

비상시 정부의 효율적인 군사작전 지원방안 연구

최재경*

목 차

- I. 작통권 전환과 군사작전 지원의 중요성
- II. 우리나라의 물자동원 실태 분석
- III. 병참선을 위한 군사작전로 확보 대책 분석
- IV. 효율적인 군사작전 지원 방안 검토
- V. 결 론

I. 작통권 전환과 군사작전 지원의 중요성

동서 간 냉전이 종식된 이후 세계의 안보환경은 빠르게 변화를 거듭하고 있다. 안보에 대한 위협의 성격이 복잡·다양해지는 가운데 각국은 자국의 이익을 극대화하면서 국제사회의 안정 및 평화를 위한 전략적인 연대와 견제를 병행하고 있으며, 특히 2001년 9.11 테러 이후 심각한 위협요인으로 대두한 테러와 대량살상무기(WMD)의 확산

* 국가비상기획위원회 비상계획국장

을 예방하기 위해 유엔을 중심으로 대 테러와 비확산 노력을 강구하고 있다. 그러나 지역적으로는 민족, 종교, 문화 등 다양한 갈등요인으로 인한 국지분쟁이 끊임없이 발생하고 있어 세계 평화와 안정을 위협하는 상황이다¹⁾.

남북간에는 2000.8.15일 1차 정상회담 이후 얼마 전 2차 정상회담 개최(2007.10.3 - 5일) 등 화해와 협력이 가시적으로 계속되면서도 군사적인 위협은 여전히 감소되지 않고 있는 가운데 최근 들어 우리나라는 “전시 작통권 전환”이라는 안보상으로 중요한 정책을 추진하고 있다. 이것은 곧 현 한·미 연합방위체제로부터 한국 주도의 방위체제로 변환된다는 것을 의미한다²⁾. 우리들에게 ‘작계5027’이라는 명칭으로 잘 알려진 작전계획도 새롭게 구상되고 설계되어야 할 것이 요청되고 있으며, 정부의 비상대비계획도 보완이 필요하다.

이 작통권 단독행사 문제³⁾는 이미 금년 2007년 2월 워싱턴에서 열린 국방장관 회담에서 2012년 4월 17일부로 전시 작전권을 이양하기로 명확히 합의된 사항이다. 따라서, 우리나라는 전작권 전환에 대비하여 독자적인 방위역량 강화가 시급한 과제로 대두되었으며, 우리가 미국에 크게 의존하고 있는 정보(情報)를 비롯한 미래지향적인 군사력 강화가 필요한 시점이다. 우리나라에서 비상시 작전통제권을 단독으로 행사하기 위해서는, 북한의 가시적인 군사적 위협에 대비하여 무엇보다 강력한 전쟁 억제력을 유지하는 것이 중요하며, 억제 실패 시 피해를 최소화하면서 최단기간 내 전쟁에서 승리할 수 있는 유사시 대응태세를 확립하는 것이 중요한 일이다⁴⁾.

1) 2006 국방백서, 국방부, pp 3-7

2) 이상현, 전시 작전통제권 전환과 한미동맹의 제 문제, 군사논단 제50호, 한국군사학회, pp 68-70

3) 필자는 한국의 작전권을 본래 미군과 공동으로 행사하는 개념이라는 관점에서 볼 때 ‘작통권 전환’이라는 표현보다 ‘작통권 단독행사’라는 표현이 의미가 정확하다고 보고 있음.

4) 길병욱, 전시작통권 환수에 따른 국가위기관리체계 확립방안, 군사논단 제50호,

이런 시점에서 추진 중인 「국방개혁 2020」은 한미동맹 발전과 유기적으로 연계하여, 미래 안보상황과 전쟁양상의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 군 구조를 개편하고, 전략체계를 확보하여 통합 전투력을 발휘할 수 있도록 국방전반의 체질을 개선하려는 노력을 담고 있다. 국방개혁 2020에 의하면 군은 첨단전력을 증강하고 상비 병력을 68만여 명에서 2020년 50만 명으로 정예화 하는 한편, 예비전력이 대체 전력의 역할을 수행할 수 있도록 정비할 것이라 한다⁵⁾.

그러나 완벽한 대응태세를 갖추기 위해서 국방력을 강화하는 것도 중요하지만 군 전력을 계속 증강하는 데는 여러 가지 한계가 있을 수밖에 없다. 화해협력 정책의 지속적인 추진에 따른 군비축소 문제라든지 국가 경제력의 효율적인 배분에 따른 국방비 부담 문제 등이 그것이다. 전쟁 위협이 크게 감소한 국가들은 스위스, 스웨덴, 독일 등의 사례에서 보는 것 같이, 전쟁위협의 감소되는 것 이상으로 국방비 등 국가의 안보비용을 줄이는 대신 국민의 복리증진과 국가의 경제발전을 위한 투자를 증대시켜 오고 있으며, 상비전력은 소수정예화하면서 유사시 예비전력을 극대화하고 있다. 따라서 우리의 국방정책도 국방력을 고도화시키는 것 이외에도 정부나 민간에서 유사시 어떻게 효율적으로 군사작전을 지원해 줄 것인가 하는 문제가 중요시되어야 할 것이다. 미래의 전쟁은 발달된 정보기술과 첨단화된 무기체계에 의한 고도의 전자전이며, 국가의 모든 자원이 동원되는 총력전(Total War), 경제전의 양상으로 전개될 것으로 전망되기 때문에 더욱 그렇다.

일반적으로 군사작전을 지원해 주는 방법은 소요 자원을 동원해 주는 것이라든지, 병참선을 확보하는 문제, 전시 예산 지원, 후방 통합방위, 대국민 홍보 등 여러 가지 방안이 있을 수 있다⁶⁾. 그러나, 가장 핵

한국군사학회, pp 106-111

5) 2006 국방백서, 앞문서, pp 36-43

6) 현재 정부의 비상대비계획(총무계획)은‘군사작전 지원’ 외에도‘정부기능 유지’,‘국민생활 안정’등을 3대 목표로 설정하고 이에 대한 기능별 세부계획을 수립하고

심적인 두 가지는 주요 인력 및 물적 자원을 신속히 동원하여 적시에 지원해 주는 것과 특히 중심이 짧은 우리나라에서 병참선의 확보 수단으로 군사 작전로를 보장하는 문제라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이 2개 분야에 국한하여 유사시 군사작전을 효율적으로 지원해 주기 위한 정부의 현 계획과 방안에 대해 심층 검토하고, 그 문제점과 대안을 제시해 보겠다. 자원동원 분야는 법령이나 체계 면에서 비교적 잘 정비되어 있는 병력동원에 비해 물자동원 분야가 낙후돼 있으므로 물자동원 분야 위주로 검토할 예정이다. 이러한 대안 제시를 통해 전시 작통권 전환에 대비하여 국방개혁을 추진하는 시점에서 비상시 대응태세를 발전시키는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

II. 우리나라의 물자동원 실태 분석

먼저 동원에 대한 개념을 살펴보면, “전시·사변 등 비상시의 국가 존립 목적을 달성하기 위하여 정치·경제·군사·사회·심리 등 국가의 모든 역량을 동원하는 국가의 총체적 행위”를 국가동원(國家動員)으로 규정하고 있다. 또한 자원동원이란 “국가의 인적·물적 자원과 재화 및 용역 등 활용 가능한 자원을 국가안전보장 목표에 공헌할 수 있도록 효율적으로 통제, 관리, 운영하는 국가권력 작용”으로 정의하고 있다⁷⁾.

우리나라의 동원은 병력동원 위주로 발전되어 왔으나 1969년, 국가안전보장회의(NSC) 산하에 비상기획위원회가 창설되면서 물자동원 업무

있다. 이런 3대 목표에 따른 세부 기능은 상호 연계되어 있어 ‘군사작전 지원’이라는 목표 아래의 세부 기능을 명확히 구별할 수는 없을 것이므로 혹자에 따라서는 필자의 견해와 다른 기능을 군사작전 지원분야에 포함시킬 수 있을 것이다.

7) 비상기획위원회, 비상대비계획작성 실무편람, 2007, pp 9-11

도 체계적으로 발전되기 시작하였다. 그러나 병력동원에 비해 물자동원은 그 중요성에 비해 상대적으로 개선을 요하는 분야가 여전히 남아 있다.

1. 한국의 물자동원 체계

1) 동원 체제 및 책임기관

동원의 평시준비와 전시 집행은 행정기관에 의해 실시되며, 현행 비상대비자원관리법 상에 규정된 동원 행정기관과 동 기관의 기능은 다음과 같다.

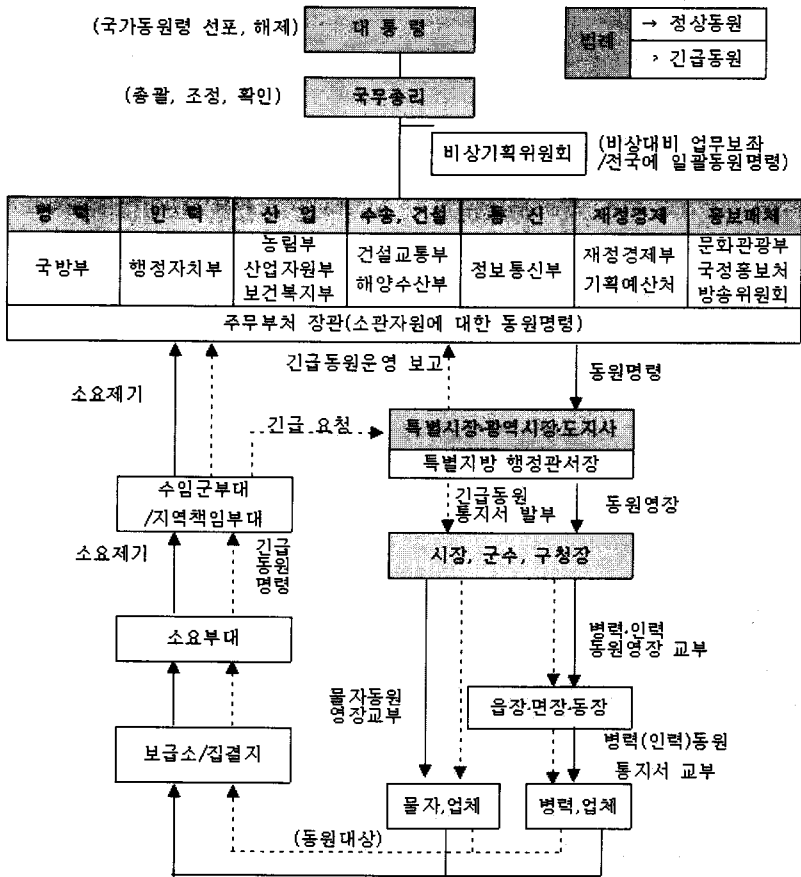
물자동원의 총괄기관은 1984년 제정된 비상대비자원관리법(2001.1.16 개정, 법률 제6373호)에 의거, 비상대비업무를 총괄·조정하는 국무총리와 그를 보좌하는 국가비상기획위원회⁸⁾가 있다.

이 법에 따르면, 국무총리는 각 부처에 동원기본계획의 작성 및 지침의 시달, 동원자원조사 및 통제, 물자비축에 관한 조정과 감독, 주무부처에 대한 집행계획을 승인하는 등의 비상대비업무를 총괄 조정하는 역할을 수행한다.

