

한국 군 사법제도 재생산의 정치학: 노무현, 박근혜 정부를 중심으로*

김 경 필, 이 수 진†

고려대학교, 충북대학교

이 글은 많은 이들이 비민주적이라 지적했던 한국의 군 사법제도가 지속적으로 재생산되는 이유가 무엇인지 설명한다. 역사제도주의의 통찰을 토대로 이 글은 군 사법제도의 재생산을 특정 역사적 국면에서의 갈등과 쟁투의 과정으로 보고, 제도변화의 정치가 나타난 배경과 군 사법이라는 이슈의 특징과 의회정치에서의 정치적 우선순위에 주목한다. 그리고 제도를 지속 혹은 변화시키려는 연합의 전략이 어떻게 충돌하며 제도를 유지시켰는지 설명한다. 노무현 정부 시기 정부와 여당 주도로 추진된 개혁은 군과 국방부, 야당의 반대 연합과 직면하게 되었고, 여타 정치 이슈와 연동되면서 입법화되지 못했다. 의회에서 군 사법개혁은 중요한 이슈가 아니었던 것이다. 박근혜 정부 시기의 개혁 시도는 여야의원들의 주도로 나타났다. 국방부는 군을 대표하며 지휘관 사법을 유지하려 했고, 의원들은 타협안도 관철시킬 수 없었다. 국방부와 군이 혼연일체가 되어 제도변화를 막은 반면, 의원들은 이 사안을 우선순위로 삼아 입법화에 주력하지는 않았기 때문이다. 문재인 정부도 군 사법제도 개혁안을 제시했고, 여당도 총선에서 큰 승리를 거두었지만, 이것이 실행될 것이라 쉽게 단정할 수는 없다.

주요어: 군 사법제도, 역사제도주의, 사회 연합, 군사법원, 국방부

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5B5A070492).

† 교신저자(Corresponding Author) : 이수진, 충북대학교 사회학과 강사, 충북 청주시 서원구 충대포, E-mail : sujinleeku@gmail.com

김경필, 고려대학교 사회학과 강사(제1저자)

■ 최초투고일 : 2020년 5월 28일 ■ 심사마감일 : 2020년 9월 28일 ■ 게재확정일 : 2020년 10월 19일

1. 문제제기

모든 민주주의 국가가 그러하듯 한국에서도 사법권은 사법부만 갖고 있고 대통령도 사법부와 법의 지배로부터 자유롭지 않다. 그런데 군에는 법의 지배가 특수한 형태로 나타난다. 군은 예외적으로 일반 법원이 아닌 군사법원에서 재판권을 받는다. 군사법원은 국방부에 속해있고 판사는 군 법무관 중 각 군 참모총장이나 국방부 장관이 임명한다. 이들은 항소심도 고등군사법원에서 받고, 최종심에 가서야 대법원의 법리판결을 받는다. 군 통수권자도 갖지 못한 사법권을 군 지휘관들이 일정 부분 보유하고 있는 것이다. 게다가 군 법무관은 군 판사, 검찰, 변호인, 법무참모 등을 모두 역임할 수 있다. 지휘관의 의중에 따라 법무관이 어떤 시기에는 판사를, 어떤 시기에는 검찰이나 변호인을 할 수도 있다. 이뿐이 아니다. 관할관은 군사법원 판결을 승인하거나 형을 감경할 권한도 갖고 있고, 일반 장교가 군 판사와 함께 군사법원 재판관이 될 수도 있다. 한국의 군 사법제도는 군사법원과 관할관 및 심판관 제도를 축으로 군 지휘관이 상당한 영향력을 행사할 수 있도록 구성되어 있는 것이다.

민주주의의 근간인 법의 지배가 군에만 특수한 방식으로 관철되다보니, 그간 많은 이들이 군 사법제도를 비판해왔다. 사실 군사법원은 1945년 해방 직후 미군정기에 만들어진 것인데, 이러한 문제점을 인식한 이들의 문제제기로 이미 설치단계에서부터 위헌 논쟁이 있었다. 오랜 군사정권 통치를 지나 문민정부가 들어선 후인 1994년에도 군 사법제도를 변화시키려는 움직임이 있었지만 별다른 변화가 발생하지는 않았다. 군 사법제도를 변화시키려는 움직임이 가장 두드러지게 나타난 것은 바로 노무현 정부와 박근혜 정부 시기였다. 이 두 시기에 정부와 의회에서 주도한 중요한 변

화 시도가 있었다. 노무현 정부에서는 의욕적으로 사법개혁을 추진하며 군 사법제도도 함께 바꾸려 했다. 박근혜 정부 시기인 2013~14년에도 군에서 구타 및 가혹행위, 총기 난사, 성폭력이 연이어 발생하며 군 운영과 사법제도의 공정성에 대한 문제제기가 사회 다방면에서 나왔다. 의원들은 여야를 막론하고 군 사법제도를 바꾸는 것으로 이러한 목소리에 응답하려 했다. 하지만 민주화 이후에도 30년이 넘는 기간 동안 군 사법제도는 몇몇 부분적인 변화만 겪었을 뿐 현재까지 지속적으로 작동하고 있다.

그간 많은 이들이 문제를 제기하고, 정파를 초월하여 여러 정치인들이 수차례 바꾸려고 시도했던 군 사법제도가 변하지 않는 이유는 무엇일까? 이 글은 군 사법제도가 현재까지도 지속되고 있는 이유를 설명하려 한다. 그간 군 사법제도에 관한 많은 연구가 있어왔다(오윤성, 2005; 최강욱, 2008; 김동원, 2010; 장영수, 2010; 한상희, 2014; 이계수, 박병욱, 2016; 김용주, 오윤성, 2017; 김법식, 2017; 정정균, 박철, 박상재, 2018; 박혜립, 2018). 군 사법제도 연구는 법학과 군사 및 경찰학 연구자들이 주도해왔는데, 이들은 대부분 해당 시기의 군 사법제도 현황과 문제점, 개혁방안에 대해서 논했다. 기존 연구는 당대의 현안에 주목, 다양한 시각에서 군 사법제도의 작동원리와 문제점을 해명했다는 점에서 우리에게 적지 않은 통찰을 준다. 하지만 그간의 군 사법제도 연구들은 많은 이들의 슬한 불만과 문제제기에도 불구하고 왜 제도가 지속되는지를 구체적으로 설명하지는 않았다.

이 글은 제도의 지속과 재생산을 역사제도주의의 통찰을 기초로 분석하려 한다. 역사제도주의는 기본적으로 제도의 재생산을 갈등과 쟁투의 과정으로 보고 역사적 맥락과 우연성, 복합적 정치과정과 세력 간 힘의 관계를 중시한다(Hall & Taylor, 1996; Campbell, 2010; Thelen, 2010). 이에 더

하여 최근의 역사제도주의는 행위자에 많은 주의를 기울여서 제도의 재생산과 변화를 둘러싼 사회연합(coalition)들의 쟁투와 전략에 주목하고 있다(Hall, 2016, p. 40; Pierson, 2016, pp. 130-131; Capocchia, 2016; Seitzl & Emmenegger, 2019, p. 146). 이 글은 역사제도주의의 논점을 바탕으로 군 사법제도의 재생산을 특정 역사적 국면에서의 갈등과 쟁투의 과정으로 보고 제도변화 이슈의 특징과 우선순위 설정에 주목한다. 그리고 제도를 지속시키려는 연합과 변화를 가하려는 연합의 권력 및 전략이 어떻게 충돌하며 제도의 향방을 결정했는지를 설명하려 한다.

이 글에서 분석하려는 시기는 노무현 정부와 박근혜 정부 시기이다. 이 시기에 군 사법제도 변화의 움직임이 가장 두드러지게, 체계적으로 나타났기 때문이다. 많은 이들의 문제제기를 바탕으로 노무현 정부 시기에는 정부와 여당 주도로, 박근혜 정부 시기에는 여야 의원들을 중심으로 군 사법제도를 구성하는 주요 요소인 군사법원과 관할관 및 심판관 제도를 변화시키려 했다. 하지만 이러한 시도는 제도변화 법제화의 문턱에서 모두 좌절되었다. 여기서는 두 시기의 역동적 정치동학에 주목해서 이러한 사회 현상이 나타나게 된 원인과 과정을 살펴보고자 한다. 이 글은 다섯 부분으로 구성되어 있다. 문제제기에 이어서 2절에서는 분석의 기초를 제시한다. 제도의 지속과 재생산을 어떻게 설명할 수 있는지를 역사제도주의 논의를 토대로 제시한다. 3절에서 한국 군 사법제도의 특성과 역사에 대해 간략히 서술한 후 4-5절에서는 구체적인 분석을 전개한다. 노무현 정부와 박근혜 정부 시기 군 사법제도를 변화시키려는 움직임이 왜 발생했고, 어떠한 정치적 맥락에서 연합간 쟁투와 전략이 발현되었는지를 설명한다. 마지막 6절에서는 분석결과를 요약하고 향후 전망을 제시한다.

