



# 안보전략논단

www.korva.or.kr

| 발행인: 김진호 | 편집인: 박세현 | 발행처: 대한민국재향군인회 안보전략연구원 Vol. 005 | 2021. 07. 01.

징병제와 모병제 사이에서 우리의 선택은?  
박동순

조중동맹과 한미동맹  
최윤철

제대군인 지원, 사회적경제에도 눈 돌려야  
권영태

## 징병제와 모병제 사이에서 우리의 선택은?

박 동 순

(한성대 국방과학대학원 교수)  
(향군 안보전략연구원 논문심사위원)

### 병역제도 문제는 왜 뜨거운 이슈가 되었나?

최근 한국사회에는 병역제도에 대한 논란이 뜨겁다. 물론 그동안 병역제도 변화에 대한 논의가 없었던 것은 아니다. 1990년대 탈냉전이 되고 양극체제의 한 축이었던 소련을 비롯한 공산권이 무너짐에 따라 인류는 대결에서 화합과 교류의 시대를 맞았다. 한국도 ‘북방외교’를 통해 러시아와 중국을 비롯한 공산권국가들과 외교관계를 수립 하였고, 2002년 역사적인 남북정상회담을 통해 화해와 협력, 그리고 점진적 통일을 논의하게 되었다.

우리 헌법 제39조에 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다’고 명시 되어있으며 이에 따라 국민개병제(國民皆兵制)를 시행하고 있다. 이 제도를 통해 6.25전쟁 이후 북한의 끊임없는 무력도발과 안보위협에 안정적으로 대처해 왔다. 지난 70년 간 한국 국민들은 병역에 대한 당위성과 상무정신, 병역의무는 보편적인 가치로 인식해왔다. 한국의 징병제는 국가안보에 대한 공동선(共同善)에 기초한 소명 의식과 정신적 가치를 반영하였고, 병역의 양적·질적 소요를 충족시킬 수 있었으며, 동시에 방위비 경감과 예비전력 확보에 유리하게 작용하였다.

이에 비해 모병제는 개인의 자발적 참여와 동기유발을 통해 금전적 보상계약의 이행

형태로 군의 직업성 보장을 위한 제도이다. 따라서 분업 원리에 의해 국가차원의 인력운영은 효율적일 수 있으나, 군의 사회적 대표성이 저하되고, 우수자원 확보의 어려움과 막대한 예산이 소요되는 등 제한요소가 수반된다.

2000년대 초 한국사회의 모병제 논의는 주로 현 징병제의 단편적 문제점이라고 할 수 있는 병역의무의 형평성과 공정성에서 비롯된 ‘병역비리’ 문제나, 병영 내 사건·사고로 인한 ‘병영문화 개선’에 대한 국민적 관심에서 출발했었다. 하지만 당시 논의는 분단국가라는 한반도 특수성 때문에 시기상조라는 인식이 지배적이었다.

그러나 2020년대에 접어 든 최근의 병역제도 개선 관심은 ‘인구절벽의 시대’를 맞아 종전과 같은 규모의 병력을 유지할 수 없다는 현실적 위기감에서 비롯되었다. 여기에 ‘청년 일자리 창출’과 사회적으로 심화된 ‘젠더 갈등’ 문제의 포괄적 해결을 위한 방안으로 접근하는 데 유의해야 한다.

### 병역제도 전환의 외국 사례와 한국의 입장은?

세계의 병역제도 추세는 어떠한가? 한국과 이스라엘 등 90여개 국가가 징병제를 미국과 독일 등 70여개 국가가 모병제를 택하고 있으며, 40여개 국가는 징병제에서 모병제로의 전환 중이거나 ‘유사 징병제’를 채택하고 있다.

이에 한국은 각국의 사례 중 냉전에 의해 분단국이 되었다가 경제적 선진화와 통일을 성취한 독일 사례를 관심 있게 볼 필요가 있다. 독일은 세계대전의 전범국으로 동·서독으로 분단이 되었으나 ‘북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)’를 통해 안보를 보장받는 동시에 미국의 경제적 지원으로 ‘라인강의 기적’을 이루었다. 그리고 탈냉전의 호기를 잡아 1990년 10월 3일 통일을 이루었다.