국가비상기획위원회의 기능은 비상대비계획의 수립 및 조정, 국가동원업무의 총괄, 자원조사 및 관리에 관한 사항, 비상대비 교육 및 훈련, 비상대비업무의 조사연구, 기타 비상대비업무에 관한 사항 등에 관하여 국무총리를 보좌한다. 특히 총무계획을 수립하고, 동원을 집행하는 기관인 중앙부·처나 광역 시·도, 그리고 중점관리지정업체의 비상대비업무 전반을 전담하기 위해 군 출신 전문가를 비상계획관으로 추천하고 있다⁹⁾.

8) “비상기획위원회”는 비상대비자원관리법이 개정(2007.04.27)됨에 따라 2007.07.28일부터 “국가비상기획위원회”로 변경되었음.

<표 1> 한국의 동원체제 및 집행절차



하부 집행기관으로는 소관자원에 대한 조사 실시, 비상대비계획을 수립하며 중점관리자원의 지정 및 물자의 비축과 훈련을 실시하는 등 소관 비상대비업무를 실제 실행하는 중앙행정기관(주무부처)과 중앙행정

9) 2007.12월 현재 비상계획관은 중앙행정기관과 업체를 포함 약 7백 여 명이 포함되어 있음.

기관장의 사무분장 하에 지방 행정계통에 의해 시행하는 지방행정기관을 말한다. 현행 우리나라의 한국의 동원체제 및 집행절차는 <표-1>와 같이 이루어지고 있다¹⁰⁾.

중앙행정기관의 장은 소관자원에 대한 동원집행계획의 수립, 자원의 조사, 지정, 개별자원에 대한 동원명령 또는 물자의 비축, 시설의 보강 등 동원 집행에 관하여 책임을 진다. 지방행정기관 중 시·도지사는 동원시행계획을 작성, 동원지정업체에 대한 임무고지, 자원조사 및 훈련 등 동원시행에 대한 임무를 수행하고, 시·군·구청장은 동원실시계획의 작성, 영장교부, 물자의 인도인수 등 물자동원을 집행하고, 읍·면·동장은 병력 및 인력에 대한 집행업무를 실시한다.

2) 동원체제상 문제점 분석

현 법령상 동원 총괄기구인 국가비상기획위원회는 총리를 보좌하여 비상시 자원의 효율적인 활용을 위하여 비상대비계획을 수립하고, 자원을 조사 관리하며, 비상대비훈련을 실시하고 있다. 그러나 실질적으로 총괄기능을 수행하는 데 몇 가지 취약점을 보이고 있는 데 우선, 전시 대비 기능 중 민방위나 병력동원 등에 대해서는 행자부(소방방재청), 국방부(병무청) 등이 직접 담당하고 있으며 이중에도 민방위 분야는 그 목적이나 계획 내용이 유사하고 상호 중복되는 등 취약성이 있다. 또한 테러나 재해·재난 등 성격이나 절차가 유사한 비상대비 업무에 대해서도 거의 영향이나 권한을 미치지 못하고 있는 실정이다¹¹⁾. 다음으로 비기위는 성격상 총괄 조정·통제 등 업무가 주된 기능으로 참모기관으로서 갖는 한계가 있다. 집행기관에 대한 시정명령이나 감독권, 독자

10) 장문석 외 2인, 초기단계 국가동원능력 제고방안, 비상기획위원회, 2003, pp 31-32 및 조영갑, “국가동원연구”, 국방참모대학, 1999, p 35.

11) 정원영, 국내외 동원체제 비교 및 국가동원능력 강화방안, 비상대비세미나, 2001, pp 172-179

적인 예산 편성 및 집행권 등이 미흡하다는 점이다. 한편 차관급으로서 국무회의에 출석하지 못하고 있으며 국가안보회의의 멤버가 아님으로서 효율적인 국가 비상대비업무 수행에 제한이 있다고 지적되고 있다¹²⁾.

동원업무를 실제로 집행하는 기구로는 정부 부·처와 광역 시도, 지방자치단체 그리고 동원업체가 있다. 정부 부·처는 총무집행계획을 작성하고 있으며¹³⁾ 비상기획위원회의 추천으로 임명된 비상계획관이 부·처 동원업무를 총괄하고 있다. 보훈처, 경찰청 등 일부 기관에서는 일반적으로 임명되는 경우가 있지만 보임된 정부기관의 비상계획관은 총 79명¹⁴⁾이며 중앙부처의 경우 국장급은 10명에 불과하고, 청단위에는 과장급이 5명으로 구성되어 있다. 중요한 것은 이들의 역할이 강조되지 못하고 있는 것인데 이는 남북 관계 진전에 따라 전쟁의 위협이 크게 저하되고 있는 데 기인하고 있으며, 최근에는 테러나 재난, 핵심기반보호 등 유사 업무 대두에 따른 관심 약화가 주된 이유¹⁵⁾라고 생각된다. 따라서 기관장이나 간부의 관심도 저하됨으로서 부·처 비상계획관의 비상대비 총괄 조정 기능도 점차 약화되고 있는 것으로 나타난다.

지방의 행정기관은 동원업무의 세포조직으로 영장을 교부하고, 동원을 집행하는 조직이다. 동원 체계에 있어서 지방행정기관 실무자의 역할이 중요한 것에 비해 실제적인 기능은 현재 매우 약화되어 있는 실정이다. 광역시·도의 경우를 볼 때 비상계획관이 임용되어 있는 지역

12) 정병호 외 3인, 남북 평화공존시대의 국가동원체제 발전에 관한 연구, 비상기획위원회 정책보고서, 2000. pp 130-33

13) 보통 '총무계획'이라고 통칭되는 정부의 비상대비계획은 기본계획(국무총리, 비상위) → 집행계획(정부의 부처 및 위원회) → 시행계획(청이나 시도) → 실시계획(시·군·구 및 특별행정기관 등)으로 세분 작성하고 있음.

14) 정부기관과 국가비상기획위원회 별정직 공무원 등도 포함된 인원임.

15) 2006.5월 여론조사 전문기관인 디오피니언에서 일반국민 1000명을 전화로 여론조사한 결과 국민들의 안보 위협에 대한 체감도는 대형 재난이나 자연재해의 위협도가 83.6%인데 비해 북한 등 군사적 위협은 66.1%로 상대적으로 낮았음.

은 서울시와 제주도가 있으며, 다른 시·도에서는 비상대비업무는 일반직 공무원인 담당자 1인으로 지정되어 민방위, 재난 및 위기관리, 핵심기반 보호 업무와 같이 한 과(課) 또는 계(係)에서 수행되어 지고 있다¹⁶⁾. 최일선 기관인 시·군·구에서는 1인이 비상대비에서부터 위기관리업무에 이르기까지 취급하고 있으며 그나마 평균 재직기간이 10개월에 불과하다. 이처럼 조직 구조상의 문제점은 업무 전담부서의 축소 조정과 이에 따른 업무부담 가중으로 인한 회피, 잦은 보직 이동에 따른 전문성 저하 등으로 동원 업무의 체계성이나 효율성은 점차 저하될 수밖에 없는 추세인 것이다.

2. 동원 관계법령

1) 동원법령의 체계

동원 관련법령은 헌법 제76조의 대통령의 비상조치 조항을 모체로 하며, 물자동원법령은 1984년 8월 4일에 제정, 공포된 법률 제3745호 「비상대비자원관리법」과 동법시행령, 시행규칙으로 구성되어 있으며, 인적 동원분야는 「병역법」과 「향토예비군설치법」, 「민방위기본법」 등이 있다.

동원을 준비하고 실제로 집행하기 위해서는 동원관련 법령이 정비되어야 하는데, 우리나라의 물자 동원 법령은 폐지된 “국가보위에 관한 특별조치법(1969.12.27)”을 시작으로 하여 현재 평시법인 「비상대비자원관리법」(1984. 8. 4)과 전시 대기법인 「전시 자원동원에 관한 법률안」이 기본으로 구성되어 있다.

16) 같은 여론기관에서 지방 비상대비담당자에게 조사한 결과 유사업무의 중복인한 폐해중 담당인력의 비효율적 운용(62.3%)을 가장 많이 지적하였음. 또한 업무담당자들의 96.7%가 재해재난이나 테러, 핵심기반보호 업무 등 유사한 업무를 국가차원에서 일원화하는 것이 필요하다고 응답하였음.

이를 구체적으로 살펴보면 <표 2> 와 같이 요약할 수 있다¹⁷⁾.

<표 2> 동원관계 법령 현황

구 분	내 용
총괄	헌법 :대통령의 긴급명령(제76조) 등에 대한 기본규정
	비상대비자원관리법(법률 제6373호 : 2000.1.16) *인적·물적 자원관리를 국무총리가 총괄·조정하고 비상기획위원회가 보좌
	전시 자원동원에 관한 법률(안)
	계엄법(법률 제5454호 : 1997.12.13) *계엄사령관의 특별조치로 동원, 징발 권한 부여
	통합방위법(법률 제6400호 : 2000.1.29) *적의 침투·위협 대비를 위한 국가방위요소의 통합운용
인력동원	민방위기본법(법률 제6116호 : 2000.1.12) *군사작전상 필요한 노력지원, 필요시 동원
	병역법(법률 제6290호 : 2000.12.26) *병력동원 소집, 병력동원 훈련소집 등
	향토예비군설치법(법률 제6290호 : 2000.12.26)
물자징발	징발법(법률 제5454호 : 1997.12.13) *토지, 물자, 시설, 권리 징발

위 <표 2> 에서처럼 동원 관련 사항을 명시하고 있는 법령은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 헌법을 살펴보면, 현행 헌법은 대부분 국가와 유사하게 평상시의 입헌주의적 통치방식으로는 대처할 수 없는 비상사태에 있어서 특정한 국가기관에게 인정되는 긴급조치를 취할 수 있는 예외적 권한인 국가긴급권이 비상수단으로서 인정되고 있다. 즉

17) 장문석 외 2인, 앞문서 pp 38 내용을 재정리

대통령령에게 부여되고 있는 제76조의 긴급명령권이 그것이다¹⁸⁾. 현행 헌법의 국가긴급권은 긴급재정·경제처분권(제76조 제1항)이나 긴급명령권(제76조 제2항), 계엄선포권(제77조)에서 볼 수 있듯이 평시 입헌주의적 통치방식으로 대처할 수 없는 비상시 예외적 권한을 비상수단으로 인정하고 있다. 그러나 동원의 시기와 관련 긴급명령의 효력 범위 등에 대하여 많은 논란이 남아 있어 동원의 실효성 자체가 저하되는 우려도 제기되고 있다.

한편 비상대비에 관한 현행법령의 체계는 전시대비 법령과 평시 위기관리를 위한 비상대비 법령으로 전·평시 이원화되어 있는 것이 특징이다. 즉, 전시대비 법령으로는 「비상대비자원관리법」, 「전시 자원동원에 관한 법률/대통령 긴급명령」(안) 등 기본법령과 「징발법」, 「계엄법」 등이 있으며, 평시 위기관리 법령으로는 「민방위기본법」, 「재난 및 안전관리 기본법」 등이 여기에 속하며, 많은 법령에 전시 이외의 비상대비 규정이 산재해 있음을 알 수 있다. 이러한 많은 법령 가운데 전시대비에 관해서는 「비상대비자원관리법」과 「전시 자원동원에 관한 법률」안이, 그리고 전시 이외의 비상대비에 관해서는 「재해 및 안전관리 기본법」이 중심이 되고 있다.

