

규제연구 제16권 제2호 2007년 12월

시장중립성과 사회적 효용의 제고를 위한 잉여병역자원의 활용에 대한 소고

이 상 목*

본 연구에서는 대체복무인력을 시장의 중립성과 사회적 효용의 제고 관점에서 어떻게 활용하고, 다변화할 것인지를 고찰하는 것을 목적으로 병역제도의 특성을 내포하는 이론적 모델을 개관하고 징병제도와 대체복무제도를 운영하는 가운데 파생되는 문제점과 쟁점을 논의하였다. 또한 우리나라 대체복무제도의 운영실태를 고찰하고 대체복무제도 운영에 대한 우리나라 국민들의 의식구조에 대한 설문조사결과와 독일의 대체복무제도 운영사례를 기초로 정책적 시사점을 도출하였다. 대체복무인력은 국방정책 차원에서 필요한 현역복무인력과 병역자원 사이에서 발생하는 잉여인력으로 운용되므로 무엇보다도 현역입대인력과 대체복무인력 간의 형평성이 유지되어야 하겠고 대체복무인력의 투입으로 기업들 간의 부당경쟁과 시장질서가 교란되지 않도록 시장중립성을 고수해야 한다. 따라서 대체복무제도는 병역의무의 실행과정에서 파생된 제도이므로 이익을 추구하는 기업체나 행정보조를 위한 관공서에 대한 인력투입을 지양하고 국가인적자원의 효율적 활용과 국가봉사의 개념에서 공익과 국가 및 사회봉사의 역할을 실현하는 방향으로 제도를 정비해야 한다. 또한 더욱 많은 국민이 대체복무제도의 결실을 향유할 수 있도록 대체복무인력의 투입분야와 인력운영을 설계해야 한다. 이를 위해서는 국민적 수요가 크지만 서비스 공급이 충분히 이루어지지 않는 분야를 중심으로 전문적인 능력을 갖춘 인력의 대체복무를 활성화할 필요가 있다. 이러한 배경에서 대체복무인력을 사회서비스 부문에 투입하는 경우, 초기단계에서는 노인과 장애인 등을 위한 사회복지시설과 공공의료보건 관련 기관과 미신고 사회복지시설, 장애아 특수학교 등의 기존 보건복지시설을 중심으로 대체복무인력을 투입함으로써 대체복무제도의 안정성을 강화하고 다음 단계에서 초기단계 투입에 따른 수혜자 만족도 등의 평가를 토대로 새로운 서비스를 공급하는 방향으로 사업확장을 시도해 볼 수 있을 것이다.

핵심용어: 대체복무, 시장중립성, 징병제, 병역제도, 모병제

* 국방대학교 국방관리대학원 국방경제학과, 서울시 은평구 수색동 205번지(e-mail: smlee@kndu.ac.kr)

** 본 연구의 결론과 정책건의를 포함한 모든 내용은 필자의 개인적 견해이며 소속기관의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

접수일: 2/9, 게재확정일: 10/30

I. 서 론

우리나라에서 병역에 관련된 사회적 관심은 일회적인 것이 아니라 최근의 병역지정업체의 비리를 비롯하여 군필자 가산점제도의 위헌판결, 대선·총선 후보자 및 고위공직자의 병역공개, 양심적·종교적 이유의 병역거부에 대한 논쟁 등의 다양한 형태로 표출되어 왔다. 이러한 일련의 사건들은 우리나라의 현행 병역제도가 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.”라는 규정에 의거 국민개병주의 원칙에 입각한 전면징병제를 채택하고 있으나 실제로는 병역대상자의 일부만이 입영하는 부분징병제를 시행함에 따라 나타나는 제도운영의 부작용으로 보인다. 또한 이러한 병역의 형평에 관련된 부작용은 일시적인 현상이 아니라 합계출산율의 감소에도 불구하고 병역인구의 수급 면에서 잉여인력이 발생하여 부분징병제 및 대체복무제도의 운영이 불가피함에 따라 향후에도 지속될 것으로 보인다.

한편, 현행 병역제도에서 시행하고 있는 대체복무제도는 국민개병제하에서 군의 병력수급상 발생하는 잉여병역자원을 해소하고, 국가인적자원의 효율적 활용과 병역의 형평성 제고를 위해 일정한 자격을 갖춘 병역의무자에게 현역복무 이외의 분야에서 일정 기간 근무케 함으로써 병역의무를 필한 것으로 인정하는 제도이다. 그에 따라 2005년 말 현재 약 16만 명의 현역성·비현역성 대체복무인력이 병역의무의 일환으로 근무하고 있다.

그러나 이러한 방대한 인력이 투입되고 있음에도 불구하고 대체복무인력의 투입영역과 임무를 보면 대체복무인력정책이 확고한 정책적 목표를 가지고 수행되고 있다고 보

기에는 미흡하다. 현역성 대체복무인력(전·의경 및 교도대원)을 제외한 비현역성 대체복무인력 중 공익근무요원의 대부분이 행정관서의 행정지원과 차량계도에 투입되고 있고, 산업기능요원도 기업들의 신청과 해당산업 주무장관의 추천으로 병무청이 인력을 배분하고 있다. 따라서 각 부처가 자신들의 필요에 의해 대체복무인력을 배분해 갖는 부처이기적인 인력정책이 자행되고 있고, 특히 산업기능요원제도는 복무인력에 대한 노동착취의 요소가 내재되어 있을 뿐만 아니라 대체복무인력 배당기업과 그렇지 못한 기업 사이에 부당경쟁을 야기하여 인력투입의 시장중립성을 훼손하고 있다. 그러나 이러한 현실적인 문제에도 불구하고 병역제도에 대한 연구는 주로 안보적 관점에서 이루어져 왔고, 시장중립성과 사회적 효용의 개념에서 대체복무제도를 분석한 선행연구는 극히 미흡하거나 전무한 실정이다. 특히, 고령화와 소득양극화에 직면한 우리 사회는 국가인적 자원의 효율적 활용에 대한 사회적 관심을 한층 필요로 하고 있다.¹⁾

따라서 본 논문에서는 공익목적의 국가방위를 위해 헌법과 병역법에 의해 강제소집된 대체복무인력을 시장의 중립성과 사회적 효용을 제고하기 위해 어떻게 활용하고, 다변화할 것인지를 고찰하고자 한다. 그러나 본 논문에서는 현행 대체복무제도의 문제점으로 인해 파생되는 논쟁, 예를 들어 모병제로의 전환가능성과 전환시기에 대한 논의, 현역복무자와 각 형태별 대체복무자의 형평성 유지를 위한 논의, 그리고 종교 또는 개인 신념 등에 의한 병역거부를 인정해야 할지에 대한 법적·사회학적 논쟁은 논외로 한다.²⁾

본 논문은 6개의 장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 제II장에서는 병역제도의 특성을 내포하는 이론적 모델을 개관하고 징병제도와 대체복무제도를 운영하는 가운데 파

1) 우리 사회가 2003년 이후 소득분배구조가 악화되고 빈부격차가 심화되는 경제양극화 문제에 직면하고 있어 국민의 복지수요를 충족할 수 있는 복지지출의 확대는 지난 십 수 년간의 복지공백기로 인해 그 확대가 불가피한 것으로 나타나고 있다. 한국보건사회연구원은 GDP대비 복지지출이 2005년 11.0%, 2010년 13.5%, 그리고 2015년에는 15.8%로 증가할 것으로 추정하고 있고, 한국개발연구원의 추계결과도 GDP대비 복지지출이 같은 시기에 각각 10.3%, 14.0%, 15.7%로 증가할 것으로 전망하고 있다. 노대명 외(2004), 『저소득층을 위한 현물급여 확대방안 연구』에서 재인용

2) 이러한 논의에 대해서는 이상목, 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 『국방연구』, 제42권 제2호(2002), 국방대학교 안보문제연구소; 이정표, 「자율적 병역의무이행과 사기진작을 위한 병역의무 이행자 우대방안」, 병역정책포럼(2005); 안경환·장복희 편, 「양심적 병역거부」, 『공익과 인권』(2002) 참조

생되는 문제점과 쟁점을 논의한다.

제III장에서는 우리나라 대체복무제도의 운영실태를 병역의무수행의 사회적 비용과 공익성 및 정책의 시장중립성 관점에서 논의하고, 이어서 제도개편의 방향을 설정하기 위한 사회적 합의를 도출하는 의미에서 일반국민과 병역의무당사자들의 의식구조를 기초사된 설문조사결과를 기초로 분석한다. 한편, 제도개편의 방향설정에도 불구하고 대체복무인력이 고갈되는 경우 제도운영의 안정성이 위협받을 수 있으므로 제IV장에서는 대체복무인력에 대한 체계적이고 효과적인 관리정책의 필요성을 강조하는 의미에서 병역자원의 공급과 국방정책 변화에 의한 소요인력을 고려하여 병력의 수급불균형 추이를 전망하고 향후 대체복무제도의 운영에 필요한 잉여인력의 규모를 추정해 본다.

제V장에서는 제III장에서 도출한 제도개편의 방향을 구체화하고 인력투입의 시장중립성과 사회적 효용을 제고하기 위한 외국사례로서 독일의 대체복무제도를 분석하고 그 시사점을 도출한다. 최근 대체복무제도에 대한 대표적인 외국사례로서 대만과 독일이 관심의 대상이 되어 왔다. 그중 대만이 우리와 유사한 대체복무인력의 투입영역과 기관에도 불구하고 우리의 관심을 불러일으킨 이유는 2001년 5월부터 병역의무대상자에게 현역복무와 대체복무를 선택할 수 있는 권리를 부여했다는 점에 있다.³⁾ 그러나 본 논문의 주제가 징집대상자에게 현역복무와 대체복무를 선택할 수 있는 자율선택권을 부여해야 할지에 대한 논의에 있지 않고 대체복무인력으로 판정된 인력을 어떻게 효율적으로 배분할 것인가에 있으므로 시장중립성과 사회적 효용의 제고를 실천하는 국가에 대한 사례연구가 요구된다 하겠다. 또한 대만이 대체복무 도입을 위해 유럽선진국, 특히 독일을 중점적으로 벤치마킹하였고 인력규모 면에서 우리와는 비교가 안 될 만큼 적을 뿐만 아니라 대체복무인력의 배분구조가 우리와 비슷하다는 점,⁴⁾ 그리고 무엇보다 대체복무에 관련된 세부통계자료의 공개가 미흡하다는 점은 사례연구를 특정국가로 제

3) 국방 정실방안(군 정예화, 소규모화, 강력화)에 따른 군 소요 감축으로 잉여자원이 발생하였고, 잉여자원의 사회문제화로 효율적 자원활용에 대한 필요성이 제기되었다. 그에 따라 2001년 1월 15일 체대역실시조례(替代役實施條例)가 마련되어 2001년 5월 1일부터 대체복무제도를 시행하게 되었다. 세부내용에 대해서는 병무청, 「대만의 병역제도」, 『국제징병검사 세미나』(2006) 참조.

