

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



헌법 및 국제인권기준에 부합하는 대체복무제 도입을 위한 토론회

일시 2018. 10. 31.(수) 14:00

장소 국가인권위원회 11층 인권교육센터



인사말



안녕하십니까?

국가인권위원회 상임위원 정상환입니다.

국가인권위원회가 올 해 5월부터 진행한 “양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입방안 마련을 위한 실태조사”를 마무리하고, 오늘 그 결과를 바탕으로 연구진과 각계의 전문가들을 모시고 토론회를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

먼저 바쁘신 중에도 우리 사회의 대표적 인권의제인 대체복무제 도입방안에 대해 논의하는 자리에 참석해주신 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

국가인권위원회는 지난 2005년, 양심적 병역거부자들에게 대체복무를 통해 국방의 의무를 이행할 수 있도록 하지 않고 형사 처벌하는 것은 이들의 양심의 자유를 제한하는 것이라고 지적하고, 정부에 대체복무제를 도입할 것을 권고하였습니다. 그 후에도 법원에 대한 의견제출, 국회에 대한 의견표명, 토론회 개최 등 대체복무제 도입을 위해 다각도로 노력을 기울여 왔습니다.

아울러 유엔 자유권규약위원회 등 국제 사회에서도 대한민국 정부에 양심적 병역거부권 인정과 대체복무제 도입을 지속적으로 권고하였습니다. 그리고 양심적 병역거부자에 대한 무죄판결도 최근 2년 사이에 크게 늘어나는 등 국내외에서 변화의 요구가 점차 높아졌습니다.

이와 같은 노력의 결실로 2018. 6. 28. 헌법재판소는 병역의 종류를 규정하고 있는 「병역법」 제5조 제1항이 대체복무를 규정하고 있지 않은 것이 양심의 자유를 침해하는 것임을 인정하여 헌법불합치 결정을 하면서, 2019. 12. 31.까지 입법적 개선조치를 하도록 하였습니다.

따라서 이제는 대체복무제 도입 필요성에 대한 논의를 넘어 구체적으로 대체복무제를 어떤 형태로 도입할 것인가에 대한 고민이 필요한 시점입니다. 헌법재판소 결정을 계기로 국회, 관계부처, 시민사회단체 등 다양한 주체들이 대체복무제 도입에 대해 활발히 의견을 제시하고 있다는 점은 상당히 고무적이라 할 수 있습니다.

물론 여전히 병역기피 수단으로의 악용 우려, 현역복무자와의 형평 등을 이유로 대체복무제에 대해 부정적인 의견도 있습니다. 그러나 오래 전부터 대체복무제를 도입하여 운영한 세계 여러 국가들의 사례를 참고하여 발생가능한 문제점들을 사전에 방지하고 시행착오를 줄일 수 있습니다.

특히 실제로 대체복무제를 도입한 많은 국가들에서 대체복무자들에게 군복무 대신 사회가 필요로 하는 다양한 공익적 역할을 수행하도록 하는 이 제도에 대해 긍정적으로 평가하고 있으며, 병역거부의 사유로 인정하는 범위도 점차 확대하고 있는 추세인 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있습니다.

다만 대체복무제가 제대로 정착하기 위해서는 제도의 취지와 목적, 즉 대체복무가 특혜가 아닌 국방의 의무 이행의 한 형태로 국가와 사회의 발전에 공헌하는 것이라는 점을 유념하여 설계되어야 할 것입니다.

오랜 시간동안 양심적 병역거부 인정과 대체복무제 도입을 위해 쏟았던 많은 사람들의 노력에 대해 경의를 표합니다. 그리고 최근 활발히 진행되고 있는 사회적 논의들이 헌법적 가치와 국제인권기준의 원칙하에 모아져, 소수자의 인권 보장과 사회적 가치 실현을 함께 달성할 수 있는 대체복무제가 만들어질 수 있도록 계속 함께 노력해 주실 것을 당부드립니다.

오늘 토론회가 성공적으로 개최될 수 있도록 도와주신 모든 분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 전하며, 참석해주신 여러분들께서 대체복무제 도입이라는 역사적 과정에 적극 동참해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2018년 10월 31일

국가인권위원회 상임위원 정 상 환

목 차 Contents

당사자 발언

당사자 발언 - 김형수 3

발 제

양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입방안 연구용역 결과 15
 - 백승덕(징병문제연구자)

대체복무제 도입 법률안 35
 - 이재승(건국대학교 법학전문대학원 교수)

토 론

바로 잡아야 할 시간 : 한국에서의 국제인권기준에 부합하는 대체복무제 도입 ... 63
 - 텀레이니스미스(국제앰네스티 한국지부 활동가)

토론문 - 형혁규(입법조사처 입법조사관) 81

‘상대적 박탈감’의 구조를 밝히는 연구 83
 - 임재성(법무법인 해마루 변호사)

헌법과 국제인권기준에 맞는 대체복무제를 위한 조건들 91
 - 김민경(한겨레신문 기자)

토론회 프로그램



시간	프로그램(안)	비고
14:00 ~14:10	<인사말> 정상환 (국가인권위원회 상임위원)	
14:10 ~14:20	<당사자발언> 김형수	
14:20 ~15:00	<발제> - 백승덕 (징병문제연구자) : 양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입방안 연구용역 결과 - 이재승 (건국대학교 법학전문대학원 교수) : 대체복무제 도입 법률안	사회 : 심상돈 (국가인권위원회 교육정책국장)
15:00 ~16:00	<토론> - 텀레이니스미스 (국제앰네스티 한국지부 활동가) - 형혁규 (입법조사처 입법조사관) - 임재성 (법무법인 해마루 변호사) - 김민경 (한겨레신문 기자)	
16:00 ~16:30	질의응답 및 자유토론	

※ 참석자 및 상세일정은 사정에 따라 변경될 수 있음

당사자 발언

- 당사자 발언



당사자 발언

김형수



당사자 발언

김형수

나는 어떤 병역거부자인가?

현재 병역거부자의 대다수는 특정한 종교적 신념을 가진 이들이라고 알려져 있습니다. 또한 병역거부자라고 하면 현역 입영을 거부한 사람들로 인식되곤 합니다. 병역거부자의 인권을 보장하는 합리적 대체복무제를 이야기할 때 정책 대상으로 상정되는 사람들은 바로 앞서 이야기한 사람들입니다. 저는 소위 지칭되는 특정한 종교적 신념을 가진 사람이 아니며, 현역 복무를 마친 예비군 훈련 거부자입니다. 저는 개신교 신앙과 이와 연동된 평화적 신념에 따라 병역거부를 하고 있습니다. 군입대 전부터 병역거부를 고민했는데, 군대에서의 경험이 더해지며 제 신념이 더욱 무르익어 이렇게 예비군 훈련 거부까지 이르렀습니다. 흔히들 생각하는 병역거부자가 아니라서, 현재 대체복무제 마련 과정에서도 저와 같은 병역거부자들은 잘 고려되지 않고 있습니다.

초기 기독교의 형성 과정에서 예수를 믿기 시작한 사람들은 당연히 당시의 군사행위와 군복무를 신앙인으로서 할 수 없는 행위라고 인식했습니다. 군복무는 정치적 권위체의 정점인 왕에 대한 충성을 맹세할 것을 요구했기 때문에 기독 신앙의 신인 '야훼'와 '예수' 이외에 다른 신이나 절대적 권위를 인정하지 않는 기독교도들은 군복무를 절대 할 수 없다는 입장이었습니다. 동시에 예수의 가르침인 '원수를 사랑하라'는 등의 신앙적 명령에 따르자면 집단적인 살상행위를 피할수 없는 군복무는 기독교인으로서 동참할 수 없는 행위로 여겨졌습니다. 따라서 당시 군인이 기독교 신앙 공동체에 소속되려면, 군인이라는 직업을 포기해야만 했습니다. 이러한 사실은 기독교인의 병역거부가 오래전부터 일어난 일임을 보여줍니다.

기독교가 로마의 국교로 인정되고 주류 사회에 편입 되면서 기독교 평화주의의 전통은 급속도로 약화되었습니다. 기독교인이라 하더라도 국가의 권위에 순종할 수 있고 ‘정당한 전쟁’이라면 수행할 수 있다는 논리들이 이를 뒷받침하기 시작했습니다. 그러나 가톨릭의 부패에 대한 종교 개혁시기가 되자 초기 기독교 공동체의 원형을 회복하려는 분파가 다시 출현하기 시작했습니다. 일반적으로 재세례파로 알려진 이 분파는 평화를 개신교 신앙의 핵심 중 하나로 보고 기독교의 평화주의 전통을 회복하고 지속하고자 현재까지 분투해 오고 있습니다.

저는 장로교 개신교인으로 신앙 생활을 시작했지만, 제가 해석하는 성경에 따르면 비폭력 평화는 성경 가르침의 핵심이자 정수라고 생각합니다. 개신교는 단일하지 않습니다. 하나의 성경에 대해 서로 다른 해석을 하고 이 해석의 차이에 따라 분파를 형성해 왔습니다. 저는 성경의 핵심이 모든 깨어진 관계를 충분히 회복하는 상태인 평화를 이 땅에서 일궈내는 것이라고 이해하는 사람으로서 이 평화를 극단적으로 해치는 전쟁과 이를 준비하고 유지하는 수단인 군복무가 제 신앙에 반한다고 생각합니다.

병역거부는 특정한 종교적 신념을 가진 사람들만이 하는 것은 아닙니다. 대체복무가 특정 종교에 대한 혜택이라고 주장하는 보수 개신교 내 신앙인들도 충분히 가질 수 있는 생각이라는 점을 말씀드리고 싶습니다.(물론 이런 생각을 하게 되면 기성 보수 개신교계와는 가치 충돌할 수 밖에 없을 것입니다.) 따라서 한국 보수 개신교가 대체복무제 반대하는 것은 ‘특정 종교적 신념’을 가진 집단을 비난함으로써 자신들의 세를 유지하고 규합하기 위한 정치적 수사에 불과합니다. 사상과 양심의 자유는 어떤 종교적 신념을 가졌는지와 상관없이 보장되어야 할 보편 인권적 가치입니다. 보수 개신교계가 인정하지 않는 신앙적 분파의 사람들이 대다수를 차지하고 있다는 이유로 대체복무제 도입을 반대하거나 징벌적 성격의 대체복무제를 만들려고 하는 것은 헌법이 보장하는 개인의 권리를 침해하는 과한 주장이라고 생각합니다.

저는 이런 신념을 하루 아침에 갖게 된 것은 아닙니다. 제가 신앙 생활을 시작한 장로교 신앙 공동체에서 충분히 해소되기 어려운 제 성경해석을 제가 속했던 분파 이외의 다른 역사적 신학적 전통과 비교하고 공부하면서 제 신념을 형성해 왔습니다. 불행히도 군입대 전까지는 이 신념이 온전히 무르익지 않아 현역 복무를 하게 되었지만, 군복무의 경험을 통해서 나는 어떤 사람이며 내 생각이 무엇인지를 분명하게 정리하고 병역거부가 나의 신앙과 부합한다는 결론을 내리게 되었습니다.

군대에서는 인간을 하나의 인격체로 보지 않고 수량화된 자원으로 ‘병력’으로 봅니다. 사람들 하나하나가 어떤 삶의 서사와 사연을 가졌는지는 고려하지 않습니다. 군대는 그저 각 사람을 전쟁을 수행하기 위한 수량으로 파악하고 군대가 요구하는 표준화된 몸으로

개인을 획일화 하려고 합니다. 군대가 요구하는 표준에 미달하게 되면 쓸모 없는 것으로 여겨지고, 쓸모 없는 이들에게는 보호보다는 폭력이 가해집니다. 폭력 행위는 대부분 하나의 놀이 행위로 인지되고 별 것 아닌 것으로 정당화됩니다. 동시에 거대한 집단을 효율적으로 통제하기 위해서 위압적이고 폭력적인 방식으로 개인을 통제하고 규율합니다. 제가 경험한 군대는 더 많은 섹스 경험이 더 남자다운 것으로 여기는 곳이었습니다. 이런 일련의 경험들은 과연 군대가 사회를 보호하는 조직인지, 불합리한 질서와 문화를 재생산하며 학습하는 공간인지를 고민하게 만들었습니다. 제 경험과 판단 속에서 군대는 후자의 모습에 가까웠고, 사람 사이의 깨진 관계가 충분히 회복한 상태로서 평화를 신앙의 핵심이라고 생각하는 저의 양심과 배치되는 집단에 협력할 수 없다는 결론을 내리게 되었습니다.(이는 어디까지나 제가 경험한 사건에 대한 제 자신의 해석이기 때문에 보편성의 의미를 획득하는 것은 아닙니다.)

여기서 이야기 드리고 싶은 점은 개인의 사상과 양심의 자유는 현역 입영 전이든 입영한 후든 시기에 상관없이 형성되는 삶의 동적인 과정이란 점입니다. 헌법이 규정하고, 보편 인권으로서 보장하려는 사상과 양심은 과거의 '나'와 연속되는 잠재적 결과일 수도 있지만 과거의 경험에 대한 반성으로 탈바꿈 하려는 단절적 결과일 수도 있습니다. 따라서 병역 거부를 할 수 있는 시기를 특정 시기에 못 박는다면 삶의 과정으로서 형성되는 개인의 사상과 양심의 자유를 침해할 수 있기 때문에 대체복무제 신청시기를 현역 입영 전에만 국한해서는 안 된다고 생각합니다.

헌법 재판소가 대체복무제를 도입하라고 결정한 취지는 사회구성원 그 누구든지 개인의 사상과 양심의 자유에 따라 군사행위를 하지 않을 수 있는 방안을 마련하라는 것입니다. 정책 대상의 다수가 특정 종교를 가진 사람들이지만 이들 만 있는 것이 아니라는 점, 모든 사회구성원의 최대한의 인권을 보편적인 방식으로 보장해야 한다는 점을 고려한다면, 양심적 병역거부를 종교적 신념에 따른 병역거부로 축소할 수 없고 그래서도 안 된다는 점을 말씀드리고 싶습니다. 또한 사상과 양심은 정적 상태가 아니라 개인 삶의 다양한 경험과 사연에 따라 형성되가는 동적인 상태를 의미하기 때문에 병역거부 시기를 특정 시기로만 국한하는 것은 오히려 최대한의 인권을 보장하는데 걸림돌이 되고, 헌법재판소의 결정문 취지에도 반한다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

형평성의 함정을 넘어서

대체복무도입 및 설계에서 가장 쟁점이 되는 부분은 대체복무기간, 복무분야와 방식, 대체복무 신청 및 심사입니다. 이중 대체복무기간과 복무 방식(출퇴근이나, 합숙이나)은 군입대자들의 상대적 박탈감과 밀접히 연관된 것으로 군복무와 대체복무의 형평성 비교에 굉장히 중요한 요소로 작용하고 있습니다. 그러나 왜 대체복무 설계 기준이 군입대자의 상대적 박탈감에만 초점이 맞춰져야 하는지 명확치 않습니다. 대체복무제가 법률이 보장해야 할 병역 이행의 한 종류라면 군복무가 아니라 다양한 병역 내용과의 비교에 따라 형평성이 조정되는 것이 타당합니다. 현재 군복무 이외에도 사회복무 등 다양한 복무제도가 있다는 점에서 여러 제도들 간의 형평성이 아니라 왜 군복무를 기준으로 형평성을 평가해야 하는지는 의문입니다.

대체로 많은 분들이 군복무와의 형평성을 주장하는 이유는 대체복무제의 악용, 즉 병역 기피를 막기 위해서입니다. 그렇다면 무엇 때문에 병역을 기피한다고 생각하는 걸까요? 형평성의 내용을 구성하는 군복무기간과 복무 방식이 시사점을 줍니다. 사람들이 군복무를 부정적으로 인식하는 이유 중 하나가 한창 사회활동을 해나가야 할 20대들이 최소 21개월을 군복무 때문에 소모한다고 느끼기 때문입니다. 또한 합숙으로 인해 사회와 단절된다고 여깁니다. 결국 복무대상자들은 군복무 때문에 자기가 손해를 입었다고 생각하게 되는 것입니다. 대체복무제에서도 쟁점이 되는 복무기간과 합숙이라는 복무 방식은 사람들이 인식하는 군대의 부정적 측면이자 군복무의 전형적인 단점입니다.

많은 군복무자들이 시간적 공간적 분리로 인한 사회적 단절과 이로인해 파생되는 군복무의 단점을 최소화하거나 이를 상쇄할만한 요인이 있는 군복무를 탐색합니다. 이 과정에서 군복무자들은 스스로 겪는 군복무의 단점을 느낄 때면 상대적으로 그렇지 않아보이는 보직이나 병역 종류에 대해 “꿀 빨았다”, “땡보”라는 평가를 내립니다. 이는 상대에 대한 전형적인 비난의 언어인데, 이 평가를 바탕으로 군복무자들은 서로의 군복무에 대해 가치판단을 합니다. 이것이 의미하는 바는 군복무 사이에서조차 형평성이 제대로 확보되지 않았다는 것입니다.

군복무 내 형평성이 확보되지도 않고, 군복무 이외의 제도 간 형평성에 대한 평가도 없이, 단지 대체복무제에만 형평성 잣대를 대는 것은 국방부, 넓게는 국가가 해야 할 일을 다른 희생양을 등장시켜 군복무자의 불만을 희석시키는 것과 같습니다. 이러한 접근 방식은 군복무자의 처우나 상황 개선, 혹은 군복무의 단점을 개선하는 데 아무런 도움이 되지 않습니다. 동시에 대체복무제는 군복무자들의 불만을 잠재우기 위해 도입하는 수단이 아닙니다. 헌법이 요구하는 사상과 양심의 자유를 보장하기 위해 군사행위를 할 수 없는 이들에게 사회적으로 기여할 수 있는 방안을 마련하기 위한 제도입니다.

상대적 박탈감 해소라는 관점에서 형평성을 다루기 시작하면 대체복무제는 결과가 무엇 이든지 징벌적일 수밖에 없습니다. 상대적 박탈감을 해소하기 위해 군대의 단점보다 더 심한 기준을 대체복무제에 적용하게 됩니다. 이렇게 되면 대체복무제는 군복무의 단점보다 더 안 좋은 단점을 갖춰야 한다는 말이 되기 때문에 필연적으로 징벌적 성격일 수 밖에 없습니다. “너희는 군대 안 가는 애들이니 군대보다 더 힘들고 고생해야해”라는 발상과 의도 자체가 무엇을 결과할지는 뻔하지 않을까요?

오히려 군대와외의 형평성을 따진다면 군복무를 통해서 누릴수 있는 혜택과 장점을 기준으로 제도를 설계하는 편이 훨씬 낫습니다. 군대를 가는 것이 다른 복무나, 대체복무제보다 훨씬 낫다고 여겨지려면 현행 군복무를 어떻게 개선하고 바꿀지 논의하는 것이 여러 병역 종류에 복무하는 당사자들에게도 도움이 되고, 그들의 복무가 우리 사회에 끼칠 효용성에도 도움이 될 것입니다. 따라서 병역기피자를 막고 군복무로 유인하는 정책을 설계한다면 군대가 대체복무제보다 훨씬 장점과 혜택이 많도록, 다른 말로하면 대체복무제가 군대보다 혜택과 장점이 덜 하도록 설계해야 대체복무자들에게 징벌이 아닌 복무제도를 만들 수 있을 것입니다.

단점을 기준으로 형평성을 논의한다면 제도 설계 자체가 경직될 수 밖에 없습니다. 이 형평성 때문에 대체복무제의 복무기간은 현역복무보다 길고, 복무 방식은 합숙이 되어야 한다는 목소리가 거셉니다. 하지만 이는 역으로 현역보다 복무기간이 길면 징벌적이라는 대응 논리를 마주할 수 밖에 없습니다. 어느 쪽이든 실증적 근거 없이 자의적으로 복무 기간을 이야기하지만 국제적 비교와 유엔에 권고를 비취보면 대체복무기간이 현역보다 1.5배 이상 길면 논쟁이 필연적으로 발생할 수 밖에 없습니다. 동시에 합숙을 전제한다면 합숙이 가능한 복무 내용은 한정적일 수 밖에 없습니다. 국가적, 사회적 필요가 있더라도 아직 합숙할 수 있는 여력이 확보되지 않는 잠재적 복무 가능 영역(가령 사회복지시설 등)이 있을 수 밖에 없는데 이를 원천적으로 배제하게 됩니다.

형평성도 무시할 수 없겠지만 제도 설계할 때 대체복무제가 사회적으로 어떤 효용성을 가지고 어떤 기여를 할지를 기준 삼아 이야기한다면 논의가 더 풍성해질 수 있습니다. 어떤 일에 숙련되려면 일정 기간이 필요합니다. 헌법재판소의 결정문 취지에 근거하면, 대체복무제는 군사행위를 할 수 없는 사람들이 사회에 기여할 수 있는 행위를 함으로써 자신의 양심과 공동체가 요구하는 의무를 조화시킬 수 있는 방편이 되어야 합니다. 그러므로 사회 구성원들의 삶의 복지와 이익에 기여할 수 있는 대체복무를 마련하는 것이 핵심이라고 생각합니다. 대체복무 기간이 현역 군복무 기간이 2배로 정해진다고 하더라도 그 근거가 군복무자들의 상대적 박탈감 해소 때문이 아니라 대체복무가 숙련된 양질의 서비스가 되기 위해 필요한 기간 확보 때문이라면, 대체복무제가 사회에 기여할 수 있는 양상은 크게

달라질 것입니다. 또한 합숙이 아니라 출퇴근이라면 대체복무자들을 적극 활용할 수 있는 영역도 분명 있을 것입니다. 군복무 기간보다 훨씬 긴 기간, 합숙복무를 정해둔 채 대체복무제를 논의하게 되면 이것 자체가 대체복무를 사회적으로 활용하는 데에 장벽이 되어서 의미있는 제도 설계를 할 수 없게 만듭니다. 현재 우리 사회에서 필요한 사회적 서비스가 무엇인지, 그것을 공급하려면 얼마큼의 기간이 필요하고, 어떤 복무 형태가 행정 소요를 최소화할 수 있을지를 논하는 것이 사회적으로도 더 의미있는 방향일 것입니다.

국가인권위원회가 대체복무제를 활용한다면?

전 사회적으로 구성원들에게 제공해야할 사회서비스의 필요는 날로 증가하고 있습니다. 대체복무제의 복무 영역을 단순히 국방부에만 맡겨 놓을 것이 아니라 다른 부처 가령 행정안전부, 보건복지부 등에서도 적극적으로 활용 방안에 대해 고민할 필요가 있습니다. 이런 시각의 연장선에서 국가인권위원회는 과연 대체복무제를 어떻게 활용하면 좋을지 고민해볼 여지는 없을까요?

인권위원회의 설립목적은 민주적 기본질서 확립, 모든 개인의 기본적 인권보호 및 향상, 인간으로서의 존엄과 가치 실현입니다. 이를 위해서는 모든 폭력을 합법적으로 독점은 권력기구로서의 국가가 자칫 시민들의 권리를 침해하지는 않는지 감시하는 역할이 필요합니다. 한국 사회 곳곳에는 국가와 시민들 사이에 분쟁이 끊임 없이 일어납니다. 국가가 다수의 이익을 근거로 소수의 희생을 요구하는 일은 늘 있어왔고, 지금도 존재합니다. 이 때 시민은 다양한 방식으로 자신들의 의견을 국가에 표출하는데, 결국에는 시민들의 집회와 시위를 국가가 경찰력을 동원해 진압하는 경우가 많았습니다.

