



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

「군사법원법」 개정 결정 과정 연구

- 다중흐름모형을 중심으로 -

2022년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

한 옥 희

「군사법원법」 개정 결정 과정 연구

- 다중흐름모형을 중심으로 -

지도교수 구 민 교

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2022년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

한 옥 희

한옥희의 석사 학위논문을 인준함

2022년 6월

위 원 장 나 종 민 (인)

부위원장 권 일 웅 (인)

위 원 구 민 교 (인)

국문초록

2021년 8월 31일 개정된 「군사법원법」은 관할관 제도와 심판관제도가 평시에 모두 폐지되고, 항소심인 고등군사법원이 민간으로 이양되는 등 가장 큰 폭으로 변화된 군사법제도의 내용을 담고 있다. 본 연구는 과거 노무현 정부 부터 논의와 실패를 반복하였던 군사법제도가 문재인 정부 시절 정책 의제로 부상하는 과정, 정책결정이 이루어진 과정, 나아가 정책 관련자들의 상호관계 등에 주목하였다. 이를 규명하기 위한 방법론으로 정책 변동의 유연성과 비합리성을 전제로 하는 Kingdon의 다중흐름 모형 이론을 활용하였다.

본 연구의 질문은 다음과 같다. 첫째, 군사법개혁이라는 정책 문제가 정부 의제로 채택된 배경은 무엇이며 Kingdon의 다중흐름모형이 군사법원법 개정 과정에서 어떤 방식으로 작용하고 있었는가. 둘째, 2021년의 군사법원법 개정안이 국회에서 의결되는 과정에서의 정책 선도가는 누구이며 어떤 역할을 하였는가. 셋째, 군사법개혁 시도는 과거에도 여러 번 존재하였고, 정책의 창이 열리기도 하였는데 왜 지금 정책결정이 이루어졌고, 어떤 요인이 과거와 다른 것이었는가이다.

연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 1948년 국방경비법부터 시작된 군사재판제도 개선은 정책 관여자들의 의지나 문제점에 대한 인식만으로는 한계가 있었고, 계기가 될 만한 우연한 사고나 사건과 이와 관련된 문제의 흐름이 합류하였을 때 정책 산출로 이어어질 수 있었다. 2021년 5월에 발생한 여군 성폭행 피해자 사망 사건은 군사법제도에 대한 전체적 의구심으로 이어졌으며, 이는 군사법제도를 정책 문제로 부상시키는 계기가 되었다. 이로 인해 군사법제도 개선의 필요성에 대해 사회적 공감대가 형성되었고 군사법제도는 정부 의제가 되어 정부, 국회, 시민단체 등은

자신이 원하는 방향으로 정책 산출이 되도록 상호작용하는 등 각각의 흐름들이 결합하면서 정책의 창이 열리게 되었다.

둘째, 정책의 창이 열렸다 하더라도 정책 선도가 정책대안의 흐름을 주도적으로 이끌며 정책 관련자들의 이해관계를 조율하는 과정을 통해 적극적으로 협상할 때, 비로소 정책대안이 선택되어 정책 산출이 이루어질 수 있다는 것이다. 노무현 정부 당시인 2005년 1월 사법개혁추진위원회가 구성되어 2006년 12월 해산될 때까지 군사법제도를 포함한 사법개혁의 논의가 있었다. 당시 국회에 제출된 군사법제도 관련 법안은 6개였으나 그중 국회 본회의를 통과한 법안은 없었다. 또한 박근혜 정부 당시에 국회에 군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회가 설치되어 9개월간의 논의를 거쳐 7개 분야 39개 정책 과제를 결의하였으나, 그 역시 입법화되지는 못했다. 그러나 이번 군사법원법 개정안의 국회 통과 과정에서는 대통령과 여당 소속 국회의원이 정책 선도가의 역할을 수행하면서 정책 산출을 이루기 위한 적극적인 협상력을 발휘하며 주도적인 역할을 수행하였다.

군사법 정책 분야를 보면 과거 사회적 쟁점이 되었던 군사법원의 공정성·독립성 문제가 어느 순간 언론과 여론에 사회적 조명을 받으며 해결되어야 할 정책 문제로 인식되어지고, 이 문제에 대한 언론과 여론의 흐름, 정책 관련자들 간의 상호 갈등 및 이익단체의 활동 그리고 국민 여론 등을 살피며 자신의 정책을 수정하고 관찰하려는 국회와 정부의 움직임들은 비합리적일 뿐만 아니라 우연적이다. 이상의 내용을 종합하면 본 연구는 군사법원법 개정 과정 분석을 통해 Kingdon의 다중흐름모형 이론을 다시한번 확인할 수 있었다. 따라서 본 연구 결과는 향후 비합리성과 우연성을 전제로 하는 정책결정과정을 분석하는 유용한 시각을 제공할 것이다.

주요어 : 군사법, 「군사법원법」, Kingdon, 다중흐름모형
학 번 : 2014-23584

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경	1
제 2 절 연구의 목적	4
제 2 장 선행연구의 검토 및 이론적 논의	5
제 1 절 선행연구 검토	5
1. 군사법원법 관련 선행연구	5
2. Kingdon의 다중흐름모형 관련 선행연구	11
3. 선행연구 시사점과 함의	12
제 2 절 Kingdon의 다중흐름모형의 이론적 논의	13
1. 세가지 과정의 흐름	14
2. 정책의 창	15
3. 정책 선도가	15
제 4 장 군사법원법 개정 과정 분석	21
제 1 절 2003년부터 2017년까지 시기별 군사법관련 정책 추진 현황	21
1. 정책문제의 흐름	21
2. 정책대안의 흐름	23
3. 정치의 흐름	33
4. 정책의 창	35
5. 정책 선도가의 한계	36
제 2 절 2021년 8월 개정된 군사법원법 개정 과정	38
1. 정책문제의 흐름	38

2. 정책대안의 흐름	40
3. 정치의 흐름	47
4. 정책의 창	54
5. 정책 선도가	55
제 5 장 결론	65
제 1 절 연구의 요약	65
제 2 절 연구의 한계 및 제언	67
참고문헌	68
Abstract	76

표 목 차

[표 3-1] 연구 분석의 틀	19
[표 4-1] 사개위의 군사법제도 개혁 건의안 주요 내용	24
[표 4-2] 사개추위의 군사법제도 관련 의결사항	26
[표 4-3] 사개추위의 군사법 관련 국회 제출 법률안	27
[표 4-4] 제19대 국회 군사법제도 관련 법률 발의안	31
[표 4-5] 군사법원 재판 통계	38
[표 4-6] 제20대 국회 군사법원법 관련 발의안	40
[표 4-7] 제21대 국회 군사법원법 관련 발의안	45
[표 4-8] 제21대 국회 군사법원법 개정안 심사 경과	46
[표 4-9] 제19대 대선 대통령후보별 군사법 관련 공약	48
[표 4-10] 문재인 정부 헌법 개헌안 규정	49
[표 4-11] 민홍철 의원 군사법 관련 대표발의 법안	55
[표 4-12] 군사법제도 제도 개선 논의 연혁	59

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

대한민국은 헌법 제110조에 따라 특별법원으로서 군사법원을 두고 있고, 이를 근거로 군사법원법은 군사재판을 관할 할 군사법원의 조직, 권한, 재판관의 자격 및 심판 절차 등을 규정하고 있다.¹⁾

즉, 정부는 군의 특수성을 군사재판에 반영하고 지휘권 확립을 통해 군 임무 수행 여건을 보장하고자 군사법원법을 제정하고 관할관제도와 심판관제도라는 군사법 특유의 제도를 마련하고 운영해 왔다(류지웅·김호, 2021). 그러나 2021년 5월 말 군내 성폭행 피해자 사망 사건이 언론에 알려진 후, 지휘권 확립을 위한 군사법원의 특수한 제도가 수사 및 재판의 공정성에 영향을 준 것이 아닌지에 대한 의구심과 군사법원에 대한 불신으로 군사법원법 개정에 대한 논의가 빠르게 진행되었다. 그 결과 2021년 8월 31일 「군사법원법」의 일부 개정안이 국회 본회의를 통과하였고, 9월 24일 공포를 거쳐, 2022년 7월 1일 그 시행을 앞두고 있다.

이로써 군사법원의 항소심 재판권이 일반법원으로 이양되고, 군대 내 성범죄, 군인 사망과 관련 있는 범죄, 군인 신분 전에 행한 범죄에 대해 군의 수사권과 재판권이 박탈되었다. 그 결과 상기 문제에 관하여 민간에서 수사권과 재판권을 갖게 되었다. 또한 2021년 8월 개정된 군사법원

1) 대한민국헌법 제110조 제1항 “군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다”, 제110조 제3항 “군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다”.

법에는 1948년 7월 국방경비법 시절부터 존재해 온 관할관 제도와²⁾ 심판관제도가³⁾ 평시에 모두 폐지되는 등 군사법제도가 70여 년만에 가장 큰 폭으로 변화를 맞게 되었다.

과거 군사법원에 대한 비판적 여론과 재판의 독립성에 대한 의구심으로 군사법제도는 수 차례 논란의 대상이 되었다. 따라서 군사법원 폐지나 존치에 대한 논의, 관할관·심판관제도에 대한 비판, 군판사·군검사의 독립성 확보 방안 등 많은 논의가 있었다. 그러나 이와 같은 논의는 국가 안보 및 여·야 간의 합의 결렬로 매번 군사법원의 조직 개편이나 관할관·심판관제도의 부분적 개선 등으로 결론이 났다.

노무현 대통령 자문 기구인 사법제도개혁추진위원회는 오랜 논란 끝에 2005년 평시 관할관의 확인조치권과 심판관제도를 폐지하는 등의 개혁안을 추진하였다. 그러나 사법제도개혁추진위원회가 국회에 제출한 군사법관련 법률안은 결국 입법화되지 못하였다.

그 후 2014년 4월 28사단 윤일병 사망 사건이 발생하자 정부와 국회는 군사법제도 개선 논의를 재차 진행하였고, 9개의 군사법 관련 법안이 제출되는 등 많은 논의가 있었다. 국방부는 민·관·군 병영혁신위원회를 운영하여 22개의 혁신 과제를 선정하였다. 그중 군사법개혁에 관한 내용으로는 각 군의 군사법원을 축소하여 군단급 이상 부대로 상향 설치, 심판관제도 폐지, 지휘관의 확인조치권 축소, 군검찰과 군사법원의 독립성 강화 등이 포함되었다.

제19대 국회는 2014년 10월 31일 군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위

2) 관할관 제도란 군사법원이 설치되어 있는 부대의 장인 관할관이 군사법원과 군검사를 관리·감독하고 판결에 대한 확인조치권을 통하여 필요한 경우 그 형을 감경할 수 있는 제도를 의미한다.

3) 심판관제도란 법관의 자격이 없는 일반 준장교 중에서 법에 관한 소양이 있다고 관할관이 임명한 자를 재판관으로서 군판사와 함께 군사법원의 재판에 참여하게 하는 제도를 의미한다.

원회를 구성하고, 군사법원을 폐지할 것과 심판관제도 및 관할관 확인조치권 제도 폐지, 군검찰 및 군사법경찰관의 수사 독립성을 강화하는 등의 개선 내용을 담은 이행 촉구안을 결의하였다. 그러나 군사법원법의 최종 개정안은 국방부 민·관·군 병영문화혁신위원회의 권고안을 기준으로 이루어졌다. 2015년 12월 9일 국회는 군사법원법 일부 개정법률안(대안)을 의결하였으며, 이는 2016년 1월 6일 공포되었다. 2016년 개정된 군사법원법은 사단급에 배치되어 있는 보통군사법원을 군단급으로 상향하고, 관할관의 확인조치권의 대상범죄와 감경권의 범위만 축소되었을 뿐, 관할관의 포괄적인 권한은 유지했다. 또한 심판관제도의 경우, 관할관이 지정한 사건에 한정하여 유지하는 방향으로 결정하는 등 관할관·심판관 제도는 유지되었다.

문재인 정부는 정권 초기부터 군사법개혁을 추진하기 위해 관련 정책을 논의하였으나, 이는 국가 안보 상황과 군 특수성을 고려해야 한다는 야당의 반대로 정책결정으로 이어지지 못하고 표류했다. 그러나 이번 「군사법원법」 개정으로 1962년 군법회의법⁴⁾ 제정부부터 존재했던 고등군사법원과, 1948년 국방경비법 제정시대부터 있었던 평시 관할관·심판관제도가 모두 폐지되었다. 나아가 과거 논의된 적 없는 군대 내 성범죄 사건, 사망과 관련된 사건, 입대 전 사건의 재판권을 일반법원으로 이전하기로 하는 등 군사법제도에 매우 큰 변화가 이루어졌다.

본 연구의 목적은 2021년 8월 31일 국회 본회의를 통과한 「군사법원법」 개정안이 어떠한 정책 흐름과 논의에 따라 입법에까지 이르게 되었는지 등을 다중흐름모형을 통해 분석하는 것이다. 이를 통해 과거부터 논의되어 왔던 군사법제도에 대한 정책 문제가 왜 이때 이루어졌는지, 어떠한 요인과 과정, 그리고 누구의 영향력이 상호 작용하여 정책결정이

4) 군사법원법 제정 이전의 법률

이루어졌는지 도출해 내는 것이 본 연구의 핵심이다.

문재인 정부 초기에 논의되던 군사법제도 쟁점은 계속 표류하다가 어느 순간 중요한 사회적 이슈가 되어 정부 의제로 된 후 정책이 결정되었다. 당시 이 문제를 둘러싼 정부, 각 정당 및 이익단체의 이해관계 등에 따른 활동과 이에 따른 정책결정 과정은 비합리적이며 비규칙적이었다. 따라서 본 연구는 「군사법원법」 개정 과정을 분석하기 위해 우연성과 비합리성을 전제로 한 다중흐름모형을 활용하고자 한다.

또한 Kingdon은 정책의 창이 열렸을 때 가진 자원을 최대한 활용하여 정책 형성에 기여하는 자인 정책 선도가의 역할을 중시하였는데, 본 사례에서는 정책 선도가가 누구이며 이들의 활동이 다중흐름모형이 의미하는 정책 선도가의 능력과 역할에 어느 정도 부합하고 있는지를 면밀히 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구의 목적

군사법제도에 관한 기존 연구는 군사법제도에 대한 비판적 검토, 제도 개선 및 법률적 쟁점 등을 중심으로 연구가 이루어졌다. 이에 반해 군사법 정책 의제형성이나 정책결정과정 등을 분석한 연구는 많지 않다. 다시말해 군사법제도를 둘러싼 정책관계자들의 의사결정상황, 갈등관계 및 정책협약과정 분석을 통해 정책이 형성되는 과정에 대한 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 그러므로 본 연구 사례인 군사법원법 개정 과정 분석, 특히 정부의 정책 형성 과정 및 그 과정에서의 정책 선도가의 역할을 분석하는 것은 다중흐름모형이 어떻게 적용되는가에 대한 중요한 의미가 있을 것으로 보인다.

제 2 장 선행연구의 검토 및 이론적 논의

제 1 절 선행연구 검토

1. 군사법원법 관련 선행연구

(1) 군사법원법 연혁

우리나라 군사법원의 시작은 미군정기(美軍政期) 당시 도입된 조선국 방경비법(1948년 6월 15일 제정)에 근거한 ‘군법회의’라고 할 수 있다.(고석, 2006:18) 조선국방경비법은 미육군 전시법(Articles of War: AOW)과 미해안경비법(The Disciplinary Law Of Coast Guard)을 그대로 번역하여 오류가 많았다(육군본부, 1996: 98). 이러한 오류를 일부 보완하여 1948년 7월 5일 국방경비법과 해안경비법을 제정·공포하였다(김백진, 2015: 191).⁵⁾ 즉, ‘군법회의’의 존재는 1920년 미국의 군사재판제도에 기인하고 있었다. 미국 연방 대법원은 “의회의 정부에 대한 규칙과 육군과

5) 대법원의 1999년 1월 26일 선고 ‘98두16620’ 판결을 참조할 것. 대법원은 “구 국방경비법은 우리 정부가 수립되기 전 미군정 아래의 과도기에 시행된 법률로서 그 제정 및 공포의 경위에 관하여 관련 자료의 미비와 부족으로 불분명한 점이 없지 않으나, 위 법이 그 효력 발생일로 규정된 1948년 8월 4일부터 실제로 시행되어 온 점 및 관련 미군정 법령과 정부 수립 후의 군형법, 군법회의법의 규정 내용 등 여러 정황에 비추어 볼 때, 위 법은 당시의 법규에 따라 군정장관이 1948년 7월 5일 자신의 직권에 의하여 남조선과도정부 법령(south korean interim government ordinance)의 하나로 제정하여 군정청관보에의 게재가 아닌 다른 방법에 의하여 공포한 것으로 보여지므로, 위 법은 적법하게 제정·공포되어 유효하다”라고 판시하여 구국방경비법은 적법하게 제정·공포되었다고 판단하였다. 헌법재판소 역시 2001년 4월 26일 98헌바 결정문을 통해 구국방경비법은 유효한 법률임을 전제로 판시하였다.

해군에 관한 규칙을 제정할 권한은 사법부의 권한과는 완전히 별개이다.”라고 보면서 군법회의는 헌법 제3조에서 말하는 법원에 속하지 않으며, 연방법원에 적용되는 규정에 종속되지 않는다고 판시한 바 있다(김현주·정승환, 2018: 132). 이처럼 미국의 경우 군법회의는 재판기관 이라기보다 대통령의 국군통수권 행사를 보좌하기 위한 수단이다. 따라서 군법회의는 의회 입법권에 의한 제한을 받기는 하지만 사법부와는 별개 조직으로 이해되어 왔다(지대남, 2011: 370; R. Chuck Mason, 2013: 6). 이와 같은 미국 군사재판의 특성은 한국의 군법회의에 그대로 투영되어 분단된 안보 상황 및 국가 안전 보장을 위한 지휘권의 확립과 대비태세 유지 수단으로 유지되어 왔다.