4) 대만의 경우 대체복무인력은 약 만 명 정도인데 경찰역과 소방역에 60%, 교육복무역에 인력의 20%가 투입되고 있고 사회역에 대한 비중은 3%에 불과하다. 한홍구, 「타이완 대체복무제도 참관보고서」, 2007.

4, http://blog.daum.net/sujeonghouse/4475516nil_profile=blog

한할 수밖에 없는 이유로 작용한다.

끝으로 제IV장에서는 상술한 논의와 분석을 종합하여 결론 및 제도개선에 대한 정책적 시사점을 제시한다.

II. 병역제도의 선택과 쟁점에 대한 논의

병역제도에 대한 각 나라의 선택은 일반적으로 외부위협 의 강도와 경제적 수준, 정치 체제, 국민의 가치관과 역사적 경험 등 다양한 여건을 고려하여 채택된다. 이러한 여건을 고려하여 채택된 제도의 형태는 국가의 강권력이 작용하는 징병제와 자유선택에 의한 모병제로 대별된다. 한편, 앞서 서두에서 언급했듯이 병역제도에 대한 연구는 주로 안보적 관점에서 이루어져 왔고, 시장중립성과 사회적 효용의 개념에서 대체복무제도를 분석한 선행연구는 극히 미흡하여 선행연구에 기초한 심층논의가 가능하지 못한 실정이다. 따라서 본장에서는 우선 병역제도와 관련된 변수들의 상호관계를 파악하고 본 연구의 범위와 주제를 제한·설정하는 작업의 일환으로 병역제도의 특성을 내포하는 이론적 모델을 개관한다.⁵⁾ 이어서 징병제도와 대체복무제도를 운영하는 가운데 파생되는 문제점과 쟁점을 한편으로는 모병제로의 전환과 병역부담의 형평성, 다른 한편으로는 대체복무인력의 효율적 배분과 사회적 효용의 관점에서 논의한다.

1. 모델

징병제는 의무병역제도의 대표적인 제도로 민주사회에서 국민에게 부여된 참정권에 상응하는 급부로서 병역을 인식하며, 그 특징은 인력을 강제로 징집함에 따라 필요인원을 용이하게 취득할 수 있다는 점과 이들 인력이 병역의무 이행기간 동안에 받는 임금이 민간경제부문에 종사하는 인력의 임금과 비교해 현저히 낮다는 점 등으로 요약될 수

5) 형평성과 국가인적자원의 효율적 배분에 대한 징병제와 모병제의 모델이론적 비교분석은 이상목, 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 『국방연구』, 제42권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2002 참조.

있다. 우선, 징병제에서 필요인력(현역과 대체복무역)은 국가의 강제력에 의해 징집되므로 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 이들 인력은 완전 비탄력적인 수요(FL_2)를 나타내고,⁶⁾ 국가에서 책정한 낮은 보수(W_0)를 받음에 따라 예산상의 가시적 비용은 $W_0L_0L_2a$ 이다. 그러나 징병제도와는 달리 인력수급에 시장메커니즘이 적용되는 모병제는 노동보수에 기초한 인력의 탄력적 수요(N_e)와 자발적 공급(S)이라는 특징을 가진다. 여기서 공급곡선 S 는 모병제에서 복무를 희망하는 특정 부류의 인력이 민간부문에 투입될 경우, 이들 인력이 민간부문에서 달성 가능한 노동생산성의 누적분포(cumulative distribution of labor productivity)를 의미한다. 한편, 수요측면에서는 모병제로의 전환 시 시장메커니즘에 의해 보수가 결정되기 때문에 징병제에서 인위적으로 국가에서 책정된 낮은 보수보다 높은 임금이 지불될 수밖에 없으나, 모병제는 국가안전보장을 직업화한다는 것을 의미하므로 모병제하에서의 군인은 상대적으로 높은 임금에 상응하는 생산성을 발휘할 것이다.⁷⁾ 그 결과 징병제보다 상대적으로 적은 인력(L_0L_1)으로 국가안보목표를 달성할 수 있고, 인력 감소로 인한 경비절감효과가 발생함에 따라 L_0L_1 만큼의 인력유지에 소요되는 가시적 비용은 $W_0L_0L_1b$ 에 해당한다.

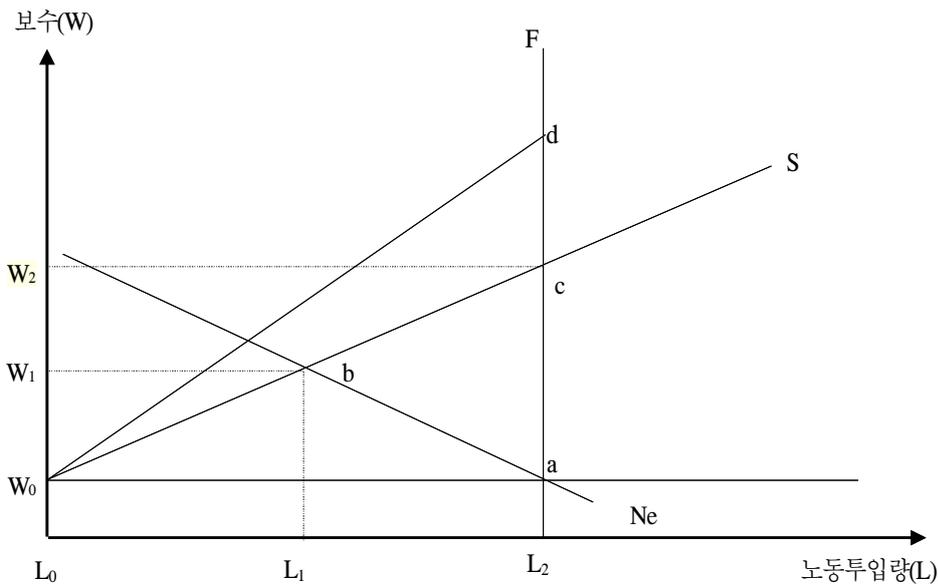
한편, 모병제로의 전환에도 불구하고 징병제하에서의 비탄력적인 인력(L_0L_2)을 계속적으로 유지하려면 추가적인 비용이 소요된다. 즉 L_0L_2 (또는 FL_2)만큼의 인력을 확보하기 위해서는 W_2 수준의 보수가 요구되어 비용은 $W_0L_0L_2C$ 로 증가한다. 그 결과 비탄력적 인력수요에서 모병제로의 전환은 징병제의 비용($W_0L_0L_2a$)에 W_0aC 만큼의 비용이 추가된

6) 여기서는 전면징병제를 추구하는 것을 전제로 병역의무이행인력을 현역복무인력과 대체복무인력으로 따로 구분하지 않았는데 현역복무자만을 대상으로 할 경우 수요곡선은 좌측수평으로 이동하게 된다. 또한 보수 면에서도 현역복무인력과 일부 대체복무인력(전문연구요원과 산업기능요원 등) 사이에 차이가 있을 수 있겠으나 시장임금보다는 병역의무 이행기간 동안에 받는 임금이 상대적으로 낮다는 것을 상정하였고 현역복무자와 대체복무자와의 보수차이를 세분화하지 않았다.

7) 모병제로의 전환 시 군인력에 대한 임금이 민간부문에 종사하는 인력과 비교해 어느 정도가 적절한지는 미지수다. 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 봉급지불기준은 고착된 수치가 아닌 유동적일 수 있다. 왜냐하면 직업군인이 질적으로 우수하고 경쟁력을 보유한 인적자본의 집합체라는 인식이 사회 전반에 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.

다. 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 소집인력에 의해 민간부문에서 달성 가능한 노동생산성의 누적 분포는 모병제하에서의 그것보다 높은 것으로 나타난다(곡선 W_0d). 따라서 이 경우 징병제의 비용은 우선 국가에서 책정한 보수와 인력규모를 곱한 것으로 나타나는 가시적 비용($W_0L_0L_2a$)과 더불어 무차별적 강제소집으로 인한 비가시적 사회적 비용(W_0ad)을 합한 것이다($W_0L_0L_2d$). 따라서 징병제에서 비탄력적인 인력규모(FL_2)를 유지하는 데에 소요되는 비용은 동일규모의 인력을 모병제로의 전환 후에도 유지하는 비용보다 크다($W_0L_0L_2d - W_0L_0L_2c = W_0cd$).

〈그림 1〉 모병제와 징병제의 가시적·비가시적 비용



2. 모병제로의 제도전환과 병역부담의 형평성

징병제 중 전면징병제는 병역대상자 전원이 현역 또는 대체복무역으로 징집되기 때문에 국가인적 자원의 비효율적 배분과 사회적 비용의 발생이라는 문제점을 초래하지만 병역의 형평을 기할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 병역대상자보다 소집인력이 적을 경우 부분징병제의 채택이 불가피한데 이러한 부분징병제에서는 병역의 형평성 문제가 야기될 수밖에 없다. 따라서 인간의 자발성과 동기유발, 고도산업사회의 분업원칙에 기초한 모병제의 도입은 부분징병제에서 나타나는 병역의 형평문제를 해소할 뿐만 아니라 전문화에 의한 국가인적자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 징병제의 비가시적 사회적 비용을 차단할 수 있다.⁸⁾ 그러나 형평성과 효율성 및 경제성의 관점에서 모병제가 갖는 장점에도 불구하고 병역제도의 전환에는 현재 및 미래의 안보상황에 대한 정부의 올바른 판단과 국민들이 안보상황에 비추어 제도전환의 시기와 속도에 대해 어떻게 생각하는지에 대한 검토가 선행되어야 한다.

한편, 급작스러운 제도전환이 어려울 경우에는 또 다른 차선택이 강구되어야 할 것이다. 차선택의 기준설정에는 징병제를 유지하되 개인의 기회비용과 가용인력 배분의 비효율성을 최소화하고, 병역부담의 형평성을 제고하는 요소가 고려되어야 할 것이다. 병역의무부담의 형평성을 제고하기 위해서는 그 부담의 원칙이 설정되어야 하는데, 우선 병역의무는 경제적 관점에서 볼 때 국가구성원에게 현물세(Natural Tax)의 형태로 부과되는 보편적 의무봉사로 정의될 수 있다. 이러한 보편적 의무봉사는 병역을 이행하는 인력이 병역의무 이행기간 동안 민간부문에서 경제활동을 하는 경우 지급되는 보수와 국가에서 책정한 낮은 보수의 차액을 묵시적 과세(implicit tax) 또는 현물세의 형태로 국가에 납부한 것과 일치하고(비가시적 사회적 비용), 소집인력 개인에게는 이면적 기회비용(hidden opportunity costs)으로 작용한다.⁹⁾ 따라서 징병제도하에서는 병역면제자는 병역의

8) 그러나 모병군은 사회적 대표성이 부족하여 국가 속의 또 다른 국가(state in the state)를 조성할 수 있는 가능성이 있고, 민주사회의 형성과 안정화에 불안요소로 작용할 수 있다는 지적과 더불어 대중군대의 감소로 민군관계에 있어 갈등이 증폭될 수 있는 잠재성이 있어 군대의 본질인 공익성에 위배된다는 주장도 있다. 홍두승, 『21세기의 군과 시민사회(하)』, 2000년 6월(통권 제16호), www.mnd.go.kr/mnd-news/sosik/2000/06/2.htm에서 인용.

