

## 한국군의 모병제 전환 가능성 모색

### 해외의 병역제도 전환 사례에 대한 동태적 SWOT 분석을 중심으로

Seeking Possibility of ROK Armed Forces Transition to Volunteer Military System - Focused on Dynamic SWOT Analysis of Foreign Military Service System Example -

---

|                    |   |
|--------------------|---|
| 저자<br>(Authors)    | 임민혁, 강원석<br>Min Hyuk Im, Wonseok Kang   |
| 출처<br>(Source)     | <a href="#">한국군사학논집 74(3)</a> , 2018.10, 31-70(40 pages)<br><a href="#">Korean Journal of Military Art and Science 74(3)</a> , 2018.10, 31-70(40 pages) |
| 발행처<br>(Publisher) | <a href="#">육군사관학교 화랑대연구소</a><br>Hwarang Dae Research Institute   |
| URL                | <a href="http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07549517">http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07549517</a>         |
| APA Style          | 임민혁, 강원석 (2018). 한국군의 모병제 전환 가능성 모색. 한국군사학논집, 74(3), 31-70  |
| 이용정보<br>(Accessed) | 이화여자대학교<br>203.255.***.68<br>2020/04/25 15:44 (KST)   |

---

#### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

#### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

## 한국군의 모병제 전환 가능성 모색<sup>1)</sup>

-해외의 병역제도 전환 사례에 대한 동태적 SWOT 분석을 중심으로-

### Seeking Possibility of ROK Armed Forces Transition to Volunteer Military System

-Focused on Dynamic SWOT Analysis of Foreign Military Service System Example-

임 민 혁 (Min Hyuk Im)

육군 제15보병사단 소대장

강 원 석 (Wonseok Kang)<sup>2)</sup>

육군사관학교 심리경영학과 부교수

## ABSTRACT

The ROK Armed Forces have adopted a conscription system since the establishment of the Republic of Korea and have maintained a constant scale of troops. However, due to the declining population in the Korean society and the ongoing reduction of the troop size, it is expected that the conscription system will be difficult to continue in the future. In recent years, there has been an volunteer military system as an alternative to strengthening the combat power of Korean troops and pursuing qualitative development. However, there are many factors to be considered for the conversion of a conscription system. In this study, we conducted a dynamic SWOT analysis on the cases of overseas military service system conversion to evaluate the possibility of military service system conversion in Korean society. As for the overseas case, we analyzed various cases by analyzing the cases of USA and Germany as examples of volunteer military system success countries, cases of Taiwan and Sweden as examples of volunteer military system failing countries, and cases of Russia, Israel as examples of maintaining countries of conscription system. Through the analysis process, the

---

1) 이 논문은 2018년도 육군사관학교 화랑대연구소의 연구비 지원에 의해 연구되었음

2) 교신 저자 : kws0125@kma.ac.kr

social environment, the security environment, and the combat power, military resource size were adopted as important factors for the success of the volunteer military system. The analysis of the circumstances of the ROK military and the comparison with the success factors led to the conclusion that ROK armed forces cannot execute the volunteer military system right now. Nonetheless, the volunteer military system is an indispensable system to implement someday. The internal and external situation of the ROK military will continue to change, and the implementation of the volunteer military system can be a way to maintain and develop the combat power of future ROK forces. Therefore, this study presented the strategies that ROK military could take for the volunteer military system implementation through dynamic SWOT analysis, and opened up possibility of military system conversion.

**Keywords:** Foreign example, Conscription, Volunteer, Possibility of transition, Dynamic SWOT analysis

**주 제 어 :** 해외 사례, 징병제, 모병제, 병역제도 전환 가능성, 동태적 SWOT 분석

## I. 서 론

대한민국 국군은 창군 이래로 병역제도로써 징병제를 채택하여 군의 전투력을 유지·발전시켜왔다. 북한이라는 위협이 존재하는 한반도 안보 환경에서, 징병제는 병력의 수를 일정하게 유지하여 북한의 위협에 대비하기 용이하다는 점에서 현재까지 대한민국의 병역제도로 채택되어 온 것이다. 2014년 기준 대한민국 국군은 약 63만 명의 상비군을 보유하고 있으며, 약 297만 명의 예비군을 추가적으로 보유함으로써 국내외의 안보 위협에 철저히 대비하고 있다.

그러나 <그림 1>에서 확인할 수 있듯이, 2025년에는 현역병의 대부분을 차지하는 20대 초반 남자의 비율이 현저하게 줄어드는 병역자원의 절벽현상이 발생한다. 병역자원이 감소하면 징병제 하의 현재 군 규모를 유지하는 것이 어려워지며, 한정된 수의 징집병으로 안보위협에 대응하기 위해서는 복무기간의 연장이 불가피해질 수도 있다. 이러한 상황에서는 징병제를 통한 양적 발전을 고집하는 것보다 모병제로의 전환을 통한 질적 발전으로 미래 군의 변화에 대비하려는 노력이 필요할 것이다.

## 한국군의 모병제 전환 가능성 연구



<그림 1> 20대 초반(20-24세) 남자 추계인구(2015-2040) (통계청, 2012)

이러한 필요성에 따라 대한민국 국군은 군 인력구조의 개편을 통해 미래 전장 환경에 대비하려 하고 있다. 인력구조의 개편에 따른 주요한 변화는 병력규모의 감축인데, 이는 <그림 2>에서 살펴볼 수 있다.



<그림 2> 병력규모 감축 양상 (국방부, 2014)

국방부는 병력규모 감축으로 인한 전투력 공백을 방지하기 위하여 육·해·공군 간부 비율을 2025년까지 40%를 목표로 증가시켜 군의 병력구조를 정예화 할 계획이다(국방부, 2014). 즉 간부로 활용할 수 있는 우수한 인력을 군에 충분히 끌어들여 군사력의 질적 향상을 이루고, 미래 한국군의 발전을 도모하기 위해서는 모병제로의 전환이 필수적인 것이다.

또한 병영문화혁신의 한 방법으로 모병제가 제안되기도 하였다. 2014년에 28사단

에서 발생했던 ‘윤일병 사건’은 군내 구타 및 가혹행위가 심각한 수준이라는 것을 보여주었고 이에 따라 병영문화 혁신을 요구하는 목소리가 높아졌다. 아울러 모병제는 징병제와 달리 군 복무 환경에 적합하지 않은 인원의 유입을 차단하므로 관심병사의 비율을 감소시키고 사고를 예방할 수 있으며 병영문화의 근본적인 혁신을 이루어낼 수 있다는 주장도 제기되었다.

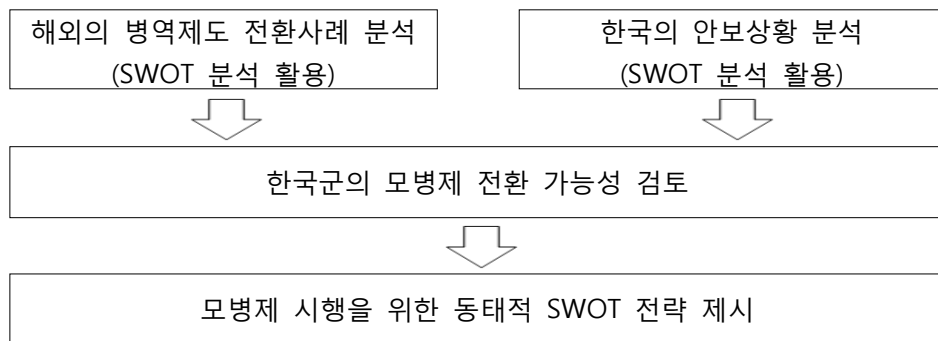
이러한 사회 변화 추세에 부응하여 정치권에서도 병역제도 전환과 관련된 이슈가 공론화되고 있다. 2012년 대선 당시 민주통합당 대선 경선에 나섰던 김두관 후보가 주요 의제로 모병제를 주장하였고, 2016년 9월에는 남경필 경기지사가 모병제의 필요성을 제시하는 등 병역제도 전환에 대한 논의가 활발히 일어나고 있는 것이다.

한편 한국뿐만 아니라 해외에서도 모병제 시행과 관련된 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 대표적인 사례로서 미국은 1973년, 프랑스는 2001년에 징병제를 폐지하였고, 독일은 2011년 군 의무복무제 유예안을 확정함으로써 사실상 징병제를 폐지하였으며 위 국가 외에도 다수의 국가들이 모병제를 채택하고 있다(이태우, 2014). 반면 대만은 모병 과정에서 많은 문제점이 발견되어 모병제 전환 예정 시기가 계속 미뤄지고 있고, 2010년에 모병제로 전환한 스웨덴은 최근에 2019년까지 징병제로 환원하려는 움직임을 보이고 있다. 한편 러시아는 현재 징병제를 채택하여 강력한 군사력을 유지하고 있으나 국방개혁의 일환으로 모병제의 도입을 점진적으로 추진하고 있는 국가이다. 이와 같은 국제적 추세로 인해 한국에서도 모병제 시행에 대한 논의가 제기되고 있는 것이다.

해외의 병역제도 관련 논의는 각 국가들의 특수한 상황에 따라 서로 다른 방향으로 진행되었다. 해외의 사례들은 모병제 관련 논쟁이 벌어지고 있는 한국에서 모병제의 시행을 검토할 때 참고할 수 있는 좋은 자료일 것이다. 따라서 본 연구는 해외의 병역제도 전환 사례를 살펴보고 이를 바탕으로 한국의 안보 현실을 분석하여, 한국군의 모병제 전환 가능성을 검토해보고자 한다.

연구 진행 방법은 첫째, 각종 통계자료와 전문자료를 통해 해외의 병역제도 전환 사례를 분석한다. 이때 모병제 전환 사례의 균형 잡힌 분석을 달성하기 위하여 모병제 전환의 성공사례와 실패사례를 나누어 분석할 것이며, 본 연구가 모병제 전환의 ‘가능성’을 검토하는 연구인만큼 징병제를 성공적으로 운영하고 있는 국가들의 사례도 분석할 것이다. 또한 해외 사례에 대해 다른 기존 연구들과는 달리, 분석 도구로서 SWOT 분석을 군에 새롭게 적용함으로써 병역제도 전환 당시 외국의 국내외 상황에

대한 객관적이고 체계적인 통합분석을 실시한다. SWOT 분석을 통해 모병제 시행과 관련된 다양한 고려요소들을 세부적으로 분석할 수 있을 것이다. 둘째, 한국에서의 모병제 전환 가능성을 검토하기 위해서는 한국의 상황에 대한 이해가 선행되어야 하므로, 한국의 여러 가지 안보 상황을 SWOT 분석을 통해 분석한다. 셋째, 해외의 병역제도 전환 사례에 대한 분석 결과와 한국의 안보 상황에 대한 통찰을 바탕으로 현재 한국군의 모병제 전환 가능성을 검토한다. 마지막으로 한국군이 모병제의 시행을 위해 채택해야 할 동태적인 SWOT 전략을 제시한다. 이상의 연구흐름을 도식화하면 다음의 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 연구 흐름

## II. 이론적 배경

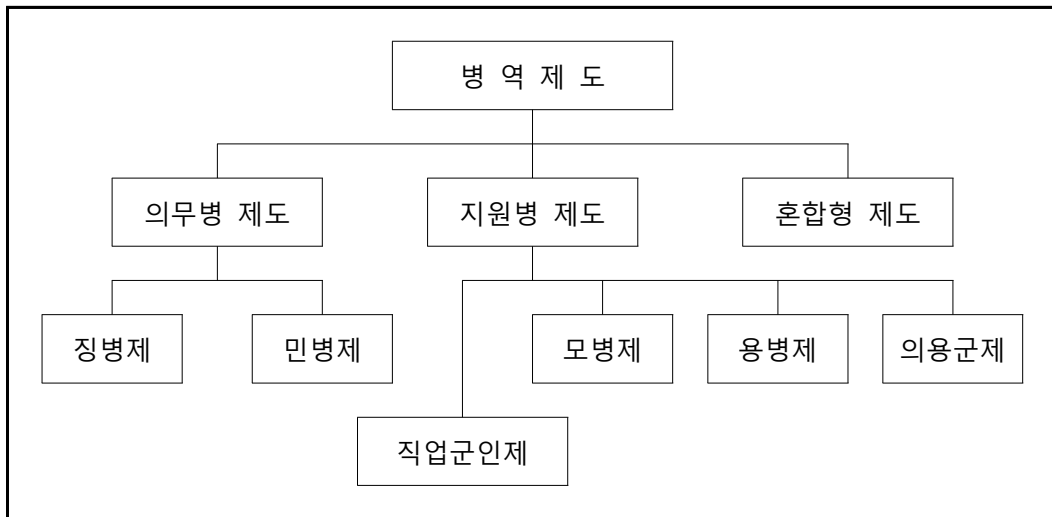
### 1. 병역제도의 개념과 유형<sup>3)</sup>

병역이란 국가의 군사력을 구성하는데 필요한 병역자원을 획득하고 유지하기 위한 인적부담으로, 모든 국민이 국가에 대한 충성을 바탕으로 몸과 마음을 바쳐 국토방위의 임무를 성실히 수행하는 것을 말한다. 병무청(2010)에 따르면 협의의 병역은 국가의 복무명령에 따라 군의 구성원으로서 군에 복무할 의무이며, 광의의 병역은 군사력을 구성하기 위한 국민의 인적부담이다. 이러한 관점에서, 병역제도는 각종 수단을 통

3) 길병욱·나태중(2014: 95-98)의 내용을 요약·정리함

해 군사력 구성에 필요한 병력을 충원하는 제도를 의미한다. 즉 군의 전투력이 효율적으로 유지될 수 있도록 병역을 체계화하여 제도로 정착시킨 것이 병역제도라고 할 수 있다.

병역제도의 유형은 병역자원 수급에 있어 법적 강제력의 동원 여부에 따라 의무병 제도와 지원병 제도, 그리고 두 제도를 혼합한 혼합형 제도로 구별된다. 먼저 의무병 제도는 국가를 구성하는 국민 모두가 국가 방위의 책임을 진다는 국민개병주의에 따라 개인의 병역 의사와 관계없이 국가가 법적 강제력을 동원하여 국민에게 병역 의무를 부과하는 제도이다. 의무병 제도에는 징병제와 민병제가 있다. 반면 지원병 제도는 국민이 병역 여부를 자유롭게 선택하여 군에 복무하고자 하는 국민은 국가와의 계약을 통해 군 복무를 수행하는 제도이다. 지원병 제도에는 직업군인제, 모병제, 용병제, 의용군제가 있다. 혼합형 제도는 의무병 제도와 지원병 제도를 적절히 혼합하여 병력을 충원하는 제도이다. 위에 설명한 병역제도 유형을 정리하면 다음의 <그림 4>와 같다.<sup>4)</sup>



<그림 4> 병역제도 유형 (길병욱 · 나태중 2014, 98)

본 연구에서 논의의 중점으로 삼게 될 병역제도는 징병제와 모병제이므로, 두 제도의 개념과 장단점에 대하여 살펴보도록 한다.<sup>5)</sup> 먼저 징병제는 징집대상자에게 일정

4) 대한민국은 기본적으로 징병제를 채택하고 있으나 일부 병역의 경우 모병제를 병행하고 있으므로 혼합형 제도를 활용하고 있다고 볼 수 있다(길병욱·나태중, 2014).