독일은 통일 후 9년이 지난 1999년 모병제로의 전환을 결정하였다. 이를 위한 조치로 복무기간을 18개월→10개월→6개월로 단축했으며, 병력규모는 49만에서 18.5만 명으로 점차 감축하였다. 독일은 이처럼 조건이 성숙한 후에도 충분한 경과조치를 거쳐 2014년 완전 모병제로 전환하게 되었다.

그렇다면 한국의 현실은 어떤가? 한국은 우선 출산율 저하에 따른 병역자원의 급격한 감소에 직면해 있다. 2020년도에 33만 명에서 2036년에는 22만 명으로, 2040년에는 15.5만 명으로 급격하게 감소하는 이른바 ‘인구절벽’에 직면해 있다. 또한 취업환경이 악화됨에 따라 군 복무를 취업경쟁력 약화의 원인으로 보는 사회적 분위기가 팽배해 있다. 정치권은 모병제로의 전환을 통해 ‘인구절벽’과 ‘청년일자리 문제’를 해소하기 위해 논의하고 있지만 ‘안보 위협’과 ‘막대한 국방예산’이라는 현실적 쟁점에 대해서는 도외시하고 있는 상태다.

한국은 현재 이념에 의한 분단과 적대적 대치 상태로 지구촌에서 70년이 넘는 유일한 분단국가다. 북한은 핵무기와 장거리탄도 미사일을 개발하여 한반도와 동북아를 불안과 위협 속에 몰아넣고 있다. 주변국 중에서는 중국의 ‘군사 대국화’와 일본의 ‘전쟁 가능국가’로의 변화 등은 한국에게는 잠재적인 안보위협이다.

## 한국의 병역제도 전환은 어떻게 준비할 것인가?

병역의무는 가장 강제성이 높은 국가와 개인의 계약관계이다. 병역제도는 국가안보의 가장 기초가 되며, 형평성과 공정성이 기본적으로 전제되어야 한다. 또한 국민적 신뢰와 사회의 통합에도 매우 중요한 문제이다. 정치권에서는 병역제도 전환 문제를 현실에 대한 올바르고 정확한 분석과 인식을 다소 도외시한 채 막연하게 국민적 감정에만 호소해서는 안 될 것이다. 국방대 안보문제연구소에서 2020년 범국민 안보의식조사 결과에 의하면 국민 63.8%는 징병제 원칙을 유지하며 이를 보완·시행할 것을 31.8%는 모병제의 도입과 전환을 희망하고 있다.

한국은 인구절벽이 예상보다 빨리 찾아 온 가장 큰 현실적 제약 앞에서 안보적 현실과 국방예산의 소요 등을 전문적·논리적으로 연구하고 대비해야 할 때이다. 한국은 이와 병행하여 국방개혁을 가속화하여, 병력위주의 군 구조를 첨단화·과학화된 군으로의 체질개선을 조속히 추진해야 한다. 또한 최근 병영 내 급식문제 폭로 등과 같은 열악한 병영생활 환경을 국민 생활수준에 맞게 향상시켜야 한다. 더불어 취사·경비·시설관리 등의 지원 분야는 과감하게 민간군사기업(PMC: Private Military Company)에 외주용역을 주어 군은 전투임무에만 특화되어 집중할 수 있어야 한다.

한국의 병역제도 전환은 이러한 내적 기반들이 성숙되고 북핵문제의 해결과 주변국의 잠재적 위협에 대비할 수 있는 대책 위에서 검토되어야 한다. 궁극적으로 병역제도의 전환문제는 한반도의 평화정착과 분단에서 통일을 지향할 수 있는 방향으로 준비되고 추진되어야 한다.

