

한국 예비군 동원 및 훈련 보류(保留)제도의 한계와 대안: 대학생예비군을 중심으로

강 용 구*

국방대학교

본 연구는 예비군 동원 및 훈련 보류제도 중 대학생예비군 보류제도의 한계를 분석하고 대안을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 예비군 동원 및 훈련 보류제도란 “전·평시 국가기능 유지와 사회 공익 필수 직종에 종사하는 예비군에 대한 동원 및 훈련의 일부 또는 전부를 보류(면제)하는 것”을 말한다. 보류제도는 1968년 향토예비군설치법(現 예비군법)과 병역법에 근거해 시행된 이후 현재에 이르기까지 많은 변화를 겪어 왔다. 이러한 과정을 거치는 동안 효율적인 자원관리와 국민편익 제공, 대학생 학습권 보장 등 긍정적인 면이 많았으나, 직업의 다양화와 사회의 변화 등으로 인해 부정적인 면들이 지속적으로 제기되어 있다. 특히, 대학생예비군과 일반예비군 간 훈련시간 차이에서 발생하는 형평성 문제와 최정예자원인 1~4년 차 대학생예비군을 전시 증편·창설 및 손실보충자원으로 지정하지 않음으로써 전시 초기전투력 발휘와 전투 지속능력 유지에 대한 우려가 커지고 있다. 대학생예비군 보류제도 개선은 현실적으로 매우 민감하며 시행상 큰 어려움이 예상되지만, 예비군 복무 형평성 제고와 전시 초기 효과적인 대응 등을 위해서 개선이 필요하다. 본 연구에서는 ‘대학생예비군 1~4년 차에 대해서 방첩 일부보류를 해제’하는 것을 최선의 대안으로 제시하였다. 훈련보류자 총 60.4만여 명 중 대학생예비군이 42.7만여 명(70.7%)에 달하는데, 이 가운데 1~4년 차 보류자만 줄여도 예비전력 정예화에 한 걸음 더 다가설 수 있을 것이다.

주요어 : 예비군 보류제도, 대학생예비군, 예비군훈련, 예비군법, 예비전력 정예화

* 주저자: 강용구/국방대학교 예비전력연구센터 책임연구원/논산시 양촌면 황산별로 1040길
/Tel: 041-831-6482/E-mail: kang8800468@naver.com

I. 서론

국가의 총체전력(Total Force)은 상비전력(평시, 가시화된 전력)과 예비전력(비상시 및 전시, 잠재전력)으로 구성되어 있다. 예비전력(Reserve Forces)은 “유사시 동원을 통해 전력화되는 잠재적인 군사적 요소를 말하는 것으로, 국가자원의 효율적인 활용을 위해서 평시에는 기회비용 관점에서 상비화를 유보하고 있는 부문으로써 상비전력에 대한 대칭적 의미”로 사용하고 있다(정원영, 정주성, 안석기, 문순영, 이성운, 2005).

한편, 국방부 훈령에 따르면 예비군은 “예비군법에 따라 조직·편성되는 개인 또는 부대”를 말하는 것으로(국방부, 2023), 넓은 의미에서 예비전력을 구성하는 인적자원의 한 요소이며, 전시 현역부대의 작전 수요를 대비하는 중요한 전력요소이다. 국방개혁 추진계획에 따르면 현재 약 47.8만 명 규모인 상비군을 2040년까지 35만여 명으로 조정할 방침이다. 이와 같은 상비군 감축이 예비군에 의한 전력보강을 전제로 이루어지는 것에 대해서는 의심할 여지가 없다.

본 연구의 주제인 예비군 동원 및 훈련 보류제도는 “예비군법과 국방부 방침에 따라 예비군의 동원이나 훈련소집의 전부 또는 일부를 보류(면제)해 주는 것”으로, 전·평시 국가기능 유지와 사회 공익 필수 직종에 종사하는 예비군에 대해 직업을 보장해 주기 위한 제도이다(정원영, 2009). 1968년 예비군이 창설된 후, 법령에 따라 예비군 동원 및 훈련 보류제도가 시행된 이후 지금에 이르기까지 많은 변화를 겪어 왔다. 그 과정에서 특히, 대학생예비군 대다수가 훈련보류자로 지정되어 병역의무 이행 측면에서 형평성이 크게 저해됨은 물론, 전시 증편·창설 및 손실보충 자원에 지정되지 않음으로써 유사시 전투력 발휘가 우려되는 등 효과적인 예비군 운영에 대한 의문이 제기되어 왔다.

지난 2015~2018년 일부 언론매체에 “국방부가

대학생들의 예비군 동원훈련제도 부활을 다각적으로 검토하고 있다.”(연합뉴스, 2015. 4. 13), “대학생 동원예비군 훈련 47년 만에 부활하나?”(양낙규, 2018. 4. 4) 등의 기사가 집중적으로 보도된 적이 있었다. 이에 대해 국방부가 즉각 “대학생예비군 보류제도 폐지를 검토한 바 없다.”라는 입장을 내놓았다. 이 같은 사례는 예비군훈련 보류제도가 우리 국민, 특히 학업과 생업의 중심에 있는 청년들에게 상당한 영향을 미치고 있으며, 그동안 역대 정부에서 예비군훈련 보류제도 개선 필요성은 공감했으나 다양한 정무적 판단으로 인해 제대로 된 검토와 추진에 많은 고민이 있었음을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

이처럼 대학생예비군 보류제도는 예비군 복무의 형평성 유지와 전시 초기전투력 발휘 등과 직결되는 민감한 문제이기 때문에, 현 정부 123대 국정과제 111번 ‘강력한 국방개혁으로 전투임무에 집중하는 군체계 확립’의 주요 과제인 ‘예비전력 정예화’를 달성하기 위해 우선적으로 개선해야 할 필요성이 증대되고 있다. 여기서 ‘예비전력 정예화’는 상비군 수준의 예비군, 즉 동원 즉시 현역수준의 전투력 발휘가 가능토록 한다는 것이다. 예비군훈련은 동원된 예비군의 질적인 수준을 향상시킨다는 점에서 예비전력 정예화의 핵심이라 할 수 있다.

이러한 문제 인식하에 본 연구는 현행 보류제도의 한계를, 대학생예비군을 중심으로 분석한 후 대안을 제시하는 데 목적을 두고 연구를 진행하였으며, 다음과 같은 세 가지 연구 질문에 답하고자 한다. 첫째, 현행 대학생예비군 보류제도의 한계는 무엇인가?, 둘째, 실현할 수 있는 대안을 제시할 수 있는가? 셋째, 이를 위해 필요한 선결 조치는 어떤 것이 있는가? 등이다. 연구 주제의 성격상 법령, 정책자료, 학위논문 및 학술논문 등의 문헌 연구와 함께 예비군훈련 보류제도와 관련된 2014년 국방부의 인식조사와 상명대의 설문조사, 2019년 한국전략문제연구소의 설문조사 등을 연구에 활용하였다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 대학생예비군에 관한 법령 근거

대학생예비군은 대학 직장예비군부대에 소속된 학생 신분의 예비군이다. 그리고 직장예비군은 “직장방위를 목적으로 직장 단위로 편성된 예비군”을 말하며, 일반직장·대학직장·국가기관직장·국가중요시설직장으로 구분된다(국방부, 2023). 대학 직장예비군은 대학생예비군의 학업 보장과 연계하여 예비군 자원관리 및 교육훈련 관리를 수행하기 위해 1981년 최초로 설치되어 현재에 이르고 있다.

대학생예비군은 「예비군 교육훈련 훈령」 제23조(예비군훈련 보류)와 별표 6(예비군동원 및 훈련 방침보류 직종)에 근거하여 방침보류 대상으로 분류된다. 보류자 신분을 유지하는 동안 연간 8시간의 기본훈련을 이수해야 한다. 만약 동원보충대대로 지정된 학생예비군은 동원훈련장에서 실시하는 동원보충대대훈련을 이수해야 한다. 여기서 동원보충대대는 “전시 전방사단 및 군단에서 대량 피해가 발생할 경우 동원전력사령부(동원지원단)에서 동원병력을 대대 단위로 편성하여 보충하는 부대”를 말한다(국방부, 2024).

이와 같은 대학생예비군의 훈련은 예비군훈련대에서 시행하는 기본훈련과 소집부대에서 시행하는 학생예비군 동원보충대대훈련으로 구분한다. 기본훈련은 지역예비군훈련과 마찬가지로 예비군훈련소 집통지는 수입군부대의 장 명의로 예비군부대에서 한다. 훈련은 개인 기본전투기술 숙달에 중점을 두며 학생 보류자는 전시임무에 부합된 안보교육과 개인화기 사격, 전술훈련과제 위주로 실시한다.