그러나 제헌헌법에는 “모든 국민은 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의해 재판을 받을 권리가 있다(제22조)”, “사법권은 법관으로써 조직된 법원이 행한다”고 규정되어 있는데, 사법부가 관할하는 조직된 법원에서 재판을 받을 수 있다고만 규정되어 있고 예외 규정인 특별법원인 군법회의에 관한 명시적 규정이 없어 위헌 논의가 계속 존재하였다.

1954년 개정된 헌법은 제83조 제2항에 ‘군사재판을 관할하기 위하여 군법회의를 둘 수 있다’고 규정하여 군법회의의 위헌적 요소를 없앴다. 1961년 5월 16일 군사 쿠데타 이후 1962년 법전 정리 사업의 일환으로 군형법, 군행형법과 함께 군법회의법이 제정되어 1962년 1월 20일 법률 제1004호로 군법회의법이 제정·공포되었고, 1962년 6월 1일 시행되었다(김백진, 2015: 192). 군법회의법의 내용을 보면 다음과 같다.

대법원은 군법무관회의의 의결로써 군법회의 규칙을 정할 수 있도록 규정하였다.(군법회의법 제4조) 또한, 군법회의는 고등군법회의와 보통군법회의로 구분하여, 고등군법회의는 각 군 본부에, 보통군법회의는 각 군 본부 및 예하의 장관급 장교가 지휘하는 부대에 설치하도록 하였다(군법

회의법 제5조, 제6조).군법회의법은 심판관의 임명과 자격에 관한 규정을 두어 법무사가⁶⁾ 아닌 일반 장교를 재판에 관여할 수 있는 근거를 마련하였다(군법회의법 제22조).

비사법적 성격을 갖고 있었던 군법회의법은 1987년 12월 4일 군사법원법으로 명칭을 변경하면서 당시 개정된 형사소송법의 피고인과 피의자의 기본권 보장이 강화된 내용 또한 반영하였다. 이후 1994년 문민정부가 들어서고 1994년 1월 5일 군사법원법도 군사법원의 독립성이 강화되는 방향으로 일부 개정되었다.

2014년 4월 선임병들의 폭행 및 가혹 행위로 육군 28사단 윤일병이 사망한 사건을 계기로 병영문화 개혁 및 군사법제도 개선에 대한 목소리가 높아지면서 군사법원법의 독립성과 군사법제도의 효율적 운영을 위해 군사법원법이 개정되었다. 2016년 1월 6일 공포되고, 2017년 7월 7일 시행된 개정 군사법원법은 ① 군사법원을 군단급 이상 부대에서 설치·운영하도록 하였고, ② 심판관제도를 원칙적으로 폐지하면서 예외적으로 관할관이 지정한 사건에 한해서만 심판관제도를 운영하도록 하고, ③ 관할관의 확인 감경권을 일부 제한하였다.

2021년 5월 여군 성폭행 피해자 사망 사건을 계기로 군사법체계에 대한 제도 개선 논의가 다시 활발히 일어났다. 2021년 8월 31일 본회의에서 의결되고 2021년 9월 24일 공포된 개정 군사법원법의 내용을 살펴보면 다음과 같다. ① 성폭력 범죄, 군인등의 사망 사건의 원인이 되는 범죄, 군인 신분 취득 전의 범죄는 군사법원의 재판권에서 제외하여 일반 법원이 재판권을 행사할 수 있도록 하였다(군사법원법 제2조). ② 1심 군사재판을 담당하는 군사법원을 국방부 장관 소속으로 설치하고, 고등

6) 1988년 2월 25일의 군사법원법 개정으로 ‘법무사’ 라는 용어는 ‘군판사’로 개칭되었다.

군사법원은 폐지되어 군사법원 항소심이 민간으로 이양된다(군사법원법 제6조). ③ 각 군 참모총장 소속으로 검찰단을 설치하고(군사법원법 제 36조) ④ 평시 관할관 및 심판관제도를 완전히 폐지하였다. ⑤ 군검사가 구속 영장을 청구할 때 부대장의 승인을 받는 제도 또한 폐지하였다.

(2) 군사법원법 관련 선행연구

군사법원에 관한 선행연구는 주로 군사법원 폐지나 존치론에 대한 연구, 군사법제도의 문제점이나 개선방안에 대한 연구, 한국 군사법원 제도와 타국 군사법원 제도와 차이점에 관한 비교법적 연구가 주를 이룬다.

먼저 군사법원 존폐론에 대한 선행연구를 찾아보면, 장영수(2010)는 군사법원 폐지보다는 군의 특성을 잘 반영시킬 수 있는 군사법원에서 사법의 특성, 즉 재판의 객관성과 공정성을 확보할 수 있도록 제도를 개선함으로써 양자의 조화를 꾀하는 것이 타당하다고 하였다. 나아가 관할관 제도, 심판관제도를 폐지하고 군판사의 독립성 확보 및 신분 보장 등의 방법을 제안하였다

김백진(2015)은 군사법원은 한국의 안보 상황에 비추어 필요하고, 이성적 근거에 의하지 않고 제도를 근거 없이 고치고 싶어하는 충동, 여론몰이에 따른 의사결정, 보여주기식 행정 등으로 군사법원을 폐지해서는 안될 것이라고 주장하였다. 강동욱(2012)의 연구도 군사법원의 폐지 주장은 군의 존재 이유와 그 특수성을 고려하여 특수법원으로서 군사법원의 설치를 규정한 헌법의 취지를 도외시한 것으로 타당하지 않지만, 관할관 확인조치권은 그 성질상 독립성과 공정성을 해칠 수밖에 없는 구조로 되어있으므로 폐지하는 것이 타당하다고 주장하였다.

이에 반해 군사법원 폐지가 타당하다는 주장을 한 선행연구도 존재하는데 이계수·박병욱(2016)은 한국과 외국의 군사법원 재판 사례를 비교하고, 한국 군사법원 재판 사례인 포로 체험 훈련 사건, 군인의 성범죄·성폭력 사건 등을 사례를 통해 논증하면서 군사법원 폐지가 타당하다고 주장하였다. 나아가 한국에서 군사법원을 폐지할 경우 독일 방위상의 비상사태시 설치하는 군사법원 모델을 제시하고 있다. 김연호·김일환(2018)은 헌법 제110조의 규정을 해석하면서 군사재판을 관할하기 위한 특별법원으로서의 군사법원은 전이나 그에 준하는 국가 비상 사태에서만 두는 것이 타당하다는 결과를 도출하였다.

한국 군사법제도를 타국의 제도와 비교 분석한 연구도 존재하는데, 지대남(2011)은 한국 군사법제도의 토대가 된 미국 군사법제도를 연구하고, 한국 군사법제도가 변형된 과정 및 한국의 군사법제도와 미국의 군사법제도를 비교·검토하는 연구를 하였다. 도중진(2016)은 미국 군사재판 제도를 소개하면서 미국 통일군사법전(The Uniform Code of Military Justice)에 따른 미국 군사재판의 공소제기 절차 및 공판 전 절차나 지휘관에 의한 승인·사후 심사 절차에 대해 설명하고 있다.

김범식(2017)은 군사법제도의 중요성과 군사법원의 헌법 합치성 여부에 대한 논의를 소개하고, 2017년 군사법원법 개정안에 대한 함의를 연구하였다. 그는 2017년 군사법원법 개정안의 주된 내용인 군사법원 설치 부대의 축소, 심판관제도의 제한적 운영, 관할관의 확인감경권 제한, 군판사의 계급 상향 및 임기 보장, 수사의 공정성 제고 등 헌법 합치적 개정을 통해 그 정당성을 확보해가고 있는 군사법제도에 대하여 이론적 정당성을 검토하고 기존 논의가 어느 정도 반영되었는지에 대한 연구를 하였다.

류지웅·김호(2021)는 군사법원의 독립성과 관할 문제에 관한 연구를

하면서 2021년 개정된 군사법원법의 핵심 개정 내용에 대해 검토하였다. 이 연구에서는 2021년 군사법원법 개정은 충분한 연구를 거치지 못한 채, 군내 성폭력 사고에 대한 처리가 불신을 받게 되면서 급하게 처리되다 보니 법제사법위원회를 거치는 과정에서 그 부작용이나 파급 효과에 대해 제대로 검토되지 못한 측면이 있다고 하였다. 나아가 개정 군사법원법에서는 군사법원 관할 사건임에도 성폭력 범죄, 범죄로 인한 사망 사건 등의 경우 일반법원이 관할권을 가지도록 개정하였는데 법원의 관할 중복 문제나 경합범 처리에 있어 명확한 범위 설정이 없다는 점 등에 관한 지적을 하였다.

(3) 군사법원법 관련 선행연구의 한계 및 시사점

군사법원과 관련한 기존 연구들은 군사법원법상 군사법원제도의 특성이나 한국과 해외의 군사법원제도의 차이점에 대해 주로 다뤘다. 또한 군사법원의 필요성이나 폐지론과 같은 주장을 담은 연구가 많았다.

하지만 한국의 군사법원 제도의 변천과 그 제도가 변경될 때 어떠한 이유로 바뀌게 되었는지에 대한 연구는 보이지 않는다. 이와 같이 기존의 선행연구들은 한국의 군사법원제도 자체에 대한 논의와 개선 방향에 대한 검토에 머무르고 있으며, 비교법적 연구나 헌법적 연구 등 법적인 측면의 검토가 강하다. 그러므로 군사법원법이 어떤 과정과 논의를 통해 개정되었는지 연구하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이러한 점에서 본 연구는 한국의 군사법원제도와 관련하여 법적인 논의에만 치우친 부분에 정책형성과정에 대한 분석을 추가함으로써 군사법 정책의 함의를 더 자세히 살펴볼 수 있을 것으로 판단된다.

2. Kingdon의 다중흐름모형 관련 선행연구

Kingdon의 다중흐름모형을 이용하여 정책 의제 설정 또는 정책결정과정을 설명한 선행연구를 살펴보면 정부정책이 오랫동안 표류하다 여러 흐름이나 초점사건이 결합해 정책결정이 이루어진 사례연구가 많은 것을 알 수 있다.

성욱준(2011)은 「개인정보보호법」 제정 과정을 정책흐름모형을 이용하여 분석하였는데, 1990년대부터 개인정보보호에 대한 필요성이 제기되다가 2004년에 발의된 개인정보보호법이 7년이 지난 2011년에 법률제정이 이루어진 과정을 분석하고 있다. 이 연구에서는 하나의 흐름만으로는 정책결정이 이루어지지 않고, 세 개의 창이 동시에는 열리는 때 정책결정의 순간이 만들어지고 이것이 정책 산출로 이어지려면 정책 선도자의 적극적인 개입이 필요하다고 분석하였다.

윤재상(2018)은 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 제정 과정을 분석한 연구 또한 2011년 김영란 당시 국민권익위원회 위원장이 입법의 필요성을 제기한 후에 일정기간 표류하다가 2015년에 국회를 통과한 과정을 다중흐름모형을 이용하여 분석하였다. 이 연구는 정책 문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 결합하면서 정책 산출의 주요 동인으로 작용하였음을 설명하였다. 특히, 정책 산출에 영향을 미치는 중요 요인으로서 정치의 흐름보다 정책 문제 및 대안의 흐름의 결합에 주목하면서 기존 연구와의 차별성을 강조하였다. 이 과정에서 법안의 조속한 통과를 주장한 대통령이 정책 중개자로서 등장하여 법 제정에 영향을 미쳤다고 분석하였다.

전영택·이용규(2019)는 「단말기 유통구조 개선에 관한 법률」의 제정 과정에 대해 Kingdon이 제시한 다중흐름모형을 적용하여 분석하였는데,

그 정책결정 과정에서 결정적인 역할을 하는 정책 선도자는 대통령과 청와대였고, 그 정치적 배경에는 세월호 사건의 부적절한 상황을 극복해야 하는 정부의 절박함이 있었다고 지적하였다. 또한 거시적 정책 리더, 미시적-형식적 정책 리더, 미시적-실질적 정책 리더가 존재하는 현상을 확인하였다.

장성수(2020)는 대화경찰관 제도가 정책결정 되는 과정을 연구하였는데, 대화경찰관 제도의 정책결정과정은 인과적 순서 및 합리적 모형에 따라 결정 되었다기 보다 비선형적 흐름에 따라 특정한 사건에 의해 정책문제, 정책대안, 정치흐름이 합류되고 특히 정치흐름에 큰 영향을 받았다고 분석하였다.

서해나(2022)는 예술인고용보험 의제가 정부 의제로 부상하고 정책결정이 이루어지는 과정을 분석하였다. 코로나19로 촉발된 사회 안전망 강화 의제를 정부가 시급한 정책 의제로 여겼고, 이는 표류하던 예술인고용보험제도가 정책형성이 되는 이유가 되었다고 분석하였다. 이러한 상황에서 정책 선도자의 전략적 협상 기술을 통해 정책 산출이 될 수 있었다고 판단하였다.

3. 선행연구 시사점과 함의

이상에서 군사법원법 관련 선행연구를 살펴보고 기존에 군사법 관련 연구중에 정책형성과정에 대한 연구가 부족함을 알 수 있었다. 또한 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 정책형성과정을 분석한 선행연구를 살펴보면 정부의제가 정책 산출이 되지 못하고 오랫동안 표류하다가 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 합쳐지면서 어느 순간 정책의 창이 열리고 정책 산출이 되는 것을 알 수 있다. 그 과정에서 정

책관여자들의 이해관계와 정책선도가의 역할에 대한 분석이 이루어지고 있다. 이를 볼 때 2021년 8월 개정된 군사법원법 개정안이 형성된 과정은 다중흐름모형을 적용하는 것이 타당할 것이라는 결론에 도달했다. 다중흐름모형의 핵심은 정책의 비합리성과 우연성이다. 군사법원법 개정 결정 과정 또한 군사법에 대한 합리적인 정책결정이라기 보다 정치적 상황과 여론 그리고 정책 관여자들의 복잡한 이해관계에 대한 산물이기 때문이다. 그러므로 노무현 정부부터 군사법 제도에 대한 정책 결정이 표류하다 2021년 정책 산출이 된 군사법원법 개정안에 대한 정책형성 연구를 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하기로 한다.

제 2 절 Kingdon의 다중흐름모형의 이론적 논의

Easton에 따르면, 정책이란 “가치 및 자원의 권위 있는 배분 (authoritative allocation of values and resource)”이다(Easton, 1953: 129). 한편, ‘자원의 배분’이란 사회문제 해결을 위하여 어떤 자원을 어디에 얼마 만큼 투입할 것인지 결정함을 뜻한다. ‘권위 있는’이란 표현은 정당한 권한을 가진 국가 기관에 의한 결정이기에 아무렇게나 취소 혹은 변경될 수 없으며 또한 국가의 공권력에 의해 그 시행이 보장된다는 의미이다(김정수, 2021: 38). 즉, 자원은 한계성이 있는 것이므로 제한된 자원을 분배하는 정책은 가장 효율적이고 형평성 있게 결정되어야 바람직하다. 그러나 정책결정 과정이 반드시 합리적인 과정을 거쳐 결정되지는 않는데, 이러한 정책결정 과정의 비합리성에 주목한 사람이 Kingdon이다.

1. 세가지 과정의 흐름

정책문제의 흐름이란 사회적으로 이슈가 되는 여러 문제들 중 정책 참여자들이나 정책결정자들에 의해 정책문제로 파악되는 과정을 의미한다. Kingdon은 정책결정자들이 문제의 상황을 파악하는 구체적 도구를 지표(indicator), 사건(focusing event), 위기(crisis), 환류(feedback)로 예를 들고 있다(Kingdon, 2011:113). Kingdon이 정책문제의 흐름에서 설명하고자 했던 것은 여러가지 정책 이슈 중에서 정책 참여자들이 어떠한 문제에는 관심을 갖고, 또 어떠한 문제에는 관심을 기울이지 않는지에 관한 것이다.

정책대안의 흐름은 정책의제가 형성되고 정책문제를 해결하기 위한 대안들이 좁혀지는 과정을 말한다(최성락·박민정, 2012: 121). 정책대안의 흐름은 정책 공동체의 유무 및 분화의 정도, 정책 선도자의 적극적인 활동 여부, 관련 이익집단의 개입 등에 상당한 영향을 받는다(이동열, 2016: 23). 정책대안의 흐름은 실제 정책을 연구하거나 검토하면서 대안을 찾는 집단이나 사람을 말하는 것으로 실제로 행정부 업무 담당 공무원, 국회의 보좌관, 연구원 등을 의미한다. 이들은 정책을 형성하고 상황에 따라 정책을 수정하면서 정책대안들을 연구·형성해간다.

정치의 흐름은 정치적인 사건이 발생하는 것을 의미한다. 정치적 사건은 정책문제 및 정책대안의 흐름과 별개로 발생하는 것으로, 정치의 흐름은 정책 의제 설정에서 주요한 역할을 한다고 분석할 수 있다.. 국가의 분위기, 국민 여론의 변화, 선거로 인한 정권의 교체, 정당 의석 수의 변화, 이익집단의 압력 등은 정치의 흐름에 영향을 미치며 정책 참여자를 변동시킴으로써 정책 의제에 영향을 미치게 된다(최성락·박민정 2012:

122). 이중 선거로 인한 정권의 교체나 정당 의석 수의 변화는 정책 변경에 커다란 영향을 미치는 정치의 흐름 중 하나이다. 선거로 인한 정책 참여자들의 변동이 가장 커다란 영향을 미치는 이유는 이들의 변화로 정부 의제가 변하거나 정책의 우선순위가 바뀌기 때문이다.

2. 정책의 창

Kingdon이 의미하는 ‘정책의 창’이란 어떠한 대안이 정부의 정책대안으로 결정될 수 있는 기회를 말한다. Kingdon은 전술한 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 각각 흐르다가 우연히 결합하는 정책의 창이 열리게 된다고 한다.

