

# 한국의 병역제도 발전과정 연구\*

나 태 종\*\*

1. 서론
2. 시대별 병역제도의 발전
3. 바람직한 병역제도 발전방안
4. 결론

## 1. 서론

한 국가의 병역제도는 해당 국가의 지정학적인 여건, 현존하는 안보위협, 정치·경제·사회·문화적 여건 등이 종합적으로 고려되어 결정된다. 국민 개병제를 채택하고 있는 한국의 병역제도는 남북분단의 특수한 상황과 정치·사회적 요구에 의해 지속적으로 발전되어 왔다. 그럼에도 불구하고 병역의무 이행과 관련한 각종 비리는 건국 이래 끊임없이 발생하였으며, 양심적 병역거부와 대체복무제도의 개선 요구가 계속되고 있다. 또한 형평성을 이유로 군 복무 가산점제도는 1999년 12월 23일 헌법재판소의 위헌

\* 이 글은 나태종, 『21세기 한국의 병역제도 발전방안 연구』, 충남대학교 대학원 박사학위 논문(2012)의 일부를 발췌하여 수정 및 보완한 것임.

\*\* 충남대학교 국방연구소 연구위원, 군사학 박사

결정으로 폐지된 이후 지금까지 다양한 논의가 계속되어 왔지만 부활되지 못하고 있다.

천안함 피격사건과 연평도 포격도발 사건 이후 국방개혁을 추진하는 과정에서 병사의 군 복무기간이 육군을 기준으로 21개월로 조정되었지만,<sup>1)</sup> 남북이 대치하고 있는 안보상황에서 가장 최선의 병역제도는 무엇인가, 국민 개병제를 채택하는 국가 또는 모병제를 채택하고 있는 국가들과 비교하여 한국의 병역제도는 제도화되고 정착되어 있는가에 대해서는 이견이 상존하고 있어 병역제도에 대한 개선과 보강이 시급히 요청되고 있는 실정이다.

이와 같은 상황에서 정부수립 이후부터 현재까지의 병역제도 발전과정을 고찰하고 교훈을 도출하여 국민적 관심이 집중되어 있는 병역제도의 발전 방안을 제시하는 것은 시기적으로 적절하고 유의미하다고 할 수 있다. 이를 위해 본 논문은 3개의 단계로 구분하여 논지를 전개하고자 한다. 제1단계는 제1·2공화국시대, 제2단계는 제3공화국으로부터 제5공화국시대, 제3단계는 제6공화국으로부터 현재까지의 기간으로 설정하였다. 이렇게 함으로써 시대별 병역제도를 분석 및 평가하여 바람직한 병역제도 발전방안의 제시가 가능하며, 나아가 국군의 전투력 증강에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 시대별 병역제도의 발전

병역이란 국가의 군사력을 구성하는데 필요한 병원을 획득·유지하기 위한 인적부담으로서, 모든 국민이 국가에 충성을 다하고 몸과 마음을 바쳐

1) 국방부는 2010년 12월 21일 육군, 해병대, 전투경찰, 의무경찰, 경비교도, 상근예비역의 복무기간은 21개월로, 해군, 해양경찰, 의무소방원은 23개월로, 공군, 공익근무요원 중 사회서비스 및 행정업무를 지원하는 자는 24개월로 조정한다고 발표하였다. 이에 관한 자세한 내용은 국방부 보도자료, 「2011년부터 달라지는 국방업무」, 2010. 12. 30. : 『국방일보』, 2010. 12. 22. 1면 참조.

국토방위의 의무를 충실히 수행하는 것을 말하며,<sup>2)</sup> 병역제도란 병역을 위해 여러가지 방법에 의하여 군사력을 구성하는데 필요한 병력을 충원하기 위한 제도를 의미한다.<sup>3)</sup>

한국의 병역제도는 국민개병주의에 입각한 의무병제(징병제)를 채택하고 있지만, 여기에 지원병제(모병제)를 병행함으로써,<sup>4)</sup> 엄밀한 의미에서는 징병제를 위주로 한 혼합형 병역제도를 적용하고 있다. 그런데, 한 국가의 병역제도는 제도 시행의 결과에 따라 동원과 예비군 복무제도에 미치는 영향이 달라지며, 군사제도와 국가경쟁력에 파급되는 효과가 지대하기 때문에 병역제도를 중요하게 취급되어야 함은 물론이다.

우리나라는 광복과 더불어 독립국가를 건설하여 영토와 주권을 수호할 수 있는 국가방위의 역량을 구비하는 것이 당연한 과제였다.<sup>5)</sup> 그러나, 우리 민족이 스스로의 힘으로 일제와 싸워 독립을 쟁취하지 못했기 때문에 국제사회에서 자치능력을 인정받지 못하고,<sup>6)</sup> 국가의 기반을 구축하는 과정에서 미 군정청이 수립한 계획에 따라 주체가 아닌 객체로 참여할 수 밖에 없었을 뿐만 아니라 우리 국민이 국가의 주인으로서 대표자를 선출하여 사회적 합의와 국민적 의견수렴을 통한 국가체제를 갖추지 못하였다. 그 결과 역대 행정부가 추진했던 군사력 강화를 위한 제반 정책 및 병역제도가 미국의 정책변화에 직·간접적으로 영향을 받아 추진되거나, 미국과 긴밀하게 협조를 해야 하는 요인으로 작용되기도 하였다.

2) 민진 외, 『국방행정』, 대명출판사, 2005, 554쪽.

3) 김두성, 『韓國兵役制度論』, 제일사, 2003, 17쪽.

4) 대표적인 모병제도는 유급지원병 제도로서, 육군에서는 2008년부터 2009년까지 시험운영 결과를 기초로 2020년에는 모집병 비율을 80% 수준으로 확대할 예정이다. 육군본부, 『2010 육군정책보고서』, 국군인쇄창, 2010, 74쪽.

5) 국방부 군사편찬연구소, 『建軍史』, 정문사문화주식회사, 2002, 71쪽.

6) 이종학, 『군사이론과 군사교육의 연구』, 서라벌군사연구소출판부, 1997, 327쪽.

## 1) 제1·2공화국의 병역제도(1948년~1961년)

### (1) 병역제도의 발전

제1공화국은 미군에 의해 3년여의 군정이 실시된 이후 정부를 수립함으로써 출범한 제1공화국은 정치·경제·사회·문화·국방을 포함한 전 분야에서 서구식 제도와 문물의 영향을 받았다. 그 중 국방분야는 미 행정부가 구상하고 군정당국이 계획한 구체적인 내용을 다시 미 행정부가 승인하는 형식을 통해 국군조직이 편성·발전되었다. 국방조직의 편성과정에서 미 군정청이 원활한 군정정책의 추진과 치안질서의 유지를 목적으로 설치한 국방사령부는 정부조직 편성과정에서 국방부로 변경되어 정부수립과 동시에 국방기구의 모체가 되었다.<sup>7)</sup>

