 증대될 시 선포                      |
| 총무 1종 | • 사태가 악화되어 일부지역이 교전상태로 돌입하는 등 사실상 전쟁이 개시되어 전면전으로 확대된다고 판단될 시 선포 |

#### 1.4. 국가비상사태 선포 절차

북한군의 군사적 도발로 위기상황이 발생하여 정부와 군이 중심이 되어 위기관리를 하였음에도

불구하고 상황이 악화하면 대통령은 법률에서 규정한 절차에 의하여 국가비상사태인 총무사태를 선포한다. 국가비상사태는 국방부장관의 제안으로 국무회의 심의 및 국가안전보장회의 의결을 거쳐 대통령이 선포하며, 상황이 긴급할 경우에는 이를 생략할 수 있다.

[그림 2-8] 국가비상사태 선포 절차



국가비상사태가 선포되면 행정각부는 사태별 조치목록에서 정해진 바에 따라 필요한 조치를 한다.

### 1.5. 방어준비태세와 국가비상사태의 관계

방어준비태세(DEFCON)는 북한군의 전면적 도발 위협에 대비하여 군에서 발령하는 전투준비태세로서 한·미연합사령관이 합참의장 및 국방부장관과 협의하여 발령한다. 방어준비태세의 구분 및 선포요건은 다음과 같다.

<표 2-7> 방어준비태세 선포요건

| 구분(연습명칭)                 | 선포요건  |
|--------------------------|---|
| DEF-Ⅳ<br>(Double Take)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 평시 또는 정전상태</li> <li>• 기존의 국지적인 긴장으로 군사적 경계가 요구되는 평시 상태</li> </ul>  |
| DEF-Ⅲ<br>(Round House)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 긴장이 고조되어 군사개입의 가능성이 높은 상태</li> <li>• 평시보다 강화된 대비태세가 요구</li> </ul>  |
| DEF-Ⅱ<br>(Fast Face)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 적이 공격을 위한 준비를 강화할 징후가 있거나 긴장이 고조된 상태</li> <li>• 보다 강화된 준비태세가 요구되고 최고 수준의 준비태세로 전환할 수 있는 조치시행 상태</li> </ul> |
| DEF-Ⅰ<br>(Cocked Pistol) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 적의 공격에 직면하여 전쟁이 임박한 상태</li> <li>• 최고 수준의 준비태세를 유지하기 위한 조치 시행</li> </ul>                                    |

총무사태는 북한군의 전면적 도발에 대비하여 정부가 총력전 차원의 전쟁준비를 위한 조치사항을 강구하기 위하여 선포한다. 방어준비태세는 군사적 대비를 위하여 군에서 선포하지만, 총무사태는 정부가 총력전 수행을 위하여 총무계획에 포함된 정부차원의 조치사항을 시행하기 위한 비군사적 분야의 대응으로 국방부장관의 제안으로 국무회의 심의와 국가안전보장회의 의결을 거쳐 대통령이 선포한다. 방어준비태세와 총무사태는 상호간 긴밀히 연계되나 방어준비태세가 발령된다고 할지라도 총무사태가 반드시 선포되는 것은 아니다.

## 2. 국가비상대비업무의 시행

### 2.1. 기본개념

국가비상대비업무의 시행은 북한의 군사적 도발에 따라 정부가 총무사태를 선포하면 사태의 등급에 따라 사전에 마련된 조치목록을 시행한다.

총무 3종사태는 서북도서나 휴전선 지역에서 북한군의 도발로 국가위기상황이 발생하여 사태 악화되면서 전면전으로 확대될 우려가 있다고 판단될 시 선포하며 이때 정부기관은 총무3종 사태시 조치목록으로 규정된 조치사항을 시행한다.

총무2종 사태는 총무 3종사태가 선포된 이후 또는 다른 이유로 안보위기가 급박하게 고조되면서 전면적 발발 가능성이 한층 증대될 시 선포하며, 이때 정부기관은 총무시설로 소산하고 국가동원계획을 시행하는 등의 조치목록을 시행한다.

총무1종 사태는 발생된 위기상황이 악화되어 서북도서나 휴전선 지역의 일부지역에서 교전상태로 돌입하는 등 사실상 전쟁이 개시되어 전면전으로 확대될 가능성이 크다고 판단될 시 선포하며, 이때 계엄령을 선포하는 등 총무1종 사태에 규정된 조치목록을 시행하며 전면전에 대비한 최고의 준비태세를 유지해야 한다.

### 2.2. 중앙부처의 국가비상대비업무

중앙부처의 국가비상대비업무는 총무 집행계획에 포함되어 있다. 중앙부처의 집행계획에는 해당 부처의 전시업무를 시행하기 위한 주요 방침과 자원의 할당, 총무사업, 전시종합상황실 운용 등을 포함하며, 시행계획 작성에 대한 지침을 제공한다. 중앙부처는 집행계획을 작성할 시 전시 소관 업무에 대한 분석과 전쟁단계별 가정의 설정, 주요 업무를 시행하기 위한 방침 등을 포함하여 작성해야 한다.

### 2.3. 자치단체의 국가비상대비업무

광역시·도의 시행계획은 집행계획의 방침 등에 따라 자치단체 지역에서 이를 시행하기 위한 계획으로 중앙부처의 방침과 자치단체장의 의도를 반영하여 작성해야 한다. 시행계획을 작성할 시는 자치단체의 행정구역에서 예상되는 상황에 대한 분석과 가정의 설정 및 주요 업무를 포함하여 작성해야 한다. 특히, 시·도 및 시·군·구는 전시 주요 업무를 직접적으로 시행하는 기관인 만큼 중앙정부의 방침을 준수하면서 지역의 실정에 부합하는 구체적인 계획이 되어야 한다.

### 2.4. 중점관리업체의 국가비상대비업무

중점관리업체의 국가비상대비업무는 주무부장관 또는 시·도지사로부터 중점관리업체로 지정된 업체가 고지된 임무를 시행하기 위한 것으로 고지된 임무를 수행하기 위한 업체의 실시계획을 작성하여 지정권자에게 보고해야 한다.

## 제5절 국가비상대비 훈련

### 1. 개요

#### 1.1 개념

국가비상대비 훈련은 전시, 사변 또는 이에 준하는 비상사태에 능동적으로 대처하기 위하여 비군사 분야의 전시대비 계획을 검토 및 보완하고 관련 요원의 위기관리 능력을 함양하며 업무수행 절차를 숙달시키기 위하여 전국단위 또는 지역 단위로 실시하는 모든 연습과 훈련을 말한다.

#### 1.2. 필요성

우리는 중앙의 행정각부로부터 시·도 및 시·군·구와 중점관리업체에 이르기까지 기관별로 각각 전시에 대비하기 위한 총무계획을 작성하며 여기에 관련되는 공무원만도 수만 명에 이른다. 전시업무라는 특수성을 감안하면 담당 공무원의 전문성이 요구되나 현실은 잦은 교체와 관심 소홀 등이 어우러져 계획의 작성이나 정부연습의 실시 등 업무 숙련도가 비교적 낮은 편이다.

북한은 이미 군사적으로는 침공을 위한 준비를 평시부터 갖추어 놓고 기습전, 배합전, 속전속결전을 시도할 것이다. 이에 대한 군사적 대비와 함께 비군사적인 분야에 있어서도 담당 공무원이 전문성을 발휘하여 신속히 대응할 수 있어야 하며, 정부연습과 훈련은 이에 기여한다.

전국적으로 다양한 전장상황이 발생하면 기관별 조치를 통하여 정부기능의 유지는 물론 국민생활의 안정과 군사작전 지원을 위한 자원 동원 등을 원활하게 조치함으로써 승리를 도모해야 한다.

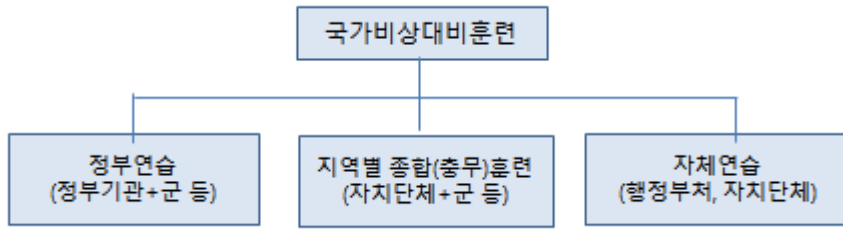
전쟁이 발발하면 이에 대비하기 위하여 평시에 작성된 총무계획이 그대로 유효할 수 없다. 다양한 전장환경에 놓이면서 아무리 좋은 계획도 그대로 적용할 수 없으며 변화하는 전장 상황에 부합하는 융통성 있는 대응이 요구된다.

따라서 국가비상대비 훈련은 평시에 작성해 놓은 총무계획의 실효성을 전장 상황에 맞춰 검증해보고, 정부부처별 관련 기관 업무담당자들의 위기관리 능력의 함양과 전시 업무수행 절차를 숙지하여 유사시 전쟁이 발발하면 실질적인 상황조치 능력을 향상하기 위해 반드시 필요하다.

#### 1.3. 훈련 구분

국가비상대비 훈련은 범정부적으로 실시하는 정부연습과 자치단체를 대상으로 지역별로 실시하는 종합훈련인 총무훈련 및 중앙행정기관이나 지방자치단체가 자체적으로 실시하는 자체연습으로 구분한다.

[그림 2-9] 국가비상대비훈련 구분



## 2. 정부연습

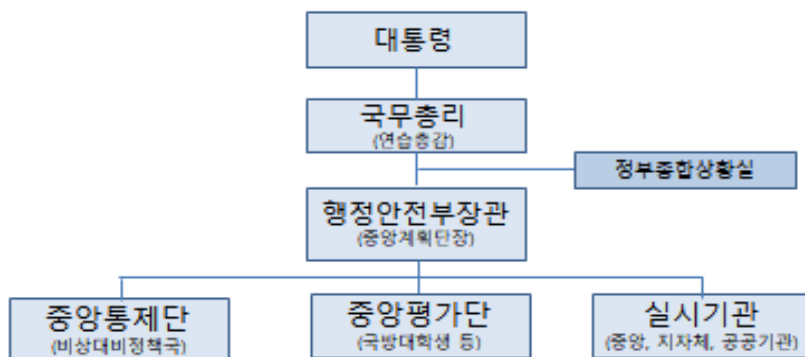
### 2.1. 목적

정부연습은 행정각부 및 시·도와 시·군·구, 중점관리업체 등에서 총무계획의 실효성을 검토 및 보완하고 국가위기에 대한 관리능력을 배양하며 전시전환 절차의 숙달, 상황조치연습, 현안과제 토의 등을 통하여 종합적인 비상대비태세를 확립하고 국민의 안보의식을 제고하는데 목적을 두고 실시한다.

정부연습은 국무총리가 대통령의 승인을 득하여 매년 전국적 규모로 실시한다. 행정안전부 비상대비정책국에서 연습의 제반 분야를 계획하고 통제 및 평가하며 전국의 국가기관 및 중점관리업체 등이 참여한다.

정부연습은 도상연습을 기본으로 하되 필요시 실제훈련을 병행하여 실시한다. 도상연습은 비상사태 발생시 예상되는 다양한 위기 및 전장실상을 반영하여 연습실시자가 사태 해결을 위한 제반조치를 하는 상황조치 연습이다. 실제훈련은 인명 및 물자 장비 등을 참여시켜 전시대비 계획의 시행절차를 실제 행동으로 숙달시키는 훈련을 말한다.

[그림 2-11] 정부연습 체계도



## 2.2. 연습의 중점

정부연습은 첫째, 국가위기관리 및 국지도발 대응역량의 배양과 총무계획 3대 기능 둘째, 실제상황을 고려한 행동 위주 전시전환절차의 숙달 셋째, 국가기반시설 피해복구 훈련 등 실제훈련 실시 및 통합방위태세 확립 넷째, 국민의 안보의식 고취를 위한 안보체험 및 사진전시회 실시 등에 중점을 두고 실시하나 당해연도의 연습 방침에 따라 변경될 수 있다.

## 2.3. 연습의 진행 및 평가

정부연습의 진행은 4박 5일간 군사연습과 병행하여 실시한다. 연습은 국무총리가 연습의 방법과 기간 등을 정하여 대통령의 승인을 득하여 실시한다. 연습에는 중앙행정기관 및 지방자치단체, 특별 지방행정기관 및 중점관리대상업체가 참가하는 것을 원칙으로 하며, 입법부(국회사무처)와 사법부(법원행정처 및 각급법원), 중앙선거관리위원회 및 헌법재판소(사무처), 지방의회사무처 등은 임의기관으로 한다. 당해연도 참가 범위는 그해의 연습 기본계획에 따라 증감할 수 있다. 연습은 도상연습과 실제훈련 및 토의형 연습을 병행하여 실시한다. 연습간 행정안전부장관이 중앙계획통제단을 편성하여 연습의 모든 분야를 계획하고 통제하며 평가한다.

## 2.4. 연습결과의 사후 조치

정부연습을 실시한 뒤에는 자체강평 및 종합강평, 중앙 종합평가회의를 실시하여 문제점과 개선 및 발전시킬 사항을 도출하고, 후속조치 계획을 수립하여 관련 계획에 반영해야 한다.

자체강평은 연습 및 훈련에 참여한 각급 기관의 소속기관장 책임하에 연습 종료 후 빠른 시간에 실시해야 한다.

종합강평은 연습 및 훈련에 참여한 각급 기관의 차상급 기관장 책임하에 실시한다. 중앙종합평가회의는 연습 종료 후 중앙평가단의 평가결과를 분석 및 검토하기 위하여 중앙행정기관의 장 및 시·도 지사와 그 밖의 필요한 인원이 참여한다.

## 3. 지역별 종합훈련(총무훈련)

### 3.1. 목적

자치단체의 지역에서 국가자원의 신속한 동원태세 유지와 전시 전환태세 확립을 위한 비상시 대응능력을 배양하기 위하여 시·도 단위로 실시한다.

### 3.2. 훈련의 중점

훈련대상 시·도의 전시대비계획, 비축물자의 비축 및 관리, 전시종합상황실 운영 등의 점검과 사전 비상대비 준비 실태의 확인과 국지도발 및 전시전환 절차, 전면전 상황에서 시·도의 상황조치 연습을 통한 상황조치 능력의 배양 및 인력 및 물자 등의 실제 동원훈련 및 피해복구 훈련, 지역 내 언론매체 등을 활용한 지역 단위 안보의식 고취 등에 중점을 두고 실시한다.

### 3.3. 훈련의 진행 및 평가

훈련은 연 2회 이상 지역별 또는 부문별로 7일 범위에서 각각 실시하며, 지역별 훈련은 매년 상·하 반기에 권역별로 나눈 시·도를 대상으로 실시한다. 부문별 훈련은 자원동원과 주요시설 피해에 대한 긴급복구훈련, 동원물자 생산훈련 등을 실시할 수 있다. 훈련은 군사훈련(화랑훈련 등)과 연계하여 실시한다.

종합훈련의 전반적인 통제는 행정안전부 비상대비정책국에서 하되 병력동원소집훈련과 전시근로소집훈련은 국방부에서 주관하여 실시한다. 충무훈련을 실시하는 지방자치단체의 지역에서 지방행정관서, 군부대, 특별지방행정관서, 중점관리업체 등이 참여한다. 충무훈련은 실제훈련 위주로 하면서 계획점검과 도상연습을 병행하여 실시한다. 행정안전부장관은 중앙계획통제단을 편성하여 훈련의 제분야를 계획하고 통제 및 평가한다.

훈련에는 시·도의 관련 지방행정기관과 중점관리업체 및 군부대 등을 포함한다. 훈련은 계획의 점검과 현장점검, 상황조치 연습, 자원동원훈련, 실제훈련 순으로 실시하여 훈련종료 후 현지 강평을 한다.

### 3.4. 훈련결과와 사후 조치

훈련을 실시한 뒤 훈련의 통제 및 평가관이 훈련 기관과 일정을 협의한 뒤 현지강평을 하는 것을 원칙으로 한다.

행정안전부의 종합강평은 필요한 경우에 훈련결과 중앙통제 및 평가단의 평가결과 분석 등을 위하여 필요한 인원이 참석하여 실시할 수 있다.

훈련을 실시한 시·도는 훈련실시결과 보고서를 제출하고 제기된 문제점을 소관 분야별로 보완하여 행정안전부로 보고해야 한다.

## 4. 자체연습

### 4.1. 목 적

해당 행정부처의 전시대비 계획 및 위기관리 매뉴얼 등을 보완하여 유사시 대응능력을 높이기 위하여 실시한다.

### 4.2 연습의 중점

자체연습은 해당 부처의 총무계획의 내용 점검과 해당 부처의 위기관리 실무 및 행동 매뉴얼의 적절성 검토 등에 중점을 두고 실시한다.

### 4.3. 연습의 진행 및 평가

연습은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사가 국무총리의 승인을 얻어 기관 단위로 실시한다. 연습의 진행은 과제 중심의 토의형 연습을 원칙으로 하며, 필요시 상황조치연습이나 실제훈련으로 실시할 수 있다.

훈련에는 관련 행정기관 및 시·도의 지방행정기관과 중점관리업체 및 군부대 등을 포함한다. 훈련은 계획의 점검과 현장점검, 상황조치 연습, 자원동원훈련, 실제훈련 순으로 실시하고, 훈련종료 후 현지 강평을 한다. 훈련은 가급적 지역별 군사훈련(화랑훈련 등)과 연계하여 실시한다.

### 4.4. 연습결과의 사후 조치

연습이 종료되면 연습실시 기관 단위로 강평을 한다. 각급 기관은 자체연습 결과와 을지연습을 실시한 후 보완 및 발전시킬 과제를 도출하여 전시대비계획과 차기 연습에 반영한다.

### 4.5. 기타

자체연습을 위하여 연습기관에서는 계획의 준비와 실시, 통제 및 평가, 사후처리 등을 을지연습이나 총무훈련을 참조할 수 있다.

## 제6절 국가비상대비업무 혁신 방향

### 1. 개 요

국가비상대비업무는 전시 국가지도자의 전쟁지도를 중심으로 국민의 의지 및 정치, 외교, 경제, 예비전력, 과학기술 등 국가의 모든 국력요소를 통합하여 총력전을 실시함으로써 전쟁에서 승리하기 위한 것이다. 제1차 및 2차 세계대전에서 연합국이 승리한 이유는 군사작전의 승리 외에 비군사 분야인 국가비상대비업무가 뒷받침하였기 때문이었다.

현재 우리나라는 북한의 위협이 전방위적으로 위기상황이 악화하고 있음에도 불구하고 국가 비상대비 조직의 약화 및 계획작성의 완전성 결여, 역량의 약화 등 다양한 문제점에 직면하고 있으며, 특히 북핵 대비 국가비상대비업무는 대단히 미흡한 상태로 시급한 보완이 필요한 상황이다.

### 2. 세계전쟁사에서 국가비상대비업무 사례

#### 2.1. 제1차 세계대전 : 영국의 사례

영국은 전쟁기간 중 법령의 제정 및 정부조직의 확대 등을 통하여 전쟁을 수행하였다. 먼저 법령의 제정으로 「국토방위법」, 「주민등록법」, 「전쟁물자법」 등을 제정, 정부에 전쟁을 수행하는데 필요한 권한을 행사할 수 있도록 조치하였으며 이 외에도 탄약성 및 식량성 등을 만들어 전시업무를 수행하였다.

대규모의 병력동원이 필요하게 되어 「주민등록법」, 「군복무법」을 제정하고 이에 따라 자원을 등록한 뒤 단계적 병력동원을 확대하여 전쟁기간 중 400만여 명을 동원 후 프랑스 전선에 파견하여 협상국의 일원으로 전투에 참여하였다.

여성들의 전쟁지원 활동으로 1918년 여성노동자 731만여 명 가운데 94만여 명이 탄약공장에서 일하였으며, 그 외에도 여성 영농부대로서 영농현장에서 식량증산 활동의 전개와 왕립 육군 및 해군 부대 등에서 사무보조 등의 역할을 수행함으로써 승리를 견인하는 역할을 하였다.

전쟁비용의 조달을 위하여 세금을 인상하였고 새로운 세금항목을 만들었으며, 전시채권 등으로 막대한 비용 조달하였다. 특히, 탱크투어(Tank Tour)로 전시채권 판매 활동도 전개하였다. 그럼에도 전쟁비용이 부족하여 미국으로부터 막대한 비용을 차용하였다.

독일군의 무제한 잠수함전 등으로 식량의 부족이 심화되자 배급제를 전면적으로 시행하였으며 식

량절약을 위해 포스터를 이용하는 등 다양한 홍보활동으로 난국을 극복하기 위하여 노력하였다.

### 2.2.2. 제2차 세계대전 : 미국의 사례

법령의 제정 및 정부조직의 확대이다. 「무기대여법」, 「양성발주법」, 「전략물자비축법」 등 전쟁 관련 다양한 법령을 제정하였고, 전시자원국과 경제전쟁국 및 생산관리국, 전시노동국 등 다양한 기구와 조직을 만들어 전쟁수행을 위한 각종 지원활동을 전개하였다.

유럽에서 전쟁이 발발하면서 대규모의 병력동원으로 서서히 병력규모를 확장하다가, 진주만 기습 이후 부대를 대폭 확장하여 전쟁기간 중 1,200만여 명 동원한 뒤 아시아~태평양 지역의 전투는 물론 유럽지역에서도 전투를 전개하였다.

육군, 해군, 해병대 등에서 다양한 활동으로 병력을 모집하고 유명 연예인들은 홍보팀을 만들어 전국을 순회하면서 홍보활동을 지원하였다.

여성들의 전쟁지원 활동도 활발히 전개되었다. 육군, 해군, 해병대 등에서 여군은 정비, 보급, 간호 등 다양한 활동으로 군의 활동을 지원하였으며, 일부는 전선에서 전투임무에 참여하다 피해를 입는 상황도 발생하였다. 당시 회자되었던 ‘리벳공 로지(Rosie the Riveter)’는 여성들의 전쟁지원 활동을 대변하는 용어로 사용되었으며, 여성들의 사회참여 활동을 상징하는 대명사가 되었다.

전쟁비용의 조달을 위해 세금을 인상하고 새로운 항목의 세금을 제정하였으며, 전쟁기간 중 8차에 걸쳐 전시채권을 발행하는 등으로 전쟁비용을 조달하였으며, 이를 위하여 다양한 방법의 홍보활동을 전개하였다.

전쟁이 장기화되자 미국에서는 유류에 대한 배급제를 시행하였고, 농산물의 생산 증대를 위한 ‘승리의 정원 가꾸기’ 운동을 전개하는 등으로 전쟁의 승리에 기여하였다.

### 2.2.3. 주요 교훈

전쟁기간 중 각국은 승리를 위하여 많은 노력을 기울였다. 특히, 전쟁수행에 필요한 법령의 제정과 정부조직을 확대하였고 대규모의 병력을 동원하여 부대를 확장하였다.

전쟁비용의 급증에 따른 세금인상 등의 조치와 더불어 전시채권을 발행하여 조달하였으며 전시 식량의 안정적 공급을 위하여 배급제를 전면 시행하는 한편, 식량증산을 위하여 농지 개간 등을 시행하였다. 또한, 동원된 남성의 빈자리에는 여성이 동원되어 남성의 역할을 대행하였으며, 무기 및 탄약의 생산과 영농생산 현장에서의 활동에 참여하는 등으로 국가총력전을 수행하였다.

### 3. 국가비상대비업무에 영향을 미칠 안보환경의 변화

#### 3.1. 주변국의 위협

중국은 급격히 증가하는 경제력을 군사력 확장으로 연계하고 있으며, 특히 해군력 강화로 해양공기를 추구하면서 항공모함 및 전함전력 등의 해군전력을 대폭 증강하고 있다. 또한, 한국방공식별구역에 대한 잦은 무단 침범으로 긴장을 조성하고 있으며, 이어도를 자국 영해 지도에 포함하여 해경이 순시하면서 갈등과 충돌이 우려된다. 한편으로 북한에서 급변사태 등이 발생할 경우 중국군을 파병하여 북한지역을 점령할 가능성에 대한 우려도 제기되고 있다.

러시아는 중국과 가까워지면서 잦은 연합훈련을 전개하는 등으로 동북아 지역의 긴장을 야기하고 있으며, 북한 및 중국, 러시아의 전략적 연대도 강화하고 있다.

일본은 외교청서 및 방위백서 등에 독도에 대한 영유권을 반복하여 주장함으로써 외교적 긴장을 조성하고 있으며, 동해와 남해 등에서 해군의 작전활동간 우발적인 충돌 발생 가능성도 예상된다.

#### 3.2. 북한의 위협

북한은 기존의 재래식 무기를 유지하면서 특히 신형방사포와 신형전차 등의 개발 및 생산으로 재래식 무기의 현대화를 추진하고 있다.

또한, 6차례의 핵실험을 실시하고 현재 20~60발의 핵무기를 보유한 것으로 추정되며, 핵무기의 고도화 및 정밀화 추진과 전술핵무기를 개발하고 있는 것으로 예상된다. 북한이 보유한 스커드, 노동, 무수단, 화성 및 대포동 등의 다양한 미사일에 재래식 탄두는 물론 핵탄두 등의 탑재도 가능하며, 대륙간탄도미사일 및 잠수함발사 탄도미사일을 개발하고 있다.

### 4. 국가비상대비업무 현 실태 및 문제점

#### 4.1. 국가비상대비 조직의 지속적 약화

북한의 위협이 2000년대 이전에는 주로 재래식 무기에 의한 위협이었다면 2000년대 이후에는 재래식 무기와 대량살상무기 위협을 병행하고 있으며, 이외에도 사이버전, 무인기 등 위협양상이 다방면으로 진화하고 있다.

전시에 대비하고자 창설된 비상기획위원회는 창설 당시 장관급에 100여 명의 조직으로 출범하였으나, 북한의 위협이 시대를 달리하면서 악화하고 있음에도 불구하고 비상대비조직은 계속 축소되다가 현재는 행정부의 한 개의 국(局)으로 축소되었으며 인원도 40여 명으로 겨우 명맥만 유지하고 있다. 조직 및 인원이 축소되면서 계획의 작성 및 정부연습의 실시 등 비상대비업무 전반에 문제점이 발생하고 있다.

#### 4.2. 국가비상대비 계획의 불완전성

제1차 및 2차 세계대전 등 주요 전쟁사에서 나타난 전쟁단계를 살펴보면 통상 방어적 입장에서 전쟁이전 단계를 거쳐 개전 및 방어단계, 반격 및 격멸단계, 종전 및 전후처리 단계로 진행되었다. 이는 한반도에서 전쟁이 발발할 경우에도 동일할 것으로 예상된다.

「전쟁지도지침」에서는 전쟁단계를 전쟁이전 단계, 개전 및 방어단계, 반격 및 격멸단계, 종전 및 전후처리단계로 제시하고 있다. 따라서 총무계획도 이와 같은 단계에 맞춰 작성되는 것이 원칙이다. 그러나 현재는 전쟁 이전 총무사태 발령시 조치 위주로 작성되어 있어 전쟁대비계획으로서는 불완전하기 때문에 전반적인 개선이 필요하다.

작성한 내용도 전시에 대비하기 위해서는 그 실현 가능성이 미흡한 부분이 있으므로 한반도에서 예상되는 전쟁양상을 반영하는 구체적인 계획으로 발전이 필요하다.

#### 4.3. 실질적인 정부연습 미흡

북한의 군사전략과 군사력 현대화, 핵무기 개발 등을 감안해 볼 때 한반도에서 예상되는 피해 상황을 보면 광범위하고 참혹할 것이다. 이러한 상황에서 한반도에서 전쟁의 진행 및 결과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 과업이 제기된다. 전쟁사와 북한의 군사전략, 북핵개발 등으로 야기되는 한국의 전시 예상되는 상황을 볼 때 병력동원과 무기 및 탄약의 산업생산 동원, 식량의 안정적 공급, 전시예산 집행 및 전쟁비용의 조달, 핵을 포함한 대량살상무기의 대비, 근래 우크라이나 전쟁에서 진행되고 있는 하이브리드 전쟁양상 대비 등은 우리도 당면하게 될 중요한 문제가 될 것이다.

따라서 이와 같이 전쟁에 중요하게 영향을 미칠 과업을 설정하고 이러한 상황에서 행정각부가 어떻게 통합된 조치를 할 수 있을 것인지를 연습해야 하지만 지금까지도 과거의 연습을 그대로 답습하는 실정이다.

#### 4.4. 대량살상무기 위협대비 미흡

북핵위협이 심화하면서 국가 비상대비계획의 핵심은 북핵 대비계획의 작성과 역량의 강화가 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 현재의 비상대비계획은 재래식 군사위협 위주로 구성되어 있다. 따라서 북핵 대비 비상대비 분야의 계획 보완, 군사 및 비군사 분야의 연계 및 행정각부의 역할, 대응능력의 강화 등 전반적인 발전이 필요하다.

## 5. 국가비상대비업무 발전방향

### 5.1. 국가비상대비 조직의 정상화

먼저 국가비상대비 조직의 강화로 재래식 및 대량살상무기 위협을 동시에 대비할 수 있도록 조직의 재편성과 더불어 전문성을 강화하는 방향으로 검토가 필요하다. 국가비상대비 조직은 현재의 국 단위에서 실 단위 이상으로 조직을 확대하여 예하에 비상대비국, 민방위국, 대량살상무기국 등으로 편성하며, 행정안전부 소속에서 국무총리실로 소속을 변경할 필요가 있다.

그 외에 현재 세종특별시의 행정안전부에서 문서고가 위치하는 인근 지역으로 이전하여 전시 신속한 문서고 점령 및 개소 여건을 보장해야 하며, 이를 통하여 총무사태 선포시 신속하게 정부기능을 유지할 수 있도록 해야 한다.

### 5.2. 국가비상대비 계획의 작성 내실화

「전쟁지도지침」에 맞춰 전쟁이전 단계로부터 개전 및 방어단계, 반격 및 격멸단계, 종전 및 전후처리 단계를 모두 망라하여 작성해야 하며, 국가 비상대비계획 작성의 내실화를 위한 작성 방법의 개선으로 비상대비환경의 분석, 가정의 설정, 과업의 판단 등을 적용해야 할 것이다.

작성된 계획에 대한 평가 시스템의 개발이 필요하다. 행정각부가 작성한 계획이 전시대비계획으로 충실히 작성되어 있는지 객관적 평가를 위한 평가 시스템의 발전이 필요하다.

비상대비계획의 작성시 복핵 대비계획을 반드시 포함하되, 계획을 작성하기 전에 컨트롤 타워의 통제 아래 군사-비군사 분야를 망라한 유관부처가 통합된 연습과 토의 등을 실시한 뒤 작성함으로써 그 실효성을 높일 수 있어야 한다.

### 5.3. 정부연습의 개선

중앙정부는 상황을 종합적으로 판단 및 분석하여 해당 부처가 수행할 업무를 조치하는 능동적인 연습이 되도록 상황을 부여하며, 자치단체는 실제 행동 위주의 연습이 되도록 상황을 조성할 필요가 있다.

연습과제는 전쟁의 진행과 결과에 중대한 영향을 미칠 과제를 중점적으로 선정하며, 평시 한국의 능력이 부족하여 전시 취약하게 대두될 수 있는 분야를 중점 선정하여 연습 과제화해야 한다.

특히, 복핵 대비 연습과제를 필히 선정하여 연습실시 후 취약분야를 발굴 및 계획에 반영하고 대응 역량을 강화하는 방향으로 과제의 선정이 필요하다.

연습의 진행으로, 중앙통제단에서는 중앙행정기관에 연습의 전개를 위한 상황의 조성을 가급적 구체적으로 부여하며 실시기관인 중앙행정기관에서는 조성된 상황을 보고 현재 조치할 사항, 장차 대비 및 조치해야 할 사항 등을 판단하고 조치하는 연습으로 진행토록 통제할 필요가 있다. 수동적인 연습에서 능동적인 연습이 되도록 상황을 부여하고 통제는 최소화하는 방향으로 연습을 진행토록 발전시켜야 한다.



제3장

# 동원업무



# 동원업무

## 제1절 국가동원 개요

### 1. 동원이론 고찰

#### 1.1. 동원사상의 개념과 역할

##### 1.1.1. 군사사상과 동원사상

‘군사사상’이란 전쟁이라는 특정 현상에 대한 사고를 통해 형성된 인식과 이를 구현할 수 있는 전쟁 수행에 관한 개념체계로 ‘국가목표를 달성하기 위하여 현재 및 장차 전쟁에 대한 올바른 인식을 토대로 어떠한 전쟁 의지와 신념으로 전쟁을 준비하고 수행할 것인가에 대한 개념적 사고체계’라고 정의할 수 있다. 이는 전쟁의 특성, 목적, 전승의 요인을 밝히는 전쟁에 대한 올바른 인식과 의지뿐 아니라 군사력의 소요인 양병의 기준이 되고 전략과 전술, 노력의 통합 및 조정과 같은 군사력 운용의 기준이 된다.

‘동원사상’이란 국가방위의 원동력이 되는 동원에 대한 인식과 동원대상이 동원에 임하는 의지와 국가 자원을 어떻게 동원하여 체계적으로 준비하고 집행, 통제, 운용함으로써 전쟁을 지원할 것인가에 대한 총체적인 사고체계라 할 수 있다. 동원사상은 개념적인 의지적 측면과 기능적 측면으로 구분해 볼 수 있다. 먼저, 개념적인 의지적 측면인 동원관은 동원에 임하는 정신적 신념체계를 의미하는 것으로, 동원을 어떻게 인식하고 어떻게 동원을 시행할 것인가 하는 동원에 대한 인식과 동원의 수행 의지, 동원관 등을 포함한다. 기능적 측면에서는 국가자원의 동원체계를 어떻게 갖출 것인가에 관한 것으로, 군 구조의 변화와 이에 따른 동원전력을 어떻게 건설할 것인가에 대한 것을 의미한다.

군사사상이 ‘전쟁지도 및 수행에 대한 신념’으로 군사이론의 개념체계라고 한다면, 동원사상은 국가위기에 대처하는 군사사상의 일부로서 국력을 어떻게 전력(戰力)으로 전환할 것인가에 대한 개념적

사고체제라고 할 수 있다. 따라서 동원사상을 이해하기 위해서는 먼저 국가의 정치, 군사, 경제, 사회, 문화적 배경과 군사사상을 먼저 고찰하고 우리가 처한 안보현실에 대한 이해가 수반되어야 한다.

### 1.1.2. 동원사상의 역할

한 국가가 생존하고 번영하는 과정에서 주변국과의 전쟁은 불가피한 상황이라 할 수 있다. 이때 전쟁에서 승리하기 위해서는 국민의 국가방위에 대한 참여 의지와 체계적인 동원 준비가 매우 중요하다고 할 수 있다.

오늘날 대부분의 국가는 국가총력전 수행체제 하에서 전쟁을 준비하고, 전시에 소요되는 군사력의 상당 부분을 동원에 의해 충당하고 있기 때문에 국가의 잠재전력을 동원하지 않고는 전쟁수행이 불가능한 구조라 할 수 있다. 이때 동원대상이 되는 인원과 물적 자원의 소유자가 동원에 응하는 정신적 자세와 국가적 차원의 동원제도 및 절차를 제대로 갖추기 위해서는 먼저 올바른 동원사상의 확립이 선행되어야 한다.

동원사상의 역할은 다음과 같다. 첫째, 동원사상을 모체로 하여 동원이론이 구체화되고 권위있는 기관에 의해 동원교리로 채택된다. 따라서 동원사상은 이론과 교리의 토대를 제공한다. 둘째, 국민의 올바른 동원사상의 유무, 즉, 동원관이 전쟁의 승패를 좌우할 수 있고 안보위협을 사전에 제거할 수 있다. 이스라엘이나 스위스 국민의 동원관은 좋은 예라고 할 수 있다. 셋째, 국가 지도자들의 국방정책 수립과 동원전력 건설을 위한 기초를 제공한다. 국가안보 목표를 달성하기 위한 현존전력과 잠재전력으로서의 동원전력을 어떻게 건설하고 유지할 것인가는 국방정책의 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

동원은 국가가 비상사태 시 정해진 법에 따라 공권력을 활용하여 국가의 모든 인적, 물적 자원에 대해 강제권을 발동하는 행위로서 개인은 물론 기업의 이익을 강제적으로 제한 내지 침해하는 행위를 포함하고 있다. 그러나 국가가 동원을 위한 법적, 제도적 장치를 사전에 제대로 구비하지 못하거나, 개인이나 기업이 국가의 공권력 행사에 적극적으로 협조하지 않는다면 계획된 동원의 차질이 불가피하고 이로 인해 적시에 국가 잠재력을 전력화하지 못하게 되어 전쟁에서 패배하는 돌이킬 수 없는 과오를 범할 수 있다.

따라서 국가지도자는 올바른 역사 인식을 통해 한국적 동원사상을 계승 발전시킬 수 있어야 하며, 국민에게는 자주국방 의식을 기초로 국민 내면의 의식에 동원사상을 지속적으로 고취시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

## 1.2. 동원체제와 예비전력

### 1.2.1. 동원체제의 개념

동원체제의 일반적인 의미는 ‘효율적인 동원을 실시할 수 있는 조직의 체계와 제도’라고 할 수 있으며, 동원의 주체인 국가 공권력과 그 대상인 인적 자원과 물적 자원 간의 관계를 규정하는 개념적

인 틀이라 할 수 있다. 동원제도는 동원체계를 생활방식으로 실체화한 기구 및 기능, 동원절차, 관계 법령 등을 포함하는 것이라 할 수 있다.

오늘날 국가별로 동원체계를 발전시키고 있는 이유는 한 나라의 군사력을 상비전력을 중심으로 건설·유지·운영하면 방위태세를 튼튼하게 할 수는 있으나 국가경제 및 국민생활에 미치는 부담이 너무 크고, 자칫 주변국에게 안보 불안을 야기시켜 군비경쟁을 유발할 가능성이 있기 때문이다.

따라서, 대부분의 국가는 상비전력은 상대국가와의 전쟁을 억제하고 초전에 대응할 수 있을 정도로 정예화하여 유지하고, 그 대신 예비전력을 강화하여 유사시 상비전력과 함께 안보위협에 대처할 수 있는 능력을 발전시키고 있으며, 이를 위해 평시 예비전력을 신속하게 상비전력화 하는 동원체제를 조직적으로 발전시키고 있다.

### 1.2.2. 예비전력과 동원의 관계

예비전력은 상비전력과 대비되는 개념으로 국가 잠재력을 전력화함으로써 생성되는 군사력을 의미하며, 전시에 동원할 수 있는 인적·물적 자원과 전·평시 지역방위를 위한 인적·물적 능력을 포함한다.

예비전력의 개념은 넓은 의미에서 한 국가가 보유하고 있는 상비전력을 제외하고 동원 가능한 모든 인적·물적 자원을 총망라한 전쟁수행 능력이라 할 수 있으며, 좁은 의미로는 유사시 상비전력의 확장 및 보충을 위해 동원되어 전력화할 수 있는 인적·물적 자원의 집합체라 정의할 수 있다. 즉, 광의의 예비전력은 군사적 용도의 자원뿐만 아니라 정부기능 유지를 위한 자원과 국민생활 안정을 위한 자원도 포함하는 것으로, 오늘날 정보화·세계화로 인한 초국가적 위협과 비군사적 위협이 대두되는 상황에서 예비전력은 군사위협의 대비는 물론 비군사적 상황까지도 대비 영역이 확대되고 있고 자원의 범위도 잠재적 자원까지도 포함하는 광의의 개념이 수용되는 경향이 있다.

동원(Mobilization)은 예비전력(인적·물적, 기타 제반 자원)을 국가 안전보장에 기여할 수 있도록 효과적으로 통제·관리·운영하는 일체의 활동을 말한다. 국가의 예비전력은 평시 국가의 잠재적 자원으로 비상시에 동원이라는 현존전력화하는 과정을 통해 전력으로 전환된다. 그러나 아무리 전쟁에 소요되는 자원이라 할지라도 동원이 되기 전에는 개인의 소유이고, 국민 개개인의 활동도 각자의 자유로운 의사결정으로 이루어지기 때문에 유사시 개인의 사유재산과 자유를 제한해야 하는 동원이 국민에게 주는 사회적·경제적 타격은 심대할 수밖에 없다.

동원은 반드시 사전에 마련된 법령에 근거한 동원체제와 절차를 거치지 않고는 소요 자원을 전력으로 전환시킬 수 없다. 따라서 전시에 혼란을 최소화하면서 국가 총력전을 수행하기 위해서는 사전에 법률을 잘 준비하고 제도화해야 한다.

### 1.2.3. 한반도에서 예비전력과 동원의 중요성

예비전력은 상비전력과 함께 국민의 생명과 재산을 지키는 국가안보의 한 축을 담당하고 있다. 우

리 군은 전시에 소요되는 병력의 약 70%, 물자의 60%를 동원에 의존하고 있을 정도로 예비전력의 동원은 전쟁을 승리로 이끄는 중요한 요소라 할 수 있다.

현존하는 북한의 위협에 대한 초기 대응수단으로서도 예비전력은 대단히 중요한 역할을 하고 있다. 한반도의 짧은 중심과 전국 동원자원의 절반 이상이 서울 및 수도권에 집중되어 있는 현실을 고려할 때, 초기에 예비전력을 신속하게 동원하여 현존전력화하느냐는 전쟁의 승패를 좌우하게 된다.

또한, 한반도 주변의 현재 및 미래의 잠재위협에 대비하기 위해서도 예비전력의 강화와 동원체제 구축은 매우 중요하다. 21세기 들어 동북아 지역의 주변 강대국들은 견제와 균형을 유지한 가운데 자국의 영향력을 점차 확대해 나가고 있다. 이 과정에서 발생 가능한 영토분쟁, 자원문제 등 다양한 갈등요인으로 인해 동북아 지역의 분쟁 가능성은 상존하고 있다. 따라서 현존위협뿐 아니라 장차 예상되는 잠재위협에 대비하는 측면에서도 예비전력은 매우 중요한 역할을 수행할 것이다.

경제적인 측면에서 볼 때에도 예비전력의 강화는 매우 중요하다. 제한된 국가 자원과 재정을 어떻게 상비전력과 예비전력으로 효율적으로 배분하여 사용할 것인가는 국가안보뿐 아니라 국가 발전과도 직결된 문제라고 할 수 있다.

## 2. 동원의 역사

### 2.1. 우리 민족의 동원 역사

#### 2.1.1. 고대의 동원제도

고조선은 홍익인간(弘益人間)과 선사상(仙思想)에 기초한 부족 공동방호체제로, 생활집단이 곧 군사조직체로서 부족의 전민(全民)이 무장하여 싸우는 국민 개병제의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 이때의 동원체제는 부족 연맹의 지배층이 전투를 담당하고 피지배층은 군량을 운반하거나 후방에서 노역에 종사하는 형태로 동원이 이루어졌다.

삼국시대의 동원체제는 지방 행정조직과 밀접한 연관성을 갖고 있다. 지방장관은 해당 지역의 행정과 군사를 관장하면서, 성(城) 전체가 하나의 군사조직체와 유사한 병농일치(兵農一致)의 동원제도를 가지고 평시에는 농사일에 종사하다가 유사시에는 군사를 일으켜 군대를 확장하는 형태를 갖추고 있었다.

고구려는 상무정신(尙武精神)에 입각한 국가 공동방호 사상을 기초로 가호무장(家戶武裝)을 통해 임전태세를 유지하였다. 촌락 단위로 경당(扃堂)을 설치하여 충·효·신 등 정신덕목과 함께 군사훈련을 실시하였으며, 이들은 유사시에는 동원되어 지방군으로 편입되어 전쟁에 참여하였다.

백제는 수도를 5부(鄙)로 나누고 각 부에 상비군 개념의 군대를 두었으며, 전국을 5방(方)으로 나누어 각 방은 주진으로 방성을 축조하여 그 안에 민가와 군대가 거주하는 병농일치의 방위체제를 구축하였다. 각 성에는 상비군 개념의 군대가 주둔하고, 유사시에는 주민을 동원하여 함께 성을 방어하는

지역별 공동체 방어에 중점을 두었다.

신라는 중앙에 6정(停)을 편성하고 왕의 친위대와 같은 서당은 모병에 의하여 충원하였으며, 6정의 병력을 보충하기 위해 화랑도를 제정하여 평시에는 청소년들의 무술 연마와 심신의 단련을 담당하고 유사시에는 전쟁에 참여토록 하였다. 지방 각 주에는 10정(停)을 편성하고 지방행정장관이 행정과 군대를 관할하면서, 병농일치의 방위체제 하에 평시에는 농사일에 종사하다 유사시에는 주민을 동원하여 성을 방어하는 지역별 공동 방어체제를 구축하였다.

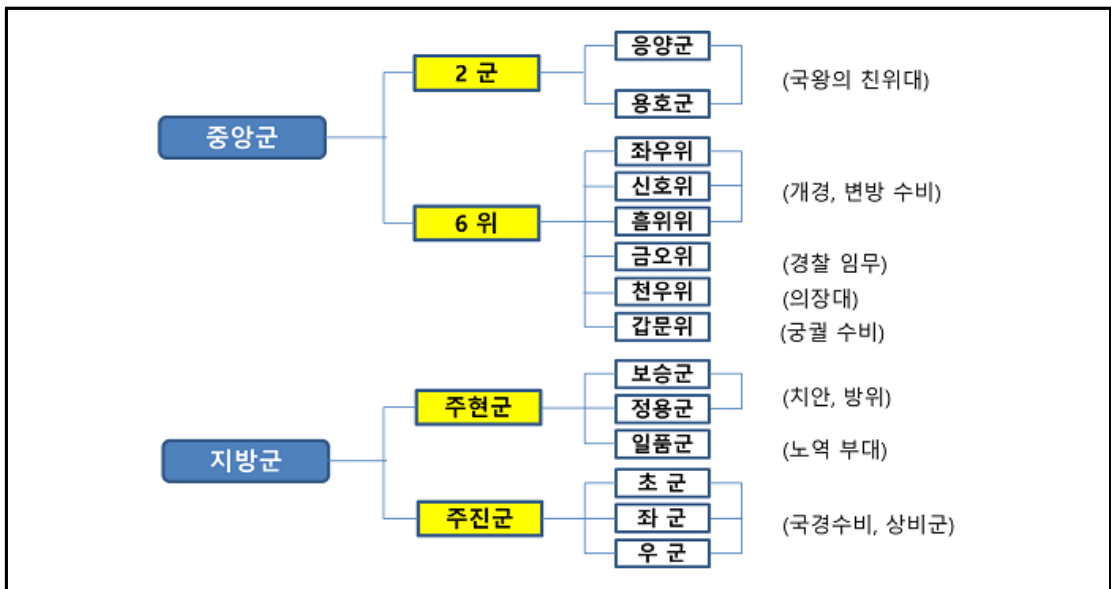
### 2.1.2. 고려시대의 동원제도

고려의 군사사상은 불교의 호국정신(護國精神)과 고구려를 계승한 상무정신으로 요약할 수 있다.

고려시대의 군사제도는 군을 중앙군과 지방군으로 구분하고, 중앙군에는 2군 6위를 두고, 2군은 왕의 친위군 역할을 수행하였으며, 6위는 수도인 개경의 수비와 변방 위수임무를 수행하였는데 이들 부대는 일종의 상비군과 같은 성격을 띠었다.

지방군에는 주진군(州鎭軍)과 주현군(州縣軍)을 두었는데 주진군은 북방 국경지대의 군사요충지에 지역방위대 형태로 편성하여 병마사를 두어 통제하도록 하였고, 기타 지방의 군현 단위로 주현군을 두어 농사일과 지역방위를 동시에 담당하도록 하면서 주현군 중 일부는 일정 기간 중앙에 번상(番上)하여 6위의 보승(保勝)으로 충당되었다. 번(番)이 끝나면 주현군으로 복귀하였다.

[그림 3-1] 고려의 군사제도



출처 : 이원희, 『예비전력의 이론과 실제』, (2015. 5.), pp. 65~67의 내용을 저자가 정리

고려의 군제는 군역을 세습해오던 전문 직업군인 제도인 군반제(軍班制)<sup>67)</sup>와 병농일치의 부병제

(府兵制)<sup>68)</sup> 두 요소가 혼합된 형태로 국가는 필요에 따라 군사를 동원하여 운영하였으며, 이를 위해 평상시에 국가에서 군역대상을 파악하여 군적을 작성·유지하였다.

고려시대 군사의 동원은 평상시와 전쟁시로 구분하여 실시하였는데, 평상시 도성의 경비와 변방의 방위를 위한 일상적인 동원의 경우에는 지방에서 번상병을 동원하여 충원함으로써 대략 3년에 1번 번상하여 중앙군에 소속되어 군역을 담당하였다. 유사시, 즉, 전쟁이 발발하거나 반란이 일어나 대규모 병력이 필요한 경우의 군사의 동원은 재추회의(宰樞會議)에서 논의하여 동원할 병력의 규모와 동원지역 등을 결정하고 통수권자인 국왕의 재가를 받아 발병을 명령하여 동원하는 절차로 시행하였다.

### 2.1.3. 조선시대의 동원제도

조선 전기의 군사조직은 중앙에 오위(五衛)와 금군(禁軍)을 두고 지방에는 진관(鎭管)체제 하에 지방군을 두었다

중앙군의 오위에는 시험에 의해 선발되어 편입되는 전문적인 군인인 갑사(甲士)가 그 중심을 이루었고, 양인 가운데서 병역의무를 마치기 위해 상경하여 근무하는 정병(正兵)이 함께 편성되었는데 중앙군은 주로 왕권의 유지와 수도의 치안을 유지하는 역할을 수행하였다.

지방군은 병영(오늘날의 육군)과 수영(오늘날의 해군)을 두고 전국의 조직을 일원화시켜 행정단위인 읍(邑)을 군사 단위인 진(鎭)으로 편성하고, 고을의 수령이 진장을 겸하는 자전자수(自戰自守)의 방위체제를 구축하였다.

중앙과 지방군과 같은 정규군 이외에 잡색군을 두었는데 이들은 평상시에 본업에 종사하면서 일정 기간만 군사훈련을 받아 유사시 지역방위 임무를 담당하였다.

조선의 군역은 양인개병과 병농일치를 원칙으로 하여 16세에서 60세에 이르는 양인의 장정들은 누구나 군역을 부담하여 현역 군인인 정병이 되거나 군인의 비용을 충당하는 보인(保人)이 되어야 했다.

조선 후기에는 군사제도를 중앙군에 5군영을 설치하고, 지방에는 속오군(束伍軍)을 두었으며, 기존에 병역에서 제외되었던 양반층과 천민에 이르기까지 병역을 부과하여 병력수를 확대하고 거주지를 중심으로 군사를 편성하고 훈련하도록 하였다.

조선시대 군사의 동원은 병농일치의 원칙하에 평시에는 지방군의 일부를 정병으로 동원하여 중앙군을 교대로 충원하는 방식으로 이루어졌으며, 전쟁이 발발하거나 반란이 발생할 경우에는 진관체제 하에서 병역의무가 있는 16세에서 60세까지의 장정들을 동원하였다.

또한, 조선시대 지역방위의 중심에는 의병이 있었다. 의병은 나라가 외적의 침입으로 위급할 때 국가의 부름을 기다리지 않고 스스로의 의지에 따라 외적에 대항하여 싸운 구국민병(救國民兵)이라고

67) 고려 초기 군역을 세습해오던 전문 직업군인 제도

68) 고려 말 조선 전기에 실시되었던 병농일치(兵農一致)의 병제

할 수 있다. 의병은 한민족 고유의 인본주의적 홍익인간(弘益人間)의 가치관과 충효사상을 근본으로 하는 호국정신에 바탕을 둔 것으로 오늘날의 “내 고장 내 직장은 내가 지킨다.”는 향토예비군 이념의 바탕이 되고 있다.

[그림 3-2] 임진왜란 당시의 의병과 조선 말기 의병들



출처 : <https://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXXd1406>

#### 2.1.4. 한국전쟁 시의 동원

1948년 수립된 대한민국 정부는 유사시 북한의 남침에 대응하고 전쟁을 수행하기 위해서는 예비군이 필요하다는 인식하에, 그해 11월 「국군조직법」과 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 달하였으며, 국방부에 호국군사령부를 창설하고 호국군 간부훈련소를 호국군 간부학교로 개편하였으며 이후 다시 사관학교로 개칭하여 1,000여 명의 호국군 소위를 배출하였다. 그러나 변변한 무기와 장비는 거의 없이 교육훈련 시에만 일제 38식 소총이나 99식 소총을 이용하였다.

1949년 8월, 새로운 「병역법」이 공포되면서 호국군은 해체되었고, 「병역법」에 근거한 ‘청년방위대’를 창설하여 6·25가 발발하기 이전까지 전국의 시·도와 시·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 많았다. 이렇게 사전에 준비되지 않은 인원을 소집하여 전장에 투입함으로써 많은 전상자가 발생하기도 하였지만, 이들의 전투 또는 전투 지원 활동은 국군과 유엔군이 전쟁에서 승리하는데 크게 기여한 것이 사실이었다. 6·25 전쟁 시 비전투원의 전투 및 전투지원 활동에 참여한 현황은 아래 표와 같다.

〈표 3-1〉 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.

## 2.2. 세계전쟁사에서의 동원

### 2.2.1. 제1차 세계대전과 독일의 동원

제1차 세계대전은 1914년 7월 28일부터 1918년 11월 11일까지 약 4년 3개월에 걸쳐 유럽 전 지역에서 벌어진 전쟁으로 영국과 프랑스를 중심으로 하는 협상국(연합국)과 독일과 오스트리아-헝가리 제국을 중심으로 하는 동맹국 간의 전쟁을 말한다.

독일은 전쟁 참전국 중에서 가장 먼저 국가 총력전체제를 구축하고 있었다. 1980년 징병제를 도입하여 3년간 현역으로 복무한 이후에는 예비역 복무와 후방수비대에서 복무하는 병역제도를 도입하였다. 20세가 되면 모든 청년은 징병검사를 받고 여기서 합격하면 현역으로 징집되어 3년간 복무하고 이후 예비역으로 5년 6개월간 편성되며, 이후에는 39세까지 후비역으로 편입되어 동원예비군으로 편성되었고 이후 45세까지는 국민군으로 지정되었다.

그 결과 제1차 세계대전이 발발할 무렵에는 육군병력은 84만 명에 달했고 전시가 되면 동원예비군을 활용하여 즉시 400만여 명으로 신속히 증강할 수 있도록 준비가 되어 있었으며, 후방 보급로 정비나 방어임무에 종사한 국민군을 포함하면 동원할 수 있었던 예비군 규모는 1,000여만 명에 달하였다.

개전 초기단계에 독일은 육군이 50개 사단 약 200만여 명을 보유하고 있었으며, 발달된 철도망을 활용하여 동부전선에서 러시아와의 전투와 서부전선에서 프랑스와의 전투를 효율적으로 수행할 수 있었다.

그러나 전쟁이 장기화되면서 동원 가능한 인적·물적 자원이 부족해지고 전쟁을 지원해주어야 할 정부가 제대로 능력을 발휘하지 못하였으며, 동시에 독일 사회에서의 식량부족에 의한 기아와 염전주의 등이 확산하는 등 전쟁지속능력의 한계를 극복하지 못하고 전쟁에서 패배할 수밖에 없었다.

### 2.2.2. 제1·2차 세계대전과 미국의 동원

제1차 세계대전 당시 미국은 중립주의 노선에 따라 전쟁에는 참전하지 않고 있었지만, 무역을 통해 영국과 프랑스 등 연합국에 전쟁물자를 제공하여 연합국의 전쟁지속능력을 유지 및 확대해 주면서 이를 통해 막대한 경제적 이익을 누리고 있었다.

미국은 1916년 「국가방위법」을 제정하여 전시 긴요물자 및 산업동원에 대한 준비를 보완하고 징집법을 제정하였으며, 장교의 정예화를 위한 학군단의 조직과 기초군사훈련 등 훈련체제의 정비와 군의 수용능력을 확충하는 등 전쟁에 대비하였다.

1917년 4월 참전을 결정할 당시 미국의 잠재력은 당시 전쟁 당사국들의 능력을 압도하였으며, 이를 통해 막대한 병력과 물자를 연합국에 지원하였다. 전쟁 기간 중 미국은 총 42개 사단 200만여 명의 병력과 수많은 물자를 동원하여 유럽 전선의 연합국에 지원함으로써 연합국이 전쟁에서 승리하는데 결정적인 기여를 하였다.

유럽에서 독일의 폴란드 침공으로 발발한 제2차 세계대전에서 영국 등 연합국들이 무기와 탄약 부족으로 어려움을 겪자 1941년 3월 「무기대여법」을 제정하여 전투장비와 탄약은 물론 막대한 양의 원자재와 곡물을 연합국에 지원하였다.

일본의 진주만 기습으로 제2차 세계대전에 참전한 미국은 전쟁수행을 위한 법령을 제정하고 정부 조직과 산업체제를 전시체제로 전환하여 막대한 잠재력을 전쟁수행능력으로 전환하였다.

미국은 전쟁을 수행하면서 부대를 증편하거나 창설하기 위하여 예비병력 약 1,200만 명을 동원하였다. 또한, 전쟁을 지속하는데 필요한 장비와 물자를 생산하기 위하여 수많은 업체의 생산체제를 전시체제로 전환하고, 이를 위해 남자와 여자를 포함한 기술인력과 노동자 약 1,000만여 명을 동원하였다.

전쟁 기간 중 미국인은 남녀노소 할 것 없이 자발적으로 동원에 응소하여 전투원으로 참전하거나 정부가 지정하는 시설에서 전투장비나 탄약, 물자를 생산하였으며, 보급 및 의무와 정비 등 전투근무 지원시설의 운용을 위해 참여하여 막대한 잠재력을 단기간 내 군사력으로 확장하고 전쟁지속능력으로 전환함으로써 제2차 세계대전을 승리로 이끌 수 있었다.

[그림 3-3] 유럽 전선으로 파병되는 미 제1보병사단 장병들



출처 : <https://blog.naver.com/yumiun/220838853630>

### 2.2.3. 중동전쟁과 이스라엘의 동원

1948년 이스라엘의 독립선언 다음 날 발생한 1차 중동전쟁에서 아랍군에 비해 병력과 화력 면에서 절대적 열세에도 불구하고 아랍군의 공격을 효과적으로 저지하게 된 이스라엘은 이를 통해 군을 재편성하고 지휘체계를 정비하였는데, 특히 부족한 병력의 보충을 위해 「방위복무법」을 제정하여 국민 총동원제도를 확립하였다.

2·3차 중동전쟁에서 이스라엘은 신속한 동원체제를 활용하여 아랍을 기만하고 선제 기습공격을 감행함으로써 전쟁을 승리로 이끌었다. 특히, 3차 중동전쟁에서 이스라엘은 동원령 선포 후 20시간 만에 예비군을 동원하여 기갑 및 기계화 여단, 공수여단 등 23개 여단을 편성·작전에 투입하여 전쟁을 조기에 종결할 수 있었는데, 이때 전투병력의 약 85%가 동원예비군이었다.

이어진 4차 중동전쟁에서 이집트는 이스라엘의 우수한 동원체제와 잘 훈련된 예비역의 구조적 모순점을 역이용하여 1971년부터 1973년까지 20여 회의 동원훈련과 대규모 동원 4회를 실시하여 이스라엘을 기만하였고, 여러 차례의 동원에 따른 피로감으로 아무런 대비가 없는 시기를 골라 공격을 개시하였다. 이스라엘은 이집트의 선제 기습공격으로 초전에 막대한 피해를 입었으나, 곧바로 예비군을 동원해 전세를 역전시킴으로써 결과적으로 전쟁을 승리로 이끌 수 있었다.

[그림 3-4] 작전지역으로 투입되는 이스라엘 예비군



출처 : [www.alamy.com-FHWXC8](http://www.alamy.com-FHWXC8)

이스라엘은 남북이 길고 동서가 좁은 국토와 3면이 아랍국으로 둘러싸인 지리적 여건으로 인해 외부의 침략에 취약하고, 주변 아랍국에 비하여 적은 인구에도 불구하고 4차에 걸친 중동전쟁에서 승리할 수 있었던 원동력은 시오니즘으로 무장된 국민정신을 바탕으로 세계의 모범이 되는 예비군제도와 동원체제를 구축하여 국가 총력전을 수행할 수 있는 준비가 되어 있었기 때문이다.

#### 2.2.4. 전쟁사에 나타난 동원 분석과 교훈

고대로부터 총력전 개념이 정립된 근·현대의 전쟁사를 통해 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같다.

첫째, 국가별 총력전 수행을 위한 준비 정도가 전쟁에 큰 영향을 주었다. 고대로부터 우리 민족이 수많은 외침을 받으면서도 유구한 역사적 정통성을 유지해올 수 있었던 것은 자전자수(自戰自守)의 공동방위사상으로 무장되어 있었기 때문이며, 이스라엘이 아랍국가들로 둘러싸인 환경에서 살아남을 수 있었던 이유도 국가 총력전을 위한 준비에서 찾을 수 있다.

둘째, 전쟁에서 승리하기 위해서는 국가방위사상과 동원사상에 기초한 전쟁 지도 및 수행개념을 정립하고, 이를 수행할 인재 양성과 강한 수행의지가 필요하다.

셋째, 적시적인 전쟁물자 확보 및 지원체제 구축이 전쟁의 승패를 좌우하였다. 제1차 세계대전이 발발할 당시 유럽은 산업화 시대 대량생산 능력과 제조업의 발달로 철도, 선박, 항공 등 전 분야에서 혁명적인 발전이 있었다. 미국 등 연합국들은 개전 초기 전쟁을 위한 준비가 제대로 되어 있지 않았지만 신속하게 정부조직을 전시체제로 전환하고 산업생산을 전시체제로 전환하여 전쟁물자를 확보하여 지원함으로써 군사력의 우세를 달성하여 전쟁을 승리로 이끌 수 있었다.

넷째, 전쟁지속능력 확보의 중요성이다. 제1·2차 세계대전에서 독일은 대부분의 전투에서 승리하

였으나, 이러한 전술적 승리의 누적을 확대할 예비전력이 부족하여 궁극적인 승리로 연결하지 못했다. 반면 미국은 막대한 국가 잠재력을 신속하게 군사력으로 전환하여 연합국을 지원하고 지속적으로 전쟁수행을 위한 병력과 장비·물자를 확보함으로써 전쟁을 승리로 이끌 수 있었다.

### 3. 국가동원 체제

#### 3.1. 동원의 개념

##### 3.1.1. 동원의 정의

‘동원’이란 ‘전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 한 나라의 인적·물적·기타 제반 자원을 국가 안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제·관리·운용하는 것’을 말한다.<sup>69)</sup>

여기서 ‘전시’란 국가 상호 간의 무력투쟁 상태를 의미하고, ‘사변’은 국가의 헌법 질서를 문란시킬 목적으로 하는 무장 반란 집단의 폭력 등으로 혼란한 경우를 말하며, ‘이에 준하는 국가비상사태’란 전쟁에 해당되지 않는 외적의 침입, 반란목적의 없는 비무장 집단 및 군중에 의한 사회질서의 교란 상태 또는 자연재해로 인한 사회 혼란 상태를 의미한다.

한반도에서 전쟁이 발발할 시 군사력을 포함한 모든 국력 요소를 총동원하여 수행하는 국가총력전이 될 것이다. 따라서 평시에는 국가의 가용자원을 신속하고 효율적으로 동원할 수 있도록 동원체제를 확립하고, 동원 대상자원의 조사와 관리, 비축 및 훈련을 통해 전시 동원계획의 실효성을 검증하여 유사시 동원을 보장하여야 한다.

또한, 전시에는 민간 자원의 활용, 산업시설의 전시 생산체제 전환, 민간수요의 조정 및 통제, 해외 자원의 긴급 도입 등을 통해 동원 소요를 충족시킬 수 있도록 해야 한다.

##### 3.1.2. 동원의 목표

동원의 목표는 국가의 이용 가능한 인적·물적, 기타 제반 자원을 신속하고 효율적으로 동원하여 군(軍) 수요를 충족시킴과 동시에 민간수요에 대한 적정 수급을 통하여 국민생활의 안정을 도모하며, 지속적으로 경제력을 확보함으로써 국가총력전 수행에 만전을 기하는데 있다.

따라서 국가 동원령이 선포될 때에는 우선적으로 군사작전 지원에 역점을 두면서 이후에 국민생활의 안정을 도모하고, 이후 전쟁지속 역량을 확보하는데 목표를 두고 계획 및 준비를 하여야 한다.

이를 위해서 가용자원뿐만 아니라 잠재 및 부족자원을 개발함은 물론, 부족한 자원은 해외도입을 통해 조달 및 보급함으로써 비상대비 능력을 확대하며, 비상사태 발생 시 이를 극복하고 사후복구 활동이 보장될 수 있도록 하여야 한다.

69) 육군본부, 야교 0-0 『동원 및 예비군 업무』(2021), p.1-1.

### 3.1.3. 동원의 구분

동원을 구분할 때는 동원을 실시하는 목적과 대상자원, 범위, 시기, 형태, 방법에 따라 구분할 수 있다.