2. 제도의 지속과 재생산

제도를 분석의 중심에 두고 현상을 설명하는 이들은 그간 몇 가지 방식으로 제도의 지속과 재생산을 다루어왔다(Hall & Taylor, 1996; Campbell, 2010). 먼저 합리적 선택 제도주의에서는 개인을 분석단위로 삼고, 이익이나 합리성 그리고 기능적 필요를 중시한다. 이들에게 제도의 지속은 개인의 이익이나 합리성, 제도 기능의 함수라 할 수 있다. 반면 사회학적 제도주의는 손익계산이나 기능보다는 적절성의 논리(logic of appropriateness) 강조하며, 제도의 확산과 사회적 학습, 동형화, 문화 요인에 주목한다. 이들에게 제도의 지속은 기존의 인식 틀과 문화가 구조화되어 있어서 새로운 인식과 선호, 문화 형성을 제약하는 것이다. 역사제도주의는 제도분석에 있어 역사적 과정과 우연성, 그리고 권력의 중요성을 강조한다. 이들의 시각에서 봤을 때 제도의 지속과 재생산을 결정하는 중요한 요인은 바로 특정 역사적 국면의 사회지형과 복합적 정치과정 그리고 세력 간 힘의 관계이다. 아울러 개별 혹은 몇몇 제도가 아닌 보다 넓은 수준에서 사회나 경제의 제도 묶음을 레짐(regime)이라 규정하고 이를 분석하는 이들은 계급정치, 기업가의 필요와 산업경쟁력, 제도 간의 보완적 맞물림에 주목해서 레짐의 지속과 재생산을 설명한다(Esping-Andersen, 1990; Hall & Soskice, 2001).

이 글은 군 사법제도의 지속과 재생산을 역사제도주의의 문제의식을 토대로 분석한다. 몇몇 장점들에도 불구하고 여타의 접근은 하나의 제도를 둘러싼 10년이 훌쩍 넘는 긴 시간 동안의 정치적 쟁투를 설명하기 어렵고 기능주의적이며 균형을 상정하는 문제점을 안고 있으며(Hall & Taylor, 1996, pp. 952-953), 세력 간 권력의 작동에 둔감하기 때문이다. 반면 제도 지속과 재생산에 대한

역사제도주의 설명은 역사적 맥락을 중시하여 대상을 시간의 축에 따라 설명하고, 지속과 재생산의 과정에 주목한다. 이를 통해 우리는 다양한 사건들의 연쇄가 만들어지는 조건 및 정치 동학, 세력 간 관계와 더불어 제도가 왜 현재의 형태를 띠게 되었는지도 명료하게 포착할 수 있다. 역사제도주의는 진화를 거듭하여 최근에는 사회세력 간 연합 정치와 전략에 주목하는 경향을 보인다. 학자들은 이것을 역사제도주의의 ‘사회적 연합으로의 전환’(social coalition turn)이라 지칭하기도 한다(Hall & Thelen, 2009; Cappoccia, 2016; Hall, 2016, p. 40; Pierson, 2016, pp. 130-131; Thelen, 2018; Seitzl & Emmenegger, 2019, p. 146). 이들은 제도는 기본적으로 쟁투 속에 있으며, 제도를 옹호하거나 반대하는 연합 간 전략과 정치를 통해 제도가 변화할 수도, 지속될 수도 있다고 지적한다. 쟁투과정에서 승리한 연합은 자신들이 원하는 방향으로 제도를 지탱 혹은 변화시킨다는 것이다.

역사제도주의의 논점을 토대로 이 글은 군 사법제도의 지속과 재생산을 다음의 요소에 주목해서 분석한다. 첫째, 군 사법제도는 군사법원과 관할관 및 심판관 제도를 축으로 구성되어 있다. 그런데 이 각각은 군 사법제임이라 규정해야 할 정도로 서로 필수 불가결하게 연동되어있지는 않다. 물론 군사법원이 폐지된다면 여타의 제도도 불필요해지지만, 군사법원이 존재한다고 해서 여타의 제도들이 사라지거나 조정될 수 없는 것은 아니다. 예컨대 군사법원이 운영되더라도 관할관이 형을 감경할 권한을 필연적으로 가져야 할 이유는 없다. 실제로 미국을 제외한 대부분의 국가들은 군사법원이 있어도 이 제도를 인정하지 않는다(군 인권 개선 및 병영문화혁신 특별위원회, 2015a, 9쪽).

둘째, 제도의 지속과 재생산은 역사적 조건과 상황에서 만들어진다는 문제의식에 기초, 제도변

화를 둘러싼 정치가 본격화된 노무현 정부와 박근혜 정부 시기의 상황과 조건에 주목한다. 제도 변화의 움직임이 나타나게 된 배경이 무엇이고 어떤 맥락에서 군 사법제도가 이슈화되었는지 살펴본다.

셋째, 군 사법제도 변화를 둘러싼 정치는 의회를 주된 무대로 벌어지는데 정부와 여야 정당들 사이에서 군 사법제도 이슈가 시기별로 어느 정도의 중요성을 갖고 논의되는지가 중요하다. 이것은 ‘이슈 우선순위의 정치학’이라고도 지칭할 수 있는데 현실의 의회정치에서 정당은 설령 다수당이라 하더라도 자신이 추구하는 모든 것을 쉽사리 법제화할 수는 없다. 상대정당이나 여론, 행정부를 고려해야만 하는 경우가 많기 때문이다. 그래서 대부분의 법제화는 상대정당이나 여타 세력과의 갈등과 타협 속에서 진행되는데 이 과정에서 정부와 정당이 이 이슈를 얼마나 중시하느냐에 따라 제도변화의 가능성이 달라진다. 만약 군 사법 이슈가 오랜 기간 시민들의 큰 관심을 받아서 정부나 정당이 집중적으로 지지세력을 동원할 수 있는 이슈라면 정치의 공간은 넓어지고 우선순위가 올라가겠지만, 그렇지 않을 경우 이것은 여타 큰 이슈의 진행 방향에 종속되거나 기득 이익의 연합정치가 원하는 방향으로 조용히 결정될 것이다(Smith, 2000; Culpepper, 2011).

넷째, 위의 논리와 유사한 맥락에서 이 글은 제도를 지속시키려는 연합세력과 변화를 가하려는 연합세력이 누구인지, 그리고 이들이 어떤 전략을 활용해서 이해관계를 관철시키려 했는지 분석한다. 해방 직후 최초로 만들어진 이래 군 사법제도는 필연적으로 관성이나 제도가 만들어내는 이익이나 권력으로 인해 기존 제도를 강하게 옹호하는 집단을 만들어낼 수밖에 없다. 피어슨(Pierson, 2004, pp. 17-53)의 말을 빌리자면 이것은 ‘정책 피드백’(policy feedback)이라 할 수 있는데,

특정 시점에서 제도를 지속시키거나 변화시키려는 세력의 권력 및 전략이 어떻게 충돌하고, 이러한 제도를 둘러싼 정치가 시간의 흐름에 따라 겪는 변동에도 주의를 기울여야 한다. 제도를 둘러싼 정치는 국면에 따라 지속적으로 변할 수 있고, 연합의 구성과 전략도 환경과 함께 변하게 마련이다.