그런데, 전시대비 법령분야도 평시 시행되는 법(비상대비자원관리법)과 전시 시행을 위해 대기하고 있는 법(전시 자원동원에 관한 법률안)¹⁹⁾으로 이원화되어 있다. 다시 말해, 전자는 평시에 전시를 대비하여 계획의 수립, 자원의 실태조사, 필요한 물자의 비축과 훈련을 실시

18) 헌법 제76조 제1항 : 대통령은 내우, 외환, 천재지변 또는 중대한 재정경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한도 필요한 재정경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다. 제2조 : 대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

19) 현재 정부에서는 전시를 대비하여 법률 또는 대통령 긴급명령으로 13건의 법률안을, 대통령령으로 12건의 법령안을 전시대비법으로 준비해 놓고 있음.

할 수 있도록 하는 평시 준비법으로서, 비상시에는 동원 집행을 위한 별도의 입법이 필요하며 이를 위해 준비되어 있는 법령이 바로 「전시 자원동원에 관한 법률/대통령 긴급명령」(안)이다.

동원과 관련하여 평시법령으로는 인적·물적 자원을 총괄적으로 규정하고 있는 「비상대비자원관리법」을 비롯 「계엄법」과 인력 동원에 관한 「병역법」, 「향토예비군설치법」, 「민방위기본법」, 「재난 및 안전관리 기본법」 등이 있다.

2) 법령상 제기되는 문제점

동원의 토대라 할 수 있는 동원 법령에서의 문제점은 크게 3가지로 제기되어 왔다. 적기 동원을 위한 시기 문제와 전·평시 법령간의 이원화 문제 그리고 평시 법령과의 연계성 미흡 문제 등이 그것이다.

(1) 동원령 선포의 시기 문제

현대전이 총력전이며 속도전으로 전개된다면 초기단계의 신속한 동원 여부가 전쟁이 미치는 영향은 지대할 수밖에 없다. 현재의 국가동원령 선포 요건을 보면 전시대기법령 상에 “국가의 안위와 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국방상 목적을 위하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 선포”토록 규정되어 있다(전시 자원동원에 관한 법률/대통령 긴급명령 제13조). 평시 법령으로는 법령상 최하위 체계인 대통령훈령 상에 충무2중사태시 발령할 수 있는 근거를 마련해 놓고 있다²⁰⁾. 훈령은 말 그대로 상급기관에서 영향이 미치는 하부조직에 대한 명령에 불과하므로 대통령훈령이라 하더라도 행정조직 이외의 효력을 주장

20) 대통령훈령 제117호에는 충무2중 사태를 적의 전쟁도발위협이 가일층 증대하여 긴장이 고조된 상태로서, 보다 고도의 준비태세를 갖추는 단계로 정의하고 있으며, 충무2중사태시 국방부 장관의 제안으로 국가안전보장회의와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 선포하도록 규정되어 있다.

하는 데는 한계가 있을 것이다.

이 규정에서 문제가 되는 점은 두 가지이다. 먼저 동원령 선포의 기본 법령이 전시대기법이므로 동원령을 선포하기 위해서는 전시대기법령이 발령되어야 한다는 사실이다. 국가안전보장회의(NSC)에서 제정한 ‘국가전시지도지침(대통령훈령 제117호)’에 의하면, 전시대기법령은 총무2종사태시에 입법을 추진토록 되어 있다. 즉, 동원령이 발효되기 위해서는 ‘적의 전쟁도발 징후가 고조된 상태’에서 국방장관의 건의로 국무회의의 심의를 거쳐 총무2종사태가 발령되고 이어서 전시대기법안이 제정된 이후라야 동원령을 발령할 수 있게 된다. 이런 복잡한 절차를 거치는 과정에서 신속한 동원을 기대 하기가 쉽지 않을 것이다. 더구나 대통령 긴급명령이 아닌 국회의 승인을 얻는다면 적기동원에 대한 기대는 난망할 수밖에 없을 것으로 본다.

다음으로 동원령 선포시기에 대한 논란이다. 즉 전시대기법령상 ‘중대한 교전상태’에 선포토록 되어 있는 규정은 헌법상 긴급명령권에 대한 조항에서 인용되었다. 현 헌법상 대통령 긴급명령의 발령조건은 제 76조 제2항에 “국가안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가보위를 위한 긴급조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능할 시 대통령이 긴급명령을 발동”할 수 있도록 규정되었다. 여기서 “중대한 교전상태”란 전쟁의 징후가 고조된 상태라기보다는 실제적으로 전쟁이 발발한 상태를 의미한다고 엄격하게 해석하는 것이 일반 학자들의 견해라고 하겠다²¹⁾. 따라서 현재 대통령훈령인 ‘국가전시지도지침’에 규정된 총무2종사태시 동원령 발령 사항은 위헌의 논란이 있다 하겠다. 다만 정부에서는 ‘중대한 교전상태’에 대한 해석을 전쟁의 징후를 가장 잘 판단할 수 있는 국방부의 판단에 따르는 것이 옳은 것으로 보고 있다²²⁾.

21) 2003년 을지연습 기간 중 국무회의에서 이 문제를 논의하면서 당시 법제처장이 이와 유사한 내용의 논리를 주장하였음.

22) 위와 관련, 비상기획위원회에서는 “중대한 교전상태”에 “전쟁징후가 고조된 비상시”에 포함되어 긴급명령을 발령할 수 있는지 여부를 법제처에 질의한 적이

어떻든지 간에 이런 논란이 계속 제기되는 것은 동원의 효율성을 향상시키는 데 바람직하지 못한 일일 것²³⁾이다.

적시 동원을 위한 문제는 충무2종사태시 발령이 가능하다 할지라도 여전히 장애요인이 내재해 있다. 다시 말해서 중심이 짧은 한반도의 안보적 여건상, 병력이나 물자 모두 초기단계 동원의 효율성을 보장하려면 데프콘-II에 상응하는 충무2종사태가 아니라, 충무3종이나 그 이전 단계에 사전 동원이 되어야 하며 필요시 융통성을 발휘할 수 있도록 지역별, 단계별로 부분 동원되어야 한다는 사실이다²⁴⁾. 이 문제는 그동안 국방부에서 지속적으로 제기해 온 문제이며 우리나라 동원의 효율성을 보장하기 위한 가장 핵심적인 사항중 하나이다.

(2) 비상대비자원관리법의 내용상 문제

「비상대비자원관리법」은, 유신시절 제정된 ‘국가보위에 관한 특별조치법’(1971.12.27 제정)이 폐지됨에 따라 국가동원에 대한 평시 준비를 위한 법령으로 제정되어 오늘에 이르고 있다. 정부 각 부·처에서는 이 법령에서 위임된 사항을 구체적으로 시행하기 위하여 주무 부·처별 시행령을 제정하고 있으나 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 즉, 이 법은 평시 준비법으로 계획을 작성하고, 훈련하며 물자를 비축하는 등 자원의 관리 측면에 중점을 두고 있으므로 실제 전쟁이 발발할 경우 집행을 위한 별도의 법령이 필요하다는 점이다. 따라서 이 법에 근거한 정부의 전시대비 종합계획인 비상대비계획(충무계획)도 전시 적용을 위한 종합계획이긴 하지만 미흡한 요소가 대단히 많은 실정이다. 이를 보완하기 위해서 대통령훈령인 ‘국가전시지도지침’을 시행하고 있지만 이

있으며(89.6.12), 법제처에서는 당시의 상황에 따라 결정되어야 할 문제로서 군사상의 사실판단에 속하는 사항이라고 답변을 하였음.

23) 고재필, 국가동원의 현실태와 발전방향, 합동참모대 연구보고서, 2000. pp 33-36

24) 정원영, 비상대비태세 정립을 위한 제도 및 법령체계 정비방안, 비상대비연구논총 제33집, 2006.12, pp 62-65

는 훈령으로서 근본적인 한계가 있다. 이것이 동원의 발령에서부터 집행에 이르는 절차를 상세하게 규정하고 있는 전시대기법인 「전시 자원동원에 관한 법률/대통령 긴급명령」(안)이라는 별도의 법이 존재하고 있는 연유이다. 이와 같은 전시 대비를 위한 법령의 이원화 문제는 동원의 효율성 측면에서 취약요인으로 작용하고 있는 것이다.

한편, 우리나라의 비상대비는 전시 대비와 평시 위기관리가 분리되어 운영되고 있다. 「비상대비자원관리법」상의 비상대비 개념은 제1조(목적)에서 “전시·사변 또는 이에 준하는 비상시”에 적용토록 규정하고 있으나, 이법의 비상시에는 테러나 대규모 재난 등이 포함되지 않고 전쟁이나 이에 준하는 위협만 포함되어 있는 것으로 해석되어 왔다. 한편 테러는 1982년 1월 대통령훈령 제47호로 제정된 ‘국가 대테러 활동 지침’에 의거, 국정원에서 주관하고 있으며, 자연재해와 인위 재난은 2003년 3월 제정된 「재난 및 안전관리 기본법」(법률 제7188호)에 의거, 소방방재청에서 총괄하고 있다. 이미 논의된 것처럼 전시 대비 자원의 동원은 평시 관리에서부터 전시 집행에 이르기까지 법령이 잘 정비되어 있으나 나름대로 보완할 사항이 제기되고 있다. 평시 재난이나 위기와 관련해서는 현 법령상으로 필요한 물자나 민방위 인력 등을 일부 동원하거나 지원해 줄 수 있는 규정이 부분적으로 마련되어 있으나²⁵⁾ 실제 집행하는 데는 실효성이 미흡하므로 구체적인 자원동원 방안이 NSC나²⁶⁾ 행정자치부 등에서 연구되고 있다.

현재의 안보 개념은 군사, 비군사를 망라하며 재난, 테러 등의 위협이 대형화하는 포괄안보 상황으로 발전되고 있다. 그러나 현재의 전시

25) 재난 및 안전관리 기본법(제39조)에 의하면 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 때에는 재난관리기관의 장에게 응급조치를 위하여 관계직원의 출동 또는 제35조 규정에 의한 물자 및 지정된 장비, 인력 등의 동원 등 필요한 조치를 취하여 주도록 요청할 수 있음.

26) 참여정부 출범 이후 물류사태 등을 계기로 NSC에서 2004년 이후 전·평시 비상대비 자원의 통합방안을 검토, 2005년 행자부, 소방방재청, 비상기획위의 기능을 통합하려는 시도를 하였으나 부처간 이견으로 무산되었음.

동원제도나 평시의 자원동원 방안은 상호 연계되어 있지 못하고 있으므로 전·평시의 다양한 위협이나 비상사태에 적절히 대응하지 못하는 실정이다.

3. 물자 동원의 종류, 방법 및 절차

물자 동원에 관해서는 그간 법령이나 행정 규범으로 체계가 잘 정립되어 있으므로 여기에서는 물자동원의 이해를 돕기 위한 몇 개 항목만을 설명하도록 하겠다²⁷⁾.

1) 물자 동원의 범위

전시물자 소요는 군수뿐 아니라 관수와 민수에도 필요하기 때문에 소요분야에 대한 전체 공급과 적정수준의 조정 통제를 통하여 전시소요를 충족시키는 방법이 강구되어야 한다. 이와 같은 물자 동원분야에 있어서의 동원대상은 매우 광범위하며 오늘날 고도의 산업화와 최신 무기의 발달로 더욱 확대되어가고 있다.