동원을 실시하는 목적에 따라 군수, 관수, 민수동원으로 구분한다. 군수(軍需)동원은 군부대에서 필요로 하는 각종 자원을 동원하는 것이고 관수(官需)동원은 행정기관에서 필요로 하는 각종 자원을 동원하는 것을 말하며, 민수(民需)동원은 중점관리업체가 동원업무 수행에 필요한 자원(인력, 물자)과 국민생활의 안정 유지에 필요한 각종 자원을 동원하는 것을 의미한다.

동원하는 대상 자원에 따라 인원동원(병력, 전시근로소집, 기술인력), 물자동원(산업, 수송, 건설, 통신 등), 재정금융, 홍보매체, WHNS동원 등과 같은 기타 자원 동원으로 구분한다.

동원의 범위에 따라서 총동원과 부분동원으로 구분한다. 총동원은 전시 등 국가비상사태 발생 시 동원령이 선포되어 전 대상자원을 동원계획에 의거 단계적으로 동원하는 것을 의미하며, 부분동원은 부분동원령이 선포되어 어느 특정 지역에서의 작전이 예상될 경우 일부지역의 자원에 국한하여 동원하거나 대상자원 중 일부를 제한해서 동원하는 것을 말한다. 부분동원 시에는 특정지역의 자원(인원 및 물자)을 전부 동원할 수도 있고 특정지역의 대상자원 중 일부만을 동원할 수도 있으며, 전 지역의 대상자원 중 필요한 자원만을 동원하는 등 다양한 방법으로 제한하여 동원할 수 있다.

동원시기에 따라서 전시동원과 평시동원으로 구분한다. 전시동원은 전시에 동원령이 선포되어 동원계획에 의하거나 우발상황이 발생하여 긴급하게 동원하는 것을 의미하고, 평시동원은 동원령이 선포되기 전에 동원에 사전에 대비하거나 국지도발 대비작전 및 민방위업무 등을 위한 동원 또는 전시 동원을 위한 계획된 훈련 등 평시에 이루어지는 것을 말한다.

동원의 형태에 따라서 정상동원과 긴급동원으로 구분한다. 정상동원은 동원령 선포 시 동원자원 주무부처에서 사전에 계획한 동원계획(총무계획)에 의거 동원지정된 자원을 동원하는 것을 의미하며, 긴급동원이란 사전에 계획된 동원에 차질이 발생하거나 우발상황으로 인하여 긴급한 소요가 발생했을 경우에 실시하는 것을 말한다.

동원의 방법에 따라서 공개동원과 비밀동원으로 구분한다. 공개동원은 각종 언론 보도 매체 등을 통해 동원령이 선포되었음을 알리고 동원하는 것이며, 비밀동원은 동원령을 공개적으로 선포하지 아니하고 비밀리에 동원하는 것이다. 우리나라는 공개동원제도를 적용하고 있으며 비밀동원제도는 적용하지 않고 있다.

〈표 3-2〉 동원의 구분

| 구 분   | 동 원 의 분 류   |
|-------|---|
| 동원 목적 | • 군수(軍需)동원, 관수(官需)동원, 민수(民需)동원  |
| 대상 자원 | • 인원동원 : 병력동원, 전시근로소집, 인력동원<br>• 물자동원 : 산업동원, 수송동원, 건설동원, 정보통신동원<br>• 기타자원동원 : 재정금융동원, 홍보매체동원, WHNS동원 |
| 동원 범위 | • 총동원, 부분동원   |
| 동원 시기 | • 전시동원, 평시동원  |
| 동원 형태 | • 정상동원, 긴급동원  |
| 동원 방법 | • 공개동원, 비밀동원  |

동원령이 선포되면 사전 계획된 모든 자원이 동원되므로 조기에 선포될 경우에는 국민 불편이 가중되고 국가 경제에 커다란 영향을 미치게 된다. 그러나 반대로 이를 우려하여 동원령 선포가 지연될 경우에는 전쟁수행에 막대한 차질을 초래할 우려가 있으므로 동원령의 선포 시기는 매우 중요하다. 2011년부터 관련 법령이 제정된 부분동원제도는 일정한 지역이나 일부 대상 자원을 제한하여 동원하고, 상황 진전에 따라 동원 범위를 확대해 나갈 수 있다는 점에서 유사시 대응하는데 효과적이다.

### 3.1.4. 동원의 기본요건

평시 신속한 동원태세 완비와 전시 전쟁지속능력을 보장하기 위해서는 동원이 효율적으로 이루어져야 한다. 효율적인 동원을 위한 기본요건은 다음과 같다.

먼저, 목표성이다. 동원의 목표는 전시 군사작전의 지원, 민간 수요의 적정수급 보장을 통한 민생 안정 도모, 그리고 지속적인 경제력 확보 등을 통해 국가 총력전 수행에 만전을 기하는 데 있다. 따라서 동원을 계획할 때에는 경제적인 동원을 할 수 있도록 적정수준을 목표로 설정하여 자원의 낭비를 최소화해야 한다.

동원의 목표는 과소 책정하면 전쟁수행에 차질이 발생하고, 과다 책정하면 국가 경제활동이 위축되어 전쟁지속능력이 저하된다. 그러므로 동원을 계획하는 각 기관 및 부대는 합동전략능력기획서(JSCP)<sup>70)</sup>에 근거하여 전시에 소요되는 인적·물적 자원 등을 효율적으로 총당할 수 있도록 동원목표를 설정해야 한다.

둘째, 통합성이다. 평시 행정업무를 수행하는 기관이 전시 동원업무를 수행하는 기관으로 전환되므로 동원업무와 관련되는 각 기관은 상호 유기적인 협조를 통해 통합된 계획을 수립하고, 동원준비태세를 확립함으로써 효율적인 동원을 보장해야 한다.<sup>71)</sup>

70) 합동전략능력기획서(JSCP)는 차기 회계연도의 국가목표와 정책을 군사목표 및 전략개념으로 표현하고 실제 군사능력에 합치하는 냉전, 제한전 및 전면전에 대한 군사업무를 규정한 계획서다.

71) 동원업무를 총괄기관인 국무총리는 행정안전부장관의 보좌를 받아 정부 각 주무부처의 동원계획을 총괄·조정하고, 각 주무부처는 관련되는 타 부처와 유기적인 협조를 통해 통합된 동원계획을 수립해야 한다.

따라서 업체를 동원 시에는 인원·장비·시설 등을 통합하여 동원할 수 있도록 하고, 장비를 동원할 시는 필요시 조작요원을 동시동원<sup>72)</sup>하며, 이를 보장할 수 있도록 관련 계획들을 동원계획과 통합하여야 한다.

셋째, 적시성이다. 동원은 전쟁수행을 지원할 수 있도록 적시에 시행되어야 한다. 만약 동원령을 조기에 선포하여 동원을 시행할 경우 막대한 자원의 낭비를 초래할 수 있으며, 반대로 동원령 선포 시기가 지연되었을 경우에는 전쟁수행에 차질이 발생할 수 있다.

따라서 국가는 동원령을 선포할 때 이를 효율적으로 지원할 수 있도록 동원단계를 설정하고 대상 자원별 적절한 동원시기를 결정하며, 동원령이 선포되기 이전이라도 긴급사태에 대비할 수 있도록 대책을 강구하여야 한다.

넷째, 융통성이다. 동원업무를 수행함에 있어 민·관·군의 노력이 통합되지 않을 경우에는 동원업무에 차질이 발생할 수가 있다. 특히 전쟁으로 인한 사회불안과 적의 교란 및 동원 방해활동, 동원자원 이동을 위한 교통수단과 병참선의 제한 등은 동원시행에 커다란 장애요인이 될 수 있다.

따라서 효과적인 동원을 위해서는 동원계획 시행에 차질이 발생하거나 우발상황이 발생할 경우에 융통성을 갖고 대비할 수 있는 동원체제를 유지하고 이를 위한 각종 우발계획을 수립하여야 한다.

## 3.2. 우리나라의 동원제도

### 3.2.1. 병역제도

대한민국은 「헌법」과 「병역법」의 규정에 의해 ‘국민개병제에 의한 징병제’를 채택하고 있다.

〈표 3-3〉 병역 관련 법적 조항

- 「헌법」 제39조 제1항
  - ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.
- 「병역법」 제3조 제1항
  - ① 대한민국 국민인 남성은 「대한민국헌법」과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다. 여성은 지원에 의하여 현역 및 예비역으로만 복무할 수 있다.

병역이란 병적에 편입되어 군무에 임하는 것을 말하며, 병역의 종류는 현역, 예비역, 보충역, 병역준비역, 전시근로역, 대체역으로 구분한다.

72) ‘동시동원’이란 장비, 시설, 업체를 동원할 때 이에 종사하는 인원을 같이 동원하는 것을 말한다.

〈표 3-4〉 병역의 종류

| 연 령        | 18~19세                    | 20세                                    | 21세 | 40세(전시 45세)                |
|------------|---------------------------|--|-----|----------------------------|
| 복 무<br>내 역 | 병역<br>준비역<br>(징병검사<br>대상) | 현역<br>*육군 18개월<br>*해군 20개월<br>*공군 22개월 |     | 예비역<br>*예비군편성<br>(전역 후 8년) |
|            |                           | 보충역                                    |     | (보충역)                      |
|            |                           | 대체역                                    |     | 예비역                        |

‘병역준비역’은 병역의무자로서 현역, 예비역, 보충역, 전시근로역 및 대체역이 아닌 사람을 말한다. 대한민국 남자는 만 18세가 되면 병역법에 의한 병역준비역에 편입되며, 병역판정검사 또는 현역 병지원 신체검사를 받고 그 결과에 따라 현역병 입영대상자, 보충역 또는 전시근로역, 병역면제, 재신체검사 대상자로 처분한다.

‘현역’은 징집이나 지원에 의하여 입영한 병(兵), 「병역법」 또는 「군인사법」에 따라 현역으로 임용 또는 선발된 장교·준사관·부사관 및 군 간부후보생이 해당되며, ‘예비역’은 현역을 마친 사람과 그 밖에 병역법에 따라 예비역에 편입된 사람이 여기에 해당한다. ‘보충역’은 병역판정검사 결과 현역복무를 할 수 있다고 판정된 사람 중에서 병력 수급 사정에 의하여 현역병 입영 대상자로 결정되지 아니한 사람과 「병역법」에 규정한 자리에 복무하고 있거나 그 복무를 마친 사람으로 다음과 같은 사람이 해당한다.

〈표 3-5〉 보충역의 종류

사회복무요원, 예술·체육요원, 공중보건기사, 병역판정검사 전담의사, 공익법무관, 공중방역수의사, 전문연구요원, 산업기능요원

‘전시근로역’은 병역판정검사 또는 신체검사 결과 현역 또는 보충역 복무는 할 수 없으나 전시근로소집에 의한 군사지원업무는 감당할 수 있다고 결정된 사람과 그 밖에 병역법에 따라 전시근로역에 편입된 사람을 말한다.

‘대체역’은 병역의무자 중 대한민국 「헌법」이 보장하는 양심의 자유를 이유로 현역, 보충역 또는 예비역의 복무를 대신하여 병역을 이행하고 있거나 이행할 의무가 있는 사람으로서 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」에 따라 대체역에 편입된 사람을 말한다.

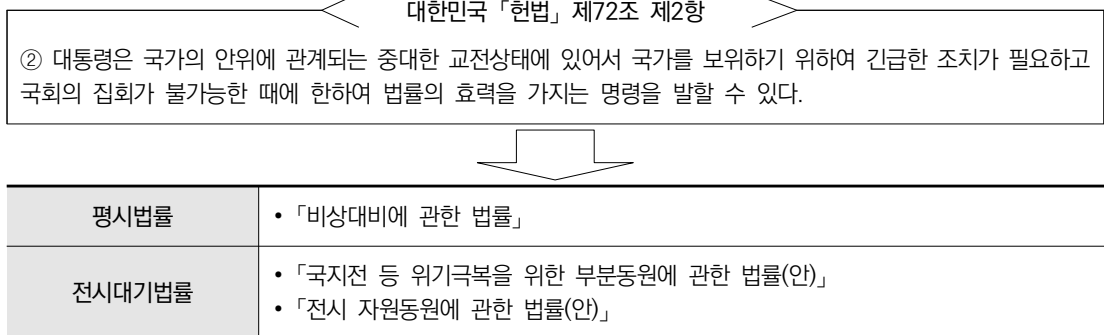
병역자원의 획득 및 관리, 병역의무자에 대한 징집·모집·소집, 전시 병력동원 의무 부과, 예비군의 편성 관리를 위해 국방부 외청으로 병무청을 두고, 각 시·도에 지방 병무청을 설치하고 있다.

### 3.2.2. 국가동원에 관한 법률 체계

대한민국 「헌법」 제76조 제2항에 규정된 대통령 긴급명령권에 근거하여 평시에는 「비상대비에 관한 법률」에 비상대비에 관한 계획의 수립과 인력·물자 등 자원의 관리 및 교육·훈련의 실시 등에 필요한 사항을 규정하고 있고, 「국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)」과 「전시자원동원에 관한 법률(안)」을 평시에 성안하여 두고 전시 등 국가비상사태시에 신속히 이를 확정 공포하여 시행할 수 있도록 준비하고 있다.

국가동원에 관한 법률 체계는 다음과 같다.

〈표 3-6〉 국가동원에 관한 법률 체계



### 3.2.3. 동원 행정기관

동원업무를 수행하는 행정기관은 전쟁수행을 지원할 수 있도록 인적·물적·기타 제반 자원을 적기·적소에 동원함과 동시에 정치·경제 및 사회질서의 혼란을 최대한 억제하여 국력이 분산 또는 약화하지 않도록 해야 한다. 즉, ‘신속한 동원’과 ‘혼란의 방지’라는 구 가지 과제를 동시에 충족시켜야 한다.

전시 동원업무를 수행하는 국가의 행정기관이 대부분 포함되기 때문에 기구가 방대하고 복잡하나 다음과 같은 기본요건이 충족될 수 있도록 편성하여야 한다.

〈표 3-7〉 동원 행정기관 편성 요건

- 최단 시간 내에 최대 전력(戰力)을 형성할 수 있도록 신속한 동원 달성
- 가용한 유형·무형의 자원을 가장 합리적이고 경제적인 방법으로 동원
- 동원업무를 수행하는 기관 상호간에 마찰이 발생하지 않도록 적절한 통제와 유기적인 협조 및 조정

동원 행정기관을 편성하는 데 영향을 주는 요소로는 정치체제, 전쟁양상과 전략개념, 행정체제 등이 있다.

첫째, 정치체제이다. 동원은 평시체제로부터 전시체제로의 전환을 의미한다. 즉, 전쟁을 수행하기 위한 인적·물적·기타 제반 자원을 가장 효과적으로 동원하는 것으로 이는 평시 국가의 정치체제에 영향을 받는다.

공산주의 체제하에서는 체제 유지를 위해 평시부터 모든 자원을 국가에서 철저히 통제 및 운영하고 있기 때문에 평시체제와 전시체제 사이에 큰 차이가 없고 국민도 이러한 정부의 통제에 익숙해 있다. 반면, 자유민주주의체제 하에서는 사유재산제 원칙에 따라 전쟁에 소요되는 자원이라 할지라도 동원이 되기 전까지는 개인의 소유이고, 국민의 사회적인 활동도 각자의 자유로운 의사결정으로 이루어지기 때문에 유사시 이를 제한해야 하는 동원이 국민에게 주는 사회적·경제적 타격은 심대할 수밖에 없다. 따라서 이러한 혼란을 극복하면서 국가 총력전을 수행하기 위해서는 법률과 제도가 잘 준비되어야 하고 동원 행정기관 역시 그 틀 안에서 구성되어야 한다.

둘째, 전쟁 양상과 전략개념이다. 국가동원은 전쟁계획의 시행을 뒷받침하기 위해 수행되기 때문에 동원업무 수행 기관 역시 전쟁의 양상 및 전략개념에 따라 융통성 있게 운용될 수 있도록 편성하여야 한다.

예를 들면 제1·2차 세계대전 당시 미국은 전시체제로 전환하여 산업시설의 전시 생산을 본격화하는데 최소 수개월에서 2년이라는 기간이 소요되었고, 유럽 각국도 약 4~6개월이 소요되었다. 이렇게 장기간이 소요되면서도 전쟁에서 승리할 수 있었던 것은 당시 전쟁 양상이 장기 지구전의 양상을 띠고 있었기 때문이다. 그러나, 3차 중동전쟁 당시 이스라엘은 국가의 인적·물적 자원을 동원하여 전쟁을 준비하는데 약 48시간을 초과하지 않았는데, 이는 최소 희생으로 전쟁을 승리로 이끌기 위해 기습에 의한 단기 속전속결 전략을 구현하기 위한 것이라 할 수 있다.

셋째, 행정체제이다. 동원 행정기관은 평시 행정체제를 대부분 유지하면서 꼭 필요한 경우에 한하여 추가적인 기구를 편성한다. 따라서 평시 동원 행정기관 편성의 우수성과 체계적이고 효율적인 행정체제가 동원의 성패를 좌우한다. 전·평시 동원에 영향을 미치는 행정기관에 요구되는 능력은 다음과 같다.

〈표 3-8〉 동원 행정기관에 요구되는 능력

- 동원대상 자원에 대한 사전 파악 및 관리 정도
- 행정 사무처리 절차의 과학화·자동화 정도
- 행정기관 상호간의 통제 및 협조
- 행정관리 요원의 훈련과 업무수행 능력

우리나라의 동원 행정기관은 총괄기관과 집행기관으로 구분한다. 총괄기관은 국가동원에 관한 기본계획과 지침을 준비하고 동원집행기관을 조정·통제하여 각종 동원이 국방목표를 달성할 수 있도록

록 유도하는 기능을 수행하며, 국무총리가 행정안전부장관의 보좌를 받아서 총괄기관의 기능을 수행한다.

집행기관은 총괄기관의 지시와 방침에 따라 실제로 동원을 집행하는 기관으로 정부의 중앙 행정 부처가 이에 해당한다. 각 부처에서는 평시 소관부처에서 주관하는 자원에 대해 조사 및 관리를 통해 전시 동원계획을 수립하며, 국가 동원령이 선포될 경우 전시체제로 전환하여 동원업무를 집행한다.

### 3.3. 국가동원 체계

#### 3.3.1. 동원기간 및 동원단계

동원기간과 동원단계는 국가의 전략과 동원 능력, 전쟁의 양상 등 여러 요소를 종합적으로 고려해서 판단해야 한다. 일반적으로 동원기간과 동원단계를 판단하는데 고려할 사항은 아래와 같다.

〈표 3-9〉 동원기간 및 단계 판단 시 고려사항

| 구 분                | 고 려 사 항  |
|--------------------|--|
| 국가 전략과 군의 작전 수행 개념 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 수단을 활용하여 전쟁 억제</li> <li>• 전쟁 발발 시 최단기간 내 적 공격 저지, 격퇴</li> <li>• 반격작전으로 통일 달성</li> </ul>         |
| 예상되는 전쟁양상          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비대칭전력 활용 초전 집중 파괴, 단기전으로 전쟁 종결 시도</li> <li>• 유사시 장기전에 대비</li> </ul>                                 |
| 동원 능력과 역할 보장       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전쟁 억제 및 국지전 발생 대비 예비전력 동원</li> <li>• 개전 초기 부대확장에 필요전력 제공</li> <li>• 전쟁 지속능력 확보 및 우발상황 지원</li> </ul> |
| 전쟁단계와 연계성          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 억지-안정화 단계까지 지속 지원</li> <li>• 우발상황 발생 또는 전쟁 장기화시 지원</li> </ul>                                       |

현재 적용하고 있는 국가의 동원기간과 동원단계는 북한의 대남전략에 대응하기 위해 아군의 전략과 작전개념, 동원 능력 등을 고려하여 1985년에 설정하였다. 이는 북한군이 기습적으로 침공하여 7일 안에 한반도를 점령한다는 소위 5~7일 전략에 대응하고, 전쟁이 장기화될 경우에도 원활한 동원 지원을 할 수 있도록 1년을 12단계로 구분하여 설정하였다.

즉, 개전 초기 약 7일간을 긴급단계로 설정하여 이 시기에 예비군을 집중적으로 동원하여 부대를 증편 및 창설하고 M+30일까지 대부분의 부대를 완전편성할 수 있도록 병력과 장비·물자를 지원하며, 이후 전쟁이 장기화될 경우에도 지속적인 동원지원을 위해 1년 365일을 15일, 30일, 60일, 90일 단위로 구분하여 단계를 설정하였다. 동원기간 및 동원단계는 아래와 같다.

〈표 3-10〉 동원의 기간 및 단계

| 단계       | 1             | 2               | 3               | 4                | 5                 | 6                 | 7                 | 8                  | 9                   | 10                  | 11                  | 12                  |
|----------|---------------|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 기간       | M<br>~<br>M+1 | M+2<br>~<br>M+3 | M+4<br>~<br>M+6 | M+7<br>~<br>M+30 | M+31<br>~<br>M+45 | M+46<br>~<br>M+60 | M+61<br>~<br>M+90 | M+91<br>~<br>M+120 | M+121<br>~<br>M+150 | M+151<br>~<br>M+180 | M+181<br>~<br>M+270 | M+271<br>~<br>M+364 |
| 병력<br>동원 | 긴급단계          |                 |                 | 지속단계             |                   |                   |                   |                    |                     |                     |                     |                     |
| 물자동원     | 초기단계          |                 |                 |                  | 지속단계              |                   |                   |                    |                     |                     |                     |                     |

### 3.3.2. 동원령 선포

동원령 선포는 국가 위기상황의 형태와 진전 정도에 따라 상이하게 선포될 수 있도록 해야 한다. 따라서 처음부터 총동원령을 선포하기보다는 부분동원령을 먼저 선포하여 국지전 등 위기상황에 대비하고 전쟁을 억지하며, 전쟁발발 징후가 확실해질 때 총동원령을 선포하는 것이 효과적이라 할 수 있다.

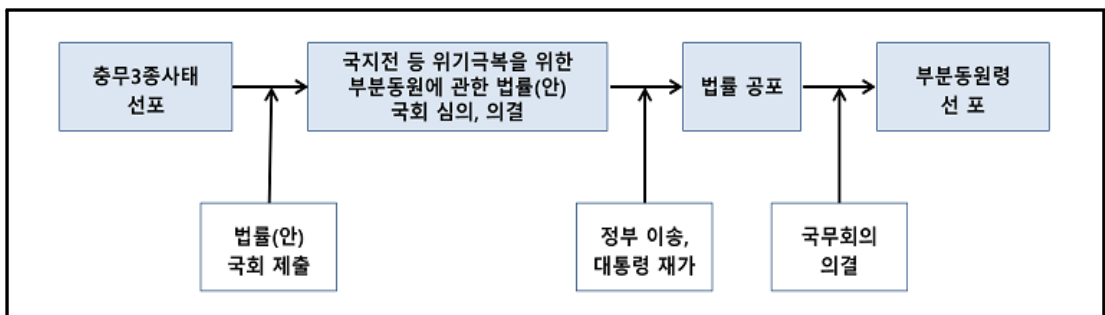
우리나라는 총동원령을 선포함으로써 발생할 수 있는 문제점을 방지하기 위해 단계별 동원제도를 적용하고 있다.

〈표 3-11〉 단계별 동원제도

| 구 분  | 총무3종 사태시                        | 총무2종 사태시                      |
|------|---------------------------------|-------------------------------|
| 동원범위 | 부분동원                            | 총동원 / 부분동원                    |
| 관련근거 | 「국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)」 | 「전시 자원동원에 관한 법률(안)(대통령 긴급명령)」 |

부분동원은 총무3종 사태 선포 시 「국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(안)」을 국회에 상정하여 법률의 공포 과정을 거친 후 선포하며 그 절차는 아래와 같다.

[그림 3-5] 부분동원령 선포 절차

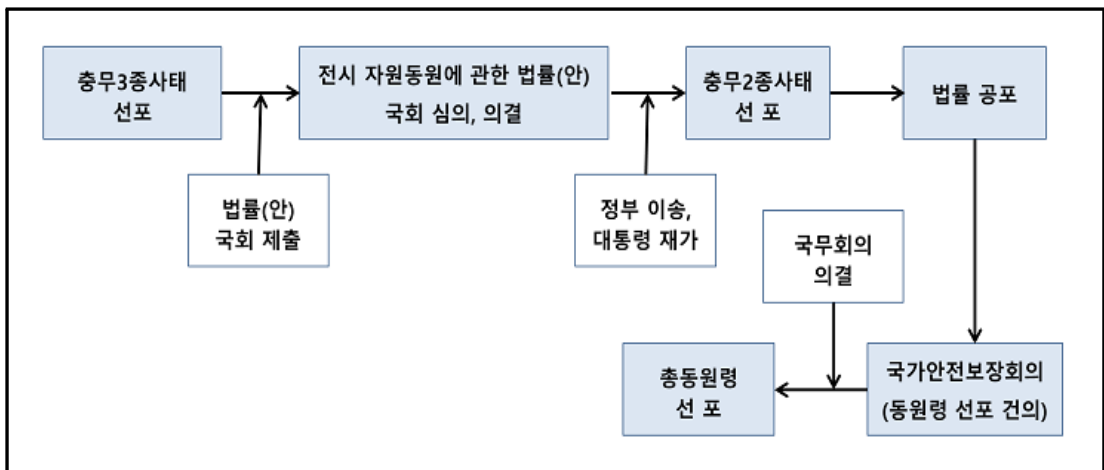


부분동원 대상부대는 국지도발 및 전시 초기 동원 우선순위가 높은 전투 기요부대를 대상으로 필요한 병력과 물자를 동원한다. 국지전 등 위기상황이 발생하여 부분동원령을 선포할 때에는 합참의장이 소집 대상부대, 자원의 종류, 규모, 기간을 판단하여 국방부장관에게 건의한다. 부분동원령이 선포되면 동원자원호송단, 동원집행지원부대, 동원사단 수색대대 등 동원자원 호송을 위한 부대를 우선적으로 동원하여 동원업무 수행여건을 조성한다.

총동원은 총무2중사태 선포 시 「전시자원동원에 관한 법률(안)」을 국회에 상정하여 법률의 공포 과정을 거친 후 선포하며 그 절차는 아래와 같다.

다만, 긴급한 상황으로 국회의 집회가 불가능할 경우에는 「헌법」 제76조 제2항의 대통령 긴급명령권에 따라 국회의 심의, 의결과정을 생략하고 법률(안)에 대한 효력을 발생할 수 있는 명령을 발할 수 있으며 이를 근거로 동원령을 선포할 수 있다.

[그림 3-6] 총동원령 선포 절차

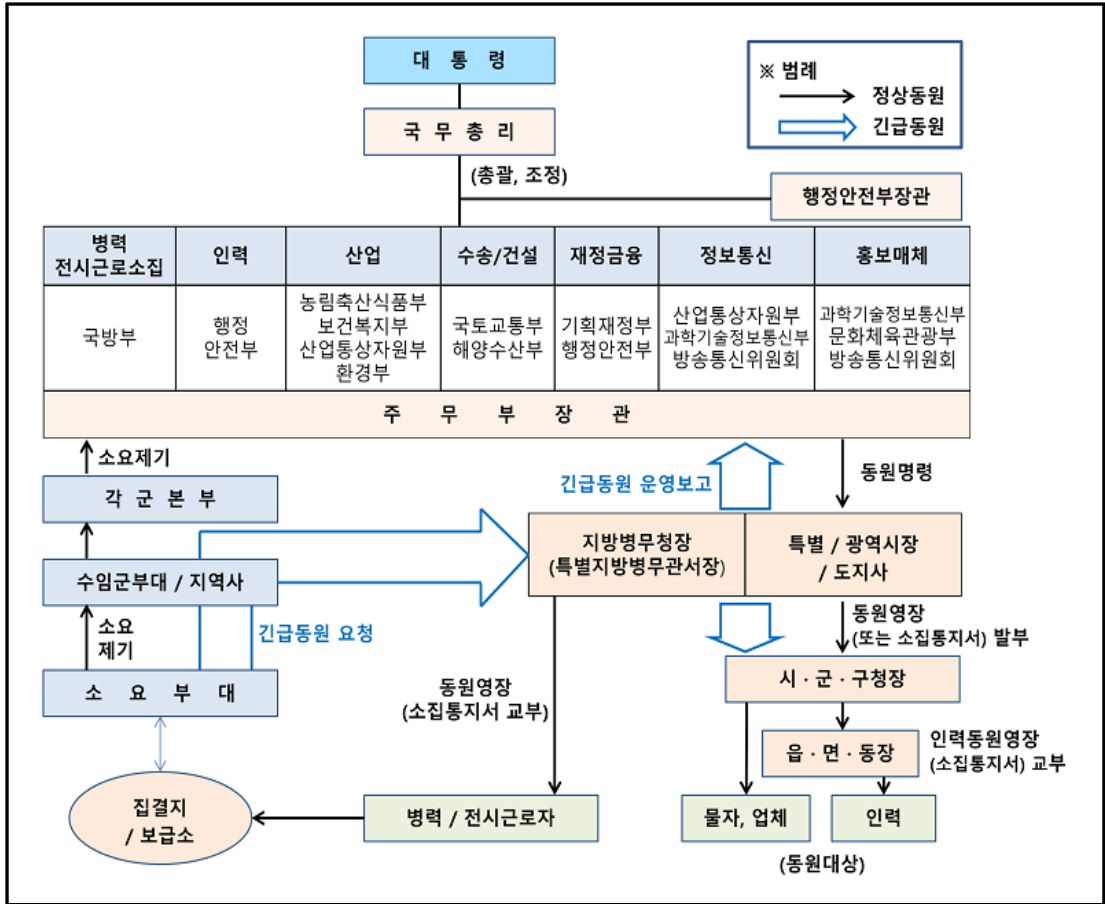


### 3.3.3. 동원 절차

동원업무는 대통령으로부터 읍·면·동에 이르는 모든 행정기관이 수행하고, 상황에 따라 정상동원과 긴급동원으로 구분하여 수행하며, 동원자원은 군사작전에 소요되는 자원을 우선적으로 동원하여 군 수요를 충족시킨다.

동원령이 선포되면 기계화된 동원운영계획에 따라 정상적인 절차에 의거하여 정상동원을 실시하며, 동원집행 간 차질이 발생하거나 우발상황이 발생하여 추가 또는 긴급한 동원소요가 발생할 경우에는 긴급동원을 실시한다. 정상동원 및 긴급동원의 절차는 아래와 같다.

[그림 3-7] 국가동원 절차



### 3.3.3.1. 정상동원

정상동원 절차는 다음과 같다.

대통령은 국무총리가 보고한 총무 기본계획을 승인하고, 전쟁 등 국가비상사태 발생 시에는 법률이 정하는 절차에 따라 동원령을 선포 또는 해제한다.

국무총리는 행정안전부장관의 보좌를 받아 국가동원에 관한 전반적인 업무를 총괄·조정·확인하는 기능을 수행하며, 총무 기본계획을 작성하고 이를 대통령에게 보고하여 승인을 득한 후 자원을 조사 및 관리하는 주무부장관에게 하달한다.

주무부장관<sup>73)</sup>은 이를 기초로 소관 부처의 총무 집행계획을 작성하여 국무총리의 승인을 받아 특별시장, 광역시장, 도지사(이하 시·도지사라 함) 및 주무부장관이 지정한 중점관리업체로 하달한다. 시·도지사는 이를 기초로 총무 시행계획을 작성하여 주무부장관의 승인을 받아 구·시·군수 및 시·도

73) 주무부장관이란 동원대상인 인력 또는 물자, 업체에 관한 업무를 관장하는 중앙행정기관의 장을 말한다.

지사가 지정한 증점관리업체에 하달한다.

동원령이 선포되어 국방부장관으로부터 동원명령을 받은 지방병무청장은 전시 동원에 대비하여 동원지정된 병력 및 전시근로소집 대상자에게 동원영장(또는 소집통지서)를 교부한다.

인력동원은 시·도지사가 소집통지서를 발급하고 구·시·군수를 경유하여 읍·면·동장이 동원대상자에게 교부한다.

각종 물자 및 업체에 대한 동원은 주무부장관의 지시에 의거하여 시·도지사가 동원영장을 발부하고 구·시·군수 또는 특별지방행정관서<sup>74)</sup>의 장이 소유자나 업체의 장에게 교부한다.

동원영장(또는 소집통지서)이나 임무고지서를 미리 교부받은 동원대상자 또는 업체의 장, 물자의 소유주는 동원령 선포 시 별도의 동원영장 교부 없이 동원영장(또는 소집통지서)이나 임무고지서에 기재된 내용에 따라 동원에 응하여야 한다.

### 3.3.3.2. 긴급동원

긴급동원 절차는 다음과 같다.

긴급동원은 계획된 동원에 차질이 발생하거나 우발상황으로 추가적인 동원소요가 발생할 때 소요부대에서 지휘계통을 통하여 인원동원은 수임군부대<sup>75)</sup>로, 물자동원은 지역사<sup>76)</sup>로 요청한다.

인원(병력, 전시근로자, 인력)에 대한 긴급동원 소요를 접수한 수임군부대는 관할 지방병무청장에게 긴급동원을 요청하고, 물자에 대한 긴급동원 소요를 접수한 지역사에서는 시·도지사 또는 특별행정관서의 장에게 긴급동원을 요청한다.

긴급동원을 요청받은 지방병무청장 또는 행정관서장은 긴급동원 영장(또는 소집통지서)을 발부하여 구·시·군수 및 기타 지방행정관서장에게 동원을 명령하고 구·시·군수 및 기타 지방행정관서장은 정상동원과 동일한 절차에 의거하여 긴급동원 영장(또는 소집통지서)을 대상 인원 및 물자·업체의 소유주에게 교부하여 동원을 실시한다.

시·도지사 및 특별지방행정관서의 장은 긴급동원 실시 여부를 확인한 후 해당 자원을 관리하는 주무부장관에게 '선(先)조치 후(後)보고' 개념으로 긴급동원 운영결과를 보고한다.

### 3.3.4. 동원운영계획 작성

동원운영계획은 주무부처 장관이 수립한 총무 집행계획을 기초로 할당된 자원을 배분하고 운용하기 위해 작성하는 계획으로, 각 군 본부로부터 수임군부대 및 지역사까지 자원별 동원업무 주무부서에서 작성한다.

행정관서의 동원계획은 국가비상대비계획인 총무계획의 일부로 전쟁 등 국가비상사태 시 총력전

74) 특별지방행정관서란 중앙행정 기관의 소관사무를 수행하기 위해 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방에 설치된 행정관서를 말한다.

75) 수임군부대란 예비군의 지휘·관리·운영에 관하여 국방부장관으로부터 권한을 위임받은 여단급 이상의 부대를 말한다.

76) 지역사란 물자동원업무를 총괄하는 부대를 말한다.

태세로 신속히 전환한 후 국가의 이용 가능한 모든 자원을 동원하여 군사작전을 지원하고, 관·민 소요의 적정 배분으로 국민생활 안정과 전시 경제력을 유지함으로써 전쟁지속역량을 확보하기 위해 작성한다.

병력, 전시근로소집, 기술인력, 물자 동원운영계획 수립 절차는 다음과 같다.

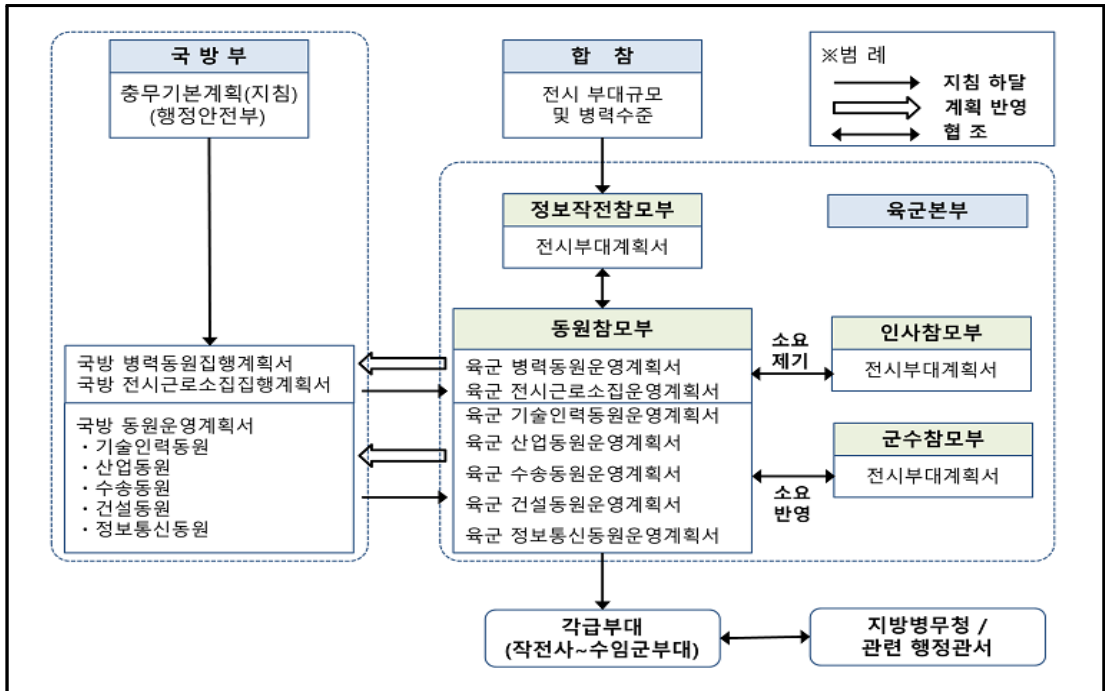
국방부장관은 국무총리가 시달한 총무기본계획에 따라 국방부 소관업무인 병력 및 전시근로소집에 관한 집행계획을 작성하여 행정안전부장관과 협의를 거쳐 국무총리의 승인을 얻어 확정한다. 국방부장관은 확정된 집행계획을 관계 중앙행정기관장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 '시·도지사'라 한다), 관련 지방행정기관의 장, 관련 국방부직할부대장, 합동참모의장 및 각 군 참모총장에 통보 또는 시달하여야 한다.

또한, 국방부장관은 기술인력 및 물자분야 자원관리 주관기관의 집행계획을 근거로 기술인력 동원분야 및 물자 동원분야의 국방부 자원동원운영계획을 작성하여 각 군 및 관련기관에 통보 또는 하달한다.

각 군 참모총장은 국방부 집행계획에 따라 병력동원 및 전시근로소집 분야 운영계획을 작성하고, 국방부의 물자분야 자원동원운영계획에 따라 각 군 동원운영계획을 작성한 후 국방부장관에게 보고하고, 예하부대에 하달한다.

각군 본부에서는 병력 및 전시근로소집 운영계획서를 작성하여 국방부에 보고하여 승인을 받고, 국방부에서 하달된 국방동원운영계획서(기술인력, 산업, 수송, 건설, 정보통신)를 기초로 기술인력 동원운영계획서와 물자(산업, 수송, 건설, 정보통신) 동원운영계획서를 작성하여 각급 제대에 하달한다.

[그림 3-8] 동원운영계획 작성 절차



각급 제대는 육군본부에서 작성한 분야별 동원운영계획서를 기초로 세부계획을 수립하여 시행할 준비를 하며, 지방병무청 및 지방행정관서와 협조체제를 유지하여 신속한 동원이 보장되도록 동원준비태세를 유지한다.

## 4. 동원의 해제 및 복원

### 4.1. 동원의 해제

#### 4.1.1. 동원해제의 정의 및 조건

동원해제(Demobilization)는 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 국가안전보장 목표를 달성하기 위해 동원되었던 인원, 물자, 시설 및 업체 등을 평시체제로 전환하기 위한 일련의 절차로, 동원령이 선포된 지역 또는 동원대상 범위의 일부나 전부에 대하여 실시한다. 동원해제에 필요한 조건은 다음과 같다.

〈표 3-12〉 동원해제의 조건

- 대통령이 국가동원령 해제를 선포한 때
- 동원의 실시 시간이 종료된 때
- 동원 요청기관의 장으로부터 동원해제 요청이 있을 때
- 동원을 계속 실시할 필요가 없을 때

#### 4.1.2. 동원해제 절차

앞에서 제시한 것과 같이 인적자원의 경우 소집 요건이 해제(전시·사변이 끝난 때 또는 동원령이 해제된 때를 말한다.)되거나 정원조정이 필요하다고 인정한 때에는 소집을 해제하여 귀가조치 하여야 하며, 사용 부대장 또는 기관장은 귀가하는 사람에 대하여 귀가증을 교부하고 귀가여비를 지급하여야 한다. 또한, 물적자원의 경우 동원을 해제하고, 지체없이 복원을 실시하여야 한다.

동원해제의 요청은 동원된 인원 및 물자가 동원영장 발부 기관의 관할구역 내에 있을 경우에는 동원 요청기관의 장이 동원영장 발부 기관을 경유하여 주무부장관에게 동원의 해제를 요청한다. 그러나 동원된 인원 및 물자가 동원영장 발부 기관의 관할구역 외에 있을 경우에는 동원 요청기관의 장이 직접 주무부장관에게 동원의 해제를 요청한다.

주무부장관은 동원영장 발부 기관 또는 동원 요청기관의 장으로부터 동원해제 요청이 있을 경우에 동원영장 발부 기관 및 동원 요청기관의 장에게 동원의 해제를 명하며, 동원 요청기관이 해제명령을 접수하였을 경우에는 지체 없이 동원영장 발부 기관에 그 사실을 통보한다.

주무부장관이 동원해제를 명령할 경우 동원된 인원 및 물자 또는 업체가 동원영장 발부기관의 관할구역 내에 있을 경우에는 동원영장 발부 기관이 동원해제통지서 및 해제증을 발부하고, 관할구역 외에 있을 경우에는 동원 요청기관의 장이 동원해제통지서 및 해제증을 발부하고 7일 이내에 그 결과를 동원영장 발부 기관에 통보한다.

동원을 해제한 경우에는 동원영장 발부기관에서 동원해제통지서 및 해제증을 발부하여 동원영장 교부절차에 따라 동원된 자나 동원된 물자의 소유주 또는 업체의 장에게 교부한다. 단, 필요할 경우에는 주무부장관이 동원물자의 소유주 또는 업체의 장에게 직접 교부할 수 있으며, 이 경우에는 영장 발부기관에 그 결과를 통보해야 한다.

## 4.2. 복원 및 보상

### 4.2.1. 복원

복원(復元)이란 전시체제 전환을 위해 동원되었던 인적·물적·기타 제반 자원을 동원의 목적으로부터 해제하여 평시체제로 전환시키는 제반 활동을 말하며, 전후의 혼란과 무질서를 방지할 수 있도록 서서히 단계적으로 실시한다.

복원의 종류에는 인원복원, 물자복원, 행정복원으로 구분하여 실시한다.

‘인원복원(人員復元)’이란 동원되었던 인원(병력, 전시근로소집, 기술인력) 중 필요한 요원을 제외한 인원을 귀가조치를 하는 행정적 조치를 말한다.

국가기관 또는 지방자치단체의 장과 고용주는 소속 공무원 또는 임(직)원이 징집, 소집 또는 지원에 의하여 입영하거나 소집 등에 의한 보충역 복무를 하게 된 때에는 대상자를 휴직 조치하고, 그 복무를 마친 때에는 복직시킨다.

동원되어 임무수행 중에 부상을 입은 인원과 사망한 인원의 유족 등에 대해서는 「국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률」 및 시행령에 의거 치료 및 보상한다. 동원자원을 운용하는 군부대의 장은 동원되어 임무수행 중 부상 및 사망 인원이 발생한 경우 그 사실을 지체없이 국방부장관에게 보고한다.

기술인력으로 동원된 인원의 소속 직장의 장은 동원되어 국가동원업무에 종사하고 있는 인원에 대해 그 직을 보유하게 해야 하고, 동원을 이유로 신분상 불리한 처우나 조치를 해서는 안 되며, 동원이 종료된 때에는 복직시켜야 한다. 또한, 동원인력 사용기관은 국가동원업무에 종사하는 인력동원 자원에 대해 임금을 지급한다.

‘물자복원(物資復元)’이란 전쟁 소요를 충족시키기 위하여 동원하였던 물적 자원 중 종전과 함께 불필요하게 된 물자를 유효하게 처분하거나 재활용할 수 있도록 반환 또는 환원시키는 제반 행정적 조치를 말한다.

동원이 해제된 물자를 복원할 때에는 원상태로 반환한다. 다만, 반환받을 인원이 원상태로 회복을 원하지 않거나 원상태로 회복이 곤란할 때에는 원상태로 반환(회복)하지 않을 수 있다. 그러나 동원 물자를 멸실 또는 훼손하여 원상회복이 어려울 때, 기타의 사유로 물자 또는 업체의 관계자에게 손실

을 입게 한 때에는 그 손실에 대해 멸실 또는 훼손보고를 하고 보상한다.

‘행정복원(行政復元)’이란 전시체제 확립을 위하여 증편 및 창설되었던 각종 행정기구를 원상으로 환원시키며, 국민경제 전반에 걸쳐 가해졌던 조치를 해제하는 행정적 조치를 말한다.

#### 4.2.2. 보 상

보상을 받고자 하는 인원은 동원한 날로부터 동원해제 후 90일 이내까지 ‘보상금 지급신청서’를 작성하여 당해 동원물자 또는 업체를 인수 관리하는 사용기관에 제출해야 한다.

사용기관의 장은 ‘보상금 지급신청서’를 받은 날로부터 30일 이내에 보상금을 결정하고 신청인에게 송부한다.

동원된 물자와 장비의 사용에 대한 보상 금액은 관련된 법률과 당해연도 국방부 및 각 군의 관련 규정에 정한 기준을 적용한다.

## 제2절 인원동원

### 1. 인원동원 개요

#### 1.1. 인원동원의 개념

##### 1.1.1. 인원동원이란?

‘인원동원(人員動員)’이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태가 발생하여 동원령이 선포된 경우 군수(軍需)·관수(官需)·민수(民需)<sup>77)</sup>에 소요되는 인원을 동원하는 행정적 조치 및 과정을 말한다.

인원동원의 목표는 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 병력, 전시근로자, 기술인력자원을 적기·적소에 동원하여 군사작전 소요를 충족시키고 전쟁지속능력을 극대화하는 데 있다.

##### 1.1.2. 인원동원의 유형

인원동원의 유형은 대상자원과 사용기관, 관련 법규 등에 따라 병력동원, 전시근로소집, 기술인력동원<sup>78)</sup>으로 구분한다.

〈표 3-13〉 인원동원의 유형

| 구 분  | 병력동원                       | 전시근로소집          | 기술인력동원                           |
|------|----------------------------|-----------------|----------------------------------|
| 목 적  | • 전시 군부대 확장<br>• 손실보충소요 충족 | • 보급품/전투물자 운반 등 | • 중점관리업체 등의 기술인력 보충              |
| 대 상  | • 예비역, 보충역,<br>보충역 편입자     | • 전시근로역         | • 중점관리업체 종사자<br>• 국가기술면허/자격증 소지자 |
| 관련근거 | 「병역법」 / 총무 3700            |                 | 「비상대비에 관한 법률」 /<br>총무 3800       |
| 집행부서 | 국방부                        |                 | 행정안전부                            |

77) 군수(軍需)란 군부대의 병력을 충원하고 군사작전 지원을 위해 소요되는 인원을 말하고, 관수(官需)는 정부기능 유지를 위해 행정관서에서 소요되는 인원을 말하며, 민수(民需)는 관·군 소요를 제외한 민간소요로 중점관리업체의 임무수행을 위한 인원 소요 등을 말한다.

78) 기술인력 대상은 1종 동원과 2종 동원으로 구분된다. 군(軍)에서는 1종 동원은 전시근로소집으로 대체하고 2종 동원인 기술인력동원만을 실시한다.

## 2. 병력동원

### 2.1. 개요

#### 2.1.1. 병력동원이란?

‘병력동원(兵力動員)’이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포된 경우 군부대의 확장(증편 또는 창설)이나 손실보충에 소요되는 인원을 동원하는 행정적 조치 및 과정을 말한다.

병력동원의 목표는 유사시 군의 작전소요를 충족시키기 위해 평시에 조직되고 훈련된 예비군을 즉각 동원하여 적의 기습공격 및 속전속결 전략에 대응하고 작전지속능력을 보장하는 데 있다.

병력동원은 「병역법」에 근거하여 국방부장관이 업무를 관장하고, 지방병무청장이 자원관리와 동원 집행을 담당한다.

#### 2.1.2. 병력동원 대상

「병역법」상 병력동원소집 대상자는 다음과 같다.

〈표 3-14〉 병력동원소집 대상

- 예비역
- 군사교육소집을 마친 보충역
- 「병역법」 제66조에 따라 보충역에 편입된 사람<sup>79)</sup>

예비역은 현역복무를 마친 자와 「병역법」에 의하여 예비역에 편입된 자<sup>80)</sup>를 말한다. 예비역에 해당하는 대상자의 기간은 장교·준사관·부사관은 「군인사법」상 계급별 연령정년이 되는 해까지, 병사는 병역의무가 만료되는 40세까지로 한다.(단, 전시에는 전시특례<sup>81)</sup>에 의거 만 45세까지 연장이 가능하다.)

보충역은 신체검사 결과 현역복무를 할 수 없다고 판단된 인원 중에서 당해연도 병력 수급 사정에 의해 현역병 입영대상으로 결정되지 않은 인원과 「병역법」 제66조에 의해 보충역으로 편입된 인원<sup>82)</sup>을 말한다.

부대별 병력동원소집 우선순위는 긴급단계의 증편 및 창설부대 등 전투부대에 우선을 둔다. 동원 요구일이 같은 부대의 동원순위는 동원사단, 동원보충대대, 포병단, 지역방위사단, 상비사단, 기타부대 순이다.

79) 「병역법」 제66조에 의거 현역 및 예비역의 장교·준사관 또는 부사관이 『군인사법』에 따른 임용 결격사유에 해당되어 제적되거나 그 신분이 상실된 경우에는 보충역의 장교·준사관 또는 부사관에 편입한다.

80) 「병역법」에 근거하여 상근예비역, 승선군무예비역에 편입된 자와 전환복무 만료 후 예비역으로 전역한 자를 말한다.

81) 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포된 경우 「병역법」 제83조에 근거하여 법률이 예외적으로 인정하는 사람에 대한 전시 병역복무 기간의 연장이 가능하다.

82) 사회복무요원, 예술·체육요원, 공중보건요원 등, 전문연구요원 및 산업기능요원이 여기에 해당한다.

군에서 사용할 목적으로 동원되는 장비의 조작요원 또는 업체의 종사요원 중에서 동시동원 대상인 인원은 동시동원이 우선 적용된다. 병력동원 우선순위는 연차 이내자<sup>83)</sup>를 우선 동원하고 부족시 연차 초과자를 동원하며, 예비역을 우선 동원하고 부족시 보충역을 동원한다.

또한, 국가 동원기능을 수행하는 국가기관 또는 업체에 종사하는 인원과 지역예비군 소대장 등은 병력동원소집 순위를 후순위로 조정할 수 있다.

### 2.1.3. 병력동원 단계

병력동원의 단계는 1년을 총 12단계로 나누어 1~3단계는 긴급단계, 4단계 이후를 지속단계로 구분하며, 세부적인 내용은 아래 표와 같다.

〈표 3-15〉 병력동원 단계

| 긴급 단계 | 단계 | 1       |  |  | 2         |  |  | 3         |  |  |
|-------|----|---------|--|--|-----------|--|--|-----------|--|--|
|       | 일정 | M ~ M+1 |  |  | M+2 ~ M+3 |  |  | M+4 ~ M+6 |  |  |
|       | 기간 | 2일      |  |  | 2일        |  |  | 3일        |  |  |

| 지속 단계 | 단계 | 4        | 5         | 6         | 7         | 8          | 9           | 10          | 11          | 12          |
|-------|----|----------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|       | 일정 | M+7 ~ 30 | M+31 ~ 45 | M+46 ~ 60 | M+61 ~ 90 | M+91 ~ 120 | M+121 ~ 150 | M+151 ~ 180 | M+181 ~ 270 | M+271 ~ 364 |
|       | 기간 | 24일      | 15일       | 15일       | 30일       | 30일        | 30일         | 30일         | 90일         | 94일         |

병력동원은 전쟁초기 신속한 부대 증·창설을 위하여 시간(時間)제와 일수(日數)제를 적용하여 동원을 실시한다.

시간제는 부분동원부대에 적용하며, 부분동원 대상 인원은 부분동원령 선포 후 20시간<sup>84)</sup> 내에 응소하여야 한다.

일수제는 동원령 선포 1단계부터 적용하며 해당일 24:00시를 기준으로 1일을 적용한다. 부분동원 대상자와 총동원령 선포시 일자별 응소 기준시간은 아래와 같다.

〈표 3-16〉 병력동원 응소시간 적용

| 구 분     | 부분동원   | 총동원   |
|---------|--------|---|
| 적 용     | 시간제    | 일수제   |
| 응 소 시 간 | PM+20H | <ul style="list-style-type: none"> <li>• M일 대상자 : 다음날 10:00, 14:00</li> <li>• M+1일, M+2일 대상자 : 다음날 14:00</li> <li>• M+3일 이후 : 당일 14:00</li> </ul> |

83) 예비군으로서 간부의 경우 6년차 이내 자원과 병사의 경우 4년차 이내 자원을 연차 이내자라 하고, 5~8년차는 연차 초과자라 한다.

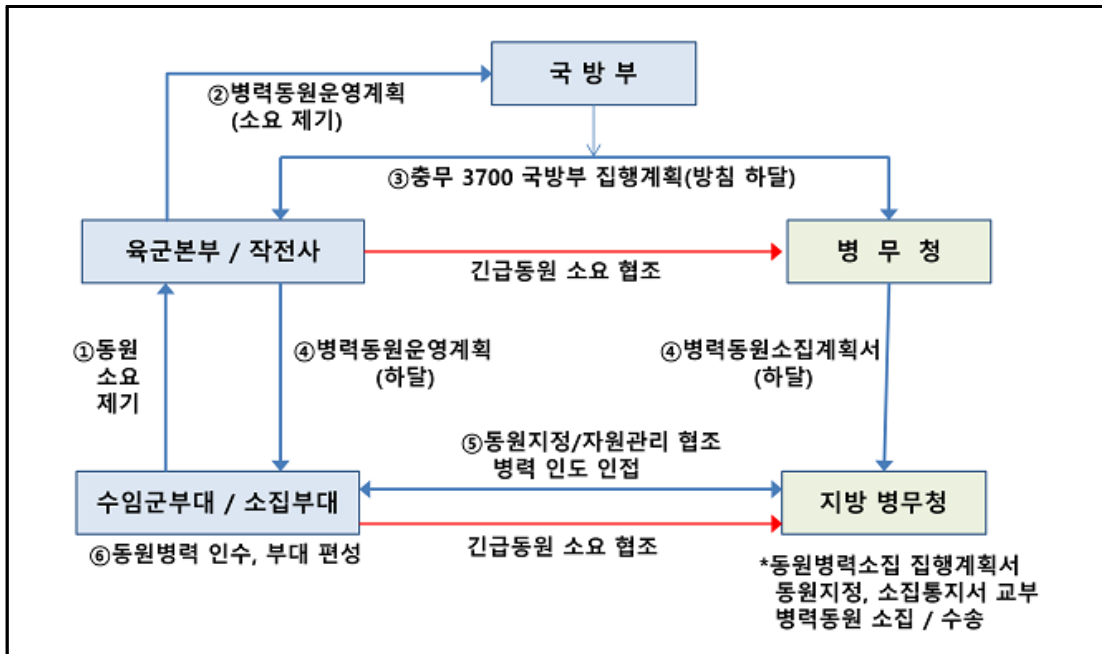
84) 동원령 전파 2H, 신변정리 / 응소 준비 8H, 이동 / 수송 8H, 인도인접 2H를 기준으로 판단하였다.

## 2.2. 병력동원 운영체계

### 2.2.1. 병력동원 운영체계 개요

병력동원 운영체계는 아래 그림과 같다.

[그림 3-9] 병력동원 운영체계



병력동원 업무는 국방부 집행계획을 근거로 군부대(각군 본부, 작전사, 수입군부대, 소집부대)와 병무청 간 동원소요 제기, 병력동원운영계획서 작성, 동원지정 및 자원관리, 동원집행계획 수립 등의 과정을 국방동원정보체계를 통해 이루어진다.

소집부대는 국방동원정보체계를 이용하여 수입군부대에 병력동원소요를 제기하며, 동원령 선포 시 계획에 의거 인도인접지에서 동원병력을 인수하여 부대를 증·창설한다.

수입군부대는 소집부대의 병력동원소요 제기 내용을 검토한 후 작전사에 소요를 제기하고, 지역 내 가용자원을 파악하여 병력동원 지역배정을 실시하며, 동원지정 및 자원관리에 대해 지방병무청과 협조한다. 또한, 동원령 선포 후 긴급한 소요 발생 시 긴급동원을 협조 및 실시한다.

각 군 본부는 소집부대의 동원소요를 기초로 병력동원운영계획서를 작성하여 국방부에 보고하고, 긴급한 소요 발생 시 병무청에 긴급동원을 협조하고 지원한다.

### 2.2.2. 병력동원 소요 제기

병력동원 소요는 증·창설 소요와 손실보충 소요로 구분하여 제기하며 소요산정 체계는 아래와 같다.

[그림 3-10] 병력동원 소요산정 체계



병력동원소요는 X-1년 전시부대계획서, 전시 인력운영계획서와 국방조직 및 정원관리체계를 기초로 산정한다.

병력동원 소요는 전시편제에서 평시편제 인원을 제외하고, 현역 전환요원<sup>85)</sup>의 증가 또는 감소인원을 반영하여 소집부대에서 산정하여 국방동원정보체계를 활용하여 수임군부대로 보고하고, 국방부의 승인을 받아 최종 확정된다.

손실보충소요는 병무청 징집 및 모집 계획에 의해 단계별로 징·모집되는 인원을 감하여 산정하되, 전시인력운영계획서와 인원손실률을 적용하여 산정한다.

소집부대장(국방부 직할부대 및 각 군 직할부대를 포함)은 동원소요표를 작성하여 수임군부대장(동원업무대행부대장)을 경유, 지방병무청장에게 6월 30일까지 소요 제기하되, 수임군부대장(동원업무대행부대장)과 국직 및 각 군 직할부대장은 소집부대에 대한 소요의 정확성을 검증한다. 단, 육군 동원전력사령관은 예하부대에 대한 소요의 정확성을 검증한다.

### 2.2.3. 동원지정 및 자원관리

병력동원의 속도를 보장하고 동원초기 전투력 발휘 보장을 위해 소집부대를 기준으로 최기 지역 자원을 동원할 수 있도록 행정구역(해·공군은 지방병무청) 단위로 지역배정을 실시한다. 지역배정은 행정구역별 가용자원과 소집부대별 동원지정 방법을 고려하여 동원소요를 충족시킬 수 있도록 하며, 소집부대와 동원자원 소재지 간의 거리, 수송로 등을 고려한다. 지역배정 계획 수립은 각 군 참모총

85) 현역 전환요원이란 전시에 감편 또는 해체되는 부대에서 타부대로 전환하거나 부대의 창설업무 지원을 위해 창설 모체요원으로 타부대로 전환되는 인원 등을 말한다.

장이 병무청장과 협의하여 지역배정안을 작성하고, 시행 전년도 6월 30일까지 국방부 승인을 받아 동원운영계획에 반영하여 시행한다.

지역배정은 정예자원 지정과 동원속도 단축 등 동원계획 시행에 미치는 영향이 매우 크므로 부대 이동과 편제상 소요 변경 등의 사유가 없는 한 고정하는 것이 효과적이다. 배정지역을 변경할 때에는 연대급 이상 부대는 국방부장관, 대대급 부대는 참모총장, 중대급 부대는 수임군부대장이 할 수 있다.

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

동원지정 대상은 장교, 준·부사관은 예비군 6년차 이내, 병은 예비군 4년차 이내로 하되, 희소특기 및 전방군단 등 자원이 부족한 지역은 수임군부대장(동원업무 대행부대장)과 지방병무청장이 협의하여 연차초과 자원을 지정할 수 있다. 단, 육군 동원전력사령관은 예하 부대에 한해 육본 건의 후 지방병무청장과 협의할 수 있다.

동원지정 방법은 육군은 집단지정, 권역화 지정, 부대단위 지정 및 개별지정 방법을 적용하고, 해·공군은 개별지정 방법을 적용한다.

〈표 3-17〉 동원지정 방법

| 구 분    | 동원지정 방법  |
|--------|--|
| 집단지정   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 배정지역 내 읍·면·동 자원으로 특기를 고려하지 않고 지정</li> <li>• 평시에 편제병력의 70% 이상을 유지하고 있는 부대(상비사단 등)와 손실보충부대를 대상</li> </ul>   |
| 권역화지정  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현역시 복무했던 부대와 연계하여 동원예비군을 지정</li> <li>• 전국을 2개 권역으로 구분하고, 연차 이내 자원을 권역 내에서 우선 지정 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 1권역(서울·수도권·강원), 2권역(충청·경상·전라)</li> </ul> </li> </ul> |
| 부대단위지정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원자원을 소집부대의 편성에 일치하도록 거주지역별로 편성, 건제를 유지한 상태에서 동원할 수 있도록 지정</li> <li>• 평시에 일부 병력만을 유지하고 있는 부대를 대상, 가급적 1개 읍·면·동대 자원으로 1개 중대를 지정</li> </ul>                                     |
| 개별지정   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부대의 기능 및 전문성 유지를 위해 해당부대 출신으로 개별지정</li> <li>• 정보사, 사이버사령부, 특전사 707대대, 한미연합사령부 등 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 여군 예비역 및 예비군 지원자는 개별 지정</li> </ul> </li> </ul>       |

평시 동원지정은 당해연도 병력동원운영계획을 기초로 동원소요 대비 110% 이상 지정을 원칙으로 하며, 동원사단 및 동원자원호송단, 동원보충대대(방어단계)는 120%를 지정한다. 부대별 동원소요 중에서 100%는 1~4년차의 적소 및 유사특기 자원으로 우선 지정하고, 예비소요인 10~20%는 해 지역에 배정된 모든 소집부대의 지정이 끝난 후 잔여 자원으로 지정한다.

지방병무청은 동원지정 결과인 병력동원소집자 명부를 국방동원정보체계를 활용하여 수임군부대,

소집부대, 예비군부대에 통보하고, 동원지정자에게는 병력동원소집통지서를 교부한다. 지방병무청으로부터 병력동원소집자 명부를 접수한 소집부대장은 동원지정결과가 부대의 전투력 발휘에 제한을 주지는 않는지를 동원지정방침을 적용하여 분석한다. 분석 결과 동원지정 상에 문제점이 있을 경우에는 지방병무청에게 시정을 요구하고, 지역 배정에 문제가 있을 경우에는 수임군부대장에게 지역배정 조정을 건의한다.

동원지정자는 병력동원소집자명부에 따라 관리한다. 지방병무청장은 병력동원소집자명부를 국방동원정보체계를 통하여 각 군 본부, 수임군부대(동원업무 대행부대), 육군동원전력사령부, 소집부대 및 지역(직장)예비군부대 등에 전송한다. 동원지정자에 대한 관리는 소집부대, 수임군부대, 예비군부대, 지방병무청 간의 유기적인 협조하에 연계성을 가지고 이루어져야 한다. 효율적인 동원자원관리를 위한 기관별 책임은 다음과 같다.

〈표 3-18〉 기관별 동원자원 관리 책임

| 구 분                       | 소집부대 | 예비군부대 | 병무관서 |
|---------------------------|------|-------|------|
| 동원자원 편성(신규, 보류, 제외)       |      |       | ○    |
| 동원자원 현황 유지, 공유            |      |       | ○    |
| 동원지정, 대체지정 <sup>86)</sup> |      |       | ○    |
| 병력동원소집통지서 교부              |      |       | ○    |
| 동원지정결과 분석, 후속조치           | ○    |       |      |
| 병력동원소집자 명부 관리             | ○    |       |      |
| 동원예비군 편성, 보직 부여           | ○    |       |      |
| 전시완편명부 작성 및 관리            | ○    |       |      |
| 동원소대 편성 및 동원지원            |      | ○     |      |
| 동원미지정자 편성 및 관리            |      | ○     |      |

소집부대의 동원자원 관리를 위해 다음과 같은 업무를 수행한다. 지방병무청으로부터 병력동원소집자명부를 접수한 소집부대장은 동원지정결과를 토대로 동원지정률과 적소율<sup>87)</sup>을 분석하고, 부적격 자원에 대한 대체지정과 동원지정률이 저조할 경우 추가지정을 요구하는 등 후속조치를 실시한다. 부대의 편제에 맞춰 동원지정된 병력에게 소속과 직책을 부여하고 부대를 편성한 전시완편명부를 작성한다. 전시완편명부를 작성할 시에는 동원예비군의 계급과 병과·특기, 연차, 해 부대에 동원지정 및 동원훈련 참가 횟수 등을 고려하여 제대별 균형된 전투력 발휘가 가능하도록 작성하고, 동원예비군이 추가 또는 대체지정되면 이를 최신화하고 동원훈련 평가결과를 반영하여 필요시 보직을 조정하여야 한다.

