

규제연구 제14권 제2호 2005년 12월

병역제도의 전환 가능성과 개선방안에 대한 소고

이 상 목*

(접수일: 7/20, 게재확정일: 9/2)

본 논문에서는 병역부담의 형평성과 국가인적자원의 효율적 배분, 그리고 가시적·비가시적 사회적 비용의 관점에서 현행 병역제도의 문제점을 분석하여 모병제로의 전환가능성과 현행 징병제도의 개선책을 제시해 보았다. 모병제와 징병제의 장·단점을 비교해 볼 때, 모병제에서는 자발적으로 지원한 인력이 국방을 담당하고 그 보수 또한 생산성에 기초해 지급되기 때문에 국민경제적 비가시적(간접적) 비용이 최소화된다. 또한 징병제에서 보다 상대적으로 높은 임금에 상응하는 생산성의 증가로 인력감소와 경비절감효과가 발생하고, 군인력의 장기복무 및 직업화로 반복되는 신병훈련의 감소와 그에 수반되는 비용이 절감될 수 있는 장점이 있다. 따라서 징병제의 비가시적인 사회적 비용에 비추어 모병제가 오히려 경제적인 수 있다. 그러나 제도전환에 앞서 모병제의 장점과 제도전환의 필요성에 대한 대국민 설득이 체계적이고 지속적으로 선행되어야 할 것으로 사료된다. 모병제의 장점에도 불구하고 단기적으로 모병제로의 제도전환이 어려울 경우에는 징병제를 유지하되 개인의 기회비용을 고려하여 가용인력 배분의 비효율성을 최소화하고, 병역의무의 형평성을 제고하는 차선택이 마련되어야 할 것이다. 그에 따라 첫째, 병역의 형평성을 기한다는 측면에서 ‘병역형평조세(가칭)’의 도입을 상정할 수 있다. 이 제도는 현역복무자와 다양한 형태의 대체복무자, 소집면제자들 사이에 발생하는 기회비용 또는 현물세의 격차를 줄이는 것을 목적으로 정당화될 수 있다. 둘째, 잉여병역자원의 효율적 활용을 위해 마련된 현행 대체복무제도는 그 규모의 방만함과 현역복무자와의 형평성, 그리고 국가인적자원의 낭비적 투입, 특히 산업기능요원 보유 기업과 타 기업간의 부당경쟁 가능성 등으로 많은 문제점을 야기하고 있다. 그에 따라 규모의 축소와 사회적 요구에 부응하는 투입영역의 다양화를 위해 대대적인 정비가 불가피하다. 셋째, 안보상황을 고려하여 다른 국가에 비해 상대적으로 긴 복무기간이 현역복무의 주요 기피요인으로 지적되고 있어 복무기간의 지속적인 단축노력을 경주하여야 할 것이다. 복무기간단축이 병사의 숙련도에 부정적인 영향을 미친다는 반론이 제기될 수 있다. 그러나 대체복무인력의 대폭적인 감소와 병사의 숙련에 대한 개념의 재정립, 조기 숙련을 위한 교육·훈련의 강화 및 개선은 복무기간의 지속적인 단축을 가능케 하는 주요 역할을 할 것이고, 그 결과 군복무기간 동안에 발생하는 개인의 기회비용을 축소시켜 병역기피현상의 감소와 「가고 싶은 군대」에서 「가고 싶은 군대」로 전환하는 촉매제가 될 것이다.

핵심용어: 모병제, 징병제, 복무기간, 대체복무, 기회비용, 가시적 비용, 사회적 비용

* 국방대학교, 국방관리대학원(경제학), 서울시 은평구 수색동 205번지 (smlee@kndu.ac.kr)

I. 서론

최근 병역기피 목적의 국적포기는 한국사회에 병역과 관련된 또 다른 형태의 진통을 야기하였고, 때를 같이하여 사회 일각에서 모병제 도입에 대한 의견도 제기되고 있다. 병역에 관련된 사회적 관심은 일회적인 것이 아니라 군필자 가산점제도의 위헌판결, 대선·총선 후보자 및 고위공직자의 병역공개, 병역비리사건 보도 및 양심적·종교적 이유의 병역거부 논쟁 등의 다양한 형태로 표출되어 왔고, 이러한 논쟁은 우리나라가 헌법 제39조 제1항과 병역법 제3조에 의해 국민개병주의 원칙에 의한 전면징병제를 채택하고 있는 데에 기인한다. 뿐만 아니라 이러한 형평성 논란은 출산기피, 초혼연령 상승 등으로 합계출산율이 감소하였으나 인력수급 면에서 잉여인력을 활용하는 부분징집제 및 대체복무제도의 운영이 불가피한 현실에 비추어 향후에도 지속될 것으로 보인다.

이상의 연구배경을 기초로 본 논문에서는 현행 병역제도의 문제점을 병역부담의 형평성과 국가인적자원의 효율적 배분, 가시적·비가시적 사회적 비용, 그리고 전력구조의 관점에서 분석하여 현행 징병제도의 개선책을 제시해 보고, 나아가서는 모병제로의 전환 가능성을 고찰해 보고자 한다.

서론에 이어 제2장에서는 병역제도를 대표하는 징병제와 모병제의 장·단점을 비교 분석하고, 세계의 지역별 병역제도의 분포를 고찰해 본다.

제3장에서는 우리나라 병역제도의 현실과 문제점을 징집인력의 수급상태와 수급불균형에서 야기되는 대체복무제도의 운영에 초점을 두어 논의한다.

제4장에서는 징병제와 모병제의 특징을 이론적 모델에 기초해 묘사하고, 이어서 징병제와 모병제의 가시적비용과 비가시적 사회적 비용, 그리고 복무당사자들의 기회비용 및 현물세를 실증분석한다.

제5장에서는 분석결과를 기초로 모병제로의 제도전환 가능성과 한계를 검토하고 현행제도의 개선에 대한 정책적 제언을 제시해 본다.

II. 병역제도의 유형별 장단점과 세계의 병역제도 분포

병역은 국방목표의 달성을 위해 국군의 일원으로 일정기간 종사하는 것을 의미한다. 병역제도의 선택은 일반적으로 외부위협 강도와 경제적 수준, 정치체제, 국민의 가치관과 역사적 경험 등 다양한 여건을 고려하여 채택되며, 채택된 제도의 형태에 따라 국가의 강권력이 작용하는 징집제와 자유선택에 의한 모병제로 대별된다.¹⁾

징병제는 의무병역제도의 대표적인 제도로서 민주사회에서 국민에게 부여된 참정권에 상응하는 급부로 병역을 인식하는 데 있으며 개인의 의사와 관계없이 징집되는 강제성 이외에 낮은 보수를 그 특징으로 한다. 또한 징병제는 군의 사회적 대표성을 보장하고, 병역의 양적, 질적 수요를 충족시킬 수 있을 뿐만 아니라, 예비전력을 확보하고, 징집인력에 대한 낮은 보수로 방위비를 경감시킬 수 있는 제도이다. 특히, 징병제 중 전면 징병제는 병역대상자 전원이 현역으로 징집되기 때문에 국가인적자원의 비효율적 배분이라는 문제점을 초래하지만 병역의 형평을 기할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 병역대상자보다 군소요에 기초한 징집인력이 적을 경우 부분징집제의 채택이 불가피한 데 이러한 부분징집제에서는 병역의 형평문제뿐만 아니라 필요인력의 강제징집 및 배치로 국가인적자원의 비효율적 운용²⁾이라는 문제를 동시에 발생시킨다.

한편, 징병제와는 달리 모병제는 인간의 자발성과 동기유발, 고도산업사회의 분업원

1) 징병제(conscription)의 유사용어로 의무제(compulsory military service system)가 있으며, 징병제는 다시 모든 병역대상자가 군 또는 국가가 정하는 공공분야에 근무하는 전면징집제(universal military service system)와 병역대상자 중 일부만 징집되고 나머지는 특례법에 의거 병역의무가 해제되는 부분징집제(selective service draft)로 세분화된다. 병역제도의 세부분류에 대해서는 권희면·정주성·이원배, 『병역제도 개선방향연구 -국방의무의 개념정리 및 징집인력인력의 효율화를 중심으로』, 한국국방연구원, 1993. 6, p.28, 김경엽·이건재·정종식, 『병역제도 선택에 관한 이론연구』, 신정현 편, 『선진국방의 비전과 과제』, 나남, 1996, p.397 참조.

2) Friedman은 징병제로 인한 국가인적자원의 비효율적 배분을 'barbarous custom'이라고 혹평하기도 했다. Friedman, M., "Why not a Volunteer Army?," in: S. Tax(edit.), *The Draft*, Chicago, 1966, p.207.