최근 강정해군기지에서 국제관함식이 열릴 때 지역주민들은 이에 항의하는 집회를 개최했지만, 해군으로 추정되는 사람들의 방해로 헌법과 법률이 보장하는 집회 및 시위를 할 수 없었습니다. 또한 대규모 경찰이 파견되어 관함식에 항의하는 주민들을 통제하기도 했습니다. 개인의 사상과 양심의 자유가 보장되는 것이 중요하다는 생각을 그 어떤 부처보다 더 많이 고민하고, 모든 개인의 기본적 인권보호와 향상을 추구하는 인권위원회에서 대체복무자를 활용해 위와 같은 상황이 발생했을 때 국가권력의 폭력과 권한 남용을 감시할 수는 없을까요? 이런 대체복무제 혹은 이런 류의 대체복무제는 상상조차 할 수 없는 것일까요? 저는 현재의 대체복무제 논의보다 더 풍성한 상상, 다양한 시도와 실험이 가능하다고 봅니다. 인권위원회가 설립목적을 더 적극적으로 해석하고 활동한다면 대체복무제 도입에 대한 논의는 지금보다

훨씬 다채로워질 것입니다. 이렇게 본다면 사회적으로 유의미한 대체복무제를 마련하는데 인권위원회가 기여할 수 있다고 생각합니다.

이 외에도 이야기할 내용들이 많이 있겠지만, 보고서를 통해 충분히 다뤄질 것이라고 기대합니다. 몇 가지 항목을 두고 근거보다는 주장에 초점을 맞춰 써내려간 부족한 생각이지만, 제 경험과 고민을 나눔으로써 대체복무제에 대한 다양한 생각이 촉발되었으면 하는 바람입니다.

발 제

- 양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입방안 연구용역 결과
- 대체복무제 도입 법률안



양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입방안 연구용역 결과

백승덕(징병문제연구자)



양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입방안 연구용역 결과

백승덕 (징병문제연구자)

- 1. 연구배경과 연구방법
- 2. 연구보고서 내용
- 3. 연구보고서 결론

1. 연구배경과 연구방법

1) 연구의 목적과 방법

한국에서 종교적 신앙이나 윤리적·정치적 신념에 따라 병역을 거부하는 사람들은 징병제 시행과 동시에 나타났다. 1950년대 중반 여호와의 증인 신자들이 종교적 신앙을 이유로 병역을 거부한 것이 공식적인 기록에 나타난 첫 번째 양심적 병역거부였다면 한국전쟁 중에 전쟁을 피해서 산골 등지로 숨거나 망명을 떠난 사람들의 선택은 비공식적인 양심적 병역거부로 간주할 수 있다. 최근까지도 매년 400~700명의 청년들이 병역을 거부해서 법적인 처벌을 받아왔다.

국내외 인권기구는 한국정부를 대상으로 대체복무제를 도입할 것을 지속적으로 권고해왔다. 2015년 11월 유엔자유권위원회는 한국정부에 대체복무 도입을 권고하면서 현재 수감 중인 병역거부자들을 즉각 석방할 것을 촉구했다. 한국정부에 대한 이와 같은 권고는 2017년 6월 제35차 유엔 인권이사회 제17차 회의에 제출된 유엔인권최고대표 사무소의 양심적 병역거부 분석보고서에 다시 수록되었다. 국가인권위원회도 설립 초기부터 국방부에 대체복무제 도입을 권고하는 결정을 내려왔다.

2018년 6월 28일 헌법재판소의 대체복무제 도입 결정은 양심적 병역거부에 대한 합법성 여부에 머물던 사회적 논의내용을 한걸음 진전시키는 계기가 되었다. 헌법재판소는 병역법 제5조 1항이 양심적 병역거부자에 대한 대체복무제를 규정하지 않았다는 것이 헌법에 합치하지 않는다는 결정을 내렸다. 국회는 이러한 결정에 따라서 2019년 12월 31일까지 대체복무제를 도입해야만 한다. 이에 따라서 대체복무제의 구체적인 성격에 대한 논의가 본격적으로 진행할 수 있었으며 국회에는 대체복무제 도입을 주요 내용으로 하는 법률의 제·개정안 5건이 추가로 제출되어 총 8건의 법안이 심의를 앞두고 있다.

2000년대 이후 한국사회에서 대체복무제 도입에 대한 논의가 이어져왔음에도 불구하고 그간의 논의는 병역거부자들에 대한 처벌 여부에만 초점이 과도하게 맞춰져왔다. 특히, 2008년 국방부의 대체복무제 도입 백지화 발표와 2011년 헌법재판소의 양심적 병역거부 처벌조항에 대한 합헌판결 이후 양심적 병역거부가 예외 없는 처벌대상이 되면서 대체복무제의 구체적인 성격이나 운영방식에 대한 연구가 진행될 사회적 토대가 마련되지 못했다. 이러한 상황에서 기존에 양심적 병역거부를 지속적으로 처벌할 것을 요구해온 집단들이 헌법재판소의 대체복무제 도입결정 이후에는 징벌적인 성격을 지니는 대체복무제 도입안을 ‘합리적인 방안’으로 포괄하면서 여론전을 강화하고 있다. 양심적 병역거부자들을 70년 넘게 처벌하면서 병역거부자들에 대한 차별이 사회적 관행으로 자리를 잡은 만큼 이들의 여론전은 과급력이 클 수 있다. 대체복무제 도입에서 군복무자들의 상대적 박탈감을 최우선으로 고려해야 한다는 주장은 양심적 병역거부에 대한 부정적인 인식을 바탕으로 대체복무 조건을 가혹하게 만든다. 이러한 형평성에 대한 주장은 헌법재판소의 대체복무제 도입 취지를 반영하지 못하고 있다.

본 연구는 양심적 병역거부자들에게 제공되어야 할 대체복무제가 인권을 실질적으로 보장하고 합리적으로 운영될 수 있을 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서 국내외 인권 기구의 인권기준과 해외사례 검토하고 헌법재판소의 대체복무제 도입 결정을 분석하여 양심적 병역거부에 대한 인정과 대체복무제 도입에서 고려해야 할 핵심적인 사회적 가치를 제시할 예정이다. 이를 바탕으로 국회에 제출된 대체복무제 도입관련 법안들을 검토하여 합리적인 대체복무제 도입을 위한 법안마련에 참조할 것이다.

대체복무제가 효과적으로 운영이 되려면 제도의 도입과정에서 이 제도와 관련한 직접적인 당사자들의 의견을 반영하는 것이 중요할 것이다. 특히 대체복무제 도입과 관련하여 군복무자들의 상대적 박탈감을 염려하는 목소리가 크지만 입영대상자들을 상대로 조사가 진행된 적이 없다는 점은 사회적 논의가 생산적으로 진행되지 못하게 만드는 걸림돌이다. 또한 양심적 병역거부자들은 대체복무를 수행할 당사자로서 대체복무제의 성격이 자신들의 양심과 신념에 어긋나지 않는지를 판단할 권리가 있다. 본 조사는 이러한 목적에서 병역

판정검사 대상자들과 양심적 병역거부자들의 의견을 수렴하고자 설문조사를 진행했다. 이와 같은 결과를 가지고 대체복무제 도입을 통해서 인권보장과 실질적인 안전보장을 도모할 수 있을 합리적인 방안을 마련할 것이다. 본 조사의 대체복무제 도입방안은 자체적으로 마련한 법안을 제시하고 이를 효과적으로 시행하기 위해 필요한 행정적 조치를 포함한다.

2) 연구내용 및 연구방법

본 연구의 내용과 방법은 다음과 같다. 2장에서는 대체복무제 도입에 대한 선행연구를 검토함으로써 국내외에서 진행된 논의들을 분석한다. 한국에서 양심적 병역거부에 대한 인정과 대체복무제 도입을 다룬 논의들은 국제인권기준으로서 유엔 인권기구의 입장을 적극적으로 참조한다. 하지만 유엔 인권기구와 병역거부에 관한 입장과 권고안을 다루는 자료들은 병역거부권을 인정하고 있는 최근의 문서들을 시계열적으로 소개하는 것에 그치는 경향이 있다. 반대로 양심적 병역거부권에 대한 인정을 제한하고 대체복무제를 최대한 한정적으로 도입하려는 입장을 가진 사람들은 남북대치 등 한국 안보환경의 특수성을 내세운다. 이러한 입장에서 보면 양심적 병역거부에 대한 인정이나 대체복무제 도입은 군사적 대치라는 현실은 외면하면서 개인의 자유만 우선시하는 이상주의로 치부된다.

이처럼 국제인권기준이 단편적으로 소개되는 가운데 한국사회의 특수성과 국제법의 한계를 주장하는 목소리가 큰 힘을 받고 있는 실정이다. 그러나 해외사례를 보면 제1차 세계대전 중에 양심적 병역거부권을 인정한 국가들이 있으며 제2차 세계대전 이후에 냉전기 중에도 대체복무제를 도입하고 양심적 병역거부권을 확대적용해온 국가들이 적지 않다. 또한 유엔인권기구는 이상주의로만 결정을 내리기에는 세계 각지의 군사적 대치현실을 반영할 수밖에 없는 매우 현실적인 국제정치의 장이다. 따라서 냉혹한 국제정치현실에서 양심적 병역거부권에 대한 인정과 대체복무제 도입이 국제인권기준으로 자리를 잡은 과정을 역사적으로 검토한다면 대체복무제의 보다 일반적인 성격을 파악하고 이를 대체복무제 도입취지로 참조할 수 있을 것이다. 해외의 대체복무제 운영사례도 마찬가지로 목적에서 현황과 함께 주요국가에서 볼 수 있는 제도적 특징이나 제도운영과 관련한 사건에 대해 역사적으로 검토한다.

2장에서는 또한 사법부의 최근 판례와 헌법재판소의 결정을 검토한다. 대법원의 최종 판결이 남아 있는 상황에서 하급법원의 무죄판결은 그 자체로 의미를 가지기는 어려우나 헌법재판소의 대체복무제 도입 결정에 영향을 끼친 판례들이라는 점에서 의미가 있다. 또한 대체복무제 도입을 위한 법안 마련에서 선행 법적검토로서 참조할 수 있다. 한편으로 헌법재판소의 대체복무제 도입 결정에서 제시하는 대체복무제 도입의 취지는 제도 입법 과정에서 가장 핵심적인 참조점이 될 것이다. 이러한 검토결과들은 국회에 발의된 대체복무제 도입 관련 법안들을 구체적으로 분석할 때 기준점들을 제시하여 각각의 법안이 지닌 특성들이 더욱 분명하도록 돕는다. 대체복무제 도입 관련 법안들 역시 이전의 국회에서 발의된 법안들을 검토하여 대체복무제 도입과 관련하여 그간 사회적 쟁점이 된 사안들의 변화를 파악한다. 현재 국회에 발의된 법안들이 어떠한 논의맥락에서 나오게 된 것인지를 이러한 방법을 통해서 더욱 분명하게 볼 수 있다.

3장에서는 대체복무제 도입과 관련하여 직접적인 이해당사자인 병역판정검사 대상자와 병역거부 당사자에 대한 설문조사를 진행하고 이 결과를 분석했다. 여론조사는 한국에서 양심적 병역거부 및 대체복무제 도입과 관련해서 가장 많이 활용된 사회조사방법이다. 그러나 국민 일반을 대상으로 양심적 병역거부에 대해 단순히 찬반을 묻는 방식의 조사는 목적과 방법론의 면에서 적절성을 의심받고 있다. 소수자에 대한 사회적 차별이 엄연하게 존재하는 상황에서 인권정책의 방향을 여론조사 결과에 단순하게 맡겨서 결정하는 것은 무책임한 일이다.

본 조사는 직접적인 이해당사자들이 대체복무제 도입에 대해 가지고 있는 의견을 묻는 설문조사를 진행했다. 국내외 인권기구들이 권고하고 있는 기준을 한국의 대체복무제 도입에 반영할 때 고려해야 할 반응들을 구체적으로 예측하고 이를 통해 제도의 설계, 홍보, 장기적 전망 등 필요한 고려사항 등을 종합적으로 파악했다. 우선, 병역판정검사 대상자들에게는 대체복무기간이나 복무형태 등 대체복무제 운영에 대한 구체적인 방안에 대해 의견을 수렴하는 것을 중점목표로 삼았다. 이를 위해서 서울지방병무청 정문 앞에서 대면조사를 진행하여 병역판정대상자 527명에게서 응답을 받을 수 있었다. 또한 병역거부 당사자에 대한 설문조사를 위해서 2009년 이후에 양심적 병역거부로 인해 수감되었다가 출소한 자를 대상으로 한 설문조사를 진행했다. 온라인 설문지를 통해 설문을 진행하였으며 여호와의증인 교단과 시민단체 전쟁없는세상의 도움을 받아서 총 1856명의 병역거부자에게서 답변을 받을 수 있었다.

특히 그간 사회적으로 목소리를 얻지 못했던 여호와의 증인이 아닌 병역거부자들에게 대해서는 심층인터뷰를 진행하였다. 조사대상은 정치적 신념이나 종교적 신앙에 따라 병역을 거부하고 처벌을 받았던 3인과 예비군훈련을 거부하여 현재 재판이 진행 중인

1인 등이며, 이들을 대상으로 약 3시간 동안 집단인터뷰를 진행하였다. 심층인터뷰의 내용은 주로 병역거부 이유, 병역거부 과정에서 겪은 어려움, 수감 당시 수행한 업무에 대한 경험, 대체복무제 도입과 관련하여 바라는 바 등을 주로 다루었다.

한편, 전문가를 대상으로 설문조사를 진행하여 당사자 조사로 파악할 수 없는 여론을 보충적으로 수렴하고자 노력했다. 대체복무제 도입과 운영에 관련이 깊은 전문가 집단으로는 법조계(서울지방변호사회), 법학계(헌법학회, 한국법학교수회, 공법학회, 형사법학회) 그리고 사회복지학계(한국사회복지연구회, 비판과대안을위한사회복지학회, 군사회복지학회)를 선정하였다. 전문가 설문조사는 개별 학회에 공문을 발송한 다음에 담당자에게 전화를 거는 형태로 회원들의 설문 참여를 요청하여 전문가 370명에게서 답변을 받을 수 있었다.

4장에서는 본 조사가 제시하려는 대체복무제 도입방안을 마련하기 위해 구체적인 논점을 중심으로 검토했다. 2장에서 국제인권기준이나 해외사례 등에 대해 검토한 결과를 가지고 인권과 대안적인 안보를 보장할 수 있을 세 가지 기준으로 공공성, 독립성, 형평성을 제시했다. 공공성은 사회적 필요와 그에 대한 직접적인 서비스를 제공하여 확보할 수 있는 것이며, 독립성은 군으로부터 심사와 관리·감독 기능을 실질적으로 독립하여 보장할 수 있다. 마지막으로 형평성과 관련해서는 국제인권기준에서 요구하는 바대로 양심적 병역거부자에 대한 차별을 해소하고 군복무자에 비해서 징벌적인 처우를 받아서는 안 된다는 기준을 새롭게 확인할 필요가 있다. 기존의 형평성 논의가 군복무에 비해서 혹독한 복무조건을 요구하는 ‘고통의 경쟁’이었다면, 형평성의 원래 취지에 합한 기준은 군복무와 대체복무 모두가 사회적 기능을 적절하게 발휘할 수 있을 조건을 마련하는 방향을 제시하는 것이 바람직하다고 판단했다. 이와 같은 기준을 바탕으로 복무기간, 복무영역, 지원 및 심사 등 합리적인 대체복무제 도입방안을 검토했다.

마지막으로 5장은 앞선 논의결과를 바탕으로 대체복무 법안을 제시하며 이를 시행하기 위해 필요한 행정적 조치를 제안했다. 법안은 「병역법」 개정안 및 「예비군법」 개정안과 별도로 「대체복무에 관한 법률」을 신설하여 대체복무제를 실질적으로 운영할 수 있도록 할 규정들을 구체적으로 명시하였다.

2. 연구보고서 내용

1) 국내외 인권기준

유엔 인권기구

유엔의 인권기구에서는 대체복무제 도입과 관련하여 가장 체계적으로 논의가 진행되어 왔다. 유엔에서는 1980년대 후반 이후로 양심적 병역거부권을 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제18조와 자유권규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 제18조가 규정하고 있는 사상·양심 및 종교의 자유의 권리에 근거한 권리로서 일관되게 인정하고 있다. ‘양심의 자유’에 근거한 권리인정은 선언과 규약의 명문에서 형식논리적으로 도출된 것이 아니라 국제사회가 아파르트헤이트와 같은 부정의에 맞서 침략전쟁을 방지하고 정당한 주권행사가 가능할 수 있도록 회원국 국민들에게 일반적으로 부여해야 할 권리로서 요구되었다.

유엔에서 양심적 병역거부권을 인정해야 한다는 논의는 자유권규약을 제정하는 과정에서 나타났다. 미국 대표 엘리너 루스벨트(Eleanor Roosevelt)와 레바논 대표 찰스 말리크(Charles Malik) 등이 자유권규약에 양심적 병역거부권을 명시하자고 제안했지만 이들의 제안은 부결되었다. 1960년대 들어서 미국의 베트남전 정책에 대한 비판이 커지면서 양심적 병역거부권을 명시적으로 인정해야 한다는 요구가 다시 커졌다. 그러나 공산주의 진영과 아프리카 지역의 활동가들은 ‘제국주의의 침략전쟁 복무 거부’와 ‘조국방어 등 정당한 이유에 따른 전쟁참가’를 구분하여 양심적 병역거부에 대한 적극적인 인정에 제한을 둘 것을 요구했다. 유엔에서도 양심적 병역거부를 인정하려는 논의는 소비에트 진영 국가들과 아프리카 국가들의 반발에 직면해서 진행되지 못했다.

유엔에서 양심적 병역거부에 대한 인정이 적극적으로 논의되기 시작한 계기는 남아프리카에서 벌어진 아파르트헤이트에 대한 국제적인 비판이었다. 1973년 유엔은 아파르트헤이트 범죄의 진압 및 처벌에 관한 국제협약(International Convention on the Suppression and Punishment of the Apartheid)을 통과시켰다. 이 협약은 아파르트헤이트범죄를 규정하고 이에 가담한 자에게 개인적으로 국제형사책임을 묻도록 했다. 이와 같은 규정은 개인들이 아파르트헤이트 국가들에서 징집 정책들에 협조하기를 거부하도록 강제하는 합의를 지니고 있었다. 1978년 유엔 총회는 한 발 더 나아가 “아파르트헤이트를 시행하는 데 사용되는 군대나 경찰력에 복무하기를 거부하는 모든 사람들의 권리”를 인정했다. 이 결의안은 회원국들이 아파르트헤이트 시행을 보조하는 것에 대해 양심에 따라 거부한 사람들에 대해 보호시설이나 통행보장을 제공할 것을 요구했다. 이 결의안은 아파르트

헤이트와 관련한 양심적 병역거부와 관련해서 세계인권선언 18조에 근거하여 합법성을 인정할 수 있다고 선언했다. 총회 결의안의 양심적 병역거부에 대한 인정은 아파르트헤이트에 한정되는 개념이었지만 이후에 더 일반적인 권리선언들을 위한 기초가 되었다. 아파르트헤이트에 대한 국제적인 반대 속에서 유엔 인권위원회는 회원국들의 양심적 병역거부에 대한 정책 현황을 조사하는 결의안을 통과시켰다.

1982년 오스비온 에이데(Asbjorn Eide)와 차마 무반가-치포요(Chama Mubanga-Chipoya)가 제출한 보고서는 1978년 유엔총회에서 인정된 한정된 권리를 아파르트헤이트뿐만 아니라 모든 ‘침략적 전쟁’에 적용할 수 있도록 확장했다. 이 보고서는 병역을 거부하는 행위를 양심의 자유에 근거한 권리로서 인정을 할 때 개인이 폭넓은 자기 결정권을 행사할 수 있게 되어서 정당한 주권을 행사할 수 있는 역량이 보장될 수 있다고 제안했다. 양심적 병역거부권이 인정된다면 국민들의 정당한 주권행사와 침략전쟁을 방지하는 주권보호 모두를 위해서 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다(Asbjorn Eide and Chama L. C. Mubanga-Chipoya 1985).

1984년 인권위원회는 에이데와 무반가-치포요의 보고서를 승인하고 이에 관한 결의안을 채택하기 위한 논의를 시작했다. 1989년 인권위원회는 양심적 병역거부에 대한 새로운 결의안을 채택하면서 병역거부를 “사상·양심 및 종교의 자유에 대한 권리의 정당한 실행으로서 병역에 대한 양심적 거부를 할 수 있는 모든 이의 권리”로 명시했다. 이 결의안은 서문을 유엔 총회의 1978년 반아파르트헤이트 결의안에 헌정하고, 민족해방운동이 환기시킨 주권의 중요성을 양심적 병역거부권에 대한 기반으로 인정했다(Jeremy K. Kessler 2013).

1989년 채택된 결의안의 관점은 이후의 양심적 병역거부에 대한 결정에서 지속적으로 이어졌다. 1990년대 이후 유엔에서 더욱 강화되고 있는 양심적 병역거부에 대한 인정은 양심적 병역거부가 한편에선 ‘양심의 자유’에 기초한 개인들의 권리이면서도 다른 한편에선 민주적 주권행사와 전쟁을 억제하기 위한 권리임을 재확인하고 있다.

1998년 유엔 인권위원회의 77호 결의는 양심적 병역거부자들에 제공되어야 할 대체복무제의 성격을 명시적으로 규정했다. 인권위원회가 채택한 이전까지의 결의안들이 주로 양심적 병역거부자에 대한 차별금지나 망명권 보장 등 선언적인 성격이 강했다면 1998년 결의안은 양심적 병역거부의 ‘대헌장(Magna Carta)’이라고 불릴 만큼 권리보장에 대해서 구체적으로 명시했다. 특히 양심적 병역거부자에게 제공해야 할 대체복무제의 성격을 분명하게 명시함으로써 제도가 합리적으로 운영될 수 있는 가이드라인을 마련했다.

1998년 결의안은 징병제를 운영하는 국가가 양심적 병역거부자들에게 대체복무를 제공할 때 ① 각 병역거부 이유에 부합하는 대체복무제를 제공하여야 하며 ② 비전투적이거나 민간업무 성격이어야 하고 ③ 공익적인 목적에 부합하면서 ④ 징벌적인 성격이 아니어야 한다고 규정했다. 대체복무제에 대한 이러한 기준은 인권위원회가 대체복무 기간에 대해 채택한 이후의 결정들과 최종견해들에서 재확인되었다. 위원회가 제시한 기준은 1999년 Foin v. France 사건에서 더욱 정교한 논리를 갖추게 되었다. 프랑스의 경우 양심적 병역거부를 폭넓게 인정하여 대체복무제를 운영하고 있었다. 하지만 대체복무 기간을 군복무에 비해서 두 배로 규정하고 있기 때문에 대체복무자들의 부담이 상당했다. 자유권규약위원회는 국가가 대체복무제의 기간을 군복무에 비해서 더 길게 규정할 수 있지만 이와 같은 차이는 복무를 완수하기 위해서 고려되어야 할 복무의 특수한 성격이나 특별한 훈련의 필요와 같은 객관적이고 합리적인 기준(objective and reasonable criteria)일 때에만 인정될 수 있다고 지적했다. 위원회는 프랑스의 경우 ‘두 배의 복무 기간이 개인의 신념의 진실성을 테스트하기 위한 유일한 방법’이라는 논의에만 근거한다고 판단했다. 따라서 프랑스에게 청원인에 대한 차별을 시정하고 장래에 유사한 침해가 일어나지 않도록 법을 바꾸라는 권고가 내려졌다.

위원회에서 이후에 채택한 결정과 최종견해들은 특별한 훈련의 필요성이나 업무의 특수한 성격 등 객관적이고 합리적인 기준을 제시하지 못하는 경우에 징벌적인 성격이 있다고 판단해왔다. 마찬가지로 관점에서 2003년 러시아와 에스토니아의 대체복무 기간이 군복무에 비해서 각각 1.7배와 2배이지만 객관적이고 합리적인 기준을 제시하지 않았기 때문에 징벌적이라고 판단하고 시정을 권고했다. 2008년 한국의 병역거부자 388인이 청원한 사건에 대해서도, 위원회는 양심적 병역거부자들이 원한다면 민간대체복무를 제공해야 하며 그 성격이 징벌적인 성격이 되어서는 안 되며 공동체에 대한 진정한 봉사가 되어야 하고 인권 존중에 적합하여야 한다고 권고했다(CCPR/C/106/ D/1786/2008). 따라서 예외적으로 대체복무자에게 객관적이고 합리적인 근거가 없이 그들이 행사하는 양심적 병역거부권을 제한한다면 이는 징벌적인 성격을 지닌 권리침해로서 인정된다.

