



저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2021년 2월
박사학위논문

국방환경 변화에 따른 한국의 병역제도 전환에 관한 연구

- 제도주의 관점을 중심으로 -

조선대학교 대학원

군사학과

박종탁

국방환경 변화에 따른 한국의 병역제도 전환에 관한 연구

- 제도주의 관점을 중심으로 -

A Study on the Change of Military Service System in
Korea due to the Switch of Defense Environment
- In the Perspective of Institutionalism -

2021년 2월 25일

조선대학교 대학원

군사학과

박종탁

국방환경 변화에 따른 한국의 병역제도 전환에 관한 연구

- 제도주의 관점을 중심으로 -

지도교수 김 범 현

이 논문을 군사학 박사학위신청 논문으로 제출함

2020년 10월

조선대학교 대학원

군사학과

박종탁

박종택의 박사학위논문을 인준함

위원장 광주대학교 교수 조필균 (인)

위 원 충남대학교 교수 나태종 (인)

위 원 조선대학교 교수 장영호 (인)

위 원 조선대학교 교수 장상국 (인)

위 원 조선대학교 교수 김법현 (인)

2020년 12월

조선대학교 대학원

표 목차

그림 목차

ABSTRACT

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	6
제3절 선행연구 검토	8
 제2장 이론적 배경 및 분석의 틀	 14
제1절 병역제도	14
1. 병역제도의 개념	14
2. 병역제도의 유형	17
3. 병역제도 결정요인	22
제2절 제도주의	26
1. 제도주의 개념	26
2. 제도주의 유형	28
3. 제도변화 영향요인	33
제3절 국방환경과 병역제도의 관계	36
1. 국방환경의 개념과 요인	36
2. 병역제도 전환의 분석방법	41
3. 프랑스의 병역제도 전환사례	44
제4절 분석의 틀	48

제3장 국방환경의 변화	51
제1절 환경적 요인	51
1. 국방과학기술의 발전	51
2. 전쟁 패러다임의 변화	54
3. 전략·전술의 변화	57
제2절 정책적 요인	60
1. 병역자원의 감소	60
2. 장병복지 증대	64
3. 병 복무기간 단축	67
제3절 행위자 요인	70
1. 병역의무의 형평성	70
2. 개인의 자유권 보장	73
3. 여군의 복무확대	76
제4절 시사점	78
제4장 병역제도 유형별 비교분석	81
제1절 환경적 요인	81
1. 첨단무기 운용의 전문인력	81
2. 기술집약형 병력구조	85
3. 군 조직의 슬림화	88
제2절 정책적 요인	91
1. 병역자원 충족성	91
2. 전력운영비의 효율성	94
3. 복무기간의 적절성	97
제3절 행위자 요인	100
1. 병역의무 이행의 인식변화	100
2. 개인의 자율성 보장	103
3. 여군 활용성	106
제4절 분석 및 평가	108

제5장 병역제도 전환의 발전방향	112
제1절 기본개념	112
1. 병역제도 전환 여건조성.....	112
2. 점진적 모병제.....	114
제2절 환경적 요인 측면	117
1. 국방과학기술병과 확대.....	117
2. 국방 우수자원 특채제도.....	120
3. 군 민간인력 확대.....	122
제3절 정책적 요인 측면	124
1. 병력규모 최적화.....	124
2. 전력운영비의 효율화.....	127
3. 직업의 안정성 보장.....	129
제4절 행위자 요인 측면	131
1. 군 입영 자율화.....	131
2. 병역이행자 사회진출 지원.....	133
3. 여성 복무율 증대.....	135
제6장 결 론	137
참고문헌	140

표 목 차

<표 2-1> 의무병 비율에 따른 유럽국가 병역제도	20
<표 2-2> 병역제도 결정요인	24
<표 2-3> 제도변화의 유형 : 과정과 결과	28
<표 2-4> 신·구제도주의 비교	31
<표 2-5> 제도변화와 관련된 영향요인	35
<표 2-6> 국방환경요인과 병역제도의 관계	39
<표 3-1> 산업혁명 현황	52
<표 3-2> 전장밀도의 변화와 병력 활용	55
<표 3-3> 군사전략적 차원에서의 전쟁 패러다임 변화	56
<표 3-4> 리차드 헬리온이 제시한 현대전 개념	57
<표 3-5> 새로운 영역에서의 전쟁양상	58
<표 3-6> 국방부 연도별 입영장정 과부족 판단결과	63
<표 3-7> 병 봉급 인상계획	64
<표 3-8> 국가예산과 국방예산 현황	65
<표 3-9> 병 복무기간 변천	68
<표 3-10> 현역병 입영 학력현황	74
<표 3-11> 병역제도 적용시 고려요인	79
<표 4-1> 한국군 전력증강 사업내용	81
<표 4-2> 첨단무기 전문인력 요인의 비교분석	84
<표 4-3> 기술집약형 병력구조 요인의 비교분석	87
<표 4-4> 재래전 및 미래전 양상	88
<표 4-5> 군 조직의 슬림화 요인의 비교분석	90
<표 4-6> 병역자원의 충족성 요인의 비교분석	93

<표 4-7> 한국 국방예산 사용현황.....	94
<표 4-8> 전력운영비의 효율성 요인의 비교분석.....	96
<표 4-9> 병과별 숙련기간.....	98
<표 4-10> 복무기간의 적절성 요인의 비교분석.....	99
<표 4-11> 병역의무 이행의 인식변화 요인의 비교분석.....	102
<표 4-12> 군 생활 적응의 제한요소.....	104
<표 4-13> 개인의 자율성 보장 요인의 비교분석.....	105
<표 4-14> 여군 활용성 요인의 비교분석.....	107
<표 4-15> 한국 병역제도 분석 및 평가결과.....	108
<표 5-1> 모병인력과 유지비용 분석.....	127

그 립 목 차

<그림 2-1> 전통적인 병역제도 유형 분류.....	18
<그림 2-2> 병역제도 유형의 스펙트럼.....	41
<그림 2-3> 국방환경과 병역제도와와의 관계.....	42
<그림 2-4> 분석의 틀.....	50
<그림 3-1> 현역 가용 및 소요자원.....	61
<그림 3-2> 병력수급 추이.....	62
<그림 3-3> 2020년 국방예산의 구조.....	66
<그림 3-4> 병무 부조리 수준의 인식조사.....	70
<그림 3-5> 병역 특례에 대한 국민인식.....	71
<그림 3-6> 직장 내 여성 비중.....	76

ABSTRACT

A Study on the Change of Military Service System in Korea due to the Switch of Defense Environment - In the Perspective of Institutionalism -

Park, Jong Tak

Advisor: Prof. Kim, Beob-Heon, Ph.D.
Department of Military Science,
Graduate School of Chosun University

The current Korean Army saw a rapid increase in high-tech weapons and equipments under the Fourth Industrial Revolution's developed defense system. While military service resources steadily decrease with reducing fertility rates, the conscription system was modified in diverse ways such as lessening service terms or increasing the autonomy of personnels. Having such changeability in mind, the purpose of this study is to find the optimal military service system.

The military service system is an overarching issue that concerns all countries and people. The current military service system in Korea has continued to be a conscription system in a unique environment where military service workers are restricted from autonomy for a certain period of time due to the division of the two Koreas for more than 70 years since the establishment of the government in 1948. In other words, our military service system is imposed on individual citizens and cannot transfer duties to others under the principle of nationalism, we are forming an army, a key role in national security, for the purpose of operating military forces.

Today our society is facing the following changes. First, due to the rapid

development of defense science and technology in the era of the 4th Industrial Revolution, the war paradigm is changing from a troop-intensive group to a high-tech science and technology group, with high-tech weapons and equipment maintaining its main focus on the battlefield. The high-tech science and technology military needs to be secured and maintained by advanced professional manpower to operate a highly knowledge-based system based on science and technology such as precision guided weapons systems, unmanned cyber warfare. Furthermore, based on super-connectedness and super-intelligence, large amounts of data are accumulated in the cloud, and large-capacity Big Data requires skilled personnel to specialize in the field environment, which provides various information required by artificial intelligence in real time. The government is calling for a shift from the past military-oriented quantitative dominance to high-tech weapons and equipment-oriented qualitative dominance.

Second, the decrease in women's birth rates is bringing about many changes in society. Korea has the lowest total fertility rate among Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). The total fertility rate of Korean women in 2018 has continued to decline after falling to less than one child. The number of babies born in 2018 was 320,000, and only 160,000 were eligible for future military service. In addition, the number of babies born in 2019 has continued to drop sharply to 150,000 in the number of boys out of 300,000. These results predict that it will be difficult to maintain 200,000 men even if all eligible men join active service in less than 150,000 on average in 20 years, and the social low birthrate issue could pose a serious problem in maintaining the current military service system.

Third, the shortening of active service period affects the proficiency of high-tech precision equipment operation. The service period of Korean troops has been gradually reduced from 36 months during the Korean War armistice to 21 months until recently. With an attempt to finalize the service period to 18 months in the Roh Moo-hyun administration, Myung-bak administration

interrupted this change, then Moon Jae-in finalized the plan to action from June 2, 2020. The advanced science and technology military's premise is based on the maintenance of skilled and professional personnels who can efficiently operate precision weapons systems and high-tech equipment, and the shorter service period is expected to have a significant impact on combat capability.

Fourth, the change in the perception of military service by military service officers and the rise of recruitment claims. The change in the perception of military service among young generations calls for individual freedom and rights rather than community and state due to the expansion of individual freedom. Some people in society refuse to carry a gun and do not join the military, depending on their religious beliefs. However, the state has legally recognized the alternative service system for objectors serving as a prison guard since November 2020, and the number of alternative service providers is expected to increase gradually in the future.

Fifth, a gradual expansion of the proportion of female soldiers. About 10,000 female soldiers serve as professional soldiers in the South Korean military, but the number has been on the rise. Women are volunteering to serve in the military, and in order to expand the number of female soldiers in the South Korean military, the number is on a gradual increase of 5.9 percent in 2017, 6.2 percent in 2018, 6.7 percent in 2019, and 7.4 percent in 2020, and the Defense Reform 2.0 suggests that it will expand to 8.8 percent in 2022.

Sixth, it is the formation of a consensus on the recruitment system in our society. In some communities, the atmosphere in favor of the recruitment system and the conscription system for women are being discussed. According to a survey conducted by KBS broadcaster in October 2020, 61% of the respondents supported the recruitment system. The reason for approval was that 32.9% could enhance their defense capabilities by increasing their expertise, and 21.8% needed a reorganization to prepare for a population reduction. As a result, a national consensus on the recruitment system is being formed,

Suggesting a possible change in the military service system. The environment in which the military service system changes little by little in the existing framework is signaling a gradual change in the system. In addition, various changes will affect the Korean military service system.

Amid such changes in the defense environment that can affect the military service system, we intend to discuss the military service system by starting with the following problem recognition. First, what are the defense environmental factors affecting the transition of the Korean military service system and at what level? Second, if the defense environment changes significantly, which system is the most appropriate for the Korean military service system? Third, how should we approach the military service system if it is applied differently from the current one? Approaching from the point of view that various discussions and studies have been conducted on the Korean military service system, practical access to the most suitable military service system in terms of future defense environment, is weak.

Therefore, the purpose of this study is to analyze the factors that affect the military service system in Korea in response to various changes in the current or future defense environment, and to derive the military service system that best suits the Korean defense environment, suggesting the direction of development.

This study believes that the Korean military will contribute to the determination and transformation of a new military service system that can actively adapt to various changes in the defense environment, such as the era of the fourth industrial revolution, the reduction of military service period, and the change in military service awareness.

Key Words : Military service system, Recruitment system, Conscription system, Gradual recruitment system, Future defense environment

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

본 연구는 한국의 현 징병제(Conscription) 병역제도에서 다양한 국방환경의 변화, 즉 4차 산업혁명시대의 국방과학기술 발달로 인하여 군사력의 주요무기 및 장비가 첨단화되고 있다. 또한 저출산으로 인하여 점차적 병역자원이 감소 되는 가운데 병 복무기간 단축과 병역의무 이행자의 자율성이 증대되는 환경속에서 최적의 병역제도를 모색하는데 주안을 두고 있다.

현 한국의 병역제도는 1948년 정부수립 후, 70여년 동안 남북한이 대치하고 있는 분단상황으로 병역의무자는 특정기간 자율이 통제되는 특수한 환경에서 병역의무를 수행해야 했다. 즉 우리의 병역제도는 국민개병주의 원칙에 의해서 국민 개개인에게 부과되고, 타인에게 의무를 양도할 수 없으며, 병역제도를 통해 국가안보의 핵심 역할인 군대를 형성하고 군 병력을 운용하고 있다. 이와 관련하여 한국의 헌법 제39조에 의하면 “① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다. ② 누구든지 병역의무의 이행으로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다.”라 하고 있다. 이러한 병역제도는 병력 규모, 국방예산, 군 조직 구조, 인력관리, 무기체계 운영 등 국방환경의 내·외부적 요인과 밀접한 관계를 유지하고 있다.

오늘날 우리 사회는 다음과 같은 변화를 맞이하고 있다. 첫째, 4차 산업혁명시대의 국방과학기술의 급격한 발달로 인하여 첨단무기와 장비가 전장에 주축을 유지하면서 병력집약군에서 첨단과학기술군으로 전쟁 패러다임은 변화하고 있다. 첨단과학기술군은 정밀유도무기체계와 유·무인 복합체계, 사이버전 등 과학기술을 바탕으로 한 고도의 지식기반 체계를 운영할 수 있는 전문인력의 확보 및 유지가 필요하다. 또한, 초연결성(superconnectedness)과 초지능성(Superintelligence)을 기반으로 대량의 데이터(Data)가 클라우드에 축적되고 대용량 빅데이터(Big Data)는 인공지능에 의해 지휘관이 요구하는 각종 정보를 실시간(real time)에 제공하는 전장 환경의 변화에 따라 전문화되고 숙련된 인력을 요구하고 있다. 이러한 변화는 과거 병력 중심의 양적 우세에서 첨단무기와 장비 위주의 질적 우세로 전환을 요구하고

있다.

둘째, 한국 여성의 출산률 감소는 사회의 많은 변화를 불러오고 있다. 한국은 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) 국가 중 가장 낮은 합계출산율을 나타내고 있다. 2018년 한국 여성의 합계출산율은 1명 미만으로 하락한 후 감소세가 지속되는 상황이다. 2018년 출생아 수는 32만 명으로써 그 중 미래 병역대상이 되는 남아는 16만 명에 불과하였다. 또한 2019년 출생아는 30만 명 가운데 남아는 15만 명으로 지속해서 급감하는 상황에 있다. 이러한 결과는 20년 후 병역의무 이행 대상자인 남성의 수가 평균 15만 명 미만으로 대상자 전원이 현역복무로 입영해도 20만 명을 유지하기 어려울 것으로 예측이 되고, 사회적 저출산 문제는 현행 병역제도 유지에 심각한 문제점으로 작용할 수 있다.¹⁾

셋째, 현역 복무기간 단축은 첨단정밀장비 운영의 숙련도에 영향을 주고 있다. 한국군의 복무기간은 6.25전쟁 휴전 당시 36개월에서 최근까지 21개월로 점진적으로 단축되어 왔다. 그 과정을 보면 노무현 정부에서 18개월로 단축을 추진하였으나, 이명박 정부에서 단축이 중단되었고, 이후 문재인 정부에서 2020년 6월 2일 입대자부터 최종 18개월로 단축되기 시작하였다.²⁾ 첨단과학기술군의 전제는 정밀무기체계와 첨단장비를 효율적으로 운영할 수 있는 숙련되고 전문성 있는 인력 유지를 기반으로 하는데 병의 복무기간 단축은 전투력 발휘에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

넷째, 병역의무자의 병역이행에 대한 인식변화이다. 병역이행자의 병역인식 변화는 개인의 자유권 확대로 공동체와 국가보다는 개인의 자유와 권리를 먼저 주장하고 있다. 사회 일부에서는 종교적 신앙 등에 따라 징총 휴대를 거부하고 입영하지 않고 있다. 이에 따라 국가는 병역거부자 대체복무제도를 법적으로 인정하여 2020년 11월부터 입소하여 교도관 보좌 임무를 수행하고 있고, 앞으로도 대체복무자는 점진적으로 증가할 것으로 예상되고 있다.

다섯째, 여군 비중의 점진적 확대이다. 2020년 기준 한국군에는 12,602명의 여군이 직업군인으로 복무하고 있고, 전체 군인의 6.8%를 차지하고 있다. 그리고 지속적으로 증가하는 추세에 있다.³⁾ 여군은 개인의 자유의사에 의해서 군 복무를 직업

1) 통계청, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01(검색일: 2020. 10. 9.).

2) 국방부, 「병 복무기간 단축 시행」, 『국방부 보도자료』, 2020년 2월 11일.

3) 국방부, 「국방부, 여군 비중확대」, 『국방소식』, 2020년 1월 29일.

으로 수행하고 있고, 한국군에서도 여군 인력을 확대하기 위해서 2017년에도 5.9%, 2018년 6.2%, 2019년 6.7%, 2020년 7.4% 등 점진적 증가 추세에 있으며 2022년에는 8.8% 이상 확대할 것으로 국방개혁 2.0에 제시하고 있다.⁴⁾

여섯째, 우리 사회에서 모병제 대한 공감대 형성이다. 사회 일부에서는 모병제에 찬성하는 분위기와 여성의 징병제 등이 논의되고 있다. 2020년 10월 KBS 방송사 설문 조사결과에 따르면 모병제에 찬성하는 의견이 61%에 달한다는 설문결과를 제시하였다. 찬성하는 이유로는 32.9%가 전문성을 높여 국방력을 강화할 수 있고, 21.8%가 인구감소에 대비한 개편이 필요하다는 것이었다.⁵⁾ 결과적으로 모병제에 대한 국민적 공감대가 형성되고 있어 병역제도에 대한 변화 가능성을 시사하고 있다. 기존 틀에서 조금씩 변화되는 병역제도의 환경은 점차적 제도의 전환을 예고하고 있다.

이처럼 병역제도에 영향을 줄 수 있는 국방환경 변화 속에서 다음과 같은 문제 인식에서 출발하여 병역제도를 논의하고자 한다. 첫째, 한국 병역제도 전환에 영향을 미치는 국방환경적 요인은 무엇인가? 둘째, 국방환경이 크게 변화한다면 그에 따른 한국 병역제도는 어떠한 제도가 가장 적절한가? 셋째, 만약 현재와 다른 병역제도를 적용하게 된다면 어떻게 접근해야 할 것인가? 라는 관점으로 접근하였다. 그간 한국 병역제도에 관해서 다양한 논의와 연구가 진행되어 왔지만 미래 국방환경적 측면에서 가장 적합한 병역제도에 대한 실질적 접근은 미약한 편이다.

따라서 본 연구의 목적은 현재 또는 미래 국방환경의 다양한 변화 속에서 한국의 병역제도에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 이를 토대로 한국 국방환경에 가장 적합한 병역제도를 도출하여 병역제도의 발전방향을 제시하는데 있다.

이러한 연구는 한국군이 앞에서 서술한 4차 산업혁명시대 국방과학기술의 발전, 저출산, 병 복무기간의 단축, 병역의무자의 병역이행 인식변화 등 다양한 국방환경 변화에 능동적으로 적응하여 효율적인 군으로 발전할 수 있는 새로운 병역제도 결정과 전환에 기여하게 될 것으로 믿는다.

4) 국방부, 『국방개혁 2.0』, 서울: 국방부, 2020, p.9.

5) 『KBS』, “모병제? 징병제?,” 국민의 모병제 찬성 설문조사, 2020년 10월 17일.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구 범위

본 연구는 국방환경 변화에 따른 한국의 병역제도 전환에 관한 연구로써 다음과 같은 연구의 범위와 한계를 설정하고자 한다.

첫째, 시기적 범위는 현재 및 미래 국방환경 변화에 따라 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 시기를 망라하고 있다. 실제 병역제도의 전환은 국가의 외부적 환경과 내부적 환경, 국민의 공감대 형성과 요구 등에 영향을 받는다. 따라서 당장 급격한 변화는 현실적인 어려움을 수반하기 때문에 국방환경의 변화를 확인하면서 병역제도의 전환을 모색하는 장기간의 범위가 필요하다. 좀 더 구체적으로 시기를 한정한다면 국방환경에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 병역자원의 감소가 가장 크게 나타날 것으로 예측되는 2023년 이후를 예상할 수 있을 것이다. 다만 시기적 범위를 미래로 설정함은 연구의 한계로도 작용한다. 본 연구가 미래 국방환경 변화를 전망해야 하고, 제도를 변화시킬 수 있는 여건의 형성이 이루어져야 하는 등 불확실한 미래를 가정하기 때문에 실증적인 측면의 분석에서는 미흡하다. 그렇지만 국방환경의 변화에 따라 한국의 병역제도를 발전시켜 나가야 한다는데 그 의미를 갖고자 한다.

둘째, 연구의 주 대상으로는 병역제도의 적용대상자로서 군 의무복무를 수행하는 병(兵)으로 한정한다. 현재 한국군의 장교와 부사관은 자율적인 의사에 의해 직업으로 생활하는 직업군인제를 하고 있다. 또한 한국군 병력에 대다수를 차지하고 있는 병은 병력의 규모 결정에 지대한 영향을 주고 있다. 그러므로 병역제도의 병을 중심으로 분석하고, 적정병력 규모의 산출과 국방예산과 관련된 분석도 병 중심에 초점을 두고 있다.

셋째, 병역의무자를 중심으로 한 병역유형의 논의 범위를 특정제도에 한정하여 다루고자 한다. 병역제도는 여러 유형이 존재하는데 징병제로 일컫는 의무병제도는 징병제와 민병제로 구분하고 모병제로 대표되는 지원병제도는 직업군인제, 용병제, 의용군제 등 세부적인 차이에 따라서 여러 갈래로 나누어진다. 하지만 본 연

구에서 이 모든 유형을 다루기에는 많은 분량이 요구되고, 그러다보면 양적·질적인 면에서 논의의 초점이 흐려질 가능성이 있기 때문에 징병제, 모병제, 혼합제의 세 가지 유형에 한정하여 연구할 것이다.

넷째, 병역제도에 영향을 미치는 변화요인은 주로 국방환경적 측면에 주안을 두었다. 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 요인은 선행연구를 통해서 무수히 많은 요인이 있음을 확인할 수 있었다. 또한 이론적 배경에 따라서 주요 요인의 접근방법도 다양하였다. 병역제도를 둘러싼 환경과 병역제도 자체의 주요 요인 등 병역제도를 변화시킬 수 있는 요인 중 선행연구에서 가장 많이 분석된 주요 요인에 주목한다. 그러나 많은 요인을 선정하여 분석하는 것은 자칫 연구의 논리성을 떨어뜨릴 수 있기 때문에 본 연구에서는 국방환경적 측면에 주안을 둔다.

다섯째, 연구의 관점은 제도주의 통합적 접근이론을 중심으로 하였다. 제도주의 통합적 접근이론은 제도의 변화를 외부적 요인인 환경적 요인, 내부적 요인인 정책적 요인, 제도의 영향을 받는 개인적 요인인 행위자 요인으로 분석한다. 기존의 연구들은 제도변화를 분석하는데 있어서 환경적 요인을 주목하는 분석이 많았다. 그러나 제도의 내부적 변화를 설명하는 내부적 요인과 제도에 영향을 받고 제도를 변화시킬 수 있는 개인에 관한 요인의 분석이 미비하였다. 그래서 본 연구에서는 제도의 변화를 내·외부적 요인을 포함하여 행위자 요인까지 분석하는 제도주의 통합적 접근을 통해서 접근하였다.

여섯째, 병역제도 전환을 중심으로 각 병역 유형의 장·단점에 주안을 두었다. 병역유형의 논의 범위로 설정된 징병제는 사회적 대표성과 병력순환의 대체가 용이한 장점이 있으나, 병력수급 불균형에 따른 형평성 논란 등의 단점을 가진다. 모병제는 병역선택에 대한 동기유발과 개인의지에 따른 전투력 향상 등의 장점이 있는 반면에, 병력운영비 지출의 재정부담, 대규모 병력동원 제한 등의 단점이 있다. 혼합제는 징병제와 모병제의 선택적 장점과 단점을 가지고 있는 것이 특징이다. 이러한 병역제도의 각 유형별 장점과 단점을 활용하여 병역제도 전환을 위한 비교분석 방법으로 설정할 것이다.

2. 연구 방법

본 연구에 적용한 연구방법은 연구의 목적에서 제시한 바와 같이 국방환경을 분석하고, 이를 토대로 한국 병역제도의 분석을 통해서 최적의 제도를 도출하고 발전방향을 제시하고자 아래와 같은 연구방법을 적용하였다.

첫째, 연구의 유형은 연구문헌과 선행연구, 국내외 자료를 통한 분석기법을 사용하는 질적 연구 방법을 사용하였다.

둘째, 연구자료는 주로 문헌연구에 의존하였다. 국방환경 요인을 분석한 전장환경, 경제지표, 각종 통계자료 등은 공신력 있는 자료를 활용하기 위해서 통계청, 한국은행, 국방부, 해외 분석기관으로는 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development), GFP(Global Fire Power), ISIS(International Institute for Strategic Studies)의 세계 군사력 관련 지표와 경제자료 등을 활용하여 객관성을 높였다. 기존 학술지, 연구 논문, 연구보고서와 정책자료, 국가기관의 발표자료 및 기관장 인터뷰자료 등과 선행연구 결과를 제시하고자 한다. 또한 병역제도 관련 박사학위 논문과 한국연구재단 등재지 이상의 연구자료와 발표, 토론자료를 활용하여 논리성을 도모하였다. 외국 문헌과 언론 보도자료는 공신력 있는 지상과 토론 및 시사자료를 중심으로 국내자료의 미흡한 부분을 보완하고자 제시하였다.

셋째, 국방환경 변화요인을 통해서 한국 병역제도를 분석하고 병역유형을 비교하는 비교분석법을 적용하였다. 병역유형은 큰 구분으로 지원병제와 의무병제로 구분하고, 다시 여러 병역유형으로 세분화 되지만 본 연구에서는 병역의무자와 관련있는 징병제, 모병제, 혼합제를 중심으로 분석하였다.

넷째, 국방환경의 변화예측은 국방부 발행 국방개혁자료와 국방부 중기계획자료, 군사 선진국의 무기체계 자료 등을 활용하여 최대한 현실적인 접근을 통해서 객관성을 높이려고 하였다. 한국의 병역제도 전환 시 국방예산의 증가에 대한 분석은 국방부 중기계획 보고의 2025년 병 봉급 인상분을 기준으로 한정하여 계산하였다. 그 이유는 현행 징병제의 저렴한 병력운영비가 국방부 계획에 따라 2025년에는 최대로 증가할 예정이기 때문이다. 또한 국방예산에서 병사들에게 지급되는 비용의 범위가 복지를 포함한 간접비의 여러 항목이 있지만, 직접비인 병력운영비를 중심으로 분석하였다. 그리고 미국의 모병제 전환과정에서도 중요 요인으로 작용하였던 사회적 기

회비용은 실증적 수치계산에 대한 학자들의 의견이 다양하므로 거시적 관점에서 접근하였다.⁶⁾

다섯째, 국가의 적정병력 규모를 결정하기 위해서는 고려해야 할 많은 요인이 있지만, 인구감소에 따른 병역자원 충원 가능 범위에 초점을 두었다. 적정병력 규모 산출과 각 병역제도의 경제성 비교에 관해서는 기존 학술연구의 분석방법과 지표를 참고하였다. 그리고 산출방법에 사용된 분석지표 중 일부를 수정하여 산출하는 방법으로 분석하였다. 또한 모병제 전환국가의 총인구 대비 평균 병력 규모도 참고하였다.

여섯째, 국민의 병역인식과 공감대 형성 내용을 확인하기 위하여 공영방송 또는 공신력 있는 매스컴 자료를 통해서 설문 및 여론조사와 토론내용을 기반으로 하였다. 이러한 자료는 병역제도에 대한 국민의 인식과 제도변화의 요구수준을 확인하고 객관성을 확보할 수 있을 것으로 생각된다.

일곱째, 외국의 병역제도 전환사례 고찰과 같은 사례연구 방법을 적용하도록 하겠다. 이를 통해서 국방환경 변화에 따라 병역제도를 전환한 외국의 사례를 분석하고 한국 병역제도에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다.

본 연구의 전개 과정은 총 6장으로 구성하였다. 제1장 서론으로 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 방법, 선행연구 방향을 포함하였다. 제2장은 병역제도의 개념과 유형, 결정요인을 제시하고, 제도주의 통합적 접근방법을 사용하여 병역제도를 분석하였다. 또한 국방환경과 병역제도 전환의 관계를 통해서 이론적 배경의 확장을 도모하였다. 제3장에서는 국방환경 변화의 모습을 제도주의 통합적 접근에서 도출한 제도의 외부적 요인인 환경적 측면, 내부적 요인인 정책적 측면, 제도에 직접적인 영향을 받는 행위자 측면의 요인들의 시사점을 도출하였다. 제4장은 국방환경 변화모습을 각 병역제도에 적용하되, 병역제도 유형별 비교분석을 통해서 한국 병역제도에 적합한 최적의 제도를 제시하였다. 제5장은 제시된 최적의 병역제도 모델을 발전시킬 수 있는 방향성을 제시하고 제6장에서는 종합 정리하였다.

6) 기회비용(機會費用), Opportunity cost 또는 Alternative cost는 하나의 재화를 선택했을 때, 그로 인해 포기한 것들 중 가장 큰 것의 가치를 말한다. 즉 징병제를 통해서 입영하는 국민이 복무기간 동안 사회활동, 직업활동 등을 통해서 경제활동을 할 수 있는 가치를 말한다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/기회비용>(검색일: 2020. 12. 3.).

제3절 선행연구 검토

본 연구의 목적은 현재 또는 미래 국방환경의 다양한 변화 속에서 한국의 병역제도에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 이를 토대로 한국 국방환경에 가장 적합한 병역제도를 도출하여 병역제도의 발전방향을 제시하는데 있다. 이러한 연구를 위해서 병역제도와 국방환경에 관한 선행연구가 어떻게 발전되었고, 어떠한 관계를 맺으며, 어떤 요인에 의해서 변화되는지 검토가 필요하다.

첫 번째, 국방환경 변화와 한국의 병역제도 관련 연구이다. 선행연구들은 학자마다 서로 다른 관점에서 각각의 요인들을 도출하여 연구되는 경향이 많았다.

고원은 “전쟁 패러다임의 변화와 한국군에의 시사점”을 통해서 과학기술의 발전과 새로운 안보위협으로 인해서 국방환경의 변화모습을 분석하였다. 그의 연구는 환경적인 측면에서 안보환경의 변화를 분석하고 내부적인 요인으로 정치·경제적 요인을 간단히 분석하면서 한국의 군사력 건설의 새로운 방향모색을 제시하였다. 미래를 대비하는 군사력 건설과 전쟁 패러다임의 재정립을 위해서 궁극적으로 병역제도에 영향을 줄 수 있는 방향을 제시하였다.⁷⁾

김주찬·선종렬은 “병역제도 변화요인 분석 : 미국 사례를 중심으로”에서 병역제도의 변화요인에는 군사적 위협, 병력 규모의 차이, 인구, 사회·문화, 국민의 가치관, 과학기술 등 많은 요인이 있다고 분석하였다. 유의미한 분석은 북한의 군사적 위협 양상의 변화와 한미동맹체제의 공고화, 모병제 전환에 따른 경제비용 판단의 새로운 인식 등 징병제에서 모병제로 전환하는 병역제도의 변화에 대해서 여러 요인을 중심으로 타당성과 가능성을 제시하였다.⁸⁾ 그러나 한국의 국방환경과 유사한 사례를 통해서 분석할 필요가 있다.

나태중은 “21세기 한국의 병역제도의 발전방안 연구”에서 군사제도 이론과 병역제도 이론의 접근을 통하여 한국의 대내외적 안보환경의 변화와 스위스와 이스라엘 등 외국 병역제도의 사례에서 시사점을 도출하였다. 또한, 한국의 행정부별 정부 정책과 그에 따른 병역제도의 변화내용의 연관성을 분석하여 참여형 병역제도

7) 고원, “전쟁 패러다임의 변화와 한국군에의 시사점,” 『국방정책연구』, 제26권 4호, 2010.

8) 김주찬·선종렬, “병역제도 변화요인 분석: 미국 사례를 중심으로,” 『한국행정학회 학술발표논문집』, 제12호, 2008.

의 발전방안을 제시하였다. 점진적인 모병제 전환의 정책적 방향성의 제시와 병무 행정 분야의 정책적 방안까지 연구하면서, 정책적 요인과 사회적 요인, 경제적 요인의 분석을 통하여 한국의 병역제도가 발전해야 할 방안에 대해서 주장하였다. 또한 병역의무에 대한 자발적인 참여가 가능하고, 사회적으로 인정받을 수 있는 정책에 대한 방안과 이를 위한 선병제도의 공정성 강화 방안을 제시하면서 현재의 징병제 제도를 유지하되 장기적인 관점에서는 병역제도의 전환을 모색하는 것을 제시하였다.⁹⁾ 또한 “한국의 병역제도 발전과정 연구”에서 과거의 시대별 병역제도 변화와 발전내용을 제시하면서 병역제도 발전에 영향을 주는 여러 요인을 분석하였다. 한국의 병역제도를 변화시킬 수 있는 요인의 도출을 위해서 광복 이후 노무현 정부까지 정치적·경제적·사회적·문화적·국방 부문의 세부적인 영향요인을 도출하였다. 병역제도의 유형이 광복 이후 지원병제도에서 징병제로 전환되었다고 설명하면서 각 정권이 가진 특성과 여러 환경적인 요인들에 따라서 병역제도의 변화가 이루어질 수 있다는 객관적인 분석을 하였다. 또한 변화요인을 통해서 병력감축과 특례제도, 전환 복무와 대체복무, 병 복무기간의 변화 등 병역제도가 변화하게 된 관계성을 제시하였다.¹⁰⁾

이용은 “미래 병역제도 합리적 대안 모색에 관한 연구: 의무병제와 지원병제의 비교를 중심으로”에서 병역제도 변화요인 8개를 도출하여 의무병제와 지원병제를 비용 합리성 측면(경제성)에서 실증적인 비교분석 방법으로 연구의 객관성을 확보하려 하였다. 또한 병역제도에 영향을 줄 수 있는 8개의 요인을 각각 분석하여 종합적인 합리성이라는 연구방법을 통하여 한국 병역제도의 발전방향을 제시하였다. 그러나 국방환경에 대한 분석이나 제도적 변화방안은 실증분석에 포함되지 않았다.¹¹⁾ 또한 “병역유형별 합리성 인식에 따른 병역제도 개선방안연구”에서 이분 로지스틱 회귀분석을 중심으로 징병제와 모병제의 합리성 인식수준에서 접근하여 비교분석하였다. 병역제도 합리성에 대한 핵심측정지표 8가지(국가재정부담, 국방정책, 평화유지능력, 경제성장 기대치, 사회적 병역인식, 상비전력 정예화, 예비전력 운용, 소요병력충원)로 설정하여 가설에 따른 합리성 판단을 하였다. 분석결과 의무병의 비율을 줄이고 모병 비율을 높여 모병제로 전환해야 한다고 주장하였다.¹²⁾

9) 나태중, “21세기 한국의 병역제도 발전방향,” 충남대학교 대학원 박사학위논문, 2012.

10) 나태중, “한국의 병역제도 발전과정 연구,” 『군사』, 제84호, 2012.

11) 이용, “미래 병역제도의 합리적 대안 모색에 관한 연구,” 서울시립대학교 대학원 박사학위논문, 2016.

이태우는 “한국군의 모병제 전환 가능성에 관한 연구”에서 병역제도를 변화시키는 요인으로 위협의 정도, 경제력 규모, 국민 인식, 군사력의 정예화 정도, 소요병력 충원 여부의 5개 요인과 영향을 줄 것으로 분석되는 변화요인 정치적 의지, 경로 의존성의 2개를 포함하여 총 7개의 요인에 대해서 한국군의 모병제 전환 가능성을 분석하였다.¹³⁾

두 번째, 병역제도에 영향을 주는 주요 요인에 관한 세부 연구에서는 인구변화 측면에서의 연구가 다수였다.

송윤선·이용은 “병역환경 변화에 따른 병력충원정책 연구”에서 병역환경 변화를 분석하면서, 인구감소에 따른 병역자원의 부족 문제와 4차 산업혁명 발전에 따른 미래 군 구조의 혁신, 모병제 도입에 대한 국민 여론의 입장에서 모병제 전환을 제시하였다. 이중 가장 주목해야 할 문제로 인구감소에 따른 병역자원의 부족으로 병력충원의 제한요소가 발생하여 궁극적으로 군사력 약화를 우려하였다. 장기화할 것으로 판단하는 한국의 경제 저성장 기조를 우려하면서 미래 국방환경에서 국방예산의 증액이 제한될 가능성을 제기하고, 국민의 병역인식 변화로 징병제의 유지가 힘들어질 것이라고 주장하였다. 결과적으로 모병제 전환에 대한 여러 정책을 제시하면서 궁극적인 방향을 제시하였다.¹⁴⁾

오기선은 “인적자원 감소에 따른 여자 청소년의 병역참여 인식과 태도 분석”을 통해서 미래 인구감소 추이를 설명하고, 인구변화에 따른 병역자원의 감소를 예측하면서, 여군확대 방안을 주장하였다. 이를 위해서 여자 청소년을 대상으로 설문조사 방식을 통해 병역인식과 군을 대하는 태도에 대해서 분석하여 통계조사 방식을 통해 여군인력 확대와 정책적인 방안을 제시하였다.¹⁵⁾

안석기는 “눈앞에 닥친 인구절벽, 분야별 대책은?”에서 병역자원 급감에 따른 심각성을 부각시키면서 국방인력 정책들의 시급한 대책과 발전방안을 제시하고 있다. 특히 인구환경 변화의 문제를 심층적으로 제시하면서 한국군의 병력 의존적 구조의 탈피를 주장하고 있다. 또한 과감한 상비병력 규모의 검토와 효율적인 인

12) 이용, “병역유형별 합리성 인식에 따른 병역제도 개선방안연구,” 『국방연구』, 제60권 2호, 2017.

13) 이태우, “한국군의 모병제 전환 가능성에 관한 연구,” 국민대학교 대학원 박사학위논문, 2014.

14) 송윤선·이용, “병역환경 변화에 따른 병력충원정책 연구,” 『정책개발연구』, 제20권 1호, 2020.

15) 오기선, “인적자원 감소에 따른 여자 청소년의 병역참여 인식과 태도 분석,” 명지대학교 대학원 박사학위논문, 2006.

력활용 구조의 변화, 첨단기술군의 군사력 건설 등 병역자원 급감에 따른 인력 구조적 측면에서 변화와 효율성을 강조하였다.¹⁶⁾

이현지는 “병력운영개념 및 병력구조의 대전환이 필요하다.”에서 우리 사회의 심각한 저출산 문제로 인한 병역자원의 급감 문제에 대해 동감하면서, 비전투 임무분야 민간활용 인력의 확대, 예비군을 포함하는 총체적 국방인력 운영의 개념이 변화되어야 한다고 주장하였다. 간부 중심의 전문성 확보와 병 감축 방안 등 병역정책의 발전방안을 제시하고 있다.¹⁷⁾

신성호와 양희용은 “저출산·초고령 사회와 국방”에서 한국의 국방이 국외적으로는 북한의 군사위협과 동북아의 안보 불안정성, 미국의 안보전략 전환 가능성이 있다고 주장하였다. 국내적으로는 병역자원의 급감이라는 심각한 문제에 직면해 있다고 평가하면서 가장 심각한 문제인 병역자원의 부족을 국방개혁과 병력구조의 변화로 극복하고, 저출산과 고령화의 문제로 인해 국방예산의 감소 가능성도 제기하였다. 한국의 저출산 문제로 인해 병역자원이 급감하고, 이로 인해 한국의 국가안보에 위기가 발생할 수 있다고 주장하였다.¹⁸⁾

세 번째, 한국 병역제도 유형에 대한 비교분석 및 결정, 그리고 전환에 관한 연구이다. 한국 병역제도를 징병제·혼합제·모병제에 대입하여 비교분석 함으로써 국방환경 변화에 대응할 수 있는 최적의 병역제도를 결정할 수 있는 제도를 제시하였다. 이를 통해서 한국 병역제도가 어떤 유형에 가장 적합한 제도이고 어떤 방향으로 발전되어야 하는지 병역제도의 방향성을 제시하였다.

이동환·강원석은 “한국군 병역제도의 모병제로의 전환 가능성 연구 : 비용 분석을 중심으로”에서 병역제도 변화의 경제요인을 중심으로 제시하였다. 먼저, 주요 국가의 모병제 전환사례를 분석하고, 한국군의 병력 유지비용과 모병제 전환비용의 차액을 여러 시나리오 접근법을 사용함으로써 징병제와 모병제의 경제성을 산출하였다. 모병제 전환 시 육군 병을 기준으로 긍정적인 경제성을 도출해 내었다. 결과적으로 미국의 모병제 전환과정에서 가장 중요한 요인으로 작용했던 것은 사회적 기회비용의 경제성 판단으로 한국의 모병제 전환에도 중요한 기준으로 제시

16) 안석기, “눈 앞에 닥친 인구절벽, 분야별 대책은?,” 『대외학술활동시리즈』, 2020년 제6호, 2020.

17) 이현지, “병력운영개념 및 병력구조의 대전환이 필요하다.” 『국방이슈브리핑시리즈』, 2019년 제6호, 국방과학연구원, 2019.

18) 신성호·양희용, “저출산·초고령 사회와 국방,” 『국방연구』, 제58권 3호, 2015.

되어야 한다.¹⁹⁾

김상봉·최은순은 “국방 인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구”에서 사회경제적인 경제성 측면을 제시하였다. 징병제에서 모병제로 병역자원의 충원모델을 전환하게 되면 사회경제적 효율성이 높아진다고 제시하고, 모병제 전환의 시나리오 접근법을 사용하여 징병제보다 모병제 전환 시 국가의 경제적 측면의 효율성이 높아진다고 분석하였다.²⁰⁾

김창수는 “현행 징병제의 문제점과 대안”을 통해서 군 복무에 대한 남성들의 불신과 방만한 병력 규모의 감축, 병역자원의 심각한 급감의 문제가 발생하므로 30만 규모의 병력을 가지고 모병제로 전환해야 한다고 제시하였다. 세부적인 근거로 징병제에서도 증가하는 인력운영비와 병역의무의 불평등, 전문인력의 부족현상 등 징병제의 문제점을 제시하였다.²¹⁾

최창현·이광석·전상환은 “징병제 폐지와 모병제 도입 논의에 대한 분석”에서 정책논변모형을 분석기법으로 활용하여 지속적인 저출산에 대한 병력수급의 문제, 군 내 빈발하는 사건·사고, 국민 설득에 의한 징병제 폐지 등을 분석하면서 급격한 현행 병역제도의 전환이 아닌 충분한 국민적 설득이 이루어진 이후에 모병제 전환이 필요하다고 주장하였다.²²⁾

박용준·김현준은 “병역제도 혁신을 위한 모병-징병 간 행태적 차이에 관한 연구”에서 모병제와 징병제로 입대한 장병들의 조직몰입도와 임무수행능력, 임무 스트레스 등 개인의 지원 여부에 따라 군 복무에 임하는 자세와 차이의 분석을 시도하였다. 그 결과 모병으로 모집된 병들이 높은 수준의 내재적 동기를 가지고 있어서 조직몰입도가 높고, 전투 기량에서 징병제 병들을 능가할 수 있으며, 조직에 대한 애착이 높아 모병제의 직업전문성이 높다고 강조하였다.²³⁾

이와 같은 선행연구 검토의 결과에서는 외부의 환경변화가 병역제도에 영향을 주고 밀접한 관계가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 지금까지 분석된 선행연구 결과는 다음과 같다.

19) 이동환·강원석, “한국군 병역제도의 모병제로의 전환 가능성 연구,” 『한국혁신학회지』, 제12권 1호, 2017.

20) 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010.

21) 김창수, “현행 징병제의 문제점과 대안,” 『여성과 사회』, 제4호, 2000.

22) 최창현 외, “징병제 폐지와 모병제 도입 논의에 대한 분석,” 『한국보훈논총』, 제14권 1호, 2015.

23) 박용준·김현준, “병역제도 혁신을 위한 모병-징병간 행태적 차이에 관한 연구,” 『한국정치학회보』, 제25권 2호, 2016.

첫째, 지금까지 병역제도 결정요인에 대한 분석은 정치, 경제, 사회, 문화 등 일반적인 요인의 분석이 이루어졌지만, 현재 가장 큰 변화를 맞이하고 있는 4차 산업혁명시대 과학기술의 발달과 국방과학기술의 발전 등 국방환경에 대한 직접적이고 현실적인 영향을 미치는 요인에 관한 연구가 미흡하였다.

둘째, 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 변화요인들이 선행연구를 통해서 많이 도출되었다. 그러나 정치·사회적인 부분, 제도·정책적인 부분 등, 한 분야에 치중되는 경향이였다.

셋째, 병역제도의 전환을 분석하는 연구가 필요하였다. 요인에 대한 관계의 규명보다 병역제도의 변화를 분석할 수 있는 방법에 대한 연구가 필요하였다.

이를 종합하여 선행연구 분석을 통해 본 연구에 반영되어야 할 내용은 다음과 같다.

첫째, 현재 가장 큰 변화는 4차 산업혁명의 첨단 과학기술의 발전이다. 생활 전반에 영향을 미치고 있는 첨단 과학기술은 초연결, 초지능, 무인화, 로봇화로 발전하여 국방분야도 변화하고 있다. 이러한 변화는 국방환경 요인으로 분석되어야 한다.

둘째, 병역제도 변화요인에 대한 균형되고 총체적인 접근이 필요하다. 병역제도에 영향을 줄 수 있는 요인은 외부적 요인과 내부적 요인을 비롯하여 제도에 영향을 받는 개인에 대한 요인 등이 있다. 어느 한 요인에 치중하지 않고, 총체적인 접근을 통한 접근이 필요하다.

셋째, 병역제도에 결정에 관한 연구가 필요하다. 도출되는 변화요인으로 병역제도를 분석하여 최적의 제도를 결정할 수 있는 연구가 필요하다.

따라서 본 연구는 현재 병역제도에 가장 큰 영향을 줄 수 있는 국방환경 변화요인을 도출하고, 병역제도에 비교분석 하여 최적의 병역제도를 결정하는데 주안을 두고 접근할 것이다. 그리고 결정된 병역제도의 발전방향을 제시할 것이다.

제2장 이론적 배경 및 분석의 틀

제1절 병역제도

1. 병역제도의 개념

병역제도는 ‘병역’(兵役)과 ‘제도’(制度)의 합성어이다. 먼저 병역의 사전적 의미는 “법률로 정해진 국민으로서 수행하여야 하는 국가에 대한 군사적 의무”라고 한다.²⁴⁾ 또 다른 의미는 “군역이라고도 하고 정부의 군대에서 일정한 기간동안 복무하는 일을 가리킨다.”²⁵⁾ 라고도 정의한다. 이를 보면 병역에 대한 공통적 사전적 의미는 국가에 대한 병역의 의무를 강조하고, 일정한 기간의 군 복무를 강조하고 있다.

병역에 대한 정의는 학자마다 다소 차이가 있지만, 근본적인 의미는 일맥상통(一脈相通)한다. 한용섭은 군에 필요한 인력에 대한 충원과 유지, 관리의 모든 사항을 병역이라고 주장하였다.²⁶⁾ 정주성은 병역을 국방력 구성에 필요한 병력을 충원하기 위한 국민의 인적 부담이라고 주장하면서 이는 단순한 노동력의 제공을 넘어서 국가에 대한 충성의 의무까지 포함하고 있다고 하였다. 따라서 병역은 국가에 대한 충성을 바탕으로 개인이 지닌 모든 정신적, 육체적 능력을 발휘하고 개인을 희생하여 국가에 헌신한다는 숭고한 이념을 실현하는 것을 그 사명으로 한다.²⁷⁾ 라고 정의하고 있다.

한편 한국의 병무청에서 정의하는 병역은 병역의 본질인 군사력의 활용에서 국방력으로 확대하여 정의하고 있는데, “국방력이란 군사력에 의한 국토방위로 주권을 확립함으로써 국민의 생명과 재산을 보호하고 유지하는 힘을 말한다. 국방력은 의세에 대항하여 이를 물리치는데 본래 목적이지만, 무엇보다도 적이 감히 넘볼 수 없도록 평시 군비를 충실히 다지는 것이 더더욱 중요하다. 국방력은 직접 전투

24) 국립국어원, 『표준국어대사전』, 서울: 국립국어원, 2020.

25) 위키피디아, <https://ko.wikipedia.org/wiki/병역>(검색일: 2020. 12. 3.).

26) 한용섭, 『국방정책론』, 서울: 박영사, 2012, p.314.