86) 대체지정은 부적격 자원을 적격자원으로 교체하여 지정하는 것과 동원지정률을 높이기 위한 추가지정을 포함한다.

87) 적소율은 동원지정된 예비군의 계급, 병과·특기 등이 편제와 일치하는 비율을 말한다.

또한, 평시 동원예비군에게 소속감을 고취시키고 부대와의 유대를 강화할 수 있도록 시기별로 지휘서신을 발송<sup>88)</sup>하며, 부대 초청행사, 정성을 다한 동원훈련 준비, 동원훈련 간 팀워크 강화활동 등 다양한 방법으로 신상관리를 해야 한다.

예비군부대는 동원지정 연차에 있는 소속 예비군을 동원지정자 제대, 동원미지정자 제대 등으로 구분하여 편성·관리한다. 또한, 국가동원령 선포 시 동원일자별, 소집부대별 동원에 응소하도록 홍보하고 안내하는 등의 지원을 한다.

지방병무청은 예비역, 보충역 등 병력동원자원을 편성 및 관리하고 소집부대에 현황을 제공하며, 소집부대별 동원소요에 맞게 동원자원을 지정한 후 병력동원소집자명부를 소집부대에 발송하고 병력동원소집 대상자에게 병력동원소집통지서를 교부한다. 또한, 소집부대로부터 병력동원 지정결과 후속조치 요구를 접수하거나 예비군 대원의 신상이동이 발생한 경우에 대체지정하며 이를 위해 소집부대 및 수임군부대와 협조체제를 유지한다.

#### 2.2.4. 병력동원 시행

병력동원소집 시기는 법령에 근거하여 동원령<sup>89)</sup>이 선포되었을 때, 혹은 동원령 선포 이전의 병력동원훈련소집에 의한 방법으로 소집할 수 있다.

지방병무청장은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포된 때에는 「병역법」에 근거하여 병력동원소집 대상자를 동원한다. 이를 위해 지방병무청장은 동원지정자에게 병력동원소집통지서를 미리 송달하게 할 수 있으며, 동원령이 선포된 경우 병역의무부와 통지를 신문·텔레비전 또는 라디오로 공고한다.

한편, 동원령 선포 이전에는 병력동원소집 대상자로 지정된 사람에 대해 지방병무청장이 병력동원훈련소집을 실시한다. 다만, 「예비군법」 제3조의3에 따른 비상근 예비군으로 소집되어 훈련 중에 있는 예비군에 대해서는 입영부대의 장이 병력동원훈련소집을 한다. 이후 훈련소집 기간 중에 동원령이 선포될 경우 즉시 병력동원소집으로 전환한다.

동원병력의 인도인접지까지의 수송은 지방병무청장 책임하에 실시하고, 호송은 군부대장 책임하에 실시한다. 이때 소집부대로부터 근거리 또는 교통이 편리한 지역의 자원은 가급적 개별 응소토록 하여 수송소요를 최소화하고, 자도 내 원거리 또는 타 시·도 지역의 자원은 자원 관할 지방병무청장 책임하에 집단으로 수송하며 지방병무청장은 집단수송계획을 수립하여야 한다. 수송차량은 군 동원차량을 최대한 활용하며, 시·도지사가 발행한 전시 운행증을 수송차량 전면 우측 상단에 부착하고 운행한다.

소집부대의 인도인접지 위치가 동원병력이 도착하기 전에 변경되었을 경우에는 동원병력 수송로상의 분기점이나 저명한 지역 또는 최초 집결지에 안내요원을 배치하여 변경된 위치로 유도할 수 있도록 조치한다. 동원병력 이동로상의 작전책임부대장은 동원병력의 안전수송을 위해 경계지원계획을 수립하여 작전계획에 반영하고, 교통통제소 및 육로조정소, 구난반, 안내병 등을 배치하여 동원병

88) 지휘서신은 연초 동원소집자 명부를 접수하고 보직을 부여한 후, 동원훈련 전·후에 통상 발송한다.

89) 부분동원령 또는 총동원령을 의미한다.

력의 이동을 지원한다.

동원병력의 인도·인접은 병력동원운영계획서 상에 명시된 시간과 장소에서 실시하되, 인도·인접지의 위치는 소집부대장이 지방병무청장과 협조하여 선정하고 우발사태에 대비하여 예비집결지도 선정한다.

인도·인접은 지방병무청 인도관과 소집부대 인접관이 사전에 선정된 인도·인접지에서 합동으로 실시하되, 인도·인접 장소가 동일한 소집부대는 수임군부대에서 통합하여 인도·인접한다. 이때 인도·인접을 위한 입영사무소 설치는 인도·인접지가 군부대일 경우에는 군부대장, 군부대 이외의 장소일 경우에는 지방병무청장 책임하에 설치한다.

입영 신체검사는 인도·인접지에서 소집부대장 책임하에 실시하여 불합격자는 귀가조치하고, 상황이 긴박하고 시간적 여유가 없을 때에는 지방병무청과 소집부대가 협조하여 병력수와 병적기록표만 확인하는 간이방법에 의거 인도·인접을 실시할 수 있다. 지방병무청에서 통합하여 차량으로 수송하는 병력은 최초 집결지에서 지방병무청장 책임하에 의료지원반을 활용하여 간이신검을 실시하고, 질병자는 귀가 조치한다.

인도·인접 시 초과 및 착오 입영자와 지연도착자 처리 지침은 아래 표와 같다.

〈표 3-19〉 초과 및 착오 입영자 처리 지침

| 구 분                 | 처 리 지 침                                 |
|---------------------|---|
| 최초 집결지 초과 입영자       | • 소집부대에서 인수 후 보충부대에 인계하여 손실보충자원으로 활용    |
| 타 소집부대로 착오 입영자      | • 인수 후 해당 소집부대와 지방병무청에 통보하고 손실보충자원으로 활용 |
| 소집부대 지연 도착자(2일 이내)  | • 사유확인 후 입영 조치                          |
| 집단수송 시 최초 집결지 지연 도착 | • 예비차량 활용 추가 수송 또는 최기 보충부대로 인계 조치       |

### 3. 전시근로소집

#### 3.1. 개 요

##### 3.1.1. 전시근로소집이란?

‘전시근로소집’이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로 동원령이 선포된 때에 군사작전 지원을 위하여 「병역법」에 규정한 전시근로소집 대상자를 소집하는 것을 말한다.

전시근로소집의 목표는 유사시 군사작전 지원에 필요한 노무인력 수요를 충족시키기 위하여 평상시 조직되고 훈련된 전시근로소집 대상자를 즉각 동원할 수 있는 동원준비태세를 확립하는 것이다.

전시근로소집자의 임무는 다음과 같다.

〈표 3-20〉 전시근로소집자의 임무

- 전시 보급품 및 탄약 운반
- 진지구축, 도로·교량·항만·공항시설 보수 및 피해 복구
- 보급물자의 적재 및 하역
- 환자 후송, 병실 관리 및 영현 처리
- 전시 급유, 급수, 취사 지원
- 그 밖의 소속부대장이 지시하는 노무에 관한 사항

### 3.1.2. 주무 기관 / 소집 대상

전시근로소집에 대한 주무 기관은 국방부로 전시근로소집 집행계획서를 작성하고, 이를 기초로 지방병무청장이 자원을 관리하고 동원령 선포시 동원을 집행한다. 전시근로소집 대상자는 「병역법」 제 53조의 근거에 의해 다음 사람이 해당된다.

〈표 3-21〉 전시근로소집 대상

- 「병역법」(제44조 제2호)에 따라 교육소집을 마친 보충역 중 병력동원소집 지정에서 제외된 사람
- 전시근로역(기술면허 / 자격취득자 제외)
- 대체역(대체복무요원은 제외)
- 「병역법」(제55조 제3항)에 따라 신체등급·학력·연령 등 자질을 고려하여 군사 교육소집에서 제외된 사람

## 3.2. 전시근로소집 운영체계

### 3.2.1. 소요산정 및 제기

전시근로부대가 편성된 부대의 소요는 당해부대의 편제표에 의한다. 다만, 부대의 특성상 전시근로부대 편제가 곤란한 부대의 전시근로소요는 「국방동원업무에 관한 훈령」에서 제시하고 있는 기준에 근거하여 도수운반 근로소요, 하역 근로소요, 의무부대 근로소요, 시설피해복구 근로소요, 취사지원 근로소요, 손실보충 소요를 산정하여 제기한다.

수입근부대장(동원업무 대행부대장)은 소집부대별 전시근로 소요를 판단하여 국방 동원정보체계를 활용하여 지휘계통을 통하여 매년 5월 31일까지 소속 군 참모총장에게 소요를 제기하여야 하며, 각 군 참모총장은 이를 종합·검토·확정하여 매년 6월 15일까지 국방부장관에게 승인을 요청하여야 한다. 전시근로 소요는 부대의 임무 및 특성을 고려하여 부대별·단계별 운영소요와 손실보충소요로 구분하여 작성하여야 한다.

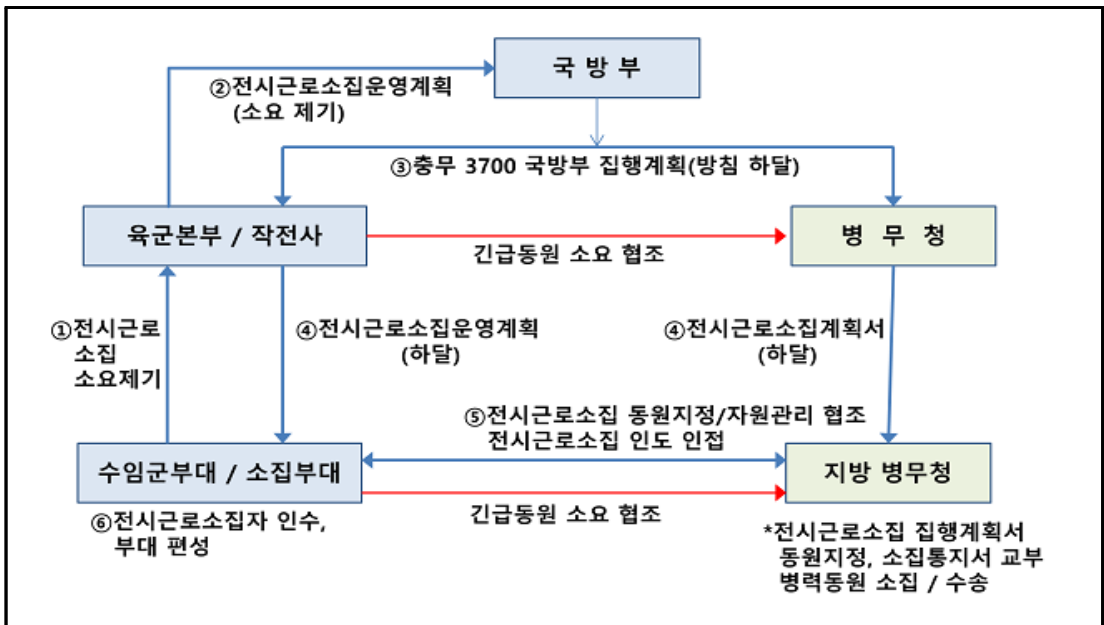
전시근로부대는 전시부대계획에 편성된 조직체로서 근로요원의 소요제기는 부대 증·창설과 관련된 계획의 변경시에만 실시하고, 변경이 없을 시에는 별도로 소요제기를 하지 않는다.

### 3.2.2. 전시근로소집 운영계획 작성

전시근로소집 운영은 국방부 집행계획을 근거로 군부대와 병무청간에 동원소요 제기, 전시근로소집 운영계획 작성, 동원지정 및 자원관리, 동원집행 등의 일련의 과정을 국방동원정보체계를 이용하여 진행한다.

이때 전시근로소집의 계획, 소집대상자의 지정, 통지서의 전달, 입영사무소의 설치·운영, 입영신체 검사, 귀가자 처리 및 소집해제 등에 관한 업무는 병력동원소집의 절차를 준용한다. 전시근로소집 운영체제는 다음과 같다.

[그림 3-11] 전시근로소집 운영체제



전시근로소집 부대는 부대 유형별로 편제에 반영하여 운용하며, 부대 유형별 근로부대 편성 기준은 다음과 같다.

<표 3-22> 부대 유형별 근로부대 편성 기준

| 소요 부대                                | 근로부대 규모 | 비 고     |
|--------------------------------------|---------|---------|
| 상비사단, 동원사단                           | 근로대대    | 3개 중대   |
| 기계화사단, 보병 / 포병(여)단, 공병여단, 탄약창 탄약대대 등 | 근로중대    | 4~5개 소대 |
| 기갑여단, 통신단, 요충지대대 등                   | 근로소대    | 4개 분대   |

전시근로소집 운영계획은 수임군부대에서 작성하며, 전시근로소집 운영계획에 변동사항이 없을 경우에는 5년 단위로 작성하고 변동사항이 있을 경우에는 매년 작성한다. 각 작전사는 수임군부대의 소요를 종합 후 국방부 및 육군본부의 지침을 반영하여 전시근로소집 운영계획을 작성한다.

전시근로부대의 지휘통제요원은 동원병력으로 운용하며, 이에 대한 소요제기는 병력동원소요에 반영한다. 장비 및 차량의 소요는 육군 전시부대계획 및 편제표를 근거로 군수계통으로 소요를 제기 하고, 수송 및 건설기계는 동원운영계획에 반영한다.

전시근로소집 운영 간 부대별 주요 임무는 다음과 같다.

〈표 3-23〉 전시근로소집 운영간 부대별 임무

| 제 대      | 임 무   |
|----------|---|
| 육본 / 작전사 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원소요 판단 검토, 소요 제기</li> <li>• 동원운영계획 수립 / 시행, 동원집행결과 종합 보고</li> </ul>   |
| 수임군부대    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역배정, 소집부대별 인도·인접지 선정(지방병무청 협조)</li> <li>• 전시근로소집자 수송계획을 전시 육군 이동통제계획에 반영</li> <li>• 전시근로소집 소요 종합, 수정, 보고(5년 주기, 변경시)</li> <li>• 긴급동원 소요제기 및 지방병무청과 협조</li> </ul>  |
| 소집부대     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시근로소집 소요제기(국방동원정보체계 이용)</li> <li>• 전시근로소집자에 대한 장비 / 물자 소요 판단 및 확보</li> <li>• 전시근로소집 인수 및 편성, 운영계획 작성</li> <li>• 인도·인접지에서 동원자원 인수</li> <li>• 동원지정자에 대한 소집점검훈련 실시</li> <li>• 우발상황 및 긴급 시 상급부대 / 수임군부대로 긴급동원 요청</li> </ul> |

### 3.2.3. 동원지정 및 자원관리

지방병무청장은 전시근로자의 응소거리, 자원분포, 수송로 등을 고려하여 소집부대별로 행정구역 단위를 기준으로 하여 지역을 배정하되, 특별한 사유가 없는 한 전년도 배정지역을 변경하지 않도록 한다. 수임군부대는 지방병무청과 사전에 협의 하에 소집대상자가 거주지와 가장 가까운 부대로 지정이 될 수 있도록 지역을 배정한다.

전시근로소집 대상자의 동원지정은 지방병무청장 책임하에 지정하되, 4단계(M+30일)까지는 부대별 소요의 120%를 지정하고, 5단계(M+31일) 이후부터는 소집 4일 전에 지정한다. 지정의 우선 순위는 보충역을 우선 지정하며, 보충역 자원 부족 지역은 보충역 자원이 충분한 타 지역의 보충역 자원을 지정하여 전환할 수 있다. 전시근로소집 지정자 중 신상 이동자가 발생한 때에는 매월 15일과 말일에 대체지정하고, 대체지정자 명부를 매월 20일과 다음 달 5일까지 국방동원정보체계로 송신한다.

전시근로소집 동원지정자의 보직은 소집부대의 창설 모체부대장이 부여하고, 창설 모체부대장은 상급지휘관에게 보고 후 국방동원정보체계에 입력한다. 소집부대는 국방동원정보체계에 전시근로부대 전시 편성명부를 분대 및 소대까지 작성하여 탑재하고, 완성된 전시 편성명부를 출력하여 부대 증·창설업무철에 합철하여 관리한다. 기타 전시근로소집 시행을 위한 관리, 보직 부여, 임무수행철 작성, 수송 및 호송, 인도·인접 등에 관한 사항은 병력동원소집의 절차에 준하여 수행한다.

소집부대는 전시근로소집 대상자에 대하여 연간 2일 이내로 전시근로소집에 대비한 점검을 할 수 있으며 그 절차는 병력동원훈련소집의 절차를 준용한다.

## 4. 기술인력동원

### 4.1. 개 요

#### 4.1.1. 기술인력동원 개념 및 소요 제기

기술인력동원은 동원령 선포 시 군사작전의 지원, 정부기능 유지 및 동원지정 업체의 임무수행을 위해 추가적으로 소요되는 전문 기술분야의 인력을 동원하는 것을 말한다.

기술인력동원의 목표는 유사시 군 및 동원지정 업체의 소요를 충족시키기 위해 평시에 관리하고 있는 기술인력을 즉각 동원하여 군사작전과 산업체의 전시전환을 원활하게 지원하는 것이다.

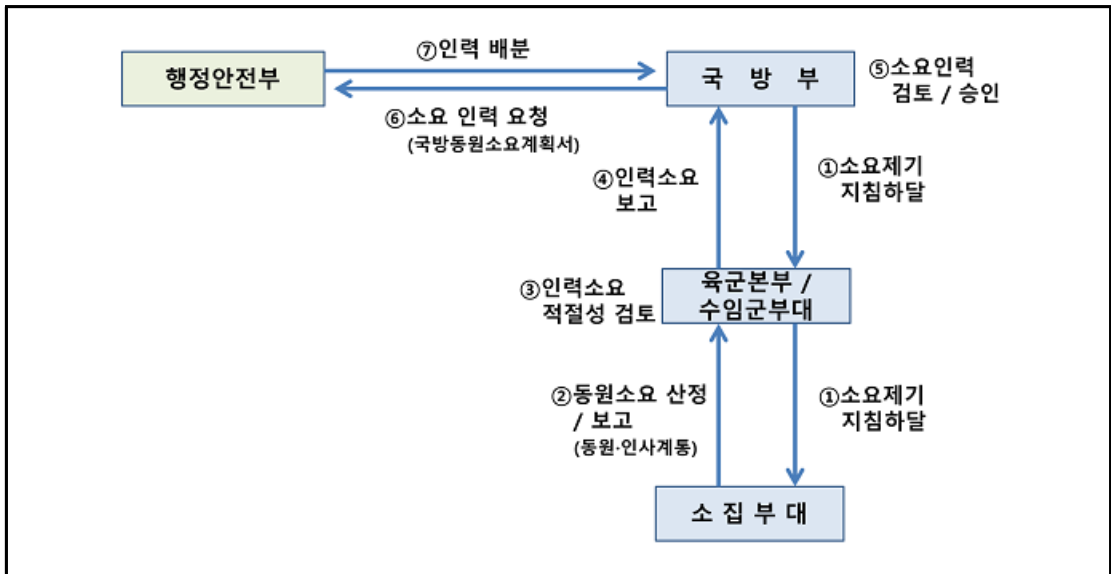
기술인력동원은 「비상대비에 관한 법률」에 근거하여 행정안전부장관이 자원관리 및 동원집행을 한다.

기술인력동원 대상은 「비상대비에 관한 법률」 제2조에 명시된 바와 같이 대한민국 국민으로서 중점관리대상으로 지정된 업체에 종사하는 사람과 「국가기술자격법」이나 그 밖의 법령에 따른 기술면허 또는 자격을 취득한 사람이나 과학기술자<sup>90)</sup>인 대한민국 국민으로서 19세가 되는 해의 1월1일부터 60세가 되는 12월 31일까지의 사람이 해당한다. 국가, 지방자치단체와 그 밖의 공공단체 및 기업체의 장은 과학기술자를 채용 또는 고용하거나 해임 또는 해고하였을 때에는 해당 과학기술자가 거주하는 읍·면·동의 장에게 통보하여야 한다.

군사작전을 위한 기술인력동원 소요는 주로 보급, 정비, 병원 등 전투근무지원부대(기술·행정병과 및 직군)에서 발생한다. 군인·군무원의 기술특기 소요 직위에 대해서는 현역 징·모집 및 군무원 채용, 상근예비역의 현역 전환 등으로 우선 충당하고, 부족한 인원에 한하여 기술인력동원 소요를 제기한다. 기술인력동원 소요제기 절차는 [그림 3-12]와 같다.

90) '과학기술자'란 자연과학을 전공한 석사학위 이상의 학위소지자로서 국가, 지방자치단체와 그 밖의 공공단체 및 기업체의 연국기관에 종사하고 있는 사람을 말한다.(비상대비에 관한 법률 시행령 제2조)

[그림 3-12] 기술인력동원 소요 요청 절차



### 3.1.2. 동원지정 및 자원관리

기술인력 대상자의 동원지정 및 자원관리 책임은 행정안전부장관에게 있다. 행정안전부장관은 소요 인력자원을 각 시·도별로 총괄 할당하고, 시·도지사는 해당 시·군·구별로 가용자원을 고려하여 배분 및 동원지정을 한다.

소집부대는 동원참모(인사참모)가 국방동원정보체계를 이용하여 기술인력 소요를 제기하고, 육본에서 이를 종합하여 검토 후 국방부에 보고한다. 국방부는 각 군의 기술인력동원 소요를 종합하여 검토 후 행정안전부에 동원소요를 제기한다.

행정안전부는 각 정부부처의 소요를 종합한 후 시·도별 가용자원을 고려하여 배분하면 시·도지사가 동원지정을 하고, 동원지정 결과를 국방부에 통보한다. 이때 동원지정은 소요의 120%를 지정하되 사용부대의 최기자원을 우선 지정한다.

지역대표부대<sup>91)</sup>는 동원지정자 명부를 확보하여 국방동원정보체계에 입력하고, 해당 소집부대에서는 입력한 동원지정자 명부를 출력하여 증·창설업무철 및 임무수행철에 포함하여 관리한다. 이때 자원관리 책임은 자원관리 주관기관의 장에게 있으며, 군은 사용자 입장에서 기술인력 사용부대, 사용기관 및 기술인력 동원업무 주관부대가 관리한다. 효율적인 자원관리와 전시 동원능력 제고를 위한 평시 자원조사는 연1회 읍·면·동장이 실시한다.

91) 지역대표부대란 육군 예하부대 및 국직부대에 대한 기술인력동원 지정자 명부를 행정관서로부터 확보하여 국방동원정보체계에 입력하는 임무를 수행하는 시·군·구 단위의 대대급부대를 말한다. 지역대표부대 세부현황은 육군 기술인력동원운영계획을 참조한다.

### 3.1.3. 동원 시행

기술인력에 대한 정상동원은 동원령 선포 시 공고하고 안내하며, 개별 또는 집단수송에 의해 입소하고 소집부대에서 인도·인접하여 동원을 집행한다.

행정안전부장관은 기술인력자원을 지정할 경우 해당 기술인력자원에게 지정된 사실과 그에 따른 임무를 기재한 고지서를 개인에게 송달하여야 한다. 전시 동원령이 선포되면 행정안전부장관은 기술인력동원 지정자에 대한 동원명령을 발령하고, 시·도지사는 동원명령을 발부하며, 읍·면·동장은 동원영장을 교부한다. 다만, 개별동원 대상자의 동원영장의 발부는 시·군·구의 장이 한다.

동원령 선포 시 기술인력동원 대상자는 개별응소하는 것이 원칙이나 시·군·구 단위로 집단수송할 수도 있다.

기술인력의 인도·인접을 위한 집결지 선정은 방호, 교통 편의, 주변 환경, 거리 및 공간 등을 고려하여 소집부대 단위로 1개소를 지정하며, 우발사태에 대비하여 예비집결지를 선정한다.

기술인력으로 동원된 인원은 군무원에 준한 신분을 보장하고 이에 따른 처우를 해야 하며, 육군 기술인력 동원운영계획을 참조하여 순번을 부여한다. 기술인력의 동원기간은 연간 180일 범위 내에서 동원하며, 필요시 180일 범위 내에서 1회에 한해 연장할 수 있다.

한 세대의 생존은 유한하나, 조국과 민족의 생명은 영원한 것.

오늘 우리 세대가 땀 흘려 이룩하는 모든 것이 결코 오늘을 잘 살고자 함이 아니요, 이를 내일의 세대 앞에 물려주어 길이 겨레의 영원한 생명을 생동케 하고자 함입니다.

- 박정희 前 대통령 친서 중에서 -

## 제3절 물자동원

### 1. 물자동원 개요

#### 1.1. 물자동원의 개념

##### 1.1.1. 물자동원이란?

‘물자동원(物資動員)’이란 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 소요되는 물자, 장비, 시설, 업체 등의 자원을 국가안전보장에 기여할 수 있도록 효율적으로 통제·관리·운영하는 것을 말한다.

물자동원은 대상 자원에 따라 산업동원, 수송동원, 건설동원, 정보통신동원으로 구분한다. 이는 동원령 선포 후 군부대의 증편 및 창설 또는 작전임무 수행을 위해 민간에서 보유하고 있는 물자, 업체 또는 부동산 등을 동원하여 군사작전을 지원하기 위해 업종 및 품종을 기준으로 구분한 것이다.

물자동원의 목표는 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 소요되는 물자를 적기·적소에 동원하여 군사작전의 소요를 충족하고 전쟁지속능력을 극대화하는 것이다.

##### 1.1.2. 동원 방법

물자동원의 방법에는 사용동원, 수용동원, 통제운영이 있다. 이는 전시 국민경제에 미치는 영향을 최소화하고 전쟁이 종료 후 사후 보상 소요를 최적화하기 위해 사용정도를 기준으로 구분한 것이다.

‘사용동원(使用動員)’이란 물자 및 장비를 동원함에 있어 소유권은 원소유자에게 두고 사용권만을 동원하여 사용하고, 동원이 해제되면 소유주에게 복원시켜주는 것을 말한다. 주로 건물 및 토지, 장비 등을 동원할 때 적용한다.

‘수용동원(收用動員)’이란 물자를 동원함에 있어 동원과 동시에 그 물자의 소유권이 인수기관에 이전되는 것을 말한다. 주로 소모성 물자를 동원할 때 적용한다.

‘통제운영(統制運營)’이란 물자를 동원함에 있어 동원의 목적을 달성하는데 필요한 범위 내에서 그 물자의 생산, 수리, 가공, 유통과정 등에 통제를 가하는 것을 말한다. 동원을 통해 통제하는 부분을 제외한 제반 사항은 소유주의 자율권이 인정되며, 주로 업체를 동원할 때 적용한다.

##### 1.1.3. 동원단계

물자동원의 단계는 1년을 총 12단계로 나누어 1~4단계를 초기단계, 5단계 이후를 지속단계로 구분하며, 각 단계별 일정과 기간은 병력동원의 단계와 동일하게 적용한다.

〈표 3-24〉 물자동원 단계

| 초기 단계 | 단계 | 1       | 2         | 3         | 4        |
|-------|----|---------|-----------|-----------|----------|
|       | 일정 | M ~ M+1 | M+2 ~ M+3 | M+4 ~ M+6 | M+7 ~ 30 |
|       | 기간 | 2일      | 2일        | 3일        | 24일      |

| 지속 단계 | 단계 | 5         | 6         | 7         | 8          | 9           | 10          | 11          | 12          |
|-------|----|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|       | 일정 | M+31 ~ 45 | M+46 ~ 60 | M+61 ~ 90 | M+91 ~ 120 | M+121 ~ 150 | M+151 ~ 180 | M+181 ~ 270 | M+271 ~ 364 |
|       | 기간 | 15일       | 15일       | 30일       | 30일        | 30일         | 30일         | 90일         | 94일         |

## 2. 산업동원

### 2.1. 개요

‘산업동원’이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군(軍)수요의 급격한 증가와 민간의 기본수요를 충족시키기 위하여 국가권력에 의한 중앙통제에 의해서 평시의 산업체제를 전시 산업체제로 전환<sup>92)</sup>하고, 식량, 의류, 공산품 등의 물자와 생산업체, 병원 등을 동원하는 행정적 조치 및 과정을 말한다.

산업동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군과 민·관의 산업동원 소요를 적정수준으로 충족하는 것을 목표로 한다.

산업동원은 대상 자원별로 주무부장관 책임하에 동원하며, 담당하는 주무부처와 대상자원은 〈표 3-25〉와 같다.

〈표 3-25〉 산업동원 주무부처 및 대상 자원

| 구 분     | 대 상 자 원                                 |
|---------|---|
| 기획재정부   | • 담배(KT&G)                              |
| 문화체육관광부 | • 홍보/문화매체(방송/신문사, 인쇄/출판사 등)             |
| 농림축산식품부 | • 양곡, 부식류(채소류, 육류, 조미료, 수육·어육통조림, 어개류)  |
| 산업통상자원부 | • 피복류, 개인/부대장구, 취사기구, 장벽/복구자재, 유류/주유소 등 |
| 보건복지부   | • 의약품류, 가공식품류, 의료기기, 병원 등               |
| 환경부     | • 먹는 샘물, 지정폐기물 처리업체 등                   |

92) 전시산업체제로의 전환은 생산시설의 확충, 군수용 생산으로 전환, 생산기간의 연장 등을 의미한다.

## 2.2. 동원소요 산정 및 제기

산업동원 소요산정 방법은 다음과 같다. 국방조직정보체계의 X-1년 부대확장계획에 따른 전시편제병력(현역, 군무원)과 국방동원정보체계의 예비군, 전시근로자(기술인력 포함)와 전시 편제장비(T/E) 등 품목별 소요산정 요소에 의해 산정된 총 소요에서 X-1년 말 기준의 군 능력<sup>93)</sup>을 차감하여 산정한 부족량을 산업동원소요에 반영한다.

동원소요는 단계별로 초도소요와 보충소요를 포함한 최적소요를 판단한다. 초도소요는 증편부대 편제 부족소요와 창설부대 초도 보급소요로 구분하고, 보충소요는 소모보충률을 적용하여 산정하며, 동원소요는 총 소요(초도+보충소요) - 군 능력으로 산출한다.

동원소요 품목 선정 시 고려할 사항은 <표 3-26>과 같다.

<표 3-26> 산업동원물자 품목 선정 시 고려사항<sup>94)</sup>

- 전쟁수행에 필수적으로 필요한 품목
- 전투긴요 물자로 국내에서 대량생산이 가능한 물자
- 방산물자 및 전시 군수 긴요품목으로 대량생산이 가능한 물자
- 군 중앙조달 실적이 있는 품목 중 전투긴요 물자
- 국내 생산이 가능하고, 물자의 수급을 위해 전시에 통제를 요하는 물자
- 군수품목과 용도 및 성능이 동일하거나 유사한 민수품은 대체물자로 선정

산업물자의 소요제기는 육군본부 군수참모부 및 군수사령부에서 실시하며, 해당연도 장비편제, 소요인력을 기준으로 일괄적으로 소요를 제기한다. 산업물자 소요제기 순기 및 절차는 <표 3-27>과 같다.

<표 3-27> 산업물자 소요제기 순기 / 절차

| 순 기         | 임무수행 내용                                  | 관련 부서             |
|-------------|--|-------------------|
| X-2년, 2월    | • 전시 군수지원소요 및 능력판단 지침 하달                 | 국방부               |
| X-2년, 11월   | • 물자동원 소요 검증 및 제기                        | 육본 → 국방부(군수)      |
| X-2년, 12월   | • 물자동원소요 판단서 동원기획관실로 통보                  | 국방부               |
| X-1년, 2월    | • 국방동원소요서 작성, 행정안전부 및 자원 관리 주무기관의 장에게 제출 | 국방부 ↔ 행정안전부, 주무부처 |
| X-1년, 6~8월  | • 동원소요 확정 및 배분                           | 국방부 ↔ 주무부처        |
| X-1년, 9~12월 | • 동원운영계획, 총무계획 작성                        | 군부대 / 행정관서        |

국방부와 각급 부대에 국방자원동원소요의 적정성 여부를 검증하기 위해 동원소요심의회를 둔다.

93) 군 능력에는 운영량과 비축/치장량, 수입예정량, 불출예정량 및 획득 및 도태계획량 등을 총 망라한다.

94) 국방부, “20년국방전시군수지원 소요 및 능력판단서 작성 지침”, 2018. 7. 7., p. 98.

### 2.3. 동원자원 지정 및 관리

산업동원자원 지정 기본방침은 다음과 같다.

〈표 3-28〉 물자동원 지정 방침<sup>95)</sup>

- 군납업체 및 대형업체를 우선 동원한다.
- 전시 대량 소요 및 전투 긴요물자를 우선 동원지원한다.
- 동원업체 지정 시 수도권 편중을 지양하고 지역별로 분산한다.
- 주요 장비 및 업체 동원 시 조작요원과 증사요원은 동시동원한다.
- 긴요물자는 정부비축 확대 및 업체비축을 권장한다.
- 부족 품목 및 생산제한 품목은 민수용 물자를 수용동원한다.

산업동원 자원관리는 집행기관인 자원 주무부장관 책임하에 관리하며, 군은 사용자로서 각 군의 지역별 물자동원 업무 수행부대가 행정관서와 협조하여 동원자원 관리체계를 유지한다.

산업동원 업체 관리를 위해 시·도지사는 소관 동원업체와 협의하여 관계 공무원을 업체에 상주시키거나 수시 방문하여 동원업무를 지원하고 관리한다.

산업동원 자원관리부대는 동원운영계획을 작성하고, 중점관리자원 확인의 날 행사, 자원조사 등을 통하여 자원을 관리하며, 부적격업체는 행정관서와 협조하여 대체지정한다. 또한, 지역예비군지휘관 등을 활용하여 지역 내 동원지정업체에 대해 전시전환 준비와 자원변동 정보를 확인하여 필요한 사항을 조치 및 건의한다.

연1회 실시하는 자원조사는 업체의 특성을 고려하여 지역예비군지휘관과 동원관계관, 지자체 공무원, 인수부대의 인수관 등 전문요원을 통합 편성하여 동원업체의 능력을 정확하게 검증한다.

### 2.4. 동원집행

동원령이 선포되면 각 주무부장관이 동원을 준비하고 집행한다. 주무부장관은 시·도지사를 통해 동원을 지시하면 시·군·구청장은 동원업체에 인도관을 파견하여 물자의 생산을 감독하고 군 보급시설의 장에게 동원물자를 인도한다.

임무고지 시에는 업체의 생산능력, 보유시설, 원·부자재 재고 및 기술 수준(능력) 등을 감안하여 실시하고, 필요시 시설 확장, 협력업체의 공급능력 등을 고려하여 실시한다.

업체에 대한 임무고지 품목은 방산품목과 일반품목의 식별이 가능하도록 하고, 동원업체에서 평시 생산하는 품목에 대해 임무고지한다.

임무고지는 국가동원령이 선포되는 경우 동원영장이 사전에 교부된 것과 동일한 효력을 갖는다.<sup>96)</sup> 이때 미 증원군에 대한 지원임무를 함께 고지하되, 동원의 시기는 미 증원군의 한반도 전개 시기를

95) 국방부, “국방동원업무에 관한 훈령”, 2022. 7. 5., pp. 18~19.

96) 다만, 평시에 임무를 고지하고, 동원령이 선포 시 동원영장을 교부함으로써 동원집행에 대한 효력을 높일 수 있다.

고려하여 추후 지정한다.

임무고지를 받은 동원업체는 고지된 임무에 관한 실시계획을 작성하여 시·도지사 또는 주무부장관의 승인을 받는다. 또한, 유사시에 대비하여 필요한 금형 및 원·부자재 등을 사전에 확보하고, 업체의 능력을 감안하여 기능인력 양성·확보, 시설·장비 확장, 연구개발 및 시제품 생산훈련 등을 실시한다.

동원물자는 군에서 요구하는 시기와 장소에서 인도·인수함을 원칙으로 하되, 구체적인 사항은 쌍방의 합의에 의해 결정한다. 동원물자의 인수 시기는 동원 1~3단계는 각 단계 말일에, 동원 4단계 이후는 일주일 주기로 인수함을 원칙으로 하되, 물자의 생산기간, 수송물량 및 수요부대의 요구 등을 고려하여 결정한다. 다만, 물량이 소량인 경우는 생산능력, 포장단위, 수송물량 등을 감안하여 전·후 단계에 포함하여 인수한다.

각 인수부대는 품목별 생산업체 및 행정관서와 충분히 협의하여 주기별 세부 인수계획을 발전시키고, 전시 수송계획에 반영하도록 관련부서와 협조한다.

동원물자 인수부대는 업체별 동원물자 인수관을 자대 일일명령으로 임명하고, 인수계획은 업체 및 행정관서와 사전 협조한다.

일반장비 정비업체, 통신장비 정비업체, 의무장비 정비업체, 인쇄(출판)사에는 통제부대에서 군 통제관을 파견하여 시설의 장과 긴밀한 협조하에 통제운영한다.

동원물자 인수 및 수송을 위해 각 부대 및 지역별로 인수부대를 운영하며, 인수부대의 장은 해당 행정관서 시행계획 상의 동원물자 생산업체 및 인수지를 파악하여 인수에 차질이 없도록 한다.

동원물자의 인도·인수는 생산지도관이 검수하여 합격 판정된 물자로 하며, 물자별 인도·인수 및 수송 책임은 <표 3-29>와 같다.

<표 3-29> 물자별 인도·인수 및 수송 책임

| 구 분       |          | 인도·인수자 | 인도기관  | 인수기관       | 수송책임   |       |
|-----------|----------|--------|-------|------------|--------|-------|
| 1종        | 양 곡      | 농협창고   | 시·도지사 | 군 보급 시설의 장 | 군 부대장  |       |
|           | 기 타      | 군 보급시설 |       |            | 시·도지사  |       |
| 2 종(의류)   |          | 저유소    |       |            | 군 보급시설 | 군 부대장 |
| 3종        | 일반유류     |        |       |            |        | 시·도지사 |
|           | 포장유류/화공품 | 군 보급시설 |       |            | 시·도지사  |       |
| 4 종(건축자재) |          | 업 체    |       |            | 업체의 장  | 군 부대장 |
| 5 종(탄약류)  |          |        |       |            |        | 시·도지사 |
| 7종        | 일 반      | 군 보급시설 |       |            | 업체의 장  | 군 부대장 |
|           | 방 산      | 업 체    | 시·도지사 | 시·도지사      |        |       |
| 8 종(의약품류) |          | 군 보급시설 | 업체의 장 | 시·도지사      |        |       |
| 9종        | 일 반      |        |       | 시·도지사      | 군 부대장  |       |
|           | 방 산      | 업 체    | 업체의 장 | 군 부대장      |        |       |

동원자원 호송책임은 관할지역 작전책임부대장에게 있으며, 탄약·유류 등 주요 물자 수송 시에는 해 지역 군사경찰부대에 호송책임을 부여한다.

## 2.5. 홍보매체 동원

‘홍보매체동원’이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 홍보활동에 소요되는 각종 매체를 동원하는 행정적 조치 및 과정을 말한다.

홍보매체 동원의 목표는 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 국가가 국민들에게 전쟁목적을 인식시키고, 전쟁의지를 공고히 하며, 국민의 총화 단결을 도모하는데 있다.

홍보매체 동원을 위한 동원책임 및 대상자원은 <표 3-30>과 같다.

<표 3-30> 홍보매체 동원책임 및 대상자원

| 주무부처                 | 대 상 자 원                         |
|----------------------|---------------------------------|
| 문화체육관광부              | 신문사, 인쇄·출판사, 영화사, 음반사, 비디오물 제작사 |
| 과학기술정보통신부<br>방송통신위원회 | 방송사(TV, 라디오), 통신사               |

홍보대상 자원별 동원지정 기준은 <표 3-31>과와 같다.

<표 3-31> 홍보대상 자원별 동원지정 기준

| 구 분            | 동원지정 기준                                |
|----------------|--|
| 방 송 사          | • 방송을 제작 및 송출할 수 있는 방송사(TV, CATV, 라디오) |
| 신 문 사(통신사)     | • 「정기간행물 등록법」 및 관련 규정에 등록된 일간신문 및 통신사  |
| 출판사/인쇄소        | • 「출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률」에 등록된 업체       |
| 영 화 사          | • 기획, 촬영, 현상 또는 녹음을 전문적으로 하는 업체        |
| 음반사 및 비디오물 제작사 | • 「음반 및 비디오물에 관한 법률」에 등록된 업체           |

홍보매체 중 업체는 군 및 정부활동을 지원하는데 필요한 범위에서 통제운영의 방법으로 동원하며, 이때 업체의 종사 인원은 동시동원한다.

홍보매체 동원의 집행은 문화체육관광부, 과학기술정보통신부, 방송통신위원회의 장이 집행한다.

### 3. 수송동원

#### 3.1. 개요

‘수송동원’이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 필요한 육상, 해상, 항공의 수송 장비와 동 장비의 정비업체, 운송 및 항만 하역업체 등을 동원하는 행정적 조치 및 과정을 말한다.

수송동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군과 민·관의 동원소요를 적정수준으로 충족하는 것을 목표로 한다.

수송동원의 주무부처는 국토교통부와 해양수산부이며, 대상 자원은 <표 3-32>와 같다.

<표 3-32> 수송동원의 대상 자원

| 구 분 | 대 상 자 원  |
|-----|--|
| 장 비 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자동차 : 지프, 화물차, 유조차, 급수차, 구난차, 견인차, 피견인차, 냉동차, 구급차, 버스, 소방차, 노면청소차 등</li> <li>• 선박 : 여객선, 화물선, 유조선, 예인선, 바지선, 어선</li> <li>• 경항공기 : 고정익, 회전익</li> </ul> |
| 업 체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 육로운송 및 정비업체</li> <li>• 해상수송 및 항만 하역업체</li> <li>• 항공운송 및 하역업체</li> </ul>   |

#### 3.2. 동원소요 산정

수송동원 소요는 해당연도 2년 전에 해당연도 각 군의 전시 부대계획과 전시군수방침 및 절차, 부대별 장비편제표를 기준으로 단계별, 지역별, 소요부대별로 구분하여 작성한다.

증편(창설)부대의 동원소요는 편제장비 부족 소요를 초도소요로 반영하고, 피해 및 단계별 손실률에 의한 보충소요를 포함하여 산정한다. 이때 단계별 해체부대의 보유 장비는 창설 모체부대에 포함하여 산정하고, 인가량을 초과한 장비는 부대 간 조정 후 소요를 산정한다.

군에서 사용동원하는 자동차 중 집결지와 사용부대가 동일한 경우에는 장비만 소요에 반영하고, 집결지와 사용부대가 상이한 경우에는 집결지에서 사용부대까지 장비 이동을 위한 조작요원을 소요에 함께 반영한다.

수송동원의 소요는 소요부대에서 작성하여 지역사로 보고하고, 각 작전사령부에서는 이를 종합하여 부대 현황 및 편제표를 확인 및 검증한 후 각군 본부로 소요를 제기한다.

수송동원 소요에 대한 검증은 소요제기 내용의 신뢰성 향상을 위해 각군 본부 군수참모부 주관으로 각 기능부서의 제 기능이 통합된 동원소요심의회를 구성하여 실시한다.

### 3.3. 동원지정 및 자원관리

자동차의 동원지정 범위는 동원 1~2단계에는 130%, 3단계 이후에는 120%로 한다. 자동차의 동원자원의 배분 우선순위는 전투부대, 전투지원부대, 기타부대 순이며, 가급적 동원소요부대의 장비와 동일한 최신의 자동차를 지정한다. 자동차의 개별사용동원은 비사업용, 사업용, 관용 순으로 지정하며, 소요지역 자원을 우선 지정하고 자원 부족시에는 자도 내 유사 차종으로 지정한다.

자동차 동원표지<sup>97)</sup>는 동원지정권자가 동원지정된 장비 소유자에게 임무고지를 할 때 이를 교부하여 동원 시 부착할 수 있도록 한다. 동원표지가 부착된 차량은 동원령 선포 후 전시 운행증이 없어도 집결지까지 운행할 수 있다.

선박의 동원지정은 소요의 120%를 지정하되, 개인 소유, 법인 소유, 공공기관 소유 순으로 지정한다.

군 사용동원 선박은 가급적 군 요구 선종 및 톤급 선박으로 동원지정하며, 내수면(호수, 저수지, 하천, 댐)을 운항하는 선박은 시·도지사가 동원한다. 또한, 동원업체의 임무수행을 위해 필요한 선박과 국가 또는 지방자치단체가 보유한 선박, 낙도 보조항로 운영 여객선 등은 전시 정부기능 유지 및 국민생활 안정을 위해 동원을 최대한 유보한다.

항공기 동원의 우선순위는 비사업용, 사업용(법인 포함), 관 소유 순이다. 관에서 보유하고 있는 경항공기 중 치안용, 소방용(산림청 포함)과 업체보유 항공기 중 전력 긴급복구용은 동원을 유보한다.

군수지원부대를 대행하는 육로 및 선박운송, 항만하역업체는 사용동원하며, 자동차 정비업체는 통제운영의 방법으로 동원한다.

군에서 사용동원하는 업체는 군에서 지정을 요구한 업체 또는 유사 적격업체를 선정하여 배분하되, 소규모 영세업체의 지정을 지양한다. 또한, 이때 소요되는 유류 및 물자는 군에서 지원한다.

### 3.4. 동원집행

수송동원 대상자원의 인도·인수는 관계기관의 공무원과 인수부대 간에 시행한다. 이때 자동차, 선박, 항공기 등 개별 장비 인수부대는 집결지별로 인수관을 파견하여 인수하고, 동원업체는 업체 소재지에서 인수한다.

자원을 사용하는 각 부대는 동원장비 및 업체 인수를 위해 인수부대별로 인수관 및 검차관을 자대 일일명령으로 임명하고, 동일 집결지 내에 동원차량이 소수(50대 미만)일 경우에는 인수관이 검차관의 임무를 겸할 수 있다.

자동차의 단계별 인도·인수 시기는 동원단계별로 적용하며, 세부 시기는 당해연도 수송동원운영계획의 지침을 적용한다.

동원되는 자동차의 집결지는 가급적 일반인이 식별이 용이한 장소를 관할 행정관서와 협의하여 선정하되, 가능한 자원 소재 지역 내(광역시·도 단위)의 사용부대를 집결지로 선정한다. 또한, 집결지

97) 동원표지의 규격과 표시 및 번호 부여 방법 등은 당해연도 수송동원운영계획을 참조한다.

는 가급적 악천후 시에도 사용이 가능하고 동원지정 자동차 대수의 2배를 수용할 수 있는 장소를 선정하되, 주집결지가 적의 피습 등으로 인해 사용이 불가능할 경우를 대비하여 시·군·구별로 1~2개소의 예비집결지를 사전에 지정하고 동원지정대장에 이를 명시해야 한다. 이때 전방 접적지역으로 이동하는 자동차의 집결지는 병력 및 건설장비의 집결지와 동일 지역 또는 인근 지역으로 선정하며, 집결지에서 인수 후 사용부대까지 이동은 '장비의 사용동원에 따른 시행지침'에 의거하여 조작요원을 동시동원하여 활용한다.

동원선박의 집결지는 군에서 요구하는 장소로 지정하되 행정기관과 협의하여 결정하고, 사용이 불가능할 경우에 대비하여 예비 항구를 지정한다.

경항공기 집결지(인도 비행장)는 지방항공청장이 사전에 인수부대와 협의하여 결정한다.

## 4. 건설동원

### 4.1. 개요

'건설동원'이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 전시 소요를 충족하기 위하여 건물, 토지, 건설기계 및 건설기계 정비업체 등을 동원하는 행정적 조치 및 과정을 말한다.

건설동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군과 민·관의 건설동원 소요를 적정수준으로 충족하는 것을 목표로 한다.

건설동원의 주무부처는 국토교통부이고, 대상자원과 동원방법은 <표 3-33>과 같다.

<표 3-33> 건설동원 대상 자원 및 동원 방법

| 구 분 | 대상 자원           | 동원 방법 |
|-----|-----------------|-------|
| 시 설 | 건물, 토지          | 사용동원  |
| 장 비 | 건설기계            | 사용동원  |
| 업 체 | 건설업체, 건설기계 정비업체 | 통제운영  |

### 4.2. 동원소요 산정 및 제기

건설동원 소요는 해당 연도 2년 전에 해당 연도 각 군의 전시 부대계획과 전시군수방침 및 절차, 부대별 장비편제표를 기준으로 하여 산정한다. 동원소요는 건물 및 토지, 건설기계, 건설업체 및 건설기계정비업체로 구분하여 산정하되, 동원 단계별, 지역별, 소요부대별로 작성한다.

건물 및 토지의 동원소요는 동원단계별(1~4단계), 지역별, 소요 부대별로 구분하여 제기한다. 동원소요는 전시 증·창설부대, 부대 이동, 기타 소요 순으로 반영하며, 현지답사 후 사용 목적, 사용 기간, 사용 면적 등을 기록하여 산정한다.

의료시설 소요는 산업동원 소요에 반영하되, 부족 병상은 의료시설 인근의 이용 가능한 시설을 건설동원 소요로 반영한다. 또한, 특수임무 소요나 포로수용소, 보급시설(사단급 이상 제대), 장비운용 부대는 실소요를 반영할 수 있다.

건설기계 동원소요는 소요부대별로 동원 단계별(1~12단계), 광역시·도로 구분하여 반영하되, 관할 광역시·도가 보유한 건설기계 현황을 확인하여 가능한 자도 보유자원 범위 내에서 소요를 제기한다. 또한, 전방 전개부대는 최종 전개 지역의 지역사령부로 동원소요를 제기한다.

건설업체 동원소요는 전시 피해복구 및 긴급 건설공사 계획에 의거 판단하되, 피해 목표물의 필수 기능 발휘에 필요한 최소한의 범위 내에서 소요를 제기한다.

건설기계 정비업체 동원소요는 집결지로부터 인수부대에 도착시까지의 정비지원과 당해 업체 소재지에서 동원임무 수행에 필요한 정비소요 중 사용부대의 정비능력 부족분에 대하여 소요를 제기한다.

#### 4.3. 동원지정 및 자원관리

건물 및 토지는 동원소요의 120%를 지정하도록 행정관서와 협조한다. 이때 건물은 사용부대의 사용 목적에 부합되는 시설로 지정하며, 부속토지를 포함하여 지정한다.

건물은 공공기관을 우선 지정하되, 관공서, 공공 연구기관, 전시 연합대학 등은 제외하며, 보상도가 높고 활용도가 적은 호텔, 교회, 도심지의 건물 등은 동원지정을 자제한다. 학교시설을 지정할 경우에는 당해 시·도 교육청과 협조하고, 전시교육을 감안하여 지역내 일정비율의 초·중등학교 시설을 우선 지정하며, 고등학교 이상의 시설은 가급적 지정을 자제한다. 또한, 증편 및 창설부대의 집결지와 동원시설의 위치는 가능한 일치시키고, 부득이한 경우를 제외하고는 전년도 지정된 건물을 지정한다.

건설기계는 동원소요의 130%를 지정하도록 행정관서와 협조한다. 동원지정시 자주식 소형 장비, 사용부대 최적 소재 장비, 최신형 장비를 우선적으로 동원지정하고, 자원이 부족할 때에는 대체장비 기준에 의거 해당 시·도 자원을 우선 지정한다. 또한, 군 사용동원, 긴급복구용 순으로 동원지정하며, 비자주식 건설기계와 수송장비의 집결지는 일치시킨다. 동원지정 건설기계는 전시 운행증이 없어도 집결지까지 운행할 수 있도록 동원표지를 부착한다.

건설업체와 건설기계 정비업체는 동원소요의 100%를 동원 지정하도록 행정관서와 협조한다. 건설업체는 「건설사업기본법」에 의거 허가된 업체를 지정하며, 관내 소재 업체를 우선 지정하되 부족시 인접 시·도 자원은 지정한다.

건설기계 정비업체는 「건설기계관리법」에 의거 허가된 종합정비업체를 우선 지정하되, 종합정비업체가 없거나 부족할 시·도는 부분정비를 하는 업체를 동원지정한다.

#### 4.4. 동원집행

최초지정 및 대체지정 시에는 행정관서에서 장비 소유자 또는 업체의 장에게 즉시 임무고지하고,

자원관리부대에 통보한다. 자원관리부대는 동원대상 자원의 임무고지 실태를 해당 행정관서와 협조하여 확인한다. 또한, 비자주식 건설기계는 해당 수송차량의 소유주에게 동시에 임무고지가 될 수 있도록 행정관서와 협조한다.

건설기계 인수부대는 건설기계 집결지별로 인수관을 파견하여 인수하고, 건물, 토지, 건설업체 및 건설기계 정비업체는 소재지에서 인수한다. 건설기계 인도·인수는 시·군·구와 사전에 협의하여 선정된 장소에서 군 인수관이 장비의 이상유무, 기본공구, 수리부속품 등을 점검 후 인도·인수한다. 건설기계 소재지에서 인도·인수 장소까지의 이동은 시·군·구 책임하에 실시하되, 비자주식 건설기계의 수송장비가 부족하여 군 수송장비의 지원을 요청받은 경우에는 최대한 지원한다.

긴급복구 준비를 위한 건설업체는 긴급복구 및 건설 장소에 M+24시간 이내에 도착하여 인도·인수하고, M+48시간까지 복구 준비를 완료한다.

정비업체는 소재지에서 M일에 인도·인수하되 필요시 부대의 증편 및 창설 일정 등에 따라 행정관서와 협조하여 정한다.

## 5. 정보통신동원

### 5.1. 개 요

‘정보통신동원’이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군 작전소요의 충족과 민·관 소요의 적정 배분으로 국민생활의 안정을 도모하기 위해 국가의 이용 가능한 정보통신자원(통신회선, 정보통신공사업체, S/W 사업자, 지식정보보안 컨설팅전문업체 등)을 동원하는 행정적 조치 및 과정을 말한다.

정보통신동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 군과 민·관 수요의 정보통신 소요를 적정수준으로 충족하는 것을 목표로 한다.

정보통신동원의 주무부처는 산업통상자원부, 과학기술정보통신부와 방송통신위원회이며, 대상 자원은 <표 3-34>와 같다.

〈표 3-34〉 정보통신동원 대상 자원

| 구 분  | 대 상 자 원                              |
|------|--------------------------------------|
| 통신회선 | 일반회선 : 국내회선(시내·외 회선), 국제회선           |
|      | 위성회선 : 위성통신 주파수                      |
| 업 체  | 정보통신공사업체, 소프트웨어사업자, 지식정보보안 컨설팅전문업체 등 |

## 5.2. 동원소요 산정 및 제기

통신회선은 전기통신사업자(이동통신사업자 포함)가 지원 가능한 회선으로 하고, 평시 사용 중인 회선의 피해 발생 시 대체 소요 및 시내회선은 소요산정에서 제외한다. 다만, 시내회선 중 초기단계에 긴급한 구성이 필요한 경우에는 일반전화 소요를 산정할 수 있다.

소프트웨어사업자 및 정보보호 전문서비스기업은 부대별 전시임무를 고려하여 반드시 필요한 경우에만 소요를 산정한다.

위성회선은 군에서 운용하고 있는 상용위성 통신장비의 필수 소요 주파수를 산정하고, 전술위성 통신장비에 대한 주파수는 제외한다.

정보통신업체의 동원소요 산정은 육군은 사단급, 해군은 함대사급, 공군은 독립 전대급, 해병대는 독립 연대급 이상 부대를 기준으로 하며, 국직기관은 해당기관의 본부를 지원하는 통신부대를 기준으로 하고, 전시 증·창설부대 등 작전소요를 고려하여 포함한다.

## 5.3. 동원지정 및 자원관리

통신회선은 방송통신위원회에서 지정하는 통신회선 동원계획을 접수하여 소요부대에서 관리한다.

정보통신공사업체와 소프트웨어사업자 및 지식정보보안 컨설팅전문업체는 과학기술정보통신부와 산업통상자원부, 방송통신위원회 등에서 지정, 관리한다.

통신회선 및 정보통신업체에 대한 변경소요(파산, 업종 전환, 기타 사유) 발생 시 관할 KT 지사 및 전파관리소, 시·도에 대체지정을 요청한다.

지방 전파관리소장과 시·도지사는 최초 및 대체지정 시 업체 장에게 즉시 임무고지하고 해당 부대에 통보한다.

## 5.4. 동원집행

통신회선의 동원은 별도의 동원영장을 발부하지 않고 주무부장관의 동원명령으로 대체한다. 다만, 긴급동원 요청의 경우에는 KT 회장이 회선구성 지시를 하여 선조치 후 주무부장관에게 사후 보고한다.

정보통신공사업체는 중앙전파관리소장이 동원영장(임무고지)을 발부하여 지방전파관리소장에게 교부하며, 긴급동원영장을 발부하였을 경우 중앙전파관리소장은 주무부장관에게 사후 보고한다.

통신회선 동원의 인도 인수는 공중통신 책임구간까지 전기통신사업자가 구성하고, 소요부대의 통화자가 서로 확인함으로써 인도 인수한 것으로 본다.

정보통신업체는 업체의 현 소재지에서 대표자의 입회하에 지방전파관리소 동원집행관이 소요부대의 인수관에게 인도하고, 동원집행관은 대표자가 제출한 정보통신업체의 보유 장비 및 인력에 대한 현황이 명시된 인도·인수증을 작성한다. 인도·인수시 군 관계자는 지방전파관리소장이나 시·도지사 또는 지정인원과 협조 후 처리한다.

## 제4절 기타자원 동원

### 1. 개 요

동원업무에서 대상자원에 따라 인원동원과 물자동원에 속하지 않는 동원분야를 기타 자원 동원으로 분류하였고, 재정금융동원과 전시주둔국지원(WHNS)을 위한 동원이 포함된다.

### 2. 재정금융동원

재정금융동원이란 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 소요되는 전시예산, 전시 경제 및 재정업무, 금융업무 등의 동원을 말한다.

재정금융동원은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시 급격히 증가하는 비용을 충당하고, 소요되는 물자 생산을 극대화하는 동시에 물가의 안정을 도모하는 것을 목표로 한다.

재정금융동원의 주무부처는 기획재정부이며, 대상자원은 전시 예산, 전시 경제 및 재정, 전시 금융, 전시 국민생활안정을 위한 재원 등이다.

전시예산은 전쟁비용을 최대한 지원할 수 있도록 편성하되, 불요불급한 예산은 억제한다. 예산은 M~M+30일과 M+31~M+364일로 구분하여 편성하되, 다음과 같은 내용을 포함한다.

〈표 3-35〉 전시예산 편성시 포함사항

- 전쟁수행과 전란복구 등 전쟁수행 경비는 최대한 반영한다.
- 동원된 인원 및 물자에 대한 대금 지불, 실비 변상 및 보상을 할 수 있도록 자금과 전후 복원 및 보상을 위한 예산을 반영한다.
- 전쟁 지원 및 국민생활 안정에 긴요한 주요 중점관리업체에 대한 자금지원을 강화한다.

전시 금융지원은 군수산업 및 국민생활 안정을 위한 생산활동 지원에 중점을 두되, 선별적으로 통제하여 국가경제에 미치는 영향을 최소화한다.

전시 금융은 전쟁수행 및 전란 수습을 위해 군수산업체 및 생필품 생산업체에 대한 금융자금의 선별적 지원을 강화한다.

전시 국민생활 안정을 위한 재원 마련을 위해 전시 필수물자를 지정하여 관리하고, 주요 물자의 수급계획을 수립하여 안정을 도모하며, 비축물자의 활용 및 각종 비축자금을 효율적으로 운용한다.

재정금융동원의 집행은 「전시에산 편성에 관한 법령」에 근거하여 기획재정부장관이 집행한다.

### 3. 전시주둔국지원(WHNS) 동원

#### 3.1. 개 요

‘전시주둔국지원(WHNS)’<sup>98)</sup>이란 전쟁 발발 시 증원되는 미군에 대한 병참 및 군수지원 소요를 전시 지원계획에 의거 적시에 동원하여 지원함으로써 전시 증원군의 신속한 전개를 보장하기 위한 절차를 말한다.

전시주둔국지원 동원목표는 전쟁 발발 시 증원되는 미군에 대한 지원소요를 적시에 동원하는 것이다.

#### 3.2. 전시주둔국지원 동원 지원사항

전시주둔국지원을 위한 동원지원 분야는 보급, 유류, 탄약, 의료, 정비, 수송, 야전근무, 인원 및 노무, 공병, 화생방, 통신, 경계 12개 분야이며, 이중 통신과 경계는 합참에서 지원하고 나머지 10개 분야는 육군에서 지원한다. 분야별 세부 지원사항은 다음 <표 3-36>과 같다.

<표 3-36> 전시주둔국지원 동원 세부 지원사항

| 구 분     | 세부 지원 사항  |
|---------|---|
| 보 급     | 주·부식료, 생수   |
| 유 류     | 수송, 저장, 지상유류 분배체계(IPDS)에 연결                                   |
| 탄 약     | 미군 전용탄약의 저장 및 정비  |
| 의 료     | 병원침상 및 의료서비스, 의료 보급품  |
| 정 비     | 군 정비지원, 민간 정비업체   |
| 수 송     | 차량 및 트레일러   |
| 야전근무    | 목욕시설, 이동식 화장실   |
| 인원 및 노무 | KSC(Korea Service Corps, 한국군무단)<br>*지휘요원, 카투사, KSC 근로요원, 기술인력 |
| 공 병     | 시설, 토지, 건설업체, 건설장비  |
| 통 신     | 국내 및 국제 통신회선(합참)  |
| 화생방     | 제독 용품 및 시설, 오염방지물자 덮개용 비닐                                     |
| 경 계     | 포로수용소 경계, 기지경계 및 방어(합참)                                       |

98) WHNS(Wartime Host Nations Support, 전시주둔국지원) : 국가간에 상호 체결한 협정에 의거하여 전시 주둔국의 영토 내에서 주둔국에 의해 외국군에게 제공되는 민간 및 군사 분야의 지원을 말하며, ‘전시지원에 관한 일괄협정’(92. 12. 23)’과 국방부 ‘전시지원계획’, ‘국방자원 동원운영계획서’ 등에 근거하여 지원계획을 수립한다.

### 3.3. 전시주둔국지원 동원 소요제기 절차

미군 사용부대에서는 사단급 부대에서 미8군을 경유하여 주한미군사령부로 소요를 보고하고, 주한미군사령부는 육·해·공군 소요를 종합하여 한국 국방부(군수기획과)로 짝수년도 5월까지 소요를 제기한다.

소요를 접수한 국방부(군수기획과)는 각 군 본부 및 국방부, 합참 업무담당관에게 소요 검토지시(짝수년도 6~7월)를 하며, 육본 군수참모부에서는 동원참모부에 전시지원 가능성 검토를 협조한다. 육본 동원참모부에서는 예하부대에 소요 검토를 지시하고, 작전사를 통하여 지역사 소요검토결과를 종합하여 짝수년도 10월 중에 군수참모부로 통보한다. 육본 군수참모부에서는 동원참모부로부터 제출받은 소요의 이상 유무를 확인한 후 이를 짝수년도 10월 31일까지 합참(군수계획과)으로 보고한다.

국방부(군수기획과)는 각 군 본부와 국방부, 합참의 소요를 종합하여 홀수년도 1월까지 동원기획관실로 제출하고, 동원기획관실에서 동원소요와 전시지원 소요를 홀수년도 2월까지 행정안전부로 제출하며, 행정안전부에서는 전시지원계획이 반영된 총무기본계획을 5월 중에 발간한다.

### 3.4. 전시주둔국지원 동원 지원절차

전시주둔국지원에 대한 동원절차는 기계획 요청 및 지원과 미(未)예측 요청 및 지원절차로 이루어지며, 기계획 요청 및 지원의 절차는 <표 3-37>과 같다.

<표 3-37> 기계획 전시주둔국지원 동원절차

- 동원요청을 받은 수임군부대 및 군지사는 시·도에 동원자원에 대한 인도 요청을 하고 연대급 이하 자원관리부대에 지원을 지시하며, 자원관리부대는 시·군·구에 동원자원의 인도를 요청한다.
- 지정된 인도장소에 동원자원이 도착하면 이상유무를 확인 후 미(美)측 사용부대에 인도한다.
- 자원관리부대로부터 육군본부까지의 군수계통으로 전시주둔국지원 결과를 매일 17:00 기준 종합하여 상급부대에 보고한다.

미(美)측 사용부대는 미(未)예측 전시주둔국지원 소요가 발생 시 한(韓)측 자원관리부대에 필요한 자산의 가용 여부를 문의한다. 미(未)예측 요청에 따른 지원절차는 <표 3-38>과 같다.