다음으로, 동원보충대대훈련은 동원훈련 I형의 한가지로 동원훈련소집통지는 지방병무청에서 하되 통합수송 및 입·퇴소는 각 군 책임 하 시행한다. 여기서 동원훈련 I형이란 “병력동원소집 대상자가 지정된 소집부대에서 숙영하며 실시하는 훈련”을

말한다(국방부, 2026). 훈련은 증편·창설 절차 숙달, 전시임무에 의한 개인과 팀 단위 직책수행 능력 배양, 전술 및 작계시행 능력 구비에 중점을 두고 실시한다. 이와 같은 대학생예비군 훈련유형을 비교하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 대학생예비군 훈련유형 비교

구분	기본훈련	동원보충대대훈련
대상	대학생(방침보류자)	대학생 중 해당 부대 동원지정자
훈련책임	수입군부대장 예비군훈련대장	지방병무청 소집부대장
내용/방법	안보교육, 사격, 전술훈련 측정식합격제 및 퇴소재 적용	증편·창설절차, 직책수행 전술 및 작계 동원 시 임무수행 절차 숙달
급식/수송	도시락 급식 개별입소 원칙	부대급식, 통합수송
훈련비	교통비, 중식비 (도시락 미신청 시)	교통비(개별 이동 시)

2. 예비군 동원 및 훈련 보류제도의 개념과 현황

서론에서 언급한 것처럼 예비군 동원 및 훈련 보류제이란 “전·평시 국가기능 유지와 사회 공익 필수 직종에 종사하는 예비군에 대해 동원 및 훈련의 일부 또는 전부를 보류(면제)하는 것”을 말한다(정원영, 2009). 보류제도는 평시는 물론 전시에도 국가기능 유지와 사회 공익 차원에서 필수 직종에 종사하는 사람들의 임무 수행을 보장하고 효율적인 자원관리와 국민편익 제공 목적으로 1968년 예비군이 창설된 후 법령에 따라 보류근거가 제정되었다. 즉, 예비군훈련에 투입하는 시간보다 현재 그들이 책임지고 있는 분야에서 임무를 수행할 때 국가적으로 더 이익이라는 기본적인 논리가 보류제도의 시행을 위한 기본전제이다. 현재는 「예비군법」 제5조(동원), 제6조(훈련), 제6조 3(동원 등 보류원서의

제출 등), 「예비군법 시행령」 제13조(동원의 보류), 제15조(훈련), 「예비군법 시행규칙」 제17조(동원 또는 훈련의 보류), 제18조(동원 등의 보류 또는 연기 원서의 제출 등), 제19조(동원 또는 훈련보류 사유 해소자의 신고 등)에 근거를 두고 있다.

예비군 동원 및 훈련 보류는 예비군법에 규정된 법규보류와 국방부 장관의 방침에 의한 방침보류로 구분되며, 직종 단위로 정하되 필요 시 자격과 기준을 별도로 정할 수 있다. 첫째, 법규보류는 전·평시 국가 공공임무 수행 직종을 예비군법(시행령·시행규칙 포함)에 명시해 동원 및 훈련 전부를 보류하는 것을 말한다. 둘째, 방침 전면보류는 사회 공익 직종에 종사하는 인원들 가운데 임무의 특수성 때문에 국방부 방침에 따라 동원 및 훈련 전부를 보류하는 것을 말한다. 셋째, 방침 일부보류는 임무의 특수성 때문에 국방부 방침에 따라 동원과 훈련 일부를 보류하는 것을 말한다(박종길, 2018).

그동안 예비군 동원 및 훈련 보류대상은 당시의 시대적 상황을 반영해 지정되거나 해제되어 왔다. 어떤 사유로 보류대상에 추가되었는가 또는 이것이 현재 상황에 부합되는가 하는 것은 중요한 문제라 여겨진다. 지금까지 적용되고 있는 보류대상의 사유 가운데 학원 질서 및 학습 보장, 국가기능공 양성 때문에 지정된 것으로 각급 학교 학생, 각급 학교 교사, 대학교수, 직업훈련 교수 및 교사, 직업훈련생 등이 있다. 특히, 대학생의 경우 비(非)대학생들과의 형평성 문제가 계속 제기되고 있고, 방침보류 지정을 직업(직종)과 관련하여 지정했던 것을 고려할 때 학생이 직업이 아니라는 점과 과거 교육과 관련된 특수했던 상황의 변화를 반영하여 재검토해야 할 필요성이 커지고 있다.

보류제도 도입 이후 국가기능과 공공질서 유지 필요성 등의 확대와 국가시책 관련 종사자 등의 임무수행 보장과 직업의 다양화, 사회의 변화 등을 반영하여 보류제도는 계속 확대되었다. 이러한 과정에서 보류제도의 문제점이 계속해서 드러나고 있으며,

군은 이를 해결하기 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 하지만 근본적인 해결은 아직 요원하며, 보류자는 여전히 증가하고 있는 실정이다. 2025년 12월 기준으로 보류직종은 총 59개로 법규보류 19개, 방침 전면보류 18개, 방침 일부보류 22개가 해당하며, 보류자 수는 약 60.4만 명에 달한다(국방부, 2025).

3. 유사제도 검토

예비군 동원 및 훈련 보류제도와 유사한 특례로 인식될 수 있는 것 중 하나가 예술·체육요원 대체복무제도라 할 수 있다. 대한민국 국민은 헌법 제39조 1항에 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무”를 지며, 「병역법」 제3조 1항에 “대한민국 국민인 남성은 대한민국 헌법과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행”해야 한다. 그러나 모든 남성이 현역으로 입영해 군 복무를 하는 것은 아니다. 병역판정검사 결과 병역이 면제되는 인원도 있고, 현역병 복무를 할 수 있다고 판정되어도 당해 연도 병역자원의 수급 사정과 입영계획의 변경 등에 따라 “대체복무” 또는 “전환복무”를 수행할 수도 있다.

예술·체육요원 대체복무는 「병역법」 제33조의 7항에 따라 “병무청장은 대통령령으로 정하는 예술·체육 분야의 특기를 가진 사람으로서 문화체육관광부 장관이 추천한 사람을 예술·체육요원으로 편입할 수 있다.”라는 규정에 근거하고 있다. 구체적으로 예술요원은 병무청장이 정하는 국제예술경연대회의 경쟁부문에서 2위 이상으로 입상한 사람, 국내 예술경연대회의 경쟁부문에서 1위로 입상한 사람, 국가무형문화재로 지정된 분야에서 5년 이상 국가무형문화재 전수교육을 받은 사람으로서 병무청장이 정하는 분야의 자격을 취득한 사람이 대상이다. 체육요원은 올림픽대회에서 3위 이상으로 입상한 사람, 아시아경기대회에서 1위로 입상한 사람이 대상이다(병무청, 2025). 비록 예술·체육요원으로 편입

되는 인원이 연 100명 이내의 소수지만 단 한 번의 국제대회 입상으로 병역 혜택을 주는 것은 형평성에 어긋난다는 비판이 지속되고 있다.

이처럼 보류제도와 유사한 제도인 예술·체육요원 대체복무제도는 시대 환경과 국민 인식의 변화, 병역자원 상황 등을 고려해 점차 폐지하는 방향으로 검토(박수찬, 2024. 5. 6) 중인 것은 대학생 보류제도에 시사하는 바가 크다.

4. 선행연구 검토

그동안 예비군 동원 및 훈련 보류제도에 관한 연구들은 정책연구뿐만 아니라 학술 연구와 세미나 등을 통해 활발하게 진행되어 왔다. 주로 예비전력 발전에 관한 연구, 예비군 복무제도 개선에 관한 연구 또는 예비군 훈련체계 연구 등에서 다루어져 왔으며, 대별되는 몇 가지 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

이경봉과 이민창(2025)은 대학생예비군 훈련에 관한 연구에서 훈련장 요인과 제도 요인, 안내 요인 등이 훈련성취도 향상에 큰 영향을 미치는 것으로 분석했다. 분석결과를 반영하여 대학생예비군 훈련 시 급식의 질 향상, 과학화훈련장 조기 설치, 측정식합격제 훈련 확대 적용, 예비군 복무 및 훈련 안내 등에 관한 제도개선과 현장 지원을 강화할 것을 제안했다.

박무춘과 노희준(2020)은 예비군 복무가 국방의 의무라는 점에서 형평성에 관한 논란과 병력동원태세 유지 문제를 일으키는 예비군 보류제도의 개선이 필요하다고 했다. 특히, 예비군 보류대상 가운데 대학생예비군 방침보류는 우선적으로 개선해야 할 것을 주장했다.

최병욱과 최재관, 정준영(2016)은 법적 구속력을 갖는 국방개혁 추진과 연계하여 국민적 합의 차원에서 대학생예비군을 후위 지정하는 방안을 제시했다. 여기서 후위지정이란 “병력동원소집 또는 전시

근로소집 대상자로서 전시 국가동원 기능을 수행하는 국가기관 또는 방위산업체 등에 종사하는 자 중 특히 필요하다고 인정되는 자에 대하여 그 소집순위를 후순위로 조정하여 긴급단계(M일(동원령선포일)~M+6일)는 물론 지속단계(M+7일~M+364일)에서도 소집순위를 후순위로 조정하는 것”을 말한다(정원영, 2002. ; 국방부, 2024).

이원희(2015)는 대학생 보류자 문제 해결을 위해 미국의 예비군 복무형태를 벤치마킹할 필요가 있다고 했다. 즉, 미국의 예비군은 현역복무와 연계하여 예비군 복무기간을 정하는데, 대학생 신분으로 예비군훈련을 얼마나 했느냐에 따라 차등을 두고 대학 졸업 후 예비군훈련의 종류와 시간을 부과하고 있다. 우리나라에서 이를 적용할 경우 훈련총량제 개념을 우선 적용하되, 동원훈련과 학업 기간이 중복될 경우에는 자율선택제를 선택할 수 있도록 여건을 보장해 주는 방안을 제시했다.