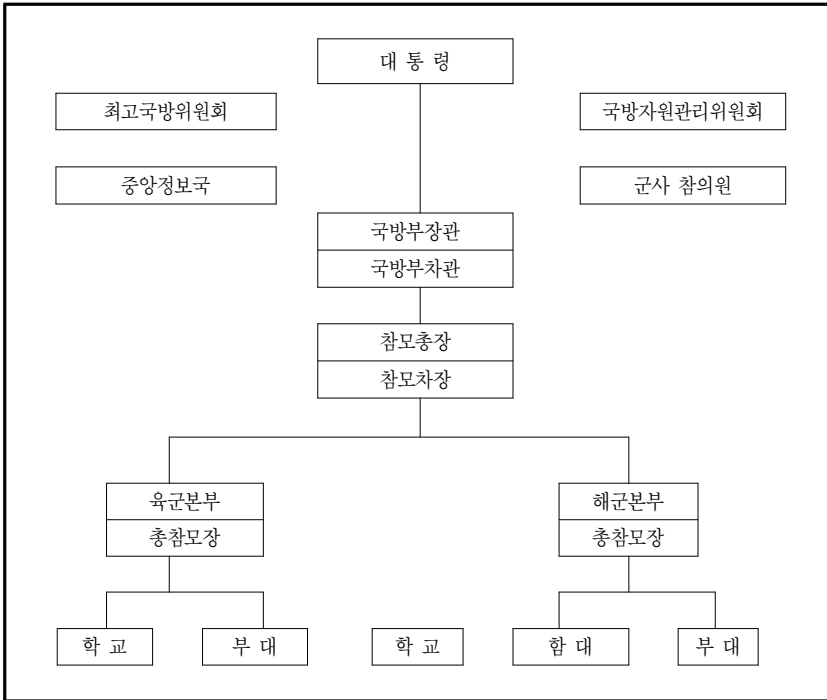
국군의 조직은 1948년 11월 30일 법률 제9호로 공포된 국군조직법에 의하여 국방부가 설치되었다. 이로써, 헌법과 법률에 따라 대통령이 국군의 최고통수권자가 되고 국방부장관은 군정을 관장하는 외에 군령에 관해 대통령이 부여하는 직무를 수행하게 되었으며, 국방부에는 참모총장과 참모차장을 두고, 예하에 육군본부와 해군본부를 설치하여 총참모장과 차장을 두는 직제를 구성하였다.

최초로 편성된 국방기구는 1948년 12월 7일 국방부직제령에 의해 육군과 해군의 용병과 훈련에 관한 주요사항을 심의하기 위한 연합참모회의가 설치되었으나, 1949년 5월 9일 기구간소화의 일환으로 국방부 참모총장제와 연합참모회의가 폐지되어 각 군의 총참모장이 해당 군의 최고 수장이 되었다. 이로써 6·25전쟁 직전의 국방조직은 대통령-국방부장관-각 군 총참모장 체계를 이루었다.<sup>8)</sup> 이상에서 살펴본 정부수립 직후의 국방기구의 편성은 <표 1>과 같다.

7) 국방부 군사편찬위원회 「국방조직의 변천과정 고찰」, 『軍史』 제17호, 국방부 군사편찬위원회, 1988, 222쪽.

8) 김행복, 『6·25전쟁과 채병덕 장군』, 국방부 군사편찬연구소, 2002, 15쪽.

〈표 1〉 정부수립 직후의 국방기구(1948. 11. 30 기준)



출처 : 국방부전사편찬위원회, 『국방사 제1권』, 서라벌인쇄주식회사, 1984, 223쪽.

정부수립 이후의 병역제도는 지원병제도였다.<sup>9)</sup> 이승만정부는 국군조직법(법률 제9호, 1948. 11. 30)과 국방부직제령(대통령령 제37호, 1948. 12. 7) 등 국방관계 법령을 제정·공포하여 지원병제도를 병역제도로 채택하였다. 그러나 국가체제가 정비되지 않은 상태에서 군사력의 질적 수준을 제고하기 어렵다는 문제점과 함께 군정을 위해 주둔한 미군이 장차 본국으로 철수할 것에 대비하고,<sup>10)</sup> 현실적으로 정규군 만으로는 안보위협에 대한 대비가 미흡한 것으로 평가되어 부족한 예비병력의 확보를 위해 호국군 병역에

9) 국방부 군사편찬연구소(2002), 전계서, 308쪽.

10) 이종학, 『6·25전쟁이란 무엇인가』, 충남대학교출판문화원, 2011, 387~388쪽.

관한 임시조치령(대통령령 제52호, 1949. 1. 20)에 근거하여 호국군이 편성되었다. 지원병제인 호국군은 각각 거주지의 부대에 소속된 상태에서 필수적인 군사훈련을 받은 이후 생업에 종사하면서 필요시 현역으로 전환하는 방식으로 병역의무를 이행하는 제도였으나, 1949년 8월 6일 병역법이 제정·공포되면서 폐지되었다.<sup>11)</sup>

대통령 긴급명령으로 시행된 병역임시조치령은 병역을 현역과 호국병역으로 구분하고 복무연한은 2년으로 설정한 한시적인 법령이었다. 이후 국회의 법률심의 과정을 거쳐 병역법이 공포되어 의무병 제도를 기반으로 하는 병역제도로 전환되고 병역법시행령이 제정되었지만, 6·25전쟁의 발발로 인해 정상적으로 법령이 시행되지 못하고, 전시 상황에 부합된 병력 충원을 위하여 병역법이 개정되었으며, 1957년 8월에 또다시 병역법을 개정하였다. 이와 같이 병역관계 법령이 빈번하게 변경된 요인은 안보환경의 변화에 따른 능동적인 대처의 측면도 있지만, 정부의 정책을 뒷받침하기 위한 측면이 강하게 작용되었기 때문이었다.

병역법의 제정으로 인해 군사적 인력동원을 위한 법적근거가 마련되었지만, 미 군정의 경비대 정원(定員)통제와 재정능력의 한계로 인하여 본격적인 시행은 보류되었다가 전쟁발발 후인 1950년 8월 22일에 시행되어 강제 징집에 착수할 수 있었다.<sup>12)</sup> 환언하면, 병역법에 의한 징집계획은 국군의 정원을 10만명으로 제한한 미 군정청과 병역제도상의 문제로 인해 국민개병제가 시행되지 못하고 지원병제로 변경되었다. 이에 따라 정부차원에서 평시 예비군을 확보하여 유사시 현역으로 활용하기 위한 방안으로 호국군을 창설하였으나 정치적인 이해관계로 해체되었다.<sup>13)</sup>

제1공화국의 병역제도는 각종 제도와 법령의 신설을 통해 국방기구를 정비하고 군사분야의 기반을 다져 나가는 과정에서 발전되었다. 특히, 정부가 수립된지 2년도 못된 상태에서 6·25전쟁이 발발하여 병역과 관련한 각종

11) 국방부 군사편찬연구소, 『한국전쟁사의 새로운 연구 제1권』, 국방부, 2001, 151~152쪽.

12) 전상인, 「한국전쟁과 국가건설」, 『아시아문화』 제16호, 2000, 34쪽.

13) 손희두, 「한국전쟁 초기의 법령 조치」, 『軍史』 제59호, 국방부 군사편찬연구소, 2006, 8쪽.

법령의 제·개정이 전시 소요에 맞게 임기응변적으로 이루어졌기 때문에,<sup>14)</sup> 병역제도의 정립과 적용에 관한 충분한 검토와 의견수렴 없이 추진되었다. 제2공화국은 경제우선정책을 최우선 순위로 설정하고, 경제개발 5개년계획의 추진과 국내경기를 단기간에 활성화하는 국토건설사업을 추진할 것을 발표하였는데,<sup>15)</sup> 그 배경으로는 경제불황으로 인한 국민경제의 위축과 1960년 당시 정부예산 3,600억원 중에서 국방예산이 1,498억원으로 약 41.6%를 차지할 정도로<sup>16)</sup> 비중이 과다했기 때문이었다. 이처럼 제2공화국의 정부정책의 초점이 경제개발에 맞추어져 있었기 때문에 국군의 감축을 통한 구조조정에 집중될 수 밖에 없었다.<sup>17)</sup> 국군의 감축은 이승만정부에서부터 미국과 협의되어 오던 것으로, 한국이 미측에 72만여 명에서 6만여 명을 감축한 66만여 명 규모의 병력유지를 제시하였으나, 18개 사단 63만여 명을 유지하는 것으로 조정됨으로써 1960년을 기준으로 5개 군단과 18개 사단을 보유하게 되었다.<sup>18)</sup>

요컨대 제2공화국의 병역제도는 군의 병력감축으로 집약할 수 있다. 장면(張勉) 내각은 정책의 결정 및 집행과정에서 감군원칙과 대상의 선정, 보상대책, 감군으로 인해 군을 떠나는 직업군인에 대한 대책을 강구하는 등의 노력을 경주했음에도 불구하고, 정치적 불안과 사회적 혼란을 극복하지 못하고 5·16쿠데타 세력에게 권력을 빼앗긴 채 내각이 총사퇴함으로써 국정운영의 기본방침을 추진하거나 적용할 충분한 기회를 갖지 못했기

14) 1950년 6월 25일부터 8월 28일까지 대통령 긴급명령은 「비상사태하의 범죄처벌에 관한 특별조치령」을 포함 총 13건이 발동되었다. 그런데, 헌법 제57조 2항은 “긴급명령에 의한 처분은 지체없이 국회에 보고하여 승인을 얻어야 하며, 승인을 얻지 못할 경우 효력을 상실한다”고 명시되어 국회의 승인을 요건으로 하고 있으나, 국회가 파난중에 있어 먼저 시행되었다. 상거서, 15~16쪽.