### 〈표 3-38〉 미(未)예측 전시주둔국지원 동원절차

- 연대급 이하 자원관리부대는 지역 행정관서에 자산의 가용성을 확인하여 미(美)측에 통보한다.
- 자원관리부대로부터 육군본부까지의 제대별 군수계통에서 예하부대로부터의 전시주둔국지원 요청을 접수하여 매일 17:00까지 종합하고, 이를 상급부대에 보고한다.
- 확인된 소요자산이 적절하다고 판단되면 미(美)측은 미군 지휘계통으로 지원을 건의하고, 한(韓)측 자원관리부대에 지원을 요청한다.
- 한·미 전시지원연합위원회(WCSC)는 한·미 양측에 보고된 사항을 검토하여 관련된 한국 주무부처와 협조 후 지원 여부를 판단하며, 지원이 결정되면 한측 지휘계통으로는 지원을 지시하고, 미측으로는 지원승인을 통보한다.
- 지원지시를 수령한 자원관리부대는 기계화 요청시와 동일한 방법과 절차로 관할 행정관서에 인도 요청을 하고, 인도 장소에서 해당 자원의 동원을 확인하여 미측 사용부대에 인도한다.

“勝者 先勝以後求戰，敗者 先戰以後求勝”

전쟁에서 이기는 자는 이겨놓고 싸움에 임하고,

전쟁에서 패하는 자는 싸움에 나가서 비로소 이기려고 한다.

- 孫子兵法 軍形篇 第四 -

## 제5절 미래 동원업무 혁신 방향

### 1. 미래 동원환경의 변화 전망

#### 1.1. 도로 및 교통망의 발전과 유동인구의 증가

대한민국의 지형은 산악이 65%를 차지하고 있고, 산악과 산악 사이로는 하천이 종과 횡으로 발달해 있는 전형적인 산악국가라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 도로망이 매우 잘 발달되어 있어 웬만한 산악지역에도 차량의 통행이 가능하고 철도 역시 전국을 거미줄처럼 연결하고 있다. 이러한 교통수단의 발전과 함께 급격한 유동인구와 물동량의 증가로 인해 휴가철이나 명절에는 전국의 도로망이 주차장을 방불케 할 정도로 극심한 교통체증을 겪는 것을 우리는 흔하게 경험하고 있다.

이러한 상황에서 유사시 동원령이 선포된다면 서울 등 도심지를 벗어나 후방으로 이동하려는 차량들이 한꺼번에 몰려들 것은 자명한 사실이며, 여기에 교통사고 혹은 사전에 침투한 북한의 특작부대에 의한 애로지역 선점, 교량의 파괴 등이 겹쳐진다면 개전초기 동원병력과 물자의 전방이동 등 동원에 큰 차질이 발생할 가능성이 매우 커진다고 할 수 있다.

#### 1.2. 통신수단 및 언론의 발전

우크라이나 전쟁을 통해서 새롭게 등장한 것 중의 하나는 SNS의 위력이라고 할 수 있다. 전쟁이 시작되자 우크라이나 국민은 SNS를 최대한 활용해서 실시간으로 러시아군의 동향을 동영상으로 촬영해 전 세계인들과 공유하고, 전쟁의 참혹함과 가족과 헤어지며 눈물짓는 아빠의 모습을 전하며 세계 각국의 도움을 요청했다. 이를 통해 전 세계 많은 사람의 반러시아 정서를 만들어 냈고 우크라이나 국민은 하나가 되어 러시아에 대항할 방법을 찾기 시작했다.

우리나라는 핸드폰 보급률이 세계 1위일 뿐 아니라 5G 통신망을 세계 최초로 상용화할 정도로 통신수단이 발달되어 있다. TV, 라디오 방송과 함께 1인 방송이나 유튜브와 같은 새로운 형태의 방송이 셀 수 없을 정도로 많이 등장했으며, 인터넷 언론을 포함한 다양한 언론매체를 통해 수많은 기사가 홍수처럼 쏟아져 나오고 있다.

통신수단의 발달과 다양한 언론매체의 등장은 이를 어떻게 활용하느냐에 따라 전쟁의 양상마저 바꾸어 놓을 수 있는 강력한 무기가 될 수 있다는 것을 보여준다. 잘 활용하며 국민의 항전의식과 동원 응소율을 향상시켜 전쟁을 유리한 국면으로 이끌어갈 수도 있지만, 자칫 적대세력에 의해 장악되거나 악용되는 일이 발생하면 국가 전체가 혼란에 빠질 수도 있을 것이다.

### 1.3. 4차 산업혁명과 과학기술의 발달

인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터(Big Date), 블록체인(Block Chain), 클라우드(Clouding), 자율주행, 가상/증강현실, 스마트팩토리 등 첨단과학기술이 안보위기의 고조 속에서 병력감축의 위기를 맞이한 한국군에게 기회가 될 것임은 분명하다. 초연결·초지능 전장에서 유·무인 복합체계는 병력 부족 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라, 전쟁의 양상을 바꾸어 놓을 것은 분명하다. 즉, 기존의 전쟁이 국력을 총동원하여 물리적 파괴를 통한 승리를 추구했다면, 미래전은 네트워크 환경하에서 동시·통합전을 수행하여 상대방의 심리적 파괴를 통해 최단기간, 최소희생으로 최대의 효과를 추구하는 전쟁의 형태로 변모할 것으로 전망된다.

따라서 동원의 개념도 미래전 양상에 부합될 수 있도록 증·창설 소요시간을 단축함과 동시에 동원 즉시 임무수행이 가능한 동원시스템의 구축이 필요하다. 현역 당시 복무했던 부대와 병과·특기를 연계한 동원지정 체계 구축과 비상근예비군제도와 같이 군 생활의 경험을 통해 전문성과 Know-how를 갖춘 예비군들을 평시부터 활용하여 전시 동원에 대비하는 등의 제도 개선이 요구된다.

### 1.4. 사회환경의 변화

한국은 세계에서 유일하게 합계출산율이 1명 미만인 나라로, 가임 여성 한 명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수인 합계출산율이 2020년 0.84명으로 역대 최저치를 나타냈다.<sup>99)</sup> 이러한 저출산은 향후 수년 이내 병역자원의 급격한 감소로 이어지고, 병력충원과 동원 및 예비전력 운용에 커다란 제약요인으로 작용할 것이다.

가용 병역자원의 급격한 감소는 예비군의 감소로 이어져 전시 동원소요를 적시에 충족시킬 수 없는 상황으로 연결될 수 있다. 거기에 한 자녀 가정의 증가와 인명과 인권을 중시하는 사회풍조, 개인 주의적인 사고방식 등으로 인해 공익보다는 사익을 추구하는 성향이 강하게 나타나는 사회현상이 확산될 경우 유사시 동원 응소율 저하로 신속한 부대 확장을 불가능하게 할 것이다. 또한, 보류제도와 같은 특정계층의 이익을 보장해 주는 제도의 시행은 동원예비군들의 형평성 문제와 연결되어 국론의 분열과 함께 동원응소율을 저하시키는 요인이 될 수도 있을 것이다.

따라서 인구절벽에 따른 가용 동원자원을 확보할 수 있는 대안을 마련하고, 국민의 의식변화를 반영하여 유사시에 신속한 동원과 부대확장이 가능한 동원제도의 재정립이 필요하다.

## 2. 동원제도의 현상 및 문제점

우리 군은 전시 소요의 약 60% 이상을 동원에 의존하고 있고 국방개혁에 따른 상비군의 감축으로 그 비율은 더욱 증가하게 될 것이다. 따라서 전시 동원의 실효성을 확보하지 못하게 되면 부대의 완

99) 통계청 보도자료, “2020년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과,”(2021. 3. 20).

전성을 갖추지 못해 정상적인 군사작전이 제한될 것이다. 그러나 동원이 차지하는 중요성에 비해 법적 제도적 장치가 미흡하여 전시 동원의 실효성을 보장하기 어려운 실정이며, 주요 문제점을 짚어보면 다음과 같다.

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

둘째, 법적인 문제로 병력동원소집은 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 시에 소집한다고 규정하고 있다. 그러나 국가동원령 선포에 관한 사항은 「전시 자원동원에 관한 법률」, 대통령 긴급명령 제9조와 「헌법」 제 76조 제2항에는 국가안위에 관계되는 ‘중대한 교전상태’에 있어서 국방상 필요한 경우로 제한하고 있고 이 법률조차 국회의 의결을 거쳐야만 법률로서 효력을 발휘하도록 되어 있다. 2011년에 평시 적의 국지전이나 포격·침투·도발 등이 발생할 경우 인적·물적 자원을 효과적으로 동원하기 위해 제정된 「국지전 등 위기극복을 위한 부분동원에 관한 법률(이하 「부분동원법」이라 한다)」 역시 전시 대기법으로 국회의 의결과정을 거쳐 유효하게 되어 있어 그 실효성을 담보하기가 어렵다.

따라서 동원령 선포요건을 완화하여 적시에 동원령이 선포될 수 있는 체제의 구축과 전시 대기법으로 제정되어 있는 동원관계 법률을 평시법으로 일원화하는 노력이 요구된다.

셋째, 동원기간 및 단계가 전쟁의 양상을 제대로 반영하지 못하고 있다. 현재의 동원단계는 북한군이 기습공격으로 한반도를 7일 만에 점령한다는 소위 ‘5~7일 전략’에 대응하고, 전쟁의 장기화에 대비하여 원활한 동원지원을 위해 1년을 12단계로 구분하여 설정하고 있다. 그러나 현 동원 기간과 단계는 기습전, 단기 속전속결 전략의 미래전 양상을 제대로 반영하지 못하고 있고, 우리의 전쟁수행 단계와도 연계성이 부족하다. 또한, 예비전력의 중요한 역할 중의 하나인 전쟁 억제력 역할을 반영하지 못하고 있다. 따라서 동원의 기간과 단계를 전쟁 양상과 예상되는 전쟁 기간, 우리의 대응전략을 반영하여 재설정할 필요가 있다.

넷째, 인구절벽에 따른 동원자원의 부족 현상이 심화되고 있는데 이에 대한 동원의 대비가 부족하다. 동원 가능 예비군 자원의 확보는 군의 동원소요 충족에 직접적인 영향을 미치고 동원준비태세 유지에도 중요한 요소이다. 그러나 이미 진행되고 있는 1·2차 인구절벽(100)으로 인해 병역자원은 물론 예비군자원의 급격한 감소는 예정되어 있는데, 부족한 병역자원을 반영하여 군 구조를 개편하고 병력구조를 간부 중심으로 개선하겠다는 계획은 있지만 부족한 동원예비군은 어떻게 충원할지에 대한 계획과 준비가 미흡하다. 지나치게 늘어난 동원보류제도의 개선과 현재 시행하고 있는 비상근예비군제도의 확대를 통해 부족한 동원자원을 확보하는 등의 대비가 필요하다.

다섯째, 부대구조의 개편을 통해 부대 유형별 동원소요를 재조정하고 병력동원 지정제도를 개선해야 한다. 현재의 전시부대계획을 보면 육군의 평시 병력 편성률은 38% 수준으로 62%를 초기 동원소

100) 1차 인구절벽은 2010년대 말부터 2020년대 중반까지 본격화되었으며, 2차 인구절벽은 2030년대 중반부터 나타나게 되어 2040년대 이후에는 20년대보다 약 41% 수준까지 자원이 감소하는 시대가 도래할 것으로 예측하고 있다.

요에 의존하고 있고, 부대구조 면에서 보면 육군 부대의 99.3%가 전시에 증편 또는 창설을 통해 부대 완전성을 갖추도록 하고 있다.<sup>101)</sup> 또한, 전시 부대 확장과 손실보충에 필요한 자원에 대한 소요제기 기관(軍)과 이를 충원하기 위한 동원지정 기관(병무청)이 이원화되어 운영하고 있어 실제 군에서 소요되는 자원을 적재적소에 지정하지 못하고 있다. 따라서, 부대구조의 완전성을 갖추는 방향으로 개편하여 동원소요를 최적화하고, 소요제기와 동원지정을 군에서 담당하는 방향으로 제도 개선이 필요하다.

마지막으로 물자동원의 실효성을 제고해야 한다. 현재의 물자동원은 동원소요가 있는 부대로부터 요구되는 소요를 종합하여 정부에 요구하고 정부는 이를 최대한 반영하는 구조로 되어 있어, 요구되는 자원의 지정도 제대로 되지 않고 있고 실제 동원 가능성에 대한 검증도 미약한 상태이다. 또한, 인공지능(AI), 빅데이터(Big Data) 등 4차 산업혁명 기술의 발달에도 불구하고 아직도 군과 물자동원을 담당하고 있는 행정기관과의 통합된 자원관리시스템이 구축되어 있지 않고 있다. 따라서 현 소요 기반의 동원체제를 능력기반의 동원체제로 개선하고, 4차 산업혁명 기술을 기반으로 한 물자동원 소요의 요청 및 지정 관리 시스템을 조기에 구축할 필요가 있다.

### 3. 미래 동원제도 발전방향

#### 3.1. 소요기관(軍)이 중심이 된 병력동원 지정제도의 발전

병력동원은 군에서 소집부대 단위로 동원소요를 제기하면, 병무청에서 병무행정시스템에 의해 행정구역 단위로 지역을 배정하여 전산으로 지정하고 있다. 이스라엘이나 싱가포르의 경우 이 모든 과정을 군에서 전담하고 있고, 특히 이스라엘은 현역부대(상비사단) 근무경험을 활용하여 행정구역 단위로 편성하고 예비군이 부대에 편성되면 거의 변화 없이 같은 부대에 고정배치하여 현역시절부터 7~15년 동안 같은 부대에서 생활하기 때문에 평생이 전우처럼 결속을 유지하게 되고 이는 전투력 발휘의 기반이 되고 있다.

그러나 우리는 현역으로 복무를 마치면 군에서 병무청으로 자원을 이관하여 관리하고, 군에서 소요를 제기하면 병무청에서 지정하여 소요를 충당시켜주는 이중 구조로 되어 있어 실제 자원이 소요되는 군은 병무청의 자원관리와 동원지정에 전적으로 의존해야 하고, 군의 전문성을 활용한 동원지정을 할 수 없는 체계로 되어 있다.

현역 시부터 병력자원을 관리하고 있는 군에서 전역 후 자원관리와 동원지정 업무도 담당할 수 있도록 현 병무청에서 담당하고 있는 예비군 자원관리와 동원지정 업무를 군으로 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다. 군에는 이미 예비군 지휘관리 조직이 읍·면·동 행정구역 단위로 예비군중대가 편성되어 있어 병무청의 조직보다 훨씬 강화된 조직과 기구를 갖추고 있다. 또한, 국방동원정보체계

101) 육군의 부대 중 0.7%만이 평시 편성률이 100%로 완전성을 갖춘 부대로 편성되어 있고, 92% 부대가 증편, 7%의 부대는 창설하도록 계획되어 있다.

도 이미 구축되어 있을 뿐 아니라 군의 인사정보체계와의 연동을 통해 효율적인 자원관리도 전산으로 가능하다. 결과적으로 동원예비군에 대한 자원관리와 동원지정 업무를 군에서 전담한다고 해도 별도의 조직 소요도 거의 없을 뿐 아니라 시스템의 구축 소요도 크게 필요하지 않다.

따라서 현재 소요 군과 병무청으로 이원화 관리되고 병무청이 중심이 된 동원예비군에 대한 자원관리와 동원지정 업무를 국방부에서 각 군으로 위임하여 군이 주도가 된 제도로 개선이 필요하다. 이렇게 되면 이원화로 인한 각종 협조와 조율에 필요한 행정소요를 최소화하고, 현역복무와 연계하여 소요 군에서 필요한 자원을 지정할 수 있을 것이다.

### 3.2. 동원관련 법령의 정비

현행 「헌법」 제 76조 2항에 규정하고 있는 동원령 선포요건을 완화하여 적시적인 동원지원이 가능토록 하여야 한다. 「헌법」 제76조 제2항에서 규정하고 있는 ‘중대한 교전상태’라는 조건은 해석하기에 따라서는 이미 전쟁이 발발한 상태로서, 전쟁이 발발한 이후에나 동원령 선포가 가능하고 전쟁 이전 단계에서는 동원령을 통한 위기관리가 불가능하게 되어 있다. 따라서 헌법의 ‘중대한 교전상태’를 ‘중대한 교전이 발생하거나 우려가 되는 경우’로 조건을 완화하여 개정하고, ‘중대한 교전의 범위를 법률로 구체화하여 전쟁 발발 이전부터 국가위기관리가 가능하도록 요건을 보완할 필요가 있다.

또한, 동원령 선포와 관련된 법령을 정비해야 한다. 현재 동원령 선포에 관련된 법은 「전시 자원동원에 관한 법률」이 있으나 전시대기법으로 되어 있어 평시에는 동원령을 선포할 수 없고, 「부분동원법」 역시 충무 3종사태에서 국회의 승인을 받아 법률로서 유효화되어야 시행이 가능한 구조로 되어 있다.

이를 개선하기 위해서는 먼저, 「부분동원법」을 평시법화하는 것을 검토해야 한다. 현행 「통합방위법」 등에 인원 및 물자를 국지전 등 위기 발발 시에 동원할 수 있도록 개정하여 반영함으로써 국지전 뿐 아니라 전면전으로 이어질 수 있는 위기관리 단계에서 사전 동원을 통해 대비할 수 있도록 해야 한다. 다음으로 현행 동원관련 제반 법률인 「비상대비에 관한 법률」과 「전시 자원동원에 관한 법률(안)」을 통합하여 「국가동원기본법(가칭)」을 제정하여 전·평시 효과적인 동원지원이 가능하도록 해야 할 것이다.

### 3.3. 동원기간 및 동원단계의 개선

동원의 기간과 단계를 설정할 시에는 국가의 전략과 군의 전쟁수행 개념, 동원능력과 역할 보장, 전쟁단계와의 연계성, 예상되는 전쟁 양상 등을 고려하여야 한다. 특히, 군에서 설정하고 있는 전쟁 단계별로 동원이 해야 할 역할을 토대로 동원기간과 단계를 설정하고 이에 부합한 동원계획의 수립이 필요하다.

군의 작전계획에 반영된 전쟁의 단계는 1단계 억제단계, 2단계 거부 및 방어단계, 3단계 전장지배 및 격멸단계, 4단계 안정화단계로 구성되어 있다. 동원의 기간과 단계도 이를 고려하여 재설정할 필

요가 있다.

먼저, 동원의 기간은 현대전의 양상과 전쟁수행 단계, 국가 동원능력 등을 고려하여 현행 1년 12개월에서 6개월 정도로 단축할 필요가 있다.

다음으로 동원의 단계 조정이다. 첫째, 제1단계 억제단계를 포함하여 동원의 단계를 조정해야 한다. 억제단계 전투 긴요부대의 조기 확장을 위해 '0단계'를 설정하고 부분동원을 지원하는 것이다. 둘째, 동원령 선포 후 최초 7일(M~M+일)을 '1단계'로 설정하여 현재의 긴급단계 동원대상 부대에 필요한 인원과 물자를 동원한다. 셋째, M+7일부터 M+30일까지의 기간을 '2단계'로 설정하여 현재의 초기단계 동원지원을 통해 계획된 부대확장을 완료하고 거부 및 방어단계의 동원을 지원한다. 넷째, 부대확장이 완료된 이후 M+60일까지를 '3단계'로 하고, 나머지 M+180일까지를 '4단계'로 하여 전장지배 및 격멸단계와 안정화단계의 동원지원을 하도록 하는 것이다.

이렇게 조정할 경우 동원의 기간은 6개월로 단축하면서, 기존의 긴급단계 및 초기단계의 계획동원소요를 충분히 반영할 수 있을 뿐 아니라 「부분동원법」 제정에 따른 부분동원소요를 동원단계에 반영할 수 있어 기존의 동원계획 대부분을 수용할 수 있을 것이다.

#### 3.4. 부대구조 개편을 통한 동원소요 최적화

현 육군의 부대구조는 앞서서도 제시하였듯이 전시대비 완편부대 구성률이 매우 저조하여 대부분의 부대가 전시에 부대 확장을 통해 완전하게 편성되는 구조로 개전초기 적의 위협이 집중되는 시기에 대부분의 부대를 확장해야 하는 대단히 취약한 구조이며, 모든 부대에 예비군을 총원함으로써 동원준비태세 유지 임무가 현행작전을 침해하는 치명적인 단점을 안고 있다.

따라서 이러한 취약점을 해소하기 위해서는 자원감소 추세와 부대 임무를 고려하여 현역과 예비군 편성비율을 재설정하고 동원소요를 최적화 조정할 필요가 있다. 즉, 육군의 부대 유형을 '즉응전투부대', '후속증원 및 작전지속지원부대', '전시증원부대', '지역예비군부대' 등으로 구분하여 인력운영 개념을 발전시키는 것이다.

먼저 즉응전투부대는 완편 개념에 의거 현역 위주로 편성하여 병력동원 소요를 없애거나 최소화한다. 특히 현행 경계작전을 수행하며 개전과 동시에 전투임무를 수행하는 전방군단과 특전사, 항작사, 미사일사 예하 전투 및 전투지원부대는 완편에 가까운 편성을 통해 증편 부담을 없애 주어야 한다.

후속증원 및 작전지속지원부대는 긴급하게 현행작전에 투입하지는 않지만 전황에 따라 시차를 두고 즉응전투부대를 증원하는 전투 및 전투지원부대와 전투근무지원임무를 수행하는 군수·인사·행정 지원부대를 말하며, 증편부대로 분류하여 주요 직위에는 현역을 편성하되 민간인력 보강과 관련 업무에서의 아웃소싱을 확대함으로써 전시 동원예비군의 소요도 최소화할 필요가 있다.

반면에 전시에 증창설하여 전방작전을 지원하는 동원사단과 동원보충대대, 동원포병단, 민사부대, 안정화부대 등 전투부대와 전시에 창설하여 작전지속지원 임무를 수행하는 군단 군수지원여단을 포함한 군수·인사·행정지원부대는 100% 예비군으로 편성하되, 주요 직위자는 현재 운용 중에 있는

장·단기 비상근예비군을 평시부터 충원하여 전투준비태세와 동원준비태세를 유지하는 방향으로 부대구조 개편이 필요하다.

이러한 개편 과정을 통해 절약되는 현역 병력은 ‘즉응전투부대’의 편제 보강병력으로 전환하고, 동원사단과 동원자원호송단, 지역예비군부대 등 예비전력부대는 전·평시 비상근예비군에 의해 유지되고 운용되는 부대로 개편을 추진할 필요가 있다.

### 3.5. 물자동원 실효성 보장 대책 강구

물자동원 분야 전시 실효성을 향상시키기 위해서는 소요 기준을 재정립하고 4차 산업혁명 기술 기반의 새로운 동원자원의 확보와 전·평시 일원화된 동원업무 수행체계의 구축이 필수적이다.

이를 위해 현재의 소요기반 동원정책에서 능력기반 동원정책으로 패러다임의 전환이 필요하다. 능력기반 동원정책은 실제 능력을 토대로 보다 합리적인 동원지원 능력 제시를 통해 소요 군(軍)이 다양한 소요에 대처할 수 있는 역량을 구비토록 함으로써 물자동원의 실효성을 향상시킬 수 있을 것이다.

이를 위해서는 범정부가 통합된 물자동원 자원에 대한 빅데이터(Big Data) 구축과 국방동원정보 체계와 비상대비자원관리시스템과의 연동을 통한 정보의 공유, 이를 실현시킬 전문인력의 양성 등이 전제되어야 할 것이다.

또한 인공지능(AI)을 활용하여 동원소요 요청과 지정 관리, 자원 제공을 할 수 있도록 AI 기반의 합동자원관리체계 구축을 추진하여야 한다. 병무청의 병무행정정보체계와 행정안전부의 비상대비자원통합관리체계를 국방동원정보체계와 연동할 수 있는 항목을 도출하여 이를 군·관이 공동으로 관리하고 운용할 수 있는 ‘자원관리 통합서버(가칭)’을 구축하고 빅데이터(Big Data)화 한다면 최적의 동원자원 지정 및 실시간 관리가 가능해질 수 있을 것이다.

“역사를 잊은 민족에게 미래는 없다.”(A nation that forgets its past has no future)

- 처칠(Winston Churchill) -



제4장

# 예비군 업무



## 예비군 업무

예비군업무는 현역의 복무를 마친 예비역이나 보충역 등을 동원하여 운용하기 위한 업무로써 예비군의 조직 및 편성과 자원관리, 교육훈련, 인사 및 군수업무와 예비군의 동원 및 운용 등이 해당한다.

예비군은 개념상 「병역법」에 따라 병력동원에 소집하는 동원예비군과, 지역방위를 위해 「예비군법」에 따라 동원하는 지역예비군으로 구분한다.

예비군은 전·평시 국가비상상황을 극복하는 주체로서 평시에는 국민의 한 사람으로서 각자의 생업에 종사하다가 유사시 동원되어 군부대의 확장이나 지역방위작전을 수행하며, 예비군업무는 국가비상대비업무의 일부로서 진행된다.

오늘날 예비군은 1968년 창설되었지만 강대국 속에서 국난을 극복하고 민족의 역사를 이어온 자전자수(自戰自守)와 상무정신(尙武精神), 향촌 단위 민보론(民堡論), 의병정신(義兵精神) 등 우리 민족 고유의 전통적인 방위사상에 뿌리를 두고 있으며, 고려시대의 지방군인 주현군과 주진군, 조선시대의 진관체제와 속오군 등 군사체제와 맥을 같이하며 전통을 계승하고 있다.

한편으로, 예비군이 창설된 지 50여 년이 경과하는 동안 예비군 정예화를 위한 다양한 노력을 경주해 왔지만 미래 전장에서 부여된 임무와 역할을 다하기에는 부족한 점이 많으며, 특히 인구절벽 및 상비병력 감축으로 인한 가용자원 감소와 다양한 안보위협에 대응하기 위해서는 기존의 예비군체제를 새로운 패러다임으로 재설계해야 하는 전환점에 와 있다.

[그림 4-1] 항일 의병과 오늘날 예비군



## 제1절 예비군 개요

### 1. 예비군의 정의

예비군(豫備軍, Reserve Forces)의 정의는 법적인 정의와 사전적 정의, 운용적인 개념 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저 법적인 정의는 「예비군 조직·편성에 관한 훈령」 제2조(정의)에서 ‘예비군이란 「예비군법」에 따라 조직·편성되는 개인 또는 부대를 말한다’라고 명시하고 있어 예비군이 예비병(개인)일 뿐만 아니라 예비병으로 편성된 군대를 포함하고 있음을 명시하고 있다.

〈표 4-1〉 예비군의 사전적 정의

| 구 분            | 사전적 정의   |
|----------------|--|
| 표준국어<br>대사전    | 지역방위를 위하여 1968년부터 예비역으로 편성한 비정규군.<br>직장예비군과 지역예비군이 있다.<br>예비병으로 편성된 군대   |
| 고려한국어<br>대사전   | 평상시 일반 사회인으로서 각자의 생업에 종사하다가 유사시에 동원되어 현역부대의 확장이나 지역방위 등 국방의 의무를 수행하기 위해 1968년에 조직된 부대. 동원예비군, 향방예비군, 직장예비군, 지역예비군 등이 있다.<br>예비병으로 편성된 군대   |
| 우리말샘           | 지역방위를 위하여 1968년부터 예비역으로 편성한 비정규군.<br>직장예비군과 지역예비군이 있다.<br>예비병으로 편성된 군대   |
| 동원사전<br>(KIDA) | 일반적으로 유사시에 대비한 예비병력 자원을 말하며, 향토예비군설치법에 규정된 개념에 의하면 예비역의 장교, 준사관, 부사관은 현역 계급 정년시까지 편성하고 병은 군복무 후 8년차까지 편성한다.<br>예비군을 임무 및 성격상으로 구분했을 때 동원예비군과 향방예비군으로 구분하는 데 ‘동원예비군’이란 부대 증창설 및 손실보충요원 등으로 동원지정된 예비군을 말하며, ‘향방예비군’이란 동원지정되지 않은 잔여 예비군으로서 향방작전에 투입되는 예비군을 말한다. |

사전적인 정의는 〈표 4-1〉에 정리한 바와 같이 편성 목적(지역방위), 창설 시점(1968년), 역할(동원예비군, 지역예비군과 직장예비군) 등을 포함하여 정의하고 있는데 대체로 ‘유사시에 대비한 예비병력 자원과 예비병으로 편성된 군대를 지칭하며, 비상시 군사력을 발휘할 수 있도록 조직화된 군사적인 집단’이라 할 수 있다. 예비병의 범주는 병력동원에 대비한 동원예비군과 지역방위 임무를 수행하는 지역예비군 및 직장예비군을 포함하고 있으며, 부대는 ‘예비병으로 편성된 군대’로 정의하고 있

어 협의의 개념으로 해석하면 비정규전을 수행하는 지역예비군부대와 직장예비군부대로 한정되지만, 광의의 개념으로 해석하면 동원예비군으로 편성되는 정규전 부대까지 확장되는 개념으로 이해할 수 있다.

예비군은 운용에 따라 ‘동원예비군’과 ‘지역예비군’으로 구분하고 있는데 「예비군법」에 따르면 예비군을 ‘지역예비군’과 ‘동원예비군’으로 구분하지는 않는다. 예비군은 「예비군법」에 따라 지역방위에 동원될 수도 있고, 「병역법」에 따라 병력동원에 소집될 수도 있다. 즉, 목적과 적용하는 법에 따라 신분과 명칭이 달라지는 것이다. 병력동원소집 대상을 통상 ‘동원예비군’이라 하는 점과 「국방동원업무에 관한 훈령」에서 지역방위에 동원되는 예비군을 ‘지역예비군’으로 개념상 구분하고 있는 것이다.

## 2. 예비군 임무

1968년 4월 1일, 북한의 도발에 대비한 250만 재향군인의 무장을 선언하면서 창설된 예비군의 임무는 시대적 상황에 따라 다양한 임무가 추가되어 오늘에 이르고 있으며 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-2〉 예비군 임무 변천 과정

- ('68. 05. 29) 적 또는 무장공비 소멸, 무장공비 공격으로부터 피해 예방, 응급복구, 중요시설/병참선 경비 임무 수행 ⇒ “후방지역 방위”
- ('71. 01. 01) 전시·사변·비상시 현역군 편성이나 작전수요 동원 대비 ⇒ “준 상비군”
- ('72. 12. 30) 천재지변으로 인한 피해예방 및 응급복구 ⇒ “민방위대”
- ('80. 12. 31) 무장소요진압(경찰만으로 대처할 수 없는 경우) ⇒ “준 경찰”

1968년 창설 당시 예비군의 주 임무는 적 또는 무장공비 소멸, 무장공비 공격으로부터 피해 예방과 응급 복구, 중요시설과 병참선 경비 등 후방지역을 방위하는 것이었다. 이후 1971년도에 전시·비상시 현역군 편성이나 작전수요 동원에 대비하는 임무가 추가되면서 ‘준 상비군’화 되었으며, 1972년에는 천재지변으로 인한 피해 예방 및 응급복구의 ‘민방위 업무 지원’ 임무가 추가되었다. 1980년 광주 민주화 항쟁 이후 무장소요 진압(경찰만으로 대처할 수 없는 경우) 임무가 추가되어 오늘에 이르고 있으며, 이러한 변천 과정을 거쳐 정립된 오늘날 「예비군법」 제2조에 명시된 예비군 임무는 다음과 같다.

〈표 4-3〉 예비군 임무

1. 전시(戰時), 사변, 그 밖에 이에 준하는 국가비상사태하에서 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원을 위한 대비
2. 적(敵) 또는 반국가단체의 지령을 받아 무기를 지니고 있는 사람(이하 “무장공비”라 한다)이 침투하거나 침투할 우려가 있는 지역에서 적이나 무장공비의 소멸(掃滅)
3. 무장 소요(騷擾)가 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(兵站線) 등의 경비
5. 「민방위기본법」에 따른 민방위 업무의 지원

「예비군법」에 명시된 예비군의 임무를 크게 분류하면 ‘병력동원 대비’, ‘지역방위’, ‘재난관리 지원’으로 정립할 수 있으며, 임무별 주요 내용은 다음과 같다.<sup>102)</sup>

먼저 병력동원 대비이다. 예비군은 비상사태 시 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원에 대비한다. 평시 병력동원 대상으로 지정되었거나 그 지정 연차에 있는 예비군을 대상으로 동원일자별 또는 소집부대별로 동원지정된 예비군 제대를 편성하여 관리함으로써 국가동원령 선포 시 병력동원 소집에 효율적으로 응할 수 있도록 한다.

둘째, 지역방위이다. 예비군부대의 편성과 지속지원 능력 등을 고려하면 독립적인 작전 수행이 제한되므로 일일 단위 작전 교대가 가능한 제한된 범위의 임무를 수행한다. 국지도발대비작전 등 평시에는 목진지, 검문소 등에 운용하고, 전시에는 중요시설, 병참선, 동원자원 집결지, 도시기반시설 방호와 지역안정을 위한 목진지, 검문소, 제한된 기동타격대 위주로 운용한다.

셋째, 재난관리 지원은 평시 정부의 국가 재난을 예방하기 위한 제반 활동을 지원하거나, 재난 발생 시 정부의 재난대책본부 통제하에 피해복구나 구조를 지원한다.

전술한 바와 같이 예비군의 임무는 시대 상황에 따라 부단히 변화되어 왔으며, 미래에도 안보환경과 국민 정서 변화에 따라 개정이 필요하다. 즉, 1980년 광주민주화항쟁 이후 추가된 ‘무장소요 진압’ 임무는 삭제하는 것이 바람직하다는 의견과, 21세기 들어 대한민국의 국격이 향상되고 상비군의 규모가 줄어들면서 UN 평화유지 작전 등 파병 임무를 추가해야 한다는 논의가 지속되고 있다.

### 3. 예비군 특성과 역할

#### 3.1. 예비군의 특성<sup>103)</sup>

예비군은 평시에는 국민의 한 사람으로서 각자의 생업에 종사하다가 유사시 동원되어 군부대의 확장이나 지역방위 등 국방의 의무를 수행하게 되는 데 조직편성, 지휘관리, 작전운용에 있어 다음과

102) 예비군 임무 3항의 ‘무장소요 진압’은 5.18 광주민주화항쟁 이후 추가된 임무로 예비군 임무로 적절하지 않다는 논의가 진행되고 있으므로 배제하였다.

103) 육군본부, 『동원 및 예비군업무』, 야전교범(2021), p.1-24~26.

같은 특성이 있다.

조직편성 면에서 예비군은 현역 복무를 마친 예비역 또는 군사훈련소집을 마친 보충역으로 조직되므로 기본적인 전투수행능력을 갖추고 있다. 거주지의 읍·면·동 행정구역 또는 직장을 기준으로 편성되므로 예비군 자원의 수는 지역별, 직장별 예비군부대마다 차이가 있고, 편성된 예비군의 직업, 신분, 나이 등의 개인 특성이 모두 다르다. 그러나 예비군 개개인은 지역사회의 이웃이거나 직장의 구성원으로서 선후배, 친구 또는 동료 등의 관계에서 자발적으로 형성되는 공동체 의식과 소속감이 있다.

지휘관리 면에서 「예비군법」에 따라 동원 또는 훈련에 소집된 예비군은 ‘예비군대원’ 신분이다. 예비군대원은 본질적으로 민간인 신분이며, 군법의 적용을 받지 않는다.<sup>104)</sup> 예비군은 「예비군법」에 따라 동원되거나 훈련에 소집되었을 때는 예비군대원으로서 지휘관(자)의 정당한 명령에 복종해야 한다. 예비군지휘관(자)은 예비군이 동원되거나 훈련을 위해 소집된 경우에만 효력 있는 지휘권을 행사할 수 있다. 예비군부대는 「국군조직법」에 따른 편제 부대는 아니지만, 「예비군법」에 따라 국방부장관의 권한을 위임받은 군부대장인 ‘수입군부대장’의 지휘를 받는다.

「예비군법」 제14조에 따르면, 국방부장관은 그 권한의 전부 또는 일부를 예하 군부대의 장에게 위임하고, 그 권한을 위임받은 군부대의 장은 군 편제에 의한 지휘계통에 따라 그 권한을 행사한다. 예비군부대는 예비군의 편성, 관리, 훈련, 동원, 장비물자 관리 등에 대하여 권한을 위임받은 수입군부대장 및 그 지휘계통에 의한 지휘를 받는다.

작전운용 면에서 예비군은 거주지 또는 직장을 기준으로 편성되어 있어 작전과 생업(휴식)을 교대하면서 지속적인 작전을 수행할 수 있고, 지역의 기상과 지형, 기타 환경에 익숙하여 주민과 협조된 작전 수행이 용이하다.

반면, 예비군부대는 현역 군부대와 비교 시 다음과 같은 제한사항이 있다. 첫째, 동원 및 작전 투입에 많은 시간이 소요되어 평시 작전 초기에는 운용하기 어렵다. 둘째, 작전과 생업(휴식)을 교대하면서 작전을 수행하므로 지휘체계 확립과 군기·질서유지가 어려우며, 작전의 전환과 융통성 발휘가 제한된다. 셋째, 무기·장비 체계가 단순하고 노후화되었으며, 교육훈련과 체력 수준이 낮아 현역 군부대와 동등한 임무를 수행하기 어렵다. 넷째, 현역 군부대의 통제하에 작전을 수행하지만, 예비군부대에 대한 지속지원은 수입군부대의 인사·군수참모 기능의 지원, 「예비군법」에 따른 동원참모 기능의 지원, 그리고 지방자치단체 및 직장의 통합방위체계에 의한 지원 등을 유기적으로 협조 및 통합해야 하는 복잡함이 있다.

### 3.2. 예비군의 역할<sup>105)</sup>

예비군 또는 예비전력의 역할과 중요성에 대해서는 많은 학자와 기관에서 견해를 제시하고 있다. 육군본부의 『동원 및 예비군업무』 교범<sup>106)</sup>에서는 ① 경제적 군 운영, ② 전쟁 억제력의 일부, ③ 국

104) 예비군이 「병역법」에 의한 병력동원이나 병력동원훈련에 소집되어 복무를 때는 「병역법」과 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」, 「군형법」 등 군법의 적용을 받는다.

105) 정진섭, “통일 이후 한국의 예비전력 운용에 관한 연구”, 원광대학교 대학원 박사학위 논문(2018), pp.19~21.

가총력방위 수행 보장, ④ 포괄적 안보에 기여 등을 제시하고 있고, 길병옥 박사는 2015년 육본정책 연구보고서<sup>107)</sup>에서 ① 국가안보의 한 축 담당, ② 경제적인 측면, ③ 현존하는 북한의 위협에 대한 초기대응수단, ④ 한반도 주변 잠재위협에 대비, ⑤ 장차전에 대비 등을 제시하고 있다. 배달형 박사는 ① 전쟁 억제 수단, ② 후방지역작전 수행을 위한 대응수단, ③ 전면전 시 초기공세 대비 및 적 특수전부대 배합전 수행 대비, ④ 안정화작전의 핵심역할, ⑤ 전쟁 이외의 군사작전 수행 기여, ⑥ 군의 국제적 역할 확대 지원 등을 들고 있다.<sup>108)</sup> 이외에도 박계호 박사, 이원희 박사 등이 대체로 유사한 내용의 예비전력의 역할과 중요성을 강조하고 있다.

이러한 내용을 종합해 보면 예비군은 상비군(전력)의 동반전력이자 필수전력으로서 국가총력전 수행을 위하여 반드시 신뢰성 있는 전력으로 육성되어야 하며, 군사력 기획과정에서부터 상비전력과 균형을 맞추어 적정규모를 편성하고 위협양상별 운영개념을 정립하여 예산 등 국방자원의 적절한 배분이 이루어져야 한다. 이러한 개념을 바탕으로 한국군에서 예비군의 역할을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국가총력방위 수행 보장이다. 현재 및 잠재적인 적을 고려 시 전쟁이 발생하면 우리나라는 국가총력방위를 수행해야 한다. 예비군은 감소 편성되어 있는 상비군을 확장하고, 전쟁이 종결될 때까지 손실보충자원으로 활용되며, 후방지역 방위를 통한 지역안정과 작전지속능력의 확보·유지를 지원한다. 따라서 예비군은 국가 가용자원을 신속하고 효율적으로, 유효한 군사력으로 전환하는 가교로써 국가총력방위 수행에 기여한다.

둘째, 전쟁억제 수단으로서의 역할이다. 신뢰할 수 있는 강력한 예비군의 보유는 동맹전력과 더불어 전쟁을 억제하는 역할을 한다. 「국방백서」에서 매년 예비군 규모를 공개하는 것(2020년 310만 명)은 전쟁억제력의 일부로서 역할을 대내·외에 알리는 의도가 있다고 할 수 있다. 강력한 예비군의 보유는 상대방으로 하여금 함부로 도발하지 못하게 하는 수단이 될 수 있으며, 이스라엘의 경우가 이를 입증하고 있다.

셋째, 경제적인 국방에 기여하는 역할이다. 전시 소요될 병력과 장비, 물자 등을 모두 준비해 놓고 자 한다면 감당하기 어려운 국방비가 소요될 것이다. 예를 들어 150만 명에 이르는 전시 소요 병력을 평시부터 유지하려면 감당하기 어려운 예산이 소요될 것이며, 국가 경제와 국민의 삶에 미치는 영향도 지대하다. 미국의 경우 국방비의 9%에 해당하는 예산으로 총병력 대비 38%의 예비군을 현역과 동일한 수준으로 유지하고 있다.<sup>109)</sup>

넷째, 잠재적인 위협에 대비하는 역할이다. 현재는 주변국들과 정치, 군사적으로 비교적 원만한 관계를 유지하고 있다 하더라도 언제든지 우리의 위협이 될 소지가 있다는 것을 역사가 증명하고 있다. 영토문제, 역사 인식 문제, 해상 경계선 획정 문제, 자원문제, 환경문제, 무역분쟁 등 다양한 잠재적 갈등요인이 분쟁으로 이어질 가능성이 있다. 특히, 중국의 군사대국화와 일본의 보통국가로

106) 육군본부, 『동원 및 예비군 업무』, 야전교범(2021), p.1-27.

107) 육군협회 편, 『국방개혁과 연계한 예비전력 정예화 추진방안』, 육군정책보고서(2015), pp.14~15.

108) 배달형·김성규, “한반도 전략환경 변화에 따른 예비전력 역할 정립과 한국군 과제”, 『국방정책연구』, 제27권, 제3호(한국국방연구원, 2011), pp.23~24.

109) 신다윗·정철우, “미국 예비군의 발전사례를 통한 한국 예비전력 정예화를 위한 제언”, 『주간국방논단』, 제1650호(한국국방연구원, 2016), p.3.

의 변신은 상비전력 확장에 한계가 있는 한국의 안보환경에서 예비군을 신뢰성 있는 전투력으로 육성해야 하는 이유이다.

다섯째, 비군사적 위협에 대비하는 역할이다. 평소 국민이 체감하는 위협은 군사적인 위협보다 재해·재난 등 비군사적 위협에 더 민감할 수 있다. 국민의 생명과 재산을 보호해야 하는 군의 사명을 고려할 때 태풍, 폭우, 폭설, 지진과 같은 자연재해와 산불, 화재, 붕괴, 폭발, 감염병의 확산 등 인적·사회적 재난에 대한 대비도 중요하다.

여섯째, 군의 국제적 역할 확대에 동참하는 역할이다. 한국의 국력이 신장하고 위상이 높아지면서 국제사회의 요구와 기대가 늘어나고 있다. 특히 UN 평화유지작전과 같은 국제사회의 활동에 군의 참여가 점차 늘어나고 있는 상황에서 예비군의 참여에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 이후에도 현역 감축에 따른 파병 병력 차출의 어려움이라든지, 청년 일자리 창출 등 다양한 측면에서 예비군의 역할 확대가 필요하다.

일곱째, 군비통제 대안으로서의 예비군이다. 오늘날 세계 각국은 전쟁을 지양하자는 구호(Slogan) 아래 군비통제를 위한 노력을 하고 있다. 이에 따라 대다수 국가는 병력과 무기 등에서 감축을 위한 논의를 하고 있는데, 과연 이들 국가는 실질적인 군사력을 줄이고 있는 것인가? 이에 대해 명확히 그렇다고 인식하는 것은 우매한 것이다. 각국은 이전보다 예비군제도를 더욱 발전시키면서 상비군의 감축을 논의하고 있다. 즉, 예비군을 은폐 전력으로 두어 실질적인 군사력을 그대로 유지하겠다는 개념인 것이다.<sup>110)</sup> 미래 한국은 새로운 군사강국으로 부상하는 것에 대한 주변국의 견제를 받게 될 것이며, 자의반 타의반 군비통제가 불가피할 것이다. 상비전력의 대체전력으로써 예비전력이 중요한 또 하나의 이유이다.

## 4. 예비군 창설 배경과 역사적 전통

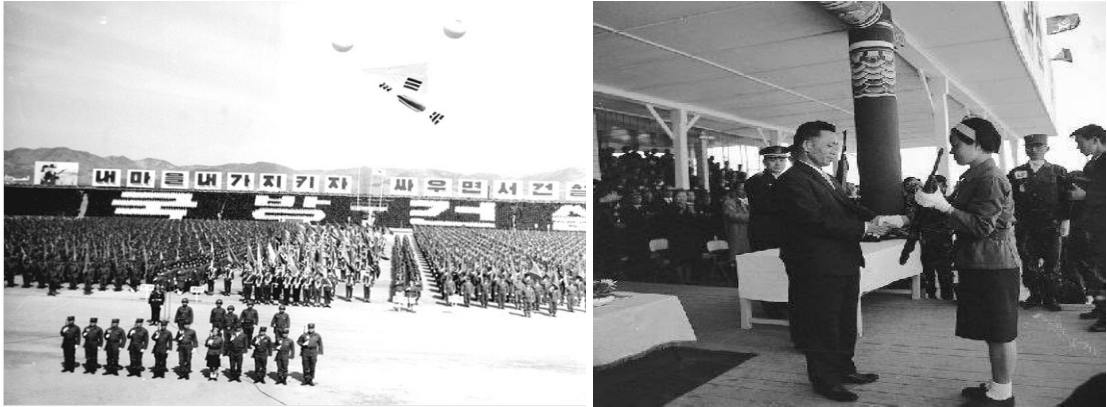
### 4.1. 창설 배경

북한은 휴전 이후 남침의 기회를 노리며 온갖 도발을 끊임없이 자행하여 오다가 1962년 이후 ‘전 인민의 무장화’, ‘전 지역의 요새화’, ‘전군의 간부화’, ‘장비의 현대화’라는 4대 군사노선을 내걸고 군사력 증강을 본격화하였다. 이후 1965년부터 무장공비의 침투를 증가시키며, 살상, 파괴, 납치 등의 만행을 자행하고, 1968년 1·21사태와 동년 1월 23일 푸에블로호를 납치하였으며, 아울러 후방지역에 대규모의 무장공비와 간첩 침투를 통한 테러와 살인, 파괴 등의 호전적인 도발을 지속하였다.

결국, 평소 적으로부터 전쟁과 도발을 억제하고 범국민적인 총력전 체제의 필요성이 대두되었으며, 우리의 향토와 나라를 스스로의 힘으로 지키기 위하여 1968년 2월 7일 경전선 개통식에서 박정희 대통령이 “일하면서 싸우고, 싸우면서 건설하는 지역방위태세의 정비를 위한 250만 재향군인의 무장”을 선언하면서 그해 4월 1일 창설되었다.

110) 장병옥, “예비군제도의 새로운 인식”, 『국방동원의 과제와 전망』(한국국방연구원, 1996), p.223.

[그림 4-2] 향토예비군 창설식 모습(1968년)



향토예비군의 창설은 범국민적인 총력전 체제를 완비함과 동시에 가장 경제적인 방법으로 국방태세를 유지하며, 평시에 전쟁 억제전력을 확보함으로써 북한의 전략전술에 가장 효과적으로 대비할 수 있는 수단을 보유했다는 데 그 의의가 있으며, 적의 침략과 파괴에서 지역방위, 자주국방 의식 배양의 선봉이라는 사명을 완수하는 조직으로써 그 역할을 다하고 있다.

## 4.2. 역사적 전통

우리 국방의 한 축을 담당하고 있는 예비군은 1968년 창설되어 고대로부터 면면히 이어져 오고 있는 민족의 군사사상과 군사체제 등 전통과 맥을 같이 하고 있다. 고대로부터 해방 이전까지의 군사사(軍事史)에서 현대적인 의미의 예비군체제와 제도를 비교 분석하는 것은 쉽지 않지만 국가 총력전 수행을 위해 평시부터 준비된 예비전력이자 지역방위의 주력군으로서의 성격을 가진 군사체제가 곧 예비군이라는 명제하에 역사 속에서 예비군의 맥과 전통을 추적해 보면 다음과 같다.

### 4.2.1. 고조선시대

고조선의 군사사상은 홍익인간(弘益人間)과 선사상(仙思想)에 기초한 부족 공동방호체제로 평화 시에는 생업에 종사하다가 유사시에는全民(全民)이 무장하여 싸우는 군사조직체였으며, 유사시 전투에 참여하면 상비군이 되고 평화 시에는 생업에 종사하며 전쟁에 대비하는 예비군이라고 볼 수 있다.

### 4.2.2. 삼국시대<sup>111)</sup>

삼국시대의 군사체제는 지방 행정조직과 밀접한 연관성을 갖고 있다. 지방장관은 해당 지역의 행정과 군사를 관할하면서 성(城) 전체가 하나의 군사조직체와 유사한 병농일치의 군사제도를 가지고 평시에는 농사일에 종사하다가 유사시에는 군사를 일으켜 군대를 확장하는 형태를 갖추고 있었기 때

111) 강용구, “21세기 한국의 동원사상 정립과 구현방향 연구”(군사연구 제151집, 2021), pp. 13~14

문에 건장한 장정들은 대부분 군사(軍士)로 편성되어 상비군 또는 예비군의 역할을 수행하였다.

고구려의 군사조직은 중앙과 지방으로 나누어져, 중앙 군사조직은 수도의 5부(部)에 일정 수의 군사가 배치돼 수도 방위를 담당하였다. 지방 군사조직은 전국을 5부로 나누어 지방 행정조직과 동일한 체계로 구성하였으며, 전국의 각 성(城)에 지방 군대가 조직되어 있었다. 지방의 각 성에 경당(肩堂)이라는 군사훈련 교육기관을 두어 평민들의 자제에게 병서와 무예를 가르침으로써 우수한 군사 자원을 육성하여 원활한 병력보충을 할 수 있었다. 즉, 경당은 유사시에 지방군으로 보충되어 전투에 임하는 청년단체로서 1980년대 폐지된 학도호국단(學徒護國團)과 유사한 성격의 조직으로 볼 수 있다.

백제는 중앙 군사조직인 5부(部)를 두었는데 5부는 행정적 분할인 동시에 군사적 조직을 겸하고 있었으며, 5부에 배치된 부대들은 상비군으로 수도 경비와 경찰의 임무를 담당하였다. 지방 군사조직으로는 전국을 5방(方)으로 나누고 각방에는 주진으로 방성(方城)을 편성하여 예하에 6~10개의 군을 관할하게 하였다. 중앙과 지방에 배치된 군부대 중에 핵심적인 부대에는 상비병을 배치하였으나 대다수 부대의 군사들은 예비군 개념인 일반인을 동원하여 충원하였다.

신라는 수도에 군사조직으로 대당(大幢)을 편성하고 지방과 점령지역에는 정(停, 軍團)을 두어 지방 민을 징발하여 편성하였다. 신라는 핵심 군대인 대당과 5정을 보충할 목적으로 화랑도(花郎徒)를 운영하였다. 화랑도가 지닌 여러 기능 중에서 가장 중요한 것이 군사적인 것으로 평상시에는 무술 연마와 국가를 위해 순국하는 정신을 길렀다가 유사시에는 군대에 편입되어 전쟁에 참여하는 예비군으로 운용했다는 점이다.

즉, 삼국시대 각 국가는 병농일치의 국민개병제에 따라 전 국민이 정예 상비군과 더불어 대규모 예비군을 편성하여 운용함으로써 국가 차원의 대규모 전쟁이 가능했던 것으로 볼 수 있다. 전투수행 방식 면에서는 공성(攻城)과 수성(守成)을 위한 성(城) 중심의 전투가 주를 이루었다. 고구려는 수·당과 같은 대규모 침략전쟁에 대항하여 성곽을 중심으로 한 청야입보(淸野入保)와 이일대로(以逸待勞) 전술을 구사하였다.<sup>112)</sup> 또한, 성곽에 활, 갑옷 등 무기류뿐 아니라 군량미도 비축하여 후방의 보급지원이 단절된 상황에서도 일정 기간동안 전투를 수행할 수 있는 능력을 갖추고 있었다. 이와 같은 전쟁수행 방식은 성에 주둔하고 있는 상비군과 주민을 동원하여 함께 성을 방어하는 민·관·군 통합 동원준비태세에 기반한 것으로 평가할 수 있다.

#### 4.2.3. 고려시대<sup>113)</sup>

고려의 군사제도는 시대 상황에 따라 변화 요소가 있었지만 기본적으로 중앙군과 지방군으로 구분

112) 청야입보(淸野入保)는 군사적 요충지에 지형지물을 이용하여 튼튼한 성곽을 쌓아 군사기지화하는 동시에, 주변의 토지를 경작하여 군량을 비축했다가 유사시 주변 토지의 농작물을 거두어 성에 들어가 방어하는 전술적 운용이다. 이일대로(以逸待勞)는 적을 아군의 작전에 깊숙이 유인하여 전력을 소모시키고 적 보급선의 과도한 긴장을 강요하여 전투력을 약화시키면서, 아군은 미리 편성된 방어진지에서 충분한 휴식과 훈련을 하며 전투력을 보존하다가 적을 격퇴하는 방식이다. 청야입보와 이일대로는 고구려군의 기본 작전개념이라 할 수 있다. 백기인, 「한국 군사사상 연구」, 군사편찬연구소, 2016, pp.39~40.

113) 강용구, 앞의 논문, p.15.

되었다. 중앙군은 2군(軍) 6위(衛)라 불리는 8개 부대로 편제되었고, 예비군 성격의 지방군은 주현군(州縣軍)으로 구성되었다.

중앙군은 상비군으로서 평상시에는 국경 지역에 교대로 방수(防戍)에 복무하다가 전쟁이 일어나면 출동하여 전투에 임하였다. 중앙군은 크게 개경(開京)에 거주하는 전업적 군인인 경군(京軍)과 지방에서 번상 입역하는 농민군층(外軍)으로 편성되었다. 전체 군사력 가운데 농민 의무병이 압도적으로 많은 비중을 차지하였기 때문에 고려의 군제는 병농일치의 부병제(府兵制)라 할 수 있다.

지방군은 광군(光軍)에서 주현군(州縣軍)으로, 고려 후기에는 익군(翼軍)으로 개편되었다. 광군은 947년(정종 2년) 거란의 침입에 대비하여 편성된 최초의 전국적인 군사조직으로 항상 전투태세를 갖추고 있는 상비군이 아니라 필요하면 언제든지 동원될 수 있도록 계획된 일종의 예비군이었다.<sup>114)</sup>

1011년(현종 2년) 이후 설치된 주현군(州縣軍)은 지방 호족의 지휘하에 있던 광군과 중앙에서 지방에 파견했던 진수군이 모체가 되어 형성되었다. 고려 후기의 군사제도에서 주목해야 할 군사조직으로 1369년 공민왕대에 지역방위를 위해 만들어진 익군(翼軍)이 있다. 익군은 평상시에는 각자의 신분을 유지하면서 말은바 생업에 종사하다가 유사시에는 전투에 동원되는 예비군 성격으로서, 병농일치 또는 군민일치의 성격으로 전환하는 선구적인 제도라는 점과 군인을 종적·횡적으로 확대하였다는 점에서 오늘날 예비군과 맥을 같이하고 있다.

#### 4.2.4. 조선시대<sup>115)</sup>

조선 전기의 군사제도는 중앙군의 5위(衛) 제도와 지방군의 진관체제(鎭管體制)를 근간으로 하였다. 중앙군은 1457년(세조 3년)에 5위 체제로 확립되어 각 위(衛)마다 서울과 각각의 지방을 방어하는 부대로 조직되었다.

지방군제인 진관체제는 행정조직인 읍(邑)을 군사조직인 진(鎭)으로 편성하여 수령이 행정과 군사 지휘 임무를 겸하였다. 그러나 진관체제는 근본적으로 진관의 수에 따라 병력이 분산되어 상비병력이 적기 때문에 우세한 침공군에 의해 각개 격파될 가능성이 상존하였다. 이렇게 되자 조선은 분군법(分軍法)에 따라 지역별로 대규모 병력을 모은 다음에 서울에서 경장(京將)이 내려가 병력을 통합 지휘하여 적과 대적하는 제승방략(制勝方略)이라는 집단방어체제를 채택하였다.

그러나 이 체제는 지방 군사지휘관들의 소극적인 지휘를 유발했고, 적군의 진격보다 경장이 늦게 도착할 경우 전투도 하지 못하고 병력이 흩어지는 등 많은 단점을 지니고 있었다. 이러한 제승방략의 문제점을 극복하기 위해 임진왜란 중인 1594년(선조 27년) 농민에게 총포 사격술을 훈련시키면서 속오군(束伍軍)을 편성하였다. 속오군은 일종의 예비군 조직으로서 거주지 중심의 훈련과 방어를 채택하여 군사들은 자신의 거주지와 가까운 영(營)에 소속되었으며, 점차 조선 후기 지방군의 중추로 자리잡게 되었다.

114) (구)비상기획위원회, 「세계 동원의 역사」, 비상기획위원회, 2004, p.21

115) 강용구, 앞의 논문, pp.16~17.

이외에도 잡색군(雜色軍)이라는 유사시 동원 가능한 예비병력이 있었다. 이들은 향리(鄕吏)·관노(官奴)·공사천(公私賤)을 총망라하여 편성되어 평상시에는 생업에 종사하지만 유사시에는 병력으로 활용되었다. 이들은 정규군은 아니지만 예비군 성격을 가진 전국적인 규모의 군사조직 체계를 갖추었다는 것에 의의를 찾을 수 있다.

임진왜란 시 일본군의 침공으로 관군이 패배하고 한성이 함락되는 등 위기에 처하자 각 지역에서 의병(義兵)이 일어나기 시작하였다. 광재우가 의령에서 의병을 조직한 것을 시초로 전국 각지에서 많은 의병부대가 조직되어 일본군에 큰 타격을 입혔으며, 의병은 소규모 유격전에만 그치지 않고 관군과 합세하여 국가적 차원의 방어전에도 적극적으로 참여하였다.<sup>116)</sup>

이러한 의병의 맥은 면면히 이어져 오늘날 국군 창설의 근간이 되었다. 1907년 고종황제의 퇴위와 군대 해산 이후 해산된 조선군(시위대와 진위대)들이 각기 지방으로 돌아가 의병항쟁에 참여하였으며, 이후 의병들은 일제의 탄압을 피해 간도와 연해주 중심으로 거점을 옮겨 독립군으로 재탄생하였으며, 임시정부의 광복군 창설을 거쳐 해방 이후 대한민국 국군 창설의 뿌리가 되었다.

[그림 4-3] 의병장 광재우와 의병의 봉기



18세기 말 이후로 지방군의 존재가 유명무실해지자 실학자를 비롯한 진보적 지식인들은 나름대로 국방력을 증진시키기 위한 대안을 모색하였는데, 대표적으로 정약용 등에 의해 구상된 민보방위론(民堡防衛論)이 있다. 향촌 단위의 소규모 군사력을 전국적으로 확산해 전 국민을 군사력화 하려는 민보자위체제는 오늘날의 예비군제도와 유사한 성격이며, 전 국민의 역량을 동원하여 향토를 방위한다는 개념은 예비군제도의 효시라고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 고구려의 경당과 신라의 화랑도, 고려시대의 광군과 익군, 조선시대의 잡색군과 의병 등은 그 시대 상황에 따라 명칭은 다르지만 국가총력방위체제의 핵심전력이자 동반전력으로서 오늘날 예비군과 같은 기능을 수행하였으며, 이러한 예비군으로 편성된 군사조직으로 국난을 극복하였다.

116) 육군본부, 「한국군사사 개설」 (육군군사연구소 편, 2012), p.380.

## 5. 관련 법령

예비군과 관련된 법 체계는 <표 4-4>와 같이 최상위법인 「헌법」으로부터 기본법인 「예비군법」, 대통령령인 「예비군법 시행령」이 있으며, 시행규칙에는 「예비군법 시행규칙」, 「예비전력관리 업무담당자 선발 규칙」, 「예비군 육성·지원에 관한 규칙」 등이 있다.

대통령의 행정 명령에 해당하는 관련 훈령에는 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」, 「예비군 교육훈련 훈령」, 「예비군 휴업보상과 치료 등에 관한 훈령」, 「예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령」 등이 있다.

<표 4-4> 예비군 관련 법규 체계

| 법령 체계             | 예비군 관련 법령  |
|-------------------|--|
| 헌 법               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「헌법」 : 국가의 통치구조 및 원리의 규정과 국민의 기본권을 보장한 최고법</li> <li>• 동원관련 「헌법」 조항 : 제76조 2항, 3항</li> </ul>   |
| 법 률               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률 : 「헌법」의 위임 또는 사회질서를 유지하기 위해 필요한 사항을 국민(국회)의 동의 아래 규정해 놓은 강제규범</li> <li>• 관련 법률 : 「예비군법」, 「병역법」 (제6장 병력동원소집 등 의무부과)</li> </ul>  |
| 대통령령              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령령(시행령) : 대통령이 위임받은 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 국무회의의 심의를 거쳐 구체적인 범위를 정하여 규정한 법규명령</li> <li>• 관련 대통령령 : 「예비군법」 시행령</li> </ul>   |
| 총리령<br>부 령        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 총리령, 부령(시행규칙) : 국무총리와 행정각부의 장관이 소관 사무에 관하여 법률이나 대통령령을 집행하기 위하여 상위 법령의 위임이나 직권으로 발령</li> <li>• 관련 시행 규칙 : 「예비군법」 시행규칙, 예비전력관리 업무담당자 선발 규칙, 예비군 육성·지원에 관한 규칙</li> </ul>   |
| 훈 령<br>지 시<br>예 규 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈령(대통령령) : 행정의 통수권자인 대통령이 전 행정기관에 발하는 명령, 행정기관 이외에는 효력이 없음</li> <li>• 지시 : 방침의 설정, 준비된 계획의 발효 등 특정한 행동을 구체적으로 하달하는 명령</li> <li>• 예규 : 통상 군사령부급 이상에서 발행하는 부대 내규의 일종</li> <li>• 관련 훈령 : 예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령, 예비군 교육훈련 훈령, 예비군 휴업보상과 치료 등에 관한 훈령, 예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령 등</li> </ul> |

출처 : 육본 운용교범 4-10, 『동원 및 예비군업무』, 부록 2-1 참조 재정리

한 나라의 국민이 자립과 자존과 발전을 위해서 신념과 의욕에 차 있는가 없는가, 죽음을 각오하고 싸울 용기가 있는가 없는가, 이러한 신념과 용기를 조직화된 힘으로 만들 수 있는가 없는가에 따라서 국가의 흥망성쇠가 좌우된다.

- 박정희 前 대통령, 1968.4.1. 예비군 창설 시 -

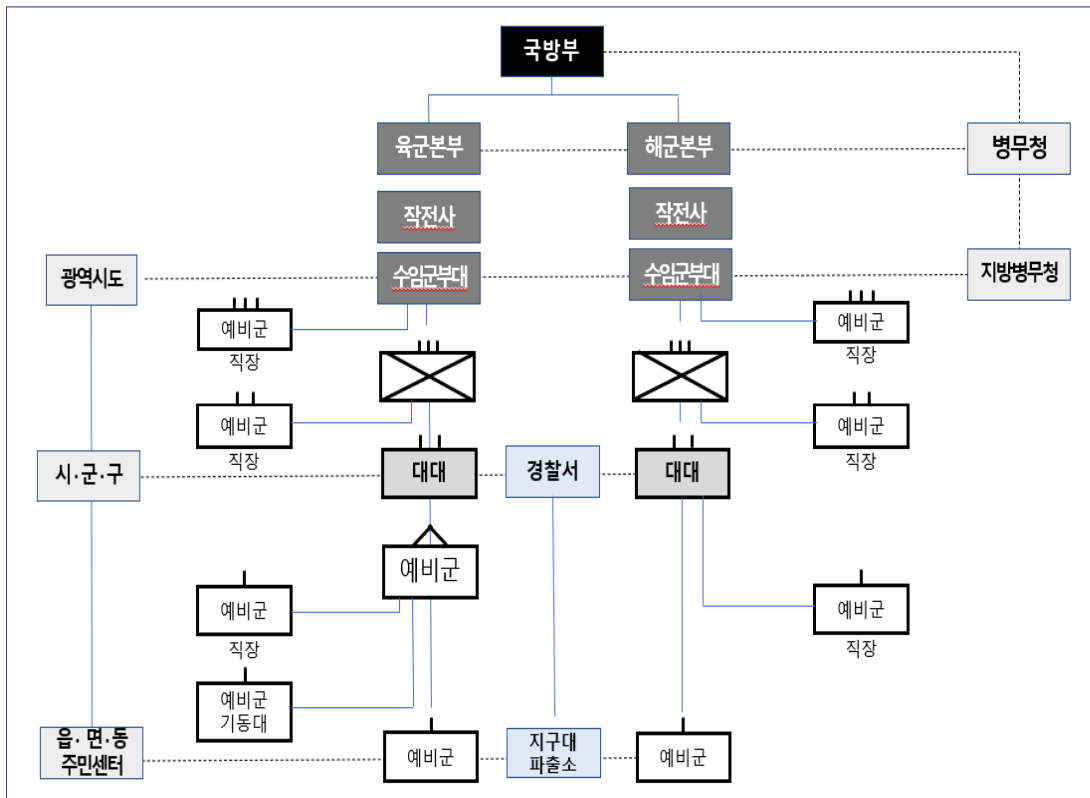
## 제2절 예비군 조직·편성 및 관리

### 1. 예비군 지휘관리체계 및 업무분장

#### 1.1. 지휘관리체계

예비군 지휘관리에 대한 권한과 책임은 국방부장관에게 있다. 각 군 참모총장은 지휘계통에 따라 예비군부대를 지휘관리하고, 예비군 조직 및 편성에 관해서는 병무청과 협조하며, 예비군 육성·지원 및 통합방위작전에 관해서는 지방자치단체장 등 관련 기관과 협조한다.

