

# 정책 의견서

발행일 2021.11.10.

## 평화와 인권의 관점에서 본 병역 제도 개편 방향

병력 30만으로 감군, 징모 혼합제 도입  
의무 복무 12개월, 군 구조 효율화  
군 인권 개선

# 목차

---

목차	2
들어가며	3
현황과 문제 의식	4
인구 절벽과 병역 자원의 부족	5
50만 명의 병력이 필요한가	6
비현실적인 북한 안정화 작전과 북한군 병력 규모 추정	8
병역 제도 개편 방향	10
병력 30만 명으로 감군	10
의무병 복무기간 12개월로 단축, 병 월급 현실화	11
부대 구조 개편	12
3년 복무 지원병 제도 신설 및 부사관 인력 획득 구조 개편	13
여군 지원병 제도 운용 및 여군 비율 확대	13
장교 인력 획득 구조 개편	14
장기 복무 인력 확보를 위한 다각적 변화	15
소요 예산 변화 예측	15
결론	17

- 병역 제도는 한국 사회에서 언제나 뜨거운 이슈였다. 하지만 그 뜨거움이 무색할만큼 군의 변화는 더뎠다. 한국전쟁은 아직 공식적으로 끝나지 않았고, 한국은 언제라도 다시 전면전을 할 수 있는 과도한 군사 대비 태세를 유지하고 있다. 한국군은 징병제와 세계적으로도 최상위권인 군 복무기간을 통해 약 50만 명의 상비 병력을 유지해왔고 이는 특히 젊은 남성들에게 큰 부담이 되어왔다.
- 병역 제도는 위협 분석과 군사 전략에 따라 결정되는 것이기도 하지만, 병역 의무를 이행하는 평범한 시민의 삶과도 밀접하게 연관되어 있다. 한국 사회에서 살아가는 모두의 문제임에도 불구하고 어떤 영역보다 신성화되어 있고 합리적인 토론이 부족했던 분야다.
- 군인권센터, 나라살림연구소, 참여연대는 평화와 인권을 지향하면서도 현실적으로 병역 제도를 개편할 방향을 논의해왔다. 논의의 결과로 현재 병역 제도의 문제점과 기존 연구 검토, 해외 사례 분석 등을 통해 개편 방향에 대한 제안을 마련하였다. 제안은 ▷상비 병력 30만으로 감군 ▷징모 혼합제 도입 ▷의무 복무 12개월로 단축 ▷군 구조 효율화 ▷군 인권 개선 등을 주요 내용으로 하고 있다.
- 2022년 20대 대통령 선거를 약 4개월 앞둔 시점, 각 정당의 대통령 후보가 확정되었고 공약과 정책에 대한 검증과 제안도 본격적으로 시작될 것이다. 군인권센터, 나라살림연구소, 참여연대는 병역 제도 개편에 대한 시민사회단체의 제안이 차기 정부의 정책에 반영될 수 있도록 앞으로 다양한 활동을 펼칠 예정이다.
- 병역 제도에 대해 누구나 자유롭게 말하고 생산적인 토론이 이뤄지는 가운데 지속 가능한 병역 제도 개편안이 도출되기를 기대한다. 그 과정에서 본 의견서가 평화와 인권의 관점에서 병역 제도의 변화를 모색하는 데 도움이 될 수 있기를 바란다.

## 현황과 문제 의식

---

- 한국의 병역 제도는 국민개병제를 원칙으로 한 징병제이다. 한국전쟁 중의 병력은 약 72만 명 수준이었는데, 1958년 미국과의 합의를 통해 63만 명 수준으로 감축·유지하기로 한 후 2018년까지 약 60년 동안 60만~69만 명 사이의 병력 수준이 유지되어 왔다.
- 문재인 정부는 <국방개혁 2.0>에 따라 2022년까지 상비 병력을 50만 명으로 감축, 숙련 간부 중심으로 군 인력 구조 개편을 진행하고 있다. 그러나 인구 감소에 따라 현행 병역 판정 기준으로는 인력 총원이 불가능한 상황에 이르게 되자 병무청은 2021년부터 병역 판정 기준을 조정, 현역 판정률을 88%까지 높이는 계획을 추진하고 있다. 더불어 2023년까지 의무경찰, 의무소방 등 전환복무제도를 폐지하고, 산업기능요원, 전문연구요원, 승선근무예비역 등 산업지원 인력 규모도 감축하여 현역 입영 대상을 늘릴 계획<sup>1</sup>이다. 그러나 인구 감소폭이 지속적으로 가파르게 이어질 것으로 예상되는 바, 이러한 대책은 미봉책에 불과할 것으로 전망된다. 2020년 12월 병무청장 역시 늦기 전에 병역 제도 대안을 논의해야 한다는 의견을 피력했다.
- 그동안 징모 혼합제 도입, 모병제 전환 등 병역 제도 개편의 필요성에 대해 많은 주장들이 제기되어 왔다. 더불어민주당 이재명 후보는 징병제를 유지하며 10만 명을 모병하는 선택적 모병제를 제안한 바 있으며, 국민의힘 홍준표 예비 후보는 30만 병력과 전면 모병제 추진을 제안하기도 했다. 정의당은 2017년 대선 당시 징병제의 기본 틀을 유지하면서 2025년까지 군 병력을 40만으로 감축하는 한국형 모병제를 공약했다.
- 관련한 논의가 다양하게 진행되고 있다는 것은 병역 자원이 감소하고 있는 상황에서 병역 제도 개편이 불가피한 상황이라는 점을 방증한다. 그러나 병역 제도는 병력 수요뿐만 아니라 한반도 평화에 대한 철학과 정책, 군사 안보 전략과 전시작전통제권 환수, 군사 안보 영역에 대한 민주적 통제, 징병제로 인한 사회적 비용과 경제적 요소, 군 복무 환경 개선, 시민의 기본권 보장 등을 복합적으로 고려하여 장기적인 관점에서 설계되어야 한다.

