

국방 병역정책 변동요인과 과정에 관한 연구

- Kingdon의 정책흐름(Policy Stream) 모형을 중심으로 -

高 時 聖*

1. 서 론
2. 이론적 배경과 분석틀
3. 병역정책의 특성과 유형
4. 한국의 병역정책 변동사태 분석
5. 결 론

1. 서 론

한국은 정부수립 후 매우 다양하고 복잡한 정치·경제·사회적 환경의 변화를 겪어 왔다. 새로운 민주공화국의 형성, 북한의 남침, 빈곤의 만연과 탈피 욕구의 증대, 경제개발과 개발독재, 민주화, IMF 경제위기, 세계화, 그리고 진보정권의 등장 등의 격변과 더불어 인구 구조, 가족관계 의식의 변화 등 사회의 모든 분야에서 가장 짧은 기간 동안 크고 작은 수많은 사

건과 환경변화를 경험하였다.¹⁾

한국의 병역정책 역시 한국사회의 다양하고 복잡한 환경변화 속에서 대한민국 정부수립 이후 최초의 병역법이 제정(1949년 8월 6일)된 이래로 60여 년이 지난 지금까지 병역법이 총 59회 개정되었고 병역법 시행령이 총 72회 개정되는 등 시대적 환경과 더불어 병역제도의 많은 변화를 겪고 오늘에 이르고 있다. 이렇게 병역법이 자주 변경된 이유는 병역의 특성상 국민의 권리와 신체적 자유를 제한하고 인적부담이라는 의무를 강제하는 작용이므로 편의재량이 용인되지 않고 반드시 법령의 근거에 의해서만 처분이 가능한 기속행정이기 때문에 여건변동에 민감하게 대처하지 않을 수 없는 행정의 특성으로 해서 잦은 법령의 개정이 불가피한 것이다.

미래 한국사회는 남북 관계의 개선이나 국방개혁의 진척에 따라 병역제도에 관한 사회적 관심이 집중할 것으로 예상된다. 이는 탈냉전 이후 세계적인 모병제 전환 추세²⁾의 영향으로 국방과 병역의무에 대한 절대성 인식이 변화하고 있고, 병역 형평성 문제와 병무 비리 등으로 인해 기존 병역제도에 대한 문제점이 계속 지적되고 있기 때문이다. 최근 한국사회는 징병제에서 모병제로 병역제도를 전환하는 데 대한 사회적 요구가 산발적으로 표출되면서 모병제에 관한 관심과 논의가 집중되고 있고, 국회, 언론 및 NGO 등에서 종교 및 양심상의 이유로 병역을 거부하는 사람에 대한 처벌

1) 한국행정연구원, 『한국행정60년: 1948-2008 3권. 공공정책』(법문사, 2008), p. 3.

2) 병역제도를 운영하는 국가는 총 154개국으로 파악되며, 이중 징병제를 운영하고 있는 국가는 76개국이고 지원병제를 운영하는 국가는 78개 국가이다. 유럽 여러 나라에서 모병제 전환 사례들을 많이 발견할 수 있는데 이는 냉전 해체를 전후한 안보 환경의 변화에 따라 대부분 모병제를 시행하거나 총 상비병력에서 지원병의 비율을 늘림으로써 징병제와 모병제를 혼합하는 방식을 채택하고 있다. 병역제도의 유형별 분포를 보면 다음과 같다.

구 분	계	유럽/동구/미주	중남미	아시아/대양주	중동/아프리카
징 병 제	76	30	9	15	22
지원병제	78	11	17	14	36

자료: IISS, 『The Military Balance, 2003~2004』, Oxford University Press.

* 국방부 6·25전쟁 제60주년 사업단 중령(국제행사담당)

을 인권 문제 또는 사회적 손실로 인식하고 병역 거부자에 대한 대체복무 제도의 도입을 요구하고 있다.

그간 유형별 여러 분야에서 정부정책 변동요인을 분석한 많은 논문들이 나왔지만 국방정책 변동 분야의 논문은 아직 미미하다. 특히 국방정책의 하위정책으로서의 성격을 갖고 있는 병역정책 변동에 관한 연구는 안보전문기관인 국방대, 한국국방연구원 등에서 일부 학자들에 의해 연구되어 왔지만 전문적인 연구논문은 일천하다. 따라서 병역법이 제정된 이래 지금까지 병역정책이 어떤 요인과 과정을 거쳐 변동되어 왔고 미래 한국의 병역정책이 어떻게 변화될 것인가에 대한 연구는 국방정책수립 차원에서 매우 중요하고 의미있는 일인 것이다.

그간의 한국의 국방정책분야는 정부수립 후 박정희 정부와 5공까지 군사정권을 거치면서 대통령과 안보관련 소수의 행위자들에 의해 정책이 결정되는 등 정치적 영향력이 가장 중요한 요인이었다고 볼 수 있지만 6공화국 이후 한국사회는 민주화 태동과 더불어 국회의 역할증대, 안보전문가·언론·학자·시민단체·NGO·이익집단 등에 의한 정책결정체제의 분화 정도도 높게 발전되었고 정책공동체가 형성되어 국방정책결정에 많은 영향력을 발휘하였다.

본 연구는 한국의 병역정책 변동요인과 과정을 연구함에 있어 정책변동 연구에 적합한 기존의 이론적 분석틀을 이용하여 병역정책 변동의 대표적 사례인 '병역대체복무제도 변동'과 '현역병 복무기간 변동' 사례를 중심으로 분석하여 정책변동의 요인과 과정을 고찰하고 한국의 병역정책 변동의 일반적인 성향을 파악한다. 나아가 미래 통일시대에 대비한 한국의 병역정책 변화를 예측하고 정책적 대응 방향을 모색해 보려는 시도이다. 이와 같은 기본 입장에서 이 연구의 목적을 좀 더 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정책변동에 관한 국내외 기존에 발표된 연구결과를 토대로 하여 한국의 병역정책 변동요인과 과정을 연구하는 데 적합한 이론적 모형을 탐색하고 병역정책 변동에 적용할 수 있는 일반화 가능성을 모색한다.

둘째, 구체적인 병역정책 변동 사례에 있어 정책이 어떤 요인과 과정을 거쳐 변동되었는지를 이론적 모형을 통해 분석하고 정책적 시사점을 제시한다.

본 연구에서 연구방법은 문헌조사방법과 사례연구방법(case study method)을 택하였고, 연구대상 기간은 1948년 대한민국 정부수립 이후 최초의 병역법이 법률 제41호(1949.8.6)로 제정된 이래 오늘에 이르기까지 한국의 병역정책이 변동된 전 기간을 망라한다.

2. 이론적 배경과 분석틀

(1) 정책변동의 개념과 연구동향

1) 정책변동의 개념

정책변동에 대한 개념정의는 2가지 측면이 고려되어야 한다. 먼저 정책이 무엇이나 하는 개념이 정립되어야 하며, 그 다음으로 변동이 이루어지는 상태가 어느 정도일 때를 변동으로 볼 것이냐 하는 변동의 정도문제가 고려되어야 한다. 즉 정책이 무엇이나 하는 개념정의가 내려지면 이것의 변동이 정책변동인데 어느 정도까지 변동된 것을 정책변동으로 볼 것이냐 하는 문제로 귀착된다. 일상적으로 정책의 집행과정에서 세부적·구체적인 사항들이 잦은 변동을 거듭하고 있기 때문에 이러한 것까지 정책변동으로 볼 것이냐 하는 문제가 제기되기 때문이다.³⁾

정책변동이란 각종 정치적·행정적 과정을 통하여 결정된 정부의 정책목표와 이를 달성하기 위한 핵심적인 정책수단이 다른 것으로 변경되는 것을

3) 이병길, 정책변동의 요인과 과정에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1992, p. 12.

말한다. 이러한 변동은 정책에 있어서 보편적인 현상이다. 어떤 정책이든 정책전달체제는 동일한 서비스를 제공하는데 동일한 구조와 인력을 가진 조직에 의해 동일한 수의 고객에게 공급되지 않는다는 의미에서 역동적이기 때문이다.⁴⁾

정책변동에 대한 관심은 정책변동에 영향을 미치는 요인과 이들 요인의 영향을 받아 이루어지는 결정과정에 관한 것이 핵심을 이룬다. 따라서 정책과정을 단계별 혹은 국면별로 보는 입장과는 달리 정책변동론은 정책과정 전반을 조감함으로써 방법론 및 이론적으로 보다 종합적인 정책과정에 대한 이해를 목표로 하고 있다.⁵⁾

2) 정책변동의 연구동향

많은 학자들은 정책결정요인론에 입각하여 사회·경제적 요인이 정책을 결정한다고 보았으며,⁶⁾ Hofferbert⁷⁾는 사회·경제적 요인이 직접 또는 간접적으로 정책에 영향을 미치는 것이 사실이나 최종적인 단계에 있어서 정책형성에 결정적인 영향을 미치는 것은 정치엘리트라고 보았다. 이처럼 정책산출 연구에서의 핵심적인 논쟁은 정책의 내용을 결정짓는 것이 정치적 요인인지 아니면 사회·경제적 요인인지에 관한 것이었다.

정책학 내에서의 정책변동 연구동향을 살펴보면 정책단계론에 정책변동이 논의되지 않은 시기에 Lasswell⁸⁾은 정책종결단계를 정책과정의 한 단계

4) Hogwood & Peters, *Policy Dynamics*, New York: St Martin's Press, 1995, p. 25.

5) Sabatier P. A., "Policy Change over a Decade or More", in P. Sabatier and Jenkins-Smith(eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition approach*, Westview Press, 1993, p. 145.

6) 이병길, 전거서, p. 16.

7) Hofferbert R. I., *The Study of Public Policy*, Indianapolis: Bobbs-Merrill Co., 1974, pp. 225-232.

8) Lasswell H. D., The policy orientation. in D. Lerner & H. D. Lasswell(eds.), *The Policy Science* Stanford University Press, 1951, p. 2.

로 지적하였으며, Lindblom⁹⁾은 정책집행에서 정도의 차이는 있으나 항상 정책을 결정하거나 수정한다고 주장하였다.

정책변동 연구가 보다 체계적으로 본격화되기 시작한 것은 대체로 1970년대 말에서 1980년대 초이며, 초기의 연구는 정책종결과 정책집행 등 주로 정책과정과 관련된 정책변동으로 국한되어 있다. 하지만 최근으로 오면서 점차 연구의 영역이 정책의 전 과정으로 확대될 뿐만 아니라 국내 연구에서도 변동의 이론 및 원인 외에도 추세탐색으로 확대되어 가는 경향을 나타내고 있다.

국내 정책변동 연구로는 박해룡¹⁰⁾의 「규제정책연구의 서설적 연구」와 이병길의 「정책변동 요인과 과정에 관한 연구」가 국내 많은 정책변동 연구에 인용되고 있으며, 유훈¹¹⁾은 국내 정책변동 사례를 다양한 모형으로 적용을 시도하고 있어 그들의 연구 실적이 국내 정책변동에 대한 연구기초를 닦았다고 할 수 있을 것이다.

