



Center for Future Warfare Studies,  
Institute of International Studies at Seoul National University |  
국제문제연구소 미래전 연구센터 워킹페이퍼 No. 167 (발간일: 2023.12.08.)

# 병력자원 감소에 따른 한국군의 대응 : 모병제 전환을 중심으로

고상석 육군미래혁신연구센터 지식관리기획장교

## 〈차 례〉

- I. 서 론
- II. 선행연구 고찰
- III. 모병제 쟁점 및 도입 가능성 검토
  1. 안보위협과 군사력 규모
  2. 병력확보 가능 여부
  3. 경제적 부담증가와 효율성
  4. 사회적 인식
- IV. 결론



## 1. 서론

적정한 군사력의 유지는 국가의 생존 및 안보와 직결된 핵심적 요소이다. 군사력은 “국가의 안전보장을 위한 직접적이며 실질적인 국력의 일부로서 군사작전을 수행할 수 있는 군사적인 능력과 역량”이다. 적정한 군사력을 유지하기 위해서는 충분한 병역자원 확보가 매우 중요하며, 개별 국가들은 군사력 유지에 필수적인 병력확보를 위한 다양한 방식의 병역제도를 채택하고 있다. 한국은 적정 병력확보와 군사력 유지를 위한 병역제도로 징병제를 채택하고 있으며, 현재 대한민국 국군은 육군이 36.5천여 명, 해군 7만여 명(해병대 2만 9천여 명 포함), 공군 6만 5천여 명으로 50만 명의 병력을 보유하고 있다.<sup>1)</sup>

2006년부터 시작된 ‘국방개혁’은 북한의 위협이 점진적으로 감소할 것이라는 전제하에 2020년까지 상비병력을 50만 명으로 감축을 목표를 설정하고, 이를 위해 군구조, 국방운영, 병영문화, 방위사업 등 국방 전 분야에 대한 ‘군의 정예화’를 추진하였다. 특히, 2017년부터 추진된 『국방개혁 2.0』은 『국방개혁 06~20』을 계승한다는 차원에서 노력을 집중한 결과, 2022년까지 병력을 50만 명으로 줄이고, 병 복무기간 단축, 많은 부대 해체, 등의 성과를 거두었다. 또한 간부 비율은 2017년 31.6%에서 2022년 40.1%로 조정하고, 민간 인력 확대 등 국방인력 구조를 개편하였다. 이에 육군은 상비 병력을 2017년 48.3만 명에서 2022년까지 36.5만 명으로 11.8만 명을 감축하고, 군단을 8개에서 6개, 사단을 39개에서 34개로 감축하였다. 그러나 병력 감축에 따른 부대의 개편과 전력 증강은 2020년대 후반에 완료될 예정이다.<sup>2)</sup>

이처럼 급격한 인구감소, 군에 대한 인식, 국방과학기술, 전투 현장 등 국방환경의 변화는 한국 병역제도의 전면적 재검토를 요구하고 있다. 이 중에서도 급격한 인구감소는 한국의 병역제도에 중대한 도전이 되고 있다. 2022년 기준 한국의 합계출산율은 0.78명으로, OECD 국가 중 유일하게 1명 이하를 기록하였으며, 이 수치는 역대 최저, 세계 최저 수준이다.<sup>3)</sup> 역대 최저, 세계 최저 수준의 출산율의 결과 군 입대 적정 연령인 20세 남성인구는 2022년 25만 명, 2035년 21만 명, 2040년 13만 명으로 인구절벽에 따른 병역자원의 감소는 해를 거듭할수록 더욱 심각해질 것이다.

미래 국가인구 감소, 전쟁 양상 변화로 현재의 병력 중심 군구조는 한계에 직면하였으며, 인구감소에 따른 병력 부족이 명백해지면서 이에 대처하기 위한 병역제도 개선방안과 대안들이 제시되고 있다. 특히, 모병제와 여성 징병제 혹은 여군의 확대는 인구감소시대 대안적 병역제도로서 정치권과 시민사회에서 제기되어 왔다.

2023년 현재 대한민국의 국방환경은 혁신적 변화를 요구하고 있다. 북 핵·미사일 위협의 현실화와 고도화, 미·중 패권 경쟁에 따른 동북아 불안정성 심화, 전쟁 패러다임의 변화와 기술

1) 대한민국 국방부(2023.2.) 2022 국방백서 PP. 46-49.

2) 대한민국 국방부(2023.2.) 2022 국방백서 PP. 106-107.

