

인권정보자료실
AY15

국가인권위원회 2003 인권단체협력사업

병역제도 개선을 위한 공청회

- 일시: 2003년 9월 25일 오후 2:00-5:00
- 장소: 참여연대 강당(안국동 종로경찰서 건너편)
- 주최: 성공회대학교 인권평화센터
평화인권연대 · 참여연대 평화군축센터

본 사업의 내용은 국가인권위원회의 공식의견이 아님

AY15

병역제도 개선을 위한 공청회

- 일시: 2003년 9월 25일 오후 2:00-5:00
- 장소: 참여연대 강당(안국동 종로경찰서 건너편)
- 주최: 성공회대학교 인권평화센터
평화인권연대 · 참여연대 평화군축센터

본 사업의 내용은 국가인권위원회의 공식의견이 아님

호국동 선유 올빼미 귀재명

002-003 후오 0025 000 00000 00000
(0000) 0000000000 0000000000 0000000000
0000000000 0000000000 0000000000
0000000000 0000000000 0000000000

0000 0000000000 00000000000000 000000 000000 000000

목 차

발제 1: 정창인 (재향군인회 안보연구소) 1 현행 징병제의 문제점과 개선방안	1
발제 2: 이상목 (국방대학교 교수) 21 모병제로의 제도전환: 쟁점과 정책적 함의 (재향군인회 안보연구소)	21
발제 3: 임종인 (민주사회를 위한 변호사 모임 부회장) 43 인권의 입장에서 본 병역제도	43
토론 1 : 배성관 (모병제추진 국민연대 대표) 45	45
토론 2 : 정원영 (국방연구원 병무동원연구실장)	
토론 3 : 한홍구 (성공회대 인권평화센터 소장)	
군관련 기사모음 67	67

발제 1

현행 징병제의 문제점과 개선방안

정 창 인
(재향군인회 안보연구소)

체 製

1. 서론 (총론) 1

2. 징병제의 현황 (현행 징병제) 10

3. 징병제의 문제점 (현행 징병제의 문제점) 15

4. 징병제의 개선방안 (현행 징병제의 개선방안) 25

5. 결론 (총론) 35

현행 징병제의 문제점과 개선방안

정 창 인

(재향군인회 안보연구소)

역사발전 단계와 병역의무

사람은 누구나 자유롭게 살고 싶어한다. 이것이 인간의 본성이다. 따라서 역사는 개인을 모든 억압적인 사회제도로부터 해방하는 방향으로 흐른다.

현재까지 인류가 창안한 정치제도 중 개인의 자유를 최대한으로 보장하는 정치체제는 자유민주체제다. 이제 더 이상의 정치적 발전은 없을 것으로 보고 자유민주체제야말로 역사 발전의 종말이라고 한 학자는 선언하였다.¹⁾ 그러나 자유민주체제 내에서도 각 개인이 누릴 수 있는 자유의 정도는 현재의 국제질서에 의해 크게 영향을 받는다.

현재의 국제질서는 주권국가에 바탕을 두고 형성되어 있으며 개인의 자유는 국가를 통해 실현되게 되어 있다. 물론 정도의 차이는 있으나 국가의 주권은 절대적이며 배타적이다.²⁾ 국가간 분쟁이 발생하면 아직도 궁극적으로는 무력을 사용하여 해결하는 것을 막을 수 없다. 따라서 개인의 자유는 그 범위 내에서 제한된다.

국가의 주권이 궁극적으로 군사력에 의해 보장이 되고 각 개인의 자유가

1) Fukuyama, "The end of history" (The National Interest, Summer 1989).

2) 오늘날에는 국제연합을 비롯한 국제기구에 의한 국가주권의 제한이 증가하고 있는 추세다. 궁극적으로는 세계연합체가 설립되어 국제질서와 국내질서의 차이가 사라질 수도 있다.

국가를 통해 집합적으로 실현되는 현재의 국제질서 하에서는 개인의 자유를 확보하기 위해 각 개인이 국가의 군사력 형성에 참여하는 것이 절대적으로 필요하다. 그래서 자유는 그저 주어지는 것이 아니라 스스로 확보하는 것이다. 따라서 각 개인이 부담하게 되는 병역의무는 각 개인이 자신의 자유를 확보하기 위한 수단인 의미를 가지고 있다. 그러나 병역의무는 전쟁이 없는 이상사회를 기준으로 볼 때는 그 범위 내에서 개인의 자유를 제한하는 것이기도 하다.

이런 의미에서 각 개인이 부담해야 할 병역의무는 역사발전이 완전히 끝나지 않은 현재의 국제질서 때문에 발생하는 것이다. 다시 말하면 현재의 역사 발전 단계는 불행하게도 국제분쟁을 아직도 무력에 의해 궁극적으로 해결하는 야만시대에 속한다. 국가간의 분쟁을 민주적인 방법으로 해결하는 국제질서가 마련되면 각 개인이 자신의 자유를 지키기 위해 부담해야 할 병역의무는 사라지게 될 것이다.

형평성과 효율성: 징병제 평가의 핵심 개념

현행 국제질서가 개인의 자유를 국가 주권 수호를 통해 지키게 되어 있어 각 개인은 누구나 병역의무를 지게 된다. 그런데 각 개인의 인격권은 동등하므로 국가에 대한 권리와 의무의 이행에 있어 개인간 차이가 있어서는 안된다. 따라서 형평성, 즉 공정성은 병역의무의 부과에 있어 절대적으로 지켜야 할 원칙이다.

자유민주체제는 신분제를 부정하며 따라서 각 개인의 인격권에 차이가 있을 수 없다. 동등한 인격의 원칙이야말로 자유민주체제의 기본원칙이다. 따라서 각 개인이 자유를 누리되 모든 사람이 동등한 자유를 누리야 하며 각 개인이 의무를 부담하되 모든 사람이 동등하게 의무를 부담하여야 한다. 다른 사람도 동일한 자유를 누리고 의무를 부담한다는 조건하에 나도 그러한 자유를 누릴 권리를 가지고 있고 또한 그러한 의무를 부담할 의무

를 가지고 있다.

또한 병역의무를 부과함에 있어서는 효율성의 원칙도 지켜야 한다. 국가의 주권을 지키기 위해 국민 각자가 병역의무를 부담하고 있다고는 하지만 그 의무의 이행은 개인의 기본적 자유권을 제한하는 성질의 것이다. 따라서 가능하면 국민의 부담을 줄일 필요가 있다. 가능한 한 최대의 자유를 보장하는 것이 자유민주국가의 기본 이념이기 때문이다. 따라서 국가는 병역의무를 부과함에 있어 효율성의 원칙을 최대한으로 지켜서 가능한 한 각 개인의 부담을 최소화하도록 하여야 한다.

현행 징병제의 문제점

병역의무 이행과 관련한 우리나라의 현실은 혼란스럽다. 일반적으로 병역의무는 국토방위의 신성한 의무라고 말하고 있으나 실질적으로는 가능한 한 군대에 가지 않으려는 의식이 널리 퍼져 있다. 오죽하면 군대 안 간 사람을 “신의 자식”이라고 하고 군대간 사람은 “어둠의 자식”이라고 하겠는가.

이러한 분위기가 형성된 원인은 병역의무 이행의 불공평성에 있다. 상당히 오랜 기간 동년배 중에서 현역으로 입대하는 사람의 비율이 약 50-60%에 지나지 않았다. 동료들의 거의 절반이 어떤 형태로든 군대에 가지 않는 상황에서 현역으로 징집되어 꽃다운 젊은 시절을 2년 반이나 군대에서 갇혀 지내는 것은 결코 즐거운 일이 아니다.

다시 말하면 병역의무 이행의 불공평성이 병역의무가 신성하다는 인식을 해치고 있다. 결과적으로 ‘군대 간 사람만 병신’되는 현실에서는 가능한 한 군대에 가지 않으려는 동기를 낳게 되고, 입영 대상자가 합법적 수단이 없을 경우 불법적인 방법까지 동원하게 만든다. 현재의 병역의무 이행과 관련된 불공평성은 제도적인 것이다. 학력과 신체등급에 따른 병역처분과 각종 병역특례가 병역의무 이행과 관련하여 사람마다 차이를 가져와 병역의무 이행을 불공평하게 만든다.

학력과 신체 등급에 따른 병역 처분³⁾

현재 병역 처분은 학력과 신체등위에 따라 다음 <표 1>과 같은 기준으로 처분된다.

<표 1> 2002년 학력과 신체등위에 따른 병역처분 기준

신체등위 \ 학력	1 급	2 급	3 급	4 급	5 급	6 급	7 급
	대학졸	현역			제2국민역	병역면제	재검사대상
고졸	보충역						
고퇴							
중졸							
중학중퇴이하							

(출처: 병무청, "징병검사 백서 2003", 9쪽.)

학력이 고퇴 이하이면 보충역이나 제2국민역에 처분되며, 신체검사 결과 5급이면 제2국민역, 6급이면 병역면제가 된다.

그러나 국민의 권리는 학력이나 종교 또는 신체적 이유로 차별받지 않는다. 예를 들어 고퇴 이하라고 하여 투표권이 제한되지 않는다. 국민의 의무도 마찬가지로 여야 한다. 학력이나 신체 등급에 따라 국민의 기본적 의무 이행에 차별이 있어서

3) 현재 병역의 종류는 다음과 같다

병역은 현역, 예비역, 보충역, 제1국민역, 및 제2국민역으로 구분한다
징집 또는 지원에 의하여 입영한 병과 병역법 또는 군인사법에 의하여 현역으로 임용된 장교, 준사관, 하사관 및 무관후보생을 말한다. 예비현역을 마친 사람, 기타 병역법에 의하여 예비역에 편입된 사람을 말한다. 보충징병검사를 받아 현역복무를 할 수 있다고 판정된 사람중에서 병력수급사정에 의하여 현역입영대상자로 결정되지 아니한 사람과 공익근무요원, 산업기능요원으로 복무 또는 의무중사 하고 있거나, 그 복무 또는 의무중사를 마친 사람, 기타 병역법에 의하여 보충역에 편입된 사람을 말한다. 제1국민병역의무자로서 현역, 예비역, 보충역 또는 제2국민역이 아닌 사 제2국민징병검사 또는 신체검사결과 현역 또는 보충역 복무를 할 수 없으나 전시 근로소집에 의한 군사 지원업무를 감당할 수 있다고 결정된 사람, 기타 병역법에 의하여 제2국민역에 편입된 사 (출처 : http://www.mma.go.kr/www_mma3/main_exe_4.htm)

는 안 된다.