27) 정주성 외, 『한국 병역정책의 바람직한 진로』, 서울: KIDA, 2003, p.18.

행위에 투입되는 군인을 비롯하여 화력이나 장비 등으로 구성되는데, 그 가운데 잘 훈련된 군인이 없으려는 전쟁을 수행할 수가 없다. 이처럼 전쟁을 수행하기에 충분한 국민의 인적동원이 곧 병역이다.²⁸⁾ 라고 설명한다.

이를 토대로 병역의 특성을 정리하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 법률에 의한 통제이다. 국가의 법률로 병역에 대한 사항을 명시하여 모든 국민에게 적용 및 통제의 수단으로 작용한다.

둘째, 병역의 의무를 강조한다. 국가의 구성원으로써 반드시 병역의 의무를 수행하도록 강제력을 가진다.

셋째, 군사력을 구성하는 병력에 관련한다. 군사력을 구성하는 요인인 병력의 충원과 유지, 관리에 관련된 특성을 보인다.

이러한 특성은 각 국가의 법률속에 병역의 의무를 포함하여 명시하고 있다. 한국에서 병역의 의무에 대한 내용은 대한민국 헌법 제2장 39조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.”²⁹⁾ 에서 명시하고 있다. 또한 병역법을 통해서 구체화 하여 병역법 제3조에서 “대한민국 국민인 남성은 대한민국 헌법과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다. 여성은 지원에 의하여 현역 및 예비역으로만 복무할 수 있다.”라고 병역의 의무를 강조하였다. 결과적으로 병역은 국가에 의한 강제성을 동반한 의무임을 강조하고 병력의 동원에 의해서 군사력을 구성하여 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요소라고 설명할 수 있다.

다음으로 제도의 사전적 의미를 살펴보면, “관습이나 도덕, 법률 따위의 규범이나 사회 구조의 체계”³⁰⁾라고 정의하고, 또 “사회적 행동을 일정한 방향으로 이끌어주는 조직화 된 관행과 절차이며 인간이 사회적으로 살아가는 데 필요한 기본적인 틀로 모든 사회에서 공통적으로 사용된다. 또한 제도 가운데 그 사회에서 실제로 받아들여지거나 지지를 받게 되면 사회제도로 형성된다.”³¹⁾라고 정의하기도 한다.

이를 바탕으로 ‘병역제도’는 각 국가가 가진 고유한 환경과 특성에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 막스 웨버(Weber, Marx)는 근대국가의 가장 큰 특징으로 정

28) 병무청, <https://www.mma.go.kr>(검색일: 2020. 7. 24.).

29) 이현환, 『대한민국 헌법사전』, 서울: 박영사, 2020, p.301.

30) 국립국어원, 『표준국어대사전』, 서울: 국립국어원, 2020.

31) 고영복, 『사회학사전』, 서울: 사회문화연구소, 2000, p.643.

당성을 바탕으로 한 국가의 폭력 수단인 독점적 사용과 통제가 국가의 제도로 나타난다고 하였다. 또한 국가의 독점적 무력은 군대에 집중되며, 병력을 포함한 일체의 무력을 구성하고 운용하는 자가 바로 군인이다.³²⁾라고 주장하였다. 바로 병역제도는 국가의 군사력 구성과 운영에 필요한 병력을 충원하는 군 인력 충원과 운영의 원칙까지 포함한다. 병역제도는 각 나라가 처한 안보위협, 지정학적 여건, 주변국 상황, 군사력, 국민의 인식수준, 경제력, 사회적 분위기, 역사적 여건 등에 따라 달라진다.³³⁾ 또한 사회환경의 변화, 국제적인 안보환경의 변화, 국민들의 인식 변화 등 상황의 변화는 병역정책과 제도의 다양한 변화를 가져오게 한다.

유럽국가는 중세시대 용병에 의한 지원제의 형태를 보였지만, 근대국가들이 형성되면서 제도적인 완성이 이루어진 후, 대부분 국가들은 징병제를 채택하였다가 1960년대 이후로 세계적 추세인 모병제로 전환하고 있다.

병역제도의 선택에서 고려하는 요인으로는 안보환경 측면과 국가의 경제력 측면을 많이 고려하지만, 유사시 인력의 원활한 충원이 필요한 경우 강제적으로 징병하는 징병제를 채택하게 되는 것이다. 이와 반대되는 경우는 병역자원 스스로 본인의 의지와 자유에 의하여 지원하는 형태를 지원병제라고 하고 그 종류에 모병제라는 형태가 있다.

국가의 병역제도를 결정하는 변화요인을 하나로 정의할 수는 없고 여러 요인에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 각 국가에서 결정한 병역제도를 살펴보면, 현재까지 징병제를 유지하는 국가는 OECD 34개국 중 한국, 터키, 이스라엘, 멕시코, 그리스, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 에스토니아, 오스트리아 10개국 정도이다. 그리스와 터키는 전통적으로 서로를 적성국가로 여기는 경향이 있고 사이프러스 섬을 두고 분쟁 중이어서 안보위협 요인에 기인한 징병제를 유지하고 있다고 할 수 있다. 한국도 6.25 전쟁 이후 현재까지 휴전되어있는 상태이고, 북한과 간헐적인 분쟁이 발생하며, 영토가 직접 맞닿아 있어 징병제를 유지하는 국가로 설명한다.³⁴⁾

32) Weber. M, *Economy and Society*; University of California Press, 1978, p.56.

33) 김문성, 『법무행정론』, 서울: 법문사, 1989, p.38.

34) <https://www.globalfirepower.com/countries-listing-asia.asp>(검색일: 2020. 10. 2.).

2. 병역제도의 유형

병역제도는 국가의 병력을 충원하고 유지, 관리하는 제도로서 기본적으로 국민의 자발성과 자유의사, 강제성 여부에 따라서 크게 지원제와 징병제로 구분한다. 일반적으로 개인의 자유의사에 의해서 국가의 강제성 없이 자발적으로 군에 지원 하는 제도를 지원병제, 개인의 자유의사와는 상관없이 국가가 강제로 징집하여 일정한 기간 동안 군 복무를 하는 병역제도가 의무병제이다.

병역제도의 유형에 관해서는 학자들의 의견이 다양하다. 먼저, 권희면·정주성은 크게 의무병제도와 지원병제도로 구분하여 징병제의 분류를 병역대상자의 규모에 의해서 전면 징병제, 부분 징병제, 국가 봉사제로 구분하였다. 이러한 구분은 지원병의 비율에 따라서 분류하였으며 군을 구성하는 병력들의 병역의무 수행의 강제성에 따라서 세종류로 분류하였다. 지원병제도는 본인의 자유의사와 직업화 여부에 따라서 모병제, 의용군제, 용병제, 직업군인제로 분류하고 있다. 지원병제의 구분은 개인의 자유의사와 국가에 대한 충성도, 병역의무에 대한 수행 또는 직업적 선택의 구분으로 나누었다.³⁵⁾

정주성은 국가가 병역의무자에게 부여하는 병역의무 부과에 중심을 두고 의무병제도와 지원병제도로 구분하고 의무병제도는 군에 전속되어 복무하는 형태의 징병제와 평시에는 생업에 종사하다가 유사시 병역의무를 수행하는 민병제로 구분하고 있다.

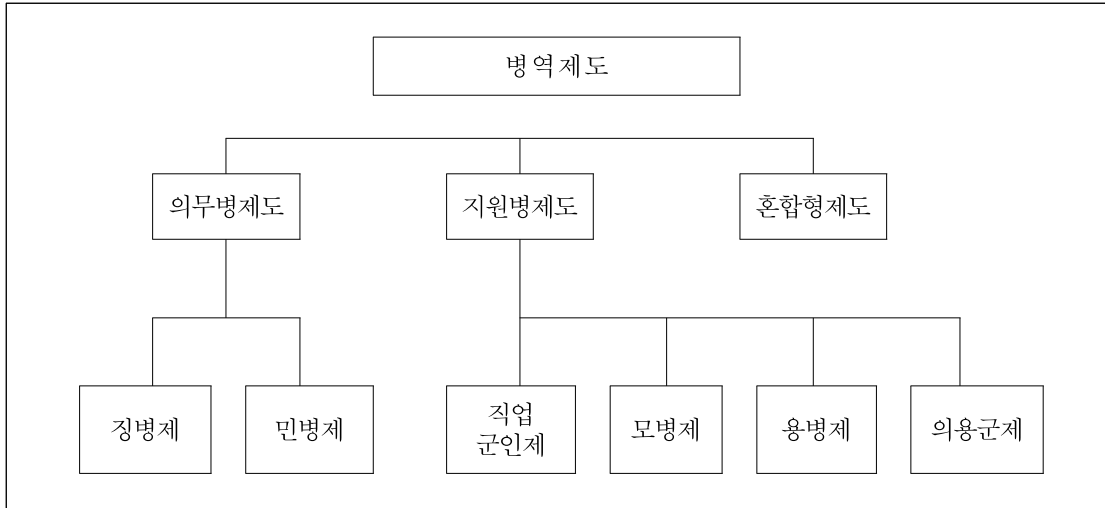
이를 토대로 병역제도의 유형을 종합해보면 다음과 같다. 첫째, 의무병제도는 국민개병주의에 입각하여 모든 남성이 국방의 의무를 수행하는 것으로 일정한 복무기간 동안 군 복무를 하는 제도이다. 의무병제도는 징병제와 민병제로 구분한다. 징병제는 국가의 강제성에 기인하여 병역의무자에게 평시 국가방위의 군 복무를 부과하는 제도로, 군 복무기간을 마친 이후에는 예비군으로 편성되어 국가의 위기시 발생할 수 있는 전쟁 또는 비상사태를 대비하여 소집하는 제도이다. 협의의 개념으로 설명하여 평시의 상비군 운영체제를 징병제, 전시의 동원에 의한 운영체제를 민병제로 구분한다.³⁶⁾

35) 권희면·정주성, 『병역제도 개선 방향 연구』, 서울: 한국국방연구원, 1993, p.28.

36) 이태우, 앞의 논문(2014), p.14.

병역제도의 유형은 <그림 2-1>과 같이 도식할 수 있다.

<그림 2-1> 전통적인 병역제도 유형 분류



*출처: 나태중, 『군제 기본원리와 한국의 병역제도』, 2012, p.172에서 인용.

위에서 설명한 바와 같이 민병제는 평시에 본업에 종사하고 있다가 소요 발생 시 혹은 일정 기간의 훈련이 필요한 군사교육 훈련기간에 소집하여 전투 숙련도를 높이는 제도로 유사시 동원되어 전시체제로 조직편성 및 운영되는 제도이다. 그러나, 민병제도 간부의 경우는 지원병제의 형태인 직업군인으로 근무한다.

둘째, 지원병제도는 국가와의 계약과 임금형태로 직업군인제, 모병제, 용병제로 분류하였다.³⁷⁾ 지원병제의 가장 핵심적인 개념은 국가와 개인의 계약관계라고 할 수 있다. 개인의 희망과 자유의사에 의해서 국가안보를 지키기 위해 모집에 의한 제도를 거쳐 군 복무를 하는 제도이다. 모병제 국가의 특징은 안보위협이 요인이 비교적 적으며, 영국과 같이 역사적으로 지원병제가 정착되어 있거나, 선병제도, 병역비리 등 병역정책에 대한 국민의 신뢰가 무너진 경우 지원병제를 실시하였다고 한다.³⁸⁾

한편 구분이 모호하다고 할 수 있는 모병제와 직업군인제의 차이에 대해 학자들

37) 정주성 외, 『한국 병역정책의 바람직한 진로』, 서울: 한국국방연구원, 2003, pp.24-25.

38) 민진 외, 『국방행정학』, 서울: 대명출판사, 2005, pp.558-61.

은 다음과 같이 구분하였다. 일반적으로 직업군인제는 군인을 직업으로 원하는 국민을 대상으로 제도에 의해 선발하고 직업군인으로 신분보장과 그에 적합한 보수의 지급, 진급 등의 기회가 공평하게 이뤄지는 제도라고 하였다. 반면 모병제는 일정 계급 이상 진급할 수 있는 기회가 없다는 점에서 직업군인제와 다르다고 설명한다. 그러나, 미국 모병제의 경우 본인의 희망과 근무평정에 따라서 일정한 진급 시험을 거쳐 병사에서 부사관 또는 장교로 진급할 수 있는 기회가 있기 때문에 엄연한 의미의 분류가 될 수 없다.³⁹⁾ 이를 종합해보면 직업군인제는 군 간부를 지칭하고, 모병제는 보통 병사계급을 지칭한다고 할 수 있다. 직업군인제와 모병제의 분류는 군 계급에 따라 모집하는 분류가 다른 것으로 이해할 수 있지만, 광의적으로 분류하면 모병제 분류체계 내에 간부를 충원하는 직업군인제가 포함되어 있다고 할 수 있다.

셋째, 의무병제와 지원병제의 혼합된 형태를 보통 혼합형 제도 또는 혼합제라고 한다. 혼합형 제도는 징병제와 모병제가 각 국가의 실정에 적합하게 혼합하여 적용하는 제도이다. 한국도 국민개병주의에 입각한 징병제를 채택하고 있지만, 장교와 부사관의 간부, 해군·공군·해병대, 육군의 특기병 등 개인의 지원에 의한 병역 의무 수행을 병행함으로써 엄밀한 의미에서는 징병제를 기본으로 한 혼합형 제도를 시행하고 있다고 할 수 있다.⁴⁰⁾ 이러한 혼합형 제도를 바탕으로 칼 하티너(Haltiner, Karl)는 병역제도를 새롭게 분류하였다.

하티너는 현재의 이분법적인 병역제도는 이론적인 간명함을 확보할 수 있어도 실제 변동 사례를 역동적으로 설명하기에는 한계가 있다고 비판하면서, 새로운 접근방법은 병역제도의 시간적 변동과정을 설명하고, 정도의 차이로 비교할 수 있는 틀을 제공할 수 있다고 주장하면서 의무병 비율과 강제성의 정도에 따라 각국의 병역제도를 구분하는 분류방법을 제안하였다.⁴¹⁾

하티너는 각 나라의 징집병 비율을 기준으로 병역제도를 설명하였는데, 그 유형적인 분류는 네 가지로 설명하였다.⁴²⁾ 병역제도를 구분하는 기준으로 의무병 비율

39) 김신숙, 『한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, 2020, p.25.

40) 나태종 외, “입영제도 개선방안 마련에 관한 연구,” 『국가인원위원회 연구용역 보고서』, 2016, p.14.

41) Haltiner, Karl W, "The Decline of Europe Mass Armies," *Handbook of the Sociology of the Military*, New York: Kluwer Academic / Plenum Publisher, 2003, pp.18-26.

42) Haltiner, Karl W, "The Definite End of the Mass Army in Western Europe?," *Armed Forces & Sociology*, Vol. 25(1), 1988, pp.7-36. Haltiner, Karl W. & Tresch, Tibor Szvircsev, "The Decline

을 사용한 이유는 어느 국가이건 군은 장기 복무하는 장교와 부사관 중심의 전문 직업군인과 단기복무를 의무로 하는 병사 집단의 구성으로 이루어지는 것에 착안한 것이다. 모든 국가에서 간부는 전문 직업군인으로 채용하고 있고, 특기병, 해·공군의 모집병을 제외하면 병사의 충원은 국가의 강제력에 의해서 징집되고 있다. 결과적으로 합리적인 구분 방법은 단기복무 병사에 한정하여 지원에 의한 충원인지, 강제로 징집되는 충원인지를 병역제도의 유형으로 구분하는 것이다.

상비병력에서 단기 복무 징집병의 비율이 높을수록 장기 복무 직업군인 집단은 상대적으로 적고, 이는 전문기술군 속성과 숙련 인원이 그만큼 약하다는 반증이다. 의무병 비율이 높을수록 국민개병주의 원칙에 충실하지만, 첨단기술군을 구성하기에는 한계가 있다. 반대로 의무병 비율이 낮은 국가는 병역 형평성 측면의 평가에서는 부정적이지만, 모병제로 전환하는 제도적 계기를 마련하기에는 적합한 것으로 평가받고 있다.⁴³⁾

하티너는 의무병 비율에 따른 분류체계에 따라 유럽국가 병역제도를 징집 강도를 아래 <표 2-1>에서와 같이 분류하고 있다.

<표 2-1> 의무병 비율에 따른 유럽국가 병역제도

(기준 : 2019년)

경성징병제	연성징병제	유사징병제	완전모병제	
의무비율 67% 이상	의무비율 50~66%	의무비율 50% 미만	의무비율 없음	
터키	불가리아	오스트리아	영국	이탈리아
핀란드	크로아티아	라트비아	벨기에	스페인
그리스	에스토니아	리투아니아	네덜란드	체코
스위스	폴란드	노르웨이	프랑스	슬로바키아
	루마니아	세르비아	포르투갈	덴마크
		러시아	독일	스웨덴

*출처: 김진숙, 『한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, 2020, p.31에서 인용.

of the Mass Armies and Conscription in Europe," *Paper presented at the XVI ISA World Congress of Sociology, South Africa*, Vol. 23-29, 2006, pp.2-15.

43) 김병조, "한국 병역제도의 특성: 비교사회학적 분석," 『교수논총』, 제24호, 2002, p.301.

이 분류법에 의하면 첫째, 경성징병제는 군에서 의무병 구성 비율이 67% 이상인 경우로 터키, 그리스, 핀란드 등이 여기에 속한다. 이들 국가는 동일 연령 병역자원 중에서 의무병의 규모가 상대적으로 높고, 징병제에 대한 국민의 병역 인식도 높아 징병제가 비교적 오래 유지되고 있다. 하지만, 그리스와 터키의 경우 상대를 적성국으로 인식하고 인접해 있고, 핀란드의 경우 인구가 적고 복무기간이 길지 않으며, 러시아와 인접해 있는 위협요인이 작용한 경우로 분석할 수 있다.⁴⁴⁾

둘째, 연성징병제는 징병제의 속성이 강하게 남아 있는 의무병 비율이 50 ~ 66% 사이의 국가이다. 과거 사회주의 체제의 속성이 남아 있거나, 분쟁이 있거나 경험하였던 국가들이 연성징병제의 속성을 보인다. 오스트리아와 러시아는 지속적으로 모병 비율을 증가시켜 2000년대 중반 이후 유사징병제 국가가 되었고, 러시아의 경우는 2020년 이후 모병 비율을 90% 이상으로 확대할 계획에 있다.⁴⁵⁾ 한국 군도 2022년 국방개혁 2.0에 의해 병력구조의 개혁이 이루어진다면 연성징병제의 속성으로 변하게 될 것이다.

셋째, 완전모병제는 미국, 영국, 프랑스 등의 의무병이 없는 국가가 속한다. 완전모병제 국가들의 상당수가 점진적 전환을 통해서 상당 기간 경성에서 연성, 연성에서 유사징병제를 경험하고 완전모병제로 전환 시킨 경험이 있다는 것은 한국에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

이상과 같이 병역유형에 대한 이론적 배경과 각 국가의 병역제도 결정에 대한 배경과 요인에 대해서 고찰하고 하티너의 새로운 분류방법도 살펴보았다. 만약 한국 병역제도 분석을 통해 모병제 전환이 필요하다면 현 병역제도에서 징병인원의 비율을 감소시키고 모병비율을 증가시켜 전환하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

본 연구는 병을 중심으로 한국 병역제도에 적합한 유형을 비교분석하는데 주안을 두고 있다. 개인의 선택에 의해서 직업군인제의 형태로 복무하는 간부와 복무형태가 확실하지 않은 민병제, 애국심과 병역의식이 결여되고, 개인적 동기부여 없이 보수에 의해서 군 복무를 하는 용병제 등은 한국 병역제도 대입과 분석에서 제외시켰다. 따라서 본 연구에서는 징병제, 모병제, 혼합제의 세 가지 병역유형에 초점을 맞추고 있다.

44) 현익재, “유럽국가의 병역제도 변화와 배경,” 『주간국방논단』, 제7권 4호, 2007, pp.2-4.

45) 김신숙, 앞의 논문(2016), pp.31-33.

3. 병역제도 결정요인

병역제도를 결정하는 요인에 관한 연구는 많은 다수의 연구자가 국가의 내·외부적 환경요인을 통해서 병역제도의 변화를 설명하였다. 국가의 병역제도에서 중요하다고 생각하는 안보적, 경제적, 사회·문화적 측면과 같은 병역제도의 부분적 요인을 분석한 연구방법도 제시하였다.

본 연구에서는 선행연구에서 도출된 병역제도 결정요인이 제도의 전환을 가져올 수 있는지를 확인하여 연구의 객관성을 높이도록 하겠다. 병역제도 결정요인에 관한 학자들의 관점은 다음과 같다.

먼저 김두성은 “한국 병역제도의 결정요인에 관한 역사적 고찰”에서 병역제도를 역사적 산물로 인식하고, 비교역사적 접근법을 사용하여 외부, 내부적 요인을 식별하기 위해 노력하였다. 병역제도를 결정하는 외부적 환경 측면으로 먼저, 정치적 요인(대통령의 의지, 국회, 행정부처, 정책이념), 경제적 요인(경제성장, 산업화수준, 노동여건, 과학발전), 사회적 요인(국민의식수준, 도시화, 교육수준)으로 설정하였고, 내부적 환경 측면으로는 병역이념(합법성, 효율성, 형평성, 민주성), 병역자원(병역자원, 충원자원), 병무조직(구조개편, 정보화)으로 구분하였다. 이를 바탕으로 한국 정부 수립 이후부터 병역제도의 선병제도와 복무제도가 어떤 요인에 의해 변화했는지 분석하였다. 병역제도 결정요인 도출의 이론적 접근으로 비교역사적 이론을 사용하여 병역제도 변화를 분석하고 한국 병역제도에 영향을 줄 수 있는 요인을 다양하게 평가하고 제시하였다.⁴⁶⁾

정주성은 “21세기 병무행정 비전 및 정책방향” “한국 병역정책의 바람직한 진로”에서 외부적인 결정요인으로 ‘지정학적 위치’, ‘위협의 정도’, ‘국민 병역인식’, ‘정치 환경’, ‘국가경제력 수준’, ‘인구 및 병력 규모’, ‘사회여건 및 국민성’, ‘역사적 교훈’, ‘안보 상황 및 인접 국가 변화’를 제시하였다. 내부적인 결정요인은 ‘소요 병력 충원 여부’, ‘예산 절감’, ‘미래전 대비 군사혁신’, ‘복무기간’을 제시하였다. 결정요인 중 한국 병역 유형에 중장기적 영향을 줄 것으로는 ‘안보위협’, ‘병력 충원 여부’, ‘예산 소요’, ‘국민의 병역인식’, ‘징집병 구성비’로 판단하였다. 궁극적인 지향점은 병역제도의 전환으로 분석하였지만, 그 보다 병역제도의 제도적 보완을 할 수

46) 김두성, “한국 병역제도의 결정요인에 관한 역사적 고찰,” 한남대학교 대학원 박사학위논문, 2002, pp.36-64.

있는 정책적인 보완을 발전방안으로 제시하였다. 또한 다양한 요인들을 제시하여 병역제도의 결정을 위한 요인으로 주장하였다.⁴⁷⁾

나태중은 한국의 정부수립부터 병역제도를 분석하면서 군사제도 이론을 적용하였고, 스위스와 이스라엘의 사례분석을 통해서 한국에 적용하고 발전할 수 있는 병역제도를 제시하였다. 비교역사적 접근법과 군사제도 이론적 접근을 통하여 병역제도 결정요인으로 외부적인 ‘안보환경’, 내부적인 ‘정부의 정책’, ‘경제 및 사회적 요소’를 제시하였다.⁴⁸⁾

이태우는 “한국군의 모병제 전환 가능성에 관한 연구”에서 기존 선행연구에서도 출한 병역유형 결정요인을 5개의 주요 요인으로 설정하였다. 주요 요인은 ‘위협의 수준’, ‘국가의 경제력’, ‘사회적 병역인식’, ‘군사력의 정예화’, ‘병력 소요 충원 정도’의 5개와 더불어 종속변수의 매개변인으로 ‘정치적 의지’, ‘경로 의존성’의 총 7가지 요인을 도출하였다. 이중 가장 영향력 있는 요인으로 위협의 수준을 설정하고, 동맹관계 및 국가의 지정학적인 위치의 중요성도 강조하였다. 또한 병역제도 결정요인을 다양하게 제시하였다.⁴⁹⁾

이웅은 “미래 병역제도의 합리적 대안 모색에 관한 연구”에서 의무병제와 지원병제의 경제성, 합리성 모델의 접근방법을 사용하여 비용 합리성 측면의 결정요인 8개를 정량적 연구분석방법을 통하여 분석하였다. ‘국가재정 부담’, ‘국방정책’, ‘평화유지 능력’, ‘경제성장 기대치’, ‘사회적 병역인식’, ‘상비전력 정예화’, ‘예비전력 운용’, ‘소요 병력 충원’의 8가지 정량적 지표를 가지고 설문 분석을 통해서 상호관련성 및 영향 관계, 병역제도의 개선 필요도를 분석하였다. 병역제도의 변화에 관한 정량적 연구를 시도함으로써 실증연구를 구체화 하였다.⁵⁰⁾

이를 표로 정리하면 아래 <표 2-2> 병역제도 결정요인과 같이 정리할 수 있다.

47) 정주성 외, 앞의 책(2003), pp.33-80.

48) 나태중, 앞의 논문(2012), pp.10-62.

49) 이태우, 앞의 논문(2014), p.36.

50) 이웅, “미래 병역제도의 합리적 대안 모색에 관한 연구,” 서울시립대학교 대학원 박사학위논문, 2016, pp.81-196.

<표 2-2> 병역제도 결정요인

연구자	연구주제	결정요인
김두성 (2002)	병역제도 결정요인	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 요인 • 사회적 요인 • 병역자원 • 경제적 요인 • 병역이념 • 병무조직
정주성 (2003)	병역제도 방향성 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 위치 • 국민 병역의식 • 국가경제력 수준 • 역사적 교훈 • 인접국가 변화 • 외부위협 정도 • 정치 환경 • 인구, 병력 규모 • 안보상황 • 동맹관계
나태중 (2012)	병역제도 발전방안	<ul style="list-style-type: none"> • 안보환경 변화 • 경제적 변화 • 정치적 변화 • 사회적 요소
이태우 (2014)	모병제 전환 가능성 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 위협의 정도 • 정치적 의지 • 국민 병역의식 • 소요병력 충원 • 경제력 규모 • 경로의존성 • 군사력 정예화
이웅 (2016)	미래 병역제도 합리성 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 국가재정부담 • 평화유지능력 • 사회적 병역의식 • 예비전력운동 • 국방정책 • 경제성장 기대치 • 상비전력 정예화 • 소요병력충원

*출처: 이태우, 『한국군의 모병제 전환 가능성에 관한 연구』, 2014, pp.35-39에서 인용.

지금까지 병역제도 결정요인에 관한 선행연구를 통해서 확인할 수 있는 문제는 첫째, 국방환경 측면에서 두드러지게 나타나는 4차 산업혁명 국방과학기술의 발전과 첨단과학기술군 전환에 따른 전쟁 패러다임의 변화, 전략·전술의 변화 등 병역제도에 지대한 영향을 미칠 수 있는 환경적 요인의 도출이 없다는 것이다.

둘째, 지나치게 외부적 환경을 강조하거나 너무 많은 요인을 분석함으로써 객관적인 분석에 혼란을 초래할 수 있었다.

셋째, 변화하는 국방환경을 적절하게 반영하는 연구가 필요하다. 4차 산업혁명에 따른 국방과학기술의 발달 부분의 요인도출과 분석이 필요하였다.

병역제도 결정요인에서 다수의 연구자가 제시한 요인으로는 한국 사회의 심각한 저출산으로 급격한 감소세를 보이는 병역자원 요인, 병역의무 이행에 관련된 병역인식 요인, 병역제도 전환의 여건 조성에 영향을 미칠 수 있는 경제적 요인 등으로 도출된다. 그 외에도 정치적 요인, 위협 요인, 사회적 요인 등 다수의 결정요인을 제시하였지만, 본 연구에서는 변화하는 국방환경에 초점을 맞추고 있기 때문에 다음과 같은 요인을 제시하여 연구하겠다.

첫째, 병역제도의 결정요인 중 환경적 요인에 주안을 두고 있다. 환경적 요인은 제도의 외부적 요인이라고 할 수 있다. 이러한 변화하는 국방환경의 외부적 요인으로 제시할 수 있는 것은 4차 산업혁명과 관련된 과학기술의 발전이다. 병역제도는 군을 구성하는 제도이고, 군은 무기의 발전에 따라서 많은 변화가 이루어졌다. 즉 국방과학기술의 발전은 첨단무기체계로 발달하여 군을 변화시키고, 병역제도에 영향을 미치는 것이다.

둘째, 병역제도의 내부적 요인이다. 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 내부적 환경요인에 주목하면, 병역제도를 구성하는 병역자원과 국방예산에 영향을 주는 경제성 요인 등이 도출된다.

셋째, 병역제도에 직접 영향을 받을 수 있는 개인에 관한 요인이다. 선행연구에서 설명하는 광의의 개념으로 사회·문화적 요인이라고 할 수 있다. 좀 더 세부적으로 도출하면 병역대상자들의 병역의무 이행에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 병역인식을 도출되었다.

선행연구 검토와 국방환경의 변화를 고려하여 외부적 요인에는 4차 산업혁명의 국방과학기술의 발전, 내부적 요인으로는 병역자원과 국방예산, 개인에 관한 요인으로는 병역의무 인식 등 3개 분야의 요인측면을 중심으로 제시하고 연구하겠다.

제2절 제도주의

1. 제도주의 개념

1960년대와 70년대의 사회과학 연구의 중심개념은 집단이었고, 80년대에 들어서면서 국가에 대한 논의가 흥미했다면, 최근에는 ‘제도’가 사회과학의 중심개념으로 등장하고 있다.⁵¹⁾ 제도란 개인행위에 영향을 미치는 구조적 제약요인이라는 의미를 지닌다.⁵²⁾ 제도의 한자를 살펴보면 제도(制度)의 制는 규정을 뜻하기도 하고 강제에 의해서 단속과 제약을 의미하기도 한다. 度는 표준, 법칙, 질서의 뜻으로 해석할 수 있다.⁵³⁾

제도에 대한 학자들의 다양한 정의를 살펴보면, 노스(Douglass C. North)는 제도를 공식적·비공식적 제도로 나누어 사회에 적용되는 게임의 법칙과 일상생활의 구조를 제공하여 불확실성을 감소시키며 개인이 상호 간 작용을 구체화하기 위해서 고안한 모든 형태의 제약이라고 정의하였다.⁵⁴⁾ 김윤권은 제도를 정부, 조직, 개인 등 제도에 영향을 받는 행위자에게 각종 제약과 기회를 제공하며 공식적이든 비공식적으로 행위자의 선택에 제약조건으로 자리 잡을 수 있다고 정의하였다.⁵⁵⁾

하연섭은 제도에 대해서 다음과 같이 요약하였다. 첫째, 제도란 사회의 구조화된 측면을 의미하고 사회현상을 설명한다. 둘째, 제도는 개인의 행위를 제약하고 제도의 맥락 속에서 개인행위에 초점을 둔다. 셋째, 제도는 개인행위를 제약하지만, 개인의 상호작용을 통해서 제도를 변화시킬 수 있다. 넷째, 제도는 규칙과 법률 등 공식적 측면과 규범과 관습 등의 비공식적 측면을 지닐 수 있다. 다섯째, 한번 형성된 제도는 쉽게 변화하는 것이 아니다.⁵⁶⁾

이를 종합해보면 제도는 법칙과 규칙, 법률, 관습 등으로 인간의 행동과 선택에

51) 하연섭, 『제도분석』, 서울: 다산출판사, 2016, p.3.

52) 하연섭, 위의 책(2016), p.7.

53) 서해홍, “제도주의 관점의 중국 국유기업 개혁에 관한 연구,” 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2019, p.16.

54) Douglass C. North, *The American Economic Review*. Vol. 84 No. 3 1996, pp.13-15.

55) 김윤권, “중국 중앙정부 행위의 제도적 제약-역사적 제도주의 시각을 중심으로,” 『한국행정학보』, 제42권 1호, 2008, pp.407-434.

56) 하연섭, “신제도주의의 최근 경향,” 『한국행정학보』, 제36권 4호, 2002, pp.339-359.

제약을 주는 것이라고 할 수 있다. 또한 제도이론은 사회학이나 정치학에서, 일정한 목적을 위하여 성립된 사회관계의 성격을 규명하는 이론⁵⁷⁾이라고 할 수 있다. 그렇다면 제도주의 해석을 통해서 개념을 구체화하여 살펴볼 필요가 있다.

제도의 개념이 도입되면서부터 사회과학에서 제도가 핵심적 역할을 하여왔다. 제도를 중심으로 한 제도주의는 사회·경제·정치적 현상을 연구하는 독특한 이론이 되는 것이다.⁵⁸⁾ 특히 정치학에서 크게 주목받았다. 정치체계는 주로 규범과 틀의 규칙체계를 중심으로 주요 설명을 하게 되기 때문이다. 또한 법학에서도 법이 가진 속성인 규칙과 법률의 틀에 주목하여 제도주의에 의해 해석되고 제도의 규범성이 완벽하게 구현될 수 있었던 것이다.⁵⁹⁾

제도를 단일체가 아닌 복합체로 보는 경향이 최근의 제도주의 경향이다.⁶⁰⁾ 무엇보다 제도를 다양한 요소들로 이해하는 것이 제도의 형성과 변화를 설명하는데 있어서 기존 이론들의 분석적 한계를 극복할 수 있는 것이다. 제도의 요소들은 다양한 요소들이 특정 시점에서는 특정 제도를 구성함으로써 제도가 안정되고 또, 갈등을 겪으면서 발전할 수 있다는 것이다. 제도주의 이전의 이론들이 환경에 집중하였다면 제도주의는 환경과 구조, 정책, 행위자까지 많은 요인들의 분석과 설명을 통해서 이론적 분석의 객관성을 확보할 수 있는 것이다.

제도주의 개념을 통해서 제도변화를 설명하면 다음과 같다. 툴렌(Thelen, Kathleen)은 단절된 균형모형⁶¹⁾이나 경로의존모형⁶²⁾은 제도의 안정성과 제도의 변화를 뚜렷하게 구분함으로써 연속성과 변화가 서로 뒤섞여 있는 제도변화를 제대로 설명할 수 없다고 비판하고 있다. Thelen은 점진적이고 완만한 변화가 근본적인 변화를 초래할 가능성에 주목하고 있다. 이를 위해 제시한 것이 변화의 과정과 변화 결과의 구분이다.

툴런은 점진적인 변화는 지속적인 적응과정을 통해 제도의 연속성으로 이어지

57) 고려대한국어대사전, <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko>(검색일: 2020. 12. 2.).

58) 안희남, “신·구 제도주의 비교연구,” 『현대사회와 행정』, 제12권 3호, 2002, p.2.

59) 안희남, 위의 논문(2002), pp.4-6.

60) 하연섭, 앞의 책(2016), p.162.

61) Krasner가 주장한 단절된 균형모형은 급격한 제도의 변화가 이루어지는 중대한 전환점에 이어 일단 형성된 제도가 상당 기간 지속되는 패턴이 반복적으로 나타난다는 것이다. 이때 제도의 변화는 전쟁이나 공황 등 외부적 충격에 의해서만 이루어질 수 있다는 것이 단절된 균형모형의 주된 설명이다. 하연섭, 앞의 책(2016), p.68.

62) 한번 형성된 제도는 미래의 선택을 제약할 수 있다. 하연섭, 위의 책(2016), p.56.

고, 급격한 변화는 제도의 불연속성으로 이어진다고 보는 제도변화에 관한 이분법적인 모형을 극복할 필요가 있다고 보았다. 현실적으로 점진적인 변화가 완만한 제도변형을 초래하고 이것이 궁극적으로 제도의 불연속성을 초래할 가능성에 주목할 필요가 있다는 것이다. 즉 조금씩 누적되는 결과가 근본적인 변화를 이끌게 된다는 것이다.⁶³⁾ 이를 종합하면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 제도변화의 유형 : 과정과 결과

		변화의 결과	
		연속성	불연속성
변화의 과정	점진적 변화	적응을 통한 재생산	완만한 변형
	급격한 변화	생존과 복귀	해체와 대체

*출처: 하연섭, 『제도분석』, 서울: 다산출판사, 2016, p.172에서 인용.

이상을 종합해보면 제도주의는 제도를 복합적인 요소로 보고 분석하며 제도의 점진적이고 연속적인 변화에 주목한다. 이러한 개념적 정리는 병역제도와 국방환경의 관계와 변화의 연관성을 설명할 수 있을 것이다.

2. 제도주의 유형

제도변화의 원인과 과정에 관련된 쟁점은 다음과 같다. 먼저, 변화의 과정에 대한 분석으로 제도의 변화는 과연 급격하게 이루어지는가 혹은 점진적이며 완만하게 이루어지는가에 대한 쟁점이다. 단절된 균형모형에 의하면 제도의 변화는 급격하게 이루어진다. 물론 전쟁이나 공황 때문에 급격한 변화가 이루어질 수 있지만 이러한 변화가 자주 일어날 수 없고, 점진적이고 연속적인 변화에 대한 설명이 부

63) Streeck and Kathleen Thelen, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics," institutional Change in Advanced Political Economics. 1-39. New York: Oxford University Press, 2005.

족하다. 그래서 제도변화가 점진적이고 완만한 형태로 이루어진다는 주장이 현실에 부합되는 연구로 분석되는 추세이다. 이에 따라 최근 연구는 점진적 제도변화의 과정에 초점을 맞추고 있다.⁶⁴⁾

제도주의의 구분은 행태주의가 사회과학의 주를 이루었던 1950년대와 60년대를 기준으로 나눌 수 있다. 이 시기 이전의 제도주의가 구제도주의라 하고 이후의 연구는 신제도주의라고 구분한다. 이러한 시기적 구분이 있음에도 제도주의라는 공통된 용어로 범주화시키는 것은 두 이론 사이의 일관성이 존재하기 때문이다.⁶⁵⁾

사회과학에서의 신·구제도주의 특징은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 구제도주의는 개별 조직을 분석대상으로 삼는다. 구제도주의에서는 개별 조직의 제도화되어 가는 과정만을 초점으로 삼기 때문에 조직의 모든 영역을 분석단위로 삼는 신제도주의와 차이를 보인다. 또한, 신제도주의는 조직의 영역을 둘러싼 환경의 영향력에 주목한다.

둘째, 구제도주의는 조직의 기술적 수단을 중시한다. 셀즈닉(Selznick)에 의하면 조직은 기술적 수단을 의미하며 목적을 달성하면 없어질 수 있는 대상이지만, 제도는 기술적 요구를 뛰어넘는 가치를 가지고 있는 것이 특징이다.⁶⁶⁾

셋째, 구제도주의는 조직구성원의 자기이익 추구하고 이익추구 과정에서 파생되는 조직 내 갈등에 주목한다.⁶⁷⁾ 이러한 이유로 구제도주의는 개인행위와 개인 간 미시적인 상호작용 그리고 권력갈등에 초점을 맞춘다. 반면에 신제도주의는 환경을 중심으로 거시적 측면에 초점을 맞추고, 환경이 갖는 사회적·문화적 영향력에 주목하기 때문에 개인행위와 개인 간 상호작용은 관심의 대상으로 삼지 않는다. 다시 말해서 미시적 수준의 상호작용과 갈등에는 큰 관심을 갖지 않는다는 것이다.⁶⁸⁾ 이런 이유로 신제도주의는 제도의 안정성과 지속성을 강조하는 것이다.

넷째, 구제도주의는 개인의 행위에 대한 제도의 규범적 측면을 강조하는 반면에

64) Orren, Karen and Stephen Skowronek, *The Search for American Political Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp.43-60.

65) 안희남, 앞의 논문(2002), p.3.

66) Selznick, Philip, *Leadership in Administration: A sociological Interpretation*, New York: Harper & Row, 1957, pp.17-21.

67) Grief, Avner, *Institutions and the path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press, 2006, pp.77-104.

68) DiMaggio and Walter W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, pp.1-38.

신제도주의는 개인의 사회에 대한 인식과 개인 간 상호작용의 기초가 되는 인지과정을 주목한다. 다시 말해서 구제도주의는 개인이 사회화된 존재라면, 신제도주에서 개인은 제도화된 존재라는 것이다.⁶⁹⁾

다음으로 신제도주의 이론은 2000년대 들어서면서 사회과학 연구의 중심개념으로 연구되고 있다. 정치·경제·사회현상을 설명하는데 있어서 제도를 중심개념으로 설정하는 학문의 흐름을 광의의 개념으로 신제도주의라 한다. 정치와 사회학 분야에서는 역사적 제도주의가 이론적 분석으로 많이 사용되고, 사회학과 조직이론에서는 사회학적 제도주의, 정치학에서는 합리적 선택 제도주의, 경제학에서는 신제도주의 사회학 또는 경제학의 연구분석 방법을 선호하고 있다.⁷⁰⁾

신제도주의는 사회현상 분석에 있어서 ‘제도’를 중심개념으로 사용하는데 ‘맥락’의 중요성을 강조한다. 맥락이 곧 제도이며 제도적 맥락은 제도의 흐름을 나타낸다. 곧, 정치·경제·사회현상을 설명하는데 맥락의 중요성을 강조하는 것이다.⁷¹⁾

신제도주의에서는 인간 행위를 구조적·제도적 범위와 통제에서 형성된다는 점을 강조하고 있다. 즉, 인간의 선택적 행위가 제도에 의해서 지속적 제약을 받지만, 상호작용을 통해서 인간의 행위가 제도의 변화를 불러온다고 설명한다.⁷²⁾

신제도주의에서는 다음과 같은 두 가지에 관심을 갖는다. 첫째는 정부정책과 개인행위에 어떤 영향을 주는가에 관한 것이고, 둘째는 제도는 형성과정에서 어떤 과정을 거치고, 양상을 보이며, 어떻게 형성되는가 또, 형성된 제도는 어떻게 지속하고 변화하는가의 관심이다.⁷³⁾ 초기 신제도주의자들은 전자에 대한 관심을 가졌지만, 현재는 사회변화에 따른 제도변화에 대한 관심과 연구가 활발하다.⁷⁴⁾

신제도주의가 전통적으로 환경이 제도변화에 미치는 영향과 제도가 인간 행위에 미치는 영향력에 관심을 두었다면, 최근 연구 경향은 제도변화 자체에 대한 관심이라고 할 수 있다. 특히, 제도변화를 설명하는데 있어서 급격하고 혁명적인 변화

69) Grendstad, Gunnar and Per Selle, “Cultural Theory and the New Institutionalism,” *Journal of Theoretical Politics*, 7(1), 1995, pp.5-27.

70) 하연섭, 앞의 책(2016), pp.4-8.

71) 이일수, “신제도주의 관점에서 본 카투사제도의 변화 및 지속성에 관한 연구,” 광운대학교 대학원 박사 학위논문, 2017, p.10.

72) 하연섭, 위의 책(2016), pp.18-19.

73) 이일수, 앞의 논문(2017), pp.10-14.

74) 하연섭, 앞의 책(2016), pp.137-38.

를 설명하였다면, 현재의 변화는 점진적이고 완만하게 이루어진다는 것이다.⁷⁵⁾ 이상의 설명을 정리하여 신·구제도주의 차이점을 <표 2-4>와 같이 정리하였다.

<표 2-4> 신·구제도주의 비교

구 분	구제도주의	신제도주의
제도의 형태	비공식적	공식적
강조사항	조직의 기술적 수단	조직의 가치
분석대상	개별조직	조직의 환경
개인행위	개인은 사회화된 존재	개인은 제도화된 존재
변화측면	환경적 요인 강조	내부적, 행위자요인 강조
변화과정	급격한 변화 강조	점진적, 연속적 변화 강조

*출처: 김영석, “신제도주의와 구제도주의의 비교분석,” 『한국정책학회 하계학술대회』, 2002, p.68참고하여 필자가 재정리.

결과적으로 제도주의를 통해서 법과 정치학에서 큰 업적을 이루었듯이 사회과학의 다른 분야, 특히 국가의 강제력을 동원하는 제도인 병역제도에서도 제도주의적 접근을 통해서 분석 및 규명할 수 없는가? 라는 의문을 가지게 되었다. 그래서 제도주의와 병역제도의 연관성을 확인하였다.

먼저, 제도주의가 병역제도의 변화 연구에 적용된 사례를 살펴보면 다음과 같다. 병역과 병역제도의 관계를 통해서 병역제도의 변화관계를 규명하는 연구가 가장

75) 하연섭, 위의 책(2016), p.161.

많았다. 그러나 제도주의 이론적 접근으로 분석한 연구를 살펴보면, 이일수는 “신제도주의 관점에서 본 카투사제도의 변화 및 지속성에 관한 연구”에서 신제도주의 제도변화를 통해서 제도요인, 행위자요인, 환경요인을 도출하여 카투사제도를 분석하였다. 또한 신제도주의의 경로의존성과 제도의 지속성을 바탕으로 제도의 변화 가능성을 확인하였다.⁷⁶⁾

김신숙은 “한국 병역제도의 변화 연구”에서 신제도주의 단절적 균형이론을 바탕으로 제도변화가 촉발되는 사건에 의해서 변화 가능한지를 규명하고 역사적 제도주의를 통해서 한국의 병역제도가 역사적으로 어떤 변화를 경험하였으며 향후 어떤 방향으로 변화될 수 있는지 분석하였다.⁷⁷⁾

이상의 연구들을 통해서 병역제도를 분석하는 제도주의 접근방법을 살펴보면 신제도주의 접근이론에 주안을 두고 있다는 것과 신제도주의 분석방법인 경로의존성과 단절된 균형이론 등으로 분석하였으며 병역제도의 변화를 역사적 신제도주의를 바탕으로 변화과정에 주목하였다는 것이다. 그러나 신·구제도주의를 비교한 위의 설명과 같이 제도를 변화시키는 요인은 다양하게 작용하고 변화의 측면 또한 다양하게 해석되어야 할 필요가 있다. 또한 현대사회에서 국가의 제도가 급격하게 변화하는 과정을 겪기란 쉽지 않기 때문에 신·구제도주의를 통합하여 변화과정에 주목해야 할 것으로 판단된다.

다음으로, 제도에 관한 연구가 시작되면서 구제도주의는 환경적 변화에 주목하였다. 외부적 충격 또는 외부의 환경변화로 인해서 제도가 변화되는 현상을 설명하였다. 하지만 제도주의의 내부적, 행위자적 측면에 주목할 필요가 있다. 제도주의는 외부적 충격과 급격한 변화에 의한 제도의 변화보다 점진적이고 연속적인 제도의 변화에 주목한다. 현재 국방환경의 내부적인 변화요인들은 점진적 병역제도의 필요성을 제시하고 있다. 또한 제도주의는 제도가 개인의 생활과 선택에 어떠한 상호관계를 가지며 어떤 영향을 미치는가를 확인하기 위해 제도와 인간행동의 관계를 규명하고자 하는 방법론이다.⁷⁸⁾

병역제도는 국가제도라는 강제력에 의해서 병역의무자에게 일정 기간 개인의 선

76) 이일수, 앞의 논문(2017).

77) 김신숙, 앞의 논문(2016).

78) 임완재·오영균, “군 구조정책의 변화요인에 관한 사례연구,” 『한국사회화 행정연구』, 제24권 4호, 2014, pp.57-59.

택과 생활에 영향을 주기 때문에 신·구제도주의의 이론적 접근에 부합된다고 판단된다. 이렇게 제도의 외부적 환경에 주목하는 구제도주의와 제도가 인간행동에 미치는 영향을 동적으로 분석하는 신제도주의를⁷⁹⁾ 한국 병역제도에 적용하고 영향요인을 도출하는 과정에서 해당 이론을 기초로 분석하고자 한다.

이와 같은 신·구제도주의의 통합적 관점을 적용하여 제도변화의 영향요인과 병역제도를 분석한다면 매우 유용한 틀이 될 것이다.

3. 제도변화 영향요인

제도변화를 설명하는 분석수준 즉, 변화요인을 설명하기 위해서는 제도주의 통합적 관점에서 병역제도를 가장 잘 분석할 수 있는 요인을 살펴보는 것이다. 제도주의 통합적 관점을 중심으로 제도변화 영향요인을 설명할 필요가 있다.