3. 한국 군 사법제도의 특징과 역사

한국의 군인이나 군무원은 ‘형법’ 및 ‘군형법’상 규정된 죄 등을 범할 경우 일반 법원이 아닌 군사법원에서 재판을 받는다. 이들은 군 조직 내에서 특별한 사법절차에 따라 재판을 받게 되는 것이고 최종심에 가서야 대법원의 법리판결을 받는다. 군은 군사법원을 두며 관할관과 심판관 제도도 운영하고 있다. 관할관은 군사법원이 설치되어 있는 부대의 지휘관을 말하는데, 이들 관할관은 군사법원의 지휘감독권을 갖고 심판관을 임명하고 재판관을 지정하며, 영장 발부에 대한 승인권과 판결을 확인 및 승인하거나 감경할 수 있는 권한인 확인조치권을 갖고 있다. 심판관 제도는 법관 자격이 없는 일반 장교가 군판사와 함께 군사법원 재판관으로 참여하는 제도이다. 역시나 군의 특수성에 따라 군판사가 결여하고 있는 군사지식을 보완한다는 명분으로 만들어진 것이다.

한국의 군 사법제도는 이처럼 군사법원과 관할관 및 심판관 제도를 축으로 하고 있는데, 이는 군 지휘관이 사실상 사법권을 보유하고 있다고 말해도 과언이 아닐 정도이다. 군 지휘관이 행정뿐만 아니라 수사 단계부터 기소 및 재판부 구성, 판결확인에 이르기까지 전 과정을 관장하는 제도를 유지하고 있기 때문이다. 군 지휘관은

행정권 외에 군 검찰, 경찰에 대한 지휘, 감독권, 군사법원 관할관 지위까지 보유하고 있어 수사와 기소, 재판이 분리되어 있지 않다(한상희, 2014, 45쪽; 박혜림, 2018, 95쪽). 군은 군의 특수성과 지휘권 보장, 전쟁 대비와 전투력 보존을 논거로 군에게만 적용되는 별도의 사법제도가 운영되어야 한다고 주장한다. 하지만 군의 주장은 민주주의 원칙에는 부합되지 않는 것이다. 어느 민주주의 국가처럼 한국도 사법권은 사법부만 갖고 있다. 이는 군 통수권자인 대통령도 예외가 아니어서 대통령도 사법부와 법의 지배로부터 자유롭지 않다. 그런데 대통령의 지휘를 받는 군 지휘관들은 사법권을 보유하고 있는 상황인 것이다(최강욱, 2008, 204쪽).

해외의 경우를 보면, 미국이나 영국처럼 군사법원을 갖춘 나라도 있지만, 일반 법원에서 군관련 사법 업무를 처리하는 경우도 적지 않다. 프랑스와 독일, 일본, 스웨덴 등의 국가들은 군사법원 없이 일반 법원에서 군사사건을 처리한다. 프랑스는 1982년 군사법원을 폐지했는데 정식 법관이 아닌 군인이 재판에 관여한다는 점, 군사법원의 비공개성이 비판의 대상이 되었다. 독일은 1919년 바이마르 공화국 성립과 함께 군사법원을 폐지했고, 이후 나치 집권 시기 군사법원이 부활했다가 2차 대전 이후 폐지되었다(이계수 외, 2015, 334-339쪽). 그리고 군사법원을 운영하더라도 모두 한국의 방식으로 운영하는 것은 아니다. 관할관 확인조치권의 경우 해외 파병이 상시적인 미국 정도를 제외하고는 대부분 채택하지 않고 있다(군 인권 개선 및 병영문화혁신 특별위원회, 2015a, 9쪽).

군 지휘관 중심 사법제도의 역사는 해방 직후부터 시작한다. 군사법원은 미 군정 하에서 군사재판을 담당하던 군법회의로부터 시작되었다. 민주정부가 아닌 군이 사회를 통치하던 시기에 어찌

보면 자연스럽게 이런 방식이 도입된 것이다. 군 지휘관 사법제도를 갖추면서 군만 예외적으로 민주적 법의 지배에서 벗어날 수 있게 되자 이미 이때부터 위헌 논쟁이 있었다(김용주, 오윤성, 2017, 34쪽). 1948년 7월 5일 국방경비법이 제정되었고, 이후 7월 17일 제헌헌법이 제정되면서 군법회의 제도의 법적 성립 근거가 마련되었다. 이것은 미국 육군의 군사법제도를 적용한 것이었는데 관할관과 심판관 제도 시행도 포함되어 있었다. 이후 1954년 2차 개정 헌법에서 군법회의의 헌법적 근거를 마련했다. 1962년에는 법 개정을 통해 3심제와 대법원의 상고심 관할을 도입했고 군법회의의 특별법원 지위도 이때 형성되었다(김용주, 오윤성, 2017, 32-35쪽). 군 지휘관이 사법권을 갖는 제도가 군사정권이 들어서면서 공고화된 것이다. 1987년 개정헌법에서는 군법회의 명칭이 군사법원으로 바뀌었고, 이어진 법률 개정에서 ‘법무사’를 ‘군판사’로 바꾸어 사법기관으로서 군사법원의 성격을 강조했다.

김영삼 정부 출범 후 법무관리관 비리가 문제가 되자 1994년 1월 군사법원법을 일부 개정했다. 정부는 각 군의 고등군사법원을 국방부로 통합하고, 재판부 구성원 중 군판사가 차지하는 비중을 과반수가 되도록 했으며, 군검찰부를 군사법원으로부터 분리했다. 또한 구속영장의 발부권자를 관할관에서 군판사로 바꾸었으며, 관할권의 확인조치 대상이 되는 판결 범위를 제한하고 형집행면제권과 항소심에서의 확인조치권을 폐지했다(최강욱, 2008, 195-196쪽). 정부는 법 개정과 함께 사회와 군의 민주화, 군 사법제도의 불합리 요소 개선을 이야기했지만, 이것은 관할관과 심판관 제도에 작은 조정을 가한 것에 지나지 않았다. 기존의 군 지휘관 중심 사법제도의 축은 별다른 변화 없이 지속되었다.

4. 노무현 정부의 당정 주도 제도변화 좌절

1) 정부의 제도변화 기획

노무현 정부의 군 사법제도 변화는 ‘국민의 인권을 위한 사법’, ‘국민이 주체적으로 참여하는 국민에 의한 사법’, ‘선진사법의 구현’을 목적으로 하는 사법개혁의 일환으로 추진되었다. 노무현 정부는 군사법원과 군검찰을 지휘관으로부터 독립시키겠다는 계획을 세웠다. 군내 사망사고에 대한 유가족 등의 불신, 영창제도 남용 비판, 관할관 확인조치권의 자의적 운영, 군내 부패 척결 미흡에 대한 비판의 목소리가 높아지고 있었고, 정권 등장과 함께 참여연대나 ‘민주사회를 위한 변호사모임’ 같은 시민사회 단체들의 군 사법제도 변화 요구도 강했다(경향신문, 03/04/20; 사법개혁위원회, 2005, 217쪽; 국정홍보처, 2008, 111쪽, 156쪽; 대통령자문정책기획위원회, 2008, 3쪽). 포괄적인 사법개혁 이슈는 사실 김영삼 정부 때부터 꾸준히 제기되었던 것이었다. 수 없이 터져 나온 법조비리와 그에 대한 용두사미식 결말로 인해 사회 각계에서 사법개혁에 대한 요구가 빗발쳤기 때문이었다. 하지만 개혁은 이루어지지 못했다. 노무현 정부에서는 이런 점을 인식하고 법학전문대학원 설립과 국민의 형사재판 참여, 법원 기능 강화 등의 강도 높은 개혁을 추진했다. 군 사법제도도 이러한 사법개혁의 하위 이슈로 포함되어 제시되었다.

노무현 정부는 기존 사법개혁 실패의 중요한 원인 중 하나가 행정부와 사법부 사이에 존재하던 간극과 갈등이라 판단한 후, 사법부와 행정부의 공조 체계를 통해 개혁을 완수하려 했다. 먼저 대법원 산하에 사법개혁위원회(이하 사개위)를 2003년 10월 28일에 설치해 2004년 12월까지 약 1년

남짓 동안 개혁의 방향을 설정했다. 이후 2004년 12월 15일 대통령 산하에 설치된 사법제도 개혁추진위원회(이하 사개추위)는 사개위의 개혁안을 인계받아 2006년 12월 활동을 마무리할 때까지 개혁방안 13개와 법률안 25개를 정부 입법안으로 국회에 제출했다. 결국 개혁방안 중 9개는 법제화가 되었고, 나머지 4개는 법제화에 실패했다. 법률안 25개 중 12개는 상임위 계류 상태를 면치 못했는데, 이중 6개가 군 사법제도와 관련된 것이었다. 이처럼 군 사법제도 변화의 성과가 저조했던 이유는 무엇일까?

