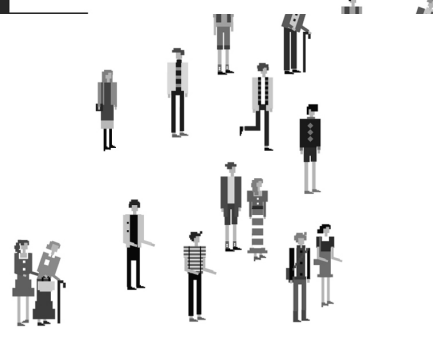
MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

2012 Korea Human Rights Report

2012 한국인권보고서



목차

005 발간사

008 총괄보고

023 [제 1 부] 인권분야별 보고
025 ■ 2012년 교육·청소년 분야 보고
071 ■ 2012년 국제인권 분야 보고
087 ■ 2012년 노동 분야 보고
088 개별적 노동관계
104 집단적 노사관계
137 이주노동자의 권리
151 ■ 2012년 미군문제 분야 보고
169 ■ 2012년 민생경제 분야 보고
170 몽골초원의 푸른늑대, 그리고 자본주의
186 경제민주화와 재벌개혁 추진에 필요한 입법방안
210 공공임대주택의 현황과 과제
227 하우스푸어 대책 및 가계부채 해결 종합방안
253 ■ 2012년 사법 분야 보고
271 ■ 2012년 소수자인권 분야 보고
272 지역별 인권기본조례 제정 현황 및 과제
280 장애인 활동지원제도 현황 및 과제
286 성적지향 성별정체성
293 ■ 2012년 언론 분야 보고
315 ■ 2012년 여성인권 분야 보고
318 가족법 분야
328 빈곤노동 분야
344 여성폭력방지 분야
353 ■ 2012년 외교통상 분야 보고
371 ■ 2012년 통일 분야 보고
379 ■ 2012년 환경 분야 보고
419 ■ 2012년 불법사찰 분야 보고

431 [제 2 부] 집중조명 1 – 용역폭력 관련
433 ■ 용역폭력에 의한 노동권 침해의 실태
455 ■ 노동현장에 드러난 용역폭력의 구조적 문제
465 ■ 용역폭력 근절을 위한 사회적, 법제도적 대안

481 [제 2 부] 집중조명 2 – 끝나지 않은 과제, 과거사청산
483 ■ 일제강점기의 인권침해
493 ■ 한국전쟁 전후의 인권침해
503 ■ 유신 및 군사독재시기의 인권침해
523 ■ 토론문 : 당사자주의의 문제점

529 [제 3 부] 2012년 디딤돌, 걸림돌 판결 선정
531 ■ 2012년 10대 디딤돌/걸림돌 판결

567 [부 록] 2012년 인권일지

발간사

한 해를 마무리하는 12월, 2012년 올 한해 우리 사회의 인권 상황은 어떠했는지 돌아봅니다. 이명박 정권의 마지막 해인 올해도 작년과 마찬가지로 암울했습니다. 더 이상의 기대를 해 보기 어렵던 이명박 정부의 임기가 끝나가고 있지만, 새로운 희망을 갖기에는 아직 여러 가지 상황이 어렵기만 합니다. 하지만 희망이 없다고 해서 발걸음을 멈출 수는 없습니다. 역사는 가슴에 새기고 우리는 또 다른 내일을 준비해야 합니다.

쌍용자동차 문제는 여전히 현재진행형입니다. 23명의 해고 노동자가 세상을 떠났고 유족들의 고통과 아픔은 치유되지 못한 채 남아 있습니다. 정리해고를 위한 회계조작 정황이 드러났음에도 불구하고 아무도 책임을 지려하지 않고 있습니다. 권력은 예나 지금이나 힘없는 노동자들에게만 희생을 강요하고 있습니다.

제주해군기지 건설 공사가 본격화 되면서 주민들의 삶은 황폐화 되고 아름다운 구럼비 바위는 파괴되었습니다. 군수산업의 이익을 위해 우리 아이들이 누려야 할 생명과 자연을 포기하고 국회는 관련 예산을 통과시키는 참담한 상황이 벌어졌습니다.

비정규직 노동자들이 불안정한 근로조건 아래 신음하고 있는 것도 오래된 일입니다. 현대자동차의 불법파견을 인정하는 대법원 판결이 나왔음에도 불구하고 기업은 아랑곳 하지 않고 있습니다. 동등한 대접을 받으며 일하고 싶다는 소망 하나로 이 추운 날씨에 철탑 위에 올라 농성할 수밖에 없는 사람들의 절박한 외침이 가슴에 사무칩니다. 지금도 수많은 비정규직 노동자들은 불안하고 불평등한 노동 조건 아래에서 떨고 있습니다.

모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시켜 나가야 할 국가인권위원회는 그 기능을 상실하였습니다. 부적격자로 판명된 현병철 전 위원장이 다시 국가인권위원장으로 선임되는 현실이 씁쓸할 뿐입니다.

온갖 추문으로 더럽혀진 검찰은 더 이상 공익의 수호자가 아닙니다. 권력에 충성하여 이명박 대통령의 내곡동 사저 비리 의혹도 제대로 수사하지 않았고, 뇌물검사에

성폭행검사까지 검사의 비리는 상상을 초월하고 있습니다. 더 이상 검찰을 믿을 수 없고 검찰 스스로의 자정도 기대할 수 없는 상황입니다. 검찰을 이대로 두어서는 안 된다는 국민들의 분노에 찬 목소리에 귀를 기울여야 합니다.

재벌 기업들이 골목 상권에 진출하여 중소 상인들을 짓밟고 있습니다. 대기업이 성장하면 그 덕분에 중소기업이나 서민들도 잘 살 수 있다는 낙수효과이론은 허구에 불과하다는 사실이 증명되었습니다. 그러나 재벌에 대한 비판만 난무할 뿐 이를 개혁해 나가려는 움직임은 번번이 봉쇄되고 있습니다.

누구나 원자력 발전이 위험하다는 사실을 잘 알고 있는데도 정부는 안전하다고 주장하면서 오히려 새로운 원자력 발전소를 건설하려고 하고 있으며, 시골 마을에 대형 송전탑을 세우려고 합니다. 밀양에서 평생 살아오신 할머니 할아버지들의 절규는 외면당하고 마을은 점점 폐허로 변하고 있습니다.

장애등급제와 부양의무제로 인하여 장애인의 인권은 아직도 제자리 걸음 입니다. 미신고 복지시설을 방치하고 장애인의 이동권 향상에 관심도 기울이지 않는 정부의 태도는 결국 장애인들을 화재 가운데로 몰아넣었습니다.

국제투기자본의 위협이 나날이 커지는 상황에서 정부의 외교정책은 실망감만 더 해주고 있습니다. 론스타가 ISD를 제기하여 수 조원의 세금을 내놓으라고 하고 있는데 정부는 아무런 정보도 공개하지 않은 채 믿어달라고만 합니다. 한미FTA를 비롯하여 각종 통상정책을 통해 위험을 자초해 놓고 그에 대한 반성은 어디에도 찾아볼 수 없습니다.

이처럼 암울한 인권 상황 속에서 몇 가지 기억할 만한 성과도 있었습니다. 유신 헌법 하에서의 긴급조치가 위헌이라는 판결의 후속 조치로 국가의 손해배상 책임을 인정하는 판결이 선고되었습니다. 또한 일제 강점기 한국인들을 강제로 징용한 신일본제철 등 일본 기업들에 대해 손해배상책임을 인정한 대법원 판결도 있었습니다. 이러한 판결들은 아직도 우리사회에 과거의 잔재가 남아있고 이를 시급히 청산해야 한다는 과제를 확인시켜 주는 판결이었습니다. 표현의 자유를 최대한 보장하여야 한다는 인터넷실명제에 대한 위헌결정이나 인터넷상 선거와 관련한 정치적 표현 및 선거운동을 금지하는 공직선거법 규정에 대한 위헌결정은 위축되어 있던 표현의 자유에 약간이나마 숨통을 터 주었습니다.

새로운 걸음을 내딛기 위해서는 지난 발자취를 남겨야 하고 기억해야 합니다. 우리

가 올곧게 걸어가는 것인지 돌아보기 위함입니다. 이에 2012년 한 해 동안의 인권 현실을 냉정히 기록하고 평가하고자 인권보고서를 펴냅니다.

먼저 전반적인 인권 상황에 대하여 총괄적으로 보고하고, 제 1부에서는 각 분야별 인권 현황을 개관하였습니다. 제 2부에서는 올 한 해의 주요한 이슈를 집중 조명하여 용역 폭력에 의한 노동권 침해 현실과 아직도 끝나지 않은 과제로 남은 과거사 청산의 문제를 다루었습니다. 제 3부에서는 올 한 해의 주요한 판결들 중에서 인권 증진에 도움이 되는 디딤돌 판결과 인권 상황을 악화시켰던 걸림돌 판결을 각 10개씩 선정하여 기록하였습니다.

언제 끝나는가 싶었던 이명박 정부도 이제 임기 말을 향해 달려가고 있습니다. 민주주의와 인권을 추구하는 우리 모임이 더욱 단결하여 행동할 수 있는 상황을 만들어 주었으니 공로상이라도 주어야 한다는 우스갯소리가 결코 즐겁게 들리지 않습니다.

하지만 생명과 평화와 인권을 지키려는 국민들의 목소리는 올 한 해에도 계속해서 울려 퍼져 희망의 싹으로 자라고 있습니다. 대선을 앞두고 있는 이 시점에서 과연 우리의 인권 상황이 더 나아질 것인지 섣불리 예측할 수는 없지만, 어떤 상황이 오더라도 "함께 살자"는 외침을 가슴에 안은 채 중단 없이 걸어가야 할 것입니다.

바쁜 시간을 쪼개어 원고를 작성해 주신 모든 집필자 분들, 올해의 판결을 선정해 주신 선정위원들, 인권보고대회를 준비해 주신 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 2012년 한국인권보고대회에 참석하여 주신 여러 시민 분들, 활동가 분들, 변호사님들께도 깊이 감사의 인사를 드립니다.

2012. 12. 11.
민주사회를 위한 변호사모임
회장 장주영

2012년 한국 인권상황 총괄보고

민변은 매년 12월 세계인권선언의 날 즈음하여 한 해 동안 우리 사회가 겪어온 삶의 궤적을 인권의 시각에서 바라보는 한국인권보고서를 발간하여 왔다. 이명박 정권의 첫 해인 2008년도의 인권보고서는 '암울한 시대의 도래'를 선언하였고, 이후 이명박 대통령 임기 5년 동안의 인권 상황은 한마디로 '어두운 회귀의 시대, 저항의 시대'로 평가되었다. 이명박 정권이 막을 내리는 올해의 인권보고서는 지난 5년간 암흑의 시대에도 결코 꺼지지 않았던 인권의 촛불이 새해부터는 다시금 활활 타오르기를 기대하는 마음으로 작성하였다. 2012년도 한국인권보고서의 '총괄보고' 부분에서는 올 한 해 동안 발생한 우리 사회의 주요 인권 상황을 각 분야별로 요약하여 정리하였다.

1. 민간인 불법사찰의 전모

국무총리실 공직윤리지원관실이 KB한마음 대표 김종익씨를 사찰한 사실은 현 정권의 실체를 적나라하게 드러내는 대표적 사례라 할 수 있다. 즉 국가가 사찰을 전문적으로 하는 조직을 구성하여 이를 통해 정치적 반대세력이나 비판자에 대하여 은밀하게 뒷조사를 하고, 그러한 사실이 발각되자 조직적이고 노골적으로 증거인멸에 나서는 한편, 사정기관으로서 이를 적발하고 피해자의 인권을 보호해야 할 검찰은 그 누구도 납득할 수 없는 얼버무리기 수사로 진실을 무마시켜 버리고 만다. 가장 추악하고 후진적인 권력행태들이 총체적으로 그 민낯을 드러낸 사건이라 아니할 수 없다.

민간인 불법사찰은 의심할 나위 없이 민주화 시대라고 여겼던 분위기에도 불구하고 권력이 어떻게 사유화되고, 헌법과 국민이 부여한 통치권을 정치와 법치의 가면을 쓴 채 무고한 국민에게 폭력적으로 행사하여 한 개인의 일상을 무참히 앗아가는지를 보여주는 사건으로, 그 자체가 헌정질서의 부정이자 국가의 존재를 부정하는 것과 다름없다. 결국 민간인 불법사찰이라는 국가기관의 행위는 민주적 기본질서를 정면으로 부인하면서 한편으로는 국민의 기본권을 침해하고 다른 한편으로는 국가의 기본적인 틀조차 부정하는 반헌법, 반민주적 행위라 요약할 수 있다.

2. 사법 분야

2012년 한 해도 사법 분야에는 많은 변화가 있었다. 법원, 헌법재판소 분야에서는 대법관과 헌재재판관들의 임기 만료로 인한 대대적인 구성원 변경이 있었다. 인적 구성의 변화는 있었지만 바람직한 변화는 아니었다. 애초 보수적인 이명박 정부 하에서 사법부 구성의 다양화를 기대하는 것이 어려웠을 수는 있으나 기존의 다양성보다 오히려 후퇴한 사법부 구성은 많은 문제점을 낳고 말았다.

무엇보다 2012년 사법 분야에서 가장 핵심적인 사항으로 떠오른 것은 검찰 개혁이었다. 검찰 개혁은 이전부터 많은 논의가 있었던 주제였으나 올해 대통령 선거를 앞두고 다시 쟁점이 되었다. 그리고 검사들의 어처구니없는 비리가 터지면서 대대적인 수술이 필요하다는 국민적 공감대가 형성되었다.

최근 김광준 부장검사의 뇌물사건과 검사의 피의자 성추행 사건은 검찰의 비리와 범죄 근접성이 어떤 집단보다 높고 윤리의식은 어떤 집단보다도 낮다는 것을 잘 보여준 사례이다. 그리고 마침내 검찰총장과 대검 중수부장이 서로 물러나라고 하는 어처구니없는 사태마저 발생했다. 이러한 일련의 사건은 돌출적인 것이 아니라 전반적인 검사들의 수준을 잘 보여주는 것이다. 견제와 감시를 받지 않는 권력이 윤리적으로 완전 무감각한 괴물 같은 공직자를 낳은 것이다.

2012년 검찰 개혁의 바람은 이렇게 대통령선거를 통한 국가권력 개혁이라는 측면에서 그리고 검찰의 비리에서부터 시작되고 있다.

3. 언론인권 분야

올해는 이명박 정권의 마지막 해인만큼 이명박 정권과 관련한 여러 의혹이 홍수처럼 쏟아져 나왔고 그에 대한 국민들의 비판 여론도 매일같이 들끓었다.

올해 언론인권분야에서는 특기할만한 것은 방송사 파업이다. 이명박 정부의 계속된 낙하산 인사로 언론의 독립성이 심각하게 침해되자 그 저항으로 언론인들은 '공정보도'와 '낙하산 인사의 퇴진' 및 '해직자 복직'을 요구하며 올 초부터 역사상 유례없는 대규모, 장기간의 언론사 총파업을 시작하게 되었다. MBC 본부에서는 2012년 1월 30일부터 7월 17일까지 170일간이라는 오랜 기간 동안 파업이 이루어졌고, 대구,

부산, 광주 등 17개의 지역 MBC도 2012년 3월부터 파업에 돌입하였다. KBS본부와 YTN지부, 연합뉴스 지부도 그 무렵 파업에 동참하였고, 작년 말부터 시작된 국민일보의 파업도 올해 6월까지 173일간이나 지속되었다. 결론적으로는 친정부인사 사장 선임이 반복되고 기자들의 대량해고 및 징계로 마무리되었지만, 방송사 파업은 방송의 독립성과 공정성회복을 위한 노력이었다고 할 것이다.

올해도 표현의 자유를 제한하는 국가권력의 행태는 반복되었다. 특히나 국회의원 총선거와 대통령선거 일정과 겹치면서 시민들의 일상적인 정치적 표현행위마저 각종 법률위반 혐의로 기소하는 사례가 다수 발생했다. 대표적인 사례가 '우리 민족끼리'라는 북한의 트위터상 글을 리트윗 했다는 이유로 국가보안법 위반으로 1심에서 유죄 판결을 받은 박정근씨 사례를 들 수 있다. 또한 현역군인의 정책비판을 상관모욕죄로 기소한 사례, 법관의 SNS 발언을 문제로 징계한 사례, 나꼼수의 발언에 대한 공직선거법으로 기소한 사례, 정치적 풍자 그림을 고소하거나 기소하는 사례까지 다양하다. 미국의 비정부기구인 프리덤하우스(Freedom House)는 「2012. 인터넷상의 자유 보고서」에서 한국의 인터넷 자유를 지난해에 이어 올해도 '부분적 자유국'으로 분류하였는바, 한국 언론인권 분야의 현주소를 보여준다고 할 것이다.

4. 노동 분야

가. 개별적 노동관계

최근 사회적 문제가 되고 있는 쌍용자동차, 콜트콜텍 등 노동자들에 대한 위장 정리해고를 규제하기 위해서는, 경영상의 이유에 의한 해고의 사유를 강화하고 정리해고의 요건과 협의절차 등을 단체협약 등으로 정할 수 있도록 하는 등 위장정리해고를 실효적으로 규제할 수 있는 근로기준법의 개정이 필요하고, 회계 조작을 통한 정리해고 요건의 인위적 생성을 견제하기 위해서는 회생절차상 근로자들의 의견진술권 보장, 금감원 감리자료 등 열람기회 보장, 법원의 전문성 제고 등 제도적 보장이 절실한 것으로 나타났다.

불법파견과 관련해서는, 최근 대법원의 확정판결에도 불구하고 현대자동차는 협력사들과 함께 이행강제금을 납입하면서 대법원의 확정판결에 따른 노동위원회의 원직복직명령을 불이행하고 있다. 이행강제금의 본래적 목적에 충실하기 위해서는 '징벌적 손해배상제도'와 같이 사용자의 임의 이행을 강제할 수 있는 위력적인 금액의 이행

강제금을 부과할 수 있는 법적 근거의 마련이 필요한 것으로 분석되었다.

기간제법 개정과 관련하여 기간제 사용사유와 사용횟수 제한, 기간제 사용휴지기 신설, 차별적 처우 금지, 정규직 전환을 유인하기 위한 정규직 전환 지원금 제도의 도입 등이 논의되고 있는데, 특히 현대자동차가 대법원 확정판결에 따라 부여된 사내하청 노동자들 정규직 직접 고용 의무를 회피하기 위해 단기 계약직으로 직접 고용하는 편법을 사용하는 것을 봉쇄하기 위해서는, 기간제 사용사유를 제한하여 상시적이고 지속적인 업무에는 비정규직을 사용할 수 없도록 하는 것이 필요하다는 명제가 다시금 확인되었다.

산업재해와 관련하여 프랑스의 경우와 같이 발암물질에 노출된 노동자들로 하여금 퇴직 후에도 건강검진을 받을 수 있도록 사업주에 책임을 부여하고 '발암물질 노출 노동자 목록작성'을 의무화 하는 등의 입법을 검토할 필요성이 제기되었다.

나. 집단적 노사관계

교섭창구단일화가 전면적으로 적용된 한해였고, 그만큼 혼란과 문제점도 많았다. 많은 노조가 창구단일화 제도의 허점에 무방비로 노출되었고, 사용자들은 제도의 허점을 이용하여 친사용자 노조 설립에 열을 올렸다. 창구단일화가 아닌 복수노조 자체로 인하여 문제가 발생하는 사업장도 다수 있었다. 해당 사업장들은 사용자의 노골적인 부당노동행위가 자행되어 노조활동에 심각한 어려움이 발생하였다.

2010년부터 시작된 공격적 직장폐쇄로 인한 노조 조직에 대한 공격은 여전히 계속되었고 2012년 7월 금속노조 SJM지회에서 극에 달하였다. SJM조합원들에게 무차별적으로 폭력을 휘두른 경비업체와 회사는 사회적 지탄을 받았고 일부 구속기소 되었다. 그리고 이를 계기로 노조법, 경비업법의 개정안이 발의되었지만 직장폐쇄 제도에 대한 근본적인 개선은 이루어지고 있지 않다. 나아가 국회청문회 과정에서 밝혀진 창조컨설팅의 노조파괴 전략은 매우 충격적이었는바, 자주성이 결여된 소위 회사노조(company union)의 실체가 적나라하게 드러났다.

공공부문 노동자들의 노동기본권은 각종 예산편성지침과 경영평가로 사실상 제한되고 있다. 예산편성지침에 의한 단체교섭권 제한이 무효라는 법원의 판단이 나왔는데도 정부는 계속하여 위법한 관리감독을 하고 있다. 학교 비정규직 노동자들의 경우는 교육감과 교과부장관이 사용자라는 사실을 부인하고 있어서 노동기본권 침해가

심각하다. 공무원들은 허가주의로 운영되는 노조설립신고제도로 인하여 노동기본권을 행사하지 못하고 있다.

고용노동부의 위법·부당한 시정명령은 계속되고 있으며 노동기본권을 전반적으로 위축시키고 있다. 단체행동권을 행사하는 것을 형사상 업무방해죄로 의율하는 것은 제한적으로만 가능하다는 2011년의 대법원 전원합의체 판결에 따른 하급심 판결들이 선고되고 있는 점은 긍정적으로 평가되고 있는데, 쟁의행위 목적사항에 대하여도 긍정적인 개선책이 필요하다고 할 것이다.

다. 이주노동자

이주노동자는 여전히 열악한 근로조건과 인권침해 상황을 겪는 것으로 보고되고 있으나, 고용허가제가 지닌 구조적인 문제 해결 없이 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기는 어렵다. 고용허가제법이 단기순환을 원칙으로 이주노동자를 단순 노무인력으로 대상화하고 이주노동자의 사업장 이동의 자유를 지나치게 제한함에 따라, 이주노동자들은 열악한 노동조건에서 강제로 일하거나 미등록 이주노동자 신분이 되는 두 선택지 중 하나만을 택해야만 하는 상황으로 끊임없이 내몰리고 있기 때문이다.

2012. 8. 1.부터 시행된 고용노동부의 '이주노동자 사업장 변경 지침'으로 이주노동자들이 그동안 제공받아왔던 구인사업장의 명단을 더 이상 제공받지 못하고 됨에 따라 이주노동자들은 사업장의 근무조건을 제대로 비교하지 못한 채 근로계약을 체결하거나 사업장 변경을 아예 단념하게 되는 등 계약의 자유 및 직장선택의 자유 등의 기본적 인권을 더욱 심하게 침해당하고 있다.

노동3권이 체류자격과 상관없이 당연히 인정되는 기본권임에도 대법원은 서울경기인천 이주노동자노동조합의 설립에 관한 판결을 6년 가까이 내리지 않고 있으며 출입국관리사무소는 이주노조의 5,6대 위원장의 합법적인 체류비자를 취소하여 출국시키는 등 이주노조 임원에 대한 탄압이 계속되고 있다.

어업과 농축산업 분야 종사 이주노동자의 경우에는 작업장이 외딴 곳에 떨어져 있는 경우가 많아 이들의 노동권, 인권실태가 외부에 알려지기 어려웠으나 최근 이러한 어업 및 농축산업 이주노동자들의 인권상황이 매우 심각하다는 사실이 조금씩 드러나고 있어, 이에 대한 대책이 시급한 상황이다.

고용허가제 체류기간 만료자가 올해 6만2178명으로 정점을 찍을 것으로 전망됨에

따라 연말까지 미등록 이주노동자의 증가세는 계속될 예정이다. 단속, 보호 및 강제퇴거에 대한 사법적 통제 절차의 부존재, 공무원의 통보의무조항 등에 의해 미등록 이주노동자가 겪게 되는 인권침해상황 역시 심각하다. 미등록 이주노동자가 생기는 원인의 상당부분은 고용허가제의 근본적, 제도적인 문제에 기인하는바, 고용허가제를 폐지하고, 일정한 미등록 합법화 조치, 노동허가제 등의 대안에 대해 본격적으로 논의하는 일이 필요하다.

5. 환경 분야

이명박 정부의 최대 핵심 사업인 4대강 살리기 사업과 2015년부터 시행될 온실가스 배출권 거래제, 구미시 불산가스 누출 사고 그리고 에너지 생산의 패러다임 변화를 가져올 탈핵관이 2012년 환경 분야의 관심사라고 할 수 있다.

2011년 홍수기에 4대강 본류 및 그 지천에서 교각 붕괴 및 제방 붕괴를 경험하였고, 2012년 홍수기에는 녹조 번무 현상(녹차 라떼)을 경험하였으며, 2012년 가을에는 금강과 낙동강에 수많은 물고기 집단폐사 현상을 겪게 되었다. 4대강 둔치 주변에 경작농민을 쫓아내고 조성한 하천생태 공원은 생명을 활성화하는 역할보다는 오히려 생명의 그물(먹이 사슬)을 파괴하는 기능을 하고 있다. 4대강 본류에 건설된 16개의 보에 물이 채워지고 모래가 사라지자, 4대강을 찾던 수많은 철새들의 개체수가 급격하게 줄었고, 4대강 본류 구간에는 어류 다양성이 사라졌다. 이와 같이 4대강 살리기 사업은 생명의 그물구조를 파괴해 가고 있는바, 더 심각한 상태로 생명의 그물구조를 파괴하지 않도록 하기 위한 대책으로 4대강 재자연화에 대한 논의가 시급한 상황이다.

배출권거래법이 2012. 5. 14. 제정되어 2015년부터 CAP AND TRADE 방식으로 배출권 거래제를 시행할 예정이다. 그러나 기후 변화가 해마다 눈에 띄게 가속화되고 있는 현실에서 10년 전의 유럽 배출권 거래제도보다 후진적인 배출권 거래제를 시행한다는 점에서 산업계의 부담을 최소화하는 것을 최대의 목표로 설정한 듯하며, 과연 이 제도가 온실 가스 배출 억제라는 본연의 기능을 수행할 수 있겠는지 의구심이 든다.

구미시 불산가스 누출 사건에서 드러난 바와 같이 유해화학물질관리법과 산업안전보건법 적용의 사각 지대가 존재하는 현 국내 화학물질 관리체계에 대하여 유럽에서 시행하고 있는 지자체에 독성물질 관리센터를 설치하고, 어느 지역의 사업장이 불산과 같은 유해화학물질을 얼마만큼 취급하는지 일반인과 인근 지역 주민들에게 공개

되어서 사회적인 안전관리 감시를 받도록 제도의 정비가 시급하다.

2003년 이래 10년간 국내 원전에서 167건의 고장이 있었고, 올해도 시운전원전을 포함하여 14건의 고장이 있었다. 지난 해 일본 후쿠시마 원전 사고 이후 세계 각국은 원전의 가동을 줄이고, 재생에너지로의 전환을 시도하고 있다. 이제 탈핵은 거스를 수 없는 시대의 흐름으로써 우리 정부도 핵으로부터 안전한 사회를 만들기 위하여 근본적인 정책 변화가 있어야 한다.

6. 교육 · 청소년 분야

2012년 교육·청소년 분야의 인권상황을 전반적으로 돌아보면, 이명박 정부의 교육정책이 끝까지 이어지면서 교육자치의 영역에서 반발을 초래하였고, 그 부작용은 청소년의 자살이라는 극단적인 선택으로 이어졌으며, 이에 대하여 교과부는 총체적인 접근을 포기하고 폭력 학생을 범죄자로 취급·관리하는 안이한 대책으로 일관하였다.

대학의 반값등록금의 문제가 절실하게 현실화되어 사회적 합의를 얻어가는 과정에서 정치세력은 이를 문제로 인식하기 시작하였으나, 심각한 문제가 엄존하는 사립학교에 대해서는 보수적인 정책으로 일관하여, 사립학교의 교육문제는 여전한 상황이다. 지방자치단체 중 일부는 무상급식, 인권조례, 대안학교 등의 구체적인 처방을 내놓고 있다. 그러나 이명박 정부는 중앙정치 공학적인 관점에서 지방자치단체장의 이념 차이에 따라 지원과 억압을 차별하는 방식으로, 교육 자치, 전문적인 교육, 장기적이고 교육적인 대안부재와 구체적인 문제해결이 충돌하였다.

무상보육에 대한 정치적인 졸속정책은 시행되었으나, 예견되었던 바와 같이 지방자치단체의 예산부족으로 중단되었고, 유치원교사 임용고시 등에서도 정치 집단의 이익을 위하여 단기적으로 시행하여 교육관련 자의 인권을 침해하는 경우가 많았다.

청소년의 정치참정권, 교원조례, 교장공모제, 비정규직 노동의 문제제기 · 해결, 사립학교에 대한 판결 등을 보면 미약하지만 교육 청소년 관련자들의 직접 참여요구가 높아지고 있고 이는 현실적인 장애 속에서도 차츰 확대되어 가고 있다.

교육 분야에서 가장 두드러진 교육내용의 쟁점은 교과서에서 민족사적 문제의식의 축소, 친일·독재정권적 시각의 확대 및 공고화가 두드러졌으나, 그 동안의 연구 성과와 여론 등에 힘입어 이를 후퇴시키는 성과를 낳은 것으로 평가된다.

이명박 정부의 교육정책이 비교육적·비전문적인 면이 두드러지고 이에 대한 저지 등은 어느 정도 이루어졌으나, 재벌의 교육분야 침투 및 영리적인 교육운영에 대한 방어와 대책은 미미하여 향후 중요한 문제로 남아 있다.

7. 민생경제 분야

주거 복지를 위한 국가의 핵심적인 수단 중 하나가 공공임대주택이다. 2008년부터 이명박 정부는 국민임대주택 건설계획을 축소하면서 2010년 약 7만 5천호, 2011년 약 6만 6천호 등 공공임대주택 공급물량이 대폭 감소한 반면 중소형 분양을 늘리는 방식으로 보금자리주택 정책을 실시하였다. 이에 따라 임대주택의 부족과 주택가격의 하락에 따른 전세수요 증가가 맞물리면서 2009년 수도권과 대도시의 전세난의 원인이 되었다.

이와 관련하여 각 대선후보들도 임대주택의 대폭적인 확대를 공약으로 제시하고 있으나 재원 마련을 위한 현실적인 대책이 필요하다. 임대주택의 입주자격과 관련하여 저소득층, 철거세입자, 노령자, 장애인 등 주택이 절대적으로 필요한 가구에 좀 더 많은 배점을 하여 저렴한 주택이 필요한 사람들이 공공임대주택에 입주할 수 있도록 제도를 개선해 나갈 필요가 있다. 아울러 소득 1, 2분위의 저소득층의 경우 소득대비 주거비부담 수준이 높은 점을 고려하여 임차료 차등 부과 등 제도적 개선이 필요하다. 2012년 들어 임대주택 입주자들의 거주권과 생활권 보장을 위해 계획단계부터 소셜믹스(social mix)를 적용하고 도심 내에 임대주택을 공급하겠다는 서울시의 구상은 주거복지 실현 차원에서 주목할 만하다. 아울러 2012년 국회에서 발의된 주거복지기본법안은 공공임대주택의 안정적인 건설과 주거관련 급여의 수급권으로의 체계화, 균형 잡힌 주거복지정책 전달체계 구축을 위해 반드시 입법화될 필요가 있다.

공정한 하도급 거래질서를 확립하기 위해서는, 하도급법 위반행위 중 대금의 장기미지급, 어음의 장기 미결제, 기술탈취, 부당한 발주취소 등 수급사업자의 생존을 심각하게 위협하는 행위로 한정하여 해당 수급사업자 및 협회의 고소·고발권을 인정해 주어야 하고, 하도급법 제30조에 규정된 사항은 징벌적 손해배상을 할 수 있도록 개정해야 하며, 수급사업자의 연합체 등에 하도급대금 분쟁조정 협상권을 주어야 하고, 기타 '수급사업자의 의사에 반하여'와 같은 대물변제 금지규정의 면책규정,

부당성과 현저성을 요건으로 한 부당한 하도급대금 지급규정 등을 개정하여야 하며, 중소기업 단체의 대기업에 대한 공동행위를 공정거래법상 부당공동행위에서 제외하는 개정 등이 필요한 것으로 나타났다.

8. 소수자 인권 분야

가. 성적 지향·성별 정체성 인권 분야

최근 2011. 6. 유엔 인권이사회에서는 「인권, 성적지향과 성별 정체성」이라는 결의안을 채택하였고, 이 결의안에 따라 2011. 11. 유엔인권최고대표는 관련 인권 실태를 인권이사회에 보고하는 등의 국제인권법적 흐름이 전개되었다.

성별 정정허가신청 절차에서 일부 법원이 인권침해적인 보정명령을 내리고 있는 사실이 확인되었는데, 2012. 9. 한 가정법원은 성별정정허가신청을 한 신청인에 대하여 '탈의한 상태의 전신사진'을 제출할 것을 요구하였고, 그 외에도 40세 신청인에게 부모 동의서를 요구하는 등의 사건이 발생하고 있다.

합의에 의한 동성간 성적 접촉까지 처벌하는 군형법 제92조의5에 대하여 올해 있었던 '유엔 국가별 보편적 정례 검토(UPR)'에서도 위 조항의 폐지 가능성 검토를 권고받았으나 정부는 이에 대해 반대 입장을 표명하였다.

서울행정법원은 나이지리아 출신 동성애자에 대해 난민지위를 인정하라는 판결을 선고하였다(서울행정법원 2012. 2. 9. 2011구합22952 판결). 나이지리아 형법이 동성애를 중형으로 처벌하고 있고, 나이지리아 일부 주가 채택하고 있는 샤리아법이 동성애자에 대한 투석형을 규정하고 있으며, 동성애자에 대한 폭력과 체포가 빈번하게 이루어지는 현실 등을 고려한 매우 의미 있는 판결이라고 할 수 있다.

나. 장애인 활동지원제도 현황 및 과제

장애인활동지원제도는 신체적·정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 장애인에게 활동보조, 방문목욕, 방문간호 서비스를 제공하여 장애인의 자립생활과 사회참여를 증진하기 위한 제도로 중증장애인들의 생존권 투쟁의 결과로 2007년부터 전국적으로 시행되었다. 그러나 1급 장애인으로 신청자격이 제한되고, 서비스제공시간 상한이 제한되어 있으며, 본인부담금 비율이 높아 장애계는 개정운동을 진행해 왔다.

그러던 중 지난 10월 서울 성동구 행당동의 한 주택에서 원인이 알 수 없는 화재로 인해 뇌성마비 중증장애여성 김주영 씨가 목숨을 잃었다. 불이 나자 김씨는 스틱을 입에 물고 전화기를 터치해 긴급히 119에 화재신고를 했지만, 혼자서 전동휠체어에 앉을 수 없어 그녀는 화마와 싸우다 질식사로 숨지고 말았다. 중증장애인에게 활동보조 생활시간을 보장하라고 요구하고 싸워왔던 장애인활동가가 결국 활동보조가 없는 상황에서 참변을 당하고 말았다.

이러한 비극을 막기 위해 우선 활동보조가 하루 24시간 필요한 중증장애인들에게 하루 24시간 활동보조를 보장하여야 한다. 또한 신청자격을 장애인복지법상 등록 1급 장애인으로 제한하는 것을 풀어야 하고, 가구 소득수준에 따라 부과되는 본인부담금 산정을 개인소득 기준으로 산정하는 것으로 개선되어야 한다. 마지막으로 활동보조인 인력수급을 원활하게 하기 위해 활동보조 급여액도 보다 현실화시켜서 단가를 상향조정하여야 할 것이다

다. 지역별 인권기본조례 제정 현황 및 과제

2012년 올해에만, 서울특별시, 부산광역시 등 광역자치단체 5곳, 기초자치단체 6곳에서 인권기본조례가 제정이 되었다. 지방자치단체 차원의 인권기본조례는 '인권도시' 담론에서 시작되었다. 국가인권위원회도 2012년 4월 19일, 각 지방자치단체의 장에게 국가인권위원회가 제시하는 인권 기본조례 표준안을 참조하여 인권 기본 조례를 제정·개정할 것을 권고한 바 있다. 그러나 이러한 '인권도시' 담론이 실질적인 논의보다는 관 주도의 '브랜드화', '상업화'로 흐르고, '인권기본조례 제정'으로 전부 수렴되는 것에 대하여 우려 섞인 비판도 많다.

지역 사회 차원에서 인권보장 체계를 구축하려는 노력들은 분명히 의미가 있다. 하지만 형식적인 인권기본조례 제정에 그치지 않고, 그 취지가 실질적으로 작동하기 위해서는 조례 제정이라는 성과주의에 매몰되지 않고, 조례 제정 과정에서 시민의 관심과 참여를 유도하고, 지역적 특성과 사회적 약자와 소수자들의 인권침해의 구체적 현실과 당면 문제를 고려한 충분한 사전 논의가 필요하다고 할 것이다.

9. 외교·통상 분야

온 국민의 분노를 폭발시켰던 한미FTA가 날치기 통과되어 결국 올해 3월 15일 발

효되었다. 한미FTA 이전에도 한국은 세계 여러 국가들과 각종 통상조약을 체결하였다. 그러나 한미FTA를 체결하면서 과연 국제통상조약이 경제영토를 확장하고 국익에 도움이 되는 것인지, 한국의 인권 상황에는 어떠한 영향을 미칠 것인지 검토해 보아야 한다는 질문이 야기되었다.

대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장 기반을 마련하기 위해 '대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률('상생법')'이 제정 시행되고 있다. 그러나 이러한 상생법의 시행에 대하여 앞으로 미국의 어떤 투자자가 상생법으로 인해 손해를 보았다며 BIT를 근거로 ISD를 제기하면 상생법이 유지될 수 있을 것인지 불투명하다.

영리병원을 시범적으로 운영해 보고 부작용이 심하면 도입을 철회하겠다는 정부의 방침은 한미FTA에 위반될 여지가 있다. 한미FTA는 경제자유구역에 영리병원 설립 허가를 내면 취소할 수 없다고 규정하고 있기 때문이다.

국내 주식시장을 교란하여 유죄를 선고받은 국제투기자본 론스타는 외환은행을 사고팔면서 엄청난 수익을 남겼으면서도 돈을 더 내놓으라며 ISD를 통해 한국정부를 상대로 국제중재를 신청하였다. 이번 ISD에서 한국정부가 지는 경우 배상해야 할 금액의 규모는 최소 2조원이 넘을 것이라고 한다. 일개 기업에 불과한 론스타에게 국민들의 피땀 어린 세금을 바쳐야 할지도 모른다.

외교와 국제통상의 문제라는 이유로 국민의 알 권리가 제대로 보장되지 못하고 있는 현실은 자본의 이익이 국민의 기본권 보다 우위에 있다는 사실을 증명한다. 올해 한미FTA 취업비자 사건에서 정보공개가 청구된 미국 측 공문을 김현종 전 통상교섭본부장이 가지고 있다는 사실이 밝혀졌다. 그럼에도 불구하고 재판부는 외교통상부가 미국 측 공문을 보유 관리하고 있다고 볼 수 없다고 판결했다. 장관급인 통상교섭본부장이 가지고 있는 외교문서를 외교통상부는 보유하고 있지 않다니 상식 밖의 결론이다.

국제통상조약은 국내 법질서에 강력한 영향을 미치고 있다. 인권의 개념은 갈수록 확장되고 있으나 국내 현실은 이를 뒷받침하지 못하고 있고, 인권의 향상을 위해 국내법적 노력을 기울이더라도 국제통상규범들은 이를 가로 막는다. FTA 등 각종 통상조약으로 보호되는 것은 결국 국제투기자본이란 사실이 밝혀졌고, 국제투기자본의 위협은 나날이 커지고 있는 반면 우리의 삶은 나날이 피폐해지고 있으며, 그 속에서 인권은 서서히 사라지고 있다. 국제통상조약은 소수의 자본을 위한 조약이 아니라

국민과 인권을 위한 조약이 되기 위하여 이제 어떻게 대처해 나가야 할 것인지 새로운 지혜를 모아야 할 때이다.

10. 국제인권 분야

제81차 인종차별철폐위원회가 8월에 제네바에서 열렸고, 8월 22일과 23일 이틀간 제15·16차 한국 국가보고서 심의가 있었다. 이 국가보고서 심의를 위해 시민사회단체가 작성한 반박보고서도 위원회에 전달되었고, 민변 회원 3인을 비롯한 시민사회 대표단이 제네바 현지에 파견되어 로비활동을 펼쳤다. 위원회는 정부보고서 심의 후 결론인 '최종권고'를 내리는데, 이번 한국에 대한 최종권고는 시민사회단체의 요구사항을 잘 반영한 것으로 평가받았다.

위 최종권고에서는 특히 또한 결혼이주여성의 보호(권고 제14항), 다문화가족의 개념 확대(권고 제17항), 국가인권위원회의 독립성과 전문성(권고 제18항)을 특히 중요한 조항으로 지목하고, 차기 국가보고서에 이에 관하여 상세한 정보를 포함하라고 추가적으로 요구하였다. 이에 더하여 이주노동자 고용허가제(제11항), 미등록 이주노동자(제12항), 난민(제13항)에 대한 한국 정부의 후속조치에 관한 보고서를 일년 안에(즉 2013. 8. 31. 이전에) 제출할 것을 요구하였는데. 이처럼 추가보고서를 요구한 것은 위원회가 한국의 인종 문제를 심각하게 보고 있음을 보여주는 이례적인 조치라고 할 수 있다.

이번 인종차별철폐위원회의 심의내용과 최종견해는 지난 2007년 심의 이후 다문화사회로 급격히 변화하였고, 인종문제가 사회문제로 대두된 한국의 현실을 잘 보여주는 과정이었던 것으로 평가된다.

11. 한반도 평화·통일 분야

해마다 별일이 없기를 바라지만 올 한해도 한반도 평화와 주권을 둘러싼 크고 작은 사건 사고는 끊이질 않았다. 천문학적인 무기체계 도입 사업, 한·일 정보보호협정, 제주 해군기지 건설 등 한반도 주변을 둘러싼 전략적 방향의 간과할 수 없는 움직임들이 계속 진행 중이다. 또한 평택 미군기지 근처에서 주한미군이 주민에게 수갑을

채워 연행하는 사건, 이태원 살인사건의 진범으로 보이는 아더 패터슨의 송환결정, 미군의 군사우편을 통한 마약반입 증대, 오산 미공군기지 K-55 공사 중 발생한 폐토사 등이 불법으로 매립되는 등의 불평등한 한미관계, 규범적으로는 SOFA에 기인하는 사건들이 계속되었다.

이런 사건을 대할 때마다 여전히 한국 정부 혹은 수사 당국은 한국 국민의 인권과 주권을 보호하기 보다는 '보이지 않는' 한미동맹에 연연해서인지 본연의 업무처리 과정과 전혀 다른 태도를 취하고 있다. 특히 때 아닌 '종북'논쟁은 무덤에서 'NLL'도 살려냈고, 한미관계의 제대로 된 정립을 이야기하는 것조차 자기 검열의 대상이 되게 하고 있다. 결국 문제의 해결은 한미관계 역시 법치의 테두리 내에서 규율 통제되는 방향으로, 주권자인 국민들 스스로의 지속적이고 끈질긴 노력에 의해서만 가능한 것으로 보인다.

12. 여성인권 분야

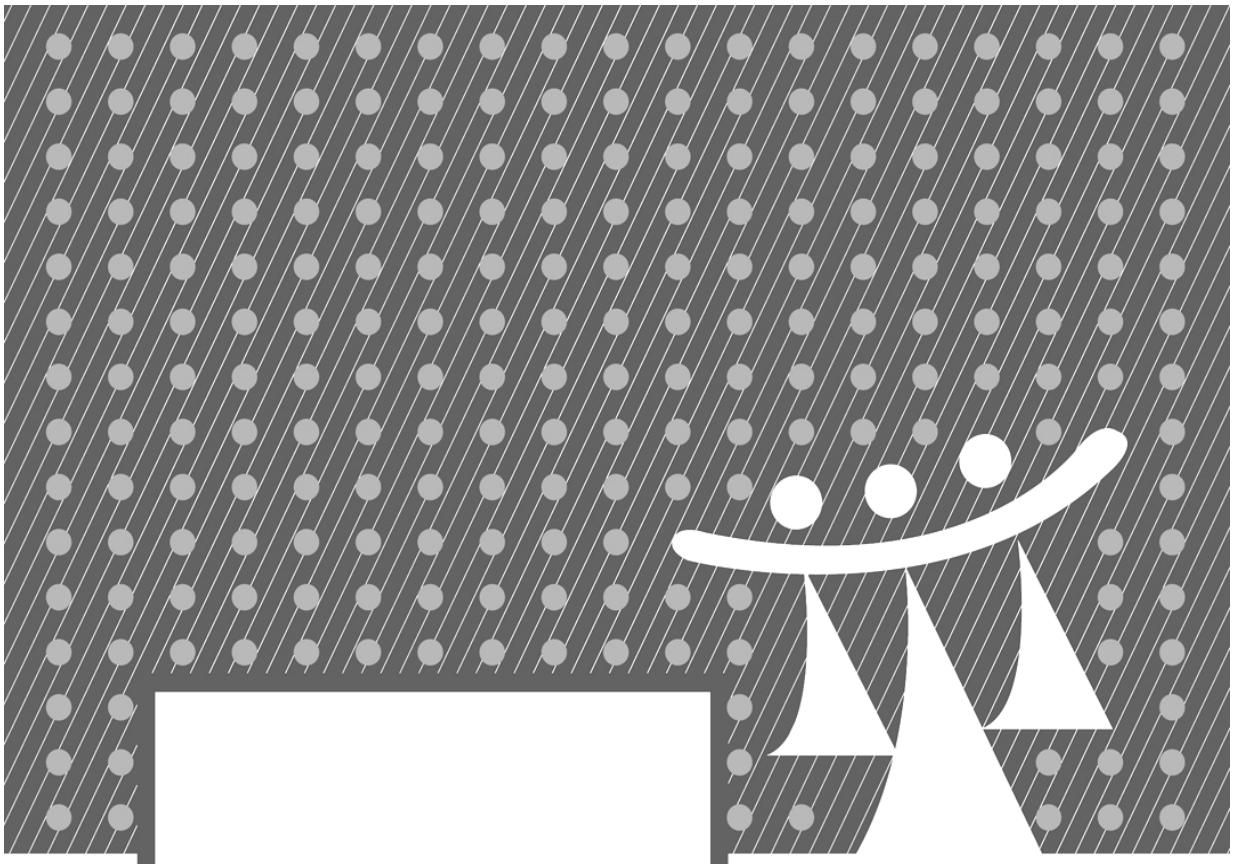
올해도 수원 오원춘 사건, 중곡동 서진환 사건, 통영 김점덕 사건, 나주 고종석 사건, 피자가게 사건 등 일일이 회상하기도 끔찍한 성폭력 사건들에 온 국민이 분노에 떨었고 대책 마련을 촉구하는 여론이 들끓었으며, 특히 아동성폭력과 관련하여 엄마들이 직접 거리에 나서기까지 하였다. 이에 따른 대책 논의의 결과 국회에서는 '아동·청소년 대상 성폭력대책 특별위원회'를 구성하여 「형법」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」, 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」의 개정을 2012년 11월 22일 본회의에서 의결하였고, 이로써 친고죄 및 반의사불벌죄 규정 전면 폐지, 강간의 객체를 부녀에서 '사람'으로 확대, 음주약물로 인한 심신장애 감경 배제 확대, 공소시효 배제대상 성폭력 범죄 확대 등 유의미한 법률 개정을 이끌어냈다. 그러나 최근에 터진 동부지방검찰청 검사의 피의자에 대한 성폭력 사건과 관련하여 검찰에서는 이를 뇌물죄로 의율하려는 태도를 보여 여전히 사법기관의 왜곡된 성의식과 여성에 대한 차별적 의식, 권위주의적 태도를 여실히 드러냈다.

한편 가족법 분야에서는 여전히 이주여성 및 다문화가정에 대한 문제가 제기되었고, 피임약 재분류 추진안과 관련하여 뜨거운 논쟁이 이어졌으나 결국 식품의약품안전청의 보류결정에 따라 사후응급피임약이 여전히 전문의약품으로 남게 되게 되었다. 입

양허가제에 따른 최초의 입양허가 판결이나 적극적으로 자의 복리를 최우선으로 고려하는 친권자 및 양육자 지정 판결 등 의미 있는 판결도 있었으나, 임신 주수나 태아의 발달 정도에 따른 구별 없이 일률적·전면적으로 낙태를 금지하고 있는 형법 제270조 제1항에 대하여 헌법재판소 재판관 4:4로 합헌결정이 내려지기도 하였다.

빈곤노동 분야에서는 여성들이 주로 비정규직 · 불안정한 일자리에 종사하고 육아를 위한 퇴직이 많은 현실에 따라 성별 임금격차가 여전히 심각한 수준에 머물고 있는 가운데, 저임금 비숙련 노동 위주의 50대 일하는 여성의 증가, 돌봄노동자의 열악한 노동조건 등이 문제시 되었고, 현대자동차 사내하청업체에서 직장간부에게 성희롱 당한 뒤 해고된 여성노동자가 제기한 손해배상소송에서 현대자동차 및 해당 하청업체 대표이사에게는 책임이 없고 회사 자체가 책임주체라는 판결을 내려, 폐업과 개업을 반복하는 하청업체의 특성을 무시하고 성희롱에 대한 책임주체를 형식적인 사용자로만 해석한다는 비판이 있었다.

일·가정 양립과 관련하여서는 어린이집 무상보육 시행 및 예산 부족을 이유로 한 시행 7개월만의 포기, 보육교직원 인건비 동결 및 보육교직원의 열악한 노동현실로 말미암은 어린이집 파업 사태, 최근의 유치원 추첨제에 따른 유치원 대란까지 여성의 일·가정 양립을 어렵게 하는 여러 가지 이슈들이 있었으며, 육아휴직 여직원을 부당대우한 고용주에게 위자료 2천만원을 부담케 하는 판결이나 보육시설 미설치 기업 공개를 명하는 판결 등 고무적인 판결도 있었다.



제 1 부
인권분야별 보고

2012년 교육·청소년 분야 보고
2012년 국제인권 분야 보고
2012년 노동 분야 보고
2012년 미군문제 분야 보고
2012년 민생경제 분야 보고
2012년 사법 분야 보고
2012년 소수자인권 분야 보고
2012년 언론 분야 보고
2012년 여성인권 분야 보고
2012년 외교통상 분야 보고
2012년 통일 분야 보고
2012년 환경 분야 보고
2012년 불법사찰 분야 보고

2012년
교육·청소년 분야 보고

2012 한국인권보고서

2012년 교육·청소년 분야 인권 상황

교육·청소년위원회

Ⅰ. 들어가며

2012년은 교육 청소년 분야에서는 이명박 정부의 교육철학을 교육현장에 주입시키려 한 마지막 해로써, 정부의 교육정책이 여러 시·도 교육감의 저항과 반발도 있었지만 지속적으로 교육, 청소년 분야에 침투하였다고 볼 수 있다. 청소년·교육시기에 받은 인권침해 경험은 민주시민으로 성장하는 데 결정적인 병을 가져올 수 있다는 점에서 보다 깊은 치유가 필요하다.

수십 년 간 입시위주 교육의 병폐와 극도로 제한적인 가치만을 강요한 교육이어서, 청소년 문제가 터져 나와 극단적인 자살·왕따의 현상이 두드러졌다. 교육의 목표를 인간의 완성보다는 경제성장에 필요한 노동력을 공급하는 영역으로써 판단한 정책을 운용하는 정부와 교육이 인간의 완성이라는 목적을 추구하려는 일선 교육전문가들 사이의 끊임없는 갈등과 상호침투가 있었다. 무엇보다도 중요한 것은 교육행정에 대한 갈등이 교육의 진정한 목적달성의 영역보다는 중앙정치의 투쟁영역으로 투영되면서, 판단에서의 전문성이 결여되거나 장기적 목표를 도외시한 단기적인 목표를 위한 것, 정부 시책의 문제점을 지적하는 것을 권력에 반항하는 것으로 판단하여 소통에 의한 해결보다는 힘에 의한 해결이 두드러졌다.

현재의 교육, 청소년에 대한 국가 및 지방정부 정책의 비전문성·비교육성이 현저하지만, 전문적이고 교육적인 대안이 총체적으로 없는 상황에서 청소년, 교육 관계자들의 인권을 위하여 심각하게 침해받고 있는 현실을 직시하는 것이 절실하다.

Ⅱ. 2012년 교육 청소년 분야 인권상황 일반

1. 학교폭력 문제의 심각[1)]

2011년 12월 대전의 한 여고생이 친구들로부터 집단따돌림을 당하고 투신한 사건이 발생하였다. 얼마 지나지 않아 대구에서는 한 중학생이 또래 친구들의 상습적인 폭행, 협박을 견디지 못한 채 유서를 남기고 스스로 목숨을 끊었다. 특히, 대구의 사건에서는 가해학생이 피해학생의 목에 전깃줄을 묶어 끌고 다니거나 물고문을 하는 등으로 그 행위태양이 너무나 잔혹하여 온 사회를 충격에 빠뜨렸다. 그리하여 이듬

1) 교육·청소년위원회 강영구 위원 작성

해인 2012년 초에는 대통령부터 경찰, 검찰에 이르기까지 온 사회가 학교폭력 잡기에 나서며, 2012년 2월 6일 교육과학기술부는 관계부처 합동으로 『학교폭력근절 종합대책』을 내놓았다.

그런데 정부의 학교폭력근절 종합대책은 대부분 '가해학생에 대한 처벌과 격리'에 초점을 맞춘 것이었다. 특히, 교육과학기술부는 2012년 3월 1일 「학교생활기록 작성 및 관리지침」을 개정하여 가해학생의 학교폭력 사실을 학교생활기록부(이하 학생부)에 기재하고, 이를 초중등학교의 경우 졸업 후 5년, 고등학교의 경우 졸업 후 10년간 보존하여 대학입시 등에 활용토록 하였다.

또한 교육과학기술부는 학교폭력 피해의 경험을 가진 학생이 가해학생이 되는 경우가 많다는 이유로 학교폭력 가해학생뿐만 아니라 피해학생의 상담, 치료 등에 관한 사항 역시 개인별로 누적, 기록·관리하도록 하였다. 또한 학교폭력 징후를 보이는 학생을 조기발견하고 지도한다는 명분으로 전체 학생을 대상으로 「학생 정서·행동발달 선별검사」 실시하여 고위험군 학생을 분류하였다.

그러나 이와 같은 교육과학기술부의 대책에 대해서는 학교폭력이 실제 그 뿌리를 내리고 있는 학교의 폭력적 구조 자체에 대하여는 외면한 채, 오로지 학생들만을 잠재적 범죄자로 취급, 부정적 낙인을 가함으로써 오히려 교육을 포기하도록 만든다는 우려의 목소리가 높았다. 이에 2012년 8월 3일 국가인권위원회는 「인권 친화적 학교 문화 조성을 위한 종합정책」을 권고하면서 교육과학기술부에 학교폭력 대책에 대한 보완이 필요하다는 의견을 표명하였고, 특히 학교폭력 사항을 학생부에 기록하는 것에 대하여는 '졸업 전 삭제심의제도'나 '중간삭제제도' 등의 도입을 권고하였다. 전북, 강원, 광주, 경기 교육감 역시 이와 같은 국가인권위원회의 결정을 받아들여 학교폭력 사항의 학생부 기재를 보류하겠다는 입장을 밝혔다. 전국교직원노동조합 소속 교사들도 학교폭력 사실을 학생부에 기재하도록 한 교육과학기술부의 조치는 비교육적이라는 이유로 이를 거부하겠다는 입장을 발표하였다. 한편, 민주사회를 위한 변호사모임은 학생에 대한 징계사항을 학생부에 기재하여 대학입시, 취업 등에 활용하도록 한 교육과학기술부의 훈령이 학생의 인격권, 사생활의 비밀과 자유 등을 침해한다는 이유로 해당 훈령에 대한 헌법소원을 제기하였다.

그러나 이와 같은 사회적 우려에도 불구하고 교육과학기술부는 학교폭력 학생부 기재를 보류한 전북, 경기, 강원 교육청에 대하여 특별감사를 착수한 후 같은 해 10월 17일 학생부 기재 거부와 감사 방해 등의 사유로 해당 교육청 소속 교원 80여명에 대하여 징계를 요구하였다. 또한 교육감이 소속 교원에 대한 징계를 거부하자, 교육

과학기술부는 교육감에게 이행명령을 하고, 그럼에도 교육감이 징계의결요구를 하지 않을 경우에는 해당 교육감을 직무유기 혐의로 고발할 것이라고 엄포를 놓고, 결국 검찰에 직권남용 등으로 고발하기에 이르렀다.

무엇보다 학교폭력은 우리 사회의 폭력구조에 그 뿌리를 두고 있다. 힘과 권력을 가진 사람이 그렇지 못한 사람을 짓밟고 무시해도 좋다는 메시지는 도처에 깔려 있다. 권력과 돈과 신분으로 이루어지는 사회의 권력구조는 힘과 돈과 성적으로 이루어지는 학교 안 권력구조로 그대로 전이되어 나타난다. 결국 학교 안 폭력적 권력구조, 입시 경쟁 중심의 줄 세우기 교육을 바꾸지 않은 채 단순히 학생 개개인의 폭력적 성향만을 문제 삼으며 이들을 처벌, 격리하는 것은 썩은 상자에서 썩은 사과를 탓하는 것과 다르지 않다. 누구도 무시 받아도 좋을 사람은 없다는 것을 가르쳐 주는 교육. 그래서 차별이 아닌 차이를 가르쳐 주는 교육. 바로 그러한 인권교육이야말로 지금의 죽음의 학교를 바꾸기 위해 필요한 일이다.

2. 반값등록금[2)]

가. 시위와 형사처벌

반값등록금 국면은 올해도 계속되었다. 작년과 차이가 있다면 누구나 '반값등록금'을 말한다는 것. 대세가 되어 버린 '반값등록금' 구호지만, 이 국면을 만들기 위해 노력했던 대학생들은 때 아닌 벌금폭탄을 맞았다. 2012. 5.을 기준으로 한대련 소속 130여명의 대학생들이 1억 원 이상의 벌금 납부 고지를 받았다. 검찰이 반값등록금 집회마다 건건이 일반교통방해로 기소한 결과였다. 벌금 폭탄을 맞은 학생들을 위해 민변은 공동변호인단을 꾸렸고 반값등록금 집회와 관련한 지원에 나섰다. 변호인단은 일반교통방해죄의 구성요건이 지나치게 추상적이므로 매우 엄격하게 적용해야 하며, 그런 차원에서 '교통방해의 현저성'이 있어야 한다는 점, 여당 대표까지 나서서 반값등록금을 말하는 지금에 있어서 비난가능성이 낮다는 점 등을 주장하였으나 법원은 '도로교통을 현저히 곤란하게 하는 경우'에 해당한다며 모두 유죄로 인정하고 벌금 혹은 집행유예를 선고하고 있다.

나. 국가장학금의 문제

새누리당과 교육과학기술부(이하, 교과부)가 '반값등록금'의 방안 중 하나로 내놓은

2) 교육청소년위원회 하주희 위원 작성

것이 국가장학금 제도이다. 내년에 총 1조 7,000억 원에 달하는 2가지의 국가장학금으로 '등록금 부담을 반으로 줄이겠다.'는 것이다. 그런데 오히려 평점 B학점 이상을 요구함으로써 오히려 기초수급자 및 저소득층 절반 이상이 원천 배제되는 결과가 나타날 우려가 있는 것이다.

국가장학금이 시행되기 전 한국장학재단은 ICL(취업후 학자금 상환제/든든학자금)신청 기준과 관련된 보고서를 통하여 소득기준과 성적기준이 동시에 적용될 경우, 가구소득 10분위 학생의 경우 37.4%가 성적기준 미충족자인데 반해, 가구소득 1분위(연 소득 1,446만 원 이하)의 경우 49%, 기초생활수급권 학생의 54%가 성적기준을 충족하지 못한다고 밝혔다[3]. 특히 위 보고서는 '소득 기준과 성적 기준을 동시에 적용하는 것은 개선될 필요'가 있으며, '소득이 낮은 학생 집단이 성적 기준의 영향을 더 받고 있음을 고려할 때, 저소득층 학생 집단에 성적 기준을 부가적으로 적용하는 것은 고등교육의 공평성 확대라는 제도의 취지를 퇴색시키는 결과를 초래'할 수 있다고 언급하며 '성적 기준을 대폭 완화할 필요가 있다'고 지적하였다.

결국 국가장학금 제도가 최소한의 성적 기준을 B학점 이상으로 정하는 한 기초수급자 및 저소득층 절반 이상이 원천 배제되게 되어 정부가 주장하는 저소득층 지원의 취지도 충족되지 못하게 되는 것이다.

덧붙여 국가장학금의 문제로 거론되는 또 한 가지 문제는 국가장학금 지급액이다. 저소득층 지원을 목표로 하는 국가장학금 I 유형은 기초수급자에게 450만원을 기준으로 지급하고 있다[4]. 그런데 이는 연 1,000만원에 달하는 등록금 현실과 차이가 너무 크고, 2008년 저소득층 국가장학금이 도입된 이래 하나도 오르지 않아, 물가상승률을 감안하면 오히려 축소된 금액인 것이다.

다. 결론

결국 국가장학금 제도는 수혜를 받아야 할 계층을 오히려 소외시키는 결과를 낳게 되고 말았다. 특히 국공립대학교가 매우 작은 비율을 차지하는 현실에서 교육의 공

3) 한국장학재단, 학자금 대출제도 개선을 위한 정책 제안, 2011. 10. 31.
4) 〈국가장학금 예산 및 체계〉 (한국장학재단)

구분	규모	지급율	지원경로
국가장학금 I 유형	0.75조원	기초수급자 : 450만원의 100% 1분위 : 50%, 2분위 30%, 3분위 20%	국가장학금 전체를 대학을 경유하여 학생에게 지원
국가장학금 II 유형	0.75조원	소득7분위 이하 대학생을 대상으로 지원	

공성을 위해 국공립대학교라도 국가적 지원에 대한 보장이 있을 때야 반값등록금은 가능할 것이다. 그리고 반값등록금 문제는 비단 등록금 문제만이 아니며, 교육의 기회균등의 차원의 문제와 추후 사회에 진출할 때에 출발선의 유사성을 보장함으로써 선택의 폭과 기회를 넓히는 차원의 사회적 문제도 포함하고 있으므로 빠른 시일 내에 시행되어야만 현재의 부의 양극화와 관련한 사회적 문제를 해결하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

3. 학교 밖 교육 내지 청소년 보호

가. 학교 밖 교육[5)]

매년 제도권 공교육을 떠나 학교 밖으로 나가는 청소년의 수가 7만 여명에 이르고 있다[6)]. 이들을 교육과학기술부에서는 '학업중단자'라고 호칭하고 있지만, 대안교육연대 등 비제도권 교육단체들은 공교육제도밖에 있는 청소년들이라고 하더라도 학업을 중단한 것이 아니고, 헌법상 교육을 받을 권리는 공교육제도 바깥의 교육 활동과 주체에 대하여도 평등하게 보장되어야 한다는 측면에서 '학업중단자'라는 명칭 자체의 사용을 반대하고 있다. 본 보고서에서는 중립적인 명칭인 '제도 밖 청소년'이라는 명칭을 사용하기로 한다.

2012년에 대안교육연대 등을 중심으로 교육기본권운동이 전개되었다[7)]. 그 내용은 모든 청소년과 학부모는 공교육 이외의 교육(홈스쿨링, 대안교육 등)을 스스로 선택할 권리가 있고, 이와 같은 제도 밖 청소년의 교육을 받을 권리도 헌법상 기본권으로 보장되어야 하고, 국가는 공교육 바깥에서 이루어지는 교육활동에 대하여도 적극적으로 지원할 의무와 책임이 있다는 것이다.

1990년대 후반부터 한국 사회 교육현장에는 제도권 공교육이 아닌 대안교육을 표방하는 이른바, '대안학교'들이 설립되기 시작하였고,[8)] 홈스쿨링이 지속적으로 증가하

5) 교육청소년위원회 윤영환 위원 작성

6) 자료 : 한국교육개발원 교육통계연구센터

구 분	초등	중등	고등	계
2009년	17,644	19,675	34,450	71,769
2010년	11,634	15,736	34,540	61,910
2011년	18,836	18,866	38,887	76,589

* 조사기간 : 전년도 3월1일~당해년도 2월 말. '연도'는 조사연도 임.

* 질병, 가사, 품행, 학교학습부적응, 기타 등의 사유로 학교를 그만둔 학생 통계임(입학면제자 포함).

7) 대안교육연대 홈페이지(http://www.psae.or.kr) 참조

여 왔다. 더불어 대안학교나 홈스쿨링과 같은 대안이 없이 학교 바깥으로 나오는 청소년의 수도 계속하여 증가하여 왔다. 이와 같은 공교육 바깥의 새로운 교육활동과 청소년들을 제도권으로 포섭하기 위하여 국가는 2005년 대안학교라는 용어를 법제화하고, 2007년 초중등교육법 제60조의 3을 신설하여 대안학교의 설립, 운영에 관한 규정 제정하고, 2009년에는 그 설립 기준을 대폭 완화하였다. 그러나 2009년 이후에도 인가를 받은 대안학교는 9개교(2011년 6월 기준)에 불과하였고, 이는 제도와 현실의 괴리를 보여주고 있다.

2012년에는 대안교육진영에서의 교육기본권 운동과 같은 제도 밖 청소년 및 관련단체들의 문제제기와 함께 정치권에서도 이미 사회적 실체가 된 제도 밖 교육활동과 청소년에 대한 지원의 필요성이 대두됨에 따라 초중등교육법 제60조의3과 같은 기존 공교육제도로의 편입 방식이 아닌 제도 밖의 교육현상의 실체를 인정하고 이를 직접 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하고자 하는 입법이 시도되었다. 민주당은 2009년에 이미 대안교육기관 등의 지원에 관한 법률을 당론으로 발의하였으며, 19대 국회에서는 2012. 9. 18. 법률 명칭을 '학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안'으로 다시 발의하였고, 새누리당은 2012. 9. 4. '대안교육 지원 법률안'을 발의하였다. 이들 법안들은 초·중등교육법에 의하여 인가를 받지 않은 대안학교들도 일정한 등록 절차를 거친 경우에는 국가의 지원을 받을 수 있도록 하고 있고, 자치단체 등이 조례로 제도 밖 청소년을 지원할 수 있는 법률적 근거를 마련하고 있다. 민주당안은 홈스쿨러도 등록을 하면 국가의 지원을 받을 수 있도록 규정하고 있다.

2011년에서 2012년에 걸쳐 각급 지방자치단체[9]에서 제도 밖 청소년 지원을 위한 조례를 제정하거나 입법예고를 하는 등, 제도 밖 청소년의 교육 및 복지에 대한 관심과 지원이 제도화되고 있다. 국회에서 앞서 본 관련 지원 법률안이 통과될 경우 이와 같은 조례 제정 흐름은 더 확산될 것으로 예상된다.

한편, 정부는 2012. 8. 27. 총리실 제11차 교육개혁협의회에서 '대안교육발전방안'을 발표하여, 다양한 교육수요를 충족시키고, 학부모, 학생들의 학습권을 최대한 보장하기 위하여 대안학교 설립을 활성화하고, 대안학교에 대한 진입장벽을 완화하기 위하여 재정지원의 근거를 마련하겠다고 하였다.

8) 인가 대안학교 2012. 6. 현재 14개, 미인가 대안학교 약 100여개, 교육과학부 인성지원팀 자료.
9) 서울특별시 대안교육기관 지원에 관한 조례안, 경기도 대안교육기관 지원에 관한 조례안, 대전광역시 학업중단 청소년 보호 조례안, 고양시 비 취학 의무교육 대상 아동에 대한 교육수당 지원 조례안, 광주광역시 학교 밖 청소년의 보호 및 교육지원 조례, 부천시 학교 밖 청소년의 성장 및 교육 지원 조례안, 수원시 학교급식 지원 조례 개정안 등

이와 같이 대안학교를 비롯한 제도 밖 청소년의 교육을 받을 권리에 대하여 국가가 이를 지원하고 책임져야 한다는 인식이 교육계와 정치권, 정부, 지방자치단체 등에서 공히 활발하게 제기되고 있는 것은 제도권 공교육이외의 교육활동이 사회적 실체로 자리 잡았고, 더 이상 제도권 밖에 방치할 수 없는 정도에 이르렀기 때문인 것으로 평가된다. 이와 같은 법현실의 변화는 교육의 다양성을 인정하고 국가의 교육독점을 극복하는 방향으로 헌법상 교육기본권의 개념이 재정립되어가고 있음을 보여준다. 제도 밖 청소년들과 그 부모들의 교육을 받을 권리에 대한 국가의 정책과 지원은 공교육제도로의 편입이라는 기존의 접근 방법을 극복하고, 그들의 선택을 그 자체로 인정하고 공교육 바깥에 존재하는 또 다른 교육제도로써 이를 보장하고 지원하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 제도밖에서의 다양한 교육활동의 존재와 활성화는 공교육의 발전과 변화에도 영향을 미칠 것이다. 나아가 대안학교와 홈스쿨링 등으로 포괄되지 않는 다수의 제도 밖 청소년들에 대하여도 단순히 복지 차원의 지원이 아니라 교육기본권의 관점에서 그에 합당한 교육적 지원을 받을 수 있는 제도적 장치와 지원들이 보다 강화되어야 한다. 제도 밖 청소년의 교육기본권의 보장하기 위한 복지와 교육 분야의 적극적인 협력체계 구축과 실효성 있는 정책이 절실히 요구된다.

나. 어린이 · 청소년 인권조례[10)]

서울시의회는 2012. 10. 12. '서울시 어린이 · 청소년 인권조례안'을 가결 처리 하였고 서울시는 이를 공포하여 2012. 11. 1.부터 적용되고 있다. 이 조례는 「대한민국헌법」, 「유엔 아동의 권리에 관한 협약」, 「아동복지법」, 「청소년기본법」, 「청소년복지지원법」, 「청소년활동진흥법」 등 관계법령에 근거하여 서울특별시(이하 "시"라 한다) 어린이 · 청소년의 인권이 실현될 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.(제1조) 고 천명한 다음, 시장, 시설의 장 및 보호자, 시민, 민간사업자나 단체의 책무를 규정한 다음 제2장 어린이 · 청소년이 누려야 할 인권으로 인간의 존엄성 및 행복추구권 및 나이 · 성별 · 종교 · 민족 · 성적지향 · 성별 정체성 · 임신 또는 출산 · 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 병력, 징계, 성적, 고용형태 등을 이유로 차별받지 않을 권리, 성장환경과 건강에 관한 권리로 가정에서 분리된 경우 지자체 및 관계기관으로부터 보호와 지원을 받을 권리 및 의료서비스 제공받을 권리, 폭력 및 위험으로부터 자유로울 권리로 신체적 · 정신적 폭력이나 학대, 착취, 괴롭힘, 비하 등에서 자유로울 권리 및 안전하게 생활할 권리, 양심과 표현의 자유 등을 보장 받을 권리로 양심과 종교의 자유, 개성과 표현의 자유

10) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성

가 보장되고, 사생활의 자유와 정보에 관한 권리 및 교육·문화·복지에 관한 권리 및 노동에 관한 권리로 노동인권보장과 어린이 청소년 노동의 보호를 규정하고 있으며, 자기결정권과 참여할 권리 등 실로 어린이·청소년에게 필요하고도 절실한 기본권이 총 망라되어 있으며, 제3장에는 인권보장을 규정하여 가정에서의 인권보장, 시설에서의 인권보장, 학교에서의 인권보장, 지역사회에서의 인권보장 및 빈곤·장애·소수자 어린이·청소년의 인권보장을 규정하여 실질적인 인권보장이 이루어지도록 규정하고, 인권에 관한 중요 정책과 인권침해 사안에 대한 대응 방안 등을 심의하기 위한 '어린이·청소년 인권위원회'와 정책 수립 및 예산 편성과정에서 참여할 수 있는 '어린이·청소년 참여위원회'를 설치하도록 규정하고 있으며. 인권침해에 대한 구제 및 교육, 실태조사 및 평가를 통하여 현실적으로 어린이·청소년의 권리를 최대한 보장할 수 있도록 체계적이고 어린이 청소년 인권보장을 집대성한 조례로서 어린이 청소년의 인권 보호와 우리 사회에서 실질적으로 인권이 보장될 수 있도록 길을 열었다는 점에서 큰 의미를 부여하고 싶다.(법제처 국가법령 정보센터 '서울특별시 어린이·청소년 인권조례' 참조)

Ⅲ. 학생 및 청소년 인권

1. 학생인권보호조례에 대한 교과부의 반대[11)]

경기도와 광주에 이어 서울시 주민들이 발의한 서울학생인권조례가 2011. 12. 19. 서울시의회를 통과하였는데, 곽노현 교육감이 공직선거법 위반으로 구속집행이 이루어지자 교육감 권한대행 이대영 부교육감은 2012. 1. 9. 서울시 의회에 위 조례안에 대하여 재의를 요구하였다.

그러나 우여곡절 끝에 업무에 복귀한 곽노현 교육감은 위 재의 요구를 철회하였고, 2012. 1. 26. 서울학생인권조례를 공식 공포하였는데, 교육과학기술부는 곧바로 '학생인권조례는 학교규칙을 일률적으로 규제해 초·중등교육법 시행령 제9조 등이 보장하는 학교의 자율성 및 학교구성원의 학칙 제정권을 침해할 수 있다'는 이유로 대법원에 조례무효확인 소송을 제기하였고 현재 대법원에 계류되어 있으며, 서울시 의회는 학생인권조례에서 규정한 학생인권옹호관 운영을 위하여 '학생인권옹호관 운영 조례'를 발의하였지만 교과부가 재의를 요구하였고, 서울시의회에서 재의한 결과 부결된 상태이다.

11) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성

한편 교과부는 위 학생인권보호조례에서 보장하는 체벌금지 및 두발, 복장 등 용모에 대한 제한 금지 등에 대한 반박으로 초·중등교육법을 개정하여 '교육감의 학교규칙 인가권'을 폐지하고(초중등교육법 제8조), 초중등교육법 시행령 제9조를 개정하여 '학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법, 두발·복장 등 용모, 교육목적상 필요한 소지품 검사, 휴대전화 등 전자기기의 사용 및 학교 내 교육·연구 활동 보호와 질서 유지에 관한 사항'을 학교규칙에서 반드시 규정하도록 개정[12]하면서 학생인권보호조례에서 보장하는 체벌금지 및 두발·복장 등의 자율권에 대한 규정은 상위법령인 초중등교육법시행령에 위반되어 더 이상 효력이 없다고 선전하고 있으나, 학생인권보호는 초중등교육법 내지 시행령을 넘어 헌법 및 유엔아동권리협약에서 보장하는 기본권인바, 학생인권보호조례에서 규정되어 보장되어진 인권이 아님을 알아 위와 같은 옹졸한 학생인권보호 조례 탄압정책은 그만두어야 할 것이다.

정부는 유엔 보고서에서는 학생인권조례에서 학생의 표현의 자유 및 집회의 자유를 명시하고 있다고 자랑하였는데, 인권위원회는 위 자랑에 대하여 '현실과 배치된다.'고 유엔에 의견서를 제출할 것이라는 언론 보도와 곽노현 교육감이 대법원의 공직선거법 위반 확정 판결에 따라 교육감에서 물러난 이후 지금도 교과부와 서울시 교육청 교육감 권한대행은 일선 학교에서 학교 규칙으로 학생의 두발 복장에 대하여 규제를 하고 있는 지 등의 실태 조사를 하겠다고 하고 있고, 체벌, 두발규제, 전자기기 소지금지, 상벌금제 오남용, 0교시·방과 후 학교, 야간자율학습 강제, 선행학습 강요 등의 학생인권 위반 사례가 속출하고 있는 상황을 보면 하루 빨리 학생 인권을 넘어 청소년 인권을 보장하는 '아동청소년인권법'을 제정하여 실질적으로 청소년 인권보장을 모색하여야 할 것이고, 2012. 9. 10. 경기도교육감은 유엔아동권리협약의 차별금지, 아동을 위한 최상의 이익, 생존 및 발달, 아동 의견의 존중 등 4대 기본원칙 아래 폭력 없는 세상에서 건강하게 살 수 있는 권리, 차별받지 않을 권리, 인간다운 생활을 할 수 있는 권리 및 노동에 관한 권리 등 10대 핵심 인권보장 내용을 담은 45개 조문으로 구성된 아동청소년인권법 초안을 공개하면서 '아동청소년인권법'을 제정하여 줄 것을 공개 청원하기도 하였다.

12) 개정 전 초중등교육법 시행령 제9조는 제9조(학교규칙의 기재사항 등) ① 법 제8조의 규정에 의한 학교의 학교규칙(이하 "학칙"이라 한다)에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다. 〈개정 2005.1.29, 2011.3.18〉
1. 내지 6. 생략
7. 학생 포상, 징계, 징계 외의 지도방법 및 학교 내 교육·연구 활동 보호와 질서 유지에 관한 사항 등 학생의 학교생활에 관한 사항
8. 내지 10. 생략

2. 학업성취도평가[13)]

가. 일반계고 학업성취도 평가

해마다 초6, 중3, 고2 학생 전체를 대상으로 치르는 국가수준 학업성취도 평가(일제고사)에 대하여는 꾸준히 경쟁을 조장하고, 학생들을 죽음으로 내모는 제도라고 하면서 비판의 목소리가 끊이지 않았음에도 교과부는 일제고사 성적과 연계하여 교사평가와 더불어 학교평가 및 교육청 평가까지 연계하고 각 차등하여 성과급과 특별보조금을 지급하고 있다. 위 차등 성과급 내지 특별보조금 지급과 관련하여 '학교 차원의 답안지 조작'과 '학급 차원의 커닝 방치' 및 일제고사 기여 교원 여행을 보내주는가 하면, 충청북도 교육청은 '국가수준학업성취도평가 전국 1등'이라면서 돌로 만든 기념탑을 세워 문제가 되기도 하였으며, 학생들을 문제풀이로 내몰고, 일제고사 성적을 높이기 위해 멀쩡한 학생을 특수반에 집어넣는가 하면 학생들에게 정답을 가르쳐 주고, 놀이동산 자유이용권을 미끼로 성적을 향상시키려는 비교육적 행태가 판을 치고 있다.

전국교직원노동조합 인천지부와 참교육을 위한 전국 학부모회 인천지부, 일제고사 반대 인천학부모모임, 인천 구별 교육희망네트워크는 초등학교 57개 교과 중·고등학교 40개교에 대한 '일제고사 대비 교육과정운영 파행 운영 사례'를 발표하였는바, 조사 결과를 보면, 초등학교는 일제고사를 보는 6학년을 대상으로 0교시나 1교시 시작 전 시간을 이용, 일제고사 대비 문제풀이를 시키는 것과 정규교육과정에 없는 7교시 수업을 강행하는 학교, 일제고사에 대비해 '진도를 빨리 나가고, 남은 교과 시간에 문제 풀이 수업'을 하는 학교, 일제고사 대비 모의고사를 보는 학교와 중·고등학교는 성적 향상이나 우수 학생, 우수 반에게 상품권이나 돈을 지급하는 것과 일제고사 1등을 한 학급의 학생 전원을 패밀리 레스토랑에 보내 준다는 학교, 전년도 성적과 비교해 성적이 오르면 과목별로 5,000원씩 지급하는 학교, 일제고사 성적 1등 반에는 15만 원, 2등 10만 원, 3등 7만 원의 현금을 지급하는 학교, 지역교육청과 지역교육지원청의 담당장학사가 '학력 컨설팅' 명목으로 학교를 방문해 일제고사 성적 올리기를 압박하거나 교육과정 파행을 조장하는 발언이 있었다는 사례도 다수 조사됐다.[14)]

위와 같이 일제고사의 부작용에 대하여 시민단체 및 국회와 일선 교사들이 문제가

13) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성
14) 오마이뉴스 2012. 6. 15.자 '일제고사 1등 반은 패밀리 레스토랑… 학교 맞아?' 기사 참조

있음을 동의하고 있음에도 교육과학기술부만 계속 밀어붙여 공교육을 파행적으로 몰아가고 있는 상황에서 일제고사 방식의 평가 폐지(대상 학생의 100분의 5만 평가)를 담은 초중등교육법 일부개정법률안이 국회에 계류 중인 바 반드시 일제고사 폐지 법률안이 통과되어야 할 것이다.

나. 실업계고 학업성취도 평가(직업기초능력 평가)

교과부가 일반계고 일제고사(국가수준 학업성취도 평가)를 대체한다면서 지난 2012. 10. 15일 첫 시행한 특성화고 일제고사(직업기초 능력평가)가 시험 시작 20여분 만에 먹통이 되었다. 대한 상공회의소가 운영한 인터넷 기반 평가(Internet-Based Test)방식의 이번 시험에 참가한 전국 650여개 특정화고의 고2 학생 13만여 명 가운데 상당수가 일대 혼란을 겪었다[15].

2012. 10. 12. 교육과학기술부의 '직업기초능력평가 시범 평가 실시'의 보도 자료에 따르면 특성화고·마이스터고 등 646개교의 2학년 12만 명의 학생을 대상으로 10월 15일에서 18일까지 2,222개 시험장에서 직업기초능력평가를 실시하겠다고 하면서 직업기초능력이란 직업생활에서 요구되는 공통적이고 기본적인 능력으로서, 그 동안 일반고와 특성화고 구분 없이 시행되던 국가수준 학업성취도 평가를 대체하고, 직업교육 특성에 맞는 평가를 시행하기 위하여 개발하였다고 밝혔다. 고졸 취업 정착을 하고자 하는 사회적 변화 추세를 반영하여 직업 세계가 요구하는 능력을 평가해야 한다는 '고등학교직업교육 선진화 방안'에서 직업기초능력평가 도입을 제안하였다.

문제는 실업계고 학업성취도 평가는 위와 같이 일반계고 학업성취도 평가와 마찬가지로 고교서열화, 학생, 학교 교육청간의 경쟁을 부추겨 위와 같은 폐단이 발생한다는 것뿐만 아니라 교육과학기술부가 밝힌 바와 같이 처음 실시되는 전문계열 고교생 대상 일제고사인 직업기초능력평가의 문항개발과 시행, 전산시스템 구축, 개인정보 관리 위탁, 평가 시행을 대한상공회의소를 지정하여 이를 맡겼다는 것이다.

교육과학기술부의 특성화고·마이스터고 '직업기초능력평가' 도입계획(2011년 10월)에 따르면 대한상공회의소는 '직업기초능력평가의 홍보, 평가 결과의 기업체 활용'의 역할을 하도록 하고 있어 특성화고, 마이스터고 학생들의 성적이 고스란히 대한상공회의소에 넘겨지게 되고, 취업활용으로 한다면 학생 개인정보 및 성향도 대한 상공회의소에 넘겨지게 될 수 있는 바, 교육기본법 제23조의3 학생정보의 보호원칙[16]

15) 교육희망 신문 2012. 10. 29. 자 기사 참조

제3항 '학생정보는 법률로 정하는 경우 외에는 해당 학생(학생이 미성년자인 경우에는 학생 및 학생의 부모 등 보호자)의 동의 없이 제3자에게 제공되어서는 아니 된다.'는 규정, 초중등교육법 제30조의6(학생관련 자료 제공의 제한)[17] 규정을 위반하였을 뿐만 아니라, 교육감의 '학생관련 자료 제공의 지도 감독권'[18]을 침해하며, 기타 '교육 관련 기관의 정보공개에 관한 특례법'[19] 상 정보공개 및 개인정보보호법상 개인 정보가 취업을 미끼로 원하지 않는 학생들의 성적정보 내지 개인정보가 통째로

16) 제23조의3 (학생정보의 보호원칙) ① 학교생활기록 등의 학생정보는 교육적 목적으로 수집 · 처리 · 이용 및 관리되어야 한다.② 부모 등 보호자는 자녀 등 피보호자에 대한 제1항의 학생정보를 제공받을 권리를 가진다. ③ 제1항에 따른 학생정보는 법률로 정하는 경우 외에는 해당 학생(학생이 미성년자인 경우에는 학생 및 학생의 부모 등 보호자)의 동의 없이 제3자에게 제공되어서는 아니 된다.

17) 제30조의6(학생 관련 자료 제공의 제한) ① 학교의 장은 제25조에 따른 학교생활기록과 「학교보건법」 제7조의3에 따른 건강검사기록을 해당 학생(학생이 미성년자인 경우에는 학생과 학생의 부모 등 보호자)의 동의 없이 제3자에게 제공하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 학교에 대한 감독 · 감사의 권한을 가진 행정기관이 그 업무를 처리하기 위하여 필요한 경우
2. 제25조에 따른 학교생활기록을 상급학교의 학생 선발에 이용하기 위하여 제공하는 경우
3. 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위한 것으로서 자료의 당사자가 누구인지 알아볼 수 없는 형태로 제공하는 경우
4. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우
5. 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우
6. 그 밖에 관계 법률에 따라 제공하는 경우

② 학교의 장은 제1항 단서에 따라 자료를 제3자에게 제공하는 경우에는 그 자료를 받은 자에게 사용목적, 사용방법, 그 밖에 필요한 사항에 대하여 제한을 하거나 그 자료의 안전성 확보를 위하여 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있다.

③ 제1항 단서에 따라 자료를 받은 자는 자료를 받은 본래 목적 외의 용도로 자료를 이용하여서는 아니 된다.

18) 제30조의7(정보시스템을 이용한 업무처리 등에 대한 지도 · 감독) 교육과학기술부장관과 교육감은 필요하다고 인정하면 제30조의5에 따른 업무처리 및 제30조의6에 따른 자료 제공 또는 이용에 관한 사항을 지도 · 감독할 수 있다.

19) 제3조(정보공개의 원칙) ① 교육관련기관은 그 보유 · 관리하는 정보를 이 법으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. ② 이 법에 따라 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다.

제8조의2(교육관련기관이 보유 · 관리하는 정보의 수집 · 연계 · 가공 및 제공 등) ① 교육과학기술부장관 및 교육감은 교육정책 수립, 학술연구 진흥, 통계 작성 등에 활용하기 위해 교육관련기관의 장이 보유 · 관리하고 있는 정보를 수집하여 연계 · 가공할 수 있다. 다만, 교육감의 경우에는 교육관련기관 중 관할 시 · 도의 학교 및 교육행정기관에 한한다.

② 교육과학기술부장관 및 교육감은 제1항에 따라 수집 · 연계 · 가공한 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 경우 개인이나 법인 또는 단체 등을 식별할 수 없는 형태로 정보를 수집 · 제공하여야 한다.

④ 제2항에 따라 자료를 제공받은 자는 본래의 목적 외에 부정사용하거나 이를 누설하여서는 아니 된다.

⑤ 제1항에 따른 정보의 수집과 제2항에 따른 정보의 제공 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

기업체에 제공되도록 하고 있어 헌법상의 자기정보 통제권 및 개인정보호호 내지 교육 관련 정보 통제권을 침해하는 문제가 있고, 근본적으로 실업계 고등학교도 민주시민 양성이라는 교육목적에 따라 이루어져야 하는데도 실업계 고등학교를 취업을 위한 직업훈련소로 전락시킨다는 문제점이 있다.

3. 무상급식 내지 무상보육[20)]

가. 무상급식

친환경 무상급식정책은 서울특별시 친환경 무상급식 등 지원에 관한 조례에 대하여 무상급식 전면 실시에 반대하던 전임 오세훈 서울시장이 대법원에 조례 무효 확인 소송 및 무상급식 전면실시에 관한 주민투표를 제안, 진행하였다가 주민투표율이 개표율에 미치지 못하여 주민투표가 폐기되고 오세훈 전 서울시장이 사퇴한 후 이어 치러진 서울시장 보궐선거에서 박원순 서울시장이 당선되어서 친환경무상급식 정책을 적극적으로 펼치면서 전국적 흐름이 되었다.

친환경 무상급식 정책을 실시하는 현황은 민주통합당 김춘진 의원이 2012년 7월 4일 공개한 전국 229개 시군구별 무상급식 실시 현황에 따르면 2012년 6월말 기준으로 전국 229개 시군구(제주특별자치도 포함) 초·중학교 가운데 76곳에서 무상급식이 실시되지 않고 있었다.

초등학교 무상급식 취약지역(10곳)은 단연 대구였는데, 대구 시내 8개 구·군 가운데 중구·동구·수성구·서구·북구·남구·달서구 등 7개구 내 초등학교에서 무상급식이 이뤄지지 않고 있었으며, 울산 시내 5개 구·군 중 중구와 남구에서, 강원도 내 18개 시·군 중 춘천시에서 무상급식이 전혀 실시되지 않고 있다.

중학교 무상급식 취약지역은 66곳이었는데, 부산 시내 16개 구·군 전체가 무상급식을 실시하지 않고 있었고, 강원도 내 18개 시·군 가운데 춘천·원주·강릉·속초·동해·태백·삼척시와 홍천·영월·평창·철원·화천·양구·인제·양양·고성군 등 16개 지역에서 무상급식이 이뤄지지 않고 있었다. 이밖에 인천(9곳), 대구(8곳), 경기(8곳), 대전(5곳), 울산(4곳) 일부 지역에서도 무상급식이 실시되지 않고 있었다.

교과부는 지난 2005년 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령'에 따라 학생 중

20) 교육청소년위원회 김영준 위원 작성

식지원은 보조금 지원 대상에서 제외됐다며 무상급식 예산을 지원하지 않고 있어서 교육청과 광역단체 재원으로 실시되는 무상급식은 단체장 성향에 따라 실시 비율이 지역에 따라 큰 편차를 보이고 있는데, 각 지역마다 교육감과 단체장 성향에 따라 무상급식율이 달라지는 것은 형평성에 문제가 있어서 전면 무상급식이 실시될 수 있도록 정부는 관련 제도를 개선하여야 할 것이다.

나. 무상보육

한편, 무상급식에 대한 반향으로 2012년 '무상보육' 정책이 실시되었다. 0~5살 무상보육은 당시 이명박 한나라당 후보가 "2012년까지 0~5살의 보육비를 전액 지원하겠다."며 내놓은 대선 공약이었으나 대선이 끝난 뒤 잊히고 있다가 2011년 8월 '서울시 무상급식 찬반 주민투표'를 앞두고 여당이 무상급식에 대한 맞불로 무상보육을 불쑥 내세우면서 '정치무대'에 본격 등장하고 그 뒤 이명박 대통령이 무상보육을 강조하는 발언을 잇달아 내놓으며 정책은 급물살을 탔다.

0~2살 무상보육 확대 예산안은 당시 한나라당(현 새누리당)의 제안에 민주당이 동의하면서 2011년 12월31일 국회에서 가결되었다. 보건복지부는 원래 올해는 5살에게만 무상보육을 실시하기로 하고, 예산도 그에 맞게 2조7,241억 원만 신청해둔 상태였는데, 갑자기 0~2살에 대해서도 무상보육을 실시하게 된 것이다.

문제는 영유아 보육사업은 지방자치단체와 중앙정부가 공동 부담하는 이른바 '매칭(matching) 사업'이라, 지방정부가 40~50%의 재원을 부담해야 하는데, 기존에 소득 하위 70%에 지원하던 보육료를 3월부터 보육시설에 영유아를 맡기는 모든 계층에게 지원하게 돼 지방정부의 재원부담이 급격하게 늘어난 것이다. 2012년 3월 전국시도지사협의회는 당장 올해 지방분담금 3,279억 원을 추가로 마련해야 하고, 어린이집에 맡기는 부모가 더욱 늘어날 것까지 고려하면 7,200억 여 원이 필요할 것으로 예측하면서 6~7월에는 재원이 고갈돼 무상보육 사업이 파행을 맞을 수 있다면서 영유아 무상보육 확대에 따른 지방재정부담 완화대책을 마련하고 보편적 복지사업인 무상보육을 국비로 추진할 것을 주장하였다.

2012년 7월 5일 서울시는 서초구에 이어 강남구와 종로구 등 총 11개 자치구의 무상보육 관련 예산이 다음 달 내 소진될 것으로 예측된다고 5일 밝혔으며, 인천은 9월, 경기와 충북, 대전, 광주는 10월 중으로 무상보육 예산이 바닥날 것으로 밝혔으며, 경남과 대구는 9월과 11월 사이, 전북, 강원, 충남, 전남, 부산, 울산은 11월, 제주, 경북은 12월 초면 예산 부족으로 사업을 더 이상 추진하기 어렵다고 전망했

다. 보건복지부는 10~11월 관련 예산 소진을 우려해 예비비를 전년보다 앞당겨 신청할 방침임을 밝혔으나, 기획재정부는 현재까지 지자체 예산 부족분 지원에 부정적 의견을 내비쳤고, 결국 정부는 2012년 9월, 재정 부담을 이유로 만2살 이하영유아에 대한 무상보육 정책을 철회하였다. 내년 3월부터 소득 상위 30%에 해당하는 가구는 보육료를 일부 부담해야 하고, 맞벌이 가구가 아니라면 보육료 지원이 60% 수준으로 떨어지는 것이다. 이에 대하여 대선 후보들은 정부 정책에 반대하며 전면 무상 보육을 공약으로 내세우고 있다.

무상보육정책은 정부가 보편적 복지정책을 취했다는 점에서 의의가 크나, 무상급식의 전면실시에는 반대하면서 무상보육은 전면적으로 실시했다는 점에서 모순이며, 재원에 대한 정교한 검토 없이 졸속으로 처리하고 지방정부에 재정 부담을 떠넘겨서 결국 중단 및 파행으로 이어졌다는 점에서 비판을 면할 수 없다고 할 것이다. 주요 대선후보들은 전면 무상보육을 공약으로 내세우고 있으나, 구체적인 재원마련에는 설명이 부족한데, 복지정책이 제대로 시행되기 위해서는 재원마련이 절대적이라는 점에서 무상보육파행사태는 큰 교훈이 되었다고 하겠다.

4. 청소년의 정치적 기본권 보장 요구[21)]

2010년 경기도, 2011년 광주, 2012년 서울에서 학생인권조례가 제정되었고, 다른 지역에서도 주민발의 등 다양한 형태로 학생인권조례 제정을 위한 움직임이 계속되었다. 그러나 정작 학생들은 이러한 학생인권조례 제정과정에 전혀 영향력을 행사할 수 없었다. 이유는 지방자치법상 조례제정청구권이 만 19세부터 인정되기 때문이다(지난 해 서울시 무상급식 찬반 투표에서도 학생들은 참여하지 못했다. 주민투표법상 주민투표권 역시 만19세 이상 주어지기 때문이다).

또한 2012년 4월 11일 제19대 국회의원 선거를 앞두고 한 청소년 트위터 이용자는 트위터에 특정 후보를 지지하는 글을 남겼다가 선관위로부터 경고조치를 받았다. 공직선거법상 미성년자는 선거권이 없을 뿐만 아니라 선거운동 역시 금지되어 있다는 이유에서였다. 올 초 헌법재판소가 인터넷상 선거운동을 규제하는 공직선거법에 대하여 위헌결정을 하면서, 이제 누구라도 인터넷상에서는 자유로이 특정 정당, 후보를 지지, 반대하는 선거운동을 할 수 있게 되었지만, 청소년의 경우에는 여전히 인터넷상 어떠한 정당, 후보에 대해서도 이야기할 수 없는 것이다.

21) 교육청소년위원회 강영구 위원 작성

이에 학생들은 2012년 4월 만 19세부터 선거권, 피선거권, 조례제정청구권, 주민투표권, 정당가입 등을 인정하고 있는 현행 공직선거법, 지방자치법, 주민투표법, 정당법은 만 18세 이하의 청소년들의 참정권, 평등권 등을 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기하였다. 또한 아수나로, 희망의 우리학교 등 청소년단체들은 2012. 11.경 대통령 선거와 교육감 선거를 앞두고 청소년의 정치적 권리를 요구하는 '내놔라' 운동본부를 꾸리고, 서명운동 등 캠페인을 시작하였다.

제19대 국회에서도 청소년의 참정권 보장을 위한 법안이 속속 발의되고 있다. 국회 교육과학기술위원회 정진후 의원은 2012년 10월 현행 19세 이상의 국민에게 대통령선거 · 국회의원선거 · 지방의회의원선거 및 지방자치단체장선거의 선거권을 부여하고 있는 공직선거법, 국민투표법, 주민투표법, 지방자치법상의 선거연령 기준을 18세로 낮추는 법안을 발의하였다. 민주당 장하나 의원 역시 같은 달 선거연령을 18세로 낮추고, 청소년도 선거운동을 할 수 있도록 하는 공직선거법 일부개정법률안을 발의하였다.

중앙선거관리위원회 자료에 따르면, 참정권과 관련하여 현재 대부분 나라에서는 만 18세부터 선거권을 보장하고 있다. 선거연령을 18세로 하고 있는 나라는 조사 대상 167개국 가운데 144개국에 이르며, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아 등의 나라는 60년대 말, 70년대 초에 이미 21세에서 바로 18세로 낮추었고, 그나마 20세였던 일본도 이미 여야 합의로 18세로 낮추기로 하고 법 개정을 추진하고 있다. 우리나라에서도 18세로 선거연령이 낮아지면, 689,531명(2010년 당시 16세 기준)이 유권자에 포함되며, 처음으로 고등학생이 투표를 하게 된다.

교육의 목표는 민주시민의 양성이라고 한다. 초중등교육의 당사자인 학생들이 직접 교육정책을 평가하고 참여하는 경험, 그것은 곧 가장 훌륭한 민주시민교육인 것이다.

IV. 교원 인권

1. 교원 및 교원노조의 정치적 기본권[22)]

2009년 6월 촛불집회탄압, 용산참사, 미디어 법 개악시도 등 이명박 정부 정책에 대한 비판의 목소리가 높은 가운데 교사 17,000여명이 정부의 공권력 남용에 대한 사과, 자사고 설립 중단 및 학교운영 민주화 등 교육복지의 확대를 요구하는 시국선

22) 교육청소년위원회 강영구 위원 작성

언을 발표하였다. 그러나 당시 교과부장관은 그와 같은 시국선언이 공익에 반하는 집단행동이라는 이유로 시국선언 참여 교사 중 교원노조 조합원 88명에 대하여 형사고발 및 해임 등 중징계 조치를 지시하였고, 검찰이 교원노조 조합원 86명을 기소하자, 16개 시·도 교육청은 이들에 대하여 해임, 정직 등 중징계를 행하였다.

그리고 그로부터 3년이 지난 2012년 4월 19일 시국선언 참여를 이유로 기소되었던 교사들에 대한 최초의 대법원 판결이 선고되었다. 결론은 유죄였다. 대법원은 교사 시국선언이 "뚜렷한 정치적인 목적 내지 의도를 가지고 정부의 주요 정책 결정 및 집행을 저지하려는 의사 내지는 비판적인 영향력을 집단적으로 행사함으로써 특정 정치세력에 대하여 반대하는 의사를 명확히 한 것으로서, 공무원인 교원의 정치적 중립성 및 이에 대한 국민의 신뢰를 침해하거나 그 침해에 대한 직접적인 위험을 초래할 정도의 정치적 편향성 내지 당파성을 명확히 드러낸 행위"이므로 "시국선언은 공무원인 교원으로서의 본분을 벗어나 공익에 반하는 행위"라고 하였다(대법원 2010도6388 국가공무원법위반 등). 즉, 우리 헌법은 공무원의 정치적 중립성, 교육의 정치적 중립성을 명시하고 있는데, 교원이 집단적으로 정부를 비판하는 것은 정치적으로 편향된 것이므로 교원의 정치적 중립성에 반한다는 것이다.

또한 시국선언 참여를 이유로 해임 또는 정직처분을 받았던 교사들이 제기한 해임 및 정직처분취소소송에 대해서도 대법원 판결이 선고되었다. 교원이 시국선언에 참여하는 것은 징계사유로 인정되나, 해임처분의 경우에는 그 징계양정이 과다하므로 취소하고, 나머지 정직처분의 경우에는 그 징계양정이 적정하다는 것이었다.

이로써 2009년 교사시국선언에 대한 사법부의 판단은 일단락되었다. 그러나 교원의 정치적 중립성은 교원이 권력으로부터 독립적일 것을 요구하는 것이지, 거꾸로 일체의 비판의 자유를 박탈함으로서 교원이 권력의 충복이 되기를 강요하는 것이 아니다. 무엇보다 교육의 목표는 자유로운 토론과 비판을 통해 공동체에 참여하는 민주시민의 양성에 있고, 그러한 민주시민을 교육하는 주체는 바로 교원이기 때문이다.

"학교사회보다 헌법상의 자유 보장이 더 절실한 곳이 없다. 국가의 미래는 당국에 의해 선택되기보다 오히려 수많은 주장들로부터 진리를 발견하는 활발한 사상교환에 대한 광범위한 경험, 바로 그것을 통해 훈련받은 지도자들에게 달려 있다. 교실은 사상의 시장이다(E. E. Loveless & F. R. Krajewski, The teacher and School law)"

이와 같은 이유로 교사의 정치활동을 폭넓게 인정하고 있는 미국 법원의 입장은 시국선언의 내용이 정부 정책에 비판적이라는 이유만으로 이에 대하여 유죄를 선고한

우리 판결들에 대하여 시사하는 바가 크다.

한편 2011년 7월 민주노동당에 정당가입, 당비납부 혐의로 무더기 기소되었던 1,352명의 교사들에 대한 1심 판결이 선고되었다. 법원은 기소된 교사들에 대하여 정당가입, 당비납부 혐의를 인정하지 않았으나 정치자금 후원의 점을 인정하여 벌금 30~50만원의 가벼운 벌금형을 선고하였다. 그러나 이 판결에서 역시 법원은 교원의 정당 가입을 금지하고, 일체의 정치자금 후원을 금지한 현행 정치관계법에 대해서는 아무런 판단을 하지 않았다. 결국 2012년 대한민국에서 교사가 한 사람의 시민으로서 온전한 시민권을 가지는 과제는 여전히 현재 진행 중인 과제로 남아 있다.

2. 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례(교권조례)[23]

서울시 교육청은 '바람직한 교육문화 정착과 교육의 질적 향상을 위해 교권 보호의 기본 원칙, 교원 · 학생 · 학부모의 책무, 학교장의 책무, 교육감의 책무, 교권보호위원회 및 교권보호지원센터 설치' 등 총11개 조문으로 구성된 '서울특별시 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례'를 공포하였다.

이 조례안은 교원의 정당한 교육활동이 부당하게 침해되는 것을 방지하고, 교원이 교육활동에 전념하도록 교권보호와 교육활동 지원에 필요한 제반 사항을 정함으로써 교육 당사자 상호 간에 협력하고 존중하는 신뢰 기반 구축을 통한 교육의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 마련하였다[24].

위 교권조례는 '교원은 학부모가 수업 및 교육적 지도를 부당하게 간섭하거나 방해하는 행위, 교원에게 폭력, 폭언, 조롱, 희롱, 폄하, 농락 등의 방법으로 교원의 인권을 침해하는 행위, 교원의 정상적인 업무를 방해하는 행위 등을 할 경우에는 법령과 학칙에 따라 적절한 조치를 취할 수 있고, 교원은 학생이 수업을 방해하는 행위, 즉 교원에게 폭력, 폭언, 조롱, 희롱, 폄하, 농락 등의 방법으로 교원의 인권을 침해하는 행위, 학칙에 어긋나는 행위 등을 할 경우 법령과 학칙에 따라 학교장에게 징계를 요청하거나 그 밖의 교육적 방법으로 지도할 수 있다고 규정하였으며, 학교장은 지역사회, 학부모, 학생들로부터 교원의 권리에 대한 침해가 발생하지 않도록 예방하고, 침해가 발생했을 때에는 학교교육분쟁조정위원회 등을 통해 이를 해결하기 위해 적극적으로 노력해야 한다는 규정과 학교장은 보직교사 임면, 업무분장, 담임

23) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성
24) 오마이뉴스 2012. 11. 21. 대법, 서울시교육청 '교권조례' 집행정지 결정 기사 참조

배정, 학년배정, 전입요청, 초빙 등의 교원인사관리를 인사자문위원회를 통해 민주적이고 공정한 절차에 따라 시행하여야 한다는 규정과 비정규직 교원에게 근무조건, 업무분장 등에 있어서 정규직 교원과 동등한 처우를 하도록 노력해야 한다고 규정하고 있다.

서울시 의회는 위 조례를 2012. 5. 2. 의결해 서울시 교육청에 이송하였고, 교과부는 교권조례가 조례제정권의 한계를 일탈해 위법소지가 있고, 공익을 현저히 저해할 우려가 있다며 서울시 교육감에게 재의를 요구하였고, 서울시 교육감은 이를 받아들여 재의를 요구하였지만 2012. 6. 20. 본회의에서 원안대로 의결하였고, 서울시 교육감을 2012. 6. 25. 이를 공포하였는데 교육과학기술부는 '교원지위와 학교장의 권한 의무는 법률로 정하는 것이 원칙'이라며 대법원에 무효확인 소송과 함께 집행정지를 신청하였으며, 대법원은 2012. 11. 15. 교과부가 낸 교권조례 집행정지 신청이 상당한 이유가 있다며 본안판결이 있을 때까지 그 집행을 정지한다는 결정을 한 바 있다[25].

3. 교장공모제 및 수석교사제에 대한 문제[26]

가. 들어가며

우리나라 초중등 교육기관의 교사는 교장, 교감, 교사 세 직급으로 나뉘어 있는데, 이는 일반 조직의 직급 구분에 비하면 상당히 평면적이라 볼 수 있다. 교육자로서의 교사는 모두 평등하다고 볼 수 있으나, 직급의 변동이 없다는 점은 교사조직을 쉽사리 매너리즘에 빠지게 하고, 유일한 승진 기회인 교감, 교장이 되고자 교사본연의 업무보다는 승진점수 획득에 몰두하여 여러 가지 폐해를 낳고 있다는 점에서 끊임없이 문제제기가 되어 왔다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 교장공모제와 수석교사제가 시행되고 있는데 위 제도에 문제점은 없는지 아래에서 살펴보고자 한다.

나. 수석교사제

2008년 도입, 3년간의 시범운영을 거쳐 2011. 6. 30. 수석교사제 도입을 담은 초·중등교육법, 유아교육법, 교육공무원법 개정안이 국회를 통과했다. 그 내용을 보면 "15년 이상의 교육경력을 가진 1급 정교사가 지원 가능, 수석교사에 대하여 4년마다

25) 이상 위 오마이 뉴스 기사 참조
26) 교육청소년위원회 손영실 위원 작성

업적평가 및 연수실적 등을 반영해 재심사, 수석교사 임기 중 교장·교감 또는 원장·원감 자격을 취득 제한, 2012까지 모든 학교에 1명씩 배치" 등을 담고 있다.

수석교사란 학교업무 등에서 벗어나 수업에만 집중하는 '수업전문가'로서 대우받으며, 수당 역시 지급받을 수 있다. 이러한 수석교사제는 수업 잘하는 교사 집단이 우대받는 풍토를 조성하고, 교사들이 승진에 몰두하지 않고 수업전문성 신장에 주력하게 하여 결국 교사집단의 수업전문성 향상되는 긍정적인 영향을 미치는 것을 목표로 하고 있다.

하지만 2011. 7. 25.「초·중등교육법」개정 후 대통령령과 부령을 제정·개정하는 과정에서 수석교사의 상위자격 취득에 따른 직위 및 직급에 관한 규정을 마련하지 않았고, 심지어는「교육공무원법」제29조의4 제5항에서 수석교사의 운영에 관한 사항을 대통령령으로 위임하고 있었으나, 그 관련 법령을 제정하지 않는 등 수석교사제를 2원화 체제로 정착시키지 않고 기존 1원화 체제 속에 끼워 넣기 식으로 파행 운영되고 있다. 이는 수석교사제 역시 또 다른 승진의 대상이나, 교장승진을 위한 도구로 전락할 가능성을 높이고 있는 것이다.

게다가 현재 행정안전부가 전체 공무원 정원 범위 내에서 교육공무원 정원 관리하고 있고, 학생 수가 줄어드는 상황에서 교사를 증원하지 않겠다는 행정안전부의 기본입장에 따르면 교사 증원 없는 수석교사제 시행으로 교사 배치에 장애가 발생할 것으로 예상되며, 이는 다른 교사들의 수업부담을 증가시켜 교육의 질을 떨어뜨릴 우려는 낳고 있는 것이다.

다. 교장공모제

2007. 9. 교육과학기술부는 잘못된 승진 지향의 교직문화의 개선하고, 유능한 인재의 교장직 진입 허용을 위하여 교장 응모자격을 완화하고 민주적인 투명한 공모절차를 통하여 교장을 선발한다는 취지하에 교장공모제 실시하였다. 교장공모제 유형으로 "① 내부형 : 초중등학교 교육경력 15년 이상인 교감자격증 소지자, 교육경력 20년 이상인 교육공무원 또는 사립학교 교원, ② 개방형 : 당해 학교 교육과정에 관련된 기관 또는 단체에서 3년 이상 종사한 경력이 있는 자, ③ 초빙형 : 교육공무원 교장자격증 소지자"로 나누어지며, 심사방법은 1차 심사는 학교에서 학교운영위원회 위원과 외부 전문가 위원의 동수로 구성된 심사위원회에서 서류 및 심층면접을 거쳐 순위를 매기며, 2차 심사는 교육청에서 교원 및 교육전문직 위원과 학부모 및 지역주민 위원, 외부 전문가 위원 등으로 구성된 심사위원회를 꾸려 심사한다.

하지만 현재 교장공모제가 학교현장에 제도적으로 정착되었다고 볼 수는 없다. 교장공모제로 교직 내 인사적체가 발생하고, 교직 내 갈등을 유발하여, 학교운영위원회의 심사의 공정성에 대한 시비가 끊임없이 발생하고 있다. 최근에는 심사에 제출 된 학교운영계획서에 대한 표절시비가 발생한 바 있다. 특히 교육공무원법 제29조의3 제2항에서는 교장공모제 학교 범위를 제한할 수 있는 권한을 대통령령에 위임하지 않았음에도 교육공무원임용령 제12조의6 제3항에서는 "교육감은 신청한 학교 중 15퍼센트의 범위에서 제1항 제2호에 따른 자격을 갖춘 사람이 교장 공모에 참여할 수 있는 학교를 정하여야 한다."고 하여 교장공모제 실시 학교의 범위를 제한하고 있으며, 2011. 2.경 교육과학기술부는 교장공모제를 통해 임용 후보자로 뽑힌 전국교직원노동조합 출신 평교사 2명에 대하여 절차적인 하자를 이유로 임용 제청을 거부하기도 하는 등 교육과학기술부는 교장공모제 시행의 효과를 축소하려 하고 있다.

국회 교육과학기술위 유은혜(민주통합당)의원이 교과부로부터 건네받은 교장공모제 실시 현황이라는 문서에 따르면 교장공모제가 시행된 2007년 9월부터 2012년 3월까지 교장공모제로 뽑힌 교장은 모두 1934명(참여정부 112명, 이명박 정부 1822명)으로 집계되었는데, 이 가운데 평교사 출신은 55명(2.8%)로 낮은 비율이지만, 그나마 이명박 정부 들어서 대폭 줄어들었다. 참여정부 때 평균 15.5%에 달했던 평교사 출신 교장 비율이 이명박 정부 때는 평균 4.25%로 추락한 것이고, 2010년 9월에는 한 명도 없었고 2010년 3월은 3명(0.8%), 같은 해 9월은 1명(0.3%)이었다. 올해 3월에도 3명(1.0%)에 불과했다. 사정이 이렇게 된 까닭은 교과부가 평교사 응모 가능형 교장공모제를 사실상 폐지하고 기존의 교장초빙제를 확대했기 때문이라는 지적이 있다. 교과부는 자율학교에서 시행하는 교장공모제를 '내부형교장공무제'로 바꿔 부른 뒤 해당 내부형 대상학교의 15%만 평교사 응모 가능형으로 만들어버린 것이다.

V. 사립학교의 통제와 법원 판결의 문제점[27)]

1. 사립학교의 비리에 기한 임원승인취소와 임원승인취소소송 사례

가. 임원승인취소의 개요

서울교육청은 최근 2년간 8개 비리 사학에 대하여 임원승인취소, 회계부정 등 교비

27) 교육청소년위원회 김영준 위원 작성

회계 횡령·유용 액에 대한 회수, 보전 요구, 학교장 및 교직원에 대한 징계 요구 등 강력한 행·재정적 제재 조치를 취하였다.

그러나 아직 그 실효성에 대해서는 의문이 제기되고 있으며, 임원승인취소의 경우 현재 5개 법인이 행정소송을 제기하여 숭실, 진명 2개 법인에 대한 승인취소 처분이 취소되었고, 청숙학원의 경우에만 교육청이 승소하였다(현재 1심 또는 2심 재판 진행 중).

나. 임원승인취소에 대한 취소소송의 검토

(1) 사립학교법조항

서울시교육청의 임원취임승인취소의 근거가 되는 조항은 사립학교법 제20조의 2이다.

제20조의2(임원취임의 승인취소) ① 임원이 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 하였을 때에는 관할청은 그 취임승인을 취소할 수 있다. 〈개정 1990.4.7, 2005.12.29, 2007.7.27〉

1. 이 법, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」의 규정을 위반하거나 이에 의한 명령을 이행하지 아니한 때
2. 임원간의 분쟁·회계부정 및 현저한 부당 등으로 인하여 당해 학교운영에 중대한 장애를 야기한 때

3.호 이하 생략

②제1항의 규정에 의한 취임승인의 취소는 관할청이 당해 학교법인에게 그 사유를 들어 시정을 요구한 날로부터 15일이 경과하여도 이에 응하지 아니한 경우에 한한다. 다만, 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하거나 회계부정, 횡령, 뇌물수수 등 비리의 정도가 중대한 경우에는 시정요구 없이 임원취임의 승인을 취소할 수 있으며, 그 세부적 기준은 대통령령으로 정한다.

〈개정 1981.2.28, 1990.4.7, 2005.12.29〉

(2) 임원취임승인취소를 사실상 불가능하게 만드는 법원의 해석론

주된 처분사유는 사립학교법 제20조의2 제1항 제1호 및 2호인데, 임원취임승인취소 처분을 취소한 2개 하급심 판결(숭실, 진명)을 분석하여 보면,

①학교운영에 중대한 장애를 야기할 것을 요구하고(숭실학원 판결은 이 단계에서 처분사유 배척), ②관할청의 시정요구가 필요한 경우 이를 거쳤어야 하고, 시정에 응

한 경우는 처분사유 부정하고(진명학원 판결은 주로 이 단계에서 처분사유 배척), ③재량권 남용여부 판단(비례의 원칙):이 단계에서 임원취임승인 취소가 '극단적'인 처분이고 '지배권' 내지 '경영권'을 박탈하는 처분이라는 점 강조하면서 "달성하고자 하는 공익에 비하여 침해되는 사익이 지나치게 커서 비례원칙에 위반된다."고 판단하고 있다.

⑶ 임원승인취소 쟁점에 관한 구체적 검토

위 숭실, 진명학원판결의 경우 문제점은 다음과 같다.

① 학교운영에 중대항 장애를 야기할 것이라는 요건을 자의적으로 해석하여 오히려 비리임원의 지위를 보장하는 개념으로 사용하고 있다는 점이다.

사립학교법 조문에는 제20조의2 제1항 제2호에만 "학교운영에 중대한 장애를 야기한 때"라는 요건이 규정되어 있음에도 불구하고, 제2호를 제외한 다른 사유에도 위 요건이 필요적 요건인 것처럼 해석하고 있다. (서울행정법원 2011구합23825판결, 이하 숭실학원 판결) 제20조의2 제1항 제1호 사유에 해당하는 이사회 회의록 미작성, 허위작성, 미공개 등 사유에 대해서도, 위 절차적 하자로 인하여 학교운영에 중대한 장애를 야기한 것은 아니라고 하면서 처분사유를 부정하고 있는데, 이런 해석론에 따르면 회의록 작성 관련 하자로는 임원취임선임취소처분을 할 수 없다는 것이다.

또한 "학교운영에 중대한 장애를 야기한 때"의 범위를 "학교의 교육기능 중 중요한 부분에 중대한 장애가 발생한 경우"로 부당하게 축소 해석하여 사실상 사립학교법 제20조의2 제1항 제2호 사유를 형해화 시키고 있다(숭실학원 1심 판결). 사립학교법 제20조의2 제1항 제2호가 예시한 "임원간의 분쟁 · 회계부정 및 현저한 부당 등"은 대다수 사학비리의 주요한 유형들이고, 실제 숭실, 진명 사례에서도 회계부정, 횡령, 이사회 운영 부당, 학교회계 운영 위법부당, 교육용 기본재산 관리 부당 등이 처분사유가 되었는데, 위와 같은 비리는 대개 성격상 학교 전반의 운영에 대한 것이고 직접 교육과 관련된 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 위 숭실학원 판결은 위와 같은 비리로 인하여 '교육기능 중 중요한 부분에 중대한 장래가 발생한 경우'가 아니라고 하면서 위 사실관계들이 모두 인정됨에도 불구하고 아예 처분사유에서 배제하고 있다.

② 회계부정, 횡령 등에 대해서는 금전적 반환만으로 시정이 모두 이루어졌다고 보아 처분사유에서 배제하고 있다.

진명학원판결은 “기본재산 처분 등으로 원상회복이 불가능하게 되었다 하더라도 바로 사립학교법 시행령 제9조의2 제1항 제1호에서 정한 ‘시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백한 경우’에 해당한다고 볼 수 없고, 대체적인 방법으로 원상회복에 준할 정도의 위법·부당한 상태의 현실적인 시정이 가능하다면 반드시 대체적인 방법에 따른 시정요구를 해야 하며”라고 하여 시정요구를 거쳐야 하는 경우를 매우 폭넓게 해석하고 있다. (진명학원, 서울행정법원 2012. 5. 18. 선고 2011구합26039호). 즉 법원은 법인재산 관리 부당, 회계부정, 횡령 등 사유를 모두 ‘금전적인 반환’으로 시정 가능한 경우로 보면서, 금전적 반환이 있었다면 아예 처분사유가 될 수 없다고 하고 있다. (숭실학원 판결, 진명학원 판결). 숭실학원 항소심 판결(서울고등법원 2012. 7. 4. 2011누46325 판결도 동일한 취지)

그러나 ‘금전전인 반환’만으로 회계부정, 횡령 등에 대해 시정이 이루어졌다고 보는 것은 아래 청숙학원 판결(서울행정법원 2012. 6. 7. 선고 2011구합25166판결)이 지적하고 있는 바와 같이 문제가 있으므로 시정요구법리를 엄격하게 해석할 필요가 있다고 할 것이다.

“①…이사회가 과거 4회에 걸쳐 반복적으로 행한 결의를 취소하는 결의를 하였다고 하더라도 원고들이 청숙학원의 임원으로 재직하는 한 언제든지 종전과 동일한 내용으로 다시 결의를 할 수 있다는 점에서 시정요구가 사실상 무의미하다고 볼 수 있는 점, ②재정적 조치에 따라 횡령금액 중 일부가 사후에 회수되기는 하였으나 그러한 사정만으로 원고 이○○이 청숙학원의 재산을 횡령한 행위의 위법성이 소멸하였다고 볼 수는 없고, 오히려 그 횡령행위의 위법성에 대하여는 관할청이 시정을 요구하여도 시정할 수 없는 것이 명백하다고 보아야 하며, 원고 이○○의 회계부정, 횡령 등 비위행위에 동조하거나 이를 방조한 나머지 원고들의 행위도 그 위법성의 정도가 중하여 관할청의 시정요구에 따라 시정할 수 없는 것이 명백한 경우에 해당하는 것으로 보이는 점, ③사립학교법 등 관계규정을 위반하여 교장을 임용하고 개방이사 후보와 개방감사를 추천하였다는 내용, 학원의 이사 및 감사로서 직무를 해태하였다는 내용으로서 그 행위의 성격상 위법성이 사후에 소급적으로 치유된다고 보기 어렵고, 오히려 관할청이 시정을 요구하여도 요구기한 내에 시정할 수 없는 것이 명백한 경우에 해당하는 것으로 보이는 점, ④학교법인의 이사 취임을 승인한 관할청은 취임승인처분 자체에 별다른 흠이 없고 또 그 처분을 취소할 수 있는 별도의 법적 근거가 없다고 하더라도 원래의 처분을 유지할 필요가 없게 된 사정변경이 생겼다거나 중대한 공익상의 필요가 생긴 경우에는 그 처분의 효력을 상실하게 하는 별도의 행정행위로 이를 취소할 수 있는바(대법원 2002. 11. 26. 선고 2001두2874판결 참

조), 원고들이 청숙학원의 재산을 보호할 기본적인 의무를 저버리고 장기간에 걸쳐 지속적으로 청숙학원의 이익에 반하는 행위를 하거나 이를 방치하였음이 밝혀진 이상 원래의 처분을 유지할 필요가 없게 된 사정변경이 생겼다고 볼 수 있는 점, ⑤법인회계 수익금 등을 횡령한 전 이사장 원고 이○○에 대한 임원취임승인만을 취소한다면 원고 이○○은 다른 이사들을 통하여 여전히 청숙학원 및 서울외고의 운영에 영향력의 행사가 가능할 것으로 보이는 점 등을 모두 종합하면, 이 사건 처분사유 기재 원고들의 위법·부당한 행위는 사립학교법 제20조의2 제2항 단서에 해당한다.

③ 복수의 임원에 대한 임원취임승인취소처분을 '경영권 박탈'이라는 측면에서 이해하고, 이런 논리로 개별적 사유를 검토하지 않고 그 자체로 비례원칙에 위배된다는 취지로 판단하고 있다. (숭실학원, 진명학원)

"이 사건 처분은 이사자격을 박탈하는 극단적인 처분", "사실상 숭실학원의 지배권을 박탈하는 매우 무거운 처분인 점 등을 종합하여 보면, 이 사건 처분은 달성하고자 하는 공익에 비하여 침해되는 사익이 지나치게 커서 비례원칙에 위반되고, 따라서 재량권의 일탈·남용"(숭실판결), "이 사건 처분은 이사 정원 8명 중 이사장 원고 변○○을 포함하여 무려 5명의 이사취임승인을 취소하는 것으로서 사실상 진명학원의 경영권을 박탈하는 처분"(진명학원)--〉비례원칙 위반

위 논리에 따르면 이사 과반수에 대한 임원취임승인취소처분은 그 자체로 극단적인 지배권 박탈 처분이므로 구체적 사실관계를 따질 필요도 없이 비례원칙 위반이 된다는 것인데, 위 두 판결에 나타난 법원의 기본 입장이 이사 과반수에 대한 임원취임승인취소처분은 불가하다는 것으로 판단된다. 위 판결들은 이사취임승인취소처분을 경영권 내지 지배권 박탈(법인의 지배구조)과 관련된 극단적 처분이라고 보는 근거를, 대법원 2007. 5. 17. 선고 2006다19054 판결(이른바 상지대판결)에서 찾고 있다.

그러나 이는 설립자의 설립 목적을 실현할 이사들의 지위와 사학법인의 경영권을 동일시하는 논리적 비약이고, 임원취임승인이 취소되는 이사들이 입게 되는 불이익은 '취소 처분 후 5년 이내에 다시 학교법인의 임원이 될 수 없다'는 점 뿐에서 타당하다고 하지 않을 것이다. "동일 위법행위가 오랜 기간 반복되어 오고 있고, 임원승인취소 외에 달리 위법 부당한 상태를 시정하고 그 재발방지를 위한 조치를 강제할 다른 방법이 없는 점 등에 비추어, 향후 5년 이내에 다시 학교법인의 임원이 될 수 없는 불이익보다 임원으로 인하여 야기된 학교법인 운영의 정상화 및 유사 사태의 재발을 방재해야 할 중대한 공익상의 필요가 더 크므로 재량권 일탈 남용의 위법이 있다고 할 수 없다."라고 한 청숙학원판결과 같이 승인취소처분으로 인하여 승인취소

대상 이사들이 입게 되는 불이익을 구체적으로 적시하여 그 사익과 임원승인취소로 얻을 수 있는 공익을 비교하여 재량권일탈남용여부를 판단하여야 할 것이다.

2. 상지대 판결 및 그 이후 드러난 법원의 사학에 대한 태도

가. 대법원 판결

⑴ 대법원 판결은 종전이사가 이사회결의의 효력을 다툴 소의 이익(민사소송의 확인의 이익)이 있다고 인정하면서, 헌법상 보장되는 사학의 기본권은 사학법인의 기본권으로 보고, 그 법인은 설립자의 의사와 재산으로 설립되는 것이라고 보면서, 결국 설립자 측의 자주성을 보장하는 것이 사학의 기본권을 보장하는 요체라고 보고 있다.

"학교법인은 민법상 재단법인의 일종으로서 재단법인법의 영역에서 사적 자치의 자유를 누리고, 또한 국가에 대한 관계에서 기본권을 주장할 수 있는 사법인(私法人)으로서의 성격을 갖고 있으며, 구체적으로 사학의 설립 및 운영의 자유, 재산권 등이 인정되는데, 우리 헌법은 사학의 설립 및 운영의 자유에 대한 별도의 규정을 두지는 않고 있으나 헌법 제10조(일반적 행동의 자유), 제31조 제1항(교육받을 권리), 제31조 제4항(교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성 및 대학의 자율성) 등에 의하여 인정되는 기본권이라 할 수 있다. 요컨대, 사립학교는 설립자의 의사와 재산으로 독자적인 교육목적을 구현하기 위해 설립되는 것이므로 사립학교 설립의 자유와 운영의 독자성을 보장하는 것은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 본질적 요체이기 때문에, 이와 같은 헌법 정신은 학교법인과 관련된 법률을 해석할 때의 기본 원칙이 되어야 할 것이다. 또한, 구 사립학교법 제1조는 "이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 앙양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다."라고 규정하여 사립학교의 특수성 · 자주성 · 공공성을 선언하고 있는데, 위 헌법 정신에 충실하자면 학교법인의 공공성을 해치지 않는 범위 내에서 그 자주성은 최대한 존중되어야 할 것이다."(대법원 2006다19054 전합, 상지대 대법원 판결)

⑵ 나아가, 설립자의 의사, 즉 설립목적을 존중함이 마땅하다고 함. 그리고 설립목적은 순차로 선임되는 이사에 의하여 구현된다고 하면서 종전이사에게 학교운영의 직접적 이해관계를 인정하고 있다.

나. 사학분쟁조정위원회(이하 '사분위'라 함)가 상지대 대법원 판결을 '설립자 측의 지위 보장'으로 몰고 감

(1) 2기 사분위는 2010. 4. 29. '정이사 선임 원칙'을 정하면서 정이사 추천권 비율을 '종전이사:학교구성원:관할청=5:2:2'로 정하였다.

(2) 사분위는 '정이사 선임원칙'이 상지대 대법원 판결에 따른 것이라고 주장하였다. 사분위는 위 판결의 정신이 "국민의 교육을 받을 권리를 제대로 보장하기 위해서는 학교법인 자체의 사법인으로서의 정체성과 자주성을 확보하는 것이 중요하고 그것이 헌법 정신에 부합하는 것이므로 공공성을 추구한다고 하더라도 학교법인의 자주성을 침해하지 않고 서로 적절히 조화를 이루도록 하여야 한다는 점을 강조하는 입장으로 비리를 저지른 학교법인의 임원에 대하여 그에 합당한 민·형사상의 책임을 묻고 행정적 제재를 부과하는 것은 당연하지만 이를 시정하기 위한 수단이 지나쳐 함부로 학교법인의 정체성까지 바꾸는 단계에 이르면 위헌적 상태를 초래하는 것이 되어 허용될 수 없다는 판단"이며 따라서 "상당액의 사비(私費)를 들여 학교법인을 설립한 건학주체가 학교 운영 중에 과오를 저질렀을 경우(입시부정 또는 교비 횡령 등), 그 건학주체를 학교법인 운영에서 완전히 배제시킬 것인가 또는 건학주체의 정체성과 학교법인의 자주성을 존중하여, 그 과오가 시정되거나 치유될 경우 학교법인 운영권을 보장해 줄 것인지가 핵심논점"[28]이라고 하였다.

다. 최근 상지대 정이사선임처분 취소소송 분석 : 법원의 굳건한 태도

(1) 사분위 결정에 따른 교과부장관의 상지대 정이사선임처분에 대하여 학교 구성원들인 이해관계인들(이사장, 개방이사추천위원회, 상지대 교수협의회, 전국대학노동조합 상지대학교지부, 상지대 총학생회, 상지대 총동문회 등)이 교과부의 이사 선임처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하였으나, 1심 및 항소심에서 당사자능력(개방이사추천위원회) 또는 당사자적격이 없다(나머지 전부)는 이유로 각하판결이 선고되었다. (1심 서울행정법원 2011. 10. 21. 선고 2010구합44085판결, 2011구합11891(병합), 항소심 서울고등법원 2011누 40402 이사선임처분취소, 2011누40419(병합)).

(2) 위 사건 항소심 판결은 "이 사건 이사선임처분은 학교법인을 운영하는 이사의 선임에 관한 것이다. 그런데 원고들이 주장하는 권리 등은 모두 학교법인의 운영에 관한 것이 아니라 학교의 운영이나 학문의 자유 등에 관한 것이다. 따라서 학교법인

28) 사학분쟁조정위원회, 「상지학원 정상화 결정에 대한 참고자료」 2010. 8. 1면.

을 운영하는 이사의 선임으로 원고들은 위와 같은 권리나 이익이 침해된다고 볼 수 없으며, 설령 침해된다 하더라도 이는 지극히 간접적일 수밖에 없다."고 하면서 위 상지대판결을 그 근거로 설시하고 있음.

(3) 또한 위 항소심은 판결은 상지대 위 대법원판결을 제시하면서, "학교의 구성원일 뿐 학교법인의 운영에 직접 관여할 수 있는 지위에 있지 않은 원고들로서는 이사 선임과 관련하여 종전 이사의 지위와 같은 지위에 있다고 할 수 없다"고 하면서 학교구성원들에게는 종전 이사에 준하여 이사선임처분에 대하여 다툴 법률상 이익을 가진다고 볼 수 없다고 하였다.

라. 검토

(1) 상지대 대법원 판결 이후 법원의 태도는 '사학의 자유=설립자 측의 자유'로 인식하고, '설립자 측'의 설립목적을 존중하기 위해서 '설립자 측'의 법적 권리를 보장하는 방향으로 전개되고 있다.

(2) 사분위원으로 들어간 고법 부장판사가 위 상지대대법원판결을 '종전이사의 과반수 지위 보장'으로 정식화하면서 이런 식의 일방적 해석 태도가 더욱 굳건하여지고 있다.

(3) 게다가 이러한 사분위 독주에 대하여 학교구성원들에게 이를 소송으로 다툴 법률상 이익 자체를 인정하지 않고 있다.

(4) 사분위의 독주를 막을 장치를 두어야 하고, 학교구성원들이 이를 다툴 수 있도록 할 장치가 마련되어야 할 것이며, 궁극적으로는 사학분쟁조정위원회의 지위와 권한에 대하여 사립학교법개정이 있어야 할 것이다.

VI. 교육정책에서의 인권

1. 검정교과서 수정 관련, 초중등교육법의 입법예고[29)]

가. 이명박 정부는 교과부 장관이 교과용 도서에 관한 수정 명령을 행사할 수 있도

29) 교육청소년위원회 이영기 위원 작성

록 하는 내용을 담은 초중등교육법 일부개정법률(안)을 2012. 8. 17. 입법예고하였다. 그 주요 내용은 아래와 같다.[30]

제37조의2(교과용도서의 수정) ①교육과학기술부장관은 국정도서 또는 검정도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정되면 국정도서의 경우에는 직접 수정하고, 검정도서의 경우에는 제37조 제2항에 따라 검정합격을 받은 자에게 수정을 명할 수 있다. ②교육과학기술부장관은 인정도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정되면 그 저작자에게 수정을 요청할 수 있다. ③교과용도서 수정의 범위, 절차나 그 밖에 교과용도서의 수정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제37조의4(검정합격 및 인정의 취소 등) ①교육과학기술부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 검정도서의 검정합격을 취소하거나 1년의 범위에서 검정합격의 효력을 정지할 수 있다. 1.2. 생략. 3. 검정합격을 받은 자가 제37조의2 제1항 또는 제37조의3 제2항에 따른 명령을 위반한 경우

나. 현행 초중등교육법 제29조 제2항은 '교과용도서의 범위, 저작, 검정, 인정, 발행, 공급, 선정 및 가격사정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'고 규정하여 수정에 관하여는 명시적인 규정이 없다. 한편 대통령령인 교과용도서에관한규정 제26조 제1항은 '교육과학기술부장관은 교과용도서의 내용을 수정할 필요가 있다고 인정될 때에는 국정도서의 경우에는 이를 수정하고, 검정도서의 경우에는 저작자 또는 발행자에게 수정을 명할 수 있다'고 규정하고 있다. 즉, 교과용도서에관한규정 제26조 제1항은 법률의 위임 없이 교과용도서의 수정을 할 수 있도록 규정함으로써 법률유보원칙에 위배될 여지가 다분히 있는 바, 위 개정안은 교과용도서의 수정 문제를 법률에 규정함으로써 위헌 시비를 없애고자 한 것으로 보인다.

사실 금성역사교과서 수정명령에 대한 취소소송의 1심에서는 수정을 검정에 준하는 것으로 보고 검정 절차인 교과용도서심의회의 심의를 거치지 아니한 절차적 하자를 이유로 수정명령이 위법하다고 판단하였으나, 2심에서는 교과용도서에관한규정 제26조 제1항이 초중등교육법 제29조 제2항에 근거한 것으로 유효하다고 하면서도 정작 교과용도서에관한규정 제26조 제1항에는 명시적으로 교과용도서의 검정절차를 거쳐야 한다거나 준용하도록 규정하고 있지 않다는 이유로 절차상 하자를 인정하지 않았다.[31]

그러나 이미 적법한 검정을 받은 교과용 도서를 수정하고자 할 때에는 그만큼 신중

30) 2012. 8. 17. 교육과학기술부 공고 제2012-440호
31) 서울행정법원 2010. 9. 2. 선고 2009구합6940 판결문, 서울고등법원 2011. 8. 16. 선고 2010누31319 판결문, 현재 상고심 계류 대법원 2011두21485

한 절차가 필요하다. 그런데도 개정안은 수정의 범위, 절차나 그 밖에 교과용도서의 수정에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함으로써 교과부 장관이 임의로 교과용 도서를 수정할 수 있도록 한 바, 이는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 몰각시킬 수 있다는 점에서 심각한 개악이 될 수 있다. 향후 국회에서 이러한 점을 심도 있게 심의해야 할 것이다.

2. 학교운영지원비[32)]

가. 헌법 제31조에서는 중등교육을 의무교육으로 규정하고 있으며 의무교육은 무상으로 할 것을 원칙으로 천명하고 있다. 그런데 그동안 중학교에서는 초중등교육법 제30조의2 제2항 제2호에 의거하여 학교운영지원비(연 15~25만원)를 받아 왔다. 이에 대하여 중학생을 자녀로 둔 학부모 일부가 대한민국, 서울특별시 등을 상대로 부당이득반환청구의 소를 제기하였고, 그 과정에 초중등교육법 제30조의2 제2항 제2호 및 제32조 제1항 제7호에 대하여 위헌법률심판제청을 신청하였으나 기각되자 2010. 6. 4. 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 위 위헌소원에 대하여 헌법재판소는 2012. 8. 23. '구 초중등교육법(2000. 1. 28. 법률 제6209호로 개정되고, 2012. 3. 21. 법률 제11384호로 개정되기 전의 것) 제30조의2 제2항 제2호 중 중학교 학생으로부터 학교운영지원비를 징수하는 부분은 헌법에 위반된다.'는 결정을 하였다.[33)]

위 헌법재판소의 위헌결정 요지는 아래와 같다.

1. 초·중등교육법 제30조의2 제1항은 국·공립의 중학교 등에 학교회계를 설치하도록 규정하고 있다. 그러므로 이 사건 세입조항은 '국·공립중학교'에만 적용되는 것이지, '사립중학교'에서 징수하는 학교운영지원비에 대해서는 적용되는 것이 아니다.
2. 2000. 1. 28. 법률 제6209호로 개정된 초·중등교육법에 제30조의2가 신설되면서 학교회계제도가 도입되어 국·공립학교에 개별 학교 단위로 학교회계가 설치되었고, 이와 더불어 학교운영지원비도 학교회계의 세입으로 편입되었다. '학교

32) 교육청소년위원회 이영기 위원 작성

33) 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바220 '초중등교육법 제30조의2 제2항 제2호 등 위헌소원' 사건.
초중등교육법 제30조의2(학교회계의 설치)
① 국공립의 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교에 학교회계를 설치한다.
② 학교회계는 다음 각 호의 수입을 세입으로 한다.
2. 제32조 제7호의 학교운영지원비

회계예산편성 기본지침'에 따르면, 학교운영지원비는 학교회계직원의 급여 일부, 교원연구비 및 학교운영상 부족한 부분을 보충하는 보조적인 비용 등으로 사용된다. 그런데 의무교육이 실질적으로 균등하게 이루어지기 위해서는 의무교육과정에서 학교와 교사 등 인적, 물적 기반 및 그 기반을 유지하기 위한 인건비와 시설유지비, 신규시설투자비 등의 재원 마련은 전적으로 국가와 지방자치단체의 몫임이 분명함에도 불구하고 교원연구비와 같은 교사의 인건비 일부와 학교회계직원의 인건비 일부를 학부모들이 부담하는 학교운영지원비로 충당하는 것은 헌법이 천명하고 있는 의무교육의 무상 원칙에 분명히 반하는 것이라 할 수 있다. 한편 학교운영지원비는 학교회계의 세입 상 입학금, 수업료와 함께 기본적 교육수입(또는 등록금)으로 분류되는데 이러한 기본적 교육수입은 교수 및 학습활동에 있어서 가장 기본이 되는 부분에 대한 급부라 할 것인바, 의무교육을 실시하는 학교에 있어서 의무교육대상자의 수요를 충족시킬 수 있는 물적, 인적 기반을 구비하기 위한 재원을 확보할 의무는 헌법 제31조 제3항에 의하여 국가나 지방자치단체에 부과되어 있다고 할 것이므로, 기본적 교육수입으로 분류된 학교운영지원비를 의무교육 대상자인 중학생으로부터 징수하는 것은 의무교육의 무상 원칙에 부합하지 아니한다.

다. 헌법재판소는 적어도 국·공립중학교에서 학교운영지원비를 반강제적으로 징수하여 기본적이고 필수적인 학교 교육에 필요한 비용으로 사용해온 것은 의무교육의 무상 원칙에 위반된다는 점을 명확히 한 바, 교육복지의 확대를 확인하였다는 점에서 환영할 만한 판결이라 할 것이다.

3. 학교 비정규직[34)]

가. 교원의 비정규직

(1) 대학교원의 비정규직

대학에서는 특히 재직기간이 한시적인 '비정년트랙 전임교원'이 급격하게 증가하고 있다. 올해 상반기에 임용된 신임교수 1557명 중 38.2%인 589명이 비정년트랙 전임교원에 해당하는 것으로 집계되어 2005년 이후 최고치를 기록했다. 이들은 보통 1~2년의 기간으로 계약하는데, 정년트랙 전임교원에 비해 연봉이 낮고 학내 의사결

34) 교육청소년위원회 이보람 위원 작성

정권한 및 승진기회가 제한됨은 물론, 재임용 심사도 보장받을 수 없는 처지다. 대법원도 이들을 재임용심사에서 배제하고 계약기간의 만료만으로 면직처분을 한 것은 부당하다고 판결한 바 있다.

대학의 '전임교원 확보율'은 교과부의 대학평가지표 중 하나인데, 현재 전국 대학들 중 절반 이상이 전임교원 확보율 70%를 넘지 못하고 있는 실정이다. 그러나 강사들도 교원에 포함시키는 내용으로 고등교육법이 개정(일명 '시간강사법')되면서 대학들은 일부 강사들에게 강의를 몰아주어 주당 9시간 이상의 강의를 배정하는 방식으로 전임교원 확보율을 채울 수 있게 되어 나머지 시간강사들의 대량 해고가 예상된다. 그러나 시간강사는 교육공무원법, 사립학교법, 사립학교교직원연금법이 적용되지 않는 것으로 규정되어 있어, 교원 간 차별, 시간강사제도 및 변형된 비정규직교수제도를 더욱 고착화하고 정규교수임용을 줄이는데 악용될 수밖에 없는 구조적인 문제가 있어 이 법의 시행을 3년 간 유예하는 법안이 11월에 입법예고 되었다.

(2) 초·중등교원의 비정규직

2012년 4월에 조사된 교육기본통계에 따르면 초、중등학교의 교원 중 비정규직 기간제 교원은 2011년 대비 8.8%(3364명)가 증가한 4만 1,616명으로 정규교원 수 43만 4,449명 대비 9.57%를 차지한 것으로 나타났다. 정규교원증가율 0.8%보다 17.6배나 높은 증가율이다.

이들은 대체로 정교사와 마찬가지로 교재 연구 및 교수활동, 학생지도, 기타 업무들을 수행하고 있지만, 성과상여금 지급 대상에서 배제되고 있고, 1년 미만의 기간으로 계약이 체결되어 퇴직금도 지급받지 못하고 있으며, 정규직 교사 이상의 업무 부담을 지는 등 여러 부분에서 차별적 대우를 받고 있다.

일부 기간제 교사들이 성과상여금 미지급에 대해 국가를 상대로 손배소송을 제기하였고, 1심 재판부가 기간제 교사들도 교육공무원법에 따라 임용되는 교육공무원이며, 공무원 수당 등에 관한 규정이 정한 성과상여금을 받을 권리를 가진다고 하며 원고 일부승소 판결을 내렸으나, 교과부는 이들이 교육공무원이 아니라는 이유로 항소한 상태다.

또한 교과부는 법률에서 관할청이 정하도록 한 교원배치 기준을 삭제하고 '지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정'으로만 적용하는 내용의 초·중등교육법 시행령 일부개정안을 입법예고하였다. 이는 기존의 학급

당 교원 수 배치기준에서 학생 수 기준으로 바뀌게 되는 것으로 학생 수가 적은 농어촌의 소규모 학교는 교사 수 부족으로 비정규직 교사로 충원될 수밖에 없어 비정규 교원이 증가될 것이 예상되거나 정상적인 교육활동이 불가능해져 결과적으로 학교통폐합을 강요당하게 될 것으로 예상된다.

나. 영어회화전문강사

2008년부터 정부에 의해 실시된 영어몰입교육의 일환으로 초등학교의 영어수업시수가 늘어나면서 영어회화전담강사제도가 도입되었다. 교육현장에서는 이들이 수업 및 평가권까지 가지고 있음에도 불구하고 교원 자격증을 요하지 않아 교육의 부실화, 교원들의 전문성훼손 등에 대한 지적이 나오고 있으며, 예비교사 및 현장교사들만으로도 충분히 영어교육을 실시할 수 있으므로 이 제도를 폐지해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

그러나 교과부는 올해 기준 6,104명인 영어회화 전문강사를 2013년도에 2,300명 추가 선발하고, 계약기간도 8년까지 연장하는 내용의 초중등교육법 시행령 개정을 추진하고 있다. 이들은 현재 초·중등교육법 시행령에 따라 1년 이내의 기간으로 임용되며 최대 4년 동안 연장할 수 있도록 되어 있다. 이들에게는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에서 2년 이상 고용한 경우 무기 계약직으로 전환하도록 정한 규정이 적용되지 않는데, 시행령의 개정으로 필요에 따라 4년을 추가해서 연장할 수 있도록 한다면 비정규직 문제를 더욱 심화시키는 결과를 가져올 것이라는 우려가 높다.

다. 학교회계직원의 비정규직

학교회계직원이란 '각급 학교에서 교육 및 행정업무 등을 지원 또는 보조하기 위하여 필요한 근로를 제공하고 학교회계에서 보수를 받는 자로서 공무원이 아닌 근로자'를 의미한다. 따라서 비정규직 영양사, 조리사, 조리종사원, 학교도서관 사서, 교무행정 보조, 돌봄강사, 스포츠강사, 과학실험보조, 교원사무보조, 특수아동보조 등이 이에 속한다고 할 수 있다.

올해 4월 현재 약 15만 명에 달하고 있는 학교 비정규직은 낮은 급여와 고용불안에 시달리고 있어 비정규직 노동조합 측은 교육청에 단체교섭을 요구하고 있다. 하지만 고용노동부가 '교육감이 사용자이므로, 단체교섭 대상자는 교육감'이라는 취지의 결

정을 내린 바 있음에도 각 교육청들은 이를 거부하고 있다. 이에 노조는 교육감 직접고용, 호봉제로의 전환, 무기계약직으로의 전환 등을 요구하며 11월 9일 총파업을 벌였다.

현재 이들의 처우개선과 고용불안정 문제 해소를 위해 '초·중등교육법에 따른 교직원이 아닌 사람으로 학교와 교육행정기관에서 상시·지속적 업무에 종사하며 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결한 자'를 교육공무직원으로 하고, 이들의 보수와 채용에 대해 규정하는 「교육공무직원의 채용 및 처우에 관한 법률안」이 발의되어 국회에 계류 중이지만 상정이 지연되고 있는 상황이다.