우리나라 동원대상 물자의 범위는 「비상대비자원관리법」 제2조 2항에 의거 다음과 같이 규정하고 있다.

- 무기, 탄약, 화약 기타 군용 물자
- 식량, 식료품, 동물 사료 및 농약
- 피복류, 피혁류, 고무류, 화공중, 기타 공산품류
- 전기, 연료 및 그 기기, 기구류, 소방기기류
- 의약품, 의료기기, 의료기구, 기타 위생용 물자
- 자동차, 선박, 항공기, 철도차량, 중기, 하역장비, 기타 수송 건

27) 이하에 대해서는 비상기획위원회 발간 “비상대비업무 편람(2000)”, 교육자료, 대내 보고 자료 등을 요약하여 수록하였음.

설용 장비

- 토지, 건물, 토목건축용 물자, 공작물 및 그 부속물자
- 전산장비, 통신설비, 통신용품, 기타 통신용 물자
- 방송, 신문, 통신, 영상 및 인쇄시설 기타 홍보용 물자
- 물의 사용권
- 광업권, 조광권, 어업권, 특허권 및 실용신안권 등

이상에서 보면, 비상대비자원관리법에 의한 동원대상물자는 군수에 즉각 사용 가능한 완제품으로부터 반제품 및 주요원자재에 이르는 물자는 물론 그 밖에 토지, 건물 등 시설, 수송수단 그리고 홍보매체에 이르기까지 매우 광범위함을 알 수 있다.

2) 물자동원의 구분

(1) 산업동원 : 산업동원은 전시에 급증하는 군수소요를 지속적으로 충족시키기 위하여 평시 산업 업체를 전시 산업 업체로 전환시켜 국가권력에 의한 통제, 조정 운영하는 것을 말한다. 특히 전시 군수수요의 급격한 증가를 충족시키기 위하여 일반 민수생산 설비의 개선 및 군수생산 설비의 확충과 생산 통제는 산업동원에 있어서의 그 중심과제가 된다. 전시 동원 생산업체의 대상은, 관리대상물자의 생산, 수리, 가공, 수출입, 보관, 판매 또는 관리에 관한 업무를 수행하는 업체와 운송, 하역, 통신, 전자, 건설, 의료, 보건, 화학, 기계, 금속, 제철, 제강, 토목, 건축, 금융, 조폐, 인쇄, 보도 등에 관한 업무를 수행하는 업체로 정하고 있다.

(2) 수송동원 : 수송동원은 사용동원과 통제운영으로 구분하여 전시에 있어서 병력을 비롯하여 물자 등의 수송을 원활히 하기 위하여 철도, 선박, 차량, 항공기 및 기타 정비업체 등을 사용동원 하거나 통제운

영 하는 것을 말한다. 즉, 병참선 확보를 위한 수송 장비 동원 및 수송로 확보(군에서 요구하는 소요제기)가 주요 내용에 해당된다고 보겠다. 군, 관 소요장비는 사용동원을 원칙으로 하고 기타는 통제 운영한다. 전시 동원능력을 향상시키기 위해 군에 동원되는 장비는 가급적 군에서 요청되는 형의 차종으로 최신 장비 순으로 소요지역 자원을 먼저 동원하고 부족 시에는 최기 지역 자원을 동원해야 한다²⁸⁾.

(3) 건설동원 : 이는 전시에 있어서 군사작전은 물론 기타의 전시소요까지도 충족하기 위하여 토지, 건물, 중기 및 기타 건설장비, 건설업체 등의 징발 또는 통제 운용하는 것이다. 즉 전시에 있어서 군의 증편, 이동, 작전 및 군수지원 등만이 아니라, 그 밖에 국가, 중요 시설의 확장, 이전, 분산 등에 새로운 토지, 건물 및 건설장비가 소요되며 이를 위해 징발 또는 수용 및 사용 동원하는 것을 말한다.

(4) 통신동원 : 통신동원은 통신회로 동원, 통신장비 동원, 통신공사업체 동원, 통신통제 운영으로 분류하며 동원대상은 KT가 보유하고 있는 유·무선 통신회선으로 동원하고 사용동원·통신회선의 배분은 전쟁지도용, 군용, 관용, 주요기관용 및 중요 동원 지정업체 순으로 지원함을 말한다. 전시 급격히 증가되는 통신 소요는 대규모적인 개수나 확장과 막대한 물자와 인력 및 장구한 시일을 요하기 때문에 평시에 사전적 대책이 강구되어야 할 것이다.

(5) 재정금융동원 : 재정금융동원은 전시 급격히 증가하는 전비를 충당하고 전시 생산의 극대화를 기하는 동시에 물가의 안정을 도모하기 위한 일련의 재정 금융 면에서의 조치를 말한다. 따라서 재정금융동원에 있어서의 중심과제는 전비의 조달과 생산의 극대화 그리고 물가

28) 동원지정업체 및 주한 외국군의 화물수송 용역계약업체의 수송장비 및 긴급복구나 민생을 위한 필수 차량은 가급적 동원대상에서 유보하도록 하고 있음.

의 안정이라는 3개 분야를 동시에 추구하기 위한 정책수단의 조정 문제라고 할 수 있다.

3) 물자동원의 방법

(1) **사용동원** : 사용동원이란 물자를 동원함에 있어 소유권은 원소유주에게 두고 사용권만을 동원하여 사용하고, 동원해제 후 원소유주에게 복원시켜 주는 것을 말하며 주로 건물 및 토지, 장비를 동원할 경우에 적용된다.

(2) **수용동원** : 수용동원이란 물자를 동원함에 있어 동원과 동시에 그 물자의 소유권이 인수기관이 이전되는 것을 말하며, 주로 소모성 물자를 동원할 시에 적용한다.

(3) **통제운영** : 통제운영이란 물자를 동원함에 있어 동원의 목적을 달성하는데 필요한 범위 내에서 그 물자의 생산, 수리, 가공, 유통과정 등에 통제를 가하는 것으로, 통제부분 외에는 소유주의 자율권이 인정되며, 주로 업체를 동원할 경우 적용한다.

4) 물자동원 절차

(1) **물자동원 단계** : 물자동원의 단계는 1년을 총 12단계로 나누어 1~4단계(M⁺M+30)를 초기단계, 5단계 이후를 정상단계²⁹⁾로 구분한다. 그중 1~3단계까지의 7일은 긴급단계로 설정하여 구분하고 있다.

(2) **물자동원 계획수립 및 시행절차** : 물자동원계획은 총무계획의 일부로 작성되며 국방부장관이 예하부대의 동원소요를 종합하여 국가

29) 국방부에서는 지속단계라는 용어를 사용하고 있음.

비상기획위원회와 자원관리주무장관에게 동원물자 소요계획서를 제출하면, 비상기획위원회의 소요심의 후 관계 주무부처 장관은 소관분야의 물자동원 집행계획을 작성하여 국무총리(국가비상기획위원회)의 승인을 득한 후 관계부처에 통보하고 시·도지사 및 특별지방행정기관장에게 시달한다. 시·도지사 및 특별행정기관장은 이를 기초로 시행계획을 작성하여 주무부처장관에게 승인을 득한 후 구·시·군수와 동원지정업체에 시달하고, 동원지정을 실시하여 동원영장을 발부한다³⁰⁾.

5) 동원의 절차 및 운영상 문제점

최근 들어 국가의 경제규모가 급속히 발전하고 자원이 풍부하여 장비나 건물/토지, 통신 회선 등 대부분의 물자는 소요 대비 충분히 공급할 수 있지만 군수분야인 산업자원 물자는 아직도 소요 대비 능력이 적지 않은 수준 아래에 머물고 있다. 특히 동원이 집중되어 있는 초기단계 군수용 긴요물자 동원능력은 상당한 제한을 받고 있다³¹⁾. 이처럼 산업자원 분야의 물자 동원 능력이 제한되는 요인은 크게 세 가지로 볼 수 있다³²⁾. 첫째는, 동원업체에서 업체의 이윤추구에 기여가 적은 품목에 대해서는 평시부터 생산을 제한하거나 필요한 양만 생산하고 재고나 비축을 하지 않기 때문이다. 다시 말해 평시 생산 품목이 아니므로 원,부자재 확보가 미흡하거나 생산설비 또는 금형 등을 확보하지 못하여 생산에 차질이 생기는 경우가 가장 주요한 요인으로 작용한다. 둘째로는 초기단계 소요가 과다하여 업체의 생산 가용시간 보다 소요

30) 시군구 및 동원업체는 시행계획을 토대로 자체 실시계획을 작성하는 한편 동원 지정업체, 물자의 소유자 등에게 동원 영장을 교부함.

31) 2006년 기준 산자부 소관 군수물자 동원능력은 긴급단계 이후 초기단계까지도 절반을 약간 상회하는 수준에 머물러 있으므로 이에 대한 개선책이 필요하다 하겠음.

32) 장문석 외 2인, 앞문서, pp 104-122, 김봉철 외 3인, 동원물자 소요산정 실태분석 및 개선방향, 비상기획위원회 정책용역서, 2004, pp 80-97

가 초과함으로써 생산량이 부족한 경우 등이 그간 지적되어 온 사항이라 하겠다. 셋째로는, 중점관리지정업체를 지정하고 관리하는 과정에서 동원업체에 대한 지원이나 혜택이 미흡하여, 업체의 임무고지 품목의 생산이 별다른 이윤을 실현하지 못함으로써 곧 공급 저하로 나타나는 현상이다.

물자 사용기관인 군에서는 제기한 수요가 100% 반영되어야 하지만 현실적으로 수요 제기과정에서 몇 가지 문제가 예상될 수 있다. 수요 산정시 고려해야 할 피해율, 소모율, 보충율 등 복잡한 용어나 이론은 차치하고라도 수요량이 과다 책정될 수 있다는 것이다. 각 군에서는 수요 제기 단계에서 충분한 물자를 할당받기 위해서 수요를 과장하는 경향이 있다고 생각된다. 또한 수요를 판단하고 지침을 제공하고, 종합하는 합참에서 군의 수요 판단과 합참의 작전계획간 연계성을 충분히 검토하지 못할 것³³⁾으로 사료되며 수요심의 과정에서의 심도 있는 검토가 미흡한 것도 사실이다³⁴⁾.

Ⅲ. 병참선을 위한 군사작전로 확보대책 분석

동원제도가 잘 정비되어 있다하더라도 동원된 자원을 효과적으로 배분하기 위해서는 원활한 물자공급을 위한 병참선으로서의 군사작전로가 제대로 확보되어야 군사작전 지원이 가능할 것이다. 특히 우리나라는 주요 산업과 물자, 인력이 집중되어 있는 수도권 지역이 유사시 전선과 직접 닿아 있는데다 지역 특성상 접적 지역 내에도 조밀한 인구가 거주하고 있기 때문에 이 문제에 대한 올바른 이해와 접근이 필요하다 하겠다.