3) 대한민국 국방부(2023.3.3.) 『국방혁신 4.0 기본계획』



패권 경쟁 격화, 인구절벽에 따른 병역자원 감소 등 많은 도전에 직면할 것이다.<sup>4)</sup> 특히 인구절벽에 따른 병역자원 감소가 가장 큰 도전 요인으로 작용할 것이다.

이런 배경 아래에서 본 연구는 인구절벽에 따른 병역자원의 감소 시대에 대안적 병역제도로써 제시되고 있는 모병제를 둘러싼 쟁점을 검토하고, 한국군이 취해야 할 정책적 접근이 무엇인지를 제시하고자 한다.

## II. 선행연구 고찰

병역제도에 관한 많은 연구는 인구감소로 병력확보에 심각한 문제가 발생할 것을 경고한다. 기존 연구들은 『국방개혁 2.0』에서 목표하고 있는 병력 규모인 50만 명(간부 20만 명, 병사 30만 명)을 기준으로 할 때, 일차적으로 2025년에 병력 부족 현상이 나타나고, 이 위기를 잘 극복한다고 하더라도 2030년대 중반에 더 큰 병력 부족 현상이 나타날 것으로 예측한다.<sup>5)</sup> 현재의 징병제도와 18개월 복무기간을 유지한다고 가정할 때, 병역자원이 22.6만 명이 되는 2025년부터는 상비 병력 50만 명을 유지할 수 없으며, 병역자원이 19만 명 이하로 급감하는 2037년부터는 병역자원의 부족이 더욱 심각해질 것이다.

인구감소로 인한 병력 부족 현상이 명확하게 예견되는 상황에서 병역제도의 개혁과 변화는 선택이 아닌 필수가 되었다. 박종택은 “병역자원 급감이라는 예정된 문제 속에서 추가적인 병력의 감축과 부족자원 충원을 위한 입영기준 완화 등의 근시안적인 정책 수립은 결국 한국군의 국방력 약화를 불러올 수 있기 때문에 근본적인 병역제도의 변화”가 필요하다고 주장한다.<sup>6)</sup>

병역자원 감소에 대응하기 위한 대안 중 하나는 간부 확대와 민간 인력을 활용하는 방안이다. 이는 『국방개혁 2.0』과 『국방혁신 4.0』에서 연속성 있게 추진하고 있는 방안이기도 하다. 국방부는 “상비병력 규모를 줄이는 대신, 강한 군대를 구현하기 위해 전투 효율성을 극대화하는 국방인력 구조로 개편”하였다.<sup>7)</sup> 전투 분야의 병력감소는 숙련 간부 확대, 비전투 분야의 병력감소는 전문 민간 인력 확대를 통해 해결하겠다는 것이다. 그러나 청년 인구감소와 병역 부담 완화추세로 간부 확보가 적절히 이루어지지 않고 있음을 주목하며, 간부 확대가 병력 부족 해소를 위한 적절한 대안이 아닐 수 있다고 주장한다.

인구감소 시대 대안적 병역제도로 가장 주목받고 있는 것은 모병제이다.<sup>8)</sup> 모병제가 징병제보

4) 대한민국 국방부(2023.3.3.) 『국방혁신 4.0 기본계획』

5) 고시성. “인구 절벽시대 병역자원 감소에 따른 한국군 병력구조 개편 발전방향 연구.” 『한국군사』 제8호(2020), pp. 185-211; 송윤선·이웅. “인구절벽에 대비한 미래 한국군의 총원정책 혁신 방안 연구: 징병-모병 혼합체계의 대안적 모색.” 『정책개발연구』 제19권 2호(2019), pp. 1-39; 조관호. “미래 병력운영과 병역제도의 고민.” 『국방논단』 제1879(2021), pp. 1-12.

6) 박종택. “한국의 국방환경 변화와 병역제도에 관한 연구.” 『인문사회21』 제12권 3호(2021), p. 2513.

7) 국방부. “보도자료: 미래를 주도하는 강군을 건설합니다. - 「22-26 국방중기계획」향후 5년간 315조 2천억 투입.” (2021. 9. 1).