특히 신체등급의 경우 의도적 및 일시적으로 등급 판정에 각 개인의 행동이 영향을 미칠 수 있어 범죄행위를 유발할 가능성도 배제할 수 없다. 또한 학력에 대해서도 같은 동기를 각 개인이 가질 수 있다.

따라서 학력이나 신체등급은 현역으로 복무할 때 역할 배분의 기준으로 참고하는 것이 바람직하며 병역의무 자체의 이행 여부를 결정하는 기준으로 활용되는 것은 바람직하지 못하다.

병역특례

현행 병역법에 의하면 상근예비역, 공익근무요원, 공중보건 의사, 전문연구요원 및 산업기능요원 등 병역특례를 인정하고 있다. 예를 들어 전문연구요원 및 산업기능요원에 대한 조항(병역법 제 36조 4항)을 보면 “병무청장은 군소요 인원의 충원에 지장이 없는 범위 안에서 전문연구요원 또는 산업기능요원으로 편입할 수 있는 인원을 결정하고 대통령령이 정하는 바에 따라 지정업체별 배정인원을 결정한다”고 되어 있다.

여기서 눈에 띄는 구절은 “군소요 인원의 충원에 지장이 없는 범위 안에서”라는 것인데, 언뜻 보면 별 문제가 없는 표현인 것 같지만 사실은 병역의무에 대한 기본 인식이 잘못되어 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 이 표현은 병역의무가 국민의 기본적 의무로서 예외가 있을 수 없다는 점을 무시하고 병역의무가 단순히 군소요 인원을 충원하기에 충분한 정도의 인원만 채우면 나머지 사람들에게 대해서는 군대에 가지 않아도 된다는 인식을 밑바탕에 깔고 있기 때문이다. 이것은 정부가 그 동안 현역 소요만 충당하는데 관심을 가지고 병역의무 이행의 형평성에 대해서는 지나치게 소홀하였다는 것을 보여준다.

국가적으로 병력 수준이 60만명 규모로 정해져 있고 또한 현역병 근무

연한을 2년 반 정도로 고정시킨 상태에서의 현역병 소요는 년 20여만명이다. 그러나 그 동안 줄곧 동년배의 숫자가 그 보다 훨씬 높았기 때문에 현역으로 복무하지 않는 사람이 상당한 숫자에 이르게 되었고 이들을 처리하기 위해 편법으로 병역특례 규정을 두게 된 것이다.

병역특례 규정은 다분히 편의적인 것이며 따라서 병역의무 이행의 형평성의 실현과는 거리가 먼 것이다. 따라서 일반적으로 병역특례는 병역특혜로 비춰지게 되었고 병역의무의 신성성에 크게 손상을 가하게 된다.

병역의무 이행의 형평성과 효율성

병역의무의 이행은 국민의 기본적 의무로서 각 개인에 대해 차별적으로 부과될 수 없는 성질의 것이다. 마치 투표권이 각 개인의 사회적 배경에 따라 차별적으로 부과될 수 없는 이치와 같다. 그리고 병역의무의 이행은 각 개인의 자유권을 제한하는 것이므로 그 부과는 최소한에 그쳐야 한다. 그래서 국가는 병역자원을 효율적으로 활용한 책임이 있다.

1. 형평성4)

병역의무는 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 현행 국제질서가 국가 주권을 통해 개인의 자유를 실현하게 되어 있기 때문에 한 국가의 구성원으로서의 각 개인에게 주어진 의무다. 따라서 자유민주주의의 기본원칙인 동등인격의 원칙에 따라 병역의무의 이행은 각 개인간 동등하여야 하며 공평

4) 헌 제 39조에 의하면 ①모든국민은법이정하는 바에 의하여국회의원을 진다. ②누구든지병역의무의 이행으로 인하여 불이익한처를 받지 아니한다고 규정되어 있다. 이 조항에병역의무의 이행으로 인해 불이익한 처우를 받지 아니한다고 규정한 것은 해석하기 어려움이 있다. 경우에 따라 병역의무 이행에 불이익이 따른다는 것을 전제로 한 표현인 것 같기도 하기 때문이다. 그러나 병역의무를 이행하지 않는 사람과 비교한다면 병역의무 이행자에게 있어서는 병역의무 이행 자체가 불이익이기 때문에 형평성의 원칙상 병역의무 불이행자를 기준으로 한 표현은 적절치 않다고 본다

하여야 한다. 병역의무의 차등적 이행은 각 개인의 인격권에 차등을 두는 것과 같이 민주사회의 기본원칙을 어기는 것이다.

병역의무의 이행과 관련한 형평성은 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 나누어 생각할 수 있다. 수평적 공정성이란 동일한 상황에 놓여 있는 사람은 누구나 동일한 취급을 받아야 한다는 것을 말하며, 수직적 형평성이란 다른 상황에 놓인 사람은 다른 취급을 받아야 한다는 것을 말한다.

수평적 형평성도 두 가지 형태를 가지고 있다. 결과에 있어서의 평등(사후적 형평성)과 기회의 균등(사전적 형평성)이다. 우리는 흔히 결과적 평등을 절대적 평등이라고 하며 기회균등을 상대적 평등이라고 한다.

병역의무의 이행과 관련하여 해석한다면, 절대적 평등의 기준에 의하면 모든 사람이 동일하게 병역의무를 부담하여야 한다. 학력이나 신체 등급 등의 차이에 관계 없이 누구나 동일한 기간 동안 군복무를 하여야 한다. 상대적 평등의 기준에 의하면 모든 사람들이 군복무에 대해 동일한 확률을 가지고 있을 때 형평성을 달성된다. 현역복무자를 추첨을 통해 선발하는 것이 그 한 예이다.

수직적 형평성은 다른 상황에 처한 사람이 다른 취급을 받아야 한다는 원칙이다. 여기서도 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 수익의 원칙(benefit principle)이며 다른 하나는 부담능력(ability to pay)의 원칙이다.

수익의 원칙에 의하면 수익의 양에 따라 부담의 양이 결정된다. 병역의무의 경우 국방의 혜택을 많이 받는 사람이 병역의 부담량도 많아야 한다는 것을 의미한다. 그러나 공공재적 성격을 가지고 있는 국방의 혜택을 계수적으로 표시하기에는 난점이 있으며, 시장에서 거래되지 않는 권리와 의무에 대해 시장원칙을 적용하는 것도 무리가 있다.

부담능력 원칙에 의하면 각 개인의 능력에 따라 병역의무의 부담량이 달라질 것이다. 현행법에 의하면 신체적 조건이나 생계유지 능력을 사유로

병역처분이 달라진다. 그러나 특례 규정은 부담능력과 일반적으로 관계가 없다.

현행 법령에 의하면 각 개인이 부담하게 되는 병역의무는 절대적 형평성의 원칙에도 상대적 형평성의 원칙에도 맞지 않는다. 군대에 가지 않아도 되는 특례 규정이 절대적 형평성을 해치고 있으며 학력이나 신체 조건에 따라 병역의무가 차등적으로 부과되어 상대적 형평성도 달성하지 못하고 있다.

현재 의무복무를 하고 있는 사람들에 대한 국가적 보상이 명목에 불과하기 때문에 군복무로 인한 불이익은 현역복무를 하는 각 개인에게 부담한다. 예를 들어 육군에 징집되어 24개월을 복무하는 사람의 경우 그 기간에 해당하는 노동시장 임금, 즉 24개월의 평균임금만큼 개인적으로 부담하고 있는 것이다. 군대 안 간 사람과 비교하면 그 손실이 엄청나게 크다는 것을 알 수 있다. 따라서 병역기피는 특정한 사람의 희망이 아니라 합리적인 사람이라면 누구나 한번쯤 생각하게 마련이며 속된 말로 “군대간 사람만 병신되는” 것이 현실이다.

효율성

우리 사회가 가지고 있는 자원은 무한정 존재하는 것이 아니라 한정되어 있다. 사람도 마찬가지다. 우리나라의 어느 한 해의 20세된 청년의 숫자는 무한대가 아니라 몇 십만 명으로 고정되어 있다. 이 자원의 희소성 때문에 자원의 효율적 사용이 절실하다.

효율성은 크게 두 가지 측면에서 생각할 수 있다. 하나는 거시적 측면에서의 자원 배분의 효율성이며 다른 하나는 미시적 측면에서의 자원 활용의 효율성이다.

거시적 효율성은 국가적 인력의 수요를 크게 국방 분야와 비국방 분야로

구분할 경우, 필요한 질과 양의 인력이 국방 분야에 할당되었는지의 여부를 말한다. 이런 의미에서의 국방 인력의 할당은 잠재 적국의 위협 정도에 대응하여 국민적 합의에 의해서 결정된다. 다시 말하면 거시적 측면에서의 효율성은 정치적 과정을 통해서 결정된다. 따라서 거시적 효율성은 통상 학문적 분석의 대상이 되지 않는다. 현재 우리나라는 약 60만 명의 인력을 국방분야에 할당하고 있다.