4. 혁신학교[35)]

혁신학교란 민주적 자치공동체와 전문적 학습공동체에 의한 창의지성교육을 실현하는 공교육 혁신의 모델학교로서 새로운 학교의 틀에 대한 필요성 대두 및 구성원 모두가 행복하고 안전한 학교문화를 만들어야 한다는 시대적 요구 확산 및 '누구든지, 어디서나' 자기실현을 위한 맞춤형 교육의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있었고, 새로운 학교, 함께하는 혁신교육 구현에 대한 인식 공유를 배경으로 교육 정상화의 성공적인 사례·모델 창출 및 보급 및 맞춤형 교육과정 운영으로 교육만족도 제고 및 교육 양극화 해소를 통한 교육복지 실현을 목적으로 경기도에서 2009년 9월 13개 혁신학교 지정으로 처음 실시되었다.

경기도 교육청은 ①공공성(사회적 역할) : 공교육에서 가능성의 평등을 추구, ②창의성(교육의 내용) : 비판적사고와 지성을 함양하는 창의지성교육 추진, ③민주성(운영의 원리) : 구성원의 민주적 책무성과 리더십 강조, ④역동성(교육의 방법) : 집단지성을 통한 모두의 수월성 추구, ⑤국제성(인재육성의 지향) : 평화, 공존과 협력, 소통의 국제적 소양 중시를 혁신학교 5대 기본 가치로 두고 경기도내 초등학교 16교, 중학교 14교, 고등학교 4교, 합계 34개교를 지정하고, 동남, 동북, 서남, 서북 권역에 각 초·중·고등학교 각1개교 총12개교를 '학교의 기능과 역할을 재정립하고 새로운 학교문화를 생산하기 위한 거점 학교'로 지정하였으며, 도교육청과 시·군교육지원청 및 지자체, 교육시민단체 등 지역공동체가 힘을 모아 새로운 교육협력모델을 구축하는 혁신교육지구로 2011. 1. 안양시 일부, 광명, 구리, 오산, 시흥시 일부, 의정부 등 6개 지역을 혁신교육지구로 지정하여 운영하고 있다[36)].

35) 교육청소년위원회 김기현 위원 작성
36) 경기도 혁신학교 정보센터 홈페이지 참조

혁신학교교육은 학생과 교사, 학부모의 자주성을 바탕으로 학교공동체를 만들자는 것으로, 과도한 경쟁 중심 교육을 견제하면서 공동체 교육, 더불어 살아가는 교육을 주도하는 것으로 이명박 정부 들어 급팽창하는 사교육시장에서 공교육을 되살리고, 경쟁교육으로 신음하며 증가하는 학교폭력과 성적경쟁으로 자살하는 학생들을 살리는 교육으로서 대한민국 교육의 나아갈 바를 제시하고 있다는 점에서 높은 호응을 얻고 있다.

5. 농산어촌학교 지원 관련[37]

가. 논의의 배경

2012. 9. 26. 교육과학기술부는 초·중등교육법 시행령 제33조~35조, 제38조 및 제39조에 명시한 초·중고교의 교원배치 기준 조항을 삭제하는 초·중등교육법 시행령 개정안을 입법예고 했다. 교육과학기술부는 이번 개정안이 단순한 법령규정의 정비라고 주장하고 있다. 즉, 새로운 내용을 가감하거나 특별한 의도를 갖고 개정한 것이 아니라 단순히 문구 등을 정비한 것이라는 입장이다.[38] 그러나 시민단체들은 이 개정안의 핵심은 기존의 초·중등교육법 시행령 제33조~35조, 제38조 및 제39조에 명시한 초·중고교의 교원배치 기준 조항을 삭제하는 데 있다고 한다. 즉, 이번 개정안은 여러 조항의 문구를 정비한다는 핑계로 결국 교원정원을 삭제하기 위한 우회로라는 주장이다. 또한 교원정원 규정이 사라져 교원 확보에 차질이 올 경우 그 피해는 학생 수가 적은 농산어촌 지역의 소규모 학교에 그대로 전가될 것으로 우려하고 있다. 이는 교육과학기술부가 지난 2012. 5. 17. 입법 예고했던 초중등교육법 시행령 개정안[39]에서 소규모 학교의 통폐합을 추진했다 시민단체들은 물론 교육기

37) 교육청소년위원회 최종환 위원 작성

38) 교육과학기술부는 초중등교육법 시행령 개정안 입법예고는 한마디로 "법령규정 상호간 정합성 제고를 위해 불일치한 조문의 개정, 자구 수정 등 명확화·체계화"를 위함이다. 즉, 법령규정 상호간의 정합성 제고를 위해 시행령 전반을 정비하는 것을 주요 내용으로 한다고 밝혔다. 이와 같은 개정의 배경은 초·중등교육법 시행령이 1998년 제정된 이래 개별 정책의 제도개선 내용을 중심으로 여러 차례 부분적으로 개정되었으나, 현 시점에서 불일치한 조문의 개정, 자구 수정 등 법령 구조를 좀 더 명확화하고, 체계화할 필요성이 제기됨에 따른 것이라고 주장한다. 아울러, 이미 시행하고 있는 정책 내용 중 행정규칙에서 정하고 있는 중요사항을 시행령으로 옮겨 규정함으로써 주요정책에 대한 법적 근거를 명확하게 하기 위함이라고 밝혔다(2012. 9. 25. 교육과학기술부 보도자료 1~2면 내용 정리).

39) 당시 입법 예고되었던 개정안은 초등학교와 중학교는 6학급 이상, 고등학교는 9학급 이상이 되도록 하고 학급 당 학생 수는 20명 이상이 되도록 학급 최소규모를 규정했다. 또 학년별 학급 편성이 어려운 학교에 대해 취학할 아동의 보호자가 학교를 선택할 수 있도록 하는 공동통학구역(중학교는 중학구)을 설정토록 했다(한국일보 2012. 5. 29.).

관 및 지자체[40]까지 반대하자 좌절된 지 불과 4개월 여 만에 다시 개정안이 입법예고된 것이어서 그 우려가 커지고 있는 실정이다. 이하 본 사안의 쟁점이 되고 있는 초·중등교육법 시행령 개정안 중 33조~35조, 제38조 및 제39조를 삭제하는 부분에 대해 중점적으로 살펴보도록 한다.

나. 논의의 쟁점

초·중등교육법 시행령 제33조[41]는 초등학교 교원의 배치기준을, 제34조는 중학교 교원의 배치기준을, 제35조는 고등학교 교원의 배치기준을 각각 규정하고 있다. 제38조와 제39조 역시 각각 공민학교와 고등기술학교 교원의 배치기준을 규정하고 있다. 이처럼 각 조문은 초등학교인지 중학교인지 혹은 고등학교인지 공민학교나 고등

40) 전국 16개 시·도교육감들이 소규모 학교 통·폐합과 관련해 초·중등교육법 시행령 개정안을 철회할 것을 교육과학기술부에 촉구했다(제주일보 2012. 6. 15.). 또한 그 근거로는 농산어촌 소규모학교의 대다수가 통폐합 대상이 되며, 효율성 등 경제논리에 편향된 개정안에 의해 나타나는 농산어촌 지역 인구유출 심화 및 공동화, 도농 간 교육격차 심화 등의 문제가 결과적으로 지역발전에 악영향을 미치는 점 등이 제시되었다(뉴스타운 2012. 6. 14.).

41) 제33조(초등학교 교원의 배치기준) ①법 제19조의 규정에 의하여 초등학교에는 교장·교감 외에 학급마다 교사 1인을 배치하며, 6학급이상의 분교장에는 따로 교감을 배치할 수 있다. 이 경우 6학급 미만인 학교에서는 교장 및 교감이, 12학급 미만인 학교에서는 교감이 각각 학급을 담당할 수 있으며, 분교장에 배치된 교감은 학급을 담당하여야 한다.
② 초등학교에는 각 학급담당교사 외에 체육·음악·미술·영어 기타 교과의 전담을 위하여 교과전담교사를 둘 수 있으며, 그 산정 기준은 학교별로 3학년이상 3학급마다 0.75인으로 하되, 학교별 배치기준은 관할청이 정한다.
③ 초등학교에는 제1항 및 제2항의 교사 외에 보건교사·전문상담교사 및 사서교사를 둘 수 있다. 다만, 18학급이상의 초등학교에는 보건교사 1인을 두어야 한다(개정 2004.2.17.).
④ 초등학교에는 교사 중에서 다음 각 호의 구분에 따른 수의 보직교사를 둘 수 있다. 다만, 교육과학기술부장관이 지정하는 연구학교에는 다음 각 호의 구분에 따른 수보다 보직교사 1명을 더 둘 수 있다(개정 2000.12.27, 2001.1.29, 2004.2.17, 2008.2.29, 2011.11.23.).
1. 6학급이상 11학급이하의 학교에는 2명
2. 12학급이상 17학급이하의 학교에는 4명 이내
3. 18학급이상 23학급이하의 학교에는 6명 이내
4. 24학급 이상 29학급 이하의 학교에는 8명 이내
5. 30학급 이상 35학급 이하의 학교에는 10명 이내
6. 36학급 이상의 학교에는 12명 이내
7. 5학급 이하인 학교로서 교감을 두지 아니하는 학교 또는 5학급 이하의 분교장에는 1명
⑤ 제4항의 규정에 의한 보직교사의 명칭은 관할청이, 학교별 보직교사의 종류 및 그 업무분장은 학교의 장이 이를 정한다.
⑥ 초등학교의 장은 미리 교육감(「국립학교 설치령」 별표 1에 따른 특수학교와 각종학교 및 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 시행령」 제20조 제1항 제1호의 학교의 장의 경우에는 교육과학기술부장관, 「국립학교 설치령」 별표 5에 따른 부설초등학교의 장의 경우에는 해당 학교가 부설된 대학의 사범계 단과대학의 장, 「한국교원대학교 설치령」 제9조에 따른 부설초등학교의 장의 경우에는 총장)의 승인을 받아 제4항에 따른 수의 보직교사 외에 필요한 보직교사를 더 둘 수 있다(신설 2011.11.23.).

기술학교인지에 따라 학급수와 교사 수를 산정하는 방식에 차이를 두고 있을 뿐, 조문의 규정방식은 유사하다. 또한 제38조는 제33조를 준용하고 있고, 제39조는 제35조를 준용하고 있다. 이에 논의의 편의상 위 조문들을 삭제하는 것이 어떠한 영향을 미칠지 제33조를 중심으로 살펴보도록 한다(이하 "이 사건 삭제 대상 시행령들").

제33조를 비롯해 위 조문들은 모두 제1항에서 "법 제19조의 규정에 의하여"라고 하여 초·중등교육법 제19조의 위임을 받아 세부사항을 규정하는 양식을 취하고 있다. 문제는 기존의 시행령의 경우, 교원의 배치가 기본적으로 학급을 기준으로 하도록 규정하였는데, 개정안은 이 조문들을 삭제한다는 점에 있다. 개정안에 반대하는 측은 이 조문들을 삭제할 경우 교원을 배치하는 데 있어서 학급을 기준으로 하지 않고, 학생 수만을 그 기준으로 삼게 될 것이며 이 경우 학생 수가 적은 농산어촌의 초·중등학교는 교원 확보에 어려움을 겪게 될 것이고, 결국 농산어촌 학교 및 소규모 학교를 통·폐합하는 근거로 작용할 것이라는 주장이다.

다. 쟁점의 법률적 검토

(1) 일부 시행령 조항 삭제의 적법성

개정안에 따라 삭제될 이 사건 삭제 대상 시행령들은 모두 초·중등교육법 제19조[42] 제4항을 그 근거로 삼고 있다. 여기서 초·중등교육법 제19조 제4항은 "학교에 두는 교원과 직원(이하 "교직원"이라 한다)의 정원에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 학교 급별 구체적인 배치기준은 제6조에 따른 지도·감독기관(이하 "관할청"이라 한다)이 정하며, 교육과학기술부장관은 교원의 정원에 관한 사항을 매년 국회에 보고하여야 한다."고 규정하였다. 위 규정은 2012. 3. 21. 개정된 것인데, 개정 전에는 "학교에 두는 교원과 직원(이하 "교직원"이라 한다)의 정원·배치기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 교육과학기술부장관은 교원의 정

42) 제19조(교직원의 구분) ① 학교에는 다음 각 호의 교원을 둔다. 1. 초등학교·중학교·고등학교·공민학교·고등공민학교·고등기술학교 및 특수학교에는 교장·교감·수석교사 및 교사를 둔다. 다만, 학생 수가 100명 이하인 학교나 학급 수가 5학급 이하인 학교 중 대통령령으로 정하는 규모 이하의 학교에는 교감을 두지 아니할 수 있다. 2. 각종학교에는 제1호에 준하여 필요한 교원을 둔다.
② 학교에는 교원 외에 학교 운영에 필요한 행정직원 등 직원을 둔다.
③ 학교에는 원활한 학교 운영을 위하여 교사 중 교무(校務)를 분담하는 보직교사를 둘 수 있다.
④ 학교에 두는 교원과 직원(이하 "교직원"이라 한다)의 정원에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 학교급별 구체적인 배치기준은 제6조에 따른 지도·감독기관(이하 "관할청"이라 한다)이 정하며, 교육과학기술부장관은 교원의 정원에 관한 사항을 매년 국회에 보고하여야 한다.
[전문개정 2012.3.21]

원에 관한 사항을 국회에 매년 보고하여야 한다."로 규정되어 있었다. 위와 같은 개정 배경 및 현행 초·중등교육법 제19조 제4항의 의미를 먼저 검토한 후에야 이를 모법으로 하는 본 시행령들의 폐지가 법률적으로 정당한지 여부를 판단할 수 있다.

초·중등교육법 제19조의 개정은 다음과 같은 의미를 갖는다. 먼저 기존에 교직원의 정원과 배치기준을 모두 대통령령으로 정하도록 한 것을, 정원에 관한 규정은 여전히 대통령령으로 정하도록 하되, 배치기준은 관할청이 정하도록 하였다. 이는 교직원의 정원은 여전히 시행령에 의해 결정되어야 하지만, 배치는 관할청(교육감 또는 교육과학기술부)이 자율적으로 정할 수 있게 한 것이다. 이를 법률적인 관점에서 본다면, 상위법에서 배치기준은 관할청이 자율적으로 하도록 하였으므로, 시행령에서 정원에 관한 사항이 아니라 배치기준에 대해 규정한 것은 오히려 관할청의 자율성을 제한할 수 있다고 해석할 여지도 있다. 따라서 이를 삭제하는 것은 오히려 초·중등교육법의 법 개정 취지 및 개정된 동법 제19조 제4항의 문언에 부합한다고 볼 수 있다.

(2) 시행령 개정안의 문제점

앞서 살펴보았듯이, 이 사건 삭제 대상 시행령들은 모두 교원의 배치기준에 관한 것이다. 따라서 법 문언에 의하면 교육과학기술부가 개정된 초·중등교육법 제19조 제4항에 의하여 이 사건 삭제 대상 시행령들을 삭제하는 것은 적법해 보인다. 따라서 정원과 배치기준을 모두 대통령령으로 정하도록 했던 기존 초·중등교육법 중 배치기준은 관할청이 자율적으로 정할 수 있도록 변경한, 개정된 초·중등교육법 자체를 문제 삼지 않고, 그 시행령 폐지만을 문제 삼기는 어려워 보인다. 결국 법을 개정하지 않는 한 관할청이 최대한 농산어촌 학교 및 소규모 학교에도 교직원을 배치할 수 있도록 요구할 수밖에 없을 것이다. 그러나 시민단체가 문제로 지적한 것은 단순히 교직원의 배치에 관한 사항만이 아니라 교직원의 정원 자체의 확보에 관한 부분이 크다고 본다. 정원에 관해서는 여전히 문제되는 부분이 있으므로, 이에 대해 추가적으로 검토하고자 한다.

① 입법의 부재

초·중등교육법 제19조 제4항이 여전히 정원에 필요한 사항은 시행령에서 규정하도록 하고 있으므로, 이에 대한 시행령 규정이 완비되어 있는지 여부가 문제된다. 초·중등교육법 제19조가 개정되어 그 취지에 부합하게 하기 위해 동법 시행령들을 삭제하는 것이라면, 역시 제19조 제4항의 취지에 부합하도록 하기 위해서는 "정원에 필요한 사항" 역시 동법 시행령에서 규정해야 한다. 그러나 이번 개정안은 쟁점이

된 시행령 조항의 삭제만을 다루었을 뿐 정원에 필요한 사항을 규정하지 않고 있다. 이와 같은 태도는 분명 시민단체들이 우려하는 바와 같이, 교원 정원 확보에 소극적인 행태로 볼 수 있고, 나아가 농산어촌 학교 및 소규모 학교에 필요한 만큼 교원을 배치하지 않아 결과적으로 소규모 학교의 통폐합을 도모하는 것으로 비칠 수 있다. 따라서 교육과학기술부는 초·중등교육법 시행령에 정원에 필요한 사항을 명확하게 규정해야 한다. 물론 그 사항은 교원 수를 더 많이 확보하고, 소규모 학교에도 충분한 교원이 배치될 수 있도록 하는 내용이어야 할 것이다.

② 개념의 불일치

이에 대해 교육과학기술부는 다음과 같은 반론을 제기할 수 있다. 초·중등교육법 시행령에 "정원에 필요한 사항"을 규정하는 것이 원칙이겠지만, 현실적으로 '지방교육행정기관 및 공립의 각 급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정'[43]에서 정원에 필요한 사항을 규정하고 있으므로 문제될 것이 없다는 주장이 그것이다. 실제로 교직원을 교원과 직원으로 구분할 때 교원은 국가공무원이며, 직원은 지방공무원이므로 직원의 경우 지방공무원법의 규정을 적용받음으로써 정원에 관한 규정을 해결할 수 있고, 교원의 경우 동 규정 제1조[44]의 국가공무원에 관한 규정을 적용함으로써 "정원에 필요한 사항"을 규정하였다는 주장이 가능할 것이다. 동 규정에서 말하는 국가공무원에는 교원과 장학사가 포함되는데, 동 규정 제2조 제1항과 제2항에서 양자를 구분하여 정원을 정하고 있으므로, 동 규정이 초·중등교육법 시행령에서 말하는 "교직원"의 개념과 일치한다는 주장이 가능하다.

그러나 '초·중등교육법' 제19조 제4항의 "교직원"과 '지방교육행정기관 및 공립의 각 급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정'상 "특별시·광역시·도교육감의 보조기관·직속기관 및 하급교육행정기관에 두는 국가공무원과 공립의 각 급 학교에 두는 국가공무원"의 개념이 정확히 일치하는지에 대해서는 여전히 의문이다. 특히 동 규정은 '지방교육자치에 관한 법률'에 따라 제정된 대통령령이므로, 그 입법 취지와 목적 또한 초·중등교육법 시행령을 대체할 수 있을지 의문이다.

이처럼 다른 법률의 하위 시행령을 근거로, 초·중등교육법 제19조 제4항에서 시행령에 정원에 대해 규정하도록 한 내용을 갈음할 수 있다고 주장하는 것은 무리해 보

43) 이 규정은 대통령령으로 2012.9.1.자로 시행되었다(대통령령 제23739호, 2012.4.18, 일부개정).
44) 제1조(목적) 이 영은 「지방교육자치에 관한 법률」 제33조제2항에 따라 특별시·광역시·도교육감의 보조기관·직속기관 및 하급교육행정기관에 두는 국가공무원과 공립의 각 급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(개정 2003.2.24, 2005.2.28, 2007.11.30.).

인다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 내용을 초·중등교육법 시행령에 기재하지 않고, 위 규정에 근거가 있다고 주장하는 것은 위 사항을 초·중등교육법 시행령에 명시할 경우 이에 대한 비판과 감시가 쏟아질 것을 우려했기 때문으로 짐작된다. 만약 그것이 아니라 단순히 준비의 부족이라 하더라도 국민들이 이와 같은 규정 내용을 체계적으로 이해할 수 있도록 초·중등교육법 시행령에 교직원의 "정원에 필요한 사항"을 마련하는 것이 타당하다. 그렇지 않다면 단순히 문구 정리를 위해서는 시행령 개정안을 내면서도, 정작 법률에서 위임한 내용은 반영하지 않는다는 비판이 가능할 것이다.

③ "배치기준"에 대한 해석

배치기준은 말 그대로 정원의 범위 내에서 적절히 배치하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 기존의 초·중등교육법 시행령에서 말하는 배치기준은 사실상 정원에 대한 규정으로 작용할 수 있다. 또한 실제로 그러한 역할을 했던 것으로 보인다. 그 경우 이는 단순히 배치기준에 대한 규정이 아니라 정원에 대한 규정으로도 작용하므로, 이를 배치기준에 관한 내용으로만 보아 삭제하는 것은 타당하지 않다. 이 사건 삭제 대상 시행령들은 학급에 따라 각 학교의 정원을 산정하는 기준이 되므로, 이를 역산할 경우 전체 정원을 산정하는 기준이 될 수도 있다.

특히 초·중등교육법 시행령 개정안은 제40조의 2(전문상담순회교사의 배치기준), 제40조의 3(영양교사의 배치기준)의 내용은 그대로 두고, 제목의 "배치기준"이라는 용어만 "정원"이라는 용어로 변경하였다. 이는 기존의 "배치기준"이라는 말이 사실상 "정원"과 같은 의미로 해석될 여지가 있고, 배치기준을 삭제하는 것은 사실상 정원을 삭제하는 것과 같은 의미를 가진다는 주장의 방증이 될 것이다.[45] 이는 적어도 교육과학기술부가 초·중등교육법 제19조 제4항에서 "교직원"의 정원에 대한 내용을 시행령에 마련하도록 규정하였음에도 이를 반영하지 않은 행위는 명백히 부당하다는 증거가 될 것이다. 제40조의 2, 제40조의 3은 그 용어를 '배치기준'에서 '정원'으로 정교하게 바꾸는 작업을 하면서도 정작 상위법에서 명시적으로 위임한 교직원의 '정원'에 관한 규정은 시행령 안에서 마련하지 않은 행위는 어떤 이유로도 정당화 될 수 없을 것이다.

45) 경향신문 2012. 10. 22. 〈강원·충북교육연대 초중등교육법시행령 개정안 철회 요구〉 "삭제를 예고한 시행령 조항은 학급 수에 따른 교원 배치 기준으로 지금까지 교원 법정 정원의 산출 기준이었다."

(4) 해결책 및 대응방안

초·중등교육법 제19조가 개정될 때 이에 적극적으로 대응하지 못 한 것이 아쉽다. 정원과 배치기준 모두 시행령에서 규정하도록 되어 있었던 문언이 배치기준은 관할청이 자율적으로 정할 수 있도록 바뀌었고, 이로 인해 동법 시행령에 있는 배치기준에 관한 규정을 삭제할 수 있는 근거가 마련되었기 때문이다.

위 시행령 개정안에 대한 대응은 크게 세 가지로 이루어져야 할 것이다. 첫째, 개정된 초·중등교육법 제19조 자체에 대한 문제제기가 필요하다. 관할청에서 배치기준을 자율적으로 정하도록 한 것에는 분명 긍정적인 측면도 있다. 그러나 교육과학기술부나 교육감의 성향에 따라 어떠한 하한선도 없이 말 그대로 '자율적'으로 배치할 수 있다는 것은 문제의 소지가 크다. 둘째, '지방교육행정기관 및 공립의 각 급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정'을 초·중등교육법 제19조 제4항에서 위임한 대통령령으로 하는 것에 대한 문제제기가 필요하다. 초·중등교육법과 지방교육자치에 관한 법률은 그 취지와 목적이 다르다. 또한 초·중등교육법상 "교직원"과 '지방교육행정기관 및 공립의 각 급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정'에서의 "특별시·광역시·도교육감의 보조기관·직속기관 및 하급교육행정기관에 두는 국가공무원과 공립의 각 급 학교에 두는 국가공무원"이 과연 일치하는 개념인지 명확하지 않기 때문이다. 셋째 초·중등교육법 제19조 제4항에서 위임한 사항을 규정하는 명확한 시행령 규정이 없는 상황에서 단순히 상위법문과 배치될 수 있다는 점만으로 섣불리 해당 규정을 삭제하는 것이 바람직하지 않다는 지적이 필요하다. 교육감이나 교육과학기술부장관이 마음대로 배치기준을 정하는 데 따른 문제점을 지적하고, 적어도 그 기준을 정하는 데 참고할 수 있는 근거로 기존 시행령의 배치기준을 한시적으로나마 남겨두는 것도 고려할 수 있을 것이다.

(5) 맺는 말

교직원의 정원이 늘어나야 양질의 교육이 이루어질 수 있다는 것은 주지의 사실이다. 또한 교직원의 정원에 관한 문제는 교사1인당 학생 수와 직결된다.[46] 이에 교

46) 2011년 OECD 교육지표(OECD Education at a glance 2011. Education indicator)에 의하면, 2009년 기준 우리나라의 교사 1인당 학생 수는 초등학교 17.5명, 중학교 17.5명, 고등학교 22.5명으로 OECD 평균보다 높다(OECD 평균은 초등학교 12.6명, 중학교 14.3명, 고등학교 16.0명이며, EU 평균은 이보다 더 낮은 초등학교 11.9명, 중학교 12.9명, 고등학교 14.5명이다.). OECD 회원국가 중 우리보다 교사1인당 학생 수가 많은 나라는 멕시코와 터키뿐이다. 또한 학급당 학생 수도 다른 OECD 국가보다 많다. 우리나라의 학급당 학생 수는 초등학교 28.6명, 중학교 35.1명인데, OECD 학급당 학생 수는 21.4명 중학교 23.7명이며, EU는 초등학교

육과학기술부 역시 "지난해 '2011-2020 중장기 교원수급계획'을 마련해 2008년 기준 OECD 국가의 교사 1인당 학생 수 평균을 2020년까지 달성하는 것을 목표로 설정, 교원확보를 위해 적극 노력하고 있다."[47]고 밝힌 것이리라. 그러나 현실에서 교육과학기술부는 교직원의 정원에 대한 규정조차 시행령에 적극적으로 담아내지 않고 있다. 이는 어떤 이유로도 합리화할 수 없는 현상이다. 지난 5월 소규모 학교의 통폐합을 추진했던 교육과학기술부의 행위를 생각해보면 오히려 필요한 교직원의 정원을 확보하고, 이를 늘려나갈 의지가 과연 있는지 우려하는 시민단체들의 입장에 수긍할 수 있다.

또한 정원에 못지않게 중요한 것이 배치기준이다. 정원을 확보하고 적절한 배치를 하는 것은 일정부분 상호관련성을 가진다. 정원이 확보가 되지 않은 상태에서 적확한 배치는 기대하기 어렵다. 설령 배치기준을 정원과 별개로 보더라도 그 중요성은 여전히 크다. 배치를 어떻게 할 것이냐에 따라 농산어촌의 학교, 소규모 학교가 사라질 가능성이 크기 때문이다. 그런데 이처럼 중요한 권한을 관할청에게 일임하는 것이 타당한 것인지 의문이 든다. 특히 최근 들어 농산어촌의 작은 학교가 학생들의 성장에 기여한다는 보고와 농산어촌지역의 구심체로 자리하는 현상을 보면 더욱 조심스럽게 접근해야 할 문제라고 생각된다.[48]

결국 교육과학기술부는 교직원의 정원에 관한 시행령을 속히 마련하고, 배치기준 역시 농산어촌의 학교 및 소규모 학교에 피해가 가지 않도록 법령을 새롭게 정비해야 한다. 그 전에는 실질적으로 정원의 산정에도 영향을 미칠 수 있고, 관할청이 배치기준을 정하는 데 고려사항으로 기여할 수 있는 이 사건 삭제 대상 시행령들을 섣불리 삭제하는 것은 바람직하지 않을 것이다.

Ⅶ. 나가며

2012년의 청소년 교육영역은 무상급식, 부상보육 등 부모의 경제적인 문제, 급식의 교육화, 학생과 교원의 인권 및 관계자들의 이해를 방영하는 정책이 시도되고 있다

19.8명, 중학교 21.9명이다.

47) 공감코리아 정책정보, 2012. 10. 9. 교육과학기술부 (http://www.korea.kr/policy/actuallyView.do?newsId=148746193&call_from=naver_news)

48) 2012. 6. 28. 한겨레신문에 따르면 이러한 흐름에 부합하여 작은 학교를 함부로 통폐합하지 못하도록 하는 법안이 제정되는 중이라고 한다. 또한 2012. 7. 19. 한겨레신문에 따르면 국회 교육위원회 소속 위원 24명 중 17명이 농산어촌의 소규모 학교에 대한 활성화 정책에 찬성하는 것으로 나타났다.

는 점에서 보다 인간적으로 전진된 점이 보인다. 그러나 교육, 청소년의 보다 근본적인 문제인 학습, 인간형성에는 여전히 정책의 졸렬성, 교육의 행정, 사립학교의 부정에 대한 태도, 제도권 밖의 청소년에 대한 정책 및 시행이 여전히 비교육적이다. 상지대학교 판례를 금과옥조로 삼아 사회의 병리현상을 그대로 온존시키는 법원의 태도는 매우 심각하다. 대표적으로 사립학교의 문제를 기업경영의 문제로 보는 점부터가 문제로 볼 수 있다. 사립학교의 재단, 교사, 학생, 동창회, 지역 등 관련자들이 무수히 많은데 경영권으로 판단한 것은 매우 졸속적이라고 볼 수 있다. 또 학습을 입시위주의 평가와 학생을 관리대상으로만 판단하려는 태도 또한 문제라 아니할 수 없다. 그리고 누구나 안타깝게 생각하는 청소년의 자살을 사회, 교육, 경제, 학습 등 총체적인 관련성을 부인하고 폭력을 가한 학생을 관리하는 것으로 일관한 교육과학기술부의 학생생활기록부 기재 지침은 위법성을 떠나 천박하기까지 하다.

2013년은 새로운 정부의 구성이 예상되므로 교육·청소년 분야의 전문적이고 교육적인 정책 개발과 법집행이 요구된다. 나아가 교육관련 자들이 복잡한 이해관계를 보고, 이와 같은 현실적인 상황을 반영한 올바른 정책, 상황에 맞게 고쳐 나가는 지혜가 절실하다.

별첨 제18대 대통령후보 교육 정책 · 공약 비교분석

	박근혜	문재인
기본 기조	"꿈과 끼를 끌어내는 행복교육" – 4대 실천과제 – 8대 약속	"문재인의 행복한 교육구상" – 쉼표가 있는 교육 – 행복한 중2 프로젝트
항목별 정책		
교육 위원회 신설		모든 교육주체 참여, 교육과학기술부의 관료적 권한을 견제하기 위한 '국가교육위원회' 설치
중등 교육		한 학기 동안 통상적인 교과 공부와 시험 부담에서 벗어나, 진로를 찾는 시간으로 교육과정을 바꾸는 '전환학년 제도 (transition year)' 제안
고등학교 무상교육	고등학교 무상, 의무교육을 위한 교육기본법 개정	전체 교육예산을 GDP의 6%로 끌어올려, 고교무상교육 단계적 실시방침
대학 입시	– 수시는 학생부위주, 정시는 수능 위주로 대학입시를 대폭 단순화 – 대입전형계획 변경 시 3년 전 예고 의무화 – 한국형 공통원서접수시스템 구축	– 대입제도 단순화 – 대학입시지원처 신설(대입지원 국가 관리) – 사회통합제도 도입 : 교육을 통해 격차가 대물림되는 상황을 시정, 보완하기 위해, 대학 정원 내에서 일정 비율을 정해 사회적 배려 대상자가 입학할 수 있도록 함
반값 등록금	– 저소득층 대학등록금 실질적 무료가 되도록 지원 – 소득연계 맞춤형 등록금 – 학자금 이자의 실질적인 제로화 추진 – 대학 회계투명성 확대 등으로 등록금 인하 유도	– 내년(2013년)부터 국공립대 등록금을 반값으로 낮추고, 2014년부터 이를 사립대학으로 확대함. 이를 위해 2017년까지 현재 고등교육 재정은 국내총생산(GDP)대비 1%인 약 15조원으로 확대
대학 교육 시스템	– 현행 대학시스템의 기본 틀 유지, 주입식 교육방식 개선 – 학생의 경쟁력 제고를 추구하는 '수월성'원칙에서 벗어나, 잠재력과 자기주도적 학습능력 키우며 인성교육 활성화를 목표	– 서울대 등 전국 국공립대학을 연합해 공동학위를 주는 '국공립대 연합 네트워크' 도입 – 자사고 및 특목고의 일반고 전환 등 교육에 대한 국가책임 강화
학벌 사회 타파	– 모든 직종에 요구되는 직무능력 표준화 제시 – 직무능력 평가제 단계적 도입	– 학력, 학벌 차별을 없애기 위해, 입사서류에 출신학교를 미기재하는 '블라인드 채용제'제시

	박근혜	문재인
교원 확충	– 신규교사 채용 확대로 학급당 학생수를 2017년까지 OECD수준으로 맞춤 – '학교교육 통계관리 및 활용'을 통해, 행정업무 부담 대폭 축소. – 학교별 교무행정지원인력 확충	– 교사와 전문인력 채용 늘려, 학급당 학생수를 OECD 평균까지 감축
평생 교육	– 사회적 취약계층, 경력단절 여성, 은퇴 이후 중고령자 등 모든 국민의 평생교육체제 강화 – 어르신 친화형 애플리케이션 보급으로 축적된 전문성과 인생경험 공유	– 사회적 취약계층, 경력단절 여성, 은퇴 이후 중고령자 등 모든 국민의 평생 교육체제 강화 – 어르신 친화형 애플리케이션 보급으로 축적된 전문성과 인생경험 공유
혁신 교육		– 혁신학교 모델의 전국 확산을 위해 혁신교육법 제정. – 혁신교육을 위한 방향으로 '교육 예산 확보'와 '국가가 교육을 온전히 책임지는 시대' 제시
사교육 규제		– 사교육 선행학습 규제하는 초등교육 정책제안 '아이들(아동)인권법'의 형태로라도 규제 필요성 있음을 언급

2012년
국제인권 분야 보고

2012 한국인권보고서

UN 인종차별철폐위원회 한국 15-16차 국가보고서 심의에 따른 NGO 활동

정소연 변호사 (국제연대위원회)

Ⅰ. UN 인권보호 메커니즘

UN의 인권보호 메커니즘에는 크게 조약에 기초한 메커니즘과 UN헌장에 기초한 메커니즘이 있다. 조약에 기초한 메커니즘은 독립적인 전문가들로 이루어진 위원회가 국제인권조약의 이행을 심의, 권고하며, UN헌장에 기초한 메커니즘은 유엔인권이사회(UN Human Rights Council, UNHRC)산하의 국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Report)와 특별절차(UN Special Procedure)로 구성된다.

민변 국제연대위원회는 2012년 8월 제81차 인종차별철폐위원회, 2012년 10월 제14차 국가별인권상황정기검토에 NGO 단체로 참여하였다. 이 글에서는 제81차 인종차별철폐위원회를 중심으로, 한국의 인종차별 문제에 대한 NGO 반박보고서의 내용, 시민사회단체들과의 연대 활동, 인종차별철폐위원회의 최종견해 내용과 후속 조치를 소개하고자 한다.

Ⅱ. 국제조약과 조약기구(Treaty Body)

UN의 핵심국제인권조약에 의거하여 조약의 이행 보장을 위한 장치로 이행감시기구, 즉 조약기구가 설립된다. UN 인권 조약기구는 독립적인 전문가들로 이루어진 위원회로, 협약당사국이 정기적으로 제출하는 협약 이행에 관한 국가보고서를 심의하고 심의 결과로 권고를 발표함으로써 국제인권조약의 이행을 감시한다.

현재 핵심국제인권조약은 9개가 있다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR), 경제 · 사회 · 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR), 모든 형태의 인종차별에 관한 국제협약(CERD), 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(CEDAW), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 차별의 방지에 관한 협약(CAT), 아동의 권리에 관한 협약(CRC), 모든 이주노동자와 그 가족의 보호에 관한 국제협약(CMW), 장애인 권리협약(CRPD), 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약(CED)이 그것이다.

이와 같은 조약에 상응하는 조약기구로 현재 10개 위원회가 존재한다.[1] 이들 위원

1) ICCPR을 담당하는 자유권위원회, ICESCR의 사회권위원회, CERD의 인종차별철폐위원회, CEDAW의 여성차별철폐위원회, CAT의 고문방지위원회와 고문방지소위원회, CRC의 아동권리위원회, CMW의 이주노동자권리위원회, CRPD의 장애인권리위원회, CED의 강제실종위원회가 있다. 다만, 이

회는 조약의 당사국이 정기적으로 제출하는 국가보고서를 검토하고, 이를 바탕으로 조약기구의 최종권고 또는 견해를 발표한다.[2] 헌법 제6조 제2항에 의해 국내법적 지위를 갖는 조약과 달리, 조약기구의 최종견해 또는 권고 자체는 국내에서 법률과 같은 효력을 갖지 않는다. 따라서 조약기구를 통한 인권보호 메커니즘을 실질적이고 효과적으로 활용하기 위해서는, 정부의 이행여부를 지속적으로 감시하고 이행의지를 북돋우며, 위원회에 국내 이행 현실을 정확히 전달하는 시민사회의 역할이 중요하다.

Ⅲ. 국내 NGO의 UN을 향한 국내 인종차별 문제 지적 내용

1. 인종차별금지협약과 인종차별철폐위원회

'모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)'은 1965년 유엔총회에서 채택되어 1969년 발효한 UN 협약 중 하나이다. 우리나라는 1978년 협약을 비준하였고, 1979년 발효하여, 2012년 9월 현재 175개 당사국 중 하나이다. 협약의 당사국은 협약 제9조에 따라 2년마다 협약 이행에 관한 국가보고서를 UN 인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination; CERD)에 제출한다. 우리나라는 2007년 제13·14차 국가보고서 심의 이후 5년 만인 올해 8월에 제네바에서 열린 제81차 위원회에서 제15·16차 국가보고서 심의를 받았다. 한국의 국가보고서 심의는 8월 21일과 22일 양일에 걸쳐 이루어졌고, 이 국가보고서 심의를 위해 시민사회단체가 작성한 반박보고서도 위원회에 전달되었다. 위원회는 회기가 끝난 후 각 당사국에 대한 최종견해를 발표하는데, 한국에 대한 최종견해는 8월 31일 공개되었다.

2. 국내 시민사회단체들의 연대 활동

제15·16차 국가보고서에 공동으로 대응하기 위하여, 민변을 포함한 12개 시민사회단체가 반박보고서 팀을 구성하였다.[3] 반박보고서 팀은 4월 23일 첫 회의를 한 이후,

중 사회권위원회는 ICESCR에 의한 것이 아니라 1985년 경제사회이사회의 결의에 의하여 설립된 것이다.

2) 이외에 개인청원이 국가 간 청원을 검토할 권한을 가진 조약기구도 있으나, 이 글에서는 국가보고서 검토를 중심으로 살피도록 한다.

3) 공익변호사그룹 공감, 난민인권센터, 두레방, 민주사회를 위한 변호사 모임, 공익법센터 어필, 외국

5월 23일, 6월 13일, 6월 28일, 7월 3일 총 다섯 차례에 걸쳐 워크숍을 개최하였다.

워크숍에서는 우선 국가보고서를 분석한 다음, 반박보고서는 국가보고서와 같은 순서로 목차를 구성하되, 국가보고서가 누락한 인종차별 관련 쟁점을 추가하는 방식으로 작성하기로 결정하였다. 이후 각 단체별로 담당할 부분을 나누어 맡아 초안을 작성하여 취합한 다음, 6월 28일 제4차 워크숍과 7월 3일 제5차 워크숍에서는 전체 초안과 수정안을 참석자들이 함께 검토하여 부족한 부분, 위원회에서 질문을 받을 수 있는 부분, 위원회에 더 부각하여야 할 쟁점이 무엇인지를 두루 논의하고 확인하였다. 특히 반박보고서가 국가보고서에 대응하여 설득력 있는 자료를 제시하는 문서이자 현지 활동에 핵심적인 자료로 활용될 수 있도록, 국가보고서 언급하고 있는 사안들을 조목별로 평가하고 그에 대한 시민사회단체들의 입장을 결론과 권고 형태로 제시하였다. 보고서 취합과 회의 등의 실무는 민변에서 진행되었다. 최종 반박보고서 국문본은 7월 6일, 영역본은 7월 26일 완성되어, 예정된 마감일인 7월 30일에 제네바에 도달하였다. 보고서 제출 후에는 파견팀이 출국 전 별도로 두 차례의 회의를 통해 현지 활동 방향과 역할 분담, 프레젠테이션과 발표의 구체적인 내용을 논의하였다.

3. NGO 보고서의 주요 내용

제15·16차 반박보고서는 크게 ① 공개적이고 조직적인 인종차별 사건에 대한 정부의 미온적인 대처와 인식의 부재 ② 이주노동자의 직업선택의 자유와 노동권을 침해하는 고용허가제를 비롯한 이주노동자 정책 ③ 인종차별적인 출입국관리집행과 법집행 공무원들의 인종차별 행위 ④ 미등록 이주노동자와 난민의 자녀를 포함한 이주배경을 가진 아동들의 교육권과 체류권 보장 문제 ⑤ 인종차별에 대한 법적 정의가 부재된 현행 국내법 ⑥ 차별금지법 미제정과 인종차별에 대한 가중처벌 조항이 없는 법제도라는 여섯 가지 쟁점을 부각시켰다. 현지 활동에서는 ⑦ 이주여성의 인권과 다문화 정책의 폐쇄성 ⑧ 난민의 인권 보호 ⑨ 국가인권위원회의 축소와 현병철 위원장 연임 문제도 추가하여 중요하게 다루었다.

이 글에서는 반박보고서와 현지 발표의 내용을 ① 인종차별에 대한 인식 ② 이주노동자 ③ 다문화정책과 여성인권 ④ 난민 ⑤ 차별금지법과 가중처벌 ⑥ 국가인권위원회의 순서로 정리하고자 한다.

인 이주·노동운동협의회, 유엔인권정책센터, 이주공동행동, 이주여성인권포럼, 인권운동사랑방, 희망을 만드는 법, 한국이주여성인권센터

(1) 인종차별에 대한 인식

대한민국에서는 최근 인종차별적 외국인 혐오발언이 공개적이고 조직적으로 표출되고 있으며 이러한 현상이 우려할 수준에 이르고 있으나, 대한민국 정부는 이에 대해 적극적인 조치를 취하지 않고 있다. 2012년 4월 해외출생자로서는 최초로 이자스민 씨가 국회의원으로 선출되었는데, 다문화정책반대 단체들은 이에 대해 인터넷상에서 뿐만 아니라 여러 공개적 토론회장에서 노골적인 외국인 혐오발언을 서슴지 않고 있다.

2011년 국가인권위원회의 보도 자료에 따르면 인종, 출신국, 종교 등 인종적 요소로 차별받았다며 제기된 진정이 2005년 32건에서 2010년에 64건으로 5년 사이에 2배로 증가하였다. 한편 '파키스탄 · 방글라데시 외국인에 의한 피해자 모임' 등 특정 인종에 대한 혐오에 기반 한 인터넷 카페가 2010년 현재 10여 개에 이르는 등 온라인상 인종차별 움직임이 늘어나고 있다. 국가인권위원회가 2010년 10월 한 달간 온라인 공간을 모니터링한 결과에서도 210건의 인종차별 발언이 발견되었다. 이처럼 점차 인종 혐오적 분위기가 확산되는 상황에서 고소 건수가 미약한 것은 관련법이 미비하여 사람들이 인종차별이 범죄로 처벌됨을 알지 못하기 때문이지 인종차별 범죄가 일어나지 않아서가 아니었다.[4)]

2009년 7월 10일에는 인도에서 온 보노짓 후세인 씨가 버스 안에서 승객으로부터 '냄새가 난다' 등 인종차별 발언을 들었다. 피해자는 경찰에 신고했으나, 경찰이 피해자에게 "한국에는 인종차별은 없다"고 말하며 피해 사실을 부정하고, 피해자에게 인종차별적인 욕설과 협박을 계속하는 가해자와의 격리 조치도 거부했다. 2010년 5월 31일 국가인권위원회는 이 사건의 경찰관에게 주의조치 할 것을 권고하는 결정을 내렸는데, 이 강제성 없는 권고가 인종차별을 이유로 한 최초의 권고결정이었다. 보노짓 후세인 씨 사건은 인종차별 범죄에 대한 최초의 고소 사건이었지만 결국 100만 원의 벌금형으로 마무리되었다. 인종차별 사건에 대해서 대한민국의 법원은 형법상 모욕죄를 적용하면서도 인종차별에 대한 가중처벌은 없었다.

2010년 12월 19일 경남지방경찰청 경찰관들이 사복을 입은 채 베트남어 통역 없이 베트남 이주노동자들에게 도박 단속을 고지하고 체포하는 과정에서 2인이 사망하고 다수가 상해를 입은 사건이 있었다. 경찰은 이들을 2~4명씩 묶은 채로 화장실로 보내 피해자들이 서로 바지 지퍼와 속옷을 내리거나 올리도록 하여 인격적 모멸감을 주었음은 물론, 체포 후 석방까지 약 17시간 동안 컵라면 1개만을 제공했다. 이와

4) 이는 인종차별철폐위원회가 전차 최종권고 제13항에서 이미 지적했던 바이다.

같은 명백한 협약 제5조 (b)항 위반에 대한 처벌은 국가인권위원회의 강제성 없는 '징계 및 직무교육 권고'가 전부였다.

또한 2011년에는 우즈베키스탄 출신 귀화여성이 목욕탕을 이용하려 했는데 에이즈를 옮길지 모른다는 이유로 출입을 금지당해 인권위에 진정했고 2012년 인권위는 평등권을 침해하는 인종차별행위에 해당한다는 결정을 내렸다. 그러나 차별금지법 제정이 늦어지고 있고 인종차별을 금지하는 법이 없기 때문에 이와 관련하여 이 여성이 받은 모멸감이나 정신적 상처에 대해서 보상받거나 유사한 일이 발생하는 것을 막을 수 있는 법적장치가 없다. 발생한 사건에 대해서는 국가인권위원회가 인종차별행위에 해당한다는 결정을 내렸음에도 불구하고 이에 대한 피해자 보상 혹은 유사한 사건의 재발 방지를 위한 정부의 조치는 없었다. 이러한 인식의 부재와 관련법의 미비는 통계 자료의 부재로 이어지고 있다.

(2) 이주노동자

이주노동자에 대하여는 단기순환 이주노동정책인 고용허가제, 이주노동자의 구직활동을 제한한 2012년 8월 1일 시행된 새로운 지침, 미등록 이주민 중에서도 특히 이주노동자 단속 과정에서 일어나는 인종차별과 인권 침해, 이주노동자들의 노동3권 보장 문제, 이주노동자의 가족 결합권과 외국인 자녀의 교육권 대하여 문제를 제기하였다.

가. 고용허가제

국가보고서는 고용허가제가 한국인과 이주노동자에 대한 차별을 금지하고 한국인과 동일하게 '근로기준법'을 적용하고 있다고 주장하였다. 그러나 고용허가제법은 이주노동자의 자유로운 사업장 변경을 제한하고 구직기간을 3개월로 제한하고, 근로계약기간을 3년까지 할 수 있도록 하고 있다. 이 때문에 한국 입국을 기다리는 이주노동자들은 사업주가 제시하는 대로 3년의 근로계약에 동의하고 입국할 수밖에 없다. 이는 대부분의 노동자들에게 3년 동안 사업장 변경 기회를 박탈하는 결과를 초래하여, 사실상 이주노동자들의 사업장 변경을 제한하고 한국에서 일하는 동안 오직 한 업체에서만 노동하도록 강요하고 있다. 또한 3년 만기 후 1년 10개월 재고용 제도가 있으나, 이 재계약과 신청의 모든 권한을 사업주에게만 부여함으로써 재고용을 빌미로 한 강제노동 강요가 나타고 있다. 또한 이와 같이 최장고용기간을 4년 10개월로 제한한 것은, 5년간의 계속체류라는 영주권 취득 자격을 염두에 두어 사실상 이주노동자의 영주권 취득을 봉쇄하기 위한 것이다.

나. 사업장 변경 시 정보 미제공 지침

2012년 8월 1일 부터 시행된 새로운 지침에 따르면[5] 이주노동자들이 열악한 노동환경, 낮은 임금 수준 등을 이유로 기존의 직장을 떠나 새로운 직장을 구하고자 할 경우 외국인이라는 이유로 노동자의 구직활동을 심각하게 제한하고 있다. 이 새로운 지침은 이주노동자들에게는 취업할 직장에 대한 정보를 제공하지 않는다. 이주노동자는 고용노동부로부터 알선을 받은 사용자가 자신을 선택해 주기를 기다려야 하며, 구직신청 후 3개월 이내에 그렇게 선택되지 않거나 자신을 선택한 직장에 취업하지 않을 경우 체류자격을 상실하게 되어 강제추방의 위기에 놓이게 된다. 이러한 조치로 인해 노동권과 기본적 인권을 침해하는 직장을 선택하지 않을 권리를 박탈당함으로써, 결국 인권 침해를 참고 기존의 직장에서 일하거나 그것을 거부할 경우 강제추방 당하는 수밖에 없게 될 것이 우려되었다.

다. 단속과정의 인종차별과 인권침해

정부의 미등록 외국인에 대한 강제단속과 퇴거는 국적에 따라 차별적으로 이루어져 왔다.

2010년 법무부 자료에 따르면, 출입국 관리법 위반으로 처벌받은 중국인 중 4,354명이 강제퇴거를, 390명이 출국명령을, 586명이 출국권고를 당했다. 이러한 비율은 중국계 한국인, 베트남, 태국도 마찬가지로 나타난다. 그러나 이와 반대로 미국인의 경우 강제퇴거를 받은 이는 35명에 불과한 반면, 126명이 출국명령을, 671명이 출국권고를 받았다. 이러한 비율은 캐나다인도 마찬가지이다. 이처럼 처벌 강도가 강한 강제퇴거의 경우 중국, 베트남 등 저개발 국가의 비중이 높은 반면, 처벌 강도가 약한 출국권고의 경우 미국, 캐나다 등 서구 국가의 비중이 높은 현황은 출입국관리법 관련 처분이 인종차별적이고 출신국가에 따라 달라지고 있음을 보여준다.

2007년 11월 21일경에는 방글라데시에서 귀화한 한국인을 출입국 단속반들이 아무런 설명 없이 갑작스럽게 입을 틀어막고, 몸을 움직이지 못하게 포박하고 수갑을 채운 뒤 강제로 단속 차량에 탑승시킨 후, 한국인임을 확인하고 나서도 위장결혼 및 실정법 위반여부를 조사한다는 명목으로 약 1~2시간 동안 단속차량에 감금시킨 사례가 있었다. 이는 한국 정부의 인종차별적 단속관행을 잘 보여주는 사례이다.

5) 보고서 제출 당시에는 시행 예정이었고, 현재는 시행되고 있다.

라. 노동권

국가보고서는 이주노동자의 노동조합 결성 및 가입권에 대하여 아무런 보고도 하지 않았다. 이에, 반박보고서는 현재 한국사회에서 이주노동자, 특히 미등록 이주노동자의 그러한 권리는 전혀 보장되지 않고 있음을 지적하였다.

2005년 6월 정부는 간부와 조합원 대부분이 미등록 이주노동자임을 주된 이유로 하여 서울경기인천 이주노동자노동조합(Seoul-Gyeonggi-Incheon Migrants Trade Union, 이하 MTU)의 설립신고를 반려하였다. 이에 반려처분의 취소를 구하는 소송이 제기되었고 2007년 2월 고등법원은 미등록 이주노동자도 노동조합 결성 및 가입권이 있음을 인정하여 MTU의 손을 들어주었으나 정부는 다시 이에 불복하여 대법원에 상고하였다. 대법원은 이 사건에 관해 5년째 판결을 내리지 않고 있으며, NGO들은 대법원이 정치적인 이유로 판결을 지연시키고 있다는 의심을 하고 있다. 이 사건은 현재 대법원에 계류 중인 최장기 행정사건이다.

정부는 또한 MTU를 합법적인 단체로 인정하지 않으려는 이와 같은 태도에 기반하여 MTU의 위원장과 간부들을 표적탄압 해왔다. MTU의 초대위원장과 3대 위원장, 부위원장, 사무국장, 4대 위원장, 부위원장이 미등록 노동자라는 이유로 '표적단속(targeted crackdown)'하고 이들의 재판받을 권리를 보장하지 않은 채 국가인권위원회의 조사나 법원의 재판 진행 도중에 예고 없이 강제 출국시켰다. 국가인권위원회는 이에 대해 2007년, 2008년 두 차례나 강한 유감을 표명하였다. 정부는 최근 합법적인 체류비자를 가지고 있었던 5, 6대 위원장 미셸 카투이라(Michel Catuira)에 대해서도 허위취업이라는 이유로 체류비자를 취소시킨 후 출국명령을 내렸다.

마. 가족 결합권과 이주 외국인 자녀의 교육권

위원회는 전차 최종견해에서도 한국에 '모든 이주 노동자와 그 가족 권리보호에 관한 국제협약'의 비준을 고려하도록 촉구하였다. 그러나 한국은 아직 이 협약을 비준하지 않고 있다.

한국에 입국한 이주노동자는 최대 9년 8개월이라는 장기간동안 한국에 체류할 수 있다. 그러나 현행 고용허가제는 이주노동자가 한국에 취업한 기간 중에 가족을 초청하거나 동반할 수 없도록 하고 있다.

초중등교육법 시행령은 미등록 체류자 자녀를 포함한 외국인 학생의 국내학교 입학

을 허용하고 있으나, 이 규정은 위반에 대한 제재조항이 없는 시행령이기 때문에 법적 구속력을 갖지 못한다. 실제로 한국에서 이주 외국인 자녀들의 진학률은 매우 낮고, 그나마도 동급생 및 심지어 교사가 행하는 노골적이거나 간접적인 인종차별적 발언이나 행동을 겪는 경우가 많아 중도 이탈하는 경우가 많은 것으로 알려지고 있다.

(3) 다문화정책과 여성인권

가. 다문화가족지원법과 다문화 정책

국제결혼가정의 안정적인 생활과 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지하기 위해 다문화가족지원법이 제정되었다. 그러나 다문화가족지원법 제2조는 대한민국 국적자와 외국인(귀화자포함)의 결합만을 다문화가족으로 정의하고 있다. 이주노동자들 간의 결혼을 포함하여 타국적간 가족을 형성하고 국내 체류하는 거주하는 이주민들은 제외시킴으로써 혈통주의 및 자국민우선주의에 입각하여 만들어진 지원법으로 자국의 시민과 비시민의 구별을 통한 차별을 금지하는 협약 제1조 2항에 위배된다고 볼 수 있다.

또한 한국 정부에 의해서 진행되는 사회통합이나 다문화 정책에서 제공하는 대부분 프로그램이 국제결혼 이민자 혹은 그 가정 구성원에게 맞춰서 계획되고 있고, 이주노동자 및 외국인 부부와 그 가족은 역으로 차별받거나 배제되고 있는 상황이다.

나. 외국인정책기본계획

정부의 외국인정책기본계획 역시 이주민에 대한 통제와 관리 강화, 그리고 한국사회로의 흡수통합에 중심을 두고 있으며, 한국에 체류하는 이주민을 우수인재, 투자자, 결혼이주자, 동포 등으로 체류자격에 따라 엄격히 구분하고 자격에 따른 혜택과 지원 대책 중심으로 구성함으로써 결과적으로 이주민을 체류자격에 따라 서열화하여 통제, 관리하고 있다. 또한 주요 내용이 체류지원과 한국사회 적응을 지원하기 위한 프로그램 중심으로 구성되어 '성숙한 다문화사회로의 발전'이 아닌 일방적으로 이주민에게 한국사회로의 흡수통합을 요구하고 있다.

다. 결혼이주여성

전차 최종견해는 결혼이주여성이 별거나 이혼을 한 경우 그들의 체류가 한국인 배우자의 잘못에 기인한 것이라는 증거에 전적으로 의존하지 않도록 보장할 것을 권고하였다. 그러나 현실은 전혀 개선되지 않고 있으며, 오히려 자녀 면접권을 갖고 있는

외국인 부모, 한국인 배우자의 유책사유로 이혼을 한 경우 혹은 공인된 여성단체의 혼인피해 사실 확인서를 첨부해도 체류 비자를 허가해 주지 않는 사례도 더 증가하고 있다. 특히 가정폭력, 성폭력, 성매매 피해를 당한 이주여성에게 그 폭력 피해에 대한 입증책임까지 부담시키고 있으며, 폭력 피해에 대해 경찰 신고, 형사고소를 하여 적극 대응하지 않을 경우 이를 입증할 수 없다고 판단하여 체류 자격조차도 유지할 수 없거나 체류연장도 해주지 않고 있다. 또 형사절차를 통한 피해 사실이 입증되었더라도 피해 회복에 대한 제도적 절차를 보장해 주지 않아 권리 보호가 되지 않고 있다.

라. 이주여성 인신매매

인신매매의 문제를 개선하고자 하는 정부의 노력의 척도는 기소율에 있다고 할 것이다. 하지만 10년이 넘도록 이주여성들이 E-6 연예흥행비자 등 다양한 경로를 통해 성산업에 유인되고 있고, 국제사회에서도 이 문제가 지속적으로 언급되어 왔지만 여전히 인신매매자들이 처벌되거나 기소되는 건수는 극히 적다.

(4) 난민

한국은 아직 난민인정률이 현저히 낮다. 2009년 전세계의 난민인정률이 약 38%인데 비해 한국의 난민인정률은 약 6.8%에 그치고 있다. 2009년 난민인정자는 2008년의 두 배인 74명이었으나, 2009년 불인정자 수는 2008년의 12배인 994명이며, 2009년 난민인정률은 6.9%에 불과하다.

또한 난민인정절차에서 적법절차가 제대로 지켜지지 않고 있다. 통역관이 제대로 제공되지 않으며, 이의신청절차를 담당하고 있는 난민인정협의회는 형식적으로 운영되고 있어, 난민신청자에 대한 청문 절차 없이 2시간가량의 심사 시간 동안 1백건이 넘는 이의신청사건을 처리한다.

난민신청자들은 취업허가와 생계지원과 같은 사회적 처우 없이 어려움을 겪고 있다. 2008년 출입국관리법과 동 시행령 개정으로 난민신청한 후 1년 동안 심사결정을 받지 못한 경우 취업을 허용하도록 했지만, 취업허가를 신청하기 위해서는 근로계약서와 사업자등록증을 먼저 제출하도록 요구하는 있어 실제로 취업허가를 받은 난민신청자들을 극소수이다. 그리고 1년 미만의 신청자와, 이의신청 또는 소송중인 경우 그 혜택을 전혀 받지 못하고 있다.

À #a2 <× •'4« - z»€ Áz `À)¨€ b,¨ ,À ±®

2. 국가보고서 심의

8월 21일 오후 3시부터 국가보고서 심의가 있었다.

한국 정부 대표단은 국가보고서를 요약한 구두 발표에서, 한국사회가 다문화 사회로 이행하고 있으며, 외국인 거주자와 국제결혼 이주민이 늘어나며 인구 구성이 점점 다양해지고 있다는 점을 밝히고, 제2차 국가인권계획기본계획을 도입하였고 난민법 제정 등 제71차 심의 이후 변화를 소개하였다. 그 외에 비국민인 이주노동자도 고용허가제로 입국한 경우 근로기준법에 따른 보호를 받고 있으며, 2011년에는 외국인 노동자 지원센터를 설립하고 콜센터로도 이주 노동자를 지원하고 있다고 밝혔다. 결혼이민자에 대한 가정폭력을 방지하기 위한 긴급지원센터, 쉼터, 법률, 의료 서비스, 결혼중개업체의 인신매매를 방지하기 위하여 국제결혼 시 남성의 신상 정보를 요구하는 입법, 한국인 남성과 미성년 외국인 여성의 결혼이나, 집단 맞선 방지 계획을 언급하고, 인신매매방지에 관하여는 형법 개정안을 국회에 제출할 계획이라고 밝혔다. 난민에 대하여 1년 이내에 심사가 이루어지지 않을 경우 취업허가를 발행하는 내용의 출입국관리법개정도 언급하였다.

정부 대표단의 구두 발표 이후에는 오후 6시까지 위원들의 질문이 이어졌다. 특히 위원회는 차별금지법과 인종범죄처벌법 부재, 사업장변경제한제도, 이주노동자와 난민의 인권, 이주노동자의 노조결성권, 이주민 아동의 교육권, 결혼이주여성의 인권, 인신매매에 대한 정부의 대책, 한국법제상 '다문화'라는 개념의 의미, 국가인권위원회의 현황과 독립성에 대하여 집중적으로 질의하였는데, 특히 차별금지법 미제정과 고용허가제에 관하여 집중적인 질의가 있었다.

또한 구체적인 쟁점 이외에도 정부의 원칙과 접근 방식에 대한 질문들이 있었다. 위원회는 국가보고서가 범죄피해자구제법 등 피해자 보호에서 상호주의 원칙을 언급한 부분이나 대해 크게 우려를 표시하며, 인권에 있어서는 상호주의 원칙, 특히 부정적인 상호주의 원칙이 적용되어서는 안 된다는 점을 강조하였고, '다문화'에 대하여도 다른 문화를 수용하여 더 큰 정체성을 국가정체성화 하여야 한다는 점, 인종차별에 관하여 필요한 통계나 보고 건수의 부족은 절차와 인식 자체의 문제를 반영한다는 점을 지적하였다.

정부 대표단은 위원회의 질문에 대하여 8월 22일 오전 10시부터 1시까지 답변하였다. 양일에 걸친 국가보고서 심의 과정에서도, 파견단은 현병철 연임 반대 번역문 배포, 질문 및 권고사항 제공 등 위원들을 대상으로 한 비공식적인 활동을 계속하였다.

Ⅴ. 인종차별철폐위원회의 최종견해 내용 및 시민사회단체의 후속 조치

1. 인종차별철폐위원회의 최종견해 내용

위원회는 시민사회단체가 반박보고서와 현지 활동에서 지적한 대부분의 문제를 반영한 최종견해를 발표하였다.

(1) 인종차별에 대한 인식

위원회는 최종견해 제6항에서 협약 제1조에 따른 차별금지사유를 모두 포함하고, 시민과 비시민에게 동등한 권리를 보장하는 인종차별의 정의를 국내법에 포함하도록 촉구하였다. 제9항에서 인종차별 범죄에 대한 낮은 고소건수의 원인을 철저하게 분석할 것, 차기 보고서에 관련 기관에 신고 된 인종차별사건의 수, 고소인의 국적과 법적 지위, 고소에 대한 수사와 기소 비율과 그 결과에 관한 자료와 통계를 포함할 것을 요구하였다. 또한 제10항에서 인종차별 증오발언이 대중매체와 인터넷에서 더욱 확산되고 노골적이 되어가고 있다는 반박보고서의 주장을 언급하며, 대중매체, 인터넷, SNS를 감독하여 인종우월주의적 선동이나 외국인 혐오 발언을 하는 개인 또는 단체를 적발하고, 기소하고 적절하게 처벌할 것을 권고하였다.

(2) 이주노동자

위원회는 최종견해 제11항과 제12항에서 이주노동자에 관해 강력한 권고를 하였다. 영주권 취득을 봉쇄하는 고용허가제, 이주노동자의 노동권 제한, 이주노조 간부의 추방, 미등록자를 양산하는 제한적이고 경직된 체류허가와 비자제도, 단속위주의 이주민 정책에 대하여 우려를 표명하고, 비자 종류, 출신국 차별, 사업장변경제한, 최장고용기간 제한을 개정할 것, 이주노동자 가족의 인권을 보장할 것, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리협약에 관한 국제협약을 비준할 것, 미등록 이주노동자의 권리를 보호할 것, 강제추방을 비롯한 미등록 이주노동자에 관한 통계를 제공할 것, 미등록 이주노동자가 양산되지 않도록 모든 조취를 취할 것을 권고하였다.

(3) 다문화정책과 여성인권

위원회는 최종견해 제14항과 제15항에서 이주여성에 대해 권고하였다. 이주여성이 별거 또는 이혼할 경우 동등한 권리를 보호할 것, 상대방의 귀책사유 입증을 요구하

지 않을 것을 권고하였다. 또한 가정폭력, 성적 학대, 인신매매에 관하여 이주여성의 사법 접근권을 보장할 것, 피해자의 합법적인 체류를 보장할 것을 권고하였다. 제17항에서는 한국인과 외국인 사이의 결합만 다문화로 한정하고 있는 현실을 지적하고, 다문화가족의 정의에 외국인 사이의 결합이나 인종간 결합을 포함할 것을 권고하였다. 인신매매에 관한 제16항은 초국가조직범죄방지협약과 인신매매방지의정서를 비준할 것, 관련 국내 입법을 도입할 것, E-6비자를 재검토할 것을 권고하였다.

(4) 난민

위원회는 최종견해 제13항에서 난민, 난민신청자, 무국적자의 상황을 다루었다. 난민신청자들의 동등한 절차 접근권을 보장할 것, 강제송환금지의 원칙을 준수할 것, 난민과 난민신청자들의 인권을 보장할 것, 난민, 인도적 지위 체류자, 난민신청자의 자녀, 미등록 이주민의 자녀 출생을 등록할 제도를 마련할 것, 난민인정절차를 개선하고 통역을 제공할 것을 권고하였다. 또한 위원회는 한국의 난민 인정률이 매우 낮고 난민신청 처리 공무원의 수가 적음을 인지하여, 차기 국가보고서에는 연간 총 난민신청자수와 인정건수 및 거부건수를 구분하여 제시하도록 요구하였다.

(5) 차별금지법과 가중처벌

위원회는 최종견해 제7항 내지 제8항에서 차별금지법을 제정할 것, 형법을 개정하여 인종차별을 범죄로 규정하고 침해의 경중에 비례하는 적절한 처벌을 부과할 것, 인종차별을 가중처벌 사유로 참작할 것, 피해자 보상을 포함한 포괄적인 입법을 할 것을 권고하였다.

(6) 국가인권위원회

위원회는 최종견해 제18항에서 국가인권위원회가 파리 원칙에 부합하는 독립성을 가질 것, 국가인권위원회에 필요한 재정과 전문 인력을 보장할 것을 권고하였다.

(7) 기타

위원회는 이주노동자 고용허가제(제11항), 미등록 이주노동자(제12항), 난민(제13항)에 대한 한국 정부의 후속조치에 관한 보고서를 일 년 안에(즉, 2013년 8월 31일 이전에) 제출할 것을 요구하였다. 또한 결혼이주여성의 보호(권고 제14항), 다문화가

족의 개념 확대(권고 제17항), 국가인권위원회의 독립성과 전문성(권고 제18항)을 특히 중요한 조항으로 지목하고, 차기 국가보고서에 이에 관하여 상세한 정보를 포함하라고 추가적으로 요구하였다.

2. 시민사회단체의 후속조치

위원회의 최종견해가 발표된 이후, 보고서 작성에 참여한 시민사회단체들은 10월 17일 다시 모여 후속 조치를 논의하였다(6차 워크숍). 이 회의에서 보고서 작성 과정과 현지 활동 과정을 복기하였고, 구체적인 후속 조치에 관하여 의견을 나누었다. 또한 후속조치 사무국이 결성되었다.

10월 31일 7차 워크숍과 11월 9일, 8차 워크숍을 통해서 남윤인순 의원실, 은수미 의원실, 서기호 의원실, CERD NGO보고서 제출단체들은 공동으로 11월 23일 국회도서관 소회의실에서 "이주민인권에 대한 유엔 권고에 따른 이행과제 및 방안 토론회"를 정부측 법무부 출입국, 외국인정책본부와 고용노동부 외국인력정책과장, 여성가족부 다문화가족지원과장을 토론자로 초청하고 단체측 김종철 변호사와 석원정, 우삼열 소장, 우다야 라이 이주노조 위원장과 함께 정부의 이행방안을 논의하는 토론회를 개최하였다.

VI. 과제

UN 인권보호 메커니즘은 중 조약기구를 통한 인권 보호는 인권의 증진과 보호를 위한 법적 기준을 설정하고, 당사국들에게 자국 단위에서 그러한 인권을 실행할 법적 의무를 부과하고, 조약기구를 통해 당사국들이 그러한 의무를 이행하는지 감독하고, 그 감독의 결과가 다시 국가 단위에 반영되어 문제의식을 환기하고 법과 제도 변화를 이끌어 내는 과정을 통해 이루어진다.

그러나 조약기구는 결국 국가 단위에의 인권 보호를 목적으로 하는 바, 특히 정부의 적극적인 이행 의지가 없다면 위원회의 최종견해는 자체만으로는 어떠한 실효성을 담보하기가 어렵다는 한계를 지닌다. 이번 인종차별철폐위원회의 최종견해는 시민사회단체의 반박보고서와 현지 활동 내용을 비교적 충실하게 반영한 것이었다고 평가된다. 위원회가 이례적으로 이주노동자와 난민에 관한 후속 보고서까지 요구한 것도 고무적인 부분이다. 이 우호적인 최종견해를 최대한 활용하고 조약기구를 통하여 한국 내 인권 상황을 개선하고 증진하기 위해서, 정부의 이행 노력에 대한 꾸준한 감시 및 추적 활동을 게을리 하지 말아야 할 것이다.

2012년
노동 분야 보고

2012 한국인권보고서

개별적 노동관계
고일석 변호사 (민변 노동위원회)

집단적 노사관계
법률원 – 민주노총, 금속노조, 공공운수노조

이주노동자의 권리
조혜인 변호사 (민변 이주노동팀, 공익인권변호사모임 희망을만드는법)

개별적 노동관계

고일석 변호사 (민변 노동위원회)

Ⅰ. 노동통계 – 비정규직 규모와 실태[1)]

1. 비정규직 규모

가. 전체 통계

통계청이 2012년 8월에 실시한 '경제활동인구조사 부가조사'에서 비정규직은 848만 명(임금노동자의 47.8%)이고 정규직은 926만 명(52.2%)으로, 노동자 절반이 정규직이고 나머지 절반이 비정규직이다. OECD 국가들은 대부분 파트타임이 비정규직의 다수를 점하는데, 우리나라도 시간제근로(파트타임)가 꾸준히 늘어 10.3%에 이르고 있다. 게다가 비정규직의 97.2%(848만 명 가운데 824만 명)가 임시근로자거나 임시근로를 겸하고 있어, 다른 나라에 비해 고용이 매우 불안정한 특징을 보이고 있다.
비정규직 규모를 연도별로 살펴보면 2001년 8월 737만 명에서 2007년 3월 879만 명으로 꾸준히 증가하다가 2007년 8월에는 861만 명으로 감소세로 돌아서 2010년 3월에는 828만 명으로 감소했다. 그 뒤 2011년 3월에는 831만 명, 2012년 3월에는 837만 명, 8월에는 848만 명으로 완만하게 증가하고 있다. 비정규직 비율은 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수준을 유지하다가 2007년 8월에는 54.2%로 감소세로 돌아서 2012년 8월에는 47.8%로 꾸준히 감소하고 있다.

이에 비해 정규직은 2001년 8월 585만 명에서 2012년 8월 926만 명까지 꾸준히 증가하고 있다. 정규직 비율도 2007년 3월(44.2%) 이후 증가세로 돌아서 2012년 8월(52.2%)까지 꾸준히 증가하고 있다.

세부 고용형태 추이를 살펴보면, 기간제 근로는 2005년 8월 273만 명(18.2%)을 정점으로 기간제보호법에 힘입어 2008년 3월 229만 명(14.3%)으로 감소했다. 2009년 8월에

1) 이하 비정규직 관련분석 결과는 김유선(한국노동사회연구소 소장), 「비정규직 규모와 실태 – 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2012. 8) 결과 –」를 요약 정리한 것임.

282만 명(17.1%)으로 늘어난 것은 희망근로 때문이지만, 2010년 3월 239만 명(14.4%)에서 2012년 8월 271만 명(15.3%)까지 다시 증가하고 있다. 시간제 근로는 2002년 8월 81만 명(5.9%)에서 2012년 8월 183만 명(10.3%)으로 빠른 속도로 증가하고 있다.

나. 성별 통계

남자는 정규직이 617만 명(60.9%), 비정규직이 396만 명(39.1%)으로 정규직이 많다. 여자는 정규직이 309만 명(40.6%), 비정규직이 452만 명(59.4%)으로 비정규직이 많다. 여자는 비정규직 비율이 2001년 8월 70.9%에서 2012년 8월 59.4%로 꾸준히 감소하고 있다. 남자도 2007년 3월 47.4%를 정점으로 2012년 8월 39.1%로 감소하고 있다. 2007년 3월에는 여성 비정규직이 남성 비정규직보다 15만 명(20.1%p) 많았지만, 2012년 8월에는 55만 명(20.3%p)으로 그 격차가 확대되고 있다.

다. 연령별 통계

남자는 저연령층(20대 초반 이하)과 고령층(60세 이상)만 비정규직이 정규직보다 많다. 그러나 여자는 20대 후반과 30대를 제외한 모든 연령층에서 비정규직이 많다. 정규직 여자는 20대 후반을 정점으로 그 수가 크게 감소하지만, 비정규직 여자는 30대 초반(34만 명)을 저점으로 늘어나 40대 초반부터 50대 초반까지 57~61만 명 수준을 유지하고 있다. 이는 출산과 자녀 육아기를 거친 여성이 노동시장에 다시 진입하려 할 때 제공되는 일자리가 대부분 비정규직이기 때문이다.

성별 연령계층별 비정규직 비율을 살펴보면, 남자는 30~40대(27~32%)를 저점으로 하는 U자형을 그리는데 비해, 여자는 20대 후반과 30대 초반(37~38%)을 저점으로 하는 V자형을 그리고 있다. 20대 이하 연령층에서는 남자가 여자보다 비정규직 비율이 높거나 비슷하지만, 30대 이상 연령층에서는 여자가 남자보다 비정규직 비율이 높다.

라. 학력별 통계

비정규직 848만 명 중 중졸 이하는 210만 명(24.8%), 고졸은 398만 명(46.9%)으로, 고졸 이하 학력이 71.7%를 차지하고 있다. 학력별로 비정규직 비율을 살펴보면 중졸 이하 81.1%, 고졸 57.8%, 전문대졸 36.2%, 대졸 이상 25.4%로, 학력이 낮을수록 비정규직 비율이 높고 학력 간 격차가 구조화되어 있음을 알 수 있다.

마. 혼인 여부별(성별) 통계

비정규직 848만 명 가운데 기혼여자는 339만 명(40.0%), 기혼남자는 264만 명(31.2%)으로 기혼자가 71.2%를 차지하고 있다. 성별 혼인별 비정규직 비율을 살펴보면 미혼남자 49.5%, 기혼남자 35.4%, 미혼여자 49.6%, 기혼여자 63.6%로, 미혼자는 남녀 간에 차이가 없지만, 기혼자는 남녀 간에 차이가 크다.

바. 산업별 통계

비정규직 5명 중 3명(494만 명, 58.3%)이 도소매업(124만 명), 숙박음식점업(98만 명), 제조업(97만 명), 사업지원서비스업(92만 명), 건설업(83만 명) 등의 5개 산업에 몰려 있다. 산업별 비정규직 비율은 최대 100%(가사서비스업), 최소 13.2%(전기가스증기수도사업)로 산업별 격차가 크다.

지난 1년 동안 사회서비스업 비정규직 증감 추이를 살펴보면, 교육서비스업은 66만 명으로 변함이 없고, 보건사회복지사업은 56만 명에서 57만 명으로 1만 명 증가한 데 비해, 공공행정은 30만 명에서 28만 명으로 1만 명 감소했다. 비정규직 비율은 교육서비스업이 48.9%에서 48.0%로 1.0%p 감소하고, 공공행정이 30.1%에서 29.3%로 0.8%p 감소했으며, 보건사회복지사업은 45.1%에서 42.7%로 2.4%p 감소했다.

사. 직업별 통계

비정규직 2명 중 1명(477만 명, 56.2%)은 단순노무직(241만 명)이거나 판매서비스직(236만 명)이다. 비정규직 비율은 최대 85.2%(단순노무직)에서 최소 15.9%(관리자)로 직업별 격차가 크다. 지난 1년 동안 정규직은 장치기계조작조립운전원(16만 명)과 전문가(9만 명)에서 많이 증가했고, 비정규직은 판매서비스직(10만 명)에서 많이 증가했다.

아. 사업체 규모별 통계

사업체 규모가 클수록 비정규직 비율이 낮고, 사업체 규모가 작을수록 비정규직 비율이 높다. 300인 이상 사업체에서 비정규직 비율은 15.3%인데, 5인 미만 사업체에서 비정규직 비율은 81.6%다. 이처럼 비정규직 비율이 사업체 규모에 반비례하는 특징은 장기임시근로와 시간제근로, 호출근로, 파견근로, 용역근로 모두 마찬가지다. 하지만 기간제근로와 특수고용형태는 10인 이상 100인 미만 사업체에서 높다.

2. 비정규직 임금·노동시간·노동복지 등

가. 월 평균임금

지난 3개월간 월 평균임금 총액은 정규직이 2011년 8월 272만 원에서 2012년 8월 277만 원으로 5만 원(1.7%) 인상되고, 비정규직은 132만 원에서 138만 원으로 6만 원(4.0%) 인상되었다. 그 결과 정규직 대비 비정규직 임금격차는 48.6%에서 49.7%로 1.1%p 축소되었다.

나. 노동시간

정규직은 주당 노동시간이 2001년 8월 49.6시간에서 2012년 8월 42.8시간으로 6.8시간 단축되고, 비정규직은 49.0시간에서 41.2시간으로 7.8시간 단축되었다. 주 52시간을 초과하는 탈법적인 장시간 노동 비중은 비정규직(17.1%)이 정규직(7.9%)보다 많고, 주 36시간 미만 단시간 노동도 비정규직(23.0%)이 정규직(0.3%)보다 많다.

다. 시간당 임금

정규직은 지난 3개월간 시간당 임금 평균이 2011년 8월 14,831원에서 2012년 8월 15,286원으로 455원(3.1%) 인상되고, 비정규직은 7,603원에서 7,918원으로 315원(4.1%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직 임금격차는 51.3%에서 51.8%로 0.5%p 축소되었다.

라. 임금불평등

경제활동인구조사 부가조사에서 전 산업 월 임금총액 평균값을 계산하면 2011년 8월 203만 원에서 2012년 8월 210만 원으로 7만 원 증가했다. 하위 10% 월 임금총액은 70만 원에서 변함이 없고, 상위 10%는 380만 원에서 400만 원으로 20만 원 증가했다. 상위 10%와 하위 10% 임금격차(P9010, 하위 10% 임금대비 상위 10% 임금)는 2011년 8월 5.43배에서 2012년 8월 5.71배로 크게 증가했다.

시간당 임금 평균값은 2011년 8월 11,259원에서 2012년 8월 11,764원으로 505원 증가했다. 하위 10%는 4,221원에서 4,605원으로 384원 증가했고, 상위 10%는 21,403원에서 23,026원으로 1,623원 증가했다. 시간당 임금격차(P9010)는 2011년 8월 5.07배에서 2012년 8월 5.00배로 조금 축소되었다.

한국의 임금불평등은 OECD 국가 중 멕시코 다음으로 높다. OECD에 따르면 2008년 한국의 임금불평등(P9010)은 4.78배로, 27개 회원국 중 세 번째로 높다. 한국보다 높은 나라는 멕시코(5.71배)와 미국(4.89배) 두 나라다. 하지만 이는 노동부가 5인 이상 사업체 상용직을 조사대상으로 한 분석결과를 OECD에 보고했기 때문이다. 전체 노동자를 대상으로 한 통계청 경제활동인구조사에 따르면 5.23배로, 한국의 임금불평등은 멕시코 다음으로 높다.

성별 고용형태별 임금격차도 매우 크다. 시간당 임금 기준으로 남자 임금을 100이라 할 때 여자 임금은 62.8%고, 정규직 임금을 100이라 할 때 비정규직 임금은 51.8%다. 남자 정규직 임금을 100이라 할 때 남자 비정규직은 52.8%고, 여자 정규직은 67.2%, 여자 비정규직은 40.3%다. 남녀 차별보다 고용형태에 따른 차별이 더 심하고, 남녀 고용형태에 따른 차별이 비정규직 여성에 집중되고 있다.

월임금총액 기준으로는 성별 고용형태별 임금격차가 더 커진다. 2012년 8월 현재 여자(150만원)는 남자(256만원)의 58.5%고, 비정규직(138만원)은 정규직(277만원)의 49.7%다. 남자 정규직(312만원)을 기준으로 할 때 남자 비정규직(169만원)은 54.1%, 여자 정규직(207만원)은 66.4%, 여자 비정규직(111만원)은 35.4%다.

마. 저임금

EU(유럽연합) LoWER(Low Wage Employment Research Network, 저임금고용연구네트워크)는 '임금노동자 중위임금의 2/3 미만'을 저임금 계층, '중위임금의 2/3 이상 3/2 미만'을 중간임금 계층, '중위임금의 3/2 이상'을 고임금 계층으로 정의하고 있다. 이에 따라 '중위임금(9,211원)의 2/3'인 '시간당 임금 6,140원 미만'을 저임금 계층으로 분류하면, 전체 노동자 1,773만 명 가운데 439만 명(24.8%)이 저임금 계층이고, 정규직은 55만 명(6.0%), 비정규직은 384만 명(45.3%)이 저임금 계층이다. 정규직은 16명 중 1명, 비정규직은 2명 중 1명이 저임금 계층이다.

월임금총액 기준으로 '중위임금(180만원)의 2/3'인 '120만원 미만'을 저임금 계층으로 분류하면, 전체 노동자 1,773만 명 가운데 421만 명(23.7%)이 저임금계층이다. 하지만 저임금계층을 '120만원 이하'로 정의하면 514만 명(29.0%)으로 늘어난다. 이는 월평균임금 120만원에 93만 명(5.3%)이나 몰려 있기 때문이다.

바. 법정 최저임금 미만 계층

2012년 법정 최저임금은 시간당 4,580원이고, 2013년 법정 최저임금은 시간당 4,860원이다. 2012년 8월 경제활동인구조사 부가조사에서 시간당 임금 4,580원 미만은 170만 명(9.6%)이고, 4,860원 미만은 246만 명(13.9%)이다. 따라서 2013년 1월부터 적용되는 법정 최저임금(4,860원) 수혜자는 76만 명(최저임금 영향률 4.3%)이고, 170만 명은 최저임금 적용 제외자거나 최저임금법 위반업체에서 일하는 노동자들로 추정된다.[2)]

법정 최저임금 미달자는 2001년 8월 59만 명(4.4%)에서 2009년 3월 222만 명(13.8%)으로 꾸준히 증가하다가, 2009년 8월부터 감소세로 돌아서 2012년 8월에는 170만 명(9.6%)으로 감소했다. 하지만 여전히 전체 노동자의 10%가 법정 최저임금조차 받지 못 하고 있는데, 이는 법정 최저임금제도가 '저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조개선'이라는 본연의 목적에 부응하지 못 하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않고 있음을 말해준다. 정부부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 9만 명(9.1%)이나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다.

2012년 8월 현재 시간당 임금이 법정 최저임금(4,580원)에 미달하는 노동자 170만 명을 고용형태별로 살펴보면, 정규직이 10만 명(5.9%)이고 비정규직이 160만 명(94.1%)이다. 성별 혼인별로는 기혼여자가 84만 명(49.4%)이고 기혼남자가 42만 명(24.8%)으로, 기혼자가 다수를 차지하고 있다. 학력별로는 고졸 이하가 128만 명(75.3%)으로 저학력층에 집중되고, 연령계층별로는 55세 이상이 74만 명(43.4%), 45~54세가 31만 명(18.4%)으로 중고령층에 집중되어 있다. 산업별로는 도소매업(31만 명), 숙박음식점업(29만 명), 사업지원서비스업(20만 명), 제조업(17만 명) 등 4개 산업이 98만 명(57.8%)을 차지하고 있는데, 정부부문인 공공행정도 최저임금 미달자가 9만 명(5.2%)에 이르고 있다. 직업별로는 단순노무직이 88만 명(52.0%)으로 절반을 차지하고, 서비스직과 판매직이 51만 명(29.9%)을 점하고 있다. 사업장 규모별로는 10인 미만 영세업체가 120만 명(70.5%)으로 다수를 점하지만, 100인 이상 사업장도 8만 명(4.2%)이다.

2) 노동부는 최저임금 미달자 비율(9.6%)을 최저임금 영향률(9.6%)로 표현하곤 한다. 하지만 이것은 탈법적으로 최저임금을 적용받지 못하는 사람들이 모두 최저임금의 영향을 받는다는 강한 가정을 전제한 것으로, 최저임금제가 본연의 목적에 충실하게 운영되는 양 오해를 불러일으킬 수 있다.

사. 임금지급 방식

정규직은 월급제(69.9%)와 연봉제(26.8%)가 96.7%인데, 비정규직은 월급제(51.6%), 일급제(20.8%), 시급제(11.1%), 실적급제(10.2%), 연봉제(5.9%) 순으로 임금지급 방식이 다양하다. 특히 시간제근로는 시급제(34.2%), 월급제(31.1%), 일급제(23.3%), 실적급제(9.9%) 순으로 임금지급 방식이 다양하다. 호출근로는 일급제(85.0%), 특수고용형태는 실적급제(100%), 파견근로는 월급제(67.0%), 용역근로는 월급제(77.1%), 가내근로는 실적급제(65.2%)가 주를 이루고 있다.

아. 사회보험 가입 및 노동조건 적용률

현 직장에서 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률은 정규직은 84~99%인데, 비정규직은 33~38%밖에 안 된다. 정규직은 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가를 70~99% 적용받지만, 비정규직은 18~34%만 적용받고 있다.

연도별 추이를 살펴보면 정규직은 국민연금·건강보험 가입률과 퇴직금·상여금 적용률이 100%에 근접하고, 고용보험 가입률은 84%로 같은 수준을 유지하고 있다. 하지만 지난 2년 사이 시간외수당 적용률은 73%에서 70%로, 유급휴가 적용률은 94%에서 89%로 낮아졌다. 비정규직은 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률이 2001년 19~22%에서 2012년 33~38%로 증가했고, 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가 적용률은 10~14%에서 18~34%로 증가했다. 하지만 비정규직의 사회보험 가입률과 노동조건 적용률은 정체 상태에 빠져 있다. 이는 비정규직 대다수가 임시근로 내지 임시근로를 겸하고 있어, 사업체 소속 상용직을 중심으로 설계된 현행 사회보험제도와 근로기준법 체계로는 근본적 제약이 따르기 때문이다.

국민연금과 건강보험은 직장가입 이외에 지역가입이 가능하고, 건강보험은 의료보호나 직장가입자의 피부양자로 적용받을 수 있다. 이러한 측면까지 고려해서 비정규직의 사회보험 가입률을 계산하면, 건강보험은 직장가입(38.4%), 지역가입(31.1%), 직장가입자의 피부양자(26.4%), 의료수급권자(1.5%) 등 97.4%가 적용받고 있다. 이에 비해 국민연금은 직장가입(32.7%)과 지역가입(12.5%)을 합쳐도 가입률이 45.2%밖에 안 된다.

공무원과 교원은 고용보험 가입 대상에서 제외된다. 정규직 가운데 고용보험 가입 대상이 아닌 사람은 13.8%고 고용보험 가입 대상임에도 가입하지 않은 사람이 2.5%다. 이에 비해 비정규직은 고용보험 미가입자가 62.6%에 이른다.

자. 근속년수

2012년 8월 임금노동자 근속년수 평균은 5.34년으로 1년 전보다 0.24년 길어졌다. 정규직은 8.17년으로 0.15년 길어졌고, 비정규직은 2.24년으로 0.14년 길어졌다. 근속년수 1년 미만의 단기근속자가 정규직은 16.2%인데 비정규직은 54.6%다. 이는 그만큼 비정규직의 고용불안이 심함을 말해준다.

차. 취업 동기

현재 일자리 형태에 비자발적 취업은 정규직이 10.7%, 비정규직이 55.7%다. 정규직은 자발적 취업사유를 '안정된 일자리'(45.5%)와 '근로조건 만족'(39.8%) 순으로 응답하고, 비정규직은 비자발적 취업사유를 '생활비 등 당장 수입이 필요해서'(41.1%)와 '원하는 일자리가 없어서'(6.4%) 순으로 응답하고 있다. 고용형태별 비자발적 취업자 비율은 호출근로(85.1%), 장기임시근로(63.4%), 가내근로(62.3%), 용역근로(57.5%), 시간제근로(56.0%), 특수고용(45.5%), 기간제근로(41.0%), 파견근로(39.7%) 순이다.

카. 교육훈련 경험

지난 1년 동안 교육훈련 경험자는 정규직이 50.3%로 비정규직(23.0%)보다 27.3%p 많다. 세부 고용형태별로는 특수고용(61.7%), 기간제근로(37.3%), 파견근로(35.8%), 용역근로(27.8%) 순이다. 지난 1년 동안 교육훈련 시간은 정규직이 19.9시간으로 비정규직(6.6시간)보다 13.3시간 많다. 세부 고용형태별로는 특수고용(24.2시간), 기간제근로(10.3시간), 파견근로(8.6시간), 용역근로(5.9시간) 순이다.

3. 결론

첫째, 2007년 3월 879만 명을 정점으로 감소세로 돌아선 비정규직이, 2010년 3월 828만 명을 저점으로 2011년 3월 831만 명, 2012년 3월 837만 명, 8월 848만 명으로 완만하게 증가하고 있다. 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수준을 유지하던 비정규직 비율은 2007년 3월 55.8%를 정점으로 감소세로 돌아서 2012년 8월에는 47.8%로 감소했다.

둘째, 기간제 근로는 2005년 8월 273만 명(18.2%)을 정점으로 기간제 보호법에 힘입어 2008년 3월 229만 명(14.3%)으로 감소했다. 2009년 8월 282만 명(17.1%)으로

늘어난 것은 희망근로 때문이지만, 2010년 3월 239만 명(14.4%)에서 2012년 8월 271만 명(15.3%)으로 다시 증가하고 있다. 시간제 근로는 2002년 8월 81만 명(5.9%)에서 2012년 8월 183만 명(10.3%)으로 빠른 속도로 증가하고 있다.

셋째, 정규직 임금은 2011년 8월 272만 원에서 2012년 8월 277만 원으로 5만 원(1.7%) 인상되고, 비정규직은 132만 원에서 138만 원으로 6만 원(4.0%) 인상되었다. 이에 따라 월 임금총액 기준으로 정규직 대비 비정규직 임금격차는 2001년 8월 52.7%에서 2010년 3월 46.2%까지 확대되다가, 2011년 8월에는 48.6%, 2012년 8월에는 49.7%로 축소되었다. 시간당 임금 기준으로도 2001년 8월 55.9%에서 2010년 3월 47.5%로 확대되다가, 2011년 8월에는 51.3%, 2012년 8월에는 51.8%로 축소되었다. 남자 정규직 임금을 100이라 할 때 여자 정규직 임금은 67.2%, 남자 비정규직 임금은 52.8%, 여자 비정규직 임금은 40.3%로, 격차가 클 뿐 아니라 구조화되어 있다. 이는 남녀보다 고용형태에 따른 차별이 더 심하고, 성별 고용형태별 차별이 비정규직 여성에게 집중되고 있음을 말해준다.

넷째, 저임금계층은 24.8%로 OECD 국가 중 가장 많고, 임금불평등(P9010)은 5.0배로 멕시코 다음으로 심하다. 법정 최저임금 미달자는 170만 명(9.6%)으로 구조화되어 있다. 정부부문 최저임금 미달자가 9만 명(9.1%)이나 되는 것은, 정부가 공공부문의 선량한 사용자로서 본분을 다하지 않고 있을 뿐만 아니라, 최저임금법을 준수할 의지조차 없음을 말해준다. 비정규직 사회보험 가입률은 30%대에서 더 이상 확대되지 않고 있다.

다섯째, 한국은 OECD 국가 중 고용이 가장 불안정한, 초단기근속의 나라다. 근속년수 평균값은 5.3년이고 중위값은 2.3년으로 OECD 국가 중 가장 짧다. 단기근속자(근속년수 1년 미만)는 전체 노동자의 34.6%로 가장 많고 장기근속자(근속년수 10년 이상)는 19.1%로 가장 적다.

Ⅱ. 주요 현안 및 쟁점

1. 서론

제18대 대통령선거가 얼마 남지 않았다. 대선을 앞두고 각 정당에서는 비정규직을 보호하고 정리해고 요건을 강화하는 등의 노동법 개정안들을 발의하고 있다. 한편

현대자동차의 사내하청 노동자와 현대자동차 사이에 직접근로관계가 성립되어 그 사내하청 노동자가 현대자동차의 노동자임을 확인하는 대법원의 확정판결이 있었음에도 불구하고, 해당 사용자는 확정판결의 내용을 이행하지 않고 버티기로 일관하거나 심지어는 소송제도를 교묘히 악용하여 무용한 소송을 반복함으로써 확정판결이 있기까지 오랜 기간 동안 사투를 벌여 온 노동자들을 또다시 궁지로 몰아넣고 있다. 얼마 전 23번째 목숨을 앗아간 쌍용자동차, 위장폐업을 이유로 한 콜트·콜택 노동자들에 대한 정리해고 등 위장정리해고의 문제도 사실상 아무런 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 것이 현실이다. 그 외에도 대선을 앞두고 이슈화된 비정규직의 투표권 보장, 공공기관의 비정규직, 산재의 입증책임, 통상임금과 최저임금 등 저임금의 문제 등 2012년 개별적 노동관계의 실태를 되돌아보기로 한다.

2. 정리해고의 문제

올해 초 대법원은 콜트악기 주식회사가 중앙노동위원회 위원장을 상대로 낸 부당해고구제재심판정취소 소송에서 "정리해고가 부당하다"는 취지의 판시를 했다. 이에 회사는 "대법원이 2007년 정리해고가 부당하다는 판단만 하였을 뿐, 2008년 부평공장을 폐쇄함으로 인해 정리해고가 불가피했다는 부분은 판단하지 않았다."는 이유를 들어 금속노조 콜트악기지회의 해고자 복직을 위한 협상 요구를 거부하고, 부당해고 판결을 받은 노동자들을 대상으로 또다시 정리해고를 하겠다고 엄포를 놓았다. 위 대법원 판결에도 불구하고 서울고등법원은 "2008년 9월 1일부터는 사업폐지로 인한 통상해고이므로 정리해고가 아니다"는 이유로 "정리해고 수순을 위해 공장을 폐쇄한 것이므로 위장폐업에 해당한다."는 1심 판결을 취소하고 해고가 무효가 아니라고 판시했다. 위 판결은, 사용자가 정리해고의 요건을 갖추지 못하였으면서도 노동자들을 정리해고한 뒤 사업장을 폐쇄한 경우 결과적으로 위법한 정리해고를 수수방관하는 것밖에는 되지 않는다. 정리해고의 요건을 강화하고 정리해고의 요건과 협의절차 등을 단체협약 등으로 정할 수 있도록 하며 또한 위 콜트악기 사례와 같은 위장정리해고를 실효적으로 규제할 수 있는 근로기준법의 개정을 심도 있게 고민할 때이다.

쌍용자동차 정리해고자 및 휴직자 복직 문제는 올해 초 22번째 희생자가 발생하면서 범국민적 투쟁을 비롯하여 정치계, 종교계, 법조계 등 각계각층에서 문제 해결의 실마리를 찾고자 노력하였으나 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 올해 초 법원은 사용주의 유동성위기, 재무위기, 수익성위기, 효율성 문제 등을 그대로 받아들여 쌍용자동차의 정리해고는 그 요건을 갖추어 적법하다는 취지로 판시하였다. 쌍용차는

최근 법원으로부터 “파업참가를 이유로 징계해고한 것은 위법하다”는 판결을 받은 12명의 노동자들에 대해 올해 8월 19자로 복직 조치를 취함과 동시에 휴직조치를 취했고, 지난 10월 국회 환경노동위원회 국정감사에서 마힌드라 쌍용자동차 회장이 출석하여 무급휴직자에 대해서는 순차적 복직을 검토하고, 정리해고자의 복직계획은 없다고 선을 그었다. 서울변호사협회는 쌍용자동차사태 특별조사단을 꾸려 100여 일간의 조사를 실시한 후 ‘인간의 존엄성 회복을 위한 특별보고서’를 발표하였다. 쌍용차가 과다한 손상차손이 반영된 감사보고서를 근거로 정리해고의 정당성을 조작하면서 회생절차를 신청했고, 법원은 면밀한 검토 없이 정리해고의 실체적 요건을 쉽게 인정한 문제가 있다는 내용이다.[3] 회생절차상 근로자들의 의견진술권 보장, 금감원 감리자료 등 열람기회 보장, 법원의 전문성 제고 등 제도적 보장이 절실하다.

얼마 전 KT가 본사 차원에서 부진인력퇴출프로그램을 기획하고 실행하였다는 본사 출신 해고자의 양심선언이 있었다. KT는 매년 당기 순이익이 증가하여 왔던 관계로 대규모 인력감축을 위해 ‘위장 정리해고’의 방법이 아닌 은밀하고 조직적인 퇴출프로그램을 만들고 시행한 것이다. 이에 따라 고용노동부는 KT의 부진인력 퇴출프로그램의 진위에 대해 재조사를 진행하기로 하였으나, 그것이 네 번째 특별근로감독으로 이어질 지는 미지수다. 반드시 진상을 낱낱이 파악하고 부진인력 퇴출프로그램의 기획과 실행에 책임 있는 자들을 가려내어 법적 책임을 부과함으로써 다시는 이와 같은 비인간적 행태가 재발되지 않기를 희망한다.

3. 불법파견과 간접고용의 문제

고용노동부에 따르면 지난 1998년 파견제도가 도입된 후 14년만에 파견노동자가 10만 명을 넘어섰다. 특히 이명박 정부 들어 파견노동자가 40%이상 급증한 것으로 나타났다.[4]

현재 대선을 앞두고 정치권 일각에서는 파견법 폐지를, 다른 일각에서는 파견법 개정을 주장하고 있다. 한편 소위 사내하도급법을 제정하자고 주장하는 쪽도 있다. 국회 환경노동위원회는 올해 9월 26일 사내하도급법과 근로기준법 등 14개 고용노동부 소관법률 제·개정안을 상정했다.

광양제철소의 사내하청 노동자들 16명이 2011년 5월 포스코를 상대로 근로자지위확

3) 법률신문 2012. 11. 1.자 1면
4) 경향신문 2012. 7. 19.자

인 및 임금차액 지급청구소송 제기하는 등[5] 최근 국내의 사업장 곳곳에서 사내하청을 통한 불법파견의 문제가 줄을 이어 제기되고 있다. 최근 대법원의 확정판결에도 불구하고 현대자동차는 2004년부터 8년을 끌어 온 불법파견 문제에 대한 해법으로 2016년까지 사내하청 노동자들을 선별적·단계적으로 채용하되, 원하청 공정 재배치를 통해 진성도급화하겠다는 입장을 내놓으면서 대법원 판결 취지를 전혀 따르지 않을 심산을 내비쳤다. 또한 현대자동차는 올해 8월 2일부터 시행된 개정 파견법상의 "불법파견 즉시 고용의무 발생"제도를 회피하기 위해 "사내하청을 2년을 초과하지 않는 직영계약직으로 전환한다"는 방침을 세우고, 2년 미만 불법파견 사내하청 노동자 1천 564명을 계약해지하겠다고 통보하면서 계약기간을 1개월로 하는 근로계약 체결을 요구하였고, 올해 2월 대법원이 불법파견임을 확인하였음에도 불구하고 "정규직원임은 인정하지만 부당해고는 아니다"는 이유로 재차 행정소송을 제기하는 등 사내하청 노동자들에 대해서 정규직 전환을 하지 않겠다는 의중을 내비치고 있다.[6] 현대자동차는 협력사들과 함께 불법파견으로 인정된 노동자 181명의 원직 복직을 외면하고 올해 상반기에만 7억 5천만 원의 이행강제금을 완납하였다. 비단 현대자동차만이 아니라 이행강제금제도가 도입된 2007년 7월 1일부터 2012년 8월까지 노동위원회로부터 부당해고에 따른 원직복직 명령을 받고도 이를 이행하지 않고 돈으로 때우는 사용자가 해마다 늘고 있다.[7] 이행강제금의 본래적 목적에 충실하기 위해서는 '징벌적 손해배상제도'와 같이 사용자의 임의 이행을 강제할 수 있는 위력적인 금액의 이행강제금을 부과할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하고, 원직복직명령의 불이행에 대한 형사처벌규정을 부활시키는 것이 필요할 것이다. 검찰은 2010년 8월 금속노조가 현대차를 불법파견 혐의로 고발했지만 2년째 아무런 결과를 내놓지 않고 있다. 검찰이 대법원의 불법파견 판단을 존중할지는 두고 볼 일이다.

4. 기간제 근로자의 문제

기간제법 개정과 관련하여 기간제 사용사유와 사용횟수 제한, 기간제 사용휴지기 신설, 차별적 처우 금지, 정규직 전환을 유인하기 위한 정규직 전환 지원금 제도의 도입 등이 논의되고 있다. 특히 기간제 사용사유의 제한은 상시적이고 지속적인 업무에는 비정규직을 사용할 수 없도록 하여 비정규직의 확산을 막고자 하는 취지인데, 현대

5) 포스코 광양제철소와 포항제철소에 각각 1만 명의 사내하청 노동자가 일하고 있는 것으로 추정된다고 한다.
6) 매일노동뉴스(2012. 6. 12.자, 6. 13.자) 각 2쪽
7) 매일노동뉴스(2012. 10. 10.자) 2쪽

자동차가 사내하청 노동자들에 대한 직접고용의무를 회피하기 위해 단기 계약직으로 직접 고용하는 편법을 사용하는 것을 봉쇄하기 위해서는 기간제 사용사유를 제한하여 상시적이고 지속적인 업무에는 비정규직을 사용할 수 없도록 하는 것이 필요하다.

한편 이영희 전 노동부장관이 2009년 개정 기간제법 시행을 앞두고 이른바 '100만 해고대란설'을 주장한 바 있는데, 현 이채필 고용노동부 장관은 "비정규직 문제가 심각해진 것은 사용기간이 지나치게 짧아서 그렇다"고 주장함으로써 불법파견 등 비정규직 문제에 대해 불법을 저지른 사용주를 처벌하는 등 현행법을 준수하는 데에 무관심한 태도로 일관하고 있다.

5. 공기업의 경우

얼마 전 한국공항공사가 정부의 공기업 선진화 방안에 따라 시행한 정리해고가 무효라는 서울고등법원의 판결이 나왔다. 지난해 서울행정법원과 민사소송에서 승소한 이후 세 번째 승소판결이다. 올해 상반기 중앙행정기관 등 공공기관 비정규직 1만 5천여명이 무기계약직으로 전환됐다. 고용노동부가 고용한 비정규직은 2천 679명으로 15개 중앙행정부 중 지식경제부에 이어 두 번째로 많았다.[8] 고용노동부는 올해 하반기(8천명)와 내년(4만 1천명)에 공공부문 비정규직 6만 4천명을 무기계약직으로 전환할 계획이라고 밝혔는데 대부분 인원이 내년에 전환될 계획이라고 발표한 점에서 사실상 차기 정권에 숙제를 미룬 셈이다.

공공기관이나 지방자치단체도 이행강제금으로 지난 6년간 12억원을 납부했다고 한다. 공공기관이 부당해고를 하고 노동위원회로부터 구제명령을 받고도 이를 이행하지 않아 국민의 혈세로 이행강제금을 납부했다는 얘기다.[9] 공공기관의 장이나 지방자치단체장에게 이행강제금을 구상할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

6. 통상임금, 최저임금 등 저임금의 문제

법원은 최근 들어 통상임금의 개념을 넓게 인정하는 경향을 보이고 있다. 올해 3월 대법원은 단체협약으로 '상여금이 만근 기본급 기준으로 6개월 이상 근무시 350%, 3년 이상 근무시 550%, 8년 이상 근무시 650%, 12년 이상 근무시 750%를 지급'하되,

8) 매일노동뉴스(2012. 9. 5.자) 2쪽
9) 세계일보 2012. 10. 9.자

'상여금 지급은 분기별로 지급하며 매분기 말까지 재직한 자로 하고, 퇴직자에 대하여는 월별로 계산 지급한다'고 규정한 사안에서, "우선 이 사건 상여금은 피고가 6개월을 초과하여 계속 근무한 근로자에게 근속연수의 증가에 따라 미리 정해놓은 각 비율을 적용하여 산정한 금액을 분기별로 지급하는 것으로서, 매월 월급 형태로 지급되는 근속수당과 달리 분기별로 지급되기는 하지만 그러한 사정만으로 통상임금이 아니라고 단정할 수 없다"라고 판시하였고, 지난 해 11월 서울고등법원은 성남시 환경미화원들이 낸 임금청구소송에서 주 40시간을 초과하는 시간외근로가 휴일에 이뤄졌다면 휴일수당과 시간외근로수당을 모두 지급해야한다고 판시했다. 올해 대전지역 13개 버스회사 소속 노조들이 통상임금 산정을 잘못하였음을 이유로 미지급 임금청구소송을 제기하는 등 노사간 통상임금에 산입될 임금의 범위에 관해 지속적으로 분쟁이 제기되고 있다. 야간근로수당 또는 시간외근무수당 등 법률상 통상임금의 50% 이상을 가산하여 지급할 수당을 제외한 나머지 임금은 고정적·일률적으로 지급하는지 여부를 떠나 근로의 대가인 이상 모두 통상임금에 산입되는 임금으로 보는 것이 타당하다고 생각한다.

2013년 법정 최저임금이 '시급 4,860원'으로 결정됐다. 지난 5년간 860원이 올랐는데, 이는 노무현 정부의 절반 수준에 불과하다.[10] 아파트단지 경비원과 같은 감시·단속적 노동자에게 최저임금을 적용한 이후 이들의 월 평균임금이 상승한 것은 사실이지만, 고용노동부 조사결과 2012년 3월 한 달간 993곳 중 840곳(84.5%)에서 최저임금법 혹은 근로기준법을 위반한 것으로 밝혀지는 등 여전히 법정수당이나 임금·퇴직금 체불 문제는 심각하다. 최근 새누리당이 최저임금을 전체 노동자 평균 정액급여의 50%이상으로 정하는 데에 동의하였는데, 다만 최저임금위원회를 통한 사회적 합의의 틀을 유지하면서 단계적으로 최저임금을 올리자는 입장이다. '최저임금위원회를 통한 사회적 합의의 틀'이라는 것은 결국 '최저임금위원회의 결정'에 다름 아니라는 점에서, 최저임금의 하한선을 최저임금법에 명시하는 것이 옳을 것이다.

그밖에 임금차별과 관련하여, 서울중앙지법은 기간제 교원 3명이 "성과급 미지급은 차별"이라며 국가를 상대로 손해배상을 청구한 사건에서 "기간제 교원도 교육공무원"이라며 "정부는 미지급 성과급을 전액 배상하라"고 판결했다. 국공립학교 정규교원 43만명 중 3만 8천명이 기간제교원이고, 사립학교의 경우 2011년 신규채용한 교원의 70%가 기간제교원이었다.[11]

10) 경향신문 2012. 7. 30.자, 매일노동뉴스(2012. 7. 2.자) 2쪽
11) 매일노동뉴스(2012. 7. 13.) 4쪽

7. 산업재해의 입증책임에 관한 문제

삼성전자 반도체 공장에서 일하다 '재생 불량성 빈혈' 진단을 받은 노동자가 근로복지공단으로부터 산업재해 판정을 받았다. 삼성전자 반도체 공장, LCD 생산공정, 매그나칩 반도체 공장에서 일하다 백혈병 등을 앓고 산재요양을 신청한 노동자들 중 암 관련 직업병 인정을 받은 첫 번째 사례이기도 하다.[12] 올해 10월 삼성전자의 하청업체와 삼성반도체의 협력업체에서 각각 근무하던 중 백혈병과 유방암 등에 걸린 하청업체 노동자들이 산재신청을 했다. 삼성전자는 올해 1월 그린피스가 지정한 최악의 기업 3위에 올랐으나, 정부는 '환경기술 및 환경산업 지원법'에 따라 삼성전자를 '녹색기업'으로 지정하였다.[13]

야권 대통령 후보들은 산재 입증책임에 관해 대체로 입증 책임의 분배를 조정할 필요성이 있다는 데에는 동의하는 것으로 보인다. 국가인권위원회도 2012. 6. 19. 고용노동부장관에게 "피해근로자는 질병에 걸린 사실과 유해 위험요인에 노출된 경력이 있다는 사실을 증명하고, 제기된 질병이 업무관련성이 없다는 사실은 상대방이 증명하도록 입증책임을 배분하는 것으로 관련법을 개정하라"고 권고했다.

산업재해 중 '암'은 일정기간 잠복기를 거쳐 퇴직 후 발병하는 경우가 많은데, 실제로 현재까지 사망한 삼성반도체 노동자들의 대부분은 퇴직 후 상당기간이 지난 후 암이 발병하였다. 인구 10만 명당 직업성 암환자 판정 비율은 우리나라의 경우 0.23명(2010년), 프랑스는 10.44명, 벨기에는 9.86명, 독일은 6.07명으로 외국에 비해 1/10 수준에 불과하다.[14] 벤젠 등 발암물질의 잠복기는 10여년이라고 한다. 질병의 직업관련성에 관한 입증책임의 분배를 적정히 나누는 것도 중요하지만, 프랑스의 경우와 같이 발암물질에 노출된 노동자들로 하여금 퇴직 후에도 건강검진을 받을 수 있도록 사업주에 책임을 부여하고 '발암물질 노출노동자 목록작성'을 의무화 하는 등의 입법적 과제도 고민해 볼 때이다.

8. 비정규직의 참정권 문제

올해 12월 19일 대선을 앞두고 비정규직의 참정권을 보장하기 위해 투표시간을 연장하거나, 공직선거법을 개정하여 전국동시선거일을 '근로자의 날'과 같이 노동자들

12) 경향신문 2012. 4. 10.자
13) 매일노동뉴스(2012. 7. 25.자) 11쪽
14) 매일노동뉴스(2012년 5. 10.자) 11쪽

에게 근로의무가 없는 것으로 정해진 날인 법정휴일로 정하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 주장이 제기되는 이유는 현행 근로기준법에 따르면 공민권 행사의 보장을 위반하는 사업자는 처벌하도록 규정되어 있지만 불이익을 받은 당사자가 직접 사업주를 신고하도록 되어 있어 극단적으로 보면 비정규직 노동자들이 투표를 하기 위해서는 사실상 직장을 내걸어야 하는 문제가 발생할 수도 있기 때문이다.

집단적 노사관계

법률원 – 민주노총, 금속노조, 공공운수노조

1. 창구단일화 제도로 인한 노동기본권 침해

가. 창구단일화 제도 개요와 현황

(1) 입법경위

1996년 1기 노사관계개혁위원회부터 복수노조 허용 여부와 그 범위, 허용할 경우 창구단일화의 구체적 방법을 두고 10년이 넘게 논의가 진행되었지만 창구단일화의 방법, 공정대표의무 법정화, 교섭단위(창구단일화의 대상)에 관한 원론적인 입장의 공방만 있었을 뿐 제도화를 위한 구체적인 접근은 행해지지 않고 있었다. 그러는 사이 1997년 개정 노조법에서 원칙적으로 합의된 사업장단위 복수노조 허용은 2001. 12. 31., 2006. 12. 31., 2009. 12. 31. 수차 연기되었고 결과적으로 상부단체에서는 복수노조를 허용하고 기업단위에서는 복수노조를 금지하는 체계가 지속되었다.

2008년 들어 정부는 "복수노조 허용 및 노조 전임자 임금지급 금지 관련 정부 입법안을 노사정위원회에서 합의안이 도출되지 않더라도 공감될 수 있는 수준에서 올해 안에 입법화를 추진할 것"이라고 하면서 강하게 밀어붙이기 시작하였다. 2008년 10월 29일 노사정위원회 의결에 따라 기업별 복수노조의 허용과 노조전임자 급여문제를 다루기 위하여 노사정위원회 산하 노사관계선진화위원회가 11월 13일부터 활동을 개시하였고, 복수노조 허용+자율교섭을 지지하는 노동계안과 과반수교섭대표제를 지지하는 경영계안이 대립하여 합의를 보지 못한 상태에서 2009년 7월 20일 공익위원 안이 공익위원 합의로 제시되었다.

당시 제출된 공익위원 안은 ① 사업 또는 사업장 단위에서 노동조합 설립의 자유 보장 ② 노조의 자율적 교섭창구단일화를 원칙으로 하되, 합의가 되지 않을 경우 전체 조합원 과반수를 차지하는 노동조합에 의한 교섭창구단일화 ③ 교섭단위는 사업 또는 사업장 단위를 원칙으로 하고, 예외적으로 노동조합의 신청으로 노동위원회 결정을 통해 교섭단위 분리 가능 ④ 교섭대표는 단체교섭과 단체협약 체결의 주체가 되

며, 단체협약의 유효기간 동안 그 지위를 유지 ⑤ 교섭대표는 단체교섭뿐 아니라 단체협약의 해석, 적용과정에서 공정대표의무를 부담하며, 이를 위반할 경우 적절한 구제방안이 마련되어야 함 ⑥ 조합원 수 확인, 선거실시 등 교섭창구 단일화와 관련된 업무는 노동위원회에서 관장하는 것을 골자로 한다. 이 공익위원안을 둘러싸고 노동계와 경영계의 입장대립이 지속되다가 2010. 1. 1. 새벽 날치기 통과로 2011. 7. 1.부터 복수노조-창구단일화 제도가 본격 시행되게 되었다.

(2) 개요[1)]

(가) 교섭창구단일화의 의무

하나의 사업 또는 사업장에서 조직형태에 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우 노동조합은 교섭대표노조를 정하여 교섭을 요구해야 한다. 교섭창구 단일화(교섭대표노조) 의무는 조직형태에 관계없이 적용되므로 복수의 노동조합 전부 또는 일부가 기업별 단위노조든 초기업적 단위노조든 관계없이 적용된다(원칙: 창구단일화). 다만, 교섭대표 노조를 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 교섭창구단일화 절차를 거치지 않기로 동의한 경우에는 예외적으로 해당 노동조합은 사용자와 개별 교섭할 수 있다(예외 : 개별교섭).

(나) 교섭창구단일화 절차

교섭창구단일화 절차는 크게 4단계로 나누어진다. ① 교섭참여노조 확정절차, ② 자율적 교섭대표노조 결정절차, ③ 과반수 노동조합에 의한 교섭대표노조 결정절차, ④ 공동교섭대표단에 의한 교섭대표노조 결정절차이다.

① 교섭참여노조확정절차
해당 사업 또는 사업장에 단체협약이 있는 경우 그 유효기간 만료일 3개월 이전에 되는 날 이후, 단체협약이 없는 경우에는 언제든지 어느 노동조합이 사용자에게 조합원수 등을 적은 서면으로 교섭을 요구하고 사용자는 7일간 그 사실을 공고한다. 사용자는 참여노조를 확정하여 그 명칭과 조합원수 등을 5일간 공고한다. 노동조합은 자신에게 제출한 내용과 다르게 공고되거나 공고되지 않았다고 판단되면 사용자에게 이의를 신청한다. 이 과정에서 사용자의 공고에 잘못이 있다고 인정되면 노동조합의 신청에 따라 노동위원회가 그 시정을 결정한다.

1) 임종률, 노동법(10판), 박영사, 110-115면

② 자율적 교섭대표노조 결정절차
모든 참여노조는 참여노조로 확정된 날부터 14일의 기한내에 자율적으로 교섭대표노조를 결정하여 연명으로 사용자에게 통지한다. 자율적 결정은 참여노동조합 전체가 합의하는 것을 의미한다. 의사결정의 방법, 절차, 내용에는 제한이 없다.

③ 과반수 노동조합에 의한 교섭대표노조 결정절차
자율적 결정기한 내에 교섭대표노조를 결정하지 못하고 개별교섭에 대한 사용자의 동의를 얻지 못한 경우에는 참여노동조합 전체 조합원의 과반수로 조직된 노동조합이 교섭대표노조가 되며, 2개 이상의 노동조합이 위임 또는 연합의 방법으로 참여노동조합 전체 조합원의 과반수가 되는 경우에도 과반수 노조에 해당한다.

④ 공동교섭대표단에 의한 교섭대표노조 결정절차
과반수노조가 없으면 참여노동조합이 공동으로 구성한 공동교섭대표단을 교섭대표노조로 하되 공동교섭대표단에는 조합원수가 전체 조합원 10% 이상인 노동조합만 참여할 수 있다. 참여노동조합이 공동교섭대표단의 구성에 합의하지 못한 경우에는 노동위원회가 신청을 받아 총 10명의 범위내에서 각 노동조합의 조합원수에 따른 비율을 고려하여 노동조합별 구성 인원수를 결정한다.

(다) 교섭단위

교섭대표노조를 결정하는 단위는 하나의 사업 또는 사업장으로 한다. 따라서 하나의 사업 또는 사업장 전체에 걸쳐 하나의 교섭대표노조를 결정해야 하고, 예컨대 하나의 사업 또는 사업장 안에서 조합원 직종별로 또는 조직대상별로 교섭대표노조를 결정할 수 없다. 그러나 하나의 사업 또는 사업장 안에서 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭관행 등을 고려하여 교섭단위를 분리시킬 필요가 있다고 인정되는 경우에는 노동위원회가 당사자의 양쪽 또는 어느 한쪽의 신청을 받아 교섭단위를 분리하는 결정을 할 수 있다.

(라) 교섭대표노조의 지위

교섭대표노조는 교섭을 요구한 모든 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자와 교섭할 수 있다. 다만, 교섭대표노조는 공정대표의무를 부담한다. 공정대표의무란 교섭대표노조와 사용자에게 부과되는 의무인데, 교섭대표노조가 참여노조 전체와 그 소속 조합원을 위하여 교섭하는 지위에 있는 만큼 합리적인 이유없이 특정 노동조합과 그 조합원을 다른 노동조합과 그 조합원보다 불리하게 대우하도록 해서는 안 된다는

것이다. 공정대표의무는 교섭창구단일화에 따르는 의무이므로 원래 근로자측에 부과될 성질이지만, 사용자의 협력이 있어야 교섭대표노조의 공정대표의무가 실효성을 확보할 수 있으므로 사용자에게도 부과한 것이다.

교섭참여노조는 교섭대표노조와 사용자가 공정대표의무에 위반하여 특정의 참여노조 또는 그 조합원을 차별한 경우에는 그 행위가 있은 날부터 3개월 이내에 노동위원회에 그 시정을 요청할 수 있다. 노동위원회는 합리적 이유없이 차별했다고 인정되는 경우에는 시정명령을 발령한다. 교섭대표노조의 지위는 사용자와 체결한 첫 번째 단체협약의 유효기간이 2년인 경우에는 그 유효기간이 만료되는 날까지, 사용자와 체결한 첫 번째 단체협약의 유효기간이 2년 미만인 경우에는 그 단체협약의 효력이 발생한 날을 기준으로 2년이 되는 날까지 유지하되, 새로운 교섭대표노조가 결정된 경우에는 그 결정된 때까지 유지된다. 교섭대표노조는 지위 유지기간이 만료되었더라도 새로운 교섭대표노조가 결정될 때까지 기존 단체협약의 이행과 관련해서는 그 지위를 유지한다.

나. 창구단일화 제도의 문제점과 위헌성

창구단일화 제도는 산별교섭과 같은 초기업단위 교섭에는 적용되지 않지만, 산별노조라도 대각선 교섭을 하기 위해서 창구단일화를 거쳐야 하는 결론에 이르므로 산별교섭을 실질적으로 무력화시킨다. 즉, 산별노조라고 하더라도 해당 사업장에서 과반수 지위를 상실할 경우 대각선 교섭을 하기 어려워지는 것이다. 이는 기업별 교섭으로의 회귀를 가져올 것이고 10년 이상 꾸준히 추진되어온 산별노조 운동에 실질적인 타격이 될 것이다. 또한 소수노조의 교섭권은 심각하게 침해된다, 정부는 공정대표의무제도가 이를 해결해줄 수 있을 것이라고 하나, 규정부터 너무 추상적으로 되어 있어 실효성이 의심된다. 그리고 교섭단위 분리가 분리되지 않는 한 근로조건 등에 차이가 있고 조직대상이 다르더라도 창구단일화 적용이 되므로 교섭에서 그러한 차이를 제대로 반영하기도 어렵게 되었다. 교섭단위 분리는 노동위원회 결정에 따르도록 하였는데 이는 노사관계에 행정기관이 직접 개입할 여지를 높여 놓은 것이고 실제로 제도 시행 이후 노동위원회 결정사례들이 교섭단위 분리를 거의 인정하고 있지 않은 것[2]을 보았

2) 창구단일화 시행인 2011년 7월 1일부터 2012년 7월말까지의 1년을 기준으로 보았을 때 교섭단위 분리신청에 대해 노동위원회가 판정을 한 것은 총 185건이다. 그런데 사건병합이나 원-하청 사용자 관계 등을 고려할 때 실제 사건은 20건이라고 볼 수 있는데 20건 중 인용된 사건은 5건으로서 인용율은 5%에 불과하고, 그중에서도 사용자의 교섭단위분리 반대에도 불구하고 노동조합이 제기하여 분리가 인정된 것은 1건에 불과하다.(민주노총법률원, 금속노조법률원, 공공운수노조법률원 공동주최, 복수노조 교섭창구단일화 제도도입 1년의 평가와 대안)

을 때, 허울뿐인 제도라고 볼 수 있다.

또한 창구단일화 제도에 따르면 단일화절차에 참여한 모든 노동조합의 조합원의 직접, 비밀, 무기명에 의한 과반수 찬성으로 결정하지 않으면 쟁의행위를 할 수가 없어 단체행동권이 실질적으로 제한된다. 우리 규범체계상 헌법상 기본권인 단체교섭권에 대해 조합원수의 다과에 따라 질적인 차이를 인정하지 않는 점, 사용자의 교섭비용의 증가나 복수노조로 인한 혼란은 헌법상 단결권 및 단체교섭권을 보장한 것에 대응하여 당연히 수인하여야 할 헌법상의 전제라는 점, 그럼에도 개별 노동조합이 가지는 복수의 독립적인 단체교섭권과 협약체결권이 사용자의 동의가 있는 경우를 제외하고는 실질적으로 부정된다는 점, 그 결과 교섭창구단일화 강제조항은 교섭대표노동조합에서 탈락하거나 배제된 소수노동조합 및 단일화절차 종료 후 새로이 조직되는 신설노동조합의 단체교섭권 및 협약체결권을 본질적으로 침해하는 것이다. 나아가 교섭창구단일화 강제조항은 단순히 단체교섭권의 침해에 국한되지 않고, 단결권에서의 기업별체제로의 회귀, 단체행동권에 대한 제한의 증대를 가져와 결과적으로 노동3권에 대한 중대한 침해로 귀결된다는 점에서 역시 헌법에 위반된다[3].

다. 헌법재판소 2012. 4. 24.자 2011헌마338 결정 및 비판

한국노총에서 2011. 6. 제기한 헌법소원에 대하여 헌법재판소는 접수일로부터 불과 10개월 경과한 2012. 4. 24. 재판관 전원 일치 의견으로 합헌 선고를 해버렸다. 입법과정에서 논란이 되었던 여러 쟁점들, 심지어 제도의 고안자들 스스로 인정하였던 위헌적 요소들에 대하여 전혀 논쟁이 되지 못한 채 "선고돼버린" 결정이다. 요지는 이렇다.

(1) 교섭창구단일화제도의 취지

…(생략)…교섭창구단일화제도는 하나의 사업 또는 사업장에서 2개 이상의 노동조합이 병존하는 경우 야기될 수 있는 현실적인 문제, 즉 복수의 노동조합이 각각 독자적인 교섭권을 행사할 수 있도록 할 경우 발생할 수 있는 노동조합과 노동조합 상호간의 반목 및 노동조합과 사용자 사이의 갈등, 동일한 사항에 대하여 같은 내용의 교섭을 반복하는 데서 비롯되는 교섭효율성의 저하와 교섭비용의 증가, 복수의 단체협약이 체결되는 경우 발생할 수 있는 노무관리상의 어려움, 동일하거나 유사한 내

3) 권영국, 복수노조 교섭창구단일화의 위헌성, 노동3권과 복수노조 교섭창구단일화, 노동법률단체 공동심포지움

용의 근로를 제공함에도 불구하고 노동조합 소속에 따라 상이한 근로조건의 적용을 받는 데서 발생하는 불합리성 등의 문제를 효과적으로 해결하는데 그 취지가 있다.

(2) 노동3권의 제한가능성

…(생략)…노동3권도 절대적인 권리가 아니라 제한가능한 권리이므로 단체교섭권도 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리 등의 공익상의 이유로 제한이 가능하며, 그 제한은 노동기본권 보장과 공익상의 필요를 구체적인 경우마다 비교형량하여 양자가 서로 적절한 균형을 유지하는 선에서 결정된다.

(3) 이 사건 법률조항이 노동조합의 단체교섭권을 침해하는지 여부

(가) 목적의 정당성과 수단의 적절성

교섭창구단일화제도는 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장 단위에서 복수노동조합과 사용자 사이의 교섭절차를 일원화하여 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축하고, 소속 노동조합이 어디든 관계없이 조합원들의 근로조건을 통일하고자 하는데 그 목적이 있는바, 그 목적의 정당성은 인정되고, 교섭창구를 단일화하여 교섭에 임하는 경우 효율적으로 교섭을 할 수 있으며, 통일된 근로조건을 형성할 수 있다는 점에서 수단의 적절성도 인정된다.

(나) 최소침해성

노동조합에 대한 단체교섭권 보장은 사회적 약자인 근로자가 사용자와의 사이에 대등성을 확보하며 적정한 근로조건을 형성할 수 있도록 하는 수단이므로, 반드시 모든 노동조합에 각별로 단체교섭권을 보장하여야 하는 것은 아니고, 교섭대표노동조합이 사용자와의 사이에서 노사관계의 안정과 적정한 근로조건을 형성하는 기능을 충분히 담당할 수 있다면, 그러한 기능을 할 수 있는 노동조합에 단체교섭권을 인정하는 것이 노동3권을 기본권으로 보장하는 취지에 더 부합할 수 있다.

이 사건 법률조항은 교섭대표노동조합만 사용자와 단체교섭을 할 수 있도록 하여 교섭대표노동조합이 되지 못한 소수노동조합의 단체교섭권을 제한하고 있지만, 소수노동조합도 교섭대표노동조합을 정하는 절차에 참여함으로써 단체교섭을 하는 교섭대표노동조합이 사용자와 대등한 입장에 설 수 있는 기반이 되도록 하고 있으며, 그러한 실질적 대등성의 토대위에서 이뤄낸 결과를 함께 향유하는 주체가 될 수 있도

록 하고 있으므로, 이 사건 법률조항의 교섭창구단일화는 노사대등의 원리 위에서 적정한 근로조건의 구현이라는 단체교섭권의 실질적인 보장을 위해 요구되는 불가피한 제도라고 볼 수 있다.

더욱이 …(생략)… 위와 같은 제도들은 모두 교섭창구단일화를 일률적으로 강제할 경우 발생하는 문제점을 보완하기 위한 것으로서, 노동조합의 단체교섭권 침해를 최소화하기 위한 제도라 볼 수 있다. 청구인들은 모든 노동조합에게 독자적인 교섭권과 협약체결권을 인정하지 않는 것이 단체교섭권 침해라고 주장한다. 그러나 이와 같은 자율교섭제도를 채택하게 되면, 하나의 사업장에 둘 이상의 협약이 체결, 적용됨으로써 동일한 직업적 이해관계를 갖는 근로자 사이에 근로조건의 차이가 발생하고, 특히 교섭력이 약한 소수 노동조합의 경우는 동일한 근로를 제공하면서도 열악한 지위에 머물게 될 가능성이 큰바, 이러한 결과는 근로자가 단결된 집단의 힘을 통해 사용자와 대등한 입장에서 근로조건을 개선할 수 있도록 노동3권을 보장하는 취지에 반하게 된다. 게다가 자율교섭제도에서는 여러 노동조합이 일시에 혹은 유사한 시기에 자신과 먼저 교섭하자고 요구하는 경우 사용자는 동시다발적인 교섭의 어려움을 들어 자신이 선택한 특정 노동조합과의 선(先)교섭을 이유로 다른 노동조합과의 교섭을 연기하는 등 사실상 장기적으로 교섭에 응하지 아니함으로써 교섭을 합법적으로 거부할 수 있게 되어 오히려 노동조합을 불리한 지위에 서게 할 위험도 있고, 복수의 노동조합이 각각 교섭을 요구하고 유리한 단체협약을 체결하기 위해 경쟁을 하는 경우 그 세력다툼이나 분열로 교섭을 현저히 약화시킬 우려도 있다. 이러한 점들에 비추어보면, 자율교섭제도가 교섭창구단일화제도보다 단체교섭권을 덜 침해하는 제도라고 단언할 수 없다. 이상과 같이 이 사건 법률조항의 교섭창구단일화제도는 노동조합의 교섭력을 담보하여 교섭의 효율성을 높이고 통일적인 근로조건을 형성하기 위한 불가피한 제도라는 점에서 최소침해성 원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

(다) 법익균형성

교섭창구단일화를 이루어 교섭에 임하게 되면 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축할 수 있게 됨은 물론, 교섭대표 노동조합이 획득한 협상의 결과를 동일하게 누릴 수 있어 소속 노동조합에 관계없이 조합원들의 근로조건을 통일할 수 있게 됨으로써 얻게 되는 공익은 큰 반면, 이로 인해 발생하는 소수 노동조합의 단체교섭권 제한은 교섭대표 노동조합이 그 지위를 유지하는 기간 동안에 한정되는 잠정적인 것으로, 조합원을 다수 확보하는 경우 차기 교섭대표노동조합이 되어 직접 교섭 당사자가 될 수도 있다는 점에서 그 침해되는 이익은 그렇게 크다고 할 수 없다.

위 헌재결정은 여러 가지 점에서 매우 심각한 문제가 있다. 몇 가지만 우선 간략히 살펴보면,

① 창구단일화의 목적이 단순히 효율적이고 안정적인 교섭체계를 구축하는 데 있는 것이 아니라 근로조건의 통일에도 있다고 적극적으로 해석하였고, 이는 자율교섭제에 의할 경우 달성하기 어려운 것이라는 취지로 판시하였다. 그러나 강제적 단일화는 실질적 교섭과정이 없는 상태에서 근로조건의 하향평준화를 가져올 가능성이 높다. 또한 실제 자율교섭제를 채택하고 있는 일본에서도 근로조건 통일이 사실상 이루어지고 있다는 점에서 사실과도 다르다. 무엇보다도 헌법재판소 판시와 같은 근로조건 차등설정의 우려가 있다고 하더라도 이는 다른 제도(동일가치노동 동일임금원칙의 명문화, 부당노동행위제도 강화, 단체협약의 효력확대 등)를 통하여 해결할 문제이지 이를 위하여 강제로 창구단일화를 실시하여 기본권을 박탈하는 것은 앞뒤가 바뀐 것이다. 노사자치주의를 전혀 고려하지 않은 결정이다. 또한 헌재결정대로라면 채무적 부분에서까지 창구단일화를 하는 부분도 설명되지 않는다.

② 또한 헌재는 이른바 대상조치론[4]에 입각하여 “반드시 모든 노동조합에 각별로 단체교섭권을 보장하여야 하는 것은 아니고, 교섭대표노동조합이 사용자와의 사이에서 노사관계의 안정과 적정한 근로조건을 형성하는 기능을 충분히 담당할 수 있다면, 그러한 기능을 할 수 있는 노동조합에 단체교섭권을 인정하는 것이 노동3권을 기본권으로 보장하는 취지에 더 부합할 수 있다”고 하고 있는데, 대상조치론 자체가 기본권에 대한 몰이해에서 비롯한 것일 뿐 아니라, 앞서 살핀 바와 같이 교섭대표노조의 전횡을 제어할 충분한 장치가 전혀 되어있지 않으므로 대상조치론이 적용될 여지도 없다. 이는 제도의 고안자들도 자인하고 있었던 부분임에도 헌법재판소는 아무런 고민 없이 판단해버렸다. 이후 이 헌재결정에 대한 여러 가지 비판과 토론이 충분히 이루어져야 하며, 반드시 번복되어야 할 결정이다.

라. 현실에서 발생하고 있는 사례

(1) 창구단일화로 인하여 발생하는 문제점

각 노동조합이 사용자를 상대로 교섭요구 및 자료제출을 하고 사용자의 공고행위 등을 매개로 창구단일화 절차가 진행될 수밖에 없도록 규정함으로 인하여, 사용자는

4) 대법원 1990. 5. 15. 선고 90도357판결

교섭창구단일화 과정에서 얼마든지 자신의 의도대로 교섭대표노조를 선정하기 위한 부당노동행위를 할 수 있게 되었다. 교섭요구를 받고도 친기업 노조로 하여금 조직력 확보의 준비기간을 주기 위하여 곧바로 교섭요구사실 공고를 하지 않고(금속노조 보쉬전장지회 사례) 친기업 노조가 다수노조가 될 때까지 차일피일 미루는 방법(금속노조 콘티넨탈지회 사례), 해고자 조합원 자격 등을 문제 삼아 조합수를 임의로 삭감하는 방법(금속노조 파카한일유압 사례), 교섭참가노조 확정공고 이후 가입한 조합원의 가입시기를 소급시키는 방법(승리운수노조사례), 반대노조 조합원을 빼가기 한 후 교섭요구노조 확정시점에 한꺼번에 탈퇴서를 전달해주는 사례(민주택시 신화운수 분회 사례) 등이 주로 동원되고 있다. 즉, 창구단일화 절차에서 특정한 시점을 기준으로 과반수 여부를 판단하게 되고 과반수 노조로 결정되면 2년의 기간 동안 교섭대표노조로서의 지위가 인정되므로 사용자들이 온갖 수단을 사용하여 위와 같은 탈법행위를 하고 있다.

(2) 복수노조 상황을 악용하면서 발생하는 문제점

일본은 복수노조 하에서 자율교섭을 진행하는 경우이다. 일본에서는 오래전부터 복수노조간의 차별을 통한 부당노동행위가 주요 노동문제로 떠올라서 그에 관한 판결들도 많이 축적되어 있는 편이다(ex〉불합리하고 노동조합이 수용하기 어려운 전제조건의 고집 사례[5], 타결월 실시조항 사례[6]). 그런데 우리나라에서도 창구단일화를 거치지 않고 자율교섭을 하는 사업장에서 각종 부당노동행위들이 급속하게 발생하고 있다. 교섭과정에서 사용자가 싫어하는 노조에 대해서는 교섭타결을 지연시키고, 친사용자 노조에 대해서는 조기타결을 실시하여 타결금을 지급하는 사례(금속노조 만도지부), 교섭절차와 과정, 조합활동에서 차별을 주는 사례(금속노조 보쉬전장지회[7]) 등이다. 앞으로도 다양한 유형의 부당노동행위가 발생할 것으로 생각된다.

마. 과제

비록 헌법재판소가 합헌으로 결정하였지만, 창구단일화 제도는 위헌이며 현실적으로도 많은 문제점을 양산하고 있으므로 폐지되어야 한다. 또한 사용자가 복수노조상황을 악용하여 노조운영에 개입하는 것을 막기 위하여 부당노동행위 처벌규정을 강화

5) 日本{메일오더(メ丨ル·オ丨ダ丨)(일시금부지급) 事件,日本{쉐링(シェ一₩リソ₩グ)事件
6) 濟生會中央病院事件
7) 보쉬전장지회는 사용자가 위(1)항에서 본 바와 같이 교섭요구사실 공고를 지연하여 개별교섭으로 돌입하게 된 사업장임.

하고, 사용자가 노동조합 간에 부당한 차별을 하는 행위를 부당노동행위의 한 유형으로 노조법에 명시할 필요가 있다.

2. 공격적 직장폐쇄로 인한 노동기본권 침해

가. 직장폐쇄 제도

(1) 개요

직장폐쇄'의 개념에 관한 명확한 법률규정은 없고, 다만 쟁의행위에 대한 정의 규정(노조법 제2조 제6호)에 '쟁의행위'의 일종[8]으로 언급되어 있고 제46조에 그 요건이 간략하게 규정되어 있다. 그리하여 직장폐쇄를 어떠한 근거로 인정할 수 있을 것인지 논란이 있다.

이에 대하여 대법원 2000. 5. 26. 선고 98다34331판결은,
"우리 헌법과 노동관계법은 근로자의 쟁의권에 관하여는 이를 적극적으로 보장하는 명문의 규정을 두고 있는 반면 사용자의 쟁의권에 관하여는 이에 관한 명문의 규정을 두고 있지 않은바, 이것은 일반 시민법에 의하여 압력행사 수단을 크게 제약받고 있어 사용자에 대한 관계에서 현저히 불리할 수밖에 없는 입장에 있는 근로자를 그러한 제약으로부터 해방시켜 노사대등을 촉진하고 확보하기 위함이므로, 일반적으로는 힘에서 우위에 있는 사용자에게 쟁의권을 인정할 필요는 없다 할 것이나, 개개의 구체적인 노동쟁의의 장에서 근로자측의 쟁의행위로 노사간에 힘의 균형이 깨지고 오히려 사용자측이 현저히 불리한 압력을 받는 경우에는 사용자측에게 그 압력을 저지하고 힘의 균형을 회복하기 위한 대항방위 수단으로 쟁의권을 인정하는 것이 형평의 원칙에 맞다. 우리 법도 바로 이 같은 경우를 상정하여 노조법 2조 6호에서 사용자의 직장폐쇄를 노동조합의 동맹파업이나 태업 등과 나란히 쟁의행위의 한 유형으로서 규정하고 있는 것으로 보인다"고 하고 있다.

위 판결에 대해서는 대법원이 직장폐쇄를 이른바 "실질적 대등—형평설"의 입장에서 인정한 것으로 평가하는 것이 대체적[9]인 견해이다.

8) 헌법은 노동자와 노동조합에게만 단체행동권을 부여하였으므로 사용자의 직장폐쇄를 쟁의행위라고 보는 것은 타당하지 않고 기껏해야 쟁의대항행위로 평가할 수 있는 것인데, 일단 법 규정이 위와 같으므로 이 정도로 표기를 한다.
9) 그 외에 대법원 91도1324판결, 대법원 2009도12180판결 등을 근거로 "소유권설"이라고 보는 견

(2) 요건

사용자는 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후에만 직장폐쇄를 할 수 있다(노조법 46조 1항). 이를 대항성의 요건이라고 한다. 즉, 직장폐쇄는 노동조합의 쟁의행위에 대항하는 수단으로서 인정될 뿐이므로, 노동조합이 쟁의행위에 들어간 이후에 시작하는 직장폐쇄라야 정당성이 인정될 수 있고, 이와 달리 노동조합이 쟁의행위를 개시하지도 않았는데 사용자가 먼저 시작하는 이른바 선제적(先制的) 직장폐쇄는 어떠한 경우에도 허용되지 아니한다. 따라서 근로자의 쟁의행위가 개시되지 않은 상황에서는 비록 교섭국면이 아무리 사용자에게 불리하다고 하더라도 직장폐쇄를 할 수 없다. 직장폐쇄의 대항성 요건은 직장폐쇄를 시작하는 데 필요한 개시요건일 뿐만 아니라 직장폐쇄를 유지할 수 있는 존속요건이기도 하다. 따라서 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후에 직장폐쇄를 실시하였다가 그 후 쟁의행위가 종료되었다면 원칙적으로 그 시점에서는 더 이상 직장폐쇄를 계속할 수 없다고 보아야 한다.

직장폐쇄는 노동조합의 쟁의행위로 인하여 노사간의 교섭력의 균형이 깨지고 오히려 사용자측에게 현저히 불리한 압력이 가해지는 상황에서 회사를 보호하기 위하여 수동적, 방어적인 수단으로서 상당성이 인정되는 범위 안에서 부득이하게 개시되는 경우에 한하여 할 수 있다고 보는 것이 통설과 판례의 입장이다. 이를 직장폐쇄의 방어성의 요건이라고 부른다. 따라서 노동조합 조직력의 약화나 근로조건의 인하 등 적극적 목적을 위해 사용하는 경우, 즉 근로조건에 관한 사용자 자신의 주장을 관철시킬 것을 목적으로 하는 이른바 '공격적' 직장폐쇄는 방어목적을 벗어난 것이므로 그 정당성이 인정되지 않는다.

나. 공격적 직장폐쇄

(1) 개념

공격적 직장폐쇄는 직장폐쇄 요건 중 방어성을 상실한 경우이다. 즉, ① 직장폐쇄 개시부터 공격적으로 이루어졌거나 ② 적법하게 개시되었더라도 이후(ex〉 근로자가 근로복귀 의사를 명백히 함) 사정변경에도 불구하고 직장폐쇄를 계속 유지하는 것이 부당한 경우를 의미한다. 최근에 있었던 여러 건의 직장폐쇄는(유성, 발레오만도, 상신브레이크, KEC, 만도, SJM등) 모두 사용자가 노동조합의 조직력을 약화시키기

해도 있다.

위한 수단으로 이용되었다는 점에서 방어성 요건을 상실한 공격적 직장폐쇄 사안들이다. 이러한 공격적 직장폐쇄는 현행법하에서도 금지되는 것임에도 불구하고 이것이 계속적으로 발생하는 이유는 "공격적 직장폐쇄"라는 특수한(?) 유형의 문제가 아니라 현행 노조법상 직장폐쇄 규정 자체 그리고 그 규정에 대한 법원의 해석 자체에 문제가 있기 때문이다(덧붙여 공격적 직장폐쇄라는 용어 자체가 현장에서는 "방어성" 요건 상실 외에 "대항성"요건 상실을 포함하여 "위법한" 직장폐쇄 내지 직장폐쇄의 남용이라는 의미로 사용되는 측면도 있다). 따라서 공격적 직장폐쇄의 문제점은 현행 직장폐쇄 제도와 그에 대한 법원 해석의 문제점을 살펴봄으로써 확인이 가능하다.

(2) 현황

2010년부터 금속노조 사업장 위주로 시작된 공격적 직장폐쇄는 2012년 7월 금속노조 경기지부 SJM사례에 이르러 그 극에 달하였다. 즉, 2010년 금속노조 경주지부 발레오만도지회, 금속노조 대구지부 상신브레이크지회, 금속노조 구미지부 KEC지회에서 공격적 직장폐쇄가 이루어졌고, 이는 2011년에는 금속노조 충남지부 및 대전충북지부의 유성기업지회로 이어졌다. 그러다가 2012년 금속노조 중앙교섭 최대사업장인 만도까지 이르렀고, 금속노조 경기지부 SJM지회에 이르러서는 그 폭력성이 극에 달하였다. 뒤에서 살펴보겠지만 위 사업장들은 대부분 부당노동행위를 처음부터 계획적으로 추진했던 사업장들이고 SJM에 관여하였던 컨택터스라는 경비용역업체는 수많은 사회적 지탄을 받고, 주요 임원들이 구속기소되기도 하였다.

다. 법원 해석의 문제점

(1) 점유배제효과를 인정할 이유가 없음

앞서 본 바와 같이 대법원은 직장폐쇄의 효과로서 점유배제효를 인정하고 있다. 그러나 그 근거가 무엇인지 명확히 밝히고 있지 않다. 그러나 아래와 같은 점에서 점유배제효를 인정할 아무 이유가 없다.

(가) 쟁의행위 개념과 부합하지 않음

현실에 있어 쟁의행위의 모습은 다양할 수 있으나 이는 주로 쟁의행위 수단 내지 부수적 쟁의행위와 연관된 문제이며 쟁의행위의 본질적 개념 자체는 "노무제공 거부"이다. 따라서 쟁의행위로 인하여 사용자가 현저히 불리한 압력을 받게 되는 경우란

결국 임금과 이윤의 조직적 대가관계의 상실되는 경우를 말하는 것으로서 결국 직장폐쇄 제도의 목적은 사용자가 의미없는 근로제공을 거부하고 그에 따라 임금지급 의무를 면하는 것에 있다고 보아야 한다. 이는 점유배제효와는 아무 상관이 없다.

(나) 방어성 요건과도 부합하지 않음

한편 직장폐쇄는 "힘의 균형"을 회복하기 위한 제도이기는 하나, 그 방식은 노동조합에 압력을 가하는 방식이 아니라 사용자의 압력을 완화하는 방식이어야 한다. 그렇지 않으면 방어성 요건을 결한 것으로 평가되어야 할 것이다. 그런데 점유배제는 결국 노동조합의 적법한 직장점거(부분적, 병존적)를 배제하겠다는 것인데 어차피 생산시설에 대한 점거는 금지[10]되며 그 외의 공간에 대해서도 배타적 점거는 금지되고, 이러한 규정들에 위반시 사용자는 별도의 절차(방해배제가처분등)를 통하여 자신이 받는 압력을 충분히 경감시킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 직장폐쇄 제도의 주된 효과로서 점유배제효를 인정한다면 이는 결국 사용자의 압력을 완화하는 것을 넘어서 노동조합에게 적극적인 압력을 가하겠다는 취지로 해석될 수 밖에 없다.

