

국회 토론회

합리적인 양심적 병역거부 대체복무제 도입 방향

일시 | 2018년 11월 7일(수) 오후 2시

장소 | 국회의원회관 815-1간담회실

주최 | 김종대 의원, 민홍철 의원, 박주민 의원, 이철희 의원, 전해철 의원
국제앰네스티 한국지부, 군인권센터, 민주사회를위한변호사모임
전쟁없는세상, 참여연대

프로그램

14:00 사회	여옥 전쟁없는세상 활동가
14:10 인사말	공동주최 의원
14:20발표	합리적 대체복무제 입법 방향 제안 임재성 민주사회를위한변호사모임 변호사
14:40 지정토론	홍정훈 양심적 병역거부자, 참여연대 활동가 히로카 쇼지 국제앰네스티 동아시아 조사관 형혁규 국회 입법조사처 조사관 김서영 국방부 인력정책과장
15:20 종합토론	
16:00 폐회	

목차

인사말	김종대 국회의원	04
인사말	민홍철 국회의원	06
인사말	박주민 국회의원	08
인사말	이철희 국회의원	10
인사말	전해철 국회의원	12
발제	합리적 대체복무 입법 방향 제안 / 임재성	14
토론1	홍정훈	42
토론2	히로카 쇼지(영/한)	46
토론3	형혁규	55
토론4	김서영	56

인 사 말



안녕하십니까. 정의당 국회의원 김종대입니다.

먼저 오늘 토론회를 함께 마련해주신 민홍철, 박주민, 이철희, 전해철 의원님과 국제엠네스티 한국지부, 군인권센터, 민주사회를위한변호사모임, 전쟁없는세상, 참여연대 여러분 감사합니다. 그리고 귀한 시간 내어 참석해주신 귀빈 여러분과 발제자 및 토론자 여러분께도 감사드립니다.

지난 6월, 대체 복무 방안을 마련하지 않은 병역법 제5조 제1항은 ‘위헌’이라는 헌법재판소의 결정이 있었습니다. 그리고 지난 11월 1일에는 양심적 병역거부에 대한 대법원의 무죄 판결이 있었습니다. 소수자의 권리를 존중하는 뜻깊은 판결입니다. 이로써 대한민국 국민의 기본권이 한층 더 높아졌으며, 양심의 자유와 국방의 의무가 공존하게 되었습니다.

사법부의 결정에 국회가 응답할 차례입니다. 헌법재판소의 결정 이후, 많은 대체 복무 법안들이 국회에 올라와 있습니다. 법안에 따라 심사주체, 심사방법, 복무기간, 형태 등이 모두 다양합니다. 국회는 깊이 있는 논의를 통해 현역 복무자와의 형평성을 맞추되 징벌적 성격을 갖지 않도록 하는 합리적인 대체 복무 방안을 마련해야 할 것입니다.

국방부도 대체 복무제 시행 방안을 마련했으나 한계가 뚜렷합니다. 국방부가 대체복무 심사의 주관이고, 복무 기간이 현역의 2배라는 징벌적 성격의 문제로 인해 시민사회의 반발이 큰 상황입니다. 국제 인권 기준에도 미치지 못하고, 심지어는 2007년의 국방부가 발표한 대체 복무안보다 후퇴되었다는 평가도 있습니다. 어렵겠지만, 대체 복무에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 위해 국방부와 국회, 그리고 사회 각계의 노력이 필요합니다.

그렇기에 오늘의 토론회가 갖는 의미가 매우 큼니다. 오늘 참석해주신 많은 분들께서 병역거부자의 신념과 권리를 보장하면서도 형평성 있는 합리적 대체 복무 방안을 도출하기 위해 고견을 모아주실 것으로 기대합니다. 저도 국회 국방위 위원으로서, 기꺼이 나눠주시는 지혜들을 경청하겠습니다. 다시 한 번, 이번 토론회를 준비해주신 분들과 자리에 함께 해주신 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2018년 11월 7일

국회의원 김 중 대

인 사 말



안녕하십니까? 국회 국방위원회 더불어민주당 간사 민홍철 의원입니다.

바쁘신 와중에도 ‘합리적인 양심적 병역거부 대체복무제 도입 방향’ 토론회에 참석해주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 오늘 공동 주최를 맡아주신 의원님들을 비롯하여 국제앰네스티 한국지부, 군 인권센터, 민주사회를위한변호사모임, 전쟁없는세상, 참여연대 관계자 여러분께도 깊은 감사의 인사를 전합니다.

여러분도 잘 아시다시피 지난 6월 28일 헌법재판소에선 “특정 종교와 개인의 신념 등을 이유로 입영을 거부한 사람에 대한 대체복무제를 규정하지 않는 현행법은 위헌이다.”라는 판결과 함께 내년 말까지 대체복무제를 마련토록 하면서 이에 대한 국민적 관심과 논의가 뜨거운 상황입니다.

현재, 국민 대다수가 수용할 수 있는 대체복무제를 도입하기 위해 진정한 신념에 따른 병역거부자와 그렇지 않은 자를 분간할 수 있는 객관적인 판단 기준의 설정과 심사 절차의 공정성, 현역 복무자와 대체 복무자 간의 형평성 확보 등 다양한 논의가 펼쳐지고 있습니다. 특히, 대체 복무기간, 복무 분야, 복무 형태, 심사기구를 어디에 둘 것인가가 화두이며, 여전히 이견을 좁히지 못한 채 시민단체와 국방부의 입장이 대립 중입니다.

양심적 병역거부에 대한 대법원의 판결은 헌법적 가치와 국제적인 문화 국가로서의 역할을 볼 때 시대적 상황에 부응하는 미래지향적인 흐름 중의 하나가 아닐까 합니다. 병역의 의무는 당연히 우리의 헌법상의 의무이나 헌법상의 가치인 양심의 가치도 있습니다. 우리는 병역 이행자들이 상대적인 박탈감을 느끼지 않도록 하면서 양심적

병역거부자들이 사회 구성원으로서 역할을 할 수 있도록 악용의 소지를 어떻게 제도화하여 최소화할 것인가를 고려해야 할 것입니다.

모쪼록, 오늘 토론회에서 각계의 의견을 최대한 수렴하여 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제 도입 방안과 관련한 종합적인 논의가 이뤄질 수 있기를 기대하며, 다양한 의견들이 병역법 등 관련 법률 제·개정안에 최대한 반영되어 보다 합리적이고 국민들이 공감할 수 있는 대체복무제 도입 방안이 도출될 수 있기를 바랍니다.

바쁘신 중에도 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사드리며, 함께하신 모든 분의 건승과 행복을 기원하면서 축사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

2018년 11월 7일

국회의원 민 홍 철

인 사 말

안녕하십니까. 더불어민주당 서울 은평갑 국회의원 박주민입니다.



‘합리적인 대체복무제 도입 방향’을 모색하는 토론회 개최를 축하드립니다. 함께 토론회를 주최하신 민홍철·전해철·이철희 의원님께 감사드리며, 오늘 이 자리를 열기 위해 애쓰신 국제앰네스티 한국지부, 군인권센터, 민주사회를위한변호사모임, 전쟁없는세상, 참여연대에도 박수를 보냅니다.

양심적 병역거부는 종교적 신념이나 양심상의 이유로 병역과 징총(총을 잡는 행위)을 거부하는 것을 뜻합니다. 일각에서는 양심적 병역거부라는 단어에 거부감을 드러냅니다. 병역거부자만 양심 있고, 성실하게 군 복무를 마친 자는 양심 없는 사람이나며 반감을 보이는 것입니다. 용어는 죄가 없습니다. 양심적 병역거부라는 명칭은 Conscientious objection(양심적인+반대)의 번역어일 뿐입니다. 양심이라는 말이 어울리지 않는다면 믿는 바에 따른 병역거부, 소신에 따른 병역 거부, 신념에 따른 병역 거부 등 무엇으로 불러도 상관없습니다.

양심적 병역거부자들도 국방의 의무를 수행하고 싶어 합니다. 다만 징총을 거부할 뿐입니다. 하지만 사회는 이들에게 가혹합니다. 병역면제 외에는 징총을 피할 방법이 없습니다. 사회복무요원이나 산업기능요원 등의 대체복무를 하더라도 4주간의 기초 군사훈련은 받아야 하니, 이들에게는 1년 6개월 이상의 징역형을 받는 것이 신념을 지키는 유일한 방법이 됩니다. 국내에서 지난 2006년부터 10년 동안 병역법 위반으로 형사처벌을 받은 사람은 5,215명에 이릅니다. 2000년 이후 약 10,000명의 병역거부 수감자를 양산했습니다. 현행법은 양심적 병역거부자에 대한 대체복무 수단이 마련되어 있지 않아 해마다 500여 명의 청년들이 군대 대신 감옥행에 오른 셈입니다.

국제사회는 양심적 병역거부자에 대한 처벌을 인권 문제로 규정하고 있습니다. 이 때문에 UN에서는 한국의 인권상황을 지속적으로 지적했습니다. 1990년대부터 유엔은

한국에 대체복무제 도입을 권고했습니다. 국내에서도 양심적 병역거부자의 대체복무에 대한 논의가 활발히 이뤄졌습니다. 2018년 6월 28일 헌법재판소는 양심적 병역거부자에 대한 대체복무를 허용하지 않는 병역법에 대해 헌법 불합치 결정을 내렸고, 11월 1일 대법원에서는 양심적 병역거부를 병역법 위반죄로 처벌할 수 없다는 전원 합의체 판결을 내렸습니다. 역사에 길이 남을 결정이 이어지고 있습니다.

신념을 지키기 위해 집총을 거부하는 청년들에게도 국방의 의무를 다할 수 있는 기회를 주는 것이 국가의 역할입니다. 오랫동안 우리 사회는 책무를 방기했습니다. 헌법재판소와 대법원의 판결에 발맞춰 국회에서도 대체복무제도를 마련해야 합니다. 저 역시 지난해 5월 ‘병역법 및 예비군법 일부개정법률안’을 대표 발의했습니다. 소신에 따라 병역을 거부하는 자들이 국방의 의무를 할 수 있도록 하되, 군 복무 기간은 현 역병의 1.5배로 하고, 합숙군무를 원칙으로 하여 형평성을 맞추도록 했습니다.

오늘 토론회를 통해 신념에 따라 집총을 거부할 수밖에 없었던 청년들이 공동체를 지키는 데 기여하고 공동체 안에서 살아갈 수 있는 방안을 모색할 수 있기를 기원합니다.

다시 한 번 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다.

2018년 11월 7일

국회의원 박 주 민

인 사 말



안녕하십니까? 더불어민주당 국회의원 이철희입니다.

저는 사회가 진보한다는 믿음을 갖고 있습니다.

물론 이런 믿음을 흔드는 일들이 왕왕 일어나고, 그 속도라는 것이 성에 차지 않을 때도 많습니다. 일시적이고 부분적이지만 너무나 분명한 퇴보에 좌절할 때도 있습니다.

그럼에도 우리 사회는 분명히 진보해왔습니다. 양심적 병역거부에 대한 헌법재판소의 판결은 저의 이런 믿음을 확인시켜주는 기분 좋은 사건이었습니다. 그 판결을 계기로 우리 사회는 개인의 사상, 양심, 종교적 권리라는 보편적 인권을 보다 더 존중하는 쪽으로 한 걸음 더 내디뎠습니다.

공은 이제 국회로 넘어왔습니다. 국회가 국민과 함께 머리를 맞대고 모범답안을 찾아야 합니다.

인권이라는 보편적 가치와 헌법재판소의 판결 취지, 또 국민 정서까지 고려해야 할 것이 많습니다. 많이 늦었지만, 이제라도 하루빨리 합리적인 대체복무제도를 설계해야 합니다. 단지 집총을 거부한다는 이유만으로 매년 수백 명의 젊은이를 처벌하는 것은 국가적으로도 큰 손실입니다. 성숙한 민주국가라면 마땅히 이들이 신념과 사상의 자유를 지키면서도 국가에 기여할 수 있는 방법을 마련해 주어야 합니다.

대체복무제는 국방의 의무를 훼손하는 제도가 아닙니다. 오히려 모든 청년이 떳떳하게 국방의 의무를 다하고 명예롭게 살아갈 수 있게 도와주는 제도입니다. 병역의무를 다하는 청년들의 자긍심이 커질수록 국가 안보도 더욱 튼튼해 질 것입니다.

오늘 토론회가 병역 의무의 형평성을 유지하며 양심적 병역거부자의 신념도 존중될

수 있는 합리적이고도 인권적인 대체복무제를 만드는 데 크게 기여하는 토론의 장이 되기를 기대합니다. 대체복무제 법안을 발의한 국회의원으로서 저 역시 국민들과 함께 최선의 모범답안을 찾기 위해 노력하겠습니다.

마지막으로 이 자리에 함께해 주신 모든 분께 감사드리며, 여러분의 건승을 기원합니다. 고맙습니다.

2018년 11월 7일

국회의원 이 철 희

인 사 말



‘합리적인 양심적 병역거부 대체복무제 도입 방향’ 토론회에 함께 해주신 분들에게 감사의 말씀을 드립니다.

이번 토론회는 헌법재판소가 대체복무제 조항이 없는 현행 병역법에 대해 헌법 불합치 판결을 내리고 양심적 병역거부가 무죄라는 대법원 전원합의체 판결이 내려진 이후, 합리적인 대체복무제 방안을 본격적으로 논의하기 위해 열리는 토론회라는 점에서 큰 의미가 있습니다.

그동안 양심에 따른 병역거부를 형사처벌하는 것에 대한 위헌성 논란이 끊임없이 제기되어 왔습니다. 이와 함께 양심적 병역거부자에 대한 대체복무 허용 여부에 대한 찬반 의견도 많이 있었습니다. 다른 나라들처럼 양심적 병역거부자들을 위한 대체복무제가 필요하다는 의견이 있는 반면 병력자원의 손실을 가져와 국방과 안보의 공백을 야기할 것이라는 일각의 우려가 대치되어 왔습니다.