정찬권(2014)은 예비군 복무의 형평성 제고와 정예 예비군자원 확보 및 운영을 위하여 현행 방침보류를 전면 해제하는 방안을 제시했다. 또한, 보류직종을 개인적 특성이 아니라 직종의 관점에서 검토하고 전면보류자는 범규보류자로, 일부보류자는 방침보류로 재설정할 것을 주장했다.

이세영(2013)은 2013년 국회에서 열린 「국방개혁 추진을 위한 예비전력 실효성 제고 방안」 정책토론회에서 학생예비군 훈련 보류제도 개선 방향을 ‘일반예비군과 동일한 훈련 부과’로 설정하고 방침보류를 해제하되, 훈련총량제와 자율선택 훈련을 병행하는 안을 제안했다.

이와 같은 선행연구들은 현행 보류제도의 문제점을 정예자원 확보와 운영, 전투력 제고와 임무수행 능력 향상, 형평성 제고 등의 측면에서 찾고 있으며, 문제점을 해소하기 위한 주요 개선방안으로 방침보류 전면해제, 방침보류 일부해제, 방침보류를 해제하되 훈련총량제와 자율선택제를 병행하는 방안 등을 제시하고 있다.

<표 2> 대학생예비군 보류제도 선행연구

연구자	근거	개선방안
이경봉	대학생예비군 훈련 성취도 향상에 관한 연구(2025)	제도개선 현장 지원
박무춘	예비군 복무제도 개선 연구(2020)	방침보류 해제
최병욱	전력 발휘 보장을 위한 예비군 훈련체계 연구(2016)	대학생예비군 후위지정
이원희	예비전력의 이론과 실제(2015)	훈련총량제
정찬권	예비전력 정예화를 위한 제도개선방안에 관한 연구(2014)	보류직종 검토 등
이세영	국방개혁 추진을 위한 예비전력 실효성 제고 방안 국회 정책 토론회(2013)	방침보류 해제

선행연구에서 제시된 개선방안들의 내용과 장·단점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 방침보류를 전면 해제하는 방안은 대학생예비군과 일반예비군에 대해 차별적으로 부과하는 훈련시간 규정을 폐지하고, 모든 예비군이 동일한 훈련시간을 이수하도록 하는 방안이다. 동일하게 예비군자원을 관리함으로써 완전한 형태로 형평성을 유지할 수 있는 최대의 장점과 전쟁 초기 최고 수준의 정예자원 지원과 훈련이 가능한 장점이 있다. 그러나 학습권 보장 대책이 고려되지 않은 점과 대규모 인원이 동시에 예비군훈련에 참여하게 됨으로써 추가적인 예산, 훈련장, 무기와 장비, 물자 소요가 급증하고, 훈련을 담당하는 부대의 능력과 훈련준비 부담 등에서 지속적인 논란이 예상되어 우선순위가 떨어진다고 할 수 있다.

둘째, 방침보류를 일부 해제하는 방안, 즉 대학생예비군 1~4년 차에게만 방침보류를 해제하는 방안은 전투력 발휘의 적기인 대학생예비군이 동원훈련 참여가 가능하다는 점과 일반예비군과 형평성 문제가 해소되는 장점이 있다. 그러나 학습권이 보장되지 않는 것 때문에 사회적 논란과 다툼의 소지가

잠재되어 있다.

셋째, 방침보류를 전면해제하되 훈련총량제와 예비군훈련 참가 여부를 자율적으로 선택하는 방안은 동원지정과 동원훈련을 희망하는 학생은 동원훈련을 하고, 미지정자는 평일이나 휴일 또는 방학 기간을 이용해 기본훈련을 하는 것이다. 희망하지 않는 학생은 훈련총량제 개념을 적용해 재학 기간에는 연 8시간의 기본훈련과 졸업 후 4년간 동원훈련 및 잔여훈련을 이수하여 개인에게 부과된 예비군 훈련시간을 반드시 이수하게 하는 방안이다. 이 방안은 형평성과 학습권이 보장되는 장점이 있으나, 현재 재학 중인 대학생들에게 혼란이 가중될 수 있다는 점과 민원 발생 소지를 최소화해야 하는 등 고려할 부분이 많다. 그뿐만 아니라 제도개선의 취지에 부합되게 어느 정도의 대학생이 자발적으로 재학 기간 동원지정 및 동원훈련을 선택할 것인가에 대한 현실적인 의문이 드는 방안이다.

지금까지 보류제도 개선에 관한 선행연구들을 살펴보았다. 이를 통해 현행 제도의 문제 진단과 개선 방향에 다양한 의견이 있음을 알 수 있다. 본 연구에서는 대학생예비군 보류제도의 문제점을 일반예비군과의 형평성 측면과 전시 초기전투력 발휘 측면 그리고 전쟁 지속능력 유지 측면에서 살펴본 후, 문제 해소의 시행 가능성에 중점을 두고 개선방안 연구를 진행하고자 한다.

III. 예비군 동원 및 훈련 보류제도 변천 과정

1968년 4월 1일 예비군 창설 및 향토예비군설치법, 동 시행령 및 시행규칙과 병역법과 동 시행령에 근거해 예비군 동원 및 훈련 보류근거가 제정되어 지금까지 많은 변화를 거쳐 왔다. 이 과정에서 대학생예비군과 관련된 내용을 예비군제도 변천과 연계해 살펴보면 다음과 같다(국방부, 2018).

1970년대 대학생 수는 20여만 명이 안 될 정도로 적어서 국가경쟁력 발휘에 중요한 인적자원으로 여

겨졌다. 이들에 대한 훈련보류는 학원 질서 유지와 학업여건 보장 차원에서 1971년부터 시행되어 <표 3>과 같이 변화를 겪어 왔다. 1971년 1월, 국방부령 제215호 제16조 1항에 근거해 ‘실역복무를 마치고 재학 중인 학생’을 최초로 보류대상자로 지정했다. 1971년 10월에는 ‘실역복무를 마치고 재학 중인 학생’을 ‘학생군사교육실시령에 따른 군사교육 및 교육법 시행령에 따른 교련을 받고 있는 학생’으로 보류대상을 조정해 훈련을 면제했다.

<표 3> 대학생예비군 보류제도의 변천 과정

구 분	주요 내용
1968년	<ul style="list-style-type: none"> · 4월 1일, 예비군 창설 연 20일 이내 80시간 훈련 · 5월 29일, 향토예비군설치법 시행규칙 개정, 예비군 동원 및 훈련 보류근거 제정
1971년	<ul style="list-style-type: none"> · 군사교육 및 교련 대상 학생 훈련 면제
1975년	<ul style="list-style-type: none"> · 학생예비군 방침 일부보류 - 교련을 받는 학생 훈련 면제 - 교련을 받지 않는 학생 연 16시간 훈련
1981년	<ul style="list-style-type: none"> · 대학 직장예비군부대 창설
1988년	<ul style="list-style-type: none"> · 교련 폐지
1989년	<ul style="list-style-type: none"> · 학생예비군 전원 방침 일부보류 적용, 연 16시간 훈련
1994년	<ul style="list-style-type: none"> · 예비군제도 개선 : 복무연령제(33세) → 복무기간제(군 복무 종료 후 8년) · 학생예비군 연 8시간 훈련으로 축소
2004년	<ul style="list-style-type: none"> · 예비군훈련제도 개선 : 1년차를 동원훈련 대상으로 편성 · 훈련기간 단축 : 동원훈련 3박 4일 → 2박 3일, 동미참훈련 4일 → 3일

1975년 12월에는 국방부령 제284호 제17조 3항에 근거하여 “국방부 장관이 국가기관 등에 종사하는 자에 대하여 필요시 동원 또는 훈련의 일부를 보류할 수 있다.”라는 방침상 일부보류 조치 근거를 신설했다. 이에 따라 교련을 받고 있는 학생예비군은

훈련을 면제하고, 교련을 받지 않은 대학(원)생예비군은 연 16시간(일반예비군은 연 84시간) 훈련하는 것으로 방침 일부보류를 적용하는 제도를 시행하였다.

1988년에 교련이 폐지됨에 따라, 1989년 3월에는 학생예비군 전원에게 대하여 방침 일부보류를 적용하여 연 16시간의 예비군훈련을 시행하였다. 1994년에는 예비군제도가 복무연령제(33세)에서 군 복무 종료 후 8년의 복무기간제로 개선되었고, 동원훈련 기간은 3박 4일에서 2박 3일로 단축되었다.

1999년에는 복무체계를 단순화해 1~4년 차는 동원예비군으로, 5~8년 차는 향방예비군으로 편성했다. 1년 차는 동원훈련을 면제하고 소집점검 4시간, 2~4년 차 동원지정자는 3박 4일 동원훈련을 하며, 미지정자는 4일간의 동미참훈련과 2일간의 향방작계훈련을 하는 것으로 훈련시간이 증가되었다.

2004년에는 예비군훈련 제도를 개선하여 훈련면제 대상이 8년 차에서 7~8년 차로 확대되었고, 1년 차를 동원훈련 대상으로 조정했다. 동원훈련은 3박 4일에서 2박 3일로, 동미참훈련은 4일에서 3일로 단축했다.