15) 홍준기, 「제2공화국의 국방정책 평가」, 『軍史』 제58호, 국방부 군사편찬연구소, 2006, 257~258쪽.

16) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 제3권』, 서라벌인쇄주식회사, 1990, 455쪽.

17) 신경철, 「미국의 대한 군사정책의 변천과 전망」, 『軍事評論』 제272호, 육군대학, 1988, 263쪽.

18) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 제2권』, 서라벌인쇄주식회사, 1987, 398~399쪽. 이 시기에 한국은 72만 명의 병력을 유지했는데 비해 북한은 1956년에 전후복구를 목적으로 8만여 명의 병력을 감축하였다. 이기택, 「휴전 이후의 남북한 군사정세」, 『軍史』 제6호, 국방부 군사편찬위원회, 1983, 122쪽.

때문에 병역제도의 실질적인 발전은 미미하였다.

## (2) 평 가

대한민국의 건국과 동시에 국방정책과 병역제도가 시행되었지만 대체로 행정부와 국회 차원에서 결정된 국방에 관한 단기적인 시책이었다. 당시의 국방정책은 국무총리를 겸직한 이범석 국방부장관이 1948년 8월 3일 시정 방침으로 제시한 국가안보 시책에 포함되어 있었다.<sup>19)</sup> 정부수립 초기의 제한되고 불비한 여건에도 불구하고 미국과의 연대와 협조를 통해 합법적인 군사력인 국군을 건설하고 이를 운영하는 제도와 틀, 즉 국방체제를 마련한 것은 주목할 만한 성과였다. 그 중에서도 징병제 병역제도를 채택하여 국민개병제에 의한 국방체제를 형성시킨 점은 현행 병역제도의 골간을 구비했다는 점에서 높이 평가되어야 한다.<sup>20)</sup> 그러나 미군정이 초기에 북한의 전면적 무력침공에 대비한 안보공약과 군사력 증강은 지원하지 않으면서 정부의 군사력 증강 시도에 대해 심각한 우려를 표시하면서 한국군의 성장을 제한한 점은 상비군의 보유 및 강화에 제한요소로 작용되었다.<sup>21)</sup>

제1·2공화국에서의 병역제도 발전은 국군조직법에 대한 국회본회의 법안심의 과정에서의 토론을 통해서도 알 수 있다. 1948년 11월 10일에 진행된 국군조직법안 독회(讀會) 및 심의 당시 유진오(兪鎭午) 법제처장은 “용병작전 면에서 본다면 국가는 군력이 어떠한 자국보다 강한 나라를 물리칠 수 있는 군비를 갖고 싶지만, 이는 국가재정을 떠나 존재할 수 없다. 군정(軍政)과 군령(軍令)을 분리할 것이 아니라 밀접하게 연계시키는 것이 우리나라의 백년대계를 위해 가장 좋은 방법이다”라고 주장하였다.<sup>22)</sup> 반면,

19) 백기인, 「한국국방체제의 형성과 조정, 1945~1970」, 『軍史』 제68호, 국방부군사편찬연구소, 2008, 63쪽.

20) 상계서, 88쪽.

21) 양영조, 「미국의 6·25전쟁 참전전략 배경과 의미」, 『향방저널』 제487호, 향토방위연구소, 2011, 59쪽.

22) 국방부 전사편찬위원회, 「국군조직법안 심의 국회속기록」, 『軍史』 제10호, 국방부 군사편찬위원회, 1985, 181~182쪽.

신성균(申性均) 의원은 “권력이 1인에게 집중되면 차후에 좋지 못한 결과를 초래할 것이므로 군정과 군령의 완전한 분리보다는 유기적으로 운용되어야 한다”는 의견을 피력하기도 하였다.<sup>23)</sup> 위의 사례를 통해 군정과 군령의 분리와 독립에 대한 장단점 검토와 논의를 통해 장래에 발생할지도 모를 불행한 사태를 미연에 방지하고자 한 위정자들의 국가관과 애국심의 일단을 엿볼 수 있다. 이는 현재 초미의 관심사가 되고 있는 국방개혁에서의 상부지휘구조 개편방향과<sup>24)</sup> 지향점에 대해서도 깊이있는 논의와 토론의 과정을 거쳐 합리적인 결론이 도출되어야 함을 시사해 주고 있다.

제1공화국은 최초의 병역법에서 국민개병제를 채택했음에도 불구하고 정치적 이해관계에 따라 그 시행을 유보하고 지원병제를 운용한 점, 예비병력을 확보하여 유사시 활용하고자 했던 호국병이 정치집단화 되는 것을 우려한 해체 등은 병역제도가 순수한 국방임무 수행의 적합성과 국민의 요구와 기대에 부응하는 방향으로 정립되어야 한다는 교훈을 남겼으며, 전시에 병역제도와 관련된 각종 법령이 양산되어 국민의 기본권을 제한한 점은 아쉬운 대목이다. 그러나 상대적으로 열세인 병력과 장비로 공산주의자들의 침략을 물리치고 자유민주주의를 수호했다는 사실과 전후 병역법의 개정과 병력감축으로 병사의 복무기간이 축소되는 등 병역제도가 지속적으로 발전된 점은 높이 평가되어야 한다. 제2공화국의 병역제도는 장면 내각의 저하된 정책의지, 그리고 군내 정군대상자들의 조직적인 반발로 인해 제대로 된 성과를 달성하지 못했지만,<sup>25)</sup> 군부의 정화를 추진하려 했던 점은 고무적인 조치로 인식되어야 한다. 특히, 국방정책의 추진과 국방개혁의 일부분인 병역제도 발전의 입안과정에서부터 미국과 사전 협의를 필요로 했던 사실은 한미간의 군사관계가 상호관계가 아닌 미국의 전략판단에 기초한

23) 상계서, 213~214쪽.

24) 상부지휘구조 개편의 핵심은 합참의장에게 제한된 군정권을 부여하여 전작권 전환 이후 전·평시 작전지휘의 원활을 기하는데 있다. 국방부, 『국방개혁 기본계획 : 상부지휘구조 개편』, 국방부, 2011, 13쪽.

25) 홍준기(2006), 전계서, 279쪽.

일방적인 관계로 진행되었다는 것을 반증하는 것으로서,<sup>26)</sup> 전시작전통제권의 전환 이후 한국주도의 군사력 건설 및 독자적인 전력발휘와 관련하여 극복되어야 할 과제로 판단된다.