2) 군과 국방부의 제도존속 기획

군 사법제도 변화 안은 법학전문대학원제도, 국민의 재판참여제도, 고등법원 상고부제도의 도입과 형사소송절차 등과 함께 사개위의 개혁방안을 거쳐 사개추위가 작성한 최종안으로 2005년 12월에 국회에 제출되었다. 정부는 사법부와 행정부 산하 위원회를 만들어서 그 기구를 통해 사회의 여러 의견을 수렴하고, 그것을 토대로 정부안을 만들어서 국회에 제출하는 전략을 폈다. 변화의 대상을 변화 주체에 포함시켜 정당성을 확보함과 동시에 정치적 이유로 의회에서 고의로 심의를 회피하는 것을 사전에 방지하려 했기 때문이다(국정홍보처, 2008, 171-175쪽). 그런데 정부의 전략은 제도를 유지하려는 군과 국방부 연합의 대응전략을 불러왔다. 군과 국방부는 군 일선 지휘관들의 지휘권 약화를 논거로 정부안에 거부하며 타협안을 제시했던 것이다(국정홍보처, 2008, 159쪽). 군 사법개혁에 저항한다는 사회적 압력을 피함과 동시에 군 지휘관 사법을 통해 얻을 수 있는 기득이익을 유지할 수 있었기 때문이다.

이 과정을 좀 더 구체적으로 살펴보자. 군 사법제도 변화의 핵심은 군사법원과 군검찰을 지휘관

으로부터 독립시키는 것이었다. 군사법원이 지휘관에게 종속되는 상황을 개선하기 위해 사개위는 심판관 제도 폐지 혹은 심판관 자격 확대, 민간관사 재판장 참여, 평시 관할관 폐지 등을 제안했다(대통령자문정책기획위원회, 2008, 65-66쪽). 사개위에서 확정된 건의안은 사개추위 기획추진단으로 인수되었다. 그리고 사개추위는 이를 토대로 구체적인 법률안을 준비했다. 군은 전쟁을 수행하는 군의 특수성과 지휘권 확립 및 보장을 논거로 강하게 반발했다. 군 고위 간부와 지휘관들은 2005년 5월 국방부에서 비공개 토론회를 개최해 사개추위 개혁안에 강하게 반발했다. 윤광웅 국방부장관과 이상희 합참의장, 김장수 육군 참모총장, 남해일 해군 참모총장, 이한호 공군 참모총장, 육군 1·2·3군 사령관, 해병대 사령관, 해·공군 작전사령관, 군단장 등 군 고위 관계자 70여명이 모여서 토론을 벌인 것을 통해 군 고위직이 모두 개혁안에 반대하고 있던 것을 확인할 수 있다(한겨레, 05/05/19).

국방부는 기획추진단과 별도로 자체 방안을 마련해 제출했다. 국방부 안은 국방부 소속으로 각 군 검찰부를 설치해 인사권은 국방부장관이 행사하되 군 검찰에 대한 국방부장관의 일반적 지휘권을 각 군 참모총장이 위임받아 행사하는 방안을 담고 있었다. 이후 사개추위에서는 사개위 건의의 본래 취지도 살리면서도 일선 지휘관들의 우려도 불식시킬 수 있는 방안을 모색하게 됐다. 그 방안으로 사개추위는 국방부장관의 고등검찰단장에 대한 구체적 사건 지휘·감독권 일부를 각 군 참모총장에게 위임하는 방안을 본위원회에서 만장일치로 채택했다. 국방부장관이 현실적 여건을 고려하여 대통령령을 통해 위임 범위를 탄력적으로 결정할 수 있는 여지를 인정한 것이다(대통령자문정책기획위원회, 2008, 68쪽). 당시 사개추위가 준비하고 있던 군사법원 조직법, 군검찰

조직법, 군형사소송법 개정안의 내용 중 군이 요구한 지휘권 확립을 위해 군검찰의 지휘를 유지하는 것으로 타협을 한 것이다. 대통령 자문기구인 사개추위는 의결한 법안을 대통령에게 보고했고 이 의결안이 정부안으로 국회에 제출되었다. 제도변화를 반대하는 연합의 요구와 변화를 추진하는 이들의 타협이 결합되었던 것이다(국정홍보처, 2008, 172쪽).

2007년 9월 19일 대통령은 사법개혁 참여위원의 노고를 말하며, 군 사법개혁이 조금 지체되고 있다면서도 인권 차원에서 제기된 문제들이 거의 다 해결되어 큰 실적을 남겼다고 평가했다(대한민국정책브리핑, 07/09/19). 군 사법제도는 지속되었지만 “인권 차원에서 제기된 문제들이 거의 다” 해결되었다는 인식은 군 사법제도 변화 안이 여타 법안들에 비해 후순위로 여겨지고 있음을 보여준다. 관할관의 확인감경권과 심판관 제도를 폐기하는 법안은 의회로 넘어갔다.

3) 의회 쟁투와 이슈 우선순위의 정치화

노무현 대통령 탄핵안 가결 이후 벌어진 17대 총선에서 여당인 열린우리당은 원내 1당이 되었다. 이런 상황에서 여당과 정부 산하 사개추위는 정부안을 통과시키려 했고, 야당은 법안 통과를 저지하려 했다. 사실 의회의 법안 통과는 의회의 석수로만 결정되는 것은 아니다. 정당 간, 여타 사회세력 간 치열한 협상과 여론의 추이가 상호작용하며 진행된다. 당시 청와대는 법안 처리를 위해 별도의 TF를 구성했고, 사개추위는 국회의장단과 여야 당대표, 원내대표 등 지도부와 관련 상임위원장과 의 면담을 통해 사법개혁안 입법을 촉구했다(대통령자문정책기획위원회, 2008, 83쪽). 제도 변화 연합은 사법개혁 법안들이 사법의 민주화와 투명화 및 선진화를 위한 제도의 도입과 정비를

목적으로 한 것으로서 정치적 쟁점을 포함하지 않아 쟁쟁의 대상이 될 여지가 없다고 주장했다(사법제도개혁추진위원회, 2006). 야당인 한나라당은 대통령 산하 위원회에서 성안했기 때문에 위헌적이라고 비판하거나 심의를 지연하는 한편 ‘개혁’이나 ‘참여’라는 용어 사용의 문제성을 지적했다(국정홍보처, 2008, 174쪽). 그리고 한나라당은 사법과 무관한 법안의 통과나 헌법재판관 임명과 연계해 입법을 저지하는 전략을 구사했다. 특히 군 사법제도 법안의 경우에는 야당 법사위 의원들이 별도의 법안을 제출해 법률안 간 대립 구도를 만들기도 했다. 이런 상황이 되면 쟁점이 확대되면서 입법여건이 좀처럼 조성되지 않게 된다(대통령자문정책기획위원회, 2008, 108쪽).

의회 법제사법위원장도 야당이 맡게 되면서 제도변화의 가능성이 줄어들게 되었다. 법제사법위원회는 원래 회부된 법안 자구를 심사하는 것이 원칙이지만 법안 자체를 심사하거나 심사 시기를 미루어 법안이 폐기되도록 만들기도 한다. 이런 큰 권한을 가진 법사위원장을 야당 최연희 의원이 맡게 되었고, 여당이 야당보다 많은 의석수를 보유했음에도 법안 처리는 어려워졌다(대통령자문정책기획위원회, 2008, 72쪽). 게다가 사립학교법 개정안 통과 쟁점이 정국을 뒤흔들게 되면서 상황은 급변했다. 군 사법과 무관한 사립학교법이 여야 간 첨예한 대치 상황을 만들면서 세력 간 정치 전략에 따라 사법 이슈도 연계되었던 것이다. 2005년 12월 9일에 국회의장 직권상정을 통해 사립학교법 개정안이 통과되었고, 한나라당 의원들의 장외투쟁이 시작되어 2006년 초까지 지속되었다. 2006년 2월과 4월에 열린 임시국회는 한나라당이 장외투쟁을 종결하면서 정상 개최되었다. 하지만 사립학교법 문제가 여전히 쟁점이 되면서 국회 일정이 원만하게 진행되지 못했다. 한나라당은 사립학교법 재개정 문제가 해결되지 않으면

법안 심사 등 국회 일정에 협조해 줄 수 없다는 입장을 고수했다. 이후 2006년 6월에 열린 임시 국회는 하반기 국회 원 구성을 다시 하는 시기였다. 이에 따라 한나라당 안상수 의원이 법사위원장을, 1·2소위원장은 문병호, 나경원 의원이 맡았다. 원 구성이 다시 이루어짐에 따라 사개추위 측에서는 또 다시 법사위원들을 상대로 전에 했던 법안 설명과 같은 일을 반복해야 했다. 하지만 이때도 한나라당 의원들은 여전히 사학법 재개정과 연계해 법안 심의 자체를 거부했고, 군 사법개혁 법안은 여전히 법사위에 계류된 채로 남아 있었다.