칙에 기초한 제도로서 병역의 형평문제를 해소하고 인력의 효율적 배분을 성취할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 모병군은 사회적 대표성이 부족하여 국가 속의 또 다른 국가(State in the State)를 조성할 수 있는 가능성이 있고, 민주사회의 형성과 안정화에 불안요인으로 작용할 수 있다³⁾는 지적도 있다. 또한 대중군대의 감소로 민군관계에 있어 갈등이 증폭될 수 있는 잠재성이 있고⁴⁾ 군대의 본질인 공익성에 위배된다는 주장도 있다. 그러나 이 주장에 대한 반박으로서 병역제도와 민주주의의 안정 사이에 역사적으로 뚜렷한 인과관계를 도출할 수 없고, 또한 군의 핵심역할을 하는 장교와 부사관이 이미 직업군인으로서 국가안보와 헌법수호에 주어진 역할을 하기 때문에 사병을 모병제로 충원하더라도 아무런 문제가 없다는 주장도 제기되고 있다.⁵⁾

<표 1>은 상술한 징병제와 모병제의 장·단점에도 불구하고 세계 각국이 택한 병역제도의 분포를 보여주고 있는데 IISS(The international Institute for Strategic Studies)의 지역구분에 기초해 세계를 7개 지역으로 나누어 볼 때 다음과 같은 특성을 도출할 수 있다.⁶⁾ 우선, 자본주의 선진국가지역인 서구·북미의 경우 징병제와 모병제를 채택하고 있는 나라의 수는 거의 반반인데 이들 국가 중 미국, 영국, 프랑스는 모병제를 채택하였고, 강력한 군사력을 보유하고 있는 러시아와 인접한 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등의 북부유럽국가와 역사적으로 분쟁이 잦은 터키와 그리스는 징병제를 채택하고 있다. 구 동구 사회주의 국가들은 대부분이 징병제를 유지하고 있는데 여기에는 구소련 연방에 속해 있던 중앙아시아 국가들과 동아시아의 라오스, 몽골이 포함된다. 주변국가로부터 안보위협이 상대적으로 적고, 천연적 안전지대라는 바다를 갖고 있는 카리브해 연안 국가들은 모병제를 채택하고 있으며, 반대로 중남미대륙에 속한 국가들은 징병제를 채택하고 있는데, 그 이면에는 공산화를 막기 위한 미국의 지원에 따라 우익군부정권이 이들 국가에 들어섰으며 군부정권은 탈냉전시대의 공산화의 위협이 줄어들었음에도 불구하고 반정부게릴라 집단과 조직화된 마약확산과 같은 대내안보위협에 대처하기 위해 징병제를 유지하고 있는 것으로 사료된다.

3) 권희면·정주성·이원배(1993), 상계서, p.30.

4) 홍두승, 『21세기의 군과 시민사회(하)』, 2000년 6월(통권 제16호), www.mnd.go.kr/mnd-news/sosik/2000/06/2.htm에서 인용.

5) Schuette, C., *Oekonomische Aspekte der Wehrpflicht*, Wirtschaftsdienst, 1991/II, p.88.

6) 세계 각국의 병역제도의 분류 및 특성에 관해서는 김병조(2002), 「한국병역제도의 특성: 비교사회학적 분석」(『교수논총』, 24집, 국방대학교) 참조.

〈표 1〉 세계 지역별 병역제도

지 역	징 병 제	모 병 제
서구/북미	그리스, 노르웨이, 덴마크, 독일, 몰도바, 스위스, 스웨덴, 키프로스, 터키, 포르투갈, 핀란드	네덜란드, 룩셈부르크, 말타, 미국, 벨기에, 스페인*, 아일랜드, 영국, 캐나다, 프랑스, 이탈리아
동 구	그루지야, 라트비아, 러시아, 루마니아, 리투아니아, 마케도니아, 벨로루시, 불가리아, 아르메니아, 에스토니아, 유고슬라비아, 슬로바키아, 체코, 크로아티아, 폴란드, 헝가리	아제르바이잔, 알바니아, 우크라이나
카리브해/중남미	멕시코, 베네수엘라, 볼리비아, 브라질, 에콰도르, 엘살바도르, 칠레, 쿠바, 과테말라, 파라과이, 페루	니카라과, 도미니카, 바베이도스, 바하마, 벨리즈, 수리남, 아르헨티나, 우루과이, 온두라스, 자메이카, 트리니다드토바고
동아시아/대양주	한국, 대만, 라오스, 몽골, 베트남, 북한, 싱가포르, 인도네시아, 중국, 태국	뉴질랜드, 말레이시아, 미얀마, 브루나이, 일본, 오스트레일리아, 피지, 파푸아뉴기니, 필리핀
중앙/남아시아	우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크스탄, 투르크메니스탄	네팔, 방글라데시, 스리랑카, 인도, 파키스탄
중동/북아프리카	모리타니, 시리아, 알제리, 예멘, 이란, 이스라엘, 이집트, 쿠웨이트, 튀니지	바레인, 사우디아라비아, 아랍에미리트, 오만, 요르단, 카타르
사하라이남 아프리카	기니, 기니비사우, 니제르, 마다가스카르, 말리, 모잠비크, 베냉, 세네갈, 수단, 에리트레아, 중앙아프리카, 차드, 코트디부아르, 토고	가나, 가봉, 나미비아, 나이지리아, 남아공화국, 르완다, 레소토, 말라위, 보츠와나, 부룬디, 부르키나파소, 서아프리카공화국, 시에라리온, 앙골라, 우간다, 잠비아, 적도기니, 지부티, 카메룬, 콩고, 콩고인민공화국, 케냐, 탄자니아,

자료: IISS(The international Institute for Strategic Studies), 2001, 2002.

한편, 아시아와 대양주, 중동, 아프리카 지역 국가들의 병역제도는 대내적 안보위협과 국가발전수준이 비슷함에도 불구하고 대조적인 병역제도를 채택하기도 하고(사하라 이남 아프리카 국가들, 중동, 북아프리카 국가들), 반대로 안보위협수준이 현격하게 다르거나 국가발전수준이 크게 다른 국가들이 유사한 병역제도를 채택하고 있다(동남아시아 대양주 국가들). 이러한 상이한 병역제도의 채택에는 이들 국가들이 철학적·사법적 기반을 달리하

는 식민지모국, 특히 영국과 프랑스의 제도를 국가발전의 모델로 도입한 결과일 것이다. 즉 영미법은 개인의 자유를 존중하여 개인을 위해 사회와 국가가 존재하는 반면, 대륙법은 국가나 사회의 의지를 실행하기 위해 존재한다는 점을 고려할 때, 영국식민지를 경험한 국가는 대부분 모병제를 채택한 반면에 나머지 지역은 징병제를 채택할 가능성이 높았을 것으로 추정된다.

III. 우리나라의 병역제도: 인력수급과 불균형

우리나라의 현행 병역제도는 헌법 제39조 제1항의 「모든 국민은 법률에 정하는 바에 의거 국방의 의무를 진다」라는 규정과 병역법 제3조의 「대한민국 국민인 남자는 헌법과 이 법이 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다」는 규정에 의거 국민개병주의 원칙에 입각한 전면징병제를 채택하고 있다. 본 장에서는 징집인력의 수급실태와 병역제도의 운영실태를 기초로 우리나라가 법적으로 추구하고 있는 전면징집제의 실현여부를 고찰해 본다.

〈표 2〉 현역복무·대체복무 소요인원(2003년말 기준)

구 분		충원대상	인 원	복무기간	연간소요인원(명)
현 역 복 무	육 군	현역	466,209	24개월	222,056
	해 군	현역	-	26개월	17,702
	공 군	현역	-	27개월	15,204
	소 계				254,962

주: 1) 연간소요인원에서 육군의 소요인원은 병학력별 현황에서, 해군의 연간소요인원은 복무기간단축 전인 2001년도 기준의 전역장병현황에서 도출하였음. 공군의 연간소요인원은 2003년도 전역자사유별현황에서 인용하였음.

자료: 병무청, 『병무연보』(I) (2004), 국방부, 『국방백서』(2004), 육군본부, 『육군통계연보』(2003), 해군본부, 『해군통계연보』(2004), 공군본부, 『공군통계연보』(2004)

1. 징집인력의 수요

우리나라의 현행 군구조를 유지하기 위한 연간 사병소요인력은 각 군별 병사의 복무기간(육군: 24개월, 해군: 26개월, 공군: 27개월)의 고려하에 254,962명이고, 초임장교임관인원⁷⁾을 포함할 경우, 연간 소요인력은 263,590명에 달한다.⁸⁾

2. 징집인력의 공급

상술한 연간 징집 소요인력과 병역자원의 공급을 나타내는 징집자원, 징병검사인력, 잉여자원을 상호 비교해 보면 국민개병주의원칙에 기초한 전면징집제의 시행여부와 병역부담의 형평성 유지정도에 대한 우리의 실태를 도출할 수 있다.

실태분석에 있어 특정연령의 남성인구 중 정확히 어떤 비율의 인구가 병역의무를 집행하는지를 분석하기 위해서는 이들 인구에 대한 장기적 관찰이 필수적이다. 즉 만 18세의 남성이 징집유효기간(예를 들어 19세부터 40세 사이)에 실제로 입영하였는지를 파악하기 위해서는 징집유효기간이 끝난 후에도 이들 인력의 복무유무에 대한 사후적 통계가 필수적이다. 그러나 이러한 수치가 현실적으로 존재하지 않기 때문에 매년 유사한 추이를 보이고 있는 징집대상 남성인구-수검인구-현역/보충역 판정인구 구조를 파악하여 실제병역의무 이행자의 비율을 추정하고 병역의무의 형평성 문제를 도출하고자 한다.⁹⁾

우선 1999년과 2001년, 2003년 12월 31일을 기준으로 만18세(1981, 1983, 1985년생)의 징집대상 남성인력은 각각 440,972명과 418,732명, 그리고 345,564명인데 징병검사에 응한 실제 수검인원은 406,440명과 398,653명, 320,267명으로¹⁰⁾ 1981년생의 경우에는

7) 초임장교임용인원은 사관학교, 3사교, 학군교, 학사사관, 간부사관 등을 합한 수치임.