[그림 4-4] 예비군 지휘관리체계



출처 : 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」, 별표 2

수임군부대<sup>117)</sup>와 예비군부대는 예속관계로 설정되고, 수임군부대장은 예하 부대장에게 예비군부대를 배속하며, 유사시 작전수행 상 지휘관계를 재설정할 수 있다.

지상작전사령부, 제2작전사령부, 수도방위사령부는 중간지휘관리체대로서 예하 수임군부대의 예비군업무를 지휘 및 감독한다. 전방지역은 통상 군단사령부가 수임군부대의 기능을 수행하며, 예하 경비연대를 통하여 지역내 예비군업무를 관장한다. 후방지역은 통상 지역방위사단이 수임군부대 임무를 수행하며, 예하 연대 및 대대를 통하여 지역내 예비군업무를 관장한다.

연대급 이상 직장예비군부대는 수임군부대장이 직접 지휘 및 관리하되, 수임군부대의 여건에 따라 예하 여단·연대장에 위임하여 관리하며, 직장대대급 이상 제대는 여단·연대장이 직접 지휘 및 관리하거나 예하 대대에 위임하여 관리한다.

수임군부대장은 필요시 당해 지역을 관할하는 경찰서장에게 중대급 이하 예비군부대의 동원과 예비군의 작전지휘 및 작전상 필요한 긴급조치에 관한 권한, 무기, 탄약, 장비 등의 관리 및 유지에 관한 사항, 동원 중에 있는 예비군대원의 복무규율에 관한 사항을 위임할 수 있으며, 위임한 사항에 대해서 경찰서장을 지휘 및 감독한다. 세부 예비군 지휘관리체계를 그림으로 도시하면 [그림 4-4]와 같다.

## 1.2. 예비군 업무분장

예비군의 조직·편성과 운영에 관한 업무분장은 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」에 명시되어 있으며 세부 내용은 <표 4-5>와 같다.

국방부장관은 예비군업무를 총괄하며 예비군에 관한 정책수립과 제도의 발전을 도모하며, 각종 방침을 수립하고 통제한다. 각 군 참모총장은 국방부 지침에 대한 시행방침을 수립하고 집행을 감독하며, 예비군 교육훈련의 조정 통제와 예비군 육성 및 지휘관리를 위한 예산을 획득하고 지원한다.

수임군부대장은 국방부장관으로부터 위임된 예비군 지휘관리에 대한 업무를 수행하며, 예비군의 동원 및 운용과 작전상 필요한 긴급조치를 시행한다.

예비군지휘관은 소속 예비군대원을 지휘·통솔하고, 예비군 대원의 교육훈련을 실시하며, 소속 예비군자원을 유지·관리한다.

117) '수임군부대장'이란 국방부장관으로부터 예비군의 지휘·관리·운영에 관한 권한을 위임받은 군부대의 장을 말하며, 육군의 군단장, 지역방위사단장, 해군의 함대사령관과 해역방어 및 기지사령관, 해병 2사단장 및 6·9여단장, 해병 교육훈련단장, 해병 연평부대장 등이다.

〈표 4-5〉 예비군 조직·편성과 운영에 관한 업무분장

| 구 분       | 주요 수행업무  |
|-----------|--|
| 국방부장관     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군 업무 총괄</li> <li>• 예비군에 관한 정책수립 및 제도의 발전</li> <li>• 예비군 추가편성 승인</li> <li>• 예비군 육성, 운영을 위한 예산의 획득 및 지원</li> <li>• 수임군부대의 지정 및 해제</li> </ul>  |
| 각 군 참모총장  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국방부 지침에 대한 각 군의 시행방침 수립과 집행의 감독</li> <li>• 예비전력관리 업무담당자 선발에 관한 계획수립 및 시행</li> <li>• 예비군 교육훈련의 조정 및 통제</li> <li>• 예비군 군수관리 세부계획 수립, 시행, 감독 및 통제</li> <li>• 예비군 육성, 운영을 위한 예산의 획득 및 지원</li> </ul>   |
| 수임군부대장    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군 지휘관리에 대해 위임된 사항 수행</li> <li>• 직장예비군 편성 요건 검토, 해체 요구</li> <li>• 예비군의 동원 및 운용과 작전상 필요한 긴급조치</li> <li>• 예비군 훈련 소집된 예비군에 대한 지휘감독</li> <li>• 동원 및 예비군 업무 관련 정기감사</li> <li>• 지역예비군 육성·지원계획의 수립 및 시행</li> <li>• 병무청장과 예비군관련 업무협조 유지</li> </ul> |
| 예비군부대 지휘관 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 지역 또는 직장의 방위와 그 대비</li> <li>• 동원된 소속 예비군대원의 지휘·통솔</li> <li>• 소속 예비군자원의 유지와 관리</li> <li>• 예비군대원 훈련 실시 및 훈련참가자 확인, 감독</li> <li>• 시설 및 장비와 그 밖의 비품의 유지와 관리</li> <li>• 국방동원자원조사 참여</li> </ul>  |
| 병무청장      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군 조직 및 편성</li> <li>• 예비군 자원관리</li> <li>• 병력동원소집 및 병력동원 훈련소집</li> <li>• 수임군부대장과 예비군 관련 업무협조 유지</li> </ul>  |
| 수탁 경찰서장   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중대 이하 예비군부대의 동원과 동원된 예비군의 작전지휘</li> <li>• 작전상 필요한 긴급 조치</li> <li>• 동원중에 있는 예비군대원에 대한 복무규율에 관한 사항</li> <li>• 기타 위탁받은 업무</li> </ul>   |

출처 : 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」(국방부훈령 제2477호) 제5조 재정리

병무청장은 예비군을 조직 및 편성하고 자원을 관리하며, 수임군부대장과 예비군 관련 업무를 협조한다. 수탁 경찰서장은 중대 이하 예비군부대의 동원과 동원된 예비군을 작전 지휘한다.

## 2. 예비군 조직편성

### 2.1. 예비군 조직

‘조직(組織)’이란 특정한 목적을 달성하기 위하여 여러 개체를 조합한 집합체를 말하며, 예비군 조직은 예비군에게 부여되는 특정한 목적을 달성하기 위하여 예비군 구성 요원의 대상과 복무기간 등을 설정하는 것을 말한다.

예비군 조직대상은 「예비군법」과 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」에 의거 간부와 병, 지원자, 추가 편성자 등으로 구성되며 세부 내용은 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 예비군 조직 대상과 복무기간

| 조직대상   | 복무기간   |
|--|--|
| • 예비역 장교·준사관·부사관                                   | • 「군인사법」상 해당 계급의 연령 정년까지<br>• 여군은 퇴역을 원하지 않은 경우 예비역 지원 가능            |
| • 현역 또는 상근예비역의 복무를 마친 예비역의 병                       | • 복무 또는 의무를 마친 다음 날부터 8년이 되는 해 12월 31일까지                             |
| • 사회복무요원, 보충역 등의 복무를 마친 보충역의 병                     |  |
| • 대한민국 국민으로서 지원자 <sup>118)</sup> 중에서 선발된 자         | • 지역예비군은 지방병무청장, 직장예비군은 직장의 장이 편입을 결정한 날로부터 2년(본인 신청에 따라 복무기간 연장 가능) |
| • 지역방위를 위하여 특별히 필요한 경우에 예비군 조직 기간이 경과한 예비역과 보충역의 병 | • 40세까지 추가 편성 가능(「병역법」 제83조 전시특례 조항에 의거 전시에는 45세까지 연장 가능)            |

출처 : 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」(국방부훈령 제2477호) 제6조 재정리

예비역 장교, 준사관, 부사관 등 간부는 <표 4-7>의 현황과 같이 현역 계급의 연령정년까지 복무하고, 여군은 전역시 예비역과 퇴역을 선택할 수 있으며 희망자에 한하여 예비군에 복무한다.

병사는 의무복무를 마친 다음 날부터 만 8년이 되는 해의 12월 31일까지 복무한다.

<표 4-7> 간부 예비군 복무 연령

| 하사  | 중사  | 상사  | 원사<br>준위 | 소·중<br>대위 | 소령  | 중령  | 대령  | 준장  | 소장  | 중장  | 대장  |
|-----|-----|-----|----------|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 40세 | 45세 | 53세 | 55세      | 43세       | 45세 | 53세 | 56세 | 58세 | 59세 | 61세 | 63세 |

출처 : 「군인사법」(법률 제18680호) 제8조 ①항 재정리

118) 예비군으로 지원하려는 사람은 최종 선발예정일이 속한 해에 18세 이상이어야 한다.

예비군은 관련 법령에 따라 의무복무를 하는 외에도 본인의 희망에 따라 ‘지원예비군’으로 복무도 가능하다. 예비군에 지원할 수 있는 자는 18세 이상이어야 하며, 예비군에 편입된 날로부터 2년간 복무하며 본인 희망시 연장이 가능하다. 지원예비군은 특전예비군, 여성예비군, 일반 지원예비군으로서 임무를 수행한다.

이 외에도 국방부장관은 국가 위기상황에서 예비군 조직 기간이 지난 예비군 병을 40세까지 추가 편성이 가능하며, 「병역법」 제83조 전시특례 조항에 따라 45세까지 추가 확대 편성이 가능하다.

## 2.2. 예비군 편성

예비군 편성은 예비군으로 조직된 자를 일정한 기준에 따라 전투력을 발휘할 수 있는 단위의 부대로 만드는 것이다. 예비군 편성 개념에 따라 지역예비군부대와 직장예비군부대로 편성하며, 지원에 의해 예비군에 조직된 자로 지원예비군부대를 편성할 수 있다.

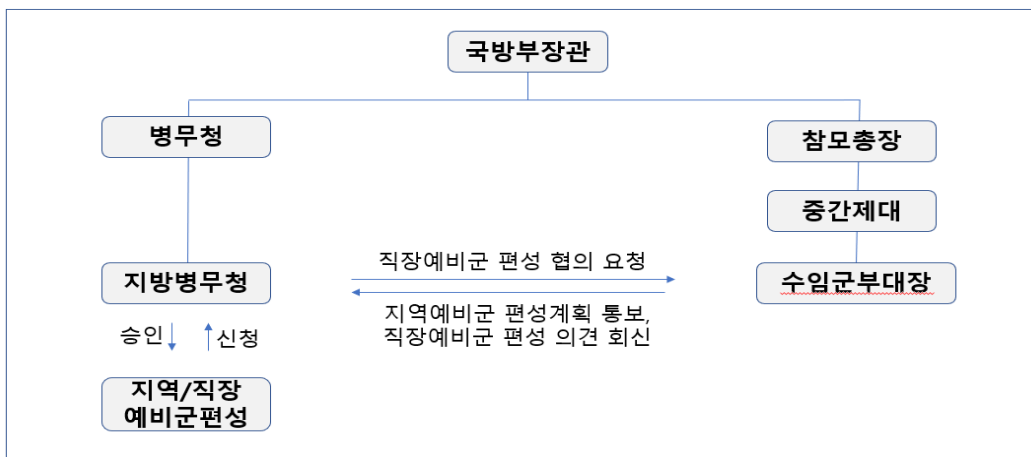
### 2.2.1. 예비군 편성 개념

예비군은 그 거주지 행정구역을 기준으로 지역예비군을 편성하며, 직장에 속한 사람은 직장 단위로 직장예비군을 편성한다. 편성에 관한 세부사항은 법령에 따라 국방부장관이 정한다.

예비군부대의 예하 제대는 임무, 동원지정 여부, 신분, 연차, 지원자 등을 기준으로 편성한다. 이는 유사시 지역예비군 동원과 지역방위작전 수행과 병력동원에 대비하는 임무, 평시 자원관리와 예비군 교육훈련 등을 효율적으로 하기 위함이다.

예비군부대 편성을 위한 업무체계는 [그림 4-5]와 같이 지역예비군 지역대·기동대·중대의 창설이나 해체 등에 관해서는 수임군부대장이 건의하고, 참모총장을 거쳐 국방부장관이 승인하면 지방병무청장이 시행한다. 지역예비군부대의 예하 제대는 수임군부대장의 지침에 따라 해당 예비군지휘관이 편성한다.

[그림 4-5] 예비군 편성업무체계

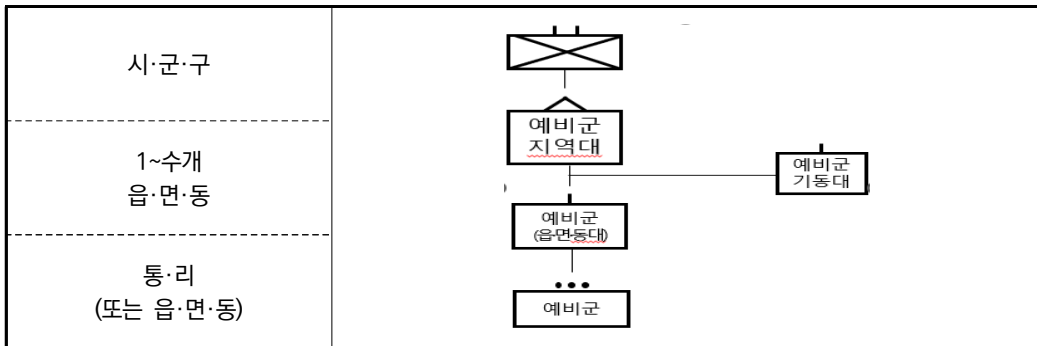


직장예비군부대의 창설, 해체, 제대 격상·격하 등 편성에 관해서는 직장의 장이 지방병무청장에게 신청하고, 지방병무청장은 관할 수임군부대장과 협의하여 승인한다. 직장예비군부대가 「예비군법」에서 정한 기준을 위반했을 때는 수임군부대장이 편성의 조정이나 해체를 요구할 수 있다. 지역예비군부대와 마찬가지로 직장예비군부대의 예하 제대는 수임군부대장 지침에 따라 직장예비군지휘관이 편성한다.

### 2.2.2. 지역예비군부대 편성

지역예비군이란 지역방위를 목적으로 행정구역 단위로 편성된 예비군을 말하며, 수임군부대장이 각 군 본부를 거쳐 국방부장관의 승인을 득한 후 지방병무청장과 협조하여 지역대, 기동대 및 중대로 편성한다.

[그림 4-6] 지역예비군부대 편성 기구도



아울러 지역방위를 위하여 특별히 필요한 경우에는 지역예비군대원 중에서 선발된 사람으로 특전 예비군지역대(중대)와 여성예비군소대를 편성한다.

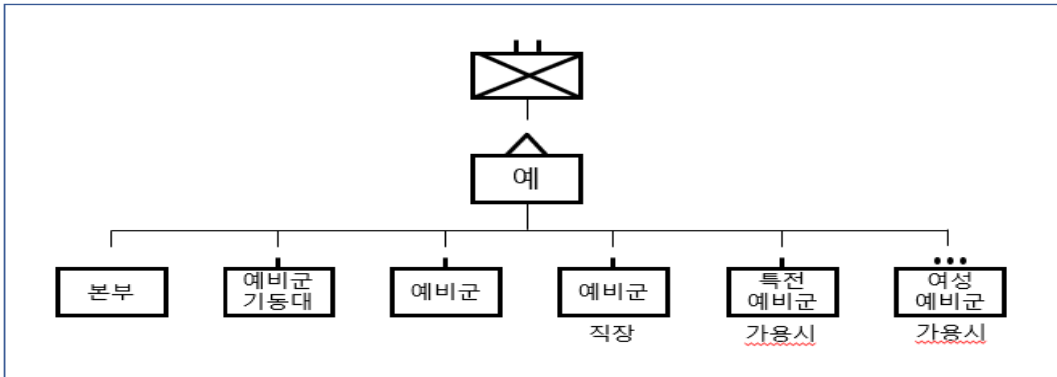
#### 2.2.2.1. 예비군지역대

예비군지역대는 관리대대가 전·평시 임무수행에 있어 예하 예비군부대에 대한 지휘통제력을 효과적으로 발휘하기 어려운 경우, 지휘통제력 발휘의 적절한 범위를 고려하여 예하에 1개 내지 수 개를 편성하며, 시·군·구 단위 1개의 예비군지역대를 편성함을 원칙으로 한다.

예비군지역대는 관리대대와 예비군중대 및 기동대의 중간제대로서 위임된 범위에서 예하 예비군부대를 지휘한다. 평시에는 예비군부대의 자원관리, 교육훈련, 물자관리와 부대운영에 관하여 위임된 사항을 지휘·통제 및 지원하여 대대장의 책임지역 작전 수행을 보장한다.

예비군지역대는 본부와 예비군기동대, 예비군중대, 직장예비군부대, 특전예비군부대, 여성예비군소대 등으로 편성한다.

[그림 4-7] 예비군지역대 편성기구도

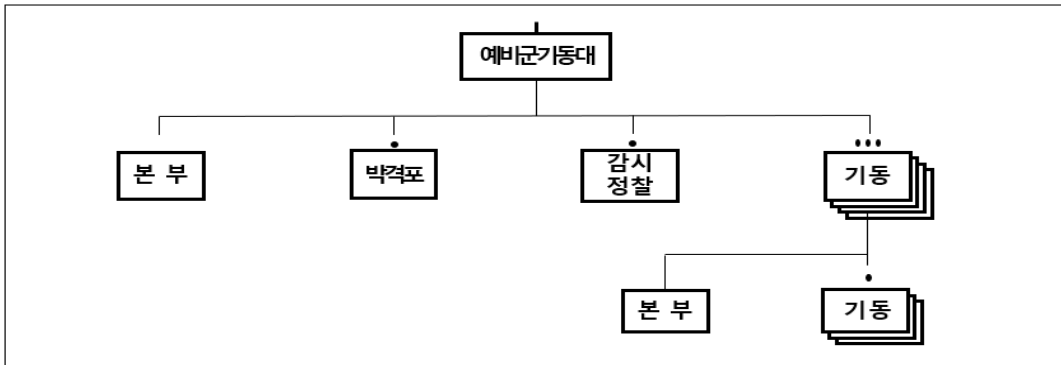


#### 2.2.2.2. 예비군기동대

예비군기동대는 시·군·구 단위 소재지에 1개 기동대 편성을 원칙으로 하며, 자원이 부족한 지역은 미편성하거나 감소 편성한다. 즉, 전방군단 지역은 예비군기동대 편성 여부를 수임군부대장에게 위임하고 있으며, 자원이 부족한 농어촌 지역은 소대 규모로 편성하거나 편성하지 않을 수도 있다.

예비군기동대의 세부 편성은 [그림 4-8]과 같이 기동대본부, 박격포반, 감시정찰반, 4개 기동소대로 편성하고, 기동소대는 소대본부와 3개의 기동분대로 편성한다.

[그림 4-8] 예비군기동대 편성기구도



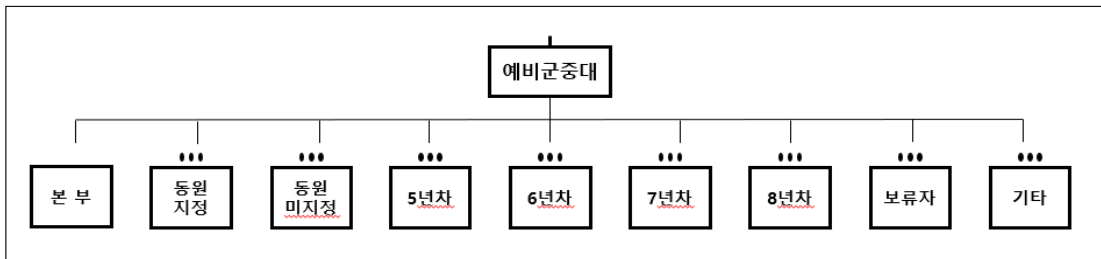
예비군기동대는 수임군부대장 판단에 따라 기동예비대, 목진지나 검문소의 긴급 점령 등의 임무를 수행하며, 필요시 수임군부대는 작전지역 내에서 수 개의 예비군기동대를 통합하여 기동예비대로 운용한다. 또한, 드론을 활용하는 감시정찰반을 편성하여 적 예상침투로 및 도주로에 대한 감시·정찰을 통해 영상정보를 전송하는 등 첨단 과학화 장비나 특수 장비를 활용하는 별도의 제대를 편성하여 운용할 수 있다.

### 2.2.2.3. 예비군중대

예비군중대는 지역방위를 위한 준비와 자원관리 및 교육훈련을 시행하고, 예비군동원 시 작전계획에 따라 임무를 수행한다.

예비군중대 편성은 읍·면·동 행정구역 단위로 편성함을 원칙으로 한다. 그러나 예비군자원 수와 작전지역의 여건 등을 고려한 예비군부대계획에 따라 수개의 읍·면·동에 1개 또는 1개의 읍·면·동에 수 개의 예비군 중대를 분리하여 편성할 수 있다. 최근 들어 급격한 인구 감소로 인하여 지자체 소멸이 가속화되는 추세에서 농어촌 지역의 경우 수 개의 읍·면·동을 통합하여 편성하는 사례가 늘고 있는 반면<sup>119)</sup>, 도시지역의 경우에는 인구 집중으로 동(洞)을 분할하여 2개의 예비군중대로 편성하는 사례도 늘고 있어 전면적인 개편이 필요하다는 논의가 이루어지고 있다.

[그림 4-9] 예비군중대 편성기구도



예비군중대의 예하 제대는 [그림 4-9]의 편성기구도와 같이 크게 동원소대(동원지정 및 미지정)와 예비군소대(5~8년차 소대), 보류자 및 기타 소대로 편성하며 자원수에 따라 통합하여 편성할 수 있다. 동원소대는 전시 병력동원소집이 용이하도록 동원일자별 또는 동원소집 부대별로 편성하되, 동원예비군 자원의 수에 따라 융통성 있게 편성한다. 예비군소대는 전·평시에 효율적인 작전 수행이 가능하도록 편성한다. 세부 편성기준은 「예비군법」과 「예비군 조직·편성 및 운영에 관한 훈령」을 적용한다.

### 2.2.3. 직장예비군부대 편성

직장예비군부대는 전·평시 직장의 방호를 위한 임무수행계획을 수립하고, 효율적인 임무수행을 위하여 예하 제대를 편성하며, 필요한 장비·물자를 확보하고, 교육훈련을 실시한다. 대학직장예비군부대는 병력동원 대비와 전시 연합대학 구성을 위한 이동 시의 임무수행 등에 주안을 두고, 그 외의 직장예비군부대는 직장의 방호와 조업의 효율성에 주안을 두고 편성한다.

119) 00사단 00여단 예비군중대 통합 편성 현황(예)

| 읍면동 통합 수 | 계  | 1개 | 2개통합 | 3개통합 | 4개통합 | 5개 통합 | 6개 통합 | 7개통합 |
|----------|----|----|------|------|------|-------|-------|------|
| 중대 수     | 26 | 7  | 7    | 4    | 5    | 2     | 0     | 1    |

직장예비군부대는 직장을 단위로 소속된 예비군 자원으로 편성하며, 자원 규모에 따라 여단, 연대, 대대, 중대, 소대, 분대로 편성하며, 제대 편성기준은 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 자원규모에 따른 직장예비군부대 제대 편성기준

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

출처 : 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」(국방부훈령 제2477호) 별표 10

직장예비군은 지역과 직장의 특수성에 따라 일반직장예비군, 국가기관직장예비군, 국가중요시설 직장예비군, 대학직장예비군으로 편성하며, 중대급 이상의 예비군 자원이 있는 일반직장과 국가중요 시설<sup>120)</sup> 중에서 분대급(9명) 이상의 예비군 자원이 있는 직장은 의무적으로 직장예비군부대를 편성한다.

같은 산업단지, 같은 건물이나 구내, 같은 직장 또는 같은 계열의 직장의 경우 단위 직장별로 예비군 제대를 편성한 후 이를 통합하여 제대를 편성 운용할 수 있으며, 직장예비군이 설치된 지역의 지리적 조건이나 예비군 자원에 따라 해당 지역에 거주하는 예비군 자원을 직장예비군부대에 편성할 수 있다.

직장예비군부대는 편성기준 위반 등 해체 사유<sup>121)</sup>로 인해 수임군부대장의 해체 요구가 있거나, 편성된 예비군이 부족하여 직장의 장이 해체를 신청하면 해체할 수 있다. 수임군부대장 또는 직장의 장으로부터 직장 예비군부대 해체 요구를 받은 지방병무청장은 직장예비군부대를 해체하도록 조치해야 한다. 전시에 직장이 폐쇄되거나, 병력동원 등으로 편성된 예비군이 감소하여 운영이 불가할 때에는 수임군부대장 판단하에 지방병무청과 협조하여 해체할 수 있으며, 해체된 직장예비군부대 소속 예비군대원은 거주지의 지역예비군부대에 편입한다.

#### 2.2.4. 지원예비군부대 편성

지원예비군은 예비군 조직대상이 아닌 사람 중 18세 이상 63세 이하(최종 복무 한도)의 예비군지원자 중에 선발된 자이며, 지역·직장예비군, 특전예비군, 여성예비군으로 구분한다. 예비군을 지원하고자 하는 자는 예비군편입지원서를 지역 또는 직장예비군 지휘관에게 제출하여 승인을 받아야 하며, 미성년자는 친권자 또는 후견인의 동의서를 받아야 한다.

120) 「통합방위법」에 의거 공공기관, 공항, 항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설이다.

121) 해체 사유는 「예비군법 시행령」 제9조(직장예비군의 해체 등)을 참조한다.

#### 2.2.4.1. 특전예비군부대 편성

특전예비군부대는 시·군·구 단위로 예비군중대와 광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 단위 특전 예비군지역대를 편성한다. 특전예비군부대는 특전사 출신 예비역(병사) 중 ‘예비군 7년차 이상 희망자’와 계급별 연령정년 초과자 중 지원하여 선발된 예비군을 대상으로 편성한다.

특전예비군부대는 기동타격, 수색 및 매복, 탐색격멸, 국가중요시설 및 병참선방호 임무를 수행하며, 수임군부대의 작전지역 내에서 통합 또는 다른 시·군·구로 전환하여 운용할 수 있다.

#### 2.2.4.2. 여성예비군부대 편성

여성예비군부대는 여성 지원예비군으로 시·군·구별 또는 직장예비군부대에 1개 소대 이상 편성할 수 있으며, 지방자치단체(직장)장의 건의에 의해 수임군부대장이 검토하여 창설 여부를 결정한 후 지방병무청장과 협조하여 창설한다. 여성예비군소대는 자원수를 고려하여 본부와 의료구호, 급식지원, 기동홍보분대로 편성한다.

여성예비군부대는 예비군 급식지원, 응급환자 구호, 동원응소 독려, 지역안정을 위한 선무활동 등에 운용한다.

예비군지역대가 편성된 곳은 예비군지역대장의 통제를 받고, 예비군지역대가 없는 곳은 관리대장이 통제한다.

#### 2.2.5. 예비군 추가편성

「병역법」에서 규정하고 있는 예비군 병(兵)의 병역의무는 40세까지이며, 간부는 계급의 연령정년이 되는 해까지로 규정하고 있다.<sup>122)</sup> 이 근거에 따라 국방부장관은 전시, 사변, 그 밖에 국가비상사태하에서 기 편성된 예비군자원만으로는 해당 지역의 방위에 필요한 예비군부대의 편성이 곤란한 경우에는 규정된 조직 기간인 8년차를 초과한 예비군을 40세까지 추가로 편성할 수 있다.

아울러 「병역법」 제83조(전시특례) 조항에 의거 전시·사변이나 동원령이 선포된 경우에는 현역·예비역·보충역의 병, 전시근로역 및 대체역의 병역의무 기간을 45세까지 연장할 수 있다.

따라서 평시에는 「예비군법」 제3조(예비군 조직)에 의거 병(兵)의 경우 전역 이후 8년까지 예비군으로 편성하지만 전시에는 45세까지 추가로 편성하여 운용할 수 있다.

### 3. 예비군 자원관리

예비군 자원관리는 예비군 복무자에게 법규에 따른 예비군 의무를 공정하게 부여하고 이행하게 함으로써, 예비군 복무자의 군에 대한 신뢰를 유도하고 지역방위작전 수행 여건을 보장하는 데에 목

122) 「병역법」 제72조(병역의무의 종류) ①항

표가 있다.

예비군 자원관리의 핵심은 예비군의 거주지 이동 및 신상변동 사항을 파악하고 관리하여 유사시 즉각적이고 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 것이며, 전·출입자 관리, 민원처리, 보류자 관리, 훈련 편성 및 처리 등이 주요 사항이다. 직책별 예비군자원 관리의 책임은 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 직책별 자원관리 책임

| 구 분              | 주요 책임  |
|------------------|--|
| 병무청장             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군 자원관리 지침 수립 및 시달</li> <li>• 예비군 자원 신상변동자료 인수(행정안전부, 법무부 등)</li> <li>• 예비군 조직 대상자와 신상변동자 지방병무청별 분류 및 전송</li> </ul>  |
| 전역권부대장<br>/복무기관장 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소속 군 또는 기관에서 복무를 마친 자의 병역관련 자료를 병무청장에게 송부(전역 또는 소집해제 된 날로부터 7일 이내)</li> </ul>   |
| 지방병무청장           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 군복무 만료자 등을 예비군에 편성</li> <li>• 예비군을 신분별, 연차별, 병과별, 연령별, 계급별로 구분 관리</li> <li>• 직장예비군 편성</li> <li>• 신상변동 자료에 의해 예비군 자원관리</li> </ul>                              |
| 직장의 장<br>(대학총학장) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 직원, 고용원, 학생 중 예비군 파악 및 편성</li> <li>• 지방병무청장에게 직장예비군 편성 사실 통보(국방동원정보체계)</li> <li>• 직장예비군부대 해체 시 지역예비군으로 전환 조치</li> <li>• 퇴직 등으로 직장예비군 편성 제외자에 대한 처리</li> </ul> |
| 예비군부대<br>지휘관     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전산 예비군편성카드와 기타 필요한 통계 작성 유지</li> <li>• 전산 예비군편성카드에 예비군 개인별 보직 부여</li> <li>• 전출·입 및 기타 신상이동 사항 정리</li> </ul>   |

출처 : 육군 운용교범 4-10, 『동원 및 예비군업무』(2021), p.3-15.

### 3.1. 예비군 신규조직

예비군은 군 복무나 사회복무가 만료된 대원을 대상으로 조직하며 신규조직절차는 다음과 같다. 전역권부대장(복무부대) 및 복무기관의 장은 복무만료자의 병적자료(전산자료 포함)를 전역일 또는 소집 해제된 날로부터 7일 이내에 병무청장에게 송부하며, 병무청장은 병적자료에 의거 예비군 조직에 필요한 필수항목을 해당 전역권부대에 확인하여 전산 입력한다.

예비군지휘관은 지방병무청장으로부터 국방동원정보체계를 통해 신규 예비군의 편성 정보를 전송 받아 보직을 부여하고 관리한다.

### 3.2. 예비군 신상변동자 관리

예비군 신상변동자라 함은 예비군대원의 소속이 바뀔 수 있는 전입, 전출, 퇴직 등 주소지나 직장

의 이동이라든지 훈련 의무가 변경되는 보류 조치 및 해소 등의 사유가 발생한 경우를 말하며 신상변동자 관리 절차는 다음과 같다.

병무청장은 행정안전부의 행정 전산망과 연계하여 주소지 이동 등 예비군 신상변동자료를 관할 지방병무청별로 구분하여 일일 전송한다. 지방병무청장은 전송받은 신상변동자료에 의거 예비군 편성 정보를 정리하여 병무청으로 전송하고, 예비군 편성 정보를 국방동원정보체계를 통해 예비군부대로 전송한다.

직장예비군이 편성된 직장의 장은 소속예비군의 모든 신상변동사유(전입, 전출, 퇴직, 보류 조치 및 해소 등) 발생 시 3일 이내에 국방동원정보체계를 통해 해당 직장을 관할하는 지방병무청장에게 전송하며, 전송받은 지방병무청장은 예비군 편성 정보를 수정 후 해당 예비군부대로 통보한다.

#### 4. 예비군 진급제도

예비군도 간부에 한하여 진급할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 예비군 진급제도를 시행하는 이유는 전시 부족한 상위 계급의 동원 가용자원을 확보하고 예비역 간부의 복무 의욕을 증진하기 위함이다.

우리 군의 간부예비군 동원지정률은 소요에 비해 50% 이하 수준에 불과하여 예비역 진급제도 활성화를 통해 해당 계급자의 지정률 향상이 요구된다. 특히 구조적인 이유로 예비역의 자원 공급이 적은 계급(상사, 원사, 소령, 중령)의 경우 요구 계급 지정률이 저조하여 예비역 진급제도를 통해 일정부분 해소하고 있으나 요망하는 수준에는 미치지 못하고 있다.

간부 진급은 <표 4-10>과 같이 하사에서 중령까지 가능하며 계급별 최저복무기간을 충족한 자에 한하여 진급 기회를 부여한다. 진급 이후 복무기간은 해당 계급의 연령정년까지 적용한다.

<표 4-10> 계급별, 연령별 예비역 진급대상 기준

| 구 분                | 하사→중사      | 중사→상사       | 소위→중위      | 중위→대위      | 대위→소령      | 소령→중령       |
|--------------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|
| 최저복무기간<br>(현역+예비역) | 하사로서<br>7년 | 중사로서<br>12년 | 소위로서<br>2년 | 중위로서<br>6년 | 대위로서<br>7년 | 소령으로서<br>7년 |
| 연 령                | 만40세 이하    | 만45세 이하     | 만40세 이하    | 만40세 이하    | 만42세 이하    | 만45세 이하     |

출처 : 「예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령」(국방부훈령 제2477호) 별표 19

현행 예비역간부 진급제도는 가장 소요가 많은 병장에서 하사 계급으로의 진급이 제한되고, 차상급 계급까지 1회에 한하여 진급이 허용되는 등 한계가 있어 전면적인 개선이 요구된다.

## 5. 비상근예비군제도

‘비상근예비군제도’란 평시 편성률이 낮은 부대에 동원 지정된 예비역 중 희망자를 평시부터 소집·운용하여 부대 증·창설 절차, 전투장비·물자 운용능력 등을 숙달함으로써 전투준비태세를 유지하고, 조기 전투력 발휘가 가능토록 하기 위한 제도이다.

비상근예비군제도는 단기와 장기로 구분하여 시행하고 있으며 대상과 임무, 업무 성격, 복무기간 등은 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 단기 및 장기 비상근예비군 운용 구분

| 구분    | 단기 비상근예비군  | 장기 비상근예비군   |
|-------|--|---|
| 대상    | <ul style="list-style-type: none"> <li>예비역 하·중사 및 중·대위</li> <li>* 대대급 이하</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>예비역 병에서 소·중령까지 다양한 직위</li> </ul>   |
| 임무    | <ul style="list-style-type: none"> <li>전투장비·물자관리, 전투지휘 등 체력과 현장 행동화 숙달</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>주요 전투장비 운용 및 정비, 작전계획 수립, 통합 화력 운용 등</li> </ul>                                    |
| 업무 성격 | <ul style="list-style-type: none"> <li>작전계획에 따라 하위 전투제대 현장 지휘, 전투장비 및 물자 단순 관리 업무</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>부대 창설계획, 작전계획, 부대지휘 등 장기·지속·전문성 업무</li> <li>무기체계 정비, 수리 등 전투장비·물자 관리 업무</li> </ul> |
| 복무 기간 | <ul style="list-style-type: none"> <li>단기간 복무(연 30일 이내)</li> <li>* 現 15일 근무</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>장기간 복무(연 180일 이내)</li> </ul>   |

비상근예비군제도의 도입 배경은 인구절벽에 따른 병역자원 감소와 복무기간 단축으로 평시 상비 병력 소요 충족이 제한됨에 따라 현역 의무복무를 마치고 예비역에 편입된 국방인력의 재창출을 위해 도입하게 되었다.

비상근예비군제도의 시행 근거는 <표 4-12>와 같이 「예비군법」과 「병역법」에 기반하고 있으며, 최대 180일 내에서 운용할 수 있다.

〈표 4-12〉 비상근예비군 운용 근거(법)

|        |  |
|--------|--|
| 「예비군법」 | <p>제3조의3(비상근예비군 제도)</p> <p>① 국방부장관은 평시에 일정기간 소집할 수 있는 예비군(이하 “비상근 예비군”이라 한다) 제도를 시행할 수 있다.</p> <p>② 국방부장관은 예비역인 장교, 준사관, 부사관 및 병에 해당하는 사람 중에서 지원을 받아 비상근예비군을 선발한다.</p> <p>③ 그 밖에 비상근예비군의 정원, 소집 분야, 소집 기간, 선발, 소집 중단, 보상 등은 대통령령으로 정한다.</p>  |
| 「병역법」  | <p>• 제49조(병력동원훈련 소집대상 등)</p> <p>① 병력동원훈련소집은 병력동원소집에 대비한 훈련이나 점검을 위하여 병력동원소집 대상자에 대하여 실시하며 기간은 연간 30일 이내로 한다. 다만, 「예비군법」 제3조의3에 따라 비상근예비군으로 선발된 사람의 소집기간은 연간 180일 이내로 한다.</p> <p>• 제50조(병력동원훈련 소집)</p> <p>① 지방병무청장은 병력동원소집 대상자로 지정된 사람에 대하여 병력동원훈련소집을 한다. 다만, 「예비군법」 제3조의 3에 따른 비상근예비군에 대하여는 입영부대의 장이 병력동원훈련소집을 한다.</p> |

비상근예비군은 장기와 단기로 구분하여 운용하며, 개전과 동시에 증·창설하여 임무를 수행하는 동원위주부대(동원사단, 동원보충대대, 동원자원호송단 등)에서 군수부대, 인사부대 등 기능별 부대들로 대상을 확대해 나가고 있다.

그러나 비상근예비군의 신분이 ‘소집된 예비군’으로 규정됨에 따라 근로계약에 따른 급여와 4대 보험, 퇴직급여, 실업급여 등 근로자에게 주어지는 혜택이 제한됨으로써 우수한 인력 확보에 어려움이 예상됨으로 국방인력을 구성하는 새로운 신분으로의 정립이 필요하다.

우리의 생명, 우리의 단란한 가정을 우리 힘으로 지키고, 내 고장 내 직장을 내 힘으로써 수호하는 자기 방위의 사명감과 책임감이야말로 진정한 향토애이며 이것이 진정한 조국애의 구현인 것입니다.

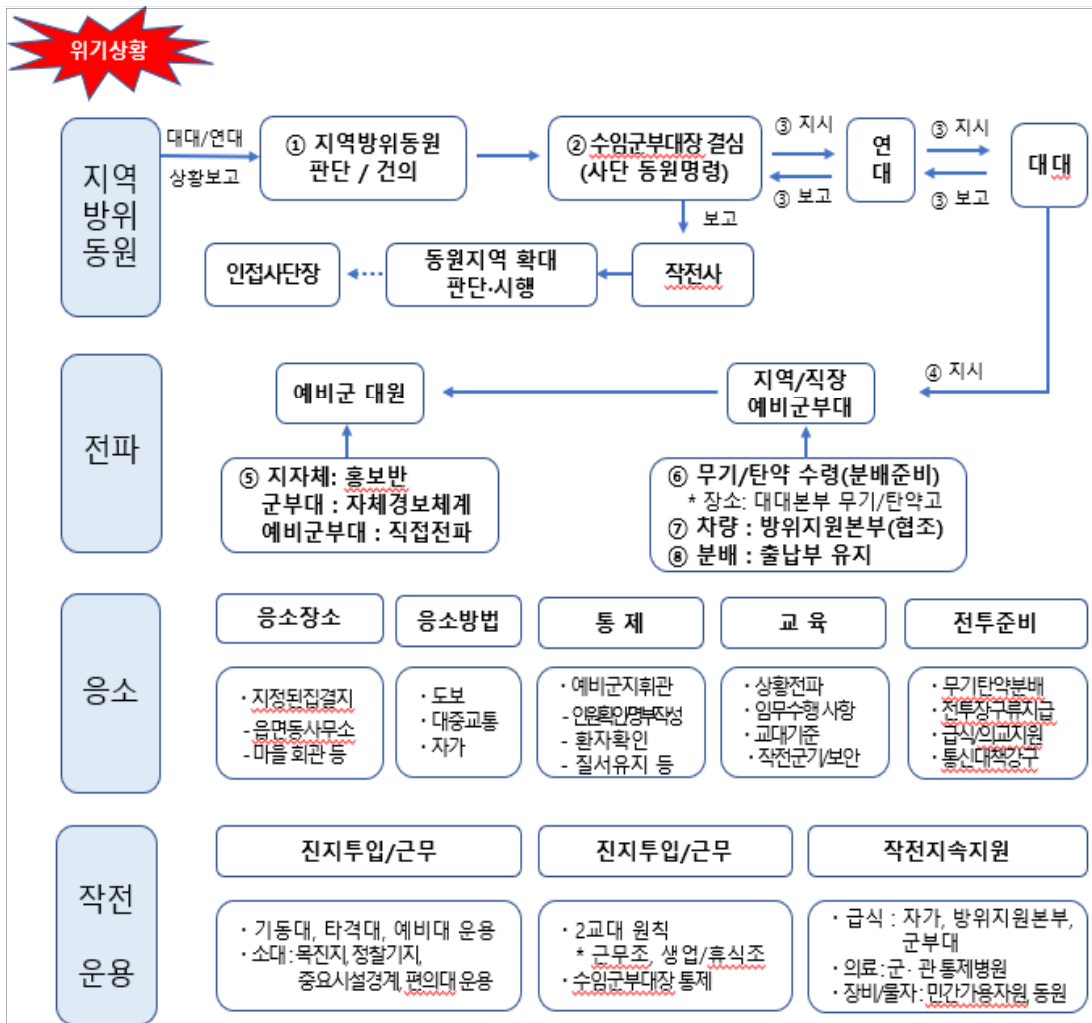
- 박정희 前 대통령, 1968.4.1. 예비군 창설 시 -

### 제3절 예비군 동원 및 운용

#### 1. 개요

예비군의 동원은 「병역법」에 근거하여 전시 현역부대의 확장과 병력보충을 위해 실시하는 ‘동원에 비군’ 동원과 「예비군법」에 근거하여 후방지역 방호 및 안정유지를 위해 실시하는 ‘지역예비군’ 동원으로 구분되며, 본 장에서는 지역예비군 동원과 운용에 대하여 기술하였다.

[그림 4-10] 지역예비군 동원 및 운용 절차



출처 : 제2작전사, 「항방예비군 운용지침서」 (2015), p.6-1.

지역예비군 동원은 예비군을 「예비군법」에 따라 동원하는 것이며, ‘지역방위동원’과 ‘재난 동원’이 있다. 지역예비군을 동원하여 운용하는 일반적인 절차는 [그림 4-10]과 같이 위기상황이 발생하면, 담당하는 여단·연대장의 건의에 의해 수임군부대장이 판단하여 필요시 동원령을 선포하고, 지휘계통을 통해 예비군 대원에게 전파하며, 계획된 절차에 의거 작전에 투입하고 운용한다.

## 2. 예비군동원 사례

예비군 창설 이후 지금까지 동원 사례는 무장공비 소탕작전을 위해 91회, 재해복구를 위해 44회 등 총 135회를 실시한 바 있다.

### 2.1. 지역예비군동원

예비군을 최초로 동원하여 무장간첩 소탕작전에 투입한 것은 예비군 창설 당해연도인 1968년 6월 24일 강원도 고성군 현내에 침투한 무장간첩 소탕작전이며, 동년 7월 29일에도 전남 목포의 허사도에 침투한 무장간첩 소탕작전에 참가하여 군·경 합동작전으로 침투간첩 2명을 사살함으로써 예비군의 당위성을 확인하게 되었다. 동년 11월 2일부터 12월 28일간에는 경북 울진군 고포 해안으로 침투한 무장간첩 120명을 군·경과 합동으로 소탕작전을 전개하여 사살 107명, 생포 7명의 전과를 올려 예비군의 위용을 국민에게 부각시킨 이래, 현재까지 91회에 걸쳐 연인원 457만여 명이 동원되어 사살 85명, 생포 14명의 전과를 올렸고, 전사 21명, 부상 127명의 피해를 입은 바 있다.

[그림 4-11] '96년 강릉 무장공비 소탕작전에 동원된 예비군



최근 지역예비군 동원 사례는 '96년 강릉 잠수함 침투 무장공비 소탕작전과 '98년 강화도 미확인 물체 확인 작전, 남해안 반잠수정 소탕작전 등이며 '99년 이후에는 예비군 동원 사례는 없다. 예비군 창설 이후 지역예비군동원 현황은 <표 4-13>과 같다.

〈표 4-13〉 지역예비군동원 현황

| 연도  | 동원<br>횟수 | 연동원<br>병력 | 전과 |    | 피해 |    | 비고   |
|-----|----------|-----------|----|----|----|----|--|
|     |          |           | 생포 | 사살 | 전사 | 부상 |  |
| 계   | 91       | 4,577,325 | 14 | 86 | 31 | 54 |  |
| '68 | 5        | 896,069   | 5  | 19 | 10 | 14 | ◦ 허사도 무장공비 소탕작전(7.20~30)<br>◦ 울진·삼척지역 무장공비 소탕작전(11.2~12.28)                          |
| '69 | 19       | 356,438   | 2  | 17 | 5  | 4  | ◦ 주문진 무장공비 소탕작전(3.16)<br>◦ 북평 무장공비 소탕작전(6.8~26)<br>◦ 오식도 무장공비 소탕작전(9.20)             |
| '70 | 11       | 1,258,761 | 1  | 11 | 2  | 3  | ◦ 국립묘지 무장공비 소탕작전(6.22~7.9)<br>◦ 금촌 무장공비 소탕작전(4.8)<br>◦ 울도 무장공비 소탕작전(11.7~8)          |
| '71 | 7        | 29,616    | 1  | 9  | 2  | 2  | ◦ 인천항만 간첩선 소탕작전(5.4)<br>◦ 양촌 무장공비 소탕작전(9.17~10.4)                                    |
| '72 | 1        | 28,868    | -  | -  | -  | -  | ◦ 목도 우도리 무장공비 소탕작전(11.4~5)   |
| '73 | 7        | 32,780    | 1  | 1  | 1  | 1  | ◦ 우도 무장공비 소탕작전(3.4~5)<br>◦ 금당도 무장공비 소탕작전(5.5~6)                                      |
| '74 | 8        | 43,132    | -  | 1  | -  | 2  | ◦ 추자도 무장공비 소탕작전(5.21~22)   |
| '75 | 7        | 789,664   | 2  | 2  | -  | -  | ◦ 광산·임실 무장공비 소탕작전 (6.28~8.1)<br>◦ 부안·고창 무장공비 소탕작전(9.3~26)<br>◦ 영일 무장공비 소탕작전(9.12~19) |
| '76 | 7        | 27,760    | -  | -  | -  | -  | ◦ 거문도 무장공비 소탕작전(9.20~21)   |
| '77 | 5        | 650,643   | -  | -  | -  | -  | ◦ 삼천포 무장공비 소탕작전(5.10~12)<br>◦ 청양 무장공비 소탕작전(8.30~31)                                  |
| '78 | 2        | 58,894    | -  | -  | -  | -  | ◦ 화천 무장공비 소탕작전(10.5~10)<br>◦ 고흥 무장공비 소탕작전(4.28~5.12)                                 |
| '79 | 1        | 5,403     | -  | -  | -  | -  | ◦ 양구 무장공비 소탕작전(10.5~20)  |
| '80 | 2        | 13,268    | -  | -  | -  | -  | ◦ 횡간도 무장공비 소탕작전(11.3~4)<br>◦ 남해 무장공비 소탕작전(12.2~6)                                    |
| '83 | 1        | 1,960     | -  | -  | -  | -  | ◦ 월성 무장공비 소탕작전(8.5)  |
| '84 | 2        | 7,689     | -  | -  | -  | -  | ◦ 강화 무장탈영병 수색작전(9.21~23)<br>◦ 영종도 동백작전(북괴제공물자)경계근무(9.18~10.3)                        |
| '86 | 2        | 21,680    | -  | -  | -  | -  | ◦ 아시안게임 성화봉송 경계(10.7~9)  |
| '95 | 1        | 29,280    | 1  | 1  | -  | 1  | ◦ 부여 무장공비 소탕작전(10.24~27)   |
| '96 | 1        | 313,186   | 1  | 24 | 11 | 32 | ◦ 강릉 잠수함 침투 무장공비 소탕작전(9.18~11.5)   |
| '98 | 2        | 12,634    | -  | 1  | -  | -  | ◦ 강화도 미확인물체 확인작전(11.20)<br>◦ 남해안 반잠수정 소탕작전(12.17~18)                                 |

출처 : 국방부, 「예비군 50년사」, pp.310~312.

과거 동원 사례를 보면 주로 무장간첩 소탕작전과 간첩선 대침투 작전에 동원되었지만 무장탈영병 수색작전('84)과 '86 아시안게임 성화봉송작전 경계 등 국가적인 행사에도 동원되었음을 알 수 있다.

## 2.2. 재난동원

지역예비군은 전시동원 및 지역방위태세 확립을 위하여 임무를 수행하는 외에도 천재지변으로 인한 재해 및 각종 재난에 동원하여 재해의 예방과 피해 복구에 공헌하였다. 예비군 창설 이후 재난 동원 현황은 <표 4-14>와 같이 44회 390여만 명에 이른다.

<표 4-14> 예비군 재난동원 현황

| 연도  | 동원 회수 | 연동원 병 력   | 기간                   | 지 역                              | 비고              |
|-----|-------|-----------|----------------------|----------------------------------|-----------------|
| 계   | 44    | 3,908,310 | -                    | -                                | -               |
| '72 | 1     | 890,373   | 6.23~7.1             | 전국                               | 수해복구            |
| '73 | 3     | 3,289     | 7.21~9.11            | 전남 송정, 경남 마산, 강원 삼척, 충북 영동       | 태풍/화재/열차사고 복구   |
| '74 | 2     | 64,336    | 6.23~7.5             | 전남 강진/나주, 전북 부안/고창               | 수해복구            |
| '76 | 2     | 14,377    | 7.4~8                | 전북 완주, 전남 광주/나주                  | 수해복구            |
| '77 | 2     | 147,872   | 6.19~9.4             | 전국                               | 수해복구            |
| '78 | 2     | 1,151,529 | 5.9~7.29             | 전국                               | 수해복구            |
| '80 | 2     | 126,960   | 7.23~28              | 경북 문경/상주/예천/의성<br>충북 청주/청원/보은/괴산 | 수해복구            |
| '81 | 5     | 479,318   | 8.30~9.5             | 원주, 광주, 부산, 대전, 대구               | 수해복구            |
| '82 | 6     | 41,264    | 4.2~9.21             | 전국                               | 산불진화<br>한해/수해복구 |
| '87 | 4     | 530,344   | 7.16~9.11            | 전국                               | 태풍/수해복구         |
| '91 | 1     | 167,468   | 7.24~9.6             | 전국                               | 수해복구            |
| '94 | 2     | 56,637    | 7.18~8.6             | 전국                               | 수해복구            |
| '95 | 2     | 19,059    | 8.28~9.7             | 전국                               | 수해복구            |
| '98 | 1     | 685       | 8.4~5                | 경남 산청                            | 수해복구            |
| '00 | 1     | 7,114     | 4.12~15              | 강원 강릉/동해/삼척/고성                   | 산불진화            |
| '02 | 1     | 65,000    | 8.12~9.16            | 전국                               | 태풍/수해복구         |
| '03 | 1     | 93,100    | 9.14~10.10           | 전국                               | 태풍/수해복구         |
| '04 | 1     | 22,44     | 3.15~26              | 전국                               | 폭설피해복구          |
| '05 | 2     | 404       | 8.25~26<br>9.26~29   | 울산, 홍성/예산                        | 수해복구            |
| '07 | 1     | 628       | 9.21                 | 제주                               | 수해복구            |
| '12 | 1     | 26,000    | 8.29~9.14<br>9.18~26 | 전국                               | 태풍/수해복구         |
| '17 | 1     | 151       | 7.21                 | 충북 증평/괴산                         | 수해복구            |
| '18 | 1     | 509       | 8.28~29              | 전남 완도                            | 태풍/수해복구         |

출처 : 국방부, 「예비군 50년사」, pp.323~324.

### 3. 지역방위동원

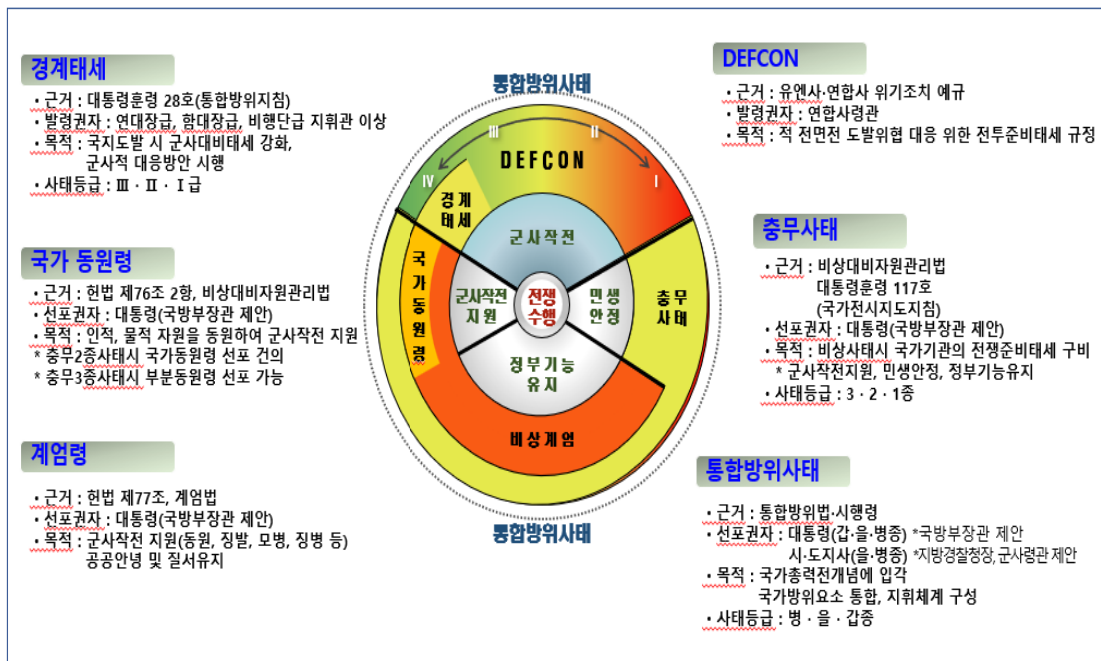
#### 3.1. 지역방위동원 군사대비태세와 사태

지역방위동원은 군사적인 위기가 고조됨에 따라 전·평시 군사작전을 위해 지역예비군을 동원하는 것이며, 경계태세와 방어준비태세, 통합방위사태 발령과 연계하여 동원한다.

평시에는 적 침투 도발 등 위기 시에 경계태세 및 통합방위사태를 발령과 연계하여 동원하며, 통합방위사태가 발령되면 경계태세는 자동으로 해제된다. 현행법상 소요진입 임무가 예비군 임무에 포함되어 있으므로 필요시 계엄령 선포시에도 예비군 동원이 가능하다.

전시에는 충무사태 및 방어준비태세 격상과 연계하여 부분동원령, 국가 총동원령 선포 시에 조치 부호에 의거 동원한다. 통합방위사태는 전·평시를 아우르며 통합방위작전을 위해 전·평시 동일하게 적용되는 전정수행체제로 전·평시 예비군을 동원하는 조치의 기준이 된다.

[그림 4-12] 예비군 동원과 군사대비태세의 사태



출처: 합동작전본부, 「통합방위 실무지침서」, 통합방위본부(2012), p.64.

#### 3.2. 동원권자와 동원 기간

지역예비군 동원을 위한 동원명령은 국방부장관 및 권한을 위임받은 예하 군부대의 장(수입군부대 장) 또는 군부대의 장으로부터 권한을 위탁받은 경찰서장이 발령한다. 경찰서장이 동원령을 발령한 경우에는 위임 및 위탁받은 사항에 대해서 국방부장관 또는 군부대장의 지휘통제를 받는다.

예비군동원은 「예비군법」 제2조에 명시된 예비군의 임무<sup>123)</sup>를 수행해야 하는 상황에 동원할 수 있으며, 동원 기간은 예비군동원령 발령 시부터 동원 사유가 해소될 때까지이다. 동원 사유가 해소되면 지체없이 동원령을 해제한다.

### 3.3. 지역방위동원 대상<sup>124)</sup>

지역방위동원 대상은 평시와 부분동원령 선포 시, 총동원령 선포 시 등 사태별로 차이가 있다. 평시 대침투작전이나 재난 시에는 보류자를 제외한 편성된 모든 예비군을 동원할 수 있다. 즉, 병력동원 지정자도 동원하여 대침투작전이나 재난 동원에 활용할 수 있다. 국가동원체제에 따른 부분동원령이나 총동원령 선포 시에는 지역방위동원을 해제하고 대침투작전에 투입된 예비군을 병력동원 소집으로 전환한다.

〈표 4-15〉 사태별 지역방위동원 대상

| 구 분        | 지역방위동원 대상  |
|------------|--|
| 평 시        | • 보류자를 제외한 편성된 모든 예비군                            |
| 부분동원령 선포 시 | • 평시 동원대상자 중 부분동원 대상부대에 동원된 예비군을 제외한 전 인원        |
| 총동원령 선포 시  | • 전시부대확장(증편 또는 창설) 및 손실보충 인원으로 동원된 예비군을 제외한 전 인원 |

출처: 육군 운용교범 4-10, 『동원 및 예비군 업무』(2021), p.3-6.

예비군이 부족하여 예비군부대 편성을 충족할 수 없는 경우에는 예비군 조직 기간이 지난 예비역 또는 보충역의 병을 40세까지 추가 편성하여 소집할 수 있다.

지역방위동원은 수임군부대장 판단하에 필요한 지역에만 동원하며, 적이 출현하지 않은 인접 지역은 작전에 지장이 없는 범위 내에서 준비명령을 하달하여 즉시 동원에 응할 수 있는 대기태세를 갖추도록 한다.

### 3.4. 지역예비군동원 판단<sup>125)</sup>

대침투작전 시에는 상황 발생지역으로 가용전력을 신속히 투입하여 상황 발생 원점에서 조기에 작전을 종결해야 한다. 따라서 작전 초기에는 즉각 운용 가능한 전력인 현역의 초동조치부대, 후속증원부대 등 현역부대 위주로 작전을 수행하고, 예비군 동원은 가급적 지양하되 작전지역 확대 및 작전 장기화, 추가 증원전력 필요성, 지역경제·사회에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 동원 여부를 신중하게 판단해야 하며, 예비군동원 시행 여부는 다음과 같은 결심조건표를 활용하여 논리적으로

123) 예비군 임무는 ① 현역 군부대의 편성이나 작전에 필요한 동원에 대비, ② 무장공비의 소멸, ③ 무장소요 진압, ④ 중요시설·무기고·병참선 등의 경비, ⑤ 민방위 업무의 지원 등이다.

124) 육본, 『동원 및 예비군 업무』(2021), p.3-6~7.

125) 합참, 『지역방위작전 지침서』, p.4장-7-1.

판단한다.

〈표 4-16〉 예비군 동원령 발령을 위한 결심조건표(예)

|          |   |                          |
|----------|---|--------------------------|
| ①        | ★ 가용 현역부대의 전투력으로 작전수행이 제한되는가?<br>* 검문소, 목진지, 차단선 점령 등           | <input type="checkbox"/> |
| ②        | ★ 작전사 및 상급부대의 전력 증원은 제한되는가?                                     | <input type="checkbox"/> |
| ③        | ★ 작전지역은 확대되었는가?<br>* 3개 시·군·구 이상 지역 해당                          | <input type="checkbox"/> |
| ④        | ☆ 작전은 장기화 되고 있는가?   | <input type="checkbox"/> |
| ⑤        | ☆ 예비군 동원은 지자체의 지원은 가능한가?  | <input type="checkbox"/> |
| ⑥        | ★ 예비군 동원령 발령 시 지역사회 및 경제에 미치는 부정적 영향은 없는가?                      | <input type="checkbox"/> |
| 발령<br>기준 | 핵심요건(★) 4개 중 3개 이상 해당 또는 전체요건 6개 중 4개 이상 해당 시 단계별 예비군 동원령 발령 검토 |                          |

출처 : 합참, 『지역방위작전 지침서』 (2019), 4장-7-2.

대침투작전 시에는 예비군 동원대상 및 범위를 가급적 최소화하되, 작전 상황을 고려하여 단계적으로 확대하며, 동원대상 및 범위는 METT+TC 고려 수임군부대장이 판단하며 단계별 동원대상과 범위는 〈표 4-17〉과 같다. 즉, 작전초기에는 현역 위주 작전을 수행하면서 즉각 운용이 가능한 국가 중요시설의 직장예비군을 선제적으로 동원하고, 예비군지휘관과 참모, 상근예비역 등은 현역부대 임무수행을 지원하면서 동원확대에 대비한다.

〈표 4-17〉 대침투작전 시 예비군 동원 단계 적용(예)

| 구 분 | 동원대상 및 범위  | 비 고   |
|-----|--|---|
| 3단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가중요시설 예비군 선제적 동원</li> <li>◦ 예비군지휘관 + 참모, 상근예비역</li> <li>◦ 직장예비군부대 지휘관(자) + 참모</li> </ul>                     | 작전상황, 작전지역 확대, 추가전력 필요성 등을 검토하여 동원 대상을 단계적으로 확대 |
| 2단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 3단계에 추가하여</li> <li>◦ 예비군지역대 본부 요원</li> <li>◦ 예비군기동대</li> </ul>  |   |
| 1단계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 2단계에 추가하여</li> <li>◦ 예비군중대 본부요원, 예비군소대장</li> <li>◦ 국가중요시설 지원 예비군부대</li> <li>◦ 작전 범위 확대·장기화 시 전 예비군</li> </ul> |   |

출처 : 합참, 『지역방위작전 지침서』 (2019), 4장-7-2.

상황이 조기에 종결되지 않고 작전이 계속 진행될 시에는 동원대상을 확대한다. 예비군지역대의 본부요원과 예비군기동대를 2차로 동원하고, 추가 동원이 필요시에는 예비군중대 본부요원, 예비군 소대장, 국가중요시설 지원예비군 등으로 동원대상을 확대하고, 작전 범위가 확대되고 장기화 시에는 전 예비군을 동원할 수 있다.

지역방위동원령 전파 대책은 <표 4-18>과 같이 제대별로 마련하며, 부대별 실정에 맞게 보완하고 관련 기관과 협조한다.

<표 4-18> 동원령 경보전파 제대별 대책

| 구 분    | 전파 대책                             |
|--------|-----------------------------------|
| 국방부/합참 | ◦ 중앙매스컴(TV/신문, 라디오)               |
| 군단/사단  | ◦ 지역매스컴(TV/신문, 라디오, 유선방송)         |
| 여단/대대  | ◦ 방송차량 운용, 경보전파 협조(지역매스컴, 행정관서)   |
| 예비군부대  | ◦ 비상소집망(SMS, 전화, 구두), 게시판, 앰프/사이렌 |
| 경찰     | ◦ 사이렌, 주민신고망, 가두방송(순찰차량)          |

출처 : 육군 운용교범 4-10, 『동원 및 예비군 업무』(2021), p.3-7.

### 3.5. 예비군동원 해제 및 사후 처리

지역방위동원 해제권자는 발령권자와 동일하며, 예비군 동원 해제는 부분 해제와 동원상황 해소에 따른 일괄 해제로 구분한다. 예비군 동원 단계가 하향될 경우 부분적인 해제는 지역안정도 평가, 지자체장 요구, 주민 및 언론 동향, 국가 경제활동 등 종합적인 상황을 판단하여 예비군 동원의 적정 규모를 유지하며, 동원 일괄 해제는 작전이 완전히 종결되었을 경우 적용한다.

예비군 동원 사후처리는 예비군 동원 개시일부터 종료 시까지 개인별 동원 유·무를 확인하고, 국방 동원정보체계 예비군 편성 카드에 참석 현황을 기록하여 향후 보상 및 고발심의 등의 근거자료로 활용한다.