손자병법의 첫머리에 “兵者(병자) 國之大事(국지대사) 死生之地(사생지지) 存亡之道(존망지도) 不可不察也(불가불찰야)”라고 했다. 군사 문제는 나라의 중대사로서 국민들의 생사가 걸려있을 뿐만 아니라, 나라가 존속하느냐 멸망하느냐하는 문제까지 달려있다. 따라서 세상의 그 어떤 문제보다도 심각하게 고민하고 진중하게 따져보지 않으면 안 된다.

그렇기 때문에 한국의 병역제도 전환은 먼저 국민적 의식을 통합하고 전문가집단의 충분한 연구를 통해 제도를 마련해야 한다. 그런 후에 충분한 여유를 갖고 국내·외적 환경과 여건에 맞게 접근해야 할 사안이다.

# 조중동맹과 한미동맹

최 윤 철

(상명대학교 군사안보학과 교수)

(향군 안보전략연구원 편집위원)

## 군사적 자동개입을 규정한 조중동맹

1961년 7월, 북한은 소련 및 중국과 군사동맹과 관련된 조약을 연속으로 체결한다. 7월 6일에는 소련과 ‘조선민주주의인민공화국과 소비에트 사회주의연방공화국 간의 우호 협조 및 호상원조에 관한 조약’을 중국과는 7월 11일에 ‘조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국 간의 우호, 협조 및 호상원조에 관한 조약’(이하 북중 우호조약)을 맺게 된다.

이 조약들의 특징은 유사시 군사적 자동개입을 규정한 양자 동맹조약이라는 것이다. 김일성의 소련, 중국 방문 중 체결된 이 조약의 핵심 내용은 ‘체약 일방이 어떠한 국가 또는 몇 개 국가들의 연합으로부터 무력침공을 당함으로써 전쟁 상태에 처하게 되는 경우 체약 상대방은 지체 없이 군사 및 기타 원조를 제공’하는 것이다.

조약 체결은 1950년대 후반 치열해지는 사회주의 진영의 중소갈등과 중인전쟁, 그리고 한국의 5·16군사정변 및 한일관계 정상화 움직임, 미국의 동아시아 지역 통합 전략 구상 등으로 북한을 둘러싼 안전보장 환경이 악화되면서 체결되었다. 그러나 동맹 체결 직후 중소갈등이 심화됨에 따라 조소 관계는 실질적으로 중단되었다. 1980년 대 말 냉전체제 해체와 더불어 1990년 한국과 소련은 국교를 정상화 한 후, 이후 조약의 유지가 어렵게 되었고 1996년 9월 10일 이후 효력 상실했다.

## 북중 특수관계 이해

그러나 중국은 공산정권이 계속 유지되면서 북한과의 군사동맹 관계는 명시적으로 계속 유지되고 있다. 여기서 북한과 중국의 특수관계를 현 정전체제와 연계하여 안보적 측면에서 이해해야 한다. 북중우호조약 중 대한민국의 안보에 직접적으로 관련되는 조약의 서문에는 양국 관계를 ‘형제적 우호관계’로 기술하면서 사실상의 혈맹으로

규정하고 있다. 조약은 모두 7조로 돼 있는데 핵심은 북중 양국 간 상호 자동군사 개입을 규정한 제2조이다. 여기에는 “일방이 무력침공을 당해 전쟁상태에 처할 경우 상대방은 모든 힘을 다하여 지체 없이 군사적 및 기타 원조를 제공한다”고 규정돼 있다. 즉 한반도에서 북한과의 군사적 충돌상황이 발생가능성이 있거나 발생하면 중국군이 자동 개입할 수 있게 되어 있는 구조 속에 대한민국의 안보가 놓여 있다는 것이다. 현재 양국은 이 조약의 폐기 및 수정에 대한 어떠한 언급도 하지 않고 있고, 조약이 폐기되거나 수정되지 않았기 때문에 조약은 여전히 유효하다고 할 것이다.