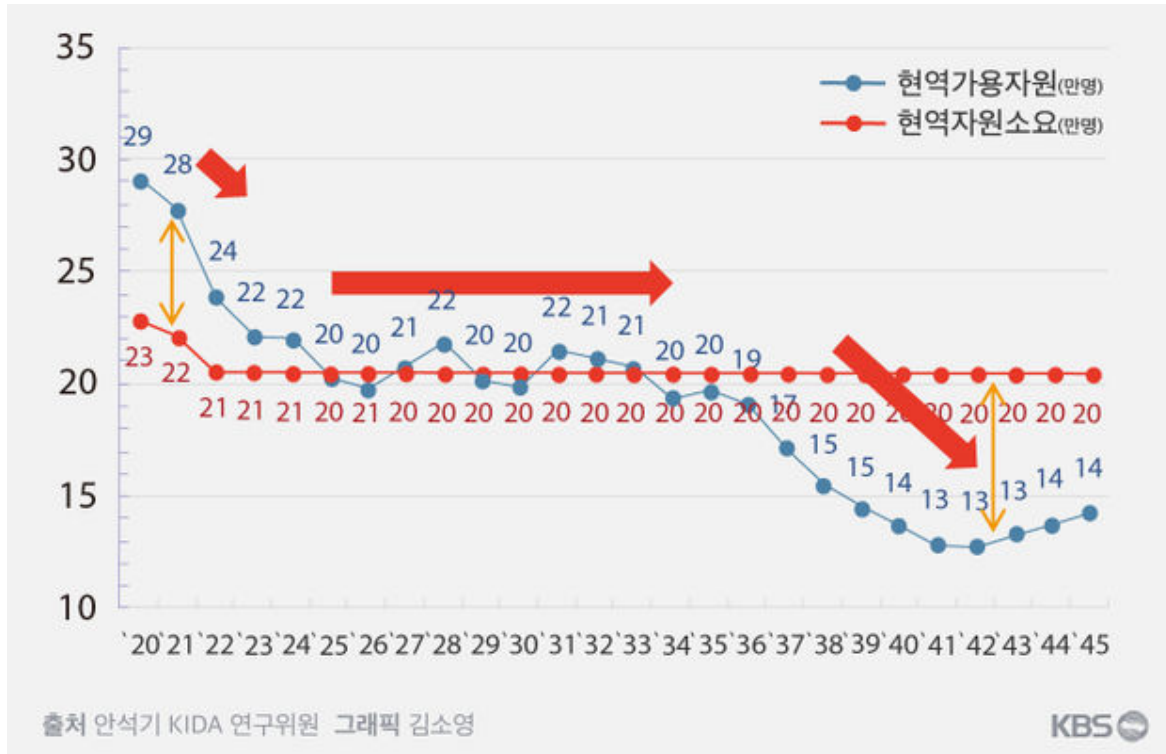
---

<sup>1</sup> 한겨레, [모종화 병무청장, “늦기 전에 모병제 등 대안 만들어야”](#), 2020.12.08.

## 인구 절벽과 병역 자원의 부족

- 출산을 저하로 인구 감소가 본격화되면서 20세 남자 인구는 2021년 현재 약 29.9만 명<sup>2</sup>에서 2040년 13.9만 명<sup>3</sup>으로 절반 넘게 급감할 것으로 예상된다.

<그래프1> 현역 가용 자원 변화 (현역 판정률 88.9% 가정)



출처: 안석기, 2020 미래병역발전포럼 <미래 병역환경 및 병역 발전 방향>, 그래픽 : KBS<sup>4</sup>

- 따라서 현재 병력 규모와 18개월의 군 복무기간은 앞으로 유지가 어려운 상황이다. 2025년부터는 입영 대상자 수가 필요한 병력에 미치지 못하는 경우가 발생하게 되고, 2038년부터 약 5만 명씩 부족해지는 상황이 발생한다. 2040년 현역판정율을 88%로 가정했을 때, 연간 병 입대 가능 인원은 10만 명~11만 명 수준<sup>5</sup>이다.
- 병역 자원이 부족해지는 이유는 ‘현재 수준의 50만 명 병력 유지는 불가피하다’는 전제 때문이다. ‘병역 제도’는 병력 수요와 병역 자원을 연결하는 제도로, 군대를 유지하기 위해 필요한 인력을 충원하는 방법이다. 따라서 병역 제도 설계는 ‘적정 병력’에 대한 추산에서 비롯되어야 한다.

<sup>2</sup> 행정안전부, 주민등록 인구통계

<sup>3</sup> KOSIS 국가통계포털, 성 및 연령별 추계인구 (출산율 저위 추계)

<sup>4</sup> KBS, [2036년 군대 갈 청년이 모자란다...모병제? 여군 확대?](#), 2020.08.19.

<sup>5</sup> 조관호, <미래 국방환경 전망 - 병력 운영을 중심으로>, 제3차 대한민국 집현포럼 「모병제: 지속가능한 병역과 한국판 뉴딜」 2021.06.03.