다 더 많은 병력을 확보할 수 있어서 주목받는 것이 아니다. 인구감소로 인해 병력 충원의 어려움이 예상되고, 징병제를 유지하고 싶어도 유지할 수 없는 현실임을 고려할 때, 기존의 징병제도를 고집하기보다는 새로운 병역제도를 모색할 필요가 있으며, 이런 점에서 모병제 도입이 필요하다는 주장이다. 대부분의 연구가 모병제 도입의 필요성에 동감하고 있지만, 모병제로의 완전한 전환 가능성에 대해서는 의견을 달리한다. 김민호는 한반도 안보 상황의 안정적 관리, 경제적 여력, 병역자원 감소로 인한 징병제 유지 어려움, 국방예산 증가, 군사과학기술 적용, 예비군 전력 운용, 모병제에 대한 공감대 형성 등을 고려할 때 모병제 전환이 가능하다고 주장한다.<sup>9)</sup>

인구감소로 인해 병역제도의 개선은 선택이 아닌 필수가 된 상황에서 모병제가 대안적 병역 제도로서 제기되었으나, 도입 과정에서 나타날 수 있는 쟁점에 대해서는 충분한 검토가 이루어지지 않은 상황이다. 따라서 아래에서는 모병제의 중요 쟁점을 검토하고, 이를 바탕으로 모병제가 인구 감소 시대를 대비할 수 있는 대안적 병역제도가 될 수 있을 것인가를 검토하고자 한다.

### Ⅲ. 모병제 쟁점 및 도입 가능성 검토

미국, 영국, 프랑스, 독일, 대만 등은 병역제도로써 징병제를 유지하다가 모병제로 전환한 국가들이다. 정치체제로 민주주의를 채택하고 있고, 경제력 측면에서 한국과 비슷하거나 앞서 있는 국가들의 사례는 한국이 징병제를 모병제로 전환하는 것을 검토하는 데 있어 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 이들 국가가 징병제를 모병제로 전환하는 과정에서 나타난 중요한 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 안보 위협을 방어할 수 있는 충분한 군사력을 유지할 수 있는가? 둘째, 필요한 병력을 확보할 수 있는가? 셋째, 경제적으로 효율적인가?, 넷째, 사회적으로 수용 가능한가?

#### 1. 안보위협과 군사력 규모

징병제의 모병제 전환에 있어 첫 번째 고려 요인은 안보 위협 수준이다. 직접적이고 잠재적인 안보 위협, 국가가 직면하고 있는 안보 위기, 동맹국과의 관계 등 안보 환경과 위협 정도는 병역제도 결정의 중요요인이다.<sup>10)</sup> 탈냉전 이후 유럽에서 네덜란드(1997년), 프랑스(2001년), 스웨덴

8) 김민호, “한국군의 모병제 전환에 관한 방안연구: 대만 모병제 전환사례를 중심으로.” 『인문사회21』 제12권 1호 (2021), pp. 883-898; 박종탁(2021), pp. 257-2517; 이용민, “분단상황 속 ‘정예강군’ 실현 위해, 단계적 모병제 전환 필요.” 『민주연구원 정책브리핑』 2019-5호(2019); 임민혁·강원석, “한국군의 모병제 전환 가능성 모색: 해외의 병역제도 전환 사례에 대한 동태적 SWOT 분석을 중심으로.” 『한국군사학논집』 74권 3호(2020), pp. 31-70.

9) 김민호(2021), pp. 883-898.

10) 김민호(2021), pp. 883-898; 이태우, “한국군의 모병제 전환 가능성에 관한 연구.” 국민대 대학원 박사학위 논문(2014); 임민혁·강원석(2020), pp. 31-70.



(2010년), 독일(2011년) 등 많은 국가가 징병제를 폐지하고 모병제를 도입하였다. 이것이 가능했던 주된 이유는 현저하게 낮아진 안보 위협이었다. 1989년부터 1990년 사이 베를린 장벽이 붕괴하고 동독과 서독이 통일되었다. 1991년에는 바르샤바 조약기구가 해체되고 소련이 붕괴하였다. 안보적 긴장 해소로 유럽 국가들이 느끼는 안보 위협이 현저하게 낮아졌다. 특히 프랑스, 독일 등은 안보에 직접적인 위협을 가하던 주적이 사라지면서 대규모 병력을 계속해서 유지할 이유 역시 사라졌다. 1996년 2월 프랑스 시라크 대통령은 냉전 이후 변화된 안보 환경에 대응하기 위해 2002년까지 병력 규모를 20% 감축할 것을 발표하였고, 이후 ‘1997~2002년 군사계획법’ 집행 기간에 모병제를 도입하였다. 독일 역시 통일 당시 66.5만 명이던 병력을 2011년 25만 명까지 점진적으로 감축한 뒤, 모병제로 전환하였다.