9) 징병제하에서 대체복무인력을 제외한 군현역복무인력이 지급하는 현물세를 사회적비용으로 간주하여

무 이행자들이 창출하는 국가안전보장이라는 긍정적 외부효과(positive externality effect)의 혜택을 받는 반면에 병역의무 이행자들에게는 불리한 소득배분효과(income distribution effect)가 야기된다. 이러한 병역부담을 어떻게 공정히 배분하느냐에 관련된 소위 병역형평성제고에 관한 논쟁은 병역의무 이행자들의 복무 형태와 기간 및 보수의 차이 등에 따라 달라지기 때문에 그 복잡함이 가중되고 있다. 따라서 병역의무의 형평을 제고하고 기회비용적 소득손실을 보전할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위해서 이 분야에 대한 더욱 심도 있는 심층연구가 요구된다.¹⁰⁾

3. 대체복무인력의 효율적 배분과 사회적 효용

우리나라는 헌법 제39조 제1항과 병역법 제3조의 규정에 의거 국민개병주의 원칙에 입각한 전면징병제를 채택하고 있고, 이것은 공공의 이익을 위한 국가방위라는 목적을 달성하기 위해 헌법과 병역법이 대한민국의 남성인력에게 병역의무를 강제하고 있는 것으로 해석된다. 여기서 국가방위는 한 경제주체의 소비로 다른 경제주체의 소비가능성을 제한하고(경합성) 대가를 지불한 특정인에게만 소비권리를 부여(배제성)하는 민간사유재와는 달리 비경합성과 비배제성의 특징을 가지는 공익목적의 공공재이다. 즉 공공

남성의 학력별·연령계층별·근속년수별 급여를 기준으로 우리나라 징집병사인력의 기회비용(현물세)을 도출할 수 있다. 현역병사 복무인력의 연령계층을 20~24세로 상정하고, 우리나라 현역병사의 수와 학력별 연간급여(월급여와 연간 특별급여)를 고려하여 연간현물세와 전체복무기간의 현물세를 계산한 결과 비가시적 연간 사회적 비용은 7조3,730억 원에 달한다. 이상목, 「병역제도의 운용실태와 사회적 비용」, 『국방연구』 제43권 2호, 2003.

- 10) 1999년 12월 헌법재판소가 모든 취업영역에 걸쳐 군복무에 관한 호봉책정에서 그 보상을 합에 따라 남성 의무복무자들의 노고를 사회구성원 다수가 인정해 왔으나, 채용시험에서의 가산점부여는 공개경쟁 원리에 위배된다는 점에 기초해 군가산점제도를 위헌으로 판결하였다. 헌법재판소의 판결 이후 일각에서는 제대군인 가산점제도에 대한 헌법재판소의 위헌판결이 재고될 필요가 있음을 주장하는 의견이 제기되기도 하고, 일부에서는 군필자에 대한 경력 및 호봉산정비율을 과감히 높게 적용함으로써 군복무에 따른 취업지연과 자기개발 기회상실에 대한 경제적 손실에 대한 보상을 해 주어야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 군가산점제도에 대한 위헌판결로 인해 가산점제도의 부활에 기초한 군필자에 대한 보상은 그 실현 가능성이 매우 희박하고 비록 군가산점제도가 위헌이라고 하지만 우리 사회가 군필자의 학업중단과 자기개발 지연으로 인한 희생 및 경제적 손실을 인정하지 않았다는 것이 아니라 그 희생은 인정하나 보상의 방법에 이견이 있다는 것으로 해석되므로 그에 대한 심층연구가 뒤따라야 할 것이다. 현역복무이행자의 제대 후 수혜방안에 대해서는 김문현, 「군필자 가산점제의 위헌여부」, 『고시연구』, 고시연구사, 2000 참조.

재는 재화의 불가분성(indivisibility) 또는 집단성(collectivity)에 기초해 한 경제주체의 소비로 다른 경제주체의 소비가능성이 제한되지 않고(비경합성), 소득계층별 조세부담액의 높고 낮음과는 무관하게 모든 경제주체가 소비할 권리, 즉 국가방위에 의한 안전보장을 누릴 수 있는 특징을 갖고 있다(비배제성).¹¹⁾

공공재에 관련된 중요한 과제는 적정한 공공재의 크기와 투입영역을 어떻게 정할 것인지에 대한 기준을 정하는 일이다. 만일 사람들이 그 공공재에 대하여 인정하는 중요성에 상응하는 조세를 부담하는 데 반대하지 않는다면 공공재의 크기와 투입영역은 이것을 적정수준으로 하여 결정할 수 있다. 따라서 국방을 전적으로 군사력만에 의한 협의의 개념으로 정의한다면 국가는 현역병사로서의 징집 이외에 다른 목적으로 인력을 강제소집할 수 없다. 그러나 국방을 광의로 해석하여 군사력을 포함한 모든 수단과 방법을 동원하여 전쟁을 방지하고 다른 나라의 도전을 억제하는 것으로 정의한다면 소집인력의 규모와 투입영역 및 기관은 가변적으로 훨씬 확대된다. 이러한 국방에 대한 광의의 해석은 대체복무제도의 운영을 정당화하는 논리적 근거로서 작용한다.

한편, 이미 오래 전부터 실시되어 왔던 대체복무제도를 개편하기 위해서는 개편에 따른 편익이 현상유지에 따른 편익보다 크다는 점에 대한 사회적 합의가 전제되어야 한다. 따라서 현행제도의 평가에는 국가방위의 목표에 상응하는 투입영역과 해당기관에 인력의 효율적 투입이 진행되고 있는지, 또한 인력투입의 역기능 또는 부작용이 다른 영역에서 발생하고 있지는 않은지에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 한다. 이러한 검토의 배경에는 인위적으로 낮게 책정된 소집인력의 임금이 국가방위창출의 투입요소에 있어 상대가격의 왜곡을 야기하여 대체복무수행기관을 비롯한 병역의무 수행기관에서 소집인력의 비효율적 투입을 야기하는 동인으로 작용할 수 있다는 우려에 기인한다. 이는 민간기업들이 노동시장의 가격메커니즘에 의해 채용된 인력을 각 개인의 능력(생산성)에 기초해 적소에 투입하는 반면에 병역의무 수행기관의 입장에서는 소집인력을 각 개인의 역량과 생산성에 기초해 투입·배치해야 할 동기가 상대적으로 적기 때문이다. 이러

11) 이러한 비경합성과 비배제성이라는 국가방위의 특수성으로 인해 국가방위에 필요한 현물봉사(병역의 무수행)를 하지 않는 사회구성원을 안전보장에서 제외할 수 없고, 그에 따라 징집대상자는 국가방위에 필요한 병역의무와 부담을 배분하는 데 있어서 자신의 이익을 위한 전략적 행위를 고려하게 되고, 그러한 행위의 결과는 현물세 회피의 병역기피현상으로 나타난다. 공공재와 민수재의 분류기준의 합당성에 대한 논의는 이현재, 『재정경제학』, 박영사 1986, p.79 참조.

한 동기결여는 병역의무를 수행하는 당사자에게도 나타나는데 이러한 현상은 자신의 역량을 최대한 발휘하여 임무를 수행할 어떠한 유인책이 없는 데에 기인한다.¹²⁾ 소집인력의 비효율적 투입과 더불어 투입영역 및 기관의 선정이 국가방위라는 목표에 순기능으로 작용하기보다는 인력투입의 부작용으로 시장질서를 교란하고 있지는 않은지에 대한 검토가 이루어져야 한다(시장중립성). 따라서 제도개편을 위한 사회적 합의를 도출하는 준거로서 대체복무제도의 참여자와 수혜자가 개인의 성취감이나 만족도 및 사회적 효용의 측면에서 현재의 대체복무제도를 어떻게 평가하고 있으며 제도개편의 방향을 어떻게 인식하고 표출하고 있는지에 대한 분석이 뒤따라야 한다.

지금까지 병역제도의 특성을 내포하는 이론적 모델을 기초로 징병제도와 대체복무제도를 운영하는 가운데 파생되는 문제점을 모병제로의 전환과 병역부담의 형평성, 대체복무인력의 효율적 배분과 사회적 효용의 관점에서 논의하였다. 본고에서는 모병제로의 전환 가능성과 그 시기 및 병역부담의 형평성 제고를 위한 방안에 대해서는 후속연구의 과제로 남겨두고 시장중립성과 사회적 효용의 제고를 위한 유휴병역인구의 활용방안에 국한하여 논의해 보고자 한다.

III. 우리나라 대체복무제도의 운영실태와 제도개편에 대한 국민의식

우리나라의 헌법과 병역법이 국가방위라는 공공의 이익을 위한 공공재를 공급하기 위해 대한민국의 남성인력에게 병역의무를 강제하고 있고, 국가방위에 대한 광의의 개념은 대체복무제도의 운영을 정당화하는 논리적 근거로 작용하고 있다. 따라서 현행 대체복무제도의 운영에 대한 핵심평가기준은 대체복무인력이 공공의 이익을 위한 공공재 공급에 관련된 영역과 해당기관에 효율적으로 투입이 되고 있는지와 인력지원의 형평

12) 동기결핍에 대한 반론으로서 책임감과 애국심 등이 경제적 동기부여를 대체할 수 있다는 소위 “내재적 유인책”에 대한 주장이 제기되기도 한다. 병역의무자의 자기선택권한과 책임을 강조하고 자아실현 기회를 제공함에 따라 병역의무수행에 대한 동기부여를 이끌어내는 내재적 유인책에 대해서는 이정표, 「자율적 병역의무이행과 사기진작을 위한 병역의무 이행자 우대방안 , 병역정책포럼(2005. 10.) 참조.

성문제를 야기하고 시장질서를 교란할 위험이 없는지에 대한 검토이다. 운영실태에 대한 평가에 이어서 사회적 합의의 도출 측면에서 일반국민과 병역의무당사자들의 의식 구조에 대한 설문조사결과를 기초로 분석하고 제도개편의 방향을 설정한다.

1. 대체복무제도의 운영실태

<표 1>은 2005년 말 기준으로 우리나라 대체복무인력과 관리인원에 복무기간을 고려하여 연간 평균편성인원을 나타내고 있다.