다른 하나의 효율성은 미시적 차원의 것이다. 이것은 일단 정치적 과정을 통하여 병력수준이 결정되어 국방분야에 인적자원이 할당된 다음, 그 인적 자원이 효율적으로 활용되고 있는지의 여부를 다루는 것이다. 이것은 동년배의 인적자원이 많아서 그들 중 일부를 징집하여야 할 경우 발생하게 되는 문제다. 이 경우 크게 세 가지의 효율성이 문제가 되는데, 그것은 노동력 이동의 제약에 따르는 비효율성, 인센티브 효과와 불확실성 효과, 그리고 조직 및 관리비용에 관한 것이다.

노동이동성의 제약에 따르는 비효율성은 징병제에 따르는 불가피한 비효율이다. 징병제는 강제적으로 인력을 병역에 할당하며 따라서 노동 인력이 생산성이 가장 높은 용도로 이동하는 것을 제한하며, 따라서 실질 국민소득을 감소시킨다.

징병제는 또한 인센티브 효과와 불확실성 효과에 따른 비효율성을 가져온다. 누구나 20세가 되면 예외 없이 3년 동안 군복무를 해야 한다면 고용주나 징집 대상자 모두 그렇지 않을 경우에 비해 다른 행동을 하게 될 것이다. 고용주는 군복무가 끝날 때까지 고용을 미룰 것이며 징집 대상자 또한 군복무가 끝날 때까지 새로운 일을 시작하기 힘들 것이다. 이것을 인센티브 효과라고 한다. 징병제는 또한 징집 대상 인구가 군의 소요를 초과하는 한 불확실성을 증가시킨다. 집합적으로 징집될 인원의 확실한 숫자에 대해 잘 모르기 때문에 불확실성이 존재하며 개인적으로는 어떤 사람이 징집될 지 확실하게 모르기 때문에 불확실성이 존재한다. 이들 모두 비효

을을 초래한다.

마지막으로 징병제는 조직 및 관리적 비효율을 가져온다. 징병제는 인건비를 과도하게 낮추어 군에서 장비 대신 인력을 사용하게 한다. 즉 군의 조직이 과도하게 노동집약적으로 운영될 위험이 있다. 또한 징집에 따르는 과도하게 낮은 인건비는 민간에 아웃소싱이 가능한 직무도 군인으로 대체하게 한다. 예를 들어 청소나 요리 같은 업무도 군이 징집된 군인이 수행하게 한다. 또한 징병제 하에서는 과도하게 많은 인적 자원이 훈련이나 교육에 투입된다.

정책대안의 분석 및 평가

1. 병역제도대안분석

병역제도를 분석함에 있어 고려되어야 할 주요 변수는 병력 수준, 복무기간, 그리고 동년배 인원수의 세 가지다. 이들 세 변수 간의 관계는 다음과 같이 표현된다.

$$\text{복무 기간} = \text{병력 수준} / \text{동년배 인원수}$$

위의 공식에 의하면 복무 기간은 병력 수준에 비례하고 동년배 인원수에 반비례한다.

위의 세 가지 변수 중 동년배 인원수는 어느 특정 시점에 있어서는 고정 변수다. 따라서 정책 변수는 복무 기간과 병력 수준이다. 그러나 병력 수준도 통상 적에 대한 위협 판단에 따라 단기적으로는 정해져 있다. 결국 정책 변수는 복무기간 하나 뿐이다. 그러나 국방부에서는 병사들의 복무 기

간 또한 고정시켜 놓고 필요한 징집 인원수를 산정한 뒤 남는 인원에 대해 어떻게 활용할 것인가에 대해서만 그 동안 고민해 왔기 때문에 오늘과 같은 혼란이 야기되었다.⁵⁾

병력 충원과 관련하여 고려할 수 있는 대안은 지원병제, 완전 징병제, 그리고 부분 징병제의 세 가지다.

<지원병제>

지원병제는 병력을 노동시장에서 다른 고용주들과 경쟁적으로 획득하는 제도를 말한다. 다시 말하면 군 복무에 대한 대가로 시장의 원리에 따라 경쟁적 임금을 지급한다.

이 지원병제는 다른 대안을 비교하는 기준이 된다. 왜냐하면 지원병제 하에서는, 노동시장이 경쟁적이라면, 인적자원이 효율적으로 배분되기 때문이다. 물론 거시적 효율성과 미시적 효율성이 동시에 달성된다. 병력 수준이 합리적으로 설정되었다면, 또한 그렇게 가정하는 것이 옳다면, 거시적 효율성은 달성되었다. 그리고 노동시장에서 경쟁적으로 병력을 획득한다면 군 내부에서도 각 병사의 능력과 직무의 요구 능력이 일치되도록 인력 관리를 할 것이며, 따라서 미시적 효율성도 달성된다.

지원병 제도 하에서는 형평성 문제가 발생하지 않는다. 각 개인이 자율적 판단에 따라 국가와 군 복무를 계약하는 것이므로 국가가 개인의 자유를 강제로 제한하는 것이 아니기 때문이다.

지원병 제도를 유지하기 위해 필요한 자원은 국민 모두가 세금으로 부담하게 된다. 국민 모두가 혜택을 받는 국방의 비용을 국민 모두가 부담한다

5) 국방부는 병사의 복무기간이 최소한 2년 6개월은 되어야 한다는 고정관념을 가지고 있었다. 흔히 고참병 한 명이 신참병 열 명의 몫을 한다는 말로 표현되었다. 그러나 이것은 지휘부가 제 역할을 하지 못하고 일상적 업무 처리와 관련하여 병사들에게 과도하게 의존하기 때문에 생긴 오해다.

는 측면에서도 공평성이 확보된다.

<완전 징병제>

완전 징병제는 예외 없이 모든 사람이 군에 입대하여 복무하는 것을 말한다. 다시 말하면, 병역에 대한 특례를 인정하지 않고 누구나 만 20세에 도달하면 예외 없이 현역으로 입대하는 것이다. 이 경우 모든 국민이 일정한 나이가 되면 모두 병역의무를 이행한다는 점에서 병역의무의 형평성이 달성된다.

이 제도에도 두 가지 방법이 있다. 하나는 군복무에 대해 전혀 보상을 하지 않는 것이다. 이 경우 명목적인 국방비는 0원이 되겠지만, 사실은 군에 복무하는 각 개인이 기회 비용에 해당하는 비용을 개인적으로 부담하고 있다. 다른 하나는 군복무에 대해 적정 수준의 보상을 하는 것이다. 시장 임금을 완전하게 보상할 수도 있고 또는 부분적으로 보상할 수도 있다. 보상을 하지 않을 경우 효율성이 저하될 가능성이 높다.

<부분 징병제>

이것은 동년배가 모두 현역으로 복무하지 않고 그 중 일부만이 현역으로 복무하는 것을 말한다. 복무 기간을 정해놓고 일정한 수준의 병력을 유지하기 위해서는 이 제도를 채택한다.

현역으로 복무할 사람을 선발하는 방법을 크게 두 가지로 나누어 생각할 수 있는데, 하나는 추첨을 통해 선발하는 것이고 다른 하나는 어떤 기준을 설정해 놓고 그 기준에 따라 선발하는 것이다.

추첨을 통해 선발하는 방법도 여러 가지가 있을 수 있다. 예를 들면, 모든 사람이 선발될 확률을 동일하게 하는 일반 추첨 방식과 대상 인원을 어떤 기준에 따라 구분해서 각 집단 별로 다른 확률로 선발하는 층화 선발

방식이 있다.

어떤 정해진 기준에 따라 선발할 경우 그 기준으로 학력, 소득, 가족수, 군에 입대한 가족수, 체격 등 다양하게 기준을 설정할 수 있다. 현재 우리나라는 학력과 신체 등급을 주된 기준으로 삼고 가계 소득을 부차적인 기준으로 삼고 있다.

이 부분 징병제는 여러가지 문제점을 가지고 있다. 우선 형평성의 원칙에 어긋난다. 현역으로 입대한 사람과 그렇지 않은 사람 간에는 자유권의 제한 정도, 연간 소득의 격차, 기회의 상실 정도 등 큰 차이가 있다. 그리고 병력 자원을 비효율적으로 사용할 가능성이 크다.

이상 논의한 각 제도를 비교하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 병력 총원 제도 비교

제도	내용
지원병제	병역의무 이행의 형평성과 자원 사용의 효율성 동시에 달성
완전 징병제	병역의무 이행의 형평성을 달성되나 자원 사용의 비효율성 존재
부분 징병제	병역의무 이행의 비형평성과 자원 사용의 비효율성 모두 존재

보상에 따른 형평성과 효율성의 향상

위에 검토한 각 병역제도 중 현역으로 복무하는 사람에게 완전한 보상을 하는 제도는 지원병제 뿐이었다. 물론 지원병제 하에서도 보상이 없는 경우를 상정할 수 있다. 민병대 같은 경우가 그런 경우인데, 현대 국가에서 상비군을 유지하기 위한 제도로서는 부적합하다.

부분 징병제나 완전 징병제 하에서도 현역으로 복무하는 사람에게 보상을 할 수 있다. 부분 징병제 하에서 현역으로 복무하는 사람에게 노동시장

에서 받을 수 있는 임금을 지급한다면 각 개인이 개인적으로 희생을 치르지 않아도 된다는 점에서 형평성이 많이 회복된다. 다만 징병제가 아니었다면 민간 직업을 택하였을지도 모르는 사람들이 강제적으로 군복무를 하게 된다는 점에서 효율성이 떨어진다.

완전 징병제 하에서도 현역으로 복무하게 되는 사람에게 충분한 보상을 한다면 형평성과 효율성을 동시에 높일 수 있다. 이 경우 보상을 하지 않음으로써 발생하는 세대간의 불공평성도 어느 정도 해소할 수 있다. 그리고 보상 수준이 높은 사람에게 중요한 일을 맡김으로써 내적인 효율성도 증가시킬 수 있다.