(2) 정책변동의 이론적 모형

Kingdon의 정책흐름 모형¹²⁾은 원래 정책의제 설정을 위한 모형으로 제시된 것이나 근래에 와서는 이 모형을 정책형성·정책집행·정책평가에 적용하는가 하면 최근에는 정책변동에도 활용되고 있다(심재권,¹³⁾ 1998; 정임천,¹⁴⁾ 2003; 이순남,¹⁵⁾ 2005; 김선희,¹⁶⁾ 2007; 조승연,¹⁷⁾ 2008 등).

9) Lindblom C. E., *The Policy Making Process*, New Jersey: Prentice-Hall, 1980, p. 65.

10) 박해룡, 「규제정책변동의 서설적 연구」, 『경북산업대학 논문집』, 1990.

11) 유훈, 『정책학원론』(법문사, 2002).

12) Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harpercollins college Publishers, 1984.

13) 심재권, 「정책변동으로서의 공기업 민영화 정책」, 충남대학교 대학원 박사학위논문, 1998.

14) 정임천, 「정책변동의 영향요인에 관한 연구」, 경원대학교 대학원 박사학위논문, 2003.

Kingdon은 1976년부터 1979년까지 미국의 교통정책 및 보건정책분야를 대상으로 백악관, 행정부, 의회, 이익집단, 저널리스트 및 연구자 등 247명에 대한 면담내용과 23개 사례에 대한 경험적 자료를 바탕으로 Cohen, March, Olsen이 1972년에 개발한 '쓰레기통 모형'(garbage can model)에 근거하여 자신의 모형인 정책흐름 모형을 구축하였다.

Kingdon은 어떤 의제는 정부의제가 되고 어떤 의제는 정부의제로 채택되지 않는지와 정부 내 또는 주변의 사람들이 다른 것들을 희생하면서 어떤 대안에 깊이 있게 관심을 기울이는가에 대해 설명하는 데 주안점을 두었다. 대통령, 의회, 기타 권위있는 결정기관이 최종 결정을 어떻게 내리는가에 관한 것이 아니라 정책결정에 참여하는 참여자들이 어떤 이슈에 대해서는 관심을 기울이고 어떤 이슈에 대해서는 왜 관심을 기울이지 않는지 이해하려고 하였다.

Kingdon의 모형은 Cohen, March 및 Olsen의 쓰레기통 모형을 근간으로 하고 있으나 다음과 같은 몇 가지 차이점이 있다. 첫째, 쓰레기통 모형은 네 가지 흐름, 즉 문제의 흐름, 해결책의 흐름, 선택기회의 흐름, 참여자의 흐름으로 구분하고 있는데 반해 Kingdon의 모형은 세 가지의 흐름, 즉 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 구분하고 있다. 둘째, 쓰레기통 모형은 과정(processes)과 참여자(participants)를 구분하지 않고 있으나, 정책흐름 모형은 과정과 참여자를 구분하고 이들 참여자들을 다시 가시적 참여자와 비가시적 참여자로 구분하여 이들 참여자들이 각 과정의 흐름에 영향을 미친다고 보고 있다. 셋째, 정책흐름 모형에서는 쓰레기통 모형에서 찾아볼 수 없는 정치의 중요성을 강조하고 있을 뿐 아니라 '정책의 창구'(policy window) 개념을 활용하고 있으며, 정책활동가의 역할을 특히 중요시하고 있다.

15) 이순남, 「군 간호인력공급정책변동에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2005.

16) 김선희, 「성매매방지정책의 변동에 관한 연구」, 계명대학교 대학원 박사학위논문, 2007.

17) 조승연, 「정책변동과 일관성 영향요인 연구」, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

1) 정책참여자

Kingdon은 정책의제 설정과 대안의 개발에 관여하는 참여자로 정부 내 참여자와 정부 밖의 참여자로 구분하고 있다. 정부 내 참여자란 행정부와 대통령 자신을 포함하여 백악관의 보좌진, 행정부 각료 및 직업공무원과 의회의 국회의원과 보좌진은 물론 의회 일에 종사하는 스태프진을 포함한다. 그리고 정부 밖의 참여자란 공식적인 정부의 직책을 지니지 않는 이익집단, 연구자, 학자, 언론, 정당, 기타 선거관련 활동가 및 일반대중을 의미한다.¹⁸⁾

Kingdon이 이와 같이 참여자를 구분하는 이유는 정책흐름 모형에서 각각의 흐름에 영향을 미치는 정도가 이들에 따라 상이하기 때문이다. 정책 참여자들은 의제설정과 대안의 구체화에 모두 관여하지만 어느 정도 전문화되어 있다. 대통령을 비롯하여 선출직은 의제설정에, 학자 및 전문가는 대안의 개발에, 그리고 이익집단은 의제설정과 대안의 구체화에 모두 관여한다.

2) 3가지 과정의 흐름

Kingdon은 의제 설정과 대안의 구체화과정에서 역할을 담당하는 사람들의 중요성에 대해 언급에 그치지 않고 그 과정 자체에 대해 많은 관심을 기울이고 있다. 그가 제시한 3가지 흐름은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 대별된다.

첫 번째는 정책문제의 흐름(stream of problems)이다. 어떤 문제는 정책결정자의 관심을 끌게 되며 다른 문제는 왜 그렇지 않은가? 이에 대한 해답으로 그는 정책결정자 또는 정부 관료들이 상황에 대해 알아보는 수단과 문제의 상태가 정의되는 방법에 달려 있다고 보고 있다. 이러한 상황을

18) Kingdon, *op. cit.*, p. 48.

인식하는 데는 지표, 중대한 사건이나 위기, 환류 등이 크게 작용한다. 지표(indicators)란 상황의 정도와 크기를 계량화시켜 보여주는 도구이다. 지표는 일상적인 모니터링으로도 얻을 수 있으며 특별히 조사하여 얻는 경우도 있다. 사건은 예기치 않게 발생하는 재난이나 사고를 의미하며, 위기는 해당분야 정책의 집행과정에서 참여자들이 느끼는 정책의 성립과 관련한 심리적 상태를 말한다. 그리고 환류는 기존 프로그램의 집행결과 나타나는 성과분석 그리고 정책과 관련하여 제기되는 문제점 등 의견수렴과정을 말한다. 때로는 정부관리도 이와 같은 환류를 통해 어떤 사안에 관심을 집중하게 된다.

두 번째는 정책대안의 흐름(stream of policies)이다. 많은 대안들이 정책공동체 내에서 제시되고, 새로운 아이디어와 만나고 결합하는 과정을 거친다. 여기서 정책공동체(policy community)란 정책연계망을 형성하고 있는 다수의 참여자로 구성된 공동체를 의미한다.

세 번째는 정치의 흐름(stream of politics)이다. 정치의 흐름은 문제의 흐름이나 대안의 흐름과는 무관하게 자신의 역동성과 규칙에 따라 흘러 들어온다. 정치의 흐름은 국민여론의 변화, 선거 결과, 행정부의 교체, 의회 내 이념이나 정당이익의 변화, 이익집단의 압력활동과 같은 요인들로 구성된다.

3) 흐름의 결합과 정책의 창구

창구(window)와 흐름의 결합에 대하여 알아보면, 문제·대안·정치적 흐름은 자신의 고유한 규칙과 역동성을 가지고 있다. 그러나 3개의 흐름이 만나는 때가 있다. 예를 들어 시급히 해결을 요구하는 문제는 많은 사람들의 관심을 유발시키고 정책대안은 이의 해결책으로 문제와 결합된다. 혹은 정치적 흐름에서의 사건, 즉 행정부의 교체는 서로 다른 방향을 요구하기도 한다. 이때 정치적인 사건과 합치되는 정부대안, 그리고 새로운 행정부

의 철학에 합치되는 것들은 전면에 부상하게 되고 성숙된 정치적 분위기와 결합된다.

정책의 창구(policy window)란 참여자들이 그들의 관심대상인 문제에 관심을 집중시키거나 그들이 옹호하는 정책대안을 관철시키는 기회를 의미한다. 이러한 기회는 오래 머물러 있지 않는다. 이와 같이 정책의 창이 열렸다는 것은 어떤 정책을 지지하는 사람들이 그들이 선호하는 해결책을 강요하거나 자신들의 특별한 문제에 관심을 기울이도록 압력을 행사하여 정책변동의 기회를 맞이하였다는 것을 의미한다.¹⁹⁾ 그러므로 정책의 창구가 열렸다는 것은 각 흐름의 결합기회를 의미한다.

4) 정책활동가(policy entrepreneurs)

정책활동가란 사기업의 기업가(entrepreneurs)에서 유래한 개념이라 할 수 있는데, Kingdon은 정책활동가를 “그들이 선호하는 미래의 정책을 위하여 그들의 자원을 투자하기를 원하는 사람들”이라고 정의하고 있으나²⁰⁾ 정책활동가를 “아이디어(idea)의 전파와 활동을 통하여 정책변동을 유도하는 사람”이라고 정의하고자 한다.²¹⁾

정책활동가에게는 여러 가지 것들이 결합함으로써 동기가 부여된다. 동기가 부여된 정책활동가들이 하는 일이란 어떤 문제에 관한 그들의 관심을 의제로 끌어올리거나, 체제의 정책과정에서 자신들이 선호하는 정책제안을 강요하거나 각 흐름을 결합시키려고 한다. 이들 정책활동가는 여러 곳에서 발견된다. 선출된 관료일 수 있고, 직업관료, 로비스트, 학자, 언론인일 수 있다.

19) Kingdon, *op. cit.*, pp. 173-174.

20) Kingdon, *op. cit.*, p. 214.

21) 유훈, 전제서, p. 24.

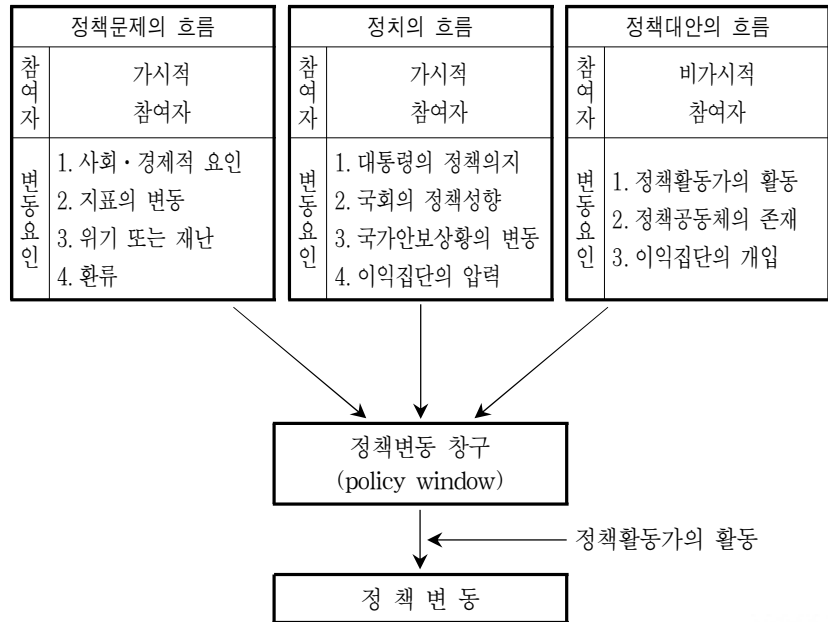
(3) 병역정책 결정요인과 분석틀

본 논문의 연구목적은 정책을 변동시키는 영향요인에 초점을 두고 있다. 즉 한국의 병역정책의 변동을 야기시키는 영향요인은 무엇이며, 이들 요인들이 어떠한 과정을 거쳐 정책변동을 가져오는지 분석하는 것이 이 연구의 가장 중요한 부분이다. 본 연구를 수행함에 있어 병역정책 결정요인을 기존의 선행연구에서 분석된 내용을 중심으로 주요 병역정책 변동에 관한 주요 요인을 도출하였다. 이어 도출된 요인을 Kingdon의 정책흐름 모형의 3가지 흐름, 즉 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름에서 정책변동 요인을 변수로 선정하였으며, 병역정책 변동을 연구하는 데 적합한 모형으로 Kingdon의 정책흐름 모형을 분석틀로 사용하고자 한다.