이러한 상황에서 대법원은 현행법상으로도 양심적 병역거부가 무죄라는 판결을 내놓았고, 현재는 양심적 병역거부 처벌을 둘러싼 논란은 결국 대체복무제를 규정하는 입법을 통해 해결될 수 있음을 분명히 하는 결정을 내렸습니다. 현재와 대법원의 판결로 조속히 법 개정을 해야 할 당위성이 생긴 만큼 이제 국회와 정부가 보다 세심하게 대체복무제도를 설계해야 합니다. 대체복무제도에 대한 국민적 공감대와 형평성이 중요하게 고려되어야 하는 동시에 헌법재판소와 대법원이 ‘민주주의의 정신’이라고 지적인 소수자에 대한 관용과 포용의 정신이 구현되도록 충분히 논의되는 것이 필요합니다.

양심에 따른 병역거부자에 대한 합리적인 제도설계는 인권의 문제이기도 합니다. 다수의 권리와 의무를 지키는 것 못지않게 소수자 권리보장을 위한 제도개선을 위해 지혜를 맞대는 것은 큰 의미가 있습니다. 사회 구성원 모두가 자신의 양심에 따라

행복한 삶을 영위할 수 있도록 하는 고민들이 우리 사회의 민주적 진일보에 더욱 큰 역할을 할 수도 있을 것이라 생각합니다.

아무쪼록 오늘 토론회에서 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제도 도입과 관련해 조화롭고도 종합적인 토론이 이루어질 수 있길 기대합니다.

감사합니다.

2018년 11월 7일

국회의원 전 해 철

합리적 대체복무 입법 방향 제안¹⁾

임재성 변호사 / 법무법인 해마루, 민주사회를위한변호사모임

“양심적 병역거부 인정과 같은 사안의 경우, 국제인권원칙에 따른 기준과 대안을 제시하면 좋겠다.” (문재인 대통령, 2017. 12. 7.)

“대체복무의 기간이나 고역의 정도가 과도하여 양심적 병역거부자라 하더라도 도저히 이를 선택하기 어렵게 만드는 것은, 대체복무제를 유명무실하게 하거나 징별로 기능하게 할 수 있으며 또 다른 기본권 침해 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.” (헌법재판소 2018. 6. 28.자 2011헌바379 결정)

“자유민주주의는 다수결의 원칙에 따라 운영되지만, 소수자에 대한 관용과 포용을 전제로 할 때에만 정당성을 확보할 수 있다. ... 그 신념에 선뜻 동의할 수는 없다고 하더라도 이제 이들을 관용하고 포용할 수는 있어야 한다.” (대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 판결).

“대체복무는 징벌적 성격이 아닌 것이어야 한다.” (유엔 인권위원회 결의 77호, UN Doc. E/CN.4/RES/1998/77)

1) 본 발제문은 2018. 10. 4. 열린 “종교 또는 개인적 신념 등 양심에 따른 병역거부자 대체복무제 도입방안 공청회”에서 발제자가 발표한 자료 중 일부를 바탕으로, 의원 발의안 분석 및 국가인권위원회 연구용역에 대한 분석 내용을 상당 부분 추가한 것이다.

I. 서언

헌법재판소는 지난 6월, 병역법 제5조 제1항 병역종류조항에 양심적 병역거부자들이 수행할 수 있는 대체복무제가 규정되어 있지 않다는 이유로, ‘입법부작위 위헌결정’을 하였다(헌법재판소 2018. 6. 28.자 2011헌바379 결정, 이하 ‘2018년 헌법재판소 결정’). 위 결정으로 대체복무제도 도입은 명백한 사실이 되었으나, 여전히 대체복무제에 대한 사회적 오해나 반감이 적지 않았다. 특히 위 결정이 처벌조항에 대해 합헌결정²⁾을 하였기 때문에 ‘법이 없었던 상황에서 처벌은 정당했다’라는 잘못된 인식까지 퍼져나갔다.

대법원은 헌법재판소 결정이 내려진 지 약 4개월만인 2018. 11. 1. 전원합의체 판결로서 무죄 취지의 파기환송 판결을 내리면서 위 헌법재판소 결정보다 한발 더 나아간 해석을 내놓았다. 대체복무제 유무와 관계없이 지금의 법률만으로도 양심적 병역거부자는 ‘무죄’라고 판단한 것이다.³⁾ 결국 양심적 병역거부자들을 형사처벌해왔던 것은 잘못된 법률해석이었으며, 양심적 병역거부권 행사를 보장하지 않은 것이 입법 의무 해태라는 것이 두 최고법원의 판단으로 명확해졌다.

2004년 대법원이 양심적 병역거부에 대한 내린 최초의 전원합의체 판결에서는 1명의 대법관만이 병역거부자를 무죄라고 판단하였다(대법원 2004. 7. 15. 선고 2004도2965 판결, 12 대 1로 유죄 판결). 2018년 판결에서는 9명의 대법관이 무죄라고 판단했다(9 대 4 무죄 취지 파기환송 판결).⁴⁾ 14년 동안 병역거부자를 처벌해서는

2) 2018년 헌법재판소 결정은 양심적 병역거부자들을 처벌하는 병역법 제88조 제1항에 대하여 합헌결정을 하였으나, 실제 이유를 살펴보면 처벌조항에 관해서도 위헌정족수인 6명의 재판관이 위헌성을 지적하였음이 확인된다. 병역법 제88조 제1항에 대한 2명 재판관의 합헌결정(강원일, 서기석) 의견은 ‘양심적 병역거부자들에 대한 형사처벌은 위헌이나 이는 병역법 제5조 제1항에 대체복무제가 없기 때문이며, 따라서 대체복무제가 규정되면 처벌은 자연스럽게 이루어지지 않을 것이기에 병역법 제5조 제1항을 헌법불합치 결정하였다면 별도로 병역법 제88조 제1항에 대한 위헌결정은 필요하지 않다’라는 것이었다. 4명의 위헌결정에 더해 위 2명의 합헌의견까지 더하면 입법부작위위헌과 함께 처벌 역시 위헌이라는 판단이었다고 할 수 있다.

3) “양심적 병역거부를 병역법 제88조 제1항의 정당한 사유로 인정할 것인지는 대체복무제의 존부와 논리필연적인 관계에 있지 않다. 대체복무제는 양심적 병역거부를 인정하였을 때 제기될 수 있는 병역의무의 형평성 문제를 해소하는 방안이 될 수 있다. 즉 대체복무제는 양심적 병역거부를 인정하는 것을 전제로 한다. 따라서 현재 대체복무제가 마련되어 있지 않다거나 향후 대체복무제가 도입될 가능성이 있더라도, 병역법 제88조 제1항을 위반하였다는 이유로 기소되어 재판을 받고 있는 피고인에게 병역법 제88조 제1항이 정하는 정당한 사유가 인정된다면 처벌할 수 없다고 보아야 한다”(대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 판결).

안 된다는 대법관이 1명이 9명으로 늘어난 과정은 우리 사회의 소수자에 대한 관용도가 높아져왔음을 단적으로 보여주는 모습이다. 가장 민감한 영역이라 할 수 있는 군대, 병역과 관련된 이슈이기에, 여전히 오해와 반감, 왜곡과 비난이 적지 않지만, 그 쏟아지는 비난을 견디며 20년 가까이 계속된 시민사회의 활동과 학자들의 연구, 무엇보다 병역거부자들의 곳곳한 감옥행이 소수자를 포용할 수 있는 지금의 한국 사회를 만들어냈다.

2018년 헌법재판소 결정은 현재의 병역법 제5조 제1항을 2019. 12. 31.까지만 잠정 적용하는 헌법불합치결정이었다. 이를 입법시한이라고 할 수 있겠지만, 현재 병무청은 위 헌법재판소 결정 이후 대체복무 의사가 확인된 입영대상자들에 대해 입영연기조치를 하고 있다. 또한 하급심에서 재판 계속 중인 900명에 대해서도 곧 무죄판결이 연달아 선고될 것인데, 병무청은 이들에 대해 직권연기조치를 취할 것으로 확인되었다. 이렇게 많은 인원이 입영연기로 대기하는 상황에서 현실적으로는 늦어도 내년 초에는 입법이 이루어져 심사기구 구성과 실제 심사절차 시행이 내년 중순에는 이루어져야 할 것이다.

본 토론회는 헌법재판소 결정 이후 국회에서 이루어지는, 발의법안들에 대한 종합적인 검토와 국방부를 중심으로 한 정부안 및 국가인권위원회의 대체복무 제도 연구용역 결과까지 종합적으로 논의하는 최초의 토론회라는 점에서 큰 의미를 가진다. 본 토론회를 중요한 시점으로 하여 이후 국회 내에서 대체복무 입법 논의가 본격적으로 시작될 수 있을 것이라 예상한다. 헌법재판소와 대법원이 ‘민주주의의 정신’이라고 지적인 소수자에 대한 관용과 포용이 우리 사회에서 얼마나 확고하게 자리 잡았는지를 입법부가 보여주어야 할 시간이다.

본 발제문은 1) 먼저, 현재 확인한 의원발의법안들, 국방부를 중심으로 한 정부 실무추진단(이하 ‘실무추진단’)이 준비하는 안 등을 비교하고, 2) 이후 대체복무 입법의 쟁점에 대한 합리적 입법방향을 검토한 후, 3) 징벌적 대체복무제의 근거가 되는 ‘상

4) 대법원이 최초로 양심적 병역거부에 대해 판단한 것은 1992년도였다. 당시 대법원은 “종교의 교리를 내세워 법률이 규정한 병역의무를 거부하는 것과 같은 이른바 ‘양심상의 결정’은 헌법에서 보장한 종교와 양심의 자유에 속하는 것이 아니다”라는 판결을 내렸다(대법원 1992.9.14. 선고 92도1534 판결). 대법원 판결의 역사를 정리해보면, 1992년 판결에서는 헌법상의 권리조차 될 수 없었던 병역거부가 2004년 판결에서는 헌법상 권리의 범위로 포섭되었으나, 이에 대한 형사처벌이 과잉금지원칙의 위반은 아니기에 유죄라고 판단되었다. 그리고 2018년 드디어 양심적 병역거부자는 무죄라는 판결이 내려진 것이다.

대적 박탈감', '병역기피 수단으로의 악용가능성' 등과 같은 주장의 타당성을 최근 이루어진 국가인권위원회 연구조사 결과를 중심으로 분석해보겠다.

II. 제출된 대체복무 안들에 대한 비교 검토

1. 의원발의안 비교

양심적 병역거부자에 대한 법안발의는 17대 국회에서부터 꾸준히 이어져왔다. 17대 국회에서는 임종인, 노회찬 각 대표발의법안 2건, 18대 국회에서는 김부겸, 이정희 각 대표발의법안 2건, 19대 국회에서는 전해철 대표발의법안 1건이 상정되었다.⁵⁾ 20대의 경우 2018년 헌법재판소 결정 이전까지는 전해철, 이철희, 박주민 각 대표발의법안이 발의되었는데, 위 결정 이후 입법이 가시화되자 이용주, 김중로, 이종명, 김학용 각 대표발의법안이 발의되었다.

아래의 표는 20대 국회에서 발의된 총 7개 법안 주요 내용을 1) 법안형태, 2) 고지의무, 3) 신청 시기, 4) 복무형태, 5) 복무기간, 6) 복무분야, 7) 관할부처로 항목을 나눠 표로 정리한 것이다. 위 쟁점 이외에도 대체복무 만료 후 예비군 복무기간 등의 쟁점이 있을 수 있겠지만, 앞서 확인한 7개 이외에는 의원발의안 사이에 큰 차이가 확인되지 않았다.

5) 그러나 17대를 제외하고는 위 법안들은 국회 국방위원회에서 활발히 논의되지는 못하였다. 17대의 경우 법안을 대표 발의한 임종인 전 의원이 국방위원회 소속이었다는 점이 위원회에서 논의가 이루어질 수 있었던 원인 중 하나였다. 또한 헌법재판소 2004. 8. 26.자 2002헌가1 결정에서 '입법자에 대한 권고'를 통해 '양심적 병역거부자에 대한 처벌은 합헌이나 국회의 대체복무 입법논의가 필요하다'를 지적하였다는 점 역시 논의의 동력이 되었다.

<표 1-1> 20대 국회에 발의된 대체복무제 관련 법안 주요 내용

	전해철案	박주민案	이철희案	김중로案	이종명案	이용주案	김학용案
제안일	2016. 11.15.	2017. 5.31.	2017. 5.31.	2018. 8.10.	2018. 8.14.	2018. 8.17.	2018. 8.20.
대표발의자 소속정당	더불어 민주당	더불어 민주당	더불어 민주당	바른미래당	자유한국당	민주평화당	자유한국당
법안형태	병역법 개정안	병역법 개정안	병역법 개정안	병역법 개정안	병역법 개정안	병역법 개정안	별도법안
고지의무	O	O	O	X	X	O	X
신청 시기	복무전O 복무중O 예비군O	복무전O 복무중O 예비군O	복무전O 복무중X 예비군X	복무전O 복무중X 예비군X	복무전O 복무중X 예비군X	복무전O 복무중O 예비군O	복무전O 복무중X 예비군X
복무형태	합숙 (예외허용)	합숙 (예외허용)	합숙	합숙 또는 출퇴근	합숙	합숙 (예외허용)	합숙 (예외허용)
복무기간	육군1.5배	육군1.5배	육군2배	육군2배	육군2배	육군2배	공군2배 (3년8개월)
복무분야	사회복지 소방의료 재난구호 등 공익관련	사회복지 소방의료 재난구호 등 공익관련	사회서비스 , 소방재난 복구구호 등 신체적 정신적 난이도 높은업무	사회서비스 , 소방재난 복구구호 등 신체적 정신적 난이도 높은 업무	지뢰제거 전사자유해 발굴 보훈병원 / 사회서비스 재난구호 등 신체적 정신적 난이도 높은 업무	사회복지 소방의료 재난구호 등 공익관련	지뢰제거 전사자유해 발굴 보훈병원 / 재해재난 예방, 복구구호 공익사업 등
관할부처	병무청	국무총리	국무총리	국방부	병무청	병무청	병무청

위 7개 안을 크게 분류하면, 전해철-박주민-이용주 안과 이철희-김중로-이종명-김학용 안으로 분류할 수 있겠다. 전자는 대체복무 신청 시기를 넓게 인정하고, 병무청에게 대체복무 신청 관련 고지를 할 의무를 부과하고 있으며, 복무영역에 있어서는 사회복지/소방의료 영역을 설정하고 있다는 공통점이 있다. 후자는 신청 시기는 현역 복무 이전에 한정하고, 고지의무도 규정하고 있지 않으며, 복무기간에 있어서는 2배 이상의 장기로 대체복무를 설계하고 있다는 유사점이 있다.