국가인권위원회

국가인권위원회는 2005년 12월 「양심적 병역거부권 및 대체복무제도에 대한 권고」를 결정하여 대체복무제 도입과 관련하여 제도 도입 초기에는 복무기간을 군복무에 비해서 1.5배로 하고 단체합숙을 원칙으로 하는 기준을 제시했다. 국가인권위원회의 대체복무 제안은 1998년 유엔 인권위원회의 결의를 참조하여 1) 공정한 심사 절차 및 기구마련 2) 구제활동이나 환자수송, 소방업무 등 사회의 평화와 안녕, 질서유지 및 인간보호에

필요한 봉사와 희생정신을 필요로 하는 복무영역 3) 현역복무기간의 약 1.5배에 해당하는 복무기간 4) 합숙복무형태를 제도 도입 초기의 제도운영에 반영할 것을 제안했다.

국가인권위원회의 이와 같은 기준은 최근 「병역법 일부개정법률안」에 대한 의견제출 결정에서 보다 구체화되었다. 인권위는 국회에 제출한 대체복무제 관련 법안에 대한 검토의견과 대법원에 제출한 양심적 병역거부 사건 관련 의견에서도 심사 절차 마련, 공익적 복무영역, 1.5배에 해당하는 복무기간, 합숙 복무형태 등의 기준을 제시하면서 제도가 안정될 시 복무기간과 조건을 완화하는 것이 바람직하다고 제안했다. 2017년 6월 국회에 발의된 세 건의 「병역법 일부개정법률안」에 대한 검토의견은 대체복무 심사기구와 관련하여, 각 개정안이 대체복무 심사를 판단하기 위한 합의제 의사결정 방식의 기구를 두고, 이의신청 및 재심사 제도를 규정하고 있다는 점에서 바람직하다고 평가했다. 또한, 대체복무 심사와 재심사 기관의 분리, 대체복무심사기구와 대체복무심사 기구의 장 및 위원들의 업무독립성과 공정성 보장 등을 주문했다(국가인권위원회 2017).

인권위는 2018년 6월 28일 헌법재판소의 대체복무제 도입 결정 이후에 국회에 발의된 네 건의 <병역법 일부개정법률안>과 한 건의 <대체복무역 편입 및 복무 등에 관한 법률안>에 대한 검토의견도 표명했다. 양심적 병역거부 인정범위와 관련하여, 개정안 중 김학용의원안을 제외한 법률안들이 종교적 사유 외의 개인의 양심, 신념 등을 일반적으로 인정하고 있는 것에 비해서 김학용의원안은 ‘종교적 신념’으로 한정하는 것이 헌법재판소의 결정취지에 부합하지 않는다고 평가했다. 또한, 특정종교 교인만이 아니라 기타 신념에 따른 병역거부자가 존재한다는 점을 고려한다면 이들에 대한 차별이 지속될 수 있는 위험도 있다고 지적했다. 대체복무심사기구와 관련해서는 모든 개정안이 대체복무심사기구를 모두 병무청 또는 국방부 소속으로 설치하는 것으로 규정하고 일부 개정안은 심사와 재심사기관을 분리하지 않았다는 점과 관련하여 심사의 공정성과 독립성을 위해서 대체복무심사기관을 국방부와 병무청으로부터 독립시키고 심사와 재심사 기구를 분리시킬 것을 주문했다. 또한 심사위원의 자격도 특정 부처나 분야에 관계된 자로 한정하지 않고, 특히 대체복무 신청자의 상당수가 특정 종교인일 것을 고려하여 종교단체 관계자 또는 종교단체로부터 추천받은 자는 제외할 것을 제안했다. 복무영역과 관련해서는 이중명안과 김학용의원안이 비전투군복무를 상정하고 있다는 점이 민간 성격의 대체복무제가 마련되어야 한다는 국제사회와 위원회의 권고에 부합하지 않는다고 지적했다. 복무기간과 관련해서는 김학용의원안을 제외한 모든 개정안이 대체복무기간을 현역 육군복무 기간의 2배로 규정하고 있으며 특히 김학용의원안은 공군 복무기간의 2배인 3년 8개월(총 44개월)로 규정하고 있는데, 이처럼 긴 복무기간은 국제인권기준과 해외사례를 고려할 때 징벌적인 성격을 지니기 때문에 국제 인권기구들로부터 복무기간에 대한 지적 및 권고를 받게

될 것으로 예상했다. 합숙여부와 관련해서는 대체복무자의 복무를 합숙 형태와 출퇴근 형태를 열어두는 다른 개정안들과 달리 이중명안은 예외 없이 합숙 형태만 규정하고 있어서 복무기관의 운영부담과 대체복무의 영역과 내용 등의 범위를 제약하는 요인이 될 수 있다는 점에서 부적절하다고 판단했다(국가인권위원회 2018).

시민사회안

국제엠네스티 한국지부, 전쟁없는세상, 참여연대 등 병역거부 운동에 오랫동안 연대해왔던 5개 시민단체들은 ‘헌법재판소 결정에 따른 양심적 병역거부 대체복무제 시민사회 안’(이하 ‘시민사회 안’)을 발표했다. 시민사회 안은 헌법재판소의 헌법불합치 결정 이후 양심적 병역거부자들이 수행할 수 있는 대체복무제 안에 대한 사회적 논의에서 참조할 수 있는 합리적인 기준을 제안하는 취지로 발표되었다. 헌법재판소의 결정 이전까지 양심적 병역거부에 대한 인정을 적극적으로 반대해오던 정당과 단체들은 헌법재판소의 결정 이후로 대체복무 기간이나 업무 강도를 혹독하게 운영해야 한다고 요구했다. 시민사회 안은 이러한 요구가 ‘징벌적 대체복무제’이며 헌법재판소의 결정 취지와 달리 양심적 병역거부자들을 다시 차별하고 처벌하겠다는 것이라고 비판하면서 ‘합리적 대체복무제’ 도입을 촉구한다.

시민사회 안이 제시하는 ‘합리적 대체복무제’는 2017년 문재인 정부 출범 초기에 시민사회의 대체복무제 기준으로 제시된 바 있다. 여기에서 합리적 대체복무제의 기준은 국제인권기준에 맞추어서 ‘양심의 자유’를 존중하면서 현역 복무와 형평성이 맞는 복무를 부과하여 공동체에 기여하게 하는 것이었다. 2018년 시민사회 안은 복무분야, 심사 및 운용, 복무기간, 신청인원 제한, 대체복무 지원시기 등에서 보다 구체적인 기준을 담고 있다.

시민사회 안은 복무분야로 사회공공성 향상과 시민 안전에 기여할 수 있는 복무분야를 제시한다. 세부 기준으로는 ① 안보의 개념을 넓혀 위기관리와 사회적 안전망을 확충하는 영역 ② 업무 난이도나 강도를 고려했을 때 입영 기피의 수단으로 악용될 가능성이 낮은 영역 ③ 현재 시행되고 있어서 제도적 안정성을 확보할 수 있거나 사회적 필요성이 높은 영역 등이 있다. 이와 같은 기준을 충족하는 복무분야로는 치매노인 돌봄, 장애인 활동 지원, 의무소방이 제시되었다.

심사 및 운용의 기준으로는 대체복무 심사와 운용을 담당할 대체복무위원회(가)를 군으로부터 독립하여 설치되는 것을 제시한다. 국제인권기준은 대체복무 심사와 운용을 담당할 기구가 군이나 군 산하기관으로부터 독립해야 한다는 원칙을 제시하고 있는데

심사의 공정성과 관리·감독할 기관이나 복무 분야 등을 고려할 때 이와 같은 독립이 필요하다는 것이다. 시민사회 안은 대체복무위원회를 국무총리실 또는 보건복지부 등에 설치할 경우 병역법 제25조 “추천에 의한 전환복무” 조항을 개정하여 손쉽게 현재의 병력자원 관리업무와 조화를 이룰 수 있다는 점에서 편의성도 있다고 주장한다.

복무기간의 기준으로는 대체복무 기간이 현역 육군 복무기간에 비해서 1.5배 이내여야 한다고 제시한다. 국내외 인권기준이 현역복무기간의 1.5배를 넘지 않도록 권고하고 있다는 것이 그 근거다. 또한 한국의 전문가들과 일반 시민들을 대상으로 한 설문조사에서 1.5배 복무기간이 가장 합리적인 안이라고 응답한 조사결과도 근거로 삼았다. 만일 현역 복무 대신 대체복무를 선택하려는 지원자가 너무 많아지는 것이 염려된다면 제도 도입 초기 신청인원 제한(연 1천 명 수준)을 통해 현역입영 자원의 감소에 대한 우려를 해결하는 것이 합리적이라고 제안한다.

마지막으로 시민사회 안은 대체복무 지원이 언제나 가능해야 한다고 주장한다. 종교적 신앙이나 개인적 신념이 그 본질상 언제 어느 때든 형성될 수 있고, 현역입영대상자 뿐만 아니라 예비군훈련 대상자의 양심적 병역거부가 논리상 모두 인정되어야 하기 때문이다.

2018년 6월 헌법재판소의 대체복무제 도입 결정 취지 역시 국내외 인권기구와 시민사회의 의견을 반영하여 인권보장과 대안적인 안보에 기여할 목적을 제시했다. 헌법재판소는 대체복무제 도입을 통해서 ① 새로운 안보의 실현에 기여 ② 대체복무제를 통해 병역거부 당사자의 사회 소속감과 자긍심을 고취 ③ 소수자를 포용하고 관용함으로써 사회 통합에 기여하고 다양성을 높여 민주주의 실현에 기여 등의 효과를 기대했다. 한편, 대체복무자에 대해 엄격한 심사를 이유로 부당하게 양심의 자유를 침해하는 일이 발생해서는 안 되며 심사의 곤란함은 복무기간이나 복무강도 등을 조절하여 해결하되 이 또한 징벌적인 성격을 지니서는 안 된다고 밝혔다. 헌법재판소의 결정은 국방의 의무를 고려하는 가운데 양심적 병역거부권이 국민의 기본권임을 확고하게 확인하는 계기가 되었다.

2) 대체복무제 도입 관련 당사자 및 전문가 설문조사

(1) 병역판정검사 대상자

설문조사에 참여한 병역판정검사 대상자 중에서는 병역거부에 대해 부정적인 인식을 가진 사람이 더 많았으며(63.7%), 헌법재판소 결정에 대해서는 모르는 사람이 더

많았다(58.2%). 또한 대체복무제가 군인권 향상에 도움이 될 것이라고 생각하면서도(56%), 대체복무제를 악용하려는 병역기피자를 양산할 수 있다는 점을 염려하였다. 대체복무를 설계함에 있어 공정한 심사절차를 마련하는 것이 가장 중요하게 고려되어야 한다고 응답했다(33.1%).

병역판정검사대상자집단은 대체복무 신청의사가 조금이라도 있는 사람의 비율이 46.3%였는데, 양심적 병역거부에 대해 잘 모를수록 대체복무제를 신청할 의사가 높았다. 입영 대상자들에게 대체복무에 대해 충분한 정보를 제공하고 알리는 것이 징병인구의 부족과 같은 부작용을 방지할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

대체복무분야를 선택하는 응답(세 가지 선택)에서는 ‘안전사고나 자연재해 구호 대응 지원’(54.3%)이 가장 많았고, 그 다음으로 ‘사회복지 분야 업무 보조’(51%), ‘장애아동의 통합교육을 위한 활동지원’(40.0%)이 각각 두 번째와 세 번째로 많았다.

복무기간에서는 합숙의 경우 동일기간(38.8%), 출퇴근할 경우 2배(28.4%)가 적절하다고 응답했다. 병역거부에 대한 인식이 부정적일수록 긴 기간을 선택하는 경향을 보였다. 복무기간이 더 길어야 하는 이유로는 “군복무에 비해 자유로운 생활, 평등한 관계 등 기본권의 제약이 덜할 것”(43.5%)이라는 응답이 가장 많았다.

(2) 법률가 및 학계연구자 등 전문가

전문가들은 병역거부에 대해 긍정적인 인식을 가진 사람이 더 많았으며(54%), 대부분 헌법재판소 결정에 대해 알고 있었으며(98.1%) 매우 잘한다고 생각하는 사람도 64.9%나 되었다. 전문가집단은 종교에 따라 인식에 차이를 보였는데, 개신교에서 가장 부정적인 인식이 높았다.

응답자들은 대체복무제가 군인권 향상에 도움이 될 것이라고 답했다(63.5%), 전문가집단은 병역판정검사 대상자들과 마찬가지로 대체복무제를 악용하려는 병역기피자를 양산할 수 있다는 점을 염려하였다. 대체복무를 설계함에 있어 공정한 심사절차를 마련하는 것이 가장 중요하게 고려되어야 한다는 응답이 가장 많았다(29.2%).

대체복무분야로는 치매 노인, 중증장애인의 사회복지분야 보조가 가장 많은 응답을 보였다(76.2%). 그 다음으로는 안전사고 자연재해 지원(57.8%)과 국민건강 보호 증진 업무 지원(41.4%)이 그 뒤를 이었다.

전문가들은 복무기간과 관련해서 합숙을 할 경우에도 육군병사의 2배가 가장 적절하다고 응답했다(47.3%). 이와 같은 응답은 병역판정대상자집단이 합숙의 경우 육군 복무기간과 동일기간이 가장 적절하다고 응답한 결과와 대조적이다. 이와 같은 결과와 관련해서, 대체복무제도가 육군 병사보다 긴 복무기간을 가져야 하는 이유에 대해서 ‘군 복무자의 상대적 박탈감을 완화시키기 위해’를 선택한 응답이 전문가 설문조사결과에서 높게 나타난 점을 주목할 필요가 있다(전문가 33.6%/병역판정검사 대상자 16.3%). 전문가들의 경우 입영대상자들의 상대적 박탈감을 예상하여 복무기간을 길게 해야 한다고 판단하였지만 실제 입영대상자들인 병역판정검사 대상자들의 경우 그와 같은 상대적 박탈감에 비해서 기본권 제약(43.5%), 업무의 강도(28.2%) 등 복무기간만이 아니라 복무의 구체적인 내용을 더욱 고려하고 있음을 알 수 있다.

(3) 병역거부 당사자

병역거부로 수감되었던 당사자들의 경우 양심적 병역거부를 선택한 동기로 종교적 사유를 응답한 비율이 가장 많았다(88.6%). 그 다음으로 많은 동기는 개인적 신념(61%)이었으며, 정치적 이념(1.2%)을 선택한 응답도 소수지만 존재했다. 응답자들의 절대 다수는 대체복무제가 있었다면 신청했을 것이라고 답했다(96.1%).

병역거부 당사자들은 대체복무제 도입과 관련하여 징벌적인 대체복무제의 도입(74.9%)을 가장 많이 염려했다. 대체복무제를 악용하려는 병역기피자를 양산할 수 있다는 응답도 소수지만 그 뒤를 이었다(5.8%). 이와 같은 결과는 대체복무제 도입 시 가장 중요하게 고려해야 할 사항이 무엇이라는 질문에 대한 응답에서도 마찬가지로 나타났다. 병역거부 당사자들은 ‘국제기준 및 해외사례 참고’(36.2%), ‘공정한 심사절차 마련’(21.5%), ‘사회적 필요성을 고려한 분야 선정’(18.3%)의 순서로 중요성에 대해 응답했다.

심사기관과 관련해서는 응답자들 대부분이 ‘별도의 심사기구’(46.8%)와 ‘복무분야 관련 행정부처’(34.5%)를 선택했다. 반면 국방부 또는 병무청은 가장 낮은 선호도(1.8%)를 보였는데 이는 병역거부 당사자들이 군사업무를 담당하는 기관에서 심사를 맡는 것을 우려한다는 사실을 보여준다.

대체복무분야를 선택하는 응답에서는 ‘사회복지 시설 운영업무 지원’(60.1%)이 가장 많았고, 그 다음으로 ‘장애아동의 통합교육을 위한 활동지원’(57%)이 많은 응답을 얻었다. 병역거부 당사자 설문조사결과에서 특징적인 점은 다른 집단의 설문조사 결과와 달리 ‘교정시설 행정업무 지원’(52.9%)에 대한 높은 응답률이다. 이는 다른 업무 분야와

달리 양심적 병역거부자들이 수감 중 실질적으로 경험했던 익숙한 업무라는 점이 작용한 것으로 해석할 수 있다.

병역거부 당사자의 적절한 복무기간에 대한 응답에서는 병역판정검사 대상자들이 합숙의 경우 육군복무기간과 동일 기간을 가장 많이 선택한 결과와 대조적으로 긴 복무기간을 선택한 비율이 가장 높았다(합숙의 경우 육군 병사의 1.5배 40.2%). 이와 같은 결과와 관련해서, 병역거부 당사자들이 육군 병사보다 더 긴 기간을 선택한 이유로 ‘군복무자의 상대적 박탈감을 완화시키기 위해’라는 답변을 가장 많이 선택한 점을 주목해야 한다(48.3%).

3. 연구보고서 결론

본 연구는 합리적인 대체복무 도입방안을 제시하기 위해서 바람직한 대체복무제 검토 기준을 정리하고 복무기간, 복무영역, 심사 및 관리·감독 등의 쟁점을 검토하고 입법 방향을 제시했다. 대체복무제 검토 기준으로는 국제인권기준과 헌법재판소 결정 등 국내외 논의를 바탕으로 공공성, 독립성, 형평성을 제시하였다. 이러한 기준을 바탕으로 검토한 연구의 결과는 다음과 같다.

1) 대체복무기간

대체복무기간은 대체복무 기간은 현역복무에 준하는 것을 원칙으로 삼되 객관적이고 합리적인 이유가 있을 시에 예외적으로 현역복무보다 기간을 길게 산정할 수 있도록 예외규정을 두는 것이 적절하다. 지금까지 국회에 발의된 대체복무 관련 법안들은 복무기간을 군복무에 비해서 길게 설정한 객관적이고 합리적인 근거를 제시하지 않는다는 점에서 보완이 필요하다. 군복무자들의 상대적인 박탈감을 고려하기 위해서는 복무기간을 늘려야 한다는 주장은 본 연구가 설문조사를 통해 당사자들의 의견을 수합한 결과 근거가 부족한 것으로 나타났다.

병역판정검사 당사자들을 대상으로 진행한 설문조사 결과 전체 응답자 중 가장 많은 응답자(38.8%)가 합숙복무를 할 경우 적절한 대체복무기간으로 “육군 병사와 동일 기간

(18개월=1년 6개월)”을 선택했다. “공군병사와 동일기간(22개월=1년 10개월)”을 선택한 응답자도 전체의 21.6%로, “육군 병사의 1.5배(27개월=2년 3개월)”을 선택한 응답자 21.2%보다 조금 더 많은 비율을 차지했다. 합숙복무가 아니라 출퇴근복무를 할 경우는 “육군 병사의 2배, 공중보건의·공익법무관·전문연구요원과 동일 기간(36개월=3년)”을 선택한 응답자가 가장 큰 비율(28.4%)을 차지했다. 이는 복무기간 만크이나 합숙여부 등 복무조건이 중요한 판단요소임을 보여준다.

입영대상자들이 대체복무제 도입과 관련해서 복무기간만크이나 복무조건을 중요하게 고려한다는 사실은 다른 문항에 대한 응답에서도 드러났다. 대체복무기간이 군복무기간에 비해서 더 길어야 한다고 응답한 설문자들 중 절반 가까운 43.5%는 그 이유로 “군복무에 비해 자유로운 생활, 평등한 관계 등 기본권의 제약이 덜할 것이므로”를 선택했다. 그 다음으로는 “군복무에 비해 업무의 강도가 낮을 것으로 예상되므로”가 28.2%를 차지했다. 설문조사결과에 따르면 대다수의 응답자들은 대체복무의 기간을 고려할 때 기본권 보장, 업무강도, 합숙여부 등 복무조건을 종합적으로 고려한다.

이와 같은 결과는 전문가 집단이나 병역거부 당사자들의 설문조사결과와 대조적이다. 전문가들의 경우 절반 가까운 응답자(47.3%)가 합숙복무를 할 경우에도 적절한 복무기간으로 “육군 병사의 2배(36개월=3년)”을 선택했다. 그 다음으로 많은 응답자(31.9%)가 “육군 병사의 1.5배(27개월)”을 선택했다. 반면 “육군병사와 동일기간”을 선택한 응답자는 7.0%로 병역판정검사 대상자의 설문조사결과에 비해서 매우 긴 복무기간이 적절하다고 응답했다. 병역거부 당사자들 역시 병역판정검사 대상자들에 비해서 긴 복무기간이 적절하다고 선택했다는 점에서 특징적인 결과를 보여준다. 병역거부 당사자들 중 가장 많은 응답자(40.2%)가 “육군 병사의 1.5배(27개월)”를 선택했다. “육군 병사와 동일 기간(18개월)”은 그 다음으로 많은 응답(32.9%)을 얻었다.

이처럼 대조적인 결과와 관련해서 전문가들과 병역거부 당사자들의 설문조사결과에서 육군 병사보다 긴 기간을 선택한 이유로 “군복무자의 상대적 박탈감을 완화시키기 위해”를 선택한 응답이 33.6%와 48.3%로 매우 높게 나타난 점을 주목할 필요가 있다. 병역판정검사 대상자들에 대한 설문조사결과에서는 이 항목에 대한 응답이 16.3%로 낮게 나타나서 매우 대조적인 결과를 보여줬다. 이와 같은 결과는 전문가나 병역거부 당사자들이 군복무자들의 상대적 박탈감을 ‘예상하여’ 이를 대체복무기간으로 상쇄해야 한다고 판단하고 있다는 사실을 보여준다. 반면에 병역판정검사 대상자들은 복무기간이 아니라 복무 중에 겪게 될 자유로운 생활이나 평등한 관계 등의 기본권 제약에 관심을 더 두는 것으로 나타났다. 전문가나 병역거부 당사자들이 군복무자들의 ‘예상된 상대적 박탈감’을 기준으로 삼아서 대체복무기간을 길게 산정하는 경향을 보이는 반면에 정작 병역판정검사 대상자들이

느끼는 상대적 박탈감은 대체복무기간이 아니라 기본권제약 등 병영조직의 문화나 복무 환경에 더 초점이 맞춰져 있었다.

한편, 대체복무제를 운영하는 국가들이 대부분 대체복무기간을 군복무기간의 1.5배 이내로 운영해왔다는 점을 고려한다면 대체복무기간을 군복무의 1.5배 이내로 잡는 것은 타당할 수 있다. 그러나 키프로스의 경우 대체복무기간을 군복무의 약 1.3배로 줄였지만 유엔과 유럽연합에서 키프로스의 양심적 병역거부자에 대한 오랜 처벌과 차별의 역사를 고려하여 이 역시 징벌적이라고 판단한 점을 참조해야 한다. 양심적 병역거부자에 대한 차별을 시정하고 국제인권기준에 부합하기 위해서 현역복무와 대체복무 간에 동등성을 원칙으로 명시할 필요가 있다.

2) 복무분야

복무분야는 사회서비스지원 분야, 교정시설 업무보조, 비전투군복무 등 세 가지 분야를 검토했을 때 가장 적합한 분야는 사회서비스지원 분야라고 판단한다. 사회서비스 분야가 공공성의 면에서 가장 적합하여 해외에서도 가장 폭넓게 활용되는 분야라는 점, 국가적·사회적 필요가 반영된 정책방향과 부합한다는 점, 사회서비스 업무에 대한 고정된 성역할을 개선할 수 있다는 점 등에서 가장 우선적으로 고려해야 한다.