정책의 창이 열렸다는 것은 어떤 정책을 지지하는 사람들이 그들이 선호하는 해결책을 강요하거나 자신들의 특별한 문제에 관심을 기울이도록 압력을 행사하여 정책 변동의 기회를 맞이하는 것을 의미한다. 이는 넓은 의미로는 정책 의제 설정에서부터 최고 의사 결정에 이르기까지의 과정에 필요한 여러 여건들이 성숙되어 있다는 것을 뜻한다(장성수, 2020: 36).

3. 정책 선도가

Kingdon의 정책흐름모형에서는 정책 과정에서 매우 중요한 역할을 수행하는 존재로 정책 선도가를 강조한다. 정책 선도가는 단순히 자신의 주장이나 생각을 말하는 정도의 사람이 아니다. 자기가 가지고 있는 각종 자원들을 총동원해서 특정한 사안을 공식적인 정책 의제로 채택시키거나 어떤 대안을 최종 정책으로 선택되도록 노력하는 사람을 가리킨다

(김정수, 2021: 240). 다시 말해 Kingdon이 말하는 정책 선도가는 정책의 창이 열렸을 때 자신의 역량을 총동원해 정책의 창이 열린 상태를 계속 유지하도록 하면서 자신이 원하는 대안을 관철시키려고 하는 사람을 의미한다.

제 3 장 연구문제 및 연구방법

제 1 절 연구문제

1. 연구대상

본 연구의 분석 대상은 2021년 8월 31일 본회의에서 의결된 「군사법원법」의 개정 과정이다. 새롭게 개정된 군사법원법은 고등군사법원의 민간 이양으로 인한 군사법원의 재판권 축소, 심판관제도와 관할관 확인조치권의 폐지 및 군대 내 성범죄, 군인 사망과 관련 있는 범죄, 군인 신분전에 행한 범죄에 대해 군의 수사권과 재판관의 민간 이양 내용을 담고 있다.

연구범위는 군사법개혁 관련 정책을 정부 의제로 삼아 추진하였던 노무현 정부 시절인 2003년 2월부터 이번 군사법원법이 국회 본회의 의결된 2021년 8월까지로 설정했다.

2. 연구문제

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 군사법개혁이라는 정책 문제가 정부 의제로 채택된 배경은 무엇이며 Kingdon의 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 군사법원법 개정 과정에서 어떤 식으로 작용하고 있었는가이다.

둘째, 2021년 8월 31일 본회의에서 통과된 군사법원법 개정안이 국회에서 의결되는 과정에서의 정책 선도가는 누구이며 어떤 역할을 하였는

가이다.

셋째, 군사법개혁 시도는 과거에도 여러 번 존재하였고, 정책의 창이 열리기도 하였는데 왜 지금 정책결정이 이루어졌는지, 또 어떤 요인이 과거와 다른 것이었는지를 살펴보는 것이다.

과거부터 군사법원의 존립여부와 군사법원의 독립성과 공정성을 높이는 제도에 관한 논의는 우리나라의 안보상황과 맞물려 계속된 연구과제였다. 그러나 이번 군사법원법 개정안과 관련하여 제20대 국회에서부터 발의한 내용인 고등군사법원을 민간으로 이양한다는 것은 별론으로 하고, 과거에 논의가 전혀 없었던 군대내 성범죄, 군인이 사망하거나 사망에 이르게 되 원인이 범죄인 경우, 군인 신분 전 범죄의 경우도 군의 재판권과 수사권을 박탈한 부분은 어떠한 분석이나 연구없이, 형사소송법과 군사법원법에 대한 비교조차 하지 않은 채 급박하게 추진되었다는 점에서 주먹구구식이 아닐 수 없다. 그러나 본 연구는 정책 형성과정과 정책산출과정을 다중흐름모형에 적용하여 그 정책 형성과정의 시사점을 연구하는 것으로서 정책의 합리성과 적절성에 대해서는 논하지 않기로 한다.

제 2 절 연구방법

1. 연구방법

본 연구는 군사법원법 개정이라는 정책 결정 과정을 연구하는 질적 연구의 방법을 선택하여 진행하였다. 분석의 대상은 군사법원법 개정 과정에서 있었던 정책 관련자들 간의 상호 관계, 주요 사건 등이다.

Kingdon의 정책흐름모형의 주요 구성 요소인 정책 문제의 흐름, 정책

대안의 흐름, 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 과정을 분석하기 위해 본 연구에서는 첫째, 군사법개혁 논의가 활발히 일어났던 노무현 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부 시절 각각의 군사법개혁 정책 변화 추이를 살펴보고 군사법개혁 관련 이슈나 특징을 분석하기 위해 청와대, 국방부 등 정부의 보도 자료 및 신문 기사를 살펴보았다. 신문사들의 2003년 2월부터 2021년 8월까지 기간을 설정하고 언론사별 기사문들의 근원이라 할 수 있는 정부의 보도 자료를 함께 분석함으로써 주요 정책의 결정 이유 및 배경 등을 교차해 비교·분석하였다. 둘째, 군사법원법 개정 과정의 검토와 논의 과정을 알아보기 위해 청와대, 국방부의 공식 발표 자료와 국방부 장·차관, 실 국장들의 국회 답변 속기록을 국회 홈페이지-의안정보시스템을 이용해 분석하였다.

2. 연구의 분석틀

[표3-1] 연구 분석의 틀

구분		분석자료
문제흐름	<ul style="list-style-type: none"> · 지표 · 사건 · 위기 	<ul style="list-style-type: none"> · 언론 자료 · 정부, 정당, 시민단체 등 관련 기관 발표자료 및 성명서
정책흐름	<ul style="list-style-type: none"> · 실현가능성 · 가치수용성 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부, 국회 개정안 발의안 · 정부 정책자료 · 관련 단체 발표자료 · 언론자료
정치흐름	<ul style="list-style-type: none"> · 국가·사회적 분위기 · 이익집단 활동 	<ul style="list-style-type: none"> · 언론자료 · 관련시민단체 발표자료 및 성명서 · 정당 및 국회의원들의 보도자료

		<ul style="list-style-type: none"> · 군사법원법 개정안에 대한 국회의원 또는 정당별 의견 · 국회 법제사법위원회 회의록 · 국회 공청회 자료 및 회의록
정책의 창		<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 정책 자료 및 정책 보도 · 언론자료 · 국회 회의록 · 군사법원법 개정안
정책선도가		
정책결정		

제 4 장 군사법원법 개정 과정 분석

제 1 절 2003년부터 2017년까지 시기별 군사법관련 정책 추진 현황

2021년 8월 31일 본회의를 통과한 군사법원법 개정과 관련하여 과거 군사법 관련 정책이 정부의제가 되어 논의된 적이 있었다. 노무현 정부 당시인 2005년 1월 사법개혁추진위원회가 구성되어 2006년 12월 해산될 때까지 군사법제도를 포함한 사법개혁의 논의가 있었고, 2014년 4월 육군 28사단 윤일병 사망 사건이 발생하자 정부와 국회는 군사법제도 개선 논의를 재차 진행하였고, 9개의 군사법 관련 법안이 제출되는 등 많은 논의가 있었다. 다시말해 과거에도 군사법 관련하여 정부의제가 되는 등 정책의 창이 열린 적이 있었으나 노무현 정부때는 군사법 관련한 어떠한 법률도 입법화 되지 못했고, 박근혜 정부때 발생한 윤일병 사망사건 이후에는 군사법원의 조직 변경에만 그친 적이 있었다. 정책의 창은 오래 열리있지 않는 특징이 있다. 과거 노무현 정부와 박근혜 정부때 군사법 관련한 정책문제, 정책대안, 정치의 세가지 흐름의 구체적 상황과 상호작용을 각각 분석하고 정책의 창이 열렸으나 정책변동으로 이어지지 않은 이유를 분석하려 한다.

1. 정책문제의 흐름

(1) 노무현 정부

정책문제의 흐름은 정책결정자들이 어떻게 다른 문제보다도 해당 문제에 관심을 가지고 중요정책문제로 인지하게 되는가에 있다. 해당 정책 문제에 관심을 가지게 되는 작동기재는 여러 가지가 있는데, 지표, 초점 사건, 피드백 등이 대표적이라 할 수 있다.(Kingdon, 2011: 113, 성욱준, 2011: 3, 재인용) 그렇다면 노무현 정부에서 정책결정자들은 군사법원 제도에 대해서 어떠한 요인으로 인해 관심을 갖고 이를 정책 문제로 삼으려 했는지를 파악하는 것이 중요하다. Kingdon은 문제의 흐름을 파악하는 도구로써 객관적인 지표, 특정 사건, 기존 제도에 대한 환류를 예시로 들었는데, 참여정부 시절 인권 보장이 먼저인지 군기 유지가 우선인지에 대한 논란과 논의가 국민과 언론을 통해 회자되고 있었다. 당시 전방 육군 부대인 한 사단의 군사법원에서 군판사 2명의 유죄 의견을 무시하고 재판장인 심판관이 일방적으로 무죄를 선고한 사례나(최재영, 2003, 4, 2), 군에서 수사를 받는 과정에서 일부 군인들이 군 수사기관으로부터 고문, 협박, 폭행 등을 당한 것으로 조사되는 등⁷⁾ 군 사법기관에 대한 개혁이 필요하다는 흐름이 존재하였다.

(2) 박근혜 정부

2014년 11월 26일 민주적 사법개혁 실현을 위한 연석회의에서 국민들을 대상으로 한 군사법개혁 관련 국민 여론 조사에서 군 헌병, 군 검찰의 범죄수사와 군사법원의 재판이 어느 정도 공정하게 진행되는지 생각

7) 국가인권위원회, “군사법제도 운영 및 인권침해 현황 실태조사”(2004. 5. 11.)에서 군교도소 수감자중 20.3%에 수사과정에서 고문, 협박, 폭행 등을 당한 것으로 조사되었다.

하냐는 질문에 불공정하다가 76.7%(불공정한 편 47.1%, 매우 불공정 29.6%)로 나왔다. 또한, 군범죄 적용 법률 및 재판 특수성 인식에 관한 문항에서는 군인 범죄에 적용하는 법률 및 재판에 대해 ‘일반법률과 일반재판으로 가능하다’는 응답이 51.1%로 ‘법률 적용과 재판의 특수성이 크다’(26.7%)는 응답에 비해 두 배 가까이 높은 비율을 보였다(민주적 사법개혁 실현을 위한 연석회의, 2014: 10-13).

노무현 정부 이후 한동안은 군사법원 관련 정책은 정부 정책으로 논의되지 않았다. 그러나 2014년 군사법제도 개혁을 요구하는 목소리가 다시금 힘을 얻게 되었는데, 군에서 잦은 사고가 발생하면서 병영문화와 군 인권 문제를 포괄하는 광범위한 개혁 여론이 생겨났다(김경필·이수진, 2020: 98).

2013년 10월 육군 제15사단 여군 대위가 상관의 지속적인 가혹 행위와 성추행을 견디지 못해 스스로 목숨을 끊었던 사건이 발생하였다(박석호, 2014). 또, 2014년 4월에는 육군 28사단 윤일병이 선임병들에게 한 달여간 폭행 및 가혹 행위로 사망한 사건이 발생했다(jtbc, 2014. 8. 27).

2. 정책대안의 흐름

1) 노무현 정부

(1) 사법개혁위원회

참여정부는 ‘국민의 인권을 위한 사법’, ‘국민이 주체적으로 참여하는 국민에 의한 사법’, ‘선진사법의 구현’이라는 명제 아래 사법개혁을 추진하였다(대통령자문 정책기획위원회, 2008:3). 노무현 대통령은 권위적인

사법부를 개혁하여 엘리트 법조인이 아닌 국민이 사법의 주체가 되어야 한다고 생각했던 것으로 여겨진다.

2003년 10월 28일 사법제도 개혁 방안을 논의하기 위해 법조계와 시민단체 언론계 등 각계 인사 21명으로 구성된 대법원 산하 사법개혁위원회(이하 ‘사개위’)가 공식 출범했다(김수경, 2003. 10. 28.). 대법원 규칙에 따라 사개위에서 발의된 안건은 각 분과위원회와 전문위원들의 검토를 거쳐 대법원장에게 제출되고, 대법원장이 이를 대통령에게 전달하면 대통령은 최종적으로 제도 개혁 여부를 결정하고 추진하게 되었다. 사개위는 고등법원 상고부 제도 도입, 대법원 구성의 다양화, 법관 임용 방식 개선에 대한 논의, 법학전문대학원 제도 도입에 관한 논의, 국민참여재판 도입 등 일반 법원에 대한 사법개혁이 주된 내용이었지만 군사법개혁의 일환으로는 군사법원, 군검찰을 지휘관으로부터 독립하는 방안을 추진하였다.

2004년 11월 29일 개최된 사개위 제25차 전체회의에서 군사법개혁 건의안을 확정하였다. 사개위는 군사재판의 독립성을 강화하기 위해서는 국방부 소속의 군판사단에서 각급 부대를 순회하는 순회 재판을 실시하고, 군사법원의 심판관제도 및 관할관의 확인 감경권 제도는 폐지하는 것이 바람직하다고 결정하였다. 나아가 각 군의 군검찰 조직을 국방부 소속으로 통합하여 부대의 장으로부터 독립적으로 활동할 수 있고, 군검찰에 대한 인사 또한 각 군이 아닌 국방부에서 실시하고 군검찰관은 군법무관 또는 민간 법조인 중에 선임할 필요도 있다고 결정하였다(법원행정처, 2005: 276-277).

[표4-1] 사개위의 군사법제도 개혁 건의안 주요 내용

쟁점	2003년 군사법원법 내용	사개위 개혁안
----	----------------	---------

군 판·검사 소속 및 인사	판사(군단소속), 검사(사단소속) 모두 참모총장이 인사	국방부 소속, 국방부 장관이 인사
심판관제도	1심 재판부(3명) 중 군판사2명 외 일반장교 1명이 심판관으로 참여	폐지 (3인 모두 군판사로 구성)
지휘관 확인감경권 제도	유죄판결에 대해 지휘관 재량으로 감경 가능	폐지
징계영창제도	중대장급 이상이 직권명령으로 영창 유치 가능	인권담당 법무관 신설해 적법성 심사 후 취소 가능

(2) 사법제도개혁추진위원회

사개위는 더 많은 결실을 위해 노무현 대통령에게 사법개혁추진위원회 (이하 ‘사개추위’) 설치를 건의하였고 2004년 12월 15일 대통령 자문기구로써 설치되었다.

사개추위에서 군사법제도 개선을 위해 가장 중요하다고 파악한 것은 군사법제도에 지휘관의 영향력을 감소시키는 것이었다. 사개추위는 각 군 지휘관이 군사법원에 영향력을 행사하는 것을 차단하기 위해 각 군 86개의 보통군사법원을 폐지하고 국방부 소속 1개의 고등군사법원과 5개의 지역 보통군사법원을 설치하기로 하고, 심판관제도와 관할관의 확인 조치권을 폐지하는 방안으로 결정하였다.(대통령자문 정책기획위원회, 2008:67)

군검찰의 조직과 관련하여 사개추위는 군사법원과 유사하게 각 군의 검찰부를 폐지하고 국방부 소속으로 검찰단을 설치하는 것이었다.

그러나 위 방안에 대해 각 군 일선 지휘관들은 지휘권의 약화를 초래

한다는 이유로 반발하여 협의가 되지 않았다.(국정홍보처, 2008:159) 결국, 각군의 지휘관들의 군검찰에 대한 지휘권을 차단시키는 것으로 결론짓지 못하고 고등검찰단장에 대해 갖고 있는 국방부 장관의 지휘권에 대해 일부는 각 군 참모총장에게 위임하는 방안을 채택하기로 조율하였다.

[표 4-2] 사개추위 군사법제도 관련 의결사항

쟁점	2003년 군사법원법 내용	사개추위 의결사항
군사법원 소속	각 군 보통군사법원, 고등군사법원 존재	<ul style="list-style-type: none"> 고등법원을 국방부에 설치 지역 군사법원은 5개 지역으로 나누어 설치
군판사 임명 소속	각 군에 군판사가 각각 존재	<ul style="list-style-type: none"> 군판사 소속을 국방부로 함 고등군사법원장을 포함한 일부 군판사는 민간인으로 함
심판관제도	1심 재판부(3명) 중 군판사 2명 외 일반 장교 1명이 심판관으로 참여	<ul style="list-style-type: none"> 폐지(3인 모두 군판사로 구성)
지휘관 확인감경권 제도	유죄 판결에 대해 지휘관 재량으로 감경 가능	<ul style="list-style-type: none"> 폐지
군검찰 중립성 강화	각 군 고등검찰부 존재	<ul style="list-style-type: none"> 각 군 본부 고등검찰부를 폐지(국방부 소속 고등검찰단으로 일원화) 국방부 소속 지역

		검찰단 설치
군검찰의 수사 지휘권	군사법경찰(기무, 헌병등이) 독자 수사 후 사후 통보	· 구체적 사건에 대한 수사 지휘권 부여
장병 참여 재판	없음	· 장병 참여 재판 신설(병사 참여)

당시 사개추위가 추진하려는 군사법개혁에서 군사법원과 군검찰의 지휘관으로부터의 독립을 실현하려는 정책은, 군이 요구하는 지휘권 확립과 대립하면서 타협적인 안을 선택하게 되었다. 2005년 12월 26일 「군사법원의 조직 등에 관한 법률」 등 일부 군사법제도 개혁 법안이 국회에 제출되었다.

2004년 4월 실시된 제17대 국회의원 총선에서 열린우리당이 과반을 차지하게 되었지만 여당인 열린우리당 안에서 군사법제도 관련 법안은 국회에서 그 우선순위에서 밀려 논의 대상이 되지 못하고 계속 계류 중이었다. 대통령을 포함한 정부가 어떤 정책을 추진하려고 할 때 입법을 전제로 하는 정책 추진은 국회의 협력 없이는 어렵다는 것을 알 수 있다.