트럼프 정부가 들어서고 북한의 핵 및 미사일 실험으로 북-미 관계가 극단으로 치닫던 시기, 2017년 8월 11일 중국 공산당 기관지인 인민일보의 자매지 환구시보는 ‘한반도의 극단적인 게임이 전쟁으로 변질 것인가?’ 라는 제목의 사설을 실었는데, 북중동맹에 대한 경각심을 다시금 일깨워 주었다. 환구시보는 “북한이 미국에 미사일을 발사하고 미국이 반격한다면 중국은 중립을 지키겠다” 면서 “만약 한·미 양국이 북한 정권을 전복하고 한반도 정치 지형을 변화시키기 위해 북한을 공격한다면 중국은 이를 결연히 저지하겠다는 뜻을 명백히 해야 한다”고 밝힘으로써 중국의 기본적인 대한반도전략을 드러낸 바가 있다.

중국이 ‘중립’이라는 표현을 쓴 것은 이례적이나 “한·미 양국이 북한을 공격하면 결연히 저지 하겠다.”는 내용은 북한과 중국 간 우호조약을 다시금 들여다보게 하는 대목이다. 다만 북중우호조약의 영속성에 대한 사항은 지켜볼 대목이 있다. 이 조약의 영속성에 대한 내용과 관련, 올해 2021년 효력 만료되는 것으로 밝혀졌다.

그동안 북중 간의 '중조우호협력 및 상호원조조약'은 양측이 수정이나 폐기에 합의하지 않는 한 별도의 기한 없이 계속 유지되는 것으로 알려져 왔다. 그런데 중국이 조약체결 50주년을 맞은 2011년 7월 11일 국영 중앙TV(CCTV)를 통해 이례적으로 조약의 영속성에 대해 공개했다. “이 조약의 유효기간은 20년으로 1981년과 2001년 두 차례 자동 연장됐다.”고 밝히면서 “현재 이 조약의 유효기간은 오는 2021년까지로 돼있다.”고 밝혔다.

중조우호협력 및 상호원조조약의 유효기간이 20년으로 정해져 있으며 1981년과 2001년 두 차례 연장됐었다는 사실은 이때 처음 확인된 것이다. 따라서 2021년 북중 원조조약의 연장과 내용의 변화는 향후 한반도 안보에 지대한 영향을 미칠 수 있음에 주목하고 향후 전개를 살펴야 한다.



## 한미상호방위조약, '자동개입' 부재에 대한 한국 안보 방향

여기서 북중우호조약과 한미동맹과의 차이도 살필 필요가 있다. 「대한민국과 미합중국간의 상호방위조약」은 6.25 전쟁 직후, 대한민국과 미국 사이에 체결된 군사동맹 조약으로 한미동맹의 상징이자 기반이라고 할 수 있다. 대한민국의 안보는 한미동맹을 기반으로 하고 있고, 한미동맹은 한미상호방위조약에 기반하고 있기 때문이다.

한미상호방위조약 제3조에는 외부세력에 대한 무력공격 발생 시 행동방식과 상호의무에 대해 규정하고 있다. 그러나 조중우호조약의 자동개입 조항과 달리 “유사시 공통의 위협에 대처하기 위해 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다.”고 명시되어 있다. 제2조에도 외부 침략에 대한 대응양식을 규정하고 있는데 ‘상호협약’을 한다는 점에서 즉각적이고 의무적인 대응은 성립하지 않는다. 다만 휴전선 인근에 배치된 주한미군이 ‘인계철선(引繼鐵線)’ 역할을 수행해왔기 때문에 사실상의 자동개입이 보장되어 왔다. 이는 주한미군이 북한의 공격을 받으면 미군 본토 병력이 자동으로 개입하게 된다는 의미다. 이는 북한이 주한미군 철수를 지속적으로 요구하는 이유의 하나임에 주목하지 않을 수 없다.

2021년 현재까지도 한미상호방위조약 기반 하에 제2의 한국 전쟁은 아직 일어나지 않았다는 점에서 큰 목적인 '전쟁 방지'를 이뤄냈고 북한 입장에서는 적화통일을 좌절시킨 근원이라 볼 수 있다. 한미상호방위조약은 대한민국이 ‘한강의 기적’을 이루고 북한과의 체제경쟁에서 승리를 하게 만든 실질적 요인이라고 할 수 있다. 다만, 그런 일은 없겠지만 미국의 전쟁선포권은 의회에 있으므로 실제 전쟁이 일어났을 때 미 의회에서 거부한다면 상황이 달라질 수도 있다.

