

코리아연구원 특별기획 제49호

## 군 인권 증진과 복지향상을 위한 4대과제

### 기획 취지

최근 잦은 군 인권침해 사례를 비롯하여 그동안 감춰졌던 군대 내부의 민낯이 언론을 통해서 알려졌다. 현대사회에서 안보는 군인들만에 의해서 이뤄지는 것이 아니다. 군 내부의 인권침해가 발생할 경우 대한민국의 절대다수의 국민들은 군을 신뢰하지 않게 된다. 사회적 감시에서 군대가 제외되는 바람에 국가안보는 오히려 흔들리게 되는 것이다. 그동안 민주주의와 인권, 복지의 사각지대로 여겨졌던 군대에 대해서 민주적 통제를 해야 한다는 여론도 생기고 있는 실정이다.

안보는 외부의 침략을 막는 것이라는 소극적이고 전통적인 해석에서 이제는 시민의 안녕과 평화를 유지해야 한다는 차원으로 넓게 해석되고 있다. 전통적인 국방의 개념에 인권과 복지가 추가될 때 현대적인 안보개념이 정립될 수 있을 것이다. 따라서 안보의 주체도 확대되는 것이다. 한국군은 전통적인 국방의 개념에 묶여 있으면서 현대 사회의 다양한 변화에 뒤따르기 어려웠다. 군에 대해서 인권과 복지의 차원에서 접근할 때 한국군도 시민사회와 협력하는 포괄적인 안보의 차원에서 군이 맞닥뜨리고 있는 많은 문제의 해법을 찾을 수 있을 것이다.

코리아연구원은 인권과 복지의 측면에서 한국 군대를 살피는 기획특집을 마련했다. 군 인권증진과 복지향상을 위한 과제로 제대군인 취업, 예비군훈련, 군 사법제도, 징병제 4가지를 선정했다.

- [1] 장기복무 제대군인의 체계적인 취업지원 기반체계 구축방안  
<정길호, 건국대 초빙교수> (6월 30일)
- [2] 「군사법제도」라는 적폐의 해소  
<최강욱 변호사 / 코리아연구원 이사> (7월 27일)
- [3] 징병제도 대안: 징모통합제와 '공역제'  
<문장렬, 국방대학교 교수> (8월 10일)
- [4] 예비군제도 진단과 대안  
<정길호, 건국대 초빙교수> (11월 11일)



※코리아연구원(이사장: 박영재 / 원장: 김창수)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 정책대안을 제시합니다. 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 세상을 바꾸는 생각 네트워크, 코리아연구원의 회원 등록을 권합니다.

※CMS자동이체  
사무처로 전화(02-733-3348)주시면 이메일로 CMS자동이체 회원약정서를 보내드립니다.

※온라인 송금  
우리은행 1005-100-937962(예금주: 새로운코리아구상을위한연구원)

## 장기복무 제대군인의 체계적인 취업지원 기반체계 구축방안

정길호  
(건국대학교 초빙교수)

- I. 들어가는 말
- II. 장기복무 제대군인 취업지원 실태
- III. 취업직위 확대 및 관리방안
- IV. 맺는말

### I. 들어가는 말

국가를 위하여 희생과 공헌을 아끼지 않은 제대군인에 대한 최고의 복지는 일 자리 제공이다. 그 동안 제대군인 지원조직과 법령을 정비하고 예산을 확대하는 한편, 다양한 지원 프로그램을 개발하여 왔다. 그러나 아직도 제대군인에 대한 지원은 미흡한 실정인데, 군 복무와 생애주기에 부합하는 합리적인 직업 전환정책이 요구된다. 삶의 질 향상을 위한 실질적인 지원정책으로써 제대군인의 취업 지원을 위한 체계적 기반체계 구축이 필요하다.

이와 같은 시스템 구축으로 국가 인적자원의 효과적인 활용과 현역 군인의 복무의욕을 고취하여 국가경쟁력을 강화할 필요가 있다. 장기복무 제대군인은 전역 후 사회적응이 힘들고, 비교적 젊은 나이에 전역하지만 생활비 지출은 여전히 많은 실정이다. 그러므로 국토방위를 위하여 희생한 부분에 대한 기회보상과 국가에 대한 헌신에 보답하는 보훈적 차원의 보상 개념이 도입되는 것이 바람직하다.

### II. 장기복무 제대군인 취업지원 실태

첫째, 장기복무 제대군인의 전역현황을 보면 다음과 같다. 10년 이상 복무한 제대군인은 매년 평균 4,000여 명이 배출되는데, 그 가운데 육군이 약64%, 해군과 공군이 각각 18%를 점하고 있다. 이를 신분별로 보면 장교가 57%, 준·부사관이 53%이며, 계급별로는 소령과 원사 계급이 가장 많다. 그리고 연령별로는 40세 미만이 25%, 40~49세가 25%, 50~56세가 50% 정도로 분포되어 있다.

둘째, 제대 후 취·창업 소요기간은 다음과 같다. 즉, 장기복무 제대군인의 제대

후 취·창업 소요기간은 대령 12개월, 중·소령이 9개월, 준위 및 원사 12개월, 상사 16개월 정도로서 평균 11.4개월이 소요되고 있으며, 장교출신이 부사관 출신에 비해 다소 일찍 취업하고 있다.

셋째, 취업률을 군별, 계급별, 연령별로 분석해 보면 다음과 같다. 즉, 군별로는 육군 54%, 해군 58%, 공군 67.8%로 육군이 타 군에 비해 다소 낮다. 계급별로는 계급이 높을수록 높게 나타나는 경향이 있는데, 중·대령 이상이 70% 이상, 소령이 60%, 준위가 62%, 원사가 54% 수준이다. 연령별로는 제대연령이 높을수록 취업률이 높게 나타나고 있으며, 제대 후 4년까지는 취업률이 급격히 증가하다가 그 이후 완만하게 감소하고 있다. 이러한 현상은 3~5년 취업한 후 또 다시 이직하고 있음을 보여주고 있다.

넷째, 기업체의 제대군인 활용에 관한 인식은 다음과 같다. 전역 후 사회 근무 직종은 사무 관리직이 약 46%로 가장 많이 진출한 직종이고, 영업직이 23%로 두 번째이다. 반면, 기술전문직은 17%로 낮은 편이고, 군 관련 직종은 6% 정도이다. 그리고 현재의 직무와 군 경력의 관련성 여부는 관련성이 별로 없다는 비율이 높게 나타났다. 일반직원과 제대군인의 생산성을 비교하면 제대군인의 생산성에 대해서 대체로 긍정적인 평가를 하고 있다. 제대군인의 취업 활성화를 위해서는 군내 직업교육 강화를 요구하고 있으며, 채용기업에서는 고용장려금, 세금감면 등 정부지원을 선호하는 것으로 나타났다.

이상과 같은 현재의 취업실태에 대한 문제점을 분석하면 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 제대군인 현황과 제대군인의 취업직위에 관한 정보 파악 및 관리가 미흡하다. 즉, 국방부와 각 군은 제대군인 취업지원을 위한 조직을 운영하고 있으나, 제대군인 및 그 취업직위에 관한 정보 파악과 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 그리고 취업직위 개발 및 확보가 체계적으로 이루어지고 있지 않아 실질적인 지원정책을 수립하는 데 한계가 있다.

둘째, 관련 부처 간의 협조체제가 미비하다. 제대군인정책을 국가보훈정책의 한 부분으로 심의하고 있어 인해 범정부 차원에서 정책추진이 미진하다. 제대군인 취업지원정책이 국방부, 국가보훈처 및 고용노동부로 분산되어 있어 구직 및 구인의 연계체계가 미흡하다. 한편, 제대군인 지원을 위한 일선부서인 지원센터가 국방부, 육군본부, 국가보훈처, 고용노동부로 분산되어 있으나 상호 호환체계를 구축하고 있지 못하다.

