「국정관리연구」 제11권 제3호(2016. 12): *85-115*

병역 대체복무제도의 변동과정고찰과 변화 요인분석

김신숙·박형준

본 연구는 한국의 병역제도와 대체복무제도라는 단일사례를 대상으로 세부 제도들의 연혁적 변동과정을 유형화하고, 변동요인을 분석함을 목적으로 한다. 병역제도는 병역자원(공급)과 군 병력(수요)을 연결하는 매개제도로서 징병제 국가에서는 병역자원의 수급불균형 현상이 일반적이다. 한국에서는 잉여자원 해소를 목적으로 다양한 대체복무정책을 활용해왔다. 본 연구에서는 먼저 다양한 제도 변동을 체계적으로 파악하기 위해 대체복무제도를 전환복무, 사회복무, 산업지원, 전문자격 네 가지로 유형화하였다. 유형별 변동과정 분석결과, 대체복무제도의 본질적 내용이 유지되는 "경로의존성"을 발견하였고 그 원인을 인구환경 요인, 경제사회적 요인, 행위자 요인 세 가지 차원에서 분석하였다. 변동요인 분석결과, 인구요인 측면에서는 대체복무가 잉여 병역자원 해소에 기여했으나 완전히 해소하지는 못하였고, 경제사회적 정책목적 달성에 일부 기여했으나 효과평가는 상반되며, 의사결정절차상 행위자와 이해관계자의 복잡성으로 인해 제도변동보다 제도가 유지되는 쪽으로 진행되어 왔음을 확인하였다.
[주제어 : 병역제도, 대체복무제도, 제도변화, 병역특례, 전환복무, 경로의존성]

Ⅰ. 서론

최근 현역병 입영대상 인구가 군 소요보다 3만~5만명 정도 더 많아 적기에 입영하지 못하는 입영적체 문제가 사회문제가 되고 있다. 이는 1990년대 초중반의 높은 출산률에 기인한 것이다(뉴스원, 2015.10.27.). 그런가 하면, 불과 몇 년 뒤인 2021년 이후에는 대학입학 학령인구(19세)가 급감하고 이후에도 인구하향 추세가 지속되면서 군에 입대할 수 있는 병역(兵役)자원의 부족현상이 만성화될 전망이다(KBS 뉴스, 2016.2.25.). 상반되어 보이는 이 두 가지 현상은 모두 '병역자원의 수급(需給) 불균형'에서 발생하는 문제로 징병제 국가에서는 불가피한 현상이며, 한국에서도 이를 해결하기 위해 지금까지 병역제도에 다양한 변화를 모색해왔다.

이 논문은 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF -2016S1A3A2924832).
논문접수일: 2016.10.27, 심사기간(1차): 2016.12.06~12.14, 게재확정일: 2016.12.14

병역제도는 병역자원(공급측면)과 군 병력운용(수요측면)을 연결하는 매개제도로서 병력충원을 국가가 강제로 시행하면 징병제, 개인의 지원에 의하면 모병제라고 할 수 있다. 그런데 징병(conscript) 용어가 '시민을 병적(兵籍)명단에 등록한다.'라는 어원에서 비롯되었듯이 징병제 국가에서는 병적에 등록된 시민의 숫자와 군대 규모 간에는 근본적인 불일치가 발생하는 것이 일반적이다(김주찬·선종렬, 2008: 4). 이를 '병역자원의 수급불균형'이라고 하며, 주로 군소요 보다 병역 대상인구가 많은 잉여자원 현상이 문제가 된다. 징병제 국가에서는 국가별로 이를 해결하기 위해 복무기간 조정, 병역면제, 대체복무 등의 정책대안을 활용해왔다. 외국에서는 주로 복무기간을 단축하거나 징병인원 자체를 한정하여 나머지 잉여자원은 광범위하게 면제하는 방법을 활용해 왔다. 그러나 한국은 지난 60여 년간 특수한 안보환경으로 인해 군 병력을 안정적으로 유지해오고 있으며 급격한 복무기간의 조정도 제한되어 잉여자원 해소를 목적으로 주로 대체복무제도를 주로 활용해왔다.

병역 대체복무제도는 개인으로 하여금 군복무 외에 다른 형태로 병역의무를 이행할 수 있도록 하는 제도로 정의할 수 있다.[1] 그러나 한국에서 대체복무제도는 징병제의 부수적 제도로 인식되어 이에 대한 집중적 연구가 부족했다. 우선 병역제도에 대한 종합적 연구로는 김두성(2002)과 나태종(2011)이 정부 수립 이후 최근까지 각 시기별 병역제도의 변화과정과 변화요인을 종합적으로 분석하였고, 정주성·정원영·안석기(2003)는 기존 분석에 군사적 차원의 요인분석을 추가하여 유럽과 한국의 병역제도 변동사례를 비교하였다. 병역제도에 대한 Haltiner(1998)의 계량분석을 토대로 김병조(2002)가 징집병비율, 군복무율, 복무기간을 주요 지표로 징병제 국가들의 병역제도를 비교분석한 연구도 유용한 분석틀이 된다. 대체복무에 대해서는 이상목(2007)이 병역자원의 수급문제에 초점을 맞춰 한국의 대체복무 인력을 시장의 중립성과 사회적 효용성 관점에서 분석한 바 있다. 이외에 산업기능요원 및 전문연구요원의 효과에 대한 연구가 있으나, 이들 연구는 대체복무 중 일부 제도에만 한정하고 제도의 수혜자라 할 수 있는 기업이나 특정집단의 이익을 옹호하는 측면이 크다.[2]

---

1) 선행연구나 언론에서 '대체복무'를 '양심적 병역거부'와 연계해 다루는 사례가 많은바, 이는 양심적 병역거부자(양심 또는 종교적 사유에 의한 입영 및 집총 거부자)에 대해 다른 형태의 복무를 인정할 것인가가 주요 쟁점이기 때문이다. 그러나 '병역대체복무'는 일반적으로 군복무 외 다른 형태의 복무를 모두 포함하는 개념이다.

2) 산업기능요원 등 기업에 지원하는 병역대체복무제도의 관련한 선행연구는 최성우 등(2003), 한국중소기업학회(2009), 노민선·백철우(2015 : 중소기업연구원 기본과제로 수행) 참조.

따라서 상기 선행연구에도 불구하고 대체복무 전반에 걸친 연구나 실제 군복무 및 대체복무 인력현황 자료를 기초로 한 통시적 연구는 부족한 실정이다. 반면 한국에서 군복무와 관련한 병역제도는 근본적 변동이 없는 상황에서 대체복무정책은 많은 정책변동을 거쳐 왔다. 동시에 외형상 대체복무의 변동에도 불구하고 본질적인 내용이 유지되어 오고 있는바, 이러한 측면에서 병역대체복무 정책의 변동에 집중한 연구는 중요한 의의가 있다. 본 연구에서는 1969년 방위병제도 신설 이래 최근까지 병역 대체복무정책을 주제로 하위 세부 제도들의 생성, 확대, 폐지 등 변동과정을 유형화하고, 변동·유지 요인을 분석하고자 한다.

Ⅱ. 병역제도와 대체복무제도

1. 병역제도의 의의와 구분

근대적 의미의 병역제도는 프랑스 혁명 직후 선포된 국민 총동원령을 시초로 본다. 18세기말부터 19세기를 거쳐 유럽을 중심으로 각국은 절대왕정에서 탈피해 상비군을 체계화함과 동시에 국민개병주의에 근간을 둔 징병제를 제도화하였다. 이후 각국은 안보상황과 여타 경제사회적 변화에 대응하여 병역제도를 변동시켜 왔고, 냉전 기간중 영국(1960년), 미국(1973년)이 징병제에서 모병제로 전환하였다. 냉전 종식 이후 유럽을 중심으로 재정적 압박과 인구고령화로 인한 노동인구 감소, 기술집약형 군대로의 전환과 맞물려 대부분의 국가가 모병제 중심으로 병역제도를 전환하고 있다(Poutvaara & Wagener, 2011: 36). 특히 통일 이후에도 징병제를 유지하던 독일은 2000년대 초부터 병역제도를 단계적으로 개선하여 2011년 모병제 전환을 완료하였다. 아시아에서는 대만이 2005년부터 모병제 전환과정 중에 있다.[3] 반면, 이스라엘, 터키, 북한, 미얀마, 베트남 등은 징병제를 유지하고 있다.

그러나 위와 같은 전통적 병역제도 분류는 한 국가에서 병역제도의 동태적 변화를 설명하기 어렵고, 국가별 계량적 비교분석이 어려운 한계가 있었다. 이에 Haltiner(1998, 2006)는 징집병비율과 군복무율을 주요 지표로 새로운 병역제도 분

3) 대만 국방부는 2005년 9월, 국회에 제출한 「병력정비 5개년 계획」에서 중국의 무력위협이 더욱 심각해질 것이 예상됨에 따라 향후 병력감축과 모병제로의 전환을 추진하고 절감된 인건비로 핵심무기에 투자한다는 기본방침을 발표하였다. 모병제 전환은 계획/정비 단계('09.7~'10.12), 집행/검증 단계('11.1~'14.12)를 거쳐 현재 최종 시행 단계('14.1~'17)이고, 모병제 하 지원병의 의무복무기간은 4년이다. 이와 관련해서는 조한승(2013) 등 참조

류방법을 제안하였다. 각국의 병역제도는 징집병비율(현역군인 중 징병제로 충원되는 병사의 비율)이 낮은 정도에 따라 완전모병제(0%), 의사징병제(50% 미만), 연성징병제(50~66%), 경성징병제(66% 이상)로 구분할 수 있다.[4] 현재 모병제로 전환을 완료한 영국, 프랑스, 독일 등 대부분의 유럽 국가는 완전모병제로 분류된다. 러시아·오스트리아는 의사징병제이고, 폴란드 등 구 동구권국가들은 징집병비율을 점차 줄여가는 연성징병제 단계이다. 터키·그리스·핀란드는 징집병비율이 높은 경성징병제(66% 이상) 단계에 있다. 동 분류방법에 의하면, 한국과 북한은 징집병비율이 상당히 높은 경성징병제에 해당된다. 한편, 군복무율(동일연령 병역의무대상자 중 군복무 비율)은 병역의무 부담의 형평성을 알 수 있는 지표로서 군복무율이 높을수록 병역의무의 형평성이 높고 동시에 국민과 사회의 병역부담도 높아진다고 해석할 수 있다. Haltiner의 연구는 병역제도를 징병제와 모병제라는 양자택일적 구분에서 벗어나 하나의 연속된 스펙트럼 위에서 볼 수 있도록 새로운 분석틀을 제공하고, 국가별 병역제도의 역동적 변화를 분석하는데 유용하다.