반면, 안보 위협이 커짐에 따라 징병제를 폐지했던 일부 국가는 징병제를 재도입하였다. 2014년 러시아가 크림반도를 강제로 합병하면서 유럽 국가들이 느끼는 안보 불안이 커졌다. 또한, IS 등에 의한 테러 위협 증가와 대규모 난민 유입 증대로 안보 능력 강화 요구가 높아졌다. 이런 배경 아래에서 징병제를 폐지했던 우크라이나(2014년), 리투아니아(2015년), 스웨덴(2017년) 등이 징병제를 재도입하였다.

한국에서도 모병제 논의가 있을 때마다 가장 먼저 제기되는 문제가 바로 안보 위협이다. 북한이 대규모 병력을 유지하고 있고, 한반도를 둘러싼 지정학적 안보 위협도 여전한 상황에서 모병제 도입은 시기상조라는 것이다. 김용우 전 육군참모총장은 “우리나라와 같은 지정학적 안보 상황을 가진 나라가 모병제를 택하는 것은 굉장히 신중한 접근이 필요하다”라고 주장했다. 프랑스, 독일 등 징병제를 폐지하고 모병제를 도입한 국가들과 한국의 안보 환경이 다른 상황인 만큼 모병제 도입에 신중한 태도가 필요하다는 것이다.

특히 징병제의 모병제 전환을 반대하는 사람들은 북한이 보유하고 있는 120만 명 이상의 대규모 병력에 주목한다. 이들은 북한의 대규모 병력에 대비할 수 있는 최소한의 병력을 유지하기 위해서는 징병제를 계속 유지하는 것이 필요하다고 주장한다. 예를 들어 한민구 전국방부 장관은 북한의 120만 병력에 대비하기 위해서는 한국군이 최소한 50만 명 정도의 상비군을 보유해야 하는데, 모병제로는 필요한 50만 명을 확보하는 것이 불가능하다고 주장했다.<sup>11)</sup>

국가의 병역제도 결정은 그 나라가 직면한 안보 위협과 그 위협에 대처하는데 필요한 병력 규모와 밀접하게 연관된다. 그러나 문제는 위협 인식과 해석이 주관적이라는 것이다. 한국이 직면하고 있는 위협 정도와 위협에 대처하기 위한 한국군의 적정병력 규모가 얼마인지에 대한 해석과 판단에 많은 차이가 존재한다. 북한군의 병력 규모와 안보 위협에 대한 다른 해석은 한국군의 적정병력 규모에 대한 다른 결론으로 이어질 수 있다.

<sup>11)</sup> 이광빈·배영경. “한민구 “軍 50만명 유지해야…모병제로 총당 가능한지 고민 필요”. 『연합뉴스』 (2016. 9. 21). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160921093300001>





## 2. 병력확보 가능 여부

모병제 도입의 두 번째 쟁점은 병력확보의 어려움이다. 대만, 영국, 독일, 미국 등 모병제를 도입한 국가들 모두 병력확보에 어려움을 겪고 있다. 대만은 징병제와 모병제를 혼합한 병역제도로 전환을 시도하였으나, 낮은 모병률로 인하여 2013년, 2015년, 2017년 세 차례 전환을 미루다가 2018년 12월이 되어서야 겨우 새로운 병역제도를 시행하였다. 대만은 2013년 2만 8천 명을 모병하려고 하였으나 실제 모집한 인원은 8천 명에 불과하였다. 이후 연봉을 당시 평균 소득 이상으로 인상하면서 2014년 1만 5천 명을 모집하여 목표치 절반을 간신히 넘겼고, 이후에도 모집병의 처우를 계속 개선하면서 모병률을 높이기 위해 노력하였으나 2018년 모병률은 81%에 불과하였다. 1963년부터 모병제를 시행한 영국 역시 낮은 모병률로 어려움을 겪고 있다. 영국 감사원에 의하면, 영국군은 약 14만여 명의 병력을 유지하고 있으며, 2018년 초 기준 모병 목표에 5.7% 미달하여 약 8,200명의 병력이 부족한 상황이다. 2011년 모병제로 전환한 독일 역시 낮은 모병률로 군 리더십 공백과 전투능력 약화에 직면하고 있다. 독일 연방의회 국방위원의 연구보고서에 따르면 2017년에 장교 2만 1천 명을 충원하지 못하였다.