이와 같이 현역으로 복무하는 사람에게 노동 시장에서 기대할 수 있는 임금과 동일한 수준의 보상을 하는 것이 형평성을 높일 뿐만 아니라 군내부에서의 인력 활용의 효율성도 높이는 효과를 가져온다. 따라서 국민소득이 일정수준 이상에 도달하면 현역에 대한 보상을 실시하는 것이 타당하다.

이상 논의한 여러 병역제도를 표로 나타내면 <표 3>과 같다. 부분 징집제를 다시 추첨제와 특정 기준제로 나눈다면 네 가지 유형의 병역제도로 나눌 수 있고, 이에 보상 여부를 기준으로 다시 분류하면 총 8가지의 다른 병역제도를 고려할 수 있다.

<표 3> 보상 유무에 따른 병역제도 구분

구분	지원병제	부분 징병제		완전징병제	
		추첨제	특정기준제		
보상	유	I	II	III	IV
	무	V	VI	VII	VIII

위의 여덟 가지 병역제도 중 보상적 지원병제(I)가 형평성과 효율성을 동시에 달성하는 표준 제도다. 지원병제가 불가능할 경우 완전 징병제(IV, VIII)가 바람직하다. 이 제도는 누구나 현역으로 복무하여야 한다는 점에서 공정성을 달성한다. 완전 징병제가 필요하지 않거나 불가능할 경우 부분 징병제를 택하게 된다. 부분 징병제 중에서는 추첨제(II, VI)가 특정 기준제보다 형평성이 높다. 다만 선발 기준을 합리적으로 설정할 수 있다면 특정 기준제도 고려할만하나 그러한 합리적 기준을 설정하기가 쉽지 않다. 그리고 위의 어떤 제도를 택하든 현역으로 복무하는 사람에게 완전한 보상을 한다면 형평성의 문제는 해결된다.

과도기의 대안 : 징집제와 지원병제의 혼합형

일반적으로 병역제도는 국민소득이 증가함에 따라 징병제로부터 지원병제도로 이행하는 것이 일반적 추세다. 징병제가 국민의 자유권을 제한하고 또한 형평성의 문제를 야기하게 되므로 국민소득이 일정 수준 이상에 도달하면 이런 문제들을 해결하기 위해서 지원병 제도를 채택하게 된다.

현재 우리나라의 징병제의 가장 큰 문제는 보상이 이루어지지 않는 가운데 부분 징병제를 실시하여 군에 입대하여 현역으로 복무하는 사람과 그렇지 않은 사람들 사이의 희생의 차이가 너무나 크기 때문이다. 정부는 그동안 현역 소요만 충족하고 나머지 인원에 대하여 각종 특례를 두어 병역 의무 이행과 관련된 형평성의 확보에 무관심하였다.

우리나라도 이제 국민소득 수준이나 국민 의식 측면에서 지원병 제도를 고려할 시기가 되었다. 다만 징집제에서 완전 지원병 제도로 바로 이행하는 것은 국민이 아직 받아들일 준비가 되어 있지 않은 것 같다. 따라서 과도기적으로 부분 징병제와 부분 지원병 제도를 혼합하여 시행하는 것을 고려할 만하다.

군대도 하나의 작은 사회인만큼 군인에게 요구되는 자질 요건이 획일적인 것만은 아니다. 특히 병사들의 임무는 대부분 단순한 반복 작업으로 구성되어 있다. 따라서 군이 필요로 하는 인적자원의 요건은 담당하는 업무에 따라 다르다. 반드시 일정 학력 이상이 요구되거나 일정한 체격 조건이 요구되는 것도 아니다.

따라서 장기적 경험과 전문적 업무 지식이 요구되는 업무를 위해서는 지원병 제도를 채택하고 단순 반복적 업무를 위해서는 현행 징집제를 그대로 유지하는, 지원제와 징집제를 혼합하는 방법이 현행 부분 징집제로 인해 발생하는 형평성과 효율성의 문제를 해결하기 위한 좋은 방안으로 판단된다.

이 방안이 새로운 것도 아니다. 군에서는 이미 부사관 제도나 준 사관 제도를 통해 지원병 제도를 부분적으로 채택하고 있다. 이 제도를 임무 숙달에 장기간이 소요되거나 임무 수행에 장기간의 경험이나 전문 지식이 필요한 병사들의 업무에 대해서도 적용할 수 있다. 예를 들어 육군의 경우 포병이나 기갑, 무선통신, 화학 분야가 다른 분야보다 더 많은 경험이나 지식이 필요하다. 해군의 경우는 전함, 통기, 통신, 특전, 잠수 등이 이에 해당하고, 특히 공군의 경우 항공 관제, 항공기상, 항공기 부속 정비, 방공 무기 통제, 항공 전자 등 특수한 지식이나 경험이 요구되는 분야가 많다. 이들 분야에 근무할 병사들의 경우 단순히 징집되어 단기간 근무하는 사람들을 배치하는 것보다는 지원을 받아 충분한 보상을 하면서 장기간 복무하게 하는 것이 전투력 향상을 위해서도 바람직하다.

이렇게 하여 국민 소득이 향상됨에 따라 지원병으로 충당할 업무 분야를 늘려 나가면 궁극적으로 자연스럽게 지원병 제도로 무리 없이 이행하게 될 것이다. 대신에 징집되는 병사에 대해서는 2년 6개월의 복무 기간을 고집하지 말고 모든 가용한 인원이 모두 징집되도록 하여 복무 기간을 줄인다면 형평성과 효율성을 동시에 향상시킬 수 있다.

결론

개인적 자유를 국가를 통해 집합적으로 실현할 수 밖에 없는 현 국제 질서 때문에 병역의무가 부과된다. 개인적 자유를 지키기 위해 개인적 자유를 일시적으로 제한할 수 밖에 없는, 어떻게 보면 아직도 야만의 시대에 우리는 살고 있다.

그러나 병역의무의 부과는 공평하여야 한다. 누구도 피할 수 없는 부담이기에 그 이행은 모든 사람에게 공평하게 부과되어야 한다. 사람은 누구나 동등한 인격체이며 따라서 권리와 의무의 이행에 있어 차별이 있을 수 없기 때문이다. 이것이 자유 민주 사회의 기본 원칙이다.

부자집 사람들은 병역이 면제되거나 특례의 혜택을 받고 오직 가난한 사람들만이 군대에 끌려 간다면 병역의무는 더 이상 자유인의 자유를 지키기 위한 신성한 것이 될 수 없다. 단지 사회적 약자의 권익을 침해하는 사회적 강자의 지배 기구에 불과하게 된다.

이런 의미에서 국방 의무의 이행은 사회 경제적 배경이나 직업, 학력, 신체적 조건 등에 의해 차별적으로 부과어서는 안 된다. 따라서 현재 시행되고 있는 각종 면제 제도 및 특례 제도는 모두 폐지되어야 한다. 단지 신체적 조건이 병역의무 이행에 절대적으로 부적합한 사람들만 면제되어야 한다.

여러 병역제도 중 지원 제도가 가장 바람직하다. 우리나라도 언젠가는 지원 제도로 전면 전환하여야 한다. 다만 한국의 안보 환경과 사회 환경이 징병제를 필요로 한다면 그것은 완전 징병제여야 한다. 부분 징병제는 현역으로 복무하는 사람들의 희생이 너무나 커서 형평성을 잃게 되고 결국 병역의무는 가능한 한 피하고 싶은 부담으로 전락하게 된다.

이를 위해서 국방부는 현역병의 복무 기간을 반드시 2년 이상 유지하여야 한다는 고정관념을 버려야 한다. 병사들의 업무는 단순 반복적인 것이

어서 모든 분야가 반드시 2년 이상 복무할 필요가 없다. 그러나 특정 분야는 장기간의 경험과 전문 지식이 요구되는 것도 사실이다. 이런 분야에 대해서는 사실상 2년의 복무 기간도 짧다.

따라서 우리나라의 현 상황에서 형평성과 효율성의 원칙을 지키면서 군의 전력 향상을 도모할 수 있는 병역제도로는 지원 제도와 징집 제도를 혼합하는 것이 바람직하다. 궁극적으로 지원병 제도로 전환하는 것을 목표로 장기간의 경험이나 전문 지식이 요구되는 업무 분야에 대해서는 완전한 보상을 하는 지원병으로 충원하고 기타 단순 업무에 대해서는 현재의 징집제를 유지하는 방안이다. 여건이 성숙되면 지원병으로 충당하는 분야를 늘려 나가면 자연스럽게 지원병 제도로 전환하는 것이 가능할 것이다.

발제 2

모병제로의 제도전환 : 쟁점과 정책적 함의

이 상 목
(국방대학교 교수)

모병제로의 제도전환: 쟁점과 정책적 함의

이 상 목

(국방대학교 교수)

I. 문제의 제기

첨단무기체계의 시험장이었던 걸프전·아프가니스탄전·이라크전의 경험은 우리에게 노동집약형 군구조의 무용성과 기술집약적 군구조의 필요성을 절감케 하였고 국방정책에 대해 새로운 시각을 일깨워주는 중요한 계기가 되었다. 그러나 軍구조 변화는 비단 전시상황에서의 전쟁수행능력의 제고라는 측면에서뿐만 아니라 평시에는 확고한 중·장기적 군사전략의 기초아래 전쟁억제를 위한 인력과 자본의 지속적인 투입이 동반되어야 함으로 국가의 재정부담능력과 제한된 인적자원의 효율적 이용이라는 측면에서도 관심이 집중되는 사안이다.