33) 장문석 외 2인, 앞 문서, pp 104-110

34) 육군본부, 전시 물자동원 실효성 보장대책, 내부 보고문서, 2006

1. 주요 군사작전로 조기 확보 및 운영

현 총무계획상 동원물자의 운송방법은, 주로 육로를 이용하도록 치중되어 있으므로 이러한 물류체계로는 초기단계의 막대한 동원물자를 적기 공급하는 데 제한이 있을 수 있다. 장차전에서 예상되는 개전(開戰) 초기 도로의 상황은 정부의 통제에도 불구하고 혼란과 동요로 인해 질서 유지가 곤란할 것으로 판단된다. 먼저 적의 공중 및 장사정포에 의한 공격으로 도로가 파괴되고 차단될 것이며 파괴된 건물이나 차량은 도로 소통의 장애가 될 것이다. 또한 전시 초기에는 귀가 및 복귀시민의 차량과 주민 이동, 철수 차량으로 극도의 교통 혼잡이 야기될 것이며, 많은 양의 물자·장비 동원되는 상황과 겹쳐 혼란이 가중될 것으로 전망된다. 차량과 인구가 밀집되어 있는데다 전선과 근접한 수도권 지역에서 이러한 혼잡 상황이 발생하면 군사작전을 수행하는 데 차질이 발생할 수밖에 없을 것이다.

〈표 3〉 수단별 화물운송량(2004년 기준)³⁵⁾

수 단 별	수 송 톤 수(천톤)	분 담 율(%)
철 도	44,512	6.6
도 로	518,856	76.4
해 운	115,636	17.0
항 공	409	0.1
합 계	679,413	100

현재 우리나라의 도로 운송능력만을 고려³⁶⁾할 때는 동원물량 수송에는 무리가 없을 것으로 보이나 전시 상황에서는 예상치 못한 장애요인

35) 건설교통부 홈페이지(www.moct.go.kr)에서 자료 인용

36) 2005.12.31 기준, 시군 도로를 포함한 우리나라의 총 연장도로는 102,293 km 임

이 발생할 수 있을 것으로 본다. 위 <표 3>에서 제시된 바와 같이 평시 우리나라의 화물 운송량은 도로 76.4%, 철도 6.6%로, 합계 83.0%를 육로로 이용하고 있으며 이는 전시 상황에도 별반 다르지 않다. 그러나 육로가 지나는 취약점을 고려한다면 해운 등을 이용한 대체 수송수단의 개발이 필요할 것이다.

병참선을 확보하는 문제와 함께 해결해야 할 과제는 군사작전로의 원활한 운영 유지가 이루어져야 한다. 병참선으로서의 군사작전 도로는 전시 적의 공격 등으로 파괴될 것이고, 특작부대의 활동 등으로 사용이 제한될 수 있다. 따라서 군사작전도로의 방호대책과 긴급복구 계획이 실제 가능한지 면밀하게 점검하고 보완하여야 할 것이다. 효과적인 운송활동의 흐름을 파악하기 위해서 실시간 정보를 공유할 수 있는 체계를 갖추는 것도 필요한데 이 문제는 1999년부터 국가비상기획위원회에서 추진 중인 비상대비 종합정보시스템의 정비를 통하여 조만간 해결될 수 있을 것으로 본다.

이러한 문제들과 관련해서는 고속도로에서부터 철도, 항만, 공항 등 수송동원계획을 통해 전반적으로 취급해야 할 것이나, 주제 자체가 너무 구체적이고 광범위해 질 수 있으므로 자세한 검토는 차후에 미루기로 하고, 본장에서는 문제의 핵심이라 할만한 두 가지만을 집중 분석해보기로 한다. 즉, 휴전선 접경지역으로 FEBA지역³⁷⁾ 내에 속한 접적(接敵) 지역의 주민 차량통제와 2천만 이상의 인구가 밀집해 있는 수도권 지역의 통제 분야가 그것이다. 다만 대부분이 기밀사항이므로 구체적인 내용이라든지 통계 등은 생략하고 논의가 가능한 일반적인 사항을 중심으로 살펴볼 것이다.

37) FEBA(Forward Edge of The Battle Area)란 지상전투부대의 주력이 전개되어 있는 일련 지역의 최첨단 한계를 의미함

2. 수도권 및 접적지역에서의 전시 통제계획

동서를 가로지른 휴전선과 직접 접해있는 접적지역은 유사시 주(主)전장(戰場)으로 군사작전을 전개하며, 동원 인력과 물자의 최종 집결지가 되는 지역이다. 이런 접적지역은 인천의 강화군, 옹진군을 비롯해, 경기의 파주시, 동두천시, 연천군 등과 강원도의 철원군, 양구군, 고성군 등 14개 시·군으로 광범위하며, 거주 인구도 100만 명을 상회하고 있다. 만일 전시에도 거주민이 그대로 주거를 하다면 원활한 군사작전을 펼치기 곤란할 것이며 주민의 안전한 삶을 보장하기도 불가능할 것이다. 따라서 전시 군사작전을 원활하게 수행할 수 있고, 주민의 안전을 보장하기 위해서는 가능한 한 조기에 지역주민을 후방으로 신속히 이동시킬 필요가 있다. 정부에서는 70년대부터 충무계획상 접적지역 주민과 차량에 대한 통제계획을 수립하여 발전시켜 왔는데 보안상 저촉되지 않는 범위 내에서 그 내용을 간단히 살펴보도록 하겠다.

1) 접적지역 주민 통제

접적지역(接敵地域)에 거주하는 주민들 중 예비군 등으로 동원되는 인력을 제외한 나머지 인력은, 전쟁 발발 직전에 발령되는 국가비상사태 선포시 정부의 결정으로 후방지역인 경기 남부 등 지역으로 이동하도록 계획이 수립되어 있다. 약 100만 명 가까운 이동 대상 주민들의 이동 방법은 자가 차량을 원칙으로 하되 필요시에는 도보로 이동토록 하고, 지역별 책임자가 현장에서 통제하도록 하고 있으며, 이동시 군사작전 도로와 중복되지 않도록 구체적으로 세부계획을 마련하였다. 또한 접적지역 주민의 이동과 잔류대상 주민의 유출방지를 위하여 중요지점에 통제소를 설치·운영하는 계획도 포함되고 있다. 이동주민들의 최종 집결지에서는 해당 시·도지사의 책임 아래 이들에 대한 수용 대책을 별도로 수립해 놓고 있다³⁸⁾.

접적지역에 대한 정부의 통제대책은 계획대로 차질 없이 시행된다면 군(軍)에서 바라는 대로 효율적인 군사작전 지원대책이 될 수 있을 것으로 판단되고 있다. 계획의 실효성을 높이기 위해서 정부는 그동안 수차례의 확인점검이나 을지연습(乙支演習) 등을 통해 그간 제기된 여러 가지 문제들을 협조회의나 워크숍, 현장방문을 통한 간담회 등과 현지 주민의 여론 및 의견수렴을 통해 이를 계속 보완 발전시켜 왔으나 아직도 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 이중 절차상의 문제나 사소한 것들은 제외하고 대략 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 전 주민을 이동대상으로 함으로서 야기되는 문제이다. 백만에 가까운 주민이 비상사태 선포 직후 한정된 시간에 지정된 도로만을 사용하여 최종집결지까지 이동한다는 것은 현실적으로 무리가 따를 수 있다. 파주시의 경우를 볼 때 수십 만 명이 한꺼번에 10만대 이상의 차량으로 이동할 경우 초래될 수 있는 문제에 대한 고려가 필요하다. 김포시나 동두천시, 양주시 등 경기도 지역의 인구 조밀지역은 유사한 문제가 될 수 있을 것이다. 둘째, 이동로 상당부분이 인근지역 주민이 도로와 겹치거나, 지역적으로는 군사작전 도로와 중복되고 있다는 점이다. 우리나라의 전방지역 도로사정이 훨씬 개선되었다고는 하지만 평소 사용량이 상대적으로 과소하므로 추가적인 도로 건설은 쉽지 않을 것이다. 도로 수가 매우 한정되어 있는 강원도 고성군 지역은 군사작전 도로와 중복된다 하더라도 어쩔 수 없는 실정이며, 인근지역 주민들 간 동일한 도로를 이동로로 사용해도 어쩔 수 없는 현실에 있다. 셋째로는 주민 이동시의 체계적인 통제가 어렵다는 점도 앞으로 개선해야 할 사항이다. 현지에서 통장이나 이장의 통제 아래 이동을 하기에는 주민의 숫자가 너무 과다하며, 비록 곳곳에 통제소가 설치되어 있다고는 하나 적의 공격에 대한 공포 등으로 주민의 불안심리가 증폭될 것이므로 질서 있는 이동이 어려울 것으로 사료된다.

38) 이동주민에 대한 수용구호대책은 시·도 뿐 아니라 재정경제부, 보건복지부 등에서도 부처의 총무계획을 통해 시·도와 연계하여 세부계획을 수립하고 있음.

2) 수도권지역 주민 및 차량 통제

현실적으로 정부에서 군사작전을 효율적으로 지원하기 위해서 가장 중요한 문제는 수도권(首都圈)에 있을 것이다. 전시 초기 수도권의 수많은 주민과 차량을 어떻게 효과적으로 통제하여, 병참선 확보를 보장하느냐 하는 문제가 곧 군사작전 지원을 위한 핵심요소가 아닐 수 없다. 더구나 파주-문산 축선 방향으로 수도 서울이 휴전선에서 불과 40Km 정도의 거리에 위치해 있는 것을 고려하면, 수도권의 통제 문제는 군사 전략상 성패로 연결될 수도 있을 것이다. 수도권지역은 아래 <표 4> 에서와 같이 2005년 현재 인구 2,262만 명으로 전체 인구의 48.1%, 차량 711만 대로서 전체 차량의 46.2%, 제조업체 67,177개로서 전체 제조업체의 57%를 차지하고 있다.

<표 4> 수도권지역의 인구, 차량, 제조업체 집중도(2005)³⁹⁾

구 분	전 국	수 도 권	집중도(%)
인 구 (만명)	4,704	2,262	48.1
차 량 (만대)	1,540	711	46.2
제조업체(개)	117,818	67,177	57.0

위 <표 4> 에서 제시된 것처럼 통제 불능의 거대한 인구와 차량을 효과적으로 통제하는 계획을 수립하는 것은 어쩌면 불가능한 문제일 수도 있다. 이와 같은 현실을 고려, 정부에서는 수도권 지역의 통제 범위를 비교적 전쟁의 영향이 적은 경기 남부를 제외하고, 수도권 지역의 통제 범위를 접적지역 이외의 경기 북부지역과 서울과 인접해 있는 남

39) 한국통계연감 제53호, 통계청, 2006 자료에서 인용하여 작성함.

부 도시로 제한하여 통제계획을 수립하고 있다⁴⁰⁾. 이 계획에 따른 수도권 통제 대상이라 해도 1천 5백만 명이 넘는 인구나 5백만 대가 넘는 차량이 포함될 것이다. 수도권 통제계획의 핵심은 군사작전의 원활한 수행과 주민생활 안정을 위해 현 위치에서 소산하도록 하는 것이다. 주민과 차량은 전쟁 상황에 따라 단계적으로 통제 수위를 조절하며, 통제의 방법으로는 군사작전과 연계된 주민 통제선을 설정하고 이를 통제하기 위해 주요 도로나 도강 지점, 주요 목지점 등에 군·경 합동의 통제소를 비롯한 크고 작은 통제소를 수 천 개 이상 설치하는 사항이 골자이다. 통제의 효과를 높이기 위해 주요 통제소에는 합동 검문소와 차단장비, 도로상의 장애물을 제거할 수 있는 장비를 설치하고, 통제소 간 연락체계를 구축하며 동원대상자원의 유출을 방지하기 위한 임시수용소도 운영하도록 하고 있다. 현 계획이 90% 이상 집행된다는 전제하에서 군사 작전도로의 확보는 보장될 수 있을 것이고, 병참선에 따라 동원된 자원의 공급도 원활하게 이행될 수 있을 것이다.