Kingdon의 모형을 선택한 이유는 우리나라의 경우 정책결정체제의 분화 정도가 낮아 정치의 영향력을 많이 받으며, 대부분의 중요한 결정이 대통령에 의해 이루어지는 경우가 많으므로 이를 설명하는 데 적절한 이론적 기초를 제공하는 것으로 보이기 때문이다. 정책흐름 모형은 정책변동의 요인과 과정을 포괄해서 파악하는 데 큰 도움을 줄 뿐 아니라 정치적 변동의 영향으로 급격히 정책이 바뀌는 한국의 정책변동을 설명하는 데 적절하다고 생각한다. 특히 정책결정시 설정되어 있는 확고한 원칙이나 기준에 의하기 보다는 정책결정자의 선호나 입장에 따라 달라지는 정책변동의 양상을 파악하는 데 현실감 있는 시각을 마련해 준다는 장점을 지니고 있다.

이상의 내용을 나타내는 분석틀은 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 병역정책 변동 분석틀



3. 병역정책의 특성과 유형

(1) 병역정책의 특성

김두성(2003)은 병역의 개념을 넓게 보아 “국가의 군사력을 구성하는 데 필요한 병원(兵員)을 획득·유지하기 위한 인적부담”이라고 정의하고 있다. 이러한 병역의 개념과 정책의 개념에 대한 이해를 토대로 병역정책의 개념을 정의해 보면 병역정책이란 “국방을 위하여 군사력을 구성하는 데 필요한 인적자원을 동원하고 배분하는 정책”이라고 할 수 있다.²²⁾

병역정책은 일반적으로 정책의 공통적인 특성 외에 국방정책의 하위정책, 인적자원 동원정책, 추출정책, 지지획득정책으로서의 특성을 갖고 있다. 병역정책은 다음과 같이 정책으로서의 일반적인 성격을 가지고 있는데, 이를

22) 강근복 외, 『병역정책론』(병무청, 2004), p. 24.

살펴보면 다음과 같다.²³⁾ 병역정책은 ① 목표지향성, ② 행동지향성, ③ 변화지향성, ④ 미래지향성, ⑤ 정치연관성, ⑥ 공익지향성, ⑦ 가치의 강제 배분성의 일반적인 성격을 가지고 있다.

병역정책은 다른 정책과의 차별적 특성이 있는데 이를 살펴보면, 첫째, 병역정책은 국방정책의 하위정책으로서의 성격을 갖고 있다. 그러므로 병역정책은 국방정책의 틀 안에서 형성되고 집행되며 국방정책의 변화에 따라 그 내용도 변하게 된다. 둘째, 병역정책은 기본적으로 국방을 위해서 필요한 인적 자원의 동원과 배분에 관련된 정책이다. 셋째, 병역정책은 국민으로부터 인적 자원을 추출하는 추출정책(extractive policy)으로서의 성격을 갖는다. 알몬드(Almond)와 파우얼(Powell)²⁴⁾은 정치체제의 산출물인 정책을 배분정책, 규제정책, 추출정책, 상징정책 등으로 나누고 있다. 이중 추출정책은 민간부문에서 인적, 물적 자원을 추출하는 내용을 지닌 정책을 말하는 것으로 조세정책, 병역정책 등이 이에 해당한다. 넷째, 병역정책은 국민들로부터 정치체제에 투입되는 자원을 얻기 위한 지지획득정책으로서의 성격을 갖고 있다. 국가안보에 대한 요구를 충족시키기 위해 필요한 인적 자원을 획득하기 위해 국민들의 지지가 절대적으로 필요한 정책이라는 점에서 지지획득 정책으로서의 성격을 갖고 있다.

(2) 병역정책의 유형

병역자원의 흐름을 기준으로 보면 병역정책은 충원정책과 동원정책으로 나눌 수 있고, 충원정책은 다시 선병정책과 병역배분정책으로 나눌 수 있다.²⁵⁾ 이를 설명하면 다음과 같다.

23) 강근복 외, 전게서, pp. 24-28.

24) Almond Gabriel A. and G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics*, 3rd ed., Boston: Little Brown, 1980, pp. 129-131.

25) 강근복 외, 전게서, p. 17.

충원정책은 군사력을 구성하는 데 필요한 인적자원을 충원하기 위한 정책을 말한다. 여기에서 핵심은 군사력 구성에 필요한 인적자원으로 적합한 사람들을 가려내는 선병과 이들을 필요한 곳에 배분하여 활동토록 하는 것이다. 전자에 관한 정책이 선병정책이고 후자에 관한 정책이 병역배분정책이다.

군 복무를 통한 병역의무 이행과정을 중심으로 살펴보면 병역정책의 대상 영역은 ① 군 복무 전, ② 군 복무 중, ③ 군 복무 후로 크게 나눌 수 있다.²⁶⁾ 이때 충원정책은 군 복무 전과 군 복무 중을 대상 영역으로 하는 정책이고 이는 다시 군 복무 전을 대상영역으로 하는 선병정책과 군 복무 중을 대상 영역으로 하는 복무관리정책으로 나누어 볼 수도 있다.

선병정책은 군사력 구성에 이용할 수 있는 잠재적인 인적자원(병역자원)을 관리하고 적당한 시기에 적절한 방법으로 군사력을 구성하게 될 사람들을 선발하는 것과 관련된 정책을 말한다. 선병이라 함은 일정한 연령에 도달하는 병역의무자의 학력, 특기, 신체조건, 가정환경 등을 조사하여 관리하고 징병검사를 통하여 군 복무에 적합하지의 여부를 가려내는 일련의 과정을 말한다.²⁷⁾ 따라서 이 과정은 병역의무의 이행방향이 결정되고 정병(精兵)을 선발한다는 점에서 매우 중요한 과정이라 할 수 있다.

병역배분정책은 병역을 담당하기 위해 선발된 인적자원을 관리하고 필요한 시기에 필요한 군사력 구성 영역에 인적자원을 충원하는 것과 관련된 정책이라고 할 수 있다. 현재의 한국의 병역제도에 따르면 선발된 인적자원은 군(군 복무), 경찰과 교도소(전환복무), 또는 공공기관이나 연구기관, 산업체(대체복무) 등에 배분된다. 원래 병역정책은 군사력 구성에 필요한 인적자원의 획득, 배분, 동원에 관련된 정책이다. 국민개병주의에 따라 일정한 연령에 도달하는 모든 남자는 군 복무에 적합하지 여부를 판단하기 위하여 징병검사를 받아야 하고 징병검사에서 합격하면 군 복무를 하여야

26) 김두성, 『한국병역제도론』(병무청, 2003), p. 22.

27) 상게서, p. 22.

한다. 그러나 군사력 구성에 필요한 자원을 충당하고도 자원이 남을 경우에는 의무 부담의 형평성과 인적 자원 활용의 국가적 차원의 효율성 증대를 위하여 이들을 적정한 영역에 배분해서 활용하는 것이 필요하게 된다.

이상과 같이 충원정책은 군사력을 구성하는 데 필요한 병력을 충원하기 위한 정책을 말한다. 흔히 병역제도라 이야기할 때에는 이러한 충원정책을 의미할 때가 많다.²⁸⁾ 이러한 충원정책의 유형은 특히 병력의 충원수단에 법적 강제성이 개입되는지의 여부에 따라 충원정책을 의무병제도(compulsory system)와 지원병제도(volunteer system)로 대별되나 실제운용에 있어서 대부분의 국가는 양 제도를 가미한 혼합형제도의 형태를 유지하고 있다.

4. 한국의 병역정책 변동사례 분석

(1) 병역대체복무제도 정책변동 사례

병역대체복무제는 1969년 최초로 현역복무의 대체복무로 방위소집제도를 시행한 이래로 지금까지 다양한 형태로 변동되어 운영되고 있다. 병역대체복무제도의 대표적인 정책변동은 방위소집제도가 도입되어 유지되어 오다가 폐지되고 상근예비역제도 도입과 공익근무제도가 도입된 것이다. 또한 병역특례제도가 도입되어 다양한 형태의 병역대체복무 형태로 변경되었으며 병역대체복무제도는 단계적으로 감축·폐지되고 사회복무제도로 전환되는 것으로 병역정책이 변경되어 추진 중이다. 다음의 <표 1>은 병역대체복무제도의 변천과정을 나타낸다.

<표 1> 대체복무제도 변천과정

연도	세부 내용
1969	• 방위소집 제도 실시
1973	• 병역의무 특례규정 시행(연구요원/기능요원)
1978	• 군의관 등의 자격자 중 현역 또는 예비역장교로 편입
1979	• 자연계 교원요원 특례제도 시행(특수전문요원)
1981	• 특례보충역 편입 범위 확대/대학원생 등의 병역특례에 관한 특별조치법 신설
1983	• 특례보충력 편입 범위 확대(기능특기자)
1989	• 기존의 병역특례 제도 통폐합/특수전문요원의 예비역장교 병적편입제도 폐지
1993	• 국제협력의사 제도 통폐합/특례명칭 폐지 후 전문연구요원/산업기능요원으로 변경
1994	• 공익법무관 제도 신설/방위소집 제도 폐지/상근예비역 제도 신설
1995	• 공익근무요원 제도 시행(행정관서요원, 국제협력봉사요원, 예술·체육요원)
1998	• 벤처기업에 대한 전문연구요원 및 산업기능요원 지원 확대
2000	• 공익근무요원의 복무분야에 국제협력 분야 추가
2001	• 전환복무의 대상에 의무소방원 추가/전문연구요원 편입대상에 의학적 전공자도 포함
2004	• 전문연구요원의 복무기간 단축/산업기능요원·공익근무요원의 복무분야 확대
2007	• 대체복무제도 단계적 감축·폐지/사회복무제도 도입

출처 : 연구자 정리

1) 정책문제의 흐름

1969년 4월 4일부터 시행된 방위소집은 현역병을 충원하고 발생한 잉여 병력자원을 활용하여 향토방위분야 등 이와 관련되는 업무지원을 통해 20여 년간 군사작전 수행에 중요한 역할을 담당해 왔다. 방위소집제도는 자

28) 강근복 외, 전계서, p. 41.