먼저, 구현우는 제도변화에 대한 종래의 이론들의 한계를 지적하고, 어느 한 분파의 이론적 관점에 의지하기보다 통합적인 관점에서 분석하면서 제도변화의 내생적 제도변화 이론을 주목하였다. 제도변화의 결정요인을 정권교체와 같은 정치적 사건, 사회경제적 변화를 계기로 한 ‘극적 사건’과의 결합에 의한 제도변화, 이념과 같은 문화적 변수에 의한 제도변화를 설명하였다. 제도변화의 결정요인 중 환경변화에 의한 제도적 동형화와 행위자에게 미치는 영향 등 제도의 환경적 요인을 분석하였다.⁸⁰⁾ 그의 연구에서 설명하는 변화요인 중 ‘환경적’ 요인의 통합적 접근은 구제도주의의 급격한 변화과정과 신제도주의의 점진적이고 연속적인 변화과정을 통합적으로 설명하여 분석의 다양성과 객관성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

김윤권은 제도주의 제도변화에 대한 최근 경향을 살펴보고 하위 분파 중 어느 한 이론으로는 제도의 변화를 제대로 설명할 수 없다고 하였다. 즉 제도변화를 체계적으로 설명하기 위해서 다음과 같이 변화요인을 ‘구조’, ‘제도’, ‘행위자’로 도출하고 이를 통합적 접근으로 분석하기 위하여 계층화와 연계하는 고리를 설명하여

79) 하연섭, 앞의 책(2016), p.19.

80) 구현우, “제도변화의 통합적 접근: 신제도주의 하위 분파 간 통합적 접근의 가능성,” 『국정관리연구』, 제7권 2호, 2012, pp.77-96.

접근방법을 완성하였다.⁸¹⁾ 그의 연구에서 ‘행위자’ 요인의 통합적 접근은 구제도주의의 제도에 제약을 받는 행위자와 신제도주의의 제도에 영향을 주는 행위자로 설명하여 연구 분석의 상호관계를 규명할 수 있을 것으로 판단된다.

김신숙은 인구변화에 따른 한국 병역제도의 변화를 연구하면서 제도주의 변화요인 중 ‘인구구조적 수준’, ‘정책적 수준’, ‘행위자 수준’으로 도출하여 연구를 분석하였다.⁸²⁾ 특히 그의 연구에서 ‘정책적’ 요인은 제도의 내부적 변화과정에 주목하고 제도변화에서 정책적인 행위와 제도변화를 설명할 수 있을 것으로 판단된다.

위에서 설명한 바를 종합하여 본 연구에서는 제도주의 통합적 접근의 변화요인은 환경적 요인 - 정책적 요인 - 행위자 요인의 논리적 접근이 가능하다.⁸³⁾ 국방환경 변화의 여러 요인을 다양하고 객관적인 측면에서 분석할 수 있는 통합적 접근이 가능한 분석의 요인이기 때문이다.

위에서 설명한 제도변화의 통합적 접근을 통해서 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 요인을 설명하면 먼저, 환경적 요인은 병역제도의 외부적인 변화에 주목한다. 병역제도 외부에서 영향을 미칠 수 있는 정치, 안보, 과학기술, 국제관계 등의 영향요인을 지칭한다. 환경적 요인으로 인해서 병역제도에 영향을 받았던 사례를 제시하면 유럽의 모병제 국가들은 소련의 붕괴와 독일 통일 등 안보적 위협의 소멸로 인하여 병역제도를 전환한 사례들이 있다. 이러한 병역제도의 변화가 바로 환경적 요인에 기인한다고 할 수 있다.

김윤권은 제도주의 제도변화의 통합적 접근을 Mahoney & Snyder의 분석적 접근법을 사용하여 <표 2-5>와 같이 제도변화와 관련된 영향요인을 정리하였다. 이를 바탕으로 본 연구의 통합적 접근과 관련하여 재구성 하였다.

81) 김윤권, “제도변화의 통합적 접근,” 『한국정책학회보』, 제14권 1호, 2005, p.320.

82) 김신숙, 앞의 논문(2016), pp.92-94.

83) 김윤권, 위의 논문(2005), p.301.

<표 2-5> 제도변화와 관련된 영향요인

영향요인	내 용	속 성
환경적	<ul style="list-style-type: none"> - 제도의 외부적 요인 - 급격한 변화 - 정치, 안보, 과학기술, 국제관계, 분쟁 등 	구제도주의
정책적	<ul style="list-style-type: none"> - 제도의 내부적 요인 - 점진적·연속적 변화 - 인구, 경제, 사회계층 	신제도주의
행위자적	<ul style="list-style-type: none"> - 제도에 영향을 받는 개인의 행위자 요인 - 국민여론, 인식, 강경·온건노선, 인종집단 - 제도화된 의식, 문화 	

*출처: 김윤권, 『제도변화의 통합적 접근』, 2005, p.312참고하여 필자가 재구성.

다음으로 정책적 요인은 병역제도의 내부적인 변화에 주목한다. 병역제도 내부의 변화를 통해서 점진적·연속적인 변화가 이루어진다. 내부적 변화에 영향을 미칠 수 있는 요인은 병역자원의 감소, 경제적인 문제 등의 영향요인이 있을 수 있다. 미국의 병역제도 전환사례를 살펴보면 미국은 베트남전쟁으로 인하여 반전 분위기가 확산되자 병역제도 전환의 중요한 요소로 작용한 것이 경제성에 관한 문제였다. 모병제가 사회적 기회비용을 소멸시켜 국가 경제성의 효율화를 도모할 수 있다는 것이었다.⁸⁴⁾

마지막으로 행위자 요인은 병역제도에 영향을 받는 개인과 제도와의 관계에 주목한다. 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 요인으로는 국민적 여론, 의식과 문화 등의 요인들이 있다. 한국 병역제도는 국민개병제 원칙의 징병제도로 국가의 강제력에 의해서 모든 국민이 병역의 의무를 진다. 그러나 일부 병역기피 또는 회피로 인하여 병역제도는 국민적 관심의 대상이다. 그렇기 때문에 한국에 있어서 병역제도의 행위자 요인을 분석하는 최적의 접근이 바로 제도주의 통합적 분석이라고 판

84) 남궁곤·김근혜, “미국의 모병제 도입 연구,” 『한국정치외교사논총』, 제33집 2호, 2012, p.124.

단된다.

이를 종합하면 제도주의 통합적 접근을 통해서 국방환경과 병역제도의 외부적 분석인 ‘환경적 요인’과 제도의 내부적 요인과 점진적인 변화를 설명하게 될 ‘정책적 요인’, 제도와 상호작용을 통해서 제약을 받고 제도변화를 촉발할 수 있는 ‘행위자 요인’으로 병역제도 변화요인을 설정할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 국방환경과 병역제도를 환경적, 정책적, 행위자 요인을 핵심 요인으로 설정하여 분석하도록 하겠다.

제3절 국방환경과 병역제도의 관계

1. 국방환경의 개념과 요인

국방환경의 사전적 의미를 살펴보면 ‘국방’과 ‘환경’의 합성어로 이루어진 단어이다. 국방이란 “국가와 국민을 외부의 물리적 위협으로부터 군사적 수단을 동원하여 보호하는 것”⁸⁵⁾ 이라고 한다. 대한민국 헌법에서는 국방을 “외부의 군사위협으로부터 국가의 주권과 영토, 국민의 생명과 재산을 군사적 수단으로 보호하는 것”⁸⁶⁾ 이라고 정의한다. 국방을 안보의 의미로 해석하기도 한다. 국방 또는 안전보장(安全保障), 안보(安保)는 국가가 국민과 국제적으로 인정된 자국의 영역(영토, 영공, 영해)을 외부 또는 내부에서 발생하는 위협에서 사전에 예방하고 경우에 따라서 국가가 가진 모든 수단을 동원하는 행위 및 제도를 말한다.⁸⁷⁾

이상과 같은 사전적 의미에서 주목해야 할 부분은 국방의 광의 개념으로 군사뿐만 아니라 국가의 모든 총력을 동원하여 외부로부터의 침략행위를 방어한다는 것이다.

환경의 의미를 살펴보면 우리 주변 속에 직접 내지는 간접으로 영향을 주는 자

85) Amos A. Jordan, *American National Security: Policy and Process*, Johns Hopkins University Press, 1989, p.3.

86) 이현환, 앞의 책(2020), p.301.

87) 이대규 외, 『비교군부정치개입론』, 부산: 동아대학교 출판부, 2001, p.117.

연적 조건이나 사회적 상황이라고 정의한다. 또한 조직과도 깊은 관련이 있어서 오늘날 조직을 연구하면서 환경은 대단히 중요시된다고 한다.⁸⁸⁾

이상의 내용을 종합하여 국방환경을 정의하면 국가가 국민, 주권, 국가체제를 수호하기 위한 활동에서 지역적 조건이나 사회적 상황으로 정의한다. 또한 개념적 범주는 군사뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화·과학기술 등 국가의 모든 기능이 포함되는 것이다.

국방환경을 정의하는 학자들의 주장은 선행연구를 통해서 확인할 수 있는데 주로 안보·경제·사회·문화·과학기술의 틀에서 정의하고 공통으로 수반되는 것은 변화를 설명하는 것이었다.

먼저, 권태영은 국방환경의 변화를 안보적인 측면에서 설명하면서 북한의 위협보다 앞으로는 동북아 내 주변국과의 마찰, 영유권 분쟁, 테러, 환경오염, 전염병 등의 위협이 심화할 것이라고 분석하였다. 또한 경제적인 측면에서 저성장에 머무를 것이고 저출산·고령화, 민주화·개방화·개인화로 인하여 안보위협 의식의 약화가 발생할 것이라고 국방환경의 여러 측면에서 변화를 예상하였다.⁸⁹⁾

강웅섭은 국방과학기술 측면의 환경변화에 주목하였다. 국방과학기술의 발전이 군사선진국을 중심으로 변화하고 있고 국내에도 고도 정밀무기에 대한 핵심기술과 부품의 개발 등에 주력하고 있다고 주장하였다. 이러한 결과는 방위산업의 활성화로 이어져서 국내·외 국방환경 중 과학기술 분야의 발전이 미래전장 양상과 결합하여 변화 및 발전할 것이라고 주장하였다.⁹⁰⁾

장상국·김진오는 4차 산업혁명의 인공지능, 로봇, 사물인터넷, 무인자동화, 3D프린팅, 나노와 바이오공학 등의 국방환경의 과학기술 발전으로 기술진보가 빠르게 이루어지고 있고 전 산업분야로 확산되어 대대적인 재편이 예상된다고 주장하였다.⁹¹⁾

김법현·김덕기는 전쟁 패러다임의 변화에 주목하였다. 한국군이 국방환경 변화에 따라 비재래식 위협의 증대에 대한 군사전략의 전환을 요구하였다. 갈수록 증가하

88) 행정학 용어사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=660088>(검색일: 2020. 12. 3.).

89) 권태영, “국방환경 전망과 주요 국방정책 과제 및 발전 방향,” 『국방정책연구』, 제24권 4호, 2008, pp.11-14.

90) 강웅섭, “국방기술 환경변화에 부응한 무기체계 시험평가 신뢰도 제고에 관한 연구,” 대전대학교 대학원 박사학위논문, 2016, pp.8-17.

91) 장상국·김진오, “제4차 산업혁명의 국방분야 적용방안 연구,” 『한국방위산업학회지』, 제24권 2호, 2017, p.37.

는 비대칭 전력의 위협을 한국군의 질적 수준의 향상을 통해 대응해야 한다고 제시하였다.⁹²⁾

송운선·이용은 국방환경 중 내부적 환경이라고 할 수 있는 인구감소에 주안을 두고 국방환경을 전망하였다. 크게 인구학적 측면에서 사회변화에 따른 병역자원 감소는 국방환경에서 큰 위기로 다가올 수 있다고 주장하였고, 이 외에 국방예산 측면의 확보가 지속되어야 한다고 분석하면서 한국 국방의 근본적인 혁신을 요구하였다.⁹³⁾

이상목은 국방환경의 개인적 측면, 즉 행위자 측면에서 무형의 병역의무부담과 병역의식의 변화를 설명하였다. 징병제의 국방환경에서 자주 언급되는 병역 형평성의 논란을 시작으로 군 복무자에 대한 보상의 부재와 사회적 비용의 발생 부분을 지적하면서 국방환경의 변화와 병역제도의 발전방안을 제시하였다.⁹⁴⁾

한경록은 국방환경의 내부적 환경요인인 병 복무기간 단축에 따른 교육훈련 방안을 제시하였다. 복무기간의 단축은 필연적으로 병사들의 숙련도와 대비태세의 약화를 가져온다. 이러한 약화 현상을 교육훈련의 내실화를 통해서 극복하려고 하였다. 신병교육과 야전부대의 기본훈련, 고도의 숙련도를 요구하는 주특기훈련 및 정신전력의 강화를 위한 교육방안을 제시하면서 복무기간 단축에 따른 병사들의 숙련도와 전문성을 확보하려 하였다. 하지만 국방환경 변화에 대한 거시적 관점의 근본적인 해결책을 제시하기에는 개인 차이에 의한 심층적인 분석과 발전방안의 추가적인 보완이 필요하다고 생각된다.⁹⁵⁾

이정희는 국방환경 변화의 행위자 측면에서 병역의무를 수행하는 장병들과 국가, 민주주의 정치체제의 관계를 분석하면서 젊은 층의 인권, 자유, 소통, 공동체의식, 참여와 실천 등 인식적인 변화로 인하여 군의 사회화 기능에 대해서 강조하였다. 민주 정치체제와 군이 담당해야 할 사회화 기능의 관계성을 분석하면서 젊은 층의 병역의식 고취를 위한 여러 방안들을 제시하였다.⁹⁶⁾

92) 김법현·김덕기, “북한의 비대칭 공세전략 확장과 한국의 대응전략,” 『한국동북아논총』, 제84권, 2017, pp.162-164.

93) 송운선·이용, “인구절벽에 대비한 미래 한국군의 충원정책 혁신 방안 연구,” 『정책개발연구』, 제19권 2호, 2019, pp.5-35.

94) 이상목, “병역의무부담의 형평성과 군필자 가산점제도,” 『제도와 경제』, 제5권 2호, 2011, pp.193-217.

95) 한경록, “복무기간 단축에 따른 효율적인 병 교육훈련 방안,” 『한국국가전략』, 제11호, 2019, pp.174-196.

96) 이정희, 『국방인문총서』, 서울: 국방정신전력원, 2019, pp.15-46.

김일생은 국방환경의 내부적 요인 중 병 복무기간에 따른 전투기량 숙달을 분석하였다. 첨단화된 장비의 고도화로 인하여 점차적 전문성과 숙련도가 중요시되고 있는데 병 복무기간의 단축으로 인하여 전투기량의 발휘가 제한될 수 있다고 하였다. 그의 분석에 따르면 육군의 경우 특기병은 최소 2년 이상의 숙달이 필요하다고 하였다.⁹⁷⁾

김지웅은 국방환경의 행위자 요인인 여성의 병역 평등성과 사회진출의 확대로 여군 지원율이 점차적 증가추세를 보이며 향후 여군인력 활용에 주목해야 한다고 하였다. 병역자원이 감소하는 등 변화하는 국방환경에서 여군의 역할은 중요해지고, 여군 비중의 확대와 활용으로 한국군의 전문성을 증가시켜야 한다고 주장하였다.⁹⁸⁾

이상에서 설명한 국방환경의 개념과 요인을 제도주의 통합적 관점을 통해서 병역제도와의 관련성을 정리하면 아래 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 국방환경요인과 병역제도의 관계

분석요인	환경요인	관계
환경적 (외부적요인)	<ul style="list-style-type: none"> ● 국방과학기술의 발전 ● 전쟁 패러다임의 변화 ● 전략·전술의 변화 	<ul style="list-style-type: none"> - 병력의 전문성, 우수자원 확보, 장기활용 - 전문직업성, 융통성, 유연성 - 신속대응, 기동성, 동시·통합성
정책적 (내부적요인)	<ul style="list-style-type: none"> ● 병역자원의 감소 ● 장병복지 증대 ● 병 복무기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> - 병력충원, 병력구성 - 전력운영비, 방위력개선비, 효율성 - 숙련도, 전투기량, 임무수행능력
행위자 (개인적요인)	<ul style="list-style-type: none"> ● 병역의무의 형평성 ● 개인의 자유권 보장 ● 여군의 복무확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 병역의무 인식, 병역의무 형평성 - 자유 중시, 인명 중시, 통제거부 - 여군획득, 동기부여, 활용성

*출처: 병역제도 변화요인과 제도주의 통합적 관점을 참고하여 필자가 구성.

국방환경요인이 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 관계를 살펴보면 다음과 같다.

97) 김일생, “정병제와 모병제에 대한 고찰,” 『KRIS 창립 기념논문집』, 2017, p.731.

98) 김지웅, “한국 여군의 역할 확대에 관한 연구,” 국민대학교 대학원 박사학위논문, 2016.

첫째, 국방환경의 외부적 환경요인을 살펴보면 4차 산업혁명에 따른 국방과학기술의 발전이다. 90년대 이후 걸프전 등을 통해서 과학기술의 발전이 전쟁의 패러다임을 변화시키고, 군의 전략과 전술의 변화가 이루어진 것을 선행연구와 전쟁 결과를 통해서 나타났다. 국방과학기술의 발전은 무기체계와 장비의 첨단화를 이루어 병력의 수가 아닌 전문성을 강조하고, 우수자원을 확보해 장기적으로 활용하는 방향으로 변화시킨 것이다. 또한 첨단전력 운용에 필요한 소규모의 전문인력을 중심으로 직업적 성격이 강조되고, 대규모 병력집약형 구조는 소규모의 기술집약형 구조로 변화되어 병력운용의 융통성을 강조하게 되었다. 이를 종합해보면 국방과학기술의 발전과 전쟁 패러다임의 변화, 전략·전술의 변화는 병역제도의 외부적 환경요인으로 병력운용에 영향을 미치고 있다.

둘째, 국방환경의 내부적 환경요인에는 심각한 감소세를 보이는 병역자원이 요인으로 도출된다. 국방부는 국방개혁을 통해서 병 30만 감축계획을 진행하고 있지만 2023년부터 부족현상이 나타나게 된다.⁹⁹⁾ 이러한 국방환경의 내부적 변화는 병역제도의 핵심인 병력충원에 지대한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 또한 장병복지 증대로 전력운영비의 증가가 예상되고, 병 복무기간의 단축은 병력의 숙련도에 영향을 주고 있다. 또한 국방예산의 효율적 사용과 병력의 숙련도 문제는 병역제도의 내부적 영향으로 도출하였다.

셋째, 국방환경 변화에 따라 행위자 요인을 중심으로 병역제도와 관계의 관계를 살펴보면 먼저, 병역의무의 형평성 문제가 대두된다. 현 징병제 병역제도에서는 개인차와 병역 부조리 등으로 인해서 정상적으로 병역을 이행하는 사람과 대체복무자, 병역특례, 병역면제자 간의 형평성 차이가 문제시 된다. 이러한 형평성 문제는 병역대상자에게 병역이행에 대한 인식의 변화를 주고있어 병역제도의 행위자 요인으로 도출하였다.

한국 여성의 사회진출이 증가하는 국방환경 변화는 한국군에 여군 비중의 확대와 활용성의 증가로 병력운용 측면에 영향을 주고 있다.

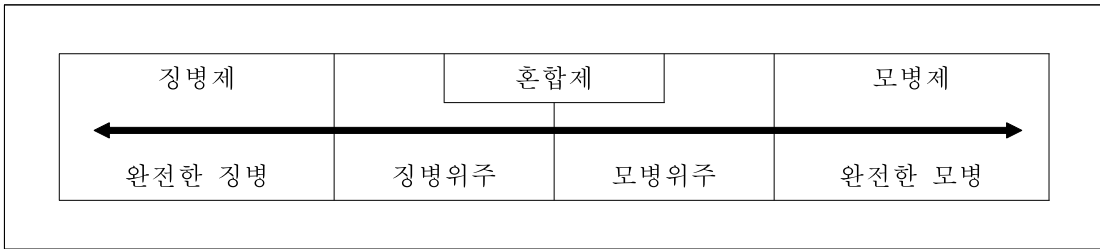
99) 통계청, 『인구동향조사』, 서울: 통계청, 2019.

2. 병역제도 전환의 분석방법

국방환경의 변화는 병역제도 전환 및 결정에 상당한 영향을 미친다는 것을 지금까지 고찰을 통해서 알 수 있었다. 따라서 국방환경 변화를 바탕으로 병역제도를 전환 및 결정하는데 다음과 같은 분석 방법을 고려할 수 있다.

첫째, 병역제도는 징병제와 모병제 그리고 중간형태의 혼합제로 구분할 수 있다. 그중 혼합제는 징병제 중심이면서 모병제를 일부 가미한 징병위주 혼합제, 모병제 중심이면서 징병제를 일부 가미한 모병위주 혼합제로 세부적으로 구분할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 징병·모병 비율에 따라서 세부적으로 구분할 수 있는 혼합제를 하나의 유형으로 보고, 분석한 결과는 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 병역제도 유형의 스펙트럼



*출처: 병역유형 설명을 위해 필자가 구성.

둘째, 국방환경은 환경적·정책적·행위자 분야와 9개 요인으로 한정하여 그 정도 및 수준에 따라 징병제와 모병제 혼합제에 영향을 미칠 것이다. 이에 따라 국방환경을 분석하고, 병역제도 유형에 적용하여 비교분석 하였다.

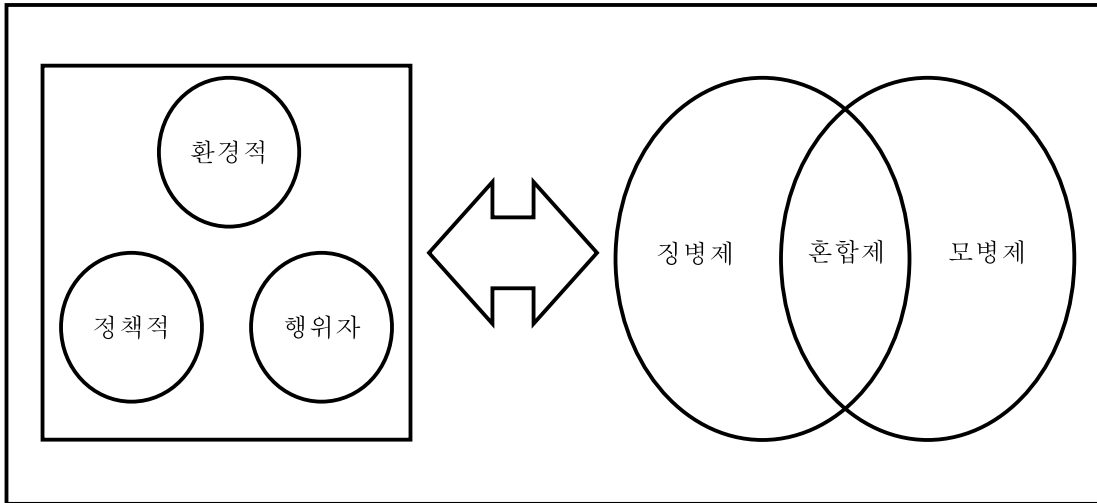
셋째, 국방환경 각각의 변화요인을 가지고 병역제도에 적용하여 분석하는 기법은 여러 가지 방법들이 적용될 수 있다. 예컨대, 장단점 비교분석, 시뮬레이션 적용, 국민선호도 조사 등이 있다. 본 연구에서는 장단점 비교분석 방법을 적용하였다.

넷째, 병역제도 전환 결정 및 제시를 위해서는 몇 가지를 한정하여 분석할 필요가 있다. 먼저, 국방환경 분석의 범위는 제도주의 통합적 관점에서 도출된 환경적·정책적·행위자 요인으로 한정하여 이론적 접근방법과 분석을 일치화시켜 객관성을

확보하였다.

이를 바탕으로 국방환경의 변화와 병역제도 관계에서 도출된 3개 분야 9개 환경요인을 가지고 병역제도 유형을 분석하였다. 즉 국방환경 영향요인을 도출하고 병역제도 유형별 장단점 분석을 통해 최적의 방안을 제시하고자 하였다. 이를 도표화하면 <그림 2-3>과 같다.

<그림 2-3> 국방환경과 병역제도와와의 관계



*출처: 국방환경과 병역제도 관계 설명을 위해 필자가 구성.

국방환경의 개념과 요인에서 국방환경의 변화로 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 주요요인 도출의 배경과 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국방환경의 변화 중 환경적 요인에서 도출한 국방과학기술의 발전은 첨단 무기체계와 장비의 운용을 위한 병력의 전문성, 우수자원의 확보, 장기적인 활용이 필요하였다. 전쟁 패러다임의 변화는 과거와 같은 대규모 병력집약형 구조에서 질적 기술집약형 구조로 변화하여 병력의 직업성과 융통성, 유연성이 필요하게 되었다. 전략·전술의 변화는 전통적 안보 위협과 비전통적 안보 위협에 대응이 가능한 신속대응부대로 구성하여 기동성과 동시·통합성이 요구되고 있다.¹⁰⁰⁾ 이러한 요인들을 징병제, 혼합제, 모병제에 적용하여 분석해보면 각 요인이 가진 특성이 한국

100) 김상범, “전쟁양상 변화 추세와 한국군의 발전 과제,” 『국방정책연구』, 2004년 가을, 2004, p.44.

병역제도에 장점 혹은 단점으로 분석될 수 있다. 이러한 방법으로 국방환경 변화 요인의 분석을 통해서 한국 병역제도로 적합한 유형을 결정하는 방법을 제시하였다.

둘째, 국방환경의 변화 중 정책적 요인에서 도출한 병역자원의 감소는 병력을 구성하는 병력충원에 영향을 주어 각 병역제도 유형을 통해 장단점을 분석해 낼 수 있다. 대규모 병력에도 저렴한 인건비가 장점으로 분석되는 징병제가 장병복지 증대의 국방환경 변화로 인하여 점차적 증가할 예정이다. 전력운영비의 증가는 대규모 병력과 비례하기 때문에 자칫 방위력개선에 필요한 예산의 확보가 제한되는 단점으로 작용할 수 있다.¹⁰¹⁾ 이러한 분석방법은 병 복무기간의 단축을 포함하여 정책적 요인들을 각 병역유형별로 장단점 분석방법을 제시하였다.

셋째, 국방환경의 변화 중 행위자 요인에는 병역의무의 형평성, 개인의 자유권 보장, 여군의 복무확대가 있었다. 병역의무의 형평성 논란으로 인하여 병역의무에 대한 인식이 변화하고, 개인의 자유권 보장은 국가의 강제력에 의해 입영하는 병역대상자에게 부담으로 작용할 수 있다.¹⁰²⁾ 또한 여군의 복무확대는 한국군에 여러 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용하고 있다. 이렇게 도출된 요인들을 각 병역제도 유형별로 제도의 장단점을 비교분석 하였다.

위와 같이 국방환경 분석의 범위와 한정, 분석방법을 설정하였는데, 추가적으로 확인해 볼 사항은 징병제와 모병제의 이분법적 비교가 아닌 혼합제의 특징을 바탕으로 비교분석이 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 징병제에서 모병제로 전환하는 과정에서 나타나는 혼합제의 유형과 한국 병역제도와 같이 징병제의 모든 특징을 가지고 개인의 자유의사만이 반영된 혼합제의 유형을 과연 징병제로 볼 것인지 혼합제로 분석할 것인지에 대한 문제가 상존한다. 이에 대한 문제해결은 병역제도 적용의 비교분석에서 확인해 보고 병역제도 전환을 이루어낸 국가들의 사례를 통해서 국방환경 변화와 병역제도 전환의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

101) 이상목, “국방예산과 사회적 비용에 대한 모병제 전환의 파급효과에 대한 소고: 모델이론과 실증분석,” 『규제연구』, 제26권 1호, 2017, p.191.

102) 이웅, 앞의 논문(2016), p.36.

3. 프랑스의 병역제도 전환사례

프랑스는 세계 최초로 징병제를 시행한 국가였지만 20년 이상의 모병제 전환을 준비하고, 과감한 국방개혁을 통해서 2002년 병역제도를 전환하였다. 프랑스가 모병제로 전환하는 과정에서 국방환경의 변화가 병역제도에 어떤 영향을 주었는지, 한국의 국방환경과 유사한 부분은 어떤 측면인지 확인하여 한국 병역제도 분석에 시사점을 도출하고자 한다.

징병제에서 모병제로 병역제도를 전환한 프랑스의 국방환경 변화요인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 소련과 동유럽 국가들의 독립으로 직접적 안보위협이 소멸한 대신에 국제분쟁, 테러, 범죄조직 등 비전통적 위협이 등장하였다. 그럼에도 불구하고 프랑스는 군의 첨단화·현대화, 원거리 전투력 투사가 가능한 과병능력의 강화를 위해 모병제로 병역제도를 전환하였다.¹⁰³⁾ 그 이유는 걸프전, 이라크전 등에서 미국과 영국 등 모병제 국가보다 효율적이지 못한 프랑스군의 전투력을 확인했기 때문이다.¹⁰⁴⁾ 이러한 문제를 해결하기 위해서 먼저, 프랑스는 미국의 첨단무기체계 중심의 전쟁 수행개념과 전략·전술 변화의 교훈을 통해 군의 첨단과학화에 초점을 맞추었다. 또한 첨단과학군을 운용하기 위해서 냉전시대 유물인 대규모 군대를 감축하여 슬림화되고 전문화된 군으로 탈바꿈 하였다.¹⁰⁵⁾ 결과적으로 징병제의 대병체제(大兵體制)와 비숙련 징집병보다 첨단화된 무기체계와 전문화된 인력이 필요하게 되어 정밀무기체계를 운용할 수 있는 기술집약적 모병제로 전환을 추진하게 되었다.¹⁰⁶⁾ 그리고 징병제에서 모병제로 전환하면서 프랑스군의 군사력이 향상된 것으로 평가되었다.¹⁰⁷⁾

둘째, 인구변화에 따른 병역자원의 부족문제에 직면하였다. 프랑스는 사회변화에 따른 인구변화를 겪었다. 프랑스 사회는 제2차 세계대전 이후 급격한 산업화의 발

103) 문인혁·이강호, “프랑스 국방개혁의 재평가와 한국군에 정책적 함의,” 『한국군사학논집』, 제72권 1호, 2016, pp.179-180.
 104) 박민형, “국방개혁: 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의,” 『국제문제연구』, 2012년 가을, 2012, pp.119-120.
 105) 문인혁·이강호, 위의 논문(2016), p.184.
 106) 김광식, “유럽 병역제도 변화에 따른 한국적 시사점,” 『주간국방논단』, 제1401호, 2012, p.4.
 107) 군사력을 평가하는 GFP(Global Fire Power)는 화력, 병력, 무기체계, 국방예산, 정부정책, 천연자원, 지정학적 위치 등으로 세계 군사력 순위를 평가하는데 프랑스는 2003년 모병제 시작시기 10위권 밖의 군사력으로 평가되다가 2005년 11위, 2010년 6위, 2015년 이후부터 세계 5, 6위권으로 평가받고 있다.
 GFP(Global Fire Power), <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>(검색일: 2020. 12. 3.).

전을 이루면서 여러 인구변화가 나타나게 된다. 사망률의 감소와 저출산 문제가 동반되어 세대교체를 이루지 못하고 고령화 사회에 진입하게 되었다.¹⁰⁸⁾ 이러한 문제는 과도한 도시화, 도시와 지방간의 계층적 갈등, 산업의 변화, 사회·문화의 변화 등 광범위한 범위에서 사회변화를 일으켰다.¹⁰⁹⁾ 결국 프랑스의 역동성을 저하하고 국력이 감소하였다.¹¹⁰⁾ 무엇보다 중요한 변화는 저출산 문제로 병역자원의 감소현상이 증대되었다.¹¹¹⁾ 그러나 프랑스는 국방개혁을 통해서 대규모 병력감축이 이루어지던 시기로 직접적인 병력충원의 문제를 겪지는 않았지만, 병역 형평성 논란의 문제가 대두되었다. 병역제도 전환에 대한 정치권과 국민적 요구에 따라 점진적인 모병제로 전환되었다.¹¹²⁾

셋째, 국방예산의 인건비 절약과 효율화이다. 1990년대는 소련의 붕괴로 인한 냉전체제의 종식과 함께 세계적인 경제침체가 일어났다. 특히 유럽은 EU 결성과 NATO, 유럽통합방위체제의 시작으로 전반적인 경제적 혼란기가 찾아오게 된 것이다. 프랑스는 EU와 NATO에서 중심적인 위치를 차지하기 위해서 많은 경제적 손실을 감안해야 했고 유럽 경제위기와 침체한 자국 경제로 인한 국가 재정의 어려움으로 국가 예산을 절감해야 하는 처지에 놓였다.¹¹³⁾ 또한 1990년부터 1991년까지의 걸프전쟁에서 프랑스군이 별다른 군사적 역할을 수행하지 못한 것과 유럽 통합계획에 따른 재정적자 삭감의 필요성이 군대의 위상에 대하여 근본적인 재고를 요구하게 되었다.¹¹⁴⁾ 하지만 국방부는 국방비 감축 압박에도 불구하고, 핵 억제 및 해외투사 능력의 비중을 현행대로 유지하면서 정보 및 사이버 보안에 대한 투자를 강화하였다.¹¹⁵⁾ 국방예산도 경상비(990억 프랑)와 투자비(880억 프랑)의 비율을 거의 비슷하게 편성하도록 하였다.¹¹⁶⁾ 특이한 것은 병력감축 후 전력증강을 위한 방위력 개선비 비중이 점차 높아지고 있다는 사실이다. 이는 대규모 병력감축

108) INED, <https://www.ined.fr/fr/grands-themes/ages-de-la-vie-vieillessement>(검색일: 2020. 08. 27.).

109) 샤를 드바쉬·장마리 폰티에, 『프랑스 사회와 문화』, 서울: 서울대학교 출판부, 2004, p.53.

110) 샤를 드바쉬·장마리 폰티에, 위의 책(2004), p.53.

111) 이동환·강원석, “한국군 병역제도의 모병제로의 전환 가능성 연구,” 『한국혁신학회지』, 제12권 1호, 2017, p.84.

112) 김광식, 앞의 논문(2012), p.4.

113) 문인혁·이강호, 앞의 논문(2016), p.181.

114) 정혜인, “모병제에 관한 비교법적 고찰,” 『법조』, 제63권 4호, 2014, p.89.

115) 문인혁·이강호, 위의 글, p. 181.

116) Jacques Roudiere, *Reform of the French Armed Forces*, Unpublished Briefing Slides, 2005, pp.18-21.

을 통해서 절약한 전력운영비를 첨단무기체계와 장비로 병력감소분을 보강하여 전투력을 향상시킨 사례이다. 전력증강을 위한 투자비가 전체 국방예산의 46%를 상회하고 있는 점이 한국의 국방비 배분과 대조를 이룬다.

넷째, 여군의 활용성 증가이다. 프랑스는 여성의 병역참여를 적극 권장하여 남성에게 국한된 병역의무 수행의 부담을 해소하려고 노력하였다. 프랑스는 여군이 전체 병력에 15% 이상을 차지하고 앞으로도 여성의 국방참여가 증가할 것으로 예상된다. 매년 총원인원의 25%를 여성이 차지하고 있어 여성의 군에 대한 관심도 높은 것으로 나타난다.¹¹⁷⁾ 여성의 국방참여를 높임으로써 세계적 추세인 저출산·고령화로 인한 병역자원 감소 문제에 대비할 필요가 있고, 국방의무에 대한 남녀의 평등성을 부각시킬 수 있는 해결방안이 될 수 있다.¹¹⁸⁾ 과거 군인의 신체적 능력을 요구하던 시대에서 현재는 군의 첨단과학화가 이루어지고 있어 고도화된 첨단무기체계와 장비를 운용할 수 있는 전문인력을 요구하는 추세이다. 이러한 추세는 군사 선진국에 국한되는 현상이 아니라 한국군에도 여군인력의 확대를 통해서 점차적 증가하게 될 것으로 예측된다. 한국사회도 여성의 사회진출이 확대되어 산업분야의 인력뿐만 아니라 공무원의 절반 이상을 여성이 차지하고 있다. 신체적 능력을 우선시하던 군의 모습이 첨단장비를 운용할 수 있는 전문성과 숙련도를 더 많이 강조하게 되면서 여성의 군 진출도 증가하는 추세이다. 한국군이 첨단과학기술군으로 전환을 추진하고, 병역자원의 감소가 예상되는 가운데 병력의 질적 향상을 기대할 수 있는 긍정적인 현상으로 작용하게 될 것이다. 결국 여군인력이 확대됨으로써 한국군에는 전문인력이 확보되어 군의 전문화를 구축할 수 있는 계기가 되리라 생각한다.

다섯째, 국민 공감대의 형성이다. 프랑스는 징병제를 유지하면서 대대적인 병력감축을 시행하고, 반면에 모병제를 혼합하여 모병인력의 비중을 증가시키는 조치를 시행하였다. 이러한 조치는 현역으로 복무하는 병역이행자들에게 부담으로 작용하였고, 병역의무에 대한 국민들의 인식변화를 가져오게 하였다.¹¹⁹⁾ 많은 국민들이 병역의무 형평성 문제로 인하여 징병제 유지와 필요성에 대한 인식이 변화된

117) 홍성표, “프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개선방안,” 『신아세아』, 제12권 4호, 2005, p.129.

118) 윤지원·오수정, “주요 선진국 헌법에 나타난 병역 및 국방에 대한 고찰,” 『군사연구』, 제143집, 2016, p.569.

119) 홍성표, 위의 논문(2005), p.130.

것이다. 또한 프랑스는 모병제 전환을 위해서 군의 문민화와 소통을 강조하였다. 군 조직의 상당 부분을 민간인력으로 채워서 군인은 전투임무에 집중할 수 있는 여건을 만들고, 대국민 토론회와 담화를 통해서 모병제 전환에 대한 당위성을 홍보하고 국민의 소리에 귀를 기울이는 등 국민에게 우호적인 군으로 인식될 수 있도록 하였다.¹²⁰⁾ 결과적으로 프랑스는 위와 같은 국방환경의 변화를 통해서 모병제 전환에 대한 국민적 공감대를 형성을 위해서 노력하고, 국민적 지지를 바탕으로 병역제도를 전환할 수 있었다.

이를 바탕으로 종합해보면 프랑스가 국방환경 변화를 맞이하면서 병역제도에 영향을 미친 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. ① 군을 소수의 첨단과학화로 개편하여 전투력 향상을 이루어냈고, ② 저출산에 따른 병역자원 감소 현상을 경험하였으며, ③ 전력운영비의 절감을 통해서 예산의 효율화를 실현하였다. 또한 ④ 여성의 국방참여를 적극 권장하여 병력의 충원을 용이하게 하고, 전문인력을 확보하였다. 이러한 모든 변화내용은 ⑤ 국민적 공감대 형성과 지지 속에서 이루어 졌다는 것이다.

이 외에도 프랑스가 직면하였던 국방환경 변화내용 중 군 조직의 대대적인 개편, 방위산업의 육성과 민영화, 정치권의 병역제도 전환 요구 등 병역제도에 영향을 준 것으로 판단되는 요인들은 많지만, 본 연구에서는 한국 병역제도에 시사점을 줄 수 있는 위의 5가지로 한정하였다.

프랑스의 국방환경 변화에 따른 병역제도 전환이 한국의 상황과 일치하지는 않지만, 위의 5가지 요인은 한국의 국방환경 변화의 모습과 비슷한 맥락을 가지고 있다. 환경적 요인 측면에서는 4차 산업혁명을 통한 국방과학기술의 발전과 함께 군의 첨단화·전문화의 필요성이 대두되고 있고, 정책적 요인 측면에서는 저출산에 따른 사회변화는 병역자원을 감소시켜 병력충원에 제한을 가져올 것으로 예측된다. 또한 장병복지 증대를 위한 전력운영비의 증가는 국방예산 사용에 있어서 효율성을 요구하고 있다. 행위자 요인 측면에서는 여군 복무의 확대와 활용성 증대, 병역제도 변화를 요구하는 일부의 국민적 여론도 프랑스의 사례를 통해서 한국 병역제도에 시사점을 도출할 수 있다. 즉 프랑스의 국방환경 변화는 병역제도를 전환하는데 있어서 직접적인 영향을 주었다고 판단된다.

120) 문인혁·이강호, 앞의 논문(2016), pp.181.

제4절 분석의 틀

지금까지 병역제도와 제도주의 통합적 접근의 이론적 배경, 국방환경의 개념과 요인, 병역제도의 분석방법, 프랑스의 병역제도 전환사례를 통해서 국방환경과 병역제도의 관계를 고찰해 보았다.

한국의 국방환경은 과학기술의 발전을 포함한 국내·외 모든 영역에서 변화하고 있다고 해도 과언이 아니다. 하지만 1948년 정부수립 이후 지금까지 70년 동안 지속해서 유지되고 있는 한국의 병역제도인 징병제가 변화하는 국방환경에 대응할 수 있는 최적의 제도인지는 분석해 볼 필요가 있다. 또한 현행 병역제도의 문제점을 확인하고 해결방향을 제시하여 최적의 병역제도를 찾는 과정이 필요하다.

이러한 내용을 토대로 다음과 같이 전제하여 분석하고자 한다. 첫 번째, 국방환경의 변화가 한국의 병역제도 변화와 결정에 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 4차 산업혁명으로 인해 국방과학기술의 발전으로 최첨단 우주 무기체계 전장 기반이 숙련인원의 전문성으로 유지되어야 하고, 기술집약형 병력구조를 통해서 첨단 과학기술군의 전환을 모색하고 있는 상황에 있다. 또한 대규모 정규전 위주의 전쟁 양상은 비정규전 형태로 변화되어 소수의 병력이 신속한 기동을 통해서 동시·통합성을 강조하는 양상으로 변화하였다. 이러한 변화는 군 구조의 개편을 요구하게 되고, 병역제도의 결정에 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 이외에도 출산율 저하에 따른 병역자원의 감소와 국방예산의 효율성 강조, 병 복무기간의 단축 등의 요인과 병역의무의 형평성에서 비롯된 병역의식의 인식변화와 병역대상자의 개인주의적이고, 자유가 최우선 가치로 중시되는 가치관의 변화 등도 병역제도에 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

두 번째, 국방환경의 주요 핵심요인은 환경적·정책적·행위자 요인의 분석 측면에서 작동할 것이다. 병역제도와 제도의 변화를 가장 잘 분석할 수 있는 이론적 접근이 제도주의 통합적 접근이라는 것을 이론적 배경을 통해서 확인하였다. 제도의 내·외적인 요인과 개인적 행위자 요인의 다양한 분석적 접근이 가능할 것이다. 이러한 환경적·정책적·행위자 요인을 병역제도에 적용하면 제도를 변화시키는 요인의 도출과 함께 병역제도 변화의 분석을 통해 적합한 제도를 결정하는데 객관성과 타당성을 부여할 수 있을 것이다.

세 번째, 각 국가의 병역제도는 여러 요인에 의해서 결정된다. 그중 일부 특정국가에서 운영되는 민병제나 용병제 등은 한국의 국방환경에서 분석하였을 때 도입하기 어려운 측면이 있다. 그래서 대부분 국가에서 병역제도로 채택하고 있는 징병제, 모병제, 혼합제의 3가지 측면에서 국방환경 변화와 한국의 병역제도를 비교 분석하여 제도를 결정하게 될 것이다.

병역제도 유형의 세부 분석과정은 다음과 같다.

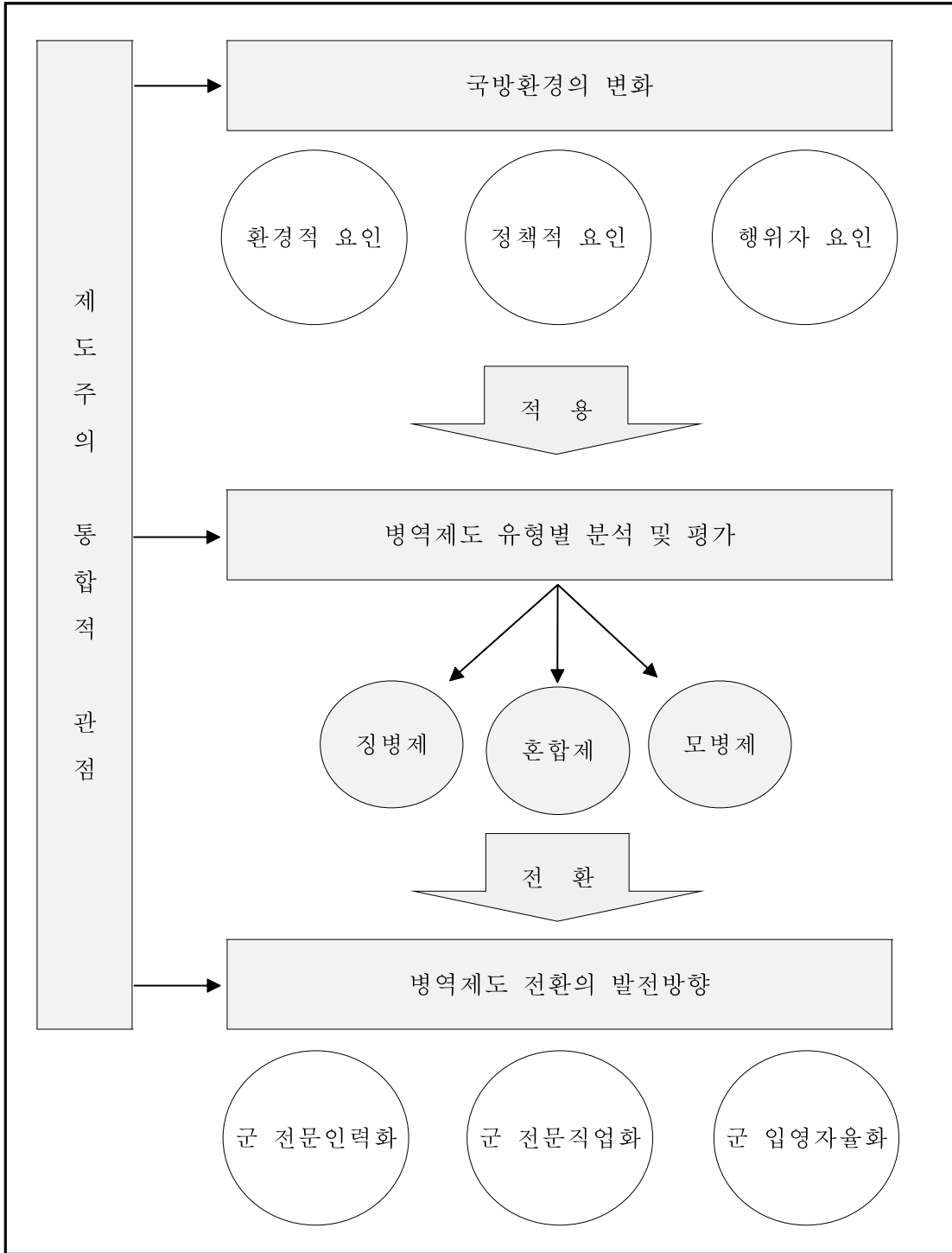
첫째, 제도주의 통합적 관점에서 국방환경의 변화를 전망하고 분석하여 환경적·정책적·행위자 요인의 3개 분야 9개 요인을 적용한다. 3개 분야 중 환경적 요인은 병역제도에 영향을 줄 수 있는 국방환경의 외부적 요인이다. 정책적 요인은 병역제도에 영향을 줄 수 있는 내부적 요인이고, 행위자 요인은 병역제도에 영향을 받는 개인에 관한 요인이다. 또한 3개 분야를 통해서 국방환경 변화를 보았을 때 한국 병역제도에 영향을 미칠 수 있는 9개의 세부요인을 도출하여 분석한다.

둘째, 국방환경 변화에서 도출된 요인을 바탕으로 징병제·혼합제·모병제에 각각 적용하여 최적의 병역제도를 도출한다. 9개 요인으로 도출된 영향요인을 각각의 병역제도 유형에 적용할 수 있도록 구체화·세분화하여 비교분석에 정확성을 확보할 수 있도록 한다. 각 병역제도 유형에 세부요인을 대입하여 장점과 단점을 중심으로 분석하고, 한국에 맞는 병역제도를 결정한다. 이러한 비교분석 방법은 한국 병역제도에 최적의 병역유형을 제시할 수 있을 것이다.

셋째, 병역유형별 비교분석을 통해서 도출된 최적의 병역제도를 중심으로 어떻게 적용하여 발전시킬 것인가에 대한 방향을 제시한다. 그리고 한국의 병역제도 발전방향은 군 전문인력화, 전문직업화, 입영 자율화에 주안을 두고 한국의 여러 특성을 고려하여 제시하겠다. 군 전문인력화는 변화하는 국방환경 속에서 한국 병역제도의 변화를 통해 병력의 전문성을 확보하기 위한 발전방향이다. 군 전문직업화는 군을 전문직업화하여 직업적 성격을 가진 군으로 발전시키기 위한 발전방향이다. 마지막 군 입영 자율화는 병역제도의 변화를 통해서 입영의 부담을 최소화해 병역대상자의 자율적인 입영을 유도하기 위한 발전방향이다.

이들을 종합하면 아래의 <그림 2-4>의 분석의 틀과 같다. 그리고 이 연구를 통해서 결론에서 정책적 제언과 연구의 제한사항을 도출할 수 있도록 하겠다.