사개추위는 2006년 11월 20일 국회에 계류중인 사법개혁관련 법안들의 신속한 처리를 촉구했지만 진전이 있지는 않았다⁸⁾ 당시 사개추위에서 사법개혁을 위해 입법화하려는 법률안은 25개 였고 단지 6개 법률만 입법이 완료되고 나머지는 국회에서 처리되지 못하고 있었다.

[표 4-3] 사개추위의 군사법 관련 국회 제출 법률안

8) 사개추위의 공동위원장인 한명숙 총리와 한승헌 변호사는 기자회견을 통해 “사법개혁의 지체로 인하여 사법 시스템의 선진화가 좌절되고 사법불신이 더욱 깊어질까 걱정이다”라고 말하면서 사개추위에서 심도있게 검토하여 입법화하려는 제도에 대해 국회의 관심을 촉구했다(법률신문, 2006. 11. 20).

연 번	법안명	사개추위 안건명	제안일	비고
1	군사법원의 조직 등에 관한 법률	군사법제도 개혁방안 (군사법원 및 군검찰의 독립 관련)	05. 12. 26.	임기 만료 폐기
2	군사법원법 폐지 법률			
3	군검찰의 조직 등에 관한 법률			
4	군형사소송법			
5	군행형법	장병의 형사재판참여 (군행형제도 개선관련)	06. 1. 5.	임기 만료 폐기
6	장병의 군사재판 참여에 관한 법률			

당시 정부는 사법개혁 관련 법률안 중에서 군사법 관련한 법률안은 6개였으나 모두 국회 임기 만료로 폐기되어 입법화되지 못하였다.

2) 박근혜 정부

(1) 민관군 병영문화혁신위원회

국방부는 2014년 8월 2일 윤일병 사건과 관련하여 군 수뇌부 긴급 대책회의를 열어 “특별부대 정밀진단, 관심병사 관리, 병사고충처리시스템 개선 등을 포함한 전 군 차원의 병영문화 개선을 위한 특단의 조치를 취하기로 했다”고 하면서 2014년 8월 6일 민관군 병영문화혁신위원회(이하 ‘혁신위원회’)9)를 출범하였다(박수찬, 2014, 8, 4). 이처럼 국방부는 윤일

9) 민관군 병영문화혁신위원회는 前 충남지사 심대평을 공동위원장 중 1명으로

병 사건을 통해 병영 부조리의 심각성과 국민의 신뢰 저하를 깨닫고 병영 정책의 근본부터 검토하기로 했다. 혁신위는 복무 제도 혁신(1분과), 병영 생활 및 환경 개선(2분과), 장병 리더십 및 윤리 증진(3분과)로 구성되었고, 1분과의 군사법제도 개선과 관련하여 관할관의 확인조치권과 심판관제도가 주된 논의 주제였다.

혁신위는 2014년 12월 18일 의결한 22개의 혁신 과제를 국방부에 권고하고 활동을 종료했다. 국방부는 군사법제도와 관련해서는 ① 평시 사단급 이상 부대에 설치된 84개 군사법원을 군단급 이상 부대로 상향 설치 ② 심판관제도 폐지 ③ 관할관의 확인조치권 요건 강화 ④ 군 검찰과 군사법원의 독립성 및 견제 기능이 강화되도록 시스템을 보완하도록 하는 등의 내용으로 의결하였다(정책뉴스, 2014. 12. 28).

국방부는 추후 정부안으로 2015년 6월 30일 국회에 군사법원법 일부개정안을 제출하였는데, 대부분의 내용은 혁신위가 의결한 혁신과제를 반영한 것이다.

(2) 군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회

국회는 2014년 10월 31일¹⁰⁾ 제28사단 윤일병 사망 사건과 육군 17사단장의 여군 부사관 성추행 사건 등 군대 내 가혹 행위 및 성범죄를 계

임명하고, 전체위원 135명 중 민간위원을 절반이 넘는 75명으로 채우는 등 민간의 눈높이에 맞추려 노력하였다.

10) 2014년 10월 29일 국회 운영위원장의 제안으로 군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회 구성 결의안이 제출되었고, 2014년 10월 31일 제329회 국회(정기회) 제8차 본회의에서 의결하여 2015년 4월 30일까지 활동하기로 결정하였다(군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회 활동결과 보고서 참고). 다만 실제 활동은 2015년 7월 24일 ‘병영문화 혁신 과제 이행추구 결의안’을 채택하고 활동을 종료하였다.

기로 유사 사건 재발 방지와 관리 체계 개선 대책을 마련하기 위해 국회 법 제44조에 따라 국회 내에 군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회 (이하 ‘국회 특별위원회’)를 구성하였다(군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회, 2015: 1). 국회 특별위원회는 총 17인의 국회의원으로 구성되었고, 박근혜 정부 시절 여당인 새누리당 의원 9인과 야당인 새정치민주연합 8인이 포함되었다. 위원장은 새누리당 정병국 의원이 맡고 간사는 새누리당 황영철 의원과 새정치민주연합 정성호 의원이 맡았다.

국회 특별위원회는 총 11차례에 걸쳐 전체위원회를 개최하였고 군사법 체계 개선 분야와 관련하여 2015년 7월 24일, 다음과 같은 내용의 결의안을 결정하였다.

① 현행 군사법원은 국방부 산하의 특별법원 형태로, 사법권과 행정권을 함께 가진 조직으로 군이 유일하다면서 군사재판의 독립성·공정성 등에 대한 국민의 불신이 팽배하고 전시를 위한 별개 법률이 존재하므로 병력 통제를 위해 군사법원을 평시에 군대 내 둘 필요성이 없으므로 현행 특별법원으로서의 군사법원을 폐지하고 일반법원의 특수법원으로서 군사법원을 두는 방안과 지방법원 합의부에 군사부를 설치하는 방안을 제시 ② 관할관의 확인조치권 폐지 ③ 심판관제도 폐지 ④ 군검찰과 군사법경찰 제도 운영 개선 등에 관해 합의하였다.(군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회, 2015: 20-22).

국회 특별위원회의 2015년 7월 24일 결의안은 노무현 정부의 사개추위가 결정한 사안과 크게 다르지 않다. 다만 사개추위는 군사법원 평시 폐지를 논의하다가 각 군 군사법원을 국방부에 설치하는 것으로 결론지었다. 그 외에 관할관 확인조치권 폐지와 심판관 폐지 및 군 수사 기관 공정성 강화 정책 등은 노무현 정부때의 사개추위 결론과 박근혜 정부때의 특별위원회와 동일한 결론에 도달했다. 노무현 정부의 사개추위가 국회

와의 협력 없이 정책 논의가 이루어진 것이라면, 박근혜 정부에는 국회가 중심이 되어 특별위원회를 구성하여 정책 논의를 한 것이 그 차이점이다.

국회 특별위원회는 2015년 7월 24일 전체회의를 통해 병영문화 혁신 과제 정책을 조율하여 9개월 동안 논의했던 7개 분야 39개 정책 과제를 결의하였다. 그러나 이를 최종적인 법률안으로 상정하여 정책에 반영하려는 의지는 미흡했다. 국회 특별위원회의 결의안이 채택된 이후 결의안 내용에 관한 법률안을 발의한 의원은 한 명도 없었다.¹¹⁾

(3) 제19대 국회 법률 발의안

[표4-4] 제19대 국회 군사법제도 관련 법률 발의안

연번	제안	의안번호	법률안	제안일	내용
1	정청래	1906834	군사법원법 개정안	2014. 3. 2.	· 심판관제도 폐지
2	김광진	1908625	군사법원법 개정안	2014. 3. 13.	· 관할관 확인조치권 행사시 요건 강화
3	이춘석	1911339	군사법원 개정안	2014. 8. 7.	· 특수법원으로써의 군사법원 신설 · 전제로 확인관 심판관 폐지
4	이상민	1911386	군사법원 조직에 관한 법률안	2014. 8. 13.	· 지역별 군사법원 설치 · 군사법원 재판권 축소

11) (의안번호 1918113). 군사법원법 일부개정안(제안일자 2015. 12. 9)은 법제사법위원회가 제안하였다.

					· 관할관, 심판관 폐지
5		1911425	군사법원법 폐지안	2014. 8. 13.	· 군사법원 조직에 관한 법률안 발의에 따라 군사법원법은 폐지
6	김광진	1911425	군사법원법 개정안	2014. 8. 20.	· 군사법원의 재판권 축소
7	김광진	1911819	군사법원법 개정안	2014. 9. 23.	· 심판관제도 폐지
8	전해철	1915660	군사법원법 개정안	2015. 6. 19.	· 국방부 장관 소속으로 군사법원 설치 · 관할관, 심판관제도 폐지
9	정부	1915862	군사법원법 개정안	2015. 6. 30.	· 군사법원을 군단급으로 상향 · 관할관 확인조치권 제한 · 심판관 원칙적 폐지(일부 허용)
10	민홍철	1916022	군사법원법	2015. 7. 8.	· 지역별로 군사법원 설치 · 관할관, 심판관 폐지

국회 특별위원회의 위원이 아니었던 새정치민주연합 전해철 의원은 국회 특별위원회가 병영문화 혁신 과제를 결의한 2015년 7월 24일 이전인 2015년 6월 1일, 군사법원은 군형법에 규정된 죄에 대해서만 재판권을 갖고, 각 군 군사법원을 국방부 장관 소속으로 통합하며 평시 심판관제도를 폐지하는 군사법원법 개정안을 대표발의하였다.¹²⁾ 그러나 이는 국

회 특별위원회의 논의와 무관한 발의였다.

새정치민주연합 민홍철 의원 또한 2015년 7월 8일 군사법원법 개정안을 대표발의하였는데¹²⁾ 국회 특별위원회의 병영문화 혁신 과제 결의안이 채택된 날이 2015년 7월 24일 이므로 위 민홍철 의원의 발의안 또한 국회 특별위원회의 논의와 무관하게 발의된 것으로 보인다. 국회 특별위원회 결의안은 평시 군사법원 폐지를 채택한 것에 반해, 민홍철 의원의 발의안은 각 군의 보통군사법원과 고등법원을 모두 통합하여 국방부 소속으로 설치하기로 하는 안을 내용으로 하고 있다. 다만 평시 심판관제도 및 관할관 확인조치권 제도 폐지는 국회 특별위원회의 병영문화 혁신 과제 결의안과 내용이 같다.

국방부는 군사법원 폐지, 관할관 제도 및 확인조치권 폐지, 심판관 폐지와 관련하여서는 추가적인 검토가 필요하다고 보면서 2015년 4월 30일 국방부 정책 회의에서 군사법제도 개선 국방부안을 확정하여 같은해 6월 30일 정부 입법안을 국회에 제출하였다. 국회 법제사법위원회는 정부 입법안을 포함한 13개 군사법제도 개선 법률안을 대상으로 총 차례의 소위원회를 거쳐 2015년 12월 8일 전체회의에서 대안을 채택하였고(의안번호 제18113호), 다음 날인 9일 국회 본회의에서 최종 의결하였다. 여기서 특별위원회의 권고 사항을 그대로 수용한 것 중 공정성 침해가 우려되는 사건은 상급 부대 검찰부로 관할을 이전하는 것을 의무화하는 방안뿐이었다. 국회결의안의 법적 성격은 권고적 성격일 뿐 기속력이 없었기 때문에 개혁 과제는 제대로 시행될 수 없는 한계를 지니고 있었다(박혜림,

12) 의안번호 1915660(2015년 6월 19일). 전해철 의원 대표발의 군사법원법 전부개정 법률안(발의자는 전해철, 진선미, 김현, 우윤근, 박범계, 서영교, 윤후덕, 우상호, 박남춘, 박지원 등 10인이다).

13) 의안번호 1916022(2015년 7월 5일). 민홍철 의원 대표발의 군사법원법 일부개정안 의안 원문을 참조.

2018: 99).

3. 정치의 흐름

1) 노무현 정부

2002년 10월 18일 군법무관 출신 법조인들이 현행 군법사법제도의 문제점을 지적하면서 군사법제도 개혁을 주장하는 등¹⁴⁾ 군사법제도에 대한 제도 개선의 주장과 촉구가 이어졌다.

2004년 3월 12일 노무현 대통령에 대한 탄핵 소추가 가결된 이후 실시된 2004년 4월 15일 제17대 총선에서 열린우리당은 152석으로 과반수를 차지했고, 한나라당은 121석, 민주노동당은 10석, 새천년민주당은 9석이 되었다.

2) 박근혜 정부

윤일병 사건을 계기로 시민단체들도 군사법제도 개선을 요구하기 시작했다. 2014년 9월 24일 참여연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 군인권센터 등 11개의 시민단체들이 군대 내 인권 보장을 위한 공동행동(이하 ‘군인권공동행동’)을 발족했다. 시민단체 연합인 군인권공동행동은 2014년 12월 1일 대국민 서명 운동을 시작하면서 군인의 권리와 의무에 관한 기본법 제정 의견청원, 군인권보호관 임명 관련 법률 의견청원, 군사법원

14) 한겨레(2002. 10. 17.) “불공정 군사법제도 전면 개혁”

예비역 군법무관 9명은 ‘군사법제도 개혁을 촉구하는 예비역 군법무관들의 입장’이라는 성명을 통해, 군검찰 독립성 보장과 지휘관 확인제도 폐지 등을 요구하였다

폐지 의견청원을 발표하는 기자 회견을 국회에서 개최하였다. 기자 회견에는 법제사법위원회 새정치민주연합 이상민 위원장, 정의당 서기호 의원, 국방위원회 새정치민주연합 김광진 의원, 진성준 의원, 군인권개선특위 새정치민주연합 도종환 의원 등 총 5명이 참석하였는데(박귀성, 2014), 당시 참석한 의원들은 모두 새정치민주연합인 야당 의원들로서 군사법 개선에 관한 시민단체의 의견에 대해 야당 의원들이 지지하고 있던 것으로 보인다.

4. 정책의 창

노무현 정부시절 대통령의 적극적인 관심과 의지로 사법개혁 정책이 정부 의제로 채택되었고, 사법개혁 안에는 군사법제도 개선 또한 포함되어 관련 정책도 함께 논의하여 입법화하려는 노력이 지속되었다. 그러나 당시 군사법 관련 법률안 6개를 포함한 사법개혁 관련 법률안 25개가 국회에 제출된 2005년 12월 이후, 국회는 사립학교법 제개정 문제로 여·야 간 첨예한 대립이 이루어져 군사법 관련 법률안은 계속 법사위에 계류된 채 논의되지 못하고 있었다. 여야는 군사법제도와 관련하여 입장 차를 좁히지 못하였고, 추후 청와대와 여당은 법학전문대학법안과 형사소송법 개정을 우선순위에 둬으로써 군사법제도 관련 법안에 대한 논의는 발전시키지 못하였다.

이처럼 정책 관련자들 사이에 대립 관계가 지속되고 있을 때 정책 선도가 권위와 전문성 소통을 통해 정책의 창이 열리도록 노력하는 역할을 한다. 그러나 당시 군사법제도 관련 법안은 다른 사법개혁 법안에 밀려 정책 당사자들 사이의 관심이 급격히 떨어져 정책의 창이 완전히 열리지 못했다. 결국 군사법 관련 법률은 국회에 6개의 법률안으로 제안되었으

나 한 개도 입법화되지 못하고 정책의 창은 닫혀버렸다.

박근혜 정부시절은 윤일병 사망 사건이 계기가 되어 국회 특별위원회와 민관군 합동위원회가 설치되었고, 군사법제도 관련 논의는 국회, 정부 등에서 심도있게 논의되었다.

2015년 4월 8일 국회 특별위원회 제6차 회의 때는 국방부 장관도 참석하여 국회 특별위원회의 주요 검토 과제에 대해 의견을 개진하였다(군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회, 2015: 69-73). 국방부 장관은 병영생활개선, 의료 체계 개선사항 등에는 원안 수용 의견을 냈으나, 군사법원 폐지, 관할관제도, 심판관제도 폐지 등에는 수용 불가 의견을 냈다. 국회 특별위원회의 의원들은 군 인권개선을 위한 특위임에도 군사법제도 개혁 및 음부즈만 도입에 대해 국방부의 수용이 저조하고 군사법원이 폐지되면 지휘관의 지휘권이 침해받는다고는 하지만, 지휘권은 헌병, 기무사 등의 기능을 통하여도 확보가 가능하다는 의견을 냈다. 국방부는 군사법원 설치 부대를 군단급으로 부대를 격상하는 방안을 제시하였으나 국회 특별위원회는 군 재판제도의 근본적인 문제를 치유하기에는 한계가 있다고 하는 등(YTN, 2015. 4. 8) 양측의 대립은 팽배하였다.

5. 정책 선도가의 한계

참여정부 시절 군사법개혁 관련 정책 선도가는 노무현 대통령이었으나 정책의 창을 유지시키며 정책산출을 이루기에는 한계가 있었다. 노무현 대통령은 참여정부 이전의 사법개혁 추진 과정에서 가시적인 결실을 거두지 못한 것은 사법 제도 개혁 추진을 위한 위원회가 단순한 자문기관에 불과하여 논의 내용을 구체적, 체계적으로 추진해 나갈 기구가 설치되지 못하였다고 판단한 것으로 보인다. 그래서 노무현 대통령은 대통령

산하에 사개추를 설치하여 군사법 정책을 포함하여 적극적으로 사법개혁을 추진하려 하였다. 그러나 당시 노무현 대통령은 탄핵 정국 속에서 군사법 관련 정책을 추진하기 위해 시간, 권력, 에너지 등을 쏟기엔 역부족이었다. 또한 2007년 2월에는 노무현 대통령이 탈당을 함으로써 당시 여당 내에서의 정책 추진을 위한 소통을 할 수 있는 흐름을 놓치고 말았다. 이후 대통령과 여당은 사법개혁 중 법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률안이나 국민의 형사재판참여제도에 대한 정책이 먼저 채택되도록 노력하면서 군사법관련 정책은 정책선도가의 우선순위에서 밀리게 되었다.