2. 실무추진단, 국가인권위원회 연구용역, 시민사회 안 비교 검토

앞서 언급한 바와 같이 2018년 헌법재판소 결정 이후 의원발의안 제출이 이어졌던 것처럼, 국가기구와 시민사회의 안 역시 그러했다. 정부안이라고 할 수 있는 실무추진단 안, 2005년부터 양심적 병역거부 문제에 있어서 중요한 목소리를 내온 국가인권위원회 연구용역 안(이하 ‘인권위 연구용역 안’), 그리고 5개 시민사회(국제앰네스티 한국지부, 군인권센터, 민주사회를 위한 변호사 모임, 전쟁없는세상, 참여연대) 작성한 안(이하 ‘시민사회 안’)이 그것이다.

실무추진단 안의 경우 2018. 8.경부터 검토를 시작해 2018. 10. 4. 공청회에서도 논의되었으며, 아직 공식적인 발표가 이루어지지 않는 상태였다. 그러나 실무추진단 안이 사실상 확정되었다는 보도가 이루어졌고,⁶⁾ 이에 대해 국방부 등의 특별한 반론이 없는 상황에서 위 보도 내용과 공청회 등에서 확인된 내용으로 무리 없이 실무추진단의 안을 검토할 수 있을 것이다. 국가인권위원회의 경우 2018. 5.경 대체복무 제도설계를 위해 연구용역을 발주하였고, 그 결과 “양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입 방안 실태조사” 보고서가 최근 완성되었다. 위 보고서의 주요 내용이 대체복무 ‘법안’이다. 위 법안이 그대로 국가인권위원회의 입장이라고 할 수는 없으나, 현재 시점으로는 국가인권위원회 발간 자료 중 가장 구체적인 안을 담고 있는 것이기에, 이를 비교 안에 포함한다. 시민사회 안은 2018. 7. 19. 발표된 것으로서 양심적 병역거부 활동을 우리 사회에서 오랜 시간 이어온 사회단체들이 ‘징벌적 대체복무제’와 대비되는 ‘합리적 대체복무안’을 제시한 것이다.

위 세 가지 안을 앞서 의원발의법안을 비교한 항목에 맞춰 표로 정리하면 아래와 같다.

6) “교도소서 36개월? 정부 대체복무안에 ‘징벌적 성격’ 논란”, 한겨레 2018. 10. 31.자 등.

	실무추진단 案	인권위 연구용역 案	시민사회 案
법안형태	별도법안	별도법안	별도법안
고지의무	O	O	언급 없음
신청 시기	복무전O 복무중X 예비군O	복무전O 복무중O 예비군O	복무전O 복무중O 예비군O
복무형태	합숙	합숙 (예외허용)	합숙 (예외허용)
복무기간	육군2배	육군과 동일 (난이도에 따라 차등가능)	육군1.5배 이하
복무분야	교정시설 단일	아동·노인·장애인·환자 등의 보호, 요양, 재활에 관한 보조업무 교정, 소방, 구호, 산림감시, 환경감시 등 업무	치매노인 돌봄, 중증장애인 활동지원, 소방 등
관할부처	국방부	국무총리	국무총리 또는 복무 관할부처(보건복지부 등)

3. 쟁점별 검토

1) 법안형태 - 별도 법안

의원발의안들의 경우 김학용案을 제외하고는 모두 현재 병역법을 개정(대체복무 관련 조문 삽입)하는 형태를 취하고 있다. 반면, 실무추진단, 인권위 연구용역, 시민사회의 각 안들은 모두 별도법안 방식을 지지하고 있다. 의원안의 경우 17대 국회에서부터 병역법 개정안의 형태로 관련 법안이 발의되어 왔기에 이를 기준으로 개정안 작업을 했던 것으로 보인다. 반면 실무추진단이나 인권위 연구용역은 그와 같은 관성에서 거리를 두고, 이미 많은 개정을 거치면서 분량이 상당해진 병역법에 대체복무 관련 조문을 추가하는 것보다는 별도 법안을 통해 처리하는 것이 보다 간명한 입법 방식이 될 것이라는 판단에 별도 법안으로 안을 구성하였다(실무추진단의 경우 초기에는 병역법 개정의 형식을 검토하였으나, 검토 과정에서 별도 입법이 보다 적절한

방식이라고 판단하였다).

이는 입법기술적인 문제라고 할 것인데, 별도 법안의 방식으로 입법하는 것이 여러 가지 합리성이 있는 것으로 보인다. 먼저, 현역복무인력의 비전투분야 복무라는 점에서 대체복무는 현재 운용되고 있는 전환복무(의무경찰, 의무소방대)와 가장 유사한 제도인데, 전환복무의 경우 모두 별도 법률(「의무소방대설치법」, 「의무경찰대설치 및 운영에 관한 법률」)을 바탕으로 하고 있다. 또한 이미 병역법 구조가 상당히 복잡한 상황에서 대체복무까지 병역법에 추가된다면 병역법이 더욱 길고 복잡해질 수밖에 없다.

따라서 병역법의 경우 1) 2018년 헌법재판소 결정에 따라 병역법의 제5조 제1항에 ‘대체복무역’을 신설하고, 2) 같은 법 제3조 제3항에 ‘대체복무에 대해서는 별도 법률로 정한다’라는 정도의 개정으로 그치고, 구체적인 대체복무 심사위원회, 복무영역, 복무기간 등에 대해서는 별도 입법으로 하는 것이 합리적인 방식이 될 수 있을 것이다.

2) 고지의무 - 병역처분 통지 시점에 대체복무 신청 관련 고지

2018년 헌법재판소 결정은 양심적 병역거부가 헌법이 보장한 ‘양심의 자유’의 실현이라고 보았다. 즉, 양심적 병역거부를 특별한 혜택이나 배려가 아닌, ‘헌법상 권리(병역거부권)’로 인정한 것이다. 대법원 역시 이번 무죄취지 판결에서 같은 취지로 병역거부는 헌법상 권리의 실현이기 때문에 대체복무제도의 유무에 상관없이(즉, 대체복무제 시행 이전이라도) 처벌할 수 없다고 본 것이다. 그렇다면 헌법상 권리실현을 위해 국가는 국민들에게 적절한 정보를 제공할 의무가 있으며, 특히 대체복무라는 새로운 제도가 도입되는 시기에는 그 필요성이 더욱 크다.

위와 같은 필요성에서 병무청의 고지의무가 도출된다. 지방병무청장에게 현역병입영 대상자 또는 보충역 소집대상자에게 “대체복무제도의 취지, 대체복무의 신청절차 및 기간 등 대체복무에 필요한 사항을 고지”하는 의무를 부과함으로써, 대체복무 신청의 기회를 충분히, 제도적으로 보장하는 것이다. 사실 이 부분은 지금까지 크게 쟁점이 되어왔던 부분은 아니며, 실무추진단 안에도 포함되어 있다. 그런데 김중로, 이

종명, 김학용 각 발의 안에는 고지 의무가 빠져있다. 먼저 발의된 법안에서 모두 고지의무를 규정하였음에도 이후 발의된 법안에서 빠져있는 것은 단순한 누락이라고 볼 수 없다. 위 3개 법안이 대체복무제를 여전히 권리보장을 위한 제도가 아니라 제한되어야 할 예외에 불과하다고 본 적은 아닌지 우려스럽다.

고지 시점에 있어서는 1) ‘징병검사 통지 시점’(전해철 안 등) 또는 2) ‘병역처분 통지 시점’(실무추진단, 인권위 연구용역 안 등)으로 나뉘지는데 병역처분 통지 시점이 타당하다. 대체복무 관련 고지는 대체복무 신청을 할 수 있는 시점에 근접해서 이루어져야 실효성이 있기 때문이다. 따라서 지방병무청은 현역병입영 대상자 또는 보충역 소집대상자 처분 통지와 함께 대체복무 신청 안내를 고지하고, 대체복무 신청 의사가 있는 자는 고지를 받은 날로부터 일정한 기간(90일 등) 이내에 대체복무 신청을 하면 된다.

3) 신청 시기 - 현역복무 중에도 대체복무 신청 가능

신청시기의 경우 어느 시점까지 대체복무 신청을 인정할지가 문제된다. 예비군 병역거부를 인정하지 않는 의원발의법안이 4개나 되는데, 헌법재판소가 예비군 병역거부 사건에 대해 곧 결정을 내릴 것이고, 대법원 역시 향토예비군법 위반 사건에 대한 선고를 할 것이다. 이미 양심적 병역거부 자체에 대해 위헌 결정과 무죄 판결이 이루어진 상황에서 헌법재판소와 대법원이 예비군 병역거부에 관해서도 전향적인 판단을 내릴 가능성이 높다. 예비군 병역거부의 경우 이를 인정하였을 때 사회적으로 미칠 효과는 미비한 반면⁷⁾, 예비군 병역거부자 개개인들이 겪는 반복처벌 등의 고통이 너무나 심각하기에 더더욱 그러하다. 만약 헌법재판소나 대법원 두 기구 중 하나라도 예비군 병역거부를 인정하면 이에 대한 입법이 강제되는 상황에서 예비군 병역거부를 인정하지 않는 입법안은 현실적이지 못하다.

그렇다면 문제가 되는 것은 입영 중 대체복무 신청이 가능할지에 대한 것이다. 유엔 인권위원회(UN Commission on Human Rights, 현 유엔 인권이사회)는 1998년 ‘결의 제77호’에서 “이미 군복무를 하고 있는 사람도 양심적 병역거부를 할 수 있

7) 예비군 규모가 약 300만 명임에 반하여 양심적 예비군훈련 거부자의 수는 1년에 10명 내지 20명 정도로 소수이며, 예비군훈련 거부자는 이미 현역복무 이행을 마친 사람이라는 점에서 병역자원 관리 측면에서도 대체복무(예비군 훈련의 대체훈련)를 허용하지 않을 이유가 없다.

다”라며 복무중 병역거부권이 인정되어야함을 밝혔다.⁸⁾ 유럽평의회(Council of Europe) 역시 2001년에 채택한 「결의 1518호」에서, 양심적 병역거부권이란 “징병 혹은 병역의 이행 이전이나 이후 어느 때이든 양심적 병역거부자로서 등록할 권리”와 “직업군인에게도 양심적 병역거부자 지위를 신청할 수 있는 권리”라며 대체복무 신청 시점을 넓게 인정하였다.⁹⁾

종교적 신앙이나 개인적 신념은 그 본질상 어느 때든 생길 수 있다. 또한 기존의 신앙과 신념이 나뉘는 계기를 통해 바뀔 수도 있는 것이다. 따라서 어떤 시점을 기준으로 개인에게 생긴 신앙 또는 신념에 불합리한 차별을 두는 것은 또다시 종교의 자유, 양심의 자유를 침해하는 것에 다름 아니다. 전역을 불과 3개월 남겨두고 신앙을 갖게 되어 집총을 거부하고 수감된 사례¹⁰⁾ 등이 꾸준히 확인되고 있는 상황에서 입영 전으로만 대체복무 신청기한을 한정할 경우 또 다시 인권침해가 야기될 것이다.

또한 현역 입영 전 양심적 병역거부자에게 대체복무제를 인정하면서도, 입영 이후의 대체복무를 허용하지 않는 것은 논리적으로도 타당하지 않다. 양심의 진정성은 심사기구에서 심리를 통해 판단할 문제이지, 시점을 기준으로 일률적으로 재단할 수는 없다. 군사훈련을 실제로 받은 이후에 비로소 그 행위가 스스로의 신념에 부합하지 않음을 깨달은 자가 대체복무신청을 한 경우를 가정해본다면, 대체복무 신청을 입영 이전까지로 제한하는 것은 병역거부를 헌법상 권리로서 보장해야 한다는 헌법재판소 취지에 반하는 것이다.

한편, 전해철 안 등은 현역복무 중인 기간이 1년 이상 경과한 자가 대체복무를 신청할 경우 심사기구가 당사자의 의견을 들어 비집총복무로 전환하는 결정을 내릴 수 있도록 하였는데, 이미 상당한 군복무를 한 자에게 다시 대체복무교육을 하고 단시간 대체복무에 투입하는 것보다 실용적인 조치가 될 수 있다고 보인다. 이 경우 잔여복무기간은 대체복무기간과 현역복무기간의 비율에 준하여 다시 산정될 수 있을 것이다.

8) UN Doc. CHR 54th. 1998. 4. 22. E/CN.4/RES/1998/77.

9) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1518 (2001) “Exercise of the right of conscientious objection to military service in Council of Europe member states.”

10) “제대 3개월 앞두고 ‘병역거부’ 선언한 말년 병장”, 시사인 2013. 8.

4) 복무형태 - 합숙복무 원칙

복무형태의 경우 합숙복무를 원칙으로 한다는 점에서 모든 안 사이이 동일하다. 합숙생활로 인한 기존 생활에서의 단절과 고립이 군복무를 기피하는 가장 중요한 요인이라는 점에서, 대체복무의 형태 역시 합숙생활로 설계될 수밖에 없을 것이다. 또한 대체복무지역이 복무자의 거소지와 떨어진 경우, 출퇴근 방식의 복무가 대체복무자들에게 여러 부담 등을 준다는 점에서 합숙복무에 일정한 합리성이 존재하는 것도 사실이다.