여기서 국가의 재정부담과 국가인적자원의 효율적 배분은 한 국가가 어떠한 병역제도를 채택하고, 선병기준은 어떠한지, 어느 정도의 병역규모와 복무기간을 지향하는지에 따라 현저히 달라진다. 따라서 병역제도는 교육문제와 더불어 우리나라 국민들의 커다란 관심사항으로 인식되고 있고, 지난 1999년 12월 23일 제대군인지원법에 의한 군필자 가산제도의 위헌판결, 거듭되는 대선 및 총선후보와 그 가족에 대한 병역의무 불이

행 논란, 병무비리에 대한 언론보도, 대선공약으로의 복무기간단축 등은 병역제도에 대한 우리사회의 관심을 입증하는 사례라 하겠다.

본고에서는 서론에 이어 제2장에서는 모병제와 징병제를 채택하고 있는 세계각국의 병역제도를 비교해보고, 제3장에서는 전면징집제를 채택하고 있는 우리나라 병역제도의 운용실태와 문제점을 지적해 본다. 이어 제4장에서는 병역제도전환 시의 제반 고려사항으로 첫째, 국민개병주의와 전면징집제의 향후 시행가능성과 둘째, 복무기간 조정을 통한 병역기피 억제 가능성, 셋째 복무형태별 기회비용의 축소 가능성, 넷째 징병제의 사회적 비용 축소 가능성을 검토해 본다. 그리고 제5장에서는 결론 및 정책적 시사점을 제시한다.

II. 세계각국의 병역제도의 분포 비교

병역제도는 개별국가에 처한 외부위협의 강도와 경제적 수준, 정치체제, 국민의 가치관과 역사적 경험 등 다양한 여건을 고려하여 채택되는데, IISS(2001)의 지역구분에 기초해 세계를 7개 지역으로 나누어 볼 때 다음과 같은 특성을 도출할 수 있다.¹⁾

우선, 자본주의 선진국가지역인 서구·북미의 경우 징병제를 채택하고 있는 나라가 다수이며 특히, 강력한 군사력을 보유하고 있는 러시아와 인접한 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등의 북부유럽국가와 역사적으로 분쟁이 잦은 터키와 그리스가 징병제를 채택하고 있다. 구동구 사회주의 국가들 또한 징병제를 유지하고 있으며²⁾ 여기에는 구소련 연방에

- 1) 세계 각국의 병역제도의 분류 및 특성에 관해서는 김병조, 「한국병역제도의 특성: 비교사회학적 분석」, 교수논총 24집, 국방대학교(2002) 291-312 참조.
- 2) 김병조(2002)는 이들 국가들이 냉전체제가 해체된 이후에도 징병제를 유지하는 것은 특별한 계기가 없는 한 국가의 기본제도를 유지하려는 「제도의 관성」에

속해 있던 중앙아시아 국가들과 동아시아의 라오스, 몽골이 포함된다. 주변국가로부터 안보위협이 상대적으로 적고, 천연적 안전지대라는 바다를 갖고 있는 카리브해연안국가들은 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 반정부계급과 집단과 조직화된 마약확산과 같은 대내안보위협에 대처하기 위해 징병제를 유지하고 있는 것으로 사료된다. 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 달리하는 식민지모국, 특히 영국과 프랑스의 제도를 국가발전의 모델로 도입한 결과일 것이다. 즉, 영미법은 개인의 자유를 존중하여 개인을 위해 사회와 국가가 존재하는 반면에, 대륙법은 국가나 사회의 의지를 실행하기 위해 존재한다는 점을 고려할 때, 영국식민지를 경험한 국가는 대부분 모병제를 채택한 반면에 나머지 지역은 징병제를 채택할 가능성이 높았을 것이다.

기인한 것으로 보고 있다.

<표1> 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, 파푸아뉴기니아, 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
사하라 이남 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(2001)

III. 우리나라 병역제도의 운용실태

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」라는 규정에 의거 **국민개병주의 원칙에 입각한 전면징병제를 채택하고 있다.**

즉, 우리나라가 채택하고 있는 전면징병제는 의무병역제도의 대표적인 제도로서 민주사회에서 국민에게 부여된 참정권에 상응하는 급부로서 병역을 인식하는데에 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 전면징병제는 병역대상자 전원이 현역으로 징집되기 때문에 국가인적 자원의 비효율적 배분이라는 문제점을 초래하지만 병역의 형평을 기할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 병역대상자 보다 군소요에 **기초한 징집인력이 적을 경우 부분징집제의 채택이 불가피한데 이러한 부분징집제에서는 병역의 형평 문제 뿐만 아니라 국가인적자원의 비효율적 운용³⁾이라는 문제를 동시에 발생시킨다.**

한편, 군의 실제운영병력과 더불어 현역사병의 수요를 나타내는 우리나라의 연간징집소요인력을 보면, 2001년 말 현재 정원인력규모는 529,108명으로 육군이 456,368명, 해군이 38,482명, 공군이 34,258명이다.⁴⁾

3) 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.
4) 실제운영병력과 정원인력규모 사이에는 각 년도별로 약간의 차이가 있으나 본 논문에서는 정원규모를 소요인력의 기준으로 상정하였다.

따라서 각 군별 복무기간(육군: 26개월, 해군: 28개월, 공군: 30개월)의 고려 하에 현행인력을 유지하기 위한 연간소요인력은 240,826명이다. 이러한 현역복무자 이외에도 경찰지원, 교도대원, 장교후보생의 연간소요인력은 15,494명이며, 기타복무형태인 대체복무(공익근무요원, 산업기능요원, 전문연구요원, 특별보충역)로 징집되는 인력이 5만 4천명 정도로써 육·해·공군과 경찰지원·교도대원 및 대체복무인원을 모두 고려할 시 현행 복무제도를 유지하기 위한 연간징집소요인력은 310,730명으로 집계된다.

<표2> 현역복무·대체복무 소요인원 (2001년말 기준)

구분	충원대상	인원	복무기간	연간배정(명)
현역복무	육군	현역	26개월	210,631
	해군	현역	28개월	16,492
	공군	현역	30개월	13,703
				소계 : 240,826
기타현역복무	경찰지원	현역	28개월	10,697
	교도대원	현역	28개월	797
	장교후보생	현역		4,000
				소계 : 15,494
대체복무	공익근무요원	보충역	28개월	25,966
	산업기능요원	현역	36개월	14,956
		보충역	28개월	10,427
	전문연구요원	현역/보충역	5년	2,788
특별보충역*	현역/보충역	3년	593	
				소계 : 54,730
총계 : 310,730				

주 : 1) 현역복무인구는 부사관후보생을 포함한 수치이며, 연간소요인원은 복무기간을 고려한 수치임. 2) 2001년 말 기준의 정원에 비해 실제운영병력은 543,105명으로 정원보다 13,997명을 과다운영하고 있음. 3) 특별보충역이란 공중보건의, 징병전담의사, 의료검사국제협력의사, 공익법무관을 의미함. 자료 : 병무청, 「병무연보」(I), (2002)

따라서 상술한 연간징집소요인력과 병역자원의 공급을 나타내는 징집자원, 징병검사인력, 잉여자원을 상호 비교해 보면 국민개병주의원칙에 기초한 전면징집제의 시행여부와 병역부담의 형평성유지정도에 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 징집대상인구-징병검사인구-현역/보충역입영인구 구조를 파악하여 실제병역의무 부담자의 비율을 추정하고 병역의무의 형평성 문제를 도출하고자 한다.⁵⁾

우선 1999년과 2001년 12월 31일을 기준으로 만18세(81, 83년생)의 남성인력은 각각 440,972명과 418,732명인데 실제징병검사인원은 406,440명과 398,653명으로⁶⁾ 1981년생의 경우에는 34,532명이 그리고 1983년생은 20,079명이 징병검사 이전에 해외유학, 행방불명, 자진 조기입대 등의 다양한 이유로 적기에 신체검사를 받지 않은 셈이다. 징병검사자는 개인의 연령, 신체적 조건, 학력, 자질, 복무연차에 따라 현역, 보충역, 제2국민역으

5) 세계 각국의 병역부담 형평성을 비교분석하는 지표로써 현역군인 중 징병제로 인하여 충원된 병의 비율을 나타내는 징집병비율(Conscript Ratio)과 18~22세 연령에 대한 징집병 비율을 나타내는 군연령집단 군복무율(Military Participation Ratio 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 있다는 지적도 있다. 세계 각국의 병역제도의 분류 및 특성에 관해서는 김병조(2002), 「한국병역제도의 특성: 비교사회학적 분석」, 국방대학교, 『교수논총』 24집, 291-312 참조.

6) 병무연보(2000, 2001) 참조.

로 나뉘며, 이외에 병역복무 부적합자에 대한 면제가 있다. 우리나라의 징병검사에는 학력과 신체조건이 절대적인 선병기준으로 작용하는데 현역입영대상자의 학력수준이 대단히 높은 것으로 나타났는데, 이는 군의 전투력 증강을 위해 전문지식을 보유한 우수인력확보가 중요하다는 의미에서 고퇴 이하의 학력을 가진 자에 대하여는 현역병입영대상자에서 제외된 결과이다.⁷⁾ 그에 따라 1981년생은 86%에 해당하는 350,203명이, 그리고 1983년생의 경우 340,014명(85.3%)이 현역입영대상자로 판정되었다.⁸⁾

나머지 인원 중 보충역(전문연구요원, 전문기능요원, 공중보건의, 공익근무요원)으로 판정된 자는 각각 40,996명(1981년생)과 41,370명(1983년생)이고, 신체결함 및 신분결함 등으로 평시에는 소집되지 않으나 전시에만 근로소집되는 제2국민역과 병역면제자, 그리고 재신체검사자는 1981년생과 1983년생 징병검사인구의 3.7%와 4.3%로 각각 집계되고 있다. 따라서 만 18세의 남성인구를 기준으로 하면 1981년생과 1983년생 남성의 79%와 81%만이 적기에 현역입영대상자로 판정된 셈이다.