박근혜 정부 시절 윤일병 사망 사건이 촉발사건이 되어 혁신위원회와 국회의 특별위원회가 설치 되었다. 국회 특별위원회에서 군사법관련 정책을 포함하여 9개월간 병영혁신에 대해 논의하였으나 국회 특별위원회 결의사항을 발의하는 국회의원은 없었던 만큼 이 시기에 문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 엮어 자신들이 원하는 정책을 통과시키려는 정책 선도가는 존재하지 않았다. 전해철의원, 이상민의원 등 일부 국회의원들이 심판관 폐지, 관할관 폐지 등이 포함된 군사법원법을 발의하였으나 Kingdon이 말하는 정책선도가의 역할을 행한 사람은 부재하였다. 당시인 2015년 12월 8일 대안가결된 군사법원법 개정안¹⁵⁾은 이는 당시 한민구 국방부장관이 위원장으로 있었던 혁신위원회의 의결내용과 대부분이 동일한 것이었고, 국회 특별위원회에서 논의된 결의사항이 반영되지는 않았다. 당시 한민구 장관은 시민단체 및 국회의 군사법원 폐지 요구에 대해 지휘권 약화 등을 이유로 군사법원을 존치시키고 군사법원

15) 2015년 12월 8일 대안 가결된 군사법원법 개정안은 ① 평시 사단급 이상 부대에 설치된 84개 군사법원을 군단급 이상 부대로 상향 설치 ② 심판관제도 원칙적 폐지 예외적 허용 ③ 관할관의 확인조치권 요건 강화 등의 내용을 포함하고 있었다.

의 독립성을 강화시키는 방향으로 정책이 이끌도록 하였다. 이렇듯 군사법제도와 관련하여 정책의 창이 열리기는 하였으나 당사자들의 입장 차등으로 인해 정책 결정에는 한계가 있을 수밖에 없었고, 당시 정책 선도자의 부재로 각각 따로 흐르던 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름이 결합될 수 없었다.

제 2 절 2021년 8월 개정된 군사법원법 개정 과정

1, 정책문제의 흐름

Kingdon의 모형에 따르면, 정책 문제는 다음과 같은 특징을 지녀야 한다. “정책의제로 선정되기 이전부터 정책 문제는 기존에 존재하고 있었다. 지표의 변화, 위기 상황, 사건의 발생, 환류 등의 이유로 그동안 무시되던 정책 문제가 새로이 그리고 갑자기 정책 의제로 주목을 받게 된다”(최성락, 2012: 127). 군사법제도 정책변경은 위 Kingdon의 정책 문제 특성에 완전히 부합한다. 군사법개혁 관련 정책은 과거 노무현 정부, 윤일병 사건이 발생한 박근혜 정부에서도 계속 정책 문제로 존재하고 있었으나, 다음과 같은 지표와 사건 등으로 정책 의제로 주목받게 된 것이다.

1) 지표

[표4-5] 군사법원 재판 통계

구분	2014년	2015년	2016년
----	-------	-------	-------

발생 건수	합계	7,377	7,406	8,028
	군형법 범죄	1,109	873	902
	형법/특별법 범죄	6,268	6,533	7,126

자료 : 국방부, 『2017 국방통계연보』, 국방부. 2017.

2) 사건

2021년 8월 31일 「군사법원법」 개정안이 통과되는데 영향을 미친 결정적 사건은 공군 성추행 피해자 사망 사건이다. 2021년 5월 22일 공군 성추행 피해자가 사망한 사건이 발생하였다. 공군 20비 소속 한 여성 부사관은 2021년 3월 부대원과의 회식 후 숙소로 복귀하던 중 선임 부사관에게 강제 추행을 당했다고 신고한 뒤 극단적 선택을 한 사실이 2021년 6월 1일 언론을 통해 보도되었다.

이후 서울 국방부 장관, 김기현 국민의힘 원내대표, 성일종, 전주혜 등 국민의힘 소속 의원이 방문하였고, 더불어민주당 송영길 대표를 비롯해 기동민 국방위원회 간사, 정춘숙 여성가족위원장, 권인숙 간사, 박주민 법제사법위원회 간사, 김병주 의원 등 더불어민주당 의원들이 사망한 피해자 장례식장에 방문해 사건의 철저한 수사와 재발 방지를 약속했다(뉴시스, 2021. 6. 1).

나아가 2021년 8월 12일 해군에서도 성추행 피해자 사망 사건이 발생하였는데, 공군에 이어 해군에서도 이와 같은 사건이 발생하자 군을 향한 비난 여론이 거세졌다. 군의 폐쇄성과 상명하복 등으로 인해 범죄 피해자 보호가 미흡하게 된 것인지에 대한 조사와 2차 가해가 있었는지에

대한 조사를 해야 한다는 언론과 여론의 질타가 있었다.

2, 정책대안의 흐름

1) 국방개혁 발표

국방부는 2018년 2월 12일 국방개혁 2.0의 일환으로 군사법개혁 정책을 발표하였다. 국방부의 군사법개혁 주요 정책을 보면 ① 평시 군사재판 항소심을 민간법원으로 이관 ② 각 군 보통군사법원을 통합하여 국방부 직속으로 설치 ③ 평시 확인조치권 폐지 ④ 평시 심판관제도 폐지 ⑤ 군판사는 현역을 유지하고, 지역 군사법원장을 민간 법조인으로 임명하여 군인의 공정한 재판을 받을 권리 확보 ⑥ 각 부대 군검찰을 폐지하고 각 군 참모총장 소속으로 군 검찰단 설치 ⑦ 지휘관의 구속영장 청구 승인권 폐지 ⑧ 지휘관을 비롯한 상급자의 불법·부당한 지휘에 대한 군검사의 이의 제기권을 부여하여 군검찰의 독립성을 확보할 계획이었다(국방부, 2018. 2. 12).

국방부는 보도 자료를 통해 2018년 7월 27일 대통령에게 국방개혁 2.0의 기본방향을 보고할 예정이라고 하였다(국방부, 2018. 7. 27). 국방부는 국방개혁 2.0의 병영문화 분야에서 세부 안건으로 군사법제도 개혁을 추진한다고 하였고, 이는 평시 항소심 군사법원, 심판관제도 및 관할관 확인조치권을 폐지함으로써 장병이 법관에 의해 공정한 재판을 받을 권리를 보호하는데 그 중점이 있다고 하였다.

2) 제20대 국회 법안

[표4-6] 제20대 국회 군사법원법 관련 법률안

연 번	제안	의안 번호	법률안	제안일
1	권은희	2012176	군사법원법 일부 개정안	2018. 2.27.
2	송기현	2015852	군사법원법 폐지 법률안	2018. 10. 4
3		2015859	군사법원의 조직 등에 관한 법률안	
4		2015853	군검찰의 조직 등에 관한 법률안	
5		2015871	군형사소송법안	
6	정부	2020114	군사법원법 일부 개정안	2019. 5. 1.

20대 국회에서 군사법원법 개정안에 관해 발의한 것 중 자구수정, 형사소송법 개정에 따른 군사법원법 개정안 발의 등을 제외하고 군사법원 제도에 관한 발의안에 대해 살펴보면 다음과 같다.

제20대 국회에서 군사법원법 개정안을 대표발의한 의원은 국민의당 권은희 의원과 더불어민주당 송기현 의원이었고, 모두 문재인 대통령 당선 이후 발의하였다. 권은희 의원이 대표발의한 군사법원법 일부 개정안은 평시 군사법원법을 폐지하는 안이었고,¹⁶⁾ 송기현 의원은 군사법원법을 폐지하고 이를 대체하여 군사법원의 조직 등에 관한 법률안, 군검찰의 조직 등에 관한 법률안을 각각 발의하였다. 그 내용은 각 군 1심 군사법

16) 권은희 의원의 발의인 군사법원법 일부법률안(의안번호 제12176호)의 의안 원문을 참조할 것.

원을 통합하여 국방부 장관 소속으로 설치하고, 평시 고등군사법원을 폐지하는 것이다. 나아가 군사법원의 실질적인 독립을 보장하기 위해 군판사의 신분 보장과 보직순환 금지, 군판사위원회의 설치·운영에 대한 법적 근거를 담고 있으며, 평시 관할관 및 심판관제도와 각급 부대에 설치되어 있는 군검찰부를 폐지하고, 국방부 장관 및 각 군 참모총장 소속으로 검찰단을 설치하는 내용이었다.¹⁷⁾ 송기헌 의원의 안은 국방부 정책 실무자들과 긴밀한 협의와 조율을 거쳐 만든 법률안이었다(김종선, 2021).

국방부도 2019년 5월 1일 국방개혁 2.0의 세부 내용으로 발표한 군사법개혁의 내용으로 정부 법안을 발의하였고, 대부분의 내용은 송기헌 의원의 대표발의 법률안과 내용이 동일하다(백상준, 2020: 6).¹⁸⁾ 그러나 제20대 국회에서 발의한 군사법원법 관련 법률안은 모두 제20대 국회의 임기 만료로 폐기 되었다.

3) 제21대 국회 법률발의

(1) 정부 발의 법안

정부는 2020년 7월 3일 군사법원법 개정안을 국회에 제출하였다. 정부가 제출한 군사법원법 개정안의 내용은 제20대 국회에 제출한 내용과 동일하다. 즉 국방부는 제20대 국회에 이어 제21대 국회에서도 군사법원법

17) 송기헌 의원의 발의인 군사법원법 폐지안(의안번호 제15852호), 군사법원의 조직 등에 관한 법률안(의안번호 제15859), 군검찰의 조직 등에 관한 법률안(의안번호 제15863호)을 참조할 것.

18) 정부 법안과 송기헌 의원 대표발의안의 대표적인 차이는 ① 전시 등의 군사법제도를 위한 별도 법률의 유무 ② 군판사 정원 규정방식 등이 있다.

개정안을 제출함으로써 계속해서 정책의 흐름을 이어오고 있었다.

(2) 국회의원 발의 법안

2020년 9월 17일 더불어민주당의 송기현 의원은 제20대 국회에 이어 제21대 국회에서도 군사법원법 개정안에 대한 의원발의를 하였다.¹⁹⁾ 송기현 의원은 제20대 국회에서 군사법원법을 폐지하고 군사법원의 조직 등에 관한 법률안, 군검찰의 조직 등에 관한 법률안을 각각 발의 한 것과 달리 제21대 국회에서는 군사법원법을 개정하는 방법으로 발의였다. 그 내용은 송기현 의원이 20대 국회에서 발의한 것과 동일하다. 구체적으로, 1심 군사법원을 국방부 장관 소속으로 설치하고, 민간 법원에서 항소심을 담당하게 하며, 국방부 장관 및 각 군 참모총장 소속으로 검찰단을 설치하여 군사법의 공정성과 독립성을 확보하는 것이다. 또한, 평시 심판 관제도를 폐지하고, 군검사가 구속영장 청구시 부대의 장의 승인을 받는 제도 등을 폐지하는 내용이다. 송기현 의원처럼 제20대 국회에 이어 제21대 국회에서도 군사법원법 관련 법안을 대표발의한 의원은 권은희 의원이다. 권은희 의원은 제20대 국회에서 발의한 내용과 동일하게 평시 군사법원법 폐지안을 발의하였다.²⁰⁾

더불어민주당 민홍철 의원은 2021년 3월 30일 군사법원법 개정안 발의에서 군사 재판 1심을 국방부 장관 소속의 군사법원에서 관할하게 하고, 항소심은 기존 고등군사법원을 폐지하여 민간법원으로 이관하되, 특수법원인 군사항소법원을 신설하여 담당하도록 하는 법안을 발의하였다.²¹⁾

19) 송기현 의원의 대표발의(2020. 9. 17.)인 군사법원법 일부법률안(의안번호 제3973호) 의안원문을 참조할 것.

20) 권은희 의원의 대표발의(2021. 6. 9.)인 군사법원법 일부개정법률안(의안번호 제10728호) 의안원문을 참조할 것.

더불어민주당 이수진 의원은 2021년 6월 14일 군사법원법 개정안 발의를 하였다. 이수진 의원은 성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법에 따르면 성폭력 범죄 전담 검사 및 경찰과 재판부를 두도록 규정하고 있는 것에 반해 군 수사 기관과 군사법원에서는 이러한 내용이 적용되지 않아 성폭력 범죄의 수사와 처벌을 내리기 위한 전문 수사 및 재판 인력이 부족한 상황을 지적하였다. 따라서 이를 해결하기 위해 이수진 의원은 군사법원에서도 성폭력 범죄 전담 재판부를 설치하고, 성폭력범죄 전담 군 검사 및 군사경찰을 두도록 하는 법안을 발의하였다.²²⁾ 이처럼 이수진 의원은 현행 군사법원 관련 급격한 조직, 정책 변경보다는 민간법원과 수사 기관에 적용되는 성폭력 범죄 전담 수사·재판제도를 추가하는 방안으로 개정하도록 하는 내용으로 군사법원법 개정안을 발의하였다.

더불어민주당 김진표 의원의 경우 2021년 7월 1일 군사법원법 일부 개정안을 발의하였다. 김진표 의원은 군 형사사건의 87.3%가 교통, 폭력, 성범죄 등 군의 특수성과 무관한 범죄이므로 군사법원의 재판권 및 군검사·군사법경찰의 수사범위를 균형법상의 범죄 중 군사 기밀 등 국가 보안과 직접적으로 연관있는 순정 군사 범죄로 한정하고 심판관제도를 폐지하는 내용으로 하는 군사법원법 개정안을 발의하였다.²³⁾ 더불어민주당 소병철 의원은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상 사태가 발생하거나 국방부 장관의 요청이 있는 경우로만 한정하여 군사법원에서 재판을 받을 수 있게 한다는 내용의 법률안을 발의하여 원칙적으로 평시 군사법원 폐지안을 발의하였다.

21) 민홍철 의원의 대표발의(2021. 3. 30.)인 군사법원법 일부개정법률안(의안번호 제9205호) 의안문을 참조할 것.

22) 이수진 의원의 대표발의(2021. 6. 16.)인 군사법원법 일부개정법률안(의안번호 제10786호) 의안문을 참조할 것.

23) 김진표 의원의 대표발의(2021. 7. 1.)인 군사법원법 일부개정법률안(의안번호 제2111246호) 의안원문을 참조할 것.

국민의힘 김미애 의원이 2021년 7월 8일 발의한 군사법원법 개정안을 보면 균형법상 성범죄의 경우 군사법원의 재판권 및 군검사·군사법경찰관의 수사권을 박탈하는 내용을 담고 있다.²⁴⁾ 더불어민주당 박주민 의원이 2021년 6월 18일 발의한 군사법원법 개정안의 경우도 성범죄의 경우 민간에서 수사하고 재판할 것을 내용으로 담고 있다.

(3) 군사법원법 개정 관련 공청회

2021년 6월 10일 국회 법제사법위원회는 군사법원법 개정 관련 공청회를 열고 2020년 7월 3일에 제출된 정부 제출안, 2020년 9월 17일에 제출된 더불어민주당의 송기현 의원 대표발의안, 2021년 3월 30일 제출된 더불어민주당의 민홍철 대표발의안에 대한 토론회를 진행하였다.(김진우, 2021. 6. 10)

최용균 민주사회를 위한 변호사 모임 사법센터 부소장은 현재의 군사법원제도는 헌법상 법원의 구성원리를 충족하지 못하고 있으며, 적어도 전이나 이에 준하는 상황이 아닌 평시에 있어 군사법원의 필요성도 인정하기 어렵다고 진술하면서 평시 군사법원 폐지안을 주장하였다.(국회 법제사법위원회, 2021:15)

이에 대해 김기환 충남대 법학전문대학원 교수, 임천영 변호사는 군사법원 존치론을 주장하면서 국토방위라는 군임무의 특성상 일반 사회와는 다른 특수성이 존재하기 때문에 군부대 내 특별법원으로서 군사법원을 설치·운영할 필요가 있다고 주장하였다. 이에 대한 근거로 군대 내의 사건은 엄정한 군 기강 확립을 위해 신속하게 처리하여야 한다는 점, 군은

24) 김미애 의원의 대표발의(2021. 7. 8.)인 군사법원법 일부개정법률안(의안번호 제2111401호) 의안원문을 참조할 것.

지휘관을 중심으로 통합된 군사력을 발휘할 필요가 있는데 지휘관이 완벽한 군사 대비 태세를 유지하고, 유사시 작전 수행을 위해서는 지휘관 아래 부대의 인적·물적 요소가 완벽히 구비되어 있어야 하는 점, ‘전시’ 군사법원의 효율적 운영을 위해서는 ‘평시’ 군사법원의 운영이 필요한 점을 근거로 두고 있다.(국회 법제사법위원회, 2021:23,41)

[표 4-7] 21대 국회 군사법원법 관련 발의안

	의안 번호	대표 발의자 (제출자)	발의일 (제출일)	심사
군사법 원법 일부개 정법률 안	1436	정부	2020. 7. 3.	제382회 국회(정기회) 제3차 전체 회의(2020. 9. 21.) 상정 후 제안설명, 검토보고, 대체토론 및 소위원회 회부
	3973	송기헌 의원	2020. 9. 17.	국회법 제58조 제4항에 따라 법안심사제1소위원회에 직접 회부(2020. 11. 16.)
	9205	민홍철 의원	2021. 3. 30	국회법 제58조 제4항에 따라 법안심사제1소위원회에 직접 회부(2021. 6. 18.)
	10728	권은희 의원	2021. 6. 9.	국회법 제58조 제4항에 따라 법안심사제1소위원회에 직접 회부(2021. 6. 18.)
	10786	이수진 의원	2021. 6. 14.	국회법 제58조 제4항에 따라 법안심사제1소위원회에 직접 회부(2021. 6. 18.)
	10879	박주민 의원	2021. 6. 18.	국회법 제58조제4항에 따라 법안심사제1소위원회에 직접 회부(2021. 6. 18.)
	11246	김진표	2021.	국회법 제58조 제4항에 따라

		의원	7. 1.	법안심사제1소위원회에 직접 회부(2021. 7. 14)
	11401	김미애 의원	2021. 7. 8.	국회법 제58조 제4항에 따라 법안심사제1소위원회에 직접 회부(2021. 7. 14.)
	11542	소병철 의원	2021. 7. 16.	국회법 제58조 제4항에 따라 법안심사제1소위원회에 직접 회부(2021. 7. 21.)