2006년 7월 현직 고등법원 부장판사와 검사 등이 법조 브로커로부터 금품을 수수한 사건이 발생하면서 사법개혁의 동력은 다시 마련되었다. 비리 법조인을 엄벌해야 한다는 사회 여론이 거세게 일어났고, 사개추위는 법조비리를 없애기 위해 사법개혁 법안을 입법해야 한다는 점을 내세워 국회의원들을 설득했다. 하지만 한나라당은 전효숙 헌법재판소장 인준 문제로 정부와 여당을 강하게 압박했고, 그로 말미암아 법안 심의가 제대로 이루어지지 못했다(대통령자문정책기획위원회, 2008, 87-88쪽). 2006년 9월에 열린 정기국회에서는 군사법원과 군검찰의 조직법에 관한 공청회가 개최되었고, 9월 28일엔 군 사법제도 개혁 법안들이 법안심사소위로 회부되었다. 그리고 11월 16일에는 열린우리당과 한나라당 원내대표가 국방개혁법 등 법사위에 계류 중인 법안들을 11월 30일에 열리는 본회의에서 여야 합의로 처리하기로 했다. 그러나 사법개혁 법안은 야당의 사학법 연계전략, 법사위에서의 심사 미진 등의 이유로 처리되지 못했다. 이렇게 다시 한 해를 넘긴 국회에 변화가 생겼다. 2007년 1월~2월 사이에 열린 우리당 의원 23명이 탈당해 한나라당이 국회 제1당이 되었다.

2007년 2월에 열린 임시국회에서 여야 양측은 군 사법제도 법안에 대해 상반된 입장을 명확히 했다. 여당은 군검찰과 군사법원의 독립성을 강화하는 안이 필요하다는 입장을, 한나라당은 군대 사회의 특수성을 이해해야 한다며 반대 입장을 밝혔다(내일신문, 07/02/25). 3월 임시국회에서도 군사법원·군검찰 조직 등에 관한 법률, 군사법원 폐지 법률, 군형사소송법은 우선순위에 밀려 전체 회의에 회부되지 못했다(문화일보, 07/03/07). 2007년 6월에는 김장수 국방부장관이 국회로부터 군의 일치된 의견을 보여 달라는 요청에 부응해 각 군 참모총장들에게 개혁안 동의서를 받아 국회 법사위 소위원회에 제출하기도 했다(경향신문, 07/06/16). 하지만 2007년 대선정국과 2008년에 치러질 총선을 앞둔 상황에서 군 사법개혁 법안은 끝내 법사위 문턱을 넘지 못하고 회기 만료와 함께 폐기되었다.

지휘관 사법의 유지를 위해 군은 제도변화에 반대해 군 사법제도 법률안을 수정했고, 야당은 군 사법과 무관한 정치 이슈를 결합해 법안 통과를 저지했다. 정부와 여당은 군 사법제도 변화를 여타의 사법제도 변화에 비해 후순위로 생각했고 결국 군 사법제도 변화는 무산되었다. 많은 사법개혁 의제가 한꺼번에 등장한 상황에서 군 사법제도는 큰 주목을 받지 못했다. 정부는 법학전문대학원 법안과 형사소송법 전면 개정, 국민이 재판에 참여하는 제도 도입에 집중했고, 의도를 상당부분 관철할 수 있었다. 유시무종(有始無終). 이 말은 시작은 있었지만 마무리를 짓지 못한 이전 정부의 사법개혁을 참여정부가 비판하며 한 말이다(대통령자문정책기획위원회, 2008, 9쪽). 그러나 군 사법개혁 분야에서는 유시무종이란 말을 참여정부와 17대 국회에도 할 수 있을 것이다. 기존 군 지휘관 사법제도는 여러 비판에도 불구하고 지속되었다는 점에서 그러하다.

5. 박근혜 정부 시기 의회 주도 제도 변화 좌절

1) 군 개혁 여론과 의회의 제도 변화 기획

2014년, 군 사법제도 개혁을 요구하는 목소리가 다시금 힘을 얻게 되었다. 군에서 잦은 사고가 발생하면서 병영문화와 군 인권 문제를 포괄하는 광범위한 개혁 여론이 생겨났다.¹⁾ 2013년 10월 16일 15사단 직속상관이던 노 소령의 약 10개월간의 지속적인 언어폭력, 모욕, 성추행, 구타 및 가혹행위에 시달리다 자살한 오 대위 사건, 2014년 4월 7일 28사단 977포병대대 의무대에서 발생한 윤 일병 폭행사망사건, 2014년 6월 21일 22사단에서 동료들에게 수류탄을 투척하고 25여발의 총기난사로 5명을 살해하고 7명에게 부상을 입힌 임 병장 사건 등이 연이어 발생했다(김용주, 오윤성, 2017, 29쪽). 사건들은 군사재판에 회부되었는데, 재판 과정과 결과에 납득하기 어려웠던 유가족과 시민들이 군 사법제도 개혁을 요구했다. 2014년 12월 1일 12개 시민사회단체로 구성된 ‘군대 내 인권보장을 위한 공동행동’(군인권공동행동)은 이상민 법제사법위원장 등 5명의 국회의원과 함께 기자회견을 열어 ‘군 인권기본법’ 제정, ‘군인인권보호관 임명법’ 제정, 군사법원 폐지를 요구했다(군대 내 인권보장을 위한 공동행동, 2014). 유가족뿐 아니라 사회 각계에서 군 사법제도 변화 요청이 강하게 표출

되면서 야당을 필두로 의회 전체가 제도 변화 입법을 위해 움직이기 시작했다.

군 사법제도 변화를 위한 연합이 의회에서 형성되기 시작했고, 군과 국방부가 개혁에 맞섰다. 의회는 군 사법제도 변화를 입법으로 강제하는 전략을, 군과 국방부는 개혁을 저지하기 위해 정부안으로 법률안을 제출하는 전략을 각각 구사했다.²⁾ 제도 변화 목소리에 가장 먼저 반응한 것은 국방부였다. 국방부는 2014년 8월 6일 ‘민·관·군 병영문화 혁신위원회’(이하 혁신위원회)를 출범시켰고,³⁾ 8월 13일 ‘병영문화 혁신방안’을 대통령에게 보고했지만, 군 수사 및 군사법원 변화안을 제시하지는 않았다(이계수 외, 2015, 37쪽). 국방부가 이런 태도를 보이자 국회는 별도로 2014년 11월 1일 ‘군 인권 개선 및 병영문화혁신 특별위원회’(이하 혁신특위)를 설치했다. 위원장은 정병국 새누리당 의원이었고 위원은 황영철 외 새누리당 의원 9명, 정성호 외 새정치민주연합 의원 8명이었다.

2014년 12월 12일 혁신위원회는 혁신 과제로 5개 중점분야, 22개 대과제, 83개 과제를 제시하였다. 혁신특위는 2015년 1월 29일 국회에서 전체 회의를 열고 혁신위원회가 마련한 병영문화 혁신과제에 대한 국방부 검토 결과를 보고받았다. 이때 국방부는 ‘군 사법제도 공정성·투명성 제고 과제 도입’을 검토 진행 과제로 보고했다. 혁신위원회 권고안은 사단급에서 운영하는 군사법원을 군단급에

1) 여론에서는 밀려나 있었지만 일각에서는 꾸준히 사법개혁에 대한 관심과 비평이 있었다. 특히 사법 피해자를 비롯한 사법과 직접 관련된 분야의 종사자나 시민단체 등에서는 꾸준히 관심을 보여 왔다. 특히 참여연대 사법감시센터는 사법 이슈에 대한 비평뿐만 아니라 사법제도에 관해 지속적인 비판을 전개해왔다(장영수 2010, 341쪽).