5) 이하 내용은 한용섭(2012: 318-328)의 내용을 요약·정리함

한 기간 동안 군에 복무하도록 강제하는 제도이다. 징병제는 대량으로 병역자원을 획득할 수 있으므로 많은 상비군을 보유할 수 있으며 적은 임금으로 국방비를 절감할 수 있다는 장점이 있으나, 제한된 군 복무 기간으로 인해 전문 인력 양성이 어렵고 병역의 형평성이 보장되지 않으면 국민들의 불만을 초래할 수 있다는 단점도 있다. 반면 모병제는 개인의 자유로운 의사에 따라 국가와 계약하여 군에 복무하는 제도이다. 모병제는 개인 전투 능력을 높일 수 있어 전문 인력 양성이 가능하며 인력 활용의 효율성을 높일 수 있다는 장점이 있으나, 임금이 높아 국방비가 많이 소요되기 때문에 상비군 유지 및 예비전력 확보가 징병제에 비해 제한된다는 단점이 있다.

<표 1> 징병제와 모병제 비교

|    | 징병제   | 모병제   |
|----|---|---|
| 개념 | 징집대상자가 일정 기간 동안 군에 복무하도록 강제   | 개인의 자유의사에 따라 국가와 계약하여 군에 복무   |
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 많은 상비군 보유 가능</li> <li>◆ 적은 임금으로 국방비 절감</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 전문인력 양성 가능</li> <li>◆ 인력 활용의 효율성 제고</li> </ul>           |
| 단점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 전문인력 양성 제한</li> <li>◆ 병역의 형평성 문제시 국민 불만</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 높은 임금으로 국방비 증가</li> <li>◆ 상비군 유지 및 예비전력 확보 제한</li> </ul> |

## 2. 선행 연구 검토

본 연구에서는 모병제 전환에 대한 선행연구 및 해외 병역제도에 관한 선행연구를 검토함으로써 논의의 이론적 기반을 마련하는 동시에 연구의 유용성을 확보하고자 한다.

먼저 모병제 전환에 대한 선행연구를 검토해보면, 김상봉·최은순(2010)은 충원모델과 시나리오의 설정을 통해 징병제와 모병제의 효율성을 사회경제적 관점에서 비교·분석한 후 병역제도 전환의 가능성과 이에 따른 산술적 병력규모를 제시하였고, 이태우(2014)는 국내외의 기존 연구들을 바탕으로 병역유형의 결정요인과 현실적 영향요인을 설정하고 이러한 요인을 바탕으로 한국의 상황을 분석하여 모병제 전환의 가능성을 검토하였다. 또한 이웅(2016)은 병역제도의 합리성과 관련된 핵심증거지표를 선정하고 전문가들을 대상으로 설문을 실시한 후 이를 바탕으로 병역제도의 합리성에 대한 인식수준과 병역제도별 비용합리성을 분석하였다. 정혜인(2014)은 모병제 도입 논의를 경제성과 효율성 면에서만 다루고 있는 점에 대해 비판하면서 헌법적 시각에서 징병제와 모병제의 타당성을 고찰하였으며, 모병제보다는 징병제가 헌법상 평화주



의 및 민주주의의 원리에 더욱 부합한다는 결론을 도출하였다. 위의 내용을 바탕으로 볼 때, 한국의 모병제 전환에 관한 최근 연구는 주로 병역제도 전환의 경제적·사회적·법적 타당성에 초점이 맞추어져 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 연구는 한국의 현재 상황에 비추어 병역제도 전환의 타당성에 대해 다루고 있으므로 정책 결정에 어느 정도 도움을 줄 수 있으나, 실제 발생한 사례에 대해 다루는 연구가 아니기 때문에 이러한 연구들만을 근거로 정책의 가능성을 판단하고 모병제로의 전환을 시도한다면 한국군은 예상하지 못한 시행착오를 겪을 수 있다. 따라서 실제로 모병제를 시행한 국가들의 모병제 도입 경과를 분석해 이를 한국군에 적용하는 과정이 요구되므로, 본 연구에서는 모병제 전환에 대한 해외의 실제 사례를 살펴봄으로써 한국군의 모병제 도입 논의에 중요한 참고자료를 제시하였다.

다음으로 해외의 병역제도에 관한 선행연구를 보면, 먼저 이태우(2014)는 병역유형의 결정요인을 바탕으로 미국, 프랑스, 독일, 러시아, 대만의 병역제도를 간략하게 분석하였으나 분석 결과를 한국군에 적용하지는 않았다. 미국의 병역제도와 관련된 연구로는 미 육군의 모병제도와 홍보 전략에 대해 분석한 이정훈(2013)의 연구와 닉슨 행정부의 수정병역법 입법 전략을 중심으로 미국의 모병제 도입 경과를 분석한 남궁곤·김근혜(2012)의 연구가 있다. 프랑스의 병역제도에 대한 연구로서 김무일(2005)은 1996년 이후의 프랑스 국방개혁을 직업군인제와 모병제에 초점을 맞추어 분석하고 이로부터 한국군이 얻을 수 있는 교훈을 제시하였으며, 문인혁·이강호(2016)는 모병제와 직업군인의 도입 경과를 포함한 최근까지의 프랑스 국방개혁의 추진 현황을 재평가하여 한국군이 참고할 수 있는 정책적 교훈을 제시하였다. 독일의 병역제도의 경우에는 통일 이후의 연구가 의미있을 것이다. 독일이 징병제를 채택하고 있을 당시의 연구로서 김종탁(2008)은 독일군 병역제도의 특징을 분석하고 한국군에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다. 또한 배안석(2014)은 모병제로의 전환을 포함한 최근 독일군의 제도 및 활동의 변화 양상을 분석하였다. 위의 세 국가 외에도 김태웅(2007)은 러시아의 병역제도를 계약직 복무제도의 측면에서 평가하여 단계적으로 병역제도 개선을 추진하고 있는 러시아군의 상황을 분석하였고, 박용수(2009)는 과거 징병제 하 스웨덴의 국방인력정책을 분석하였다. 정주성·안석기(2001)는 이스라엘 징병제의 특징과 이스라엘 국민에게 병역의무가 갖는 의미를 분석하였고 권인숙(2008)은 스웨덴과 이스라엘의 여성 징병제에 대해 다루기도 하였다. 현재까지의 해외 병역제도 관련 연구를 살펴보면 연구의 대부분이 특정 국가의 병역제도 분석에 집중되어 있다는 점을 알 수

있다. 즉 다양한 국가들의 병역제도 전환 및 변천 사례를 분석하고 그 결과를 한국군의 모병제 전환 가능성에 적용한 연구는 찾아보기 힘든 것이다. 제한된 사례를 통해 한국군에의 적용 방안을 모색한다면 다양한 가능성을 고려하지 않은 방안이 제시될 수 있으므로, 본 연구에서는 6개 국가의 사례를 분석한 후 이를 바탕으로 한국군의 병역제도 전환 가능성을 모색하여 기존 연구의 한계를 극복하였다. 이상에서 분석한 선행연구 검토 결과를 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 선행연구 검토 결과

| 연구 분야      | 연구자           | 연구 내용                              | 평가                                  |
|------------|---------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| 모병제 전환 가능성 | 김상봉·최은순(2012) | 모병제의 효율성에 대한 사회경제적 검토, 산술적 병력규모 제시 | 실제 발생한 사례를 다루고 있지 않음<br>(시행착오 가능성)  |
|            | 이태우(2014)     | 병역유형의 결정요인에 대한 분석                  |                                     |
|            | 이웅(2016)      | 합리성에 근거하여 병역제도를 평가                 |                                     |
|            | 정혜인(2014)     | 헌법적 시각에서 병역제도의 타당성 검토              |                                     |
| 해외의 병역 제도  | 이정훈(2013)     | 미국의 병역제도 분석                        | 여러 국가의 사례를 비교하지 않음<br>(다양한 가능성 미고려) |
|            | 남궁곤·김근혜(2012) |                                    |                                     |
|            | 김무일(2005)     | 프랑스의 병역제도 분석                       |                                     |
|            | 문인혁·이강호(2016) |                                    |                                     |
|            | 김종탁(2008)     | 독일의 병역제도 분석                        |                                     |
|            | 배안석(2014)     |                                    |                                     |
|            | 김태웅(2007)     | 러시아의 병역제도 분석                       |                                     |
|            | 곽용수(2009)     | 스웨덴의 병역제도 분석                       |                                     |
|            | 정주상·안석기(2001) | 이스라엘의 병역제도 분석                      |                                     |
|            | 권인숙(2008)     | 스웨덴 및 이스라엘의 병역제도 분석                |                                     |

### 3. 모병제 전환에 관한 SWOT 요소 재정의

위의 이론적인 논의에서도 살펴보았듯이 일반적인 SWOT 분석에서 외부 환경이란 거시적 환경과 산업 환경을 뜻하고, 내부 환경이란 기업이 보유하고 있는 자원과 내부적인 역량을 의미한다. 하지만 본 연구에서는 군과 관련된 연구 주제의 특성상 기업에 적용되는 위의 정의를 그대로 받아들일 수 없다. 따라서 본 절에서는 SWOT 분석에 대한 이론적 개념을 기본으로, 본 연구에서 활용하고자 하는 SWOT 요소를

군 외부 환경과 군 내부 환경으로 구분하여 새롭게 정의한다.

### 가) 군 외부 환경

군 외부 환경은 거시적 환경과 안보 환경으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 거시적 환경은 군 외부의 정치·경제·사회적 환경이다. 구체적으로 살펴보면, 정치적인 상황은 병역제도와 관련된 국내 정치권의 논의를 의미한다. 군의 정치적 중립 원칙과 문민통제의 원칙을 바탕으로 볼 때, 병역제도 전환의 최종적인 결정은 의회와 정부의 논의에 의해 이루어지므로 정치적인 문제는 병역제도 전환 가능성에 영향을 미친다. 경제적인 상황은 병역제도 전환에 영향을 미치는 국가의 경제력을 의미한다. 병역제도가 전환되어 모든 군인을 직업군인으로 선발할 경우, 군인 봉급의 인상 등 각종 국방운영비용의 증가를 국가 경제력이 감당할 수 있어야 한다. 사회적인 환경은 병역제도 전환과 군에 대한 여론 및 언론의 태도이다. 민주주의 국가의 모든 정책은 여론의 영향을 크게 받으며 여론에 영향을 미치는 것이 언론이다. 특히 대군 이미지는 병역자원 확보의 성공여부를 좌우하므로, 여론과 언론에 대한 분석도 필요하다.

다음으로 안보 환경이란 주변국 혹은 전 세계적인 안보 상황의 변화이다. 이태우(2014)에 따르면 국가가 당면한 안보적인 위기 및 타국과의 동맹관계 등 안보 환경은 국가의 안보 정책이나 군사전략과 같은 국방의 전체적인 분야에 막대한 영향을 미친다. 즉 안보 환경의 변화는 병역제도의 전환에도 영향을 미치므로, 안보 환경의 변화가 병역제도 전환에 유리한지 불리한지를 분석하는 것이 중요하다.

본 연구에서 거시적 환경과 안보 환경에 대한 분석 결과를 기회와 위협으로 구분하는 기준은 각 환경이 모병제 전환에 대해 우호적인 정도로 한다. 다시 말하면 특정 환경이 모병제 전환의 가능성을 증대시킨다면 기회, 모병제 전환의 불가능성을 증대시킨다면 위협으로 구분한다.

### 나) 군 내부 환경

군 내부 환경이란 군이 보유하고 있는 인적·물적 자원을 포함하는 내부적인 역량으로, 군의 태도와 전투력의 측면에서 살펴볼 수 있다. 군의 태도란 병역제도 전환에 대한 군 내부의 지지도를 의미한다. 군사 업무에 전문성을 가진 군이 모병제 도입에 대해 가지고 있는 시각은 국방 정책에 막대한 영향을 미칠 것이다.<sup>6)</sup> 다음으로 전투력이란 군의 유·무형 전투력을 의미한다. 유형 전투력에는 병력규모, 병역자원의 규모,

무기체계, 장비 등 유형적인 자원이 있다. 특히 병역자원의 규모는 연구 배경에서 언급하였듯이 모병제 시행 여부를 논의할 때 중요한 요소이므로 유형 전투력에 포함하여 분석하도록 한다. 무형 전투력은 사기, 전투기술 등 무형적인 자원이 포함된다.

군의 태도에 대한 분석 결과는 군이 현재의 병역제도를 전환하는 것에 긍정적인 경우 강점, 반대의 경우 약점으로 한다. 전투력은 안보 환경과 관련하여 현재의 병역 정책을 유지할 경우에도 자국의 안보에 문제가 없는 경우 강점, 반대의 경우 약점으로 구분한다.

<표 3> 재정의 된 SWOT 요소

|               |               |    |                            |
|---------------|---------------|----|----------------------------|
| 군<br>외부<br>환경 | 거시<br>적<br>환경 | 정치 | 병역제도와 관련된 국내 정치권의 논의       |
|               |               | 경제 | 국가의 경제력                    |
|               |               | 사회 | 병역제도 전환과 군에 대한 여론 및 언론의 태도 |
|               | 안보 환경         |    | 주변국 혹은 전 세계적인 안보 상황의 변화    |
| 군<br>내부<br>환경 | 군의 태도         |    | 병역제도 전환에 대한 군의 지지도         |
|               | 전투력           |    | 유·무형 전투력(병역자원의 규모 포함)      |

본 연구에서는 위와 같이 재정의한 SWOT 요소를 바탕으로, 해외의 병역제도 전환 사례와 한국의 현 상황에 대한 동적 SWOT 분석을 실시하여 한국군의 모병제 전환 가능성을 검토할 것이다.

### Ⅲ. 해외의 병역제도 전환 사례 분석

본 연구에서는 한국의 병역제도 전환 가능성에 대해 검토하기 위하여, 해외의 병역제도 전환 사례를 SWOT 요소를 통해 분석하여 교훈점을 도출할 것이다. 이를 위해 모병제로의 전환에 성공한 대표적인 국가인 미국, 프랑스, 독일의 사례를 살펴본 후, 모병제로의 전환에 문제점을 겪고 있거나 징병제로 환원되는 움직임을 보이는 국가인 대만과 스웨덴을 살펴볼 것이다. 또한 분석의 균형성을 확보하기 위하여 대표적

6) 이홍섭(2015)은 러시아 군의 사례를 통해 국방개혁의 성공을 위해서는 군의 지지가 필수적이라 밝히기도 하였다.