<표 1> 대체복무인원의 연간 편성인원(2005년 말 기준)

구 분		충원대상	관리인원	복무기간	연간 평균 편성인원(명)*
현역성 대체복무	전·의경	현역	47,100	24개월	23,550
	교도대원	현역	3,931	24개월	1,965
	소계		51,031		25,515
비현역성 대체복무	공익근무요원	보충역	62,075	24개월	31,037
	산업기능요원 전문연구요원	현역/보충역	46,484	34개월(현역) 26개월(보충역) 36개월(전문연구)	16,039
	특별보충역	현역/보충역	5,541	36개월	1,847
	소계		114,100		48,923
합 계			165,131		74,438

주: 1) 특별보충역(공중보건의, 징병전담의사, 의료검사국제협력의사, 공익법무관)은 2005년 8월 기준

2) * 해당 관청 문의 및 『병무연보』(2006)와 복무기간을 고려하여 자체산출

전·의경과 교도대원을 의미하는 현역성 대체복무인력은 5만 명 수준을 유지하고 있고 비현역성 대체복무인력의 수는 약 11만 명으로 대체복무인력의 수는 총 16만 명에 달하고 있다.¹³⁾ 또한 각 대체복무형태별로 다른 복무기간을 고려한 결과, 2005년 말 현

13) 산업기능요원은 지정업체별 요청인원 범위 내에서 추천권자의 평가등급, 전공 및 면허취득자, 수출실

재 약 25,515명이 현역성 대체복무인력으로 투입되어 있고, 비현역성 대체복무인력은 48,923명에 달하고 있다.

〈표 2〉 공익근무요원의 복무분야별 분포(2005년 말 현재)

구 분	복 무 분 야		인 원	소 계	합 계		
공익 근무 요원	행 정 관 서	경 비		4,942 (1,303)	6,767 (515)	62,075 (17,150)	
		감시	수자원				1,454 (152)
			산림·공원·녹지				4,896 (324)
			재난안전				305 (19)
			위생		112 (20)		
		보호	문화재		323 (76)		15,222 (5,898)
			차량단속		2,599 (443)		
			질서계도		12,235 (5,370)		
			건축물단속		65 (3)		
		봉사	경비시설관리		615 (58)		4,184 (770)
			생활지도		2,264 (451)		
			의료지원보조*		990 (221)		
			운전요원		315 (40)		
		행정 지원	병무행정		466 (126)		30,611 (8,508)
			일반행정		28,348 (7,814)		
			우편업무		1,797 (568)		
국제협력		197 (82)					
예술체육		152 (74)					

주: 1) * 2005년도에는 행정지원으로 분류되었으나 2006년에는 봉사로 분류되었음.

2) () 안의 숫자는 서울시 해당수치임.

자료: 병무청, 『병무연보』, 2006, pp.248-252.

적 등을 고려하여 배정된다. 또한 해운·수산업분야와 방위산업분야는 별도 배정되고, 후계농어업인은 시·군·구별 요청인원 범위 내에서 전공자 위주로 별도로 배정된다. 전문연구요원(현역입영대상자)은 대학원 석사 이상 학위취득 예정인원을 고려, 추천권자의 평가등급에 따라 연구기관별로 배정되고, 10년 이상 장기 지정업체 중에서 정부정책수행연구기관, 연구실적 우수연구기관, 방위산업체 부설연구기관으로서 평가등급이 우수한 업체는 별도 배정된다. 세부 관리규범에 대해서는 병무청, 『2005년도 전문연구요원 및 산업기능요원 복무관리교재』, 2005 참조.

한편, <표 2>는 비현역성 대체복무인원 가운데 공익근무요원의 복무분야별 투입을 제시하고 있다. 공익근무요원의 대부분(99% 이상)이 행정관서에 투입되고 있는데 복사·청소 등의 단순업무에 관련된 일반행정 지원과 질서계도 및 경비지원에 인력의 72%가 투입되고 있다.¹⁴⁾

특히 공익근무요원의 45%가 투입되는 일반행정 지원과 관련해서는 그 인력투입의 당위성과 효율성을 발견하기가 쉽지 않은 것으로 사료된다. 즉 헌법과 병역법에 의해 강제소집된 인력을 활용함에 있어 단순 업무처리와 관련된 행정지원이 현물세지급이라는 병역의무수행자 개인의 기회비용¹⁵⁾과 그에 따른 막대한 비가시적 사회적 비용에 상응할 만큼 긴요한 사회적 수요라고 확신하기 어렵다는 점이다. 특히, 민간기업들이 노동시장의 가격메커니즘에 의해 채용된 인력을 각 개인의 능력(생산성)에 기초해 적소에 투입하는 반면에 병역의무 수행기관에는 인위적으로 낮은 임금으로 인해 소집인력을 각 개인의 역량과 생산성에 기초해 투입·배치해야 할 동인이 상대적으로 적다는 우려는 사회적 효용을 극대화하기 위해 국가인적자원을 효율적으로 활용하고 있다는 확신을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

한편, <표 3>에 제시된 산업기능요원과 전문연구요원의 규모를 살펴보면, 2001~2003년 사이에는 8만 명 이상이었고, 2004년에는 6만5천 명이었으나 2005년도에는 그 규모가 축소되어 현재 12,861개 업체에 46,484명이 투입되어 있다.

이공계 고급인력의 육성과 청소년들의 이공계 진출에 긍정적 역할을 한다는 취지에서 비롯된 전문연구요원제도에서는 연구요원의 대부분이 대기업 및 중소기업의 부설 연구기관에 투입되고 있다.¹⁶⁾ 업체가 산업기능요원을 채용하기 위해서는 분야별 추천

14) 지방병무청 소재지역별 분류에 의하면 서울 이외에 인천·경기 13,083명, 부산 5,260명, 대구·경북 3,878명, 대전·충남 3,123명, 경남 3,008명, 광주·전남 3,037명 등 총 62,075명이 투입되어 있다. 지역별 세부 분포에 대해서는 병무청, 『병무연보』, 2006 참조.

15) 기회비용은 현물세지급의 소득손실 이외에도 이면적 기회비용(hidden opportunity costs)으로서 학교교육과 직업교육의 중단으로 인한 비용, 병역의무 수행 전에 취득한 기술의 부분적 진부화로 추가교육에 소요되는 비용, 교육과 결혼시기, 직장선택 등에 대한 불안정성, 취업면접에서 병역의무 면제자 또는 이수자와의 경쟁에서 직업활동의 불연속에 기인한 고용회피현상 등의 다양한 형태로 나타난다.

16) 2004년 말을 기준으로 보면 12,281명의 전문연구요원이 총 3,274개 업체에 투입되었는데 그중 대기업 부설 연구기관(487개)과 중소기업 부설 연구기관(2,353개)에 8,000명 정도의 인력이 투입된 반면에 2005년 말에는 2,476개 업체에 총 8,373명의 전문연구요원이 투입되어 투입업체 수와 투입인력규모 면에서 모두 감소하고 있는 추세이다. 업체별·연구기관별 세부분포에 대해서는 병무청, 『병무연보』,

권자의 추천을 받아 병무청장으로부터 지정업체로 선정 받아야 한다.¹⁷⁾ 산업기능요원의 분포를 보면, 2005년 말 현재 103개 방위산업기업에 2%(923명), 공업분야의 10,282개 업체에 88%(33,851명), 그리고 광업, 에너지, 건설, 수산, 해운 분야의 228개 업체에 10%(228명)의 인력이 투입되고 있다.

〈표 3〉 산업기능요원 및 전문연구요원의 현황(2005년 말 기준)

분야		업체수	관리자원
방위산업체	-	103	923
산업체	공업	10,054	33,851
	에너지산업	2	8
	광업	1	-
	건설업	78	172
	수산업	19	108
	해운업	128	2,139
	농어업	-	867
	소계	10,282	37,145
특기자 (학술·예술·체능)	-	-	39
한국과학기술원	-	-	4
연구요원	-	2,476	8,373
계	-	12,861	46,484 (8047)

주: () 안의 숫자는 서울지역 수치임.

자료: 병무청, 『병무연보』, 2006.

2006 참조

17) 산업기능요원이 투입되는 각 산업분야의 추천권자를 보면 다음과 같다. ①공업·광업·에너지산업분야: 중소기업청장, ②통신기기업·정보처리분야: 정보통신부장관, ③게임기기제작업: 문화관광부장관, ④의약품·의료용구·식품 제조업: 보건복지부장관, ⑤농산물가공업·동물의약품제조업: 농림부장관, ⑥수산물가공업·해운업분야·수산업분야: 해양수산부장관, ⑦임산물가공업: 산림청장, ⑧건설업분야: 건설교통부장관, ⑨방위산업분야: 한국방위산업진흥회장 등임.

이러한 인력정책에 있어 문제가 되는 것은 비록 인구구조상 현역병사의 수급불균형으로 잉여인력이 발생하더라도 그 인력을 공공성이라는 원래의 취지와는 다르게 특정 사기업에 인위적으로 배분하는 정책이 국가인력정책의 규범에 위배된다는 점이다. 정부가 중소기업의 인력난 해소를 위해 노력한다는 점은 이해될 수 있으나 산업기능요원의 인력배분정책이 그 당위성을 얻기 위해서는 공공재 공급의 일환으로 비경쟁원칙과 비배제원칙에 의해 모든 기업에 동일한 혜택이 주어진다는 전제조건이 충족되어야 한다. 그러나 각 산업별 해당추천권자 또는 기관의 추천에 의해 일부 기업들만이 산업기능요원을 배분받는 현행정책은 일부기업의 인력난 해소라는 지역적인 긍정적 효과에도 불구하고 병역지정업체에 배정받기를 원하는 병역의무자 개인에게는 병무비리의 한 단초가 될 뿐만 아니라 국가적으로는 각 산업분야에 부당경쟁과 시장교란을 야기하여 시장중립성을 저해하는 결과를 초래하고 있다.

지금까지 우리나라 대체복무인력의 운영실태를 분석해 본 결과, 우리의 대체복무인력의 투입영역과 임무를 보면 대체복무인력정책이 확고한 정책적 목표를 가지고 수행되고 있다고 보기에는 미흡한 점이 많이 발견된다. 공익근무요원의 대부분이 행정관서의 행정지원과 차량계도에 투입되고 있을 뿐만 아니라 산업기능요원도 기업들의 신청과 해당산업 주무장관의 추천으로 병무청이 인력을 배분하고 있다. 따라서 각 부처가 자신들의 필요에 의해 대체복무인력을 배분해 갖는 부처 이기적인 인력정책이 자행되고 있는 것으로 보인다. 또한 산업기능요원제도의 실행에 있어서도 대체복무인력 보유기업과 그렇지 못한 기업 사이에 부당경쟁을 야기하고 복무인력에 대한 노동착취 요소도 내재되어 있어 제도의 시장중립성 관점에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 대체복무제도는 병역의무의 실행과정에서 파생된 제도이므로 이익을 추구하는 기업체나 행정보조를 위한 관공서에 대한 인력투입을 지양하고 국가인적자원의 효율적 활용과 국가봉사의 개념에서 공익과 국가 및 사회봉사의 역할을 실현하는 방향으로 제도정비를 해야 할 것을 시사하고 있다.