대체복무는 기본적으로 징병제 국가에서 운영하는 예외적 제도로서 세계적으로 한국의 대체복무와 유사한 사례는 찾기 어렵다. 독일의 경우 모병제 전환 전 징병제를 운용하는 동안 대체복무(Zivildiens, 민사복무)도 운용해왔다. 종교 및 신념에 의한 대체복무 신청을 폭넓게 허용하고, 심사를 거치지만 인정율이 매우 높은 것이 특징이다. 대체복무자가 복무할 민간기관은 이윤추구를 하지 않는 공익목적의 사회봉사 또는 환경보호 기관으로 엄격히 한정했다(이상목, 2007: 26-30). 이는 국가의 대체복무 인력지원이 노동시장과 기업경쟁을 왜곡하는 것을 방지하기 위해서이다. 대만은 징병제 유지 당시에는 대체복무를 운용하지 않다가 2000년대 군 감축과 모병제로의 전환과정에서 잉여자원이 발생하면서 이들의 활용을 위해 '체대역(替代役)'이라는 대체복무제도를 도입하였다.[5] 대만의 대체복무는 한국의 대체복무제도와 흡사하고 잉여인력의 활용을 위해 임시로 도입한 제도라는 점에서 연혁상 한국의 대체복무제도를 참고해 만든 것으로 추정된다.[6] 반면, 이스라엘은 한국과 같은 경성징병제 국가이지만 대체복무제도를 운용하고 있지 않다. 미국 또한 1960년대

4) Haltiner, Karl W. (1998 : 7~36) : Haltiner가 제안한 제도 명칭은 완전모병제(Zero-Draft : Type 0), 의사징병제(Pseudo Conscript Forces : Type I), 연성징병제(Soft Core Conscript Forces : Type II), 경성징병제(Hard Core Conscript Forces : Type III) 이다.

5) 2000년 1월 입법원(국회)에서 「체대역실시조례」를 제정하고 2001년부터 시행중이다.

6) 대체복무 유형이 크게 행정관서근무(경찰, 행정관서)와 산업지원인력(산업기능요원, 전문연구요원)으로 구분되며, 특히 사기업에 대한 산업인력 지원제도는 세계적으로 유사사례를 찾기 어려운 제도로서 선발절차 및 복무기간(3년)까지 유사하여 한국의 제도를 벤치마킹한 것이라고 추정하는 근거가 된다.

징병제하에서 베트남전쟁을 수행하던 당시에도 군 소요만큼만 현역병으로 선발하고 나머지 병역 대상자들에게는 별도의 의무를 부과하지 않았다.

2. 한국의 병역제도와 대체복무제도

1) 병역제도와 병역자원 수급 연혁

한국은 1949년 8월 제정된 병역법에서 징병제를 기본 병역제도로 규정한 이래 6.25 전쟁과 북한의 위협이 계속되는 특수한 안보환경 속에서 적정 군 규모와 전투력 보장을 위해 징병제를 유지해오고 있다. 현 병역법상 대한민국 국민인 남자는 19세에 징병검사를 받고 검사 결과 총 7개의 신체등급에 따라 병역의무를 이행한다.[7] 1급~4급은 합격(군복무적격자), 5급은 불합격(平時 군복무 부적합, 戰時 근로소집), 6급은 戰時·平時 공히 병역면제, 7급은 재검사 대상이다. 군복무 적합자들(1급~4급)은 원칙적으로 모두 군복무에 적합하지만 병역자원 수급상황에 따라 대개 1급~3급까지를 현역병으로 입영시킨다. 따라서 1~3급을 '현역대상', 4급을 '보충역대상'으로 판정한다. 병역의무대상자들은 개인별 학업, 취업 등 일정을 고려하여 대략 20세~22세경에 현역병으로 입영한다. 현재 병 복무기간은 육군·해병 21개월, 해군 23개월, 공군 24개월이다.

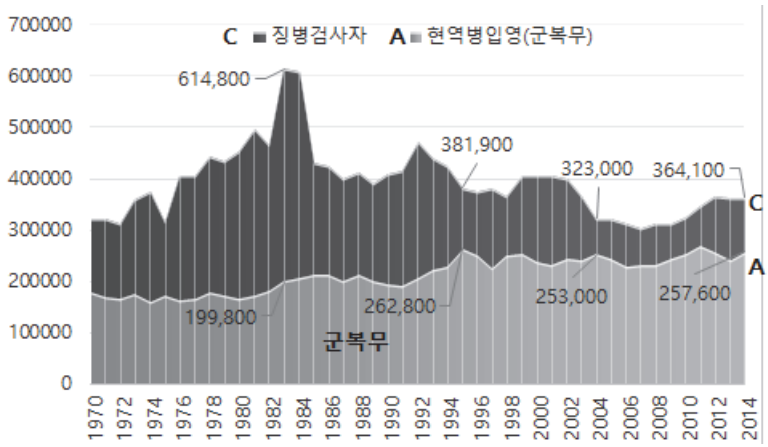
우리군의 병력규모는 2014년 기준 군 정원 63.5만 여명 중 병역의무를 이행하는 병사가 약 45.5만 여명이다. 구조적 측면에서 현역 군인의 구성비는 장교 10%, 부사관 18%, 병사 72%이다. 따라서 Haltiner의 분류에 따른 징집병비율은 72%이며 징집병비율은 60여 년간 70% 이상 수준을 유지하고 있다.[8] 〈그림 1〉에서는 1970년 이래 매년 징병검사자 중 현역병으로 입영하는 규모를 연혁별로 분석하였다.

---

7) 최근 병역법이 개정됨에 따라 '징병검사' 용어는 '병역판정검사'로 바뀌었다.(JTBC, 2016.12.1.)

8) 군 병력규모는 이은정 외(2014, p.18~34)를 참조하였으며, 보안상의 이유로 정확한 수치 대신 대략치를 사용하였음을 밝혀둔다. 또한 병무청에서 사용하는 '모집'도 모병제의 모집이 아니라 징집의 한 유형에 해당한다는 점에서 '징집병비율'을 계산할 때는 병무청에서 사용하는 '징집'과 '모집'을 모두 포함하였다.

〈그림 1〉 연도별 징병검사자 중 현역병 입영 규모



출처: 병무청 통계자료, 병무행정사 및 각 군에서 수집한 1차 자료를 토대로 인원규모 분석

〈그림 1〉에 의하면, 공급측면에서 연도별 징병검사 대상자(C)의 등락폭이 30만~60만여명까지 매우 컸음을 알 수 있다. 반면, 수요측면의 현역병 입영규모(A)는 비교적 안정적 증가추세를 보이고 있다. 현역병 입영규모(A)는 일반적으로 군 병력, 징집병 규모, 복무기간 세가지 요소에 의해 결정된다. 우리군은 6.25 전쟁 이후 군 규모와 징집병 비율이 일정수준을 유지했기 때문에 현역병 수요는 복무기간과 반비례 관계를 보여 왔다.[9] 병 복무기간은 연중 운용해야 하는 군 규모를 유지하기 위해 병역자원을 얼마나 자주 충원해야 하는가 하는 순환율에 직접적 영향을 미친다. 복무기간이 길어질수록 순환율이 단축되므로 연간 병 획득수요는 감소하며, 복무기간이 짧아질수록 순환율이 커져 연간 병 획득수요도 증가한다. 70년대 이래 군 복무 인원(A)이 점증적 증가형태를 보이는 이유는 병 규모가 일정한 상태에서 복무기간이 점증적으로 단축되었기 때문이다.

1970년대부터 1990년대 초반까지는 군 규모가 65만여명 수준에서 일정했고 복무기간이 3년 정도로 길었기 때문에 연간 현역병 소요도 17만명~20만명 수준을 유지했다. 1990년대 이래 복무기간이 단축되기 시작하면서 매년 현역병 입영규모가 증가하여 25만~26만 여명 수준을 유지하고 있다. 먼저 연도별 병역대상자 중 순수한 현역병 입영 비중(군복무율)[10]을 분석한 결과, 군복무율은 70년대부터 90년대

9) 복무기간과 한해 입영할 현역병의 상관관계는 다음과 같다. 즉, 병 복무기간이 21개월일 때 2015년 한해 동안 병사 45만여명을 유지하기 위한 현역병 수요는 450,000 ÷ 1.75(21개월/12개월)로서 25만여명이 된다.

10) 엄밀히 말하면 징병제하 군복무율에는 현역병과 간부를 다 포함해야하나 본 연구에서는

초반까지 30~40%의 낮은 수준을 유지하다가 1994년 이후 64%, 2002년 74%, 2005년 89%까지 상승하였다. 군복무율 89%의 의미는 동일연령 병역자원 10명중 9명이 현역병으로 복무한다는 의미이다. 다만, 최근 2012년 이후 일시적으로 병역자원 인구가 많아져 군복무율은 71% 수준을 유지하고 있다.

한편 〈그림 1〉에서 색이 진한 영역이 병역자원 중 순수한 현역병 소요를 제외하고 남는 잉여자원(C-A)에 해당한다. 이를 통해 군복무를 하지 않는 잉여자원의 규모가 상당하였고 시기에 따라서는 군복무 인원보다 군에 복무하지 않는 잉여자원의 규모가 더 컸음을 확인할 수 있다.

2) 병역 대체복무제도

한국의 병역 대체복무제도는 잉여자원이 누적되면서 도입한 제도로서 최초 병역법에는 대체복무가 없었다. 정부는 1960년대까지도 현역병 소요만큼만 자원을 징집하고, 남는 사람들은 예비자원 형태로만 관리하고 평상시에는 정상적인 사회생활을 하도록 하였다. 그러나 잉여자원이 계속 누적되고, 1968년 1.21 사태(김신조 일당의 청와대 습격사건)가 발발하자 향토방위 강화의 필요성에 따라 방위병 소집제도를 실시하였으며 이것을 대체복무제도의 시초로 본다.

법체계적으로는 기본법인 병역법이 유지되어 오다가 1973년 「병역의무의 특례규제에 관한 법률」(소위 「병역특례법」)을 신설하면서 병역제도의 기본법과 병역특례에 관한 법으로 이원화되었다. 이후 1983년 병역특례법을 병역법으로 통합·일원화, 1989년 병역법과 특례법 이원화, 1993년 말 병역법으로 다시 일원화하는 등 부침을 반복하였고, 현재는 병역법 단일체계를 유지하고 있다. 이 과정에서 특례보충역, 귀휴특례, 자연계연구요원 등 다양한 명칭의 대체복무가 신설되었으나, 대체복무제도에 대한 일관된 정의는 없었다. 현재도 병역법 제2조에서 의무경찰, 사회복무요원, 산업기능요원 등 총 14개의 개별 대체복무제도에 대한 정의가 나열되어 있을 뿐 이들을 통할하는 하나의 정의는 부족한 실정이다. 그 이유는 병역 대체복무가 현역병 징집처럼 일관된 기준과 법체계를 근거로 운용된 것이라기보다 사회경제적 상황, 정부 정책방향, 관련 이해관계 집단의 요청 등에 따라 "발생"한 측면이 더 컸기 때문으로 분석된다.

현역병과 대체복무라는 비교의 간결성을 위해 현역병만 포함하였음을 밝혀둔다. 한국에서 매년 장교와 부사관 임관인원은 대략 1.2만~1.7만 여명 수준이고 이를 군복무율에 포함시 비율이 소폭 상승한다.

따라서 본 연구에서는 개별 제도의 명칭에 상관없이 복무형태 측면에서 병역의무자가 군 이외의 기관에서 국방 이외의 목적으로 병역의무를 이행하는 것을 '대체복무'로 정의하고 연구대상에 모두 포함하고자 한다. 또한 대체복무 제도의 변동과정을 체계적으로 파악하기 위해서는 개별 제도의 나열이 아닌 설립목적, 연혁, 복무내용 등을 종합적으로 고려한 유형화가 필요하다. 이에 필자는 대체복무제도를 사회복무, 전환복무, 산업지원, 전문자격 공공복무 네 가지 유형으로 분류하는 방안을 제안하고자 한다.