<그림 2-4> 분석의 틀



제3장 국방환경의 변화

제1절 환경적 요인

1. 국방과학기술의 발전

현재 과학기술의 발전속도는 4차 산업혁명과 맞물려 급속하게 발전하고 있는 추세이다. 4차 산업혁명의 과학기술 발전은 산업 전반에 영향뿐만 아니라 더 나아가 국방분야도 많은 영향을 미치고 있다. 한국은 세계 10위권의 과학기술력을 보유한 나라로써 이러한 발전과 기술적 토대는 군사력이 첨단과학기술군으로 변화할 수 있는 여건으로 작용하고 있다.¹²¹⁾

지금까지 인류의 산업혁명은 3차례를 겪었다. 18세기 철도의 건설, 증기기관 발명의 노동력을 대체하는 내연기관의 발명과 19 ~ 20세기의 전기기술과 생산조직의 발달을 가져온 컨베이어벨트와 제한적인 자동화 장비로 대량생산의 시대를 맞게 된 2차 산업혁명, 20세기 후반 컴퓨터와 인터넷으로 시작된 정보화 혁명의 시대인 3차 산업혁명으로 이어져 왔다. 그러나, 4차 산업혁명은 그 어떤 혁명기보다 엄청난 영향력과 급속한 발전이 특징이다.¹²²⁾

4차 산업혁명의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 가상과 실제의 초연결성(superconnectedness)이다. 초연결성은 사물인터넷을 통해서 사람과 사물이 실시간으로 데이터를 주고받을 수 있는 기반을 만들어 낸다. 즉, 사람과 사람, 사람과 사물, 가상과 현실 공간의 보이지 않는 부분도 연결할 수 있게 하는 것이 바로 초연결성을 가진 4차 산업혁명의 특징이다.

둘째, 스스로 판단하고 행동하는 초지능성(Superintelligence)이다. 사람과 사물의 연결을 위해서 무생물인 사물을 지능화하여 서로 대화가 가능하게 만드는 것이다. 이러한 과정에서 획득된 데이터는 네트워크를 통해서 사람이나 사물에 전달되어 스스로 조치가 가능한 지능화를 이루어내는 것이다.

121) 김강녕, “4차 산업혁명과 한국의 국방혁신의 과제,” 『한국군사』, 제7호, 2020, p.130.

122) 장상훈, “4차 산업혁명과 국방분야의 과제,” 『국방과 기술』, 제467호, 2018, p.116.

셋째, 무인자율화(Unmanned automation)이다. 현재의 기술은 자동차가 스스로 주차하는 것을 넘어서 자율주행이 가능한 시대이다. 이런 무인 자율화가 가능한 것은 수집된 데이터를 스스로 처리하고 분석하여 예측하기 때문에 가능할 수 있다. 바로 사람의 개입 없이도 사물이 인터넷을 바탕으로 가상과 현실의 공간을 연결하여 조치를 취하는 것이 특징이다.¹²³⁾

산업혁명의 현황은 <표 3-1>과 같이 발전양상을 구분할 수 있다.

<표 3-1> 산업혁명 현황

산업 혁명	구분	1차 산업혁명	2차 산업혁명	3차 산업혁명	4차 산업혁명
	시기	18세기	19 ~ 20세기	20세기 후반	2015년 ~
	발전	증기기관	전기 에너지 대량생산	컴퓨터와 인터넷 기반 지식정보 혁명	IoT/CPS/인공지능 기반 초지능 혁명
전쟁 양상	진지전 (기관총 등)	전격전/총력전 (전차, 항공기)	네트워크전 (정밀무기, C4I)	하이브리드전 (로봇, 사이버)	
	1, 2차 세계대전		걸프, 이라크전	미래전	

*출처: 장상훈, “4차 산업혁명과 국방분야의 과제,” 『국방과 기술』, 제467호, 2018, p.116, 송영무, 앞의 책(2020), p.102참고하여 필자가 재정리.

이러한 발전추세는 민간의 발전과 함께 국방기술과 군의 무기체계 발전에도 적용되고 있다. 산업혁명에 따른 전쟁양상은 기술적 진보와 발맞추어 이루어졌다. 1차, 2차 산업혁명의 대량생산 기술은 양차 세계대전을 겪으면서 진지전, 전격전, 총력전 개념으로 양적 군대를 앞세운 힘의 대결로 설명할 수 있다.

3차 산업혁명은 컴퓨터와 인터넷 기반 지식정보 혁명에 맞추어 전쟁 양상도 정밀무기와 지휘체계인 C4I의 발전을 가져와 정밀타격과 유도무기의 발전을 가져왔다. 걸프전과 이라크전을 통해 새롭게 발전된 전쟁 양상은 양차 세계대전에서의 반대로 최소한의 희생과 적 중심의 직접타격을 통한 무력화 양상으로 진화하였다.

123) 김강녕, 앞의 논문(2020), pp.119-120.

4차 산업혁명의 발전은 공통적인 의미를 가지는 것이 있다. ‘인공지능·사물인터넷·빅데이터·모바일 등 첨단 정보통신기술이 경제·사회전반과 변화를 이끌어 가고, 융합되어 혁신적 변화가 나타나는 차세대 산업혁명’으로 설명한다.¹²⁴⁾ 단순히 장비와 시스템을 연결하는 스마트화를 넘어 유전자에서 나노기술까지의 넓은 범위까지 설정하는 산업혁명이 될 것이라는 전망이다.

국방과학기술의 발전은 미군이 가장 앞서있다고 할 수 있다. 미군의 첨단화된 장비와 무기체계는 아프가니스탄, 이라크, 테러와의 소규모 분쟁 등을 거치면서 전장 경험을 바탕으로 정밀 유도무기와 무인분야의 독보적인 기술을 보유하게 되었다.¹²⁵⁾ 미군의 발전된 전투체계를 보면 ① 첨단화된 무인 감시장비를 통해서 표적을 탐지하고 식별한다. ② 탐지된 표적에 대한 데이터를 인공지능 기반으로 분석하여 사람에게 전달하고 결정하도록 만든다. ③ 정밀 유도무기체계를 바탕으로 표적의 중심에 정확한 타격을 가하여 대량 피해를 방지한다. 이렇게 고도화된 첨단 무기체계와 장비를 효과적으로 운용하기 위해서는 전문인력의 확보가 중요하다.¹²⁶⁾ 전문인력은 어떤 분야에서 상당한 지식과 경험을 가진 인력을 의미한다.¹²⁷⁾ 첨단무기체계 전문인력은 무기체계의 개발과 운용에서부터 교육에 이르기까지 관련분야에 대한 전문성을 갖춘 국방인력을 지칭하는 것이다.

과거 직접 병력이 투입되어 위험을 감수해야 했던 폭발물처리, 감시정찰 등의 분야에서 무인체계의 활용이 증가하였지만, 첨단장비와 무기체계의 관리와 활용은 여전히 전문성을 갖춘 인력에 의해서 관리하고 활용되는 상황이다. 현재 군사 선진국에서의 첨단과학기술군의 모습은 우주·무인 감시장비를 통해서 적을 탐지 및 식별하고, 정밀 유도무기로 타격하는 형태를 보인다.¹²⁸⁾ 이러한 일련의 과정은 전문성을 갖춘 병력을 장기적으로 활용하여 그 효과를 증가시키는 것이다.

이를 종합해보면 국방과학기술의 발전은 한국군에 고도화된 첨단무기체계와 장비를 효과적으로 운용할 수 있는 전문인력의 확보와 증가, 장기적 활용을 통한 효과성의 증대를 요구하고 있다.

124) 장상훈, 앞의 논문, (2018), p.115.

125) 김찬수, “선진국 및 국내 국방과학기술 개발 동향,” 『과학기술정책』, 제27권 11호, 2017, p.29.

126) 이승호, “미래전쟁 양상 변화와 지상군 역할,” 『전략연구』, 제 11호, 2015, p.131.

127) 이승호, 위의 논문(2015), p.132.

128) 김찬수, 위의 논문(2017), p.27.

2. 전쟁 패러다임의 변화

패러다임이란 한 시기를 기준으로 어떤 분야나 전체에서 공유하는 이론과 법칙, 지식을 포함하여 관습과 같은 모든 것을 포함하여 일컫는 개념으로 토머스 쿤(Thomas Kuhn)¹²⁹⁾이 과학 혁명을 주장하면서 사용한 개념이다.¹³⁰⁾ 전쟁 패러다임의 변화란 지금까지 보편적으로 수행되고 사용됐던 전쟁의 일반적인 방식이 변화되고 있다는 것이다.¹³¹⁾

걸프전을 계기로 전통적인 전쟁의 모습이 아닌 새로운 패러다임의 변화를 맞이하고 있다.¹³²⁾ 현대의 전쟁은 과거 지상군 위주의 양적 전쟁에서 병력의 질적 위주의 전쟁으로 패러다임의 변화를 가져왔다. 군사 선진국들을 비롯하여 거의 모든 국가는 군의 질적인 보강으로 군사력을 구축하고 있는 추세이다.¹³³⁾ 또한 병력구조의 최적화를 위해서 지휘, 부대, 병력 등 제반구조의 개편을 추진하고 있다.¹³⁴⁾

전쟁 패러다임의 변화 모습은 다음과 같이 설명할 수 있다. 먼저, 적을 전략적으로 마비시키고 파괴하며 무력화시킬 목적으로 항공우주력을 통해 완벽히 제압한다. 그리고 적의 저항 수준이 감소하게 되면 지상군들이 적진으로 진군하여 전장을 접수하고 전쟁을 종결하는 형태의 모습이다. 이렇듯 과거의 인적·물적 대량파괴와 살상을 목적으로 한 소모전을 피하고, 항공력을 위주로 적의 전략적 중심을 선제 공략하여 전쟁의 승패를 결정하는 것이다.¹³⁵⁾

과거와 같이 병력이 전선을 형성하고 이동하여 적과 직접적이고 전면적인 전투를 하는 전쟁은 앞으로는 발발하지 않을 확률이 높아져 가고 있다. 그 이유는 군의 구조가 기술집약형 구조로 발전되면서 지상군의 근접전투가 전장의 확장으로 제한될 수 있기 때문이다. 고대전과 양차대전을 거쳐 현대전의 시작이라는 걸프전으로 갈수록 병력의 수는 전선과 전장 면적에 반비례하는 결과를 나타낸다. 이는 앞으로의 전쟁이 지상군 병력을 중심으로 하는 병력구조보다 첨단과학기술이 집약

129) 김명자, 『과학혁명의 구조』, 서울: 까치글방, 1999, pp.33-46.

130) 고 원, 앞의 논문, (2010), p.12.

131) 고 원, 위의 논문, (2010), p.12.

132) 홍성표, “21세기 전쟁양상 변화와 한국의 국방력 발전방향,” 『국방연구』, 제46권 1호, 2003, p.65.

133) 김상범, “전쟁양상 변화 추세와 한국군의 발전 과제,” 『국방정책연구』, 2004년 가을, 2004, p.49.

134) 김상범, 위의 논문(2004), p.48.

135) 홍성표, 위의 논문(2003), p.67.

된 기술집약형 구조가 필요하다는 반증이다. 이러한 양상은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 전장밀도의 변화와 병력 활용

10만병력 배치면적	고대전	나폴레옹 전쟁	남북전쟁	1차대전	2차대전	결프전
면적(km ²)	1.00	20.12	25.75	248	2,750	213,200
전선(km)	6.67	8.05	8.58	14	48	400
1km당 병력	100,000	4,750	3,883	404	36	2.34
1명당 m ²	10	200	257.5	2,475	27,500	426,400

*출처: 김상범, “전쟁양상 변화 추세와 한국군의 발전 과제,” 『국방정책연구』, 2004년 가을, 2004, p.35에서 인용.

세계의 각 국가들도 새로운 전쟁 패러다임의 변화에 따라서 많은 변화를 시도하고 있는 추세이다. 먼저, 가장 빨리 기술집약형 구조로 선진화된 국방력을 보유한 미군의 경우는 대대적인 구조 개편을 통해서 질적인 보강에 집중하였다. 첨단 감시장비와 원거리 전투력 투사가 가능한 구조로 변화를 시도하여 기술집약형 병력 구조를 최적화하였다는 평가이다.¹³⁶⁾ 또한 지상군 병력의 투입 없이 적을 파괴하기 위한 각종 기술을 발전시켜 기술집약형 구조를 정착시켰다.

급성장하는 경제력을 바탕으로 세계를 G2 체제로 견인하는 중국은 대규모 인구를 바탕으로 한 기존의 병력형 구조를 기술집약형 군대로 강력한 전환을 추진하고 있다. 이에 따라서 군의 부대 및 병력구조를 개편하고 민간의 산업기술 발달과 연계하여 군의 기술집약화를 최우선 과제로 두고 발전시키고 있다.¹³⁷⁾

군사 선진국의 변화 모습을 통해 종합하면 전쟁 패러다임의 변화를 가져오게 한 계기는 발전하는 군의 과학기술을 바탕으로 최적의 병력구조를 구축하기 위한 변화로 볼 수 있다.¹³⁸⁾

과거와 미래의 전쟁 구분을 통해서도 전쟁 패러다임의 변화를 예측할 수 있다.

136) 홍성표, 앞의 논문(2003), pp.78-79.

137) 홍성표, 위의 논문(2003), p.80.

138) 고원, 앞의 논문(2010), p.23.

과거의 전쟁이 이념과 민족, 종교에 따른 원인을 제공하였다면 미래의 전쟁은 다양한 원인과 영역에서 발생할 소지가 있다. 또한 전쟁 수행의 핵심도 미래 전쟁은 병력의 양적 요소가 아닌 질적 요소를 강조하여 군인의 전문직업적 성격을 강조한다. 이를 도표화하면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 군사전략적 차원에서의 전쟁 패러다임 변화

영역 구분	재래전	미래전
전쟁 원인/목적	이념, 민족, 종교, 영토, 자원	종교, 영토·의식, 경제, 환경, 공익
전쟁 영역/대상	공지해 / 국가	우주, 경제, 사이버 / 테러단체
전쟁 수행 핵심 요소	파괴력, 대병력, 소모성	전문직업성, 융통성, 유연성, 통일성
전쟁 수행양상	전면전, 정규전	유인/무인전, 로봇전, 사이버전, 대테러전, 하이브리드전

*출처: 고원, “전쟁 패러다임의 변화와 한국군에의 시사점,” 『국방정책연구』 제26권 4호, 2010, p.25
참고하여 필자가 재구성.

이를 바탕으로 현재 한국군에서 가장 많은 수를 차지하고, 중심이 되는 지상군의 역할도 새로운 전쟁 패러다임을 맞이하면서 변화가 불가피하다.

새로운 전쟁 패러다임에서는 지상군 위주의 병력집약형 구조를 지양하고, 첨단 과학기술군 형태의 기술집약형 병력구조로 구축하여 최적화하는 형태로 보인다. 이러한 기술집약형 병력구조의 형태는 질적 우위의 직업적 성격을 가진 인력으로 구성되어 병력의 융통성과 유연성을 강조하는 것이다.

한국군도 국방개혁 2.0에서 첨단무기체계 도입과 함께 병력구조 개편을 통해 첨단과학기술군으로 전환하고 있다.

종합해보면 새로운 전쟁 패러다임의 변화는 다양한 전쟁의 원인에 대비할 수 있고, 예측할 수 없는 전쟁 영역과 대상에 대응이 가능해야 한다. 이에 대비할 수 있는 것은 병력이 직업성을 바탕으로 융통성과 유연성을 발휘하는 기술집약형 병력구조로 전환을 요구하고 있다.

3. 전략·전술의 변화

군사적으로 전략의 개념은 시대와 상황에 따라서 다양하게 정의되는데, 앙드레 보프르(Andre Beaufre)는 “정책적으로 설정된 군사적 목표를 달성하기 위해 가장 효과적으로 군사력을 운용하는 술(術)”로 정의하였다.¹³⁹⁾

전술의 개념은 흔히 전략의 하위개념으로 사용하는데 “전투 시 부대의 운용, 설정된 목표달성을 위해서 가용한 전투력을 통합하여 적을 격멸하는 전투와 교전에서 적용하는 활동”이라고 정의한다.¹⁴⁰⁾ 이러한 전략과 전술의 개념은 현재와 미래의 전쟁에서는 많은 부분 변화를 맞이하고 있다.

한국을 비롯한 대부분 국가는 전통적 안보영역인 국가를 상대로 한 전면전 형태의 전쟁을 준비하였다. 대규모 정규전을 비롯한 전통적 안보영역에 치중하였고, 양적 팽창에 군사력을 집중하였다. 하지만 비전통적 안보영역과 미래전에서는 전쟁의 대상과 성격 등이 변화하여 그동안 한국이 대비하지 못했던 부분에 대한 위협이 증가하고 있다. 현대전과 재래전의 분류는 리차드 할리온(Richard Hallion)이 제시한 현대전 개념을 통해 <표 3-4>와 같이 구분하였다.

<표 3-4> Richard Hallion이 제시한 현대전 개념

영역 구분	재래전	현대전
병력규모	대규모 전력의 필요	소규모 전력의 필요
대상	국가, 민족, 종교	테러, 사이버, 비정부기구
정밀성	비정밀 교전 및 일반폭탄	정밀교전 및 유도무기
신속대응	느림 템포로 대응	범지구적 신속대응
전쟁성격	단계적 공격 : 전선을 형성하여 적 중심부로 공략하는 소모전	병행전 : 동시 다발적 공격
전략·전술	전통적 전략·전술	새로운 전략·전술

*출처: Richard P. Hallion, Storm over Iraq, Smithsonian Institution Press, 1992, p.152에서 인용.

139) 군사학연구회, 『군사학개론』, 서울: 플래닛미디어, 2014, p.192.

140) 합동참모본부, 『군사용어사전』, 서울: 합동참모본부, 2020.

전통적 전략·전술이라고 할 수 있는 재래전은 대규모 병력으로 전선을 형성하여 단계적으로 적의 중심을 공략하는 소모전의 형태를 보였다. 그러나 현재와 미래에는 위협의 대상이 다양해지고, 전쟁의 영역이 확대되고 있다. 병력도 소규모의 전력으로 정밀교전 및 유도무기를 활용하여 동시다발적 공격과 대응을 해야하는 새로운 전략·전술의 개념이 사용된다. 한국군도 미래전에 대비하고, 새로운 전략·전술에 대응이 가능한 병력구조로의 개편이 필요하다.

또한 전통적 안보영역과 비전통적 안보영역의 차이에서 전쟁의 전략·전술 변화가 필요하다는 것으로 나타난다. 이를 종합해보면 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 새로운 영역에서의 전쟁양상

구 분	전통적 안보영역	비전통적 안보영역
전쟁목표/목적	적의 지도체계, 적 중심 / 국가, 민족, 종교	테러단체, 비정부 기구 / 에너지, 경제, 전염병, 자연
전장영역	3차원 영역	5차원 영역 + 대중여론, 국민감성, 경제 등
전쟁 수행방식	전면전, 정규전	유인/무인전, 로봇전, 사이버전, 대테러전, 하이브리드전
대응형태	대규모 병력전 병행	신속대응의 동시·통합전
수단의 운용	전선을 형성, 자원의 소모	분산, 개별적 운용, 은폐, 확산

*출처: 김영호, “비전통적 안보위협과 군의 역할,” 『평화연구』, 제17권 2호, 2009, pp.157-175참고하여 필자가 재구성.

전통적 안보영역의 전쟁목표는 직접적인 위협이 될 수 있는 적의 지도체계나 적을 중심으로 하였다. 전쟁의 영역은 지(地)·해(海)·공(空)의 전통적 전쟁영역이고, 전쟁의 수단은 병력과 자원을 통한 대규모 병력전으로 대응하였다.

비전통적 안보영역의 전쟁목표는 명확한 적의 개념이 아닌 테러단체, 비정부 기관, 적국의 국민까지도 전쟁의 목표로 설정될 수 있는 불명확성과 다양성을 가지

는 것이 특징이다. 전장의 영역 또한 5차원 영역에서 벗어나 대중여론, 국민의 감성, 경제 등 무형의 영역으로 확장되는 형태를 보인다.

전쟁 수행방식도 대규모 병력전이 병행되는 모습에서 신속대응의 동시·통합성을 강조한 전쟁의 대응형태를 보인다. 전쟁수단의 운용은 분산되고, 개별적으로 운용되어 대응하기 어려우며, 많은 대중에 포함되어 은폐되고, 여론이나 매체를 통해서 확산되는 형태를 보인다. 비전통적 안보영역의 전쟁은 한국군의 대응에 어려움이 예상된다.

위의 내용을 종합하여 새로운 안보영역과 미래전을 대비하는 전략·전술 변화에서 필요한 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 첨단과학기술의 발달로 감시능력의 강화이다. 지상군의 대규모 병력이동이나, 전환 등은 사전 탐지되어 대비가 이루어진다. 결국은 소규모로 은밀한 기습과 분산된 공격의 형태를 보일 것으로 예상된다.

둘째, 전쟁의 수단의 운용이 다양해지고, 예측하기 어려운 형태가 되었다. 과거의 전쟁은 대규모의 정규전과 전면전을 통해서 전선을 형성하고, 가용자원의 소멸을 목적으로 하였다. 그러나 비전통적 안보영역에서는 소규모의 테러나 은폐되어 있는 적과 위협을 차단하기 위해 신속대응의 정예화된 병력이 필요하다.¹⁴¹⁾

셋째, 다변화된 전장영역에 대응할 수 있는 군의 통합성이 요구된다. 현재는 육·해·공군의 고유한 기능을 강조하지만, 미래에는 작전기능에 맞추어 정보군, 화력군, 기동군 등 신속대응의 슬림화된 병력을 중심으로 연합 및 통합하여 효율성이 강조된 편성이 필요하다.

넷째, 동시다발적 위협에 대비할 수 있어야 한다. 테러나 비정규전이 시간적으로는 동시에, 공간적으로는 여러 곳에서 나타날 수 있기 때문에 신속기동대응능력을 높일 수 있는 병력구조의 슬림화와 질적 우세가 필요하다.

이를 종합하여 한국군에 요구되는 전략·전술 변화는 지금과 같은 양적인 병력구성을 지양하고, 신속대응의 기동성을 겸비한 군으로 개편하고, 동시·통합성을 확장시킬 수 있는 군 조직의 슬림화가 요구되고 있다. 이러한 형태로 발전하게 된다면 다양하고 불명확한 비전통적 안보위협에 대비가 가능한 군으로 발전할 수 있을 것이다.

141) 박일송·나종남, “하이브리드 전쟁,” 『한국군사학논집』 제71권 3호, 2015, p.3.

제2절 정책적 요인

1. 병역자원의 감소

병역자원은 병력자원(兵力資源) 또는 병원(兵員)이라고도 하며 그 정의에 대하여는 문헌이나 주장하는 사람에 따라 다르다. 병역자원에 대하여 병역법 제8조에는 “대한민국 국민인 남성은 18세부터 병역 준비역에 편입된다.”라고 규정하고, 18세부터 병역을 감당할 수 있는 자원으로 규정하고 있다. 또한 병역법 제20조(현역병의 모집)에서는 “병무청장 또는 각군참모총장은 18세 이상으로서 군에 복무할 것을 지원한 사람에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 병무청장이나 각 군 참모총장이 실시하는 신체검사를 거쳐 육군·해군 또는 공군의 현역병으로 선발할 수 있다.”라고 규정하고 있다.¹⁴²⁾

그런데 한국 여성의 출산율은 OECD 국가 중 가장 낮은 수치를 보여준다. 2018년 처음으로 1명 미만으로 감소한 이후, 2019년 0.92명으로 감소세가 지속되고 있다. 특히 2020년은 코로나 여파로 인하여 결혼과 출산을 미루는 현상이 심화 되어 2020년 8월은 출생아 수가 2만 7천 명의 역대 최저 수준으로 하락하였다.¹⁴³⁾ 이러한 국가적 재난이 아니더라도, 한국의 사회변화에 따른 한국 여성의 출산율은 앞으로도 지속해서 감소할 것으로 전망되고 있다.

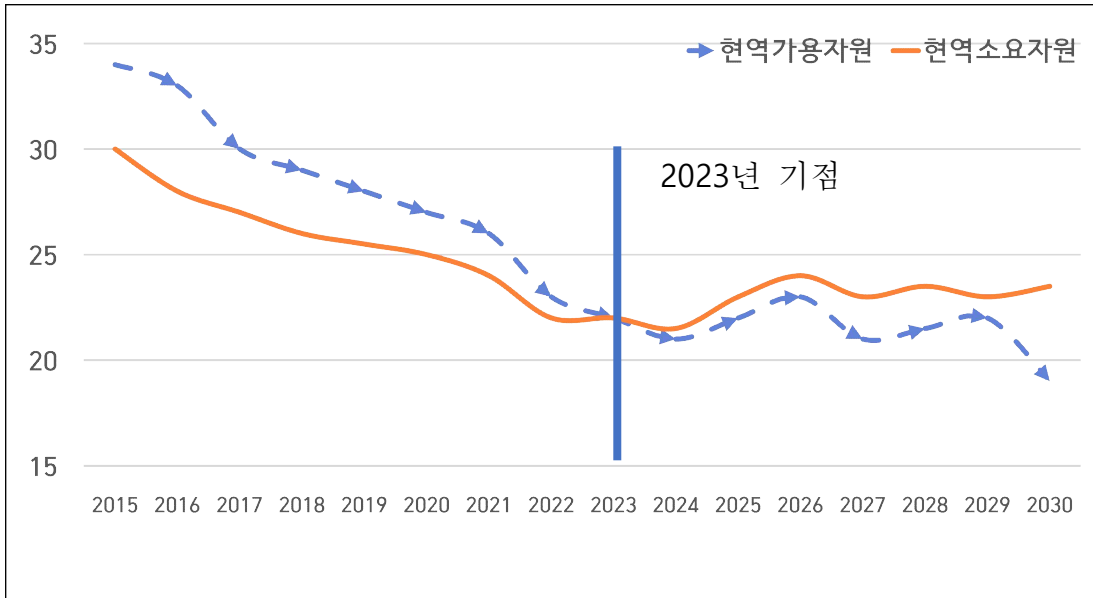
여성의 출산율 감소의 영향은 국가 전반에 영향을 미친다. 먼저, 사회적인 영향은 생산인구의 감소를 일으킨다. 생산인구의 감소는 곧 국가 성장동력의 감소를 의미하고, 장기적인 경제적 저성장의 기초를 보일 수 있다. 군사력 측면에서 보면, 출산율의 감소는 병역의 의무를 수행하는 병역자원의 감소로 이어진다.

병역자원은 2023년을 기점으로 점차 감소한다는 것이 국방부 통계자료를 통해서 나타난다. 병역자원의 감소는 단계별 최대수준과 급감기 등을 2025년 이후부터는 병력을 구성할 수 있는 충분한 자원을 확보하지 못할 것으로 예견한다. 이에 대한 현황은 <그림 3-1>과 같다.

142) 대한민국 헌법, 『병역법』, 서울: 국가법령정보센터, 2020.

143) 통계청, 『8월 출생아 수』, <https://kosis.kr/index/index.do>(검색일: 2020. 9. 22.).

<그림 3-1> 현역 가용 및 소요자원



*출처: 국방부 통계자료, 2017, p.11에서 인용.

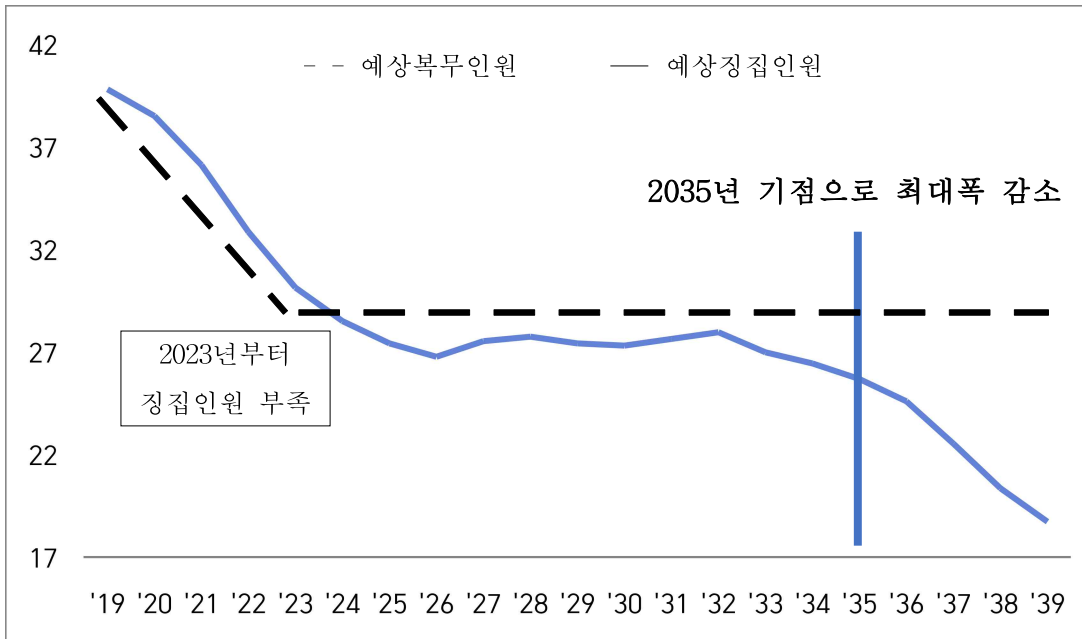
통계자료에 따르면 2013 ~ 2014년 20세 남자인구가 35 ~ 38만 명의 최대수준을 보이다가 2020 ~ 2023년까지 급감하여 25만명 수준을 보이다, 2025년 이후부터 최저 22만명 정도의 인구 추이를 보이게 된다. 이에 2023년을 기점으로 현역가용자원과 소요자원이 역전되는 현상을 보이게 되면서 병역자원의 부족 현상이 지속되게 된다.

2019년 통계청 통계자료를 바탕으로 민주연구원에서 발표한 자료에 따르면 2025년 이후부터 한국은 병역제도를 구성하는 필수요소인 병역자원이 부족하기 때문에 징병제를 기반으로 운용되고 있는 병역제도의 변화가 필요하다고 분석하였다. 군의 병력구성에서 공급인 병역자원의 수가 줄어들면서, 수요인 병력충원과 관계에서 공급부족 현상이 일어나기 때문이다. 여러 통계자료를 통해서 나타나는 출산율 감소에 따른 병역자원의 부족현상은 여러 학자의 주장과 통계자료처럼 징병제의 병역제도 유지에 큰 영향을 미칠 것으로 예측된다.

이에 대한 자료는 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 병력수급 추이

(세로축 : 만명 / 가로축 : 년도)



*출처: 이용민, 『분단상황 속 ‘정예강군’ 실현 위해, 단계적 모병제 전환 필요』, 2019, p.5에서 인용.

주요 병역자원의 수를 연도별로 분석하면서 2019년 ~ 2023년 1차 급감기, 2030 ~ 2040년 2차 급감기가 오게 되고 2025년 이후부터 징집 인원의 0.8만 명 부족을 기점으로 지속적인 부족 현상을 겪게 된다. 이는 2028년부터 국가 전체 인구증가율이 마이너스로 전환되는 시발점이 원인이라고 분석하였다.¹⁴⁴⁾

통계청의 출생인구를 기준으로 한 입영대상자에 대한 분석은 손실인구를 제외하고 입영가능 대상자를 판단한다.¹⁴⁵⁾ 통계청 『인구동향조사 출생』과 『가정별 연령별 (전국) 추계인구』자료에 따르면 2024년도에는 입영가용자원이 20만명 이내로 감소될 것으로 전망된다. 국방개혁 2.0을 기반으로 한 국방부의 정책적인 변화는 입영가용인력 판단을 2020년 목표연도에 집중했고, 현역복무 기간을 18개월로 점진적인 단축을 선택하였다. 통계청 및 국방부 자료에 따르면 2006년부터 2009년까지는 군 소요대비 가용자원이 매년 1.5만 ~ 6천명 부족하다가 2010년 부터는 군 소요대

144) 이용민, 『분단상황 속 ‘정예강군’ 실현 위해, 단계적 모병제 전환 필요』, 서울: 민주연구원, 2019, p.5.

145) 김현경, “한국여성의 국방참여 확대방안에 관한 연구,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2015, p.46.

비 가용자원 잉여현상이 2020년까지 계속 발생하는 것으로 판단하였다. 이것은 입영자원의 수요와 공급간 차이의 발생 때문이다. 출산율이 높았던 1990년대 초반의 영향으로 2012 ~ 2016년의 20세 남자인구는 계속 증가한 반면, 국방개혁에 따라 군 병력 규모는 감소하고 있기 때문이다.¹⁴⁶⁾ 국방부 기준으로 설정되는 군 인력소요는 일정하지만, 90년대 중반 이후 발생하는 출산율의 저하로 병역자원은 지속적으로 또는 급격하게 감소하고 있어 2023년 이후에는 수요 대비 공급의 부족현상이 지속적으로 나타나게 될 것으로 판단한다. 2015년 ~ 2022년까지는 연간 3.2 ~ 1.5만명이 잉여자원이 발생하지만 2023년부터 병역자원 부족현상이 발생하여 2025년에는 2만 4천명이 부족할 것으로 예측하고 있다. 이는 아래 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 국방부 연도별 입영장정 과부족 판단결과

(단위: 만명)

년 도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
잉여(부족)자원	2.5	3.4	2.6	2.0	-0.1	-0.5
년 도	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년
잉여(부족)자원	-2.4	-2.9	-2.1	-2.2	-3.0	-2.9

*출처: 국방부, 『2015년도 국정감사 요구자료』, 2015, p.342에서 인용.

병역자원 감소는 90년대 출산율에 기인하여 지속적으로 감소추세를 보일 것으로 여러 통계자료와 분석자료를 통해서 확인하였다. 국방력을 구성하는 필수요소인 병역자원의 급감과 점진적이고 지속적인 감소는 2023년을 기점으로 부족 현상이 심화 될 것이다.

결론적으로, 국방개혁 2.0에 따라 2022년까지 상비병력 50만 명 수준의 감축 계획이 발표되었지만, 적정 상비병력 규모에 대한 다각적인 분석과 근본적인 병역제도의 변화 없이는 앞으로의 병력구성을 위한 최소한의 병력 소요도 충족하지 못할 것으로 예상된다. 이러한 결과는 한국 병역제도의 병력충원 가능성에 대해서 분석할 필요가 있을 것이다.

146) 김현경, 앞의 논문(2015), p.47.

2. 장병복지 증대

국방예산은 한국군의 군사력 구축에 있어서 큰 영향을 주는 주요 요인이다. 국방예산에 따라서 군의 병력운용 규모와 형태는 물론 방위력개선을 위한 첨단 무기체계 개발과 확보까지 한국군의 모든 영역에 지대한 영향을 주는 요인인 것이다.

국방예산은 군의 주요 무기체계의 개발과 상용화, 장병복지 증대를 위해서 증가하는 전력운영비의 집행 등 국방예산이 뒷받침되지 않으면 한국의 안보여건 조성 과 군사력 향상에 제한이 될 것으로 많은 연구에서도 분석하고 있다.

그동안 값싼 노동력으로 많은 병력을 유지할 수 있었던 징병제가 늘어나는 장병 복지 증대 정책으로 인하여 전력운영비의 증가가 예상된다. 그 현상들을 살펴보면 먼저, 병 봉급의 파격적인 인상이다. 2022년까지 2017년 최저임금 대비 50% 이상 수준으로 인상할 계획을 세우고 있다.¹⁴⁷⁾ 계획대로 진행된다면 2022년 병장 봉급은 67만원, 2025년에는 하사의 절반 수준인 100만원 가까이 인상될 것으로 전망하고 있다. 병 봉급 인상계획은 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 병 봉급 인상계획

(단위: 원)

구 분	2019년	2020년	2022년	2025년
병 장	405,700	540,900	676,115	963,000
상 병	366,200	488,200	610,173	793,224
일 병	331,300	441,700	552,023	717,630
이 병	306,100	408,100	510,089	663,115

*출처: 국방부, 『2021 ~ 2025 중기계획보고』, 서울 : 국방부, pp.3-6에서 인용.

만약 2022년 병 30만을 기준으로 이병과 병장의 중위값을 기준으로 병 인건비를 계산하면 연 2조 원이 되는데, 2025년 인상분을 적용하면 연 3조 원으로 불과 3년

147) 국방부, 『2021 ~ 2025 중기계획보고』, 서울 : 국방부, pp.3-6.

사이에 1조 원의 인건비 증가가 예상된다.

둘째, 공무상 치료비의 전액 지원이다. 군에서의 공무상 치료목적으로 민간병원에서 진료받는 모든 비용을 군에서 지원한다는 내용이다.¹⁴⁸⁾

셋째, 군 복무 중 자기개발 기회 및 지원 확대와 군대급식의 질 향상 등 군 장병의 복지관련 비용이 증가될 것이다. 이러한 장병복지 증대의 조치들은 국방예산을 고려하였을 때, 징병제의 값싼 인건비 인식이 변화될 것으로 예측된다.

현재까지 국방예산은 꾸준히 증가하고 있고, 국방부 중기계획에 따르면 2025년 60조에 다다를 것으로 예상된다. 그러나 유의미한 수치는 국가예산 대비해서는 큰 폭의 증가는 없다는 것이다. 또한 여러 연구에서의 우려대로 정치·경제적 변수에 의해서 좌우되는 국방예산이 2020년 코로나19 바이러스 사태와 세계경제 및 한국의 저성장으로 인하여 꾸준한 증액이 어려울 것으로 판단한다. 이러한 예측은 미래 국방환경에 대응 가능한 일관성 있는 전력 증강을 어렵게 만들 수도 있다.¹⁴⁹⁾ 한국의 국방예산 현황과 국가예산 대비 차지하는 비율은 <표 3-8>과 같이 정리하였다.

<표 3-8> 국가예산과 국방예산 현황

(단위 : 조원)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
국가예산	400	429	470	512	555
국방예산	39.2	43.1	46.7	50.1	53.2
비율	9.8	10	9.9	9.7	9.5

*출처: 국가통계포털, 국방일보 참고하여 필자가 정리.

국방예산의 확대가 한국의 저성장 기조로 인하여 어려워질 것이란 선행연구에도 불구하고 현재의 대규모 병력을 위한 복지비용이 확대될 것이란 전망이다. 한국군은 징병제 아래에서 다른 징병제 국가에 비해 적은 봉급으로 유지되어 왔지만,

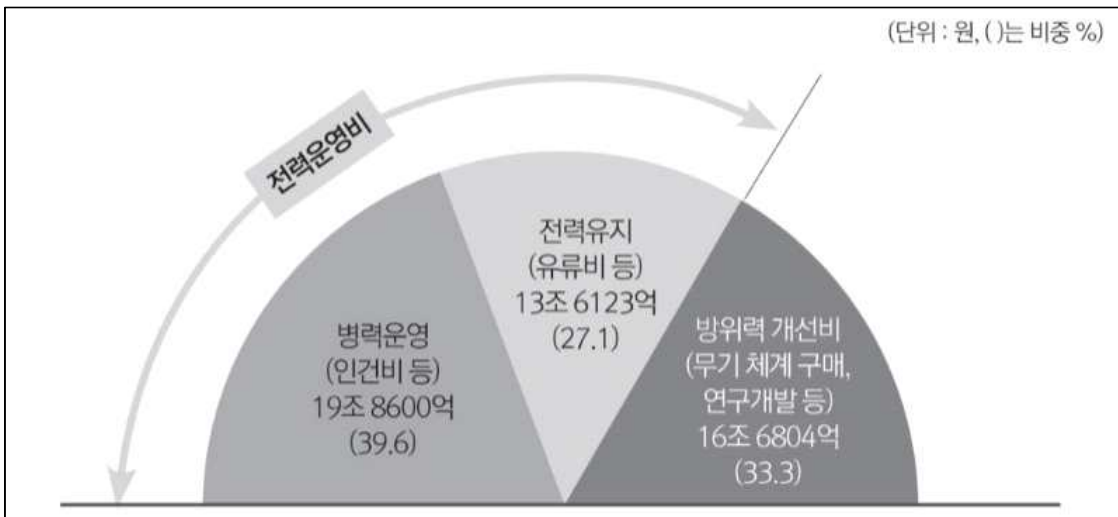
148) 국방부, 『2018 국방백서』, 서울: 국방부, 2018, p.98.

149) 전제국, “국방비 소요전망과 확보대책,” 『KRIS창립 기념논문집』, 2017, p.787.

2025년까지 부사관의 절반 수준의 봉급이 지급될 것이란 국방부의 발표가 있었다.¹⁵⁰⁾ 병장 기준으로 2018년 40만 원이던 월급이 5년간 약 78%가 인상되어 2025년에는 96만 원을 지급하여 장병의 복지향상에 이바지한다는 계획이다. 현재의 대규모 병 위주 병력구조에서 30만을 대입해보면, 연간 3조 원에 달하는 병력운영비가 지출될 예정이다.

장병들의 복지여건 개선을 통하여 징병제 병역제도에서 군 복무자들에게 병역의 무 수행의 당위성과 의지를 고취 시키는 것은 좋으나, 현재도 병 위주의 노동집약적 구조로 전력운영비가 과도하게 소비되고 있는 경향이 있다. 2020년 국방예산의 항목별 비중은 <그림 3-3>과 같이 설명할 수 있다.

<그림 3-3> 2020년 국방예산의 구조



*출처: 김신숙, 『한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, 2020, p.54에서 인용.

1960년대 이후부터 한국군은 국방비 지출구조의 대부분이 전력운영비로 소비되었다. 1965년에는 병력운영비가 82.5%로 대부분의 국방비를 차지하였다. 2020년 국방예산은 방위력개선비가 16조 원 규모로 증가하였지만, 병 봉급 인상 및 군인 복무 여건 개선을 위해 전력운영비도 증가할 수밖에 없다. 한국의 경제적 상황과 제한된 정부재정을 고려하면 국방예산의 효율성이 갈수록 강조될 것이다.¹⁵¹⁾

150) 국방부, 『2021 ~ 2025 중기계획보고』, 서울 : 국방부, pp.3-6.

3. 병 복무기간 단축

1950년 6.25전쟁 이후, 한국군의 병 복무기간은 지속적으로 단축되어 왔다. 병 복무기간은 병역대상자의 병역부담 해소 차원에서 단축되는 경향이 있었다. 병 복무기간과 관련된 연구에서도 징병제 유지로 인하여 발생하는 국민의 병역의무 부담을 최소화하고자 복무기간을 단축하고 있다.¹⁵¹⁾

프랑스나 독일의 사례를 살펴보면, 병 복무기간 단축은 적정 병력규모로 병력을 감축하는 것과 함께 실시되었다. 병력감축은 병력충원 규모가 줄어들게 되고, 병역 자원의 공급이 잉여자원으로 남게되어 빠른 병력순환을 위한 조치로 복무기간 단축이 실행되었다. 하지만 복무기간 단축은 병역의무 이행자와 군 복무 면제 및 대체 복무자로 구분되어 형평성 문제를 발생시켰다.¹⁵³⁾

한국의 병 복무기간 변화에 영향을 준 요인은 다음과 같이 도출된다. ① 징집병의 병역부담 완화 목적, ② 잉여자원 해소를 위한 조치, ③ 군 인력 획득난 해소를 위한 유인책, ④ 국가안보 위협에 의한 복무기간 증가 또는 보류로 구분할 수 있다.¹⁵⁴⁾

가장 많은 변화요인으로 작용하는 것은 국민 병역의무 부담의 완화 목적이다. 한국에 병역제도가 만들어지고 지금까지 복무기간 변화는 15회 있었는데, 병역의무 부담에 의한 완화정책으로 복무기간이 단축된 사례가 총 6회 있었다.¹⁵⁵⁾ 다시 말해서 병 복무기간 단축과 같은 병역제도의 변화에 가장 큰 영향을 주는 것은 병역자원인 것이다. 특히 징병제 국가에서는 병역자원의 구성과 확보가 국가의 군사력을 좌우하기 때문이다.

한국군도 병력구성에 있어서 병역자원의 확보가 무엇보다 중요한 징병제 국가이다. 그러나 북한과 직접 대치하고, 국지적 분쟁이 높음에도 불구하고 국민의 병역의무 경감을 위해서 지속해서 복무기간을 단축하고 있다. 또한 중장기적으로 분석하였을 때, 병역의무 부담의 경감 요구는 점차 증가할 것으로 예상된다.¹⁵⁶⁾

151) 김신숙, 앞의 책(2020), p.54.

152) 정주성, 앞의 책(2003), p.72.

153) 홍성표, 앞의 논문(2005), p.124.

154) 김승태, “군 복무 단축의 취업효과 분석,” 『국방정책연구』, 제36권 1호, 2020, pp.152-53.

155) 국방부, 앞의 책(2018), p.98.

병역의무 부담에 따른 복무기간 단축 요구에 의한 복무기간 변천을 종합하면, <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 병 복무기간 변천

연 도	복무기간(월)			조정사유
	육군	해군	공군	
1952년 이전	전역제도 없음			
1953년	36	36	36	6.25전쟁 후 장기복무자 전역 조치
1959년	33	36	36	징집병 병역부담 완화
1962년	30	36	36	징집병 병역부담 완화
1968년	36	39	39	1.21 사태로 복무기간 연장
1977년	33	39	39	잉여자원해소 및 산업기술 인력 지원
1979년	33	35	35	해, 공군병 획득난 해소
1984년	30	35	35	징집병 병역부담 완화
1990년	30	32	35	해군병 획득난 해소
1993년	26	30	30	방위병제도 폐지로 잉여자원 해소
1994년	26	28	30	해군병 획득난 해소
2003년	24	26	28	징집병 병역부담 완화
2004년	24	26	27	공군병 획득난 해소
2008년	24→18	26→20	27→21	병역부담 완화를 위해 6개월 단축
2011년	21	23	24	천안함 피격으로 6개월에서 3개월 단축으로 조정
2018년	21→18	23→20	24→22	징집병 병역부담 완화 (국방개혁 2.0)

*출처: 국방부, 『2018 국방백서』, 2018, p.293에서 인용.

병 복무기간 변천현황을 살펴보면, 위에서 언급한 병역부담 완화 차원의 단축이 9회 있었고, 1977년 베이비 붐 세대의 수요보다 많은 잉여자원 해소를 위한 복무기간 변화는 1회 실시되었다.

156) 김승태, 앞의 논문(2020), p.153.

북한의 도발에 따른 국가안보 위협에 의한 복무기간 변화는 2011년 천안함 피격과 연평도 포격 도발로 기존 복무기간 단축 개월 수를 6개월 단축에서 3개월로 조정하였던 사례가 있다. 반면에 한차례 복무기간 연장이 이루어졌던 사례는 1970년대 북한의 무장세력 침투에 의한 복무기간이 연장되었다. 이렇게 복무기간의 연장이 가능했던 것은 6.25전쟁 이후 반공(反共)주의에 의한 시대적 분위기와 직접적인 위협세력의 침투가 있었기에 가능했던 것으로 판단된다. 현재는 개인의 자유권리가 무엇보다 중시되는 현대사회로는 국방의무에 대한 강제적 부담으로 복무기간의 연장은 국민적 공감대 형성이 어려울 것으로 판단된다.

이상의 병 복무기간 단축에 영향을 주는 변화요인을 살펴보았지만, 병 복무기간 단축의 병역의무 부담 해소와 잉여자원 해소, 인력획득 유인요소로서 순기능도 있지만, 역기능 또한 존재한다. 한국군에서 많은 비율을 차지하는 병의 활용기간이 줄어드는 것이다. 군의 특성과 변화하는 국방환경 측면에서 보면 임무수행을 위한 일정 수준의 숙련 기간이 필요하고, 숙련도에 따라서 전투력에 많은 영향을 준다. 그러나 지속해서 단축되는 병 복무기간은 일부 특기 분야에서는 숙련병을 활용할 수 없는 단점으로 작용하고, 전투력 유지 및 향상에 문제를 유발할 수 있다.¹⁵⁷⁾ 4차 산업혁명시대와 더불어 미래전쟁 양상은 최첨단의 과학화 장비를 이용하여 전장을 주도해야 할 것이다. 이러한 첨단과학화 장비를 위해서는 일정기간 숙련도가 필요하고, 전문인력이 요구된다.

김일생은 연구에서 전투기량 숙달 요구기간을 제시하였는데 육군의 경우 보병, 포병을 제외하고 전투기량 요망수준 달성을 위해 최소 21개월 이상의 전투기량 숙달이 요구된다고 제시하고 있다.¹⁵⁸⁾

이를 종합해보면 병 복무기간의 단축은 첨단화된 과학화 장비를 운용할 수 있는 전문성을 갖춘 숙련인원 확보가 필수적 요인으로 작용하고 있다.

157) 정주성, 앞의 책(2003), p.72.

158) 김일생, “징병제와 모병제에 대한 고찰,” 『KRIS 창립 기념논문집』, 제10호, 2017, p.731.