오늘날 대한민국 안보의 방향성은 북-중, 한-미동맹 사이에서 이해되어야 한다. 우선은, 한미동맹의 공고화가 기반한 역내 안보질서 유지이다. 북한의 핵 및 미사일 위협이 있는 상황은 물론 북-중 동맹이 유지되고 있는 한 이는 대한민국의 안보의 핵심이라 할 수 있겠다. 다음은, 자주국방의 실현이다. 한반도에서 미군의 주둔에 의한 힘의 균형이 불안해질 경우는 전쟁은 언제든 일어날 수 있다고 보아야 한다. 베트남 전쟁 시 남베트남의 내부 혼란한 정치상황, 베트남의 활동, 미군의 철수와 1973년 파리평화협정 체결, 1975년 공산화통일 과정 전반을 깊게 들여다보고, 한반도의 안보 상황을 면밀히 분석하여 대한민국의 정신적, 물리적 국방태세를 강화시키는 노력이 필요한 시점이다.

# 제대군인 지원, 사회적 경제에도 눈 돌려야

권 영 태

(소셜혁신연구소 사회적협동조합 수석연구원)

(향군 안보전략연구원 논문심사위원)

## 사회적 경제는 이미 우리 사회의 중요한 트렌드다

2007년 사회적기업법이 제정되었다. 사회적기업 외에도 사회적 경제는 우리 사회에서 중요한 트렌드가 되었다. 사회적 경제는 사회적 가치 실현을 목표로 한다. 사회적 가치는 정부의 국정과제로까지 위상이 격상되었다. 취업이나 일자리 같은 문제와 사회적 가치의 실현은 일견 동떨어져 보이기도 한다. 그렇지만 전혀 그렇지 않다. 사회적 경제는 사회적 가치를 실현하면서도 경제적 가치를 등한시하지 않는다. 쉽게 말하면 먹고 사는 문제와 사회가 필요로 하는 공익적 목표를 동시에 해결하려는 시도다.

우리나라에서 사회적 경제는 IMF 금융위기를 계기로 본격화되었다. 유례없는 경제의 어려움 속에서 엄청난 수의 사람들이 일자리를 잃었다. 개발 시대의 경제 성장은 성과도 있었지만 부작용의 치유 또한 필요했던 것이다. 당시 사회적 기업은 당면한 실업 문제를 해결하기 위한 대안으로 부상했다. 대기업 위주의 경제에서 사회적 경제도 공존하는 시대가 되었다. 사회적 경제가 기존의 경제 시스템을 완전히 대체해야 한다는 주장도 일각에선 제기되었으나 대기업과 사회적 경제가 보완하면서 우리 경제를 이끌어야 한다는 공감대가 확산됐다.

사회적 경제는 점차 사회적 기업을 넘어 마을기업, 자활기업, 중증장애인생산시설, 협동조합까지 포괄하게 됐다. 2020년 제출된 사회적경제기본법안은 소셜벤처, 농어촌 공동체회사, 상호금융까지 포함한다. 아직 사회적 경제와 사회적 가치 관련 기본법안이 국회에 계류되어 있지만 멀지 않아 통과될 것으로 보인다.

최근 서울시 교육청은 사회적 가치 교육 지원에 관한 조례를 제정했다. 이 조례는 교육 공무원 및 학생 등이 사회적 가치에 대한 인식을 함양하고 사회적 책임성 및 역량 강화에 이바지 하는 것을 목적으로 한다(제1조). 지자체 차원에서 유사한 조례를 제정한 곳은 점점 늘어나고 있다.