## 50만 명의 병력이 필요한가

- 한국군은 <국방개혁 2.0>과 「국방 개혁에 관한 법률」에서 적정 병력 규모를 50만 명으로 산정하고 있다. 2005년 <국방개혁 2020>, 2006년 「국방개혁법」 제정 당시 2020년 적정 병력 목표를 50만 명으로 산출한 근거는 명확하지 않고 국방부는 ‘미래 전략환경 변화와 우리 군의 실상을 분석하여 판단한 결과’<sup>6</sup>라고만 설명했다. 장기적 목표로 적정 병력을 50만 명으로 판단한 최초의 국방 계획은 1999년 작성된 <99~15 국방기본정책서><sup>7</sup>로 알려져 있는데, 한국군은 그후 20년이 넘도록 여전히 50만 명의 병력이 필요하다는 주장을 하고 있으며 병력 위주의 대군 체제를 벗어나지 못하고 있다.
- 그러나 이미 1990년 대부터 다수의 연구 결과가 한반도의 군사적 긴장이 완화된 평화 공존의 상황에서 한국군 적정 병력의 규모를 약 30만 명으로 추산<sup>8</sup>한 바 있다. 9.19 남북 군사 합의로 상호 적대행위 중지 등이 지켜지며 군사적 긴장 완화에 기여<sup>9</sup>해왔고 한국의 국방비와 군사력은 1990년대와는 비교할 수 없을 정도로 확대되었으며 과학기술이 비약적으로 발전한 상황을 고려하면, 아직도 50만 명의 병력이 필요하다는 주장은 설득력이 떨어진다.
- 정치권에서도 획기적인 병력 감축안이 여러 차례 제기되었으나 실현되지 못해왔다. 1997년 김영삼 정부는 국방개혁 입안 과정에서 병력을 30만으로 감축하는 안을 검토했다고 알려져 있으며, 당시 여당이었던 신한국당 정보화특별위원회는 60만 명의 육·해·공 3군 체제를 20만 명 규모의 통합군 체제로 단계적으로 바꾸자는 방안을 마련<sup>10</sup>했다. 한국국방연구원 안보전략센터 소장 출신이었던 한나라당 송영선 의원은 2006년 노무현 정부의 50만 감군안에 대해 ‘소극적 감군’이라고 비판하며 3군 체제를 5군 체제로 바꾼다는 전제 하에 35만 명까지 감군이 가능하다고 주장하기도 했다. 2012년 김두관 후보는 민주통합당 대선 경선 당시 임기 내 병력 35만으로 감축과 모병제 도입을, 2016년 남경필 경기도지사는 2022년까지 병력 30만으로 감축과 모병제 전환을, 2017년 정의당 역시 병력 40만 명으로 감축과 한국형 모병제 도입을 제안한 바 있다.
- 2020년 2월 육군본부 역시 <육군 비전 2050>을 통해 2050년 한국군 상비 병력 가능 규모는 대략 30~35만 명이라고 추산하기도 했다<sup>11</sup>.
- 2016년 밀리터리 밸런스(Military Balance)에 따르면, 병력 규모가 10만 명 이상인 징병제 국가의 인구 대비 병력 비율의 평균은 0.84%, 중위수는 0.51%이다. 하지만 한국군 인구

<sup>6</sup> 국방부 국방개혁위원회, 「국방개혁 2020 50문 50답」, 2005

<sup>7</sup> 국회의원 최재성, 2019 국정감사 보도자료 <적정병력 규모 재검토 필요>, 2019.10.02.

<sup>8</sup> 이병근·유승경, <한반도 군비 감축의 경제적 효과>, LG 경제연구원, 1998.11.

<sup>9</sup> 국방부, <2021년 국방부 업무보고>, 2021.01.21.

<sup>10</sup> 이용민, 정책 브리핑 <분단 상황 속 ‘정예강군’ 실현 위해, 단계적 모병제 전환 필요>, 민주연구원, 2019.11.07.

<sup>11</sup> 이데일리, [30년 후 육군의 모습은?.. 병력 18~22만명, 모듈화·레고화](#), 2020.02.13.

대비 병력 비율은 1.3%로 평균의 1.5배 수준이다. 징병제 국가의 인구 대비 병력 규모의 수치를 한국군에 적용하면 평균으로 40만 명, 중위수로 25만 명 수준<sup>12</sup>이 된다.

- 대표적인 모병제 국가인 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 인구 대비 병력 규모의 비율은 0.2~0.4%이며, 20세~24세 남자 인구 대비 병력 규모의 비율은 7~12%이다. 모병제 국가의 인구 대비 병력 규모의 수치를 한국 인구 구조에 적용하면 총 인구 기준으로 10~20만 명, 2040년 20~24세 남자 인구 기준으로는 10만 명 이하 수준<sup>13</sup>이 된다. 인구 규모로 따졌을 때 한국군 병력은 징병제의 경우 30만, 전면 모병제로 전환할 경우 30만 이하로 더 많이 감축하는 것이 적정하다는 것이다.
- 대부분의 선진국들은 탈냉전과 인구 성장을 둔화, 저출산 현상을 겪으며 대규모 감군을 이루어왔다. 각국의 1975년 대비 2015년 병력은 미국 63%, 독일 36%, 영국 46%, 프랑스 42% 수준으로 감축되었으나 한국의 경우 오히려 104% 증가<sup>14</sup>했다. 감군과 더불어 영국은 1963년, 미국은 1973년, 프랑스는 2001년, 독일은 2011년에 모병제로 전환하였으며, 대만은 2018년 모병제로 전환하였다. 유독 한국의 병역 제도에만 별다른 변화가 일어나지 않은 것이다.
- 한편 대규모 병력 유지, 낮은 간부 비율, 긴 복무기간에서 오는 병 의존도의 심화 등은 국방개혁을 통해 한국군이 달성하고자 하는 ‘기술 집약적 군 구조와 국방 인력 정예화’와 ‘양적 군 구조에서 질적 군 구조로의 전환’에도 맞지 않는 방향이다.

<sup>12</sup> 조관호&이현지, <외국사례 분석을 통한 미래 병력운영 방향 제언>, 「국방논단」 제1657호, 2017.02.06.

<sup>13</sup> 조관호, <국방인력운영환경을 고려한 병역제도 개선 방안>, 한국군사문제연구원 「월간KIMA」 2021-6월호

<sup>14</sup> 독고순·김푸름, <저출산의 심화와 선진국의 군 인력획득 이슈>, 「국방논단」 제1652호, 2017.01.02.