인 징병제 국가로서 강력한 전투력을 창출·유지하고 있는 러시아와 이스라엘의 사례를 분석할 것이다. 즉 본 장에서는 모병제 채택 국가의 성패사례와 징병제 국가의 사례를 검토함으로써 한국의 모병제 전환 논의의 기반을 마련할 것이다.

## 1. 모병제 전환 성공 사례

### 가) 미국

미국은 1973년에 징병제에서 모병제로 전환한 국가이다. 모병제 전환 이후에도 미군은 세계 최강의 전투력을 보유하고 있으며 세계의 경찰을 자처하며 활발한 활동을 벌이고 있다.

미국의 모병제 전환 사례를 분석하기 위해 먼저 모병제 도입 당시 미군의 외부환경에 대해 살펴보도록 한다. 미국의 병역제도가 모병제로 전환된 결정적인 계기는 베트남 전쟁이었다. 베트남 전쟁은 냉전시기 미국이 당면하고 있었던 안보 위협을 잘 보여주지만, 모병제의 시행을 제한할 정도로 심각하고 직접적인 위협요소는 아니었다. 한편 이태우(2014)에 따르면 많은 비용과 병력이 투입되었지만 사실상 미국의 패배로 끝난 베트남 전쟁 이후, 미국 내에서는 징병을 통해 대규모 병력을 유지하는 것보다 정예화된 소규모 군대를 보유하는 것이 더 효율적이라는 주장이 제기되었다. 뿐만 아니라, 징병대상과 임금의 불공정성도 문제가 되었다(남궁곤·김근혜, 2012). 1960년대 미국에서 병역의무를 가진 인구는 증가하는 양상을 보였으나 군에서 필요로 하는 병력의 규모는 일정하였으므로 청년층의 일부만 병역 의무를 지게 되었고, 학업과 직업상의 사유로 병역의 유예가 가능했기 때문에 이에 해당사항이 없는 저학력·저임금의 청년층이 주로 징집되었다. 또한 민간의 노동자에 비해 현저하게 적었던 임금도 불만이 발생하기에 충분하였다. 이에 따라 징병제의 유용성과 공정성에 대한 비판이 강하게 제기하면서 징병제에 대한 여론이 악화되었고 당시의 언론도 징병제에 대해 회의적인 태도를 취했다. 그럼에도 불구하고 각종 여론조사 결과 징병제에 찬성하는 의견이 무시할 수 없는 수준이었기 때문에, 닉슨 대통령은 대통령 취임 이후 1969년부터 모병제 도입을 적극적으로 추진하였다(남궁곤·김근혜, 2012). 아이젠하워 행정부의 국방장관이었던 토마스 게이츠(Tomas S. Gates Jr.)를 중심으로 한 게이츠 위원회 등 3개의 위원회를 설치하여 모병제 도입의 타당성을 검증하였고 그 결과를 토대로 의회를 적극적으로 설득하였다. 최초에 일부 의원들은 50% 이상 인상되는 임금 문제 등을 들어 징병제 폐지에 반대했으나, 닉슨의 끈질긴 설득을 통해 결국 1973년에 미국은 모병제를 도입하였다. 게이츠 위원회의 보고서는 징병제의 비효율성이 모병제 도입 비용을 넘어선다는 점을 지적하였고(남궁곤·김근혜, 2012), 법안이 통과된 후 2년 만에 모병제를 실제로 시행할 수 있었던 것으로 보아 모병제의 경제성과 미국의 경제력은

모병제의 도입을 촉진시킨 요인이라 할 수 있다.

다음으로 미군 내부 환경에 대해 살펴보도록 한다. 모병제 도입에 대한 군의 입장은 대체적으로 우호적이었다. 기존에는 비용과 병력유지 문제로 모병제에 대한 군의 시각이 부정적이었으나, 닉슨 대통령이 모병제 도입 과정에서 국방부와 육군성의 의견을 적극적으로 수렴하여 군의 역할이 증대되었고 이에 따라 모병제 도입에 대한 군의 거부감이 제거되었던 것이다. 또한 베트남 전쟁의 실패로 인해 군의 이미지가 악화되고 군사혁신이 요구되고 있었다는 점도 군이 변화를 수용하는 동기를 제공하였다. 전투력 측면에서 분석하면, 1960년대는 미국의 인구가 증가하던 시기였으므로 병력 충원이 어렵지 않았으며 군은 징병제를 통해 일정한 수준의 상비군을 유지하고 있었다. 이에 더해 당시 미국은 핵무기 보유국이었기 때문에 강력한 유형 전투력을 가지고 있었다고 할 수 있다. 무형 전투력의 경우 베트남 전쟁 이후 군 내에 만연한 패배감 때문에 사기가 매우 저해되어 있었을 것으로 판단된다. 물론 베트남 전쟁을 통해 전투기술에 대한 연구와 적용이 이루어지고 실제로 이아드랑 전투<sup>7)</sup>에서는 실질적인 성과도 있었지만, 이런 점이 사기 저하에 따른 무형 전투력의 손실을 상쇄했을 것이라고는 기대하기 힘들다. 위의 분석 결과를 토대로 미군의 상황에 대한 SWOT 분석을 실시하여 <표 4>와 같은 결과를 도출할 수 있다.

<표 4> 미군 상황 분석

| 군 외부 요인 |    | 기회요인(O)  | 위협요인(T)                              |
|---------|----|--|--------------------------------------|
| 거시적 환경  | 정치 | ◆ 닉슨 행정부의 모병제 전환 의지                                    | ◆ 일부 의원의 모병제 전환 반대                   |
|         | 경제 | ◆ 비용 면에서 모병제가 더 효율적<br>◆ 2년 만에 모병제를 시행할 정도의 국가적 경제력 보유 | ◆ 50% 이상의 군인 봉급 인상 필요                |
|         | 사회 | ◆ 징병제에 대한 국민들의 불만 (비효율성과 불공정성)<br>◆ 징병제에 대한 언론의 비판적 태도 | ◆ 징병제 찬성 의견 다수                       |
| 안보 환경   |    | ◆ 냉전이 직접적인 위협요소는 아님                                    | ◆ 베트남 전쟁과 냉전 상황의 위협                  |
| 군 내부 요인 |    | 강점(S)  | 약점(W)                                |
| 군의 태도   |    | ◆ 모병제 시행에 우호적<br>◆ 군사 혁신에 대한 요구                        | ◆ 최초에는 모병제에 회의적 (닉슨 대통령의 조치 이후 입장변화) |
| 전투력     |    | ◆ 인구증가 추세: 병역자원의 충원 용이<br>◆ 핵무기 등 강력한 무기체계 보유          | ◆ 베트남 전쟁에 대한 패배의식 (사기 저하)            |

7) 1965년 11월 14일부터 16일까지 베트남 이아드랑 계곡에서 미군 제 7기병연대 1대대가 수행한 헬기 강습 작전으로, 이 전투에서 미군은 북베트남군에게 궤멸적인 피해를 입혔다.

위의 분석 결과를 살펴보면 모병제 전환에 있어 미군 외부 환경의 경우에는 기회요인이 많았고 내부 환경에 경우에는 강점을 가지고 있었다는 점을 알 수 있다. 물론 위협요인과 약점도 존재하였지만 두 요소의 중요성은 기회요인과 강점의 그것을 상쇄시킬 정도로 크지 않았다. 따라서 SWOT 분석을 통해 분석하면 미국의 모병제 도입은 O/S 전략의 일환으로 볼 수 있다. 즉 미군이 내부적으로 보유하고 있는 역량을 바탕으로 모병제 도입에 유리한 거시적 환경을 이용하여 병역제도를 전환함으로써, 자국의 군사력을 발전시키는 결과를 얻어낸 것이다.

## 나) 프랑스

프랑스는 2001년에 모병제를 채택한 국가이다. 1789년의 시민혁명 이후 국민 개병제의 원칙에 따라 국민들을 징집하기 시작하였고 세계 최초로 현대적인 징병제를 완성하는 등 전형적인 징병제 국가였던(문병기, 2001) 프랑스는 다양한 요인들에 의해 징병제를 폐지하였다.

먼저 프랑스군의 외부 환경부터 살펴보도록 한다. 1989년 베를린 장벽의 붕괴와 1991년 바르샤바 조약기구의 해체 후 구(舊) 소련마저 무너지면서 냉전이 종식되었다. 이에 따라 국경지역에서의 직접적인 안보 위협이 사라진 프랑스는 냉전 종식으로 인한 동유럽의 지역분쟁 등 새로운 안보 환경에 직면하였다. 대규모 병력의 필요성이 사라지고 각종 지역분쟁의 해결을 위한 해외파병의 중요성이 대두됨에 따라, 프랑스군은 소수의 정예화 된 장기복무인력을 필요로 하게 되었다. 이에 더해 주변 국가들이 속속 모병제를 채택하면서 결국 1996년 자크 시락 대통령은 새로운 안보 환경에 대응하기 위하여 병역제도의 전환을 포함한 국방 개혁을 단행하였다. 병력규모의 감축 및 모병제로의 전환을 중심으로 한 ‘1997-2002 국방개혁법’이 공포된 것이다. 김남영(2008)에 따르면 자크 시락 대통령은 국방개혁을 매우 의욕적으로 추진하였는데, 1996년 2월 23일 파리 군사학교 연설에서 본인 스스로 이번과 같은 대폭적인 개혁은 없었다고 말할 정도였다. 또한 문병기(2001)에 따르면 여·야당 모두 병역제도의 문제점을 인식하고 해결책을 마련하기 위해 노력했다고 한다. 한편 경제적인 측면의 경우, 프랑스는 국방개혁에 필요한 국방예산을 1,850억 프랑(약 308억 달러)으로 책정하였으며 이는 1997년 프랑스 GDP의 약 2.3%에 해당하는 규모였다. 또한 방위력 개선비에 약 46%의 국방예산을 배분하여 병력규모 감축으로 인한 전투력 공백을 방지하면서도 국방예산을 효율적으로 사용하였고(홍성표, 2005), 모병으로 인한 추가소요비용이 있

긴 했으나 2001년 모병제로 전환되는 시점에는 이미 병력감축이 많이 이루어져 부담이 적었다(이태우, 2014). 즉 프랑스의 국가 경제력은 모병제 전환을 추진하기에 충분하였다고 볼 수 있다. 게다가 병역의 불공정성 문제가 대군 이미지에 부정적인 영향을 미치고 있었음에도, 프랑스의 대표적인 일간지의 조사에 따르면 72%의 프랑스 국민들이 모병제에 긍정적인 것으로 분석되었다(문병기, 2001). 즉 프랑스 여론도 대체적으로 모병제에 찬성하고 있었다고 볼 수 있다.

다음으로 프랑스 군 내부 환경에 대해 살펴보도록 한다. 프랑스는 1995년에 국방개혁 자문 기구인 전략위원회를 설치하였는데, 위원회 활동에 군 수뇌부가 적극적으로 참여하였던 것으로 보아 모병제 시행에 대한 군의 의견은 긍정적이었다고 볼 수 있다. 전투력 측면에서 보면, 징병제 하 프랑스군의 복무기간이 지속적으로 단축됨에 따라 첨단화된 무기체계에 대한 훈련기간이 짧아져 유형 전투력을 제대로 발휘하기 힘들었고, 실제 1991년 걸프전에서는 프랑스의 전투력이 영국에 비해 열세라는 사실이 밝혀지기도 하였다(이태우, 2014). 즉 프랑스는 장기복무군인의 충원을 통해 전투력을 강화해야 하는 상황이었던 것이다. 한편 김무일(2005)에 따르면 프랑스는 1978년 이전 출생자로도 2002년까지 충분한 병역자원을 확보할 수 있는 상황이었으며, 국민들의 자발적인 군 복무를 유도하기 위해 다양한 유인책을 사용함으로써 병역자원 확보에 성공하였다. 이상의 내용을 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 프랑스군 상황 분석

| 군 외부 요인   |    | 기회요인(O)   | 위협요인(T)  |
|-----------|----|---|--|
| 거시적<br>환경 | 정치 | <ul style="list-style-type: none"> <li>대통령의 강력한 국방개혁 의지</li> <li>여야당의 병역제도 개선 노력</li> </ul>   | 없음   |
|           | 경제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>충분한 국방예산의 효율적 사용</li> <li>감축된 병력규모로 인한 추가소요 비용 부담 감소</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>모병을 위해 증대되는 인력운영비</li> </ul>  |
|           | 사회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>모병제에 긍정적인 여론</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>병역의 불공정성 문제 존재</li> </ul>     |
| 안보 환경     |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>냉전 종식과 직접적 안보위협 감소</li> <li>대규모 병력보다는 소수 정예화 된 장기복무인력의 소요 증가</li> <li>주변 국가의 모병제로의 전환</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>냉전 종식 후 동유럽의 지역분쟁</li> </ul>  |
| 군 내부 요인   |    | 강점(S)   | 약점(W)  |
| 군의 태도     |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>모병제 시행에 우호적</li> </ul>   | 없음   |
| 전투력       |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>충분한 모병인원과 각종 유인책으로 병역자원 확보에 성공</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>짧은 훈련기간에 따른 전투력 약화</li> </ul> |



<표 5>의 분석 결과를 살펴보면 모병제 전환에 있어 프랑스군 외부 환경은 기회요인이 우세하였고 내부 환경의 경우에는 강점보다 약점이 심각한 상황이었다는 점을 알 수 있다. 따라서 SWOT 분석을 통해 분석하면 프랑스의 모병제 도입은 O/W 전략으로 볼 수 있다. 즉 변화된 안보 환경과 거시적 환경이 모병제 전환에 유리하게 작용하는 상황을 바탕으로, 병력규모 감축으로 인해 약화된 내부 역량을 모병제를 통해 다시 강화함으로써 O/S 상황으로 나아간 것이다.

## 다) 독일

독일은 2011년에 징병제를 폐지하고 모병제를 채택하였다. 1990년 통일된 후에도 20여 년간 징병제를 유지하였다는 점으로 볼 때, 독일의 모병제 채택 과정으로부터 분단국가인 대한민국에 중요한 교훈을 도출할 수 있을 것이다.