2. 제도개편에 대한 국민의식

대체복무제도의 운영실태에 대한 분석에 이어서 본 절에서는 대체복무제도에 대해

국민들이 어떻게 평가하고 있으며 어떠한 방향으로 개선되기를 희망하고 있는지를 파악하기 위해 기존의 설문조사결과를 기초로 분석해 보고자 한다. 분석에 앞서 언급해야 할 중요한 사항은 대체복무제도에 대해 국민들이 어떻게 평가하고 있으며 어떠한 방향으로 개선되기를 희망하고 있는지를 도출하기 위해서는 동일 주제 또는 문항에 대한 다양한 조사기관의 조사결과를 비교분석하는 것이 바람직하지만 현재 국내에서 병역제도를 비롯한 안보 관련주제에 대한 설문조사는 제도적 여건상 극히 제한적으로 몇몇 정부기관에서 시행되고 있다는 점이다. 따라서 동일주제의 문항에 대한 다양한 조사결과와 조사방법을 비교할 수 있는 제도적 여건이 조성되지 않아 부득이하게 제한된 자료에 의해서만 분석을 할 수밖에 없는 실정임을 밝힌다.

〈표 4〉 대체복무제도에 대한 의견

(단위: %)

대체복무제도		제도는 좋으나 실행과정에서 좋지 않다고 생각한다	능력 있는 사람에게 상대적으로 유리한 제도	아주 잘 운영되고 있다	아주 잘못된 제도로 빠른 시간 내에 폐지해야 한다	기타	잘 모름	계	
일반국민	전 체	58.0	23.2	8.2	5.2	0.6	4.8	100.0	
	성별	남	57.9	20.2	10.1	7.5	0.7	3.6	100.0
		여	58.2	26.5	6.1	2.7	0.5	6.0	100.0
	연령별	20~29세	57.5	24.2	5.7	4.2	1.8	6.6	100.0
		30~39세	57.4	25.2	6.6	5.3	0.0	5.5	100.0
		40~49세	60.4	19.4	10.9	5.9	0.3	3.1	100.0
		50세 이상	56.9	24.5	10.6	5.3	0.0	2.7	100.0
병사		56.9	18.4	14.4	5.3	3.1	1.8	100	

주: 1) 일반국민의 표본수는 1200명이고, 병사(육·해·공군)의 표본수는 549명임.

2) () 안은 2004년도 조사결과임.

자료: 국방대학교 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사(일반국민)』 2004; 『범국민안보 의식조사(군인)』, 2004.

<표 4>는 대체복무제도에 대한 국민들의 의견을 보여주고 있다.¹⁸⁾ 일반국민의 인식은 ‘제도는 좋으나 실행과정에서 좋지 않다고 생각한다’는 의견이 58.0%로 가장 많고, ‘능력 있는 사람에게 상대적으로 유리한 제도’라고 생각하는 응답자가 23.2%, ‘아주 잘 운영되고 있다’가 8.2%, ‘아주 잘못된 제도로 빠른 시간 내에 폐지해야 한다’가 5.2%를 보이고 있다. 병사들의 의견은 일반국민들과 유사하게 ‘제도는 좋으나 실행과정에서 좋지 않다고 생각한다’는 의견이 56.9%로 가장 많고, ‘능력 있는 사람에게 상대적으로 유리한 제도’라고 생각하는 응답자가 18.4%, ‘아주 잘 운영되고 있다’가 14.4%, ‘아주 잘못된 제도로 빠른 시간 내에 폐지해야 한다’가 5.3%를 보이고 있다. 따라서 ‘대체복무제도가 잘 운영되고 있다’는 응답이 일반국민보다는 병사들에 있어 6.2% 높게 나타났다.

대체복무제도의 확대유무에 대한 설문조사에서는 확대시행이 26.3%, 현행유지가 38.9%, 축소시행이 22.3%를 보여 확대와 축소의 의견이 다소 엇갈리는 가운데 현행유지의 의견이 상대적으로 많은 것으로 나타났다.

<표 5> 대체복무제도의 확대·유지·폐지에 대한 의견

(단위: %)

대체복무제도 시행		확대 시행	현행 유지	축소 시행	폐지	잘 모름	기타	계
전 체		26.3	38.9	22.3	6.6	5.5	0.3	100
성별	남성	26.0	37.7	23.3	8.9	3.5	0.6	100
	여성	26.8	40.7	20.9	3.3	8.4	0.0	100
연령	20~29세	27.4	37.4	20.1	8.1	6.4	0.6	100
	30~39세	27.6	36.8	23.7	5.0	6.8	0.0	100
	40~49세	25.8	39.6	23.0	6.6	4.7	0.3	100
	50세 이상	23.0	44.4	23.0	6.4	2.7	0.5	100

자료: 국방대학교 안보문제연구소, 『법국민안보의식조사(일반국민)』, 2005.

18) <표 4>과 <표 5>에 제시된 내용은 국방대학교 안보문제연구소가 20세 이상 전 국민과 병사를 대상으로 구조화된 조사표와 다단계 무선층화추출법을 이용하여 2004년도와 2005년도에 개별 직접면접 조사한 결과임. 법국민안보의식조사의 표본모집단은 전국을 대상으로 하며 다단계 층화 무작위 추출방법을 통하여 표본을 설계하며 표본의 크기는 만 18세 이상 60세 미만으로 1,200명이고 군인안보의식조사의 표본크기는 1300명임. 국방대학교 안보문제연구소, 『법국민안보의식조사(일반국민)』(2004, 2005), 『법국민안보 의식조사(군인)』(2004, 2005) 참조.

한편, 한국병역정책연구소가 병역제도에 대한 국민인식과 병역대체복무제도의 축소·폐지 등에 대한 국민의 여론을 알아보기 위하여 총 1,000명(병무청 직원 300명, 징병검사대상자 500명, 민원인 200명)을 대상으로 실시한 여론조사결과, 축소우선순위 면에서 산업기능요원, 공익근무요원(행정관서), 전문연구요원, 전투경찰대원의 순으로 나타났다.

〈표 6〉 각종 대체복무제도의 축소 우선순위

역종	공익성	인력관리용이성	전문분야활용성	예산절약성	타인력대체가능성	현역자원점유성	종합의견	
							누계	축소순위
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
공중보건의사	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
징병전담의사	4	4	4	2	4	4	22	8

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

그러나 대체복무제도에 대한 정비의 일환으로 국가기관이나 지방자치단체 이외에 공공의 이익을 목적으로 하는 공공단체와 사회복지시설까지 공익근무요원의 복무기관을 확대하자는 의견을 묻는 조사에서는¹⁹⁾ 찬성한다는 의견(매우 바람직하다 또는 바람직하다)이 일반국민은 81.1%, 병역대기자는 81.6%를 보여 대체복무형태의 다양성 및 복무기관 확대에 대한 연구의 필요성을 도출할 수 있다.

19) 대체복무기관 확대에 대한 설문조사가 1997년에 병무청에 의해 이루어져 다소 적시성이 떨어지는 면이 있다.

〈표 7〉 대체복무형태의 다양성(복무기관 확대)에 대한 의견

(단위: %)

구 분	매우 바람직하다	어느 정도 바람직하다	별로 바람직하지 않다	전혀 바람직하지 않다	계
일반국민	24.2	56.9	15.0	3.9	100
병역대기자	31.3	50.3	15.0	3.3	100

주: 일반국민 사례 수 - 1000, 병역대기자 사례 수 - 300
 자료: 병무청, 『병역의무 이행형태 등에 관한 국민 여론조사』, 1997.

이상의 내용을 종합해 보면, 일반국민과 병사의 절대 다수가 대체복무 그 자체를 좋은 제도로 인식하지만 일부 응답자는 대체복무제도를 특정인에게 유리한 제도로 인식하고 폐지되어야 한다는 의견을 보이고 있는 한편, 대체복무제도 정비의 일환으로 대체복무형태의 다양성에 대해서는 병역대기자와 일반국민 모두가 70% 이상의 지지를 보내고 있는 것으로 나타났다. 단지, 여기서 문제가 되는 것은 앞서 지적했듯이 대체복무제도가 병역의 형평을 기하기 위해 군 소요인원 충원에 지장이 없는 범위 내에서 운영되고 있고, 또한 합계출산율 감소로 인해 징집대상인구가 감소하고 있는 현실에서 자본집약적인 군구조로의 변화와 총병력규모의 감소가 국방개혁 차원에서 이루어지지 않는 이상 대체복무인력의 감소는 불가피하고, 더욱이 현역복무기간을 단축하는 경우 대체복무인력의 감소는 더더욱 불가피하다는 점이다. 따라서 향후에 어느 정도의 인력이 대체복무인력으로 활용될 수 있을지에 대한 분석이 요구된다.

IV. 병역자원의 수급불균형과 대체복무인력의 안정성에 대한 검토

앞 장에서는 우리나라 대체복무제도의 운영실태를 고찰하고 대체복무제도 운영에 대한 우리나라 국민들의 의식구조를 설문조사결과를 기초로 분석하였으며 제도개편의 방향을 고찰해 보았다. 그러나 제도개편의 방향설정에도 불구하고 대체복무인력이 고갈되

는 경우 제도운영의 안정성과 지속성이 위협받을 수 있다. 따라서 제도개편의 전제조건을 충족하고 대체복무인력에 대한 체계적이고 효과적인 관리정책의 필요성을 도출하는 의미에서 병역자원의 공급과 국방정책 변화에 의한 소요인력을 고려하여 병력의 수급 불균형 추이를 전망하고 향후 대체복무제도의 운영에 필요한 잉여인력의 규모를 추정해 본다.

<표 8>은 남성출생인구와 가용인력 및 소요인력을 고려하여 병력의 수급상황과 대체복무인력을 의미하는 잉여인력의 규모를 전망하고 있다. 우선, 각 연도별 출생인구에 성별출생비를 고려하여 남성인구를 산정하였다. 남성인구는 1983년부터 급격히 감소하여 1987년에는 출생인구가 1980년대 출생인구 중 가장 낮고, 그 이후 1994년까지 다시 증가세를 보였으나 1994년을 기점으로 다시 감소추이를 보이고 있다. 또한 2002년 이후로는 급격한 감소를 보여 중장기적이고도 지속적인 인구안정화 정책이 필요하다 하겠다. 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.²⁰⁾ 즉 이는 합계출산율²¹⁾이 1981년 2.66명에서 점차 감소하여 1990년 1.6명으로 나타났으며 1991~1995년에는 1.7명 수준을 보이다가 1996년 이후 점차 감소하여 2000년 현재 1.5명 수준을 보이는 데에 기인한다. 출생성비²²⁾는 합계출산율이 크게 줄어든 1980년대 중반에 지속적으로 증가하였으나 1994년 이후 점차 완화되어 최근 110대 수준을 보이고 있다.