## 2) 제3공화국~제5공화국의 병역제도(1961년~1987년)

### (1) 병역제도의 발전

제3공화국으로부터 제5공화국까지의 기간은 한국이 근대화와 산업화를 이루던 시기로서, 군사분야에도 획기적인 변화가 수반되었다. 박정희는 집권 초기 당면한 북한의 위협과 안보환경을 국민들에게 알리기 위해 반공의 분위기를 확산시키면서 1957년 병역법 개정 당시 국민의 권리를 침해할 소지가 있다는 이유로 삭제되었던 병사의 군복무기간을 연장하는 내용을 1962년 개정된 병역법 제20조 제1항에 포함하였다. 즉, “국방상 필요한 경우에는 국가재건최고회의의 의결에 의하여 현역 또는 실역 복무기간을 연장할 수 있다”고 개정하여 복무기간 연장의 법적인 토대를 마련하였다. 또한 1960~1970년대에 발생한 북한의 도발을 ‘대북 위기의식’으로 확대 재생산하여 「향토예비군 설치법」의 시행령과 시행규칙을 제정·공포하고, 1·21사태 이후 후방지역방위를 강화하기 위해 총 166만 2천여 명으로 편성된 향토예비군을 창설하여 예비군에게 교육훈련 의무를 부과함으로써 동원훈련체제의 기반을 구축하였다.

또한 병역법을 전면 개정함으로써(1962. 10. 1) 국방부가 병무행정을 총괄하고 내무부의 지방국에서 징집, 치안국에서 소집을 집행하던 이원화체제를 국방부 산하의 각 시·도 병무청에서 징병검사와 현역병 입영업무를 담당토록 개선하고, 동원 및 학생군사훈련제도의 시행 등 병력충원의 기반을 형성하였다.<sup>27)</sup> 이후 대통령령 제5281호(1970. 8. 20)에 따라 국방부 외청으

26) 정춘일, 「한미 군사관계의 역사적 변천」, 『軍史』 제23호, 국방부 군사편찬위원회, 1991, 60쪽.

27) 국방군사연구소, 『1945~1994 국방정책변천사』, 국방군사연구소, 1995, 142~143쪽.

로 병무청을 창설하고, 각 시·도 병무청을 시·도 지방병무청으로 개편하는 등 병역제도를 획기적으로 발전시켰다.

특히, 1970년대에는 오늘날의 대체복무에 해당하는 병역의무의 특례규제에 관한 법률을 시행하여 특례규제에 해당되지 못하는 병역의무 대상자들에 대한 특례규제가 따로 마련되어야 할 정도로 각종 특례제도가 양산되었다. 중화학공업정책의 원활한 추진을 위해 1970년 8월 7일 「한국과학원법」과 시행령을 개정하여 일정한 자격을 갖춘 대상자는 현역복무를 면제받으면서 국가가 지정하는 전문분야에 종사할 수 있게 하였으며,<sup>28)</sup> 1973년 3월에는 중화학공업 분야의 지원을 위해 「병역의무 특례규제에 관한 법률」과 「시행령」을 제정하여 산업발전에 기여할 수 있는 특수한 기술을 소지하고 있거나, 연구기관에 종사하는 병역의무자는 해당 분야에서 일정기간을 종사하면 현역복무를 마친 것으로 인정받게 하였다.<sup>29)</sup> 1980년대에도 농업생산성 증대를 위한 과학화 영농의 추진 필요성과 산업발달에 따른 자연과학 분야의 인력양성을 위해 또다시 특례규제에 관한 법률을 제정하여 농촌지도요원, 자연계 교원 및 특수전문요원에 대해 특례가 부여되었다.

이처럼 제3공화국에서부터 제5공화국에 이르는 기간에 병역특례 규제에 관한 법령이 다수 제정되어 수혜자가 증가되었다. 특례보충역 처분 현황을 보면, 1970년대에는 대부분 방위산업체와 기간산업체 종사자들이 차지한 반면, 1980년대 들어서는 방위산업체 종사자가 점진적으로 감소하고, 연구요원을 포함한 해경요원, 농촌지도요원, 예체능 특기자가 증가하였다. 아울러 병역의무 이행에 대한 경시풍조와 병역기피 의식이 확산되어 대규모 병무부정으로 나타났는데,<sup>30)</sup> 국방부에서 발표한 제1차 병무과동 조사결과에 나타난 병무부정의 유형은 <표 2>와 같다.

28) 병무청, 『병무행정사 하권』, 병무청, 1986, 525쪽.

29) 김두성(2003), 전계서, 159쪽.

30) 병무부정 요인은 주로 ①병종을 빙자한 징집면제, ②징집면기, ③즉일귀향, ④독자, 극빈자, 무학자 등에 대한 징집특혜 제도로 집약되었다. 『대한일보』, 1970. 1. 15. 1면.

〈표 2〉 제1차 병무과동 조사결과 병무부정의 유형

단위 : 건

구 분	계	병 중 부정판정	부 정 지원입대	부 정 입영연기	보충역 부정편입	부당해외 출국허가
건 수	1,024	149	193	354	20	308

출처 : 『조선일보』, 1970. 3. 14. 5면의 기사내용을 토대로 재구성.

1970년도에 발생한 대규모 병무부정사건을 계기로 변화된 병역제도로는 병무행정을 전담하는 병무청의 창설과 권한의 강화를 통해 강력한 병무행정을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것을 들 수 있다.<sup>31)</sup> 또한 병무과동의 재발방지를 위해 ①병종(兵種)의 기준을 종래의 203종에서 75종으로 줄이고 명백한 불구가 아니면 가능한 징집, ②질병에 의한 징집의 연기는 군에서 지정한 종합병원의 정밀검사에 의하되 그 절차를 엄격히 하고, ③훈련소 입소때 신체검사에서 질병이 드러나 즉일귀향(即日歸鄉) 대상일 경우, 귀향 즉시 군이 지정한 병원에서 재정밀검사를 실시하여 입소여부를 결정, ④독자 또는 가사에 의한 징집연기 또는 면제는 인정하되 악용되지 않도록 사전조사의 강화, ⑤무학자와 극빈자에 대한 징집특혜는 단계적으로 없애며, ⑥육군의 지원병제도 폐지, ⑦해외거주자의 경우 공관장이 지정하는 병원의 진단서를 공관을 통해 국방부에 제출하되, 사후 부정이 밝혀지면 소환키로 하는 등 병역법이 정한 범위 내에서 규제와 감독활동 강화를 위한 국방부령, 시행세칙 등이 개정되었다.<sup>32)</sup> 1980년대에는 인구증가에 따른 병역자원의 누적과 함께 사회구조가 다양화되고 병역부과의 형평성과 민주성, 국민편익의 우선 등이 요구되어 1983년에 병역법을 전문개정하는 등 병역제도가 더욱 발전되었다.

31) 오동일, 『주요 각국 병역제도 비교연구』, 고려문화사, 1990, 39쪽.

32) 『대한일보』, 1970. 1. 15. 2면. ; 『한국일보』, 1970. 3. 20. 1면.

## (2) 평가

제3공화국으로부터 제5공화국에 이르는 시기에는 북한의 위협에 효과적으로 대응하면서 확실한 대북 우위를 점하기 위해 자주국방정책을 뒷받침할 수 있는 병역제도의 발전이 추진되었다. 이 시기에는 자주국방과 경제발전이라는 확실한 목표가 설정되어 있었기 때문에 국가발전을 위해서라면 어느 분야를 막론하고 필요한 소요에 필요한 정도 이상으로 지원을 하는 것은 자연스러운 조치였다. 1973년 제정된 병역특례법은 군수업체 및 주요 기간산업체 등에 취업하고 있는 산업인력을 보충역에 편입시키는 특례를 줌으로써 계속적으로 경제발전에 기여할 수 있도록 보장하는 최초의 제도 신설이었다는 점과, 잉여자원의 활용이라는 긍정적인 의미를 부여할 수 있지만,<sup>33)</sup> 형평성의 논란과 함께 절차적 미비점을 동시에 안고 있었다고 할 수 있다. 한편으로는 병역특례제도가 법으로 인정된 이후 ①군수조달에 관한 특별조치법(1973. 2. 17), ②방위산업에 관한 특별조치법(1977. 7. 23), ③국민보건의료를 위한 특별조치법(1978. 12. 5), ④자연계 교원요원 확보를 위한 특별조치법(1980. 1. 4), ⑤농어촌 보건의료를 위한 특별조치법(1980. 12. 31)과 한국과학기술원법(1980. 12. 31), ⑥교정시설 경비교도대 설치법(1981. 4. 13), ⑦대학원생 등의 병역특례에 관한 특별조치법(1981. 6. 5) 등의 각종 특례제도의 양산으로 이어져, 법령제정의 취지와 달리 병역제도에서의 형평성에 관한 문제를 제기하는 계기가 되었다. 그 예로는 1981년 5월의 병역특례에 관한 병역법 개정안에 제시된 예비역사관제도를 들 수 있는바, 지나친 행정편의주의 또는 법의 이름으로 집행된 고위층 자체를 위한 특례라는 비판을 받기도 하였다.