셋째, 제대군인 취업지원을 위한 정책의지가 미약하다. 선진 외국은 공공기관이 일정비율을 의무적으로 채용하도록 규정하여 제대군인의 취업기반을 제도화하고 있는데, 우리나라는 아직 그런 수준에 미치지 못하고 있다. 한편, 취업교육과 알선체계의 미비로 취업 희망자가 노동시장에서 충분한 경쟁력을 가질 수 있는 기반이 취약하다. 유럽 국가에서는 군내 보수교육과정에서 사회직업분야를

일정비율 교육하는 것이 곧 직무역량을 강화하는 것으로 간주하고 있는데, 한국은 이러한 기본개념이 미흡하여 취업교육 수요가 항상 부담으로 남게 된다.

### Ⅲ. 취업직위 확대 및 관리방안

#### 1. 취업직위 영역의 합리적 분류

제대군인 취업직위란 ‘관계기관이 제대군인 취업을 지원할 목적으로 확보하여 지속적으로 관리할 수 있는 제대군인 일자리’로 정의할 수 있다. 여기서 ‘관리할 수 있다’는 의미는 취업직위의 종류나 성격에 따라 관리수준이 달라질 수 있다는 의미를 내포하고 있다.

첫째, 군내 취업직위 영역의 체계적인 관리이다. 군내 취업직위 영역이란 관계기관이 직접 관리·통제하는 제대군인 취업직위 영역을 의미한다. 즉, 국방부, 병무청, 방위 사업청 및 군내의 임기제 공무원, 군무원(정규, 임기제), 용역직 등이 이에 속한다. 둘째, 공공부문 취업직위 영역의 합리적인 관리이다. 공공부문 취업직위 영역이란 관계기관이 법령에 근거해서 직·간접적으로 상당한 영향을 미치는 제대군인 취업직위를 의미한다. 즉, 정부 타 부처 및 지자체 공무원 직위는 비상계획관, 특채 공무원 등이 있다. 산하 공공기관 근무 직위로는 먼저 군인공제회, 재향군인회 등이 있으며, 일반 공공기관 직위는 한국전력, KT, 도로공사 등이 있다.

셋째, 민간부문 취업직위 영역의 합리적인 관리이다. 민간부문 취업직위 영역은 민간업체와의 협약이나 협정 혹은 관례에 의해 비교적 연속적으로 근무 가능한 제대군인 취업직위 영역을 의미한다. 방위산업체는 군과 관련 있는 업체로서 정례적으로 제대군인이 취업하는 직위영역이다. 대기업은 제대군인 취업지원 차원에서 경제단체 혹은 대기업 경영진과 협의에 의해 제대군인이 일정수준 취업할 수 있는 직위영역을 설정하는 것을 말한다. 중소기업체는 중소기업 단체나 해당 중소기업과 협의에 의해 제대군인이 취업하는 직위영역을 말한다.

#### 2. 취업직위의 추가 확보방안

단순한 일자리 관리 중심에서 취업직위 개념으로 전환하여 정부 및 공공부문은 법령의 근거에 의한 취업직위 확대방안을 모색한다. 한편, 민간부문은 일정부 분 제대군인 취업직위 할당개념을 민주적으로 관철할 필요가 있다. 구체적인 취업직위 추가 확보방안은 다음과 같다.

첫째, 군내 취업직위 추가 확보방안은 군내 비전투분야 아웃소싱을 통한 제대

군인 일자리 확보방안이 있을 수 있다. 즉, 군수관리, 국방정보화 및 국방시설 분야의 민간자원 활용 영역을 발굴한다. 한편, 군내 교관 및 연구관, 상담관 직위 등에 예비역 자원을 활용한다. 그리고 군 관련 민간직위를 신설·확대할 필요가 있는데, 무기체계 자문, 전문 평가관, 용역연구관, 강의교수 등이다.

둘째, 공공부문 취업직위를 추가로 확보할 수 있다. 즉, 국방부 산하 기관 내 제대군인 활용 직위를 확대하고, 미군부대 근무원이나 정부 및 공공기관의 비상대비 담당관을 확대한다. 한편, 자치경찰제도와 안전 관리단 도입 그리고 산림방재단 및 환경지킴이 직위 등의 확대를 고려해 볼 수 있다. 지방정부 및 공공기관의 일자리 발굴이 요구되는데, 지역안전관리자문단 설치와 공공기관 및 학교의 안전 관리직 확대 등이 있을 수 있다.

셋째, 민간부문 취업직위를 추가로 확보할 수 있다. 즉, 경영단체나 직능단체와 협약을 통한 일자리 발굴이 가능하며, 방위산업체의 일자리 확대와 군 관련 전문용역업체를 설립하여 지원하는 방안도 있을 수 있다.

### 3. 확보된 직위의 체계적 관리

먼저, 제대군인의 전문성 및 우수성을 효과적으로 홍보할 수 있는 정부차원의 홍보체제를 구축하여야 하며 관계부처 및 민간 전문가가 참여하여 전문지식이 반영된 대상별, 단계별 홍보계획을 수립하여야 한다. 즉, 제대군인의 우수성과 고용효과를 홍보할 수 있는 다양한 콘텐츠 및 방법을 개발하여야 한다. 이를 위하여 언론매체, 정부 및 시민단체 등을 효과적으로 활용할 필요가 있다.

둘째, 제대군인 취업담당 기능을 강화할 필요가 있다. 국방부와 각 군의 제대군인 지원조직에 제대군인 취업 및 소재파악을 위한 전담인력을 배치한다. 한편, 제대군인 취업관리체제 운영의 법적 기반을 보완한다. 즉, 제대군인 인적자원관리 규정의 강화 및 구체화를 추진하고, 인적자원관리 내용의 상호 교환을 위한 근거규정을 신설한다.

셋째, 제대군인 통합 정보화 네트워크 체제를 독자적으로 구축하여야 한다. 즉, 국민건강보험공단의 인적자료를 활용하여 제대군인 취업지원 정책을 수립하고 있으나 건보단 자료는 보조 자료의 성격을 띠고 있다. 한편, Data Base의 상호교환과 업무협의를 활성화하여야 한다. 국방부와 군 그리고 보훈처의 전담요원이 정보화 자료를 상호 교환하고 정기적으로 협의회의를 개최하는 것이 바람직하다.

한편, 국방부-국가보훈처-고용노동부와의 네트워크 구축이 필요하다. 국방취업지원센터, 제대군인지원센터 및 고용지원센터와의 네트워크가 이루어져야 하고 국방부, 국가보훈처 및 고용노동부와의 유기적인 정책협약이 요구된다. 제



대군인 취업지원 정책협의를 활성화하여야 하며 제대군인 관련 구체적 정보의 상호 공유방안이 강구되어야 한다.

넷째, 제대군인의 사회적응에 관한 인적정보 관리방안을 도입하여야 한다. 장기복무 제대군인의 전역 전·후 취·창업과 자영업을 위한 교육, 일자리 변동, 전문성 변화 등의 인적자료를 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 운영하여야 한다. 더불어 본인의 신상변동과 전문성 정도를 지원센터에 자발적으로 신고할 수 있도록 각종 유인체제를 도입하여야 한다. 무료 법률·세무 상담, 재산관리, 자녀교육, 취·창업 지원 등 자진 신고를 함으로써 얻은 효과성을 제도화할 필요가 있다.

#### IV. 맺는 말

제대군인은 의무복무 제대군인, 단기복무 제대군인, 중기복무 제대군인 및 장기복무 제대군인 등으로 분류될 수 있다. 그러나 장기복무 제대군인의 사회정착 지원이 무엇보다 시급하고 중요하다. 사회복지 수준의 향상과 더불어 전역 직업군인에게도 기회보상과 명예심이 반영된 지원정책이 강구되어야 한다. 여러 가지 지원방안 가운데 가장 중요한 대안이 취업지원 정책이다.