예비군 동원에 정당한 사유 없이 불응한 자는 자원관리대대장 주관하에 고발심의를 거쳐 관할 경찰관서에 고발 조치한다.

## 4. 재난 시 동원

재난 시 동원은 「예비군법」 제2조(임무)를 근거로 「재난 및 안전관리 기본법」상의 재난 발생 시 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 예비군을 동원하는 것이다.

#### 4.1. 재난 시 동원권자와 동원 기간

재난 시 동원권자는 국방부장관 및 그 권한을 위임받은 예하 군부대의 장(수입군부대장)이며, 재난 발생 시 또는 재난이 발생할 우려가 있는 지역의 지방자치단체장 요청이 있을 때 할 수 있다.

재난 시 동원의 기간은 예비군 개인별 연간 교육훈련 시간과 관계없이 재난동원령 발령 시부터 그 동원 사유가 해소된 때까지이다.

#### 4.2. 재난 시 동원대상자

재난 시 동원대상자는 지역방위동원 대상자 중에서 수입군부대장이 재난관리를 위해 동원이 필요하다고 판단한 예비군, 감염병 또는 가축 전염병 발생 시 자격요건을 갖춘 예비군 중 희망자를 우선 동원할 수 있으며, 지역방위작전을 위해 동원된 자 또는 교육훈련을 위해 소집된 자 중 재난관리를 위한 활동으로 전환이 필요하다고 판단한 예비군을 선정하여 동원할 수 있다. 재난으로부터 피해를 받은 예비군은 재난 시 동원대상자에서 제외할 수 있다.

재난 시 동원된 예비군은 재난이 발생한 지역에 투입되어 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 피해를 복구하는 등의 임무를 수행한다. 재난 시 동원된 예비군은 지역 단위로 운용함을 원칙으로 하되, 필요시 수입군부대장 판단하에 관할지역 내에서 전환하여 운용할 수 있다. 재난 시 동원 지역 안의 직장예비군은 직장 단위로 운용하며, 지역예비군부대와 협조하여 임무를 수행한다.

수입군부대장은 재난 시 동원된 예비군에게 임무수행에 필요한 복장과 장비를 지급해야 한다. 재난 시 동원된 예비군에게 지급할 복장과 장비는 필요시 해당 지자체 또는 재난관리의 지원을 요청한 기관의 장에게 요청할 수 있다. 기타 재난 시 동원된 예비군에 대한 급식 및 수송지원에 대해서는 지역방위 동원절차를 적용한다.

### 5. 예비군 운용

예비군은 통합방위작전의 주요한 전력으로서 지역방위작전을 수행하는 지작사, 수방사, 2작전사 예하 지역방위사단(군단 경비연대) 등 수입군부대장 지휘하에 운용되며, 통상 예비군부대를 지휘 관리하는 대대에 예비군부대를 배속하고, 대대장은 예비군지역대장에게 재위임하여 운용하거나, 예비군지역대가 편성되지 않은 경우 직접 운용한다.

평시 지역방위작전 초기에는 현역부대 위주로 작전을 수행하되, 작전지역이 확대되거나 작전이 장기화될 경우에는 신중하게 판단하여 예비군을 단계적으로 동원하며, 전시에는 가용 예비군을 총 동원하여 교대로 운용한다.

## 5.1. 예비군 운용 개념<sup>126)</sup>

### 5.1.1. 기본 개념

예비군 운용은 2교대 이상 교대조를 편성하여 24시간 단위 교대를 원칙으로 하되, 가용인원 수를 고려하여 교대조 및 교대주기를 수임군부대장이 조정·시행한다.

예비군 운용은 5~6년차 소대를 지역방위작전 가용인원으로 판단하며, 7~8년차 소대는 작전 장기화 및 우발상황 시 추가 동원하여 운용한다. 5~6년차 예비군 자원이 부족하여 2교대 편성이 제한되는 지역과 전시 주민 이동지역은 5~8년차 소대를 가용자원으로 판단하여 운용한다.

예비군은 목진지, 검문소, 기동타격대 위주로 운용한다. 목진지는 적이 이용할 수 있는 길목과 국가·군사중요시설, 병참선상 요충지 주위의 감제고지, 취약지역 등에 운용한다. 검문소는 적 고속침투 및 이동을 차단하고 색출 및 격멸할 수 있도록 주요 교통 요충지, 취약지역, 적 유입도로 등에 군·경 합동 검문소를 운용한다. 기동타격대는 책임지역 내 목진지, 검문소 운용 소요는 없으나 적 위협 및 작전지역 특성을 고려 전반적인 대비가 필요한 경우 편성하며, 필요시 목진지, 검문소, 타격임무를 수행할 수 있도록 작전수행태세를 유지한다.

### 5.1.2. 지역예비군부대 운용 개념

예비군지역대는 자원관리대대와 지역예비군중대의 중간 지휘제대로서 위임된 범위에서 예비군기동대와 지역예비군중대의 지역방위작전을 지휘한다. 평시에는 관할지역 내 예비군 자원관리, 교육훈련, 물자관리를 지휘 및 감독하는 등 자원관리부대장으로부터 부여받은 임무를 수행한다.

예비군기동대는 시·군·구 단위 운용을 원칙으로 하되 지역군사령관 판단하에 관할지역 내에서 전환하여 운용이 가능하다. 주로 기동타격대로 운용하며, 필요에 따라 의명 목진지 및 검문소를 운용한다. 예비군기동대 감시정찰반은 드론을 활용하여 적 예상침투로 및 도주로에 대한 감시 및 정찰을 통해 영상정보를 전송·공유한다. 평시에는 산불감시, 육상·해상 재난 시 실종자 수색 등에 운용할 수 있다.

지역예비군중대는 시·군·구 단위로 운용함을 원칙으로 하되, 필요한 경우 인접 시·군·구 지역까지 전환하여 운용이 가능하다. 그러나 전환 운용은 가급적 최소화하고, 전환 운용시에는 작전지속지원 대책을 철저히 강구해야 한다.

직장예비군부대는 직장의 장 책임하에 직장 방호에 운용하며, 필요시 지역예비군부대 작전을 지원할 수 있다.

특전예비군부대는 기동타격, 수색 및 매복, 탐색격멸, 국가중요시설 및 병참선 방호 임무를 수행한다. 수임군부대장 통제하에 책임지역 내에서 전환하여 운용할 수 있다.

여성예비군소대는 동원된 예비군에 대한 작전지속지원(급식지원, 응급환자 구호 활동 등)과 동원

126) 합참, 『지역방위작전 지침서』(2019), p.3장-12-9~12

응소 독려, 상황전파, 지역안정, 선무활동 등에 운용한다.

지역예비군부대는 적 침투 도발 시와 재해·재난 사태, 감염병 등 국가위기 상황 발생 시 피해복구, 지역통제, 구호지원 등을 위해 동원할 수 있으며 부대유형별 운용개념을 정리하면 <표 4-19>와 같다.

<표 4-19> 지역예비군부대 운용개념

| 부 대     | 운용 개념   |
|---------|---|
| 예비군지역대  | <ul style="list-style-type: none"> <li>자원관리대대와 지역예비군중대 간 중간지휘체대로서 위임된 범위에서 소속된 예비군부대에 대한 지역방위작전 지휘</li> <li>평시에는 관할지역 내 예비군 자원관리, 교육훈련, 물자관리</li> </ul> |
| 예비군기동대  | <ul style="list-style-type: none"> <li>시·군·구 단위 운용을 원칙으로 하되 전환 운용 가능</li> <li>주로 기동타격대로 운용하며, 필요시 목진지 및 검문소 운용</li> </ul>                               |
| 지역예비군중대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>시·군·구 단위 운용을 원칙으로 하되 필요시 인접 시·군·구까지 전환 운용</li> <li>전환 운용은 가급적 최소화하고, 전환운용에 따른 작전지속 지원대책 강구</li> </ul>            |
| 직장예비군부대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>직장의 장 책임하에 직장방호에 운용</li> <li>전시 운영이 불가할 때는 해체하여 지역예비군부대에 편입</li> </ul>   |
| 특전예비군부대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>기동타격, 수색 및 매복, 탐색격멸, 국가 중요시설 및 병참선 방호 임무 수행</li> <li>수임군부대 책임지역 내에서 전환하여 운용 가능</li> </ul>                        |
| 여성예비군부대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>예비군에 대한 작전지속지원(급식지원, 응급환자 구호활동 등)과 동원 응소 독려, 상황전파, 지역안정, 선무활동 등에 운용</li> </ul>                                   |

## 5.2. 대침투작전 시 운용개념

대침투작전 초기에는 현역부대 위주로 작전을 수행하며, 예비군부대는 현역부대 임무수행을 지원한다. 즉, 예비군지휘관 및 참모, 상근예비역은 간이정보분석, 현역부대의 검문소 운용 지원, 현역 작전부대 안내 등 임무를 수행한다.

대침투작전 시에는 가급적 예비군을 동원하지 않는 것이 바람직하다. 그러나 작전지역이 확대되거나 작전이 장기화되고, 적 침투 및 도발 위협이 증대되면 단계별로 예비군을 동원하며, 국가중요시설의 직장예비군부대는 방호력 보강을 위해 선제적으로 동원하여 운용한다.

예비군 동원령 발령 초기에는 지연 응소에 대비 잠정 전투편성하여 주요 작전소요에 우선 투입토록 하는 등 우발상황에 대비한다.

## 5.3. 전면전 시 운용개념

총동원령 선포 시 예비군동원은 전 동원대상으로 확대하여 전면전에 대비하며, 동원예비군 중 동원지정 예비군은 병력동원소집에 응하도록 통제한다. 동원미지정 예비군은 추가 동원 시 즉각 동원

할 수 있도록 연락체계를 유지하는 등 대책을 강구한다.

총동원령 선포 초기(전시전환단계)에 현역부대는 부대 증편·창설에 집중하게 된다. 따라서 지역에 비군은 단시간 내 동원이 완료되는 점을 고려, 지역방위부대가 증편·창설 완료 후 임무수행이 가능할 때까지 지역방위작전의 핵심전력으로 운용한다.

지역예비군은 동원병력 집결지 및 증편지 등에 대한 경계를 제공하고, 중요시설 및 병참선 방호를 위한 목진지, 검문소, 기동타격대 등에 운용한다. 개전 초에는 적 침투 거부 및 격멸, 국가·군사 중요 시설 및 도시기반시설 방호, 연합전시증원전력 및 동원전력 전방전개 보장, 후방지역 안정에 중점을 두고 예비군을 운용한다.

예비군부대는 적 침투양상 및 능력을 고려하여 현역과 통합, 형태별작전의 일부로 운용하며, 전면전 시에는 예비군부대도 기동예비로 운용되거나 타 지역으로 전환되는 경우가 많으므로, 예비군지역 대장 또는 부지휘관 지휘통제 하에 임무수행이 가능토록 지휘통제체계를 구축한다.

개전 초 적 침투가 집중되거나 가용자원 부족 시에는 수임군부대장 판단하에 교대 없이 운용도 가능하며, 이 경우 예비군 생업보장, 전투력 보존 등을 고려하여 신중히 판단한다.

#### 5.4. 형태별 작전 시 예비군 운용개념

전면전 시 지역방위작전은 병참선방호작전, 중요시설방호작전, 도시지역방호작전, NEO·RSOI 지원작전, 대상륙작전, 대공중침투작전 등 형태별로 수행하며, 예비군은 제 작전요소의 일부로서 임무를 수행한다.

##### 5.4.1. 병참선방호작전

병참선방호작전은 연합사 또는 합참에서 선정한 병참선과 이를 이용하여 이동하는 전력을 적 위협으로부터 방호하여 증원전력의 전방전개와 지속적인 작전지속지원, 비전투원의 안전한 호송을 보장하기 위해 실시하는 작전이다.

병참선방호작전은 병참선상의 구조물을 적의 위협으로부터 보호하고 전방으로 이동하는 병력·장비·물자 등이 안전하게 전개될 수 있도록 지원하는데 주안을 두고 작전을 수행한다.

병참선방호작전은 작전지역의 특성상 광범위한 지역에서 지속적으로 실시된다. 따라서 효율적으로 전투력을 운용하기 위해서는 시기별 적 위협, 아 증원전력의 이동, 작전지속지원 물자 수송 등을 고려 탄력적으로 전투력을 운용하고, 주요지역과 일반지역으로 구분하여 전투력을 집중 및 절약해야 한다.

터널, 교량, IC, 애로지역 등 주요지역은 현역 및 예비군으로 목진지, 검문소를 운용하고, 기동타격대를 운용한다. 주요지역에 이르는 접근로 및 예상 은거지역은 적 접근을 경고 및 차단하고, 주요 시설물의 진출입로 및 애로지역은 확보 개념으로 예비군을 운용한다.

일반지역은 예비군 위주로 배비하고, 경찰과 현역을 도로정찰 및 순찰대로 운용한다. 작전적 중앙

에 예비군 기동타격대를 집결보유하여 배비하고, 필요시 적 접근로상 주요 '목'에 예비군 목진지를 운용한다.

적의 위협이 없거나 아군의 병참선 이용이 없을 때에는 고정배치를 최소화하고 주요시설 및 지역에 집결보유하여 대비한다. 적 위협이 예상되거나 병참선을 이용하는 시기에는 추가 배치하여 대비한다.

#### 5.4.2. 중요시설방호작전

중요시설<sup>127)</sup>방호작전은 국가 및 군사 중요시설과 도시기반시설 등 아군의 전쟁 수행에 영향을 미치는 중요한 시설들을 적의 위협으로부터 방호하기 위하여 실시하는 작전이다.

중요시설방호작전은 책임지역 내 민·관·군·경 제 작전요소 전체를 통합하여 핵심노드가 중점적으로 방호되도록 3지대 방호개념을 적용한다.

1지대(경계지대)는 시설 울타리 외곽 취약지역, 예상침투로 상 '목' 지역 및 감제고지, 적 공용화기 유효사거리를 고려하여 목진지, 검문소를 중심 깊게 운용한다. 2지대(주방어지대)는 시설물 울타리를 연하는 지대로서 과학화 장비 및 시설물(CCTV, 경보시스템)을 통합하여 방호한다. 3지대(핵심방어지대)는 핵심노드가 위치한 지대로서 시설 자체 방호를 위한 진지를 편성하고 시설 내부에는 기동타격대를 운용한다.

중요시설방호작전 간 예비군은 주도적인 역할을 수행하며 중요시설 유형별 예비군 운용개념은 <표 4-20>과 같다.

<표 4-20> 중요시설방호작전 간 예비군 운용 개념

| 구 분   | 지대별 편성  |
|-------|---|
| 비행장   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1지대 : 접근로상 목진지, 검문소를 중심 깊게 운용(예비군)</li> <li>• 2지대 : 전면방호 개념 진지 편성(현역, 예비군)</li> <li style="padding-left: 20px;">* 주요시설에 이르는 접근로 위주 밀도가 낮은 지역은 예비군으로 보강</li> <li>• 3지대 : 현역 위주 작전수행</li> </ul>  |
| 항만·원전 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1지대 : 접근로상 목진지, 검문소를 중심 깊게 운용(예비군)</li> <li>• 2·3지대 : 전면방호 진지 편성(현역, 직장예비군)</li> <li style="padding-left: 20px;">* 핵심노드, 울타리, 주요 출입문 방호에 예비군 추가편성</li> </ul>   |
| 기타 시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1지대 : 접근로상 목진지, 검문소를 중심 깊게 운용(예비군)</li> <li>• 2지대 : 시설관리자 책임 하 과학화 감시장비 위주 울타리 경계</li> <li style="padding-left: 20px;">* 직장예비군 위주 운용, 요청시 지역예비군 지원</li> <li>• 3지대 : 핵심노드, 중요시설 위주 기동타격대 운용(예비군)</li> <li style="padding-left: 20px;">* 핵심노드, 중요시설은 시설관리자 책임 하 방호시설 보강</li> <li style="padding-left: 20px;">* 필요시 국가중요시설에 기동타격대 지원</li> </ul> |

출처 : 합참, 앞의 지침서, p.5장-22-15.

127) 중요시설은 손상, 파괴 시 막대한 혼란을 초래하고 인적·물적 피해를 유발할 수 있는 시설로 국가중요시설, 군사중요시설, 도시기반시설로 구분한다. (육군 야교 3-3, 『후방지역작전』(1918))

### 5.4.3. 도시지역방호작전

도시지역방호작전은 도시지역을 교란 또는 중요시설을 타격할 목적으로 침투하는 적을 민·관·군·경 통합작전으로 격멸하고, 적의 은거를 거부하여 도시기능 발휘를 보장하기 위하여 실시하는 작전으로 주요지역과 일반지역으로 구분하여 실시한다.

주요지역은 국가 및 군사중요시설, 도시기반시설이 밀집한 지역을 구획화 하여 선정하고 전투력을 집중 운용한다. 가용 전투력이 충분한 경우 3지대 방호 개념을 적용하여 주요지역을 방호한다. 이때 지대 구분은 1지대는 주요지역으로 이르는 침투로상 주요 '목', 2지대는 주요지역으로 설정한 구획 외곽을 연하는 선, 3지대는 중요시설로 한다.

일반지역에는 주요지역으로 진입이 용이한 주요 '목'과 도로에 예비군으로 목진지, 검문소, 기동타격대를 운용하여 적 침투를 차단한다. 일반지역 내 중요시설은 현역과 가용 예비군을 통합하여 방호한다.

### 5.4.4. NEO·RSOI 지원작전

NEO<sup>128)</sup> 지원은 위기상황 발생 시 또는 적의 공격 징후 및 경고 시 주한미군사의 요청에 따라 비전투원의 집결지, 후송 대기지역, 탑승 공항 및 항만 등 지원시설에 대한 방호를 제공하고, 비전투원이 이동 간 호송 및 이동로에 대한 경계를 제공하는 것이다.

RSOI<sup>129)</sup> 지원은 연합전시지원부대가 최초 수용되는 공항 및 항만과 증원 전개지역에 대한 방호를 제공하고 전방이동 시에는 이동로에 대한 경계를 제공하는 것이다.

따라서 NEO·RSOI 지원은 지원시설과 이동로로 구분하여 시행한다. 집결지, 대기지역, 공항 및 항만 등 지원시설은 중요시설방호작전 개념을 적용하여 3지대 방호개념에 의거 방호하고, 주요 이동로는 병참선방호작전 개념을 적용하여 주요지역과 일반지역으로 구분하여 방호작전을 실시한다.

NEO·RSOI 지원작전 간 예비군 운용은 중요시설방호작전과 병참선방호작전과 동일한 개념을 적용한다.

### 5.4.5. 대상륙작전

대상륙작전은 가용한 수단과 방법으로 적의 상륙부대 및 상륙지원부대의 해상접근과 상륙을 방해·저지·격퇴·격멸하는 작전으로 침투하는 적을 해상에서 최대한 격멸하고 상륙지역에서 최종 격멸하여 작전을 종결토록 배비한다. 아울러 적이 육상 상륙에 성공한 후 내륙 중심으로의 이동을 동시에 대비하여 작전을 수행한다.

128) NEO(Noncombatant Evacuation Operations : 비전투원후송작전) : 전쟁·분쟁 또는 자연재해 등으로 인해 비전투원의 생명에 위협이 있을 시, 비전투원을 안전한 지역으로 후송하기 위한 작전이다.

129) RSOI(Reception(수용), Staging(대기), Onward Movement(전방이동), Integration(통합): 연합전시지원) : 유사 시 연합군이 최초 전개 또는 증원에 필요한 병력과 장비 및 물자의 수용계획 및 전투지대로 이동을 제공하는 제반 절차를 말한다.

적 상륙지역으로 판단한 중요지역은 현역 위주로 배치하되 상시 배치개념을 탈피하여 기동성 있게 전력을 운용하며, 우발상황에 대비하여 접안 및 상륙 예상지역에 거부 장애물을 설치토록 준비한다.

예비군은 적이 육상 상륙 후 내륙 중심으로 침투하는 이동로상 '목'에 목진지 및 검문소를 운용하고 기동타격대로 배치하며, 주요 고지는 예비군으로 확보 및 통제한다.

#### 5.4.6. 대공중침투작전

대공중침투작전은 적 공중침투부대가 아군의 후방지역에 낙하 또는 착륙하여 중요지역을 점령하거나 중요시설을 타격하는 등 후방지역을 교란하고자 하는 것을 거부 또는 격멸하는 작전이다.

대공중침투작전은 조기경보, 공중이동 간 격멸, 지상에서 격멸 등의 단계로 실시한다. 지상에서 격멸은 적 낙하 및 착륙 시, 착륙한 적이 집결 및 재편성 시, 재편성 후 목표지역으로 이동 시로 구분하여 실시한다.

조기경보는 대공초소, 초병, 주민신고망 등 다양한 경보수단을 활용하며 경보가 접수되는 즉시 전파할 수 있도록 지역 내 관제소 및 방공부대, 중요시설 및 관계기관들과 통신대책을 강구한다.

공중 이동간 격멸은 공중수송수단을 이용하여 이동하는 적을 공중에서 격멸하는 것이다. 가용한 방공무기, 경계초소 및 대공초소에 배치된 대공화기, 목진지 및 선점부대의 가용한 편제화기 등 제수단을 통합하여 적이 낙하 또는 착륙 이전에 공중에서 최대한 격멸한다.

적 낙하 및 착륙 시에는 적의 자체 방어 및 전투력이 미약한 약점을 이용하여 격멸한다. 낙하 중일 때에는 가용화기를 집중하여 대공화망을 구성하여 사격하고, 착륙 시에는 기동타격대를 투입하여 격멸한다.

적 집결 및 재편성 시에는 예비군으로 주요 '목'을 점령하여 작전지역이 확대되지 않도록 적을 차단 및 봉쇄하고, 가용한 화력을 이용하여 적의 조직적인 재편성을 방해한다. 이탈하는 적은 기동타격대를 운용하여 격멸한다.

적이 목표지역으로 이동 시에는 예비군으로 차단 및 봉쇄한 가운데 가용한 화력으로 우선 격멸하고 추격부대를 운용하여 최종적으로 격멸한다.

#### 5.4.7. 전시 주민이동지역

충무2종사태 선포 시 예비군(동원, 지역)은 해당 거주지에서 이동하지 않고 잔류토록 통제한다. 동원예비군은 동원(현역부대 증·창설, 손실보충, 긴급동원)에 대비하고, 지역예비군은 현역부대로 배속 전환하여 운용한다.

동원예비군은 예비군지휘관이 통제하되, 동원지정자는 현역부대 증편, 창설 시기를 고려하여 병력 동원으로 전환하고, 동원미지정자는 손실보충 및 긴급동원에 대비하기 위해 일일 단위 자원 결산체계를 유지한다.

지역예비군은 지휘소, 전략자산(현무, MLRS 등), 대포병 탐지 R/D, 국가 및 군사 중요시설, 병참

선 주요지역 등에 투입하여 군사작전을 지원한다. 현역부대로 배속 전환된 지역예비군에 대한 지원은 작전지속지원계획에 반영하여 현역과 동일하게 지원한다.

예비군 관리부대(현역대대, 지역대, 읍·면·동대)는 현 작전지역(행정구역)에서 임무수행하며, 관리부대는 주민이동 대상에서 제외되는 인원<sup>130)</sup>들에 대해 거주지를 이탈하지 않도록 통제하고 추가 동원에 대비한다.

---

130) 주민이동지역 이동제외 대상 : 군무원, 상근예비역, 예비군(추가편성 대상자, 인력동원 대상자원 포함), 전시근로소집 대상자(총무 3800 행정안전부 집행계획 부록 #3 : 주민 이동통제계획)

## 제4절 예비군 작전지속지원

### 1. 개 요

지역방위작전 간 예비군에 대한 작전지속지원은 군과 국가기관, 지방자치단체(통합방위지원본부), 직장장을 통하여 지원한다.

군에 의한 작전지속지원은 참모 기능별로 실시하며 제대별 작전계획의 기능별 '부록'에 예비군 작전지속지원 계획을 구체적으로 반영하여 지원한다.

국가기관 및 지방자치단체의 장과 직장예비군이 편성된 직장의 장은 그 관할구역 또는 직장의 예비군을 육성·지원하여야 하며, 예비군의 육성·지원을 위하여 각급 행정구역 및 직장 단위로 방위협의회를 설치·운영하여야 한다.<sup>131)</sup>

### 2. 예비군 인사지원

예비군 인사지원은 예비군부대가 최상의 전투력을 유지함으로써 지속적인 작전수행을 보장할 수 있도록 예비군 작전수행 보장에 필요한 예비군 사상자 처리, 보상 및 치료 등을 「예비군법」과 「통합방위법」에 근거하여 지원하는 것을 말한다.

예비군 인사지원의 주요 과업은 예비군부대 병력유지, 예비군 인사관리, 군기 및 군법 유지, 사기 및 복지 제고, 의무지원, 보상 및 치료, 예산 지원 등이다. 통합방위작전 환경과 예비군 운용의 특성을 고려하여 수임군부대의 인사참모 기능의 지원과 동원참모 기능의 지원, 그리고 지자체 및 직장의 통합방위기구를 통한 지원을 적절히 분담하거나 유기적으로 통합하여 지원하는 것이 중요하다.

#### 2.1. 예비군부대 병력유지

예비군부대 병력유지는 예비군부대의 예비군 병력 수준을 유지함으로써 요구되는 전투력을 발휘하기 위한 것이다. 예비군부대는 동원령 발령 후 미응소, 작전 시 발생하는 손실, 병력동원 진행에 따른 예비군대원의 감소, 작전 장기화에 따른 피로 누적 등을 해결하기 위해서 예비군 추가편성을 수임군부대에 건의한다. 이를 위해 예비군부대는 평시부터 수임군부대의 통제하에 예비군 추가편성 대상자를 파악·유지하고, 잠정 전투편성하여 관리한다.

131) 「예비군법」 제14조의3(예비군의 육성 및 지원 책임)

예비군 추가편성은 통상 국방부장관이 승인하여 지방병무청장이 실시하며, 긴급 시에는 수임군부대장이 지방병무청장과 협조하여 선조치할 수 있다.

## 2.2 예비군 인사관리

예비군 인사관리는 예비군지휘관(자)의 임명과 보직, 손실 시 충원, 교육과제이나 휴가 등의 복귀 등의 조치를 통해 예비군부대의 지휘체계를 유지하는 것이다. 전시 예비군지휘관이 결원 시에는 지역 내 예비전력관리 업무담당자 선발시험 응시자나 퇴역자 중에서 수임군부대장이 국방부장관의 권한을 위임받아 임명하거나 상급부대에 건의하여 충원을 받는다.

예비군부대의 지휘자는 국방부훈령과 육군규정에 따라 자격 있는 자를 선발하고 지방병무청과 협조하여 병력동원에 소집되지 않도록 병력동원 소집 순위를 후순위로 조정한 후에 수임군부대장의 권한으로 임명하여 운용한다.

## 2.3. 의무지원

의무지원은 예방의무, 사상자의 후송과 치료, 전투 스트레스 관리 등 전투력 보존을 위해 수행되는 제반 활동으로 예비군의 특성을 고려하여 인사참모 기능에서 통합방위지원본부와 협조하여 지역 내 국·공립 의료기관의 지원을 받도록 한다. 또한, 위급상황 발생 시 지정된 민간의료 시설, 보건소 등의 지원을 받을 수 있도록 민·관·군 통합의무지원체계를 유지하고, 인사 기능부대에서 이를 시행 및 지원한다. 인사 기능부대의 지원 능력을 초과할 때는 통합방위기구의 지원을 받도록 조치한다.

## 2.4. 보상 및 치료

예비군이 동원되어 전투 또는 이에 준하는 임무수행 중 부상 또는 사망한 경우에는 「예비군법」에 따라 인적·물적 손실을 갚아 주어야 한다. 예비군대원이 임무수행 중에 입은 피해에 대해서는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈대상자 지원에 관한 법률」의 기준에 따라 보상대상자를 선정하고 부상자의 치료비는 국가나 지자체가 부담한다.

보상 및 치료는 동원되어 임무수행 또는 훈련 중에 부상을 입은 자를 대상으로 하며, 예비군이 사망 시에는 유족을 대상으로 보상한다. 부상자에게는 재해보상금, 사망자에게는 사망보상금을 지급하고, 치료로 인해 생업에 종사하지 못한 자에게는 휴업보상금을 지급한다.

## 3. 예비군 군수지원

예비군 군수지원은 예비군 작전수행 보장에 필요한 예비군의 무기·탄약, 피복, 장비·물자 등의 물자 보급과 수송, 급식, 정비 등의 군수지원을 수임군부대의 군수·동원 기능이 「예비군 육성·지원」

및 「통합방위법」에 따른 통합방위지원과 연계하여 지원하는 것이다.

무기·탄약의 분배와 보급, 장비의 정비, 현역 군부대가 직접 통제하는 작전 시의 급식지원 등은 군수(軍需) 계통으로 지원한다. 급식지원, 피복 및 전투장구류 등은 예비군 육성·지원 계통 또는 통합방위지원본부를 통해 지원하게 되는 데 지방자치단체와 협조하여 관리대대를 통해 지원한다.

### 3.1. 급식지원

예비군에 대한 급식지원은 자가급식과 국가지원 급식으로 구분된다. 자가급식은 근무에서 철수하여 생업 및 휴식 중일 때에 적용되며, 그 외에 동원되어 임무수행 중일 때는 국가지원 급식으로 지원한다.

수입군부대장과 지자체장의 급식지원 책임은 작전상황, 현역 군부대의 능력, 예비군 임무 등에 따라 다르게 적용할 수 있다. 부대가 직접 작전을 통제하며, 작전지역 일부를 담당하는 작전을 수행하는 예비군에 대해서는 군 지원 급식이 타당하나, 부대의 능력이 부족할 때는 지자체 지원 급식으로 전환할 수 있다. 반대로 지자체 지원 급식대상이라도 상황에 따라 군 지원 급식이 효율적이면 그렇게 할 수 있다.

급식지원은 각종 제한사항을 극복하기 위해 창의적이고 다양한 방법으로 지원해야 한다. 통합방위지원본부가 주도하여 부녀회, 민방위대, 주민 등으로 급식지원대를 편성하거나, 예비군진지 근거리의 민간식당 이용, 예비군부대 자체적으로 급식지원반을 편성하고 지역 내 학교나 마을회관 등의 급식시설을 이용한 급식, 관리대대나 예비군지역대 단위로 통합 급식지원반 운영, 대형식당 또는 도시락업체 등을 활용할 수 있다.

### 3.2. 무기 및 탄약 지원

전·평시 예비군은 현 보유 무기로 무장한다. 부족한 무기는 보충보급이 있을 때까지 수입군부대장 책임하에 조정·운영하고, 수입군부대는 예비군동원령을 발령함과 동시에 진공포장무기 해체 및 탄약 분배 지침을 하달한다.

예비군지휘관은 예비군동원령 발령 시 무기를 최단 시간 내에 지급할 수 있도록 무기고 및 탄약고와 수송 거리, 예비군이 배치될 위치 등을 고려하여 소대 단위까지 분배계획을 수립 및 시행하며, 잔여 무기는 중대본부 무기고 또는 군부대에 보관한다.

탄약 기본휴대량은 무기 지급과 동시에 분배 가능토록 보관 및 관리하며, 작전간 소모한 탄약의 보충보급은 수입군부대 군수참모의 통제에 따라 규정된 보급절차에 의거 지원한다.

경찰과 합동작전 시는 경찰서장이 군부대에 요청하여 지원하고, 원거리에 이격되어 작전하는 예비군은 관할지역 대대장 또는 경찰서장 책임하에 보급하며, 직장예비군부대는 그 지휘관이 관할 군부대에 요청하여 예비군 간부가 직접 수령한다.

### 3.3. 장비 및 물자지원

전·평시 동원된 예비군 운용에 소요되는 차량은 지역 통합방위지원본부장 책임하에 예비군지휘관과 협조하여 합의각서를 체결하여 사용한다. 동원차량 부족 시는 징발, 긴급동원 또는 통합방위지원 본부의 지원을 받아 사용한다.

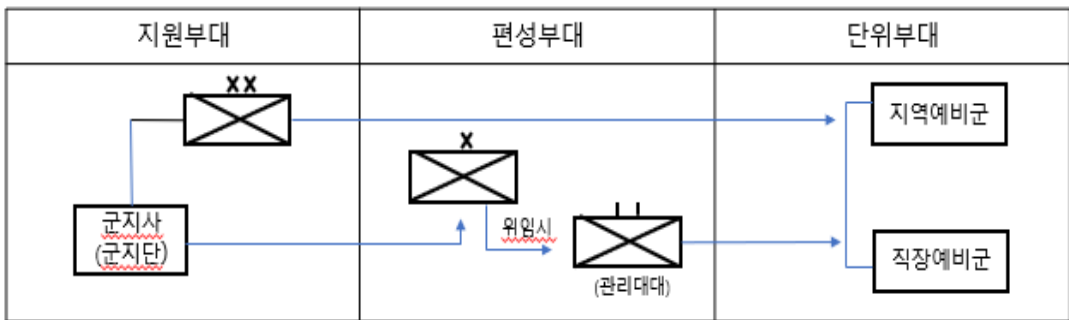
통신 운용을 위한 유선은 경찰, 지자체 및 민간 체신선을 최대한 이용하며, 통신두절에 대비하여 자체 보유 유선망을 가설하고, 목진지에는 체신선을 활용한 전화기 등을 설치하여 운용한다. 무선은 통달거리를 고려해 일정 지역 단위로 지휘망을 구성하여 원활한 교신을 보장하고, 소형무전기(위키토키) 사용 시는 수임군부대별 인가된 주파수를 사용한다.

지역방위작전을 위한 전투장구류는 즉각 불출 및 사용이 가능하도록 평시에 품목별로 세트화하여 분배계획을 수립한다. 완전군장 품목은 예비군기동대, 주민 이동지역 예비군, 특전예비군에게 지급하고, 기타 예비군은 단독군장 품목을 지급함을 원칙으로 한다.

### 3.4. 예비군 군수품 보급지원

예비군부대에 대한 보급지원과 보급품의 분배는 수임군부대의 지원부대에서 여단(경비연대) 및 관리대대를 통하여 예비군부대에 보급되는 부대분배를 원칙으로 하며, 보급지원 계통은 <그림 4-13>과 같다.

[그림 4-13] 지역방위사단의 예비군부대 보급지원 계통도



예비군부대의 군수품 획득 방법은 국방예산에 의한 조달과 현역용에서 예비군용으로 전환, 지자체의 예비군 육성·지원 사업을 통한 획득, 타 기관으로부터 기증 및 관리전환 또는 대여, 예비군부대 자체 구매로 구분한다.

## 4. 예비군 육성·지원

예비군 육성은 유사시 지자체 및 직장의 장이 지역예비군의 동원과 운용에 필요한 전투장비 및 물자, 전투시설의 확보와 예비군 훈련을 위한 훈련장 및 훈련장비 등을 지원하여 예비군의 임무수행 능력을 확보하는 평시 활동을 말하며, 예비군 지원은 지자체 및 직장의 장이 유사시 예비군의 동원과 운용에 필요한 홍보활동·사기양양·급식·수송·통신·장비·물자·의료 및 전투시설 등을 지원하는 행정·재정·역무 등의 제반 활동을 말한다.

국가기관 및 지자체의 장과 직장예비군이 편성된 직장의 장은 「예비군법」에 따라 그 관할구역 또는 직장의 예비군을 육성 및 지원할 책임이 있다.

〈표 4-21〉 예비군 육성·지원 책임

| 구 분     | 책 임   |
|---------|---|
| 국방부장관   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 예비군 육성·지원 정책의 총괄</li> <li>◦ 예비군 육성·지원을 위하여 필요한 사업의 시행</li> </ul>       |
| 국가기관의 장 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 예비군의 육성을 위한 상호 협조 지원</li> <li>◦ 산하기관, 단체 및 기업체 직장예비군의 육성·지원</li> </ul> |
| 지자체장    | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관할지역 안의 지역예비군의 육성·지원</li> </ul>  |
| 직장의 장   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 소속 직장예비군의 육성·지원</li> </ul>   |

출처 : 육본 앞의 교범, p.3-29.

### 4.1. 평시 육성·지원

평시 예비군의 육성·지원은 지역방위협의회와 직장방위협의회를 통해서 이루어지며, 방위협의회는 수임군부대의 요청에 따라 심의를 통해 다음과 같은 분야의 예비군 육성·지원을 실시한다.

〈표 4-22〉 국가기관, 지자체, 직장장의 예비군 육성·지원 책임 범위

- 예비군부대 사무실의 설치·운영 및 유지
- 예비군부대의 운영을 위한 장비 및 물자의 지원
- 예비군훈련장 및 훈련시설의 유지 지원
- 지역방위작전과 관련된 급식·수송·통신·장비·물자·의료 및 전투시설 지원
- 예비군에 대한 사기양양, 민·관·군의 유대강화 및 홍보
- 기타 필요한 사항

출처 : 「예비군법 시행령」 제32조(예비군의 육성·지원)

## 4.2. 예비군동원 시 육성·지원

유사시 예비군의 동원과 운용을 보장하기 위하여 수임군부대는 지자체 및 직장이 예비군 육성·지원을 적극적으로 추진하도록 협조한다. 수임군부대의 동원참모는 인사·군수참모와 협조하여 예비군 인사·군수지원 능력 범위를 초과하는 부분의 지원을 위해 지자체 및 직장의 통합방위기구와 협조한다.

수임군부대, 여단(경비연대) 및 관리대대, 예비군부대는 지자체 및 직장과의 통합방위 협조 관계에 따라 시·도, 시·군·구, 읍·면·동과 지역예비군의 동원과 운용을 위한 지원사항을 협조한다. 또한, 지자체 및 직장으로부터 지원되는 물품과 서비스가 예비군부대 및 예비군대원에게 제공될 수 있도록 조치한다.

예비군을 동원하여 운용할 때 정기적으로 발생하는 급식, 수송, 사기·복지대책 등의 소요에 대해서는 사전에 정립한 지원체계에 따라 지원한다. 작전상황에 따라 발생할 수 있는 사상자 처리, 재보급, 정비 등의 수시 소요에 대해서는 시행체계를 정립하여 지원한다.

예비군은 국가 유사시  
현역 군부대의 확장을 위하여 참여하고,  
적의 침략과 파괴로부터 향토를 방위하며,  
자주국방 의식의 배양을 위하여 선봉이 된다.

- 예비군 사명 -

## 제5절 예비군 교육훈련

### 1. 개요

예비군 교육훈련이란 「병역법」과 「예비군법」에 따라 예비군으로 편성된 자에 대한 교육훈련과 예비군 관련 업무 종사자를 대상으로 실시하는 간부교육을 말한다.

예비군은 평상시에는 지역방위의 주역으로서, 전시에는 현역 군부대의 증편 및 창설, 손실보충에 필요한 전력을 제공함으로써 상비전력의 대체전력으로서 역할이 증대되고 있다. 따라서 평상시 이들 자원을 효율적으로 관리하고 전시동원태세를 확립함은 물론 상비전력의 대체전력으로서 전투력을 발휘할 수 있도록 교육훈련이 강화되어야 한다.

#### 1.1. 예비군훈련 목적 및 중점

예비군훈련의 목적은 유사시 개인 및 부대의 임무에 따른 동원절차 숙지 및 동원 후 전투력 발휘 보장과 임무수행능력을 구비하기 위하여 실시한다.

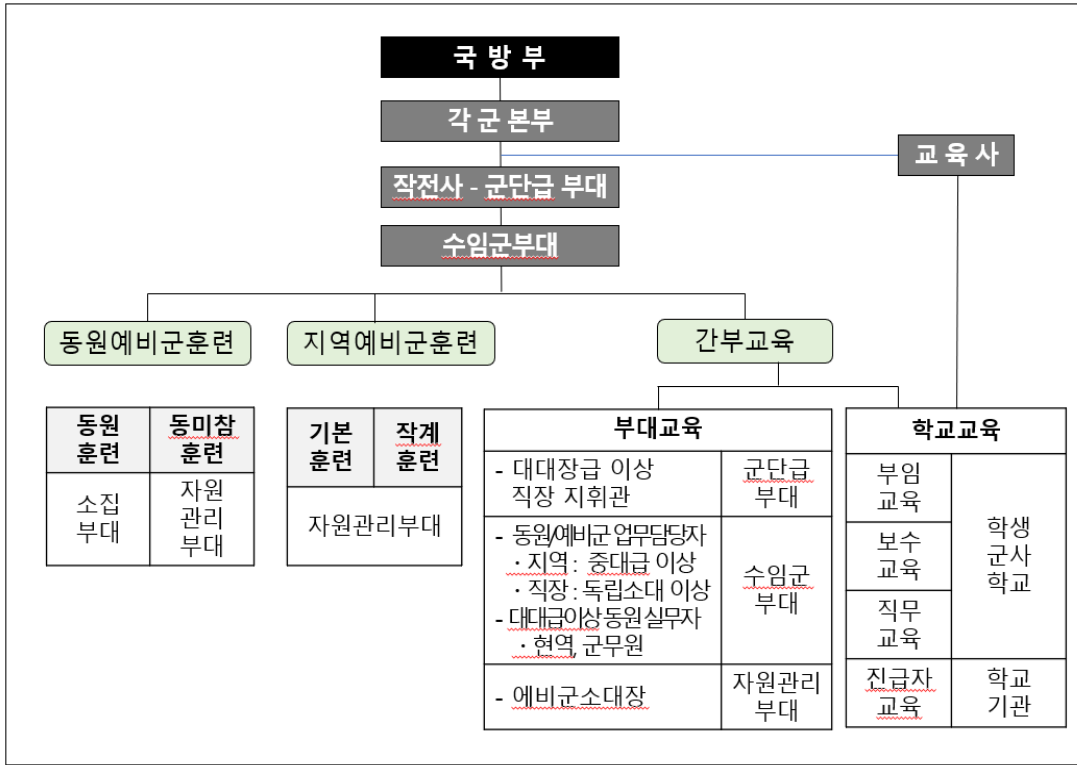
예비군훈련의 중점은 신분과 임무에 따라 설정하여 시행한다. 신분에 따른 예비군훈련의 중점은 각 군 참모총장이 정하여 시행하며, 동원예비군훈련은 전시 부대 증·창설 절차를 숙달시키고, 병과 및 주특기별 임무수행 능력 향상에 중점을 둔다. 지역예비군훈련은 기본전투기술 숙달 및 동원태세 확립과 지역방위작전 수행능력 배양을 위해 훈련하며, 간부교육은 예비군에 대한 전투지휘능력과 교육훈련 지도능력 그리고 직책에 따른 임무수행능력 배양 등을 위한 교육을 실시한다.

#### 1.2. 예비군훈련 체계와 임무

예비군훈련은 [그림 4-14]의 체계도와 같이 동원예비군훈련과 지역예비군훈련은 수임군부대장 책임하에 시행하고, 각 군 참모총장 및 중간제대 지휘관은 시행에 대한 지휘·감독, 조정·통제 등을 실시한다.

간부에 대한 부대교육은 교육대상자의 직위에 따라 대대장급 이상 직장 지휘관은 군단급 부대에서, 동원·예비군 업무담당자와 대대급 이상 동원실무자는 수임군부대에서 실시하며, 예비군소대장은 자원관리부대인 대대에서 실시한다. 학교교육은 부임교육, 보수교육, 직무교육, 진급자 교육 등으로 구분하여 각 군 참모총장이 통제하여 전문 학교기관에서 실시한다.

[그림 4-14] 예비군훈련 체계도



출처 : 「예비군 교육훈련 훈령」, 별표 1.

예비군훈련을 위한 각급 제대의 임무는 다음과 같다. 국방부장관은 예비군훈련에 관한 기본정책을 수립하고, 「예비군 교육훈련 훈령」을 작성·하달하며, 그 시행에 대한 조정, 통제, 평가 등을 실시한다.

각 군 참모총장은 「예비군 교육훈련 훈령」을 기초로 각 군 규정 또는 지시를 작성하여, 그 시행에 대한 조정, 통제, 평가 등을 실시한다.

작전사령관은 중간 지휘관리제대의 장으로서 수입군부대의 예비군훈련에 관한 업무를 조정, 통제, 평가한다.

수입군부대장은 각 군 참모총장의 예비군훈련 규정 또는 지시에 기초하여 예비군훈련 계획을 수립하고, 훈련 담당부대에 대한 훈련지원과 예비군훈련 관한 업무를 조정, 통제, 감독, 평가를 실시한다.

### 1.3. 예비군훈련 대상과 시간

예비군훈련 대상은 예비군으로 편성된 자로 간부는 계급별 연령 정년까지, 병은 8년 차까지 실시함을 원칙으로 한다.

예비군훈련 시간은 「예비군법」과 「병역법」에 규정하고 있는데 「예비군법」 제6조(훈련)에서는 연간 20일의 한도에서, 「병역법」 제49조(병력동원훈련소집 대상 등)에서는 연간 30일 이내에서 병력동원

소집에 대비한 훈련이나 점검을 실시할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 「예비군 교육훈련 훈령」 제8조(훈련대상 및 시간)에는 <표 4-23>과 같이 1~6년차에 한하여 ‘동원예비군훈련’은 2박 3일, ‘지역예비군훈련’은 20시간을 기준을 소집훈련을 실시하고 나머지 시간은 예비시간으로 편성하고 있으며, 7~8년차는 예비군훈련을 실시하지 않는 것으로 규정하고 있다.

<표 4-23> 예비군훈련 대상 및 시간

| 구 분          |       | 계         | 동원예비군훈련 |       | 지역예비군훈련            |      | 예비<br>시간      |                |
|--------------|-------|-----------|---------|-------|--------------------|------|---------------|----------------|
|              |       |           | 동원훈련    | 동미참훈련 | 기본훈련               | 작계훈련 |               |                |
| 신규 전역자(간부/병) |       | 160<br>시간 |         |       |                    |      | 160H          |                |
| 병            | 1~4년차 |           | 동원지정자   | 2박3일  |                    |      |               | 132H           |
|              |       |           | 동원미지정자  |       | 4일(32H)<br>또는 2박3일 |      |               | 128H<br>(132H) |
|              | 5~6년차 |           | 동원미지정자  |       |                    | 8H   | 12H<br>(6H×2) | 140H           |
|              | 7~8년차 |           | 미이수 훈련  |       |                    |      | 160H          |                |
| 간<br>부       | 1~6년차 |           | 동원지정자   | 2박3일  |                    |      |               | 132H           |
|              |       |           | 동원미지정자  |       | 2박3일               |      |               | 132H           |
|              | 7~8년차 | 7~8년차     | 미이수 훈련  |       |                    |      | 160H          |                |

출처 : 「예비군 교육훈련 훈령」 제8조(훈련대상 및 시간)

## 2. 예비군훈련 실시

예비군훈련은 부대 여건과 훈련대상을 고려하여 연중 훈련을 실시하되 가급적 혹서기, 연휴기간, 대학 수능일, 근로자의 날 등은 피하며, 공직선거 기간에는 훈련을 실시하지 않는 것으로 규정하고 있으며, 예비군 편의 보장 차원에서 전국의 원하는 훈련장에서 훈련을 받을 수 있는 ‘전국단위훈련’과 ‘휴일 예비군훈련’을 실시하고 있다.

예비군훈련 방법은 실전적인 예비군훈련과 훈련의 성과를 극대화하고, 예비군의 자발적인 참여를 유도하기 위해 측정식 합격제훈련 및 과학화장비 등을 활용한 훈련을 실시한다.

예비군훈련은 소집훈련을 기본으로 하며, 감염병 등 특수한 상황이 발생한 경우 국방부장관이 정한 지침에 따라 원격교육을 시행할 수 있다. 2020년 발생하여 지속되고 있는 코로나19 사태로 인하여 소집 예비군훈련을 전격적으로 취소하고 일부 과목에 대한 원격교육을 시행한 바 있으며, 향후 예비군훈련 방법을 소집훈련을 ‘주’로 하고 원격교육을 ‘보조’로 하는 방안에 대한 논의가 진행되고 있다.

## 2.1. 동원예비군훈련

동원예비군훈련은 동원지정자를 대상으로 실시하는 동원훈련과 동원미지정자를 대상으로 실시하는 동미참훈련으로 구분하여 실시한다.

### 2.1.1 동원훈련

동원훈련은 전시 증·창설 절차를 숙달하고, 병과 및 주특기별 임무수행능력 향상 등을 위해 실시하는 훈련이며, 긴급단계 및 지속 4단계의 증·창설부대 동원지정자를 대상으로 소집부대장 책임하에 전시 완편 하 건제를 유지하여 실시한다.

동원훈련은 전시 소집절차와 동일한 방법으로 실시하는 계획 동원훈련과 불시 동원훈련으로 구분하여 실시한다. 불시 동원훈련은 주로 연합연습, 충무훈련 등과 연계하여 국방부 통제하에 실시하는 훈련과 합참 및 각 군 통제하에 실시하는 불시 훈련 등이 있다.

동원훈련 장소는 가급적 작계지역에서 실시하는 것을 원칙으로 하며, 작계지역 훈련이 제한되는 부대는 동원훈련장이나 주둔지에서 실시한다. 동원사단과 동원보충대대는 전방 전개훈련을 통해 전시 부대확장 절차와 작계시행능력을 검증하고 숙달한다.

쌍룡훈련은 사단 건제를 유지하여 작계지역을 점령하고 전시 작계 임무 수행능력을 숙달하기 위하여 실시하며, 동원보충대대는 대대단위 전방 전개 및 전투력 복원절차를 숙달하기 위하여 전방군단 지휘검열 등과 연계하여 실시한다.

[그림 4-15] 쌍룡훈련에서 진지를 점령하는 동원예비군



### 2.1.2. 동미참훈련

동미참훈련은 개인 기본전투기술, 병과 및 주특기 능력 향상과 임무수행에 필요한 능력 배양에 중점을 두고 실시한다.

동미참훈련은 1~4년차 중 동원 미지정 병과 1~6년차 동원 미지정 간부(하사 이상), 동원지정자

중 동원훈련에 소집되지 않았거나 불참 또는 연기자를 대상으로 실시한다.

훈련시기는 대체지정자의 동원훈련 보장을 위하여 지역 내 자원의 주 배정부대 동원훈련이 종료된 후에 실시하며, 안보교육과 사격을 필히 실시하고 기타과목 및 과제는 수임군부대장이 부대별 임무와 특성을 고려하여 선정 시행한다.

훈련 시간은 동원훈련과 형평성을 고려하여 4일(32시간) 또는 2박 3일을 실시하며, 신분별, 병과별로 학급을 편성하여 훈련을 실시한다.

## 2.2. 지역예비군훈련

지역예비군훈련은 기본훈련과 작계훈련으로 구분하여 실시한다. 기본훈련은 개인 기본전투기술 숙달에 중점을 두고 5~6년차 예비군을 대상으로 안보교육 및 사격은 반드시 실시하고, 나머지 과제는 지역방위작전과제 등 수임군부대장이 판단하여 실시한다. 학생 보류자(대학생)는 전시 임무에 포함된 전술훈련과제 위주로 실시한다.

작계훈련은 지역방위작전수행능력 배양에 중점을 두고 수임군부대장 또는 작전통제부대장 책임 하에 5~6년차를 대상으로 전반기와 후반기로 구분하여 연 2회 각 6시간씩 실시한다. 작전통제부대장 통제 하에 실시하는 훈련은 민·관·군 통합방위 능력의 배양을 위해 부대훈련(동맹연습, 지상협동훈련, 호국·충무·화랑훈련, 연합연습, 전술훈련 평가, 지휘검열 등)시 지역 및 직장예비군부대를 포함한 전 작전요소(민·군·경·예비군)를 통합하여 작전계획에 기초한 훈련을 작계지역 또는 유사지역에서 실시하며, 대항군 운용, 상황 부여 등 실전적 훈련을 실시한다. 훈련은 작계지역에 실시함을 원칙으로 하되, 작계지역 훈련여건 등을 고려하여 각 군 통제 하 훈련장소 및 방법을 조정하여 실시할 수 있다.

[그림 4-16] 시가지전투 및 목진지 점령 훈련에 임하는 예비군



### 2.3. 간부교육

간부교육은 대상 및 방법에 따라 부대교육과 학교교육으로 구분하여 실시한다. 부대교육은 동원실무자, 예비군지휘관, 행정담당군무원, 소대장을 대상으로 소집교육, 수시교육, 기회교육의 방법으로 실시한다.

학교교육은 각 군 참모총장의 통제하에 부임교육, 보수교육, 진급자교육, 직무교육을 실시한다.

### 2.4. 지원예비군훈련

여성, 특전예비군 등 지원예비군은 작계훈련을 연 1회(6시간) 실시하며, 부대창설 시 창설교육, 재난 시 구호활동, 작계훈련 시 작전지속지원 활동, 군 주관 행사에 참석한 시간은 해당 연도 훈련시간 이수로 대체할 수 있다.

여성예비군소대 훈련은 연 1회 전·평시 임무와 기능을 고려하여 과제를 선정하고 6시간 이상 훈련을 실시하며, 특전예비군부대 교육훈련은 수임군부대장 통제하에 작계훈련 6시간을 실시하고, 최기 특전여단에 1박 2일 입영하여 16시간을 추가로 실시한다.

## 3. 예비군훈련 보류

보류란 「예비군법」과 국방부 방침으로 예비군의 동원 또는 훈련소집의 전부 또는 일부를 이수한 것으로 처리하는 것을 말한다.

예비군동원 및 훈련보류 직종은 <표 4-24>의 표에 제시한 바와 같이 방침보류와 법규보류자로 구분한다. 보류대상 직종과 자격 및 기준은 법령에 의하며, 방침보류 대상은 필요 기관의 소요제기와 보류심의 정책실무회의를 거쳐 국방부장관이 정한다.

<표 4-24> 예비군동원 및 훈련 보류 직종

| 구 분     | 직 종  |
|---------|--|
| 방 칩 보 류 | 우편집배원, 41세 이상 간부, 청와대 경호 요원 등, 법무부 출입국관리직, 국가유공자 중 보훈보상 대상자, 군 동원업체 필수요원, 세관의 조사공무원, 청원경찰, 기초생활 수급자, 여군출신예비군, 국정원 정보수사요원, 민방공경보요원, 법관 및 검사, 항공기 지상조업 및 장비정비사, 특수경비원, 각급학교 교사, 대학교수, 각급학교 학생, 철도·도시철도 종사자, 소방학교 간부후보생, 광부, 직업훈련 교수 및 교사, 직업훈련생, 선박어선 승선자, 도로공사 근무요원, 산불방지 헬기운용 요원 등 |
| 법 규 보 류 | 외국에 여행 중이거나 체류자, 국외를 왕래하는 선박과 항공기의 승무원, 경찰관, 교도관, 소방관, 군부대에 근무하는 군무원, 주한외국군부대 근무 종업원, 항로표지 담당 공무원, 민방위대장, 철도·지하철종사원(기관사, 전기원 등), 외교부 외신담당 공무원, 어업지도선 승선요원 등  |

출처 : 「예비군교육훈련 훈령」 별표 3과 별표 4를 참조하여 정리

예비군 동원 및 훈련 보류는 훈련의 일부 또는 전부를 면제해 줌으로써 유사시 동원 이후 전투력 발휘가 제한되고, 동원소요를 충족하지 못하는 부작용이 발생하고 있다. 특히 절대다수를 차지하는 대학생 방침보류자의 규모가 동원 가용병력의 30% 이상을 차지하고, 동원지정자가 동원훈련에서 배제됨으로써 심각한 전투력 저하는 물론 대학생이 아닌 예비군과의 형평성 문제도 지속적으로 제기되고 있어 전면적인 개선이 필요하다.

조직은 유기체와 같아서 조직이 처한 환경의 변화에 적응하지 못하면 도태되어 사라지고 만다. 군사조직은 국가의 안보 및 생존과 직결되기 때문에 어떤 조직보다도 기민하게 환경변화에 적응하여야 한다. 예비군부대도 마찬가지이다.

## 제6절 미래 예비군 업무 혁신 방향

### 1. 개요

우리 예비군은 1968년 창설되어 50여 년이 경과하는 동안 국가안보의 한 축으로서 그 역할을 충실히 하여 왔다. 특히, 90여 회에 이르는 무장공비 소탕작전과 40여 회에 이르는 재난동원을 통해 예비군의 존재가치와 당위성이 입증된 바 있다. 그러나 21세기 과학기술의 발달과 안보환경의 변화, 인구 감소 등 다양한 요인으로 인하여 현재의 예비군체제로는 예비군에게 부여된 임무를 효율적으로 수행하기에는 부족한 점이 많으며, 미래전 양상과 안보환경 변화에 최적화된 정예화된 예비군으로의 혁신이 요구되고 있다.

### 2. 예비군제도 영향요인

미래 예비군제도의 혁신을 도모하기 위해서는 예비군제도에 영향을 미치는 환경 분석이 선행되어야 한다. 예비군제도에 영향을 미치는 요인으로는 <표 4-25>와 같이 외부환경요인과 내부환경요인, 조직가치요인 등 3가지 영역에서 8가지 요인을 적용하여 분석하였다.

<표 4-25> 예비군제도 영향요인

| 외부환경요인  | 내부환경요인   | 조직가치요인  |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 거시적 안보환경과 전쟁양상</li> <li>• 무기체계 및 과학기술 발달</li> <li>• 군사·비군사 위협</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구·병력·예비군자원 감소</li> <li>• 국방개혁과 예비전력정책</li> <li>• 사회 및 자연환경 변화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사사상과 전통</li> <li>• 예비군 운용 경험과 교훈</li> </ul> |

#### 2.1. 외부환경요인

##### 2.1.1. 거시적 안보환경과 전쟁 양상

21세기 들어 미·중 패권경쟁이 심화되면서 한반도 주변국 간에 경쟁과 갈등이 지속되고 있으며, 러시아의 우크라이나 침공으로 촉발된 전 지구적인 신냉전 기류가 형성되는 가운데 중국의 대만 침공 가능성까지 거론되는 등 한반도의 전략적 불안정성은 더욱 증대되고 있다. 중국은 '세계 일류 강

군 육성'을 목표로 군의 현대화와 고효율적인 합동작전 지휘체계 구축 등을 추진하며 패권국 미국에 도전하고 있으며, 미국은 중국과 러시아와의 장기적이고 전략적인 경쟁을 공식화하고 있다. 일본은 자국의 안전 및 국제사회의 평화와 번영을 실현한다는 명분으로 '보통국가'로 탈바꿈하기 위해 미국과 함께 더욱 적극적인 방위 정책으로 전환하고 있으며, 러시아는 '위대한 강대국 러시아의 부활'을 완성하기 위해 중국과 긴밀히 공조하며, 유럽을 넘어 아태지역에 대한 군사적 영향력을 강화해 나가고 있다.

이처럼 강대국 간의 패권경쟁 과정에서 우리의 의지와 무관하게 한반도 영토 또는 인근 해역에서 군사적 충돌을 포함한 분쟁에 연루될 가능성이 증대되고 있으며, 국가와 민족의 생존권 수호를 위한 국가 총력방위체계 구축 차원에서 예비군 역량 강화가 절실히 요구된다.

한편 미래전 양상의 변화도 예비군제도에 직·간접적인 영향을 미치게 된다. 육군의 장기전략을 담은 『육군 비전 2050』에서는 기존의 전쟁과 차별화되는 미래전의 특징을 전쟁 행위자, 전쟁 영역, 전투 수단, 전쟁 양상의 네 가지 측면에서 다음의 <표 4-26>과 같이 제시하고 있다.<sup>132)</sup>

<표 4-26> 미래전 양상 전망

| 구 분    | 기존의 전쟁  | 미래의 전쟁  |
|--------|---|---|
| 전쟁 행위자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가와 국가 간 결전</li> <li>• 군인에 의한 전투 수행</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비국가 집단에 의한 전쟁 증가</li> <li>• 군인과 비전투원 경계 모호</li> </ul>            |
| 전쟁 영역  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지·해·공</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우주 및 사이버 전장 확대</li> </ul>  |
| 전투 수단  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 둔중한 유인 무기체계</li> <li>• 기본 무장한 전투원</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율화·무인화 소형 로봇 무기</li> <li>• 증강된 슈퍼 솔져</li> <li>• 인공지능</li> </ul> |
| 전쟁 양상  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전면전, 정규전, 선행전</li> <li>• 살상직전 위주</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제한전, 비정규전, 비선행전</li> <li>• 비살상작전 비중 증대</li> </ul>                |

출처 : 육군본부, 『육군비전 2050』(계룡: 육군본부, 2019), p.55.

이와 같은 미래전 양상이 예비군제도 발전에 미치는 영향을 유추해 보면 첫째, 미래전의 보편적 특성과 한반도의 미래전 양상을 고려할 때 예비군부대도 작전지역과 수행하는 임무에 따라 첨단 무기체계로 무장하고 무인화·자율화 무기체계 도입과 연계하여 부대구조의 개편이 요구된다. 둘째, 고도로 과학화되고 자동화되는 사회시스템은 기존 전투근무지원부대의 소요를 감소시킬 것이며, 소규모의 전문화된 지휘통제 조직으로 인력과 업체 등의 민간자산을 운용함으로써 재래식 대규모 부대가 수행하던 임무를 효율적으로 대체할 수 있을 것이다. 반면에 드론부대 등 과거 예비전력부대에 없던 새로운 유형의 부대편성이 필요하고, 첨단과학기술 기반의 무기체계와 시스템을 운용하는 전문 예비군들의 소요도 증가할 것으로 전망된다.

132) 육군본부, 『육군비전 2050』, p. 55.

### 2.1.2. 무기체계 및 과학기술의 발달

4차 산업혁명 시대를 맞아 군사기술 분야에서도 혁명적인 변화가 일어나고 있다. 선진국들은 정보·감시·정찰(ISR)체계, 원거리·초정밀·초고속 미사일, 정찰·타격 복합체(RSC), 드론, 우주무기, 사이버전, 지향성 에너지 및 비살상무기, 무인 자율 무기체계 개발 등에 중점을 두고 과감한 변혁을 추진하고 있다.<sup>133)</sup> 주요 선진국들은 최신무기체계 전력화에 힘입어 부대구조 및 병력구조까지 획기적으로 바꾸는 폭넓은 군사혁신을 진행하고 있다. 한국군도 한국적 특성에 부합한 무기체계 혁신을 위한 노력을 진행해 나가고 있다.

이러한 군사혁신기술을 적용한 무기체계는 재래식 무기체계에 비해 상당히 고가의 장비들로 제한된 국방예산으로 상비군 위주로 전력화를 추진할 개연성이 높다. 그러나 예비군이 미래 국방전력의 한 축으로서 역할을 다하기 위해서는 부대 기능과 임무 수행에 최적화된 수준으로 편제에 반영하여 전력화하는 것이 필요하다. 무조건 상비부대와 동일한 수준이 아니라 예비전력부대의 임무와 역할에 최적화된 무기체계 소요를 상비전력 소요제기와 동시에 반영하고 전력화해야 한다. 아울러 지역방위 부대와 전쟁지속단계에서 창설하는 부대 등은 이용 가능한 민간자산과 업체를 효율적으로 활용하는 방안을 마련해야 할 필요성이 높아지고 있다.

### 2.1.3. 군사·비군사 위협

김정은은 2022년 6월 10일, 노동당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 확대회의를 주재한 자리에서 “오늘 우리 국가의 안전 환경은 매우 심각하며 주변정세는 더욱 극단적으로 격화될 수 있는 위험성을 띠고 있다. 우리의 국권을 수호하는 데서는 한 치도 양보하지 않을 우리 당의 강대강, 정면승부의 투쟁원칙을 재천명한다.”<sup>134)</sup>고 밝힌 바대로 북한 위협은 점점 고도화 되어가고 있다.

예비군이 주로 운용되는 후방지역에 대한 북한의 군사 위협은 상당한 변화가 예상된다. 평시 적의 군사 위협은 기존 재래식 침투·도발에 의한 효과 감소, 우리의 감시능력 향상으로 지상·해상·공중을 통한 무장 인원의 직접 침투는 지양하되 밀입국, 탈북을 가장한 침투, 제3국 경유 등의 우회 침투 증가가 예상된다. 전면전 시에는 아군의 전쟁지속능력을 약화시키고 전력증원을 방해하기 위해 특수전 부대, WMD·미사일, 무인기, 사이버 공격 등 다양한 수단을 활용하여 중요시설, 병참선, 사회기반 시설 등에 대한 집중 공격이 예상된다. 전반적으로 아군의 감시 및 정밀타격능력이 향상되고 적 침투 수단은 노후화됨에 따라 아 후방 중심으로서의 적 직접 침투는 더욱 어려워질 것으로 예상되며, 우리의 감시를 회피할 수 있는 지역으로 시도가 예상된다.

또한, 코로나-19와 같은 대규모 감염병과 기후변화에 따른 재해재난의 일상화, 테러리즘과 사이버 공격 등 비전통적인 안보위협을 예방하고 극복하기 위한 적극적인 대안 마련이 필요하다.

따라서 군사·비군사 위협을 고려하여 후방지역을 방호하는 지역방위사단과 지역예비군부대의 규

133) 정춘일, “제4차 산업혁명과 군사혁신,” 『한국군사』, 제6호, 한국군사문제연구원, 2019, pp. 15~18.