제3공화국과 제5공화국시대에 병역제도가 발전되고 안보태세가 강화되어 국방정책의 효율성이 달성된 것은 사실이지만, 그 과정에서 합법성과 민주적 의사결정 절차가 유린되거나 결여되어 결과적으로는 민주주의의 후퇴를

33) 병역특례제도가 신설될 때마다 그 배경으로는 잉여자원을 국가적으로 활용하는 것이 효율적이라는 것이었다. 김두성(2003), 전계서, 179쪽.

초래함으로써 정부의 정책이 아무리 합리적이라고 할지라도 과정과 절차상의 하자(瑕疵)가 있거나 추진과정에서 오류를 범해서는 안된다는 교훈을 제공하기도 하였다.<sup>34)</sup>

특히, 병역제도의 변경은 국민생활에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 국민적 합의과정의 준수가 요구되에도 불구하고, 이를 간과한 점은 오점으로 지적하지 않을 수 없다. 예컨대 1983년의 병역법 개정은 「병역의무 특례규제에 관한 법률」과 「병역법 위반 등의 범죄처벌에 관한 특별조치법」을 통합하는 중요한 사안이었지만, 국회국방위원회와 법제사법위원회, 그리고 본회의에서조차 찬반논쟁 없이 정부의 원안대로 통과되었다. 이는 병역제도의 변경에 대해 국회의 관심이 미흡했다는 측면도 있지만, 무엇보다도 국민의 대표인 국회의원들이 행정부가 결정한 사항에 대한 타당성 검토와 대안을 모색하지 않음으로써 최고권력자의 의도를 거스르지 않으려는 복지부동의 자세와 태도가 반영된 것이라는 비판을 받기도 하였다.

### 3) 제6공화국~현재의 병역제도(1988년~2012년)

#### (1) 병역제도의 발전

노태우정부는 군의 병력충원에 지장이 없는 범위내에서 과학기술의 진흥, 산업육성, 농어촌 국민보전 향상, 고급두뇌의 양성 등 인적자원을 효율적으로 활용하여 국가발전에 기여할 수 있도록 병역특례제도를 추진하였다. 그러나, 법령에서 정한 소정의 자격요건을 구비한 자가 기본군사교육을 마친 후 관계분야에서 일정한 기간을 종사하면 실역복무를 인정해 주는 특례제도의 적용이 국민개병제 원칙에 따른 병역의무의 형평성을 둘러싼 논란으로

34) 합법성과 민주성이 결여된 대표적인 예로는 ①1962년의 병역법 전문개정이 국민의 대표기관인 국회에서 의결되지 않고 국가재건최고회의에서 의결되어 관련기록이 존재하지 않은 점, ②1971년 10월 시국과 관련한 대학생들의 데모가 계속될 때 학적변동에 따른 병무부과 조치의 절차를 준수하지 않고 대학의 제적, 또는 본인의 휴학조치와 동시에 징병검사 후 입영시킨 강제징집 조치, ③1973년의 병역법위반 등의 범죄처벌에 관한 특별조치법과 병역의무의 특례규제에 관한 법률이 유신체제하의 비상국무회의에서 통과된 법률 등을 들 수 있다. 상계서, 170~171쪽.

확산되자,<sup>35)</sup> 「병역의무의 특례규제에 관한 법률」을 제정하여 각종 특례제도를 통·폐합하였다. 노태우정부에서 시행된 특례제도의 통·폐합 현황을 1983년과 비교하여 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 특례제도 통·폐합 현황(1989년)

1983년의 특례제도	1989년의 특례제도	주요 내용
과학기술원 학생	연구요원 특례	· 석사 이상 학위취득자로서 병역특례 심의위원회에서 선정한 연구기관 종사자 · 전문분야 5년 중사
자연계 교원		
학술특기자		
기간산업체 종사자	기능요원 특례	· 병역특례 심의위원회에서 선정한 기간 및 방위산업체, 종사자로서 기술자격소지자 · 전문분야 5년 중사
방위산업체 종사자		
기능 특기자		
해군특례 예비역		
농촌지도직 공무원		
공중보건의사	공중보건의사 특례	· 의사, 치과의사(공중보건의) · 무의촌에서 3년 3개월 복무

출처 : 진석용, 「저출산시대 합리적 병역정책 방향」, 『병역정책포럼』, 육군본부, 2005, 17쪽.

위의 <표 3>에서 보는 바와 같이 통·폐합된 특례제도의 주요내용은 특례제도의 설치목적이 달성된 자연계 교원, 교대출신 등에 대한 특례를 폐지하고 유사한 제도를 통·폐합한 것이었다. 다양한 특례보충역을 3개의 특례보충역으로 통·폐합하고, 병역자원 중 독자(獨子)의 비율이 증가함에 따라 본인의 희망에 의해 6개월간 보충역으로 복무하던 독자보충역 제도를 폐지하여 현역자원으로 확보하였다.<sup>36)</sup>

35) 국방부, 『1988 국방백서』, 군인공제회 제1인쇄사업소, 1988, 343쪽.

36) 김두성, 「병역자원 부족과 21세기 병역정책 방향」, 『병역자원 감소와 21세기 병역정책의 발전방향세미나 발표집』, 병무청, 2002, 67~69쪽.

김영삼정부에서는 1969년부터 시행되어 오던 방위병제도의 악용에 따른 부조리의 심화를 방지할 목적으로 방위병제도를 폐지하고, 그 후속조치로 1년 동안 현역병으로 복무한 후 향토방위 분야에서 16개월 동안 출퇴근식 복무를 하는 상근예비역 제도를 시행하였다.<sup>37)</sup> 김대중정부에서는 병무비리를 근절하기 위해 병무청의 현역모병관 제도가 폐지되고, 병역의무의 자진 이행 풍토의 조성과 사회지도층의 병역의혹 해소 및 병무행정의 투명성 확보를 위해 선출직 고위공직자에 대한 '병역사항 공개제도'를 시행하여 6,000여 개의 병역의무 공개직위가 지정되었다.<sup>38)</sup>

노무현정부에서는 「공직자윤리법」에 의한 재산등록자 중 4급 이상 공직자까지 포함하는 23,000여 개의 직위로 병역사항 공개를 확대하여 병무청 홈페이지에 공개함으로써 일반국민의 열람이 가능하도록 하였다.<sup>39)</sup> 이명박 정부는 공정한 병역의무 부과 및 이행을 통한 공정사회 구현을 위해 병역법과 관계법령을 개정하여 건강이상자에 대한 정밀검사를 강화하고, 신체등위 판정기준 강화를 위한 「징병신체검사규칙」을 개정하였다. 또한 병역면제 연령을 일반의무자의 경우 31세에서 36세로, 병역면탈자 및 국외체류자는 36세에서 38세로 조정하였으며, 입영기일 연기는 총5회로 제한하고, 사회지도층의 병역사항 중점관리를 위한 근거를 마련하였다.<sup>40)</sup>

노태우정부 이후 조성된 남북간의 화해와 협력의 분위기는 김영삼→김대중→노무현→이명박정부로 이어져 안보논리를 앞세운 각종 조치는 무의미하게 되었다. 이와 같은 안보환경의 변화는 정치권의 이해관계와 맞물려 병사의 군복무기간 단축으로 나타났다. 정부수립 이후 군별 복무기간 변화를 살펴보면 <표 4>와 같다.