제대군인 취업지원 정책은 그 동안 많이 추진되어 왔으나 체계적이고 합리적으로 접근하는데 한계가 있었다. 그러므로 본고에서 제시한 바와 같이 먼저 재취업 기반체계를 구축하는 것이 무엇보다 시급하다. 취업가능 직위를 순조롭게 확대하면서 직업보도 시스템을 구축하면 제대군인의 취업은 상당 수준 활성화 될 것이다. 그러나 사회 노동시장을 존중하고 피해를 최소화하는 차원에서 추진하여야 한다. 강제성이나 불공평성을 초래한다면 긴 안목에서 보면 시차만 있을 뿐 언젠가는 제대군인의 취업정책에 악영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

본고에서 제시한 정책대안이 채택된다면 제대군인에 대한 취업능력 향상기회를 보장하고, 취업직위를 합리적으로 관리할 것으로 판단된다. 새로운 취업직위를 부단히 개발하여 제대군인이 안정적으로 사회에 정착할 수 있는 제도적 장치가 마련될 것이다. 그 동안 취업관리에 필요한 기본 자료와 인적정보를 체계적으로 유지하지 못한 까닭에 합리적인 제대군인 취업지원이 어려웠던 것으로 판단된다. (2015/06/30)

## 「군사법제도」 라는 적폐의 해소<sup>1)</sup>

최강욱  
(법무법인 청맥 변호사)

- I. 뿌리 깊은 적폐: 감옥보다 못한 군대?
- II. 군대가 지켜야 하는 것
- III. 군 사법제도의 역사와 현실
- IV. 맺음말: 헌법과 군대, 군사법제도

### 1. 뿌리 깊은 적폐 ; 감옥보다 못한 군대?

박근혜 대통령은 2014년 8월 13일 전군의 주요 지휘관들과 병영문화혁신위원 등을 불러 모은 자리에서 “그동안 쌓여온 뿌리 깊은 (군의) 적폐를 국가혁신과 국방혁신 차원에서 반드시 바로잡아야 할 것”이라고 역설했다 한다. 옳은 말이다. 분명 병영생활을 하는 우리 군인의 현실은 교도소 재소자의 그것만도 못하다. 적어도 오늘 우리 교도소에서 재소자들이 ‘기강’을 잡기위한 가혹행위나 일방적인 폭행으로 죽어갔다는 소식은 없다. 교도관들이 재소자들을 착취하거나 권한을 남용하여 부조리한 일을 획책한다는 소식도 드물고, 재소자가 제대로 치료를 못 받아 죽어갔다는 소식도 없다. 부당한 수형생활을 못 견뎌 재소자가 자살했다는 소식도 잦아든지 오래다. 그러나 군대에선 아직도 이런 일이 속출한다. 누구나 알고 있던 부조리와 비리가 해결될 기미는 보이질 않고, 대책을 마련한다는 와중에도 폭행과 부정부패 관련 사건이 끊이질 않는다. 하물며 대책을 마련한들 진짜 실천할 의지가 있는지조차 의문스럽다. 정말 적폐도 이런 적폐가 없다.

그렇다면 대체 교도소와 군은 뭐가 달랐기에 오늘날 이런 차이를 보일까? 교도소는 국가인권위원회로부터 인권상황에 대한 상시적 감시를 받는다. 또, 교도소에서 발생하는 문제는 교도소 외부의 기관에서 수사가 이루어져 사법부의 판단을 받게 된다. 교도관들 또한 폐쇄성을 탈피하고 스스로 인권의식을 가다듬으며 부조리를 차단하려는 노력을 했다는 점도 무시할 수 없다. 이 모든 일들은 법과 제도의 변경을 통해 시작되고, 발전하고, 정착된 것이다. 그렇다면 현재 발생하는 군의 전근대적 악습 또한 투명성의 제고를 통한 민주적 감시의 강화, 그



리고 독립된 외부기관에 의한 인권침해의 감시 및 조사와 처벌을 통해 상당 부분 나아질 수 있는 것이라는 점을 부인하기 어렵다.

독재정치와 더불어 군부엘리트들이 한동안 우리 사회의 강력한 지배세력으로 군림하는 동안에는 군 문제를 언급한다는 것 자체가 상당한 위험부담을 각오해야 하는 일이었다. 하지만 민주화가 진전되어 군의 정치개입이 차단되었다는 지금에도 군과 군인에 대한 관심은 여전히 미약하다. 단지 간간이 언론을 통해 정해지던 군내의 인권유린(논산 훈련소 인분사건<sup>2)</sup>, 소위 ‘멸치장군’ 사건<sup>3)</sup> 등)을 고발하는 소식과, 잊어버릴만 하면 터지는 총기난사사건, 진료권을 제대로 보호받지 못한 채 죽어가는 젊은 병사들의 이야기(2005. 11. 노충국씨 사망사건 등)들을 통해서만 순간적 관심과 비판이 끊어올랐을 뿐 그 본질에 대한 천착과 제도적 정비는 이루어지지 않았다. 문제는 심각한데 여전히 별다른 변화가 없다.

## 2. 군대가 지켜야 하는 것

군이 존재하는 이유는 외적의 침입으로부터 국민의 기본적 인권과 법에 의한 지배가 보장되는 정치적 공동체를 수호하는 데 있다. 이것을 다른 말로 ‘민주적 기본질서의 수호’라고 한다. 그렇다면 군대 자신도 민주적 기본질서에 부합되게 조직되고 운영되어야 하는 것은 당연하다. 이 점이 무시되면, 군인은 결국 상관의 명령이면 무엇이든지 복종하는 노예나 기계가 되어 국가가 공인하는 폭력집단으로 전락하고 만다. 현대사에서 우리 군이 저지른 여러 가지 어두운 사건들은 그러한 점을 충분히 입증하고도 남는다. 군이 헌법적 원리에 의하여 통제되어야만 하는 이유다.

시대착오적인 군 사법제도가 온존되는 한 군인 인권보장의 최소한을 지키려는 노력은 빛이 바랄 수밖에 없다. 민주화 시대와 구분되는 표징인 ‘군사독재’ 시절의 적폐에 대하여 우리는 단 한 번도 근본적인 제도개혁을 이룬 바 없다. 제대로 된 민주국가라면 군인은 마땅히 ‘제복을 입은 시민’으로서 헌법이 보장한 인권을 향유하는 존재임에 의심이 없어야 한다. 군인의 자유와 권리는 법률로 창설되는 것이 아니라 법률에 의하여 확인되는 것이다. 그런 의미에서 완전 폐지를 포함한 군사법제도의 개혁과 군인인권법의 제정은 필수적인 것이며, 국가배상 및 국가유공자 제도 또한 헌법적 차원에서 재정립되어야만 한다.

### 3. 군 사법제도의 역사와 현실

지휘관의 제왕적 지위를 보장하며 군내 각종 사고의 진실을 은폐하는 주범으로 부각되고 있는 우리 군사법원법의 역사를 보면, 관할관의 권한이 점점 축소되는 것과 함께 심판관의 역할도 축소되는 쪽으로 개정되어 왔다. 한마디로 일반 형사재판에 가까운 쪽으로 천천히 변해왔던 것이다. 애초 지휘관 사법이 당연한 것으로 여겨지던 시절에는 재판부를 구성하는 3인 가운데 2인이 일반장교인 심판관이었다. 이러한 구성이 변호사의 자격을 가진 군판사를 과반수로 하는 것으로 바뀐 것이 불과 1994년의 일이다.

그러나 지금도 지휘관(관할관)은 강제수사 여부를 사실상 결정하고 자신의 부하를 재판부에 포함시켜 재판의 성립에 관여한 다음 확인조치권을 통해 이미 선고된 판결의 내용까지 변경시킬 수 있는 무소불위의 권력을 행사한다<sup>4)</sup>.

실로 대통령도 갖고 있지 않은 관할관만의 특이한 권한이다. 이러한 과정에서 인권보호와 정의구현이라는 사법의 역할은 형해화 될 수밖에 없었고, 이는 군사법제도의 정당성은 물론이고 군에 대한 근본적 불신의 원인으로 자리하였던 것이다.