다만, 합숙복무를 원칙으로 하다 보니, 합숙복무는 어렵지만 사회적으로는 시급하게 요구되는 의료, 사회복지, 요양시설 등에 지원업무가 대체복무 가능영역에서 제외되는 불합리도 확인된다(실무추진단 안 등). 대체복무제도가 정착되면 복무기간에 차등을 두고 시설에 따라 합숙복무와 출퇴근복무를 나눠서 시행하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

5) 복무기간 - 1.5배 이내로 설계 (복무영역에 따른 차등도 검토가능)

복무기간이야말로 해당 대체복무제가 권리행사를 보장하는 형평성 있는 제도인지, 사법부에서 이루어지던 처벌을 행정부로 이전한 것에 불과한 징벌적 제도인지를 판명하는 중요한 표지이다. 국제인권기구들 역시 특정국가의 대체복무가 인권을 침해하지 않는 제도인지를 판단함에 있어서 ‘기간’을 제1의 요소의 삼는다. 독일의 경우 대체복무 기간이 병역기간보다 길면 기본권 침해라고 보고, 그러한 입법이나 행정을 막기 위해 헌법에 명문규정까지 두었다(독일 기본법 제12조a 제2항¹¹⁾)

11) 독일연방공화국 기본법 제12a조

- ① 남자에게는 만 18세부터 군대, 연방국경수비대 또는 민방위대에서 복무할 의무를 부과 받을 수 있다.
- ② 양심상의 이유로 무기를 사용하는 군복무를 거부하는 사람에게는, 대체복무의 의무를 지을 수 있다. 대체복무의 기간은 병역기간을 초과할 수 없다. 그 상세한 사항은 양심의 결정의 자유에 영향을 미칠 수 없고 또한 군대와 연방국경수비대의 부대와 어떠한 관계도 없는 대체복무의 가능성을 규정하여야 하는 법률로 정한다.
- ③ 제1항과 제2항에 따라 복무에 동원되지 않는 병역의무자에게는 방위사태 시에 법률에 의하여 또는 법률에 근거하여 노동관계에 있는 민간인 보호를 포함하는 방위의 목적을 위하여 민간역무의 의무를 지을 수 있다. 공법상의 근무관계에서의 역무는 경찰임무의 수행을 위하여 또는 공법상의 근무관계에서만 충족시킬 수 있는 공공행정의 고권적 임무의 수행을 위해서만 허용된다. 제1문에 따른 근무관계는 군대, 그 군대의 부양 영

앞서 살핀 여러 안들을 정리해보면, 현역 육군 사병 18개월 기준 1.5배 안(27개월)과 2배 안(36개월)의 대립이라고 할 수 있다. 2배 안의 경우 1) “현역병이 상대적 박탈감을 느끼지 않고 병역기피 수단으로 악용되는 것을 방지하기 위하여 충분한 기간을 설정할 필요”, 2) “해·공군 병사(해군 20개월, 공군 22개월), 사회복지무원(21개월), 전문연구요원·공중보건의 등 다른 대체복무자(34~36개월)와의 형평성 유지”가 주된 논거로 제시된다(실무추진단 안). 이에 더해 3) 여론, 국민공감대 등도 2배의 이유로 제시된다. 2배 대체복무가 국민여론의 지지를 받고 있다는 것이 구체적인 근거가 있는 것인지는 이하에서 상세하게 살펴볼 것이다. 다만, 전문연구요원·공중보건의(34~36개월)를 제시하면서 이들과의 형평성 유지를 2배의 근거로 제시하는 것은 심각한 비약이라는 점은 지적할 필요가 있다. 공중보건의 등이 장기복무를 하는 이유는 이들이 상대적으로 높은 월급을 받으며 출퇴근 형태로 복무하기 때문이다. 업무여건 자체도 일반 사병과는 비교할 수도 없는 수준이며, 대체복무도 복무자의 유효한 경력으로 인정된다. 이러한 명백한 차이에도 불구하고 공중보건의도 36개월이니 형평성 유지를 위해 2배 복무해야 한다는 주장은 복무기간 2배 주장이 근거가 빈약함을 반증하는 것에 다름 아니다.

이하에서는 복무기간 관련 확립된 국제기준과 해외사례, 여론조사 결과를 살피고자 한다. 위 내용을 종합할 때 합헌적이지 않거나 합리적 대체복무제 설계를 위해서는 복무기간을 1.5배로 해야 하며, 여론조사 결과를 보더라도 통념과는 다르게 합숙복무를 기준으로 할 때 1.5배 이내에 대한 찬성응답이 2배 이상보다 많기에 제도 도입을 위한 충분한 지지가 확인된다.

(1) 확립된 국제기준과 해외 국가의 사례

유엔 자유권규약위원회를 비롯한 국제기구들은 현역복무 기준 2배의 대체복무기간은 인권침해이며, 1.5배를 해당 국가의 여러 사정들을 고려할 때 설정할 수 있는 복무의 한계기간으로 설정하고 있다. 국가인권위원회 역시 이와 같은 국제기준에 따라 2018. 7. 23. 대법원 공개변론에 제출하는 의견서에서, 대체복무 기간을 “현역복무기간의 약 1.5배에 해당하는 기간 동안 합숙 형태로 제도를 도입하되 차츰 기간단축과 복무형태의 변화 등을 통해 제도를 개선시켜 나가는 것이 바람직하다”라고 입장을

역 및 공공행정에서 성립될 수 있다. 민간인 부양 영역에서 군무의무는 민간인의 생활에 필요한 수요를 충족시키거나 그 보호를 확보하기 위해서만 허용된다. (이하 생략)

밝힌 바 있다.

- “대체복무는 징벌적 성격이 아닌 것이어야 한다.”
(유엔 인권위원회, 1998년, 결의 77호, E/CN.4/RES/1998/77)
- “대체복무 기간이 무장 군 복무의 1.5배를 초과해서는 안 된다.”
(유럽평의회 사회권위원회, 2008년, 그리스 대체복무에 대한 견해)
- “프랑스 정부가 대체복무 기간을 2배로 정한 이유가 거부자의 양심의 진실성을 시험하기 위해서이다. 그러나 위원회의 의견으로는 그런 이유는 합리적이고 객관적인 기준에 근거한 것이 아니다.”¹²⁾
(유엔 자유권규약위원회, 1999년, 프레데릭 푸앵 대 프랑스, 개인청원 666/1995)

해외 사례 역시 대체복무 기간이 현역 복무의 2배 초과인 국가는 핀란드가 유일하고(핀란드는 현역 복무기간 6개월), 한국과 국가위상을 견줄 수 있는 국가들은 모두 1.5배 이내의 대체복무제를 시행하였거나 시행하고 있다. 만약 한국이 2배로 대체복무제를 시행하면 36개월로 아르메니아와 함께 세계에서 최장기 대체복무제를 시행하는 국가가 되게 된다.

12) 1992년 프랑스의 경우 현역병의 복무기간은 10개월이었고, 병역거부자의 대체복무기간은 20개월이었다. 위 유엔 자유권규약위원회의 판단 과정에서 프랑스 정부는 과학영역의 복무(military service of scientists)는 12개월, 기술영역의 대체복무(civil service of technical assistance)는 16개월이고, 양심적 병역거부자에 대한 정부의 심사절차를 폐지한 상황에서 기간은 병역거부자의 진정성을 판단할 수 있는 유일한 수단이며, 대체복무의 여건이 현역복무에 비해 훨씬 좋다는 점을 주장하며 10개월의 추가 복무기간이 징벌적이지 않다는 점을 주장하였으나, 자유권규약위원회는 “위원회는 현역과 대체복무 기간에 차이가 있을 수 있다고 생각한다. 대체복무 기간이 더 긴 경우에는 그러한 차이를 설명할 수 있는 합리적이고 객관적인 근거가 있어야 한다. 예를 들면 복무내용의 성격이나, 그러한 복무를 수행하기 위한 특별한 교육훈련의 필요성 등의 근거가 있어야 한다. 그러나 현재 당사국[프랑스]이 제시한 이유를 보면, 대체복무 기간을 두 배로 정한 이유가 거부자의 양심의 진실성을 시험하기 위해서이다. 그러나 위원회의 의견으로는 그런 이유는 합리적이고 객관적인 기준에 근거한 것이 아니다”라며 프랑스가 자유권규약을 위반하였다고 판단하였다.

구 분	현역병(a)	대체복무(b)	비율(b/a)
덴마크	4개월	4개월	1
에스토니아	8개월	8개월	1
독일(징)	9개월	9개월	1
오스트리아	6개월	9개월	1.5
스위스	260일	390일	1.5
러시아	12개월	18개월	1.5
벨라루스	18개월	27개월	1.5
대만(징)	4개월	6개월	1.5
그리스	9개월	15개월	1.7
프랑스(징)	10개월	20개월	2
핀란드	5.5개월	11.5개월	2.1

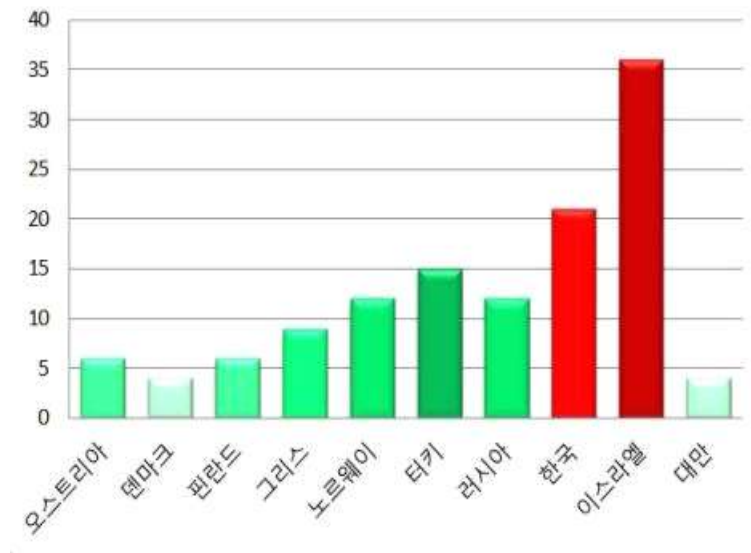
* 「종교 또는 개인적 신념 등 양심에 따른 병역거부자 대체복무제 도입방안 공청회」 자료집 6면에서 인용

이처럼 대체복무 기간을 2배로 하는 것은, 국제인권기준을 위반하며 해외 국가의 사례들에도 반하는 ‘징벌적 대체복무’라는 비난을 피할 수 없다. 제도 도입 초기의 특수성을 고려하여도 1.5배가 현실적으로 대체복무가 또 다른 처벌이나 차별이 되지 않기 위한 마지노선이며, 이를 위반하는 입법은 또다시 헌법재판소의 위헌 결정을 피하기 어려운 위헌적인 입법이 될 가능성이 크다. 유엔 자유권규약위원회의 규약위반 판단 역시 곧바로 이루어질 수밖에 없다.

(2) 한국 현역복무 기간의 특수성으로 인해 더더욱 1.5배를 넘어서는 안 됨

통상 해외사례나 국제인권기준은 대체복무제를 해당 국가의 육군 사병의 현역복무기간 기준으로 배수(倍數)로서 제시한다. 현재 우리의 대체복무 도입 논의에서 1.5배, 2배 등이 논의되는 이유이기도 하다. 그런데 ‘개월 수’까지 고려한다면 한국의 경우 현역복무기간 자체가 길기 때문에 더더욱 1.5배 이상이 될 경우 징벌적 성격이 명확해질 수밖에 없다.

아래 그래프와 같이 현재 한국 현역복무기간은 징병제 시행하는 주요 국가 중에서 최상위권에 속할 만큼 길다. 이 기간을 기준으로 1.5배 이상의 복무기간이 될 경우 대체복무의 절대 기간 자체가 너무나 길어지게 되어, 향후 인생을 준비해야 할 20대에 가혹한 의무를 부과하는 것이다.



<주요 국가 군복무 기간(개월)>¹³⁾

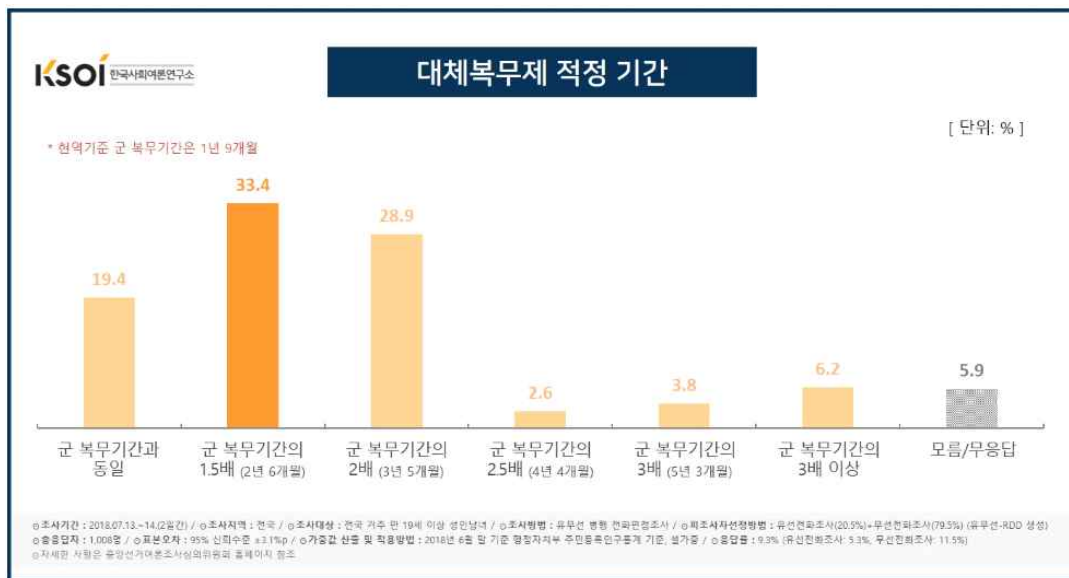
유럽평의회 사회권위원회가 2002년 Quaker Council for European Affairs의 그리스 국가를 상대로 한 진정에 대해 “1.5배 이상의 대체복무기간이 유럽사회권헌장 제 1조 제2항에서 규정한 ‘생계유지를 위해 자유롭게 선택한 직업을 가질 권리’를 침해하는 것으로 판단한 것도 이와 같은 맥락이었다. 현역복무든 대체복무든 20대에 수행하게 되는데, 현역복무보다 지나치게 긴 대체복무기간은 대체복무자로 하여금 노동 시장에 진입하는 시기를 과도하게 지연시키기 때문에 사회권 측면에서 위법한 차별로 판단한 것이다(European Committee of Social Rights, Complaint 8/2000).

앞서 살핀 프랑스의 경우에도, 자유권규약위원회는 1995년 10개월 현역복무기간을 기준으로 20개월 대체복무제(즉, 10개월 추가복무)를 규약위반으로 판단한 것인데, 한국의 경우 육군사병 복무기간 18개월 기준 1.5배라고 하여도 27개월로서 이미 9개월 추가복무이다. 이처럼 곱해지는 원수가 현저히 큰 상황에서 2배 대체복무제는 그 자체로 징벌적이며 차별적인 제도일 수밖에 없다.

13) IISS, The Military Balance 2017 통계 인용. 대만의 경우 2018년 모병제로 전환됨에 따라 모든 신병은 훈련소에서 4개월 훈련으로 군복무를 마친다.