134) 연합뉴스(22. 6.11), 김정은 “강대강·정면승부 투쟁”... 전원회의서 핵 언급은 없었음,

모와 부대구조에 대한 전향적인 개편이 요구된다.

## 2.2. 내부환경요인

### 2.2.1. 인구, 병력, 예비군자원 감소

2021년 12월 통계청은 장래인구추계(2020~2070년)를 발표하여 미래의 인구변화를 종합적으로 전망한 바 있다. 중위 출산율 적용 시 총인구는 2021년 5,184만 명을 정점으로 급속하게 감소하고, 2021년 합계출산율은 0.81명으로 더 떨어져 역대 최저치를 기록했다.<sup>135)</sup> 이러한 저출산은 향후 수 년 이내 급격한 병역자원 감소로 이어질 뿐만 아니라 병력충원과 예비군 운용에 제약요인으로 작용할 것이다. 장래인구추계에 따른 병역대상자 감소추세는 <표 4-27>과 같으며, 20세의 모든 남성이 전원 현역으로 입대한다고 가정할 때 2022년에 최대로 징집 가능한 규모는 중위 추계 기준시 약 27만여 명이며, 2025년에는 23.5만 명, 2037년부터는 20만 명 이하로 떨어지고, 2040년부터는 약 15만 명 이하로 급감할 것으로 예상된다.

<표 4-27> 연도별 20세 남자 인구 추계(단위: 명)

|       |         |         |         |         |         |         |         |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 연 도   | 2022    | 2023    | 2024    | 2025    | 2026    | 2027    | 2028    |
| 중위 추계 | 273,734 | 254,137 | 252,358 | 235,733 | 231,474 | 240,695 | 254,641 |
| 연 도   | 2029    | 2030    | 2031    | 2032    | 2033    | 2034    | 2035    |
| 중위 추계 | 237,776 | 234,763 | 252,330 | 248,126 | 242,488 | 228,543 | 232,443 |
| 연 도   | 2036    | 2037    | 2038    | 2039    | 2040    | 2041    | 2042    |
| 중위 추계 | 225,800 | 204,120 | 184,710 | 170,491 | 155,268 | 145,301 | 138,727 |

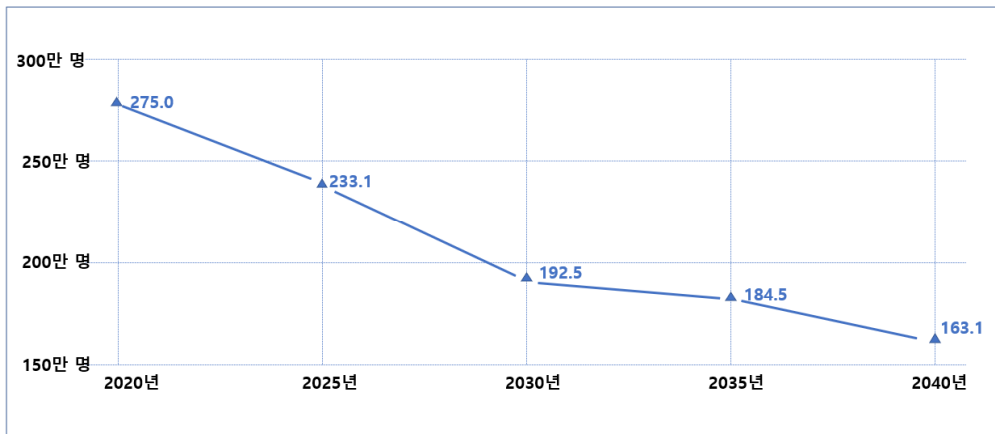
출처: 통계청(<https://kosis.kr/statHtml.do>), “20세 남자 인구 추계”(검색일: 2022. 2. 24).

이러한 추세라면 상비병력의 규모도 2025년 50만 명에서 2040년 이후에는 35만 명 이하 수준에서 유지가 불가피할 것으로 보인다.

상비병력의 감소는 필연적으로 예비군자원 감소로 이어진다. 예비군자원 변화 추세는 [그림 4-17]에서 보는 바와 같이 현재의 출산율과 현역 병력감축 추세를 고려할 때 '25년 230만 명에서 '30년 190만 명, '35년에는 180만 명, '40년에는 약 160만 명 수준으로 급감할 것으로 예상된다.

135) 통계청, 보도자료 “장래인구추계: 2020~2070년,” 2021. 12. 9. ; 차지연, “작년 합계출산율 0.81명, OECD 꼴찌. 적게, 늦게 낳는다,” 『연합뉴스』, 2022. 2. 23.

[그림 4-17] 예비군자원 변화 추세



이러한 추세를 볼 때 2차 인구절벽이 진행되는 '30년대 후반부터는 병력동원 소요 대비 동원예비군의 부족 현상이 나타나며 그 현상은 갈수록 심화될 것으로 예상된다. 따라서 동원예비군 자원의 추가 확보 내지는 병력동원 소요를 감축할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

### 2.2.2. 국방개혁과 예비전력정책

우리 군은 2006년 「국방개혁에 관한 법률」이 제정되어 지속적인 국방개혁을 추진하여 왔으며, 특히 인구감소에 따른 상비병력 감축의 불가피성을 고려하여 병력 절감형 부대구조로 변신을 도모하면서 상비군 감축을 상쇄하기 위한 대안으로 예비전력 정예화를 추구하고 있다.

예비전력 분야에서는 총무 3종 사태 시 '부분동원' 가능한 법률 제정('11년), 병력동원 지정체계 '권역화'로 개선('12년), 동원지원단 및 동원보충대대 창설을 통한 전시 부대단위 집단보충체제 구축('09~'16년), 과학화 예비군훈련장 설치 착수('14년~), 간부예비군 비상근복무제도 도입('14년), 동원전력사령부 창설('18년), 국방대학교에 예비전력연구센터 설치('18년), 비상근예비군제도의 법제화('21) 등의 성과를 보이고 있으나 상비전력의 혁신추세에는 비교할 수 없는 수준이다.

미래 예비전력의 혁신에 대해서는 전반적인 분야에서 논의가 활발하게 진행되고 있으며, 특히 예비전력정예화 개념을 재설정하고, 비상근예비군 운용 확대를 통해 병력구조의 획기적인 개선과 육군 장기군구조(안)의 실효성 보장을 위한 지역예비군부대 개편에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다.

### 2.2.3. 사회 및 자연환경 변화

미래 예비군제도에 영향을 미치는 또 다른 중요한 환경변화 요인은 도·농간 자원 불균형과 후방지역 작전환경 변화, 국민의 의식변화 등을 들 수 있다.

먼저 자원 불균형 문제는 농경 사회에서 산업사회로 전환되면서 도시와 농·어촌 간 인구분포의

불균형과 직접적인 관계가 있는데 <표 4-28>에서 보는 바와 같이 8개 특별·광역시는 전 국토면적의 약 6%에 불과하지만, 인구의 44%가 거주하고 있는 반면, 농·어촌과 소도시 지역은 국토면적의 94% 차지하고 있으나 인구는 56%에 불과하다. 이에 따라 읍·면·동 단위 편성된 예비군중대의 자원 불균형이 심하며, 상대적으로 작전소요가 적은 대도시 지역으로의 쏠림 현상이 심화되고 있다.

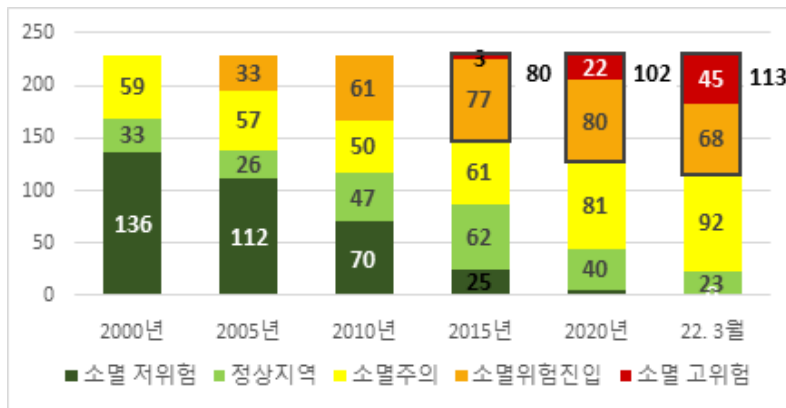
<표 4-28> 특별·광역시, 기타 행정구역 인구분포

| 구 분    | 계                             | 특별·광역시(8)                   | 기타 행정구역                       |
|--------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 면적(비율) | 100,364km <sup>2</sup> (100%) | 5,888km <sup>2</sup> (5.9%) | 94,476km <sup>2</sup> (94.1%) |
| 인구(비율) | 51,638,809명(100%)             | 22,580,974명(43.7%)          | 29,057,835명(56.3%)            |

출처 : 통계청, KOSIS 국가통계포털, <http://kosis.kr/startHtml>(검색일: 2022. 4. 25).

지방사회의 공동화 현상은 기초지자체의 소멸로 이어지고 있다. 2022년 3월 한국고용정보원 발표 자료에 의하면 2020년 대비 2022년 신규소멸 위험지역에 진입한 기초지자체는 11곳으로 나타났으며, 지금 추세라면 2050년에는 전국 228개 시·군·구 중 절반 정도인 113곳(47%)이 소멸될 것으로 예상하고 있다. 따라서 현행 읍·면·동 단위로 편성된 예비군중대는 더 이상 유지되기 어려우며, 시·군·구 또는 권역 단위 편성으로 전향적인 개편이 불가피하다.

[그림 4-18] 전국 시·군·구 중 소멸위험지역



출처 : 한국고용정보원 보도자료 (2022. 4. 29)

지역예비군의 전장(戰場)인 후방지역의 작전환경도 크게 변화하고 있다. 도로망과 교통수단의 발달로 시간적·공간적 한계가 줄어들고 있으며, 첨단 사회시스템의 고도화는 취약지역을 감소시켜 적의 은밀한 활동을 어렵게 하는 반면, 아군에게는 병력을 절약할 수 있는 기회요인으로 작용하고 있다. 특히 방범·교통·산불감시용 CCTV가 설치되고 이를 관제하는 통합관제센터가 지자체별로 운용되고 있으며, 이 외에도 개인 시설과 차량용 블랙박스의 보편화는 적을 발견하기 위한 예비군의 고정배치

필요성을 감소시키고 집중적이고 기동화 운용할 수 있는 여건이 성숙되고 있다.

국민의식도 변화하고 있다. 2030세대의 인터넷 기반 소통으로 ‘공정’의 가치가 중시되면서 정당한 보상 없는 무상 예비군 복무는 기피하는 경향이 대두되고 있으며, 생명과 안전을 보장할 수 없는 수준의 무기와 장비로는 전투임무 수행을 거부하는 상황도 배제할 수 없다.

### 2.3. 조직가치요인

#### 2.3.1. 군사사상과 전통

지정학적으로 동북아의 전략적 요충지에 위치한 한반도는 역사적으로 수많은 외침을 당하면서 오 늘에 이르고 있으며, 미래의 안보환경도 결코 낙관적이지 않을 것으로 분석한 바 있다.

한국의 역사를 돌이켜 보면 조선의 의병들은 나라가 외적의 침입으로 위급할 때 국가의 명령을 기다리지 않고 애국, 애족, 애향의 정신으로 자주적 무력투쟁을 실시하여 외적을 물리치는 범국민적 총력전을 수행하였다.<sup>136)</sup> 아울러 지방군은 국방력 생성의 원천으로 중앙군은 지방에 군적을 둔 번상군으로 편성되었다.

따라서 고려시대와 조선시대에 이어 대한민국 건국 이후에도 지방군이 잘 조직되고 잘 운용되었던 시대에는 강군의 면모를 유지하여 왔다. 1968년 창설된 현재의 예비군은 이러한 전통을 계승하여 “내 고장 내 직장은 내가 지킨다!”는 슬로건을 내걸고 총력방위체계 구축의 한 축을 담당하여 왔으며, 이러한 전통은 미래에도 조상 대대로 이어져 온 상무정신과 호국정신, 그리고 민병들의 국난극복 정신 등을 계승함으로써 자전자수의 국가방위 전통을 이어가야 할 것이다.<sup>137)</sup>

#### 2.3.2. 예비군 운용 경험과 교훈

6.25 전쟁 이후 70여 년이 경과하는 동안 우리 군은 예비군을 동원하여 정규전을 수행한 경험이 없다. 단지 무장공비 침투에 따른 대침투작전에서 지역예비군을 동원하여 운용한 경험이 몇 차례 있을 뿐이다. 1996년 강릉 무장공비 침투시 연 31만여 명의 예비군을 동원하여 항방작전에 운용한 결과 많은 문제점이 발견되어 대대적인 보완과 제도 개혁을 추진한 바 있다. 그러나 그로부터 약 30년이 경과하는 동안 대내·외적인 변화로 인하여 미래전을 수행하기에는 부적합하다는 지적이 제기되고 있으며, 지역방위작전 훈련 현장에서 체감하는 예비군부대의 수준은 사실상 전투력 발휘가 제한되는 취약점이 여실히 드러나고 있다.

특히 자원수를 고려한 예비군부대 편성은 작전적 운용 면에서 효율성이 떨어지고, 교대작전 시행으로 작전 소요가 늘어남은 물론 지휘통제를 어렵게 하고 있으며, 자원의 도시지역 편중 현상으로 읍·면·동 단위 예비군중대 편성을 사실상 불가능하게 하고 있다.

136) 양병선, 『동원발전론(동원사상 중심으로)』, 파주: 교육과학사, 2010. p.머리말 3.

137) 강용구, “21세기 한국의 동원사상(動員思想) 정립과 구원 방향 연구,” 『軍史研究』, 第151輯, 陸軍軍史研究所, 2021, pp. 22~24.

그러나 예비군(지방군)을 행정구역 단위로 편성하여 외래의 침입으로부터 국가를 방위해온 것은 우리의 국가방위 사상이자 전통이요, 국가총력전 수행의 근간이라는 점에서 어떤 형태로든지 지역에 비군은 유지되고 정예화 되어야 할 것이다.

### 3. 분야별 예비군 현상과 문제점

#### 3.1. 예비군에 대한 인식과 예비군의 역할

한국군의 예비군이 총체전력의 일부라고는 하나 신뢰성 있는 전투력으로 전력 증강이 이루어지지 못하는 근본적인 원인은 예비군을 여전히 여분(spare)의 전력으로 인식하는 데에서 원인을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 인식이 형성된 이유는 「국군조직법」에 예비군이 포함되지 않고 있어 예비군이 국군의 일부로서 위상을 갖지 못한데서 기인하며, 국방예산 편성의 법적 근거가 뒷받침되지 않아 전력증강이 이루어지지 않음으로써 낙후성을 면하지 못하고 있기 때문이다.

아울러 예비군은 현역부대의 부대확장과 손실보충 등 상비군의 보조전력으로 역할을 한정하고 있어 국가총력전 수행을 위한 핵심전력으로의 역할 재정립이 요구된다.

#### 3.2. 병력구조

예비군부대는 창설 이후 행정구역 단위 부대를 조직하여 운용하면서 작전 소요에 의한 예비군을 편성한 것이 아니라 해당 지역별 가용 예비군 규모에 기반한 부대를 편성하고 운용개념을 발전시켜 왔으며, 21세기 들어 인구와 병역자원의 급격한 감소에도 불구하고 이러한 기조는 지속되고 있다. 특히 국방개혁을 통해 상비군 규모는 감소하고 있으나 병력동원 소요는 큰 변화가 없으며, 특히 간부 예비군 부족 현상은 더 이상 방관할 수 없는 심각한 수준에 처해 있다. 아울러 예비군부대의 평시 편성이 미약하여 평시 전투준비태세 유지와 지역예비군 동원 이후 부대 운용과 전투지휘가 제한된다. 따라서 예비군자원 감소를 고려하여 가용자원 범위 내에서 효율적인 예비군 운용 방안 모색이 필요하다.

#### 3.3. 부대구조

1968년 예비군 창설 이후 예비군부대구조는 몇 차례 부분적인 개편이 있었지만 작전수행이 아닌 자원관리 위주 부대구조의 큰 틀은 그대로 유지되어 왔다. 즉, 행정구역 단위 지역예비군부대와 직장 단위 직장예비군부대를 편성하면서 가용 예비군을 고려한 부대를 편성함에 따라 부대별 극심한 불균형 현상이 심화되어 왔다. 특히 21세기 들어 농어촌 공동화 현상이 심화되면서 <표 4-29>에서 보는 바와 같이 7개의 읍·면·동을 통합하여 하나의 예비군중대로 편성하는 사례가 있는가 하면, 대도시지역에서는 1개 중대의 자원이 2,000명을 초과하는 경우도 빈번하다. 이러한 부대구조는 재래전 개념

에 기반한 것으로 미래전 양상과 지역별 예비군자원 변화를 고려하여 전혀 새로운 관점에서 혁신적인 개편이 절실하다.

〈표 4-29〉 00사단 000여단 예비군중대 통합 편성(예)

| 읍면동<br>통합 수 | 계  | 1개 | 2개 통합 | 3개 통합 | 4개 통합 | 5개 통합 | 6개 통합 | 7개 통합 |
|-------------|----|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 중대 수        | 26 | 7  | 7     | 4     | 5     | 2     | 0     | 1     |

### 3.4. 전력구조

예비군부대에 편제된 전투장비와 물자도 양적·질적으로 임무수행에 많은 문제점을 내포하고 있다. 편제화기의 경우 현역 시절에 전혀 접해 보지 못한 구형 무기가 대부분이고 그렇다고 예비군훈련 간에 숙달 훈련을 실시하는 것도 아니다. 통신장비 역시 현역부대와는 상이한 민수용 장비가 주를 이루고 있다. 예비군들이 무장할 장구류와 일반 물자들 대부분은 육성지원예산으로 구매된 민수물자들로서 충분한 방호력의 보장과 전력 발휘를 기대하기 어렵다. 그나마 일부 품목은 보유율이 저조하여 미래전 양상과 예비군의 임무에 최적화된 장비 물자로의 개편이 요구된다.

### 3.5. 작전운용

예비군은 창설 이후 91회에 걸쳐 연인원 450만 명을 동원하여 사상 85명, 생포 14명의 전과를 올린 것으로 집계되고 있으며<sup>138)</sup>, 최근 동원은 1998년 남해안 적 반잠수정 소탕작전으로 이후 현재 까지 약 25년간 예비군을 군사작전에 동원한 사례는 없다. 그동안 일부 예비군 작전운용에 대한 개념 발전이 있었다고 하나 여전히 자원규모를 고려한 작전소요를 판단하여 목진지, 검문소 배치 위주로 병력을 운용하고 있으며, 교대작전을 고려하여 작전소요를 판단하고 있다.

〈표 4-30〉 지역예비군 운용 사례 비교

| 구 분              | 00도 △△시   | 00도 ◇◇군  |
|------------------|---|--|
| 작전환경<br>(국가중요시설) | <ul style="list-style-type: none"> <li>도시/주거지역(33.3km<sup>2</sup>)</li> <li>국가중요시설 : 유류저장소</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>해안·산악침투 예상지역(989km<sup>2</sup>)</li> <li>중요시설 : 발전소, 군사시설 다수</li> </ul> |
| 예비군부대<br>편성      | <ul style="list-style-type: none"> <li>9개 중대 9,100명</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>4개 중대 1,100여 명</li> <li>직장대대 380여 명</li> </ul>                          |
| 작전 운용            | <ul style="list-style-type: none"> <li>40개 소대 2,100여 명</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>12개소대, 기동대 등 1,000여 명</li> <li>* 1~8년차 전원 지역예비군으로 운용</li> </ul>         |

아울러 행정구역 단위 자원수를 고려하여 예비군을 운용하다 보니 〈표 4-30〉에서 분석한 것처럼

138) 국방부, 「예비군 50년사」(2018), p.310.

△△시의 경우 중요시설이 적음에도 불구하고 과도하게 예비군을 운용하는 경향이 있으며, ◇◇군의 경우 넓은 작전지역에 중요시설이 많음에도 불구하고 가용자원이 부족하여 상대적으로 적은 규모의 예비군을 운용하고 있어 작전소요에 기반한 예비군 운용체계의 발전이 필요하다.

#### 4. 미래 예비군 혁신 방향

이상에서 살펴본 바와 같이 미래 국방환경과 여건은 많은 변화가 예상되며, 미래 환경변화에 따른 예비군제도의 혁신적인 변화는 선택이 아닌 필수적인 요구가 되고 있다. 인구감소와 병역자원 감소에 따른 병력구조의 한계점과 국방혁신에 따른 부대구조 개선의 제한사항을 예비군제도 혁신을 통해서 극복할 방안을 모색해야 하며, 총체전력의 한 축으로써 신뢰성 있는 예비군을 육성하고 운용체제를 구축하여야 한다. 이러한 요구를 충족하기 위한 예비군 혁신과제를 정리하면 ① 예비군 작전운용 개념 발전, ② 지역예비군부대 개편, ③ 비상근예비군제도 확대, ④ 예비군보류제도 개선, ⑤ 예비군 자원 확충, ⑥ 예비군훈련체계 발전 등을 우선 추진하여야 한다.

##### 4.1. 예비군 작전운용 개념 발전

미래전 양상과 사회 및 자연환경의 변화는 후방지역작전 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 미래 후방지역의 작전환경은 4차 산업혁명 고도화의 영향으로 도시지역이 확대되고 디지털기반 네트워크화된 기반시설 증가로 적 공격 및 테러에 취약한 반면, 방범용·교통용 CCTV(통합관제센터) 등이 광범위하게 설치되어 적 활동 탐지는 용이하여 예비군 배치 소요는 줄어들게 될 것이다.

도로망의 발달과 해안선 지역 개발로 연륙교, 간척지, 방조제, 도로망 등이 발달하여 적 침투지역이 감소하고 감시장비 운용으로 병력 절약 여건이 조성되며, 아군의 기동화 작전에 유리한 환경이 조성될 것이다. 반면에 내륙지역은 대부분 산악지역과 울창한 삼림이 형성되어 적 침투 및 은거에 유리한 면도 있으나 산불·재난 감시용 CCTV 등 설치로 병력 배치 없이도 적 활동 탐지는 용이한 면이 있을 것이다.

인구분포의 양극화 및 고령화 현상의 심화는 지역별 예비군 가용자원의 극심한 불균형을 초래하고, 상비병력의 단계적 감축과 능력기반 첨단과학기술군으로 전환됨에 따라 예비군부대 편성에도 많은 영향을 미칠 것이다. 아울러 드론, 저격용소총, 조준경, 감시장비 등 무기체계의 변화도 예비군부대 구조에 영향을 미칠 것이다.

따라서 미래 지역방위작전간 예비군 운용개념을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 적과 아 능력, 작전지역 특성을 고려하고 실질적으로 적 위협을 분석하여 대비한다. 적 침투가 제한되는 지역은 감시장비 위주로 운용하여 병력을 절약하고, 기동성 있는 전력으로 배비한다.

둘째, 작전환경 변화와 가용 작전요소를 고려하여 지역특성에 맞는 작전개념을 발전시킨다. 즉, 도시지역과 농어촌 지역을 구분하여 가용 예비군 규모와 방호 해야 할 중요시설 등을 고려하여 작전

수행 방법을 차별적으로 발전시킨다.

셋째, 민·관·군·경 가용 작전요소를 통합 운용한다. 각종 감시수단 활용을 통해 병력의 고정배치를 최소화하고, 기동예비로 운용하며, 교통 및 방범용 CCTV, 경찰 차량 자동인식시스템, 수배차량 조회 시스템 등의 효율적인 활용을 위해 CCTV통합 관제센터와 관련 기관에 군 요원을 배치한다.

넷째, 예비군 동원은 신중하게 판단해야 하지만 동원을 하게 되면 즉각 운용할 수 있도록 평시 예비군 동원태세를 유지한다.

#### 4.2. 지역예비군부대 개편

현 지역예비군부대는 행정구역 단위로 편성함에 따라 해당 지역의 자원 수에 따라 부대구조가 달라지는 '의병(義兵)'과 같은 비정형화된 부대구조로 되어 있다. 따라서 자원이 부족한 지역은 수 개의 읍·면·동을 통합하여 예비군 중대를 편성하고 있으며, 자원이 많은 지역은 하나의 동을 2개의 예비군 중대로 분리하여 편성하는 등 심각하게 비표준화 및 비정형화된 모습을 보이고 있다.

직장예비군부대 역시 자원 수에 기반하여 예비군부대를 편성함으로써 작전운용과는 심각한 부조화 현상을 보이고 있다. 이와 더불어 인구감소와 상비병력 감소의 영향으로 후방지역에서 지역방위사단과 지역예비군부대를 중복 운용하기 어려운 여건이 심화되고 있다. 이러한 제반 문제점을 해소하기 위한 미래 지역예비군부대 개편 방향은 다음과 같다.

첫째, 지역예비군부대의 편성은 궁극적으로는 지역방위사단과 통합하는 방안을 강구하되, 그 이전 단계로 현행 읍·면·동 단위로 편성된 예비군중대를 현역대대(시·군·구) 단위 예비군지역대로 정형화 편성한다.

둘째, 예비군지역대는 본부편성을 보강하고 보급·수송, 통신, 정보 기능 직할조직을 편성함으로써 자체적인 작전 및 작전지속지원 능력을 확충하는 방향으로 개편한다.

셋째, 직장예비군부대는 '작전부대'와 '자원관리부대'로 구분하여 편성한다. 작전부대는 시설의 중요도를 고려하여 반드시 방호가 필요한 시설에 편성하되 자체 자원부족 시 지역예비군자원을 지원하여 완전하게 편성하며, 자원관리부대는 대학 등 대규모로 예비군이 소속된 시설과 직장에 편성하여 평시 교육훈련과 자원관리 임무를 수행한다.

#### 4.3. 비상근예비군 확대 운용 및 복무여건 개선

인구 감소에 따른 병역자원 부족으로 민간인력 확충과 간부요원을 보충하는 국방인력구조 개편을 추진하고 있으나 초급간부와 군무원의 충원율이 저조함에 따라 대안 마련이 필요하다. 아울러 전시 충·창설부대의 전투력발휘 보장을 위해 평시부터 주요 직위자와 숙련된 전투요원의 충원함으로써 적시적인 부대확장과 동원즉시 임무수행이 가능한 인력보충이 필요하다. 이러한 문제점을 해소하기 위한 방안으로 비상근예비군제도의 확대 운용이 추진되고 있으며 그 추진방향을 모색하면 다음과 같다.

첫째, 현역병력 감축의 공백을 상쇄하기 위한 대안으로 비상근예비군 규모를 단계적으로 확대해 나가야 한다.

둘째, 현역에 준한 비상근예비군의 복무여건을 개선해야 한다. 이를 통해 복무의욕을 고취하고 우수자원을 확보하여야 한다.

셋째, 비상근예비군 교육훈련 체계를 정립하고, 비상근예비군 운용 관리 전담조직을 편성하여 제도 발전을 도모한다.

#### 4.4. 예비군보류제도 개선

예비군의 보류제도 중 예비군훈련 면제는 형평성에 위배될 뿐만 아니라 병역의무의 합리적 차별에도 해당되지 않으므로 이와 관련된 모든 규정은 폐지되어야 한다. 전시 국가기능 유지와 방위산업업체의 필수요원 등은 동원지정을 후순위로 조정할 수는 있으나 예비군훈련의무 자체를 면제해 주는 것은 형평성 차원에서 불합리한 제도이다.

많은 학생과 해외 출타로 인한 보류 혜택은 근본적으로 합리성이 결여되어 있으며 훈련을 받지 못할 사유가 있다면 이를 검토하여 예비군 복무를 연장해서라도 훈련의무를 이행하는 것이 예비군훈련의 형평성을 유지하는 것이다.

#### 4.5. 예비군 자원 확충

##### 4.5.1. 예비군 진급제도 개선

우리 군의 간부예비군 동원지정률은 소요에 비해 약 50% 수준에 불과하여 예비역 진급제도 활성화 등을 통해 해당 계급자의 지정률 향상이 요구된다. 특히 구조적인 이유로 예비역의 자원 공급이 적은 계급(상사, 원사, 소령, 중령)의 경우 요구 계급 지정률이 저조하여 예비역 진급제도를 통해 일정 부분 해소를 하고 있으나 요망하는 수준에는 미치지 못하고 있으며, 가장 소요가 많은 병장에서 하사 계급으로의 진급이 제한되고, 차상급 계급까지 1회에 한하여 진급이 허용되는 등 한계가 있어 전면적인 개선이 요구된다.

##### 4.5.2. 여성예비군 퇴역제도 개선

「국방개혁 2.0」의 추진으로 여군의 비중은 점차 확대되어 2020년 기준 장교의 경우 9%, 부사관의 경우 6.4%에 이르고 있다. 문제는 여군으로서 현역을 마친 사람은 자동으로 퇴역 조치토록 규정함으로써 예비역 편입은 선택사항이 되고 있다.<sup>139)</sup> 그렇지 않아도 부족한 간부 동원자원의 부족 현상을 해소하기 위해서는 여군도 남군과 동일하게 예비역에 편입되도록 군인사법의 개정이 필요하다.

139) 군 인사법 제41조(퇴역)에 '여군이 퇴역을 원하지 않을 경우에는 예비역에 지원할 수 있다'고 규정하고 있다.

#### 4.5.3. 일반인의 유급 지원예비군 제도 도입

군이 무기체계와 각종 운용체계가 첨단화, 전문화되면서 민간분야의 전문가를 군에서 적극 활용해야 한다는 논의가 이루어지고 있다. 지원예비군제도를 확대 적용하여 민간분야의 전문가를 군에서 활용할 수 있는 대안 마련이 필요하며, 필요하다면 유급 지원예비군제도를 도입하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

#### 4.6. 예비군 교육훈련체계 발전

한국군에서 예비전력은 병력 기준 65%를 차지하는 전쟁수행의 핵심전력으로써 예비전력부대의 전투력 발휘는 전세에 결정적으로 영향을 미친다. 그러나 예비군 전투력 창출의 핵심 요건인 예비군 훈련체계에는 상당한 문제점을 안고 있다. 동원훈련은 1994년 이후 1년에 한 번 2박 3일간 실시하고 있으며, 지역예비군도 기본훈련 8시간과 작계훈련 12시간 등으로 요망하는 전투력 수준을 유지하기에는 턱없이 부족하다. 아울러 감염병의 확산과 재해재난 등의 이유로 계획된 훈련이 취소되는 빈도도 늘어나고 있다. 그럼에도 불구하고 예비군훈련 기간을 연장하는 것은 사실상 불가능하므로 현 여건하에서 다음과 같은 방향으로의 발전방안의 모색이 필요하다.

첫째, 감염병과 재해재난 등의 상황에서도 간단없는 예비군훈련을 시행할 수 있는 체계 정립이 필요하다. 즉, 메타버스 기반의 비대면 원격교육 시스템 등을 구축하여 가상공간에서 훈련을 시행하는 방안을 우선적으로 강구하며, 점차 정상적인 예비군훈련에도 확대 적용한다. 이를 위해 병과학교와 예비전력교육단에서 교육자료를 제작하여 메타버스에 탑재하는 등의 조치가 필요하다.

둘째, 현역-예비역 연계 예비군훈련체계를 구축하여야 한다. 현역복무 기간 중에 동원지정부대를 분류하고 병과별 동원부대와 지역예비군부대에 편제된 무기와 장비를 숙달하는 훈련을 전역 전에 실시함으로써 동원즉시 전투력 발휘를 보장할 수 있을 것이다.

셋째, 비상근예비군 기반의 주요 직위자에 대한 직무수행능력을 강화하여야 한다. 전체 예비군을 대상으로 한 훈련기간 연장이 제한되는 상황에서 주요 직위자를 비상근예비군으로 확대 편성하여 훈련을 강화함으로써 전반적인 전투력 수준을 향상시켜야 한다.

## 참고문헌

### 1. 한글

- (구)국무총리 국가비상기획위원회, 『미 육군의 군사동원 역사』, 서울: 전광인쇄정보, 2004.
- (구)비상기획위원회, 『세계 동원의 역사』, 비상기획위원회, 2004.
- 국가안전보장회의, 『국가위기관리기본지침』, 국가안전보장회의 사무처, 2004.
- 국방대학교, 『안보관계용어집』, 서울: 국방대학교, 2001.
- 국방부, 『2020 국방백서』, 서울: 국방부, 2000.
- 국방부, 『외국의 예비군 및 동원제도』, 서울: 국방부, 2017.
- 국방부, 「국방동원업무에 관한 훈령」, 2022.
- 육군본부, 『한국군사사 개설』, 육군군사연구소, 2012.
- 육군본부, 『동원 및 예비군업무』, 야전교범(2021)
- 육군본부, 『소련군사』, 서울: 육군인쇄창, 1975
- 육군협회 편, 『국방개혁과 연계한 예비전력 정예화 추진방안』, 육군정책보고서(2015)
- 제2작전사령부, 『항방예비군 운용 지침서』, 2015.
- 합동작전본부, 『통합방위 실무지침서』, 통합방위본부, 2012.
- 합동참모본부, 『지역방위작전 지침서』, 2019.
- 합동참모본부, 『합동·연합작전 군사용어사전』, 합동참모본부, 2006.
- 한국도서출판협의회, 『새국어대사전』, 서울: 한국도서출판협의회 중앙회, 1997.
- 강용구, “21세기 한국의 동원사상 정립과 구현방향 연구,” 「군사연구」, 제151집, (2021)
- 곽정근 등, “국방개혁 2.0과 연계한 예비전력 비전 구현방향 연구,” 한국전략문제연구소, 2019.
- 김광수, 『손자병법』, 서울: 책세상, 2012.
- 김용구, 『세계외교사』, 서울: 서울대학교 출판문화원, 2011.
- 길병옥·이상호·허태희, “위기관리 이론과 사이버안보 강화 강화방안: 이론과 정책과제,” 「국방연구」 제48권 제1호(국방대 안보문제연구소, 2005)
- 박계호, 『총력전의 이론과 실제』, 서울: 북코리아, 2012.
- 배달형·김성규, “한반도 전략환경 변화에 따른 예비전력 역할 정립과 한국군 과제,” 「국방정책연구」, 제27권, 제3호(한국국방연구원, 2011)
- 백기인, 『한국 군사사상 연구』, 군사편찬연구소, 2016.
- 신다윗·정철우, “미국 예비군의 발전사례를 통한 한국 예비전력 정예화를 위한 제언,” 「주간국방논단」, 제1650호(한국국방연구원, 2016)
- 양병선, 『동원발전론』, 파주: 교육과학사, 2010.
- 엘빈 토플러, 이규행 옮김, 『전쟁과 반전쟁』, 서울: 한국경제신문사, 1994.

- 오기평, 『세계외교사』, 서울: 박영사, 2010,
- 윤태영, 『동북아 안보와 위기관리』, 서울: 도서출판 인간사랑, 2005.
- 이기택, 『국제정치사』, 서울: 일신사, 1995.
- 이원희, 『예비전력의 이론과 실제』, 대전: 충남대학교출판문화원, 2014.
- 이은득, “위기관리 측면에서 본 ‘서해교전,’” 『국방연구』, 제45권 제2호, 서울: 국방대학교, 2002.
- 이춘근, 『현실주의 국제정치학』, 파주: (주)나남출판, 2007.
- 장병옥, “예비군제도의 새로운 인식,” 『국방동원의 과제와 전망』 (한국국방연구원, 1996)
- 정원영·홍명기, “전시 물자동원의 실효성 제고방안 연구,” 한국국가전략연구원, 2018.
- 정진섭, “통일 이후 한국의 예비전력 운용에 관한 연구,” (원광대학교 대학원 박사학위 논문, 2018)
- 정진섭·노희준, “전시 병력동원 실효성 제고방안 연구,” 국가안전보장문제연구소, 2020.
- 조남진, 『국가안보의 이해』, 서울: 노드 미디어, 2010.
- 조영갑, “전환기 국가위기관리 정책,” 『전환기 국가위기관리 정책발전방향』, 서울: 국무총리 비상 기획위원회, 2003.
- 조영갑, 『국가위기관리론』, 서울: 선학사, 2006.
- 채경석, 『위기관리 정책론』, 서울: 대왕사, 2004.
- 칼 폰 클라우제비츠, 김만수 역, 『전쟁론』, 제1권. 서울: 갈무리, 2005,
- 파스칼 보니파스 지음, 정상필 옮김, 『지정학에 관한 모든 것』, 서울: (주)레디셀고, 2016.

## 2. 영 문

- Alexander L. George, *Avoiding War: PROBLEM of Chris Management*. Boulder and Oxford: Westview Press, 1991.
- Charles Hermann, *Crisis in the Foreign Policy: A Simulation Analysis*, Indianapolis: The Bobbes-Merill Company Inc., 1969.
- DAVID F. BURG AND L. EDWARD PURCELL. *Almanac of World War I*, THE UNIVERSITY OF PRESS OF KENTUCKY, 2003.
- Igor Lukes, *The Czechoslovak Partial Mobilization in May 1938: A Mystery (almost) Solved*, *Journal of Contemporary History*, Vol, 31, No, 4, SAGE Publication, Ltd, 1996.
- James L. Richardson, *Crisis Diplomacy: The Great Powers since the Mid-Ninth Century*, Cambridge University, 1994,
- James Richardson, “Crisis Management: A Critical Reappraisal.” in Gilbert Winham, ed., *New Issues in International Crisis Management*, Boulder: Westview Press, 1988

- John Ellis & Michael Cox, *The World War Databook*, 2001.
- OCHA, *WORLD HUMANITARIAN DATA AND TRENDS 2017*. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, 2017.
- Richard A. Preston & Sydney F. Wise, *Men In Arms* (New York; Prager Publisher, 1970)
- ROBERT Goralski, *WORLD WAR II ALMANAC: 1931~1935, A POLITICAL AND MILITARY RECORD*, New York, BONANZA BOOKS, 1982.
- Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala, *U.S. National Security: Policy Makers, Process & Politics*, Colorado: Lyne Rinner Publisher, 2008.
- SIPRI, *SIPRI YEARBOOK 2022: Armanments, Disarmanments and International Security; Summary*, SIPRI, 2022.

### 3. 인터넷 자료

- <https://100.daum.net/encyclopedia/view/47XXXXXd1406>
- <https://blog.naver.com/yumiun/220838853630>
- <https://www.archives.com.gov/milistone-documents/marshall-plan>
- <https://www.britanica.com/topics-iron-curtain-speech>.
- <https://www.collinsdictionary..com/ko/dictionaryenglish/home-front>.
- <https://www.meriam.webster.com/dictionary>.
- <https://www.theatlantic.com/past/docs/politics/foreign/mearsh.htm>.
- <https://www.unhcr.or.kr/unhcr/program>.
- [www.alamy.com-FHWXC8](http://www.alamy.com-FHWXC8)
- 한국국방연구원(<https://www.kida.re.kr>), WoWW 분쟁연구현황.

### 4. 기 타

- 대한민국 「헌법」  
 「병역법」 및 동법 시행령  
 「비상대비에 관한 법률」  
 「예비군법」 및 동법 시행령

## 찾아보기

1·21사태(66)  
 2군 6 위 (100, 184)  
 4개국 안 보대화(QUAD)(7)  
 4대 군 사노선(34)  
 5개국 비밀정보 동맹체(FIVE EYE)(8)  
 6·25전쟁(34)  
 NEO·RSOI 지원작전(219)

### ㄱ

가호무장(家戶武裝)(99)  
 간부교육(234)  
 갈등(Conflict)(24)  
 갈등관리전략(24)  
 강압 (Coercion)(31)  
 개별동원지정(133)  
 건설동원(155)  
 경당(肩堂)(99)  
 경제안보(Economic Security)(18)  
 공개동원(110)  
 공동안보(Common Security)(19)  
 공세적 위기관리전략 (Offensive Crisis Management Strategies)(31)  
 관수동원(官需動員)(110)  
 광군(光軍)(184)  
 교섭적 위기관리 (31)  
 국가동원체제연구회(66)  
 국가방위법(105)  
 국가비상대비계획(72, 73)  
 국가비상대비업무(9)  
 국가비상대비훈련(83)  
 국가비상사태(80)

국가안보(National Security)  
 국가안전보장 (National Security)(16)  
 국가안전보장회의(NSC)(20, 70)  
 국가위기(National Crisis)(36)  
 국가위기관리(29)  
 국가위기관리기본지침(21)  
 국가이익(National Interest)(4)  
 국가총력전(Total War )(56)  
 국무회의(71)  
 국민생활 안정유지 (48, )  
 국민방위군(103)  
 국방동원운영계획서(123)  
 국방동원정보체계(131)  
 국방딜레마(Defence Dilemma)(19)  
 국제연맹(League of Nations)(1,2)  
 국제연합(United States)(1, 2)  
 국제정치이론(1)  
 국제정치학(International Politics)(1)  
 군비경쟁(22)  
 군비통제(19)  
 군사연습(85)  
 군사사상(95)  
 군수(軍需)동원(110)  
 권역화동원지정(133)  
 기본계획(76)  
 기술인력동원(141)  
 기습(Surprise Attack)(13)  
 긴급동원(121)

### ㄴ

나가사키(62)  
 나폴레옹(9)

남부연합(58)  
 냉전(Cold War)(2)  
 노스(Robert C. North)(20)  
 노예제도(58)

ㄷ

대결(Confrontation)(24)  
 대공중침투작전(220)  
 대량살상무기(WMD)(7)  
 대륙간탄도미사일(ICBM)(34)  
 대상륙작전(220)  
 대청해전(34)  
 대체역(114)  
 대학직장예비군부대(196)  
 도미노 이론(Domino Theory)(6)  
 도상연습(85)  
 도시지역방호작전(219)  
 독립국가연합(CIS)(4)  
 동남아조약기구(SEATO)(7)  
 동맹(Alliance)(5)  
 동맹국(Central Power)(2)  
 동미참훈련(233)  
 동시동원(112)  
 동원기간(117)  
 동원단계(117)  
 동원사상(95)  
 동원소요심의위원회(148)  
 동원업무(44)  
 동원예비군(204)  
 동원운영계획(122)  
 동원지정(132, 140)  
 동원집행(149, 154, 157, 159)  
 동원체제(97)

동원표지(153)  
 동원해제(124)  
 동원행정기관(115)  
 동원훈련(232)  
 듀란트(William Durant)(13)

ㄹ

라이트(Quincy Wright)(13)  
 라인란트(Rheinland)(4)  
 루스벨트(Flanklin D. Roosevelt)(6)

ㄴ

마셜 플랜(Marshall Plan)(6)  
 마셜(George S. Marshall)(6)  
 무기대여법(Lend-lease Act)(46)  
 무정부(Anarchy) 상태(5)  
 물자동원(145)  
 미국·영국·호주 3 각 동맹(AUKUS)(8)  
 민방위개선위원회(66)  
 민방위업무(176)  
 민방위제도(66)  
 민보방위론(民堡防衛論)(186)  
 민수(民需)동원(110)  
 민주주의 지키기 위한 병기고(Arsenal for Democracy)(46)

ㄷ

바르샤바 조약기구(WTO)(7)  
 방어준비태세(DEFCON)(35, 81)  
 방위복무법(106)  
 배급제(Rationing)(59)  
 배합전(67)  
 베르사유 조약(4)

- 베를린 장벽 (17)  
베스트발렌 조약 (9)  
병농일치(兵農一致)(99)  
병력동원(128)  
병력동원소집(128)  
병력동원훈련소집(135)  
병역법(128)  
병역준비역(113)  
병참선방호작전(217)  
보류(235)  
보상(126)  
보충소요(147)  
보충역(114)  
복원(125)  
볼렌(Charles F. Bohlen)(6)  
부대단위 동원지정 (133)  
부분동원(108)  
북대서양조약기구(NATO)(6)  
분쟁(Dispute)(24)  
브레처(Michael Brecher)(20)  
비국가행위자(Non-state actor)(17)  
비군사적 위협 (Non-military threat)(17)  
비대칭 전력 (Asymetric Power)(52, 67)  
비밀동원(110)  
비상근예비군제도(201)  
비상기획위원회(66)  
비상대비에 관한 법률 (64)  
비상대비정책국(66)
- 入
- 사용동원(146)  
상비전력(Active Force)(44)  
선전포고(Declaration of War)(11)  
세력균형(Balance of Power)(4)  
소집부대(134, 140)  
소집통지서(133)  
속오군(東伍軍)(102)  
속전속결전(67)  
손자병법(10)  
수세적 위기관리전략 (Defensive Crisis Management Strategies)(31)  
수송동원(152)  
수습적 위기관리 (32)  
수용동원(145)  
수입군부대(122)  
스나이더(Glenn Snyder)(23)  
스탈린(Joseph Stalin)(5)  
스톡홀름 국제평화연구소 (SIPRI)  
시간제(129)  
신상변동자(135, 141, 200)  
실시계획(71, 77, 83)  
쑤엔자오(蘇暗礁)(24)
- 
- 아사드(Bar Hafez al-Assad)(15)  
아웅산 묘소 테러사건 (34)  
안보관계용어집(20, 21)  
안보딜레마(Security Dilemma)(18)  
알카에다 (Al-Qaeda)(39)  
여성예비군부대(198)  
연평도 포격도발 (34)  
연평해전(34)  
연합국(2)  
예비군 군수지원 (224)  
예비군 육성지원 (226)  
예비군 인사지원 (222)  
예비군 진급제도 (201)  
예비군(豫備軍, Reserve Forces)(174)

- 예비군기동대(195)
- 예비군동원 <sup>사후처리</sup> (212)
- 예비군동원 <sup>해제</sup> (212)
- 예비군법(176)
- 예비군중대(195)
- 예비군지역대(194)
- 예비군 <sup>추가편성</sup> (198)
- 예비군훈련(2)
- 예비군훈련 <sup>보류</sup> (235)
- 예비역(113)
- 예비전력 (Reserve Forces)(44)
- 오스트리아 <sup>합병</sup> (25)
- 외교청서(91)
- 우크라이나 <sup>전쟁</sup> (23)
- 위협 (Threat)(26)
- 위기(Crisis)(19)
- 위기관리 <sup>전략</sup> (30)
- 위기관리(Crisis Management)
- 위기관리규정(21)
- 위기의 <sup>문턱</sup> (Crisis Threshold)(24)
- 위성국가(Satellite State)(6)
- 윌리엄스(Phil Williams)(20)
- 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령(3)
- 유럽연합(EU)(4)
- 을지자유의 <sup>방</sup> 패(UFS) 연습
- 의병(義兵)(102, 185)
- 이상주의(Idealism)(3)
- 이어도(24)
- 익군(翼軍)(184)
- 인도인접(136)
- 인도인수(150, 154, 157)
- 인원동원(127)
- 일수제(129)
- 임무고지(149)
- 주**
- 부**
- 자유화운동(프라하의 <sup>봄</sup> )(7)
- 자원조사(149)
- 자전자수(自戰自守)(107)
- 자체연습(87)
- 잠수함발사탄도미사일(SLBM)(34)
- 잡색군(雜色軍)(185)
- 재난시 <sup>동원</sup> (207, 212)
- 재무장(4, 25)
- 재정금융동원(160)
- 적응적 <sup>위기관리</sup> (32)
- 전국단위훈련(232)
- 전군의 <sup>간부화</sup> (34)
- 전시교육(156)
- 전시근로부대(138)
- 전시근로소집(137)
- 전시근로역(114)
- 전시주둔국지원(WHNS)(161)
- 전시 <sup>주</sup> 민이동지역(221)
- 전시대기법(167)
- 전시완편명부(134)
- 전시채권(War Bond)(59)
- 전인민의 <sup>부장화</sup> (34)
- 전장비의 <sup>현대화</sup> (34)
- 전쟁(War)(38)
- 전쟁비용(59)
- 전쟁지속능력(45)
- 전쟁지원(War Effort)(40, 69)
- 전지역의 <sup>요새화</sup> (34)
- 전통적 <sup>안보</sup> (17)
- 절대안보(Absolute Security)(18)
- 정보감시태세(WATCHCON)(41)
- 정보통신동원(157)

정부기능 유지 (48, 75)

정부연습(84)

정상동원(120)

정치안보(Political Security)(18)

제1차 세계대전(1, 3)

제1차 평해전(34)

제2차 세계대전(4)

제2차 평해전(34)

제승방략(制勝方略)(185)

조지(Alexander L. George)(28)

주진군(注鎭軍)(100)

주현군(州縣軍)(100)

중대한 교전상태 (166)

중동전쟁(106)

중동조약기구(CENTO)(7)

중요시설방호작전(217)

중점관리업체(71)

지역방위동원(208)

지역배정(132)

지역사(122)

지역예비군(204)

지역예비군훈련(233)

지원예비군(197)

지원예비군훈련(234)

직장예비군부대(196)

진관(鎭管)체제(101)

집단방위(Collective Defense)(5)

집단안전보장(Collective Security)(3)

집단수송(136, 143)

집단지정(133)

집행기관(117)

ㄷ

채권판매(59)

처칠(Winston Churchill)(5)

천안함 복침 (34)

철의 장막 (Iron Curtain)(6)

청년방위대(103)

체코 합병 (4)

초국가적 위협 (Trans-national threat)(17)

초도소요(147)

총괄기관(117)

총동원(119)

추축국(Axis Power)(2)

출구전략(Exit Strategy)(32)

총무1종 사태(80, 82)

총무2종 사태(80, 82)

총무3종 사태(80, 81)

총무계획(72, 73)

총무기본지침(70)

총무사업(78)

총무사태(80)

총무시설(74)

총무집행계획(73)

총무훈련(86)

ㄹ

켈로그-부리앙조약(Kellog-Briand Pact)(3)

코로나-19(232)

쿠바 미사일 위기 (28)

크림반도(23)

클라우제비츠(Carl von Clausewitz)(12)

ㄷ

탈레반(Taliban)(39)  
 태평양안전보장조약(ANZUS)(7)  
 통제운영(145)  
 통합방위법(65)  
 통합방위사태(65)  
 통합방위작전(208)  
 통합방위지원본부(65)  
 통합방위협의회의(65)  
 트루먼(Harry S. Truman)(6)  
 특별행정관서(121)  
 특전예비군부대(198)

ㄹ

판문점 <sup>도</sup>끼만행사건(34)  
 평화를 <sup>위한</sup>14 <sup>개</sup>조항(3)  
 푸에블로(Pueblo)호(66)  
 프레스톤(Richard Preston)(56)

ㅎ

한국방공식별구역(KADIZ)(50)  
 합동·연합작전 <sup>관</sup>사용어사전(20)  
 핵비확산조약(NPT)(32)  
 핵실험(68)  
 현실주의(Realism)(4)  
 협력안보(Co-operative Security)(19)  
 협상국(Triple Entente)  
 호국군(103)  
 홍보매체동원(151)  
 화랑도(花郎徒)(100)  
 환경안보(Environmental Security)(18)  
 회유(Appeasement)(31)  
 후방전선(Home Front)(40, 69)  
 휴일예비군훈련(232)  
 히로시마(62)  
 히틀러(Adolf Hitler)(22)  
 힘의 <sup>논리</sup>(Theory of Power)(8)





**부록**

- 1. 미국의 국가비상대비업무**
- 2. 주요 국가의 동원 및 예비군제도**



## 부록 1 미국의 국가비상대비업무

### 1. 미국의 위기관리 제도

#### 1.1. 독립이후 미국의 안보제도 변화

미국은 독립 이후 제1차 세계대전과 제2차 세계대전 등 두 차례의 세계대전에서 승리함으로써 주도적인 국가로 자리매김 하였다. 1789년에 창설된 전쟁성(War Department)은 1789년에 창설되어 1846~1848년의 멕시코 전쟁과 1861~1865년의 남북전쟁, 제1차 및 2차 세계대전 등을 주도하였으며, 이후 전쟁기간 중 제기된 문제점을 개선하고자 1947년 「국가안전보장법(National Security Act)」을 제정하고 ‘국가안전보장회의(NSC)’를 설치<sup>140)</sup>하였다.

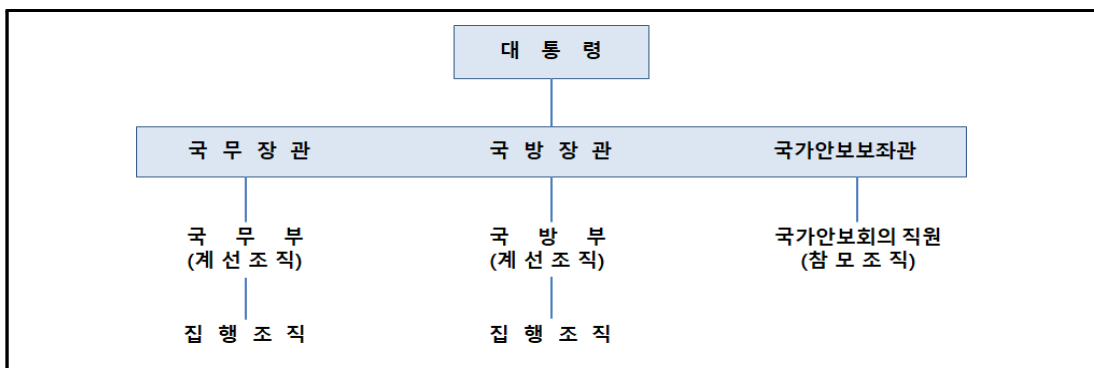
동시에 전쟁성을 폐지하고 국방부와 중앙정보국(CIA)를 창설하여 국가적 차원에서 필요한 정보를 수집하도록 하였다. 또한, 육·해·공, 해병대 각 군의 역할과 임무를 행정명령으로 규정하고, 육군항공으로부터 공군을 독립하여 창설하였다.

1949년에는 「국방재조직법(Defence Reorganization Act)」에 의하여 국방부(DoD)를 창설하고 국방장관의 권한을 강화하였다.

#### 1.2. 미국의 위기관리 정책 결정기관

미국의 위기관리 정책 결정에는 대통령을 중심으로 국무부와 국방부, 국가안전보장회의가 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

국무장관과 국방장관, 국가안보보좌관이 ‘정책의 3인방(Policy Triad)’으로 대통령 주관 아래 국가안전보장에 관련되는 업무를 논의하고, 각종 정책의 결정과 집행을 담당하고 있다. 미국 위기관리 정책 3인방의 구조는 아래 그림과 같다.



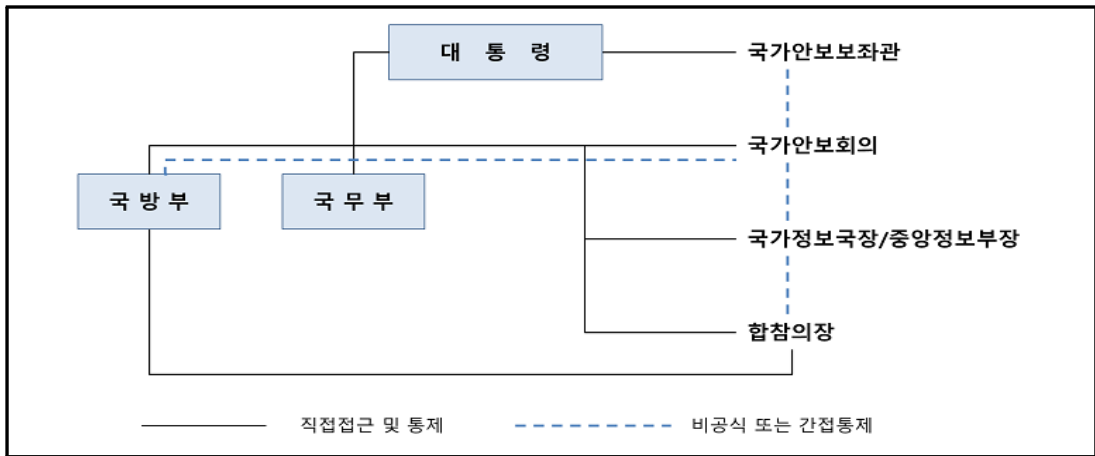
출처: Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala, U.S. National Security: Policy Makers, Process & Politics, (Colorado: Lynne Rienner Publisher, 2008), p.67.

140) Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala, *US National Security: Policy Makers, Process & Politics* (Boulder: Colorado, Lynne Rienner Publisher, 2008), p.78~80.

## 1.2. 위기관리 정책결정

### 1.2.1. 국가안전보장회의

국가안전보장회의는 국가안보에 관련된 국내정책과 대외정책에 대해서 대통령에게 자문 및 중심적 역할을 수행하는 기관이다. 구성요원은 대통령과 부통령, 국무장관과 국방장관 등 4명을 기본으로 하고, 중앙정보국장과 합참의장은 법적인 자문을 하며 필요시 대통령 판단에 따라 각료나 차관급을 포함한다. 미국의 국가안보기구는 아래 그림과 같다.



출처: Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala. U.S. National Security: Policy Makers, Process & Politics.(Colorado: Lynne Rinner Publisher, 2008), p.80

국가안전보장회의는 국가안전보장에 관하여 부처 간의 의견 교환 및 이견 조정과 통합적인 정책을 도출하는 역할을 수행한다. 국가안전보장회의의 기구의 구성과 기능은 아래 표와 같다.

| 구 분              | 구 성  | 기 능                |
|------------------|--|--------------------|
| 국가안보회의 (NSC)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>의장: 대통령</li> <li>위원: 부통령, 국무·국방장관, 안보보좌관, 재무장관·CIA국장, 경제보좌관(단, 필요시 추가)</li> </ul> | 국가안보관련 정책 협의 및 결정  |
| 각료급 위원회 (NSC/PC) | <ul style="list-style-type: none"> <li>의장: 안보보좌관</li> <li>위원: 국무·국방 부장관, CIA국장, 합참의장, UN대사 (단, 필요시 추가)</li> </ul>        | 대통령 주재회의 의제 사전조율 등 |
| 차석급 위원회 (NSC/PD) | <ul style="list-style-type: none"> <li>의장: 안보 부보좌관</li> <li>위원: 국무·국방 부장관, CIA차장, 합참 차장, 부통령 안보좌관(단, 필요시 추가)</li> </ul>  | 각료급 위원회 업무지원       |

출처: 길정일, "미국 국가안보회의의 운영사례 연구,"『국가전략』, 제6권 제2호(2000, 여름), p.105.

### 1.2.2. 기관별 역할

‘대통령’은 연방헌법에 따라 국가 및 행정부 수반이자 군 통수권자이다. 국가안보 관련 대통령의 역할은 대통령 리더십 스타일, 대통령직에 대한 본인 인식과 사고방식, 대통령과 안보기관의 통합능력 등으로 나타난다.

‘국무장관’은 외교정책에 관하여 대통령의 최고 조언자이며 외교정책을 집행하는 책임자로 타국과의 외교적 협상, 해외의 중대한 상황을 보고받으며 국무부의 조직 지휘와 감독, 방위정책과 외교정책을 조정·통합하는 역할을 수행한다.

‘국방장관’은 국방에 관하여 대통령에 대한 최고의 조언자이며 정책을 집행하는 책임자다. 국방부는 해외파견 무관과 국방 정보본부(DIA), 국가안보국(NSA) 등의 부서에서 수집, 분석한 자료를 이용하여 국가안전보장회의 의사결정 과정에 필요한 자료를 제공한다.

‘국가안보보좌관’은 국무부 등 집행조직의 구속 없이 대통령의 견해를 반영하여 신속히 업무를 수행한다. 안보보좌관은 백악관에 위치하여 국제적 위기 발생 시 국가안전보장회의의 구성원으로서 대통령 의중을 반영하여 위기를 조정하는 역할 수행한다.

### 1.2.3. 위기관리 전략 선택에 영향을 미치는 일반적 요소

해외 분쟁발생 시 미국의 개입은 국가이익과 위기의 성격과 강도에 대한 인식 및 미국의 정책과 전략, 의회와 국민 여론 등을 고려하여 결정된다.

첫째, 국가이익은 미국의 비상대비 정책 결정에 중요한 요소로 작용한다. 미국의 국가이익은 핵심적 이익, 결정적 이익, 중요한 이익으로 구분한다. 먼저 ‘핵심적 이익(Vital Interest)’은 미 본토 보호와 본토를 보호하는데 직접적으로 영향을 미치는 것과 관련되며, ‘결정적 이익(Critical Interest)’은 미국의 생존에 직접적인 영향을 미치지 않거나 본토에 위협이 되기는 하지만 장기적으로는 첫 번째 우선순위가 될 수 있는 가능성이 높은 이슈가 포함된다. ‘중요한 이익(Serious Interest)’은 핵심적 이익과 결정적 이익에 해당하는 이익에 약간의 영향을 미치기는 하지만 결정적인 영향을 미치지 않는 이슈들로 국익의 침해 예방에 관련된 사항이 포함된다.

둘째, 발생한 위기가 미국의 국가이익에 현저하게 반하는 여부와 더불어 대통령과 고위정책결정자들의 위기의 성격과 강도에 대한 인식은 미국의 개입 정도를 결정하는데 중요한 요소로 작용한다. 위기의 성격이 예고 없이 단기간에 걸쳐 기습적으로 발생한 높은 강도의 군사적 위기이며 전쟁 가능성이 높아질 개연성이 있는 위기는 미국의 개입 정도를 높일 수 있다.

셋째, 미국의 안보정책과 전략이다. 미국의 범세계적인 정책·전략과 이에 부합되는 지역단위 정책과 전략은 특정지역에서 위기발생 시 미국의 개입 여부를 판단하는 중요한 요소라 할 수 있다.

넷째, 의회와 국민 여론이다. 대통령은 국가안보에 있어 강력한 권한을 행사하나 이 과정에서 의회의 협력과 지지는 필수적이며, 의회는 입법권과 예산권 및 전쟁선포권을 갖고 있고 이를 통해 대통령을 견제한다. 또한, 국민여론은 의회를 통해서 전달되며 대통령이 잘못된 정책을 집행하면 여론은

대통령을 견제하는데 이용한다. 어떤 국가에 위기가 발생하면 대통령은 초기 군사력을 배치하는데 재량권을 갖고 있지만, 의회는 장기적으로 예산편성권을 이용하여 대통령의 군사력 배치와 운용을 견제하며, 여론과 언론이 개입을 반대하면 이는 의회를 통해 대통령을 견제하는 데 활용한다.

## 2. 미국의 전쟁선포 과정

### 2.1. 연방헌법의 규정

「연방헌법」 제2장 제2조에 ‘대통령은 재직 중 미국의 육군·해군 및 각 주에서 복무하는 민병대의 총사령관이 됨’을 규정하고 있지만, 「연방헌법」에 대통령이 전쟁을 선포할 수 있다는 규정은 없다. 같은 법 제1장 제8조는 ‘선전포고권, 적국 선박 나포 면허장 발부권, 육지와 해상에서의 포로 억류권’을 연방의회의 권한으로 규정하고 있는데, 「연방헌법」은 전쟁권한을 명백하게 규정하지 않은 채 대통령에게 총사령관으로서의 전쟁수행권을, 의회에는 전쟁선포권을 부여하고 있다.

### 2.2. 전쟁 선포 사례

#### 1.2.1. 제1차 세계대전

독일군의 무제한 잠수함작전으로 루시타니아호가 침몰(1915. 5. 7)하고, 짐머만 전보사건(1917. 1. 6)이 발생하면서 독일과의 관계가 악화되자 미국의 전쟁참전 가능성 대두되었다.

윌슨 대통령은 1917년 4월 2일 의회 연설에서 전쟁선포를 요청했다. 의회는 압도적 지지로 전쟁선포안을 가결하였으며(상원 82:6, 하원 373:5), 이에 윌슨 대통령은 1917년 4월 6일 전쟁을 선포하였다.

#### 1.2.2. 제2차 세계대전

1939년 제2차 세계대전이 발발한 이후에도 미국은 중립적 입장을 견지하고 있었다. 그러나 1941년 12월 7일 일본의 진주만 기습공격으로 미국 본토가 공격을 받자 루즈벨트 대통령은 즉각 의회연설을 통해 전쟁선포를 요청(1941. 12. 8)하였고, 연방의회에서 압도적 다수로 전쟁선포안은 가결(상원 82:0, 하원 388:1)되었다.

### 2.3. 제2차 세계대전 이후 전쟁선포 관련 의회의 결의

제2차 세계대전 이후 냉전기간 중 대통령이 자의적 판단에 따라 의회의 전쟁선포나 동의 없이 한국전쟁과 베트남전쟁을 수행하였다. 이에 따라 대통령의 전쟁수행에 대한 의회의 통제를 강화할 필요성이 제기되어 1973년 11월 7일 의회는 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 행사한 거부권을 표결을

통해 무효화하고 ‘전쟁권한에 관한 결의안’(War Powers Resolution)을 통과시켰다. 이에 따르면 의회의 선전포고 없이 급박한 상황에 의해 미군이 투입되거나 외국에 배치된 미군이 증원될 경우 대통령은 48시간 이내에 하원 의장과 상원 임시의장에게 문서로 보고해야 하는 등을 규정을 포함하였다.

2001년에 발생한 9·11 테러 이후 미국 연방의회는 ‘무력사용권한 결의안(Authorization for Use of Military Force)’에서 대통령에게 9.11테러와 관련하여 이 테러 공격을 계획, 허가, 자행 또는 방조했다고 판단되는 국가와 단체 및 개인에 대해 필요한 모든 적절한 무력을 사용할 수 있도록 허용하였다.