제국주의 시절 식민지 파견 군대를 위해 설립된 군사법원은 각국의 역사와 문화에 따라 존재 여부가 다르다. 한국과 같이 「헌법」에 군사법원의 설립근거를 두었지만 독일은 군사법원을 두지 않고 있다. 더 강력한 적(중국)과 인접한 대만의 경우에도 군사법원을 폐지했다. 반면에 전 세계에 군대를 주둔하고 있는 미국의 경우는 군사법원이 가장 발달해 있다. 그럼에도 지휘관의 사법절차 관여를 철저히 차단한다. 비교법적 관점에서 각국의 군 사법제도를 검토해보면 군 지휘관에게 사법권까지 부여하는 전통적인 군 사법 운용방식이 급격하게 와해되고 있음을 알 수 있다.<sup>5)</sup> 적어도 우리와 같은 지휘관 군림의 군사재판 제도를 가진 나라는 없다. 지휘관의 행사에 사법권의 행사가 당연히 포함된다는 인식은 이제 더 이상 유지될 수 없고, 유지되어서도 안 되는 것이다. 하물며 현재 우리 군사재판의 85%를 차지하는 것은 일반 형사범이며, 군형법상의 특수범죄라는 것도 군무이탈, 상관폭행 등 본질적으로 일반 형사범의 행위태양과 다를 바가 없다. 사건수도 매우 적어 도무지 100개에 육박하는 군사법원이 별도로 존재해야 할 현실적 필요성이 없는 것이다. “군사법제도는 항상 특별히 존재해야 한다”는 생각은 군사법제도가 사법권의 독립과 군인 및 국민의 인권보장에 기여하는 제도로서가 아니라, 군대조직의 특수한 이해관계가 언제나 우선적으로 반영되어야 한다는 잘못된 사고에 지나지 않는다. 특히 현행 제도 하에서 합참의장은 절대 처벌되지 않는다는 어이없는 결과를 고려하면, 실제 그 제도에 따라 혜택을 누

리는 집단이 우월한 위치에 있는 고위 장교에 국한된다는 점이 분명하다.<sup>6)</sup>

#### 4. 맺음말 : 헌법과 군대, 군사법제도

현대사를 더럽힌 주요 사건의 대부분은 군사법원에서 이루어진 경우가 많다. 상시 계엄상태의 나라에서 군사법원은 형사재판에 관한 거의 모든 재판권을 독점하며 정적을 탄압하고 민주주의를 위협하는 기능에 충실하였던 것이다. 이토록 반민주적이고 전근대인 군사법제도는 반드시 폐지되어야 할 군사정부 시대의 유물일 뿐, 어떠한 논리로도 정당화 될 수 없는 것이다.

과거 우리 군은 헌법의 규율을 받는 국가기관의 하나로 인식되고 운용된 것이 아니라, 헌법적 통제로부터 자유로운 특수조직으로 치부되어 온 경향이 있다. 군 스스로도 시민사회의 감시자 역할을 자임하며 스스로 헌법과 법률을 무력화하거나 자신에게 편리한 쪽으로만 활용하려는 시도를 멈추지 않았다. 그 결과 군은 사회의 민주화와 합리적 발전과정을 따라가지 못한 채 홀로 고립되고 말았던 것이다.

군 지휘관들 가운데에는 사법권을 지휘권의 한 내용으로 포함시킬 때 군을 일사불란하게 지휘·통제할 수 있다고 생각하는 경향이 있다. 이러한 주장은 결국 지휘권의 개념을 초법적인 것으로 전제하며 부하들의 위치를 항상 지휘관의 관리와 보호 하에 두어야 하는 불완전한 존재로 보는 인식에 기초하고 있다. 나아가 권력을 행사하는 지휘관의 무오류가 전제되어야 한다는 논리적 반박에 대하여 아무런 해답을 주지 못한다.

헌법은 분명 군사법원을 사법기관으로 인식하며 규정하고 있다. 군통수권자인 대통령을 포함하여 대한민국의 어느 행정기관장도 사법권을 갖고 있지 않다. 그런데 대통령의 통수권 아래에 있는 군 지휘관들이 사법권을 보유한다는 것은 너무도 극명한 모순이다. 현상이 이러하였고 그것이 우리 헌법이 예정하고 있는 사법의 역할에서 매우 동떨어진 것이라면, 이제는 그것을 과감히 버려야만 한다. 하물며 ‘국민과 함께하는 튼튼한 국방’을 외치면서 ‘가고 싶은 군대, 보내고 싶은 군대’를 만들려는 것을 국방정책의 목표로 삼고 있다면 더욱 그렇다.

군 사법제도를 개혁하였거나 개혁하고자 하는 나라들이 군 사법제도의 설계에서 관심을 갖는 포인트는 두 가지였다. 하나는 군 사법제도를 사법부의 한 부분으로 통합함으로써 최고법원을 정점으로 한 ‘사법체계의 통일성 확보’라는 헌법적 요청을 실현해야 한다는 것이고, 다른 하나는 군 사법 개혁을 통해 군인의 인권보장을 강화한다는 것이다.<sup>7)</sup> 양자는 전혀 별개의 개념이거나 분리되어 생각

할 수 없는 연결적 개념인 것이다. 이를 한마디로 줄이면 “군사 영역에서의 입헌주의 관철”이 되며 군 사법제도의 개혁은 이러한 목적을 완성하는 것이어야 한다는 점을 재삼 강조하고자 한다. 이러한 입장에서 볼 때, 관할관 제도와 심판관 제도가 폐지되어야 한다는 것은 당연한 귀결이 될 것이며 나아가 군사법원의 폐지야말로 가장 확실하고 근본적인 대안이 될 것이다.

- 1) 이 글은 필자가 2007. 11. 한국형사정책학회 동계학술대회에서 발표하고, 홍익대법학연구소에서 발간하는 『홍익법학』 제9권 제3호 (2008. 10.)에 게재한 논문인 “지휘관 사법의 폐해와 그 폐지론 ; 관할관, 심판관 제도를 중심으로”에서 일부 내용을 요약·수정하였음.
- 2) 화장실 청소상태가 불량하다는 이유로 훈련병들에게 손으로 인분을 찍어 입 속에 넣게 하였다는 사건, 2005. 1.10. 발생.
- 3) 장군이 멀치상자를 잘못 보관했다는 등의 이유로 2004. 9.부터 공관 당번병인 김아무개 상병의 정강이를 걷어차는 등 폭행하고 2005. 4. (김 상병에게) 근신 10일의 징계를 내린 뒤 취사병으로 보직을 변경한 것을 이유로 징계를 받은 사건.
- 4) 관할관 및 심판관과 관련한 군사법원법의 규정을 보면, 군사법원의 행정사무는 법관이 아닌 관할관(管轄官)이 관장하며(제8조), 관할관은 국방부장관 또는 군사법원이 설치되는 부대와 지역의 사령관, 장 또는 책임지휘관이 된다(제7조). 군판사는 각 군 참모총장 또는 국방부장관이 임명한다(제23조). 군사법원은 재판관으로 구성되는데, 재판관은 관할관이 지정하며(제25조), 군판사와 심판관으로 한다(제22조). 심판관은 장교 중에서 관할관 또는 군 참모총장이 임명한다(제24조). 보통군사법원은 군판사 2명과 심판관 1명이 재판관이 되고, 약식절차에서는 군판사 1명이 재판관이 된다(제26조). 고등군사법원은 군판사 3명이 재판관이 되는데, 관할관이 지정한 사건의 경우에는 심판관 2명이 추가된다(제27조). 군사법원의 판결에 대해서는 관할관이 확인조치를 하여야 한다. 관할관은 무죄, 면소(免訴), 공소기각(公訴棄却), 형의 면제, 형의 선고유예 또는 형의 집행유예의 판결을 제외한 판결을 확인하여야 하며, 「형법」 제51조 각 호의 사항을 참작하여 형이 과중하다고 인정할 만한 사유가 있을 때에는 형을 감경할 수 있다(제379조).
- 5) 이계수, 앞의 책, 256~258면.
- 6) 특히 “재판관은 피고인보다 동급 이상인 사람이어야 한다.”고 규정한 군사법원법 제28조 제1항 본문의 규정에 따르면 현역 군인 서열 1위인 합참의장의 경우에는 아예 재판부조차 구성할 수 없어 처벌을 못하게 된다.
- 7) 이계수, 앞의 책, 258면.