자료: 의안번호 2112215 의안원문.

[표4-8] 제21대 국회 군사법원법 개정안 심사 경과

연 번	날짜	내 용
1	2021.6. 21	· 제388회 국회(임시회) 제1차 법안심사제1소위원회
2	2021.6. 22	· 제2차 법안심사제1소위원회(2021. 6. 22.)
3	2021.7. 15	· 제389회 국회(임시회) 제1차 법안심사제1소위원회
4	2021.7. 22	· 제2차 법안심사제2소위원회
5	2021.8. 23	· 제390회 국회(임시회) 제1차 법안심사제1소위원회
6	2021.8. 24	· 제2차 법안심사제1소위원회(9건의 법률안을 본회의에 부의하지 아니하고 위원에 대안으로 제안함)
7	2021.8. 31	· 대안으로 본회의 의결

3. 정치의 흐름

1) 문재인 정부 출범

Kingdon은 정치의 흐름을 구성하는 요인으로 국민들이 공통적으로 가지는 국가적 분위기(national mood), 선거로 인한 정권 교체 및 정당 의석 변화 등의 행정부와 입법부의 교체(administrative or legislative turnover), 이익집단의 캠페인 등(interest group campaigns)이 있다고 하였다(Kingdon, 1984: 152-160). 제19대 대선에서 군사법원 관련 공약을 내건 후보는 문재인 후보와 심상정 후보이다. 홍준표 후보, 안철수 후보, 유승민 후보 모두 국가 안보를 위한 정책과 군인 관련 복지 정책을 공약으로 내세운 것 외에는 군사법원 관련 정책 공약은 없었다.

<표4-9> 제19대 대선 대통령후보별 군사법 관련 공약

문재인	<ul style="list-style-type: none"> · 관할관의 확인조치권, 심판관제도 폐지 · 군판사 인사위원회 설치 · 비군사범죄 민간 이관 · 징계권자의 자의적인 영창처분 방지
홍준표	<ul style="list-style-type: none"> · 안보 및 군인 복지 정책 (군사법 관련 공약 없음)
안철수	<ul style="list-style-type: none"> · 안보 및 군인 복지 정책 (군사법 관련 공약 없음)
유승민	<ul style="list-style-type: none"> · 안보 및 군인 복지 정책 (군사법 관련 공약 없음)
심상정	<ul style="list-style-type: none"> · 평시 군사법원 폐지 · 관할관 확인조치권, 심판관제도 폐지 · 군검찰의 관할을 순정 군사범죄로 제한

자료: 19대 대통령 선거 정책 공약집 참고

군사법원과 관련하여 구체적 공약을 갖고 있었던 문재인 후보가 2017년 5월 9일 제19대 대통령으로 당선되었다. Kingdon은 선거에 의해서

행정부의 정권이 바뀌고 이로 인해 정치적 분위기·이념 등이 바뀌게 되면 정부 의제 설정에 커다란 변화가 온다고 하였다(정정길, 1998). 군사법원 관련 정책을 공약으로 내건 문재인 후보가 대통령으로 당선됨에 따라 군사법과 관련한 정책이 정부 의제로 채택될 가능성이 커진 것이다. 이후 국방부는 국방개혁 2.0을 발표하였고 그 세부 내용으로는 군사법개혁이 포함되어 있었다.

문재인 대통령은 2018년 3월 26일 헌법 개정안을 국회에 발의하였다. 그러나 대통령 개헌안은 2018년 5월 24일 국회 본회의에서 표결에 부쳐졌음에도, 의결 정족수 2/3에 미치지 못해 투표 자체가 성립되지 않아 사실상 부결되었다. 헌법 개정안 제110조는 제1항을 보면 “비상계엄 선포 시나 국외 파병 시에만 군사법원을 둘 수 있다”고 규정하여 평시 군사법원을 폐지하는 것을 내용으로 하고 있다.

[표 4-10] 문재인 정부 헌법 개헌안 규정

대한민국 헌법	문재인 정부 개헌안
<p>제110조</p> <p>① 군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.</p> <p>② 군사법원의 상고심은 대법원에서 관할한다.</p> <p>③ 군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다.</p> <p>④ 비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물 공급·포로에 관한</p>	<p>제110조</p> <p>① 비상계엄 선포 시 또는 국외파병 시의 군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.</p> <p>② 군사법원의 상고심은 대법원에서 관할한다.</p> <p>③ 군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다.</p>

<p>최종 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 할 수 있다. 다만, 사형을 선고한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	
---	--

2) 제21대 국회의원 선거

2020년 4월 15일 제21대 국회의원 선거가 있었다. 더불어민주당은 지역구에서 163석을 차지했다. 더불어민주당은 비례 위성 정당인 더불어시민당의 의석수 17석과 합쳐 단독으로 국회 5분의 3에 해당하는 180석을 확보했으며, 국회의장과 법제사법위원장 자리도 가져가면서 각종 법안을 좌우하게 되었다(동아일보, 2020. 6. 16). 미래통합당은 비례 위성 정당인 미래한국당의 19석을 합쳐 103석을 얻었다. 거대 여당이 된 더불어민주당은 언제든지 특정 정책을 당 차원의 의제로 삼아 정책 산출을 이룰 수 있게 되었다.

국회의원들의 경우 유권자들이 선호하는 정책에 커다란 영향을 받기 때문에 더욱더 여론에 좌우될 수밖에 없다.

3) 민관군 합동위원회

공군 성추행 피해자 사망 사건을 계기로 2021년 6월 7일 문재인 대통령은 민간이 참여하는 병영문화 개선 기구 설치를 지시하였다. 지시 21일 후인 2021년 6월 27일 박은정 전 국민권익위원회 위원장과 서욱 국방부 장관을 공동위원장으로 민관군 합동위원회를 출범하였다.²⁵⁾ 하여

25) 연합뉴스(유현민, 2021. 6. 28.) “병영문화개선 민관군 합동위원회 출범...위원

민·관·군이 함께 참여하는 형식의 위원회는 2014년 ‘28사단 윤일병 폭행 사망 사건’을 계기로 만들어진 병영문화혁신위원회 이후 7년 만이었다. 민관군 합동위원회에서 군사법제도 개선 분야를 맡은 4분과는 2021년 8월 18일 평시 군사법원 폐지안을 의결했다.

4분과 김종대(전 정의당 국회의원) 위원장은 국방부가 2021년 8월 20일 국회 국방위원회에 민관군 합동위원회 활동 현황을 보고하면서 군사법제도 개선 분과에서 4분과 의결 사항인 ‘평시 군사법원 폐지안’을 누락하였다고 주장하였다. 국방부가 국회에 제출한 보고서에서 평시 군사법원 운영 방안 검토, 민간 변호사 활용 등 피해자 선택권 확대에 대해서만 보고를 하고, 4분과 의결 내용인 ‘평시 군사법원 폐지’에 관해서는 설명하지 않았다고 하자 4분과 위원 2명이 크게 반발하며 사의를 밝히는 등의 불협화음이 있었다(박성진, 2021).

4) 여당의 ‘군 성범죄 근절 및 피해자 보호 혁신 TF’ 구성

여당인 더불어민주당은 2021년 6월 8일 ‘군 성범죄 근절 및 피해자 보호 혁신 TF’(이하 ‘더불어민주당 TF’)를 구성하여 공군 성폭력 피해자 사망 사건과 관련하여 사건 발생과 신고 이후의 문제점, 2차 가해 등을 확인하고 군 문화 개선을 위한 정비 방안을 논의하기 위한 TF를 출범하였다(장정우, 2021). 더불어민주당 TF는 총 9명의 위원들로 구성되었다.

2021년 6월 8일 1차 더불어민주당 TF 회의에서 국제사법위원회 간사인 박주민 의원은 성폭행 범죄에 있어서 수사, 기소 그리고 재판까지 민

장에 박은정, 서욱” 민관군 합동위원회는 장병 인권 보호 및 조직 문화 개선, 성폭력 예방 및 피해자 보호 개선, 장병 생활여건 개선, 군사법제도 개선 등 4개 분과로 구성되고, 민간 전문가, 시민단체 등 총 80명의 위원이 참여한 민관군 합동위원회가 설치되었다

간에서 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다는 의견을 처음 제시하였다. TF 단장인 민홍철 국방위원회 위원장도 이 회의에서 성폭력 대응 매뉴얼과 원스톱 아웃 제도가 유명무실한 채 작동되지 못한 근본적인 원인을 규명해 개선책을 마련하겠다고 하며 성폭력 범죄 수사 및 재판에 대해서도 군사법개혁에서 함께 논의할 것을 시사하였다(한겨레, 2021. 6. 8).

2021년 6월 15일 2차 TF 회의에서 군사법원법 개정과 관련하여 현재 정부안을 토대로 하되, 수사심의위원회 설치 근거를 마련하고, 군 성범죄에 대해 민간이 수사, 기소, 1심 재판을 담당할 수 있도록 하는 방안을 추가하는 내용의 군사법원법 일부개정법률안을 제출하기로 의견을 모았다.

5) 시민단체의 입법촉구 운동 전개

2021년 6월 17일 군인권센터, 군피해치유센터 ‘함께’, 민주사회를 위한 변호사 모임, 천주교인권위원회, 참여연대, 한국성폭력상담소 등 6개 인권·시민단체는 더불어민주당의 ‘군 성범죄 근절 및 피해자 보호 혁신 TF’에 군인권보호관제도 도입, 군사법체계 개혁에 관한 의견서를 제출하였다.²⁶⁾ 위 단체들은 ‘평시 군사법원은 폐지되어야 한다’라고 주장하였다.

4. 정책의 창

정책의 창은 매우 중요한 정책 문제들 또는 정치적인 사건에 의해 열린다. 정책의 창은 매우 잠깐의 시간(fleeting) 동안 열리게 되며, 여기서

26) 참여연대 홈페이지 참고. <https://www.peoplepower21.org/Peace/1802554>
(검색일: 2022년 6월 8일).

의 결합 논리와 결정 스타일이 정책결정에 영향을 미치게 된다 (Zahariadis, 2007; 이진만·전영상, 2009, 재인용).

군사법 개선 정책과 관련한 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 각각 흐르다 결합하여 정책의 창을 통과한 시점은 군사법원법 개정안이 대안으로 국회 본회의를 통과한 2021년 8월 31일이다. 당시 군사법원법 개정안에 대한 표결 내용을 보면 투표 의원 227인에 찬성 의원 135인, 반대 의원 63인, 기권 의원 29인이었다. 본회의 투표 당일날에도 정의당 이은주 의원은 안건 토론을 신청한 뒤 군사법원법 폐지를 주장할 정도로 논란은 끊이지 않고 있었다. 군사법 관련 정책에 구체적 공약을 가지고 있었던 문재인 대통령이 대통령에 당선된 이후, 2018년 3월 26일 군사법원법을 폐지하는 내용의 헌법 개정안이 발의되고, 제20대 국회에서도 정부, 송기헌 의원, 민홍철 의원이 군사법원법 개정안을 발의한 이후에도 한동안은 군사법제도 정책은 수면 위로 올라오지 못했다.

이렇게 군사법원법 개정안은 국회에 계속 계류되어 있는 상태로, 입법화되지 못하고 있었다. 그러나 이후 군사법원법 개정안에 대해 정책의 창이 열리게 된 상황을 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 2020년 4월 15일 제21대 국회의원 선거에서 더불어민주당은 비례 위성 정당까지 합하면 국회 5분의 3에 해당하는 180석을 확보하여 거대 여당이 됨으로써, 각종 법안을 좌우할 수 있게 되는 등 정치의 흐름이 존재하였다. 또한 2020년 9월 더불어민주당의 송기헌 의원과 2021년 3월 31일 민홍철 의원이 군사법원법 개정안을 발의함으로써 정책대안의 흐름이 지속되고 있었지만, 국회에서는 본격적으로 논의되지는 못하는 상황이었다. 이와 같은 상황에서 2021년 5월 여군 성폭행 피해자 사망 사건이 발생하였다. 이는 군사법제도 관련 정책의 창을 열리게 하는 촉발 요인으로 작용하였다.

둘째, 정책의 창이 열렸다는 것은 각 흐름의 결합 기회를 의미한다. 정부 내의 구성원 또는 정부 주변의 관련자들은 이러한 기회가 오기를 기다리면서 자신들의 정책대안과 문제를 항상 준비하고 있다(최성락·박민정, 2012: 123). 정책의 창이 열린 이후에는 정책 선도가의 역할이 중요한데, 군사법원법 개정안 처리 과정에서 더불어민주당 TF는 21년 6월달 법안 통과를 목표로 하는 등 기간을 정해 정책결정이 빠르게 이루어지도록 당내 협의를 조직적으로 이끌어 내면서 정책의 창이 닫히기 전에 정책 산출을 이끌어 내었다.

4. 정책의 창

정책의 창은 매우 중요한 정책 문제들 또는 정치적인 사건에 의해 열린다. 정책의 창은 매우 잠깐의 시간(fleeting) 동안 열리게 되며, 여기서의 결합 논리와 결정 스타일이 정책결정에 영향을 미치게 된다(Zahariadis, 2007; 이진만·전영상, 2009, 재인용).

군사법 개선 정책과 관련한 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 각각 흐르다 결합하여 정책의 창을 통과한 시점은 군사법원법 개정안이 대안으로 국회 본회의를 통과한 2021년 8월 31일이다. 당시 군사법원법 개정안에 대한 표결 내용을 보면 투표 의원 227인에 찬성 의원 135인, 반대 의원 63인, 기권 의원 29인이었다. 본회의 투표 당일날에도 정의당 이은주 의원은 안건 토론을 신청한 뒤 군사법원법 폐지를 주장할 정도로 논란은 끊이지 않고 있었다. 군사법 관련 정책에 구체적 공약을 가지고 있었던 문재인 대통령이 대통령에 당선된 이후, 2018년 3월 26일 군사법원법을 폐지하는 내용의 헌법 개정안이 발의되고, 제20대 국회에서도 정부, 송기헌 의원, 민홍철 의원이 군사법원법 개정안을 발의한 이

후에도 한동안은 군사법제도 정책은 수면 위로 올라오지 못했다.

이렇게 군사법원법 개정안은 국회에 계속 계류되어 있는 상태로, 입법화되지 못하고 있었다. 그러나 이후 군사법원법 개정안에 대해 정책의 창이 열리게 된 상황을 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 2020년 4월 15일 제21대 국회의원 선거에서 더불어민주당은 비례 위성 정당까지 합하면 국회 5분의 3에 해당하는 180석을 확보하여 거대 여당이 됨으로써, 각종 법안을 좌우할 수 있게 되는 등 정치의 흐름이 존재하였다. 또한 2020년 9월 더불어민주당의 송기현 의원과 2021년 3월 31일 민홍철 의원이 군사법원법 개정안을 발의함으로써 정책대안의 흐름이 지속되고 있었지만, 국회에서는 본격적으로 논의되지는 못하는 상황이었다. 이와 같은 상황에서 2021년 5월 여군 성폭행 피해자 사망 사건이 발생하였다. 이는 군사법제도 관련 정책의 창을 열리게 하는 촉발 요인으로 작용하였다.

둘째, 정책의 창이 열렸다는 것은 각 흐름의 결합 기회를 의미한다. 정부 내의 구성원 또는 정부 주변의 관련자들은 이러한 기회가 오기를 기다리면서 자신들의 정책대안과 문제를 항상 준비하고 있다(최성락·박민정, 2012: 123). 정책의 창이 열린 이후에는 정책 선도가의 역할이 중요한데, 군사법원법 개정안 처리 과정에서 더불어민주당 TF는 21년 6월달 법안 통과를 목표로 하는 등 기간을 정해 정책결정이 빠르게 이루어지도록 당내 협의를 조직적으로 이끌어 내면서 정책의 창이 닫히기 전에 정책 산출을 이끌어 내었다.

5. 정책 선도가

1) 문재인 대통령

정책 선도가는 각각의 규칙을 가지고 있는 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름을 엮어(the coupling of the streams) 정책의 창을 열고 그들이 선호하는 대안이 최종적으로 선택되도록 하기 위해 그들이 가진 시간과 에너지, 명성, 돈 등의 모든 자원을 기꺼이 투입하는 역할을 하게 된다(Kingdon, 2011: 179-181, 성옥준, 2011: 4 재인용).

문재인 대통령은 대통령 후보 시절부터 군사법원제도 개선에 대한 공약을 내걸었고, 정부 출범 시작부터 국방 개혁을 할 것을 천명하였다. 국방개혁의 일환으로는 군사법개혁에 대한 내용도 포함되어 있었다. 문재인 대통령은 헌법 개헌안 발의 등을 통해 평시 군사법원 폐지 정책을 발표하고, 군사법원관련 정책 변경을 시도하면서 군사법제도 개선에 관한 정책을 정부 의제로 삼았다.

한편, Kingdon이 말하는 정책 선도가가 대통령, 장관, 국회의원, 고위관료 등 공식적 지위를 가진 경우, 단순히 해당 정책 선도가의 활동을 제시하는 것으로는 부족하며 ‘공식적 지위로서의 활동을 넘어서는 별개의 활동’을 제시할 필요가 있다(최성락·박민정, 2012). 이러한 점에서 문재인 대통령이 2021년 6월 6일 사망한 군내 성폭행 피해자인 여군 부사관의 추모소를 찾아 유족에게 위로를 건네며 철저한 조사를 약속한 후(윤혜주, 2021), 2021년 6월 7일 민간이 함께 참여하는 병영문화 개선 기구 설치를 지시한 것은 이에 대한 적절한 예시로 볼 수 있다. 군사법원법 개정 과정에서 정책 주체 간의 상호 작용과 정책 선도가로서의 그들의 역할을 살펴보았을 때, 문재인 대통령의 경우는 군사법제도 개선에 대해 강력한 지지의 발언과 메시지를 보여줌으로써 정책의 창이 열리는 데 중요한 역할을 하였다. 다만 군사법제도 개선은 법제화를 통해 정책이 이루어진다는 점에서, 문재인 대통령은 이를 둘러싼 각 군, 국방부,

여야 국회의원들 간의 입장 차를 세밀하게 조율하는 역할에 있어서 한계를 가질 수밖에 없었다.