반면, 유력한 복무분야로 현재 언급되고 있는 교정분야의 경우 현재 양심적 병역거부자들이 구속되어 징역형의 일환으로 수행했던 출역작업을 대체복무제도로 전환시키는 방안이 될 것이다. 이 경우 대체복무는 사회적 약자를 직접 대면하고 필요한 서비스를 제공하는 사회서비스업무와 달리 공무원의 행정업무를 보조하는 업무를 담당하게 된다. 교정시설 등에서 국가행정을 보조하는 업무는 공공적인 성격이 있기는 하지만 현재 양심적 병역거부자들이 수감 당시에 수행하면서 겪었던 교정업무 보조의 문제점을 답습하게 될 위험이 크다. 본 조사에서 수행한 병역거부 당사자들에 대한 포커스그룹인터뷰 결과를 보면 교도관을 보조하는 업무(보안과, 의무과, 구매, 영치, 소지 등)를 직접적으로 경험한 적이 있는 병역거부자들이 교정시설 행정보조업무에 대해 가진 우려를 확인할 수 있다. 이들은 재소자들의 인권증진이나 사회복지를 돕기 위한 업무가 아니라 교정공무원의 행정업무를 보조하는 역할을 하게 될 것이고, 그 과정에서 교정행정이 가진 문제점을 그대로 답습하거나 강화하게 될 것에 대해 크게 우려했다. 또한 공익근무제도가 사회복무제도로 변하는 과정에서 이러한 영역에 대한 사회적 역할이 줄어든 현실을 반영하지 못한다는 점에서 공공성과 형평성에 적합하다고 보기 어렵다.

비전투군복무는 징벌적인 차원에서 요구되고 있고 대체복무제 도입 취지에 부합하지 않는다는 점에서 매우 부적합하다. 비전투복무 분야를 포함한 법안은 헌법재판소의 결정을 소극적으로 해석하며 군복무자와의 형평성과 제도의 악용방지에 초점을 두고 있다는 점을 고려해봤을 때 대체복무제의 취지나 기준에 맞지 않다.

사회서비스지원 분야의 경우 현재 시행 중인 사회복지제도의 평가를 적극 반영할 필요가 있다. 사회복지제도는 사회서비스분야의 수요증가에 효과적으로 대응해야 할 필요성에서 출발하였고 제도도입 초기에 병역거부자도 포함할 계획이었기 때문에 군대와 비슷한 합숙을 전제로 하지 않는다면 좀 더 폭넓게 복무분야를 고려할 수 있을 것이다. 또한 대체복무 분야는 여러 분야의 선택지를 열어두어야 한다. 양심적 병역거부자들이 동일한 신체적/정신적 조건을 가진 것이 아니다. 제도 도입 초기에는 현실적인 문제로 인해 대체복무분야를 한 가지로 시작하더라도 빠른 시일 내에 여러 분야를 개발하고 확대하려는 노력이 필요하다.

3) 대체복무 신청 및 심사

대체복무 심사 및 관리·감독과 관련해서는 대체복무 지원이 군입대 전부터 전역 후 예비군훈련 단계 중 언제라도 가능해야 한다는 점, 독립된 대체복무위원회를 설치하여 공정성과 군으로부터의 독립성을 확보해야 한다는 점, 심사에서 양심의 자유를 폭넓게 인정해야 한다는 점 등을 대체복무제 도입방안에 포함시킬 것을 제안했다.

본 조사가 수행한 설문조사에서 병역판정검사 대상자, 병역거부 당사자, 전문가 등 모든 집단에 대한 조사결과에서 징집소집통지서 수령 후부터 입대 전까지만 대체복무 신청을 허용해야 한다는 응답이 가장 많았다(병역판정검사 대상자 49.6%/병역거부 당사자 76.9%/전문가 79.2%). 다만 병역판정검사 대상자의 경우 다른 두 집단에 비해 상대적으로 입대 전까지 허용해야 한다는 비율이 낮고, 복무 중 어느 시기나 가능해야 한다는 응답과 입대 후 복무 1/3 시점까지 가능해야 한다는 응답이 상대적으로 다른 집단보다 높게 나왔다.

하지만 대체복무 신청 시기에 제한을 두는 것은 양심의 자유를 침해하는 결과를 초래할 수 있다. 개인의 양심이 언제 형성되었느냐를 기준으로 양심의 자유를 기본권으로 인정할지 여부를 결정하는 것은 헌법재판소의 결정 취지와 어긋난다. 현역복무를 모두 마친 후 예비군훈련을 거부하는 양심적 병역거부자들에게는 양심적 병역거부권을 인정하지 않는 것도 차별적인 처사가 된다는 점에서 신청 시기를 한정하는 것은 여러모로 모순적이다.

심사위원회의 심사위원은 양심을 심사하는 일의 어려움을 고려하여 충분한 전문성을 가진 전문가로 구성하되 균관계자가 과잉으로 대표성을 갖지 않도록 주의하고, 또 한편으로는 심사위원 가운데 여성의 비율이 과반이 될 수 있도록 각별히 유의를 기울여야 한다. 심사위원회는 독립성을 고려하여 국방부의 영향력으로부터 자유로운 독립된 형태로 존재해야 하며, 심사는 서류와 대면 심사를 병행하되 제도가 안착되어 가는 과정에서 심사 방식을 간소화하는 것이 바람직하다.

4) 대체복무 인권보호관

대체복무제가 양심적 병역거부권을 지키려는 인권보장의 관점에서 도입된다는 점을 고려했을 때 병역거부자들이 대체복무를 수행하면서 겪을 수 있는 인권침해를 예방하거나 보호할 수 있는 대체복무 인권보호관제도를 신설해야 할 필요가 있다. 본 연구가 병역거부 당사자들을 대상으로 수행한 심층인터뷰(FGI) 결과를 분석해보면 수감 중 교정시설에서 수행한 사실상의 대체복무에서 상당한 인권침해를 경험한 것으로 나타났다. 양심적 병역거부자들이 만일 지금처럼 교정시설에서 대체복무를 하게 될 경우 이와 같은 문제가 지속될 위험이 크다. 대체복무자가 기관의 관리 담당자와 위계 관계에 놓임으로서 발생할 수 있는 여러 문제점들을 사전에 제도적 장치로서 방지하는 것이 매우 중요하다. 대체복무 인권보호관의 경우 현재 논의되고 있는 군인권보호관 제도에 준해서 도입한다면 형평성을 맞출 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 대체복무제 도입에 대한 쟁점과 관련해서 위와 같은 검토결과와 함께 제도 도입과 관련해서 사회적으로 주목받지 못하고 있지만 반드시 필요한 추가 행정조치를 제안했다. 본 연구는 합리적인 대체복무제 도입방안을 위하여 양심적 병역거부권과 대체복무제 신청에 대한 정보고지, 현역 또는 보충역 복무자의 대체복무 전환신청 방법, 예비군훈련의 대체복무 등의 추가 행정조치를 검토하였다. 보고서의 5장에 실린 대체복무 법안은 이러한 검토결과를 종합적으로 반영하여 마련한 것이다. 법안은 「병역법」 개정안, 「예비군법」 개정안과 별도로 「대체복무에 관한 법률」을 신설하여 대체복무제를 실질적으로 운영할 수 있도록 할 규정들을 명시하였다.

대체복무제 도입 법률안

이재승(건국대학교 법학전문대학원 교수)



대체복무제 도입 법률안

이재승 (건국대학교 법학전문대학원 교수)

1. 법안의 유래와 목표

2000년 이후 대체복무제를 도입하기 위하여 병역법 개정안 또는 대체복무법안들이 지속적으로 발의되었다. 18대 국회에서는 이정희 의원안이, 19대 국회에서는 전해철 의원안이, 20대 국회에서는 전해철 의원안, 박주민 의원안, 이철희 의원이 각기 발의되었다. 현재에는 5-6건의 법안이 국회에 발의되어 있다. 연구용역팀은 이러한 법안을 참조하였고, 그 사이에 2018년 6월 28일 헌법재판소가 헌법불합치결정이 내린 사정을 고려하여 국제적인 인권기준에 부합하는 내용의 독립적인 시안을 마련하였다. 우선 병역법 제5조 역종조항에 대체복무역을 규정하고, 예비군법에서 일부조항을 수정하고, 별도로 대체복무법을 제안하였다. 이 시안은 독자적인 법으로 구상되었기 때문에 여타 개정안보다 많은 조문으로 구성되었다.

이 시안은 기존의 병역법상 사회복무요원에 대한 규정을 다수 차용하였으며, 동시에 대체복무요원의 권리와 의무 부문을 명시하였다. 최근 군인의 인권보장제도를 확충하는 법률(군인인권법)이 제정되었을 뿐만 아니라 새로운 제도(군인인권보호관 설치를 골자로 하는 국가인권위법 개정안)도 도입을 목전에 두고 있으므로 대체복무요원의 권리보장 장치도 추가하였다. 이 시안은 광범위한 여론조사에 기초하여 관련자의 인권존중(징벌적 성격을 탈피한 제도), 복무영역의 다양성, 사회적 형평, 소수자의 사회통합을 고려하였다.

2. 법안의 주요내용

1)총칙

목적조항에서 이 법의 목적을 명시하였다. 헌법 제19조에 따라 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부하는 사람에게 기본적 인권을 보장하고, 동시에 병역이행자와의 형평을 달성하는 대체복무를 도입함으로써 사회통합에 기여하려고 한다는 점을 밝혔다(제1조). 이는 2006년 한국의 양심적 병역거부자들의 개인통보 사건(CCPR/C/84/D/1321-1322 /2004)에서 자유권규약위원회의 권고취지와 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지를 살린 것이다. 동시에 이 법에 입각한 대체복무이행을 군복무이행으로 간주하고(제2조), 대체복무이행중 또는 대체복무 이행후에도 대체복무요원이라는 이유로 사회적 법적 차별을 받지 않는다는 점을 선언하였다(제3조). 이러한 원칙을 부칙조항(제6조)에서 연금법에 반영하였다.

2)대체복무위원회(제4조-제8조)

대체복무위원회를 중심으로 제도를 운영하도록 하였으며, 병무청 특히 지방병무청은 행정적 집행기구로 역할을 제한하였다. 대체복무요원의 관정 및 대체복무제도의 운영, 정책수립, 시설지정, 제반사항을 결정할 기구로서 대체복무위원회를 국무총리 산하에 설치한다. 다양한 사회적 복무영역을 발굴하고 대체복무를 시행하기 위해서는 여러 부처간 업무협조와 조정이 필요하므로 국무총리 산하에 두는 것이 타당하다고 보았다. 대체복무 업무를 처리하기 위해서 국무총리는 다양한 분야의 전문가, 법률가, 민간단체의 피추천자, 관계부처의 고위공무원 중에서 9인의 위원을 임명하고 동시에 위원장을 임명한다. 위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위해서 소위원회를 두도록 하였고, 동시에 중요한 사항이나 이의신청, 재심사 사안에 대해서는 전원위원회가 결정하도록 하였다. 위원의 임기는 3년으로 하고, 연임할 수 있게 하였다. 이를 지원하기 위하여 사무처장과 사무처 직원을 두도록 하였다.

3)대체복무신청 및 심사절차

병역판정검사시에 지방병무청은 병역거부와 대체복무에 관한 사항에 대해 병역판정 검사 수검자들에게 고지해야 한다(제9조). 현역입영 대상자 또는 보충역 병역처분을 받은 사람은 90일 이내에 대체복무를 신청하도록 하였으며, 신청기한을 준수하는 경우에만 소집이 유예되도록 하였다. 현역 또는 보충역으로 복무중인 사람이나 부사관, 장교나 예비군

으로 편입된 사람도 대체복무를 신청할 수 있도록 하였다. 대체복무를 신청하려는 사람은 대체복무신청서, 병역거부 사유서, 이력서를 제출하도록 하였다. 이에 대해서는 표준양식을 정하여 누구든지 다운로드받을 수 있도록 지방병무청이나 대체복무위원회가 웹사이트에 게시한다(제10조). 원칙적으로 서면심사로 대체복무요원을 판정하도록 하였고, 의문이 있는 경우에 대면심사를 하도록 하였다. 필요한 경우 심사과정에서 참고인 또는 증인의 진술 또는 증언을 청취하도록 하였다(제11조).

위원회는 대체복무 인정 여부에 대한 결정을 90일 이내에 하도록 하였고, 위원회는 심사를 거친 후 인정, 기각, 각하의 결정을 한다. 기각 또는 각하결정에 대해 신청인은 재심사를 요구할 수 있고, 또한 별도로 행정소송도 제기할 수 있다(제12조). 신청인은 전원위원회의 재심사후 기각 또는 각하결정에 대해서도 행정소송을 제기할 수 있다(제13조). 대체복무요원으로 인정된 사람은 즉시 대체복무역에 편입된다. 대체복무위원회는 대체복무영역을 지정할 경우 대체복무요원의 희망과 적성 등을 고려해야 한다(제14조).

4) 대체복무시설 및 복무방식

대체복무영역은 사회복지 관련업무, 교정 소방 재난 구호 산림감시 환경감시 등 공익 관련 업무 등 다양성을 반영하였다(제15조). 교정업무는 지금까지 병역거부로 인하여 복역하였던 사람들이 수행해왔던 업무였기 때문에 관계적으로 포함하였으나 교정업무는 대체로 죄수들에 대한 총기사용과 연관되어 있는데다가 재소자 관리업무가 고유한 국가 사무인 점을 볼 때 사회적이고 공익적 성격을 강조하는 대체복무 취지와 부합하기 어려운 측면이 있다.

대체복무요원의 소집은 대체복무위원회가 지정한 대체복무시설에 지방병무청장이 소집한다. 대체복무시설은 대체복무시설의 근무와 관련하여 소양교육을 시행한다(제17조).

대체복무기간은 육군 현역병에 준하도록 하였으며, 복무의 난이도를 감안하여 어느 정도 차등을 두는 것도 예정하였다(제18조). 그것을 일률적으로 1.5배로 한다는 것이 적합하지 않을 뿐만 아니라 교정업무와 산림감시를 동일한 강도의 복무라고 보기도 어렵기 때문이다. 특히 교정업무는 군복무보다 강도가 약하다고 볼 수 없기 때문에 그 복무기간을 길게 정할 이유도 없다. 만일 대체복무영역을 교정에 국한시키고, 이를 현역 군복무기간의 1.5배로 한다면 자유권규약위원회가 인권침해라고 판단할 우려가 크다.

대체복무시설의 장이 대체복무요원의 복무를 지휘 감독한다. 시설의 장은 대체복무요원의 복무담당직원을 두도록 하였다. 대체복무요원은 시설에서의 합숙근무를 원칙으로

하였다(제20조). 그러나 그 경우에도 대체복무요원의 사생활에 대한 과도한 통제를 방지하고자 하였다. 대체복무요원에 대해서도 사회복무요원과 마찬가지로 일정한 사유가 발생한 경우 분할복무제를 허용하였다(제21조). 가정형편상 대체복무를 할 수 없는 사유가 발생하는 경우에 대체복무 면제를 신청하도록 하였다(제14조 제2항).

대체복무요원은 예비군에 편입되지 않으므로, 필요하다면 대체복무위원회가 예비군 동원기간에 준하는 기간 동안 재난복구나 긴급사회서비스 등의 훈련이나 활동을 실시하도록 하였다. 법률에 근거하여 필요한 경우에는 병무청장은 대체복무이행자에게 대체복무시설에 전시근로를 부과할 수 있다(제23조).

5) 대체복무요원의 권리와 의무

대체복무요원도 일반국민과 마찬가지로 권리를 가지며, 이들의 자유도 원칙적으로 법률에 입각한 필요한 범위 내에서 제한할 수 있도록 하였다(제24조 제1항). 이는 군인복무기본법의 취지를 반영한 것이다. 근로시간, 근로기준, 휴식권, 사생활의 자유, 종교의 자유, 사회적 권리, 보수, 의료 외출 외박 휴가, 고충처리 및 진정 등에 관한 권리를 원칙적으로 규정하였다(제24조 제2항). 이는 군인의 권리에 준하여 시행령과 대체복무위원회의 복무지침에서 구체화할 필요가 있다. 최근에 사회복무요원들이 해당직장에서 차별적이고 비인간적인 처우를 받고 있다는 사실이 드러나고 있는 점에서 볼 때 이들의 인권을 보호하기 위한 장치가 다각도로 필요하다.

또한 대체복무요원이 종사하는 복무영역이 자신의 적성이나 희망에 부합하지 않는 경우에 복무영역의 재배치권을 규정하였다(제25조). 대체복무요원들이 근무와 관련한 고충사항을 처리하기 위하여 건의권을 규정하고, 대표위원제도를 두었다(제26조). 대표위원제도는 현재 공군부대에서 활성화되고 있다. 군인권보호관에 준하는 대체복무요원 고충처리담당관제도를 두었다(제27조). 우선적으로 대체복무위원회 내부에서 인권보호를 담당하는 제도를 두는 것이 필요하다. 나아가 국가인권위원회에 설치되는 군인권보호관은 추가적인 보호기구로서 두터운 역할을 수행할 것이다. 대체복무요원 고충처리담당관은 대체복무위원회의 위원장이 임명한다. 고충처리담당관은 대체복무요원의 고충에 대한 상담 업무, 징계조치의 적정성에 대한 검토와 의견제시, 대체복무시설 및 그 복무여건의 검토 및 의견제시, 대체복무요원의 인권침해 실태 및 고충처리 현황에 대한 정례 보고 업무를 담당하고, 대체복무요원에 대한 면담조사, 징계절차에 대한 참여권, 대체복무시설 등에 대한 방문조사권을 보유한다.

대체복무요원은 성실의무, 비밀유지의무, 정당한 업무지시에 대한 복종의무, 동료의 권리 존중의무, 의견건의나 진정에 대한 방해금지, 영리활동이나 정당활동 금지, 정치적 견해의 강요금지, 집단행동 금지 의무를 부담한다(제28조). 이러한 의무를 위반하는 경우에는 징계책임이나 형사처벌을 받을 수 있다. 동시에 대체복무요원의 업무수행을 공무수행으로 봄으로써 그에 대한 책임과 의무, 면책의 범위를 일반 공무수행자에 준하여 규정하였다(제29조).

6) 징계와 벌칙

대체복무요원에 대한 징계는 경징계와 중징계로 구분하고, 경징계는 직무위반의 정도가 경미하여 대체복무시설 등의 장이 취한 서면경고를 의미하고, 중징계는 직무위반의 정도가 심각하여 복무기간의 연장효과를 수반하는 대체복무위원회 위원장의 조치를 의미한다(제30조). 경징계사유가 일정한 정도로 누적되는 경우에는 중징계를 취할 수 있다. 징계 절차를 자세히 규정하였다. 징계청문절차를 실시하고, 징계절차에 대체복무요원 대표 위원이 참관할 수 있으며, 대체복무요원 고충처리담당관은 징계절차와 징계양정에 의견을 진술할 수 있다. 중징계사유를 상세하고 적정하게 규정함으로써 징계권의 남용이나 유명무실화를 방지하였다(제31조).

대체복무와 관련하여 허위의 내용으로 신청한 경우에는 형사처벌을 규정하였고, 허위의 증빙자료를 발부한 사람에 대해서도 처벌을 규정하였다(제32조). 대체복무요원이 근무태만을 반복하거나 근무지를 이탈하거나 정당한 사유없이 추가적인 대체복무소집에 불응한 경우에는 1년 이하의 징역형에 처하도록 하였다(제33조). 이는 사회복무요원의 처벌과 균형을 맞춘 것이다. 과오와 책임간의 균형이 유지되어야 남용되지 않고 실효성을 확보할 수 있다. 대체복무역으로 편입된 사람이 정당한 사유없이 대체복무 소집명령에 불응하거나 대체복무수행중인 사람이 정당한 사유 없이 대체복무시설에서 통틀어 30일 이상 이탈하는 대체복무거부자(완전거부자)에 대해서는 3년 이하의 징역형에 처하도록 하였다(제34조). 물론 처음부터 군복무에 불응한 사람은 병역법에 따라 3년 이하의 징역형에 처해질 수 있다.

7) 경과조치

이 법의 시행과 동시에 병역거부자에 대한 재판절차를 중지한다(제3조). 복역중인 사람으로서 대체복무신청을 하는 경우에 별도의 심사절차 없이 대체복무에 소집한다.

대체복무를 신청한 경우에는 미결구금일수 및 복역기간은 대체복무기간에 산입한다. 복역중인 병역거부자가 대체복무를 수행할 의사를 갖지 않는 경우도 있으므로 대체복무를 신청한 때에만 이들을 대체복무에 소집하도록 하였다. 병역거부와 관련하여 유죄판결을 받고 재판이 항소심이나 상고심에 계속중인 사람이 대체복무를 신청한 경우에는 심사 절차 없이 대체복무에 소집하도록 하였다. 병역거부로 인하여 무죄판결을 받은 사람은 별도의 심사절차 없이 대체복무에 소집하도록 하였다. 이로써 제도도입 이전 상태에서 발생한 법적인 난맥상과 공백을 해소하도록 하였다. 병역거부로 인하여 지금까지 유죄판결을 받은 모든 사람에 대해서는 사면, 복권, 전과기록말소 등의 조치를 취하고, 특별재심의 기회도 부여한다(제4조, 제5조). 연금법에서 대체복무를 군복무로 간주하여 차별을 방지하였다(제6조).

병역법 및 예비군법 개정안 및 대체복무에 관한 법률(안)

병역법 개정(안)

제2조 제1항에 제10호의4를 다음과 같이 신설한다.

10의4. “대체복무요원”이란 헌법 제19조에 따라 양심상의 결정을 이유로 대체복무에 관한 법률에 따라 대체복무편입결정을 받은 사람으로서 대체복무 지정시설 등에서 군복무를 대신하는 사람을 말한다.

제3조 제1항을 다음과 같이 개정한다.

대한민국 국민인 남성은 헌법과 이 법과 대체복무에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 병역의 의무 또는 대체복무를 성실해 수행하여야 한다.

제3조 제3항을 다음과 같이 개정한다.

이 법에 따르지 아니하고는 병역의무에 대한 특례를 규정할 수 없다. 대체복무에 대해서는 별도의 법률로 정한다.

제5조 제1항에 6호를 다음과 같이 신설한다.

1. 현역
2. 예비역
3. 보충역
4. 병역준비역
5. 전시근로역
6. 대체복무역

예비군법 개정(안)

예비군법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조의3을 다음과 같이 신설한다.

제3조의3(대체복무)

- ① 제3조제1항에 따라 조직된 예비군 중에서 헌법 제19조에 따라 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부하고자 하는 사람은 대통령령으로 정하는 날부터 60일 이내에 「대체복무에 관한 법률」에 따라 대체복무위원회에 대체복무를 신청할 수 있다. 이 경우 이 법에 따라 대체복무편입결정 및 재심사 결정이 있을 때까지 동원명령 또는 훈련소집의 효력은 정지된다.
- ② 예비군의 대체복무 결정에 관한 사항은 「대체복무에 관한 법률」 규정을 준용한다.
- ③ 예비군이 제2항에 따라 대체복무편입결정을 받은 경우에 이에 따른 대체복무에 필요한 복무형태, 복무기간 등 구체적인 사항은 대체복무에 관한 법률 및 같은 법 시행령으로 정한다.

대체복무에 관한 법률(시안)

제1장 총칙

제1조(목적)

이 법은 헌법 제19조에 따라 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부하는 사람에게 대체복무를 이행하게 함으로써 헌법이 보장하는 개인의 불가침적인 인권을 확인하고 군복무자와 형평을 달성함으로써 사회 통합을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

제2조(병역의무와 관계)

양심상의 결정을 이유로 대체복무요원으로 인정받은 사람은 이 법에 따라 대체복무를 이행하여야 한다. 대체복무 이행은 병역의무 이행으로 간주한다.

제3조(차별금지)

대체복무를 이행한 사람은 어떠한 불이익처우도 받지 아니 한다. 대체복무 업무와 관련된 공직자나 대체복무시설의 운영자는 대체복무요원들에게 차별적이고 징벌적인 처우를 해서는 아니 된다.