한편, 징집대상인구는 출생 후부터 징집대상연령이 되는 만 19세까지의 평균사망률(0.6%)²³⁾을 참조하여 산출하였고, 가용인력은 불용자원²⁴⁾을 고려할 때 징집대상인구보다 적은 것으로 나타났다. 즉 신분결함과 신체결함으로 인해 평시에는 소집되지 않으나 전시에는 소집되는 제2국민역과 병역면제자의 규모가 과거 경험에 의하면 평균 징집대

20) 인구추이에 대한 세부통계에 대해서는 통계청(2001), 『장래인구추계』 참조.

21) 여성이 가임 기간 동안 출산할 평균 자녀수

22) 여자아이 100명당 남자아이 수

23) 남성의 평균사망률에 대해서는 통계청(2002), 『인구동태통계연보』 참조.

24) 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 면제받은 자도 포함된다.

상인구의 약 2.5%에 해당되므로 징집대상인구보다 적다. 끝으로 이 가용인력에 총현역 소요인력에 기초하여 산출한 연간현역소요인력을 차감하여 잉여인력을 도출하였다.

연간소요인력의 산출근거가 되는 총현역소요인력은 참여정부의 개혁안 중 병력집약적인 군구조를 자본집약적인 군구조로 변환코자 하는 개혁내용을 내포하고 있다. 즉 국방개혁안에 의해 2003년 말 현재 541,505명의 병사규모²⁵⁾를 30만 명으로 감축하되 2004년부터 실시하여 2008년을 목표로 4만 명(2004년: 9671명, 2005년: 8184명, 2006년: 4260명, 2007년: 6919명, 2008년: 10969명)을 감축하는 것과 2009년부터 2020년까지의 병력감축은 연도별로 동일한 규모로 감축한다는 것을 상정하고 있다. 또한 연간현역소요인력은 육·해·공군의 복무기간을 고려하되 국방개혁에 의한 조정인력이 육군에만 해당되는 것으로 상정하였다.

이상의 내용을 기초로 도출된 잉여인력은 비록 우리나라가 전면징병제를 추구하지만 병역인력의 수급불균형으로 인해 부분징병제가 불가피하고, 그에 따라 잉여인력은 대체복무제도로 흡수되는 상황을 보여주고 있다. 잉여인력의 규모와 가용인력 대비 잉여인력의 비율을 보면, 1987년생이 입영하는 2006년도에 잉여인력의 규모가 6만여 명으로 가장 적었으나 2007년도부터 서서히 증가하여 1995년생이 입영하는 2014년에 최고를 기록하여 그 규모가 17만 명을 넘어서고 있다. 가용인력 대비 잉여인력 비율도 2006년도에 18% 정도였던 것이 2015년 전후에는 46%를 차지할 정도로 잉여인력의 비중이 높은 것으로 나타났다. 그러나 절대규모 면에서는 잉여인력이 2014년을 기준으로 감소하는 추세를 보이고 있으며 2004년생이 입영하는 2023년에는 9만 명 수준을 보이고 있다. 이러한 절대규모 면에서의 감소추세에도 불구하고 가용인력 대비 잉여인력의 비중은 여전히 40~50% 정도의 추이를 보여 국가인적자원의 효율적 활용측면에서 대체복무인력에 대한 더욱 체계적이고 효과적인 관리정책이 필요함을 시사하고 있다.

그러나 병역자원의 수급과 대체복무인력에 대한 전망에서 인지해야 할 주요한 사실은 합계출산율 감소로 인해 징집대상인구가 감소하고 있는 현실에서 자본집약적인 군구조로의 변화와 총병력규모의 감소가 국방개혁 차원에서 이루어지지 않는다면 대체복무인력의 감소는 불가피하다는 점이다. 또한 징집대상자의 현역복무에 대한 선호체계를

25) 병사규모는 육·해·공군의 병사와 장교입관후보생을 포함한 수치임.

〈표 8〉 징집대상남성인구-현역소요인력-잉여인력 추이

출생 연도	입영 연도	출생 인구	성별 구성비 (여자=100)	남성 인구	남성 사망률 (%) ¹⁾	징집 대상 인구	가용 인력 ²⁾	총현역 소요 인력 ³⁾	연간현역 소요 인력 ⁴⁾	잉여인력 (가용인력 대비 비율)
1984	2003	682,217	108.3	354,700	0.6	352,572	343,758	541,505	269,448	74,310 (21.6)
1985	2004	662,510	109.4	346,125	0.6	344,048	335,447	531,834	264,613	70,834 (21.1)
1986	2005	641,644	111.7	338,553	0.6	336,522	328,108	523,650	260,521	67,587 (20.6)
1987	2006	629,432	108.8	327,980	0.6	326,012	317,862	519,390	258,391	59,471 (18.7)
1988	2007	637,462	113.3	338,605	0.6	336,573	328,159	512,471	254,931	73,228 (22.3)
1989	2008	646,197	111.7	340,955	0.6	338,909	330,437	501,505	249,448	80,989 (24.5)
1990	2009	658,552	116.5	354,371	0.6	352,245	343,439	484,713	241,052	102,387 (29.8)
1991	2010	718,279	112.4	380,106	0.6	377,826	368,380	467,921	232,656	135,724 (36.8)
1992	2011	739,291	113.6	393,181	0.6	390,822	381,051	451,129	224,260	156,791 (41.1)
1993	2012	723,934	115.3	387,690	0.6	385,364	375,729	434,337	215,864	159,865 (42.5)
1994	2013	728,515	115.2	389,986	0.6	387,646	377,955	417,545	207,468	170,487 (45.1)
1995	2014	721,074	113.2	382,859	0.6	380,562	371,048	400,753	199,072	171,976 (46.3)
1996	2015	695,825	111.6	366,985	0.6	364,783	355,664	383,961	190,676	164,988 (46.4)
1997	2016	678,402	108.2	352,561	0.6	350,445	341,684	367,169	182,280	159,404 (46.7)
1998	2017	642,972	110.1	336,941	0.6	334,919	326,546	350,377	173,884	152,662 (46.8)
1999	2018	616,322	109.6	322,275	0.6	320,342	312,333	333,585	165,488	146,845 (47.0)
2000	2019	636,780	110.2	333,840	0.6	331,837	323,541	316,793	157,092	166,449 (51.4)
2001	2020	557,200	109.0	290,597	0.6	288,854	281,632	300,001	148,696	132,936 (47.2)
2002	2021	494,600	110.0	259,076	0.6	257,522	251,084	300,001	148,696	102,388 (40.8)
2003	2022	493,500	108.7	257,036	0.6	255,494	249,107	300,001	148,696	100,411 (40.3)
2004	2023	476,052	108.2	247,401	0.6	245,916	239,768	300,001	148,696	91,072 (38.0)

- 주: 1) 연령별 남자사망률은 0.6%로 설정하였는데, 이는 0~19세의 평균사망률(0~9세: 0.8%, 10~19세: 0.4%)의 평균치를 적용하였음.
 2) 징집대상인구의 2.5%에 해당되는 가용인력 대비 불용자원(신분결함과 신체결함의 제2국민역과 병역면제) 비율을 일괄 적용하였음.
 3) 2003년 말 총인력규모 541,505명을 기준으로 정부의 2020년까지의 병력감축 규모를 반영 하되 2008년까지는 4만 명 감축에 대한 연도별 계획을 고려하고, 2009~2020년까지는 동일규모감축을 상정하였음.
 4) 연간소요인력은 육·해·공군의 복무기간을 고려하되 국방개혁에 의한 조정인력은 육군에만 해당되는 것으로 상정하여 산출한 수치임.

확립하기 위하여 현역복무기간을 단축하는 경우에는 대체복무인력의 감소는 더더욱 불가피하다는 점도 간과해서는 안 될 사실이다.²⁶⁾ 따라서 이러한 현실에서 대체복무 제도는 한편으로는 인력의 감소, 다른 한편으로는 사회적 요구와 필요성에 기초해 투입영역과 투입기관의 변화를 폭넓게 수용해야 하는 이중문제에 봉착할 수밖에 없다.

V. 시장중립성과 사회적 효용: 독일의 경험과 교훈

앞 장에서는 병역자원의 공급과 국방정책 변화에 의한 소요인력을 고려하여 병력의 수급불균형 추이를 전망하고 향후 대체복무제도의 운영에 필요한 잉여인력의 규모를 추정해 보았다. 본 장에서는 시장중립성과 사회적 효용을 제고하기 위한 제도개선에 대해 그 준거집단으로서 독일을 대상으로 그 특징을 심층분석하고 시사점을 도출해 보고자 한다.

대체복무제도에 대한 외국사례로서는 대만과 독일이 관심의 대상이 되고 있다. 그중 대만의 사례가 우리에게 관심을 불러일으킨 이유는 우리와는 달리 병역의무대상자에게 현역복무와 대체복무를 선택할 수 있는 권리를 부여했다는 점에 있다. 그러나 본 논문의 서두에서 이미 언급했듯이 본고의 주제가 이러한 자율선택권의 부여에 대한 논의에 있지 않고 시장중립성과 사회적 효용을 제고하기 위해 대체복무인력을 어떻게 효율적으로 배분·활용할 것인가에 있으며, 대만의 경우 대체복무인력의 배분구조가 우리나라와 비슷하고 대체복무인력규모가 극히 적을 뿐만 아니라 대체복무에 관련된 세부통계 자료의 공개가 미흡함에 따라 사례연구를 독일로 국한하여 고찰해 본다.

독일의 병역제도는 한국과 마찬가지로 전면징병제를 채택하고 있으며 각 병역의무대상자 개인이 현역복무와 민사복무를 개인의 신념이나 종교, 가치관 등에 따라 자유로이 선택할 권리는 부여하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 독일은 징집대상자에게 현역복무를 거부할 수 있는 권리를 제도적으로 보장하고 있고,²⁷⁾ 특히 거부사유에 대한

26) 복무기간조정에 의한 대체복무인력의 변화 가능성에 대해서는 이상목, 「병역자원수급전망과 복무기간 조정에 대한 정책적 함의」, 『규제연구』 제12권 제1호, 한국규제학회·한국경제연구원, 2003 참조.