8) 다른 형태의 현역복무로서 경찰지원과 교도대원이 있으나 그 구체적인 숫자를 알 수 없어 논외로 하였음.

9) 세계 각국의 병역부담 형평성을 비교분석하는 지표로서 현역군인 중 징병제로 인하여 충원된 병의 비율을 나타내는 징집병 비율(Conscript Ratio)과 18~22세 연령에 대한 징집병 비율을 나타내는 군연령집단군복무율(Military Participation Ration of Military Age Cohorts)이 사용되기도 한다. 그러나 각 나라마다 운영되고 있는 병역제도의 형태가 복무기간과 징병제·모병제 혼합형 정도 면에서 다를 뿐만 아니라 공통기준이 될 수 있는 자료의 제약으로 인해 비교분석결과에 대한 신뢰성에 한계가 있다.

10) 병무연보(2000, 2001) 참조.

34,532명, 1983년생은 20,079명, 그리고 1985년생은 25,297명이 징병검사 이전에 질병, 국외거주 및 국외불법체제, 행방불명, 자진 조기입대 등의 다양한 이유로 적기에 신체검사를 받지 않은 셈이다.

징병검사자는 개인의 연령, 신체적 조건, 학력, 자질, 복무연차에 따라 현역, 보충역, 제2국민역으로 나뉘며, 이 외에 병역복무 부적합자에 대한 면제가 있다. 우리나라의 징병검사에는 학력과 신체조건이 절대적인 선병기준으로 작용하는데 현역입영대상자의 학력수준이 대단히 높은 것으로 나타났다. 예를 들면 2002년말 기준으로 46만여 명의 육군병사 중 고졸자는 16%에 불과하고, 나머지 84%가 초대재 또는 대재 이상의 학력을 보유하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾

〈표 3〉 징집대상 남성인구-수검인구-현역입영판정자 구조

출생 년도	징집대상 남성인구	수검인구	현역	보충역	제2국민역		병역면제	재신체 검사
					신체결합	신분결합		
1981	440,9721	406,440 (100%)	350,203	40,996	9,083	753	910	4,495 (1.1%)
			합격: 391,199 (96.3%)		불합격: 10,746(2.6%)			
1983	418,732	398,653 (100%)	340,014	41,370	8,848	864	730	6,827 (1.7%)
			합격: 381,384 (95.7%)		불합격: 10,442(2.6%)			
1985	345,564	320,267 (100%)	274,761	33,947	6,102	422	694	4,341 (1.4%)
			합격: 308,708 (96.4%)		불합격: 7,218(2.2%)			

자료: 병무청, 『병무연보』, 2000, 2001, 2003.

이러한 현상은 현대는 정보화된 과학전으로 군의 전투력 증강을 위해 전문지식을 보유한 우수인력확보가 중요하다는 의미에서 고퇴 이하의 학력을 가진 자에 대하여는 현역병입영대상자에서 제외하고 있기 때문이다. 이러한 선병기준에 따라 1981년생은 수검인구의 86%에 해당하는 350,203명이, 1983년생의 경우 340,014명(85.3%), 그리고

11) 육군본부, 『육군통계연보』, 2003.

1985년생은 274,761명(85.8%)이 현역입영대상자로 판정되었다.¹²⁾ 그러나 수검인구가 아닌 징집대상 남성인구를 기준으로 보면 현역입영대상자의 비율은 한층 낮다. 즉 1981년생과 1983년생, 그리고 1985년생 남성인구의 79%와 81%, 79.5%만이 적기에 현역입영대상자로 판정된 셈이다. 나머지 인원 중 보충역(전문연구요원, 전문기능요원, 공중보건의, 공익근무요원)으로 판정된 자는 각각 40,996명(1981년생), 41,370명(1983년생), 그리고 7,218명(1985년생)이고, 질병, 수형, 생계유지곤란, 장기대기 등의 신체결함 및 신분결함 등으로 평시에는 소집되지 않으나 전시에만 근로소집되는 제2국민역과 병역면제자, 그리고 재신체검사자는 수검인구의 3.7%(1981년생)와 4.3%(1983년생), 3.6%(1985년생)로 각각 집계되고 있다.

3. 수급 불균형과 대체복무제도

한편, <표 4>에서는 남성출생인구와 가용인력 및 소요인력을 고려하여 병력의 수급 상황을 전망해 보았다. 우선, 각 연도별 출생인구에 성별출생비를 고려하여 남성인구를 산정한 후 출생 후부터 징집대상연령이 되는 만 19세까지의 평균사망률(0.6%)¹³⁾을 참조하여 징집대상인구를 추정하였다. 그러나 불용자원,¹⁴⁾ 즉 신분결함과 신체결함으로 인해 평시에는 소집되지 않으나 전시에는 소집되는 제2국민역과 병역면제자의 규모가 과거 경험에 의하면 평균 징집대상인구의 약 2.5%에 해당되므로(<표 5> 참조) 가용인력은 징집대상인구보다 적다. 따라서 이 징집대상인구에 불용자원을 제외한 가용인력을 산출하고 연간 현역복무소요인력을 차감하여 잉여인력을 도출하였다.

도출결과를 보면, 1981년과 1982년에는 연간소요인력에 비해 출생인구의 과잉으로 잉여인력이 각각 17만 명과 16만 명에 달하지만 남성인구는 1983년부터 급격히 감소하여 1987년에는 출생인구가 80년대 출생인구 중 가장 낮고, 1998년 이후에는 다소 감소 추세를 보이고 있다.

12) 세부통계에 대해서는 『병무연보 2000』 참조.

13) 통계청, 『인구동태통계연보』, 2002 참조.

14) 불용자원이란 징병검사에서 5급(신분결함과 신체결함의 제2국민역)과 병역면제의 처분을 받은 자와 생계곤란으로 면제를 받은 자, 또 징병검사 이후 질병으로 병역처분 변경원을 내어 면제를 받은 자, 그리고 군에 입영하여 입영 전 신검에서 면제를 받은 자 등이며 기타 저학력, 수형, 고아 등으로 면제 받은 자도 포함된다.

〈표 4〉 징집대상 남성인구-현역소요인력-잉여인력 추이

출생 연도	출생인구	성별 구성비 (여자 =100)	남성 인구	남성 사망 률(%) ¹⁾	징집 대상인구	가용 인력 ²⁾	연간 현역소요인 력 ³⁾	잉여 인력
1981	880,310	107.2	455,450	0.6	452,717	441,399	263,590	177,809
1982	858,832	106.8	443,536	0.6	440,874	429,852	263,590	166,262
1983	778,362	107.3	402,886	0.6	400,468	390,457	263,590	126,867
1984	682,217	108.3	354,700	0.6	352,571	343,757	263,590	80,167
1985	662,510	109.4	346,125	0.6	344,048	335,447	263,590	71,857
1986	641,644	111.7	338,553	0.6	336,521	328,108	263,590	64,518
1987	629,432	108.8	327,980	0.6	326,012	317,861	263,590	54,271
1988	637,462	113.3	338,605	0.6	336,573	328,159	263,590	64,569
1989	646,197	111.7	340,955	0.6	338,909	330,436	263,590	66,846
1990	658,552	116.5	354,371	0.6	352,244	343,438	263,590	79,848
1991	718,279	112.4	380,106	0.6	377,825	368,379	263,590	104,789
1992	739,291	113.6	393,181	0.6	390,821	381,051	263,590	117,461
1993	723,934	115.3	387,690	0.6	385,363	375,729	263,590	112,139
1994	728,515	115.2	389,986	0.6	387,646	377,954	263,590	114,364
1995	721,074	113.2	382,859	0.6	380,561	371,047	263,590	107,457
1996	695,825	111.6	366,985	0.6	364,783	355,663	263,590	92,073
1997	678,402	108.2	352,561	0.6	350,445	341,684	263,590	78,094
1998	642,972	110.1	336,941	0.6	334,919	326,546	263,590	62,956
1999	616,322	109.6	322,275	0.6	320,341	312,332	263,590	48,742
2000	636,780	110.2	333,840	0.6	331,836	323,541	263,590	59,951

주: 1) 연령별 남자사망률은 0.6%로 설정하였는데, 이는 2001년말 기준으로 0~19세의 평균 사망률(0~9세: 0.8%, 10~19세: 0.4%)의 평균치를 적용하였음.

2) 징집대상인구의 약 2.5%에 해당되는 가용인력 대비 불용자원(신분결함과 신체결함의 제2국민역과 병역면제) 비율을 일괄 적용하였음.