## 비현실적인 북한 안정화 작전과 북한군 병력 규모 추정

- 한국군이 대규모 병력과 사단을 유지하는 이유 중 하나는 ‘유사 시 북한 안정화 작전’ 때문이다. 유사 시 북한 지역을 점령한다는 계획으로, 국제법적으로도 논란의 여지가 많은 뿐 아니라 비현실적인 계획이다. 한미 연합사령부의 작전계획 5015에는 북한 핵·미사일 기지 등 핵심 시설에 대한 타격 등 선제 공격을 비롯하여 수복 지역에 대한 치안 질서 유지와 안정화 작전, 참수작전, 평양진격작전 등이 포함된 것으로 알려져 있다.
- 미국 랜드연구소가 2013년 발표한 <북한 붕괴 가능성에 대한 준비(Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse)> 보고서는 북한 주민 통제, 국경 통제, 대량살상무기 제거, 재래식 무기 무장 해제, 저항세력 격멸 등의 임무를 모두 고려할 경우, 북한 지역을 장악하기 위해서는 북한군의 저항이 없을 경우 26만~40만 명, 저항이 있을 경우 60만~80만 명의 한국군 병력이 필요한 것으로 예측하고 있다. 더불어 북한 안정화를 위해 필요한 군사력은 화력 보다는 병력이며, 미군이 수행하는 역할은 제한적일 수밖에 없고 한국군이 그 역할을 담당해야 한다고 평가하고 있다. 이 보고서를 기준으로 대규모 병력 유지가 불가피하다고 주장하는 경우도 있으나, 역설적으로 이 추정에 따르면 현재 한국군 규모로는 북한 점령이 어차피 불가능하고 인구 감소 추세상 앞으로는 더 불가능하다.
- 특히 아프가니스탄이나 이라크의 경험에 비추어볼 때, 대규모 병력을 동원하더라도 물리적으로 저항을 잠재우는 것은 어렵고 설사 점령을 유지한다 하더라도 장기적인 무장 갈등을 유발할 가능성이 높다. 또한 북한 정권 붕괴 등 급변 사태가 발생했다고 해서 한국과 미국이 일방적으로 북한 지역에서 안정화 작전을 시행할 수 있는 국제법적 근거는 없다.
- 또한 국방부는 북한이 128만 명의 병력을 보유<sup>15</sup>하고 있어 50만 명 미만으로 병력을 감축하면 방어가 힘들다고 주장하고 있다. 그러나 128만 명이라는 병력 규모는 북한 인구 2,525만 명<sup>16</sup> 대비 거의 5% 수준으로, 이러한 추산이 과대 평가라는 연구들도 많다. 대표적으로 2015년 국회 정보위원회 연구용역 보고서는 인구 통계를 고려할 경우 북한 정규군 규모는 적게는 약 50만 명, 많게는 약 75만 명으로 추론할 수 있다고 평가<sup>17</sup>했다.
- 중요한 것은 더이상 군사력은 병력으로만 결정되지 않는다는 것이다. 남한의 군사력은 이미 북한에 비해 압도적인 우위에 있으며, 국방비 지출은 북한의 국내총생산(GDP) 규모를 넘어선지 오래다. 2020년 기준으로 남한의 국방비는 북한 GDP의 약 1.5배에 달하는 것으로 추정된다. 이는 주한미군의 군사비는 제외한 수치다. 한반도의 재래식 군사력 균형에 대해 다룬 많은 연구들은 북한의 재래식 전력의 매우 낙후했으며 북한은

<sup>15</sup> 국방부, <2020년 국방백서>, 2021.02.

<sup>16</sup> 통계청 북한통계포털, 보도자료 <2020 북한의 주요통계지표>, 2020.12.28.

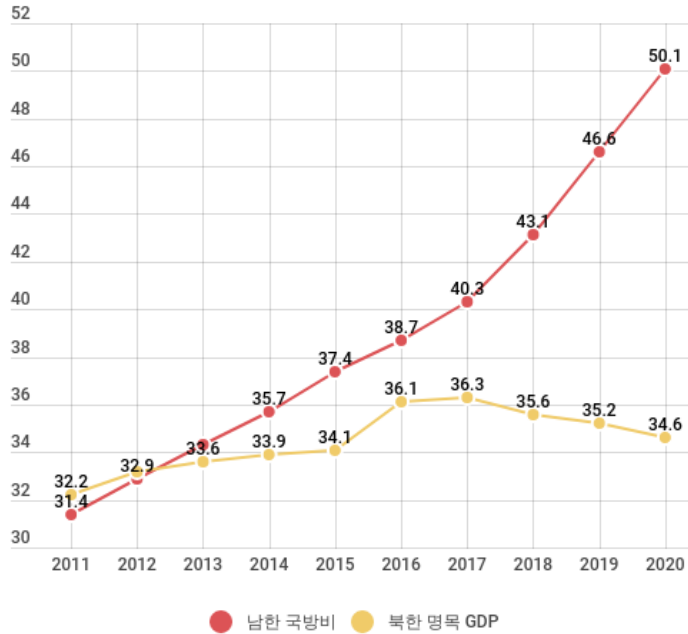
<sup>17</sup> 정영철, <북한의 인구통계와 사회변화>, 국회 정보위원회 연구용역, 2015.11.



한국, 미국과의 전면전을 유지할 군사적, 경제적 능력이 없다고 평가하고 있다.

<그래프2> 남한 국방비 vs 북한 GDP 비교 (단위 : 조 원)

## 남한 국방비 vs 북한 GDP



남한 국방비 출처 : 국방부 | 북한 명목 GDP 출처 : 한국은행 (단위 : 조 원)

- 경제 규모의 차이만큼 군비 증강에 투자하는 액수 자체에도 엄청난 차이가 있다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 2018년 기준 남한의 국방비가 북한의 약 27배라고 추정<sup>18</sup>하고 있으며, 미국의 민간 군사력 평가 기관인 Global Fire Power는 2021년 기준 남한의 국방비가 북한의 13배가 넘는다고 추정<sup>19</sup>한다.
- 2018년 김윤태 국방개혁실장 역시 “무기체계 성능은 북한과 비교할 수 없이 우리가 우위다. 전문가들은 첨단무기체계 능력을 군사력의 90% 이상으로 보기도 한다”<sup>20</sup>라고 말한 바 있다. 첨단 무기 투자를 확대하면서 대규모 병력도 그대로 유지하는 것은 앞뒤가 맞지 않는다.
- ‘적정 병력’은 현실적인 위협 분석과 실현 가능한 군사 전략을 바탕으로 추산되어야 한다. 군의 목표를 북한 공격이나 점령이 아닌 방어로 분명히 정립하고 군사 전략을 재검토한다면 얼마든지 병력을 감축할 수 있다. 더불어 남북 대화와 상호 위협 감소, 신뢰 구축을 위해서라도 병력과 군비는 지속적으로 줄여나가야 한다.