아직 사회적 경제가 생소하고 진로 미래로 적극적으로 고려하기는 곤란하지 않을까 생각하는 분들을 위한 좋은 자료가 있다. 예컨대 서울시의 경우 2021~2025년 중기지방 재정계획은 산업경제 분야 목표달성 지표의 4번째로 사회적 경제 활성화를 포함하고 있다. 사회적 경제와 함께 산업경제 목표로 설정된 지표는 이렇다. 서울형 신성장산업 육성, 포용과 동반성장 기반 강화, 지속가능한 좋은 일자리 창출이다.

중기지방재정계획이 제시하고 있는 2025년 목표를 보면 사회적 경제의 비중이 얼마나 큰 지 잘 알 수 있다. 총 48만 개의 일자리 창출을 목표로 하고 있는데, 사회적 경제 기업수의 목표치는 6,800개이다. 많은 사람들이 체감하기도 전에 사회적 경제가 이미 우리 곁으로 훌쩍 와있는 셈이다.

### 제대군인 지원과 사회적 경제의 접목, 교육부터 시작하면 된다

그렇지만, 아직까지 제대군인 지원에 사회적 경제의 접목은 별로 발견되지 않고 있다. 기존의 제대군인 지원 정책을 완전히 사회적 가치 실현으로 돌릴 필요는 없다. 지금까지 잘 하고 있는 정책은 지속적으로 진행하고 사회적 경제 분야로도 제대군인들이 관심을 갖고 참여할 수 있도록 확대하면 된다.

제대군인 지원 정책에 사회적 경제의 접목을 어떻게 해야 할까? 우선 교육부터 시작해야 한다. 교육은 사회적 가치에 대한 인식 증진, 사회적 경제에 대한 이해 제고, 실질적인 소셜벤처 창업 지원 등 세 축으로 진행하면 된다. 지금 필자가 몸담고 있는 연구소는 사회적 가치 실현에 기반한 다양한 취창업 프로그램을 진행하고 있다. 대학생과 일반인은 물론, 청소년과 취약계층을 대상으로 다양한 사회적 가치 증진 교육, 사회적 경제 인식 교육, 소셜벤처 창업 교육을 진행 중이다.

사실 필자는 원래 북한문제 전문가로 안보, 통일, 남북경협, 북한법 등 거대 담론에 대한 연구를 했다. 지금도 국립통일교육원 소속 공공부문 통일교육 전문강사로 전국의 공공기관을 대상으로 안보교육, 통일교육을 진행 중이다. 그런데 북한 문제 연구를 하면서 운명적으로 사회적 경제를 만나게 됐다. 대학원 시절 대학 생협의 이사로 재직했고, 북한이탈주민의 사회적기업 창업 프로젝트에 관여하게 됐다. 지금은 사회적 가치를 통일 미래비전에 접목하는 연구를 진행하고 있다. 복지의 문제 또는 IMF 외환위기 이후 미증유의 과제로 제기된 실업 해결 등 작은 문제로 보았던 사회적 경제가 거대 담론이 된 셈이다.



짧은 한 편의 글에서 과연 사회적 가치가 무엇이고 사회적 경제가 기존의 경제와 어떤 차별성을 갖는지를 한 마디로 설명하기는 쉽지 않다. 잠깐만 미디어를 검색해 봐도 사회연대경제, 임팩트 투자, 공유경제, 기업의 사회적 책임, 사회성과 인센티브 같은 쉽게 그 의미를 알기 어려운 개념들이 많을 것이다.

이미 사회적 경제가 우리 사회의 주요한 트렌드의 하나로 된 지 오래인데 기본적인 개념에 대한 이해에서조차 혼란상이 존재한다는 점이 바로 교육의 필요성을 잘 보여준다고 하겠다. 이 칼럼을 보는 분들부터라도 제대군인 지원 정책에서 사회적 경제의 관점을 접목할 필요가 있다는 인식의 전환을 하고, 함께 방안을 찾아나갈 수 있기를 기대한다.

※ 본지에 실린 내용은 집필자의 개인적 의견이며,  
본 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

※ 문 의

• 안보전략논단 담당

02)499-0201/korvass0201@naver.com