통일과 냉전의 종식으로 안보 위협이 급감하면서, 프랑스처럼 독일에서도 대규모 군대를 유지해야 할 필요성이 사라지게 되었다. 1990년 9월에 체결된 <독일의 통일을 위한 최종규칙에 관한 협약>도 병력규모 감축에 많은 영향을 끼쳤는데, 이 협약에 따라 독일은 통일 당시 60만여 명이었던 병력을 1994년 말까지 37만 명으로 감축해야 했으며 2019년까지 18만 5천여 명 수준으로 감축할 계획을 가지고 있다(이승철, 2013). 또한 통일 전 15개월이었던 복무기간도 2010년까지 6개월로 감소되었다. 이와 같이 병력규모와 복무기간은 감축되었으나 병역자원의 수는 동·서독의 통합으로 오히려 증가하여 병역 잉여자원이 발생하였고, 안보 환경의 변화로 인한 병역기피 현상까지 나타났다. 결국 병역의 형평성 문제가 야기되어 징병제에 대한 여론이 악화되었다.

하지만 프랑스와 달리 독일은 변화된 환경 속에서도 총리와 국방장관이 모병제 시행에 반발하는 등 모병제 전환을 정부와 군이 강력하게 반대<sup>8)</sup>하여 징병제가 지속적으로 시행되었는데, 그 이유는 다음과 같다.<sup>9)</sup> 첫째, 양차 세계대전의 패배를 경험하고 베르사유 체제 등 극심한 안보 위협에 시달렸던 독일로서는 미래의 안보 상황을 단정할 수 없었다. 즉 독일에게 징병제는 변화하는 안보 상황과 무관하게 자국의 안보를 지킬 수 있는 방안이었던 것이다. 둘째, 징병제는 통일 과정에서 유리하게 작용하였다. 독일의 통일은 서독이 동독을 흡수하는 형태였기 때문에 막대한 통일비용이 소요되었다. 따라서 사회적 비용을 증가시키는 모병제보다는 비용을 절약할 수 있는 징병제가 독일에겐 적절한 선택이었다. 또한 서독군과 동독군의 통합을 위해서는 징병

8) 한겨레21, (2001.04.24.), “전환기 맞은 독일 징병제”, 검색 : 2016.10.17, <http://h21.hani.co.kr/arti/PRINT/2264.html>; 최영래, “독일의 병역제도”, 병무(2003.여름), 통권 54호, 40쪽

9) 이하 내용은 이태우(2014: 87-90)의 내용을 요약·정리함

제가 유리하게 작용하였다. 셋째, 모병제를 시행하면 군 통합 과정에서 동독 출신이 군을 장악할 우려가 있었다. 모병제를 시행하면 서독 내에서 사회적 기반이 마련되어 있는 서독 청년층보다는 사회적 입지가 불안정한 동독 청년들이 군 복무에 지원할 가능성이 높았기 때문이다. 따라서 독일은 동독 출신 군인을 경계하면서 모병제보다는 징병제를 유지하여 동독 인원의 과다 유입을 제한하였다.<sup>10)</sup>

그러나 2000년대에 들어서는 군 외부 상황이 변화하기 시작했다. 병역 잉여자원의 증가문제를 해결하고자 복무기간을 단축시켰으나, 복무기간 단축은 전투력 저하와 직결되기 때문에 모병제를 지속적으로 요구하는 여론을 복무기간 단축만으로 무마하기에는 한계가 있었다. 이에 더해 대체복무제도인 ‘시민봉사제도’가 현역복무를 기피하는 방안으로 악용되는 측면과(김재윤, 2012), 2005년 이후 연간 복무면제자 비율이 병역대상자의 50%를 상회하는 현상(이태우, 2014)은 병역의 형평성 문제에 대한 국민적 불만을 증폭시켜 정부가 더 이상 국민의 요구를 무시할 수 없게 만들었다. 또한 경제적으로도 냉전 종식과 통일 이후의 경제 성장으로 충분한 비용 절감이 가능해졌다. 결국 이러한 요인들에 따라 2011년에 징병제가 폐지되었다. 위의 논의를 SWOT 분석을 통해 정리하면 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 통일 이후 독일군 상황 분석

| 군 외부 요인 |    | 기회요인(O)  | 위협요인(T)   |
|---------|----|--|---|
| 거시적 환경  | 정치 | ♦ 정치적으로 국민의 요구 무시 불가   | ♦ 정부가 모병제 시행 강력 반발                                  |
|         | 경제 | ♦ 냉전 종식 및 통일 이후의 경제 성장으로 비용 절감                               | ♦ 막대한 통일비용에 대한 부담<br>♦ 모병제의 사회적 비용에 대한 부담           |
|         | 사회 | ♦ 징병제의 형평성 문제로 국민들이 모병제를 요구                                  | 없음  |
| 안보 환경   |    | ♦ 냉전 종식으로 인한 안보위협 감소<br>♦ 대규모 군대의 불필요성<br>♦ 협약으로 인한 강압적 병력감축 | ♦ 미래 안보환경에 대한 불확실성<br>(양차 세계대전에서의 패배)               |
| 군 내부 요인 |    | 강점(S)  | 약점(W)   |
| 군의 태도   |    | 없음   | ♦ 모병제 시행을 강력하게 반대<br>♦ 군 통합 과정에서 동독 출신의 군 장악에 대한 우려 |
| 전투력     |    | ♦ 동서독 통합으로 병역자원 증가   | ♦ 복무기간 단축으로 전투력 저하                                  |

10) 서독군이 동독군을 경계하였던 것은 군 통합 과정에서도 살펴볼 수 있다. 서독은 통일 이후 동독군의 일부를 기한제 군인의 형태로 흡수하였는데, 이승철(2013)에 따르면 선발 기준이 까다로웠고 실제 3년 이상의 장기복무자로 편입된 군인의 수는 11,000여 명에 불과했으며 1993년 여름에는 단 232명의 동독 출신 인원만이 서독에 배치되었다.

<표 6>을 보면, 통일 이후 독일군의 외부 상황은 모병제 시행에 있어 위협요인과 약점이 지배적인 상태였기 때문에, 독일군이 징병제를 유지한 것은 T/W 상황에 적합한 전략을 택한 것이라고 볼 수 있다. 즉 현재 시행중인 제도를 강력하게 유지하고 새로운 제도인 모병제에 대한 논의는 배제하였던 것이다. 그러나 2000년대에 들어서면서 외부 상황은 기회요인이 지배적인 상황으로 변화되었고(T→O), 독일군은 이러한 외부 상황을 바탕으로 하여 군사 혁신의 필요성에 따라 모병제를 시행하고 내부 역량을 강화하면서 O/S 상황으로 나아가고자 한 것이다.

## 2. 모병제 전환 실패 사례와 함의

### 가) 대만

대만은 2015년을 목표로 모병제 전환을 추진하였으나, 모병제 전환 시점을 계속하여 늦추면서 2018년에 이르러서야 본격적으로 모병제를 시행<sup>11)</sup>하고 있는 국가이다. 대만의 모병제 논의는 2008년 3월 당선된 마잉주(馬英九) 대만 총통의 대선 공약으로부터 시작되었다. 총통 당선 후 마잉주는 2010년 12월에 최종적으로 2015년 목표의 모병제 시행을 공표하였는데(허영섭, 2013), 이를 위해 징병제와 함께 단계적인 모병제를 실시하였으며 징집 인원과 복무기간도 지속적으로 감소시켰다. 대만이 모병제 실시를 천명한 가장 큰 이유는 중국과의 관계가 개선됨에 따라 안보적인 위협이 감소하였기 때문이다.<sup>12)</sup> 마잉주 총통은 양안관계 안정과 발전을 통하여 대만의 국가이익을 극대화하고자 하였는데, 실제로 2008년 12월에는 양안의 무역, 교통, 우편 활동이 공식적으로 허가되었으며 2010년 6월에는 ‘양안 경제협력 기본협정’이 체결되어 중국과 대만이 단일 경제권으로 통합되기도 하였다. 이러한 상황 속에서 대만 정부의 안보 인식에도 변화가 생겼다. 즉 중국의 군사적 위협을 대만 침공을 위한 것이 아닌 단순한 정치·외교적 압박 수단으로 평가하게 된 것이다. 이에 따라 마잉주 총통은 모병제를 통해 군의 규모를 축소하고 정예화하여, 군사력 유지에 투입되는 자원을 다른 분야로 전용함으로써 예산의 효율화를 달성하고자 하였다. 정부의 강력한 의지에 따라 군에서도 긍정적인 태도로 병역제도 전환을 위한 정책을 시행하기 시작했다. 또한

11) 2015년부터 모병제를 부분적으로 추진해오고는 있지만 4개월간의 군사훈련을 받은 후 예비군으로 전환하는 제도로 운영되고 있으며, 2008년 대선 공약으로 시작되어 현재까지 추진해오던 모병제 전환에 따른 문제점들이 아직까지 완벽히 해결되지 않았으므로 본 연구에서는 전환 실패 사례로 분류하여 그 내용을 다루었다.

12) 이하 내용은 김종하·김재엽(2016: 106-107)의 내용을 요약·정리함

대만 건국 이후 중국의 위협에 대비하기 위해 요새화된 대만 본섬은 모병제의 시행을 뒷받침할 강력한 군사적 기반이었다.

그러나 대만의 모병제 시행 과정은 순탄치 않았다. 2013년 9월에는 모병제 시행 시기를 2017년 1월로 조정하였을 뿐만 아니라, 2016년 5월에는 국방부 장관이 모병 인원에 따라 모병제 시행시기를 조정할 뜻을 내비쳤으며 2016년 8월에는 1993년 이전 출생자에 대한 의무징집 방침을 발표하였다. 대만에서 모병제 시행이 어려워진 이유는 3가지로 정리할 수 있다. 먼저 모병제 하에서 군사력을 유지할 수 있을 정도의 병역자원을 확보하지 못했기 때문이다. 한국전략문제연구소(2013)에 따르면 2012년에는 가혹행위로 인한 인명사고가 발생하여 군 인권의 개선과 진상조사를 요구하는 대규모 시위가 벌어지는 등 군의 이미지가 심각하게 악화되었고, 결국 2013년 상반기에 연간 모병목표의 1.65%만을 확보하는 데 그치면서 모병제 시행에 제동이 걸렸다. 이후에도 각종 사고가 계속됨에 따라 병역자원의 확보는 지속적으로 제한되었다. 이에 따라 적절한 수준의 병력규모를 유지하는 것이 어려워졌으며, 2016년 5월 국방부 장관의 발표에서도 알 수 있듯이 모병제 시행에 대한 군의 태도가 부정적으로 변화하였다. 둘째, 국방 예산도 모병제 시행을 뒷받침해주지 못하였다. 모병제 시행 시 소요되는 추가 예산은 연간 모병 목표(약 3만 여 명)를 고려하였을 때 약 4억 5천만 달러로 2008년 대만 국방예산인 104억 9500만 달러의 약 4.3%였다.<sup>13)</sup> 즉 모병제 전환 비용은 대만에게 부담이 되는 수준이었다고 볼 수 있다. 마지막으로 대만 안보 상황의 악화이다. 김중하·김재엽(2016)에 따르면 양안관계가 개선되기 시작한 이후에도 중국은 대만 해협에서의 해·공군 증강을 계속해왔으나, 대만은 오히려 군의 축소를 추진했기 때문에 중국과 대등한 수준의 군사력을 유지할 수 없게 되었다. 게다가 2016년 5월 대만 독립 성향의 차이잉원(蔡英文) 총통이 당선되면서 양안관계마저 악화되고 있으며, 중국의 대만 침공 가능성까지 제기되는 등 대만의 안보 위협이 가중되고 있는 상황이다.<sup>14)</sup> 위에서 살펴본 대만의 상황을 정리하면 <표 7>과 같다.

#### ※ 괄호 안은 모병제 전환 결정 당시(2010년)의 상황임.

13) 한국전략문제연구소(2013.10: 16)의 내용과 김중하·김재엽(2016: 107)의 내용을 바탕으로 추론함.

14) 주간동아, (2016.11.09.), “하나의 중국? 일촉즉발 양안관계”, 검색 : 2016.11.13, <http://weekly.donga.com/3/all/11/776156/1>

<표 7> 모병제 시행 과정의 대만군 상황 분석

| 군 외부 요인   |    | 기회요인(O)               | 위협요인(T)  |
|-----------|----|-----------------------|--|
| 거시적<br>환경 | 정치 | (♦ 마잉주 총통의 모병제 전환 의지) | ♦ 차이잉원 총통의 대만 독립 성향  |
|           | 경제 | 없음                    | ♦ 병사 봉급 인상으로 인한 국방예산 부담<br>과중                              |
|           | 사회 | 없음                    | ♦ 군 이미지 약화로 인한 병역자원 확보의 어<br>려움                            |
| 안보 환경     |    | (♦ 마잉주 총통 시절 양안관계 개선) | ♦ 양국 전투력의 불균형<br>♦ 차이잉원 총통의 당선 이후<br>양안관계 악화               |
| 군 내부 요인   |    | 강점(S)                 | 약점(W)  |
| 군의 태도     |    | (♦ 모병제 시행 찬성)         | ♦ 모병제 시행 과정에서 문제점이 발생하면서<br>부정적 태도로 변화                     |
| 전투력       |    | ♦ 요새화된 대만 본섬          | ♦ 병역자원 확보가 어려워짐에 따라<br>병력규모 유지에 문제 발생<br>♦ 중국에 비해 열세한 해공군력 |

모병제 시행을 결정할 당시 대만은 O/S 상황에 있었다. 하지만 모병제 시행을 결정한 지 얼마 되지 않아 외부 상황이 불리하게 전개되고 이에 따라 대만군 내부 역량이 약화되면서 현재의 대만군은 T/W 상황에 처해있다. 그러나 대만군은 T/W 전략에 따라 현재 진행 중인 모병제 전환 계획을 철회하고 기존 정책인 징병제에 집중하는 것이 아니라 오히려 모병제 전환 방침을 유지하고 있다. 따라서 앞으로도 대만군의 모병제 시행은 난항을 겪을 것으로 보인다.

## 나) 스웨덴

스웨덴은 2010년 7월에 이전까지 유지되어 오던 징병제를 폐지하고 모병제로 전환 하였으나, 최근 다시 징병제 도입 움직임을 보이고 있는 국가이다. 스웨덴은 2018년을 목표로 2016년부터 징병제 회귀를 추진하고 있다.