(3) 국민여론 역시 과반수가 1.5배 이내를 지지하고 있음

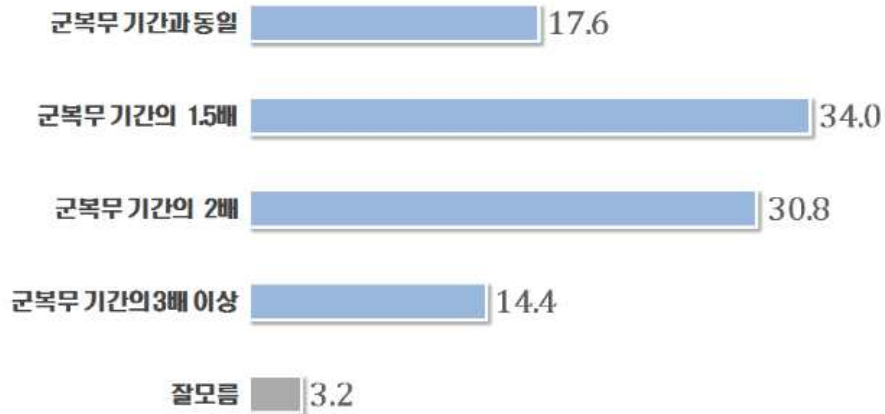
국제인권기준, 해외 사례, 한국의 장기 복무기간이라는 특수성 등과 같이 대체복무 기간을 1.5배 이내로 해야 할 근거가 분명하다. 그럼에도 2배 이상을 주장하는 안에서는 ‘국민공감대’, ‘박탈감’과 같은 감정의 문제가 근거로 제시된다. 그러나 2018년 헌법재판소 결정 이후 이루어진 여론조사의 결과를 보면 2배의 근거로 제시된 ‘감정’이라는 것이 주장하는 이들의 ‘선입관’에 불과하다는 것이 확인된다. 한국사회여론연구소의 2018. 7. 여론조사에서 대체복무제 기간을 ‘현재 군 복무기간(1년 9개월)의 1.5배인 2년 6개월’로 하는 것이 적정하다는 의견 33.4%로 가장 우세했고, 동일한 기간이 적정하다는 의견도 19.4%에 달하였다. 즉 52.8%의 과반이 1.5배 이하의 대체복무제가 적정하다고 응답한 것이다.



비슷한 시기 리얼미터의 2018. 7. 2.자 “적정 대체복무 기간에 대한 국민의식”에서도 역시 군복무 기간의 1.5배가 34%로 가장 높은 응답이 확인되었으며, 군복무 기간과 동일한 대체복무제가 적정하다는 의견도 17.6%에 달하였다. 역시 51.6% 과반이 1.5배 이내를 지지한 것이다.

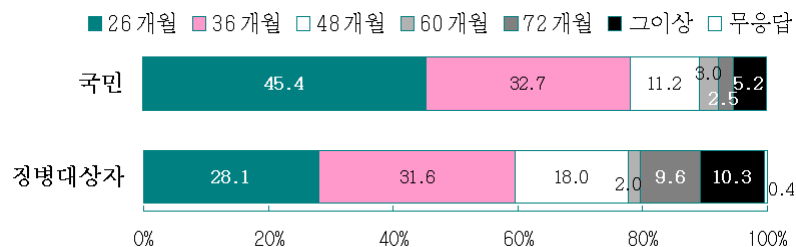
적정 대체복무 기간에 대한 국민인식 단위: %

총 응답자 500명



이와 같은 여론조사는 최근의 예외적인 결과가 아니다. 양심적 병역거부 공론화가 본격적으로 이루어졌던 2004년 조선일보-한국갤럽이 조사한 여론조사 결과에서도 “만약 사회봉사 활동을 시키는 대체복무제도를 도입할 경우 적정한 복무기간”을 묻는 설문에서 군 복무기간과 같아야 한다 33.2%, 군 복무기간보다 1~11개월 길어야 한다 18.6%, 약 1년 이상 길어야 한다 20.4%, 약 2년 이상 길어야 한다 20.1%, 무응답 8.2%로 역시 과반이 1.5배 이내를 지지하는 것으로 확인되었다. 2005년도 한국국방연구원에서 실시된 ‘병역 관련 현안에 대한 조사 연구’ 중 일반인 및 징병대상자를 대상으로 한 설문결과에서도 당시 24개월이 현역육군 복무기간을 기준으로 양쪽 조사대상 모두 과반이 1.5배 이내의 대체복무제가 적정복무기간이라고 응답하였다.

<2005년 한국국방연구원 조사 연구 중 적정대체복무기간 응답 결과>



이처럼 일관된 여론조사 결과로서 확인된 바와 같이, 1.5배 이내의 대체복무제 설계는 국민들의 공감을 충분히 얻고 있다. 1.5배로 대체복무제가 시행된다고 하였을 때, 그 대체복무제도가 국민공감대와 동떨어진 것이라고, 현역입영대상자들을 소외시킨 제도라고 결코 평가할 수 없다. 국민공감대나 현역입영대상자들의 박탈감을 이유로 1.5배가 아닌 2배가 되어야한다는 주장은 구체적 현실에 눈감고, 선입관에 갇힌 주장이다.

6) 복무분야-교정으로의 단일화보다는 소방 등 안전, 사회복지 영역으로 확대

복무영역의 경우 다수의 군과 독립적인 복무영역 안들과 소수의 군 내부에서의 비전투복무 안(이종명, 김학용 안)으로 나뉘지는데, 먼저 비전투복무 안의 문제점을 살펴본다. 아래 상자와 같이 국제인권기구들은 ‘군으로부터 독립한 비군사적 영역에서의 복무’를 양심적 병역거부자들의 양심을 침해하지 않으면서도 이들이 공동체를 위한 의무를 수행할 수 있도록 하는 대체복무의 본질에 부합하는 복무영역으로 판단해 오고 있다.

- “대체복무는 군 관할 지역 밖의 것이고 군 지휘 하에 있지 않아야 한다.”
(유엔 자유권규약위원회, 2011년, 정민규 외 99인 대 대한민국, 개인청원 1642-1741/2007)
- “대체복무에 대한 모든 통제 및 관할은 민간에 의해 이루어져야 하며, 군은 대체복무를 수행하는 사람의 일상적인 업무에 대해 어떠한 통제권도 갖지 못한다. 정부 및 관련 기관은 개정안과 관련된 시행령, 시행규칙 및 내부 규정들이 대체복무가 민간 관할 하에 있어야 한다는 원칙과 온전히 부합하도록 법률 개정안에 명시하여야 한다.”
(유럽평의회 산하 베니스위원회, 2011년, 아르메니아 대체복무법률 개정안에 대한 견해)

현재 한국의 양심적 병역거부자 중 대부분이 여호와의 증인 신도인데, 이 신도들은 군과 관련 있는 것은 직업으로도 삼지 않을 만큼 군과의 독립을 종교적 신념으로 삼고 있다. 그러한 신념으로 인해 1950년대부터 지금까지 2만 여명에 달하는 여호와의 증인들이 감옥행을 선택하였던 것이다. 그런데 대체복무제를 설계하면서 이들을 군복을 입혀 군인이 되게 한 이후, 총만 주지 않겠다는 것은 이들의 헌법상 권리를 또 다시 침해하겠다는 주장이다. 나아가 지뢰제거 업무는 2000년 초반 양심적 병역거부 문제가 한국 사회에 처음 이슈화될 때 등장한 대표적인 징벌적 대체복무제였다. 총을 들지 않는 복무 중 가장 위험해 보이는 업무를 주면서 감옥에 안 가려면 이걸

해야 한다는 논리였다. 사회적 필요성이나 지뢰제거 업무의 실제 내용 등에 대한 고민이 아니라 형사처벌 대신 내릴 수 있는 징벌로서 등장한 안이, 2018년 헌법재판소의 위헌결정과 대법원의 무죄 판결 이후에도 존재하는 것이다. 실무추진단 내부에서도 당사자의 수용가능성이 전혀 없다는 이유로 군대 내 비전투 복무는 처음부터 제외되었다.

현실적으로 시행 가능한 복무영역을 검토해볼 때, 실무추진단 안으로 유력한 ‘교정 단일화 안’과 ‘교정 이외에 소방 등으로 복수의 복무영역으로 대체복무제를 설계하는 안’이 대립하고 있다.

교정단일화는 지금까지 이미 양심적 병역거부자들이 유죄판결을 받고 수행하였던 일을 대체복무 도입 이후에 다시 수행하게 한다는 점에서 가장 문제이다. 지금까지 양심적 병역거부자들은 이미 감옥에서 여러 교정행정 보조업무를 수행하면서 사실상의 대체복무제를 수행하였다. 따라서 교정영역에서의 대체복무 단일화는 인권침해가 이루어졌던 당시의 관행이 제도화되는 것이라는 비판을 피할 수 없다. 지금까지 병역거부자들이 1년 6월의 징역형을 선고받아 수행하였던 업무를 징역형만 없이 27개월 내지 36개월 동안 수행시키는 것인데, 현재 도입하려고 하는 대체복무가 과거 인권침해에 대한 반성과 성찰이 바탕을 둔 것인지 심각한 우려가 든다.

교정시설 단일화의 근거는 ① 감옥이나 구치소가 사회적 기피시설이고, ② 업무난이도도 상당하다는 점 때문에 현역복무와의 형평성을 담보할 수 있다는 점이다. 나아가 합숙시설이 이미 갖추어져 있다는 점도 도입 근거 중 하나이다. 그러나 위의 근거는 교정시설이 대체복무 중 하나가 될 수 있다는 근거는 되어도, 다른 영역을 배제해야 한다는 근거는 될 수 없다. 또한 교정시설 복무의 경우 복무난이도가 상당히 하여 현역복무보다 복무기간이 길 이유가 없다(만약 교정으로 복무영역이 단일화 된다면 복무기간은 현역복무와 동일한 수준이거나 약간 긴 수준에서 시행되어야 함).

반면, 교정 이외의 대체복무 영역으로 유력하게 검토되는 소방시설의 경우 이미 연 600여명 규모의 의무소방대가 전환복무의 형태로 운영되고 있기 때문에, 복무의 사회적 필요성과 형평성 모두 인정받은 영역이라고 할 수 있다. 의무소방대는 2023년에 폐지되는데, 이는 저출생 때문이지 의무소방대의 사회적 필요성이 없어서는 아

니다. 즉, 사회적 필요성이 존재하고, 이미 전환복무로 시행되었을 만큼 현역복무와
의 형평성에 대한 인식도 존재하는 소방영역은 사회적으로 가장 효과적인 대체복무
영역이 될 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 대만 등 해외에서도 소방 영역이 대체복
무 영역으로 활용되고 있다. 따라서 2023년 현재의 의무소방대가 폐지되는 것을 기
점으로 적절한 인원을 양심적 병역거부자가 수행할 수 있는 대체복무로 지정하여 운
영하는 것을 검토할 수 있다.¹⁴⁾

대체복무는 양심적 병역거부자의 양심이 보장하기 위한 제도이지만, 사회와 공동체
에 대한 의무를 다하기 위한 제도이기도 하다. 따라서 대체복무를 통해 공동체의 안
전(안보)이 증진될 수 있는 영역에서 대체복무제가 시행되어야 제도적 선순환이 가능
할 수 있다. 촉박한 입법일정에 맞춰 현실적으로 교정을 주된 대체복무분야로 정할
수밖에 없다는 점에 대해서는 납득할 수 있지만, 소방 등 이외의 영역도 대체복무
영역으로서 충분한 타당성을 가지는 바 이후 대체복무 기구가 시행령 수준으로 복무
분야를 확장할 수 있도록 입법을 하는 것이 필요할 것이다.

7) 관할기관-국무총리실 산하 독립적 심사기구 설치

대체복무 기구는 대체복무자 심사, 배정문제를 총괄함과 동시에 대체복무제도 운영
에 대해서 전반적인 정책수립까지(예를 들면 ‘기본계획 수립’ 등)도 가져야 할 것이
다. 이 중 입법 과정에서 중요하게 검토되어야 할 부분은 ‘심사’ 부분이다. 대체복무
를 신청한 양심적 병역거부자는 대체복무 기구에서 ‘양심의 진정성’에 대한 판정을
받게 되는 구조이다.¹⁵⁾ 대체복무 신청의사가 진정한 양심의 발로인지, 허위인지를 판

14) 2008년 병무청의 연구용역에서도 의무소방 영역은 대체복무 영역으로 검토된 바 있는데, 이 연구는 전국 소
방서에서 약 2,000여 명의 합숙복무자 수요가 있을 것으로 분석하였다. 다만 현재 전환복무로서 운영되는 의무
소방대는 경쟁률이 높은 선호 복무영역이나, 이는 현역 복무기간 21개월 기준 23개월의 복무기간으로 큰 차이
가 없는 상황에서 도시에서의 복무 등 이점이 있었기 때문으로 보인다.

15) 대법원의 이번 무죄취지 판결은 다음과 같이 ‘양심’을 심사하는 기준을 제시하였다는 점에서 중요한 의미를
가지는데 이 법리가 이후 기구의 심사에도 적용될 수밖에 없을 것이다. “인간의 내면에 있는 양심을 직접 객
관적으로 증명할 수는 없으므로 사물의 성질상 양심과 관련성이 있는 간접사실 또는 정황사실을 증명하는 방
법으로 판단하여야 한다. 예컨대 종교적 신념에 따른 양심적 병역거부 주장에 대해서는 종교의 구체적 교리가
어떠한지, 그 교리가 양심적 병역거부를 명하고 있는지, 실제로 신도들이 양심을 이유로 병역을 거부하고 있는
지, 그 종교가 피고인을 정식 신도로 인정하고 있는지, 피고인이 교리 일반을 숙지하고 철저히 따르고 있는지,
피고인이 주장하는 양심적 병역거부가 오로지 또는 주로 그 교리에 따른 것인지, 피고인이 종교를 신봉하게
된 동기와 경위, 만일 피고인이 개종을 한 것이라면 그 경위와 이유, 피고인의 신앙기간과 실제 종교적 활동
등이 주요한 판단요소가 될 것이다. 피고인이 주장하는 양심과 동일한 양심을 가진 사람들이 이미 양심적 병

단하는 권한을 갖는, 유래 없이 거대한 ‘양심심판기관’이 탄생하는 것이다.