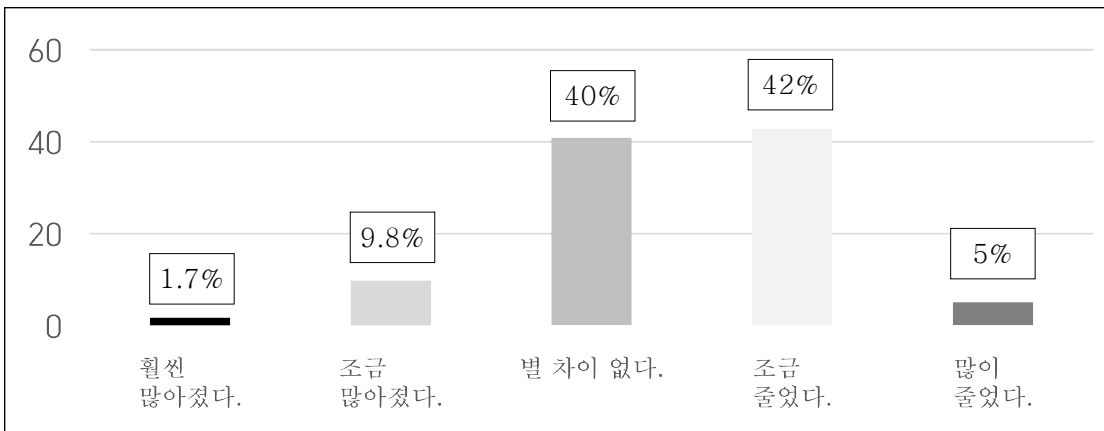
제3절 행위자 요인

1. 병역의무의 형평성

한국은 국민개병주의를 근간으로 징병제를 도입하여 유지하고 있다. 정부수립 이후 모병제의 형태를 보이다가 6. 25전쟁 이후 징병제를 시행하고 지금까지 유지되고 있다. 그러나 지금까지 징병제의 동등한 원칙이 문제시되었던 경우가 많았다. 국민 모두에게 병역의무를 동등하게 부과한다는 국민개병주의 원칙이 사회적 이슈로 대두되는 병역 형평성 논란에 자주 직면해 왔다. 고위층 자녀의 허위질병으로 인한 병역면제 조치에 모든 국민이 분노하는가 하면, 지위와 재력을 이용하여 병역을 회피하는 병무 부조리도 국민에게 박탈감을 느끼게 하였다. 특히 특권층의 병무 부조리는 ‘예외 없는’ 병역이행 방침과 보편적 적용에 국민의 신뢰를 잃게 하였고, 병역이행자와 병역회피 또는 대체복무자 간의 계층 간 갈등으로까지 확대되는 상황이다.¹⁵⁹⁾

병역의무의 형평성으로 인식되는 병무 부조리에 대한 국민의 생각은 <그림 3-4>와 같다.

<그림 3-4> 병무 부조리 수준의 인식조사

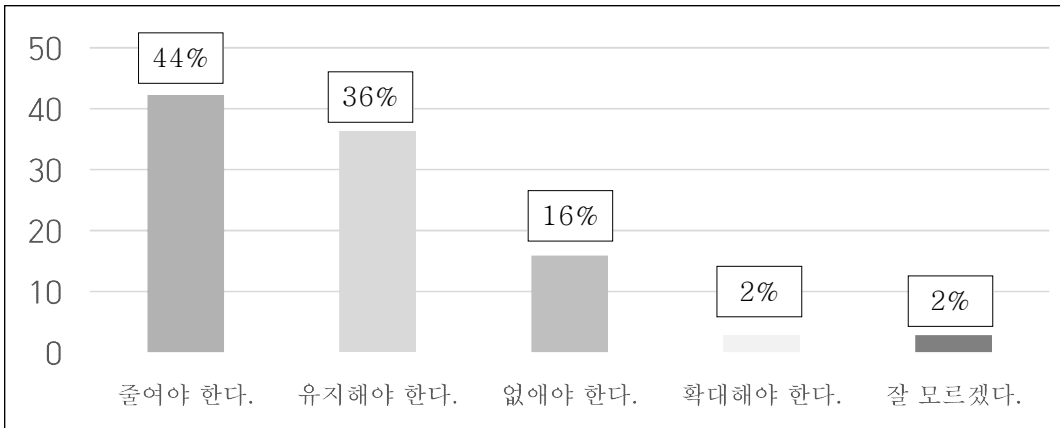


*출처: 국방대학교, 『2019 범국민 안보의식조사』, 서울: 국방대학교, 2019, p.207에서 인용.

159) 강인화, “한국 징병제와 병역의무의 보편화,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2019, p.195.

2019년 범국민 여론조사에서도 병무 부조리에 대한 국민의 인식은 80% 이상 부정적인 시각으로 바라보고 있다. 이러한 국민의 인식은 한국의 징병제가 병역의무의 형평성을 확보하지 못했다는 반증으로 볼 수 있다. 또한 국민들은 병역의 특혜에 대해서도 형평성을 강조하는 것으로 조사결과 나타났다. 예술 및 체육 특기자의 병역특례에 대한 국민들의 인식은 <그림 3-5>와 같다.

<그림 3-5> 병역 특례에 대한 국민인식



*출처: 국방대학교, 『2019 범국민 안보의식조사』, 서울: 국방대학교, 2019, p.210에서 인용.

국민의 과반수인 58%가 병역특례는 줄이거나 없애야 한다고 답변하였다. 이러한 결과는 국민이 병역의무 형평성에 대해서 어떤 부조리나 특혜가 있어서는 안 된다는 보편적인 시각을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

징병제의 역기능에서 빠지지 않는 것이 병역판정에 따른 병역 형평성의 논란일 것이다.¹⁶⁰⁾ 개인의 연령과 신체조건, 학력과 자질에 따라서 현역, 보충역, 제2국민역으로 나뉘고, 현역복무 부적합자에 대한 면제조치를 한다. 그러나 이러한 병역판정 기준은 사회변화에 따라 변화하지 못하고, 병역제도 신설 이후부터 현재까지 똑같은 기준과 분류로 병역대상자를 결정하고 있다.¹⁶¹⁾

병역에서 병역판정은 병역의무를 수행해야 할 병역대상자를 선발하는 것이다.

160) 김상봉·최은순, 앞의 논문(2010), p.6.

161) 이상목, “병역의무 형평성과 군필자 가산점제도: 쟁점과 정책제언,” 『제도와 경제』 제5권 9호, 2011, pp.194-95.

이러한 병역판정검사는 사회와 병역대상자의 변화에 따라서 제도의 기준과 방법도 함께 변화해야 한다. 한국의 사회변화는 병역대상자 대부분이 초대제 이상의 학력을 가지게 되었고, 과거보다 신체적인 운동능력의 감소를 보인다. 그러나 선병제도는 과거 잉여인력의 처리를 위하여 마련한 기준을 아직도 변함없이 동일한 기준으로 활용하고 있는 것이다.¹⁶²⁾

병역 형평성 논란의 또 다른 문제는 대체복무제도이다. 대체복무제도는 국가 인적자원의 효율적인 활용과 병역의 형평성 제고를 위해서 일정한 자격요건을 갖춘 인원에게 국가발전을 위한 과학기술, 학문연구, 국가기관과 지자체, 공공단체 및 사회복지시설 공익목적의 근무를 하게 하는 제도이다. 또한 국제협력, 예술 및 체육분야 육성을 위해서 우수자원을 선발하여 관련분야에 이바지하는데 있다. 그러나 병역자원의 부족과 형평성 문제해결을 위해서 국방부는 2023년까지 현역대체복무 폐지를 추진하고 있지만, 산업계와 이공계 등의 반발로 정상적인 추진이 가능할지 지켜보아야 할 상황이다. 더군다나 병역의무 거부자에 대한 새로운 대체복무제도의 추진은 병역이행자와 대체복무자 간의 형평성 논란이 지속해서 발생할 수밖에 없는 상황이다.¹⁶³⁾

병역의무 이행에 대한 혜택이 없는 것 또한, 형평성 논란을 일으키는 큰 문제로 지적되고 있다. 병역의무 이행자에 대한 공무원이나 민간기관 취업 시 부여하던 가산점이 1999년 12월 헌법재판소의 위헌 판결로 혜택을 볼 수 없게 되었다. 제대군인에 대한 군가산점이 헌법상의 평등권, 공무담임권을 침해한다는 것이었다. 이러한 판결은 병역의무 이행자들에게 병역의무에 대한 회피의식을 갖게 만들고, 병역의무로 인하여 묵시적 현물세의 과세 납부와 군 복무로 발생하는 사회적 기회비용의 불이익까지 안게 되는 결과를 보여주고 있다.¹⁶⁴⁾

미래에는 정보과학기술의 발달과 사회 네트워크의 발달로 젊은 층의 정보수집과 처리능력, SNS를 통한 사회문제에 대한 대처능력과 공개적 이슈화 능력이 현재보다 늘어날 것이다. 병역의무는 사회적 보편성으로 작용한다. 하지만 신성한 병역의무를 회피 내지는 기피하는 사회문제가 병역대상자로 하여금 병역의무에 대한 인식변화로 이어질 수 있다.

162) 정주성, 앞의 책(2003), p.70.
 163) 이상목, 앞의 논문(2011), p.196.
 164) 이상목, 위의 논문(2011), pp.203-213.

2. 개인의 자유권 보장

미래 국방환경은 청소년들에게 지금보다 더 많은 정보를 제공하고, 개인의 선택과 자유를 중시하는 사회가 될 것이다. 과거 한국사회는 공동체를 중요시하였고, 개인의 이익보다 민족과 가족, 국가에 대한 희생을 자랑스럽게 여겼다. 한국 근현대사에서 등장하는 호국의식에 입각한 의병활동과 농민운동이 독립군으로 발전하여 일제 식민지하에서 독립을 위해 자신을 희생하였고, 6.25전쟁 시 조국수호를 위해 전쟁터로 향하여 자신을 희생하고, 자유민주주의를 지켜낸 수많은 전쟁영웅이 존재하였지만, 앞으로는 군 복무에 대하여 개인의 자유권을 중시하는 가치가 크게 나타날 것으로 전망한다.¹⁶⁵⁾

군에 입대하는 장병의 평균 연령을 감안할 때, 20대 초반의 나이로 심리적 발달 단계로는 청소년기에 해당한다. 청소년기의 특징은 질풍노도의 불안정한 상태로 대변된다. 세부적인 특징으로는 대인관계에 어려움을 호소하고, 다른 어떤 관계보다 이성관계를 중요시하며, 자신의 자아정체성을 확립하지 못했거나 혼란을 겪는 시기이다. 무엇보다 개인의 자유권 침해에 대해 많은 심리적 갈등을 겪을 수 있다.¹⁶⁶⁾

한국의 청소년들은 입시 위주의 교육에서 경험하는 경쟁 속에서 유년기를 보내게 된다. 이에 따라서 자기중심적 사고를 가지고, 공동체 의식에 대한 개념이 부족하다. 부모에 대한 의존도가 높아서 대인관계나 개인 문제에 대해서 해결하는 능력도 부족한 실정이다. 이러한 성향의 청소년들에게 군대는 공동생활을 하고, 상명하복(上命下服)의 철저한 명령체계에 복종하며 하루 24시간을 충분히 경험하지 못한 대인관계 속에서 생활해야 하는 어려움에 놓이게 되는 것이다.

현재는 군의 인성교육도 이념과 안보에 대한 교육이 주를 이루었다면, 점차 군복무자의 심리적 치유목적으로 군 교육의 개념이 변화하고 있다. 장병들의 심리적 치유를 통해서 군 생활 적응을 돕고, 긍정적인 자아상을 확립할 수 있게 도와준다. 결과적으로 군의 사고예방과 전투력 보존 목적의 교육이 이루어지고 있는 셈이다.¹⁶⁷⁾

165) 정태연 외, “군조직과 군복무에 대한 한국인의 인식,” 『군사연구』 제141집, 2016, pp.457-58.

166) 김진만·박균열, “한국군 인성교육 진단과 발전방향,” 『윤리교육연구』 제50집, 2018, p.333.

167) 김진만·박균열, 위의 논문(2018), p.334.

군에서의 인성교육은 장병들의 적응을 도와 부대의 사고예방을 목적으로 실행되어서는 본 취지의 교육성과를 이루어낼 수 없다. 군의 인성교육은 사회와 조직에서 타인과의 원만한 관계를 형성하고, 국민의 재사회화 기관으로 기능하며 민주시민에 대한 교육과 병역의식과 안보의식, 애국심의 교육이 이루어져야 한다. 이러한 교육의 고착화가 장병들의 군 생활 만족감도 감소하게 만드는 것이다.¹⁶⁸⁾

한국 청소년의 높은 학력도 개인의 자유의지 표현을 증가시킨다고 한다. 고등학교 졸업자와 비교해서 대학교 재학 이상의 청소년은 개인의 자유의사에 대한 표현이 확실해진다고 한다. 고등학교까지 정립되지 못하였던 개인의 자아정체성이 확립되는 시기로 국가의 강제력에 의한 병역의무 이행은 대학생들에게 큰 부담으로 작용할 가능성이 있다.¹⁶⁹⁾ 최근 현역 입대현황 중 학력수준은 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 현역병 입영 학력현황

학력별	2017년	2018년	2019년
대학이상	76.2 %	74.5 %	76.8 %
고졸	23.2 %	24.9 %	22.7 %
고퇴이하	0.6 %	0.6 %	0.5 %

*출처: 국가통계포털, 『현역병 입영현황』, 서울: 통계청, 2020참고하여 필자가 재정리.

한국군의 입영 학력은 세계 어느 국가보다 높게 나타난다. 그만큼 학력적으로 우수한 자원이 징병제를 통해서 군으로 유입된다는 것이다. 자료에서 확인할 수 있듯이 거의 모든 병역이행자가 고등교육을 이수하고 입대하기 때문이다. 한편으로는 높은 학력은 개인의 자유중시 의지와 군의 강제성에 대한 부담감을 표출하고 있다.

군 복무에 대한 인식조사에서 “가능하다면 군에 가고 싶지 않다.”라는 의견을 고

168) 이정표, “군 입영경로 분석을 통한 군의 사회화 기능 분석,” 『국방정책연구』 2005년 가을, 2005, p.203.

169) 정태연 외, 앞의 논문(2016), p.462.

등학생의 경우 40%였지만, 대학생의 경우는 무려 74%의 수가 군 입대에 대한 부정적인 의견을 내놓았다.¹⁷⁰⁾ 이러한 결과는 대학교 졸업 후 맞이하는 취업 시기의 연기와 학업단절로 인한 개인부담, 병역이행에 대한 보상체계가 없다는 인식이 병역의무 이행을 “돈 없는 무능한 사람들만 하고, 가능하면 피해야 한다.”고 생각하게 만든다는 것이다.¹⁷¹⁾ 결과적으로 병역이행자와 대체복무, 면제자 간의 심각한 형평성 문제와 더불어 사회계층 간 갈등 양상으로 확대될 가능성도 내포한다.

한국의 병역제도는 입영대상자 개인의 자유 선택에 의한 군 복무가 이루어지지 못하고 있다. 즉 개인의 자질과 특기, 학력의 정도와 전공 등과 연계된 군 복무 선택의 기회가 사실상 없기 때문이다. 모집병을 제외하면 현역병의 68%가 개인의 선택과 관계없이 특기 분류가 이루어질 뿐만 아니라 특기 분류에 대한 기본적인 개념과 절차를 알지 못한다는 것이다.¹⁷²⁾ 이러한 결과는 개인의 적성과 소질에 관계없이 연계되는 군 복무에 대한 불만을 일으킬 수 있다.¹⁷³⁾

현재와 미래의 한국 사회는 개인의 가치와 선택이 가장 중요한 요소로 작용하게 될 것이다. 위에서 설명한 바와 같이 청소년들의 개인주의와 자유권리 중시는 징병제 병역제도에 대한 부담감을 나타낼 수 있다. 정체성 확립이 완전하지 못하고, 부모에게 의존하는 정도가 큰 병역대상자가 개인 간의 소통이 강조되고, 명령체계에 의해서 획일적으로 작동하는 군 복무에 부담을 느끼는 것은 당연할 수 있다.

유럽국가들도 국가에 의한 강제력이 작용하는 징병제의 병역제도가 병역대상자들의 자유를 침해한다는 이유로 병역제도 자체를 부정적으로 인식한다고 한다.¹⁷⁴⁾ 이러한 결과는 한국도 병역대상자가 될 청소년들의 자유를 침해한다고 인식할 수 있어서 병역제도에 대한 부정적인 인식이 생겨날 수 있다.

170) 정태연 외, 앞의 논문(2016), p.463.

171) 정태연 외, 위의 논문(2016), p.463.

172) 병무청, 『특기병 입영자』, 서울: 병무청, 2020.

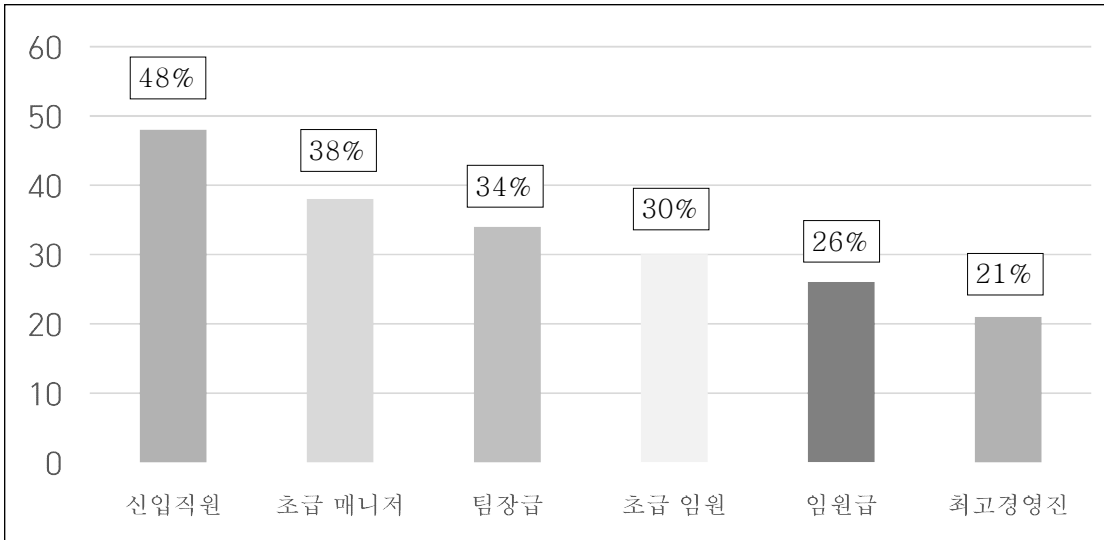
173) 이정표, 위의 논문(2005), p.203.

174) Karl W. Haltiner and Tibor Szvircsev Tresch, “European Civil-Military Relations in Transition: The Decline of Conscription,” *Armed Forces and Conflict Resolution: Sociological Perspective* (Bingsley, UK: Emerald, 2008, pp.165-182.

3. 여군의 복무확대

한국에서 여성의 사회진출이 점차적 증가하고 있다. 한국뿐만 아니라 세계적으로 여성의 사회진출은 산업화 사회로 접어들면서 연속적인 증가세를 보였다. 오히려 한국은 선진국에 비해서 다소 늦은 편이지만, 점차 여성의 사회 참여 폭이 훨씬 더 커질 것으로 전망하고 있다. 특히, 2000년대 이후 여성의 사회 참여가 급속하게 확산하였고, 여성에게 특화된 일자리가 생겨나고 있다. 이미 사회에서는 직장 내 여성의 비중이 지위고하(指揮高下)를 막론하고 모든 영역에서 많은 수가 분포하고 있다. 이를 그래프로 표시하면 <그림 3-6>과 같다.

<그림 3-6> 직장 내 여성 비중



*출처: 맥킨지, 『2019년 직장 내 여성 비중』, 서울: 맥킨지, 2019참고하여 필자가 재구성.

맥킨지 코리아에서 한국의 590개 회사의 2,200만 명의 직장인을 대상으로 조사한 결과로 신입직원의 경우는 50%에 가까운 수가 여성으로 구성되어 있고, 팀장급은 30% 이상의 여성들이 차지하고 있다. 회사의 기획과 정책을 결정하는 임원급도 30%에 가까운 26%의 여성들이 활동하고 있으며, 최고 경영진도 20%를 상회하는 수가 여성으로 구성되어 한국 사회를 이끌고 있다.

현재 여성 인구의 52% 이상이 경제활동에 참여하고 있고, 전체 공무원의 55%가 여성 공무원으로서 이제는 남성 공무원보다 많은 수를 차지하고 있다.¹⁷⁵⁾

한국 사회뿐만 아니라 직업적 안정성이 보장된 직업을 선호하는 경향은 당연하다. 그래서 정년이 보장되어 ‘신의 직장’이라고 불리는 공무원의 인기가 특히 두드러진다.¹⁷⁶⁾ 여성 공무원의 수가 남성 공무원의 수보다 많은 이유도 여성의 사회진출이 증가하면서 직업적 안정성이 확보되는 직종에 근무하기를 선호하기 때문이다.

군인의 경우 국가공무원으로 안정된 직장으로 인식되고, 하사 임관 시 국가공무원 9급에 해당하는 보수와 복지혜택을 누릴 수 있다. 또한 기본복무 기간 내 장기 지원에 선발되어 20년 이상 복무시에는 연금의 혜택도 받을 수 있기 때문에 여성의 지원은 증가할 것으로 예상된다.

국방부 개혁에 따라서 여군의 복무확대는 지속적으로 증가할 것이다. 국방개혁 2.0에서 계획한 여군 비율의 증가(2018년 5.5%에서 2022년 8.8%)는 앞으로 여성의 군 진출이 더욱 확대될 것으로 기대하게 하는 대목이다. 또한 우리 헌법에서 명시하는 모든 국민에게 부여되는 국방의 의무에 대한 병역 평등성의 확보는 국가구성원인 모든 국민을 원칙으로 형평성을 확보하게 해준다.¹⁷⁷⁾ 일부 여성들은 “꼭 전투병이 아니여도 군 행정, 간호, 대체복무 등을 통해서 국토방위에 역할을 할 수 있음에도 남성에게만 지워지는 병역의무는 남녀평등 위반.”이라고 주장한다.¹⁷⁸⁾ 국방개혁 2.0을 통해서 한국군도 여군 확대의 움직임이 자리 잡는 분위기가 될 것으로 예상된다. 이러한 여군의 복무확대는 한국군 병력충원의 문제를 해결할 수 있는 요인이 되고, 첨단무기체계 운용인력으로 확보하여 전문화된 숙련인원 증가에 기여할 수 있다.

이를 종합해보면 2023년 이후 병역자원의 부족과 여성의 병역의무 평등의식 증가 등은 앞으로 여성의 사회진출과 더불어 군에서도 여군 복무의 확대가 나타나게 될 것이다.

175) 송윤선·이용, 위의 논문(2020), p.37.

176) 『공무원의 직업적 안정성』, 『세계일보』, 2016년 10월 15일.

177) 윤지원, “모병제 도입, 세계 주요 국가들의 모병제 현황과 대안 모색,” 『국방과 기술』 제452호, 2016, pp.81-83.

178) 윤지원, 위의 논문(2016), p.82.

제4절 시사점

제도주의 통합적 관점을 통해서 국방환경 변화를 환경적·정책적·행위자 요인으로 도출할 수 있었다. 첫 번째, 환경적 요인 측면에서는 첫째, 4차 산업혁명의 발달로 국방과학기술의 최첨단 무기체계를 운용할 수 있는 전문성 있는 인력증대가 요구되었다. 4차 산업혁명으로 시작된 과학기술의 발전이 국방분야에서도 발전하여 이를 운용하고 활용할 수 있는 병력의 전문성과 우수자원의 확보를 통하여 장기적인 활용이 필요한 변화가 나타났다.

둘째, 새로운 전쟁 패러다임의 변화로 지상군 위주의 병력집약형 구조에서 첨단 과학기술군 형태의 기술집약형 병력구조로 개편되고, 첨단무기체계의 도입과 함께 첨단과학기술군으로 전환하고 있다. 이를 통해서 병력의 융통성과 유연성이 요구되었다.

셋째, 전략과 전술의 변화이다. 비전통적 안보영역에서의 위협은 양적인 병력구성을 지양하고, 신속대응의 기동성을 겸비한 군으로 개편하여 동시·통합성을 확장시킬 수 있는 군 조직의 슬림화가 요구되었다.

두 번째, 정책적 요인 측면에서는 첫째, 출산율의 감소현상에 따른 병역자원 감소현상이 나타났다. 사회변화에 따른 저출산의 문제는 병역자원의 급감으로 이어져서 2023년 이후에는 병력충원에 심각한 제한요소가 될 것이다.

둘째, 장병복지 증대에 따른 병력운영비용의 증가가 나타나고 있다. 장병들의 병역의무 부담의 감소를 위해서 실시되고 있는 봉급의 인상과 복지정책들로 인하여 전력운영비는 증가되어 국방예산 효율성에 영향을 주고 있다.

셋째, 병 복무기간 단축으로 전문 숙련도에 영향을 받고 있다. 병역대상자의 병역의무 부담의 경감을 위한 조치로 18개월로 병 복무기간이 단축되었다. 하지만 대부분의 특기에서 21개월 이상의 숙련기간이 필요하다는 것을 선행연구를 통해서 살펴보았다. 현재와 미래는 첨단화된 무기체계의 숙달과 활용이 절대적이고, 숙련된 전문인력의 전투기량 발휘가 국가의 전투력을 나타낼 수 있다. 그러나 병 복무기간 단축으로 숙련기간의 부족문제가 나타났다.

세 번째, 행위자 요인 측면에서는 첫째, 병역의무의 형평성 논란이 꾸준히 제기되었다. 사회지도층 자녀의 병역회피, 일부 연예인의 병역기피 목적의 국적변경,

체육특기자의 병역면제 혜택 등 병역의무 형평성 문제는 한국 사회에서 꾸준히 논란이 되고 병역대상자로 하여금 병역의무에 대한 인식의 변화가 나타날 수 있는 상황이다.

둘째, 개인의 자유권을 보장받으려는 문화가 확산되고 있다. 국가와 민족을 중심으로 개인보다는 공동체가 우선이었던 과거와 달리 현재는 개인과 개인이 행사할 수 있는 자유가 중시되는 사회이다. 징병제를 유지하고 있는 병역제도의 강제성에 병역대상자들의 부담이 증가하고 있는 것이다.

셋째, 여군 비중의 확대현상이 나타나고 있다. 여성의 사회진출 확대와 군에 대한 여성들의 인식변화, 병역 평등성 의식확산 등이 국방개혁 2.0과 맞물려 지속적으로 여군 복무율이 증대되고 있다.

이상과 같이 국방환경 변화요인을 종합적으로 정리하면 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 병역제도 적용시 고려요인

구 분	국방환경 변화요인	고려요인
환경적 요인	국방과학기술의 발전	• 첨단무기운용의 전문인력 확보
	전쟁 패러다임의 변화	• 기술집약형 병력구조로 개편
	전략·전술의 변화	• 군 조직의 슬림화
정책적 요인	병역자원 감소	• 병역자원의 충족성
	장병복지 증대	• 전력운영비의 효율성
	병 복무기간 단축	• 복무기간의 적절성
행위자 요인	병역의무의 형평성	• 병역의무 이행의 인식변화
	개인의 자유권 보장	• 개인의 자율성 보장
	여군의 복무확대	• 여군의 활용성 증대

*출처: 제3장의 국방환경 변화요인을 바탕으로 필자가 구성.

제3장에서 국방환경 변화로 병역제도에 영향을 주고, 병역제도 유형별 분석에 고려할 수 있는 주요 요인은 다음과 같다. 첫째, 국방과학기술의 발전은 첨단무기 체계 운용과 활용을 할 수 있는 전문인력의 확보가 필요하다. 이러한 고려요인이

도출된 이유는 국방환경 변화를 통해서 국방과학기술의 발전으로 병력의 전문성과 우수자원의 확보와 장기활용의 요인을 통합할 수 있는 것이 첨단무기체계 전문인력의 확보이기 때문이다.

둘째, 전쟁 패러다임 변화의 고려요인은 기술집약형 병력구조로의 개편이 필요하다. 이는 병력의 전문직업성과 융통성, 유연성을 대표할 수 있는 병력구조가 기술집약형 구조이기 때문이다.

셋째, 기동성을 갖춘 소규모의 병력으로 동시·통합적인 작전 수행이 가능한 전략·전술의 변화가 필요하다. 이러한 병력구조를 갖추어 변화하는 전략과 전술에 대응하기 위해서는 군 조직의 슬림화가 필요할 것이다.

넷째, 병역자원의 감소를 고려할 수 있는 요인은 병역자원의 충족성이다. 병역자원 감소에 따른 병력의 충원가능 여부와 병력구성을 중심으로 충족성을 고려할 수 있을 것이다.

다섯째, 장병복지 증대의 고려요인은 전력운영비의 효율성을 분석해야 한다. 전력운영비의 효율성을 통해서 전력운영비 지출 정도와 방위력 개선에 필요한 충분한 지출이 가능한지, 또 국방예산의 효율성을 확보할 수 있는지를 분석할 수 있을 것이다.

여섯째, 병 복무기간의 단축을 고려할 수 있는 요인은 복무기간의 적절성을 통해서 병력의 숙련도와 전투기량 발휘의 가능성, 임무수행능력의 정도를 분석할 수 있을 것이다.

일곱째, 병역의무 형평성을 고려할 수 있는 요인은 병역의무 이행의 인식변화이다. 병역의무 인식의 변화와 병역의무 형평성에 대한 인식을 통해서 병역대상자에게 병역의무 이행에 대한 인식의 변화가 있는지 분석할 수 있다.

여덟째, 개인의 자유권 보장은 자유민주주의 원리와 부합되는지를 고려하여 분석할 수 있을 것이다.

아홉째, 여군의 복무확대를 통해서 여군 획득과 개인의 동기부여 정도를 통해서 여군의 활용성 증대를 고려요인으로 분석할 수 있을 것이다. 이상의 고려요인과 국방환경 변화에서 도출된 관계요인을 바탕으로 제4장에서는 징병제·모병제·혼합제의 병역유형별 장단점을 비교분석 하여 최적의 병역제도가 제시되는지 분석하도록 하겠다.

제4장 병역제도 유형별 비교분석

국방환경 변화가 병역제도에 영향을 주는 요인을 환경적·정책적·행위자 측면에서 세부적으로 도출하였다. 이러한 요인을 징병제, 모병제, 혼합제의 장단점을 비교분석 하는 방법으로 최적의 병역제도를 도출하는 데 있다.

제1절 환경적 요인

1. 첨단무기 운용의 전문인력

국방환경 변화모습을 전제로 4차 산업혁명을 통한 국방과학기술은 첨단무기 발전으로 견인하였다. 이를 한국 병역제도에 대입하여 비교분석 함으로써 가장 적합한 병역제도를 제시해보면 다음과 같다.

한국군은 주요 첨단무기체계 증강을 위해서 대규모 국방비의 투자를 지속하고 있다. 첨단무기체계 운용을 위한 정보수집 및 분석체계와 지휘통제체계, 항공우주력 증강, 정밀유도무기 등의 최첨단 전력증강을 우선적 목표로 하여 개발하고 있는 추세이다.¹⁷⁹⁾ 2018 국방백서에서의 첨단무기 개발사업 내용을 살펴보면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 한국군 전력증강 사업내용

전장 기능별 무기체계	계속사업	신규사업
전장인식 / 지휘통제·통신	• 전술정보통신체계	• 지상전술 C4I체계 개량
공중전력	• F-35A / 공중급유기	• KF-16D 수명연장
기동 / 화력	• K2전차, 한국형 기동헬기 • 230mm급 다련장	• 대포병탐지레이더-II • 230mm급 유도탄

*출처: 국방부, 『2018 국방백서』, 2018, p.31에서 인용.

179) 고 원, 앞의 논문(2010), p.40.

첨단무기체계의 대표적인 활용과 효과는 걸프전과 이라크전을 통해서 잘 나타난다. 먼저, 첨단감시체계를 통해서 적을 찾고 분석하여 자료를 제공한다. 다음은 전략폭격기 또는 정밀유도무기를 통해서 적의 중심을 파괴한다. 마지막으로 지상군이 투입되어 전장을 정리 및 접수하는 방식이다.¹⁸⁰⁾ 이러한 첨단무기체계의 확보를 위해서 한국군도 전력증강 사업을 통해 전장인식 및 지휘통제체계의 개발로 감시체계를 구축하고 있다. 또한 적의 전략중심 폭격이 가능한 공중전력을 확보하고 정밀유도무기체계 개발도 진행하고 있다.

무기체계가 첨단화될수록 이를 운용하는 전문인력은 증가할 수밖에 없다.¹⁸¹⁾ 그 이유는 고도화된 첨단장비와 무기체계는 고가의 정밀성으로 인하여 이를 운용하는 인력의 전문성을 요구한다. 또한 첨단무기체계 운용과 활용을 위한 전문적인 지식과 교육을 수반할 수 있다. 이러한 특성으로 인해서 첨단무기체계 전문인력은 다음과 같은 요인을 통해서 세부적으로 분석할 수 있다. 첫째, 전문성이다. 위에서 분석한 바와 같이 전문성을 갖춘 인력에 의해서 운용되어야 첨단무기체계의 효과는 증대될 수 있다. 전문성에는 전문지식과 전문교육이 동반된다.¹⁸²⁾ 첨단무기체계 확보와 개발단계에서부터 전문인력의 분업화를 통해 세부적 전문지식을 습득한다. 그리고 전문지식을 습득한 인력을 통해서 전문인력 양성을 위한 장기간의 교육과 활용에 이르는 과정으로 전문성을 확보하는 것이다.¹⁸³⁾

둘째, 우수자원의 확보이다. 위에서 분석한 전문성을 실현하기 위한 우수자원을 양성 또는 확보하는 것이다. 첨단무기체계는 사회나 산업분야에서 활용하거나 접하기 힘들다. 그렇기 때문에 처음부터 첨단무기체계 운용에 적합한 우수자원을 확보하기란 쉽지 않으리라고 전망된다. 이에 교육을 통하여 고도화된 장비와 무기의 지식수준을 높이고 활용할 수 있는 우수자원을 양성하여 확보하는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 우수자원의 장기적 활용이다. 첨단무기체계 전문성 확보를 위한 교육은 장기간의 고도의 전문지식을 요구할 수 있다. 그래서 짧은 기간 순환하는 형태의 활용은 지양되어야 한다. 장기간 고비용이 소요되는 교육을 받은 우수자원은 첨단무

180) 홍성표, “21세기 전쟁양상 변화와 한국의 국방력 발전방향,” 『국방연구』, 제46권 1호, 2003, p.66.

181) 이승호, “미래전쟁 양상 변화와 지상군 역할,” 『전략연구』, 제 11호, 2015, p.131.

182) 이승호, 위의 논문(2015), p.131.

183) 이승호, 위의 논문(2015), p.128.

기체계 운용을 위해서 반드시 장기적 활용으로 유지되어야 효과를 볼 수 있다.

이상과 같은 전문성과 우수자원, 장기활용을 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같은 장단점이 도출된다.

첫 번째, 징병제에서는 모든 남성의 군 복무를 의무화하고 있어서 많은 병역의무자가 입영하게 된다. 그래서 양적으로 대규모의 병력이 충원되는 형태이기 때문에 첨단무기체계 운용을 위한 충분한 자원은 확보할 수 있다. 그러나 징병제는 짧은 복무기간을 특징으로 하고 있어서 고도화된 첨단장비와 무기체계의 운용을 위한 장기간 교육과 지식을 습득하는데 어려움이 예상된다. 이로 인해서 전문성을 확보하기는 어려울 것으로 분석된다.

두 번째, 모병제에서는 병역의무자 개인의 선택으로 입영하여 장기복무를 희망하는 전문직업군의 형태를 보인다. 그래서 첨단무기체계를 운용할 수 있는 전문인력의 확보가 가능하다. 입영 당시에는 전문성을 갖춘 우수자원이 아니더라도 장기간의 교육과 훈련을 통해서 첨단무기체계를 운용할 수 있는 우수자원으로 활용할 수 있다. 또한 우수자원을 장기간 활용할 수 있어서 고도화된 첨단무기체계와 장비의 효과를 기대할 수 있을 것으로 분석된다. 그러나 다음과 같은 단점이 분석된다. 병역의무자 개인의 선택에 의해서 입영하고 장기간의 교육과 훈련이 필요하기 때문에 전문인력의 신속한 대체는 어려울 것으로 판단된다. 또한 전문인력을 양성하는 데 필요한 비용이 증가하고 교육기간도 증가할 것으로 판단된다. 첨단무기체계의 전문지식과 운용을 위해서 필요한 교육과 훈련은 반드시 필요하다. 그러나 장비와 무기체계가 고도로 발전될수록 이러한 교육과 훈련소요도 증가할 것으로 분석되기 때문이다.

세 번째, 혼합제에서는 모병제의 요소와 징병제의 요소가 혼합되어 있는 형태이다. 그래서 징병제와 같이 징집병과 모집병의 대규모 병력이 충원되어 충분한 운용인력의 확보가 가능하다. 그리고 모집병을 활용한다면 전문성을 갖춘 운용인력의 확보가 가능하다. 그러나 다음과 같은 단점을 가지는 것으로 분석된다. 앞에서 언급하였듯이 징집병과 모집병의 혼합으로 인해서 두 제도 간의 전문성의 차이가 나타날 수 있다. 자칫 징집병의 운용과 활용의 정도가 전투지원과 보조의 역할로 폄하될 가능성도 있을 수 있다. 이러한 전문성의 차이는 징집병이 모집병의 전문적 운용능력을 대체할 수 없으므로 첨단무기체계 운용의 효율성을 떨어뜨릴 수 있

다.

이상과 같이 첨단무기체계 전문인력 요인을 분석하는 세부적 요인인 전문성, 우수자원, 장기활용 측면에서 <표 4-2>와 같이 장단점을 분석하였다.

<표 4-2> 첨단무기 전문인력 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> 병력의 양적 충원이 가능하여 운용 인력 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 장기간 전문교육 및 지식습득의 전문성 확보 제한
모병제	<ul style="list-style-type: none"> 첨단무기체계 운용의 전문인력 확보 교육을 통한 우수자원 양성 가능 우수자원의 장기적 활용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 첨단무기체계 전문인력의 신속한 대체자원 확보 제한 전문인력 양성에 필요한 비용과 교육기간 증가
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> 징집과 모병의 양적 충원을 통해서 운용인력 확보 가능 모집병을 활용하여 전문인력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 징집병과 모집병의 전문성 차이 징집병의 첨단무기체계 운용 제한으로 효율성 감소

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

이를 종합하면 첨단무기체계 전문인력 확보를 위해서는 모병제와 혼합제가 징병제에 비해서 적합한 제도로 분석할 수 있다. 그 이유는 짧은 복무기간으로 인하여 징병제가 모병제와 혼합제와 비교해서 전문성 확보의 요인을 충족하지 못하는 것으로 분석된다. 또한 우수자원 확보요인에는 징병제와 혼합제의 경우 첨단무기체계 운용인력을 충분히 확보할 수는 있지만, 장기간 교육과 훈련으로 양성되는 우수자원의 확보는 제한되거나 운용의 효율성이 감소할 수 있다. 첨단무기체계의 장기적 활용이 가능한 제도는 모병제가 가장 적합한 것으로 분석된다. 혼합제와 비교해서 모든 인력이 장기복무로 근무하고 있기 때문이다. 결과적으로 국방과학기술 발달로 첨단무기 전문인력 측면에서는 모병제가 최적의 제도로 분석된다.

2. 기술집약형 병력구조

한국군은 국방과학기술의 발전을 통해서 첨단과학군으로 전환을 시도하고 있다. 4차 산업혁명의 첨단기술을 대표하는 것이 초연결성, 초지능성, 무인자율화이다. 이러한 과학기술이 군에 융합되어 부대 및 병력구조와 무기체계 등을 발전시켜 첨단과학군으로 진화하는 것이다.¹⁸⁴⁾

첨단과학군으로 발전하기 위해서는 기술집약형 병력구조가 필요하다. 그 이유는 첨단과학화를 통해 인공지능 지휘체계를 구축하고 개인전투체계로 무장하는 효율적인 구조가 기술집약형 병력구조이기 때문이다.¹⁸⁵⁾ 다시 말해서 초연결·지능화된 전투체계를 전달하면 개인전투체계로 무장한 전투병력이 임무를 수행하는 방식으로 작동한다는 것이다.

한국은 국방환경 변화 속에서 세계 10위권의 과학기술 강국의 환경을 조성하였고, 현대 과학기술의 발달을 중심으로 군사 과학기술에서 상당한 발전을 이루었다. 한국군은 기술집약형 구조의 구축을 위해서 첨단전력의 개발을 통해 신규사업과 계속사업을 분류하여 첨단과학기술군 건설에 힘을 쏟고 있다.

4차 산업혁명과 더불어 현재의 기술속도라면 머지않아 세계적 추세인 첨단과학기술군의 모습을 보일 것으로 전망하고 있다. 그러나 국방환경 변화가 로봇 기반 전투체계, 사물인터넷을 통한 네트워크 체계의 발전 등으로 보편화된 사회에서 군인의 역할을 인공지능과 로봇이 대행하고, 유·무인 복합체계 중심으로 운용되게 된다면 현재의 징병제 병역제도에 영향을 줄 것이다. 그 이유는 병력 중심의 군 구조에서 기술집약형 병력구조로 전환해야 하기 때문이다.¹⁸⁶⁾

첨단과학기술군의 청사진을 그려보면 첨단화된 장비에서 산출되는 정보를 분석하고 전파하는 능력을 갖춰야 한다. 또한 많은 전투와 훈련에서 얻어진 경험을 바탕으로 전투의 부정적 결과와 기술적 오류를 극복할 수 있는 능력도 구비되어야 한다. 이라크전에서의 미군의 승리는 신속한 정보분석을 통해서 네트워크 기반 기술활용을 통해 얻은 것이다.¹⁸⁷⁾ 하지만 한국군의 병력구조는 대다수 병력이 병역의

184) 「첨단과학기술 적용으로 강한 군사력 건설」, 『국방일보』, 2020년 1월 15일.

185) 「4차 산업혁명, 스마트 육군의 변혁」, 『국방TV 포커스』, 2019년 10월 4일.

186) 송윤선·이용, 앞의 논문(2019), p.29.

187) 고원, 앞의 논문(2010), pp.14-15.

무 수행을 위해서 단기간의 임무수행에 치중할 수밖에 없는 구조로 기술집약형 병력구조의 건설은 제한될 것으로 판단된다. 그렇기 때문에 전문직업군의 형태로 기술집약형 병력구조가 건설되어야 첨단과학기술군으로 전환될 수 있다고 분석하고 있다.

다음은 병력구조의 융통성과 유연성이 필요하다.¹⁸⁸⁾ 기술집약형 병력구조는 전문직업군의 모습을 통해서 국방환경의 급속한 변화에 신속하게 대응할 수 있어야 한다. 다양한 작전을 다양한 영역에서 다양한 방법으로 수행하는 능력은 기술집약형 병력구조의 융통성과 유연성이 선행되어야 효과를 얻을 수 있을 것으로 분석된다.

이상과 같은 전문직업군, 융통성, 유연성을 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같은 장단점이 도출된다.

첫 번째, 징병제에서는 병력의 양적 충원이 가능하여 병력구조를 구성하는데는 유리하고 병력의 공백을 신속하게 대체할 수 있는 자원이 풍부하다. 하지만 기술집약형 병력구조 세부 요인으로 도출된 전문직업군, 병력의 융통성과 유연성은 제한될 것으로 분석된다. 병역의무를 이행하는 형태의 군 복무로 전문직업군의 형태를 가질 수 없고 모병제에 비해서 방대한 병력은 융통성 측면의 대응에 단점으로 작용할 수 있다.

두 번째, 모병제에서는 기술집약형 병력구조 구축에 유리한 것으로 분석된다. 모병인력의 경우 직업군인의 신분이 보장되어 전문직업군 요인을 충족하고 장기간 교육과 훈련으로 경험이 축적되어 병력의 융통성과 유연성 확보에 용이한 것으로 분석된다. 반면에 직업군의 특성인 교육과 훈련에 드는 비용과 시간은 단점으로 분석되고 잉여병력 또는 자원의 대체성이 떨어져서 공백이 발생할 시 신속한 대체가 제한된다.

세 번째, 혼합제에서는 모병제의 요소와 징병제의 요소가 혼합되어 있어서 징집병과 모집병의 대규모 병력이 충원되어 충분한 병력을 보유할 수 있다. 또한 모병인력을 통해서 전문직업군의 요인도 충족할 수 있다. 반면에 징병과 모병인력의 충분한 병력보유가 병력의 융통성을 제한하는 장점이자 단점으로 작용하는 것으로 분석된다.

188) 융통성은 급속한 환경변화에 신속하게 대응할 수 있는 능력, 유연성은 다양한 유형의 작전을 다양한 영역에서 다양한 방법으로 수행할 수 있는 능력, 고원, 위의 논문(2010), p.40.

이상과 같이 기술집약형 병력구조 요인을 분석하는 세부적 요인인 전문직업군, 병력의 융통성, 유연성 측면에서 <표 4-3>과 같이 장단점을 분석하였다.

<표 4-3> 기술집약형 병력구조 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> • 병력의 양적 충원이 가능하여 병력구조 구성과 신속한 대체가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 병역의무를 이행하는 형태의 군복무로 전문직업군 형태 제한 • 대규모 병력의 보유로 융통성 측면의 대응은 제한
모병제	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 선택에 의한 직업적 성격의 복무로 전문직업군 구성 가능 • 장기간의 교육과 훈련으로 병력의 융통성과 지식을 갖춘 유연성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 직업군의 특성인 장기간의 교육과 훈련이 필요 • 병력의 공백 발생 시 신속한 대체 제한
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> • 모병인력의 경우 전문직업군 구축 가능 • 징병요소와 모병요소가 혼합되어 병력의 양적 충원 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 징병과 모병인력의 대규모 병력으로 병력구조의 융통성 제한

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

이를 종합하면 첨단과학기술군 전환을 위해서 구축되어야 하는 기술집약형 병력구조는 모병제와 혼합제가 유리하다. 하지만 혼합제는 모병인력과 징병인력의 비율의 차이를 구분하기 어렵고, 대규모 병력구조 형태로 제한되어 첨단 기술집약형의 병역제도 유형은 모병제로 분석된다. 다만 장기간의 교육과 훈련 소요에 대한 단점도 있지만, 장기적 차원에서는 모병제가 최적의 제도로 분석된다.

3. 군 조직의 슬림화

미래전 대비와 비전통적 안보영역에서의 위협이 증대되는 상황에서 전략·전술의 변화가 필요한 상황이다. 비전통적 안보영역의 대상이 되는 테러, 사이버, 범죄 등은 앞으로 한국의 안보를 위협할 가능성이 크다. 또한 적의 형태도 전통적인 개념의 국가나 민족, 종교 등에서 테러단체나 조직, 비정부 기구, 적의 국민 등 과거와는 다른 예측할 수 없는 안보위협이 존재하고 있다. 이러한 측면을 고려해 본다면 한국군은 새로운 위협에 대응 가능한 능력과 변화가 필요하다.

미래전의 양상은 테러리즘의 확산과 동시다발전, 비선형 입체통합전 등의 다양한 위협에 대비해야 하는 전략·전술의 능력을 요구한다. 조직구조도 슬림화시켜 신속한 대응체계를 구축해야 한다. 아울러 여러 지역을 동시에 대비할 수 있는 동시·통합성의 효율성도 견지해야 한다.

재래전 및 미래전 양상은 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 재래전 및 미래전 양상

구 분	재래전	미래전
전쟁양상	병력전, 전선전, 정규전	동시다발전, 비선형 입체통합전, 첨단과학전, 우주정보전
전쟁대상	국가, 민족, 종교	범죄조직, 테러단체, 사이버, 비정부 기구, 무형의 존재
조직구조	대규모 병력, 피라미드 병력구조	네트워크 조직, 지휘체계 간결화 슬림화, 경량화, 효율화
전략/기타	전선구축, 단계적 공격, 대량 소모전	핵심지역 중점방어, 신축대응전략

*출처: 김상범, 앞의 논문(2004), p.41참고하여 필자가 재구성.

그렇다면 한국군이 미래전을 준비할 수 있는 전략·전술의 요인은 어떤 것이 있는지 다음과 같이 분석할 수 있다. 미래전의 조직구조에서 강조한 것은 먼저, 비전통적 안보영역의 위협에 대응이 가능하도록 슬림화, 효율화를 강조하였다. 미국이나 유럽국가의 모병제 국가는 군의 병력구조 슬림화를 달성하였지만,¹⁸⁹⁾ 한국군의 경우 현재의 대규모 병력구조를 감안할 때, 급격한 변화와 개편보다 점진적이고 연속적인 병력구조 개편과 감축이 이루어져야 할 것이다.