이하 〈표 1〉에서는 현 병역법상 14개의 개별 대체복무제도와 총 복무인원을 정리하였다. 2014년 한해 동안 대체복무에 배정하는 인원은 55,390명이며, 2014년 말 현재 대체복무를 하고 있는 총 복무인원은 약 105,000여명이다. 또한 개별 대체복무제도를 대상자 선별과정, 복무유형 및 처우를 종합적으로 고려하여 네 개의 유형으로 분류하였다. 2014년 기준 각 유형별 인원 비중은 사회복무 45%, 전환복무 30%, 산업지원 22%, 전문자격 3% 순이다. 네 개의 유형별 구분이유와 특징은 다음과 같다. 첫째, 사회복무는 보충역의 대체복무로서 과거 방위병 및 공익근무요원·사회복무요원이 이에 해당한다. 이들은 최초 신체등급상 보충역(4급)으로 판정되어 현역병 복무를 하지 않는 자에 대해 행정관서나 복지시설 등에서 대체복무를 하게 하는 것으로 보수는 현역병의 보수를 따른다. 이중 예술체육요원은 병역법령상 국제경기 등에서 수상한 사람(현역)에 대해 지정해주며, 별도의 공공기관에서 복무하지 않고 본인의 직업을 유지한다는 점에서 사실상 병역면제에 가깝다. 둘째, 전환복무는 현역(1~3급) 판정자가 전경·의경 등의 형태로 제복을 입고 경찰관서나 소방관서에 복무하는 유형이다. 집단생활을 하고 현역병에 준하는 보수와 처우를 받는 것이 특징이다. 셋째, 산업지원은 개인이 병역특례 지정 민간기업이나 연구소에서 복무하면 병역의무를 이행한 것으로 갈음하는 유형이다. 이들은 민간인 신분으로서 채용조건에 따른 정상적인 임금을 받는다. 넷째, 전문자격 공공복무는 의사, 변호사, 수의사 등 전문자격 소지자가 보건소, 법률공단 등 공공기관에서 계약직 공무원 신분으로 복무하는 유형이다.

〈표 1〉 현 대체복무제도의 유형 분류(2014년 기준)[11]

개별 제도	배정인원(명)	복무기간	처우 등 세부내용		유형화
사회복무요원	24,629	24개월	보충역대상자로서 현역병처우·출퇴근복무	⇨	사회복무(舊 공익근무)
예술·체육요원	157	34개월	올림픽 등 종목수상자, 기초훈련후 예비역편입		
국제협력요원	78	30개월	계약직 공무원, 외국에서 복무		
의무경찰	14,806	21개월	경찰관서, 해양경찰, 소방관서에 근무 현역병과 복무기간·처우 동일	⇨	전환복무
해양경찰	1,300	23개월			
의무소방대	600	23개월			
전문연구요원	2,500	36개월	민간인으로 연구소 근무 또는 이공계 박사과정 학업	⇨	산업지원
산업기능요원	8,500	34개월	민간인으로 기업에서 근무하며, 민간인 보수·처우		
승선근무예비역	1,000	36개월	산업기능요원의 한 분야였다가 '07년 신설		
공중보건의사	1,396	36개월	의사, 변호사, 수의사 등 전문자격증을 갖고 공무원신분으로 현역 중위 보수를 받음. 국제협력의사·국제협력요원제도는 2016년 폐지	⇨	전문자격 공공복무
공익법무관	232				
징병전담의사	42				
국제협력의사	–				
공중방역수의사	150				
'14년 기준 (명)	55,390		현역판정자 26,261명, 보충역판정자 29,129명 *산업기능요원 중 4500명은 보충역대상자		

대체복무제도의 유형화를 통해 현 시점에서 다양한 개별 제도의 특징을 체계화하고, 연혁적 변동과정 분석에 있어 명칭의 변화 및 제도 통폐합에도 불구하고 일관된 정책속성을 발견하고 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 제도 변화과정에 관한 이론적 논의

제도변화에 관한 연구는 정부의 제도가 어떤 환경과 조건 하에서 형성되고 변동하는지에 대한 기본 문제의식에서 출발하며, 그 변동원인을 설명함에 있어 정책수요를 반영하고 사회적 거래비용 감소를 위한 합리적 제도설계이론(Weimer 1995, Ostrom 1986), 급작스런 변동과 회귀요인으로서의 단절적 균형이론

11) 배정인원 규모는 이은정 외. (2014). 「2014 국방인력운영 분석과 전망 I」, p.33 참조

(Punctuated-Equilibrium Theory : PCE)(Baumgartner 2007), 사회적 맥락과 수확체증의 법칙에 의한 경로의존성을 강조하는 역사적 신제도주의(Ikenberry 1988, Thelen 1999), 외부요인 외에도 정책하위그룹내 행위자집단의 연합변경에 따른 정책변화를 설명하는 정책옹호연합이론(Advocacy Coalition Framework)(Sabatier 2007) 등 다양한 모형이 있다. 특히 장기적 관점에서의 정책변동은 점증주의(Incrementalism) 이론이 주를 이루다가 단절적 균형이론의 등장으로 연구가 다양해지고 있다. 단절적 균형이론은 정책이 안정된 상태에서 오랫동안 지속되다가 어떤 사건이 일어나면서 갑작스럽게 문제제기를 만나게 되고, 이것이 정책변화를 촉발한다고 설명한다.[12] 단절적 균형상태(Punctuated Equilibrium)는 Krasner가 명명한 것으로, 오랫동안 지속되던 정책도 위기상황이나 강한 외부충격이나 위기상황에 의해 장기간의 균형과 지속성 위에 있던 제도가 단기간에 급격한 파열로 변화하는 상태를 말한다(Krasner, 1984 : 242).

이중 한 나라에서 장기간 지속된 제도변동과정을 연구하는 데는 역사적 신제도주의가 유용하다. 역사적 신제도주의에서는 제도가 역사적 맥락과 국가구조, 사회제도의 자기결정력에 의해 형성되며 행위가 제도에 의해 제약받는다고 본다. 또한 정책결정과정에서 제도가 특정 이해관계집단에게 불공평한 권력을 주고 그 결과 기존 제도가 계속 유지되기 쉽다고 설명한다. 특히 Krasner(1988 : 72-84)는 어떤 제도가 왜 지속하는지에 대해 "경로의존성" 개념으로 설명하였는바, 특정 시점에 형성된 특정 정책이 역으로 제도적 관계를 고착시켜 관련 행위자들의 권력, 이익, 선호 등을 제약하고 시간이 지나면서 다른 정책대안들이 동결됨으로써 그 후에도 정책 선택을 제약한다고 하였다.

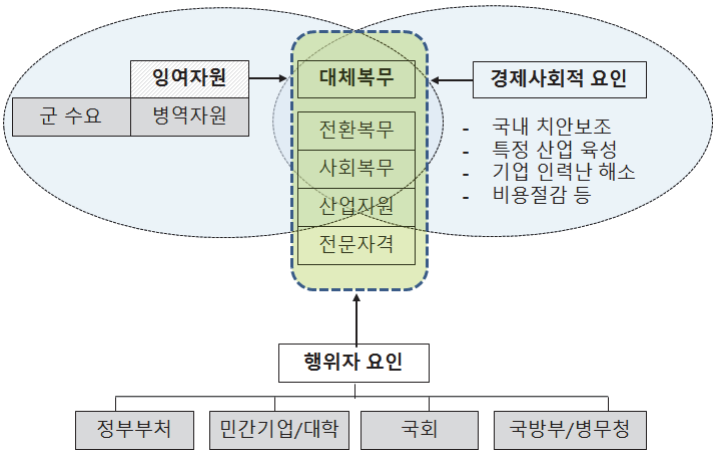
한국에서는 임완재(2013)가 역사적 신제도주의 접근을 기초로 한국의 군(軍)구조 정책연구를 시도하였고, 분석수준을 안보·정치 등 구조적 수준, 제도적 수준, 의회·대통령 등 행위자 수준 세 가지로 구분하여 분석한 바 있다. 이러한 분석수준은 Mahoney&Snyder(1999)가 역사적 신제도주의 접근을 기초로 구조(세계체제, 문화 등 외부환경요인), 제도(정당체계, 관료제, 법령 등), 행위자(대통령, 파벌, 이익집단 등) 세 가지로 구성한 것을 활용한 것이다.

12) 단절적 균형이론에 대해서는 True, J., Jones, B. and Baumgartner, F., (2007). 참조.

2. 연구 분석틀

본 연구는 한국에서 병역 대체복무제도 변동과정의 역사적 변동내용과 변동요인을 파악하기 위해 실증자료를 바탕으로 단일사례 종단면 추세분석을 하였다.[13] 대체복무제도의 신설·변동을 설명하기 위한 요인은 선행연구에서 다뤄진 변동요인들을 참고로 대체복무 변동에 유의미한 요인을 선별하되, 역사적 신제도주의를 활용한 선행연구를 기초로 세 가지 수준으로 구성하였다.[14] 먼저 한국의 병역 대체복무는 인구변화가 기본배경이므로 인구요인이 중요한 요인으로 제기되며 이는 구조적 수준에 해당된다. 또한 역사적 신제도주의에서는 한번 제도가 형성되면 이를 기반으로 관련 행위자들의 정책적 이해관계가 형성되어 제도를 유지하는 방향으로 작용하게 된다고 한다. 이에 따라 경제사회적 정책 요인과 행위자 요인을 선별하였다.

〈그림 2〉 연구 분석틀



인구 요인 측면에서는 병역자원의 수급불균형에 따른 잉여자원 문제를 해결하기 위해 대체복무제도를 도입하게 된 과정을 분석할 것이다. 실증자료를 토대로 병역자원 수요공급 규모의 실제 변화 추세 및 군복무율의 변화도 함께 분석하고자 한다. 이를 통해 인구변화가 대체복무의 변동에 어느 정도의 영향을 미쳤는지 논증할

13) 사례연구방법의 특징과 유의점으로 김병섭(2010 : 339-345) 참조
14) 기존 일반적 병역제도 연구의 설명요인은 안보위협, 군 병력, 국방개혁, 병역자원 수급, 예산 등 경제적 요인, 국민들의 병역관, 정치집단, 병역이념, 병무조직 등으로 다양하다.: Haltiner(1998), 김두성(2002), 김병조(2002), 정주성 등(2003), 김주찬 등(2008), 나태종(2011) 등 참조

것이다. 경제사회적 요인 측면에서는 병역 대체복무정책에 부가된 다른 정책목적을 검토하고 그 효과를 평가할 것이다. 대체복무는 군사적 목적 이외에 국내치안, 산업 인력난 해소, 고급두뇌인력에 대한 특혜, 비용절감 등 다른 정책목적의 달성수단으로 이용되어 온 것이 사실이다. 따라서 다른 정책목적 달성에의 기여도와 비용절감 효과를 분석할 필요가 있다. 행위자 요인 측면에서는 정권 리더쉽 및 정부 차원에서 대체복무를 정책대안으로 선택하게 된 과정을 분석할 것이다. 다양한 병역대체복무제도에 각기 다른 정책목적이 부가되어 오면서 대체복무제도의 유지를 찬성하는 이해관계집단이 형성되어 왔다. 특히 병역특례 인력 지원 및 특례업체를 선정하는 의사결정구조의 복잡성이 제도의 변화를 어렵게 하고 궁극적으로 병역제도의 경로의존성을 강화시킨 측면은 없는지 분석할 필요가 있다.

3. 자료수집

1960년대 이래 병역자원, 현역병 및 대체복무 인원 자료는 군과 병무청으로부터 1차 자료를 직접 수집하였다. 현역병의 경우 징집과 모집[15]으로 구분되고 과거 자료 획득의 한계로 일부 선행연구에서는 징집인원만 현역병 통계로 사용한 경우도 있었다. 그러나 본 연구에서는 징집과 모집인원을 모두 조사함으로써 연도별 현역병 입영규모에 정확성을 기하였다. 다만 연도별로 통계수치가 일부 누락되거나 자료간 불일치가 발견되는 경우도 있는바, 병무청의 「병무행정사」, 병무통계와 국회제출자료 등을 종합적으로 참조하여 수치를 보완하였음을 밝혀둔다.