3) 육·해·공군 현역병 + 초임장교임용인원

자료: 통계청, 『인구동태통계연보』; 자체계산

이러한 현상은 1980년대 중반 가족계획사업의 강력한 추진에 따른 영향으로 출산율 및 출생아 수가 감소하였으며, 1990년대 후반 이후 초혼연령 상승 및 20대의 미혼율 상승에 따른 출생아 수 감소에 기인한 것이다.¹⁵⁾ 즉 이는 합계출산률¹⁶⁾이 1981년 2.66명에서 점차 감소하여 1990년 1.6명으로 나타났으며 1991~1995년에는 1.7명 수준을 보이다가 1996년 이후 점차 감소세로 2000년 현재 1.5명 수준을 보이는 데에 기인한다. 출생성비¹⁷⁾는 합계출산율이 크게 줄어든 1980년대 중반에 지속적으로 증가하였으나 1994년 이후 점차 완화되어 최근 110대 수준을 보이고 있다.

<표 4>에서 도출된 잉여인력의 병역의무이행 형태는 대체복무와 제2국민역, 병역면제 및 기피 등으로 분류된다. 현행 병역제도에서 시행하고 있는 대체복무제도는 국민개병제하에서 군의 병력수급상 발생하는 잉여병역자원을 해소하고, 국가인적자원의 효율적 활용과 병역의 형평성 제고를 위해 일정한 자격을 갖춘 병역의무자에게 국가발전을 위한 과학기술의 진흥과 학문의 연구기회를 부여하고, 예산확보가 곤란한 국가기관 및 지방자치단체, 공공단체 및 사회복지시설의 공익목적과 국제협력, 예술·체육의 육성을 위해 인적자원을 지원하는 데 목적을 두고 있다. 따라서 이 제도는 현역복무 이외의 분야에서 일정기간 근무함으로써 병역의무를 필한 것으로 인정하는 제도로서 근본적으로 군소요 충원에 지장이 없는 범위 내에서 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다.

<표 5> 대체복무 인원(2003년말 기준)

구 분	충원대상	인 원	복무기간	연간편성인원(명)	
대체복무	공익근무요원	보충역	72,068	26개월	33,433
	산업기능요원	현역	69,916	34개월	24,359
		보충역		26개월	
	전문연구요원	현역/보충역	12,281	3년	1,674
	특별보충역*	현역/보충역	1,780	3년	593
소계		154,625		60,059	

주: 1) 특별보충역이란 공중보건의, 정병전담의사, 의료검사국제협력의사, 공익법무관을 의미함.

자료: 병무청, 『병무연보』(I), 2004.

15) 통계청, 『장래인구추계』, 2001 참조.

16) 여성이 가입 기간 동안 출산할 평균 자녀 수

17) 여성 아이 100명당 남성아이 수

대체복무인력의 근무기관 또는 업체를 보면, 지방자치단체가 공익근무요원의 60% 이상을 활용하고 있고, 행정관서를 중심으로 한 국가기관이 20% 정도의 인력을 활용하고 있다. 산업체인력난을 해결하기 위해 시행되고 있는 산업기능요원의 분포를 보면 방위산업체에 투입된 인력은 1% 정도에 불과하고 공업, 광업, 에너지, 건설, 수산, 해운 등의 13,888개 기간산업체에 96% 이상의 인력이 투입되고 있다. 뿐만 아니라 이공계 고급인력의 육성과 청소년들의 이공계 진출에 긍정적 역할을 한다는 취지에서 비롯된 전문연구요원제도의 시행실태를 보면, 연구요원이 투입된 업체(총 3,274개 업체) 중 대기업 부설 연구기관(487개)과 중소기업 부설 연구기관(2,353개)에 8000명 정도의 인력이 투입되고 있다.

〈표 6〉 대체복무인력의 근무기관 및 업체별 분류(2003년말 기준)

(단위: 명)

구 분	인 원	근무기관 및 업체			
		국가기관	지방자치단체	공공단체	복지시설
공익근무요원	72,068	14,141	45,763	9,626	2,538
		기간산업체	농어업	방위산업체	예체능
산업기능요원	69,916	67,259	1,763	847	47
		자연계	인문사회	대학연구	방산연구/과기원/학술특기자
전문연구요원	12,281	9,772	2	2,190	309
		현원: 154,625			

자료: 병무청, 『병무연보』, 2003.

지금까지 개관한 병역자원의 수급실태를 종합해 보면, 1981년생과 1983년생의 경우 병역자원의 인력공급(현역판정자와 보충역판정자)이 40만 명에 가까운 반면에, 현역병 소요 인구는 26만 명으로 공급이 수요보다 많아 국민개병주의에 기초한 완전징집제가 불가능하고, 잉여인력활용 차원에서 대체복무제도를 운영하고 있으나 부분징집제의 시행으로 야기되는 형평성 논란은 지속적으로 발생할 수밖에 없는 상황이다. 이러한 형평성

논란은 인구증가가 상대적으로 많았던 1981년 이전의 출생자들에게는 더욱더 심각하게 나타날 수밖에 없어 병역제도 개선에 대한 요구가 클 수밖에 없다 하겠다.

IV. 국방의무 분담의 형평성과 인적자원 배분의 효율성

군은 외부위협에서 국가의 안전을 보장하는 특수한 임무를 부여받은 조직이다. 그러나 여타 공적조직의 임무수행과 마찬가지로 국가안전보장이라는 목표를 달성하는 이면에는 제한된 가용자원이 타 민간용으로 활용되는 것을 제한해야 하는 경제적 부담이 발생하게 된다. 따라서 이러한 국가경제적 기회비용을 최소화하는 의미에서 주어진 임무를 경제원칙에 따라 수행하는 것은 당연한 사항이라 하겠다. 본 장에서는 징병제와 모병제의 특성을 내포하는 이론적 모델을 개관하고 실증분석을 통해 징집인력 개인의 이면적 기회비용에 기초한 국방의무부담의 형평성, 각 제도의 가시적·비가시적 사회적 비용 및 인적자원의 효율적 배분을 기준으로 징병제와 모병제의 장·단점을 비교분석해 본다.¹⁸⁾

1. 모델

징병제의 특징은 인력을 강제로 징집함에 따라 전력유지에 필요한 인원을 용이하게 취득할 수 있다는 점과 이들 인력이 군복무기간 동안에 받는 임금이 민간경제 부문에 종사하는 인력의 임금과 비교해 현저히 낮다는 점 등으로 요약될 수 있다.¹⁹⁾

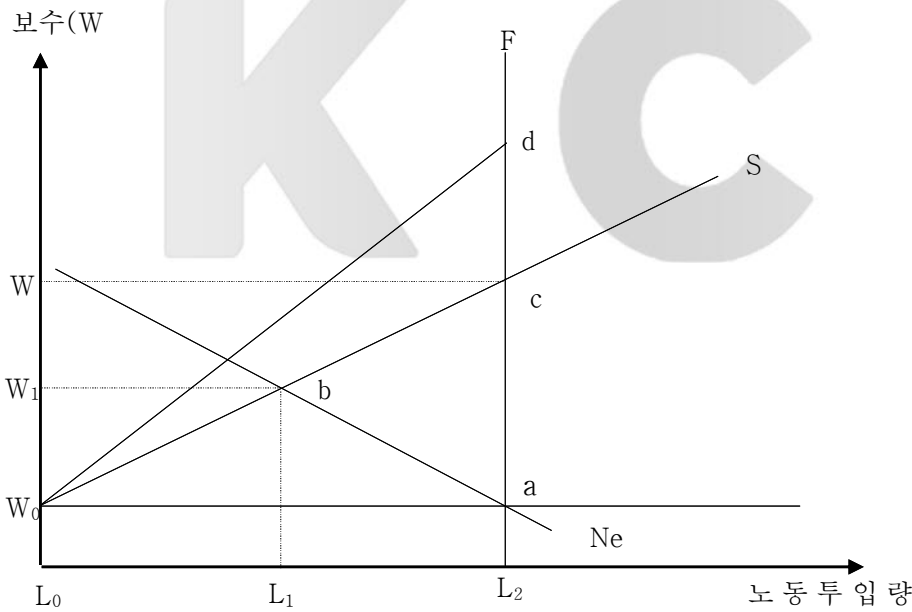
우선, 징병제에서 필요인력은 국가의 강제력에 의해 징집되므로 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 이들 인력은 완전 비탄력적인 수요(FL_2)를 나타내고, 국가에서 책정한 낮은

18) 이하에 제시된 형평성과 국가인적자원의 효율적 배분에 대한 징병제와 모병제의 비교분석은 이상목, 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 『국방연구』, 제43권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2000 참조.

19) 순수징집에 의해 충원되는 우리나라 사병의 경우, 월별로 이등병은 33,500원, 일등병은 36,100원, 상등병은 39,900원을 그리고 병장은 41,200원을 수령하는 봉급체계를 보이고 있다. 따라서 이러한 봉급체계는 노동의 대가라는 측면보다는 오히려 상징적 의미의 임금으로 보아야 할 것이다.