군이 청년들을 모병하기 위해서는 그들을 유인할 수 있는 매력적인 조건을 제시해야 한다. 그러나 군이 민간 기업과의 경쟁에서 청년들에게 임금이나 처우에서 더 좋은 조건을 제시하기는 매우 어려우며 그로 인해서 모병의 어려움은 가중된다. 일본의 자위대는 2017년 기준 모병 목표의 77%밖에 달성하지 못하였다. 자위대의 낮은 모병률은 청년 인구의 감소와 더불어 경제적 호황의 결과였다. 2010년대 중후반 일본 경제가 살아나면서 일자리가 넘쳐나게 되자 청년들의 입대 비율은 급격히 감소하였다.

자국 청년들을 모병하는 데 어려움을 겪자, 일부 국가들은 외국인, 이민자, 난민 등에게 시민권을 제공하며 필요한 병력을 충원하고 있다. 영국은 탈냉전 이후 모병률이 낮아지자 인도, 호주, 뉴질랜드 등 영연방 국가 시민권자 중에서 영국에서 5년 이상 거주한 사람에게 영국 군대를 지원할 자격을 주었다. 그러나 이후 병력 부족 더욱 악화하자 5년 이상 거주 조건을 없앴으며, 최근에는 영국 거주 조건마저 완화하였다.

독립전쟁에서 처음 징병제를 도입한 이후 징병제와 모병제를 번갈아서 사용하다가 1973년 징병제를 폐지하고 모병제를 유지하고 있는 미국 역시 낮은 모병률로 인한 병력 부족 문제에 대응하기 위해 '군 복무를 통한 시민권 신청(Naturalization through Military Service)' 프로그램을 활용하고 있다. 미국 국방부는 국내와 해외에 모병사무소를 설치하고 시민권을 제공하는 조건으로 외국인과 이민자를 모병하고 있다. 미국이민법에 의하면, 미국은 2002년부터 이러한 프로그램을 통해 30개국 이상에서 온 148,000명을 모병하였다. 외국인, 이민자, 난민 등에게 시민권을 제공하며 모병하는 것은 모병률을 높이는 방법이 될 수 있지만, 이들을 중심으로 모병하는 것은 결국 국가 안보를 용병에게 맡기는 것과 다름없으며, 이들의 숫자가 늘어난다는 것은 결국 국가



안보에 잠재적인 위협 요인이 될 수 있다는 비판이 제기 된다.

모병제 도입 국가의 병력확보 어려움을 고려할 때, 한국이 모병제를 도입하기 위해서는 다음의 두 가지를 검토해야 한다. 첫째, 모병제를 통해서 현재 징병제에서 목표하고 있는 병력 규모를 유지할 수 있을 것인가? 둘째, 만일 병력 규모를 감축하고 모병제를 도입할 때, 필요한 병력을 충원할 수 있는가?

우선 모병제를 도입할 경우, 2023년 현재 상비 병력인 50만 명 유지에 어려움이 예상된다. 조관호·이현지의 연구에 의하면<sup>12)</sup> 징병제를 채택하고 있는 국가의 인구 대비 평균 병력 비율은 0.84%이고, 모병제를 채택하고 있는 국가의 인구 대비 평균 병력 비율은 0.4%이다. 모병제 국가의 평균 병력 비율을 한국의 인구 규모에 적용할 때 적정병력 규모는 15만~20만 명이다. 이는 2023년 50여만 명 수준의 병력 규모보다 현저하게 낮다. 따라서 모병제 도입을 고려한다면 상비 병력 규모를 낮추어야 한다.

그러나, 병력 규모를 감축하고 모병제를 도입하여도 필요한 병력을 확보할 가능성은 감소할 것이다. 미래 인구감소를 반영하여, 상비 병력 규모를 30만 명으로 감축하였다고 가정하자. 국방부가 2026년 기준 전체 상비 병력 중 일반병사의 비중을 59.6%로 상정한 것을 반영하면, 30만 명의 상비 병력 중 일반병사는 약 18만 명이며, 모집병들의 복무기간을 3년 혹은 4년으로 가정한다면, 매년 모집해야 하는 병력은 각각 약 6만 명 혹은 4.5만 명이다.

모병제를 채택하고 있는 미국의 20세 남자 입대율이 5.4%이고, 일본, 프랑스, 영국 등의 입대율이 2.1~2.8%라는 점을 고려한다면,<sup>13)</sup> 병력 규모를 30만 명으로 감축하고 모병제를 도입하더라도 필요한 병력을 확보하기에 매우 어려움을 겪을 가능성이 크다. 결국, 현시점에서 모병제의 전면적인 도입은 현실적으로 제한사항이 많다고 판단된다.