제2장 대체복무 위원회의 조직

제4조(대체복무위원회 및 사무처)

- ① 대체복무요원로서의 편입결정 여부 등을 심사·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 대체복무위원회를 둔다.
- ② 대체복무위원회는 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다.
 - 1. 대체복무신청과 대체복무역 편입에 대한 결정

2. 대체복무요원의 복무변경신청과 복무면제신청에 대한 결정
 3. 대체복무요원의 징계에 관한 결정
 4. 대체복무요원의 형사고발에 대한 결정
 5. 대체복무요원의 권리 및 의무의 기준과 징계절차에 관한 지침의 정립
 6. 대체복무 분야·형태 및 대체복무시설 등의 지정
 7. 대체복무제도의 개선에 관한 연구·조사 및 제안
 8. 대체복무제도의 운영, 관련 행정기관 간의 조정 및 총괄에 관한 사항
 9. 그밖에 대체복무와 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항
- ③ 대체복무위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무처를 둔다.
 - ④ 사무처에는 사무처장 1명과 필요한 직원을 둔다.
 - ⑤ 사무처의 직원 중 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원은 위원회의 심사를 거쳐 위원장의 제청으로 국무총리가 임명하고, 4급 또는 5급 공무원은 위원회의 심사를 거쳐 위원장이 임명하며, 6급 이하의 공무원은 사무처장의 제청으로 위원장이 임명한다.
 - ⑥ 사무처장은 위원장의 지휘를 받아 사무처의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독한다.
 - ⑦ 위원회 산하에 위원장의 지휘를 받은 대체복무요원 고충처리담당관과 필요한 직원을 둔다.
 - ⑧ 사무처 및 고충처리담당관의 조직과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(대체복무위원회의 구성)

- ① 대체복무위원회는 위원장을 포함한 9인의 위원으로 구성한다. 위원장, 사무처장을 포함하여 3인을 상임위원으로 보하고, 나머지 6인은 비상임으로 보한다.
- ② 대체복무위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명한다. 다만, 제4호에 해당하는 위원은 각 부처에서 1인을 넘을 수 없다.
 1. 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 재직하거나 재직하였던 사람
 2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 재직한 사람
 3. 「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체로부터 추천을 받은 사람
 4. 보건복지부·행정안전부·법무부·병무청의 4급 이상의 관계 공무원이거나 공무원이었던 사람
- ③ 대체복무위원회의 위원장은 위원 중에서 국무총리가 임명하고, 임기는 3년으로 하며 1회에 한하여 연임할 수 있다.
- ④ 그밖에 대체복무위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(소위원회와 전원위원회)

- ① 제4조 제2항 제1호부터 제3호까지의 업무는 3인의 위원으로 구성되는 소위원회에서 결정한다. 소위원회의 의결에는 위원 재적위원 과반수 동의가 필요하다.
- ② 전원위원회는 전항의 결정에 대한 이의를 재심사하고, 위원장이 회부하는 사안에 대하여 의결한다. 전원위원회의 결정에는 재적위원 과반수의 동의가 필요하다.

제7조(위원의 임기)

- ① 대체복무위원회 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.
- ② 위원의 임기가 만료되거나 임기 중 위원이 결원된 경우에 임명권자는 임기만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 임명하여야 한다.
- ③ 결원된 위원의 후임으로 임명된 위원의 임기는 새로이 개시된다.

제8조(위원의 결격사유)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 대체복무위원회의 위원이 될 수 없다.

1. 금고 이상의 실형을 선고 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 경과되지 아니한 사람
2. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 경과되지 않은 사람
3. 법원의 판결이나 법률의 규정에 따라 자격이 상실 또는 정지된 사람
4. 피성년후견인·피한정후견인 또는 파산자로서 복권되지 아니한 사람

제3장 대체복무 신청 및 심사절차

제9조(대체복무 고지의무)

지방병무청장은 병역판정검사를 통해 현역병입영 대상자 또는 보충역 소집대상자로 확정된 사람에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 대체복무제도의 취지, 대체복무의 신청절차 및 기간 등 대체복무에 관한 사항을 지체없이 고지하여야 한다.

제10조(대체복무의 신청)

- ① 현역병입영 대상자 또는 보충역의 병역처분을 받은 사람 중 헌법 제19조에 따른 양심

상의 결정을 이유로 병역을 거부하고자 하는 사람은 그 병역처분을 받은 날부터 90일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 주소지를 관할하는 지방병무청에 대체복무를 서면으로 신청하여야 한다. 이 경우 신청을 받은 지방병무청은 지체 없이 대체복무 위원회에 통보하여야 한다. 신청인이 기한을 준수하지 않는 경우에는 소집이 연기되지 아니 한다.

- ② 제1항에 따라 대체복무를 신청한 사람에 대한 현역병 입영이나 보충역 소집, 예비군 소집은 대체복무위원회의 대체복무역 편입결정 또는 재심사 결정이 있을 때까지 연기 된다.
- ③ 현역 또는 보충역으로 복무 중인 사람이나 예비군으로 편입된 사람은 전 2항에도 불구하고 대체복무를 신청할 수 있다. 현역 또는 보충역으로 복무 중인 사람이나 예비군으로 편입된 사람의 신청에 대해서 60일 이내에 결정하여 한다. 이러한 신청에 대해 대체복무 위원회의 결정이 내려지기 전까지 단위부대장은 이들의 신청에 따라 집총근무를 면제 하여야 한다.
- ④ 대체복무신청시에는 대체복무신청서, 거부사유에 대한 진술서, 이력서 등을 제출하여야 한다. 제출해야할 표준양식은 대통령령으로 정하며, 지방병무청과 대체복무위원회의 웹사이트에 게시한다.

제11조(심사방법)

- ① 대체복무위원회는 신청서식을 검토한 결과 신청인이 헌법 제19조에 따른 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부한 사람으로서 대체복무역으로 적합하다고 판단한 경우에는 대면 심사 없이 병역거부자로 인정할 수 있다. 그러한 판단에 이르지 못한 경우에는 대체복무 위원회는 대면심사를 시행한다.
- ② 대체복무위원회는 대체복무의 결정에 관한 사항을 심사·의결하기 위하여 대체복무신청인 또는 증인·참고인 등으로부터 증언 또는 진술을 청취하거나 필요하다고 인정하는 경우에는 검증 또는 조사를 할 수 있다.
- ③ 대체복무위원회는 심사와 관련하여 행정기관이나 관계 기관의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청 받은 행정기관이나 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

제12조(대체복무신청에 대한 결정)

- ① 대체복무위원회의 각하·기각 또는 편입 결정은 신청을 받은 날부터 90일 이내에 서면으로 하고, 대체복무위원회의 결정이 있는 경우에 대체복무위원회는 지체 없이 결정서 정본은 대체복무신청인에게 송달하여야 한다. 다만, 대체복무 신청인이 현역병 또는 보충역으로 복무 중인 경우 30일 이내로 한다.
- ② 다음의 각호의 경우에 대체복무위원회는 신청을 각하한다.
 1. 대체복무신청 자격이 없는 사람이 대체복무를 신청한 경우
 2. 대체복무위원회가 신청의 이유가 없다고 기각한 사람이 다시 신청한 경우
- ③ 대체복무위원회는 대체복무 신청이 이유 없다고 인정하는 경우에 그 신청을 기각한다.
- ④ 대체복무위원회는 신청이 이유 있다고 인정하는 경우에 대체복무신청인에 대해 대체복무역 편입을 결정한다.
- ⑤ 대체복무위원회의 기각 또는 각하결정에 대하여 불복하는 신청인은 행정소송을 제기할 수 있다.

제13조(재심사)

- ① 대체복무신청인이 대체복무위원회의 각하 또는 기각 결정에 이의가 있을 때에는 결정서 정본을 송달받은 날부터 30일 이내에 대통령령으로 정하는 절차와 방식에 따라 재심사를 신청할 수 있다.
- ② 대체복무위원회는 제1항에 따라 재심사 신청을 받은 경우에 신청을 받은 날부터 60일 이내에 재심사 결정을 하여야 한다. 다만, 대체복무 신청인이 현역병 또는 보충역으로 복무 중인 경우 30일 이내로 한다.
- ③ 대체복무위원회의 재심사를 위한 사실 검증·조사나 그 밖의 재심사 결정에 관하여 제1항 및 제2항에서 정한 사항을 제외하고는 제11조 및 제12조의 규정을 각각 준용한다.
- ④ 대체복무위원회의 재심사 결정에 대하여 불복하는 신청인은 행정소송을 제기할 수 있다.

제14조(대체복무역의 편입과 면제)

- ① 제12조 및 제13조에 따라 대체복무역 편입 결정을 받은 사람은 대체복무역으로 편입된다. 대체복무위원회는 대체복무영역을 결정함에 있어 대체복무요원의 희망·적성 등을 고려해야 한다.
- ② 대체복무역으로 편입되었거나 대체복무를 수행중인 사람은 본인이 아니면 가족의 생계를 유지할 수 없는 때에는 대체복무위원회에 대체복무의 면제를 신청할 수 있다.

- ③ 제2항의 신청에 따른 대체복무위원회의 결정에 대한 불복과 재심사에 대해서는 제12조 및 제13조를 준용한다.
- ④ 대체복무요원이 이 법 및 여타의 처벌법규에 의하여 1년 6월 이상의 실형을 복역한 경우에는 대체복무를 면제한다.

제4장 복무시설과 복무방식

제15조(대체복무요원의 복무분야 및 업무)

- ① 대체복무요원은 대체복무시설 등에서 다음 각 호의 복무분야 및 업무에 복무하게 하여야 한다.
 1. 아동·노인·장애인·환자 등의 보호·요양·이동·재활에 관한 보조 등의 사회복지 관련 업무
 2. 교정·소방·재난·구호·산림감시·환경감시 등의 공익 관련 업무
- ② 대체복무요원은 다음 각 호 어느 하나의 업무에 복무하게 하여서는 아니 된다.
 1. 「국군조직법」 제2조에 따른 국군의 업무
 2. 「교정시설경비교도대설치법」 제1조에 따른 경비교도대의 업무
 3. 「전투경찰대설치법」 제1조에 따른 전투경찰대의 업무
 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 업무로서 인명살상 등과 관련된 업무
 5. 영리 활동이나 정당 활동에 주로 연관된 업무
- ③ 대체복무요원의 복무영역을 확정하고 개발하기 위하여 국무총리는 보건복지장관, 행정안전부장관, 법무부장관, 환경부장관, 병무청장, 대체복무위원회 위원장과 협의체를 운영하고, 의견을 청취해야 한다.

제16조(대체복무시설 등의 지정)

- ① 병무청장은 대체복무위원회의 심사·의결에 따라 대체복무요원이 복무할 공공기관 및 대체복무시설 등을 지정하여 지방병무청장에게 통보하여야 한다.
- ② 지방병무청장은 제1항에 따른 통보를 받은 경우 이를 대체복무시설 등에 통보하여야 한다.

제17조(대체복무요원의 소집)

- ① 지방병무청장은 대체복무요원 소집대상자를 제15조에 지정된 대체복무분야에 소집한다.

- ② 대체복무시설의 장은 제1항에 따라 소집된 대체복무요원에 대해 대체복무에 필요한 소양교육을 시행할 수 있다.
- ③ 그밖에 대체복무요원의 소집에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(대체복무요원의 복무기간 등)

- ① 대체복무요원의 복무기간은 육군 현역병의 실제 복무기간을 기준으로 한다. 그 복무기간은 대체복무의 난이도를 감안하여 복무영역별로 차등을 둘 수 있다. 제17조 제2항에 따른 소양교육기간은 복무기간에 산입한다.
- ② 현역병 또는 보충역으로 복무 중인 사람이 대체복무편입결정을 받아 대체복무요원으로 복무하는 경우에는 제1항의 복무기간에서 현역병 또는 보충역으로 복무한 기간을 비율에 따라 차감하여 복무한다.
- ③ 대체복무요원이 징역·금고 또는 구류의 형을 받거나 복무를 이탈한 경우에는 그 형의 집행일수나 복무이탈일수는 복무기간에 산입하지 아니한다.
- ④ 그밖에 대체복무요원의 복무기간 및 산입 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(부사관 또는 장교 등의 대체복무)

- ① 대체복무요원으로 인정받은 부사관 또는 장교가 이미 제18조 제1항상의 대체복무기간을 초과하여 복무한 때에는 대체복무를 부과하지 않고 전역조치를 취한다.
- ② 대체복무요원으로 인정받은 부사관 또는 장교가 제18조 제1항상의 대체복무기간을 아직 채우지 아니한 때에는 잔여의무복무기간에 해당하는 기간 동안 이 법 제18조 제1항의 대체복무를 이행해야 한다.
- ③ 전 2항의 신청인이 대체복무자로 인정받은 때에는 대체복무역에 편입한다.
- ④ 부사관 또는 장교나 예비군인 사람이 대체복무역에 편입된 때에는 제23조의 추가적인 대체복무를 부과한다.

제20조(대체복무요원의 복무)

- ① 대체복무요원을 배정받은 대체복무시설 등의 장은 제15조에 따라 지정된 대체복무분야에 대체복무요원을 복무하게 하고 복무에 관련하여 대체복무요원을 지휘·감독한다. 대체복무시설 등의 장은 대체복무요원 복무관리 담당직원을 지정하여야 한다.

- ② 대체복무시설 등의 장은 복무와 관련하여 필요한 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 대체복무요원에게 교육훈련을 실시할 수 있다. 이 경우, 대체복무시설 등의 장은 교육훈련의 실시 등에 관하여 다음 각 호의 구분에 따라 협조를 요청할 수 있다.
1. 제15조제1항제1호의 업무를 수행하는 대체복무요원의 교육훈련의 경우 : 보건복지부장관
 2. 제15조제1항제2호의 업무중 교정업무를 수행하는 대체복무요원의 교육훈련의 경우 : 법무부장관
 3. 제15조제1항제2호의 업무중 교정을 제외한 업무를 수행하는 대체복무요원의 교육훈련의 경우 : 행정안전부장관
- ③ 대체복무요원은 복무시간 외에 제2항 각 호의 구분에 따른 자의 지휘·감독을 받아 대체복무시설에서 합숙근무를 해야 한다. 다만, 업무수행의 특수성 등으로 인하여 합숙근무가 적당하지 아니한 경우는 그러하지 아니한다.
- ④ 대체복무요원의 복무시간 및 복무여건은 「근로기준법」에 따른다. 대체복무기관의 장은 대체복무요원에게 보수 및 직무수행에 필요한 실비 및 여비 등을 지급하여야 한다.
- ⑤ 그밖에 대체복무요원의 복무여건, 보수 및 합숙근무에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(대체복무요원의 분할복무)

- ① 대체복무위원회는 대체복무요원으로 복무 중인 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 신청에 따라 일정기간 복무를 중단한 후 다시 복무하게 할 수 있다. 다만, 제2호 및 제3호의 경우 복무중단기간은 통틀어 6개월을 초과할 수 없다.
1. 본인의 질병치료가 필요한 경우
 2. 가족의 간병을 위하여 필요한 경우
 3. 재난이나 그 밖의 가사사정으로 본인의 지원이 필요한 경우
- ② 제1항에 따른 분할복무의 구체적인 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(대체복무요원의 신상변동통보)

- ① 대체복무요원을 배정받은 대체복무시설등의 장은 대체복무요원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관할 지방병무청장과 대체복무위원회에 이를 통보하여야 한다.
1. 정당한 사유 없이 복무를 이탈하거나 해당 분야에 복무하지 아니한 때
 2. 정당한 복무지시를 따르지 아니하여 제30조에 징계처분을 받은 때
 3. 제20조 제3항 단서에 따라 출퇴근 근무를 하는 대체복무요원이 동거 가족의 전부나 일부가 거주지를 이동하여 출·퇴근 근무가 불가능하다고 인정한 때

4. 복무하고 있는 대체복무시설이 폐쇄 또는 이동된 때
 5. 복무기간 중 징역 또는 금고의 실형을 선고받은 경우로서 정상적인 근무가 불가능하다고 인정되는 때
 6. 복무기간 중 질병이나 심신장애로 복무하고 있는 시설에서 계속 근무하는 것이 불가능하다고 인정되는 때
- ② 지방병무청장은 제1항 제3호부터 제5호까지의 규정에 해당되는 통보를 받은 경우에 대체복무시설 등을 새로이 지정하여 복무하게 할 수 있다. 이 경우 새로 지정된 복무기관의 장은 복무분야 및 근무지를 지정하여 복무하게 하고, 14일 이내에 관할 지방병무청장에게 그 사실을 통보하여야 한다.
- ③ 제1항 6호에 따라 대체복무를 면제하는 때에는 지방병무청이 결정하고, 지체 없이 대체복무위원회에 통보한다.

제23조(추가적인 대체복무)

- ① 대체복무위원회는 동원에비군의 년차 및 동원기간에 준하여 대체복무 이행자에게 공익 목적의 훈련이나 활동 등의 대체복무를 명할 수 있다.
- ② 대체복무위원회 위원장은 제1항에 따른 추가적인 대체복무의 소집업무를 지방병무청장에게 위임한다. 추가적인 대체복무의 소집을 연기해야 할 합당한 사유가 있는 경우에는 지방병무청에게 연기신청을 할 수 있다.
- ③ 전시근로동원령이 내려진 경우에는 지방병무청장은 대체복무 이행자에게 이 법이 정한 대체복무분야에서 추가적인 대체복무를 명할 수 있다.

제5장 대체복무요원의 권리와 의무

제24조(대체복무요원의 권리)

- ① 대체복무요원은 일반국민과 동등한 권리를 가지며, 그 권리는 법률에서 정한 대체복무요원의 의무에 따라 대체복무의 직무상 필요성 범위 안에서 제한할 수 있다.
- ② 대체복무요원은 자유시간과 휴식권, 사생활의 자유와 통신 서신의 자유가 보장된다. 합숙 근무시에는 취침 전 인원점검을 제외하고는 대체복무요원의 사생활을 보장한다.
- ③ 대체복무요원은 종교의 자유가 보장되며, 시설의 장은 대체복무요원이 신봉하는 해당 종교의 관행에 따른 종교활동을 보장해주어야 한다.

- ④ 대체복무요원은 복무 중에 발생한 질병이나 부상을 치료하기 위하여 적절하고 효과적인 의료를 받을 권리가 있다.
- ⑤ 대체복무요원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 휴가·외출·외박을 보장받는다.
- ⑥ 대체복무요원은 시설의 장, 고충처리담당관, 대체복무위원회, 국가인권위원회 등에 진정을 제기할 수 있다.
- ⑦ 권리의 구체적 내용은 대통령령과 대체복무위원회의 지침으로 정한다.

제25조(근무지전환 및 업무영역 재배치신청)

- ① 대체복무시설의 장이나 지방병무청장은 신청인의 의견을 청취한 후에 해당 시설내에서 복무영역을 변경하거나 해당지역 내에서 복무시설을 변경할 수 있다.
- ② 대체복무요원은 복무영역이 본인의 적성에 맞지 않는 경우에 1회에 한하여 복무영역의 전환이나 근무지의 재배치를 대체복무위원회에 신청할 수 있다.

제26조(건의 및 대표위원)

- ① 대체복무요원은 해당복무시설 및 대체복무제 운영과 관련하여 해당복무시설의 장, 지방병무청장, 대체복무고충처리담당관, 대체복무위원 위원장에게 문서로 건의할 수 있다. 건의의 상대방은 건의한 사항에 대한 처리 결과를 지체 없이 문서로 통보해야 한다.
- ② 대체복무요원은 해당시설별로 대표위원을 직접적으로 선출할 수 있다. 10인 미만의 시설에서는 1인을, 10인 이상이 근무하는 경우에는 10명당 1인을 추가적으로 대표위원을 선출할 수 있다. 대표위원은 대체복무요원의 근무환경과 고충사항에 대하여 의견을 전달하고, 복무여건에 대한 회의나 토론에 참여할 수 있으며, 대체복무요원의 징계조치에 참관할 수 있다. 대표위원의 이러한 활동은 대체복무요원의 공무로 간주한다.
- ③ 해당시설의 장은 대체복무요원 대표위원의 활동을 방해해서는 아니 되며, 복무시설 내에 대체복무요원의 단체 활동 및 대표위원의 활동을 위한 공간 및 편의를 제공해야 한다.

제27조(대체복무요원 고충처리담당관)

- ① 대체복무요원의 인권침해를 방지하고 고충을 처리하기 위하여 대체복무위원회 위원장은 대체복무요원 고충처리담당관을 임명한다.
- ② 고충처리담당관은 대체복무위원회 위원장의 지휘를 받아 다음의 업무를 담당한다.
 - 1. 대체복무요원의 고충에 대한 상담업무
 - 2. 징계조치의 적정성에 대한 검토와 의견제시
 - 3. 대체복무시설 및 그 복무여건의 검토 및 의견제시

4. 대체복무요원의 인권침해 실태 및 고충처리 현황에 대한 정례 보고

- ③ 대체복무요원 고충처리담당관은 다음의 권한을 가진다.
 1. 대체복무요원에 대한 면담조사
 2. 징계절차에 대한 참여권
 3. 대체복무시설 등에 대한 방문조사
- ④ 누구든지 대체복무요원 고충처리담당관의 활동을 방해해서는 아니 된다.

제28조(대체복무요원의 의무)

- ① 대체복무요원은 다음 각호의 의무를 지며, 그 위반시에는 직무위반으로 징계나 형사처벌을 받을 수 있다
 1. 대체복무요원은 직무를 성실하고 정직하고 청렴하게 수행해야 하며, 직무수행에서 얻은 비밀을 유지할 의무를 진다.
 2. 대체복무요원은 대체복무시설 등의 장의 정당한 업무상의 지시에 복종해야 한다.
 3. 대체복무요원은 동료와 우애로써 결합하며 구타 폭언 가혹행위 등 동료의 권리를 침해하는 행위를 하여서는 아니 된다.
 4. 대체복무요원은 동료의 의견건의나 진정을 방해하거나 부당하게 압력을 행사해서는 아니 된다.
 5. 대체복무요원은 복무 기간중에 영리활동을 해서는 아니 되며, 정당활동 또는 정당과 연결된 정치적 활동을 해서는 아니 된다. 대체복무요원은 직무수행중 또는 자유시간에 동료에게 정치적 견해를 강요해서는 아니 된다.
 6. 대체복무요원은 노동단체의 결성, 단체교섭, 단체행동, 집단서명 등을 해서는 아니 된다.
 7. 대체복무요원에게 직무수행에 관련하여 선서의무를 부과할 필요가 있는 때에는 선서의 문구는 중립적인 언어로 표준화되어야 한다.
- ② 대체복무위원회 위원장은 이러한 의무를 구체화한 대체복무요원 행위지침과 징계절차 기준을 제정한다.

제29조(배상책임 등)

- ① 대체복무요원의 직무수행은 공무수행으로 본다. 대체복무 수행과 관련하여 사망·부상·질병을 당한 경우에는 해당대체복무요원이나 그 유족은 공무원의 직무중 사고에 준하여 처우를 받는다.

- ② 대체복무요원이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차 손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다.
- ③ 제2항 본문의 경우에 대체복무요원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 대체복무시설 등의 장은 그 공무원에게 구상할 수 있다.

제6장 징계와 벌칙

제30조 (대체복무요원의 징계)

- ① 대체복무요원에 대한 징계는 경징계와 중징계로 구분한다. 경징계는 직무위반의 정도가 경미하여 대체복무시설 등의 장이 취하는 서면경고를 의미하고, 중징계는 직무위반의 정도가 심각하여 복무기간의 연장효과를 수반하는 대체복무위원회의 조치를 의미한다.
- ② 대체복무시설 등의 장은 대체복무요원이 근무시설 또는 합숙시설에서 직무상 의무를 위반한 경우에 서면으로 경고한다. 경징계조치에 대해서는 30일 이내에 대체복무위원회에 이의신청을 할 수 있으며, 대체복무위원회는 이의신청에 대해 30일 이내에 결정하여야 한다.
- ③ 경징계가 3회 이상 누적되거나 제31조상의 중징계사유가 발생한 경우에 대체복무위원회 위원장은 중징계를 내릴 수 있다. 복무시설 등의 장은 제1문의 사유가 발생한 경우에는 이를 지체 없이 대체복무위원회에 통보한다. 대체복무위원회는 사건을 접수한 후 30일 이내에 결정하여야 한다.
- ④ 해당 대체복무요원과 해당시설의 대체복무요원 대표위원은 징계 절차에 참관할 수 있다.
- ⑤ 대체복무요원 고충처리담당관은 필요한 경우 징계 절차에 참여하여 자신의 의견을 개진할 수 있다.
- ⑥ 제2항의 이의신청에 대한 결정에 대해서는 60일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다.