병역자원의 수요-공급 현황 분석시 분모에 해당하는 '병역자원'은 이론적으로 병역의무가 있는 일정연령대의 인구로서 한국에서는 병역법상 18~35세 사이의 남자가 모두 해당된다. 그러나 실제 측정을 위한 '병역자원'의 규모에 대해서는 학자마다 정의와 측정방법이 약간씩 다르고, '병역자원'과 '병역가용자원'을 구분하거나 혼용하기도 하는 등 통일된 방법론이 부족한 실정이다. 김창주(2004: 23)는 18세에서 32세까지의 나이에 있는 남자로 병역가용자원을 정의하였고, 이상목(2007: 25)은 징병검사 연령인 19세 남자를 기준으로 하여 19년 전의 출생인구수에 생존율과 징병검사시 불합격률을 적용하여 병역가용자원을 계산하였다. 이러한 방법론은 모두 나름의 타당성이 있으며, 실제 군복무 및 대체복무인력의 실증자료가 없거나 미

15) 현재 우리 군과 병무청에서 사용하는 '모집' 혹은 '지원'이란 용어는 모병제하 자기의사에 의한 '지원'이 아니라, 징집대상자가 해군, 해병대, 공군으로 갈 경우 본인이 군과 특기분야를 지원하고 입영일시를 정한다는 의미로서 병역제도상 모병제와는 무관하다. 최근에는 육군도 모집병 규모를 확대하고 있다.

래 병역자원의 수급전망을 예측할 때 유용하다.

본 연구에서는 연구목적상 1970년 이래 매년 병역자원과 군복무·대체복무의 실제 데이터를 중심으로 분석할 것이다. 여기서 '병역자원'은 연도별 비교분석과 40여 년간의 시계열 분석을 동시에 하기 위한 방법론적 편의성을 종합적으로 고려하여 매년 징병검사인구(대개 19세) 자료를 사용하고자 한다.[16] 연도별 징병검사자 통계는 19세 자원을 대부분 포함하고 이들이 대개 20세에 입영하기 때문에 분석이 용이하며, 연도별로 자료값이 중복되지 않고 구분된다는 점에서 유용하다. 또한 연도별 징병검사자중 현역병 입영비율 분석시에는 입영(20세) 시점이 '14년일 경우, 징병검사자는 '13년 통계(당시 19세로 '14년에 20세가 됨)를 사용함으로써 병역자원 수급비교의 정합성을 확보하고자 노력하였다.

Ⅳ. 대체복무제도 변화요인 분석

1. 대체복무제도 변동과정의 연혁적 특징

1) 유형별 제도의 신설·변동 유형

본 절에서는 앞서 제시한 대체복무제도의 네 가지 유형구분을 토대로 변동 연혁과 특징을 분석하고자 한다. 대체복무정책의 주요 변화의 계기는 1970년대부터 80년대초 도입기, 1989년(노태우 정부) 특례 통폐합, 1994년(김영삼 정부) 방위병 폐지 및 공익근무요원 신설, 2007년(노무현 정부) 사회복무로의 전환 및 대체복무 감축폐지계획 수립으로 요약할 수 있다. 세부 제도의 수는 대략 70~80년대 18개, '89년 8개, '94년 이후 14개 정도로 80년대까지 병역특례의 개수가 많았고, 반면 90년대 이후 통폐합되면서 개별 제도가 감소한 것으로 나타난다.

16) 조관호(2016: 9)의 발표자료에 의하면, 매년 각 연령별로 입대하는 비율을 적용하여 향후 연도별 병역자원을 판단한 내용과 매년 그해의 20세 자원이 전부 입영함을 가정하여 향후 연도별 병역자원을 판단한 내용에 큰 차이가 없다. 다만 인구변동이 큰 시기에는 1만 여명 정도 차이가 발생할 수 있다.(2016.7.12., 김종대 의원실 주관 병역제도 토론회, 조관호)

〈표 2〉 유형별 대체복무제도 변동 연혁[17)]

유형	최초 제도도입(70~80년대초)		1989년	1994년	2007년	2015년(총 14개)
사회복무	방위병	1969	방위병	상근예비역('94)	상근예비역	상근예비역(현역)
				공익근무요원('94)	사회복무요원	사회복무요원
	예술·체육특기	1973	(폐지)	예술체육요원('94)	예술체육요원	예술체육요원
				국제협력요원('94)	국제협력요원	국제협력요원
전환복무	전투경찰(전경)	1970	전경	전경	전경	의경 ('12년 통합)
	의무경찰(의경)	1982	의경	의경	의경	
	해양경찰(해경)	1970	해경	해경	해경	해경
	교정경비교도	1981	교정	교정	교정	('12년 폐지)
				의무소방원('01)	의무소방원	의무소방원
산업지원	과학기술원 학생	1970	연구요원 특례	전문연구요원	전문연구요원	전문연구요원
	자연계연구요원	1981				
	학술 특기자	1973				
	자연계교원요원	1979	(폐지)	-	-	-
	특수전문요원	1981				
	기간산업체	1973	기능요원 특례	산업기능요원	산업기능요원	산업기능요원
	방위산업체	1973				
	기술기능특기자	1983				
	해군특례예비역	1958			승선근무예비역('07)	승선근무예비역
	농촌지도요원	1981	(폐지)	* 농촌지도요원은 산업기능요원의 분야로 포함		
	해경경비함정승선	1981				
전문자격 공공복무	공중보건의사	1979	공보의	공중보건의	공중보건의	공중보건의
				공익법무관('94)	공익법무관	공익법무관
				국제협력의사('94)	국제협력의사	국제협력의사
				징병검사의사('99)	징병검사의사	징병검사의사
					공중방역수의사('09)	공중방역수의사

첫 번째 유형인 사회복무, 즉 보충역의 대체복무는 1960년대 누적된 잉여 병역자원을 해소하고 1.21 사태 이후 향토방위를 강화하기 위해 도입한 방위병제도가 시초이다. 방위병제도 도입 이전까지 현역병 소요를 충당한 나머지 자원에 대해서는 별도의 의무를 부과하지 않아 병역의무의 형평성 문제가 제기되고 있었다. 1968년 발발한 1.21 사태를 계기로 병 복무기간도 6개월 연장(36개월)하는 등 전국적으로

17) 제도 변동연혁은 「병무행정사」(2010) 및 병역제도 운용현황을 종합적으로 참조하여 재작성.

방위태세 강화 필요성이 커졌다. 방위병 소집제도는 현역 소요를 충족한 나머지 잉여자원(보충역으로 전환)을 해소하되 목적상 향토방위 및 군부대 경계 강화로 활용처를 한정하였다. 방위병은 소집후 6주간의 기초훈련을 받은 후 거주지에서 인근부대에 출퇴근 복무하였다. 복무기간은 12개월('73년), 14개월('82년), 18개월('86년)로 늘어나는 추세였지만 현역병에 비해 짧은 것이 특징이다. 그러나 방위병제도는 출퇴근 근무와 짧은 복무기간으로 인해 방위병이 되기 위한 병역비리가 적지 않았다.

이에 정부는 1993년말 병역법 개정을 통해 방위병제도를 폐지하고, 잉여자원에 대해서는 예외 없는 병역의무 부과를 위해 공익근무요원제도(보충역)와 상근예비역제도(현역)를 신설하였다. 공익근무요원은 국가기관, 지방 행정관서, 공공단체, 사회복지시설에서 복무하고 현역병에 준하는 보수를 받았다. 복무기간은 현역병('94년 당시 육군 26개월)보다 긴 28개월로 정했다. 이후 2007년 노무현 정부에서 국방개혁의 일환으로 병역제도 개선안 검토 결과, 예외 없는 병역이행을 위해 군 입대를 하지 않는 병역의무자는 원칙적으로 모두 사회복무요원으로 복무하는 것을 골자로 하는 「사회복무제도 추진계획」이 확정되었다.[18] 이들은 사회복지시설, 보건·의료, 환경·안전 분야를 중심으로 복무하되, 잉여자원의 면제 방지를 위해 행정기관 복무를 최소한으로 존속하도록 하였다. 사회복무제도는 일부 조정을 거쳐 2013년 공익근무요원 명칭을 '사회복무요원'으로 변경하고 현재에 이르고 있다.

두 번째 유형인 전환복무는 1970년 전투경찰·해양경찰의 '귀휴특례'(歸休特例) 제도를 시초로 교정경비교도('81), 의무경찰('82), 의무소방원('01)으로 확대되었다.[19] 복무형태 면에서 전경과 의경은 대간첩작전 지원 및 국내치안보조 목적으로 경찰에 근무하며 충원방법, 급여 등 처우는 현역병과 동일하다. 그러나 전투경찰은 본인의 의사와 관계없이 강제배정하고, 그 임무도 대간첩활동과 무관한 시위진압 활동에 차출되는 경우가 많아 현역병으로 입영한 자의 자기결정권 등을 침해한다는 문제가 계속 제기되었다.[20] 이에 2012년 국방부는 경찰과 협의를 거쳐 전경 강제차출을 폐지하고 전경 임무를 의경에 통합하여 지원에 의해 선발하고 있다. 또한 2012년 교정경비교도 임무도 직업공무원이 수행하게 하여 현재 전환복무는 의경,

18) 국회사무처. (2007.6.18). "제268회 국회국방위원회 회의록." : 5-23.

19) 의무소방원제도는 2001년 서울 홍제동 대형 화재로 소방관 6명이 숨지는 참사가 발생한 후 소방서에서 장비점검 및 화재진압 보조를 위해 한시적으로 신설했으나 현재까지 운영중이다.

20) 1991년 전경신분의 박석진씨가 전투경찰대설치법의 위헌성을 지적하며 헌법소원을 제기하였고, 1995년 12월 28일 5대 4로 합헌결정이 내려졌지만 현역병의 강제 전경 차출에 대해서는 계속 논란이 있었다. : 전투경찰대설치법등에 대한 헌법소원(91헌마80) 참고 (이광원, 2011: 53)

해경, 의무소방원 세 가지가 운영되고 있다.

세 번째 유형인 산업지원 대체복무는 1970년 한국과학원(현재의 KAIST에 해당) 학생과 방위산업체 종사자에 대한 '특례보충역' 제도가 시초이다. 이중 연구분야 특례는 '81년 과학기술처의 요구로 자연계연구요원 및 특수전문요원이 추가되고, 개별 제도들이 '89년 연구요원특례, '94년 전문연구요원으로 통합되었다. 전문연구요원 중에는 이공계 대학원 박사과정 수료후 논문을 작성하는 학생도 포함하고 있어 특혜논란이 있다. 민간기업에 근무하는 산업분야 병역특례는 시대적 상황, 정책적 필요에 따라 지원분야가 방산·공업·광업·제조업·농어업 등으로 확대되었고, 개별 제도들이 '89년 기능요원특례, '94년 산업기능요원으로 통합되었다. 한편 해운승선분야는 산업기능요원의 한 분야였다가 2007년 「대체복무 감축폐지 계획」이 확정됨과 동시에 국회를 중심으로 해운승선분야 근무자 확보 및 전시(戰時) 물자의 안정적 수송을 위한 제도 유지 필요성이 제기되어 승선근무예비역 제도가 신설되었다. 요약하면, 산업지원 대체복무는 70~80년대 다양한 명목으로 신설된 후 통폐합 과정을 거쳐 현재 3개의 개별 제도로 남아있으나 본질적 내용은 대부분 유지되고 있는 것이 특징이다.