### 3. 경제적 부담 증가와 효율성

모병제 도입과 관련한 세 번째 쟁점은 모병제로 인한 경제적 부담 증가와 효율성 문제이다. 모병제를 도입할 경우 징병제보다 경제적 부담이 증가한다는 주장이 자주 제기된다. 송윤선·이웅의 연구에 따르면<sup>14)</sup> 모병제 국가가 징병제 국가보다 1인당 국방비가 높다. 국방의 의무에 의해 강제적으로 입대하는 장병들과 달리 모병제를 통해 군에 입대하는 장병들은 전문 직업군인으로서 더 많은 인건비가 발생하기 때문에 추가적인 경제적 부담이 발생한다.

모병제의 도입으로 인해 발생하는 추가적인 경제적 부담은 국방예산의 증가로 이어져 국가재

<sup>12)</sup> 조관호·이현지, “외국 사례 분석을 통한 미래 병력운영 방향 제언.” 『국방논단』 제1657(2017), pp. 1-12.

<sup>13)</sup> 조관호·이현지(2017), pp. 1-12.

<sup>14)</sup> 송윤선·이웅, “인구절벽에 대비한 미래 한국군의 총원정책 혁신 방안 연구: 징병-모병 혼합체계의 대안적 모색.” 『정책개발연구』 제19권 2호(2019), pp. 1-39.



정에 부담을 가중할 수 있다. 또한, 국방예산이 갑자기 증액되기 어려운 실정에서 기존에 정해진 예산으로 모병제 도입으로 인해 늘어난 인건비를 충당하게 되면 첨단무기의 개발이나 도입에 사용되어야 할 예산이 줄어들게 되어 결과적으로 국방력이 약화할 수 있다는 우려가 제기된다.

프랑스가 징병제에서 모병제로 전환할 수 있었던 요인 중 하나는 모병제 도입에 따른 추가적인 경제적 부담이 크지 않았기 때문이다. 프랑스는 1996년 57.3만 명이던 병력 규모를 2002년까지 약 20% 감축하였다. 병력 규모가 지속해서 감축되는 상황에서 징병제를 모병제로 전환하더라도 병력이 많지 않아 추가로 부담할 경제적 부담이 크지 않았다. 2011년 징병제에서 모병제로 전환한 독일 역시 통일 이후 66만여 명에 달하던 병력을 2011년까지 25만 명 수준으로 이미 감축하였고, 모병제 도입과 함께 병력 최대 상한선을 18만 5천 명으로 조정하였기 때문에 모병제를 도입한다고 해서 경제적 부담이 심하게 증가하는 것은 아니었다. 반면, 미국은 경제적 효율성을 고려하여 징병제를 모병제로 전환하였다. 모병제 도입으로 인건비 등 비용 증대가 불가피하지만, 모병의 경제적 효율성이 대규모 병력을 유지하는 징병제의 비효율성보다 높다고 판단하였다.<sup>15)</sup>

결국, 한국이 징병제를 모병제로 전환하고자 한다면 모병제 도입으로 인해 발생하는 추가적인 경제적 부담과 모병제 도입으로 인한 경제적 효율성을 비교하여 판단하여야 한다.

현재 정치권과 사회에서 공약하고 수용한 병사 월급 200만 공약의 이행을 위한 추가재정 소요가 병사 월급 인상과 따른 간부 급여 인상, 군인 연금 조정, 방위비 분담금 증액 등 연계 인상을 고려한다면 징병제의 모병제 전환에 따른 경제적 부담은 정부와 국민에게 수용가능한 것으로 인식될 가능성이 크다.

징병제 폐지로 인해 절감되는 기회비용과 사회적 효과 역시 고려하여야 한다. 모병제와 징병제의 경제적 효율성을 분석한 결과들에 따르면, 사회경제적 기회비용 등을 포함하여 고려할 경우 모병제를 도입하는 것이 징병제를 유지하는 것보다 경제적으로 효율적이다.<sup>16)</sup>

결국, 미국이 징병제를 모병제로 전환한 근거처럼, 한국도 징병제를 모병제로 전환할 때 인건비 증대 등으로 인한 추가적인 경제 부담이 발생하긴 하지만 한국의 경제력을 고려할 때 충분히 감당할 수준이며, 더구나 모병제 도입으로 인한 경제 효율성이 징병제를 통한 병력 유지의 비효율성을 초과할 것으로 판단된다. 이런 점에서 경제적 요인은 징병제의 모병제 전환에 결정적 제한요인은 아니라고 판단할 수 있다.