가에서 숙식하면서 출·퇴근 근무를 함에 따라 주민등록지를 기준으로 입영하였고, 이러한 제도는 방위소집에 대한 선호현상과 함께 1990년 당시 사회전반의 부패현상과 맞물려서 방위소집제도로 인해 다양한 형태의 병무비리가 발생하는 등 구조적인 병폐를 드러냈다. 조선일보('91.9.6)에 “여론조사 결과 대학생 72% 가량이 현역병을 선호하지 않는 등 사회일반에 현역복무 기피현상이 만연되고 있고 또 무릎연골수술 등을 통한 병역비리가 지 유발되고 있는 상황에서 모종의 개선책이 제시되지 않으면 안 되는 여론이 팽배해 있다”고 보도된 바 있다. 결국 방위병제도와 관련하여 많은 병역비리가 발생했고 이로 인하여 병무행정에 대한 신뢰도 저하 등 여러 가지 사유가 복합되어 방위소집제도는 1994.12.31일 폐지되었다.

방위소집제도가 폐지되면서 공익목적수행에 필요한 경비·감시·보호·봉사 또는 행정업무 등의 지원과 예술·체육의 육성 또는 국제협력을 위하여 현역병을 충원하고 병역의무의 형평성 유지와 인력을 효율적으로 활용하기 위하여 1995년부터 공익근무요원제도가 시행되게 되었다. 또한 방위소집제도가 폐지됨에 따라 향토방위분야의 인력획득과 상비군의 감축환경도래 시 그에 상응하는 대체전력을 확보하여 총체적 전력을 증강하고 미래 안보상황에 적절히 대응하기 위하여 1994년 7월 상근예비역 제도가 도입되었다.

방위소집제도가 폐지되고 정책대안으로 공익근무요원 제도와 상근예비역 제도로 정책이 변동된 사례를 볼 때 병역비리발생과 정책수혜자인 국민들의 병역제도에 대한 지속적인 형평성 문제제기 그리고 대도시의 인구집중화에 따른 도시와 농촌의 자원 불균형 문제점 등의 사회적 요인이 발생하였고, 또한 우리나라 인구구조의 변화에 따른 병역자원의 변동, 그리고 1970년에 중앙병무청이 창설되어 병무전산화로 병무청 창설 이전의 만연되었던 병역기피와 병무부정이 대폭 감소하게 되는 등 지표의 변동이 정책문제 흐름에 많은 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

병역특례제도 정책변동에 있어 정책문제의 흐름을 살펴보면, 이 제도의

도입 배경은 1973년 당시 극도로 부족한 기술·기능 자격자를 단기에 대량 양성하면서 중화학공업에 맡은 대기업을 집중 지원하기 위하여 마련된 것으로 기간산업체에 대한 특례보충제도이다. 이 제도는 1983년 특례보충역 편입 범위가 확대되었고, 1989년에는 기존의 병역특례제도를 통폐합했으며, 1991년도에는 특례업체의 범위를 확대하였고, 1993년 12월 31일에는 종전의 병역의무의 특례규제에 관한 법률을 병역법에 통합하여 이원화된 병역관계 법률을 단일화하였다. 또한 전문연구요원 및 산업기능요원 편입대상을 명확히 하였고 중소기업 지원정책의 일환으로 중소기업부설 자연계 연구기관의 지정업체 선정기준을 개선하였으며 특례명칭을 폐지 후 전문연구요원 및 산업기능요원으로 명칭을 변경하였다.

이후 이 제도는 1996년~1997년 일부 개정 후, 1998년 벤처기업에 대한 전문연구요원 및 산업기능요원 지원을 확대하는 것으로 개선되었지만 2003년부터 연차적으로 인원을 감축하여 산업기능요원 제도는 2005년부터 전면 폐지가 추진되었다. 이후 산업기능요원제도는 노무현 정부의 정책결정으로 계속 유지하는 것으로 변경되었으나 병역대체복무도를 폐지하고 사회복무제도를 추진하는 정책변동을 맞게 되었다. 이와 같이 특례보충제도의 정책변동을 보면 병역대상인구의 변동에 따라 병역잉여자원 발생, 노동시장의 수급사정 변동 등 지표의 변동이 요인으로 작용했다.

그리고 위기 또는 재난으로 인한 병역특례제도 변동요인으로 1차 석유파동이 있는데, 중동의 특수한 상황에 편승하여 한국경제가 과열상태로 접어드는 1976년부터 특례보충역제도는 적극 활용되었으며 대상 분야를 확대하면서 특례자의 수를 크게 늘리는 전성기에 들었다. 이 기간에는 군 소요인력을 초과하는 병역대상인구의 증가로 잉여인력이 많았기 때문에 특례자의 수를 늘리더라도 군 소요 인력에 별 문제가 없었다. 1980년대 한국경제의 마이너스 성장 시는 경기하강으로 기술·기능인력의 부족이 크게 완화되어 특례자의 수는 거의 전 분야에 걸쳐 크게 감소하였다.

1987년 사회 및 정치적 특성에 따라 노동인력 수급에 어려움이 많아지게

되면서 국가산업 기능인력 태부족 현상에 대한 해결을 위해 종전에 기술자격, 면허 취득자에 한하여 특례보충역에 편입되었던 특례선택기준을 무시하고 특별한 기능이 없는 대상자도 해당 산업체에서 1년간의 교육훈련 후 특례보충력으로 편입토록 특례법률을 개정한다. 또한 1990년대 접어들어 산업체에 3D 현상이 일어나고 중소기업체에서 기능인력 확보가 어려운 실정에 이르자 잉여 병역자원을 대폭적으로 산업체 기능인력으로 활용하라는 정책적 요구가 급증하였고 특히 문민정부에 접어들어서 '특례'라는 말은 병역의무의 형평성 차원에서 알맞지 않은 용어라고 여기고 1993년 개정 병역법에서 특례라는 용어는 사용하지 아니하고 산업기능요원, 전문연구요원이라는 용어를 사용하여 중소기업체에 지원하였다.

방위소집제도가 폐지되고 상근예비역과 공익근무소집제도가 정착되고 있었지만 병역대체복무제도 전반에 사회적 문제점이 대두되고 있었다. 노무현 정부에서는 대선 공약의 하나로 병역제도 개선을 발표하였는데 대선공약

<표 2> 신문기사 유형별 분석(2001~2009)

(건수, %)

기사 유형	합계	'09	'08	'07	'06	'05	'04	'03	'02	'01
계	508 (100)	12 (2.3)	14 (2.7)	55 (10.8)	77 (15.6)	10 (1.9)	45 (8.8)	38 (7.4)	115 (22.6)	142 (27.9)
병역비리/기피	178 (35)	1	2	11	4	3	12	10	24	111
병역특례	117 (23)	5	3	19	37	1	4	4	32	12
종교적 병역거부자	83 (16.3)	4	4	6	9	2	19	8	24	7
병역면제	43 (8.5)	1	1	3	9	1	1	3	19	6
기타(병역제도 등)	88 (17.2)	1	4	16	18	3	9	13	16	6

자료 : 국방공보시스템 국방관련기사 검색 연구자 작성('09.12.15).

전후 시기의 병역문제에 관한 신문 기사를 분석해 보면 다음과 같다. 2001년부터 2009년까지의 기사 중 병역과 관련된 508건의 신문기사의 제목과 내용을 중심으로 병역특례, 병역비리·기피, 종교적 병역거부자, 병역면제, 기타 병역제도관련 내용 등을 유형화한 결과를 보면 병역비리/기피 기사가 508건 중 178건(35%)으로 가장 많으며 병역특례에 관련된 기사가 117건(23%)으로 그 다음을 차지한다. 그리고 종교적 병역거부자에 관련된 기사가 83건(16.3%)으로 나타났으며 병역면제관련 기사는 43건(8.5%), 병역제도 개선 등 기타 88건(17.2%)으로 나타났다.

이와 같이 병역문제에 관련하여 신문기사의 사회문제 제기를 분석해 보면 정책결정자가 사회문제를 정책문제로 인식하여 정책문제의 흐름에 영향력으로 작용하였음을 의미한다.

노무현 정부에서는 병역대체복무제도를 폐지하고 사회복무제도 도입을 추진하였는데 대체복무제도의 문제점으로 제시한 것을 보면 첫째, 정부에서 다른 정책으로 해결해야 할 문제를 병역자원 활용으로 대응하여 다양한 대체복무제도를 양산했으며, 둘째, 전경, 경비교도, 의무소방 등은 시대적 상황 변화에 따라 도입취지가 퇴색되었으며, 셋째, 형평성 논란 및 비효율적 운영을 들었고, 넷째, 고령화·양극화, 재난·안전문제 확산 등으로 사회

<표 3> 정책문제의 흐름

변동요인	주요 내용 요약
사회·경제적 요인	• 대도시의 인구집중화/병역비리 발생/병역기피 풍조 • 산업체에 3D현상 발생/6공 이후 민주화의 열망 고조
지표의 변동	• 병역자원의 변동(잉여자원발생)/노동시장의 수급사정 변동 • 병무조직의 변동(병무청 창설)/병무전산화
위기 또는 재난	• 제1·2차 석유파동/10·26 박대통령 시해사건
환 류	• 병역비리발생 사회적 비판, 병역의 사회적 형평성 논란 발생
참여자	• 박정희·전두환·노무현 대통령/이종구 국방장관

서비스 수요와 공급의 불균형이 초래되어 사회복무제도를 도입한다고 하였다. 이를 정책문제의 흐름에서 볼 때 사회적 요인과 지표의 변동, 환류의 요인이 복합적으로 작용한 정책변동이라고 볼 수 있다.

2) 정치의 흐름

병역대체복무제도 정책변동은 대통령의 정책의지에 많은 영향을 받았다. 즉, 3~4공화국 시대의 박정희 대통령은 경제발전을 위한 중화학 공업육성을 지원하기 위하여 병력특례규제에관한법률을 제정하고 아울러 방위산업 육성에도 병역자원을 지원하는 등 각종 병역제도에 있어서 매우 강한 영향력을 발휘하였다. 박정희 대통령의 유신체제하에서도 박대통령의 정책성향은 경제발전과 국방이라는 두 가지 국가목표의 성공적 추진에 변함이 없었다. 박정희 대통령의 정책의지는 1973년 3월 3일 제정공포된 병역의무특례규제에관한법률(법률 제2562호)에 표출되었다. 즉 이 병역의무특례규제에관한법률은 국가경제발전을 위한 기간산업 및 방위산업과 각종 기계류의 생산 등 중화학 공업에 대한 육성지원정책을 추진하는 가운데 기능인력의 확보가 매우 시급한 과제로 등장됨에 따라 이에 대한 대응책의 하나로 병역의무자 중 잉여인력을 효율적으로 활용코자 하는 것이었다.

제5공화국 시대의 전두환 대통령은 주요산업 기술자에 대해 병력특혜를 지시²⁹⁾하여 특례보충역 편입대상 범위 확대 등 법률이 부분개정(법률 제

29) 전두환 대통령은 1980.12.12 과학기술연구원에서 종사하고 있는 기능원과 기술원들은 물론 기타 주요 산업분야의 기술자들이 계속 그 분야에 연구할 수 있도록 병력상의 특혜를 주어 기초군사훈련만 마치면 병역을 끝낸 것으로 해주는 방안을 국방장관과 협의해 연구 검토하라고 지시했다(조선일보, 1980.12.13): 또한 "제5공화국 전두환 정부의 더 심각한 문제는 이 시절부터 다양하게 개발해 놓은 수많은 각종 병역특혜제도와 그 제도의 남용(濫用)에 관한 것이었다. 석사장교 제도라는 전대 미문(未聞)의 제도가 생기고 ... 무엇보다도 그 제도를 만든 대통령의 아들이 그 첫 수혜자가 되었다는 사실이다." 김희상, 「21세기 한국의 안보환경과 국가안보: 미래 국방정책을 중심으로」, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2003, pp. 215-216.