심사에 있어서, 위원구성, 심판절차, 관할 기관 등이 쟁점인데, 이 중 위원구성과 관할 기관은 기구 독립성은 연계된 쟁점이기 때문에 이 부분을 주되게 검토하도록 하겠다.

먼저 위원구성의 관해서는, 먼저 대부분의 안들이 ‘종교단체의 추천을 받은 자’를 위원자격의 하나로 규정하고 있는데, 양심적 병역거부는 대체복무제 시행 이후에도 여호와의 증인 신도들이 주되게 심사대상이 될 수밖에 없는바, 이러한 사안의 특수성을 고려할 때 종교단체의 추천으로 위원이 되는 것은 적절하지 않아 보인다(인권위 연구용역 안이 대표적으로 종교단체의 추천으로 위원 자격을 부과하는 조항을 두지 않았음). 다음으로 추천권자와 임명권자의 문제에 있어서 기구의 독립성, 즉 병력자원의 최대한 동원하는 것을 목적으로 하는 군과의 독립성을 위해서는 국방부나 병무청의 추천권이나 임명권 역시 배제하는 것이 타당할 것이다. 만약 대체복무 기구가 국방부에 설치될 경우 위원들의 임명은 반드시 국무총리가 하는 것으로 규정되어야 할 것이다.

다음으로 기구의 관할을 살펴본다. 기존 안들은 다수의 국방부(병무청) 산하 안과 국무총리실 산하 안(박주민, 이철희, 인권위 연구용역, 시민사회 안)이 대립하고 있다. 전자의 경우 현역병입영 대상자 또는 보충역 병역처분을 받은 사람들의 신청을 받고, 이에 대한 판정이 내리는 기구 역시 군인력수급(징집·소집)라는 병무행정 업무 범위 내에 있다고 보기 때문이다.

그러나 대체복무신청에 대한 심사가 다른 양심의 침해로 이어지지 않기 위해서는 기관의 ‘독립성’이 무엇보다 중요한 바, 그 독립성을 보장하기 위해 국방부 외부에 심시기구를 설치하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

역거부를 이유로 실형으로 복역하는 사례가 반복되었다는 등의 사정은 적극적인 고려요소가 될 수 있다. 그리고 위와 같은 판단 과정에서 피고인의 가정환경, 성장과정, 학교생활, 사회경험 등 전반적인 삶의 모습도 아울러 살펴볼 필요가 있다. 깊고 확고하며 진실한 양심은 그 사람의 삶 전체를 통하여 형성되고, 또한 어떤 형태로든 그 사람의 실제 삶으로 표출되었을 것이기 때문이다”(대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 판결).

유럽평의회 각료위원회(Committee of Ministers)가 1987년 채택한 권고 R(87)8호에서 “신청에 대한 심사는 공정한 절차가 보장되어야 한다. 신청이 기각된 경우 신청자가 상소할 수 있어야 한다. 상소 담당기관은 군 당국으로부터 독립되어 있어야 한다”라고 심사기관의 독립성을 강조한 바 있다.¹⁶⁾ 유엔 인권위원회 역시 앞서 언급한 1998년 결의 제77호(Resolution 1998/77)에서 “양심적 병역거부의 개별 사안에 대해 그 진정성을 판단하는 임무를 담당할 독립적이고 공정한 의사결정기관을 설립해야 한다”고 결의하였다.¹⁷⁾ 이때의 독립성이라는 것은 양심적 병역거부 및 대체복무의 성격과 본질상 ‘군’과의 독립을 의미한다고 하겠다.

또한 아래 표와 같이 해외 심사기구의 소속부서를 볼 때도, 심사기구가 반드시 국방부(병무청) 산하에 존재하는 것이 아님을 알 수 있다.

외국의 심사기구의 소속부서 ¹⁸⁾	
소속부처	국명
내무부	대만, 덴마크, 오스트리아
법무부	노르웨이
경제부	스위스
노동사회정책부	우크라이나
가족청소년여성노인부	독일
지방정부	폴란드
국방부	그리스, 러시아, 몰도바, 세르비아, 스웨덴, 아르메니아, 알바니아, 에스토니아, 이스라엘, 키프로스, 핀란드

현재 대체복무 영역으로 유력하게 검토되는 교정의 경우 법무부와 소방의 경우 행정안전부가 관할한다는 점에서 심사는 국방부 산하 기관이 하고, 복무는 국방부 또는 행정안전부 산하에서 한다는 제도적 불합리성도, 심사기구를 국방부 외부에 두어야 할 이유이다. 즉, 복무영역 자체가 군 이외의 영역인데, 심사만 국방부에서 한다는 것이 합리적이지 않기 때문이다. 이미 전환복무 형태로 시행되는 의무소방대, 의무경찰 역시 선발권한을 소방청장, 경찰청장이 갖는다는 점과 비교하였을 때도 그러하다.

16) “Recommendation No. R(87)8 of the Committee of Ministers to member states regarding conscientious objection to compulsory military service.”

17) UN Doc. CHR 54th. 1998. 4. 22. E/CN.4/RES/1998/77.

18) 병무청, 「종교적 사유 등에 의한 입영거부자 사회복무체계 편입 방안 연구」, 2008, 146쪽.

따라서 국무총리실 산하에 독립적인 심사기구를 설치하여, 다양한 복무영역에 대체 복무 인원을 대치하는 것이 독립성 보장뿐만 아니라, 임명권자와 관할의 일치, 다양한 부처 간 협의가 필요한 대체복무요원 배정·관리에 있어서의 효율성 등에 부합하는 방식이라고 할 것이다. 국무총리실 산하에 이미 조세심판원과 같이 상설 심판기구도 존재하는 바, 더더욱 국무총리실 산하에 심판기구를 두지 못할 이유가 없다.

8) 소결-합리적 대체복무제 제안

이상의 내용을 정리하여, 합리적 대체복무제의 원칙을 제안하면 다음과 같다.

- 별도의 법안 형태로 대체복무제를 입법
- 병역판정과 함께 대체복무 신청 관련 안내를 지방병무청장이 고지
- 대체복무 신청 시기는 현역복무 중이나 예비역에 편입된 후라도 가능
- 합숙복무를 원칙으로, 복무기간은 현역복무의 1.5배 이내, 복무영역은 교정, 소방 등 복수 영역
- 심사 기구는 국무총리실 산하에 설치

4. ‘상대적 박탈감’의 구조에 대한 분석 : 인권위 연구용역 결과 활용 분석

2018. 10. 발간된 인권위 연구용역은 국제인권기준에 부합하는 구체적인 대체복무 법안을 제안하였기도 하였지만, 입영대상자, 전문가, 병역거부로 수감되었던 집단에 대한 각각의 설문조사를 진행하여 기존의 일반국민을 대상으로 한 평면적 설문조사가 보여주지 못하였던 양심적 병역거부 및 대체복무제와 관련된 구체적인 인식의 지형을 확인해냈다.

1) 상대적 박탈감 느끼는 ‘주체’인 입영대상자들을 상대로 한 설문조사 분석

특히 입영대상자를 상대로 한 설문조사는 징벌적 대체복무제가 불가피성하다는 주장의 근거인 ‘상대적 박탈감’, ‘병역기피 수단으로서의 악용 가능성’이 실제 무엇인지를 구체화시킬 수 있는 데이터라는 점에서 주목할 만하다. 대체복무 제도를 설계함에

있어서 고려해야 할 ‘상대적 박탈감’은 현역입영대상자들의 ‘감각’이다. 이미 군복무를 마친 예비역들의 박탈감은 군복무 기간 단축이나 인권개선 등의 조치에서도 발생하는 것이기에 제도 설계에 1차적인 고려요소가 될 수는 없다. 또한 ‘병역기피 수단으로서의 악용 가능성’ 역시, 그 악용의 주체를 본다면 역시 현역입영대상자들이다. 예비역이나 일반 국민들이 이 제도를 악용할 수는 없기 때문이다. 따라서 과연 입영대상자들이 대체복무제의 구체적 내용에 관하여 어떤 감각을 가지고 있고, 어떻게 평가하는지가 핵심이다.

인권위 연구용역은 2018. 8. 22.부터 9. 6.까지 서울지방병무청 정문 앞에서 대면 조사를 진행하여 병역관정대상자 527명에게서 응답을 받은 것인데, 이 중 대표적으로 적정 대체복무 기간에 대한 입영대상자의 응답결과는 다음과 같다.

15. 합숙 복무를 할 경우 적절한 기간은 어느 정도라고 생각합니까?

육군 병사와 동일 기간이라는 응답(38.8%)이 가장 많이 나타났다. 현재 국방부에서 논의 중인 1.5배와 2배를 기준으로 보자면, 1.5배를 이하를 선택한 사람이 81.6%로 2배를 선택한 사람 16.4%보다 5배 가량 많았다.

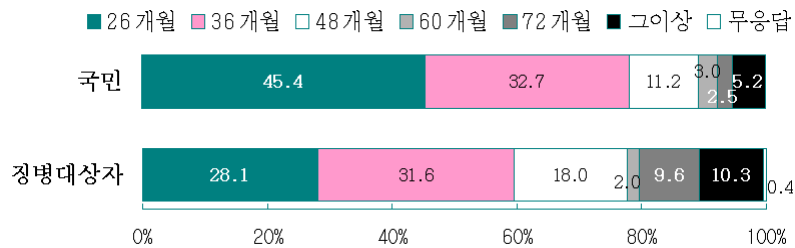
구분	빈도(명)	비율(%)
육군 병사와 동일 기간 (18개월=1년 6개월)	199	38.8
공군 병사와 동일 기간 (22개월=1년 10개월)	111	21.6
육군 병사의 1.5배 (27개월=2년 3개월)	109	21.2
육군 병사의 2배, 공중보건의·공익법무관·전문연구요원과 동일 기간 (36개월=3년)	84	16.4
기타	10	1.9
합계	513	513

주: 무응답 14명

합숙복무라는 기준조건을 제시한 후 적정 대체복무 기간을 묻는 질문에 육군 병사의 1.5배(27개월) 이내가 적정하다는 응답이 81.6%에 달하는 것으로 확인되었다. 즉, 입영대상자의 경우 압도적인 다수가 1.5배 이내의 ‘합숙’ 대체복무라면 상대적 박탈감을 느끼지 않는다고 응답한 것이다. 이와 같은 응답비율은 합숙복무를 출퇴근 복무로 복무의 조건을 바꿔서 질문하였을 때 유의미하게 감소(69.1%)하는데, 이는 현역입영 대상자들이 ‘합숙복무’라는 조건 하에서는 1.5배 이내를 적절한 형평성의 표지로 인식하고 있음을 보여준다.

2018년 인권위 연구용역의 예외적인 결과도 아니다. 앞서 확인한 바와 같이 2005년도 한국국방연구원에서 실시된 ‘병역 관련 현안에 대한 조사 연구’ 중 징병대상자를 대상으로 한 조사¹⁹⁾에서도 동일한 경향이 확인된다. 아래 그래프와 같이 징병대상자 중 59.7%가 당시 복무기간 기준 1.5배 이내를 적정한 복무기간이라고 응답하였다.

<2005년 한국국방연구원 조사 연구 중 적정대체복무기간 응답 결과>



한국국방연구원과 국가인권위원회라는 두 기구에서 2005년과 2018년 상당한 기간 차이를 두고 이루어진 입영대상자들을 대상으로 한 설문조사에서 모두 과반의 응답으로 1.5배 이내면 적절한 대체복무기간이라는 점이 확인되었다. 적절한 대체복무기간이라는 것은 그 정도의 복무기간이라면 굳이 양심을 속이거나 원하지도 않는 종교를 믿는 척 하며 대체복무제를 선택하지 않겠다는 의사이기도 하다. 1.5배는 상대적 박탈감을 심화시키기 때문에, 악용가능성이 높아지기 때문에 2배는 되어야 하는 주장이 실제 현실의 여론과 동떨어져 있음이 입증된 것이다. 또한 앞서 살핀 일반 국민을 상대로 한 여론조사 결과 역시 1.5배 이하에서 과반의 여론지지가 확인되었다.

인권위 연구용역은 대체복무제가 현역복무보다 길어야 한다고 주장하는 ‘이유’에 관해서도 조사를 진행했는데, 이 조사결과를 보면 대체복무제를 통해 현역입영 대상자들이 느끼는 ‘상대적 박탈감’이라는 것이 복무기간으로 해결될 수 있는 것이 아니라 대체복무제의 실질을 잘 홍보하는 것을 통해 해결할 수 있음이 들어난다. 아래 설문은 “육군 병사보다 긴 복무기간을 가져야 한다고 택한 이유는 무엇입니까?”에 대한 응답빈도인데, “군복무에 비해 자유로운 생활, 평등한 관계 등 기본권의 제약이 덜할 것이므로”(43.5%), “군복무에 비해 업무의 강도가 낮을 것으로 예상되므

19) 징병검사대상자 조사는 서울지방, 경기인천지방, 충북지방, 광주지방, 대구지방병무청에서 집단면접의 방식으로 2005. 6. 16. ~ 24간 544명을 대상으로 이루어졌던 것으로 확인.

로”(28.2%)의 순서로 응답률이 확인되었다. 이는 입영대상자들이 여전히 대체복무를 면제나 혜택으로 인식하고 있음을 보여주는 것으로서, 실제 현재 논의되는 제도들이 시행된다면 자연스럽게 해결될 수 있는 부분이다. 대체복무제에 대한 이해부족에서 비롯된 인식을 복무기간을 과도하게 늘이는 방식으로 대응하는 것은 원인을 잘못 진단하여 또 다른 인권침해 소지가 있는 제도를 불가피하다고 주장하는 것이다.

17. 육군 병사보다 긴 복무기간을 가져야 한다고 택한 이유는 무엇입니까? (합숙 복무, 출퇴근 복무 모두 육군 병사와 동일 기간 복무로 응답한 사람은 응답자 대상에서 제외)

기본권의 제약이 덜할 것이므로(43.5%), 업무의 강도가 낮을 것이므로(28.2%), 상대적 박탈감을 완화시키기 위해(16.3%)의 순서로 응답률이 나타났다.