산업지원 병역특례로 80년대에 일시적으로 운용되었다가 폐지된 제도로 자연계 교원요원제도와 특수전문요원제도가 있다. 자연계교원요원제도는 초·중·고등학교에서 부족한 교원을 확보하기 위하여 자연계대학 졸업자에게 단기간 복무후 교사로 근무하도록 신설한 제도이다. 소위 '석사장교'라 불리우는 특수전문요원제도는 국내외 대학원에서 석사학위를 취득한 자 중 우수한 자에 대하여 자율적인 학술연구 기회를 부여하기 위해 신설한 제도로 6개월 군사훈련후 병역을 면제해주었다.[21] 두 제도 모두 1981년 '고급두뇌요원'에 대한 병역특례로 도입되었다가 1989년 과도한 특혜 논란으로 폐지되었다. 다만 특수전문요원제도는 이후 박사과정 수료후 학업을 보장하는 전문연구요원제도에 일부 흡수되었다.

네 번째 유형인 전문자격 공공복무는 의사, 변호사 등 특수한 전문자격을 가진 병역의무자로 하여금 공공기관에 공익목적으로 복무하게 하는 제도이다. '79년 무의촌(無醫村) 해소를 위해 군에 배치하고 남는 의사인력을 공중보건의사로 활용한 것이 시초이다.[22] 이후 법률공단 등에 근무하는 공익법무관('94), 해외 개발도상국

21) 특수전문요원은 「대학원생 등의 병역특례에 관한 특별조치법」(법률 제3450호)을 근거로 하여, 선발인원은 문교부장관이 국방부장관과 협의하여 대학원 석사과정 정원의 20% 이내에서 선발하되 연간 2,000명을 초과할 수 없으며 자연계와 인문계의 비율은 6:4로 하였다.

22) 공중보건의사는 최초 「국민보건의료를 위한 특별조치법」(1979)을 근거로 설치되었으나

에 파견하는 국제협력의사('94), 병무청 징병검사전담의사('99)가 신설되었다. 특히 '09년 축산검역활동을 강화할 필요성에 따라 공중방역수의사가 신설되는 등 전문자격 공공복무는 90년대 중반 이후 확대된 것이 특징이다. 다만 '94년 신설된 국제협력의사와 국제협력요원제도는 극소수 인원(100명)에 대한 제도의 필요성 논란과 자발적 해외봉사 증가추세로 2016년 1월 1일부로 폐지되었다.[23]

대체복무의 유형별 변동과정 분석결과, 제도 명칭의 통폐합과 상관없이 개별 대체복무제도의 내용은 대부분 유지되고 있음을 발견하였다. '89년과 '94년 병역특례가 통폐합되었으나 제도의 형식적 통합에 가깝고, 70년대부터 80년대 초까지 확대된 개별 특례들은 대부분 현재의 대체복무 4개 유형에 포함되어 유지되고 있다. 전투경찰제도는 폐지되었으나 그 임무와 인원이 의무경찰에 포함되었다. 자연계연구요원, 과학기술원생 등 연구자에 대한 특례는 전문연구요원으로 통합되었다. 산업분야별 병역특례도 산업기능요원으로 통합되면서 방산, 농어업, 건설 등 대부분의 분야가 흡수되었다. 지원 분야와 복무 내용 면에서 각 대체복무의 본질적 내용들이 계속 유지되고 있다는 것은 대체복무제도 전반에 걸쳐 역사적 신제도주의 모형의 "경로의존성(path dependency)"이 작용하고 있다는 것이다. 다음 절에서는 이러한 경로의존성이 나타나는 요인을 분석할 것이다.

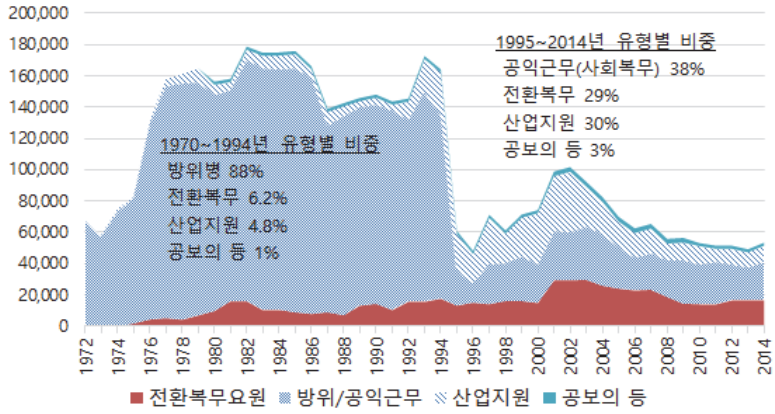
2) 유형별 인력규모의 변동

이하에서는 대체복무의 네 가지 유형별로 인력규모의 변동추세를 분석하였다. 분석결과, 대체복무 유형별 인력규모 및 비중 측면에서 '94년 방위병제도 폐지 시점을 전후로 뚜렷한 차이점을 발견할 수 있다. 〈그림 3〉에 의하면, 대체복무 인력규모 면에서 총규모는 1970년대 초반부터 방위병이 급격히 증가한 후 70년대 후반부터 방위병을 폐지한 '94년까지 매년 13~15만명 수준을 유지하였다. 반면, '95년 이후에는 대체복무자가 최초 6만명 규모에서 2000년대 초중반 10만 여명까지 증가하는 등 등락폭이 컸고, 2000년대 후반부터 5만~6만명 수준을 유지하고 있다.

이후 지원지역이 농어촌 취약지역으로 확대되면서 근거법이 「농어촌등보건의료를위한특별조치법」(1980)으로 변경된다.

23) 2014년 1월 21일 「국제협력요원에 관한 법률」 폐지안 확정·공포, 2016년 1월 1일부로 폐지 시행

〈그림 3〉 대체복무 인력의 연혁별, 유형별 변동 추세



출처: 대체복무인력 현황은 병무청. (2010). 「병무행정사」 및 내부 자료를 종합 참조하여 작성

대체복무 유형별 비중 면에서 '94년 이전에는 4개 유형의 대체복무 중 방위병이 대부분을 차지하였고, 나머지 산업지원, 전환복무, 공중보건의 등은 총 10% 수준에도 미치지 못하였다. 방위병은 '76년 12만명 규모로 확대된 후 '94년 폐지될 때까지 연간 12~14만명 규모를 유지하였다. 반면, '95년 공익근무요원제도로 전환하면서 산업지원과 전환복무요원의 비중이 증가하여 4개 유형별 비중은 점차 비슷한 규모로 수렴됨을 알 수 있다. 특히 '02년을 전후로 공익근무 30%, 전환복무 29%, 산업지원 38%로 세 가지 유형의 비중이 크게 증가하였다. 이는 '94년 이전까지의 방위병 중심 대체복무 운영구조와 큰 차이점이다.

시기적으로 90년대 초반을 전후로 대체복무 지원인력과 대체복무 유형간 비중 면에서 큰 차이가 있음을 주목할 필요가 있다. '94년 이전까지는 전체 대체복무 인력규모가 컸지만 방위병이 폐지된 이후에는 총 인력규모가 상당부분 감소하였다. 방위병을 제외한 전환복무, 산업지원, 전문자격자들의 대체복무 규모는 '94년 이후 더 증가하였다. 특히 산업지원 대체복무 유형의 경우 70~80년대에 개별 제도수가 많아진 것은 사실이지만, 인력규모 면에서는 방위병을 제외하면 실제 특례인원은 많지 않았다. 실제 70~80년대 산업지원 병역특례자의 규모는 전체 대체복무자의 4~6%에 불과한 수준이고, 인원수도 70년대 1천~2천여명, '79년 8,600여명으로 증가한 후 80년대 소폭의 등락을 유지하였다. 반면, '93년 산업지원 특례자가 2만 여명으로 대폭 확대된 뒤 2003년까지 10여 년간 연 2.5만~3.5만명 수준으로 지원인력이 크게 증가하였다.

이러한 결과는 70~80년대에는 효율성을 중시하여 각종 병역특례를 양산한 반면, 90년대부터는 형평성을 중시하여 병역특례 통폐합 등 제도개편을 하였다는 기존 평가(김두성, 2002: 235)와 다른 결과로 주목할 만하다. 외형상으로는 개별 제도의 신설·확대 면에서 70~80년대 제도의 개수가 증가하고, 노태우, 김영삼 정부에서 제도 통폐합을 단행하였기 때문에 이러한 평가가 틀리지 않다. 그러나 인력규모 측면에서는 90년대 이후 효율성을 목적으로 산업지원과 전환복무지원이 더 증가하였다. 이러한 결과가 나타나는 이유에 대해 다음 요인분석 부분에서 설명하고자 한다.

2. 대체복무정책 변동요인 분석

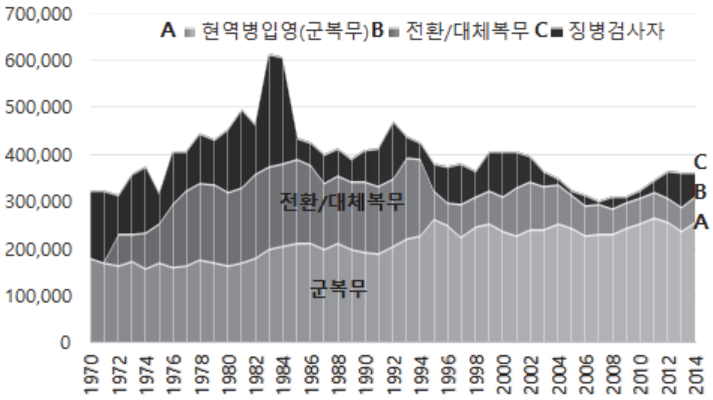
1) 인구 요인

한국의 대체복무제도는 기본적으로 징병제 국가에서 병역자원이 군 소요를 초과할 때 잉여자원을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제에 대한 정책대안으로 도입되었다. 병역법에서도 전환·대체복무는 군에서 필요로 하는 인원의 충원에 지장이 없는 범위에서 지원할 수 있도록 규정하고 있다.[24] 본 절에서는 인구요인 측면에서 병역자원 수급 불균형에 따른 잉여자원을 해소하기 위한 목적으로 대체복무정책이 효과적이었는지 분석하고자 한다.

〈그림 4〉는 1970년 이래 매년 병역대상자(C) 중 군복무 인원(A)과 대체복무 인원(B)을 모두 포함하여 분석한 결과이다. 병역대상자와 군복무 인원은 앞서 〈그림 1〉의 통계와 같은 값이다. 먼저 군복무에 대해 설명하면, 현역병 군복무 인원은 총 병력중 병사의 규모에 비례하고 복무기간에 반비례한다. 70년대 이래 군복무 인원(A)이 점증적 증가형태를 보이는 이유는 병 규모가 일정한 상태에서 복무기간이 점증적으로 단축되었기 때문이다. 총 병역자원(C)중 현역병 군복무(A)를 제외한 잉여자원(C-A)은 70년대부터 매년 최소 20만~30만 여명의 잉여인력이 발생하였다. 인구가 많았던 80년대 초반에는 40만 여명까지 증가하였고, 잉여인력은 매년 누적되었다. 총 병역자원 중 잉여자원의 비중은 1971년 44% 수준에서 점증하다가 80년대 초반부터 90년대 초반 기간 동안 60~65% 수준을 유지하였다. 1994년 이후 인구감소로 잉여자원도 감소하여 2002년 26%, 2014년 현재 약 29% 수준이다.