문재인 대통령은 정책의 창이 열렸을 때 이를 정부의 중요 정책으로 삼을 것이라는 의지를 천명하고 국민여론과 국회에 주제를 환기시키는 역할을 했다. 문재인 대통령은 잘못된 병영문화를 개선하기 위해 민간에서도 함께 참여하는 기구를 설치하라고 지시하면서, 국회 법사위에 계류되어 있는 군사법원법 개정안의 조속한 국회 처리를 요청하는 등²⁷⁾ 정책의 창이 유지될 수 있도록 하였다.

2) 더불어민주당의 “군 성범죄 근절 및 피해자 보호 혁신 TF”

입법을 통한 정책 수립은 국회에서의 역할이 중요할 수밖에 없다. 문재인 대통령이 군사법 정책에 관하여 정책의 창을 여는 역할을 했다면, 그 이후 대립된 이해관계를 조율하고 자신들이 원하는 방향으로 정책이 결정되도록 이끌었던 역할을 한 정책 선도가는 여당인 더불어민주당의 군 성범죄 근절 및 피해자 보호 혁신 TF라고 할 수 있다.

군내 성폭력 피해자 사망 사건 전에도 군사법원법 개정안은 제21대 국회에서 정부 발의안, 송기현 의원안 및 민홍철 의원안이 이미 제출되어 있었으나 동력을 받지 못하고 있었다. 그러나 결정적인 촉발 요인인 군내 성폭행 피해자 사망 사건 이후 여당인 더불어민주당에서 이 사건에 대한 진상 규명과 군사법개혁 추구를 목적으로 TF를 만들었고, 여기에서 군사법원법 개정안에 대한 심층적인 논의를 한 것으로 파악된다. 더불어민주당 TF의 구성원을 보면, 단장은 국방위원장인 민홍철 의원이 맡았고, 위원으로는 국회 국방위원 기동민, 김병주 의원, 여성가족위원회

27) MBC (2021. 6. 7.) “문대통령 ‘국민 분노, 그냥 넘어갈 수 없어... 병영문화 개선’ 지시”

위원장 정춘숙 의원, 여성가족위원회 간사 권인숙 의원, 법제사법위원회 간사 박주민 의원, 법제사법위원회 최기상 의원, 더불어민주당 포천·가평 지역위원장인 이철휘 전 육군 대장, 군법무관 출신 이경환 변호사로 구성되었다.

제20대와 제21대 국회의원인 권은희 의원과 송기현 의원은 각각 제20대 국회와 제21대 국회에 군사법원법 관련 법안을 발의하는 등 군사법원 정책 변경에 많은 노력을 기울였다. 그러나 제20대 국회에서는 임기 만료로 발의한 군사법원 관련 법령이 폐기되고, 제21대 국회에서는 다른 법안에 밀려 동력을 받지 못했다.

그러나 정책의 창이 열린 시점에서 조직된 더불어민주당 TF는 군사법 논의를 빠르게 전개하였고, 관련 법안을 진행하였다. 더불어민주당은 TF를 구성하면서 TF 추진 과제로 ① 국가인권위원회 내 군인권보호관 설치 ② 군 지휘권과 사법권 분리 등 군사법개혁을 위한 군사법원법 개정 등에 대해 가능한 6월 임시 국회 우선 처리 ③ 성범죄 가해자인 군인의 봉급 및 연금 지급을 제한하는 법안을 의원 입법으로 발의 할 것을 결정하였다.²⁸⁾ 이러한 점에서 볼 때 입법을 통한 제도 개선에 초점을 맞춘 것으로 보여진다. 이는 과거 윤일병 사건을 계기로 만들어진 국회 내 특별위원회가 군 병영 혁신을 위한 군대 내 병영 생활 조사 및 제도 개선을 위한 심도 있는 검토를 하였음에도, 입법적인 노력을 하지 않아 정책 결정이 이루어지지 않은 것에 대한 반성으로 볼 수 있다.

더불어민주당 TF가 정책 선도가 될 수 있었던 이유는 TF 구성원의 특징을 살펴보면 알 수 있다. TF의 구성원의 면면을 살펴보면 TF 위원장이었던 민홍철 의원은 국방위원회 위원장이며 고등군사법원장 출신으

28) 더불어민주당 보도자료(2021. 6. 8.)인 “군 성범죄 근절 및 피해자 보호 혁신 TF 1차 회의 개최” 참고.

로 군사법 정책에 대한 많은 관심과 지식을 갖고 있었다. 민홍철 의원은 과거부터 군사법원법 개정안 대표발의를 한 법률안이 5개 이다.

<표4-11> 민홍철 의원 군사법 관련 대표발의 법안

의안번호	제안 일자	결과	내용
1916022 (19대)	2015. 7. 8.	대안 반영 폐기	<ul style="list-style-type: none"> · 평시 심판관제도 및 관할관 확인조치권 폐지 · 고등군사법원을 국방부 소속으로 설치 · 국방부 소속으로 국방부 검찰단 설치
2016433 (19대)	2018. 11. 8.	대안 반영 폐기	<ul style="list-style-type: none"> · 육군조직 변경에 따른 보통군사법원 설치부대 변경
2020807 (20대)	2019. 6. 4.	임기 만료 폐기	<ul style="list-style-type: none"> · 국방부 검찰단장 계급 상향
2103016 (21대)	2020. 8. 18.	소관 위 심사	<ul style="list-style-type: none"> · 국방부 검찰단장 계급상향
2109205 (21대)	2021. 3. 31.	대안 반영 폐기	<ul style="list-style-type: none"> · 군사법원 항소심을 민간 법원으로 이관 · 각 군 보통군사법원을 국방부로 통합 · 평시 심판관 관할관제도 폐지

더불어민주당 TF 소속 위원 중 박주민 의원은 법제사법위원회 간사이면서 법안심사제1소위 위원장이다. 박주민 의원은 이번 군사법원법 개정안을 대표발의한 것 이외에는 과거 군사법원법 관련 법률안을 발의한 적이 없었다. 그러나 다음과 아래와 같은 인터뷰를 볼 때, 군사법제도에 대한 정책 변경이 이루어져야 한다고 여겼던 것으로 보인다.

“(박주민 국회의원 인터뷰 발언) 군사법원으로부터 제출받은 국정 감사 자료에 따르면 2012년부터 2016년 6월까지 군사법원이 처리한 형사사건에서 군 특수성과 관련된 사건은 군형법 사건과 군사기밀보호법 사건으로 15.3%로 그쳤다. 현재 군사법원 처리 사건의 대부분의 군 특수성이나 군사기밀보호대상과 관련이 없는 일반 법원관할에서 처리해도 무방한 사건이다. 또한 보통군사법원의 실행 선고율이 5%에²⁹⁾ 불과하다는 것은 온정주의 판결 때문 아닌가”(임진수, 2016).

여당인 더불어민주당은 2021년 6월 9일 국방위 전체회의부터 여성 운동가 출신 권인숙 의원을 국방위로 사보임시켰다. 그만큼 더불어민주당은 여군 성폭행 피해자 사망 사건을 계기로 군 인권개선 및 군사법 개선에 강한 의지를 드러낸 것으로 보인다. 권인숙 의원은 위 사건이 정리되면 다시 자신의 상임위로 돌아갈 예정이라고 밝혔다(이준성, 2021). 권인

29) 군사법원 국정감사에서 항상 지적되는 것이 민간에 비해 낮은 실행 선고율이다. 이는 통계의 실제 내용을 분석해야만 군사법원과 일반법원을 실행선고율을 정확하게 비교할 수 있을 것이다. [참고]. 군형법 제60조 제6항(군인등에 대한 폭행죄, 협박죄의 특례) 군인등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소에서 군인등을 폭행 또는 협박한 경우에는 「형법」 제260조 제3항 및 제283조 제3항을 적용하지 아니한다. 형법 제260조(폭행, 존속폭행) ③제1항 및 제2항의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

형법은 폭행과 협박죄의 경우 반의사 불벌죄로 당사자 간 합의가 이루어지면 사건이 불기소처분이 되므로 실행 선고율을 계산할 때 포함되지 않는다. 그러나 군형법의 경우 군사 기지 또는 군사 시설에서 군인간 폭행 및 협박은 반의사 불벌죄가 적용되지 않아 불기소처분 할 수 없다. 또한 상관, 초병에 대한 폭행 협박은 벌금형도 없어 폭행의 정도가 낮아 징계가 적당한 경우도 기소할 수밖에 없고, 당사자 간 합의하여도 불기소처분할 수 없다. 군형법과 일반 형법 규정이 달라 통계의 기준과 변수가 다른 상태에서 군사법원의 실행선고율이 낮다고 비판하는 것은 통계의 오류이다.

숙 의원은 검찰 내 미투 사건 당시에도 법무부 성희롱-성범죄 대책위원회 위원장을 맡고있던 만큼 군대 내 여성·인권 정책 개선에 적극적인 의사를 개진하였다.

더불어민주당 TF는 2021년 6월 15일 2차 회의를 열어 논의하고, 군성범죄에 대해 민간이 수사·기소·재판을 담당하는 내용의 군사법원법 개정법률안을 발의하기로 결정하였다. 더불어민주당은 TF 위원장인 민홍철 의원이 2021년 3월에 발의한 군사법원법 개정안과 2020년 9월에 발의한 송기현 의원안, 그리고 정부안이 모두 고등군사법원법 폐지와 심판관·관할관제도 폐지로 비슷하기 때문에 이를 중심으로 1심은 국방부에 설치하고 고등군사법원만 민간으로 이양하는 안으로 협의를 보았다. 나아가 성폭력 사건의 경우, 기소를 모두 민간으로 이관하는 방안으로 하여 앞선 개정안보다 민간의 개입과 견제를 더욱 강화하는 것으로 협의하였다. 2021년 6월 18일 박주민 의원이 대표발의 하였던 군사법원법 개정안이 바로 위 협의 내용을 담고 있다.

여당인 더불어민주당 내에서도 김진표 의원이 2021년 7월 1일 진정군사범죄만 군사법원에서 재판하는 내용의 군사법원법을 발의하였고, 소병철 의원은 2021년 7월 16일 평시 군사법원법을 폐지하는 내용의 법안을 발의하는 등 여러 의견들이 있었다. 그러나 더불어민주당 TF 위원들은 이를 조율하여 입법화하는데 중점을 두었다.

“(박주민 소위원장의 발언) 협의 결과 개인적으로 보면 제가 희망했던 것하고는 좀 다르지만 기존 정부안에다가 아까 국방부 차관님이 말씀하셨던 성범죄 그 다음에 피해자인 군인이 사망한 사건 그 다음에 군 입대 전에 범한 범죄를 민간에 이관하는 것을 내용으로 해서 군사법원법을 개정하자는 합의가 있었습니다.”

정책 선도가가 활용하는 주요 전략으로는 프레이밍(framing), 감정 점화(affect priming), 점진적 협상전술(salami tactics), 각종 상징(symbol)의 활용이 있다(Zahariadis, 2007). 이중 점진적 협상전술은 정책 선도가가 자신이 원하는 대안에 대한 전체적인 계획을 가지고 있지만, 현 단계에서 대안이 단번에 채택되기에는 위험이 클 경우에 택하는 방법이다(Zahariadis, 2007;77, 장현주, 2017, 재인용:451).

더불어민주당 TF 위원장인 민홍철 의원의 인터뷰를 보면 민홍철 의원은 정책 선도가의 전략 중 점진적 협상전술을 적극적으로 활용한 것으로 보인다. 민홍철 의원은 평시 군사법원을 완전 폐지하는 것이 가장 바람직하다고 주장하지만, 현 단계에서는 채택되기 어려우므로 향소심 군사법원만 폐지하는 안을 택한 것으로 보인다.

“(민홍철 의원의 발언) 군인들도 제복입은 시민으로서 일반 국민과 동등한 수사와 재판제도를 적용받는 것이 바람직하겠지만, 국방안보를 책임지는 군 본연의 임무와 기능을 보장해야 하는 것 또한 헌법적 가치임이 분명하므로 그 두 가지를 합리적으로 보장하는 것도 필요합니다. 그러한 측면에서 이번 군사법원법 개혁은 진일보한 것으로서 평사 완전 폐지로 가는 첫걸음이라 할 것입니다.”

-2021년 12월 10일 민홍철 의원 블로그, 제21대 의정보고-

3) 소결

군사법제도에 대한 정책 변경은 과거 노무현 정부 부터 계속 시도되었

던 것이고, 윤일병 사건과 같은 촉발 사건이 발생함으로써 정책의 창이 열렸던 적도 있었다. 그러나 이번 군사법원법 개정안과 같은 커다란 정책 변경은 이루지 못하였고 군사법원의 조직변경이나 지휘관의 일부 권한 축소 등만 일어났다. 따라서 그 이유를 분석해 볼 필요가 있다.

[표4-12] 군사법제도 개선 논의 연혁

주요 기구 또는 사건	시기	주요 내용	이후 조치
사법제도개혁 추진위원회 (대통령 자문기구)	2005.1 ~ 2006.12.	<ul style="list-style-type: none"> · 군사법원의 독립성 및 공정성 강화 · 군판사 소속 및 임명 · 전시·사변시 특례 규정 · 국방부 소속 군검찰 조직 설치 	정부는 법률안을 제출했으나, 제17대 국회임기 만료로 폐기
민관군 병영문화혁신 위원회 (국방부)	2014.8 ~ 2014.12	<ul style="list-style-type: none"> · 군사법원 설치부대 기준 상향 (사단급 이상→ 군단급 이상) · 심판관제도 원칙적 폐지 · 관할관 제도는 확인조치권의 대상 및 요건 강화 	동 논의의 상당수는 2016년 개정 군사법원법에 반영
군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회 (제19대국회)	2014.10. ~ 2015.7.	...	2016년 개정 군사법원에 충분히 반영되지 못함
군사법원법	2016.1.6	· 평시 사단급 보통	2017. 7. 시행

개정 공포	.	<ul style="list-style-type: none"> 군사법원 폐지 · 심판관제도 원칙적 폐지 · 관할관의 판결에 대한 확인조치권 제한 	
국회헌법개정 특별위원회 자문위원회	2017.2. ~ 2017.12.	<ul style="list-style-type: none"> · 기본권 총강 분과(평시 군사법원 폐지) · 사법부 분과(평시 군사법원 민간 이양) 	특별위원회 차원의 개헌안이 마련되지는 않았음
대통령 개헌안	2018. 3.	<ul style="list-style-type: none"> · 비상계엄 선포시 또는 국외파병 시에만 군사법원을 설치 	2018. 5. 24. 국회 본회의에 부의되었으나 투표 불성립으로 사실상 폐기

자료: 백상준, 『군 사법제도 개선논의 및 향후과제』, 국회입법조사처, 2020.

한편, 국회의 협력에서 법제사법위원회의 역할이 매우 크다는 것을 알 수 있는데, 노무현 정부 당시에는 군사법원 관련 정책이 추진되지 못하였지만 2021년에는 군사법원 관련 정책 추진이 이루어질 수 있었던 것에 대한 근거 중의 하나는 법제사법위원회 위원장이 군사법원의 축소나 폐지를 주장하는 당인 더불어민주당 소속이었기 때문인 것도 작용하였을 것이다. 또한 군사법원을 축소하는 내용의 군사법원법 개정안을 주장하는 더불어민주당 박주민 의원이 법사위 간사이고, 제1소위원회 위원장이기 때문에 군사법원법 개정안을 심사할 수 있었다. 나아가 공군 성폭행 피해자 사망 사건을 계기로 만들어진 더불어민주당의 TF소속 위원으로서 군사법원법 개정안에 대한 협의를 이끌어 낸 부분이 법안 통과에 적극적으로 반영되었을 것으로 보인다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 1948년 국방경비법 시절부터 운영하였던 군사법제도가 2021년 8월 31일 군사법원법 개정안의 국회 의결을 통해 크게 변경된 과정과 이유를 분석하였다. 본 연구에서는 군사법원법 개정안의 국회 의결 과정에서 Kingdon의 다중흐름모형이 어떻게 작용되었는지, 즉 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름들 서로 간의 상호작용을 살펴보았다.

본 연구를 통해 다음의 결론에 도달하였다.

첫째, 1948년 국방경비법부터 시작된 군사재판제도 개선은 정책 관여자들의 의지나 문제점에 대한 인식만으로는 한계가 있었고, 계기가 될 만한 우연한 사고나 사건과 이와 관련된 문제의 흐름이 합류하였을 때 정책 산출로 이어어질 수 있었다. 특히 남북이 대치된 상태인 한국의 경우, 현재에도 북한의 계속되는 도발과 위협이 있는 상태이므로 국가 안보는 매우 중요하고 조심스러운 문제이다. 국토 방위라는 군 임무의 특성상 일반 사회와는 다른 특수성이 존재한다. 따라서 군대 내의 특별법원으로서 군사법원을 운영할 필요가 있다는 입장과 군사법제도에 대한 국민적 신뢰를 회복하고 군인의 재판받을 권리 보장과 인권 보장을 위해 군사법원이 폐지되어야 한다는 입장이 수십 년간 첨예하게 나뉘어 있었다. 이와 같은 경우, 단순히 정책대안의 흐름과 정치의 흐름만 있어서는 정책의 창이 열리지 않는다는 것을 파악할 수 있었다.