3451호, '81.6.5) 되었는데 이 법은 "대학원생 등의 병역특례에 관한 특례 조치법"으로서 동법에서는 일반대학 입학생 중에서 특수전문요원 예정자를 선발하여 석사학위 취득 후 장교후보생으로 6개월간 복무케 한 후 예비역 소위로 임관하여 전역하도록 한 것이다. 이 법은 1982년 3월 30일 법률 제 3544호로 공시 시행하면서 그 명칭도 "대학원 졸업생 등의 병력특례에 관한 특별조치법"으로 변경하였다.

그 후 이 법은 병역의무의 형평성 차원에서 국민여론의 악화와 자연계 대학 및 학생 증원으로 산업분야에서 고급인력을 확보할 수 있는 점이 인정되어 1989년 12월 30일 폐지되었다. 이와 같이 제5공화국 시대의 전두환 대통령도 병역제도결정에 강한 영향력을 행사하였다.

제6공화국 시대의 노태우 대통령과 그 이후의 김영삼, 김대중 대통령은 모두 북한과의 평화공존관계를 바탕으로 화해와 협력을 통한 평화통일의 정책의지를 보임으로써 군 복무기간을 추가로 단축하는 등 병역제도에 있어서 국민적 부담을 경감하는 방향으로 영향력을 행사하였다고 볼 수 있지만 병역대체복무제도 정책변동에는 크게 영향이 없었다고 할 수 있다.

노무현 대통령의 정책의지는 병역정책변동에 영향력을 발휘하였는데 특히 병역대체복무제도와 현역병 복무기간 단축에 많은 정책변동을 가져왔다. 노무현 대통령은 2004년에는 폐지가 결정된 산업기능요원제도의 계속 유지 결정을 지시하여 산업기능요원제도가 계속 유지되도록 하는 정책의 변동을 가져왔다. 또한 2005년 9월 1일 국방부 국방개혁안 보고서 "군 인력운영 효율화 방안 검토와 현행 징병제도하에서 병역제도 개선방안을 검토"하라는 지시에 의해 2006년 9월 18일 병무청에 관계부처 합동 '병역자원연구기획단'이 운영되어 병역자원 전반에 대하여 종합적인 검토가 이루어졌고, 2007년 2월 5일 "비전 2030 인적자원 활용 '2+5' 전략과, 국가인적자원의 효율적 활용을 위한 병역제도 개선"을 발표하였는데 개선방안의 주요 골자는 기존에 유지되고 있는 대체복무를 단계적으로 폐지하고 사회복무제도를 도입한다는 내용이었다. 따라서 노무현 정부는 다른 역대 어느 정부보다 병

역정책 변동에 강한 영향력을 행사하였다.

병력대체복무제도의 정책변동에 있어 국회의 정책성향을 보면 제3~5공화국 시대는 강력한 대통령 중심제하에서 전반적으로 국회의 기능은 형식화되어 일종의 통법부로 전락하였다 하여도 과언이 아니었다. 특히 제5공화국 당시 1981년 6월 5일 법률 제3450호로 “대학원생 등의 병역특례에 관한 특례조치법”을 제정 공시하였는 바 이 법의 제정 과정에서 야당의원인 조형부(曹亨富) 의원, 김노식(金魯植), 조주형(趙柱衡), 한광옥(韓光玉) 의원의 강력한 반대에도 불구하고 동년 5월 18일 국회 법사위에서 별다른 반대 없이 통과되었다.³⁰⁾ 이와 같은 입법과정을 살펴보았을 때 제5공화국의 전두환 대통령과 집권여당은 병역정책결정에 주도적 역할을 하였고 야당의 역할이 미미하였기에 병역정책결정에 국회의 영향력은 매우 미흡하였다고 하겠다.

제6공화국 시대 이후 헌법상 국정감사제도가 부활하여 행정부에 대한 비판과 감시기능이 강화되었다. 특히 제6공화국 시대 출범 초의 여소야대 정국과 1993년 김영삼 대통령의 소위 문민정부 그리고 1998년 김대중 대통령의 국민의 정부 탄생 이후 국회의 위상이 많이 제고되었다. 그러나 기간 중 행정부에서 입법한 개정병역법안 10건 모두에 대하여는 특히 국방위원회에서의 토의가 매우 활성화되어 ‘소위원회’를 구성하여 심도 있는 검토를 하는 등 매우 신중을 기하였으나 실질적인 내용에 별다른 수정 없이 통과됨으로써 입법과정에서의 영향력은 미흡하였다. 그러나 매년 국정감사 시 시정 및 처리요구사항의 상당부분이 병역제도에 반영되었고 병역법개정 시 제도화됨으로써 국회의 영향력은 그 어느 때보다도 증대되었다.³¹⁾

30) 국회사무처, 『제107회 국회 국방위원회 회의록 제4호』(1981.5.16), pp. 1-10.

31) 국회의 영향력이 강화된 사례를 보면, 김영삼 정부에서 제정한 국제협력봉사요원제도(법률 제4840호, '94.12.31)는 김대중 정부 출범에 즈음하여 병력특례 범위의 단계적 축소·폐지를 국정과제 100대 과제로 선정('98.2.12)하게 됨에 따라 국방부에서 국제협력봉사요원제도의 폐지를 검토하여 병역의무부과의 형평성 유지, 일반 해외봉사요원으로 소요인력 충원기능, 정부의 병역특례 범위 축소정책 부응, 국민정서상의 위화감 해소 등을

그러나 노무현 정부에서는 기존에 유지되고 있는 대체복무를 단계적으로 폐지하고 사회복무제도를 도입한다는 정책을 발표하였는데, 이러한 정책이 수립되기까지 국회의 영향력은 매우 미미하였다.³²⁾

<표 4> 정치의 흐름

변동요인	주요 내용 요약
정권의 교체 (대통령 정책의지)	<ul style="list-style-type: none"> 박정희 대통령: 중화학공업 육성/병력특례제도 제정 전두환 대통령: 특수전문요원 예비역장교 병적편입 노무현 대통령: 산업기능요원폐지 환원/병역대체복무제도 단계적 폐지→사회복무제 도입
국회의 정책성향	<ul style="list-style-type: none"> 3~5공화국 국회영향력 미흡/6공 이후 국정감사 강화로 국회 영향력 증대(의원입법 발의 등) 사회복무제도 도입 시 국회영향력 미흡
국가안보상황의 변동	<ul style="list-style-type: none"> 1968년 1·21 사태 발생
정책상황의 주도자	<ul style="list-style-type: none"> 박정희·전두환·노무현 대통령/이종구·윤광웅·김장수 국방장관

이유로 국제협력봉사요원제도의 폐지를 결정(법률 제5757호, '99.2.5)하였으나 동법은 조웅규(曹雄奎)의원 대표발의로 국회의원 21명의 의원입법으로 병역법을 개정(법률 제 6287호, '00.12.26)하여 다시 부활하였다. 국회사무처, 『제215회 국회 국방위원회 회의록 제8호』(2000.12.4), pp. 1-6.

32) 일례를 들어 2007년 10월 19일 병무청 국정감사 시 송영선 의원과 김학송 의원이 강광석 병무청장에게 사회복무제도의 시행배경과 법적근거를 질의하였는데, 특히 사회복무제도가 병무청의 아이디어인지 아니면 청와대의 의지인지를 물었는데 강광석 병무청장은 “사회복무제도의 근거는 ① 2007년 2월 5일 정부에서 발표한 비전 2030 인적자원활용 '2+5' 전략을 근거로 추진하고 있으며, ② 아직 법적 근거가 마련되지 않아 차후에 만들 예정이고, ③ 병무청에서 2004년도에 공익제도 문제점에 대해서 노무현 대통령에게 보고 시 청와대에서 검토하라는 뜻에 의해서 병무청에서 검토를 하게 되었다”라는 요지의 답변을 하였다. 국회사무처, 『2007년도 병무청 국정감사 국방위원회 회의록』(2007.10.19), pp. 36-41.

3) 정책대안의 흐름

Kingdon이 제시한 정책대안의 흐름은 미국의 다원화, 분화된 정책체제를 전제하는 것이다. 해당분야정책들을 둘러싼 두터운 대안제시자들의 존재와 그들의 활동, 자유로운 토론, 기치관의 검토과정에서 상호작용 및 설득의 논리, 이러한 상황을 전제하는 것이다.

본 연구 사례의 경우 병역정책은 국방정책의 하위 범주에 속하는 정책으로서, 국방정책은 국가안보 문제와 같이 고도로 전문화되어 관련 행위자들이 소수로 제한된 영역을 가지고 일반 공공정책과 비교할 때 상대적으로 외부와 차단된 상태에서 독점적으로 정책결정이 이루어지는 경향이 있다. 우리나라의 경우 과거 제3공화국에서 제5공화국까지 소위 군사정권에서는 정책체제의 분화나 두터운 정책공동체의 형성은 기대하기 어려웠지만, 제6공화국 이후 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 거치는 과정에서 국민들의 민주화 열망과 함께 국방분야에서도 국방정책 결정과정에 국민적 지지를 확보하기 위해 제한적인 정책공동체(policy community)가 형성되었다고 볼 수 있다.

1969년 방위소집제도가 시행된 이래로 이 제도는 1994년도에 폐지되고 상근예비역제도와 공익근무제도로 정책변동이 되는 과정에서 이종구 국방장관의 지시로 병역환경의 변화와 의무 부과 형평성을 고려하여 병역제도의 획기적인 개선에 관한 연구를 하였다. 방위소집제도가 폐지되는 과정에서 한국국방연구원과 국방부 동원정책 연구실이 중심이 되어서 병무청, 학계, 신문방송 논설위원, 법무부 외 6개 부처 국·과장급 등으로 정책공동체가 형성되어 제도를 연구하고 관계관 회의, 공청회, 당청회의, 국회심의를 거쳐 법률 제4685('93.12.31)로 병역법을 개정하였다. 즉, 방위소집제도를 폐지하고 대안으로 새로운 제도인 상근예비역제도와 공익근무제도로 정책변동을 가져왔다.

병역대체복무제도 정책변동에 있어 또 다른 중요한 정책변동은 특례보충

역제도의 변동인데 이 제도는 1973년 당시 극도로 부족한 기술·기능 자격자를 단기에 대량 양성하면서 중화학공업을 맡은 대기업을 집중 지원하기 위하여 마련된 것으로 기간산업체에 대한 특례보충제도이다. 특례보충역제도의 정책변동은 1980년대 출산율 저하에 따라 병역자원이 감소되어 병역자원 수급전망이 2003년 이후 현역자원이 부족하게 되어 국방부에서 관련 산업기능요원제도의 폐지가 추진되었으나 노무현 대통령의 지시에 따라 관련부서 연구 결과 2004년 2월 산업기능요원제도 존속이 결정되었다. 그러나 노무현 정부에서는 대체복무제도의 문제점을 평가하고 병역의 사회적 형평성과 인력활용의 효율성 제고를 위해 불합리한 대체복무제도를 대폭 정비할 필요가 있어 대체복무제도를 단계적으로 폐지하고 사회복무제도를 도입하는 정책변동을 가져왔다.