2002년에는 ‘이라크에 대한 무력사용권한 결의안’(Authorization for the Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002)으로 대통령이 지속적인 이라크의 위협으로부터 미국의 국가안보를 수호하고 이라크와 관련된 모든 관련 안보리 결의안을 집행함에 있어 미군을 사용할 수 있는 권한을 부여하였다.

### 3. 국가비상대비업무

#### 3.1. 9·11테러와 국토안보부(DHS)의 창설

미국은 2001년 9·11테러로 심대한 피해를 입으면서 국토안보부를 창설하였고, 국토안보부는 국경 및 교통안보, 정보분석 및 핵심기반체계 보호, 과학기술, 비상대비 및 대응 분야에 대한 업무를 수행하며 세부 임무는 아래와 같다.

- 미국 내에서 테러리스트의 공격 예방
- 테러에 대한 취약요인 완화
- 테러리스트의 공격으로 인한 피해 최소화 및 복구지원
- 자연재해 및 인위재난과 비상대비 계획의 총괄조정

#### 3.3. 국토안보부의 비상대비업무와 목적

국토안보부의 비상대비업무는 자연재해, 군사공격, 인위재난 등 미국을 위협할 어떠한 비상사태가 발생하더라도 대응할 수 있는 능력을 확보하는 것이다. 국토안보부의 비상대비 및 대응처는 다음과 같은 업무를 수행한다.

첫째, 비상사태 발생시 비상관리 프로그램을 통하여 생명과 자산 손실을 경감하기 위한 연방업무를 총괄 및 조정한다. 둘째, 안보위기시 연방정부 기능 유지를 위한 계획을 총괄·조정한다. 셋째, 대규모 테러 공격시 연방 대응의 총괄·조정한다. 넷째, 자연재해 및 인위재난 등에 따른 위기관리 시스템과 자원의 운용성을 보장한다. 다섯째, 연방정부의 비상대비자원의 배분을 총괄·조정한다.

일반적으로 국토안보부는 전시 국가비상대비업무에 대한 총괄책임을 수행한다.

### 3.3. 비상대비 조직체계

국가비상대비업무는 심각한 재난이나 비상사태가 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 비상대비 작전을 수행하기 위한 주와 지방정부의 능력을 벗어난다는 가정에 근거하고 있다.

국가대응계획에서 연방정부의 비상대비조직체계를 개략적으로 제시하고 있다. 국가대응계획에는 15개 분야의 비상대비 지원 분야에 대한 업무를 규정하고 있고, 국토안보부는 국가대응계획과 관련된 비상대비 프로그램을 관장한다. 또한, 국토안보부는 주 및 지방정부와 긴밀한 협조하에 비상관리 프로그램에 대한 자금과 기술적 지원을 제공하고 훈련을 실시하며, 대통령이 선포한 주요 재난이나 비상사태 시에 연방정부의 자원배분에 대한 임무를 규정하고 있다.

주지사는 주 비상사태를 선포하고 주 대응계획을 시행하며 주방위군을 소집할 권한을 가지고 있다. 주는 비상대비계획을 조정하고 연습과 훈련을 실시하며, 비상사태 시에 주지사의 조정기구 역할을 하는 특별한 조직을 보유하고 있다.

### 3.4. 비상대비업무의 수행

예비군 동원은 부록#2의 '미국의 동원 및 예비군 제도'를 참고한다.

미국은 한국전쟁 당시인 1950년 9월 8일에 「국방생산법(Defense Production Act)」을 제정하고 국가비상사태 시 정부가 산업을 직접적으로 통제할 수 있는 권한을 부여하였다. 대통령은 기업들에게 필수 물자의 공급 계약을 요구할 수 있고, 사재기나 가격 담합 등을 금지하는 품목을 지정할 수 있다. 또한, 물자와 서비스, 시설을 배분하는 시스템을 구축하도록 지시할 수 있으며, 필수 물자가 국방의 용도로 활용될 수 있도록 민간 경제의 통제가 가능하다.

또한, 「전략 및 중요물자비축법(Strategic and Critical Materials Stock Piling Act)」을 제정하여 전략 및 중요 자재의 재고를 획득 및 보유하고 미국 내에서 그러한 자재 공급원의 보존 및 개발을 장려하며, 금속, 광석과 광물, 농산물 등을 비축하는 제도를 운영하고 있다. 또한, 에너지 긴급 상황에 대비하기 위한 전략석유비축과 공중보전에 관한 긴급 상황에 대비하기 위한 전략적 국가비축제도를 운용함으로써 비상사태시 중요물자의 공급을 해외에 의존함에 따른 위험과 손실을 가능한 한 회피하고 있다. 기타 비상사태 시 전시체제로의 전환, 민간수요 이상의 생산 확대와 이로 인해 발생하는 잉여 생산물에 대한 처리 등을 규정하고 있다.

장애물이 있다고 되돌아가지 말고 난관 앞에서 달아나려고 하지 마라.

강물은 바위를 만난다고 해서 물길을 돌려거슬러 올라가지 않는다. 강물은 마치 주술사가 상처에 대고 속삭이며 마법을 걸 듯이 바위와 장난을 치면서 그 주위로 미끄러지거나 하얀 물보라를 일으켜 솟아오르기도 한다.

그때, 앞으로 나가고 싶다면 장애물과 함께 춤추며 노는 법을 배워야 한다.

- 장 폴 부르, 아메리카 인디언 -

## 제2절 주요 국가의 동원 및 예비군제도

### 1. 개요

모든 국가는 자국의 국가이익과 전략적 목표를 달성하기 위해 안보환경에 부합된 국방정책의 목표를 설정하고 이에 부합한 병역제도를 운영하고 있다. 국가가 전쟁에 대비하기 위해서는 평시부터 대내외적인 위협에 대응이 가능한 수준으로 상비전력을 유지하는 것이 좋은 방법이라 할 수 있지만, 이를 위해서는 막대한 국방비가 소요되어 국민 부담의 증가와 함께 경제발전을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 따라서 국가경제의 발전과 안보문제를 동시에 대비해야 하는 국가 차원에서는 평시 적정 규모의 상비전력을 유지하면서 유사시 예비전력을 동원하여 전력화할 수 있는 법적, 제도적 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 오늘날 대부분의 국가는 국가 재원을 효율적으로 운용하기 위해 최소한의 상비전력을 운용하여 전쟁의 억지와 초전 대응태세를 구축하면서 예비전력을 강화하여 유사시 전쟁에 대비하는 추세로 국방태세를 구축하고 있다.

본 책 부록에서는 예비전력을 효율적으로 운용하고 있는 미국, 이스라엘, 대만, 독일 등 외국의 병역제도와 동원 및 예비군제도와 운영사례, 그리고 북한의 예비전력 운영에 대해 알아보려 한다. 외국의 예비전력 운영에 관한 연구를 함에 있어 그 대상 국가들은 수없이 많이 있지만 가급적 국방환경이 우리나라와 유사한 국가를 선정하여 분석한다면 유용성이 높아질 것이다. 이에 지금까지 수많은 전장에 예비전력을 동원하여 전쟁을 수행하였고 지금도 세계의 분쟁지역에서 전쟁을 수행하면서 예비전력을 직접 전투에 투입하여 효율적으로 운용하고 있는 미국과 한반도와 국방환경이 유사한 이스라엘, 군사 선진국이라고 할 수 있는 독일, 대만, 그리고 현존하는 위협인 북한의 병역제도와 동원 및 예비군제도에 대해 알아보는 것은 그 의미가 클 것이다.

이러한 주요 국가들의 병역제도의 특징과 군 복무 제도, 동원 및 예비군제도, 보상체계 등을 상호 비교, 평가해 봄으로써 ‘국방혁신 4.0’ 추진을 통해 상비전력을 첨단 과학기술 기반의 정예화된 군 구조로 개편을 추진하고 있는 우리에게 국방의 한 축으로 예비전력을 정예화하는 방안을 도출하는데 많은 도움이 될 것이다.

## 2. 북한

### 2.1. 병역제도

#### 2.1.1. 병역제도의 특징

북한은 군사 우선 정책에 의존하는 국가운영체제의 특성상 상비군뿐만 아니라 평시 인민의 즉각 동원 및 상비전력화를 위해 현역 복무를 수행하지 않는 14~60세의 국민을 대상으로 임무와 목적이 상이한 예비군과 준군사조직을 운영하고 있다.

북한의 병역제도는 국민개병제로 만 14세가 되면 초모대상자로 의무적으로 등록해야 하고, 16세에 영장이 발부되어 만 17세부터 현역에 복무하게 되며, 현역 복무 이외의 기간에는 예비군과 준군사부대에 편성되어 복무하게 된다.

현역 복무는 성별과 계급에 따라 복무기간이 상이한데 남자는 17세부터 27세까지, 여자는 17세부터 25세까지 복무하는 것으로 알려져 있다.<sup>141)</sup>

#### 2.1.2. 복무내역

북한의 병역의무는 현역과 예비역인 교도대, 노동적위대 외에도 입대이전 학생으로 편성된 붉은청년근위대를 편성하여 운용하고 있다.

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

### 2.2. 동원제도

#### 2.2.1. 동원제도의 특징

북한 동원제도의 특징은 ‘전시체제 완비’ ‘물자동원의 신속성’ ‘동원조직의 간편성’을 들 수 있다. 먼저, 평시에도 전시체제가 완비되어 있다. 군수공장을 지하화하여 지방으로 분산시키고, 인구 및 주요기관도 지방으로 소개하여 놓고 있다. 경제적 어려움에도 불구하고 4~6개월분의 전쟁예비물자 비축과 개인 비상장구가 준비되어 있으며, 모든 직장은 군대화된 조직과 대피시설을 갖추고 대공훈련을 강화하고 있다.

둘째, 물자동원의 신속성이다. 북한은 국가통제형 경제체제로서 모든 자원이 국가소유로 동원된

141) 2003년 군사복무법의 제정으로 시행된 전민군사복무제에서 남성은 10년, 여성은 7년으로 알려져 있으나 최근 국정원 발표를 근거로 남성 8년, 여성 5년으로 단축된 것으로 분석하는 자료도 있다.

상태를 의미하며, 평시부터 동원물자를 저장 관리하고 있어 수송만을 의미하는 신속한 동원집행 체제를 유지하고 있다.

셋째, 동원조직의 간편성이다. 정치체제 및 사회제도는 평시부터 전시체제를 유지하여 당에서 군사 및 행정조직을 통제하기 때문에 별도의 법규 제정이나 동원집행기구의 설치가 불필요하다. 즉, 항시 '동원된 상태'로 평시부터 총력전 개념에 따라 조직을 전시체제로 유지하고 있으며, 당의 지시나 명령은 법률 이상의 효력을 가진다.

### 2.2.2. 국가동원 체제

다른 분야와 마찬가지로 동원제도도 철저하게 당 우위 개념으로 평시에는 당·군 이원적 체계이나 전시에는 최고사령부의 단일계통으로 통합된다. 동원기관별 임무 및 기능은 아래 표와 같이 최고사령부는 국가동원령을 선포 및 해제하고 동원계획을 승인하며, 당중앙군사위원회는 국가동원정책을 수립하고, 군사동원업무를 지도하는 등 실질적으로 동원기능을 주관하는 기구이다.

| 구분         | 임무 및 과업   |
|------------|---|
| 최고사령부      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가동원령 선포 및 해제</li> <li>• 동원계획 승인</li> </ul>                  |
| 당 중앙 군사위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가동원정책 수립 및 군사동원업무 지도</li> </ul>                             |
| 군사동원국      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원계획 수립 및 보고</li> <li>• 동원자원 등록·관리, 동원집행</li> </ul>          |
| 대열보충국      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시 병력보충계획 수립</li> <li>• 군사동원국에서 인수한 동원병력 보충부대로 분배</li> </ul> |
| 당 중앙 민방위부  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 민방위 관련 계획 수립</li> <li>• 민방위 등록자원 등록·관리, 동원집행</li> </ul>      |

예비전력의 지휘관리는 인민무력부와 당 민방위부, 인민보안성에서 담당한다. 인민무력부는 총참모부와 지구사령부(후방 군단)를 통하여 교도사단 및 교도여단을 지휘·관리하고, 당 비서국 예하의 중앙당 민방위부는 예비병력인 대학교도대와 노동적위군, 붉은청년근위대를 지휘관리한다. 준군사부대는 인민보안성에서 지휘관리한다.

### 2.2.2. 동원령 선포

유사시 전시상태와 동원령 선포권은 국방위원장 권한으로 국방위원장이 최고사령관직을 겸직하도록 한 것과 맥락을 같이한다. 즉, 전시상태와 동원령 선포의 실질적인 권한은 국방위원장인 최고사령관에게 있으며, 최고사령관의 비상상태 및 작전명령은 1단계 전시상태명령, 2단계 준전시상태명령, 3단계 전투동원태세명령, 4단계 전투동원준비태세명령, 5단계 전투경계태세 명령 등 5단계로 나눈다. 즉 준전시상태명령 이전에 동원준비태세와 동원태세명령을 발령한다.

### 2.3. 예비군제도

#### 2.3.1. 예비군제도의 특징

북한에서 예비군 성격의 병역의무 수행은 매우 광범위한 조직적 기반하에 이루어지고 있다. 즉, 초모대상인 14세 이후부터 현역복무 기간을 제외하고는 60세까지 붉은청년근위대, 교도대, 노동적위대 등에 편성되어 사실상 총을 들고 싸울 수 있는 예비병력으로서 국가총력전을 수행하는 개념이다.

#### 2.3.2 예비전력 규모

북한의 예비전력은 전투동원 대상인 교도대, 직장 및 지역단위 노동적위군, 고급중학교 군사조직인 붉은청년근위대, 준군사부대로 구성되어 있으며, 그 수는 약 770만 명에 이른다.

| 계      | 교도대   | 노동적위군  | 붉은청년근위대 | 준군사부대 |
|--------|-------|--------|---------|-------|
| 770만 명 | 60만 명 | 570만 명 | 100만 명  | 40만 명 |

#### 2.3.3. 예비군 편성 및 임무

| 구 분     | 임무 및 기능  |
|---------|--|
| 교도대     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현역군인을 제외한 17~45세까지 남자와 17~30세까지 미혼여성 중 신체 건강하고 성분이 양호한 자로 편성</li> <li>• 예비전력의 핵심체로서 전시 긴급 동원예비군으로서의 체제</li> <li>• 교도사단 : 전시 긴급동원 전력(전시 전선전력 최단기간 내 증강)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평시 : 중요지역 및 시설 방위</li> <li>- 전시 : 관할지역내 전후방 군단 배속 전환, 작전임무수행</li> </ul> </li> <li>• 교도여단 : 지역방위 핵심전력                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평시 : 지역방어 임무</li> <li>- 전시 : 정규군에 부대단위 증편, 후방지역 및 주요시설 방어와 연안경계, 수송지원 등 정규군 보충 및 증편에 동원</li> </ul> </li> <li>• 대학교도대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평시 군사교육, 전시 간부요원 또는 전선 부대병력 증강에 동원</li> </ul> </li> </ul> |
| 노동적위군   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 17~45세의 교도대 미편성자 및 46~60세까지의 군사동원이 가능한 남자와 17~50세까지의 여성 중 교도대에 미편성된 자로 편성</li> <li>• 평시 : 민방위부 지원, 지역경비 담당</li> <li>• 전시 : 군의 예비병력으로서 후방지역 방호와 지역점령시 유격대 활동</li> </ul>  |
| 붉은청년근위대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고등중학교 4~6학년(14~16세)으로 각 시·도·군 지역별 학교단위 편성</li> <li>• 평시 : 학업에 종사하면서 사상확립과 군사기술 배양, 대간첩작전 및 대유격전 시는 노동적위대 지원</li> <li>• 유사시 : 노동적위대와 협동, 후방과 지역방위하며, 필요시 청소년 결사대로서 정규군에 보충되어 전투 참가</li> </ul>  |

| 구 분   | 임무 및 기능  |
|-------|--|
| 준군사부대 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호위사령부, 속도전 청년돌격대, 군수동원총국, 사회안전부로 분류</li> <li>• 호위, 치안, 건설 임무를 수행하며, 건설을 담당하는 공병부대는 전시 전방군단 증원임무 수행</li> </ul> |

### 2.3.3. 예비군 교육훈련

북한 예비군은 사상무장과 고도의 전기전술을 연마하기 위하여 교도대는 정규군과 통합 합동훈련을 연 40일간 실시하며, 노동적위군은 당 민방위부 주관하에 동원훈련과 자대훈련을 연 15일 실시한다. 붉은청년근위대는 교대훈련 및 지역별 근위대 훈련소에 입소하여 연간 15일 실시한다.

| 구 분     | 교육방법 및 시간                         |
|---------|-----------------------------------|
| 교도대     | • 정규군과 통합 합동훈련(연간 40일)            |
| 노동적위군   | • 당 민방위부 주관 하 동원훈련 및 자대훈련(연간 15일) |
| 붉은청년근위대 | • 교대훈련 및 지역별 근위대 훈련소 입영훈련(연간 15일) |

## 3. 미 국

### 3.1. 병역제도

#### 3.1.1. 병역제도의 특징

미국은 닉슨 행정부 시기인 1971년 「수정병역법(Public-Law 92-129 : Amendments to the Military Service Act of 1971)」 개정을 통해 징병제에서 모병제로 전환하는 과정에서 ‘총체전력정책’<sup>142)</sup>을 도입하였다. 이는 모병제 전환의 결과로 예상되는 인력 수급의 어려움과 군사력 저하, 국방 예산의 압박 등의 문제를 해결하기 위한 방안이라 할 수 있다. 다만, 전시에는 원활한 병력 수요를 위해 징병제로 전환이 가능하도록 융통성을 부여하고 있다.

#### 3.1.2. 병역의 구분

모든 미국 시민과 미국 정부에 의해 합법적으로 영주권을 획득한 남자는 의무적으로 병역 등록을

142) 총체전력은 美 국방성이 직면한 재정적 문제와 인구통계학적 현실에 대응하기 위해 1970년 레어드(Melvin R. Laird) 국방부 장관에 의해 제안되고, 1973년 쉘레진저(James R. Schlesinger) 국방부 장관이 공식적으로 채택한 정책이다. 주요 내용은 ① 상비군의 일차적 증원대상은 예비군을 활용하는 것이고, ② 이용 가능한 상비군과 예비군 및 민간인력, 연합국 지원 등을 통합적으로 사용하는 것이다. 이를 위해 평시 국가안전보장 정책과 군의 전략, 국외 파병이 허용하는 최소한의 상비군을 유지하고, 상비군과 예비군을 효율적으로 통합하여 목적을 달성하는 것이다. 이필중, 『군사동원론』, 국방대학교, 2003, pp.46~47.

하고, 만 18세 이상부터는 군 복무 지원이 가능하다. 군 복무에 지원한 자는 현역병, 예비군부대 또는 주방위군 중 하나를 선택하여 복무해야 하는 일종의 선택적 지원제를 취하고 있는데 복무유형은 다음과 같다.

| 구 분   | 현역사병<br>4년 복무 | 현역사병<br>3년 복무 | 현역사병<br>2년 복무 | 6개월<br>단기 복무 | 특기소지자<br>3개월 복무 |
|-------|---------------|---------------|---------------|--------------|-----------------|
| 계     | 6년            | 6년            | 6년            | 6년           | 8년              |
| 현역    | 4년            | 3년            | 2년            | 6개월          | 3개월             |
| 간급여비군 | -             | 1년            | 2년            | 4년           | -               |
| 대기예비군 | 2년            | 2년            | 2년            | 2년           | 8년              |

병무행정을 담당하기 위한 기구로 대통령 직속의 중앙선병본부를 두고 각 주 단위로 주선병본부를 운영하고 있다.

### 3.2. 동원제도

#### 3.2.1. 동원제도의 특징

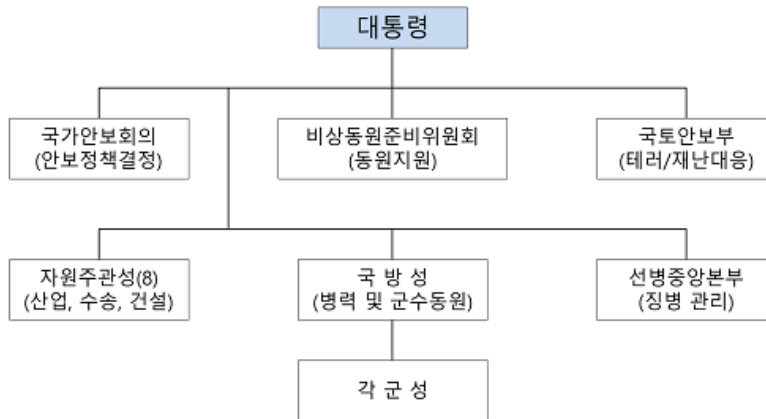
미국은 분산 관리되던 비상대비업무를 통합하기 위해 1978년에 연방비상관리처(FEMA)를 설치하여 국가동원, 민방위, 재난업무를 통합운영하다가 1993년 냉전체제 종식에 따라 국가동원, 민방위업무는 국방성으로 이관하고 재난대비 위주로 기능을 재편하였다. 2001년 9·11 테러 이후에는 국토안보부<sup>143)</sup>를 설치(2002. 11.)하여 국경 및 교통안전, 비상대응, 화생방 및 핵공격, 정보분석 및 기간시설 보호 관련 조직을 통합 운영하고 있다.

#### 3.2.2 동원체제 및 절차

##### 3.2.2.1. 국가동원 체제

국가동원을 위한 기관은 국가안보회의(NSC), 비상동원준비위원회, 국토안보부, 국방성 및 자원 주무부처 등이 있다. 국가안보회의는 국가안보와 관련된 국내외 및 군사정책 등에 관하여 대통령에게 자문을 하고, 비상동원준비위원회는 국가동원 방침의 설정과 민방위업무를 관장하며, 국방성은 군 작전에 필요한 병력과 군수물자 동원업무를 총괄하고 자원을 주관하는 주관성은 산업, 수송, 건설 등에 대한 자원동원 업무를 지원한다. 국가동원 지휘관리체계는 다음과 같다.

143) 국토안보부(Department of Homeland Security)는 9.11 테러 이후 미 본토 및 미국민 보호를 위해 여러 부처에 분산된 대테러 관련 업무를 통합하여 효율적으로 대처하기 위해 설치된 기구



### 3.2.2.2. 동원령 선포

국가동원령은 동원부대 및 개인의 동원시간, 경제 파급효과, 산업 파급효과를 고려하여 대통령이 나 의회의 요구에 의해 비상사태가 발생시 선포한다.

동원령은 각군성장관 및 합참의장의 조언과 자문을 받은 국방부장관이 대통령에게 건의하면 의회의 승인을 거쳐 대통령이 선포한다. 동원령은 상황과 동원 범위 등에 따라 선별동원, 부분동원, 완전동원, 총동원으로 구분한다.

| 구 분   | 상 황  | 동 원 범 위   | 비 고    |
|-------|--|---|--------|
| 선별동원  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 비상사태</li> <li>• 국가비상사태 미선포</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 단기간의 최소동원</li> <li>• 국방비 GNP 대비 10% 이상 증가</li> </ul>       | 베트남전쟁  |
| 부분동원  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국지전 상황</li> <li>• 국가비상사태 선포시</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 병력 100만명 이내 동원</li> <li>• 국방비 GNP 대비 15% 이상 증가</li> </ul>  | 한국전쟁   |
| 완전동원  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선전포고나 비상사태 선포</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 긴급/대기예비군 모두 동원</li> <li>• 국방비 GNP 대비 20% 이상 증가</li> </ul>  | 걸프전    |
| 총 동 원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전면전 상황</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 병력소요 100% 추가 동원</li> <li>• 국방비 GNP 대비 30% 이상 증가</li> </ul> | 2차세계대전 |

### 3.2.2.3. 동원절차

동원령 선포 시 동원절차는 다음과 같다.

| 구 분      | 동 원 절 차   |
|----------|---|
| 준 비      | • 훈련 및 각종 계획 검토, 준비                               |
| 동원경보 하달  | • 동원준비명령 하달, 소속부대 및 집결지 집결 준비<br>• 주요 기간요원 25% 동원 |
| 동원령 선포   | • 동원명령 하달, 지역 동원훈련소에 집결, 이동 준비                    |
| 동원집결지 이동 | • 추가적인 행정조치(부족 인원 및 장비 보완)<br>• 훈련 상태 점검          |
| 해외 전개    | • 승선 항구 및 수송 항공기지로 이동                             |

### 3.2.3. 동원 사례

미국은 1차 세계대전을 치르면서 예비군 470여만 명을 지원병으로 모집하여 42개 사단 200여만 명을 유럽에 파병하였다. 일본의 진주만 기습으로 참전한 2차 세계대전에서는 「선발징병법」을 제정하여 1,600만여 명의 남자를 징병위원회에 등록하여 이 중 1,200만여 명이 동원된 바 있다. 한국전쟁 당시에도 38만 명을 동원하여 파병하였으며, 이라크전과 아프가니스탄전에도 예비군을 동원하여 파병하여 주요 전투에 예비군을 주력으로 운용하고 있다.

## 3.2. 예비군제도

### 3.2.1. 예비군제도의 특징

미군은 베트남전쟁 직후인 1973년 전쟁의 반대여론에 대응하기 위해 병역제도를 징병제에서 모병제로 전환하는 과정에서 인력 수급의 어려움과 군사력 저하, 국방예산의 압박 등의 문제를 해결하기 위한 방안으로 예비전력을 강화하는 정책으로의 전환을 모색하였다. 이를 통해 예비군이 일원화된 조직체계의 구성요소뿐만 아니라, 실제 전력상으로도 정규군과 함께 미군의 총체전력을 구성하는 한 축으로서 역할을 담당할 수 있게 되었으며, 필연적으로 상근예비군 제도<sup>144)</sup>가 도입되는 계기가 되었다.

미국 예비군의 실질적인 전투능력을 창출하고 있는 선발예비군은 총 818,305명으로 총병력의 약 40% 수준이며 육군의 경우 전체 규모가 1,015,384명 중 예비군이 539,984명으로 전체의 53.1%에 이른다.

144) 상근예비군은 연방예비군 또는 주방위군 신분으로서 연간 180일 이상을 상근직으로 근무하며, 상비군 병력에 대한 정원 부담 해소를 목적으로 예비군의 조직·모집·교육·훈련, 행정 등 현역과 동일한 임무를 수행하고 있음. 미국은 상근예비군의 신분 및 임무에 대한 법적근거를 美 법률 title 10(Armed Forces, 국군법)에 명시하고 있음. 이들의 보수 및 복지는 현역과 동일한 수준임.

### 3.2.2 예비군 편성 및 지휘 관리

#### 3.2.2.1. 예비군 편성

미국 예비군은 긴급예비역, 대기예비역, 퇴역예비역 등으로 나뉘며, 평시 기능과 훈련 상태 등을 고려해 볼 때 실질적인 전투능력은 긴급예비역 중의 선발예비군(SELRES)에서 창출된다고 볼 수 있다.

| 구 분                             |                       | 세 부 내 용   |   |
|---------------------------------|-----------------------|---|---|
| 긴급<br>예비역<br>(Ready<br>Reserve) | 선발<br>예비군<br>(SELRES) | 부대편성<br>예비군<br>(TPU)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>예비군부대 단위 편성 예비군(연방예비군, 주방위군)</li> <li>선발예비군의 다수를 차지하며, 월1회(연 24일) 주말훈련과 연간 1회 2주간(summer camp)의 동원훈련 실시</li> </ul>               |
|                                 |                       | 상근<br>예비군<br>(AGR)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>상비군 및 예비군부대에 상근(Full Time)하는 예비군</li> <li>* 180일 또는 그 이상 계약된 기간동안 복무, 현역과 동일하게 복무</li> <li>부대조직, 행정, 신병모집, 교관 등 임무 수행</li> </ul> |
|                                 |                       | 개별동원<br>예비군<br>(IMA)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>기술직이나 전문적인 능력이 요구되는 상비군부대에 개별 총원되는 예비군</li> <li>연간 최소 14일 훈련</li> </ul>  |
|                                 | 개인긴급예비군<br>(IRR)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>계약복무기간 내에서 현역 또는 선발예비군이 아닌 자</li> <li>선발예비군 희망 및 보충 요원, 최소 훈련일은 년 1일</li> </ul>                  |   |
| 대기예비역<br>(Stan-by Reserve)      |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>계약 의무복무기간 내에서 현역 또는 긴급예비역 임무 수행이 곤란한 자, 긴급예비역 또는 현역 만료자 중 희망자, 특정 기술 및 주요 기관 동원보류자</li> </ul>    |   |
| 퇴역예비역<br>(Retired Reserve)      |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>20년 이상 복무 후 퇴직연금을 수령하는 60세 미만자 중 긴급이나 대기 예비역에 자원하지 않은 자</li> <li>예비군 미편성, 총동원 시 동원 가능</li> </ul> |   |

#### 3.2.2.2. 예비군 복무 및 교육훈련

예비군에 대한 자원관리는 현역군 계통의 부대별 업무 관련 참모부에서 실시하고, 편성부대 책임 하에 모병을 실시한다. 예비군의 교육, 근무, 진급을 연계하여 관리하며, 예비군도 현역과 동일하게 중위까지는 정기 진급을 하며 대위부터는 공석소요 만큼 진급제도를 시행하고 있다.

예비군의 교육훈련은 복무형태에 따라 다음과 같이 시행한다.

| 구 분                       |                 | 집체교육(연간)          | 동원훈련(연간) |
|---------------------------|-----------------|-------------------|----------|
| 3년 이상 현역복무                |                 | 예비군 복무 및 훈련 의무 없음 |          |
| 현역 2년 복무                  | 선발예비군 2년간       | 192시간(월16H, 주말)   | 14일      |
|                           | 소집통제(개별동원, 3년간) | 현역근무훈련            | -        |
| 6개월 기초훈련 이수(긴급예비군, 4년간)   |                 | 192시간             | 14일      |
| 8개월 기초훈련 이수(특기/대기예비군, 8년) |                 | 소속직장에서 특기훈련       | -        |
| 학군단 출신<br>장교              | 장학생(1년)         | 192시간             | 17일      |
|                           | 비장학생(3년)        | 192시간             | 17일      |

### 3.2.3. 예비군 보상

예비군 보상제도는 원칙적으로 현역과 동일한 수준으로 책정되어 있고, 연간 180일 이상을 근무하는 상근예비군(AGR)은 현역과 동일한 급여와 복지혜택을 받는다.

예비군훈련에 참여하는 예비군은 훈련수당을 받는다. 연간 2주간의 훈련 시에는 일자별로 수당을 지급하고 주말훈련(2일)은 휴일훈련을 적용하여 2배의 훈련수당을 적용하여 4일간의 수당을 받는다. 또한, 개인의 주특기와 동원기간 및 복무여건에 따라 위험수당, 항공수당, 외국어수당, 다이빙수당 등이 따로 지급되며, 예비군 및 가족을 대상으로 의료·생명보험 혜택이 부여되고 치과진료도 지원된다.

예비군이 복무 중 대학 또는 대학원에 진학할 경우 「몽고메리 선발 예비군법」에 의해 학비를 지원하고 있다.

## 4. 이스라엘

### 4.1. 병역제도

#### 4.1.1. 병역제도의 특징

이스라엘은 국민개병제에 의한 시민군 제도로 남·여 모두에게 병역의무를 부여하고 있으며, 남자는 2년 8개월, 여성은 2년간 군에 복무하게 된다. 군 입대를 위한 징병검사는 만 17세에 실시하여 만 18세가 되면 신체·심리·언어 등 다양한 검사와 개인별 적성과 특성을 파악하여 병과를 분류한다. 장교 양성을 위한 사관학교나 별도의 과정이 없이 징집 후 1~2년 복무한 사병을 대상으로 장교 지원자 중 우수한 자원을 선발하여 장교훈련학교에서 일정 기간(약6개월) 훈련 후 장교로 임관한다. 대부분의 국민이 국토방위를 특권으로 인식하고 있기 때문에 일반적인 특례제도나 대체복무제도를 유지하지 않고 있고, 종교적인 이유로 병역을 거부하거나 총원과잉으로 인해 군복무를 하지 않는 자는 병원이나 경찰서 등 공공기관에서 복무토록 하고 있다.

#### 4.1.2. 병역의 구분

이스라엘의 병역의 종류는 가드나, 현역, 예비군, 민방위대로 구분되며 세부 내용은 아래 표와 같다.

| 구 분     | 연 령                      | 임무 및 기능   | 비 고   |                        |
|---------|--------------------------|---|---|------------------------|
| 가드나     | 14~17세                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 준군사훈련</li> <li>• 유사시 전투근무지원</li> </ul> | 전시 연락·통신·간호·보급분야 보조역할   |                        |
| 현역(상비군) | 18~21세<br>(남 32월, 여 24월) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비군 동원 전까지 억제, 평시 응징보복</li> </ul>      | 평시 예비군 관리 및 지원  |                        |
| 예비군     | 제1예비역                    | 남 21~39세<br>여 20~34세  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동원예비군으로 국방의 주력 부대</li> </ul> | 최전방 전투지원, 공수, 기갑/기계화부대 |
|         | 제2예비역                    | 남 40~44세<br>여 35~38세  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 후방지역 방어임무</li> </ul>         | 보병여단, 지원병과             |
| 민방위대    | 45~54세(남자)               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경계, 치안, 재해복구</li> </ul>                | 지역/직장 단위 편성   |                        |

병무행정은 별도의 기구가 없이 군 지휘계통이 직접 징집 업무를 수행한다. 총참모장은 인사참모부장을 통해 징집계획을 수립하고, 부관감 책임하에 징집을 집행한다.

## 4.2. 동원제도

### 4.2.1. 동원제도의 특징

이스라엘의 동원제도는 독립 당시 민병조직이었던 ‘하가나’<sup>145)</sup>에서 유래되어 1949년 「방위복무법」이 제정되면서 국민총동원제도가 확립되었다. 1953년 10월 ‘3개년 방위계획’을 수립하면서 스위스의 동원체제를 모델로 민·군 동체의 시민군 제도를 발전시켜 동원체제를 정립하였다. 1956년 시나이 전쟁에서 예비군에 대한 자원관리 및 동원은 국방부에서 관장하고, 훈련과 작전 운용은 총참모부에서 담당하는 이원화된 지휘관리로 인해 동원율이 50% 이하로 저조한 결과가 나타난 문제점을 개선하여 현재는 총참모장 책임하에 일원화하여 관리하고 있다.

### 4.2.2 동원체제 및 절차

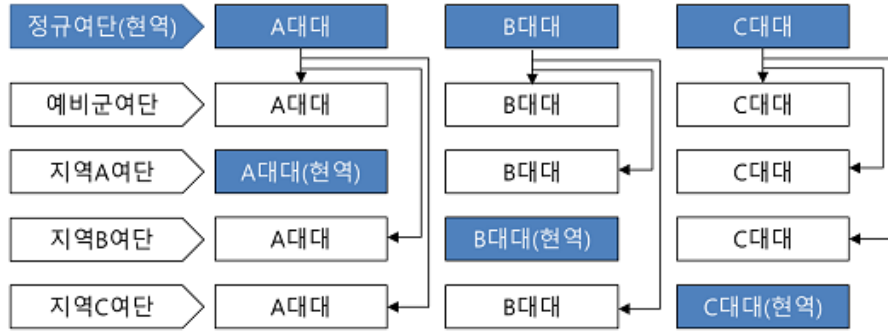
#### 4.2.2.1. 국가동원 체제

동원체제는 총참모장 지휘계통으로 단일화되어 있으며 지역별로 동원여단, 대대, 중대 동원부대를 편성하여 예비군을 관리하되 별도의 동원부서가 없이 인사, 군수, 작전참모부서에서 현역과 통합하여 운영한다.

예비군 동원지정은 현역부대(상비부대) 근무경험을 활용하여 편성하며 행정구역을 적용한 여단

145) 이스라엘 독립 이전에 민병대 조직으로 존재하였다가 1차 중동전쟁(1948년) 당시 이스라엘 방위군으로 흡수되었다.

단위로 편성한다. 예비군 부대편성은 Cardre system<sup>146)</sup>을 적용한 현역부대와 혼성편성 또는 예비군 위주의 부대편성 등을 적용한다.



예비군은 최초로 부대에 지정 후 특별한 사유가 없는 한 같은 부대에 고정배치하게 되어 현역시절부터 약 7~15년간 같은 부대에서 생활하기 때문에 평생 전우로서의 결속력을 유지하게 되어 이는 전투력 발휘의 기반이 되고 있다.

#### 4.2.2.2. 동원령 선포

국가동원령은 적의 활동이 활발하거나 정보에 의해 동원이 필요하다고 판단될 경우에 선포한다. 동원통지서는 사전에 개인에게 교부하며, 동원소집 통지는 공개동원의 경우는 방송 등 언론매체를 활용하지만 비밀(극비)동원은 사전에 조직된 동원부대 관리요원에 의해 개인별로 전파한다.

동원령 선포는 국방부장관이 각의에 의해 결정하며, 총참모부에서 지역사령부 동원여단으로 전달하여 동원이 시행되고 동원령 하달 후 20시간 이내에 부대편성을 완료하도록 하고 있다.

동원의 범위는 부분동원과 총동원으로 구분하며 부분동원은 통상 부대 단위로 비밀동원의 방법을 적용한다.

#### 4.2.2.3. 동원절차

동원은 임무를 고려하여 2단계로 구분하며, 1단계는 선발대를 동원하는데 여기에는 소집명령 전달 책임자, 선발대 운전병, 지휘 및 참모요원, 초기단계 임무수행요원 등이 포함된다. 2단계는 본대를 동원한다.

예비군의 동원은 동원집결지(동원반, 동원구, 여단 집결지 중 1개소)에 도착하면 최종 여단별 집결지에서 편제부대로 재편하게 된다.

146) 주요 직무에 상근하는 장교 및 사병으로 구성된 기간편성된 단위 부대를 일컫는다.

### 4.2.3. 동원 사례

1956년 10월 전쟁(시나이 전쟁)에서 예비군을 동원하였으나 예비군에 대한 지휘관리 결함<sup>147)</sup>으로 인해 최초 동원율이 50% 이하로 저조하여 동원령 하령부터 작전 개시일까지 3일이 소요되었다. 이후 1967년 6월 전쟁으로 명명된 3차 중동전쟁에서는 단일지휘체계 하에서 동원령 하령 후 20시간 내에 23개 여단을 동원 및 편성 완료하여 전승의 기반이 되었으며, 이후 2006년 레바논 전쟁 등 여러 전쟁에서 예비군이 주력으로 활동하였다.

## 4.2. 예비군제도

### 4.2.1. 예비군제도의 특징

이스라엘의 예비군은 국가안보를 지탱하는 주력군으로 의무복무를 마친 군인은 모두 예비군으로 편성되며 남자는 44세, 여자는 38세까지 복무하되, 조종사, 중장비 기사, 군의병 등 특수직위자의 복무기간은 국회의 결정에 의해 현재 49세까지 복무한다. 여성도 예비군 복무에 남자와 차이가 없으며, 다만 임신 또는 출산, 육아 시 예비군 임무가 해제되나 필요시 지속적으로 임무수행이 가능하다. 이스라엘은 적은 인구로 주변 아랍제국에 대응하기 위해 예비군을 주전력화함으로써 최대의 전투역량을 보유하고 있다고 하고 있다.

### 4.2.2 예비군 편성 및 지휘 관리

#### 4.2.2.1. 예비군 편성

이스라엘 예비군은 기능에 따라 동원예비군, 지역방위군, 민방위대, 후방 긴요요원으로 편성하며, 예비군의 임무와 기능은 다음과 같다.

| 구 분     | 임무 및 기능   |
|---------|---|
| 동원예비군   | <ul style="list-style-type: none"> <li>제1,2예비역 중심으로 공격 주력군</li> <li>여단 단위 부대 편성</li> <li>지상 주력군 : 40만 명 수준 동원</li> </ul>  |
| 지역방위군   | <ul style="list-style-type: none"> <li>집단농장, 협동농장, 기타요원을 부락 단위 중대 편성</li> <li>담당지역 방어 및 동원부대에 대한 제한적 지원임무 수행</li> <li>역종 구분없이 국경전략촌, 취약지 민방위대를 통합하여 편성</li> </ul> |
| 민방위대    | <ul style="list-style-type: none"> <li>민방위사령부 예하 지역별 조직(지역-지구-반-세포-가호)</li> <li>적 공격 지연, 정보 제공, 평시 산업군 임무 수행</li> </ul>   |
| 후방 긴요요원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>전·평시 주요 산업기관의 산업군 필수요원은 동원면제 (전기, 급수, 소방, 운수, 식품 생산, 군수공장)</li> </ul>  |

147) 예비군에 대한 자원관리와 동원집행은 국방부에서 관장하고, 예비군 훈련과 작전운용은 총참모부에서 관리하는 이원화된 체계를 유지하고 있었다.

#### 4.2.2.2. 예비군 복무 및 교육훈련

예비군에 대한 지휘관리는 총참모부에서 일원화하여 관리하며 예비군에 대한 자원관리 및 정책수립은 인사참모부에서, 동원물자 및 장비에 대한 관리는 군수참모부에서 담당한다. 제대별 동원예비군 관리 전담부서를 운영하며, 동원지역은 보병 여단단위로 수개의 도시나 10~30개의 동원구로 편성하고 동원구장에게 임무를 부여한다.

예비군의 교육훈련은 총참모부 통제하에 연간 훈련계획에 의거 특기훈련과 부대훈련으로 구분하여 실시하며, 예비군 신분인 지휘관 책임하에 실시한다(여단급 이상 훈련은 현역 지휘관 책임).

예비군 특기훈련은 분대장급 이상 간부교육과 장교 및 하사관의 진급 보수교육, 각개훈련, 과외교육과정으로 구분하여 현역과 통합하여 학교교육을 실시한다. 부대훈련은 부대단위 협동작전능력 향상과 개인별 전투기술배양을 목표로 집체훈련시간의 60%인 31일간(제1예비역 기준) 연속 또는 2회로 구분하여 연차별 훈련을 한다. 소집훈련은 전역 후 3년 동안 계급별로 전투병은 매년 25일, 전투지원병은 54일, 장교는 84일이며, 3년에 1회 30일까지 동원지정된 예비군대대에 소집되어 책임지역 도로 및 병참선 경계지역 정찰, 불순분자 침투 방지 등 작전임무를 수행하고 있다. 또한 매년 동원훈련을 1주간(5일) 대대 단위로 실시한다. 역종별 예비군훈련과 내용은 다음과 같다.

| 구 분 | 제1예비역  | 제2예비역  | 민방위대  |
|-----|--|--|---|
| 기 간 | 연 54일  | 연 38일  | 연 38일   |
| 내 용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 집체소집 30일</li> <li>• 매월 비상소집 1일</li> <li>* 간부요원 : ±7일</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 집체소집 14일</li> <li>• 비상훈련 : 제1예비역과 동일</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2예비역과 동일</li> </ul> |

#### 4.2.3. 예비군 보상

예비군 보상은 예비군이 동원되었을 경우 계급 및 복무 연한에 관계 없이 평시 개인별로 사회에서 받는 봉급과 동일한 수준을 국가차원에서 보상한다. 예비군에 대한 보상 기준은 다음과 같다.

| 구 분   | 산 정 기 준  |
|-------|--|
| 기본급   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1개월(31일) 복무 : 사회 평균임금의 68%(한화 약 180만 원 정도)</li> <li>• 7~30일 복무 : 일당을 복무일수로 계산하여 지급(1일 평균 한화 14만 원)</li> <li>• 5일 이내 복무 : 월간 총량의 일당에 140% 가산금 추가 지급</li> </ul> |
| 특별급   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 32일 이상 복무시 1일 100N.I.S(3~4만 원) 추가 지급</li> </ul>   |
| 추가보조급 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연간 복무일 : 18~26일(약 80만 원), 27~36일(약 120만 원), 37일 이상(약 160만 원)</li> </ul>   |

이를 위해 이스라엘은 모든 국민이 매월 소득의 1.5~5% 수준에서 세금을 납입하여 예비군에 대한 보상재원을 확보하고 있다.

## 5. 대 만

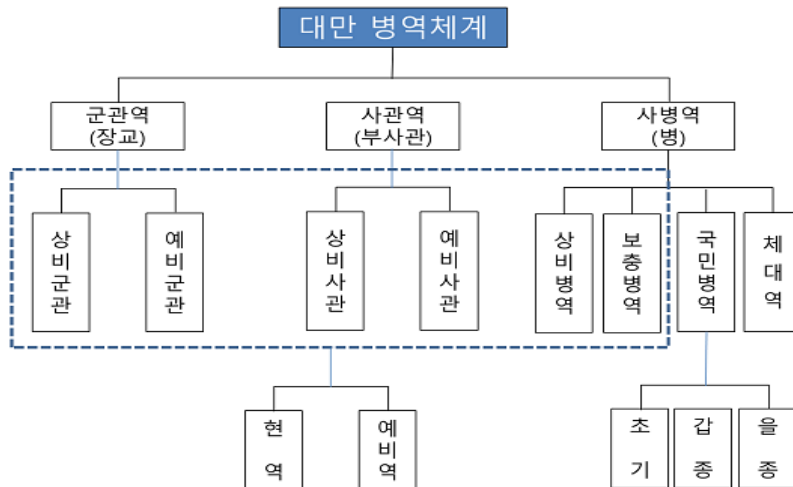
### 5.1. 병역제도

#### 5.1.1. 병역제도의 특징

대만은 1951년부터 징병제를 시행해 오다 2018년 12월 말부터 지원병 중심의 모병제<sup>148)</sup>를 도입하여 시행하고 있으며, 군 복무기간도 1993년 이전 출생자는 12개월을 복무하고 1994년 이후 출생자는 4개월을 복무하고 있다. 대만은 「헌법」 제20조 ‘인민은 법률에 의거하여 병역의 의무를 지닌다.’는 조항에 의거하여 국민개병제를 운영하고 있다. 본래 대만은 본토 수복을 목적으로 군대의 규모를 키워나갔지만, 현실적인 어려움으로 군 감축이 지속적으로 이루어져 왔으며, 1993년부터는 본격적인 병력감축을 통한 개혁을 추진하여 1990년대 중반 60만 대군에서 현재는 20만여 명 수준으로 감소되어 운용 중에 있다.

#### 5.1.2. 병역의 구분

대만의 병역의 종류는 군관역(장교), 사관역(부사관), 사병역으로 구분한다.



대만은 만 19세가 되면 징병검사를 하고 이들 중에 지원자를 모집하여 병력을 충원하고 있으며, 전문기술인력, 종교적 병역거부자들을 위해 대체병역제도를 운용하고 있다. 특히, 2000년 1월 개정된 ‘병역법시행령수정안’과 ‘병역체대역실시조례’를 통해 병력 감축에 따른 인여자원의 해소를 위해 체대역(대체복무제도의 일종) 제도를 도입하여 시행 중에 있다. 징병검사 결과 상비병력으로 분류된 인원 중 체대역 복무에 지원한 자와 국가고시 합격자, 사회치안 전문자격 보유자 등은 체대역으로

148) 모병제 전환이 실질적인 징병제 폐지가 아닌 것은 병역법과 관련 하위규정(복무규정, 방해병역치죄조례로 불리는 병역기피자 등 처벌규칙)이 남아 있기 때문으로 현실적으로는 징모혼합제라고 볼 수 있음

경찰, 소방, 사회복지, 환경보호 등 8개 분야에서 1년에서 2년 6개월 복무하고, 종교 등을 이유로 징집입영을 거부하는 자에 대해서도 체대역으로 1년간 복무토록 하고 있다.

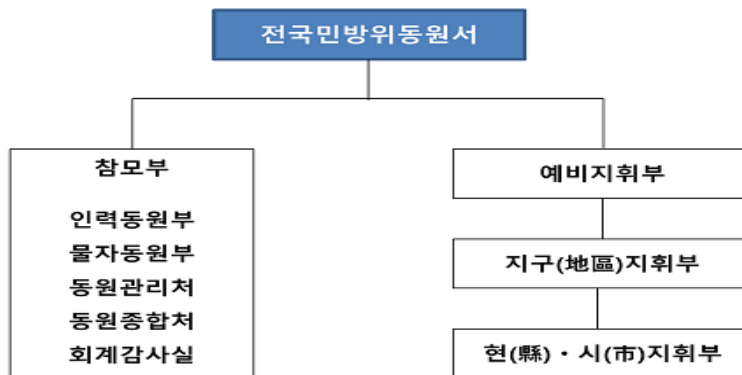
병무행정은 국방부와 내정부에서 이원화하여 수행하고 있다. 국방부는 산하의 군·사·단의 관구와 각급 사령부로 구분된 부분에서 징·모집 등 병력을 충원하며, 내정부는 행정체계별로 병무행정 전담 부서를 설치하여 징병검사 및 그 준비과정, 징·모집 및 자원관리 업무를 분담하고 있다.

## 5.2. 동원제도

### 5.2.1. 동원제도의 특징

대만 국민당 정부는 대륙에서 패전, 대만으로 이전 당시부터 비상기획 체제를 갖추고 있는 상태였으며, 비상기획임무는 어느 특정부서에서 담당하지 않고 모든 부처가 평소에 비상기획, 국가동원 등 전시를 위한 절차와 대비태세를 유지하고 있다.

특히, 대만 국방부는 2021년 전 국민 방위동원 정책 수립 및 집행을 강화하기 위해 국방부 직속의 ‘전국민방위동원서(全國民防衛動員署)’를 신설하고, 예비전력을 담당하는 예비지휘부(豫備指揮部)를 전국민방위동원서 예하로 소속변경함으로써 동원체제의 한 축을 형성하고, 예비전력 단일 동원화 목표를 달성하였다.



### 5.2.2 동원체제 및 절차

#### 5.2.2.1. 국가동원 체제

동원체제는 평소에 모든 부처가 국가동원을 위한 절차와 대비태세를 유지하며, 병력과 물자에 대한 동원준비와 철저한 자원관리를 통하여 전시대비 및 민방위 대비에 만전을 기하고 있다. 국가응변 중심(국가위기조치센터)는 전쟁을 포함한 국가비상사태 발생 시 행정원에 설치가 되며, 내정부는 국가동원법에 의하여 동원령을 하달한다. 국방부는 동원국을 중심으로 군사동원업무를 수행하며, 후비

지휘부는 관할 경찰국 및 시·읍·면과 협조하여 훈련을 총괄한다.

#### 5.2.2.2. 동원령 선포

국가동원령은 내정부에서 동원령을 하달하며, 국방부는 동원국에서 관할 경찰서, 파출소를 통해 개인에게 전달하고, 시·읍·면 방역과에서 동원령을 게시하고 개인에게 통지한다.

동원은 24시간 이내에 동원하는 긴급동원과 24시간 이후에 동원하는 일반동원으로 구분하며, 긴급동원 대상자에게는 사전에 소집통지서를 교부하여 관리한다. 병력동원은 국방부에서 동원운영계획을 수립하고 내정부에서 산하 병무관서 계통으로 동원자원관리와 동원집행을 지원한다. 물자동원은 군에서 소요되는 장비는 육군 산하 직영 군수공장에서 조달하되, 각 공장이 전시에 군수품 생산공장으로 전환할 수 있도록 평시에 준비한다.

### 5.2. 예비군제도

#### 5.2.1. 예비군제도의 특징

대만 국방부에 의하면 대만의 예비전력 규모는 2019년 기준 230만 명이고, 이 중 전역 후 8년 차 이내가 77만 명에 달한다. 대만의 예비군은 국방부 후비지휘부에서 조직편성을 담당하고 내정부 역정서에서 자원을 관리하는 이원화 지휘체제를 갖추고 있다. 대만의 예비군은 훈련 일수가 적고 훈련 방식이 단일해 전력을 형성하는데 오래 걸리며, C4ISR 시스템이 낡았다는 문제점이 제기되고 있다.

#### 5.2.2 예비군 편성 및 지휘 관리

##### 5.2.2.1. 예비군 편성 및 복무

대만의 예비군은 21세~40세까지의 현역 및 보충역 제대자와 체대역 복무를 마친 자를 대상으로 편성한다.

| 구 분   |          | 의무복무기간     | 전역(복무) 후 |        |
|-------|----------|------------|----------|--------|
|       |          |            | 역 종      | 의무복무기간 |
| 상 비 역 |          | 4월(12월)    | 예비역      | 40세    |
| 보 충 역 | 육군       | 4월(12월)    | 예비역      | 40세    |
|       | 타군 및 특종병 | 3~12월      |          |        |
| 국민병역  | 기초국민병역   | 군사예비교육     | 국민병역     | 45세    |
|       | 갑종국민병역   | 1!3월(군사훈련) |          |        |
|       | 을종국민병역   | 1월(군사훈련)   |          |        |
| 체 대 역 | 상비병역판정자  | 1년~2년6개월   | 예비역      | 40세    |
|       | 체대역판정자   | 1년~2년6개월   |          |        |
|       | 징집입영거부자  | 1년         |          |        |

#### 5.2.2.2. 예비군 교육훈련

예비군 교육훈련은 후비군(예비역)은 국방부에서 예비군훈련 전담기관인 예비군훈련 지휘부를 편성하여 훈련을 전담하고, 국민병은 내정부에서 주관하여 지방정부가 실시한다. 예비군훈련은 연차에 의해 소집훈련과 소집점검으로 구분하여 실시하며, 정치사상교육, 국제정세 등 교양교육과 특기교육, 실습 및 사격훈련 등 군사교육을 실시한다.

| 구 분 | 소 집 훈 련                 | 소 집 점 검            |
|-----|-------------------------|--------------------|
| 규 정 | 전역 후 5년간 년 1회 30일 이내    | 전역 후 6년차부터 년 1회 1일 |
| 시 행 | 예산, 훈련 숙련도에 따라 국방부에서 조정 |                    |
|     | 년1회 5~14일               | 년1회                |
| 통 상 | 연간 총 8일간(전역후 8년 정도 훈련)  |                    |
|     | 7일간 실제훈련                | 1일간 인원점검           |

#### 5.2.3. 예비군 보상

예비군은 2일 이상 훈련 시 해계급에 준한 훈련수당을 지급하고, 교통비(거리에 따른 대중교통비)와 식비(부대급식 기준)를 일당으로 지급한다.

## 6. 독일

### 6.1. 병역제도

#### 6.1.1. 병역제도의 특징

1990년 10월 3일 갑작스러운 통일을 맞이한 독일은 국제사회의 우려와 내부적인 문제에도 불구하고 비교적 원만하게 동·서독군을 통합하여 연방독일군을 창설하였다. 통일 이전 동독과 서독은 각각 징병제였으며, 연방독일군 출범 당시에도 징병제를 채택하였다. 통일 이후 직업군인제 형식의 지원제 도입을 검토하였으나 동·서독 간의 이질성이 해소되지 않은 상태에서 특정지역 출신 인력으로 군이 구성될 경우 군내 불안요인이 생길 수 있다는 점과 통일 이후 다양한 불안정 요소에 대비한다는 이유로 징병제를 고수하였다. 1996년에 군 소요에 비해 남아도는 잉여자원 해결을 위해 복무기간을 15개월에서 10개월로 단축하였으며, 민사복무분야 근무를 통해 징병제 유지에 따른 잉여자원문제를 해결하였다. 이후 병역기피 현상의 점증, 청소년층의 국가안보에 대한 의식의 약화, 징집제에 대한 비판 확산 등 병역 환경의 변화로 통일 이후 약 20년 만인 2011년 7월부터 자원복무제(지원병제)로 전환하였다.

#### 6.1.2. 병역의 구분

자원복무제 하에서 독일의 병역 종류는 상비군과 예비군으로 구분된다. 상비군은 지원에 의하여 육군, 해군, 공군, 합동의무군, 합동지원군, 사이버군 등으로 편성되어 15~23개월을 복무하며, 상비군 복무 후에는 지원에 의거 부대예비군과 지역예비군에 편성되며, 본인이 희망하지 않을 경우 일반예비군으로 편성된다.

### 6.2. 동원제도

#### 6.2.1. 동원제도의 특징

독일은 NATO의 핵심적 역할과 임무를 수행하고 있으나 여타 국가와는 달리 독자적인 방위를 위한 군사력 구성에 제한을 받고 있다. 이에 따라 전시에도 NATO군이 요구하는 소요만을 제공하는 범위 내에서 전시 대비를 위한 동원제도를 수립하고 있다. 동원에 대한 권한은 이원화되어 있어 전시에는 수상이 총괄하나 평시에는 국방장관이 담당한다. 모체부대 동원제도가 정립되어 있어 전역 12개월 이내인 부대예비군은 전역당시부대로 소집된다. 또한 전시동원을 위한 동원센터와 훈련센터를 별도로 운영하고 있다. 동원형태는 총동원과 부분동원이 있으며, 총동원은 전시 각의 결정에 따라 이루어지고, 부분동원은 국방장관 권한에 의해 실시한다. 불시동원 시에는 48시간 내에 소요의 80% 동원을 목표로 하고 있다.<sup>149)</sup>

## 6.2.2 동원체제 및 절차

### 6.2.2.1. 동원기관 임무

독일의 동원기구는 국방부의 합참차장과 각 군의 참모차장이 ‘예비군 특명관’을 겸임하고 있다. 예비군을 운용하는 조직과 유관기관으로는 ‘연방군 인사관리청 6국’, ‘연방군 예비군센터’, ‘지역사령부’, ‘예비군인회’가 있다. 연방군 인사관리청 6국은 예비군의 인사관리를 담당하며, 예비군센터는 합동지원군사령부 예하 합동군지원청 소속으로 연방군 내외 예비군 사안을 총괄한다. 지역사령부는 예비군이 소속되는 해당지역 사령부로 각 주별로 1개 지역사령부가 위치하여 총 15개 지역사령부로 구성되며, 각 사령부에 지역예비군 및 일반예비군이 편성된다. 예비군회는 1960년에 창설되어 독일 연방군 예비역편입 장병 11만 7천여 명이 회원으로 활동하고 있다. 예비군회는 독일연방군을 지원하고, 일반시민·의회 및 정부에 대해 예비군을 대변하는 역할을 하고 있다.

| 구분        | 임무  |
|-----------|---|
| 국방부       | <ul style="list-style-type: none"> <li>합참차장 : 국방부 예비군 특명관 겸임</li> <li>합동참모국 3처 4과 : 합참차장을 보좌하는 국방부 내 예비군 사안 감독/통제 부서</li> </ul>   |
| 각군 참모차장   | <ul style="list-style-type: none"> <li>각 군 예비군 특명관 겸임</li> </ul>  |
| 연방군 예비군센터 | <ul style="list-style-type: none"> <li>연방군 예비군 사안 총괄(합동지원군사령부 예하 합동지원군청 소속)</li> <li>모든 예비군 관련 사안이 규정에 따라 실현되는지 감독</li> </ul>   |
| 지역사령부     | <ul style="list-style-type: none"> <li>독일 주별로 1개 지역사령부가 위치하여 총 15개 지역사령부로 구성되며, 각 사령부에 지역예비군 및 일반예비군 편성</li> <li>평시 주임무는 민군협력업무이며, 희망자에 한해 계속교육 실시</li> </ul>   |
| 예비군인회     | <ul style="list-style-type: none"> <li>'60년에 창립하여 독일연방군 예비역 편입 장병 11만여 명으로 편성</li> <li>독일연방군을 지원하고, 일반시민/의회 및 정부에 대한 예비군의 이해를 대변</li> <li>독일군과 민간인 사이의 교량 역할 : 군소개, 국방정책 홍보 등</li> <li>군의 직접적 소관업무 이외의 예비군 관련 업무수행</li> <li>회원 교육 및 회원간 친목도모</li> </ul> |

### 6.2.2.2. 동원령 선포

동원형태는 총동원과 부분동원이 있으며, 총동원은 전시 각의 결정에 따라 이루어지고, 부분동원은 국방장관 권한에 의해 실시한다. 불시동원 시에는 48시간 내에 소요의 80% 동원을 목표로 하고 있다.

### 6.2.2.3. 동원훈련

독일군은 부대예비군 및 지역예비군을 대상으로 연간 최대 30일의 군사교육 및 훈련을 해당 지역

149) 양병선, 앞의 책, p.292

사령부에서 실시하며, 예비군은 자신의 희망과 가용시간에 따라 안보정책교육, 사격교관교육, 구급교육, 행군, 모의전투, 사격 등 다양한 분야에 대한 교육을 모듈(Module) 방식으로 이수한다.

#### 6.2.2.4. 물자동원 특징

위기, 전쟁시 연방동원법에 의거하여 차량, 장비 등의 민간물자를 동원하여 대량피해에 대비하며, 장비 획득절차를 간소화하여 최단시일 내에 부족장비소요를 충족할 수 있게 한다.

위기, 전쟁시 제기되는 장비소요는 각 지역사령부에서 취합하며, 해당 지역사령부는 자체 법리적 검토 및 소요충족 가능 여부 검토를 거쳐 즉각적으로 소요를 결정한다. 장비 대량피해 발생 등에 따른 예측이 불가능하여 사전계획이 불가능한 장비소요는 연방군 서비스센터 내 소관부서에 제기 및 신청을 하며, 소관부서는 지역 민간 해당 기관과 협조하여 대체장비 동원 또는 획득을 추진한다.

단, 항공기 및 철도 관련 동원 및 획득은 국방부에서 직접 총괄·주관하며, 선박 및 어선 관련 동원 및 획득은 연방군 해양수송센터에서 주관한다.

### 6.3. 예비군제도

#### 6.3.1. 예비군제도의 특징

독일의 예비군은 지휘관 휴가 및 유고시 부지휘관으로서, 또는 해외파병 및 출산휴가 장병에 대한 대체와 보충인력으로 편성된다. 따라서 독일군은 우리의 동원사단과 같은 별도의 동원예비군부대를 보유하지는 않는다.

독일 예비군의 임무 및 역할은 2012년 2월 1일 발표한 '신 예비군 개념'에 따라 ①연방군 부족인력 충원 및 증강, ②연방군과 일반사회를 연결하는 중간자 역할 수행, ③자국방위를 담당하는 것으로 되어 있다.

#### 6.3.2. 예비군 규모

독일의 예비군 규모는 27,600여 명으로 군사력에서 차지하는 비중은 13.5% 수준이다.

| 구 분       | 계       | 육군     | 해군     | 공군     | 합동지원군  | 합동의무군  | 기타     |
|-----------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 총병력       | 204,400 | 65,600 | 17,400 | 31,600 | 53,650 | 20,000 | 13,350 |
| 상비군       | 176,800 | 59,300 | 16,300 | 28,200 | 41,400 | 18,900 | 11,900 |
| 예비군       | 27,600  | 6,300  | 1,100  | 3,400  | 12,250 | 1,100  | 1,450  |
| 예비군비율 (%) | 13.5    | 10     | 6.3    | 10.7   | 22.8   | 5.5    | 10.8   |

### 6.3.3.2. 예비군 편성

독일 예비군은 부대예비군과 지역예비군 일반예비군으로 분류되는데 부대예비군과 지역예비군은 본인 직업 고려 가용시간에 따라 대체 및 보충인력으로서 정규부대에 근무하며, 전역 후 배치 시에는 전역 당시 계급과 동일하고 이후 진급도 가능하다.

부대예비군(Truppen Reserve)은 국가비상시 상비군부대를 증편하여 현역과 동등하게 작전을 수행한다. 즉, 전체 작전분야에서 현역부대를 지원 및 보강하며 해당 계급 현역과 동등한 급여를 받고 계약에 의거 3년간 복무하고 이후 연장이 가능하다. 특히 단기적인 전력보강에 활용되며 현역부대에서 교육과 작전을 지원한다.

지역예비군(Territorial Reserve)은 군과 국민간 유대강화를 위한 지역 연락과, 지역경제·안정화 및 지원 등의 임무에 배치된다. 지역예비군은 합동지원군의 일부로서, 중·단기적인 지역 안정화 및 지원부대 보강에 활용되며, 이를 통해 현역부대의 지역방위 임무를 지원한다. 아울러 각 지역사령부 지휘하에 지역 연락사령부 및 민군협력기관 등에서 임무를 수행한다.

일반예비군(Allgemeine Reserve)은 현역 전역 후 부대 및 지역예비군을 미지원한 예비군으로 평시 훈련의무는 없으며, 만 18세~60세의 비정규예비군(전시에만 동원가능한 예비군)으로서 군-사회의 중간자 역할을 수행한다. 또한 전시 또는 비상사태 발생시 장기적인 전력 보강에 동원된다.

### 6.3.3.3. 예비군 교육훈련 및 보상

독일의 예비군 교육훈련은 부대예비군 및 지역예비군을 대상으로 연간 최대 30일의 군사교육 및 훈련을 실시하며 해당지역 사령부에서 담당한다.

예비군에 대한 보상은 보수지원법에 근거하여 일반근로자는 1일 258유로, 자영업자는 1일 430유로까지 보상하며, 해당 예산은 가족노인청소년부 예산으로 편성한다.



국방대학교  
국가안전보장문제연구소