스웨덴은 전통적인 중립국가로서, 제 1·2차 세계대전 및 냉전 시기에 고립주의적인 외교노선을 고수해 온 나라이다. 중립을 유지하기 위해서 강력한 군사력이 필요했기에 스웨덴은 1812년 이래로 징병제를 채택해왔었다(권인숙, 2008). 그러나 안보 상황의 변화는 스웨덴의 모병제 채택 과정에 강력한 영향을 미쳤는데, 냉전의 종식으로 주요 안보위협이었던 러시아의 위협이 축소됨에 따라 군은 평화유지 및 지역분쟁 해

결을 위한 역할을 수행하였고 더 이상 대규모 군대가 필요하지 않게 되었다. 이에 더해 병역을 자기계발과 경력관리 수단으로 여기는 사회적 분위기 덕분에 군에 대한 이미지도 나쁘지 않았다. 물론 여성의 군 참여 논쟁이나 군내 동성애 문제 등 사회적 논란이 있기는 했으나 군의 이미지를 악화시킬 만큼 심각한 사안은 아니었다(권인숙, 2008). 또한 모병제의 시행이 국방예산의 증가를 가져오기는 했지만 본래 소규모 군대를 보유하고 있었기 때문에 큰 경제적 부담도 없었다고 볼 수 있다.<sup>15)</sup> 뿐만 아니라 2010년 총선에서 승리한 중도우파 연립정권의 개혁의지와 군의 모병제 지지, 그리고 중립노선 유지를 위한 강력한 군사력은 모두 모병제로 전환에 유리한 환경이었다. 그 결과 2010년 7월 스웨덴은 모병제로 전환하였다.

그러나 최근 들어 러시아의 안보 위협이 급증하면서 스웨덴은 징병제로 회귀하려는 움직임을 보이고 있다. 2014년 3월에 크림반도가 러시아에 합병되면서 동유럽 지역에 대한 러시아의 군사적 위협이 강화되었고 이에 스웨덴도 안보 분야에서 위기의식을 느끼게 된 것이다. 게다가 한국전략문제연구소(2014.11)에 따르면 2014년 10월 러시아 소속으로 추정되는 국적 미상의 잠수함이 스웨덴 연안의 스톡홀름 군도에서 식별되어 논란이 되기도 하였다. 따라서 스웨덴은 러시아에 대응하기 위하여 기존의 중립주의 노선을 일부 수정하여 NATO의 군사훈련에 참여하고 있으며, 2016년 5월에는 NATO과 군사지원협정을 체결하여 서방진영과의 유대관계를 강화하고 있다.<sup>16)</sup>

이러한 상황에서 모병제도 원활하게 시행되지 않았다. 모병제 전환 당시 5300명의 모병을 목표로 정책을 추진하였으나 실제 지원자 수는 2400명이었기 때문에 2014년까지 필요한 수의 병력을 모집하기가 어려운 상황이었다.<sup>17)</sup> 이처럼 병력 유지가 어려운 데다 안보 위협까지 강화되는 상황에 적절히 대응하기 위하여, 2014년 총선에서 승리한 사회민주당은 징병제로의 회귀를 강력하게 주장하고 있다. 페테르 홀트크비스트 국방장관도 징병제 시행 의지를 내비친 것을 고려하면 군도 징병제의 부활에 찬성하고 있는 분위기인 것으로 보인다. 그 결과 스웨덴 정부는 2016년 9월, 2018년부터 4천명의 병력을 징집하고 여성도 징집 대상에 포함시키는 징병제 부활 방안을 검토하고

15) 모병제 전환 전년도(2009년) 병력규모는 약 23,000명, 국방예산은 364억 크로나였으나, 모병제 전환 후년도(2011년) 병력규모는 약 21,000명, 국방예산은 406억 크로나로 변동이 거의 없었다(The Military balance, 2011).

16) KBS NEWS(2016.05.26.), “스웨덴, 러시아 위협에 나토와 군사지원협정 승인”, 검색 : 2016.11.23, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3285553&ref=A>

17) 서울신문(2014.10.31.), “스웨덴 징병제 부활 추진, 1만 6000명 모집 가능성 낮아 “여성도 모집?”, 검색 : 2016.11.24, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20141031500250>

있다고 밝혔다.<sup>18)</sup> 이상의 논의를 아래의 <표 8>에 정리하였다.

스웨덴은 2010년 안보위협이 감소, 정치적 지지, 전통적인 무장중립노선으로 보유한 군사력 등 O/S 상황에서 모병제로의 전환을 채택하였다. 그러나 이후 안보위협이 심화되고 정치적 환경이 변화하였으며, 모병제 시행 결과 적절한 규모의 병역자원을 확보하지 못하면서 다시 T/W 상황으로 회귀하였다. 이에 스웨덴은 T/W 전략에 따라 기존의 정책인 징병제를 다시 채택하는 방안을 추진하게 된 것이다. 급변하는 내·외부 환경에서 그들만의 독자적인 중립노선으로 자국의 이익을 지켜온 스웨덴은 이제 병역제도의 재전환을 통해 새로운 위기를 헤쳐가고 있다.

<표 8> 스웨덴군 상황 분석

| 군 외부 요인   |    | 기회요인(O)                                 | 위협요인(T)                       |
|-----------|----|---|-------------------------------|
| 거시적<br>환경 | 정치 | (♦ 중도우파 연립정권의 개혁 의지)                    | ♦ 2014년 재집권한 사회민주당의 징병제 시행 의지 |
|           | 경제 | ♦ 소규모 군대로 적은 재정부담                       | ♦ 모병제 시행은 국방예산 증가 초래          |
|           | 사회 | ♦ 병역에 대한 사회적 이미지 양호                     | ♦ 군 관련 문제에 사회적 논란 존재          |
| 안보 환경     |    | (♦ 냉전 종식으로 인한 러시아의 위협 감소 : 주된 안보위협 사라짐) | ♦ 러시아의 안보 위협 강화               |
| 군 내부 요인   |    | 강점(S)                                   | 약점(W)                         |
| 군의 태도     |    | (♦ 모병제 시행 찬성)                           | ♦ 징병제 시행 추진                   |
| 전투력       |    | ♦ 중립노선 유지를 위해 건설된 강력한 군사력               | ♦ 모병제 시행 이후 병역자원 확보 불충분       |

※ 괄호 안은 모병제 전환 당시(2010년)의 상황임.

### 3. 징병제 유지 사례와 함의

#### 가) 러시아

러시아는 징병제를 채택하고 있는 국가이다. 1985년 고르바초프의 합리적 충분성 정책과 탈냉전 후 1993년 엘친의 러시아연방 군사독트린을 거쳐, 러시아는 2012년 3선에 성공하여 현재까지 집권 중인 푸틴 대통령의 신(新)군사독트린 하에서 징병제를 기본으로 한 국방정책을 시행중이다. 따라서 본 연구에서는 푸틴 집권기 이후 러시아의 징병제에 분석의 초점을 맞추고자 한다.

러시아는 현재 징병제를 시행하고 있지만, 푸틴 집권기 이후 러시아 국방개혁의

18) 연합뉴스(2016.09.29.) “스웨덴, 8년 만에 징병제 재도입 추진...남녀 모두 징집 대상”, 검색 : 2016.11.21, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/29/0200000000AKR20160929092800009.HTML?input=1195m>

중요 내용 중 하나는 모병제로의 전환이었다. 푸틴 대통령은 2000년 8월에 열린 안보 위원회 특별회의에서 군의 구조는 러시아의 현재 및 미래 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 것이어야 한다고 강조하였고(여인곤, 2001), 2001년 11월 전군 지휘관 회의에서는 징병제를 폐지할 것을 지시하였다(김태웅, 2006). 이홍섭 등(2015)에 따르면 푸틴 집권기 러시아의 국방 개혁은 2007년 민간인 출신인 세르듀코프(A. Serdyukov)가 국방장관에 임명되면서 본격적으로 시작되었는데, 2008년 당선된 메드베데프 대통령도 군의 효율화를 지지하여 2008년 10월에 국방개혁안이 발표되었다. 즉 최고 권력자의 강력한 의지가 모병제로의 전환 논의를 촉진시킨 것이다. 뿐만 아니라 러시아의 인구 감소현상도 모병제로의 전환 논의에 영향을 미쳤다. 러시아의 인구는 1992년 이래로 계속하여 감소하여 2025년에는 노동력 부족사태가 발생할 것으로 예상된다(이홍섭 등, 2015). 즉 미래에는 병역자원이 부족하여 대규모 병력을 유지할 수 없을 것이므로 모병제로의 전환이 필요하게 된 것이다. 마지막으로 2008년 조지아와의 전쟁 과정에서 드러난 러시아군의 문제점도 모병제 전환의 이유가 되었다. 이홍섭(2015)에 따르면 이 전쟁에서 러시아 지상군은 여러 가지 문제점을 드러냈을 뿐만 아니라 17%의 러시아 군만이 작전을 수행할 준비가 되어있었다고 한다. 즉 징병제 하에서 전투력 저하 현상이 확인되었기 때문에 모병제의 시행으로 군을 정예화하고 현대화하기 위해 국방개혁을 단행한 것이다. 이렇듯 모병제를 도입하기 위해 점진적으로 국방개혁을 실시한 결과, 징집병 복무기간은 계속해서 감소하여 2008년부터 현재까지 러시아는 12개월의 복무기간을 유지하고 있으며, 병력규모는 2010년까지 100만 명 수준으로 감축되었다. 또한 2005년부터는 부분적인 계약직 복무 제도를 시행하고 있는데, 러시아 연방 설립 초기의 사회 혼란에 대응하고자 많은 수의 젊은이들이 계약직 복무에 희망하고 있다(김태웅, 2007). 즉 러시아는 지속적인 국방 개혁을 통하여 징병제를 자국의 안보이익에 적합한 형태로 발전·시행하고 있으며, 궁극적으로는 모병제로의 전환을 향해 나아가고 있는 것이다. 그러나 러시아는 다음의 상황들로 인해 전면적 모병제를 시행하지는 못하고 있다.

먼저, 탈냉전 이후에도 러시아에 대한 NATO의 위협이 지속되고 있기 때문이다. 구(舊)소련의 붕괴로 냉전의 위협은 사라졌지만, 과거 강력한 안보 위협이었던 NATO는 냉전 종식 이후에도 유지되었고 최근까지 러시아의 안보를 위협하는 각종 조치를 계속하고 있다. 2004년에는 발트 3국이 NATO에 가입하였고, 2012년 시카고에서 열린 NATO 정상회담에서는 러시아가 일관되게 반대했던 유럽 미사일방어체계(MD)의 발



전방향을 제시하였다(강봉구, 2012). 뿐만 아니라 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후 러시아에 대한 경제제재를 단행하였으며(한국전략문제연구소, 2014.09), 2016년 7월에는 러시아 국경지역 4개국에 4개 대대 규모의 병력을 파병하기로 결정하기도 하는 등<sup>19)</sup> NATO는 동유럽과 CIS 지역에 대한 영향력을 계속해서 확대하려고 하고 있다. 따라서 러시아는 NATO의 세력 확장과 군사적 위협에 대응하기 위하여 징병제를 통해 강력한 군사력을 유지해야 했던 것이다.

다음으로 러시아의 국방예산은 모병제 전환을 지원하기에 부족한 수준이다. 물론 국방예산은 2001년 이후 증가하는 추세를 보여 2015년에는 약 2조 8천억 루블(약 656억 달러)로 GDP의 3.45%를 차지하기도 하였다(이홍섭 등, 2015). 그러나 러시아가 2020년을 목표로 추구하고 있는 군 현대화 작업과 현재의 군 규모를 유지하는 데 이미 막대한 예산이 소요되고 있으며, 2009년에는 세계적인 금융위기로 인하여 국방예산에서 직업군인제 시행 관련 예산이 감축되기도 하였다. 또한 2010년 2월에 군부가 예산 부족으로 전면적인 모병제 시행이 어렵다는 발표를 한 것으로 보아(김경순, 2012), 러시아의 병역제도 전환에는 예산문제가 걸림돌이 될 것으로 예상된다.

또한 러시아는 병역에 대한 사회적 인식이 부정적이어서 모병에 어려움을 겪고 있다. 데도브시나(дедовщина)라고 불리는 러시아군 내의 가혹행위는 군에 대한 국민의 불신과 병역기피현상을 야기하였다. 러시아의 한 조사에 따르면 병역기피 방법을 찾겠다는 응답자는 53%에 달했고, 군복무를 시간낭비로 생각하지 않는다는 응답자는 5%에 불과했다고 한다(김정기, 2011). 모병제가 원활하게 시행되기 위해서는 병역자원이 충분히 확보되어야 하나, 현재 러시아는 군에 대한 부정적인 인식 때문에 모병 자원의 확보가 어려운 실정이다.

마지막으로 모병제 시행에 부정적인 군부의 태도이다. 김경순(2012)에 따르면 2008년의 병력규모 감축안은 간부인원을 15만 명 규모로 줄이고 장군을 약 20% 감소하는 방안을 포함하고 있었는데, 이러한 개혁은 많은 간부들이 직업을 잃는다는 것을 의미했기 때문에 군부의 시선이 긍정적일 수 없었다. 또한 러시아 군부는 대규모 병력과 화력을 기반으로 하는 재래식 전술 체계에서 벗어나지 못하고 있어서, 병력규모 감축안과 모병제 시행 정책은 국가의 방어 능력을 저하시킨다고 생각했기 때문에 국방개혁에 반대하였다. 실제로 군부는 계속해서 모병의 목표치를 하향시키면서 모병제의

19) KBS NEWS(2016.07.09), "NATO, 러시아 군사 위협 대응 강화", 검색 : 2016.11.21, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3309133>

시행을 견제하였다. 이상의 논의를 정리하면 <표 9>와 같다.

<표 9>를 보면 러시아군은 내·외부의 부정적인 상황으로 인해 T/W 상황에 처해 있다는 것을 알 수 있다. 이를 타개하기 위하여 러시아군은 강력한 의지를 가지고 모병제로 전환하기 위해 노력하고 있지만, 위에서 언급한 위협요인과 약점 때문에 현재로서는 T/W 전략에 따라 전면적인 모병제보다 징병제를 기반으로 군사력을 건설하는 것이 최선의 방안인 것으로 보인다.

<표 9> 러시아군 상황 분석

| 군 외부 요인   |    | 기회요인(O)                         | 위협요인(T)  |
|-----------|----|---------------------------------|--|
| 거시적<br>환경 | 정치 | ◆ 최고 권력자의 강력한 군 개혁 의지           | 없음   |
|           | 경제 | ◆ 국방예산의 지속적인 증가                 | ◆ 모병제를 지속할 국방예산의 부족  |
|           | 사회 | ◆ 젊은 층 다수가 계약직 복무 희망            | ◆ 국민의 부정적 군 이미지로 인한 모병자원 확보의 어려움                           |
| 안보 환경     |    | ◆ 냉전 종식으로 안보 위협 감소              | ◆ 미국과 NATO의 지속적인 안보 위협 및 군사적 대치                            |
| 군 내부 요인   |    | 강점(S)                           | 약점(W)  |
| 군의 태도     |    | ◆ 부분적인 계약직 복무제도 용인              | ◆ 모병제 시행에 부정적인 태도  |
| 전투력       |    | ◆ 구(舊)소련 당시부터 보유하고 있던 징병제 하의 군대 | ◆ 지속적 인구 감소로 병역자원 부족<br>◆ 2008년 조지아 전쟁에서 드러난 러시아군의 총체적 문제점 |

## 나) 이스라엘

이스라엘은 1948년 건국된 이후 징병제를 통해서 자국의 안보를 지켜나가고 있는 국가이다. 이스라엘의 징병제는 건국 이후 겪고 있는 수많은 안보 위협으로부터 그 필요성을 인정받고 있으며, 이스라엘 국가 생존의 중요한 축으로서 기능하고 있다.