제31조(대체복무요원의 중징계사유)

- ① 대체복무위원회는 대체복무요원이 정당한 사유 없이 복무를 이탈한 경우에는 징계결정을 통해 그 이탈일수의 5배의 기간을 연장하여 복무하게 한다. 그러나 복무이탈의 일수나 정도가 제33조나 제34조에 해당하는 때에는 그 조에 의하여 처벌한다.

- ② 대체복무위원회는 대체복무요원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 징계 결정을 통해 5일을 연장하여 복무하게 한다. 징계후에도 직무위반 행위가 반복되는 경우에는 다시 동일한 징계를 취할 수 있다.
1. 다른 사람의 근무를 방해하거나 근무태만을 선동한 경우
 2. 다른 대체복무요원에게 부당한 행위를 하거나 가혹행위를 가한 경우
 3. 복무와 관련하여 영리행위를 하거나 복무기관의 장의 허가 없이 다른 직무를 겸하는 행위를 한 경우
 4. 정당한 사유 없이 맡은 임무를 수행하지 아니하거나 지연하게 하는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우
- ③ 중징계결정에 대해서는 대체복무위원회에 60일 이내에 이의신청을 제기하거나 행정소송을 제기할 수 있으며, 이의신청에 대한 결정에 대해서는 60일 이내에 행정법원에서 다툴 수 있다.
- ④ 대체복무요원으로서 제31조에 따라 형을 선고받은 사람에 대하여는 잔여 복무기간을 대체복무요원으로 복무하게 한다.

제32조(신청시의 허위문서 제출)

- ① 대체복무신청자가 신청서식을 허위로 작성하거나 허위의 증빙자료를 제출하는 경우에는 3년 이하의 징역에 처한다.
- ② 전항의 허위의 증빙자료를 제작하거나 발급해준 사람은 3년 이하의 징역에 처한다.
- ③ 대체복무위원회의 위원장은 전 2항의 사유에 있는 경우에는 경찰에 고발하여야 한다.

제33조(대체복무요원 등의 처벌)

- ① 대체복무요원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 1년 이하의 징역에 처한다.
 1. 제31조 제2항 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 사유로 통틀어 4회 이상 경징계를 받은 경우
 2. 정당한 사유 없이 일과 개시시간 후에 출근하거나, 허가 없이 무단으로 조퇴하거나 근무장소를 이탈한 사유로 통틀어 8회 이상 경징계를 받은 경우
 3. 정당한 사유 없이 통틀어 10일 이상 복무를 이탈하거나 해당분야에서 근무하지 아니한 경우
 4. 정당한 사유없이 제23조의 추가적인 대체복무소집에 불응한 경우
- ② 전항의 사유가 있는 경우에는 대체복무시설의 장, 지방병무청장 또는 대체복무위원회의 위원장은 대체복무요원을 경찰에 고발하여야 한다.

제34조(대체복무거부)

- ① 대체복무역으로 편입된 사람이 정당한 사유없이 대체복무 소집명령에 불응하거나 대체복무수행중인 사람이 정당한 사유없이 대체복무시설에서 통틀어 30일 이상 이탈하는 경우에는 3년 이하의 징역형에 처한다.
- ② 전항의 사유가 있는 경우에는 대체복무시설등의 장, 지방병무청장 또는 대체복무위원회의 위원장은 대체복무요원을 경찰에 고발하여야 한다.

부 칙

제1조(시행일)

이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(대체복무신청에 관한 경과조치)

- ① 이 법 시행 당시 헌법 제19조에 따라 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부하여 「병역법」 또는 「군형법」 위반으로 복역중인 사람은 이 법 시행일부터 60일 이내에 주소지를 관할하는 지방병무청에 대체복무를 신청할 수 있다.
- ② 제1항의 신청이 있는 경우에는 즉시 대체복무에 소집한다.
- ③ 이미 집행된 형기는 비율로 환산하여 대체복무요원의 잔여복무기간을 정한다.

제3조(절차중단과 심사절차 예외)

- ① 헌법 양심상의 결정을 이유로 「병역법」 또는 「군형법」을 위반으로 계속중인 형사절차는 이 법의 시행과 동시에 중단한다.
- ② 이 법의 시행 전에 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부하여 「병역법」 또는 「군형법」을 위반으로 유죄의 판결을 받고 형집행이 개시되지 않은 사람이 대체복무를 신청한 때에는 이 법이 정한 심사절차를 거치지 않고 즉시 대체복무에 소집한다.
- ③ 이 법의 시행 전에 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부하여 무죄의 판결을 받은 사람은 이 법이 정한 심사절차를 거치지 않고 즉시 대체복무에 소집한다.
- ④ 이 법의 시행 전에 양심상의 결정을 이유로 「병역법」 또는 「군형법」을 위반하여 구속된 사람이 대체복무를 이행하는 때에는 그 미결구금일수는 대체복무기간에 산입한다.

제4조(사면과 복권)

- ① 대체복무위원회의 위원장은 양심상의 결정을 이유로 「병역법」, 「군형법」 또는 「예비군법」을 위반하여 유죄판결을 받은 사람에 대해서 사면과 복권을 대통령에게 건의해야 한다.
- ② 법무부장관은 양심상의 결정을 이유로 병역을 거부하여 유죄판결을 받은 사람의 전과 기록을 말소하여야 한다.

제5조(특별재심)

- ① 양심상의 결정을 이유로 하여 「병역법」, 「군형법」 또는 「예비군법」 등을 위반하여 유죄의 확정판결을 선고받은 자는 「형사소송법」 제420조 및 「군사법원법」 제469조에도 불구하고 재심(再審)을 청구할 수 있다.
- ② 재심의 청구는 원판결의 법원이 관할한다.
- ③ 제1항의 재심에 관한 절차는 그 재심의 성격에 저촉되지 아니하는 범위에서 「형사소송법」과 「군사법원법」의 해당 조항을 적용한다.

제6조(다른 법률의 개정)

- ① 「공무원연금법」 제25조 제3항 제1호 중 “보충역소집”을 “보충역소집과 대체복무역소집”으로 한다.
- ② 「사학연금법」 제31조 제2항 제1호 중 “보충역소집”을 “보충역소집과 대체복무역소집”으로 한다.
- ③ 「국민연금법」 제18조 제1항에 “5. 대체복무법 제17조 제1항에 따른 대체복무요원”을 추가하며, 「국민연금법」 제91조 및 제92조상의 병역의무에는 대체복무가 포함된다.

토론

- 바로 잡아야 할 시간 : 한국에서의 국제인권 기준에 부합하는 대체복무제 도입
- 토론문
- ‘상대적 박탈감’의 구조를 밝히는 연구
- 헌법과 국제인권기준에 맞는 대체복무제를 위한 조건들



바로 잡아야 할 시간 : 한국에서의 국제인권기준에 부합하는 대체복무제 도입

텀레이니스미스(국제앰네스티 한국지부 활동가)



바로 잡아야 할 시간 : 한국에서의 국제인권기준에 부합하는 대체복무제 도입

템레이니스미스(국제엠네스티 한국지부)

[*공식 토론문은 영문 버전임을 알려 드립니다]

대한민국 국가인권위원회의 의뢰에 따른 본 연구 『양심적 병역거부자 관련 대체복무제도 도입 방안』은 한국의 양심에 따른 병역거부자를 위한 대체복무제도를 확립하는데 유용한 참고자료가 될 것이다. 본 연구가 정책 입안 논의 및 제정에 충분히 반영된다면, 국제인권기준과 부합하며 양심에 따른 병역거부자가 사회에 유의미하게 기여할 수 있는 대체복무제도의 도입을 보장할 수 있을 것이다. 나아가 본 연구의 상당 부분이 한국 상황에 초점이 맞춰져 있으나, 타국에서 정책 입안자들이 각국의 대체복무제를 검토 혹은 도입할 때에 본 연구에 사용된 고도의 전문성을 유용한 도구로 활용할 수 있을 것이다.

소개

2018년 6월 28일 헌법재판소는 양심에 따른 병역거부자에 대한 대체복무제를 규정하지 않은 병역법 제5조1항에 대해 헌법불합치 결정이 내려지면서 양심에 따른 병역거부가 인권으로 보장되어야 한다는 것을 사실상 인정하였으나, 현재 진행 중인 양심에 따른 병역거부자의 형사처벌 및 수감이 위헌이라는 판결에는 이르지 못했다.

2019년 말에 도입될 대체복무제의 구체적인 내용을 확립하는 것은 이제 정책 및 입안자의 몫이지만, 최종적으로 도입되는 대체복무제는 국제인권기준과 부합하도록 설계 및 운영되어야만 한다. 현실적으로 봤을 때 국제인권기준에 합치하지 않는 제도의 도입은 해당 문제의 장기화로 이어질 수 밖에 없기 때문이다.

이런 맥락에서 한국과 마찬가지로 분쟁 이후 인접 국가와 긴장 태세가 지속되고 있고 2003년에 일종의 대체복무제를 도입했었던 아르메니아의 사례가 우리에게 의미있는 시사점을 던진다. 당시 아르메니아에서 도입되었던 대체복무제는 군대의 통제로부터 충분한 독립성을 확보하지 못하여 민간 성격의 복무가 보장되지 않았다. 따라서 양심에 따른 병역거부자들은 계속해서 복무를 거부하였고, 그 후 십년 간 기소 및 수감되어 결국 수백명의 청년이 감옥 생활을 하게 되었다. 그 이후 국제사회의 철저한 조사가 수반된 몇 차례의 소송 절차의 결과, 아르메니아 정부는 처벌을 당한 사람들에게 개별 피해 보상을 했으며, 2013년에 대체복무 제도를 개정하고 대법원에서 거부자들에 대한 판결을 파기했다.

한국은 이런 유사한 실수를 범하는 전철을 밟아서는 안된다.

현재 상황

양심에 따른 병역거부권은 세계인권선언 제18조와 대한민국이 당사국인 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제18조에 규정된 사상의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 신앙의 자유에 근간을 둔다. 종교적, 윤리적, 도덕적, 인도주의적, 철학적, 정치적 동기, 혹은 종교 기반이 아닌 유사한 동기를 바탕으로 양심에 따른 병역거부권이 행사된다.

또한 양심의 자유와 종교의 자유는 각각 대한민국 헌법 제19조, 제 20조에 의거하여 보장된다.

헌법 상 보장된 이러한 권리에도 불구하고 대한민국에서 양심에 따른 병역거부자에 대한 대우를 보면 부끄러움을 금할 수 없다. 최근 몇 년간 한국만큼 양심에 따른 병역거부로 수감된 청년이 많은 나라는 찾아볼 수 없다. 여호와의 증인에 따르면 지난 68년 간 19,300명 이상의 양심에 따른 병역거부자가 수감되었으며, 누적 수감 연수는 총 36,800년에 달한다고 한다.¹⁾

1) 여호와의 증인, '신앙 때문에 수감된 사람들', 2018년 10월,
<https://www.jw.org/en/news/legal/by-region/south-korea/jehovahs-witnesses-in-prison/>.

하지만, 현재 양심에 따른 병역거부 수감자 수는 100명 이하로 추정되며 마지막 유죄 선고는 7월 17일에 내려졌다.²⁾ 2004년 이래 국제인권법과 국제인권기준을 토대로 하급 법원에서 양심에 따른 병역거부자에 대해 무죄판결을 내리는 판사가 많아졌다. 본 연구가 작성되는 현 시점에서 이러한 무죄판결은 118회 선고되었으며, 이중 29회는 6월 28일 헌법 재판소 판결 이후 선고되었다.³⁾

대한민국에 대한 UN 권고사항

유엔 자유권 규약 위원회는 2015년 12월 대한민국에 대한 조사를 마무리하면서 징역형을 선고받은 병역거부자 전부를 즉시 석방하여 병역거부자들의 전과기록을 말소하고, 적절한 배상을 제공하며, 이들의 신상정보가 공개되지 않도록 보장할 것을 권고하였다.⁴⁾ 나아가 양심에 따른 병역거부가 법적으로 인정되도록 하며 병역거부자에게 민간 성격의 대체복무를 수행할 수 있는 가능성을 마련할 것을 권고하였다.⁵⁾

유엔 인권위원회의 2012년 보편적 정례 인권검토(UPR) 제2차 주기 당시 양심에 따른 병역거부 관련 8개국이 8가지 권고사항을 대한민국 정부에 제시했으며, 2017년 제3차 주기에서 12개국이 유사한 13가지 권고사항을 제시한 바 있다.⁶⁾⁷⁾⁸⁾ 양심에 따른 병역거부권

2) 김민경, '하급심 양심에 따른 병역거부자'유죄'판결...대법·헌재와 엇박자', 2018년 7월 19일, 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/853921.html (국문).

3) 김민경, '1심에서'양심에 따른 병역거부'8명 무죄 선고', 2018년 10월 15일, 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/865902.html (국문).

4) 2018년 7월 13일 양심에 따른 병역거부자 22명의 신상정보가 병무청 웹사이트에서 삭제되었다. 정부에 따르면 "헌법재판소의 판결에 따라 양심에 따른 병역거부자의 신상정보를 공개하는 것이 부적절하다"는 결정을 내렸다고 한다. 주 제네바 대표부, 특별절차부서 커뮤니케이션에 대한 대한민국 정부 회신, 2018년 9월 10일 (KOR 2/2018 커뮤니케이션에 대한 회신), 11 단락, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=34327>.

5) 유엔 인권위원회, 대한민국 조사 결론, 유엔 문서 CCPR/C/KOR/CO/4, 2015년 12월 3일, 44-45 단락.

6) 보편적 정례 인권검토는 유엔 인권이사회와 주관으로 심사 대상국과 여타 유엔 회원국 간 상호 논의를 통해 각 회원국의 인권 상황을 심사하는 국가 주도 절차이다.

7) 보편적 정례 인권검토에 대한 실무그룹 보고서, 대한민국, 유엔 문서 A/HRC/22/10, 2012년 12월 12일, 124.53 단락.

8) 유엔 인권이사회, 보편적 정례 인권검토에 대한 실무그룹 보고서, 대한민국, 유엔 문서 A/HRC/37/11, 2017년 12월 27일, 132.94-132.106 단락.

인정, 양심에 따른 병역거부로 수감하는 제도 폐지, 현재 수감된 모든 양심에 따른 병역거부자 석방, 양심에 따른 병역거부자를 위해 국제 기준에 부합하는 민간 통제 하의 비징벌적 민간 성격의 대체복무제도 도입 등이 권고되었다.

2018년 8월 20일에 채택된 의견(의견 번호 40/2018)에서 유엔 인권이사회 산하 자의적 구금에 관한 실무그룹은 한국의 양심에 따른 병역거부자 2명에 대한 징역 조치는 자의적 구금과 다름 없다고 명시하며 “신모 씨와 백모 씨를 즉각 석방하여 국제법에 따라 보상 및 기타 배상을 받을 수 있는 권리를 부여하고 전과 기록을 말소하는 것이 적절한 구제책일 것”이라는 결론을 내렸다.⁹⁾

아주 오래 전에 도입되었어야 했던 대체복무제

이러한 국내외 압박과 대체복무제도의 도입이 보장되어 있다는 사실을 고려했을 때, 한국은 양심에 따른 병역거부자를 위해 민간 통제 하에 군 복무와 유사한 기간의 순수 민간 성격의 비징벌적 대체복무제를 도입해야 한다.

다음으로는 대체복무제 관련 최근 주된 논점으로 자리 잡은 대체복무 기간 및 형태와 양심에 따른 병역거부자의 예비군 대체복무 형태와 규정에 대하여 다루고자 한다.

대체복무 기간

대체복무 기간은 군 복무 기간과 비슷한 수준이어야 한다. 군 복무 기간을 상회하는 대체복무 기간을 설정한다면, 합리적이고 객관적인 기준을 토대로 이러한 결정이 내려져야 하며 인권 존중의 원칙과 맥을 같이 해야 한다. 상대적으로 강도 높은 군 복무 시간에 있어 균형을 갖춰야 할 필요성이나 기타 합리적이고 객관적인 기준이 존재한다면, 이러한 사유를 기반으로 군 복무 기간을 초과하는 대체복무 기간의 타당성을 증명해내는 것이 중요하다.

9) 자의적 구금에 관한 실무그룹, 신정인과 백승현 관련 의견 번호 40/2018(대한민국), 2018년 9월 17일, A/HRC/WGAD/2018/40.

양심에 따른 병역거부자 소신의 진정성을 시험하는 목적으로 군 복무 대비 대체복무의 기간을 길게 해서는 안 된다. 이런 경우 합리적이고 객관적인 기준은 성립되지 않으며, 상대적으로 긴 대체복무 기간은 차별적이며 징벌적인 성격을 갖게 된다.

여론 일각에서는 보다 긴 복무 기간과 상대적으로 힘든 조건의 대체복무제를 도입해야 개인의 양심에 따른 병역거부의 진정성을 보장할 수 있다는 견해가 자리잡았기 때문에, 앞선 언급한 점을 강조해야 할 필요가 있다.¹⁰⁾ 양심에 따른 병역거부 신청 심사는 민간의 통제 하에 병역 거부 심사만을 담당하는 조직에서 이뤄져야 한다.

유엔 인권위원회는 “특정 사례의 경우 상대적으로 긴 복무 기간이 타당할 수도 있으나, 이러한 차별적 조치는 관련된 특정 복무의 성격, 해당 복무를 수행하기 위해 필요한 특수 훈련 등 합리적이고 객관적인 기준에 기초해야 한다”며 현역과 대체복무의 차이를 인정한 바 있다. 그러나 *Foin v. France* 사건의 경우 유엔 인권위원회는 “복무 기간을 현역의 2배로 설정하는 것이 개인의 소신의 진정성을 검증할 수 있는 유일한 방법이라는 주장”이 합리적이고 객관적인 기준에 해당하지 않는다는 결론을 내렸다.¹¹⁾

따라서, 현역과 비교했을 때 대체복무의 기간이 징벌적이거나 차별적이지 않도록 보장하기 위해서는 다른 모든 조건이 동일하다는 전제 하에 군 복무와 대체복무의 기간은 동등해야 한다.

대체복무 유형

유엔 인권위원회는 양심에 따른 병역거부의 사유와 그에 따른 대체복무가 일관되도록 비전투적 혹은 민간 성격의 비징벌적이며 공공의 이익을 증진시키는 복무의 필요성을 역설해왔다.¹²⁾

10) 예시 참고: JTBC, '양심'의 평가 기준은?...'대체복무제 입법화' 3대 쟁점들, 2018년 6월 29일, http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11657701 (국문).

11) *Foin v. France*, 1999년 11월 9일 채택 (커뮤니케이션 번호 666/1995), 유엔 문서, CCPR/C/67/D/666/1995, 10.3 단락.

12) 유엔 인권 이사회, 양심에 따른 병역 거부 - 유엔 인권 고등판무관 사무소의 분석 보고, 2017년 5월 1일, 유엔 문서 A/HRC/35/4, 21 단락.

대체복무로서 제공될 수 있는 유형에 실질적인 제약이 존재할 수 있으나, 대체복무 유형이 제한적일수록 대체복무가 병역 거부의 취지와 부합하지 않을 위험성이 커진다. 따라서 정책 입안자들은 이러한 측면을 유의 깊게 살펴보고 감안하며 다양한 대체복무 유형이 제공될 수 있도록 해야할 것이다.

인권위원회가 1989년 표결에 부치지 않고 채택한 59호 결의안에 따르면, “징병제를 시행하는 나라는, 양심에 따른 병역거부를 허용하는 제도가 미비한 경우, 다른 나라의 선례를 참고하여 양심에 따른 병역거부자를 위해 양심에 따른 병역거부의 취지에 맞는 다양한 대체복무를 제공하고, 양심에 따른 병역거부자를 투옥하는 일을 삼가할 것”을 권고하였다 (강조된 부분은 본 연구의 목적으로 표기됨).¹³⁾

“징벌적”이라는 용어는 대체복무 기간뿐 아니라 대체복무의 조건에도 적용된다. 일례로, 2009년 러시아 연방의 국가 심사 결과 인권위원회는 대체복무 조건 관련 “영주지에서 벗어난 복무 이행, 사회복지기관 복무가 배정된 이들의 최저 생활 기준 이하의 보수, 이동의 자유 제한 등의 조건에서 징벌적 성격”을 보인다는 결론을 내렸다.¹⁴⁾

예비군 훈련 대체

개인의 양심에 따른 병역거부는 현역 복무 이전, 도중, 이후 언제든지 행사될 수 있다.¹⁵⁾ 종교와 신념의 자유에 관한 유엔 특별 보고관은 커뮤니케이션에 관한 견해와 임무 보고에서 양심에 따른 병역거부는 군대 훈련 및 활동에 이미 참여한 경우에도 시간이 지남에 따라 진행될 수 있는 과정이라고 규정하였다.¹⁶⁾ 나아가 인권위원회는 양심에 따른 병역거부권은 입대 이전 혹은 군 복무의 모든 단계에서 언제든지 인정된다는 사실이 법문화되어야 한다고 권고하였다.¹⁷⁾

13) 유엔 인권위원회 1989년 59호 결의안, 2페이지.

14) 인권위원회의 심사 결과, 러시아 연방(2009년), 유엔 문서 CCPR/C/RUS/CO/6, 23 단락.

15) 유럽 회의 권고 1518(2001년), 유럽 회의 회원국 내 양심에 따른 병역거부권의 행사, 2001년 5월 23일, 5.1 단락. 5.1.

16) E/CN.4/2006/5/Add.1, 139 단락; A/HRC/19/60/Add.1, 56 단락; A/HRC/22/51/Add.1, 69 단락 참조

17) 인권위원회의 심사 결과, 칠레(2007년), 유엔 문서 CCPR/C/CHL/CO/5, 13 단락; 인권위원회의 심사 결과, 카자흐스탄(2001년), 유엔 문서 CCPR/C/KAZ/CO/1, 23 단락.

따라서 예비군 훈련을 완전히 면제해주는 것이 아닌 이상, 과거 군 복무 여부와 무관하게 양심에 따라 예비군 훈련을 거부하는 사람에게도 대체복무가 제공되어야 한다.

시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 제18조에 명시된 사상·양심·종교의 자유를 누릴 권리는 “자기가 선택하는 종교 또는 신념을 가지거나 받아들이는 자유를 포함한다”고 구체적으로 명시되어 있다. 인권위원회는 이를 개인이 종교 혹은 신념을 바꿀 권리가 있다는 의미로 해석하였으며,¹⁸⁾ 이러한 해석은 “모든 사람은 사상의 자유, 양심의 자유, 그리고 종교의 자유를 누릴 권리가 있으며 이러한 권리에는 자신의 종교 또는 신앙을 바꿀 자유도 포함된다”는 세계인권선언 제18조에 반영되었다. 이를 기반으로 인권위원회는 양심에 따른 병역거부 관련 법률은 양심에 따른 병역거부권을 행사하고자하는 개인이 입대 전후 그 어느때라도 양심에 따른 병역거부자 자격을 부여받을 수 있도록 해야 한다고 권고하였다.¹⁹⁾

따라서 양심에 따른 병역거부자를 예비군 훈련에서 완전히 면제하는 것이 아닌 이상 대체복무 관련 법률은 예비군 훈련에 대해서도 민간 성격의 대체복무를 도입해야만 한다.²⁰⁾

민간 성격의 대체복무를 수행하는 이들이 현역 대신 대체복무를 하였다는 이유로 사회 보험제도, 교육, 고용 기회 등에 대한 접근성과 같은 부분에서 차별 대우를 받지 않도록 보장하는 것 또한 중요하다. 즉, 군 복무 대신 대체복무를 수행하였다는 이유로 양심에 따른 병역거부자가 차별 당해서는 안된다.