#### ■ 참고문헌

- 김석철, 『군사법경찰관과 군검찰관의 직무상 지휘체계에 관한 연구』, 동국대학교 석사학위논문, 1998
- 송영길, 『군사법원 제도개선 방안』, 2000년 송영길 의원 국정감사 정책자료집, 2000
- 이계수, 『군사안보법 연구』, 울산대학교 출판부, 2007
- 김경환, "현행 군사법제도의 근본적인 문제점과 개선방안", 참여연대 토론회 토론회, 2002

## 징병제도 대안: 징모혼합제와 ‘공역제’

문장렬  
(국방대학교 교수)

- I. 징집제의 문제점과 모병제의 한계
- II. 공역제 도입을 위한 7대 제안

### I. 징집제의 문제점과 모병제의 한계

정부수립과 국군창설 이후 60년 넘게 유지되어 온 징병제는 근래에 많은 문제점을 드러내고 있다. 징병제의 장점이자 존립의 근거가 되는 몇 가지가 근본적으로 흔들리고 있는 것이다. 즉, 징병제는 많은 병력을 값싸게 공급하는 공평한 제도이지만 시대의 변화가 이를 더 이상 지지해 주지 않게 되었다. 군사전문가가 아니더라도 현대전은 군사력의 양보다 질이 더 중요함을 하나의 상식으로 알고 있다. 다수의 젊은이들을 상당기간 군대에 의무적으로 복무하게 하는 것이 국방비를 절약해주지만 국가경제에는 오히려 해가 될 수 있다. 한국사회에서 병역을 공평하고 자랑스러운 것으로 받아들이는 징집대상자들과 그들을 군대에 보내는 것에 대하여 안심하는 부모들이 그리 많지 않은 것도 현실이다.

징병제의 대안으로 제시되는 모병제는 징병제의 그러한 문제들을 일거에 해결해 줄 것처럼 보인다. 문제는 모병제가 비싸고 위험하다는 인식이다. 징병제의 유지를 주장하거나 모병제를 채택하더라도 장기간에 징모혼합제 등을 거쳐 점진적으로 추진할 것을 선호하는 논거는 대개 시기 상조론으로 환원되는 경향을 보여 왔다. 경제적 측면에서 모병제가 비싼 것은 사실이다. 현재 한국군의 70% 정도를 점하고 있는 의무복무병사들을 모두 직업 군인화하여 민간사회 해당 연령대의 평균봉급을 지급한다면 국방비를 대폭 늘려야 할 것이다. 아직 우리경제가 이를 감당하기엔 이르지 않은가? 경제논리와 결합되어 있는 것이 안보논리이다. 모병제의 가격을 낮추려면 병력을 줄일 수밖에 없다. 그러나 적화야욕을 포기하지 않은 100만 대군의 적을 지적에 두고 아무리 양보다 질이 중요하다고 하더라도 우리의 병력을 쉽게 줄일 수 있단 말인가. 아직은 너무 위험하지 않은가? 사회적 측면에서도 모병제의 위험성이 지적되고 있다. 누가 군대에 가려 하겠는



가? 결국 빈부의 차이가 병역에서도 그대로 반영되어 계급적 갈등이 심화되고 사회가 분열되지 않겠는가? 아직은 우리 사회의 의식이 충분히 성숙되지 못한 것이 아닌가?

## II. 공역제 도입을 위한 7대 제안

모병제의 반대논리가 시기 상조론의 성격을 갖는다는 것은 ‘궁극적으로’ 모병제로 전환하는 것이 더 낫다는 것에 어느 정도 합의가 이루어졌음을 의미한다. 현실적으로는 징병제와 모병제의 장점을 적절히 배합하는 징모혼합제가 점차 설득력을 얻고 있으며 아마 미래에도 그것이 순수한 모병제보다 더 나올 수 있을 것이다. 이 글에서는 통일 이전에 징모혼합제와 이를 뒷받침하는 더 보편적인 제도인 ‘공역제’의 병행 실시에 관한 시기와 방법을 제안한다. 징모혼합제의 대상은 현재와 같이 의무 복무하는 병사로 국한하고 부사관과 장교의 충원제도는 별도로 다루기로 한다. 아이디어의 뼈대는 향후 적절한 기간 안에 모든 국민이 의무적으로 공공영역에서 1년 정도 공동체를 위해 봉사하는 ‘공역(公役)제도’를 징모혼합제와 함께 전면적으로 실시한다는 것이다. 이를 위하여 일단 병력 규모를 적정 수준으로 감축해야 한다. 또한 공역제도가 병역제도를 부분적으로 보완하도록 하고 의무 복무기간은 국민 개인의 생애계획에 특별한 지장을 주지 않을 정도로 짧아야 한다.

1. 상비 병력의 규모는 향후 ‘적절한 기간’ 내에 약 50만 명 수준, 이후 여건에 따라 추가적으로 감축한다.

병력규모의 재설정엔 모병제이든 징모혼합제이든 가장 기본적인 가정이 된다. 모든 논의의 출발점이자 결과적 성공여부를 가늠하게 해준다. 이 글에서는 현재 63만 여명의 병력을 향후 ‘적절한 기간’ 내에 50만 명 수준으로 감축하고(이 중 병사는 약 30만 명), 이후 다시 수 년에 걸쳐 적절한 규모로 더 감축할 것을 제안한다. 어느 정도의 병력규모가 최적인가에 대한 객관적 판단은 불가능하다. 전통적으로 지상 전투에서 공격 측이 방어 측에 비해 3배 이상의 병력이 있어야 승리할 가능성이 높다는 믿음이 있었다. 현대에도 이것이 큰 의미를 가진다고 보기는 어렵지만 보수적으로 생각하여 최소한 북한 지상군의 1/3 정도의 육군을 유지한다고 가정한다. 처음엔 주로 육군에서 병력을 감축하고 해공군의 비율은 상대적으로 커지도록 한다. 이후 병력을 추가로 감축할 때에는 육해공군과 해병의 비율을 최적화한 후 일정 비율로 감축한다.



## 2. 공역제도는 전 국민에 대하여 의무복무 기간을 1년으로 한다.

신체적으로 특별한 문제가 없는 모든 대한민국 국민에게 공동체를 위한 봉사로서의 공역(公役) 의무가 지워진다. 복무기간은 1년으로 하되 시기는 개인의 희망에 따라 정할 수 있도록 최대한 배려한다. 이 정도면 현대인의 생애주기 상 학업이나 경력에 크게 지장을 주지 않을 것이다. 공역의 종류는 공공기관업무 보조, 사회봉사, 자연 및 환경보호, 교통 및 경범죄 감시, 질서유지, 노인 및 장애인 돌봄, 교육 및 의료봉사 등 매우 광범위한 영역에서 지정하고 융통성 있게 운용한다. 따라서 공역 의무 면제자는 극히 적을 것이며 형평성 논란도 거의 없앨 수 있다. 아마 기피(시도)자도 거의 생기지 않을 것이다. 여성은 물론이고 심지어 장애인도 등급에 따라서는 특별한 분야에서 공역 복무를 할 수 있을 것이다. 공역의 중요한 영역이 바로 평상시 정규군에 대한 지원이다. 중무장이 필요 없는 군 시설의 경계나 군의 단순 행정업무 등을 포함한 ‘전투근무지원’ 업무의 일부가 여기에 해당한다. 공역 복무의 근무지는 복무자의 희망을 일차적으로 고려하고 근무시간은 출퇴근제를 원칙으로 한다. 복무자에게는 식비, 제복, 숙소(출퇴근 불가시)와 최소한의 용돈을 제공한다. 단, 전투근무지원 업무를 담당하는 복무자들에게는 복무기간을 약간 단축해주거나 업무에 따라 추가적인 수당을 지급할 수 있다.