이렇게 특례보충역제도의 정책이 변동되는 과정에 정책공동체가 형성되었는데 산업기능요원제도가 폐지되는 것으로 정책이 결정된 후 다시 존속되는 것으로 정책이 변동되는 과정에서 정책공동체는 정부의 7개 부처·청 합동 연구단과 산업인력 수요 증가 등을 이유로 산업기능요원제도 존치를 강력히 주장한 중소기업계, 산업계 등이라고 할 수 있다. 또한 대체복무제도를 단계적으로 폐지하고 사회복무제도를 도입하는 정책변동에 있어서

<표 5> 정책대안의 흐름

변동요인	주요 내용 요약
정책활동가 활동	<ul style="list-style-type: none"> 박정희·전두환·노무현 대통령/ 이종구·윤광웅·김장수 국방장관 이희범 산자부장관
정책공동체 존재여부	<ul style="list-style-type: none"> 병무청에 관계부처 합동 '병역자원연구기획단' 병역대체복무제도 개선방안을 위한 7개 부처·청 합동 T/F 산업계, 실업계 고등학교
이익집단의 개입	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업협동조합중앙회/ 정보통신공업조합/실업계 고등학교

정책공동체 형성은 범정부적 차원에서 구성된 '병역자원연구기획단'이 구성되어 연구하였지만 산업기능요원 폐지에 대한 중소기업중앙회와 정보통신공업조합 및 실업계 고등학교의 강력한 반발 등을 살펴 볼 때 병역대체복무제도를 폐지하고 사회복무제도 정책결정 시 충분한 정책공동체를 형성하지 못하였고 공개적인 토론이나 의견교환이 부족했다고 할 수 있다.

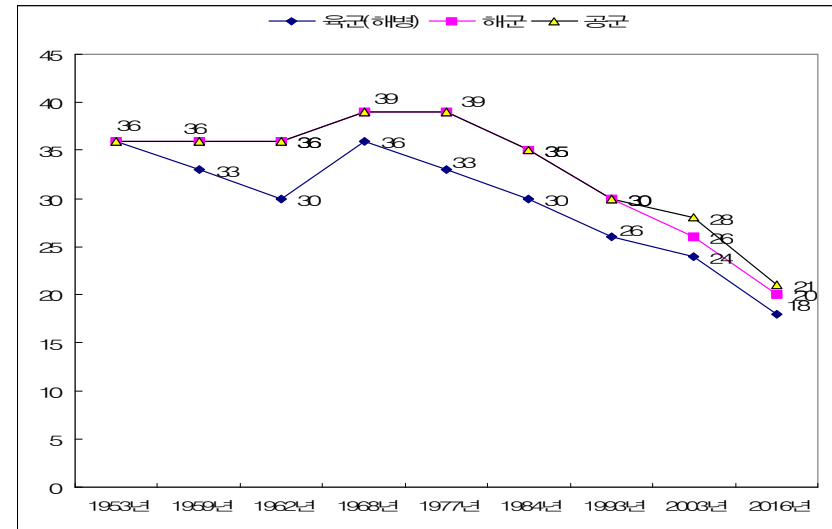
(2) 현역병 복무기간 정책변동 사례

현역병 복무기간은 현역복무제도 중에서 가장 높은 국민의 관심사인데 왜냐하면 국민의 생활과 직결되기 때문이다. 1949년 최초병역법(법률 제41호)은 현역병의 복무연한을 육군 2년, 해군 3년으로 규정하였고, 1957년 개정병역법에서는 공군제도를 신설하고 복무연한을 3년으로 하였다. 그러나 6·25전쟁이 종료된 당시 병역자원 부족으로 70만 대군 유지가 곤란하여 1953년 병역법 개정을 통해 현역병 복무기간이 3년으로 연장되었다.

그러나 인구증가에 따른 병역잉여자원의 지속적인 발생으로 병역형평성과 인력운영의 효율성 문제가 제기되어 복무기간이 단축되었다. 현역병 복무기간은 1968년 1월 무장공비의 청와대 습격사건으로 복무기간이 일시적으로 연장되었다. 이후 방위병제도가 폐지되고 잉여인력 해소차원에서 육군이 26개월, 해군 및 공군이 30개월로 복무기간이 단축되고 해군병 획득난 해소를 위해서 공군병과 2개월의 차이를 두는 것이 적당하다는 연구결과에 따라 1994년 해군의 복무기간이 2개월 단축되었다. 이어 2003년에는 국민의 병역부담 완화를 위해 육군 24개월, 해군 26개월, 공군 28개월로 단축되었고, 2004년에 공군병 획득난 해소를 위해 공군병의 복무기간을 1개월 단축한 27개월로 복무기간을 단축하였다.

또한 현역병 복무기간은 국민의 병역의무 부담을 경감하고 병역의무를 형평성 있게 분담하여 더 많은 병역의무자들이 병역의무를 이행할 수 있도록 병 복무기간을 점진적으로 단축하고 있다. 이는 전투력 보존이라는

[그림 2] 현역병 복무기간 단축 도표



자료 : 연구자 정리

전제하에 중·장기 병역자원 수급 전망과 국방개혁 추진 등의 요소를 종합적으로 검토하여 병 복무기간이 전역자 기준으로 2008년 1월부터 2016년 2월까지 8년 2개월에 걸쳐 점진적으로 6개월을 단축하는 정책이다.

1) 정책문제의 흐름

현역병 복무기간 정책변동의 요인으로는 지표의 변동을 들 수 있다. 지표의 변동은 병역자원의 변동이라고 할 수 있는데 법 제정 당시 한국군의 편제는 10만 명이었으므로 병역자원에 비해 병역충원에는 하등 지장이 없었지만 6·25전쟁 이후 70만 대군을 보유하게 되어 가용 병역자원대 병역충원자원 부족으로 최소 3년간의 복무기간은 불가피하였다. 그러나 현역병 복무단축 정책변동은 병역의 잉여자원 해소를 위한 정책대안으로 복무단축

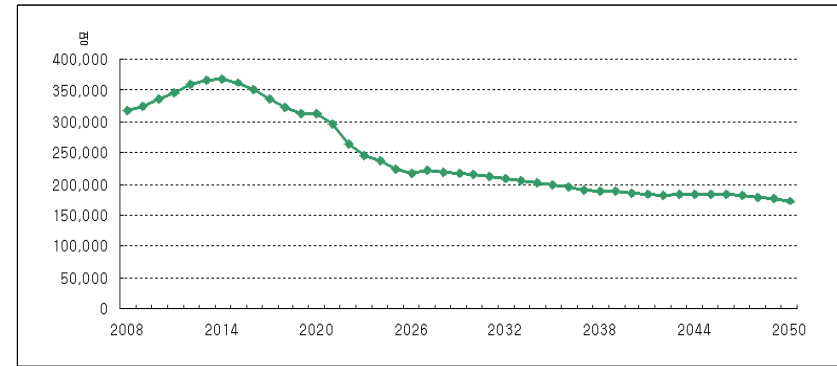
이 이루어졌다. 6·25전쟁 3년 후인 1956년 이후부터는 매년 4~5만 명의 병역잉여가 발생하여 1959년에 복무기간이 3개월 단축되었다. 따라서 1960년대에는 병역형평성과 인력운영의 효율성 문제가 제기되어 1962년에 3개월의 복무기간 단축과 병역면제 범위가 확대되었다. 그러나 1968년 1월 무장공비의 청와대 습격사건으로 복무기간은 일시적으로 연장되었다가, 1977년도에 잉여자원 해소를 위해 현역병 복무기간을 3개월 단축하였다.

그리고 1979년에 해·공군병 획득난 해소를 위해 해·공군병 4개월을 단축하였고, 1984년에 징집병 병역부담 완화를 위해 3개월을 단축함으로써 육군은 30개월, 해군 및 공군은 35개월을 복무하고 제대하도록 하였다. 1990년대 병역자원 감소추세는 오히려 방위병제도의 폐지로 생긴 잉여자원의 흡수책의 일환으로 1993년도에 이미 병복무기간을 육군은 30개월에서 26개월로 해·공군은 32개월 및 35개월에서 모두 30개월로 단축하게 되었다. 이후 노무현 정부에서 현역병 복무기간을 점진적으로 6개월을 단축하는 것으로 정책을 결정하였다.

병역자원 수급 추이를 전망해 보면, 20세 기준 병역대상 자원은 2014년까지의 복무기간 단축을 감안할 때 '07~'14년 기간 지속적으로 증가한 후 감소 추세로 전환하여 2025년경에는 소요 부족이 예상된다. 2014년 시점의 잉여자원은 9만 5천명 수준이며, 2025년부터 연간 최소 2천명 이상 부족한 상황이 도래할 것으로 보인다. 2014년경 잉여자원이 95,000명 정도 발생할 경우 가용자원 365,085명 중 26.1%, 4명 중 1명이 현역 복무에서 제외되는 상황이 되는 것이다. 이렇게 되면 사회적으로 병역형평성 문제가 고조될 가능성이 있다. 2025년 이후에는 병역자원 부족으로 병력규모 감축 등 군구조 변화 압력이 증가할 것으로 예상된다.³³⁾ 이러한 인구의 변동에 따른 병역자원의 증감과 같은 지표의 변동은 현역병 복무기간 정책변동 요인으로 작용하여 정책변동에 많은 영향을 미친다고 볼 수 있다.

33) 한국국방연구원, 「병역제도 전환사례 및 영향요인 연구」, 2007, pp. 165-166.

[그림 3] 20세 남성 인구 추계('08~'50)



출처 : 통계청, 『연령별 추계인구』(2006).

<표 6> 정책문제의 흐름

변동요인	주요 내용 요약
지표의 변동	• 병역자원의 변동(잉여자원 발생)
위기 또는 재난	• 1968년 1·21 사태 발생
참여자	• 박정희·전두환·노무현 대통령

이상과 같이 인구의 변동에 따른 병역자원의 증감과 같은 지표가 변동됨에 따라 병역의 형평성과 인력운영의 효율성 제고를 위한 대책마련이 필요했고, 산업기술 인력지원, 해·공군병 획득난 해소, 국민의 병역의무 부담 경감 필요 등으로 현역병 복무기간의 조정이 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 정책문제의 흐름은 현역병 복무기간이 변동되는 원인으로 작용하였다.

2) 정치의 흐름

제1공화국의 안보환경을 살펴보면 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립과 더불어 동년 8월 24일 한·미 간의 잠정적 군사안전에 관한 협정이 체결되

고, 동년 9월 1일 경비대 지휘권이 정식으로 한국정부에 이양됨에 따라 동년 9월 5일 조선경비대는 대한민국 육군으로, 조선해안경비대는 대한민국 해군으로 편입되었다. 1949년 1월 20일 이승만 대통령의 정책의지가 반영된 호국병역에 관한 임시조치령인 대통령령 제52호로 병역임시조치령이 제정되었다.