2021년 5월에 발생한 여군 성폭행 피해자 사망 사건은 군사법제도에

대한 전체적 의구심으로 이어졌으며, 이는 군사법제도를 정책 문제로 부상시키는 계기가 되었다. 이로 인해 군사법제도 개선의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되었고, 군사법제도는 정부 의제가 되어 정부, 국회, 시민단체 등은 자신이 원하는 방향으로 정책이 산출될 수 있도록 상호작용하였다. 이러한 과정에서 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 정책과 결합하면서 정책의 창이 열리게 되었다.

둘째, 정책의 창이 열렸다 하더라도 정책 선도가가 정책대안의 흐름을 주도하여 이끌면서 정책 관련자들의 이해관계를 조율하면서 적극적으로 협상할 때, 비로소 정책대안이 선택되어 정책 산출이 이루어질 수 있다는 점을 다시 한번 확인할 수 있었다. 과거 노무현 정부 시기인 2005년 1월, 사법개혁추진위원회가 구성되고 2006년 12월 해산될 때까지 2년 여 동안 군사법제도를 포함한 사법개혁 논의가 있었고, 이에 대한 결과물로 국회에 제출된 군사법제도 관련 법안은 6개였다. 그러나 그 중 국회 본회의를 통과한 법안은 없었다. 또한 박근혜 정부 당시에도 국회에 군 인권개선 및 병영문화 혁신 특별위원회가 설치되어 9개월 간의 논의를 통해 7개 분야 39개 정책 과제를 결의하였으나, 이 역시 결의 내용이 입법화되지는 못했고, 군사법원의 일부 조직변경 및 관할관제도, 심판관제도 축소 등이 담긴 정부안이 입법화 되었다. 이는 정책 선도가의 존재나 역할의 부재로 인해 정책 변동을 성공적으로 이끌지 못했던 것에서 그 원인을 찾을 수 있었다. 문재인 정부에서는 군사법 관련 정책 변경시 대통령과 여당 소속 국회의원이 정책 선도가의 역할을 수행해 가며 정책 산출을 이루기 위한 적극적인 협상력을 발휘하며 주도적인 역할을 수행하였고, 이는 정책 산출로 이어지게 되었다.

제 2 절 연구의 한계 및 제언

본 연구는 군사법원법 개정안이 통과되는 과정에 대한 질적 사례 연구이다. 군사법원법이 개정되는 과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 이용하여 분석하였고, 그 과정에서 객관성을 확보하기 위해 정당의 정책자료집, 국회 회의록, 신문기사, 정부의 언론보도 내용 등을 노무현 정부부터 문재인 정부까지 시기별로 비교 분석하였다. 그러나 질적 연구의 한계로써 본 연구의 사례를 우리나라의 정책형성 과정에 일반화 시키는데는 무리가 있을 것이다. 또한 정책형성 과정에서 정책행위자간의 관계와 정책의 내용이 조금씩 변경되는 과정에서 정책 선도자의 주장 변화가 어떠한 요인에 의해 영향받았는지에 대한 분석은 충분히 고찰하지 못했다. 향후 연구에서는 정책행위자들의 인터뷰나 설문 등을 통해 이 부분을 보충하여 연구를 할 필요가 있을 것이다. 정책의 창이 열린 시기에 정책행위자들의 입장 변화와 노력에 따라 정책형성과정에 변화가 생기고 정책 산출물이 달라지므로 이러한 연구를 보완할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 고석. “한국 군사재판 제도의 성립과 개편 과정에 관한 연구”, 『서울대학교 박사학위 논문』, 2006.
- 강동욱. “군 사법절차의 관할관 확인조치권에 대한 비판적 고찰”, 『법과 정책연구』, 제12권 1호. 2012. 91-114.
- 김가람·이일용. “다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동과정 분석”, 『교육정치학연구』, 제21권 1호. 2014. 27-49.
- 김경필·이수진. “한국 군 사법제도 재생산의 정치학: 노무현, 박근혜 정부를 중심으로”, 『사회과학연구』, 제31권 4호. 2020. 89-106.
- 김백진. “군사법원 필요성과 목적에 대한 고찰”, 『저스티스』 제147권. 2015. 186-222.
- 김시진·김재웅. “Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담 완화정책”, 『교육행정학연구』, 제30권 3호. 2012. 181-203.
- 김운태. 『국방개혁 2.0 평화와 번영의 대한민국을 뒷받침하는 실행계획』, 국방대학교 안보문제연구소. 2018.
- 김인자·박형준. “과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정분석-「생명윤리 및 안전에 관한 법률」을 중심으로”, 『한국정책학회보』 제20권 1호. 2011. 111-150.
- 김정수. 『정책학 입문』, 문우사. 2021.
- 김정진. “항공기 부분품 관세감면제도의 관료정치”, 『서울대학교 석사학위 논문』. 2020.
- 김지수·김민곤·이정철·허만형. “아동 성범죄자에 대한 위치 추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석, Kingdon의 다중흐름 모형을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 제21권 1호. 2012.

251-284.

- 김현주·정승환. “개정 군사법원법에 대한 비판적 연구-군사법원의 설립과 변천과정 그리고 군사법제도의 발전방향”, 『한국군사학논집』, 제73권 3호. 2018. 129-151.
- 류지웅·김호. “군사법원의 독립성과 관할 문제에 관한 연구, 개정 군사법원법의 내용 분석을 중심으로”, 『비교법연구』, 제21권 3호. 2021. 135-166.
- 박성현. “군사법제도의 개선방안에 관한 연구 - 관할관·심판관제도를 중심으로-”, 『경성대학교 박사학위 논문』. 2013.
- 박용성·최성구·한승철. “다중흐름모형(MSF: Multiple Streams Framework)을 적용한 국토균형발전 정책의 형성과 변동과정 분석: 세종시 정책사례를 중심으로”, 『한국정책학회 동계학술발표논문집』. 2012. 27-53.
- 박정인. (2021) “Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 대학등록금 정책 분석 : 2017-2020, 문재인 정부를 중심으로”, 『교육정치학연구』, 제28집 3호. 2021. 155-184.
- 박혜림. “군사법제도의 현황과 개선방안”, 『아주법학』, 제12권 1호. 2018. 93-115.
- 백상준. “군사법제도 개선논의 및 향후과제”, 『국회입법조사처』. 2020.
- 백상준. “「국방개혁 2.0」의 평가와 향후과제”, 『국회입법조사처』, 제116호. 2020.
- 서해나. “Kingdon의 다중흐름모형을 통한 예술인고용보험제도 도입결정과정 분석”, 『한양대학교 석사학위 논문』. 2022.
- 송문희. “박근혜 정부의 개성공단 중단결정에 관한 연구”, 『고려대학교 박사학위 논문』. 2017.
- 손상식. “특별법원으로써 군사법원의 헌법적 지위에 대한 고찰”, 『법과 정책』, 제23권 3호. 2017. 127-152.
- 성욱준. “개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구”, 『한국정책학회

- 보』, 제22권 2호. 2013. 151-180.
- 오경식·김범식·이현정. “현행 군사법제도의 발전방향 연구 최종 보고서”, 『한국형사소송법학회』. 2012.
- 오윤성. “군 사법제도 개선방향에 대한 고찰-사법개혁위원회 안을 중심으로”, 『한국경찰학회보』, 제7권 1호. 2005. 79-103.
- 이동열. “주거복지정책결정과정에서 관한 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”, 『가톨릭관동대학교 박사학위논문』. 2016.
- 이진만·전영상. “Kingdon의 정책의 창 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정”, 『정책분석평가학회보』, 제19권 4호. 2009. 283-305.
- 장성수. “대화경찰관 제도 정책결정 과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로”, 『서울대학교 석사학위논문』. 2020.
- 장영수. “군 사법제도 개혁의 요청과 군사법원의 발전방향”, 『고려법학』, 제56권. 2010. 335-360.
- 장현주, “한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형, 역할과 전략은 무엇인가? : Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석”, 『한국정책학회보』, 제26권 2호. 2017. 449-475.
- 전영태·이용규. “‘단통법’ 제정과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여”, 『국가정책연구』, 제33권 4호. 2019.
- 정정길. 『정책학원론』, 대명출판사. 2010. 29-53
- 정정균·박철·박상재. “군사법제도 개혁에 관한 고찰: 국방개혁 2.0을 중심으로”, 『정보·보안논문지』, 제18권 2호. 2018. 113-121.
- 최성락·박민정. “Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구”, 『한국정책연구』, 제12권 1호. 2012. 113-137.
- 한상규. “군사법원과 일반 법원의 재판권 쟁의- 대법원 2016. 6. 16.자 2016초기318 전원합의체 결정 -”, 『법조』, 제67권 5

호. 2018. 612-642.

<기타>

- 국가인권위원회. 『군 사법제도 운영 및 인권침해현황 실태조사』, 국가인권위원회. 2004.
- 국정홍보처. 『참여정부 국정운영백서2 민주주의』, 국정홍보처, 2008.
- 국회 법제사법위원회, 『군사법원법 개정 관련 공청회』, 2021.
- 군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회 활동결과 보고서, 2015.
- 대통령자문 정책기획위원회, 『사법제도 개혁 - 사법의 선진화, 민주화를 위한 참여정부의 여정』 참여정부 정책보고서, 2008
- 민주적 사법개혁 실현을 위한 연석회의, “우리리서치 군사법원 및 병영인권개선 국민여론조사 조사보고서”, 『우리리서치』, 2014.
- 법원행정처. 『국민과 함께하는 사법개혁 : 사법개혁위원회 백서』, 사법개혁위원회. 2005.
- 육군본부. 『법무오십년사』, 육군본부. 1996.

<해외문헌>

- Birkland, After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events. Washington, DC.: Georgetown University Press. 1997.
- Easton, David, The Political System : An Inquiry into the State of Political Science, New york : Alfred A. Knopf, Inc. 1953.

Kingdon, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies, Little, Brown and Company. 1984.,
Kingdon, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies, Updated 2nd ed. Boston: Longman, 2011.
R. Chuck Mason. “Military Justice: Courts–Martial, an Overview”, CRS REPORT. 2013.
Zahariadis, Nikolas. The Multiple Streams Framework : Structure, Limitations, Prospects, Theories of thd Policy Process, in Paul. A. Sabatier. 2nd ed. Boulder 2007.

<언론보도>

국가인권위원회, “군사법제도 운영 및 인권침해 현황 실태조사”, 『국가인권위원회 보도자료』 2004. 5. 11.
<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=001004002001&boardtypeid=24&boardid=554770> (검색일: 2022년 6월 8일)

국방부, “국방개혁 2.0 군 사법개혁, 국민의 신뢰 회복을 위한 첫 걸음 군 사법개혁으로 장병의 인권을 지키겠습니다”, 『국방부 보도자료』, 2018. 2. 12.
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156253873> (검색일: 2022년 6월 8일).

국방부, “문재인 정부의 「국방개혁 2.0」 평화와 번영의 대한민국을 책임지는 ‘강한 군대’, ‘책임 국방’ 구현”, 『국방부 보도자료』, 2018. 7. 27.
<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156283894> (검색일: 2022년 6월 8일).

- 김수경, “대법원 사법개혁공식 출범…각계 인사 21명으로 구성”, 동아일보, 2003. 10. 28.
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20031028/7996009/1> (검색일: 2022년 6월 7일).
- 김종선, “송기헌 의원 ‘18년 최초 대표 발의해 주도한 ‘군사법원법’ 본회의 통과”, 뉴스타운,
<https://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=505295> (검색일: 2022년 6월 2일).
- 김진우, “국회 법사위, 군 사법제도 혁신위한 ‘군사법원법 개정 공청회’ 실시”, 국회뉴스ON, 2021. 6. 10.
<https://www.naon.go.kr/content/html/2021/06/10/6bc66ed4-fd6b-43d8-b0e6-6905495f523b.html> (검색일: 2022년 6월 2일).
- 박귀성, “軍인권행동, 오늘부터 대국민 서명운동 전개”, 한국인터넷 언론인협동조합, 2014. 12. 1.
<http://www.kimcoop.org/news/articleView.html?idxno=64172> (검색일: 2022년 6월 8일).
- 박석호, “‘오 대위 사건’ 증거 조작·은폐 의혹 조사 착수”, kbs, 2014. 3. 21.
<https://n.news.naver.com/mnews/article/056/0010011805> (검색일: 2022년 6월 7일).
- 박성진, “민관군합동 분과위 ‘평시 군사법원 폐지안’ 통과... 국회 ‘보고 누락’에 위원 2명 사퇴”, 경향신문, 2021. 8. 22.
<https://m.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202108221547001#c2b> (검색일: 2022년 6월 8일).
- 박수찬, “軍, 윤일병 사건 ”관계자 일벌백계, 특단 쇄신 취할 것”, 세계일보, 2014. 8. 4.
<http://m.segye.com/view/20140804001279> (검색일: 2022년 6월 8일).

- 엄지인, “문대통령, “국민 분노, 그냥 넘어갈 수 없어,, 병영문화 개선” 지시” MBC, 2021. 6. 7.
https://imnews.imbc.com/news/2021/politics/article/6246651_34866.html (검색일: 2022년 6월 8일).
- 유현민, “병영문화개선 민관군 합동위원회 출범... 위원장에 박은정, 서욱” 연합뉴스, 2021. 6. 28.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210628094700504> (검색일: 2022. 6. 8.)
- 윤혜주, “문 대통령 “국가가 못 지켰다 죄송” 공군중사 추모소 조문”, MBN, 2021. 6. 6.
<https://www.mbn.co.kr/news/politics/4520187> (검색일: 2022년 6월 8일).
- 이준성, “국방위 오늘 공군 부사관 사건 현안보고...與, 권인숙 전진 배치”, 뉴스1, 2021. 6. 9.
<https://www.news1.kr/articles/?4332890> (검색일: 2022년 6월 6일).
- 임진수, ““군사법원 처리사건 85%는 민간법원 처리 가능””, 미디어스, 2016. 10. 7.
<https://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=67836> (검색일: 2022년 6월 3일).
- 장정우, “[정면승부] 민홍철 “군 내 은폐 문제, 신속 처리에 가점 인사제도로 해결해야””, YTN, 2021. 6. 9.
https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202106092242236475 (검색일: 2022년 6월 8일).
- 최재영, “ [집중기획] 도마오른 軍 사법개혁”, 경향신문, 2003. 4. 20.
https://m.khan.co.kr/feature_story/article/200304201825561/amp (검색일: 2022년 6월 9일).
- 하석, “‘불공정 군사법제도 전면 개혁’”, 한겨레, 2002. 10. 17.
<https://n.news.naver.com/mnews/article/028/0000002552?sid=102> (검색일: 2022년 6월 7일).

- “군검찰 수사때 20.3% 고문·협박·폭행 경험”, 한겨레, 2004. 5. 11.
<http://legacy.www.hani.co.kr/section-005000000/2004/05/005000000200405111142001.html> (검색일: 2022년 6월 7일).
- “사개추위 ”사법개혁법안 조속한 처리를 촉구한다“”, 법률신문, 2006. 11. 20.
<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=23048> (검색일: 2022년 6월 7일).
- “윤일병 사건 은폐, 왜곡, 거짓말로 일관한 군”, jtbc, 2014. 8. 27.
https://mnews.jtbc.joins.com/News/Article.aspx?news_id=NB10564263 (검색일: 2022년 6월 7일).
- “민관군 병영문화혁신위원회 권고안 발표”, 정책뉴스, 2014. 12. 18.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148788772> (검색일: 2022년 6월 8일).
- “국방부, ‘군사법원 폐지’권고 수용 거부”, YTN, 2015. 4. 8.
https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201504082011243322_ (검색일: 2022년 6월 8일).
- “송영길 부사관 유족 만나 ”국방장관 안이…보고 누락된 듯“”, 뉴시스, 2021. 6. 1.
https://newsis.com/view/?id=NISX20210601_0001461483 (검색일: 2022년 6월 8일).
- “결국 법사위 확보한 與…사법·검찰 개혁 등 드라이브 예고”, 동아일보, 2020. 6. 16.
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20200616/101524702/1> (검색일: 2022년 6월 8일).

Abstract

A Study on the Revision
Process of the Military Court
Act

– Based on Kingdon’s Multiple Streams
Framework

Han Ok Hee

The Graduate School of Public Administration

Master of public Policy

Seoul National University

The system of judges with the system of jurisdiction under the 「Military Court Act」, which was revised on August 31, 2021, contains the contents of the military’s judicial system, which has changed to the greatest extent, such as the abolition of all in peacetime and the transfer of the High Court for Armed Forces to the private sector. In this study, attention was paid to the mutual

relationship between the process in which the final policy decision was made and the process in which the military law system, which was discussed by Roh Moo-hyun's government in the past and then failed, could rise to the policy agenda this time. The use of Kingdon's multiple streams framework theory as a premise of irrationality with the coincidence of changes in policy to methodology for this to be identified has been made.

This study was conducted at the center of the following questions. First, the background of the policy of reform of the Military Court Act being adopted as the government's agenda is the action of the problem stream, the policy stream, and the political stream in the process of revising the military court law. Second, who is the leading role of the policy in the process of the revision of the Military Court Act being approved by the National Assembly and what role has it played? The third attempt to reform the military law existed several times in the past, and the Policy Window was opened, and it was intended to examine why the decision on the current policy was made, and which factors were different from the past.

The results of the study are summarized as follows. The military court system, which began with the first U.S. military government, was calculated by the confluence of a large flow of problems related to the triggering event, which was limited by the willingness to improve its own system or the situation in question itself.

The window of the second policy has opened. As the policy entrepreneur leads the flow of an alternative to the policy, the

relationship between the interests of the parties involved in the policy can be coordinated, and the calculation of an alternative to the policy in question can be made so that the calculation of the policy in question can be made.

By summarizing the above information, the analysis of the process of revising the Military Court Act made it possible to ask once again the theory of Kingdon's multiple framework. Therefore, as for the results of this study, the analysis of the process of policy decision-making on the premise of coincidence with future irrationality is considered to serve as a framework for useful analysis.

Keywords : Military court law, Kingdon, multiple stream

Student Number : 2014-23584