<sup>18</sup> SIPRI Military Expenditure Database

<sup>19</sup> Global Fire Power, [Comparison of North Korea and South Korea Military Strengths](#), 2021

<sup>20</sup> 서울신문, [“병력 50만명으로 줄지만 정예화...군 전력 영향 없어”](#), 2018.08.23.

# 병역 제도 개편 방향

- 병역 제도를 인구 절벽에 대응하고, 젊은 남성이 감수하는 희생의 크기를 줄여나가며, 방어 중심으로 군사 전략을 전환하여 평화체제를 준비하기 위한 방향으로 개편할 것을 제안한다.
- 핵심은 상비 병력을 대폭 감축하고 의무 복무기간을 단축하는 것이다. 이에 더해 3년 복무 지원병 제도를 신설하여 징모 혼합제를 도입하고, 인력 획득과 유지를 위한 다각적인 정책을 추진해야 한다. 군 복무 환경 개선과 보상 강화, '제복 입은 시민'인 군인의 인권 보장을 위한 각고의 노력도 필요하다.

<표1> 2040년도 병력 구성안

구분	2022년 말	2040년
장교	70,000	40,000
부사관	130,000	130,000
병	300,000	130,000 (1년 복무 의무병 100,000 + 3년 복무 지원병 30,000)
합계	500,000	300,000

## 1. 병력 30만 명으로 감군

- 한국군의 약 **73%**를 차지하고 있는 육군에서 대대적으로 병력을 감축해야 한다. 비숙련 단기 복무 인력인 병 중심에서 숙련 장기 복무 인력인 간부 중심으로 인력 구조를 전환해야 한다. 징집으로 충원되는 의무병을 감축하고, 간부와 지원병 등 전문 인력을 늘리는 방향으로 인력 구조를 개편하는 것이 필요하다.
- 장교 현원은 2021년 기준 약 7만 명으로, 지휘 병력 감축과 부대 구조 개편을 고려할 때 4만 명으로 감축해야 한다.
- 부사관 현원은 2021년 기준 약 13만 명으로, 부사관 증원을 통한 항아리형 군 구조 전환 계획 등을 고려할 때 현원을 유지하는 것이 인구 감소 추세에 비추어 사실상 인원 증원의 효과를 낼 수 있다.

- 병 현원은 2021년 기준 약 33만 명이다. 징집률 80%(간부 지원자, 전환대체역, 보충역 등 20% 상정)를 가정했을 때 2040년 현역병 입대 가능 인원은 10만 명 내외일 것으로 예상된다. 따라서 1년 복무 의무병 10만 명과 3년 복무 지원병 3만 명을 함께 운영하는 징모 혼합제 형태를 설계하여 병 계급을 운용하는 것이 현실적인 대안이다.
- 의무병을 감축하더라도 지원병을 운용한다면 병력 감축에 따른 공백이 있더라도 어느 정도 감당할 수 있을 것이다. 군내·외 연구자료와 전투실험 등으로부터 추정했을 때, 숙련된 전문 직업군인 1명, 반숙련자인 단기 지원병 2명, 비숙련자인 징집병 3명이 각각 동일한 직무수행능력을 발휘한다는 등가 인원 비율에 대한 연구 결과를 참고할 수 있다. 일례로, 2006년 국방부가 전투경찰 폐지를 결정했을 때 경찰청에서 전투경찰 3명 당 직업 경찰 1명의 증원이 필요한 것으로 내부적으로 판단<sup>21</sup>했다고 한다.
- 대만, 프랑스, 독일 등은 국방개혁의 일환으로 병력을 감축하면서 장교 수도 3만~4만 수준으로 감축했다. 그러나 한국군 장교 수는 <국방개혁 2020> 계획을 수립하던 2005년의 6만 5천 명에서 오히려 증가해왔다. 비슷한 병력 규모 국가의 간부 비율을 참고했을 때, 상비 병력 감축에 따른 장교 수 감축은 필수적이다.
- 장교 수 감축에 맞춰 장성 수도 대폭 줄여야 한다. 현재 <국방개혁 2.0>에 따라 2022년까지 360명으로 장성 수를 줄이고 있으나, 그렇게 하더라도 군인 1만 명 당 장성 수는 7.2명, 장교 대비 장성 비율은 0.55%로 여전히 많으며, 상비 병력을 감축한다고 가정할 경우 더욱 과다하다. 1975년 병력이 60만 명이던 시절의 장성 수가 360명<sup>22</sup>이었던 것을 떠올리면, 병력이 줄었는데도 장성 숫자는 전혀 줄어들지 않은 것이다. 장성 수가 많은 편인 미군의 경우에도 2019년 기준 군인 1만 명 당 장성 수는 6.7명, 장교 대비 장성 비율은 약 0.41%<sup>23</sup> 정도다.
- 상비 병력 감축에 맞추어 예비군 병력은 대폭 축소되어야 하며, 예비군의 개념과 역할 역시 징병제 하 대군 체제와는 다른 방향으로 새롭게 설정되어야 한다.
- 공보, 정훈, 인사, 법무, 의무 등 비전투 분야 인원은 군무원, 공무원 등 민간 인력으로 전환해나가고 군인은 전투 분야 중심으로 근무하도록 해야 한다.

<sup>21</sup> 송윤선&이웅, <인구절벽에 대비한 미래 한국군의 총원정책 혁신 방안 연구>, 「정책개발연구」 제19권 제2호, 한국정책개발학회, 2019

<sup>22</sup> 국방부, 보도자료 <2022년까지 장군 정원 436 →360명으로 76명 감축>, 2018.7.27.