이 임시조치령은 정규군 보충이 아닌 전시, 사변에 대비한 지원에 의한 호국병(지금의 예비병) 모집이었으므로 사실상 대통령의 의지가 담긴 조치는 동년 8월 6일 최초의 병역법(법률 제41호, '49.8.6) 제정으로 나타났으며, 이 법에 의하여 비로소 독립된 국가로서 국민개병주의에 입각한 징병제도를 채택하여 국방체제의 확고한 기초를 이룩하게 되었으며, 현역병의 복무기간은 '육군 2년, 해군 3년'으로 규정되게 되었다. 이와 같이 병역제도 결정 과정에서 우리나라의 특수한 안보상황이 결합되어 병역제도를 결정하고 변경하는 데 대통령의 영향력은 지대하였다고 할 수 있다.

제3공화국이 탄생하기 전인 1962년 1월 1일 당시 박정희 국가재건최고회의 의장의 신년사를 통하여 첫째, 지상목표로 경제재건을 위한 산업개발에 두었으며, 둘째로, 국방력 강화에 두었다. 그는 경제재건과 방위력 증강이 일면 모순된 목표로 지적될지 모르지만, 우리가 공산위협으로부터 자유를 수호하기 위해서는 절대적인 방위력이 필요하다고 하였다.

박정희 의장의 위와 같은 성향은 동년 10월 1일 국가재건최고회의의 의결을 거쳐 개정된 병역법(법률 제1163호)에 포함되었다 할 수 있다. 즉 육군의 3개월 복무기간 단축, 국방상 필요한 경우에는 국가재건최고회의의 의결에 의하여 현역 또는 실역복무기간을 연장할 수 있도록 개정하였다. 또한 1968년 1·21사태 이후 국가안보에 위협을 느끼고 박 대통령은 1968년 2월 7일 경전선 철도개통식에서 향군무장선언을 했으며, 이어서 동년 2월 27일 향토예비군설치법시행령을 제정하고 동년 4월 1일 동법시행규칙(국방부령 제123호)를 제정 공포하였다. 이때 육군 현역병의 복무기간이 30개월에서 36개월로 연장되었다. 그 후 병의 복무기간은 1984년 이후 육

군은 30개월, 해·공군은 35개월까지 단축되었다.

제6공화국 시대 이후 노태우·김영삼·김대중 정부에 이르기까지 한층 발전한 남·북 화해협력 분위기로 더 이상 안보를 이유로 한 병역제도의 강화된 조치는 없었으며, 오히려 1993년 개정병역법에서 해군 및 공군의 병복무기간을 3년에서 2년 6개월로 단축하였고, 육군도 추가적으로 복무기간을 단축하여 30개월에서 26개월로 단축하였다. 제6공화국 시대 이후 노태우, 김영삼, 김대중 정부에 이르기까지 대통령의 안보정책의지는 북한과의 화해와 협력을 통한 평화통일의 추진이었다. 따라서 그와 같은 대통령의 화해적 정책의지는 가급적 국민의 부담을 덜어주는 군 복무 단축이나 규제완화 측면으로 제도적 변화가 추진되었다.

그러나 노무현 정부는 대통령의 정책의지에 따라 병역정책 전반에 걸쳐 많은 변동이 있었는데, 특히 현역병 복무기간을 획기적으로 단축하는 정책 변동을 가져 왔다. 2005년 9월 1일 국방부에서 윤광웅 국방부장관이 국방개혁³⁴⁾안 보고시 군 '인력운영 효율화 방안 검토'와 현행 징병제도하에서 '병역제도 개선방안을 검토'하라는 노무현 대통령의 지시에 따라 범정부적 차원에서 구성된 '병역자원연구기획단'에서 연구 결과, 2007년 2월 현역병 복무기간 단축에 대한 대국민 발표를 하였다. 핵심내용은 '병력감축에 따른 잉여자원 해소와 국민부담 경감을 위해 현역병 복무기간을 6개월 단축하고 첨단 전력 분야 등 숙련병 확보를 위해 유급지원병제 도입'을 한다는 것이었다.

이러한 현역병 복무기간 단축 정책결정이 진행되는 과정에서 대표적 보수단체인 성우회에서 군 복무단축 중단을 강력히 요구하는 반대여론에도 불구하고 현역병 복무단축이 결정됨으로써 노무현 대통령의 정책의지는

34) 노무현 대통령 취임과 함께 시작된 국방개혁이 2005년 9월 13일 '국방개혁 2020案'으로 발표되었고, 이후 국회 국방위원회 심의를 거쳐 2006년 12월 28일 국회에서 승인되어 '국방개혁에 관한 법률'로 공포되기까지, 국방부 수장은 조영길 장관(2003.2.27~2004.7.29), 윤광웅 장관(2004.7.29~2006.11.24), 김장수 장관(2006.11.24~2008.2.25)이었다. 위 세 명의 국방장관 중 노무현 정부의 '국방개혁 2020'을 기초하고 완성한 장관은 윤광웅 장관이다.

<표 7> 정치의 흐름

변동요인	주요 내용 요약
정권의 교체 (대통령 정책의지)	<ul style="list-style-type: none"> • 박정희 대통령: 국방력 강화정책 • 노무현 대통령: 군 인력운영 효율화 정책
국가안보상황의 변동	<ul style="list-style-type: none"> • 1968년 1·21사태 발생
정책상황의 주도자	<ul style="list-style-type: none"> • 박정희·노무현 대통령, 윤광웅 국방장관

정치의 흐름에서 현역병 복무기간 단축 정책변동에 강한 영향력을 미쳤다고 할 수 있다.

3) 정책대안의 흐름

Kingdon의 정책대안의 흐름에서 정책의 변동요인은 정책활동가의 활동, 정책공동체의 존재, 이익집단의 개입을 들고 있는데 현역병 복무기간 정책변동에서는 정책활동가의 활동과 정책공동체의 존재 여부를 정책변동 요인으로 하였다.

현역병 복무기간 정책변동에 있어 정책상황 주도자는 대통령이었으며, 군 복무기간의 정책이 변동되는 과정에서 정책공동체의 존재는 미미하였고 할 수 있다. 즉 역대 대통령이 군 복무기간 정책변동에 있어 정책활동가로서의 역할을 보면, 박정희 정부는 1968년 1월 북한무장공비 서울침투 사태 시 일시적으로 복무기간을 연장했지만 잉여자원 해소와 산업기술 인력지원을 목적으로 현역병 복무기간을 단축하였고, 6공화국 이후 노태우, 김영삼, 김대중 정부에 이르기까지 국민의 병역부담 완화 차원에서 지속적으로 복무기간을 단축하였다.

그러나 노무현 정부에 와서 국방분야에 있어 많은 변동을 가져 왔는데 그 중에서도 '국방개혁에 관한 법률'³⁵⁾ 공포와 더불어 이 법에 의해 2020년

35) '국방개혁에 관한 법률' 제25조(상비병력의 규모 조정)에는 "① 국군의 상비병력 규모는 군 구조의 개편과 연계하여 2020년까지 50만 명 수준을 목표로 한다"라고 명시되어 있다.

까지 병력구조가 50만 명으로 감축됨에 따라 병력감축에 따른 잉여자원 해소와 국민부담 경감을 목적으로 현역병 복무기간을 6개월 단축하는 정책변동을 가져왔다.

노무현 정부의 현역병 복무기간 단축은 특정 특기분야의 숙련 병사 활용기간을 단축시킴으로써 해당 임무 수행이 곤란한 문제점을 가져오고, 특히 육군의 경우 타군에 비해 병에 대한 의존도가 매우 높아 정비 등 기술 분야 특기의 숙련 병사 활용기간의 단축은 매우 심각한 문제를 유발할 것이고, 장비의 첨단화 등에 대비하여 중장기적으로 숙련인력의 확보가 필요한 시점에서 군 복무기간 단축으로 인한 숙련 병사의 감소는 미래를 대비한다는 차원에서도 심각한 문제로 대두되었다.

이러한 문제점이 대두됨에 따라 현역병 복무기간 단축에 따른 군 전투력의 약화를 방지하고, 국가 인적자원의 효율적인 활용을 위해 현역병 복무기간 단축 대안으로 유급지원병제³⁶⁾를 도입하여 시행하는 정책변동을 가져왔다.

노무현 정부에서 발표한 현역병 복무기간 단축 정책추진과 관련한 정책대안의 흐름에서 정책공동체의 존재여부를 살펴보기 위해 노무현 정부 대

36) 유급지원병은 전투·기술 숙련병과 첨단장비 운용 전문병으로 구분하여 운영하고, 전투·기술 숙련병은 숙련된 일반병을 대상으로 선발하며, 일반병은 입대 전 민간자원을 대상으로 선발하며, 최초 입대 시부터 3년간 복무하게 된다. 계급은 의무복무기간 동안 일반병으로 복무하고 의무복무기간이 종료되면 하사로 잔여기간을 복무한다. 유급지원병제는 첨단 전력 위주의 기술집약형 군 구조로 발전하기 위해 필요한 핵심적인 제도이다. 이 제도는 2008년부터 2009년까지 시험 운영을 통해 보완·발전시켜 2020년까지 4만 명 수준을 운영할 예정이다(국방백서, 2008: 235-236). 유급지원병제의 기본 운영방침은 첫째, 의무 복무기간 중에는 일반병과 동일한 보수 및 인사관리 방침을 적용한다. 둘째, 연장 복무기간 중에는 숙련도와 전문성을 고려하여 적정 보수의 지급과 함께 하사 계급을 부여하여 간부에 준하는 대우를 한다. 유형별 유급지원병 제도는 다음과 같다(국방백서, 2008: 236).

구분	선발	복무기간	복무분야	보수
유형 I (숙련병)	각군 참모총장	6~18개월 추가복무	전투, 기술 숙련 직위 (분대장, 레이더 등)	월 120만 원 수준
유형 II (전문병)	병무청장	3년 복무	첨단장비 운용 전문직위 (차기전차, KDX-III 등)	월 120만 원 수준 (월 60만 원 장려수당 별도지급)

선공약 전후부터 2009년까지 군 복무 단축에 관련되어 보도된 신문기사 100건을 분석해 보면, 2002년~2003년까지의 언론보도는 노무현 정부의 대선공약³⁷⁾에 영향을 받아 군 복무 단축 관련기사가 2002년에 5건, 2003년에 18건이 보도되었으며, 노무현 정부에서 2007년 현역병 복무단축 정책 발표 전후 2006년에 29건, 2007년 44건이 집중 보도되었다.

이와 같이 군 복무 단축 관련하여 신문기사에서 보도된 주요내용을 분석해 보면 다음과 같다. 대체로 보도 내용의 핵심은 줄속으로 추진된 ‘대선용 선심정책’으로 보도했다. 주요 보도내용을 요약하면, “군 복무 단축은 국방개혁 2020에도 없던 군 복무 단축 이야기 … 대선용으로 급조, 대선 겨냥한 선심성 의혹³⁸⁾”이라고 했으며, “복무기간 단축은 정치적 의도를 배제하고 국민적 공감을 얻으면서 신중한 논의가 필요³⁹⁾”하다고 했고, “군 복무 단축은 대통령의 본뜻이 무엇이든 대선 정국에 복무단축 논의는 곤란하고 정치적 이해와 격리시켜 국민적 합의를 이룰 방도를 찾아야 한다”라고 보도했다. 또한 “복무기간 단축은 충분한 설명이 앞서야 하고 안보 고려 신중하게 추진하고 당위성과 필연성에 대한 충분한 설명이 없다면 국민들은 정치적 의도에 의구심을 가질 수밖에 없다⁴⁰⁾”라고 보도했으며, “병역기간 단축은 안보 포퓰리즘, 군 복무기간을 단축하면 총 병력 유지비용 훨씬 더 들어⁴¹⁾”라고 보도했다.