수도권 주민과 차량에 대한 통제문제는 그 대상이 너무 광범위하고 막대한 까닭에 통제 자체가 원천적으로 불가능할 수도 있다. 그렇지만 군사작전 지원을 위한 가장 핵심적인 요소이므로 정부에서는 통제계획을 수립하고, 매년 해당 부처와 관련 지자체, 군과 합동으로 토론회를 갖고 있으며 문제점을 최소화하기 위한 노력을 하고 있다. 계획상 군경, 예비군, 민방위 등의 통제요원 충원이나 견인차, 로우더 등 차단용 장비는 충당되어 문제가 없다고 가정해도 워낙 많은 통제대상으로 인해 개선되기 어려운 몇 가지 문제점들을 내포하고 있는 게 현실이다.

수도권 주민과 차량 통제의 가장 근본적인 문제점은 시민들이 통제에 불응할 경우 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 이미 6.25의 한강교량

40) 수도권이라는 개념은 「수도권정비계획법」 제2조에서 '서울시와 인천 및 경기도 일원의 지역'으로 명확히 규정하고 있으며, 비상대비계획 상의 수도권은 '서울시청을 중심으로 반경 30Km 이내의 핵심지역'으로 설정하여 계획에 적용하고 있음.

파괴라는 참혹한 경험이 있는데다 사정거리 60km에 이르는 240mm 방사포(MLR : Multiple Launch Rocket), 사정거리 50km의 170mm 자주포 등 약 300여 문의 장사정포에 의해 수도 서울이 집중 공격목표로 되어 있다는 사실은 잘 알려져 있다. 따라서 전쟁에 대한 공포심으로 인하여 민심이 혼란하고 유언비어가 난무하는 등 민심은 극도로 동요할 것이고, 접적 지역 주민들의 이동이 시작됨으로서 서울지역, 특히 한강 이북 주민의 이탈 심리는 한층 가중될 것이다. 따라서 일부 시민들은 남쪽 연고지로 이동하려는 시도가 있을 것이며 곳곳에서 통제에 불응하고 저항하는 등 혼란 현상이 발생하지 않을 수 없을 것으로 판단된다. 시민들이 군중심리로 인해 흥분한다면 자칫 폭도화될 수도 있는 만큼 전시에 정부의 통제에 불응하는 사람에 대한 특별한 조치나 합리적인 방안을 발전시켜야 할 것이다. 다음으로 통제의 기초단위인 지역통제소에 관한 통제 관리 문제이다. 지역통제소는 마을에서 대로로 나가는 지점에 설치되어 골목을 통제하는 단위로서 통제요원은 예비군과 민방위대원으로 구성되어 있다. 통제의 시작이라 할 수 있는 지역통제소에서 효율적으로 통제할 수 있다면 수도권지역의 통제 문제는 70% 이상 해결될 것으로 본다. 그렇지만, 현실적으로 무장하지 않은 이웃 사람, 아는 사람들이 통제요원으로 근무하면서 동요하는 주민들을 효과적으로 통제하는 데는 한계가 있을 것으로 생각된다. 지역통제소에 군인들을 배치하기는 어렵겠지만 적어도 무장한 경찰이나 의무 경찰이 합동 근무할 수 있도록 하는 등 통제 방법을 개선해야 할 것이다.

IV. 효율적인 군사작전 지원 방안 검토

지금까지 전시 작통권의 전환이라는 시점에서 군사작전을 원활하게 수행할 수 있도록 정부에서 지원하는 방안에 대해 자원동원과 병참선 확보 분야로 국한하여 현재 계획상의 실태와 문제점 중심으로 검토해 보았다. 이하에서는 앞에서 논의된 2개 분야에 대한 대안이나 발전방안을 제시해 보도록 하겠다.

1. 자원동원 분야의 발전 방안

1) 동원 체제

가장 바람직한 동원체제의 방향은 앞장에서도 이미 언급했듯이 전시 대비업무와 평시 재난, 테러 등 성격이 유사한 위기 관련 업무를 일원화하는 것일 것이다. 그러나 이 대안은 정치적으로 해결될 수 있는 사항이며 장기적으로 추진된다고 가정⁴¹⁾할 때 보다 현실적인 대안은 다음과 같다.

먼저 동원 총괄기구의 기능을 강화하는 다양한 방안이 강구되어야 한다. 평시 재난은 소관부처에서 수행하더라도 전시대비 업무 중 민방위 분야에 대한 부분적인 통합이 추진될 필요가 있으며 이는 소관부처에서도 충분히 고려할만한 사항으로 제기되기도 했다⁴²⁾. 또한 동원업무의 효과성을 증진하기 위해서는 비상대비 업무에 대한 통제 권한을

41) 현시점에서 관련 업무를 일원화하기 위해서는 비기위, 행자부(소방방재청), 국정원 등 관련기관과의 기능통폐합이 함께 추진되어야 하며, 추진과정에서 예상되는 부처간 갈등은 정치적으로 해결되는 것이 상례임.

42) 2005년 비상대비 관련 기능의 통합 추진과정에서 고관기관 자문위원 중에는 민방위업무는 본래 목적이 전쟁 대비에 있으므로 성격상 유사한 비기위에서 관장하는 것이 바람직하다는 견해가 제시되기도 하였음.

강화하는 것이 시급하다. 비록 참모기관이라 할지라도 법령을 일부 개정하여 집행기관에 대한 감독권과 시정명령권 등을 부여하는 방법을 검토하는 한편 정부업무 평가의 일환으로 규정된 위기관리 분야에 비상대비업무를 포함시키는 방안도 고려할 수 있는 대안일 것이다. 일부에서 계속 제기되어 온 비상기획위원회의 기능 강화 문제(NSC와의 통합, 비상관리처 신설, 장관급 격상 등)는 결국 포괄안보 상황에 적합한 전·평시 비상대비업무의 통합, 일원화 문제와 연계되어야 해결될 사항이므로 여기에서는 생략하기로 하겠다.

정부 부·처의 문제는 가장 중요한 것이 비상계획관의 역할을 강화하는 것이다. 동원업무의 효율성 향상을 위해서 동원 관련자들이 바라는 가장 바람직한 방안은 부처마다 비상계획관을 설치하고, 그들에게 총괄 조정이 용이하도록 강력한 권한을 부여하고 직급도 높이는 것일 것이다. 그러나 이는 현실 여건상 실현 가능성이 낮으므로 좀 더 가능한 방안을 제기하도록 하겠다. 즉, 정부 부처 비상계획관의 역할도 비상대비 뿐 아니라 재난이나 위기관리 등 유사한 업무를 수행하게 한다면 동원업무의 효율성이 향상될 수 있을 것으로 본다. 실제로 산자부 등 일부 부처에서는 이러한 기능을 수행하면서 비상대비도 강화하는 효과를 얻고 있다.

일선 지방행정기관의 문제는 보다 근원적인 것이다. 지방행정의 특성상 비상대비업무의 근본적인 개선책은 곤란할 것으로 판단되며, 담당자에 대한 인센티브를 부여하는 것에 중점을 두고 추진하면서 비상대비 전문 교육 등을 실시하는 것이 가장 합리적인 대안이라고 생각된다. 비상대비 담당자의 근무의욕 고취나 사기진작을 통한 동원 업무의 효율성 제고를 위해 일선 행정실무자에게 다른 업무 실무자보다 상대적으로 혜택을 많이 보장하는 것이 그것이다. 예를 들면, 대통령 또는 국무총리 표창을 수여하는 방안이나 해외 출장 기회를 주거나 가산점 등을 부여하는 것을 들 수 있다.

한편 지역의 특수성을 고려할 때 수도권 지역은 동원의 집중도가 높고, 안보적인 취약성이 있으므로 서울 이외에 인천시, 경기도, 강원도 등 비상계획관이 없는 광역시·도에는 반드시 비상계획담당관을 설치하고, 군출신 전문가를 보임하는 것이 필요하다고 본다.

2) 동원 관련법령

법령상의 문제를 해결하는 명확한 방향은 전·평시 법령을 일원화, 전시 동원을 평시에 활용하면서 전시에 대비하는 것이라고 쉽게 결론지을 수 있다. 그러나 실제로 법령의 통합일원화를 통한 기능 재정비를 추진하는 것은 관련 기관 간 이해관계가 상충되어 있으므로 대단히 어려운 과정일 수밖에 없으며 따라서 지금까지 추진하지 못하고 있는 것이다.

법령상의 문제를 개선하기 위해서는 전시 및 평시 동원관련 법령을 아우르는 일원화된 상위법령인 “동원기본법”을 기본 법령으로 제정하는 것이 필요하다. 동원기본법을 평시 법령으로 입법화하면 국회의 승인을 얻어 제정되므로, 헌법상 ‘중대한 교전상태’하에서 발령해야만 하는 제약 없이 전시의 동원뿐 아니라 대규모 재난이나 테러 또는 2004년의 물류사태(物流事態)은 사회기능 마비시 등 평시의 위기에도 적용할 수 있도록 한다면 포괄 안보 시대의 다양한 위협에 신속하게 대응할 수 있을 것이다. 이 경우 그간 국방부 등에서 지속 제기해 왔던 사전 동원이라는 난제는 자연적으로 해결될 수 있을 것이다.

한편 한반도의 전쟁 환경이나 효율성을 위해서 동원 범위를 총동원과 부분 동원으로 구분하여 권역별, 종류별, 시차별로 적용할 수 있게 하는 것이 필요하다.

단일화된 동원법령을 실제로 현실화시키기 위해서는 추진 방법상의 기술도 중요한 일이다. 1998년 국민의 정부 출범 이후 그간 전시대비와 평시 위기업무를 일원화하기 위한 노력이 부단히 전개되었으나 관계부

처가 이해 상충으로 실현되지 못했음을 감안할 때 단계적인 추진이 필요한 시점이라고 판단된다. 즉, 국가비상기획위원회에서 총괄하고 있는 평시 「비상대비자원관리법」과 「전시 자원동원에 관한 법률」안을 우선적으로 일원화시키는 일이 그것이다. 이를 평시 법령으로 추진하면서 동원의 시기나 융통성 문제를 먼저 해결(사전 동원, 부분 동원 등)하는 것이 전시 신속한 동원을 위해 필요하다. 다음으로 평시 위기관련 법령과 일원화를 추진함으로써 전·평시 비상사태에 대비하여 자원동원의 실효성을 보장할 수 있을 것이다.

3) 동원의 절차 및 운영

물자동원의 효율성을 보장하기 위해서는 동원의 소요 계기에서부터 계획의 수립, 동원의 지정, 영장발부, 물자 인도인수 등 집행의 전 과정을 체계적으로 검토하여 문제점을 보완하는 것이 필요하다. 여기에서는 그간 제기된 절차상 주요 문제점을 중심으로 개선방안을 간략히 제시하고자 한다.