보수(W_0)를 받음에 따라 예산상의 가시적 비용은 $W_0L_0L_2a$ 이다. 그러나 징병제도와는 달리 군인력의 수급에 시장메커니즘이 적용되는 모병제는 노동보수에 기초한 인력의 탄력적 수요(N)와 자발적 공급(S)이라는 특징을 가진다. 여기서 공급곡선 S는 모병제에서 군복무를 희망하는 특정부류의 인력이 민간부문에 투입될 경우, 이들 인력이 민간부문에서 달성가능한 노동생산성의 누적분포(Cumulative Distribution of Labor Productivity)를 의미한다. 한편, 수요측면에서는 모병제로의 전환시 시장메커니즘에 의해 보수가 결정되기 때문에 징병제에서 인위적으로 국가에서 책정된 낮은 보수보다 높은 임금이 지불될 수밖에 없으나, 모병제는 국가안전보장을 직업화한다는 것을 의미함으로써 모병제하에서의 군인은 상대적으로 높은 임금에 상응하는 생산성을 발휘할 것이다. 그 결과 징병제보다 상대적으로 적은 인력(L_0L_1)으로 국가안전보 목표를 달성할 수 있게 되고, 인력감소로 인한 경비절감효과가 발생함에 따라 L_0L_1 만큼의 인력유지에 소요되는 가시적 비용은 $W_0L_0L_1b$ 에 해당한다.

〈그림 1〉 모병제와 징병제의 가시적·비가시적 비용



한편, 모병제로의 전환에도 불구하고 징병제하에서의 비탄력적인 인력(L_0L_2)을 계속적

으로 유지하려면 추가적인 비용이 소요된다. 즉 L_0L_2 (또는 FL_2)만큼의 인력을 확보하기 위해서는 W_2 수준의 보수가 요구되어 비용은 $W_0L_0L_1c$ 로 증가한다. 그 결과 비탄력적 인력수요에서 모병제로의 전환은 징병제의 비용($W_0L_0L_2a$)에 W_0ac 만큼의 비용이 추가된다.

그러나 지금까지의 논의는 예산상의 가시적 비용에 관한 논의로서 예산상에 드러나지 않는 비가시적 비용은 간과하고 있다. 즉 징병제에서는 군복무 의무가 특정생산성을 지닌 집단이 아니라, 노동생산성이 상대적으로 높은 복무대상자들 모두에게 강제적으로 부여되기 때문에 이들 징집인력에 의해 민간부문에서 달성가능한 노동생산성의 누적분 또는 모병제하에서의 그것보다 높은 것으로 나타난다(곡선 W_0d).²⁰⁾ 따라서 이 경우 징병제의 비용은 우선 국가에서 책정한 보수와 인력규모를 곱한 것으로 나타나는 가시적 비용($W_0L_0L_2a$)과 더불어 무차별적 강제징집으로 인한 비가시적 사회적 비용(W_0ad)을 합한 것이다($W_0L_0L_2d$). 따라서 징병제에서 비탄력적인 인력규모(FL_2)를 유지하는 데에 소요되는 비용은 모병제로 전환한 후에도 동일규모의 인력을 유지하는 비용보다 크다($W_0L_0L_2d - W_0L_0L_2c = W_0cd$).

2. 병역부담의 형평성과 징병제의 사회적 비용

앞서 지적한 징병제의 비가시적 사회적 비용은 강제 징집되어 병역을 담당하는 인력이 군복무기간 동안 민간부문에서 경제활동을 하는 경우 지급되는 보수와 국가에서 책정한 낮은 보수의 차액을 묵시적 과세(Implicit Tax) 또는 현물세(Natural Tax)의 형태로 국가에 납부한 것과 일치하고, 징집인력 개인에게는 이면적 기회비용(Hidden Opportunity Costs)으로 작용한다. 따라서 군복무를 담당하는 현역병과 특례보충역(연구요원, 기능요원, 공중보건의), 소집면제자들 사이에 조세부담의 형평성 문제가 발생하게 된다. 결국, 군복무면제자는 군복무자들이 창출하는 국가안전보장이라는 긍정적 외부효과(Positive

20) 우리나라의 경우 현역입영대상자의 학력수준이 대단히 높은 것으로 나타났다. 2003년 병무연보에 의하면 2002년에 현역으로 입영한 218,304명 중 대제·대졸 이상의 학력자가 76.17%, 고졸학력자가 23.9%로 집계되어 사병업무에 비교해 상대적으로 높은 교육수준을 보이고 있다. 세부통계에 대해서는 『병무연보 2003』 참조.

Externality Effect)의 혜택을 받게 되는데, 이는 군복무자들에게 불리한 소득배분효과(Income Distribution Effect)를 야기하는 제도라 하겠다.

이러한 조세부담의 형평성에 근거한 소득배분효과 이외에도 군복무를 담당하는 개인에게 발생하는 추가적인 비용은 ① 학교교육과 직업교육의 중단으로 인한 비용, ② 군복무후 입대 전에 취득한 기술의 부분적 진부화로 추가교육에 소요되는 비용, ③ 교육과 결혼 시기, 직장선택 등에 대한 불안전성, ④ 또한 군복무전 취업면접에서 군복무 면제자 또는 이수자와의 경쟁에서 직업활동의 불연속에 기인한 고용회피현상 등의 다양한 형태로 나타난다.

<표 7>은 징병제하에서 군복무인력 각 개인이 지급하는 현물세를 사회적비용으로 간주하여 남성의 학력별·연령계층별·근속연수별 급여를 기준으로 우리나라 징집사병인력의 기회비용(현물세)을 도출하였다.

<표 7> 남성의 학력별·연령계층별·근속연수별 급여와 군복무의 기회비용

학력	연령 계층	평균 연령	근속 연수	급여구분		연간급여 총액 (연간 현물세)	전체 복무 기간 동안 사병 일인당 현물세	사병의 학력별 비율	연간 비가시적 (사회적) 비용
				월급여	연간 특별 급여				
고졸	20-24	22.4	1.4	1,051,560	1,287,947	13,906,667	27,813,334	0.2	1조 5527억
대재	20-24	22.9	1.0	1,042,740	889,167	13,402,047	26,804,094	0.78	5조 7343억
대졸	20-24	23.4	0.8	1,209,050	1,010,107	15,518,707	31,037,414	0.02	860억
연간 비가시적 (사회적) 비용 총계: 7조3730억									

주: 1) 월급여 = 정액급여 + 초과급여

2) 우리나라 현역사병(2003년 기준)의 학력별 실태비율을 고졸, 대재(전문대재·전문대졸·대재), 대졸(대졸·대학원재·대학원졸)로 구분하여 산출하였음.

3) 전체 복무기간 동안의 사병일인당 현물세: 연간급여총액(현물세)×2년(해·공군의 복무기간은 별도로 취급하지 않았음)

자료: 『임금구조 기본통계 조사보고서』(2002); 『육군통계연보』(2002); 자체계산

현역사병복무인력의 연령계층을 20~24세로 상정하고, 우리나라 현역사병의 수와 학력별 연간급여(월급여와 연간특별급여)를 고려하여 연간 현물세와 전체 복무기간의 현물세를 계산하였다. 그 결과 비가시적 연간 사회적 비용은 7조3730억원에 달하였다.

따라서 징병제의 특징으로 작용하는 국가의 강권력에 의한 인력의 용이한 충원과 이들 인력이 군복무기간 동안에 받는 임금이 민간경제 부문에 종사하는 인력의 임금과 비교해 현저히 낮아 국방예산을 절감할 수 있다는 주장은 상술한 비가시적 사회적 비용을 고려할 시 비용측면에서 오히려 모병제보다 값비싼 제도일 수 있다. 앞서 지적했듯이 모병제의 전환은 시장메커니즘에 의한 군인력의 보수와 국가안전보장의 직업화·전문화를 의미하므로 상대적으로 높은 임금²¹⁾에 상응하는 생산성을 발휘할 것이고, 그 결과 징병제보다 상대적으로 적은 인력으로 국가안보목표를 달성할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 장기복무 및 직업화·전문화로 징병제에서 반복되는 신병훈련의 감소와 그에 투입되는 비용이 줄어들고 신병훈련 및 기타 교육을 책임지는 교육인력이 줄어들어 추가적인 비용절감효과가 나타난다.²²⁾ 물론 징병제와 모병제 사이에서 나타나는 인력의 생산성 격차와 그로 인한 인력감소효과가 어느 정도가 될 것인지는 계량분석을 통해서만 추정할 수 있는 사항이므로 정확한 수치를 제시하기는 어렵다. 그러나 생산성 향상과 그에 수반되는 인력감소효과로 인해 모병제로의 전환에 수반되는 비용이 사회 일각에서 우려하는 만큼 증가하지 않을 가능성도 있다는 점을 간과하지 말아야 할 것이다.