15) 남궁곤·김근혜, “미국의 모병제 도입 연구: 닉슨 행정부의 수정병역법(1971) 입법적 성공과정을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 제33집 2호(2012), pp. 123-53.

16) 이상목, “국방비결정요인의 이론적 쟁점과 일반화.” 『국방정책연구』 제51호(2000), pp. 143-65.; 김상봉·최은순, “국방인적자원의 총원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구.” 『한국행정논집』 제22권 1호(2010), pp. 55-84.; 이웅, “인구절벽에 대비한 미래 한국군의 총원정책 혁신 방안연구: 징병-모병 혼합체계의 대안적 모색.” 『정책개발연구』 제19권 2호(2017), pp. 1-39.; 최창현·이광석·전상환, “징병제 폐지와 모병제 도입 논의에 대한 분석: 정책논변모형 적용을 중심으로.” 『한국보훈논총』 제14권 1호(2015), pp. 93-123.





## 4. 사회적 인식

병역제도에 대한 사회적 인식은 모병제로의 전환에 대한 중요한 걸림돌이 될 수도 있다. 미국, 프랑스, 독일 등 여러 국가에서 모병제 전환이 가능했던 것은 앞서 검토한 다양한 쟁점을 이유로 모병제에 대한 사회적 요구가 높았으며, 이것이 정치인의 정책 변화 추진을 압박하였기 때문이다. 예를 들어 프랑스의 경우 징병제를 모병제로 전환할 당시, 국민의 72%가 징병제의 모병제 전환에 대해 긍정적으로 인식하고 있었다.<sup>17)</sup> 반대로, 2018년 마크롱 대통령이 약 60만 명의 만 18세 이상 남녀에게 한 달간 기초군사훈련을 의무적으로 받게 하는 단기 징병제를 추진하겠다고 발표하였으나, 여론의 반대로 좌절되었다.

최근 여론조사를 보면 모병제 도입에 대한 우호적 여론이 높아지고 있다. 한국갤럽이 2016년 9월 실시한 조사에 의하면, ‘현행 징병제를 유지해야 한다’는 응답이 48%로 ‘징병제를 폐지하고 모병제를 도입해야 한다’는 응답 35%보다 높았다.<sup>18)</sup> 그러나 2020년 이후 여론조사에서는 모병제에 대한 우호적 응답이 높아지는 경향을 보인다. 2020년 9월 KBS 『시사기획 창』이 국민 패널을 대상으로 한 조사에서 모병제 도입에 찬성한 응답이 61.5%로 반대한 응답 28.8%보다 2배 이상 높았다.<sup>19)</sup> 한국갤럽이 2016년에 이어 2021년 5월에 다시 조사한 결과에서도 모병제에 대한 우호적 의견이 높아지는 것을 확인할 수 있다.<sup>20)</sup> ‘현행 징병제를 유지해야 한다’라는 의견이 48%에서 43%로 줄어든 반면, ‘징병제를 폐지하고 모병제를 도입해야 한다’라는 의견은 35%에서 43%로 약 8% 높아졌다. 2021년 11월 MBN이 실시한 여론 조사도 모병제 도입에 찬성하는 의견이 한국갤럽의 2021년 조사와 비슷한 44.3%였으며, 반대하는 의견은 더 낮은 33.0%로 나타났다.<sup>21)</sup>

## IV. 결론

모병제 도입과 관련 주요 쟁점을 안보 위협의 정도, 병력확보, 경제적 효율성, 여론의 관점에서 검토한 결과는 다음과 같다. 우선 안보 위협은 징병제의 모병제 전환에 있어 제한요인도 촉진요인도 아니다. 징병제를 모병제로 전환한 국가들의 사례는 안보 위협의 현저한 감소라는 공통점

17) 문병기. “프랑스 안보정책의 특성과 변화.” 경희대학교 행정대학원 석사학위논문(2001).

18) 한국갤럽. “데일리 오피니언 제229호(2016년 9월 5주) - 군 생활과 모병제, 개전절과 단군 (9월 통합).” (2016.9. 29). <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=780>

19) KBS. “모병제 국민61% “찬성”...“초봉은 200만원 안팎.” 『KBS 뉴스』 (2020. 10. 17). <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5027635>

20) 한국갤럽. “데일리 오피니언 제449호(2021년 5월 4주) - 경제 전망, 군대 관련 인식, 모병제·여성징집 등 병역제도 (5월 통합 포함).” (2021. 5. 27). <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1213>

21) MBN. ““추가 재난지원금 반대” 58.5%...“모병제 찬성” 44.3%.” 『MBN 뉴스』 (2021. 11. 4). <https://m.news.nate.com/view/20211104n36601>



이 발견되었던 반면, 한국은 안보 위협에 대한 서로 다른 주관적 해석이 대립하고 있다. 따라서 징병제의 모병제 전환 판단에 앞서 안보 위협에 대한 면밀한 검토와 사회적 합의가 선행되어야 한다.