(다) 입법경위에 비추어 보아도 직장폐쇄는 조업중단만을 의미하는 것으로 보임

직장폐쇄는 1953. 3. 8. 노동쟁의조정법에 제정되면서부터 입법화되었는데. 제정법 제3조(쟁의행위의 정의)에서 "본법에서 쟁의행위라 함은 동맹파업, 태업, 직장폐쇄 기타 근로관계당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상한 운영을 저해하는 것을 말한다."라고 규정하고, 제9조(직장폐쇄의 보고)에서 "사용자가 직장폐쇄를 하고저 할 때에는 행정관청과 노동위원회에 보고하여야 한다"라고 규정하였다.

1953년 1월 30일 제2대 국회 제15회 제18차 국회본회의에서 위 노동쟁의법안에 대한 제2독회가 진행되었는데, 제9조에 대하여 "사용자가 직장폐쇄를 하고저 할 때에는 조합대표자와 노동위원회에 1개월 전에 보고하여야 한다"라는 수정안을 발의한 이진수 의원은 수정안의 취지에 대하여 "근로자가 그 공장이 문을 닫기 때문에 해고당할 때에는 적어도 한 달 전에 딴 데 구직을 할 여유를 달라는 것이 이 수정안이올시다"라고 하였다. 한편 제정법 제6조 1항에서는 "공장, 사업장 기타 직장에 대한 안전보지시설의 정상한 유지운행을 정폐 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로 할 수 없

10) 노조법 제42조(폭력행위 등의 금지) ① 쟁의행위는 폭력이나 파괴행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 점거하는 형태로 이를 행할 수 없다.

다"라고 규정된 것에서 확인되듯이 당시 제정안에서 "직장"이란 "공장, 사업장 등"을 의미하므로, "직장폐쇄"는 "공장, 사업장 등의 문을 걸고 사업을 정지"하는 의미인 것이며, 이진수 의원은 이를 전제로 수정안을 설명하였다.

이에 대한 찬반토론이 진행되었는데, 반대의견인 김지태 의원은 직장폐쇄에 두 가지가 있는데 "한 가지는 노동쟁의의 수단으로서 직장을 폐쇄하는 경우가 있고 또 하나는 경영난 혹은 천재지변으로서 부득이한 경우에 공장을 폐쇄"하는 경우가 있다고 하면서, 급하게 공장을 폐쇄하는 경우가 많이 때문에 사전 통지는 어렵다고 했다. 이에 대하여 찬성의견을 가진 박기봉 의원은 위장폐업의 문제점을 지적하면서 "이러한(위장폐업) 동기가 있음에도 불구하고 그저 종이쪽 한 장에다 도장 찍어서 폐쇄한다고 제출만 해버리면 노동자는 어디 가서 살 수 있습니까"라고 하고, 다시 반대의견의 김용우 사회보건위원장은 "만일 그 공장을 닫는다고 예고를 한다면 공장자체가 그때 가지고 있는 자금 전체를 움직이는 것이 아니라 채무도 있는 것이며 은행관계도 있는 것인데 만일 이것을 예고를 해놓으면 한 달을 끌기커녕 오히려 예고한 그 다음날에는 문을 닫게 되어버릴 것입니다"라고 하였다. 수정안에 대한 찬반양론 모두 노동쟁의법 제정안 "직장폐쇄"의 입법취지가 공장 또는 사업장의 영업을 정지함을 의미한다는 점에 있어서는 이견이 없는 것이다.

한편 전진한 의원은 제정법 제9조를 "사용자가 직장폐쇄 또는 조업단축을 하고저 할 때에는 행정관청과 노동위원회에 보고하여야 한다."라는 수정안을 제출하면서, 그 이유를 "공장의 폐업뿐만 아니라 공장을 절반이나 삼분지이(2/3)라든지 상당한 부분의 작업을 안 하고 폐업한다면 역시 공장폐쇄와 같은 결과가 나기 때문에 이것을 더 넣었습니다"라고 설명하고 있다. "조업단축"을 "직장폐쇄"와 구분하고 있는 것에서 확인되듯이, 제정법상 "직장폐쇄"는 공장 내지 사업장 전체의 운영중단을 의미하는 것이다. 이에 대하여 김지태 의원은 "종업단축이라는 것은 노동쟁의의 한 수단이 아닙니다. 이것은 경영면에 있어서 노동시간을 연장하느니 하는 것은 경영에 속하는 문제입니다. 그렇기 때문에 이 종업의 단축이라는 것은 노동쟁의법규에 넣어서 논의할 문제가 아니고 이것을 논의하자면 노동규준법(勞動規準法)에 가서 이런 문제를 논의해야 할 것입니다. 그러기 때문에 이법에 넣서는 안 됩니다"라고 하였다.

결국 전진한 의원이 제출한 수정안은 부결되었는데 전진한 의원이 제출한 수정안의 논의과정을 통해 제정법의 "직장폐쇄"는 공장 또는 사업장의 영업을 정지를 의미한다는 것이며, 사업의 지속을 위해 일부 조합원을 사업장에서 배제하는 방식의 직장폐쇄는 노조법상 쟁의대항행위로서 허용되지 않는 것으로 입법화된 것임을 확인할 수 있다.

(라) 일본의 경우

일본 판례[11]는 "조합에 의한 투쟁이 장기화되는 당시의 상황 하에서 직장폐쇄 후에 있어서도 조합이 강당을 점거하여 거기에 조합원을 숙박시킨 것이 조합활동 범위를 일탈한 것으로서 그것을 위법한 행위라고 할 수는 없고, 위 행위는 여전히 정당한 조합활동의 범위 내의 행위이다....(생략)...원래 직장폐쇄는 조합원에 의한 노무 제공을 거부하여 회사가 임금지불의 채무를 면하는 것을 주된 목적으로 하는 것이고, 조합원을 회사 구내에서 배제하는 것을 직접적인 목적으로 하는 것은 아니기 때문에 회사가 직장폐쇄를 실시하였다고 해서 그때까지 계속된 강당의 숙박점거가 그때부터 곧바로 위법하게 되는 것이라고는 할 수 없다"고 함으로써 직장폐쇄 후 일정기간 내의 조합원의 직장점거를 정당한 것으로 보고 있다.

(2) 직장폐쇄 기간 중 조업 인정의 부당성

판례는 직장폐쇄의 정당성을 제반 사정을 종합적으로 고려하여 판단하고 있는데, 직장폐쇄의 인정 근거, 개념 등에 비추어 방어적인 직장폐쇄로 정당성이 인정되는 경우는 사용자에게 파업 불참자에게 임금 지급의무를 계속 지도록 하는 것이 현저히 형평성에 반하고 또 노사간 힘의 균형을 상실시키는 정도에 해당하는 경우로 국한해야 할 것이다. 학설은 구체적으로 "노사간의 세력의 균형유지와 관련해서 사용자는 과도한 대항행위를 해서는 안 될 것이다. 예컨대 노동조합이 지명파업 내지 부분파업을 단행하여 기업의 조업계속을 불가능한 상태에 빠뜨리는 한편, 파업에 참가하지 않은 근로자들에게는 계속 임금을 지급할 것을 사용자에게 요구해 올 경우에 사용자에게는 이에 대응할 수 있는 집단적 투쟁수단이 인정되어야 한다"고 하거나(김형배),

"노동조합이 태업에 의하여 임금을 전혀 상실하지 않으면서 회사업무를 마비시키고 경영의 존속 그 자체에의 지장의 우려를 발생시킨 경우, 노동조합이 부분파업을 하여 관련업무를 마비시키면서도 파업불참자에게 임금을 지급하게 하는 경우에 이에 대항하기 위한 직장폐쇄는 방어적인 것으로 인정된다. 또 장기간의 파업으로 기업의 존립이 위협받을 정도로 심한 손해를 야기한 경우나 파상파업을 행하여 조업 재개시마다 막대한 경비와 손실을 수반하는 경우에도 이로 인한 손해의 경감을 위한 직장폐쇄는 방어적이라고 보아야 할 것이다"(임종률)는 예를 들고 있다.

결국 근로희망자에 대한 사용자의 임금지급거부가 인정되는 직장폐쇄를 위와 같이

11) 第一小型 ハイヤー 事件 最二小判 昭 52. 2. 28.

‘조업계속을 불가능한 상태’, ‘회사업무를 마비시키고 경영의 존속 그 자체에의 지장의 우려’, ‘기업의 존립이 위협’ 등을 초래하는 파업의 경우에 한정하게 되면 조업계속이 가능할 경우에는 직장폐쇄가 허용되지 않는다. 즉 조업계속이 객관적으로 가능함에도 불구하고 직장폐쇄를 하는 것은 노동조합의 쟁의권을 침해하는 공격적 직장폐쇄의 성격을 가지며 근로희망자에 대해서는 근로권침해로서, 이는 노동자의 노동삼권만을 보장하고 있는 우리나라 헌법질서에서는 허용되지 않는다(조임영).

따라서 조업이 객관적으로 불가능하게 되어 직장폐쇄를 하였음에도 다시 조업을 한다는 것은 모순이다(이와 달리 조업이 객관적으로 가능함에도 직장폐쇄를 할 수 있다는 견해에 의하더라도 쟁의불참자로부터의 근로제공을 거부하고 임금지급 의무를 면하기로 하였으면서도 다시 조업을 하겠다는 것 역시 모순이다).

(3) 대항성 요건이 구비되면 방어성 요건은 사실상 추정하는 문제점

최근 직장폐쇄 부당성이 인정되고 있는 사례들은 ① 쟁의행위를 시작한 지 얼마 되지 않았음에도 전격적으로 직장폐쇄를 한 경우 ② 노동조합이 쟁의행위를 철회하였음에도 직장폐쇄를 유지하는 경우 ③ 노동조합의 쟁의행위가 단기간이었음에도 그에 비하여 직장폐쇄가 장기간 유지된 경우들이다. 물론 방어성 요건에 대해서도 판단을 하지 않고 있는 것은 아니지만, 대체로 대항성 요건이 좀 더 우월한 요건인 것처럼 보여진다.

노동조합의 쟁의행위가 단기간이고, 직장폐쇄는 장기간일 경우에만 직장폐쇄가 부당하다고 볼 것인가? 그렇지 않다. 직장폐쇄는 쟁의행위 중이라고 하여 항상 인정되는 것이 아니다. 즉, 대항성 요건과 방어성 요건은 엄연히 구별되는 요건이다. 그럼에도 불구하고 실제 사안에서 양자가 같이 논의되는 경향이 있는 것은 법원이 “사용자가 받은 현저히 불리한 압력”을 판단하는 방식에 문제가 있어서라고 본다. 즉, 쟁의행위를 하면 사용자는 생산손실을, 근로자는 임금손실을 감수하게 된다. 이것이 쟁의행위 본질이다. 그런데 일정한 경우 근로자의 임금손실을 없거나 적으면서 사용자의 생산손실만 현저히 커지는 경우가 있는데 그러한 예외적인 경우를 “사용자가 받은 현저히 불리한 압력”이라고 보아야 한다. 즉, 근로자의 손실과 사용자의 손실의 비례정도를 살펴보아야 한다. 그럼에도 법원의 판시를 보면 이러한 비례 정도에 대한 고려 없이 무조건 사용자가 쟁의행위로 인하여 입은 손실(대체로 매출손실) 그 자체를 기준으로 “사용자가 받은 압력”을 판단하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 쟁의행위 본질상 당연히 예정된 사항(=사용자의 손실)을 기초로 직장폐쇄의 방어성 여부를 판단하겠다는 것으로서 부당하다 (이러한 판단의 결과 쟁의행위 장기화=

직장폐쇄 가능이라는 부당한 결론에 이르는 것이다).

(4) 부분적 직장폐쇄 허용의 문제점

한편, 판례는 직장폐쇄 중의 조업의 자유를 인정하고 있고 현실적으로 최근의 직장폐쇄들은 상당부분 "조업 계속을 위한 직장폐쇄"이다. 그러나 앞서 본 바와 같이 직장폐쇄 기간 중의 조업은 그 자체로 모순이다.

(5) 직장폐쇄의 인적 대상의 문제

결국, 현행 판례에 의할 때 직장폐쇄는 쟁의참가자에 대해서는 "사업장 축출"이 주된 의미를 가지고, 쟁의불참자에 대해서는 "임금지급의무면제"가 주된 의미를 가지게된다. 그런데 앞서 본 바와 같이 직장폐쇄는 개념상 임금지급의무 면제를 위한 제도이므로 "사업장 축출"이 주된 목적인 직장폐쇄는 인정될 수 없다.
현재 판례와 같이 사업장 축출에 중점을 두고 직장폐쇄 제도가 운용되면, 파업참가자에 대한 직장폐쇄가 허용되며, 전면파업을 할수록 직장폐쇄의 필요성이 큰 것으로 보게된다. 그러나 임금지급의무 면제라는 본래의 효과에 중점을 두고 제도가 운용되면 파업참가자에 대한 직장폐쇄는 의미가 없는 경우가 대부분이고, 전면파업보다는 부분파업 내지 태업이 직장폐쇄의 필요성이 큰 것으로 보아야 맞다.

(6) 쟁의행위 정당성에 관한 판례 입장과 비교

법원은 쟁의행위는 주체, 목적, 절차, 수단이 모두 적법하여야 비로소 위법성이 조각되는 것으로 보고 있다. 비록 형사적인 측면에서는 2011. 3. 17. 선고 2007도482 판결로 인하여 업무방해죄 성립 범위가 일부 제한[12]되기는 하였지만 그 외의 영역에서는 여전히 "쟁의행위"="불법"이라고 전제한 후 불법성을 벗어나기 위해서는 노동조합측에서 적극적으로 쟁의행위 주체, 목적, 절차, 수단의 정당성을 모두 입증하여야 비로소 위법성에서 벗어난다. 반면, 직장폐쇄는 사용자의 "쟁의행위"로 보고 있음에도 불구하고 대항성과 방어성 요건만 갖추면 적법하다고 보고 있으며 그 인정범위도 상당히 넓다.

12) 쟁의행위로서의 파업이 언제나 업무방해죄에 해당하는 것으로 볼 것은 아니고, 제한된 경우 즉, 전후 사정과 경위 등에 비추어 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 이루어져 사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래하는 등으로 사용자의 사업계속에 관한 자유의사가 제압·혼란될 수 있다고 평가할 수 있는 경우에만 그 집단적 노무제공의 거부가 위력에 해당하여 업무방해죄가 성립한다고 판시함.

최근 문제가 되고 있는 직장폐쇄들은 모두 경비용역에 의한 물리력 행사가 수반되었다는 특징이 있는데, 만일 노동조합측의 쟁의행위였다면 다른 요건은 차치하더라도 그 수단의 폭력성으로 인하여 쟁의행위 적법성이 부인되었을 것이다.[13] 직장폐쇄를 사용자의 쟁의권의 하나로 본다면 그 적법성 심사에 있어서도 노동조합의 쟁의행위와 다른 기준을 적용할 이유는 없을 것이다. 기본권인 쟁의행위는 위법성을 추정한 상태에서 엄격한 적법성 심사를 거치는 반면 기본권이 아닌 쟁의행위(직장폐쇄)에 대하여는 적법성을 추정하는 것은 납득하기 어렵다[14].

(7) 소결

판례가 아무 근거 없이 직장폐쇄에 점유배제효를 인정해버림으로써, 공격적 직장폐쇄가 남발되는 현상을 낳기에 이르렀다. 즉, ① 점유배제효 인정 => ② 쟁의참가만을 상대로 한 직장폐쇄 인정 => ③ 계속 조업을 위한 부분적 직장폐쇄 인정 => ④ 이를 위하여 사업장에 경비용역 투입이라는 악순환이 계속되고 있다. 또한 직장폐쇄 정당성 인정에 관해서도 많은 사건에서 판례가 대항성 요건만 구비되면 방어성 요건을 추정하는 경향이 있고, 쟁의행위 정당성에 관하여는 매우 엄격한 정당성 심사 기준을 거치면서 직장폐쇄에 대해서는 완화된 심사를 하고 있다.

라. 과제

19대 국회의원 선거에서 한국노총은 민주통합당과, 민주노총은 통합진보당과 정책협약을 체결하여 모두 직장폐쇄에 대한 개정안을 제시하였다. 민주통합당과 한국노총의 합의안은 ① 쟁의행위 개념 규정에서 직장폐쇄를 삭제 ② 직장폐쇄의 정의를 "사용자가 노동조합의 쟁의행위에 대항하여 근로자들이 제공하는 근로의 수령을 거부하는 행위"라고 규정 ③ 파업참가자들만을 상대로 한 부분적 직장폐쇄를 금지 ④ 노동조합의 업무복귀 의사표시가 있는 경우 직장폐쇄 해제 의무 ⑤ 신설규정 위반에 대한 처벌규정 신설이 그 요지이다. 19대 국회에서 민주통합당의 김경협 의원이 그와 같은 내용의 노동조합 및 노동관계법 개정안을 발의하였다. 민주노총과 통합진보당의 안도 위와 유사한데 ⑥ 단체교섭, 쟁의행위 진행 시 사업장 내외부에 인력배치 금지 규정을 두고 있다. 민주노총과 통합진보당안은 심상정 의원이 대표발의자가 되어 2012.

13) 물론 대법원은 일정한 경우에 쟁의행위와 쟁의행위를 이루는 개별 행위들의 정당성을 구별하고 있기는 하다.

14) 많은 경우 사용자가 직장폐쇄의 적법성을 입증하기보다는 노동자측에서 직장폐쇄의 위법성을 입증하게 되는 경우가 많다.

7. 3. 발의되었고 현재 환노위 계류 중이다. 직장폐쇄에 관한 규정을 보면 이렇다.

즉, ① 쟁의행위 개념에서 직장폐쇄를 제외하여 직장폐쇄는 쟁의행위가 아님을 분명히 하고(제2조 제6호), ② 직장폐쇄의 개념이 노무제공 거부에 있으므로(제2조 제7호), 직장폐쇄를 이유로 한 점유배제효 주장, 즉, 사업장 축출은 허용되지 않음을 명확히 하고(제46조 제2항), ③ 쟁의불참자에 의하여 조업을 하기 위한 부분적 직장폐쇄를 금지하고(제46조 제1항 단서), ④ 업무복귀 의사표시가 있는 경우 직장폐쇄 해제의무[15]를 명시하고(제46조 제3항), ⑤ 경비용역 등의 인력이 함부로 개입할 수 없도록 근거를 두었다(제46조 제5항). ⑥ 그리고 신설 규정들에 대해 처벌조항을 두었다(제91조). 대체로 적합한 개정안이라고 생각되나, 앞서 본 바와 같이 직장폐쇄의 효과가 임금지급의무 면제이고 점유배제효는 없다는 것을 좀 더 명확히 하는 취지에서 아예 직장폐쇄라는 용어 대신 조업중단이라는 표현을 사용하는 것을 검토할 필요도 있다고 생각된다.

3. 공공부문[16] 노동자의 노동기본권

가. 공공기관 예산편성지침, 경영평가 및 감사원 감사를 통한 시정명령 및 환수 조치

(1) 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 정부의 조치들

공공기관에 대한 규제, 감독을 할 수 있는 근거가 되고 있는 '공공기관의 운영에 관한 법률'(이하 '공공기관운영법'이라고 함)은 2007년 1월 19일 제정되어 2007년 4월 시행되었다. 이 법률 제3조는 '공공기관의 자율적 운영'을 보장하고 있지만, 실질적으로 정부는 '공공기관운영위원회'를 통해 공공기관의 외부지배구조를 일원화함은 물론 사장과 이사, 감사 등 임원 임면권을 행사해 내부 지배구조까지 장악할 수 있는 근거까지 확보하였다. 또한 공공기관운영법은 기획재정부의 예산편성지침과 공공기관운영위원회의 경영평가 및 감사원 감사 규정을 통해 공공기관 노동자들의 임금, 근로조건, 그리고 기관운영 전반에 걸친 정부의 지배·개입이 가능토록 하고 있다.

15) 노동조합의 쟁의행위는 철회 후 다시 이를 진행하기가 어려운 반면, 사용자의 직장폐쇄는 한번 철회하였다고 하더라도 다시 개시하기가 어렵지 않다.

16) 본 항목에서의 '공공부문'이라 함은 정부 또는 지방자치단체가 직접적인 사용자로 나타나거나, 공공부문 특유의 소유·지배구조로 인해 정부 또는 지방자치단체가 직접적인 사용자는 아니나 실질적인 영향력을 미치고 있는 기관들로 정의한다.

역사적으로 보면 90년 공공기관 임금가이드라인이 발표된 이래 20년 동안 공공부문 노동자들은 각종 임금통제의 틀에 갇혀 있었고, 공공기관운영법이 시행된 2007년 이후 공공기관 임금통제는 더욱 정교해진 예산편성지침을 통해 인건비 인상률과 정원, 임금구조까지 대부분 정부가 결정하고 있다. 이러한 정부의 예산편성지침은 정부가 일방적으로 결정한 것으로서 사실상 각 기관장들에게는 실질적 결정권이 부존재한다. 이러한 이유 때문에 사실상 각 공공기관들의 단체교섭 및 단체협약은 많은 제한을 받게 되고, 현재 민주노총 산하 가스공사지부 역시 회사측이 정부의 예산편성지침을 이유로 입장을 굽히지 않아 교섭이 중단된 상태이다.

또한 경영평가 제도는 수익성 위주로만 진행되고 있고, 기관장 평가의 경우는 '보수구조의 합리화'와 '노사관계 선진화'를 중심으로 평가되고 있다. 특히 극심한 노조파괴 행위가 발생했던 한국동서발전이 기관장평가에서 '우수' 평가를 받고, 국민들로부터 비판받는 4대강 사업을 수행한 수자원공사가 3년간 '우수' 평가를 받는 등 기관장 평가는 사실상 공공기관을 정부 정책의 충실한 시녀로 전락시키고 있다. 최근 한국동서발전은 공공기관 경영평가에서 높은 등급을 받기 위한 실적을 조작하기 위해 노사가 정부와 조합원을 속이고 성과연봉제를 도입했다고 거짓합의하여 보고한 사실이 국정감사 과정에서 확인되기도 하였다.

또한 정부는 공공기관들의 휴가, 휴일, 근로시간과 같은 노동조건들 역시도 감사원 감사를 통해 실질적으로 관리·감독하고 통제한다. 그 감독과 통제는 사실상 각 공공기관에 대한 내부적 감독관리 행위의 일환에 불과하여, 이를 근거로 공공기관 노·사간에 이미 성립된 단체협약 또는 근로계약 내용 자체를 부정할 수 없다. 그럼에도 불구하고, 감사원의 감사처분서 및 그에 따른 시정조치의 내용을 살펴보면 아예 공공기관 노·사간의 단체협약의 효력은 완전히 무시하는 내용으로 일관하고 있다.

예를 든다면 이런 식이다.
"근로기준법은 생리휴가를 무급으로 하고 있고…, 『2010년~2011년 공기업·준정부기관 예산지침』에 따르면 근로기준법에 정하고 있는 연차 유급휴가 외에 이와 유사한 형태의 휴가를 운영하지 아니하며…, 취업규칙에도 생리휴가는 무급으로 하고 있는데도…, 그럼에도 유급으로 부당 지급한 사실이 있음." 또는 "『2010년~2011년 공기업·준정부기관 예산지침』에 따르면 각종 수당 및 급여성 복리후생비 신설 또는 변경시 이사회의 심의·의결을 거쳐 지급하도록 되어 있는데도, 이사회 심의·의결 등을 거치지 아니하고 유급으로 부당지급한 사실이 있음" 등을 이유로, 관련 사무처리자에 대한 '경고' 조치는 물론 그 수당 등의 '환수조치'를 명하고 있다.

최근 교과부의 서울대치과병원에 대한 종합감사 후 환수조치는 물론 한국항공우주연구원에 대한 시정조치 및 환수조치도 유사한 방식으로 이루어졌다. 한국항공우주연구원의 경우는 위 감사원 조치에 대하여 '단체협약'에 따른 이행이라는 이유를 들어 '이의신청'을 한 바 있으나 정부는 여전히 '취업규칙 등에 근거가 없음'을 이유로 단체협약에 따른 수당지급이 부당하다며 이의신청을 '기각'하였다. 즉, 근로기준법, 취업규칙, 근로계약 등보다 유리한 내용의 단체협약이 있다면 유리한 단체협약 규정이 적용되어야 한다는 근로기준법상의 '유리조건 우선의 원칙'을 정면으로 무시하고, 무급으로 정하고 있는 취업규칙 또는 근로기준법과 예산편성지침을 따라야 한다며, 사실상 공공기관들로 하여금 '단체협약을 정면으로 위배'하라는 내용의 위법조치로서 '환수조치'등의 이행을 강요하고 있는 것이다. 이에 따라 한국항공우주연구원은 정부의 '환수조치'를 이행하지 않으면 경영평가에서 불이익을 받을 수밖에 없다는 이유로 위 '환수조치'에 따라 이미 지급한 수당 등의 반환청구소송을 제기하기도 하였다[17].

(2) 판례의 태도

그러나 법원은 "공기업·준정부기관 예산지침은 정부가 예산편성에 관한 일반적인 기준을 제시하는 것에 불과하여, 위 지침만으로 피고 연구원과 근로자들 사이에 단체협약이 자동적으로 체결된다거나 기존에 유효하게 존재하던 취업규칙 또는 단체협약의 내용이 변경되는 것이 아님은 명백한 바, (중략) 피고 연구원이 가족수당을 환수한 행위가 적법·유효하다는 피고 연구원의 주장은 이유 없다[18]"라며(수원지방법원 2012. 1. 11. 선고 2011나25197 판결), 정부 예산편성지침이 기존 노·사간의 권리·의무에 영향을 미칠 수 없다는 점을 명백히 확인하고 있고,

"사용자인 공단이 일방적으로 정한 정관에 인사규정의 제정 및 개정에 대하여 이사회의 의결사항임과 동시에 노동부장관의 승인을 얻도록 규정하고 있더라도 이는 기본권제한에 관한 법률유보의 원칙에 위반하여 허용될 수 없다. 즉, 위 정관규정에 의할 경우, 단체교섭권의 행사에 의하여 구체화된 단체협약의 효력에 대하여 노사 일방 당사자인 사용자의 내부 절차에 불과한 이사회의 의결이나 노사 당사자가 아닌 제3자라고 할 수 있는 노동부장관의 승인을 얻도록 하고, 그러한 절차를 거치지 않은 경우 단체협약의 효력이 없다고 보는 것은, 노사 당사자의 자율적인 협약 체결과 그 효력을 일방 당사자인 사용자나 노사 당사자가 아닌 제3자의 행위에 복속시키는 결과를 초래하여 노동조합의 단체교섭권을 형해화하는 결과를 가져오게 되며, 근로

17) 이 소송사건은 현재 대전지방법원에서 심리 중이다.
18) 이 판결은 대법원 2012다17936 심리불속행 판결을 통해서 확정된 바 있다.

조건의 핵심인 인사 및 보수에 관한 사항에 대하여 노동부장관의 승인을 얻어야 단체협약의 효력이 발생하도록 하면, 협상의 당사자인 피고의 이사장은 사실상 정부의 대리인에 불과하여 실질적인 권한이 없게 되고, 노동조합으로서는 사용자가 아닌 주무장관을 상대로 단체교섭을 요구할 수도 없으므로 교섭구조의 불일치가 생기게 되어 근로3권의 헌법적 목적을 실현하기 위한 절차로서의 단체협약제도의 기능은 크게 저해된다 할 것이어서, 위와 같은 피고 노동조합의 단체교섭권 침해정도에 비추어 보더라도 이를 형식적 의미의 법률이나 법률로부터 위임을 받은 법규명령 또는 조례가 아니 정관의 형식으로 제한할 수는 없다고 봄이 상당하다[19)]"라고 판시하며 (서울서부지방법원 2012. 2. 10. 선고 2011나10420 판결), 법률유보를 지키지 않은 채 단체협약의 효력에 제한을 가하며 이사회 의결 등을 요구하는 정관 등의 규정이 무효라는 점을 확실시하였다.

(3) 정부 조치의 위헌·위법성

그럼에도 정부가 공공부문에서 체결하고 있는 각종 단체협약 등을 정면으로 무시하며, 여전히 예산편성지침 등을 근거삼아 감사원 조사를 하며 남발한 조치들은, 위 2011나10420 판결에서 확인하고 있듯이 법률유보 원칙을 정면으로 무시한 채 예산편성지침에 대해 초법적 지위를 부여하며, 이를 근거로 공공부문 노동자들의 단체교섭권 및 단체협약권을 사실상 침해하고, 형해화시키는 조치들(부당지급 환수조치 등)인 것이다. 이는 정부 스스로 기본권 침해행위를 함은 물론 노조법 위반의 위헌·위법 행위를 자행하는 것이고, 심지어 이러한 위헌·위법 조치를 이행하지 않는 공공기관에 대해서는 경영평가를 불이익하게 하는 등의 방법으로 공공기관으로 하여금 단체협약 위반 및 노조법 위반 등의 위헌·위법 조치를 할 수밖에 없도록 사실상 강제하는 것이다.

(4) 과제

정부의 공공기관에 대한 관리·감독의 필요성을 부정할 수는 없다. 그러나 현재 공공기관운영법에 따르면 그러한 관리·감독행위의 결과가 결국 공공부문 노동자들의 교섭권 및 단체협약권 등을 침해하는 방법으로 이루어질 수밖에 없는 상황이다. 따라서 이러한 위헌·위법의 문제를 시정하기 위해서는 공공기관운영법의 개정은 물론 노조법 개정을 통해 공공부문 노·사관계에 있어서 교섭상대가 정부가 되어야 함을 다

19) 이 판결은 현재 대법원(2012다32690)에 상고되어 심리 중이다.

시금 확인케 한다. 이러한 정부의 사용자로서 자각과 역할 정립이 이루어지지 않는다면, 공공부문 노동자들의 단체교섭 및 단체협약체결권의 보장은 영원히 요원한 상태로 남게 될 것이다.

나. 학교비정규직노동자들의 사용자 불명확으로 인한 노동3권의 전면부정

각 초·중·고 학교에서 이른바 '회계직'이라고 불리는 학교비정규직노동자들(2012년 4월 1일 기준 약 15만 명)은 노동3권을 온전히 보장받는다. 그리고 그동안 학교에서 유령취급을 받던 학교비정규직노동자들이 드디어 2012년 대거 단결하고, 단체교섭을 요구하고, 심지어 학교에서 이루어지는 파업으로서는 최초인 파업을 진행하였다. 그리고 그 파업 요구안 중 하나가 '교육감·정부(교과부장관)의 사용자성 인정'이다.

교원 노조의 경우 교육과학기술부장관, 시·도 교육감 또는 사립학교 설립·경영자와 교섭하고 단체협약을 체결하도록 규정(교원 노조법 제6조 제1항 전단)하고 있다. 따라서 그 사용자성을 정부 또는 시·도 교육감으로 명백히 확인하고 있다. 더욱이 교원 노조법에서는 사립학교의 경우 교원 노조의 단체교섭 요구를 받은 사립학교는 전국 또는 시·도 단위로 연합하여 교섭에 응해야 한다(교원 노조법 제6조 제1항 후단)고 규정하고 있다. 물론 이는 훈시적 규정에 불과하여 이를 근거로 사립학교가 교섭을 거부할 수는 없다.

그러나 학교비정규직노동자들의 경우, 11월 현재 진보교육감이 당선된 6개 지역을 제외한 나머지 지역에서는 모두 교육감과의 교섭이 전혀 이루어지지 않고 있으며, 교과부장관과의 교섭 역시 전혀 이루어지지 않고 있다. 학교비정규직노동자들의 채용주체는 각 학교 학교장이라며 교육감 및 교과부장관이 스스로 사용자성을 부정하고 있는 것이 가장 주된 이유이다.

그러나 2011가합7089 사건 등을 비롯하여 각종 판결 및 노동위원회 결정과 노동부 질의회시 내용까지 거듭하여 '교육감'이 사용자임을 확인하고 있고, 경기, 강원, 광주, 전남 등 일부 지방자치단체에서는 조례, 규칙, 단체협약 등을 통해 학교비정규직 노동자들의 사용자가 '교육감'이라는 점을 명시하기도 하였다. 그럼에도 여전히 대다수 지방자치단체의 교육감들과 교과부장관은 스스로 사용자임을 회피함으로서 근로기준법 및 노조법상의 '사용자로서의 법적 의무'를 무시하고, 이로써 사실상 학교비정규직노동자들의 교섭권 및 단체협약권 행사 자체를 불가능하게 하며 그 기본권 침해행위를 하고 있는 것이다.

현재 학교비정규직노동자들의 교육감 직접고용 등을 보장하고 있는 『교육공무직원의 채용 및 처우에 관한 법률안』이 발의된 상태이다. 그러나 이 법률 제정 이전에도 교육감 등의 사용자성을 부정할 수는 없으므로, 교육감과 교과부장관은 학교비정규직 노동자들의 노동기본권 침해행위를 중단하고 시급히 단체교섭에 응하여야 할 것이다.

다. 공무원노조의 노동조합 설립 거부를 통한 노동기본권의 전면부정

(1) 사건의 경위

2009. 9. 21.~22. 전 조합원 총투표에 의해 전국공무원노조, 민주공무원노조, 법원노조가 하나의 노조로 통합하고 민주노총 가입을 결정하였다. 이후 위 공무원노조는 2009. 12. 1과 2010. 2. 25. 두 차례에 걸쳐 노동조합 설립신고서를 제출한 바 있으나 고용노동부는 노조구성원에 '해고자(82명), 업무총괄자(8명)'가 일부 포함되어 있다는 이유로 노동조합 설립신고를 반려하고, 노동조합 자체를 불법단체로 몰아 노조사무실을 폐쇄하는 등 가혹하게 탄압한 바 있다. 공무원노조 6기가 출범한 이후인 지난 2012. 3. 26. 다시금 세 번째 설립신고서를 제출하였으나 고용노동부는 또 다시 설립신고서를 반려하였다.

위 세 번째 설립신고서를 접수한 고용노동부는 각 지방노동청을 통해 공무원노조 조합원이 가입한 지방자치단체에 "공무원노조 가입대상 확인 협조요청"이라는 공문을 보내 "설립신고를 위해 제충한 임원 및 산하조직 대표자에 대해 공무원노조 가입제한 대상(해직자, 업무총괄자) 여부에 대한 사실조사가 필요하다"며 공무원노조 각 지부장 소속부서 조직현황, 공무원노조 조직도, 사무(업무)분장표, 실제 수행업무내역, 업무관련 결제 문서, 근무상황 결제 공문, 지부장 근무상황부, 출장내역서, 위임전결규정 등 임원 및 산하조직 대표자에 대한 일거수일투족을 담은 문서를 준비서류로 요구한 바 있다. 즉 사실상 임원 및 산하조직 대표자에 대한 사찰 수준이라 할 수 있다.

(2) 공무원의 노동기본권 및 노조법상의 '신고주의'

공무원도 근로자이지만, 헌법 제33조 제2항은 "공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여" 노동3권을 보장하도록 되어 있고, 이에 근거하여 국가공무원법은 '사실상 노무에 종사하는 공무원'을 제외하고는 공무원의 노동운동을 금지해왔다. 그러다가 2006년 공무원노조법 및 교원노조법을 제정하여 6급 이하의 일반직 공무원 및 교원에게 단체행동권을 제외한 채 단결권과 단체교섭권을 보장하기에 이른다.

또한 노조법은 '모든 근로자는 자유로 노동조합을 조직'할 수 있다고 선언하고 있고(노조법 제5조), 노동조합을 설립하려는 자는 행정관청에 신고할 것을 규정하고 있어(노조법 제10조, 제12조) 설립신고제도를 채택하여 노동조합 자유설립주의를 선언하고 있다. 이와 같이 '신고주의'를 채택하고 있는 근본적 이유는 노동조합을 자주적으로 조직하고, 민주적으로 운영될 수 있는 기틀을 마련하고, 행정관청의 재량에 따라 노조설립 여부를 결정할 수 없도록 '허가주의를 금지'하고자 하는 것이어서, 이러한 법률취지에 따라 설립신고시 제출서류와 그 심사대상을 설립신고서와 규약으로 한정하고 있다.

(3) 고용노동부의 노조설립 '허가주의'로의 운영

그럼에도 고용노동부는 마치 설립신고증 교부가 자신의 재량사항인 양 아무런 법적 근거도 없이 지방자치단체에게 임원 및 산하조직 대표자에 대한 근태 관련 서류 등 온갖 자료를 요구하는 등 노조법상의 '신고주의' 취지를 명백히 망각하고, '허가주의'와 같이 운용하는 위법행위를 통해 공무원 노조 설립신고를 반려하여 헌법상 보장된 기본권인 공무원의 단결권 및 단체협약권을 사실상 형해화시키기에 이른 것이다. 특히, '다른 공무원의 업무를 총괄하는 업무에 종사하는 공무원'이라는 추상적인 개념을 통해 6급 이하의 공무원들에 대해서마저 행정관청의 자의적 해석으로 가입범위를 축소하고 그 중 몇 명이라도 가입되어 있다면 14만 명이나 가입된 단체를 노동조합으로 인정하지 않겠다고 한 것이다.

ILO 기본협약 8개 가운데 한국 정부는 제87호와 제98호 결사의 자유와 단체교섭권에 관한 협약, 제29호와 제105호 강제노동의 폐지에 관한 협약 등 4개 기본협약을 비준하지 않았다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 결사의 자유(제87호)와 단체교섭권(제98호)에 관한 ILO협약을 모두 비준하지 않은 나라는 한국과 미국 두 나라 뿐이다. ILO는 지속적으로 한국정부에 공공부문에 대한 노동기본권 개선을 권고하고 있으나 한국정부는 이를 모르쇠로 일관하고 있다. 사실상 공무원들의 노동기본권은 헌법도, 법률도 아닌 국가가 베푸는 은혜적 권리로 전락되어 버린 상황인 것이다.

4. 고용노동부의 시정명령 남발로 인한 노동기본권 침해

가. 시정명령 현황

2010년부터 진행된 단체협약 시정명령을 통한 노동기본권 침해는 올해 더욱 확대되었다. 2010년에 하반기에는 7. 1. 이전에 체결된 단체협약의 전임자급여지급 규정을 문제 삼는 방식으로 진행되었다면, 2011년에는 조합원 수천 명 규모의 대공장이나 전해부터 타임오프 한도초과 등이 문제되었던 사업장이 주요 감독대상이었으나, 올해 들어 노동부는 '2012년도 근로감독 계획'에 따라 중기업으로 분류되는 100인 사업장에 대하여까지 연중 상시적으로 감독을 하였다. 점검대상은 100인 이상 유노조 사업장 2천 978개의 1/3에 해당하는 1천여 곳이나 되었고 점검준비자료로 △근로자수, 조합원수, 면제한도, 면제자수 △노동조합 조직도 △조합간부, 현 면제자 명단 △전임자/면제자/조합간부 근태기록 및 급여대장뿐만 아니라 △사내자판기 계약서 및 수익금 사용내역 △차량 및 운전기사 관리대장 △사내근로복지기금, 노조재정자립기금 등 적립된 기금 사용내역 및 통장원본 △단체교섭 활동현황/일지, 회의록 △노사협의 활동 현황/일지, 회의록 △10.1월~현재까지의 회계장부(계정별 보조원장을 엑셀파일로 저장하여 검색토록 준비)까지 요구하고 있다. 타임오프뿐만 아니라 자판기, 조합 차량, 복지기금, 재정자립기금, 단체교섭 및 노사협의 내역, 조합비 회계내역 등 노동조합 활동의 전반을 모조리 점검하겠다는 것이다. 노동부는 올해 전국의 사업장 상시점검 결과를 가지고 노조전임자급여뿐만 아니라 대의원이나 비전임간부의 유급활동시간, 교섭위원의 교섭기간 유급활동시간, 상급단체 파견자의 유급활동시간 등에 대하여 시정명령을 하였고, 더불어 자판기, 차량, 조합사무실 운영비 등 단체협약 및 관행상 '편의제공사항'에 대해서까지 시정명령을 하였다.

나. 타임오프 제도 운영실태와 문제점

(1) 2010. 6. 30.이전 체결된 단체협약의 효력

노조법 부칙 제3조에 따라 2010. 6. 30. 이전 체결된 단체협약의 경우 체결 당시 유효기간까지 효력 유지하는 것으로 보나 노동부는 부칙 제3조의 법시행일을 2010. 1. 1.이라고 함으로써 2010. 1. 1.부터 6. 30. 사이에 체결된 단체협약의 효력을 부정하였다. 부칙 제1조에서 위 개정 노조법의 시행일을 2010. 1. 1.이라고 하면서도 위 신설된 노조법 제24조 제3, 4, 5항 및 개정된 노조법 제81조 제4호는 2010. 7. 1.부터 시행한다고 규정하였으며 부칙 제8조에서 '노조법 제24조 제2항 및 제81조 제4호(노동조합 전임자에 대한 급여지원 규정 부분)는 2010. 6. 30.까지 적용하지 않는다'라고 규정하고 있고, 부칙 제3조에서는 '이 법 시행일 당시 유효한 단체협약은 이 법에 따라 체결된 것으로 본다. 이 법 시행에 따라 그 전부 또는 일부 내용이 제24조를

위반하는 경우에는 이 법 시행에도 불구하고 해당 단체협약의 체결 당시 유효기간까지는 효력이 있는 것으로 본다고 규정하고 있으므로 2010. 6. 30. 이전에 체결된 단체협약은 그 유효기간까지 유효함에도 불구하고 노동부는 시정명령을 하였다. 이와 관련하여 대법원 2012. 11. 15. 선고 2012다72063판결은 2010. 6. 30. 이전 갱신된 협약의 유효성을 인정함으로써 노동부의 행정해석이 틀린 것으로 보았다.

(2) 노사자치의 원칙 훼손

노동3권의 기본취지는 단체교섭을 중심으로 하는 집단적 노사자치에 있으므로 헌법 제33조, 제10조 및 제37조 제1항에서 일반적 행동자유권으로서 노사자치의 원칙 내지 단결자치의 원칙은 집단적 노사관계 전반을 규율하는 대원칙이며, 그 중 노사간 체결된 협약에 따라 노사관계가 규율된다는 협약자치의 원칙은 노사자치 원칙의 근간을 이루는 것이다.[20] 실제로 독일에서는 노동3권 중 단체협약을 법률상 가장 중요시하여 '집단적 노사자치'를 '협약자치(Tarifautonomie)'와 동일시하고 있다. 노사간의 자율적인 단체교섭을 통하여 체결된 단체협약 조항의 효력 유무를 행정관청의 후견적인 감시와 승인 여부에 맡기는 것은 노사간의 자율적인 교섭·타협의 조정과정을 거쳐 노사분쟁을 평화적으로 해결하여 궁극적으로 산업평화를 이룩한다는 근로3

20) 인천지방법원 2011. 9. 8. 선고 2010구합선고4968 판결은 전임자급여 지급금지를 규정한 노조법 제24조 제2항에 대하여, "노조법 제24조 제2항과 제81조 제4호에서 정한 전임자 급여 지급금지 규정 또한 노동3권의 본질적 내용을 침해하여서는 아니 되고, 만일 이를 침해하는 결과를 가져온다면 헌법을 위반한 것이어서 효력이 인정될 수 없다. 그런데 만일 노조법 제24조 제2항과 제81조 제4호에 따라 노동조합 전임자에 대해 급여 지급이 아무런 조건 없이 금지된다고 해석할 경우 다음과 같은 이유에서 노동3권의 본질적 내용이 침해된다고 보지 않을 수 없다. 첫째, 노동조합의 전임자는 노조법 제24조 제1항에서 인정하는 바와 같이 근로자가 단결하여 근로조건을 유지·개선하고 사회·경제적 지위를 향상하기 위해 필요한 제도이고, 근로조건 유지·개선을 위해 사용자와 협의하고, 고충을 처리하며, 산업안전 활동을 하는 등 사용자가 행하야 할 사업장 내 노무관리 업무 또한 수행하고 있다(이 때문에 노동조합 전임자의 업무 수행에 대하여 업무상 재해를 인정하고 있고, 퇴직금 또한 지급되며, 급여 지급에 대해서도 이 전임자 급여 지급 금지 규정의 입법과 상관없이 노사간에 별다른 마찰 없이 받아들여졌다). 그리고 서구와 달리 기업 단위에서 노동조합 활동이 상시적으로 이루어지는 우리나라 현실에서, 특히 이 사건 회사와 같이 중소규모 단위 사업장에서 노동조합 전임자에 대한 급여 지급과 수령 금지는 사실상 노동조합 전임자를 둘 수 없게 하고 노동조합 활동의 근간을 흔들게 하여 근로자에게 보장된 노동3권이 실질적으로 보장되지 못하게 할 우려가 크다. 둘째, 전임자 급여 지급 금지 조항으로 말미암아 노동3권의 핵심적 요체인 노사 자치와 집단 자치의 원리가 본질적으로 훼손된다. 이 전임자 급여 지급 금지 조항이 없다면 노동조합 전임자에 대한 급여 지급 문제는 노동조합이 사용자와 교섭하여 자유로이 정할 수 있는 사항이었고, 이에 대해 국가가 간섭할 수는 없는 것이며, 단지 그 전임자 급여 지급이 부당노동행위로서 사용자의 노동조합 조직운영에 대한 지배 내지 개입에 해당하는 경우에만 금지될 수 있을 따름이다. 따라서 전임자 급여 지급 금지 조항은 문언 그대로 해석하여 모든 노사관계에서 일률적으로 적용된다고 해석할 경우 노동3권의 본질적 내용을 침해하여 위헌이라고 볼 소지가 있다"라고 판시하였다.

권 보장의 취지에 반한다. 노동부의 시정명령 남발로 말미암아 노사자치의 원칙은 심각하게 훼손되었으며, 심지어 노사합의로 노동조합이 운영한 자판기의 수익금에 대하여 사용자가 부당이득반환을 청구하는 일까지 발생하였다.

(3) 유급전임자수 축소

한국노동연구원이 2012. 6. 발표한 근로시간면제제도 실태조사 결과에 따르면 100인 이상 유노조 사업장에서 평균 유급전임자가 제도 도입 전후로 2.8명(파트타임 전임자 0.5명)에서 1.9명으로 32% 줄어들었다. 특히 상급단체 파견 유급전임자가 제도 시행 이전 0.13명에서 0.01명으로 크게 줄었고, 노사관계가 노조 주도형이라고 응답한 기업의 경우 유급전임자수가 4.38명에서 2.46명으로 1.92명이나 감소하였다. 그 결과 전임자 급여금지 및 근로시간면제제도는 산별노조, 연맹, 총연맹 등 기업별 노조의 틀을 넘어서는 노동조합 운동의 방향에 역행하는 결과를 야기시키고 있으며, 대사용자의 관계에서 자주적인 노동조합에게 특히 치명적인 타격을 가하고 있다.

(4) 교섭위원 공가 등 유급조합활동 위축

노동부의 입장은 총회, 대의원회, 각종 회의, 기타 각종 유급노조활동은 타임오프제도와 무관한 것으로 해석하나, 다만 '근무시간 중의 조합활동의 양태나 유급처리 수준이 (부분)전임 형태의 노조활동에 이르는 등 사실상 전임자로 운영되는 것이라면 노조법 제81조 제4호에 위반된다'고 하고 있다. 그러나, 뚜렷한 기준도 없이 교섭위원 공가제도, 조합간부 주간 노조활동시간 보장 등에 대하여 단체협약 시정명령을 내리는 경우도 있었다.[21]

21) 교섭위원의 교섭기간 중 유급활동에 대하여 대전지방법원 2012. 1. 18. 선고 2011구합183 판결은, "① 2010. 1. 1. 개정되기 전의 노조법 제24조 제1, 2항은 비록 그 적용이 유예되기는 하였지만, 노동조합 전임자에 대한 급여지급을 완전 금지하는 것으로 규정하였고 2010. 1. 1. 개정된 노조법에서는 해당 조문을 그대로 두면서 이에 추가하여 제24조 제4항에서 '근로시간면제한도 내에서 근로자는 임금의 손실 없이 사용자와의 협의, 교섭, 고충처리, 노동조합의 유지관리업무를 할 수 있다'고 규정하고 있는바, 위 개정 과정에 비추어 볼 때 입법자의 의사는 완전히 금지하던 노동조합 전임자의 급여 지급에 관하여 사회적 합의를 통해 부분적인 금지로 완화하려는 데 있다고 봄이 상당한 점, ② 노조법 제24조 제4항에서 '노동조합 전임자'가 아닌 '근로자'라는 표현을 사용하고 있기는 하나, 노조법 제24조에서 전체적으로 '노동조합 전임자'라는 제목 하에 제2항 및 제4항을 각 규정하고 있고, 제4항은 '제2항에도 불구하고'라는 표현을 사용하여 원칙과 예외 구조를 취하고 있는 점, ③ 비전임간부(대의원, 비상임간부)나 기타 조합원의 근무시간 중 노사협의회위원, 고충처리위원, 산업안전보건위원 등의 활동은 이미 다른 법률(근로자참여및협력법, 산업안전보건법 등)에 따라 유급으로 보장되므로 이에 대하여 굳이 노조법 제24조 제4항을 둘 필요가 없어 보이는 점 등을 종합해 보면, 노조법 제24조 제4항은 '근로시간 면제자'라는 개념을 창설한 것이 아니라, 단지 같은 조 제2항의 예외로서 그 적용대상을

(5) 시정명령 불이행을 이유로 한 형사처벌

노동부는 시정명령에 그치지 않고 이를 불이행한 노동조합 대표자에 대하여 형사처벌(기소의견 송치)까지 하였다. 현행법상 노동부가 시정명령을 발한 경우에 정해진 시정기간 내에 시정명령을 이행하지 아니하기만 하면 그 사유를 불문하고 그로써 곧바로 시정명령위반죄가 성립되어 처벌할 수 있는 것처럼 규정되어 있다. 시정명령 불이행에 대한 형사처벌규정은 헌법상 죄형법정주의 원칙에 위반된다는 주장이 유력하다. 또한 과잉된 강제수단으로 말미암아 충분한 노사협의과정을 생략한 채 시정명령의 이행에 급급하게 된다면 그로 말미암아 노사간에 새로운 분쟁이 발생하게 될 수도 있어 노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방, 해결함으로써 산업평화를 유지하려는 노동조합 및 노동관계조정법의 입법목적에도 배치된다.[22]

다. 편의제공 부분에 대한 시정명령 문제점

(1) 시정명령의 남용

운영비 지급이 부당노동행위에 해당하는지 여부는 노조전임자 급여지급금지 규정의 법제화여부와는 무관하다. 1997년 전임자 금여지급이 부당노동행위 유형으로 규정되기 이전에도 노동조합법(제3966호) 제39조 제4호에서 "근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 노동조합의 운영비를 원조하는 행위"를 부당노동행위로 규정하고 있었다. 그런데 노동부는 노조전임자 관련 법 개정을 이유로 그와 무관한 편의제공부분에 대하여까지 부당노동행위를 이유로 시정명령을 남용하였다.

(2) 경비원조에 대한 판결

대법원 90누6392 판결은 "운영비 원조금지의 입법목적이 조합의 자주성을 확보하는 데에 있다 할 것이므로 위 법조 소정의 부당노동행위의 성립여부는 형식적으로만 볼 것은 아니고 그 급여지급으로 인하여 조합의 자주성을 잃을 위험성이 현저하게 없는 한 부당노동행위가 성립되지 않는다고 봄이 상당하다 할 것이고 특히 그 급여지급이

노동조합 전임자로 한정한다고 봄이 상당하다. 따라서 이 사건 처분 중 비전임자에 대하여 노조법 제24조 제4항에 위반된다고 본 이 사건 비전임자 처우 조항 부분은 어느 모로 보나 위법하다"고 판시하였다.

22) 부산지방법원 2011. 4. 1.자 2011초기107 위헌심판제청결정서

조합의 적극적인 요구 내지는 투쟁결과로 얻어진 것이라면 그 급여지급으로 인하여 조합의 자주성이 저해될 위험은 거의 없다고 보아야 할 것이므로 이는 위 법조 소정의 부당노동행위에 해당하지 않는다"라고 판시하였다. 노동조합의 자주성 상실과 관계없는, 오히려 자주적인 노동조합의 적극적인 요구로 인해 단체협약으로 합의한 편의제공사항은 부당노동행위에 해당하지 않는다는 것이다.

대전지방법원 2012. 1. 18. 선고 2011구합183 판결에서도, "직접적·간접적인 지배·개입행위를 부당노동행위로서 금지하는 이유는 사용자가 그 대항 관계에 있는 노동조합에 대하여 영향력을 행사하는 것을 막아 평등한 노사관계를 형성·유지하고 노동조합의 자주성을 유지하기 위해서라고 봄이 상당하고, 특히 경비 원조를 부당노동행위로서 규정하고 있는 취지는 사용자나 근로자의 의도가 어떠한지 여부에 관계없이 교섭당사자로서의 노동조합의 자주성과 독립성을 침식할 '우려가 있는' 행위를 금지하려는 데 있다고 봄이 상당하다... 노조법 제81조제4호는 다음과 같이 해석하여야 한다. 즉, 본문에서 '근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 노동조합의 전임자에게 급여를 지원하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위'를 부당노동행위로서 금지하면서도, 단서에서 '근로자가 근로시간 중에 제24조제4항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며, 또한 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 기타 재액의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합 사무소의 제공은 예외로 한다'라고 규정하고 있는 것은, 노동조합의 자주성과 독립성을 침식할 우려가 없다고 볼 수 있는 일정한 한도의 경비 원조에 대해서는 부당노동행위로 보지 않겠다는 것인바, 이처럼 직접적인 지배·개입행위와 병렬적으로 간접적인 지배·개입행위를 규정하면서도 간접적인 지배·개입행위에 대하여만 단서로서 일정한 예외의 경우를 나열하고 있는 점에 비추어 보면, 위 단서는 앞서의 직접적인 지배·개입행위와 상응하는 정도의 간접적인 지배·개입행위가 아닌 경우, 즉 사회통념상 인정될 수 없는 경비 원조가 아닌 경우에 관한 예시적 규정으로서, 노동조합의 조합원인 근로자가 노동조합 활동을 하는데 필요한 최소한의 경비를 지원하는 경우를 예시한 것이라고 봄이 상당하다. 따라서 위 단서는 직접적인 지배·개입행위와 상응하는 정도의 간접적인 지배·개입행위가 아닌 경우, 즉 사회통념상 인정될 수 없는 경비 원조가 아닌 경우를 포함하는 것으로 폭넓게 해석할 필요가 있다"라고 판결하였다.

그런데 최근 서울고등법원 2012. 6. 20. 선고 2011누34162 판결은 "노동조합법 제81조 제4호에서는 노동조합 운영비 원조를 금지하는 범위를 노동조합의 자주성을 침해할 우려가 있는 경우로 한정하고 있지 않으며, 또 같은 호 단서에서는 근로자의 후생

자금 또는 경제상의 불행 기타 재액의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합 사무소의 제공은 예외로 한다고 하여 그에 대한 예외 규정을 별도로 두고 있는 점에 비추어 보면, 노동조합 운영비 원조 금지가 노동조합의 자주성을 침해할 우려가 있는 경우에 한한다고 볼 수 없다"라고 하여 다시금 경비원조의 부당노동행위 여부에 대하여 논란이 일고 있다. 위 사건은 현재 대법원 계류중이다.

(3) 경비원조 – 노사자치 원칙과 부당노동행위

단체협약을 통한 경비원조는 근대 시민법의 근간인 계약자유의 원칙, 노동관계의 기본원칙인 노사자치의 원칙과 부당노동행위제도가 맞닿아 있는 영역이다. 그렇기 때문에 경비원조를 부당노동행위로 규율하기 위해서는 매우 신중한 접근이 필요하다. 노조법 제81조 제4호의 부당노동행위로 규정된 경비원조는 협의의 지배개입행위와는 다른 수단을 통해 동일한 목적을 추구하는 행위로서, 경비원조라는 수단을 통해 사용자가 노동조합의 자주성을 훼손시키고 노동조합의 단결권 실현을 방해하는 것을 막기 위함이라고 볼 수 있다. 그러나 중요한 것은 사용자의 노동조합에 대한 경비원조와 편의제공이 모두 이러한 의미를 가지는 것은 아니다. 노조법 제92조 제2호 마목에서는 단체협약 중 "시설·편의제공 및 근무시간 중 회의참석에 관한 사항"을 위반하는 경우 1천만 원 이하의 형사처벌을 하도록 규정하고 있다. 노사간 단체협약으로 체결된 시설·편의제공은 이행되어야 하고, 만약 불이행시 민사책임에 그치지 않고 형사처벌까지 할 수 있도록 하여 그 이행을 강제하고 있다.

헌법상 노동3권에 의한 집단적 노사자치의 원칙이 지배하는 우리 법제 하에서 노조법상 부당노동행위로서의 경비원조는 노사간의 계약내용이 오히려 노동3권의 보장취지에 반하는 예외적인 경우에 한정된다고 볼 수밖에 없다. 노동3권에 근거하여 근로자들의 단체인 노동조합이 사용자와 대응한 관계에서 교섭하고 협약을 체결하였는데, 그 협약으로 말미암아 오히려 사용자가 간접적으로 노동조합을 지배개입하고 노동조합의 자주성을 훼손한다면 그 결과는 노동3권의 침해로 나타날 수밖에 없기 때문입니다. 따라서 경비원조가 부당노동행위로서 금지되는 것은 사용자가 경비원조를 통해 노동조합을 지배개입하고 노동조합의 자주성을 훼손하는 경우에 한하여 적용된다. 그렇지 않고 경비원조가 노동조합의 자주성을 훼손하는 것이 아니라 오히려 노동조합의 적극적인 요구로 인한 투쟁의 산물인 경우에는 노동3권을 침해하는 부당노동행위와는 하등의 관계가 없는 것이며 집단적 노사자치의 원칙에 따라 사용자는 당연히 계약의 내용에 따른 이행의무를 진다. 더 나아가 경비원조가 부당노동해위에 해당하지 않는 경우에는 사용자가 그것을 일방적으로 중단하는 것이 오히려 지배개입의

부당노동행위에 해당될 수 있다. 사용자가 적법한 경비원조에 대한 계약을 불이행함으로 인하여 노동조합의 정당한 활동을 방해하는 행위로 평가될 수 있기 때문이다.

따라서 원칙적으로 노동3권의 보장과 노사자치의 원칙에 따라 단체협약을 보장하고 그 이행이 준수되어야 하며, 다만 예외적으로 경비원조를 허용하는 것이 오히려 노동3권을 형해화하고 노동조합의 자주성을 훼손하게 되는 경우에 한하여 비로소 이를 부당노동행위로 규율할 수 있으며, 경비원조가 부당노동행위에 해당하는지 여부는 그것이 현실적으로 노동조합의 자주성을 상실하게 할 가능성의 여부, 사용자가 어떠한 의도로 그러한 원조를 하고 있는가에 따라 실질적으로 판단하여야 한다.

5. 단체행동권의 행사와 업무방해죄

국제노동기구(ILO)는 최근 공공부문 노동권 침해에 대한 제소 사건에서 2009년 철도노조를 비롯한 공공부문 노조의 평화적인 파업에 업무방해죄를 적용하여 처벌하는 것에 대한 우려와 개선을 촉구하였다. 파업 과정에서 발생한 폭력행위에 대하여 별도의 형법상 처벌은 몰라도 단순히 집단적인 노무를 거부하는 행위인 파업에 대하여 업무방해죄를 적용하여 형사처벌을 하는 문제는 오래전부터 국내외적으로 많은 비판이 제기되어 왔다. 가깝게는 2007년 국제노동기구(ILO)와 UN사회권위원회의 결정 및 2009년 11월 유엔 경제·사회·문화적 권리위원회는 각 한국 정부가 '업무방해죄'의 적용으로 노동자들의 파업권을 약화시키고 안정적이고 조화로운 노사관계가 형성되는 것을 막고 있다는 점에 대하여 심각한 우려를 표명하는 등 국제사회의 비판을 받아 왔다. 이에 대법원 2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결에서 종래의 견해를 다소 변경하였는데, 그 다수의견은 단순 파업에 업무방해죄를 적용하는 것에 대한 비판을 일부 수용하여 '근로자는 원칙적으로는 헌법상 보장된 기본권으로서 근로조건 향상을 위한 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가지므로(헌법 제33조 제1항), 쟁의행위로서의 파업이 언제나 업무방해죄에 해당하는 것으로 볼 것은 아니'라고 하면서 '전후 사정과 경위 등에 비추어 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 이루어져 사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래하는 등으로 사용자의 사업계속에 관한 자유의사가 제압·혼란될 수 있다고 평가할 수 있는 경우'에 예외적으로만 집단적 노무제공의 거부가 위력에 해당하여 업무방해죄가 성립한다고 판시하여 종래 대법원 판례를 변경하였다. 이에 대한 재판연구관의 설명에 따르면 "단순 파업이 사용자에게 전혀 예측할 수 없는 것이어서 조업계속의

자유까지를 부당하게 제한하는 결과 사용자의 재산권, 경영권을 형해화하는 정도에 이른 경우, 즉 근로자가 통상적으로 예견되던 노무제공을 이행하지 아니함으로 인하여 사용자의 사업운영에 예기치 않은 심대한 혼란이나 막대한 손해를 끼치는 상황이 초래됨으로써 사용자의 자유의사가 제압되었다고 평가될 수 있는 정도에 이른 경우에만 그 행위를 '위력'으로 평가하여 업무방해죄의 구성요건을 충족할 수 있다.[23]"는 입장을 대법원이 취하였다는 것이다.

이후 대법원은 금속노조 구미 KEC지회 업무방해 사건[24]에서 무죄를 선고하였고, 최근 하급심 판결이지만, 대전지방법원[25]은 2009년 철도노조의 파업에 대하여 위 전원합의체 판결의 법리를 적용하여 무죄를 선고하였다.

그러나, 우리 노조법은 쟁의행위에 관한 각종 형사처벌 조항을 여전히 다수 유지하고 있으며, 검찰과 정부, 언론 등 우리 사회의 파업에 대한 인식은 범죄행위 내지 억제되어야 하는 행위에 머물러 있다. 노동자의 인권과 노동기본권의 실현행위로 바라보는 것이 아니다. 대법원은 쟁의행위의 정당성 판단에서 여전히 정리해고, 구조조정, 노동법 개정반대 등 경제적 정치파업 등의 사안을 목적으로 쟁의행위를 하면 목적상 불법이라는 입장을 유지하고 있다. 대표적으로 대법원 2003. 7. 22. 선고 99도5380 판결(가스공사의 파업사건)은 "기업이 쇠퇴하고 투자가 줄어들면 근로의 기회가 감소되고 실업이 증가하게 되는 반면, 기업이 잘 되고 새로운 투자가 일어나면 근로자의 지위도 향상되고 새로운 고용도 창출되어 결과적으로 기업과 근로자가 다 함께 승자가 될 수 있기 때문"에 이러한 사안을 목적으로 하는 파업의 정당성을 부정하더라도 장기적으로는 근로자에게 도움이 된다는 논리를 펴고 있다. 대법원이 확립된 공리도 아닌 경제학의 한 이론, 그것도 최근 이론적으로 성립되지 않는다는 실증적 검증이 이루어지거나, 그에 대한 비판이 많은 이론을 근거로 헌법에 보장된 노동기본권을 제약하는 근거로 제시하는 것은 대법원의 노동기본권에 대한 인식에 심각한 문제가 있음을 보여주는 사례이다. 업무방해죄 적용에 대하여 긍정적인 변화를 한 것과 마찬가지로 노동기본권을 제약하는 다른 문제들도 조속한 개선이 요청된다.

23) 박순영(재판연구관), "쟁의행위로서의 파업이 업무방해죄의 '위력'에 해당하는지 여부", 정의로운 사법(이용훈 대법원장 퇴임기념 논문집), 1013면
24) 대법원 2012. 6. 14. 선고 2012도3305 판결
25) 대전지방법원 2012. 11. 8. 선고 2011노369 판결

이주노동자의 권리

조혜인 변호사(민변 이주노동팀, 공익인권변호사모임 희망을만드는법)

1. 이주노동자 일반

가. 현황

법무부 출입국 · 외국인정책본부에 따르면[1] 2012. 10. 31. 현재 국내 체류 중인 외국인은 총 1,438,886명이다. 이 중 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(일명 '고용허가제법')에 따라 비전문취업(E-9)사증을 받고 국내에 체류하고 있는 이주노동자는 233,249명으로, 국적별로는 베트남(60,025명), 인도네시아(26,554명), 캄보디아(18,090명) 순이다. 고용허가제법상 방문취업(H-2) 사증을 받고 국내에 체류하고 있는 이주노동자는 225,293명으로, 국적별로는 중국(243,386명), 우즈베키스탄(9,638명), 러시아(1,247명) 순으로 파악된다.

미등록 체류자는 2012. 10. 31. 기준 180,479명으로 전년대비 3.3%가 증가한 규모이며, 그 중 순수 고용허가제 미등록 체류자는 비전문취업(E-9) 53,725명, 방문취업(H-2) 4,950명으로 파악되고 있다. 고용허가제 체류기간 만료자는 2010년 4,149명에 이어 2011년 3만3,897명으로 늘었고 올해는 6만2,178명으로 정점을 찍을 것으로 전망되어 연말까지 미등록 이주노동자의 증가세는 계속될 예정이다. 다만 고용노동부는 내년에는 만료자가 3만4,000여명 규모로 줄어들 것으로 예상하고 있다[2].

나. 근로실태

1) 여전히 열악한 근로조건

외국인이주 · 노동운동협의회와 이주노동자 지원단체가 지난 2011. 5. 전국의 이주노동자 931명을 대상으로 벌인 실태조사 결과, 이주노동자들의 노동조건 중 평균일일 노동시간은 12시간인 것으로 드러났다. 통계청이 최근 2012. 6. 기준으로 국내에 상

1) 출입국 · 외국인정책 통계월보 2012년 10월호
2) "불법체류 외국인노동자 급증", 2012. 6. 27, 국민일보

주하는 15세 이상 외국인 111만 4,000명 가운데 1만명을 표본 조사하여 발표한 '2012년 외국인 고용조사'에서도 외국인 취업자수 총 79만 1,000명 중 절반 이상인 41만 6000명(52.5%)이 주당 50시간 이상 일한다고 응답했으며, 60시간 이상도 25만 5,000명(33.4%)이나 됐다. 임금 수준과 관련하여 51만 9,000명(68.4%)은 한 달 보수가 100만~200만원이라고 답하였다[3]. 이는 체류자격과 상관없이 집계된 통계로서 고용허가제법의 적용을 받는 이주노동자의 근로조건은 더욱 열악하다고 볼 것이어서 이주노동자가 겪는 장시간노동 및 저임금의 문제는 여전한 것으로 보인다.

또한 경기 남양주시 외국인복지센터가 정보공개청구를 통해 확보한 고용노동부 자료에 따르면 지난해 외국인 근로자 임금체불 신고액은 총 3천562개 사업장, 211억 9천만원(근로자수 8천759명)에 달하는 등[4] 이주노동자의 임금체불 문제는 여전히 심각하다. 그러나 고용노동부가 2012년 국정감사에 제출한 자료에 의하면, 사업주가 가입의무자인 체불보증보험 가입률은 최근 3년(2009년~2011년) 평균 87.63%에 불과하였다. 그런데 이렇듯 미가입 사업자수가 2011년 기준 29,156명에 달하는데도, 고용노동부가 과태료를 부과한 건수는 지난 3년간 단 한 건도 없어 사실상 책임을 방기하고 있는 것으로 보인다.

한편 이주노동자의 열악한 처지를 악용하여 최소한의 보호구, 방호장치조차 갖추지 않은 채로 유해물질을 사용케 하고 위험작업을 시킨 사업장들도 적발되었다. 그러나 고용노동부는 발암물질인 6가크롬 용액으로 이주노동자에게 보호구도 없이 맨손으로 도금작업을 시킨 한 사업장에 대해 겨우 46만원의 과태료를 부과하고, 보호구도 없이 MEK, 톨루엔 같은 독성물질을 이용한 세척작업을 이주노동자에게 시킨 사업장에 대해서는 8만원의 과태료를 부과하는 등 사업주의 위법행위를 단속하여야 할 책임을 사실상 방기하였다는 비판을 받았다[5].

2) 인권침해

한국이주여성인권센터는 11일 '이주여성 인권문제 그 현주소와 정책적 과제 토론회'에서, 이주여성노동자 인권실태조사 결과 사업장 내 성폭행 경험에 대해 12.1%가 '있다'라고 답했으며 이 중 30.4%는 신체를 만지는 성폭행을 당했으며 55.6%가 한국인 직장상사에 의해 성폭행을 당한 것으로 드러났다고 밝히면서 그 중 66.7%는

3) "외국인근로자 절반, 주당 50시간 이상 '착취'", 2012. 11. 23, 서울신문
4) "이주노동자 임금체불 대비 임금수첩 제작", 2012. 1. 30. 연합뉴스
5) "이름도 알 수 없는 세척액과 쓰러져 나가는 이주노동자", 2012.05.10, 참세상

특별한 보상을 받지 못했으며 특히 미등록 노동자일 경우 출국의 위험 때문에 폭행을 감수할 수밖에 없는 실정이라고 지적했다[6]. 이러한 이주노동자의 열악한 근로조건과 인권침해의 문제는 후술하는 고용허가제의 구조적인 문제에 의해 개선되기가 어려운 상황이다.

2. 고용허가제

가. 고용허가제에 대한 평가

고용허가제는 외국인 고용허가를 받은 사용자가 송출 국가와의 양해각서에 의하여 작성된 외국인 구직자 명부를 토대로 이주노동자를 선정, 도입하는 외국인력제도로서, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률의 제정을 통해 도입되었다. 비전문취업(E-9) 체류자격을 받은 이주노동자와 방문취업(H-2) 체류자격을 가진 동포가 고용허가제법의 적용대상이다.

고용허가제법은 산업연수생제도에서 발생한 송출비리와 그로 인한 미등록체류 이주노동자의 양산, 임금체불 및 인권침해 등의 폐단을 없애고 공공성과 투명성을 확보하기 위해 2004. 8. 17.부터 시행되어 올해 8주년을 맞았다. 최근 고용노동부는 고용허가제가 안정적으로 정착되면서 2011. 6. UN에서 부패방지 및 척결 분야의 혁신성을 이유로 공공행정상 대상을 수상하는 등 국제기구에서도 인정하는 이주관리 시스템으로 발전하게 되었다고 평가한 바 있다[7]. 그러나 고용허가제는 철저하게 내국인노동자의 고용기회 보호와 중소기업을 위한 원활한 인력수급을 중심으로 만들어진 제도로서, 헌법과 근로기준법 등에 의해 보장되는 이주노동자의 노동권을 지나치게 제한하고 있다는 비판을 끊임없이 받아왔다. 철저하게 단기순환을 원칙으로 하며 이주노동자를 단순 노무인력으로 대상화하고 이주노동자의 사업장 이동의 자유를 지나치게 제한하는 고용허가제법으로 인해 이주노동자들은 열악한 노동조건에서 강제로 일하거나 미등록 이주노동자 신분이 되는 두 선택지 중 하나를 택해야만 하는 상황으로 내몰리게 된다는 것이다.

나. 단기순환제도의 문제

고용허가제법은 이주노동자의 취업활동 기간을 입국한 날부터 3년의 범위 내로 제

6) "이주여성 노동자 12.1% '사업장에서 성폭행 당해'" 2011.11.11, 메디컬투데이
7) "고용허가제 시행 8년! 다른 나라의 모범 사례로 정착", 2012. 8. 9. 고용노동부 보도자료 (출처: 공감코리아)

한하여 단기순환을 원칙으로 하고 있다(법 제18조). 다만, 3년의 취업활동 기간 만기 후 재고용 제도를 통해 2년 미만의 범위에서 추가로 취업활동을 할 수 있다. 그러나 이러한 재고용의 경우 사용자가 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청할 것을 그 요건으로 하고 있어 사용자에 대한 이주노동자의 고용 종속이 심화될 수밖에 없는 상황이다(법 제18조의2).

최근 법령의 개정을 통해 소위 '성실외국인 근로자 재입국 제도'가 도입되었다. 2012. 7. 2.부터 시행된 고용허가제법에 따르면 5년 미만을 한국에서 근무한 노동자는 6개월이 아닌 3개월간 출국했다가 재입국하여 5년 미만의 기간을 추가로 근무할 수 있게 된 것이다(법 제18조의4). 그런데 이러한 법의 적용을 받기 위해서는 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청하여야 하며, 이주노동자는 취업활동기간 중 사업 또는 사업장 변경이 없고 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있을 것이 요구된다. 이러한 규정은 사용자에게 재고용 여부와 이주노동자의 국내 계속 체류에 대한 절대적 결정권을 부여하여 이주노동자가 열악한 노동조건이나 인권침해에도 불구하고 사업장을 옮기지 못하도록 만드는 조건이 된다.

한편 현재의 국적법의 일반귀화, 거주(F-2) 또는 영주(F-5)의 체류자격은 모두 5년 이상의 "계속적인" 체류를 기본 요건으로 하여 만들어져 있으므로, 위와 같이 이주노동자의 취업활동기간을 최장 5년 미만으로 제한하고 3개월 출국 후에만 다시 한 차례 연장할 수 있도록 한 것은 이주노동자의 이러한 안정적인 체류자격 취득 가능성을 원천적으로 봉쇄하기 위한 것이라는 비판을 받고 있다. 이는 "외국인근로자의 정주화 방지를 위한 단기순환 원칙을 견지하면서도 기업에는 숙련인력의 계속 사용을" 가능하게 한다는 법 제18조의4의 신설취지에도 드러나 있다. 그러나 이처럼 이주노동자가 10년에 가까운 기간 동안 한국에서 일을 하며 안정적인 생활관계를 형성할 수 있는 길이 열린 이상 단기순환의 원칙은 사실상 깨어졌다고 보아야 한다. 장기체류 이주노동자에게 그 실질적 지위에 부합하는 법적 지위를 취득할 수 있는 자격을 부여하는 방향으로 제도를 개선하는 일이 필요하다.

다. 사업장 이동의 자유 제한

고용허가제법은 이주노동자의 사업장 변경을 원칙적으로 금지하고 일정한 사유가 있는 경우에 한하여 예외적으로만 사업장 변경이 가능하도록 규정함으로써 이주노동자의 근로계약해지의 자유를 사실상 부정하거나 제한하고 있다(법 제25조 제1항). 예

외적으로 사업장 변경이 가능한 경우에도 그 회수는 원칙적으로 3회를 초과하지 못하도록 되어 있다(법 제25조 제4항). 법 제25조 제1항 제2호의 사유, 즉 이주노동자에게 귀책사유가 없는 사유로 변경 신청을 하는 경우에는 횟수에 포함시키지 않는 예외 규정이 존재하나, 이주노동자가 제2호에 해당하는 사유로 사업장 신청을 하더라도 입증이나 조사의 번거로움을 이유로 사업주의 동의를 받아 제1호의 변경으로 처리하는 것이 관행적인 실무 운영 형태이므로[8] 실효성이 크다고 할 수 없다. 실제로 고용노동부가 2012년 국정감사에서 제출한 '사업장 변경 사유 통계'상 2012년에 사업장 변경신청 총 46,987건 중 법 제25조 제1항 제2호의 사유에 해당하는 건은 5758건으로 전체 12.25%에 불과한 반면, '당사자간 자율 합의로 근로계약 해지'를 이유로 한 건은 32,647건으로 69.48%에 달한다는 사실은 이러한 관행을 간접적으로 보여주고 있다.

2011. 9. 29. 헌법재판소는 내국인의 일자리 보호와 이주노동자를 사용하는 중소기업의 이익을 도모한다는 취지에 비추어, 사업장 변경 횟수를 3회로 제한한 구 고용허가법이 이주노동자의 직장선택의 자유를 침해하지 않아 합헌이라는 결정을 내린 바 있다(헌법재판소 2011. 9. 29. 자 2007헌마1083 결정). 그러나 현재 이주노동자들의 고용은 내국인 구인 노력을 하였으나 인력을 채용하지 못한 사업장들에게만 허용되고 있으며, 사업장 변경을 위해서는 기간 제한, 정부의 허가 등 엄격한 요건과 절차를 거치도록 되어 있으므로, 사업장 변경의 횟수를 제한하지 않아 내국인의 일자리나 중소기업의 이익을 침해될 위험이 크다고 볼 수는 없다. 이러한 사업장 변경 횟수 제한 규정은 이주노동자의 직장선택의 자유를 박탈하여 이주노동자에게 저임금과 종속적 노동을 강제하는 장치로 작동한다. 특히 변경 횟수를 모두 채워 더 이상 사업장을 옮길 수 없게 된 경우에는 사업장 내 열악한 노동조건이나 인권침해를 감내하고 사실상의 강제노동을 하여야 하며, 이를 견디지 못하여 어쩔 수 없이 미등록 이주노동자의 신분을 택하게 되는 사례도 많다. 결국 고용허가제법의 이러한 사업장 변경 제한은 미등록 이주노동자를 양산하는 주범으로 지목받고 있다.

라. 고용노동부의 '이주노동자 사업장 변경 지침'의 시행

고용노동부는 2012. 8. 1.부터 사업장을 변경하려는 이주노동자에게 그동안 제공해오던 구인사업장의 명단을 더 이상 제공하지 않고 사용자에게만 구직자 명단을 제공

8) 김그루, 이한숙, "이주노동자 정책의 현황과 문제점 – 고용허가제를 중심으로", 2012년 이주인권연대 정책자료집 41면

하는 내용의「외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책」(이하 '사업장변경 지침')을 시행하기에 이르렀다. 이러한 사업장변경 지침의 명분은 브로커의 구직활동 개입을 막는다는 것이다. 그러나 이주노조와 이주노동자 지원단체들은 고용노동부가 정작 브로커 개입 여부에 대해 조사 한 번 실시한 적이 없을 정도로 형식적인 명분에 지나지 않는다고 비판하고 있다[9]. 결국 지침의 목적은 이주노동자의 사업장 선택권을 제한하여 사업장 변경 가능성을 줄이기 위함이라는 것이다.

이주노동자는 사업장 변경 신청을 한 때로부터 3개월 이내에 근로계약을 체결하고 출입국관리법 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하면 체류자격을 잃게 된다. 때문에 위 변경 지침은 이주노동자로 하여금 불안한 마음에 사업장의 근무조건을 제대로 비교하지 못한 채 근로계약을 체결할 수밖에 없도록 만들거나 사업장 변경을 아예 단념하게 만들고 있다는 비판을 받고 있다. 실제로 이주노동자들은 위 변경 지침 시행 전에는 구인사업장의 명단을 제공받아 자신이 원하는 지역, 업종이나 근무조건 등을 비교하여 자신에게 가장 적합한 사업장을 선택할 수 있었으나 사업장변경 지침 시행 이후로 사업장에서 구인연락을 해오기를 무작정 기다리는 것 외에 어떠한 구직 노력도 할 수 없어 고용센터의 비정기적인 알선 연락에 맞추어 곧바로 움직일 수 있도록 신청한 지역 부근에 숙소를 마련하고 대기해야만 하고, 고용센터의 정확하지 않은 알선 정보로 시간과 교통비만 낭비한 경우가 숱하며, 언제 미등록 이주노동자가 될지 모른다는 불안함과 압박감이 심해 정신질환을 얻은 경우까지 있다고 그 피해를 증언하고 있다[10]. 이주노조와 민변 노동위를 비롯한 이주노동자 지원단체들은 2012. 11. 13. 고용노동부의 이러한 변경 지침이 이주노동자들의 계약의 자유 및 직장선택의 자유 등 기본적 인권을 침해하는 한편 이주노동자들의 평등권을 침해하는 차별행위이므로 이를 철회하도록 권고할 것을 국가인권위원회에 진정한 상태이다[11].

3. 노동3권

가. 단결권

9) "이주노동자, 사업장 변경 지침 국가인권위 진정", 2012-11-13, 참세상

10) 〈"이주노동자는 노예가 아니다!" – 사업장 변경 권리 박탈지침 폐지 촉구 서명 발표 및 이주노동자 피해사례 증언대회(2012. 10. 28)〉에서 발표된 피해사례 일부

11) "민변 노동위원회, 노노모, 고용노동부 지침 철회를 위한 비대위, 11월 13일(화), '고용노동부 이주노동자 사업장변경 지침' 국가인권위원회 진정 보도자료", 2012. 11. 13, 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회 등

1) 이주노동조합의 설립에 관한 대법원 판결의 지연

서울지방노동청장은 2005. 6. 간부와 조합원 대부분이 미등록 이주노동자임을 주된 이유로 하여 서울경기인천 이주노동자노동조합(이하 '이주노조')의 설립신고를 반려하였으나, 이주노조는 노동조합설립신고서 반려처분의 취소를 구하는 소송이 제기하였고 2007. 2. 1. 서울고등법원(2006누6774)은 불법체류 외국인이라 하더라도 우리나라에서 현실적으로 근로를 제공하면서 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 이상 노동조합을 설립할 수 있는 근로자에 해당한다고 판시하여 이주노조의 손을 들어준바 있다. 피고 서울지방노동청장은 2007. 2. 23. 상고하였으나 대법원은 6년 가까이 판결을 내리지 않아 정치적인 고려로 판결을 지연시키고 있다는 비판을 받고 있다. 국제 엠네스티 한국지부의 정보공개청구 결과에 따르면[12] 이 사건은 현재 대법원의 최장기 계류 사건인 것으로 확인되었다.

2) 이주노조 임원에 대한 계속되는 탄압

2005. 4. 이주노조가 결성된 이래 이주노조의 임원들은 표적 단속의 대상이 되어왔다. 이주노조의 초대위원장과 3대 위원장, 부위원장, 사무국장, 4대 위원장, 부위원장이 미등록 노동자라는 이유로 표적단속되어, 재판받을 권리를 보장받지 않은 채 국가인권위원회의 조사나 법원의 재판 진행 도중에 예고 없이 강제출국당하였다. 이에 국가인권위원회는 2007년, 2008년 두 차례나 강한 유감을 표명하기도 하였다[13]. 뒤에서 살펴보는 바와 같이 이러한 긴급보호, 강제퇴거명령 집행행위 등의 위헌 확인을 구하는 헌법소원이 청구되기도 하였으나 기각되었다(헌법재판소 2012. 8. 23. 2008헌마430 결정).

나아가 출입국관리사무소는 5, 6대 위원장인 미셸 카투이라가 합법적인 체류비자를 가지고 있었음에도 '허위취업과 정치활동 등 출입국관리법' 위반이라는 이유로 그 체류비자를 취소시킨 후 2011. 3. 31.까지 출국을 명령하였다. 이에 대한 출국명령 등 행정처분 취소소송에서 원심(서울행정법원 2011. 9. 15. 선고 2011구합5094)은 "표면상 이유와 달리 미셸 위원장이 이주노조 조합장이라는 이유로 (허가취소를) 한 것이 아닌가 의심이 든다"고 지적하면서 출입국사무소의 처분을 위법하다고 보았으나, 서울고등법원은 2012. 5. 24. 미셸 카투이라 전 이주노조 위원장에 대한 서울출

12) 정보공개청구(종합민원과-1292)에 대한 공개내용
13) 2007. 12. 14.자 유감표명「인권위 조사 중 강제출국은 유감」; 2008. 5. 16.자 유감표명「인권위, 법무부 강제퇴거 집행에 유감표명」

입국관리사무소의 비자취소와 출국명령 처분에 관한 소송에서 서울출입국관리사무소의 주장을 받아들이는 판결을 내렸고(서울고등법원 2012. 6. 1. 선고 2011누34728 · 34735(병합)), 대법원은 항소심 판결을 확정하였다(대법원 2012. 9. 27. 선고 2012두14309 · 14316(병합)). 항소심 재판은 출입국관리사무소의 입국거부로 인해 소송 당사자인 미셸 전 위원장이 참석하지 못한 채 진행되어 재판의 공정성에도 의문이 제기되기도 하였다[14]. 이주노조 임원에 대한 이러한 일련의 탄압은 단결권이 체류자격과 상관없이 당연히 인정되는 기본권임에도 이주노조를 인정하지 않으려 하는 정부의 태도와 맞닿아 있는 것으로 볼 수 있다.

나. 파업권

180명에 이르는 베트남 건설이주노동자들이 식사비 문제를 비롯한 근로조건 개선을 요구하며 집단으로 노무를 거부하였다는 이유로, 경찰이 그 중 10인의 베트남 노동자를 주동자로 지목하고 검찰이 이들 노동자를 업무방해죄 등의 혐의로 구속기소한 사건이 있었다. 3개월간 구속상태에서 재판받은 베트남 노동자들 10명은 1, 2심에서 '업무방해' 혐의에 대해 모두 무죄를 선고받았으며, 2012. 10. 11. 이러한 무죄 판결이 확정되었다(대법원 2012. 10. 11. 선고 2012도5752). 위 무죄 판결은 집단적인 노무거부행위를 업무방해죄로 처벌하는 관행에 제동을 건 최근 대법원의 법리에 따라 업무방해의 공소사실에 관한 범죄의 증명이 없다는 이유로 내려진 것으로서 이주노동자들에게도 파업권이 인정된다는 점을 그 전제로 깔고 있는 것이다.

4. 어업 및 농축산업 이주노동자의 열악한 실태

가. 현황

법무부 출입국 · 외국인정책본부에 따르면[15] 2012. 10. 31. 현재 선원취업(E-10) 사증을 받고 국내 체류하고 있는 이주노동자는 10,357명, 어업(E-9-4) 사증의 경우는 5,630명, 농업(E-9-3) 사증은 15,183명, 축산업(E98) 사증은 1,093명으로 파악된다. 어업과 농축산업 분야 종사 이주노동자의 경우 작업장이 사회적 서비스에 접근하기 어려운 외딴 곳에 떨어져 있는 경우가 많아 이들의 노동권, 인권실태가 외부에 알려

14) "이주노조 전 위원장 입국거부 상태에서 항소심 진행...패소", 2012. 6. 8, 참세상
15) 출입국 · 외국인정책 통계월보 2012년 10월호

지기 어려우며, 인권침해나 갈등이 발생하더라도 이를 해결하기 위한 지원기관에 접근하기도 어려운 것으로 알려져 왔다[16]. 이처럼 그 동안 파악되지 않았던 어업 및 농축산업 이주노동자들의 인권상황이 최근 조금씩 드러나고 있다.

나. 어업 이주 노동자

2011. 6. 19., 뉴질랜드 해역에서 조업하던 사조오양 소속 '오양 75호'의 인도네시아 선원32명은 배위에서 한국인 선원들에 의한 각종 폭력과 가혹행위, 회사로부터 임금체불 등을 견디다 못해 배가 뉴질랜드에 정박한 사이 집단 하선한 사건이 발생하였다. 이후 오양75호를 비롯한 한국 원양어선의 인권침해에 대한 뉴질랜드의 오클랜드 대학 보고서와 수많은 외국원양어선 중에서 유독 한국 배에서만 문제가 발견되었다는 뉴질랜드 정부의 조사보고서가 발표되었으며 정부는 뒤늦게 합동조사단을 구성하여 조사를 시작하였다. 합동조사단은 오양75호에서, 승선했던 이주노동자에 대한 상습 임금 체불행위와 가혹행위 등이 있었음을 확인하고 한국인선원 5명을 외국인 선원을 폭행하고 성추행한 혐의로 검찰에 송치했다[17]. 한국 원양어선의 어업 이주노동자에 대한 인권침해 문제는 이렇듯 국제적인 비판을 받게 되었다.

한양대 글로벌다문화연구원이 국가인권위원회의 의뢰를 받아 국내 연근해 어업에 종사하는 이주노동자 169명을 대상으로 설문조사하여 2012. 10. 발표한 '어업 이주노동자 인권상황 실태조사'에 따르면, 이러한 인권침해문제는 원양어선뿐만 아니라 연근해 한국 선박에도 일반적으로 만연해 있는 것으로 밝혀졌다. 조사결과 외국인 선원 중 158명(93.5%)이 욕설이나 폭언을 들었고 72명(42.6%)이 폭행을 당한 것으로 나타났다. 폭행당한 외국인 선원의 76.1%는 폭행사실을 선장이나 경찰 또는 수협 등에 알렸지만 아무런 조치를 받지 못한 것으로 나타났다. 또 105명(75.2%)은 임금을 적게 받거나 늦게 받았다고 답했다. 외국인 선원은 하루 평균 13.9시간을 근무했다. 응답자의 80%가 "근무 시간과 휴식시간을 몰랐거나 잘 지켜지지 않는다"고 답하는가 하면, 32.6%는 "임금을 몰랐거나 정해진 임금이 주어지지 않는다"고 밝혔다. 모국어로 된 계약서로 고용 계약을 맺은 이주 노동자는 16.1%에 불과했다[18]. 특히 어업 이주노동자의 미등록 체류율은 2011. 12말 기준 31.4%로 고용허가제 전체 미등록 체류율 19.3%, 고용허가제 대상 어업 이주노동자 미등록 체류율 30.6%를 상회하는데, 이처럼 어업 이주노동자의 미등록 체류율이 타 업종에

16) 인권위원회, 이주 인권가이드라인 구축을 위한 실태조사, 2011. 10.
17) "오양75호가 만든 망신..원양선 외인선원 폭행 엄정처벌", 2012. 9. 28, 머니투데이
18) "외국인 선원 10명 중 9명 폭언 · 4명 폭행 경험", 2012. 10. 3. 경향신문

비해 두드러지게 높은 이유는 저임금, 열악한 근로조건, 고립된 노동환경, 만연한 인권침해, 관리감독의 공백 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과로 추론되었다.

다. 농축산업 이주노동자

최근 농축산업 노동자 인권백서를 준비하는 과정에서 이루어진 실태조사에 의하면[19] 농축산업 이주노동자들은 보통 노동자가 1~2명인 소규모 농장에서 일하게 되고 이러한 농장들 사이에도 거리가 있어 사실상 고립되어 일하게 되는 경우가 많다. 이러한 상황에 기하여 농축산업 이주노동자들에게는 신분증압류, 열악한 기숙사환경, 강제노동, 감금폭행, 최저임금위반 등의 인권침해가 매우 심각하며, 농업의 특성상 동절기나 특정시기에 일이 없어 사업주가 다른 농장으로 불법파견을 하거나 휴업급여 없이 강제휴업을 시키는 경우도 많은 것으로 나타났다. 이러한 위법, 인권침해 행위에 대해 어떠한 관리감독도 이루어지고 있지 않은 실정이라고 보고되고 있다. 현재 농축산업 분야에는 근로기준법상 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정이 적용되지 않는다(근로기준법 제63조). 이러한 근로기준법의 예외조항은 최근 농축산업 분야도 기계화되면서 노동 강도가 크게 증가하고 있음에도 농축산업 노동자가 장시간 강제노동을 할 수밖에 없도록 만드는 요인이 되고 있다.

5. 미등록 이주노동자의 인권침해

가. 단속과정에서의 인권침해

미등록 이주노동자에 대한 단속과정에서 일어나는 사망사고는 해마다 끊이지 않고 있다. 2012. 11. 12. 부산시 기장군의 한 제조업체에서 밤 9시 10분 경 출입국 단속반의 야간단속이 이루어졌고, 인도네시아 출신 이주노동자 1명이 단속을 피하는 과정에서 추락하여 결국 6일 후 사망하였다. 이주노동자 지원단체들은 이러한 사망이 안전조치를 충분히 취하지 않은 채 진행된 당국의 무리한 야간단속 때문이라며 비판하고 있다[20]. 국가인권위원회가 전국 4곳의 외국인보호소에 수감 중인 외국인을 상대로 설문조사를 하여 2012. 6. 발간한 '2010~2011 외국인보호소 방문조사 결과보

19) 농축산업 노동자 인권백서 준비팀, "고용허가제 농축산업 노동자 실태", 2012년 이주인권연대 정책자료집 49면 이하
20) "불법 체류 노동자 죽음 부른 '야간단속'", 2012. 11. 21, 부산일보

고서'에 따르면 오후 6시부터 오전 6시까지의 야간에 단속된 경우가 전체 응답자 379명 중 113명(31.5%)에 달하는 것으로 보고되었다. 한편 고인은 2012년 3월에 한국에 입국해서 제주도에서 선원으로 근무하였던 것으로 드러나 한국에 온지 1년도 안 되어 사업장을 이탈할 수밖에 없는 어업노동자들의 열악한 처지를 보여주었다. 단속 과정에서의 인권침해 또한 계속 문제되고 있다. 앞선 '외국인보호소 방문조사 보고서'에 따르면 "단속반원으로부터 인권침해를 당했는가"라는 물음에 보호외국인 288명 중 80명(29.9%)이 "그렇다"고 응답했으며, 욕설, 인종차별적인 발언(50%), 구타(19.1%)를 경험한 외국인도 적지 않았다. 화장실을 못 가게 했다는 등의 기타 인권침해 사례도 31%에 달했다. "입소 때 받은 몸 검사에서 수치심을 느꼈다"고 응답한 사람은 281명 중 103명(36.7%)에 달했다. 남자 직원이 몸수색을 했다고 답한 여성 외국인도 1명 있었다[21].

한편 정부는 2012. 11. 28. '제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017)'을 발표하며 외국인 밀집지역의 불법 체류자에 대해 자진 출국을 유도하기 위해 대규모 단속팀을 꾸리되 한 달 전 예고를 하는 제도를 시범 운영할 예정이라고 밝혔다[22].

나. 단속, 보호 및 강제퇴거에 대한 사법적 통제 절차의 부존재

2012. 8. 23. 헌법재판소는 미등록 이주노동자 신분이었던 이주노조의 집행부에 대해 2008. 5.경 이루어진 긴급보호 및 보호명령 집행행위와 강제퇴거명령 집행행위가 신체의 자유, 주거의 자유, 변호인의 조력을 받을 권리, 재판청구권 등을 침해하여 위헌이라는 확인을 구하는 헌법소원청구를 기각하였다(헌법재판소 2012. 8. 23. 2008헌마430 결정). 위 청구인들은 이주노조 집행부임을 이유로 표적단속을 당하여 강제퇴거명령을 받은 후 그에 대해 행정소송, 국가인권위원회 진정 등을 제기하고 국가인권위원회로부터 조사 완료시까지 강제퇴거명령의 집행을 유예하라는 긴급구제조치 결정까지 받았으나 소송과 진정 진행 도중에 신속하게 강제출국되었다.

출입국관리법상의 보호명령 또는 긴급보호에 따른 집행행위는 강제퇴거 용의자의 신체의 자유를 억압하여 외국인보호소로 인치·구금하는 것으로 실질적으로 '인신구속'에 해당하므로, 그 집행에 있어서는 헌법 제12조에 따라 영장주의, 변호인의 조력을 받을 권리, 체포·구속적부심사제도 등의 적법절차의 원칙이 실질적으로 보

21) "외국인보호소 인권침해 심각", 2012. 3. 15, 국민일보
22) "실질 부양능력 없으면 국제결혼 못한다", 2012. 11. 28, 경향신문

장되고 구현되어야 한다. 그러나 현행 출입국관리법은 영장제도나 체포구속적부심사제도 등 인신구속의 정당성에 관해 법원의 심사를 받을 수 있는 절차를 전혀 규정하고 있지 않다. 위 헌법재판소결정의 다수의견은 이주노동자에게도 국적, 체류자격 유무와 관계없이 헌법상 신체의 자유, 적법절차 원칙 등의 기본권 주체성이 인정된다고 판시하면서도, 출입국관리법상 보호제도가 갖는 인신구속의 실질에 눈감으며 그 위헌성을 인정하지 않았다.

그러나 앞서 본 단속을 비롯하여 보호와 강제퇴거에 이르기까지 출입국관리사무소 직원들이 아무런 사법적 통제 장치 없이 외국인의 신체의 자유를 침해하고 있는 현실의 문제점은 계속 지적되고 있다. 앞선 국가인권위원회의 '외국인보호소 방문조사 보고서'에 따르면 전체 응답자 중 (27.2%)만이 단속반원이 단속 전에 신분증을 제시했다고 응답했다. 전체응답자 중 160명(63.2%)은 단속 당시 단속반원이 수갑, 경찰봉, 전자충격기 등의 장비를 사용했다고 답했으며, 단속차량 안에서 일시적으로라도 수갑을 착용했다는 응답은 282명에 달했고 특히 이 중 243명(76.2%)은 처음부터 끝까지 착용했다고 답하였다. 이러한 경찰장구는 범죄 수사 목적에 한하여 보충성, 긴급성 원칙에 따라 제한적으로 사용되어야 함에도 아무런 통제 없이 남용되고 있음을 알 수 있다. 현행 출입국관리법(52조)은 외국인 보호기간을 10일 이내로 정하고 있으며, 부득이한 사유가 있을 때에도 10일을 초과하지 않는 범위에서 한 차례만 연장할 수 있도록 하고 있으나, 조사 결과 외국인보호소에 보호되어 있는 기간이 1개월 이상에 달하는 경우는 전체응답자 310명 중 70명(22.9%)이었고, 6개월 이상인 장기수용자 또한 3명이나 존재하여 외국인보호소가 실질적인 구금시설의 역할을 하고 있음을 보여주었다. 이러한 단속, 구금, 강제퇴거에 대한 법적 통제절차를 주요내용을 하는 「출입국관리법 전부개정법률안(의안번호 1806982)」이 18대 국회에 발의되어 있었으나 개정이 되지 못하고 회기 만료로 폐기된 상태이다.

최근에는 불법체류자로 단속된 이주노동자가 외국인보호소에 수용된 지 사흘 만에 숨지는 일이 일어났다[23]. 고인은 수용 첫날부터 알코올 금단 증세를 보였으나 보호소는 3일치 약을 처방하고, 고인이 이상행동을 하는 등 증세가 심해졌음에도 독방에 옮기는 조치만을 취했던 것으로 알려져 외국인보호소 내 수용자 처우 실태가 매우 열악하다는 사실 또한 다시 한 번 드러났다.

23) "외국인보호소서 죽은 몽골인 유족, 정부에 손배소", 2012. 11. 26, 한국일보

다. 공무원의 통보의무조항에 따른 권리구제의 미비

출입국관리법 제84조는 공무원이 직무를 수행할 때 강제퇴거 대상자로 의심되는 자를 발견하면 그 사실을 지체 없이 사무소장 등에게 알려야하는 통보의무를 규정하고 있다. 성폭력, 임금체불, 폭행 등 피해를 입은 미등록 이주노동자들이 강제퇴거의 부담 때문에 권리구제 절차를 이용하지 못하는 문제가 있어왔다. 최근에는 열악한 환경의 자수 공장에서 야간에 화재가 발생했으나 당시 야근 중이던 이주노동자들이 자신들의 미등록 신분 때문에 소방서에 화재 신고를 하지 못해 결국 이주노동자 1명이 목숨을 잃게 된 사건도 발생하였다[24].

2012. 7. 27.부터 '공무원이 범죄피해자 구조, 인권침해 구제 등 법무부장관이 정하는 업무를 수행하는 과정에서 해당 외국인의 피해구제가 우선적으로 필요하다고 법무부장관이 인정하는 경우'에는 예외를 인정하는 법개정이 이루어져 시행되고 있으나(출입국관리법 제84조 제1항 단서, 동시행령 제92조의2 제3호), 통보의무가 원칙적인 규정으로 되어 있는 이상 이러한 예외규정이 어느 정도 실효성을 거둘 수 있을지에 대해 많은 이주노동자 지원단체들은 의구심을 표하고 있다.

라. 소결

정부는 '엄정한 법질서'를 내세우며 미등록 이주노동자를 오직 단속과 강제퇴거의 대상으로만 규정하고 있다. 그러나 앞서 보았듯이 미등록 이주노동자가 생기는 원인의 상당부분은 고용허가제의 근본적, 제도적인 문제에 기인한다. 고용허가제법의 사업장 변경 제한 규정들은 이주노동자의 노동권을 제한하고 강제노동을 강요하여 차라리 미등록 신분을 택하도록 이주노동자를 내몰고 있다. 고용허가제법에 따라 구직신청기간을 하루 넘겼다는 이유로, 또는 사업자의 일방적인 직장이탈 신고만으로 본인도 모르는 사이에 미등록 신분이 되는 경우도 허다하다. 단기 순환 원칙을 견지하면서 재고용, 재입국 가부를 사용자의 일방적인 의사에 배타적으로 종속시키는 현 법제 하에서, 체류기간이 만료되는 이주노동자의 상당수는 미등록 이주노동자로 남는 선택을 하게 될 것이다.

이러한 근본적인 원인들을 방치한 채 단속과 강제추방정책을 고수하는 것으로는 미등록 이주노동자의 문제를 해결할 수 없다는 사실이 점점 드러나고 있다. 고용허가

24) "살아선 돈 버느라 죽어선 돈 없어서… 불법체류 노동자의 '발 묶인 귀향'", 2012. 10. 12, 한국일보

제를 폐지하고, 일정한 미등록 합법화 조치[25], 노동허가제 등의 대안에 대해 본격적으로 논의하는 일이 시급한 시점이다.

25) 2011.경 법무부는 10년 이상 체류한 미등록 외국인 중 특정한 사유가 있는 재외동포만을 대상으로 합법화 조치를 취하였다. 이에 최근 국가인권위원회는 불법체류라는 같은 상황 하에 있는 동포와 비동포를 구분하여 재외동포에게만 인도적 차원의 혜택을 부여하고 비동포 외국인을 배제하는 것은 인종차별 철폐 및 평등을 추구하는 국제인권기준의 관점에서 타당하지 않으며 합리성이 결여되어 있다고 지적하면서 향후 인도적인 차원에서 외국인대상의 출입국 관련 구제 등의 정책을 추진할 경우에는 비동포 외국인이 배제되어 차별받지 않도록 할 것을 권고하였다(사건번호: 11-진정-0147700). 정부는 이미 2003. 9.경 미등록 체류 외국인에 대하여 합법화 조치를 취한 사례가 있다.

2012년
미군문제 분야 보고

2012 한국인권보고서

김유정, 박진석, 하주희 변호사 (민변 미군문제위원회)
박정경수 활동가(주한미군범죄근절운동본부)

I. 들어가며

해마다 별일이 없기를 바라지만 올 한 해도 한반도 평화와 주권을 둘러싼 크고 작은 사건 사고는 끊이질 않았다. 천문학적인 전투기 사업, 한·일 정보보호협정, 제주 해군기지 건설 등 한반도 주변을 둘러싼 전략적 방향의 간과할 수 없는 움직임들이 계속 진행 중이며, 평택 미군기지 근처에서 주한미군이 주민에게 수갑을 채워 연행하는 사건, 이태원 살인사건의 진범으로 보이는 아더 패터슨의 송환결정, 미군의 군사우편을 통한 마약반입 증대, 오산 미공군기지 K-55 공사 중 발생한 폐토사 등이 불법으로 매립되는 등의 불평등한 한미관계, 규범적으로는 SOFA에 기인하는 사건들이 계속되었다. 무덤에서 죽지도 않고 다시 살아온 NLL 논쟁에 한반도 평화는 갈 길을 잃은 듯도 하다. 하지만 결국 문제의 해결은 주권자인 국민들 자신의 지속적이고 끈질긴 노력에 의하여서 가능할 것이다.

II. '이태원 살인사건'– 아더 패터슨의 송환결정과 현재

1997년 4월 3일 늦은 밤 이태원에 있는 버거킹 햄버거 가게에서 대학생이었던 조중필 씨가 살해당한 채로 발견되었다. 당시 사건 현장에는 미군속 아들 아더 패터슨과 재미교포 에드워드 리가 있던 것이 밝혀졌으며, 제보를 받고 수사에 들어간 미군 CID(미육군범죄수사대)는 유력한 살해 용의자로 패터슨을 지목하고 신병을 한국 측에 넘겼다. CID의 조사과정에서 패터슨이 미국 내 갱단인 노르테14의 단원이고, 패터슨으로부터 자신이 사람을 죽였다는 말을 들었다는 참고인 진술이 있었다. 하지만 한국 검찰은 이 둘을 살인죄로 함께 기소하지 않았을 뿐 아니라, 수사 결과 에드워드가 범인이라며 미군 측의 주장도 뒤집었다.

1997년 10월 2일 1심 재판부는 에드워드에 대해 살인죄로 무기징역을, 패터슨에게는 증거인멸 등을 이유로 징역 장기 1년 6월, 단기 1년을 선고하였다. 1998년 1월 26일 항소심 재판에서 에드워드는 징역 20년, 패터슨은 징역 장기 1년 6월, 단기 1년을 각각 선고받았다. 이후 패터슨은 항소를 포기하고 복역하던 중 1998년 8·15 특사로 사면되었으며, 에드워드는 증거 불충분을 이유로 대법원까지 간 끝에 1999년 9월 3일 최종적으로 무죄를 선고받았다. 당사자들도 인정하듯 둘 중의 한 명은 분명 범인임에도 불구하고, 범인이 누군지조차 가려내지 못하고 모두 자유로운 상태가 된 것이다.

유족들은 다시 패터슨을 유력한 살해용의자로 지목하고 패터슨의 신병을 확보하여 즉각 재수사할 것을 요구했다. 이미 유족들은 1998년 9월 24일 서울고등법원이 대법원으로부터 파기 환송된 사건에 대하여 에드워드에 대해 무죄를 선고하면서 패터슨을 살인죄로 고소해 놓은 상태였다. 그러나 유족들의 계속된 요구에도 불구하고 1999년 12월 패터슨이 검찰에서 출국금지 연장을 하지 않은 틈을 타 8월 24일 이미 미국으로 출국했다는 사실이 뒤늦게 알려졌다. 이에 서울지검은 2000년 11월과 2002년 1월경 두 차례에 걸쳐 미 법무부에 패터슨의 살인 혐의에 대해 피의자 패터슨과 관련 참고인들에 대해 미국에서 조사할 수 있도록 사법 공조 요청서를 보냈지만 미 측으로부터 아무런 답변도 얻지 못한 채 검찰은 2002년 10월 소재를 파악할 수 없어서 패터슨에 대해 기소중지 결정을 내렸다.

사건이 12년이 지나도록 미궁에 빠져있는 동안, 홍기선 감독의 영화 “이태원 살인사건”이 2009년 9월 9일 개봉되었다. 이 영화를 계기로 조중필 씨의 사건을 재조명하는 방송이 다수 제작되었고, 특히 12월 19일 SBS의 “그것이 알고 싶다”에서 당시 미국에 살고 있던 패터슨을 직접 인터뷰하게 된다. 이를 통해 패터슨의 소재를 알게 된 검찰은 12월 25일 이 사건의 재수사를 발표한다.

한편 2009년 국정감사 당시 주광덕 의원이 질의한 내용에 따르면, 검찰은 2005년 9월 미국에 패터슨 등 4명에 대한 소재추적을 의뢰했지만 2008년 4월과 2009년 1월 패터슨의 소재 추적에 실패했다고 통보한 사실이 알려졌다. 한국의 방송국과 미국의 사립탐정이 어렵지 않게 찾아낸 패터슨을 한국과 미국의 수사기관은 10여년 가까이 찾지 못했던 샘이다. 패터슨의 소재를 파악한 검찰은 외교부를 통해 2010년 1월 미국에 범죄인 인도요청을 보냈다.

2012년 4월이면 공소시효가 만료되기 때문에 한국에서 이 사건은 특히 공소시효 문제가 화제가 되었다. 결과적으로 공소시효를 채 반 년도 남겨놓지 않은 2011년 10월 11일 아더 패터슨이 미국에서 체포되었다는 소식이 언론을 통해 전해졌고, 검찰이 패터슨을 기소하면서 이 문제는 해결될 수 있었다. 하지만 5월에 체포된 패터슨을 왜 10월에서야 언론을 통해 알 수밖에 없었는지는 지금까지 의문이다. 실제 주한미군범죄근절운동본부에서 9월 29일 검찰에 정보공개 요청한 내용에서도 이 사건을 현재 검토 중이며 미국과 협의 중이라는 사실만을 알려주었다. 실제 검찰은 이 사건을 외부에 공개할 의도가 전혀 없었던 것으로 보인다.

마침 한국에서도 같은 해 9월 미군들의 10대 여학생들의 성폭행 사건으로 민주사회를 위한 변호사모임, 민중의 힘, 주한미군범죄근절운동본부 등이 함께 미군범죄연석

회의를 구성해 활동하기 시작했고, 이는 곧 조중필 씨의 이태원 살인사건에도 함께 대응하게 된다. 한국에서는 2012년 2월쯤 첫 미국에서 패터슨의 한국 송환과 관련한 첫 재판이 열릴 것으로 예상하고 이에 대한 대응과 홍보, 경비 마련을 힘썼다. 하지만 패터슨 측의 변호사는 재판을 연기하면서 패터슨의 보석신청과 함께 한국에서의 여론재판 등을 이유로 송환에 반대하는 의견을 제시했다. 이에 한국에서의 활동도 패터슨의 송환재판을 지켜보며 재판의 진행과 패터슨 측의 주장을 파악하는 데 집중하게 되었고, 동시에 미국으로 원정활동도 계획하였다.

그리고 마침내 2012년 10월 23일 법무부를 통해 미국 로스앤젤레스 연방법원이 패터슨에 대한 범죄인 인도청구를 받아들였다는 사실이 알려졌다. 그러나 이는 어디까지나 패터슨을 한국으로 송환하기 위한 첫 단계가 지났을 뿐이다. 현재 패터슨 측은 곧 인신보호 청원을 할 계획으로 알려져 있으며, 이 절차는 항소와 상고가 가능해 그가 한국에 오기까지는 아직도 많은 시간이 남은 것으로 알려졌다.

Ⅲ. 한·일 군사정보포괄보호협정[1](GSOMIA, 이하 "군사정보보호협정")

1. 한·일 군사정보보호협정 관련 일지

2009. 4.	한·일 국방장관 회담에서 양국의 정례협의체 운용, 인적 및 교육교류, 공동훈련 등을 포괄적으로 규정한 한·일 국방교류에 관한 의향서 체결
2012. 4.	도쿄에서 열린 한·일 외교국방 실무회담에서 군사정보보호협정에 가서명
2012. 5.	외교부 장관·국방부 장관이 국회를 방문하여 한·일 군사정보보호협정을 국회 차원의 논의를 거친 뒤 처리하겠다고 약속함(단, 가서명 사실을 밝히지 않음)
2012. 6. 26.	국무회의에서 한·일 군사정보보호협정을 비공개 '즉석안건'으로 통과시킴
2012. 6. 27.	국내 언론사가 한·일 군사정보보호협정이 국무회의에서 비공개 '즉

1) 정식 명칭은 "대한민국 정부와 일본국 정부 간의 비밀정보의 보호에 관한 협정(AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KOREA AND THE GOVERNMENT OF JAPAN ON THE PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION)"이나, 이를 통상 "한·일 군사정보포괄보호협정(General Security Of Military Information Agreement, GSOMIA)"이라고 부르고 있다.

석안건'으로 통과된 사실 보도

2012. 6. 29. 한·일 양국은 이날 오후 도쿄에서 군사정보보호협정 조인식을 가질 예정이었으나, 국민여론의 거센 반대에 부딪혀 결국 조인식이 30분 전에 전격 취소됨

2012. 8. 이명박 대통령의 독도 방문(8월 10일)과 한국 정부의 계속된 대일 강경 발언으로 한·일 관계 급랭. 그러나 청와대는 군사정보보호협정을 계속 추진하겠다는 의사 밝힘

2012. 9. 통일부가 9. 19. 한국정신대문제대책협의회에 대해 사전 승인 없이 북한측 위안부 피해자 단체와 함께 한·일 군사정보보호협정 추진 반대 등의 내용이 포함된 공동성명을 발표하였다는 이유로 남북교류협력법 위반에 따른 과태료를 부과하겠다는 구두 통보를 함에 따라, 논란이 일어남

2012. 9. 25. 커트 통 주일 미국대사관 수석공사는 이날 도쿄에서 열린 제7차 한·미·일 3자 협력대화에서 '한·미·일 협력 관계를 장기적으로 제도화하고, 정보를 공유할 필요가 있다'고 강조함

2012. 10. 12. 신각수 주일대사는 이날 국회 외교통상통일위원회의 주일한국대사관 국정감사에서 '한·일 군사정보보호협정은 과거에도 필요하다는 의견이었고, 현재도 기본적으로 필요하다고 생각한다'고 밝힘

2012. 10. 25. 신각수 주일대사는 이날 도쿄에서 열린 외국특파원협회 강연에서 한·일 군사정보보호협정에 대해 '내년에 새 정권 하에서 최종적으로 서명을 추진할 것'이라고 밝힘

2012. 11. 8. 마이클 맥데빗 미 해군분석센터 선임연구원은 이날 서울에서 열린 제6회 국제해양안보학술회의에서 '최근 결렬된 한·일 군사정보보호협정을 다시 복원시켜 완결할 필요가 있다'고 강조함

2. 한·일 군사정보보호협정은 폐기되지 않았으며, 현재도 진행 중임

대한민국 정부는 일본 정부와 군사정보보호협정 체결을 비밀리에 추진해 왔다. 특히, 대한민국 정부는 외교부 장관과 국방부 장관이 국회를 방문하여 국회 차원의 논의를 거친 후 한·일 군사정보보호협정을 체결하겠다고 약속을 해 놓고서는, 한 달여 뒤 국무회의에서 한·일 군사정보보호협정을 비공개 즉석안건으로 처리하고 그로부터 3일 뒤 신속하게 일본 정부와 조인식을 마치려는 꼼수까지 부렸다. 그러나 이러한 꼼수는 국내 언론에 의해 폭로되었고, 결국 도쿄에서 열기로 한 한·일 군사정보보호

협정 조인식은 국회와 국민여론의 거센 반발에 부딪혀 시작 30분전에 전격적으로 취소되어야만 했다. 참으로 어처구니없는 일이 아닐 수 없다.

그럼에도 불구하고, 대한민국 정부는 한·일 군사정보보호협정 체결을 완전히 포기하지 않았다. 비록, 독도를 둘러싼 영토분쟁 등으로 인해 한·일 관계가 급속히 냉각되면서 한·일 군사정보보호협정이 답보 상태에 빠진 것은 사실이나, 이는 어디까지나 일시적인 중단에 불과할 뿐 영구적인 폐기를 의미하는 것은 아니다. 이를 증명이라도 하듯, 청와대와 정부 관계자들은 한·일 군사정보보호협정은 일시적으로 중단된 것일 뿐 계속 추진하겠다는 의사를 거듭 밝히고 있다. 특히, 신각수 주일대사는 공식석상에서 거듭 한·일 군사정보보호협정의 필요성을 역설하며 다음 정권에서 반드시 체결을 완료하겠다는 의사까지 밝혔다. 또한, 최근 미국의 주요 정부 인사들도 G2로 성장한 중국을 겨냥한 한·미·일 3각 군사동맹 강화의 필요성을 강조하며 한·일 양국 정부가 중단된 한·일 군사정보보호협정 체결을 재추진할 것을 거듭 촉구하고 있다.

이런 사정에 비춰 볼 때, 한·일 군사정보보호협정은 결코 폐기되지 않았으며 언제든지 재추진될 가능성이 매우 높다. 다음 정권에서 재추진될 가능성이 높지만, 현 정권 하에서 졸속으로 처리될 가능성도 배제할 수 없다. 이와 같이, 한·일 군사정보보호협정은 현재 진행 중인 문제이므로, 현 시점에서 그 추진 배경과 목적 그리고 문제점을 면밀히 파악하는 것은 매우 중요하며, 나아가 완전 폐기될 때까지 지속적인 노력을 계속해 나가야 할 것이다.

3. 한·일 군사정보보호협정의 추진 배경과 목적

대한민국 정부가 외국 정부와 군사정보보호협정을 체결하는 것은 한·일 군사정보보호협정이 처음은 아니다. 알려진 바에 의하면, 대한민국 정부는 이미 24개국 정부(미국은 물론 러시아도 포함된 것으로 알려져 있다)와 군사정보보호협정을 체결한 것으로 보인다. 물론, 이전에 군사정보보호협정을 체결할 때에도 국회차원의 논의 과정은 없었지만, 국회와 국민은 거세게 반발하지 않았다.

그렇다면, 왜 국회와 국민은 유독 한·일 군사정보보호협정에 대해 강력히 반발하는 것일까? 이는 대한민국과 일본 간의 특수한 역사적 관계와도 관련이 있지만, 또한 한·일 군사정보보호협정의 추진 배경과 목적이 다른 군사정보보호협정들과는 사뭇 다르기 때문이다.

대한민국 정부는 공식적으로 한·일 군사정보보호협정 추진의 배경과 목적을 북핵과 미

사일, 북한 급변사태 등에 대한 전략 및 관련 정보를 교환하고, 평상시 대북 정보를 상시적으로 공유함으로써 한반도 유사시 공동작전을 원활하게 수행하기 위한 것이라고 밝혔다. 그러나 정부의 공식 발표를 곧이곧대로 믿는 사람은 거의 없는 것으로 보인다. 왜냐하면, 한·일 군사정보보호협정이 체결되지 않은 상태에서도 이미 대한민국과 일본 정부는 북한 관련 정보를 상당한 수준으로 교환·공유해 오고 있기 때문이다.

오히려, 한·일 군사정보보호협정의 진정한 추진 배경과 목적은 미·일이 추진하고 있는 미사일방어체제(MD)에 한국을 동참시킴으로써 중국·북한에 대한 집단방어체제를 구축하기 위한 것이라는 주장이 제기되어 설득력을 얻고 있다. 즉, 한·미·일의 미사일방어체제 구축을 위해서는 대한민국과 일본 정부 간의 미사일방어체제 구축에 관한 정보교류가 반드시 필요하고, 대한민국과 일본 정부 간의 미사일방어체제 구축에 관한 정보교류가 이뤄지기 위해서는 일본 정부가 제공하는 미사일방어체제에 관한 정보에 대한 특별한 보호 장치가 필요하므로, 한·일 군사정보보호협정은 바로 이러한 맥락 속에서 추진되고 있다는 주장이다.

한·일 군사정보보호협정이 추진되기 전·후에 나온 미국 주요 정부 인사들과 군사전략 전문가들의 다음과 같은 발언들은 위와 같은 주장이 매우 설득력 있음을 증명해 준다.

① 2009년 7월 16~17일 도쿄에서 열린 차관보급 한·미·일 3자 국방회담에서 에드워드 라이스 주일미군 사령관은 "정보 공유가 미·일, 미·한 양자 사이에 배타적으로 이뤄지고 있기 때문에 MD에 차질을 빚고 있다. 공유된 지식과 능력으로부터 나오는 중요한 장점들과 함께 3자 정보 공유가 이뤄지면 더욱 효과적인 MD가 가능하다"고 발언함

② 2012년 3월 12일 열린 미 하원 청문회에서 브래들린 로버츠 미 국방부 핵·미사일 방어 정책 담당 부차관보는"미국은 일본·호주 및 일본·한국과 3자 대화에 참여하고 있다. MD는 이들 대화에서 다뤄지고 있는 주제다. 이러한 3자 대화는 국제적인 MD협력을 확대하고 지역안보를 강화하며 동맹국의 능력을 향상시키고자 하는 미국의 노력의 핵심적인 요소"라고 발언

③ 2012년 3월 하순에 열린 미 국방부 산하 미사일방어국 주최 토론회에서 매들린 크리던 국방부 글로벌 전략담당 차관보는 유럽 MD와 흡사한 지역 MD 시스템을 아시아와 중동에도 구축할 예정이라고 밝히면서 아시아에서는 미·일·한과 미·일·호주 두 축으로 3자 대화를 하고 있다고 발언

④ 2012년 6월 18일 하와이의 아시아-태평양 안보연구센터의 제프리 호넝 교수는 〈Japan Times〉 기고문에서 "(한일) 두 나라는 북한의 미사일 위협에 직면해 있

기 때문에, 군사정보보호협정은 (미·일·한) 3자 미사일방어 협력을 위한 조치를 발전시키는데 결정적으로 중요하다"고 언급

정부의 공식 발표에도 불구하고, 한·일 군사정보보호협정이 대한민국의 미사일방어체제 편입과 중국·북한에 대한 한·미·일의 군사동맹 강화 및 집단방어체제 구축을 위해 추진되고 있다는 것은 명확해 보이며, 이는 한·일 군사정보보호협정이 이전의 다른 군사정보보호협정들과 명확히 구분되는 차이점이다. 그 추진 배경과 목적에 비추어 볼 때, 한·일 군사정보보호협정은 필연적으로 동북아시아에서의 군사적 긴장을 고조시킬 수밖에 없고, 바로 이 때문에 국회와 국민들이 한·일 군사정보보호협정에 강력히 반대하고 있는 것이다.

4. 한·일 군사정보보호협정의 문제점

한·일 군사정보보호협정은 그 추진 배경과 목적 때문에 많은 문제점을 일으키고 있는데, 그 대표적인 것들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 한반도 및 동북아에서의 군사적 긴장 고조

앞서 살펴본 바와 같이, 한·일 군사정보보호협정은 그 궁극적 목적이 한·미·일 3각의 미사일방어체제 구축을 통한 중국·북한에 대한 한·미·일의 집단방어체제 구축 및 군사동맹 강화이므로, 필연적으로 한반도와 동북아시아에서 군사적 긴장을 고조시킬 수밖에 없다.

이는 한반도와 동북아시아에서의 군사적 긴장 완화 및 평화정착을 염원하는 대한민국 국민들의 바람에 역행할 뿐만 아니라 대한민국의 안전보장에도 결코 도움이 될 수 없다. 따라서 진정 한반도와 동북아시아의 평화를 원한다면 한·일 군사정보보호협정은 즉각 그리고 영구히 폐기하는 것이 옳다.

나. 일본의 재무장 및 대외 군사활동에 대한 협조[2)]

일본 헌법은 제9조에서 군대의 보유를 금지하고 있음에도, 일본 정부는 자위권을 이

2) 이 부분은 2012년 9월 13일 열린 민변 미군문제연구위원회와 자유법조단 오키나와지부 간의 제6차 평화교류회 세미나에서 오키나와의 아라가키 츠토무 변호사님이 발표하신 내용을 토대로 작성하였다.

유로 자위대의 보유를 인정하고 있다.

한편, 일본 헌법상 군사력 행사는 "자위의 범위 내"로 한정되어 집단적 자위권의 행사는 헌법상 금지된다는 해석론이 채용되고 있었으나, 최근 일본 정부 내에서는 이에 대한 도전이 계속 이뤄지고 있다. 2010년 6월 자민당·공명당 정권 아래에서 "안전보장의 법적 기반 재구축에 관한 간담회" 보고서는 집단적 자위권을 허용해야 한다는 취지의 보고를 한 바 있다. 위 보고서는 4가지 유형을 상정·검토하여 집단적 자위권 행사를 허용해야 한다고 제언하였는데, 보고서에서 검토된 4가지 유형 가운데 하나는 "공동훈련 등으로 공해상에서 우리나라(일본) 자위대가 미군의 함선과 가까이서 행동하고 있을 때, 미군 함정이 공격을 당한 경우 우리나라 자위대 함선이 아무 것도 할 수 없는 상황이 발생하여도 좋은가"라는 문제설정이 있었다.[3] 또한, 2012년 7월 민주당 정권 아래에서도 "국가전략 프론티어 분과회" 보고서는 집단적 자위권의 행사가 헌법상 금지되어 있다는 정부 견해에 대하여 재검토를 제언하였고, 노다 총리는 이를 받아들여 재검토 의향을 표명하기도 하였다.

이와 같은 일본 정부의 움직임 속에서 한·일 군사정보보호협정이 체결되어 한·미·일의 군사동맹이 강화된다면, 일본 정부는 자위의 범위를 확대 해석함을 물론 헌법상 제약을 제거하고 "집단적 자위권의 행사"의 길로 나아갈 가능성이 매우 높다. 그리고 일본 정부의 이러한 행보가 동북아시아에서의 군사적 긴장을 고조시킬 것은 불을 보듯 뻔하다.

결국, 한·일 군사정보보호협정은 대한민국 정부가 일본의 재무장을 정당화해주고 도와주는 빌미가 될 뿐이므로, 한·일 군사정보보호협정은 즉각 폐기하는 것이 타당하다.

다. 과거사 청산 없는 군사협력에 대한 비판

대한민국과 일본 간에는 독도문제뿐만 아니라 일본군 위안부 문제, 역사교과서 문제와 같은 과거사 문제도 아직 해결되지 못하고 있다. 이와 같이, 과거사를 청산하지도 못하였는데, 일본의 재무장과 군사대국화에 협조하는 것은 있을 수 없는 일이라는 비판이 강하게 제기되고 있다.

3) 참고로, 나머지 3가지 유형은 ① 탄도미사일이 우리나라(일본) 상공을 통과하여 미국에 막대한 피해를 가하는 경우, ② PKO 등의 활동에 종사하고 있는 타국의 부대·대원이 공격을 받았을 경우, ③ PKO 등에 참가하고 있는 타국의 활동을 지원할 때 "후방지원활동"에 한정을 해도 좋은 가였다.

라. 통제절차 미비 및 졸속처리의 문제

한·일 군사정보보호협정과 관련하여 정부의 졸속처리에 대해 거센 비난이 가해졌고, 이와 관련하여 한·일 군사정보보호협정과 같이 대한민국의 안보에 중대한 영향을 미칠 수 있는 군사협정에 대해서는 헌법 제60조 제1항에 따라 국회의 동의를 받도록 해야 한다는 주장이 제기되었다. 이 주장은, 헌법 제60조 제1항의 적용 여부는 해당 조약의 형식이나 명칭이 아니라 그 실질 내용에 따라 판단해야 하고, 한·일 군사정보보호협정은 그 궁극적 목적이 한·미·일 3각의 미사일방어체제 구축을 통한 중국·북한에 대한 집단방어체제 구축 및 한·미·일의 군사동맹 강화에 있어 대한민국의 안보에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 헌법 제60조 제1항상의 "안전보장에 관한 조약"에 해당한다는 점을 근거로 세우고 있는 바, 이는 지극히 타당하다고 생각한다.

따라서 만약 대한민국 정부가 한·일 군사정보보호협정을 재추진하고자 한다면, 이때에는 반드시 국회의 동의를 받도록 해야만 할 것이다. 만약 대한민국 정부가 국회의 동의를 받지 않고 한·일 군사정보보호협정을 체결한다면, 이에 대해서는 헌법재판소에 권한쟁의심판을 제기하는 등 적극적인 조치를 취해야만 할 것이다.

또한, 이번과 같은 정부의 졸속처리가 재발되지 않도록 하기 위한 향후 입법적 개선과제로, 대한민국의 안보와 관련된 군사협정에 대해서는 그 형식과 명칭을 불문하고 국회 상위임의 검토와 동의를 받도록 하는 법령을 제정하는 것이 바람직하다고 생각한다.

5. 한·일 군사정보보호협정은 반드시 폐기되어야 함

한·일 군사정보보호협정은 한·미·일 3각의 미사일방어체제 구축을 통한 중국·북한에 대한 한·미·일의 집단방어체제 구축 및 군사동맹 강화를 목적으로 하고, 또한 일본의 재무장 및 군사대국화를 정당화하고 도와주는 빌미를 제공함으로써, 한반도와 동북아시아에서의 군사적 긴장을 고조시킬 것이 뻔하다. 한편, 한·일 군사정보보호협정은 완전 폐기되지 않았고 일시적으로 잠시 중단되고 있을 뿐이므로, 언제든지 재추진될 가능성이 있다.

따라서 한·일 군사정보보호협정에 대해서는 지속적으로 모니터링을 하고, 완전 폐기될 때까지 싸워 나아가야 한다. 그리고 만약 대한민국 정부가 한·일 군사정보보호협정을 재추진하고 이전과 같이 졸속으로 처리하려고 한다면, 이에 대해서는 반드시 국회의 검토와 사전 동의를 받도록 해야 할 것이고, 그리고 필요하다면 헌법재판소에 권한쟁의심판을 제기해야 할 것이다.

무엇보다 대한민국 정부는 일본과 한·일 군사정보보호협정을 체결하는 등 군사동맹을 강화하는데 주력할 것이 아니라, 과거사 문제를 해결하는데 총력을 기울여야 할 것이다.

Ⅳ. 미군 헌병의 한국민 수갑 연행 사건

지난 2012년 7월 5일, 평택 로데오거리에서 미군 헌병들이 한국인 3명을 강제로 수갑을 채우고 연행한 사건이 있었다. 자신이 운영하는 가게 앞에 차량을 대 놓았는데 주한미군 헌병이 이를 빼라고 요구했고, 약간의 시간이 걸렸을 뿐 가게 주인은 차를 빼 주었는데 미군 헌병이 갑자기 한쪽 팔에 수갑을 채웠다. 이에 항의하던 행인과 가게 주인의 동생도 같은 일을 당했다. 미7공군사령관이 서둘러 사과를 하고, 경찰은 불법체포죄를 적용하여 기소의견으로 검찰에 송치를 했다는 언론보도가 있었다. 그러나 아직 검찰은 사건이 일어난 지 5개월이 다 되어가지만 어떤 처분도 하지 않고 있고, 피해자들은 점점 불안해 하고 있다.

이 사건에 대해서 미군측은 위 행위가 '공무 중'사건이라고 주장하고 있다. 그러나 한미주둔군지위협정(이하 'SOFA'라고만 함) 제22조 제10항은 '(가) 합중국 군대의 정규 편성 부대 또는 편성대는 본 협정 제2조에 따라 사용하는 시설과 구역(공여된 시설과 구역)에서 경찰권을 가진다. 합중국 군대의 군사 경찰은 동 시설 및 구역 안에서 질서 및 안전의 유지를 보장하기 위하여 모든 적절한 조치를 취할 수 있다. (나) 이러한 시설 및 구역 밖에서는 전기의 군사 경찰은 반드시 대한민국 당국과의 약정에 따를 것을 조건으로 하고 또한 대한민국 당국과의 연결하에 행사되어야 하며, 그 행사는 합중국 군대의 구성원간의 규율과 질서의 유지 및 그들의 안전보장을 위하여 필요한 범위 내에 국한된다'라고 규정하고 있다. 즉 위 '수갑 사건'과 관련된 행위는 공여된 기지 안도 아니고, 대한민국 당국과의 연결 없이 독자적으로 행사하였음이 분명하며, 미군끼리 싸우거나 한 것이 아니라 한국인을 대상으로 한 것이므로 전혀 '공무'와 관계가 없음이 분명하다.

또한 이미 한국 법원은 영화 '괴물'의 모티브가 되었던 '미8군 영안실 독극물 한당 방류 사건'에서 '공무집행에서 실질적으로 이탈'한 행위는 공무의 기능으로 행해진 것이 아니기 때문에 당연히 한국법원이 재판권을 가진다고 판단한 바가 있다(서울지방법원 2004. 1. 9. 선고 2001고단3598 판결). 이는 SOFA 자체 규정에 의한 '공무' 개념의 제한에 의한 당연한 결과이기도 하였다. SOFA 제22조 제3항 (가)에 관한

합의의사록 제1항 후분에는 “본조 및 합의의사록에서 사용된 ‘공무’라 함은 합중국 군대의 구성원 및 군속이 공무집행기간 중에 행한 모든 행위를 포함하는 것을 말하려는 것이 아니고 그 자가 집행하고 있는 ‘공무로서의 기능’으로 행하여질 것이 요구되는 행위에만 적용되는 것을 말한다”고 규정되어 있고, 이에 관한 양해사항 제1항에서는 “어떤 자가 특정한 임무수행을 요구하는 행위로부터 실질적으로 이탈한 경우, 이는 통상 그 자의 ‘공무’밖의 행위를 뜻한다”고 규정하고 있다.

결국 주한미군이 영외에서 주차단속 등을 하고 심지어 한국인을 상대로 수갑을 채운 것을 공무라고 볼 어떤 근거도 없는 것이다.

문제는 위와 같은 일이 이번이 처음이 아니며 나아가서 이 사건 이후로도 크게 나아진 것이 없다는 점이다. 미군은 로데오 거리 일대의 차량 통제를 직접 해왔으며[4], 잘 알고 있던 미군과 당구를 치던 중에 약간의 실랑이가 있었는데 이를 이유로 미군 헌병이 수갑을 채운 일이 지난해에도 있었다[5]. 이 사건 후 미군이 총과 수갑을 소지하지는 않지만, 여전히 영외 순찰을 하고 있다[6].

미군의 이와 같은 주권과 기본권의 침해가 계속되고 있음에도 불구하고 당국은 이를 묵과하고, 검찰은 수사 및 기소를 주저하고 있다. 공권력의 이러한 행위는 자국민을 보호할 헌법상의 의무를 저버리고 있다고 밖에 볼 수 없다.

V. 미군 군사우편을 통한 마약반입증대와 소파

1. 미군 군사우편 등을 통한 마약반입 증대

- 2000. 5. 30. 주한 미 공군 장교가 배속명령에 따라 파나마에서 국내로 들어오면서 이삿짐 속에 코카인 2~3kg 가량을 숨겨 밀반입.
  마약사범 수사과정에서 미군 장교의 범행사실을 확인한 한국 검찰은 미군 측에 이를 통보했으며 미군범죄수사대(CID)는 미 공군 대위의 집에서 1.8kg의 코카인을 압수하고 미 공군 대위를 체포, 구금.
- 2011. 3. 14. 주한미군 16명 및 미 군속 1명이 스파이스(향정신성 의약품인 JWH-

4) 민중의 소리, 2012. 7. 9.「주차단속에 차량 출입까지 통제하는 미군」
5) 시사인, 2012. 7. 12.「미 헌병, 작년에도 민간인에 수갑 채웠다」
6) 시사인, 2012. 9. 6.「미군 수갑사건 50일, 변한 것은 뭐?」

018이 함유된 신종마약의 일종) 490g(920만원 상당)을 소포로 국내에 밀반입해 불법 유통.

당시 미국 갱 조직(일명 블러즈, 코리아 드래곤 패밀리 등)이 마약 밀매를 위해 미군 조직을 이용하고 있다는 미 연방수사국(FBI)이 '2011 갱 위협 평가 및 새 추세 분석' 보고서가 발표 되었는데, 주한미군 가운데 1인이 블러즈 소속임을 시인하면서 사실로 확인.

경찰조사 결과, 주한 미군의 마약 밀반입 루트로 인천항을 통한 미 군용우편을 지목.

- 2012. 1.경 신종 마약('AM-2201') 55g(약 1000여명이 사용가능한 양)을 국제우편으로 밀반입한 혐의(마약류관리에관한법률 위반)로 주한미군 육군 소속 L상병을 체포, 2012. 3.경 불구속 기소
- 2012. 1. 31. 주한미군 군무원이 2011. 10.경 미국 마약상에게 자신이 근무하는 주한미군 부대 안의 개인 사물함 주소로 대마초 약 50ｇ을 주문, 대마초를 양념 소금병, 향신료 봉지, 국제우편봉투 등으로 은폐하여 반입 시도.

  마약류 관리에 관한 법률 위반 혐의로 불구속기소.
- 2012. 3. 14. 국내 체류 중인 전·현직 주한 미군과 미국인 등이 필로폰과 신종 마약 등 마약류 약 800g을 몰래 국내에 들여와 판매하려다 검찰에 적발.
- 2012. 5. 8. 신종 마약을 판매·투약한 혐의(마약류관리에관한법률 위반)로 주한미군 군속 등 5명을 검거해 2명을 구속하고 3명을 불구속.
- 2012. 7. 19. 주한 미 8군 2사단 소속 L이병이 미국 국적 민간인 A씨(23·불구속기소), 전직 미군 B씨(21·구속기소) 등과 공모하여 2011.경부터 국제우편 등을 통해 신종 마약인 합성 대마(JWH-변종, 일명 스파이스) 약 3,500g(시가 약 2억원 상당)을 국내에 몰래 들여와 판매한 혐의(마약류 관리에 관한 법률 위반)로 구속.

  이들이 유통시킨 양은 2011년 관세청이 압수한 전체 합성대마(3,059g)보다 많은 규모로, 국내 관련 마약 범죄 중 사상 최대 수준.

  이 사건은 마약 관련 범죄로 현직 주한미군을 구속기소하는 최초 사례가 되었음.
- 관세청 제출 국정감사자료 : 2012. 9. 현재까지 미군 군사우편을 통한 마약적발 물량은 2,878g으로 지난 2011년 한 해 동안 적발된 374g의 무려 7.7배에 이름, 대마초를 포함한 마약이 미군 군사우편으로 반입된 건수는 2008년 2건, 2009년 0건, 2010년 1건, 2011년 2건에 불과했지만, 2012년의 경우 9월까지 5건 적발.

2. 관련 한미소파 규정

가. 본 협정

제9조 통관과 관세
1항. 합중국 군대의 구성원, 군속 및 그들의 가족은, 본 협정에서 규정된 경우를 제외하고는, 대한민국 세관 당국이 집행하고 있는 법령에 따라야 한다.

5항. 세관검사는 다음의 경우에 이를 행하지 아니한다.
(가) 휴가 명령이 아닌 명령에 따라 대한민국에 입국하거나 대한민국으로부터 출국하는 합중국 군대의 구성원
(나) 공용의 봉인이 있는 공문서 및 공용의 우편 봉인이 있고 합중국 군사 우체국 경로에 있는 제1종 서상
(다) 합중국 군대에 탁송된 군사화물

8항. 합중국 군대는, 대한민국 당국과 협력하여 본조의 규정에 따라 합중국 군대, 동 군대의 구성원, 군속 및 그들의 가족에게 부여된 특권의 남용을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.
9항. (가) 대한민국 당국과 합중국 군대는, 대한민국 정부의 세관 당국이 집행하는 법령에 위반하는 행위를 방지하기 위하여, 조사의 실시 및 증거의 수집에 있어서 상호 협조하여야 한다.
(다) 합중국 군대 당국은 세관 검사의 목적으로 군사상 통제하는 부두와 비행장에 파견된 세관직원에게 가능한 모든 원조를 제공하여야 한다.

제13조 비세출자금기관
1항. (가) 합중국 군 당국이 공인하고 규제하는 군 판매점, 식당, 사교클럽, 극장, 신문 및 기타 비세출자금기관은, 합중국 군대의 구성원, 군속 및 그들의 가족의 이용을 위하여, 합중국 군대가 설치할 수 있다. 이러한 제 기관은, 본 협정에 달리 규정하는 경우를 제외하고는, 대한민국의 규제, 면허, 수수료, 조세 또는 이에 유사한 관리를 받지 아니한다.

나. 합의의사록

제9조
3항. 본 협정 제9조 제5항 (다)에 규정된 '군사화물'이라 함은 무기 및 비품에만 한정되는 것이 아니며, 합중국 군대(동 군대의 공인 조달기관과 제13조에 규정된 비세출자금기관을 포함한다)에 탁송된 모든 화물을 말한다. 비세출자금기관에 탁송된 화

물에 대한 적절한 정보는 정기적으로 대한민국 당국에 제공된다. 적절한 정보와 범위는 합동위원회가 이를 결정한다.
4항. 합중국 군대는, 대한민국에의 반입이 대한민국의 관세에 관한 법령에 위반되는 물품을 합중국 군대의 구성원, 군속 또는 그들의 가족에 의하여 또는 이러한 자를 위하여 대한민국으로 반입되지 아니하도록 확보하기 위하여 실행 가능한 모든 조치를 취한다. 합중국 군대는 이러한 물품의 반입이 발견된 때에는 언제든지 신속히 그 뜻을 대한민국 세관 당국에 통지한다.
5항. 대한민국 세관 당국은 제9조에 의거한 물품의 반입에 관련되는 남용 또는 위반이 있다고 확인하는 때에는 합중국 군대 당국에 대하여 그 문제를 제기할 수 있다.

다. 양해사항

제9조 제5항
1. 합중국 군사우체국 경로를 통하여 배달되는 우편물에 대한 대한민국 세관 검사관의 검사에 관한 세부절차는 별도의 시행합의서에 규정한다.
2. 대한민국 세관당국은 이사 물품이나 개인선적화물이 군대 구성원 개인, 군속 또는 그들의 가족에게 우송될 때 그들의 숙소에서, 그들의 입회하에서 합중국 당국의 검사에 참석할 수 있다. 이러한 대한민국 세관당국은 합중국 당국의 어떠한 예정된 검사도 입회할 수 있다. 특정한 화물에 금수품 또는 합리적인 범위를 벗어난 양의 물품이 포함된 것이 심각하게 의심된다는 대한민국 세관당국의 적절한 사전통보가 있으면 합중국 당국은 예정되지 아니한 검사를 준비한다. 대한민국 세관당국은 숙소에서 그리고 구성원 개인, 군속 또는 허가된 요원의 입회하에서 그러한 예정되지 아니한 검사에 참관할 기회가 부여된다.
3. 대한민국 세관당국은 주한미군의 공인된 조달기관과 제13조에 규정된 비세출자금 기관을 포함한 주한미군에 탁송된 군사화물에 대한 세관 검사를 하지 않는다.

3. 한미소파 규정의 문제점

가. 세관검사 면제의 광범위성

한미소파 본 협정 제9조 제5항에 따르면 (가) 휴가 명령이 아닌 명령에 따라 대한민국에 입국하거나 대한민국으로부터 출국하는 합중국 군대의 구성원, (나) 공용의 봉인이 있는 공문서 및 공용의 우편 봉인이 있고 합중국 군사 우체국 경로에 있는 제1종 서상, (다) 합중국 군대에 탁송된 군사화물에 대하여는 세관검사가 면제되어 있

다. 그런데 합의의사록 제9조 3항에서 위 (다)에 규정된 '군사화물'이라 함은 무기 및 비품에만 한정되는 것이 아니며, 합중국 군대(동 군대의 공인 조달기관과 제13조에 규정된 비세출자금기관을 포함한다)에 탁송된 모든 화물을 말한다고 규정하고 있다.

즉, 합중국 군대의 구성원이 휴가 명령 이외의 배치명령 등을 받거나 출장을 다녀오면서 국내에 마약을 가지고 들어온다 하더라도 이에 대한 세관 검사가 면제되어 제재할 방법이 없는 것이다. 또 군사우체국을 통해 들어오는 물품이나 비세출자금기관에 수입되는 물품의 세관검사도 모두 면제되어 있어, 주한 미군이 군사우체국을 통해 마약을 밀반입하거나 비세출자금기관의 수입물품 속에 마약이 섞여 국내에 반입되는 경우 이를 확인할 방법이 전혀 없다. 비세출자금기관이 대한민국의 어떠한 규제도 없이 미군 당국의 일방적인 결정에 의해 설치된다는 점까지 고려하면 세관검사 면제의 범위는 미군 당국의 의사에 따라 얼마든지 늘어날 수 있는 상황이다.
더욱이 오산 공군기지에 미국 민간 여객기를 타고 오는 미군 장병들도 있는데, 이들의 인원수, 체류 기간, 방문 내용 등이 한국 측에 전혀 통보되지 않고 있어 오산 기지를 통해 일시 입국한 미군 장병들이 마약을 반입해 유통시킨다 해도 이를 확인, 수사할 수 있는 방법이 전혀 없다.

나. 대한민국 세관당국의 독자적인 결정에 의한 세관검사 불가능

합의의사록 제9조 제4항 및 제5항에 따르면, 합중국 군대는 대한민국 관세 관련법상 반입금지된 물품의 반입이 발견된 때에는 언제든지 신속히 그 뜻을 대한민국 세관 당국에 통지하고, 대한민국 세관당국은 제9조에 의거한 물품의 반입에 관련되는 남용 또는 위반이 있다고 확인하는 때에는 합중국 군대 당국에 대하여 그 문제를 제기할 수 있다고 규정되어 있다.

즉, 미군 당국이 주한 미군의 마약 반입에 대한 정보를 입수하였다 하여도 이를 대한민국 당국에 제공하기 전까지 대한민국 당국이 이를 알기 어렵다 할 것인데, 결국 마약 반입에 대한 제재는 마약 밀반입 통로로 지목된 군사우편에 대한 미군 당국의 수사 의지에 따라 좌우될 수밖에 없는 문제점이 있는 것이다.

또한 대한민국 당국의 조사 결과 반입금지물품 반입이 인정되는 경우에도 대한민국 세관당국은 미군 측에 문제제기를 할 수 있을 뿐, 독자적인 조사 등을 진행할 수가 없는 것도 문제이다.

한편, 양해사항 제9조 제5항에 따르면, 대한민국 세관당국은 이사 물품이나 개인선

적화물이 군대 구성원 개인, 군속 또는 그들의 가족에게 우송될 때 그들의 숙소에서, 그들의 입회하에서 합중국 당국의 검사에 참석할 수 있을 뿐이고, 특정한 화물에 금수품 또는 합리적인 범위를 벗어난 양의 물품이 포함된 것이 심각하게 의심되는 경우에도 대한민국 세관당국이 적절한 사전통보 절차를 밟아야 합중국이 검사를 준비하며, 이때 합중국이 검사를 한다하더라도 대한민국 세관당국은 숙소에서 그리고 구성원 개인, 군속 또는 허가된 요원의 입회하에서 그러한 예정되지 아니한 검사에 참관할 기회가 부여될 뿐이다.