다음은 동시·통합성을 강조하는 군의 효율화이다. 미래전의 전략으로 분석되는 테러리즘과 신속대응전략의 개념은 슬림화된 소규모의 병력으로 신속하게 대응하는 것이다. 또한 동시에 여러 위협에 대응할 수 있고, 통합되어 여러 임무를 수행할 수 있는 효율성을 강조하는 형태를 지향한다.¹⁹⁰⁾

이상과 같은 슬림화, 효율화는 미래 군의 특성을 나타내는 것으로 한국군도 일부 부대에서 조직을 개편하여 유지하고 있지만, 미래전의 전략·전술 변화를 통해서 분석한 결과는 군의 대대적인 개편과 감축이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 요인을 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같은 장·단점이 도출된다.

첫 번째, 징병제에서는 병력의 대규모 충원과 운용이 가능하기 때문에 위협에 대한 병력의 양적 대응이 가능하다. 또한 대규모 병력운용을 통하여 위협의 억제 효과도 가져올 수 있을 것이다. 반면에 기동성 중심의 작전수행은 제한받을 가능성이 있다. 그 이유는 대규모 병력의 신속한 기동은 많은 장비와 물자를 동원하게 되어 신속한 기동을 제한하는 요소가 된다.

두 번째, 모병제에서는 개인의 선택에 의한 직업군인의 형태이고 장기간의 전문적인 교육과 훈련을 통해서 소수·정예병력의 모습을 나타낼 수 있다. 규모가 슬림해지면 경량화 측면에서 탁월한 능력을 보일 수 있고 유사시 신속한 대응 또한 가능하다. 그러나 적의 규모가 대규모의 정규전 형태로 동시다발적 공격을 감행한다면 슬림화된 조직구조는 위협대응에 어려움을 겪을 수 있을 것으로 분석된다.

세 번째, 혼합제에서는 모병인력으로 슬림화하고 기동성을 가미하면 군의 신속하고 효율적인 대응이 이루어진다. 또한 대규모의 병력은 모병인력과 징병인력으로 나누어 임무를 부여하고 작전에 투여한다면 효율적인 대응도 가능할 것이다.

189) 홍성표, 앞의 논문(2003), p.79.

190) 홍성표, 위의 논문(2003), p.81.

그러나 징병과 모병인력의 임무수행 격차는 분명히 존재할 것이고¹⁹¹⁾ 자칫 대우와 보수, 복지의 차이로 인해서 계층을 형성하고 갈등을 유발할 수도 있을 것이다. 또 대규모 병력은 기동성과 효율성 면에서 제한적인 요소로 분석된다.

이상과 같이 군 조직의 슬림화를 위한 세부적 요인인 슬림화, 기동성, 동시·통합성 측면에서 <표 4-5>와 같이 장단점을 분석하였다.

<표 4-5> 군 조직의 슬림화 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 병력으로 위협 가능요소를 사전에 탐색하여 병력배치 · 위협의 억제효과 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 기동성 중심의 작전 제한 · 동시·통합성을 기반으로 한 신속한 대응 제한
모병제	<ul style="list-style-type: none"> · 소규모 경량화를 통한 기동성 확보 · 유사시 신속한 기동과 대응 가능 · 동시·통합성의 효율성 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 적의 대규모 정규전 형태의 위협 대응에 제한
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> · 모병인력으로 구성된 경량화, 효율화 가능 · 작전 및 임무에 따라 모병인력과 징병인력의 역할 분담 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 징병과 모병인력의 임무수행의 격차 발생 · 대규모 병력으로 효율적 운영 제한

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

이를 종합하면 군 조직의 슬림화를 위해서는 모병제가 징병제, 혼합제에 비해서 적합한 제도로 분석할 수 있다. 그 이유는 규모의 차이 때문이다. 징병제와 혼합제의 경우 대규모의 병력을 유지하고 있다. 이러한 특성으로 인해서 슬림화, 기동성을 통하여 동시·통합적 효율성을 확보하는 모병제가 적합하게 분석된다.

191) 조한승, 앞의 논문(2013), p.117.

제2절 정책적 요인

1. 병역자원 충족성

1990년대 후반 경제위기에서 시작된 저출산의 기초¹⁹²⁾는 앞으로 수년 이내에 병역자원의 급격한 감소가 예상되고, 이는 한국군의 병력충원에 제한요소로 작용할 전망이다. 2018년 출생아가 약 32만 명으로 이중 병역대상인 남자아이는 16만 명 정도이다. 이들이 입대하는 20년 후는 16만 명보다 더 줄어든 숫자가 될 것이고, 2018년 병역대상자 38만 명의 42% 수준에 불과하다. 이러한 현실은 징병제의 여러 문제와 더불어¹⁹³⁾ 징병제를 유지하고 싶어도 유지할 수 없는 상황이 만들어지는 강제요인이 될 것이라는 분석이다.¹⁹⁴⁾

이러한 현상은 더 많은 병역자원을 현역 입영대상자로 분류하게 만들고, 징집병의 질적 저하를 야기할 수 있다. 또한 군이 전투훈련 위주가 아닌 사고예방 위주의 부대관리에 치중하는 삼중고(三重苦)를 겪게 될 확률이 높아질 수 있다. 따라서 군에서 필요한 병력소요를 충족하기 위해서는 병력의 규모는 줄이고 상대적으로 안전한 국방 환경을 만들어서 병역대상자와 자녀를 군에 보내는 부모들에게도 병역의무에 대한 부담을 경감시키는 노력이 필요하다. 이미 저출산·고령화 사회에 대처하기 위하여 정부에서 추진하고 있는 생애 근로기간의 연장정책은 군 복무로 인한 병역대상자와 면제 혹은 대체근무자의 격차가 더욱 벌어져 군 복무에 대한 부담을 증가시킬 수 있다.¹⁹⁵⁾

192) 여러 연구에서는 저출산의 사회문제가 1990년대 경제위기에서 기인한 것이 아니라, 1960년대부터 시작된 산아제한 정책의 성공이 그 정책의 지속성으로 인하여 계속되고 있고, 국가가 산아제한 정책의 반대 정책을 내놓지 못함으로 인해서 현재의 저출산 현상이 지속되고 있다고 평가한다. 또한, 현재 정부에서 시행 중인 인구부양 정책이 아직 성공적으로 시행되고 있지 못하여 앞으로의 저출산 문제는 더욱 심화할 것으로 예측한다. 최낙관·윤옥화, 앞의 논문(2005), pp.176-78.

193) 징병제의 문제점을 이용은 본인의 박사학위 논문에서 잘 설명하였다. 그 내용으로는 복무기간의 제한과 전투기량 숙달 한계, 복무기간 중 청년층의 민간부분 활용제한, 국가차원의 인력운용 비효율성 증대와 기회비용 증대, 병역 형평성 저하로 인한 국민 불신 확산, 개인차 미고려로 인한 병역부담 발생, 전투부대/행정부대 배치 등 형평성 문제, 병역 기피자 발생에 의한 사회문제화. 이용, 앞의 논문(2016), p.36.

194) 송윤선·이용, 앞의 논문(2019), pp.2-3.

195) 조영진, “저출산·고령화 사회현상과 군 인력관리,” 『주간국방논단』, 제1198호, 2008, p.3.

그렇다면 저출산의 인구감소로 인하여 병역자원의 충족성을 위한 평가요인은 다음과 같다.

먼저, 병력충원이다. 전술한 바와 같이 2023년부터 병역자원의 부족현상이 시작되어 2035년 이후에는 현재 설정된 병력규모에 년 7만 명 이상 부족하게 될 것이다.¹⁹⁶⁾ 그렇다면 병역충원은 병역자원의 인구규모를 포함하여 병역제도 분석에 세부적인 요인으로 작용할 수 있다.

다음은 병력구성이다. 각각의 병역제도에 한국의 병력구성 가능성에 대해서 분석한다면 병역제도 분석에 요인으로 적용할 수 있을 것이다. 이러한 요인을 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같은 장단점이 도출된다.

첫 번째, 징병제에서는 병역자원의 감소와 향후 인구분석을 통해서 만 20세 이상 남자인구를 기준으로 병력을 감축하여 징병제를 유지할 수 있고 충원할 수 있다. 반면에 지속적 병력감축은 제도와 국민에게 혼란을 가중시킬 가능성이 있을 것으로 분석된다. 또한 부족한 충원인원을 줄이기 위해서 최대한 많은 병역자원을 입소시키기 위해서 현역판정률을 높여 입영인원의 수를 늘려야 할 것이다. 이러한 결과는 병력의 질적 하락과 병력관리의 어려움으로 군에 부담을 줄 수 있다.

두 번째, 모병제에서는 적정규모의 전문직업화를 통해서 직업군의 형태로 병력을 충원할 수 있다. 이로 인해 사회에서는 일자리가 증가되고, 사회적 기회비용의 감소가 국가경제에도 긍정적인 영향을 미친다. 반면 모병제에서는 병력 확보에 어려움이 있을 것이다. 이러한 어려움의 해소는 보수와 복지의 향상, 병력의 안전을 보장하여 안심하고 입영할 수 있는 여러 부가적 유인조치들이 필요할 것이다. 또한 이러한 부가적 유인조치들로 인하여 국방예산에서 병력운영비의 증가가 예상될 수 있으나, 모병제를 통해서 적정규모의 병력으로 감축된다면 선진 모병제 국가의 경우처럼 과도한 병력운영비의 지출은 없을 것으로 예상된다.

세 번째, 혼합제에서는 징집병과 모집병의 비율이 비슷할 경우 징병인력의 부족은 모집병으로 확대하고, 복무기간을 조정한다면 안정적인 병력의 충원이 가능할 것이다. 그러나 현재 한국군에서 시행되고 있는 모병제 요소를 가진 전문하사 제도의¹⁹⁷⁾ 모집에 어려움을 겪고 있듯이 모집병을 얼마나, 충분히 확보할 수 있을 것

196) 이용민, 앞의 논문(2019), p.5.

197) 전문하사는 한국의 병역제도 중 하나로 징병제도 속에서 첨단장비 운용인력을 보충 및 확대할 계획으로 시행하는 제도. 의무복무기간을 마친 후 일정 기간 동안 하사계급으로 동일한 보수와 복지수준을

2. 전력운영비의 효율성

한국의 국방환경 변화를 통해서 대규모 병력유지에 필요한 전력운영비가 과다하게 지출되고, 향후 증가할 수 있음을 알 수 있었다. 국방예산의 책정은 안보환경 실태와 전망, 우방국과의 동맹관계 등 여러 요소를 고려하여 국방예산을 설정하고, 병력과 무기체계를 조합하여 국가안보를 유지해 나간다. 하지만 국방예산의 지속적 증가에 대한 불확실성과 대규모 병력 유지를 위한 전력운영비의 과다지출은 효율적인 국방예산 사용의 제한요소로 작용하고 있다.¹⁹⁸⁾

국방예산이 효율적으로 사용된다는 것은 병력유지에 소요되는 인건비와 유지비의 전력운영비와 무기체계의 확보와 개발에 들어가는 방위력 개선비의 비율이 균형적인 소비를 말한다. 이는 유럽국가의 국방예산 사용 비율에서 잘 나타난다.¹⁹⁹⁾ 그러나 한국의 국방예산 사용 비율을 보면 과다하게 전력운영비로 소비되는 비중은 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 한국 국방예산 사용현황

구 분		2017년	2018년	2019년	2020년
총 계		40조원	43조원	46조원	50조원
비율(%)		100	100	100	100
전력 운영비	계	28조원	30조원	31조원	33조원
	인건비	17조원	18조원	19조원	20조원
	유지비	11조원	12조원	12조원	13조원
	비율(%)	70	69.7	67.3	67
방위력 개선비		12조원	13조원	15조원	16조원
비율(%)		30	30.3	32.7	33

*출처: 국방부, 『2020년 국방통계 연보』, 2020, p.24에서 인용.

198) 이상목, 앞의 논문(2017), p.193.

199) 홍성표, 앞의 논문(2005), p.128.

2016년 국방예산에서 전력운영비가 차지하는 비율은 무려 71%이다. 이는 많은 병력으로 인하여 소요되는 비용으로 방위력개선에 필요한 예산이 부족할 수 있다. 2019년까지 국방예산 사용 비율을 보면 이러한 양상이 변하지 않았다.

그렇다면 전력운영비의 효율성을 증대시키기 위해서는 병역제도 유형에 어떤 요인을 대입하여 분석해야 하는지를 다음과 같이 제시하였다.

먼저, 병력유지에 필요한 전력운영비다. 전력운영비가 과다하다는 것은 대규모의 병력을 유지하고 있다는 것이다. 물론 현대전을 고려하여 대규모의 병력이 군사력 측면에서 부정적이라는 근거는 없으나, 현재와 미래 첨단과학기술이 군의 무기체계와 장비에 융합된 과학기술군의 구축으로 보았을 때, 바람직 하지 않다.

다음은 군의 무기체계와 장비의 보장을 위해서 사용되는 방위력개선비다. 선진국의 경우 많은 국방예산을 병력유지와 첨단 방위력개선을 위해서 균형있게 사용하고 있다. 이러한 균형있는 국방예산 사용은 효율성을 높일 수 있다. 하지만 한국의 경우는 위에서 제시한 바와 같이 전력운영비의 비중이 과다함을 확인하였다. 반대로 방위력개선비의 감소는 첨단 무기체계와 장비의 확보에 제한요소로 작동하고 전력운영비와 방위력개선비는 상호 반비례의 관계를 형성하고 있다.²⁰⁰⁾

이상과 같은 국방예산의 효율성을 통해 전력운영비의 효율성을 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같은 장단점이 도출된다.

첫 번째, 징병제에서는 병력 1인당 인건비가 저렴한 제도이다. 그래서 저렴한 인력운영비를 방위력개선에 사용할 수 있다. 하지만 현재의 병력수준에서 병 봉급 인상 등 복지향상을 위한 추가적인 예산 사용은 전력운영비를 더욱 증가시킬 것으로 예상된다. 이러한 결과는 한정된 국방예산 속에서 방위력개선에 필요한 예산사용의 제한요소가 되고, 효율적인 국방예산의 사용이 이루어지지 못한다.

두 번째, 모병제에서는 징병제 대비 적정규모의 병력을 유지한다는 가설을 설정하여 전력운영비와 방위력개선비의 균형적인 사용이 가능하다. 또한 국방예산의 효율성은 적정수준의 방위력 개선비를 확보하게 하고, 첨단전력 확보와 개발에 사용할 수 있다. 반면에 징병제 대비 높은 인건비가 지출되어 대규모 병력을 유지하는 모병제는 전력운영비가 과다할 수밖에 없다. 또한 모병인력의 확보와 유지를 위해서 추가적인 유인정책에 예산이 투입될 수 있다.

200) 김창수, 앞의 논문(2000), p.160.

세 번째, 혼합제에서는 징병인력의 저렴한 인력운영비 지출이 가능하다. 하지만 한국 병역제도를 기준으로 인건비만 놓고 분석해보면 병 30만을 기준으로 15만의 징병인력과 15만의 하사봉급 수준 모병인력의 인건비는 현재의 3배 가까이 증가하게 된다.

이상과 같이 전력운영비의 효율성 요인은 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 전력운영비의 효율성 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> • 병력의 인력운영비가 저렴 • 저렴한 인력운영비로 방위력개선에 투자가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 병 봉급 인상 등 복지향상으로 전력운영비 증가 • 전력운영비의 증가는 방위력개선비 투자에 제한 • 과도한 전력운영비로 국방예산의 효율성 저하
모병제	<ul style="list-style-type: none"> • 국방예산의 효율성 확보 (적정병력 규모 유지 시) • 방위력개선비 확보로 첨단전력에 투자와 개발 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 징병제 대비 고가의 인력운영비 지출 • 모병인력 유인보수를 위해서 추가적 예산투입
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> • 징병인력의 저렴한 인력운영비 지출 	<ul style="list-style-type: none"> • 모병인력 대비 낮은 보수와 복지는 계층 간 갈등발생 가능성 상존 • 병력유지의 전력운영비 과다

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

이를 종합하면 전력운영비의 효율성 확보는 모든 유형에서 장단점의 분석이 보통 수준으로 나타난다.

3. 복무기간의 적절성

국방환경 변화에서 정밀하고 현대화된 무기체계를 운용할 수 있는 숙련인원의 확보는 현재의 병역제도하에서 상당히 어려운 문제로 대두되고 있다. 그 이유는 국방환경 변화를 통해서 병 복무기간의 단축이 이루어졌기 때문이다. 대규모 병력의 확보를 중심으로 운영되었던 한국군이 병 복무기간 단축으로 인해서 숙련된 전투기량을 발휘할 수 있는 인력의 교육과 활용에 추가적으로 많은 시간이 소요될 것으로 예측하였다.²⁰¹⁾

병 복무기간의 단축은 다음과 같은 3가지 측면에서 결정된다. ① 잉여자원의 해소 ② 인력확보의 유인요소 ③ 병역부담의 해소 측면에서 복무기간 결정요소로 작용한다.²⁰²⁾ 하지만 병역자원 감소가 예견되는 상황에서 잉여자원 해소 목적의 복무기간 단축은 없을 것이고, 인력확보를 위한 유인책과 병역부담 해소를 위한 복무기간 단축은 지속될 가능성이 있다.

국방환경 변화를 통해서 병 복무기간 단축은 다음과 같은 문제를 내포한다. 재래식 무기체계도 교육과 정비, 활용을 위한 전투기량 숙달과 상급 수준의 도달까지는 최소 16개월에서 21개월이 소요된다고 한다.²⁰³⁾ 현재와 같은 18개월의 군 복무기간은 미래 국방과학기술로 집약된 무기를 운용할 수 있는 수준의 전문 숙련인원 확보를 어렵게 만든다.

한국군의 보병과 포병, 기갑, 통신, 정비병과의 숙련수준과 상급수준의 숙련기간을 비교해보면, 신병 교육훈련이 대략 5주, 병과학교 보수교육 약 4주를 포함하고, 여기에 개인 휴가를 포함하면 3개월의 숙달기간 공백이 발생한다. 그렇다면 현재의 18개월 군 복무는 보병, 포병, 기갑병과에서만 숙련수준 정도로 활용이 가능하다. 또한 모병제 병사에 비해서 강제력에 의해 징집된 일부 병사는 임무수행 능력이 저조하고, 복무기간이 짧을수록 복무태도도 부정적이라는 연구가 있다.²⁰⁴⁾ 육군의 병과별 전투기량 숙달기간을 분석한 자료는 <표 4-9>와 같이 확인할 수 있다.

201) 정주성, 앞의 논문(2009), p.17.

202) 정주성, 앞의 책(2003), p.72.

203) 김일생, 앞의 논문(2017), p.731.

204) 김종탁, “경제적·효율적 국방인력 운용 방안,” 『주간국방논단』, 제747호, 1998, p.3.

<표 4-9> 병과별 숙련기간

구 분	보 병	포 병	기 갑	통 신	정 비
숙련수준	9개월	11개월	15개월	12개월	15개월
상급수준	16개월	17개월	21개월	18개월	21개월

*출처: 김일생, “징병제와 모병제에 대한 고찰,” 『KRIS 창립 기념논문집』, 2017, p.731에서 인용.

그렇다면 전문 숙련인원 확보를 위해서는 병역제도 유형에 어떤 요인을 대입하여 분석해야 하는지를 다음과 같이 제시하였다.

먼저, 숙련도이다. 변화하는 국방환경 속에서 첨단과학기술의 발달과 과학기술군 전환의 모습을 통해서 고도화된 장비의 숙련도는 필수적인 요소라는 것을 확인할 수 있었다. 한국군에서 숙련도는 국방기술을 능숙하게 다룰 수 있는 정도를 나타내고 복무기간과 비례할 수 있다.

다음은 전투기량에 따른 임무수행능력이다. 전투기량은 전투에 있어서 기술을 활용할 수 있는 개인의 특기 또는 능력을 나타낸다. 이는 숙련도와 다르게 전투에 필요한 장비와 무기를 응용할 수 있는 능력이라 할 수 있다.

이상과 같은 숙련도와 임무수행능력을 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같은 장단점이 도출된다.

첫 번째, 징병제에서는 대규모 병력을 유지함으로써 병력의 공백이 발생하면 신속한 대체가 용이하다. 그리고 복무기간의 단축은 복무부담을 일부 해소할 수 있다. 반면에 복무기간 단축으로 인하여 국방과학 기술을 습득할 시간이 확보되지 못하여 숙련도는 저하되고, 전투기량 발휘는 제한을 받는다.

두 번째, 모병제에서는 복무기간의 영향없이 전투기량 숙달이 가능하다. 또한 철저한 분업화로 전투기량의 발휘가 가능하며 개인의 선택에 의한 동기부여는 결국 임무수행능력이 향상될 수 있음을 분석하였다. 그러나 병력의 공백발생에 대한 신속한 대체가 제한되고, 전투기량 발휘가 가능한 숙련인원을 양성하는 교육과 훈련에 많은 비용과 예산이 투입될 수 있다.

이상의 결과를 바탕으로 한국 병역제도의 복무기간의 적절성에 대해서는 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 복무기간의 적절성 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 병력을 유지함으로 병력의 대체가 용이 · 복무기간 단축으로 복무부담 경감 	<ul style="list-style-type: none"> · 단기복무로 숙련도 저하 · 전투기량 발휘의 제한과 임무수행 능력 저하
모병제	<ul style="list-style-type: none"> · 복무기간에 영향없이 전투기량 숙달 가능 · 철저한 분업화로 전투기량 발휘 · 개인 선택에 의한 동기가 부여되어 임무수행능력 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 병력의 공백에 대한 대체 제한 · 숙련인원 양성에 많은 교육시간 및 비용 발생
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> · 징집병 비율이 높을 경우 대체요원 활용이 가능 · 선택적 복무가 가능하여 복무부담 일부 해소 	<ul style="list-style-type: none"> · 전체 병력의 숙련도와 전투기량 확보의 제한

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

이를 종합하면 복무기간의 적절성 확보를 위한 병역제도 유형은 모병제가 적합한 제도로 평가된다. 복무기간은 숙련도와 전투기량에 영향을 준다. 따라서 복무기간에 따라 임무수행능력을 발휘할 수 있는 수준의 차이가 발생한다. 결론적으로 복무기간의 적절성을 통해서 모병제가 가장 적합한 제도로 나타난다.

제3절 행위자 요인

1. 병역의무 이행의 인식변화

국방환경 변화를 통해서 국민의 병역의무 이행의 인식변화에서 가장 주된 문제는 병역 형평성의 문제에서 나타났다. 그 이유는 군 복무이행자가 특례보충역(연구요원, 기능요원, 공중보건의), 소집면제자들 사이에 국가 안전 보장을 제공하고, 그들과 다른 대우와 묵시적 과세로 인한 피해를 보기 때문이다.²⁰⁵⁾

병역의식의 약화는 병역의무에 대한 인식의 변화로 이어질 수 있다. 특히 병역 이행 대상자들은 병역의무에 대한 인식의 변화가 크게 나타난다. 고등학교 졸업자보다 자아정체성이 확립된 대학생들이 더 많은 병역의무 이행에 대해 부정적인 인식을 가지고 있었다. 결과적으로 병역 형평성 논란에서 비롯된 병역의무 이행의 인식변화 문제는 미래 병역대상자에게 군 복무의 회피와 기피 현상의 동기를 유발할 수 있다는 것이다.²⁰⁶⁾

병역의무 이행의 인식변화는 과거부터 현재까지 그리고 미래로 이어지는 병역의 일반성, 보편성, 형평성의 문제에서 비롯된다. 한국 병역제도에서 병역의 의무는 모든 국민에게 부여되고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 병역의무를 회피하는 특권층에 의해서 병역의 일반성과 보편성은 병역대상자에게는 부정하고 싶은 요인으로 작용할 수 있다.

병역의무 이행의 인식변화는 다음과 같은 요인을 통해서 분석할 수 있다.

먼저, 병역의무에 대한 인식이다. 과거 6. 25전쟁을 경험한 세대는 국방의 의무를 보편적인 국민의 의무로 받아들였다.²⁰⁷⁾ 또한 국민의 기본권리로 생각하여 국방은 국민에게 큰 관심 사항이었다. 하지만 국민개병제에 의한 논리가 일부 사회지도층과 예체능 특기자, 유명 연예인 등에 의해서 기피하거나 회피할 수 있는 제도라는 인식을 심어주고, 가능하면 면제 혹은 특례를 받는 것이 개인에게 유익하다는 인식이 생겨나게 되었다.

205) 이상목, 위의 논문(2002), p.261.

206) 정태연 외, 앞의 논문(2016), p.463.

207) 정태연 외, 위의 논문(2016), p.461.

다음은 병역 형평성에 대한 인식이다. 위와 같은 병역 부조리 문제와 보편적 가치의 훼손으로 시작된 것이 바로 병역에 대한 형평성의 논란이다. 이러한 문제들이 병역의무에 대한 국민인식을 변화시키는 것으로 판단된다.

이상과 같은 병역의무 이행에 대한 인식의 변화를 통하여 병역의무와 형평성을 각 병역유형의 장단점으로 분석하면 다음과 같다.

첫 번째, 징병제에서는 국민개병제에 따른 존엄성이 확보될 수 있고, 군이 사회적 대표성을 가진다. 즉 병역의무가 사회의 보편적 가치로 작용하여 국방의무를 이행한다는 것은 개인에게 자부심으로 나타나는 것이다. 그러나 병역 부조리의 문제와 개인차에 의한 병역관정 차이로 인하여 병역 형평성 논란의 문제는 지속은 계속될 수 있음을 분석하였다.

두 번째, 모병제에서는 개인의 선택에 의한 입영으로 병역 형평성에 대한 논란이 제거될 것이고, 이에 따라 병역 부조리 문제도 해결될 것이라고 분석된다. 병역의무 이행의 인식변화에서 가장 큰 문제로 지적되었던 병역 부조리에 의한 형평성의 문제가 모병제에 적용하였을 때, 해소되는 결과를 분석하였다. 반면에 군의 사회적 대표성이 약화되고, 군의 직업화로 인하여 국방의식 및 국민적 일체감이 퇴색될 수 있는 단점이 있다. 다시 말해서 군이 새로운 사회의 소외집단이 될 가능성이 존재한다.

세 번째, 혼합제에서는 군의 사회적 대표성과 개인의 자유로운 선택을 함께 확보할 수 있고, 병역의 존엄성을 지킬 수 있다. 즉 혼합제는 병역의무 이행에 대한 징병제와 모병제의 장점을 동시에 가질 수 있다는 것이다. 하지만 군 내에서 징집병과 모집병의 복지수준 차이에 따른 새로운 계층문제가 대두될 가능성이 있다. 또한 징집병의 경우 병역 부조리 문제가 해결될 수 없고, 두 제도의 장점이 있는 동시에 단점 또한 존재한다.

이상의 내용을 종합하여 병역의무 이행의 인식변화 측면에서 <표 4-11>과 같이 종합하였다.

<표 4-11> 병역의무 이행의 인식변화 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> · 국민개병제에 따른 병역의 존엄성 확보 · 군의 사회적 대표성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 병역 부조리 문제 · 병역 형평성 논란
모병제	<ul style="list-style-type: none"> · 병역 형평성 논란 제거 · 병역 부조리 문제의 해결 	<ul style="list-style-type: none"> · 군의 사회적 대표성 약화 · 군의 직업화로 국방의식 및 국민적 일체감 퇴색
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> · 군의 사회적 대표성 확보 · 병역의 존엄성과 개인의 자유 보장 	<ul style="list-style-type: none"> · 징집병과 모집병의 대우의 차이에 따른 평등성과 형평성 문제 · 병역 부조리 문제

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

이를 종합하여 병역의무 이행의 인식변화에 따라 병역제도 유형 중에서 적합한 제도는 모병제와 혼합제로 분석할 수 있다. 그 이유는 국민의 인식변화를 촉발한 병역의무에 대한 인식과 병역 형평성에 대한 인식은 모병제의 장점을 통해서 해소될 수 있다. 혼합제는 군의 사회적 대표성과 병역의 존엄성을 확보하는 동시에 개인의 자유 또한 보장할 수 있다. 반면에 모병인력과 징병인력이 혼합되어 징병제 인원들의 해소되지 못한 병역 부조리 문제가 상존한다.

결과적으로 국방환경 변화요인을 통해서 병역의무의 형평성 문제는 병역의무 이행의 인식변화를 불러올 수 있고, 국가의 강제력에 의해서 보편적 가치로 인정받지 못하는 경우에 문제가 촉발될 수 있다. 사회 일부의 병역제도 변화 요구를 통해서도 유추하듯이 병역제도의 전환 혹은 변화가 없다면 국민의 병역의무 이행은 부정적으로 인식될 가능성이 있다.

2. 개인의 자율성 보장

국민의 국가관과 시민의식의 약화가 문제시되고 있다. 특히 청소년의 병역복무에 대한 부담이 증대될 것으로 예측된다.²⁰⁸⁾ 사회가 변화하면서 점차 개인주의적 성향이 강해지고, 시민의식 또한 약해졌을 뿐만 아니라 공동체 정신을 강조하던 사회적 분위기도 변화되고 있다. 가족형태도 점차 핵가족화, 1인 가정이 늘어나면서 군 복무를 하는 병사들까지도 국가에 대한 애국심과 충성심, 국민에 대한 희생 정신을 함부로 요구할 수 없는 사회가 되었다.

한국은 정보·통신기술의 발달로 눈부신 지식·정보화 사회를 이룩하였고, 4차 산업혁명을 기반으로 무선 인터넷의 전 지역화 등 모든 것이 모바일을 통해서 소통하는 시대를 맞이하게 되었다. 이러한 발전은 병역이행자들을 다음과 같이 변화시키고 있다. 콘텐츠, 사물인터넷, 개인 SNS를 통해서 가상의 인터넷 세상에서 활발히 활동하는 반면에, 사회적·외부적 관계에서는 소극적인 인간활동의 형태로 변화시키고 있다. 이러한 경향은 특히 대학생 혹은 청소년층에서 두드러진다. 청소년들의 행동양식은 집단적인 행동을 지양하고, 개별행동과 타인에 의한 통제보다 자기 스스로 선택하는 것을 선호하는 경향이 강해지고 있다.²⁰⁹⁾

4차 산업혁명 시대를 맞이하여 청소년들을 비롯한 국민의 사회적 인식과 가치관의 변화는 앞으로도 더욱 개인주의화 될 것이며 이러한 변화는 향후 군 운영에도 직·간접적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.²¹⁰⁾

병사들은 산업화를 통한 핵가족화와 사이버공간을 통해 피상적인 인간관계에 익숙한 세대로 개인주의적 성향과 자기주장이 강하며 자신만의 뚜렷한 개성을 추구하는 특성을 지닌다. 또한 단체 적응력이 약하고, 지시나 강요에 대한 거부감을 가지며 충동적이면서 무책임한 특성을 보이기도 한다.²¹¹⁾ 즉 젊은 세대들이 자유분방한 삶을 영위하다가 통제되고 엄격한 규율 안에서 임무 위주, 상명하복을 강조하는 군 생활에 적응하기란 쉽지 않을 것이다. 이러한 현상은 군 조직에서의 생활과 공통된 목표로 인한 지시와 통제가 군 생활 중 극도의 스트레스로 다가올 수 있

208) 송윤선·이용, 앞의 논문(2020), p.37.

209) 송윤선·이용, 위의 논문(2020), p.37.

210) 정주성, 앞의 논문(2009), p.15.

211) 황용관, 앞의 논문(2019), p.121.

다. 군 복무자들이 생각하는 군 생활 적응에 제한되는 요소를 <표 4-12>와 같이 정리하였다.

<표 4-12> 군 생활 적응의 제한요소 (비율 %)

구 분		개인성격	자유없는 생활	군대 내 인간관계	군대 문화	기타
입대 시기	2014년 이전	19.4	32.7	17.7	29.1	1.0
	2014년 이후	20.9	35.3	19.6	23.2	0.9
군 유형	육군	19.4	34.5	21.1	24.1	1.0
	공군	17.5	35.7	17.5	29.2	0.0
	해군	25.2	28.4	13.7	31.4	1.0
현재 직업	취업자	20.4	34.0	17.5	27.3	0.8
	대학생	21.0	36.0	17.1	24.9	1.0
	기타	18.3	30.4	23.3	26.7	1.3

*출처: 조영주 외, “병역담론의 전환을 위한 기초 연구,” 『2019 여성정책연구원 연구보고서』, 2019, p.80에서 인용.

청소년의 시기별 인식을 구분하고, 육·해·공군으로 분류하여 군 생활에서 가장 어려운 것을 확인한 결과 모든 조사구간에서 ‘자유가 없는 생활’을 가장 견디기 힘든 것으로 생각하였다. 국방환경 변화를 통해서 도출하였듯이 청소년들의 자유 중시, 통제에 대한 거부, 대인관계의 어려움 등이 설문 결과 여실히 나타났다고 할 수 있다.

개인의 자율성 보장은 전적으로 개인의 자유가 최우선시되어야 한다. 정치적인 자유를 비롯하여 평등과 시민권 등 자유를 최우선의 가치로 두는 원리를 말한다.²¹²⁾ 또한 현재 청소년들은 자유로운 생활을 영위하고 있어서 군 복무는 개인의 자유가 억압되고, 국가에 의한 통제가 부담으로 작용하는 ‘희생’과 ‘손실’의 기간으

212) 존 베일리스, 『세계정치론』, 서울: 을유문화사, 2018, pp.184-186.

로 인식한다는 것이다.²¹³⁾

이상을 종합하면 개인의 자율성 보장에 영향을 주는 요인은 자유 중시, 인명 중시, 통제에 대한 거부로 분석할 수 있다. 이를 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같다.

첫 번째, 징병제에서는 국민적 일체감 형성 및 안보의식을 고취시키는 장점이 있다. 반면에 징병제는 자유의지를 침해하고 소극적인 군 복무자세가 보일 수 있다. 또한 군 내에서는 복무 부적응자에 대한 부대관리의 부담이 발생할 수 있다.

두 번째, 모병제에서는 개인 선택에 의한 입영이 개인의 자유를 보장하여 동기 유발과 자유권리 보장, 적극적인 군 복무자세로 군 내에서는 지휘통솔이 용이할 것으로 평가하였다. 반면에 군이 사회적으로 무관심의 대상이 될 수 있다.

세 번째, 혼합제에서는 징병제와 같이 국민적 일체감과 모병제의 자유권리를 보장하는 반면 징집병의 소극적인 군 복무자세와 부대관리 부담요소는 증가할 것으로 예상된다. 이상의 내용을 종합하여 병역대상자의 가치관 변화 측면에서 병역제도를 비교분석 해보면 모병제가 적합한 제도로 분석된다. 이는 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 개인의 자율성 보장 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> · 국민의 일체감 형성 및 안보의식 고취로 국민계도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 소극적인 군 복무자세 · 복무 부적응에 따른 부대관리 부담 · 자유민주주의 원리 침해
모병제	<ul style="list-style-type: none"> · 개인의 선택에 의한 동기유발 · 적극적인 군 복무자세 / 지휘통솔 · 자유민주주의 원리 부합 	<ul style="list-style-type: none"> · 군에 대한 무관심 초래
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> · 국민적 일체감 형성과 개인의 자유 권리 보장 	<ul style="list-style-type: none"> · 징집병의 소극적인 군 복무자세 · 복무 부적응자 관리와 부담요소 증가

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

213) 조영주 외, “병역담론의 전환을 위한 기초 연구,” 『2019 여성정책연구원 연구보고서』, 2019, pp.212-213.

3. 여군 활용성

켈러(Kelleher)와 하티너(Haltiner)의 병역유형 결정요인을 보면, 여군의 비율이 병역제도를 결정하는 중요 요인으로 분석하고 있다. 여군의 비율은 군의 전문성을 나타내는 지표로 활용할 수 있어서 여군 비율이 높을수록 전문화된 군대로 평가되고 있다.²¹⁴⁾ 병역자원의 수가 감소하고 갈수록 전문화되어 가는 국방환경 변화에서 앞으로 여군이 차지할 비중과 역할이 크다.

미국, 영국, 프랑스와 같은 모병제 국가들은 여성의 군 복무지원이 다른 국가에 비해서 월등히 높다. 미국은 1973년 모병제 전환 이후에 지속해서 여군이 증가하고 있는 추세이다. 전쟁양상이 근육형 군대에서 첨단기술 위주의 군으로 바뀌고 있기 때문이다. 미군은 2011년부터 잠수함 승선까지 여군에 개방하면서 군의 전 영역에서 여군의 역할과 비중이 높아지고 있다. 2019년 기준으로 영국의 여군은 군 전체의 11.5% 차지하고 있다. 유럽국가 중에서 가장 많은 여군을 보유한 나라가 프랑스이다. 프랑스는 현재 15%가 넘는 여군이 프랑스군을 지탱하고 있다.²¹⁵⁾ 한국은 2018년 5.5% 비중의 여군을 2022년 8% 수준으로 확대 모집할 계획을 발표하였다.²¹⁶⁾

병역자원 감소에 따라 병력충원에 어려움이 예상되는 국방환경에서 전문화된 군의 척도가 되는 여군의 단계적인 확대 모집을 통하여 병력충원의 돌파구를 마련하고 있다. 여성의 사회진출 확대에 인하여 군에서도 여성의 지원율이 높아질 것이다. 향후 군의 전문성과 숙련인원 확보차원의 여군 활용성 증대는 병역자원 감소와 전문인력 확보 문제를 해결할 수 있는 중요한 열쇠가 될 것이다.

이상의 내용을 종합하면 여군 활용성 증대 측면에서 각 병역유형에 적용해보면 다음과 같은 장단점이 도출된다.

첫 번째, 징병제에서는 병역의무의 존엄성과 평등성을 확보할 수 있다. 또한 감소하는 병역자원 충원 문제를 해결할 수 있고, 군의 양적인 면과 질적인 면의 충족이 가능해 진다. 반면에 대규모 병력규모가 구축되어 있어 여군 인력의 비중확

214) 이태우, 앞의 논문(2014), p.42.

215) 윤지원, 앞의 논문(2016), p.77.

216) 국방부, 『국방개혁 2.0』, 서울: 국방부, 2020, p.8.

대가 제한될 수 있다.

두 번째, 모병제에서는 여군 인력의 충원은 모병제 지원인력 부족을 해결할 수 있고, 여군을 활용하여 첨단전력 전문인력으로 양성할 수 있다. 그러나 신체적 능력을 요구하는 임무수행에 제한될 수 있다.

세 번째, 혼합제에서는 군의 양적·질적 소요를 충족할 수 있고, 여군을 모집병으로 충원하고, 보수체계를 개선하여 여군인력의 충분한 확보가 가능할 것이다. 그러나 징집병과의 갈등은 지속될 것으로 판단되고, 남군을 위주로 대규모 병력을 유지하기 때문에 여군인력의 비중확대가 제한될 수도 있다.

이상의 내용을 종합하면 <표 4-14>과 같다.

<표 4-14> 여군 활용성 요인의 비교분석

병역유형	장 점	단 점
징병제	<ul style="list-style-type: none"> • 병역의무의 평등성 확보 • 첨단무기 전문인력 양산 • 병력충원 문제의 해결 • 군의 양적·질적 소요 충족 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 병력에 따른 여군 비율의 확대 제한
모병제	<ul style="list-style-type: none"> • 모병인력 부족의 문제를 해결 • 첨단무기 전문인력 양산 • 진문직업화를 통한 군의 직업성 향상 • 인력 활용의 효율성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 신체적 능력을 요구하는 임무수행 제한
혼합제	<ul style="list-style-type: none"> • 군의 양적·질적 소요 충족 가능 • 첨단무기 전문인력 양산 • 여군을 모집병으로 충원하고 보수 체계 개선 시 여군인력 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 징집병과의 계층 간 갈등 • 대규모 병력 유지로 여군인력 충원 규모 감소

*출처: 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』, 제22권 1호, 2010, p.6에서 참고하여 필자가 재구성.

이를 종합하여 여군 활용성 요인의 병역유형 비교분석은 징병제, 모병제, 혼합제의 모든 유형에서 적합하다고 분석된다. 이러한 결과에서 보여지듯이 여군의 확대와 활용성 증대는 군의 병력운영과 구성, 전문인력 활용 등 전 분야에서 유용할 수 있다.

제4절 분석 및 평가

제도주의 통합적 관점에서 국방환경의 환경적·정책적·행위자 요인의 3개 분야 9개 요인으로 징병제, 모병제, 혼합제의 병역제도에 장단점을 비교분석 하였다.

이를 바탕으로 한국 병역제도 분석 및 평가 결과를 도표화하면 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 한국 병역제도 분석 및 평가결과

(적합: ○ / 보통: △ / 부적합: X)

구 분		분석기준	병역유형 평가		
			징병제	모병제	혼합제
환경적 요인	국방과학기술 발전	첨단무기 전문인력	△	○	○
	전쟁 패러다임 변화	기술집약형 병력구조	X	○	○
	전략·전술의 변화	군 조직의 슬림화	△	○	△
쟁책적 요인	병역자원의 감소	병역자원의 충족성	○	△	△
	장병복지 증대	전력운영비 효율성	△	△	△
	병 복무기간 단축	복무기간의 적절성	X	○	△
행위자 요인	병역의무의 형평성	병역의무 이행 인식	X	○	△
	개인의 자유권 보장	개인의 자율성 보장	X	○	X
	여군의 복무확대	여군의 활용성 증대	○	○	○
총 합			X	○	△

*출처: 병역제도 유형별 장단점 비교분석을 종합하여 필자가 구성.

그 결과, 환경적 요인 측면에서는 첨단무기체계 전문인력의 확보, 기술집약형 병력구조로 개편, 군 조직의 슬림화 요인 모두가 모병제에 유리하였다.

첫째, 4차 산업혁명의 국방과학기술의 발전은 첨단무기체계와 장비의 발전으로 나타나고, 이러한 첨단전력의 활용은 전문성을 겸비한 우수자원을 바탕으로 장기적인 활용이 필요하다는 것이다. 즉 국방과학기술의 발전은 첨단무기체계 운용과 활용이 필요하고, 이를 운용하고 활용할 수 있는 첨단무기 운용의 전문인력 확보가 필요하다. 또한 병역유형별 장단점 비교분석을 통해서 모병제와 혼합제 병역제도가 전문인력 확보가 용이할 것으로 분석되었다.

둘째, 현대전과 미래전의 예측은 전쟁 패러다임의 변화를 가져왔다. 전쟁은 병력을 중심으로 직접적인 전면전의 형태에서 과학기술군을 중심으로 기술집약형 병력구조로 개편이 필요하다. 이러한 변화에는 병력의 질적 우위를 가져올 수 있는 직업성을 갖추고, 융통성과 유연성을 발휘하는 병력구조로의 변화이다. 즉 전쟁 패러다임의 변화는 한국군이 기술집약형 구조로 변화되어 모병제와 혼합제의 유형이 병력구조 개편에 유리할 것으로 분석되었다.

셋째, 비전통적 안보영역의 등장으로 한국군은 새로운 전략·전술의 변화가 필요하게 되었다. 전쟁의 목적과 목표가 변하여 국가 대 국가의 병력위주 소모성 전쟁이 아닌 테러단체와 비정부기구 등 위협이 다양해지고, 동시에 다발적인 위협의 양상이 높아졌다. 이를 대응하기 위해서 한국군은 군 조직을 슬림화하고, 동시·통합성을 향상시켜야 대응이 가능하다. 즉 전략·전술의 변화는 군 조직의 슬림화를 지향하고, 적정병력 규모로 각 분야에 특화되어, 즉각적인 대응이 가능한 모병제 유형이 최적의 병역제도로 분석되었다.

정책적 요인 면에서는 병역자원의 충족성이 징병제에 유리하였고, 전력운영비의 효율성은 모든 유형에서 장단점의 분석이 보통수준을 나타냈다. 복무기간의 적절성 요인은 장기활용으로 숙련인력 확보가 가능한 모병제가 적합하게 평가되었다.

첫째, 여성의 사회진출과 출산율의 감소는 병역자원의 감소로 나타났다. 이러한 문제는 한국의 징병제를 유지하는 병력충원에 제한사항으로 작용할 것이다. 이를 병역자원의 충족성 요인으로 각 병역제도에 비교분석 하면 징병제가 적합하였다. 그러나 병역자원 감소에 따라서 병력 규모의 재설정이 필요하고, 강력한 병역의무

이행조치가 필요할 것이다.

둘째, 장병복지에 대한 증가는 병력운영비의 증가로 나타나고 있다. 즉 장병복지의 증대 정책은 국방예산에서 전력운영비의 증가로 나타나고, 방위력개선에 필요한 예산이 제한될 수 있다. 그럼에도 불구하고 2025년 하사봉급의 50% 수준으로 봉급인상 정책이 시행되면 전력운영비의 증가는 더 크게 나타날 것이다. 전력운영비의 효율성 측면에서 각 병역유형별 비교분석 결과는 모든 병역제도에서 적합한 형태로 평가되지 못하였다. 그러나 그중 모병제가 적정병력 규모로 병력을 조정하면 적합한 것으로 분석되었다. 모병제는 적정병력 규모를 보이기 때문에 이러한 조치가 선행되어야 전력운영비의 효율성을 확보할 수 있다는 것이다.

셋째, 복무기간은 숙련도와 밀접한 관련이 있다. 한국군의 지속적인 병 복무기간 단축은 숙련도의 하락과 전투기량 발휘를 제한할 것으로 평가되었다. 이를 병역유형별로 장단점을 비교하면 모병제가 적합하다는 결론을 도출하였다. 모병제는 직업적 성격을 가지고 장기적인 활용이 가능하여 모병제 유형이 적합하다.

행위자 요인 면에서는 병역의무 이행에 대한 인식변화, 개인의 자율성 보장이 모병제가 유리하게 분석되었고, 여군의 활용성 증대 요인은 모든 병역제도에서 적합하였다.

첫째, 병역의무의 형평성 논란에서 병역의무 이행에 대한 인식이 변화하고 있다. 병역이행자와 면제 혹은 대체복무자 간의 갈등이 발생하고, 병역 부조리 등은 병역대상자들에게 상대적 박탈감을 느끼게 할 수 있다. 즉 병역의무 이행의 인식변화는 병역의 형평성이 확보되고, 병역 부조리가 근절되어야 긍정적으로 변화될 것이다. 병역의 형평성 확보와 병역 부조리가 근절될 수 있는 병역제도는 개인의 자유와 동기부여에 의해서 입영하는 모병제로 평가되었다.

둘째, 병역대상자들은 자유를 중시하고, 통제에 대한 거부감을 표현한다. 병역대상자의 대부분이 자유가 없는 생활에 대한 불안과 거부감을 느낀다. 한국군의 징병제 병역제도는 국가의 강제력이 수반되어 개인에게 희생을 강요하는 형태로 개인의 자율성 보장에 부합되지 않는다는 것이다. 즉 개인의 자유와 인권, 평등권이 우선적으로 고려되어야 하는 신자유주의 사회에서는 개인의 자유선택에 의해서 군복무가 이루어지는 모병제 유형이 가장 적합한 것으로 분석되었다.

셋째, 여군의 복무확대와 활용성 증대는 모든 병역유형에서 적합하게 나타났다.

군의 전문화와 병역자원 감소의 대응책으로 제시되고 있는 여군의 복무확대는 여성
 사회진출과 평등성에 입각하여 점차적 증가세를 보인다. 군은 여군의 활용을
 통해서 양적·질적인 확보가 가능하다. 그러나 여군의 활용성 증대는 유인정책 등을
 고려하여 직업적 성격으로 확보되어야 한다. 이를 바탕으로 병역유형별 비교분석
 을 통해서 여군의 복무확대와 활용성 증대는 모든 병역유형에서 적합한 결과가 제
 시되었다.

이를 종합하여 결과적으로 징병제는 환경적 요인의 분석에서 첨단무기체계 전문
 인력의 확보와 군 조직의 슬림화에서 보통 수준으로 평가되었다. 대규모 병력으로
 인하여 질적·양적 충원이 가능하여 첨단무기체계 전문인력의 확보가 용이할 수 있
 고, 위협의 동시적 대응이 가능하기 때문이다. 정책적 요인의 분석에서는 병력충원
 가능성이 적합하였다. 국가의 강제력이 동반되어 병력을 충원하기 때문에 인구감
 소에도 병력규모의 재설정이 이루어진다면, 충원이 가능할 것으로 보았다. 행위자
 요인에서는 여군의 복무확대로 전문인력 확보할 수 있을 것이다.

혼합제는 환경적 요인에서 첨단무기 전문인력의 확보와 기술집약형 병력구조를
 구축할 수 있을 것으로 평가되었다. 징병인력과 모병인력이 함께 구성되어 질적인
 부분과 양적인 부분의 적합도가 높을 것이다. 정책적 요인에서는 병력충원 가능성
 과 복무기간의 적절성에서 보통 수준으로 평가되었다. 행위자 요인에서는 병역의
 존엄성 확보와 개인의 자유를 동시에 충족할 수 있어서 병역의무 이행자 인식과
 징병제와 같이 여군 비중의 확대를 통해서 전문성을 확보할 수 있을 것으로 분석
 되었다.