<표3> 징집대상인구-징병검사자-현역입영자 구조

출생 년도	징집 대상 인구	징병 검사 인구	현역	보충역	제2국민역		병역면제	재신체 검사
					신체결함	신분결함		
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%)			

자료 : 병무청, 「병무연보」, (2000),(2001)

7) 1999년 12월 31일 기준으로 현역입영자 228,014명 가운데 대재·대졸 이상의 학력자가 72%, 고졸학력자가 28.1%로 집계되어 사병업무에 비교해 과다한 질적수준의 인력이 투입되고 있다.

8) 세부통계에 대해서는 「병무연보 2000」 참조.

지금까지 개관한 병역자원의 수급실태를 종합해 보면, 81년생과 83년생의 경우 병역자원의 인력공급(현역판정자와 보충역판정자)이 40만명에 가까운 반면에, 현행병역제도하의 소요인구는 약 31만명으로 공급이 수요보다 많아 국민개병주의에 기초한 전면징집제가 불가능하고 그에 따라 부분징집제의 시행으로 야기되는 형평성 논란은 지속적으로 발생할 수밖에 없는 상황이다. 즉, 징집대상인구의 75% 정도만이 현역 또는 보충역의 형태로 병역의무를 시행하고 있으며, 특히 징집대상인구 중 순수현역(육·해·공군, 경찰지원, 교도대원, 장교후보생)으로서의 복무비율은 약 60%에 불과한 실정이다. 이러한 형평성 논란은 인구증가가 상대적으로 많았던 81년 이전의 출생자들에게는 더욱더 심각하게 나타날 수 밖에 없어 병역제도개선에 대한 요구가 클 수밖에 없다 하겠다.

III. 병역제도전환 시의 제반 고려사항

앞 장에서는 우리나라 병역제도의 운용실태와 문제점을 지적해 보았다. 본 장에서는 전면징집제의 계속유지에 근간이 되는 병역부담의 형평성과 국가인적 자원의 효율적 배분으로 인한 사회적 비용의 축소 가능성을 점검해 봄으로써 제도전환의 당위성을 논의해 보고자 한다.

1. 국민개병주의와 전면징집제의 향후 시행가능성

우리나라의 출생인구 및 징집대상남성인구 추이를 고려할 때 현재의 병력규모를 유지하기 어려운 상황이 발생할 수 있다는 전망과 동시에 향후에는 국민개병주의에 기초한 전면징집제를 시행할 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 그에 대한 평가를 구체화하는 의미에서 우리나라의 출생인구와 징집대상인구 추이, 그리고 현재의 병력을 유지하기 위한 연간징집소요인력의 구조를 좀더 자세히 살펴보고자 한다.

<표4>에서는 남성출생인구와 가용인력 및 소요인력을 고려하여 잉여인력을 산출한 결과를 제시하였다. 우선, 각 연도별 출생인구에 성별출생비를 고려하여 남성인구를 산정한 후 출생 후부터 징집대상연령이 되는 만 19세까지의 평균사망률(0.6%)⁹⁾을 참조하여 징집대상인구를 추정하였다. 그러나 불용자원,¹⁰⁾ 즉 신분결함과 신체결함으로 인해 평시에는 소집되지 않으나 전시에는 소집되는 제2국민역과 병역면제자의 규모가 과거 경험에 의하면 평균 징집대상인구의 약 2.5%에 해당됨으로(표5참조) 가용인력은 징집대상인구 보다 적다. 따라서 이 징집대상인구에 불용자원을 제외한 가용인력을 산출하고 대체복무인력을 포함한 연간복무소요인력을 차감하여 잉여인력을 도출하였다.

도출결과를 보면, 1981년과 1982년에는 연간소요인력에 비해 출생인구의 과잉으로 잉여인력이 각각 13만 명과 12만명에 달하지만 남성인구는 1983년부터 급격히 감소하여 1988년에는 출생인구가 80년대 출생인구 중 가장 낮은 338,605명을 기록하고 있고 1998년 이후에는 다소 감소추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 1980년대 중반 가족계획사업의 강력한 추진에 따른 영향으로 출산율 및 출생아 수가 감소하였으며, 1990년대 후반 이후 초혼연령상승 및 20대의 미혼율 상승에 따른 출생아 수 감소에 기인한 것이다.¹¹⁾ 즉 이는 합계출산률¹²⁾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. 출생성비¹³⁾는 합계출산율이 크게 줄어든 1980년대 중반에 지

9) 통계청, 인구동태통계연보, 2002 참조

10) 불용자원이란 징병검사에서 5급(신분결함과 신체결함의 제2국민역)과 병역면제의 처분을 받은자와 생계곤란으로 면제를 받은자, 또 징병검사이후 질병으로 병역처분 변경원을 내어 면제를 받은자, 그리고 군에 입영하여 입영전 신검에서 면제를 받은자 등이며 기타 저학력, 수형, 고아 등으로 면제 받은자도 포함된다.

11) 통계청, 장래인구추계, 2001 참조

12) 여성이 가임 기간 동안 출산할 평균 자녀수

속적으로 증가하였으나 1994년 이후 점차 완화되어 최근 110대 수준을 보이고 있다. 이러한 현상에도 불구하고 현재의 병력규모와 현행 복무기간을 유지한다는 전제 하에 연간 31만명이 현역복무(부사관후보생을 포함한 병과 장교후보생, 경찰지원, 교도대원)와 대체복무(공익근무요원, 산업기능요원, 전문연구요원, 특별보충역)의 형태로 병역의무를 수행한다면 각 연도별로 다소의 차이를 보이기는 하지만 잉여인력이 항시 존재해 전면징집제의 실시는 불가능하다.

13) 여성 아이 100명당 남성 아이 수

<표4> 출생인구 및 징집대상남성인구 추이

출생연도	출생인구	성별구성비 (여자=100)	남성인구	남성사망률(%) ¹⁾	징집대상인구	가용인력 ²⁾	연간소요인력			잉여인력
							현역 ³⁾	대체복무 ⁴⁾	계	
1981	880,310	107.2	455,450	0.6	452,717	441,399	256,000	54,730	310,730	130,669
1982	858,832	106.8	443,536	0.6	440,874	429,852	256,000	54,730	310,730	119,122
1983	778,362	107.3	402,886	0.6	400,468	390,457	256,000	54,730	310,730	79,726
1984	682,217	108.3	354,700	0.6	352,571	343,757	256,000	54,730	310,730	33,027
1985	662,510	109.4	346,125	0.6	344,048	335,447	256,000	54,730	310,730	24,717
1986	641,644	111.7	338,553	0.6	336,521	328,108	256,000	54,730	310,730	17,378
1987	629,432	108.8	327,980	0.6	326,012	317,861	256,000	54,730	310,730	7,131
1988	637,462	113.3	338,605	0.6	336,573	328,159	256,000	54,730	310,730	17,429
1989	646,197	111.7	340,955	0.6	338,909	330,436	256,000	54,730	310,730	19,706
1990	658,552	116.5	354,371	0.6	352,244	343,438	256,000	54,730	310,730	32,708
1991	718,279	112.4	380,106	0.6	377,825	368,379	256,000	54,730	310,730	57,649
1992	739,291	113.6	393,181	0.6	390,821	381,051	256,000	54,730	310,730	70,321
1993	723,934	115.3	387,690	0.6	385,363	375,729	256,000	54,730	310,730	64,999
1994	728,515	115.2	389,986	0.6	387,646	377,954	256,000	54,730	310,730	67,224
1995	721,074	113.2	382,859	0.6	380,561	371,047	256,000	54,730	310,730	60,317
1996	695,825	111.6	366,985	0.6	364,783	355,663	256,000	54,730	310,730	44,933
1997	678,402	108.2	352,561	0.6	350,445	341,684	256,000	54,730	310,730	30,954
1998	642,972	110.1	336,941	0.6	334,919	326,546	256,000	54,730	310,730	15,816
1999	616,322	109.6	322,275	0.6	320,341	312,332	256,000	54,730	310,730	1,602
2000	636,780	110.2	333,840	0.6	331,836	323,541	256,000	54,730	310,730	12,811

주 : 1) 연령별 남자사망률은 0.6%로 설정하였는데, 이는 2001년 말 기준으로 0-19세의 평균사망률(0-9세 : 0.8%, 10-19세 : 0.4%)의 평균치를 적용하였음. 2) 징집대상인구의 약 2.5%에 해당되는 가용인력 대비 불용자원(신분결함과 신체결합의 제2국민역과 병역면제) 비율을 일괄 적용하였음. 3) 병(부사관후보생 포함), 장교후보생, 경찰지원, 교도대원 4) 공익근무요원, 산업기능요원, 전문연구요원, 특별보충역 : 자료: 병무청, 「병무행정사」(상,하), (1995); 자체계산

2. 복무기간 조정을 통한 병역기피 억제 가능성

병역자원의 수급불균형으로 인한 병역부담의 형평성 논란은 병역기피로 이어지고 있는데, 우리나라 남성들이 현역복무를 기피하는 이유에 대한 설문조사결과로써 응답자의 43.4%가 자기발전(학업, 생업)의 지장을 이유로 들었고, 그 다음으로 통제된 생활이 24.2%, 고생, 고된 훈련 16.7%, 복무기간과다 9.3% 순으로 나타나고 있다. 하지만 설문문항 중 「통제된 생활」과 「자기발전(학업, 생업) 지장」은 복무기간의 장·단기 유무에 관련된 문항임으로 이들 사유를 복무기간과다로 인한 병역기피사유에 포함하면 응답자의 약 80%가 복무기간과다로 인해 병역을 기피하고 있어 병역기간의 조정은 절실하다 하겠다. 특히, 징병제를 채택한 국가들의 의무복무기간을 보면 각 나라마다 다양한 편차를 보이고 있으나 징병제를 채택한 60여 개 국가 중 2개월의 복무기간단축에도 불구하고 한국은 세계 6-7위의 긴 복무기간을 설정한 국가이다.