2014년에는 그동안 계속 제기된 일반예비군과의 형평성 문제를 반영해 ‘수업연한을 초과한 복수전공·부전공·연계전공자, 재수강자, 졸업유예자 또는 연기자, 유급자, 수료자 등은 학생보류 대상에서 제외’하는 것으로 방침 일부보류 대상자 지정을 개선하여 방침 전면보류 16개 직종, 방침 일부보류 21개 직종, 법규보류 25개 직종으로 총 62개 직종에 대하여 보류를 적용했다. 2025년 현재는 법규보류 19개 직종, 방침 전면보류 18개 직종, 방침 일부보류 22개 직종으로 총 59개 직종에 대해 보류를 적용하고 있다.

이와 같은 과정을 거치는 동안 보류제도는 이른바 사회지도층 인사들의 훈련보류 편성으로 노블레스 오블리주(Noblesse Oblige) 실천과는 거리가 있고, 대학생예비군과 대학에 진학하지 않은 일반예비

군 간의 형평성 문제가 계속 제기되어 왔다. 다만, 국회 내부의 자성 목소리와 국민적 정서 등을 반영해 국회의원은 2015년 12월 31일부, 차관급 또는 동등 이상의 국가공무원, 광역단체장·지방자치단체장, 시장·군수·구청장, 지방의회의원, 교육감, 특별시의 부시장 등은 2016년 1월 1일부 훈련에 포함되는 것으로 개정되었다. 이 같은 노력에도 불구하고 보류제도에 관한 문제점은 사회 통합 차원에서라도 조속히 해결되어야 할 과제로 인식되고 있다. 따라서, 국민의 생업과 학업, 예비전력 정예화 등에 직접적인 영향을 미치는 예비군 보류제도가 원래 취지와 목적에 맞는 바람직한 방향으로 개선되어야 할 당위성이 더욱 커지고 있다.

IV. 대학생예비군 보류제도의 한계

대학생예비군이 동원 및 훈련 보류대상자로 지정될 당시의 취지와 목적은 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 1971년 이후 지금까지 변천 과정을 거치며 일반예비군과 훈련시간 차이로 인한 형평성 논란, 전시 초기 정예자원인 학생예비군의 활용 제한, 학생 신분이지만 보류대상에서 제외된 인원들의 훈련 보류 포함 요구 등으로 인해 긍정적 평가보다 부정적 평가가 더 커지고 있어 대학생예비군 보류제도에 대한 개선요구가 지속되고 있다. 이런 관점에서 대학생예비군 보류제도의 주요 문제점을 분석해 보고자 한다.

1. 일반예비군과의 형평성 문제

지난 2008년 6월 국가인권위원회에 ‘비(非)학생에 대한 예비군 훈련시간 차별’과 관련된 평등권 침해 문제가 제기되어, 2008년 10월 국가인권위원회는 ‘과도한 차별에 해당’ 한다며 국방부에 시정을 권고했다(국가인권위원회 권고안 세부내용은 국가인권위원회 차별시정위원회 사건 07진차995, 의결 일자

2008. 10. 27. 참조).

또한, 2017년 5월 ‘학벌 없는 사회를 위한 광주시민모임’은 대학생예비군과 일반예비군의 훈련시간 차이를 이유로 국가인권위원회에 차별시정을 요구하는 진정서를 제출했다(박수지, 2017. 5. 8. ; 박광수, 2017. 5. 8). 1~4년 차 예비군 중 대학생에게 주어지는 예비군 훈련시간 단축 혜택은 고졸 학력 예비군에 대한 차별이라는 것이 주 내용이다. 이와 관련하여 YTN은 “국가인권위원회의 권고에도 국방부가 지금까지 아무런 움직임을 보이지 않고 있다.”라는 보도를 한 바 있다(양시창, 2017. 6. 28). 이처럼 대학생예비군과 고교졸업자나 자영업자와 같은 일반예비군의 훈련시간 차이에 따른 형평성 문제가 계속 제기되어 온 것은 보류제도의 부작용이 그만큼 심각하다는 점을 보여주는 것이다.

보류제도 개선과 관련해 2014년 상명대학교는 군인 914명(전국 7개 육군 사단 현역과 예비역)과 대학생 및 대학원생 96명(서울지역 2개 대학)을 대상으로 「예비군훈련 보류제도에 대한 인식」 설문조사를 하였다. 설문 문항 중 “예비군훈련 보류제도 중 가장 개선이 필요한 부분”에 대한 결과는 <표 4>와 같이 두 집단 모두 ‘형평성 제고’를 최우선 분야로 응답했다(최병욱, 이종건, 정제영, 박민형, 2015)..

<표 4> 상명대학교 설문조사 결과

구분	군인	대학(원)생
형평성 제고	36.5%	48.9%
학습권 보장 확대	13.6%	13.6%
전쟁 초기전투력 발휘 강화	19.7%	20.7%
최소생계 유지 강화	29.2%	17.4%

또한, 2014년 국방부가 여론조사 전문기관인 한국리서치에 의뢰하여 만 19세 이상 전국의 성인남녀 1,500명을 대상으로 실시한 「예비군훈련 보류제도에 대한 인식조사」 결과에 따르면 “대학(원)생은 1년에 하루 훈련을 받고, 자영업자와 개인사업자는

3일간 훈련을 받는 것은 공평하지 않다.”라는 문항에 대해 일반인의 74.3%가 동의하는 것으로 나타났다(국방부, 2014).

2019년 한국전략문제연구소가 보류업무 관련자 106명과 현역·예비군·민간인 882명을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면 “대학생의 예비군훈련 보류제도는 비대학생의 관점에서 형평성에 문제가 있다.”라는 문항에 46.5%가 동의했으며, 특히 고졸자의 경우 57.4%가 동의로 응답했다(고시성·조규호·이용주, 2019). 이러한 인식은 대학생의 예비군 훈련 보류제도가 대학생이 아닌 예비군에 대하여 형평성에 문제가 있다는 것을 보여준다.

일반적으로 예비군훈련은 1~4년차 동원지정자의 경우 2박 3일간 군부대에 입영하여 28시간의 훈련을 받는다(동원훈련 I형). 동원미지정자는 4일간 출퇴근하며 매일 8시간씩, 총 32시간의 훈련을 받는다(동원훈련 II형). 또한, 5~6년차는 지역예비군훈련을 연 20시간 받아야 한다. 이에 반하여, 대학생들은 1년에 기본훈련 8시간만 받으면 나머지 훈련 시간은 면제가 된다. 이와 같은 훈련시간의 차이는 대학교에 진학하지 않고 바로 사회인이 된 동년배 청년들에게 심리적인 박탈감을 일으켜 왔던 것이 사실이다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 현재 대학생예비군은 일반예비군보다 연간 20~24시간, 예비군 1~6년차 전체 기간으로는 총 104~120시간의 훈련감면 혜택을 받고 있어 불공정을 넘어 고학력자와 저학력자 간 위화감마저 일으키고 있는 실정이다. 더구나 대학 졸업 후 해외로 유학을 할 경우에는 아예 동원훈련을 받지 않는 사례가 발생하고 있어 대책 마련이 필요하다.

<표 5> 일반예비군과 대학생예비군의 훈련시간 비교

구분	1~4년 차	
	동원지정자	동원미지정자
일반	112시간	128시간 또는 112시간

예비군	· 동원훈련 2박 3일 28시간×4년 · 동미참훈련 4일 32시간×4년 2박 3일 28시간×4년
대학생 예비군	32시간(기본훈련 8시간×4년)
구분	5~6년 차
일반 예비군	40시간(20시간×2년) · 기본훈련 8시간 · 작계훈련 12시간
대학생 예비군	16시간(기본훈련 8시간×2년)
구분	총 훈련시간
일반 예비군	· 동원지정자 : 152시간 · 동원미지정자 : 168시간 또는 152시간
대학생 예비군	· 동원지정자 : 48시간 · 동원미지정자 : 48시간

위와 같은 형평성 문제에 대한 조사결과 외에도, 2016년 상명대학교가 예비군훈련 훈련통제자(현역 장교, 부사관) 257명과 훈련예비군(간부, 병) 1,645명을 대상으로 조사한 설문 결과에 따르면 “훈련방침 최종 보류대상자를 국가유공자, 질환 및 심신 장애인, 수감자 등 3개 대상만으로 규정하고, 차별성 해소를 위해 보류를 해제해야 한다.”라는 문항에 대해 훈련통제자의 61%, 예비군의 50%가 공감하였다(최병욱, 최재관, 정준영, 2016). 이러한 결과는 훈련보류 대상자 최소화에 대해 대다수 일반 국민이 동의하는 것으로 해석할 수 있다.

이 외에도 보류자와 유사한 직종에 근무하지만, 보류대상에 포함되지 않는 인원들에 대한 형평성 문제도 발생되고 있다. 예를 들어, 일반대학·산업대학·교육대학·전문(기능)대학과 특별법에 근거하여 설립한 대학의 재학생 중 고등교육법에 따른 표준 재학 기간의 학생과 재입학 및 학사편입학, 출석수업심화과정은 보류대상에 해당된다. 그러나 동일한 대학생이지만 국방부 방침에서 제외된 인원(졸업유예자나 유급자, 그리고 사이버·방송·통신 등 원격과정 대학 재학생과 평생교육시설 재학자

등)은 보류대상에서 제외된다. 이처럼 대학생예비군 보류제도가 여러 측면에서 타당성이 결여되어 있으므로 정상적인 제도가 되기 위해서는 근본적인 대책 마련이 필요하다고 하겠다.