24) 병역법 제36조 및 병역법 시행령 제41조 등

〈그림 4〉 연도별 징병검사자, 현역복무, 대체복무 인원 추세



출처: 인력규모는 병무청 내부 관련통계자료, 병무행정사 및 각군에서 1차 자료 수집하여 분석

B는 대체복무 인력규모로서 70년대 이래 전환 및 대체복무 규모는 잉여자원(C-A)의 규모와 상관관계를 보이고 있으며, 특히 잉여자원이 급증한 70년대 중후반부터 80년대 중반까지 대체복무 규모도 큰 폭으로 증가하였음을 확인할 수 있다. 이는 인구변화가 대체복무의 변동에 직접적 요인으로 작용해왔음을 증명해준다. 그러나 잉여자원의 변동은 연도별로 등락폭이 큰 반면, 대체복무 인원은 변동 폭이 상대적으로 완만한 추세를 보여주고 있다는 점을 주목할 만하다. 이는 대체복무제도의 속성상 군 및 공공기관, 사기업에 지원되는 인원을 갑자기 확대하거나 축소하기 어렵고, 따라서 인구변화 요인에 탄력적으로 대응하는 데는 한계가 있음을 반증한다.

〈그림 4〉에서 군복무(A)와 대체복무(B)를 모두 광의의 병역의무 이행(A+B)으로 간주할 때, 1970년대부터 매년 병역대상자(C) 중 병역의무 이행율은 대략 65~70% 수준을 유지하였고, 인구가 급증한 1982년~84년간 병역의무 이행율은 58%까지 하락하였다. 이후 병역자원의 감소에 따라 병역의무 이행율은 점차 증가하여 1994년부터 2000년대 초반까지 75~80% 수준을 유지한다. 2000년대 초중반 일시적으로 병역자원의 급감에 따라 병역의무 이행율이 병역자원 총 규모까지 상승했다가 2014년 현재 88% 수준을 유지하고 있다.

한편 군복무(A)와 대체복무(B)를 광의의 병역의무이행이라고 할 때, 이들을 제외한 부분(C-(A+B))이 최종적 잉여인력이 된다. 최종적 잉여인력에는 신체등급상 불합격자와 사후적으로 병역면제 처리된 자원이 모두 포함된다. 70년대부터 90년대 초반까지 20여년 이상 기간 동안 잉여자원의 장기대기 및 고령 등으로 인한 면제율

은 병역자원의 30~35% 수준이었다. 그러나 1994년 장기대기면제제도 폐지 및 예외 없는 병역이행을 강조하면서 잉여자원 규모가 하락하기 시작하여 20% 수준을 유지하다가 현재는 10% 안팎 수준이다. 이는 대체복무를 통해서도 잉여자원이 완전히 해소되지 못하고 최종적인 면제자가 항상 발생하고 있음을 의미한다.

병역자원 수급구조 분석 결과, 인구요인이 대체복무제도의 신설요인이자 인력규모 변동에 주요 요인으로 작용하였음을 확인하였다. 그러나 대체복무가 잉여자원 해소에 일정 부분 기여하였으나 어느 시기에도 완전히 해소하지 못하였다. 즉 1970년 이래 잉여자원 해소를 목적으로 방위병, 전환복무, 산업지원 병역특례 등 각종 대체복무를 광범위하게 운용하였음에도 불구하고, 최종적 잉여인원이 적지 않았다는 것은 정책적 측면에서 대체복무제도를 통해 잉여자원을 완전히 해소하는 것은 어려움을 보여준다. 이는 징병제 하에서 병역자원 수급불균형 현상이 불가피한데 따른 근본적 한계로 볼 수 있다.

2) 경제사회적 요인

대체복무제도의 도입과 변동과정에는 잉여자원 해소라는 목적과 함께 경제, 산업, 교육, 치안 등 다른 경제사회적 정책목적이 부가되어져 왔다. 또한 경찰관서나 보건소 등에 지원하는 대체복무인력은 공공분야에서의 비용절감 목적도 중요하게 작용하였다.

먼저 보충역의 대체복무에 부가된 정책목적은 방위병과 공익 및 사회복무요원간 차이가 있다. 방위병은 군부대 경계, 탄약고 관리, 향토예비군 지원임무를 수행하였기 때문에 정책목적상 국방의 의무에 가장 가깝다. 반면, 공익근무요원은 방위병 폐지로 발생한 잉여자원 해소목적으로 신설하고 행정기관 등에 배치한 것이기 때문에 자생적 수요로 보기 어렵다. 사회복무요원은 기존 공익근무요원에 적극행정의 개념을 도입하여 사회복지시설의 인력난 해소와 비용절감 목적을 추가하고 있다. 그러나 사회복무 제도도입 취지와 달리, 2014년 총 복무인원 45,000여명중 실제 복지시설 복무자는 11,200여명으로 25%에 불과하고 상당수는 행정기관에서 업무보조를 하고 있다.[25] 복지시설 인원이 계획대로 확대되지 않는 이유는 민간시설인 복지요양시설 종사자의 자격요건이 강화되었고, 노동시장의 원리가 작동하고 있기 때문이다. 즉 제도 도입 시에는 복지요양시설에 저렴한 인건비의 사회복무요원을 투입하면 복지시설의 인력난을 해소하고 저소득층의 복지증진에 기여할 수 있을

25) 병무청 내부자료 (2015년)

것으로 보았다. 그러나 정책목적과 달리 복지시설 현장에서는 인력의 전문성을 요구하고 있었다. 따라서 단순 노무형 사회복무요원은 필요한 임무를 수행하기에도 한계가 있을 뿐만 아니라 민간시장을 잠식하는 결과를 초래할 수 있다.

전환복무의 경우, 70년대 초 치안시스템이 체계적으로 확립되지 않은 시기에 치안력 보조 및 일부 대간첩작전 지원을 목적으로 전투경찰 특례를 신설하였다. 그러나 〈그림 3〉에 의하면 90년대 중반부터 2000년대에 전환복무요원의 규모와 비중이 1.5~2.5만명 규모로 크게 증가하였다. 시기적으로 치안력이 강화된 90년대 이후 전환복무 규모가 더 증가한 것은 본래의 정책목적적 필요성 외에도 인력활용의 용이성이 작용하였기 때문으로 판단된다. 즉 90년대에 공익근무요원을 신설하였지만 이들의 확대에는 한계가 있는 가운데, 현역병은 상대적으로 저렴한 비용으로 인력확보가 용이하였기 때문에 경찰관서, 교도소 등에서 전환복무요원으로 활용하였다. 다만 이들 인력규모가 치안 정책목적 측면에서도 적정규모인지는 재고의 여지가 있다. 대표적으로 2007년 정부의 대체복무 감축폐지 계획 발표 당시, 전·의경 정원(47,000명)의 보충방안에 대해 경찰에서는 60~70% 이상의 신규 채용을 주장했으나, 예산당국에서는 30%(14,100 여명)만 직업경찰관으로 대체하기로 한 바 있다.[26] 이는 의경이 2년 단기근무자임에 반해 직업경찰관은 장기간 근무하는 직업인이라는 점에서 활용기간과 전문성 등을 고려한 결과이다.

산업지원 대체복무의 경우, 박정희 정부에서 중화학공업 육성을 목적으로 기간산업 및 방위산업 특례를 도입하였고, 과학기술인력 확보 목적으로 과학기술원생에 대한 병역특례를 보장하였다. 이후 산업지원 특례는 각 정부에서 정책중점에 따라 다른 정책목적의 달성수단으로 변화해왔다. 전두환 정부에서 농어업 육성을 목적으로 기능요원 특례에 농어업분야를 추가하고, 고급두뇌인력에 대한 학업·연구여건 보장을 목적으로 자연계연구요원제도와 특수전문요원제도를 신설하였다. 김영삼 정부와 김대중 정부에서는 부족한 산업체의 인력난 해소와 벤쳐기업 등 특정 산업 육성을 목적으로 산업지원 대체복무정책을 활용하였다. 그 결과, 산업지원 특례업체는 1991년 3,000여개에서 2000년 17,110 여개로, 산업지원 병역특례자는 1991년 2,500여명에서 2000년 29,000여명으로 현저히 증가한다. 10년도 안 되는 기간 동안 병역특례 지정업체가 5.7배, 산업지원 병역특례 복무자는 11배 증가한 것이다.[27] 그러나 산업기능요원은 민간기업 중 극히 일부에만 국가가 일종의 보조금 형태로 노동인력을 제공하는 것이기 때문에 민간기업간 경쟁을 왜곡시킬 우려가 있

26) 국회사무처, 「제268회 국회국방위원회 회의록」, 2007. 6. 18, p.14.
27) 병무청(2010), 「병무행정사」 III권(1984-2000)과 IV권(2001-2009) 참조

다.[28]

한편, 1980년 초에 신설하여 단기간 운용했던 특수전문요원제도(소위 '석사장교')는 경제산업적 효과보다는 소수의 '고급두뇌요원'들에게 병역혜택을 부여하기 위한 목적이 더 크다고 할 수 있다. 이는 제도 신설 국회논의과정에서도 확인할 수 있다.[29] 인력규모 면에서도 특수전문요원이 '82년부터 '91년까지 10년 동안 연 평균 790여명으로 극소수였다. 이는 동 제도가 잉여자원 해소나 경제산업적 효과 제고 목적에는 부합하지 않음을 반증한다. 이후 특수전문요원제도는 박사과정 전문연구요원제도로 일부 흡수되었는바, 이에 대해서는 개인의 학업을 계속하면서 3년 기간중 학위취득이나 논문작성 등 다른 의무가 없어 특혜논란이 적지 않다. 현재 전문연구요원에는 연간 총 배정인원 2,500명중 연구기관에 1,500여명, 박사과정에 1,000여명의 자리를 배정하고 있다. 그러나 박사과정 특례가 있음으로 해서 의무자들은 중소기업으로의 편입보다 박사과정을 선호하게 되는 측면이 있다.[30]

마지막으로 공중보건의사, 공익법무관, 공중방역수의사 등 공공분야에서 전문자격자를 병역의무자로 활용하는 것은 해당 분야의 비용절감 목적이 크다. 공보의 등 전문자격 복무자들은 3년간 해당분야에서 일하면서 현역중위 또는 대위에 준하는 보수를 받기 때문에 공공기관으로서는 민간인을 채용할 때보다 비용을 절감하는 효과가 크다.[31] 뿐만 아니라 농어촌이나 도서지역에서는 열악한 근무환경 때문에 상당한 보수를 지급해도 채용하기가 어렵다는 것이 현실이다.

이와 같이 1970년대 이래 40여년 이상 한국의 병역대체복무의 변동과정에는 경제사회적 요인 및 비용절감 목적이 주요한 요인 중 하나로 작용해왔음을 확인하였

---

28) 현재 중소기업이 약 340만개, 10인 이상 중소기업이 약 21만개('13년 중소기업중앙회)이다. 반면, 병역특례 지정업체는 약 6,000여개로서 10인 이상 기업 중 2.73%에 불과하다. 이는 10인 이상 기업 21만개 업체 중 2.7%에 해당하는 6,000여 업체만이 산업지원 병역특례자를 받고 있는 셈이다.