→ 현역, 복무의 의미 20%이하 서빙해야

<표5> 현역복무를 기피하는 이유

구분	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)

군복무는 허용세
< 미이행자가 더 내도록 해야

3. 복무형태별 기회비용의 축소 가능성

현역복무자와 대체복무자, 병역면제자들 사이에 나타나는 병역부담의 형평성 문제¹⁴⁾는 심각한 사회적 문제를 야기하고 있다. 즉, 군복무를 담당하는 현역병(전·의경, 경비교도원 포함)과 특례보충역(연구요원, 기능요원, 공중보건역), 소집면제자들 사이에는 경제활동에 대한 기회비용의 정도가 다르고 군복무를 담당하는 개인에게 발생하는 추가적인 비용¹⁵⁾

은 다양한 형태로 나타나고 있다. 예를 들면 학교교육과 직업교육의 중단으로 인한 비용과 군복무후 입대전에 취득한 기술의 부분적 진부화로 추가교육에 소요되는 비용, 교육과 결혼 시기, 직장선택 등에 대한 불안전성, 또한 군복무전 취업면접에서 군복무 면제자 또는 이수자와의 경쟁에서 직업활동의 불연속에 기인한 고용회피현상 등이다.¹⁶⁾

특히, 현행 병역제도에서 시행하고 있는 대체복무제도는 국민개병제 하에서 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 공익목적¹⁷⁾과 국제협력, 예술·체육의 육성을 위해 인적자원을 지원하는데 목적을 두고 있다. 따라서 이 제도는 현역복무 이외의 분야에서 일정기간 근무함으로써 병역의무를 필한 것으로 인정하는 제도로써 근본적으로 군소요 충원에 지장이 없는 범위내에서 운영하는 것을 원

- 14) 군역의 형평성을 기하기 위한 하나의 방안으로써 군역형평조세가 제기되기도 한다. 이 제도는 스위스에서 집행하고 있는 제도로써 군역을 담당하는 자와 군역면제자 사이에 발생하는 소득의 격차를 줄이는 것을 목적으로 군역을 담당하지 않는 모든 남성이 경제활동의 일정기간 동안 실질소득의 일정비율을 조세로써 납부하는 제도이다. 물론 새로운 과세제도에 수반되는 행정비용이 추가적으로 발생함에 따라 국가재정에 도움이 되지 못한다는 견해도 있겠으나 과세행정비용이 실제로 어느 정도로 발생할지는 미지수이고, 이 제도의 목적이 국가재정수입을 확대하는 데에 있지 않고 군역의 형평성을 기하는 것에 있음으로 과세행정비용의 추가발생에 기초한 반박은 그 설득력이 미약하다는 논리이다. 군역의 형평성을 기하기 위한 또 다른 방법으로 무작위차출(draft lottery) 방법을 들수 있겠다. 이는 병역대상자 중 군소요에 상응하는 일부인력을 무작위로 차출(draft)하는 방법인데 군역이라는 사회적 부담을 사회전역에 공평하게 부담한다는 측면에서 과거 독일과 미국 등에서 시행된 제도이다. 무작위 차출전에 모든 인력이 동등하게 취급되고 차출될 가능성과 면제가가능성이 대상자 모두에게 공평하게 주어진다. 이 점에서 비롯된 제도이지만 군역의 형평성은 각 개인의 입장에서 볼 때 차출되지 않은 인력이 소득에 기초한 군역형평조세를 납세할 경우에만 유지될 수 있다고 하겠다. 병역부담의 형평성 유지방안에 대한 논의는 Neubauer, G.(1984), Wehrgerechtigkeit als Teilproblem einer gerechten Steuerpolitik, in: Finanzarchiv, Nr.42 ; Fienberg, Stephen E.(1971), Randomization and social affairs: The 1970 Draft Lottery, in : Science, Vol. 171 ; 이상목(2000), 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 「국방연구」, 제43권 제2호 참조.
- 15) 군복무인력 각 개인이 지급하는 현물세(natural tax)를 사회적 비용으로 간주하여 남성의 학력별·연령계층별·근속년수별 급여를 기준으로 우리나라 징집사병인력(교도대원, 경찰지원인력 제외)의 기회비용을 도출할 수 있다. 즉, 현역사병복무인력의 연령계층을 20-24세로 상정하고, 우리나라 현역사병의 수와 학력별(고졸, 대졸, 대졸) 연간급여(월급여와 년간특별급여)를 고려하여 현역복무자들의 연간현물세와 전체복무기간의 현물세를 도출할 수 있다. 징병제의 사회적 비용에 대해서는 이상목(2002), 「병역제도의 운용실태와 사회적 비용: 쟁점과 개선방안」, 「국방연구」 제45권2호, 국방대학교 안보문제연구소 참조.

- 16) 그 이외에도 군복무면제자는 군복무자들이 창출하는 국가안전보장이라는 긍정적 외부효과(positive externality effect)의 혜택을 받지만 이 혜택에 대한 내부화는 이루어지지 않고 있다.
- 17) 이 제도는 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·시행되면서 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 신설당시에는 국가기관 및 지방자치단체 등 공익목적에 떠는 기관에만 활용할 수 있도록 하였으나 보충역자원의 적체가 점증하고 있는 가운데 각 지방자치단체의 재원 부족 및 활용처의 미개발 등으로 보충역자원의 잉여를 해소하는데 상당한 어려움을 겪게 되었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위하여 기존의 공익근무요원의 복무분야를 사회복지시설 및 국가기반시설에 관련된 공익 성격의 기관, 공공재를 생산하는 기관 등으로 확대하여 현재와 같은 형태로 남게 되었다..

척으로 하고 있다. 그러나 이 제도는 그 규모의 방만함과 현역복무자와의 형평성 측면에서 많은 문제점을 야기하고 있다.¹⁸⁾

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

<표6> 각종 대체복무제도의 축소 우선순위

역종	공익성	인력관리 용이성	전문분야 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
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, P.64

18) 병역형평을 달성한다는 목표 하에 일부 연구기관에서는 현역복무자와 기타 특례보충역(연구요원, 기능요원, 공중보건의)으로 근무하는 자 사이에서 발생하는 보수의 격차를 줄여야 한다는 주장이 있다. 즉, 현역복무자는 군복무라는 현물세를 지급하고 낮은 보수를 받을 뿐만 아니라 규제된 병영생활을 하는 반면에, 특례보충역으로 근무하는자는 정상적인 사회생활과 더불어 높은 보수를 받는다. 따라서 이들 특례보충역으로 근무하는 자의 보수를 병역형평 차원에서 현역복무자들의 복지시설로 전환해야 한다는 주장이 있으나 이 주장은 군역 복무자와 면제자 사이의 형평문제를 해결하지는 못하는 한계가 있다. 권희면·정주성·이원배(1993) 참조.

4. 징병제의 사회적 비용 축소 가능성

징병제 하의 군복무는 징집인력 개인에게는 이면적 기회비용(hidden opportunity costs)으로 작용하는 한편, 사회적으로는 군역을 담당하는 인력이 군복무기간 동안 민간부문에서의 경제활동을 포기하고 군복무의 형태로 국가에 묵시적 과세(implicit tax) 또는 현물세(natural tax)를 납부하는 것이다.¹⁹⁾ 따라서 군복무를 담당하는 현역병²⁰⁾과 특례보충역(연구요원, 기능요원, 공중보건의), 소집면제자들 사이에는 복무형태별로 기회비용이 달라짐에 따라 조세부담의 형평성 문제가 발생하게 된다.²¹⁾ 결국, 군복무면제자는 군복무자들이 창출하는 국가안전보장이라는 긍정적 외부효과(positive externality effect)의 혜택을 받게되며, 군복무자들에게 불리한 소득배분효과(income distribution effect)를 야기시키는 제도라 하겠다.

한편, 징병제 하에서는 국가의 강권력에 의해 필요인력이 용이하게 충원될 수 있고, 또한 이들 인력이 군복무기간 동안에 받는 임금이 민간경제부문에 종사하는 인력의 임금과 비교해 현저히 낮기 때문에 징병제가 모병제에 비해 국방예산을 절감할 수 있다는 주장이 제기되고 있으나, 비가시적 사회적 비용을 고려할 시 비용측면에서 징병제가 오히려 모병

19) 하지만 이러한 현물세에 대한 세입항목이 표면적으로 존재하지는 않는다.
 20) 여기서는 현역병을 군복무를 담당하는 현역병뿐만 아니라 전·의경과 경비교도원을 포함한 의미로 본다.
 21) 소득배분효과 이외에도 징병제에서 나타나는 예산상의 비용(가시적 국방예산)과 비가시적 비용을 포함한 실제국방예산 사이의 괴리는 투입요소의 상대가격왜곡으로 군인력의 과잉현상을 야기하고, 군인력의 과잉현상은 방산기술의 발전과 현대화를 지체시키는 요소로 작용한다는 지적도 있다. 또한 투입요소에 대한 상대가격의 왜곡은 징집인력을 각 개인의 역량과 생산성에 기초해 투입·배치해야 할 동기를 상대적으로 적게 하는 요인이 된다는 지적도 있다. 이상목(2000), 「징병제와 모병제: 경제적 관점에서의 비교분석」, 「국방연구」, 국방대학교, 안보문제연구소, PP. 131-152 참조.

제 보다 값비싼 제도 일수 있다는 점이 간과되어서는 안될 것이다.