21) 모병제로의 전환시 군인력에 대한 임금이 민간부문에 종사하는 인력과 비교해 어느 정도가 적절한지는 미지수다. 그러나 민간기업에서의 직업활동과 군대에서의 직업활동이 무차별적일 수는 없을 것이다. 다시 말해서 군에서의 직업활동보다는 민간부문에서의 직업활동을 선호하는 것은 군임무의 특성상 세계 도처에서 나타나는 현상이다. John O. O'Neal(1992)의 연구결과에 의하면 군에서의 직업활동이 민간부문에서의 직업활동보다 가치 면에서 약 10% 낮은 것으로 파악되었다. 따라서 군에서의 직업활동에 대해서는 동질의 노동력을 기준으로 민간부문에서의 직업활동보다 약 10%의 추가적인 보수가 지급되어야 할 것이다. 그러나 이러한 추가적인 봉급 지불기준은 고착된 수치에 의한 것이 아닌, 유동적인 것일 수 있다. 왜냐하면 직업군인이 질적으로 우수하고 경쟁력을 보유한 인적자본의 집합체라는 인식이 사회전반에 확산되고 군 스스로도 그에 상응하는 노력을 경주할 때 직업군인의 사회적 신분이 향상될 수 있고 그에 따라 직업군인에 대한 선호도가 높아지기 때문이다.

John O. O'Neal, "Budgetary Savings from conscription and burden sharing in NATO," *Defense Economics*, Vol.2, 1992, pp.113-125.

22) 여기서 징병제에 의해 투입된 인력은 모병제하의 장기군무자에 비해 복무기간이 비교적 짧으므로 현대식 무기의 취급에 숙련도가 낮다는 지적이 제기될 수 있다. 그에 따라 보유무기의 활용 면에서도 모병제가 징병제에 비해 효과적일 것이다.

Beck, A.; Prinz, A., *Wehrpflicht-oekonomisch betrachtet*, Wirtschaftsdienst, 1994/IX, p.452.

3. 가용인력배분의 효율성과 전력구조

소득배분효과 이외에도 징병제에서 나타나는 예산상의 비용(가시적 국방예산)과 비가시적 비용을 포함한 실제국방예산 사이의 괴리는 노동인력의 비효율적 투입을 야기하는 결과를 초래한다. 즉 군복무인력이 강제징집되어 인위적으로 낮게 책정된 보수를 받는 반면에 군사적 자본재는 시장가격에 의해 조달된다. 따라서 임금과 자본재 사용가격 사이에 요소상대가격의 왜곡현상이 불가피하게 나타나고 이는 국가안보라는 서비스 생산에 있어 자본재보다는 인력을 상대적으로 많이 투입하는 현상으로 표출된다. 결국 필요 이상의 인력이 징집되고 투자는 상대적으로 적게 될 수밖에 없는 군인력의 과잉현상(Military Overmanning)이 나타난다.

투입요소의 상대가격에 대한 왜곡과 그로 인한 군인력의 과잉현상은 전력증강에 상당한 부정적 영향요소로 작용할 수 있다. 즉 군인력의 과잉현상은 방산기술의 발전과 현대화를 촉진하기보다는 오히려 지체시키는 요소로 작용할 가능성이 큰 것으로 지적되고 있다.²³⁾ 현대전에서는 고도의 기술을 요구하는 자본재 투입으로 국가의 안전이 효과적으로 보장될 수 있다는 점에 비추어 볼 때 인력의 과잉투입현상은 국가안보목표의 달성에 의문을 제기할 수 있는 소지를 안고 있다. 따라서 현대전이 최신무기체계의 각축전이라는 사실을 감안할 때 인력위주의 전력구조보다는 현대식무기체계를 중심으로 한 전력구조가 바람직하다는 것은 주지의 사실일 것이다.

투입요소의 상대가격 왜곡과 그로 인한 인력과잉현상이 기술발전에 부정적 영향을 미친다는 주장과는 반대로 요소상대가격의 인위적 왜곡이 노동시장의 안정화장치(Stabilizer)로서 실업문제 해결에 긍정적 역할을 한다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 이 주장은 자본주의 시장경제체제의 속성을 올바르게 이해하지 못한 데에서 비롯되었다고 사료된다. 즉 실업문제는 자본주의 시장경제체제가 노동시장이 불균형적으로 발전하는 가운데 발생하는 현상이기 때문에 실업의 원인을 기업의 투자행위와 가계의 소비행위, 해외수요를 결정하는 요인 등에 기초하여 분석하고, 그에 상응하는 다양한 정책이 개발·집행되어야 할 것이다. 따라서 군인력의 과잉현상은 실업문제 해결에 근본적인 치

23) Schaefer, W., *Wehrpflicht oder Freiwilligearmee? - Die Wehrstruktur aus oekonomischer Sicht*, Wirtschaftsdienst 2000/VI, p.346.

유책이 될 수 없을 뿐만 아니라 청년층의 인구를 군인력으로 흡수하는 것은 오히려 실업에 대한 원인 규명과 그 해결책을 요구하는 국민들의 기대와 여론을 축소시키고 정책당국자들의 책임과 의무를 희석시킬 가능성을 다분히 내포하고 있다. 게다가 군의 과잉인력흡수는 실업이라는 사회적·경제적 문제를 고착화시킬 수 있는 문제점이 있다.

투입요소에 대한 상대가격의 왜곡은 그 이외에도 군내부에서의 노동인력투입에 있어 많은 문제점을 내포하고 있다. 민간기업들이 노동시장의 가격메커니즘에 의해 채용된 인력을 각 개인의 능력(생산성)에 기초해 적소에 투입하는 반면에 군당국의 입장에서는 징집인력을 각 개인의 역량과 생산성에 기초해 투입·배치해야 할 동기가 상대적으로 적을 수밖에 없다. 이러한 동기결여는 군복무를 담당하는 당사자들에게도 나타나는데 이러한 현상은 자신의 역량을 최대한 발휘하여 임무를 수행할 어떠한 경제적 유인책이 없는 데에 기인한다.

물론, 동기결핍에 대한 반론으로서 책임감과 애국심 등이 경제적 동기부여를 대체할 수 있다는 주장이 제기되기도 하지만 애국심과 책임감의 고취가 일시적으로는 생산성 향상에 기여할 수 있을지라도 중·장기적인 면에서는 경제적 동기부여책이 생산성 향상을 위한 가장 확실한 수단으로 작용할 것이다. 특히, 이러한 경제적 동기부여책은 규모가 작은 조직보다는 큰 조직일수록 효과적이라는 주장이 제기되고 있다.²⁴⁾

V. 결론 및 정책적 시사점

본고에서는 병역제도의 유형별 장단점에 대한 논의에 이어 세계의 지역별 병역제도에 대한 분포를 살펴보고, 우리나라 병역제도의 운용실태를 분석한 다음 이론적 모델과 실증분석을 통해 징병제와 모병제의 가시적·비가시적 비용과 부분징집제에서 나타나는 복무당사자들의 기회비용 및 현물세를 형평성 차원에서 분석해 보았다. 이상의 분석결과를 기초로 제도개선을 위한 방안을 제시해 본다.

24) Schaefer, W., *Wehrpflicht oder Freiwilligearmee? - Die Wehrstruktur aus oekonomischer Sicht*, Wirtschaftsdienst 2000/VI, p.346.

1. 모병제의 제도전환

모병제와 징병제의 장·단점을 경제적 관점에서 비교분석해 본 결과 국방부담의 형평성과 가용자원의 효율적 배분 측면에서는 모병제로의 전환을 고려해 볼 수 있다.

모병제에서는 자발적으로 지원한 인력이 국방을 담당하고 그 보수 또한 생산성에 기초해 지급되기 때문에 국민경제적 비가시적(간접적) 비용이 최소화된다. 그러나 이러한 제도전환에 항시 동반되는 반대논리로서 모병인력의 보수가 국가에 의해 인위적으로 낮게 책정되는 것이 아니라 시장기능에 의해 결정되므로 인건비 상승으로 인한 국방예산의 증가가 불가피하다는 점이 제기된다. 그러나 국방예산의 증가가 불가피하다는 논리는 현재까지 징병제에서 유지해 왔던 인력을 모병제에서도 똑같은 규모로 유지한다는 것을 전제로 하고 있어 모병제의 장점을 간과하고 있다. 즉 ① 모병제 도입시 징병제에서보다 상대적으로 높은 임금에 상응하는 생산성의 증가로 인력감소와 경비절감효과가 발생하게 된다는 점과 ② 군인력의 장기복무 및 직업화로 인해 징병제에서 반복되는 신병훈련의 감소와 그에 수반되었던 비용이 절감될 수 있는 장점이 있고, 오히려 징병제의 비가시적인 사회적 비용에 비추어 볼 때 국민경제적 측면에서 모병제가 오히려 경제적이라는 반론이 제기될 수도 있을 것이다. 물론 징병제와 모병제 인력의 생산성 격차와 인력감소효과에 대한 후속연구가 뒤따라야 하나 모병제전환 비용이 사회 일각에서 우려할 만큼 크지 않을 가능성을 간과하지 말아야 할 것이다.

그러나 앞서 제기한 형평성과 효율성 및 경제성 이외에도 국민들이 안보상황에 비추어 제도전환의 시기와 속도에 대해 어떻게 생각하는지에 대한 검토가 포함된다. 2004년에 실시한 범국민안보의식조사²⁵⁾에서는 응답자의 38.3%가 국민개병제의 원칙 고수, 32.3%는 국민개병제원칙 보완실시를 선호하였고, 점진적 모병제 도입은 19.2%, 그리고 「전면적인 모병제 전환」을 선호한 응답자는 4.0%에 불과하였다.