37) 국방부, 『1994 국방백서』, 군인공제회 제1인쇄사업소, 1994, 240쪽.

38) 국방부, 『1998 국방백서』, 신신문화인쇄, 1998, 176쪽 ; 국방부, 『1999 국방백서』, 대중인쇄사, 1999, 160쪽.

39) 병무청, 『참여정부의 병무혁신 프로젝트 0308』, 병무청, 2003, 17쪽.

40) 국방부, 『이명박정부 3년 국방정책 주요성과 및 과제』, 국방부, 2011, 32쪽.

〈표 4〉 현역병 복무기간의 변화(1948년~2011년)

단위 : 개월

구 분	복 무 기 간			조 정 사 유
	육군·해병	해군	공군	
1952년 이 전	전역제도 없음			6·25전쟁으로 병역법 시행 불가
1953년	36	36	36	6·25전쟁 후 장기복무자 전역
1959년	33	36	36	징집병 병역부담 완화
1962년	30	36	36	징집병 병역부담 완화
1968년	36	39	39	1·21사태로 복무기간 연장
1977년	33	39	39	잉여자원 해소, 기술인력 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	방위병 폐지, 잉여자원 해소
1994년	26	28	30	해군병 획득난 해소
2003년	24	26	28	병역부담 완화
2004년	24	26	27	공군병 획득난 해소
2008년	24 → 18	26 → 20	27 → 20	병력감축, 잉여자원 해소
2011년	21	23	24	2010. 12. 21. 국무회의 의결

출처 : 국방부, 『2010 국방백서』, 국방부, 2010, 319쪽.

위의 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 현역병의 복무기간은 6·25전쟁 기간에는 전역제도 자체가 시행되지 못하였지만, 1960년대와 1970년대에 북한의 무장공비 침투사건 등으로 한반도의 안보위협이 고조될 때에는 오히려 복무기간이 연장되기도 하였다. 제6공화국 이후에도 북핵문제 해결을 둘러싸고 국제사회의 이목이 집중될 정도로 안보위협이 상존하기도 했지만, 전반적으로는 남북대화의 채널이 유지되고 경제교류가 확대된 가운데 군사

분야에서도 회담이 진행되어 국가안보태세의 강화를 이유로 현역병 복무기간을 유지하는 것은 설득력을 잃게 되었다.

예비군훈련은 제1공화국 이후 경찰책임하에 역종별 구분없이 지역단위로 실시하였으나, 1972년에 예비군훈련 책임이 군으로 이관된 이후에는 동원 및 일반예비군으로 구분하여 권역별로 소집교육을 실시하였다. 1980년대 이후에는 훈련일정의 자율선택, 훈련불참자의 재입영훈련, 인터넷에 의한 훈련소집, 주말과 휴일을 이용한 예비군훈련의 실시와 더불어 전시임무수행을 위한 전방전개훈련을 실시하는 등 사회변화가 반영된 다양한 훈련방법이 적용된 예비군훈련으로 정착되고 있다. 예비군훈련의 변천과정을 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 예비군훈련 변천과정(1968년~2011년)

구 분	주 요 내 용
1968~71년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경찰책임하 지역단위 훈련</li> <li>· 역종별 구분없이 일반훈련 위주실시</li> </ul>
1972~74년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예비군훈련 책임 이관(경찰 → 군)</li> <li>· 통합방위협의회 지원, 지역별 훈련장 설치</li> </ul>
1975~79년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동원 / 일반예비군으로 구분, 학급/교과편성</li> <li>· 군부대 소집교육 / 쌍용훈련 실시('77)</li> <li>· 권역별 종합훈련장 설치(현 광역시 기준)</li> </ul>
1980~2007년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예비군 간부교육 실시('82)</li> <li>· 훈련단위별 안보교육관 설치('85)</li> <li>· 복무연령 → 연한제 실시('94)</li> <li>· 훈련일정 자율선택('95), 불참자 재입영훈련('02)</li> <li>· 인터넷 훈련소집('05), 휴일 예비군훈련('06)</li> </ul>
2007~2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예비군 사이버교육체계 개발 / 시험적용('08)</li> <li>· 동원지원단 / 정보보충대대 창설('09)</li> </ul>

출처 : 엄영호, 「전시 임무수행 가능한 예비군훈련 발전방안」, 『2010 예비전력발전 세미나 자료집』, 2010, 79쪽.

## (2) 평가

제6공화국 이후 병역제도가 다양하게 발전된 요인은 무엇보다도 한반도의 안보환경이 변화된 측면, 산업체에서 필요로 하는 기술인력을 지원하기 위한 특례제도의 확대 또는 축소가 반영된 경제적 측면을 들 수 있다. 또한 사회발전 추세가 이를 뒷받침하는 제도의 발전을 앞지르게 되어 구성원과 집단의 요구가 여과없이 분출되고 혼란과 갈등이 빈번하게 발생한 사회적 측면을 들 수 있다.

병역특례제도는 노태우정부에서 통·폐합된 이후 특례요원 심의가 강화되어 특례보충역 처분이 점진적으로 감소되었으나, 김영삼·김대중정부에서는 중소기업 및 벤처기업 육성정책을 시행하면서 각종 규제가 완화되고, 산업체의 기술인력지원 요구에 의해 「병역의무 특례규제에 관한 법률 시행령」을 개정하여 방위소집 대상자 중 기술자력이 없는 자에게도 일정기간 직업훈련을 실시한 후 특례보충역에 편입시켜 중소기업체를 지원함으로써 병역특례업체와 특례보충역 처분이 증가하는 등 장기적인 안목에 의한 병역제도의 발전보다는 단기적인 처방 위주로 병역제도를 변경함으로써 시행착오가 발생하기도 하였다.

이 시기에는 국방개혁의 일부분으로서 병역제도의 발전이 추진되었다. 노태우정부는 탈냉전에 따른 남북관계의 변화에 대한 군구조 개편 및 합동군의 발전방향에 주안을 두고 「장기 국방태세발전방향 연구계획(818계획)」을 시행하여 현재의 군 지휘구조를 출범시켰다. 김영삼정부는 「21세기 국방태세연구안」에 따른 국방개혁을 추진하고자 하였으나 김일성의 사망으로 북한의 위협이 감소하고, 남북한의 공존과 통일의 가능성이 농후하다는 판단하에 국정개혁의 일환으로 병역제도의 보완을 모색하여 문민통제를 강화하기 위한 인적청산을 추진하였다.<sup>41)</sup> 또한 과학기술혁신 5개년계획을 입안하여 특별입법을 추진하고, 민수기술과 군수기술의 공통부분인 겸용기술을

41) 임종득, 「국방개혁 2020과 향후 육군의 과제」, 『軍事評論』 제389호, 육군대학, 2007, 203쪽.