2. 전시 초기전투력 발휘 문제

역사상 대부분의 전쟁에서 상비군만으로 전쟁을 치른 국가는 없다고 해도 과언이 아니다. 예비전력의 동원 규모와 형태에 차이가 있었지만, 예비전력을 동원하여 전쟁하였고 동원역량이 큰 국가가 대부분 승리했다. 총력전이 본격화된 2차 세계대전과 그 이후 중동전, 이라크전 등을 거치며 예비전력 동원역량이 전쟁 승패를 결정짓는 양상으로 나타났다(강용구, 2024. ; 박계호, 박민형, 2015). 이러한 연구들을 통해 전쟁 초기의 효과적인 대응이 전쟁에서 승리하는 데 얼마나 중요한 요소인지를 알 수 있다. 특히, 우리 군은 전시 병력소요 대비 동원의 준도가 73% 수준임을 고려할 때 전시 초기 완벽한 전투력 유지가 더욱 중요하다고 할 수 있다.

실제로, 2014년 상명대학교가 실시한 「예비군훈련 보류제도에 대한 인식」 설문조사 내용 중 “대학(원)생의 예비군훈련 보류제도는 전시 임무수행 제한으로 전투력 발휘에 영향을 준다.”라는 문항에 대해 군인집단의 51.8%와 대학(원)생 집단의 49.5%가 동의하는 것으로 나타나(최병욱, 이종건, 정제영, 박민형, 2015), 전체 조사대상의 약 50%가 대학(원)생의 예비군훈련 보류제도가 전시 임무수행에 제한을 준다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

일반적으로 전역 1~4년 차 자원은 현역과 거의 동일한 전투력을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉각적인 임무수행은 물론 단시간 내에 현역 이상의 능력 발휘도 가능하다고 볼 수 있다. 그런데 이처럼 중요한 자원 즉, 최정예자원인 1~4년 차 대학생예비군을 전시 증편·창설 및 손실보충자원으로 지정하지 않고 있다. 다시 말해 <표 6>에서 알 수 있듯이

42.7만여 명의 대학생예비군이 방침 일부보류자로 편성되어 있는 것은 이해하기 어렵다. 이들은 예비군 1~4년차 106.1만여 명의 40.1%에 해당하며, 전체 보류자 60.4만 명의 70.7%, 방침 일부보류자 45.2만여 명의 94.5%라는 엄청난 비중을 차지하고 있다.

<표 6> 2025년 12월 기준 보류자 현황

구 분	내 용
전체 예비군(A)	263.5만 명
예비군 1~4년 차(B)	106.1만 명
전체 보류자(C)	60.4만 명
비율(B/A)	40.3%
비율(C/A)	22.9%
대학생 보류자(D)	42.7만 명
방침 일부보류자(E)	45.2만 명
비율(D/A)	16.2%
비율(D/B)	40.1%
비율(D/C)	70.7%
비율(D/E)	94.5%

더구나 훈련보류자 가운데 대학생이 차지하는 비율이 2005년 74%, 2010년 76%, 2018년 79.8%, 2025년 70.7% 등 여전히 70% 이상을 차지하고 있는 현상은 평시에 건제를 유지한 채 제대로 된 동원훈련을 하지 못하는 원인이 되고 있으며, 전시에는 초기 전투력 발휘와 전쟁 지속능력 유지를 더욱 어렵게 만들 것으로 우려된다. 전시 초기 효과적인 대응을 위해서는 현역에 못지않은 전투력을 가진 이들의 역할이 절대적으로 필요하다. 또한, 국가적인 비상사태는 언제 발생할지 알 수 없기 때문에 일부 민원과 논란이 예상되지만, 기본적인 대비 차원에서라도 이른 시일 안에 대학생예비군 보류제도를 근본적으로 개선해야 할 것이다.

3. 전쟁 지속능력 유지 문제

전쟁이 장기화할수록 각국이 동원 가능한 예비군의 능력과 규모는 점점 더 중요해진다. 왜냐하면, 예비군은 현역과 더불어 전쟁 시 국가의 핵심전력이기 때문이다. 현재 한국군의 현역은 47.8만여 명, 예비군은 265.3만여 명 규모이다. 북한군의 현역 128만여 명과 예비병력 762만여 명과 비교하면 수적으로 열세를 보이고 있다(국방부, 2022).

그리고 동원예비군의 전투능력에 직접적인 영향을 미치는 예비군 훈련시간은 <표 7>과 같이 한국군은 1년에 2박 3일, 28시간을 훈련하고 있다. 이에 비교해 북한군은 연 40일, 320시간을 훈련하는 것으로 알려져 있다. 즉, 예비군 훈련시간이 북한의 8.8% 수준에 그치고 있다. 북한군과 비교해 병력면에서 절대적으로 열세인 것은 물론 훈련시간 면에서도 열세한 우리 군으로서 더욱 효율적인 훈련시스템을 유지해 이러한 약점을 보완해야 한다. 그렇지만 현재 약 60.4만여 명에 이르는 훈련보류자는 대북 전력 열세를 더욱 크게 만드는 요인이라 할 수밖에 없다. 더욱이 앞으로 계속해서 상비전력이 감축되고 예비군의 규모도 축소될 것으로 전망되는데도 불구하고 훈련 보류대상자의 비중 증가는 전쟁 지속능력을 유지하는 데 크게 불리할 것으로 우려된다.

<표 7> 주요국가의 예비군 훈련기간 비교

구분	기간	내용
미국	38일	매년 주말 소집훈련 월 1회 2일 연례훈련(동원소집훈련) 2주
이스라엘	38~55일	매년 집체 31일, 매월 비상소집 1회, 동원훈련 분기 3일
독일	24~30일	복무기간 총 10개월 훈련 동원훈련 4년간 24일
싱가포르	40일	매년 최대 40일 훈련 예비군 훈련기간 10년
대만	8일	5년간 연 7일 소집훈련 6년 이후 연 1회 1일 소집훈련

구분	기간	내용
북한	30~40일	교도대는 자대 훈련 10일, 동원훈련 30일 등 연 40일 훈련 노동적위군은 자대 훈련 15일, 동원훈련 15일 등 연 30일 훈련 붉은청년근위대는 매주 토요일 교내훈련, 방학기간 7일 입영훈련
한국	3일	병역법상 20일 국방부 방침상 160시간 가능

V. 대학생예비군 보류제도의 대안

1. 대학생예비군 훈련보류 개선방안 구상

본 연구에서는 앞에서 제기된 핵심적인 문제점들의 해소가 가능하며, 무엇보다 시행 가능성이 가장 크다고 판단되는 방향으로 개선방안을 제시하고자 한다. 대학생예비군의 보류제도 정비는 현실적으로 매우 민감하며 시행상에 큰 장애가 예상되지만, 향후 전시 초기 임무수행의 완전성 보장과 예비군 정예화를 위해서는 정비가 필요하다. 이와 함께 보류대상 전반에 대한 검토를 병행할 필요가 있고, 사회적 논란 감수와 아울러 논란 자체가 예비전력 중요성에 공감대를 형성하는 데 기여하는 부분도 있음을 인식해 형평성을 기초로 국민이 공감하는 방향으로 대학생 보류제도를 개선해 나가야 한다. 한편, 이스라엘의 경우 학생은 물론이고 우리의 법규보류자에 해당하는 소방관, 경찰관 등도 예비군에 복무하는 시스템을 참고하여, 예비군 보류제도 개선의 기본 원칙은 직업, 학력 등의 차별 해소 차원에서 접근해야 한다.

앞에서도 소개한 2016년 상명대학교 설문조사에 따르면 “현행 대학생예비군의 훈련방침 보류를 해제하는 데 있어 방침보류 전면해제와 1~4년차에 대해서만 방침보류를 해제하는 방안 중 어느 것이 타당하다고 보십니까?”라는 문항에 대해 훈련통제

자는 전면해제 안에 38%, 1~4년차 해제 안에 62% 찬성하는 것으로 나타났다. 훈련예비군은 전면해제 안에 49%, 1~4년차 해제 안에 51% 찬성하는 것으로 나타났다(최병욱, 최재관, 정준영, 2016). 두 응답 집단 모두 1~4년차 해제 안에 대한 찬성률이 전면해제 안보다 높게 나타났으며, 전면해제 안에 대한 찬성률은 예비군 집단이 훈련통제자 집단보다 더 높게 나타났다. 즉, 실제 훈련을 받고 있는 예비군이 훈련시간에 대한 형평성 문제를 더 분명하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

선행연구 검토에서 살펴보았듯이 대학생예비군 1~4년 차 방치보류 해제 방안에는 대학생의 학습권 보장이 제한된다는 우려가 있었다. 그런데, “동원훈련이 학습권 보장에 미치는 영향”에 대한 유의미한 설문조사 결과에 주목해야 할 필요가 있다. 2014년 일반인들을 대상으로 한 국방부 설문조사 중 “대학(원)생이 1년에 3일간 예비군훈련을 받을 경우 학업에 지장을 받는다.”라는 문항에 대해 23.9%가 동의했지만 67.8%는 동의하지 않는다고 응답했다(국방부, 2014). 일반인들의 2/3 이상이 “1년에 3일간의 예비군훈련은 대학생들의 학업에 크게 지장을 주지 않는다.”라고 여긴다는 것이다. 즉, 예비군훈련 보류해제로 인한 2박 3일간의 동원훈련이 대학생의 학습권 보장에 미치는 영향은 미미하며, 예비군훈련 형평성과 복무 정의를 위해 이 부분은 감수할 수 있다는 국민적 정서를 나타낸 것이라 볼 수 있다.