<그림 5> 이스라엘 및 아랍 지역 지도

이스라엘은 1947년 유엔 팔레스타인 특별위원회(UNSCOP)가 제출한 ‘팔레스타인 분할계획’에 의거, 1948년 5월 건국되었다. 그러나 이스라엘의 건국은 팔레스타인 통일국가의 건설을 지지하는 주변 아랍권 국가들의 입장과 배치되는 것이었기 때문에, 건국과 동시에 제 1차 중동전쟁이 발발하면서 심각한 안보 위협에 직면하게 되었다. 이후에도 주변 아랍 국가들과의 갈등은 계속되어 이스라엘은 3차례의 추가적인 중동 전쟁을 겪어야 했다. 특히 제 3차 중동전쟁에서는 시나이 반도, 요르단 강 서안지구(웨스트 뱅크), 가자지구, 골란고원 등 주변국의 전략적 요충지가 이스라엘의 점령지가 됨에 따라 아랍권의 적대적인 태도가 강화되었다(한국국방연구원, 2010; 2012). 또한 팔레스타인 영토인 가자지구와 서안지구에서 현재까지 계속되고 있는 무력충돌과 2008년과 2014년에 이스라엘과 하마스(Hamas)<sup>20</sup>가 벌인 전쟁 등을 보면 팔레스타인 분쟁도 굉장히 심각한 수준이다(한국국방연구원, 2015). 이와 같이 이스라엘은 건국 직후부터 각종 분쟁을 극복해온 역사를 가지고 있기 때문에, 강력한 군사력의 건설을 통해서 자국의 안보를 지키려 하였고 그 방안 중 하나로 예외 없는 징병제를 채택한 것이라고 볼 수 있다.

위와 같은 안보 상황으로 인해 정치권과 군부에서 모병제에 대한 논의가 등장하기는 힘들다. 또한 국민적으로도 징병제에 대한 지지도가 높은 편이다. 이스라엘은 약 750만 명에 불과한 인구로 병력규모를 유지하기 위해 여성에게도 징집의무를 부여하여 병역자원으로 활용하고 있는데, 이에 따라 이스라엘의 거의 모든 가정의 일원은 군 복무를 경험하였거나 군에 복무 중이라고 볼 수 있다. 그러므로 이스라엘의 군 복무는 사회 전체적으로 영향을 미치고 있으며, 당면한 안보 위협에 대비해야 한다는 목적의식과 함께 당연히 수행해야 한다고 인식되고 있는 것이다. 이러한 환경에서 군의 사기는 높을 수밖에 없다. 게다가 정주성·안석기(2001)에 따르면 징집연령에 도달한 남녀뿐만 아니라 징집 연령에 도달하지 않은 소년·소녀 및 병역의무가 없는 노년층에게도 다양한 방식으로 군사적 의무를 부여하고 있기 때문에 군 복무는 평등한 제도로 여겨진다. 이에 더해 문병장(2004)에 따르면 이스라엘군에서는 군 복무 기간 동안 각 개인의 적성을 분류하고 발전시켜 자력표에 기록하며 이 자력표를 사회에 진출할 때 활용할 수 있는데, 이에 따라 군 복무 이후 사회에 적응하는 데 어려움이 없는 점도 군 복무에 대한 거부감을 없애는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 이처럼 이스라

20) 하마스(Hamas)는 1987년 반이스라엘 무장단체로 설립되었다. PLO의 정책 및 이스라엘과의 대화를 일부 수용하는 신축성을 보여주었으며(김태우, 2001), 2006년 팔레스타인 자치정부의 집권당이 되기도 하였다.

엘은 병역제도나 안보 상황 등의 경우 한국과 비슷한 상황에 처해 있지만, 군 복무에 대한 다양한 지원과 국민들의 사회적 지지가 있어 한국과 달리 군에 대한 인식이 전반적으로 좋은 편이다. 한편 M Military Balance(2013)에 따르면 국방예산도 점차적으로 증가하는 추세를 보이고 있으나, 기본적으로 자원이 부족한 국가이기 때문에 자국의 경제에 영향을 미치지 않는 범위에서 첨단화되고 기동력이 뛰어난 소수 정예군을 유지하고 있다(문병장, 2004). 이상의 논의는 <표 10>과 같이 정리할 수 있다.

<표 10> 이스라엘군 상황 분석

| 군 외부 요인 |    | 기회요인(O)  | 위협요인(T)                             |
|---------|----|--|-------------------------------------|
| 거시적 환경  | 정치 | 없음   | ♦ 정치권의 징병제 지지                       |
|         | 경제 | 없음   | ♦ 국방예산은 증가하고 있으나, 기본적으로 자원과 경제력이 부족 |
|         | 사회 | 없음   | ♦ 징병제에 대해 긍정적인 태도                   |
| 안보 환경   |    | 없음   | ♦ 건국 이후부터 계속되는 아랍권의 심각한 안보 위협       |
| 군 내부 요인 |    | 강점(S)  | 약점(W)                               |
| 군의 태도   |    | 없음   | ♦ 징병제 지지                            |
| 전투력     |    | <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ 계속된 전쟁에서 승리를 거둔 첨단화기동 중심의 정예화 된 군</li> <li>♦ 군의 높은 사기</li> <li>♦ 적은 인구를 효율적으로 활용하여 병역자원 확보</li> </ul> | 없음                                  |

이스라엘 군은 위협적인 안보 상황이 거시적 환경을 좌우하는 양상을 보이고 있으며, 이러한 외부 상황은 모병제 시행의 확실한 위협요인이 된다. 또한 이스라엘 군은 강력한 전투력을 보유하고 있기 때문에 이스라엘 군의 상황은 T/S 상황이다. 즉 군 내부 역량은 모병제를 시행하기에 충분할 수 있으나 군 외부 상황이 모병제 시행에 절대적으로 불리하기 때문에, 이스라엘 군은 T/S 전략에 따라 '소수 정예의 첨단화된 기동 중심의 군'이라는 차별화 전략을 바탕으로 주변국에 대해 상대적인 군사적 우위를 달성하는 데 집중하고 있는 것이다.

#### 4. 주요함의

지금까지의 해외 사례 분석 결과를 정리하면 아래의 <표 11>과 같은 결과를 도출할 수 있다.

<표 11> 해외 사례 분석 결과 정리

|               |          | 모병제 성공 국가 |     |       | 모병제 실패 국가 |        | 징병제 유지 국가 |      |
|---------------|----------|-----------|-----|-------|-----------|--------|-----------|------|
|               |          | 미국        | 프랑스 | 독일    | 대만        | 스웨덴    | 러시아       | 이스라엘 |
| 군<br>외부<br>환경 | 정치       | +         | +   | -     | + → -     | + → -  | +         | -    |
|               | 경제       | +         | +   | -     | -         | +      | -         | -    |
|               | 사회       | +         | +   | +(증폭) | -         | +      | -         | -    |
|               | 안보       | +         | +   | - → + | + → -     | + → -  | -         | -    |
| 평가            |          | O         | O   | T→O   | O→T       | O→T    | T         | T    |
| 군<br>내부<br>환경 | 군의<br>태도 | +         | +   | -     | + → -     | + → -  | -         | -    |
|               | 전투력      | +         | -   | +     | + → -     | + → -  | -         | +    |
| 평가            |          | S         | W   | W     | S→W       | S→W    | W         | S    |
| 채택 전략         |          | O/S       | O/W | O/W   | T/W(X)    | T/W(O) | T/W       | T/S  |

※ +와 - 는 각 SWOT 요소의 모병제 지지 여부, (O)와 (X)는 해당 전략의 채택 여부를 의미함.

먼저 군 외부 환경부터 살펴보도록 한다. 모병제 시행에 성공한 국가는 대체적으로 정치적 환경과 경제적 환경이 모병제 시행에 긍정적이었고, 모병제 시행에 실패한 국가와 징병제를 유지하고 있는 국가는 반대의 현상이 나타났음을 알 수 있다. 다만 독일의 경우 정치·경제적 환경, 스웨덴은 경제적 환경, 러시아는 정치적 환경에서 예외적인 현상이 발생하였으나 이들 국가의 경우 다른 외부 환경요소들이 이러한 현상을 상쇄했다고 볼 수 있다. 주목할 점은 안보 환경과 사회적 환경이다. 안보 환경의 경우 모병제 성공 국가에서는 예외 없이 긍정적이었고 모병제 실패 국가와 징병제 유지 국가에서는 마찬가지로 예외 없이 부정적이었다. 사회적 환경의 경우 모병제 성공 국가에서는 모두 긍정적이었으며, 모병제 실패 국가와 징병제 유지 국가에서는 스웨덴을 제외하면 모두 부정적이었다. 스웨덴은 안보 위협이 심화되어 사회적 환경과 무관하게 모병제에 실패한 사례이다. 즉 사회적 환경의 우호성과 안보 환경의 안정성은 모병제 시행 여부를 판단하는 중요한 외부요소로서 모병제 시행을 검토할 때 반드시 감안해야 하는 것이다.

다음으로 군 내부 환경을 살펴보도록 한다. 먼저 모병제 시행에 대한 군의 태도는 모병제 성공 국가에서는 대체적으로 긍정적이었고, 모병제 실패 국가와 징병제 유지

국가에서는 부정적이었다. 이를 통해 모병제 시행에는 군의 동의가 필요함을 알 수 있다. 그러나 독일은 예외적인 현상을 보여주었는데 이는 서독군과 동독군이 통합과정이 있었다는 특수성을 고려하면 이해할 수 있는 부분으로, 통일 후 한국군의 군 통합과 모병제 시행 과정에서 참고해야 할 것이다. 한편 전투력은 모병제 성공 국가에서는 대체적으로 긍정적, 모병제 실패 국가에서는 부정적인 상황이었고 징병제 유지 국가에서는 국가별로 상이하였다. 프랑스의 경우 전투력이 약점이었으나 이를 보완하기 위해 모병제가 시행되었고, 모병제에 실패한 두 국가는 모병제 시행 과정에서 병역자원 확보 문제가 발생하면서 전투력이 약점으로 변화하였으며, 이스라엘은 강력한 전투력을 바탕으로 군 외부 환경에 대응하는 모습을 보여주고 있다. 즉 모병제를 시행하기 위해서는 전투력이 강력하거나 혹은 모병제가 전투력 강화의 대안이 되어야 하며, 특히 병역자원은 모병제 시행을 위해 반드시 확보되어야 한다.

해외 사례로부터 도출할 수 있는 모병제 성공 조건은 다음의 <표 12>에서 확인할 수 있으며 다음과 같은 조건이 충족되었을 때 비로소 성공적인 모병제 전환이 가능하다.

<표 12> 모병제의 성공적인 시행을 위한 조건

|               |       | 모병제<br>성공 | 모병제<br>실패 | 징병제<br>유지 | 조건   |
|---------------|-------|-----------|-----------|-----------|--|
| 군<br>외부<br>환경 | 정치    | ±         | -         | ±         | 사회적인 환경이 모병제 시행을<br>'반드시' 지지<br>(정치, 경제적 환경은 부수적)<br>안보 환경은 '반드시' 안정적        |
|               | 경제    | ±         | ±         | -         |  |
|               | 사회    | +         | -         | -         |  |
|               | 안보    | +         | -         | -         |  |
| 군<br>내부<br>환경 | 군의 태도 | +         | -         | -         | 군이 모병제를 지지해야 함   |
|               | 전투력   | +         | -         | -         | 강한 전투력을 보유 또는<br>모병제가 전투력 강화의<br>대안으로 인식,<br>모병제 하에서도 병역자원은<br>'반드시' 확보되어야 함 |

※ +와 - 는 각 SWOT 요소의 모병제 시행 지지 여부를 의미함

물론 한국의 상황이 해외 사례로부터 도출한 성공조건들을 완벽하게 충족시키는 어려울 것이다. 따라서 만약 특정 SWOT 요소들이 위의 조건을 충족하지 못한다면,

이를 충족시키기 위한 동태적 SWOT 전략을 수립하고 구체적인 실행방안을 모색해야 성공적인 모병제 시행을 보장받을 수 있을 것이다.

## IV. 한국군의 모병제 전환 가능성 모색

본 장에서는 지금까지의 해외 사례 분석을 바탕으로 한국군의 모병제 전환 가능성을 모색해본다. 이를 위해 먼저 SWOT 분석을 활용하여 현재 한국군의 내·외부 환경을 분석하고, 그 결과를 해외 사례와 비교하여 동태적인 전략을 수립하는 방향으로 검토를 진행하도록 하겠다.

### 1. 한국군 상황 분석

#### 가) 한국군 외부 환경

해외의 사례에서도 볼 수 있는 것처럼 민주주의 국가에서는 모병제 논의가 정치권의 의지로부터 시작되거나 소멸되기 때문에 정치적 상황도 고려해야 한다. 한국의 정치적 상황의 경우 모병제 시행에 대하여 엇갈린 입장을 보이고 있다. 모병제 시행을 주장하는 측은 김두관 의원과 남경필 경기도지사를 중심으로 미래 한국의 인구절벽 문제, 일자리 창출, 병역의 공정성 등을 근거로 들어 모병제의 필요성을 역설하고 있다. 그러나 모병제에 반대하는 사람들도 많이 존재하는데, 모병제를 도입하기보다는 징병제를 수정하여 전문군인을 확대하자고 주장하는 김무성 전 새누리당 대표가 대표적이다.<sup>21)</sup> 즉 정치권의 모병제 논의는 통일된 의견을 바탕으로 진행되기보다 대립되는 의견이 공존하는 상황이다.