2) 당시 의회는 여당이 단독 과반을 획득한 상황에서 법제사법위원장은 야당의원이 맡고 있었는데, 군 사법제도 변화 논의가 본격화된 2014년 하반기 당시 법제사법위원회는 간사인 홍일표 의원 포함 새누리당 8명, 역시 간사인 전해철 의원과 위원장 포함 민주당 7명, 정의당 1명으로 구성되었다.

3) 혁신위는 한민구 국방부장관과 심대평 대통령 소속 지방자치발전위원회 위원장이 공동대표였고 전문 실무위원 72명, 자문위원 20명, 군 관계 부서 100여명으로 구성되었다.

서 운영하고 군판사는 영관장교 보직을 원칙으로 제시했다. 또 군 검찰과 군사법원의 독립성 및 견제 기능을 강화하는 내용을 골자로 하고 있다. 이에 대해 국방부는 혁신위의 과제를 원안대로 수용하고, 군 사법제도 개선 추진 TF를 운영 중이며 제도 개선 의견 수렴 및 외국 입법사례를 검토하고 있다고 밝혔다(헤럴드경제, 15/01/29).

국방부장관은 2015년 4월 8일 혁신특위 전체회의에 다시 참석한다. 그는 혁신특위가 내놓은 과제 가운데 군사법원 폐지안은 시기상조라며 거부했다(경향신문, 15/04/48). 국방부는 군사법원과 관할관 제도, 심판관제도 폐지와 군 옴부즈맨 제도 도입을 모두 ‘장기 검토 과제’로 보류했다. 이날 회의에서 국방부와 혁신특위 위원들 사이에 논쟁이 있었는데, 혁신특위에 참여한 새정치민주연합 윤후덕, 정성호 의원뿐 아니라 새누리당 김용남 의원과 정병국 위원장도 모두 한 목소리로 국방부를 질타했다(머니투데이, 15/04/08).

국방부의 전략이 이전 시기 야당의 전략과 유사하긴 했지만 쟁투의 주체는 변화했다. 이전 시기 군 사법제도를 둘러싼 연합 간 대결은 청와대와 사개추위가 한 축을 이루고 야당과 국방부, 군이 다른 한 축을 구축해 전개되었는데, 박근혜 정부 시기에는 양상이 변했던 것이다. 이제 여당이 된 새누리당과 야당인 새정치민주연합 등 의회가 혁신특위 안에서 군 사법제도 변화를 추동하는 세력이 되었고, 군과 국방부가 이에 대항하는 구도가 형성되었다. 혁신특위는 국방부의 수용이 저조하다는 점을 지적하며 국방부가 내놓은 군사법원 폐지 시 지휘권이 침해된다는 논리를 비판했고, 평시 군사법원 유지의 비합리성과 심판관 제도 및 확인조치권 제도 개선에 대한 국방부의 낮은 의지 등을 지적하기도 했다(군 인권 개선 및

병영문화혁신 특별위원회, 2015b, 72-73쪽). 한편 시민사회도 군 사법제도 변화에 힘을 더했다. 참여연대 사법감시센터는 2015년 6월 8일에 국방부가 입법 예고한 군사법원법 개정안이 미흡한 개정안이라며 국방부에 의견서를 전달했다(헤럴드경제, 15/06/08).

2) 군과 국방부의 제도변화 저지와 이슈 우선순위의 정치학

군 사법제도 변화를 둘러싼 각 진영의 법안이 제출되면서 이제 논의의 장은 법제사법위원회로 이전되었다. 2015년 6월 22일 국회에서 전해철 의원이 전시가 아닌 평시에 군사법원의 심판관 제도와 관할관 확인조치권을 폐지하는 내용의 군사법원법 전부개정안을 대표 발의했다. 이 개정안에 공동 발의자로 참석한 의원은 전해철 의원을 포함해 10명이었는데 모두 새정치민주연합 의원들이었다.⁴⁾ 그리고 정부는 2015년 6월 30일에 국방부 혁신위 권고안을 기준으로 작성된 「군사법원법 일부개정법률안」을 국회에 제출했다. 국방부는 9월 6일 “국방부 병영문화 혁신 실행계획”을 발표했는데, 이것은 군사법원, 관할관 및 확인조치권, 심판관 제도를 모두 존치하는 것을 골자로 하는 것이었다. 군과 국방부가 내세운 논리는 군 임무의 특수성이었다. 이 논리는 군사법원 폐지에 대해 질의하는 국회의원에 대응하는 국방부장관 주장의 근거가 되기도 했다(머니투데이, 15/09/21). 이들은 군 지휘관 사법을 유지하기 위해 지속적으로 군의 특수성을 강조했던 것이다.

침예하게 대립하던 군사법원 폐지 여부와 확인조치권 관련 사항이 결정된 것은 2015년 11월 10일 열린 법제사법위원회 제1소위원회 회의에서였다.

4) 공동 발의자는 김현, 박남춘, 박범계, 박지원, 서영교, 이상호, 우윤근, 윤후덕, 전해철, 진선미 의원이었다.

11월 10일 회의는 10시 18분에 개회했다.⁵⁾ 이 회의에서는 민법 일부개정법률안과 형사소송법 일부개정법률안이 먼저 회부되었고, 군사법원 관계 심의는 16시 28분에 시작되어 18시 04분에 산회했다. 이날 회의 참석자는 이한성 1소위원장, 김도읍, 김진태, 서기호, 서영교, 임내현, 전해철, 홍일표 의원이었다. 소위에 회부된 군 사법개혁 관련 안건은 정부가 제출한 군사법원법 일부개정안을 포함해 13개였다. 이 회의에서 군단급 보통군사법원 설치·운영안, 확인조치권 감경비율을 선고 형량의 1/3 미만으로 제한하는 안건이 합의되었다. 국회 병영문화 혁신특위가 제안한 것은 군사법원 제도 폐지, 관할관 및 확인조치권 폐지였다. 하지만 국방부는 군사법원을 존치하고 군단급으로 상향하는 안, 확인조치권 행사 대상 축소를 지속적으로 주장했다. 서기호, 전해철 의원 등이 제도변화를 주장했지만, 황인무 국방부차관은 징병제 국가의 성격과 민간판사를 도입할 시 나타날 군판사와의 갈등 요소, 군 지휘관 사기 진작 등을 이유로 들며 제도의 일부 수정을 주장했다. 결국 군사법원 폐지가 아닌 역할 축소, 관할관의 확인조치권 감경비율 조정이라는 국방부 의견으로 결론을 내렸다. 심판관 제도 폐지와 관련한 논의도 있었는데 국방부가 제도의 존속을 끝까지 주장해 향후에 논의하기로 결정했다.

2015년 11월 24일엔 군과 국방부의 심판관 제도 존속 의견이 관철되었다. 이날 국회 법사위 법안심사제1소위원회가 열렸다⁶⁾ 참석자는 이한성 1소위원장, 김도읍, 김진태, 서기호, 서영교, 임내현, 전해철 의원이었다. 소위에 회부된 법률안은 군사법원법 관련 안건이 정부 제출안을 포함해 11개, 군형사소송법 관련 안건 1개, 군검찰 관련 안건 1개, 군에

서의 형집행 관련 안건 1개였고 개의 시간은 오전 10시 12분이었다. 소위원장의 개의 발언을 시작으로 군 사법개혁 관련 법안 논의가 시작되어 약 30분 만에 국방부와 군의 대안을 반영하는 것으로 일괄 가결되었다. 10시 46분에 시작되어 15시 20여분까지(점심시간 2시간 제외, 약 2시간 10분) 긴 시간 동안 논의된 법안은 상고법원 관련법이였다. 그만큼 당시 법사위 제1소위에서 지휘관 사법제도 개혁 관련 법안이 논의의 중심에 있지 않았음을 알 수 있다. 군과 국방부가 혼연일체가 되어 힘을 다해 제도변화를 막은 반면, 여야의원들은 이 이슈를 중차대한 것으로 생각하지는 않았던 것이다.