## 3. 징모혼합제에서 병사의 징병부분은 공역복무대상자 중에서 신병으로 충원되 복무기간을 단축해주고 일정한 급여를 지급한다.

사실 병역자체도 크게 보아 공역의 하나로 간주할 수 있다. 적절한 기간 경과 후 총 상비 병력이 50만 명 수준이고 이중 병사가 30만 명 수준이라고 가정할 때, 공역복무 대상자 중 지원자를 병역에 복무케 하되, 지원자가 소요(예컨대, 1년에 10만 명 정도)를 초과할 경우는 선발하고 부족하면 적절한 방식으로 징집한다. 지원자 또는 선발된 자에게는 인센티브로서 복무기간을 단축해 줄 수 있다. 따라서 군복무를 하더라도 현재와 비교할 때 복무기간이 1년 이하로 대폭 짧아진다. 또한 병역 복무자에게는 일정한 급여(예컨대, 직업군인 병사 초봉의 절반정도)를 지급하고 병영생활을 하도록 한다. 병역복무자는 보병과 같이 단기간의 훈련으로 충분히 임무를 잘 수행할 수 있는 분야와 주특기에 근무하면서 전투기량을 연마하고 일정 금액의 용돈을 저축하여 제대할(공역을 마칠) 수 있다. 더 전문적인 주특기에서는 의무복무 후 계속 직업군인으로 근무할 사람들이 우선적으로 충원되도록 해야 한다.

4. 징모혼합제에서 병사의 모병부분은 공역 복무를 필한 자 중에서 직업군인으로 모집하고 의무 복무기간은 2년 정도로 한다.

직업군인 병사는 공역을 필한 자 중에서 선발하되 가능하면 유사한 주특기에서 병역 복무한 자를 우선시한다. 선발된 자에게는 상병계급으로 복무를 시작하여 병장에서 2년의 의무복무를 마치고(공역복무기간까지 합하여 약 3년), 이후에 자격을 갖추고 본인이 원하면 부사관이나 장교로 계속 진출할 기회를 부여한다. 따라서 병사의 병력구조는 대략적인 숫자를 사용하자면, 공역으로서의 병역 의무자 10만 명과 직업군인 병사 20만 명이 되며, 매년 병역 의무자 10만 명이 입영하고 제대하며, 직업군인 병사는 10만 명이 상병으로 근무를 시작하고 병장 10만 명이 제대하는 모양이 될 것이다. 직업군인 병사의 초봉은 일반사회의 같은 연령대 평균봉급에 비해 크게 못하지 않은 정도로 한다. (예컨대, 연봉 1,000만원에 다양한 수당과 혜택을 제공한다.) 또한 병영생활, 주거, 출퇴근 근무여건 등을 대폭 개선하고 2년 이상 장기근속하는 자의 안정적인 생활과 직업적 전문성의 향상을 제도적으로 뒷받침한다.

5. 새로운 병역 제도의 추가적 비용은 대략 3조원이며 공역제도의 효과는 그보다 클 수 있다.

추가적 비용은 우선 병역제도 변화에서 대략 현재의 의무병(주모병사) 급여 총액과 감축된 규모의 병사(공역의무 복무자와 직업군인 의무복무자)에게 지급되는 새로운 봉급 총액간의 차액이 될 것이다. 약간 보수적인 계산을 위해 현재 병사의 급여는 0으로 하고 병력 규모가 50만 명으로 감축될 경우 병사의 수는 30만 명이 되고, 간부의 총 급여에서는 변화가 없다고 가정한다. 또한 병사의 급여는 공역 의무 복무자 연봉 500만원에서 직업군인 병장 1,500만원까지로 하고 계급별 인원 분포가 균일하고 따라서 평균 1,000만원으로 가정한다. 이러한 가정에서 추가적인 (병사) 인건비는  $1000\text{만원} \times 30\text{만 명} = 3\text{조원}$ 이 된다. 이는 2014년 국방예산의 약 8%, 정부예산의 약 0.8%, 2013년 GDP의 약 0.25%에 해당한다. 제도의 효과측면을 보면 우선 병력감축으로 인한 절감효과가 중장기적으로 나타날 것이고(단기적으로는 시설 변화 등으로 오히려 추가비용 발생가능), 의무복무기간의 단축과 함께 민간 노동력이 증대되고 대학생들의 교육의 연속성이 덜 훼손될 것이다. 일반적인 공역의 시행은 그 자체의 운영비용이 들기도 하지만 다양한 분야에서 비용절감을 가능하게 할 것이다. 이러한 효과의 정량적 산출은 변수가 많고 가정 사항들에도 불확실한 요소가 많아 매우 어렵다. 그러나 공역제도와 연계된 병역제도의 시행으로 지금까지 발생했던 병역관

런 여러 가지 비리와 불평등, 고통과 불만, 신념에 의한 거부와 인권투쟁 등의 문제가 자연스럽게 해소되고 사회적 비용도 절감될 것이므로 전체적인 효과는 금전적인 비용보다 훨씬 더 클 수 있다. 요컨대, 공역제도는 거의 완벽한 형평성을 가지고 있으며 복무기간과 내용은 누구나 감당할 만하고, 공동체 정신의 함양에도 무형의 긍정적 기여를 할 수 있을 것이다.

6. 병력감축과 징모혼합제의 성공을 위해 강력한 예비군 및 동원제도의 뒷받침이 필수적이다.

상비 병력의 감축은 탈냉전 이후 거의 모든 국가들이 시행하고 있으나 여기엔 반드시 어떤 방식으로든 군의 현대화가 함께 추진된다. 군의 현대화는 유형적으로 무기와 장비를 첨단화하면서 반드시 운영체계의 고도화를 병행해야 한다. 그럼에도 전쟁은 결국 인간이 하는 것 이므로 병력의 감축은 특별히 신중한 접근을 요하며 감축된 병력을 유사시 충원할 수 있는 예비적인 인적자원을 확보하고, 단시간 내에 전투원으로의 전환이 가능한 상태로 준비해 두어야 한다. 이것은 넓은 의미에서 국가의 군사운영체계 또는 전쟁대비 계획의 일부로서 얼마나 합리적이고 효율적으로 유지 하느냐에 대하여 군과 정부와 민간사회가 공통의 인식을 가지고 협력해 나가야 할 문제이다. 잘 정비된 예비군 제도는 유사시 상비군과 함께 국방임무를 수행할 수 있는 전투원 집단을 제공하며, 비전투 인원과 장비, 시설 등의 동원제도를 평시에 국민의 큰 불편을 초래하지 않는 범위 내에서 마련해두면 그것이 곧 국가의 총체적인 전쟁수행과 전투작전능력으로 환원될 것이다.

7. 안보는 결국 공동체 정신을 가지고 이성적으로 접근 할 문제이다.

우리사회에서는, 좀 극단적으로 표현하자면, 중요한 문제들은 모두 정치화되는 경향이 있다. 병역제도 문제는 그 외연이 병력감축, 군현대화, 국방개혁, 국가안보로 넓어갈수록 급격히 이념, 정파, 계급 등을 달리하는 집단 간의 감정적 논쟁으로 비화된다. 그러나 많은 경우, 그들은 전체의 이익보다는 자기들의 이익을 추구하면서 그것을 합리화한다는 점에서 놀랄만큼 유사하다. 다른 것은 오직 이익의 내용과 그것을 합리화하는 데 사용하는 근거 뿐이다. 어떻게 할 것인가? 누구나 알만큼 뻔한, 말은 쉽지만 실천은 어려운, 그래서 늘 다시 원점으로 돌아가는, 그래도 그것밖에 없는, 결론이 있다. 안보는 결국 공동체 정신을 가지고 이성적으로 접근해야 한다는 것이다.

## 예비군 관리제도 진단과 발전방향

정길호  
(전국대학교 초빙교수)

- I. 들어가는 말
- II. 현행 예비군 관리제도의 진단
- III. 미래의 예비전력 발전방향
- IV. 맺는 말

### I. 들어가는 말

일반적으로 예비군이라 함은 평시에는 현역으로 복무하지 않으나 전시, 사변 또는 국방상 필요시에 군에 복무할 수 있는 비상비군을 의미한다. 예비군의 임무는 상비군과 동일한 임무측면과 예비군 고유의 임무 측면 두 가지가 있다. 먼저 상비군과 동일한 임무 경우를 보면 이는 상비군과 동일하게 전쟁을 수행하는 것이다. 상비군은 전쟁에의 대비를 상시로 하고 있으나 예비군은 전쟁 발발시 동원 및 부대확장에 의해 전쟁을 수행하는 것이다. 예비군 고유의 임무라 함은 예비군이 전쟁 수행의 임무 이외에 다른 고유의 임무를 가지는 것을 말하는 것이다. 주로 대민관계, 치안유지 등의 임무가 따로 주어지는 형태인데, 우리나라는 예비군의 고유임무가 따로 주어져 있다.