29) 1980년대에는 대학생 및 대학원생에 대한 병역특례 확대가 문교부의 주도로 진행되었는데, '병역특례제도'를 '특혜'로 설명하기도 하였다. 특수전문요원제도 신설 당시 문교부 장관은 "서울대학원 자연계 학생들에게만 병역특혜를 주다 보니까 다른 대학에서 병역특혜 요청이 많다"면서 특혜의 형평한 확대를 제안배경으로 설명하였다. 최창규 의원도 "여기 특혜라는 용어가 나와 있지만 이는 국가로부터 국민에게 주는 혜택의 범위를 그만큼 넓힌다는 뜻으로..."라고 부언하였다. (국회사무처, 1981.5.15, "제107회 국회문교공보위원회회의록." p.106~115 참조)

30) 2015년 현재 박사과정 전문연구요원으로는 972명이 편입(계획 대비 편입률 106%)된 반면, 중소·중견기업 부설연구소에는 561명이 편입(계획 대비 편입률 41%)되어 중소기업 지원자가 저조한 상황이다.

31) '15년 기준, 중위 1호봉은 약 1,310,000원, 대위 1호봉은 1,890,000원으로서 예를 들어 공중보건의사의 경우 인턴은 중위, 레지던트는 대위의 보수를 받는다.

다. 그러나 오늘날 한국은 경찰조직과 인력, 공공행정이 고도로 체계화되었고, 크고 작은 민간기업들이 활성화되어 있으며, 사회는 전문화·고도화되고 있다. 따라서 현 시점에서도 과거처럼 다른 정책목적 달성의 수단으로 병역자원을 지원하는 것이 타당한지 재고할 필요가 있다.

3) 행위자 요인

역사적 신제도주의에서는 제도가 역사적 맥락과 국가 구조, 사회제도의 자기결정력에 의해 형성되며, 한번 형성된 제도는 특정 집단에게 정책결정과정에서 불공평한 권력을 줄 수 있다고 보았다(하연섭, 1999: 29). 이런 점에서 본 절에서는 대체복무제도를 운용하면서 형성된 행위자들의 이해관계가 제도의 변동을 어렵게 하고, 기존 제도를 유지하도록 하는 요인으로 작용한 것은 아닌지 분석하고자 한다.

대체복무제도의 신설·변동과정에서 국방 이외 다른 정책목적이 부가되면서 기업, 관련 단체, 정부부처의 이해관계자 집단이 형성되었다. 주요 행위자는 대통령, 정부, 국회, 그리고 민간업체 및 민간 교육기관 등이 광범위하게 포함된다. 이중 정부는 하나의 행위자라기보다 국방부·병무청 등 국방당국과 산업, 과학, 교육 등 개별 유관부서 및 경찰, 지방자치단체 등 다른 정부기관으로 대별된다. 행위자들은 개별적인 관계라기 보다 대체복무 유형에 따라 제도의 이익을 공유하는 정책옹호연합으로서의 성격이 강하다.[32] 특히 기업에 지원하는 산업지원 대체복무 유형의 경우 최종 결정단계에서 담당 정부부처가 병역특례 지정업체 추천권한을 갖는다. 이러한 의사결정 구조는 한편으로는 중앙 정부부처로 하여금 정책목적 달성에 효과가 있는 민간기관을 선정하게 하고, 다른 한편으로는 민간기관이나 업체를 통제하는 기능도 수행했을 것으로 추정된다.

시기적으로 대부분의 병역특례제도는 70~80년대에 집중적으로 신설·확대되었고 이해관계자 집단도 이 시기에 형성되었다고 볼 수 있다. 박정희 정부와 전두환 정부에서는 대통령과 정부를 중심으로 병역대체복무를 유용한 정책수단으로 활용해 왔다. 〈그림 3〉에서 알 수 있듯이 이 시기에 방위병을 제외한 대체복무 인원이 적었음에도 불구하고 행위자 집단이 집중적으로 형성된 이유는 개별 제도 자체의 종류가 많았기 때문으로 분석된다. 즉, 특례인원이 소수여도 개별 특례제도의 수가

32) Sabatier(2007)에 의하면, '정책옹호연합'은 장기간 신념체계를 공유하고 행동화하려는 행위자들의 연합을 말한다. 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)과 한국적 적용에 대해서는 Sabatier(2007), 김순양(2010) 참조.

많아질수록 관련 정부부처 및 편익을 공유하는 행위자의 수가 많아지게 된다. 〈그림 3〉 산업지원 인력과 전환복무 인력 변동추세를 통해 한번 개별 제도가 형성되면 인원규모는 어렵지 않게 확대할 수 있음을 알 수 있다.

아울러 대체복무 인력을 활용하는 당사자인 기업 뿐만 아니라 정부부처가 반드시 개입하도록 되어있는 의사결정구조의 복잡성도 제도의 경로의존성을 강화하였다. 사회복무(구 공익근무요원) 인력지원 의사결정절차는 행정관서 및 지방자치단체 등의 소요제기를 받아 병무청장이 한해 보충역자원의 배정인원을 결정한다. 사회복무요원은 행정관서 뿐만 아니라 복지시설, 요양병원, 산림시설 등 다양한 복지기관으로부터 수요를 접수받고 있다. 전환복무요원은 경찰청, 소방기관 등으로부터 소요제기를 받아 국방부장관이 배정인원을 결정한다.[33] 한편 '12년 전투경찰제도를 폐지하였음에도 불구하고 의경 지원인력 규모는 이전 전경과 의경을 합한 수준을 유지하고 있다. 전경에 지원하던 규모를 의경으로 통합하여 경찰에 배정하였기 때문이다. 이를 통해 세부 제도의 통폐합에도 불구하고 동일한 행위자인 경찰에서 운용해오던 제도(전경, 의경)에는 기존 규모를 유지하는 관성이 작용하고 있다고 분석할 수 있다.

산업지원인력의 경우, 병역자원의 사용을 희망하는 기관의 소요제기·지정업체 신청 → 정부부처(지정업체 추천) → 병무청(결정, 인원배정) 순으로 진행된다. 제도 변동이나 인력규모 조정 시에는 관계기관과 협의하도록 하고 있다. 현재의 대체복무 의사결정구조는 국방부나 병무당국이 현역병 부족 시기에 필요한 대체복무 조정을 적기에 시행하기 어렵게 할 우려가 크다. 행위자에 의한 정책변동의 대표적 사례가 '02년과 '04년의 대체복무 감축계획 변동 사례이다. 김대중 정부 말기인 '02년 정부는 2000년대 중반 예상되는 병역자원의 급격한 감소에 대비하여 대체복무 감축·폐지 계획을 발표하였다(세계일보, 2002.8.12.). 이러한 방침에 산업계와 기업측에서 강하게 반발하였고 '04년 노무현 대통령은 대체복무 감축계획의 재검토를 지시하였다. 그 결과 산업기능요원은 '12년까지 '04년 인력수준을 계속 지원하되 '13년에 폐지하기로 하였다. 〈그림 4〉의 실제 병역자원 수급추세에 따르면 '03년~'06년경 군복무와 대체복무를 합산한 총 규모(수요)가 병역자원 총 규모(공급)에 육박함을 알 수 있다. 이는 '02년 국방부가 판단한 향후 병역자원의 부족우려가 사

33) 사회복무와 달리 전환복무요원을 비롯한 산업지원인력, 공보의 등 전문자격자 3개 유형의 배정인원을 국방부장관이 정하는 이유는 이들 3개 유형은 현역병 자원을 지원하는 것이기 때문이다. 대체복무기관에 지원하는 현역자원은 매년 군 소요에 지장이 없는 범위에서 지원할 수 있는 것이기 때문에 국방부에서 종합적인 군 소요를 먼저 판단하고 적절한 대체복무 지원규모를 결정한다.

실이었음을 보여준다.

대체복무 감축·폐지계획은 '02년 발표('05년 폐지) → '04년 발표('12년까지 지원, 13년 폐지) → '07년 발표('12년 폐지) → '11년 발표('15년까지 지원, '20년 이후 폐지)까지 수차례 발표와 중단을 번복해왔다. '07년 대체복무 감축과 '11년의 감축중단 결정은 각각 '07년 복무기간의 단축 결정과 '11년의 복무기간 단축중단 결정에 따른 것이었다. '07년 정부는 병 복무기간 단축(24개월→18개월)을 결정하고, 이에 따라 부족해진 현역병을 확보하기 위하여 대체복무 감축·조정계획을 다시 확정·발표한 것이다. 그러나 「병 복무기간 재조정 계획」('10.12.21 발표)[34]에 따라 '11년부터 복무기간 단축이 21개월에서 중단되면서 병역자원 공급측면에서 잉여자원이 발생하게 되었다. 이에 따라 2011년 3월, 정부는 당초 감축·폐지하기로 한 대체복무 감축을 잠정 중단하고 현 수준을 유지하되 병역자원 부족이 만성화되는 시기인 '20년 이후에는 폐지하기로 하였다.

Ⅴ. 결론

본 연구에서는 1970년대 이래 개별 대체복무제도들을 사회복무, 전환복무, 산업지원, 전문자격 공공복무 네 가지로 유형화하고, 유형별 제도 및 인력규모에 대한 시계열 추세분석 결과 제도 통폐합과 상관없이 대체복무의 본질적 내용들이 유지되고 있음을 확인하였다. 제도의 경로의존성이 나타나는 요인분석 결과, 인구요인 측면에서 대체복무는 병역자원 수급불균형에 따른 잉여자원 해소목적에 일정 부분 기여하였으나 어느 시기에도 잉여자원을 완전히 해소하지는 못하였다. 이는 징병제하에서 병역자원 수급불균형 현상이 불가피한데 따른 근본적 한계로 볼 수 있다. 경제사회적 요인 측면에서는 대체복무가 국방 이외 다른 정책목적 달성의 수단으로 활용되어져 왔음을 확인하였다. 따라서 정부정책 방향에 따라 대체복무 지원인력에도 변동이 있었다. 행위자 요인 측면에서 장기간 국방 이외 다른 정책목적 달성의 수단으로 대체복무가 확대되는 과정에서 민간기업, 대학뿐만 아니라 정부 내에서도 산업·과학·교육부 등 다양한 이해관계자 집단이 형성되었다. 다양한 이해관

34) 국방부 보도자료, "2011년부터 달라지는 국방업무", 2010.12.30. 참조 : 육군, 해병대, 전투경찰, 의무경찰, 경비교도, 상근예비역의 복무기간은 21개월, 해군, 해양경찰, 의무소방원은 23개월, 공군과 공익근무요원(현 사회복무요원) 중 사회서비스 행정업무를 지원하는 자는 24개월로 조정하였다. 새로운 복무기간 조정안은 2011년 2.27일 입대자부터 적용하였다.

계자로 구성된 의사결정구조는 정부 전체적으로 다른 정책대안의 선택을 제한하고 기존의 대체복무 정책을 계속 유지하게 함으로써 제도의 "경로의존성"을 강화하는데 기여하였다고 해석된다.

최근의 인구전망에 의하면, 2020년대 초반 이후부터는 출산율 저하에 따라 병역자원이 급격히 부족해짐에 따라 이에 대비한 대체복무의 조정이 불가피한 상황이다. 이울러 향후 병역자원의 수급이 어려워지고 군의 인력획득 환경도 급격히 변화할 것으로 예측되는 상황에서 병역제도의 근본적 재설계가 필요하다. 제도개선 논의시 대다수의 병역의무자가 현역병으로 복무하는 현실을 감안하여 병역제도의 공정성을 중요하게 고려해야 할 것이다. 현역병들은 상당히 낮은 보수에 장기간 집단생활을 해야 하는 반면, 대체복무는 14개의 유형별로 보수, 처우, 복무형태가 다양하고 산업지원인력의 경우 민간인 신분으로 보수를 그대로 받고 있다.[35] 이처럼 현역병의 열악한 처우에 비해 민간에서 생활하는 대체복무자는 높은 보수와 유리한 근무여건으로 인해 병역의무 이행의 형평성을 악화시킨다는 비판이 적지 않다.