또한 2006년 12월 노무현 대통령은 “군대가서 썩지 말고 그동안 열심히 활동하고 장가를 일찍 보내야 아이를 일찍 낳을 것 아니냐(민주평화통일자문위원회 상임위원회 발언)”라고 보도⁴²⁾하였다.

37) 국방부는 인수위 보고에서 “노무현 대통령 당선자의 공약인 군 복무기간 2~4개월 단축 안과 관련해 6월까지 최종결론은 내리기로 했다”라고 보고했다(한국일보, 2003.1.10).
 38) 조선일보, 2006.12.23; 한국경제, 2006.12.24; 세계일보, 2006.12.24; 문화일보, 2006.12.23.
 39) 한겨레, 2006.12.23; 매일경제, 2006.12.24.
 40) 한국일보·국민일보, 2006.12.24.
 41) 중앙일보, 2006.12.25.
 42) 동아일보, 2007.2.13.

<표 8> 정책대안의 흐름

변동요인	주요 내용 요약
정책활동가 활동	• 박정희·노무현 대통령
정책공동체 존재여부	• 병무청 관계부처 합동 ‘병역자원연구기획단’ • 병역대체복무제도 개선방안을 위한 7개 부처·청 합동 T/F

이와 같은 보도결과를 보면 현역병 복무단축에 대한 국민적 합의가 필요한 사항임에도 불구하고 주무서인 국방부와 병무청에서조차 모르게 청와대에서 정치적인 변수에 의해 일방적인 발표를 하여 언론에서 현역병 복무단축의 사회적 문제점을 제기한 것으로 판단된다. 따라서 군 복무단축에 관한 공통된 관심을 가지고 관료, 의회, 학계, 연구자 등 다수의 참여자로 구성된 정책공동체의 존재가 미흡했다고 볼 수 있다.

5. 결 론

한국의 국방 병역정책 변동을 살펴보면 ‘병역대체복무 제도’는 단계적으로 폐지되어 ‘사회복무제도’로 변경되고 ‘현역병 군 복무기간’도 지속적으로 단축되어 2016년 2월까지 18개월(육군기준)로 단축되는 것으로 병역정책이 변동되었다. 본 논문에서 이러한 한국의 병역정책 변동사례를 Kingdon의 정책흐름 모형을 기초로 분석한 결과 Kingdon의 정책흐름 모형은 한국의 병역정책의 변동요인과 정책변동의 역동적인 과정을 설명하는 데 적합하였으며 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 한국의 국방 병역정책 변동은 Kingdon이 주장한 세 가지 흐름(정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름) 중 정치의 흐름이 가장 중

요한 요인으로 작용하였다. 즉, '병역대체복무제도 정책변동 사례'에서의 경우를 보면 박정희 대통령은 경제발전을 위한 중화학 공업육성을 지원하기 위해 병역의무자 중 잉여인력을 지원하였고, 전두환 대통령은 주요산업 기술자에 대해 병역특례를 지시하여 '대학원생 등의 병역특례에 관한 특례조치법'을 제정하였으며, 노무현 대통령은 2004년에 폐지가 결정된 산업기능요원제도의 계속유지 결정을 지시하여 정책이 변동되었고, '병역대체복무제도'를 단계적으로 폐지하고 '사회복무제도'를 도입하는 정책변동을 가져오는 등 정치의 흐름에서 대통령의 역할은 가시적 참여자로 결정적인 역할을 하였다고 볼 수 있다.

또한 '현역병 복무기간 정책변동 사례'에서도 정치의 흐름이 정책변동에 중요한 역할을 하였다. 박정희 대통령은 경제재건과 방위력 증강에 중점을 두었는데 현역병 복무기간을 단축하여 잉여인원을 산업기술에 지원하였고 1968년 1월 1·21사태 후 현역병 복무기간을 연장토록 조치를 하였다. 특히 노무현 대통령은 현역병 복무기간을 획기적으로 단축하는 정책변동을 가져왔는데, 즉 '병력감축에 따른 잉여자원 해소와 국민부담 경감을 위해 현역병 복무기간을 6개월 단축'하는 정책을 발표하였다.

이와 같이 두 사례를 볼 때 정치의 흐름이 정책변동의 필수적인 요소임을 알 수 있다. 정치의 흐름에서 대통령의 정책의지는 정책변동에 결정적인 역할을 해 왔지만 대통령의 역할에 비해 국회의 역할은 상대적으로 미약했다고 분석되었다. 그러나 제6공화국 이후 민주화의 영향과 정부정책에 대한 국민의 참여활성화 등 정책공동체가 다양하게 형성되어 정치의 흐름과 함께 중요한 영향요인으로 작용한 것으로 보인다.

둘째, Kingdon은 세 가지 흐름(정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름)이 각각의 규칙과 역동성으로 흐르다가 정책창구(policy window)에서 동시에 결합되어 정책이 변동된다고 주장하였는데 한국과 같이 정책체제의 분화정도가 낮고 집권성이 높을 때는 반드시 세 가지 흐름(정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름)이 동시에 결합되지 않아도 정책

변동이 일어날 수 있는 것으로 분석되었다. 특히 강력한 대통령제인 한국의 경우에 대통령은 국군통수권자로서 국방정책결정에 강력한 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 정치의 흐름만 형성된다면 문제의 흐름이나 대안의 흐름 중 어느 하나만 정치의 흐름과 결합하여도 정책변동이 가능하다고 할 수 있다.

셋째, 정치의 민주화와 더불어 정책변동에 비가시적 참여자의 역할이 증대되며, 정책흐름 모형에서는 정책활동가(policy entrepreneurs)의 결정적인 역할이 중요하게 작용하였다.

'병역대체복무제도 정책변동'을 살펴보면, 방위소집제도에 대한 정책대안으로 상근예비역제도와 공익근무제도 시행, 그리고 사회복무제도로의 정책변동 과정에서 다양한 이해관계자들이 정책과정에 참여하는 정책공동체가 형성되었고 가시적 참여자로 이종구·윤광웅 국방부 장관이 정책활동가로 중요한 역할을 하였고 노무현 대통령도 정책활동가로 결정적인 역할을 함으로서 정책이 변동되었다. 또한 '현역병 복무기간 정책변동'에 있어서도 정책활동가의 역할이 중요하게 작용하였는데 주도적 정책활동가는 박정희·노무현 대통령과 윤광웅 국방부 장관이라고 할 수 있다.

병역정책은 국방정책의 하위 정책의 성격을 갖고 있어 국방정책의 틀 안에서 형성되고 집행되며 국방정책의 변화에 따라 그 내용도 변하게 된다. 현재 한국의 국방정책은 군 구조를 미래전 양상에 능동적으로 대응할 수 있는 정보·지식 중심의 기술집약형 군 구조로 개편하는 '국방개혁 2020'을 추진하면서 병역규모 감축 정책을 추진하고 있다. 이러한 국방정책의 기초하에 향후 병역정책의 변화를 예측할 수 있는 정책분야는 첫째, 한국의 국내외의 안보환경과 정치·경제적 여건·국민들의 가치관을 고려했을 때 '현역병 복무기간'을 어떻게 조정할 것인가에 대한 정책을 설정하는 것이다. 둘째, '병역대체복무 제도'가 단계적으로 폐지되고 '사회복무제도'로 정착되면서 종교 및 양심상의 이유로 병역을 거부하는 병역대상자들에 대한 정책을 결정하는 것이다. 셋째, 미래 한국의 병역제도를 현재와 같이 징병제로

계속 유지하는 것이 좋을 것인지 아니면 지원제(모병제)로 전환하는 것이 바람직할 것인가에 대한 거시적인 병역정책 대안을 찾는 것이다.

국가안보 문제와 같이 고도로 전문화되어 관련 행위자들이 소수로 제한된 영역의 경우, 일반 정책 과정과 비교할 때 상대적으로 외부와 차단된 상태에서 독점적으로 정책결정이 이루어진다. 따라서 안보문제와 관련된 정책결정 과정은 대중의 감시가 미치지 않는 지점에서 소수의 행위자들에 의해서만 진행된다는 것이 일반적 분석이다. 본 연구결과로 볼 때 한국의 병역정책 변동에 있어 정책적 시사점은 정책결정 과정에서 한국정치의 특성상 정치적 영향력이 지속적인 가장 큰 변수로 작용하겠으나 정책과정 전반에 걸쳐 이루어지는 의사결정이나 정책결정과정에서 공개적이고 민주적인 절차에 의한 합리적인 의사결정이 되어야 할 것이다. 또한 세계 안보환경 변화와 군의 역할 변화에 부응하면서 한국의 국방체제에 적합하고 국민의 신뢰를 받을 수 있는 정책 수립을 위해 대통령 및 정부 고위직 등 가시적 참여자와 더불어 학자, 전문가 등의 비가시적 참여자 그리고 다양한 이해관계자들이 정책과정에 참여하는 정책공동체를 형성하여 병역정책을 수립하고 병역제도를 지속적으로 개선해야 할 것이다.

(원고투고일 : 2009. 12. 18, 심사수정일 : 2010. 1. 20, 게재확정일 : 2010. 2. 9)

주제어 : 정책흐름, 정책의 창구, 정책활동가, 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름, 정책공동체, 참여자, 쓰레기통 모형, 추출정책

<ABSTRACT>

A Study on the Factor and Process of National Defence
Military Service Policy Change
-With Focus on the Kingdon's Policy Stream Model-

Ko, Si-seong

In this paper, the cases related to National Defence Military Service are analyzed based on the model of Kingdon's Policy Stream. The followings are the detail of this result.

First of all, there are three streams in Kingdon's theory-the stream of problems, of policies and of politics-and the stream of policies is the most important factor in Korean Military Service policy among three streams.

Second, Kingdon insist that the three streams flow regularly and dynamically and they are simultaneously meet at some time at one point called 'Policy Window' and eventually, they cause political change. However, it is analyzed that if one country like korea has relatively less specialized or highly centralized political system, the three streams are not essential to be met to cause political change.

Third, invisible political participants play more important part in a democratized political system and policy entrepreneurs play a decisive role in the policy stream model.

There are three predictable political fields under the basic condition of the national policy. First, considering security environment of the inside and outside of the country and politics · economics · a nation's sense of value, how *the period of military service* should be adjusted is be predictable.

Second, *Alternative Military Service System* would be phased out and it would be substituted by *Society Service System* to deal with the men who refuse to serve out military service because of their religion or conscience. Third, it is also expectable which policy is better between remaining compulsory draft system as it is and replacing present system with voluntary draft system.

In conclusion, what we could understand during the fluctuation of Korean military service policy is that although political influence would be most important variable in process of a policy decision, the decision should be rationally made by open and democratical procedure in the whole period of decision-making process. In addition, to establish the most suitable and reliable policy with keeping abreast of the world's security trend and satisfying a nation's demand, both visible decision-making participant such as president and high officials and invisible participant such as scholars, expertises and the persons interested should make a political community to improve military policy continuously.

Key Words : Policy Stream, Policy Window, Policy Entrepreneurs, Stream of Problems, Stream of Policies, Stream of Polices, Participants, Garbage Can Model, Extractive Policy