예비전력이란 상비전력에 대응되는 개념으로서 총체전력의 구성내용 중 상비전력 이외의 비상시 전력으로 전환할 수 있는 체계화된 전력을 의미하는데, 인력 측면에서는 병력동원소집의 대상이 되는 자원을 말한다. 이러한 예비전력은 군사동원을 통해 전력화되는 잠재적인 군사적 요소로서 국가자원의 효율적 활용을 위해 기회비용 관점에서 상비화를 유보하고 있는 부문으로서 상비전력에 대한 대칭적 의미이다.

예비전력은 군사동원을 통해 전력화할 수 있는 자원으로서, 전시 상비군 증·창설 지원, 손실 보충되는 자원과 전·평시 향토방위를 위해 소요되는 자원을 말한다. 국가차원에서 대규모 상비군을 유지하기에는 막대한 군사비가 소요되며, 군사비 지출은 점차 제한을 받고 있는 추세임을 감안할 때, 유사시 국가의 안전을 보장하기 위해서 평시 체계적인 자원관리와 효율적인 동원을 통해 예비전력을 전력화하는 것은 매우 중요한 정책이다.

## II. 현행 예비군 관리제도의 진단

전시대비 국방정책이 예비전력을 적극 활용한다는 전제를 하고 있을 뿐만 아니라, 국민의 안보국방의식을 고취하기 위해서도 예비전력을 효과적으로 전력화하여 경제적인 국방임무를 수행하여야 함은 당연하다. 그러나 현재의 예비군 관리제도 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 예비군 규모가 과다하게 관리되고 있다. 즉, 재래전 중심의 소요 산정으로 과다한 규모를 유지하고 있는데, 예비군의 규모는 2014년 9월 기준으로 297만 명이며, 읍·면·동 단위의 지역예비군 부대와 직장예비군 부대로 편성되어 있다. 상비전력과 함께 국가 총력전의 한 축으로 예비군의 적정규모를 유지하고, 연차에 따라 훈련과 운영방식을 달리하는 등 예비군을 효율적으로 관리하여야 한다. 과다한 자원관리는 교육훈련 부실 등 오히려 실질적인 전력화를 어렵게 하고 있다. 예비군 규모가 비대화 된 이유는 병력동원 소요 중 손실보충이 과다 산정된데 기인한다. 전시병력의 82%가 손실보충 소요인데, 이는 1차 대전 때 26%, 걸프전에서 9% 등과 비교하면 지나치게 책정되었음 알 수 있다.

둘째, 예비군의 임무 및 역할을 보다 분명히 설정하여야 한다. 예비군은 임무에 따라 동원예비군과 향방예비군으로 구분한다. 동원예비군은 주로 전역 후 1~4년차에 해당하는 예비군으로서 현역 군부대 증·창설이나 손실병력에 대한 보충요원으로 동원되어 작전임무를 수행한다. 향방예비군은 주로 전역 후 5~8년차에 해당하는 예비군으로서 해당 지역이나 직장별로 향토방위작전을 수행한다.

이러한 임무를 수행하는 예비군 조직은 일반 사회조직의 위상을 유지하고 있어 국군조직법에 포함되지 못한 점도 국방조직으로서의 한계를 지니고 있다. 총체전력 구성요소로서의 예비전력 역할이 미흡한 것은 전력화 요소보다 향토방위의 시민군적 자위조직으로 출발하였기 때문이다. 향토방위와 전시병력동원의 역할이 혼재하고 있는데 병역의무의 연장선으로 예비군제도를 인식하는 것이 중요하다.

셋째, 총체전력을 형성하기 위한 예비군 지휘 및 편성 체계를 보완할 필요가 있다. 전시 전력운영 주체인 합참과 각군 본부의 예비전력 관련 기능과 기구가 미약하고, 자원능력판단과 관리배분 그리고 소요판단과 운영계획 등의 상호 연계성도 미흡한 실정이다. 무엇보다 타 부문과 연계성이 강한 예비전력 분야에 대한 전문적인 관리기능이 보완되어야 할 것이다. 아울러 국민 편의적 입장에서 제도개선이 논의되는 것도 중요하지만, 군 전력요소가 약화되는 부문의 지나친 편의주의는 지양되어야 한다.



예비전력을 효율적으로 관리·운영하기 위하여 예비전력 관리기구를 편성·운영하고 있다. 전시에 효율적인 동원을 위해 준비하는 동원지원단·동원보충대대, 평시 예비군 훈련을 담당하는 예비군훈련대 그리고 향방지역대 등으로 구성되어 있는데, 이들 예비전력 관리기구를 보다 체계적으로 보완할 필요가 있다.

넷째, 예비군 복무체계와 관련하여 교육훈련이 이루어지고 있는데, 전시운영과 평시 훈련의 연계가 미흡하여 교육훈련의 형식화가 우려되고 있다. 이는 국민편의의 입장을 고려하여 지속적으로 교육훈련을 감소시킨 것과는 무관하지 않다. 아울러 교육훈련 보상비가 향토예비군은 1일 12,000원, 동원예비군은 1일 6,000원을 지급하고 있는데 이는 터무니없이 부족한 보상으로 교육훈련 의욕을 상실시키고 있다.

예비군훈련을 동원예비군과 향토예비군으로 구분하여 동원예비군은 2박 3일 동안 군부대에서, 향토예비군은 소집점검과 향방훈련을 총 24시간 실시하고 있다. 그런데 이는 법적으로 구분된 신분이 아니라 예비군이란 큰 범주에서 임의적으로 구분한 것이다. 실제로 동원지정 자원이 부족하면 1~4년차를 넘어 전역 후 5년차도 동원예비군에 편성하고 있다.

다섯째, 예비전력은 지방자치단체에 의존할 수밖에 없는데, 지방자치제 실시 이후 그 지원정도가 예전보다 못한 것이 사실이다. 지방자치단체 입장에서는 국방문제를 중앙정부차원의 영역으로만 인식하고 있고, 중앙정부는 재정이 여의치 않아 강제적으로 자원분담을 하도록 하고 있기 때문에 지방자치단체와의 마찰이 발생한 실정이다.

### III. 미래의 예비전력 발전방향

#### 1. 예비전력의 미래여건

국제정세와 무기체계의 고도정교화 등의 제반 변화양상을 고려할 때 예비전력의 역할은 더욱 향상될 것으로 판단된다. 전시즉응을 위해서는 상비전력 보강이 바람직하나, 가용예산의 제한으로 모든 전력의 상비화는 곤란하다. 따라서 총체 전력 차원에서 상비전력과 예비전력의 적정 배합구조를 지향하여야 할 것이다. 즉, 상비전력과 연계된 실효성 있는 예비전력 건설이 요구된다. 앞으로는 사회의 풍부하고 우수한 자원을 활용하는 방안이 적극적으로 검토될 것이며, 특히 정보통신의 발전은 예비군 관리제도에도 지대한 영향을 미칠 것이다.

예비전력 규모 역시 질 위주의 관리체계로 전환될 것이며, 병역의무에도 영향을 미쳐 간부위주의 선진형 기술군 구조로 전환될 것인 바, 이에 알맞은 예비전력 관리체계의 확립이 요구된다. 그리고 예비전력 자원 활용에 대한 보상정도



가 상당히 보완될 것으로 기대된다. 이와 같은 맥락에서 예비전력 운영개념을 다음과 같이 설정할 수 있다. 즉, 실질 전력화 요소로 가능하기 위한 예비군의 부가적 임무와 역할을 과감히 축소하고, 짧은 전쟁중심의 지리적 여건과 전쟁양상 등을 고려하여 상비전력은 전시 초기에, 예비전력은 초기 이후의 주전력 역할을 담당하도록 하여야 할 것이다.