먼저 초기단계의 공급제한 능력을 향상시키기 위한 근본적인 대책으로는 중점관리지정업체(동원업체)에 대한 평시 지원이나 인센티브를 부여함으로써 동기를 부여하는 것이 필요하다. 정부에서는 동원업체를 지원하고자 비상대비자원관리법상 규정된 비상대비 시설확장이나 조사 연구를 위한 투자세법상 감면이나 우대 조치를 일부 마련하였지만 실효성이 없어서 업체의 호응을 얻지 못하고 있다. 그러나 2006년부터 조달청 물품 입찰시 동원업체에 대한 가산점을 부여하도록 조치함으로써 업체로부터 좋은 반응을 얻게 되었다. 이어서 조달청 용역사업 계약 시에도 이를 추가하였고 방위사업청 물품 납입시에도 적용하면서 많은 업체에서 크게 호응을 얻었다. 동원업체 가산점 제도는 큰 호응도를 얻고 있으며, 일부 업체에서는 중점관리지정업체로 포함시켜 달라는 요구가 오기도 하였다. 이에 따라 비상기획위원회에서는 가산점과 유사한

제도를 추가로 발굴, 중점관리 지정업체에 대한 지원방안을 확대하는 노력을 하고 있다.

소요제기과정에서의 문제점의 해결을 위해서는 앞으로 동원소요를 정확하게 산정하여 제기하는 노력과 함께 우선 순위가 낮은 품목이나 희소한 물자, 시중에서 공급이 어려운 자원 등을 자체적으로 검토하여 소요량을 줄이는 것도 필요한 일이다. 가능하다면 소요 제기 과정에서 정부와 함께 교육을 병행하면서 합동으로 소요 심의위원회를 운영하는 것도 고려해 볼만한 사항이라고 본다.

기타 운영과정에서 나타나는 문제에 대한 해결책을 살펴보면, 비록 동원업체의 생산능력이 충분하여 소요를 다 충족한다 하더라도 미래전의 특성상 전쟁 초기 단계의 피해에 따라 차질이 있을 것으로 가정하여야 할 것이다. 따라서 전쟁 초기의 집중 피해에 대비, 동원능력의 제한이 예상되는 긴요물자나 전략물자에 대해서는 별도의 조치가 필요하다. 가장 일반적인 방법이 비축제도인데 이스라엘이나 스위스 등 동원제도가 잘 발달된 국가는 상당기간 전쟁을 지속할 수 있는 계획적인 비축을 시행하고 있다⁴³⁾. 우리나라도 어느 정도 비축을 추진하고 있지만 탄약 등 필수 소요물자 뿐 아니라 긴급복구 자재 등 전쟁 수행을 위해 필요한 물자 등 비축 면에서 전반적으로 미흡한 실정이다. 비상대비자원관리법에 의하면 정부기관에서는 주요 물자의 90일분을 비축하도록⁴⁴⁾ 하고 있지만 1980년 후반 이후 순수한 목적의 물자비축은 거의 실적이 없다. 또 그간 비축된 물자도 사용 기간이 지났거나 시대 상황 변화로 당시 비축된 물자로는 현재 사용이 어려운 품목이 많이 비축되

43) 비상기획위원회, 세계동원의 역사, 2004, pp 823-838, 장문석 외 2인, 앞문서, pp 62,

44) 비상대비자원관리법 제13조 제1항 : 정부는 비상사태에 대비하여 필요한 물자를 비축하여야 한다. 제2항 : 주무부장관은 효율적인 비상대비를 위하여필요하다고 인정하는 경우에는 제11조 규정에 의하여 지정된 물자의 소유자 또는 업체의 장에 대하여 자체 부담능력을 감안하여 대통령의 승인을 얻어 3월분의 범위 안에서 비축하게 할 수 있다.

어 있음을 볼 때⁴⁵⁾ 비축제도는 재검토되어야 할 시점이다.

우리의 비축방향은 중장기 계획을 수립하여 비축제도를 체계적으로 정비해야 하는데 예를 들면, 생산기간이 장기 소요되는 전투 긴요 물자는 완제품으로 일정량을 강제로 비축하게 하는 등 명확한 기준 설정이 필요하다.

다음으로 전시 신속한 동원을 위해서는 상용 규격의 품목이나 민수품으로 대체 가능한 물자에 대한 소요량을 증가시키는 융통성이 요구된다. 향후의 동원은 단기 속도전에 따른 적시성이 가장 시급한 문제인 만큼 시중에 유통되는 양질의 민간자원을 최대한 활용할 수 있는 방법을 강구하는 것도 중요한 방법이라 보겠다.

2. 병참선 확보를 위한 방향

전시 군사작전을 원활하게 수행하기 위해서는 동원된 자원이 적기에 차질 없이 지원되어야 하며 이는 병참선으로서의 군사작전 도로를 확보하는 것을 전제로 한다. 접적지역과 수도권지역의 주민 및 차량에 대한 통제는 이런 면을 고려하여 수립, 발전되어 왔지만 여전히 보다 개선된 방안을 요구하고 있다. 접적 지역 내 개발로 유입 인구·차량 증가, 도로 확장 등 직접적인 변화요인도 급증하는 데다 계획이 지나는 한계, 즉 실제적인 검증을 통한 환류가 곤란한 점, 등으로 계획의 실효성 자체가 확보될 수 없는 까닭이다.

한편 2000년 정상회담 이후 남북간 교류와 협력이 크게 확대되면서 평화 기대감 등으로 국민 안보의식은 더욱 저하되었고, 그만큼 전시대 비업무에 대한 관심도 감소되어 왔기 때문에 일선기관에서의 담당자들의 전문성도 약화될 수밖에 없었고, 이러한 변동요인들이 충분히 반영되기 어려운 상황이었다.

45) 비상기획위원회 2006 비축물자 점검 결과보고서 참조

이러한 외부적 요인들을 감안, 정부에서는 금년도 을지연습 기간 중 접적지역 주민 이동계획을 실효성 있게 검증하기 위해서 군과 협조 하에 군에서 개발한 시뮬레이션모델(CBS)⁴⁶⁾을 통해 적용하였다. 적 공격이나 특작부대에 의한 피해 등 외부적 장애요인을 고려하지 않고 계획 내용을 입력하였는데 그 결과 몇 개의 오류가 발견되었다. 먼저 이동 축선별 소요 시간이 많게는 6시간 까지 지체되었으며 계획된 주민이동로가 아닌 도로망으로 일부 이동하는 현상이 발생하는 등 문제가 지적되기도 하였다.

정부의 비상대비계획은 국가기밀문서로 분류되어 있으므로 국민들에게 공개할 수 없는 것도 계획발전을 위한 장애 요소로 볼 수 있다. 실제 고객들이 알지 못하는 계획이라면 계획 작성자는 현지주민의 요구나 의견을 수렴하지 않고도 계획을 수립할 수 있다. 뿐만 아니라 계획의 내용을 주민들에게 알려주지 않아도 무방하다. 따라서 향후 가장 고려해야 할 요소는 현장방문과 간담회 등을 통해 고객의 요구와 입장을 충분히 반영한 발전적인 대안 마련이 필요하다고 판단된다.

1) 접적지역 주민이동

접적 지역의 주민을 신속하고 안전하게 이동하기 위해서는 다음의 두 가지 방향에서 큰 틀을 고려해야 할 것이다. 그것은, 원활한 군사작전을 수행할 수 있도록 최대한 보장하되, 주민의 의사를 충분히 반영하고 현실적으로 이동이 가능한 방향으로 개선해야 한다는 점이다. 성격상 검증하거나 실증하기 어렵기 때문에 계획을 위한 계획이 될 수도 있을 것이므로 계획은 유연성이 필요할 것이다.

전 주민을 이동시키는 문제와 관련해서는 현지 주민들이 원한다면 일부는 현지에서 소산시키고, 나머지 인력을 이동시킬 수도 있을 것⁴⁷⁾

46) CBS(Corps Battle Simulation)은 군에서 개발한 군단 전투용 모의모델을 말함.

47) 금년 7월 비상위에서 접적지역 주민 이동에 대한 여론조사를 하는 과정에서 포

이며, 이동로가 겹치는 인접 시군은 함께 이동을 하거나 동일 행정구역으로 집결시키는 방안도 고려할 만하다. 이동시기를 단계적으로 하는 방안도 고려할 수 있는 방안이 될 수 있겠다. 주민이동 간 가장 중요한 주민에 대한 통제를 개선하기 위해서는 현재의 지역별 책임자에 의한 통제 문제를 신중히 검토할 필요가 있을 것이다. 질서 있는 통제를 위해서는 책임 있는 행정기관의 역할이 보다 강화되어야 할 것이며, 통제 책임자의 적극성과 사명감을 부여할 수 있는 방안에 대한 강구 노력이 있어야 할 것이다.

그렇지만 필자가 가장 중요하게 생각하는 것은 주민에 대한 홍보와 제도라고 본다. 주민 이동계획을 일부 주민은 인지하고 있지만 대다수 주민들이 모르고 있으므로 현지주민들에게 계획을 공개하여 전시 그들의 역할과 행동요령을 인식시켜 줄 필요가 있다. 주민들이 정부의 계획을 확실하게 안다면 자신들의 안전을 위해서라도 최선의 방법이라고 생각되는 이동방안에 자발적으로 협조하고, 능동적으로 대처할 것이기 때문이다.

2) 수도권 주민 및 차량통제

앞에서 언급한 것 같이 수도권 통제문제는 해결 자체가 불가능할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 전시 수도권의 전략적인 중요성을 고려할 때 최선의 비상대비책을 강구해야 하므로 정부에서는 현재의 방안을 비상대비계획으로 수립해 놓고 있다.

현 계획상에서의 문제점 중 개선할 사항으로는 두 가지를 들 수 있겠다. 먼저, 시민들이 통제에 불응할 경우 이를 강제적으로 격리한다든가 즉석 조치하는 등 합법적으로 조치할 수 있도록 법적인 대응책을 마련하는 것이다. 평시 법령상에 이 규정을 보완한다는 것은 곤란하기

천군 등 몇몇 시군에서는, 현지 소산하는 것이 주민의 안전에도 유리하고, 주민 이동에 따른 번잡한 문제점을 해결할 수 있다는 의견을 제기하고 있음.

때문에 전시법령을 통해 보완해 놓아야 할 것이 요구된다. 다음으로, 통제소 중에서 기초단위가 되는 지역통제소를 초기에 효과적으로 통제하는 것이 중요하다. 앞에서 제기한 것처럼 무장한 경찰(전시 증원요원이나 의무경찰 등으로 충당 가능)을 합동으로 근무토록 하며, 일부 이동용 차단장비를 비치할 수 있도록 한다면 효과가 배가될 것으로 생각된다.

접적지역의 통제와 마찬가지로 수도권 주민에 대한 통제에서도 가장 중요한 것은 역시 시민에 대한 홍보와 계도로서, 시민들이 전시에 어떻게 행동해야 하는지, 왜 이렇게 하는 것이 필요한지 하는 것을 시민들에게 알려 주고 이해시키며 설득하는 일이다. 한미연합사 전력의 우세함과 현재와 같은 발달된 무기체계에서는 피난함으로서 개인의 안전과 국가의 위협이 가중된다는 사실을 올바르게 홍보하여, 시민들이 정부의 통제에 자발적으로 협조하게 하는 것이 다른 어떤 정책보다 효과적일 것이기 때문이다.

앞으로 정부에서 나아갈 수도권 주민 및 차량 통제 대책은, 정부의 정책을 올바르게 홍보하면서 주민들을 이해시키는 한편 그들의 의견과 요구사항을 잘 수렴하여 반영해 나가는 데 중점을 두고 대책을 발전시키는 것이 가장 바람직한 방향이라고 본다.

이와 더불어 정부의 비상대비업무를 활성화시키는 방안의 하나로 정부의 비상대비계획의 내용을 국민들에게 공개하는 것이 필요하다고 판단된다. 국민들이 비상대비계획의 내용을 알게 되면 국민들의 관심과 참여, 그리고 이해할 수 있으며, 비상대비업무를 활성화할 수 있는 효과와 함께 수요자 측면에서 발전적인 보완 소요를 반영하게 될 것이다.