인정률이 매우 높아 병역의무 수행의 형태를 각 징집대상자가 스스로 선택할 수 있는 가능성을 사실상 열어 놓고 있다고도 볼 수 있다. 그에 따라 징병검사에서 신체등위상 대체복무자(이하 민사복무자)로 판정되거나 현역복무거부를 인정받은 모든 징집대상자는 대체복무(이하 민사복무: *Zivildienst*)를 이행할 의무를 가진다.

민사복무자는 연방민사복무청에 의해 민사복무자 고용기관(이하 민사복무기관)으로 인정된 기관에서만 민사복무를 수행할 수 있다.²⁸⁾ 여기서 괄목할 만한 사실은 민사복무기관은 이윤추구를 우선으로 하지 않는 공익목적의 사회봉사 또는 환경보호의 임무를 수행하는 기관으로 제한되며, 공익목적의 기관임을 증명하기 위해 해당기관의 법적 형태(공익재단 및 법인, 단체)에 대한 증빙서류나 또는 법인세법과 영업세법에 의한 국세청의 증빙서류를 제출하여야 한다는 점이다.²⁹⁾ 민사복무인력의 투입원칙은 민사복무자가 민사복무기관의 상용직 근로자를 대체하는 것이 아니라 그들을 보조하는 역할을 수행하고 기존의 일자리를 위협하거나 새로운 일자리의 창출을 방해해서는 안 된다는 점이다(노동시장 중립성).

독일의 민사복무기관은 1985년에 15,000여 개였던 것이 1990년 통일 이후에는 증가하여 2004년 말 현재 약 4만 개에 달하고 있고 수용 가능한 민사복무자의 상한선을 의

27) 독일의 대체복무는 기본법 제4조(신앙, 양심, 종교의 자유: 1949년 5월)와 병역의무법 제25조(민사복무: 1956년 7월)에 의해 보호된다. 그에 따라 현역소집영장을 받지 아니한 징집대상자는 만 18세가 되기 전에 지방민사복무청에 현역복무거부를 신청할 수 있고, 연방민사복무청은 그 인정 여부를 결정하며, 현역복무거부 신청을 거부당한 자는 민사복무청의 결정에 불복하여 행정소송을 제기할 수 있다. 또한 현역복무 소집영장을 이미 받은 자이거나 또는 현역군인으로 병역의무를 수행하고 있는 자도 현역복무를 거부하고 민사복무를 신청할 수 있는데 이럴 경우 3인으로 구성된 민사복무청의 병역의무거부위원회(위원장은 판사자격을 가진 자에 한해 국방부에 의해 결정)는 본인 출석하에 직접면담을 통해 결정하고, 당사자는 위원회의 결정에 불복하여 이의를 제기할 수 있으며, 이의제기가 수용되지 않을 경우 행정소송을 제기할 수 있다.

28) 연방민사복무청은 민사복무자에게 소집일자에 대한 사전통보를 하고, 소집당사자는 통보받은 후로부터 2개월 동안 민사복무기관을 탐색한다. 민사복무의무자가 희망하는 민사복무지정기관을 찾은 경우, 두 당사자는 소집날짜를 협의하고, 그 결과를 연방민사복무청에 통보하여야 한다. 원래는 민사복무의무자가 특정 민사복무지정기관과 특정임무, 특정소집날짜 등에 대한 요구를 할 수 없음을 원칙으로 하나 이들 요구에 대한 특별한 이의를 발견할 수 없는 경우 일반적으로 민사복무의무자의 소집제의를 받아들여 그에 상응하는 소집을 통보한다. 그러나 민사복무자는 민사복무수행 전에 종사했던 기존기관에서는 종사할 수 없다.

29) 단, 조세 감면 또는 면제 등 세제상의 혜택에 관련된 서류만으로는 공익목적의 기관임을 인정하지 않고 있다.

미하는 민사복무 일자리도 민사복무기관의 증가와 비례해서 1985년 대비 2배 이상 증가한 15만 개에 달하고 있다.

〈표 9〉 독일의 민사복무 기관과 일자리 및 민사복무 신청·인정 추이

연도	민사복무 기관	민사복무 일자리	민사복무 신청 및 인정			복무 기간(개월)
			신청인원	인정인원	인정비율(%)	
1985	15,129	69,066	53,907	42,289	78.4	15
1990	22,439	120,735	74,309	58,299	78.5	20
1995	35,141	171,819	160,493	129,219	80.5	15
2000	39,885	190,222	172,000	158,388	92.1	13
2002	40,547	188,619	189,644	165,006	87.0	11
2003	40,452	159,067	170,726	164,105	96.1	10
2004	39,817	150,793	154,163	140,713	91.3	9 (10월 이후)

자료: 독일민사복무청(<http://www.zivildienst.de>); Roland Braun, 『독일의 병역제도』, 국제징병검사 세미나, 병무청, 2006. 8.

민사복무신청인원도 통일 후에 증가하여 2002년에는 사상최고치인 거의 19만 명에 이르렀고 2004년 말 현재에는 다소 감소하여 15만4천여 명이 민사복무를 신청하였다. 이들 신청인원 대비 인정인원 비율은 통일 전에는 80% 정도였으나 통일 후에 증가하여 2003년에는 최고인정비율(96.1%)을 기록하였고 2004년 말 현재에는 91%에 달하고 있다.

이러한 현상은 한편으로는 징병제도에서 징집대상인구에 비해 병력규모감축과 소요 인력이 감소하는 인력수급의 불균형 상황에서 과잉유휴인력이 민사복무인력으로 전이 되는 전형적인 현상이며,³⁰⁾ 다른 한편으로는 독일정부가 통일 후 구 동독지역을 중심으

30) 독일연방군의 인력감소로 대규모의 유휴병역인구가 발생함에도 불구하고 모병제로 전환하지 않고 징병제를 유지하는 이유로는 모병제 도입 시에 국방예산이 크게 증가할 우려가 있고, 무엇보다 모병제 전환으로 대체복무제도가 폐지되는 경우 사회보장영역에 투입되었던 대체복무인력의 급작스러운 감소로 사회복지제도 운영상에 어려움이 발생할 것으로 예상되기 때문이다. 뿐만 아니라 모병제 전환 시, 실업률이 높은 특정지역(구 동독)의 사람들로 지원인력이 편중될 우려와 독일 통일 후, 사회적 통합기능을 수행했던 징병제의 단점이 사라질 것이라는 우려도 제도전환을 가로막는 이유로 지적되고 있다. 모병제 전환에 대한 각 정당의 입장에 대해서는 Roland Braun, 『독일의 병역제도』, 국제징병검사 세미나, 병무청(2006. 8) 참조.

로 실업과 빈곤 문제가 심화됨에 따라 민사복무제도를 통해 사회복지지출을 절감하는 전략을 선택했고, 고령화 등으로 인해 사회서비스 수요가 증가함에 따라 공급인프라를 강화하는 차원에서 민사복무제도를 적극적으로 활용한 결과이다.

한편, <표 10>은 민사복무일자리의 수행업무별 분포를 나타내고 있다. 각 연도별로 약간의 차이가 있으나 전체 민사복무 임무수행의 60% 정도가 양로원, 병원, 재활원 등에서 직접적인 간호보조 및 후견봉사에 집중되어 있어 민사복무인력정책이 노약자 중심의 사회복지 및 후생정책과 깊은 연계하에 집행되고 있다는 점을 발견할 수 있다.³¹⁾ 다음으로는 사회복지시설 내에서의 수공·기술분야의 지원과 건물관리가 13.5%를 차지해 비교적 전문지식이 필요치 않는 단순작업에 많은 인력이 투입되고 있고, 이어서 사회복지시설의 급양·청소·세탁 분야(5.6%)와 구급봉사(4.2%), 이동사회봉사(3.8%) 및 환경보호(3.0%) 분야의 순으로 민사복무인력이 투입되고 있다.

대체복무제도의 개편을 위해 독일의 대체복무제도를 분석한 결과, 독일의 민사복무 제도는 사회복지부문에 집중되어 있는 특징을 보이는데 민사복무의 기본취지를 병자와 노약자, 신체장애자 등을 위한 사회복지분야에 대한 지원과 봉사에 두고 인력투입의 시장중립성을 위해 이익추구집단에 대한 인력의 투입은 금하고 있다는 점이다. 따라서 대체복무인력의 대부분을 현행제도에서와 같이 지방자치단체 및 중앙행정기관의 행정지원과 차량계도 및 경비에 투입하거나 또는 이윤을 추구하는 사기업에 배분하기 보다는 사회복지서비스부문에 투입하는 방안을 검토할 필요가 있음을 강하게 시사하고 있다.

31) 민사복무자는 민사복무법 제25조 1항에 의거 「연방 가정·노인·여성·청소년부」에서 하달된 「민주시민을 위한 정치교육 가이드라인」과 민사복무의 수행에 필요한 특수임무별 기초교육을 민사복무학교에서 받아야 한다. 교육에 참가하는 각 개인의 경험과 가치관 및 교육수준이 다름에 따라 현역복무거부와 민사복무에 대한 각자의 사회적, 정치적 인식에도 차이가 있다는 것을 고려하여 민사복무영역의 정치·사회적 과제와 민사복무이행자의 사회적 책임감을 고취하고, 노약자를 돕고 환경보호의 필요성에 대한 심리적 준비자세를 갖추는 것을 교육의 주요 목표로 설정하고 있다. 교육의 핵심내용은 민주시민을 위한 정치교육의 일환으로써 ①민사복무의 본질과 과제(Wesen und Aufgaben des Zivildienstes), ②민사복무자의 법적 권리와 임무, ③국가시민으로서의 책임 등으로 구성되어 있다. 또한 민사복무교육 프로그램은 비단 다양한 민사복무의 종류와 형태에 따른 임무수행에 직접적으로 관련된 내용뿐만 아니라 사회복지와 환경보호를 비롯한 다양한 국내외 현안문제를 다룸에 따라 국가와 사회가 추구하는 기본가치와 해결과제 등을 논의하는 것을 교육목표로 삼고 있다.