정부부처와 기관이 공동으로 개발함으로써, 연구자원의 낭비를 방지하고 개발기간을 단축하는 성과를 달성하기도 하였다.<sup>42)</sup>

김대중정부는 외환위기로 인해 국가경제규모의 축소가 불가피한 상황에서 「중장기 국방발전기획서」에 제시된 국방비의 소요를 충족하기 어렵다는 판단하에 유사한 기능과 조직의 통합, 대규모 병력감축 등이 포함된 「5개년 국방발전계획」을 추진하였으나, 경제난 극복 차원의 효율적 군 운영에 국한됨으로써 미미한 수준의 성과에 그쳤다.<sup>43)</sup> 노무현정부의 국방개혁 2020은 전시작전통제권의 전환에 대비한 전쟁수행체제를 구축하기 위해 병력을 감축하고 첨단전력을 보강하는데 초점을 맞추어 군사력의 첨단화와 합동성 강화, 국방운영체제의 효율화를 동시에 도모하기 위해 「국방개혁에 관한 법률」에 근거하여 추진하였다. 또한 「대체복무제도 연구위원회」를 운영하여,<sup>44)</sup> 공익근무요원의 사회서비스 분야에 대한 배정을 확대하였으며, 병역지정업체 근무자의 복무기관 선택범위를 확대하여 인력운용의 효율성을 제고하고, 증가하는 사회서비스의 수요에 대응하는 사회복무제도를 도입하여 예외없는 병역의무 이행을 통한 병역의 형평성을 제고하였다.<sup>45)</sup>

이명박정부에서는 국내외 안보상황과 위협의 변화를 고려하여 2008년에 국방개혁 2020을 2008년에 1차 수정한 후, 2010년에 2차 수정을 진행하던 중 천안함 피격사건과 연평도 포격도발 사건이 발생하여 국방개혁 307계획으로 발전되었다. 이는 현존하는 안보위협에 대비하는 적극적 억제전략 개념하에 상부지휘구조를 개편하는 것이 핵심이기 때문에 이에 따른 병역제도의 급격한 변화가 수반되는 것은 아니지만 상부지휘구조의 개편과 병행하여 병역제도의 변화가 불가피할 전망이다.

42) 신진, 「한국군의 국방개혁과 평가의 방향」, 『사회과학연구』 제12권, 충남대학교출판부, 2001, 95쪽.

43) 임종득(2007), 전계서, 203~204쪽.

44) 국방부, 『2006 국방백서』, 신흥피앤피 주식회사, 2006, 185쪽.

45) 국방부, 『2008 국방백서』, 유진피앤피, 2008, 236~237쪽.

### 3. 바람직한 병역제도 발전방안

국가의 가장 중요한 책무는 국민의 생명을 보호하고 영토와 주권을 수호 하는데 있다. 한국이 21세기 세계질서의 변화에 능동적으로 대응하고 당면한 북한의 군사적 위협에 효과적으로 대처하기 위해서는 지속적으로 국방력을 강화해야 한다. 이를 위한 방법으로는 한국적 여건에 가장 적합한 군사제도의 발전, 구체적으로 병역제도의 발전을 통해 국방의 기초를 튼튼히 다져 나가야 한다.

지금까지 우리 군이 병력위주의 양적인 군대의 성격을 지닌 가운데 성장과 발전을 거듭했다면, 지금부터는 첨단 정보과학기술로 장비된 질적인 군대로 변화되어야 하며, 이는 국민적 요구이기도 하다. 이와 관련하여 김강녕은 한국적 군사혁신의 비전과 방책을 설계하고 이를 적극 추진하기 위해서는 기술중심의 전력획득 패러다임을 발전·정착시켜야 하며, 우리도 최첨단 핵심기술을 보유해야 하지만, 이는 단기간에 이루어지는 것이 아니므로 거시적인 전략적 사고의 확립과 더불어 장기적인 목표를 세우고 지속적으로 추진되어야 함을 강조하였다.<sup>46)</sup> 제한된 경쟁력과 기술력으로 인해 최첨단의 무기체계를 확보하는 것이 쉽지 않은 한국의 현실에 적합한 창의적인 군사이론이나 군사작전수행개념을 발전시켜 보완해 나가야 할 필요성도 동시에 고려되어야 한다.<sup>47)</sup> 그러나, 이와 같은 접근은 국방부와 국책연구기관의 영역이므로, 본 연구에서는 정부수립 이후 현재까지의 병역제도에서 살펴본 문제점을 중심으로 바람직한 병역제도의 발전방안을 제시하고자 한다.

한국의 병역제도 발전과정에서 나타난 주요 문제점으로는 병역제도를 시행하기 위한 법적, 제도적 장치가 강구되어 있음에도 이를 준수하려는 노력이 지극히 미약하였다. 시대별로 병역제도의 개선과 발전을 위한 노력이 이

46) 김강녕, 『남북한 관계와 군비통제』, 신지서원, 2008, 151~152쪽.

47) 길병욱, 「전시 작통권 환수에 따른 국가위기관리체계 확립방안」, 『군사논단』 제50호, 신오성기획인쇄사, 2007, 106쪽.

루어지지 않은 것은 아니지만 정부수립 이후 제5공화국에 이르는 기간에는 병역제도가 안보역량의 강화를 병자한 통치수단으로 악용된 측면이 강하였다. 또한 제6공화국 이후에는 행정부에서 병역제도를 총선과 대선에서 표를 의식한 선심성 공약으로 제시하여 오히려 기존의 제도보다 약화되는 결과를 초래한 것도 사실이다. 이와 함께 한국적 안보상황과 국민정서를 고려한 병역제도의 유형에 대한 근본적인 접근이 미흡하여 시대별로 국민개병제의 근간을 유지하면서도 이를 보완할 수 있는 병역제도에 대한 의견을 수렴하고 공감대를 형성하고자 하는 노력이 미흡하였다. 또한 병역면탈 및 병무부정에 대해 처벌과 강제위주로 대응함으로써 자발적인 병역이행을 유도하지 못하였다. 특히, 그동안 우리 사회의 저변에 군복무를 하지 않은 사람이 이득을 보고 군복무를 성실히 이행한 사람이 손해를 본다는 인식이 확산되는 것을 차단하고, 병역면탈을 근본적으로 방지하기 위한 적극적인 유인책과 보상책이 시행되지 못한 점은 반드시 시정되어야 할 대목이다.

21세기 선진한국의 병역제도라고 할 수 있는 바람직한 병역제도를 발전시키기 위해서는 첫째, 병역의무 이행과 관련한 법적·제도적인 장치가 우선적으로 마련되어야 한다. 무엇보다도 현재 국회 법제사법위원회에 계류중에 있는 병역법 개정안의 국회통과를 통한 군 가산점제도의 재도입, 현행 병역법상에 명시된 병역면탈사범에 대한 공소시효 적용시점의 변경 등이 조속히 시행되어야 한다. 여기에 의무복무자에 대한 정부의 지원정책을 재검토하여 실효성을 제고시켜야 한다. 이렇게 함으로써 병역이행을 자랑스럽게 여기는 사회적 분위기가 조성될 수 있으며, 병역의무에서의 예외가 인정되지 않는 공정성과 형평성이 담보될 수 있다.<sup>48)</sup> 아울러, 병역이행에 대한 일부의 부정적 인식에 대해서도 그 책임이 개인에게 있음을 내세울 것이 아니라 긍정적인 사고로 전환시킬 수 있도록 국가차원에서 관련 정책을 시행하여 군 복무의 어려움이 크면 클수록 얻을 수 있는 보람과 성취감

48) 정구성, 「공정한 병역이행 제고방안」, 『공정한 병역이행 세미나 자료집』, 한국국방연구원, 2011, 17쪽.

또한 크게 나타난다는 사실을 인식시켜야 한다.<sup>49)</sup>

둘째, 병역제도의 점진적인 전환을 모색하여 국민개병제 원칙을 유지하되, 이를 보완한 지원병제도를 확대해야 한다. 한국은 현재의 국력, 경제력, 군사력, 국제적인 위상만을 놓고 본다면 강국임이 분명하지만, 지정학적 위치, 국토와 자원 등에 있어서는 약소국이라고 할 수 있다. 이와 같은 불리한 여건을 극복하는 방안은 여러가지를 고려할 수 있지만 국방분야에서는 우선적으로 군의 정예화가 이루어져야 한다. 그러나 첨단전력을 구비하고 이를 유지하는데는 과도한 비용이 수반되기 때문에 현실에 부합된 선택과 집중 또는 제한된 전력의 질적 수준을 강화하여 전체 전력의 정예화를 도모해야 하며,<sup>50)</sup> 그 방법으로 병역제도의 점진적인 전환이 모색되어야 한다. 국민개병주의에 입각한 징병제 병역제도는 유지하되, 모병제의 확대를 통해 첨단기술인력을 흡수하여 실질적인 전력증강 효과를 달성해야 한다.