구분	빈도(명)	비율(%)
군복무에 비해 국가적 중요성이 떨어지는 업무이므로	19	4.9
군복무에 비해 업무의 강도가 낮을 것으로 예상되므로	109	28.2
군복무에 비해 자유로운 생활, 평등한 관계 등 기본권의 제약이 덜할 것이므로	168	43.5
군복무자의 상대적 박탈감을 완화시키기 위해	63	16.3
대체복무에 필요한 교육·훈련을 위한 기간 고려	20	5.2
기타	7	1.8
합계	386	100.0

주: 합숙 복무와 출퇴근 복무 모두 육군 병사와 동일 기간 복무로 응답한 사람은 120명이고, 무응답자 21명을 포함하여 141명이 분석에서 제외

2) 입영대상자들과 전문가들의 인식차이

위와 같은 조사는 일견 예상 밖의 결과라고 느껴질 수도 있다. 이와 같은 ‘의외의 감정’은 인권위 연구용역이 수행한 전문가 설문조사와의 결과를 통해서 설명될 수 있다. 위 연구용역은 법조계(서울지방법변호사회), 법학계(헌법학회, 한국법학교수회, 공법학회, 형사법학회), 사회복지학계(한국사회복지연구회, 비판과대안을위한사회복지학회, 군사회복지학회) 전문가를 대상으로 370명의 설문을 진행하였는데, 그 결과는 입영대상자들의 응답과는 대비적이다. 단적으로 적정 복무 기간에 관해서 전문가들은 과반에 가까운 47.3%가 2배 복무기간이 필요하다고 응답하였다.

구분	빈도(명)	비율(%)
육군 병사와 동일 기간 (18개월=1년 6개월)	26	7.0
공군 병사와 동일 기간 (22개월=1년 10개월)	30	8.1
육군 병사의 1.5배 (27개월=2년 3개월)	118	31.9
육군 병사의 2배, 공중보건의·공익법무관·전문연구요원과 동일 기간 (36개월=3년)	175	47.3
기타	21	5.7
합계	370	100.0

이와 같은 응답결과의 차이는 전문가들이 실제 박탈감을 느끼는 주체들의 ‘감정’을 실증적으로 확인하지 않고, 오래전 군복무를 마친 자신들의 과거 경험이나 군사주의적인 사회적 감각을 근거로 2배가 상대적 박탈감을 해소할 수 있다는 진단을 하고 있다는 비판을 가능하게 한다. 전문가들은 병역기피심리가 강하다는 전제 하에 1.5배 이내의 대체복무제는 상대적 박탈감을 야기하고, 기피수단으로 악용될 것이라는 선험적 판단을 내리고 있지만, 일반 시민-특히 입영대상자들에게 형평성의 문제는 기간 보다는 ‘복무의 여건’이라는 것이 확인된 것이다.

III. 결론

징벌적 대체복무제는 사법부가 내리던 처벌을 행정부가 내리는 것에 다름 아니며, 소수자에 대한 포용과 헌법적 가치의 실현을 강조한 대법원과 헌법재판소의 판단에서 어긋나는 것이다. 안정적 제도도입이 중요하기 때문에, 일단 높은 강도로 도입하되 차차 개선하자라는 의견이 일견 합리적인 것처럼 보이나, 이는 2007. 9. 국방부가 대체복무 안을 발표하였을 때가 유효하던 논리이다. 당시에는 제도 도입 자체가 결정되지 않았기 때문에 조금 열악한 처우라도 하더라도 제도 도입 자체가 중요하다는 논리에 큰 설득력이 있었다. 그러나 지금은 이미 헌법재판소 헌법불합치 결정으로 도입 자체는 확정된 상황이다. 또한 헌법재판소의 위헌결정, 대법원의 무죄 판결이 연이어 이어지면서 입법을 위한 정치여건의 측면에서는 지금이 가장 좋은 시점이라고 할 수 있다(소수자 문제에 있어서 최고 법원의 판단만큼 큰 입법동력은 없음).

무엇보다 20대의 시간이라는 것은 회복할 수 없는 것이다. 일단 2배로 제도를 시행하고 차차 줄여나가자는 주장은, 매년 1천여 명 정도의 예상되는 대체복무자들에게 인권침해 소지는 있지만 어쩔 수 없으니 당신의 9개월을 희생하라는 것에 다름 아니다. 앞서 확인한 바와 같이 국민여론은 통념과는 다르게 과반이 1.5배 이내를 지지하고 있으며, 입영대상자들로 한정했을 때에는 80%까지 그 응답이 높아지고 있다. 1.5배 복무기간에 대한 상대적 박탈감은 전문가들, 정책 결정권자들만이 것일지도 모른다. 소수자의 문제에 있어서는 입법적 결단이 필요하다. 그 결단을 사법부가 보여주었다면, 입법부 역시 그 흐름 속에서 최소한 국제사회의 기준에 부합하는, 국민여론까지 지지하는 안으로 설계하여야 할 것이다.

다시 한 번 강조하면, 현재 실무추진단 안으로 유력하게 검토되는 교정시설 단일화로 2배의 복무기간이 한국 대체복무제로 설계된다면, 이는 양심적 병역거부자들을 계속 차별하고 배제하겠다는 결정이다. 전 세계에서 가장 긴 대체복무제를 입법했다는 국제사회의 비난이 즉각적으로 이루어질 것이다. 병역거부자들이 지금까지 감옥에서 했던 일을 그대로 수행하는, 과거 수십 년간 이어진 인권침해에 대한 반성이나 성찰은 조금도 담기지 못한 대체복무가 될 것이다. 부디 합리적 대체복무제, 합헌적 대체복무제가 도입될 수 있기를 바란다. ■

헌법재판소와 대법원의 결정 이후, 국제인권기준에 맞는 대체복무제를 기다리며

홍정훈 / 양심적 병역거부자, 참여연대 활동가

- 필자는 평화적 신념에 따라 양심적 병역거부를 선언했고, 2017년 4월 1심에서 1년6개월의 징역형을 선고받음. 사법부가 수많은 양심적 병역거부자들을 처벌한 관례에 따라, 증거인멸이나 도주의 우려가 없는 자로 인정받아 불구속 상태로 1심 결과에 대해 항소하고 위헌소송을 제기하게 되었음.
- 이후 헌법재판소는 필자를 비롯한 여러 양심적 병역거부자들이 제기한 위헌소송에 대해 2018년 6월 양심적 병역거부자를 위한 대체복무제가 마련되어 있지 않은 현행 병역법에 대해 헌법불합치 결정을 내림(헌법재판소 2011헌바379).
- 동시에 헌법재판소의 병역법 처벌 조항에 대한 합헌 결정으로 인한 사회적인 논란이 있었으나, 대법원이 2018년 11월 무죄 취지의 파기환송을 선고했기에 그 논란은 종지부를 찍은 것과 다름없음. 대법원의 선고로 인해, 헌법재판소의 결정이 임박했다는 소식과 함께 2017년12월부터 추정되었던 필자의 2심도 11월 말 재개될 예정임.
- 당사자의 입장에서는 헌법재판소와 대법원의 결정은 한국 사회가 양심적 병역거부를 ‘최초’로 인정했다는 점에서 큰 의미가 있고, 평화적 신념으로 병역을 거부하는 양심을 가진 사람이 사회의 구성원으로 존재한다는 사실 그 자체를

2018년에서야 공식적으로 인정받았다고 해석하고 있음. 이제 사법부의 결정 후에 대체복무제를 설계하는 과정이 행정부와 입법부의 공으로 남은 것인데, 그 결과물은 곧 행정부와 입법부가 양심적 병역거부자를 ‘어떻게 인정하는가’로 귀결될 것임.

- 한국 사회는 한반도를 둘러싼 외교 관계의 급격한 변화에 따라 평화를 염원하는 기대에 부풀어 있음에도 불구하고, 조선일보 사설(“우리 사회 안보 사치와 ‘설마’ 병(病) 보여준 ‘병역 거부’ 판결”, 2018.11.02.)을 통해서도 드러나듯, 안보에 관한 문제에 있어서는 냉전 시대의 사고에 머물러야 한다는 강력한 주장들이 제기되고 있음. 이와 같은 극단적인 주장은 대법원의 판결을 부정하지 않는 대신, 사법부의 유죄 판결에 준하는 행정·입법 조치를 요구하는 것으로 보임.
- 정부·여당이 현 상황을 관망하고 있는 문제가 양심적 병역거부를 둘러싼 사회적 논란을 가중시키는 면도 있음. 더불어민주당은 2018년 6월, 양심적 병역거부에 대한 현재의 결정을 “환영”하는 논평을 통해, “촛불혁명에 의해서 촉발된 시민 민주주의 요소의 강화, 한반도 대평화의 모색 등의 요소를 고려하면, 양심적 병역거부로 인한 우리사회의 거부감은 상당부분 해소될 것으로 기대되어지는 상황”으로 해석하며, “당연히 안보에 미치는 영향도 거의 없는 상황에서 내려진 적절한 결정”이라는 입장을 밝혔으나, 2018년 11월 대법원의 결정에 대해서는 “존중”한다는 입장으로 후퇴했음.
- 일부 의원을 제외한 정부·여당의 주요 정책 입안자들이 지나치게 소극적인 태도로 일관하는 동안, 군복무자와의 형평성을 이유로 복무의 강도와 기간을 합당한 수준의 차별이 되어야 한다는 목소리가 과잉 대표되고 있음. 자유한국당이 지뢰제거 등 집총이 아닌 전투분야 업무를 진지한 대안으로 제기하거나, 국방부가 복무기간을 36개월로 설정한 교정시설 합숙이 유력한 대안으로 떠오른 상황은 대체복무제를 이행하기 위해 기다리는 당사자에겐 유죄 판결과 같은 수준의 비극임.
- 발제자의 지적처럼 “병역거부자들이 지금까지 감옥에서 했던 일을 그대로 수행하는, 과거 수십 년간 이어진 인권침해에 대한 반성이나 성찰은 조금도 담

기지 못한 대체복무” 관련 논의는 사회적 논란을 장기간 가중시킬 우려가 매우 높음. “대체복무의 기간이나 고역의 정도가 과도하여 양심적 병역거부자라 하더라도 도저히 이를 선택하기 어렵게 만드는 것은, 대체복무제를 유명무실하게 하거나 징별로 기능하게 할 수 있으며 또 다른 기본권 침해 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.”는 헌법재판소의 결정은 온데간데 없는 수준에서 설계된 징벌적인 대체복무제는 현행 병역법과 마찬가지로 다시 위헌소송의 대상이 될 가능성이 매우 높으며, 그에 따라 필자와 같은 양심적 병역거부자에게는 또 다른 지난한 재판 과정이 남을 것으로 예상됨.

- 양심적 병역거부를 공식적으로 ‘인정’하고, 그에 따라 대체복무제를 설계하는 문제는 국제사회에서도 뜨거운 관심을 불러일으키고 있는데, 유엔인권이사회 의 의장국과 이사국을 역임한 한국의 국제적 지위를 고려하면, 한국이 유엔자유권위원회 등이 제시한 수준에 합당한 제도를 마련하는 방향으로 변화할 것을 기대하고 있는 것으로 파악됨. 하지만 국제인권규약이 정한, 국가가 시민의 기본권으로 인정해야 할 자유권-사회권 분야의 요소들이 철저히 무시되는 한국의 현실은 대체복무제를 설계하는 과정에서도 여실히 드러나고 있다는 점에서 너무나도 참담함.
- 양심적 병역거부자를 징병 대상자 중 한 사람으로 인정하기 전까지 그랬듯, 모든 징병 대상자에 대해 한국 사회에서 시민이 행사할 수 있는 기본권을 얼마든지 제약할 수 있다는 발상이 지속되는 한, 대체복무제에 관한 ‘인권적’인 논의가 확산되는 데에는 한계가 있음.
- 시민의 기본권을 철저히 제한당한 군대의 경험과 그로 인한 트라우마적인 박탈감은 어떠한 개인적인 노력으로도 극복할 수 없을 것임. 정부는 군대에서 살아남기 위해 폭력을 내면화해야 했던 사람들이 겪었을 아픔에 대해 충분히 공감해야 하고, 그 아픔을 치유하기 위한 조치들을 충분히 이행하지 않은 점은 시정해야 함. 다만 그 치유의 과정은 양심적 병역거부자들을 행정·입법 조치로 징벌하는 제도를 도입하는 것이 아니라, 군복무를 선택한 사람들의 인권을 한국 사회의 시민이 행사할 수 있는 기본적인 수준으로 향상시키는 것이 되어야 함.

- 정부가 양심적 병역거부를 둘러싼 사회적 논란에 형평성을 이유로 제기되는 주장에 대해 책임 있는 자세와 입장을 갖지 않는 것은 심각한 문제임. 국가의 요구에 의해 자신의 삶을 희생했던 사람들의 비판을 방치하는 것은 양심적 병역거부자와 군복무자를 대립시켜 스스로 정치적인 책임을 회피하겠다는 것과 다를 바 없는 매우 비겁한 태도임. 정부가 이대로 관망적인 태도를 유지한다면, 대체복무제와 관련한 논의에서 징병 대상자가 아닌 사람들은 철저히 배제될 가능성이 매우 높음. 또한 군대와 군복무자를 기준으로 설계된 대체복무제는 차별적인 형태를 유지하며, 대체복무제의 도입이 군대 내의 인권을 향상시키는 동력으로 작용할 가능성도 매우 낮을 것으로 예상됨.
- 21세기는 전쟁 혹은 전시에 준하는 상황을 끊임없이 추구하여 정치적 목적을 달성할 수 있는 시대가 아니라는 것은 모든 인류가 동의할 명제임. 한국 정부도 그 명제에 동의한다면, 모두를 위한다는 명목으로 제기되고 있는 ‘형평성’에 관한 논의는 군복무를 선택한 사람들의 인권을 보장하기 위한 조치들을 마련한 후에 시작하는 것이 마땅함. ■

*How Could South Korea Provide Appropriate
Alternative to Compulsory Military Service Compatible
to International Human Rights Standards?*

Hiroka Shoji, East Asia Researcher / Amnesty International

On behalf of Amnesty International, I would like to congratulate members of National Assembly, judges involved in the decisions regarding this issue, civil society organizations and all the conscientious objectors for the important steps taken to guarantee the right to conscientious objection.

Leading up to South Korea's top courts' recent decisions, all levels of the courts have paved the way toward justice by making courageous decisions particularly after 2015. It is now the turn of the central government to end the violation of human rights by the end of 2019 as ordered by the Constitutional Court.