즉, 주한미군의 이사물품이나 개인선적화물에 마약 등이 포함되었다고 의심되는 경우에도 대한민국 당국은 합중국 당국에게 이를 통보할 수 있을 뿐이고 검사 주체는 합중국 당국이며 대한민국 세관당국은 위 검사에 참관하는 데 그칠 수밖에 없어 매우 수동적인 위치에 있는 것이다.

대한민국 세관당국이 독자적인 결정에 의해 주체적으로 세관검사 등을 진행할 수 없고, 주한미군을 통해 국내에 반입금지된 물품이 반입된 경우 이에 대한 조사 및 검사를 개시할 수 없다는 것은 심각한 주권침해라고 할 것이다.

4. 결론

국정감사에서 김현미 의원이 “미군 우편물을 통한 마약밀수가 급증하고 있지만, 미군 군사우체국에 파견된 관세청 세관원은 8명이고, 그 중 3명은 일용직 기간근로자로 실검사인원은 5명에 불과하다”면서 “정밀검사 장비를 확충하고, 세관원을 추가 파견하는 등 밀수 사각지대 해소를 위한 노력이 절실하다”고 강조하고, 주영섭 관세청장은 “8명도 최근 미군과 협의해서 1명이던 것을 보강 한 것이며, 검사시간과 방식도 많이 보강했다”면서 “국제우편을 통한 마약밀수가 건수는 늘지만 그람 단위의 극미량으로 들어오는 등 방식이 달라지고 있다. 적발을 위해 더욱 노력하겠다”고 답했다.

그러나 불합리한 소파규정은 그대로 둔 채 단순히 정밀검사 장비를 확충하고 미군 군사우체국에 국세청 직원 몇 명을 더 보낸다고 하여 마약 밀수에 대한 근본적인 해결책이 마련된다고 보기는 어렵다.

우선 과도하게 넓혀져 있는 세관검사 면제 범위를 최소한의 범위내로 좁히고, 세관검사에 있어서도 대한민국 당국이 검사 주체가 되어 주도적으로 이를 실시하며, 주한 미군 당국과 마약 수사 공조 등을 통해 협조하면서 마약 단속을 대대적으로 해나가는 것이 필요하다. 이는 비단 마약뿐만 아니라 관세법령상 반입이 금지되는 다

른 물품에 대해서도 마찬가지 일 것이다.

나아가 반입금지 물품 등에 대한 정보 교환과 관련하여도 대한민국 당국이 합중국 당국으로부터 수동적인 위치에서 정보를 제공받는 것이 아니라, 적극적으로 정보를 요청하고 양국이 대등한 관계에서 정보를 공유하는 방식으로 변경되어야 할 것이다.

2012년
민생경제 분야 보고

2012 한국인권보고서

몽골초원의 푸른늑대, 그리고 자본주의 : 하도급 거래 공정화를 위한 제언
김낭규 변호사 (민변 민생경제위원회)

경제민주화와 재벌개혁 추진에 필요한 입법방안
김성진 변호사 (민변 민생경제위원회)

공공임대주택의 현황과 과제
이강훈 변호사 (민변 민생경제위원회)

하우스푸어 대책 및 가계부채 해결 종합방안
백주선 변호사 (민변 민생경제위원회)

〈하도급법 관련〉

몽골초원의 푸른늑대, 그리고 자본주의

– 하도급 거래 공정화를 위한 제언

김낭규 변호사 (민변 민생경제위원회)

Ⅰ. 서론

몽골 사람들은 자신들이 죽어서 탱그리라는 영혼이 되는 것이고, 그 탱그리라는 영혼이 현세에 존재하는 모습이 늑대라고 생각한다. 이들은 죽으면 자신의 몸을 들판에 버리고, 그 육신을 늑대가 먹는다. 늑대토템이다. 그런데 장룽의 〈늑대토템〉이라는 소설을 보면, 한 공산당 간부가 내몽고 자치구의 한 마을에 파견돼 와 말 등을 대량사육하기 위한 목초지를 늘여가면서 비극이 시작된다. 이들은 제일 먼저 말들을 위협하는 목초지의 지배자 늑대들에 대한 대량살육에 나선다. 살육은 살육을 부른다. 조직생활을 하는 늑대들은 대규모로 말들을 공격하고, 다시 마을사람들은 늑대들의 씨를 말리는 전쟁을 치른다. 자, 이제 결말은 뻔하다. 늑대들이 사라지자 늑대들이 잡아먹던 야생 쥐와 영양 등이 대량 번식하여 목초지를 파괴하였고, 그러자 그동안 목초지에서 살아가던 많은 생물들이 살아갈 길이 막연하게 되었으며, 이어 그 목초지를 노리고 살육을 벌였던 마을사람들도 이제 더 이상 동물들을 먹일 수 없었다. 모두가 그곳을 떠났고, 남은 것은 황량한 모래벌판이었다.

재벌 대기업들이 오해하는 것이 하나 있다. 그들은 입만 열면 자유시장경제를 이야기하고 우리 헌법 제119조 제2항을 삭제하자고 한다. 그들은 자본주의를 약육강식이 마음껏 보장되는, 그리하여 그들이 원하는 것은 무엇이든지 손에 넣고 그 영광이 세세년년 계속 이어지는 그런 사회로 이해한다. 그것이 과연 가능할까? 재벌들이 간과하는 것은 헌법 제119조 제2항과 같은 국가의 경제에 관한 규제와 조정조항이 어느 하루아침에 누군가의 시혜적 조치로 저절로 생긴 것이 아니라는 점이다. 그것은 자본주의가 살기 위한 몸부림이었던 것이다. 전세계를 배회하는 공산혁명의 유령에 몸을 부르르 떠는 정치가와 학자들과 자본가들이 자본주의 유지의 안전판으로 경제에 대한 국가의 개입을 하기 시작했던 것이다. 이 조항을 삭제하자고 하는 것은 자본주의를 부정하는 것이다. 재벌대기업들이 중소기업을 옥죄고 모든 업종을 자신의 휘하

에 놓으려고 하고 그 탐욕이 끝없는 우리 대한민국의 현실은 과연 누가 자본주의의 적이 되어가고 있는지를 고민케 하는 대목이다. 초원의 지배자 늑대가 사라지자 얼마 지나지 않아 인간이 그곳을 떠났던 것처럼 오늘 중소기업의 목을 죄고 소수의 이익에만 안주하는 재벌들의 행태는 바로 내일 재벌들의 목을 겨눌 것이다. 생태계의 법칙은 자연계와 인간계가 다르지 않다.

Ⅱ. 왜 하도급 거래의 공정화인가?

2011. 현재 우리나라의 중소기업의 사업자 수는 306만 6천개로 전체의 99.9%를 차지한다고 한다.[1] 이러한 숫자로 볼 때 우리나라의 산업생태계는 극소수의 재벌기업이 최상층부에 존재하고, 이들로부터 여러 형태로 위탁을 받아 그 대가로 기업을 유지하는 사람들이 그만큼 많다는 방증이고, 바로 이러한 이유에서 이들 중소기업의 생존을 보장하는 것은 단순히 이들 중소기업의 피고용인들이나 가족 등의 생계차원을 넘어서서 우리 산업생태계를 우리 헌법상의 경제질서에 맞게 재편성할 필요성이 제기되는 것이다.

실제로 우리나라 중소기업들은 제조업과 건설업 등 여러 분야에서 원사업자에 대한 거래의존도가 매우 높다. 공정거래위원회(이하 '공정위'라고 함)의 조사에 의하면, 제조업종에 종사하는 사업자 중 수급사업자 5만7천개 업체 중 83.4%가 1개 원사업자와 거래하고 있고, 매출액의 60%이상을 1개 원사업자에 의존하는 비율이 95.2%에 달하며, 수급사업자의 65.4%가 수의계약 방식을 통해 하도급을 수주하고 있는 것으로 나타났다.[2] 중소기업이 독자적인 기술을 개발하여 해외 판로를 개척하는 사례도 늘어나고 있으나, 아직 대부분의 업종에서는 원사업자인 대기업으로부터 수주를 받아야 회사를 운영할 수 있는 것이다. 특히 최근 재벌 대기업으로의 업종별 집중이 더욱 심화되면서 이러한 의존도는 동반하여 증가하는 추세이다. 이러한 모습은 중소기업청의 조사결과에서도 드러나는데, 수급기업의 모기업 거래의존도는 2000년 84.8%, 2004년 79.9%, 2007년 85.0%로 상승한 이후 2009년 76.7%로 하락했으나 여전히 높게 나타났고, 특히 업종별 거래 모기업 의존도는 전자, 컴퓨터, 영상, 음향, 통신장비 85.6%, 기타제품 85.6%, 금속가공제품 84.9%, 가구 84.7%, 자동차 및 트레일러 84.3% 등의 순으로 나타났다고 한다.[3]

1) 공정거래위원회, 공정거래백서, 2012.
2) 공정거래위원회, 2011년도 제조업종 하도급 서면실태조사결과, 2012. 2. 15.

중소기업의 대기업에 대한 지나친 의존도는 필연적으로 불공정거래를 양산할 수밖에 없다. 더구나 대부분 수의계약으로 이루어지는 하도급 거래관계에서 슈퍼갑의 지위를 가지고 있는 대기업에 대하여 현행법이 규정한 서면계약서 등을 요구하거나 부당한 대금결정이나 감액에 대하여 공정위에 신고하기를 기대한다는 것은 그 업체가 향후 사업을 하지 않기로 하지 않은 이상 대단히 어려운 문제이다. 즉, 대기업과 중소기업은 당초부터 기울어진 운동장에서 경기를 해야 하는 것이다. 공정위와 지식경제부, 중소기업청 등은 지난 2010. 9. 29. '대·중소기업 동반성장 추진대책'을 발표하면서 자의적 납품대금 감액 및 구두발주 방지, 중소기업 기술보호 강화 등을 골자로 하는 대책을 발표한 바 있으나, 하도급 거래과정에서의 불공정 거래가 여전히 존재하는 이유는 바로 여기에 있다.

불공정거래의 양상은 부당특약, 이중계약서 작성요구, 관계회사와 관련된 우회적인 지원 요청, 납품계약 내용의 임의 변경 행위, 대가성 리베이트 요구 행위, 계약서 및 서면미교부, 하도급대금의 물품지급, 관계기관 신고에 대한 보복조치 등 매우 광범위한 영역에 걸쳐 있다.[4)]

〈표 2〉 수급기업의 모기업 거래시 애로사항

(단위 : %)

구분	지나친 품질 수준 요구	**원자재가격상승분 납품단가 미반영**	**납품단가 인하 요구**	**납품대금 결제기일 장기화**	불규칙 발주 (수시 발주)	납기 단축, 촉박	거래선 변경 시도	**특허기술 자료제출 요구**	위탁기업과 원가 산정시 상충	어음 할인료 미지급
'03	35.4	–	**70.3**	**32.1**	46.3	40.8	17.1	–	14.9	13.8
'04	36.3	–	**71.3**	**32.3**	42.7	39.2	16.6	–	9.7	12.7
'07	22.4	**67.2**	**49.8**	**24.6**	22.6	28.8	4.3	**1.3**	11.6	11.1
'08	20.6	**54.7**	**60.7**	**31.5**	29.9	33.5	3.8	**1.5**	8.5	13.1
'09	20.8	**50.0**	**55.1**	**28.5**	22.7	29.7	4.9	**1.3**	12.2	7.4

주 : 복수응답 결과로 합계가 100.0 초과
자료 : 2009, 2010 중소기업실태조사, 중소기업청. 2005 중소기업중앙회 재구성

이하에서는 그 위반유형별로 점검해보고, 현행 하도급 공정화에 관한 법률(이하 '하도급법'이라고만 함)의 문제점과 외국의 입법례, 그리고 하도급법의 개정 등 대안을 검토해보고자 한다.

3) 중소기업청, 중소기업중앙회, 2010년 중소기업실태조사결과
4) 위평량, 대중소기업의 경영실태 차이와 법제도 개선안, 2011. 10. 6.

Ⅲ. 하도급 거래의 실태

1. 만연한 구두발주

공정위의 조사결과, 위반행위 유형 중에서 가장 빈번한 사례는 서면미발급이었다.[5] 이에 의하면, 위반유형 중 구두발주 비중이 2009년 22.1%, 2010년 25.4%, 2011년 22.6%로 과거 3년간 위반유형 중 4분의 1을 차지하고 있고, 특히 제1차 금속업, 출판·인쇄기록매체업, 고무·플라스틱업 등에서 구두발주 관행이 만연해 있는 것으로 나타났다. 현행 하도급법 제3조는 "원 사업자는 수급사업자에게 제조 등의 위탁을 하는 경우에는 그러한 작업을 시작하기 전에 하도급대금과 지급방법, 원재료의 가격변동에 따른 하도급 대금의 조정요건 등을 적은 서면을 발급하여야 한다."라는 의무규정을 두고 있다. 하지만 이는 슈퍼 갑의 지위에 있는 원사업자가 그 지위를 이용하여 부당한 계약내용을 정한 서면을 발급할 수도 있어, 하도급법 제3조의 2는 공정위가 표준하도급계약서를 사업자에게 권장할 수 있다는 재량조항을 두고 있는 것인데, 실제 거래현장에서는 서면 자체를 발급해주지 않고 구두계약하는 사례가 빈번한 것이다. 원사업자가 위와 같이 구두발주를 할 경우 가장 큰 문제는 향후 원사업자와 수급사업자와의 대대금지급과 관련한 법적 분쟁이 발생할 경우 속수무책이라는 것이다. 소송을 하려고 해도 증거가 없는 것이다. 일례로 광고·홍보 대행업체인 갑은 을에게 모 공단의 홍보영상 제작을 하도급 주기로 구두발주 했고, 을은 30편이 넘는 기획안을 만들고 100여개 이상의 참조영상자료를 만드는 등 성의를 다해 영상을 완성하여 갑에게 제출했으나, 갑은 위 자료를 받은 후 모 공단으로부터 최종 낙찰자로 선정되었으나 이후 병에게 위 자료를 넘겨주고 을에게 대금도 지급하지 않았다. 이에 을은 불공정거래로 신고했으나 서면계약서 등이 없어 결국 피해를 당할 수밖에 없었다.[6]

2. 결제지연 및 어음결제

현금 대신 어음으로 결제하는 경우, 현금으로 결제하기로 하고 그 지급을 미루는 경우, 하도급 대금을 미분양 아파트 등 대물변제로 하는 경우 등도 문제이다. 공정위의 조사결과를 보면 현금과 어음대체결제수단을 포함한 현금성 결제비율이 2010년 91.7%에서 2011년 92.2%로 상승세로 돌아섰다고 하나 아직도 많은 사업장에서 어음이나 대물변제 등이 횡행하고 있는 것이 현실이다.[7]

5) 공정거래위원회, 2011년도 제조업종 하도급 서면실태조사결과, 2012. 2. 15.
6) 2012. 2. 16.자 경향신문

〈제조업 – 최근 5년간 현금성 결제비율 추이〉

(단위 : %)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
원사업자 조사결과	88.2	95.3	92.9	91.7	92.2
수급사업자 조사결과	–	–	–	83.5	85.9

* 현금과 어음대체결제수단을 이용한 결제비율(어음 및 기타 대물변제는 제외)

〈제조업 – 연도별 지급수단별 결제 비율〉

(단위 : %)

지급수단	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
현금	47.3	46.2	43.7	38.6	40.7
어음대체결제수단	40.8	49.0	49.1	53.1	51.5
어음	9.2	4.6	5.2	6.1	4.8
기타	2.7	0.2	2.0	2.2	3.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

*비율=(지급수단별 금액)÷(전체 금액)×100

공정위의 조사결과, 하도급법 제13조 제1항에 따라 목적물 수령일로부터 60일 내에 지급해야 하는 하도급 대금 지급기일을 초과한 업체는 2011년 8.4%로 나타났고, 장기어음을 지급한 업체도 21.5%에 달했다.[8)]

〈제조업 – 연도별 법정지급기일 초과 및 장기어음 지급 업체 비율 추이〉

(단위 : %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
법정지급기일 초과	8.5	6.8	7.3	9.8	8.4
장기어음 지급	–	–	20.2	23.6	21.5

*비율=(법정지급기일 초과 업체 수)÷(조사대상 원사업자 수)×100

이에 더하여 공정위가 2011. 4. 28. 발표한 '2011년 하도급거래 상습 법위반자 명단 공표에 의하면, 상습 법 위반자 20개 업체 중 18개 업체가 지연이자 미지급, 14개 업체가 어음할인료 미지급, 14개 업체가 대금미지급 등으로 나타났다.

위반유형	**지연이자 미지급**	**어음할인 료미지급**	**대금 미지급**	서면 미교부	대금지급 보증불이행	부당한하도급 대금결정	어음대체결제 수수료미지급
업체수 (비율)	**18 [90.0%]**	**14 [70.0%]**	**14 [70.0%]**	8 [40.0%]	7 [35.0%]	5 [25.0%]	4 [20.0%]

현행 하도급법 제13조 제6항은 '하도급 대금을 어음으로 지급하는 경우에는 어음을

7) 공정거래위원회, 2011년도 제조업종 하도급 서면실태조사결과, 2012. 2. 15.
8) 공정거래위원회, 2011년도 제조업종 하도급 서면실태조사결과, 2012. 2. 15.

교부한 날부터 어음의 만기일까지의 기간에 대한 할인료를 수급사업자에게 지급하여야 한다.'라고 규정하고 있으나, 원사업자가 어음으로 지급하고서도 그 할인료마저 지급하지 않은 사례가 많았던 것이다.

대물변제도 문제로 지적되고 있다. 최근에는 미분양 아파트는 물론 골프장 회원권을 떠넘기는 사례까지 있다고 한다. K사는 대형 건설사로부터 공사비 23억원의 구간 도로공사를 하청 받았는데, 공사를 완성하고 나서 대금지급을 요구하자 원사업자는 대전에 소재하는 3억4천만원 상당의 미분양 아파트를 대물변제조로 지급하여 K사는 중도금 대출과 이자 등의 금융비용까지 부담해야 했다. 건설업계의 실태조사결과, 2009. 2.기준으로 117개의 중소형 건설업체가 700억원 상당의 건설비를 아파트로 대신 받았다고 한다.[9] 현행 하도급법 제17조는 '수급사업자의 의사에 반한' 대물변제를 금하고 있다.

3. 부당한 납품단가 인하

원사업자가 수급사업자로부터 완성품을 납품 받고 난 후 완제품 가격인하경쟁에 따른 분담 등의 이유를 들어 납품단가를 인하하는 것도 문제이다. 공정위의 조사결과, 납품단가 인하는 2008년 24.4%, 2009년 24.7%, 2010년 24.9%, 2011년 22.6%로 조사되는 등 해마다 조사대상 업체의 22% 이상은 납품단가 인하를 당한 것으로 나타났다. 2011년의 경우 심지어 5~10% 수준으로 인하된 경우도 있었다.[10]

단가인하 없었음	단가인하 있었음					
	소계	3%미만	3~5%미만	5~10%미만	10~20%미만	20%이상
77.4	22.6	13.7	5.6	2.7	0.5	0.1

납품단가인하는 원사업자가 수급사업자에게 요구하는 것이고, 수급사업자는 원재료 가격인상으로 공사비가 증액되었음을 이유로 원사업자에게 납품단가인상을 요구하는 경우가 있는데, 공정위의 조사결과를 보면, 수급사업자가 원재료 가격인상에도 불구하고 원사업자를 상대로 납품단가 인상을 요구하지 않은 비율이 무려 43.3%로 나타났다. 그 이유는 인상폭이 경미한 경우도 있겠으나 결국 슈퍼 갑의 지위에 있는 원사업자에게 인상요구를 한다는 것은 향후 수의계약을 하지 못할 수도 있는 위험부담이 있기 때문으로 보인다. 이러한 위험을 무릅쓰고 단가인상을 요구한 수급사업자들

9) 국민일보, 2012. 7. 9.자 기사
10) 공정거래위원회, 2011년도 제조업종 하도급 서면실태조사결과, 2012. 2. 15.

중 전부 또는 인상요구액의 50% 이상 반영비율은 63.6%로 나타났다.

〈납품단가 반영 비율 현황〉

(단위 : %)

조사연도	원사업자 조사결과			수급사업자 조사결과		
	전부	50%이상	50%미만	전부	50%이상	50%미만
2011	21.1	50.2	28.7	37.2	26.4	36.4
2010	20.4	44.3	35.3	31.1	24.8	44.1

*비율=(해당 업체 수)÷(일부 수용 응답업체 수)×100

위 조사에서 특이한 점은 원사업자들의 경우 50%이상을 반영해주었다는 응답이 50.2%인 반면, 수급사업자들은 26.4%에 불과하다는 사실이다. 실제 수급사업자들이 체감하는 납품단가 원자재 가격 연동제 비율은 훨씬 열악할 것으로 추정케 하는 대목이다.

4. 부당한 대금결정 및 감액

원사업자가 수급사업자에게 지급해야 할 공사대금을 결정하거나 감액하는 사례는 어제오늘의 일이 아니다. 공정위 용역으로 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소가 전문건설업체를 대상으로 조사한 결과를 보면, 부당한 하도급 대금의 결정과 감액방법은 기상천외하고 다양했다.[11] 위 조사에 응한 전문건설업체들의 자본금 규모는 1억원 이상 5억원 미만이 39.2%, 5억원 이상 10억원 미만이 46.7%로 대부분 영세한 규모였다.

이들 전문건설업체들이 겪은 실태를 조사한 결과, 일방적으로 일정금액을 할당한 후 당해 금액을 감하여 하도급 대금을 결정하는 행위는 조사대상의 45.9%, 정당한 이유 없이 특정 수급사업자를 차별 취급하여 하도급 대금을 결정하는 행위는 32.5%, 많은 양을 발주할 것처럼 거짓견적을 제시하여 단가를 인하한 다음 실제는 턱없이 적은 물량을 하도급 주면서 인하된 단가를 유지하는 경우는 53%, 경쟁입찰로 하도급 계약을 체결하면서 최저가로 입찰한 금액보다 낮은 금액으로 하도급대금을 결정하는 행위는 54.1%, 수출, 할인특별판매, 경품류, 견본용 등을 이유로 통상 지급되는 대가보다 현저하게 하회하여 하도급대금을 결정하는 행위는 31.6%, 하도급 대금을 현금으로 또는 지급기일 전에 지급함을 이유로 과다하게 감액하는 행위는 32.5%, 목적물 등의 제조, 수리, 시공 또는 용역수행에 필요한 물품 등을 원사업자로부터 사게 하거나 원사업자의 장비 등을 사용하게 한 경우에 적정한 구매대가 사

11) 공정거래위원회, 부당한 하도급 대금 결정 및 감액행위에 대한 심사지침 연구, 2006. 10.

용대가 이상의 금액을 하도급 대금 지급시 공제하는 행위는 45%, 원사업자의 경영적자를 이유로 부당하게 하도급 대금을 감액하는 행위는 45.7%, 심지어 원사업자가 부담하여야 하는 고용보험료 등을 수급사업자에게 전가시키는 행위는 55% 등으로 나타나 자본구조가 열악한 전문건설업체들에 대한 원사업자의 횡포가 대단히 심각함을 반증하고 있다.

그리고 이러한 실태는 공정위의 조사단계에서 쉽게 드러날 수 없는 음지의 영역이다. 현행 하도급법 제4조 제1항은 '원사업자는 수급사업자에게 부당한 방법을 이용하여 일반적으로 지급되는 대가보다 현저하게 낮은 수준으로 하도급 대금을 결정하여서는 아니된다'라고 규정하고, 이어 같은 조 제2항에서 부당한 하도급 대금결정의 간주규정을 두고 있다. 그리고 하도급법 제5조는 물품 등의 구매강제 금지를 규정하고, 같은 법 제11조는 '원사업자는 정당한 사유가 없는 한 하도급 대금을 감액하여서는 아니 된다'라고 규정하고 있다. 위에서 언급한 사례들은 현행 하도급법에서 규정한 부당한 대금결정이자 대금감액에 해당한다.

5. 기술탈취

원사업자가 수급사업자에게 기술자료를 요구하고 심지어 다른 업체에 넘기는 것도 문제이다. 공정위의 조사결과, 원사업자가 수급사업자에게 기술자료를 요구한 비율이 2.6%이고, 이러한 요구에 대하여 기술자료를 제공한 수급사업자는 0.9%로 나타났다. 하지만 이는 빙산의 일각이다. 공정위의 위 용역보고서에 의하면, 수급사업자에게 납품 관련 지술자료 등을 요구하여 넘겨받은 후, 이를 다른 사업자에게 제공하고 다른 사업자의 견적가격 등을 근거로 하도급 대금을 인하하는 경우도 42.9%나 되었다.[12] 일단 수급사업자가 개발한 기술을 받은 다른 제3의 업체는 견적가격이 인하될 수밖에 없는데, 원사업자는 그렇게 인하된 가격을 다시 원래의 수급사업자에게 요구하는 것이다.

경찰청의 조사결과, 올해 1월부터 9월까지 검거한 산업기술 유출사건은 총 99건인데, 그 중 5건은 '동반성장 침해형 기술탈취'로서 대기업이 시장에서의 우월적 지위를 이용하여 하도급업체 등에게 기술자료 이전을 요구하여 이를 유용한 것이다.[13]

현행 하도급법 제12조의 3 제1항은 '원사업자는 수급사업자의 기술자료를 본인 또는

12) 공정거래위원회, 부당한 하도급 대금 결정 및 감액행위에 대한 심사지침 연구, 2006. 10.
13) 한국일보, 2012. 10. 26.자 기사

제3자에게 제공하도록 요구하여서는 아니된다'라고 규정하고 있으나, 실제 사업현장에서는 비일비재하게 벌어지는 일인 것이다.

IV. 현행 하도급거래의 공정화에 관한 법률의 문제점

1. 표준하도급 계약서 교부의 재량규정 문제

현행 하도급법 제3조의 2는 '공정위는 사업자 등에 표준하도급 계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있다'라고 규정하고 있다. 하지만 이는 사업자를 강제할 수 있는 것이 아니어서 이러한 계약서를 사용할지 말지는 사용자의 결정 여하에 달려 있다. 같은 법 제3조 제1항은 원사업자의 수급사업자에 대한 서면교부를 의무사항으로 규정하고 있고, 같은 법 제30조 제1항 제1호에 이를 위반할 경우 하도급 대금의 2배에 상당하는 벌금 규정을 두고 있으나, 문제는 이러한 위반사례를 어떻게 파악할 수 있는가 하는 문제 및 이를 신고하더라도 공정위가 고발권을 행사할 것인지 여부 등이 여전히 미지수여서 별로 실효성은 없는 규정이다.

2. 대금지급 규정의 미비

현행 하도급법 제6조 제1항은 '원사업자가 발주자로부터 선급금을 지급받은 경우에는 그 비율에 따라 선급금을 받은 날부터 15일 이내에 수급사업자에게 지급하여야 한다'는 규정을, 같은 조 제2항은 '기한이 지난 후에 선급금을 지급하는 경우에는 이자를 지급하여야 한다'는 의무조항을, 같은 법 제13조 제1항은 '목적물의 수령일부터 60일 내에 하도급 대금을 지급하여야 한다'는 규정을 각각 두고 있으나, 이러한 대금을 현금으로 지급하라는 직접적인 규정은 없다. 오히려 제13조 제6항은 '어음으로 지급하는 경우에 그 어음은 법률에 근거하여 설립된 금융기관에서 할인이 가능한 것이어야 한다'는 규정을 두어 어음결제를 용인하고 있고, 같은 조 제7항에서 어음대체결제수단을 규정하고 있을 뿐이다. 어음지급의 경우 하도급법 제13조는 할인료를 지급하도록 하고, 같은 법 제30조 제1호는 하도급 대금의 2배의 벌금 규정을 두고 있으나, 이러한 사례로 고발된 경우는 극히 적다.

3. 부당한 하도급 대금 지급결정 및 감액에 대한 엄격한 요건 규정

하도급법 제4조 제1항은 '부당한 방법'과 '일반적으로 지급되는 대가보다 현저하게

낮은 수준의 지급'이라는 두 가지 요건을 충족하는 경우 부당한 하도급 대금결정으로 본다. 하지만 부당성과 현저성의 개념을 요구하는 것은 위 조항의 입법취지를 고려할 때 지나치게 엄격한 요건이고, '일반적으로 지급되는 대가'의 개념과 '현저하게 낮은 수준'의 개념이 지나치게 추상적이어서 원사업자의 면책을 유도할 수 있는 불명확한 조항이다. 또한 같은 조 제2항은 부당한 결정의 간주규정을 두면서 제5호에 '원사업자가 수급사업자와의 합의 없이 일방적으로 낮은 단가에 의하여 하도급대금을 결정하는 경우'라고 규정하고 있으나, 그렇다면 합의가 있으면 부당한 결정을 피할 수 있는 것인지 문제된다. 열악한 수급사업자는 향후 수의계약을 고려하여 울며 겨자 먹기로 합의해줄 수밖에 없는 실정을 도외시하고 오히려 합의의 외형만 있다면 얼마든지 부당한 결정을 피해갈 수 있는 규정인 것이다.

4. 수급사업자의 하도급 대금 조정신청에 대한 원사업자의 불이익조치에 대한 규제조치 미흡

하도급법 제16조의 2 제1항은 수급사업자는 원자재 가격 등의 변동을 이유로 한 하도급 대금의 조정을 신청할 수 있고, 제2항은 중소기업협동조합의 조정신청권을 규정하고 있다. 하지만 공정위의 조사결과에서도 나온 바와 같이 수급사업자들은 향후 계약이 단절될 것 같은 두려움에 대금조정신청을 할 수 없는 처지인데, 이러한 신청에 대한 보복으로 원사업자가 수급사업자에 대한 불이익조치를 할 경우 하도급법 제19조 제2호에 불이익 조치 금지규정을 두고 있고, 이를 위반할 경우 25조에 의하여 시정조치를 할 수 있고 제30조 제1항 제3호에 의하여 하도급 대금의 2배 이상의 벌금을 과하는 규정은 있으나, 시정조치는 공정위의 조치 중 가장 약한 조치이고, 별 실효성도 없으며, 원사업자는 시정조치를 받는 것을 각오하고 조정신청을 한 수급사업자에 대한 입찰을 제한하는 것을 택할 가능성이 많고, 벌금형 역시 공정위의 고발을 기대할 수 없으므로 역시 실효성이 없다.

이와 별도로 하도급법은 대금조정신청권자로 해당 수급사업자와 중소기업협동조합으로 한정하고 있으나, 해당 수급사업자는 보복이 두려워 그 신청이 쉽지 않고, 중소기업협동조합은 수급사업자가 그 가입자가 아닌 경우에 역시 실효성이 없다.

5. 대물변제 금지규정의 불명확성과 규제조치 미흡

하도급법 제17조는 '원사업자는 수급사업자의 의사에 반하여 하도급 대금을 물품으로 지급하여서는 아니 된다'라고 규정하고 있다. 이러한 규정은 오히려 원사업자의

면책을 강화시켜주는 역할을 하게 된다. 즉, 원사업자는 공사대금 대신 미분양아파트를 주고 이에 대하여 수급사업자가 이의를 제기하지 않는다는 각서만 받으면 적어도 수급사업자의 의사에 반한 대물변제는 아닌 것이 된다. 이러한 각서를 거부할 수급사업자는 아무도 없을 것이기 때문이다. 사업현장에서 관행처럼 발생하는 대물변제행위에 대한 규제 역시 같은 법 제25조는 '시정조치'를 하는 것으로 규정하고 있다. 처벌을 강화하고, '수급사업자의 의사에 반하여' 같은 면책조항은 삭제해야 마땅한 것이다. 원사업자가 수급사업자에게 공사대금 대신 미분양아파트를 주었다면 이는 수급사업자의 의사를 물어볼 필요도 없이 부당한 대물변제인 것이다.

6. 징벌적 손해배상의 대상적격

하도급법 제35조 제2항은 '원사업자가 수급사업자로부터 취득한 기술자료를 유용할 경우 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 진다'라고 규정하고 있다. 이는 현재 발생하고 있는 하도급 거래실태의 유형을 전혀 고려하지 않은 조항이다. 즉, 위에서 살핀 바와 같이 현재 발생하는 하도급 거래과정에서의 위반사항은 주로 구두발주, 부당한 대금결정 및 감액, 부당한 대물변제 등이 주종을 이루고 있다. 기술탈취도 문제되고 있으나 위의 문제만큼 심각하지는 않은 것이다. 공정위의 1998년부터 2011년까지의 위반유형별 시정실적을 보면, 어음할인료 미지급이 총 10,765건으로 전체 대비 57.0%, 지연이자 미지급이 총 2,885건으로 전체 대비 15.3%, 대금 미지급이 총 2,777건으로 전체 대비 14.7% 등으로 나타났다.[14] 사정이 이러한데 징벌적 손해배상은 그 대상적격을 오로지 기술탈취만 규정하고 있는 것이다. 더구나 손해배상금액도 '기술자료 유용으로 발생한 손해'라고 규정하여 실제 이러한 일이 발생한다고 하여도 이를 소송으로 다투는 수급사업자로서는 기술유용으로 인하여 발생하는 손해액을 입증해야 하는데 그 입증이 만만치 않다.

7. 전속고발권의 문제점

하도급법 제32조는 '제30조의 죄는 공정위의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다'라고 규정하고, 이어 같은 조 제2항은 '공정위는 제30조의 죄 중 위반정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 하도급 거래질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 한다'라는 의무규정을 두고 있다. 그런데 하도급법 제30조는 하도급 거래에서 발생할 수 있는 거의 대부분의 위법사항을 망라하고 있는데, 이러한

14) 공정거래위원회, 2011년 통계연보, 2012.

모든 위법사항은 공정위의 전속고발권으로 인하여 피해를 입은 수급사업자의 고소나 협동조합이나 협회의 고발권을 제한하고 있다. 더구나 공정위의 의무고발조항은 위반 정도의 객관적 명백성, 중대성, 하도급 거래질서의 현저한 저해 등의 3가지 요건을 요구하고 있어 과연 실제 이러한 사정으로 인정돼 고발되는 경우가 있는지 의문이다. 실제 2011년도 사건접수 및 처리현황을 보면, 하도급법 위반의 경우 신고와 직권조사 건수가 1,322건인데, 그중 고발한 것은 12건에 불과했다.[15] 고발권이 거의 형해화한 것이다. 그나마 2011년 공정위 전체 고발건수(하도급 사건 포함) 38건 중 실제 기소된 것은 8건에 불과하여 원사업자가 위법행위를 하고 벌금형을 받는 경우는 극히 드물다.

V. 대기업과 중소기업의 상생을 위한 외국의 입법례[16]

1. 일본

일본은 하청대금지불지연 등 방지법에서 원사업자는 발주시에 결정한 하청대금을 하청 사업자에게 돌릴 수 없는 책임이 없는 경우 발주 후에 이를 감액하는 것을 금지하고 있다. 하청 사업자에게 책임을 돌릴 수 있는 사유란 하자의 존재, 납기 지연 등의 경우를 말한다. 특히 원사업자의 경영이 어려운 것을 이유로 하청대금의 감액을 실시하는 것은 금지되고, 원사업자가 하청대금의 조속한 지불을 조건으로 가격인하를 요구하는 것은 물론 감액을 미리 특약한 경우라도 그 특약을 이유로 한 감액은 금지된다. 이와 더불어 광고비 등의 명목으로 찬조금을 징수하는 경우 등 원사업자가 우월적 지위를 이용하여 편법으로 대금을 감액하는 것은 독점금지법 위반이 된다.
또한 전국하청기업진흥협회를 구성하여 회원사를 대상으로 거래알선, 거래적정화, 각종 정보제공, 하청대금법 교육사업 등을 하기도 한다.

2. 미국

대기업과 중소기업의 협력관계는 특별히 법제화 되어 있지 않고, 한국의 중소기업청에 해당하는 Small Business Administration이 연방정부 산하로 별도 구성되어 최소한의 개입을 하는 구조이다. FTC나 법무부는 불공정 거래에 관해서 특별한 조치나 대응을 하지 않고 소송을 통해서 해결한다.

15) 공정거래위원회, 2011년 통계연보, 2012.
16) 공정거래위원회, 부당한 하도급 대금 결정 및 감액행위에 대한 심사지침 연구, 2006. 10.

3. 독일

독일은 역사적으로 협동조합 및 상호보완적 협업이 발달·정착되어 대기업과의 관계에서 중소기업들끼리의 연합체가 잘 형성돼 있고, 이들 간의 컨소시엄이 활발하다. 정부도 단가관련 분쟁사항에 적극적으로 나서고 있고, 대기업과 중소기업 간의 협력기관으로 독일연방 중기업경제협회가 있으며, 여기에 가입된 회원사는 무려 18만개 업체에 달한다.

4. 이탈리아

이탈리아는 소기업들끼리 그룹을 형성하여 대기업과 수평적인 관계를 유지하고, 필요에 의해 컨소시엄이 구성되기도 한다. 일례로 의류산업의 경우 단추, 옷감, 지퍼 생산업체끼리 연합체를 형성하여 공동수주를 하거나 경쟁력의 불리를 극복하는 것이다.

VI. 공정한 하도급 거래질서 확립을 위한 방안

1. 전속고발권의 일부폐지

하도급 거래실태에서 본 바와 같이 원사업자의 수급사업자에 대한 부당한 대우는 시정조치의 단계를 넘어 벌금 등 강력한 처벌이 필요할 경우도 있으나, 극히 예외적인 경우를 제외하고는 공정위의 고발이 없으면 수사할 수도 없고, 해당 사업자는 고소권도 없는 문제가 있다. 공정위는 전속고발권을 가지고 있으나 실제 고발건수는 극히 미미하고 대부분은 시정조치 등으로 처리하고 있어 제도의 수급사업자를 보호하고자 하는 하도급법의 입법취지마저 몰각되고 있다. 남소를 우려할 수 있고, 이로 인하여 대기업이 위축될 경우를 우려하는 목소리도 있으나 그럴 위험은 별로 없다. 참고로 공정거래법 위반유형별 사건접수현황을 보면, 전소고발권 제한 대상행위는 전체 대비 27.2%에 불과하여 기업에 미치는 영향이 미미하다.[17]

〈표 12〉 공정거래법 위반유형별 사건접수 현황

(단위 : 건)

	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
시장지배적지위남용행위	8	10	4	6	3	6	49	25	22	20
기업결합제한규정위반행위)	56	57	37	46	38	26	82	35	28	21

17) 위평량, 대중소기업의 경영실태 차이와 법제도 개선안, 2011. 10. 6.

	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
경제력집중억제위반행위	25	15	84	35	224	36	24	56	108	37
부당한 공동행위	**74**	**81**	**79**	**89**	**89**	**79**	**88**	**118**	**122**	**115**
사업자단체금지행위	**128**	**154**	**115**	**138**	**92**	**89**	**87**	**135**	**120**	**136**
불공정거래행위2)	354	426	398	464	527	959	1,137	960	1,044	841
(재판매가격유지행위)	**(8)**	**(18)**	**(14)**	**(14)**	**(12)**	**(22)**	**(10)**	**(5)**	**(12)**	**(23)**
(부당지원행위)	**(41)**	**(81)**	**(20)**	**(35)**	**(13)**	**(16)**	**(6)**	**(13)**	**(16)**	**(3)**
총계 (A)	645	743	717	778	973	1,195	1,467	1,329	1,444	1,170
전속고발권제한 대상행위(B)	**315**	**401**	**269**	**328**	**247**	**238**	**322**	**331**	**320**	**318**
비율 (B/A)	48.8%	54.0%	37.5%	42.2%	25.4%	19.9%	21.9%	24.9%	22.2%	27.2%

주: 1) 기업결합 신고위반 포함. 2) 재판매가격유지행위, 국제계약, 시정조치불이행 등 포함
자료: 공정거래위원회(2010), 『2009년도 통계연보』, pp.14-16

하도급법 위반의 경우에도 그 대상을 모든 법위반 사례로 할 것이 아니라 수급사업자의 생존을 심각하게 위협하는 행위로 한정 – 예를 들면 대금의 장기 미지급, 어음의 장기 미결제, 기술탈취, 부당한 발주취소 등 – 하여 해당 수급사업자 및 협회의 고소·고발권을 인정해 주어야 한다.

이와 더불어 하도급법 제32조 제2항의 지나치게 엄격한 의무고발 규정도 요건을 명확하게 하는 방향으로 완화시켜야 한다.

2. 징벌적 손해배상제의 전면적 도입

현재 기술탈취의 경우에만 3배 배상을 할 수 있도록 규정돼 있는 것을 대상을 확대하여 하도급법 제30조에 규정된 사항은 징벌적 손해배상을 할 수 있도록 개정해야 한다. 또한 그 손해액의 범위도 수급사업자가 입증하기 쉽도록 하도급 대금의 일정 비율 등으로 규정해야 할 것이다.

3. 중소기업 단체에 하도급 거래 분쟁조정 협의권 부여

하도급법 제16조의 2는 수급사업자와 중소기업협동조합에게 하도급 대금 조정신청권을 주고 있으나, 수급사업자는 원사업자의 보복이 두렵고, 중소기업협동조합에 가입돼 있지 않은 소규모 업체들은 분쟁조정을 신청할 수 없는 문제가 있으므로, 다양

한 영역의 중소기업연합체나 협의체를 구성하여 그 협의체에게 분쟁조정 신청권을 주어야 한다. 또한 같은 법 제16조의 2 제4항은 조정신청을 받은 원사업자는 '수급사업자'와 협의를 개시해야 한다고 규정하고 있어 수급사업자에게만 협상권을 주고 있으나, 이는 양 당사자의 기울어진 관계를 도외시한 비현실적인 규정이다. 향후에도 동종업종을 영위해야 하는 수급사업자가 협상력이 있을 리 없고, 이에 따라 이들 수급사업자의 연합체 등에 협상권을 주어야 한다.

4. 중소기업 단체의 공동행위 규제 완화

현행 공정거래법은 제19조 제1항에 부당한 공동행위의 금지를 규정하고, 같은 조 제2항 제6호는 '중소기업의 경쟁력 향상'을 목적으로 하는 경우 대통령령이 정하는 요건에 해당하고 공정위의 사전인가를 받은 경우에는 부당한 공동행위로 보지 아니한다는 규정을 두고 있다. 하지만 이는 지나치게 엄격한 규정이고, 실제 위 조항으로 중소기업에게 담합을 허용해준 사례는 1981년 이후 총 9건에 불과하다.

이미 앞에서 살핀 바와 같이 선진국은 중소기업의 업종별 연합체 등이 잘 조직돼 있고, 이러한 조직이 대기업과의 하도급 계약시 공동으로 대응하여 협상력을 가지고 있다. 중소기업의 연합체가 이러한 행위를 할 수 있는 이유는 해당 국가가 그러한 공동행위에 대한 카르텔 적용제외 조항을 두고 있기 때문이다. 일례로 독일은 EU법에도 불구하고 중소기업의 공동행위만큼은 카르텔 적용제외 대상으로 하였는데, 독일의 중소기업 카르텔 형태는 구매공동체와 판매공동체 등으로서 중소기업은 납품 등에 있어 컨소시엄을 구성하여 공동으로 대기업에 납품하여 협상력을 높이는 것이다. 따라서 우리도 중소기업들이 협동조합 등의 단체를 결성하여 공동으로 거래조건을 결정하면서 대기업과 협상할 수 있도록 공정거래법을 개정해야 한다.

Ⅶ. 결론

우리 헌법 제119조 제2항은 자본주의를 유지하기 위한 최소한의 조항이다. 국가의 경제에 관한 개입은 모두가 같이 살아가는 경제체제를 위한 불가피하고 필요불가결한 국가의 임무이다. 재벌 대기업이 그렇지 않아도 불평등한 출발선에서 출발한 각 경제주체들에게 불공정한 룰을 강요하면서 그 이익을 극대화하는 현실에서 국가가 –적어도 출발선이 다름은 인정한다 하더라도– 그 룰만은 제대로 만들고 그 준수여부를 늘 점검해야 하는 것은 바로 이러한 이유이다. 그리고 이는 결국 재벌을 위한

일이기도 하다. 중소기업이 무너지면 재벌의 영광을 떠받치고 있는 사회의 하부구조가 무너지는 것이며, 재벌의 상품을 사줄 수요기반이 붕괴하는 것이기 때문이다.

이미 국회에서는 하도급법 개정안만도 14개나 계류 중이다. 그 중에는 다분히 시대의 흐름에 편승한 과도한 개정안도 있으나, 대부분은 위에서 언급한 현행 하도급법의 문제점에 천착한 법안들이다. 하루 속히 하도급 거래에서의 공정한 룰이 만들어지고 공정위를 주축으로 하여 그 룰이 어떻게 지켜지고 있는지 짜임새 있는 점검체계가 구비되었으면 하는 바람이다. 우리 경제의 수적인 지배자 푸른 늑대들이 살아남기 위하여.

〈재벌개혁 관련〉

경제민주화와 재벌개혁 추진에 필요한 입법방안

김성진 변호사 (민변 민생경제위원회)

1. 한국경제의 현실 : 재벌개혁 입법과제의 배경

재벌은 1960년대 박정희 정권부터 정부의 적극적인 개입과 지원을 받아 성장했다. 정부는 외국으로부터 도입한 자본과 기술을 특정 재벌을 선택하여 집중적으로 지원하였고, 그러한 배타적인 금융지원, 대규모사업인허가지원 등을 통해 재벌들은 사업규모를 늘리고, 국내 경제에서 독점적 지위를 차지하고 많은 이윤을 축적할 수 있었다. 재벌로의 경제력 집중이라는 결과는 정부의 특혜뿐만 아니라 무수한 노동자의 노동과 소비자들의 소비 등 국민경제 전반의 지원과 동원과 희생이 있었기 때문에 가능했다. 그럼에도 재벌은 통제되지 아니한 상태로 과잉차입을 통한 과잉, 중복투자를 계속했고 그 결과가 1997년 국민들에게 엄청난 고통을 안겨준 IMF사태였다. 외환위기 때 재벌들의 부실을 해소하기 위해 수십조 원에 이르는 공적자금을 투입하였지만, 재벌은 국민의 정부에 이어 참여정부까지도 자본의 투자파업을 무기로 굴복시켜 친재벌적인 정책을 계속 유지하도록 했다. 노무현 전 대통령이 '권력이 자본으로 넘어갔다'고 말한 것이 그 단면이다. 특히 이명박 정부는 '비즈니스 프렌들리'라는 노골적인 친재벌정책을 통해 재벌에 대한 규제완화와 지원을 강화하였고, 재벌들은 하도급거래에서 갑의 지위를 남용하여 납품단가 인하 등을 통해 중소기업의 몫을 앗아갔다. 그 결과 재벌기업으로의 경제력 집중은 더욱 심화되었다. 4대 재벌의 매출액은 국내총생산의 50%를 넘고, 최근 4년간 재벌 계열사는 60%가 넘게 늘어났다. 늘어난 재벌 계열사는 재벌 3세, 4세를 위한 편법적인 증여의 수단이 되어, 중소기업과 중소상인들의 사업분야인 비제조업, 서비스업으로 발을 뻗었고, 그 결과 중소기업과 중소상인은 더욱 궁핍해졌다. 이명박 정부의 친재벌정책 결과 재벌 등 대기업과 수출기업의 호황으로 수치상의 성장만을 기록하였을 뿐, 중소기업과 중소상인들은 전례 없는 불황과 경영위기를 겪고 있으며, 비정규직의 확산으로 근로자 고용의 질이 악화되었고, 청년실업을 비롯한 실업 문제 역시 심각한 상황이다. 대기업과 중소기업 사이의 양극화는 대기업에 속하지 못한 근로자나 자

영업자들의 실질소득을 감소시켜 사회적 양극화의 주요 원인이 되고 있다. 이것이 재벌의 역사이고 재벌이 만들어낸 대한민국의 경제현실이다. 재벌로의 경제력 집중은 이와 같은 중소기업, 중소상인, 소비자, 노동자 등 각각의 경제주체들의 희생의 결과인 것이고, 그 결과 국민대중의 심각한 생존과 생활의 위기 국면이 펼쳐진 것이다. 이런 상황 하에서 재벌 개혁이 곧 경제민주화의 등식이 될 만큼 중요한 문제로 떠오르게 된 것이다.

2. 재벌체제의 문제점

재벌체제의 문제점은 다음과 같이 볼 수 있다.

첫째, 재벌의 지배구조는 지배하는 사람은 책임을 져야 한다는 경제적인 이치에도 맞지 않는다. 재벌은 불과 1~2%에 불과한 지분을 가지고 계열사를 통한 순환출자 등의 방법을 통해 재벌에 속한 기업 모두의 경영을 100% 지배하고 있다. 그러나 경영의 잘못으로 인하여 계열회사에 발생한 손해에 대하여는 전혀 책임을 지지 않고 있다. 회사나 주주전체의 이익보다는 재벌 일가의 사적인 이해관계에 따라서 기업의 주요한 의사결정이 이루어지고 있다. 무엇보다 재벌일가의 이익을 최우선시하는 경영이 사실상 이루어지고 있는 것이 현실이다.

둘째, 재벌로의 경제력 집중은 시장경제의 핵심인 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하여 효율적인 자원배분을 왜곡한다. 재벌의 경제력 집중은 시장지배력 남용의 결과이며, 시장지배력 남용은 그에 따라 더 심해지고 있다. 재벌로의 경제력 집중은 하도급단가 인하 등 중소기업의 존립을 위협하는 바탕 위에 서 있으며, 중소기업이 대기업으로 성장하는 길을 막고 있어 국민경제의 지속가능한 선순환 구조를 깨뜨리고 있다.

셋째, 재벌일가로 집중된 과도한 경제권력은 단순히 경제 분야의 문제에만 머물지 않고, 정치, 사회, 문화 등 전 영역에 걸친 영향력 행사로 민주주의와 법치주의의 위기를 초래하고 있다. 우선 재벌은 막대한 자금과 인맥을 동원한 로비를 통해 정부정책마저 좌우하는 지경에 이르렀다. 심지어 공정거래위원회, 국세청, 검찰, 사법부까지 대규모 로펌이나 소속 임원들을 통한 로비, 퇴임 후 뒤봐주기 등을 통하여 우호세력으로 포섭한 상태이다. 공정거래위원회 공무원들이 회식에서 대형 로펌의 변호사를 불러 회식비 200 만원을 결제시킨 일이나, 재벌들의 경우 횡령 배임의 액수가 천문학적임에도 불구하고 휠체어를 타고 집행유예로 풀려 나오고, 기다렸다는

듯이 특별사면을 통해 경영 일선에 복귀하는 것들이 바로 법치주의 위기의 한 단면이다. 재벌의 언론 장악 역시 심각하다. 4대 재벌은 신문사, 방송사 광고비 총액의 20%를 차지하고, 재벌의 경제연구소가 쏟아 내는 친재벌적 보고서는 재벌에 장악된 언론을 통해 여론의 주류를 형성해 내고 있다.

이처럼, 경제력의 과도한 재벌집중이 낳은 문제들이 수인하기 어려운 수준에 이른 지금 이를 시정하기 위한 구체적인 입법이 요청되는 시점이라 할 수 있다.

그래서 최근에, 재벌을 현실로 존재하는 하나의 기업집단으로 보고, 그 기업집단에 대한 합리적인 규율이 가능할 수 있도록 하는 기업집단법의 제정이 필요하다는 논의가 나오고 있다. 그리고 재벌로의 지나친 경제력 집중이나 지나친 확장을 막기 위해, 중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법을 제정해야 한다는 목소리가 힘을 얻고 있으며, 중소기업과 중소상인 영역으로 뻗친 문어발을 잘라낼 수 있는 법제로 미국과 비슷하게 기업분할명령제, 계열분리명령제를 도입해야 한다는 논의가 활발해지고 있다. 또한 유통재벌의 무분별한 골목상권침해를 막기 위한 법적 장치가 필요하며, 재벌대기업의 담합으로부터 소비자들의 피해구제가 용이하도록 하기 위한 소비자집단소송법의 제정과 담합에 대한 징벌적 손해배상제도의 도입도 필요하다. 이하에서는 이러한 경제민주화 강화 입법제안에 대하여 차례로 검토하기로 한다.

3. 재벌지배구조에 대한 법적 규율 문제

이하에서는 재벌의 지배구조를 합리화하기 위한 규율로서 기업집단 차원의 규율이 필요하다는 취지의 입법제안을 간단히 설명하기로 한다.

가. 회사단위를 넘는 기업집단 지배구조에 대한 법적 규율의 필요성

재벌은 현실적으로 존재하는 기업집단으로서, 다수의 계열사가 총수 일가라는 공통의 지배권하에서 선단식으로 운영되고 있다. 이처럼 현실적으로 존재하는 기업집단에 대하여 개별기업을 단위로 하는 회사법 규율로는 실효성 있는 기업집단에 대한 규율이 어렵다. 그러한 법적인 공백을 이용하여 소유-지배의 심각한 괴리가 발생하고, 개별기업의 주주의 이익보다 총수 일가의 이익이 우선시하는 경영이 일상화되고 있는 것이 현실이다. 이로 인해 개별기업의 주주 및 채권자들의 이익이 희생되는 부당한 피해가 발생함에도 불구하고 이를 회복시킬 수 있는 법적 장치가 부재하다는

문제점이 노정되고 있다. 재벌의 지배구조를 개선하기 위해 사외이사제도의 도입, 소수주주권의 강화, 주주대표소송의 제기, 증권관련 집단소송제 도입 등 일련의 조치들이 시행되었다. 그러나 이는 상법이 정한 회사법 범위 내에서의 조치들로서 개별 회사가 규율대상이어서 재벌이라는 기업집단 자체를 규율하기에는 실효성이 없다는 비판과 반성이 제기되어 왔다. 상법은 기본적으로 법적·경제적으로 독립한 회사만을 전제로 하여 이해관계인의 이익조정을 도모하고 있기 때문에, 기업집단 형성에 따라 다기화되고 있는 이해관계인 사이의 이익 충돌을 조정함에 있어서는 실효성이 없다는 본질적인 문제가 있다. 즉 상법과 관련된 이러한 개별기업단위의 입법을 통해서는 재벌이라는 기업집단에서 총수 일가가 소수 지분만을 가지고 기업집단 전부의 의사결정권을 오로지하고 있는 현실에 대하여는 실효적으로 규율하지 못하는 한계가 있는 것이다. 따라서 실재하는 기업집단을 하나의 법적 권리 의무의 주체로 인정하고, 다수 회사를 공동으로 경영함에 따라 발생하는 개별기업에 대한 경제적 효과를 법적으로 규율함으로써, 개별기업의 주주, 채권자들의 이해관계를 상법상 하나의 기업에서 보호하는 수준으로 보호할 필요가 있다.

회사단위를 넘어 기업집단 전체를 하나의 단위로 하여 경영을 하는 것에 대하여, 독일의 경우 기업집단법을 따로 정립함으로써 종속회사의 주주나 채권자가 지배회사 또는 지배회사의 이사들을 상대로 그 책임을 물을 수 있도록 하는 법 체제를 발전시켜 왔다. 회사법의 기본체계는 기업단위로 주주총회, 이사회, 이사 등의 기관구성과 이사의 책임, 주주의 권리, 주주대표소송 등 민주적 운영과 책임을 묻는 것이다. 그런데, 독일은 이러한 회사단위의 책임관계를 뛰어넘어 기업간의 지배와 종속관계를 인정하고 이러한 지배종속관계에 의하여 규율되는 기업집단을 인정하는 기업집단법[1]의 법체계를 체계화한 것이다. EU는 각 나라마다 기업의 문화와 운영방식 등의 차이가 커서 유럽각국은 공통된 기업집단법을 입법하지 않고 각 국가마다 전통적인 회사법 체계 내에서 필요에 따라 회사단위를 뛰어 넘는 기업집단 단위의 개별규정을 도입하는 방법으로 기업집단을 규율하는 법체계를 발전시키고 있다. 한국에서 재벌이라는 기업집단 단위의 지배구조에 관한 입법을 논의하는 문제, 즉 "기업집단법 제정" 논의에 있어서는 이와 같은 두 가지 방식의 입법논의를 모두 열어 놓고 논의를 할 필요가 있다고 생각한다.

독일식의 기업집단법처럼 단일체계의 기업집단법을 도입하는 방식은 지배회사가 종속회사를 지배하는 계약을 체결하여 투명하게 공시하도록 함으로써 재벌 기업집단

1) 기업집단법이 독립하여 존재하는 것이 아니라, 주식회사법의 한 부분으로 기업집단인 콘쩨른을 규율하는 법체계를 말한다.

단위의 경영이 어떻게 이루어지고 이익이 어떻게 배분되는지 등 지배구조 문제를 주주, 채권자 등 이해관계자들이 투명하게 알고 관리할 수 있다는 장점이 있다. 아울러 사실상, 암암리에 종속회사를 지휘하여 종속회사와 그 주주, 채권자들에게 피해를 입히는 불이익한 법률행위나 불이익 조치에 대하여 지배회사나 지배회사의 이사들에게 책임을 물을 수 있다는 장점도 있다. 하지만 독일식 기업집단법은 논란의 소지도 많다. 즉 독일식 기업집단법은 지배기업이 종속기업에 대하여 경영상 지휘를 할 수 있는 내용과 방식을 포함하는 지배계약이나 이익인도계약 등을 체결하여 이를 법인등기부 등본에 공시하면 법적으로 지배기업이 다른 종속기업을 그 종속기업 내부의 의결이나 집행체계와 관계없이 종속기업의 경영을 지휘할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 지휘권을 합법화하는 법 제도는 우리 현실에서 많은 논란을 불러올 것으로 예상된다. 현실에서 암암리에 이루어지고 있는 지배회사의 종속회사에 대한 경영지배를 지배계약을 통하여 투명하게 드러내 양성화하는 대신 주주, 채권자 등의 보호제도를 강화하여 보호하고 연결재무제표 등을 통하여 회계를 기업집단 단위로 투명하게 한다는 것은 긍정적일 수 있지만, 기업집단 전체의 이익을 위하여 종속기업이 불이익하게 지배될 수 있다는 법리가 도입된다는 것은 우리 사회의 기업문화나 기존 회사법의 법리체계에서는 쉽게 받아들이기 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 독일식 기업집단법을 그대로 한국에 도입할 경우 어떤 효과와 부작용을 가져올지 분명치 않은 상황이며, 재벌개혁의 논쟁이 기업집단법의 세부 법리논쟁으로 흘러 논점이 흐려질 우려도 있다.

한편, 현행법을 개정하는 방법으로 기업집단에 대한 규율을 체계화하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 우리사회에서 재벌이라는 기업집단이나 지배회사나 지배주주가 회사법 체계와 상관없이 실질적으로 종속회사를 지배하여 종속회사에는 불이익하지만, 지배회사의 이익이나 기업집단 전체의 이익을 위하여 종속회사의 경영을 지휘하는 행위는 현실적으로 존재하는 것이고, 우리 회사법이나 공정거래법 체계의 곳곳에 이러한 지배주주나 지배회사와 관련한 규율이 산발적으로나마 존재하고 있다. 이처럼 현재 규정되어 있는 회사법이나 공정거래법의 내용을 보다 정치하게 개정하고, 기업집단 단위로 확대하여 적용하는 방식으로 개정하여 이를 종합하고 체계화한다면 독일식의 단일화된 기업집단법체계와 같은 규율 효과를 기대해 볼 수도 있는 것이다. 이러한 후자의 방식은 이미 우리 회사법 체계인 상법이나 자본시장법과 공정거래법에 있는 규정을 기초로 일부 개정한다는 점에서 생경한 제도 도입에 대한 저항을 줄일 수 있고, 불필요한 세부적 법리논쟁을 피할 수 있어 입법의 수월성을 기대할 수 있다는 것이 장점일 것이다. 그러나 개별법 형식의 입법은 구체적으로 법규범이 입법되는 과정에서 일관적인 기획하에 이루어지지 못하고, 그때그때의 역학 관계의 타협의 산물로 그치게 될 경우, 산발적으로 여러 법률에 여러 규정으로 존재하는 법규

범들이 일관성을 잃게 되어 체계적인 기업집단 규율이 어려워질 가능성이 높다는 문제점이 있다. 최근에는 이와 같이 우리법제에 존재하는 지배주주나 지배회사의 개념을 활용하고 개별 기업단위의 법규정을 기업집단 단위로 확대하는 방식으로 기업집단법 규율체계를 경제개혁연대의 김상조 교수가 제안하고 있다.[2] 이 글에서는 김상조 교수가 제안하는 상법과 "자본시장과 금융투자업에 관한 법률"(이하 "자본시장법"이라고만 한다), 공정거래법 등에 존재하는 여러 법규정의 개정 제안 중 일부를 소개하는 수준에서 논의를 해 보고자 한다.

나. 상법, 자본시장법, 공정거래법 등에 존재하는 지배주주, 지배회사의 개념이나 규정을 활용한 재벌지배 구조 개선 방안의 소개[3]

(1) 상법상의 기업집단 규율 개정의 신설

① 기업집단의 정의

우리나라 상법은 기업집단에 대한 정의 규정이 없으며 공정거래법 시행령에서 기업집단을 규율하고 있을 뿐이다. 한편 공정거래법상 기업집단 정의 규정의 '지배' 개념은 '주식회사의 외부감사에 관한 법률'에 따른 한국채택국제회계기준(K-IFRS)의 지배 개념과 일치하지 않는다. 한국채택국제회계기준에서 '지배'는 '지배회사가 경제활동에서 효용과 이익을 얻기 위하여 종속회사의 재무정책과 영업정책을 결정할 수 있는 능력'(주식회사의 외부감사에 관한 법률 제1조의2 제2호 및 동법 시행령 제1조의3)을 의미하는데, 현실적으로는 ⅰ) 지배회사가 종속회사의 과반 지분을 보유하거나(공정거래법은 종속회사의 30% 지분 획득을 기준으로 함) ⅱ) 보유지분이 과반이 미치지 못하더라도 실질 지배력을 행사하는 경우를 포함한다. 따라서 한국채택국제회계기준에 따른 종속회사의 범위는 공정거래법상의 계열회사보다 협소하다. 상법 회사편에서는 한국채택국제회계기준의 지배 개념에 근거하여 기업집단을 상대적으로 통일적이고 단순하게 정의한다.

② 지배주주의 공정성 의무 및 이에 따른 손해배상 책임

지배주주가 그 자의로 종속회사에 손해를 끼쳤다고 하더라도 이를 소송으로 구제받는 것은 현실적으로 어렵다. 이사의 신인의무와는 별개로 지배주주에게 직접 공정의무를 부과하는 경우, 그 지배주주가 사실상의 이사로서 회사 경영에 개입하였음을

2) 김상조, "유럽의 기업집단법 현황 및 한국 재벌개혁에의 시사점", 2012. 6.
3) 김상조의 전 게재서 "Ⅵ. 정책적 제안 : 한국의 기업집단 관련 입법의 원칙 및 내용" 부분 참조.

입증하여야 하는 원고의 부담을 전환하거나 완화하는 효과를 기대할 수 있다. 지배주주에게 회사와의 거래에서 공정성 의무를 부과하되, 그 의무 불이행 시 엄격한 책임을 물을 수 있는 제도를 제안한다. 개정 상법에는 새로운 규제로 회사기회유용금지(상법 제397조의2[4])와 자기거래범위 확대(상법 제398조[5]) 등과 관련한 규정이 있지만, 그 위반 시 이사의 경우에만 책임을 물을 수 있을 뿐이어서, 지배주주에 대한 책임을 물을 수 있도록 하는 입법의 필요성이 여전하다고 할 수 있다.

구체적으로, 상법에 종속회사를 지배하는 사실상의 지배주주에 대한 '공정성 의무'를 명시적으로 규정하고 이를 위반하여 종속회사와 거래하는 경우 손해배상책임을 지도록 한다. 직접 또는 간접적으로 당해 회사의 지분을 50% 초과 보유하거나 실질 지배력을 행사하는 자를 지배주주로 정의하고 지배주주는 본인 또는 제3자의 이익을 위하여 회사와 거래를 하는 경우 거래 조건 및 절차가 최대한 공정하게 이루어지도록 할 의무(duty of entire fairness)를 진다. 공정성 의무를 부담하는 지배주주가 자연인이 아니라 법인인 경우에는 그 지배회사를 실질적으로 지배하는 자도 포함한다. 지배주주의 공정성 의무 위반으로 회사에 손해가 발생한 경우, 일정 조건을 갖춘 주주는 지배주주에 대해 손해를 배상할 것을 청구하는 소송을 제기할 수 있다. 이 소송에는 주주대표소송의 규정을 적용한다. 지배주주와의 거래와 관련하여 충실의무를 위반한 이사, 또는 해당 거래를 통해 부당한 이익을 얻은 제3자는 지배주주와 연대하여 배상책임을 진다. 해당 소송에서 지배주주와 이사는 각각 공정성 의무 및 충실의무를 위반하지 않았음을 입증하여야 한다.

② 소액주주의 매도청구권

비상장 회사의 지배주주가 변경되는 경우, 특히 기업집단의 종속회사로 새로 편입되

4) 상법 제397조의2(회사의 기회 및 자산의 유용 금지) ① 이사는 이사회의 승인 없이 현재 또는 장래에 회사의 이익이 될 수 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사의 사업기회를 자기 또는 제3자의 이익을 위하여 이용하여서는 아니 된다. 이 경우 이사회의 승인은 이사 3분의 2이상의 수로써 하여야 한다. 1. 직무를 수행하는 과정에서 알게 되거나 회사의 정보를 이용한 사업기회 2. 회사가 수행하고 있거나 수행할 사업과 밀접한 관계가 있는 사업기회 ② 제1항을 위반하여 회사에 손해를 발생시킨 이사 및 승인한 이사는 연대하여 손해를 배상할 책임이 있으며 이로 인하여 이사 또는 제3자가 얻은 이익은 손해로 추정한다.

5) 상법 제398조(이사 등과 회사 간의 거래) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 자기 또는 제3자의 계산으로 회사와 거래를 하기 위하여는 미리 이사회에서 해당 거래에 관한 중요사실을 밝히고 이사회의 승인을 받아야 한다. 이 경우 이사회의 승인은 이사 3분의 2이상의 수로써 하여야 하고, 그 거래의 내용과 절차는 공정하여야 한다. 1. 이사 또는 제542조의8제2항제6호에 따른 주요주주 2. 제1호의 자의 배우자 및 직계존비속 3. 제1호의 자의 배우자의 직계존비속 4. 제1호부터 제3호까지의 자가 단독 또는 공동으로 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 50 이상을 가진 회사 및 그 자회사 5. 제1호부터 제3호까지의 자가 제4호의 회사와 합하여 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 50 이상을 가진 회사

는 경우에는 비상장회사가 기업집단에 편입되는 시점으로부터 일정 기간 내에 새로운 지배회사에 주식 매입을 청구함으로써 '떠날 수 있는 권리'를 소액주주에게 부여하는 방안을 도입할 필요가 있다. 새로 등장한 지배회사가 마음에 들지 않는다고 하더라도, 비상장회사의 특성상 소액주주는 주식을 매도할 기회를 갖기 어렵다는 점을 감안한 것이다.

즉, 대규모 기업집단이 기존 비상장주식회사 지분 50%를 초과 인수하여 새로 계열회사로 편입하거나 또는 기존 비상장 계열회사의 지분을 추가 취득하여 50%를 초과하게 된 경우 해당 비상장주식회사의 소액주주는 보유 주식의 매입을 기존 비상장주식회사에 청구할 수 있고, 해당 비상장주식회사는 공정가치로 이를 매입하여 하고 그 가격에 다툼이 있는 경우 일방 또는 쌍방은 그 가격의 결정을 법원에 신청할 수 있도록 한다.

③ 소액주주의 다중 정보공개청구권

주주의 이익을 보호하기 위해서는 주주가 회사의 경영 정보에 보다 쉽게 접근하는 것을 허용해야 한다. 특히 기업집단 소속 회사의 주주에게는 당해 회사만이 아니라 계열회사에 대해서도 그 경영 상황 및 거래 내역 관련 정보를 청구할 수 있는 권리가 부여되어야 한다.

즉, 주주는 주식을 소유한 해당 주식회사뿐만 아니라 지배회사, 종속회사, 해당 계열회사의 회계자료와 경영정보 열람권을 행사할 수 있다. 또한, 위 주주는 법원에 특별조사인 선임을 신청하여 특별 조사인으로 하여금 위 회사들에 대한 회계자료와 경영정보를 열람하고 조사보고서를 제출하도록 할 수 있다.

④ 소액주주의 다중 대표소송

재벌과 같은 기업집단이 사실상 하나의 기업으로 존재하며 상호출자 등 계열회사 간의 위법·탈법 행위가 난무하는 현 상황에서 기업집단의 계열회사 중 한 회사의 주식을 보유하였다고 그 회사에게만 주주대표소송을 제기할 수 있다는 것은 합리적이라 할 수 없다. 주주대표소송의 허용 범위를 동일 기업집단 소속의 관계회사 전체로 확대하여야 하는 것이 필요하다.

즉, 주식을 소유한 해당 주식회사의 이사 및 지배주주에 대한 주주대표소송뿐만 아니라 해당 주식회사에 불이익한 법률행위나 조치를 행한 종속회사, 지배회사 또는 동일 기업집단의 계열회사의 이사 및 지배주주에 대한 주주대표 소송을 제기할 수 있도록 한다.

(2) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률

① 의무공개매수제도

기업집단에 인수된 종속회사의 소액주주를 보호하는 가장 효과적인 방법 중의 하나는 새로운 지배주주가 등장하였을 때 떠날 수 있는 권리(withdrawal right 또는 sell-out right 또는 appraisal right)를 부여하는 것이다. 그 방식에는 여러 가지가 있는데, 가장 대표적인 것이 영국식 의무 공개매수 제도(mandatory bid rule)이다. 이는, 상장회사 주식을 30% 이상 취득하고자 하거나 그 기준 이상 보유하고 있으면서 그 이상 추가 취득하고자 하는 경우에는 나머지 주주의 잔존주식 전부를 공개매수 하도록 하는 것이다.

(3) 공정거래법

① 일감몰아주기의 규제방식 변경

일감몰아주기(계열회사 부당지원 행위) 금지 규정을 현재 공정거래법상 제5장 불공정거래행위 부분에서 규율하고 있다. 공정거래위원회는 불공정거래행위에 대하여는 부당이익의 현저성 요건과 아울러 경쟁제한성 요건을 입증하여야 승소할 수 있다. 그런데 경쟁제한성 입증은 상당히 곤란한 문제로서공정거래위원회가 그 입증에 실패하여 패소하는 경우가 많다. 이러한 점을 고려할 때, 일감몰아주기를 효과적으로 규제하기 위해서는 제3장 "기업결합의 제한 및 경제력 집중 억제" 부분으로 옮겨 규율할 필요가 있다. 제3장은 경제력 집중 자체에 대한 규제를 담고 있으므로 공정거래위원회가 별도로 경쟁제한성을 입증할 필요 없이 대기업집단 내에서 일방이 타방에게 부당하게 경제적 이익을 제공하면 그 자체로 경쟁제한성이 인정되는 것이다. 애초 1996년 공정거래법 개정을 통해 동 조항을 도입할 때 입법 원안은 제3장 경제력 집중 억제 파트에서 이를 규정하였다. 그러나 당시 재계의 반대로 인해 제5장 불공정거래행위 금지 파트로 변경된 것이다. 이와 같은 개정안은 원래의 취지대로 바로 잡는 의미가 있을 것이다.

② 간접적 상호출자(환상형 순환출자)의 금지

많은 나라의 회사법이 직접적 상호출자만이 아니라 기업집단 내의 간접적 상호출자도 규제하고 있는데, 그 이유는 상호출자가 가공자본의 창출을 통해 기존 지배주주 또는 경영진의 지배권을 강화하는 효과가 있기 때문이다. 또한, 만약 무차별한 상호출자가 이루어질 경우 당해 기업 외부로부터 그 금액만큼의 자금유입이 없으면서 회계상의 자본 액수만이 증가하는 결과(자본의 공동화)가 되는데, 이로 인하여 껍데기만 존재하는 계열회사가 생길 수 있다. 이 경우 소액주주 등에게 심대한 피해를 주

게 될 것이므로 이를 방지하고자 하는 것이다.

이를 위해, 동일 기업집단에 속한 계열회사간의 직접적 상호출자뿐만 아니라 간접적(소위 환상형 순환출자) 상호출자를 금지한다. 이를 위반한 경우 주식취득일로부터 6개월내 주식을 처분해야 한다. 지배회사가 처분하거나 지배·종속이 불분명하면 나중에 취득한 회사가 매각의무를 부담한다. 현행 상법 342조의 2는 보유지분 50%를 기준으로 모-자회사간의 직접적 상호출자뿐만 아니라 모 - 자 - 손자 ---〉모 회사 간의 간접적 상호출자도 금지하고 있으나 그 제한범위가 지나치게 제한적이므로 이를 한국채택국제회계기준(K-IFRS)상의 지배 개념을 기초로 한 기업집단 내 모든 계열회사까지 확대 적용한다.

다. 기업분할·계열분리제도(공정거래법 개정)

(1) 재벌의 시장독식을 막을 사전예방적 규제의 시기를 놓친 현 상황에서 사후적 교정 방안

공정거래법은 경쟁을 실질적으로 제한하는 기업결합을 사전적으로 금지하고 있을 뿐, 이미 심사를 통과하여 기업결합이 이루어진 이후에는 이에 따른 독과점의 폐해, 시장지배력의 남용, 또는 경제력 집중 심화의 문제가 심각하게 발생하는 경우에도 이를 원상회복할 수 있는 구조적 조치 수단을 전혀 마련하고 있지 않고 있다. 이미 형성된 독점에 대해서 사후적으로 이를 시정하기 위한 경쟁정책적 수단을 도입, 시행하는 방안이 필요하다. 경쟁정책적 기준에 따른 구조적 교정책으로서, 장기간 독점력을 보유, 남용하는 기업을 분할할 수 있는 법적 절차를 마련하고(기업분할제), 계열구조를 이용한 시장지배와 확장을 막기 위한 구조개선 수단으로 기업집단의 남용적 행위의 원천이 되는 기업의 계열분리를 할 수 있도록 하는 제도(계열분리제)가 요청된다 하겠다.[6)]

기업분할제도는 독점사업자가 부당한 독점유지행위를 계속할 때 시장경쟁을 회복하기 위한 정부의 다른 모든 행태적 정책수단들이 효력이 없을 경우를 대비한 구조교정책이다. 시장독점으로 인한 통상의 폐해는 가격규제와 같은 행태규제가 제대로 이루어진다면 시정이 가능한 것이다. 구조교정책이 구제하려는 것은 시장에서 (효율증진 행위가 아닌) 의도적 행위의 지속을 통해 독점적 지위를 유지하고자 하는 것이다.[7)] 계열분리제도는 기업분할제도와 마찬가지로 구조적 교정책이기는 하지만 추구

6) 성소미, 신광식, "공정거래정책 20년 : 운용성과와 향후 과제"(『한국개발연구원』, 2001)

하는 정책목표가 다르다고 할 수 있다. 기업분할제도는 시장에서 부당한 독점유지행위의 지속이 가져오는 폐해를 시정하고자 하는 것이지만, 계열분리제도는 재벌폐해를 시정하고자 하는 것이다. 간단히 말하여, 구조적 조치 수단으로서 개별 기업을 대상으로 하는 것이 기업분할명령제, 기업집단을 대상으로 하는 것이 계열분리명령제라고 하겠다. 독점 또는 시장지배력 또는 경제력의 오남용에 의해 시장기능이 제대로 작동하지 못하고 있을 때 이를 경쟁적 질서로 전환한다는 근본 취지는 양자 모두 같다.

이러한 기업분할이나 계열분리제에 대하여 자유시장경제이념에 반하고, 기업의 성장을 억제한다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 이는 자유주의경제를 고전적인 자유방임체제로 오인하고, 기업의 성장을 단기적으로만 판단하기 때문에 생기는 것이다. 기업분할제도는 경쟁질서를 형성, 유지하고 권력과 지배력을 분산하여 각 기업이 외부로부터 간섭받지 않고 자유로이 행동하도록 하는 자유경제질서의 근본이념인 자유를 보증하기 위한 정책이다. 또한 일시적으로는 기업의 성장을 억제할지 모르나 장기적으로 보면, 활발한 경쟁의 조건을 정비하고 제공함으로써 거대기업의 지배구조를 벗어난 하위기업의 성장 및 발전에 강력한 유인을 주고, 거대기업에 대하여는 더 이상의 시장점유율 확대 노력을 억제시키게 되므로 중소경쟁자와 신규진입기업을 보호, 육성하는 효과도 가져올 수 있다. 장기적으로 기업분할규제의 존재로 인하여 기업의 성장의욕을 상실시키지 않으면서 다각적인 성장을 촉진하는 측면이 있고, 종래 독점적 시장구조를 경쟁적으로 변하게 하여 산업전체의 경쟁능력을 증진시키게 되는 것이다.[8)]

이러한 기업분리 내지 계열분리 명령제는 과거 미국에서 독점화된 정유회사, 철강회사 등을 분리하여 시장경쟁체제를 확보하는데 사용되었고, 최근에도 통신사업체인 AT&T의 분리나 마이크로소프트의 인터넷운영체계 프로그램 사업 분리 등에 사용되었다. 일본도 2차 세계대전 이후 재벌의 해체과정에서 이 제도가 여러 차례 사용된 바가 있다. 우리의 경우에도 공기업인 전력이나 통신 등을 정부의 정책으로 여러 자회사로 분리하거나 민영화한 바 있는데, 이를 민간에 적용하려면 이와 같은 제도가 필요하다. 정부정책이 아니라 법원의 기업분리 내지 계열분리 명령 재판을 통하여 시행하는 셈인 것이다. 최근 한국에서 재벌개혁의 한 방법으로 이러한 기업분리명령제, 계열분리명령제의 도입이 논의되고 있는 것은 이미 한국의 공정거래 정책은 재벌독점이 형성되는 것을 미리 예방하는 차원이 아니라 이미 독과점 구조를 형성한 재벌을 개혁해야 하는 상황에 놓여 있는 사후적인 해결수단이 필요하다는 점 때문일

7) 임영재, 전성인, "경쟁촉진을 위한 시장구조 교정수단에 관한 연구"(『한국금융연구원』, 2003), p.167 참조
8) 김기태, 한수용, "기업분할제도와 경쟁적 시장구조" (『경쟁법연구』 제2권, 1990), pp.10-11.

것이다. 특히, 이미 금융부분까지 진출한 재벌산업자본으로부터 금융을 분리함으로써, 금융의 역할 중 하나인 국민경제 자원배분의 공정성·효율성 유지 기능을 복원해 낼 필요가 있고, 이를 위한 수단으로서 기업분리명령제 내지 계열분리명령제와 같은 제도가 필요하다는 주장도 강력하다.

(2) 법원에 의한 기업분할·계열분리 심판제도

이러한 기업분할·계열분리제는 두 차원에서 접근이 필요하다. 먼저, 이 제도를 처음 고안한 미국과 같이 독점해체, 재벌해체의 수단으로 도입하는 것이다. 예를 들면, (i) 유류, 통신, 전자 등 독과점이 심각하고 자주 담합행위가 발생하여 소비자의 후생이 크게 침해되는 재벌기업에 대하여 그 기업의 분리를 명하거나, (ii) 산업재벌이 금융기관까지 지배하는 경우 금융과 산업을 분리하도록 명하거나, (iii)제조업·보험·건설·유통 등 각 산업에서 문어발식 지배로 경제 전체에 대한 지배력이 과도할 경우 그러한 산업을 계열에서 분리하도록 하여 독과점의 폐해를 해소하는 것 등이 될 것이다. 이러한 강력한 재벌해체 내지 독점해체 수단은 공정거래위원회의 행정명령만으로는 위헌시비가 있을 수 있어 미국과 같이 법무부장관이 법원에 재벌 내지 독점해체의 명령을 청구하는 방식이 바람직하다. 그때 기업·계열분리의 방식은 현재의 공정거래법 제7조의 내용처럼 주식매각, 임원사퇴, 영업분리, 영업양도 등을 강제로 시행하도록 하는 것이다.

(3) 공정거래위원회에 의한 기업분할·계열분리 명령제도

범위를 좁혀서 접근해서 중소기업 사업 영역에 진출한 대기업에 대한 규율로 적용하는 방법이 있다. 공정거래법 제7조에서는 사전적 규제로서 새로운 기업을 설립하거나 다른 기업을 인수(기업결합)하여 대기업이 중소기업이 영위하는 시장영역에 진출하여 5% 이상의 시장점유를 하는 경우 주식매각, 영업분리, 임원사임, 영업양도 등을 명할 수 있도록 되어 있을 뿐, 사후적으로 중소기업의 시장영역에 대한 침탈을 규제하는 제도가 없다. 사후적으로 대기업이 중소기업이 영위하는 시장영역에서 시장점유율이 5%가 넘는 경우에 이를 교정할 수 있는 정책수단의 도입이 필요하다. 이를 위해 공정거래위원회가 발하는 기업분할·계열분리 명령을 통하여 해당 대기업이 중소기업이 영위하던 시장에서 사업을 철수하도록 하는 방식으로 규율하는 것이다. 이러한 경우 앞서 언급한 재벌해체 수준의 기업분리·계열분리 심판제보다는 논란이 크지 않을 것이다. 중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법에서 사업이양 명령의 내용도 이와 같은 입법 취지이다.

4. 중소기업 · 중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법 제정

가. 제안이유

재벌들은 MRO(Maintenance, Repair and Operation) 사업[9], 공구업, 문구업은 물론 피자, 치킨, 제빵업, 고추장, 순대 제조업에 이르기까지 재벌 자신들의 일가에 대해 '일감몰아주기 방식' 내지 '간접증여' 방식으로 중소기업, 중소상인들의 상권에 침투하였다. '간접증여'는 보편화된 용어는 아니지만 대략 다음과 같은 방식의 증여를 말한다. 재벌그룹이 운영하고 있는 특정 기업의 사업분야·사업부서를 떼어 주식회사 형태로 신규회사를 설립한 후, 재벌 오너 일가 관련자가 신규회사의 주식 지분을 소유하고, 재벌이 그 신규회사에게 일감을 몰아주는 형태로 매출을 증가시켜, 신규회사 주식의 시장가치를 증대시키는 형태의 증여를 '간접증여'라고 하고 있다. 고유업종제도가 폐지된 이후인 2007. 05.부터 2011. 04.까지 대기업에 신규 편입된 회사 총 652개 중 서비스업 등 비제조업 회사가 차지하는 비율이 492개로 76%에 이르는 것으로 집계되었다. 대기업들 중 '생계형 서비스업' 즉, 음식·숙박·소매 등 단순노동투입 중심의 저부가가치 업종으로 구성되어 있으며 진입장벽이 낮아 완전경쟁시장 형태를 갖는 서비스업종 부문[10]에 가장 많이 진출한 그룹은 '롯데'인 것으로 분석되었다. 뿐만 아니라 최근 대기업들은 식자재 유통업[11] 및 카페, 베이커리 사업과의 연장선에서 음식점(외식업) 사업에까지 진출을 하고 있는 바, CJ푸드빌은 2010년 기준 비빔밥 전문점인 '비비고'라는 상호로 7개의 매장을 운영하고 있고, 농심은 2008년 일본식 카레 레스토랑 '코코이찌방야' 오픈을 시작으로 13개의 매장을 운영하고 있으며, LG패션은 2004.부터 일본생라멘 식당인 '하코야'를 운영하여 현재 80개의 매장을 운영하고 있다.

이명박 정부는 민간위원회인 동반성장위원회를 통하여 중소기업에 적합한 업종 및 품목을 선정하여 대기업으로 하여금 그 진출을 자제하고 이미 진출한 적합업종에서는 사업을 중소기업에 이양하도록 권고함으로써 중소기업을 보호하는 중소기업 적합업종 보호제도를 운영하고 있다. 법적 근거를 따로 마련하지 않고 정부의 지원 아래 사회적 합의기구인 동반성장위원회가 대기업과 중소기업 사이에 사회적 합의를 통하

9) 기업소모성자재 구매대행 사업

10) 생계형 서비스업 중 ① 도매 및 소매업, ② 숙박 및 음식점업, ③ 수리 및 기타 개인서비스업을 3대 생계형 서비스업이라 한다.

11) CJ그룹은 'CJ프레시웨이', 대상그룹은 '대상베스트코', LG그룹은 '아워홈'이라는 각 상호로 식자재유통업에 진출하고 있으며, 특히 대상베스트코는 '식자재대형마트' 형태의 진출을 시도하고 있어 시장상인들로부터 강한 반발을 사고 있다.

여 중소기업 적합업종과 품목을 보호한다는 프로세스이다. 언뜻 보면 과거 중소기업 고유업종제도를 부활하는 것으로 보인다. 하지만 과거 고유업종제도는 제조업이 중심이었지만, 현재 재벌의 문어발식 확장이 주로 문제되는 영역은 위와 같이 유통업, 운송업, 식자재 납품업 등 주로 서비스업 분야다. 또 과거 고유업종제도에서는 대기업이 관련 규정을 위반할 경우 형사적 제재가 따랐으나 동반성장위원회의 고유업종 제도는 사회적 합의를 바탕으로 하는 권고일 뿐이다. 문제는 위와 같이 골목상권 보호를 위한 입법 과정에서 외교통상부 등 정부가 보여준 FTA · WTO 위반 가능성에 대한 과도한 반응을 보면서 재벌대기업들이 사회적 여론을 의식해 합의기구에 참여하려는 의지가 매우 소극적이어서 동반성장위원회와 같은 합의방식은 거의 효과를 내지 못하고 있다는 점이다. 따라서 중소기업 또는 중소상인 적합업종 및 품목 보호 제도 역시 말로만 하는 상생이나 동반성장 방식이 아니라 제도적으로 재벌의 무분별한 중소기업 적합업종 진출을 규제하고 이미 진출한 경우 그 퇴출을 시행할 제도적 틀을 만드는 방식이어야 한다. 이러한 점에서 중소기업 적합업종보호 특별법을 제정할 필요가 있다.

나. 주요내용

1) 중소기업·중소상인 보호·육성계획의 수립과 적합업종의 지정

중소기업청장은 중소상인을 보호·육성하기 위하여 5년마다 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 중소상인보호·육성기본계획을 수립하고 매년 기본계획에 따라 중소상인보호·육성시행계획을 수립·시행 하여야 하고, 중소상인이 사업을 영위하는 것이 국민경제의 건전한 발전과 유통산업의 개선을 촉진할 수 있다고 인정되는 사업 분야를 중소상인적합업종심의위원회의 심의를 거쳐 중소상인 적합업종으로 지정·고지하여야 한다.

2) 중소기업·중소상인 적합업종 진출규제

대기업 및 대기업과 실질적 지배관계에 있는 중소기업으로서 지식경제부령으로 정하는 중소기업은 중소기업청장의 승인 없이는 적합업종의 사업을 인수·개시 또는 확장을 할 수 없다. 위반 시에는 형사적 제재가 따르도록 한다.

3) 중소기업·중소상인 적합업종의 사업이양

이미 중소기업 적합업종에 진출한 재벌기업에 대하여는 중소기업청장이 1차적으로

사업이양권고를 하고[12], 이를 불이행할 시에는 2차적으로 중소기업청장은 해당 대기업 등에 대하여 주식의 처분, 기업의 분할, 임원의 사임, 영업의 양도, 영업 분리 등을 명할 수 있도록 한다. 현재 공정거래법 제7조에는 대기업이 중소기업이 영위하는 시장에 진출하여 시장점유율 5% 이상을 차지하는 경우 위와 같은 주식처분 등의 강제명령을 발할 수 있도록 하고 있는데, 이와 같은 공정거래법상의 사전 규제방식을 중소기업중소상인 적합업종으로 지정되어 있는 업종에 대하여는 시장점유율에 상관없이, 또한 진출 시에만 규제하는 것이 아니라 이미 진출한 경우에도 적용하는 것이다.

5. 유통재벌 규제(1) – 동네상권으로의 진출규제(유통산업발전법 개정)

가. 제안이유 : 도시계획과 환경 측면에서 골목상권 보호를 위한 제2라운드의 개혁 논의

유통재벌들의 규모를 줄인 대형마트(SSM)방식의 골목상권 진출을 저지하고 중소상인을 보호하기 위한 법제도 개정 논의는 2009년경부터 시작했다. 외교통상부가 유발한 "중소상인 보호 관련 법제도 개정은 WTO와 FTA 위배"라는 과잉 논쟁을 거쳐, 겨우 전통시장으로부터 500미터(이후 1킬로미터로 확대) 반경의 보호구역에 SSM이 진출하는 경우에 한해 등록심사와 일정한 조건부 등록이 되도록 하는 절충적 방식으로 일단락되었다. 서구유럽처럼 주거지역, 준공업(농업) 지역 등 일정한 용도구역에서는 그 진입이 허가제로 제한되고, 주변상인에 대한 사업영향평가제를 실시하는 등 세계적으로 보편적인 방식의 유통재벌 대기업의 골목상권 진출규제 방식으로 접근하지 못한 것이다. 그나마 소규모 보호구역 내에서도 허가제가 아닌 등록제라서 얼마든지 대형마트들이 골목상권에 진출할 길을 열어 놓았다. 국회 지식경제위원회는 제1라운드 골목상권 보호제도 마련 과정에서 일단 이 수준에서 입법을 하고 이후 추가적인 보호제도 논의를 통해 제도를 개선하고자 했던 것처럼, 이제 본격적인 제2라운드 골목상권 보호 논의로 진전이 필요하다. 그 방식은 서구유럽 등에서 보편적으로 시행하고 있는 골목상권 보호 방식이어야 한다. 즉 일정한 용도구역에 대형마트 진출을 규제하는 도시계획적 진입규제, 상업지역 · 도심지역에서는 주변상권에 미치는 영향을 평가하는 방식의 진입규제 등 다양한 방식의 진입규제가 필요하다.

12) 민주통합당. 2012. "헌법 제119조 경제민주화특별위원회 재벌개혁방안" 참고.

독일은 우리나라의 '신도시'처럼 인구가 급증한 지역 또는 기존 시장상권만으로는 해당 지역주민의 수요를 따라갈 수 없다고 인정할 수 있는 특별한 사정이 객관적으로 검증된 지역을 '특별지구'로 지정한다. 매장면적 1,200㎡ 이상의 대규모 소매점은 연방건설법과 건축이용시행령에 따라 이러한 특별지구 내에서만 개설이 가능하도록 규제하고 있다. 그 결과 주거지역과 촌락지구, 혼합지구, 산업지구, 공업지구 등에는 대형마트가 들어설 수 없도록 하고 있다. 독일은 대형마트가 특별지구 안에서 출점하더라도 '10% 가이드라인' 규제를 반드시 통과해야 한다. 즉, 사전 조사를 통해 대형마트의 개설이 기존 소규모상인들의 매출액에 어떤 영향을 미칠지를 객관적인 수치로 평가한 후, 예상되는 대형마트의 개설로 인하여 주변 소규모 상인들의 매출액이 기존보다 10% 이상 감소하는 경우에는 대형마트 출점은 불가능하다. 실제로 독일 함부르크 시내 베아게도르프 중심상가에 독일의 대형유통업체인 메트로(Metro)가 진출을 시도했다가 3개월이 넘는 면밀한 조사를 통해 이를 허용할 경우 주변 상인들의 기존 매출액이 20%가 감소한다는 결과가 나오자 진출이 백지화된 사례가 있다. '10%가이드라인'을 통과하였더라도 교통영향평가, 환경영향평가, 기존상권영향평가 등 엄격한 기준의 심사를 통과해야 한다. 나아가 지방정부는 대형마트의 입점을 허가하기 전에 대형마트의 진출계획을 지역신문 등을 통해 반드시 알려야 하는 법적 의무가 있다.

프랑스는 1973년 르와예법(Loi Royer)[13]과 1996년 라파렝법(Loi Raffarin)[14]을 통하여 300㎡ 이상의 소매점포의 신·증설 또는 변경시 관할관청의 승인을 얻도록 하고 있다(국회입법조사처, 2011). 또한, 매장면적 1,500㎡(인구 4만명 미만은 1,000㎡) 규모의 대규모 점포를 설립하려는 사업자는 해당 지역상업시설위원회(CDEC, la Commission Departmentale d'Equipement Commercial)에 승인을 위한 개발보고서를 제출하도록 규정하고 있다. 매장면적 6,000㎡ 이상의 소매점포 개설사업자는 설립에 따른 영향에 대한 구체적인 조사보고서를 해당 지역상업시설위원회에 의무적으로 제출해야 한다. 이에 따라 지역상업시설위원회는 차량소통, 상품적재·하역 등 교통 및 환경영향 평가, 해당지역의 유통매장 설치 밀도, 일자리 창출 여부 등을 종합적으로 평가하여 입점에 대한 승인 여부를 결정한다. 나아가 지역상업시설위원회를 지역자체단체의 장 등 선출직 공무원 3인, 지역 상공회의소장, 지역 수공업회의소장, 소비자단체 대표 등 총 6인으로 구성하여 반드시 해당 지역 중소상인의 대표가 참여하도록 구성한다. 그 결과 현재 215만 명이 거주하고 있는 파리 시내에는 대

13) 르와예법의 공식명칭은 '상업 및 수공업의 발전방향에 관한 법률(Loi d'Orientation du Commerce et de l'artisanat)'이다.

14) 라파렝법의 공식명칭은 '상업 및 수공업의 개발 및 촉진에 관한 법률(Loi relative au Developpement et a la Promotion du Commerce et de l'artisanat)'이다.

형마트가 없고, 대부분의 대형마트들은 파리 도시 외곽에 입점해 있다. 파리 시내에는 120여개에 이르는 소규모상가와 전통시장이 영업하고 있다.

영국은 도심의 활력을 유지하고 경제를 활성화시키기 위하여 도시개발계획과 관련된 지침(PPG, Planning Policy Guideline)을 두고 있는데, 이 지침은 소매업의 발전을 중시하고 있다. 이를 위하여 일정 규모 이상의 대규모 점포 개설시에는 환경영향평가보고서(Environmental Impact Assessment) 제출을 의무화하고 있다. 이에 따라 ㉠ 매장면적 10,000㎡이상(도시지역) 또는 ㉡ 매장면적 20,000㎡이상(시외곽지역)의 대규모 소매점을 설치하기 위해서는 입점이 예정된 지방자치단체에 환경영향평가보고서를 제출하여야 한다.

최근에는 미국에서도 유통재벌인 월마트의 대도시 진출이 사회적 논란이 되고 있다. 예를 들어 로스앤젤레스 차이나타운에 월마트가 매장을 내기로 하면서 지역 상인들이 반발하고 있는데, 이 매장은 일반적인 월마트 매장에 비해 규모가 5분의 1에 불과한 것으로 월마트가 최근 공을 들이는 이른바 '생활밀착형 매장'이다. 한국에서 주택가 동네 슈퍼를 내몬 SSM의 미국판인 셈이다. 이러한 월마트 입점 계획에 지역 소매상과 슈퍼마켓 종업원 노동조합이 반발하고 나섰다.[15] 로스앤젤레스 시의회는 2004년 매장 면적의 10% 이상을 농산물 등 소비세 면제 품목을 파는 10만 제곱피트(약 2천800평)가 넘는 소매 매장을 개설하려면 특별영향평가를 받도록 했다. 이 특별영향평가에서는 임금 수준이 하락하지 않는지, 또 지역 골목상권에 부정적인 영향이 없는지를 주로 평가한다. 뉴욕에는 월마트가 아직 진출하지 못하고 있고, 시카고에는 월마트가 이제 1호점을 개점한 정도이다.

나. 주요내용

용도별 입점제한 규정(국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 전용주거, 일반주거, 준주거지역, 일반상업, 근린상업, 준공업지역 내 개설시 용도별로 입점규제)을 신설한다. 현재 유통법은 대규모 점포와 전통상업보존구역 내의 준대규모 점포의 개설 등에 대해서, 그것도 등록제로 규제하고 있다. 그러나 대규모 점포 등의 개설은 교통 혼잡, 소음 등 주변 생활환경에 악영향을 초래할 뿐만 아니라 개설지역 중소상인의 생존권에도 지대한 영향을 미치므로 허가제로 전환하도록 하여야 한다. 또한 허가제와 함께 대규모 점포가 주변상인들의 매출에 어느 정도 영향을 미칠 것인지 매

15) 권훈. 2012. 2. 28. "美서도 대기업 골목상권 위협 논란". 『연합뉴스』 참고.

출영향평가를 받도록 하고 그 영향이 일정 수준 이상일 경우 진출을 제한할 수 있도록 해야 한다.

6. 유통재벌 규제(2) – 영업시간과 영업품목 규제(유통산업발전법 개정)

가. 제안이유

독일은 1956년경부터 상점폐점법(Ladenschlu ßgesetz)을 시행해 반세기 동안 야간영업 및 휴일영업을 규제하고 있다. 상점폐점법에 따르면 월요일부터 토요일까지는 오전 6시부터 오후 8시까지 영업을 할 수 있고, 일요일과 공휴일은 휴점하도록 하며, 철도역과 고속도로의 상점들(tourist zones)만 예외적으로 24시간 영업이 가능하다. 상점폐점법은 연방 차원의 규제였으나, 규제완화정책에 따라 2006년 7월부터 주 차원의 규제로 전환되었는데 독일의 16개주 중 현재는 2개의 주(Bayern, Saarland)가 상점폐점법 내용을 그대로 유지하고 있으며, 나머지 주들은 각 주법으로 영업시간을 규제하고 있다(중소기업중앙회, 2007). 단, 어느 주를 막론하고 일요일、공휴일은 휴점하고 있다. 월요일부터 토요일까지 상점이 영업시간을 자유롭게 정할 수 있는 주가 바덴뷔르템베르크(Baden-W rttemberg), 베를린(Berlin), 브레멘(Bremen), 함부르크(Hamburg), 니더작센(Niedersachsen) 등 9개주, 월요일부터 금요일까지 자유롭게 영업시간을 정하고, 토요일에 대하여 규제하는 주가 작센 안할트(Sachsen-Anhalt) 등 3개주, 월요일부터 토요일까지 오전 6시부터 밤 10시의 범위에서 영업시간을 정할 수 있는 주가 라인란트 팔츠(Rheinland-Pfalz) 등 2개주, 기존 연방 상점폐점법을 유지하여 월요일부터 토요일까지 오전 6시부터 저녁 8시까지 영업하는 주가 바이에른(Bayern) 등 2개주이다.

영국은 'Sunday Trading Act 1994'의 부속세칙(Schedule) 제1조(Restrictions on Sunday opening of large shops: 대규모 매점의 일요일 영업규제)를 통하여 매장면적 280㎡ 이상의 소매점은 일요일 영업을 금지하고 있다. 다만 지방자치단체의 허가를 얻어 예외적인 영업이 가능하나, 이 경우에도 오전 10시부터 오후 6시 사이에 6시간만 영업이 가능하다. 또한 'Christmas Day (Trading) Act 2004'의 제1조(Prohibition of opening of large shops on Christmas Day)를 통해 매장면적 280㎡ 이상의 소매점은 성탄절 영업을 금지하고 있다.

프랑스는 노동법규에서 대규모 점포의 영업시간을 제한하고 있다. 월요일부터 토요일까지 영업은 밤 10시까지만 허용된다. 특히 품목별로 식료품 판매는 13시간, 비식료품 판매는 11시간 이내로 제한한다. 그리고 일요일 영업은 원칙적으로 금지하고 있다. 다만, 식품유통매장의 경우에는 일요일 오전까지만 영업할 수 있도록 하되 근무자에 대하여 평일근무 임금의 2배를 지급하도록 하고 있다. 최근 프랑스 법원은 거대유통업체인 오샹(Auchan)이 지중해 연안의 휴양도시인 페르피냥(Perpignan)에서 일요일 영업을 하는 것을 금지하는 가처분 판결을 내렸는데, 법적 쟁점은 거대유통업체가 유통근로자들의 휴일 휴식권을 침해하는 노동문제에 대한 것이었다. 법원의 결정 내용은 페르피냥에 소재한 오샹 지점에 일요일 영업을 하지 말 것을 명령하면서, 만일 불법적인 주휴일 영업을 한다면 그 때마다 10만 유로(한화 약 1억 5,700만 원)의 벌금을 내도록 하는 것이었다.[16]

나. 주요내용

이미 진출한 대형마트에 대한 영업시간 규제, 영업품목 제한 등 다양한 방식의 접근이 필요하다. 2011년 12월 유통법 개정으로 시군구청장은 대형마트에 대하여 월 2회 이내에서 의무휴업일을, 평일에는 0시부터 8시까지 영업시간의 휴업을 명할 수 있는 권한을 부여받았다. 서울과 전주시 등은 월 2회의 의무휴업일을 평일을 포함하지 않고 모두 일요일로 하는 표준조례를 제정하였다. 소상공인진흥원과 시장경영진흥원이 2012년 4월 22일 조사한 바에 의하면 대형마트의 의무휴업일에는 주변 전통시장과 골목상권 소매점포의 매출액이 의무휴업일일 없던 주와 대비해 13.9% 정도 증가한 것으로 나타났다. 아직은 초기이니 만큼 이후에는 일정한 중소상인 보호의 효과가 나타날 것으로 보인다.[17] 앞으로 서구유럽과 같이 원칙적으로 공휴일은 의무휴업일로 하고, 예외적으로 필요한 경우 관할관청의 허가를 받아 식료품 등 생활필수품 등 품목을 제한하여 4~6시간의 제한된 범위에서 대형마트의 영업을 허가하는 등 보편적 접근이 필요하다.

현재 유통산업발전법은 대규모 점포 등의 영업시간 제한은 오전 0시부터 오전 8시까지로 규정하고 있고, 의무휴업일은 매월 2일 이내에 불과하다. 이것마저 대규모 점포 등은 반발하고 있으나 기왕 도입된 영업시간 제한과 의무휴업일 지정제가 중소상인 보호를 위해 제대로 역할을 하기 위해서는 의무휴업일을 매주 일요일과 공휴일

16) 2011. 7. 27. "La justice interdit a Auchan d'ouvrir le dimanche a Perpignan". 『Liberation』 참고.
17) 김보미 기자. 2012.5.10. "대형마트 쉰 날 시장 손님 늘었다". 『경향신문』 참고.

로 강화하고 영업시간 규제도 밤 10시부터는 영업을 할 수 없도록 강화해야 할 필요가 있다. 이 같은 조치는 중소상인 생존권 보호뿐만 아니라 대규모 점포 등의 야간 및 휴일 노동 근절, 대규모 에너지 낭비 사업장에서의 에너지 절약이라는 공공적 목적도 달성할 수 있다.

쇼핑센터와 하나로마트(연간 총매출액 중 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물 매출액 비중이 51% 이상인 대규모 점포 등) 등에 대한 예외규정도 삭제하고, 미국 등 선진국처럼 전통시장의 주요 품목인 1차 식품에 대한 품목규제 기준도 적용해야 한다. 국회 입법조사처 보고서에 따르면, 영업품목의 경우 지난 1996년 유통시장 개방 당시 GATS 하위분야에서 유제품 및 계란, 육류 및 육류 제품, 빵 및 제과, 사탕류, 캔 음료, 담배, 기타 식품 등은 개방되지 않은 77개 분야에 포함돼 있으므로 품목제한이 충분히 가능하다. 순대, 떡볶이, 치킨 등 중소기업형 조리식품 등은 대규모 매장에서 판매 금지하도록 한다.

7. 소비자집단소송법 제정

가. 제안이유

담합은 사업자 혹은 기업이 가격, 생산량, 거래조건 등을 부당한 방법으로 함께 결정함으로써 공정한 경쟁을 통해 지켜가야 할 시장경제의 효율성을 해치는 주범이다. 특히 최근 재벌·대기업의 담합은 장애인ㆍ택시 사업자가 이용하는 LPG부터, 밀가루, 휘발유, 설탕, 보험료, 소주 등 서민 생활과 밀접한 품목에까지 확대되고 있다. OECD 자료 등을 참고하여 대략 관련 매출액의 15% 정도가 소비자 피해라고 본다면 소비자의 피해액은 약 11조 원에 이르는 상황이다. 최근 담합행위로 공정거래위원회가 과징금을 부과하거나 불공정거래행위로 판정하여 소비자들의 집단적인 소송이 제기된 사건만 보더라도 삼성과 LG의 전자제품가격 담합, 정유업체들의 LPG가격 담합, 은행들의 근저당권설정비용 소비자 전가행위, 보험회사의 변액보험상품 불완전판매, 이동통신사의 통신기기 판매비용의 과다 통신비 반영 등 다양하다. 예전에도 아파트 분양가격 담합소송, 교복가격 담합소송 등 여러 사건이 있었다. 특정 담합사건이 아니더라도 몇 개의 재벌이 주요 생필품 시장을 독과점 지배하는 구조가 되다보니 다른 OECD 국가에 비하여 통신비, 유류비, 자동차가격 등 많은 상품의 가격이 지나치게 비싸 소비자 피해가 큰 실정이다. 이러한 재벌·대기업의 일상화된 담합가격 시스템에 대하여 소비자들이 대항하기 위하여 현재 소비자기본법에 규정되어

있는 사전적 예방책으로서 소비자단체소송 외에 사후적 구제책으로서 소비자 집단소송법의 제정이 필요하다. 현재 재벌·대기업들은 경제검찰인 공정거래위원회의 손이 미치기 어렵다고 판단하여 가격담합을 일상화하고 있지만, 수만 명, 수십만 명의 소비자들이 들고 일어난다면 시장경쟁력을 크게 훼손하고 소비자 피해를 양산하는 담합행위가 근절될 수 있을 것이다. 그런데 담합과 관련한 소비자 피해 구제에 있어 현행 민사소송 제도는 다수의 소액피해자들의 권리 실현에 어려움이 있고, 다수의 중복소송으로 인해 소송불경제가 야기되므로 이들 분쟁에서 소비자가 보다 쉽게 피해구제를 받고 소송경제를 도모하기 위해서는 대표당사자에 의한 집단소송제가 도입되어야 한다. 이 제도는 소비자 집단에 한정하여 구성원이 다수이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하는 사건에 대하여 적용한다.

나. 주요내용

1) 대표당사자에 대한 법원의 감독

법원은 피해자가 다수이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하고, 집단소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단이라고 인정할 때 이 법에 의한 집단소송으로 해결할 것을 허가하고, 사건의 대소, 대표당사자의 자력 등을 감안하여 필요한 경우 소송비용의 예납 및 민사소송법 제700조의 담보제공을 유예할 수 있고, 대표당사자가 소송비용 부담의 재판을 받을 경우에는 유예된 소송비용의 전부 또는 일부의 지급을 면제할 수 있다. 집단소송에 있어서 소의 취하, 소송상의 화해 또는 청구의 포기는 법원의 허가결정을 받지 아니하면 그 효력이 없도록 한다.

2) Opt-in 방식의 집단소송

소비자 집단소송은 증권관계 집단소송에 비하여 피해자의 범위가 더 광범위하고 피해의 유형이 더 다양하며, 기업의 피해배상의 범위가 광범위하며 남소의 우려도 있으므로 증권관계 집단소송법처럼 권리배제 신고를 하지 않는 한 관련 피해자 전원에 대하여 판결의 효력이 미치는 Opt-out 방식이 아니라 권리신고를 한 피해자에 대하여만 판결의 효력이 미치는 Opt-in 방식으로 판결의 효력이 미치도록 한다.
법원이 집단소송을 허가하는 경우 일간신문 게재 등의 방법으로 피해집단에게 집단소송의 제기 사실을 고지하여 개별피해자들이 권리신고를 할 수 있도록 하고, 확정판결은 권리신고를 한 구성원에 대하여만 효력이 미치도록 한다. 법원은 대표당사자

의 신청 또는 직권으로 분배관리인을 선임하여야 하고, 분배관리인은 법원의 감독하에 권리실행으로 취득한 금전의 분배업무를 행한다.

3) 입증책임의 전환과 증거개시제도 등

법원은 필요하다고 인정하는 때에는 소송과 관련 있는 문서의 소지자에 대하여 그 문서의 제출을 명하거나 문서의 송부를 촉탁할 수 있고, 문서제출명령이나 문서송부촉탁을 받은 자는 정당한 이유 없이 그 제출이나 송부를 거부할 수 없다. 법원은 미리 증거조사를 하지 않으면 그 증거를 사용하기 곤란한 사정이 없어도 인적물적 상태의 확정을 위하여 필요하다고 인정되면 대표당사자의 신청에 의하여 증거조사를 할 수 있다.

8. 징벌적 손해배상제도의 도입

최근 들어 재벌·대기업 집단의 가격, 생산량, 거래조건 등의 담합행위의 급증으로 인하여 소비자의 피해가 심각한 상태에 이르렀고, 그 범위도 서민들의 생활에 직결된 밀가루, 소주, 휘발유 등 품목에까지 널리 퍼지고 있어 이에 대한 사회적 저항은 물론 이로 인한 피해대책이 시급한 상황이며, 이러한 대기업의 행태는 공정한 경쟁을 통한 시장경제질서라는 헌법적 가치의 근간을 뒤흔드는 행위이므로, 재벌·대기업의 행위 중 소비자들에게 직접적 손해를 양산하는 시장지배적 지위남용행위 및 부당공동행위 등 특정행위에 대하여 징벌적 손해배상 제도를 도입함으로써 위와 같은 담합행위 등을 근절하고 소비자의 피해에 대한 손해전보를 확보할 필요가 있다. 공정거래법에 사업자나 사업자단체 등이 시장지배적 지위남용행위 또는 부당공동행위를 할 경우, 이에 대하여 3배배상을 하는 징벌적 손해배상 규정을 신설할 필요가 있다.

9. 재벌개혁과 헌법 관련 논의

재벌개혁과 경제민주화는 더 이상 정쟁의 대상이 아니다. 중소기업, 중소상인, 노동자, 소비자, 자영업자 등 국민 경제의 중추를 구성하는 절대 다수의 절박한 생존의 문제가 되었다.

이는 재벌 몰아주기 정책으로 일관한 이명박 정권의 예견된 실패이기도 하다. 이명박 정부의 경제정책을 살펴보면, 기본적으로 대한민국의 헌법을 이해하고 있는 것인

지 하는 의구심을 떨치기 어렵다. 헌법 제123조 제3항은 '국가는 중소기업을 보호·육성해야 한다'고 되어 있다. 헌법에 따르면 국가가 해야 할 기본적인 책무가 재벌을 보호·육성하는 게 아니라, 재벌의 시장지배를 막고 중소기업을 보호·육성함에 있다는 것이고, 그것이 헌법이 선언한 국민적 합의인 것이다. 또, 우리 헌법은 자유시장경제를 원칙으로 하면서도 헌법 제119조 제2항에서 '국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적절한 소득분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위해 경제에 관해 규제와 조정을 할 수 있다'라고 규정하고 있다. 헌법이 '균형있는 성장과 적절한 소득분배를 유지하라'고 한 것은 양극화를 막으라는 것이다. 헌법이 '시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하라'고 한 것은 재벌과 같은 경제 권력의 독주를 견제하고, 노동자와 중소기업, 중소상인과 같은 경제적 약자를 보호하라는 말과 다르지 않다. 그런 헌법 정신과 다른 정치를 했다는 것은 기본적으로 헌법에 대한 무지와 국민과의 약속, 헌법을 지키고 수호해야 할 대통령의 의무에 반대되는 방향으로 간 것이다. 어느 정부이든 헌법에 기초한 정책을 펼쳐야 한다는 것은 기본중의 기본일 것이다.

이러한 헌법 조항에 비추어, 앞서 제안한 재벌의 지배구조를 합리화하고, 재벌의 폐해를 시정하고자 하는 입법안들이 헌법 정신에 합치하는 법안임은 새삼 논할 필요가 없을 것이다.

이처럼 재벌과 대기업의 폐해에 대한 공감대가 확산되고, 그 개혁을 위한 구체적인 입법안들이 만들어지고 있는 즈음, 그 대상인 재벌이 이제 헌법을 바꾸자고 한다. 전경련에서 경제민주화를 규정한 헌법 제119조 제2항을 삭제하여야 한다는 주장을 하고 나선 것이다. 재벌의 폐해에 대한 국민 전반의 반감, 이를 반영한 정치권의 분위기, 재벌개혁 입법이 합헌성을 부정할 수 없는 현실 속에서 재벌들이 그 힘을 과시하며 보란 듯이 들고 나온 것이 재벌개혁 입법의 근거가 된 헌법 조항의 개정이라고 이해된다. 재벌이 경제민주화의 근거가 되는 헌법을 바꾸자고 하는 것은, 재벌이 이제 국민의 합의를 통한 입법에 의한 통제에서 벗어나겠다는 것이다. 이는 재벌이 국가권력의 통제에서 벗어나고자 하는 것이다. 이러한 재벌이 제기하는 개헌론에서 역설적으로 재벌 개혁의 필요성과 경제민주화의 위기의 심각성을 절실하게 깨닫게 된다.

재산권은 국민의 의사에 따라서 그 합의로 형성되는 것이다. 국민의 의사의 합치인 법률에 따라 형성되는 것이어서, 사회 안에 있어야지 비로소 재산권이라는 게 있을 수 있다. 재산권은 다른 기본권과는 달리 천부적인 권리가 아니다. 재산이나 부라는 것은 사회를 통해서, 사회적 약속을 통해서 자기 몫으로 정해진 것으로 봐야 되는

것이다. 재벌이나 대기업도 사회를 통해서 이윤을 얻는 것이다. 기업이 몸담고 있는 이 사회가 건강하지 못하고 사회가 발전하지 못하면 기업도 발전할 수 없는 것이다. 사회가 어렵고, 함께 사는 사람들이 어려워도 내 배만 부르고, 내 주머니만 가득차면 된다는 생각은 장기적으로 오래갈 수 없는 생각임이 분명하다. 재벌들도 이처럼 사회의 건강과 발전이 바로 기업 발전의 토대가 된다는 것을 잊지 말고, 사회와 함께 발전할 수 있는 기업가의 길이 무엇인지 진지하게 모색하고 고민해야 할 것이다.

〈주거복지 관련〉

공공임대주택의 현황과 과제

이강훈 변호사 (민변 민생경제위원회)

1. 개관

주거 복지를 위한 국가의 핵심적인 수단 중 하나가 공공임대주택이라는 것은 주지의 사실이다. 공공임대주택(public rental housing)은 임대주택법상의 건설임대주택과 매입임대주택 중 '정부 또는 공공기관이 비영리의 임대목적으로 소유 · 관리 · 운영하는 주택'을 말한다. 2008년부터 이명박 정부는 분양전환 임대주택을 늘리고 국민임대주택 건설계획을 축소하면서 임대물량을 줄이고 중소형 분양을 늘리는 방식으로 보금자리주택 정책을 실시하였고, 서울시는 2007년부터 장기전세주택인 시프트 주택을 공급하기 시작했다. 이와 같은 공공임대주택 공급정책의 후퇴로 말미암은 저렴한 임대주택의 부족이 주택가격의 하락에 따른 전세수요 증가와 맞물리면서 2009년 이후 지속되고 있는 수도권과 대도시의 전세난의 주요 원인 중 하나가 되고 있다. 이러한 문제점을 인식하면서 2012년에는 서울시에서 임대주택의 공급 확대를 추진하고 있고, 대선을 맞은 정치권도 주거복지 분야와 관련하여 앞다투어 임대주택 공급 확대에 초점을 맞추어 정책을 제시하고 있는 상황이다. 금번 보고서에서는 이와 관련하여 공공임대주택의 공급 및 관리와 관련하여 발생하고 있는 주요한 문제점들을 살펴보고, 공공임대주택 공급 계획의 안정적 추진과 주거 약자들의 주거복지 향상을 위해 2012년 11월에 민주당 이미경 의원실을 통해 발의된 주거복지기본법안에 대해 간단히 살펴본다.

2. 공공임대주택 사업의 경과[1)]

1983년 이후 시작된 서울의 재개발로 인해 판자촌이 허물어지고 주민들이 비자발적으로 주거지를 떠나야 했던 사정에 더해 주택 및 전세값 폭등 등으로 사회문제가 심

1) 공공임대주택이 좋은 줄은 알겠는데 얼마나 어떻게 늘릴 것인가(김수현, 한국도시연구소 소장)의 관련 부분을 요약 정리함.

각해지면서 노태우 정부 시절인 1989년부터 영구임대주택 사업이 시작되었으나 1993년 19만호 착공을 끝으로 종료되었다. 이후 김영삼 정부 시기에는 재개발임대주택 사업만 계속되게 되었고, 생활보호대상자보다 상위 계층을 대상으로 '50년 임대주택' 사업이 도입되었으나 그 물량은 1997년까지 10만여호에 그치게 되었다. 그러다가 1997년 외환위기 직후 집값, 전세값이 동반 폭락했다가 급격히 가격이 회복되면서 서민주거 문제가 심각해지자 김대중 정부가 영세민 위주 사업을 확대한다는 의미에서 '국민임대주택'을 건설하기로 하고 1998. 10. 국민임대주택 5만호 건설계획을 확정한 후 2002년 5월에 이르러 국민임대주택 100만호 건설계획을 발표하였다. 노무현 정부에 들어서면서 국민임대주택특별법을 제정하는 한편(2003년), 기존 다세대 · 다가구 주택을 매입해서 낮은 임대료로 운영하는 '매입임대주택' 기존 주택을 전세로 임대한 다음 역시 낮은 임대료로 재임대하는 '전세임대주택'등 다양한 방식의 공공임대주택을 공급하였다. 그러나 2008년 이명박 정부에 들어서면서부터 보금자리주택으로 브랜드를 바꾸어 임대주택 공급 물량을 줄이고 임대주택 역시 5년/10년 분양 전환 아파트에 초점을 맞추어 사업을 추진하였고, 서울시는 2007년부터 장기전세주택인 시프트 주택을 공급하기 시작했다. 이처럼 5년, 10년 분양전환 임대주택을 늘리고 국민임대주택 건설계획을 축소하는 방식의 공공임대주택 공급정책의 후퇴가 주택 가격 하락으로 인한 전세 수요 증가 및 이에 따른 전세 가격 상승과 맞물리면서 2009년 이후 저소득 무주택 가구들의 고통이 심화되고 있다.

3. 임대주택의 재고 및 공급 현황

가. 임대주택의 재고

현재 공공 임대주택 공급에 관한 가장 큰 문제점의 하나는 임대주택의 재고량이 절대적으로 부족하다는 것이다. 이는 민간 임대시장의 변동에 대한 공공임대 물량의 조절능력이 많이 떨어지는 것을 의미한다.

5년 임대, 민간건설 · 매입임대 등을 포함한 총 임대주택 재고는 '11년말 기준 1,459,513호로 총 주택대비 재고율은 8.1%이다.

(단위: 천호)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	1,021	1,046	1,150	1,243	1,330	1,335	1,341	1,311	1,399	1,460
장기(영구/50년/국민)임대	289	304	330	358	403	461	549	581	667	890
5년건설/사원임대	644	682	695	675	691	627	523	456	472	295
매입임대	88	60	125	210	236	247	269	274	260	275

〈출처: 국토해양부 (시도별 자료)〉

그러나 입주 5년 후 분양 전환되는 5년 임대를 제외한 2011년 장기공공임대 주택 재고는 890,057호로 총주택대비 재고율은 5.0%에 불과해 임대시장의 안정화 기능을 하기에는 턱없이 부족한 상황이다. 예를 들어 2012년 국정감사에서 민주통합당 김관영 의원이 밝힌 LH공사 자료에 따르면 영구임대주택의 입주 가구는 140,078호인데, 2012년 6월 30일 현재 대기자는 65,228가구이고, 영구임대주택의 평균대기기간은 22개월(인천 56개월, 경기 54개월, 서울 9개월 등)이라고 한다.[2] 영구임대주택의 대기자는 각 지자체에서 LH공사나 지방공사에 명단을 통보했으나 입주하지 못하고 기다리고 있는 가구를 지칭하므로 실제 수요 가구는 훨씬 더 많다고 보인다.

국토해양부가 발표한 연도별 임대주택 재고 추이는 다음과 같다.

(단위 : 만호)

구분	계	장기임대주택							5년임대 등
		소계	영구	50년	국민임대	장기전세	10년임대	전세임대	
'03	104.6	30.4	19.0	9.3	2.1	–	–	–	74.2
'04	115.0	33.0	19.0	9.3	4.7	–	–	–	82.0
'05	124.3	35.9	19.0	9.2	7.7	–	–	–	88.4
'06	133.0	39.7	19.0	9.6	11.1	–	–	0.9	93.3
'07	133.5	44.6	19.0	10.0	15.6	–	–	1.6	88.9
'08	134.2	58.0	19.0	10.1	25.8	–	0.4	2.7	76.2
'09	131.1	69.1	19.0	9.6	29.6	0.7	6.3	3.9	62.0
'10	139.9	80.6	19.0	10.1	37.6	1.5	7.2	5.2	59.3
'11	146.0	89.0	19.1	10.1	43.2	1.7	8.4	6.5	57.0

〈출처: 2012. 6. 5 국토해양부 보도자료: 11년 공공임대주택 재고, 10년 대비 10.5% 증가〉

2) 민주통합당 김관영 의원, 2012. 10. 8.자 보도자료 〈영구임대주택, 대기자는 기초수급자인데 거주자는 일반자격자?〉

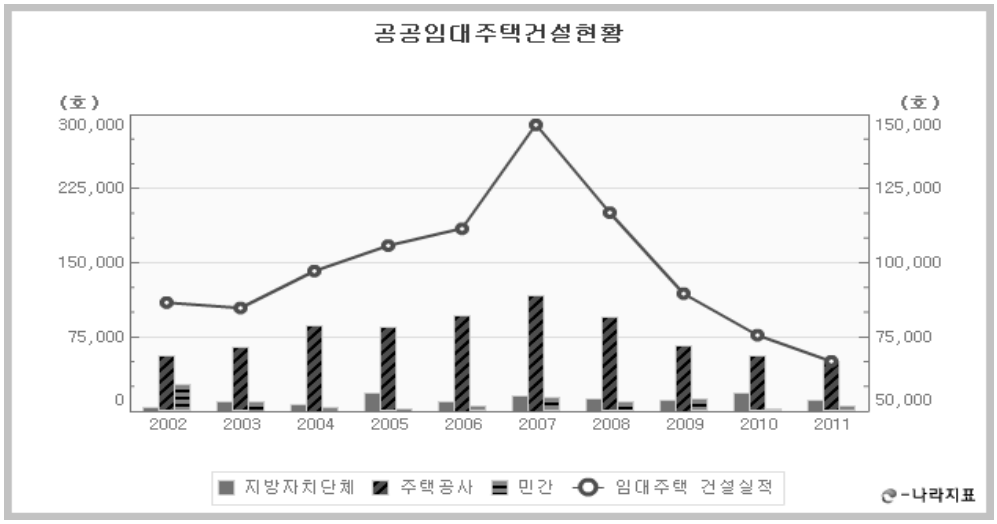
한국의 장기공공임대주택의 전체 주택에서의 재고 비율은 약 20% 내외에 이르는 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 영국 등 유럽 각국의 공공임대주택의 비율과 비교해보면 상당히 적은 편에 속한다.

구분 (2005년 전후)		자가비중	공공임대비중	임대중 공공임대비율	공공임대 입주자 3분위 이하 비율
스웨덴		54	21	49	49
덴마크		53	20	43	
핀란드		63	18	53	
노르웨이		77	5	22	
네덜란드		54	35	76	44
스위스		35	3	5	
독일		43	6	11	44
오스트리아		58	21	53	
프랑스		56	19	43	38
벨기에		68	7	23	52
아일랜드		79	21	38	
영국		69	21	68	62
호주		71	6	23	
뉴질랜드		71	5	22	
캐나다		64	6	17	
미국		67	1	3	100
스페인		82	1	9	
그리스		74	0	0	
이탈리아		75	5	26	
포르투갈		55	3	14	
일본		61	7	21	
한국	2005년	55	2	4	81
	2010년 (추정)	55	4.5	10	

〈출처: 공공임대주택이 좋은 줄은 알겠는데 얼마나 어떻게 늘릴 것인가, 김수현(한국도시연구소)〉

나. 임대주택의 공급

2002년부터 2011년까지 우리나라의 공공임대주택 공급 실적을 살펴보면 2007년 약 14만 6천호를 정점으로 하여 이명박 정부가 들어선 2008년부터 눈에 띄게 공공임대주택 공급이 줄어들어 2010년 약 7만 5천호, 2011년 약 6만 6천호 등 공공임대주택 공급 물량이 대폭 감소하였다는 것을 알 수 있다.



〈국토해양부(시도별 자료)〉

〈통계표명: 임대주택건설실적〉

[단위: 호]

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	86,586	84,768	97,226	105,787	111,536	146,565	116,908	89,603	75,658	66,796
지방자치단체	4,033	10,106	6,150	18,533	9,461	15,769	12,802	10,501	18,049	11,159
주택공사	55,403	64,686	86,845	84,476	96,991	117,351	94,788	66,527	55,675	50,097
민간	27,150	9,976	4,231	2,778	5,084	13,445	9,318	12,575	1,934	5,540

〈출처: 국토해양부(시도별 자료), 건설실적은 사업계획승인 기준(단, 다가구 · 부도임대주택 · 미분양매입 포함)〉

이명박 정부가 들어서면서 앞서 살펴본 대로 보금자리 주택을 공급하고 있으나, 서울의 경우 택지부족 등으로 인해 공급예정인 보금자리주택은 44.6천호 정도이며, 이 가운데 영구임대주택과 국민임대주택을 합한 장기공공임대주택은 18.1천호에 그치고

있고, 분양 가능 물량을 대폭 늘리고 있었다는 것을 알 수 있다. 이로 인해 이명박 정부 들어 현재까지 저소득층의 임대주택 접근성은 크게 악화되어 왔다고 볼 수 있다.

〈보금자리주택 사업승인실적(2009~2011)〉

구 분	계	2009	2010	2011
전 국	437,205	145,974	164,850	126,381
수도권	301,070	103,328	128,541	69,201
서 울	44,647	13,567	22,024	9,056

영구임대주택	국민임대주택	공공임대주택 (5년・10년 전세형)	공공분양주택
1,459 (3.3%)	16,623 (37.2%)	11,263 (25.2%)	15,302 (34.3%)

〈출처: 박은철, '공공임대주택 관련 참여연대 교육자료' 중에서〉

다. 대선 후보들의 임대주택 공급에 관한 공약

2012년 대통령 선거를 앞두고 앞서와 같은 문제점을 파악한 각 대통령 후보들은 경쟁적으로 장기공공임대주택의 공급 확대 방안을 제시하고 있다. 박근혜 새누리당 대선 후보는 철도부지 상부에 인공대지를 조성하여 40년간 장기임대 후에 리모델링하여 재임대하는 임대주택 약 17.6만호(175,927호) 및 기숙사 약 2.4만호(24,337호) 등 총 약 20만호(200,264호)를 서울과 수도권을 중심으로 공급하겠다는 공약을 발표하였다. 문재인 민주통합당 대선 후보는 현 정부 들어 연간 3만~4만 가구 수준으로 떨어진 공공임대주택 공급물량을 연간 12만가구로 늘려 현재 5.3% 수준인 장기공공임대주택 거주가구 비율을 2018년까지 10%, 장기적으로 15%까지 확대하겠다는 공약을 발표하였다. 안철수 무소속 대선 후보도 자신의 공약집에서 2018년까지 공공임대주택을 연간 12만호 공급해 공공임대주택 거주가구 비율 10%를 달성하고 임대주택 공급 유형을 다양화하고 서민주택으로 볼 수 없는 보금자리 주택 중 분양주택의 공급은 중단하고 정부가 새로 조성하는 공공택지에는 가능한 한 '분양 전환되지 않는 공공임대주택'과 토지임대부 주택 위주로 건설하겠다고 발표한 바 있다. 세 후보 모두 이명박 정부에서의 공공임대주택 정책의 문제점을 인식하고 공공임대주택의 확대가 필요하다는 점을 인식하였다는 점에서는 평가할 만하다. 다만, 박근혜 후보의 공약과 관련해서는 철도용지를 이용하여 충분한 임대주택의 공급이 가능한가 하는 문제와 소음・진동, 안전성 문제를 고려할 때 수요자들이 철도부지 위의 임대주택을 원할 것인가 하는 전문가들의 의문[3]이 제기되고 있고, 각 후보의 공약 모두

임대주택 공급에 소요될 막대한 재원 마련 방법을 좀 더 설득력 있게 제시해야 할 필요가 있다고 보인다.

4. 임대주택 입주 자격 및 임대료 수준

가. 임대주택 입주자격

현행 각 유형별 임대주택 입주자격과 모집방법의 개요를 도표로 살펴보면 다음과 같다.

종류	개요 및 공급방법
영구 임대주택 (23~39㎡)	가. 주택공급에 관한 규칙 제31조-입주자 선정: 사·도지사위임 나. 서울특별시 영구임대주택 운영 및 관리규칙 •대상: 1.수급권자 2.국가유공자 3.위안부 피해자 4.저소득 한부모 가정 5.북한 이탈 주민 6.장애인 7.저소득 65세부양자 8.아동복지시설 퇴소자 9.시장이 인정하는 자 10.청약저축가입자 •선정방법: 우선대상자 및 선정기준표상 종합점수순 (거주기간, 연령, 가족 수, 가점) •절차: SH 공가 발생시 자치구에 대기자 추천 요청
5년/10년 /50년 공공 임대주택	가. 종류 (근거조항: 「임대주택법」 제16조제1항 제1호, 제3호, 제4호 및 「임대주택법 시행령」 제13조제1항) - 5년(10년) 임대주택: 임대사업자가 임대의무기간인 5년, 10년간 임대 후 분양전환하여 입주자가 우선하여 소유권을 이전받을 수 있는 임대주택 - 분납임대: 입주자가 집값의 일부만을 초기분납금으로 납부하고 입주 후 단계적으로 잔여분납금(임대기간동안에는 잔여분납금에 일정 이자를 반영한 월 단위 임대료로 납부)을 납부하는 주택으로 최종분납금 납부(임대기간 10년 후)시 소유권이전 가능한 임대주택 - 50년 공공임대: 영구적인 임대를 목적으로 건설한 임대주택으로 임대개시일로부터 50년간 분양전환하지 않고 임대로만 거주할 수 있는 주택 (※ 현재, 신규 공급은 없으며 예비입주자로만 신청 가능) 나. 입주자격 - 전용 85㎡이하: 입주자 모집공고일 현재 당해 주택건설지역에 거주하는 무주택 세대주로서 청약저축(주택청약종합통장 포함)가입자 (「주택법」 제2조, 「주택공급에 관한 규칙」 제4조제1항 및 제2항) - 전용 85㎡초과 입주자: 모집공고일 현재 만 20세 이상인 자로서 청약예금(주택청약종합통장 포함)가입자 (「주택법」 제2조 및 「주택공급에 관한 규칙」 제4조제1항) ※ 50년 공공임대주택은 청약저축가입자, 국가유공자, 철거민 등이 해당 ※ 10년 공공임대주택 및 분납임대주택의 경우에는 「보금자리주택 입주자 보유

3) 한국경제신문, 2012년 09월 23일자 기사 〈새누리 '박근혜표' 주택 대책, 철도부지 위 임대주택, 임대료 50~70% 인하효과〉
http://kr.news.yahoo.com/service/news/shellview.htm?articleid=2012092317262652802&linkid=4&newssetid=1352

,	9ì « ~ÂºÑ
	z « @ ,Û ¡•3$Æœ× j z j Ï© -K p¹ 5h @zê Æœ! f{Ç±‰ Ì á• z'• Ø•¢M3êàÑÙ Øá j z- j Ï© W êàù € eä- zhºÑ©› hÉ MzJÂ JÂ© ÐåÇÀ MzÁ•- ƒÉ€ ÇÉ! zèŒ¹É Á• 2Ç @ '• 5 ½ . © 'n;©› , Æœ æ ³•ÇÀ b, öÉK# À#@„'ºä \|Ç± zhÉ Á• 2Ç ×. 5 Ú 2ÇÀ Ê&× × 5±~Â- lô :š@czM ;Š`` ú šÿ;Š,Í`` ':@4 •šÿªéš éƒ æ æ 5æ © W- ~Â :š@ Ÿh æ ¢)M¡ £ô•¢šÿ! jäÉ •¢šÿ _ - lô :š@ Ÿh æ šÿ~Â© ,É ¸€× j zj Ï ï j æ ä « ;Š``© ':Ç± ,2 l€É @æ› ; Šh S:5© S :Á! 2ƒ S:É •šÿªéš ä « ä- º² ;Š``© ':Ç± 2 l€$ @æ› ; Šh S: 5© S:Á! 2ƒ S:É @ Â ºw' ÂìÇ×s 4hÇÀ lô ©À ;Š æ É :š@ `` ':Æ) « S: ä 9 « Òº ´KÊ ä <# ö ×. 1Æ €µ ºœ r©› ~ÂÇÀ šÿ4 lô©À €K , 2[© × šÿ- å7@' $ @- ªé© ÁÉ @À æ ©› jä ï j æ ;Š``© ':Ç± 2 l€É @æ› ; Šh S:5© S:Á! 2ƒ S:É •šÿªéš ï j æ æ © Ðå#º tÀ @ ¢)M¡ £ô•¢šÿ _ - lô :š@ Ÿh æ šÿ~Â© ,É ¸€× j z- j Ï z J€ šÿ- lô :š@ Ÿh æ šÿ~Â© ,É ¸€× j z z
M9³ 9éšÿ 2Ç	' M9³ w¡ 5h# b<ªéä- - 9éšÿM¡-• ›÷ ©›;: J ½K hÑ Øá j z- <â• >9éšÿ~ÂzM ›÷- lô ›÷I â «šK lh#zâ j z × ~ÂºÑ ›÷Iâ - zâ- lô à¨éƒ åÐh#œ² ª:@ 9 2ƒ åÐ œ² [šÿ '- «$ ' ÆÉ@ éÈ- K _5© W- Ÿh$ `ÀB'œ éÈ• ôh#œ² ª:@ 9 2ƒ 4f n w¡ 6Kšÿ À @ •À •šÿ ªéšæ› œ;K _bÇ± K2 ŸhÉ @ J
•¢9é šÿ	' ›¢- [Á ,Û º ! Ð •¢šÿÆÁ æ M¡ J ½K šÿ~Â©,É ¸€ j z × ~ÂºÑ 5±~Â à¨€ƒ •šÿ ªéšæ› ÀB « @z Æœ Ðå@ . šÿ- lô :š@c Œ¹ÀB- u¬H 2Ç , Æœ 4 2Ç 'œ 2Ç 4 'œ 2Ç Œ¹ÀB- 2Ç© ÐåÇÀ @ À ôŸ9é Ú ªéšÀ 2Ç- šÿ© ÉhÇ± :š@c2 <# @zÆœ ÖêÁ@$šÿ :š@ ê z « @ ,Û ¡•3$Æœ×j z j Ï© -K p¹ 5h @zê Æœ! f{Ç±‰ Ì

(2) 자격 탈락자의 계속 거주 문제

공공임대주택의 임대료는 대체로 시중 임차료의 20%~80% 수준으로 최초 입주 후 자격상실 이전에는 이주가 거의 이루어지지 않고 있는데, 특히 2012년 6월 말 기준으로 영구임대주택의 경우 자격 탈락자임에도 퇴거를 거부함에 따라 수급 자격을 가지고 있는 가구의 비율은 61.3%(8만5910호)라고 한다.[4)]

계	입주자			대기자
	수급자 등	수급자격 탈락자	일반 자격자	
140,078호	85,910(61.3%)	14,650(10.5%)	39,518(28.2%)	65,228

– 일반 자격자: 3차 이상 수급자격 탈락자(33,226), 청약저축가입자(6,292) 〈출처: 각주 4와 동일함〉

공공임대주택의 제도적 허점을 악용하는 일부 사례들은 확인될 경우 계약 갱신 거부 내지 해지 및 퇴거 조치를 통해 해결을 할 필요성이 있어 보인다. 그러나 입주대기자의 고통을 고려하더라도 영구임대주택 입주자격 탈락자를 무조건 퇴거시키는 것만이 능사는 아닐 것이다. 이미 2003년 기준으로 영구임대주택 입주민의 33.4%(서울 49.0%)가 무자격자이었고, 이들의 60% 정도가 기초생활수급자와 별반 차이가 없는 소득 1분위 계층이었다고 한다.[5)] 이런 상황은 지금도 크게 다르지 않을 것으로 추정된다. 따라서 수급자격에서 탈락한 입주자들을 대책없이 퇴거시키기만 할 경우 비주택 거주자로 전락하거나 열악한 주거환경으로 되돌아갈 수밖에 없는 사례들이 발생할 것으로 예상된다. 입주대기자들의 고통이 커지는데도 불구하고 종전 입주자들은 한 번 들어오면 나가지 않으려고 하는 상황을 해결하기 위해서는 임대주택의 확충과 임대료 체계의 개선뿐만 아니라 입주한 임대주택의 입주자격에서 탈락될 경우 입주자가 이동할 수 있는 임대료 부담이 가능한 다른 유형의 임대아파트들이 제도적으로 연결되고 이주를 할 경우 발생하게 되는 경제적 부담을 완화시킬 수 있도록 임대료 차등 부과나 임차료 보조 등의 제도가 함께 맞물리는 체계로 임대주택 제도를 개선할 필요가 있음을 확인할 수 있다.

(3) 임차료 차등 부과 및 주택바우처 제도

이와 관련해 공공임대주택의 보증금 및 임차료가 시가에 비해 상당히 저렴한 것은

4) 민주통합당 김관영 의원, 2012. 10. 8.자 보도자료 〈영구임대주택, 대기자는 기초수급자인데 거주자는 일반자격자?〉
5) 임대주택 공급 및 관리, 김영택, 2006, 국토해양부

분명한 사실이지만 소득 1, 2분위의 저소득층의 경우 상당한 비율의 임차료 연체가 발생하고 있는 점을 고려할 때 소득수준과 거주기간, 시장 가격 등을 연동해 공공임대주택의 임차료 체계를 개선해야 한다는 지적을 경청할 필요가 있다.[6] 이와 관련해 2008년 3월 임대주택법이 전부 개정되면서 제20조 제3항에 임차료 차등 부과에 대한 근거조항이 도입되고 2010년부터는 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제5조 및 같은 법 시행령 제4조 등을 도입해 임대료 차등부과의 제도적 근거는 마련되어 있으나 2008년부터 실시된 임대료 차등부과 시범 사업은 2012년까지도 여전히 시범 사업에 머무르고 있다.

이 밖에도 2012년 1월에 소위 주택바우처 제도에 관한 주택법 제5조의 4가 신설되어 국가 또는 지방자치단체가 임차료 부담이 과다하여 주거생활을 하기가 어려운 무주택임차인가구에 대하여 예산의 범위에서 주택임차료의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 법률적 근거가 마련되었고, 2012년 7월 27일부터 개정 법률이 시행되었다. 이에 따라 국토해양부는 2013년부터 저소득층에 임대료를 보조하는 주택바우처 제도의 시범 실시(예산 20억원)하여 1,857가구의 저소득층에 월평균 10만2000원씩 임차료를 지급할 계획이다. 다만 기획재정부가 임대주택이 부족한 상황에서 주택바우처 제도의 실시는 밑 빠진 독에 물붓기라면서 반대 입장인 것으로 알려져 있다. 대선 후보들도 임대주택 공급 확대와 아울러 주택바우처 제도의 실시를 공약사항으로 발표하고 있는 점에서 결국 우리 사회가 주거복지를 강화하는 방향으로 나아가고 있는 것만은 분명해 보이나, 이러한 주거 복지에 관한 급여들이 대부분 예산의 범위 내에서 실시한다는 식의 임의규정에 의해 실시되고 있어 한계가 있다.

5. 임대주택 거주가구 주거 실태

국토해양부가 2012년 11월 22일 발표한 「2011년도 임대주택거주가구 주거실태조사」의 조사 결과의 요지는 다음과 같다.

① (거주기간) **공공임대**의 평균 거주기간(5.6년)이 **일반임차(3.1년)의 2배** 수준

공공임대						공공임대	일반임차
영구임대	50년임대	국민임대	5년/10년	매입임대	전세임대	5.6년	3.1년
12.0년	8.1	2.7	4.1	2.3	2.4		

6) "공공임대주택 정책의 현주소와 과제"에 대한 토론, 박은철

공공임대			일반임차		
1~2분위	3~4분위	5~6분위	1~2분위	3~4분위	5~6분위
7.4년	4.3	3.8	3.9년	2.9	2.6

② (이전계획) **공공임대의 88%, 일반임차의 66%**가 현 주택에서 **지속거주 희망**

③ (공공임대주택 퇴거시 애로사항) **주거수준 하향**(39%), **주거비 증가**(23%)

④ (주택노후도) **공공임대**(2%)가 일반임차(32%)보다 노후도('89년 이전 건축비율) **낮음**

- 소득 **1~2분위는 노후 주택**('95년이전) **거주비율 높음**(공공임대 43.4%, 일반임차 68%)

⑤ (주거비 부담) RIR은 **공공임대**(14.5~25.0)가 **일반임차**(19.2~41.7)**에 비해 낮음**

공공임대				일반임차		
	1~2분위	3~4분위	5~6분위	1~2분위	3~4분위	5~6분위
소득 (만원)	60.4	165.8	268.6	64.7	170.2	273.8
RIR (%)	25.0	17.0	14.5	41.7	19.2	19.7

* RIR(Rent to Income Ratio): 소득대비 주거비부담 수준, 임대료/소득

- 소득이 낮을수록 RIR이 높은데, **소득 1~2분위**의 RIR은 공공임대 (25.1%), 일반임차(41.7%) 모두 **전소득계층 RIR**(19.2%)**에 비해 매우 높음**

⑥ (입주 대기기간) 평균 대기기간은 **0.8년**으로 길지 않은 편이나, **영구 및 50년 임대**의 경우 **2년 이상 대기**하는 비율도 각각 12.5%, 22.9%임

위 조사결과를 보면 소득 1-2분위 저소득층은 평균 공공임대 거주기간이 7.4년으로 3-4분위의 4.3년보다 훨씬 길어 이들이 공공임대주택 외에 다른 주택을 마련하기가 어려운 실정에 있고, 소득 1-2분위의 저소득층이 공공임대에 거주할 경우의 소득 대비 주거비 부담률(RIR)가 25.1%임에 반해 일반임차의 경우는 41.7%로서 이들이 공공임대주택에 들어가질 못할 경우 주거 유지를 위해 다른 지출을 할 여유가 전혀 없는 상황임을 알 수 있어 저소득층의 공공임대주택 수요가 대단히 긴요하고 긴급한 것임을 알 수 있다.

6. 공공임대주택의 입지와 공공임대주택의 소셜 믹스(Social Mix)

영구임대주택은 택지개발지구나 개발제한구역 해제지구, 국공유지에 주로 건설되어 왔고, 국민임대주택의 경우에도 대부분 대도시 외곽의 택지개발지구나 개발제한구역 해제지구에 주로 건설·공급되어 왔다. 이는 도심 내 가용택지 부족으로 인하여 불가피한 측면이 있었지만 이러한 주거입지로 말미암아 생활기반과 주거지 분리에 따

른 저소득층의 직장, 문화시설, 공공시설과의 접근성이 제약받는다는 문제점이 있었다. 또한 임대주택만 대규모 단지로 분리 공급할 경우 임대관리의 측면에서도 반사회적 행위의 증가나 임대시설의 파손 등이 증가한다는 지적이 있어 왔다. 이에 따라 소위 소셜 믹스(social mix)의 문제가 매우 중요한 과제로 여겨져 분양주택과 임대주택의 혼합 건설은 활발하게 이루어졌지만 정작 차별 배제를 위한 원칙들은 제대로 정립되어 오지 못했다. 공공임대주택 단지를 분양주택 단지와 분리해 건설하면서 임대주택단지를 입지가 불리한 곳에 배치하거나 같은 단지 내에서도 사회기반시설에 대한 접근성이 떨어지는 곳에 배치하여 차별하는 경우뿐만 아니라 임대주택단지에 대한 집단적 배제와 낙인화, 분양주택과 임대주택 입주민들간의 사회적 갈등 등도 심각한 문제로 대두되었다.[7] 그러나 그간 이러한 갈등을 해소하기 위한 실질적인 노력과 성과는 미미한 상황이었다.