셋째, 징병검사 및 병역처분의 개선을 통해 병역면탈행위를 원천적으로 차단하고, 사회관심자원에 대한 중점관리를 강화해야 한다. 특히, 신체검사 불합격자를 포함한 병역면제자에 대해서는 소극적 방치의 개념을 탈피하여 이를 적극적으로 방지하고 통제하기 위한 방안이 강구되어야 한다. 이에 부가하여 3급 이상의 고위공무원단, 일정한 직급 이상을 가진 부모의 자제는 우선적으로 전방부대에 배치함으로써, 진정한 의미의 '노블레스 오블리주'가 실천되도록 해야 하며, 사회관심자원인 각종 종목의 운동선수와 연예인들의 병역이행 사항이 보다 더 투명해 질 수 있도록 중점관리 되어야 한다.

넷째, 군 복무중인 병사가 자기개발을 할 수 있는 기회를 확대시키기 위한 군 학점인정사업의 예산편성 확충 및 유관기관간의 긴밀한 협조체제 구축, 군 지휘관(자)의 부하 자기개발에 대한 인식전환, 학점인정 적용의 폭과 범위를 확대하고, 군에서의 기술교육 확대와 기술병의 모집비율을 높이는 한편, 군이 보유하고 있는 기술과 능력을 민간에서 유용하게 활용할

49) 군사평론 편집부, 「신세대 의식성향과 부하상, 간부상」, 『軍事評論』 제323호, 육군대학, 1996, 150쪽.

50) 노훈, 「미래를 대비한 육군 전력발전」, 『육군의 현실과 비전 안보토론회 자료집』, 2005, 42~43쪽.

수 있도록 국방전문분야 자격제도의 신설과 함께 명실상부한 통합원격교육체계를 구축하여야 한다.

다섯째, 예비군제도 및 동원제도의 발전면에서는 예비군훈련 보류제도를 재검토하여 대학생의 예비군교육 및 동원훈련 소집보류제도를 보완함으로써, 학습권 보장과 병역의무 이행을 둘러싼 상반된 인식을 바로잡아야 하며, 지방자치단체와 함께하는 예비전력 운영체계를 정립하고, 현대화된 예비군훈련장을 구비하여 국민안보의식 강화의 장(場)으로 활용해야 한다. 또한 동원관련 법령제도의 정비를 통해 전시동원예비군의 임무수행능력 제고와 함께 정예화를 추진하고 과학화훈련장비를 이용한 동원훈련제도를 도입하기 위한 예산배정을 확대하여야 한다.

#### 4. 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 한국의 병역제도는 정부수립 이후 현재에 이르는 동안 안보환경의 변화와 정부의 정책, 경제·사회적 요인 등을 종합적으로 고려하여 미래지향적으로 발전되어 왔다. 우리 국민들은 군에 대해 평시에 영토와 주권을 수호하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 상시 전투준비태세를 갖춘 군대, 전시에 적과 싸워 이기는 군대를 원하고 있으며, 군 조직에 대해 무한한 신뢰와 아낌없는 지원을 계속하고 있다. 또한 대다수의 병역이행 대상자들은 군복무를 신성한 국민적 의무로 인식하여 성실하게 이행하고 있다. 반면, 일부에 국한된 사항이기는 하지만 아직도 병역면탈을 목적으로 한 각종 비리가 발생되고 있어 계층간의 갈등을 유발하고 사회문제가 되고 있는 것도 사실이다.<sup>51)</sup>

개별 국가의 병역제도는 병력의 획득뿐만 아니라 사회제도 전반을 유지하는 제반 제도와 직접 또는 간접적으로 연계되어 있기 때문에 비단 국방과

51) 정경현, 『韓國 兵役制度 發展史』, 병무청, 1989, 278쪽.

군사분야에만 국한되지 않는 전국가적 관심사항이다. 특히, 한국의 병역제도는 남북이 군사적으로 대치하고 있는 안보현실과 병역의무의 특수성을 고려하여 점진적인 개선이 요구되고 있다. 병역제도를 개선하기 위한 구체적인 방안으로는 첫째, 군복무 가산점제도를 부활하여 성실하게 병역의무를 이행한 젊은이들에게 상응한 혜택을 부여해야 한다. 둘째, 현행 병역제도에 대한 면밀한 분석을 통해 징병제와 모병제의 장점을 극대화 할 수 있는 방향으로 병역제도의 변화를 모색하여 애국심과 전투의지로 충만된 군대, 정보화·과학화로 무장된 전문전투집단, 고도의 전투준비태세를 갖춘 상비군과 동원체제를 유지한 군대로 육성해야 한다.<sup>52)</sup> 셋째, 병역이행과 관련하여 사회문제를 일으키거나, 부정적인 파급효과를 방지하기 위해 사회관심자원(스포츠 스타, 연예인, 고위공직자의 자제 등)의 병역이행 사항에 대한 관리·감독활동을 강화해야 한다. 왜냐하면 병역의무 이행에서의 예외가 인정되어서는 안되며, 부와 명예를 가진 자가 그에 따른 책임과 의무를 다하는 것을 민주시민의 기본자질이기 때문이다. 넷째, 군 복무중인 병사들의 동기유발을 강화하기 위한 자기개발의 기회를 확대하는 방향으로 병역제도가 발전되어야 하며, 다문화병영시대에 대비한 사전 준비와 대책을 강구하여야 한다. 다섯째, 예비군 및 동원제도를 발전시키고, 예비전력을 정예화하기 위한 예산이 확충되어야 한다.

자유와 평화는 말이나 구호만으로 얻어지는 것이 아니며, 비록 얻어진 자유와 평화라고 할지라도 이를 스스로의 힘으로 지키고 발전시키지 못한다면, 언제든지 타인의 자유와 평화가 된다는 것은 역사의 교훈이다. 따라서 국가안보를 강화하고 미래지향적인 병역제도로 발전시키기 위한 연구가 지속되어야 할 것이다.

(원고투고일 : 2012. 6. 18, 심사수정일 : 2012. 8. 10, 게재확정일 : 2012. 8. 14)

주제어 : 병역, 병역법, 병역의무, 병역제도, 의무병제도, 지원병제도, 혼합병제도, 정부, 정부정책, 국가안보

52) 문광권 외, 『국방업무 혁신을 통한 군 정예화』, 한국국방연구원, 2004, 14~15쪽.

<ABSTRACT>

## A study on the Development Process of Korean Military Service System

Na, Tae-jong

The objective of this study is to propose a desirable direction for the development process of military service system of Republic of Korea after analyzing the military service systems of previous administrations.

To meet this end, we analyze and evaluate the military service system in the three stages up to date since the establishment of the government and propose a desirable direction for the development process of the system.

The following is the research result. First, we have to create an environment in which prospective service men will be proud of themselves while and after serving in the military. This can be implemented by new laws and policies. Second, we have to seek a gradual transition in the military service system with a principle that we maintain the conscription system supplemented by an expanded voluntary system. Third, in order to prevent an illegal draft dodge, we have to enhance our system that maintains and manages the list of those potential individuals. Fourth, we have to develop systems and opportunities that help soldiers develop their capabilities while serving in the army. Fifth, we have to enhance the systems of reserve forces and mobilization, making efforts to secure budget and develop the laws to enhance the readiness of those reserve forces.

In conclusion, on top of our proposed research we expect that continued efforts should be made to strengthen our security posture and further develop our military service system.

Key Words : Military Service, Military Service Law, Military Service Duty, Military Service System, Conscription System, Voluntary System, Mixed System, Government, Government Policy, National Security