〈표 10〉 민사복무일자리의 수행임무별 분포 및 추이(2005년 7월 기준)

연도 복무영역	1987	1989	1991	1995	1999	2001	2005 (7. 15)
양로원·병원·재활원의 간호보조·후견봉사	53,786	55,593	61,065	85,409	107,374	112,347	88,822 (62.3%)
수공·기술분야 지원 및 건물관리	10,680	12,972	14,795	22,368	23,343	23,622	19,236 (13.5%)
조경·농업분야 지원	1,702	2,004	2,146	4,042	4,111	4,145	3,010 (2.1%)
경영·행정분야 지원	1,257	1,098	1,031	1,744	2,180	2,189	947 (0.6%)
급양·청소·세탁 지원	3,973	4,962	5,628	8,687	9,239	9,453	7,940 (5.6%)
환경·문화재보호 지원	1,423	1,731	2,102	6,302	6,116	6,240	4,264 (3.0%)
차량운행 지원	2,381	2,757	2,919	3,156	2,625	2,577	1,942 (1.4%)
구급봉사	8,450	9,839	10,094	10,805	9,978	9,879	6,044 (4.2%)
이동사회봉사	0	13,044	15,998	19,417	13,337	12,627	5,416 (3.8%)
중증신체장애인 개별보조	4,636	7,118	7,973	8,591	7,166	7,222	3,191 (2.2%)
중증신체장애 어린이 개별보조	109	337	569	1,154	1,531	1,705	1,571 (1.1%)
우수체육특기자 민사복무	0	19	12	144	223	255	146 (0.1%)
계	88,397	111,474	124,332	171,819	187,223	192,261	142,619

- 주: 1) 수공·기술분야의 지원과 건물관리, 조경 및 농업분야지원, 급양·청소·세탁지원 등의 지원은 해당민사복무기관의 주된 임무가 병원이나 양로원, 장애인시설과 관련된 사회복지시설인 경우에만 민사복무로 인정된다.
- 2) 영농기업에 대한 지원은 농가 주인의 발병이나 사망으로 농가가 존폐위기에 놓이는 특수한 상황이 발생하는 경우, 민사복무인력이 과수재배, 가축사육 등의 임무에 일시적으로 투입될 수 있다. 필요인력의 투입은 농업분야의 민사복무지정기관(예를 들어 영농기업 의료보험, 농업 상호협동단체)의 중재로 이루어진다.
- 3) 이동사회봉사영역에 투입되는 민사복무인력은 봉사대상자(노인, 장애인 등)의 삶의 질을 제고하기 위해 주변접촉 유지와 가사일 등에 대한 시간제봉사를 의미함.
- 4) () 안의 수치는 총민사복무일자리에 대한 투입임무별 비중

자료: 독일민사복무청(<http://www.zivildienst.de>), 자체계산에 의한 자료 재구성

VI. 결론 및 정책적 시사점

본 논문에서는 공익목적의 국가방위를 위해 헌법과 병역법에 의해 강제소집된 대체복무인력을 시장의 중립성과 사회적 효용의 제고 관점에서 어떻게 활용하고, 다변화할 것인지를 고찰하는 것을 목적으로 병역제도의 특성을 내포하는 이론적 모델을 개관하고 징병제도와 대체복무제도를 운영하는 가운데 파생되는 문제점과 쟁점을 논의하였다. 또한 우리나라 대체복무제도의 운영실태를 고찰하고 대체복무제도 운영에 대한 우리나라 국민들의 의식구조를 설문조사결과를 기초로 분석하고, 제도개편의 방향을 설정하였으며 대체복무인력에 대한 체계적이고 효과적인 관리정책의 필요성을 도출하는 의미에서 병역자원의 공급과 국방정책 변화에 의한 소요인력을 고려하여 병력의 수급불균형 추이를 전망하고 향후 대체복무제도의 운영에 필요한 잉여인력의 규모를 추정해 보았다. 또한 제도개편의 방향을 구체화하고 인력투입의 시장중립성과 사회적 효용을 제고하기 위한 외국사례로서 독일의 대체복무제도를 분석하고 그 시사점을 도출하였다.

대체복무인력은 국방정책 차원에서 필요한 현역복무인력과 병역자원 사이에서 발생하는 잉여인력으로 운용되므로 무엇보다도 현역입대인력과 대체복무인력 간의 형평성이 유지되어야 하겠고 대체복무인력의 투입으로 기업 간의 부당경쟁과 시장질서가 교란되지 않도록 시장중립성을 고수해야 한다. 다시 말해서 대체복무제도는 병역의무의 실행과정에서 파생된 제도이므로 이익을 추구하는 기업체나 행정정보조를 위한 관공서에 대한 인력투입을 지양하고 국가인적자원의 효율적 활용과 국가봉사의 개념에서 공익과 국가 및 사회봉사의 역할을 실현하는 방향으로 제도정비를 해야 한다. 또한 더욱 많은 국민이 대체복무제도의 결실을 향유할 수 있도록 대체복무인력의 투입분야와 인력운영을 설계해야 한다. 따라서 대체복무의 투입부문을 다원화하고, 각 사업의 특성에 맞게 운영방식을 탄력적으로 조정할 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 국민적 수요가 크나 서비스 공급이 충분히 이루어지지 않는 분야를 중심으로 전문적인 능력을 갖춘 인력의 대체복무를 활성화할 필요가 있다. 이러한 배경에서 대체복무인력을 사회서비스 부문에 투입하는 경우, 초기단계에서는 노인과 장애인 등을 위한 사회복지시설과 공공의료보건 관련기관과 미신고 사회복지시설, 장애아 특수학교 등의 기존 보건복지시설을 중심으로 대체복무인력을 투입함으로써 대체복무제도의 안정성을 강화하고 다음단계에서 초기단

계 투입에 따른 수혜자 만족도 등을 평가하여 이를 토대로 새로운 서비스를 공급하는 방향으로 사업확장을 시도해 볼 수 있을 것이다.

<표 11> 초기단계의 대체복무인력의 시설투입 규모(2003년 기준)

구 분	시설 수	시설당 투입인력	총 투입인력
생활시설	1,063	3	3,189
이용시설	1,208	3	3,624
장애인직업재활시설	238	1	238
보건소	246	2	492
보건지소	1,271	1	1,271
보건진료소	1,899	1	1,899
장애인 특수학급	8,568	1 또는 0.5	5,698
미신고시설	928	1	883
합 계	15,421		17,294

- 주: 1) 생활시설은 전국의 노인양로시설(85개), 노인요양시설(118개), 노인전문요양시설(132개), 실비노인요양시설(43개), 아동복지시설(279개), 장애인생활시설(238개), 모자복지시설(68개), 정신요양시설(55개), 부랑인시설(38개), 결핵시설(1개), 한센장애시설(6개)을 합한 수 치임.
- 2) 이용시설은 전국의 사회복지관(360개), 장애인복지관(106개), 노인복지회관(143개), 가정봉사원파견시설(228개), 주간보호시설(178개), 단기보호시설(66개), 실비주간시설(33개), 사회복지시설(94개)을 합한 수치임.
- 3) 장애인 특수학급은 2006년 기준임.
- 4) 미신고시설은 총 1,209개 시설 중 조건부신고시설의 수치임.
- 5) 장애인 특수학교에는 1학급당 1명(2887명), 특수학급은 2학급당 1명(2051명), 그리고 일반학교는 학교당 1명(760명)을 투입하는 것으로 간주하였음.

자료: 보건복지부, 『주요업무 참고자료』, 2004; 자체계산

<표 11>은 대체복무인력의 투입규모가 제도개편 여하에 따라 달라질 수 있으나 사회복지시설과 시설유형별로 투입인력의 규모에 기초해 추정한 사회복지분야의 투입소요인력을 나타내고 있다. 총 투입인력을 추정해 본 결과 약 17,294명이며 이들 시설에 투입되는 인력의 복무기간을 공익근무요원의 복무기간을 기준하여 24개월로 할 때, 연간 8,647명이 소요된다. 상술한 시설 이외에도 대체복무인력을 추가로 투입할 수 있는 시

설 및 사업으로는 노인수발보장제도 준비과정에서 필요로 하는 수발보조인력을 투입하는 방안과 장애인 등의 편의를 제고하는 방안, 그리고 소년소녀가장에 대한 개별지원사업 등 빈곤 및 소외문제와 관련된 사회적 현안을 해결할 수 있는 지원사업을 상정해 볼 수 있을 것이다.

끝으로, 대체복무인력을 사회서비스부문에 투입하는 경우, 청년층의 사회연대의식 강화와 사회통합성 제고의 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 청년 대체복무인력이 치매노인이나 장애인 등을 돌보는 사업에 참여함으로써 업무에 대한 동기부여가 상대적으로 강하게 이루어질 것으로 보이고 대체복무를 마친 이후의 삶에서도 긍정적으로 작용할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 국방대학교 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사(군인)』, 2004, 2005.
_____, 『범국민안보의식조사(일반국민)』, 2004, 2005.
- 김문현, 「군필자 가산점제의 위헌여부」, 『고시연구』, 고시연구사, 2000
- 노대명 외, 『저소득층을 위한 현물급여 확대방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 독일민사복무청, <http://www.zivildienst.de>
- Roland Braun, 「독일의 병역제도」, 국제징병검사 세미나, 병무청, 2006.
- 병무청, 『병무연보』, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005.
_____, 『병역의무 이행형태 등에 관한 국민 여론조사』, 1997.
_____, 『2005년도 전문연구요원 및 산업기능요원 복무관리 교재』, 2005.
- 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2004.
_____, 『주요업무 참고자료』, 2004.
_____, 『사회복지시설 공통지침』, 2005.
- 안경환·장복희, 「양심적 병역거부」, 『공익과 인권』, 2002.
- 안용식 외, 『'98 범국민안보의식조사』, 연세대학교 사회과학연구소, 1998.
- 연세대학교 사회과학연구소, 『범국민안보의식조사』, 2001.
- 이상목, 「병역자원수급전망과 복무기간조정에 대한 정책적 함의」, 『규제연구』 제12권 제1호, 한국규제학회·한국경제연구원, 2003.
_____, 「병역제도의 운용실태와 사회적 비용: 쟁점과 개선방안」, 『국방연구』, 제43권 2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2003.
_____, 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 『국방연구』, 제42권 제2호, 국방대학교 안보문제연구소, 2002.
- 이정표, 「자율적 병역의무이행과 사기진작을 위한 병역의무 이행자 우대방안」, 병역정책포럼, 2005.
- 이현재, 『재정경제학』, 박영사, 1986.
- 통계청, 『인구동태통계연보』, 각 연도.
_____, 『장래인구추계』, 각 연도

한국병역정책연구소, 『병역자원부족과 21세기 병역정책방향』, 2002.

한홍구, 「타이완 대체복무제도 참관보고서」, 2007. 4

([http://blog.daum.net/ sujeonghouse/4475516nil_profile=blog](http://blog.daum.net/sujeonghouse/4475516nil_profile=blog))

해군본부, 『해군통계연보』, 2004.

John O. O'Neal, "Budgetary Savings from conscription and burden sharing in NATO,"

Defense Economics, Vol.2. 1992.

OECD, Labour Statistics, 2003.

Allocating of Alternative Civil Service Personnel for Market Neutrality and Social Utility

Sang-Mok Lee

Taking into consideration the concept of market neutrality and social utility, the question of reasonable input sectors and organizations of civil service personnel has been a serious issue and furiously debated.

This survey is an theoretical and empirical study of the supply and demand for military manpower in the future, and provides implications for allocating of alternative civil service personnel while considering social demand on the one hand and the German example of the employment of alternative civil service personnel on the other hand.

Key words: Civil Service, All-Volunteer Force, Draft, Social Utility,
Market Neutrality, Military Manpower