25) 국방대학교 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사 2004』는 (주)현대리서치연구소가 국방대학교 안보문제연구소의 연구용역을 받아 전국의 20세 이상 성인남녀 1,200명을 대상으로 안보의식에 관한 구조화된 조사표에 대한 면접조사를 실시한 결과임.

〈표 8〉 병역제도 전환에 대한 설문조사

(단위: %)

병역제도		국민개병제 원칙 고수	국민개병제 원칙 보완실시	점진적 지원병제 도입	전면적 지원병제 전환	잘 모름	기타
전체		38.3	32.3	19.2	4.0	6.0	0.2
성별	남	42.3	29.8	20.2	4.1	3.3	0.3
	여	34.1	35.0	18.1	3.9	8.9	0.0
연령별	20~29세	25.4	37.2	26.0	3.6	7.9	0.0
	30~39세	32.2	37.4	18.8	4.7	6.4	0.3
	40~49세	47.5	28.4	15.6	4.1	4.1	0.3
	50세 이상	56.9	20.7	13.8	3.2	5.3	0.0

자료: 국방대학교 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 2004, p.153.

성별로는 남성(72.1%)이 여성(69.1%)보다 국민개병제 원칙 고수 또는 보완실시에 대한 선호를 상대적으로 높게 보였고, 연령이 높을수록 국민개병제 원칙의 고수에 대한 응답이 상대적으로 높게 나타났고, 반대로 연령이 낮을수록 점진적으로 지원병제를 도입해야 한다는 의견이 높게 나타났다. 이상에서 제시한 현재의 국민가치관을 반영하는 설문조사 결과를 종합해 볼 때, 급작스러운 제도전환은 무리가 있으므로 제도전환을 정책적으로 시행하기 위해서는 모병제의 장점과 제도전환의 필요성에 대한 대국민 설득이 체계적이고 지속적으로 선행되어야 할 것으로 사료된다.

2. 징병제도 개선에 대한 제언

모병제의 장점에도 불구하고 급작스러운 제도전환이 어려울 경우에는 또 다른 차선택이 강구되어야 할 것이다. 차선택의 기준은 징병제를 유지하되 개인의 기회비용을 고려하여 가용인력 배분의 비효율성을 최소화하고, 병역의무의 형평성을 제고하는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

■ 병역형평조세(가칭) 도입

현역복무자와 대체복무자, 병역면제자들 사이에 나타나는 병역부담의 형평성 문제는 심각한 사회적 문제를 야기하고 있다. 즉 군복무를 담당하는 현역병과 대체복무자(특히 산업기능요원, 전문연구요원, 특례보충역), 소집면제자들 사이에는 경제활동에 대한 기회비용의 정도가 다르다. 예를 들면 군복무를 담당하는 현역병은 복무기간 동안 국가봉사라는 현물세를 지불하는 반면에, 전문연구요원과 산업기능요원은 근로자의 신분으로서 일반 근로자와 동일한 처우를 받는 것을 원칙으로 하며, 임금·근로시간·산업재해에 대한 보상 등에 있어서 최저임금법과 근로기준법 등 노동관계법률의 규정에 의하여 보장을 받게 된다. 따라서 어떠한 형태로 병역의무를 이행하는가에 따라 소득배분효과 면에서 엄청난 차이가 발생한다.

뿐만 아니라 현역병으로서의 병역의무이행은 현역복무를 담당하는 개인에게 다양한 형태의 추가적인 비용을 야기시킨다.²⁶⁾ 따라서 병역의 형평성을 기하기 위한 하나의 방안으로서 소위 ‘병역형평조세(가칭)’의 도입을 상정할 수 있다. 이 제도는 현역복무자와 다양한 형태의 대체복무자, 소집면제자들 사이에 발생하는 기회비용 또는 현물세의 격차를 줄이는 것을 목적으로 병역의 형평성을 기한다는 측면에서 정당화될 수 있을 것이다.²⁷⁾

■ 대체복무제도의 대폭 축소

대체복무제도는 오래전 독일과 프랑스에서 경찰임무, 후진국의 기술지원, 평화봉사단, 시민안전단, 산림감시, 장애인 시설 등 사회복지시설 근무 등 다양한 형태로 운영되어 왔다. 우리나라에는 1969년 2월 22일 최초로 현역복무의 대체복무로 방위소집제도를 시행하였으며, 1973년 3월 3일 「병역의무의 특례규제에 관한 법률」이 공포·시행되면

26) 그 이외에도 군복무면제자는 군복무자들이 창출하는 국가안전보장이라는 긍정적 외부효과(positive externality effect)의 혜택을 받지만 이 혜택에 대한 내부화는 이루어지지 않고 있다.

27) 이 제도는 스위스에서 집행하고 있는 제도로서 병역을 담당하지 않는 모든 남성이 특정기간 동안 실질 소득의 일정비율을 조세로써 납부하는 제도이다. 하지만 여성은 이러한 조세부담에 예외적이어서 조세 부담의 형평성을 완전히 보장할 수 있는 제도가 아니라는 지적도 있다.

Neubauer, G., "Wehrgerechtigkeit als Teilproblem einer gerechten Steuerpolitik," *Finanzarchiv*, N.F., Nr.42, 1984, p.122.

서 특례보충역이 생겨났다. 여기에는 한국과학기술원생과 군수업체 및 연구기관에 종사하는 연구원 등이 대체복무대상이 되었다.

이후 잉여병역자원의 효율적 활용을 위해 대체복무제도는 산업기능요원, 공익근무요원 등으로 확대되었다. 이중 공익근무요원 제도는 방위소집제도 폐지에 따른 국민개병주의 원칙에 입각해 신설 당시에는 국가기관 및 지방자치단체 등 공익목적에 떠는 기관에만 활용할 수 있도록 하였으나 보충역자원의 적체가 점증하고 있는 가운데 각 지방자치단체의 채용 부족 및 활용처의 미개발 등으로 보충역자원의 잉여를 해소하는 데 상당한 어려움을 겪게 되었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위하여 기존의 공익근무요원의 복무분야를 사회복지시설 및 국가기반시설에 관련된 공익성격의 기관, 공공재를 생산하는 기관 등으로 확대하여 현재와 같은 형태로 남게 되었다.

〈표 9〉 각종 대체복무제도의 축소 우선순위

역 종	공익성	인력 관리 용이성	전문 분야 활용성	예산 절약성	타인력 대체 가능성	현역 자원 점유성	종합의견	
							누계	축소 순위
전투경찰대원	4	4	1	4	2	1	16	4
교정시설대원	4	4	1	4	2	2	17	5
공익(행정관서)	3	3	1	3	1	1	12	2
공익(국제협력)	3	2	3	2	3	4	17	5
공익(예.체능)	2	2	4	1	4	4	17	5
공중보건 의사	4	2	4	3	4	2	19	6
공익법무관	3	3	4	3	4	4	21	7
전문연구요원	1	1	4	1	4	2	13	3
산업기능요원	1	1	2	1	2	1	8	1
정병전담 의사	4	4	4	2	4	4	22	8

자료: 한국병역정책연구소, 『병역자원부족과 21세기 병역정책방향』, 2002, p.64.

그러나 현행 대체복무제도는 그 규모의 방만함과 현역복무자와의 형평성 측면에서 많은 문제점을 야기하고 있다.²⁸⁾ 한국병역정책연구소가 병역제도에 대한 국민인식과

28) 병역형평을 달성한다는 목표하에 일부 연구기관에서는 현역복무자와 기타 특례보충역(연구요원, 기능요원, 공중보건의)으로 근무하는 자 사이에서 발생하는 보수의 격차를 줄여야 한다는 주장이 있다. 즉

병역대체복무제도의 축소·폐지 등에 대한 국민의 여론을 알아보기 위하여 총 1000명 (병무청 직원 300명, 징병검사대상자 500명, 민원인 200명)을 대상으로 실시한 여론조사 결과, 축소우선순위 면에서 산업기능요원, 공익근무요원(행정관서), 전문연구요원, 전투경찰대원의 순으로 나타났다.

■ 복무기간의 지속적인 단축

우리나라는 건군 이래로 사병들의 복무기간을 단축조정해 왔는데 그 변천내역을 보면 1955년 이후로 9차례에 걸쳐 복무기간을 조정하였다.

<표 10> 복무기간의 변천 현황

연도	복무기간(월)			변천내용
	육군	해군	공군	
1955	36	36	36	6·25 이후 3년 이상 복무자 전역조치
1959	33	36	36	징집병 부담 완화
1962	30	36	36	"
1968	36	39	39	1·21사태로 복무기간 연장
1977	33	36	36	잉여자원해소
1980	30	35	35	징집병 부담 완화
1990	30	32	35	해군병 획득난 해소
1993	26	30	30	방위병제도 폐지
1994	26	28	30	해군병 획득난 해소
2003	24	26	27	징집병 부담 완화

자료: 병무청, 『병무행정사』(상, 하)

현역복무자는 군복무라는 현물세를 지급하고 낮은 보수를 받을 뿐만 아니라 규제된 병영생활을 하는 반면에, 특례보충역으로 근무하는 자는 정상적인 사회생활과 더불어 높은 보수를 받는다. 따라서 이들 특례보충역으로 근무하는 자의 보수를 병역형평 차원에서 현역복무자들의 복지시설로 전환해야 한다는 주장이 있으나 이 주장은 병역 복무자와 면제자 사이의 형평문제를 해결하지는 못하는 한계가 있다. 권희면·정주성·이원배(1993) 참조.