다음으로 사회적 환경의 경우, 한국 국민들의 군에 대한 인식은 부정적인 편이다. 이는 군 복무에 대한 사회적 존중이 기본적으로 전제되어 있는 미국이나 이스라엘과 달리 한국에서 모병제를 시행하기 어려운 가장 큰 이유 중 하나일 것이다. 2014년 문화체육관광부와 대한민국 육군이 공동 실시한 국민 여론 조사에 따르면, 32.2%에 달하는 국민이 육군을 신뢰하지 않으며 37.8%의 국민들이 육군에 대해 부정적인 이미지

21) 한국일보(2016.09.23.), “모병제 받아 친 김무성, 전문군인 확대가 대안”, 검색 : 2016.11.25., <http://www.hankookilbo.com/v/bcf014f366784ad2a48a51abe67aa4bf>

를 가지고 있다고 응답하였고 그 이유로 구타·폭행·비리 등 육군 내에서 발생하고 있는 각종 사건사고를 꼽았다.<sup>22)</sup> 또한 병역에 대한 국민들의 인식도 좋지 않다. 2011년 병무청에서 실시한 설문조사에 따르면 86.9%의 응답자가 고위공직자, 연예인 등 사회 관심 계층의 병역 회피 정도가 심각하다고 답하였으며, 73.3%의 응답자가 이러한 사회 관심 계층의 병역 사항을 철저히 관리해야 한다고 하였다(병무청, 2011). 즉 국민들은 병역의 공정성이 보장되지 않는다고 생각하는 것이다. 위와 같은 여론조사 결과로 미루어 보아, 한국에서 모병제를 실시할 경우 군 복무 회피 현상이 발생하여 병역 자원 확보에 어려움을 겪게 될 것이라는 점을 예상할 수 있다. 대만의 사례에서 알 수 있듯이 병역자원 확보는 모병제 성공여부에 큰 영향을 미치기 때문에, 한국에서 모병제가 성공하기 위해서는 모병제로의 전환 이전에 군과 병역에 대한 이미지 개선이 반드시 이루어져야 할 것이다. 한편 2016년 9월 리얼미터에서 실시한 여론조사에 따르면 61.6%의 응답자가 징병제를 지지한다고 답하였으나 모병제를 지지하는 응답자는 27%에 불과했다. 즉 모병제를 지지하는 의견보다는 아직까지는 징병제의 지지의견이 많다는 것을 알 수 있다.

경제적 환경의 경우, 모병제 시행에는 예산의 확보가 반드시 선행되어야 한다. 모병제를 시행하면 사병들에게도 직업군인으로서의 봉급을 지급해야 하기 때문이다. 단순계산으로 사병들에게 현재의 하사 봉급을 지급한다고 가정한다 하더라도 약 5배 증가한 수준의 인건비가 소요될 것이다.<sup>23)</sup> 국방백서에 명시된 군구조 개편 계획에 따라 2025년까지 군 간부 비율이 40%까지 조정된다면, 모병제 시행 시 약 30만 명의 사병에게 간부 봉급을 지급해야 하며 그 경우 매년 약 3조 2천억 원의 추가적인 예산이 필요하다.<sup>24)</sup> 한편 모병제의 시행이 국방비를 효율적으로 사용할 수 있게 한다는 주장도 있다. 김상봉·최은순(2010)에 따르면 병역제도에 대한 사회경제적 효율성 분석 결과 2020년까지 병력규모가 50만 명 수준으로 감축되는 한국군의 상황에서는 모병제가 징병제보다 효율적이다. 각 병역제도에 따른 사병 운영의 총사회적비용을 비교해 본 결과, 2020년의 징병제 총 소요비용은 약 4조 원인데 반해 모병제 총 소요비용은 약 2조 8천억 원에 불과하다.<sup>25)</sup> 종합하면, 모병제 시행 시 추가적인 예산 소요가 크기는 하나 결국 총 소요비용은 모병제가 더 적으므로 경제적인 측면에서는 모병제가 유리

22) 동 조사에 따르면 육군을 신뢰한다고 답한 비율은 26.5%에 불과했다.

23) 2017년 병장 봉급은 216,000원, 하사 1호봉 기본급은 1,105,100원이다.

22) 2017년 병장과 하사 1호봉 봉급 기준으로  $300,000 \times (1,105,100 - 216,000) \times 12 \approx 3,200,000,000,000$

25) 김상봉·최은순(2010: 25)의 표 중 병력규모 감축률을 10%(46만여 명)로 산정한 시나리오 1의 금액임.



하다고 할 수 있다. 다만 예산 확보 문제는 선결되어야 하는 조건을 수반한다.

마지막으로 안보 환경의 경우, 한국이 직면하고 있는 안보 위협은 굉장히 심각한 수준이기 때문에 병력규모를 대폭 감축하는 정책은 당장 시행되기는 어려울 것으로 보인다. 한국의 가장 큰 안보 위협인 북한은 국제 사회의 각종 제재에도 불구하고 핵 실험을 계속하고 있다. 북한은 2012년 스스로 핵보유국임을 천명하였으며 소위 ‘핵-경제 병진노선’에 따라 2016년 1월에 4차 핵실험, 동년 9월에 5차 핵실험에 이어 2017년 9월에 6차 핵실험을 진행하는 등 한반도의 핵 위협을 증폭시키고 있다. 또한 북한은 남한에 대한 비대칭 위협을 강화하고 있다. 잠수함발사탄도미사일(SLBM), 스커드 미사일 등 각종 미사일 개발을 지속적으로 추진하고 있고, 2011년 농협 사이버테러나 2013년 청와대 해킹 사건 등 북한의 사이버 공격은 한국의 안보에 큰 위협이 되고 있다. 이에 더해 북한이 보유하고 있는 120만의 상비 병력과 휴전선 부근에 전진 배치된 각종 재래식 무기체계들은 한국이 항상 북한의 공격에 대비하고 있어야 함을 암시한다. 뿐만 아니라 분단 이래로 북한이 계속해서 감행하고 있는 무력 도발들도 미래에 언제든지 자행될 수 있다. 북한의 안보 위협이 상존하고 있는 이러한 상황에서 병력규모를 현재의 절반 수준으로 감소시키는 것은 당면한 안보 위협에 적절한 대응을 할 수 없게 만들 수 있으며, 오히려 북한의 남침 위협을 스스로 용인하는 결과를 초래할 수도 있다. 이는 독일이 모병제를 시행할 수 있었던 중요한 이유인 안보 위협의 감소와 배치되며, 이스라엘이 징병제를 유지하고 있는 이유와 동일하다. 따라서 한국의 징집제도는 북한의 안보 위협을 고려하여 서두르지 말고 전략적인 의사결정을 할 것이다.

## 나) 한국군 내부 환경

먼저 모병제 시행에 대한 군의 태도는 회의적이라 볼 수 있다. 모병제를 시행하자는 주장에 대하여 한민구 국방부 장관은“북한의 120만 병력에 대하여 군은 최소한 50만의 상비 병력을 유지해야 하는데, 이러한 고려 없이 모병제를 하자는 것은 본말이 전도된 것”이라고 밝힌 바 있다.<sup>26)</sup> 이처럼 국방부 장관이 모병제에 회의적인 입장을 밝힌 것은 군 내부의 시각이 모병제를 지지하지 않고 있음을 보여준다. 또한 국방대학교 안보문제연구소(2015)에서 군인을 대상으로 실시한 안보의식 여론조사에 따르면

26) 아이뉴스24, (2016.09.21.), “한민구 국방장관, 모병제 사실상 반대”, 검색 : 2016.10.05, [http://news.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_serial=980897&g\\_menu=050220&rnf=nv](http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=980897&g_menu=050220&rnf=nv)

국민개병제의 원칙을 지켜야 한다는 응답이 40.4%로 가장 많았고, 국민개병제의 원칙을 보완하여 실시해야 한다는 응답도 28.5%였다. 현재의 병력규모가 부족하다는 의견도 30.8%로, 많다는 응답보다 약 9%p 높았다. 즉 군은 국민개병제의 원칙에 따라 징병제를 실시하여 병력규모를 유지해야 한다는 시각을 가지고 있는 것이다. 러시아와 이스라엘에서도 군은 징병제를 지지하고 있는데, 이를 바탕으로 볼 때 모병제에 대한 군의 부정적 태도는 모병제 시행에 장애물이 될 것이다.

다음으로 한국군이 보유하고 있는 전투력은 양면성을 가지고 있다. 미국의 군사력 평가 기관인 GFP(Global Fire Power)에 따르면 2016년 기준 한국은 세계 11위의 군사력을 보유하고 있는 반면 북한의 군사력은 세계 25위 수준이다.<sup>27)</sup> 즉 현재의 종합적인 군사력만을 측정한다면 한국은 북한보다 월등하므로 모병제 시행에 유리한 것이다. 그러나 병역자원의 경우 주요 징집 대상인 20대 초반 남자인구가 점차 감소하고 있어서 대규모 상비군을 유지할 정도의 병역자원을 확보하는 것이 미래에는 어려워질 수 있다. 또한 군 복무에 부정적인 사회적 환경으로 인해 모병제 체제 하에서 병역자원을 확보할 수 있을지는 미지수이다. 이상에서 분석한 한국군 내·외부 상황을 종합한 결과는 다음의 <표 13>에서 확인할 수 있다.

<표 13> 한국군 상황 분석

| 군 외부 요인 |    | 기회요인(O)                           | 위협요인(T)                                    |
|---------|----|-----------------------------------|--|
| 거시적 환경  | 정치 | ◆ 최근 정치권에서 모병제 시행에 대한 논의 등장       | ◆ 모병제 시행에 대한 정치권의 일관된 정책이나 시각 부재           |
|         | 경제 | ◆ 모병제 시행이 경제적으로 효율적               | ◆ 현실적인 예산 확보 문제                            |
|         | 사회 | ◆ 일부 국민들의 모병제 전환 요구               | ◆ 군과 병역에 대한 부정적인 인식<br>◆ 모병제보다 징병제 지지율이 높음 |
| 안보 환경   |    | 없음                                | ◆ 북한의 군사적 도발에 따른 다양한 종류의 심각한 안보 위협         |
| 군 내부 요인 |    | 강점(S)                             | 약점(W)                                      |
| 군의 태도   |    | 없음                                | ◆ 모병제 시행에 매우 회의적                           |
| 전투력     |    | ◆ 가장 큰 안보 위협인 북한군보다 전투력 측면의 우위 달성 | ◆ 병역자원 확보가 어려울 가능성 (인구 감소, 부정적인 대군 이미지)    |

※ +와 - 는 모병제 성공 조건의 충족 여부를 의미함

27) GFP 홈페이지 참고(<http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>)

<표 13>에서도 알 수 있듯이, 한국군의 외부 상황은 위협요인이 지배적인 상태이며 특히 사회적 환경과 안보 환경은 모병제 시행에 매우 불리하다. 내부 요인의 경우에도 남한은 북한보다 상대적으로 강한 군사력을 가지고 있으나, 군은 징병제를 통해 전투력을 유지해야 한다는 입장을 고수하고 있으며 인구감소로 인해 미래에 충분한 병역자원 확보가 제한되므로 강점보다는 약점의 영향력이 강한 상태라고 할 수 있다. 따라서 한국은 병역제도 전환에 있어 T/W 상황에 해당하므로 T/W 전략에 따라 징병제를 유지하고 있다는 해석이 가능할 것이다.

## 2. 한국군 모병제 전환의 전략적 방향성

### 가) 해외 사례와 한국군 상황 비교 및 한국군의 모병제 전환 가능성 검토

해외 사례들을 통해 정리한 모병제 성공 조건과 한국군의 상황을 비교해 보면 다음의 <표 14>와 같다.

<표 14> 해외 사례와 한국군 상황 비교

| 상황      | 모병제 성공 조건   | 한국군 상황  |        |
|---------|---|---|--------|
| 군 외부 상황 | 사회적인 환경이 모병제를 '반드시' 지지<br>(정치, 경제적 환경은 부수적)                   | 정치  | -      |
|         |   | 경제  | +      |
|         |   | 사회  | - (심각) |
|         | 안보 환경은 '반드시' 안정적  | - (심각)  |        |
| 군 내부 상황 | 군이 모병제를 지지해야 함  | -   |        |
|         | 강한 전투력을 보유 또는<br>모병제가 전투력 강화의 대안으로 인식,<br>병역자원은 '반드시' 확보되어야 함 | - (심각)<br>(강한 전투력 보유,<br>모병제가 필수적 대안은 아님<br>병역자원 확보 불가 가능성) |        |

위의 <표 14>에서도 확인할 수 있듯이, 현재 한국군은 군 내·외부 상황 고려시 모병제를 성공적으로 시행하기에 어려운 상황이다. 특히 사회적인 측면과 전투력 측면의 경우 군과 병역에 대한 국민의 이미지가 좋지 않아 모병제 시행 시 병역자원 확보에 많은 어려움이 따를 것으로 예상되며, 안보적인 측면에서는 한국이 처한 안보 위협이 상당히 심각하여 모병제보다 징병제를 시행하는 것이 안보 이익 추구에 도움이 될 것으로 판단된다. 따라서 군 내·외부의 상황을 종합적으로 고려해보면 한국군은 T/W 상황에 있으므로, 현재로서는 한국군의 모병제 시행이 어렵다는 결론을 도출할 수 있다.

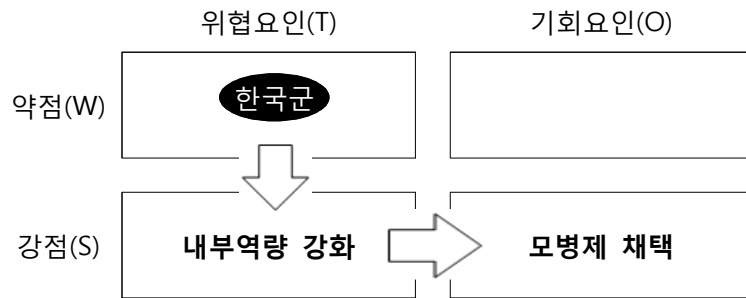
## 나) 모병제 시행을 위한 동태적 SWOT 전략

현재의 상황을 분석한 결과에 따르면 한국군이 모병제를 시행하는 데 무리가 있으나, 군 내부 상황은 충분히 변동할 수 있다. 서론에서 밝힌 것처럼, 군 병력감축 계획에 따라 군을 소수 정예화하고 병력의 질을 높이기 위해서는 한국군도 언젠가 모병제를 시행해야 하며, 미래에 닥칠 인구 절벽 현상도 징병제로 병력규모를 유지하는 현재의 정책에 위협요소가 될 수 있다. 또한 이태우(2014)는 북한의 안보 위협이 감소할 경우 모병제 시행을 충분히 고려할 수 있다고 밝힌 바 있고, 정주성·정원영·안석기(2003)는 미래의 전쟁 양상에 대비하려면 인력의 질적 발전을 위해 모병제 전환을 단계적으로 추진해야 한다고 언급하기도 하였다. 따라서 본 절에서는 상황의 변화에 따른 동태적 SWOT 분석을 통해 미래 한국군의 모병제 전환 전략에 대해 검토해보고자 한다.