그런데 2012년 2월에는 서울 마포의 한 주상복합아파트가 임대 아파트 입주민 전용 엘리베이터를 만드는 등 일반 입주민과 임대 입주민을 분리하는 시설을 설치해 사회적으로 상당한 논란을 일으켰다. 당시 언론보도[8]에 의하면, 아파트 관계자는 "규정에 따라 임대 주택을 지었으며, 일반 입주자들이 임대 세입자와 동선이 겹치는 것을 기피할 것으로 예상돼 동선을 분리했다"고 밝혔다고 한다. 이를 계기로 2012년 5월에 서울시는 임대주택 8만호 공급계획을 발표하면서 4대 추진전략의 하나로 임대주택에 대한 차별 배제 방안을 발표하였다. 첫째, 서울시는 임대주택에 거주하면서 불편과 차별은 당연한 것으로 여기는 사회 분위기를 바꾸고, 임대주택 입주자들의 거주권과 생활권 보장을 위해 계획단계부터 소셜 믹스(social mix)를 적용한다고 밝혔다. 이를 위해 분양주택과 임대주택 혼합단지에선 역세권이나 복지시설 인접 지역 등 입지가 우수한 곳에 임대주택을 우선 배치해 자동차 없는 임대주택 거주자들의 생활 편의를 배려하겠다고 한다. 또한 임대주택을 분양주택과 차별하는 계획도 원천 금지한다. 임대주택과 분양주택이 동등한 자재 · 마감을 사용하도록 하고, 계획에서부터 출입구, 주차장, 커뮤니티시설 등 세밀한 부분까지 차별이 없도록 철저하게 점검 · 관리할 계획이라고 한다. 둘째로, 서울시는 도심 내 원룸/다가구 · 다세대주택 공급으로 자치구별로 임대주택을 균형있게 안배, 시 외곽 특정지역에 임대주택이 집중되는 현상을 개선하겠다고 밝혔다. 이와 관련해 서울시는 시유지 활용 건설과 다가구 · 다세대 · 원룸 등 매입주택 공급계획도 밝혔다. 이러한 서울시의 소셜 믹스에 대한 구상은 단지 물리적으로 임대주택과 분양주택을 섞어 짓는 것만으로는 해결될

7) 도시주거공간의 사회통합 실현방안 연구, 배순석 외, 국토연구원(2006)
8) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/02/25/2012022500099.html?Dep0=twitter

수 없는 차별의 문제를 정면으로 다루었다는 점에서 진일보한 것으로 평가받을 만하다. 한발 더 나아가 위 계획에서 지적하고 있는 문제들이 반복적으로 발생하는 것을 방지하기 위해 임차인에 대한 차별 금지와 관련한 구체적인 행정적인 가이드라인 및 관련 법 규범이 정립될 필요가 있고, 이러한 논의에 서울시의 경험을 반영할 필요가 있다고 판단된다.

7. 주거복지기본법의 발의

「대한민국헌법」 제35조제3항은 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 국가가 노력할 것을 규정하고 있으나, 공공 임대주택 건설 및 주거 복지 관련 각종 지원 등에 관한 일관된 계획이 부재하여 정권 교체시마다 그 내용이 크게 변경되는 등 정책의 일관성과 지속성에 대한 국민들의 신뢰를 얻지 못하였다. 2012년 대선에서 확인되듯 주거 복지의 강화는 큰 대세이지만 이에 필요한 예산 확보 및 구체적인 실행방법 등과 관련하여 상당한 진통을 겪을 것이 분명하다. 이와 관련해 주거복지 강화를 위한 법률적 근거 마련을 위해 2012년 11월 2일 민주통합당 이미경 의원 등 35명의 국회의원이 주거복지기본법안을 국회에 발의하였다.

주거복지기본법안의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 국토해양부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 위하여 연도별 및 5년 단위의 계획으로 주거복지종합계획을 수립·시행하여야 하고, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사도 같은 주기로 시·도주거복지종합계획을 수립·시행하도록 규정하였다. (제8조 및 제9조). 위와 같은 주거복지종합계획에는 임대주택의 건설 및 매입 목표, 주택 임대보증금·임대료의 지원 세대수 및 지원 금액, 주택 개량의 지원 세대수 및 지원 금액, 사업별 재원조달 방안을 구체적으로 명시하도록 하고 있어 주거복지 정책의 수립과 집행이 일관성을 갖도록 하고 있다.

둘째, 주거복지에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국민이 갖는 주거복지사회보장수급권의 종류를 임대주택 공급 신청권, 주택 임차보증금·임차료 등 보조금 신청권, 주택개량 지원 또는 주택 개량비 지원 신청권 등으로 정하고, 그 구체적 수급권자의 범위는 관계 법령에서 정하도록 하였다.(제10조)

셋째, 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사는 주택을 건설하는 경우 임대주택을 우선적으로 건설하여야 하고, 최저주거기준에 미달하는 가구가 밀집

한 지역에서 임대주택을 우선적으로 건설하여야 하며, 장애인 또는 고령자의 활동능력에 적합하도록 주택을 건설하도록 규정하였다(제11조).

넷째, 국가와 지방자치단체는 모든 국민에게 주거복지정책이 적시에 제공되도록 이용하기 쉽고 지역적 · 기능적으로 균형잡힌 주거복지정책 전달체계를 구축하도록 하고(제18조), 시 · 도는 주거복지정책과 관련된 상담 · 교육, 각종 보조 · 융자 신청의 접수, 주민의 권리구제 등의 업무를 위하여 주거복지지원센터를 설치하여 운영할 수 있도록 하였다. (제19조).

동 법안이 주거 복지에 관한 모든 사항을 전반적으로 다루었다고는 볼 수 없으나 민주거복지의 강화를 위해 필요한 최소한의 중요한 사항들이 담겨 있다. 위 법안은 2012. 11. 2. 현재 국회에 발의만 된 상태이고 현재 2012년 대선을 앞두고 있는 상황이라 국회에서의 구체적인 논의는 아직까지 이루어지지 않고 있는 상태이지만 2013년에라도 반드시 입법화되기를 기대한다.

하우스푸어 대책 및 가계부채 해결 종합방안

백주선 변호사 (민변 민생경제위원회)

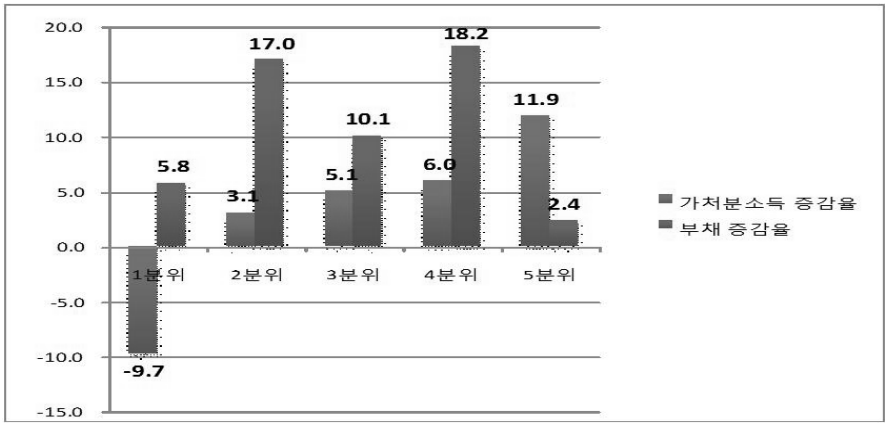
1. 가계부채의 심각성

한국은행이 지난 3월 발표한 '2011 중 자금순환동향'에 따르면 가계 및 비영리기관(개인부문)의 금융부채가 무려 1,103조원에 이른 것으로 드러났다. 전년보다 무려 86조8594억원 증가한 것으로 우리나라의 가계부채는 이미 1천조원을 훌쩍 넘어섰다. 이는 2011년 국내총생산(GDP, 잠정)인 1,237조원에 육박하는 수치다(금융기관이 가계에 공급한 대출금과 판매신용을 합한 금액인 가계신용은 2011년 말 기준으로 912조8800억 원에 달하고 있다).

1999년부터 2010년까지 가계부채는 연평균 11.7% 증가하였으나 이 기간 동안 국내총생산(GDP) 증가율은 연평균 7.3%, 가처분소득 증가율은 연평균 5.7%에 그쳤다. 2011년 기준 가계부채 증가율은 8.1%, 가처분소득증가율은 4.8%이고, 가처분소득 대비 가계부채 비율은 163.7%로 드러났다. 특히 저소득층인 소득 1분위의 경우 소득대비 부채비율이 타 소득 분위에 비해 매우 높다[1](1분위 179.3%, 2분위 94. 5%, 3분위 79.6%, 4분위 79.8%, 5분위 76.3%).

1) 정부보고서에는 다음과 같은 사정을 더 들어 급속한 부실화 우려에 대해 밝히고 있다.
① 50대 이상 장년·고령층의 소득대비 부채비율이 높고, 차주 비중도 증가하는 추세:
* 금융부채/가처분소득(중위수 기준, %) – (20대)40.8 (30대)82.8 (40대)85.7 (50대)90.9 (60대 이상)112.1
* 전체차주중 비중('09.3→'12.3월) : 50세 이상(32.3%→37.8%)
② 다중채무자가 지속적으로 증가하는 추세 :
* 다중채무자 수(만 명) : ('07)616 → ('08)649 → ('09)668 → ('10)700 → ('11)722
(증가율) : (5.4%) (2.9%) (4.7%) (3.2%)
〈이상 가계부채 동향 및 서민금융지원 강화방안(관계부처 합동), 2012.7.19.〉

〈참고 표1〉 가구당 평균 부채 및 가처분 소득 증감(2010~2011)(%)



주) 부채는 부채가구의 평균치, 가처분소득은 전체가구의 평균치[2)]

2. 가계부채 대책

가. 가계부채 대응책

국가 경제의 관점에서 총량적인 가계부채의 위험성을 나타내는 지표로는 국내총생산 대비 가계부채 규모, 가처분 소득 대비 가계부채 규모, 가계 금융자산 대비 가계부채 규모 등 3가지가 사용되고 있지만, 그 중 가장 중요한 지표는 가처분 소득 대비 가계부채 규모의 비율로 나타내는 부채상환능력이다. 총량적 관점에서 가계부채 문제에 대한 대응책은 부채상환능력을 높이는 것이다. 부채상환능력은 국가 전체의 가계부채 규모를 국가 전체의 가계 가처분 소득으로 나누어 얻어지므로 그 비율이 낮을수록 부채상환능력이 높다. 가계부채의 증가속도가 가처분 소득의 증가속도보다 빠르면 부채상환능력은 계속 악화되므로 가계부채 증가율이 가처분 소득 증가율 이하로 관리하는 것이 가계부채 관리의 핵심이다.

부채상환능력을 높이려면 가계부채의 규모를 줄이고 가처분 소득을 늘려야 한다. 가계부채의 규모를 줄이기 위해서 제1금융권의 자금공급을 옥죄면 제2금융권의 대출이 늘어나는 풍선효과가 생기고, 자금수요자인 가계는 은행과의 거래가 막히면 자금조달에서 더욱 불리한 조건을 수용할 수밖에 없으므로 가계부채가 질적으로 악화된다. 즉, 가계부채의 양적 팽창을 막으면 그로 인한 부작용으로 가계부채가 질적으로 악화되는

2) 〈취약계층 삶의 기반이 붕괴되고 있다〉 현대경제연구원 2012.5.2

현상이 발생한다. 따라서 가계부채에 대한 대응을 위해서는 가계부채의 양적 팽창뿐 아니라 가계부채의 질적 악화에 대한 대응책도 동시에 수립·시행해야 한다.

가계의 가처분 소득과 관련해서는 가계 소득 증대가 가계의 가처분 소득 증대에 직접적인 영향을 미친다는 것은 쉽게 알 수 있다. 가계의 가처분 소득을 늘려주기 위해서는 가계 소득을 늘려주고 가계 부담을 완화시켜야 한다. 가계 소득 증대를 위해서는 일자리 확보, 노동소득분배율 제고, 최저임금 인상 등 강력한 노동보호정책을 수반해야 하고, 가계 부담 완화를 위해서는 반값등록금 실현, 공공임대주택 확충, 의료보험보장성 확대, 통신공공성 확대 등 사회경제 정책을 통하여 주거비, 교육비, 의료비, 통신비 등 가계의 필수지출 부담을 낮추어야 한다.

가계부채의 질적 악화와 양적 팽창을 막는 대책은 주로 가계부채에 대한 단기 대책이고, 가계의 가처분 소득을 늘리는 정책은 주로 가계부채에 대한 장기 대책에 속한다. 가계부채에 대한 장기대책은 복지, 민생, 노동 등 사회경제정책을 포괄하는 문제이므로 가계부채 대책의 일부로 다루기에는 적절하지 않다. 여기서는 가계부채 문제에 대한 단기 대책과 신용소비자보호제도의 정비를 중심으로 살펴본다(이하에서 가계부채 대책이라고 하면 단기 대책을 말한다).

나. 과중채무자에 대한 대책

(1) 개요

과거 신용카드 위기 당시 신용불량자 문제가 사회문제화 되었고 그 이후 금융채무불이행자, 저신용자, 워킹 푸어, 하우스푸어 등으로 이름을 바꾸어 가면서 지속적으로 사회문제가 되고 있는 과중채무자 문제에 대한 대응책으로 신속하고 과감한 채무조정과 법률지원이 필요하다. 이미 빚이 많아서 자신의 자산과 소득으로 원리금을 상환할 수 없는 가계에는 채무조정을 통하여 새 출발의 기회를 광범위하게 제공해야 한다. 파산상태에 처한 가계의 채무조정이 지연되면 될수록 그로 인한 사회적 비용은 기하급수적으로 증가한다. 이것은 기업이나 금융기관의 경우에도 마찬가지다. 저축은행 구조조정이 지연되면 될수록 그 비용은 더욱 증가하게 되고 그 부담은 국민 모두가 나누어 지게 된다는 것을 우리는 지금 보고 있다. 파산상태에 처한 가계의 경우에도 신속한 채무조정을 통한 새 출발이 사회적 비용을 최소화하게 한다. 이를 위해서는 개인파산, 개인회생제도를 활성화하고 지방자치단체의 복지지원과 연계한 채무조정제도 도입이나 시민단체, 사회적 기업, 비영리기관 등을 통한 채무조정 지

원 등 다양한 채무조정 활성화 방안을 추진해야 한다.

(2) 고금리에 시달리는 서민들에 대한 대책

이들에게 적절한 정책금융과 서민금융 지원을 통하여 고금리에서 해방될 수 있도록 해야 한다. 현재 대출시장은 10% 이하의 은행 중심의 대출시장과 25%를 초과하는 카드, 캐피탈 등 제2금융권 중심의 대출시장, 30%를 초과하는 대부업시장만 있고 10%대의 '중간 대출시장'은 존재하지 않아 신용등급이 낮아 은행을 이용하지 못 하는 사람들은 25%가 넘는 고금리로 제2금융권이나 대부업체에서 대출하고 있다. 그러나 이들은 고금리를 감당해낼 여력이 없기 때문에 10%대의 시장을 형성하는 미소금융, 햇살론 제도 등을 정비하여 10%대의 '마이크로 크레딧' 대출시장 형성을 위한 정부의 서민금융정책이 필요하다. ('마이크로 크레딧' 정책과는 별도로 혹은 이를 대체하기 위한 방법으로 '마이크로 세이빙' 제도를 적극적으로 키울 필요가 있다)
다만 이런 정책이 부실채권을 세금으로 상환해주는 방편이 되지 않도록 정책금융과 서민금융 수혜자들의 소득 및 자산을 평가하여 상환능력이 있는 사람에게 지원이 이루어지도록 해야 한다. 즉, 채무자의 상환능력이 없거나 부족하다면 채무조정을 통하여 기존의 채무를 정리하게 한 후에 지원을 해야 채권자의 도덕적 해이를 막을 수 있다.

(3) 과중채무에 시달리면서 소득창출능력이 없는 계층에 대한 대책

이들에게는 금융지원이 아무런 도움이 되지 않으므로 기존의 과중채무를 채무조정을 통하여 정리할 수 있게 한 후에 사회안전망인 복지정책으로 대응해야 한다. 즉, 복지로 대응할 일을 금융으로 해결하려고 해서는 안 된다. 금융은 그것이 정책금융, 서민금융이라도 갚을 수 있는 능력이 있는 사람에게 제공되어야 하는 것이지 복지를 대체하는 수단이 될 수는 없다.

3. 주택담보대출과 하우스푸어 대책

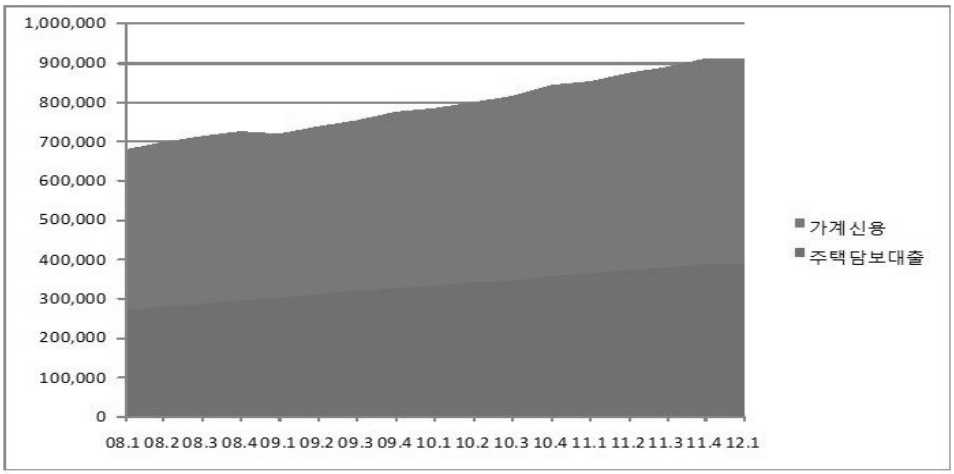
가. 주택담보대출의 현황 및 대책

주택담보대출은 그 규모[3], 대출방식[4], 가계의 상환능력[5], 증가하는 연체율 추이[6]

3) 예금은행의 가계대출 453.1조원 중 주택담보대출 307.0조원(2012년 1/4분기 말 기준)
4) 은행 주택담보대출 중 일시상환 대출비중 41.3%, 변동금리 가계대출비중 94.9%(2011년 말 기준)

등으로 살펴볼 때, 조만간 매우 폭발적인 형태로 나타날 수 있다. 주택담보대출이 대규모로 부실화될 경우, 우리나라 경제에 치명적인 타격을 가할 수 있다.

〈가계신용 및 주택담보대출 증가 추이(십억 원)〉



자료) 한국은행 경제통계시스템

〈집단대출 규모 및 분쟁사업장 대출액 현황(조원)〉

		가계 대출	주택담보 대출	집단대출	중도금	이주비	잔금
규모		451.1	305.6	102.4	26.8	7.6	68.0
분쟁 사업장	대출액			3.9	2.8	0.1	1.0
	연체액			1.1	1.1	0.0	0.0
	소송금액			0.5	0.5	0.0	0.0

〈상환방식별 주택담보대출 비중(%)〉

	2007.12	2008.12	2009.12.	2010.6
일시상환	39.5	37.4	40.4	38.9
분할상환	60.5	62.6	59.6	61.1

자료) 한국은행, 〈주택금융월보〉 2012. 5. 31에서 재구성

5) 가계 부채상환능력 163.7%(2011년 말 기준)
6) 주택담보대출 연체율 0.85%, 집단대출 연체율 1.71%(2012. 5. 기준)

잔존만기별 주택담보대출 비중 추이(%)

기준시점	3년 이내			3~5년	5년 초과		
		1년 이내	1~3년			5~10년	10년 초과
'05말	57.1	35.2	21.9	9.1	34.6	8.9	24.9
'06말	41.7	23.9	17.8	7.4	50.9	11.5	39.4
'07말	37.8	21.0	16.7	6.9	55.3	14.4	40.9
'08.6말	35.6	20.1	15.6	6.5	57.9	13.4	44.5

자료) 〈주택담보대출 만기구조 및 리스크 수준〉 금융감독원2008.9.30.

〈은행권 주택담보대출 금리조건별 비중(조원,%)〉

기간	고정금리형			변동금리형		
	고정금리	혼합형	소계	시장금리연동	COFIX연동	소계
'10.12말	1.0	4.1	5.1	71.8	21.3	94.9
'11.6말	1.1	3.6	4.8	60.4	33.1	95.2
'11.12말	2.4	6.1	8.4	50.7	39.4	91.6

자료) 금융감독원, 〈주택금융월보〉 2012. 5. 31에서 재구성

주택담보대출은 매우 심각한 문제로서 우리나라 경제가 장기불황으로 가는 뇌관과 같은 역할을 할 수 있으므로 신속하고도 과감한 조치를 취해야 한다. 주택담보대출이 위험해진 것은 금융기관들이 채무자의 상환능력을 제대로 평가해보지 않고 무분별하게 대출을 일삼은 책임이 가장 크다. 이를 앞서서 막기 위해서는 미국의 약탈적 대출(Predatory Loan) 금지법(HOEPA)처럼 이른바 '주택을담보로하는과잉대출규제법'이나 공정대출법을 제정하여 채무자의 상환능력에 비해 과도하게 대출하는 과잉대출을 할 수 없도록 하고, 일정 기간 동안 이자만 내다 일시에 원금을 갚도록 하는 만기일시상환형 대출(Balloon Mortgage)을 금지하여야 한다.

현재 상황에 따른 대책으로는 우선 금융기관들이 주택담보대출에 대한 대손충당금을 지금 즉시 추가로 적립하도록 해야 한다. 총부채상환비율(DTI)이 적용되지 않은 주택담보대출에 대해서는 금융기관들이 3%에서 5% 정도 추가적인 대손충당금을 쌓도록 해야 충격에 대비할 수 있을 것이다.

다음으로, 부실화된 부동산 프로젝트 파이낸스 대출을 신속하고 과감하게 정리해야 하고, 더불어 건설사 구조조정도 신속하게 해야 한다. 채무조정과 구조조정이 필요한 적기를 놓치면 그 사회적 비용은 기하급수적으로 증가한다. 일본이 버블 붕괴시기에 건설공사에 세금을 쏟아 붓고 건설사 구조조정을 지연시켜서 잃어버린 20년으

로 갔다는 것을 명심해야 한다. 우리나라는 일본보다 경제규모가 훨씬 작은 나라이다. 다시는 기회가 없을 수도 있다.

나. 하우스푸어에 대한 대책

(1) 하우스푸어의 개념과 대책의 기본원리

광의의 하우스푸어는 주택을 보유하면서(다주택자 포함), 이를 위해 대출을 받고, 대출 원리금 상환으로 생계에 부담을 느끼고 있으며 실제 가계지출을 줄이고 있는 가구를 말한다. 여기서 협의의 하우스푸어는 거주하는 주택 한 채만을 보유하고 있으면서 이를 위해 대출을 받았으며, 그에 대한 원리금 상환으로 생계에 부담을 느껴 실제로 가계지출을 줄이고 있는 가계로 가처분소득[7] 대비 원리금 비중이 10% 이상인 가구를 의미한다.[8] 2010년 통계를 기초로 현대경제연구원이 발표한 자료에 의하면 2010년 하우스푸어는 156.9만명에 가구원수는 549.1만명이고 협의의 하우스푸어는 108.4만 가구에 가구원수는 374.4만명이다. 다주택자인 하우스푸어에 대해서까지 그 대책을 논의할 필요는 없을 것으로 보여 1가구 1주택 거주주택에서 예를 들어 월소득 300만원으로 소득으로 보면 중산층이지만 이자를 제외하면 사실상 빈곤층의 생활을 하고 있는 협의의 하우스푸어만을 논의의 대상으로 한다. KB 경영연구소의 자료에 의하면 하우스푸어는 생활소득 대비 원리금 상환에 30% 이상 혹은 가용자산 대비 부채비율이 100%를 초과하고 있으며, 전체 주택담보대출자의 16.2%에 이른다. 하우스푸어는 소득을 5분위로 나누어 분석하는 경우 3분위(10분위로 하면 5,6분위) 13.9%, 4분위(10분위로 나누면 7,8분위)가 12%로 중산층이 높고, 연령별로는 30~40대가 각각 20.1%, 13.5% 이다. 하우스푸어의 가구 평균 총자산은 3억1,105만원이고, 거주주택의 경우에는 2억2,910만원으로 전체자산에서 주택이 차지하는 비중이 73.7%를 차지한다. 하우스푸어의 38.4%는 209~2010년 동안 부채가 더 증가하고 가처분 소득 대비 원리금 비율이 41.6%이고, 그 중 원리금 상환이 불가능한 가구가 9.1만 가구(8.4%)에 달한다.

하우스푸어의 문제는 개인적으로 보면 자기소득에 맞지 않게[9] 투기적 목적으로 주

7) 개인소득에서 세금을 제외하고 소비·저축을 마음대로 할 수 있는 소득
8) 하우스푸어의 구조적 특성, 현대경제연구원, 경제주평 11-19(통권 446호) 2011.5.20.
9) 유엔주거기구에서 권장하는 적정한 주택가격은 연소득 대비 주택가격(PIR)이 3~4배 정도라는 것이어서, 도시가구 평균소득이 4,000만 원 정도인 점에 비추어 보면 적정주택가격은 1억2천만 원에서 1억6천만 원 정도이다.

택을 구입하였으니 그에 걸맞은 책임이 따라야 하고, 섣부른 구제대책이 주어지면 도덕적 해이의 문제가 발생하며, 집 없는 사람이나 전세값 폭등으로 많은 빚을 지고 있는 렌드푸어(Lend Poor)와 비교하여 형평성에 어긋난다는 비판이 제기된다. 하지만, 이러한 100만이 넘는 중산층들이 장기적으로 빈곤한 가계를 운영하는 것을 방치한다는 것은 내수경제를 장기적으로 침체시켜 일본과 같은 장기불황을 가져오고 지속적인 경제성장을 동력을 상실하게 할 수 있다. 금융기관도 소득능력을 조사하지 않고 부채를 못 갚으면 주택을 빼앗겠다는 약탈적 목적으로 대출을 한 것이어서 금융기관의 도덕적 해이의 문제도 같이 짚어야 한다. 또한 하우스푸어의 문제를 방치하면 방치할수록 내수경제 전체에 미치는 악영향은 클 수밖에 없어 이들을 푸어 즉 빈곤층에서 조속히 중산층으로 복귀시키는 것이 경제 전체의 효용에 바람직하다는 경제효용론 측면에서 접근하여 조속한 해결책을 모색해야 한다. 도산법에서 채무자를 구제해야 하는 그 철학적 원리가 무엇이냐에 대하여는 여러 논의가 있다. 그러나 미국에서의 주류적인 견해는 경제효용론이다. 즉, 기업은 파산하며 소멸하지만 채무자는 파산해도 사회에서 사라지는 것이 아니고, 채무자를 채무노예의 상태로 장기간 방치하면 사회보장비용 등 사회적 비용은 많이 드는 반면, 민간소비의 위축으로 내수경제가 장기불황에 처하기 때문에 신속한 경제적 회생이 사회 전체적으로는 그 효용이 크다는 것이다. 결국 하우스푸어에 대한 대책은 채무자의 도덕적 해이의 문제를 최소화하면서도 신속하게 채무조정 절차를 거쳐 채무자가 정상적인 경제주체로 돌아오게 해야 한다는 기본원칙에서 출발해야 한다.

(2) 하우스푸어의 계층별 맞춤형 대책

위와 같이 하우스푸어에 대한 대책은 도덕적 해이를 최소하면서도 신속하게 채무조정을 통하여 채무자를 경제에 신속히 복귀시키는 방향이어야 한다. 또한 하우스푸어가 처한 상황이 천차만별이므로 획일적인 정부의 금융정책으로 하우스푸어 문제를 해결하기보다 하우스푸어의 계층별 상태에 맞추어 맞춤형 대책들이 나와야 한다. 예를 들어 ① 소득에 비하여 부채의 규모가 크지 않은 40대 미만의 계층의 경우, 현재의 3~5년 거치 후 만기일시상환형 대출을 20~30년에 걸쳐 원금과 이자를 나누어 갚는 장기모기지론으로 전환하도록 하는 대책이 필요하다. ② 부채의 규모가 크지 않지만 저소득층이어서 소득으로 빚을 갚기가 쉽지 않고 거주하는 곳이 다세대주택, 연립주택, 18평 이하의 소형아파트 등의 경우, 이를 공공이 매입하여 매입임대주택으로 전환하여 하우스푸어를 공공임대주택의 임차인으로 저렴한 임대료 거주할 수 있도록 해야 한다. (새누리당이 추진하고 있는 '세일 앤 리스 백'은 이렇게 저가주택에 거주하는 저소득 하우스푸어에 대한 제한적 정책으로만 유효할 뿐이다. 또한

그 매입주체와 방식도 공공임대주택의 원리에 따라야 한다) ③ 하지만 대부분의 하우스푸어는 아파트와 같이 공공임대주택 전환이 어렵고 이자만으로 소득의 30% 이상을 사용하고 있어 원금변제는 꿈도 못 꾸는 경우가 많고 자칫 평생 원금은 못 갚고 이자만 계속 갚아야 하는 경우가 많다. 물론, 주택을 낮은 가격으로 매각하여 일부의 손실을 현실화시키고 이자의 부담에서 벗어나는 방법도 있을 것이나 한꺼번에 대량으로 하우스푸어의 주택이 시장에 나오면 주택가격의 폭락으로 경제위기가 올 수도 있다. 이러한 계층에 대하여는 원금과 이자를 한꺼번에 채무 조정하는 방안이 필요하고 보편적인 방법은 도산법 체계에 의하여 채무조정을 하는 것이다. 아래와 같이 정기소득이 있는 하우스푸어들이 1가구 1주택으로 거주하는 주택에서는 개인회생절차를 통하여 채무조정을 하고 채무의 악순환에서 벗어날 수 있는 방안이 도입되어야 한다.

(3) 주택담보대출의 장기모기지론으로의 전환

현재 주택담보대출의 이자율이 8~10% 정도이므로 담보대출이 1억이면 이자가 한 달에 65만원에서 80만원 정도이고, 담보대출이 2억 원이면 130만원에서 160만원 정도이다. 소득이 300만원이어서 중산층이어도 실제는 이자를 빼면 빈곤층인 셈이다. 이자만 갚기에도 자기소득의 30-50% 이상을 쓰고 있는데, 원금까지 갚기 시작하면 파산위기로 몰릴 수 있다. 더욱이 우리 나라의 주택담보대출은 만기일시상환형(Balloon Mortgage) 대출이라는 문제가 있다. 이러한 만기일시상환형 대출은 3-5년 동안 이자만 갚다가 만기에 일시에 상환하는 방식인데, 소득으로 부채를 상환하는 것이 아니라 만기까지 주택가격이 상승하면 그 상승분의 차액을 남기고 주택을 처분하여 부채를 갚으려는 의도의 대출이다. 그런데 금융기관은 주택가격이 상승하지 않아 채무자가 부채를 못 갚으면 그 주택을 처분하여 채무를 회수하려하기 때문에 미국에서는 이를 전형적인 약탈적 대출로 보아 만기일시상환형 대출을 금지하고 있다.[10]

10) 1930년 대공황 이전 미국은 주택담보 대출의 대부분이 만기 5~10년의 단기 대출이었으며 만기 도래 시 일시 상황하거나 지속적으로 만기를 갱신하는 구조였다. 더불어 대부분이 변동금리였으며 당시 LTV(담보인정비율)는 50%였다(2010. 〈Fault Lines: How hidden Fractures Still Threaten the World Economy〉 R G. Ragan _2010.10.13 〈금융안정성 측면에서 바라본 주택담보대출에 대한 토론〉 김현정에서 재인용). 현재 우리나라의 주택담보대출의 구조와 놀라울 정도로 흡사하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이와 같은 대출 구조는 금리변동이나 집값하락에 취약할 수밖에 없다. 미국의 경우에도 대공황이후 주택시장이 붕괴해 가격이 50%까지 하락하자 은행들은 만기가 도래한 대출의 연장을 거부하였고 차입자들의 담보 주택은 처분 될 수밖에 없었다. 이후 1931년부터 1935년까지 전체주택의 약 10%가 시장에 쏟아져 나왔으며 주택시장의 기반은 와해되었다. 또한 담보물건의 가치가 하락하여 금융권 또한 막대한 손실로 인한 부실에 빠지게 되었다. 그에 따라 미국은 10년에 달하는 기간 동안 긴 침체에 빠져들게 되었다(2000.9. 〈가계부채 추이와 금융불안〉 박창균 한국경제포럼 2호). 따라서 미국은 대공황 이후

〈분기별 일시상환 주택담보대출 만기도래 금액현황[11]〉

(단위 : 조원, %)

	2010.4Q	2011.1Q	2011.2Q	2011.3Q	2011.4Q	2012.1Q
'10.8 기준	19	18	24	17	5	6

〈국가별 주택담보대출 만기기간 추이[12]〉

국가	만기 기간
호주	25년
벨기에	20년
캐나다	25년
프랑스	15~20년
독일	20~30년
이탈리아	5~20년
한국	3~20년
일본	20~30년
룩셈부르크	20~25년
멕시코	10~15년
네덜란드	30년
스페인	15~20년
스웨덴	30~45년
스위스	15~20년
영국	25년
미국	30년

다만 은행들이 장기 채권으로 묶이는 것을 원하지 않으므로 이러한 장기 채권을 구입해 주는 2차 시장이 필요하다. 그래서 미국이 페니맥, 프레드맥처럼 공기업으로 장기채권을 매수해 주는 주택금융공사가 활성화되어야 하고, 이를 위해서는 주택금융공사의 자본금 확충 등이 필요하다. 주택금융공사로 해결이 어려우면 2차로 은행이 장기로 자금을 마련할 수 있도록 커버드 본드 발행을 도입하되, 채무자가 불측의 피해를 보지 않게 커버드 본드 매수인은 국민연금 등 공적기관으로 한정하여 사채업자에 채권이 넘어가 채무자가 과도한 채권추심에 시달리지 않게 해야 할 것이다.

만기 일시 상환방식의 주택담보 대출을 장기 모기지로 전환하는 데에 주력했다. 또한 주요국들 역시 지난 대공황 시절의 경험을 통해 단기 일시상환 방식 주택담보대출의 위험성을 깨달은 결과 현재는 그 자취를 찾아보기 힘들다. 그러나 우리나라는 대공황으로부터 약 80년이 흘렀음에도 불구하고 실패했던 대출구조를 현재에도 유지하고 있는 것이다.

11) 2010.10 〈2011 개인신용시장 전망〉 코리아크레딧뷰로(KCB)

12) 2006 〈Housing Finance in the Global Financial Market〉 BIS

(4) 개인회생절차를 통한 채무조정

하우스푸어의 경우 1가구 1주택에 한하여 주택을 소유하면서 개인회생 등 채무조정 제도를 이용할 수 있게 해야 한다. 담보주택이 대량으로 경매에 나오는 것 보다는 담보주택을 적절한 금액으로 평가한 후에 채무를 조정하여 장기간에 걸쳐서 주택담보채무를 상환하게 하는 것이 채무자, 금융기관 뿐 아니라 국가사회에도 이익이 된다. (이러한 채무조정을 수용한 금융기관에게는 대손충당금 적립 등에 있어서 적절한 인센티브를 주어야 한다)

구체적인 방안으로 '채무자 회생 및 파산에 관한 법률'을 개정하여 정기적인 소득이 있는 채무자는 개인회생 시 3~5년의 변제기간이 끝난 후에도 10년 동안(변제기간 빼면 7~5년) 원금(청산가치 이상)을 나누어 갚고 못 갚는 부분은 면책 받도록 해야 한다. 또한 변제기간 동안에는 채권자가 별제권을 행사하여 경매를 진행하는 것을 금지함으로써 1가구 1주택 채무자의 주거권을 보장하면서 안정적으로 채무조정과정이 진행될 수 있도록 해야 한다.[13] 현행 법률은 개인회생의 경우 주택담보채권자는 개인회생절차와 별도로 담보권을 행사하여 채무자 소유의 주택이 경매로 넘어갈 수 있도록 되어 있다.

(5) 매입 공공임대주택의 확충

주택담보대출이 부실화되면 대량 주택경매가 발생함으로써 주거문제가 동시에 발생하게 될 것이다. 이에 대한 대비책으로 정부 및 지자체는 산하의 공기업을 활용하거나 투자펀드를 조성하여[14] 경매 등을 통해 주택을 미리 매입해두어 공공임대주택을 확보해야 한다. 이렇게 경매를 통하여 확보한 공공임대주택을 기존의 세입자나 집주인 등 경매로 주거를 잃게 된 사람들이 3~5년 정도 저렴한 월세를 부담하고 거주할 수 있도록 보장함으로써 주거문제가 심각한 사회문제가 되지 않도록 해야 한다.

임대주택법은 집을 지어서 임대주택으로 사용하는 경우뿐만 아니라 국가, 지방자치단체 등 임대사업자가 매매 등으로 주택의 소유권을 취득하여 임대하는 방법도 담고 있다. 그러므로 만일 집값이 일본의 경우처럼 대규모로 폭락할 우려할 만한 상황이 나타나면, 경매를 통하여 감정가격의 40~50%로 낙찰되는 주택을 구입하거나 경매

13) 무담보채권에 변제기간, 주택담보채권에 변제기간 및 변제금액에 대해서는 구상에 따라 조금씩 차이가 있다.
14) 국민연금을 투자하는 방법도 고민할 수 있다.

직전의 주택을 구입하여 공공임대주택을 확충할 수 있는 것이다. 경매를 통한 매입보다는 경매 전에 국가가 금융기관으로부터 경매예상가로 매입한 다음 채무자(거주자)를 세입자로 공공임대 하여 낮은 임대료, 보증금으로 살 수 있도록 하는 것을 우선으로 해야 한다. 또 경매로 나오는 매물이 많고 경매가가 계속 낮아질 경우 경매로 매입하는 방법도 부차적으로 고려해야 할 것이다. 이는 공공재원이 투입되어야 하므로 매입 대상 주택은 고가나 투기적 소유가 아닌 저소득층이 소유한 매입가격 1억 이하의 연립주택이나 소형주택으로 제한할 필요가 있다.

(6) 하우스푸어가 더 늘어나지 않도록 하는 예방적 대책

금융기관이 채무자의 소득능력을 조사하지 않고 대출을 해주어 현재와 같은 대규모 하우스푸어를 만들지 않도록, 소득능력을 조사하지 않고 대출하거나 만기일시상환형 대출을 금지하는 '주택담보의 과잉대출규제법' 또는 '공정대출법' 제정을 추진해야 한다.

한편 법안에 담겨야 할 구체적인 내용으로는 다음과 같다. ① 대출 전체 기간에 걸친 원리금 총액을 정기적으로 분할하는 방식으로 상환 받도록 하여 만기일시상환을 요구할 수 없도록 해야 한다. ② 채무자의 현재 소득 및 기대수익, 현재의 채무, 고용상황, 자산 등을 고려하지 아니하거나 그 상환능력에 비해 과도하게 대출하는 과잉대출을 할 수 없도록 하고 이를 위반한 금융기관 등에 대해 채무자가 그 대출의 조건 수정을 요구할 수 있도록 하되 금융기관이 이에 응하지 않을 경우 해당 계약은 무효로 하는 조항을 신설해야 한다. ③ 원칙적으로 채무자가 만기 전 대출원금의 전부 또는 일부를 상환했다는 이유로 금전적 제재금을 부과할 수 없도록 해야 한다.

4. 금융권과 일부 정치권[15]의 하우스푸어 대책의 문제점

15) 새누리당 박근혜 후보는 9. 23. '집 걱정 덜기 종합대책'에서 소위 지분매각제도를 도입하자는 주장을 한 바 있다. 지분매각제도는 자신이 소유한 주택의 일부지분을 매각하고 매각대금으로 금융회사 대출금 일부를 상환할 수 있도록 하는 제도다. 세부적으로는 하우스푸어로부터 지분을 매입한 공공기관(캠코 등)은 지분을 담보로 해 유동화증권(ABS)을 발행하고, 투자자(금융기관, 공공기관, 연기금, 국민주택기금 등)로부터 자금을 마련하도록 하자는 것이다. 또한 공공기관은 하우스푸어로부터 매입한 지분에 해당하는 임대료를 받아 이를 투자자에게 이자로 지급하고 운영비를 충당하게 한다는 계획이다. 대상은 1가구 1주택 보유자, 주택가격 수도권 6억원 이하(그 외 지역 3억원 이하), LTV 상한 80% 이하이며 주택의 매각지분율은 시세의 50%와 주택

가. "세일 앤 리스백(Sale & Lease Back)"과 "트러스트 앤 리스(Trust & Lease)"의 개념

"세일 앤 리스 백" 란 은행이 원리금 상환이 어려운 하우스푸어의 집을 사들인 뒤 집을 다시 임대해 주는 것을 말한다. 주로 기업의 구조조정 과정에서 고정비를 줄이기 위해 값비싼 건물을 타인에게 판 뒤 이를 임대하여 사용하는 구조조정방식을 하우스푸어의 채무조정 방식으로 적용하겠다는 것이다.

새누리당은 하우스푸어 대책으로 시중은행 · 저축은행 · 보험사 등 전 금융권이 참여하는 기금형태의 특수목적회사(SPC) 내지 배드뱅크를 설립하여 이 특수목적회사나 배드뱅크가 집을 사들인 뒤 다시 주택매도자에게 임대하는 방안을 내놓은 바 있다. 금융기관들은 특수목적법인에 출자하고 정부는 주택의 현 시세와 은행 매입가격이 차이가 나거나 기금(SPC) 자체에 부실이 생길 경우를 대비해 대한주택보증을 통해 보증지원을 한다는 내용도 포함되어 있다. 한국자산관리공사, 한국토지주택공사, 주택금융공사 등 공적기관이 주택담보대출채권을 인수해 집을 사들이는 방법도 병행하는 것으로 발표했다. 주택매입 요건으로는 ① 가구별 전체 소득, ② 금융권 대출규모, ③ 가계의 소득 대비 대출원리금 상환비율 등을 종합하는 것으로 알려졌다.

우리은행은 하우스푸어의 집을 신탁회사에 넘긴 뒤 5년간 주택담보대출 이자율(8%-10%) 만큼의 차임(월세)을 최우선수익자로서 지급받는 "트러스트 앤 리스(Trust & Lease)" 제도를 하우스푸어에 대한 대안으로 제안하고 있다. 신탁계약에 의하여 채무자는 주택을 수탁자인 신탁회사에 매도하고 임차인의 지위에서 임대인인 신탁회사에 임대료를 지급하면 신탁회사의 운영수수료 등을 제외한 수익을 우선수익자인 은행에 지급하는 것이다. 신탁자인 주택매도인이 주택의 소유권을 신탁회사에 넘길 때 그 매매대금 대신 근저당권 채무를 소멸시키는 것이므로 하우스푸어는 더 이상 이자를 지급하지는 않지만, 그 대신 임대료를 지급해야 하고 임대료가 주택가

담보대출금액 중 작은 금액이며 지분사용료(이자+수수료) 6%다. 박 후보는 하우스푸어의 지분 재매입이 가능해 일시적 자금압박으로 인해 살던 집을 처분하지 않아도 되며, 주택이 매매될 때는 새로운 주택구입자가 지분공유 승계가 가능하다고 말했다.
이 제도의 핵심은 주택의 일부지분을 팔아 대출금을 갚게 하자는 것이다. 이 방식이 갖는 문제점은 공공기관이 재원을 투입하여 하우스푸어의 주택 일부지분을 사 주고, 그 매매대금은 고스란히 은행 등 금융기관에 넘어가는 것으로 ① 합의되지 아니한 공공자금이 투입되는 결과가 되고, ② 채무가 조정되는 것이 아니라 대출금을 일부 상환하는 것이고, ③ 금융기관은 전혀 손해가 없다는 것이다. 결국 지분매각방식은 세일앤리스백이나 트러스트앤리스백방식의 변형으로 보인다.

격의 연 5% 정도이면 주택가격의 60% 정도인 주택담보채무의 연이자 8~10%와 비슷한 액수가 될 것이다(예컨대 시가 5억인 주택에 LTV 60% 기준 3억원의 주택담보대출이 있다고 할 때, 임대료가 주택가격의 연 5% 수준이라면 연 2,500만원이 1년 임대료가 되는 것이고, 이는 3억원에 대략 8-10% 수준인 주택담보대출 이자율에 따라 계산한 연 이자 2,400만원~3,000만원과 비슷한 수준이 되는 것이다). 신탁계약기간인 5년 동안 하우스푸어가 종전채무를 변제하면 신탁을 해지하여 소유권을 되찾아 오고, 종전채무를 변제하지 못하면 신탁회사는 주택을 처분하여 그 매매대금에서 운영수수료를 공제하고 은행에 수익금을 지급하게 된다. "세일 앤 리스 백"에서도 5년 동안 환매기간을 설정하고 하우스푸어가 5년내에 채무를 변제하면 환매권을 행사하여 소유권을 되찾아 올 수 있도록 설계할 것으로 보여 결과적으로 두 제도는 큰 차이가 없다.

나. 문제점

"세일 앤 리스 백"이나 "트러스트 앤 리스"는 주택을 시가로 매입할 것인가, 아니면 주택가격이 하락할 것을 예상하여 경매낙찰가격을 상회하는 수준(대략 80% 수준)에서 매입할 것이냐에 따라 그 효과는 크게 다르게 나타날 것으로 보이는데, 어느 경우나 그에 따른 부작용도 클 것으로 보인다.

(1) 시가로 구입하는 경우

채무자인 하우스푸어에게는 유리하지만 주택가격이 하락할 경우 그 부담을 은행들이 투자한 특수목적법인이나 배드뱅크가 떠안아 부실하게 되고 이를 보증한 공기업인 대한주택보증이 부실하게 됨으로써 결국 공공의 부실로 이어지게 된다. 자기소득에 맞지 않게 많은 빚을 내서 하우스푸어의 잘못을 고스란히 공공이 떠안게 되어 도덕적 해이의 논란이 거세지고, 집 없는 사람(Houseless)이나 과도한 전세금과 월세로 고생하고 있는 렌드 푸어(Lend Poor)와의 형평성에서도 형평에 어긋나는 정책이란 비판을 받게 될 것이다. 따라서 이렇게 현재의 시가로 하우스푸어의 주택을 배드뱅크나 은행이 투자한 특수목적법인이 사들이는 정책에 대해서는 사회적 합의가 어려울 것으로 보인다. 배드뱅크란 부실채권을 저가로 사들여 이를 처분하는 역할을 담당하는 것인데, 주택을 시가 그대로 사들여 처분한다는 것은 배드뱅크 시스템 자체에도 맞지 않는 것이다.

(2) 시가 이하로 구입하는 경우

예컨대 은행이 시가의 80%의 금액으로 집을 사들이는 경우 이자를 연체하지 않고 내고 있는 채무자는 소유권을 상실하면서도 시가의 20% 만큼의 손해를 보는 셈이므로 반발이 예상된다. 결국 채무자의 동의를 얻어 주택을 시가보다 낮게 매입하는 방식은 주택가격 하락이 장기화될 것이라는 전망에서 어쩔 수 없이 주택을 시가보다 낮게 매도하는 것이 더 낫다는 판단이 서야 가능하게 된다. 다른 방법은 우리 주택담보대출이 3~5년 동안 이자만 내다가 만기에 원금을 일시상환하는 방식으로 만기가 도래하는 주택담보대출이 2013년에만 128조원이라는 점에 비추어 만기에 원금의 전부상환을 압박하고 10%를 훨씬 넘는 연체료의 부담을 주면서 시가보다 낮은 가격으로 매도하도록 압박하여 주택을 매도하고 임차인으로 남게 하는 것인데, 이렇게 만기연장을 하지 않고 주택매도를 압박하는 경우 큰 사회적 갈등이 예상된다.

(3) 실효성에 의문

현재의 시가대로 주택을 매각해도 하우스푸어의 입장에서는 3~5년의 거치기간 동안 소득의 30~50%씩 부담해온 이자만큼의 손실은 그대로 남는 것이어서 소유권을 넘기는 방안에 흔쾌히 동의하기 어려운데, 현실적으로 시가보다 낮은 가격으로 매도하는 방식의 “세일 앤 리스 백”이나 “트러스트 앤 리스”에 동의하기 어려울 것이다. 5년의 환매기간이나 신탁기간 동안 종전채무를 변제하면 소유권을 찾아 올 수 있다고 하지만 5년 동안의 기간 동안 소득이 증가하여 채무를 변제할 가능성은 거의 없고, 오로지 그동안 주택가격이 상승하여 주택가격 상승의 전망을 보며 다시 빚을 내서 주택의 소유권을 되찾아 오는 방안이 유일한 것인데, 주택가격이 이렇게 많은 빚을 다시 낼 정도 상승할 가능성은 거의 없다. 결국 매우 제한된 범위 안에서만 실현가능성이 있을 것으로 보인다. 우리은행의 발표한 바에 따르더라도 세일 앤 리스백 대상 가구가 700가구로 적용대상이 매우 제한적이다. 이러한 제도를 처음 도입한 미국의 뱅크오브아메리카(BoA)의 경우에도 현재 1,000가구 정도를 시범적으로 실시한 정도이다. 하우스푸어가 108만 가구로 추정되는데(2010년 통계기준인데, 2011년 통계기준으로 20% 정도 더 늘어나 것으로 추정된다), 하우스푸어 문제의 일반적인 대책으로는 실현가능성이 없어 보인다.

(4) 공적자금 투입의 적절성 문제

하우스푸어를 108만가구로 추정할 때 그 10%인 10만8천가구를 대상으로 전국 주택

평균가격 1억 1,812만원(한국은행 통계자료)에 산다고 가정해도 필요한 자금은 12조 7,000만원에 이른다. 이 재원을 어디서 조달할 것인지 문제다. 새누리당은 공적자금을 투입하는 것도 고려하고 있다. 그런데 공적자금을 여기에 쓴다고 하면 무주택자도 많은데 집을 가진 사람들을 위해 그 많은 자금을 쓰는 것이 적절한지 의문이다. 자기 집보유율은 60%로 여전히 10가구 가운데 4가구는 무주택이므로 공적자금 사용에 관한 사회적 합의가 이뤄졌다고 보기 어렵다. 또한 공적자금을 집어넣는 것은 무리한 대출을 해 준 은행은 전혀 손해 보지 않고 책임을 면제받는 셈이므로 이 또한 문제다.

다. 전체적인 문제점

위와 같은 금융정책은 금융기관이 한 푼도 손실을 보지 않고 문제를 해결해 보려는 의도가 저변에 깔려 있고, 5년의 환매기간 내지 신탁기간 동안 문제해결을 미뤄 그 동안 부동산경기 활성화로 주택가격이 상승하면 문제가 해결되므로 현재의 문제를 5년간 뒤로 미루자는 안일함이 배어 있다. 주택가격이 상승할 전망이 크지 않은 상황에서 공적자금을 투입하거나 공공이 보증을 서서라도 사업자금을 마련한다는 발상도 위험하다. 이렇게 백만이 넘는 하우스푸어가 양산된 것은 이명박 정부의 무리한 부동산경기 부양정책도 문제였지만, 은행들이 소득능력에 따라 대출을 해 주어야 한다는 금융의 기본원리를 망각하고 소득에 따른 상환능력이 부족해도 집값이 오르면 오른 집값으로 변제할 수 있다는 막연한 기대로 마구잡이로 주택담보대출을 늘린 게 주된 원인이다. 금융기관들도 어느 정도의 손실을 감수하지 않으면 이러한 대규모 가계부실을 해결할 길이 없다. 금융기관이 어느 정도 손실을 보고 하우스푸어들이 일정 기간 동안 고통을 감내하며 최소한 생계비를 뺀 나머지 돈으로 빚을 갚다가 면책을 받든지, 채무조정의 적정한 내용은 각각의 하우스푸어들마다 제각기 다를 수밖에 없어 보편적인 방식은 법원의 파산과 개인회생제도라는 도산법 방식에 의하여 해결하는 것이다. 도덕적 해이를 최대한 경계하면서도 신속한 채무조정계획을 합의해 내어 가계부실의 위기에 처해 가고 있는 경제를 신속하게 회생하는 방법은 파산과 회생제도를 활성화 하는 방법에서 찾아야 한다.

5. 신용소비자보호법제 정비, 불법채권추심 근절 및 고리대에 대한 대책

가계부채에 대한 양적팽창을 억제하는 과정에서 가계부채에 대한 질적 악화가 나타

나게 됨으로써 서민들의 피해가 가중되지 않도록 신용소비자보호법제를 정비해야 한다.

신용소비자의 권리장전을 마련하고 신용소비자의 방어권, 정보 접근권, 새 출발을 위한 권리, 사적 평온과 비밀을 유지할 권리를 광범위하게 인정하여 바로 우리 국민들이기도 한 신용소비자들이 비정한 금융현실로부터 보호받을 수 있는 법적·제도적 장치를 갖추어야 한다. 이를 위하여 채무자 우호적인 개인파산제도 및 개인회생제도를 확립하고 과중채무자들에게 채무재조정을 위한 다양한 신용회복프로그램을 제공하며 광범위한 법률지원을 해야 하고, 신용소비자들의 권리를 종합적·체계적으로 보호하기 위한 신용소비자보호법을 제정하고 채권의 공정한 추심에 관한 법률을 개정하여 채권추심에 대한 신용소비자의 방어권을 인정해야 할 것이다.

채무자의 방어권이란 채무자가 채권자에게 디폴트 및 대리인 선임 사실을 통지하면, 채권자는 대리인에게 연락이 불가능한 경우를 제외하고는 채무자에게 직접 채권추심을 할 수 없도록 하는 제도를 말한다. 미국, 일본에서는 채무자 방어권이 입법화되어 있다. 우리도 조속히 채무자의 방어권을 인정하여 채무자가 채권추심에 못 이겨 극단적인 선택을 하는 경우를 막아야 한다.

또한, 정부와 사법당국은 불법채권추심에 대한 지속적인 단속과 처벌로 불법채권추심이 우리사회에 발붙이지 못하게 해야 할 것이다. 고리대에 대한 대책도 필수적이다. 연 39%까지 인정되는 대부업법에 의한 특혜금리를 당장 폐지하고 제한이율을 선진국 수준인 연 20% 정도로 낮춰야 한다.

나아가서, 제한이율을 넘는 고리대의 경우에는 이자약정을 무효로 하여 이자를 전혀 받을 수 없도록 해야 한다. 고리대의 수준이 더 높은 경우(예컨대, 제한이율의 2배를 넘는 고리약정의 경우)에는 이러한 고리대 약정은 채무자를 약탈하려는 의도에서 비롯된 것임이 명백하므로 이자약정뿐 아니라 원본에 대한 소비대차약정도 무효로 하고 고리대를 추구하는 채권자가 채무자에게 이자뿐 아니라 원본에 대한 상환도 요구할 수 없게 해야 한다. 이러한 민사적 방어권을 채무자에게 주면, 불법고리대를 추구하는 약탈자들은 원본을 잃게 될 법률적 위험을 감수하면서도 약탈행위를 계속 시도할 것인지 선택의 기로에 서게 될 것이다.

현행 법률이 불법고리대를 철저히 응징하지 않고 불법을 저질렀더라도 합법적인 범위에서는 철저히 보호해 주는 엉거주춤한 태도를 취하고 있기 때문에 우리 사회에서는 불법고리대가 근절될 수 없는 것이다. 우리는 고리대를 자금공급의 문제가 아니라 인권의 문제로 다루어야 한다.

6. 관련 입법안[16]의 주요내용

○ 이자제한법 개정안 주요 골자

가. 이자의 최고한도 제한

- 이자제한법상의 최고이자율의 한도는 선진각국의 제한금리 수준을 고려할 때, 금전소비대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 20%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 함(안 제2조 제1항).

나. 이자약정 또는 소비대차약정의 전부 무효

- 불법고리대를 근절하기 위해 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율을 초과하는 부분은 이자약정 자체를 전부 무효로 하여 채권자가 채무자로부터 이자를 전혀 받을 수 없도록 함(안 제2조 제3항 전단).
- 나아가 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 채무자를 약탈하려는 의도에서 비롯된 것이 명백하므로 이자약정뿐 아니라 원금에 대한 소비대차약정도 무효로 하여 고리대를 추구하는 채권자가 채무자에게 이자뿐만 아니라 원금에 대한 상환도 요구할 수 없도록 함(안 제2조 제3항 후단).
- 한편 최고이자율을 초과하는 부분만 무효(일부무효)임을 전제로 초과 지급된 이자상당금액의 변제충당에 관해 규정한 현행 이자제한법 제2조 제4항은 개정법률안에 따르면 불필요해지므로 그 내용을 삭제하는 대신, 채무자가 안 제2조 제3항에 의하여 무효인 약정에 따라 이자 또는 원금을 채권자에게 지급한 경우에는 채무자가 채권자에게 그 반환을 청구할 수 있음을 명시함(안 제2조 제4항).

다. 적용범위의 전면적 확대

- 대부업법은 2009년 개정을 통하여 여신금융기관에 대한 제한금리를 대부업체의 제한금리와 동일하게 규율하고 있는데, 대부업법은 이자제한법이 적용되는 경우와 비교할 때 여신금융기관에게 평등의 원칙에 위반하여 특혜를 주고 있는 것이나 여신금융기관에 대하여 이러한 특혜금리를 인정할 어떠한 정책적, 법률적 이유가 없으므로 모든 소비대차약정과 이자약정에 이자제한법이 적용되도록 함(안 제7조).

라. 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자에 대한 벌칙 신설

- 이자제한법상 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자는 3년 이하의 징역

16) 민변 및 참여연대가 이번 19대 국회에 입법청원한 것임.

또는 3천만원 이하의 벌금에 처함(안 제8조 제2항).
- 이 경우에도 징역형과 벌금형을 병과할 수 있도록 함(안 제8조 제3항).

○ 대부업법 개정안 주요 골자

가. 대부업자에게 허용한 특례금리제도의 폐지
- 대부업법자에게 인정되던 특례금리제도를 폐지함.
- 그 명칭이 무엇이든 대부와 관련하여 대부업자가 받는 것은 모두 이자로 본다는 규정은 항을 달리하여 유지함(안 제8조 제1항). 단, 단서에서 부대비용에 관한 예외를 규정한 내용은 제한금리를 탈법하는 수단으로 악용되는 사례가 많으므로 삭제함.
- 대부업자가 선이자를 사전에 공제하는 경우에는 그 공제액을 제외하고 채무자가 실제로 받은 금액을 원본으로 하여 제1항에 따른 이자율을 산정하는 규정도 항을 달리하여 유지함(제8조제2항).
- 대부업자에게 특례금리설정을 인정하지 않는 방향으로 개정함에 따라 불필요해지는 현행법의 제8조제3항 내지 5항, 제11조는 모두 폐지함.

나. 여신전문금융기관에도 이자간주규정과 원본산정기준에 관한 규정의 준용 등.
- 여신금융기관에 관하여 이자간주규정과 원본산정기준에 관한 규정인 안 제8조제1항 및 제2항을 각 준용함(안 제15조제1항).
- 여신금융기관은 대부자금의 조달비용, 연체금의 관리비용, 연체금액, 연체기간, 금융업의 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 율을 초과하여 대부금에 대한 연체이자를 받을 수 없다는 규정은 항을 달리하여 유지함(안 15조제2항).

다. 여신전문금융기관에 대한 시정명령
- 금융위원회는 제3항 및 이자제한법을 위반하여 이자 및 연체이자를 받는 여신금융기관에 대하여 그 시정을 명할 수 있음(안 제15조제3항).
- 이에 따라 불필요해지는 현행법 제15조제4항 내지 제5항은 각 삭제함.

라. 대부업자에 대한 벌칙 신설
- 대부업자(미등록대부업자를 포함한다)가 이자제한법 제8조 제1항의 죄를 범한 경우 벌칙 신설함(안 제19조제1항제4호).
- 대부업자에 대한 유사한 처벌규정인 현행법 제19조제2항제3호는 폐지함.

○ 채무자의 회생 및 파산에 관한 법률 개정안 주요 골자

가. 재판관할 규정의 정비(안 제3조)

- 현행 규정상 개인회생사건은 원칙적으로 채무자의 보통재판적 소재지를 관할하는 지방법원 본원의 관할에 전속하므로 자영업자나 직장인들이 개인회생절차를 이용하는데 불편이 있음.
- 회생사건 및 파산사건의 예를 참고하여 개인회생사건에 대해서도 채무자의 주된 사무소 등 소재지와 근무지를 관할하는 지방법원 본원에도 관할을 인정함.
- 개인회생절차를 이용하여 채무를 변제하려는 자영업자, 직장인 등 서민들의 편의가 제고될 것으로 기대됨.

나. 파산절차에서 중지명령의 도입(안 제323조의2, 제323조의3)

- 회생절차 및 개인회생절차에서와 같이 파산절차에서도 중지명령을 도입하여 파산신청을 한 채무자를 보호하고 파산절차의 실효성을 제고하도록 함.
- 파산선고 전까지 파산신청을 취하할 수 있도록 하되, 보전처분이나 중지명령이 있은 후에는 법원의 허가를 받도록 함.

다. 당연 면책제도의 도입(안 제574조 제3항)

- 파산선고를 받은 채무자가 파산선고 후 사기파산으로 유죄의 확정판결을 받음이 없이 10년을 경과한 경우에는 당연 복권되지만 면책에 관하여는 아무런 규정이 없으므로 파산선고 후 사기파산으로 유죄의 확정판결을 받음이 없이 10년을 경과하면 면책허가결정이 확정된 것과 동일한 효력이 있도록 하여 채무자의 새 출발을 도모함.

라. 용어의 정의(안 제579조)

- 개인회생절차에서 주택을 담보로 하는 개인회생채권자에 대한 특례를 신설하므로 관련된 용어를 명확히 규정할 필요가 있음.
- 변제계획에서 주택담보채권의 변제에 대한 사항을 정하는 경우에 개인회생절차를 이용할 수 있는 채무자의 채무 한도를 평가하는 방법을 명확히 하고, 주택담보채권자는 금융기관 등으로 한정하며, 특례가 적용되는 주택 및 그 대지의 뜻과 주택담보채권의 종류 등을 명확히 규정함.
- 개인회생절차의 특례에 관한 사항의 뜻을 분명히 하여 개인회생절차의 이용에 불편함을 없애고 금융거래에 혼란을 방지할 수 있을 것으로 기대됨.

마. 별제권의 준용 배제(안 제586조)

- 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 포함되었더라도 그 채권자가 별제권을 행사하면 개인회생이 실패로 돌아갈 염려가 있음.
- 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 있는 경우 그 주택담보채권자에 대하여는 별제권에 관한 규정의 준용을 배제함.
- 법이 정한 요건을 충족하는 변제계획을 마련한 채무자는 주거의 안정을 유지하면서 주택담보채권 등을 변제할 수 있으므로 개인회생절차를 이용한 재기 가능성이 제고될 것으로 기대됨.

바. 개인회생채권자목록의 수정(안 제589조, 제589조의2)

- 현행 규정에 의하면 개인회생절차개시결정이 있으면 개인회생채권자목록에서 누락되거나 잘못 기재된 사항을 정정할 수 없어서 절차의 안정성을 해칠 염려가 있음.
- 채무자가 책임질 수 없는 사유로 개인회생채권자목록의 기재 내용 등에 흠결이 생긴 경우에는 변제계획의 인가결정이 있기 전까지는 법원의 허가를 받아 그 흠결과 오류를 수정할 수 있도록 함.
- 개인회생채권자 목록에서 누락되거나 잘못 기재된 채권자도 절차에 참여할 수 있는 여지가 생겨 절차의 안정성과 경제성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

사. 보증인에 대한 강제집행의 중지명령 등(안 제593조제1항제6호, 제600조제2항, 제615조 제6항, 제627조의2 제3항)

- 보증 채무를 이행한 보증인이 변제자 대위에 의하여 주택담보채권을 취득하면 주택담보채권 특례의 적용을 받게 되므로 보증인에게 감당하기 어려운 경제적 부담이 초래될 염려가 있음.
- 금융기관 등이 아닌 보증인에 대해서는 주택담보채권에 기한 강제집행 등을 중지 또는 금지할 수 있도록 하고(안 제593조제1항제6호), 개인회생절차의 개시가 있으면 강제집행 등이 자동적으로 중지되도록 하며(안 제600조제2항), 주택담보채권에 관한 변제계획이 인가되면 일정기간 동안 보증인에 대하여 강제집행 등을 할 수 없도록 하고(안 제615조 제6항), 주택담보채권에 대한 권리변경의 경우, 보증인은 변제계획에 의한 변제액의 범위 내에서 책임을 면하도록 함(안 제627조의2 제3항).
- 친분에 의하여 보증채무를 부담한 보증인들을 보호할 수 있는 제도를 도입함으로써 주택담보채권의 특례 도입에 따른 보증인들의 부담을 완화할 수 있을 것으로 기대됨.

아. 변제계획 인가전의 변제허가(안 제582조, 제600조의2)

- 채무자가 개인회생절차를 신청하면 변제계획이 인가되기 전에는 특정 채권자를 위한 변제 등이 금지되나 일부 채권을 변제하는 것이 개인회생에 도움이 되는 경우도 있음.
- 회생절차에서와 같이 채무자는 변제계획의 인가 전이라도 주택담보채권의 일부를 미리 변제하는 것이 합리적인 변제계획을 마련하는데 도움이 될 경우 등에는 법원의 허가를 얻어 채무의 전부 또는 일부를 변제할 수 있도록 함.
- 채무자의 회생 가능성을 높여 채권자들의 이익을 극대화하고 절차 이용 가능성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

자. 무담보채권에 대한 변제기간의 단축(안 제611조제5항)

- 개인회생절차를 이용하는 채무자는 최장 5년에 걸쳐 최저생계비 등을 제외한 소득의 전부를 채무 변제에 투입해야 하는데 변제기간이 지나치게 길어 변제계획을 제대로 이행하기 어렵고 채무자에게 가혹하다는 지적이 있음.
- 외국의 입법례를 참고하여 무담보채권에 대한 원칙적인 최장 변제기간을 채권자들에 대한 총 변제액이 채무자가 파산했을 때보다 적지 않을 것을 조건으로 5년에서 3년으로 단축함.
- 채권자들에게 채무자 파산 이상의 이익을 보호하면서 채무자의 회생 가능성을 높일 수 있을 것으로 기대됨.

차. 변제계획에 주택담보채권에 관한 내용이 포함된 경우 무담보채권의 보호(안 제611조제6항부터 제7항)

- 채무자가 가용소득의 일부를 주택담보채권의 변제에 사용하는 경우 무담보채권자들에게 불이익이 없도록 보호할 필요가 있음
- 채무자가 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용을 포함하는 경우에는 무담보채권에 대한 변제기간을 최장 5년까지 연장할 수 있도록 하고, 이 경우 무담보채권에 대한 총 변제액이 주택담보채권에 기한 담보권이 실행되었을 경우보다 적지 않도록 함.
- 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 포함되더라도 무담보채권자들이 가용소득의 전부를 무담보채권에 사용하는 경우보다 불리한 취급을 받지 않도록 보호받을 수 있을 것으로 기대됨.

카. 주택담보채권에 관한 변제계획(안 제611조의2, 제613조)

- 개인회생절차에서는 채권자에게 의결권이 인정되지 않으므로 주택담보채권자의

경제적 이익을 충분히 보장하기 위하여 변제계획의 인가 요건을 법으로 정해 둘 필요가 있음.

- 채무자의 주택 등에 별제권이 있는 담보권 등이 있으면 채무자가 주택을 계속 보유하는 것은 사실상 기대하기 어려우므로 이러한 경우에는 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 사항을 정할 수 없도록 하고(안 제611조의2제1항), 변제계획의 인가결정일을 기준으로 하여 주택담보채권에 대한 변제방법은 주택담보채권자가 담보권을 실행하였을 경우 변제받는 금액보다 불리하지 아니하게 변제하는 내용이 되도록 하며 나아가 주택담보채권에 대한 변제기간 동안 수령하는 가용소득 중 무담보채권의 변제에 사용되는 부분을 제외한 나머지 전액은 주택담보채권의 변제에 사용하도록 하고(안 제611조의2제2항), 주택담보채권에 대한 변제기간은 무담보채권의 변제기간의 만료일 또는 주택담보채권에 관한 약정에 따른 최종만기일 중 뒤에 오는 날로부터 7년을 초과할 수 없도록 함(안 제611조의2제3항).
- 주택담보채권자의 별제권을 배제하는 대신 주택담보채권자에 대한 변제방법을 주택담보채권자가 담보권을 실행하였을 경우 변제받는 금액보다 불리하지 않게 변제하는 내용으로 하도록 함으로써 주택담보채권자의 이익을 보호함에 부족함이 없을 것으로 기대됨.

타. 변제계획인가의 효력(안 제615조)

- 변제계획에 따라 주택담보채권을 변제하는 동안에는 채무자의 주거 안정을 보호하기 위해 주택담보채권에 기초한 강제집행 등을 제한할 필요가 있음.
- 변제계획이 인가결정에 의하여 효력을 발생하면 일정기간 동안 주택 등에 대한 담보권 실행절차는 중지 또는 금지되고, 주택담보채권의 보증인 등에 대한 강제집행 절차 등도 중지 또는 금지되며, 변제계획의 인가결정에 따라 중지된 절차는 주택담보채권에 대한 권리변경이 있으면 그 효력을 모두 상실하도록 함.
- 채무자가 변제계획에 따라 무담보채권 등에 대한 변제를 성실하게 이행하는 경우에는 주거를 잃지 않도록 보호함으로써 채무자의 실질적인 회생이 가능하게 될 것으로 기대됨.

파. 무담보채권에 대한 면책결정 및 주택담보채권의 권리변경(안 제624조, 제625조 및 제627조의2)

- 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 포함될 경우에는 무담보채권에 대한 변제기간과 주택담보채권에 대한 변제기간이 서로 다르므로 무담보채권에 대한 면책결정의 요건과 주택담보채권에 대한 권리변경의 시점을 정할 필요가 있음.
- 무담보채권에 대해서는 무담보채권에 대한 변제기간 동안 변제계획에 따른 변제

가 완료되면 무담보채권에 대하여는 면책의 결정을 하여 무담보채권에 대한 나머지 책임을 면하도록 함(안 제624조, 제625조). 주택담보채권에 대하여는 무담보채권에 대한 면책결정이 확정된 때 변제계획에서 정한 내용대로 권리가 변경되도록 하고, 주택담보채권의 권리변경이 있으면 변제계획에 의한 변제액의 범위 내에서 보증인도 책임을 면하도록 하며 그 시점에 개인회생절차는 당연히 종결되도록 하되, 면책결정이 취소되는 경우에는 권리변경의 효력이 소급하여 소멸되도록 함(안 제627조의2).

- 주택담보채권에 대한 변제가 완료되기 전이라도 무담보채권에 대한 면책 결정이 가능하도록 하여 채무자의 부담을 완화하고 그 시점에 주택담보채권의 권리는 변제계획에서 정한 대로 변경되도록 하여 절차 비용을 절감할 수 있을 것으로 기대됨.

○ 주택을담보로하는과잉대출규제법 제정안 주요 골자

- 금융기관 등은 채무자에게 이자율에 관한 사항, 대출의 조건에 관한 사항, 담보권 설정에 관한 사항, 대출금을 변제하지 않을 경우 저당권의 목적물인 주택을 잃을 수 있다는 내용 등을 직접 설명하고, 그 내용을 담은 서면을 제공하도록 의무화함(안 제4조).
- 금융기관 등은 채무자가 만기 전 대출원금의 전부 또는 일부를 상환했다는 이유로 금전적 제재금을 부과할 수 없도록 하되, 예외적으로 대출약정 후 5년 이내에 상환하는 경우 등은 허용하고, 허용되는 경우에는 법정 한도를 초과할 수 없도록 함(안 제6조).
- 금융기관 등은 대출 전체 기간에 걸친 원리금 총액을 정기적으로 분할하는 방식으로 상환 받도록 해, 만기일시상환을 요구할 없도록 함(안 제7조).
- 금융기관이 채무자의 현재 소득 및 기대수익, 현재의 채무, 고용상황, 자산 등을 고려하지 아니하거나 그 상환능력에 비해 과도하게 대출하는 과잉대출을 할 수 없도록 하고, 이를 위반한 금융기관 등에 대해 채무자가 그 대출의 조건 수정을 요구할 수 있도록 하되, 금융기관이 이에 응하지 않을 경우 해당 계약은 무효로 함(안 제8조).
- 금융위원회 등 감독기관은 이 법을 위반하여 주택담보대출을 한 금융기관 등에 대해서 시정명령, 영업정지, 허가·인가·등록 취소 등 처분을 할 수 있고, 과징금, 과태료를 부과할 수 있도록 함(안 제10조, 제12조 및 제13조).

○ 채권의공정한추심에관한법률 개정안 주요 골자

- 채권추심자가 채권추심과 관련하여 야간에 채무자나 관계인을 방문하거나 전화 등을 하여 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위를 금지하고, 주간이라고 하더라도 정당한 사유없이 방문 등의 행위를 할 수 없도록 함(안 제9조 제2호, 제3호)
- 채권추심자가 채무를 변제할 법률상 의무가 없는 채무자의 배우자나 관계인에게 대리변제를 요구하는 행위를 금지함(안 제9조 제6호).
- 채무자 회생 및 파산에 관한 법률에 따른 회생절차, 파산절차 또는 개인회생절차가 진행 중이거나 이러한 절차에 따라 전부 또는 일부 면책되었음을 알면서 법령으로 정한 절차 외에서 채무변제를 요구하는 행위를 금지함(안 제12조 제4호).
- 채무자가 변호사, 비영리민간단체, 채무상담 전문 사회적기업 등을 채무자 대리인으로 선임할 수 있게 하고, 채무자가 채무의 수액이나 존부를 다투거나 채무상환을 거절하는 경우 또는 채무자가 채무불이행 사실을 인정하는 경우에는 채무자가 채권추심자에게 대리인 선임 사실을 통보할 수 있게 하며, 이러한 통보를 받은 채권추심자는 채권추심에 관하여 대리인에게 연락하도록 하고 채무자에게 직접 연락하지 못하도록 하며, 채권추심자가 이를 위반한 경우에는 2천만원 이하의 과태료에 처함(안 제9조의2, 제17조제1항제2호).

○ 보증인보호에관한특별법 개정안 주요 골자

- 아무런 대가없이 호의로 이루어지는 보증의 경우에 보증의 최고한도를 2천만원의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하여 호의보증에 의한 폐해를 최소화하려는 것임.

7. 마치는 말

지금 바로 가계부채와 하우스푸어에 대책이 필요하다. 이미 온 국민이 위기를 몸으로 느끼고 있다. 금융의 공정성과 주거의 안정성의 확보는 우리 사회에서 인간다운 생활을 할 권리를 실현하는 구체적으로 방법인 것이다. 하우스푸어에 대해서는 소득수준(가용소득이 보장되는 기간 등 포함), 보유 주택가격 수 등을 종합하여 계층을 분류하여 대책을 세워야 한다. 향후 근본적으로 소득 수준을 벗어나는 주택담보대출

을 금지하는 법안이 제정되어야 함은 물론이다. 그리고 채권자와 채무자의 이해를 공평하게 조절하면서, 우리가 사회·경제적 측면에서 용인할 수 있는 채무조정방안은 어떠한 것이 있는지에 대해 보다 폭 넓은 논의가 이루어져야 할 것이다. 이는 우선적으로 통합도산법 개정에 대한 논의가 활발해 져야 한다. 아울러 고리대와 불법 채권추심을 근절하고, 채무자의 방어권을 보장하며, 보증인책임을 필요최소한의 범위로 축소하는 방향으로 관련법이 개정되어야 한다.

2012년
사법 분야 보고

2012 한국인권보고서

이혜정, 천윤석, 김인회 변호사 (민변 사법위원회)

Ⅰ. 총평

2012년 올 한 해도 사법 분야에는 많은 변화가 있었다. 법원, 헌법재판소 분야에서는 대법관과 헌재재판관들의 임기 만료로 인한 대대적인 구성원 변경이 있었다. 인적 구성의 변화는 있었지만 바람직한 변화는 아니었다. 애초 보수적인 이명박 정부 하에서 사법부 구성의 다양화를 기대하는 것이 어려웠을 수는 있으나 기존의 다양성보다 오히려 후퇴한 사법부 구성은 많은 문제점을 낳고 말았다. 변호사 업계도 로스쿨 출신 변호사들이 처음으로 배출되어 변호사 업계의 지각변동을 예고하고 있다. 새로 시행된 변호사시험에 대한 평가와 연수제도에 대한 평가 등이 필요하나 아직 초기이므로 정확한 평가는 어렵다.

무엇보다 2012년 사법 분야의 가장 핵심적인 사항은 검찰이었다. 검찰개혁은 이전부터 많은 논의가 있었던 주제였으나 올해 대통령 선거를 앞두고 다시 쟁점이 되었다. 그리고 검사들의 어처구니없는 비리가 터지면서 대대적인 수술이 필요하다는 국민적 공감대가 형성되었다. 현 정부 들어 BBK검사의 출세에서 보듯이 정치검찰이 득세하였고 검찰의 중립성은 심각하게 훼손되다. 검찰은 유죄의 혐의가 명확하지 않음에도 무리한 수사와 기소를 계속했다. 그 결과는 법원의 무죄판결로 나타났다. 검찰의 행태에 대한 국민의 불신은 더욱 높아졌다. 최근 김광준 부장검사의 뇌물사건, 검사의 피의자 성추행 사건, 국민들에게 가짜 검찰개혁방안을 알린 사건 등은 검찰의 비리와 범죄 근접성이 어떤 집단보다 높고 윤리의식은 어떤 집단보다도 낮다는 것을 잘 보여준다. 그리고 마침내 검찰총장과 대검 중수부장이 서로 물러나라고 하는 어처구니없는 사태가 발생했다. 공직자로서의 책임감이나 신뢰, 윤리의식은 완전히 사라지고 오로지 자신의 자리 지키기에 급급한 모습인 것이다. 이러한 사건은 돌출된 것이 아니라 전반적인 검사들의 수준을 잘 보여주는 것이다. 견제 받고 감시받지 않는 권력이 윤리적으로 완전 무감각한 괴물 같은 공직자를 낳은 것이다. 2012년 검찰개혁의 바람은 이렇게 대통령 선거를 통한 국가권력개혁이라는 측면에서 그리고 검찰의 비리에서부터 시작되고 있다.

Ⅱ. 법원과 헌법재판소

1. 대법원 및 헌법재판소 구성의 다양화

우리 헌법상 최고의 사법기관은 대법원과 헌법재판소이다. 인권의 최후의 보루라고

도 불리우나 제대로 역할을 하지 못한 것이 사실이다. 최근 사법개혁의 결과 인권친화적으로 변화하고 있으나 아직 권력을 감시하고 통제하며 인권을 지키는 역할을 만족스럽게 수행하기에는 더 많은 노력이 필요하다. 사법부가 제대로 된 역할을 하기 위해서는 구조적으로 사법부의 독립이 우선되어야 한다. 그리고 사법부의 독립과 함께 사법부가 우리 사회의 변화에 호응하고 대응해야 한다. 국민에게는 독립된 법원과 법관에 의해 공정한 재판을 받을 권리가 보장되어야 하며, 사법부의 구성원은 사회 전 영역을 아우르는 다양하고 합당한 세계관과 가치관을 가진 인물이어야 한다.

이런 의미에서 2012년은 주목할 만한 해이다. 대법원과 헌법재판소의 구성원이 절반 가까이 변경되었기 때문이다. 대법원과 헌법재판소 구성원의 변화에서 과연 사법부의 독립이 제대로 보장되었는가, 사법부의 독립이 개별 법관과 재판관의 수준에까지 보장되고 있는가, 그리고 사회의 변화에 호응하고 대응하여 다양한 가치관을 반영하고 있는가를 살펴볼 수 있는 결정적인 해였다. 그러나 결과는 실망스러웠다. 사법부가 독립된 것처럼 보이나 개별 법관과 재판관 인선에서 대법원장에 의한 장악은 오히려 강화되었다. 그리고 그 결과 사회적 약자 및 소수자를 보호하기 위한 다양한 가치관이 반영되지 못했다. 명백한 후퇴이다. 이명박 정부와 대법원이 관료법관을 우선 추천하고 사회적 다양성에 눈을 감은 것이 가장 큰 원인이지만 정치권 역시 이에 제대로 대응하지 못했다. 민변을 포함한 시민사회단체들의 활동도 역시 활발하지 못했다. 대법관과 헌법재판관 선출의 구조를 바꾸지 않고는 정치권과 시민단체들의 활동이 활성화되기 어렵다는 점이 다시 한 번 명확해졌다.

가. 대법원의 다양성 상실

양승태 대법원장은 2012. 7. 10일로 임기가 종료된 13명의 대법관 중 4명(박일환 · 김능환 · 전수안 · 안대희)의 자리에 고영한, 김병화, 김창석, 김신의 대법관 후보를 임명 제청했다. 양승태 대법원장의 제청은 대법관 구성의 다양화, 진보라는 사회적 요구를 외면한 것이었다. 다만 외형적, 형식적인 다양화에 머물렀을 뿐이다. 후보자들이 모두 50대 남성 고위 법조인 출신이라는 점에서 한계를 드러낸 것이다. 이 결과 향후 사법부가 더욱 보수화되고 획일적인 판결이 나올 것이라는 비판이 있었다.

인사청문회는 지지부진하게 이루어졌고 개인의 비리에 초점이 맞추어졌다. 겨우 김병화 후보의 낙마 정도에 그쳤다. 그리고 그 자리에는 그나마 다행스럽게 여성 법관으로서 김소영 대법관이 임명되었다. 문제는 이러한 대법관 임명과정이 과연 법관 개개인의 독립을 보장하고 있는가 하는 점이다. 그리고 사회의 변화에 호응하여 법원이 다양하게 구성되는가 하는 점이다. 하지만 실망스럽게도 관료법관 중심의 인선

은 법관들이 대법원장의 눈치를 더욱 더 보게 함으로써 법관의 독립성을 침해하게 된다. 그렇지 않아도 대법원장의 권한이 막강한데 전 법관들을 모두 장악하는 수준에까지 이를 수 있다. 사법부는 독립되지만 법관은 독립되지 못하는 상태가 되는 것이다. 이러한 현상이 정치권의 변화와 결합하게 된다면 사법부의 독립마저 위태롭게 되는 것은 시간문제이다. 법원의 관료화 현상, 대법원장의 전권장악에 대해 우려하는 이유이다. 나아가 법원의 다양성이라는 측면에서 볼 때에는 더욱 심각한 문제가 발생한다. 관료법관으로 법원을 구성하면 사회의 변화에 제대로 호응하고 대응하지 못하여 판결이 보수화되고 과거회기적인 경향이 될 수밖에 없다. 이것은 인권이 더욱 중요하게 되고 국가권력을 통제할 필요성이 높아지는 현대 사회에서는 매우 우려할 만한 사태이다. 2012년 대법원의 구성은 바로 이러한 문제점을 극명하게 보여준 사례이다.

대법원은 2011년 46,745건의 사건을 처리했다. 1인당 사건 수는 3,338건이다. 이 때문에 대법관의 사건 처리를 돕는 재판연구관만 100여명에 이르고 재판연구관이 미리 내용을 검토해 대법관에게 보고한 대로 판결하는 경향이 두드러지는 게 현실이다. 이는 대법관 수를 늘려야 하는 문제와 대법원 사건 수를 줄여야 한다는 사법개혁 문제와도 맞물리는 지점이기도 하다.

문제는 대법관의 인선절차이다. 현행 헌법은 대법원장 1인에게 대법관 후보자 전체의 제청권과 헌법재판관 중 3인의 지명권 및 법관인사권 전체를 부여하고 있다. 민주적 정당성이 없는 대법원장 1인에게 이처럼 강력한 권한을 부여하는 입법례는 드문 경우로 자칫 현행 헌법이 제왕적 대법원장의 출현을 용인하는 결과로 이어질 위험을 안고 있다. 법관의 관료화와 법관의 독립성은 서로 반비례 관계이다. 이런 구조에서는 사법부가 독립될 수는 있지만 법관은 독립되지 못한다. 대법원장에 전적으로 종속되는 것이다.

이를 견제하기 위해 대법관후보추천위원회가 신설됐으나, 현실적으로 법원행정처가 작성한 명단에서 3배수 이상의 후보를 대법원장에게 추천하는 소극적인 역할이 전부이며, 게다가 추천위의 구성과 운영, 후보 추천 모두 폐쇄적으로 이루어져 있어 법원조직법과 관련 대법원 규칙의 개정 및 이를 보완하는 방안마련이 시급하다.

이러한 구조적인 문제는 법률가단체나 시민단체가 대법원의 구성에 적극적인 목소리를 내고 활동할 수 없도록 하는 것으로 귀결된다. 대법원의 구성에 법률가 단체나 시민단체가 결정적인 역할을 할 수는 없겠지만 이들의 목소리와 요구가 제도적으로 반영될 수 있는 보다 적극적인 개혁이 요구된다.

나. 헌법재판소의 다양성 상실과 개선방향

2012. 9. 14. 6년의 임기를 마치고 김종대, 민형기, 이동흡, 목영준 재판관 4명이 퇴임했다. 2011. 7. 10. 퇴임 이후 1년 넘게 공석인 조대현 전 재판관 후임도 포함하면 후임 재판관 임명대상자는 5명에 이르게 된 것이다. 헌법재판관은 9명 모두를 대통령이 임명하도록 헌법에 정해져 있으나, 국회와 대법원장, 대통령이 3명씩을 지명하고 임명 · 선출 · 지명 전 반드시 국회 인사청문을 거치도록 돼 있다.

헌법재판소는 국회가 제정한 법률의 헌법적합성을 심리하여 그 효력의 당부를 판단하며, 입법 · 행정 · 사법의 모든 공권력의 행사에 의해 국민의 기본권이 침해된 경우 그 공권력의 효력에 영향을 줄 수 있는 중요한 헌법상의 권한을 부여받고 있다. 나아가 국가기관 등 주요 기관의 권한의 존부 및 범위에 대한 분쟁이나 고위공직자의 직무수행상 위헌 · 위법행위에 대한 법적 책임을 추궁하여 탄핵하거나 민주적 기본질서에 위반되는 목적 및 활동을 한 정당의 해산을 결정하는 권한도 부여받고 있다. 이처럼 헌법의 규범력을 훼손하는 공권력의 행사를 통제하는 헌법재판권의 행사기관이 헌재인 만큼 이 헌재를 구성하는 헌법재판관의 인선이 어떻게 이루어지느냐에 따라 헌정질서의 정당성과 그 실현의 방향성이 영향을 받게 된다. 헌법재판소가 특정한 사회적 배경을 가진 자로 편향적으로 구성되어 특정 사회세력의 가치관이 헌법의 이름으로 포장되어 다른 국민대표기관의 권력행사에 개입하게 될 때 헌법재판소는 더 이상 그 존재의의를 상실하게 된다.[1)]

최고헌법기관으로서 국민으로부터 헌법재판권을 위임 받은 헌재는 무엇보다 다원적 이해관계를 가진 국민의 다양한 가치관을 수렴할 수 있어야 한다. 각자 추구하는 헌법적 가치와 철학을 소신 있게 판단하여 단순히 법률의 자구에 얽매이는 해석이 아니라 사회공동체가 변화하는 환경과 앞으로 나아갈 방향을 제시해 줄 수 있는 사람이 헌법재판소의 구성원으로서 절실하다. 나아가 장애인 · 여성 등 사회 경제적 약자와 입법 · 행정 과정에서 소외된 소수자를 대변할 수 있는 인물이 필요하다.

그러나 지난 헌재 4기의 구성원뿐 아니라 현재 5기의 구성원도 대부분 직업 법관 출신의 인사들이 헌재를 구성하다 보니 평의 과정에서 소수자의 얘기나 시대 흐름을 다양하게 반영하는 독창적인 의견들이 표출되는데 어려움이 예상된다. 지난 대법관 인사와 마찬가지로 헌법재판소도 구성원의 다양한 가치를 반영하지 못했다. 이는 기본적으로 헌법과 헌법재판소법이 재판관의 자격을 '변호사 자격증을 가지고 재조나

1) 헌법재판관 임명절차의 문제점과 개선방안 – 김종철

재야에서 15년 이상 활동한 40살 이상인 사람'으로 규정하고 있는 측면도 있다. 반드시 법조인이어야 한다는 제한 때문에 그동안 법원장이나 고등법원 부장판사, 검사장 등 고위 판검사가 재판관 자리를 독점했다. 실제로 전·현직 재판관 39명 중에 판사 출신이 31명, 검사 출신이 8명으로, 순수 재야 변호사는 단 한명도 없다. 이 중 10년 이상 변호사 활동을 해본 재판관은 5명(한병채·최광률·조승형·하경철·송두환)뿐이었고, 한병채·조승형 전 재판관은 각각 신민당·민정당과 평민당 의원을 지낸 정치인이기도 했다.

이에 대한 개선 방안으로 헌재의 개방성을 확보하는 방안이 거론된다. 입법례로 독립적인 헌재가 있는 나라에서 우리처럼 재판관의 자격을 '법관의 자격을 가진 사람'으로 엄격하게 제한하고 있는 곳은 독일 정도뿐으로 재판관의 자격을 법관으로 한정하지 말고 다양한 직역의 진출을 가능하게 하는 법제화가 필요하다. 실례로 프랑스, 남아프리카공화국, 체코 등은 특별한 제한을 두고 있지 않으며, 포르투갈은 '법관의 자격 외에 법학 학사 이상의 학위자'로, 폴란드는 '변호사 외에 교수·행정공무원'으로 문호를 넓혀두고 있다.

또한 헌법재판관 지명 절차도 보완해야 한다. 즉, 헌법재판관은 대통령·국회·대법원장이 3명씩 지명하도록 돼 있는데 지명 과정에서 공개적인 여론 수렴 절차가 없는데다 개인의 철학이나 신념, 사전에 기본적인 도덕성을 검증하는 절차도 미비하다. 그나마 대법관의 경우 제청권을 가진 대법원장이 추천위원회를 구성해 후보자를 추천받는 것과 비교하면, 사실상 밀실에서 헌법재판소의 구성원이 결정되는 셈이다. 이는 법으로 정해진 추천 및 검증 기준이나 절차가 없기 때문인데 헌법재판소의 위상을 감안할 때 대법관 추천에 준하는 절차가 마련돼야 한다는 지적이 나오는 이유이다. 게다가 대법원장이 모두 제청권을 행사하는 대법관과는 달리 헌법재판관은 임명기관이 대통령과 국회의장, 대법원장으로 분리돼 있어 같은 기준의 후보추천 절차를 마련하는 데 한계가 있다.

아울러 재판관 후보자로 지명된 뒤에야 이뤄지는 '저차원적인' 검증 절차도 문제이다. 헌법재판관이나 대법관에 대한 국회 인사청문회는 위장전입, 탈세, 농지 불법소유 등 기본적인 도덕성 검증에 상당 부분이 할애되는데 대법관 지명전에 도덕성 항목을 사전에 검증한 뒤 청문회에 올리는 미국의 경우와 대조된다. 국회 몫 3인은 인준투표를 통과해야 하지만, 대통령과 대법원장이 지명한 재판관 6명은 국회 인사청문회만 거치면 된다. 선출되지 않은 권력인 대법원장이 3명의 재판관을 지명하는 부분에 대해서는 민주적 정당성이 없다는 지적도 나온다. 이에 대한 보완이 시급하다.

다. 결론

최고헌법기관으로 대법원과 헌법재판소는 무엇보다 다원적 이해관계를 가진 국민의 다양한 가치관을 반영할 수 있어야 한다. 우리 사회와 같이 계층적 갈등과 이해관계의 대립이 첨예하여 분쟁이 끊임없는 구조 안에서는 재판관 각자가 추구하는 가치와 철학을 소신 있게 판단하여 단순히 법률의 자구에 얽매이는 판단이 아니라 우리 사회가 변화하는 환경과 앞으로 나아갈 방향을 제시해 줄 수 있는 다양한 인적 구성이 무엇보다 필요하기 때문이다. 최고 사법기관은 다양한 가치관과 세계관을 지닌 대법관과 헌법재판관들이 활발한 토론을 거쳐 결론에 이르고 다양한 생각들이 부딪치고 논의되면서 우리 사회의 민주주의와 인권에 대한 진일보적인 방향을 이끌어낼 수 있는 구조가 돼야 바람직하다. 나아가 사회 경제적 약자와 입법·행정 과정에서 소외된 소수자를 대변할 수 있는 인물로 구성하여 진정 인권의 최후 보루로서 제 역할을 충실히 이행하여야 할 것이다.

2. 국민참여재판 제도의 현황과 개선

2008년부터 시행된 국민참여재판은 국민으로 하여금 직접 재판에 참여하게 함으로써 사법의 민주적 정당성을 강화화였다. 또한 영미식의 배심재판의 성격을 반영하여 기존의 법관위주의 사고에서 국민의 참여를 통해 다양한 가치관과 사고를 재판에 반영함으로써 사법에 대한 국민의 신회를 확보하고 법관 중심의 재판에 대한 단점을 극복하는 긍정적인 역할을 하고 있다.

국민참여재판의 대상사건은 애초 중대사건과 합의부 관할 사건 중 대법원규칙으로 정하는 사건 등으로 한정되어 있었다. 그러나 2012년 1월 17일 법 개정으로 합의부 관할 사건도 원칙적 대상사건으로 확대하였다. 장기적으로는 대상사건을 모든 범죄사건으로 확대하여 국민에게 배심재판을 받을 권리를 보장하는 것이 바람직하다. 현재 배심원의 평결에 기속력이 인정되지 않고 있으나, 재판장이 배심원의 평결에 관여하는 것을 최소화하고, 배심원의 의견이 전원 일치하는 경우에는 기속력을 인정할 필요가 있다.

법원행정처가 최근 국민참여재판 결과를 분석한 자료에 의하면, 2008~2011년까지 4년 동안 전국 법원에서 국민참여재판을 받은 피고인 574명 가운데 48명이 무죄를 선고받아 무죄율이 8.4%로 나타났다. 반면 같은 기간 국민참여재판 대상 범죄와 죄명이 같은 사건으로 일반 재판을 받은 피고인 3만 309명 가운데 무죄 판결을 받은 피고인은 0.9%인 277명에 불과한 것으로 나타나 국민참여재판의 무죄율이 상대적으

로 높았음을 알 수 있다. 이러한 결과는 국민참여재판이 비록 배심원의 평결에 기속되지는 않으나 공판중심을 강화한 측면이 있고, 배심원들이 직접 증거와 공판과정을 지켜보면서 그들의 다양한 가치와 사고를 평의에 반영시킨 까닭으로 보인다.

반면 국민참여재판은 2009년 95건, 2010년 162건, 2011년 253건으로 갈수록 확대되어 가는 중이다. 그러나 이에 대한 검사의 항소율이 지나치게 높은 점이 문제로 제기 되고 있기도 하다. 통계에 의하면, 2008년 1월 1일부터 2010년 12월 31일까지 동일죄명의 국민참여재판이 아닌 일반재판에 대한 검사의 항소율은 19.6%에 그친 반면, 국민참여재판에 대한 검사의 항소율은 53.6%에 이른 것으로 나타났다. 이렇게 높은 검사의 항소율은 많은 시간과 비용이 소요되는 국민참여재판의 실효성을 떨어뜨리는 문제가 있다. 배심원 전일일치 무죄평결로 무죄가 선고된 사건에 대하여는 검사의 항소를 제한한 필요가 있다.

3. 재정신청

기소독점주의와 기소편의주의의 규제 장치로서 도입된 재정신청제도는 형사소송법을 개정하여 그 대상을 확대하였으나, 고발사건의 경우는 여전히 일정한 범죄로 한정하고 있다. 그러나 사회적으로 수사할 필요가 있는 주요 사건의 경우 대부분 고발로 수사가 착수됨에도 이에 대해 검사가 불기소처분을 할 경우 그에 대한 통제장치가 없어 문제로 지적되고 있다.

2007년 재정신청을 모든 고소사건으로 확대하는 내용으로 형사소송법이 개정된 이후 재정신청 사건 100건 중 1건이 공소제기가 된 것으로 나타났다. 재정신청 사건의 추이를 살펴보면, 재정신청이 개정된 2008년부터 확연한 증가의 추세를 보이고 있다. 법원행정처가 최근 발간한 '2012 사법연감'에 따르면 2002년부터 형사소송법이 개정된 2007년까지 600~1000명이던 재정신청인은 2008년 1만1249명으로 크게 증가해 2010년 1만5292명, 지난해 1만4203명을 기록하였다.

〈표 9〉 재정신청사건 추이

연도	신청	공소제기결정인원
2002	845	5
2003	622	10
2004	1,079	1
2005	859	4
2006	886	2

연도	신청	공소제기결정인원
2007	678	0
2008	11,249	119
2009	12,726	122
2010	15,292	224
2011	14,203	134

또한 형사소송법 개정 이후 법원이 재정신청을 인용해 공소제기를 결정한 사건의 비율도 큰 폭으로 증가하였는데 2002년부터 2007년까지 공소제기 결정 인원은 매년 0~10명으로 1% 미만이었으나, 법이 개정된 이후 2008년에는 10%선을 유지하다 2010년 224명(14%), 지난해 134(9%)명에 대해 공소제기가 결정되었다. 이처럼 재정신청 신청 건수와 인용률은 높아졌지만 검찰이 구형을 안하거나 심지어 무죄를 구형하는 사례가 잦아 재정신청제도의 실효성을 퇴색시키는 문제가 발생하고 있다. 이는 불기소 처분을 내린 기관과 다시 공소제기를 하는 기관이 같아서 생기는 문제로 재정신청으로 인한 공소유지를 개정 전의 형사소송법처럼 변호사에게 맡기는 방안으로 돌아가는 것이 바람직하다. 더불어 검사의 불기소에 대한 통제장치로는 고소인과 고발인에게 모두 권리를 부여하는 재정신청 제도가 가장 효과적이므로 이에 대한 개선도 시급하다.

Ⅱ. 검찰

1. 서설

2012년의 검찰을 한마디로 요약하자면 무소불위의 정치권력자, 검찰이라 해도 과언이 아니다. 정치적 중립성이나 인권을 보호하는 사정기관으로서의 역할은 이미 구호로서 자리 잡은 지 오래이다. 정권의 하수인으로서 철저히 권력에 굴종하며 정권과 반대되거나 비판되는 세력에겐 시퍼런 칼날을 휘두르고 권력형 비리나 검찰 비위 사건에서는 일명 꼬리자르기식 수사나 제 식구 감싸기 식으로 직무를 유기하며 노골적으로 편파·편향성을 드러내며 가히 정의의 실종, 부조리의 만연을 여실히 보여준 한 해였다. 검찰이 정권에 코드를 맞추어 검찰권을 남용한 사례로 MBC PD수첩 사건, 인터넷 논객 미네르바 사건, 정연주 전 KBS 사장의 업무상 배임 사건, 환경단체 대표에 대한 탄압 사건 등 부지기수이다. 반면 권력형 비리나 공권력 남용에 대해서는 부실 수사와 일명 꼬리자르기 수사로 마무리하면서 불기소로 일관하였다. 용산참사 사건, 민간인 불법사찰 사건, 쌍용자동차 강경진압 사건, 선관위 디도스 사건, 내곡동 사저 사건 등이 대표적이다. 그 외 정치적 보복 목적의 과잉수사 및 재벌과 대기

업에 관대하고 편향적인 것도 빼놓을 수 없다.

인사권의 전횡 또한 문제였다. 이명박 대통령은 검찰의 주요 요직에 대하여 정권의 입맛에 맞게 사건을 처리한 검사에 대한 보은인사를 지속적으로 하였다. 대표적으로 청와대의 민정비서관으로 근무할 당시 불법사찰을 축소은폐하고 수사 무마 및 증거 인멸의 핵심으로 지목되어 검찰의 재수사에 소환된 검사를 검사장으로 영전시켰다. 뿐만 아니라 PD수첩 제작진을 무리하게 기소했던 검사 및 PD수첩 사건 및 정연주 전 KBS 사장을 무리하게 기소할 당시 수사실무를 지휘한 검사는 이들 사건이 법원에서 무죄가 확정 됐음에도 승승장구하여 승진 및 유임되었다. 결국 인사권자인 대통령은 정권 차원의 비위 수사 사건을 진두지휘하면서 정권의 비리가 만천하에 드러나는 것을 필사적으로 막아내어 정권을 비호하는데 앞장선 검사, 정부의 방송장악에 편승하여 언론의 건강한 비판에 재갈을 물려 기소권을 남용한 검사 등의 주요 보직을 공고히 하는 인사권을 행사하여 정권의 마지막까지 검찰권 사유화를 지속한 결과 작금의 총체적 검찰의 파국에 일조하였던 것이다. 게다가 연이은 검찰과 경찰의 갈등과 이중수사의 문제 및 성추문 검사, 뇌물수수 검사는 올 한해 검찰개혁의 시급함을 상기시키는 사건이라 아니할 수 없다.

●최근 주요 검찰 비리 사건

시기	내용	처리 결과
2011년 12월	'벤츠 여검사' 사건 -고소 사건 관련해 동기 검사에게 청탁 전화하고 대가로 벤츠 승용차 등 금품을 수수한 이모 검사	-특임검사팀 구속기소 -지난 1월, 1심에서 징역 3년에 추징금 4,400여만원, 샤넬 핸드백 및 의류 몰수 판결
2012년 11월19일	'부장검사 수억대 수뢰' 사건 -서울고검 부장검사급 김광준(51) 검사, 유진그룹과 '다단계 사기왕' 조희팔의 최측근 등으로부터 9억7,000여만원의 금품 수수	-특임검사팀 구속, 수사 진행 중
2012년 11월22일	'성추문 검사' 사건 -로스쿨 1기 출신 신임 전모(30) 검사, 서울동부지검 검사실과 모텔에서 여성 피의자와 성관계 및 유사 성행위	-특임검사팀 구속영장 재청구
2012년 11월23일	'순천지검 향응 검사' 사건 -순천지청 근무 당시 화상경마장 관련 뇌물사건을 수사하면서 피고인으로부터 향응 접대를 받았다는 의혹이 제기된 강모 검사	-대검 감찰, 징계 청구 여부 곧 결정
2012년 11월26일	'여론 조작 문자메시지 검사' 사건 -잇단 검찰 내부 비리를 공개적으로 비판한 뒤, 지인에게 검찰개혁이 각본대로 진행되는 것처럼 비치는 문자메시지를 보낸 서울남부지검 윤대해 검사	-28일 사의 표명
2012년 11월28일	'대검 중수부장 감찰' 사건 -김광준 검사에게 수사 착수 전 여론 대응과 관련된 문자메시지를 보냈다는 의혹을 받고 있는 최재경 대검 중앙수사부장	-감찰 시작, 최 부장은 "개인적 조언이었을 뿐"이라며 반발

■ 검찰 내분 사태 일지

〉 2012-11-5 대검 감찰본부, 김광준 서울 고검검사 뇌물수수혐의로 경찰 내사중인 사실 파악하고 감찰 착수
〉 2012-11-9 한상대 검찰총장, 김광준 비리의혹 수사 할 김수창 특임검사 임명
〉 2012-11-19 김광준 검사 구속, 한상대 검찰총장 대국민사과
〉 2012-11-22 대검찰청 감찰본부, 검사, 조사실서 피의자와 성관계 감찰 내용 발표.
〉 2012-11-23 석동현 서울동부지검장 본 사건에 책임을 지고 사의 표명.
〉 2012-11-24 전 검사 긴급체포. 뇌물수수 혐의.
〉 2012-11-25 대검, 전 검사에 구속영장 청구. 뇌물수수죄 적용에 논란.
〉 2012-11-25 남부지검 윤대해 검사 내부통신망에 "검찰은 자체 정화능력 상실했다" 실명 비판.
〉 2012-11-26 윤 검사, 해당 글의 취지가 검찰개혁이 아니라는 내용의 문자메시지를 기자에게 실수로 전송. 논란 가열.
〉 2012-11-26 법원, 영장 기각. 대검 재청구 의사 표명.
〉 2012-11-26 한 총장 SK최태원 봐주기 구형 지시 의혹
〉 2012-11-27 대검찰청, 윤 검사에 대한 감찰 착수.
〉 2012-11-28 윤 검사, 사표 제출.
〉 2012-11-29 법원, 영장 재기각
〉 2012-11-30 한상대 총장 사퇴

■ 성추문 검사 사건

〉 2012-11-22 대검찰청 감찰본부, 검사, 조사실서 피의자와 성관계 감찰 내용 발표.
〉 2012-11-23 석동현 서울동부지검장 본 사건에 책임을 지고 사의 표명.
〉 2012-11-24 전 검사 긴급체포. 뇌물수수 혐의.
〉 2012-11-25 대검, 전 검사에 구속영장 청구. 뇌물수수죄 적용에 논란.
〉 2012-11-26 법원, 영장 기각. 대검 재청구 의사 표명.
〉 2012-11-29 법원, 영장 재기각.

■ 여론 조작 문자메시지 검사 사건

〉 2012-11-25 남부지검 윤대해 검사 내부통신망에 "검찰은 자체 정화능력 상실했다" 실명 비판.
〉 2012-11-26 윤 검사, 해당 글의 취지가 검찰개혁이 아니라는 내용의 문자메시지를 기자에게 실수로 전송. 논란 가열.
〉 2012-11-27 대검찰청, 윤 검사에 대한 감찰 착수.
〉 2012-11-28 윤 검사, 사표 제출.

2. 검찰개혁의 과제

가. 고위공직자비리수사처의 신설

현재 가장 시급하고 절실한 과제는 무소불위의 검찰을 개혁하는 것이다. 검찰이 강력한 권한을 아무런 견제장치 없이 독점하고 있기 때문에 그 권한을 마음대로 행사한 결과 인권은 유린되고 나아가 사회정의는 실종되어져 심각한 사법 불신을 초래하고 있기 때문이다. 이러한 권한의 독점을 통제하기 위해 이제 검찰의 자정능력을 기대하기는 요원하며, 외부에서 강제적으로 개혁할 수밖에 없는 상황에 이르렀다. 검찰 밖에서 국민의 신뢰에 기초한 혁신만이 검찰을 살릴 수 있는 유일한 길이다. 즉, 국민의 공감 아래 검찰의 제도 개혁과 인적 쇄신이 추진되어야 한다.

검찰 개혁의 핵심 과제는 고위공직자비리수사처를 신설하여 비대한 권한의 분산을 통해 견제와 균형의 원리를 실현하는 것이다. 또한 대검찰청의 중수부를 폐지하고 자체 감찰제도를 강화하며 재정신청제도를 개선하는 것 역시 시급한 개혁으로서 필요하다.

지난 정부에서 고위공직자의 직무 관련 부정부패 사건에 대한 엄정한 수사를 위해 고위공직자비리수사처의 설치를 추진하였으나 검찰의 반대로 무산되었다. 제18대 국회에서도 관련 법안이 제출된 바 있으나 역시 좌절되었다. 제19대 국회에서는 민주통합당의 김동철 의원 대표발의(의안법호 505호), 양승조 의원 대표발의(의안번호 679호), 통합진보당의 이상규 의원 대표발의(의안법호 1619호)로 3개의 법안이 국회에 제출되어 있다.

그 밖에 대통령의 친인척과 권력실세 등 특수관계인의 비리와 부패에 대한 독립된 감찰기관으로 특별감찰관 제도 및 상설특검제를 도입하자는 의견도 있으나 진정한 검찰의 권한을 통제하고 개혁을 실현하기 위해서는 미봉책에 불과하다

나. 검찰·경찰의 수사권 조정 문제

2011년 7월 18일 형사소송법 개정으로 사법경찰관의 독자적 수사 개시·진행권이 명문화되었다. 경찰은 모든 수사에 대하여 검사의 지휘를 받아야 하며, 검사의 수사지휘에 관한 구체적은 사항은 대통령령에 위임되었는데, 2011년 12월 30일 「검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정」이 제정되었다. 검·경 수사권의 문제는 어느 기관이 권한을 보다 많이 확보하는가라는 관점이 아니라, 어떻게 비대한 권한을 분산하여 견제와 균형을 이룸으로써 국민의 인권보장

에 더 기여할 수 있는가라는 관점에서 접근되어야 한다. 정확한 법률 적용, 실체적 진실 발견, 수사절차에서의 불법과 인권 침해 방지 및 증거능력 있는 증거 확보 등을 위해 경찰수사에 대한 검사의 수사지휘권 확보가 필요하다.

검사의 수사지휘는 경찰의 수사결과가 공소제기 여부를 판단하기에 미진하여 추가 수사가 필요한 경우, 법적 하자가 있는 경우, 당사자의 이의제기나 인권침해 시비가 있는 경우 등에 한하여 2차적·보충적으로만 인정하고, 그 경우에도 직접 수사하는 것보다는 보강수사를 요구하는 것이 타당하다. 다만 경찰의 비리에 대해서는 검사가 직접 수사할 수 있는 길을 열어놓을 필요가 있다.

다. 대검찰청 중앙수사부 폐지 및 기소배심제

대검찰청에 있는 중앙수사부는 성격상 정치권의 직접적인 영향력을 받게 될 수밖에 없으며, 실제 그 동안 정치적 목적의 무리한 수사가 대부분 중수부에 의해 이루어졌다. 검찰의 정치적 중립성을 강화하고 권력의 남용을 막기 위해 중수부는 폐지하는 것이 타당하다.

기소배심제는 원래 미국 독립시기에 영국 식민기구가 마구잡이식 기소를 하자 이를 통제하기 위해 도입된 것으로 현재 검찰을 견제하기 위한 장치로 거론되고 있다. 그러나 검사의 기소권이 확립되면서 오히려 기소가 어렵거나 증거수집이 어려운 경우에 기소를 편하게 하기 위한 제도로 변질되면서 자칫하면 검찰의 무리한 기소를 정당화하는 장치로 악용될 소지가 있다. 즉, 기소배심 과정에서 변호인이나 피의자의 참여가 배제되면 대심적구조가 아닌 상태에서는 검사들의 주장이 일방적으로 작용할 우려가 있다. 경우에 따라 증인도 소집할 수 있으나 이에 대한 반대신문이 없는 문제가 발생하고, 정식 재판에서 채택되지 않는 증거를 채택할 수도 있게 된다. 결국 기소배심제는 무리한 기소를 정당화하는 절차로 변질될 수 있으므로 그 도입에 신중함을 기할 필요가 있다.

라. 정당 · 대선후보의 검찰개혁 정책, 공약

새누리당 · 박근혜후보	▶ 특별감찰관제 도입 – 대통령 친인척 및 권력실세 비리 조사, 고발 ▶ 상설특검제 도입 – 특별감찰관의 고발사건 담당 ▶ 검찰수뇌부 축소 및 검찰직급 하향 검토

민주통합당 · 문재인후보	▶ 고위공직자비리수사처 설치 ▶ 중앙수사부 직접 수사 기능 폐지 ▶ 검찰의 청와대 파견 금지 ▶ 부당기소에 책임지는 인사시스템 도입 ▶ 검경 수사권 조정 ▶ 법무부, 검사 출신 장악 해소 ▶ 법무부 국장급 이상 순환보직 금지 ▶ 행정부 검사 파견제도 재검토 ▶ 재정신청제도 확대
안철수 후보	▶ 고위공직자부패수사처 설치 ▶ 대검찰청 중앙수사부 폐지 ▶ 공권력 남용에 대한 징벌적 손해배상제 도입 ▶ 기소배심제 도입 ▶ 검찰청 외청화

Ⅲ. 2012년의 변호사 분야에 관한 논의

1. 변호사법 전부개정 법률안

가. 경과 및 내용

법무부는 2012년 6월 22일 변호사제도개선위원회 전체 회의를 열고 ① 변호사 중개제도 도입, ② 변호사 전문분야 등록 및 정보공개 제도 도입, ③ 공익법률활동 활성화, ④ 변호사 징계 강화를 골자로 하는 변호사제도 개선 방안을 최종 확정하였고, 2012년 7월 12일 위 내용이 반영된 변호사법 전부개정법률안을 입법예고하였다.

나. 변호사법 전부개정 법률안의 취지

법무부는 변호사법 전부개정 법률안이 시행되면 ① 투명한 중개기관이 변호사 중개를 담당하여 국민들이 전문성을 갖춘 변호사로부터 맞춤형 법률서비스를 제공받을 수 있고, ② 전문분야 등 변호사의 정보가 공개되어 국민이 필요에 맞는 변호사를 쉽게 물색·선임할 수 있고, ③ 법무법인(공익) 제도를 신설하여 세제 혜택 등 지원방안을 마련할 경우 변호사의 공익활동이 장려될 수 있으며, ④ 변호사에 대한 징계가 강화되어 변호사에 대한 신뢰가 높아질 것이라고 하였다.

다. 변호사법 전부개정 법률안의 문제점

그러나 변호사법 전부개정 법률안에는 다음과 같은 문제점이 있어 법무부의 입법취지가 달성될지 의문이다.

① 변호사법 전부개정 법률안은 변호사 중개기관으로 법률구조법인, 법학전문대학원을 인가받은 대학의 설립·운영자, 지방자치단체, 비영리법인으로 열거하고 있다. 변호사 중개제도의 성패는 중개기관의 전문성과 공정성인데, 과연 변호사 중개제도의 취지를 충분히 고려하여 위 기관들을 선정한 것인지 의문이다. 특히 법학전문대학원을 인가받은 대학의 설립·운영자, 지방자치단체 등은 변호사의 전문분야 및 업무실적에 대한 정보를 보유하고 있지 않아 전문적인 법률서비스 제공에 기여하기 어렵다. 게다가 변호사법 전부개정 법률안은 변호사 중개기관이 독립성·중립성을 유지하여야 한다는 선언적 규정을 두고 있을 뿐 특정한 변호사나 법무법인 등의 부당한 영향을 배제할 구체적인 장치를 마련하지 않아, 변호사 중개제도가 공정하게 운영될 수 있을지에 대하여 의문이 제기된다.

② 이미 대한변협에서는 2010년부터 변호사 전문분야 등록제를 시행하여 왔으나, 국민이 필요에 맞는 변호사를 물색하는 데에 그다지 기여하지 못하였다. 변호사법 전부개정 법률안은 변호사의 정보를 인터넷 홈페이지에 게시하도록 규정하고 있는데, 대국민 홍보 뿐 아니라 전문분야 등록 요건 강화·거짓 정보 제공에 대한 제재 등 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

③ 변호사법 전부개정 법률안 제82조는 "공익법률활동"의 개념에 관하여 "경제적 이유로 법의 보호를 받지 못하는 자를 위한 법률지원 등"이라고 규정하고 있는데, 공익법률활동의 범위을 굳이 경제적 이유에 의한 법률지원으로 한정함으로써 공익변호사의 활동 영역을 지나치게 제한하고 있다.

변호사법 전부개정 법률안 중 공익법률활성화 부분의 주된 내용은 법무법인(공익) 신설인데, 변호사법 전부개정 법률안 제88조는 기부금품의 모집에 관하여「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」적용을 배제하면서 법무부장관의 허가를 받도록 규정하고 있다. 현행「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 대하여는 기부금품 모집 요건을 지나치게 엄격하게 규정하고 있다는 비판이 있는데, 변호사법 전부개정 법률안은「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」보다도 기부금품 모집에 대하여 엄격하게 규정함으로써(현행「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」은 기부금품을 모집하기 위해서는 행안부에 등록하도록 규정함) 공익변호사에 대하여 과도한 규제를 가하

는 것이다. 또한 법무부 장관이 법무법인(공익)의 설립인가를 취소할 수 있는데, 설립인가 취소 사유의 하나로 "공익목적과 무관한 활동을 하거나 제83조를 위반한 경우"를 규정하고 있다. 이렇듯 법무부 장관이 추상적인 요건에 근거하여 재량으로 법무법인(공익)의 설립을 취소할 수 있도록 규정함으로써, 공익변호사의 활동이 정부의 정책에 부합하지 않는 경우(예컨대, 난민소송 등) 국가가 공익변호사의 활동에 개입할 수 있는 길을 열어두고 있다.

반면 공익변호사에 대한 지원은 매우 미흡하다. 공익변호사에 대한 지원 및 조세 지원에 관하여는 제91조, 제92조가 재량사항으로 규정하고 있을 뿐 아니라, 제도가 정비되어 실질적으로 지원이 이루어지기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 또한 변호사법 전부개정 법률안 제83조는 법무부 장관의 인가를 얻어 실비를 수수하는 경우 외에는 법무법인(공익)이 금품을 수수하여서는 안 된다고 규정하고 있는데, 실제로 난민소송의 경우 일정액의 소송구조가 이루어지는 점을 고려하면 재고할 여지가 있는 규정이다. 뿐만 아니라 공익변호사가 영리를 목적으로 하는 일반 법무법인과 공동으로 수임하여 소송을 수행하는 경우(예컨태, 저축은행 사건)의 보수 처리에 관하여도 제도적으로 보완해야 할 필요가 있다.

④ 변호사에 대한 징계를 강화하고 징계기준을 마련하도록 한 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 제명 사유를 완화할 필요가 있다는 지적이 있는데, 적어도 제명의 경우 법률이 제명 사유의 대강을 규정하여 징계 규정의 실효성이 확보되도록 할 필요가 있다.

2. 변호사시험 시행 및 변호사 실무연수 실시

가. 변호사시험 시행

법학전문대학원 학생들을 대상으로 한 변호사시험이 2012년 1월 최초로 시행되었다. 2012년 3월 23일 법무부의 발표에 따르면 제1회 변호사시험의 커트라인은 총점 720.46점이며, 응시자는 1665명, 합격자는 1451명, 합격률은 87.1%, 과락률은 11.59%이다. 합격자 수 1451명은 입학정원 2000명의 72.6%로, 당초 법무부가 예고한 75%에 근접한 수치이다.

이에 대한 법무부 및 법학전문대학원의 반응은 긍정적이다. 변호사시험이 자격시험이라는 점, 합격률이 지나치게 낮아지거나 과락률이 지나치게 높아지면 변호사시험의 성격이 사법시험과 유사해져 법학전문대학원이 안정적으로 운영되기 어려운 점 등을 고려할 때, 법학전문대학원의 취지를 살리려면 학사과정을 성실히 수행한 학생

이 어려움 없이 합격할 수 있어야 하기 때문이라고 한다.

반면, 국민들에게 양질의 법률서비스를 제공하기 위해서는 변호사의 자격을 좀 더 엄격하게 심사하여야 한다는 반론도 제기되고 있다. 갈수록 복잡해지고 전문화되어 가는 변호사 업계에서 법조인 배출 창구로 기능하는 법학전문대학원은 기초적인 법률지식 뿐만 아니라 전문화 등 특화교육의 기틀을 마련할 필요가 있으며, 학사과정이나 교육체계에 대한 전반적인 검토 및 보완이 필요하다.

나. 변호사 실무연수 실시

변호사시험에 합격한 법학전문대학원 출신 변호사는 6개월 이상 법률사무에 종사하거나 연수를 마치지 아니하면 변호사법 제21조의2에 따라 단독으로 법률사무소를 개설하거나 법무법인 등의 구성원이 될 수 없고 제31조의2에 따라 단독 또는 공동으로 사건을 수임할 수 없다.

이에 따라 법무부는 2012년 1월 2일 국가기관, 법무법인, 대기업 등 211곳을 법학전문대학원 출신 변호사의 실무수습 기관으로 지정하였고, 이에 따라 변호사시험에 합격한 법학전문대학원 출신 변호사의 실무연수가 실시되었다.

그러나 정작 법학전문대학원 출신 변호사들이 선호하는 법률사무종사기관의 수습교육은 실무능력을 배양하는 데에 기여하지 못할 뿐 아니라 법학전문대학원 출신 변호사를 착취하는 수단으로 변질되는 경우도 발생하고 있다. 6개월의 실무수습을 마치지 아니하면 변호사로 활동할 수 없으므로, 법학전문대학원 출신 변호사들은 실무수습기간을 채우기 위해 잡무와 적은 보수를 감수해야 하는 것이다.

보다 근본적으로는 변호사 실무수습을 폐지하는 것이 바람직하다는 의견도 있다. 법학전문대학원은 기존 사법시험과 사법연수원의 이론 및 실무교육절차를 대신하는 것으로서 법학전문대학원의 실무교육능력은 설립인가 단계에서 검증되었으므로, 법학전문대학원 출신 변호사들은 이미 충분한 실무능력을 갖추었다고 보아야 한다는 문제제기이다. 이러한 문제에 대해 다각도로 검토하고 보완 할 필요가 있다. 올해 처음 배출된 법학전문대학원 출신 변호사 및 법학전문대학원의 역할을 좀 더 면밀히 검토하여 법학전문대학원에서는 기본적인 법률지식에 초점을 두고, 실무수습기간에는 실무능력을 습득할 수 있는 실질적인 교육이 필요하다.

법학전문대학원의 교육과정에 더하여 별도의 실무수습이 불필요하도록 실무교육이 담보되고 선행되어야 할 것이다. 이에 대한 보완이 필요하다.

2012년
소수자인권 분야 보고

2012 한국인권보고서

지역별 인권기본조례 제정 현황 및 과제
장서연 변호사 (민변 소수자인권위원회)

장애인 활동지원제도 현황 및 과제
염형국 변호사 (민변 소수자인권위원회)

성적지향·성별정체성 인권 분야
한가람 (민변 소수자인권위원회)

지자체별 인권조례현황

지역별 인권기본조례 제정 현황 및 과제

장서연 변호사 (민변 소수자인권위원회)

1. 지역별 인권기본조례 제정현황과 평가

지역(행정구역)		조례명	제정일시
서울	특별시	서울특별시 인권기본조례	2012-09-28
	성북구	성북구 인권증진 기본조례	2012-07-19
부산	광역시	부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2012-02-22
	남구	부산광역시 남구 인권 증진 조례	2011-05-06
	북구	부산광역시 북구 인권 증진 조례	2012-03-12
	해운대구	부산광역시 해운대구 인권 증진 조례	2010-11-22
	수영구	조례 부산광역시 수영구 인권 증진 조례	2010-12-15
광주	광역시	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2007-05-15
	남구	광주광역시 남구 인권증진 기본조례	2012-08-10
울산	광역시	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-10-11
	동구	울산광역시 동구 인권증진에 관한 조례	2011-11-08
	북구	울산광역시 북구 인권증진에 관한 조례	2011-01-10
충남	도	충청남도 도민 인권증진에 관한 조례	2012-05-10
전북	도	전라북도 인권 증진에 관한 조례	2010-07-09
전남	도	전라남도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-07-05
경남	도	경상남도 인권 증진 조례	2010-03-25
	진주시	진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-10-04
	고성군	고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-07-02
경북	문경시	문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012-09-27
경기	광명시	경기도 광명시 시민 인권 조례	2011-08-09

2012년 올해에만, 서울특별시, 부산광역시, 울산광역시, 충청남도, 전라남도, 서울 성북구, 부산광역시 북구, 광주광역시 남구, 경남 진주시, 경남 고성군, 경북 문경시 등 광역자치단체 5곳, 기초자치단체 6곳에서 인권기본조례가 제정이 되었다. 광주광역시에서 2009년 11월 16일 종전의 「광주광역시 민주 · 인권 · 평화도시 육성 조례(2007. 5. 15. 제정)」를 전부 개정한 형태로「광주시인권증진 및 민주 · 인권 · 평화도시육성조례」가 만들어진 이래로 광역 · 기초 지방자치단체 20개 도시에서 인권기본조례가 제정이 된 것이다.

국가인권위원회도 2012년 4월 19일, 각 지방자치단체의 장에게 국가인권위원회가 제시하는 인권 기본조례 표준안을 참조하여 인권 기본 조례를 제정 · 개정할 것을 권고하고, 행정안전부장관에게 지자체가 지역사회 차원에서 인권의 보장 및 증진 체계 구축을 위해 인력확충 등에 대하여 협의를 할 경우 이를 적극적으로 검토할 것을 권고하였다. 그 이유로는 "지역사회 차원의 인권보장 체계 구축의 필요성, 일상생활에서 국민의 인권보장 제도 마련의 중요성, 그리고 지방자치단체의 지역주민 인권보호 역할"을 들고 있다. 국가인권위원회가 제시한 표준안은 "○○시 인권보장 및 증진에 관한 조례"라는 조례명으로 총 16개 조문과 부칙으로 구성되어 있고, 크게 조례의 목적이나 지방자치단체의 장의 책무 등을 담은 총칙에 관한 사항, 인권보장 및 증진 기본계획 수립과 정책에 관한 사항, 인권보장 및 증진위원회 설치 및 운영 등에 관한 사항을 제시하고 있다.

지방자치단체 차원의 인권기본조례는 '인권도시' 담론에서 시작되었다. '인권도시' 담론은 국가적 차원이 아니라 지역적(local) 차원의 인권실현을 위한 노력이 필요하다는 움직임이 대두되고, 시민들의 구체적 삶에 밀착한 아래로부터의, 토착화된 인권실현을 위해서는 인권의제들이 지방자치단위의 차원에서 형성되고 이행되어야 한다는 이론적 배경이 깔려있다.[1)]

그러나 이러한 '인권도시' 담론이 실질적인 논의보다는 관 주도의 '브랜드화', '상업화'로 흐르고, '인권기본조례 제정'으로 전부 수렴되는 것에 대하여 우려 섞인 비판도 많다.[2)] 즉, '인권도시' 논의 속에서 인권도시, 인권거버넌스의 내용 말고 그것이 뿌리를 내리고자 하는 도시의 특징과 그 속의 질서가 먼저 논의되어야 하는데, 인권도시 담론은 반대로 가고 있고, 구체적이고 경험적인 내용보다 추상적이고 보편적인 내용이 강조되는데, 이런 방식으로 도시가 변할 수 있을지 의문이라는 의견도 있

1) 홍성수, 서울시 인권정책에 대한 의견, 서울시 인권조례 정책 토론회
2) 미류, 인권 '도시'에 대한 질문, 제1회 인권도시 만들기 토론회 자료집

다.[3] 또한 이렇게 느닷없이 인권도시운동이 유행하기 시작한 첫 번째 요인은 무엇보다 지방자치단체의 성과주의에 있고, 실제로 인권도시가 아래로부터의 추동되었다기보다는 관 주도로 추진되어왔다는 점, 그리고 무엇보다 인권조례 제정 이후, 조례의 정신에 부합하는 후속조치의 이행이 부진하여 조례가 사문화되고 있는 현실을 보고 있자면, 이러한 혐의는 더욱 짙어진다는 우려도 있다.[4]

나아가 국가인권위원회가 권고한 인권기본조례 표준안은 각 지역사회의 특성을 고려하지 않고 획일적인 표준안을 제시하고 있어, 자칫 지자체장들의 성과주의를 부채질하고 구체적인 당사자 단체나 시민들의 참여 없이 형식적으로 조례를 만드는데 일조하고 있는 것이 아닌지 우려스럽다.[5]

그리고 국가인권위원회가 제시한 표준안은 최소한의 핵심내용만 담고 있어, 각 지역별 조례제정 과정에서 오히려 하향평준화의 가이드라인으로 작용하기도 한다. 예를 들어, 인권조례는 크게 인권장전 부분과 인권제도/기구 부분으로 나뉘는데, 국가인권위원회가 권고한 표준안은 인권장전 부분은 미흡하고, 제도와 기구에 초점이 맞춰져 있다. 표준안에는 정의 규정에서 "'인권'이란 「헌법」및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다" 라고 규정하고 있어 추상적인 수준에 머물러 있고, 조례제정에 앞서 선행되어야 할 각 지역사회에서 세울 인권기준, 인권규범에 대한 논의를 생략하게 하는 원인이 되고 있다.

또한 각 지역별 인권기본조례 제정 과정에서 지역사회 시민의 참여 및 공론화가 충분하였는지에 대한 우려와 비판도 많다. 인권기본조례의 제정은 단순히 법적 장치를 마련하는 것을 넘어 지역의 인권을 기본으로 재정립하는 과정이기 때문에 인권기본조례의 시행을 담보하는 동력을 확보하기 위해 상향식으로 제정되어야 한다는 목소리가 높은데, 인권기본조례가 제정되어 있는 대다수의 사례는 이러한 과정을 채택하지 못하였으며 그 우를 넘어서지도 못하고 있다는 비판을 받고 있다.[6] 한국에 참여예산조례가 소개된 이후 전국적으로 110개가 넘는 조례가 제정되었지만 실제로 효과를 발휘하는 조례는 4, 5개에 그치고 있다는 현실을 반면교사 삼아야 한다.[7]

3) 하승우, 인권도시와 일상성의 생활공간, 2011년 인권도시토론회 자료집
4) 홍성수, 서울시 인권정책에 대한 의견, 서울시 인권조례 정책 토론회
5) 서울타임즈 2012.6.12.자, "논의되지 못하는 자치구 '인권조례'"
6) 박영철, 왜 인권도시인가 발표문, 2012 한국인권회의 '도시와 인권 – '인권도시' 도전과 과제' 자료집
7) 하승우, 인권도시와 일상성의 생활공간, 2011년 인권도시토론회 자료집

그렇다면 현재 유행하고 있는 각 지역별 인권기본조례의 내용, 제정 과정과 제정 후 시행에 대한 평가, 그리고 과제를 살펴보도록 하겠다.

2. 「서울특별시 인권기본조례」에 대한 평가와 과제

「서울특별시 인권기본조례」는 2011년 10월 19일 박원순 서울시장의 '서울시민 권리선언' 발표, 인권조례와 인권헌장 제정, 인권위원회 설치, 인권옴부즈만 임명, 인권정책 기본계획 수립 등의 공약을 계기로, 2012년 1월 서울시 인권팀 신설, '인권도시' 전문가 회의를 거쳐, 2012년 5월 6일 서울시 인권기본조례안 입법예고, 2012년 6월 4일 공청회를 개최하고, 2012년 9월 28일 서울시의회에서 통과하여 제정되었다.

「서울특별시 인권기본조례」제정 과정에 대해서는 관 주도의 '속도전'이라는 비판이 많았다.[8] 즉, 「서울특별시 인권 기본조례」는 국가인권위원회 등 다른 인권구제 기관과의 관계, 기존에 제정 또는 추진 중인 조례와의 관계에 대해 사회적인, 사회관계적 또는 최소한 인권공동체내의 공론과정과 합의과정이 부족하여 실제 조례제정 과정이나 시행과정에서 여러 문제에 봉착할 가능성이 있다는 우려가 계속 제기되었고[9], 또한 서울시에 자문위원회가 설치되었을 때, 대다수 자문위원들의 의견은 인권정책이 인권조례로 환원되어서는 안 되며, 인권조례가 필요하긴 하지만 집행부의 제안처럼 '속도전'을 벌여서는 곤란하며, 특히 시민들의 충분한 참여 없이 인권도시가 추진되어서는 안 된다는 입장을 제시했지만 서울시의 여러 가지 여건 상, 2012년 여름까지 인권조례를 통과시키고, 2012년 겨울까지는 인권정책의 수립과 집행을 위한 제도와 기구를 완비해야 한다는 서울시의 현실적 조건에 따라 자문위원들의 의견은 수정되었고, 조례안이 발표된 이후, 시민들이 주도적으로 참여하지 않는 인권도시는 허상일 뿐이라는 인권단체들의 비판을 받아야 했다.[10]

「서울특별시 인권 기본조례」의 내용과 관련하여, 인권단체들은 조례안에 차별금지사유를 명시하고 인권 규범을 구체화하는 내용을 담아야 한다는 의견이 많았다.[11] 특히, 차별금지사유와 관련하여 서울시가 '성적지향 논란'을 회피하기 위해 다른 지역 조례안보다 후퇴한 내용을 담고 있다는 비판이 있었다. 그러나 서울시 주도의

8) 내일신문 2012.6.5.자, 서울시 인권조례 '속도전' 우려
9) "서울특별시 인권 기본조례"(입법예고안)에 대한 새사회연대 의견서
10) 홍성수, 서울시 인권정책에 대한 의견, 서울시 인권조례 청책 토론회
11) 이호, 서울시 인권 기본조례(안) 공청회 자료집, 23p

'속도전' 앞에서 시민사회단체의 의견수렴은 거의 반영이 되지 않았고, 입법예고 후 시민참여, 의견수렴절차는 형식적이었다. 그 결과 「서울특별시 인권기본조례」는 시민들의 적극적 관심과 참여를 얻어내지 못하고 있고, 이는 조례의 성공적 시행에 있어서 중대한 위험요소로 평가된다.[12] 향후 서울시 인권헌장 제정, 인권정책 기본계획 수립 과정에서 실질적인 시민참여를 보장할 수 있는 노력들이 경주되어야 한다.

한편「서울특별시 인권기본조례」의 주요한 특징은, 다른 지역과 달리 '시민인권보호관'을 신설하여, 서울시정의 인권침해사항에 대한 독립적인 조사를 수행하고 시정권고를 할 수 있도록 한 것이다. 그런데 조례에는 시민인권보호관을 5명 이내로 임명하도록 되어 있는데, 서울시의 규모상 5명의 보호관으로 업무량을 감당할 수 있을지 의문이며, 시민인권보호관이 직접 지휘할 수 있는 인력 지원이 필요하다는 의견이 있다.[13] 시민인권보호관의 독립성 보장, 행정적 지원을 위한 조직과 예산 배정은 이후 조례 시행과정에서 확보되어야할 과제이다. 또한 인권침해 조사·권리구제 기관인 국가인권위원회와의 조사중복 문제나 협력방안에 대한 논의도 필요하다.

3. 「광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례」에 대한 평가와 과제

광주광역시 민주·인권·평화도시 육성 조례 제정	2007-05-15
'광주시인권증진 및 민주·인권·평화도시육성조례'로 전부개정	2009-11-16
'광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례'로 전부개정	2012-01-01

「광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례」는 종전의 「광주광역시 민주·인권·평화도시 육성 조례(2007. 5. 15. 제정)」[14]를 전부 개정한 형태로 성립되었다는 점에 특징이 있다. 광주지역 시민사회단체가 참여한 '인권조례연구모임'에서 제안한 '인권기본조례(안)'과 기존의 '민주·인권·평화도시육성조례'를 혼합해 2009년 11월 16일「광주시 인권증진 및 민주·인권·평화도시육성조례」로 전부개정 되었다. 이후 이 조례는 학계/시민사회계에서 제기된 비판을 상당수 수용하여, 2012년 1월 1일 「광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례」로 전부 개정되어 시행되고 있다.

12) 고은태, 서울시 인권 기본조례(안) 공청회 자료집, 36p
13) 김형태, 서울시 인권 기본조례(안) 공청회 자료집, 18p
14) 인권조례라는 명칭으로 광주광역시에서 최초로 제정된 인권도시육성조례는 제정된 지 2년이 지나도록 조례의 내용에 규정된 기본계획조차 수립되지 않았지만 한 번도 문제제기가 되지 않았다. 이 조례는 2009년 11월 16일 전면 개정될 때까지 시행된 적이 없었다.

「광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례」는, 크게 ①조례의 목적과 용어의 정의를 담고 있는 총칙 ②시장, 교육감, 시민 등 주체별 책무 ③인권증진 정책 ④민주·인권·평화도시 육성 정책 ⑤인권증진시민위원회 ⑥인권영향평가 등의 내용을 담고 있다. 2012년 전부 개정된 조례에서는 인권도시 광주헌장 제정, 인권지수 개발 시행, 인권교육 체계 구축, 인권영향평가제도 도입 등 인권증진 실질화를 위한 제도 마련과 인권지원센터 설치운영, 인권·평화 복합센터 조성 등 인권증진 인프라 설치 등에서 변화가 있었다.

광주광역시는 인권도시를 선언하고 인권담당관실을 설치하였으며 인권헌장 제정[15], 인권조례 개정, 인권도시 지표 및 가이드라인 개발을 추진[16]하는 등 인권도시 확산에 선도적인 역할을 해왔다는 긍정적 평가도 있지만 추진과정에 대한 비판도 있다. 인권도시 추진이 관과 전문가 중심이었으며, 인권의 주요 주체인 사회적 약자, 소수자는 담론 형성에 참여와 발언이 제한적이고, 광주인권사무소 결합이 미비하다는 평가가 있다.[17]

4. 경상남도와 전라북도의 경우

한편 광주광역시와 대조적으로 경상남도, 전라북도는 조례 제정 이후에 후속작업이 전혀 이루어지지 않고 있고, 조례가 사실상 방치되고 있다. 경상남도의 경우는 제정과정에서 주민과의 소통과정이 전무했던 관계로 조례가 주민의 인권증진으로 이어질 수 있겠는가에 관해서는 의문으로 남을 수밖에 없고, 이는 현재까지 조례의 후속작업이 전혀 이루어지지 않는 사정을 보더라도 제정과정에서 주민과의 소통이 얼마나 중요한 것인가를 보여주고 있다고 할 수 있다.[18]

또한 전라북도의 경우에는 시민단체 및 학계를 중심으로 결성된 '인권조례 추진 전북본부'의 제정운동 속에서 도의원 발의형태로 2010년 7월 9일 제정되었으나, 제정주체가 제정과정이나 제정 후에 집행부와 도의회의 적극적인 활동을 견인하지 못한 관계로,[19] 조례의 규정에 의해 공포시행 후 6개월 이내에 구성해야 할 인권옹호위

15) 동아일보 2012.5.22일자 기사, [광주/전남] 광주인권헌장 선포 ... 꼽 지자체 최초
16) 문화일보 2012.5.21일자 기사, 광주시, 세계 첫 인권항목 발표 ... 노숙자수, 폭력발생 건수 등 100개항목 선정 ... 매년 발표
17) 최완욱, 천상의 소리 '인권도시', 제3차 인권도시회의 자료집(2012)
18) 전준형, 「전라북도 인권조례제정 이후의 동향과 전망」, 『2011 인권조례 정책워크숍: 인권조례제정운동의 전망과 모색-패러다임의 진화-』, (2011) 38-41p 재인용

원회가 구성되지 않고 있고, 2011년도 예산안에 조례시행을 위한 예산이 상정되지 않는 등[20] 아직까지 후속작업이 이루어지고 있지 않다. 경남과 전북의 사례는 성급한 제도화의 결과를 보여주는 사례라고 하겠다.

5. 지자체별 인권정책 기본계획 수립의 중요성

한편, 대부분의 지역 인권기본조례에서 지방자치단체장의 인권정책 기본계획 수립과 시행의 의무를 규정하고 있다. 이와 관련하여 울산광역시 동구에서 2012년 7월 27일 지방자치단체에서 최초로 인권정책 기본계획을 수립하고 발표하였다. 울산광역시 동구는 인권도시 추진전략으로 울산대학교 산학협력단의 연구용역을 바탕으로, 인권친화적인 시민의식과 인권문화를 형성하기 위한 인권교육 강화, 노동과 인권이 살아 숨 쉬는 인권도시 동구의 미래상 구현, 지역생활밀착형 분야별 인권실천계획 수립, 동구 인권도시 선언 및 인권정책 추진체계 마련 등을 제안했다.[21] 지방자치단체에서 최초로 만들어진 인권정책 기본계획으로 의미가 있지만, 여전히 추상적인 계획단계에 머물러 있고, 짧은 연구기간으로 세밀한 실태조사와 풍부한 자료검토를 하지 못한 것이 아쉬움으로 평가된다.

향후 지방자치단체 차원에서 인권정책 기본계획을 수립할 때 고려하여야 할 원칙들을 살펴볼 필요가 있다. 인권정책 기본계획을 수립할 때 고려해야 할 원칙으로는 인권문제를 해결하기 위한 명확한 정책목표 수립, 국제인권규범을 비롯한 보편적 인권기준 준수, 인권침해의 구체적 현실과 인권 침해자의 당면 문제 고려, 시민사회의 참여 및 대중성 확보, 인권정책기본계획을 수립하기 위한 단계별 추진절차 준수, 인권업무를 담당하는 인권기구의 역할 강화, 정책과제의 영역별 특수성 등 있다. 특히 준비단계에서 집행부와 비정부기구(시민사회단체)가 인권정책 기본계획을 위한 제도적인 구성을 논의하고 협의하는 초기 단계를 거쳐, 주요부문 실태조사를 포함하여 기초현황 조사 연구, 연구결과에 따른 인권문제 분석, 관련 기관 및 단체와 정책협의가 필요하다.

19) 전준형, 「전라북도 인권조례제정 이후의 동향과 전망」, 『2011 인권조례 정책워크숍: 인권조례제정운동의 전망과 모색-패러다임의 진화-』, (2011) 38-41p 재인용
20) 안진. 인권조례 제정운동의 성과와 한계-광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로, (2011)
21) 뉴스1코리아 2012.7.16.자 기사, “울산 동구, 인권도시로 도약할 기본 로드맵 수립”

6. 맺으며

지역 사회 차원에서 인권보장 체계를 구축하려는 노력들은 분명히 의미가 있다. 하지만 형식적인 인권기본조례 제정에 그치지 않고, 그 취지가 실질적으로 작동하기 위해서는 조례 제정이라는 성과주의에 매몰되지 않고, 조례 제정 과정에서 시민의 관심과 참여를 유도하고, 지역적 특성과 사회적 약자와 소수자들의 인권침해의 구체적 현실과 당면 문제를 고려한 충분한 사전 논의가 필요하다. 또한 조례 제정 이후에는 지자체의 인권정책 기본계획 수립과 이행 등 조례 시행에 대한 모니터링과 적극적인 참여가 요청된다.

장애인 활동지원제도 현황 및 과제

염형국 변호사 (민변 소수자인권위원회)

1. 장애인 활동지원제도 도입 경과

장애인활동지원제도는 신체적 · 정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 장애인에게 활동보조, 방문목욕, 방문간호 서비스를 제공하여 장애인의 자립생활과 사회참여를 증진하기 위한 제도이다.[1] 중증장애인들의 생존권 투쟁의 결과로 2007년부터 장애인활동보조인제도가 전국적으로 시행되었다. 2007년 4월 노인요양보험법 제정 당시 국회는 노인만을 대상으로 하는 요양제도를 도입함에 따라 장애인도 노인에 준하는 서비스를 제공할 수 있는 대책을 2010년 6월까지 보고하도록 부대결의하였다. 그리하여 복지부는 장애인장기요양제도 도입을 위한 추진단을 구성하여 시범사업 등을 진행하였다. 그러나 장애계는 '요양'이라는 서비스 명칭에 반대하였고, 자립생활지원이라는 제도의 목적을 명확히 하기 위해 기존 활동보조서비스의 명칭과 이념을 유지할 것을 요구하였다.

복지부는 이러한 장애계의 요구를 수렴하여 기존 활동보조서비스에 추가하여 노인요양서비스에 준하는 방문간호 · 방문목욕 · 주간보호 등의 서비스를 포괄하는 방식으로 장애인 활동지원제도가 추진되게 되었다. 그러나 활동지원제도의 핵심내용인 서비스의 대상등급, 연령, 급여량, 자부담, 방식 등 여러 쟁점들에 관하여 복지부와 장애계는 충돌하였다. 2010년 9월 복지부는 장애계와 쟁점사항이 합의되지 않은 상태에서 일방적으로 입법예고하고, 같은 해 12월 국회에서 정부안 단독 직권상정된 후 장애인활동 지원에 관한 법률이 제정되었다. 2011년 7월, 복지부는 장애계의 반대에도 불구하고 1급 장애인으로 신청자격을 제한하는 것, 서비스상한제한을 두는 것, 본인부담금을 대폭 인상하는 것을 주요내용으로 하는 시행령과 시행규칙을 제정하였고, 2011년 10월 법이 시행됨에 따라 기존 활동보조제도가 활동지원제도로 전환되게 되었다.

1) 법률 제10518호 장애인활동 지원에 관한 법률 참조

〈표 1. 장애인활동지원제도와 노인장기요양보험제도 비교[2)]〉

구분	장애인활동지원제도	노인장기요양보험제도
재원 조달 방식	○ 조세방식	○ 사회보험방식 (건강보험)
대상	○ 혼자서 일상생활 등이 어려운 중증 장애인 중 인정 조사에 의해 대상자 선정	○ 만 65세 이상의 노인 중 인정조사에 의해 대상자 선정 ※ 65세 미만의 특정노인성질환자 포함
급여내용	○ 재가 급여 – 활동보조(신체활동, 가사지원, 이동보조 등) – 방문간호 – 방문목욕 – 주간보호 (이후 포함계획) 등	○ 재가 급여 – 방문요양(신체 활동, 가사지원 등) – 방문 간호 – 방문 목욕 – 주야간·단기보호 – 복지 용구 등 ○ 시설 급여 ○ 현금 급여
서비스 제공인력	○ 활동보조인(교육 수료) * 요양보호사, 방문간호사 등 공동 활용	○ 요양보호사(국가자격증), 방문간호사
본인 부담금	○ 기초 무료 ○ 차상위 정액 ○ 차상위 초과 15% 한도 내에서 소득에 따라 차등 부과	○ 기초 무료 ○ 차상위 7.5%(재가), 10%(시설) ○ 차상위 초과 15%(재가), 20%(시설)
시행주체	○ 보건복지부, 지자체 * 관리운영기관으로 국민연금공단	○ 국민건강보험공단

2. 장애인활동지원제도의 내용[3)]

가. 신청자격

만6세 이상~만 65세 미만의 장애인등록 1급 장애인 중 활동지원 인정조사표에 의한 방문조사결과 인정점수가 220점 이상인 경우 서비스를 받을 수 있고, 만65세 이상 장애인은 노인장기요양보험과 활동지원급여 중 선택이 가능하며, 소득수준과 무관하게 신청 가능한 것으로 되어 있다.

2) 남병준, 장애인활동지원제도 해설
3) 보건복지부, 장애인활동지원제도 개요

나. 활동지원 서비스의 종류

① 활동보조 : 활동보조인이 수급자의 가정 등을 방문하여 신체활동, 가사활동 및 이동보조 등을 지원하며, 수급자 외의 가족에 대한 가사활동지원은 포함되지 않는다.