우리나라 남성들이 현역복무를 기피하는 주요 요인으로 긴 복무기간이 부정적으로 작용하고 있다. 즉 병역기피사유에 대한 설문조사 결과, 응답자의 43.4%가 자기발전(학업, 생업)의 지장을 이유로 들었고, 그 다음으로 통제된 생활이 24.2%, 고생, 고된 훈련은 16.7%, 복무기간과다가 9.3% 순으로 나타났다. 그러나 설문문항 중 「통제된 생활」과 「자기발전(학업, 생업) 지장」은 복무기간의 장단기 유무에 관련된 문항이므로 이들 사유를 복무기간과다로 인한 병역기피사유로 보면 응답자의 약 80%가 복무기간과다로 인해 병역을 기피하고 있음을 알 수 있다. 따라서 병역기간의 조정은 절실하다. 특히 현역복무자와 대체복무자 병역면제자들 사이에 나타나는 병역부담의 형평성 문제는 심각한 사회적 문제를 야기하고 있는 실정이다.²⁹⁾

〈표 11〉 현역복무를 기피하는 이유

구 분	응답자수	백분율(%)
고생, 고된 훈련	194	16.7
통제된 생활	281	24.2
복무기간 과다	108	9.3
자기발전(학업, 생업) 지장	504	43.4
사고발생 위험	43	3.7
기 타	32	2.8
계	1162	100

자료: 연세대학교 사회과학연구소, 『범국민안보의식조사』, 2001.

한편, 복무기간단축이 병사의 숙련도에 부정적인 영향을 미친다는 반론이 제기될 수 있으나 우리나라 병사의 학력수준이 대재·대졸이 70% 이상으로 세계에서 가장 높은 국가에 속함에 따라 병사의 숙련에 필요한 기간이 상대적으로 짧을 것으로 기대할 수 있다. 그러나 <표 12>를 보면 징병제를 채택한 60여 개 국가 중 한국은 세계 6~7위의 긴 복무기간을 설정한 국가이다. 서구와 동구지역 국가들의 의무복무기간이 아시아, 중

29) 병역자원의 수급전망과 대체복무인력의 조정을 통한 복무기간 조정 가능성에 대해서는 이상목, 「병역자원수급전망과 복무기간조정에 대한 정책적 함의」, 『규제연구』 제12권 제1호, 한국규제학회·한국경제연구원, 2003 참조.

〈표 12〉 징병제 국가의 의무복무기간

지 역	국 가	의무복무기간	지 역	국 가	의무복무기간
서 구	그 리 스	18-21개월	아시아	한 국	24-27월
	노 르 웨 이	12개월		북 한	5-10년
	덴 마 크	4-12개월		중 국	24개월
	독 일	9개월		대 만	22개월
	몰 도 바	18개월		베 트 남	24-36개월
	스 웨 덴	7-15개월		싱 가 포 르	24-30개월
	스 페 인	9개월		인도네시아	24개월
	키프로스	26개월		태 국	24개월
	터 키	18개월		중동/ 북아프리카	레 바논
	포르투갈	4-12개월	리 비 아		12-24개월
	핀 란 드	6-12개월	모 리 타 니		24개월
			모 로 코		18개월
			알 제 리		18개월
		요 르 단	24개월		
동 구	그 루 지 아	18개월	중 남 미	이 란	21개월
	라 투 비 아	12개월		이 스 라 엘	21(여)/36(남)
	러 시 아	18-24개월		이 집 트	18-36개월
	루 마 니 아	12개월		과 테 말 라	30개월
	리투아니아	12개월		멕 시 코	12개월
	마케도니아	9개월		베네수엘라	30개월
	벨로루시	18개월		불 리 비 아	12개월
	불 가 리 아	9개월		브 라 질	12개월
	슬로바키아	9개월		에 콰 도 르	12개월
	슬로베니아 ⁴⁾	7개월		엘살마도르	12개월
	아르메니아	24개월		칠 레	12-22개월
	에스토니아	8-11개월		콜 롬 비 아	12-18개월
	유고슬라비아	12-15개월	쿠 바	24개월	
	체 코	12개월	파 라 과 이	12-24개월	
	크로아티아 ³⁾	6개월	페 루	24개월	
	폴 란 드	12개월			
	헝 가 리	9개월			

자료: IISS(The international Institute for Strategic Studies), 2001, 2002.

동·북아프리카, 중남미 지역 국가들의 의무복무기간에 비해 상대적으로 다소 짧은 것으로 나타나고 있고, 서구지역국가 중 키프로스가 26개월로 가장 길고, 동구지역에서는 러시아와 아르메니아가 18~24개월로 가장 긴 것으로 파악된다. 아시아에서는 북한이 5~10년으로 세계에서 가장 길고, 한국이 24~27개월, 베트남, 싱가포르가 24~30개월로 비교적 긴 의무복무기간을 부여하고 있다. 중동·북아프리카 지역에서는 이집트가, 중남미 지역에서는 과테말라와 베네수엘라가 각각 30개월로 이 지역에서 가장 긴 의무복무기간을 보이고 있다. 따라서 대체복무인력의 대폭적인 감소와 병사의 숙련에 대한 개념의 재정립과 조기 숙련을 위한 교육·훈련의 강화 및 개선은 복무기간의 지속적인 단축효과를 가져올 수 있을 것이고, 이러한 복무기간단축은 군복무기간 동안에 발생하는 개인의 기회비용을 축소시켜 병역기피현상의 감소효과를 가져올 뿐만 아니라 「가기 싫은 군대」에서 「가고 싶은 군대」로 전환하는 촉매제가 될 것으로 사료된다.

K C I

참고문헌

- 공군본부, 『공군통계연보』, 2004.
- 국방대학교, 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사』, 2004.
- 국방부, 『국방백서』, 2004.
- 권희면·정주성·이원배, 『병역제도 개선방향연구 -국방의무의 개념정리 및 징집잉여인력의 효율화를 중심으로』, 한국국방연구원, 1993.
- 김경엽·이건재·정종식, 「병역제도 선택에 관한 이론연구」, 신정현 편, 『선진국방의 비전과 과제』, 나남, 1996.
- 김병조, 「한국병역제도의 특성: 비교사회학적 분석」, 국방대학교, 『교수논총』, 2002.
- 노동부, 임금구조 기본통계 조사보고서, 2002.
- 병무청, 『병무연보』, 2000, 2001, 2003, 2004.
- 연세대학교 사회과학연구소, 『범국민안보의식조사』, 2001.
- 육군본부, 『육군통계연보』, 2002, 2003.
- 이상목, 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 『국방연구』, 제43권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2000.
- _____, 「병역제도의 운용실태와 사회적 비용 : 쟁점과 개선방안」, 『국방연구』, 제42권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2002.
- _____, 「병역자원수급전망과 복무기간조정에 대한 정책적 함의」, 『규제연구』, 제12권 제1호, 한국규제학회·한국경제연구원, 2003.
- 한국병역정책연구소, 『병역자원부족과 21세기 병역정책방향』, 2002.
- 해군본부, 『해군통계연보』, 2004.
- 홍두승, 『21세기의 군과 시민사회(하)』, 통권 제16호, 2000, www.mnd.go.kr/mnd-news/sosik/2000/06/2.htm.
- Beck, A.; Prinz, A., *Wehrpflicht-oekonomisch betrachtet*, Wirtschaftsdienst, 1994/IX.
- Friedman, M., "Why not a Volunteer Army?," in S. Tax(edit.), *The Draft*, Chicago, 1966.
- IISS, *The international Institute for Strategic Studies*, 2001, 2002.

John O. O'Neal, "Budgetary Savings from conscription and burden sharing in NATO," in *Defense Economics*, Vol.2, 1992.

Neubauer, G., "Wehrgerechtigkeit als Teilproblem einer gerechten Steuerpolitik," *Finanzarchiv*, N.F., Nr.42, 1984.

Schuette, C., *Oekonomische Aspekte der Wehrpflicht*, Wirtschaftsdienst, 1991/II.

Schaefer, W., *Wehrpflicht oder Freiwilligearmee? - Die Wehrstruktur aus oekonomischer Sicht*, Wirtschaftsdienst, 2000/VI.

K C I

The Prospects and Suggestions for Transformation of the Korean Military Service System

Sang-Mok Lee

In light of burden distribution and social costs, as well as efficient allocation of the personnel resources, the questions about reasonable conscription term of military service and alternative national service have been a serious issue and thus been furiously debated.

This survey is both a theoretical and empirical study of the supply and demand for military manpower in the future. In addition to them, this paper provides implications for the system transformation in an All-Volunteer Force and suggests some measures for overcoming disadvantages in the existing draft.

Key words: All-Volunteer Force, draft, social costs, conscripted term, military manpower