국방부를 대표해 나온 황인무 차관이 먼저 심판관 유지를 중심으로 보고를 하고 이어서 전해철 의원의 발언이 이어졌다. 전해철 의원은 심판관 폐지를 위해 전원 일치가 되지 않아서 어려움이 있다면서 다음과 같이 발언했다. “저는 끝까지 심판관 폐지가 필요한데 거기에 대해서 안 된다면 지금 나오는 한 세 가지 정도의 대안이랄까요, 그 미비점을 개선하는 것, 재판장은 군판사만 할 수 있도록 하고 관할관이 심판관을 지정할 때 승인 받고, 또 그 범위를 한정하는 것으로 해서 수용을 해야 되지 않을까 이런 생각을 합니다.” 이후 이어진 발언은 모두 심판관 대상 범위의 축소, 제한적인 운영에 관한 문답이었다. 결국 심판관 제도는 대상 범죄범위 축소, 심판관 재판 운영 시 참모총장이나 장관 승인, 군판사가 재판관을 맡고 심판관은 보조하는 것을 조건으로 제도를 유지하게 되었다. 군 사법개혁 관련 법안은 이후 12월 8일 337회 제 10차 법사위 회의에서 의결되었다. 이상민 법사위원장이 관련 법안을 일괄 상정했고

5) 이하 2015년 11월 10일 회의 내용은 제337회 국회(정기회) 법제사법위원회회의록(법안심사제1소위원회) 제 3호를 토대로 작성.

6) 이하 2015년 11월 24일 회의 내용은 제337회 국회(정기회) 법제사법위원회회의록(법안심사제1소위원회) 제 5호를 토대로 작성.

1소위원회에서 나온 결과에 대해 질의하는 의원이 없어 바로 가결 선포했다.⁷⁾ 법사위에서 벌어진 과정을 통해 확인할 수 있는 점은 이 시기에도 군 사법제도 변화는 큰 관심을 받지 못했다는 것이다. 국방부와 군은 혁신특위가 제출한 개혁안에 대응하기 위해 현행 제도를 일부 수정한 법률안을 정부안으로 제출하는 전략을 통해 의회 심의 과정에서 자신들의 의지를 관철시켰다.

국방부 혁신위원회는 2014년 12월에 배포한 보도 자료에 자신들이 제시한 권고안의 특징을 다음과 같이 밝히고 있다. “첫째, 국민이 우려하는 군의 폐쇄성을 해소하고 폭력 없는 병영을 만들기 위해 개선해야 할 법과 제도 개선 소요를 다수 발굴하였다. 병역법 및 군형법, 군사법원법, 군인사법, 군인 복무규율뿐만 아니라 사회적 요구를 군이 적극적으로 수용하도록 군 사법제도 개선 및 국방 옴부즈맨 제도 도입 검토 등이 포함되었다 … 다섯째, 군의 특수성이 유지되면서 병사들의 편의 및 인권이 보장되도록 혁신과제를 선정하였다”(민·관·군 병영문화혁신위원회, 2014, 8-9쪽). 국방부는 “군의 폐쇄성을 해소하고, 병사들의 편의와 인권을 보장”하는 것이 개혁의 핵심인 것처럼 주장했지만 그것에 앞선 논리는 “군의 특수성 유지”였다. 군 사법제도가 조정된 것처럼 보이지만 이것은 군에 대한 민주적 통제를 강화하는 것과는 거리가 있었다. 문제로 지적된 제도에 유연성을 더해 개혁의 외피를 두른 것으로 개혁 자체를 무산시킨 것이 실체였다.

6. 결론과 전망

이 글은 역사제도주의 분석을 통해 많은 이들이

비민주적이라 지적했던 한국의 군 사법제도가 지속적으로 재생산되는 이유가 무엇인지를 해명하려 했다. 군 사법제도의 재생산을 특정 역사적 국면에서의 갈등과 쟁투의 과정으로 보고, 제도변화의 정치가 나타난 배경과 군 사법이라는 이슈의 특징과 의회정치에서의 이슈 우선순위 설정에 주목했다. 그리고 제도를 지속 혹은 변화시키려는 연합의 전략이 어떻게 충돌하며 제도를 유지시켰는지 설명했다. 먼저 노무현 정부 시기 군 사법제도 변화는 정부와 여당이 주도했다. 이들은 사법개혁을 추진하며, 그것의 한 부분으로 군 사법제도 변화를 기획했다. 하지만 이들은 곧바로 지휘관이 관할하는 사법제도 유지를 원했던 군과 국방부의 반대 연합과 대면하게 되었고, 야당도 반대 대열에 합류했다. 의회에서의 쟁투는 정부여당과 야당 사이에서 벌어졌는데, 대결과과정에서 군 사법제도는 이것과 무관한 이슈와 연동되어 버렸고, 제도변화는 발생하지 않았다. 군 사법제도는 의회정치의 장에서는 크게 중요하지 않은 이슈였던 것이다. 박근혜 정부 시기의 변화 시도는 군사건사고와 여론에 힘입어 의회주도로 나타났다. 여야 의원들이 군 사법제도 변화에 나서자 국방부는 군을 대표하며 지휘관 사법을 유지하려 했고, 의원들은 타협안도 관철시킬 수 없었다. 국방부와 군이 혼연일체가 되어 군 기득이익을 위해 힘을 다해 제도변화를 막은 반면 의원들은 이 사안을 우선순위로 삼아 입법화에 주력하지는 않았기 때문이다.

2017년 등장한 문재인 정부도 군 사법제도 변화를 공언한 바 있다. 2018년 7월 27일 발표한 ‘국방개혁 2.0’에는 군 사법제도 개혁을 명시하고 있다. 정부는 평시 항소심(2심) 군사법원, 심판관 제도 및 관할관 확인조치권을 폐지하여 장병이 법원에

7) 제337회 국회(정기회) 법제사법위원회회의록(법안심사제1소위원회) 제10호 참조.

의해 공정한 재판을 받을 권리를 보장하고 각 부대 감찰부를 각 군 참모총장 소속의 검찰단으로 통합하는 등 적법하고 투명한 수사를 보장할 것이라고 밝혔다(국방부, 2018a, 3, 9쪽). 이후 국방부는 지난 4월에 이르기까지 4차례 추진점검회의의 가지며 개혁안을 실행하려 했지만⁸⁾ 군 사법제도는 바뀌지 않았다. 지난 21대 총선에서 여당인 더불어민주당과 열린민주당은 평시 군사재판 항소심 관할을 민간법원으로 이관하는 것과 심판관 제도 및 관할관 확인조치권 제도 폐지를 다시 공약하기도 했다(법률신문, 20/04/09; 연합뉴스, 20/04/08). 21대 총선이 여당의 압도적인 승리로 끝났기 때문에 이들이 공약만 지킨다면 군 사법제도는 변화될 것이라 생각할 수도 있다.

하지만 앞서 살펴본 것처럼 과거 정부와 여당들도 다수 의석을 가지고 있었지만 군 사법제도를

끝내 바꾸지는 못했다. 정권의 성격과 무관하게 국방부는 시민의 대표로 군을 민주적으로 통제하기보다는 군을 대표해서 이들과 함께 제도를 지켜냈다. 청와대가 이전의 정부들과는 다르게 남다른 의지를 보이며 국방부에 주문을 넣지 않으면, 국방부와 군 연합은 제도의 수호자로 다시금 나설 것이다. 제도변화의 관건은 아마도 정부와 여당이 군 사법 이슈를 얼마나 중요한 사회적 균열로 만들어 지지세력을 동원할 것인지, 그리고 어떤 정치 연합을 구축해서 제도변화 입법화에 나설지에 달려있을 것이다. 과거처럼 정부와 여당이 이 이슈를 주변적인 것으로 다룰 경우, 제도는 변화 없이 재생산될 것이고, 당정이 적극적으로 군 사법제도의 문제점을 부각시켜 지지를 동원하고 야당이나 시민사회와 정치 연합을 만들 경우, 제도는 빠르게 변화의 길을 걷게 될 것이다.

참 고 문 헌

1. 문헌자료

- 김동원 (2010). 군 사법제도의 특징에 대한 고찰. <과학수사학회지>, 4(1), 74-84.
- 김범식 (2012). 군 사법제도에 관한 고찰. <성군관법학>, 24(1), 233-259.
- 김범식 (2017). 군 사법제도의 정당성과 개정 군사법원법의 함의. <형사소송 이론과 실무>, 9(1), 243-269.
- 김용주·오윤성 (2017). 군 사법제도 발전방향 모색을 위한 연구. <한국경찰학회보>, 19(2), 27-66.
- 박혜립 (2018). 군 사법제도의 현황과 개선방안. <아주법학>, 12(1), 93-115.
- 오윤성 (2005). 군 사법제도 개선 방향에 대한 고찰: 사법개혁위원회 안을 중심으로. <한국경찰학회보>, 7(1), 79-103.
- 이계수 (2007). <군사 안보법 연구>. 울산: UUP(울산대학교 출판부).
- 이계수 외 (2015). 군 수사와 사법제도 현황 및 개선방안 연구. 서울: 국가인권위원회.
- 이계수·박병욱 (2016). 군사법원 폐지를 위한 사례연구. <민주법학>, 60, 227-271.