<sup>23</sup> 미군 DMDC, Number and Percentage of Active Duty Personnel by Service Branch and Pay Grade

## 2. 의무병 복무기간 12개월로 단축, 병 월급 현실화

- 징병제 시행 주요국 중에서도 최상위권인 군 복무기간은 병력 규모 감축에 맞게 **12개월**로 단축해야 한다. 징병제 국가들 중 상당수 국가에서 군 복무기간을 **12개월** 이내로 유지하고 있으며 한국보다 복무기간이 긴 국가는 북한, 이집트, 이스라엘 정도이다.
- 인구 절벽으로 인한 저출산 고령화 시대에는 일할 사람이 부족해지기 때문에 동일한 **18개월**의 복무기간도 훨씬 더 많은 기회 비용을 초래할 수밖에 없다. 복무기간 전후 학업·경력 단절로 인한 개인의 부담이나 사회적 비용도 매우 크다. 따라서 의무 복무기간은 계속 줄여나가는 방향으로 제도가 개편되어야 한다.
- 군 복무기간을 단축하면 ‘안정적인 전투력 및 병사 숙련도 유지’에 어려움이 있다는 우려가 있다. 그러나 군은 이미 숙련도가 필요한 직위를 부사관으로 많이 대체하고 있으며, 병에게 요구되는 숙련도는 높지 않다는 평가다.
- 복무 기간을 결정함에 있어 숙련도를 크게 고려할 필요가 없다는 주장도 있다.<sup>24</sup> 숙련도에 대해 학계나 국방 분야에서 일치된 개념이 없고, 군 병력 중 고도의 숙련도를 요구하는 인력 집단과 그렇지 않은 인력 집단의 구분 또는 비중이 불분명하며, 군의 전문화와 무기 체계의 첨단화에 따라 요구되는 숙련도 자체가 다양해졌기 때문<sup>25</sup>이다.
- 또한 군이 대규모 병력 중심의 노동 집약적 군 구조에서 벗어나 정예 병력 중심의 기술 집약적 군 구조로 변화해가야 한다는 측면에서 볼 때도, 숙련도가 높은 직위는 전문병이나 부사관이 수행하고, 일반 의무병은 숙련도가 필요하지 않은 직위에서 단기간 복무하도록 하는 방향으로 가는 것이 적절하다.
- 더불어 현재 병장 기준 **67만 원** 수준인 병 월급은 최저임금 수준으로 현실화 해야 한다. 징병제 유지를 위해서는 군 복무 보상을 강화하는 노력이 지속적으로 필요하다.

## 3. 부대 구조 개편

- 병력 감축을 위해서는 부대 구조 개편도 필수적이다. 현재 부대 구조는 북한 점령과 안정화 작전을 가정하여 배치되어 있으나 이는 비현실적이고 부적절한 전략이므로, 군의 목표를 방어로 정립하고 군사 전략을 수정하여 부대 구조를 축소 개편하는 것이 필요하다. 안정화 작전 능력을 위한 보병 중심의 편제에서 북한 화력 대응을 위한 현실적인 편제로 축소 개편해야 한다. 유사 부대는 통폐합하고 사단 숫자를 **10개** 이하로 줄이는 한편, 군단 중심

<sup>24</sup> 김신숙, 「역사와 쟁점으로 살펴보는 한국의 병역제도」, 메디치, 2020

<sup>25</sup> 이상목, <병역자원 수급전망과 복무기간 조정에 대한 정책적 함의>, 2003

작전 체계로 전환하여 지휘 계통을 단순화해야 한다. 예비군 개편과 맞물려 지역방위사단은 폐지하고 정예화된 동원사단 일부만 남겨 효율적으로 운영해야 한다.

- 현재 <국방개혁 2.0>에 따라 육군 8 → 6개 군단, 39 → 33개 사단으로 줄이고 있으나 이는 2005년 <국방개혁 2020>의 6개 군단, 20개 사단으로 감축 안보다도 후퇴한 계획이다. 27개의 국직부대를 10개 안팎으로 통폐합하겠다는 계획 역시 거의 진행되지 않은 상황이다.
- 병력 감축에 따라 휴전선 감시 개념도 전면 개편해야 한다. 전방 상시 경계 병력을 축소하고 전방 경계 과학화를 지속적으로 추진해나가야 한다.

#### 4. 3년 복무 지원병 제도 신설 및 부사관 인력 획득 구조 개편

<표2> 의무병과 지원병의 복무 기간

계급	의무병	지원병
이병	2개월	
일병	5개월	
상병	5개월	
병장	X (만기 전역 시 병장 전역)	2년

- 의무 복무 기간을 포함하여 총 3년을 복무하는 지원병 제도를 신설한다. 지원병 모집은 입대 전 지원과 입대 후 지원을 모두 가능하게 한다. 현행 단기 하사 (4년 복무) 제도와 전문 하사 (6~48개월 복무) 제도를 혼합하는 방향이다.
- 3년 복무를 마친 지원병은 희망자에 한하여 평가를 통해 부사관으로 전환하여 계속 복무할 수 있도록 (현행 단기 하사 장기 복무 선발 제도 차용) 부사관 획득 구조를 조정해야 한다. 현재 부사관은 민간 부사관 선발을 통해 대부분의 인력을 획득하고 있으나, 지원병 제도 도입 시 지원병의 전환 복무가 부사관 인력 획득의 주요 창구가 될 수 있도록 제도를 설계해야 한다.
- 단기 하사의 장기 선발률은 현재 40% 수준으로, 나머지 60%가 하사 4년을 직업 탐색의 기회로 쓰고 전역하는 비효율이 발생하고 있다. 또한 단기 하사는 경우에 따라 병사들보다 나이가 어리거나 경험이 적어 현장에서 실질적 역할을 하지 못하거나 무시를 당하는 경우도 다반사다. 의무 복무 및 지원병 복무 기간을 군 생활 적응·탐색의 기간으로 둔다면 이에 따라 부사관으로 전환 시 준비된 군인으로서 복무할 수 있게끔 할 수 있다.