이 외에도 국방개혁 추진에 따라 병 복무기간이 육군·해군·해병대가 3개월, 공군이 2개월 줄어들어 육군과 해병은 18개월, 해군은 20개월, 공군은 22개월간 복무하고 있다. 복무기간 단축으로 인해 각종 전기전술과 장비 숙련도가 저하될 것을 우려하는 목소리가 여전히 존재하고, 예비군편성에 대학생이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것을 고려할 때, 대학생예비군 1~4년차의 동원훈련 참여는 전시 초기 효과적인 전투력 발휘에 큰 역할을 기대할 수 있을 것이다. 이와 같은 논의들을 종합하

여 본 연구에서는 다음과 같이 세 가지 방안을 제시하였다.

1) 방침 일부보류 유지, 부분적으로 보완

현 제도의 큰 파장 없이 부분적으로 보완하는 방안은 대학생예비군에 대한 방침 일부보류를 그대로 유지하면서 사회 주요 인사, 유사직업 특기자 등과 연계하여 후위지정 제도를 적용하여, 대학생예비군을 후순위로 지정하는 방안과 대학 단위 동원보충 대대를 보충하는 개념과 유사하게 훈련받은 부대로 유사시 보충하는 방안을 들 수 있다.

2) 방침 일부보류 전면해제 하, 선택적 적용

이 방안은 대학생예비군에 대한 방침 일부보류를 전면해제한 상태에서 두 개의 안 중에서 선택하여 훈련하도록 하는 방안이다. 첫 번째는 훈련총량제를 적용하여 학생기간 동안은 연 8시간을 훈련하고 졸업 후에는 동원훈련 및 잔여 시간에 대한 훈련을 받도록 하는 방안이다. 두 번째는 희망자에 한해 동원지정과 동원훈련을 실시하며 동원지정자는 소집 부대의 동원훈련에 참여하고, 미지정자는 평일이나 휴일 또는 방학기간을 이용하여 훈련하도록 하는 것이다. 이때 훈련 시 해당 수업은 공결 처리하여 해당 교수의 재량으로 리포트나 인터넷 강의로 대체한다.

3) 1~4년 차 대학생예비군 방침 일부보류 해제

이 방안은 대학생예비군 1~4년차에 대해서만 방침 일부보류를 해제하는 방안이다. 이 방안을 통해 현행법상 동원훈련 대상자인 1~4년차 정예자원을 군에서 실질적으로 운용할 수 있다. 동원훈련을 위한 정예자원 지정과 건제를 유지한 가운데 실전적인 동원훈련이 가능한 것과 초전 전투력 발휘가 가

능한 큰 장점이 있다. 방침 일부보류를 전면 해제하는 방안보다는 사회적 혼란을 최소화하고 시행 가능성이 크다는 면에서 본 연구에서는 이를 최선의 방안으로 제시하고자 한다. 물론 추가 예산 및 훈련 소요의 증가, 학생들의 민원 제기 등도 예상할 수 있으나, 다음 2항에서 제시하는 선결 조치를 통해 제한사항을 해소해 나가야 할 것이다.

2. 방침 일부보류 해제를 위해 필요한 선결 조치

1) 보류제도 개선의 필요성과 당위성 공론화

각종 공청회와 대학별 보류제도 설명회 등을 통해 전문기관, 관계기관, 대학생 및 예비군, 일반국민의 의견을 수렴하고 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 공론화 과정에서 논의해야 할 핵심 사안을 제시하면 다음과 같으며, 이를 보류제도 개선에 반영함으로써 객관성을 확보해야 한다.

첫째, 예비군훈련 역시 병역의무라는 사실과 전국민이 공정하게 병역의무를 수행하여 형평성을 유지해야 한다.

둘째, 그러나 현실은, 전체 예비군의 16.7%를 차지하고 있는 대학생예비군이 동원훈련을 면제받고 있으며, 예비군 복무기간 동안 대학생예비군이 일반 예비군보다 총 104시간~120시간 훈련시간이 적다는 사실을 인식해야 한다.

셋째, 제도가 개선되어 대학생예비군이 동원훈련을 하더라도 훈련 기간이 연간 2박 3일로 짧으며, 그 기간이 학습권을 침해할 정도가 아니다.

넷째, 결론적으로, 현행 대학생예비군 방침 일부보류 제도는 형평성과 공정성 측면에서 정상적으로 시행되지 않고 있다는 것을 적극적으로 알려야 한다.

2) 관련 법규 개정

대학생예비군 보류제도 개선을 위해서는 「예비군

교육훈련 훈령」(국방부 훈령 제3117호, 2026. 1. 5) 개선이 필요하다. 세부적으로 살펴보면, 첫째, 훈령 제6장(예비군훈련 보류·연기) 제23조(예비군훈련 보류) 2항 보류방침 라호 4목 “각급 학교 학생 및 기간제 교사는 180일 또는 1개 학기 이상을 재학(근무) 시 보류적용 요건을 충족한 것으로 간주하고, 재학 기간(각 학교 학칙에 의거 재학생으로 인정되는 기간)은 보류 기간으로 적용한다.

다만 수업연한을 초과한 복수전공·부전공·연계전공자, 재수강자, 졸업유예(연기)자, 유급자, 수료자 등은 학생 일부보류 대상에서 제외하여 지역에 비군부대에 편성한다. 또한, 보류적용 요건을 1개 학기를 기준으로 적용 시 통상적으로 1학기는 3. 1.~ 8. 31. 2학기는 9. 1.~2. 28.로 적용을 하되, 각 학교 학칙에 따라 조정될 수 있다. 180일 또는 1개 학기를 충족하지 않은 경우에는 신분과 연차에 맞는 훈련에서 이수한 시간을 제외하여 실시한다. 다만, 각급 학교 교사 중 6개월 미만으로 계약을 체결한 기간제 교사는 연속하여 재계약을 할 경우 근무 기간을 합산하여 180일 이상 시 보류한다.”에 “다만, 1~4년 차 대학생예비군은 방침 일부보류 제외 대상자이다.”를 명시해야 한다.

둘째, 3항 보류절차 가호 1목 “소속기관(학교)의 장이 발행한 재직(재학) 증명서 제출”, 3목 “대학직장 예비군부대가 편성되어 있는 학생예비군의 각급 학교 학생의 보류 조치는 학적 보유 자료에 의거 직권 처리한다. 다만, 관련 자료 확보가 가능토록 학적 취급 부서와 협조하고, 학적 취급 부서와 협조 등을 통해서도 확보할 수 없는 경우 개별 확인하며 이를 통해서도 확인할 수 없는 경우에 한해 별도로 신고하게 할 수 있다.”에 “다만, 1~4년차 대학생예비군은 방침 일부보류 제외 대상자이다.”를 명시해야 한다.

셋째, 5항 보류자 훈련시간 적용 다호 4목 “법규 및 방침 전면보류자가 방침 일부보류자 신분으로 전환 시(외국 유학 복귀 후 학생 복학 등)는 법규

및 방침 전면보류 기간에 부과된 훈련은 이수로 처리하고, 이수 처리한 시간이 방침 일부보류 훈련 시간보다 적은 경우에는 방침 일부보류 훈련시간보다 적은 시간만 부과하고 많거나 같은 경우에는 해당 연도 훈련을 종결 처리한다.”에 “다만, 1~4년차 대학생예비군이 방침 일부보류자로 신분 전환시 사전에 부과된 훈련은 이수로 처리하고, 동원훈련 28시간에서 이수 시간만큼 공제한다.”를 명시해야 한다.

넷째, [별표 6] 예비군 동원 및 훈련 방침보류 직종에서 ‘각급 학교 학생’ 관련 내용에 “다만, 1~4년차 대학생예비군은 방침 일부보류 대상자에 해당하지 않는다.”라고 명시한다.

3) 동원훈련 참여 학생에게 다양한 혜택 제공

대학생예비군 1~4년차 가운데 동원훈련에 참여한 학생에게 다양한 혜택을 주는 방안을 모색해야 한다. 예를 들어, 첫째, 동원훈련에 참여한 학생이 훈련으로 인해 학업에 지장을 받지 않도록 학교 차원에서 조치가 필요하다. 예비군훈련 때문에 수강하지 못한 수업은 Cyber 강의 또는 수업자료 제공, 리포트 등으로 보충하는 등 다양한 방법을 적용할 수 있다. 그동안 예비군훈련에 참여한 학생에게 일부 교수 또는 강사가 불이익을 주어 사회적으로 논란이 되었던 사안(전준광, 2024. 5. 23. ; 서보범, 2023. 6. 9. ; 이병준, 2022. 12. 13)이 2025년 「병역법」 제74조 3항(병력 동원 및 훈련 관련 학업 보장)과 「예비군법」 제10조 2항(예비군 동원 또는 훈련 관련 학업 보장) 개정을 통해 해소된 것은 괄목할 만한 발전이라 할 수 있다.