8) 국방개혁 2.0 홈페이지 <https://reform.mnd.go.kr/mbshome/mbs/reform/> 보도자료. 국방부(2018b, 2019a, 2019b, 2020) 참조.

- 장영수 (2010). 군 사법제도 개혁의 요청과 군사법원의 발전방향. <고려법학>, 56, 335-360.
- 정정균·박철·박상재 (2018). 군 사법제도 개혁에 관한 고찰: 국방개혁 2.0을 중심으로. <융합보안논문지>, 18(2), 113-121.
- 최강욱 (2008). ‘지휘관 사법’의 폐해와 그 폐지론: 관할관, 심판관 제도를 중심으로. <홍익법학>, 9(3), 191-211.
- 한상희 (2014). 군사법원체제의 개혁. <입법학연구>, 11(2), 27-51.
- Campbell, J. (2010). Institutional Reproduction and Change. In J. Campbell et al. (eds), *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Capoccia, G. (2016). When Do Institutions ‘Bite’? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change. *Comparative Political Studies*, 49(8), 1095-1127.
- Culpepper, P. (2011). *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. (2016). Politics as a Process Structured in Space and Time. In Fioretos, O., Falleti, T., and A. Sheingate (eds). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P., & D. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P., & K. Thelen (2009). Institutional Change in Varieties of Capitalism. *Socio-Economic Review*, 7(1), 7-34.
- Hall, P., & R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44(4), 936-957.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P. (2016). Power in Historical Institutionalism. In Fioretos, O., Falleti, T., and A. Sheingate (eds). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press.
- Seitzl, L., & P. Emmenegger (2019). How Agents Change Institutions: Coalitional Dynamics and the Reform of Commercial Training in Switzerland. *Business and Politics*, 21(2), 145-171.
- Smith, M. (2000). *American Business and Political Power: Public Opinions, Elections, and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Thelen, K. (2018). Regulating Uber: The Politics of Platform Economy in Europe and the United States. *Perspectives on Politics*, 16(4), 938-953.
- Thelen, K. (2010). Beyond Comparative Statics: Historical Institutional Approaches to Stability and Change in the Political Economy of Labor. In J. Campbell et al. (eds). *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

2. 기관자료

- 국정홍보처 (2008). <참여정부 국정운영백서 ② 민주주의>.
- 국회사무처 (2015). 제337회 국회(정기회) 법제사법위원회회의록 제10호(2015년 12월 8일).
- 국회사무처 (2015). 제337회 국회(정기회) 법제사법위원회회의록(법안심사제1소위원회) 제3호(2015년 12월 10일).
- 국회사무처 (2015). 제337회 국회(정기회) 법제사법위원회회의록(법안심사제1소위원회) 제5호(2015년 12월 24일).
- 군 인권 개선 및 병영문화혁신 특별위원회 (2015a). 군 사법체계 개선 방안 마련을 위한 공청회.
- 군 인권 개선 및 병영문화혁신 특별위원회 (2015b). 군 인권 개선 및 병영문화혁신 특별위원회 활동 결과 보고서.
- 대통령자문정책기획위원회 (2008). 사법제도 개혁: 사법의 선진화, 민주화를 위한 참여정부의 여정(참여정부 정책고서 1-02).
- 사법개혁위원회 (2005). 국민과 함께하는 사법개혁 - 사법개혁위원회 백서. 사법개혁위원회 자료집(VII).
- 사법개혁추진위원회 (2006). 결의문(11월 20일).

3. 보도자료 및 기사

- 강승연 (2015). “군인범죄도 일반법원서 진행해야”...참여연대 의견서 전달. 헤럴드경제(6월 8일).
- 국방부 (2018a). 문재인 정부의 『국방개혁 2.0』, 평화와 번영의 대한민국을 책임지는 ‘강한 군대’, ‘책임 국방’ 구현. 보도자료.
- 국방부 (2018b). 국방부, 『국방개혁2.0』 추진평가회의 개최- 기본계획 점검 및 '18년 이행현황 평가, 주요 현안 토의. 보도자료.
- 국방부 (2019a). 국방부, 국방개혁 2.0 추진점검회의 개최- 부대개편 등 과제별 추진경과 평가, 현행작전부대편장화 인결과 등 토의. 보도자료.
- 국방부 (2019b). 국방부, ‘연말 국방개혁 2.0 / 스마트 국방혁신 추진점검회의’ 개최- '19년 성과평가 및 20년 추진방향 토의. 보도자료.
- 국방부 (2020). 국방부, '1/4분기 국방개혁 2.0 / 스마트 국방혁신 추진점검회의' 개최- 개혁 2년차, 개혁제별 '20년 추진목표 및 계획 구체화. 보도자료.
- 군대 내 인권보장을 위한 공동행동 (2014). 군대 내 인권 보장을 위한 3대 법률 제·개정안 의견청원 기자회견. 보도자료.
- 김기훈 (2015). 국방부, 병영문화혁신위원회 권고 혁신과제 15개 ‘원안수용’. 헤럴드경제(1월 29일).
- 김성걸 (2005). 국방장관 등 70명 ‘지휘권 확립·보장돼야’. 한겨레(5월 19일).
- 노윤정 (2007). 사법개혁안 처리 또 무산 “이달 넘기면 연내 힘들 듯” 문화일보(3월 7일).
- 대한민국정책브리핑 (2007). 노 대통령 “사법개혁 합의, 의미있는 모범사례” (9월 19일).
- 민·관·군 병영문화혁신위원회 (2014). 『정예화된 선진강군 육성』 위한 22개 과제 국방부에 권고. 보도자료.
- 박성진 (2007). “지휘권과 상층 군 사법개혁안 찬성하라” 김국방, 3군 총장에 동의서 받아. 경향신문(6월6일).
- 박소연 (2015). 군인권 특위 ‘군사법원 폐지’ 등 권고, 국방부 불수용...‘식물특위’ 되나. 머니투데이(4월8일).

- 박순봉 (2015). 국방부, ‘군 사법제도 개편’ 결국 거부. 경향신문(4월 8일).
- 서혜림 (2020). [총선 D-7] 열린민주 “혐오표현계시물 처벌법 제정…군검찰·군사법원 폐지.” 연합뉴스(4월8일).
- 유동주 (2015). “군사법원, 하루빨리 폐지해야”…이춘석의 ‘강편치’. 머니투데이(9월 21일).
- 이경기 (2007). 사법개혁안 처리 막판 조율. 내일신문(2월 25일).
- 이승윤 (2020). [21대 총선 법조관련 공약은] 민주당 “사법개혁 완수” 통합당 “위헌적 공수처 폐지” 디지털 성범죄·여성대상 범죄 처벌강화는 공통적. 법률신문(4월 9일).
- 최재영 (2003). 도마 오른 군 사법개혁. 경향신문(4월 20일).

The Politics of the Military Judicial System in Korea

Kyung-Pil Kim, Su-Jin Lee

Korea University, Chungbuk National University

This article attempts to explain why the Korean military judicial system is reproducing, despite many claiming to be non-democratic. Based on insights of historical institutionalism, this article considers the reproduction of the military judicial system as a process of conflict and struggle in certain historical conjunctures, focuses on the characteristics of the issue and social coalitions. It also explains how the coalition's strategy to sustain or change the system collided and maintained the system. During the Roh Moo-hyun administration, reforms led by the government and the ruling party faced opposition coalitions consisting of the military, the Ministry of National Defense, and opposition parties. Reform was not legislated in conjunction with other political issues. Attempts to reform during the Park Geun-hye administration were led by both ruling and opposition lawmakers. The Ministry of National Defense represented the military and opposed the reform, and lawmakers were unable to legislate their claims. While the Ministry of National Defense and the military have united to prevent institutional change, lawmakers have not put the issue on the priority list. Although the Moon Jae-in government proposed a reform plan for the military judicial system, and the ruling party won a huge victory in the election of the National Assembly, it cannot be easily said that this will be implemented.

Keywords: Military Judicial System, Historical Institutionalism, Social Coalition, Military Court, the Ministry of National Defense