결론

정책 입안자에게 이러한 마지막 단계가 험난하고 어려운 과제가 되겠지만, 대체복무제 도입을 위한 법률이 제정된다는 것은 중요한 시발점을 의미한다. 한국은 역사의 어두운 시기를 뒤로 하고 모두가 사회 공동체에 봉사하고 동시에 양심을 지킬 수 있는 밝은 미래를 맞이해야한다.

18) 일반 코멘트 번호 22, 5 단락.

19) 예시로 스페인 제 4차 정기 보고의 심사 결론(1996년) 참조, 유엔 문서 CCPR/C/79/Add 61, 15 및 20 단락.

20) 유엔 인권 고등판무관 사무소는 다음과 같이 제안한다. “양심에 따른 병역거부자가 대체복무를 마친 후에 예비군 형식의 복무 배정을 하려면 민간 목적에 국한 되어야 한다(예: 인도주의적 지원, 자연 재해 대응, 소방 등).” 유엔, 양심에 따른 병역거부, 유엔 문서 HR/PUB/12/1, 67페이지.

Time to get it right : Introducing Human Rights-Compliant Alternative Service in South Korea



Tom Rainey-Smith, Amnesty International Korea

This study ‘Measures for the Introduction of Alternative Service for Conscientious Objectors’ commissioned by the National Human Rights Commission of Korea is an invaluable contribution to the establishment of alternative service for conscientious objectors in South Korea. If sufficiently reflected in discussions by lawmakers and in adopted legislation, this research can help ensure the introduction of a system of alternative service that is in line with international human rights standards and that allows conscientious objectors a meaningful way to contribute to society. Furthermore, while many elements are specific to the situation in South Korea, the high level of expertise invested in this research means it could also serve as a useful tool for policymakers for the implementation and review of alternative service in other countries.

Introduction

The 28 June 2018 Constitutional Court ruling effectively recognized that conscientious objection to military service is a human right when it outlawed Article 5 (1) of the Military Service Act for not offering an alternative way to serve unconnected to the military, but stopped short of declaring the ongoing criminalization and imprisonment of conscientious objectors unconstitutional.

While it is now up to policy and lawmakers to hash out the details of alternative service so that it can be introduced by the end of 2019, it is essential that the final

system is designed and operated in line with international human rights standards. A very practical reason for this is that if a non-human rights compliant system were introduced, it would only draw out the problem.

In this regard, it is instructive to consider the case of Armenia, another country where political tensions with a neighbour have persisted following a conflict and which introduced a form of alternative service in 2003. At first, this service was not sufficiently independent of the control of the military and therefore not of a civilian nature. Conscientious objectors continued to refuse to serve and were prosecuted and imprisoned for another decade, leading to hundreds of young men being imprisoned. After several legal processes involving close international scrutiny, which resulted in the government paying individual compensation, the system was revised in 2013 and the highest appeal court quashed the convictions of a number of young men.

It is important that South Korea does not repeat similar mistakes.

The Current Situation

The right to conscientious objection to military service is derived from the right to freedom of thought, conscience, and religion or belief enshrined in Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) to which the Republic of Korea (South Korea) is a state party. Such objection may arise from religious, ethical, moral, humanitarian, philosophical, political or similar motives, including motives not based on religion.

The right to freedom of conscience and religion is also set out in domestic law in the Constitution of South Korea in Article 19 which guarantees freedom of conscience and in Article 20 which guarantees freedom of religion.

In contrast to these commitments, South Korea has a shameful record in regards to conscientious objectors; no other country has sent so many young men to prison

for this reason in recent years. According to Jehovah's Witnesses, more than 19,300 conscientious objectors have been imprisoned in South Korea over the last 68 years, a total of 36,800 accumulated years of confinement.¹⁾

However, the current number of imprisoned conscientious objectors is estimated to be at below 100, with the last conviction being handed down on 17 July.²⁾ Since 2004 a growing number of judges in lower courts have acquitted conscientious objectors, citing international human rights law and standards. 118 such acquittals have been handed down by courts at the time of writing, with 29 of these rulings being handed down after the 28 June Constitutional Court ruling.³⁾

Recent UN Recommendations to South Korea

In its December 2015 concluding observations on South Korea, the Human Rights Committee recommended that the State Party immediately release all conscientious objectors condemned to a prison sentence, ensure that their criminal records are expunged, provide adequate compensation, and not publicly disclose their personal information.⁴⁾ It also recommended legal recognition of conscientious objection and providing conscientious objectors with the possibility

1) Jehovah's Witnesses, Jehovah's Witnesses currently in prison, October 2018, <https://www.jw.org/en/news/legal/by-region/south-korea/jehovahs-witnesses-in-prison/>.

2) Kim Min-kyung, 'Lower court conviction of CO out of synch with Supreme and Constitutional Court', 19 July 2018, Hankyoreh, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/853921.html (in Korean).

3) Kim Min-kyung, '8 COs acquitted at trial of first instance', 15 October 2018, Hankyoreh, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/865902.html (in Korean).

4) The personal information of 22 conscientious objectors was removed from the website of the Military Manpower Administration on 13 July 2018. The government stated they had determined that it was "not appropriate to reveal personal information of conscientious objectors in accordance with the decision of the Constitutional Court." Permanent Mission of the Republic of Korea in Geneva, Response of the Government of the Republic of Korea on the Communication from Special Procedures, 10 September 2018 (in response to Communication KOR 2/2018), para. 11, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=34327>.

to perform an alternative service of civilian nature.⁵⁾

During the second cycle of the UN Human Rights Council's Universal Review (UPR) in 2012, eight states made eight recommendations to the South Korean government on conscientious objection, and 12 states made 13 similar recommendations in 2017 during the third cycle of the UPR.⁶⁾⁷⁾⁸⁾ The recommendations variously recommended that the South Korea recognize the right to conscientious objection to military service, abolish imprisonment and free all conscientious objectors currently imprisoned, and introduce an alternative civilian non-punitive service under civilian control for conscientious objectors, in line with international standards.

Most recently, in an opinion adopted on 20 August 2018, the Working Group on Arbitrary Detention (Opinion No. 40/2018) states that the imprisonment of two South Korean conscientious objectors amounts to arbitrary detention and found that “the appropriate remedy would be to release Mr. Shin and Mr. Baek immediately, to accord them an enforceable right to compensation and other reparations, in accordance with international law, and to expunge their criminal records.”⁹⁾

5) UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Republic of Korea, UN Doc. CCPR/C/KOR/CO/4, 3 December 2015, paras 44–45.

6) The Universal Periodic Review (UPR) is a State-driven process, under the auspices of the Human Rights Council, that reviews the human rights records of each of the UN Member States, through an interactive discussion between the State under review and other UN Member States.

7) Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/22/10, 12 December 2012, para. 124.53.

8) Human Rights Council, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Republic of Korea, UN Doc. A/HRC/37/11, 27 December 2017, paras 132.94–132.106.

9) Working Group on Arbitrary Detention, Opinion No. 40/2018 concerning Jeong-in Shin and Seung-hyeon Baek (Republic of Korea), 17 September 2018, A/HRC/WGAD/2018/40.

Well Overdue Introduction of Alternative Service

Given all of this domestic and international pressure and the fact that the introduction of alternative service is guaranteed, it is crucial that South Korea introduces the option for conscientious objectors to serve an appropriate alternative non-punitive service of a genuinely civilian character, under civilian control and of a length comparable to that of military service.

Below I address aspects of alternative service that have been the subject of much recent debate: length of alternative service, types of service and provisions for alternative service for reserve duty conscientious objectors.

Length of Alternative Service

Alternative service should be of a comparable length to military service. Any decision to set alternative service at a longer length than military service must be based on reasonable and objective criteria and compatible with respect for human rights. If there is a need to balance heavier working hours in the military or other reasonable and objective criteria, it is important that any additional length of alternative service should be justified on those grounds.

Increasing the length of alternative service in relation to military service must not be used as a way to test the sincerity of one's conviction – this does not constitute a reasonable or objective criteria and increasing the comparative length of alternative service on this ground would therefore make it discriminatory and punitive.

It is important to emphasize this point as it has been framed in some of the public debate that a longer service and more difficult conditions are needed to ensure that an individual's claim to conscientious objection is genuine.¹⁰⁾ The assessment of

10) For example, see: JTBC, 'What is the standard for judging "conscience"? 3 points of dispute

applications of conscientious objector status should be done by a body under the control of the civilian authorities specifically appointed with this task.

The Human Rights Committee has acknowledged that differences between military and alternative service "may, in a particular case, justify a longer period of service, provided that the differentiation is based on reasonable and objective criteria, such as the nature of the specific service concerned or the need for a special training in order to accomplish that service". But it determined in the particular case of Foin v. France that the "argument that doubling the length of service was the only way to test the sincerity of an individual's convictions" did not constitute reasonable and objective criteria.¹¹⁾

Therefore, to ensure that the relative length of alternative service is not punitive or discriminatory, if all other conditions are equal, the length of alternative service should be equal to that of military service.

Types of Alternative Service

The Human Rights Committee has stated on multiple occasions that alternative must be compatible with the reasons for conscientious objection, of a non-combatant or civilian character, in the public interest and not of a punitive character.¹²⁾

While there may be practical restrictions on the number of types of service that can be offered, the more limited the types of service offered the larger the risk that

around enacting alternative service', 29 June 2018,
http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11657701 (in Korean).

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

12) UN Human Rights Council, Conscientious objection to military service – Analytical report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 1 May 2017, UN Doc. A/HRC/35/4, para. 21.

such service may be incompatible with the reasons for objection. In this regard, lawmakers would be well advised to consider this aspect with caution and ensure there is a range of different services available.

In 1989 the Commission on Human Rights adopted resolution 1989/59 without a vote in which it recommended “States with a system of compulsory military service, where such provision has not already been made, that they introduce for conscientious objectors various forms of alternative service which are compatible with the reasons for conscientious objection, bearing in mind the experience of some States in this respect, and that they refrain from subjecting such persons to imprisonment” (emphasis added).¹³⁾

The term “punitive” covers the conditions of the alternative service as well as its duration in relation to the length of military service. For example, in the concluding observations on a State report by the Russian Federation in 2009, the Human Rights Committee found that the conditions of alternative service were “punitive in nature, including the requirement to perform such services outside the 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.”¹⁴⁾

Alternatives to Reserve Duty

An individual’s conscientious objection can arise at any time, before, during and after one’s active duty military service.¹⁵⁾ The Special Rapporteur on freedom of

13) Commission on Human Rights resolution 1989/59, p. 2.

14) Concluding observations of the Human Rights Committee, Russian Federation (2009), UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, para. 23.

15) Council of Europe Recommendation 1518 (2001), Exercise of the right of conscientious objection to military service in Council of Europe member states, 23 May 2001, para. 5.1.

religion or belief has stated in both observations on communications and mission reports that conscientious objection may develop over time, including after a person has already participated in military training or activities.¹⁶⁾ The Human Rights Committee has also recommended that recognition of the right to conscientious objection before as well as at any stage of military service should be written into law.¹⁷⁾

If not offering exemption from reserve duty altogether, alternatives to reserve duty must also be offered to conscientious objectors refusing reserve duty irrespective of whether or not they have previously served.

Article 18 of the ICCPR specifically provides that the individual's right to freedom of thought, conscience and religion "includes the freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice". The Human Rights Committee has interpreted this to mean that a person has the right to change his or her religion or belief;¹⁸⁾ this is also reflected in Article 18 of the Universal Declaration on Human Rights which provides that "the right to freedom of thought, conscience and religion ... includes freedom to change [one's] religion or belief". On this basis the Committee has recommended that legislation on conscientious objection should enable any individual who wishes to claim the status of conscientious objector to do so at any time, either before or after entering the armed forces.¹⁹⁾

Therefore, it is essential that legislation on alternative service, if not exempting conscientious objectors from reserve service altogether, establishes alternative service of a civilian nature equitable to reserve duty.²⁰⁾

16) See E/CN.4/2006/5/Add.1, para. 139; A/HRC/19/60/Add.1, para. 56; A/HRC/22/51/Add.1, para. 69.

17) Concluding observations of the Human Rights Committee, Chile (2007), CCPR/C/CHL/CO/5, para. 13; UN Doc. Concluding observations of the Human Rights Committee, Kazakhstan (2011), UN Doc. CCPR/C/KAZ/CO/1, para. 23.

18) General comment No. 22, para. 5.

19) See for example Concluding observations on the fourth periodic report of Spain (1996), UN Doc. CCPR/C/79/Add 61, paras 15 and 20.

20) The Office of the High Commissioner on Human Rights suggests the following: "If on completion of alternative service a conscientious objector is to be assigned some kind of a reserve, this should be

It is also important that those who do alternative civilian 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. In short, conscientious objectors should not face disadvantages because they have carried out alternative service rather than military service.

Conclusion

However tough this final step may seem to lawmakers, the passage of legislation to introduce alternative service represents an important opportunity to get it right out of the gates. South Korea must move past this dark chapter in its history and on to a future in which everyone can serve their community and their conscience.

for civilian purposes only (e.g., humanitarian assistance, natural disaster response, firefighting).”
United Nations, Conscientious Objection to Military Service, UN Doc. HR/PUB/12/1, p. 67.

토론문

형혁규(입법조사처 입법조사관)



‘상대적 박탈감’의 구조를 밝히는 연구

임재성(법무법인 해마루 변호사)



‘상대적 박탈감’의 구조를 밝히는 연구



임재성 (법무법인 해마루 변호사)

1. 서언

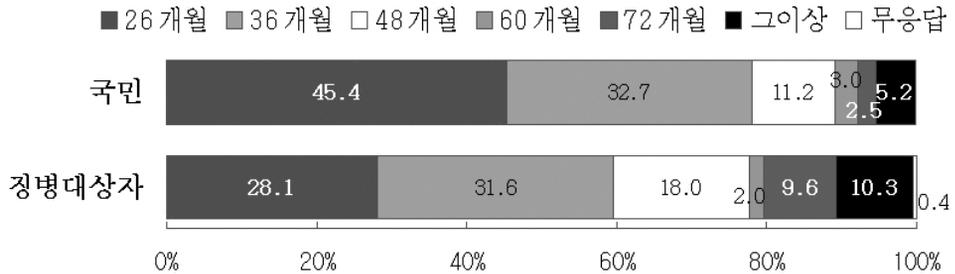
- 2018년 국가인권위원회 대체복무도입방안 연구용역(이하 ‘연구’라고 함)의 결과물은 크게 연구보고서와, 연구보고서 결론을 법률안 형태로 구성한 대체복무제 도입 법률안(이하 ‘법률안’이라고 함)으로 구성된 것으로 보임.
- 법률안에 관해서는 토론자인 형혁규 국회 입법조사처 입법조사관께서 구체적인 토론을 해 주실 것이라 예상되기에, 본 토론문은 연구에 대한 토론에 무게를 두고자 함.
- 이하에서는 연구에 관한 세부 코멘트들을 먼저 제시한 후, 연구가 현재 대체복무 도입 국면에 있어서 할 수 있는 역할에 대해서 평가하고자 함.

2. 연구에 대한 세부 코멘트들

(1) 입영대상자를 조사대상으로 한 선행연구 존재

- 연구는 “입영대상자를 상대로 조사가 진행된 적이 없다”라고 전제하고 있으나 선행연구가 존재. 2005년도 한국국방연구원에서 실시된 ‘병역 관련 현안에 대한 조사 연구’ 중 징병대상자를 대상으로 한 조사¹⁾가 존재하고, 위 연구에서는 당시 복무중이었던 병사 1,583명에 대한 조사까지 함께 이루어졌음.

- 위 2005년 조사 설문문항 중 본 연구의 맥락에 부합하는 내용이 상당수 있어(대표적으로 아래 그래프와 같은 걱정 대체복무기간 설문), 이를 본 연구와 함께 제시하면 분석의 설득력이 훨씬 높아질 것이라고 예상(별개의 기관이 조사한 연구가 일정한 시간적 간격에도 불구하고 동일한 응답비율을 나타냈다는 것은 중요).



(2) 국제인권 검토과정에서 1990년을 전후로 한 해석변경의 실증적 분석 제안

- 양심적 병역거부가 국제인권규범에 있어서 보편적 권리로 자리 잡고 있다는 점에 누구도 이견이 없을 것인데, 연구는 국내에 “국제인권기준이 단편적으로 소개”됨을 비판하고 “국제인권기준으로 자리를 잡은 과정을 역사적으로 검토”하겠다고 검토의 목적을 밝혔음.
- 연구도 인정하는 것과 같이, 자유권규약 해석에 있어서 병역거부의 명문규정 부재²⁾로 인해 1990년대 이전까지는 개인통보 결정에 있어서도 소극적인 해석이 이어졌음. 유럽 인권재판소 역시 ‘대체복무를 강제노역으로 보지 않는 협약의 강제노역금지 조항을 고려해 보면 양심적 병역거부가 협약의 양심의 자유 조항으로부터 당연한 권리로서 도출되지는 않는다’는 취지의 소극적 해석을 유지하다가 2011년이 되어서야 판례

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

2) 자유권규약 초안 작성과정에서 명문화에 대한 논의가 있었지만 최종적으로는 삭제된 것임(Marie-France Major, “Conscientious Objection and International Law: A Human Right?”, Case Western Reserve Journal of International Law Vol. 23, 1992, p. 357; 이재승, 「양심적 병역거부를 처벌하는 병역법의 위헌심판사건 참고인 의견서」, 305쪽에서 재인용).

변경으로 양심적 병역거부권을 인정하였고, 같은 해석을 대법원 및 헌법재판소 원용한 바 있음(대법원 2007. 12. 27. 선고 2007도7941 판결; 헌법재판소 2011. 8. 30. 자 2008헌가22 등 결정).

- 그렇다면 국제인권으로 자리 잡는 과정의 역사적이고 실증적인 연구를 위해서는 1980년대까지의 소극적 해석이 어떠한 계기로 해석변경이 이루어졌는가에 대한 분석이 이루어졌다면 매우 의미가 컸을 것이고 이를 통해 '살아있는 문서' 이론 역시 보다 풍부한 근거를 가질 수 있었을 것임. 그러나 본 연구는 이에 대해 스스로가 비판한 '시계열적' 소개에 그치고 있음.
- 추후 본 연구를 바탕으로 한 학술논문 투고의 기회에서 이에 대한 보완이 이루어진다면, 본 연구가 가진 문제의식이 온전하게 실현될 수 있을 것으로 보임.

(3) 2008년 병무청 용역연구에 대한 검토 부재

- 마지막으로, 국내 선행연구를 검토하면서 국가인권위안과 시민사회안만을 검토하였으나, 현실적으로 2007년 국방부 안 및 2008년 병무청 연구용역으로 이루어진 연구가 가지는 무게감이 상당하기 때문에 이 부분에 대한 검토가 함께 이루어져야 했음.³⁾
- 물론 연구 후반부 '각 쟁점별 검토 및 입법 방향 제시'에 있어서 2007년 국방부 안이 하나의 입장으로 검토되고는 있지만, 2008년 병무청 연구용역 결과가 대체복무의 내용과 여러 조건에 대한 종합적인 검토였고, 사실상 지금까지 유일한 실증적 연구였다는 점에서 이 부분의 누락은 쉽게 이해되지 않음.

3) 연구는 “다만 조사가 수행된 지 10년이 지났고 사회복무제가 정착되기 전이기 때문에 당시의 조사결과가 지녔던 현실성은 크게 줄어들었다”라고 언급하고 있으나, 단지 이 이유로 연구 전체를 검토조차 하지 않았다는 것은 납득하기 어렵다.

3. 연구에 대한 전체적 평가 : ‘상대적 박탈감’을 분석해낼 근거를 확인

- 헌법재판소 결정 직후 대체복무도입 국면에 이루어진, 오랜 시간 대체복무 도입의 필요성을 일관되게 주장해온 국가인권위원회의 연구용역 결과이기에, 본 연구에는 대체복무의 합리적 기준을 제시하는 역할은 물론 그 합리적 기준을 사회적으로 ‘설득’하는 역할까지 요구됨.
- 본 연구도 지적하는 것과 같이, 징벌적 대체복무제 도입에 있어서 주된 근거가 되는 것이 ‘상대적 박탈감’이라는 추상적이고 모호한 논리(용어)임. 양심적 병역거부 인정 자체가 문제 되던 시기 ‘국가안보를 이유로 병역거부가 인정되어서는 안 된다’라는 논리처럼 실체가 모호한 개념이 합리적 대체복무제가 도입을 저해하는 상황. 따라서 ‘상대적 박탈감’이라는 것의 실체를 실증적인 방식으로 해체하여 제시할 필요가 있는데, 본 연구가 진행한 조사와 분석을 통해서 그러한 작업이 일정부분 이루어진 것으로 평가할 수 있음.

(1) 입영대상자에 대한 조사결과를 인식변수를 독립변수로 구성하여 다양한 교차분석을 해 볼 것을 제안

- ‘상대적 박탈감’을 느끼는 주체는 1차적으로 대체복무가 도입된 시점에 대체복무가 아닌 현역복무를 수행하는 사람들이 될 것이기에, 여러 조사집단 중 입영대상자를 조사의 대상으로 삼은 것이 매우 유효하였음.
- 입영대상자들에게 ① 병역거부에 대한 인지도(배경지식 확인), ② 병역거부에 대한 인식(선호도), ③ 대체복무의사, 이렇게 3가지 인식적 측면을 확인하였는데, 이를 ‘인식변수’라고 설정하여 독립변수로 활용하면서 다른 설문들과 크로스테이블 분석을 함으로써 대체복무에 대한 입영대상자들이 느끼는 ‘감정’의 구조가 실증적으로 드러날 수 있을 것으로 보임.
- 예를 들어 “육군 병사보다 긴 복무기간을 가져야 한다고 택한 이유는 무엇입니까?”에 대한 빈도는 아래 표와 같은데, 현재는 단순히 빈도확인으로 그치고 있음. 그러나 인식 변수들과 교차분석함으로써 누가 대체복무를 ‘업무 강도가 낮다’라고 인식하고 있는지(예를 들면 배경지식이 낮으면서 적대감이 높은 집단), 누가 대체복무가 군복무에 비해 ‘자유로운 생활, 평등한 관계’로 복무여건이 될 것이라고 생각하고 있는지(대체복무에 대한 정보가 없으면서, 대체복무의사가 높은 집단)가 확인될 수 있을 것임.

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 응답율이 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

- 또한 장기간의 대체복무제가 필요하다는 의견이 병역거부에 대한 적의(敵意)에서 비롯된 것인지, 아니면 형평성을 위해 필요하다는 의견인 것인지에 대한 구별도 가능할 수 있음. 나아가 “대체복무제 도입과 관련하여 염려되는 점이 있다면 무엇입니까?”라는 질문에 “대체복무제를 악용하려는 병역기피자를 양산할 수 있음”이라고 응답한 232명(45.8)의 인식변수, 인구변수 분포를 밝히는 것도 의미가 있을 것임. 이 집단이 다른 집단에 비해 어떤 차별점을 가지는지를 확인하여 “누가, 왜 대체복무제가 병역기피의 수단이라고 염려하는가”라는 질문에 하나의 설명을 제기할 수 있음.

(2) 전문가에 대한 조사결과와 입영대상자에 대한 조사결과의 차이점을 적극 부각하여, 전문가들의 담론이 과거 군사주의에 갇힌 고정 관념이라는 것도 확인할 수 있음

- 현역입영대상자들과 전문가에 대한 각 조사의 차이점 역시 ‘상대적 박탈감’이라는 담론이 현실에 기반을 둔 것이 아니라는 점을 들어낼 수 있는 근거가 될 수 있을 것으로 보임. 현역입영대상자 중 대체복무 신청의향이 전혀 없거나 별로 없는 집단을 기준으로

1.5배 이내로 대체복무가 이루어져야 한다는 의견은 과반인데, 전문가의 경우 2배에서 가장 높은 응답비율이 확인됨. 실제 박탈감을 느끼는 주체는 입영대상자들인데, 전문가들이 이들의 감정을 별다른 근거 없이 추정하여 징벌적 대체복무제 도입의 근거로 사용하고 있는 것이라는 비판이 가능함.