비상대비계획의 내용은 2급 비밀로서 대부분이 군사기밀인 군사작전 계획과 연계하여 작성하고 있으므로 내용 전반을 공개하는 것은 국가 안보 측면에서 바람직하지 않다고 판단된다. 다만, 주민이나 차량 이동

통제 계획이라든가 전시 생필품 배급제 실시 등 국민생활 안정이나 안전 대책과 같이 일반 국민들이 내용을 이해하고, 호응해야만 효과가 커질 수 있는 사항은 공개가 필요하다고 본다.

최근 들어 정부에서는 비상대비정책의 공개를 확대하려는 노력과 더불어 “국민을 위한, 국민과 함께하는 비상대비”로 거듭 나기 위해서 다양한 방안을 추진하고 있다. 비상대비계획 중 비상시 국민들이 꼭 알아야 할 사항과 행동요령을 책자와 영상물로 발간하여 배포하고 있으며, 중고교 학생들을 위해 특별히 파워포인트로 구성된 CD로 제작하여 전국의 학교에 배포하기도 하였다⁴⁸⁾.

특히 금년부터는 서울 용산구에 위치한 전쟁기념관 내에 “비상대비 체험관”을 설치. 청소년들의 좋은 호응을 얻고 있는 등 국민 속에 다가서려는 노력을 하고 있다. 국민들의 수요가 무엇인지 아는 것이나 국민들을 비상대비정책에 직접 참여시키는 방안도 매우 중요한 요소이므로 비상대비와 관련된 전화여론조사나 고객만족도를 실시하여 그들의 요구를 파악하고 있으며, 을지연습시 도우미제도를 도입하기도 하였고 NGO나 안보관련 학회 등을 초청해 간담회를 갖는 활동을 게을리 하지 않고 있다. 이러한 과정이 보다 활성화되어야만 비상대비 정책이나 계획이 살아 있는 계획으로 발전될 수 있을 것이다.

V. 결론

국방부 등 정부의 국방정책 기관들은 향후 5년이 지나면 이루어지는 전시 작통권의 단독행사 등에 따라 튼튼한 안보를 확보하기 위해 첨단 전력을 증강하고 질적으로 정예화된 선진 정예강군을 추진하고 있다. 그러나 미래전의 양상을 고려시 예비전력을 최대한 활용하는 역할 역

48) 국가비상기획위원회 홈페이지(www.nepc.go.kr) 참조.

시 못지않게 중요한 일이다. 총력전 상황에서는 국가의 총 자원을 신속히 동원하여 전투에서 승리할 수 있도록 최대한 지원해 주어야 하는 까닭이다.

군사작전을 지원하는 데 핵심 요소는 국가자원을 차질 없이 동원할 수 있도록 동원체계 전반을 잘 정비하는 것 이외에 동원된 자원이 적재적소에 적시 배분되도록 병참선을 확보하는 일일 것이다. 본고에서는 이러한 점을 감안하여 군사작전을 효율적으로 지원해 주기 위한 방안으로 다음의 몇 가지 개선방안을 제기할 수 있겠다.

먼저 자원동원 분야의 발전방안은, 우선 체제면에서 상·하부 조직의 정비를 통해 동원기능을 강화하는 것이다. 물자동원의 총괄기관인 비상기획위원회는 물자뿐 아니라 병력, 인력도 총괄할 수 있도록 조직의 위상이나 기능을 강화할 필요가 있을 것이다. 둘째, 전시뿐 아니라 평시 대규모 재해재난 발생 시에도 필요 물자나 인력을 동원하여 지원함으로써 피해를 최소화할 수 있도록 전시와 평시의 동원 체계를 정비하는 일이 중요하다. 이를 위해서는 현재처럼 전시가 아니라 평시부터 사전 동원이나 부분 동원 등이 가능토록 법령을 정비해야 할 것이다. 셋째, 동원의 절차 면에서의 개선이 요구된다. 동원계획 작성과정에서의 여러 과정, 동원 소요의 적정성을 검증할 수 있는 방안의 도입이나 중점관리 지정업체에 대한 지원 확대를 통해 업체 스스로 소요물자의 생산능력을 확대할 수 있도록 하거나 평시 재고물량의 확보를 통해 비상시 충족시키는 방안 등이 여기에 포함될 수 있다. 이 외에도 그 동안 업무 추진과정에서 계속 제기되었던 근본적인 문제들, 예를 들면 전쟁 초기 단계 공급제한이 예상되는 물자의 안정적인 공급 방안 등을 심층 검토하여 개선해 나가는 노력이 병행되어야 할 것이다.

안정적인 병참선을 확보하기 위한 방안은 휴전선 인접 접적지역과 수도권지역의 효과적인 통제로 군사작전도로를 보장하는 일이 가장 우선적으로 고려되어야 한다. 접적지역의 통제계획은 상황의 변화에 맞게

이동의 시기와 방법 등을 보다 합리적으로 조정할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 수도권 주민 및 차량 통제는 원천적으로 곤란한 점이 있으나 통제의 방법상 보완할 수 있는 방안을 제기할 수 있을 것이다. 그렇지만, 접적 지역이나 수도권 지역의 통제를 효과성을 높이기 위한 가장 바람직한 방안은 시민에 대한 홍보와 계도일 것이다. 주민들에게 정부의 계획을 홍보하고 평시 을지연습 등을 통해 비상대비 정책에 참여토록 하며, 이해와 설득시키는 노력을 병행해 나간다면 주민·차량 통제 문제는 원활하게 해결될 수 있을 것이다. 이 과정에서 충무계획의 내용을 단계적으로 확대하여 공개하는 것이 필요하다.

이상에서 군사작전을 효율적으로 지원해 주기 위한 대책을 제시해 보았다. 오늘 제시된 대안들은 대부분의 사항이 과거의 동원능력의 향상을 위한 세미나나 워크숍 등을 통해 군사작전 지원에 필요한 과제로서 제기되었거나 지적되었던 사항들이다. 그간 일반국민들의 관심이 적었고, 정책입안자의 추진 의지가 부족하였기 때문에 여전히 해결되지 않고 있는 것이다.

그러나 2012년 전시 작통권을 우리 군에서 단독행사하게 되고, 국방개혁 2020을 통해 상비군 정예화와 동원전력의 강화를 추진하고 있는 현시점에서는, 미래전에 대비한 정부의 지원태세를 완비할 수 있도록 법령과 제도를 비롯하여 위에서 제기된 미비점들이 체계적으로 정비될 수 있는 좋은 기회라고 판단된다. 비상대비 관계자들의 분발을 기대한다(*).

| 참고문헌 |

- 비상기획위원회, 현행법규집, 2007
- _____, 비상대비계획작성 실무편람, 2007
- _____, 비상대비참고법령집, 2006
- _____, 을지연습 용어해설집, 2006.7
- _____, 비상대비 고급관리자 교육교재 등, 2006-07
- _____, 세계 동원의 역사, 2004
- _____, 미 육군의 군사동원 역사, 2004
- _____, 한국전쟁시 미육군의 동원과 군수에 관한 연구, 2004
- _____, 해외출장 결과보고(이집트, 스위스), 2002
- _____, 비상대비업무편람, 2000
- _____, 비상대비30년사, 1999
- _____, 미국의 국가동원론, 1998
- _____, 일본동원관계법, 1986
- 국가안전보장회의, 국가위기관리기본지침, 2004
- _____, 국가위기관리표준매뉴얼, 2005
- 국방부, 국방백서, 2006.12
- _____, 국방부 내부보고자료
- 내무부(행정자치부), 민방위제도 총설, 1986
- 통계청, 한국통계연감 제53호, 2006
- 권을, 수도권 안보취약요인 개선방안 연구, 동국대 행정대 안보행정
학과 석사학위논문, 1998
- 김봉철 외 3인, 동원물자 소요산정 실태분석 및 개선방안, 비상기획위
원회, 2004
- 고재필, 국가동원의 현실태와 발전방향, 국방대학원, 2000
- 김세용, 물자 동원능력 향상 방안, 국방참모대학, 1997

- 김용석, 평화공존시대의 비상대비 과제와 국가동원의 중요성, 비상대비 세미나 자료, 2001
- 김재엽, 전시작전통제권 전환 이후의 대북 군사전략, 군사논단 제51호, 2007 가을
- 길병옥, 전시작전통제권 환수에 따른 국가위기관리체제 확립방안, 군사논단 제50호, 2007 여름
- 민병천, 한국방위론, 고려원, 1988
- 박윤훈, 비상대비 법령의 체계적인 정비방향, 비상기획위원회, 1993
- 양병기, 정보화시대에 있어서 북한의 군사정책과 한국 국가동원체제의 발전방향, 비상대비연구논총 제28집, 비상기획위원회, 2001
- 이동훈, 위기관리의 사회학, 집문당, 1999
- 이백수, 동원 및 예비전력의 기능 재정립, 항방저널, 00-07, 2000
- 이정, 한국 동원제도 발전방향 : 걸프전시 동원전력 분석, 국방대학원, 2002
- 이상현, 전시작전통제권 전환과 한미동맹의 제문제 : 외교적, 법적 문제를 중심으로, 군사논단 제50호, 2007 여름
- 장문석 외 2인, 초기단계 국가동원능력 제고방안, 비상기획위원회, 2003
- 정병호 외 3인, 남북 평화공존시대의 국가동원체제 발전에 관한 연구, 비상기획위원회, 2000
- 정원영, 국내외 동원체제 비교 및 국가동원능력 강화방안, 비상대비 세미나 자료, 2001
- _____, 국가동원체제 진단 및 발전방향, 비상대비/국방발전 세미나 자료, 2004
- _____, 비상대비태세 정립을 위한 제도 및 법령체계 정비방향, 비상대비연구논총 제33집, 비상기획위원회, 2006
- 정주성, 예비전력의 실태와 발전전략, 비상대비/국방발전 세미나 자료, 2004

- 조영갑, 통일한국과 국가동원 발전방향, 비상대비연구논총 제27집, 비상
기획위원회, 2000
- _____, 한국위기관리이론, 팔복원, 1995
- 진중형, 국가동원체제 발전방향에 관한 연구, 국방대학교, 2000
- 최재경, 전시 경제정책 및 전비 조달에 관한 연구, 비상대비연구논총
제27집, 2000
- _____, 국가동원전력의 실효성을 보장하기 위한 방안 연구, 군사논단
제50호, 2007 여름
- 기타 관계법령집, 인터넷, 신문 보도 등 다수 자료 참조

Study of the Enhancement of Military Operation Supporting System

Choi, Jae-Kyung*

ROK and the United States finally reached accord on the controversial transition of Wartime Operational Control on February, 2007, and ROK Government needs to strengthen the role of supporting for the comprehensive threats of futuristic warfare. The crucial point of the supporting for Military Operation depends on the nation's mobilization capabilities.

For the effective mobilization the following facets can be improved further. First of all, the organizational integrity of the mobilization network within the government can be bolstered along the vertical command chain. The process of mobilization must be improved and it is import to utilize the information system. On the other side the government plan to distribute timely the mobilized resources must be made up for the weak points and developed continuously. We can expect these points to be improved steadily with the execution of the National Defence Reform 2020.

Key Words : Emergency planning, mobilization, Military operation, total war

* National Emergency Planning Commission