- 지원병은 병장으로 복무하는 2년 동안 하사 1, 2호봉에 해당하는 임금을 받는 것으로 한다. 부사관으로 전환할 시 지원병 복무 2년을 호봉으로 인정하여 인센티브를 제공하고 복무는 하사 3호봉으로 시작하게 하여 민간 부사관 임용자와 차등을 두어야 한다.
- 현재 부사관에게 병력 관리 책임이 과도하게 부과되어 임무 수행에 비효율이 발생하고 있는 만큼, 지원병 병장에게 병력 관리의 일부를 맡겨 인사·행정 업무 부담을 경감하거나 숙련 기술병으로 활용하는 방안도 검토해야 한다.

## 5. 여군 지원병 제도 운용 및 여군 비율 확대

- 여군도 지원병에 지원할 수 있도록 하는 방안도 적극 검토되어야 한다. 여군 지원병을 운영할 시, 여군 부사관도 남군 부사관과 마찬가지로 지원병 중심의 획득 구조를 갖추어야 실효성 있게 운영될 수 있다.
- 여군 지원병 운용에 발맞추어 현 간부 인원 대비 8.8% 수준의 여군 비율도 30%까지 늘려나 가야 한다.
- 여군 보직을 확대하고 여군 시설을 확충하는 노력도 따라와야 할 것이다. 또한 기혼 장병 및 자녀가 있는 군 가족의 복무 지원을 위해 시설과 제도를 확충하고 일·가정 양립 가능한 여건을 실질적으로 개선해야 한다.
- 여군이 만연한 성차별, 성폭력으로부터 안전할 권리를 보장하고, 성차별·성희롱·성폭력 문제에 있어 공군故 이예람 중사 사망 사건 등을 통해 여실히 드러난 가해자 중심적 사건 처리 매커니즘을 근본적으로 바꿔내지 않는다면 여군 지원병 제도는 인력 확보, 제도 운용 과정 전반에 있어 난항을 겪을 수 밖에 없음을 전제로 한다.

## 6. 장교 인력 획득 구조 개편

<표3> 장교 인력 획득 구조 개편안

현행	육사	해사	공사	3사	학군	학사	합계
	330	170	220	550	4,000	1,700	약 7,000
▼							
개편	통합사관학교			학군	부사관전환	합계	
	1,500			2,000	100~200	3,600 ~ 3,700	

- 연도별 장교 임용 숫자를 절반 이하로 줄이고 획득 방안을 개편한다. 현재 장교 출신별 근속 연수와 장기 선발 편차가 너무 큰 것이 현실이다. 현행 학사장교, 학군장교는 대부분 단기 자원 충원으로 활용되고 있어 장기적 측면에서 소수 획득 - 장기 활용 인력 운용 방침과도 배치된다.

- \* 참고 : 장교 출신별 평균 근속연수 : 사관학교 28.2년 / 학군 6년 / 학사 5년
- 장교 출신별 장기 복무 선발률 : 사관학교 100% / 학군 13% / 학사 27%

- 더불어 출신별 인원 수를 비슷하게 조정하여 출신이 아닌 능력 위주의 경쟁 구조를 마련해야 한다.
- 사관학교는 1학년만 통합교육 형태로 운영되는 현재의 시스템을 확대 발전시켜 통합사관학교로 운영해야 한다. 국방개혁 차원에서 3군 합동성 강화를 위해 통합사관학교를 운영한다는 계획은 그동안 지속적으로 제기되었으나 실현되지 못한 과제다.

## 7. 장기 복무 인력 확보를 위한 다각적 변화

- 장기 복무 인력을 확보하기 위한 다양한 정책이 필요하다. 지원병 제도 안착과 간부 비율 확대의 성패는 실질적으로 장기간 군 생활을 하려는 사람이 있을지 여부에 달려 있기 때문이다.
- 다수 선발 - 단기 활용의 낮은 직업 안정성, 열악한 군 인권 상황 등으로 군인이 직업적인 메리트를 갖추지 못할 경우 병력은 줄어드는 데 이에 따르는 대책은 작동하지 않아 군 구조가 근간부터 흔들리는 사태에 직면할 수 있다.
- 군인이 스스로 중도에 전역을 희망하지 않을 시 모든 간부에게 근속 20년을 보장하고 (연금 수령 요건 충족), 군인 연금 제도는 공무원 연금과 마찬가지로 정년 이후 연금 수령을 개시하는 방향으로 개혁해야 한다. 현재 소령의 평균 근속 연수는 19.6년으로 절반 이상의 소령은 연금을 받지 못하고 전역하는 상황이다.
- 부사관 지원자 중 65%는 직업군인 희망, 18%는 금전적 혜택을 위해 지원<sup>26</sup>한다는 점을 고려하여 부사관 장기 복무 선발 비율을 현행 40%에서 60~70%로 상향해야 한다.
- 군인이 전역을 한 후에도 직무 전문성을 이어나갈 수 있는 전직지원체계도 내실화 해야 한다. 비전투분야 업무 수행 주체를 군무원과 민간으로 전환하는 추세에 맞추어 전역 군인을 군무원으로 전환하여 활용하는 방향도 검토할 필요가 있다.

<sup>26</sup> 이현지, <인력획득환경 변화에 따른 간부확보장학사업 발전방안 연구>, 한국국방연구원, 2017

- 군인의 직업 안정성 확보 방안 중 하나로 경찰 직장 협의회 설치에 발맞추어 군인 직장 협의회 설치도 전향적으로 검토, 추진해야 한다.
- 평시 군 사법체계 민간 이관, 군 인권보호관 도입 등으로 권위적, 위계적, 폐쇄적 조직 문화와 인권 상황을 개선해야 한다. 군 내 성폭력 예방과 성평등 정책 강화도 시급하다. 무엇보다 중요한 과제는 자원해서 일하고 싶은 건강한 군 조직을 만드는 것이다. 합리적이고 효율적이면서도 사람을 존중하는 조직으로 변화해나가기 위한 각고의 노력이 필요하다.