모병제는 환경적 요인 측면에서 첨단무기 운용의 전문인력 확보가 가능하고, 기
 술집약형 병력구조로의 개편과 군 조직의 슬림화가 가능할 것으로 평가되었다. 정
 책적 요인에서는 병역자원의 충족성과 전력운영비의 효율성에서 보통 수준으로 평
 가되었다. 행위자 요인에서는 병역의무 이행의 인식변화, 개인의 자율성 보장, 여
 군의 활용에서 적합한 제도로 나타났다.

분석의 결과를 바탕으로 향후 한국군은 첨단 무기체계를 증강시켜 과학기술군으
 로 전환하고, 인구감소에 따른 저출산으로 병역자원이 감소되는 가운데 병역 형평
 성 문제 등을 해결할 수 있는 모병제로 전환이 필요하다. 이러한 분석 결과를 통
 해서 모병제 전환의 발전방향을 제시하고자 한다.

제5장 한국의 병역제도 발전방향

제1절 기본개념

1. 병역제도 전환 여건조성

국방환경의 주요 변화요인을 통하여 병역제도 유형별 비교분석 방법으로 한국 병역제도에 적합한 제도는 모병제로 분석하였다. 그러나 급격한 병역제도의 전환 보다는 점차적인 제도의 변화가 이루어져야 한다. 즉 모병제 전환을 위해서 고려해야 할 문제들을 해결할 수 있는 여건의 조성이 이루어진 이후에 점차적인 전환이 되어야 한다.

현재의 국방환경 속에서 여건의 조성이 필요한 측면은 크게 북한과의 대치에 의한 안보위협 측면과 모병제 전환을 위해서 필요한 예산의 확보, 모병제에 대한 국민적 공감대 형성이다. 이러한 문제들이 점차적으로 해결되고, 병역제도 전환을 위한 여건의 조성이 이루어진 상태에서 모병제가 시행되어야 한다. 그 이유는 급격한 제도의 전환은 국민적 혼란을 초래할 수 있고, 제도적 기반이 구축되지 않은 제도는 성공하기 어렵기 때문이다.

모병제 전환을 위한 세부적인 여건 조성 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 4차 산업혁명을 기반으로 한 국방과학기술의 발달은 대규모 노동집약적 군 구조에서 기술집약형 병력구성과 전문 숙련인원을 요구하고 있다. 현재는 첨단무기체계와 장비로 인하여 병력의 전문성과 숙련도의 차이가 전투력의 차이로 나타나는 시대이다.²¹⁷⁾ 고도화된 첨단무기체계를 보유하고 있어도 전문 숙련인원의 운용과 활용 없이는 첨단전력의 효과와 위력이 떨어질 수밖에 없다. 그래서 전문성과 직업의식을 가진 장기활용 가능한 모병인력을 점진적 확대해야 한다.

첨단무기 운용의 전문인력을 확보하고, 기술집약형 병력구조로 신속대응이 가능한 첨단과학기술군 구축은 적의 위협을 효과적으로 대응할 수 여건을 조성할 수 있다.

217) 이동환·강원석, 앞의 논문(2017), p.77.

두 번째, 국방예산의 효율화를 통한 전환여건 조성이다. 전쟁은 경제적 여건이 마련되었을 때, 승리할 수 있고 안보와 경제는 수반된다고 한다. 이에 모병제 전환을 위해서는 경제적 여건의 마련이 절대적인 동력으로 작용할 수 있다. 성공적으로 모병제로 전환한 사례를 보면, 1인당 국민총생산이 3만 ~ 4만 달러 선이라고 분석하였다.²¹⁸⁾ 국민소득이 3만 달러 이상일 때, 모병제 전환으로 발생하게 될 인건비의 충당과 방위력개선의 경제적 여건이 마련된다는 것이다. 한국은행과 OECD 통계자료에 따르면 한국은 이미 2017년 3만 달러 선에 도달하였다. 하지만 고가의 첨단무기와 장비를 감안할 때, 2030년 중반 정도로 예상되는 국민소득 4만 달러를 확보해야 모병제 전환을 위한 경제적인 여건의 조성이 이루어질 것이다.

세 번째, 모병제 전환에 대한 국민적 공감대 형성이 확대되어야 한다. 국가의 여러 제도 중에서 특히 병역제도는 병역대상자의 군 복무를 전제로 하여 국민의 관심이 큰 제도이다. 또한 국민적 공감대에 따라 병역제도의 변화 가능성이 크다고 할 수 있다. 그런데 병역제도의 점진적 변화를 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 2020년 KBS 여론조사에 따르면, 국민의 61%가 모병제에 찬성하였고, 초봉은 200만원 정도가 적당하다는 의견을 보였다.²¹⁹⁾ 이러한 결과는 사회변화에 따른 국민인식의 변화로 나타나 모병제 전환의 국민적 공감대 형성이 이루어질 것이다.

네 번째, 병역자원 감소는 통계자료에 따라서 2023년을 기점으로 2035년 이후 최대의 부족현상을 보일 것이다. 한국군은 2023년부터 병역자원의 부족으로 인하여 병력충원에 제한을 받게 된다. 이에 따라서 한국군은 여군의 활용으로 전문인력의 확보와 병력충원을 추진해야 한다. 병역자원 감소에 대한 대응과 군의 전문성 확보 차원에서 한국군도 미군이나 프랑스군과 같이 15% 이상의 여군 비율 확대가 필요한 시점이라고 생각한다. 여군의 복무확대와 활용성 증대는 저출산·고령화 사회의 대안이고, 국방과학기술 발전의 전문인력 확보의 대안이 될 것으로 전망할 수 있다.

이상과 같이 병역제도 전환을 위한 여건 조성이 이루어져야 한다. 급격한 제도의 변화는 여러 문제를 초래할 수 있고, 국민에게 혼란을 줄 수 있어서 점차적인 전환을 통해서 궁극적인 모병제 전환이 이루어져야 한다.

218) 김일생, 앞의 논문(2017), p.739.

219) 「모병제 국민 61% 찬성」, KBS, <https://n.news.naver.com/article0010917850>(검색일: 2020. 10. 18.).

2. 점진적 모병제

모병제란 군인을 전문직업으로 전문성과 자율성을 가진 인원이 군대를 유지하는 제도이다. 따라서 점진적 모병제란 적의 위협에 대응하고, 국방예산의 안정성과 국민의 공감대를 형성하여 점차적으로 모병제로 전환하는 제도를 말한다.

이를 위해서는 모병제 전환을 위한 여건 조성이 선행된 가운데 현재의 병역제도가 갖는 문제점을 보완하고, 급격한 모병제 전환의 시행착오를 줄여야 한다. 즉 국방환경 변화에 대응할 수 있는 직업의식과 전문성을 갖춘 숙련된 전문인력으로 모병제 전환을 이루어내는 것이다.

점진적 모병제의 발전방향은 크게 다음과 같이 진행되어야 한다.

첫 번째, 군의 인력전문화이다. 군의 인력전문화는 4차 산업혁명에 따른 초지능 기반 인공지능 기술이 접목된 국방과학기술의 효과적인 활용을 위해서 전문성을 갖춘 운용인력의 획득부터 활용에 초점을 맞춘다. 첨단과학기술로 발전하는 국방과학기술은 한국군의 모습을 첨단과학기술군으로 변화시키고, 이에 따라 첨단무기의 개발과 활용은 물론 소요제기와 교육에 특화된 인력을 중심으로 과학기술 병과와 특기를 부여하여 전문화시키고, 군은 전투임무에 특성화될 수 있도록 전투지원 분야의 민간인력이 활성화 되어야 한다. 과학기술 병과와 특기 인원은 장기활용이 가능한 모병 인력을 중심으로 군의 첨단무기 확보와 활용에 중요한 역할을 하게 될 것이다. 전문화된 인력의 양성은 군이 사회의 첨단기술을 선도할 수 있는 기관으로 발전하고, 향후 전문인력의 사회 취업을 도울 수 있는 여건을 마련하여 과학기술 전문가로서 대우받는 인력 풀(Pool)로 기능하여야 한다.

두 번째, 군의 전문직업화는 소수의 숙련병력 위주로 전문성을 확보하여 군인이 사회에서 전문성을 갖춘 직업으로 인식하게 만들고, 적정 인원을 획득하여 장기간 활용할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 아모스 펄뮤터(Amos Perlmutter)와 사무엘 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 군의 직업주의와 숙련을 강조하였다. 아모스는 과거에는 직업군인의 가장 중요한 속성이 용맹성과 기강이었다면, 현재의 직업군인은 관리와 전략에 관한 기술을 획득하고 오랜시간 숙련된 기술을 바탕으로 전문성을 갖추어야 한다고 하였다.²²⁰⁾ 헌팅턴은 군의 전문직업주의를 강조하였다. 직업

220) 아모스 펄뮤터, 『군부정치』, 서울: 고려대학교 정치외교학회, 1985, pp.14-18.

이런 전문화된 분야에서 수준 높은 훈련을 요구하는 일을 의미한다. 장기간 집중적인 훈련을 하는 목적은 높은 수준의 성취를 달성하기 위한 것이며 조직의 규율이나 동료집단이 설정해 놓은 기준에 따라 행위하기 위한 것이다.²²¹⁾ 또한 그는 저서인 「군과 국가」(The Soldier and the State)에서 바람직한 군인모델로서 군의 전문화를 제시하였다. 군인의 군사 전문성은 오랜 기간의 교육과 훈련을 통해서만 습득할 수 있는 것이라고 하였다.²²²⁾ 헌팅턴의 군 직업주의와 군의 전문성은 현재와 미래의 군에서 반드시 필요한 요소가 되었고, 특히 점진적 모병제로 발전하는 한국군의 전문직업화에 필수적인 개념이 되는 것이다.

현재 한국군의 대규모 병력의 노동집약형 구조는 군의 직업의식 고취와 전문화를 저해하고, 병 복무기간의 단축은 병력의 숙련도와 전문성을 떨어뜨리며 장기적인 활용이 제한되고 있다. 한국군의 대규모 병력집약형 구조를 슬림화된 기술집약형 병력구조로 개편하기 위해서는 병력의 과감한 감축이 필요하다. 징병제의 대규모 병력유지를 위한 병력구조는 적정 병력규모를 설정하여 개편되어야 한다. 병력의 감축은 모병 자원의 확대와 전문성을 갖출 수 있는 질적 향상을 가져올 것이다.

병력감축을 통해 전문성을 갖춘 기술집약형 병력구조를 구축하기 위해서는 적정 병력 규모에 대한 설정이 필요하다. 적정병력 규모 분석에 대한 선행연구들을 보면, 한국군 적정병력 규모로 최소 14만 명에서 최대 46만 명으로 산출하였다. 선행연구 분석방법을 참고하여 분석해보면 최소 25만 명에서 최대 35만 명으로 도출되었다. 한 나라의 병력규모를 정확하게 도출해 내는 것에는 분명한 한계가 있다. 하지만 본 연구에서는 국방환경 변화에 따른 병역제도 전환의 연구로 적정병력 규모가 산출되어야 경제적 타당성과 병역자원의 수급 판단 등의 분석이 가능하여 선행연구를 참고하여 병력 규모를 산출하였다.

전력운영비의 효율화를 통해서 국방예산의 효율성을 확보하려면 전력운영비를 절감하고, 첨단무기를 확보하여 병력감축을 첨단전력으로 보완해야 한다. 병사 1인당 무기체계 비용을 높이고, 우수한 자원의 확보를 위해서 병력모집에 필요한 유인보수를 책정해야 한다. 첨단무기의 확보와 개발을 위해서는 전력운영비의 절감

221) Samuel P. Huntington, *The Soldier and State*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1957, pp.83-85.

222) 김정섭, “민군간의 ‘불평등 대화,’” 『국가전략』, 제17권 1호, 2011, pp.95-96.

을 통해서 방위력을 개선해야 한다. 그렇다면 병력을 감축하고 확보된 방위력개선비는 군의 첨단장비와 무기체계 확보에 투자되어야 한다. 이러한 사례는 프랑스의 전환과정에서도 확인하였다.

세 번째, 군의 입영 자율화는 병역의무의 형평성 문제가 지속해서 대두되고, 청소년의 개인주의적 성향의 확산과 자유권을 중요시하는 경향이 강하기 때문에, 군의 입영 선택에 자율성을 부여하는 것이다. 병역의무 형평성의 문제는 입영대상자에게 병역회피의 촉발 기제로 작용할 수 있다. 병역의무 이행에 대한 인식은 어떤 병역제도에서도 사회의 대표성을 갖는 국민의 기본적인, 보편적 인식이 되어야 한다. 모병제 전환 이후에도 병역의무 인식과 국가관, 애국심 등에 국민의 교육과 공감대가 형성되어야 병역대상자가 군에 지원하게 될 것이다. 이를 위해서는 군이 직접 국민을 대상으로 교육적 정책을 시행해야 한다. 남녀를 떠나서 프랑스의 병역의식 교육과 같이 일정 연령에 도달하면 본인이 원하는 시간에 교육을 이수하도록 관련 법령을 제정하고, 초·중·고에는 일정시간 병역에 관련된 필수과목으로 지정하여 교육하는 방법도 고려해야 한다.

사회변화에 따른 개인의 자율성 보장 등은 개인의 자유를 중시하고, 학력과 경력의 단절에 부담을 느끼는 병역대상자들에게 입영에 따른 인센티브와 자율성을 부여해야 한다. 정해진 군 복무기간 동안 본인이 원하는 연령에 입영하고, 학업 및 취업 등 개인에게 중요한 상황이 발생하면 복무 중이라도 개인 업무를 처리하고 향후 남은 복무기간을 수행하는 등 대폭적인 군 복무의 유연성을 부여하는 것이다. 또한 병역의무이행자에 대한 적극적인 사회진출을 지원하여 군이 사회진출을 위한 교두보 역할을 할 수 있어야 한다. 이러한 제도의 시행은 병역의무에 대한 긍정적인 인식을 부여하고, 개인여건과 사회상황에 따라 모병지원율의 증가로도 이어질 수 있다.

결과적으로, 점진적 모병제를 통해 궁극적인 병역제도 전환을 이루기 위해서는 모병제의 장점을 최대한 활용하여 현재의 군을 점차적 직업화, 전문화시키고, 자율성을 부여하여 국민적 공감대 형성을 통해 전환되어야 한다.

제2절 환경적 요인 측면

1. 국방과학기술병과 확대

국방개혁 2.0에서는 ‘누구도 넘볼 수 없는 유능한 안보 튼튼한 국방’을 실현하겠다고 제시하였다.²²³⁾ 이러한 유능한 안보와 튼튼한 국방은 세계적 추세인 첨단과학기술 무기체계를 통하여 숙련된 운영인력이 확보되어야 한다.²²⁴⁾

군의 미래가 첨단 무기체계에 있다면, 군의 발전은 첨단 무기체계를 운용하고 활용할 수 있는 전문 숙련인력의 확보와 활용에서 나타난다. 현재 대부분의 첨단 무기는 간부에 의해서 운용되는 경우가 많다. 고가 장비의 책임의 범위가 간부에 있기도 하지만, 중요한 이유는 짧은 복무기간으로 인하여 병사를 숙련시키고, 활용할 수 있는 시간이 제한되기 때문이다.

육군에서는 2020년부터 전문 특기병(군사과학기술병)이라는 이름으로 모집을 시작하였다.²²⁵⁾ 그러나 지원자격이 석사 재학(휴학) 이상이고, 선발기준도 전공과 개인의 지식수준을 평가하는 요소가 부족하다. 또한 군사과학기술병으로 모병 시 부여되는 인센티브나, 전역 후 특화된 기술을 인정해 줄 수 있는 사회진출 기회 등의 기반이 구축되지 않아서 미흡한 면이 있다. 모집분야를 보면, ‘위리어 플랫폼’, ‘첨단센서 연구병’, ‘드론봇 연구병’, ‘통신 연구병’, ‘드론 연구병’, ‘산업공학 연구병’ 등이 있다. 기존에 연구되는 분야에 국한되어 있고, 세부적으로 어떤 연구와 활동을 하는지도 불명확하다. 석사 이상의 관련분야에서 두각을 나타내는 재원(財源)이라면 병 입대보다는 관련 산업체 기능요원으로 경력을 인정받고, 우수한 연구여건이 보장되는 방향을 선택할 것이다. 그렇다면 군에서 국방과학기술 관련 우수자원을 확보할 수 있도록 다음과 같이 발향을 설정한다.

첫째, 각 병과에 맞는 교육프로그램 수립이다. 한국군은 병에게는 특기를 부여하고, 간부에게는 병과로 병종을 분류한다. 그러나 한국군도 모병제 요소를 적용하여 병사에게도 병과를 부여하고, 각 병과에 맞는 보수교육을 신병교육과 결합하여 시

223) 국방부, 『국방개혁 2.0 보도자료』, 서울: 국방부, 2020, p.1.

224) 조현석, 앞의 논문(2018), p.122.

225) 병무청, 『2020년 육군 군사과학기술병 모집』, 서울: 병무청, 2020.

행하여야 한다. 현재의 교육제도는 신병교육을 마치고, 약 4주간의 보수교육을 통해서 각종 장비와 무기체계 교육을 받는다. 그러나 이러한 교육방법은 자대에서의 병 운용과 활용기간이 부족하고, 교육성과의 효율성도 고려해봐야 한다. 그러므로 입영 직후부터 자대에서 직접 신병교육과 기술습득 훈련을 병행하여 교육기간을 단축시키고, 조기에 전투기량 숙달이 가능하도록 교육방법을 개선해야 한다.

둘째, 모집병의 전문적인 연구활동 여건의 보장과 복무기간 확대이다. 국방과학기술병은 관련분야 연구에 집중할 수 있는 여건을 마련해주어야 하고, 그에 따른 연구원급 보수체계도 마련되어야 한다. 또한 시급한 문제는 복무기간의 확대이다. 국방과학기술병으로 근무 시 사회의 관련분야 취업이 용이하도록 인센티브를 부여하고, 군에서도 복지여건을 확대해야 한다. 이러한 조치로 이공계 전문인력과 연구인력이 군에서 연구활동을 시작할 수 있는 여건을 마련하고, 최소 복무기간도 3년 이상으로 설정하여 깊이있는 연구와 지속 가능한 연구가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

현재 이공계 전문인력의 병역특례 제외 조치가 2023년 이후부터 시행될 예정이고, 이에 따라 우수 과학기술 인력의 연구단절을 우려하지만,²²⁶⁾ 국방과학기술병의 모집을 통해서 국가와 군이 과학기술 분야의 발전을 도모할 수 있는 초석을 마련하는 방안이 될 것이다.

국방과학기술병과의 확대와 더불어 산·학·연·군이 연계된 공통의 연구가 이루어져야 한다. 국방과학기술은 최첨단을 지향하고 있다. 국방과학기술은 민간연구자 대부분이 대학졸업 이상의 고급인력이고, 물리나 화학, 생물, 전자, 기계 등 과학과 공학의 기초 연구에서 얻어지는 최신결과를 흡수하여 방위산업화 할 수 있는 능력을 가져야 하기 때문에 다른 산업보다 유능한 고급인력을 필요로 한다.

국방과학기술의 연구는 최첨단에 기반한 기초연구를 바탕으로 하는 종합과학기술이므로 연구인력 양성과 기초연구까지 국방과 관련한 연구소에서 직접 관리하는 것은 비효율적이라고 생각한다. 따라서 기초연구는 인력양성을 겸해서 대학기관에서 연구를 수행하고, 국방 연구기관에서는 대학에서 양성된 연구인력과 기초연구 결과를 활용하는 것이 더욱 효율적이고 경제적인 방법일 것이다.

226) 나태중·이윤환, “국방개혁에 따른 이공계 전문인력의 효율적 활용방안 연구,” 『디지털융복합연구』, 제15권 5호, 2017, p.49.

기술발전을 위해서는 과학자와 대학의 협력을 통해 국방연구로 이어지는 형태가 가장 이상적인 형태라고 생각하고, 첨단무기체계를 포함한 국방과학기술의 연구는 산·학·연·군이 협력으로 이룩하는 방법이 효과적일 것이다.

기업의 기술이나 대학의 연구 등을 군과 연계하여 진행하는 것은 인력과 여건, 보안 면에서 쉽지 않을 것이다. 그래서 군과 연계하여 국방과학기술을 발전시키기 위해서는 첫째, 한국군 무기체계의 현실태에 대한 정확한 정보와 문제점 도출이 필요하다. 한국군 무기의 성능, 방위산업의 개발방향과 정보 등을 수집하고, 분석하는 기능이 선행되어야 한다. 이러한 정보를 바탕으로 개선된 무기체계를 설계하고, 생산하여 연구기관과 방산업체, 군이 서로의 정보를 공유해야 한다.

둘째, 국방과학기술 관련 연구소와 기업, 대학에서 우수한 연구인력을 확보해야 한다. 산·학·연·군이 연계하는 프로젝트 내지는 연구를 수행할 수 있는 인력을 확보하는 노력이 있어야 한다. 또는 계약을 통해서 활용할 수 있고, 장기적 활용을 위한 유인정책 등으로 연구인력을 확보하여 군이 과학기술 분야에서 전문직업으로 인정받을 수 있어야 한다. 또한 대학의 우수인력은 재학시절 연구 여건을 지원하고, 향후 선발하는 방법으로 확보할 수 있다.

셋째, 군의 연구인력에 대한 연구성과 향상을 위해서 산업체와 대학에 파견체계를 구축하는 것이다. 첨단무기체계 운용과 개발을 담당하는 군의 연구인력을 여건이 조성되어있는 대학과 기업으로 파견하여 새로운 기술습득을 위해 노력해야 할 것이다. 또한 직접적인 무기체계를 개발하는 산업체에도 개발 초기부터 군의 연구인력을 참여시켜 개발과정에서 발생할 수 있는 시행착오를 줄이고, 산업체의 기술력을 습득하여 첨단무기체계 운용과 활용 교육을 담당하는 필수인력으로 활용해야 한다.

다섯째, 이공계열의 전문대학 인력활용을 확대할 필요가 있다. 4년제 대학생보다 2년제 이공계 인력은 1 ~ 2학년을 본인의 전공분야 교과목을 이수하기 때문에 조기에 획득하여 장기적으로 활용할 수 있다. 2년제 대학의 과학기술 인력은 관련 전공의 심화과정을 이수하지는 못하지만, 군에서 관련교육을 실시하면 모집병 지원도 증가할 것이다.

결과적으로, 국방과학기술의 발전을 위해서 병과를 신설하여 세분화 운용하고, 연구인력 확보를 통해 군이 과학기술을 선도하는 역할을 할 수 있을 것이다.

2. 국방 우수자원 특채제도

특별채용은 경쟁을 제한하는 별도의 선발방식을 통해서 직원을 채용하는 방식을 말한다. 약어로는 특채라고도 지칭된다. 다수의 지원자를 대상으로 적임자를 선발하는 일반적인 채용과는 다르게 특별채용은 직위와 관련된 자격증 소지자나 유경험자 등의 전문인력으로 지원자가 한정된다.²²⁷⁾

공무원의 특별채용의 경우 경찰, 소방공무원, 교정직공무원 등 거의 모든 분야에서 특별채용을 통해서 선발되는 인원이 많다. 특별채용의 사전적 의미에서 말해주듯이 특별한 자격이나 지위, 경험자를 대상으로 선발한다. 즉 채용분야에서 우수자원을 채용한다고 할 수 있다. 그러나 군의 경우 소수의 군무원을 초빙하는 형태에 그치고, 그 수도 많지 않다. 군의 경우는 오랜 기간 복무를 마치고, 민간분야의 공무원직으로 특별채용되어 진출하지만 정작 사회의 우수자원이 군으로 유입되는 경우는 거의 없는 것으로 확인하였다. 국방환경 변화를 통해서도 확인하였듯이 군은 첨단과학기술을 바탕으로 고도화된 정밀장비와 무기체계를 다루는 전문인력이 필요하지만, 군을 전문직업으로 인식하기보다 병역의무를 수행하기 위한 단계 내지는 기간으로 인식하는 경우가 많다. 하지만 병역제도가 모병제로 전환하게 되면 병역의무 이행에 대한 합당한 보수체계가 정립되고, 전문 직업의식과 동기부여를 통해서 많은 인력이 군으로 진출할 것이라 생각된다.

그렇다면 민간의 우수자원 특별채용도 고려해볼 필요가 있다. 일반 공무원과 마찬가지로 군에서도 입대를 위한 선발 프로세스 대신에 자신이 가진 특수한 재능과 자격, 경험을 시험하고, 그에 맞는 병과와 특기를 주어 군 현장에 즉시 투입될 수 있는 제도를 만드는 것이다.

모병제는 전문분야에서의 전투기량 발휘를 위해서 많은 시간과 교육을 통해 고도로 숙련된 전문인력을 배출한다. 하지만 즉시 일선에 투입되기에는 시간과 경험이 부족하고, 교육과 훈련에 많은 예산이 소요되는 제한사항이 있다. 그렇기 때문에 민간의 우수자원 특별채용은 정책적 발전과 더불어 현재에도 시행을 고려해볼 필요가 있다고 생각한다.

특별채용의 분야는 첨단무기체계 운용과 관리, 정비 등의 전문자격을 요구하는

227) 두산백과, 『두산백과사전』, 서울: 두산백과, 2020.

병과와 직위로 한정할 필요가 있다. 교육에 많은 시간이 소요되고, 즉시 전력화가 어려운 채용인력보다 해당 분야에 자격과 경험을 바탕으로 융통성과 유연성을 겸비한 우수자원이라면 군도 많은 부분에서 효과를 나타낼 것이다. 그러나 제한되는 사항은 첨단무기체계 운용이나 군 장비의 관리와 정비에 관련된 업무는 민간에서 쉽게 접하거나 경험하기 어렵다는 점이 있다. 그래서 산업의 구분을 큰 범주에서 채용분야를 선정하고, 선발된 인원은 방산업체 내지는 군 기관에서 일정 기간의 인턴십(Internship)을 통해 즉시 전력화될 수 있도록 준비시켜야 한다.

특별채용의 자격은 군 전역자나 관련자보다 민간자원을 중심으로 모집분야의 경험이 있는 숙련인원에게 우선적으로 채용자격이 주어져야 한다. 군 경력자의 경우는 별도의 교육을 통하지 않고서는 변화 또는 발전하는 기술을 쉽게 접하기 어렵다. 그래서 민간 산업분야의 관련업무 종사자를 대상으로 하거나 유사 업종에서 기술적 재능이 있는 인력에게 우선적으로 채용자격을 주는 것이다. 그리고 연령의 제한이나 특기 등 세부사항은 경찰과 소방공무원 등 오랜기간 특별채용으로 우수자원을 선발하였던 기관에서 제도의 세부사항을 벤치마킹(Bench-marking)하는 것도 좋은 방법이라고 생각된다.

특별채용 방법은 기존의 서류전형과 면접, 자격검증의 방식도 있지만 가장 좋은 방법은 현장중심으로 우수자원을 선발하는 것이라고 생각한다. 군에서는 매년 국방분야 박람회, 페스티벌, 체육대회 등 여러 행사를 통해서 국민과 군이 가까워질 수 있는 소통의 장을 만들고 군의 긍정적인 이미지를 홍보하고자 한다. 이런 현장을 중심으로 특별채용이 이루어져야 한다. 육체적인 능력을 보고 입상한 우수자원을 채용하기보다 컴퓨터 프로그래밍 경진대회, 드론의 코딩작업 또는 대회, 사이버 해킹대회 등 주로 과학기술과 관련된 대회를 통해서 입상하거나 두각을 보이는 우수자원을 영입하기 위해 노력해야 한다. 유인보수뿐만 아니라 복지 여건도 좋은 조건으로 채용되어야 한다. 형평성의 문제가 있다고 하더라도 운영인력의 선발에서 교육, 훈련, 기량 숙달에 들어가는 비용과 기간보다 더 효과적인 방법이라고 생각된다.

앞으로의 국방환경 변화를 고려하여 병역제도 발전방향을 제시하기 위해서는 우수자원의 확대와 획득 유지에 사활이 달려있다고 할 수 있다. 여러 정책과 방법을 통해서 우수자원 특별채용을 위해 노력해야 할 것이다.

3. 군 민간인력 확대

우수자원의 획득은 한 조직이 발전할 수 있는 원동력으로 작용한다. 그러나 반드시 그 조직에 소속되어 기여해야 하는 것은 아니다. 첨단무기체계의 개발분야나 활용, 교육, 정비 등의 분야에서 교육과 프로젝트 진행과 연구 등은 단기적인 계약을 맺은 프리랜서(Freelancer)도 활용할 수 있다. 또한 위험한 임무를 수행하는 분야에서도 숙련된 전투경험이 있는 민간군사기업 등을 활용하여 임무의 효과성을 확보하고, 군의 희생을 줄일 수도 있을 것이다.

프리랜서(Freelancer)란 일정한 집단이나 회사에 전속되지 않고 자유계약에 의하여 일을 하는 사람을 뜻한다.²²⁸⁾ 봉건주의 중세시대에 어떤 한 영주에게 소속되지 않은 자유로운(Free) 창기병(Lance)이라는 뜻으로 중세 서양의 용병단에서 유래한 말이다. 이들은 충성심보다 자유로운 계약에 의해서 고용주와 고용인의 형태로 고용주를 위해서 전투를 하였다. 대의명분보다 보수만을 위해서 싸웠던 용병의 형태인 것이다.

군에서의 민간인력 확대는 대표적인 모병제 국가인 미국에서 민간군사기업의 활용으로 대표된다. 이라크전과 아프가니스탄전 등에서 민간군사기업을 활용한 요인 납치, 사살, 전투 임무 등 위험성이 높은 전투임무 위주로 미군은 민간군사기업을 활용하였다.²²⁹⁾ 미군이 민간군사기업과 프리랜서를 활용하는 이유는 비용의 절감이 가능하다는 것이다. 모병에 의해서 국가에 소속되어 근무하는 병사들의 경우는 병사에게 지급되는 건강보험, 가족수당, 노후연금 등 국방예산의 부가적인 지출이 상당하다. 그러나 계약에 의해서 고용된 민간기업과 프리랜서의 경우는 계약에 의한 보수만을 지급할 뿐 그 외 지급되는 부가적 지출이 없다.

한국에서 모병제 전환이 이루어지면 민간군사기업의 활용과 프리랜서 제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다.²³⁰⁾ 민간인 경호부터 군사자문 등의 역할을 맡고 있지만, 현재의 수준으로 보면 용역회사의 한계에서 벗어나지 못하고 있다. 하지만 국방환경 변화의 모습을 보았을 때 앞으로는 활용가치가 높을 것이다. 군의 슬림화를 통한 군의 효율성을 확보할 수 있는 측면에서도 군사적 지식이나 경험이 부족

228) 두산백과, 『두산백과사전』, 서울: 두산백과, 2020.

229) 조한승, 앞의 논문(2013), pp.118-122.

230) 「민간 군사기업, 한국에도 있다」, 『한겨레 21』, 2012년 8월 6일.

한 부분에 한해서는 프리랜서 및 민간군사기업의 활용이 하나의 방안이 될 수 있다.

전투 임무와 위험한 임무에서의 민간인력 활용방안에 대해 제시하였다면, 점진적 모병제를 통한 민간인력의 확대는 비전투 분야에 집중할 필요가 있다. 국방개혁 2.0에 의해서 군의 전투지원분야 민간인력 확대를 계획하고 있다. 2022년 달성을 목표로 민간인력의 채용을 5만명 수준으로 확대한다는 것이다. 그러나 군무원 선발의 형태로 행정분야에 국한된 확대일 수 있다. 군사선진국의 경우는 전투는 군인이 하고 전투지원 분야는 민간이 맡는 형태로 군인의 전투수행 능력 향상을 위해서 노력한다. 그에 따라서 한국군도 세부적인 측면에서 접근하여 다음과 같이 민간인력 확대를 도모해야 한다.

첫째, 행정분야 외 모든 비전투분야에서 민간인력을 확대해야 한다. 현재와 같은 군무원을 채용하여 행정업무를 담당하게 하는 부분을 포함하여 아웃소싱 형태의 민간인력 활용도 대폭 확대해야 한다. 후방지역의 외곽경계 지원, 청소 및 환경정리에 관한 부분 등도 용역 형태로 민간에 개방해야 한다. 병 복무기간 단축 등으로 병사들의 교육훈련과 기량 숙달에도 많은 시간이 소요되는데 부가적인 야간 경계임무, 환경정리 및 미화 임무 등으로 인하여 전투기량 숙달에 제한을 줄 수 있다.

둘째, 산업체와 전투지원 분야 계약을 통한 민간인력 충원과 활용이다. 차량 및 장비 등 정비 분야는 최초 개발사 및 정비사에서 장비 관련 정보와 노하우를 보유하고 있다. 그래서 새로운 장비나 노후 장비의 교체와 정비를 위해서 많은 시간이 소요될 수 있다. 이러한 문제점 등은 민간 산업체와의 계약 또는 협약을 체결하여 민간인력이 투입된다면 군 인력 활용에 유연성이 보장되고, 군의 전투준비태세가 구축되어 임무수행능력 향상에도 기여할 수 있을 것이다.

결과적으로 군의 민간인력 확대는 병력 활용의 유연성을 보장하고, 임무에서의 불필요 희생을 방지할 수 있으며, 군인이 전투분야에만 집중하여 수행능력을 향상시킬 수 있는 방안이 될 것이다.

제3절 정책적 요인 측면

1. 병력규모 최적화

한국군은 미래전 양상의 변화로 인하여 선진국의 군사용 무인체계에 관심을 가지고 2000년대 초부터 무인전투체계 개발을 시작하였으나, 현재까지 대부분의 무인전투체계는 인간의 조종과 관리에 의해 움직였다. 그러나 전투 효과를 강화하기 위해서는 자율성을 강화한 무인전투체계를 개발하여 운영해야 하고, 이로 인해 추가적인 병력감축도 이룰 수 있을 것으로 전망한다.²³¹⁾ 즉 병력의 감축을 통해서 첨단무기체계와 과학기술을 활용하고 운용할 수 있는 병력규모의 최적화가 이루어져야 한다는 것이다. 현재와 같은 대규모 병력의 단기 순환하는 형태는 전문인력의 확보와 숙련인원의 장기적 활용이 제한되는 구조이다. 그래서 첨단무기체계를 중심으로 상비병력의 적정규모를 설정하는 최적화 방안을 도출해야 한다.

병역자원 감소에 따라서 한국의 병역제도는 추가적인 감축의 강제요인에 직면해 있다. 이에 따라서 상비병력의 적정규모 설정에 많은 관심과 연구가 진행중에 있다. 그렇다면 국방환경의 변화에 대응 가능한 최적화된 병력 규모를 산출하여 점진적 모병제 전환을 모색해야 한다.

적정 병력규모에 대한 연구는 크게 두 가지로 구분하여 연구되었다. 첫 번째는 지원제 운영국가들의 인구 대비 병력비율의 상관관계를 분석하여 한국에 요구되는 병력규모를 산출하는 방식으로 김창수, 조관호, 이현지의 연구를 분석해보도록 하겠다. 두 번째는 국방예산과 병력규모의 상관관계를 분석하여 국방예산 대비 병력규모의 산출과 국방예산의 구분별 인력운영비의 비율로 병력규모를 산출하는 분석방법을 연구한 강명길, 조홍용의 연구를 분석해보고, 회귀분석을 이용하여 병력규모 산출요인을 실증적으로 분석한 고시성의 연구도 참고하도록 하겠다. 두 분류의 분석방법을 참고하여 한국군 병력규모의 최적화 방안을 제시한다.

먼저, 김창수는 상비병력 30만(간부 16만, 병사 14만)과 10개월 의무복무 후 단계별 혼합제를 병행하다가 지원제로 전환해야 한다고 주장하였다. 병력 규모의 산

231) 김민혁, “지상무인전투체계의 전투효과 증진을 위한 자율기능의 발전방향,” 『국방정책연구』, 제32권 4호, 2016, p.142.

출근거로 지원제 국가들인 나토 국가들과 미국의 인구 대비 0.6 ~ 0.8% 병력 규모를 가지고 산출하였다. 또한 미국의 제네바 군축회의 대표를 역임한 제임스 굿비(James Goodby) 교수의 남북한 군사력의 최종수준을 10만 명으로 제안한 주장과 북한과 1990년 5월 30일 발표한 5·30 군축안의 내용을 근거로 제시하였다.²³²⁾

조관호, 이현지는 국가별 병력규모, 모병제 여부, 인구, 국방예산과 경제력, 연간 입대 소요 등에 관한 요인들을 바탕으로 한국의 미래 모병제 적용 가능성에 대해서 논의하였다. 2023년 이후 병역자원 감소에 의해 간부 및 병사 충원에 대한 여건이 제한되는 것과 2025년 국방비 증가율을 3%대로 전망 및 설정하여 한국의 병력 규모를 징병제 국가의 평균 병력 비율인 0.84%, 모병제 국가의 평균 0.4%를 적용하여 징병제에서는 40만 규모, 모병제 전환 시는 20만이 적정병력 규모로 산출하였다. 인구 대비 병력규모 비율의 중위수를 적용하여 모병제 국가 사례를 참고하면 한국의 인구 대비 적정병력 규모는 15 ~ 20만 수준이라고 제시하였다.²³³⁾

김종탁은 병역자원 감소율을 산출근거로 분석하였다. 병역자원 중 자연감소인원과 현역 입영률을 85% 계산하여 50만 병력 규모에서는 2023년부터 목표 병력을 충원할 수 없고, 40만 병력 규모에서는 2038년부터 목표 병력을 충원할 수 없다고 하였다. 목표 병력을 30만으로 조정 후 평균 복무기간 10년의 모병제로 전환하여도 충원할 수 없다는 산출근거를 제시하였다. 그러나 20만 명으로 조정시에는 병역자원 감소에도 목표 병력을 충원할 수 있다고 분석하였다.

고시성은 기술통계 분석방법인 다중 회귀분석을 통해서 표본 국가 50개를 선정하여 종속변수인 총병력 수, 독립변수 5개(20 ~ 24세 남자인구, 국방비, GDP, 병역제도, 분쟁여부)를 가지고 모형별 5개를 분석하였다.

$$(병력규모)Y = c + aX_1 + bX_2 + cX_3 + dX_4 + eX_5$$

(Y: 총병력 수, X₁ : 20 ~ 24세 남자인구, X₂ : 국방비, X₃ : GDP, X₄ : 병역제도, X₅ : 분쟁여부)

232) 김창수, “현행 징병제의 문제점과 대안,” 『여성과 사회』, 제11집 4호, 2000, pp.157-165.

233) 조관호, 이현지, “외국 사례 분석을 통한 미래 병력운영 방향 제언,” 『주간국방논단』, 제17권 6호, 2017, pp.2-6.

모형별로 분석한 유의미한 분석 결과를 살펴보면, 분쟁국가의 경우 상기 분석식을 대입하여 46만 명의 병력이 도출되었고, 징병제 국가의 경우 한국의 적정병력 규모는 38만 명이 도출되었다. 모병제 국가의 경우 한국의 적정병력 규모는 14만 명이 산출되었다.²³⁴⁾

적정 병력 규모 판단에 대한 선행연구들을 분석해보면, 병력 규모는 14만 ~ 46만으로 산출된다.

한국군의 병력 규모 최적화 분석에 있어서 반드시 포함되어야 할 요인이 주한미군 병력 규모이다. 수치화된 관계를 도출할 수 있다면, 주한미군의 군사력 및 전력 수준이 병력 규모 산출에 유의미한 자료가 되겠지만, 병역제도 전환을 위한 병력 규모의 판단은 주한미군의 병력만을 한정하여 위의 기술통계 분석방법들로 산출하도록 하겠다.

$$(병력규모)Y = c + aX_1 + bX_2 + cX_3 + dX_4 + eX_5$$

(Y: 총병력 수, X₁ : 19세 병역가능자원, X₂ : 국방비, X₃ : GDP, X₄ : 병역제도, X₅ : 주한미군 수)

병력규모를 산출하기 위해서, 병역판정 대상이 되는 만 19세 남자 인구로 설정하여 분석의 타당도를 높이고, 분쟁 여부의 결정요인을 동맹관계를 통해 전쟁 및 분쟁 억제 효과를 가진 주한미군 병력으로²³⁵⁾ 분석해보면 25만 ~ 35만 명으로 도출되었다.

이상의 내용을 종합해보면 병력 규모의 최적화를 통해서 병역제도 전환의 방향이 설정되어야 한다. 모병제 전환을 위해서 산출된 병력 규모를 바탕으로 국방환경 변화에 대응할 수 있도록 병력구조를 구축하여 병력 규모의 최적화를 도모해야 할 것이다.

234) 고지성, “미래 한국군의 적정 상비병력 규모 판단을 위한 실증적 연구,” 『군사논단』, 제1001호, 2020, pp.88-98.

235) 2019년 기준 주한미군 규모를 28,500명으로 설정한다. https://ko.wikipedia.org/wiki/주한_미군(검색일: 2020. 9. 27.).

2. 전력운영비의 효율화

한국 병역제도의 모병제 전환에 있어서 국방예산의 효율성에 관한 관심이 크다. 현재에는 꾸준히 증가하지만, 미래에는 저출산·고령화로 복지비용이 증가하여 국방비의 효율성이 더욱 강조될 것이라고 주장한다.²³⁶⁾ 그렇다면, 적정병력 규모를 가지고 모병제로 전환하였을 때, 전력운영비의 효율적인 운영이 가능한 방안을 제시하도록 하겠다.

모병제 전환 비용계산은 선행연구 분석방법을 참고하여 국방개혁 2.0의 병력감축 내용을 적용했을 때와 선진 모병제 국가 적용 시, 병력규모 최적화를 통해서 산출한 적정병력 규모 적용의 3가지 모델을 제시하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 모병인력과 유지비용 분석²³⁷⁾

구 분	국방개혁 2.0 병력감축 내용		선진 모병제 국가 병력규모		적정병력 규모 산출 내용	
	인원 (천명)	유지비용 (억원)	인원 (천명)	유지비용 (억원)	인원 (천명)	유지비용 (억원)
간부	200	114,520	60	34,356	120	68,712
병	300	13,020	90	37,953	130	50,604
계	500	127,540	150	72,309	250	119,316

*출처: 이상목, 앞의 논문(2017), p.204참고하여 필자가 재구성.

징병제의 50만 규모로 간부(20만), 병(30만) 인건비를 계산해보니 12조 원의 계산이 나오고, 선진 모병국의 병력비율인 인구 대비 평균 병력비율(0.3%) 적용시 7조 원의 인건비가 책정되며, 적정병력 규모 산출내용을 바탕으로 인건비를 책정하

236) 조관호, 이현지, 앞의 논문(2017), pp.2-6.

237) 간부(장교 및 부사관)의 직접비(급여, 급식 및 피복)만 반영하였고, 병은 2019년 부사관 인건비(42,170천원) 적용하여 계산하고, 부대운영비는 제외하였음.

니 11조 원의 인건비 지출이 예상된다. 선진국의 모병비율 인건비와 징병제 인건비는 5조 원의 차이를 보이지만, 적정병력 규모 산출의 인건비와는 약 1조 원 정도 비용을 절감할 수 있는 결과를 얻을 수 있다. 향후에는 모병제 전환과 병역자원 감소, 첨단과학기술군 전환을 위해서 적정병력 규모 감축과 함께 전력운영비를 감소시켜야 한다. 그에 따라 방위력개선에 투자를 통하여 첨단전력 확보에 집중해야 한다는 방안을 제시할 수 있다. 또한 한국 사회의 높은 학력²³⁸⁾을 감안할 때, 사회적 기회비용은 더욱 높아질 것을 예상할 수 있어서 효율적이고, 국가 생산성에도 이바지할 수 있는 점진적인 모병제 전환을 논의할 때인 것으로 판단된다.

한국의 국방예산은 지난 2017년 40조에서 2020년 50조로 3년간 10조 원이 증가되었다. 이러한 결과는 적정병력 규모의 병력을 구성한 모병제를 시행하더라도 위에서 언급한 인력운영비를 모두 충당하고도 남는 예산이 된다. 징병제가 값싼 제도라는 인식은 2025년 병 봉급 100만원을 맞이하면서 2018년 9,000억에서 2025년 4조로 증가할 전망이다. 적어도 국방예산 측면에서는 모병제 전환에 대한 여건의 조성이 이루어졌다고 판단된다.

국방예산의 전력운영비를 고정비율로 책정할 필요도 있다. 프랑스의 모병제 전환사례를 보면, 전력운영비와 방위력 개선비를 50 : 50의 같은 비율로 책정하고 전력운영비 예산 50%에 맞게 병력을 감축하고 그에 따른 복지예산도 적정수준을 책정하여 운영하는 것이다. 즉, 예산에 맞추어 병력구조를 조정하는 것이다. 한국의 경우 프랑스와 같은 방법을 사용할 수는 없을 것으로 판단되지만, 향후 국방예산 증가분과 현재까지 전력운영비 사용비율을 감안하여 고정적인 비율책정은 가능할 것이다. 전력운영비의 고정비율 책정에 맞추어 병력의 인건비와 교육훈련비, 복지비 등을 융통성있게 조정해야 한다. 현재의 전력운영비와 같은 예산의 70% 가까운 구조는 효율적인 예산사용과 첨단무기체계와 장비도입에 제한요소로 작용할 것이다.

결론적으로 국방예산의 효율성을 도모하기 위해서는 전력운영비의 비율을 고정시켜 점차적으로 줄여나가고 이를 바탕으로 첨단전력과 우수한 장기자원 확보에 지출되어야 한다.

238) 2019년 현역 입영인원 중 초대제 이상 비율이 80%를 차지한다. 병무청, 『2019년 병무통계』, 서울: 병무청, 2019, p.46.

3. 직업의 안정성 보장

켈러와 하티너의 모병제 전환의 결정요인을 참고하면, 징집병 비율(CR : Conscription Ratio)이 가장 중요한 결정요인으로 분석한다. 이론에 따르면 상비병력의 전체 병력 중에서 징집병이 차지하는 비율이 낮을수록 모병제에 근접한다고 판단한다.²³⁹⁾ 한국의 병역제도는 국민개병주의에 입각하여 모든 남성은 국가의 강제성에 의해서 군 복무의 의무를 진다. 그러나, 간부의 경우는 징병제 원칙을 지키며 본인의 의사에 의한 지원으로 군 복무를 하게 되고, 장기선발 시 직업군인으로 복무하게 된다. 병사의 경우는 육군의 일부 특기와 해군, 공군, 해병대는 모집에 의한 개인 지원으로 군 복무를 하게 된다. 병무청 자료에 따르면 현재 모집병의 비율이 50% 정도를 차지하고 있다고 한다. 또한, 모병 비율을 향후 60 ~ 70%까지 확대할 계획을 가지고 있다고 발표하였다.²⁴⁰⁾ 이는 켈러와 하티너의 병역유형 결정요인의 징병 비율이 완전 모병제에 가까워지고 있다는 사실이고, 점진적 모병제 전환을 위한 단계별 진행 방향이 되리라는 것이다.

첨단 방위능력 제고와 작지만, 강한 군대에서 필요한 것이 첨단전력의 운영에 필요한 숙련 인원의 확보와 양성, 유지이다. 그러나 병 복무기간 단축으로 인하여 전투 기량 숙련의 기간이 부족하고, 활용이 제한되는 현재의 병역제도인 징병제는 숙련 인원 확보에 근본적인 체계적 어려움이 있다. 이러한 제한요소에 대비하는 방법은 특기별, 첨단직무별 개인의 지원에 의한 모집병을 선발하여 적정 획득, 장기 활용하는 방안으로 변화되어야 한다.

이러한 장기활용 가능한 전문 숙련인력의 획득방안을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 복무기간 선택제도이다. 과거에는 간부의 경우 장기복무 선발 경쟁률이 높아서 군에 남기를 간절히 원하는 사람들도 장기복무에 선발되지 않아서 어려움을 겪은 사례를 보았다. 모병제는 개인의 의사에 따른 군 복무가 가능한 제도이고, 안정적인 근로가 가능한 직업적 성격을 가져야 한다. 그러므로 모병인력에 대해서 최소 3년 이상 최대 10년까지의 복무기간을 선택할 수 있는 제도가 시행되어야 한다. 이를 위해서 3년 단위의 복무연장이 가능하고, 병 계급의 진급도 본인이 원할

239) 이태우, 앞의 논문(2014), p.42.

240) 병무청, 『2020 미래 병역발전 포럼 보도자료』, 서울: 병무청, 2020, p.3.

경우 진급대상에 포함시켜 별도의 기준을 가지고 진급하는 제도로 추진되어야 한다. 또한, 부사관, 장교로의 진출 방향도 열어두어 신분별 진급이 가능하게 하여 중장기 모병인력의 확보와 유지를 가능하게 만들어야 한다.