## 2. 예비군의 적정규모 유지관리

신속동원과 정밀타격에 의한 단기전 중심의 전장 환경이 예상되는 만큼, 새로운 군구조로의 전환과 병행하여 예비전력도 재래전식 대량인원 활용개념보다는 질적으로 정예화된 인력활용이 요구된다. 따라서 평시 우수한 소수의 인력을 확보하고 강도 높은 교육훈련을 통해 유사시 상비군과 동일한 수준에서 전투에 활용하여야 한다. 이를 위해서는 미래의 부대구조 및 작전소요에 걸맞은 적정 수준의 규모로 조정할 필요가 있다.

전·평시 상비전력과의 상호관계를 고려하여 실질적 예비군 적정편성이 가능하도록 소요의 재검토가 필요하다. 한반도와 국제적 안보환경, 미래 군구조 및 무기체계의 발달을 고려하고, 전시계획과 위게임 결과 등을 분석하여 적정예비군 소요를 산정한다. 더불어서 군의 완편을 위한 예비군 소요 이외에 전시근로, 기술인력 등 민간인력에 대한 전시동원 소요는 장기적으로 축소 또는 폐지하며, 상비전력과의 배합전력 수준으로 예비전력이 유지되어야 한다.

## 3. 정예화를 위한 복무제도 구축

예비군 복무기간은 적정예비군 소요 충족을 위한 최소의 복무기간을 정하되 현역군 편성 및 증원, 향토방위작전에 필요한 소요에 따라 신분, 계급, 병과, 특기별로 충족이 가능하도록 복무기간을 재설정한다. 예비군 복무의 형평성 제고 및 복무연령의 조정도 필요하다. 현재 예비군 훈련 보유자인 고위공무원, 정보요원, 예비역 대령 이상 등 지도층 인사들도 평시 예비군 혹은 민방위대에 편성하고 교육훈련 등에 참여케 함으로써 국민적 화합과 공감대 형성에 기여하도록 한다.

예비군 복무와 전시운영, 훈련과의 연계성을 유지하도록 신분별 복무체계를 재정립한다. 동원예비군은 병무청과 협조하여 군에서 직접 관리토록 하며 전역 후 4년차까지의 정예요원으로 편성하여 현역 군복무소요를 충족한다. 향방예비군은 지방병무청에서 4~8년차 예비군을 편성관리하고 향방작전에 운영하며 민방위와 통합하여 지역안정작전을 수행한다. 잔여 예비군이 발생하면, 지방자치단

체가 관리·운영토록 하는데, 유사시 군, 병무청과 지역안정 및 민방위 작전임무를 수행한다.

#### 4. 시대에 부합한 교육훈련의 실시

예비군 교육훈련은 예비군 복무제도와 연계하되 질적 정예화를 추구하고, 전투 수행능력 유지의 관건이다. 신분과 훈련유형을 확실히 구분하여 해당 신분에서 정해진 교육훈련을 필히 받도록 하고 다른 유형의 교육훈련으로 대체하는 일은 지양한다.

아울러 마일즈(MILES: 다중통합 레이저 교전체계) 장비 및 서바이블 장비 등을 적극 활용하여 과학화 훈련을 도모하고, 예비군대원들이 자발적으로 훈련에 참여하도록 동기를 부여한다. CBT(Computer Based Training)를 활용한 주특기훈련을 실시하며 간부들에게는 원격교육방법을 시행한다. 선택적 자율입소제도를 더욱 활성화하여 국민의 편의성과 훈련효과를 높이도록 하며 인터넷 교육 등으로 자습을 하도록 한 후 훈련장에서 측정하여 합격자를 귀가시키는 방안을 마련한다.

예비군학교를 설치하여 예비역 간부의 정예화를 기하고, 장차 교육훈련의 핵심기관으로 발전시켜 이곳에서 교리발전과 교육시스템 개발을 담당하도록 한다. 과학화훈련은 훈련장과도 연계시켜 종합훈련장은 보다 광역화하여 과학화훈련장으로 전환한다. 더 나가 이를 예비군훈련센터로 연계시켜, 훈련센터는 비단 예비군훈련만이 아니라 지역주민들이 함께 참여하여 훈련을 참관하기도 하고, 체육활동도 하는 지역공동체 중심역할을 수행하도록 한다.

한편, 교육훈련의 보상체계를 대폭 개선하여야 한다. 즉, 병력동원훈련 소집자의 경우 법 적용은 엄격히 하는 반면, 처우개선을 법제화하여 교육훈련의 내실을 기한다. 예비군의 평시소집시간(병역법: 연 30일, 향토예비군 설치법: 연 20일)을 적극 활용할 수 있는 제도적 장치를 보완하여 대 국민홍보를 강화하는 한편, 준법의식과 복무의식을 고취하고 비정규전이나 재해재난 등에 동원될 경우 처우를 현실에 알맞게 개선하여야 할 것이다.

#### 5. 지방자치와 함께하는 운영체계 정립

예비전력 운영의 근간은 민간자원에 있기 때문에 대상자원의 자율성에 의해서 크게 좌우된다. 따라서 대원의 자율성 증진은 물론 각종 자원과 밀접한 관련이 있는 지방자치단체와의 협조도 매우 중요하다. 자율성을 강화하는 방안의 하나로 첫째, 예비역에 의한 예비역 관리를 강화하는 것이다. 수임군 부대의 시·군·

구 단위로 예비군 대대를 편성하여 예비군 지휘관리 체계를 보강하되, 현재의 현역대대는 점진적으로 축소하여 예비군부대 단독으로 향방작전, 예비군 교육훈련을 담당토록 개선한다.

둘째, 예비군 관리단위는 시·군·구 이상으로 함으로써 신상변동에 따른 행정소요를 최소화 하고 예비군의 출신구분에 따라 조직편성 및 작전운영개념을 발전시킨다. 전방 군단예비군은 작전소요 및 예비군부대의 전투력 발휘와 지휘통제, 전투근무지원 능력 등을 고려하여 현역부대의 전력발휘를 극대화하고 작전지속능력을 보장할 수 있도록 운영개념을 재정립한다.

셋째, 향방 분·소대장의 임명 및 선발요건을 강화하고 교육, 보수체계 등을 개선한다. 예비군 소대장은 간부를 우선 선발하되, 예비역 간부는 동원지정 자원이외에는 전원 예비군 부대 간부에 편성토록 법제화 한다. 아울러 예비군 소대장 역할 및 임무에 부합된 보수 혜택을 부여토록 제도를 개선한다.

넷째, 예비군조직을 활용한 지역안정 작전수행 개념을 발전시키고, 법과 제도를 개선함으로써 평상시부터 예비군을 대테러, 재해재난 구조, 환경보호, 방역활동에 참여시킴으로써 지역공동체 의식과 향토방위의식을 고치시키고 예비군부대의 제대별 운영능력을 제고한다.

#### IV. 맺는 말

앞으로는 위협요인의 다양화로 안보개념이 확대되어 외교, 경제 등 총력안보의 중요성이 군사력 못지않게 한층 커질 것으로 판단된다. 전면전보다 테러, 국지전 등 소규모 분쟁 가능성이 커질 것이며 기술집약형으로 군구조가 개선될 것이다. 전쟁양상은 첨단무기체계 중심의 전장이 되어 정밀타격, 소규모 살상에 의한 승리가 이루어질 것이며, 전쟁 경고시간과 전투의 단기화 가능성이 매우 커질 것으로 예상된다.

한편, 미국의 군사력 재편 등으로 자주국방 역량확보 필요성이 더욱 증대할 것이다. 그러나 국방역량 확보를 위한 국방예산의 급격한 증가는 기대하기 곤란하다. 또한 남북한 신뢰구축 여건의 변화와 국방개혁 추진에 따라 상비전력 변화에 대한 가시적인 조치도 예상된다. 그러므로 예비군 관리제도를 보다 합리적으로 개선하여 예비전력을 보다 정예화하여 경제적이고 강력한 국방태세를 준비하여야 할 것이다.