② 방문목욕 : 활동지원인력인 요양보호사가 목욕설비를 갖춘 장비를 이용하여 수급자의 가정 등을 방문하여 목욕을 제공한다.

③ 방문간호 : 활동지원인력인 간호사 등이 의사, 한의사 또는 치과의사의 방문간호 지시서에 따라 수급자의 가정을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생 서비스 등을 제공한다.

다. 활동지원 급여지원

방문조사에 따라 결정된 등급별로 차등 지원되며, 활동지원서비스만 이용할 수 있는 이용권(바우처) 형태로 지원된다. 활동지원 급여는 기본급여와 추가급여로 구분되며, 추가급여 사유가 중복되는 경우는 모두 신청 가능하다. 다만, 수급자의 소득수준에 따른 본인부담금이 부과된다.

〈표 2. 기본급여 및 추가급여〉

기본급여		추가급여	
활동지원등급	기본급여	구분	추가급여
1등급	860,000원 (약 103시간)	최중증 1인 가구	664,000원 (80시간)
		중증 1인 가구	166,000원 (20시간)
2등급	690,000원 (약 83시간)	1~2급 장애인만으로 구성된 가구	83,000원 (10시간)
		6세 이하, 75세 이상인 가족으로만 구성된 가구	83,000원 (10시간)
3등급 (아동 1등급)	520,000원 (약 62시간)	수급자 또는 수급자의 배우자가 출산한 경우	664,000원 (80시간)
		생활시설 등에서 퇴소하여 자립을 준비하는 경우	166,000원 (20시간)
4등급 (아동 2등급)	350,000원 (약 42시간)	학교에 다니는 경우	83,000원 (10시간)
		직장에 다니는 경우	83,000원 (10시간)

〈표 3. 본인부담금〉

구분	기초생활수급자	차상위	차상위초과
기본급여에 대한 본인부담금	면제	2만원 정액	소득수준에 따라 제공된 급여의 6 ~ 15% (최대 91,200원)
추가급여에 대한 본인부담금	면제	면제	소득수준에 따라 제공된 급여의 2 ~ 5%

3. 故 김주영 활동가의 사망을 계기로 드러난 장애인 활동지원 제도의 문제점

지난 10월 26일 새벽 2시경, 서울 성동구 행당동의 한 주택에서 원인이 알 수 없는 화재사고가 일어났다. 불은 10분 만에 꺼졌지만 밖으로 나오지 못한 34세의 뇌성마비 중증장애여성 김주영 씨가 화염 속에서 목숨을 잃었다. 불이 나자 김씨는 스틱을 입에 물고 전화기를 터치해 긴급히 119에 화재신고를 했지만, 혼자서 전동휠체어에 앉을 수 없어 그녀는 화마와 싸우다 질식사로 숨지고 말았다. 전날 밤 11시경 그녀를 방에 눕히고 집을 나온 활동보조인이 그녀가 마지막 만난 사람이었고, 119 구조전화가 그녀가 세상과 했던 마지막 소통이었다. 중증의 장애를 가진 故 김주영 씨는 서울·광주 등지의 장애인자립생활센터에서 일하면서 활동보조제도화투쟁, 장애인이동권투쟁 등 장애인권운동의 선봉에서 활동하던 활동가였다. 중증장애인에게 활동보조 생활시간을 보장하라고 요구하고 싸워왔던 그녀는 결국 활동보조가 없는 상황에서 참변을 당하고 말았다.

장애인들에게 지원되는 최대 지원시간 한 달에 180시간이고, 활동보조인이 없으면 거동이 힘든 장애를 가진 故김주영 씨가 이용하던 활동보조 시간은 180시간에 지자체의 별도 지원 180시간을 더해 총 360시간을 받아 하루 12시간 정도였다. 이는 장애인들 사이에서 비교적 많은 지원받는 편이지만 홀로 살아가는 중증장애인 특성상 하루 12시간도 매우 부족한 상황이고, 故 김주영 씨와 같은 최중증장애인은 하루 24시간을 보장받아야 했던 상황이다.

보건복지부의 장애인 실태조사에 따르면 일상생활에 타인의 도움이 필요한 중증장애인이 37만 명으로, 전체 장애인의 13.9%로 집계되고 있다. 그러나 현재 장애인 활동지원 제도는 장애인 5만 명을 그 대상으로 선정하고 있으며 그나마도 본인 부담

금에 대한 부담 때문에 3만 6천여 명 정도만 이 제도를 이용하고 있다. 이처럼 수급자격이 있어도 활동지원 서비스를 이용하고 있지 않은 중증장애인이 전체 대상의 25%나 된다. 현행법은 본인부담금의 상한선을 규정하고 있지만 '추가급여'에 추가로 본인부담금을 부과하는 방식으로 인해 사실상 본인부담금의 상한이 없다. 본인부담금이란 장애인 본인의 소득이 없더라도 장애인을 돌볼 책임이 있는 부양의무자의 소득수준을 기준으로 부과하는 금액이다. 장애인 활동지원 제도는 서비스를 더 많이 필요로 하는 중증장애인일수록 더 많은 본인부담금을 부과한다.

4. 장애인 활동지원제도 개선방안

국제장애인권리협약 제19조 B항에서는 '장애인의 생활과 지역사회로의 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외되거나 격리되는 것을 방지하기 위해 필요한 활동보조지원을 포함하여 각종 가정 · 생활시설 및 지역사회의 지원서비스에 접근하여야 한다.'고 규정하고 있다. 이처럼 활동지원제도는 장애인들의 지역사회 통합을 위해 반드시 요구되는 권리보장사항임을 알 수 있다.

우선 활동보조가 하루 24시간 필요한 중증장애인들에게 하루 24시간 활동보조를 보장하여야 한다. 현행 장애인활동지원제도는 독거 장애인인 경우 최대 한 달 180시간에 불과하고, 가족과 함께 사는 경우는 100시간 정도만 보장을 받고 있다. 또한 지자체마다 상황이 다르기 때문에 열악한 지자체의 경우 추가지원이 없는 경우도 많다. 미국 · 일본 등의 경우에는 장애인 활동지원 서비스 상한시간이 없다. 따라서 활동보조 상한시간이 폐지되어야 하고, 최중증장애인들에 한해서는 하루 24시간 활동보조가 보장되어야 한다.

둘째로, 현행 활동지원제도의 신청자격을 장애인복지법상 등록 1급 장애인으로 제한하고 있는 부분에 대한 개선이 필요하다. 현재 서비스 대상 연령인 만6세~64세의 1급 등록장애인은 약 15만명이고, 이 가운데 현행 활동지원제도를 이용하는 장애인은 5만명 정도로 전체 1급 등록장애인의 약 3분의 1 정도이다. 그러나 활동지원제도가 별도의 판정체계를 가지고 있기 때문에 대상자를 장애인복지법상 1급 등록장애인으로 제한하는 것은 적절하지 못하다.[4] 향후 점진적으로 활동지원제도의 신청자격에 있어서 장애인복지법상의 장애인등급기준 적용은 폐지되어야 한다.

4) 김성희 · 이송희, 장애인활동지원제도 도입에 따른 개선방안, 보건복지포럼

셋째로, 가구 소득수준에 따라 부과되는 본인부담금 산정이 개선되어야 한다. 현재 본인부담금을 부과함에 있어 타 제도와의 형평성, 소득산출방식의 기술적 문제 등을 고려하여 개인소득 수준에 의하지 않고 가구소득을 기준으로 본인부담금이 부과되고 있다. 그러나 대부분의 중증장애인들이 가족으로부터 아무런 경제적 지원을 받지 못하고 있는 것이 현실이고, 이로 인해 가구소득 기준으로 본인부담금 부과하는 현행 제도는 중증장애인 입장에서 서비스 진입장벽이 되고 있다. 따라서 중증장애인들의 현실을 적극 고려하여 본인부담금의 산정을 가구소득이 아닌 개인소득을 기준으로 하여야 한다.

마지막으로, 현행 활동보조 급여가 주간의 경우에 시간당 8,300원이고 야간 및 공휴일의 경우 9,300원이다. 이러한 낮은 서비스 급여로 인하여 활동보조인 인력수급에 커다란 제약을 받고 있다. 유사서비스인 노인장기요양보험의 경우에 통상 4시간을 기준 급여액이 39,500원으로 시급이 9,800원 정도이다. 따라서 활동보조 급여액도 보다 현실화시켜서 단가를 상향조정하여야 할 것이다.

성적지향·성별정체성 인권 분야

한가람 (민변 소수자인권위원회)

1. 들어가며

2011. 6. 17. 유엔 인권이사회에서는 〈인권, 성적지향과 성별정체성〉[1]이라는 결의안을 채택하였다. 이 결의안에서는 세계 곳곳에서 성적지향과 성별정체성을 이유로 성소수자(동성애자, 양성애자, 트랜스젠더/성전환자 등) 개인에게 가해지고 있는 폭력적이고 차별적인 행위들에 대해 심각한 우려를 표명하는 동시에 유엔 인권이사회가 계속해서 이 안건에 우선순위를 두고 검토하기로 결정한다고 하면서, 유엔인권최고대표에게 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 세계의 차별실태를 조사하여 보고서를 마련하라는 것과 2012. 3.에 있을 정기회의에서 패널토론을 실시할 것을 결의하였다. 한국 역시 인권이사회 이사국으로서 이 결의안에 찬성표를 던졌다.

이 결의안에 따라 2011. 11. 17. 유엔인권최고대표는 위 보고서를 작성하여 인권이사회에 보고하였고, 올해에는 성적지향 및 성별정체성과 관련한 인권 보장을 위한 각국의 핵심적인 5가지 법적 의무를 자세히 풀어쓴 책자[2]를 발간하기도 하였다.

이와 같이 최근 유엔 차원에서도 성적지향과 성별정체성 인권에 관한 논의가 급물살을 타고 있으나, 여전히 한국에서 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한 차별과 폭력, 인권침해의 현실은 열악한 것이 현실이다. 한국이 위 결의안에 찬성하였다는 사실과 반기문 유엔 사무총장 역시 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 차별과 폭력에 대한 방지를 수시로 언급하고 있는 것을 돌이켜 보며, 한국 역시 이와 관련한 인권 보장에 있어서 적극적으로 나설 필요가 있다.

이러한 배경에 터 잡아, 이 글에서는 지난 2010년과 2011년 한국인권보고대회에서

1) 유엔인권이사회 결의안 A/HRC/RES/17/19
2) 유엔인권최고대표부, 〈Born Free and Equal – Sexual Orientation and Gender Identity in International Human Rights Law〉, 2012

보고된 내용에 이어 2012년에 주로 제기된 문제들을 중심으로 성적지향 및 성별정체성과 관련한 인권상황을 구체적으로 점검해 보려고 한다.

2. 트랜스젠더/성전환자에 대한 성별정정제도의 미비와 인권침해

2006년 대법원 전원합의체결정[3]으로 본격적으로 트랜스젠더/성전환자의 가족관계등록부상 성별 정정이 이루어진 이후, 국가인권위원회 결정[4]이나 또 다른 대법원 전원합의체결정[5]으로 트랜스젠더/성전환자의 성별 정정의 요건은 점차 완화되는 추세이다. 그러나 위 대법원 결정들 및 2006년의 대법원 결정 이후에 마련된 대법원 가족관계등록예규 「성전환자의 성별정정 허가 신청사건 등 사무처리지침」은 트랜스젠더/성전환자의 성별정정에 있어 전환된 성으로의 외부성기를 갖출 것을 비롯하여 최고 단계의 성전환수술을 요구하고 미성년 자녀가 없을 것을 요구하며 부모의 동의서를 필수적인 첨부서류로 하고 있는 등 그 요건이 지나치게 엄격하다는 비판이 제기되고 있다.[6] 그러나 이를 완화하기 위한 국회에서의 입법 논의 등도 전혀 없는 현실에서, 위와 같은 요건들은 트랜스젠더/성전환자가 가족관계등록부상 성별을 정정하는 데 있어서 실질적으로 장벽으로 작용하고 있다. 사회생활상 트랜스젠더/성전환자는 외관이나 성역할 수행에 있어서 전환된 성으로서 인식되고 있으나 법적 성별이 이와 불일치하여 고용 등에서도 어려움을 겪고 있는 현실을 고려한다면, 이러한 요건들은 트랜스젠더/성전환자의 생존권과도 깊이 관련되어 있다. 따라서 입법을 통해서든 대법원의 판례를 통해서든 성별정정의 요건을 국제적 수준으로 시급하게 완화할 필요가 있다.

특히 최근에 문제되고 있는 것은 성별정정허가신청 절차에서 일부 법원이 지나치게 엄격하게 판례나 위 대법원 예규가 요구하는 것 이상을 요구하거나 인권침해적인 보정명령을 내리고 있다는 점이다. 2012. 9. 한 가정법원은 성별정정허가신청을 한 신청인에 대하여 '탈의한 상태의 전신사진'을 제출할 것을 요구하였는데, 이는 성별정정에 관한 판단을 위한 것일지라도 자신의 은밀한 신체부위를 노출하게 되는 일일 뿐만 아니라, 성전환자의 경우 많은 사람들과는 달리 특수한 병력 또는 신체를 가졌다는 점에서 더욱 큰 수치심을 불러일으킬 수 있다는 점에서 인격권 침해의 소지가

3) 대법원 2006. 6. 22. 2004스42 전원합의체 결정
4) 국가인권위원회 2008. 8. 25. 06진차525·06진차573병합 결정
5) 대법원 2011. 9. 2. 자 2009스117 전원합의체 결정
6) 김연지, 「성전환증보유자의 기본권에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 2011 등

크다. 또한 부모의 동의서를 엄격하게 요구하면서 인감이 날인되도록 하고 인감증명서 첨부를 요구하기도 하고, 2인 이상의 정신과 전문의의 진단서를 제출하였음에도 비용이 100만 원 가까이 추가적으로 요구되는 대학병원의 진단서를 요구하는 사례들이 이어지고 있다. 이러한 법원의 요구는 트랜스젠더/성전환자의 성별정정에 있어서 중대한 장벽이 될 수 있고 인권침해의 소지가 있는 만큼 이에 대한 기준 마련과 예방 대책이 필요하다.

3. 〈XY 그녀〉와 서울시 「어린이·청소년 인권조례」를 둘러싼 집단적 혐오와 폭력

지난 2010년과 2011년 한국인권보고대회에도 보고된 바와 같이 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한 집단적 혐오와 폭력은 이와 관련한 인권 보장에 큰 걸림돌이 되고 있다. 오히려 이렇게 차별과 혐오를 조장하는 인권에 반하는 집단들은 점차 조직화되어 가고 있다. 이들은 물리력을 행사하면서까지 성적지향 및 성별정체성과 관련한 인권 보장 시스템 마련을 막아서고 있고, 성소수자와 관련한 표현물에 대해 비난하면서 언론의 자유와 표현의 자유를 위축시키고 있다.

벨기에, 덴마크, 스페인, 프랑스, 영국, 체코, 독일 등 여러 국가에서는 성적 지향 등을 이유로 하여 혐오, 폭력, 차별을 조장하는 것을 혐오발언(hate speech)을 처벌하거나 규제하는 법률을 마련하고 있다.[7] 또한 각종 인권규약에서 역시 소수자에 대한 차별과 폭력의 선동을 규제하도록 규정하고 있고, 올해 유럽인권재판소는 이러한 표현을 처벌하는 것이 표현의 자유를 침해하는 것이 아니라는 결정을 내놓기도 하였다.[8] 그러나 이와 달리 한국에서는 위와 같은 집단적인 혐오와 차별을 조장하고 선동하는 것에 대하여 아무런 제재를 할 수 없는 것이 현실이다.

이러한 사건으로서 올해에는 KBSN의 〈XY 그녀〉 방송보류사건이 두드러졌다. 〈XY 그녀〉는 KBSN의 케이블방송 KBS joy에서 방영되었던 토크쇼 프로그램으로서, MTF 트랜스젠더(생물학적으로 남성이지만 스스로를 여성으로 인식하는 사람)들과 신동엽 등의 사회자가 연애나 트랜스젠더로서의 삶에 대해서 이야기를 나누는 프로그램이었다. 그러나 이 방송에 대해서 성소수자에 대한 혐오와 차별을 주장하는 위

7) 김지혜, 「성적지향과 성별정체성에 관한 국제인권법 동향과 그 국내적 적용」, 『법조』 (제61권 제11호), 2012 참조

8) Vejdeland and Others v. Sweden, Application no. 1813/07 (2012. 2. 9.)

와 같은 단체들이 위 방송사 앞에서 집회를 열고 게시판에 집단적으로 방송사를 비난함으로써 결국 위 프로그램은 1회 방영 후에 방영이 보류되어 실질적으로 폐지되기에 이르렀다.[9] 이에 대해 김기식, 은수미, 장하나, 진선미 의원 등 7명의 국회의원에 규탄성명을 발표하였는데, 이에 대해 KBSN은 위 프로그램의 방송폐지를 주장하는 집단이 프로그램 진행자였던 신동엽과 홍석천에 대해 다른 방송사 프로그램에까지 방송하차를 요구하는 등 '위해행위'를 함으로써 불가피한 선택이었다고 해명하였다.[10]

또한 이들은 올해 10월 서울시의회를 통과한 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」의 제정 과정에서도 다양한 차별금지사유 중에서 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 차별을 금지한다는 내용을 문제 삼으며 위 조례의 제정을 반대하는 등의 활동을 벌였으나, 서울시의회는 위와 같은 규정에 대한 수정 없이 원안대로 통과시킨 바 있다.

4. 군형법 제92조의5에 대한 폐지 요구와 정부의 반대

2002년에 이어 작년에도 구 군형법 제92조가 합의에 의한 군인간의 동성간 성적 접촉까지 처벌할 수 있도록 하고 있음에도 헌법재판소는 합헌 결정을 내린 바가 있다.[11] 그러나 동성간에 대하여만 합의에 의한 성적 행위를 형사적으로 처벌하므로 이는 사실상 동성애를 처벌하는 것으로서 동성애를 비범죄화 하라는 국제적 요구[12]에 반한다는 점에서 이를 폐지할 필요성이 매우 크다. 위 조항은 현행 군형법 제92조의5로 변경되었고 법정형도 징역 1년 이하에서 징역 2년 이하로 상향 조정된 바 있다.

최근 뒤늦게 2009년에도 합의에 의한 동성 군인간 성적 행위에 대해 위 조항을 근거로 유죄판결을 내린 사례가 보고되었다.[13] 이미 1999년과 2007년에도 이러한 사건이 있었는데, 성군기 위반으로서 이성간 성적 행위가 징계에 그치는 것에 비추어 이는 차별적이라고 평가된다.

9) 연합뉴스, 2012. 9. 13.자 참조
10) KBS N, "〈XY 그녀〉 방송보류 결정 규탄 성명에 대한 회신", 2012. 9. 18.
11) 헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 2001헌바70 결정 ; 헌법재판소 2011. 3. 31. 선고 2008헌가21 결정
12) 유엔인권최고대표 보고서 「성적지향과 성별 정체성을 이유로 한 차별적 법과 관행 및 개인에 대한 폭력적 행위」, 2011 ; 반기문 유엔 사무총장의 2010. 12. 10. 세계인권선언의 날 연설 「편견에 맞서십시오, 폭력에 대항하여 목소리를 내십시오(Confront Prejudice, Speak Out against Violence)」 등 참조
13) 인천지방법원 2009. 2. 18. 선고 2009고단90 판결

위 조항에 대하여 이미 국가인권위원회는 위헌적이라는 결정을 한 바 있고,[14] 국내 인권단체들뿐만 아니라 국제사회에서도 폐지를 요구하고 있다. 올해 있었던 유엔 국가별 보편적 정례검토(UPR)에서도 위 조항의 폐지 가능성 검토를 권고 받은 바 있다. 그러나 정부는 이에 대하여 위 조항이 군대 내 기강 및 전투력 유지를 위한 것이므로 폐지나 개정이 곤란하다고 답변하여 부정적인 입장을 명확히 함으로써 국내 인권단체로부터 강한 비판을 받는 등 문제가 되고 있다.

5. 동성애자에 대한 난민 인정

2009년 한국에서는 처음으로 법원이 파키스탄인 동성애자에 대한 법무부의 난민인정불허처분에 대한 취소를 구하는 소송에서 원고의 청구를 인용함으로써 성소수자 정체성을 이유로 난민지위를 인정한 바 있다.[15] 동성애자를 징역형과 벌금형 등에 처하고, 실정법보다 우위에 있는 종교법인 샤리아법이 동성애를 사형까지로 처벌하고 있는 파키스탄의 현실에 비추어, 파키스탄인 동성애자에게 난민지위를 인정하는 것이 〈난민지위에 관한 협약〉의 규정과 정신에 부합한다고 본 판결이었다. 법무부는 위 판결에 대해 항소하였으나 항소가 기각되어 확정되었다.[16]

올해에는 두 번째로 나이지리아 출신 동성애자에 대해 난민지위를 인정하라는 판결이 내려졌다.[17] 이 판결 역시 나이지리아 형법이 동성애를 중형으로 처벌하고 있고, 나이지리아 일부 주가 채택하고 있는 샤리아법이 동성애자에 대한 투석형을 규정하고 있으며, 동성애자에 대한 폭력과 체포가 빈번하게 이루어지는 현실에 비추어 박해를 받을 만한 충분한 근거 있는 공포가 인정된다고 보았다. 이 사건은 현재 고등법원에 계류 중인데, 올해 내로 판결이 선고될 것으로 보인다.

6. 맺음말

서두에서 언급하였던 것처럼 올해 3월에는 성적지향과 젠더정체성에 근거한 폭력과

14) 국가인권위원회 2010. 10. 25. 「군형법」제92조에 대한 위헌법률심판에 대한 의견 제출 전원합의체 결정
15) 서울행정법원 2009. 12. 24. 선고 2009구합30165 판결.
16) 서울고등법원 2010. 7. 14. 선고 2010누3090 판결
17) 서울행정법원 2012. 2. 9. 2011구합22952 판결

차별에 대한 인권이사회의 패널 토의가 있었고, 반기문 유엔 사무총장은 2012. 3. 7. 이 회의에서 비디오 연설을 통해 다음과 같이 말한 바 있다.

> "유엔인권최고대표실은 모든 지역의 충격적인 인권침해 사실이 담긴 문서를 보고했습니다. 우리는 단지 게이, 레즈비언, 양성애자, 성전환자라는 이유로 폭력과 차별을 받는 것을 목도했습니다. (중략) 이는 피해자들에게는 엄청난 비극이며, 우리의 집단적 양심에 대한 오점입니다. 이것은 또한 국제법을 위반한 것입니다. 여러분들은 인권이사회의 회원국으로서 여기에 답해야 합니다.
>
> 레즈비언, 게이, 양성애자, 성전환자들에게 말합니다. 당신들은 혼자가 아닙니다. 폭력과 차별을 끝내기 위한 투쟁은 우리 모두가 함께하는 투쟁입니다. 당신들에 대한 모든 공격은 유엔과 내가 수호하고 지키기로 맹세한 보편적 가치들에 대한 공격입니다. 오늘, 저는 당신의 편에 섭니다. 그리고 모든 국가들과 사람들에게 당신들 편에 함께 서라고 요청 드립니다."

한국 사회는 동성애를 종교법으로 단죄하는 나라에서 온 동성애자의 난민 지위를 인정하고, 유엔 인권이사회에서 성적지향 및 성별정체성 인권을 위한 결의안에 찬성표를 던지고 있으며, 한국인인 유엔 사무총장이 위와 같은 발언을 수시로 하고 있다. 그러나 국내적 현실에서는 여전히 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 차별과 폭력, 억압이 수면 위에서, 또 아래에서 지속적으로 이어지고 있다. 앞으로 성적지향 및 성별정체성 인권의 수준을 보다 높이기 위해서는 반기문 사무총장의 말처럼 이는 '보편적 가치에 대한 공격'이라는 점을 우리 사회가 좀 더 충분히 인식할 필요가 있을 것이다.

2012년
언론 분야 보고

2012 한국인권보고서

2012년 언론인권 분야 보고

나연찬 변호사 (민변 언론위원회)

Ⅰ. 들어가며

이명박 정부는 언론인권과 표현의 자유 영역에서 5년간 매우 일관된 정책을 고수해 왔다고 평가할 수 있는데, 그와 같은 일관된 정책의 기조는 바로 '통제'와 '공포의 조성'이라는 두 단어로 압축된다. 2012년은 정권의 마지막 해인만큼 이명박 정권 아래에서 그 동안 대통령 자신과 가족, 측근들에 의해 저질러진 각종 비리와 부정, 저질러 진 것으로 추정되는 여러 의혹이 홍수처럼 쏟아져 나왔고 그에 대한 국민들의 비판 여론도 매일같이 들끓었다. 비리 의혹을 새로운 비리 의혹으로 덮는 듯한 행태가 한 해 동안 반복되는 정권 말기의 위기 속에서 이명박 정부는 흔들리는 통치력을 유지하고 나아가 정권 재창출을 도모하려면 어떻게든 정권 친화적인 언론 구조를 완성하고 비판적인 국민들을 고소, 고발을 남발하는 등의 방법으로 위협하여 이들의 입을 틀어막아야만 했을 것이다. 그래서 전자를 '통제'라는 단어로, 후자를 '공포의 조성'이라는 단어로 정리할 수 있는 것이다.

Ⅱ. 보수적, 친권력적 언론환경의 조성

1. 친권력적 언론 관계자 연임

2012년 8월 방송문화진흥회(이하 '방문진')는 김재우 현 이사장의 연임을 결정했다. 이명박 정부는 이미 2011년 3월 많은 반대에도 불구하고 최시중 방송통신위원장을 연임시킨 바 있는데 그와 맥을 같이하는 언론인사 조치로 평가할 수 있다. 현정부는 MBC의 최대주주인 방문진과 KBS의 이사진을 선임할 권한을 가지고 있는 방송통신위원회(이하 '방통위')의 수장을 대통령의 측근 인사[1]로 임명함으로써 이후에도 계속 방통위를 통해 방송사의 언론구조를 권력의 구미에 맞게 다듬을 수 있게 되었고, 이러한 방통위가 2012년 7월 현 방문진 이사 3인을 포함하여 친정부적 성향의 인사로 방문진을 구성 했을 때 이미 김재우 이사장의 연임은 예정된 수순이었다고 보아도 무리가 아닐 것이다.

1) 최시중은 파이시티 인허가 알선과 관련해 6억원을 받은 혐의로 2012년 9월 서울중앙지방법원에서 징역 2년 6월의 실형을 선고받았는데 그 공판 과정에서 위 돈이 2007년 대선후보경선자금으로 쓰였다고 밝혔으며, 그 전에도 2008년 기자 인터뷰에서 자신은 이명박 대통령을 당선시키는데 생을 걸었다고 발언한 바 있는 만큼 이명박 대통령의 측근 중의 측근이라 평가할 수 있다.

김재우 이사장에 대해 현재 공금 유용과 논문 표절 의혹이 제기되어 있는 상황임에도 방문진은 그의 연임을 강행한 것인데, 이로써 MBC 파업의 원인이 되었던 김재철 MBC사장의 해임 여부도 불투명해졌다. 이에 대해 여야간 김재철 사장의 해임 합의를 이행할 것을 조건으로 업무에 복귀하였던 MBC노조는 강력히 반발하고 있으며 또다시 방송 파행이 우려되고 있는 상황이다.

KBS의 경우에도 상황은 비슷하다. 방통위는 방문진 이사를 선임한 그 날 KBS 이사 11명의 명단도 확정하였고, 이렇게 구성된 이사회는 2012년 9월 야권 추천 이사들이 퇴장한 상태에서 친여 성향의 이사 7명만 표결에 참여하여 이길영 전 KBS 감사를 새로운 이사장으로 추대했다. 이길영 이사장은 전두환, 노태우 군사정권 당시 KBS 보도본부장을 역임하며 소위 '땡전뉴스'라 불렸던 정권찬양방송을 총괄했던 인물로 비판받고 있는 바, 이와 같은 인사의 KBS 이사장 임명은 언론 기관의 권력으로부터의 독립의 측면에서 매우 우려스러운 조치가 아닐 수 없다.

2. 비판적 언론인에 대한 탄압

가. 파업참가 언론인 등에 대한 징계 및 인사보복

이명박 정부의 계속된 낙하산 인사로 언론의 독립성이 심각하게 침해되자 그 저항으로 언론인들은 '공정보도'와 '낙하산 인사의 퇴진[2]' 및 '해직자 복직'을 요구하며 올초부터 역사상 유례없는 대규모, 장기간의 언론사 총파업을 시작하게 되었다. MBC 본부에서는 2012년 1월 30일부터 7월 17일까지 170일간이라는 오랜 기간 동안 파업이 이루어졌고, 대구, 부산, 광주 등 17개의 지역 MBC도 2012년 3월부터 파업에 돌입하였다. KBS본부와 YTN지부, 연합뉴스 지부도 그 무렵 파업에 동참하였고, 작년 말부터 시작된 국민일보의 파업도 올해 6월까지 173일간이나 지속되었다.[3]

이후 KBS는 △탐사보도팀 부활 △공정방송 감시위원회와 같은 협의기구 마련 등의 내용으로 사측과 잠정 합의 후 파업을 종료하였고, MBC도 김재철 사장 해임을 조건으로 업무에 복귀하였으나 그와 같은 파업 종료 또는 잠정 중단 이후에도 언론인들의 요구는 전혀 관철되지 않고 오히려 파업기자 등에 대한 보복성 징계 등의 언론인 탄압이 계속되었다.

2) MBC는 김재철 사장의, KBS는 김인규 사장의, YTN은 구본홍 사장의 각 퇴진을 요구하였다.
3) 참조-전국 언론노동조합 2012년 언론사 연대파업 투쟁현황

〈현 정권하의 언론인 해고, 징계 현황〉[4]

징계종류	MBC	KBS	YTN	SBS	연합뉴스	국민일보	부산일보	계
해고	8		6			1	2	17
권고사직						2		2
정직	79	15	26		3	6	2	132
출근정지	1							1
감봉	43	16		2	1	5		66
근신	30			1				31
견책		3	1		2			6
경고	1	100	17		2			120
주의각서	7							7
직무정지							1	1
대기발령	54		1	1		6		62
명령휴직	3							3
계	223	133	51	4	9	20	5	

MBC의 경우 파업기간 중인 2012년 3월 이용마 노조 홍보국장을 해고하고 파업에 참여한 앵커 최일구 부국장에게 정직 3개월의 징계를 내리는 등 총 8명을 징계하였으며, 파업 종결 직후에는 'PD수첩' 메인작가 6명과 8명의 보조작가를 전원 교체했다. MBC 사측은 PD수첩 작가 6명을 전원 교체한 것과 관련해 "해고된 작가들은 MBC노사분규 사태 당시 일방적으로 노조의 파업을 옹호하고 노조 측에 가담했다"고 이유를 밝혔는 바, 파업을 지지하였다는 사실만으로 절대적인 불이익을 입힐 수 있음을 아무렇지 않게 밝히는 그 태도가 놀라울 따름이다.

이에 반발하여 부국장 2명과 부장 13명 등 보직 간부 15명이 이날 김재철 사장의 퇴진을 요구하며 보직을 사퇴하고, 예능본부 보직 PD 6명 역시 김재철 사장에게 사태 해결을 촉구하는 성명을 발표하며 예능프로그램 '무한도전'등의 방송 및 제작 거부에 돌입하였으며 보도본부 기자 166명은 기자회장 징계에 반발해 집단 사직을 결의하는 등 많은 언론인들이 언론자유 수호를 위해 자신들의 생존권을 걸고 싸웠다.

나. MBC의 시용기자 채용

MBC는 2012년 5월 경, 파업이 장기화될 조짐을 보이자 그로 인한 인력난을 해결하기 위한 방법으로 '시용기자'라 불리는 임시직 기자 모집을 공고했다. MBC가 모집

4) 자료-전국 언론노동조합 MB정권 언론인 해고 · 징계, 2012. 10. 19. 기준

한 이 임시직 기자, 계약직 PD등의 언론인은 채용 계약 시 정한 기간 동안 사용하는 '비정규직'으로서 신분이 전혀 보장되지 못하는 불안정한 지위를 가지게 되었고, 그로 인해 다음과 같은 여러 문제를 양산하게 된다.

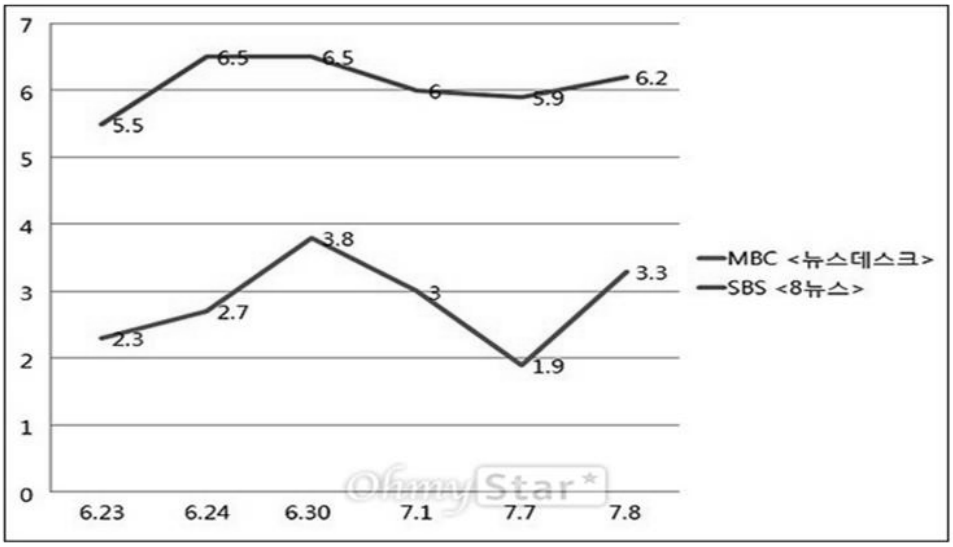
첫째, 이번 언론기관 총파업은 '공정보도'를 목적으로 하고 있고 이는 그동안 방송이나 신문이 친권력적이고 편향적인 방송보도에 치우쳐 있었기 때문인데 파업 기간 중의 대체인력적 성격의 채용은 비판적 언론인들의 파업으로 발생한 공백을 권력에 순종하는 인력으로 채움으로써 도리어 파업의 목적에 상반되는 효과를 발생시킨다.[5] 실제로도 올해의 파업으로 인해 파업기간 동안 방송은 더더욱 우경화되었다는 평가를 받고 있는 바, 이러한 현상이 위와 같은 문제를 반증한다.

둘째, 신분의 보장이 전혀 이루어지지 않는 임시직, 계약직의 인력 채용은 언론인들의 지위를 불안정하게 함으로써 정치권력과 인사권자의 눈치를 볼 수밖에 없는 신분으로 전락시킬 위험이 높다. MBC는 2012년 7월까지 총 93명을 파업 대체인력 격으로 투입하고 있고[6], 특히 보도국에만 54명의 인력이 투입[7]되었으며 정치부, 사회부, 경제부 등 중요 부서에 시용기자가 배치되어 있어 이러한 우려를 더욱 증폭시킨다.

셋째, 장기적 관점의 인력 수급 계획 없이 짧은 기간 동안 대규모의 인력을 채용하는 경우 그와 같이 채용된 이들의 질적 수준을 담보하기 어렵고 향후 예비 언론인들의 채용 기회를 박탈하게 되며 기존 언론인이나 이후의 정식 채용된 언론인과 이질화되어 갈등과 분열의 원인이 될 소지가 크다.

실제로 지상파 뉴스는 전년 동기와 비교했을 때 시청률이 급감하고 있으며, 특히 MBC 뉴스데스크의 경우 타 방송사 뉴스의 절반에도 미치지 못하는 시청률을 기록하고 있다. 일례로, 뉴스데스크는 2012년 7월 7일 1.9%라는 MBC 뉴스 역사상 최저의 시청률을 기록하였는데, 당일 뉴스데스크에서는 '주한미군의 수갑난동 사건', '이상득, 정두언 구속영장 청구' 등 중요하지만 권력이 불편해 할 만한 사건에 대해 일언반구 언급이 없었다. 이러한 사실은 방송사의 편향적 보도와 질적 수준 하락이 시청률 하락으로 이어지고 있다는 분석을 뒷받침하고 있는 것이다.

5) 노동조합 및 노동관계조정법 제43조는 헌법상 노조에게 보장되는 단체행동권에 의한 쟁의행위의 실효성을 확보하기 위해 사용자가 쟁의행위 기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체하거나 도급 및 하도급할 수 없도록 제한하고 있는바, 이러한 노동법적 문제는 이 보고서에서 검토치 아니한다.
6) 위 인력은 3년 동안 공채로 선발할 정도의 대규모 선발이라고 평가되고 있다.
7) 계약직 27명, 프리랜서 5명, 시용기자 14명, 경력기자 7명 등



[2012년 6월 23부터 7월 8일까지 SBS 〈8뉴스〉와 MBC 〈뉴스데스크〉의 시청률 추이 – AGS닐슨미디어리서치 제공]

3. 방송의 제작 자율성 침해

가. PD수첩 취재 및 방송중단 압력

언론의 자유에 대한 통제는 언론인사나 언론관계자에 대해서 뿐 아니라 정책비판적인 프로그램 자체에 대해서도 직접적으로 이루어졌는데, MBC의 시사보도 프로그램인 'PD수첩'이 그 대표적인 예이다. PD수첩 제작진은 올해 초 캐나다와 멕시코 등 미국과 FTA를 체결한 국가들의 사례를 바탕으로 한미FTA가 한국 사회에 몰고 올 영향을 들여다 볼 계획으로 출국하여 캐나다와 멕시코를 취재하였으나 담당국장으로부터 취재중단을 요구받았고, 해당 PD가 이를 거부하자 '총선이 끝난 후 방송일자를 고민해보자'며 무기한 방송을 연기시킨 것으로 전해졌다.[8] 사측이 방송을 보류한 이유로 '정치적으로 뜨거운 쟁점이어서 총선에 영향을 미칠 수 있다'는 점을 들었으나 사회적 관심사이자 향후 한국사회에 중대한 영향을 미칠 사안에 대해 정확한 보도를 통해 관심을 유도하는 것은 국민의 알권리의 측면에서 보더라도 필요한 것이며 설령 그로 인해 총선에 영향이 미친다면 그것은 오히려 필요한 결과라 할 것이다.

8) 이와 유사하게, 군사정권하에서 최창봉 당시 MBC 사장의 지시로 PD 수첩의 우루과이 라운드를 다룬 《그래도 농촌을 포기할 수 없다》 편이 결방된 바 있다. 이것은 이후 1992년 9월 2일부터 시작된 50일간의 파업의 단초가 되었고, 이 파업으로 손석희 전 아나운서 등 여러 명이 영등포 구치소에 구속수감되었다.

따라서 단지 정치적으로 민감한 소재라는 이유만으로 방송하지 못하게 한 것은 해당 제작자의 제작자율성에 대한 심각한 침해가 아닐 수 없다.

현 정권하에서 같은 형태의 방송통제는 이번이 처음은 아니며, 과거 2010년 8월에도 김재철 MBC 사장의 지시로 869회 《4대강 수심 6M의 비밀》이 방송 보류되어 결방한 바 있다. 한·미FTA와 4대강사업, 두 사안은 공히 현 정부의 입장에서 불편할 수 있는 소재이며 그것이 이슈화 되는 경우 보수정권에 불리한 영향을 미칠 수 있다는 점 이외에는 별다른 공통점이 없는 듯하다.

나. PD수첩 및 시사매거진2580 소속부서 재편 및 감시

MBC는 위와 같은 FTA방송 문제가 발생한 직후인 2012년 4월 PD수첩이 소속된 시사교양국과 역시 시사고발 프로그램인 '시사매거진2580'이 소속된 보도제작국을 전격 해체하여, 시사교양국을 시사제작국과 교양제작국으로 나누고 보도제작국은 시사제작국에 통합하여 이를 편성제작본부 산하에 두는 조직개편을 단행한다. 또한 뉴스의 최종 완성품을 담당하는 영상편집부를 보도국의 편집 3부로 편성하여 보도국장 및 보도본부장의 통제하에 두고, 라디오본부 또한 라디오 제작국으로 축소되어 편성제작본부에 흡수되었다.

그런데 시사교양국과 보도제작국 및 라디오본부는 이번 언론 총파업에 참여율이 높은 기구였고, 전술하였듯 PD수첩과 시사매거진2580을 통해 권력을 충실히 견제해 온 기구였기 때문에 이러한 기구를 해체 및 축소하여 방송사장의 통제권이 강하게 미치는 편성제작본부로 이관한 것은 권력비판 프로그램에 대한 검열과 감시를 강화하겠다는 의도가 아닌지 의심하게 된다.

위와 같은 의심을 뒷받침하는 사정은 더 있다. MBC는 지난 5월 파업 기간 중 HD급 CCTV 8대를 보도국 4층 사무실 천정에 설치한데 이어 파업 잠정중단 전후인 7월에 4대를 추가로 설치하여 한 사무실에 무려 12대의 HD급 CCTV를 설치했으며, 시사제작국 6층 사무실에도 같은 CCTV를 4대 설치했다. 위 카메라들은 줌인 기능을 사용하여 15~20미터 밖의 차량 번호판을 식별할 수 있을 정도의 고해상도를 갖추고 있어 방송사측이 이를 이용해 보도국과 시사제작국 소속 PD등을 감시할 의도로 설치한 것이 아니냐는 의문이 제기되고 있다. 실제로 MBC는 월요일마다 침묵시위를 하고 있는 조합원들을 색출해내 세 차례에 걸쳐 150여 명에게 징계 경고문을 발송하는 등 이를 노조원 징계 수단으로 적극 활용하고 있는 실정이다. 권력을 감시해야 할 방송사가 오히려 권력 비판에서는 눈을 감고 언론인인 내부 직원들을 감시

하고 있는 작금의 현실을 어떻게 이해해야 할까.[9)]

4. 종합편성채널(이하 '종편')에 대한 특혜

가. 올해 이전 종편에 제공된 각종 특혜들

현 정부는 소위 '조중동매'의 방송진출을 위해 그동안 종편에 대한 수많은 특혜를 부여해 왔으며, 그 이유에 대해서는 구차한 설명조차 필요 없을 것이다. 그동안의 대표적인 특혜 사례로 △케이블과 위성방송의 종편 의무전송 △중간광고허용 및 지상파보다 많은 광고시간 및 광고 품종 허용 △국내프로그램 제작비율 및 심의 부담 완화 등이 대표적인 예인데, 이와 같은 정부의 종편 챙기기는 정권말기인 올해에도 계속되었다.

나. 종편의 황금채널 배정

먼저 작년 말, 종편에 대해 앞자리 채널 배정이라는 '특혜 중의 특혜'를 부여했다. 그것이 특혜 중의 특혜인 이유는 채널 인지도가 시청률과 연동되어 광고 수익에 직접적인 영향을 미치므로 일반적으로 어떤 방송사의 성패는 채널 배정에 달려 있다고 보아도 과언이 아니기 때문이다. 그래서 종편은 지상파가 선점한 6, 7, 9, 11번에 근접한 5, 8, 10, 12번의 배정을 강력하게 요구해 왔다. 그러나 이와 같은 최고 황금채널을 현재 사용하고 있는 5개의 홈쇼핑 업체는 유선사업자에게 송출료로 연간 5,000억원 가량을 지급해오고 있으며 시간이 지날수록 이 채널들에 대한 수요가 높아져 머지않아 연간 수수료 1조원을 돌파할 것이라는 전망까지 나오고 있는데 종편은 이와 같은 송출료를 분담할 능력이 없기 때문에 방통위를 압박해 황금채널 배정을 요구하다가 결국 차선책으로 '10번대의 전국동일채널' 요구로 한 발 물러섰다. 그러나 이 역시도 유선사업자들이 12월에 개국하는 종편을 위해 계약기간이 남아있는 기존 채널 사용자들을 밀어내야 한다는 점에서 특혜인 점은 차이가 없다.

방통위는 종편의 황금채널 배정을 위한 선봉장 역할을 자처했다. 최시중 방통위원장은 2011년 11월말 씨앤앰과 티브로드 등 4대 에스오(SO. 종합유선방송사업자) 대표를 방통위 청사에 소집하여 "종편과 SO들이 채널협상 과정에서 서로들 이기적으로

9) 참고로, 개인정보보호법 제25조는 법령에서 구체적으로 허용하고 있거나 범죄예방, 수사, 시설안전, 화재예방, 교통단속, 교통정보 수집을 위한 경우를 제외하고는 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하는 행위를 금지하고 있다.

자기 입장만 내세우는데, 그러지 말고 법이 정한 테두리 안에서 시청자의 입장에서도 생각해 달라"고 발언한 것으로 알려졌고, 결과적으로 국내 최대 에스오인 CJ헬로비전은 JTBC에 14번, MBN 16번, 채널A 18번, TV조선 19번을 배정하고, 수도권 최대 에스오인 티브로드는 JTBC 17번, MBN 18번, TV조선 19번, 채널A에 20번을 순으로 배정하는 등 종편은 모조리 지상파와 5대 광고채널에 이은 10번대 채널을 배정받았다. 최시중 위원장의 위와 같은 협상 재촉을 연번제 수용 압박으로 해석할 수밖에 없는 것이다.

다. 종편의 광고 직접영업을 허용하는 미디어렙법 통과

2008년 11월 한국방송광고공사(코바코)의 광고방송 실질적 독점 규정에 대해 헌법재판소가 헌법불합치 결정을 내린 이후 3년 2개월 동안 표류하였던 미디어렙 법안이 올해 2월 통과되었다. 그러나 위 법안은 제작 편성과 광고의 분리라는 대원칙을 철저하게 짓밟고 종편에 일방적으로 유리한 내용을 담음으로써 광고시장의 혼란을 해결하기는커녕 광고 쏠림현상을 심화시킬 위험성만 만들어냈다.

먼저 미디어렙법은 지상파를 묶어 1공영 미디어렙을 두고, 종편의 경우 '1사 1미디어렙' 형태로 운용토록 규정하면서 방송사가 미디어렙에 40%까지 출자할 수 있도록 허용했다. 당초 위 법안이 소위원회를 통과할 때에는 '특수관계자' 규정을 통해 출자한도가 10%로 제한될 수 있도록 규정하였으나[10] 새누리당은 이러한 제한마저 방송사업자에 대하여는 적용하지 않는 것으로 수정안을 제출하였고, 그 법안이 본회의에서 통과된 것이다.

여기에 나아가, 종편의 경우 미디어렙 의무 위탁을 승인일로부터 3년간 유예하도록 규정하였다. 결국 종편은 위와 같은 완화된 미디어렙 위탁 의무마저 향후 2년 이상 이행할 필요 없이 직접 광고영업을 할 수 있게 되었고, 위 유예기간이 지난 후에도 자신이 지분의 40%를 소유한 이름뿐인 미디어렙을 통해 사실상의 직접 광고영업을 할 수 있게 되었다.

라. 기타

이외에도 방통위는 종편에 대해 방송발전기금 분담률을 0%로 책정하는 특혜를 부여하고, 방통위원장과 새누리당의 모 국회의원이 종편 광고나 드라마 제작을 지원하도

10) 이러한 당초 법안 역시 새누리당이 단독으로 날치기 통과한 법안이었다.

록 기업에 압력을 행사한 의혹이 제기되고 있으며, 8개월 동안 34억원 이상의 정부 광고가 종편에 집중되었을 뿐 아니라[11] 광고가 금지되어 있는 전문의약품 광고를 허용하기 위해 현재까지도 호시탐탐 그 기회를 엿보고 있는 상황이다. 그러나 현정부가 종편에 대해 그처럼 셀 수 없이 많은 지원을 아끼지 않고 있음에도 불구하고 4개의 종편 채널의 시청률은 공히 0% 대를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

Ⅲ. 일반 국민의 표현의 자유에 대한 직, 간접적 억압

1. 선관위, 투표독려행위에 대해 선거법 위반 유권해석

언론 및 표현의 자유에 대한 제약과 왜곡은 언론사나 언론관계자에 대해서만 이루어진 것은 아니다. 일반 국민의 표현의 자유, 특히 '정치적 표현의 자유'에 대해서도 여러 제약과 통제가 이루어졌다.

그와 같은 일례로, 서울중앙지검 공안1부는 올해 4월 방송인 김제동의 선거법 위반 혐의에 대해 기소유예 처분을 내렸다. 지난 10. 26. 서울시장 재보선 이틀 전인 24일 중앙선거관리위원회는 투표독려행위의 위법성 여부와 관련하여 "일반인이 특정 후보자에 대한 지지, 반대를 권유, 유도하는 내용이 아닌 단순한 투표참여 권유 행위는 가능하나, 투표참여를 권유, 유도하는 것만으로도 어느 후보자에게 투표하도록 권유, 유도하려는 것으로 의도되거나 인식될 수 있는 사람이나 정당·단체는 금지된다."는 유권해석을 홈페이지를 통해 발표한 바 있다. 박원순 캠프 멘토로서 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 투표 참여를 적극 독려하고 있는 조국 서울대 법학전문대학원(로스쿨) 교수, 소설가 이외수씨 등의 선거참여 운동을 사실상 금지시킨 것이다. 이에 대해 많은 반발과 비판 여론이 일었고, 선관위는 "투표 당일에만 후보자, 선거 참여 정당, 특정 후보 지지를 표현한 인사 등이 투표를 독려할 수 없다. 일반인은 물론, 선거 관계자도 단순한 '투표 인증'은 가능하다"고 한 발 물러섰으나 '투표하라'는 안 되고 '투표했다'는 된다는 식의 선거법 해석에 대한 비판은 멈추지 않았다.

이런 상황에서 방송인 김제동은 투표 전날부터 투표 당일까지 자신의 트위터를 통해 "저 투표 인증샷 내일 올려도 되나요? 제가 요즘 별로 안 유명하잖아요. 만약 불법

11) 2012. 10. 7. 국회 문화체육관광방송통신위원회 소속 강동원 무소속 의원의 국감 보도자료 참조

이라면 마스크 하고 안경 벗고 올릴게요. 그러면 못 알아보겠죠” “닥치고 투표, 저 누군지 모르겠죠” “퇴근하는 선후배들과 청년 학생 여러분의 손에 마지막 바톤이 넘어갔다” 등의 투표 독려글을 4차례 올렸고 그에 대해 선관위가 선거운동으로 단정하여 그를 선거법 위반 혐의로 고발한 것이다.

‘투표 독려행위가 특정 후보의 지지로 인식될 수 있는 인물’이라는 개념은 막연하고 객관성이 담보되어 있지 않아 처벌규정으로서의 ‘명확성 원칙’을 충족하지 못하고 있고, 단순히 그러한 사정만으로 다른 사람에 비해 정치적 표현의 자유를 제약하는 것은 합리적인 차별이라 볼 수 없어 평등의 원칙에도 반한다 할 것인데 검찰이 김제동에 대해 선거법위반 혐의가 인정됨을 전제로 기소유예 처분을 발령한 것은 매우 유감스러운 일이 아닐 수 없다. 이에 대해 당시 조광희 변호사가 하였던 비판을 그대로 원용해본다.

“만일 유명인의 투표참여 독려 행위가 선거법에 어긋난다면, 그 선거법은 헌법에 어긋난다. 설사 헌법재판소가 합헌으로 결정하더라도 나는 이 견해를 바꿀 생각이 전혀 없다. 도대체 당신들은 민주주의가 무엇이라고 생각하는가?”

2. ‘우리민족끼리’ 리트윗 국보법 위반 사건

수원지검 공안부는 2012년 1월 박정근을 국가보안법위반(제7조 찬양·고무) 혐의로 구속기소[12]했는데, 공소 요지는 그가 2010년 12월부터 2011년 12월까지 북한 대남기구인 조국평화통일위원회가 운영하는 트위터 ‘우리민족끼리(uriminzok)’에 실린 글 96건을 리트윗해 퍼뜨리거나 동영상 등 이적표현물 133건을 작성하여 반국가단체를 찬양, 고무 했다는 것이다.

이에 대해 박정근과 변호인은 그가 그동안 자신의 트위터 등을 통해 북한의 인권 문제, 3대 세습 등을 지속적으로 비판해왔으며, 북한을 찬양하는 내용의 글을 리트윗하거나 동영상을 제작한 것은 오히려 북한 체제를 풍자하고 조롱하려는 목적에 의한 것이고, 객관적으로 보더라도 그는 리트윗한 글과 동영상이 200여 건인데 비해 직접 작성하거나 리트윗한 북한 비판적 글은 580건이나 되어서 ‘북한을 찬양한 이적표현물’이 아님이 명백하다는 취지로 주장하고 있다.

12) 2012년 1월 11일 박정근에 대한 구속영장이 발부되었고, 변호인의 구속적부심사 청구가 같은 달 20일 기각되었다.

이 사건은 2월 국제인권단체 앰네스티와 뉴욕타임즈, BBC, AP 등 외신에 국가보안법을 남용한 사례로 소개되면서 일반에 알려졌는데, 뉴욕타임즈는 이 사건과 함께 " 한국의 국가보안법은 '적을 이롭게 하는 행위'를 금지하고 있지만 해당 행위를 구체적으로 정의하고 있지 않아 논란의 소지가 있다. 남한의 군사독재자들은 국가보안법을 간첩뿐 아니라 반체제 인사들을 처단하는 데도 사용했었다. 고문과 불공정한 재판이 횡행했다. 몇몇 인사들은 강요된 자백에 따라 구성된 사건에 의해 처벌되기도 했었다"며 국가보안법에 대한 비판적인 시각을 드러냈고, 비슷한 시기에 엠네스티와 미국의 NGO인 프리덤하우스(Freedom House)가 각각 성명을 통해 박정근씨의 구속기소에 대해 유감을 표하며 이 사건을 '표현의 자유 기준에 명백히 벗어난 일', '남한 당국이 풍자를 이해하지 못한 슬픈 사건', '평화로운 방법의 표현을 한 어느 누구라도 구금하는 것은 국제법 위반'으로 평가하고 박정근의 즉각적인 석방을 촉구했다.

이후 법원은 2월 20일 이러한 국내외 여론을 의식해서인지 변호인의 보석허가청구를 받아들여 박정근을 석방했고 제1심 재판이 진행되어 10월 10일 검찰은 그의 행위에 대해 징역 2년을 구형했으며 오는 11월 21일 선고가 예정되어 있다.

이 사건은 △북한의 게시글을 조롱의 목적으로 인용한 것을 이적표현물에 포함시킬 수 있을 건인지 △그와 같은 풍자행위에도 '국가안보를 위태롭게 할 목적'이 있었다고 볼 것인지 △그러한 행위가 실제로 국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서에 구체적인 위험을 초래하고 있는지 등의 문제와 더불어, 더 근본적으로 국가보안법의 위 규정이 표현의 자유를 근본적으로 침해하고 있는 위헌법률은 아닌지의 문제를 우리 사회에 다시 한 번 상기시키고 있다.

3. '제복 입은 시민'의 표현의 자유

가. 대통령 비판에 대해 군형법상 상관 모욕죄로 처벌

군검찰은 2012년 3월 및 4월 현역 육군 대위를 군형법상 '상관모욕죄'의 혐의로 육군보통군사법원에 기소했다. 그가 개인적인 SNS 공간에 '가카 이새키 기어코 인천공항을 팔아먹을라고 발악을 하는구나'라는 글을 올리는 등 여러 차례에 걸쳐 '상관'인 대통령을 모욕하였다는 것이다.

군 검찰의 이러한 기소로 과연 '민간인으로서 국군통수권자인 대통령도 군형법상의

상관에 해당하는지' 여부가 이른바 '제복 입은 시민의 표현의 자유'의 범위 및 제한과 관련하여 뜨거운 논란을 일으켰으나[13] 군검찰은 아랑곳없이 위 피고인에게 법정 최고형인 징역3년을 구형하였고, 보통군사법원 역시 2012년 8월 말 상관모욕죄의 성립을 인정하면서 집행유예를 선고하였다. 그러자 군 검찰은 2012년 9월 그와 유사한 사안으로 현역 특전사 중사를 또다시 기소하였다.

위 판결에서 군사법원은 "군형법이 규정하는 명령·복종관계 또는 계급과 서열의 상하관계는 원칙적으로 군인 상호간의 관계를 말한다"면서도 "군인 상호간의 관계가 아닌 군인과 군인 이외의 공무원과의 관계에서 대통령 및 국방부장관은 민간인 중 유일하게 군형법상의 상관에 포함된다"고 판단하였다. 그리고 그와 같이 대통령을 군형법상의 '상관'에 해당한다는 판단한 근거로 '헌법 제74조'와 '국군조직법 제6조', '군인복무규율 제2조 제4호'를 제시하고, 그에 더해 "대통령이 군인이 아니더라도 군인을 지휘 감독할 권한을 원활하게 행사해 군 내부의 위계질서 또는 지휘계통의 확립을 도모하도록 하는 것이 상관모욕죄 입법 취지에 부합한다"는 점을 논거로 설시했다.

먼저, 법원이 위 각 규정을 군형법상의 '상관' 개념의 근거규정으로 판단한 것은 과연 타당한가. 첫째로, 헌법 제74조 제1항은 '대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다'고 규정하고, 국군조직법 제6조도 그와 동일하게 규정[14]하고 있다. 즉, 이 규정들은 군에 대한 문민우위의 원칙을 규정하고 대통령을 '국군통수권자'로 인정한 규정이지 대통령을 모든 군인의 상관으로 인정하는 규정은 아니다. 대통령이 국군통수권자라는 사실에 대해서는 누구도, 그 어떠한 의문도 제기하지 않는데 '군통수권자는 민간인임에도 군인의 상관으로서 지위를 가지는가'라는 물음에 대해 '대통령은 국군통수권자다'라는 것이 대답이 될 수는 없는 것이다.

다음으로, 군인복무규율 제2조 제4호는 "'상관'이란 명령복종관계에 있는 사람 사이에서 명령권을 가진 사람으로서 국군통수권자부터 바로 위 상급자까지를 말한다"고 규정하고 있다. 이 규정은 분명 '상관'의 정의에 '국군통수권자'를 명백히 포함시키고 있다. 따라서 만약 군인복무규율의 위 규정이 군형법상의 '상관모욕죄'에도 적용되는 것이 맞다면 대통령을 모욕[15]한 행위도 상관모욕죄로 처벌함이 마땅할 것이다.

13) 대표적으로 2012년 6월 12일자 법률신문 [쟁점토론]에 게재된 기윤서 법무실장과 최재석 변호사의 기고문
14) 국군조직법 제6조 대통령은 헌법, 이 법 및 그 밖의 법률에서 정하는 바에 따라 국군을 통수한다.
15) 과연 구체적인 위 사건에서 트윗글의 내용이 '모욕'에 해당하는지 정당한 '비판'으로 보아야 하는지도 문제될 수 있으나 본 보고서에서는 '상관'의 범위로 쟁점을 한정하여 검토한다.

- @ w• - @ í¾a æ ...ÐÇ_› »E©Z ô‡Úa ws •zM
a æ 3ìÇÀ £éÉ Æí« ...ÐØ - Ê S2× IM Ê›a2J ,
... æ ºh$ •î„ £ ƒåäÀ É© éÉ ººÕ p•É ,Û2 ¢s Úº î
h«! #aÇKJ @íš-- ,je! ºaÇÀ [ó5 c9© 2 ÊÇ×
s ÚhÉ z•À ž å•@- I*Á© êä«Ú© éÉ #a • 2-À ws'
ÖÙ <#! Úa æ ê±œ×

Õ 6 •º - Ê›a ºh z•© éÐ Ðå ›a- `@ « baw J
•' ƒéæ Ç± cÁ'Ã! 2 æ ÑØ ÃÐ¼ƒ;œÀÉ! jÆÇ¼ J
, ;œÀ Æ(#¤s , z•Õ ,ÛÇ± 4« © jÆ
$ ¼h wM2 îM zw£© <×

× Ñ, wa ~)©› h•a •î- @ jÉ åÇÀ'

A, 1 ô$ w ™RZ Ü-ö aw- 4/4ƒ h•a -w•î© ,É ±•
U2 ËÐ J 5Ú®#¤× É '5" <g! #aÇÀ [ó- ¿! @ - ~2
© ÆMÉ V ¼ Kaw' v-æ éÑ $ © #s '‰…B Í]
ä_ J- jÇL„! ËÙ êä ;<æ Á£ ‘ å×ö 2hÜ Ka
w' ›_ ls ² 2˜ '‰ $» J é'á! zíÇÀ ¿! ËÙ •¯-
éƒ2 #¤ö ›Æù awÀ ËÐ M9ó w©› ÷®Ç± Ñë! ÒZ #
¤× Ñ Øh3À ›aw- M9ó÷® w æ ½•¨a2 î`M ÆÇ¼×À
e! E¤ J 2 nÆæ ›÷£}ººÑ J- Ú awE Ñ, M9ó j
Õ ½•Œh j - ,je © ,É aw - 9VÇ¼× 2 , éÑ
~»@ $ À awE2 4/4 wóÌ© <˜ £Ê S! «sÌ æ- w
ƒ awE2 wa4 ~)4 4/4 'Ð -w •cÇÀ Ø jÉÇ¼×

fC •¢ h•a •î- @ 'ºs 2À Ñ,! ‘ÌÉ ~• , 'º
× ×. » º © W- 5± ¢© #Ð @ ' ó /2 jÉ% äÀ <` J

그러한 제한은 반드시 법률로서만 가능하다. 현행법에서 공무원의 정치적 표현의 자유를 제한하는 규정은 세 가지다. 국가공무원법상 정치운동금지, 정당법상 정당의 당원·발기인 금지, 공직선거법상 선거중립의무가 바로 그것이다. 그 외의 정치적 표현의 자유는 여타의 국민과 동등하게 보장되어야 마땅하다. 헌법상 보장된 공무원의 정치적 중립성은 직무를 수행함에 있어 특정 정파에 대한 봉사를 강요받지 않음을 보장하는 것이고 법관에게 요구되는 중립의무 역시 직무에 관한 것이지 직무 외적인 영역에 있어서까지 기계적인 중립성을 강요할 수는 없는 것이며 그것을 표현의 자유를 제약하는 근거로 삼을 수는 없는 것이다.

Ⅳ. 표현의 자유, 알권리에 대한 남용

1. 창원지검 차장검사의 피의사실 공표행위

이처럼 광범위한 영역에서 언론 및 표현의 자유가 위축되었으나 한편으로는 표현의 자유나 알권리가 남용되는 경우도 발생했다. 그 중에서 특히 우려할 만한 부분은 우리 사회의 구성원들 사이에서 형사사건의 피의자에 대해 무죄추정의 원칙이 무시되고 피의자 인권은 존중할 가치가 없으며 그보다 국민들의 알권리가 우선인양 인식하는 사회 분위기가 강해지고 있다는 점이다. 심지어 피의자 인권을 주장하면 그것이 곧 피해자의 인권을 무시하는 행동인 것처럼 치부되어 마치 '악마의 옹호자(Devil's advocate)'인 양 비난의 십자포화를 당하기도 한다. 이러한 사회분위기에 동조하면서, 또는 조장하면서, 국가기관이나 언론에 의해 자행된 알권리의 남용행위가 바로 '피의사실공표'이다.

노무현 전 대통령의 형 노건평을 수사하던 창원지검 특수부의 이준명 차장검사는 언론에 2012년 5월 "노씨 자금관리인으로 추정되는 사람의 계좌에서 수백억원의 뭉칫돈이 발견돼 확인하고 있다"며 수사와 관련한 새로운 피의사실을 공개하면서 "노씨 일가와 관련된 계좌"이고 "이 뭉칫돈은 2008년 5월까지 3년여간 거래가 됐다"고 밝혔다. 하지만 변호인 측이 이에 즉각 반박하면서 수사중인 피의사실, 그것도 확인되지도 않은 허위사실을 발표하는 피의사실공표행위를 자행하는 검찰을 비판하였고, 여론으로부터 정치적 기획수사라는 비난이 일자 검찰은 3일 후 "노건평씨 수사 과정에서 문제 계좌를 발견한 것은 맞지만 이 돈을 노건평씨와 연관시켜 생각하는 것은 위험한 발상"이라며 입장을 바꾸고, 그 후 공식 브리핑을 통해 "노씨 수사와 관련해

발견된 것은 맞지만 그와는 전혀 별개"라면서 "노씨 관련 계좌는 아니다. 노씨와는 잘라서 봐 달라"고 강조했다.

이에 언론인권센터와 언론개혁시민연대, 언론노조는 6월 15일 창원지검 이준명 차장검사를 피의사실공표죄로 서울중앙지검에 고발하고 그에 앞서 대검찰청 앞에서 기자회견을 열어 "검찰이 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 외부의 심사위원회를 두어 수사공개기준 준수여부를 심사해야한다"고 발표했다. 우리나라에서는 그동안 피의사실 공표행위가 아무렇지 않게 이루어져 왔고, 이 죄에 대한 최근 5년 동안의 사건접수는 2008년 30건, 2009년 74건, 2010년 56건, 2011년 55건, 올해 6월 현재 36건 등 251건에 달했지만 검찰은 이 중 80건은 '혐의 없음', 126건은 '각하' 처분을 발령함으로써 단 한건도 기소하지 않았다.[18)]

2. 나주 아동성폭력사건 피의자 신상공개와 조선일보 오보사건

올 하반기, 몇 차례의 잔혹한 성폭력 범죄가 발생하여 국민들의 이목을 끌면서 성범죄와 관련한 뉴스가 홍수처럼 쏟아져 나오고 성범죄의 예방과 규제에 관한 여러 제도적 문제가 이슈화되었다. 그런데 이 때 많은 언론기관이 '그와 같은 짐승만도 못한 죄를 저지른 범죄자의 인권은 지켜줄 필요가 없다'는 식의 태도를 보이며 국민의 알권리를 보장한다는 명목 하에 피의자의 이름 등의 신상정보를 앞다투어 공개하였다.

그러한 보도 분위기가 경쟁적으로 과열되면서 조선일보는 2012년 9월 1일자 신문 제1면에 엉뚱한 시민의 사진을 나주 성범죄 사건 피의자 얼굴로 게재하는 어마어마한 오보를 내기에 이른다.

3. 피의사실 공표행위와 국민의 알권리

피의사실공표는 헌법의 무죄추정의 원칙과 수사 밀행성의 원칙에도 반할 뿐 아니라, 무혐의가 나더라도 당사자에게는 언제나 꼬리표가 붙어 다니게 되는 정치적 · 사회적 살해행위로서 매우 중대한 범죄이다. 또한 언론 보도에 의해 피의자의 인적사항이 공개되는 과정에서 과열된 보도경쟁으로 인해 피해자의 이름이나 주소, 사진, 가족관계 등의 인적사항이 알려지는 경우도 발생함으로써 피해자에게 심각한 2차 피해를 일으키기도 한다.

18) 대검찰청 '최근 5년간 피의사실공표죄 사건접수 및 처분현황'

뿐만 아니라 수사기관이 정치적 필요에 따라 피의사실을 공표함으로서 수사를 정치도구화하고 정치와 검경을 유착[19]시킬 수 있다는 점에서 이 죄는 피의자 보호라는 개인적 차원을 넘어 사회적으로도 많은 문제를 유발시키는 범죄라 할 것이다. 결국 피의사실 공표행위는 국민의 알권리와 언론의 자유라는 탈을 뒤집어쓴 인권유린행위에 불과하다고 단언한다.

Ⅴ. MB 집권기간 중의 언론 · 표현의 자유 관련 정책, 조치에 대한 사법적 제동

1. 인터넷실명제 위헌 결정

헌법재판소는 이용자 수가 일정 수준 이상인 인터넷 게시판에 글을 쓸 때 반드시 실명 인증을 해야 하는 이른바 '인터넷 실명제'(본인확인제) 규정인 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의5 제1항 제2호에 대해 2012년 8월 재판관 전원의 일치된 의견으로 위헌 결정했다. 제한적 본인확인제는 인터넷 게시판의 악성 댓글 등 부작용을 방지할 목적으로 2007년 7월 처음 시행되었고, 시행당시에는 적용 기준인 일일평균 이용자수가 30만명이었는데 2009년 1월부터는 범위를 확대하여 10만명을 기준으로 적용되었다.

그러나 위 제도는 본래 목적과 달리 악성댓글 차단에 대해 실효성이 확인되지 않았고 실명인증을 위해 보관된 개인정보가 유출되어 악용되는 폐해도 발생하였으며 국외 사업자가 아닌 자가 사이트를 운영하는 경우 적용대상에서 제외되어 내국인에 대한 역차별의 소지도 내포하고 있었다. 또한 인터넷을 통한 의사 표명에 있어 자기검열 현상을 야기하여 표현의 자유를 위축시키는 문제도 우려할 수 있다.

이런 여러 문제로 구글코리아는 그가 운영하는 유튜브 사이트가 위 법의 적용대상이 되자 본인확인제를 이행하는 대신 한국사이트에 한해 업로드를 금지하는 조치를 취하여 사회적 관심이 집중된 바 있고, 방통위가 2011년 164개의 인터넷 사이트를 제

19) 그러한 사례는 셀 수 없이 많을 것이나 가장 충격적인 사건을 들자면, 청와대가 군포연쇄살인사건(강호순 사건)의 수사내용을 적극 활용하여 용산참사와 촛불 여론을 차단하라는 취지의 공문을 경찰청 홍보담당관에게 보냈다가 이것이 2009년 초 언론과 야당에 의해 밝혀진 일이 있었다. 당시 청와대는 공문 발송사실을 부인하다가 결국은 인정하면서 조직적인 개입이나 지시가 없는 상태에서 이뤄진 청와대 행정관의 개인적 돌발행동이었다고 일축했다.

한적 본인확인제 대상 사이트로 지정했으나 이들 사이트 업체들이 반발하는 일도 발생했다. 이런 상황하에 결국 방통위도 세계적 추세를 수용하고 SNS 서비스에서는 제한적 본인확인제를 완화하거나 폐지하는 방안을 검토하기로 발표했고, 헌법재판소도 위 제도를 위헌으로 판단하기에 이른 것이다.

다만 공직선거법은 위 위헌규정과 유사하게 선거운동기간 중 인터넷 언론사는 정당이나 후보자에 대한 지지, 반대 등의 의사를 표명하는 게시글에 대해 실명인증 절차를 거치도록 강제하고 이를 위반하는 경우 과태료 등을 부과할 수 있도록 규정하고 있는데 위 규정은 아직 유효하게 남아있는 상태이다. 이에 민변 언론위는 위 규정에 대한 위헌소원을 제기하여 현재 위 사건이 헌법재판소에서 심리 중에 있다.

2. SNS 선거운동 규제에 대한 한정위헌 결정

공직선거법 제93조 제1항은 선거일 180일 전부터 선거일까지 선거에 영향을 미치는 정당과 후보자를 지지 추천하거나 반대하는 내용이 포함된 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서 등과 그 밖에 이와 유사한 것을 금지하고 있는데 2011년 12월 헌법재판소는 위 규정에 대해 '기타 이와 유사한 것'에, '정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법'이 포함되는 것으로 해석하는 한 헌법에 위반된다는 취지의 한정위헌 결정을 내렸다.

헌재는 위 결정에서 인터넷 상 정치적 표현 내지 선거운동을 제한하는 것은 후보자 간의 경제력 차이에 따른 불균형이라는 폐해를 방지한다는 입법목적의 달성을 위한 적절한 수단이라 할 수 없고, 후보자에 대한 인신공격, 허위사실 적시에 의한 비방 등의 경우 이미 별도의 처벌규정이 마련되어 있으므로 이 규정은 흑색선전을 통한 부당한 경쟁의 방지라는 목적과도 관련성이 없으며, 기본권 제한의 기간도 지나치게 길고 일반적 포괄적 금지조항으로 규정되어 있어 최소침해성의 요건을 가추지 못하고 있고, 인터넷 선거운동을 금지하여 얻어지는 선거의 공정성은 명백하지 못한 반면 그러한 제한으로 발생하는 표현의 자유, 선거운동의 자유에 대한 불이익과 피해는 매우 크므로 법익 균형성도 갖추지 못하였음을 한정위헌의 근거로 들었다.

이러한 헌법재판소의 결정 이후 선관위는 2012년 1월 위 규정에 대한 적용보류결정을 내려 SNS를 통한 선거운동을 상시 허용하게 되었고, 곧 이은 4월 총선에서 인터넷을 통해 많은 정치적 의사의 교류가 이루어진 것으로 평가되었다.

3. 그 밖의 긍정적 판결들

그밖에도 법원은 2012년 1월 정연주 전KBS사장의 배임 혐의에 대해 무죄를 확정짓고, 2월에는 그에 대한 해임처분 취소판결도 확정하여 현정부가 언론장악을 위해 부당한 방법으로 정연주 전 사장을 내쫓은 것임을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

또한 언론개혁시민연대는 방통위에 대해 종편 선정과정 및 투자자 현황에 대한 정보공개를 청구하였다가 거부되어 거부처분취소소송을 제기하였는데, 법원은 이를 인용하여 거부처분을 취소하였고 현재 위 판결은 항소심 진행중에 있다. 위 정보가 공개되면 방통위가 종편 선정 과정에서 제공한 특혜를 밝혀내는데 상당한 도움을 줄 것으로 기대하고 있다.

VI. 마치며

올 여름 4대강은 대규모 토목공사 덕분인지 녹조로 얼룩졌다. 그런데 이상의 보고서를 통해 올 한해를 돌아보면 언론인권의 영역도 4대강 못지않게 전방위적으로 파헤쳐졌음을 알 수 있다. 더욱 우려스러운 점은 그와 같은 비정상적 언론구조와 언론인권에 대한 왜곡된 인식은 현정권 내내 지속되어 이제는 정권이 바뀐다 하더라도 쉽사리 개선되기 어려운 정도에 이르렀다는 점이다.

이러한 언론인권 현실에 대한 우려는 비단 국내에서만 제기되는 것이 아니다. 미국의 비정부기구인 프리덤하우스(Freedom House)[20]는 〈2012. 인터넷상의 자유 보고서〉에서 한국의 인터넷 자유를 47개국 중 16위로 평가하였다. 우리나라는 위 기구의 〈언론자유 조사보고서〉에서 2010년까지는 '자유국' 단계를 유지하다가 작년도 '부분적 자유국'으로 강등된 바 있고 그 해 인터넷 자유도는 9위로 보고되었는데, 올 해는 그보다도 무려 7계단이나 추락한 것이다.

하지만 역설적이게도 현 정권의 언론 인권에 대한 그와 같은 태도는 비판적 언론인과 지식인들로 하여금 대안언론을 모색하고 발전시키게 하는 유인동기를 부여했고, 국민들이 언론의 자유의 중요성을 실감케 하는데 기여했다. 덕분에 팟캐스트 등 인

20) 전 세계의 민주화와 자유 수호, 민주주의와 인권 옹호 등을 목적으로 설립된 미국의 보수 성향 민간단체로서 1980년부터 매년 〈언론 자유 조사보고서 Press Freedom Survey〉 를 펴내고 있다.

터넷을 이용한 대안언론은 더욱더 확산되었고, 이러한 현상은 스마트폰의 보편화와 함께 더욱 증폭되었다. 이제 국민들은 텔레비전이나 신문 등 기존 매체가 일방적으로 제조하고 전달해주는 정보나 뉴스에서 만족감을 느끼지 못하고 페이스북, 트위터 등 SNS를 통해 스스로가 정보생산자가 되어 주체적인 쌍방향 여론 형성 문화를 만들어내고 있는 것이다.

비록 무너지고 뒤틀린 언론인권이 짧은 시간에 회복되기는 어렵겠지만 지금 이 순간에도 많은 이들이 이를 위해 싸우고 있는 만큼 언론의 자유가 천천히, 꾸준히 제자리를 찾아 결국 이 나라 전체에 강처럼 흐르기를 기원한다.

2012년
여성인권 분야 보고

2012 한국인권보고서

2012년 여성인권 분야 보고
민변 여성인권위원회 공동집필

Ⅰ. 들어가며

2012년은 여성과 관련한 많이 이슈들이 제기되고 수많은 사건들이 있었던 한 해였다. 대통령 선거를 앞두고 여성대통령후보가 유력한 후보로 거론되고 각 대통령후보들이 일·가정양립, 모성보호, 여성일자리, 가정 · 가족을 위한 각종 복지정책, 성폭력 방지대책 등 여성을 위한 각종 공약들을 쏟아내고 있다. 마치 여성인권에 대한 발전이라도 있었던 듯이 보일 수도 있으나, 현실은 2012년에도 세계경제포럼(WEF)에서 발표한 젠더 불평등지수에서 한국이 3년 연속 지수가 악화됨으로써 전체 135개국 중 108위를 기록하여 중동국가들과 어깨를 나란히 하였다는 부끄러운 소식이 들려오는 실정이다.

2012년 한 해도 폭력이 여성의 평온한 일상을 파괴 · 위협하였다. 2012. 4. 제18대 국회의원 총선거에서 친족성폭력의 의혹이 있는 후보가 압도적인 표로 국회의원에 당선되는 일로부터 시작해서, 수원 오원춘 사건, 중곡동 서진환 사건, 나주 초등생 성폭력 사건, 통영 초등생 납치성폭행 살해사건, 올레길 살인사건, 피자가게 사건 등 일일이 되살리기도 고통스러운 여성을 대상으로 한 범죄들이 이어졌고, 가정폭력이나 여성폭력에 대한 수사기관의 낮은 인식과 부실한 대응은 피해와 공포를 심화하였다.

그러나 정치권에서는 이러한 일련의 잔인한 사건들에 대한 대책으로 엄벌주의를 더 강화하여 사형집행, 고지명령, 공개명령 등 확대강화, 성충동약물치료(화학적 거세) 확대, 위치 추적장치(전자발찌) 대상 확대, 불심검문 부활 등 처벌을 강화하는 대책만 쏟아내었고, 심지어 이른바 물리적 거세를 내용으로 하는 법안까지 제출하는 등 국민의 분노를 강력한 처벌위주로만 해결하려는 모습을 보였다. 반면, 실질적으로 필요한 사회적 안전망의 문제나 국민의 올바른 성의식을 위한 대책, 사법기관 특히 경찰 등의 대응방법 강화 및 의식전환 등 중요한 문제에 대하여는 아무런 대책이 없었고, 특히 성폭력범죄에 노출된 아이들이 저소득층 소외계층이었다는 점에서 이들에 대한 시급한 대책이 필요함에도 이러한 대책마련의무를 게을리 하고 있다. 학교 운동장에서 납치되어 성폭행피해를 당한 피해자와 그 가족이 서울시를 상대로 하여 제기한 소송에서, 법원이 학교와 지자체의 책임을 인정한 것은 이러한 대책을 반드시 세우고 보호해야 할 의무가 있다는 점을 명확히 하였다는 점에서 의미 있는 판결이라 하겠다.

그런 와중에 2012. 11. 22. 국회에서 「형법」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」,

「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」, 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 등 6개의 법률 개정이 있었다. 성폭력 관련 법률 개정사상 수적으로 가장 많고 내용상으로도 주요한 법률의 변경이라고 할 수 있으며, 친고죄 및 반의사불벌죄 규정 전면 폐지, 강간의 객체를 '부녀'에서 '사람'으로 확대, 음주약물로 인한 심신장애 감경 배제 확대, 공소시효 배제대상 성폭력 범죄 확대 등 작지 않은 변화가 이루어졌다.

일·가정양립과 관련해서는 이른바 '무상보육'이 시행 몇 개월 만에 예산부족 등을 이유로 폐지하겠다고 하여 생색내기 보육정책의 실체를 드러냈고, 결국 소득에 따라 차등을 두는 방식으로 개편된다는 정부 발표로 보육이 필요한 아이를 둔 부모들을 허탈하게 하는 등 올 한해도 아이를 보육기관에 맡겨야 하는 부모들의 마음은 하루도 편할 날이 없었다. 그러나 한편으로는 육아휴직을 왕따 시켜 사실상 강제퇴직을 시킨 고용주에게 비교적 많은 금액의 위자료를 물리는 판결이 있었고, 직장보육시설이 의무화된 기업이나 공공기관 중 이를 제대로 설치하지 않은 곳을 공개해야 한다는 판결 등 일·가정양립을 위한 진일보한 법원의 판단이 내려지기도 하였으나, 영유아보육법상 의무규정에도 불구하고 어린이집 미설치 근로자에게 보육수당지급청구권을 인정하지 않는다는 판결 등은 여전히 기존의 법리적인 해석에 그치는 모습을 보여 사회적인 요구나 의식과는 배치되는 모습을 보였다.

사전피임약을 전문의약품으로, 사후피임약을 일반의약품으로 변경하는 내용의 피임약재분류 문제와 관련하여 종교계 및 여성계, 의사 및 약사 간의 뜨거운 논쟁이 이루어지기도 했으나 결국 유보로 결정되는 싱거운 결론이 내려졌고, 헌법재판소에서는 태아의 주수에 상관없이 낙태를 일률적으로 처벌하는 형법 제270조 제1항에 대하여는 독자적인 생존능력과 상관없이 태아에게 생명권을 인정하여야 한다고 하여 합헌결정을 내려, 결국 여성의 몸에 대한 권리가 충돌의 소지가 있는 다른 권리에 비해 과소평가되어 침해우려가 높아지는 사건들이 있었다.

최근에 검사가 절도사건 피의자를 검사실에서 성추행하고 이후에도 추가적인 성폭행을 저지른 충격적인 사건이 발생하였고, 검찰이 이 사건을 마치 합의하에 이루어진 성관계라는 식의 태도를 보이면서 성폭력범죄가 아닌 뇌물죄로 의율하려는 부당한 태도를 보여 공분을 샀다.

아울러 대통령선거에서 한 대통령후보가 여성성을 전면에 내세우면서 촉발된 '여성성' 논쟁이 뜨거웠다. 과연 결혼을 하지 않고 아이를 낳아보지 않고 아이를 양육해

보지 않은 여성은 여성성을 주장할 수 없는 것인가, 여성인권에 대하여 그 어떤 고민도 해보지 않았음에도 단순히 생물학적으로 여성이면 여성성이 인정되는 것인가, 여성 리더십은 어떠해야 하는가, 그 후보가 주장하는 여성성이 여성인권과 어떠한 연결이 되는 것이며 그 여성성의 실체는 무엇인가 등 많은 고민을 남기고 있다. 각 후보가 일·가정양립, 모성보호, 여성일자리, 가정 · 가족을 위한 각종 복지정책, 성폭력방지대책 등 여성을 위한 공약을 내놓고 있으나 실현가능성이 있는 것인지, 그에 대한 예산은 어떻게 마련되는 것인지 등에 대하여 제대로 된 검증은 많이 부족하다. 여성이 권위주의와 가부장제를 상징하는 아이러니 속에서 국민들의 현명한 선택이 요구되고 있으며, 향후 당선자의 공약이행 및 그에 따른 여성인권 현황에 대하여 더욱 크게 눈을 부릅뜨고 지켜봐야 할 것이다.

아래에서는 가족법, 빈곤과 여성노동, 여성에 대한 폭력의 분야에서 각각 사회적 이슈, 입법(주요 법률 제개정), 사법(주요 판결)의 영역에서 있었던 여성 인권 상황을 차례로 점검해 보고자 한다.

Ⅱ. 가족법 분야

1. 주요 이슈

가. 이주 여성과 다문화 가정

한국 남성의 국제결혼이 여전히 국제적인 망신거리가 되고 있다. 그동안 국제결혼 중개업체들이 젊은 신부를 선호하는 경향에 맞춰 한국인 남성에게 보통 10세 이상, 많게는 20세 이상 나이 어린 신부를 소개하는 사례가 적지 않아 신종 인신매매라는 비난을 받아왔는데, 베트남[1]이 "50세 이상 한국인 남성은 베트남 여성과 국제결혼을 할 수 없고, 한국인 남성은 16세 이상 나이 차이가 많이 나는 젊은 베트남 여성을 신부로 맞이할 수 없다"는 내용의 협의를 갖고, 4월부터 시행하는가하면[2] 캄보디아도 지난해 국제결혼 중개업체가 불법 집단맞선으로 물의를 빚고 법정에 선 뒤 한국인과의 국제결혼을 전면 금지했다가 50세 이하, 월수입 2550달러 이상인 한국

1) 2011년 12월 말 기준 14만4681명의 결혼이주민 가운데 베트남인은 3만7516명이고, 이 가운데 여성은 3만7335명, 남성은 181명으로서 베트남 결혼이주민이 상당한 비중을 차지한다.
2) 경향신문, 2012. 2. 17.자, 「베트남 처녀와 결혼… "50세 이상 한국 남성은 안돼"」

인 남성에 한해서만 국제결혼을 허용하기로 방침을 정한 바 있다. 인신매매성 국제결혼에 대한 비난 여론이 커짐에 따라 국회는 지난해 12월 29일 한국인 남성이 외국인 여성을 줄세워 놓고 고르는 집단맞선과 18세 미만 미성년자를 결혼상대로 소개하는 중개행위를 금지하는 '결혼중개업 관리에 관한 법률개정안'을 통과시켜 집단맞선과 미성년자 중개행위를 금지하였다.

또한 한국인 남성과 외국인 여성의 국제결혼으로 결혼 이주 현상이 본격적으로 나타난 것은 1990년대부터이고, 2000년대 중반에는 농촌 총각의 40% 이상이 외국인 여성과 결혼할 정도로 국제결혼이 증가하였음에도 정부는 2010년 5월에야 '결혼중개업의 관리에 관한 법률'에 '중개업자는 범죄경력조회서를 받아 서면으로 제공해야 한다'고 뒤늦게 규정하여 남편의 전과 사실을 모른 채 결혼했다가 뒤늦게 고통 받는 이주 여성이 적지 않은 것으로 나타났다.[3] 법 개정 이후에도 범죄경력조회서 제공이 사실상 요식 행위에 지나지 않았으며 국제결혼중개업체에서 서류를 허위로 조작해 전달했더라도 사실상 확인할 수 있는 방법이 없다는 점이 문제로 지적되었다. 결혼 이주 예정 여성이 남편의 범죄 경력 등을 제대로 인지했는지에 대해 실제로 확인할 수 있는 방법이 빠져 있다는 점도 개정 법률의 문제점으로 꼽히고 있다.

한편 법무부에 따르면 2011년 기준 초·중·고에 재학 중인 다문화학생은 3만8678명으로, 이는 매년 6000명씩 증가하고 있어 2014년도에는 전체학생의 1%를 상회할 것으로 예상된다. 하지만, 외국에서 출생해 성장하다가 부모와 함께 입국한 중도입국자녀의 경우 10대 중반 전후인 경우가 많아 학교 적응에 어려움을 보이고 있고, 특히 고등학교 재학률이 15.8%에 불과해 이들의 공교육 진입을 위한 범부처적 협력이 그 어느 때보다 필요했다. 이에 권재진 법무부장관과 이주호 교육과학기술부장관은 2012년 7월 3일 서울 중구 서울다솜학교[4]에서 학생과 학교 관계자 등이 참석한 가운데 다문화가정 자녀의 공교육 진입을 강화하기 위한 업무협약(MOU)을 체결했다.[5] 법무부는 "이번 업무협약을 계기로 교과부의 다문화 전담코디네이터가 법무부의 해피 스타트 프로그램[6]에 참여해 다문화 가정을 위해 학교 전·입학 절차를 안내하는 등 정규학교로의 진입을 돕게 된다"고 밝혔다. 또한 중도입국자녀의 학부모 및

3) 동아일보, 2012. 8. 7.자, 「그저 사고낸 줄 알았던 남편, 10살여아 살해라니…배우자 범죄전과 모르고 결혼하는 이주여성들」
4) 2012년 3월 개교한 다문화학생을 위한 고교과정 공립 대안학교이다.
5) 로이슈, 2012. 7. 3.자 「다문화가정 자녀, 정규학교 전·입학 쉬워진다 –법무부와 교육부, 다문화학생 공교육 진입 강화 위한 MOU 체결」
6) 신규 결혼이민자를 대상으로 외국인 등록시 출입국관리사무소에서 한국 적응에 필요한 기초생활정보를 제공하는 프로그램이다.

학생의 개인 정보를 제공해 학교 교육 관련 안내가 제대로 전달되도록 하고, 교원 및 학부모 대상 다문화인식 개선 및 사회통합을 위해 상호 협력하기로 했다.

나. 양육비 관련

서울가정법원은 2012. 5. 31. 이혼가정의 자녀가 생존에 필요한 최소 비용을 보장받고, 자녀 양육수준이 이혼 후에도 동일하게 유지될 수 있도록 하기 위하여, 양육비 산정기준표를 제정·공표했다. 이 기준표는 2012. 1. 4. 구성된 양육비위원회에서 여성가족부로부터 자녀연령별 월평균 양육비 통계자료 등 이혼가정 양육비 관련 연구용역 자료를 제공받은 후 양육비 시민배심법정을 개최하고 가사담당 법관대상 의견조회를 거쳐 제정한 것으로, 표준 양육비는 거주지역, 자녀의 수, 자녀 연령, 부모의 소득 등을 종합적으로 고려해 결정했는데, 자녀나이는 0세부터 20세까지 6구간으로 나눴고, 부모소득은 199만 원 이하부터 700만 원 이상까지 7구간을 뒀다.

한편 2012. 5. 12. 서울가정법원 1부(손왕석 부장판사)는 A씨가 부인이던 B씨를 상대로 낸 이혼 및 위자료 청구소송 항소심에서 최초로 위 양육비산정기준표를 적용한 판결을 내리기도 하였다. 1심 재판부는 양육비로 월50만원을 지급할 것을 명령하였는데, '도시 거주 자녀의 양육비 산정기준표'에 따르면 이들은 부모소득(월) 700만원 이상, 자녀나이 3~5세의 구간에 해당되며 이 구간의 표준양육비는 148.6만원인 점에 따라 항소심 재판부는 부인 B씨의 청구금액인 100만원으로 양육비를 올려 산정한 것이다.[7] 양육비 산정기준표는 각 재판부에 대해 구속력을 가지는 것은 아니지만 대외적으로 공표한 만큼 향후 전국가사재판부 판단에 상당한 수준으로 반영될 것으로 예상되고 있다. 다만 위 양육비산정기준표에 대하여는 양육비를 분담하는 방식에 있어 아이를 양육하는 쪽의 비경제적인 부담과 각종 희생에 대한 보상을 위한 가중치가 전혀 반영되지 못하였다는 비판이 있다.[8]

양육비산정 기준뿐만 아니라 양육비지급의 실효성 확보를 위하여 국가의 양육비선지급제도가 입법화되어야 한다는 목소리도 높다. 한국여성정책연구원이 2012. 9. 3. 양육비 이행확보 강화방안을 위한 세미나를 개최하여 비양육부모의 양육비 지급 이행확보 및 강화를 위한 향후 방안을 모색한 데에 이어, 2012. 9. 7. 민주통합당 김상희 의원(여성가족위원회 위원장), 서영교 의원 등은 이혼 등의 이유로 부모 한쪽이 자녀 양육비를 지급해야 하지만 지급 의무를 다하지 않은 경우 국가가 먼저 지급

7) 아시아경제, 2012. 9. 12.자, 「법원, '양육비산정기준표' 최초 적용 판결」
8) 빅뉴스, 2012. 9. 14.자, 「양육비산정기준표 문제있다 – 양육않는 쪽이 더 부담하게 해야」

하도록 하는 내용의 '양육비 선지급 특별법' 제정안을 대표발의 했다.[9] 이 법안은 이혼이나 비혼(非婚) 등의 이유로 미성년의 자녀를 양육하지 않는 부모 한쪽이 양육비 지급 의무를 이행하지 않는 경우 국가가 양육비를 선지급하고 양육비 지급 의무자에게 반환 청구를 할 수 있도록 했다. 이 법에 따르면 양육비 지급 신청권자는 양육비 지급 의무자가 정당한 사유 없이 양육비 지급을 2회 이상 하지 않았을 때 여성가족부 장관에게 양육비 선지급을 신청할 수 있다. 서영교 의원은 "양육비 지급 판결을 받았음에도 그중 35%는 아예 양육비를 못 받는 것으로 나타났다"며 "한부모 가정의 경제적 안정을 위해 국가가 나서서 법적 제도를 마련해야 한다"고 말했다.

다. 낙태와 여성의 자기결정권 관련

2012년 8월 29일 식품의약품안전청은 지난 6월 발표한 피임제 재분류 추진안에 대해 보류결정을 내렸다. 식약청은 사후긴급피임약을 전문약에서 일반약으로, 사전피임약은 일반약에서 전문약으로 전환하는 의약품 재분류 추진안을 발표한 바 있다. 당시 식약청이 밝힌 재분류 사유는 사후피임약은 일시적으로 한 번 복용하며, 가벼운 부작용이 있지만 48시간 내 사라지기에 의사의 처방을 굳이 요하지 않는다는 것이었다. 사전피임약의 경우는 21일 동안 장기간 복용해 여성호르몬 수치에 영향을 미치고 혈전증 등 부작용을 초래해 전문약으로 전환이 필요하다고 밝혔다.[10] 그러나 위 보류결정으로 인하여 현행대로 사전경구피임약은 일반의약품으로, 응급피임약은 전문의약품으로 유지하게 되었다. 이번 식약청의 피임약 재분류에 대한 최종 결정은 피임약 '복약안내서 제공 및 광고 내용 보완'을 비롯해 '피임약 무료 배포와 실비 지원 계획' 등을 포함하고 있어, 정부가 피임약 문제에서 의약품 재분류에 그치지 않고 여성 건강을 위한 제도 보완 방법을 일부 제시한 것으로 보이나, 이번 결정안은 응급피임약을 전문의약품으로 남겨둠으로써 여성의 임신과 출산에 대한 결정권과 의료접근권이 보장되지 못하는 현실을 개선하지 못한 것으로 평가되고 있다.[11]

한편 헌법재판소는 낙태 시술을 한 의료인을 2년 이하의 징역형으로 처벌하도록 하고 있는 형법상 낙태죄 처벌조항에 대하여 재판관 4(합헌):4(위헌)의 의견으로 합헌 결정을 내렸다.[12] 헌재는 결정문에서 "헌법이 태아의 생명을 보호하는 것은 태아가 인간으로 될 예정인 생명체라는 이유 때문이지, 태아가 독립해 생존할 능력이 있다

9) 연합뉴스, 2012. 9. 7.자, 「서영교, 지급거부 양육비 국가 선지급 추진」
10) 여성신문, 2012. 6. 22.자, 「피임약 재분류 공청회 결론 없이 격렬한 공방만」
11) 성명서, 여성의 결정권과 건강권을 위한 피임약 정책 촉구 긴급행동, 「피임약 재분류 결정안에 대한 입장」, 2012. 8. 29.
12) 법률신문, 2012. 8. 23.자, 「헌법재판소, 낙태죄 위헌성 여부 첫 결정… "합헌"」

거나 사고능력, 자아인식 등 정신적 능력이 있다는 생명체라는 이유 때문이 아니다"라며 "태아가 독자적 생존능력을 갖췄는지 여부를 낙태 허용의 판단기준으로 삼을 수는 없고, 특히 의학의 발전으로 태아가 모태를 떠난 상태에서의 생존 가능성이 점점 높아지고 있는 현실과 그 성장 속도 역시 태아에 따라 다른 현실을 감안하면 임신 후 몇 주가 경과했는지 또는 생물학적 분화 단계를 기준으로 태아에 대한 보호의 정도를 달리할 것은 아니다"라고 밝혔다. 이어 "낙태를 처벌하지 않거나 형벌보다 가벼운 제재를 가하게 된다면 현재보다도 훨씬 더 낙태가 만연하게 돼 자기낙태죄 조항의 입법목적을 달성할 수 없게 될 것"이라며 "모자보건법에서 우생학적 질환이 있는 경우에는 임신 24주 이내의 낙태를 허용하고 있음에도 사회적 · 경제적 사유로 인한 낙태로까지 그 허용의 사유를 넓힌다면 자칫 자기낙태죄 조항은 거의 사문화되고 낙태가 공공연하게 이뤄져 생명 경시풍조가 확산될 우려도 있다"고 설명했다.

2. 주요법률

가. 결혼중개업의 관리에 관한 법률 개정

그동안 문제되었던 국제결혼 중개 실태를 개선하기 위하여, 국제결혼 당사자를 만 18세 이상의 자로 하고 단체맞선 및 집단기숙을 금지하며(제12조의 2), 신상정보제공 범위에 '정신질환, 성매매 알선 · 강요, 최근 10년간 금고 이상의 형'을 추가하고(제10조의 2) 신상정보에 대한 공증절차를 도입하였다(제10조의 2). 또한, 국제결혼중개업체의 자본금 요건 등록기준(제4조 및 제24조의 3)과 공시제도(제4조의 2)를 신설하고, 부당하거나 무등록 업체의 과장된 결혼중개 광고를 금지하여(제12조) 국제결혼중개업체의 건전한 영업을 유도하도록 하였다.

나. 한부모가족지원법 개정

이혼을 통해 한부모가 되었을 때 적정한 양육환경이 제공될 수 있도록 여성가족부장관으로 하여금 자녀양육비 산정을 위한 "자녀양육비 가이드라인"을 마련하여 법원이 이혼판결시 적극 활용할 수 있도록 하고(제17조의3), 복지 급여 사유의 발생·변경 또는 상실을 확인하기 위하여 조사 및 관계 기관에 대한 자료 요청 근거를 신설하며(제12조의2 및 제12조의3), 공무원 등이 복지 급여 사유의 발생·변경 또는 상실을 확인하는 과정에서 알게 된 개인 정보를 누설하는 경우 처벌하는 규정을 마련하였다(제29조 제1항 및 제2항).

3. 주요 판결

가. 친권자 및 양육자 변경 관련 판결

서울가정법원 가사1부(재판장 손완석 부장판사)는 2012. 2. 협의 이혼한 여성이 자녀들의 친권자와 양육자를 자신으로 바꿔 달라며 전 남편을 상대로 낸 소송의 항소심에서 여성의 항소를 받아들여 "이혼 때의 합의에 불구하고 친권자 및 양육자를 모로 변경한다"고 판결하면서 매달 100만원의 양육비를 지급하라고 판결했다. 이 사안은 부부가 이혼하며 4년간만 엄마가 자녀들의 양육권을 갖기로 합의했으나 법원이 이를 인정하지 않고, 4년 이후에도 엄마가 양육권을 가지라고 판결한 것으로서, 부부간 합의내용이 자녀들의 복리에 반할 경우 효력을 정하지 않겠다는 취지여서 주목된다.[13] 재판부는 판결문에서 "부모가 이혼할 경우 양육자의 결정 등 양육에 관한 사항을 협의에 의하여 정하는 것이 원칙적인 모습이라고 할 것이나, 가정법원은 그 협의가 자의 복리에 반하는 경우 보정을 명하거나 직권으로 그 자의 의사·연령과 부모의 재산상황, 그 밖의 사정을 참작하여 양육에 필요한 사항을 정할 수 있을 뿐만 아니라 자의 복리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 부·모·자 및 검사의 청구 또는 직권으로 자의 양육에 관한 사항을 변경하거나 다른 적당한 처분을 할 수 있다"고 지적하고, "양육에 관한 사항은 부모의 협의 보다는 자의 복리를 최우선적으로 고려하여 결정하여야 한다"고 밝혔다.

2012. 4. 에는 같은 법원에서 전 남편이 자녀의 만남을 방해한다는 이유로 B씨가 낸 양육권자 변경 청구 심판에서 '친권자 및 양육자를 모로 변경한다'는 판결이 나왔는데, 이 판결문에서 재판부는 "이혼 후 수년에 걸쳐 정상적인 어머니-자녀관계를 회복하기 위해 노력했지만 자녀는 아버지의 영향으로 어머니에 대한 부정적 인식에서 벗어나지 못하고 있다"면서 "부모의 이혼에서 받은 심리적 상처를 치유하고 어머니와 정서적 애착 관계를 형성하는 것이 최우선돼야 한다"고 판결 이유를 밝혔다.[14]

이와 같이 법원은 이혼 후 미성년자에 대한 친권행사자 및 양육자 지정 또는 변경에 있어 자의 복리를 최우선으로 고려한 판시를 하고 있다. 때문에 양육자 변경에 있어서도 부모 간의 협의가 자의 복리에 반하는지 여부를 적극적으로 검토하고 있는 것으로 보인다. 또한 부모 일방의 면접교섭권이 침해되고 있다는 사정 역시 어느 일방의 권리침해 문제로만 해석할 것이 아니라 이로 인하여 자녀와의 관계 개선에 장애

13) 리걸타임즈, 2012. 2. 20.자, 「이혼후 4년만 엄마에 양육권 합의 무효」
14) 연합뉴스, 2012. 4. 20.자, 「전 아내와 자녀 만남방해 父 양육권 박탈」

가 발생되고 있다면 자의 복리를 위하여 양육자를 변경하도록 하여 자의 복리 최우선의 원칙이 반영되고 있음을 알 수 있다.

나. 공동양육에 관한 판결

대법원은 2012. 4. 13. 딸의 친권자로 부모를 공동으로 지정하고 월요일부터 금요일까지 평일 양육자로 아버지, 토요일과 일요일 주말 양육자로 어머니를 지정한 하급심 판결을 "딸의 정서적 안정이나 복지에 나쁜 영향을 미칠 것으로 예상"된다는 이유로 취소하였다(2011므4665). 판결의 이유로 "딸은 현재 9세의 여자아이로서 2007년 7월경부터 원고(아빠)와 떨어져 4년 이상 피고(엄마)와 함께 살아오고 있는데, 그 동안 양육 과정이나 엄마와의 유대관계에 특별한 문제가 있다고 보이지 않는다"고 하면서, "딸은 현재 서울 소재 초등학교에 다니고 있는데 화성시에 거주하는 원고를 평일 양육자로 지정하게 되면 전학 등 생활환경의 변화가 생길 가능성이 높을 뿐만 아니라, 매주 주말에는 엄마의 서울 집에서 생활하게 됨으로써 평일에 사귄 친구 등과 쉽게 어울리지 못하게 돼 사회적 유대관계도 약해질 것으로 보인다"고 하였고, "어린 나이의 딸이 거리가 가깝지 않은 원고와 피고의 거주지를 매주 오가는 것도 쉽지 않아 보이고, 원고는 양육자로 지정되면 낮에는 자신의 누나가 양육을 도와주고 밤에는 자신이 돌보겠다고 하고 있으므로 딸에 대한 직접적 양육 가능성 측면에서 원고가 피고보다 더 우월하다고 보이지 않는다"고 그 이유를 밝혔다. 특히 "무엇보다도 원고는 이혼 후 다시는 피고를 보지 않겠다는 의사를 여러 번 표시하는 등 강한 적대감을 가지고 있는데, 이런 상황에서 딸에 대한 친권행사나 양육과 관련해 서로 원만히 협력하기는 쉽지 않아 보이고 이에 관한 갈등은 결국 딸의 정서적 안정이나 복지에 나쁜 영향을 미칠 것으로 예상된다"고 판단하면서, "이런 점들에 비춰보면 피고로 하여금 딸을 계속 양육하게 하더라도 딸의 건전한 성장과 복지에 방해가 되지 않고 오히려 도움이 된다고 보이며, 원고를 피고와 공동의 친권행사자 및 양육자로 지정하는 것이 정당화되기 위해서는 현재의 양육상태를 유지하는 경우보다 딸의 건전한 성장과 복지에 도움이 된다는 점이 인정돼야 할 것인데, 엄마와 살고 있는 딸의 양육상태 변경의 정당성을 인정할만한 사정은 충분하지 않다"고 밝혔다.

양육권 지정의 한 유형인 공동양육은 종래 단독양육의 단점, 즉 부모의 이혼으로 자녀가 겪는 정서의 불안과 심리적 갈등을 최소화시킬 수 있는 방법으로 이혼 후에도 자녀에게 양쪽 부모와의 관계를 계속 유지·발전시킬 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 부각되었다. 특히 최근 가족법의 세계적인 추세는 자의 복리를 최우선으로 고려하고 있는데, 이러한 자의 복리 우선의 관점 및 이혼에 대한 사회인식이 '가족의 해

체'가 아닌 '가족의 재조직화'로 변화하면서 공동양육을 인정하는 나라가 늘어나고 있다. 그러나 이혼한 부모 간의 관계가 원만하지 않은 상태에서 부모 간의 협의가 되지 않은 채 법원이 무리하게 공동양육 결정을 할 경우 오히려 부부 간의 갈등이 자녀의 정서적 안정이나 복지에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 공동양육 결정에는 신중을 기할 필요가 있다. 위 대법원 판결 역시 이러한 점을 고려하여 자의 복리를 최우선으로 보아 개별적 사안에서 공동양육 방식이 자의 복리에 가장 부합하는 것인지 여부를 판단하였다는 점에서 타당하다.

다. 양육비 청구에 관한 판결

부산가정법원(윤나리 판사)은 2012. 1. 6. 동거관계에 있던 남녀가 관계를 정리하며 두 사람 사이에 태어난 아들의 양육비청구를 포기했더라도 위 약정이 아들에 대한 장래의 양육비청구부분에까지 효력이 미친다고 볼 수 없다고 보아 양육비를 지급하라고 판결하였다.[15] A는 1991년경 기혼자인 C를 만나 동거하던 중 B군을 낳았으나, C의 호적에 등재하지 못하고 자신의 호적에 부(父)란을 공란으로 해 등재했다. 이후 C와 헤어져 B군을 혼자 양육해 온 A는 1998년 4월 C로부터 2800만원을 지급받으면서 'A는 C로부터 6000만원 이상을 양육비 및 위자료로 이미 지급받았고, 다시 2800만원을 지급받되, 위 금원으로 A와 C의 모든 인연을 일절 끝낸다'는 취지의 약정을 하였다.

그러나 자력이 없어 고등학생이 된 B군과 함께 남동생 집에 얹혀살고 있는 A는 "B가 성년이 될 때까지 매달 100만원씩의 양육비를 지급하라"고 C에게 청구했으나, C는 "더 이상 양육비를 청구하지 않기로 약정하였으므로 양육비청구는 부당하다"고 주장했다. 이에 대하여 재판부는 "부모들 사이에서 자녀에 대한 양육비청구를 포기하기로 하는 약정을 하였더라도 그것이 자녀들 스스로 부양료청구권을 행사하는 데에 장애가 될 수 없다는 점 등을 고려해 볼 때, 위 약정이 B군에 대한 장래의 양육비청구부분에까지 효력이 미친다고 볼 수는 없으므로 C의 주장은 이유없다"고 받아들이지 않았다.

위 판결은 부모 당사자 사이에 양육비 지급에 관한 협의가 있는 경우뿐만 아니라 양육비를 포기하기로 하는 합의가 있었다 할지라도 이러한 합의가 자의 복리에 반하는 경우 그 효력을 부인하고 양육비 지급을 명할 수 있다는 취지로서, 자의 복리 우선의 원칙에 부합한다는 점에서 타당하다.

15) 리걸타임즈, 2012. 6. 7. 자, 「헤어지며 자녀 양육비청구권 포기했어도 양육비 줘야」

라. 입양허가제

서울가정법원(가사 23단독 전연숙 판사)은 2012. 10. 15. 한 부부가 "초등학생 여자아이를 양녀로 해달라"며 낸 입양허가 심판청구 사건에서 "청구가 타당하므로 입양특례법 제11조에 의해 B양을 청구인들의 양자로 한다"고 판시하였는데,[16] 이는 8월부터 시행된 '입양허가제'에 따른 서울가정법원의 첫 입양허가 재판이었다. 입양허가제는 내·외국인이 아동을 입양하기 위해서는 반드시 법원의 허가를 받도록 한 것으로, 가정법원이 양부모가 되려는 사람의 양육 동기와 능력 등을 심사해 최대한 아동의 이익을 보장하는 입양이 이뤄지도록 하기 위한 목적에서 도입되었으며, 그동안 국가가 지정한 입양기관에 권한이 주어지던 것과는 달리 법원이 시간을 들여 양부모의 자격을 꼼꼼하게 심사함으로써 입양아의 권리 보호를 강화하자는 취지의 제도다. 앞으로 다양한 입양허가사건에 대한 구체적인 판결의 축적을 통해 입양아동의 복리를 최우선으로 보호하고자 하는 제도의 취지가 정착되어나가야 할 것이다.

마. 낙태죄 처벌규정의 합헌 결정

헌법재판소는 2012. 8. 23. 낙태 시술을 한 의료인을 2년 이하의 징역형으로 처벌하도록 하고 있는 형법상 낙태죄 처벌조항(형법 제270조 제1항)을 합헌이라고 결정하였다(2010헌바402). 위 헌법소원사건에서는 재판관 4(합헌):4(위헌)의 팽팽한 의견대립이 있었으나 위헌정족수를 채우지 못하여 합헌결정이 내려진 것이다.[17]

본 결정의 다수의견(김종대·민형기·박한철·이정미)은 태아는 한 인간으로 성장할 가능성이 크므로 태아에게도 생명권이 인정되어야 하며, 태아가 독자적 생존능력을 갖추었는지 여부를 낙태 허용의 판단기준으로 삼을 수 없다고 하면서, 임신 후 몇 주가 경과했는지 또는 생물학적 분화 단계를 기준으로 태아에 대한 보호의 정도를 달리할 것도 아니라고 보아, 태아의 발달 정도에 따른 낙태 허용 가능성을 명시적으로 부정하였다. 또한 낙태를 처벌하지 않거나 형벌보다 가벼운 제재를 가하게 된다면 현재보다도 훨씬 더 낙태가 만연하게 될 것이고, 사회적·경제적 사유로 인한 낙태로까지 그 허용의 사유를 넓힌다면 자칫 자기낙태죄 조항은 거의 사문화되고 낙태가 공공연하게 이뤄져 생명 경시풍조가 확산될 우려도 있다고 보아 낙태죄 처벌의 효과를 긍정하였다.

16) 연합뉴스, 2012. 10. 15. 자, 「서울가정법원 첫 '입양허가' 결정」
17) 법률신문, 2012. 8. 23.자, 「헌법재판소, 낙태죄 위헌성 여부 첫 결정… "합헌"」

반면 이강국 · 이동흡 · 목영준 · 송두환 재판관의 반대의견은 임신 초기의 낙태까지 전면적, 일률적으로 금지하고 처벌하고 있다는 점에서 임부의 자기결정권을 침해하여 헌법에 위반된다고 보았으며, 태아에 대한 국가의 보호의무에는 여성이 임신 중 또는 출산 후 겪게 되는 어려움을 도와주는 것까지 포함된다고 보아야 한다고 하면서, 국가는 인간생명의 발달단계에 따라 그 보호정도나 보호수단을 달리할 수 있다고 하였다. 따라서 태아의 독자적 생존능력이 인정되는 임신 24주 이후에는 임부의 낙태를 원칙적으로 금지하고, 임부의 생명이나 건강에 현저한 위해가 생길 우려가 있는 등 특단의 사정이 있는 경우에만 낙태를 허용하는 것이 바람직하다고 보았다. 또한 임신초기인 1~12주까지의 태아는 신경생리학적 구조나 기능을 갖추지 못해 고통을 느끼지 못하고 임부의 합병증과 사망률이 현저히 낮으므로 임신초기에는 임부의 자기결정권을 존중해 낙태를 허용해줄 여지가 크다는 점에서 임신 초기의 나태까지 전면적, 일률적으로 금지하고 있는 낙태죄 처벌조항은 침해의 최소성에 위배되고, 형법상 낙태죄 규정이 이미 거의 사문화되었음을 긍정하면서 태아의 생명보호라는 공익은 위 처벌규정을 통하여 달성될 것으로 보기 어려운 반면 위 처벌 조항으로 인해 제한되는 사익인 임부의 자기결정권은 가볍게 볼 수 없어 법익의 균형성 요건도 갖추지 못하였다고 보았다.

여성의 임신, 출산에 관한 선택권은 성관계·피임·임신·임신중절·출산·양육 전반에 관한 여성의 삶의 맥락에서의 재생산권으로 파악되어야 한다. 우리나라가 비준 동의한 조약인 '여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약'에서도 교육분야, 고용분야, 보건분야 등에 걸쳐 재생산권의 보장을 담고 있다. 특히 작년에 진행된 제49차 유엔 여성차별철폐위원회 역시 2011. 7. 29.자 한국 정부에 대한 최종권고문에서 "임신중절을 한 여성들에게 부과되는 처벌 조항들을 삭제할 목적으로 임신중절과 관련된 법, 특히 형법을 검토할 것을 고려하고, 안전하지 않은 임신중절로 발생할 수 있는 합병증 관리를 위해 양질의 서비스를 제공할 것"을 촉구하고 있다. 그럼에도 위 헌법재판소 결정은 다소 맹목적인 '태아의 생명권' 보호론을 전제로, 이미 사문화된 낙태죄 처벌조항의 효과를 긍정하면서 임부의 자기결정권에 관한 침해에 관하여는 거의 고려하지 않은 것으로 보인다. 이에 반해 반대의견에서는 현대 의학에서의 태아가 독자적인 생존능력이 인정되는 임신기간, 임신기간에 따른 태아와 임부의 건강상의 위험, 낙태죄 처벌규정의 실효성 등을 두루 검토하여 임신 초기에까지 낙태죄를 처벌하는 것은 임부의 자기결정권을 침해한다고 보았다는 점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 다만 여성 재판관이 여성의 자기결정권에 관한 고려를 하지 않고 다수의견에 찬동하였다는 점과, 위와 같은 위헌의견이 위헌정족수를 채우지 못하여 합헌결정에 이르고 말았다는 점에서 아쉬운 면이 있다.

Ⅲ. 빈곤노동 분야

1. 주요 이슈

가. 여성 노동 현황

1) 고용 일반

통계청이 발표한 '2012 통계로 보는 여성의 삶' 자료에 의하면, 2012년 현재 여성의 경제활동참가율이 49.7%로 남성의 경제활동 참가율 73.1%보다 크게 낮고, 임시직과 일용직 비율이 3명 가운데 1명꼴인 36.6%였다. 남성(21.5%)보다 1.5배 높은 수준이다.[18] 전체 여성 중 고용된 사람의 비율을 표시하는 '고용률'은 다소 높아졌고 특히 50대 이상 여성의 고용률이 높아지고 있으나[19] 대부분 저임금 미숙련 서비스업 중심의 불안정한 일자리라는 점을 고려하면 그렇게 반가운 일만은 아니라고 할 수 있다.

전체적인 고용률이나 경제활동참가율은 증가하고 있지만 고질적인 고위직 진출 제한은 여전히 그대로여서 2012. 6. 한 외국계 투자회사가 발표한 보고서[20]에 따르면 우리나라 대졸자 중 여성 비율은 48%, 신입사원 때는 40%로 다른 아시아 국가와 비교하면 평균 수준은 되지만, 중간 및 고위급 관리자 때는 아시아 꼴찌인 6%로 급격히 낮다고 하며, 특히 우리나라는 응답 고위경영진의 47%가 중간 관리자급 혹은 임원급까지 승진한 여성 중 다수 혹은 대부분이 양육 및 가사에 대한 부담 때문에 결국 자발적 퇴사를 결정하게 된다고 응답하여 아시아 평균(28%)은 물론 인도(44%), 일본(34%) 보다도 높다는 결론이 나왔다고 한다.[21]

2) 임금 격차

세계경제포럼(WEF)이 2012. 10. 23. 발표한 연례 성 격차 보고서에 따르면 한국의 성별 임금 격차는 조사 대상 135개국 중 117위다. 성별 임금 격차는 2010년에도 116위를 차지한 바 있다. 미국 뉴욕의 비영리재단 '아시아 소사이어티'가 2012. 4. 19.에 낸 '아시아 여성의 지위 실태 보고서'에서도 한국이 아시아에서 남녀 불평등이

18) 한겨레 2012. 6. 26. "그녀들이 울고있다…워킹맘 30% '삶에 불만족'"
19) 한국경제 2012. 10. 10. "돈 벌이에 내몰리는 아줌마…30-50대 여성 '파트타이머' 증가"
20) McKinsey Global Institute, Women Matter : An Asian Perspective-harnessing female talent to raise corporate performance, June 2012
21) 연합뉴스 2012. 7. 1. "韓여성 기업 고위직 진출, 아시아 꼴찌수준"

가장 심하며 특히 한국 여성이 받는 임금은 남성 임금의 평균 51%에 불과해 아시아 국가 가운데 최저 수준이라고 한다. 이처럼 성별 임금 격차가 큰 것은 여성들이 주로 비정규직, 불안정한 일자리에 종사하고 육아를 위해 퇴직하는 여성들이 많아 고임금 여성 노동자가 남성보다 적기 때문인 것으로 판단된다.

3) 일하는 50대 여성[22)]

통계청이 발표한 경제활동인구조사 자료에 따르면 올해 1월부터 8월 사이 50대 여성의 경제활동 참가율 평균치는 59.1%에 달하는 것으로 나타났다. 여성 경제활동인구 중 다른 연령대와 비교해도 50대 여성의 경제활동 참가 증가율은 유독 두드러진다. 이와 같은 현상의 배경에는 베이비붐 세대 남성들의 퇴직이 주요한 원인 중 하나인 것으로 보인다. 1955년부터 1963년 사이 태어난 베이비붐 세대 남성 노동자들의 정년퇴직이 본격화되고 있기 때문이다.

문제는 중·고령층 여성의 평균임금이 가계의 주수입원을 대신하기에는 부족할 정도의 낮은 수준에 머물러 있다는 점이다. 한국노동사회연구소가 통계청의 올해 3월 경제활동인구조사 부가조사 결과를 분석한 자료에 따르면 50~54세 여성 노동자의 72.6%, 55~59세 여성 노동자의 77.5%가 비정규직으로 일하고 있는 것으로 나타났다. 월 임금 총액 기준으로 여성 비정규직 노동자의 임금은 남성 정규직 노동자 임금의 35% 수준에 불과하다. 2011년 여성가족패널조사에 따르면 여성 노동자 가운데에서도 30대 이하 연령대의 평균임금이 145만원, 40대는 131만원 선인데 비해 50대의 평균임금은 109만원에 불과해 연령에 따른 임금 격차도 크다.

50대 여성 노동자들에게 돌아가는 일자리가 저임금·비숙련 노동 위주인 현실은 여성 노동자가 불가피하게 직장을 그만둬야 하는 경력단절 문제와 관련돼 있다. 50대 여성의 경우 낮은 학력과 함께 직업훈련이 미비하다는 점 때문에 비정규직을 전전해야 하는 현실이 경력단절의 주된 이유였다.

경제활동과 가사를 병행하는 만큼 50대 여성이 느끼는 스트레스도 심각했다. 여성가족패널조사 결과를 보면 50대 여성의 36.2%가 장시간의 노동 때문에 가정생활에 지장을 느낀다고 응답했고, 35.1%가 가사노동이 과다해 직장생활에 지장이 있다고 응답했다. 이를 반영하듯 국민건강보험공단이 '심한 스트레스 반응 및 적응장애'에 대한 건강보험 진료비 지급 자료를 분석한 결과 지난해 50대 여성 10만 명당 398명

22) 경향신문 2012. 9. 15. "퇴직 남편·미취업 자녀 대신 '일하는 50대여성' 는다."

이 스트레스 문제로 진료를 받아 성별 · 연령별 집단 중 가장 높은 스트레스를 경험하는 것으로 나타났다. 경제활동에 참여하는 50대 여성이 늘고 있는 상황에서 경력 단절을 겪은 이들에 대한 직업훈련은 전무한 상황이다. 또한 이들이 선택할 수 있는 일자리도 요양,간병 등의 돌봄 노동과 음식 · 숙박업 등의 서비스 업종에 한정되어 있는데 이러한 일자리의 임금은 최저임금에도 못 미치는 경우가 많다. 따라서 50대 여성을 위한 직업 훈련과 안정적인 일자리 보장이 시급히 이루어져야 한다.

4) 돌봄노동자의 열악한 노동조건

경제사회발전 노사정위원회 조사에 따르면 지난 해 기준 국내 돌봄노동자는 6개 부문(노인요양서비스, 간병서비스, 아동방문보육서비스, 장애인활동보조서비스, 산후조리서비스, 가사서비스) 48만7000명에 달한다. 돌봄노동자의 대부분이 중고령 여성으로서 돌봄노동은 중고령 여성들이 가장 많이 선택하는 일자리가 되었다. 그럼에도 불구하고 돌봄노동자의 노동조건은 매우 열악하다. 절대 다수의 돌봄노동 일자리가 최저임금 수준의 저임금 일자리며 공공부문에서 운영하는 돌봄노동을 제외하고는 사회보험 가입률도 극히 적다. 노동건강연대와 사회서비스 시장화 저지를 위한 공동대책위원회가 올해 6월부터 8월까지 보육교사 · 간병인 · 요양보호사 · 장애인활동보조인 · 생활재활교사 등 5개 직종에 종사하는 돌봄노동자를 대상으로 실시한 설문 조사 결과를 보면, 응답자의 60%가 근골격계 질환을 앓고 있다. 환자나 장애인, 아이들을 안고 옮기는 작업을 반복적으로 수행하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 산업재해로 인정 받는 경우는 전무하다. 정신 건강도 위험한 상태에 이르렀다. 가벼운 우울증상을 보이는 노동자는 응답자의 36.5%를 차지했다. 중증우울 이상의 증상을 보이는 응답자도 18.7%에 달했다. 임금수준은 매우 낮았다. 장애인활동보조인과 요양보호사 중 100만원 미만의 월급을 받는 노동자는 21%였다. 나머지도 200만원을 넘지 않았다. 대부분 12시간 맞교대나 24시간 장시간 · 고강도 노동을 한다는 것을 감안하면 턱없이 적은 임금이다. 간병인 42%와 요양보호사 39%는 “성희롱을 당한 경험이 있다”고 응답했다[23]. 이처럼 돌봄노동자의 노동조건이 열악한 이유는 우리 사회가 돌봄노동의 가치를 제대로 인정하지 않기 때문이다. 가사노동자에 대한 노동 관계 법령 제외 규정 때문에 돌봄노동자는 여전히 비공식 노동으로 간주되고 있다. 병원에서 근무하는 간병인처럼 사실상 병원의 지휘, 감독을 받아 이르는 돌봄노동자는 특수고용노동자로 간주되고 있다. 따라서 돌봄노동을 공식화하고 돌봄노동을 공적 영역으로 끌어 들여 국가에 의한 책임 있는 지원과 관리가 이루어지도록 해야 한다.

23) 매일노동뉴스 2012. 10. 22. “돌봄 필요한 돌봄노동자…10명 중 2명 중증 우울증”

5) 직장 내 성희롱 후 2차 피해 발생

직장 내 성희롱을 당한 피해자가 해고 등의 2차 피해를 입는 사례가 발생하고 있다. 현대자동차 아산공장 사내협력업체인 금양물류에서 근무하던 중 성희롱을 당한 피해자 김미영(가명 · 47)씨는 성희롱을 문제 제기하였다는 이유로 보복성 징계 해고를 당했고, 산재 인정 결정 후 원직 복귀를 하면서 무기계약을 조건으로 계약서를 작성했다. 그러나 직장에 복귀한 2012년 2월 말에 6개월 계약을 강요받았고 결국 계약서에 사인을 했다[24]. 서울대학교에서 15년간 청소노동자로 일했던 이선옥(가명 · 62)씨도 비슷한 일을 겪었다. 성추행 피해자인 이 씨는 성폭력 의혹이 있는 신임 관리소장의 채용에 반대했다가 지난 2010년 해고됐다. 이에 이 씨는 노동위원회에 부당해고 구제를 신청했고 노동위원회는 자리가 나는 대로 이 씨를 최우선 고용하라고 결정했다. 하지만 이 씨는 "4,5월에 청소 자리가 비었지만 서울대 교직원과 용역회사가 막아서 복직하지 못했다"고 토로했다[25]. 남녀고용평등과 일 · 가정 양립 지원에 관한 법률은 사업주로 하여금 성희롱 피해자에게 해고나 그 밖의 불리한 조치를 하지 못하도록 정하고 있지만 간접고용이나 비정규직 일자리의 경우 고용관계를 사실상 사측에서 마음대로 정할 수 있다는 점을 이용하여 사측은 성희롱 문제를 고용관계의 단절을 통해 덮어버리려는 시도를 하고 있는 것으로 보인다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 법 규정의 엄중한 집행과 더불어 현실에 맞게 법을 개정할 필요가 있다.

6) 산재보험[26]

여성에게 더 자주 발생하는 직업병이 업무상재해로 인정되지 않고, 비정규직 상당수를 차지하는 여성 노동자들은 산재 신청 자체를 꺼려 여성들의 건강권은 끊임없이 위협받으면서, 산업재해보상보험제도가 개정돼야 한다는 목소리가 높아지고 그 논의에서 '여성'을 고려해야 한다는 주장도 등장하였다. 정진주 사회건강연구소장은 "최근 몇 년 동안 남성과 여성의 경제활동 참가 비율은 6 대 4 정도지만 산재 승인 비율을 살펴보면 남성과 여성의 비율이 8 대 2를 나타낸다"며 "여성에 대한 산재 인정은 너무 적고 여성의 산재 현실을 파악하기 위한 기본 성별조사조차 이뤄지지 않고 있다"고 지적했다.

산업 환경이 바뀌며 사고성 재해와 더불어 직업병에 대한 산재 인정이 확대돼야 하

24) 여성신문 2012. 7. 20. "현대차 사내 하청 성희롱 피해자 원직 복귀 후 2차 피해"
25) 프레시안 2012. 7. 30. "서울대에서 성추행 당하고 잘렸어요"
26) 여성신문 2012. 6. 29. "케케묵은 산재보험에 여성이 안 보인다"

지만 현실은 반대다. 산업안전보건연구원에 따르면 업무상 질병의 경우 산재 신청 대비 불승인율은 2007년 54.6%에서 2010년 63.9%로 9.3%포인트(p) 증가했다. 특히 전체 질병 중 상당수를 차지하는 뇌·심혈관계 질환의 불승인율은 2007년 59.8%에서 2010년 85.6%로 25.8%p 급증했고, 근골격계 질환은 2007년 44.7%에서 2010년 52.3%로 7.6%p 늘었다. 암 관련 질병도 제대로 인정받지 못하기는 마찬가지다. 특히 여성이 많은 감정노동자들이 겪는 폭력·폭언·성희롱 관련 정신적 피해도 산재처리가 제대로 이뤄지지 않고 있다. 전체 산재 발생의 90%가 신청조차 되지 않고 있고, 이에 산업안전보건법 관련 규정도 강화해야 한다는 필요성까지 제기되었다. 급식 조리 노동자들 조사에서도 산재처리는 9%에 불과했고 90% 이상의 노동자들이 스스로 치료비를 부담하고 있었다. 최명선 민주노총 노동안전국장은 "산재를 신청하면 사업장은 점검을 받고 산재보험 요율이 인상돼 신청을 기피한다. 사측이 꺼리는 산재 신청을 하는 노동자들은 회사로부터 '찍히게' 돼 비정규직 여성 노동자의 경우 엄두도 못 낸다"고 했다. 중고령 여성 노동자들의 주요 산재인 근골격계 질환, 감정노동자와 성희롱 등으로 인한 정신적 피해를 산업재해로 인정할 필요가 있다. 또한 여성의 특성에 맞는 산업재해를 규명하고 부담 없이 신청할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

나. 여성의 일과 가정 양립

1) 일하는 여성의 가사노동

통계청이 2012. 6. 26. 발표한 '2012 통계로 보는 여성의 삶' 자료 중 일하는 여성에 대하여 경제·직업·건강 등을 전반적으로 고려한 주관적 만족감을 묻는 질문에 워킹맘의 30.6%는 '매우 불만족'(9.1%)하거나 '약간 불만족'(21.5%)하다고 답했다. 워킹맘의 86.5%가 가사를 주도하고 있는 것으로 조사됐고, 남편과 공평하게 가사를 분담하고 있다는 응답은 11.3%에 불과했다. 전업맘(미취업여성)의 불만족 비율(25.4%)보다 워킹맘(취업여성)의 불만족 비율이 높게 나타났다. 여성의 사회진출이 확대되고 있지만, 일하는 여성은 가사부담 등에 시달리고 사회적 지위도 높지 않기 때문인 것으로 풀이 된다.[27]

2) 육아휴직과 경력 인정

2012년 정초부터 법제처가 지난해 12. 20.경 육아휴직기간을 경력기간에 포함시키

27) 한겨레 2012. 6. 26. "그녀들이 울고있다…워킹맘 30% '삶에 불만족'"

지 않는 내용의 법령해석을 한 사실이 드러나 논란이 일었다. 법제처는 문화체육관광부의 '도서관 1급 정사서가 되기 위해서는 6년 이상의 근무경력이 있어야 한다'는 도서관법시행령에 대해 "도서관 1급 정사서가 되기 위한 자격취득에 필요한 근무경력은 휴직기간을 제외한 실제 근무기간을 기준으로 산정해야 하고, 육아휴직 기간이 포함되지 않는다"고 해석했다. 이에 대해 민주노총은 2012. 1. 12. "법제처의 이번 유권해석은 정부가 출산율을 제고하기 위해 육아휴직 사용률을 높이기 위한 조치를 해온 방침과도 정면으로 배치되는 것으로 철회돼야 마땅하다"고 입장을 밝히는 등 노동계와 여성계가 반발하고 나섰다.[28] 국회 입법조사처도 2012. 1. 위 법제처의 유권해석에 대해 "남녀고용평등법 입법 취지에 배치된다"는 입장을 밝히고, "육아휴직이 자격 승급에 장애물이 되지 않는 새로운 자격 취득 방안이 마련돼야 한다"고 제안했다.[29] 육아휴직 기간과 관련해서 연차 유급휴가일수 산정 기준, 파견근로자의 파견근로기간 산정 등도 문제되므로, 육아휴직제도의 취지에 부합하게 관련 규정들을 종합적으로 재검토할 것이 요구된다.

3) 정부의 영유아 보육정책

정부는 2011년 12월 '0~2세부터 단계적으로 무상보육을 확대한다'는 방침을 발표하고, 2012년 1월 18일 '내년부터 3~4세 무상보육도 확대하고, 양육수당 대상도 소득하위 70%로 대폭 확대된다'고 발표한 후 이를 시행하였지만, 2012. 9월 시행 7개월만에 실질적으로 무상보육을 포기하는 정책을 다시 내놓았다.

정부의 영유아보육정책에 대하여는 국공립 보육시설 확충을 통한 보육의 질 향상이 우선순위가 돼야 하는데 정부의 국공립보육시설 확충 예산은 고작 10개뿐이며, 부모의 비용부담 완화 논리만 앞세워 보육시설을 이용하지 않는 것을 전제로 제공되는 '가정양육수당'이라는 손쉬운 정책을 확대·강조하면서 보육료 지원(아이사랑카드) 수준을 동결하여 어린이집 운영의 어려움을 초래하고, 보육교직원 인건비를 동결하여 열악한 환경에 있는 보육교직원의 노동현실을 외면하고 있고, 개인이 소유하고 운영하는 민간어린이집의 보육서비스 수준을 높이기 위한 관리 방안도 없으며, 국민들이 불안해하는 아동학대나 안전사고 등을 예방하는 사업 등도 소홀하고, 어린이집에 자녀를 보내지 않고 가정에서 부모가 아이를 키우더라도 이 아이와 가족을 위한 보육서비스가 필요하지만 이에 대한 정책 또한 취약하다는 지적이 있다[30].

28) 법률신문 2012. 1. 13. "사서 자격취득 경력에 육아휴직기간 불포함 유권해석, 논란"
29) 여성신문 2012. 2. 10. "국회 입법조사처 '육아휴직 막는 자격승급제 바뀌어야'"
30) 한국여성단체협의회 2012. 1. 19.자 기자회견문 "정부는 선심성 정책 대신 믿고 맡길 수 있는 다

다. 여성 고용 및 노동 정책

1) 부진한 「적극적 고용개선 조치」

여성의 고용실태와 차별 개선을 위해 만든 '적극적 고용개선 조치' 제도는, 제대로 역할을 하지 못하는 것으로 드러났다. 민주통합당 은수미 의원이 입수한 국정감사 자료[31]에 의하면, 지난 2006년 시행이후 적용대상이었던 466개소 사업장의 여성근로자 고용비율이 2006년 31.15%에서 2011년 31.80%로 제자리걸음에 그쳤고, 2006년 이후 여성고용기준(동종업종 평균의 60%)에 미달된 기업의 비율은 여전히 50% 대를 상회하고 있으며, 특히 여성관리자기준을 충족시키지 못한 경우(전체 기준미달 기업 795개 중 89.3%에 해당하는 710개 기업이 여성관리자 기준을 충족하지 못함)가 많았으며 이는 주무부서인 고용노동부 산하 기관도 마찬가지라고 하였다.[32]

2) 성별영향분석평가법의 적용

성별영향분석평가법(법률 제11046호 신규제정 2011. 9. 15.)이 지난 해 제정되어, 공포 후 6개월이 경과한 2012. 3. 16.부터 시행되었다. 이에 따라 앞으로 정부가 공공 정책을 수립하거나 사업을 시행할 때 남녀별 차이를 반영하는 '성별영향평가' 적용이 의무화된다. 여성가족부는 3. 16.부터 중앙정부 및 지방자치단체의 주요 정책과 사업 계획 및 시행 단계에서 그리고 지방자치조례를 포함한 법령안 제·개정 때 '성별영향분석평가법'을 적용할 예정이라고 밝혔다.[33]

3) 서울시 여성정책

서울시는 '3·8 세계 여성의 날'을 앞두고 발표했던 「여성의 삶을 바꾸는 서울 비전」을 구체화한 5개 분야 10대 핵심과제를 선정하고 이와 관련해 지난 4월 16일(월) 서울시장을 위시해 각 실·국장 30여 명은 여성 전문가, 주부, 대학생 등으로 구성된 100명 시민평가단 앞에서 그 실행계획을 발표했다.[34] 우선 66만 명에 이르는 서울의 비정규직 여성 노동자를 정규직으로 전환시키는 데 앞장서기 위해 비정규직 2900명 모두를 정규직화 하겠다는 계획을 밝혔고, 비정규직 여성근로자의 정규직

양한 형태의 보육서비스부터 확충하라!"

31) 은수미 의원실 2012. 10. 8. 자 보도자료 『MB정부 5년, 여성 고용차별 개선 및 실질적 평등(적극적 고용개선조치제도)은 유명무실』

32) 이투데이 2012. 10. 8. "은수미, 'MB정부, 여성 고용차별 개선 제도 유명무실'"

33) 문화일보 2012. 3. 14. "공공정책 수립 때 남녀차이 반영"

34) 하이서울뉴스 2012. 4. 16. "공공산후조리원과 투명 복도... 서울 여성 위해 만드는 것들"

전환을 선도하기 위해 우선 지난 5월, 시 본청 및 투자출연기관 비정규직 여성근로자 367명을 정규직으로 일괄 전환하였으며, 정규직 전환 우수 민간 기업에는 서울시가 물품을 우선 구매하는 등 인센티브 부여하고 있다.[35] 또한 정책 수립에서 집행까지 성평등 관점을 도입하기 위한 '성평등 위원회'를 전국 최초로 출범시켰다. 이 밖에도 일·가족 양립 환경을 조성하기 위한 직장맘지원센터를 6월 개소하고, 시립보라매병원 희망관에 '여성 전문 진료센터'를, 25개 자치구 정신보건센터에 '여성 전용 우울증 상담센터'를 각각 운영키로 했다.[36] 그 외에도 기존 서울시 '여성발전기본조례'의 명칭을 '서울시 성평등 기본조례'로 바꾸고 이를 2012. 7. 30. 공포·시행하였는데, 이 조례의 주요 개정 내용은 조례 목적의 구체적 명시(제1조)[37], '여성위원회'를 '성평등위원회'로 변경(제6조), 서울시 모든 위원회 설치·운영 시, 위촉직 위원 중 여성 비율을 현행 30% 이상에서 40% 이상으로 확대(제14조), 여성의 경제활동 참여 촉진 및 일과 가족 양립 지원(제16조~제17조) 신설, 가정폭력, 성폭력, 성매매 범죄의 사전적 예방과 피해자 보호 강화(제21조) 신설 등이다. 이번 조례는 '여성 배려' 중심에서 '실질적 성평등 실현'에 방점을 두고 여성정책 기본조례로서의 기능을 강화하고 시정 전반에 성평등 관점이 반영될 수 있도록 제도적 기반을 마련했다는 데 의미가 있다.

박원순 시장의 「여성의 삶을 바꾸는 서울 비전」은 여성인권과 양성평등을 강조하였다는 점에서 전임 시장의 정책과 비교된다. 오 전 시장의 여성정책이 하이힐이 보도블록 틈에 끼이지 않도록 보도블럭을 교체하고 여성화장실과 전용주차장을 확대하는 등 여성의 '편의'에 중점을 둔 정책이었다면 박 시장의 '서울비전'은 여성의 편의에 그치지 않고 직장여성과 취약계층 여성의 삶의 질을 한 단계 높이기 위한 정책이라는 면에서 우호적으로 평가될 수 있다. 특히 전국에서 처음으로 '권고' 기능까지 하는 성평등위원회를 설치·운영하고 서울시와 산하기관 비정규직 여성을 정규직으로 전환하기로 하는 내용 등은 한 차례 진일보한 정책이라는 평가다. 다만, '대부분 비전발표에 불과해 설익은 정책들이 주를 이룬다'는 회의적인 반응도 존재한다. 그러나 올해 전반기까지만 해도 '구상 수준에 불과한 것이 아니냐'는 비판을 받았던 '싱글여성 전용 안심주택' 정책의 경우 현재 서울시가 임대주택 8만가구 공급계획안을 발표하며 시유지상 기존 노후 저밀 파출소를 여성전용 임대주택과 복합으로 재건축

35) 서울특별시 홈페이지 2012. 7. 9. 여성가족정책실 http://woman.seoul.go.kr/archives/8189
36) 여성신문 2012. 5. 4. "서울시 여성정책 어떻게 달라졌나"
37) '이 조례는 「여성발전기본법」 및 그 밖의 여성 관련 법령에 따라 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 성별을 이유로 한 차별철폐, 여성의 권익증진 및 사회참여 확대 등을 통해 성평등을 촉진하기 위한 서울특별시 정책의 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.'

하는 방식으로 서울경찰청과의 협의를 통해 지속 확대하겠다는 구체적인 방안까지 공개하고 있으므로 '실효성이 있느냐'에 관한 판단은 아직 두고 봐야 할 것이다.

2. 주요 입법

가. 영유아보육법 개정

영유아보육법은 2012년 한 해 동안 3차례 개정되었는데, 그 내용을 종합하면, 보육실태조사를 3년 주기로 실시하도록 하고, 어린이집 원장과 보육교사의 자격검정 및 자격증 교부업무를 공공 또는 민간기관, 단체에 위탁하여 실시할 수 있도록 하고, 다문화가족의 자녀에게 국공립어린이집 등을 우선 이용할 수 있도록 하며 무상교육의 특례를 부여하고, 부정한 방법으로 지원받은 보육료 및 양육수당의 환수근거규정을 마련한 것 등이다. 또한 보육시설의 종류 중 종교 단체, 학교 등 사회복지법인을 제외한 비영리단체 법인이나 단체 등이 설치 운영하는 법인·단체 등 보육시설을 신설하고, 어린이집 평가인증 결과 공표에 대한 법적근거를 마련하여 부모의 알권리를 충족하도록 하며, 어린이집안전공제회 보상의 범위를 생명신체상의 피해에서 재산상의 피해까지 확대하고 어린이집은 공제회에 당연 가입하는 것으로 하였다. 아울러 직장어린이집 설치 이용률을 높이기 위하여 직장어린이집 설치를 이행하지 아니한 기업에 대해서는 위반사실을 공표하도록 하였다.

나. 유아교육법 개정

유치원교육과정 운영을 교육과정 운영, 교육과정 이후에 이루어지는 그 밖의 교육활동, 방과후 과정으로 나누고, 방과후 과정에 대한 관련 조문을 정비하고, 유치원운영위원회의 설치운용을 신설하고, 유아의 보호자에게 지급하는 것을 원칙으로 하는 초등학교 취학 직전 3년의 유아교육에 대한 무상교육을 도입하고, 부정한 방법으로 지원받은 비용의 환수 및 형벌 근거 규정을 도입하였다.

다. 모성보호에 관한 근로기준법령 개정

제18대 국회에서 근로기준법(법률 제11270호 일부개정 2012. 2. 1.)이 개정되어, 공포 후 6개월이 경과한 2012. 8. 2.부터 시행되었다. '산전과 산후'를 '출산 전과 출산 후'로 하여, 종전의 '산전후휴가'를 '출산전후휴가'로 명칭을 바꿨다. 사용자는 임신 중인 여성 근로자가 유산의 경험 등 대통령령으로 정하는 사유로 출산전후휴가를

청구하는 경우 출산 전 어느 때 라도 휴가를 나누어 사용할 수 있도록 하여야 하고, 이 경우 출산 후의 휴가 기간은 연속하여 45일 이상이 되어야 한다. 지금까지 출산일 전후에 휴가를 이어서 사용하는 경우만 출산전후휴가로 인정하던 것을 개선하여, 유산·사산 위험이 있는 경우에는 산전후휴가를 출산 전에 나누어 사용할 수 있도록 함으로써 임신 중인 여성 근로자에 대한 보호를 강화한 것이다.

또한 근로기준법 시행령(대통령령 제23868호 일부개정 2012. 06. 21.)도 개정되어, 기존에 임신 16주 이후에 유산 또는 사산한 경우에만 휴가를 부여하던 것을, 11주 이내의 경우에도 5일, 12주 이상 15주 이내인 경우 10일까지 유산·사산휴가를 부여하였다.

라. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 개정

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(법률 제11274호 일부개정 2012. 2. 1.)이 개정되었다. 그 주요내용은 (1) 근로자가 5일 범위에서 3일 이상의 배우자출산휴가를 사용할 수 있도록 하고 그 중 3일은 유급으로 하며, (2) 기간제근로자 및 파견근로자의 육아휴직기간이 사용기간 또는 근로자파견기간에서 제외될 수 있도록 함으로써 육아휴직 활용이 촉진될 수 있도록 하는 한편, (3) 정상적인 사업운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등을 제외하고는 사업주의 육아기 근로시간 단축청구 허용 및 가족돌봄휴직 허용을 의무화하고, 이를 위반하는 경우 과태료를 부과할 수 있도록 한 것이다. 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하는데, 이 개정된 규정은 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

3. 주요 판결례

가. 케이티엑스(KTX) 여승무원에 대한 한국철도공사의 사용자성을 부인한 판결

2012. 10. 5. 서울고등법원에서는, 종래 같은 법원에서 묵시적 근로계약관계가 인정(서울고등법원 2011. 8. 19. 선고 2010나90816 판결)되었던 한국철도공사 KTX 여승무원 사건에서 상반되는 판결을 내려 한국철도공사의 사용자성을 부인하는 판결이 나왔다.[38] 이에 따르면 ① 홍익회는 철도관광레저 같은 하도급업체에 독자적인 경

38) 서울고등법원 2012. 10. 5.선고 2011나78974판결

영 및 인사노무 관리 능력 및 실체가 있고(독자적으로 근무성적 평정 실시, 무선이동단말기, 휴대용 무전기, 사각 key 등은 고속철도 운행상 안전 및 보안과 직결되어 철도청이 대여할 수밖에 없는 물품이라는 점 등), ② KTX 승객서비스 업무 중 KTX 여승무원의 업무를 열차팀장의 업무와 분리하여 도급형식으로 위탁하는 것이 도급계약의 성질상 불가능하지는 않고, ③ 여승무원의 업무 중 철도청이 열차팀장을 통하여 직접 담당하는 고속철도의 운행 및 승객의 안전과 밀접하게 관련된 부분이 일부 존재하나 이러한 업무는 매우 예외적인 이례적인 상황에 필요한 것으로서 평상시의 일상적인 활동이 아닐 뿐 아니라 KTX 여승무원의 전체 업무에서 차지하는 비중도 매우 낮아 홍익회가 실질적 사용자이고 한국철도공사와 홍익회 사이에는 진정한 의미의 도급계약이 존재한다는 것으로, 2008년 철도공사의 근로자지위를 확인한 가처분 사건[39]부터 서울중앙지방법원[40], 서울고등법원 판결[41]을 통해 유지되어 왔던 결론을 뒤집는 것이었다.

이러한 법원의 입장은 매우 형식적인 것으로서, 고속열차 여승무원들의 업무 내용과 지휘명령관계 실질에 관한 사실을 오인하고, 묵시적 근로계약관계나 근로자파견법 법리를 오해한 것이라는 비판을 받았으며, 2012. 10. 30. 근로자 측에서 상고하여(2012다96922) 한국철도공사가 상고한 사건(2011다78316호)과 함께 대법원에 계류 중이다.