경제적 효율성과 사회 여론은 징병제의 모병제 전환을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 징병제를 모병제로 전환할 때 인건비 증대 등의 추가적인 재정 소요가 발생하지만, 한국의 경제력으로 충분히 감당 가능하며, 모병제 도입으로 인한 경제적 효율성이 징병제보다 높다는 점 역시 모병제로의 전환에 긍정적 요소로 작용할 수 있다. 또한, 병 봉급을 지속적으로 인상하였음에도 불구하고 병역의무 이행으로 인한 사회적 경력단절, 경제적 손실 등의 기회비용을 고려 합당한 수준의 보상이 필요하다는 국민적 공감대를 바탕으로 2023년부터 2025년까지 단계적으로 병 봉급과 자산형프로그램(병 내일준비지원사업)을 조합하여 병장 기준 월 200만원 수준으로 병 급여를 인상하는 등<sup>22)</sup> 사회적 여론 역시 징병제의 모병제 전환을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다.

반면, 병력 부족 가능성은 모병제로의 전환에 큰 걸림돌이다. 급속한 인구감소에 직면하여 병력 총원의 어려움이 현실로 다가오는 가운데, 모병제로는 현재의 병력 규모를 유지하기 어렵다. 심지어 병력 규모를 30만 명으로 감축하고 모병제로 전환해도 필요한 병력을 확보하기는 매우 어렵다.

그러나 모병제의 경제적 효율성과 사회적 여론을 고려한다면, 모병제로의 전면적 전환이 단계적 전환은 충분히 검토할 수 있다. 모병제로 전환하는 비율을 낮은 수준에서부터 시작, 점진적으로 확대하여 전면적 전환 수준까지 높이는 방안을 생각할 수 있다. 모병제로의 전환을 점진적, 장기적으로 추진한다면, 모병제 도입으로 인한 초기 시행착오를 극복할 수 있으며, 또한 군 특수성과 작전·근무환경 등을 고려하여 국가를 위해 헌신하는 군인들에게 지급하는 봉급과 수당을 현실화하고, 안정적인 주거여건 보장 등 직업군인의 처우와 복무 여건 개선 등<sup>23)</sup> 복지제도를 점진적으로 개선하여 군 복무의 매력을 높인다면 모병의 어려움도 완화할 수 있을 것이다

22) 대한민국 국방부(2023. 2.) 2022 국방백서 PP. 269-270.

23) 대한민국 국방부(2023. 2.) 2022 국방백서 PP. 270-274.



## 〈참고문헌〉

### 단행본

- 대한민국 국방부. 2023. 『2022 국방백서』  
대한민국 국방부. 2023. 『국방혁신 4.0 기본계획』  
육군본부. 2022. 『육군비전 2050』. 계룡: 국방출판지원단.  
KAIST문술미래전략대학원. 2022. 『카이스트 미래전략 2023』. 서울: 김영사. 송윤선. 『인구  
절벽 시대의 한국군 병력충원과 정책혁신』. 하움. 2020.

### 논문

- 김혁수. “한국군의 미래 병역제도 고찰, 국방대학교 정책연구보고서, 2021.  
고지성. “미래 한국군의 적정 상비병력 규모 판단을 위한 실증적 연구, 『군사논단』제 101  
호, 2020. p.123~177.  
고충열. “한국군 모병제 도입 가능성 검토 연구, 국방대학교 석사학위 논문. 2022.  
송윤선·이웅. “인구절벽에 대비한 미래 한국군의 충원정책 혁신방안 연구, 『정책개발연구』 제  
19권 2호, 한국정책개발학회, 2019.  
이정현. “한국군 모병제 전환 가능성 연구, 국방대학교 정책연구보고서, 2020.  
조관호. “미래 병력운영과 병역제도의 고민”, 『국방논단』제1879호, 2021.  
전재수. “인구변화에 따른 병력구조 변화:국방인력획득을 중심으로”, 석사학위 논문,  
국방대학교, 2021.