둘째, 신분별 진급 제도이다. 프랑스의 경우는 전투 기량이 완숙한 전문 숙련인원의 선발을 위해 병에서 부사관 진급 시 50%, 부사관에서 장교 진급 시 50%의 인원을 미리 설정해 놓았다.²⁴¹⁾ 이와 같은 제도의 효과는 같은 특기와 직무 내용을 진급시에도 지속해서 전문성을 확보할 수 있고, 상위 계급으로 진급 시 하급자의 입장에서 지휘할 수 있는 리더십을 함양할 수 있으며, 군 입장에서는 숙련인력의 확보가 가능하다는 효과가 있다.

셋째, 병의 정년 연장 또는 단일화 방안이다. 간부의 정년을 지금과 같은 계급이나 나이에 기준을 두는 것이 아니라, 기간을 기준으로 단일화하는 방안을 제도화하여 군인들의 업무 숙련도를 높이고, 장기활용이 가능한 인력 운영체제로 전환해야 한다. 이러한 방안은 새로운 인력의 모집에 소모되는 교육비용을 줄일 수 있을 것이고 병도 현재의 입영 나이 제한을 연장하여 전역 후, 정해진 기간 이내에는 재입대 혹은 본인 희망에 따른 복무연장 여건이 확충되어야 한다. 우선 전문특기에 한하여 시행하고, 직업적 안정성을 확보해 주면 사회의 실업과 경제상황 악화로 인하여 고민하는 젊은 층을 유입시키고 전문직업군으로 발전할 수 있을 것이다.

결론적으로 복무기간을 개인이 선택할 수 있는 제도를 시행함으로써 중장기 모병인원의 확보와 유지, 활용에 따라 군의 전문성과 숙련도는 높아지게 될 것이다. 복무기간을 자유롭게 선택하여 직업의 안정성을 확보하고, 개인의 선택에 따라서 진급체계를 구축한다면, 모병인원을 확보할 수 있는 직업적 유인전략으로 작용할 수 있다고 판단된다.

241) 홍성표, 앞의 논문(2005), p.131.

제4절 행위자 요인 측면

1. 군 입영 자율화

현재의 세대는 급격한 사회변화 속에 살고 있다. 청소년들은 빠른 산업화와 4차 산업혁명의 인공지능에 의존하고, SNS 사회관계망을 통해서 타인과 소통하길 더 편하다고 생각한다. 이렇게 인터넷 중심 문화 속에 살고있는 청소년들은 개인의 자유를 중시하고, 타인에 의한 강제력을 거부한다. 청소년들은 유튜브를 통해 사회를 배우고, SNS를 통해서 자신을 표현하길 좋아한다. 이러한 청소년들의 가치관 변화는 미래 한국 사회가 더 이상 병역의식과 안보의식, 애국심과 시민의식을 강요할 수 없다는 의미이기도 하다.

청소년들의 특성 및 성향을 분석해보면 먼저, 개인주의와 자유를 중요시한다. 공동체 생활을 힘들어하고, 대인관계를 어려워하며, 적응을 힘들어하는 것이다.²⁴²⁾ 징병제는 국가의 강제력에 의해 병역대상자에게 병역의 의무를 부여한다. 여러 연구에서 병역 형평성의 논란을 경제적인 측면으로 많이 연구하였지만, 인식적인 측면에서 접근하면 청소년들이 생각하는 군대는 개인의 자유와 권리가 보장받지 못하는 의무에 의해서 시행되는 곳이다.²⁴³⁾

병역의식의 혼란을 가져온 또 하나의 문제는 양심적 병역거부자에 관한 논란이다. 병역이행이나 집총훈련 등이 자신의 양심에 반한다면 이를 거부함으로써 양심을 실현시킬 자유가 있다는 것이다.²⁴⁴⁾ 이렇게 병역거부가 합법적이된 상황에서 청소년들이 느끼는 병역의 의무와 병역의식은 더욱더 약해질 것이다.

양심적 병역거부가 개인의 양심을 양심적 병역거부자의 대체복무 법안의 구체적 집행 과정에서 나타나는 행정적 혼란과 이로 인한 병역 형평성 논란이 불거질 가능성이 있다. 2019년에 마련된 대체복무법은 거시적 제도적 틀을 마련한 것이다. 실제 양심적 병역거부자로서 대체복무 대상자를 확인 및 결정하고 복무 관리를 하는 것은 행정적 실무적 차원의 난제이다. 따라서 국민이 공감하는 심사기준과 판정절차

242) 진은설·임영식, “병사의 군 적응 프로그램에 관한 국내 연구동향,” 『청소년학연구』, 제22권 6호, 2015, p.34.

243) 조한승, 앞의 논문(2013), p.119.

244) 정연주, “양심적 병역거부,” 『헌법학연구』, 제18권 3호, 2012, p.410.

등 안정적 집행관리를 위한 세심한 준비가 추진되어야 할 것이다.²⁴⁵⁾

개인의 자유를 중시하고 학력과 경력의 단절에 부담감을 느끼는 병역대상자들에게 입영 선택의 유연성을 부여하여 군 복무에 대한 부담을 경감시키고, 군의 이미지를 개선하여 향후, 모병제 전환에 필요한 인력의 획득에 활용해야 한다. 그 방법으로는 군 입영 자율화 방안이다.

첫째, 군 재입영 제도는 징병제를 통해서 병으로 복무한 인원이 개인적 사정이나 개인 선택에 의해 모병 인원으로 재복무하는 제도이다. 현재는 병으로 전역하기 전이나, 전역 후 별도의 부사관이나 장교 시험을 통해서 다시 군 복무를 할 수 있다. 그러나, 병으로 복무할 수 있는 제도는 없다. 군 복무를 연장하는 전문하사 제도도 병으로 계속 근무하는 것이 아니라 하사로 임관한 이후 군 복무를 계속한다. 현재 사회는 장기적인 저성장 기조와 경제적 어려움, 실업문제 등으로 고민하는 젊은 층이 많다. 병 복무를 마쳤으니 간부로 복무해야 하는 것보다 미군과 같이 예비군으로 편입되어 있더라도 본인 희망에 따라서 현역으로 복무할 수 있는 유연하고 자유로운 선택제도가 도입되어야 한다. 또한 재입영 시 보수와 복지수준, 생활지원금 등의 인센티브를 부여해주어 예비자원의 현역 지원을 유도할 수 있다.

둘째, 정해진 군 복무기간 동안 본인이 원하는 연령에 입영할 수 있도록 입영연령 기준을 대폭 확대하고 입영 시기, 입영 병과까지 본인 선택에 따라서 갈 수 있는 제도가 구축되어야 한다. 모병제는 개인의 의사와 자유가 강조되는 제도이다. 현재의 징병제하에서도 여러 모병제 요소가 강한 제도와 발전방안을 시행함으로써 모병제 전환의 기틀을 마련해야 한다.

셋째, ‘복무 유예제도’이다. 개인 능력 발휘를 위한 학업 및 취업 등 개인에게 중요한 상황이 발생하면 복무 중간이라도 개인 업무를 처리할 수 있도록 장기 파견하는 형태의 ‘복무 유예제도’를 도입하여 개인의 자유권과 생산가능인구로써 국가 경제에 기여할 수 있도록 해야 한다. 향후 군 복무 잔여기간을 마칠 수 있게 하는 등 대폭적인 제도의 유연성이 필요하다.

결과적으로 상술한 여러 제도의 시행은 개인의 자율성을 최대한 보장해주어 병역의무 이행에 대한 인식을 전환 시킬 것이고, 개인 여건과 사회상황에 따라서 모병 지원율의 증가로도 이어질 수 있다고 분석된다.

245) 안석기, 『국방정책 환경 전망 및 과제』, 서울: 한국국방연구원, 2020, p.73.

2. 병역이행자 사회진출 지원

1999년 12월 헌법재판소는 군복무 의무를 마친 사람들에게 부여하였던 군 가산점 제도를 위헌판결 하였다. 20여 년이 지난 지금까지도 군 가산점 제도의 폐지는 많은 논란이 되고 있다. 갈수록 젊은 층의 병역의무 부담의 불만은 커져만 가고 있고, 개인주의와 자유를 중시하는 병역대상자들의 기피현상을 가중시킬 수 있는 요소이지만, 현재까지 군 복무자에 대한 제대로 된 지원없이 병역의 의무를 강요하고 있는 상황이다.

언론사 여론조사에서 입증되었듯이 이러한 요인들은 모병제로의 전환을 요구하는 상황이다. 자유민주주의 사상적 측면에서도 아무런 대가 없는 병역의무의 강요는 더 이상 세계적 모병제 흐름에서도 역행하는 제도라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 다음과 같은 모병제 전환을 위한 군 복무자의 인센티브가 부여되어야 한다.

첫째, 군 가산점 제도는 부활되어야 한다. 국가를 위해서 자신의 학업과 사회진출 시기를 미루는 병역의무는 희생으로 받아들일 수 있다. 모병제 국가와 대비하여 한국의 젊은이들은 사회진출이 10년 가까이 미루어져, 국가의 성장동력을 저해한다고 한다.²⁴⁶⁾ 군 복무자에게는 그에 합당한 사회진출의 기반이 마련되어야 한다고 생각한다. 이에 공기업, 국가기관, 일반 사기업 취업에 도움이 될 수 있도록 취업 가산점이 재도입 되어야 한다. 이러한 제도는 군을 기피하고, 대체복무를 선호하는 현상을 감소시킬 것이고, 나아가 모병인력의 확대에 이어질 것이다.

둘째, 모병자원의 전역시 사회진출 지원제도이다. 우선, 학업의 연장을 위해서 현재는 제한적으로 이루어지는 군 임무에 따른 학점인정, 학비면제, 복무기간에 따른 전문학사 이상 인정해주는 제도 등의 학업과 연계된 군 복무를 지향해야 한다. 또한, 전역과 동시에 개인 희망에 따라서 생활안정자금, 주거지원정책 등이 시행되어야 한다.

결론적으로 군 복무는 국가안보를 위해서 희생하는 것이라고 할 수 있다. 모병제 사회에서는 개인의 희생에 대한 지원정책을 구축하여 모병인력 유인 요소로 활용하고 있다. 한국도 모병제 전환을 사회진출을 지원하는 제도의 구축이 시급하다.

민간의 우수자원 획득과 활용 못지않게 군에서 일정기간 숙련된 전문인력의 장

246) 유원중, 「모병제 국민 61% 찬성」, 『KBS 시사기획 창』, 2020년 10월 18일.

기적인 활용도 중요하다. 그러나 군의 진급 누락이나, 정년제한 등으로 인하여 사회로 진출할 수밖에 없는 전문인력이 있을 것이다. 이러한 군의 인적자원을 군무원 등으로 전환시켜 근무했던 해당 분야에서 장기적인 활용이 가능하도록 하는 것도 인력충원의 효과적인 방법이 될 것이다.

2019년 국방부 주관 군무원 지원율이 34.8 : 1이라는 엄청난 지원율을 기록하였다.²⁴⁷⁾ 행정직군의 경우는 130 : 1의 경쟁률을 보임으로써 사회에서 인식하는 군무원의 위상이 높다는 것을 알 수 있다. 군무원은 군에서 일을 하며 국가직 공무원이다. 신분은 민간인으로써 대우는 일반공무원과 같은 대우를 받는다. 다시 말해서 군무원도 일반 공무원과 같다는 인식을 하는 것이다. 현재 군무원은 현역복무를 마친 장교계급에서 예비역을 관리하는 직책을 많이 수행하고, 그 외에는 각 단위 부대에서 전투지원 업무를 수행한다. 또한 국방부 직속기관에서 현역들과 함께 근무하는 경우도 많다.

군무원의 업무특성을 살펴보면, 현역업무와 연계되는 부분이 많다. 군수지원 분야, 정보 분야, 행정 분야 등 국방개혁 2.0에 따라서 전투지원 분야의 군무원 수는 더욱 늘어날 것이다. 이렇게 선호하는 직업군에 속하는 군무원에 모집병으로 복무를 마친 인원들에 대해서 우선적으로 선발하는 기회를 주는 것이 바로 군무원 전환제도이다. 이러한 제도의 효과는 다음과 같다.

첫째, 모병인력의 유인요소로 작용할 수 있다. 군의 업무 특성과 비슷하고 모병으로 입대한 인원들의 업무를 연계하여 전문성을 가질 수 있으며, 군 복무자의 사회진출을 도울 수 있도록 군무원으로 전환시켜 전문성을 갖춘 숙련인력을 확보하는 방안이다. 현재 간부계급에 한정되어 있는 제도를 모병인력에도 확대 적용한다면 모병제 전환 후 유인요소로 작용할 것이다.

둘째, 우수인력의 획득이다. 군조직에는 군무원으로 좀 더 쉽게 전환할 수 있기 때문에 우수인력이 모병제로 충원될 것이고, 군무원 전환 이후에도 장기적인 우수자원 활용이 가능할 것이다.

결론적으로 군은 우수인력을 확보하고, 전문성을 유지한 상태에서 군무원의 활용까지 가능하다. 또한 군무원이 되기 위해 모병제 지원이 증가될 것이다.

247) 국방부, 『19년도 국방부 일반군무원 채용시험 지원현황』, 서울: 국방부, 2019.

3. 여성 복무를 증대

한국의 여군은 1950년 6.25 전쟁 시 500명으로 창설되어 2016년 1만명을 넘어섰고, 2022년까지 한국군 전체 8.8% 비율로 높이려는 계획을 하고 있다.²⁴⁸⁾ 여군이 증가하게 된 것은 출산율 저하에 따른 병역자원의 부족과 걸프전 이후 전쟁에서 과학기술, 전산화와 같은 지적능력과 전문성이 중요해지면서 힘을 중요시하던 남군 중심의 군 조직에서 여성 인력의 중요성이 강화되었기 때문이다. 군은 남녀 평등권리 실현과 여성의 사회진출 확대 등과 같은 사회환경 변화에 능동적으로 대응하기 위하여 여성들에게 군의 문호를 개방해 왔다. 특히 최근에는 여군 활용에 대한 사회적 관심과 여군의 역할 확대 방안이 새로운 이슈로 등장하고 있다.²⁴⁹⁾

여군의 전문인력을 확대하기 위해서 선행되어야 할 과제들이 있다. 우선, 남녀군이 차별 없는 동등한 인사관리 시스템 아래에서 선발되어야 전문화된 여군 인력을 장기적으로 활용할 수 있다. 현재는 지휘관 직위나 전투 임무 직책의 여군 수가 부족하지만, 국방개혁 2.0의 여군 비율 8%를 넘어서 미국과 유럽국가처럼 15% 이상의 비율로 모집되고 활용되어 진다면 지금보다 군의 전문성이 증가할 것으로 판단된다. 여군 비율의 증가는 군의 전문성의 척도를 나타낸다는 하티너의 주장처럼,²⁵⁰⁾ 병역자원 감소에 따른 병력충원의 제한요소를 여군의 복무비율 증가를 통해서 해결해 가야 할 시점에 있다.

둘째, 여군의 병 계급 선발이다. 현재는 간부계급에 한정하여 여군을 선발하고 있지만, 미국, 영국, 프랑스 등 모병제 국가와 같이 병 계급에서도 여군 모집이 이루어져야 한다. 사회에서는 안정적인 전문직업으로 군을 홍보하고, 여성들도 일정 연령이 되면 프랑스의 경우처럼 병역의무 교육과 국가관에 대한 교육을 필수로 이수하는 프로그램을 정착시켜야 한다.²⁵¹⁾ 또한 지원에 따른 인센티브 체계를 정립해야 한다. 여군의 보수체계는 남군의 장교, 부사관에 준하여 계급별로 설정하고, 각종 복지혜택은 부사관에 준하여 부여되어야 한다.

셋째, 중장기 복무 기회를 확대해야 한다. 본인 선택에 의해서 모든 여군이 장기

248) 국방부, 앞의 책(2020), p.9.

249) 김지용, “한국 여군의 역할 확대 방안에 관한 연구,” 『한일군사문화연구』, 제25권, 2018, p.22.

250) 이태우, 앞의 논문(2014), p.42.

251) 홍성표, 앞의 논문(2005), p.128.

선발 및 활용되지는 못하고 있다. 그러나 전문화된 모병 인력의 확보 차원에서 여군들도 채용과정을 거쳐 선발되면 일반화된 정년을 정해놓고 장기적으로 복무할 수 있는 기회를 확대 지원해야 한다.

전쟁 수행개념의 변화로 힘을 중심으로 한 병력전쟁에서 첨단무기전으로 변화하며 원거리 정밀유도무기의 발전이 여성의 군 참여를 촉진 시켰다고 볼 수 있다. 여군 복무율 증가를 통해서 군의 병영문화를 개선하고, 전문인력 확보에 이바지할 수 있음을 내세운다.²⁵²⁾ 드론전, 유·무인 복합전, 정밀 유도무기 등은 고가의 정교한 조작을 통해서 효과를 배가할 수 있는 첨단무기라고 볼 수 있다. 이러한 조작성과 기술적·이론적 습득 능력에서 여성 특유의 장점이 부각 될 수 있을 뿐만 아니라 향후, 전문화된 숙련 인원으로 역할을 할 수 있게 되는 것이다. 또한 여군의 복무율 증대는 병력의 충원과 유지에 크게 기여할 수 있을 것이다.

여군의 첨단무기체계 운용과 활용은 군의 무기체계 효과성을 높이고, 군에서 인정받는 전문성을 바탕으로 숙련 인원의 활용이 가능할 것이다.

미국과 프랑스의 경우는 전 군에서 여군이 차지하는 비율이 20% 가까이 선발하여 군을 운영하는 주축이 되고 있다. 미국과 프랑스 여군은 전투 임무뿐만 아니라 전투지원 분야와 첨단무기체계 운용 분야까지 남군과의 체력적 격차만 존재할 뿐 우수한 임무수행 능력을 보여주고 있다고 한다. 병역제도가 모병제일수록, 국가의 여성 정책이 평등하게 이루어질수록 여군이 군에 통합되는 정도가 높다고 한다.²⁵³⁾

결론적으로 한국군도 병 계급의 여성 진출을 허용하여 전문화된 직장개념으로 모병인력을 확충해야 한다. 여군에 적합한 첨단무기체계 운용 위주의 직위를 개발하고 확대하고, 여군의 신체적 특성이나 제한요소를 차별화하지 않으며, 여군 특화된 전투요원의 배치나 전투 참여직위로 특성화시켜 개인의 임무 수행능력에 따라서 보직을 부여하는 시스템이 정착되어야 한다. 이러한 제도는 전문화된 군으로 발전을 꾀하고 모병제 전환조건을 완성시킬 것으로 분석된다.

252) 김엘리, “여성군인의 우수인력담론 구성,” 『사회와 역사』, 제106권, 2015, p.271.

253) Carreiras, Helena, *Gender and the Military: Women in the Armed Forces of Western Democracies*, London and NY: Routledge, 2006, p.24.

제6장 결 론

본 연구는 4차 산업혁명시대 국방과학기술의 발전으로 최첨단 위주 무기체계 전장 기반과 병역자원이 크게 감소하는 국방환경 변화에 대처할 수 있는 최적의 병역제도를 결정하는 연구이다. 이러한 연구는 한국군이 국방환경 변화에 능동적으로 대응하여 효율적인 군으로 발전하는 병역제도를 결정하는데 중요한 요인으로 작용하게 될 것이다.

본 연구는 첫째, 한국 병역제도 전환에 영향을 미치는 국방환경적 요인은 무엇인가? 둘째, 국방환경이 크게 변화한다면 그에 따른 한국 병역제도는 어떠한 제도가 가장 적절한가? 셋째, 만약 현재와 다른 병역제도를 적용하게 된다면 어떻게 접근해야 할 것인가? 라는 측면에서 접근하였다. 이러한 문제 제기를 시작으로 제도주의 통합적 관점에서 국방환경 변화에 따른 적합한 병역제도 유형을 분석하였다.

그 결과 본 연구를 통해 다음과 같은 연구 결과를 도출할 수 있었다.

첫째, 현재 및 미래 국방환경을 3개 분야 9개 요인 측면에서 분석한 결과 한국 병역제도 결정에 상당한 영향을 미치고 있다는 것을 알 수 있었다. 즉 환경적 측면에서의 국방과학기술의 발전, 전쟁 패러다임과 전략·전술의 변화가 영향을 주었다. 정책적 측면에서는 병역자원의 감소, 장병복지 증대, 병 복무기간 단축도 영향을 미쳤다. 행위자 측면에서는 병역의무의 형평성, 개인의 자유권 보장, 여군 복무 확대 등이 병역제도 결정에 영향을 주었다. 특히 4차 산업혁명의 발전으로 인하여 국방과학기술로 집약된 첨단무기의 운용인력 부족에 관한 문제점이 도출되었다. 지금의 단기순환형 병 중심의 구조는 첨단무기의 개발과 활용할 수 있는 전투 기량의 숙달 기간에 도달하지 못할뿐더러, 전문성의 부족은 전투력의 약화로 이어질 수 있는 제한사항이 있었다.

둘째, 현재 및 미래 국방환경의 변화에 징병제의 제한사항을 확인할 수 있었다. 한국은 정부수립부터 지금까지 값싼 노동력의 활용을 위해 더 많은 병력을 소집하여 활용하는 측면을 확인하였고, 지상군 위주의 대규모 병력집약형 구조가 변화하는 국방환경에는 충분히 대응하지 못하는 구조라는 것을 확인하였다. 또한 징병인력의 전문성과 병역의식, 동기부여의 기여는 모병인력에 비해서 조직몰입도가 낮

고, 임무수행 능력에서 차이가 나타났다. 또한 병 봉급 인상 및 복지증대는 전력운 영비의 지속적인 증가를 보인다.

셋째, 점진적인 모병제 전환시기에 대한 한계설정을 고민하였다. 병역제도에 대한 경제분석 연구에 의하면 1인당 국민총생산이 4만 달러 이상일 때, 모병제로의 시도가 가능하다고 하였다. 또한 국민적 공감대가 형성되어야 한다는 차원에서 경제전망과 여건 조성을 통해서 점진적인 모병제 전환의 가능성을 확인하였고, 국민의 모병제 전환 요구가 갈수록 높아지고 있다는 통계자료를 바탕으로 2023년 이후로 설정할 수 있었다.

넷째, 국방개혁의 내용이 징병제를 골자로 한 모병제의 장점과 비전을 추구하고 있다는 것을 알 수 있었다. 2005년 노무현 정부부터 프랑스의 국방개혁의 벤치마킹을 위한 국방개혁 추진이 이어져 오면서 프랑스의 모병제 전환을 위한 국방개혁 내용이 상당 부분 한국군의 국방개혁에 투영되어 있고, 국방개혁 2.0의 내용 또한 병력감축과 모병 비율의 점진적 증가계획, 첨단무기체계 도입과 전문 숙련인원 확보를 위한 부사관과 여군인력 확대, 전문성을 가진 활용인력의 확보 노력 등 모병제의 요소를 확인할 수 있었다.

마지막으로, 제도주의 통합적 관점에서 한국의 병역제도를 분석한 결과 병역제도에 영향을 미치는 요인과 새로운 제도로의 전환에 관한 연구가 이루어졌다.

이와 같은 연구를 배경으로 학문적 함의를 열거하면 아래와 같다. 첫째, 국방환경의 변화를 예측하고, 현재 병역제도에 대입 및 분석함으로써 문제점을 도출하여 병역제도의 발전방향을 제시하였다. 미래 한국군이 마주하게 될 국방환경의 변화를 여러 요인으로 도출하여 현재의 징병제도에 대입함으로써 발생하는 문제점을 각 병역 유형에 비교분석 하였으며, 문제해결을 위한 모병제로의 발전 방향을 제시함으로써 향후 모병제 전환과정에서 참고할 수 있는 학문적 가치가 있다고 할 수 있다.

둘째, 병역제도 전환 시기에 대한 합리적인 방향성을 제시하였다. 안보위협에 대응, 경제적인 여건과 국민적 공감대 변화, 모병제 전환국가의 사례를 통해서 전환시점을 제시하였다.

셋째, 점진적 모병제 전환을 제시하였다. 급격한 병역제도 전환에 대한 문제점을 보완하고, 국민적 공감대를 형성한 가운데 제도의 안정적인 정착이 이루어질 수

있도록 개념과 방법을 제시하였다.

본 연구를 통해 정책적 제안을 하면 다음과 같다. 첫째, 4차 산업혁명을 기반으로 한 고도의 첨단무기의 발전은 한국군에 많은 시사점을 주었다. 이에 따라 한국군의 변화 모습은 첨단과학기술군을 중심으로 전문화된 숙련인원을 확보하고 활용하는 구조가 되어야 한다.

둘째, 국방예산에서 전력운영비의 효율적 사용이다. 점진적인 모병제 전환을 위해서는 방위력개선을 통한 전문화된 첨단과학기술군 구축이 우선이다. 그러기 위해서는 대규모 병력의 감축을 통한 전력운영비의 절감과 감축된 병력을 첨단전력의 확보로 상쇄하는 방향의 군사력 구축이 필요하다.

본 연구의 제한사항과 향후 연구 방향을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 북한의 위협과 동북아 국제질서의 변화에 대한 예측과 분석 부분을 구체화하지 못하였다.

둘째, 병역제도 전환에 대한 예산 소요와 병역유형별 분석의 현실적인 경제성 비교가 필요하다.

셋째, 국민적 공감대 형성을 위한 제도적 방안의 수립이 미흡하였다고 본다. 국민 의견 대다수에 귀를 기울이지 못한 것으로 판단된다. 따라서 차후 연구 시 해당 부분에 관한 연구를 진행하여 보완할 수 있도록 하겠다.

향후 변화하는 국방환경 속에서 가장 적합한 한국의 병역제도 발전에 본 연구가 밑거름이 되길 희망한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 고영복, 『사회학사전』, 서울: 사회문화연구소, 2000.
- 국립국어원, 『표준국어대사전』, 서울: 국립국어원, 2020.
- 국방대학교, 『2019 범국민 안보의식 조사』, 서울: 국방대학교, 2019.
- 국방부, 『‘21 ~ ’25 국방중기계획 보고』, 서울: 국방부, 2020.
- _____, 『2018 국방백서』, 서울: 국방부, 2018.
- _____, 『국방개혁 2.0』, 서울: 국방부, 2020.
- _____, 『국방개혁 2.0 보도자료』, 서울: 국방부, 2020.
- _____, 『국방부, 여군 비중확대』, 『국방소식』, 2020.
- _____, 『군비통제란?』, 서울: 국방부, 1992.
- 군사학연구회, 『군사학개론』, 서울: 플래닛미디어, 2014.
- 권희면·정주성, 『병역제도 개선 방향 연구』, 서울: 한국국방연구원, 1993.
- 김두성, 『한국병역제도론』, 대전: 제일사, 2003.
- 김문성, 『법무행정론』, 서울: 법문사, 1989.
- 김신숙, 『한국의 병역제도』, 서울: 메디치미디어, 2020.
- 김연준, 『군사사상론』, 서울: 플래닛미디어, 2016.
- 김열수, 『국가안보 위협과 취약성의 딜레마』, 파주: 법문사, 2010.
- 나태중, 『군제 기본원리와 한국의 병역제도』, 대전: 충남대학교출판문화원, 2012.
- 대한민국 헌법, 『병역법』, 서울: 국가법령정보센터, 2020.
- 민진 외, 『국방행정학』, 서울: 대명출판사, 2005.
- 박휘락, 『평화를 원하거든』, 서울: 21세기군사연구소, 2011.
- 샤를 드바쉬·장마리 폰티에, 『프랑스 사회와 문화』, 서울: 서울대학교 출판부, 2004.
- 병무청, 『2019년 병무통계』, 서울: 병무청, 2019.
- _____, 『2020 미래 병역발전 포럼 보도자료』, 서울: 병무청, 2020.
- _____, 『2020년 육군 군사과학기술병 모집』, 서울: 병무청, 2020.
- 송영무, 『선진 민주국군을 향해』, 서울: 박영사, 2020.

- 아모스 펠뮤터, 『군부정치』, 서울: 고려대학교 정치외교학회, 1985.
- 안석기, 『국방정책 환경 전망 및 과제』, 서울: 한국국방연구원, 2020.
- 오동렬, 『각국 병역제도 비교연구』, 서울: 고려문화사, 1990.
- 이대규 외, 『비교군부정치개입론』, 부산: 동아대학교 출판부, 2001.
- 이용민, 『분단상황 속 ‘정예강군’ 실현 위해, 단계적 모병제 전환 필요』, 서울: 민주연구원, 2019.
- 이정희, 『국방인문총서』, 서울: 국방정신전력원, 2019.
- 이현환, 『대한민국 헌법사전』, 서울: 박영사, 2020.
- 정주성 외, 『한국 병역정책의 바람직한 진로』, 서울: KIDA, 2003.
- 클라우제비츠, 김만수 역, 『전쟁론』, 서울: 갈무리, 2006.
- 하연섭, 『제도분석』, 서울: 다산출판사, 2016.
- 한용섭, 『국방정책론』, 서울: 박영사, 2012.
- 합동참모본부, 『군사용어사전』, 서울: 합동참모본부, 2020.
- 통계청, 『인구동향조사』, 서울: 통계청, 2019.

나. 논문

- 강인화, “한국 징병제와 병역의무의 보편화,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2019.
- 고시성, “미래 한국군의 적정 상비병력 규모 판단을 위한 실증적 연구,” 『군사논단』 제1001호, 2020.
- 고 원, “전쟁 패러다임의 변화와 한국군에의 시사점,” 『국방정책연구』 제26권 4호, 2010.
- 구자일, “여군을 인식하는 생각의 틀: 사회심리학적 관점을 기반으로,” 『한국군사학논집』 제75권 2호, 2019.
- 구현우, “제도변화의 통합적 접근: 신제도주의 하위 분과 간 통합적 접근의 가능성,” 『국정관리연구』 제7권 2호, 2012.
- 길병욱, “미국의 국가안보전략 변화와 미래전,” 『군사연구』, 제141호, 2016.
- 김강녕, “4차 산업혁명과 한국의 국방혁신의 과제,” 『한국군사』, 제7호, 2020.
- _____, “북한의 장거리미사일 개발과 한국의 대응,” 『한국군사학논총』 제5집 1권, 2016.
- 김광식, “유럽 병역제도 변화에 따른 한국적 시사점,” 『주간국방논단』 제1401호, 2012.
- 김두성, “한국 병역제도의 결정요인에 관한 역사적 고찰,” 한남대학교 대학원 박사학위논문, 2002.

- 김민혁, “지상무인전투체계의 전투효과 증진을 위한 자율기능의 발전방향,” 『국방정책 연구』, 제32권 4호, 2016.
- 김법현·김덕기, “북한의 비대칭 공세전략 확장과 한국의 대응전략,” 『한국동북아논총』, 제84권, 2017.
- 김병조, “한국 병역제도의 특성: 비교사회학적 분석,” 『교수논총』 제24호, 2002.
- 김상범, “전쟁양상 변화 추세와 한국군의 발전 과제,” 『국방정책연구』, 2004년 가을, 2004.
- 김상봉·최은순, “국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구,” 『한국행정논집』 제22권 1호, 2010.
- 김선숙, “합리적 국방인력구조 설계를 위한 군인 인력비용 산출체계 개선방향,” 『주간국방논단』 제1722호, 2018.
- 김성우, “미래 군 구조에 부합된 전문인력 획득을 위한 인력획득제도 분석에 관한 연구,” 『한국 산업융합학회 논문집』 제11권 4호, 2008.
- 김승태, “군 복무 단축의 취업효과 분석,” 『국방정책연구』, 제36권 1호, 2020.
- 김신숙, “한국 병역제도의 변화 연구,” 성균관대학교 국정전문대학원 박사학위논문, 2016.
- 김엘리, “여성군인의 우수인력담론 구성,” 『사회와 역사』 제106권, 2015.
- 김윤권, “제도변화의 통합적 접근,” 『한국정책학회보』 제14권 1호, 2005.
- _____, “중국 중앙정부 행위의 제도적 제약-역사적 제도주의 시각을 중심으로,” 『한국 행정학보』, 제42권 1호. 2008.
- 김일생, “징병제와 모병제에 대한 고찰,” 『KRIS 창립 기념논문집』 제10호, 2017.
- 김정섭, “민군간의 ‘불평등 대화,’” 『국가전략』, 제17권 1호, 2011.
- 김종탁, “경제적·효율적 국방인력 운용 방안,” 『주간국방논단』 제747호, 1998.
- 김주찬·선종렬, “병역제도 변화요인 분석: 미국 사례를 중심으로,” 『한국행정학회 학술발표논문집』 제12호, 2008.
- 김진만·박균열, “한국군 인성교육 진단과 발전방향,” 『윤리교육연구』 제50집, 2018.
- 김찬수, “선진국 및 국내 국방과학기술 개발 동향,” 『과학기술정책』 제27권 11호, 2017.
- 김찬수, “현행 징병제의 문제점과 대안,” 『여성과 사회』 제4호, 2000.
- 김해연, “하이테크시대 전쟁사를 통해 본 미래전 무기체계 구축방안 연구,” 『군사연구』, 제133호, 2012.
- 김현경, “한국여성의 국방참여 확대방안에 관한 연구,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위 논문, 2015.

- 나태중, “21세기 한국의 병역제도 발전방향,” 충남대학교 대학원 박사학위논문, 2012.
- 나태중·이윤환, “국방개혁에 따른 이공계 전문인력의 효율적 활용방안 연구,” 『디지털 융복합연구』, 제15권 5호, 2017.
- _____, “한국의 병역제도 발전과정 연구,” 『군사』 제84호, 한국군사학회, 2012.
- 남궁곤·김근혜, “미국의 모병제 도입 연구,” 『한국정치외교사논총』, 제33집 2호, 2012.
- 독고순 외, “장기 한국의 대내적 국방여건 전망과 시사점,” 『국방연구원 제2차 토론회』, 2009.
- 문인혁·이강호, “프랑스 국방개혁의 재평가와 한국군에 정책적 함의,” 『한국군사학논집』, 제72권 1호, 2016.
- 박민형, “국방개혁: 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의,” 『국가안보와전략』 제12권 3호, 2012.
- 박용준·김현준, “병역제도 혁신을 위한 모병-징병 간 행태적 차이에 관한 연구,” 『한국정책학회보』 제25권 2호, 2016.
- 박일송·나종남, “하이브리드 전쟁,” 『한국군사학논집』 제71권 3호, 2015.
- 박재완·고운, “북한의 핵위협 분석과 대응전략,” 『한국동북아논총』 제78호, 2016.
- 박종탁, “김정은 체제에서의 군부 인사권력 구조변화,” 『인문사회21』 제10권 5호, 2019.
- 박휘락, “북한의 재래식 국지도발과 핵위협,” 『월간북한』 제6월호, 북한문제연구소, 2017.
- 변창구, “북한의 제6차 핵실험에 대한 인식과 대응,” 『통일전략』 제17권 4호, 2017.
- 성상덕, “한국 병역제도에 관한 정책변동 사례 연구,” 『군사연구』 제138집, 2014.
- 송병호, “군 조직 부적응 예측요인 연구,” 『한국공안행정학회보』 제22권 2호, 2013.
- 송세관, “북한 군사전략의 변화와 한국군의 대응전략에 관한 연구,” 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2018.
- 송윤선·이용, “병역환경 변화에 따른 병력충원정책 연구,” 『정책개발연구』 제20권 1호, 2020.
- _____, “인구절벽에 대비한 미래 한국군의 충원정책 혁신 방안 연구,” 『정책개발연구』 제19권 2호, 2019.
- 신성호·양희용, “저출산·초고령 사회와 국방,” 『국방연구』 제58권 3호, 2015.
- 안석기, “병역자원부족시대의 병역제도 쟁점,” 『국방이슈브리핑시리즈』 제5호, 2020.
- 안희남, “신·구 제도주의 비교연구,” 『현대사회와 행정』, 제12권 3호, 2002.
- 양철호·김원중, “군지휘관의 지휘책임에 관한 법적 근거에 관한 고찰,” 『한국군사학논집』 제72권 3호, 2016.
- 양희식, “대한민국의 분쟁수행개념 연구,” 『군사연구』 제143호, 2017.
- 오기선, “인적자원 감소에 따른 여자 청소년의 병역참여 인식과 태도 분석,” 명지대학교 대학원 박사학위논문, 2006.

- 오원진, “4차 산업혁명 기술을 적용한 스마트 부대 관리방안,” 『국방과 기술』, 제469호, 2018.
- 유호근, “동북아 국제정치질서 변화의 동태성 : 합의와 전망,” 『정치정보연구』 제17권 1호, 2014.
- 윤정원, “북한 핵위협에 대한 대응의 종합적 구상,” 『전략연구』 제14집 3호, 2007.
- 윤지원, “모병제 도입, 세계 주요 국가들의 모병제 현황과 대안 모색,” 『국방과 기술』 제452호, 2016.
- 윤지원·오수정, “주요 선진국 헌법에 나타난 병역 및 국방에 대한 고찰,” 『군사연구』, 제143집, 2016.
- 원연희, “번역 행위로서의 일본의 근대화 과정,” 강원대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- 이동환·강원석, “한국군 병역제도의 모병제로의 전환 가능성 연구,” 『한국혁신학회지』 제12권 1호, 2017.
- 이상목, “국방예산과 사회적 비용에 대한 모병제 전환의 과급효과에 대한 소고: 모델이론과 실증분석,” 『규제연구』 제26권 1호, 2017.
- _____, “병역의무 형평성과 군필자 가산점제도: 쟁점과 정책제언,” 『제도와 경제』 제5권 9호, 2011.
- _____, “병역제도의 전환 가능성과 개선방안에 대한 소고,” 『규제연구』 제14권 2호, 2005.
- _____, “병역제도의 형평성과 효율성에 대한 소고: 비교분석과 정책대안,” 『제도연구』 제4호, 2002.
- 이상현, “미국의 대외전략: 전략적 재균형에서 미국 우선주의로,” 『KDI 북한경제리뷰』 제10월호, 2017.
- 이성주·문영세, “일반 국민의 대군 신뢰도 연구,” 『한국정책학회 동계학술발표논문집』, 2013.
- 이승호, “미래전쟁 양상 변화와 지상군 역할,” 『전략연구』, 제 11호, 2015.
- 이 용, “미래 병역제도의 합리적 대안 모색에 관한 연구,” 서울시립대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
- 이 용, “병역유형별 합리성 인식에 따른 병역제도 개선방안연구,” 『국방연구』 제60권 2호, 2017.
- 이일수, “신제도주의 관점에서 본 카투사제도의 변화 및 지속성에 관한 연구,” 광운대학교 대학원 박사학위논문, 2017.
- 이정표, “군 입영경로 분석을 통한 군의 사회화 기능 분석,” 『국방정책연구』 2005년 가을, 2005.
- 이태우, “한국군의 모병제 전환 가능성에 관한 연구,” 국민대학교 대학원 박사학위논문, 2014.

- 이춘근, “북한의 핵·미사일 위협과 대응책,” 『월간북한』 제11월호, 북한문제연구소, 2015.
- 이현지, “병력운영개념 및 병력구조의 대전환이 필요하다.” 『국방이슈브리핑시리즈』 2019년 제6호, 2019.
- 임완재, “군 구조정책의 변화요인에 관한 연구,” 수원대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- _____, “군 구조정책의 변화요인에 관한 사례연구,” 『한국사회화 행정연구』 제24권 4호, 2014.
- 장상국·김진오, “제4차 산업혁명의 국방분야 적용방안 연구,” 『한국방위산업학회지』 제24권 2호, 2017.
- 장상훈, “4차 산업혁명과 국방분야의 과제,” 『국방과 기술』 제467호, 2018.
- 장영호, “신개념의 전쟁유형 고찰과 한반도에의 적용방안,” 『한국동북아논총』, 제65권, 2012.
- 전제국, “국방비 소요전망과 확보대책,” 『KRIS창립 기념논문집』, 2017.
- 정규식, “신동북아시아 지역 질서의 재편과 새로운 경제협력 모델 모색,” 『한중관계연구』 제5집 1호, 2019.
- 정주성, “중장기 병역정책의 과제와 발전방향,” 『국방정책연구』 제25권 3호, 2009.
- 정태연 외, “군조직과 군복무에 대한 한국인의 인식,” 『군사연구』 제141집, 2016.
- 정혜인, “모병제에 관한 비교법적 고찰,” 『법조』 제63권 4호, 2014.
- 조관호, 이현지, “외국 사례 분석을 통한 미래 병력운영 방향 제언,” 『주간국방논단』, 제17권 6호, 2017.
- 조광현, “국방서비스의 위치와 장래 전망에 대한 고찰,” 『한일군사문화연구』 제19호, 2015.
- 조영진, “저출산·고령화 사회현상과 군 인력관리,” 『주간국방논단』 제1198호, 2008.
- 조윤영, “불확실성의 동북아 국제관계의 심화: 중국의 급부상과 동북아 주요국가들의 강한 리더십의 등장과 한국,” 『정치·정보연구』 제19권 3호, 2016.
- 조필균, “남북한 접경지역의 평화와 위기관리,” 『군사연구』 제138집, 2014.
- 조한승, “21세기 국가와 군의 관계변화 연구,” 『국제관계연구』 제18권 2호, 2013.
- 조현석, “인공지능, 자율무기체계와 미래 전쟁의 변환,” 『21세기정치학회보』 제8권 1호, 2018.
- 진경호, “신제도주의 이론을 적용한 국내 토크제도의 변화흐름 분석 및 성공요인 도출에 관한 연구,” 연세대학교 대학원 박사학위논문, 2013.
- 최낙관·윤옥화, “한국 저출산 문제의 구조적 원인과 대응방안,” 『한국자치행정학보』 제19권 4호, 2005.
- 최육근, “군 전문학위 위탁교육제도의 개선방향에 대한 연구,” 연세대학교 대학원 박사학위 논문, 2007.
- 최창현 외, “징병제 폐지와 모병제 도입 논의에 대한 분석,” 『한국보훈논총』 제14권 1호, 2015.

- 하연섭, “신제도주의의 최근 경향,” 『한국행정학보』, 제36권 4호, 2002.
- 한경록, “복무기간 단축에 따른 효율적인 병 교육훈련 방안,” 『한국국가전략』, 제11호, 2019.
- 현익재, “유럽국가의 병역제도 변화와 배경,” 『주간국방논단』 제7권 4호, 2007.
- 홍성표, “21세기 전쟁양상 변화와 한국의 국방력 발전방향,” 『국방연구』, 제46권 1호, 2003.
- _____, “프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개선방안,” 『신아세아』 제12권 4호, 2005.
- 황용관, “군인 휴대폰 사용에서 나타난 병영생활의 변화가 지역사회에 미치는 영향에 관한 연구,” 『한국군사회복지학』 제12권 2호, 2019.
- 황정훈, “국방인력의 효율적인 확보를 위한 모병제 도입방안에 대한 법적 검토,” 『법이론실무연구』 제5권 1호, 2017.

2. 국외문헌

가. 단행본

- Brodie, Bernard, *Strategy in the Missile Age*, Princeton: Princeton University Press, 1959.
- DIA, *Annual Threat Assessment*, DIA, 2014.
- Dimaggio and Walter W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Carreiras, Helena, *Gender and the Military: Women in the Armed Forces of Western Democracies*, London and NY: Routledge, 2006.
- Flynn, George Q, *Conscription and Democracy: The Draft in France, Great Britain, and the United States*, Greenwood Press, 2002.
- Grief, Avner, *Institutions and the path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Krahmann, Elke, *State, Citizens and the Privatization of Security*, Cambridge University Press, 2010.
- Oi, Walter Y, *The Economic Cost of the Draft*, The American Economic Review, 1967.
- Orren, Karen and Stephen Skowronek, *The Search for American Political Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

- Richard P. Hallion, *Storm over Iraq*, Washington D.C. : Smithsonian Institution Press, 1992.
- Samuel P. Huntington, *The Soldier and State*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1957,
- Selznick, Philip, *Leadership in Administration: A sociological Interpretation*, New York: Harper & Row, 1957.
- Singer, Peter W. *Robots at War: The New Battlefield*, *Wilson Quarterly*(Winter), 2009.
- Weber. M, *Economy and Society*, University of California Press, 1978.

나. 논문

- Adam smith, “An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nation,” *Indianapolis Liberty Fund*, 1981.
- Boaz Arad, “Israel Needs a Professional Army,” *Report of the Jerisalem Institute for Market Studies*, 2010.
- Dimaggio and Powell. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American Sociological Review*, 48, 1983.
- Fiorina, Morris. “Rational Choice and the New Institutionalism,” *Polity*, 38(1), 1995.
- Grendstad, Gunnar and Per Selle, “Cultural Theory and the New Institutionalism,” *Journal of Theoretical Politics*, 7(1), 1995.
- Hall and C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, 44(4), 1996.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, 44(4). 1996.
- Haltiner Karl W. and Tibor Szvircsev Tresch, “European Civil-Military Relations in Transition: The Decline of Conscription,” *Armed Forces and Conflict Resolution: Sociological Perspective* Bingsley, UK: Emerald, 2008.
- _____, “The Definite End of the Mass Army in Western Europe?,” *Armed Forces*

- & *Sociology*, Vol. 25(1), 1988.
- _____, "The Decline of Europe Mass Armies," *Handbook of the Sociology of the Military*, New York: Kluwer Academic / Plenum Publisher, 2003.
- _____, & Tresch, Tibor Szvircsev, "The Decline of the Mass Armies and Conscription in Europe," *Paper presented at the XVI ISA World Congress of Sociology, South Africa*, Vol. 21, 1989.
- Ikenberry, G. John, "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization*, 42(1), 1988.
- Jen O, Koltermann, "Citizen in Uniform: Democratic Germany and the Changing Bundeswehr," *Parameters*, Vol. 42, Issue 2, 2012.
- Klein. P, "The Reforms of the Bundeswehr" *The European Armed Forces in Transition: A Comparative Analysis*, Frankfurt, 2005.
- Manigart Philippe, "Restructuring of the Armed Forces," *Handbook of the sociology of the Military*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2003.
- Scott, W. Richard, "Institutional theory," in *Encyclopedia of Social Theory*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.
- Shapsle, Kenneth A. "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach," *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 1989.
- Stephen M. Walt, "Alliance in Theory and Practice: What lies Ahead?," *Journal of International Affairs*, Vol. 43, No.1, Spring, 1989.
- Thelen, K and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press. 1992.

3. 기타 자료 : 신문, 방송, 인터넷 자료

가. 신문, 방송

- K B S, 「모병제? 징병제?」, 『시사기획』, 2020년 10월 17일.
- K B S, 「모병제&여성징병제」, 『열린토론』, 2020년 10월 21일.

The Korea Times, 「South Korean defense technology 9th in world」, 2019년 4월 16일.
 국방부, 「4차 산업혁명, 스마트 육군의 변혁」, 『국방TV 포커스』, 2019년 10월 4일.
 _____, 『병 복무기간 단축 시행』, 『국방부 보도자료』, 2020년
 권용수, 「북한 미사일 ‘조정밀 유도’ 러시아 최신기술, ‘짜드 방어’ 무용지물」, 『중앙일보』,
 2019년 5월 9일.
 박용한, 「북, ‘세계 최대급’ ICBM 공개…국방부 “미국과 분석 중”」, 『중앙일보』, 2020년
 10월 10일.
 배수람, 「4차 산업혁명시대, 여성 AI인재 육성」, 『과이낸셜 투데이』, 2019년 5월 17일.
 신경수, 「시진핑의 강군몽 2050년엔 아태지역서 미 군사력 압도」, 『중앙일보』, 2018년
 10월 20일.
 신중섭 「청소년 안보교육 강화 절실하다」, 『문화일보』, 2020년 10월 15일.
 유원중, 「모병제 국민 61% 찬성」, 『KBS 시사기획 창』, 2020년 10월 18일.
 이철재, 「북한 노동당 창건 75주년 열병식」, 『중앙일보』, 2020년 10월 10일.
 장진영, 「북한의 6차 핵실험 게임의 룰이 바뀌었다」, 『중앙일보』, 2017년 9월 6일.
 최영진, 「한미안보협의회의 개최」, 『경향신문』, 2020년 10월 15일.

나. 인터넷

<https://www.mma.go.kr>(검색일: 2020. 7. 24.).
<https://kosis.kr/index/index.do>(검색일: 2020. 9. 22.).
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=144&tblId=TX_14401_A040 &vw_cd=MT_ZTITLE(검색일: 2020. 9. 28.).
<https://www.globalfirepower.com/countries-listing-asia.asp>(검색일: 2020. 10. 2.).
<https://ko.wikipedia.org/w/index.php?search=병역부조리>(검색일: 2020. 10. 8.).
https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01(검색일: 2020. 10. 9.).
<https://www.sedaily.com/NewsView/1KUWOKE2OU>(검색일: 2020. 10. 16.).
<https://kosis.kr/publication/publicationThema.do>(검색일: 2020. 10. 26.).
<https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1196104>(검색일: 2020. 10. 8.).
<http://www.sideview.co.kr/news3234>(검색일 : 2020. 10. 27.).