나. 사내하청 성희롱 피해자에 대한 사용자의 손해배상책임 부정 판결

현대자동차 사내하청업체에서 직장 간부에게 성희롱을 당한 뒤 해고된 여성 노동자에 대해 현대자동차와 해당 하청업체 대표이사는 책임이 없다는 판결이 나왔다. 사내하청업체인 금양물류는 2010년 9월 소속 직원인 김미영(47·가명)씨가 성희롱 문제를 제기하자 피해자를 해고한 뒤 폐업 공고를 냈다. 그 후 '형진기업' 으로 이름을 바꾸고 피해자를 제외한 직원들만 고용 승계한 바 있다. 서울중앙지방법원(민사45단독 김용두 판사)은 김 씨를 성희롱한 직장 상사 2명에게 각각 700만원과 400만원을 지급하라고 판결했으나 현대자동차와 금양물류 대표에게 제기한 손해배상 소송은 기각했다. 성희롱 가해자의 책임은 인정되지만 현대자동차와 하청업체 대표 모두 적절한 손해배상 청구대상이 아니라는 것이다. 재판부는 "성희롱이 직무와 무관한 시간으로 보이는 토요일 한밤중에 휴대전화의 문자 또는 통화를 통해 사업주의 지배·관리권이 미치기 어려운 사적인 영역에서 이뤄졌다"며 현대자동차의 책임을 인정하

39) 서울중앙지방법원 2008. 12. 2. 자 2008카합3449 결정 (관여법관 : 이동명, 이홍주, 이국현)
40) 서울중앙지방법원 2010. 8. 26. 선고 2008가합118219 판결 (관여법관 : 최승욱, 황혜민, 정교형)
41) 서울고등법원 2011. 8. 19. 선고 2010나90816 판결 (관여법관 : 김용빈, 유석동, 이순형)

지 않았다. 이어 "피해자인 김씨가 성희롱 사실을 공개하지 않아 현대자동차가 전혀 알 수 없는 상황에서 성희롱이 발생했고 하청업체의 작업이 현대 아산공장에서 이뤄졌다고는 하나 현대자동차가 해당 작업장을 실질적으로 관리 감독했다는 자료는 찾아보기 힘들다"고 설명했다. 김씨가 금양물류 대표에 대해 제기한 손해배상 청구에 대해서도 "성희롱 예방 의무 책임을 지는 사업주는 회사의 대표이사가 아닌 독립된 법인격을 갖는 회사 자체"라며 인정하지 않았다. 이에 대해 '현대자동차 아산공장 사내하청 피해노동자 지원 대책위원회(이하 대책위)'는 "피해자가 근무하던 금양물류는 현재 간판을 바꿔 달았는데 책임은 어디에 물어야 하나"라며 "이번 판결은 폐업을 반복하는 사내 하청업체의 특성을 간과한 것"이라고 비판했다[42]. 대책위가 지적한 것처럼 이번 판결은 직장 내 성희롱을 당한 간접고용 노동자들의 인권을 위협하는 것이다. 현대자동차는 1년에 한 번 이상 반드시 시행하도록 돼 있는 성희롱 예방 교육을 14년간 한 번도 시행하지 않았으며 이는 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제13조(직장 내 성희롱 예방 교육)에 정면으로 위배되는 것이다. 직장 내 성희롱은 피해자와 가해자 당사자만의 우발적 갈등이 아니라 상사와 부하직원이라는 위계질서와 성별 권력관계가 작용하여 벌어지는 폭력이다. 그럼에도 불구하고 법원은 성희롱을 구조적 문제에서 바라본 것이 아니라 개인 간의 분쟁으로 축소시켰다. 또한 실제 사용자는 현대자동차임에도 불구하고 법원은 사용자가 누구인지 형식적으로만 판단함으로써 간접고용 노동자가 처한 현실을 외면하였다.

다. 특수고용노동자 관련 판결[43]

재능교육 해고 노조원들의 천막농성이 1778일에 이르고 있는 상황에서 지난 11월 1일 서울행정법원은 '사측이 노조 활동을 이유로 위탁계약을 해지한 것은 정당한 노조 활동에 대한 불이익으로 부당노동행위에 해당한다'고 판결했다. 아울러 '비록 위임계약을 체결해 왔지만, 실제적으로 단체협약을 체결해 왔고 일정 정도 사용종속관계가 인정되므로 노조법상의 근로자로 보는 것이 타당하다'고 판결했다.

재능교육 학습지 교사들은 2011년 7월 중앙노동위원회에 '부당해고 및 부당노동행위 구제신청'을 제기했지만 기각됐다. 당시 중앙노동위원회는 2005년 대법 판결을 근거로 '학습지 교사는 근로기준법상 근로자로 볼 수 없고, 전국학습지노조는 노조법상 노조라고 보기 어렵다'고 판결했다. 하지만 법원은 이번 판결에서 대법원과 중앙노동위원회의 기각 판정을 뒤집고, 일부 원고의 손을 들어줬다. 다만 법원은 부당해고

42) 한국일보 2012. 9. 5. "현대차, 하청노동자 성희롱에 면죄부 받나"
43) 여성신문 2012. 2. 3. "노동인권 사각지대…특수고용직"

와 관련해서는 '수수료 실적에 따라 수입의 차이가 많이 나는 점, 매일 출근을 강제하지 않는 점, 근무시간과 장소를 회사가 정하지 않는 점으로 근로기준법상 근로자가 아니므로 부당해고는 기각한다'고 판결했다[44].

학습지교사 외에도 보험모집인, 골프장 경기보조원(캐디), 정수기관리사 등 실제로는 회사에 노동자로서 노동력을 제공하지만 서류상으로는 개인사업자로 분류되는 특수고용노동자가 급속도로 확산되고 있다. 이들은 노동자로 인정 받지 못하기 때문에 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동3권을 보장받지 못하며 근로기준법 등 노동관계 법령에 의한 보호를 받지 못한다. 대법원 역시 특수고용노동자의 노동자성을 부정하는 경향이 짙다. 앞선 2012년 5월 16일 대법원은 웅진코웨이 코디는 근로자가 아니기 때문에 퇴직금을 받을 수 없다고 판결하였으나, 이러한 법원의 판결은 사용자가 사용자로서의 책임을 지지 않기 위해서 특수고용노동자를 개인사업자로 내모는 현실, 특수고용노동자는 개인사업자로 전환된 후에도 업무 내용뿐만 아니라 노동조건에 있어서도 사용자의 지휘·감독과 의사 결정에 따를 수밖에 없는 현실을 외면한 것이다. 법원은 공장 노동자만을 노동자로 인식하는 구시대적 발상으로부터 벗어나서 특수고용노동자들이 처한 현실에 보다 주목하여야 한다.

라. 보육수당 지급청구 기각 판결

인천지방법원 제11민사부는 2011. 12. 29. 피고 현대제철 주식회사의 직원들인 원고들이 피고를 상대로 하여 제기한 보육수당 지급청구 소송에서 원고패소판결 하였다(2009가합22569). 원고들은 영유아보육법 제14조에 사업주의 직장보육시설 설치 또는 보육수당 지급의무가 규정되어 있는바 직장보육시설 등을 설치하지 않은 피고는 원고들에게 보육수당을 지급하여야 한다고 주장하였다. 이에 대해 재판부는 영유아보육법 제14조는 단순한 권고적 규정은 아니지만 구체적인 사법상 권리를 부여하기 위하여는 개별 근로계약이나 취업규칙, 단체협약 등을 통하여 보육수당의 지급대상, 지급시기, 액수 등에 관한 내용들이 구체화되어야 하고, 사업주가 사업장의 개별적·구체적 여건 및 경제적 능력 등을 고려하여 위 여러 대체수단 중 하나를 스스로 선택할 수 있는 것이지 반드시 보육수당 지급의무만을 부담하게 되는 것은 아니며 이미 회사에서 가족수당, 복리후생수당 등의 명목으로 지급하는 수당과 보육수당이 중복되는 성질이어서 원고의 청구는 이유 없다고 판시하였다.

서울행정법원 제7부도 2012. 8. 16. 원고 법원공무원들이 피고 대한민국을 상대로

44) 참세상 2012. 11. 1. "법원, 재능교육 학습지교사 해고는 부당노동행위"

하여 제기한 보육수당 지급청구 소송에서 원고 패소판결을 하였다(2011구합19437). 위 재판부 또한 영유아보육법 제14조가 단순히 권고적 조항은 아니라고 하면서도 이로써 구체적인 권리를 직접 취득하는 것이 아니라 근로계약, 단체협약 등 근로자와의 합의를 통해 보육수당의 지급시기, 지급액의 산정방식 등을 구체적으로 정할 때에 비로소 근로자가 사업주에 대하여 보육수당의 지급을 청구할 권리가 발생한다고 보아야 하는 점, 사업장에서 직장어린이집을 단독으로 설치할 수 없음이 확정되지 않은 상태에서 곧바로 그 대체의무가 발생한다고 해석할 수 없다는 점, 영유아보육법 시행규칙에서 구체적인 보육수당의 산정방식, 지급액수 등에 대하여 아무런 규정을 두지 않은 점 등을 이유로 원고들의 청구를 기각하였다.

여성들의 일가정 양립을 위하여 일정 규모 이상의 사업주에게 어린이집 설치의무를 부여하되 사업주가 단독 설치가 어려울 때는 공동설치, 위탁계약 또는 보육수당 지급으로 대체할 수 있도록 규정하고 있다. 그러므로 사업주는 법의 규정에 따라 직장보육시설 설치 의무를 부과받았고, 근로자는 사업주에게 직장보육시설 설치를 요구할 권리가 발생한다 할 것이다. 그러므로 직장보육시설이 설치되지 않는 사업장에서 근로자는 대체수단인 보육수당 지급을 청구할 수 있는 권리가 있다고 보아야 한다. 그런데도 보육수당의 지급대상, 지급시기, 액수 등이 구체화되지 않았다는 이유로 원고의 청구를 기각한 것은 법에서 정한 사업주의 의무를 판결로서 면하게 해 준 것으로 사법부의 권한을 벗어난 부당한 판결이다.

마. 보육시설 미설치 기업 공개 판결

서울행정법원 행정12부는 2012. 1. 12. 경제정의실천시민연합이 직장보육시설 설치의무 이행정보에 대한 비공개결정을 취소하라며 보건복지부장관을 상대로 낸 소송에서 원고 승소 판결하였다.

보건복지부장관은 경영 · 영업상 비밀에 관한 사항이라는 이유로 비공개결정을 내렸으나, 이에 대해 재판부는 이 판결에서 정보공개로 인하여 직장보육시설 설치의무를 제대로 이행하지 않은 공공기관이나 기업은 이미지에 불이익을 받을 수 있으나, 이러한 불이익이 국민의 생명 · 신체 · 재산의 보호에 현저한 지장을 초래한다고 볼 수 없다는 점, 영유아보육법에서 설치의무 조항을 위반한 사업장에 대한 제재규정을 따로 두지 않은 점을 고려하면 보육시설 설치에 대한 정보는 위법 · 부당한 사업 활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호하기 위해 공개할 필요가 있는 정보에 해당하는 점 등을 이유로 원고의 청구를 인용하였다.

직장보육시설 설치 비율이 1%밖에 되지 않는 현실에서 사업주에게 보육시설 설치를 강하게 압박해야하는 소관 부처인 보건복지부가 수동적이고 업무태만적인 업무관행에 경종을 울린 판결이지만, 궁극적으로는 영유아보육법상 직장보육시설 미설치시 벌칙 규정 등을 둠으로써 사업주들이 근로자의 일가정양립을 위한 적극적인 노력을 하는 것이 바람직할 것이다.

바. 육아휴직 여직원 왕따시킨 고용주 위자료 2천만 원 인정

광주지방법원(민사 7부)은 2012. 10. 25. 항소심에서 "육아휴직을 마치고 복귀한 손씨를 스스로 퇴직하도록 직원회의를 통해 왕따 분위기를 선동하고 책상을 치워버리거나 모욕한 것은 부당한 대우였다"며 금고로 하여금, 손씨에게 2천만 원을 지급하도록 했다. 원고는 2007년 11월 전남의 한 새마을금고에 입사해 이듬해 4월 결혼한 후 2009년 12월 중순부터 3개월간 출산휴가를 마치고 곧바로 1년간 육아휴직을 했는데, 휴직을 마치고 복귀하자 책상이 사라졌고 담당도 출납업무에서 창구안내와 총무업무 보조로 바뀌어 창구 밖에 서서 손님을 안내해야 했다. 복직 열흘 뒤 금고 측은 손씨가 없는 아침 회의에서 일도 주지 말고 그가 직장을 그만두게 다른 직원들도 동조하라는 지침도 내렸다. "언제쯤 내 자리를 줄 것이냐"는 항의에 회사 임원은 "억울하면 검찰, 청와대에 가서 찔러라, 나는 목 내놓고 산 지 오래됐다"며 배짱을 부렸고, 우울증으로 1주일간 입원치료까지 받은 원고는 다시 40일간 병가를 낸 뒤 복귀하지 않아 지난해 7월 면직됐다. 이에 원고는 위자료 3천만 원을 청구하는 소송을 광주지법 순천지원에 냈고 1심 법원은 1천만 원 지급판결을 내렸는데, 항소심 재판부는 경고성 메시지를 담아 위자료 액수를 증액하여 인정하였다.[45]

사. 출산휴가기간 급여의 임금 인정

2012. 8. 9. 에는 출산 전·후 휴가 기간 중 지급받지 못한 급여에 대해서도 「근로기준법」 상 근로의 대가인 임금으로 보아야 한다는 행정심판 결정이 나왔다. 국민권익위원회 소속 중앙행정심판위원회는 자신이 근무하던 회사가 회생절차에 들어가면서 지급받지 못한 임금과 퇴직금을 국가로부터 지급받기 위해 제기한 행정심판에서, 고용노동부 중부지방고용노동청 경기지청이 출산 전·후 휴가기간 동안의 급여는 근로의 대가가 아니므로 체당금 지급대상이 아니라고 결정한 처분은 위법·부당하다고 판단했다. 중앙행정심판위원회는 「근로기준법」에 규정된 근로의 대가라고 하는 것은

45) 연합뉴스 2012. 10. 25. "육아휴직 여직원 왕따시킨 고용주 거액위자료"

근로자의 근로제공을 원활하게 하거나 근로의욕을 고취시키게 하는 것도 포함된다고 할 수 있는데 출산 전·후 휴가는 임신 중인 여성을 일정한 범위 내에서 법적으로 보호 받게 해 근로의욕을 고취시키는 제도로 볼 수 있다고 판단했다.

또한 관계 법령에서 현실적으로 근로를 제공하지 않는 출산 전·후 휴가에 대해 임금을 지급하도록 규정하고 있는 점, 임산부의 의지에 따라 출산 시기를 조절할 수 없는데도, 출산이라는 우연한 사정에 따라 체불 임금의 성립여부가 결정된다면 임신부를 보호하고자 하는 법의 취지와도 맞지 않는 점 등을 고려해 중부지방고용노동청 경기지청이 산전·산후 휴가기간 동안 지급하지 못한 급여를 체당금이 아니라고 결정한 것은 위법·부당하다고 판단했다.[46] 이는 법령해석에 대한 최종적인 유권해석 권한이 있는 대법원의 판단은 아니지만, 근로기준법상의 임금의 개념 및 출산전후휴가의 취지에 부합하는 적법·타당한 해석이다.

아. 국가인권위원회 요양보호사 노동 인권 개선 정책 권고 결정

2012. 6. 14. 국가인권위원회는 보건복지부와 고용노동부, 지방자치단체에 요양보호사의 노동인권 개선을 권고했다. 위원회는 요양보호사 운영실태 조사 결과를 토대로 요양보호사의 노동조건이 매우 열악하다는 점을 인식하고 이에 포괄임금제의 남용 금지와 적정한 임금 보장을 위한 표준근로계약서의 정비, 임금 가이드 라인의 설정, 요양보호사 1명이 담당 가능한 수급자의 수를 반영한 요양보호사 인력배치 기준 설정, 야간 간호 인력의 배치, 재가장기요양기관의 난립을 해결하기 위한 시설·인력·운영 설치 기준 강화, 비영리 법인에 의한 합리적 운영 방안 모색, 근로기준법의 준수, 수급자 또는 수급자의 가족에 의한 성희롱 문제 해결 등을 요구하였다.

노인장기요양보험이 도입된 지 4년이 지난 지금 장기요양기관의 난립과 국가의 책임 회피로 인하여 일선에서 수급자를 대하는 요양보호사가 모든 책임을 떠안는 현실이다. 사회보험이 가지는 공공성은 사라지고 장기요양기관은 돈을 벌기 위한 수단으로 전락하고 있다. 그 과정에서 장기요양기관은 이윤을 남기기 위해 요양보호사를 착취하고 있다. 요양보호사의 하소연에도 불구하고 주무기관인 보건복지부, 고용노동부와 지방자치단체는 요양보호사의 현실을 외면하고 있는 상황에서 이번 국가인권위원회 결정은 시의적절하고 필요한 결정이라고 할 것이다. 권고를 받은 기관들은 권고에 맞는 기준을 설정하고 이를 이행해야 할 것이다.

46) 국민권익위원회의 2012. 8. 9.자 보도자료 '출산 휴가 기간 중 받지 못한 급여도 임금에 해당'

IV. 여성에 대한 폭력 방지 분야

1. 주요 이슈

가. 각종 여성 폭력 사건 발생

1) 오원춘 사건

2012. 4. 1. 수원 지역에서 저녁 시간에 귀가하던 20대 여성이 중국 동포 오원춘에 의해 납치·살해 되었다. 이 과정에서 피해자가 112 신고센터에 구조요청을 했으나 위치추적 실패, 출동한 경찰의 수색도 실패했으며, 이튿날 아침 "부부싸움 소리를 들었다"는 주민의 신고로 현장을 확인하여 범인을 검거했으나 피해자는 토막 난 시신으로 발견되어[47] 경찰의 초동수사 미흡으로 피해자를 구조하지 못했다는 비판이 일었다. 가해자 오원춘은 6월 수원지법에서 사형을 선고받고 항소심에서 무기징역으로 감형되었다[48].

이 사건에 대하여 여성단체들은 '살인이나 시신 훼손 보다 더 끔찍한 것은 경찰의 대응이 적절하지도, 신속하지도 못했을 뿐더러 사건을 축소·은폐하려했다는 사실이다. 모든 성폭력과 가정폭력은 명백한 범죄인데도 경찰은 이번 사건을 두고 단순 성폭행인줄 알았다거나 부부싸움인줄 알았다고 해명하였고 이는 이번 사건이 여성 폭력에 대한 잘못된 통념과 관행의 합작품이라는 것을 보여준다'고 비판하였다.[49]

2) 김점덕 사건

2012. 7. 16. 경남 통영에서 40대 남성 김점덕이 등교 중이던 초등학교 4학년 여아를 자신의 차에 태워 납치해 성폭행을 시도한 후 살해하였다. 피해 여아가 등교길에 버스가 오지 않아 평소 알고 지내던 이웃 아저씨(가해자)에게 "학교에 데려다 달라"고 요청하자 가해자가 자신의 집으로 데려가 성폭행을 시도했고 피해 여아가 저항하자 살해해 암매장한 것으로 밝혀졌다. 시신이 발견된 것은 실종 6일째, 공개수사 3일째 되는 날이었다.[50] 가해자가 성범죄 전과 12범이었고, 경찰의 우범자 관리 대상이기도 했다는 점 때문에 성범죄자 신상공개 대상자 확대 여론이 높아졌다.

47) 경향신문, 2012. 4. 7.자, 「위치파악 못하고 늑장출동한 '1시간' 사이 살해」
48) 동아일보, 2012. 10. 19.자, 「"얼마나 더 끔찍해야" 오원춘 무기징역 감형에 들끓는 여론」
49) 한겨레, 2012. 4. 10.자, 「여성폭력 손놓은 정부…피살자 통계도 없어」
50) 동아일보, 2012, 7. 23.자, 「아름이 살해범은 '성폭력 전과' 40대 이웃집 아저씨」

3) 서진환 사건

2012. 8. 20. 서울 중곡동에서 40대 남성 서진환이 30대 주부를 성폭행 시도하고 살해한 사건이다. 피해 여성이 자녀를 유치원 통학차량까지 배웅하러 잠시 현관문을 열고 외출한 사이 집으로 들어와 성폭행을 시도했으나 경찰 출동으로 실패하자 살해하였다. 경찰 검거 후 가해자가 전과 11범에, 성범죄 전과로 위치추적전자장치(전자발찌) 부착자였고, 해당 사건 13일 전에도 주변 지역에서 성폭력을 범했다는 사실이 알려져 파장이 일었다. 이전 사건 역시 신고가 접수되어 가해자의 DNA까지 확보했었으나 검찰과 DNA 정보를 공유하지 않아 검거하지 못했다는 사실이 추가로 확인되면서 성범죄자 정보 관리 강화를 요구하는 목소리가 높아졌다.[51]

4) 강남진 사건

2012. 8. 21. 수원 파장동의 한 술집에서 30대 남성 강남진이 여주인을 성폭행하려다 실패하자 여주인 등 2인을 흉기로 찌르고 도망치다 일반 주택에 침입해 흉기를 휘둘러 1명이 사망하고 2명이 상해를 입은 사건이 발생했다.[52] 가해자가 특수강간 2회를 저지른 전과범으로 징역 7년을 선고 받아 복역하고 출소해 한국법무보호복지공단에 입소한 자로 밝혀져 논란이 됐다.

5) 고종석 사건

2012. 8. 30. 전남 나주에서 평소 피해자의 어머니와 알고 지내던 20대 남성 고종석이 7세 여아를 납치·강간한 사건이 발생하였다. 가해자가 범행 당일 피해 여아의 어머니에게 "아이들은 잘 있느냐"고 물어 범행 대상을 돌볼 성인이 없는 상황임을 미리 확인하는 등 계획적으로 범행을 하였다. 가해자는 피해 여아의 집에 들어와 이불 채 해 여아를 납치하여 성폭행한 후 목 졸라 살해하려다 다리 밑에 두고 사라졌다.[53] 가해자가 음란물 중독자였다는 점 때문에 아동포르노 단속의 필요성이 제기되었다.

6) 곽광섭 사건

2012. 9. 11. 충북 청주에서 20대 여성이 동일한 건물에서 거주하던 40대 남성에게 강간·살해 당한 사건이다. 가해자는 다른 지역에서 친딸과 의붓딸을 성폭행해 징역

51) 경향신문, 2012. 8. 22.자, 「전자발찌 찬 채 성폭행 저항 주부 살해」; 한국일보, 2012. 9. 12.자, 「서울 중곡동 살해범 또 다른 성폭행/ 전자발찌 경로 조회 늑장…살인 막을 기회 놓쳤다」

52) 동아일보, 2012. 8. 22.자, 「소급적용 안돼 '발찌' 못채워… 강간전과자 살인까지」

53) 서울신문, 2012. 9. 1.자, 「무서운 이웃집 아저씨들/ 범행 직전, PC방서 엄마 만나 "아이들 잘있나" 확인까지…」

5년을 선고 받고 복역 뒤 경찰의 '성범죄 우범자' 관리 대상이었다. 가해자가 위치추적전자장치 소급적용제도에 대한 헌법소원으로 만기 출소했다는 사실이 전해지면서 전자발찌 부착이 소급적용되었다면 범죄를 미리 예방할 수 있었다는 여론이 형성되면서 전자발찌 부착 대상 확대와 소급 적용 등의 논의가 확산되었다.[54]

나. 국회 '아동·여성 대상 성폭력대책 특별위원회' 구성

연이은 사건 발생으로 정부 각 부처는 잇따라 대책을 발표하고 여성인권단체들도 성명, 논평, 각종 토론회 등으로 활발하게 의견을 개진하는 가운데 국회는 성폭력에 대한 입법 개선을 위하여 '아동·여성 대상 성폭력대책 특별위원회'를 구성하였다. 2012년 8월 여야당이 각각 친고죄 폐지안을 발표한 것을 계기로 성범죄 근절 대책 마련을 위한 여야당 의원 공동 참여 특별위원회 구성을 제안하였고, 9월 10일 국회 본회의에서 아동·여성 대상 성폭력대책 특별위원회 구성 결의안이 통과된 것이다.[55] 특별위원회는 법률안 심의 및 의결권을 갖는다는 특징을 가지며, 구성인원은 18명(위원장 이미경), 활동기간은 12월 9일까지로 합의했다. 활동은 1) 성폭력 범죄 근절 대책(우범자 관리, 피해자 지원책, 사회적 안정망 구축) 마련 2) 성폭력 관련 법안 심사·처리 등을 내용으로 하기로 계획되었다.[56] 9월 27일 교육과학기술부, 법무부, 행정안전부, 보건복지부, 여성가족부, 경찰청 등 7개 중앙행정기관장과 성폭력 대책 관련 업무 현황 보고회를 개최해 질의하고,[57] 이후 11월 19일 활동 보고를 통해 63건의 성폭력 관련 법률안 심사 결과를 발표하고, 성폭력 범죄의 친고죄 전면 폐지 등 개정안을 제출했다. 이 날로 특별위원회의 활동은 종료되었으며, 이어 11월 22일 국회 본회의에서 특별위원회가 심사한 5개의 법률개정안이 모두 가결되었다(주요 내용은 Ⅱ항 참조).[58]

다. 여성폭력피해자 정보의 사회복지통합관리망 관리에 대한 국가인권위 진정

한국여성민우회, 한국성폭력상담소 등 전국 221개 여성단체들은 2012년 4월 6일 정

54) 경향신문, 2012. 9. 14.자, 「또 '옆집 성범죄 전과자' 성폭행 살인」; 동아일보, 2012. 9. 15.자, 「법원 방관에… 청주 피살 女도 '발묶인 전자발찌 소급'의 희생자」
55) 중앙일보, 2012. 9. 10.자, 「국회, '아동·여성 대상 성폭력 대책 특위' 구성 결의안 통과」
56) 여성신문, 2012. 10. 5.자, 「이미경 국회 아동·여성 대상 성폭력 대책 특위 위원장 인터뷰 」
57) 뉴시스, 2012. 9. 27.자, 「국회 성폭력특위, 오늘 관계기관 성범죄 대책 점검」
58) 여성신문, 2012.11.29.자, 「국회 성폭력특위 "성범죄 친고죄 전면 폐지" 여야 합의」; 서울신문, 2012. 11. 23.자, 「성범죄 친고죄 폐지·화학적 거세 전면확대」

부가 성폭력이나 가정폭력 피해자들의 개인정보를 온라인 관리망(사회복지시설정보시스템과 사회복지통합관리망)에 올리도록 하여 여성폭력피해자의 개인정보를 일반 사회복지서비스 수급자와 통합하여 관리하는 것에 대하여 국가인권위원회에 진정을 제기하였다. 폭력 피해자 지원시설은 기존의 '수기 보고'(문서) 대신 입소자의 실명과 주민등록번호 등을 사회복지통합관리망에 입력해 전산관리번호를 부여받아야 하는데 이는 5년 동안 정부 데이터베이스에 여성 피해자들의 실명, 개인사, 시설 정보가 포함돼 개인정보 유출과 사생활 인권침해 우려가 크다고 주장하였다. 통합관리 조치는 'BH 지시사항'이라는 제목이 붙은 보건복지부 문서에 따라 추진된 것으로, 피해자들의 실명과 피해사실을 비롯한 모든 개인정보가 외부에 노출될 염려가 있어 인권침해 소지가 큰 것임에도 정부는 피해자들의 DB가 등록되지 않으면 여러 시설에서 이중으로 수급을 받을 수 있다는 이유를 들어 등록을 강제하였고, 등록을 하지 않는 피해자에게는 생계급여의 지급을 보류하여 논란이 되었다.[59]

단지 이중수급 의혹이 있다는 이유만으로 심각한 트라우마 때문에 쉼터에 들어온 피해자들의 신상정보를 정부가 5년간 관리하겠다는 발상은 성폭력 피해자의 정신적 고통에 대한 몰이해에 기반한 행정편의적인 것이다. 당장 운영이 곤란해진 쉼터들은 어쩔 수 없이 피해자 정보를 입력하기는 하였으나 현재까지도 이러한 정부의 조치들이 피해자들의 인권을 침해하고 있어 즉각적인 폐지조치가 필요하다.

2. 주요 법률

2012년 여성폭력 이슈는 국회의 '아동·여성 대상 성폭력대책 특별위원회'의 성폭력 관련 법률안 심의를 거쳐 2012년 11월 22일 국회 본회의 의결로 입법의 변화를 끌어내었는데, 이는 성폭력 관련 법률 개정사상 수적으로 가장 많고 내용상으로도 주요한 법률의 변경이라 할 수 있다.

국회 본회의에서 의결된 6개의 법률안은 「형법」, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」,「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」(「특정 범죄자의 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」에서 법제명 변경)이다.

59) 한겨레, 2012. 4. 6.자, 「"성폭력 피해 여성 정부DB에 등록하라" 물의」

유의미한 성과로 평가할 수 있는 내용으로 친고죄 및 반의사불벌죄 규정 전면 폐지, 강간의 객체를 '부녀'에서 '사람'으로 확대, 음주약물로 인한 심신장애 감경 배제 확대, 공소시효 배제대상 성폭력 범죄 확대 등을 꼽을 수 있다. 특히 친고죄 및 반의사불벌죄 조항 삭제로 성폭력을 사적 문제로 치부하던 관점을 재고하는 데 일조할 것으로 보이고, 합의 강요 등의 피해자가 겪던 2차 피해를 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 이에 더해 법률조력인 지원 대상 전면 확대 및 진술조력인 제도 도입, 성폭력 피해자 보호시설 입소기간 연장 등의 개정 내용도 피해자 지원의 보완책으로서 효용성이 있을 것으로 예상된다.

하지만 함께 의결된 법안 중 성범죄자에 대한 처벌 및 규제가 강화 되는 내용의 법률안은 비판적으로 검토할 필요가 있다. 아동·청소년 대상 성범죄에 대한 법정형 강화, 성범죄자 신상정보 공개제도 소급적용 대상확대 및 공개범위 확대, 성범죄자 취업제한 시설 확대, 성충동 약물치료 대상 적용 확대, 성범죄자 뿐 아니라 특정범죄자에 대한 보호관찰제도 도입 및 위치추적 전자발장치 부착 대상자 확대 등이 그것이다.

이하에서는 2012. 11. 22. 국회 본회의 의결을 거친 6개 법률의 주요 내용과 2012년 시행 중인 그 밖의 주요 법률의 내용을 정리한다.

가. 「형법」 개정

1) 친고죄 규정 삭제 : 추행·간음 목적 약취·유인·수수·은닉죄 및 강간죄 등 성범죄에 관하여 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 한 규정을 삭제하였다.
2) 성폭력 범죄의 객체를 '부녀'에서 '사람'으로 변경
3) 유사강간죄 신설 : 폭행 또는 협박으로 사람에 대하여 구강, 항문 등 신체의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 신체의 일부 또는 도구를 넣는 유사강간행위를 한 자는 2년 이상의 유기징역에 처하도록 하고, 관련 조문을 정비하였다.
4) 혼인빙자간음죄 폐지

나. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 전부 개정

1) 친고죄 규정 삭제
2) 장애인과 13세 미만인 사람에 대한 강간죄의 객체를 '여자'에서 '사람'으로 변경
3) 공소시효의 적용 배제 대상 확대 : 13세 미만 여자 및 장애인에 대한 강간(준강간)에 대한 공소시효를 배제하는 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」 제7조의 3 제3항이 2012년 2월 1일 신설되어 2012년 8월 1일부터 시행되었는데, 2012년 11월

22일 국회 본회의 의결된 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 전부개정법률안에서는 공소시효 배제 대상인 범죄의 범위를 13세 미만의 사람, 장애인에 대한 형법상 강간, 강제추행, 강간상해·치상, 강간살인·치사죄, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 위반죄, 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」 제9조, 제10조의 죄로 확대하였다.

4) 법률조력인 제도 확대 도입 : 아동청소년 성범죄 피해자에 대해 시행 중이던 법률조력인 제도를 성폭력범죄 피해자로 확대하여 성폭력범죄의 피해자 및 법정대리인이 형사절차상 입을 수 있는 피해자를 방어하고 법률적 조력을 받을 수 있도록 '피해자 변호인(이른바 법률조력인)'을 선임할 수 있는 근거 규정을 마련하였다.
5) 진술조력인 제도 도입 : 의사소통 및 의사표현에 어려움이 있는 성폭력범죄의 피해자에 대한 형사사법절차에서의 조력을 위한 진술조력인 제도를 마련하였다. 검사 또는 사법경찰관은 13살 미만 아동이나 신체 · 정신적 장애로 의사소통이 어려운 장애인이 성폭력 피해를 입었을 경우 직권 혹은 피해자 측의 신청에 따라 진술조력인을 지정하고 진술조력인우로 하여금 조사과정에 참여하여 의사소통을 중개하거나 보조하게 할 수 있다.
6) 증인지원시설에 대한 근거규정 마련 : 일부 법원에서 시행 중인 증인지원프로그램에 대한 근거규정이 마련되었다. 기본 내용은 증인으로 법원에 출석하는 피해자등을 보호 · 지원하기 위하여 증인지원시설을 설치 · 운영하고 증인지원관을 두는 것이다.
7) 그밖의 성폭력범죄 처벌규정 정비 : '성적 목적을 위한 공공장소 침입죄'를 신설하고 친족성폭력범죄의 '친족'의 범위에 '동거하는 친족'을 포함하였다.

다. 「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」 전부 개정

1) 음주 또는 약물로 인한 감경 배제 규정의 적용 대상 확대 : 음주 또는 약물로 인한 심신장애 상태에서 아동 · 청소년대상 성폭력범죄를 범한 때에는 「형법」 제10조제1항 · 제2항 및 제11조 적용을 임의적으로 배제할 수 있게 하였다.
2) 공소시효의 적용 배제 대상 확대 : 13세 미만 여자 및 장애인에 대한 강간(준강간)에 대한 공소시효를 배제하는 「아동·청소년 성보호에 관한 법률」 제7조의 3 제3항이 2012년 2월 1일 신설되어 2012년 8월 1일부터 시행되었는데, 2012년 11월 22일 국회 본회의 의결된 전부개정법률안에서는 공소시효 배제 대상인 범죄의 범위를 형법상 강제추행죄, 강간상해·치상, 강간살인·치사죄, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 위반죄 등으로 더욱 확대하였다.

3) 법정형 상향 : 아동·청소년에 대한 강간·강제추행 등의 죄의 법정형을 5년 이상의 유기징역에서 무기 또는 5년 이상의 유기징역으로 상향하였다.
4) 아동·청소년이용음란물 관련 처벌규정 정비 : 아동·청소년이용음란물의 정의를 아동·청소년 또는 아동·청소년으로 명백하게 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하는 것으로 한정하고, 아동·청소년이용음란물임을 알면서 이를 소지한 자는 1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.
5) 신상정보 등록 및 공개 관련 규정 정비 : 신상정보 등록대상자, 신상정보의 제출의무, 등록 및 관리 등에 관한 규정을 삭제하는 한편, 공개정보의 범위에 「도로명 주소법」에 따른 도로명과 건물번호, 성폭력범죄 전과사실, 전자장치 부착 여부 등을 포함하고, 고지대상자가 거주하는 읍·면·동의 아동·청소년의 친권자 또는 법정대리인이 있는 가구, 어린이집의 원장, 유치원의 장, 학교의 장, 읍·면사무소와 동 주민자치센터의 장(경계를 같이 하는 읍·면·동 포함), 학교교과교습학원의 장과 지역아동센터 및 청소년수련시설의 장에게 고지하도록 하였다.
6) 성범죄자 취업제한 대상 기관 확대 : 성범죄자 취업제안 대상 기관을 인터넷컴퓨터게임시설제공업, 청소년활동기획업소, 대중문화예술기획업소 등으로 확대하였다.

라. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」개정

「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 개정은 성폭력 예방교육과 홍보에 관한 규정, 성폭력피해자 보호시설의 종류와 입소기간 등에 관한 규정 중심으로 이루어졌다. 특히 성폭력예방교육 및 홍보에 관해서는 어린이집, 유치원, 각급 학교, 국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체의 장은 성교육 및 성폭력 예방에 필요한 교육을 실시하고 그 결과를 여성가족부장관에게 제출하도록 하고, 앞의 교육대상에 포함되지 않는 국민은 성폭력 예방교육 지원기관에서 성교육 및 성폭력 예방 교육을 받을 수 있도록 하였다. 또한 여성가족부장관이 성폭력 예방을 위한 홍보영상을 제작하여 방송편성책임자에게 배포하고, 지상파방송사업자에게 비상업적 공익광고 편성비율의 범위에서 홍보영상 송출을 요청할 수 있도록 하였다.

마. 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」개정

성폭력범죄가 16세 미만의 사람을 대상으로 하였는지를 불문하고 성폭력 범죄자(수형자, 가종료자 포함)가 성도착증 환자인 경우에는 성충동약물치료명령 등을 할 수 있도록 하여 적용범위를 확장하였다.

바. 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」 개정

형 집행 종료 후 보호관찰제도를 신설하고 그에 따라 법 제명을 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」에서 「특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률」로 변경하고, 위치추적 전자장치 부착 대상범죄에 강도범죄 추가하였다. 또한 미성년자 및 장애인을 대상으로 한 성폭력 범죄의 전자장치 부착명령 청구요건 완화하고, 수사기관이 수신자료 열람시 법원의 허가를 받도록 하되 긴급한 경우 사후허가로 가능하도록 하고, 보호관찰소의 장과 수사기관 간 피부착자 정보공유 강화하는 규정을 마련하였다.

사. 그 밖의 주요한 2012년 시행 법률

1) 남자 아동·청소년에 대한 한 강간 처벌규정 시행

2011년 9월 15일 개정된 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조 제1항이 2012년 3월 16일부터 시행되어 남자아동·청소년을 대상으로 한 강간죄가 인정되면서 남자아동·청소년을 상대로 강간행위를 한 자에 대해서는 기존 유사강간죄나 강제추행죄보다 무거운 강간죄가 적용된다.

2) 수사단계 피의자 얼굴 등 신상정보 공개

검사와 사법경찰관이 수사과정에서, 성폭력 범죄 피의자의 사진과 신상을 공개할 수 있도록 2011년 9월 15일 개정된 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 조항이 개정되어 2012년 9월 16일부터 시행되었다. 그러나 이에 대해서는 살인, 강도, 방화와 같은 다른 범죄자와의 차별이라는 주장과 함께 판결 확정 전의 신원공개가 무죄추정의 원칙을 위반하여 인권침해의 소지가 있다는 비판이 있다.

3. 주요 판례

가. 김수철 사건 피해자에게 서울특별시의 배상책임 인정

서울중앙지방법원은 2012. 8. 30. 김수철 사건(2010년 6월 서울 영등포의 한 초등학교 운동장에서 초등학생을 납치해 자신의 집으로 끌고 가 성폭행한 사건으로 가해자에게는 무기징역형이 확정되었음)의 피해자와 그 가족이 서울특별시를 상대로 낸 손해배

상청구소송에서 “서울시는 피해자와 그 가족에게 8,900여만 원을 배상하라”고 원고 일부승소 판결을 했다. 재판부는 “어린 초등학생들이 등하교길에 범죄에 노출될 수 있다는 점이 충분히 예견가능했음에도 학교 측의 보호·감독 의무 위반으로 사고가 발생했다”며 “서울시는 피해자가 다니던 학교의 교장과 교사가 소속된 지방자치단체로서 원고들이 입은 피해를 배상할 책임이 있다. 학교는 법에 따라 운동장을 주민에게 개방해야 하지만 동시에 외부인으로부터 학생들의 안전을 지키기 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다. 김수철이 범행대상을 찾기 위해 주변을 1시간가량 배회했음에도 이를 방치한 것은 정책적 이유나 예산부족 등의 이유로 정당화 될 수 없다”고 판시했다.[60]

이와 같은 판결은 범죄를 막지 못한 지방자치단체의 책임을 직접적으로 인정한 것이어서 앞으로 유사 사례에 적용될 수 있을 것으로 보인다.

나. 대전 지적장애 여중생 집단 성폭력 가해자 소년보호처분

대전지방법원 가정지원(나상훈 판사)은 2011. 12. 27. 지적 장애를 가진 10대 여중생을 집단 성폭행한 혐의로 송치된 고교 3학년 학생 16명에게 1호(보호자에게 위탁), 2호(수강명령 40시간), 4호(보호관찰 1년)등 모두 소년보호처분을 내렸다. 2010. 5. 대전 4개 고등학교의 남학생 16명은 지적 장애 여자 중학생을 한 달간 옥상, 화장실 등에서 집단 수회에 걸쳐 집단 성폭행하였고, 이후 수사가 진행되었다. 그러나 가해 학생들의 학교는 수사가 진행 중이라는 이유로 1년이 지나도록 아무런 징계도 하지 않았으며, 법원은 수능을 치른 뒤로 재판을 연기해주는 등 철저하게 가해학생 위주로 모든 절차가 진행되었고 그 후 법원은 위와 같은 가벼운 처벌을 하였던 것이다.[61] 그러다가 2012. 5. 가해 학생 중 한 명이 성균관대학교에 입학사정관제 리더십 전형으로 입학한 사실이 밝혀지면서 다시 한 번 세간의 이목을 집중시켰는데, 집단 성폭행으로 재판을 받고 있던 B모군에 대해 3학년 담임교사가 ‘준법정신이 투철하고 리더십이 뛰어나다’는 취지의 허위추천서를 써주었다는 사실이 발각되어 성균관대학교로부터 입학취소결정을 받았다. 당시 해당 학교의 교장과 교감을 비롯한 여러 교사들이 부정입학에 직·간접적으로 관여함으로써 2012년 10월 성균관대학교의 입학사정업무를 방해한 혐의로 고발되어 현재 수사 중에 있다.[62] 이는 장애인 피해자에 대한 무시와 몰이해, 입시위주의 교육정책, 지역 사회 특유의 봐주기 문화가 낳은 비상식적인 결과이다.

60) 법률신문, 2012. 8. 30.자, 「법원, 김수철 사건 피해자에게 “서울시가 배상해야”」
61) 여성신문, 2012. 1. 6.자, 「대전 지적장애 여중생 집단 성폭행 사건 무죄 ‘후폭풍’」
62) 여성신문, 2012. 10. 12.자 「대전 지적장애 여중생 집단 성폭행 사건 관련자 고발–가해자 추천한 학교 관계자들도 처벌받아야」

2012년
외교통상 분야 보고

2012 한국인권보고서

김종우, 이주영, 송기호 변호사 (민변 외교통상위원회)

1. 인권과 통상[1)]

가. 들어가며

우리나라에서 통상, 즉 자유무역의 확대라는 주제는 농민 및 자영업자들의 삶을 억압하는 반인권적인 정부 정책의 대표로 인식된 지 오래고[2)], 김영삼 정부 시절의 캐치프레이즈였던 세계화는 (쌀 시장만 제외한) 시장을 모두 개방하는 정책(자유무역)을 조금 더 세련되게 표현한 것이라 할 수 있다.

자유무역의 확대는, 경제학 교과서 초반부에 나오는 리카르도의 비교우위론에 따라 무역을 하면 두 나라 모두 부가 증대되므로, 이를 방해하는 관세를 서로 낮추면 두 나라 모두 더 잘 살 수 있다는 이상을 위한 수단이라 할 수 있다. 그런데 도태될 운명인 경쟁력이 부족한 부분으로 눈을 돌리면, 국부의 증대가 곧 개인의 행복을 보장하는 것이 아니라는 점을 어렵지 않게 알 수 있다.

큰 아들과 작은 아들 중 공부를 좀 더 잘하는 큰 아들에게 학비지원을 집중하였더니, 큰 아들이 자기는 혼자 잘나서 잘 살게 된 줄로만 알고 잘 살지 못하는 동생을 그다지 돌보지 않더라는 사례가 드물지 않다. 집중으로 인한 부의 증대로 동생도 잘 살게 되기를 바라는 부모의 기대는 이렇게 배반당하기 쉽다.

WTO 체제에서 자유무역의 수혜를 가장 많이 받았다고 스스로 평가하는 한국[3)]에서 또한 가장 수혜를 많이 받은 기업은 현대기아자동차와 삼성전자가 될 것인데, 현대기아자동차나 삼성전자가 자유무역으로 인하여 얻게 된 초과이윤을 박탈당한 농민과 자영업자의 정당한 몫으로 이전하였다는 증거는 보이지 않는 것을 보니, 역시 통상도 '실패한 큰 아들 지원'과 다를 바 없다고 볼 수 있다.

따라서 통상이란 세계화의 탈을 쓴 세련된 인권탄압의 전지구적 변종이므로 반대해야할 것으로 인권활동가들이 보고 있는 것이 이상하지 않다.

그런데 서구사회를 중심으로 자유무역 증진과 인권 신장을 연동시키자는 주장이 제기되고 있고, 실제로 그러한 결과를 확인할 수 있는 사례를 사형제 관련 논의에서

1) 김종우 변호사 작성
2) 이는 1980년대의 우루과이 라운드(UR, 1986년부터 1993년까지 협상) 반대 투쟁에서부터 계속된 일련의 흐름이라고 할 수 있다.
3) 외교통상부가 반복하여 보여주는 인식이다. 예를 들면, 외교통상부가 발행하는 2012. 11. 9.자 주간 외교이슈. 링크 : http://story.mofat.go.kr/mofatstory.do?seq=23734

발견할 수 있었다.

이하 이 글은 인권의 옹호라는 기본적인 목표를 이루기 위해 변화하는 환경 속에서 어떠한 방식으로 접근할 것인지 사고를 넓혀보는 의미에서 인권과 통상의 관계를 다른 시각에서 살펴보고자 한다.

나. 인권 신장의 수단으로서의 통상의 가능성

인권을 확대하고자 하는 노력 중 국제인권규약, UPR 등을 활용한 전지구적 인권신장 노력의 범주에서, 인권과 통상의 관계에 주목하여 통상이 인권신장의 수단이 될 수 있다는 흐름이 나타나고 있다. 이는 주로 선진국의 입장에서 개발도상국의 노동권, 환경권, 인권과 무역자유화조치를 연동시키는 것이 매우 효과적이라는 이론구성들이다. 이에 대해서는 개발도상국의 입장에서 별 효과가 없다는 견해들도 제기되고 있다. 비관세무역장벽의 변종으로 개발도상국에 대한 부당한 조치라는 것이다.

고사리 같은 손으로 축구공을 만들며 위험한 환경에서 장시간 노동에 시달리고 있는 개발도상국 아이들을 생각하면, 그런 나라에서 만들어낸 제품에는 관세뿐만이 아닌 반노동세, 반환경세, 반인권세를 가중하여 착취의 의미가 없도록 만들어야 한다는 입장은 매우 훌륭한 새로운 진전이라고 할 수 있다. 실제의 경우에는, 노동시간을 단축하고, 환경에 관심을 쏟으며, 인권을 보장하는 정책을 입안하면 무역자유화의 혜택을 더 많이 볼 수 있게 하는 정도의 유인을 제공하는 정도로 전지구적 인권신장과 자유무역을 연동시키자는 수준이 될 것이다. 이로 인한 인권신장의 효과는 기존의 국제인권규약 같은 연성 인권법에 비할 바가 아닐 것으로 추측된다.[4)]

이에 대해 부정적인 입장은, 자유무역을 하면 그 나라의 부가 증대되어 결국 그 나라의 인권이 신장할 수 있는 물적 토대를 마련하는 것이지 비관세무역장벽으로 오용될 수 있는 제도를 도입하는 것은 부정적이라는 견해[5)]와, 그렇게 유인해봤자 실제로 개발도상국의 인권상황이 신장된다고 보기도 어렵고 그저 시늉만 하게 될 것이며, 오히려 보호무역주의자들이 이제는 명목상의 노동조건을 걸고 자유무역을 방해하는 것이라는 견해[6)]가 있다. 물론 이러한 견해들에 대해서는 큰 틀에서 '실패한 큰

4) Emilie M. Hafner-Burton, "Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression", International Organization 59, Summer 2005, 593-629

5) Alan O. Sykes, "International Trade and Human Rights: An Economic Perspective", JOHN M. OLIN LAW & ECONOMICS WORKING PAPER NO. 188(2D SERIES), May 2003, THE LAW SCHOOL THE UNIVERSITY OF CHICAGO

6) T. N. Srinivasan, "TRADE AND HUMAN RIGHTS", ECONOMIC GROWTH CENTER DISCUSSION

아들 지원론'으로 반박할 수 있겠다.

결국 전지구적 인권신장을 위한 노력의 일환으로 FTA 등의 통상규범을 활용하자는 견해는 아직 생각해보지 못한 새로운 하나의 가능성을 보여준다.

다. 한-EU FTA의 경우

1) 한국의 인권에 부정적 영향을 미치는 FTA

눈을 돌려 우리의 현실에서 인권과 통상규범이 어떠한 관계를 맺고 있는지 살펴본다. 이하의 논의는 주로 한-EU FTA를 소재로 한 것이다.

가) 상생법과 한-EU FTA

가장 충격적인 사건은 2010. 4. 한-EU FTA에 반하기 때문에 상생법을 도입해서는 안 된다는 김종훈 전 통상장관의 국회 진술일 것이다.[7]

진통 끝에 결국 통과는 되었지만, 입법활동에 대해 정말 FTA가 영향(긍정적 면과 부정적 면을 포함하여)을 미칠 수 있다는 점을 확인하는 순간이었다.
상생법은 지나친 대기업 사업의 확장으로부터 중소기업들을 보호하자는 취지인데, 실은 이러한 사회적 약자에 대한 보호의 예외는 WTO 규범에서도 인정되고 있는 부분이다(예를 들면, 정부조달에 관한 미국의 minority business 보호법). 따라서 설사 EU가 문제제기 하더라도 대한민국 정부가 적절하게 대응하는 것이 가능할 수 있다. 그러나 오히려 대한민국 정부는 한-EU FTA에 반하기 때문에 입법이 불가능하다고 스스로 공공정책을 포기, 거부 한 셈이다.
이는 FTA의 직접적/규범적인 영향보다는, FTA 위반이라는 모호한 이유를 등에 업은 간접적/사실상 영향으로 인하여 국내 공공정책의 후퇴가 우려되는 상황이다.

나) 직접적으로 인권을 침해하는 FTA?

그런데 위와 같은 부정적 측면은 FTA와 같은 국제규범을 악용하여 국내정치에 영향

PAPER NO. 765, December 1996, YALE UNIVERSITY

7) 이데일리 2010. 4. 28.자 보도, "`SSM 규제` 법안 4월 국회서도 좌초? 여야 `처리 합의` 불구 외교부 반대로 법사위 재논의", 링크 : http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=DA32&newsid=02555126592940712&DCD=A01503&OutLnkChk=Y

을 미치는 이른바 정책세탁(Policy laundry)의 간접적인 문제이고, 직접적인 FTA의 인권침해요소가 있는지를 더 살펴보아야 할 것이다.

FTA에 반대하는 여러 이유가 있지만, 자유무역 자체에 반대하는 입장에서는 문화적 다양성 저해, 급격한 사회변화, 종속성을 가속화, 식량안보 저해, 공공부문 축소, 세금회피, 돈세탁, 사회불안정 등 정치사회학적인 이유를 들어 반대하거나, 자유무역이 사회의 부를 늘리지 않는다는 경제학적 이유(장하준 교수)를 들어 반대한다. 이러한 입장에서 FTA는 자유무역의 해악을 더욱 강하게 하는 셈이 될 것이므로 한-EU FTA에 대해서도 마찬가지로 반대할 것이나, 간접적인 인권에 대한 해악(주로 공공정책 축소에 따른) 말고 직접적인 해악이 무엇인지 구분하여 비판하는 것 같지는 않다.

2) 한국의 인권에 긍정적 영향을 미치는 FTA

가) 한-EU FTA와 사형제

최근 일련의 비도덕적, 비윤리적, 반인륜적인 강력범죄의 증가로 인하여 사실상 사문화되었던 사형제를 부활시키자는 여론이 많이 일고 있다. 그런데 인권의 관점에서 주류적 입장은 사형제에 대한 반대일 것이다. 국제 인권법의 관점에서도, 최근 UPR에서의 한국 사형제 개선 권고 등을 볼 때, 사형제는 폐지되어야 한다는 것이 주류적인 입장으로 보인다.[8)]

사형제 이슈에 대한 색다른 접근법은, 한-EU FTA와 사형제의 관계이다. 한-EU FTA를 협상하던 과정에서, EU쪽 입장 중 하나는 사형제를 폐지하지 않는 한 한국과 FTA를 체결할 수 없다는 것이었고(인권과 통상의 연동), 한국은 한국이 사실상 사형제를 폐지한 국가상태이고, 또한 적어도 EU에서 인도받은 범죄자들에 대해서는 사형집행을 절대로 하지 않겠다는 정부차원의 약속을 하였다고 한다. 그래서인지, 현재 사형제 이슈에 대해서도 외교통상부는 반대입장이다.[9)]

8) 연합뉴스 2012. 10. 28.자 보도, “유엔, 한국에 사형제·국보법 등 개선권고”, 링크 : http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/10/28/0200000000AKR20121028090800004.HTML?did=1179m

9) 오마이뉴스 2012. 9. 6.자 보도, ““사형제 필요” 박근혜, 안대희 전 대법관에게 물어라 [取중眞담] MB정부 “EU서 인도받은 범죄인, 사형 선고돼도 집행 않는다”
링크 : http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001775609&CMPT_CD=P0001
경향신문 2012. 9. 7.자 보도. “외교부, "사형제 반대 입장”

그렇다면, 적어도 사형제라는 인권 이슈에 대해서는 '한-EU FTA 덕분에' 한국의 인권 신장이 도움을 받는다고 볼 수 있겠다.

나) 인권의 개념

그런데 여기서의 '인권'은 생명권, 재산권, 신체의 자유 등 자유권적 기본권에 속하는 소위 1세대 인권을 의미한다고 보아야 할 것이다. 평등을 강조하는 2세대 인권, 연대를 강조하는 3세대 인권이 주창된 지 상당한 시간이 흘렀다. 또한 자유권 중심의 협소한 인권 개념을 탈피하여 경제권, 사회권, 문화권으로 확장해나가야 한다는 주장도 이제는 일반화되었다. 특히 우리 헌법은 환경권을 헌법상 명문으로 보장하고 있는 사례로 국제적인 주목을 받기도 한다.

하지만, 여전히 '인권'은, 별도의 수식어가 붙지 않으면, 자유권만을 의미하는 것으로 사용되고 있고, 또한 이러한 자유권의 보호만으로 개인과 국가의 인권 보호 의무는 완수하는 것처럼 사용되고 있는 것이 아닌지 의심된다.

더 심각한 비판으로는, 이러한 관념들은 근대 입헌주의적 인권 개념의 한계라고 지적하고, 시민, 국민에 포섭되지 않는 주변인들, 예를 들면 법적 지위가 없는 난민, 포로수용소의 포로들, 불법 체류자들은 아예 보호의 고려 대상에서 빠지게 된다는 논의도 있다(아감벤).

즉, 1세대 인권만을 강조하여 인권신장에 해당하는 제도라고 하여도, 2세대, 3세대 인권의 개념에서는 오히려 인권의 축소를 가져올 수 있다는 것이고, 이마저도 사각지대에 놓인 주변인들에게는 전혀 도움이 되지 않을 수 있다는 것이다.

라. 소결

전통적인 의미의 인권에 대해서는 통상규범이 긍정적인 역할을 하는 측면을 발견할 수 있었다. 그러나 오늘날의 확장된 인권개념(ESC Rights, 경제사회문화권까지 포함)에서는 간접적인 악영향을 미친다는 우려가 많고, 이에 대한 우려를 불식시키기에는 증거가 부족하다. 이마저도 국민국가, 시민 개념에 포섭되지 않는 주변인들에게는 인권과 통상의 연결이 어떠한 긍정적인 영향도 미칠 수 없는 셈이다.

우리나라는 이미 체결한 한-미 FTA, 한-EU FTA는 물론이고, 앞으로 체결한 한-

링크: http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201209071737371&code=910100

중 FTA 등 기타 우리보다 덜 잘사는 나라들과 FTA 체결을 추진하고 이를 활용하려는 계획인 것으로 알려져 있다. 그리고 이러한 FTA 체결이 아니더라도 이미 WTO 가입을 통해 전지구적인 통상규범이 우리의 일상생활에 영향을 미치고 있다.

그런데 현재 우리나라가, 이토록 한계가 많고 초보적인 수준이며 이념적인 환상에 불과할 수도 있지만, 1세대 인권의 전지구적 신장을 위한 노력이라도 하고 있는지 의심된다. 앞으로 우리가 맺게 될 개발도상국들과의 FTA가, 국내 공장을 폐쇄하고 더 열악한 노동조건을 관철시킬 수 있는 개발도상국에 설비를 이전하여 더 많은 부를 축적하는 바람직하지 않은 자본수출을 돕는 것에 이바지하는 수단이 될 수도 있다는 점을 상상하면 아찔하기만 하다.

한-미 FTA와 한-EU FTA는 그 체결로 우리가 어떻게 피해를 보게 될 지 고민하게 되는 지점이 많지만, 기타의 개발도상국들과의 FTA는 우리가 어떠한 피해를 주게 될 지를 고민해야 한다. 실은 외국에 어떠한 피해를 주게 되는 것이 곧 우리가 입는 피해이기 때문에(외국 노동현실의 열악화는 곧 우리 노동현실의 열악화가 된다) 이는 우리의 문제이기도 하다. 또한 인권옹호가 기본적 사명인 우리 법률가들이 이 문제에 대해서도 항상 고민하고 노력해야 함은 당연할 것이다.

2. 론스타 ISD 사건의 개요 및 문제점[10)]

가. 들어가며

2003년 외환은행 주식을 인수하고 2012년에 매각하는 과정에서 막대한 차액을 남겨 국내에서 '7조 원대 먹튀' 논란을 일으켰던 미국계 사모펀드 론스타가 지난 5월'ISD'라는 무기를 들고 다시 한국에 돌아와 또 한 번 큰 반향을 일으키고 있다.

론스타는 지난 5월 30일 보도자료를 내어 "한국 정부의 불법적 조처로 손실을 입었다"며 ISD를 청구하겠다고 밝혔다. ISD(Investor-State Dispute, 투자자국가소송제도)란 외국에 투자한 기업이나 개인이 손해를 봤을 때 투자 유치국의 국내 법원이 아닌 제3의 중재기구에서 분쟁을 해결하도록 하는 제도이다.

ISD 조항에 따라 투자자가 투자유치국을 상대로 중재 신청을 할 경우 국내 법원이

10) 이주영 변호사 작성

아니라 세계은행 산하의 국제투자분쟁해결센터(ICSID)에서 소송이 진행된다. 2010년 기준 전 세계적으로 2,676개의 투자 협정 가운데 2,100여개 국제 협정이 ISD를 채택하고 있으며, 한국의 경우 투자 협정 85개 중 81개에 ISD가 적용되어 있다.

2003년 외환은행을 공식 인수한 때부터 론스타가 ISD의 사전 협의 기간으로 제시한 6개월이 지난 2012.11. 현재 시점까지, 무려 수 조원 대의 먹튀라는 오명으로 국내 언론을 화려하게 장식했던 론스타는 물론이거니와, 그 과정에서 금융당국 및 정부의 태도와 대처 방식에 관하여도 많은 논란과 비판이 존재해왔다.

이와 같이 론스타 ISD 중재 신청에 관해서는 다양한 법적, 사회적 쟁점이 제기되어 왔고 금융당국의 결정 및 정부의 태도 등에 관하여 많은 비판거리가 존재하지만, 그 논의가 매우 광범위한 만큼 여기서는 현재 론스타의 ISD 중재 신청과 관련하여 가장 큰 쟁점이 되고 있는 론스타의 '비금융주력자(산업자본)' 여부에 대한 논의와 이에 대한 우리 금융당국의 결정의 문제점에 대해 짚어보고자 한다.

나. 론스타 ISD 중재 신청의 핵심 주장

론스타가 ISD 중재 신청을 주장하며 그 근거로 삼고 있는 협정은 1976년에 체결된 한-벨기에 투자협정(BIT)이다. 이 협정 제8조를 보면, '투자자-국가 분쟁은 당사자가 서면으로 통보하며 그날로부터 6개월 이내에 분쟁이 해결되지 않으면 미국 워싱턴에 있는 세계은행 산하 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 절차에 회부된다'고 규정되어 있다. 론스타도 5월 30일 위 보도자료에서 투자협정이 규정한 6개월의 기간이 끝나는 11월에 중재신청서를 ICSID에 제출할 것이라고 밝혔고, 지난 11월 22일 제출하였다.

5월 22일 론스타가 주벨기에 한국대사관에 보낸 중재의향서에 따르면 론스타가 주장하는 청구원인은 크게 두 가지이다. 1. 매각 승인 지연에 따른 이익 감소와 2. 과세당국의 자의적 과세가 그것이다.[11]

첫째, 론스타는 한국 정부가 한국-벨기에 투자보장협정에서의 공정 공평 대우 원칙을 위반했다고 주장한다. 론스타는 2006년 KB금융지주, 2007~2008년 HSBC에 각각 외환은행 주식을 매각하려 했지만 한국 정부가 매각 승인을 늦춰 최종적으로 약 2조220억 원의 손실을 입었다고 주장한다. 이러한 한국 정부의 조치는 법적 근거가

11) 론스타가 2012. 11. 22. ICSID에 제출한 국제중재신청서가 공개되지 않아 중재의향서의 내용을 기반으로 살펴볼 수밖에 없다.

없는, 여론이나 국민적 합의를 이유로 한 것으로 투자자를 법적 불확실성 상태에 장기간 방치한 것이었고, 한국-벨기에 투자보장협정 제2조 제2항을 위반하였다는 것이 그 요지이다. 그러나 이에 대해 한국 정부는 국내법 및 국제법규에 따라 차별 없게 처리했으며 아무 문제가 없다는 입장이다.

둘째, 국세청이 부과한 양도소득세가 '자의적이고 부당하다'는 것이다. 지난 2월 론스타는 하나금융지주에 외환은행의 주식을 팔아넘기고 3조9,156억원을 받기로 했다. 이에 국세청은 양도소득세로 주식양도가액의 10%인 3,915억원을 원천징수하기로 하였으나 론스타는 이는 한-벨기에 조세 조약을 위반한 것으로 자의적이고 모순된 과세로 간접수용에 해당한다고 주장하고 있다. 이에 대해 한국 정부는 벨기에 소재 론스타의 자회사는 조세 회피를 위한 페이퍼컴퍼니로 이중과세방지협정이 적용되지 않는다는 입장이다.[12] 또한, 국세청은 론스타코리아가 한국 내 고정사업자에 해당하므로 론스타에 3,915억원의 양도세를 매긴 것이 문제가 없다고 주장한다.

이와 같은 첨예한 대립에도 불구하고, 다음에서 살펴볼 론스타의 비금융주력자(산업자본) 여부에 있어서 만약 론스타가 산업자본임이 판명된다면 위 론스타의 주장은 그 근거 자체가 무력화 될 것이어서 귀추가 주목된다.

다. 론스타 ISD 중재 신청 관련 핵심 쟁점-론스타는 비금융주력자에 해당하는가?

1) 쟁점 사항

론스타의 한국 정부를 상대로 한 ISD 중재 신청과 관련하여 다양한 법적, 사회적 쟁점이 존재하지만 현재 소송 승패를 좌우할 수 있을 정도로 가장 핵심적인 쟁점은 단연 론스타의 비금융주력자(산업자본) 여부이다.

은행법상으로 '비금융주력자'란 동일인 중 비금융회사인 자의 자본총액의 합계액이 당해 동일인 중 회사인 자의 자본총액의 25%이상인 경우로 정의된다. 또한, 동일인

12) 소송을 낸 당사자는 외환은행 대주주였던 LSF-KEB홀딩스로 벨기에에 세워진 페이퍼컴퍼니(서류상 회사)이다. 페이퍼컴퍼니에 의해 우리 정부가 제소당하는 사태가 발생한 것이다. 그러나 한-미 FTA, 한-칠레 FTA, 한-헝가리 BIT 등에 페이퍼컴퍼니의 경우 협정의 혜택을 예외로 한다는 조항이 있는 것과 달리 한-벨기에 BIT에는 이러한 규정이 없어 페이퍼컴퍼니를 제외하는 법적 근거가 사실상 없다. 한-벨기에 BIT는 2006년 개정안이 마련되었음에도 불구하고 위와 같은 규정이 없어 큰 비판을 받고 있으며 외교통상부도 문제점을 시인한 바 있다.
(링크: http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20121113020012)

중 비금융회사인 자의 자산총액의 합계액이 2조원 이상인 경우도 비금융주력자에 해당한다.[13] 여기서 '동일인'의 범위는 은행법 제2조에 본인 및 그와 대통령이 정하는 '특수관계에 있는 자'로 정의된다.

구 은행법상 비금융주력자는 의결권 있는 발행주식총수의 4%를 초과하여 취득할 수 없어 은행 소유가 사실상 불가능하다(각주 은행법 규정 참조)[14] 따라서 론스타가 2003년 외환은행 주식을 인수할 당시 비금융주력자에 해당한다는 사실이 인정된다면 외환은행의 주식 약 51%를 보유하여 대주주가 될 자격 자체가 없으므로 외환은행의 인수가 처음부터 불가능하였고, 그렇다면 이를 전제로 한 매각지연에 따른 손

13) 은행법 제2조(정의) 9. "비금융주력자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
가. 동일인 중 비금융회사(대통령령으로 정하는 금융업이 아닌 업종을 운영하는 회사를 말한다. 이하 같다)인 자의 자본총액(대차대조표상 자산총액에서 부채총액을 뺀 금액을 말한다. 이하 같다)의 합계액이 동일인 중 회사인 자의 자본총액의 합계액의 100분의 25 이상인 경우의 그 동일인
나. 동일인 중 비금융회사인 자의 자산총액의 합계액이 2조원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우의 그 동일인
다. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자회사(이하 "투자회사"라 한다)로서 가목 또는 나목의 자가 그 발행주식 총수의 100분의 9를 초과하여 주식을 보유(동일인이 자기 또는 타인의 명의로 주식을 소유하거나 계약 등에 의하여 의결권을 가지는 것을 말한다. 이하 같다)하는 경우의 그 투자회사
라. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 사모투자전문회사(이하 "사모투자전문회사"라 한다)로서 다음 각각의 어느 하나에 해당하는 사모투자전문회사
1) 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 자가 사모투자전문회사 출자총액의 100분의 18 이상 지분을 보유하는 유한책임사원인 경우(이 경우 지분계산에 있어서 해당 사원과 다른 유한책임사원으로서 해당 사원의 특수관계인의 지분을 포함한다. 이하 제15조의3제1항제1호에서 같다)
2) 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 자가 사모투자전문회사의 무한책임사원인 경우[다만, 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하지 아니하는 무한책임사원이 다른 사모투자전문회사를 통하여 비금융회사의 주식 또는 지분에 투자함으로써 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하게 된 경우로서 해당 사모투자전문회사의 유한책임사원(해당 사원과 다른 유한책임사원으로서 해당 사원의 특수관계인을 포함한다)이 그 다른 사모투자전문회사에 출자하지 아니한 경우에는 이를 제외한다]
3) 다른 상호출자제한기업집단(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단을 말한다. 이하 같다)에 속하는 각각의 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사를 말한다. 이하 같다)가 취득한 사모투자전문회사의 지분의 합이 사모투자전문회사 출자총액의 100분의 36 이상인 경우
마. 라목에 해당하는 사모투자전문회사(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제271조제1항제3호나목 및 다목에 따라 투자목적회사의 주식 또는 지분을 취득한 자 중 이 호 가목부터 다목까지의 어느 하나에 해당하는 자를 포함한다)가 투자목적회사의 주식 또는 지분의 100분의 9를 초과하여 취득·보유하거나 임원의 임면 등 주요 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 경우의 해당 투자목적회사

14) 구 은행법(2005. 3. 31. 법률 제7428호로 변경되기 전의 법률) 제16조의2 제1항은 "비금융주력자는 제15조제1항의 규정에 불구하고 금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 4(지방금융기관의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 금융기관의 주식을 보유할 수 없다"고 규정하여 원칙적으로 금융기관의 주식 보유에 있어 상당한 제한을 가하였다.

해나 원천징수된 이익의 회수 등은 문제 자체가 성립하지 않는 것이다. 이는 후에 진행될 론스타와 한국 정부 간의 ISD에서 승소할 수 있는 실마리가 되기 때문에 핵심적인 쟁점으로 주목받을 수밖에 없다.

2) 비금융주력자로 보는 견해

이에 관하여 참여연대는 지난 2011년 12월 7일 론스타가 외환은행 인수 당시부터 현재까지 산업자본이라며, 이를 입증하는 기자회견을 개최하였다. 참여연대는 2003년 론스타가 외환은행을 인수한 이후, 지난달 금융위로부터 매각명령을 부과 받기까지 일련의 기간 중 적어도 3번의 중요한 시점에서 론스타를 산업자본으로 볼 수 있다고 주장했다.

참여연대가 주장하는 첫 번째 시점은 2003년 9월 26일 론스타의 동일인에 대해 외환은행 인수 승인이 의결된 시점이다. 당시 금융당국은 론스타가 제출한 승인신청서를 바탕으로 론스타를 비금융주력자가 아닌 자(금융자본)로 판단했으나, 국내의 스타타워 주식회사 및 그 모회사인 Star Holdings S.A 등을 론스타의 동일인으로 본다면 국내 비금융회사 자산 총계가 2조원을 상회해 론스타는 비금융주력자가 된다는 것이다.[15] 결국 론스타는 동일인 중 비금융회사의 자본비율이 25%를 상회하게 되어 비금융주력자에 해당한다고 주장한다.

두 번째 시점은 2003년 10월 29일 론스타의 투자구조 변경 시점이다. 참여연대는 이 시점을 기준으로 비금융주력자 여부를 가상적으로 다시 판단해 볼 경우 2003년 10월 7일 일본 골프장 회사인 지산(地産)이 론스타에 흡수되어 비금융회사 자산총액이 더욱 증가했을 뿐 만 아니라 자본비율 역시 투자구조 변경으로 론스타에서 제외된 Lone Star Fund IV (Bermuda), LP의 자본총액이 468,412백만원에 달해, Lone Star Fund IV (Bermuda), LP 대신 새로 편입된 5개 회사가 명백히 금융회사이고 동시에 상당한 자본총액을 보유한 회사가 아니라면, 비금융주력자의 자본총계가 25% 이하로 유지되는 것은 불가능에 가깝다고 주장했다. 따라서 이런 상황을 고려했을 때, 참여연대는 론스타가 투자구조 변경을 했음에도 비금융주력자에서 벗어날

15) 외환은행 소액주주가 제기한 의결권행사금지가처분 사건에서, 2012. 3. 28. 서울중앙지방법원은 론스타가 비금융주력자에 해당하는지에 관하여 판단하는 내용을 포함하는 결정을 내린 바 있다(서울중앙지방법원 2012. 3. 28.자 2012카합496 결정). 위 결정에서 서울중앙지방법원은 이 사건 승인 당시인 2003. 9. 경 기준으로 론스타가 신고한 동일인 내역에 KC Holdings S.A.를 누락한 점은 인정하였으나, 스타타워 주식회사 및 그 모회사인 Star Holdings S.A.는 론스타의 동일인으로 보지 않아 그 비금융회사의 자본총액이 25%를 넘기지 못하므로 론스타는 이 사건 승인 당시 비금융주력자에 해당하지 않았다고 판단하여 많은 논란이 있었다.

수 없다는 입장이다.

마지막 시점은 지난 2011. 11. 18. 금융감독당국이 론스타에게 주식처분과 관련된 별다른 제재를 내리지 아니한 채 단순처분을 내린 시점이다. 당시 금융위원회는 골프장 문제가 불거졌던 PGM Holdings K.K가 투자업을 영위하는 금융회사라고 밝혔으나, 참여연대는 표준산업분류에 따르면 PGM Holdings K.K 는 기타 투자기관이 아니라 일반 지주회사로서 비금융회사이므로 론스타가 이 시점에도 계속 비금융주력자임은 자명하다고 주장했다.

3) 론스타의 산업자본 여부에 대한 금융당국의 결정과 문제점

금융위원회(전신인 금융감독위원회)는 은행법 제15조 제1항 및 제3항에 따라 동일인이 주식보유한도를 초과하여 보유할 수 있는지 여부를 심사해야한다. 이를 위해 금융위원회는 은행법 제16조의2 제1항 및 제2항에 따라 주식을 보유하려는 자가 비금융주력자에 해당되는지 여부를 먼저 심사할 의무가 있다.[16]

16) 구 은행법(2005. 3. 31. 법률 제7428호로 변경되기 전의 법률) 제15조 (동일인의 주식보유한도 등)
① 동일인은 금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 10을 초과하여 금융기관의 주식을 보유할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우와 제3항 및 제16조의2제3항의 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 정부 또는 예금자보호법에 의한 예금보험공사가 금융기관의 주식을 보유하는 경우
2. 지방금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 15 이내에서 보유하는 경우
② 동일인(대통령령이 정하는 자를 제외한다)은 다음 각호의 1에 해당하게 된 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 금융감독위원회에 보고하여야 한다.
1. 금융기관(지방금융기관을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 주식을 보유하게 된 때
2. 제1호에 해당하는 동일인이 당해 금융기관의 최대주주가 된 때
3. 제1호에 해당하는 동일인의 주식보유비율이 당해 금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 1 이상 변동된 때
③ 제1항 각호외의 부분 본문의 규정에 불구하고 동일인은 다음 각호의 구분에 의한 한도를 각각 초과할 때마다 금융감독위원회의 승인을 얻어 금융기관의 주식을 보유할 수 있다. 다만, 금융감독위원회는 은행업의 효율성과 건전성에의 기여 가능성, 당해 금융기관 주주의 보유지분 분포 등을 감안하여 필요하다고 인정되는 때에 한하여 각호에서 정한 한도외에 별도의 구체적인 보유한도를 정하여 승인할 수 있으며, 동일인이 그 승인받은 한도를 초과하여 주식을 보유하고자 하는 경우에는 다시 금융감독위원회의 승인을 얻어야 한다.
1. 제1항 각호외의 부분 본문에서 정한 한도(지방금융기관의 경우에는 제1항제2호에서 정한 한도)
2. 당해 금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 25
3. 당해 금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 33
제16조의2 (비금융주력자의 주식보유제한 등) ① 비금융주력자(독점규제및공정거래에관한법률 제14조의2의 규정에 의하여 상호출자제한기업집단등에서 제외되어 비금융주력자에 해당하지 아니하게 된 자로서 그 제외된 날부터 대통령령이 정하는 기간이 경과하지 아니한 자를 포함한다. 이하 제2항에서 같다)는 제15조제1항의 규정에 불구하고 금융기관의 의결권있는 발행주식총수의 100분의 4(지방금융기관의 경우에는 100분의 15)를 초과하여 금융기관의 주식을 보유할 수 없다.

그러나 금융감독위원회는 2003. 9. 론스타에 대해 외환은행 한도초과보유주주 승인(이하 '이 사건 승인'이라 한다)을 하면서 은행법에 명백히 규정되어 있는 위 비금융주력자 심사를 이행하지 아니하였으며, 지난 2012. 1. 27. 금융위원회는 론스타가 은행법 제2조 제1항 제9호의 비금융주력자에 해당되지 않는다고 최종 결론을 내림으로써(이하 '이 사건 결정'이라 한다) 막대한 주식매각차액을 얻고 한국을 떠나는 론스타의 행위에 정부 차원에서 정당성을 부여하기에 이르렀다.

아래에서는 론스타가 막대한 주식매각차액을 얻고 한국을 탈출하는 것을 실질적으로 가능하게 한 두 사건, 론스타의 비금융주력자 여부에 대한 심사가 누락된 2003. 9. 26. 이 사건 승인과 2012. 1. 27. 금융위의 이 사건 결정의 문제점에 대하여 살펴보고자 한다.

가) 2003. 9. 26. 한도초과보유주주 승인의 문제점

앞서 언급한 대로 금융당국은 은행법에 명백히 규정되어 있는 비금융주력자 심사를 누락한 채 2003. 9. 론스타에 한도초과보유주주 승인을 내려 많은 질타를 받아왔다. 금융당국은 시민단체와 정치권의 요구에 떠밀려 2011. 3. 16. 비로소 론스타에 대한 비금융주력자 심사를 이행한 바 있는데, 위 2011. 3. 16. 심사 전까지 금융당국은 론스타에 대한 비금융주력자 심사를 이행한 적이 전혀 없다.[17]

이 사건 승인에 있어서 론스타의 동일인에 대한 판단에 있어서 의견이 대립하는 것은 차치하더라도, 아예 은행법 상의 비금융주력자 심사 자체를 전혀 이행하지 않았다는 점에서 이 사건 승인이 애초에 유효한 승인이가에 대하여 상당한 의문을 가질 수밖에 없을 것이다.

만약 이 사건 승인이 중요한 법적 심사를 누락한 승인이어서 처음부터 '무효'에 해

② 제1항의 규정에 불구하고 비금융주력자가 제1항에서 정한 한도(지방금융기관인 경우를 제외한다)를 초과하여 보유하고자 하는 금융기관의 주식에 대한 의결권을 행사하지 아니하는 조건으로 재무건전성 등 대통령령이 정하는 요건을 충족하여 금융감독위원회의 승인을 얻은 경우에는 제15조제1항 각호외의 부분 본문에서 정한 한도까지 주식을 보유할 수 있다.

17) 금융감독당국은 론스타의 경우와는 달리, 싱가포르 정부 소유의 투자전문회사인 테마섹홀딩스(Temasek Holdings (Private) Ltd.)가 주식회사 하나은행의 주식취득 승인을 신청한 사례에서 2004. 5. 24. 테마섹홀딩스가 은행법 제16조의2 제2항에 따라 비금융주력자에 해당하는지 여부에 대하여 심사하였고, 그에 따라 의결권 행사를 제한하는 조건으로 한도초과보유주주 승인을 한다는 내용이 명확하게 남아 있다. 비슷한 시기에 금융감독당국은 테마섹홀딩스에 대하여는 비금융주력자 심사를 철저하게 이행하였으면서도 론스타에 대하여는 그러한 심사를 전혀 이행하지 아니한 것에 대하여 고의로 위 심사를 누락하고 론스타에게 유리한 결정을 한 것이 아니냐는 의혹이 제기되고 있다.

당한다면, 이를 바탕으로 한 론스타의 외환은행 주식 인수 및 매각 행위와 한국 정부를 상대로 한 ISD 제소의 주장 역시 모두 효력이 없는 것이기 때문에 이 점에 대한 더욱 치밀한 논의가 필요할 것이다.

나) 2012. 1. 27. 비금융주력자 해당 여부 결정의 문제점

금융위원회는 지난 2012. 1. 27. "현 시점에서 론스타펀드Ⅳ는 비금융주력자로 볼 근거가 없다"는 결론을 내렸다.

금융위는 론스타의 일본 내 자회사인 PGM Holdings K.K의 비금융자산 총액이 2010년 말 기준으로 2조억원이 넘어 2011년 6월 말 기준으로는 은행법상 비금융주력자 요건에 해당한다고 판단하면서도, 2011. 12. 초 론스타가 PGM Holdings K.K를 매각한 사실만을 이유로 2012. 1. 현재는 비금융주력자가 아니라는 결정을 내린 것이다.[18]

그러나 더욱 주목해야 할 것은, 설령 PGM 홀딩스 K.K를 매각하기 이전인 2010년 당시 론스타가 법문상으로 비금융주력자(산업자본)에 해당한다고 하더라도, 은행법의 입법취지, 다른 외국인 주주와의 형평성을 고려할 때 비금융주력자로 판단하는 것은 무리라고 금융위가 판단했다는 점이다. 금융위는 크게 세 가지 이유로 위와 같은 논리를 도출하였다.

우선 금융위는 은행법의 입법 취지 상 비금융주력자제도는 국내 산업자본이 국내 금융기관을 소유하는 것을 막기 위해 도입된 것이므로 론스타에 이 같은 잣대를 엄격하게 들이대기 힘들다는 이유를 들었다. 즉, 이를 규모가 큰 외국계 금융회사에 그대로 적용하면 국내 금융사에 지분을 투자할 수 있는 곳이 없다는 현실론이다. 또한, 비금융주력자 제도를 판단할 때 특수관계인의 범위를 '주식 취득과 관련된 계열회사와 국내 소재 계열회사'로 한정해 왔는데 갑자기 론스타의 경우에 PGM Holdings K.K를 포함시켜 비금융주력자로 판단하는 것은 신뢰보호의 원칙에 위반된다고 주장했다. 마지막으로 론스타에 동일한 잣대를 적용할 경우 씨티은행 등도 국내법에 의한 비금융주력자에 해당할 가능성이 큰 만큼 론스타에 대해서는 비금융

18) 이와 관련하여 지난 2012년 7월 16일 투기자본감시센터와 민주화를 위한 전국교수협의회(민교협) 등은 "론스타를 산업자본이 아닌 금융자본으로 본 금융위원회의 판단은 위헌"이라며 금융위를 상대로 헌법소원을 청구했다. 이 헌법소원심판 청구서에서 청구인들은 론스타가 비금융 계열사 PGM 홀딩스를 매각했다는 이유만으로 비금융주력자에 해당하지 않는다고 판단한 이 사건 금융위의 결정에 수긍할 수 없다는 입장을 피력했다.

주력자라는 이유로 주식처분명령을 내리는 것은 법 적용상 형평성에 문제가 될 수 있음을 그 이유로 제시하였다.

위와 같은 금융위의 논리는 '법문상 비금융주력자에 해당하여도 비금융주력자라고 할 수 없다'라는 결론과 다르지 않으며, 금융당국은 은행법의 문리적 해석을 넘어선 결정을 내린 것이다.

그러나 금융위는 법을 해석하는 기관이 아니라 실행하는 기관이다. 엄연히 시행되고 있는 실정법에 대해 '입법취지', '신뢰보호원칙', '형평성' 등 모호하고 추상적인 개념을 근거로 들며 법령의 문리적 해석에 반하는 결정을 내릴 권한이 과연 금융위에게 있는지 의문이다. 민교협 주도의 위 헌법소원심판 청구서에서도 금융위의 위 결정은 은행법의 문리적 해석을 명백히 넘어선 결정이며 이 사건 결정은 그 자체로 모순이라는 점을 지적하고 있다.

또한, 2003년 외환은행 당시 부실심사가 이루어졌다는 비판의 목소리가 거센 가운데 위 서울중앙지방법원의 결정(2012. 3. 28. 자 2012카합496) 등에서도 확인되었다시피 적어도 2005년부터 2011년까지 론스타의 자회사인 PGM Holdings K.K.를 포함하면 론스타가 비금융주력자였다는 사실은 명백한 것 같다. 그럼에도 불구하고 단지 2011. 12. 론스타가 위 PGM Holdings K.K를 매각하였다는 이유만으로 그간 외환은행 주식의 인수 및 매각 절차에서 론스타가 수 조원의 이익을 챙긴 것이 아무런 문제가 되지 않는다는 금융위의 결정이 과연 정당한 것인지, 이와 관련한 입법이 전혀 되어 있지 않은 상태에서 금융위의 독단적인 결정 과정에 문제가 없는지에 대해서는 더욱 많은 논의가 필요할 것이다.

라. 소결

2003년부터 근 10년간 계속된 론스타 관련 논란은 지난 2012. 5. 22. 론스타가 한국 정부를 상대로 ISD 중재 신청을 할 것임을 통보하면서 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 만약 론스타가 중재의향서를 통해 밝힌 바대로 국제투자분쟁해결기구(ICSID)에 우리나라를 공식 제소한다면 한국은 사실상 처음으로 ISD의 당사국이 되는 셈이며, 패소한다면 천문학적인 금액을 론스타에 배상하게 될 것이다.

그러나 이렇게 중대한 문제에 있어서 정부는 위 중재의향서를 받고도 그 내용을 전혀 공개하지 않았다. '민주사회를 위한 변호사모임' 등 시민단체와 일부 국회의원이 공개하라며 정보공개 청구소송까지 제기했지만 정부는 요지부동이었고, 이후 론스타

가 먼저 8월에 공개한 후에야 뒤늦게 문서를 공개해 많은 비판을 받았다.

앞서 검토한 대로 론스타의 비금융주력자(산업자본) 여부 등 여러 핵심적인 쟁점에 대하여 관련 전문가들의 철저한 준비와 논의가 필요하지만, 정부 및 금융당국이 위와 같이 중요한 정보를 감추기 급급한 태도를 유지한다면 이마저도 매우 힘들어질 것이다. 론스타 ISD 중재 신청과 관련하여 정부를 비롯한 각계각층의 원활한 정보 교류 및 대화를 통한 철저한 준비가 이루어지기를 기대해본다.

3. 론스타와 국제 통상에서의 알 권리[19)]

가. 들어가며

론스타가 이명박 대통령에게 국제 제소 의향서를 공식 통지한 사건은 국민의 알 권리가 얼마나 침해되고 있는지를 보여준다.

론스타가 2012년 5월 21일, 이명박 대통령을 수신인으로 하여 보낸 의향서는 국제중재에 회부하겠다는 공식 통지문이었다. 그러나 정부는 이 사실 자체를 은폐하였다. 정부는 자발적으로 이를 공개하지 않았다. 심지어 언론 취재가 시작되자 정부는 보도 자료를 내었는데, 그 어디에도 '국제중재'라는 말조차 나오지 않았다. 심지어 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 따른 정보공개 요청을 받고도 그 공개를 거부하였다. 거부한 이유는 "안보나 외교관계에 관한 사항"이었다.

나. 국제통상에서의 국민의 알 권리 보장 방안

1) 비밀 분류에서의 자의성 차단

외교통상부의 2008년 이후 비밀 분류 현황표(국회 자료)에 의하면 정부는 국제통상 정보를 대단히 자의적으로 3급 비밀로 분류하고 있다. 3급 비밀이란 누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀(대통령령인 보안업무 규정 제 4조)이다. 그런데 이는 통상협상에 관한 정보는 3급 비밀이 아니라는 사법부 판결(서울행정법원 2006. 1. 10. 선고 2005구합20467판결)을 위반한 것이다.

19) 송기호 변호사 작성

〈표 : 외교통상부 비밀분류 현황〉

	2008	2009	2010	2011	'08~'11평균	2012. 6	합계
1급	–	–	–	–		–	
2급	4,055	2,298	2,197	2,383	2,187	7,042	17,975
3급	65,130	59,359	42,148	40,386	41,405	80,555	287,578
총	69,185	61,657	44,345	42,769	54,489	87,597	305,553

2) 통상절차법의 비공개 사유 개정

공공기관의 정보공개에 관한 법률보다 먼저 적용되는 통상절차법(통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률)의 정보공개 독소조항을 폐지해야 한다. 대표적으로 다음의 조항이 문제이다.

> 제 4조
> ② 제1항에도 불구하고 통상협상에 관한 정보가 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. 다만, 국회 교섭단체 간의 합의를 거쳐 국회의장의 요구가 있는 경우에는 정부는 공개를 거부할 수 없다.
> 1. **통상협상의 상대방이 자국의 이해와 관계되는 정보라는 이유로 비공개를 요청한 경우**
> 2. 통상협상의 구체적 진행과 관련되어 그 공개가 국익을 현저히 침해하거나 통상협상에 지장을 가져올 우려가 있는 것으로 판단되는 경우
> 3. 그 밖에 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 단서 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우

즉 이 조항은 통상협상의 상대방이 비공개를 요청한 경우에는 이를 이유로 통상 정보 공개를 거부할 수 있도록 하는 악법이다. 통상 협상에서 상대국의 이해와 관계되지 않은 정보란 거의 존재하지 않을 것이다. 이처럼 포괄적인 비공개 사유를 규정한 것은 알권리를 심각하게 침해한다.

3) 정보공개법 개정

정보공개의 일반법이라고 할 수 있는 정보공개법(공공기관의 정보공개에 관한 법률)은 행정기관이 고의적으로 정보를 은닉하거나, 허위의 사실을 들어 비공개하는 경우에도 이를 처벌하는 규정을 두고 있지 않다. 그 결과 많은 정보 공개 사건에서 공공기관이 정보가 존재하지 않는다는 이유로 비공개처분할 경우에는 정보공개법이 무력

화된다. 이를 시민이 바로잡아 해당 정보를 공공기관이 보유 관리하고 있다는 점을 입증하는 것은 사실상 불가능하다.

대표적인 사건이 한미 FTA 취업비자 미국 공문 사건이다. 서울행정법원은 2012. 4. 13.에 선고한 판결(2011구합15138 사건)에서 미국측 공문을 보유 관리하고 있지 않다는 외교통상부의 주장에 손을 들어 주었다. 재판부는 "김현종 전 통상교섭본부장이 미국과의 자유무역협정 협상 과정에서 미국측으로부터 당시 미국무부 비자담당 차관보인 Tony Edson 명의의 한국의 전문직 비타 쿼터와 관련된 서한을 받았고, 현재 그 서한이 존재하고 있는 사실을 인정"하였다. (판결문에서 인용함)

그럼에도 재판부는 이를 외교통상부가 보유 관리하고 있다고 볼 수 없다고 판결했다. 그 이유는 외교통상부가 이 서한을 보유 관리하지 않는다고 밝히고 있는 점, 김현종 전 본부장이 현재 자신이 이를 보유하고 있다고 그 사본을 재판부에 제출한 점, 한미 FTA 관련 외교문서 수발대장에 이 서한과 관련된 내용은 없는 점을 이유로, 결국 이 서한은 김현종 전 본부장 개인이 보관하고 있다는 것이다.

결국 이 판결대로라면 미국에게서 받은 중요한 공문을 정부조직법상 장관급에 해당하는 통상교섭본부장 개인이 보관하고 있고, 외교통상부는 이를 보유 관리하고 있지 않다는 상식 밖의 논리가 성립한다. 이처럼 정보를 공공기관이 보유 관리하고 있다는 것을 시민이 입증한다는 것은 사실상 불가능에 가깝다.

그러므로 정보공개법을 개정해서, 공공기관이 고의로 정보를 은닉하거나 허위의 사실을 들어 정보를 비공개할 경우 처벌함으로써 정보공개를 통한 알권리 실현을 이루어야 한다.

다. 소결 : 통상에서의 법치주의 실현

외교 안보 국방 통상 분야에서 법치주의가 제대로 작동하지 않음으로써, 제주 해군기지, 평택 미군기지, 한일 군사정보협정, 한미 FTA 등 많은 비민주적 사건이 발생했다. 이 분야에서도 원칙적으로 법치주의를 실현해야 하며 그 주요한 방법은 국민의 알 권리를 보장하는 것이다.

2012년
통일 분야 보고

2012 한국인권보고서

이명박 정부 동안의 남북관계 파탄 및 향후 전망

조동환 변호사 (민변 통일위원회)

Ⅰ. 이명박 정부 5년–남북관계 파탄

1. 6·15. 및 10·4. 남북정상선언 부정–적대적 남북관계

2000년 6. 15. 선언은, 대립과 반목의 남북관계를 화해와 협력, 상호 존중관계로 전환시켰고, 2007년 10. 4. 선언으로 남북이 화해협력과 상호존중을 토대로 '한반도 평화경제공동체'를 건설하기 위한 포괄적인 합의와 구체적인 방안이 마련되었다.

10. 4. 선언 직후, 국무총리가 위원장이 되어 정상선언을 총괄, 조정하기 위한 '2007 남북정상선언 이행 종합 대책위' 등 범정부적인 추진체계를 마련하였고, 2007년 11월 14일 남북총리회담, 11월 27일 제2차 국방장관회담, 11월 28일 남북적십자회담, 12월 4일 남북경제협력공동위원회가 잇따라 개최되어, 10. 4. 선언 실천을 위한 구체적 이행 일정 등이 마련되었다.

그러나 상호주의 및 비핵개방 3000 등을 내세우면서 출범한 이명박 정부에서는 그 이상의 진전은 없었으며 남북관계는 경색 국면으로 전환되었고, 오히려 '5. 24. 대북제재조치' 등 6. 15. 및 10. 4. 선언에 역행하는 적대적 대북정책으로 일관하였다.

2. 남북교류협력 경색 및 북–중간 교역 급증

(1) 남북교류협력 현황

구분	2007년	2009년	2010년
인적왕래(관광객 제외)	158,170명	120,862명	130,251명
물동량(차량)	903,545톤	230,213톤	293,619톤
물동량(선박)	2,511만톤	191만톤	106만톤
항공기 운항 횟수	153회	11회	.
철도 운항 횟수	28회	.	.
금강산 관광객 현황	345,006명	.	.
개성 관광객 현황	103,122명 (2008년)	.	.
경제협력 사업 승인	163건	10건	
사회문화교류협력 사업 승인	19건	.	
이산가족 상봉	3,613명	888명	
인도적 대북지원	4,397억원	671억원	332억원

(2) 남북교류협력 격감

이명박 정부 들어, 남북간 인적 왕래가 감소하였고, 물동량이 현저히 줄어들고 있으며, 2008. 7. 11. 관광객 사망 사건 이후 연 30만이 넘던 금강산 관광이 전면 중단되었다. 또한, 경협사업 승인도 격감하였고, 사회문화교류협력사업 승인은 찾아 볼 수 없게 되었으며, 인도적 대북지원은 8% 수준으로 격감하였다.

남북간 경협사업의 상징인 '개성공단'도 총 3단계 계획 중 현재 1단계 계획 가운데 79% 가량만 분양 완료된 상태에 머물러 있으며, '5. 24. 조치' 직후 더욱더 불안한 상황에 놓이게 되었다.

(3) 5. 24. 대북제재조치 및 북-중간 교역 급증

천안함 사건 직후, 현 정부는 '5. 24. 대북제재조치'를 발표하였는데, 그 주요 내용은, ① 북한선박의 운항 전면 불허, ② 남북간 일반교역은 물론 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출과 반입 금지 등 남북교역 전면 중단, ③ 방북 불허, ④ 북한에 대한 신규투자 불허, ⑤ 대북 지원 사업 보류 등의 내용을 담고 있다.

'5. 24. 조치' 이후, 남북한 교역은 축소된 반면 중국과 북한의 교역은 급증하여, 이에 따라 중국과의 교역이 북한의 총 교역에서 차지하는 비중은 2007년 41.8%에서 2011년 70.1%로 급격하게 높아지고 있다.

3. 국가보안법 사건 급증

현 정부 들어, 남북공동선언실천연대, 진보연대 등에 대한 압수수색, 구속, 기소 등 국가보안법 사건이 급증하였다. 이명박 정부 출범 첫 해인 2008년에는 보안법 위반 혐의로 경찰에 입건된 사람이 40명에 불과하였으나 2009년에는 전년에 견줘 75%나 증가한 70명을 기록했고, 2010년에는 151명에 이르는 등 국가보안법 관련 공안 사건이 해마다 급증하였다.

4. 6자 회담 중단 및 북핵 문제 악화

2007년 '2. 13. 합의' 이후, BDA 문제 해결, 2008년 6월 27일 북한의 영변원자로 냉각탑 폭파, 10월 11일 미국의 대북 테러지원국 지정 해제 발표 등 몇 차례 우여곡

절이 있었지만, 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 동북아 평화체제, 대북 경제·에너지 협력 등을 위해 진행되어 왔던 6자회담은, 2008년 12월 베이징 회담에서 시료 채취 등에 이견을 보이면서 검증의정서 채택에 실패한 이후 중단 상태에 빠졌고, 2009년 4월 5일 북한의 장거리 로켓 발사, 5월 25일 2차 핵실험 및 이에 대해 유엔이 제재 결의안 까지 채택하는 상황에 까지 이르렀으며, '천안함', '연평도 포격' 사건까지 발생하여 상황이 더욱더 복잡한 양상을 띠게 되었다. 최근에는 북한의 제3차 핵실험 강행 가능성도 거론되고 있는 상황이다.

5. 연평도 포격 사건 등 남북 긴장 고조

2009. 11. 10. 대청해전, 2010. 3. 26. 천안함 사건, 2010. 11. 23. 연평도 포격 사건 등이 발생하였고, 이를 둘러싼 남북관의 대치 국면 속에, 남북관계는 겉잡을 수 없이 악화되고 말았다. 최근에는, 탈북자단체 등의 '대북 삐라' 살포 및 이에 대한 북한의 원점 타격 방침에 따라 긴장 국면이 가중되고 있다.

6. 대북 쌀 지원 중단

현 정부 들어 대북 쌀 지원이 중단되어 현재까지 대북 쌀 지원이 이뤄지지 않고 있는 상황이다. 한편, 대북 쌀 지원 중단으로 인한 쌀 재고량 급증 및 이에 따른 쌀값 하락, 농민들의 경제적 어려움 가중 등의 문제 발생으로 여권에서조차 대북 쌀 지원 재개 목소리가 나오고 있는 실정이다.

특히 2010년 기준으로 쌀 초과재고량은 70.9만 톤에 이르며, 권장 재고율 70만톤을 초과하는 과잉공급 쌀 보관에 소요되는 비용은 2009년 396억원과 지난해 1,560억원에 이르고 있다. 이와 함께 보관기간이 길어질수록 쌀 품질은 하락해 매년 맛없는 쌀을 먹어야 하는 문제도 발생하고 있다.

농가의 쌀 판매가 어려워지고, 가격 또한 낮아져 농민들은 이중고를 겪고 있는 등 비용은 비용대로, 쌀 농가는 농가대로 악순환이 연속되는 국면이 벌어지고 있다. 과잉 공급된 쌀 보관비용을 줄이기 위해서라도 초과 재고분에 대한 인도적인 대북 지원이 절실하다 할 것이다.

정부는 연평도 포격 사건 이후 사실상 금지해온 민간단체들의 대북 밀가루 지원을 승인하여, 이에 따라, 민화협은 밀가루 300t 등을, 천주교는 밀가루 100t 등을 지원

하였고, 교회협의회 회원교단인 기독교대한감리회, 한국기독교장로회, 대한성공회, 기독교대한하나님의성회, 한반도에큐메니칼포럼(캐나다연합교회, 영국감리교회, 독일 헤센나사우주교회) 민주사회를위한변호사모임, 사단법인 월드쉐어 등이 참여하여, 밀가루 180t을 평안북도 향산군 내에 있는 탁아소와 유치원 등에 지원하기도 하는 등 부분적인 대북 식량 지원이 일부 재개되기도 하였으나, 쌀 지원 재개 등 본격적인 대북 식량 지원이 재개되지는 못하고 있는 실정이다.

Ⅱ. 새로운 남북 정부 출범에 따른 새로운 국면 도래 예상

1. 북한 김정은 체제 출범

지난 12월 16일 김정일 북한 국방위원장이 사망하고, 김정은 체제가 출범하게 되었다.

2. 한국 대선 및 주요 후보들의 남북 관련 공약 비교

현재, 한국도 12월 19일 대선을 앞두고 있으며, 새누리당 박근혜 후보와 민주통합당 문재인 후보 등이 박빙의 승부를 벌이고 있는 상황이다. 주요 후보들의 남북 관련 공약은 아래와 같다.

	새누리당 박근혜 후보	민주당 문재인 후보	진보당 이정희 후보
NLL 관련	▲성격 : NLL은 해상 경계선으로 타협 대상 아님 ▲관리정책 : 북한이 기존 경계선을 존중한다는 전제 하에 공동어로 문제 상의 가능	▲성격 : NLL은 남북 해상 불가침 경계선 ▲관리정책: 공동어로 수역은 NLL을 확실하게 지키면서 평화를 유지할 수 있는 유일한 방안	▲성격 : NLL은 미국이 일방적으로 그은 선으로 정전협정상 아무런 근거가 없음 ▲관리정책 : 서해평화협력특별지대를 도입
북핵 관련	▲입장 : 북핵 불용 ▲문제해법 : 6자회담을 지속하는 가운데, 양자접촉이나 다양한 소규모 다자접촉 통해 대화 활성화	▲입장 : 핵보유 불인정 ▲문제해법 : 북핵 해결 3원칙은 북핵불용, 9 · 19 공동성명 준수, 포괄적 · 근본적 해결(북핵과 남북관계, 평화협정, 북미대화, 북일대화의 병행 추진)	▲입장 : 북한의 핵능력 강화라는 현실 반영, 비핵화를 우선에 둔 단계적 해법이 아니라 평화협정 등과 병행하는 일괄타결을 조속 추진 ▲문제해법 : 6자회담의

	새누리당 박근혜 후보	민주당 문재인 후보	진보당 이정희 후보
			조기 재개, 적절한 시점에서 평화협정 체결을 위한 한반도평화포럼 병행, 북미간 수교
국가보안법	▲존속	▲폐지	▲폐지
주한미군	▲감축 반대	▲지속적 주둔	▲단계적 철수
남북대화재개	▲'전쟁 중에도 대화는 필요하다'는 말처럼 대화 통로 열어야 함 ▲천안함 · 연평도 사건에 대해 사과 필요	▲집권과 더불어 조건 없이 북한과의 대화를 재개 △인수위 활동 때부터 대북특사 파견하고 남북 대화 재개 △남북 대화 시작하는데 돌발사태 없는 한 전제조건 안 둠	▲집권하는 즉시 '5.24조치'를 해제. 금강산 관광과 개성 관광의 재개를 비롯해 남북 교류·협력을 전면 복원·확대 △특히 이산가족 상봉 등 인도적 문제의 실질적이고 우선적인 해결을 위해 노력
남북경협	▲'한반도 신뢰프로세스' △남북대표부 역할을 하는 남북교류협력사무소를 서울 · 평양에 각각 설치 △개성공단 국제화 △지하자원 공동개발 △녹색경제 협력 체계화 △나신 · 선봉 등 북한 경제특구 진출 모색 ▲신뢰 쌓이고 비핵화 진전되면 한반도 경제공동체 건설을 위한 '비전 코리아 프로젝트' 가동	▲남북간 평화와 경제의 선순환 구조, 균형외교를 통해 평화와 경제 위기 동시 타개 ▲'남북경제연합 5개항 구상' 1. 남북경제공동위원회 재가동 2. 5개년 계획 수립, 북한과 함께 이행 3. 한반도 · 중국 · 러시아 · 일본 등 인구 6억명의 '동북아협력성장벨트' 형성 촉진 4. 북한 산업기반 구축을 위한 '한반도인프라개발기구(KIDO)' 설립 5. 평화선도국가로서의 국제적 역할을 충실히 수행	▲정치, 군사적 문제 해결 없는 남북경협 한계 뚜렷. △국가보안법 폐지, 평화협정 체결, 서해공동어로구역 설치 등 정치, 군사적 문제들을 해결하기 위한 노력을 기울일 것 ▲중단 없는 남북교류를 위해 10.4선언 국회 비준을 추진하고 '남북관계 발전에 관한 법률', '남북교류협력에 관한 법률'을 정비
인도적 지원	▲입장: 찬성	▲입장: 찬성	▲입장: 찬성(즉각재개)

	새누리당 박근혜 후보	민주당 문재인 후보	진보당 이정희 후보
	▲“인도적 지원은 정치 상황에 영향 받지 않고 지속돼야 함”	▲“식량과 의약품 등을 지원하는 것은 북한주민의 실질적인 삶을 개선하는 데 도움이 될 것”	▲ “북한인권 문제를 빌미로 대북 압박정책을 주장하는 것은 본말이 전도된 발상”
북한 인권	▲입장: 공론화 ▲“인도주의와 인권을 향상시키기 위해 북한 인권법을 제정하고 국제사회에 이러한 문제를 지속적으로 제기할 것”	▲입장: 공론화 ▲“북한 주민 인권이 보편적인 규범에 비춰 못 미친다면 증진시키는 노력을 해야 함”	▲특별한 언급 없음 ▲북한인권법 제정 반대
남북 통일 청사진	▲평화정착→경제통일→정치통일로 이어지는 3단계 통일론이 기본 입장 ▲긴장 완화를 통해 평화 분위기를 조성한 다음 경제 · 정치 통합으로 발전	▲화해협력 추구하면서 남북연합으로 진입하는 것이 가장 바람직한 통일 방안 ▲역대 정권의 합의사항 이행 위해 ‘남북경제연합’ 만들어야 함	▲국가연합과 낮은 단계 연방제의 공통성에 기반하여 남북관계를 보다 발전시킬 수 있는 상설적 운영기구, 즉 민족통일기구를 구성

3. 새로운 남북 정부 출범에 따른 새로운 국면 도래 예상

한국 대선의 주요 후보들 모두 현 이명박 정부 보다는 전향적인 대북정책을 보여 줄 것으로 보이는 등 향후 새로운 남북 정부 출범에 따른 전향적 국면이 도래될 것으로 기대된다.

2012년
환경 분야 보고

2012 한국인권보고서

이정일, 박서진, 노승진, 배영근 변호사 (민변 환경위원회)

Ⅰ. 시작하며

“녹조라떼”라는 신조어를 탄생시키며 국민들이 비아냥의 대상으로 삼았던 4대강 살리기 사업의 공정이 2012년에 거의 마무리되었다. 청계천 사업이 그러했던 것처럼 이명박 정부는 자신의 임기 내에 4대강 살리기 사업을 완성하여 최대 업적으로 포장할 것이다. 태국의 치수사업 현장을 시찰하던 중 “4대강 사업을 안했으면 대한민국 전체가 물난리가 날 뻔했다”는 이명박 대통령의 황당한 주장을 상기하면서 4대강 살리기 사업의 정당성을 마지막으로 인정하였던 부산고등법원의 판결 이후에 4대강에서 벌어지고 있는 현상을 살펴보고자 한다.

저탄소 녹색성장 기본법 제46조에 따라 2012. 5. 14. 제정된 온실가스배출권의 할당 및 거래에 관한 법률이 기후 변화가 해마다 눈에 띄게 가속화되고 있는 현실에서 궁극적 목표인 온실가스 배출을 줄일 수 있는 장치로 기능하기에 충분한 것인지 살펴보고자 한다.

국내 유해화학물질의 관리체계 허점을 적나라하게 보여주었던 2012. 9. 27. 구미시에서 발생한 불산가스 누출사고를 돌아보며 유해화학물질 관리법과 산업안전보건법의 문제점을 살펴보고자 한다.

이제는 거스를 수 없는 시대의 흐름이 되어 가고 있는 탈핵운동과 원전에 대한 우리나라의 인식 변화의 흐름을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 4대강 사업과 관련 판결 후 4대강의 변화

1. 서론

국토해양부장관이 2009. 9.경에 발표한 4대강 살리기 마스터플랜(4대강 사업 정부계획)을 발표하여 한강, 금강, 영산강, 낙동강 등 4대강 살리기 사업(이하 ‘4대강 살리기 사업’이라 한다)이 진행되었다. 이명박 정부가 내세운 4대강 살리기 사업의 주요 목적은 홍수·가뭄을 방지하여 물 문제를 해결하고, 하천생태계를 복원·활용하며, 지역균형발전과 지역경제 및 문화·관광을 활성화한다는 것이었다. 4대강 살리기 사업 취소를 구하는 행정소송이 각 강별 사업취소로 진행되었

다. 2012. 2. 10. 부산고등법원이 사정판결[1]을 내림으로서 그 최종적인 판단은 대법원의 몫으로 남겨두게 되었다.

부산고등법원도 4대강 살리기 사업이 국가재정법을 위반한 사업이지만, 4대강 사업의 수질개선, 용수확보, 홍수예방, 친수공간 확보 등의 목적의 정당성이 있고, 이미 대부분의 공정이 90% 이상 완료되어 이를 원상회복하는 것이 공공복리에 부합하지 않는 점을 내세워 4대강 사업을 취소할 수 없다는 취지의 사정판결을 하였다. 한강, 금강, 영산강 각 살리기 사업 취소여부를 심리한 각 법원들도 4대강 사업의 정당성을 긍정하는 취지의 판결을 하였다. 4대강 살리기 사업 취소 여부를 다투는 소송이 진행되는 와중에서도 이명박 정부는 2011. 10. 22. 남한강 이포보(한강 살리기 제3공구)에서 한강 살리기 사업의 준공식을 거행하였다. 이후 이명박 정부는 4대강 살리기 사업효과를 대대적으로 홍보하기 시작하였다. 즉, 4대강 살리기 사업 이후에 수질이 개선되고 있고, 홍수예방 효과 등을 달성하고 있다는 것이었다. 이러한 시각은 4대강 사업 살리기 사업 취소 여부를 판단한 각 법원에도 그대로 반영되었다.

4대강 살리기 사업의 핵심내용은 16개의 보(댐)의 건설과 5.7억 톤의 모래를 준설하는 것이다. 이러한 4대강 살리기 사업의 핵심 내용은 4대강의 수질을 악화시키고, 용수확보의 목적도 달성할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 홍수위험을 증대시킨다는 것이 사업에 반대한 사람들의 주장이었다.

2011. 4월경이 되면서 4대강 살리기 사업의 공정은 약 70% 내지 80% 이상 진행되었고, 2011. 8월경이 되면서 4대강 살리기 사업에 반대한 사람들의 주장이 현실화되기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 4대강 살리기 사업 취소여부를 심리한 각 법원은 4대강 살리기 사업의 정당성을 인정하는 판결을 하였다. 이 글의 주요목적은 4대강 살리기 사업의 정당성을 인정한 마지막 판결이 있었던 부산고등법원의 판결과 4대강 살리기 사업 이후에 4대강에서 벌어지고 있는 현상을 살펴보는 것이다.

이하에서는 2012. 2. 10. 부산고등법원 판결 직전과 직후에 4대강에서 벌이지고 있는 수질악화문제, 홍수위험이 감소하였는지 문제, 22조원이 투입된 대형 국책사업의 진행과정에서 드러난 담합 등 입찰비리 등을 검토하고, 4대강 살리기 사업이 가져온 환경파괴의 대안으로서 재자연화의 문제를 순서로 검토해 보도록 하겠다.

1) 2012. 2. 10. 선고 2011누228 판결【하천공사시행계획취소】

2. 4대강 살리기 사업 이후에 나타나는 수질악화 : 4대강 녹조현상과 물고기 집단폐사

가. 환경전문가의 예언

서울대학교 환경대학원 명예교수 김정욱 교수는 2011. 12.경 조류가 자랄 수 있는 여건이 아닌 겨울에 강이 시퍼렇게 돼가고 있는 것을 보고 "내년 봄 이후에 굉장할 것 같다"고 말했다. 김정욱 교수가 4대강 살리기 사업 취소여부를 심리한 법정에서도 여러 차례 강조했던 내용이기도 했다.

김좌관 부산가톨릭대 환경공학과 교수도 "4대강에 16개의 보가 건설되면 물의 체류시간이 증대되어 조류를 번식시키는 방아쇠 효과를 할 것이기 때문에 부영양화 현상이 나타날 것이고, 특히 낙동강은 8개의 호수가 되어 수질문제가 심각하게 제기될 것이다."라고 법정 등에서 수차례 강조했던 것이다(아래 시나리오 분석과정 참조).

나. 4대강에 퍼진 녹조현상

2012. 5.경 한강 상류 팔당호에 조류주의보가 발령되었고, 이어 조류가 한강으로 흘러들어와 강북 · 암사 · 구의 · 자양 · 풍납 등 잠실대교 상류 5개 취수원의 수질을 측정한 결과 3곳의 클로로필-a와 남조류 오염농도가 조류주의보 발령 기준치를 초과한 것으로 나타났다.

낙동강 합천창녕보에 2012. 2. 1.경 수질예보 '관심'단계, 같은 해 2월에 '주의'단계가 각 발령되었고, 같은 해 5.경 다시 '주의'단계가 발령되었다. 경남 합천군과 대구 달성군, 경북 고령군 일대에서 육안으로도 뚜렷한 녹조현상을 확인되었고, 이러한 녹조현상은 고령 우곡교 아래와 달성군 도동서원 근처, 낙동대교 아래, 박석진교 아래, 고령교 하류지역이 주요 발생 지점이었다. 낙동강에서 나타나는 녹조현상의 특징은 낙동강에 8개의 보가 건설되기 이전에는 하류의 하굿둑 주변이나 경남 양산의 물금지역에서만 관찰되던 녹조현상이 창녕 함안보, 고령강정보 등 낙동강 중류까지 북상했다는 점이고, 낙동강 본류 대부분 구간에 식수를 위한 취수장이 산재되어 있어서 식수의 안전성에 문제를 일으킬 수 있다는 점에서 매우 심각한 것이다.

영산강에 녹조 현상이 나타나자, 영산강유역환경청은 영산강 상류인 광주광역시 서구 서창동 서창교 인근에서 1,700만원을 들여 용역회사를 통해 초록색 식물 플랑크톤인 녹조 덩어리 제거 작업을 20차례 벌였다. 환경부 물환경 정보시스템을 보면, 클로로필 에이의 수치가 2012. 5월 광주 2-1구간(서창교 부근)에서 물 1㎥당 133.4㎎으로 측정돼 2009년 5월 34.2㎎보다 4배나 높은 것으로 나타났다.

【위 : 한강녹조, 아래 : 낙동강 녹조】

【아래 : 금강 녹조】

다. 이른바 4대강 녹조현상(녹조 라떼)와 물고기의 집단 폐사

김좌관 부산가톨릭대 환경공학과 교수는 "녹조현상은 부영양화 현상의 한 단면을 말하는데 기본적으로 수온, 광량, 영양염류(특히 인 농도)에 의해 크게 좌우되며, 물리적 인자로는 체류시간이 관여한다."고 말한다. 즉, 높은 수온과 일사량 및 인 농도가 유지되고 긴 체류시간만 보장된다면 조류가 번성하게 된다. 그러나 수온, 일사량 및 인 농도가 높게 유지되더라도 흐름이 강한 하천에서는 녹조현상이 일어나기 쉽지 않다는 것이다. 이번의 녹조현상은 남조류의 일종인 마이크로시스티스 때문으로 간질환을 일으키는 독성물질을 함유, 사람과 가축·어류 등에 악영향을 미칠 수 있는 것으로 분석되었다.

2012. 10. 17. 금강 백제보 인근에서 물고기 떼죽음 사고가 연이어 발생하였고, 환경단체는 "같은 달 21. 하루에 5만 마리 이상의 폐사한 물고기가 수거됐고, 같은 달 22. 또 다시 강변으로 밀려나와 죽은 물고기도 5만 마리 이상으로 확인되고 있다"고 주장했다.

같은 달 26. 낙동강이 흐르는 구미에서도 수십만 마리의 물고기가 집단 폐사 했다. 아가미 호흡을 하는 물고기는 물을 마시고 아가미를 통해 뱉어낸다. 연골 구조로 된

아가미에 조류가 누적되면 물고기는 호흡을 할 수 없게 되고 결국은 질식사 하게 되는 것이다. 김좌관 교수는 물고기 폐사 원인을 “보 건설과 준설로 인한 깊은 수심유지, 긴 체류시간 탓에 강우 시 유입된 유기물질과 녹조류 사체 침강현상이 용이해져 퇴적층 용존산소 고갈이 예전에 비해 높게 발생하게 됐고 이로 인해 어류폐사가 발생한 것으로 추정 된다”고 설명하였다. 최근 금강과 낙동강에서 벌이지고 있는 물고기 집단 폐사의 원인은 4대강 살리기 사업 이후에 벌어졌다는 점에서 특별한 다른 사정이 없는 한 4대강 살리기 사업이 그 원인이라고 봄이 인과관계 법칙에 부합하는 결론이라고 할 것이다.

【금강 및 낙동강 물고기 집단 폐사】

라. 낙동강과 한강 유역 등에 발생한 녹조 등과 관련한 정부 측 예측 자료

김좌관 교수는 낙동강 살리기 사업 취소 여부를 다투었던 부산지방법원에서 낙동강의 체류시간(유하시간)이 사업 전 18일에서 사업 후에는 189일로(약10배 이상) 늘어난다고 증언하였는데, 이에 대해서 정부 측은 약 30일 정도 늘어날 것이고, 김좌관 교수의 주장은 너무 과장되었다고 하였다.

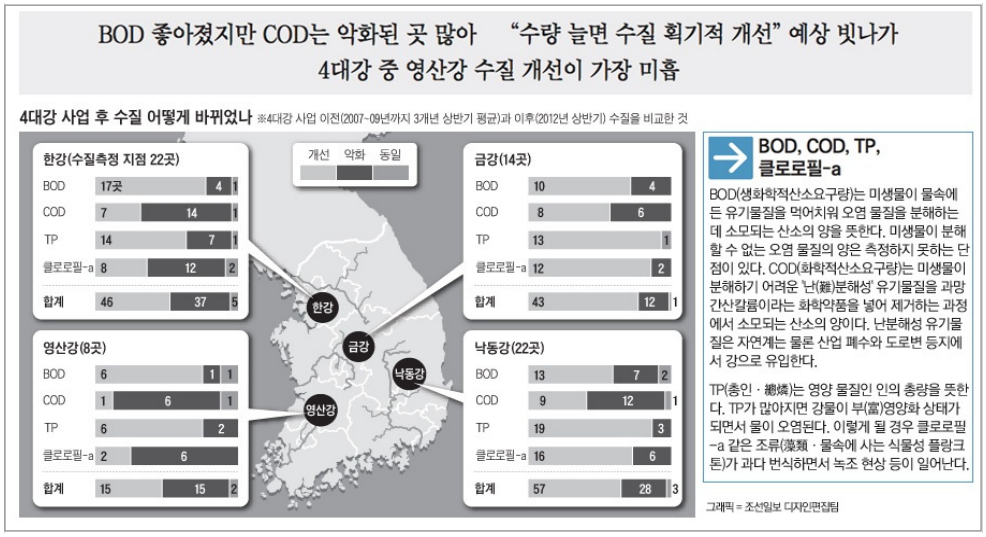
2012년 국정감사 과정에서 심상정 통합진보당 의원은 "공개한 환경부 자료 4대강 체류시간에 대한 시뮬레이션 결과에 따르면, 낙동강 상류 안동댐에서 하구언까지 체류시간이 저수량 기준으로 최대 168.08일로, 보 건설 이전 18.4일에 비해 8.94배 증가했다."고 주장하였다. 낙동강의 이 같은 체류시간과 유속은 미국(호소 기준 : 체류시간 7일)과 일본(호소 기준 : 4일)의 기준에 따르면 강이 아니라 호소로 분류되는 기준이고, 구체적으로 상주보~낙단보 체류시간 10.32일, 구미보~칠곡보 24.45일, 칠곡보~강정보 26.67일, 함안보~하구언 37.06일은 모두 이 기준을 초과했다.

장하나 민주통합당 의원은 "정부는 2009년 4월 시행한 국립환경과학원 4대강 사업 시뮬레이션과 지난해 7월 작성한 〈함안보 수역 조류발생 대응방안〉이라는 환경부 회의 자료에 의하면, 4대강 사업 이후 하천 형상이 호소형으로 변형되고 이에 따라 낙동강하류는 호소보다 영양염류의 농도가 3배 이상 높은 실정이며, 고수온기에 일부 구간에서 정체수역이 생길 경우, 남조류 발생 가능성 상존할 것이라고 예측한 바 있다."고 주장하였다.

마. 4대강 살리기 사업으로 수질이 개선되었는가?

앞에서 살펴 본 사건들은 4대강 살리기 사업이 수질개선 사업이 아니라, 수질을 악화시킨 사업이었다는 것을 상징적으로 보여주는 것이다. 뿐만 아니라 4대강 살리기 사업은 4대강에서 삶을 유지한 뭇 생명을 빼앗은 사업이었다.

이명박 정부는 4대강 살리기 사업의 주요 목적으로 내세운 수질개선 목적치를 2012년 조기에 달성할 것이라고 홍보하였다. 이명박 정부의 핵심 논리는 4대강에 높이 10m 안팎의 16개의 보를 세우면 물을 약 8억t 가량 추가로 확보할 수 있고, 풍부해진 수량으로 수질이 좋아진다는 것이었다. 그러나 정부의 이런 예상은 현재로선 빗나갔다. 이러한 주장은 다름 아닌 조선일보가 하고 있다. 이러한 주장 내용은 2012. 7. 28.자 조선일보가 상세히 다루고 있다. 조선일보가 다루고 있는 내용을 소개하면 다음과 같다.



즉, 4대강의 주요 66개 수질 측정 지점을 올 상반기에 조사한 결과 총인(TP · 總燐 · 인 성분의 총량)이 개선된 곳은 64~93%, 생화학적산소요구량(BOD)이 나아진 곳은 59~77%, 화학적산소요구량(COD)이 개선된 곳은 13~57%였다. 총인과 BOD는 악화된 곳보다 개선된 곳이 많았지만, COD는 조사 대상 지점 가운데 43~87%가 악화되거나 변화가 없었다는 뜻이다.

조선일보에서 원용되고 있는 환경부의 수질개선 발표 내용도 2007년~2009년 평균과 올 6개월간 평균을 비교하는 특이한 방법으로 진행되었다는 점에서 문제점이 적지 않다. 김좌관 부산가톨릭대 교수는 "단기적 자료를 이용할 경우 오류를 범할 가능성이 높다"며 정부 주장과 달리 4대강 지점별로 수질이 나빠진 사례를 지목했다. 김 교수는 "낙동강은 BOD, COD, 클로로필 등 모두 증가 추세이며 한강은 유기물 증가 추세"라며 "10년 전에 비해 하폐수처리 시설 증설, 고도화 등 환경기초시설이 크게 증가했는데도 수질이 개선되지 않은 점을 종합적으로 평가해야 한다."고 지적했다.

바. 소결

녹조 현상의 주요 원인을 제공하는 조류는 남조류 일종인 아나베나이고, 아나베나는 번식과정에서 '지오스민'이라는 분비물을 만들어 내고, 이는 급증하면서 물에서 흙냄새를 만들어낸다. 한편, 남조류의 일종인 마이크로시스티스는 간질환을 일으키는 독성물질을 만들어내고, 이러한 물질은 정수처리에 의해서도 걸러낼 수 없는 것으로 알려지고 있다.

녹조 현상은 팔당댐 원수를 식수원으로 서울시민과 낙동강 지표수를 식수원으로 대구 및 부산시민 등의 시민 건강을 위협하는 것이다. 관련 환경당국은 정수처리를 하면 아무런 문제가 없다는 입장이지만, 4대강 살리기 사업 이후에 발생하는 녹조현상은 사시사철 항상 발생할 수 있다는 것을 의미하는 것이므로, 그 만큼 시민들의 건강위협이 일상화되었다는 것을 의미한다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 2012년 여름경에 발생한 녹조현상은 한강과 낙동강에 이어 영산강과 금강까지 4대강 모두에서 공통적으로 일어난 것이다. 4대강의 수질을 획기적으로 개선하다면서 22조원의 국민 혈세를 투입해서 4대강 사업을 벌였는데, 독성 조류의 확산이라는 이 황당한 사태를 어떻게 받아들여 할지 정부 측에 되묻고 싶다.

2012년 가을비로 녹조가 번무 하는 시기가 일단 지나서 안정화 되었고, 금강과 낙동강에 물고기의 집단 폐사 현상으로 나타났지만, 이것은 시민 생명을 위협할 대재앙의 전조에 불과할 지도 모른다.

3. 홍수예방문제

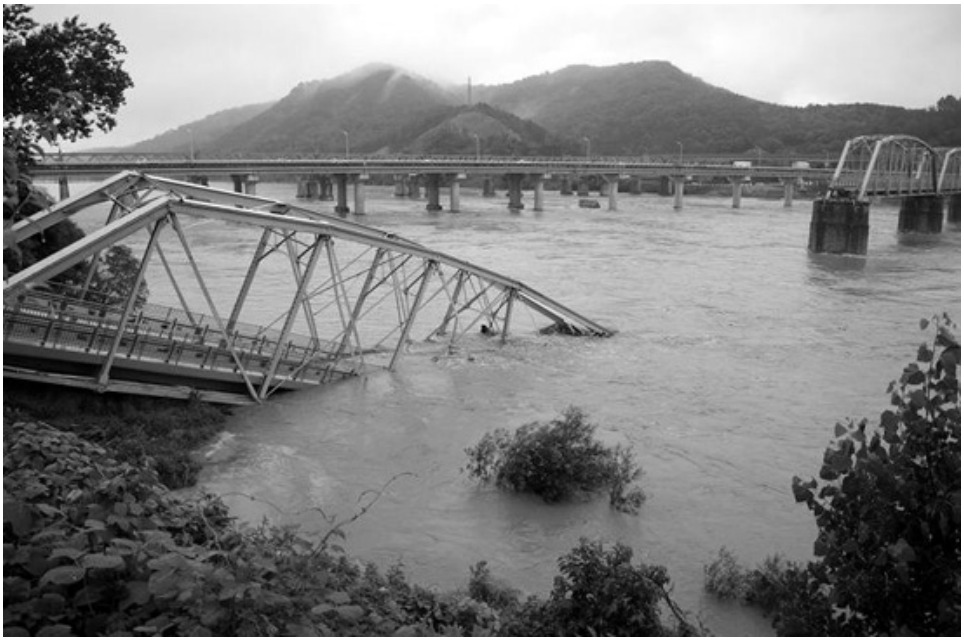
2011년 여름, 우기가 시작 되자마자 2002년도 태풍 '루사', 2003년도 태풍 '매미'때에도 끄떡없던 호국의 다리, 왜관철교가 6. 25. 붕괴되었다. 매우 상징적인 사건이었다. 다음날, 상주보 바로 밑 제방(길이 300m, 높이 15m)이 무너져 내렸다. 남지대교 상판 일부가 내려앉았다. 또 얼마 되지 않아서 준설 때문에 물의 유속이 빨라져 낙동강 본류에 매설 된 송수관로가 파손되었다. '구미시 1, 2차 단수 사태'로 많은 시민이 식수가 공급되지 않아서 고통을 겪었다. 낙동강 홍수통제소는 낙동강 구포 구간에 홍수경보 발령을 4차례나 내렸다. 2007년 이후 4년 만에 홍수경보 발령을 한 것이었다.

병성천, 회천, 감천, 황강, 남강 등 낙동강 본류로 합류하는 지점에서 광범위 한 역행침식 현상이 발생하였다. 특히 '감천' 합수부에 나이아가라폭포를 닮은 'MB 폭포'가 생기기도 했다. 지방 소하천에서도 제방 유실 · 붕괴 피해가 속출했다. 본류와 지류가 합수되는 구간에서는 준설 물량의 15% 내지 20%까지 모래가 다시 퇴적되었다. 이 같은 현상들은 낙동강 본류를 6미터 깊이로 준설을 하자, 낙동강 본류와 지류 사이에 수위차가 발생하여 낙동강 지류 상류 방향으로 침식 작용이 일어난 결과이었다.

앞에서 본 현상은 이미 1년 전에 낙동강 현장을 방문한 독일 하천전문가인 헨리히프라이제 박사가 예상한 내용 그대로였다. 그는 "강바닥을 깊게 팔수록 낙동강 하류

지역뿐만 아니라 지천상류의 홍수 피해를 불러 온다. 이것이 독일의 역사적 경험이다"라고 경고했던 것이다.

【왜관철교가 6. 25. 붕괴】



【상보주 하류부 제방 붕괴】

【남지대교 상판 침하】

이명박 정부는 "4대강 사업 덕에 홍수와 가뭄이 감소했다"고 자평한다. 2012. 9월 태풍 때는 "4대강 사업이 본류의 홍수조절능력을 키워 홍수피해를 줄일 수 있었다"고 한다.

위와 같은 정부의 평가는 현재 유보적이어야 한다. '4대강 사업 준공 이후 주요 홍수피해 현황'을 살펴보면 지난 2년간 한강 금당천과 섬강, 신진교, 이포보, 한천 등 4대강 사업이 진행된 대부분의 본류 · 지천 합수부에서 역행침식이 발생했다. 역행침식은 강 본류의 수위가 지천 수위보다 낮아져 비정상적으로 빠른 유속과 이로 인한 침식이 발생하는 현상으로, 하류에서 상류까지 강바닥과 강기슭을 무너뜨리며 홍수를 유발하는 주된 원인으로 작용하고 있다. 특히 낙동강의 경우에는 소량의 강우량임에도 불구하고 과거보다 훨씬 빈번하게 제방까지 물이 차거나 홍수경보 발령이 내려지고 있다.

과거 4대강 유역은 낙동강 달성문, 영산강 죽산보-삼천보 등 고질적인 홍수 지역을 제외하고는 홍수가 전무했었다. 그런데, 4대강 살리기 사업이 끝난 이 시점에서는 인위적으로 강바닥을 깎고 파내면서 강의 형태와 유속, 흐름을 바꿔, 이제는 전방위적으로 역행침식이 발생하고 지천 붕괴, 홍수로 인한 범람이 이어지고 있다.

따라서 정부의 입장처럼 4대강 살리기 사업이 거의 마무리되고 1년 전 후의 변화만

으로 홍수예방 효과가 달성되었다고 말할 수 없다. 부산고등법원이 밝힌 바와 같이 4대강 살리기 사업의 핵심 내용인 보 건설은 강의 물길을 가로 막는 구조물로서 홍수위험을 증대시키는 것이다. 다만, 이러한 홍수위험 증대 효과는 당장에 나타나지 않을 것이다. 이러한 홍수위험 증대는 현재 잠재화 되어 진행되고 있을 뿐이다.

4. 4대강 사업과 입찰비리 등

가. 예비타당성 조사제도 일반론

국가재정법(2009. 5. 27. 법률 제9712호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국가재정법'이라 한다) 제1조 (목적)에서 "이 법은 국가의 예산 · 기금 · 결산 · 성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다."라고 규정하고 있고, 같은 법 제38조 (예비타당성조사)에서 "① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다."라고 규정하고 있다.

낙동강 살리기 사업의 취소 여부를 심리한 부산고등법원은 예비타당성 조사제도의 의의 및 필요성에 대하여 다음과 같이 밝히고 있다.

예비타당성 조사는 기존의 타당성 조사의 문제점을 보완하기 위하여 1999년에 도입되었는데(당시의 예산회계법 시행령 제9조의2), 기존의 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하는 국가재정법이 2006년 제정되어 2007. 1. 1.부터 시행되면서 예비타당성 조사는 입법사항으로 강화되었다. 종래의 타당성 조사는 사업추진을 기정사실로 전제하고 기술적인 검토와 예비설계 등 기술적 타당성에 초점을 맞추어 사업시행부처에 의하여 이루어졌으므로 행정주체가 당해 사업의 추진으로 달성하고자 하는 행정목적의 대안제시(사업추진 포기를 포함)나 행정목적 상호간의 우선순위결정의 판단에는 아무런 영향을 줄 수 없었는 바, 경제성이나 정책적으로 검증되지 않은 신규 사업의 무리한 추진 등으로 국가재정의 낭비를 초래할 수 있었고 실제 그러한 사례가 적지 않았다. 그리하여 도입된 예비타당성 조사는 기획재정부장관의 주관으로 이루어지고, 기존의 타당성 조사와는 달리 사업추진결정 이전 단계에서 당해 사업의 정책적 타당성과 경제적 타당성을 종합적으로 판단하여 사업추진 여부 및 대안의 검토, 다른 행정목적을 위한 정책사업 사이의 우선순위결정을 하기 위한 정보를 제공하려는 데 목적이 있다. 즉, 국책사업의 추진단계를 예비타당성 조사 → 타당성조사

→ 설계 → 보상→ 착공의 순으로 설정하고, 원칙적으로 예산을 단계별 순차적으로 편성 · 집행하도록 하여 예비타당성 조사단계에서 타당성이 없다고 판단되는 사업에 대하여는 후속 절차를 위한 추가적인 예산편성을 미리 막아 재정 낭비를 방지할 수 있을 뿐 아니라, 예비타당성 조사의 표준지침을 마련하여 사업성 분석방법의 표준화를 이루어 조사결과의 객관성을 확보하고 당해 사업과 대안 사이의 선택이나 당해 사업과 다른 사업 사이의 우선순위 결정이 가능하게 하여 한정된 재정을 합리적이고 효과적인 사업에 투입하여 궁극적으로는 국가재정의 건전화를 도모할 수 있도록 하는 데 예비타당성 조사제도의 목적이 있으므로, 예비타당성 조사는 국가 경제적 차원에서 당해 사업의 추진 여부를 판단하고 사업 간의 우선순위를 합리적으로 결정하여 제한된 예산으로 효율적인 재원분배를 가능하게 하는 데 그 기본적인 취지가 있다.

앞에서 본 바와 같이, 예비타당성 조사를 통하여 국가예산을 효율적으로 집행하고자 하더라도 실제 공사 입찰 과정에서 턴키 입찰 방식을 선택하게 되면 국가예산의 효율적 집행 목적은 반감되고 만다. 오히려 턴키 입찰은 몇 가지 단계를 거치면서 각종 비리를 양산하게 된다.

나. 턴키입찰과 담합 등 각종비리 구조

(1) 4대강 턴키입찰과 그 단계별 비리 구조

턴키입찰은 비교적 사업비가 큰 규모의 공사로서, 열쇠(key)를 돌리면(turn) 모든 시설이 가동되는 상태에서 인수 받을 수 있다는 말에서 유래된 용어이다. 이러한 턴키입찰은 시공회사가 책임지고 계획, 설계, 시공, 시운전까지 일괄 처리하는 조건을 제시하게 하여 시공업자를 선정하는 방식이다. 그런데, 턴키입찰은 입찰에 참여하기 위하여 선 계획과 설계가 필요하고, 이를 위해서는 몇 십억 원에서 큰 공사는 몇 백억 원까지의 선투자를 해야 하기 때문에 대형건설회사가 아니면 엄두를 내지 못한다. 결국, 입찰에 참여하는 주간 회사(콘소시엄을 형성한 회사)는 서너 곳에 불과하고, 이들이 제출한 계획 및 설계 자료 등 기술력(설계점수 40점, 시공능력 30점)을 평가한 뒤, 기술력이 우수한 두 세 개의 입찰 적격 업체를 선정하여, 이들로 하여금 기술력(70점)과 함께 사업비(30점) 경쟁을 붙여 최종 회사가 낙찰된다. 그런데, 참가 업체 대부분이 담합을 하고 있어 90%에서 98%의 정도로 낙찰된다.

이러한 턴키입찰은 세 단계의 과정을 거치면서 비리를 낳게 된다.

첫 번째 단계는 공무원을 대상으로 한, 참여 업체들의 불법로비이다. 이때에 대형건

설업자는 두세 개 업체가 경쟁하는 입찰방식인 턴키발주로 유도하는 로비를 하고, 이 과정에서 많은 뇌물이 오간다.

두 번째 단계는 기술평가위원에 대한 시공업체의 로비이다. 시공업체에서 제출한 기술 자료를 바탕으로 업체 두세 곳을 선정하는 단계에서, 시공업체는 높은 기술 점수를 받기 위해 로비를 한다. 여기에서 평가위원들을 상대로 치열한 로비가 이루어지고, 많은 대학교수가 이 단계에서 비리에 말려든다.

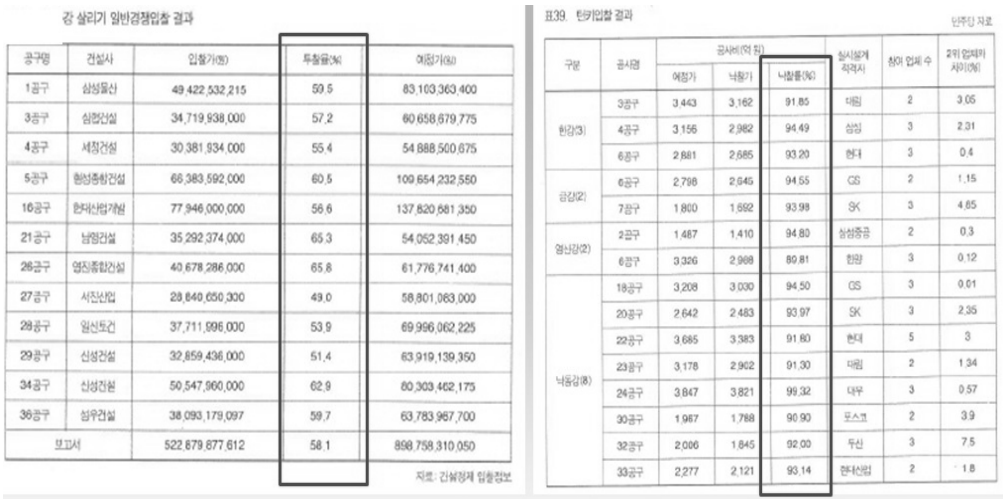
세 번째 단계에서는 업체 간의 담합비리가 발생한다. 최종 입찰자는 이미 받은 기술점수와 함께 가격입찰을 통해 최종적으로 결정되는데, 여기에서 업체끼리 담합하여 어느 특정 업체를 밀어주면 제시한 가격의 95% 대로 낙찰이 되고, 담합하지 않고 경쟁하면 45% 내지 70% 사이에 낙찰이 된다. 통상적으로 기술 점수를 가장 잘 받은 회사에서 조건(떡값 또는 교차 밀어주기)을 내걸고 양보를 요구하고, 이러한 요구에 다른 업체들은 대부분 응함으로써 담합비리가 속출한다. 4대강 살리기 사업은 사업구간을 공구별로 분할함으로써 대형건설업체들이 교차 밀어주기 방식으로 가격 담합할 구조를 가지고 있었던 것이다.

일반적으로 입찰 비리가 터졌다 하면 주로 턴키입찰이고, 낙찰율을 비교하더라도 입찰 담합 비리가 있었는지 여부를 추정해 볼 수 있다. 4대강 살리기 사업의 경우에 사업구간을 공구별로 분할함으로써 그 자체로서 가격담합을 할 수 있는 구조를 가지고 있었으며, 턴키입찰 결과 자료를 보더라도 입찰 담합 비리가 있을 수밖에 없었다 **(일반경쟁 입찰과 턴키입찰의 낙찰률 대조 표 참조).**

4대강 살리기 사업을 턴키입찰 방식으로 진행하는 경우에 국가재정법에서 정한 예비타당성 조사를 통하여 국가예산을 효율적으로 집행하고자 한다는 것은 공염불에 불과하다. 따라서, 턴키입찰 방식과 관련하여 단계별로 가질 수밖에 없는 비리 구조를 최소화하여 국가예산을 효율적 집행을 담보하기 위해서는 감독기관의 역할이 중요해지는 것이다.

즉, 사업인허가 및 감독과정에서 공무원에 대한 직무감찰 권한을 갖는 감사원의 역할과 가격입찰 담합을 통하여 불공정한 행위를 하지 못하도록 하는 감시 기능을 갖는 공정거래위원회의 역할이 중요해 지는 것이다. 턴키 입찰과정과 공사과정에서 발생할 수 있는 모든 비리 문제를 수사할 권한을 갖는 검찰 역할 또한 중요하다고 할 수밖에 없다.

【일반경쟁 입찰과 턴키입찰의 낙찰률 대조 표】



4대강 살리기 일반경쟁입찰 결과

공구명	건설사	입찰가(원)	투찰율(%)	예정가(원)
1공구	삼성물산	49,422,532,215	59.5	83,103,363,400
3공구	삼환건설	34,719,938,000	57.2	60,658,679,775
4공구	세창건설	30,381,934,000	55.4	54,888,500,675
5공구	현성종합건설	66,383,592,000	60.5	109,654,232,550
16공구	현대산업개발	77,946,000,000	56.6	137,820,681,350
21공구	남광건설	35,292,374,000	65.3	54,052,391,450
26공구	영진종합건설	40,678,286,000	65.8	61,776,741,400
27공구	서진산업	28,840,650,300	49.0	58,801,083,000
28공구	일신토건	37,711,996,000	53.9	69,996,062,225
29공구	신성건설	32,859,436,000	51.4	63,919,139,350
34공구	신성건설	50,547,960,000	62.9	80,303,462,175
36공구	삼우건설	38,093,179,097	59.7	63,783,967,700
보고서		522,879,877,612	58.1	898,758,310,050

자료: 건설정책 입찰정보

표39. 턴키입찰 결과

단위: 억 원, %

구분	공사명	공사비(억 원)			실시설계 적격사	참여 업체 수	2위 업체와 차이(%)
		예정가	낙찰가	낙찰률(%)			
한강(3)	3공구	3,443	3,162	91.85	대림	2	3.05
	4공구	3,156	2,982	94.49	삼성	3	2.31
	6공구	2,881	2,585	93.20	현대	3	0.4
금강(2)	6공구	2,798	2,645	94.55	GS	2	1.15
	7공구	1,800	1,692	93.98	SK	3	4.65
영산강(2)	2공구	1,487	1,410	94.80	삼성중공	2	0.3
	6공구	3,326	2,968	89.81	한화	3	0.12
낙동강(8)	18공구	3,208	3,030	94.50	GS	3	0.01
	20공구	2,642	2,483	93.97	SK	3	2.35
	22공구	3,685	3,383	91.80	현대	5	3
	23공구	3,178	2,902	91.30	대림	2	1.34
	24공구	3,847	3,821	99.32	대우	3	0.57
	30공구	1,967	1,788	90.90	포스코	2	3.9
	32공구	2,006	1,845	92.00	두산	3	7.5
	33공구	2,277	2,121	93.14	현대산업	2	1.8

(2) 소결

앞에서 본 바와 같은 사정이었음에도 불구하고 공정거래위원회, 감사원 및 검찰은 4대강 살리기 사업과정에서 발생할 수 있는 구조적 비리에 관한 감시 역할을 제대로 하지 않았다. 이는 4대강 살리기 사업이 이명박 정부의 핵심 사업이었기 때문이다. 이것은 공정거래위원회, 감사원 및 검찰이 국민의 기본권과 재산권을 보호해 주는 기관이 아니라 이명박 정부의 시녀임을 자인하는 꼴이다. 4대강 살리기 사업비 22조원은 국민의 혈세로 집행되었다는 측면에서 국민의 기본권과 재산권을 보호해 주는 기관으로서의 역할을 제대로 하지 못한 공정거래위원회, 감사원 및 검찰의 책임 또한 크다고 할 것이다.

다. 현재까지 진행되고 있는 4대강 살리기 사업과 관련한 고소고발 사건

2012. 10. 4.까지 4대강 살리기 사업 진행과정에서 불거진 비리 행위에 대하여 고소·고발 된 사건 현황은 다음과 같다.

순번	접수	고발인	피고발인 (피진정인)	사건번호	사건명	검사실	진행 상황
1	2012. 6. 8.	4대강조사위원회 4대강범국민위원회	대림산업 외 23	2012형제50215	건설안전기본법 위반	이춘 검사 (719호, 형사7부)	고발장, 참고자료 제출

순번	접수	고발인	피고발인 (피진정인)	사건번호	사건명	검사실	진행 상황
2	2012. 9. 11.	4대강 조사위원회 4대강 범국민위원회 민변, 참여연대	서종욱 외 5	2012형제8 2818	배임, 횡령, 조세포탈, 외부감사에 관한 법률위반	이정용 검사 712호, 형사8부	고발장 제출
3	2012. 6.	4대강 조사위원회	공정위원회	2012형제5 0213	직무유기	이춘 검사 (719호, 형사7부)	고발장
4	2012. 8	4대강 조사위원회	공정위원회	2012형제8 0873	직권남용	이춘 검사 (719호, 형사7부)	
5	2012. 9. 19	4대강 조사위원회 4대강 범국민위원회	대구지검 검사장 외 4	감찰1과-74 38	대우건설 비자금 사건 관련 수사소홀 진정	대검 감찰1과	진정서 제출
6	2012. 9. 25	4대강 조사위원회 4대강 범국민위원회	김동수 외 6	2012형제8 7189	공익신고자 보호법위반	이춘 검사 (719호, 형사7부)	고발장 제출
7	2012. 10. 4.	4대강 조사위원회 4대강 범국민위원회 민변, 민주주의 법학연구회	4대강 담합회사 등	접수 제947호	공정거래위원장에 대한 4대강 입찰 담합 고발	대검	의견서 제출

최근 추가로 현대건설 전임 사장 등(서울중앙지검 2012형제90587호/특경·법(배임))이 입찰 담합 비리 혐의로 고발되었다.

경쟁 입찰보다 턴키 입찰 과정에서 높아진 단가, 높아진 단가로 인하여 규모가 크지는 공사대금, 공무원에게 수수된 뇌물자금, 대우건설 비자금 사건 등에서 볼 수 있는 조성된 비자금 등은 모두 4대강 살리기 사업에서 책정된 22조원의 사업자금에서 나오는 것이고, 이러한 22조의 사업자금은 결국 국민의 혈세로 전가된다는 점에서 매우 심각한 문제라고 할 것이다.

결국, 4대강 살리기 사업은 근본적으로 22조원에 달하는 국민의 혈세로 대규모 건설업체와 인·허가 감독 기관 공무원의 배를 채운다는 점에서 대국민을 상대로 한 사기 사업이라고 할 것이다. 적어도 4대강 살리기 사업이 수질개선 효과도 달성할 수 없고, 홍수예방 효과도 달성할 수 없으며, 오히려 4대강 살리기 사업이 일상적으로 국민의 생명·건강에 위해를 줄 수 있는 상황을 만들어 냈다면 더욱 그러할 것이다.

더욱이 4대강 살리기 사업의 결과로 국민들은 녹조 현상이 만연하여 식수 안전성을 걱정해야 하고, 경작 농민들은 홍수기에 4대강에서 발생할지도 모르는 홍수위험과 침수를 걱정해야 하며, 4대강에 터잡은 수많은 생명체의 생명을 빼앗고 있을 뿐만 아니라, 건설된 보와 4대강 친수 공간에 설치된 시설물을 유지 관리비를 매년 엄청난 돈으로 매워야 한다면 4대강 살리기 사업은 아니 한 만 못한 사업이 될 것이다.