즉, 다음의 <표 8>과 같이 “대학생예비군 참가자 학업보장 제도” 시행으로 예비군대원으로 동원되거나 훈련을 받는 사람에 대하여 정당한 사유 없이 불리한 처우를 금지하고 있다. 이는 과거 ‘권고’

나 ‘행정지도’ 수준에 머물렀던 학습권 보장 조항이 명실상부한 ‘강행 규정’으로 전환됨을 의미한다. 그러나 출석이나 점수 감점은 없더라도 해당 수업 시간의 강의 내용을 보충할 수 있는 기회가 제공되지 않는다면 이는 실질적인 학습권 침해에 해당한다. 따라서 학습권 및 인센티브 보장 영역을 각 대학이 학칙에 명시하는 등 추가적인 노력이 필요하다.

둘째, 더 나아가 동원훈련에 참여한 학생에게 국가에서 학비를 보조해 주는 방안도 검토할 수 있다. 우리가 참고할 수 있는 외국 사례로 미국은 재학 중인 학생이 30일 이상 동원 소집될 때 본인이 원하면 등록금을 100% 환급해 주는 등 군 복무로 제한 받은 학생의 권리를 강력하게 보호하는 것을 법에 규정하고 있다(USERRA, 2018). 이스라엘은 예비군 학생에게 단순히 학업적 편의만 제공하는 것이 아니라, 예비군으로 소집된 기간은 기숙사비를 100% 면제하거나 대학 차원에서 특별 장학금을 조성하여 등록금을 지원하는 등 실질적인 경제적 혜택을 제공함으로써 국가 봉사에 대한 보상을 실현하고 있다(Hebrew University, 2025). 이런 사례는 예비군 훈련 보상비가 현실화되지 않아 ‘애국 페이’ 논란이 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다.

셋째, 방침 일부보류가 해제된 대학생예비군뿐만 아니라 전체 예비군에게 예비군 복무기간 중에는 군부대 의료시설과 복지시설 이용 등을 현역과 동일한 수준으로 보장되도록 해야 한다. 현재는 병력 동원소집 등으로 임무수행 또는 훈련 중(병력동원소집 등에 응하여 지정된 장소로 이동 중이거나 병력동원소집 해제 후 귀가 중인 경우를 포함한다)에 부상을 입어 치료하는 경우 등에 한해서 치료 등의 보상을 제공하고 있다(국방부, 2023). 이를 대폭 확대하여 예비군의 사기진작과 복무 의욕을 높여 나가야 한다.

<표 8> 관련 법령 비교

개정 전 예비군법 (법률 제19082호, 2022. 12. 13)	개정 후 예비군법 (법률 제20809호, 2025. 3. 18)	
제10조의2(예비군 동원 또는 훈련 관련 학업 보장) 고등학교 이상의 학교의 장은 예비군대원으로 동원되거나 훈련을 받는 학생에 대하여 그 기간을 결석으로 처리하거나 그 동원이나 훈련을 이유로 불리하게 처우하지 못한다.	제10조의2(예비군 동원 또는 훈련 관련 학업 보장) 고등학교 이상의 학교의 장 및 교직원 은 은 예비군대원으로 동원되거나 훈련을 받는 학생에 대하여 그 기간을 결석으로 처리하거나 동원이나 훈련을 이유로 불리하게 처우하지 못한다.	
제15조(벌칙) ①~⑦ (생략) ⑧ 제10조 및 제10조의2를 위반하여 예비군대원으로 동원되거나 훈련을 받는 사람에 대하여 정당한 사유 없이 불리한 처우를 한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하 벌금에 처한다.	제15조(벌칙) ①~⑦ (현행과 같음) ⑧ 제10조 및 제10조의2를 위반하여 예비군대원으로 동원되거나 훈련을 받는 사람에 대하여 정당한 사유 없이 불리한 처우를 한 <u>다른 사람을 사용하는 자 또는 고등학교 이상의 학교의 장은</u> 2년 이하 징역 또는 2천만 원 이하 벌금에 처한다.	
제15조의2(과태료) ① 제6조의2제4항에 따라 소집통지서를 전달할 의무가 있는 사람이 정당한 사유 없이 전달하지 않거나 지연 또는 과기하였을 때는 100만 원 이하 과태료를 부과한다. ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국방부장관이 부과 및 징수한다. <신설>	제15조의2(과태료) ① 제10조의2를 위반하여 예비군대원으로 동원되거나 훈련을 받는 사람에 대하여 정당한 사유 없이 불리한 처우를 한 교직원에게는 500만 원 이하 과태료를 부과한다. ② (기존 제①항과 동일) ③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국방부장관이 부과 및 징수한다.	
개정 전 예비군법 시행령 (대통령령 제33859호, 2023. 11. 16)	개정 후 예비군법 시행령 (대통령령 제35727호, 2025. 9. 2)	
	제39조(과태료의 부과기준) 법 제15조의2제1항 및 제2항에 따른 과태료 부과기준은 별표와 같다.	
개정 후 예비군법 시행령 별표(과태료의 부과기준, 제39조 관련)		
위반행위	근거 법조문	과태료 1회 위반 2회 위반 3회 이상 위반
법 제10조의2를 위반하여 예비군대원으로 동원되거나 훈련을 받는 사람에 대하여 정당한 사유 없이 불리한 처우를 한 경우	법 제15조의2제1항	150만 원 250만 원 500만 원

4) 1~4년 차 대학생예비군 방침 일부보류 해제
부작용 최소화

대학생예비군 보류해제의 부작용을 최소화하기 위해 보류해제 시행까지 최소 4~5년 정도의 경과 기간을 설정하여 대학생예비군 보류자들의 반발을

흡수하거나, 고학년부터 연차적으로 보류해제를 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 또한, 보류해제 시행을 단기(1~2년), 중기(3~4년), 장기(5~7년) 범주에 따라 단계적으로 실시하는 방안도 검토할 수 있다. 이러한 경과 기간의 설정이나 단계적·연차적으로 적용하는 방안 등을 다양하게 검토하여 개선

되는 제도의 연착륙을 유도해야 한다.

또한, 대규모 인원의 동시 보류해제에 따른 준비도 필요하다. 1~4년차 대학생예비군이 일시에 훈련에 추가됨으로써 이를 수용할 수 있는 동원훈련장 확보, 무기와 장비 및 물자 확보, 예산 추가편성 등의 조치가 필요하다. 이와 관련해 한국국방연구원은 보류해제 시 훈련비용에 추가되는 예산 소요를 '1만 명당 1일 1억 원'으로 추정한 바 있다(김광식·정원영·전성진, 2009).

5) 예비전력예산 증액

대학생예비군 보류제도 개선을 위해서 예비전력 예산의 증액이 뒷받침되어야 한다. 2026년도 예비전력예산은 2,600억 원으로 전체 국방예산의 0.39% 수준이다. 2023년 0.45%, 2024년 0.4%, 2025년 0.43% 수준을 유지하던 것이 오히려 감소하여 현 정부에서 추진하고 있는 '예비전력 정예화'는 현실적으로 어려움이 따를 것으로 염려된다. 예산의 뒷받침 없이는 대학생예비군 방침 일부보류 개선에 따르는 동원훈련비 증가, 훈련 횟수 및 훈련장 시설 확대 등이 제한될 것이기 때문이다. 그뿐만 아니라 예비군훈련장, 무기, 장비, 물자 등의 추가 확보와 과학화된 실질적 훈련이 제한될 우려가 있다. 그러므로 예비전력예산을 획기적으로 증액 반영하는 등의 조치가 선행되어야 한다.

VI. 결론

지금까지 대학생예비군 보류제도의 한계와 대안에 대해 살펴보았다. 그동안 논란의 핵심이었던 일반예비군과의 형평성 문제 해소와 전시 초기 효과적인 대응과 전쟁 지속능력 유지, 궁극적으로 '예비전력 정예화'를 위해서는 대학생예비군 보류제도를 획기적으로 개선해야 한다. 본 연구에서는 시행 가능성에 중점을 두고, 1~4년차 대학생예비군의 방침

일부보류 해제 방안을 제시하였다.

대학생예비군 보류제도 개선을 통해 우리가 기대할 수 있는 효과는 첫째, 일반예비군과 훈련시간에 대한 형평성 유지와 공정성을 높일 수 있다. 둘째, 정예 예비군자원들의 평시 훈련이 가능함으로써 훈련 부족을 해소하고 일정한 전투력 수준을 유지할 수 있다. 이는 전시 초기전투력 발휘와 전쟁 지속능력 유지를 가능케 할 것이다. 셋째, 동원 및 훈련보류 대상자 최소화를 통해 더 많은 자원을 확보하고, 효과적인 예비군 운영여건을 향상시킬 수 있다. 그러나 보류제도 개선은 현실적으로 매우 민감하며 시행상 어려움이 예상된다. 하지만 앞에서 살펴본 논의들과 일반 국민, 현역 및 예비역을 대상으로 한 「예비군훈련에 대한 인식조사」 결과, 그리고 현존하는 북한의 위협 등을 고려하여 사명감을 가지고 더 적극적으로 추진해야 한다.