다시 말해서 모병제의 전환은 시장메카니즘에 의한 군인력의 보수와 국가안전보장의 직업화·전문화를 의미함으로 모병제 하의 종사인력은 상대적으로 높은 임금²²⁾에 상응하는 생산성을 발휘할 것이고, 그 결과 징병제 보다 상대적으로 적은 인력으로 국가안보목표를 달성할 수 있다는 점이다. 뿐만 아니라 장기복무 및 직업화·전문화로 징병제에서 반복되는 신병훈련의 감소와 그에 투입되는 비용이 줄어들고 신병훈련 및 기타 교육을 책임지는 교육인력이 줄어들어 추가적인 비용절감효과가 나타난다.²³⁾ 물론 징병제와 모병제 사이에서 나타나는 인력의 생산성 격차와 그로 인한 인력감소효과가 어느 정도가 될 것인지는 계량분석을 통해서만 추정할 수 있는 사항임으로 정확한 수치를 제시하기는 어렵다. 그러나 생산성향상과 그에 수반되는 인력감소효과로 인해 모병제로의 전환에

22) 모병제로의 전환시 군인력에 대한 임금이 민간부문에 종사하는 인력과 비교해 어느 정도로 높아야 할지는 미지수다. 그러나 민간기업에서의 직업활동과 군대에서의 직업활동이 무차별적 일 수는 없을 것이다. 다시 말해서 군에서의 직업활동 보다는 민간부문에서의 직업활동을 선호하는 것은 군임무의 특성상 세계 도처에서 나타나는 현상이다. John O. O'Neal(1992)의 연구결과에 의하면 군에서의 직업활동이 민간부문에서의 직업활동 보다 가치 면에서 약 10% 낮은 것으로 파악되었다. 따라서 군에서의 직업활동에 대해서는 동질의 노동력을 기준으로 민간부문에서의 직업활동 보다 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 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, Bugetary Savings from conscription and burden sharing in NATO, in: Defense Economics, Vol. 2(1992), 113-125.

23) 여기서 징병제에 의해 투입된 인력은 모병제 하의 장기복무자에 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, 452

수반되는 비용이 사회 일각에서 우려하는 만큼 증가하지 않을 가능성도 있다는 점을 간과하지 말아야 할 것이다.

VI. 결론 및 정책적 시사점

본고에서는 모병제와 징병제를 채택하고 있는 세계각국의 병역제도를 비교하고, 전면징집제를 채택하고 있는 우리나라 병역제도의 운용실태와 문제점을 분석하였다. 또한 병역제도전환 시의 제반 고려사항으로 국민개병주의와 전면징집제의 향후 시행가능성과 복무기간 조정을 통한 병역기피 억제 가능성, 그리고 복무형태별 기회비용의 축소 가능성과 징병제의 사회적 비용 축소 가능성을 검토해 보았고, 우리나라 병역제도의 대안으로 모병제로의 완전전환을 상정할 수 있겠다. 즉, 징병제와 달리 모병제는 인간의 자발성과 동기유발, 고도산업사회의 분업원칙에 기초한 제도로써 병역의 형평문제를 해소하고 국가인적자원의 효율적 배분을 성취할 수 있는 장점을 가지고 있고, 앞서 제기한 전면징집제의 시행 논란과 병역기피로 인한 사회적 형평성 문제, 그리고 개인적 기회비용과 비가시적 사회적 비용 문제 등을 해결할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

그러나 제도전환의 실현가능성에 대한 핵심사항은 모병제의 장점에도 불구하고 국가예산상의 제약으로 현재와 같은 방대한 사병인력을 모두 모병으로 충원할 수 없는 반면에, 제도전환 후에도 현재의 전투력이 계속적으로 유지되거나 향상되어야 한다는 점이다. 따라서 현행 징병제에서의 전투력을 모병제에서도 유지하기 위해 인력감소에 의한 전투력상실을 무기체계의 현대화와 자본집약적 군구조개편으로 보충할 수 있느냐 하는 점이 관건이 될 수 밖에 없다. 다시 말해서 모병제로의 전환은 기술집약형 군구조로의 개편을 의미하는 첨단군사력건설과 연계하여 시행되어야 할 것으로 사료되고 그에 따라 제도전환의 실현가능성을 높이기

위해서는 명확한 중·장기적 국가안보전략의 설정과 현대전 양상을 고려한 육·해·공군의 통합전력 극대화에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

발제 3

인권의 입장에서 본 병역제도

임종인

(민주사회를 위한 변호사 모임 부회장)

토론

모병제 생각할 때이다

배성관
(모병제추진 국민연대 대표)

모병제 생각할 때이다

배 성 관
(모병제추진 국민연대 대표)

제1장 현 병역 제도하의 문제점

1. 용어의 정의

병역제도와 관련한 용어는 아직까지 학문적으로나 법률적으로 정의되어 있지 않고 사용하는 사람에 따라 용례와 의미가 다소 차이를 볼 수 있다.

특히 일정한 법칙이나 기준이 없이 혼용함으로써 병역제도를 파악하는데 혼란을 일으키고 있다. 예를 들면 징병제에 대비되는 제도로 지원제를 거론하면서 우리나라는 지원제와 징병제를 혼용하고 있다고 말한다.

징병제(徵兵制)란 국가가 국민에게 병역(兵役)을 강제적으로 부과(賦課)하는 제도로 행위의 주체가 국가인 반면, 지원제는 국민이 국가에 병역을 지원하는 제도로 행위의 주체가 국민이다. 따라서 주체에 준거를 두고 분류하려면 징병제에 대비되는 용어로는 모병제(募兵制)를 꼽아야 할 것이다.

모병제(募兵制)는 국가가 병역에 종사할 사람을 모집(募集)하는 제도로 행위의 주체가 국가임을 용어 속에 내포하고 있다.

지원제(志願制)에 대비되는 용어로는 의무제(義務制)가 타당하다 할 것이다. 지원제에서는 국민이 직업군인인 병사로 군인의 길에 자의적(自意的)으로 참여하는 반면 의무제에서는 국민이 병역에 타의적(他意的)으로

징집되는 제도로 준거들을 국민의 입장에 두고 있다.

어느 국가의 병역제도를 지원제인지 또는 의무제인지를 구분하는 기준은 군대에 가기를 원하지 않는 데도 가야만 하면 의무제이고 원하지 않으면 가지 않을 수 있을 경우를 지원제라고 할 수 있다. 제한된 범위내에서 지원하여 갈 수 있다고 병역제도를 지원제라고 할 수 없다.

우리나라에서 사병으로 입대할 경우 해군이나 공군으로 지원할 수 있고 부사관이나 장교로 지원할 수 있는 것을 두고 징병제와 지원제를 병용하고 있다고 하는 것은 잘못된 표현이다. 어느 나라든지 장교나 부사관은 직업군인으로 확보가 비교적 용이하나 사병의 확보가 어려운 과제인데 이러한 사병확보 방법에 따라 병역제도를 분류하여 할 것이다.

따라서 징병제=의무제, 모병제=지원제라는 등식이 성립된다고 할 수 있다.

또 하나의 혼용하는 용어로 국민개병주의(國民皆兵主義)와 국민개병제도(國民皆兵制度)를 들 수 있다. 국민개병주의란 국가방위의 의무가 특정 계급이나 신분에게만 있지 않고 모든 국민은 국가방위의 권리와 의무를 가진다는 가치판단이고 사상이며 대원칙이다. 농민에게만 병역의무가 있는 병농일치사상(兵農一致思想), 시민에게만 병역의무가 있는 시민군사상 등과 대비되는 개념이다.

제도는 원칙이나 사상을 구체적으로 현실화 시키는 방안과 장치이므로 국민개병제도라는 용어는 타당한 용어라고 할 수 없다. 남녀노소를 불문하고 국가방위 의무를 지운다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 국민개병주의 정신에 입각하여 징병제를 실시한다는 표현은 무방하다 할 것이다.

지원제의 일종이라 할 수 있으나 내용상으로는 별개인 용병제와 의용군제가 있다. 용병제는 쌍방의 계약에 의한 고용관계이기 때문에 심지어는 외국인을 고용하는 경우도 있다. 로마제국 말기의 용병군대가 가장 뚜렷한 예이며 근세에는 아프리카 지역에서의 프랑스와 벨기의 외인부대가 대표적인 용병이다. 이 제도의 최대 약점은 애국심이 결여되어 있는

점이다. 소국은 용병만으로 군대를 편성할 수 있으나 병사들의 자질이 사회의 최하위 계층일 경우가 대부분이기 때문에 전투력 발휘에는 문제점이 많다.

의용군제는 지원제의 한 변형으로서 전시 또는 사변시에 징병제가 원칙이나 징집이전에 현재의 지위나 직업을 버리고 스스로 군대에 입대하는 국민을 받아들이는 제도이다. 6.25 전쟁시 학도병이나 스페인 내전시 인민전선에 가담한 외국의 지식인 등을 들 수 있다.

민병제(民兵制)는 의무제의 일종이며 현역병이 일정기간 계속하여 재영(在營)하는 데 대하여, 민병은 단기간씩 여러 번에 걸쳐 입대하여 훈련을 받는다.

민병제는 병역의무가 국가의 생산력에 별다른 영향을 미치지 않는다는 장점이 있으나 병사의 전투기량이 징병제에 뒤떨어지므로 기간요원은 지원에 의해 장교나 부사관 또는 사병으로 장기복무를 할 수 있다.

2. 운용적 문제 : 병역비리

국방업무와 관련하여 국민들로부터 가장 지탄을 받는 분야가 병역비리이다. 지난 1998년말 반부패국민연대가 청와대에 제출한 리스트를 계기로 시작한 군·검 병역비리 합동수사반(공동본부장 서영득 국방부검찰단장, 이승구 서울지검 특수1부장)의 수사결과는 다음과 같다. (주:연합뉴스, 2000.2.14)

검·군 병역비리 합동수사반이 1년간의 수사 활동을 마감하고 13일 해체됐다.

검찰과 군은 합수반 해체 후에도 '박노항 원사 특별 검거반'은 계속 운영하고 그간 수사과정에서 도피, 잠적한 관련자는 끝까지 추적하는 한편 일선 지검에 병역비리전담검사를 선정, 상시수사체제를 갖추기로 했다.

검·군은 3-4년마다 주기적으로 병역비리 수사에 나설 방침이다.