At this turning point in history, it is my great pleasure and honour to hereby contribute to the discussion by elaborating on what alternative service should look like to meet international standards.

As confirmed by the top courts, refusing to perform military service for reasons of conscience or profound personal conviction, without suffering any legal or other penalty is derived from the right to freedom of thought,

conscience and religion, found in Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) as well as South Korea's Constitution.

Along with any other human right, this right belongs to every single person and can never be taken away. Therefore, rather than focusing on how to prevent those with negative intentions from taking advantage of new legislation, the argument should be centred around how a State can guarantee this human right for those willing to genuinely exercise it.

The South Korean government is required by international standards to provide a genuinely civilian alternative to compulsory military service for conscientious objectors, which is non-discriminatory and non-punitive in length.

Today I will touch upon three aspects of the alternative service, 1) application and administration, 2) duration and 3) field of service.

1) Application and administration

To constitute a genuinely civilian alternative service, the service must not be under military control. It must be wholly civilian in substance, in terms of the nature of the work and under civilian administration.

To demonstrate an example, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has set specific basic principles as for the procedure: Where the decision regarding the recognition of the right of conscientious objection is taken in the first instance by an administrative authority, the decision-taking body shall be entirely separate from the military authorities and its composition shall guarantee maximum independence and impartiality.²⁰⁾

20) UN Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of the Russian Federation, (CCPR/C/RUS/CO/6), 24 November 2009, para. 23. Available at: <http://undocs.org/CCPR/C/RUS/CO/6>

The UN Human Rights Committee in 2005 expressed concern during the review of Greece that their application of alternative service was solely under the control of the Ministry of Defence and had recommended them to consider placing the assessment of applications for conscientious objector status under the control of civilian authorities.²¹⁾ The Committee echoed this position during the review of Russia.²²⁾

2) Duration

The length of alternative service should be comparable to that of military service. The European Parliament has repeatedly asked for the length of alternative service to be equal with that of military service.

If the authorities take the position that it needs to be longer, to balance heavier working hours in the military such as weekends, and any requirements for subsequent reserve duty, or other reasonable and objective criteria it is important that any additional length of alternative service should be justified on those grounds.²³⁾

I cannot stress enough that both duration and field of service should not be

21) European Parliament, Resolution on respect for human rights in the European Community (annual report of the European Parliament), (A3-0025/93), 11 March 1993, para. 51, as it has been published in the Official Journal of the European Communities C 115, 26 April 1993, [Minutes of the sitting of Thursday, 11 March 1993](#), page 183. Resolution on conscientious objection in the Member States of the Community, (A 3-0411/93), 19 January 1994, para. 9, as it has been published in the Official Journal of the European Communities C 44, 14 February 1994, [Minutes of the sitting of Wednesday, 19 January 1994](#), page 105.

22) UN Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of the Russian Federation, (CCPR/C/RUS/CO/6), 24 November 2009, para. 23. Available at: <http://undocs.org/CCPR/C/RUS/CO/6>

23) European Parliament, Resolution on respect for human rights in the European Community (annual report of the European Parliament), (A3-0025/93), 11 March 1993, para. 51, as it has been published in the Official Journal of the European Communities C 115, 26 April 1993, [Minutes of the sitting of Thursday, 11 March 1993](#), page 183. Resolution on conscientious objection in the Member States of the Community, (A 3-0411/93), 19 January 1994, para. 9, as it has been published in the Official Journal of the European Communities C 44, 14 February 1994, [Minutes of the sitting of Wednesday, 19 January 1994](#), page 105.

used as a way to test genuineness of the conscientious or other personal conviction. This does not constitute a reasonable ground and would therefore make it discriminatory and punitive.

The Human Rights Committee so far has not set a specific ratio, nevertheless, by its recent recommendations to Austria, they inferred that an increase of the length of alternative service of 50% compared to that of military service could also be punitive, referring not only to Article 18 of the ICCPR, concerning freedom of thought, conscience and religion, but also to Article 26 concerning discrimination.²⁴⁾

3) Field of Service

The Human Rights Council and, previously, the Commission on Human Rights, set out criteria for alternative service, urging States to provide for conscientious objectors various forms of alternative service which are compatible with the reasons for conscientious objection, of a non-combatant or civilian character, in the public interest and not of a punitive character.²⁵⁾ The Human Rights Committee has provided examples of conditions for alternative service that are “punitive in nature”, including the requirement to perform such services outside places of permanent residence, the receipt of low salaries, which are below the subsistence level for those who are assigned to work in social organizations, and the restrictions in freedom of movement for the persons concerned.

24) UN Human Rights Committee, List of issues in relation to the fifth periodic report of Austria, Addendum, Replies of Austria to the list of issues, (CCPR/C/AUT/Q/5/Add.1), 4 August 2015, para. 139, Available at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FAUT%2FQ%2F5%2FAdd.1&Lang=en

25) Council resolution 24/17; Commission resolution 1998/77. The Human Rights Committee has recommended providing for alternative service of a civilian nature outside the military sphere and not under military command for conscientious objectors (CCPR/C/TKM/CO/2, para. 41).

Other issues

On top of the three areas I have elaborated on, I would also like to draw your attention to other areas that needs to be considered while establishing alternative service. It should ensure that there's no differential treatment of the conscientious objectors based on where and when their conscience or profound personal conviction arose. It may arise from religious, ethical, moral, humanitarian or other motives. These motives can arise before or during the service and alternative service should be made available at any stage.

It is also important that those who undergo alternative service do not face discrimination in future as a result of having done alternative service rather than military service, for example in terms of access to the social insurance system or education or employment opportunities.

History has witnessed South Korean people win battles against the grave violation of human rights in all walks of life, from obtaining the rights of workers to ending dictatorship by efforts of those who opposed them on moral grounds. The practice of sending men to jail for simply exercising their right to freedom of thought, conscience and religion should also be consigned to history. ■

국제인권기준에 부합하는 합리적인 대체복무제 도입 방안

히로카 쇼지 / 국제 앰네스티 동아시아 조사관

그동안 양심적 병역거부권 보장을 위해 중요한 역할을 맡아온 국회의원 여러분, 관련 사건의 판결을 내린 판사 여러분, 시민사회단체, 모든 양심적 병역거부자들에게 국제 앰네스티를 대신하여 축하의 말씀을 드립니다.

최근 헌법재판소와 대법원의 결정이 있기까지 각 법원은 특히 2015년 이후 용기 있는 판결을 통해 정의 실현을 위한 길을 닦아왔습니다. 이제는 정부가 헌법재판소 결정에 따라 2019년 말까지 인권침해에 종지부를 찍을 차례입니다.

이와 같은 역사적 전환기에 국제기준에 부합하는 대체복무제도에 대한 논의에 참여하게 되어 대단히 기쁘고 영광으로 생각합니다.

두 최고 법원이 확인한 바와 같이, 양심 또는 개인적 신념에 따라 법적 처벌이나 기타 불이익을 받지 않고 군 복무 수행을 거부할 권리는 사상의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유로부터 파생된 것입니다. 이는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제18조와 대한민국 헌법에 규정되어 있습니다.

다른 인권과 마찬가지로 양심적 병역거부권은 모든 개인이 가진 권리이며, 빼앗을 수 없습니다. 따라서 우리는 ‘나쁜 의도를 가진 사람들이 새로운 제도를 이용

하는 것을 어떻게 방지할 것인가'가 아니라 '국가가 병역거부권의 진정한 행사를 어떻게 보장할 것인가'에 초점을 맞추어야 합니다.

대한민국 정부는 국제기준에 따라 양심적 병역거부자들에게 군복무에 대한 대체복무제도를 제공할 의무가 있으며, 이러한 대체복무는 진정으로 민간(civilian) 성격이어야 하고, 복무기간 상 비차별적이고 비징벌적이어야 합니다.

오늘 저는 대체복무에 관해 1) 신청 및 심사 관할부처, 2) 복무기간, 3) 복무분야에 관해 말씀 드리겠습니다.

1) 신청 및 심사 관할부처

대체복무제가 순수 민간 성격을 갖추기 위해서는 군 당국의 통제하에 있어서는 안 됩니다. 이는 수행하는 업무가 실질적으로 완전히 민간 성격이어야 할 뿐만 아니라 민간 행정의 관할 하에 있어야 한다는 의미입니다.

일례로 유럽평의회 의회(Parliamentary Assembly of the Council of Europe)에서는 심사 절차에 관한 기본원칙을 구체적으로 제시했습니다. 병역거부권의 인정 여부는 행정당국에 의해 1차로 결정되는데, 이때 결정기구는 군 당국과 완전히 분리되어 있어야 하며, 독립성 및 공정성을 최대한 보장하도록 구성되어야 한다는 내용입니다.²⁶⁾

유엔 자유권규약위원회(UN Human Rights Committee)는 2005년 그리스에 대한 국가검토에서 대체복무 신청 절차가 오직 국방부의 관할 하에 있다는 점에 대해 우려를 표시한 바 있습니다. 또한 병역거부 신청에 대한 심사를 민간 행정의 관할로 옮기는 방안을 검토하라고 권고했습니다.²⁷⁾ 위원회는 러시아에 대한 국가검토에서도 같은 입장을 밝혔습니다.²⁸⁾

26) Council of Europe, Parliamentary Assembly, [Resolution 337 \(1967\)](#), Right of conscientious objection, paras. b2, b3, b4 and b5.

27) UN Human Rights Committee, Concluding observations on the initial report of Greece, (CCPR/CO/83/GRC), 25 April 2005, para. 15. Available at: <http://undocs.org/CCPR/CO/83/GRC>.

28) UN Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of the Russian Federation, (CCPR/C/RUS/CO/6), 24 November 2009, para. 23. Available at:

2) 복무기간

대체복무의 기간은 군 복무 기간과 비등해야 합니다. 유럽의회(European Parliament)는 대체복무 기간이 군복무 기간과 같아야 한다고 반복적으로 권고해 왔습니다.

정부가 주말까지 근무하는 군복무 시간의 특성, 전역 이후 예비군 등의 의무, 기타 합리적이고 객관적인 기준에 따라 형평성 확보를 위해 대체복무 기간이 군복무 기간보다 길어야 한다는 입장을 취할 경우, 기간의 차이는 오직 이러한 근거에 의해서만 정당화되어야 할 것입니다.²⁹⁾

가장 강조하고 싶은 것은 복무기간과 복무분야가 양심 또는 개인적 신념의 진정성을 시험하는 수단으로 사용되어서는 안 된다는 점입니다. 이는 합리적 판단의 근거가 아니기 때문에 차별적이고 징벌적인 성격을 가지게 됩니다.

유엔 자유권규약위원회가 지금까지 복무기간의 비율을 구체적으로 제시한 바는 없습니다만, 최근 오스트리아에 대한 권고에서 대체복무 기간을 군복무 기간의 1.5배로 늘리는 것은 징벌적 성격이 있을 수 있다고 지적하면서, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제18조(사상, 양심, 종교의 자유) 및 제26조(차별)를 근거로 들었습니다.³⁰⁾

3) 복무분야

유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 양심적 병역거부자들에게 병역거부의 이유에 부합하는 다양한 형태의 대체복무를 제공하라고 회원국들에 촉구하면서,

<http://undocs.org/CCPR/C/RUS/CO/6>.

29) See Foin v. France, Views adopted 9 November 1999 (Communication No. 666/1995), UN Doc, CCPR/C/67/D/666/1995, para. 10.3.

30) UN Human Rights Committee, List of issues in relation to the fifth periodic report of Austria, Addendum, Replies of Austria to the list of issues, (CCPR/C/AUT/Q/5/Add.1), 4 August 2015, para. 139, Available at: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FAUT%2FQ%2F5%2FAdd.1&Lang=en.

비전투 또는 민간 성격을 가질 것, 공익성이 있을 것, 징벌적 성격을 띠지 않을 것 등의 기준을 제시했습니다.³¹⁾ 유엔 자유권규약위원회는 “징벌적 성격(punitive in nature)”의 대체복무 사례로 영구 거주지가 아닌 곳에서 복무하도록 강제하는 것, 사회복지 분야 복무자들이 생계유지선 이하의 낮은 급여를 받는 것, 이동의 자유를 제한하는 것 등을 제시했습니다.

그 밖의 문제

위의 세 가지 외에 대체복무제도 설계 시 고려해야 하는 문제들에 대해서도 말씀드리겠습니다. 대체복무제도는 양심적 병역거부자의 양심 또는 개인적 신념이 언제, 어디에서 발생했는지에 따라 차별대우를 하지 않아야 합니다. 양심 또는 개인적 신념의 원천은 종교, 윤리, 도덕, 인도주의, 그 밖의 다양한 동기일 수 있습니다. 또한 군복무 전이나 군복무 중 언제든지 발생할 수 있는 것이므로 대체복무는 언제든지 신청 가능해야 합니다.

대체복무를 수행한 사람들이 군복무를 수행하지 않았다는 이유로 복무 후에 사회보험 가입자격, 교육, 취업 등과 관련하여 차별을 받지 않도록 하는 것 역시 중요합니다.

대한민국은 노동권 보장부터 독재정권의 종식까지 삶의 모든 분야에서 심각한 인권침해와 싸워 승리한 역사를 가지고 있으며, 이는 윤리적 바탕에서 많은 노력을 기울인 사람들이 있었기에 가능했습니다. 이제 사상, 양심, 종교의 자유라는 권리를 행사했다는 이유만으로 국민들을 감옥에 보내는 일 또한 역사 속으로 사라져야 할 것입니다. ■

31) Council resolution 24/17; Commission resolution 1998/77. The Human Rights Committee has recommended providing for alternative service of a civilian nature outside the military sphere and not under military command for conscientious objectors (CCPR/C/TKM/CO/2, para. 41).

토론 3

토론문

형혁규 / 국회 입법조사처 조사관

토론 4

토론문

김서영 / 국방부 인력정책과장

합리적인 양심적 병역거부 대체복무제 도입 방향

발행일 2018. 11. 07

발행처 김종대 의원, 민홍철 의원, 박주민 의원, 이철희 의원, 전해철 의원,
국제앰네스티 한국지부, 군인권센터, 민주사회를위한변호사모임, 전쟁없는세상,
참여연대

문의 국제앰네스티 한국지부(070-8672-3396), 전쟁없는세상(02-6401-0514)

참여연대 평화군축센터(02-723-4250 peace@pspd.org)