또한, 현 정부뿐만 아니라 역대 정부에서 추진해 온 '예비전력 정예화'의 정상적 추진과 목표 달성을 위해서는 예비군훈련 보류자 최소화가 선결요건임은 두말할 필요가 없다. 2025년 12월 기준으로 훈련보류자 총 60.4만여 명 중 대학생예비군이 42.7만여 명(70.7%)에 달하는데, 이 가운데서 1~4년 차 보류자만 줄여도 예비전력 정예화에 한 걸음 더 다가갈 수 있을 것이다.

러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 안보 상황이 안정적이지 않은 현재, 그리고 현 정부의 국정과제가 본격적으로 추진되어 정부와 일반 국민 간 국가안보에 대한 공감대 형성이 어느 때보다 필요한 이때가 보류제도 개선 논의의 적기라고 판단된다. 그동안 묵혀 놓았던 예비군 동원 및 훈련 보류제도에 대한 문제점을 모두 드러내어 공개적인 논의를 통해 전향적으로 개선해 나가야 할 것이다.

본 연구의 한계로는 2014년과 2019년도 설문조사 자료를 이용함으로써 시간의 흐름과 안보환경 변화에 따른 일반 국민과 보류제도 관계자의 인식을 반

영하지 못했다는 점이 지적될 수 있다. 이에 따라 후속연구에서는 일반 국민과 안보 관련 전문가, 대학생예비군과 일반예비군, 그리고 앞으로 보류 대상자가 될 사람 등 폭넓은 인원을 대상으로 설문조사와 인터뷰 자료 등을 활용하고 해외 사례 분석 등 다양한 연구방법을 적용한다면 연구 결과가 더욱 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강용구 (2023). 메타버스(Metaverse) 기반의 예비군 훈련 발전 방향 연구. 미래사회, 14(1), 23.
- 강용구 (2024). 우리나라 지원예비군제도 발전방안 연구. 미래사회, 15(1), 150.
- 고시성, 조규호, 이용주 (2019). 전·평시 예비군 보류 직종의 적정성 연구. 서울: 한국전략문제연구소. 79-80.
- 국방부 (2014). 예비군훈련 보류제도에 대한 인식 조사. 서울: 국방부.
- 국방부 (2018). 예비군 50년사. 서울: 국방부.
- 국방부 (2022). 2022 국방백서. 서울: 국방부. 334.
- 국방부 (2023). 예비군 조직·편성과 운영에 관한 훈령. 2023. 1. 10.
- 국방부 (2023). 예비군 휴업보상과 치료 등에 관한 훈령. 2023. 12. 31.
- 국방부 (2024). 국방동원업무에 관한 훈령. 2024. 12. 31.
- 국방부 (2024). 예비전력관리 업무담당자 인사관리 훈령. 2024. 9. 9.
- 국방부 (2025). 내부자료, 직종별 보류자 현황, 예비군 가용 및 불용 자원 현황, 연차별 및 신분별 자원 현황. 2025. 12. 10.
- 병무청 (2025). 병역법. 2025. 3. 18.
- 병무청 (2025). 병역법시행령. 2025. 12. 30.
- 국방부 (2025). 예비군법. 2025. 3. 18.
- 국방부 (2026). 예비군 교육훈련 훈령. 2026. 1. 5.
- 김광식, 정원영, 전성진 (2009). 예비군동원·훈련 보류자 직종의 타당성 검토 및 대책에 관한 연구. 서울: 한국국방연구원. 27-28.
- 노진철 (2025). 한국의 예비군 제도 발전 방향에 관한 연구. 박사학위논문, 조선대학교 대학원.
- 대한민국 (1987). 대한민국헌법. 1987. 10. 29.
- 박광수, 「“왜, 대학생만 동원훈련 8시간? 명백한 차별” 시민단체 인권위에 진정」, 「중앙일보」, <https://www.joongang.co.kr/article/21551685>
- 박계호, 박민형 (2015). 예비군 복무제도 개선방안 연구. 서울: 21세기군사연구소.
- 박무춘, 노희준 (2020). 예비군 복무제도 개선 연구. 논산: 국방대학교. 209-211.
- 박수지, 「예비군 훈련시간도 학력 차별... 대학생은 8시간, 고졸은 2박3일」, 「한겨레신문」, 2017-05-08, https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/793816.html
- 박수찬, 「폐지 가능성 거론된 체육·예술요원제도, 왜 그럴까」, 「세계일보」, 2024-05-06, <http://www.segye.com/newsView/20240503504503>
- 박종길 (2018). 한국군 예비전력 건설의 발전 방향에 관한 연구: 제약요인 및 대안을 중심으로. 박사학위논문, 전북대학교 대학원. 179-182.
- 서보범, 「예비군훈련은 출석 인정 안 돼... 성적 1등 하고도 장학금 깎였다」, 「조선일보」, 2023-06-09, https://www.chosun.com/national/national_general/2023/06/08/YS4WZBTJ4RAU7KKWBNRDLU5D24
- 양낙규, 「대학생 동원예비군 훈련 47년 만에 부활 하나」, 「아시아경제」, 2018-04-04, A8면, <https://www.asiae.co.kr/article/2018040409102217956>
- 양시창, 「대학생만 예비군 특혜, 인권위 권고에도 軍 외면」, 「YTN」, 2017-06-28, https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201706280527119224
- 연합뉴스, 「국방부, 대학생예비군 동원훈련 부활 검토」, 2015-04-13, <https://www.seoul.co.kr/news/politics/diplomacy/2015/04/03/20150403800071>

이경봉, 이민창 (2025). 대학생예비군 훈련 성취도 향상에 관한 연구: 훈련유형별 비교 및 훈련 만족 관련 요인을 중심으로. *군사발전연구*, 19(3), 318-319.

이병준, 「서울대도 예비군 결석처리 논란... “교수법 위반” 軍까지 나섰다」, 「중앙일보」, 2022-12-13, <https://www.joongang.co.kr/article/25125423>

이세영 (2013). 국방개혁 추진을 위한 예비전력 실효성 제고 방안. 2013년 국회정책토론회 발표자료. 2013. 9. 12.

이원희 (2015). 예비전력의 이론과 실제. 대전: 충남대학교출판문화원. 270-271.

전준광, 「서울대 교수님이 예비군훈련 ‘결석’ 처리 한답니다... 또 터진 불이익 논란」, 2024-05-23, 「인사이트」, <https://www.insight.co.kr/news>

정원영 (2002). 동원사전. 서울: 한국국방연구원. 43.

정원영 (2009). 동원행정론. 서울: 한국국방연구원. 137-138.

정원영, 정주성, 안석기, 문순영, 이성윤 (2005). 예비 전력, 미래 국방력 건설의 또 하나의 선택. 서울: 한국국방연구원. 13.

정찬권 (2014). 예비전력 정예화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구. *군사논단*, 80, 47-48.

최병욱, 이종건, 정제영, 박민형 (2015). 예비군훈련 형평성에 기초한 보류제도 개선. 서울: 상명대학교 산학협력단.

최병욱, 최재관, 정준영 (2016). 전력 발휘 보장을 위한 예비군 훈련체계 연구. 서울: 상명대학교 서울산학협력단. 104-107.

정학승 (2025). 전투발전 분야별 우선순위를 고려한 K-예비군 재설계 방향에 관한 연구: AHP 분석을 중심으로. *전략연구*, 96, 222.

Hebrew University (2025). *University Providing Support*. <https://campaign.huji.ac.il/help-university-community>. 2025.12.03. 자료 얻음

USERRA (2018). Federal and State Laws Protect

Military Students on Orders <https://www.wctc.edu/WCTC/Admissions/Veterans/Military-Student-Policies-and-Procedures>. 2025-12-03. 자료 얻음

투고일자: 2025. 12. 28.
 심사일자: 2026. 1. 27.
 게재확정일자: 2026. 2. 9.

Limitations and Alternatives to Korea's Reserve Forces Mobilization and Training Withholding System: A Focus on the Reserve Forces of College Students

Kang Yonggu

Korea National Defense University

The purpose of this study is to analyze the limitations of the college student reserve forces withholding system among the reserve forces mobilization and training withholding system and to propose alternatives. The withholding system has undergone many changes since it was implemented in 1968 under the Establishment of Homeland Reserve Forces Act (currently the Reserve Forces Act) and the Military Service Act. During this process, several positive aspects emerged, such as efficient resource management, the provision of public benefits, and the guarantee of college students' right to learn, however, negative aspects have also been raised due to the diversification of occupations and societal changes. Accordingly, it is desirable to abolish the withholding system for college student reserve forces to improve equity in reserve forces service and to enhance responsiveness during the early stages of war. In this study, it was suggested that "partial withholding be lifted only for the first to fourth years of the college student reserve forces". Of the total 604,000 individuals on hold for training, the college student reserve forces account for 427,000 (70.7%), Reducing the number of individuals on hold during the first to fourth years would facilitate progress toward, developing of elite reserve forces.

Key words: Withholding System of Reserve Forces, Reserve Forces of College Students, Training of Reserve Forces, The Reserve Forces Act, Development of Elite Reserve Forces