이러한 환경변화에 직면하여 본 연구의 분석결과를 바탕으로 대체복무제도의 개선방향을 제언하면 다음과 같다. 우선 인구환경적 측면에서 병역자원의 수급불균형 문제에 대한 새로운 접근이 요구된다. 1960년대 이래 누적된 잉여인력 해소를 위해 대체복무정책을 활용해왔지만 어느 시기에도 잉여인력을 완전히 해소하지 못하였음을 확인하였다. 향후 인구감소에 따라 이러한 필요성은 자연스럽게 감소할 것으로 예상되지만, 정책적 차원에서 잉여인력을 해소하기 위해 대체복무를 활용해왔던 시각은 지양할 필요가 있다. 이는 정책적 차원의 함의와도 연결된다. 즉, 정책적 필요성이나 제도적 타당성 자체가 크지 않은 상황에서 잉여인력을 배경으로 계속 제도를 활용하는 것은 합리적인 정책설계로 평가하기 어렵다. 아울러 행위자 요인 분석결과에서 보듯이, 한번 형성된 제도는 개별 이해관계자를 형성하고 이들은 제도 유지의 편익을 공유한다. 이로 인해 인구환경 등 외부요인이 변화해도 행위자들은 기존 제도를 유지하기 위해 정책변화에 저항하기 쉽다. 특히 대체복무 인력규모에 상관없이 각 제도는 특정한 이해관계집단을 행위자로 양산하며 이들은 의사결정구조에 참여하도록 되어있다. 따라서 향후에는 개별 제도의 개수를 줄이고 의사결정구조를 단순화할 필요가 있다. 이러한 기본방향을 토대로 구체적 제도개선안에 대

35) 2015년 기준 보수는 현역 상병의 경우 월 154,800원으로 전환복무요원, 사회복무요원은 현역병의 보수기준을 따르는 반면, 산업기능요원·전문연구요원·승선근무예비역은 각 업체나 회사에 채용된 민간인으로서 채용계약시 보수(연봉 2000~5000만원 수준)를 받으며 근무내용 면에서 다른 민간인과 큰 차이가 없다.(병무청 내부자료)

해 관련 기관과 지속적인 의견수렴이 필요하다. 개선방안은 향후 병역자원의 수급 현황 뿐만 아니라 사용기관 및 병역의무 대상자의 준비기간 등을 종합적으로 고려하여 단계적으로 시행할 필요가 있다.

대체복무제도의 개선을 통해 치안기관과 공공기관에 지원하는 인력을 감축하고 이중 필수 인원을 민간 인력으로 채용할 경우 양질의 일자리 창출효과를 기대할 수 있다. 특히 치안서비스는 국민의 생명과 재산을 보호하는 임무임에도 불구하고 전문성과 연속성이 떨어지는 대체복무자를 계속 활용하는 것은 치안서비스의 질을 저하시킬 우려가 있다. 또한 산업지원 대체복무제도의 경우 필요성부터 점검하고, 필요하다면 최소한의 인력에 대해 합리적 선발방식과 엄격한 복무관리를 통해 병역제도의 공정성이 훼손되지 않는 범위 내에서 운용하는 것이 바람직하다. 과거 대체복무를 운용했던 독일에서조차 영리를 추구하는 민간기관에의 지원은 엄격히 제한한 사례를 참고할 필요가 있다. 이를 통해 기업이나 대학 등 민간시장에서의 경쟁왜곡효과를 줄이고 꼭 필요한 부문을 지원하는 효율성 제고를 기대할 수 있다. 마지막으로 정부부처에서도 1970년대 이래 각종 대체복무를 개별 정책목적 달성의 수단으로 활용해오던 관행에서 벗어나 각 정책목적에 부합하는 대안 개발에 근본적인 노력을 더 기울일 필요가 있다.

참고문헌

국방부 보도자료. (2010.12.30.). “2011년부터 달라지는 국방업무”.

국회사무처. (1981. 5. 15). 「제107회 국회 문교공보위원회 회의록」.

국회사무처. (2007. 6. 18). 「제268회 국회 국방위원회 회의록」.

김두성. (2002). “한국 병역제도의 결정요인에 관한 역사적 고찰.” 박사학위논문, 한남대학교.

김병섭. (2010). 「편견과 오류 줄이기- 조사연구의 논리와 기법」, 법문사: 339-345.

김병조. (2002). “한국 병역제도의 특성 : 비교사회학적 분석.” 「교수논총」(국방대학교), 24: 291-312.

김순양. (2010). “정책과정분석과 옹호연합모형 : 이론적·실천적 적실성 검토.” 「한국정책학회보」, 19(1): 35-70.

김주찬·선종렬. (2008). “병역제도 변화요인 분석 : 미국 사례를 중심으로.” 한국행정학회 동계학술발표논문집.

김창주. (2004). “통일한국의 병역제도 결정요인에 관한 연구.” 박사학위논문, 경원대학교.

나태종. (2011). “21세기 한국의 병역제도 발전방안 연구 – 안보환경 변화와 외국사례 비교분석을 중심으로.” 박사학위논문, 충남대학교.

노민선·백철우. (2015). “중소기업 병역대체복무제도의 경제적 파급효과 및 시사점.” 「국방연구」, 58(1): 87-112.

병무청. (2010) 「병무행정사」I권(1948-1970), II권(1971-1983), III권(1984-2000), IV권(2001-2009). 병무청 기획조정관실 발행

이광원. (2011). “전투경찰제도의 문제점과 개선방안.” 「서울법학」, 19(1): 53-65.

이상목. (2007). “시장중립성과 사회적 효용의 제고를 위한 잉여병역자원의 활용에 대한 소고.” 「규제연구」, 16(2): 3-35.

이은정 외. (2014). 「2014 국방인력운영 분석과 전망(I)」. 한국국방연구원: 18-34.

정주성·정원영·안석기. (2003). 「한국 병역정책의 바람직한 진로」. 한국국방연구원.

조관호. (2016). “인구절벽과 미래 병역자원 확보방안.” 김종대 의원실 주관 군입대예약제 도입 필요성과 법적 타당성 모색 토론회(2016.7.12.) 발제자료.: 1-20.

조한승. (2013). “21세기 국가와 군의 관계변화 연구 : 군인 모델의 비교 검토.” 「국제관계연구」, 18(2): 110-117.

최성우 등. (2003). “이공계 대체복무제도의 개선방안에 관한 연구.” 「정책연구」.

하연섭 (1999). “역사적 제도주의”, 정용덕 외. 「신제도주의 연구」, 대영문화사: 29.

한국중소기업학회. (2009). 「대체복무제도 활용의 문제점과 바람직한 개선방안」.(중소기업청 연구용역과제).

뉴스원. (2015.10.27.). “2년간 2만명 추가 군입대” (검색일 : 2016.2.29.)
출처: http://news1.kr/articles/article_print.php?article_id=2469314.

세계일보. (2002.8.12). “병역대체 산업체 근무 축소.” (검색일 : 2016.1.18.)
출처: http://www.mediagaon.or.kr/jsp/sch/common/popup/newsviewpopup.jsp?newsId=01...

JTBC. 2016.12.1. “‘징병검사’ 용어 ‘병역판정검사’로 변경.”
출처 : http://mnews.jtbc.joins.com/News/Article.aspx?news_id=NB11368115.

KBS NEWS. (2016.2.25.). “학령인구 급감 위기”. (검색일 : 2016.2.25.)
출처: http://news.kbs.co.kr/common/printPop.html.

Haltiner, K. W. (1998). “The Definite End of the Mass Army in Western Europe?.”

Armed Forces & Sociology, 25(1): 7-36.

Ikenberry, G. John; Lake, David A.; Mastanduno, Michael (1988) Introduction: approaches to explaining *American foreign economic policy* 88(42): 1-14.

Ikenberry, G. John (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. *International Organization*, 42(1): 219-243.

Krasner, S. D. (1984) "Approach to the State : Alternative Conceptions and Historical Dynamics.", *Comparative Politics*, 16(2): 242.

Krasner, S. D. (1988). "Sovereignty : An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies,* 21(1): 72-84.

Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). "Rethinking agency and structure in the study of regime change." in *Comparative International Development*(New Brunswick).: 3-32.

Poutvaara, P. & Wagener, A. (2011). "Ending Military Conscription." CESifo DICE: 36-42.

Ostrom, E. (1986) "An Agenda for the Study of Institution." *Public Choice*, 48: 3-25.

Peters, B. Guy, Jon Pierre, Desmond S. King (2005) "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism". *The Journal of Politics*, 67(4): 1275-1300.

Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.

Sabatier, P. A.(2007). *Theories of the Policy Process*. 2nd Edition. Boulder: Westview Press.

Thelen, Kathleen.(1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

Thies, Cameron G.(2001). A Historical Institutionalist Approach to the Uruguay Round Agricultural Negotiations. *Comparative Political Studies*, 34(4): 400-428.

True, J., Jones, B. & Baumgartner, F., (2007). "Punctuated-Equilibrium Theory : Explaining Stability and Change in American Policy Making." Chapter 6 in Sabatier *Theories of the Policy Process*.(2nd Edition. Boulder: Westview Press): 155-187.

김신숙(金信淑): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심분야는 안보정책, 국방정책, 병역제도, 군(軍)인력정책 및 인사제도 등이다 (sinsook_kim@hotmail.com).

박형준(朴亨峻): 교신저자. 미국 Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과/국 정관리대학원 부교수로 재직 중이다. 주요관심분야는 협력적 거버넌스, 정책과정 분석, 정책수단과 제도설계, 지방자치제도, 정부규제, 과학기술정책 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를 수상했다. 그 외 "Administrators and Elected Officials' Collaboration Networks:Selecting Partners to Reduce Risk in Economic Development (*Public Administration Review,* 2012)등 *Public Administrative Review, Urban Affairs Review, American Review of Public Administration, Public Management Review, International* Journal of Emergency Management, *International Review of Public Administration,* 」,「행정학회보」,「정책학회보」,「행정연구」,「한국정책분석평가학회보」,「한국정책과학학회보」,「한국지방자치학회보」 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다 (hjpark72@skku.edu).

Case Study of Korean Alternative Military Service Policy Change

Sinsook Kim & Hyung Jun Park

This study analyzes the variations and causes of historical change in the military service system in the Republic of Korea. Especially, it focuses on the alternative service policy. The military service system has functioned as a medium connecting eligible population supply to the demand of actual forces. Countries running conscription have been sharing the inevitable problem of imbalance between supply and demand in regards to population.

To systematically analyze various forms of alternative services, I firstly propose grouping into four categories: social service, conversional service, industrial support service, and professional service. Historical analysis reveals external changes in the number and names of individual alternative policies. However, I find that the essence of alternative service policy in terms of four types has continued and this can be referred as "path dependency." To analyze the cause of "path dependency," I organize research framework into three levels: population factor, socio-economic factor, and actor factors.

In summary, at initial pace, the alternative service system was created to eliminate a surplus manpower. However, once each system was created, other policy objectives were added, causing increased number of stakeholders. The actors kept participating in the decision-making process while sharing the benefits and made it difficult to change policies.

[Key words : military service institution, conscription, alternative service, path dependency]