동태적 SWOT 분석에서는 기업의 경우 시장 상황, 한국군의 경우 군 외부 상황의 변화 양상이 중요한 고려요소로 작용한다. 그런데 군 외부 상황은 한국군에게 장기적으로 불리할 것으로 예측할 수 있다. 이는 징병제로 인해 지속적으로 심화된 병역 기피 현상과 병역에 대한 부정적 인식이 단기간 내에 개선될 것이라 기대하기 힘들며, 한반도 내에서의 계속된 북한의 군사적 도발은 북한의 체제가 붕괴될 때까지 계속될 가능성이 높기 때문이다. 또한 안보적인 측면의 부정적인 상황은 병력유지비의 증가로 이어질 수 있고 이에 따라 모병제 시행을 위한 재원 확보에 문제가 발생하여 경제적 상황도 계속 불리할 것으로 보인다. 따라서 한국군이 모병제를 시행하기 위해서는 T/W에서 T/S 상황으로 나아간 후 궁극적으로는 O/S 상황을 추구하는 전략을 채택해야 한다.

위의 전략을 구체적으로 살펴보면, 먼저 한국군은 군 내부의 역량을 강화해야 한다. 즉 병역자원의 원활한 확보를 위한 방안을 반드시 개발하여 모병제 시행 이후에도 병력 수급에 문제가 없도록 해야 할 것이며, 군내에 모병제 시행의 공감대가 형성될 수 있도록 각종 홍보활동을 실시해야 한다. 장기적인 변화가 힘든 군 외부 환경보다는 내부 역량의 강화를 통해 모병제 시행에 유리한 군 내부 환경을 조성하는 것이다. 모병제 시행 시 직업군인에게 부여할 수 있는 직업적·제도적 인센티브를 고안한다면 모병제 시행 후에도 병역지원자를 충분히 확보할 수 있을 것이며, 군 내에서도 모병제 시행에 대한 공감대를 이끌어낼 수 있을 것이다. 이러한 인센티브에는 봉급 인상, 각종 복지혜택 강화, 전역 후 취업 지원 등이 있다. 이에 더해 군 외부 상황이 모병제 시행에 유리하게 전개될 때까지 외부 상황을 교정하려는 노력을 전개해야 할 것

이다. 즉 국민에 대한 군의 이미지를 긍정적으로 개선시키는 정책을 개발하여 시행하는 동시에, 북한의 안보 위협을 감소시키기 위해 북한과의 관계를 개선하는 방안에 대해서도 고려하여야 한다. 이는 모병제 시행에 불리한 외부 상황을 최대한 신속하게 변화시키기 위한 방법이라고 할 수 있다. 이와 같은 노력으로 군 외부 상황에서 모병제 시행의 기회요인이 지배적인 위치를 차지하게 되면 축적된 내부 역량을 바탕으로 모병제로의 전환을 시도한다. 이 전략을 그림으로 나타내면 다음의 <그림 6>과 같다.



<그림 6> 한국군에 대한 동태적 SWOT 분석

## V. 결 론

본 연구는 한국의 병역제도가 모병제로 전환될 경우 그에 대한 성공 가능성을 평가하기 위하여, 해외의 병역제도 전환 사례를 동태적 SWOT 분석을 통해 분석하여 교훈점을 도출하고 이를 한국군 상황에 적용하였다. 해외의 병역제도 사례는 모병제를 성공적으로 시행하고 있는 3개 국가, 모병제 시행에 실패하여 국방 정책을 변경 중인 2개 국가, 그리고 징병제를 성공적으로 유지하고 있는 2개 국가를 각각 선정하여 분석함으로써 분석의 균형성을 달성하고자 하였다. 또한 각국의 상황을 군 외부 상황과 군 내부 상황으로 구분지어 분석하고 한국의 상황에 적용하였다.

해외 사례에 대한 분석 결과 모병제 시행의 성공 가능성을 높이기 위해서는 특히 사회적인 상황이 우호적이고 안보적인 상황이 안정적이어야 한다는 점을 알 수 있었다. 또한 군이 모병제 시행을 지지하는 것이 성공 가능성을 높일 수 있는 방법이며, 전투력의 경우 모병제 시행을 지지할 정도로 강력한 수준이거나 징병제보다는 모병제가 전투력 강화의 수단으로 인식되는 동시에 병역자원이 충분히 확보되어야 했다. 이

러한 결론을 한국의 상황에 적용해본 결과, 한국의 현재 상황에서는 모병제 시행이 어렵다는 결론에 도달할 수 있었다. 구체적으로 살펴보면 먼저 한국의 정치적 환경은 모병제 시행에 대한 일관된 논의를 진행하지 않고 있는 상태이며, 사회적 환경의 경우 병역에 대한 기피 현상이 심각하여 모병제를 시행했을 때 충분한 병력을 확보할 수 있을지 불투명하다. 경제적 환경은 모병제 시행에 유리하다고 할 수 있으나, 유리한 경제적 환경의 전제 조건인 병력 규모의 대거 감축은 북한의 심각한 안보 위협으로 인해 당장으로는 불가능하며 오히려 일정 수준의 병력을 유지하는 것이 국가 안보에 도움이 될 것으로 보인다. 다음으로 전투력은 북한보다 상대적 우위에 있으나, 북한의 군사적 도발은 결코 안심할 수 없는 수준이라는 점에서 군이 모병제에 부정적인 입장을 견지하고 있다. 또한 인구 규모의 지속적인 감소와 국민들의 부정적인 대군 이미지로 병역자원 확보가 어려울 수 있다. 즉 한국군의 내·외부 상황은 T/W 상태로서 모병제 시행이 불가능한 환경이라는 결론을 도출한 것이다. 그러나 본 연구에서는 한국군 내부 역량의 축적이 가능하다는 가정 하에 동태적 SWOT 분석을 실시하고 T/W→T/S→O/S 전략을 통한 미래 모병제 시행의 가능성을 제시하였다.

본 연구는 실제로 모병제를 시행한 국가들의 성공·실패사례를 함께 분석하여 한국군의 모병제 전환에 관한 교훈점을 실증적으로 도출하였으며 단일 국가의 병역제도 사례가 아닌 여러 국가들의 병역제도를 분석하고 거시적 환경 등 다양한 관점에서 한국군의 모병제 전환을 위한 의미있는 모색을 시도하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 분석 틀인 동적 SWOT 분석에 대해서는 개선할 점들이 있음을 밝히고자 한다. 기본적으로 SWOT 분석은 정태적 분석이므로 한정된 상황의 분석에 적합하며, 급변하는 환경의 변화 양상을 예상하기에는 구조적 제한점이 많기 때문에 본 연구에서는 동태적인 관점을 도입하여 상황 변화의 단계별로 동적 SWOT 분석을 적용하였으나, 한 가지의 분석 틀로 미래를 예측하는 것은 여전히 단편적이고 이론적인 분석에 그칠 확률이 높다. 따라서 후속연구에서는 다양한 분석방법을 교차 적용하여 더욱 다양한 관점과 시나리오를 가지고 한국군의 모병제 시행 가능성을 검토하는 것이 필요하다. 앞으로 모병제에 대한 국민적 관심과 한국군의 모병제 시행 가능성을 다양하게 모색하는 노력이 함께 어우러져 성공적인 병역제도의 변화가 이루어지기를 기대해본다.

## <참 고 문 헌>

1. 강봉구, 2012, 푸틴 3기 러시아와 미국·나토 관계, e-Eurasia, 41, 1-5.
2. 광용수, 2009, 스웨덴의 국방개혁과 국방인력정책, 주간국방논단, 1260, 1-6.
3. 국방부, 2014, 국방백서, 대한민국 국방부, 78-80.
4. 국방부, 2016, 2017년 국방예산 요구안 보도자료, 대한민국 국방부, 1-6.
5. 권인숙, 2008, 징병제의 여성참여 : 이스라엘과 스웨덴의 사례 연구를 중심으로, 여성연구, 74, 181-202. <http://uci.or.kr/G704-001827.2008.74.1.002>
6. 길병옥, 나태중, 2014, 군사제도의 역사적 교훈과 병역제도에 관한 연구, 군사논단, 77, 95-98.
7. 김정순, 2012, 러시아 군 개혁의 동향과 전망 : 2008년 군 개혁을 중심으로, 국제관계연구, 17(1), 148-173. <http://uci.or.kr/G704-001924.2012.17.1.012>
8. 김남영, 2008, 국방개혁 접근방법에 대한 비교 연구 : 미국, 프랑스, 한국을 중심으로, 군사전략, 36-46.
9. 김무일, 2005, 프랑스 국방개혁과 우리 군의 모병제론, 자유공론, 40(10), 78-84.
10. 김상봉, 최은순, 2010, 국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구, 한국행정논집, 22(1), 78-80. <http://uci.or.kr/G704-000253.2010.22.1.009>
11. 김선래, 이종문, 이홍섭, 장세호, 조원호, 최우익, 2015, 유라시아시대 러시아의 국가 경쟁력, 서울 : 한국외국어대학교 지식출판원, 235-258.
12. 김재운, 2012, 왜 모병제인가?, 국정감사 정책 자료집 2, 44.
13. 김정기, 2011, 러시아의 전면적 군 개혁 : 현황과 전망, 전략연구, 53, 113-145.
14. 김종탁, 2008, 독일연방군 복무제도의 특징과 시사점, 주간국방논단, 1215, 1-7.
15. 김종하, 김재엽, 2016, 냉전 이후 대만 국방전략의 변천, 한국군사학논집, 72(1), 105-108. <http://doi.org/10.31066/kjmas.2016.72.1.005>
16. 김태우, 2001, 이스라엘의 국가생존 역사와 전략, 국방정책연구, 53, 135.
17. 김태웅, 2006, 푸틴 집권 2기의 러시아 국방안보정책과 동북아지역에서의 러시아의 전략적 대응, 법학연구, 24, 407-422. <http://uci.or.kr/G704-001305.2006..24.009>
18. 김태웅, 2007, 러시아연방의 병역제도 발전과 전망 : 지원병제로서의 계약직 복무제도 도입을 중심으로, 한국동북아논총, 45, 35-63. <http://uci.or.kr/G704-001454.2007.12.45.014>
19. 남궁곤, 김근혜, 2012, 미국의 모병제 도입 연구 : 닉슨 행정부의 수정병역법

- (1971) 입법적 성공과정을 중심으로, 한국정치외교사논총, 33(2), 123-148. <http://doi.org/10.18206/kapdh.33.2.201202.123>
20. 문병기, 2001, 프랑스 안보정책의 특성과 변화, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 65-82.
21. 문병장, 2004, 이스라엘의 군사제도 고찰, 군사연구, 120, 236-246.
22. 문인혁, 이강호, 2016, 프랑스 국방개혁의 재평가와 한국군에 정책적 함의, 한국군사학논집, 72(1), 151-153. <http://doi.org/10.31066/kjmas.2016.72.1.007>
23. 문화체육관광부, 육군, 2014, 혁신적인 병영문화 개선에 대한 국민 여론 조사 보고서, 대한민국 문화체육관광부, 대한민국 육군, 20.
24. 박병술, 2005, 스웨덴의 군사변화와 시사점, 주간국방논단, 1072, 1-8.
25. 배안석, 2014, 변화된 오늘날의 독일연방군, 독일학연구, 30, 85-97.
26. 병무청, 2010, 병무행정 용어해설집, 대한민국 병무청, 16.
27. 병무청, 2011, 병역이행이 자랑스러운 사회분위기 구현 방안, 대한민국 병무청, 210-219.
28. 안보문제연구소, 2015, 2015 범국민 안보의식 여론조사(군인), 국방대학교 안보문제연구소, 124-156.
29. 여인곤, 2001, 러시아의 안보·군사전략 변화와 푸틴의 한반도 정책, 통일연구원, 73-78.
30. 이승철, 2013, 통일 독일의 군 통합 전략 연구, 군사연구, 136, 65-89. <http://doi.org/10.17934/jmhs..136.201312.65>
31. 이웅, 2016, 미래 병역제도의 합리적 대안 모색에 관한 연구 : 의무병제와 지원병제의 비교를 중심으로, 서울시립대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 1-204.
32. 이정훈, 2013, 육군 홍보 및 모병 방향에 관한 연구 : 미 육군의 홍보 및 모병 전략을 중심으로, 융합보안 논문지, 13(2), 165-172. <http://uci.or.kr/G704-001662.2013.13.2.018>
33. 이태우, 2014, 한국군의 모병제 전환 가능성의 연구 : 병역유형의 결정요인을 중심으로, 국민대학교 일반대학원 박사학위논문, 78-99.
34. 정주성, 안석기, 2001, 이스라엘 군과 병역의무, 주간국방논단, 866, 1-8.
35. 정주성, 정원영, 안석기, 2003, 한국 병역정책의 바람직한 진로, 서울 : 한국국방연구원, 81-93.
36. 정혜인, 2014, 모병제에 관한 비교법적 고찰, 법조, 691, 78-106. <http://doi.org/10.17007/klaj.2014.63.4.003003>
37. 최영래, 2003, 독일의 병역제도, 병무, 54, 38-40.



38. 최창현, 이광석, 전상환, 2015, 징병제 폐지와 모병제 도입 논의에 대한 분석 : 정책논변모형 적용을 중심으로, 한국보훈논총, 14(1), 93-119.  
<http://uci.or.kr/G704-SER000008866.2015.14.1.005>
39. 한국국방연구원, 2010, 이스라엘-요르단 분쟁, 세계분쟁정보, 1-4.
40. 한국국방연구원, 2012, 이스라엘-시리아 분쟁, 세계분쟁정보, 1-7.
41. 한국국방연구원, 2015, 팔레스타인 분쟁, 세계분쟁정보, 1-32.
42. 한국전략문제연구소, 2013.10, 대만, 모병제 시행에 심각한 차질, 국가안보전략, 16.
43. 한국전략문제연구소, 2014.09, 러시아와 서방 간 대치 심화, 국가안보전략, 14.
44. 한국전략문제연구소, 2014.11, 스웨덴, 잠수함 수색 중단, 국가안보전략, 16.
45. 한상만, 하영원, 장대련, 2015, 경쟁우위 마케팅 전략, 서울 : 박영사, 120-141.
46. 한용섭, 2012, 국방정책론, 서울 : 박영사, 318-328.
47. 허영섭, 2013, 대만, 어디에 있는가, 서울 : 채륜, 113-117.
48. 홍성표, 2005, 프랑스 국방개혁 교훈을 통해 본 한국군 개혁방향, 신아세아, 12(4), 130-131. <http://uci.or.kr/G704-000851.2005.12.4.006>
49. IISS, 2011, Military Balance 2011, London : IISS, 148-149.
50. IISS, 2013, Military Balance 2013, London : IISS, 366.

|  |
|--|
| 원고 접수: 2018. 6. 8. / 수정 접수: 2018. 8. 29. / 게재확정: 2018. 10. 16. |
|--|