- 또한 현역입영대상자들에 있어서 대체복무 기간이 길어야하는 이유 중 43.5%가 “자유로운 생활, 평등한 관계”라고 응답하였는데, 역시 전문가들과 큰 차이를 보임. 이 부분이 중요한 분석지점일 수 밖에 없는데, 2000년대 중반부터 현재까지 여론조사 결과 1.5배 이내의 대체복무기간에 대한 선호가 높은 것으로 일관되기 확인됨. 이를 전문가들이 잘 신빙하지 않는데, 병역기피심리가 강하다는 전제 하에 1.5배 이내의 대체복무제를 선호한다는 것이 그들의 논리에서는 수용할 수 없는 것임. 그러나 일반 시민-특히 입영대상자들에게 형평성의 문제는 기간보다는 ‘복무의 여건’이라는 것이 확인된 것임.
- 위와 같은 여러 측면의 추가적인 분석을 통해서, ‘상대적 박탈감’이라는 것이 누구의 어떤 감정인지, 그 감정의 구조의 실체는 무엇인지를 분석해낼 가능성이 있다고 판단됨. 이를 위해서는 현재 연구보고서에 기재된 기술적인 분석보다는 더 나아가야 할 것인데, 연구자료를 바탕으로 둔 별도의 발표문 작성 등의 방식으로 본 연구가 사회를 설득하는 역할을 수행할 수 있기를 바램.

헌법과 국제인권기준에 맞는 대체복무제를 위한 조건들

김민경(한겨레 기자)



헌법과 국제인권기준에 맞는 대체복무제를 위한 조건들



김민경 (한겨레 기자)

1. 정부와 국회는 의무해태 반성부터

헌법재판소 결정으로 대체복무제가 도입됐다는 사실은 그 자체로 여러 의미가 있다. 대체복무제 도입은 정부와 국회가 주도하는 게 가장 바람직했다. 대체복무제 도입은 입법 문제로 국회의 권한이고, 그 내용도 입법재량에 달렸다. 국가(정부)도 헌법 제10조에 따라 “개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”

그러나 아래 살펴볼 여러 하급심 무죄 판결에서 지적하듯 정부와 국회는 국민 여론, 국가 안보 등을 내세워 법원과 현재의 여러 차례 논의 촉구에도 불구하고 양심의 자유와 국방의 의무 간의 충돌을 방치했다. 그 결과 1950년부터 2013년 6월까지 여호와의 증인 1만7208명이 3만2566년의 징역형을 선고받았다.¹⁾ 감옥에 가야했을 뿐 아니라 출소 뒤에도 ‘병역 기피자’라는 낙인 속에 취업 제한 등 2차 피해를 입어야 했다. 이런 상황에서 정부와 국회가 징벌적 성격의 대체복무제를 도입한다면, 마치 ‘가해자’가 ‘피해자’에게 책임을 떠넘기는 것과 다름없다.

현재는 2004년 8월 양심적 병역거부자를 처벌하는 병역법 제88조 제1항에 합헌 결정을 하면서도 “입법자는 양심의 자유와 국가안보라는 법익의 갈등관계를 해소하고 양 법익을 공존시킬 수 있는 방안이 있는지, 국가안보란 공익의 실현을 확보하면서도 병역거부자의 양심을 보호할 수 있는 대안이 있는지, 우리 사회가 이제는 양심적 병역거부자에 대하여 이해와

1) 유엔인권이사회(UNHRC), 양심적 병역거부에 관한 분석보고서

관용을 보일 정도로 성숙한 사회가 되었는지에 관하여 진지하게 검토하여야 한다”고 지적했다. 대법원도 2007년 12월 양심적 병역거부자의 형사처벌이 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’을 위반하지 않는다는 해석이 “입법적 해결의 필요성과 논의의 시급함을 부인하는 의미로는 결코 받아들여져서는 아니 될 것”이라고 선언했다. 그러나 17대~19대 국회에서 발의된 대체복무제 도입 병역법 개정안 5건은 제대로 된 논의 없이 폐기됐다. 국가인권위원회도 2005년 12월 국방부 장관 등에게 대체복무제 도입을 권고했다. 국방부는 2007년 9월 대체복무제 도입을 발표했지만, 다음해 정권이 바뀌자 “대체복무는 시기상조이며 현재로서는 수용 불가능하다”며 입장을 바꿨다.

이 때문에 2004년 5월~2018년 10월까지 118건의 양심적 병역거부 1·2심 무죄 판결문에서는 국가의 의무 해태를 종종 비판했다. 광주지법 형사3부(재판장 김영식)도 2016년 10월 무죄 판결문²⁾에서 “국가가 나서서 충분히 해결할 수 있음에도 이러한 갈등상황을 방치하는 것은 우리 헌법 제10조에 따른 국가의 국민에 대한 기본권보장 약속을 저버리는 것이고 다수가 실질적 민주주의를 외면하는 것이다. 자유권규약위원회도 수차례 개인통보사건에서 갈등관계를 해결할 효과적이고 현실적인 대안이 존재함에도 대한민국은 이를 이행하지 아니한 채 자신의 특수한 사정만을 내세우고 있다고 판단하였다. 이러한 국가의 의무 해태로 인한 불이익은 국가가 스스로 부담하여야 하는 것이지 이를 피고인의 책임으로 돌려서는 안 된다”고 밝혔다. 부산지법 동부지원 형사3단독 최경서 부장판사는 2017년 8월 무죄 판결문³⁾에서 “양심에 따른 병역거부자들은 입영을 거부할 경우 결국에는 형사처벌을 받게 되어 더 큰 불이익을 받게 될 것을 잘 알면서도 자신의 양심을 지키기 위해 힘겨운 노력을 하고 있는바, 그럼에도 불구하고 이들은 국가의 무관심과 방치 속에 그 사정을 충분히 알지 못하는 다수의 사람들로부터 ‘병역의무를 이행하기 싫어 양심을 핑계대는 사람’ 정도로 폄하되고, 심지어 조롱의 대상이 되기도 하는바, 국가가 이러한 상황을 해결하기 위한 노력을 하지 아니하고 그대로 방치 또는 묵인하는 것은 ‘소수자보호’라는 국가의 역할을 해태하는 것”이라고 판단했다. 현재 역시 “재판소가 이미 2004년 대체복무제 도입에 관한 검토를 권고한 바 있고 그로부터 약 14년이라는 결코 짧지 않은 시간이 지나고 있다. 양심의 자유와 국가안보라는 공익을 조화시킬 수 있는 대안이 존재하며 우리 사회의 논의가 성숙하였음에도 불구하고, 오로지 개인에게만 책임을 전가하는 것은 국가의 중대한 임무 해태라고 하지 않을 수 없다”고 지난 6월 헌법불합치 결정문에서 지적했다.

2) 광주지법 2015노1181 등

3) 부산지법 동부지원 2017고단210 등

국가와 국회에 대한 기대가 없다는 점은 ‘사회적 약자’의 최후의 보루로서 사법부의 역할을 각성시키기도 했다. 수원지법 형사2단독 황재호 판사는 2015년 8월 무죄 판결문⁴⁾에서 “이 문제는 국회가 여론을 수렴, 형성하는 과정을 거쳐 입법으로 해결하는 것이 가장 좋은 방식이라는 점은 부인할 수 없다. 그러나 국회는 기본적으로 다수결의 원리가 지배하는 곳이므로 소수자 보호에 적극적으로 나서기가 쉽지 않고, 헌재가 명시적으로 입법검토를 권고했는데도 오랫동안 구체적인 검토를 전혀 진행하지 않고 있는 것은 이런 이유 때문이다. (중략) 결국 남는 것은 법원이다. 더욱이 법률의 해석을 통하여 소수자를 보호하는 것은 다수결의 원리가 지배하는 민주주의 사회에서 법원에 주어진 임무이자 의무이다”라고 판단했다. 부산지법 형사2부(재판장 최종두)도 2018년 2월 무죄 판결문⁵⁾에서 “입법자는 현재까지 대체복무제도의 도입 등을 위한 별다른 노치나 조치를 취한 바 없고, 장차 어떤 입법적 조치나 노력을 취하리라 기대할 만한 사정도 없어 보인다”며 “양심적 병역거부자들에 대한 형사처벌이 위헌이라고 판단되는 이상 입법자의 광범위한 입법형성권에만 기대어 현재의 위헌적 상태를 지속시키는 것에 대해 법관은 고민하지 않을 수 없다”고 밝혔다.

그러나 헌재의 헌법불합치 결정 뒤 ‘임무 해태’에 대한 정부나 국회의 진지한 반성을 찾아볼 수 없었다. 2019년 12월31일까지 도입해야하는 대체복무제 논의는 시작됐지만, 이런 반성이나 성찰이 없었기 때문에 병역 기피 악용 같은 부정적인 여론을 바탕으로 또 다른 인권침해 소지를 낳을 수 있는 징벌적 대체복무제를 도입하자는 주장이 나온다. 자유한국당과 무소속 의원 25명은 지난 8월 대체복무자를 지뢰 제거에 투입하는 병역법 개정안을 발의했다. 김병기 더불어민주당 의원도 지난 7월 국회 국방위원회 병무청 업무 보고에서 “병역기피 수단으로 전락하지 않도록 충분히 높은 강도와 난이도로 설계되어야 한다. 유럽평의회 같은 데서는 1.5배를 권고하지만 적어도 2배가량 (해야 한다). 군과 비슷한 업무를 해야 된다, 예를 들면 지뢰 제거 같은 것”이라고 말했다.

4) 수원지법 2015고단1776 등

5) 부산지법 2017노3008

2. ‘대체복무에 관한 법률 시안’ 검토

대체복무제를 논의할 때 시민사회안의 제안처럼 양심적 병역거부자의 ‘인권’과 현역 복무와 ‘형평성’의 균형이 가장 중요하게 고려돼야 한다고 생각한다. 현재도 국방의 의무와 양심의 자유를 조화롭게 공존할 수 있는 대체복무제가 마련돼야 한다고 밝혔다. 다만 이 경우에도 현역 복무와의 형평성이 지나치게 강조돼 양심적 병역거부자의 인권을 본질적으로 침해해서는 안 된다. 대체복무제가 현재 결정 취지와 국제 인권 규범들에 부합하는 것도 중요하다. 오랜 기간 처벌을 감내한 끝에 어렵게 대체복무제가 도입됐는데, 그 역시 인권침해가 커 헌법의 기본권을 침해한다면 지금까지의 지난한 과정을 다시 반복할 수밖에 없다. 그렇다면 또 다른 사회적 갈등을 낳고, 문제를 바로잡는 데 적지 않은 사회적 비용을 쓰게 될 것이다.

① 심사기구의 소속

‘대체복무법 시안’은 대체복무위원회를 국무총리 산하에 설치하도록 하고 있다. 국회에 입법된 7개안 중 4건은 병무청, 2건은 국무총리, 1건은 국방부를 관할 부처로 상정했다. 국가인권위원회의 ‘양심적 병역거부 관련 대체복무제 도입방안 실태조사’에서도 설문 조사에 응답한 양심적 병역거부자의 46.8%가 ‘독립성을 고려하여 별도의 심사기구 설치’를, 34.5%는 복무부와 연결성을 고려하여 관련 행정부처를 심사 담당 기관으로 꼽았다. 결국 심사기구의 소속으로 국무총리실, 법무부, 국방부, 병무청 등이 거론되는데 크게 보면 민간이나, 군이나의 차이다.

당사자들의 수용성과 양심의 자유를 보장하라는 현재 결정 취지를 고려했을 때 대체복무 심사기구는 군과 연관 없는 별도의 독립 기구로 두는 것이 옳다고 본다. 실태조사 보고서의 지적처럼 “국방부 산하로 가게 될 경우 병역거부 당사자들에게 받아들여지지 않고 제도가 유명무실해질 수 있”기 때문이다. 그러나 법무부는 ‘심사와 운영을 구분해야 한다. 함께 있으면 심사기구의 객관성이 보장되지 않을 수도 있다’며, 국무총리실은 위원회 비대화 등을 이유로 난색을 표해 국방부에 설치될 가능성이 커 보인다.

② 대체복무 신청

대체복무 심사 과정에서는 신청할 수 있는 시기가 가장 큰 쟁점이 될 것으로 보인다. 국회에 발의된 법안 7개 중 4건은 군 입대 전에만, 3건은 어느 때나 대체복무 신청이 가능하다. 시민사회와 대체복무법시안도 언제나 대체복무 신청을 가능하게 하고 있다.

대체복무제는 군 입대 전후와 무관하게 언제나 신청할 수 있어야 한다고 생각한다. 그동안 양심적 병역거부로 형사처벌을 받은 사람을 보면 현역 또는 보충역으로 복무하던 중이었던 사람도 있고, 군 복무는 마쳤어도 예비군 훈련을 거부한 경우도 있다. 2008년 서울 중랑경찰서 소속 의경이었던 이길준씨는 풋볼 집회 진압을 거부하며 부대에 복귀하지 않았다. 2003년 현역군인이었던 강철민씨는 이라크 파병에 반대하며 병역을 거부했다. 제대 뒤 예비군 훈련에 참여했던 이상씨는 2016년 병역거부자의 날 예비군 거부를 선언했다. 양심의 자유를 보장하겠다고 대체복무제가 도입됐는데, 군 복무 전에 신청하지 않았다는 것은 이들이 양심을 인정해주지 않을 이유로는 부족해 계속 논란이 될 수 있다.

③ 대체복무 분야

대체복무제 실무추진단은 공청회에서 복무 분야로 ‘교정으로 단일화’ 또는 ‘교정 및 소방’을 검토하고 있다고 밝혔다. 국회 발의 법안은 사회 서비스 지원 분야나 지뢰 제거 등 군 관련 분야를 언급하고 있는데, 국가인권위원회는 지뢰제거에는 반대했다. 실무추진단도 지뢰 제거, 유해 발굴 등 군내 비전투분야에서 대체복무를 하는 것은 민간인 신분으로는 한계가 있다고 지적했다.

자주 언급되는 대체복무 분야는 교정이다. 양심적 병역거부자들은 그동안 교도관의 행정, 운영업무를 보좌해 사실상 대체복무를 해왔다. 광주지법 형사3부는 “양심적 병역거부자들은 형 확정 후에는 교도소로 보내져 일반적인 정역의무를 부과 받아야 함에도 일률적으로 미결수용소인 구치소에서 교도관의 행정 및 운영업무를 보좌하는 역할을 수행하고 있는바, 이는 사실상 병역의무 대신 대체복무 또는 사회복무를 이행하고 있는 셈”이라고 지적했다. 익숙한 분야인데다 교정 영역에서도 선호하고 있어 합의가 수월해 보이기도 하다.

그러나 양심적 병역거부자들을 병역법 위반으로 감옥에 가두는 상황에 대한 문제의식으로 대체복무제를 도입하게 된 마당에 다시 교정 영역에 배치하는 것은 인권 감수성이 결여된 행정 편의적 발상으로 보인다. 또 교정 영역에서의 대체복무제는 현재나 무죄 판결이 내세운 ‘공익을 실현’과는 다소 거리가 있다. 현재는 헌법불합치 결정문에서 “양심적 병역거부자들에게 공익 관련 업무에 종사하도록 한다면, 이들을 처벌하여 교도소에 수용하고 있는 것보다는 넓은 의미의 안보와 공익실현에 더 유익한 효과를 거둘 수 있을 것”이라고 밝혔다. 수원지법 형사11단독 김도요 판사도 지난 9월 무죄 판결문에서 “우리 사회에는 공익을 위하여 누군가는 반드시 해야 할 일이지만, 힘들거나 위험하다는 이유로 대부분의 사람들이 기피하여 인력 부족에 시달리는 업무들이 많이 있다. 예를 들어 노인·장애인·중증환자 등의 보호·치료·요양 등 사회복지 관련 업무가 그런 업무에 속할 수 있을 것

이다. 양심적 병역거부자로 하여금 위와 같이 어렵고 힘든 공익업무를 수행하도록 하거나 그 중 전문적인 지식과 능력을 가진 사람들의 경우 그것을 활용하여 또 다른 공익업무에 복무하도록 한다면, 이는 우리 사회에 큰 혜택이 될 것”이라고 판단했다.⁶⁾

따라서 대체복무법 시안에서 제시하듯 복무 분야는 최대한 다양한 사회복지와 공익 관련 업무로 넓힐 필요가 있다. 다만 이 경우에도 양심적 병역거부자들이 받아들이기 어려운 군 관련 업무는 배제돼야 하며, 지나치게 가혹하거나 고역인 분야를 선택해 보복적인 성격을 띠게 해서는 안 된다.

④ 복무 기간

지금까지 논의된 대체복무 기간은 대체로 육군 현역병의 1.5배로 맞춰지고 있다. 국제기구나 국가인권위원회도 1.5배가 넘지 않아야 한다는 입장이다. 제도가 막 시작되는 단계라 상대적 박탈감이나 대체복무에 대한 반발을 최소화 하려면 대체복무 기간을 육군 현역병과 똑같이 하는 게 당장은 어렵다고 보는 듯하다. 반면 대체복무에 부정적인 입장에서는 2배 또는 그 이상까지도 언급한다. 긴 복무 기간을 ‘병역 기피’를 막고 양심을 증명하는 수단으로 삼으려는 것이다. 그러나 도대체 얼마나 길어야 형평성에 맞는 지는 감정적인 영역이기 때문에, 자유권규약위원회가 요구하는 ‘객관적이고 합리적인 기준’과는 거리가 멀다.

병역관정검사 대상자들이 병역거부 당사자보다 대체복무 기간을 더 적게 산정해야 한다고 응답한 실태조사 결과는 시사 하는 바가 크다. 그동안 복무 기간 논의는 ‘1.5배냐 2배냐’의 틀로 진행됐는데, ‘육군 현역병과 동일한 복무기간’도 충분히 근거 있는 선택지가 될 수 있다는 가능성을 보여줬다. 따라서 대체복무법 시안처럼 ‘복무기간은 육군 현역병의 실제 복무기간을 기준으로 한다’는데 동의한다.

만약 대체복무 기간이 현역병보다 길어야 한다면, 1.5배는 마지노선으로 보인다. 그 이상일 경우 국제기구의 개선 권고를 받을 수 있고, 헌법소원이 제기될 수 있다. 현재도 “대체복무의 기간이나 고역의 정도가 과도하여 양심적 병역거부자라 하더라도 도저히 이를 선택하기 어렵게 만드는 것은, 대체복무제를 유명무실하게 하거나 정별로 기능하게 할 수 있으며 또 다른 기본권 침해 문제를 발생시킬 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다”고 지적했다.

6) 수원지방법원 2017고단6472 등

⑤ 심사 방법

양심을 완벽하게 심사하는 것은 불가능하기 때문에 심사 요건을 지나치게 강화하면 도리어 양심적 병역거부자의 인권을 침해할 수 있다. 안창호·조용호 재판관도 양심 심사의 어려움을 반대 의견으로 내세웠다. “양심을 빙자하나 병역기피자를 심사 단계에서 가려내는 것은 지극히 개인적·주관적인 양심의 형성과정을 추적해야 하는 쉽지 않은 일이다”, “제3자가 양심형성의 인과관계나 진지성을 구체적으로 파악하는 것은 불가능한 것일 수 있다”, “판단 자료가 부족하거나 판단이 쉽지 아니하다는 이유로 양심적 병역거부자를 인정하지 않게 된다면 대체복무제를 도입한 의미가 없어진다”는 것이다.

최근 법원의 유죄 판결도 양심 심사의 어려움에 대해 고민하게 한다. 서울서부지법 형사4단독 조상민 판사는 지난 7월 정치적 신념에 따라 입영을 거부한 오아무개씨에게 징역 1년6개월을 선고했다.⁷⁾ 오씨는 “평화의 확산을 위하여 폭력을 확대 재생산하는 군대라는 조직에 입영할 수 없다는 개인적, 정치적 양심에 따라 입영을 거부했다”고 주장했지만 판사는 “피고인이 제출한 자료만으로 그 주장과 같은 양심을 가지고 있는지 명확히 확인되지 않는다”며 받아들이지 않았다. “공무집해방해죄, 집회 및 시위에 관한 법률 위반죄 등의 범행을 저질러 벌금형을 선고받은 전력이 있고 폭력행위 등 처벌에 관한 법률 위반(공동주거침입)죄를 저질러 선고유예의 판결을 받았음에도 동일한 범죄를 저질러 재판을 받고 있다. 폭력에 반대한다는 자신의 신념을 실현하기 위하여 진심어린 노력을 하고 있는지도 의문”이라고도 지적했다.

3. ‘형평성’ 문제에 대하여

‘징벌적 대체복무제’ 도입을 주장하는 쪽에서는 현역병과의 형평성과 병역 기피 증가를 근거로 삼는다. 그러나 현역병과의 형평성은 양심적 병역거부자를 처벌하는 식이 아니라 국가가 군내 인권을 향상시키고 군인의 기본권을 더 넓게 보장해주는 방식으로 해결해야 한다. 대만에서 대체복무제가 도입된 배경은 학대받은 군인의 자살 같은 군 내부 인권

7) 서울서부지법 2018고단1256

문제였다. 대만 대체복무제 도입을 주도한 천신민 전 중화민국 사법원 대법관은 “군인은 군복을 입은 시민으로 봐야한다. 대체복무제를 실시하면 군부대 내의 민주, 법치, 인권을 향상시킬 수 있고 실제 대만에서도 군 내부를 많이 개선했고 상관의 권력남용도 거의 사라졌다”고 말했다.⁸⁾

병역 기피자의 증가 우려는 양심적 병역거부자들의 몫이 아니다. 병역 기피자를 찾아내 처벌하는 것은 병무청과 검찰, 법원의 역할이다. ‘정당한 사유’ 없는 입영 등 거부는 여전히 병역법 제88조 제1항에 따라 처벌할 수 있다. ‘병역의무의 공평한 부담’이라는 공익은 처벌 조항으로 여전히 달성할 수 있다. 기피자가 늘어날 수 있기 때문에 가혹한 대체복무제를 만들어야 한다는 주장은 병역 기피를 입증할 책임을 병무청이나 검찰이 아니라 양심적 병역거부자에게 떠넘기는 것이다.

한편 확정판결을 받아 수감 중이거나 출소한 양심적 병역거부자와의 ‘형평성’도 고려돼야 한다. 이들은 그동안 정부와 국회가 대체복무제 논의에 소홀한 탓에 형사처벌을 피할 수 없었다. 또 단지 군대에 갈 시기가 현재 결정전이나 후이냐라는 자신이 결정할 수 없는 우연적 요소에 따라 처벌 여부가 갈렸다. 현재가 병역법 제88조 제1항은 합헌이라고 결정한 만큼 이들을 구제할 법적 수단은 없다. 그러나 대통령의 특별사면이나 법무부의 가석방 등의 방법은 아직 가능하다. 서울지방변호사회(회장 이찬희)도 25일 문재인 대통령에게 양심적 병역거부자의 특별사면을 요청하는 청원서를 제출했다. 서울변회는 보도자료를 통해 “양심적 병역거부자에 대한 형사처벌은 그 동안 입법부와 사법부의 위헌적 판단이 결합되어 발생한 문제이며, 이미 형사처벌을 받은 양심적 병역거부자들을 구제하지 않으면 양심적 병역거부자들 간 처벌의 형평성 문제가 발생할 수 있다”고 지적했다.

8) <한겨레> 2018년 3월12일 ‘천신민 전 대만 대법관 “한국도 ‘희망의 병역제’ 도입하길”

헌법 및 국제인권기준에 부합하는 대체복무제 도입을 위한 토론회

발행일 2018년 10월 29일

발행처 국가인권위원회

주 소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩

전 화 (02)2125-9700 **F A X** (02)2125-9718

인쇄처 디자인모장

전 화 (02)2278-1990 **F A X** (02)2278-1992

ISBN 978-89-6114-642-5 93390

이 저작물은 국가인권위원회가 저작권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제, 배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.