## 8. 소요 예산 변화 예측

- 위와 같이 병력 구조를 개편할 경우 소요되는 인건비 예산을 예측해보면 다음과 같다. 경제 성장률, 최저임금 인상, 병력 구조 변화에 따른 전체적인 임금 테이블 변화, 군무원 등 민간 인력 인건비 등을 따지면 실제 소요 재원은 달라질 수 있으나 현행 인건비 지출과의 대략의 비교를 위해 참고할 수 있을 것이다.

<표4> 소요 예산 비교

시기	2022년			2022년 조건에서 병력 구조 변화 시		
	인원	1인당 인건비	합계	인원	1인당 인건비	합계
의무병 인건비	30만	770만 원	2.3조 원	10만	2,013만 원	2조 원
지원병 인건비				3만	2,048만 원	0.6조 원
부사관 인건비	13만	4,846만 원	6.3조 원	13만	4,846만 원	6.3조 원
장교 인건비	7만	6,571만 원	4.6조 원	4만	6,571만 원	2.6조 원
합계	50만		13.2조 원	30만		11.5조 원

- 2022년 병 인건비 예산은 2.3조 원으로, 병 약 30만 명의 1인당 평균 인건비는 770만 원 수준이다. 병 인건비를 2021년 하사 1호봉 임금 (기본급 연 2,013만 원) 수준으로 인상하고 10만 명에게 지급하면 2조 원이 소요될 것으로 예상된다. 다만 간부의 경우 기본급 이외 각종 군인 수당 등을 포함하면 실수령액은 달라지기 때문에<sup>27</sup> 병 인건비도 이에 준하여 기본급 뿐만 아니라 각종 군인 수당을 포함하면 금액은 좀 더 높아질 것이다.

<sup>27</sup> 2021년 하사 평균 연봉 (세전) 3,312만 원, 2020 국방통계연보



- 지원병 인건비는 하사 1~3호봉 임금 수준으로 지급한다. 2021년 하사 2호봉 (기본급 연 2,048만 원) 수준으로 3만 명에게 지급하면 0.6조 원이 소요될 것으로 예상된다. 마찬가지로 기본급 뿐만 아니라 각종 군인 수당을 포함하면 금액은 좀 더 높아질 것이다.
- 2022년 부사관 인건비 예산은 6.3조 원으로, 부사관 약 13만 명의 1인당 평균 인건비는 4,846만 원 수준이다. 병력 구조 변화 시에도 동일하게 연 6.3조 원이 소요될 것으로 예상된다.
- 2022년 장교 인건비 예산은 4.6조 원으로, 장교 약 7만 명의 1인당 평균 인건비는 6,571만 원 수준이다. 장교 숫자를 4만 명으로 감축했을 경우 연 2.6조 원이 소요될 것으로 예상된다.
- 병력을 줄이면 급식비나 피복비 등 운영비도 절감이 가능하다.
- 인건비 외 여러 변수가 존재한다는 것을 감안하더라도, 의무병 월급을 하사 1호봉 수준으로 현실화하고 지원병을 신설해도 병력을 감축하면 인건비 소요 예산은 크게 늘어나지 않는 것을 확인할 수 있다.
- 더불어 간부와 지원병 인력 확보를 위하여 임금은 지속적으로 인상해나가야 할 것이다.

- 정리하자면 ▷인구 절벽을 고려하고 ▷한국군의 '적정 병력' 규모를 평가하며 ▷비현실적이고 부적절한 북한 안정화 작전을 수정하여 방어 중심으로 군사 전략을 전환할 경우 상비 병력을 30만 명으로 대폭 감축할 수 있다.
- 이에 따라 ▷30만 병력에 맞춰 병 중심에서 간부 중심으로 병력 구성 개편 ▷부대 구조 축소 개편 ▷의무병 복무기간 12개월로 단축 ▷병 월급 최저임금 수준으로 현실화 ▷3년 복무 지원병 제도 신설하여 징모 혼합제 도입 ▷부사관 인력 획득 구조 개편 ▷장교 인력 획득 구조 개편 ▷여군 지원병제 운용 및 여군 확대 ▷장기 복무 인력 확보를 위한 다각적 변화 ▷군 복무 환경 개선과 군 인권 보장 등을 종합적으로 추진해나가야 한다.
- 국방·안보 분야의 폐쇄성으로 인하여 민간의 자료 접근이 많은 부분 차단되어 있기 때문에 감군에 따른 자세한 편제 개편, '적정 병력' 산출 등에 있어 보다 폭넓은 고려사항을 반영하지 못한 점은 본 의견서의 한계다. 이러한 한계는 시민사회와 유관 부처가 병역 제도 개편을 위해 더 많은 지혜를 모아낼 수 있는 협의체의 구성이 조속히 이루어져야 할 이유이기도 하다. 모든 것을 민간에 열어 두고 논의할 수 없더라도, 병역 제도 개편이 오롯이 국방부 혼자 짚어지고 해결해야 할 과제가 되어선 안될 것이다.
- 병역 제도는 개인의 삶과 국가의 전략에 모두 지대한 영향을 미친다. 병역 제도를 바꿔나가는 과정은 대체 불가능한 젊은 날의 시간을 군대에서 보내야만 하는 남성의 희생을 충분히 고려하고, 한반도의 평화에 기여하는 방향으로 군사 전략을 수립하는 과정이 되어야 한다. 다양한 의견이 오가고 책임 있는 논의가 이루어지는 가운데 길을 찾을 수 있을 것이다. 군인권센터, 나라살림연구소, 참여연대는 지속 가능한 병역 제도를 위한 우리 사회의 논의가 보다 풍부해질 수 있도록 부족하나마 노력해나갈 것이다.

정책 의견서  
평화와 인권의 관점에서 본 병역 제도 개편 방향

발행일 2021. 11. 10.

발행처 군인권센터, 나라살림연구소, 참여연대

담당

참여연대 평화군축센터 황수영 팀장

(02-723-4250 [peace@pspd.org](mailto:peace@pspd.org))

군인권센터 김형남 사무국장

(02-7337-119 [mhrk119@gmail.com](mailto:mhrk119@gmail.com))