이런 이유로 22조원의 막대한 국민의 혈세로 4대강 살리기 사업이 종료 된 시점이 얼마 되지 않았음에도 우리는 4대강을 재자연화하는 문제를 꿈꾸게 되는 것이다.

5. 4대강 살리기 사업과 재자연화문제

가. 4대강의 재자연화의 필요성에 대한 고민의 지점

4대강 살리기 사업의 사실상 종료 된 지 얼마 되지도 않아서 4대강 재자연화 문제가 제기되고 있다. 4대강 재자연화의 문제는 자연형 하천으로 복원하자는 것이 그 핵심내용이다. 이러한 자연형 하천으로 복원하자는 논의의 출발점은 하천개발 이후에 발생한 부작용을 역사적 경험했기 때문에 발생하는 것이다. 즉, 재자연화 문제는 역사적 산물일 수밖에 없다. 미국, 일본 및 유럽 각국이 자연형 하천으로 복원하는 사업을 실시하게 된 가장 직접적인 원인도 하천개발의 부작용을 경험했기 때문이다. 우리가 4대강 재자연화 논의를 하게 되는 것도 어쩌면 4대강 살리기 사업이 필요악으로 작용한 결과이다.

4대강 살리기 사업의 핵심내용은 16개의 보 건설과 5.7억 톤의 모래를 걷어내는 내용이다. 4대강에 건설된 16개는 강의 물길을 가로막아 대형 홍수위험을 증대시켰고, 4대강 본류의 모래를 4미터 이상 깊이로 준설함으로써 강 본류는 직선화하게 되었다. 그런데, 독일, 일본, 스위스, 영국, 미국 등 선진 각국은 제방 중심의 치수 및 이수 정책이 오히려 홍수위험을 증대시키고, 하천 환경을 훼손시킨다는 역사적 경험에서 이미 오래 전에 폐기한 복원 정책이었다.

4대강 살리기 사업 중 보 건설과 준설이 아주 많이 진행된 2011. 5월경부터 4대강 본류와 지천에서는 교각이 붕괴되고, 지천의 제방이 무너지는 현상이 발생했다. 4대강 살리기 사업이 진행되고 있던 시기에 한국을 방문한 외국 하천전문가들(독일 헨리 프라이제, 베른하르트, 미국 콘돌프 교수 등)이 똑같이 우려한 예측결과이었다.

2011년 홍수기에는 4대강 본류 및 그 지천에서 교각 붕괴 및 제방 붕괴를 경험하였고, 2012년 홍수기에는 녹조 번무 현상(이른바 녹차 라떼 또는 녹차 곤죽)을 경험하였으며, 2012년 가을에는 금강과 낙동강에 수많은 물고기 집단폐사 현상을 겪게 되었다. 4대강 둔치 주변에 경작 농민을 쫓아내고 조성한 하천생태 공원은 생명을 활성화하는 역할보다는 오히려 생명의 그물(먹이 사슬)을 파괴하는 기능을 하고 있다. 또한, 생활공간과도 멀어도 너무 멀어서 시민들의 휴식공간이 되지 못하고 있다. 오히려 비가 한 번 내려도 여기저기에서 시설물이 파손되는 현상만 반복되고 있다. 4대강 본류에 건설된 16개의 보에 물이 채워지고 모래가 사라지자, 4대강을 찾던 수많은 철새들의 개체수가 급격하게 줄었고, 4대강 본류 구간에는 어류 다양성이 사라졌다. 즉, 4대강 살리기 사업은 생명의 그물구조를 파괴해 가고 있는 중이다.

이러한 지점에서 4대강 살리기 사업 완성이 된 직후인 시점임에도 불구하고 더 심각한 상태로 생명의 그물구조를 파괴하지 않도록 하기 위해서 4대강 재자연화가 논의되는 것이다.

이하의 내용은 4대강 살리기 사업 반대 소송을 맡았고, 4대강 조사위원회의 위원으로 활동하고 있는 김영희 변호사의 발표 내용[2]을 많이 원용하고자 한다.

나. 4대강의 재자연화에 관한 법률이 제정될 필요성에 대하여

유럽에서는 하천의 환경기능과 필요성을 인식하고 자연형 하천으로의 보전과 복원에 오랫동안 많은 노력을 기울여 왔으며, 이는 일본에도 도입이 되었다. 미국에서만 해도 37,000 개 이상의 하천에서 복원공사가 이루어지는 등 세계적으로 하천 복원 운동이 활발하게 일어나고 있다[3].

EU는 하천에다 댐을 짓거나 준설이나 대규모 토목공사를 하여 하천 생태계를 파괴

2) 목차. 나.항 이후의 내용은 모두 김영희 변호사의 발표 내용을 그대로 인용하였음.
3) GM Kondolf, M McNally & JW Kim, "A Green New Deal, Dredging, and Dams: the 4-Rivers 'Restoration' Project in South Korea', 4대강사업의 홍수 및 재해 안정성 진단 국제심포지엄 자료집, 국회 도서관, 2011.8.18.

하지 못하도록 2000년에 물 관리 기본지침(Water Framework Directive)을 제정하였다. 미국도 깨끗한 물법(Clean Water Act)에 의하여 하천에서 대규모 토목공사는 원천적으로 불가능하도록 규제하고 있다.[4)]

우리나라의 경우에도 이러한 세계적인 흐름에 맞게 자연형 하천을 보전하고, 하천의 각종 인공 구조물 철거 및 인위적으로 직강화된 하천의 사행화, 범람원 및 습지 조성 등 재자연화를 위한 정책적, 입법적인 노력이 필요하고 이는 유역과 하천과 관련된 여러 가지 법령의 개정이 따라야 한다. 또한 지방자치단체도 조례 제개정을 통하여 자연친화적 하천 조성 및 복원에 앞장서야 한다.

그런데 세계적으로 유례가 없는, 전국의 주요 강에 대형댐을 16개나 한꺼번에 설치하고 대규모 준설을 실시한 4대강사업으로 인한 피해는 현재의 관련 법령이나 개별 행정적인 노력으로는 해결할 수 없을 만큼 전국토적 규모이고 총체적인 것이다.

그러므로 4대강 재자연화에 대하여 별도로 법률을 제정하여 집행되는 것이 바람직하며, 4대강사업으로 인한 자연의 손상과 피해를 회복하고 자연적 상태로 되돌리기 위해서는 반드시 국민적 합의가 전제되어야 하고, 그 사업의 집행과 향후 관리 과정에서도 국민의 참여를 최대한 보장하고 민주주의적인 틀 안에서 진행하는 것이 좋다고 본다.

다. 4대강 진상조사위원회를 구성할 필요성에 대하여

4대강사업의 예산만 하더라도 22조원 이상에 이르고, 여기에 지천정비사업 등의 예산 등을 포함할 때 막대한 예산이 소요된 사업이므로, 이미 대규모 예산을 들여서 집행한 사업에 대하여 복원하는 것에 대하여는 그것이 왜 반드시 필요한 것인가에 대한 설득과 국민적 동의가 필요하다.

4대강사업은 국민적 논의과정이나 동의 없이 이명박정부의 일방적이고 권위주의적인 추진에 의하여 시행되어 왔고, 사업의 문제점은 철저히 은폐되고 홍보 일색으로 국민들을 속여 왔기 때문에, 우선 4대강사업으로 인한 문제점과 예상되는 피해, 환경과 인간에 대한 영향을 객관적으로 공정하게 조사하여 국민들이 정확하게 알고 판단하게 하여야 한다.

이를 위하여는 4대강사업의 사업타당성과 환경 · 생태계에 대한 영향, 홍수피해 · 침

4) 김정욱, '4대강사업의 후유증과 해결방안 : 재자연화'

수 · 지하수고갈 등 지역주민의 안전과 생업에 대한 영향 등을 조사, 분석하여 공개하고, 민주적인 논의를 거쳐야 한다. 이러한 업무를 수행할 별도의 4대강 진상조사위원회가 필요하다고 보며 공정하며 객관적이며 전문적인 구성원으로 조직되고, 활동에 대한 물적, 인적 지원이 보장되어야 한다. 4대강 진상조사위원회의 업무에는 4대강사업과 관련한 각종 비리 및 피해 조사도 포함되어져야 할 것이다.

4대강 진상조사위원회는 현실적으로 4대강 재자연화법이 제정되기 위한 선행적 조건이라고 보지만, 4대강 재자연화법의 한 내용으로도 포함될 수 있다고 본다.

라. 하천 복원에 관한 외국 사례[5)]

(1) 독일

독일은 1970년대부터 자연을 고려한 하천정비 개념이 시작되어 하천의 인공화를 가급적 지양하고 거석, 식생 등 자연재료를 사용한 호안 등 새로운 하천정비 방법이 시도되었다. 이는 하천생태계의 자정능력을 복구하고 생태계의 복원을 목적에 두고 하천유역 전체를 대상으로 하는 정비 및 유지관리를 위한 것이다.

독일의 자연형 하천정비는 하천의 직선화를 배제하고, 자연적 형태를 최대한 고려하며 유수지 및 홍수지 적절하게 배포하는 것이다. 또한 하천을 중심으로 한 도시의 종합적 자연복원 사업이 되도록 추진하고, 하상의 변화와 관련된 충분한 자료를 확보하기 위한 기초사업을 실시하여 장래 하상변화를 예측함으로써 자연적 하상의 복원이 되도록 하는 것이다.

독일의 자연형 하천정비의 대표적인 사례로, Baden 주의 Enz강을 들 수 있다. 주요 내용은 직강화된 Enz강을 인공적으로 사행화하기 위하여 Karlsruhe 공대에서 수리 · 수문 · 생태학적 연구결과에 의하여 저수로와 경사면 주변에까지 다양한 모형을 사용하여 하천의 자연성을 회복하였다.

(2) 스위스

스위스는 하천을 정비할 때 단순히 이수 또는 치수 문제뿐만 아니라 자연 생태계 전반에 대하여 배려하는 깊은 역사를 가지고 있다. 스위스는 직선화된 하천과 복개된

5) 김진홍, '하천복원 및 정비의 해외 선진국 사례'

소하천을 본래 상태로 되돌리기 위한 많은 실험을 행하였는데, 쮜리히주에서는 1985년부터 지금까지 20여개 이상의 프로젝트가 성공적으로 실현되었다. 이들 하천 프로젝트에서 다양한 경험을 얻어 계획과정의 철저한 검토와 하천보호의 미학적 관점, 자연에의 근접성, 안전성 그리고 기술적 요소의 제반사정을 고려하여 자연형 하천정화작업을 추진하고 있다.

(3) 오스트리아

오스트리아의 자연형 하천으로의 복원에 관한 대표적인 사례는 짤쯔부르크 시내를 관류하고 있는 Alterbach강을 들 수 있다. 이 하천은 1940년대에 나찌시대에 하천의 이·치수 기능을 위해 정비되었다. 그러나 1980년대에 들어 하천복원사업이 시작되었고, 이 사업에 의하여 100년 빈도의 홍수를 견디어 냄과 동시에 자연에 가까운 서식처 조건이 달성된 것으로 입증되었다.

구체적인 하천복원 대책을 보면, 하천의 만곡을 살리기 위하여 가능한 주변 토지 구입, 하천의 종단 변화와 하폭의 변화, 얕은 구역을 조성하기 위하여 하폭의 확대, 수심 변화의 조정, 깊게 놓인 안정공을 이용한 하도 형태의 자연조절, 초기 식생과 물가 그늘의 조성 등이다.

(4) 영국

영국의 자연형 하천정비의 기본개념은 자연형 하천종합정비, 치수 및 이수 기능 증진과 함께 하천 환경기능, 특히 생태계 요소를 종합적으로 적극 배려한다는 점이다.

Cole강 복원사업은 스케른강 복원사업과 함께 영국 하천복원 사업의 대표적인 성공사례로 알려져 있다. 이 사업은 예전에 준설된 전원 하천과 홍수터 2km 구간을 자연적인 하도 평면형 및 단면형, 홍수 조절 및 생물 다양성의 관점에서 복원하였다. 복원사업의 내용으로는 이전의 과거 유로를 따르는 하도 복원, 구하도의 흔적을 이용하여 조성된 하도 습지 등의 내용을 포함하는 직강화 된 하천 선형의 사행 조성, 홍수량 및 홍수터 저류량 증대, 유사와 영양분 재순환을 위한 홍수터 범람, 농경지 배수로 출구에 수질정화 특성이 있는 갈대밭 서식처 조성 등이다.

(5) 결어

4대강사업의 재자연화를 추진하기 위하여는 유럽과 미국, 일본 등의 자연하천 조성

및 하천의 재자연화 사례에 관하여 조사, 연구하고, 선진기법을 도입하여 안전과 물 공급, 수질, 환경과 생태 등 모든 것을 고려한 정책을 수립하여야 할 것이다.

마. 우리나라의 하천복원사업계획

우리나라 하천은 1960~1970년대에 들어 산업화와 도시화로 대변되는 국토개발의 시대가 오면서, 이수 및 치수 목적의 대규모 다목적댐 개발과 하천개수가 이루어졌고, 도시화에 따른 하천의 복개가 이루어졌다. 이러한 이·치수 중심의 하천정비는 1980년대 중반까지 계속되었고, 서울에서 올림픽 개최를 한 것을 계기로 친수 기능을 강조한 하천종합개발사업이 시행되었다. 하천정비사업으로 인해 제방과 인공호안으로 둘러싸인 인공하천이 되었고, 점차 하천은 그 고유의 모습을 잃어갔다.

이후 1990년대에 들어서면서 이·치수 및 친수 중심의 하천정비가 하천을 더욱 오염시키고 수로 및 하천변 서식처를 훼손시키는 문제가 대두되기 시작하면서, 하천이 갖는 생태적 공간으로서 기능과 역할에 대하여 재인식이 확산되었으며, 하천복원에 대한 중요성을 강조하는 방향으로 패러다임이 변화하게 되었다.

환경부는 1980년대부터 하천의 수질개선을 목적으로 한 퇴적오니 준설 중심의 오염하천 정화사업을 시작으로, 1990년대에는 수질개선뿐만 아니라 생태복원 개념을 포함하여 사업을 추진하였다. 2000년대 들어서는 수질개선과 하천 생태계 복원을 좀 더 구체화시키면서 자연형 하천정화사업을 추진하였으며, 2007년부터는 물고기가 뛰놀고 아이들이 멱 감는 생태하천을 만들기 위한 새로운 패러다임을 제시하며 훼손하천, 도심건천하천, 복개하천 등을 대상으로 하여 수생태계의 복원에 중점을 둔 생태하천복원사업을 추진하였다.

국토해양부도 1991년 하천환경 관리기법 연구를 시작으로 2005년부터는 국가하천 내 주요 구간의 친환경정비를 위해 하천환경 정비사업, 2009년부터는 지방하천을 대상으로 하는 생태하천 조성사업을 추진해왔다. 소방방재청은 소하천의 방재와 환경, 생태 등을 고려한 소하천 정비사업을 추진해 왔다.[6)]

바. 외국의 하천복원 가이드라인 검토[7)]

6) 최옥현, 안동만, '하천복원 계획요소 우선순위 도출 연구' 한국환경복원기술학회, 2012.
7) 우효섭, 김성태, '외국의 하천복원 가이드라인의 검토와 국내 제작 방향'에서 요약하였다.

(1) 하천복원 개념의 보편화

하천복원(stream restoration)이란 불량한 유역/하천 관리나 기타 자연적/인위적 하천 변화 등으로 하도가 불안정해지거나 또는 과거에 치수, 수운 등 단일 목적의 하천사업으로 하천이 인공화 되어 하천의 생물 서식처가 훼손된 하천에서 원 하천의 물리적, 화학적 서식처 특성을 되살려 생물이 다시 서식하게 하는 생태복원사업이다.

하천복원 개념은 1990년대에 들어와 유럽, 일본, 미국 등 선진국에서 보편화되기 시작하여 2000년대 들어와서는 하천관리의 중심적 과제가 되고 있다.[8)]

(2) 미국

미국에서는 1980년대 말부터 연방정부와 주정부 하천관련 기관들을 중심으로 각기 자연형 하천계획과 공법에 관한 지침서를 만들어 이용하다가, 1998년 말에는 이러한 기관들이 공동으로 참여하여 하천복원에 관한 종합적인 지침서를 발간하였다.

(가) 수변 복원-원리, 과정, 실무(Stream Corridor Restoration: Principles, Processes, and Practice; USDC, 1998)

이 가이드라인은 미 연방정부의 15개 관련 기관들이 공동으로 참여하여 1998년 10월에 발간한 수변 복원을 위한 종합적인 가이드라인 성격의 자료이다. 그러나 이 자료는 기본적으로 손상이 된 하천의 복원 설계보다는 손상이 안된 하천의 구조와 기능 이해에 더 중점을 두고 있으며, 특히 하천 수문, 수리 형태 등에 관한 수치 해석의 소개가 미흡하다.

(나) 도시하천 복원을 위한 현장 매뉴얼(Field Manual of Urban Stream Restoration; Newbury 등, 1998)

이 매뉴얼은 주로 미국 도시 근교 하천(한국적 의미에서는 사실상 전원 하천임)의 복원을 위한 것으로, 특히 호안의 안정성과 서식처 조성 및 평가방법을 강조하고 있다.

(다) Restoration of Aquatic Ecosystems-Science, Technology, and Public Policy (1992)

미 과학재단(NSF)에서 나온 자료로서 수 생태계의 복원을 위한 방법들을 호소, 하

8) ASCE, Proc. Int. Conf. on Water Resources Engineering, Minneapolis, Minnesota, July 31-August 2, 2000.

천, 습지로 나누어 적용 사례들을 보여주고 있으며, 계획부터 유지관리까지 체계적으로 소개하고 있다.

(3) 독일

독일은 주로 주 정부에서 하천복원 관련 가이드라인을 제작하여 이용하고 있다.

(가) 자연형 하천 만들기와 하천 유지 관리를 위한 가이드라인(Richtlinie für Naturnahen Ausbau und Unterhaltung der Fließgewässer in NRW. Düsseldorf. 1989) 이 가이드라인은 1989년 Düsseldorf NRW주에서 발간된 것이나 독일 전체에서 많이 이용되고 있으며, 하천 복원을 위한 구체적인 공법이 17개 소개되어 있다. 이 자료의 주요 목차는 지침서의 목적 / 하천정비 관련 법규 / 자연 하천의 특성 / 자연형 하천 설계의 기초 / 자연형 하천 설계의 절차 / 하천 유형별 설계 사례 / 자연형 하천의 유지 관리 계획 등이다.

환경부/건기연(1999)에서는 이 자료를 기준으로 자연형 하천공법 지침서 시안을 제시한 바 있다.

(나) 하천과 소천-보전, 개발, 정비(Flüsse und Bäche, 1989)

이 자료는 독일 남부 뮌헨의 바이에른 주 정부가 발행한 것으로, 바이에른 주는 이른바 근자연형 하천공법이 시작된 곳이다. 이 자료는 하천복원 가이드라인이라기 보다는 독일 하천의 역사, 하천이 인간에 주는 경관적, 생태적 의미를 사례 하천 위주로 소개한 책자이다.

(다) 자연에 적합한 공법-하안과 하안 사면의 보호(Naturgemäß Bauweisen, 1993)

이 자료는 바덴뷔템베르크 주 자료를 1997년에 일본에서 번역한 것으로, 하천 복원을 위한 17개 공법이 구체적으로 소개되어 있다. 이 자료의 주요 목차는 제1부 서문에서 자연에 가까운 형태의 소천과 수변, 자연에 가까운 공법을 적용하는 경우에 기본 원칙, 공법의 선택, 비용, 유지관리와 시공 후의 변화, 수목의 유지관리의 방법 등이, 제2부 공법에서는 '0'공법, 수목의 식재공, 아시류의 식재공 등 17공법이다.

(4) 영국

영국은 과거 수운 시대에 건설한 크고 작은 수로의 복원과 하천치수 사업에서 환경

을 고려한 자연형 하천계획 등이 주요 관심이 되고 있다. 그러나 아직 하천복원에 직접 관련된 가이드라인 성격의 자료는 보이지 않으며, 다만 1994년 경 국립하천공사(NRA: 지금의 환경공사, EA)에서 발간한 'The New Rivers & Wildlife Handbook'이 하천복원이나 자연형 하천계획에 관련하여 유용한 자료가 될 수 있다. 그밖에 1996년에 'River Channel Restoration'이라는 책이 영국과 미국의 공동편집으로 발간되었다. 이 자료의 구성은 제1부 복원을 위한 원칙과 방법, 제2부 유역과 홍수터 범주, 제3부 사례연구 등이다.

(5) 외국의 하천복원과 가이드라인의 특징

미국에서 하천복원의 대상은 하도가 계속 파지거나, 유로가 자주 바뀌는 '불안정한 하천'이다. 그들은 하도 안정을 꾀하면서 서식처를 자연에 가까운 모습으로 조성해 주는데 주안점을 두고 있다. 최근 들어서는 보부터 시작하여 소형 댐의 해체가 하천복원의 주 대상이 되고 있다.[9)]

독일은 주 정부 단위로 가이드라인을 보유하고 있다. 그들은 적합한 하천 환경을 조성해주면 생물은 저절로 모여든다는 철학에 기초하여 하천을 가꾼다. 특히 경관보다는 자연성을 강조한다. 독일 역시 하천복원의 주요 대상은 인공화 된 하천이다.

영국에서 하천복원의 개념은 독일, 일본 등과 같이 과거 단일 목적으로 정비된 하천의 복원에 초점이 맞추어져 있다.

사. 4대강 재자연화를 추진할 주체로서 위원회 방식에 대하여

4대강사업은 여러 행정부처의 업무에 걸쳐 있고, 국가적 사안이므로 특정한 부처에 4대강 재자연화에 관한 업무를 맡기는 것은 적절하지 않다. 부처 간의 협의체도 이해관계의 충돌이나 독립성이라는 측면에서 바람직하지 않다.

그러므로 4대강사업의 재자연화와 관련하여 독립적인 위원회를 설치하여 이를 구성하는 위원들의 합의에 의하여 의사를 결정하고 집행하는 것이 좋다고 본다. 미국의 경우 위원회 구조(board governance)는 입법부, 사법부, 행정부, 규제위원회에 이어 제5부라고 일컬어질 만큼 정부 시스템에서 중요한 부분을 차지해 왔다.[10)]

9) ASCE, Proc. Int. Conf. on Water Resources Engineering, Minneapolis, Minnesota, July 31–August 2, 2000.
10) 이종수 외, '정부위원회의 효율적 운용방안', 한국행정연구원, 2003.

위원회제도의 순기능은 다음과 같다.[11]

① 위원회제도는 한사람에게 너무 많은 권한을 줌으로서 발생할 수 있는 권한 남용을 방지하는 기능을 수행한다. 나아가 행정의 공정성을 확보하는 기능을 수행하게 된다.

② 위원회제도는 토론과 타협을 통하여 이해관계를 조정할 수 있기 때문에, 정책 기획 등과 관련하여 해당부서와 그 외 부서 간의 상호조정과 협력을 구하는 기능을 수행한다.

③ 정책목표 및 결과가 애매하거나 불명확한 경우 절차상 관련 당사자를 참여시켜 정책의 정당성을 유도할 수 있다.

④ 위원회는 외부 전문성을 보강할 수 있고, 이를 통해 합리적 정책 결정과 정책적 능률성을 제고할 수 있다.

⑤ 위원회는 정부 내부에서 이미 개발된 아이디어나 결정에 대하여 외부 전문가를 통한 지지나 정당성 제고의 역할을 수행한다.

효율적인 정책결정을 위한 위원회의 조건으로는 첫째, 위원회의 대표성 확대, 둘째, 공정한 절차에 의한 위원 선정, 셋째, 위원들에게 필요한 정보제공으로 충분한 안건 검토가 가능하도록 해야 하며, 넷째, 민주적 회의운영과 토론문화 정착을 들고 있다.[12]

의문사진상규명에 관한 특별법에서도 '의문사진상규명위원회'를 설치 · 운영하였으며, 위 법의 인적 · 시간적 제한과 대상의 제한 등 여러 문제점의 지적이 있었다. 의문사진상규명위원회는 대통령에 소속된 독립위원회였으며, 위원회가 대통령에 소속되어 있다는 것은 조사대상기관이 국가정보원, 검찰, 경찰, 국방부 등 공권력행사기관이므로 그 영향을 받지 않고 위 기관과 대등하거나 우월한 지위에서 업무를 수행할 수 있도록 하기 위한 것이었다.[13]

5.18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률에서도 5 · 18민주화운동관련자보상지원위원회와 5 · 18민주화운동관련자보상심의위원회를 설치 · 운영하였다. 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법에도 유류오염사고특별대책위원회를 두었다.

11) 이종수 외, '정부위원회의 효율적 운용방안', 한국행정연구원, 2003. 김주환, 성지은, '정책결정에 있어 위원회의 활용분석', 한국정책학회보 2005. 9.
12) 안성민, '정부위원회의 여성참여와 정책결정', 한국행정학회 기획세미나 · 국제포럼 논문집
13) 박연철, '의문사진상규명에관한특별법의 문제점'

위와 같이 특정한 사안에 대한 것이고, 업무가 여러 부처에 관련된 것이며, 독립성과 전문성의 보장이 필요한 경우 위원회를 별도로 설치하여 정책을 집행하는 것이 바람직하며 우리나라에서도 입법사례도 있으므로, 4대강 재자연화에 관한 법에서도 결국 위원회 설치를 통하여 정책을 수립하고 집행하는 것이 바람직하다고 본다.

5. 결론에 부쳐

4대강 살리기 사업의 취소 사건에 참여한 변호사로서 보람도 있었지만, 안타까운 심정으로 지켜볼 수밖에 없는 자괴감도 많았다. 낙동강 구간 중 안동댐에서 낙동강 하구둑까지 도보 여행을 하면서 낙동강이 그렇게 아름다운 강인지 미처 깨닫지 못했다. 낙동강의 아름다움을 구성하는 핵심은 모래톱이었다. 낙동강의 8경을 이루는 비경의 핵심도 낙동강 모래톱이었다. 하늘이 내린 풍광이라는 뜻을 담고 있는 핵심내용도 낙동강 모래톱이었다. 모래톱과 낙동강의 맑은 물은 어머니의 양수와 같은 존재이었다. 4대강 살리기 사업이후에 낙동강에서는 모래톱은 사라지고, 맑은 물은 녹색으로 변화되고 있다. 모래톱과 맑은 물이 사라지자 강을 서식처로 삼아 살아가던 물고기가 죽음을 맞이하고 있다. 4대강이 물로 채워지고 모래톱이 사라지자 얕은 모래톱을 거처로 삼아 겨울을 나던 새들도 발길을 서서히 끊고 있다.

우리는 '나비효과'라는 말을 알고 있는데, 4대강 살리기 사업 이후에 4대강이 녹조로 변화되고, 물고기 집단 폐사가 4대강 속에 살아가는 생명들에 관한 이야기 아니라, 대재앙으로 다가올 내일의 나의 삶의 이야기가 될 것이라는 사실을 깨달아야 한다.

따라서, 지금이라도 즉시 4대강에 건설된 보의 수문을 활짝 열어 물길을 열어두어야 하고, 보로 막혀 있는 4대강을 다시 자연화하여 4대강 속에 살아가는 생명들에게 생명을 물길을 되돌려 주어야 할 것이다.

Ⅲ. 온실가스배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 제정 및 시행령 입법 예고

1. 법률 및 시행령 내용

2012. 5. 14. 온실가스배출권의 할당 및 거래에 관한 법률(이하 배출권거래법)이 제정되었다. 온실가스 감축을 위한 제도의 일환으로 EU에서 도입된 배출권 거래제는

CAP AND TRADE 방식, 즉, 국가가 온실가스 배출 업체에 배출권을 할당하고, 배출권을 할당받은 업체들은 할당받은 양만큼 온실가스를 배출하거나 이를 거래할 수 있도록 하는 제도이다. 온실가스 배출량의 할당이 산업 활동에 대한 규제로서의 성격을 띠고 있다는 이유로 산업계에서는 대체적으로 도입을 반대하거나 혹은 시기상조라는 의견이 지배적이었으나, 기후 변화의 가속화와 국제적인 기후 변화 대응 추세에 떠밀려 드디어 2012년 5월 배출권 거래제를 규정한 법률이 국회를 통과한 것이다.

배출권거래법은 2015년부터 CAP AND TRADE 방식으로 배출권 거래제를 시행한다는 점, 2020년(1차, 2차 계획기간)까지는 무상 할당 비율을 95% 이상으로 한다는 점, 국제경쟁력에 민감한 업종에 대하여는 무역집약도, 생산 비용 등을 고려하여 100% 무상 할당 할 수 있다는 점, 배출량을 초과 배출한 업체들에게는 이산화탄소 톤당 10만원 범위 내에서 배출권 평균 시장 가격의 3배 이하의 과징금을 부과한다는 점 등 제도의 큰 틀만을 규정하고, 주무관청과 무상 할당의 구체적 비율 등은 시행령에 위임하였다.

2012년 7월 정부는 배출권거래법 시행령안을 입법예고하였는바, 그 내용은 다음과 같다.

① 주무 관청은 환경부 장관으로 한다.

② 무상 할당 비율을 1차 계획기간(2015년 초-2017년 말)에는 100%, 2차 계획기간(2018년 초- 2020년 말)에는 97%, 3차 계획기간 이후(2021년 이후)에는 90% 이하로 한다.

③ 국제 경쟁에 민감한 업종(무역 집약도 30% 이상 등 일정 조건 충족한 업종)에 대하여 100% 무상 할당한다.

④ 배출권 거래제 시행 이전에 온실가스 목표 관리제 하에서 감축한 실적을 1차 계획 기간의 배출권 할당량에 추가(전체 배출권 할당량의 3% 이내)한다.

위 입법 예고된 시행령안은 2012. 11. 15. 국무회의를 거쳐 확정될 예정이다.

2. 문제점

이와 같이 우리나라에서는 이제 막 시작되려는 제도이지만, 이미 2005년부터 유럽에서의 제도 시행 경험을 바탕으로 한 배출권 거래 제도 자체에 대한 비판의 목소리가 만만치 않다. 자본주의 시장 메커니즘 안에서 시장 주체들이 자발적으로 거래를

통해 탄소 배출을 줄인다는 취지 자체가 비현실적인 이상일 뿐 전 지구적으로는 실질적 효과가 없다는 의견도 없지 않고, 저개발국가의 손쉬운 과일(low fruit, 배출 저감 비용이 적게 드는 기술 집약도가 낮은 산업)을 선진국이 적은 돈으로 따먹는 것이라는 근본적인 비판 의견도 경청할만하다. 또한, 과잉 할당의 문제, 최근 국제적 경기 침체의 영향에 따른 생산 활동 저하와 배출권 가격의 급락 등 유럽 배출권 시장에서의 문제가 그대로 노정되어 있어, 배출권 거래제의 앞길은 험난할 것으로 보인다.

그러나 위에서 살펴본 배출권거래법 및 시행령안을 통해 구체화된 우리나라의 배출권 거래제의 내용을 보면 산업계의 부담을 최소화하는 것을 최대의 목표로 설정한 듯하며, 과연 이 제도가 온실 가스 배출 억제라는 본연의 기능을 수행할 수 있겠는지 의구심이 든다. 배출권 거래제의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소 중 하나는 배출권의 할당이다. 대상 업체들에게 엄격하고 소극적으로 배출권을 할당할수록 배출 감축이라는 제도 본래의 취지를 달성하는 것이 용이해지며 배출권 시장도 활성화될 것이다. 그런데, 위 법률에서는 무상 할당 비율을 95% 이상으로 한다고만 규정하고 구체적 내용을 시행령에 위임한 결과, 입법예고 된 시행령안에서는 2017년 말까지는 모든 대상업체들에게 100% 무상 할당을 하도록 정하였다. 이로 인해 대상업체들은 2017년 말까지 사실상 현재의 온실가스 목표 관리제와 마찬가지로 감축에 대한 큰 부담을 지지 않게 되었다. 더욱이 2015년 이전에 온실가스 목표 관리제 하에서 감축된 실적을 추가 할당량으로 인정해 주도록 하였으므로, 대상업체들로서는 배출권 거래제의 시행으로 인한 배출 감소 압력을 최소화할 수 있게 되었다. 또한, 무역 집약도가 높은 업종은 기간에 상관없이 100% 무상 할당이 가능하도록 정하고 있는 것은 온실가스 배출 감축보다는 수출과 성장이라는 경제 활동을 더 우위에 둔 철학을 보여주는 것으로 생각된다. 뿐만 아니라, 주무관청을 환경부 장관이라고 정하면서도, 업종별 할당 계획, 배출량 인증 및 상쇄 등을 심의하는 기관으로 배출권 할당 위원회를 설치하고 이를 기획재정부 소관으로 정하여, 기획재정부 장관을 위원장으로 규정(배출권 거래법 제6조, 제7조)한 것은 사실상 환경적 관점보다는 기획재정부에서 국가 경제에 미치는 영향을 우선 고려 요소로 하여 제도를 운영하겠다는 정책 의지를 보여주는 것이라 할 수 있다. 이러한 제반 사항을 볼 때, 향후 제도가 본격적으로 시행되어 업종별, 대상 업체별 할당량을 정할 때 과연 엄격한 할당이 이루어질 것인가 우려하지 않을 수 없는 것이다. 위 법률 및 시행령안이 모델로 삼은 유럽의 배출권 거래제도(EU-ETS)는 1기(2005년-2007년)에서도 무상 할당 비율을 95%까지로 하였었는바, 그럼에도 불구하고 초과 할당의 문제를 지적하는 견해가 적지 않았다. 기후 변화가 해마다 눈에 띄게 가속화되고 있는 현실에서 10년 전의 유

럽 배출권 거래제도보다 후진적인 배출권 거래제를 시행한다는 것은 국제적 기후 변화 대응노력에 마지못해 동참하기 위한 형식적인 제스처라는 비판의 소지마저 없지 않을 것이다.

IV. 화학물질 관리에 대한 고찰 – 구미 불산가스 누출사고

지난 수세기 동안 괄목할 만한 산업화는 화학물질의 발달과 궤를 같이 하고 있다. 새로운 화학물질이 개발되어 실생활에 사용되기 시작하면서 그 안전성에 대한 연구도 함께 진행되고 있지만, 화학물질이 국민의 건강과 환경에 얼마만큼 유해한지는 유통이 된 후 한참이 지나서야 밝혀지는 게 현실이다. 이러한 연유로 세계 각국은 화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하기 위해 유해화학물질을 적절하게 관리하는 제도를 운영하고 있는데, 이하에서는 구미시 불산가스 누출사고를 돌아보며 우리나라의 화학물질 관리 제도에 대해 살펴보기로 한다.

1. 구미시 불산가스 누출 사고

가. 사고 경위

2012. 9. 27. 15:40경 구미시 4공단 내에 있는 (주)휴브글로벌 공장(이하 "가해 회사")에서 화학약품인 플루오르화수소산[14][hydrofluoric acid, (이하 "불산가스")] 탱크를 조작하던 직원 2명 중 1명이 밸브를 오작동하는 바람에 약 8톤의 불산가스가 누출되는 사고가 발생하였다. 누출사고는 불산을 물에 희석시키는 작업을 하기에 앞서 탱크에서 불산을 빼내다 발생한 것으로, 에어밸브와 에어호스를 연결하는 작업 중 원료밸브의 마개를 열어둔 것이 주원인으로 파악되었다.

14) 불화수소(HF)의 수용액, 무색의 자극성 액체로 공기 중에서 발연하며, 유독성으로 피부나 점막을 강하게 침투(표면 장력이 대단히 작고 침투력이 강하다)하기 때문에 취급에 주의를 요한다. 반응성이 풍부하고, 알칼리, 알칼리토금속, 납, 아연, 은 등의 금속 산화물, 수산화물 또는 탄산염과 반응하여 불화물을 생성한다. 거의 모든 금속은 침투 당하지만, 금, 백금은 침해당하지 않는다. 유리나 규소화합물을 침해하기 때문에 합성수지제(폴리에틸렌)의 용기에 넣어 밀봉하여 저장한다. 도금에서는 불화욕으로서 주석, 납, 땜납, 크롬 등의 도금욕에 사용된다. 그 외 유리의 부식, 주물의 모래 제거, 스테인리스의 표면처리, 도금의 전처리 등에도 이용된다. 시판 제품은 46~50%의 불화수소(HF)를 포함하고 있다. 배수에는 석회 또는 소석회(消石灰)를 첨가시켜, 불화칼슘으로써 침전시켜 제거하는 것이 일반적이다(출처 : 네이버 지식백과).

나. 피해현황[15)]

○ 사상자 23명(사망 5명, 부상 18명)
○ 농작물 428농가 212ha
○ 축산물 141호수 3,944두
○ 차량피해 1,283건 1,962대
○ 피해지역 주민 임시거주– 봉산리와 임천리 주민 260명 2012. 11. 1. 현재 숙박시설에서 거주
○ 기업체 77개사 177억원 추정(차량, 건물, 조경수, 조업중단 등. 2012. 10. 8. 09:00기준)
○ 병원 진료 3,178건

다. 특별재난지역 선포

재난 및 안전관리 기본법 제60조 및 시행령 제69조에 따라 2012. 9. 27. 구미 제4공단 (주)휴브 글로벌 불산 누출사고에 따른 피해지역에 대하여 2012. 10. 8. 특별재난지역으로 선포하였다(대통령 공고 제242호).

2. 국내 화학물질 관리체계

가. 환경부 등 8개 부처 소관으로 각 관련법령이 제정되어 관리되고 있다.

소관부처	법령	관리대상
환경부	유해화학물질관리법	화학물질
고용노동부	산업안전보건법	건강장애물질
농림수산식품부	농약관리법, 비료관리법, 사료관리법	농약, 비료, 사료
보건복지부	약사법, 식품위생법, 마약류등의 관리에관한법률	의약품, 식품첨가물, 마약류
국토해양부	운송관련법	위험물
행정안전부	위험물안전관리법, 총포도검화약류등단속법	위험물, 화약류
지식경제부	고압가스안전관리법	고압가스
교육과학기술부	원자력법	방사선 물질

15) 구미시 (주)휴브글로벌 불산 누출사고 대책본부 일일상황(2012. 11. 2. 09:00)

나. 유해화학물질 관리법

산업에 이용되는 화학물질의 대부분은 현재 화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하기 위해 유해화학물질관리법의 적용을 받고 있다.

(1) 유해화학 물질의 분류

용어	정의	비고
유독물	유해성이 있는 화학물질	634종(불산 해당[16])
관찰물질	유해성이 있을 우려가 있는 화학물질	70종
취급제한물질	특정용도로 사용되는 경우 위해성이 크다고 인정되어 그 용도로의 제조, 수입, 판매, 보관 · 저장, 운반 또는 사용을 금지한 화학물질	12종
취급금지물질	위해성이 크다고 인정되어 모든 용도로의 제조, 수입, 판매, 보관 · 저장, 운반 또는 사용을 금지한 화학물질	60종
사고대비물질	사고발생의 가능성이 높거나 사고가 발생한 경우에 그 피해 규모가 클 것으로 우려되는 화학물질	69종(불산 해당)
유해화학물질	유독물, 관찰물질, 취급제한 · 금지물질, 사고대비물질	

(2) 유해화학물질의 안전관리

취급제한 · 금지물질을 수입하거나 영업을 하기위해서는 환경부장관의 허가를 받아야 하지만, 유독물 등 그 외 유해화학물질의 경우에는 일정한 형식에 따라 신고와 등록을 마치며 취급할 수 있다(법 제19조, 제20조). 그리고 유독물영업자는 해당 유독물 취급시설에 대하여 환경부장관의 정기검사[17]를 받고(법 제22조[18]), 유독물을 적절하게 관리하기 위해 유독물관리자[19]를 임명하여야 한다(법 제25조).

16) "플루오르화수소"는 유독물과 사고대비물질로 분류됨(고유번호:97-1-382, CAS번호: 7664-39-3)
17) 최초검사와 계속검사로 구분하되, 최초검사는 등록 후 6개월 이내에 받아야 하고 계속검사는 최초검사를 한 날을 기준으로 매 1년이 되는 날의 전후 30일 이내에 받아야 한다.
18) 검사의 주체가 시 · 도지사로 2012. 2. 1. 개정되어 2013. 2. 2.부터 시행예정.
19) 유독물관리자의 자격기준(시행령 별표5)
1. 「고등교육법」에 따른 전문대학(실업계고등학교 화학과 또는 화공과를 포함한다) 이상의 학교에서 화학과목을 이수한 자
2. 「국가기술자격법」에 따른 수질환경 · 대기환경 · 폐기물처리산업기사, 환경기능사, 위험물산업기사 또는 산업안전산업기사 이상의 자격을 취득한 자
3. 제51조에 따른 유독물관리자 양성과정 교육을 이수한 자
4. 그 밖에 환경부장관이 가목 또는 나목에 해당하는 자와 같은 수준 이상의 자격이 있다고 인정하는 자

(3) 화학물질 사고의 대비

사고대비물질을 일정 수량[20] 이상으로 취급하는 자는 자체방제계획을 수립하여 환경부장관에게 제출하여야 하고, 자체방제계획을 제출하여야 하는 자 중 사고대비물질로 인한 사고의 피해가 크게 우려되는 지역 등에 사고대비물질의 취급시설을 두고 있는 자는 사고로 인한 피해를 최소화하기 위하여 일정한 사항[21]을 인근 주민에게 자체방제계획을 사전에 알려야 한다[22](법 제39조[23]).

다. 산업안전 보건법

산업안전 · 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지 · 증진함을 목적으로 산업안전보건법이 2009. 8. 7.부터 시행되고 있다. 이 법에 따르면 사업주는 안전보건관리책임자와 안전관리자 · 보건관리자를 사업장에 두어야 하고, 안전보건관리규정을 근로자에게 알리고 유해 · 위험 예방조치를 하여야 한다. 그리고 정기적으로 근로자에게 안전 · 보건 교육을 실시하고 안전검사 등 일정한 사항에 관하여 고용노동부의 관리 · 감독을 받도록 규정하고 있다.

라. 소결 – 가해 회사의 해당 법률 적용

불산은 유해화학물질 분류상 유독물과 사고대비물질로 분류 · 지정되어 있어 유해화학물질 관리법의 적용을 받지만, 유독물영업자의 경우 허가가 아닌 신고와 등록만 마치면 취급할 수 있는 불산의 양에 제한이 없고, 사고대비물질을 취급하는 자는 ① 사고 시 조기경보의 전달방법, ②사고 시 주민의 대피요령, ③사고물질에 노출 시 응급조치요령, ④방제 진행 상황의 홍보방법만이 내용을 이루는 자체방제계획을 수립하여 인근 주민들에게 서면통지하면 된다. 그러나 불산과 같은 유독물과 사고대비물질은 어느 지역의 사업장이 얼마만큼을 취급하는지 일반인과 인근 지역 주민들에

20) 불산의 경우 제조 · 사용수량이 150톤(연간), 보관 · 저장수량이 1톤 이상인 경우(시행령 별표 3)
21) 시행규칙 제37조 제6항
1. 사고 시 조기경보의 전달방법
2. 사고 시 주민의 대피요령
3. 사고물질에 노출 시 응급조치요령
4. 방제 진행 상황의 홍보방법
22) 고지방법: 서면통지, 개별설명, 집합전달
23) 유독물영업자의 경우 자체방제계획을 시 · 도지사에게 제출하도록 2012. 2. 1. 개정되어 2013. 2. 2. 시행 예정.

게 공개되어서 사회적인 안전관리 감시를 받도록 해야 하지만, 현행 유해화학물질 관리법으로는 미흡하다.

구미지역에서 총20개 업체가 연간 165톤 가량의 불산을 취급하고 있는 것으로 파악되지만, 연간 취급하는 불산의 양이 구미산업단지 전체 취급양에 달하는 가해업체 (주)휴브글로벌은 취급업체 리스트에도 올라 있지 않았다. 뿐만 아니라 산업안전보건법상 단 한 차례도 작업환경 측정을 실시한 적이 없고, 고용노동부로부터 지도감독을 받은 적도 없었다. 작업환경측정은 유해물질을 다루는 사업장을 대상으로 실시하게 돼 있고, 화학물질 등 유해인자를 관리하여야 하지만, 상시 근로자 5명 미만을 사용하는 사업의 경우 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다는 규정에 따라 관리·감독의 사각지대에 놓이게 된 것이다[24]. 그리고 화학물질 및 화학제품 제조업이 아닌 가해회사와 같은 화학물질 취급업체는 안전관리자 등을 사업장에 배치해야 되는 사업주에서 제외되기 때문에 안전관리에 소홀할 수밖에 없는 것이다[25].

불산의 취급자격 및 취급시설기준과 정기검사는 유해화학물질관리법이, 불산을 취급하는 산업현장의 안전 기준은 산업안전보건법이 각 규율하고 있지만, 가해업체의 구미공장과 같이 연간 150톤이 넘는 불산을 취급하는 상시 근로자 5인 미만의 유독물 취급업체(제조업체가 아닌)는 산업안전보건법이 적용되지 아니하여 산업현장에서의 안전에 취약할 수밖에 없는 결과가 발생한다.

3. 지자체에 독성물질관리센터(poison control center) 도입

구미시 불산가스 누출사고는 한국의 유해화학물질 관리체계의 실상을 적나라하게 보여주었다. 사업주의 안전관리부터 환경부의 유독물 정보 체계·고용노동부의 관리감독 체계 모두 제도의 허점이 있음을 드러내어 단순한 인재가 아님을 알려주고 있다.

중소업체라고 하지만, 치명적인 독성물질을 관리해야 할 관리체계 전체가 어느 하나도 제대로 작동하지 않았다. 환경부 국립환경과학원은 연간 불산 취급량이 10t 이상인 업체를 대상으로 '화학물질 배출·이동량 정보 조사·공개 시스템' 웹사이트(ncis.nier.go.kr/prtr)를 운영하고 있다. (주)휴브글로벌은 이번에 누출 사고를 낸 불산 수송 차량에 실려 있던 불산의 양만 20t이어서 취급량 기준으로만 보면 배출·이동량 정보 조사·공개 대상이지만, 환경부 조사·공개 시스템에서 빠졌다. 배

24) 산업안전보건법 제3조 (적용범위)와 동법 시행령 별표 1
25) 산업안전보건법 제15조 (안전관리자 등)와 시행령 별표 3

출량 조사·공개는 현재 종업원이 30인 이상인 업체에만 한정함으로써 이번에 사고를 낸 (주)휴브글로벌이 빠진 것이다.

이번 사고로 유해물질을 취급하는 소규모 업체들이 고용노동부 관리의 사각지대에 놓여 있음이 드러났다. 사고가 난 회사 가까운 곳에 산재예방센터가 있었음에도 유독물의 관리에는 아무런 역할을 하지 못했다. 구미시 역시 해당 업체의 유해물 취급 정보를 사전에 파악하지 못해 우왕좌왕했다. 환경부·고용노동부·지식경제부·지자체 어느 곳도 제대로 도움을 주지 못했다.

불산과 같이 유해화학물질을 취급하는 중소업체는 고용노동부·환경부의 관리 감독을 받도록 해야 한다. 관리의 사각지대에 놓인 유해화학물질이 없도록 고용노동부·환경부는 관련법을 개정해야 한다[26].

부처 간에 정보 공유와 위기 대응체계 역시 새로이 점검해야 한다. 질병 발생과 유해물질 관련 정보가 흩어져 있어 공유되지 못하는 것이 문제인데, 지자체는 이러한 정보를 모아 외국에서와 같이 독성물질관리센터(poison control center)를 두고, 사전에 사고가 날 수 있는 상황을 미리 파악하여 유해화학물질 취급 사업장에 관한 정보를 시민들에게 적극적으로 제공하는 체계를 도입해야 한다.

지역단위 작은 위험요소에 대해 정부 부처 간 협력을 얻기 힘든 만큼, 지자체에서 지역에 적합한 감독과 응급대처 체계를 구축해야 한다. 독성물질관리센터는 이미 수십 년 전부터 해외 여러 도시에 설치되어 시민 안전을 지키고 있다. 불산 사고를 통해 우리 사회를 되돌아보고, 이처럼 예견된 참사가 다시 일어나지 않도록 서둘러 유해화학물질 관리체계를 강화해야 한다[27].

V. 탈핵과 관련하여

1. 들어가며

지난 해 후쿠시마 원전 사고이래, 세계와 우리나라의 원전에 대한 인식은 완전히 바

26) 비상 계획 및 지역사회 알권리에 관한 법'(EPCRA)에 따라 불산의 경우 연간 100파운드(약 45㎏) 이상 취급하는 모든 사업장 정보를 공개해, 주민들의 누출 사고 대비와 감시 노력을 유도하는 미국의 사례를 참고

27) 임종한 (인하대 직업환경의학과 교수)

뀌게 되었다. 이러한 흐름을 살펴보기로 한다.

2. 빈번한 원전의 고장

국제원자력기구(IAEA)는 원자력시설에서 발생한 사건의 규모를 일반 국민이나 언론이 일관성 있고 쉽게 이해할 수 있도록 국제적인 공용의 '국제 원자력 사고·고장 등급(INES : International Nuclear Event Scale)'을 마련해 두고 있다. 그 중 방사성물질의 극소량 방출(0.1mSv 피폭)로 인한 소내 중대오염의 단계인 3단계까지가 '고장', 방사성물질의 소량 외부방출(1mSv 피폭)로 원자로 노심의 상당부분 손상에 이르는 단계인 4단계 이상을 '사고'라 한다.

한국원자력안전기술원에서 운영하는 원전안전운영정보시스템[28] 사고·고장정보에 의하면, 우리나라에서 운영 중인 23기의 원전에서는 다행히 INES의 기준에 따른 사고는 없었다. 그러나 2003년 이래 10년간 167건의 고장이 있었고, 올해도 시운전원전을 포함하여 14건의 고장이 있었다. 특히 가동한지 35년이 넘은 고리1호기의 경우에만도 최근 10년간 11건의 고장이 있었다. 그러나 고장과 사고는 본질적으로 다른 것이 아니라 정도의 차이에 불과한 것이므로, 빈번한 고장은 사고의 위험성도 얼마든지 내포하고 있다고 하겠다. 따라서 결코 안심할 수 있는 상황이 아니다.

특히 최근 국내 원전 5기에서 품질검증서를 위조한 부품 5,200여개가 무려 10년간 사용된 것으로 밝혀졌다. 이러한 고장과 관련하여 고리1발전소 소장 등이 원자력안전법위반, 원자력시설등의방호및방사능방재대책법위반 등의 혐의로 불구속 기소되기도 하였다. 정부에서는 이러한 부품의 사용으로 인한 원전사고의 위험은 없다고 주장하지만, 그동안 발생한 원전사고의 원인이 대부분 부품의 고장이나 인재 때문임을 감안할 때, 이번 사건은 원전 관리의 총체적 허점이라는 빙산의 일각일 뿐이라 하겠다.

3. 탈핵단체의 결성 및 활동

지난 해 후쿠시마 원전 사고 이후, 우리나라에서는 각종 탈핵단체가 구성되었다. 지난해 6월 우리 민변을 포함한 42개 단체로 구성된 '핵 없는 사회를 위한 공동행동'이 결성되어, 국민 모두와 함께 핵문제에 대한 심각성을 공유하고 핵정책 전환을 위

28) http://opis.kins.re.kr

한 활동을 펼치고 있다.

지난 해 11월 11일에는 물리학, 환경공학, 의학, 사회학 등 각 분야의 교수들로 구성된 탈핵에너지교수모임이 출범하여, 원전정책에 대한 대안과 비전을 제시하기 위하여 독일 방문, 강연회 활동 등을 하고 있다. 특히 출범 만 1년째 되는 올해 11월 11일에는 1,052명의 교수들이 탈핵, 재생가능에너지로의 전환 등을 강조한 탈핵교수선언문을 발표하기도 하였다.

올해 1월에는 '핵 없는 세상을 위한 의사회'가 창립되어, 방사선이 인체에 미치는 효과에 관한 연구, 방사능물질의 안전성 검증 등 조사, 핵 발전과 방사선 관련 교육 등의 활동을 하고 있다.

또한 올해 2월에는 핵발전에 반대하고 에너지전환을 추구하는 변호사, 법학자들의 모임인 '탈핵법률가모임 해바라기'가 출범하였다. 해바라기는 출범과 동시에 신고리 5, 6호기에 대한 헌법소원을 제기하였고, 삼척시민의 다수가 반대하는 원전 유치활동을 하여 온 김대수 삼척시장에 대하여 주민소환투표를 청구하였다. 주민소환은 라·통반장 등 주민소환 반대 측의 서명철회 공세 등으로 인하여 10월 31일 투표율 25.9%에 그쳐 결국 소환에는 실패하였으나, 최초의 원전 관련 주민소환운동이었다는 점에 그 의미를 부여할 수 있겠다. 한편 주민소환에 대하여 조직적으로 방해해온 삼척시장 등 공무원들에 대하여 '주민소환에관한법률'위반으로 형사고발하기도 하였다.

제19대 국회에서도 탈핵·에너지전환 국회의원 모임이 올해 6월 결성되었다. 이 모임은 시민의 안전과 우리사회의 미래를 맡길 수 있는 지속가능한 국가에너지정책 대안을 연구하고 실천하는 탈핵국회가 되도록 노력하고 있다.

또한 원전 부지로 지정고시 된 삼척에서는 삼척핵발전소반대투쟁위원회, 근덕면원전반대투쟁위원회가 원전 설치에 반대하는 활동을 해오고 있다.

4. 정치인 및 지자체들의 입장

후쿠시마 원전 사고 이후 세계 각국이 탈원전으로 정책을 전환하고 있지만, 우리 정부는 시대 흐름에 역행하고 있다. 2024년까지 원전 14기를 추가로 건설하고 2030년까지 80기를 수출하겠다는 원전 확대 정책을 고수하고 있는 것이다. 그러나 이러한 정부 정책에 반대하는 정치인과 지방자치단체들이 늘어나고 있다.

서울 노원구, 인천 남구 등 전국 45개 지방자치단체장들이 2월 '탈핵 에너지 전환을 위한 도시선언'에 참여해 공동으로 에너지 정책 전환의 비전을 마련하고 사업을 추진하기로 하여 주목을 받았다.

박원순 서울시장도 4월 '원전 하나 줄이기'선언을 하여, 시민단체를 포함한 많은 사람들의 환영을 받았다. 현재 전력자급률 2.8%에 불과한 서울시에서 햇빛(태양광)발전소, 수소연료전지발전소 등을 설치하고, 에너지다소비건물에 대한 건물에너지효율 개선사업, LED조명의 획기적 보급 등을 통하여 수요관리에 나섬으로서, 전력 자급률을 2014년 8%, 2020년 20%까지 달성한다는 계획이다. 이를 통해 서울시는 2014년까지 에너지 200만toe를 절감, 원전 1기 수요를 대체하겠다고 한다.

문재인 민주통합당 대통령 후보는 지난 7월 재생에너지가 차지하는 비중을 2030년까지 전력공급의 20%까지 확대하고, 아직 착공되지 않았거나 건설계획 수립 상태인 신고리 5·6·7·8호기 및 신울진 3·4호기의 건설을 중단하며, 고리1호기의 재가동과 월성 1호기의 수명 연장도 중단한다는 입장을 밝혔다. 김두관 전 경남도지사도 2040년까지 한국을 원전 제로 국가로 만들겠다고 선언한 바 있다.

이러한 와중에도 원전산업을 지지하고 심지어 핵무장을 주장하는 정치인이 있었다. 이러한 상황에서 '핵 없는 사회를 위한 공동행동'에서는 지난 2월 각 정당에 대하여 에너지와 핵정책에 대한 질의를 한 바 있다. 이를 토대로 11명의 찬핵정치인이 선정되었는데, 고리1호기 수명연장 승인에 관여한 원자력안전전문위원 출신의 민병주 씨를 포함하여 모두 10명이 새누리당이어서, '핵누리당'이라는 별명까지 생겼다.

5. 결어

이제 탈핵은 거스를 수 없는 흐름이다.

일본에서는 2기의 원전이 재가동하기는 하였으나, 올해 5월부터 2개월간 50개의 원전을 모두 가동중단 한 바 있다. 그럼에도 불구하고 우려하던 심각한 전력난은 발생하지 않았다. 우리나라에서 원전을 하지 않으면 지난 해 9월 발생한 정전 대란이 당장 또 발생할 것이라는 우려는 기우에 불과한 것이다.

독일은 지난 해 5월 자국 내 핵발전소 17개(가동 중인 것은 9개)를 2022년까지 단계적으로 폐쇄하기로 결정했다. 지난 3월에 있었던 지방선거에서 집권 기민당은 텃밭인 바덴뷔르템베르크 주에서 사민당·녹색당 연정에 주지사 자리를 내주었다. 이

탈리아에서는 지난 해 6월 치러진 원자력 발전소 재가동 여부를 묻는 국민투표에서 반대가 90% 이상을 기록했다. 이는 1995년 이후 치러진 모든 국민투표에서 투표율이 50%가 되지 않아 무효가 된 점을 미루어 봤을 때, 이번 국민투표는 이탈리아 국민들의 핵발전소에 대한 관심이 매우 커졌음을 반영하는 것이었다.

이러한 흐름은 독일, 이탈리아 외의 국가에도 이어지고 있다. 대만, 몽골 등 아시아 국가들과 벨기에, 스위스 등 유럽 국가들도 정부차원에서의 '탈핵' 선언과 정책을 발표하고 있는 것이다. 중국조차도 원전 건설을 잠정 중단하고 있다.

마땅히 우리 정부도 핵으로부터 안전한 사회를 만들기 위하여 이러한 흐름에 동참하도록 근본적인 정책 변화가 있어야 할 것이다.

2012년
불법사찰 분야 보고

2012 한국인권보고서

한 개인의 인권을 무참히 짓밟은 민간인 불법사찰의 전모

이혜정, 최강욱 변호사 (불법사찰TF)

■ 들어가며

국무총리실 공직윤리지원관실이 KB한마음 대표 김종익 씨를 사찰한 사실은 현 정권의 실체를 적나라하게 드러내는 대표적 사례라 할 수 있다. 즉, 국가가 사찰을 전문적으로 하는 조직을 구성하여 이를 통해 정치적 반대세력이나 비판자에 대하여 은밀하게 뒷조사를 하고, 그러한 사실이 발각되자 조직적이고 노골적으로 증거인멸에 나서는 한편, 사정기관으로서 이를 적발하고 피해자의 인권을 보호해야 할 검찰은 그 누구도 납득할 수 없는 얼버무리기 수사로 진실을 무마시켜 버리고 만다. 가장 추악하고 후진적인 권력행태들이 총체적으로 그 민낯을 드러낸 사건이라 아니할 수 없다.

민간인 불법사찰은 의심할 나위 없이 민주화 시대라고 여겼던 분위기에도 불구하고 권력이 어떻게 사유화되고, 헌법과 국민이 부여한 통치권을 정치와 법치의 가면을 쓴 채 무고한 국민에게 폭력적으로 행사하여 한 개인의 일상을 무참히 앗아가는지를 보여주는 사건으로, 그 자체가 헌정질서의 부정이자 국가의 존재를 부정하는 것과 다름없다. 결국, 민간인 불법사찰이라는 국가기관의 행위는 민주적 기본질서를 정면으로 부인하면서 한편으로는 국민의 기본권을 침해하고 다른 한편으로는 국가의 기본적인 틀조차 부정하는 반헌법, 반민주적 행위라 요약할 수 있다.

이하에서는 불법사찰의 피해자인 김종익 씨 사건을 통해 민간인 불법사찰의 전모를 들여다본다.

■ 무차별적인 사찰의 흔적

2008년에 이루어진 국무총리실의 민간인 불법사찰은 2010년 6월 29일 MBC PD수첩의 방영 후에야 비로소 세상에 알려지게 되었다. 영화 식코의 패러디인 '쥐코 동영상'을 올렸다는 이유로 2008년 당시의 국무총리실의 조사를 받은 김종익 KB 한마음 대표의 이야기가 사람들에게 처음으로 다가갔다. 이 보도를 배경으로 본격적으로 사건은 확장되었다. 사찰 사실은 청와대에서 사찰을 담당하는 부서인 '민정수석비서관실'이 아닌 '고용노사비서관실'에 보고되었다는 의혹이 제기되었으며 경북 포항·영일 출신 중앙부처 5급 이상 공무원들의 모임인 영포회도 개입한 정황이 속속 드러났다. 이후 수사과정에서 청와대 고용노사비서관실 최종석 행정관이 국무총리실 장진수 주무관에게 이영호 고용노사비서관이 사용하던 대포폰을 지급했다는 사실이

드러나고, 검찰이 이를 숨기려 했다는 정황까지 드러나면서 야당과 시민단체들의 비판이 거세졌다. 수사 도중 원충연의 수첩이 보도되면서 그 기록에 청와대에 보고한 사실이나 그 지시를 받아 움직인 흔적이 드러나고, 조사 결과가 민정수석실에도 보고되었다는 사실이 드러나면서 몸통논란이 점점 청와대로 집중되었으나 청와대는 부인과 묵묵부답으로 일관했다.

이 사건은 현 정부의 대표적인 권력형 게이트 사건이자 헌법을 무시한 채 사적으로 권력이 악용된 매우 중대한 범죄임에 분명하다. 청와대는 물론 국무총리실과 검찰도 개입된 만큼 제대로 된 입헌민주주의 국가라면 대통령이 하야해서 마땅한 중대한 사건이었다. 국무총리실은 애초에 자체조사를 마치면서 민간인 사찰 사건이 '국가공무원법' 상 '성실 의무'와 '품위 유지 의무' 위반은 물론, 형법상으로도 직권남용, 강요, 업무방해 등의 불법 행위가 인정될 수 있다고 밝혔다.

2010년 7월 6일 검찰은 마지못해 특별수사팀을 구성하고 조사에 착수했다. 하지만 민주당은 '이영호 비서관과 이명박이 수차례 독대했다'는 점을 들며 현 정권의 어느 기관도 수사를 정상적으로 할 자격이 되지 않는다며 국정조사를 촉구했으나 공염불에 그치고 말았다. 압수수색은 뒤로 미루어진 채 김종익 씨에 대한 피해자 조사를 뒤늦게 하는 과정에서, 검찰은 과거 경찰로부터 사건을 송치 받았을 때는 뭐하고 이제 와서 마지못해 수사하느냐는 질문에 대하여 당시 경찰로부터 송치된 사건은 동영상에 의한 명예훼손에 국한된 것이었고, 용산참사로 인해 해당 부서인 형사부에서 검사들이 다른 수사부서로 차출되어 미숙한 처리를 한 것 같다는 식의 거짓 답변으로 일관하였다. 그러나 수사가 진행되는 과정에서 총리실 직원 4명의 집에서 압수한 자료들을 분석한 결과 사찰 정황이 포착되었고 이는 시시각각 언론을 통해 전해졌다. 당시에도 'BH'로 표기된 청와대와 'VIP'로 지칭되는 대통령이 개입하거나 보고받고 사찰을 지휘하거나 하명한 흔적은 여러 곳에서 포착되었음에도 검찰은 일체 수사의지를 보이지 않았고, 언론의 거듭된 지적에도 침묵과 궤변으로 일관했다.

결국 검찰은 애초에 경찰이 송치한 서류상에 이미 드러나 있던 이인규 전 공직윤리지원관과 김충곤 전 점검1팀장 및 원충연, 김화기 등 4명만을 민간인 불법 사찰 혐의로 기소했다. 하지만 윗선개입 의혹을 전혀 수사하지 못했다는 점에서 부실수사 논란이 일었다. 공직윤리지원관실을 사실상 지휘한 박영준은 아예 수사 대상에서 배제하였고 고용노사비서관으로 공직윤리지원관실 직원을 선발하고 운용한 이영호는 단한번의 소환 조사를 한 후 면죄부를 주었으며, 대포폰을 건네주며 증거인멸을 지시한 이영호 휘하 최종석 행정관의 경우도 호텔에서 단 한 번의 수사를 한 후 혐의

가 없다고 밝히는 등의 이례적 행태로 일관했다. 대포폰을 사용한 컴퓨터 훼손과 서류 파쇄 등 증거 인멸이 검찰의 수사 전에 이루어진 것으로 드러나면서 초동수사가 부실했다는 지적이 일자 당시 검찰총장 김준규와 법무부장관 이귀남도 잘못된 수사라는 점을 인정할 수밖에 없었다.

특히 청와대가 총리실의 공직윤리지원관실에 대포폰을 지급해준 것으로 드러나면서 몸통이 청와대가 아니냐는 의혹은 수그러지지 않았다. 공직윤리지원관실은 컴퓨터 하드디스크를 영구 삭제하기 위해 컴퓨터 전문 업체와 통화를 하다가 적발됐으나, 검찰은 이 사실을 은폐하면서 청와대에 대포폰을 반납해주기까지 했다. 대포폰 사용은 주민등록법 위반과 사문서 위조 등에 해당하는 범법행위인데도 청와대는 근무 특성상 필요한 '차명폰'일 뿐 '대포폰'이라 불러서는 안 된다고 강변하며 계속 본질을 흐리려는 태도로 일관하였다.

■ 재수사의 단서

뭔가 돌파구가 필요한 상황에서 국가와 범죄자들을 상대로 김종익 씨를 대리하여 제기한 민사소송 절차를 통해 신청한 형사사건 기록에 담긴 놀라운 진실들이 드러나기 시작했다. 우선, 장진수 씨가 직접 작성한 상고이유서에는 모든 것은 진경락의 지시로 이루어졌다는 점, 진경락은 수시로 청와대 이영호와 최종석의 지시를 받아 움직이며 거기에 모든 것을 보고했다는 점, 대포폰 역시 청와대에서 적극적 지시를 하느라 건네준 것이며 증거인멸에 관한 구체적 지시 또한 청와대 민정수석실과 고용노사비서관실이 합작으로 행한 일이라는 단서가 기록되어 있었던 것이다. 공무원들의 입을 막으려고 변호인마저 자신들의 입맛에 맞게 일방적으로 선임한 총리실의 조치로 한참을 끌려가다 결국 공직을 박탈당한 위기에 놓인 장진수가 진실을 토로하기 시작하였다. 수사기록과 재판기록을 검토하니 각종 문건에서 청와대의 개입 사실과 총리실의 공작 내용이 튀어 나왔다. 특히 공직윤리지원관실 직원 김기현의 USB에는 현 정부가 들어선 이후인 2008년~2010년의 경우, 김종익 KB 한마음 대표 관련 사후 대책까지 담긴 자료와 여당의 협조를 얻어 수행할 공작 내용 및 각종 공기업 임원에 대한 사찰내역과 국회의원 및 장차관급 공직자들을 전방위로 사찰한 내용이 담긴 자료가 고스란히 살아 있었다. 이 모든 것을 알고도, 검찰은 모든 것을 덮었던 것이다. 그 와중에 자신이 몸통이라며 국민을 상대로 호통과 막말로 일관한 기자회견을 한 이영호의 모습은 많은 이들을 경악과 허탈로 몰아넣었다. 한때 대통령의 최측근

이었다는 비서관의 모습은 권력의 언저리에서 완장을 찬 이들의 실체가 얼마나 한심한 것이며, 그를 기용한 이의 사람에 대한 판단 기준이 무엇인지를 의심하게 했다.

장진수 주무관의 입을 막으려 시도한 청와대와 총리실의 노력은 눈물겨웠다. 평생 먹여 살리겠다는 최종석은 왜 자신의 구명에 노력하지 않느냐며 검찰에서 파견된 민정비서관 김진모를 압박하였고, 공직기강 비서관 장석명은 이인규 후임의 공직윤리지원관 유충렬을 통해 용어조차 생소한 '관봉' 5천만원의 돈다발을 전달하기도 했다. 박영준과 이영호 또한 그 수하인 청와대 홍보기획비서관과 노동부장관 정책보좌관을 통해 장진수에게 입막음을 위한 돈을 전달했다. 대통령 비서실장 임태희는 사찰 혐의로 구속된 이들의 가족에 금일봉을 전달하였고, 민정수석비서관 권재진은 법무부장관이 되어 검찰의 재수사를 미적거리게 하고 결국 수사를 지휘하는 위치에서 물러나지 않았다. 상황이 이러하니 제대로 된 수사가 이루어질 리가 없었다. 대검차장까지 나서 사즉생의 각오로 의혹을 규명하겠다던 검찰은 이영호 전 청와대 고용노사비서관이 주도해 만든 공직윤리지원관실의 '불법 사찰'을 박영준 전 국무차장이 지휘한 것으로 결론지으며 진정한 배후를 숨긴 채 수사를 마감했다.

누가, 왜 김종익 씨에 대한 사찰을 지시하였는지는 여전히 미궁이며 연예인과 종교계 인사까지를 망라한 사회 각 분야 인사와 YTN 노조 등에 대한 언론탄압을 위한 사찰의 흔적까지 드러났어도, 검찰은 끝내 사건을 덮었다.

■ 끝나지 않은 과제

일개 비서관이 국장급을 수장으로 한 조직을 내세워 사찰한 사람은 이용훈 전 대법원장, 어청수 전 경찰청장, 한상률 전 국세청장, 김종훈 전 통상교섭본부장, 천성관 전 검찰총장 후보자, 권태신 전 국무총리실장 등 직속상관은 물론 각 분야에 대통령이 임명한 기관장까지를 가리지 않았으며, 이건희 삼성 회장, 신격호 롯데 회장, 윤석만 전 포스코 사장 등 재계 인사와 박원순, 송영길, 김문수, 박준영, 김진선 등 전현직 지방자치단체장과 백원우, 현기환, 정두언, 이석현, 신학용, 양승조, 안덕수 등 여야를 가리지 않고 전현직 의원을 사찰했을 뿐 아니라, 조계종 중앙종회 의장인 보선스님, 서경석 목사, 조준웅 삼성 특검, 엄기영 전 MBC 사장과 코미디언 김미화 씨 등을 망라하는 무차별적인 것이었다.

국민들은 언제든 자신도 권력의 뜻에 따라 사찰의 대상이 될 수 있다는 공포에 떨어

야 했고, 권력 가까이에 있던 사람들도 자신을 임명한 이에 대한 충성도를 감시당해야 했다. 우리가 일군 민주주의는 이토록 취약한 것이었으며 수많은 사람이 피 흘려 쟁취한 우리 헌법의 가치는 이토록 무력한 것이었다.

시민에 대한 국가의 도리를 외면한 대한민국 검찰과 공조직의 범죄는 두고두고 역사에 남아 회자될 것이다. 그리고 그 주범의 범죄행각은 아직도 드러나지 않았으며, 그에 대한 처벌은 아직도 우리에게 남은 과제인 것이다.

■ 민간인 불법사찰 사건일지

○ 1차 수사 - 2010년

▲ 6월 21일: 민주당 신건, 이성남 의원, 총리실 공직윤리지원관실의 KB한마음 대표 김종익 씨에 대한 불법 내사 의혹 제기(국회 정무위 전체회의)
▲ 6월 29일: PD수첩 〈이 정부는 왜 나를 사찰했나?〉편 방영
▲ 7월 2일: 국무총리실이 진상파악 조사에 착수
▲ 7월 5일: 총리실, 이인규 총리실 공직윤리지원관과 점검 1팀 김충곤 서기관, 원충연 사무관 등 관련자 3명을 직위해제하고 검찰에 수사의뢰(검찰 '민간인 불법사찰 특별수사팀' 수사 착수)
▲ 7월 6일: 검찰, 민간인 사찰과 관련된 4명에 대해서 출국 금지
▲ 7월 7일: 사찰피해자 김종익 전 KB한마음(현 NS한마음) 대표 조사
▲ 7월 9일: 총리실 공직윤리지원관실 압수수색
▲ 7월 10일: 이인규 공직윤리지원관을 비롯하여 참고인들을 소환 조사
▲ 7월 11일: 이영호 청와대 고용노사비서관 사표 제출
▲ 7월 23일: 이인규 구속 수감
▲ 8월 11일: 이인규, 김충곤 구속 기소, 원충연, 김화기 불구속 기소
▲ 9월 8일: 진경락 전 기획총괄과장 구속기소. 권중기 전 조사관, 장진수 전 주무관 증거인멸 혐의 불구속 기소
▲ 10월 21일: 민주당 박영선 의원, 청와대 개입 주장
▲ 11월 2일: 청와대가 총리실 공직윤리지원관실에 대포폰을 만들어준 사실이 드러남
▲ 11월 15일: 서울중앙지법, '불법사찰' 4명 1심 판결(이인규 전 지원관 징역 1년6월, 김충곤 전 점검1팀장 징역 1년2월, 원충연 전 조사관 징역 10월, 김화기 수

사관(지원관실 파견 경찰관) 징역 6월에 집행유예 2년)

▲ 11월 22일: 서울중앙지법, '불법사찰 증거인멸' 3명 1심 판결(진경락 전 기획총괄과장 징역1년 , 장진수 전 주무관 징역8월에 집행유예 2년, 권중기 전 조사관→ 징역10월에 집행유예 2년)

MBC뉴스, 공직윤리지원관실이 압수수색 1일 전에 증거를 없앴다는 의혹 보도

서울신문, 민간인 불법사찰에 관한 원충연의 108쪽 수첩을 입수 공개하며 청와대 개입 지적

▲ 2011년 4월 12일: 서울고법, '불법사찰' 항소심 판결(이인규 전 공직윤리지원관→ 징역 10월, 김충곤 전 점검1팀장 징역 10월, 진경락 전 기획총괄과장 역 10월에 집행유예 2년, 장진수 전 주무관, 권중기 전 조사관 징역8월에 집행유예 2년, 원충연 전 조사관 징역 8월, 김화기 수사관 징역 6월에 집행유예 2년)

○ 2차 수사 - 2012년

▲ 3월 5일: 장진수(39) 前 국무총리실 공직윤리지원관실 주무관, "최종석 前 청와대 행정관이 증거인멸 지시" 청와대 증거인멸 개입 폭로

▲ 3월 8일: 민주통합당 장진수 전 주무관 녹취록 공개 "민간사찰, 이영호 비서관이 지휘… 박영준과도 호텔회의실서 회동"

▲ 3월 12일: 장 전 주무관, 최종석 전 청와대 행정관의 '증거인멸 함구' 녹취록 공개 – "평생을 무슨 일이 있더라도 먹여 살려 주겠다"며 법정 진술을 못하도록 은폐를 시도하고 협박

▲ 3월 13일: 민주통합당 MB정권비리 및 불법비자금 진상조사특별위원회, 민간인 불법사찰 재수사 촉구

▲ 3월 14일: 장진수 전 주무관, 총리실의 특수활동비 조직적인 청와대 상납 의혹 및 이영호 전 청와대 고용노동비서관이 '입막음용' 2,000만원 건넨 사실 폭로

▲ 3월 16일: 검찰, 민간인 불법사찰 '재수사' 결정(박윤해 서울중앙지검 형사3부장을 팀장으로 한 특별수사팀 구성), 이영호 전 비서관 출국금지

▲ 3월 19일: 장진수 "2011년 4월 청와대 민정수석실, 관봉 5000만원으로 회유" "2010년 8월이후 고용노동부 간부로부터 4000만원 받아"

▲ 3월 19일: 첨단범죄수사부 검사 1명 충원(총 수사인력 5명)

▲ 3월 20일: 장진수 전 주무관 소환 조사

▲ 3월 21일: 장진수 전 주무관 소환 조사

▲ 3월 21일: 특수부 수석검사 1명 충원(총 수사인력 6명)

▲ 3월 22일: 장석명 청와대 공직기강비서관 "장진수 측에 법적 대응 검토"
▲ 3월 22일: 검찰 "최종석 전 행정관과 소환시기 조율"
▲ 3월 23일: 이영호 · 이인규 등 자택 및 사무실 6곳 압수수색
▲ 3월 26일: 김경동(50 · 장진수 전임자) 전 주무관 등 4명 참고인 신분으로 소환조사
▲ 3월 26일: 장진주 전 주무관, 검찰에 녹음파일 원본 10여개 추가 제출
▲ 3월 27일: 검찰, 이우헌 코레일유통사업본부장(48 · 공인노무사) 소환조사, 진경락 전 기획총괄과장은 출석 불응
▲ 3월 27일: 장진수 "청와대가 취업 알선"…청와대 개입 추가폭로
▲ 3월 28일: 진경락 · 장진수 자택 등 3곳 압수수색
▲ 3월 28일: 김화기 전 공직윤리지원관실 조사관(현직 경찰관) 소환조사
▲ 3월 29일; 장진수, 검찰 압수수색 반발…"검찰, 각본 따라 움직인다"
▲ 3월 29일: 검찰, 최종석 전 행정관과 이인규 전 지원관 소환조사
▲ 3월 29일: 검찰 "이영호, 30일 오전 10시 출석 통보"
▲ 3월 30일: 이영호 전 청와대 고용노사비서관 출석 불응
▲ 3월 30일: 검찰 "이영호, 31일 오전 10시 출석 통보"
▲ 3월 30일: 최종석 전 청와대 행정관 사전구속영장 청구
▲ 3월 30일: 검찰 "민간인 사찰 관련 새로운 혐의 드러나면 수사"(리셋 KBS뉴스9 사찰문건 2619건 입수, 일부 자료 공개)
▲ 3월 31일: 이영호 전 청와대 고용노사비서관 소환 조사
▲ 4월 1일: 이영호 전 청와대 고용노사비서관 증거인멸 교사 혐의 등으로 사전 구속영장 청구
▲ 4월 1일: 대검 "민간인 불법사찰, 사즉생 각오로 의혹 규명"
▲ 4월 1일: 검찰(민간인 사찰 前수사팀) "축소 · 은폐 안했다"
▲ 4월 1일: 민주통합당, 특검 대신 검찰 특별수사본부 요구
▲ 4월 1일: 청와대 "참여정부서도 정치인 · 민간인 사찰 있었다"
▲ 4월 1일: 총리실 "민간인 불법사찰 문건공개 논란 중단돼야"
▲ 4월 1일: KBS 새노조 "MB정부 민간사찰 86건…대부분 직무범위 넘어"
▲ 4월 1일: 청와대 민정수석실, 김제동 등 '특정 연예인' 내사 지시 논란
▲ 4월 3일: 이석현 "민간인 불법사찰 서류뭉치 2개 더 있다"
▲ 4월 3일: 민주당 "민간사찰에 국정원, 기무사도 개입"
▲ 4월 3일: 민간인 사찰 前수사팀 "권중기 USB, 불법사찰 내용 없다"
▲ 4월 3일: '증거인멸 혐의' 이영호 · 최종석 구속

▲ 4월 4일: 장진수, 류충렬 전 공직복무관리관이 건넨 '관봉 5000만원' 사진 공개
▲ 4월 5일: 장진수 전 주무관 소환조사
▲ 4월 5일: 김경동 행안부 주무관(장진수 전임자) 소환 조사
▲ 4월 5일: 검찰 "진경락 전 기획총괄과장 6일 오전 10시 출석통보"
▲ 4월 6일: 진경락 전 기획총괄과장 검찰 출석 불응, 진술서 제출
▲ 4월 6일: 최종석 전 청와대 행정관 구속 수감된 서울구치소 압수수색
▲ 4월 6일: 원충연 전 공직윤리지원관실 조사관 소환 조사
▲ 4월 8일: 보수 시민단체, 장진수 전 주무관 검찰 고발
▲ 4월 8일: 류충렬(56) 전 공직복무관리관 소환
▲ 4월 9일: 이우헌 코레일유통사업본부장(48 · 공인노무사) 두 번째 소환 조사
▲ 4월 10일: 이우헌 코레일유통사업본부장(48 · 공인노무사) 세 번째 소환 조사
▲ 4월 11일: 류충렬 전 공직복무관리관 소환
▲ 4월 12일: 진경락 전 기획총괄과장 체포영장 발부
▲ 4월 12일: 이영호 · 최종석 구속기간 22일까지로 1차 연장
▲ 4월 12일: 진경락 전 기획총괄과장 지명수배 · 출국금지
▲ 4월 13일: 진경락 지명수배 1일만에 출석, 검찰 체포영장 집행
▲ 4월 14일: 이인규 전 공직윤리지원관 소환 조사
▲ 4월 15일: 진경락 전 기획총괄과장 구속영장 청구(강요 및 업무상 횡령 등 혐의)
▲ 4월 16일: 류충렬 전 공직복무관리관, 공직윤리지원관실 점검1팀 전 조사관 이기영 경감, 이우헌 코레일 유통사업본부장의 자택과 사무실 등 5곳 압수수색
▲ 4월 16일: 진경락 전 과장 구속
▲ 4월 16일: 전국언론노동조합 YTN지부, 배석규 대표이사와 손모 법무팀장, 염모 감사팀장, 김모 전 보도국장, 김충곤 전 공직윤리지원관실 점검1팀장, 원충연 전 조사관 검찰 고소.
▲ 4월 17일: 이동걸 고용노동부장관 정책보좌관 소환
▲ 4월 18일: 검찰, 장진수·최종석 대질심문
▲ 4월 19일: 김충곤 전 공직윤리지원관실 점검1팀장 소환조사
▲ 4월 20일: '사찰자료 증거인멸' 이영호 · 최종석 구속 기소(증거인멸 교사, 공용물 건손상 교사 혐의)
▲ 4월 20일: '입막음' 2000만원 전달한 이우헌씨 소환조사
▲ 4월 24일: 검찰, 정일황(진경락 후임)전 총리실 기획총괄과장, 전용진 전 지원관실 서무직원의 주거지와 사무실, 최종석 전 청와대 행정관의 처갓집 등 5곳 압수수색

▲ 4월 24일: 장진수 “2010년 7월6일 진경락 전 과장한테 이인규 지원관, 김충곤 점검1팀장, 원충연 조사관 변호사비용 2995만원 받아 이인규 변호사에게 전달”
▲ 4월 25일: 박영준(52) 전 지식경제부 차관 압수수색(서울 용산구 신계동 자택, 대구 남구 대명동 앞산네거리 대우빌딩 3층 선거사무실, 대구 남구 봉덕동 자택(주소지)등 3곳)
▲ 4월 25일: 전용진 전 기획총괄팀 직원 소환조사
▲ 4월 26일: 류충렬 전 공직복무관리관, 이인규 전 공직윤리지원관, 정일황 전 기획총괄과장 소환조사
▲ 4월 27일: ‘불법사찰’ 진경락 후임 정일황 前 기획총괄과장 소환조사
▲ 4월 30일: 조재정 전 청와대 고용노사비서관실 선임행정관, 전용진 전 총리실 공직윤리지원관실 기획총괄과 직원, 김경동 전 지원관실 주무관, 이기주 전 지원관실 점검팀 직원 소환조사
▲ 5월 1일: 이인규 전 공직윤리지원관 소환조사
▲ 5월 1일: 장진수·진경락 대질조사
▲ 5월 2일: 진경락 전 과장 구속 기소(업무상 횡령, 강요, 업무방해, 방실수색 혐의)
▲ 5월 2일: 박영준 전 국무차장의 비서관 이모(38)씨의 자택 및 사무실(총리실), 이영호 전 청와대 고용노사비서관의 지인인 D업체 대표 자택 및 사무실 압수수색
▲ 5월 3일: 류충렬 전 공직복무관리관 소환
▲ 5월 4일: 박영준 전 국무차장의 비서관 이성도(39) 총리실 연구지원팀장 소환
▲ 5월 6일: 이성도(39) 총리실 연구지원팀장 소환
▲ 5월 7일: 검찰 “박영준 전 비서관 이성도 서기관의 차명폰 확보, 통화기록 분석”
▲ 5월 11일: ‘불법사찰’ 진경락 후임 정일황 전 기획총괄과장 소환조사
▲ 5월 14일: 서유열(56) KT 홍부문 사장 “2010년 7월초 이영호 비서관으로부터 ‘업무적으로 잠깐 쓰겠다’는 요청이 있어 차명폰 만들어 제공”
▲ 5월 15일: 검찰 “진경락 외장 하드디스크에 보관된 불법사찰 자료 400여건 추가 확보, 분석”(4월14일 진경락 여동생 자택 압수수색 통해 외장 하드디스크 압수)
▲ 5월 17일: 박영준(52 · 구속) 전 지식경제부 차관 참고인 신분 소환
▲ 5월 29일: 이상휘(49) 전 청와대 홍보기획비서관 소환 조사(박영준 전 차관 부탁으로 장진수 전 주무관에게 ‘입막음용’ 자금전달 의혹)
▲ 5월 30일: 검찰 “박영준 전 차관이 돈을 받고 공직윤리지원관실에 특정 민간기업 감찰 지시한 의혹 수사”
▲ 5월 30일: 이인규 전 공직윤리지원관 소환조사
▲ 5월 30일: 이상휘(49) 전 청와대 홍보기획비서관 소환 조사

▲ 5월 30일: 장석명 청와대 공직기강비서관 참고인 신분 소환조사
▲ 5월 31일: 박영준 전 지식경제부 차관 피의자 신분 소환조사
▲ 5월 31일: 김진모 전 청와대 민정2비서관(현 서울고검 검사) 참고인 신분 소환조사
▲ 5월 31일: 류충렬 전 공직복무관리관 소환
▲ 5월 31일: 정정길 · 임태희 전 대통령 실장에 서면조사서 발송
▲ 6월 1일: 박모 변호사 소환조사(민간인 불법사찰 사건 관련 이 전 비서관과 최 전 행정관의 '말맞추기' 개입 의혹)
▲ 6월 5일: 박영준 전 지식경제부 차관 소환조사
▲ 6월 7일: 이인규 전 공직윤리지원관 직권남용 혐의 입건
▲ 6월 8일: 임태희(56) 전 청와대 대통령실장 서면답변서 제출
▲ 6월 9일: 정정길(70) 전 청와대 대통령실장 서면답변서 제출
▲ 6월 11일: 검찰 "13일 민간인 사찰 재수사 결과 발표"
▲ 6월 11일: 검찰 "방송인 김미화씨, 사찰문건 확인"
▲ 6월 12일: 검찰 "조계종 지관·보선스님 사찰 확인"
▲ 6월 13일: 검찰 민간인 사찰 사건 재수사 결과 발표. 박영준 · 이인규 · 이영호 · 최종석 · 진경락 등 5명 기소
▲ 6월 25일 박영준 전 차관 첫 공판준비기일, 재판부 "집중심리…9월 1심 선고 목표"
▲ 7월 9일 박영준 전 차관 2차 공판준비기일, 쥐코 동영상 법정 상영
▲ 7월 16일 이영호 "지원관실 민감한 자료 외부 유출 막기 위해 자료 삭제 지시했다"
▲ 7월 18일 이영호 측 "진경락, 원망 때문에 거짓 진술" 추궁
▲ 7월 23일 검찰, 불법 사찰 자료 삭제 · 은폐를 지시한 혐의(증거인멸교사 등)로 최종석에 징역 2년 구형
▲ 7월 24일 박영준 전 차관 '파이시티 인허가' 비리 재판부에서 사건 분리돼 민간인사찰 재판부로 병합 결정
▲ 7월 25일 검찰, 총리실 특수 활동비를 빼돌린 혐의(업무상 횡령) 등으로 진경락 전 과장에 징역 1년 구형
▲ 8월 13일 진경락 전 과장 "박영준 前차관, 야인시절에도 비선보고 받아"
▲ 9월 13일 검찰, 박영준 전 차관에게 징역 3년, 이영호 전 비서관에게 징역 4년, 이인규 전 지원관에게 징역 1년6월 구형
▲ 10월 17일 서울중앙지법 형사38부(부장판사 심우용), 박영준 전 차관 징역 2년, 이영호 전 비서관 징역 2년6월, 이인규 전 비서관 징역 1년 및 법정구속, 진경락 전 과장 징역 1년, 최종석 전 행정관 징역 10월 선고

제 2 부
집중조명 1:
용역폭력 관련

용역폭력에 의한 노동권 침해의 실태
노동현장에 드러난 용역폭력의 구조적 문제
용역폭력 근절을 위한 사회적, 법제도적 대안

용역폭력에 의한 노동권 침해의 실태

2012 한국인권보고서

자본의 사적 폭력에 의한 노동권 침탈*

박진 활동가 (다산인권센터 상임활동가)

* 이 글은 2012년 1월 발간한 '용역폭력근절을 위한 정책대안보고서'의 내용을 인용했으며, SJM의 사례는 담고 있지 않습니다.

1. 전체 개괄

헌법은 노동자의 단결권과 단체교섭권, 단체행동권을 보장하고 있다. 이는 힘 관계에서 수세적일 수밖에 없는 노동자들에게 자본가와 대등할 힘을 주자는 의미이며, 이 기본권은 법률로써만 제한할 수 있으며, 이때에도 그 본질적 내용을 침해할 수 없다. 그러나 자본가는 이러한 노동자들의 권리를 사적 물리력을 동원해서 막고 있다. 노동조합의 가장 큰 힘인 파업권을 사적 물리력을 동원해 제한하고 있는 것인데, 현실에서 이를 대행하고 있는 것이 경비업체이다. 이런 경비업체는 노동현장에 투입되어 일상적 감시와 간부에 대한 테러, 대규모 물리력을 동원한 폭력 등 상식으로는 상상도 못할 일들을 공공연히 자행하고 있는데, 이는 예전 파업시 용역깡패가 동원되었던 수준을 넘어서고 있다. 경비업체는 파업시 대규모 물리력을 동원해 노동자들에게 폭력을 행사할 뿐만 아니라 간부에 대한 테러 노조활동 방해 등 일상적으로 노조활동을 위축시키는 역할을 하고 있다. 이러한 경비업체의 폭력은 파업 후 복귀과정에서도 이어지는데, 출입 통제는 물론 조합원 일거수일투족을 밀착 감시한다. 즉, 예전에는 단순한 물리력 제공이었다면 이제는 노사관계에 적극 개입해서 노조를 무력화, 와해시키는 도구로 사용되고 있는 것이다.

이렇게 경비업체를 끼고 자행되는 노동자에 대한 폭력은 수위가 높아지고 있지만, 하 도급관계에서 사실상 폭력을 사주, 주도한 기업주는 책임이 면책되고, 경비업체는 경찰과 유착관계를 형성함으로써 가벼운 처벌로 무마되는 것이 현실이다. 용역폭력은 그 자체로서 심각한 범죄행위임에도 이에 대한 사회적인 방조로 인해 이제는 단순한 폭력이 아닌 노조와해를 위해 용역경비를 투입해 폭력을 유발하는 시나리오를 갖고 사측이 이를 악용하고 있는 것이다. 용역경비가 노사관계에 개입하고 있다는 것은 노사교섭결렬 이후 용역이 투입된 현장의 사례에서 명확해진다. 사측의 장기간 직장폐쇄 후 복귀과정에서 용역폭력은 또다시 드러나는데, 교육과 밀착감시를 통해 노조활동을 철저히 무력화시키는 한편, 사측은 대규모 조합원 징계 및 어용노조를 만들어 가입을 종용하고 있다. 따라서 복귀 후 정상적인 노사관계가 형성되기 어려운 상황에서 처음 노사간 쟁점이 되었던 요구사항은 다시 언급하기 힘들어지고, 노사교섭은 결렬된다. 이렇게 노동현장에서의 용역경비의 투입을 분석해보면 기업주의 의도에 따른 사용자의 물리력을 강화하려는 '노사관계의 개입'이 목적이기 때문에 불법적인 폭력성을 떠나서 그 자체가 불법이다.

2. 용역폭력 투입으로 인한 노사관계 변화 및 현장 실태

1) 개괄

2010년부터 노사관계에 용역폭력이 투입되면서 노사관계가 극단으로 치달은 사업장들이 나타나고 있다. 발레오만도, KEC, 유성기업이다. 이들 사업장들은 기존에 비교적 안정적 노사관계를 형성하고 있었던 사업장들이다. 이 안정적 노사관계의 배경에는 사용자와 대등한 교섭력 · 대항력을 가진 노동조합이 있었다. 그러나 이러한 강한 노동조합을 기반으로 한 안정적 노사관계는 2008년 이후 지속되고 있는 불안정한 경제상태 하에서 자본의 대응력을 높이는 것에 장애요소가 되었기에 사용자로서는 이들 노동조합을 약화시키거나, 혹은 완전히 무력화 시키는 것이 이후 전략의 구상에 있어서 필연적 요소였을 것으로 보인다.

또한 이 배경에는 2010년 1월 1일 날치기 통과된 개악 노조법의 '전임자 급여지급 금지와 타임오프제 도입', '사업장 단위 복수노조의 허용과 교섭창구 단일화'가 있었다. 노조법의 변화는 노사관계 지형의 변화를 예고하는 것이었고, 그 하에서 복수노조 상태를 이용한 자본의 노조 개입전략이 적극적으로 구사될 수 있었다. 이러한 배경 하에 노동조합을 무력화시키기 위한 일련의 시나리오가 작동되었고, 그것이 발레오 만도, KEC, 유성기업에 이르기까지 동일한 양상으로 드러났다.

> 노동조합의 투쟁에 대비한 사전작업 및 필요한 인사조치 등 –〉 임단협 및 2010년 법 개정 후 요구되는 노동조합의 특별단체교섭 등에 대해 교섭 거부 및 해태함으로써 노동조합의 투쟁을 유도 –〉 용역 투입을 통한 선제적 · 공격적 직장폐쇄 –〉 이후 생산 재개 및 개별복귀 회유, 복수노조 설립 –〉 강력한 현장 통제, 대량 징계 및 손해배상

이러한 흐름은 기존의 노사관계에서 발생한 분쟁과 다르게 자본의 공격적 태도와 수위를 넘어선 불법적 방어 전략을 기본으로 하며, 이를 통해 노동조합의 투쟁을 동요시키고 이를 이용해 개별 복귀를 종용하여 이후 노동조합이 투쟁을 철회하고 복귀하더라도 현장에서 힘을 가지지 못하도록 하는 것을 기본으로 한다. 이를 위해 용역폭력을 동원한 자본의 현장 점거, 노동조합을 완전히 무릎 꿇리기 전에는 불법적인 직장폐쇄를 유지하는 방법이 사용되고, 이어 복수노조 설립을 통해 기존 조합원과의 징계나 손해배상 등에 차등을 둠으로써 현장에 대한 장악력을 지속해 가는 방식이다. 이 가운데 용역의 폭력은 노사관계에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 현장 점거

의 주도권 싸움에 활용된다. 투쟁에 돌입하였든, 그렇지 않든 노동조합을 현장에서 격리시킴으로써 자본은 이후 노사관계에서 주도권을 쥐게 된다.

이하에서는 이러한 자본의 전략 속에서 용역 폭력이 활용된 양태와 노사관계에 미치는 영향을 구체적으로 살펴보고자 한다.

2) 기획된 노조 탄압, 준비된 용역 폭력

발레오만도와 KEC, 유성기업은 앞서 밝혔듯이 비교적 안정적인 노사관계를 가지고 있던 사업장이다. 그러나 용역투입과 직장폐쇄 등 노사관계가 극단으로 치닫기 직전에는 원활한 교섭이 이루어지지 못했다. 노동조합을 완전히 무력화 시키고자 하는 의도를 가진 자본은 교섭을 지지부진하게 끌어가면서 노동조합이 투쟁의 강도를 점점 더 높여갈 수밖에 없도록 만들었다.

발레오만도의 경우 2009년부터 경비, 식당 등 서비스 부문 외주화 시도, 단협 축소, 복지양보, 사무직 임금 반납을 강요하는 등 지속적으로 노동조합과 단체협약을 무력화하려는 시도를 하는 한편, 노사협의회 등은 기피하여 노동조합과 제대로 된 교섭이나 대화가 진행되지 못하였다. 그런 가운데 결국 2010년 2월 4일 경비실에 용역회사 직원을 일방적으로 투입하면서 문제가 불거졌고, 이에 대한 노동조합의 잔업거부 등이 이어지자 곧바로 2월 16일 직장폐쇄를 단행하였다. 노동조합의 태업은 1주일도 채 안 되는 기간이었으나, 회사는 곧바로 노동조합의 투쟁을 빌미로 직장폐쇄를 단행했고, 이 과정에서 회사측은 사업장내의 조합원을 몰아내고, 이후 출입을 차단하기 위해 400명 정도의 용역을 투입하였다. 드러나는 사안은 경비직 외주화의 문제이지만 그간 지속되었던 노조와의 대화 거부, 노조를 약화시키기 위한 사전조치로서의 인사개편 및 현장통제, 그리고 노동조합의 투쟁이 본격화되기 전에 이루어진 공격적 직장폐쇄 및 이후 조치 등에서 자본에 의한 기획된 탄압이라는 사실을 확인할 수 있다.

퇴직한 인사부문장과 지회장과의 면담 과정에서 그 사실이 증언되기도 했었는데, 그는 "발레오공조코리아(천안)에 이어 발레오만도 경주공장 또한 구조조정을 위해서는 노동조합 무력화가 필수로 진행되어야 하며, 매각, 청산, 하청 등을 (2010년) 3월 발레오 이사회 결정 이전에 사전 정지작업의 일환임을 전제로 한 것[1]"이라 밝혔다. 또한 KEC의 경우도 지역 내에서 안정적인 노사관계를 가진 사업장으로 평가되어

1) 일터의 함성(발레오만도 지회 소식지) 2010. 2. 26. 자

왔던 곳이다. 그러나 2010년 임단협에서 KEC 회사측은 전례 없는 완강한 자세로 일관했다. 교섭요구안을 3회독 할 때까지도 회사측은 교섭에 적극적으로 임하지 않았고, 결국 KEC지회는 6월 초 징검다리 파업을 거쳐 21일 전면파업에 돌입하게 되었다. 그리고 회사측은 6월 30일 새벽1시 650명 가량의 용역을 투입하여 기숙사에서 조합원들을 몰아낸 후 직장폐쇄를 단행했다. 직장폐쇄는 무려 1년간이나 유지되었고, 2011년 6월 13일에야 철회되었다. 이후 KEC 회사측은 개별 복귀 종용 및 어용노조 설립 등 발레오만도에서 이루어진 자본의 노조파괴 책동과 동일한 양상으로 대응하였다. KEC에서 지금까지 보이지 않았던 노동조합에 대한 강경한 태도는 2010년 초부터 준비된 것으로 드러나고 있다. (주)KEC 기획조정실이 작성한 노사협력과 주간업무 일지를 보면 KEC 회사측은 2010년 초부터 노동조합의 투쟁에 대응하여 준비를 해 온 것을 알 수 있다. 2010년 1월 개정노조법 검토와 함께 관련 노무교육을 실시하는 한편 도급 및 소사장제 도입 등 구조조정을 검토하였다. 이의 시행을 위해 2010년 2월 신노무전략을 수립하였고, KEC지회와 교섭을 진행하는 가운데도 타협지점을 찾기 보다는 오히려 경찰서, 노동부, 시청, 지노위, 경총 등에 협조를 요청하고 대응체계 구축을 위해 노력했다.

이미 사전에 2010년 임단협에서 노조를 완전히 무력화시키겠다는 전략을 세우고 있었던 것이다. 유성기업의 경우 역시 마찬가지이다. 이미 2009년에 주간연속2교대제 시행을 합의한 바가 있고, 2011년부터는 시행을 해야 하는 상황이었다. 그러나 회사측은 안을 마련하지 못하였다는 등의 주장하면서 교섭을 미루었고, 이에 노동조합이 약 두 달 가량의 기한을 주었으나 지속적으로 시기상조, 생산량 선합의 후논의 등을 주장하며 불성실한 태도로 교섭에 임하였다. 노동조합은 사업장 내에 만국기를 달거나 현수막을 부착하는 등의 준법투쟁에 돌입하였고, 이와 함께 노동위원회 조정절차를 거쳤다. 노동위원회 역시 조정이 성립되지 않자 조정중지 결정을 내렸다. 준법투쟁은 노동조합이 지난 기간 동안 지속적으로 해 왔던 투쟁의 양상과 동일한 것이었으나 2011년에는 사용자측은 이를 문제 삼으며 현장 내에서 마찰을 발생시키고 이를 추후 징계 및 손해배상의 근거로 삼았다. 그리고 쟁의행위 찬반투표가 가결된 5월 18일 20시, 직장폐쇄를 하고 용역경비 30여명을 배치하였다. 노조가 이에 맞서 야간조 조합원들의 출근시간에 맞춰 공장 내로 진입하였으나, 그 후 경찰병력의 투입으로 인해 24일 노동조합 조합원들은 전원 연행되고 공장 내에서 끌려나올 수밖에 없었다. 이후 공장은 300여명의 용역경비들에 의해 가로막혔다.

당연하게 예정되어 있던 교섭이었고, 지난 20년간 해오던 동일한 투쟁의 양상이었으나 회사측은 여느 해와 달리 강경하게 대응했고, 이는 사전에 준비되고 기획된 것

이었다. 현대자동차 사측이 3월경부터 유성기업 공장 내에 상주하며 노사관계에 개입하였고, 이 과정에서 발레오만도와 동일한 내용의 노조파괴를 위한 컨설팅이 이루어진 것으로 밝혀지고 있다. 지난 20년이 넘는 기간 동안 대체로 안정적인 노사관계를 형성해 온 사업장에서 2010년, 2011년 이렇게까지 극단적인 노사 간 충돌과 노조의 완전한 무력화를 의도한 탄압이 진행된 것이다. 이 과정에서 수백 명의 용역 경비가 동원되었고, 폭력이 발생하였다.

공장방어전략[2)]

1. 기간 : 최소 ~7/3일까지는 타사의 직장폐쇄 초기상황을 감안하여 생산보다는 공장 방어 우선으로 전략수립
2. 상황이 악화될 경우를 대비하여 용역 증원을 검토한다 (+200명)6/30
6. 업무분장

① 용역 : 외곽경비 및 조합측과의 대치상황을 총괄 해결한다.
② 직원 : 채증, 상황파악, 비상연락에 주력한다.

3) 용역투입을 통한 선제적, 공격적 직장폐쇄

자본은 지난 과정에서 직장폐쇄 당시 사업장을 노조에 점거 당하는 경우 이후 문제를 푸는데 있어서 주도권을 잡기가 쉽지 않다는 판단 하에 우선 당장의 생산에 차질을 빚더라도 노동조합을 사업장 내에서 몰아내는 것이 중요하다는 판단을 하였다. 이는 KEC의 회사측 자료에 잘 나타나고 있다. 이러한 판단 하에 자본은 우선 공장을 점거하는 것에 주력한다. 발레오만도의 경우 설 연휴 직후인 2월 16일 06시 30분을 기해 직장폐쇄가 단행되었으며, 이 과정에서 조합원을 막기 위해 용역 400여 명이 투입되었다. 사전에 신고 되어야 할 직장폐쇄는 당일 오전 06시에야 신고 되었고, 노동청은 06시 05분 바로 전화상으로 신고 접수를 확인하여 주었다.

"이미 직장폐쇄를 할 때, 400명 정도가 서울, 부산에서 온 용역이 대기하고 있었다. 용역이 들어오고 공장을 점거하고 난 이후에 직장폐쇄 신고를 한 것이다." (인터뷰, 발레오만도 사례)

"2월 16일 (조합원 중)소수 인원이 근무를 하고 있다가 끌려 나왔다. 이미 공장을 막을 컨테이너 같은 것도 사전에 준비되어 있었던 것 같다." (인터뷰, 발레오만도 사례)

2) 2010. 7. 2.자 KEC '비상경영 상황일보'

KEC의 경우 공장 점거를 위해 6월 30일 새벽 1시에 용역을 투입하여 기숙사에서 노동자들을 끌어내고, 새벽 03시부로 직장폐쇄를 단행하였다. 이미 직장폐쇄를 위해 전날인 29일부터 용역이 전국에서 모여들고 있었다.

"용역투입이 실제로 알게 된 날은, 용역투입할 거라는 것은 예상은 있었지만 그래도 '설마'하는 것도 있었고, 실제 투입된 30일 날 새벽 1시 정도에 용역이 사업장에 깔렸는데, 29일날 밤에 8시 40분 정도에 용역이 구미로 내려가고 있다는 이야기를 다른 지역노조 간부들을 통해서 들었다. 650명 정도가 투입되었고. 조합원 숫자가 714명이고, 파업 당시에 조합원이 600명이었는데, 용역은 650명. 그리고 대부분이 여성이고, 여성기숙사에 용역을 투입한 것이다. 새벽에. 이것이 어쨌든 여성조합원들에게는 엄청나게 큰 충격이었다." (인터뷰, KEC 사례)

사측이 사전에 현장을 장악하지 못했던 유성기업의 경우에는 5월 24일 공권력 투입 이후 300여명의 용역경비들을 배치하여 조합원들의 공장 진입을 막았다. 이렇게 이루어진 직장폐쇄는 노동조합이 완전히 무력화되었다는 판단이 들기 전에는 풀리지 않았다. KEC의 경우 노조가 몇 번의 파업철회 선언을 했음에도 직장폐쇄는 1년 가까이 지속되었고, 노동부의 지속적인 권고에 의해서 2011년 6월 13일에야 철회되었다. 발레오만도 역시 99일간 직장폐쇄가 유지되다가 법원의 직장폐쇄 효력정지 처분이 나고도 6일이 지나서야 직장폐쇄가 철회된다. 유성기업 또한 마찬가지다. 유성기업 노동자들은 공권력 투입 후 바로 이루어진 직장폐쇄로 인해 공장 진입이 저지되었고, 이후 노동조합의 현장복귀 결정에도 직장폐쇄는 철회되지 않다가 8월 31일 법원의 조정에 의해서야 업무에 복귀할 수 있게 되었다.

4) 용역폭력의 심각성

이렇게 직장폐쇄와 노조탄압을 위해 투입된 용역경비들의 폭력은 매우 심각한 정도로 나타나고 있다. 발레오만도의 경우 용역경비에 의해 현장진입이 가로막힌 이후 공장진입 과정과 지역 결의대회 과정에서 용역경비들은 물대포와 소화기를 쏘고, 돌과 기물을 던지는 등 노동자들에게 무차별적 폭력을 가했다. 또한 용역경비는 회사측이 주도한 기업노조 설립 과정에도 개입하여 발레오만도 지회 조합원들의 출입을 통제하는데 동원되었다. 오전 10시부터 임시총회가 진행됐다. 이날 임시총회에서는 소집 공고에 안건으로 상정되지 않았던 '규약 제정 건, 임원 선출 건'이 어떠한 설명도 없이 상정돼 진행됐다. 총회에 참석한 한 조합원은 "조합원 찬반토론도 없이 일

사천리로 진행됐다. 투표함은 찬, 반을 알 수 있도록 부서별로 있었고, 미복귀자들 투표함도 따로 있었다. 이미 정해진 대로 임원 선출을 진행하려는데 한 조합원이 이의를 제기하며 자신을 추천했다. 이 조합원은 손을 들자마자 '조조모' 회원들에게 총회장 밖으로 끌려 나갔다"고 말했다. '조조모'에서는 지난 5월19일 강행된 총회의 법적 절차를 보완하기 위해 이날 임시총회를 소집했다. 하지만 찬, 반을 확인할 수 있도록 부서별로 투표함을 분류하고, 미복귀자들의 투표함도 따로 설치했다. 회사측의 서약서를 강요하고 서약서를 거부한 조합원들을 용역직원들을 동원해 총회에 참석하지 못하도록 했다. 심지어 이의를 제기한 조합원을 물리력을 동원해 총회장 밖으로 끌고 나갔다. (〈참세상〉, 2010년 6월 27일자)

KEC의 경우에는 직장폐쇄를 위해 조합원들을 폭력적으로 기숙사에서 끌어냈다. 용역 투입이 있었던 2010년 6월 30일 새벽1시 당시 파업에 참가하고 있던 조합원은 600명 정도였고, 대다수가 여성노동자였다. 기숙사에 투입된 용역은 650명이었고, 이들은 폭력적으로 노동자들을 기숙사에서 끌어냈다. 이 과정에서 여성노동자들에 대한 성폭력과 인권침해가 벌어지기도 했다. 이 자리에는 당시 현장에서 성추행과 폭력을 당했던 여성조합원들이 참석해 피해사례를 증언했다. KEC에서 16년간 일을 해 왔다는 조합원 A씨는 용역직원에 의해 밖으로 쫓겨나는 과정에서 성추행을 당했다.

"합법적인 파업 중, 기숙사에 용역이 투입됐다는 소식에 1층으로 내려가 보니 용역들이 기숙사를 봉쇄하고 있었다. 정문으로 나가려고 하니, 직장폐쇄 됐다고 후문으로 나가라고 용역들이 소리를 질렀다. 그 과정에서 여성용역들이 밖으로 내쫓기 위해 내 팔과 다리를 들었는데, 한 여성 용역이 '여성이다'라고 소리를 질렀다. 알고 보니 내 뒤에서 가슴을 움켜쥐고 있던 사람은 남자 용역이었다. 하지만 남성 용역은 행위를 멈추지 않은 채 오히려 욕설을 했다. 끌려나온 여성 조합원 중에는 임신 3개월인 사람도 있었다. 여성 조합원이 용역들에게 임신중이니 만지지 말라고 했는데도 불구하고 역시 끌려나왔다. 현재 천막 철야농성 8일째다. 빨리 현장으로 복귀해서 일을 하고 싶을 뿐이다." (〈참세상〉, 2010년 6월 30일자)

유성기업의 경우 초기 현장에서 밀려난 용역경비의 차량에 의해 13명이 중상을 입는 사고가 발생했다. 이후 공권력이 투입되고 나서 용역경비들이 현장을 장악했으며, 지속적으로 조합원들과의 폭력적 충돌이 발생했다. "용역경비가 안에 한 300명. 300에서 350명 정도가 이 아산공장에 있었고 저쪽에 영동공장에 100에서 150명 정도가 그쪽에 있고. 그러면서 걔네(용역경비)들 하루 일당이 18만원에서 20만 원이

다. 그리고 이제 부장급 되는 애들은 일당 50만원이다. 그렇게 계속적으로 가면서 매일 폭력이 발생된 것이다. 매일. 뭐 폭력도 보통 폭력이 아니었다. 정문 막고 있으면서 우리도 정문 앞에 왔다 갔다 할 수 밖에 없었다. 그러니까 제.. 저기 확 몰려나와서.. 22일 아침 같은 경우는 하루에만 34명이 다쳤다. 34명 부상 입고, 우리가 병원치료 받고 진단 끊은 친구들만도 걔네들 폭력에 노출된 사람만 한 70여명 정도 된다. 그냥 가벼운 상처 같은 경우는 치료 안 받고 말았다. 그런 사람은 100명이 넘는다. 걔네들 기본적으로 헬멧, 보호 장구, 곤봉 … 햄머, 소화기 수백 개. 뭐 돌 던지고 이런 건 기본이었다. 소화기 뿌리고 아무것도 안 보이는 상태에서 소화기 다 쓴 걸로 그냥 바로 막. 10미터도 안 되는 거리다. 여기서 한 1~2미터에서 그냥 이렇게 던졌으니깐. 그렇게 맞았다. 애네들 햄머까지. 뭐 폭언이나 이런 거는 말할 것도 없다.”(인터뷰, 유성기업 사례)

5) 노조약화 후 지속적인 현장통제

이렇게 용역 폭력을 이용하여 노동조합의 투쟁력을 약화시킨 이후에도 용역은 지속적으로 현장에 머물면서 노동자들에 대한 감시와 통제 역할을 수행한다. 노조 무력화를 의도한 자본은 노동자들의 파업철회에도 직장폐쇄를 풀지 않았을 뿐만 아니라 노동조합이 조직력을 가지고 집단적으로 복귀하는 것을 철저히 막았다. 지속적인 개별복귀 회유와 대체인력을 활용해 공장을 가동하였고, 현장은 사용자와 용역에 의해 완전히 장악된 상태가 된다. 집단적으로 복귀를 하더라도 사용자는 조합원과 비조합원 및 개별복귀자를 철저히 분리하는 전략을 취했고, 이후 강도 높은 현장통제와 징계, 성과급 등을 통해 현장에 대한 통제를 지속했다.

(1) 강제합숙노동, 대규모 징계, 성과급과 TFT를 이용한 강도 높은 현장통제 – 발레오 만도

발레오만도의 경우 법원의 직장폐쇄 효력정지 가처분으로 인해 직장폐쇄가 철회되고 노동자들 108명이 복귀하여야 했으나, 108명 전원에 대해 대기발령을 내렸고, 그 가운데 58명에 대해서는 지속적으로 교육대기 명목으로 생산현장 출입을 막았다. 별도 공간에 분리하여 CCTV와 용역경비를 통해 감시를 하면서 식사시간도 다른 직원들과 분리했다. 직장폐쇄 철회 전 개별 복귀자들은 노동조합과의 접촉을 막고 생산량을 끌어올리기 위해 노동자들을 퇴근시키지 않고 강제 합숙노동을 시키는 일도 있었다.

“직장폐쇄 기간에 초기에 들어간 사람들은 밖에 다수가 있으니까 만날까 싶어서 2주, 더 길게 집에 못간 사람도 있다. 안에 가둬놓고 일을 시킨 것이다.”(인터뷰, 발레오만도 사례)

“탈의장, 휴게실 이런데 침낭이나 패드 깔고 자고. 사장도 라꾸라꾸 사서 안에서 잤다고 한다. 밖에 나가면 투쟁 중인 사람들과 마찰이 생길수도 있고, 설득되어 나갈 수도 있고. 그래서 그걸 차단하기 위해 퇴근 없이, 강제숙식하게 하면서 가둬둔 것이다. 꼭 필요하면 납품차나 탑차, 밖에서 볼 수 없게 다 막혀 있는 회사차를 타고 나가게 했다. 심지어 경찰차를 얻어 타고 나온 사람도 있다.”(인터뷰, 발레오만도 사례)

이후 2010년 6월 10일부터 징계절차가 시작되었다. 그리고 7월 26일, 29일 두 차례에 걸쳐 15명이 해고되었고, 11명에 대해서는 4회에 걸쳐 연속하여 정직 처분을 내린 후 올해 모두 해고했다. 또 발레오만도 지회에서는 기업노조가 이후 회사와 체결한 단협에 의해 정년이 단축되자 정년단축을 이유로 해고된 2명과, 최근 징계 해고된 1인을 포함하여 해고자가 총 29명이 발생했다. 이후 공장 내 복귀자에 대하여도 징계절차가 진행되었으며, 총 383명이 징계위에 회부되었고 감봉 3개월이 21명, 감봉 2개월이 45명, 견책24명, 경고 173명 등 총 263명에 대한 징계가 이루어졌다. 발레오만도 회사측은 복귀자, 미복귀자 구분 없이 거의 전원에게 징계를 내렸고, 이를 통해 노동조합의 투쟁에 참여할 경우 노동자들이 당할 불이익에 대하여 철저히 인식시켰다. 또한 그 가운데 지회의 간부나 전임 간부 등에 대하여는 모두 해고, 정직 등으로 현장에서 몰아냈고, 복귀자들에 대하여는 그보다 가벼운 징계를 내리면서 지회를 공장 노동자들과 분리하는 전략을 취하였다.

직장폐쇄를 풀기 전 업무복귀 과정에서 170명 가량의 조합원들이 업무복귀 프로그램인 2박 3일간의 사회봉사 프로그램에 참여하였다. 이후에도 회사에서는 지속적으로 봉사 활동 및 각종 교육을 통해 노동자들을 관리하고 있다. “예전 현대중공업 다물단 교육처럼, 여기는 화랑대 교육이라 해서 2박 3일 숙식하면서, 말은 개선학교라고 한다. 30km 행군, 여기 천막(해고자 투쟁 천막)을 어떻게 없앨 건지 선동하고. 집단 줄넘기, 오리걸음, 얼차려, 쪼그려 뛰기, 한강철교 등 세뇌교육을 하는 거다. 그뿐 아니라 복지원에 매주 직원들을 돌아가며 1박 2일씩 봉사활동을 시킨다. 가서 배추 뽑기도 하고, 청소도 하고.”(인터뷰, 발레오만도 사례)

또 회사는 인사고과와 성과급 시스템을 통해 현장 노동자들에 대한 회사의 지배력을

높이고 있다. 3등급으로 나누어 성과급에서 1, 2백만원씩의 차등을 두는 방식을 택했다. 이는 2011년 들어서는 7등급으로 나뉘어져 더 세분화되었다. 회사가 주도하는 걷기대회, 합창단 등 각종 사내 행사에 참여하지 않으면 성과급 등급이 떨어진다. 그리고 아직 금속노조를 탈퇴하고 있지 않은 노동자들에게는 무조건 최하위 등급이라고 위협을 가한다. 또 한 산재연금자들에 대해서는 무조건 최하위등급이고, 아예 라인에 배치하지도 않고 별도 공간에서 작업을 하도록 하고 있다. 여기에 더해 TFT는 이러한 통제를 더욱 강화하는 기제이다. 발레오만도 회사측은 나이가 많은 노동자와 회사측에 고분고분하지 않은 노동자들을 별도로 모아서 70여명 정도의 TFT를 구성했다. '개선TFT'와 '지피지기TFT'라는 것을 만들어 라인에서 –〉 개선TFT –〉 지피지기TFT로 전환시키는 구조를 만들어 노동자들에 대한 통제를 강화하고 있다.

"지금 회사는 성과급과 TFT를 가지고 통제한다. TFT는 연세 드신 분들이랑 회사 말 안 듣는 사람들을 별도로 모아서, 초기 70여명이었는데, 지금도 5~60여명 된다. 이 사람들은 주간만하고, 잔업은 안 시켜준다. 유배지라고 표현하는데, 여기 가면 풀 뽑기, 페인트칠, 기계 청소, 박스 닦기 이런 허드렛일을 시킨다." (인터뷰, 발레오만도 사례)

"단계가 있다. 지피지기 TFT가 최하. 회사가 봤을 때 아예 내놓은 사람들, 통제 불가능하다고 보는 사람들이다. 사무실에 앉혀 놓고, 말은 도와주는 형식인데, 어떤 건지 봐라 해놓고, 책 하나 주고 책 읽으라고 하고, 일을 안 시킨다. 이게 지피지기고. 개선 TFT가 박스 닦고 하는 거다. 거기서 잘 하면 라인으로 가고. 지피지기보다 위 단계가 개선 TFT, 거기서 라인으로 올라가는 것이다. 일반 현장에서 밉보이면 개선TFT로 떨어지는 것이다." (인터뷰, 발레오 만도 사례)

"6개월마다 인사발령 내고 있는데, 일반 현장에서 밉보이면 TFT로 하락, TFT에서 열심히 하면 현장으로 보내주고. 양쪽을 다 이용하는 것이다. 또 처음에는 6개월 단위로 하다가, 이제는 꼭 그것도 아니다. 2달 만에 지피지기로 쫓겨난 노동자도 있다. 이유는 조합(발레오 지회)간부와 인사했다는 것이다. 또 어떤 사람은 한 번 내질렀다고 떨어지고." (본 조사 인터뷰, 발레오 만도 사례)

(2) 반인권 교육, 대량징계, 희망퇴직 강요 – KEC

KEC의 경우에는 직장폐쇄가 풀리면서 189명이 집단 복귀하였으나 7주간의 교육을 진행함으로써 바로 현장 투입이 되지 못하도록 했다. 7주간 진행된 교육에서는 희망퇴직을 강요하고, 파업참가 정도에 따라 옷색깔을 분리하여 각각 관리하였다. 교육

장에는 카메라를 배치하고 용역을 통해 감시를 지속했으며, 교육장에서 식당으로의 이동도 줄을 지어 용역의 감시하에 이동하도록 하였다. 휴대폰도 개인이 소지하지 못하도록 교육시 거두어 들였으며, 묵언수행과 반성문을 강요하고 '명심보감'을 읽게 하는 등 각종 인격적 모독을 통해 스스로 회사를 그만두도록 만들었다. 또한 교육생의 등급을 나누어 S등급에 대해서는 연장교육을 실시했다. 이 과정에서 반인권적 교육을 참지 못하고 40명 정도의 조합원이 퇴사하였다.

인권운동연대에 따르면 지난 6월 13일 직장폐쇄를 철회한 KEC는 170여명의 파업참가 조합원들을 교육하면서 파업가담 정도에 따라 노란, 파란, 주황색 티셔츠를 입혔으며 교육과정에서 휴대폰을 내지 않을 경우 근로의사가 없는 것으로 판단해 '회사 밖으로 나가라'고 하더니 묵언 수행을 실시하는 등 징벌적 교육을 계속하고 있다. 또한 파업참가의 잘못을 고백하는 반성문을 쓰게 한 뒤 이를 낭독하게 하고 노조원들이 이동할 때는 줄을 맞춰 걷도록 했다. 심지어 노조원들을 개별 면담하는 자리에서 "회사는 파업참가자의 복귀의사가 없으므로 희망퇴직이나 무급휴직에 동의하지 않을 경우 계속 교육을 실시할 것"이라며 "말만 교육이지 못 견뎌서 스스로 회사를 그만두게 하는 것이 교육목적"이라고 말했다.

기자회견장에 나온 여성노조원은 "노동자가 가는 곳마다 용역직원이 따라다니며 감사하고 있어 노이로제에 걸릴 지경"이라며 "특히 화장실까지 따라다녀 여성으로서는 불안감과 수치감을 느낄 정도"라고 말했다. (〈브레이크뉴스〉, 2011년 6월 24일자)

또한 2011년 6월 13일 직장폐쇄를 철회하면서 회사측은 KEC 지회 사무실을 노동자들이 접근할 수 없도록 격리 조치했다. 지회 사무실 주변에 펜스를 치고, 출입하는 조합원들의 사진을 채증하는 등 특정 노조에 대한 사용자의 혐오감을 공개적으로 표시했다. 이렇게 조합원들을 위축시켜 노조사무실의 합법적인 출입조차 어렵도록 만들었다. 노조간부를 만나는 것을 차단하고 징계위협을 가하기도 했다. 대량의 징계 역시 이루어졌는데, 징계해고 확정 통보를 받은 조합원이 40명이며, 그 외 징계를 받은 조합원이 108명에 이른다. 또한 조합간부들 대다수가 5~6건의 검찰조사를 진행 중이며, 조합원 95명이 더 기소되어 있는 상태이다. 재판 결과에 따라 징계해고가 더 늘어날 가능성이 짙다.

(3) 파업참가자 분리, 강제 숙박노동, 감시 . 통제 및 노동강도 강화, 어용노조를 통한 회유 – 유성기업

유성기업에서는 법원의 조정에 의해 조합원들이 순차적으로 복귀하였다. 회사측은

복귀자들을 수위별로 분류하여 두 개 교육장으로 분리시켰다. 그리고 나름 파업 참가 수위가 낮다고 판단되는 그룹에 대해서는 강도 높은 교육을 진행했고, 파업 참가 수위가 높은 그룹에 대해서는 아예 분리시켜 두었다가 이후 바로 징계절차로 들어갔다.

"중재해서 들어 온 게 8월 22일부터 8월 31일까지 들어 왔는데, 복귀하는 순서대로 그 춘천교육장이랑 저쪽에 조치원교육장 이런 데로 교육을 보냈다. 그것도 등급을 분류해서 약간 수위가 좀 그래도 좀 낮다고 생각하는 사람들은 조치원으로 보내서 교육을 굉장히 빡세게 시켜놓고, 좀 강성이다 하는 사람들은 춘천으로 보내서 내팽개쳤다. 분리시켜 버린 거다. (춘천은 교육도) 전혀 없었다." (인터뷰, 유성기업 사례)

"춘천 쪽을 갔었는데 춘천 쪽에서 3일인가 잤고 징계위원회 때문에 다시 와서 징계했다. 거기에 춘천에 가 있으면서 쭉 날짜를 무리하게 잡아갖고 징계위원회 개최일정을 무리하게 잡아서 춘천에 가 있던 놈을 여기서 버스로 데리러 왔다. 그러면은 한 그중에 해당자가 5명이다 그러면 5명 싣고 온다. 그리고 다시 데려다 준다. 징계 받고나면 데려다 주고 그러면 오면 막 11시 되고. 밤 11시 되면 이제 그거는 집에 갈 수도 없다. 차도 없고 그러니깐 여기서 찌그러져서 자다가 가던 사람도 있고. 또 데려다주면 그 다음 대상자 태우고 오고." (인터뷰, 유성기업 사례)

또 그 이전 복귀자들은 2주가량을 퇴근 없이 계속 공장안에 머물면서 작업을 시켰다. 출퇴근을 하면서 투쟁을 지속하고 있는 노동자들을 만나지 않도록 하기 위해서다. "(복귀하면) 무조건 작업을 했다. 생산을 해야 되니까. 일을 하는데 평소 같으면 8시간을 하고 잔업하고 싶으면 2시간을 한다. 그런데 이런 게 아니라 한 12시간씩 시키는 거다. 열한시간 열두시간씩. 그러고 퇴근을 하게 되면 집에 가서 생각해보면 이게 뭔 지랄인가, 이런 회의감도 느끼면 출근 안 할 수도 있고, 또 저희들한테(투쟁하고 있는 조합원들) 전화하고 그럴 수도 있고 하니까 그런 걸 사전차단하기 위해서 최소 2주는 출퇴근을 안 시켰다." (인터뷰, 유성기업 사례)

"최소 2주는 무조건 출퇴근이 안됐다. 2주 동안은 회사에서 먹고 자고 해야 된다. 그 이후에는 뭐 출퇴근 하려면 하고. 여기서 먹고 자고 해야 된다 그러니까 거의 다 그렇게 했다. 탈의장이나 바닥에서도 막 자고, 이런 거 깔고" (본 조사 인터뷰, 유성기업 사례)

그러면서 노동 강도 역시 엄청나게 강화되었다. 공권력이 투입되고 난 후 회사측과 용역경비에 의해 장악된 공장에는 곳곳에 CCTV가 설치되었고, 출퇴근 확인도 이전과 같은 카드나 번호 방식이 아니라 지문인식 시스템으로 바뀌었다. 또 화장실 갈

때조차 용역경비가 두세 명씩 붙어서 감시를 했고, 회사측의 작업장 통제 수준은 그 이전과는 비교할 수도 없을 정도로 달라졌다.

“공권력에 의해서 경찰서로 싹 끌려가고 난 그 다음부터는 (공장안에서 무슨 일이 있는지) 모르는 거다. 그러면서 들어오고 나서 가장 먼저 한 게 이제 CCTV 달고 막 이런 거 하고. 우리가 점거하고 있는 동안에는 그게 없었다. 그게 나중에 들어오자마자 막 다는 거다. 여기저기 지금도 잔뜩 달려있고. 또 옛날에는 카드를 찍거나 번호를 눌러서 출퇴근을 했는데 지금은 지문인식으로 한다. 왜냐면 카드 찍어주고 막 이런다고. 그러면서 지문인식으로 싹 바꿔 놨다.” (인터뷰, 유성기업 사례)

“지금 이미 작업강도는 최하 150%에서 200%정도 올라갔다. 사람이 남는다고 할 정도다. 보통 따불 한다고 한다. 따불 200%다.” (인터뷰, 유성기업 사례)

“통제도 굉장히 강하다. 처음에 들어오고 나서는 어용노조에 가있는 사람은 화장실을 맘대로 다녔는데, 처음에 복귀한 사람들은 화장실 갈라면 용역들이 두 명 세 명씩 쫓아다녔다. 담배도 못 피게 하고. 그게 기본이었다. 지금도 노동조합 사무실 간다고 하면 못 가게하고, 업무시간 이외에 가라고하고. 지금도 그렇게 하고 있다. 또 자리를 못 비운다고 한다, 아예. 일하는데 자기 자리를 못 비우니까 금방 전화하고 쫓아오고. 뭐 작업 이렇게 하면 좋지 않다 해갖고 협박하고 그렇게 하는 거다.” (인터뷰, 유성기업 사례)

유성기업의 경우에는 친기업측 노조를 이용한 회유와 협박도 심각하다. 금속노조를 탈퇴하고 친기업측 노조로 넘어갈 것을 회유하고, 징계와 손배를 미끼로 협박하면서 기업노조 밀어주기를 하고 있다. 징계양정에서도 차별을 두었다. 1~3차까지 금속노조, 4~5차 에서 친기업측 노조에 대한 징계가 이루어졌는데, 친기업측 노조는 징계의 수위가 훨씬 낮았으며, 일부 징계를 받지 않은 사람들도 있었다.

“회사에도 지금 10일 정직 받은 사람들이 오늘부로, 그러니까 어제부로 끝났다. 그러면 현장에 들어가서 일을 해야 하는데, 아직도 일을 못하고 있다. 기계 닦으라 그러고 청소하라 그러고. 지금 남아있는 사람만으로도 열심히 하면 된다, 너네들 자리 다 배치해주기가... 그러면서 회사에서는 더불어서 저쪽 노조로 넘어가면, 어용노조로 넘어가면 징계에서 빼주겠다. 손배 가압류가 몇 개 들어와 있는데, 그 손배가압류에서 이제 빼주겠다, 이러면서 계속 회유와 협박하고.” (인터뷰, 유성기업 사례)

6) 자본 간에 공유되는 노조파괴 전략, 용역경비의 이동

이러한 용역경비를 동원한 노조파괴 전략은 발레오만도를 시작으로 해서 동일한 양상으로 KEC, 상신브레이크, 유성기업까지 이어진다. 또한 이런 자본의 노조파괴 전략이 실행되는 사업장에 따라 용역경비들도 이동하였다. 이동하면서 자본의 전략은 보다 고도화되고 발전되었다.

"처음에는 복장도 없었다. 진화한 것이다. 우리(발레오만도)한테 올 때는 검은색 복장, 체육복 입고 온 놈도 있었고. 공장 들어가면 작업복이 세탁되어서 탈의장에 걸려 있다. 그걸 몸에 맞지도 않는 것을 껴입고 발레오 직원이라고 하고 있는 거다. 그게 경비업법상 문제가 된다고 주장하니까. KEC 들어갈 때는 옷을 맞춰가지고 간 것이다. 처음에 370명 들어왔다가, 생계나 이런 것 때문에 현장 복귀가 많아지니까 용역 숫자가 줄어들고, 우리가 마무리될 때쯤에 KEC로 옮겨간 것이다." (인터뷰, 발레오만도 사례)

"교도소 갔다 나와서 얼마 후 KEC가 직장폐쇄를 해서 구미에 갔다. 그런데 발레오에 있던 (용역)팀장이 음료수를 주면서 제 딴에는 반갑다고 인사를 했다. 그리고 상신에 교육을 가니, 조장이 또 인사를 했다. 전국적으로 용역을, 한군데서는 그렇게 동원할 수가 없다. 몇 군데 업체를 쫙 모아서 들어가는 거다." (인터뷰, 발레오만도 사례)

"6월경에 좀 소강상태에 있었고. 일부 여기 있던 용역들이 유성기업으로 갔고. 유성에서 수첩이 발견되었는데 그 안에 경상병원 내용이 있었던 것이다. 우리(경상병원 조합원들)를 어떻게 처리하겠다는 계획이 거기 들어 있었고. 교통사고를 유발하겠다, 저랑 여성조합원들을 강간, 성폭행 통해서 처리하겠다, 인신매매하겠다, 음주를 가장한 방화 등을 하겠다는 내용 등이 있었다. 그게 나타난 것이 유성의 빵소니 사건이 아니었나 싶다. 그런 문건이 드러나면서 용역이 철수를 했었다. 6월 20일 경 철수했다." (인터뷰, 경상병원 사례)

"농성장에서 티비를 보는데 2580에서 유성기업이 나왔었다. 처음에는 모자이크 처리를 안 하고 내보냈는데, 우리(경상병원 조합원들)는 용역이 여기 몇 달 있었으니까 뒷모습만 봐도 안다. 유성에는 용역이 많았는데, 그 중에서 아는 얼굴이 계속 보였다. 누구, 누구, 누구. 제일 앞에서 지휘하던 애도 여기 있던 애고, 그 발견된 수첩이 그 애 거다. 수첩에 몇 날 몇 일 경산 출장. 그 사람 외에는 다 상주했다. 걔 밑에 실장 있고, 뭐 있고, 걔들 나름대로 직급이 있는데, 그런 애들은 다 상주했다.

걔가 오는 출장일이 우리 집회 일과 비교해 보면 딱 맞는 거다. 걔는 집회 있을 때만 왔었고, 용역이 좀 밀린다 싶으면 왔다. 그래서 우리는 그 수첩이 그 사람 거라고 보는 거다." (경상병원 사례)

7) 노동부, 경찰 등의 공조

자본의 이러한 대응이 가능했던 배경에는 경찰 및 노동부의 공조가 자리 잡고 있다고 볼 수 있다. 발레오만도 지회 노동자들의 태업이 불과 일주일도 채 안 되었음에도 이에 대해 이루어진 회사측의 직장폐쇄와 이후 이어진 용역폭력의 투입 및 경찰력의 배치 등에 대해 노동부나 검찰은 모두 노동조합의 불법적 쟁의행위에 대한 정당한 대항이라고 판단하였다. 대구지방노동청 포항지청은 이의 주된 근거로 발레오만도 지회의 경비업무 아웃소싱 철회가 경영권에 해당하는 사안으로 쟁의행위의 정당한 목적에 해당하지 않음을 들었으며, 또 사측의 직장폐쇄는 매출 손실과, 완성차 업체와의 공급계약 불이행으로 인한 거액의 손해배상 등을 막기 위해 단행한 방어적 자구조치로 정당하다고 판단하였다.

"가장 큰 문제는 용역들이 소화기나 폭행을 행사해도 경찰이 묵과하고 있었다는 것이다. 경찰이 보는데도 소화기를 뿌리고 폭행을 행사했다. 직장폐쇄하면서 바로 시설보호 요청을 해서, 현장 진입이 노조 입장에서 더 어렵기도 했다." (인터뷰, 발레오만도 사례)

"용역들은 우리가 나가면 일부러 욕을 하거나 그랬고, 컨테이너 박스가 정문에 있는데, (우리는 이 농성장 쓰면서 거기 안 쓰는데) 거기도 창문 뒤쪽에 깨서 소화기를 다 뿌리고 그랬다. 스피커 틀고 있는데, 복면을 하고 나와서 선을 자르고 다시 담 넘어 들어가고 그랬다. 그런데도 우리가 신고하면 증거불충분이라고 그랬다." (인터뷰, 발레오만도 사례)

KEC 역시 마찬가지다. KEC지회는 파업은 쟁의행위 개시에 필요한 절차를 갖춘 합법적인 쟁의행위였다. 2010년 6월 4일 경북지방노동위원회의 조정사건 처리결과는 금속노조 구미지부 각 지회별 보충교섭에 대하여 조정안이 제시가 불가능하다고 판단, 조정 종료 결정을 내린 바 있다. 그러나 노동부에서는 KEC 지회의 파업을 지속적으로 불법으로 몰았으며, 경찰은 사용자의 시설보호요청에 의해 늘 공장 앞에 배치되어 있었다.

"실제로 경찰과 부딪칠 것은 없는데, 정문, 서문, 후문, 동문이 있는데, 직장폐쇄하

면서 정문이 차단되니까 서문으로 출근을 했다. 그러면 서문가서 집회하고 가투를 했다. 경찰은 나와 있다. 서장부터 전부 다. 방수차도 갖다 놓고, 보고 있다가 때로는 체포도 하고. 공조했다는 느낌은 그 때부터 다 받았다. 정문에 천막을 치고 1년 동안 투쟁했는데, 맞은편 코오롱 앞에 항상 경찰 방송차가 들어가 있고, 항상 찍고 있었다." (인터뷰, KEC 사례)

"경찰은 고소하면 나오기는 하는데, 우리만 피곤해 지는 거다. 최근에도 한 건이 있었는데, 경찰은 나와서 보고 있으면서도 용역이 폭행한 증거는 없다고 한다. 실제로 그 당시에 신고를 하면 파출소에서 나온다. 말리고 가는 정도가 다다. 조합원들은 어린 여성조합원들의 경우 사회가 왜 이런가에 대한 혼란, 분노도 많았다." (인터뷰, KEC 사례)

성추행과 폭력에도 경찰은 신고조차 받지 않고 회피해 온 것으로 드러났다. 특히 이번 용역 투입은 구미경찰서에 미신고된 불법투입이었음에도 경찰을 아무런 조치를 취하지 않았다. 용역들은 경비업법상 사업장 투입 24시간 전에 관할 경찰서에 신고해야 한다. 이에 또 다른 피해 조합원 B씨는 통화목록을 증거로 제시하며 경찰의 방관 행위를 증언했다. 새벽 2시 8분에 경찰에 신고를 했지만 경찰은 나타나지 않았다. 두 번째로 전화하니 'KEC'라는 소리를 듣자마자 경찰이 전화를 끊어버렸다. 세 번째, 네 번째 전화는 아예 받지를 않았다. 그리고 나서 새벽 4시 30분에 '신고하신 사건을 처리 완료했습니다'라는 경찰 측의 문자가 도착했다. 어이가 없었다. (〈참세상〉, 2010년 7월 7일자)

이러한 용역과 경찰의 공조는 유성기업에서도 마찬가지였다. 유성기업의 투쟁은 회사측의 교섭해태에 따라 노동법상의 쟁의행위 개시 절차를 모두 따른 합법적인 파업이었다. 그러나 회사측은 직장을 폐쇄하고 용역을 동원하여 조합원들을 차량으로 치는 사건을 일으킴으로써 노동자들을 공장점거에까지 이르게 만들었던 것이며, 이후에도 용역경비들에 의해 자행된 폭력에 대해 경찰은 제대로 된 조치를 취한 바가 없다. 오히려 노동자들과 용역경비의 대치상태를 지켜보다가 용역경비가 물리력에서 밀리면 개입하여 노동자들을 제어하는 방식으로 개입하였다.

"정문에서 계속 싸운다. 그럼 경찰이 옆에서 보고 있다. 한두명도 아니고 몇백명인데, 여기에 보통 경찰차가 열 대 이상 상주하고 있었으니까. 막 붙어서 싸우고 있으면 우리가 어쨌든 걔네 (용역경비)들한테 지게 돼 있다. 그러면 계속 보고 있다. 우리 조합원들이 진짜 열 받아서 있는 사람 없는 사람 다 몰려와서 같이 싸우면 그때 싹 가운데 껴든다. 막으면서 등을 우리한테 대고 쟤네를 쳐다보는게 아니고 쟤네들

쪽에서 이렇게 쳐다보고 우리를 막아선다. 항상 그랬다.” (인터뷰, 유성기업 사례)

“용역들을 어떻게 했었냐면 구사대, 소위 말하는 직원들이 바깥에 쭉 있었다. 거기에 용역들도 회사 작업복을 입혀서 같이 섞어 놓았다. 다 그렇게 앞에는 회사, 뒤에는 용역들 다 섞여 있었다. 그리고 공권력이 들어와서 딱 걷어내면 뒤따라 들어가는.” (인터뷰, 유성기업 사례)

8) 그 외 용역폭력을 이용한 노조탄압 사례

(1) 무차별적 폭력, 극심한 상해 – 현대자동차 아산

2010년 7월 22일 대법원에서 현대자동차 사내하청에 대해 불법파견, 직접고용을 인정하는 판결이 나오자, 현대자동차 사내하청 노동자들은 정규직화를 요구하며 투쟁에 돌입하였다. 현대자동차 울산에서 11월 15일부터 공장 점거 농성이 벌어졌고, 아산, 전주에서도 함께 파업이 진행되었다. 그러자 현대자동차는 경비업무 외주업체인 웰비스 소속 용역경비 300여명을 투입하여 노동자들의 투쟁을 진압하고자 하였다. 현대자동차 아산공장의 경우 1차 점거농성이 벌어진 11월 17일, 18일과 2차 점거농성이 있었던 12월 9일에 집중적으로 폭행을 당하였고, 상해의 정도가 상당히 극심한 상태였다. 수십명이 골절 이상의 부상을 입었고, 100명의 노동자들이 입원치료를 해야 했다.

현대자동차의 경우에는 일상적으로 용역경비 업무를 맡고 있는 ‘웰비스’라는 업체가 있지만, 노동조합의 파업이나 투쟁이 있을 시에는 인원이 대폭 증강시켜 투쟁에 대한 방어를 준비한다. 이때 투입되는 인력들의 실체는 알기가 힘들다. 그리고 이렇게 배치된 용역들은 관리자들이 노동자들과 서로 안면이 있어 하기 힘든 무차별적 폭력을 휘두른다. “정문근무에 10명도 채 안 되는 인원이 있는데, 파업시에는 100명 이상이 있다. 업체는 알 수 없고, 동일한 옷을 입고 있다. 때로 회사 작업복을 입기도 한다.” (인터뷰, 현대자동차 아산 사례)

“11월 파업 당시에도 2~300명이 본관 지하에 대기하고 있었다. 문화관에서 항상 대기하고 있었는데, 거기서 평소에 없던 문신한 사람을 목격한 사람도 있다.” (인터뷰, 현대자동차 아산 사례)

“투쟁할 때 헬멧 쓰고 들어와서. 무조건 폭력을 행사한다. 우리가 공장 앞에 천막을 치고 있다가 연대대오가 빠지니까 불이 탁탁 꺼지면서 우르르 몰려나왔다. “불 꺼졌

다. 작업 시작해라" 그러면서." (인터뷰, 현대자동차 아산 사례)

(2) 불법무기 및 장비 사용, 경비업법 위반 – 쌍용자동차

쌍용자동차의 경우에는 공장을 점거한 노동자들을 몰아내기 위해 대규모 용역을 투입하였고, 이 용역들은 경찰병력과 합동작전을 통해 노동자들의 투쟁을 진압했다. 이때 투입된 용역경비 300여명은 헬멧과 쇠파이프, 분말 소화기, 방패, 그물망 등으로 전원 무장하고, 조합원들을 위협했으며, 폭력을 행사했다. 이 과정은 용역경비 개인의 우발적인 행위가 아니라 사측의 공장 진입 지침에 따라 사전에 조직적으로 준비된 행위였다. 배치조를 짜고, 계획을 세워 진입 연습을 실시했으며, 같은 길이로 준비된 쇠파이프 등 사전에 단체로 무기를 준비해 온 사실이 있었으며, 진입과 충돌 과정에서도 용역경비 들이 회사의 지휘명령에 따라 회사측 직원 3,000여명과 일사불란하게 움직이면서 공격과 중단을 행하였다. 게다가 불법적인 용역 투입을 통제했어야 하는 경찰은 경비업법상 허용되지 않는 불법 무기와 장비가 사용되었음에도 경찰은 이를 묵과하는 수준을 넘어, 오히려 구사대와 용역, 경찰이 공조작전을 펼쳤다.

(3) 노동자에 대한 기획된 테러 및 지속적 폭력 – 유성기업, 경상병원, 국민체육진흥공단 비정규직

유성기업의 경우 언론에 보도된 것과 같이 5월 19일 새벽 용역경비가 대포차량을 이용, 인도에 있던 조합원을 향해 돌진하여 13명이 중상을 당하는 사건이 벌어졌다. 그러나 사건을 일으킨 용역경비는 비교적 가벼운 혐의로 기소되었고, 구속영장 청구는 기각되었다. 경산 소재의 경상병원에서도 용역과의 충돌이 지속되었는데, 욕설, 모욕, 화장실 이용방해 등의 인권침해는 물론이며 이사장 면담을 방해하고, 농성장에 무단침입하고, 집회를 방해하는 등 노동조합의 투쟁을 지속적으로 방해하였다. 또한 유성기업에서 발견된 CJ씨 큐리티(용역경비업체) 문건에서 경상병원에서 노조탄압을 위해 용역경비업체의 행태가 적나라하게 드러나고 있다.

국민체육진흥공단 비정규직 투쟁에도 용역경비의 폭력이 등장하였다. 국민체육진흥공단 역시 CJ씨큐리티가 투입된 것으로 알려지고 있는데, 용역경비들은 조합원에게 폭력을 행사하고 욕설을 하는 등 인격적 모욕을 하고, 조합원들을 미행, 감시하였다.

9) 소결

위에서 살펴본 것처럼 용역경비가 투입된 사업장의 경우 '자율적이고 대등'한 노사관계의 형성이란 찾아볼 수 없었다. 직장폐쇄는 노동조합의 쟁의행위에 대해 사용자가 행할 수 있는 최후의 방어적 수단으로 행해져야 함에도 노동조합의 투쟁이 본격적으로 시작되기도 전에 투쟁을 무력화시키기 위한 수단으로 행해졌으며, KEC의 경우 무려 1년간의 직장폐쇄라는 비상식적 일이 벌어졌다. 유성기업이나 쌍용자동차에서는 적극적으로 회사측 직원과 용역, 경찰이 공조하여 노동자들의 투쟁을 무력화시켰다. 이에 의해 노동자들의 투쟁은 끊임없이 수세에 몰릴 수밖에 없었다. 합법적인 파업이었으나 노동부나 검찰에 의해 불법파업으로 호도되고 이에 대해 사용자의 방어를 넘어선 불법적인 공격 행위가 모두 정당화되는 것이다. 이렇게 노동자들의 정당한 권리의 행사는 자본의 노조 파괴 전략과 공권력의 방조 및 공조에 의해 가로막혔고, 노사관계는 비상식적일 만큼 비틀려졌다. 노동자의 투쟁에 대한 무조건적 불법파업의 낙인은 이렇게 노동자들의 투쟁과 인권을 무참하게 짓밟는다. 자본은 용역경비를 동원하여 공장을 틀어막았고, 이것이 복귀자나 비조합원에 대한 숙박, 감금노동으로 비화되어 나타났다. 또한 노동조합을 완전히 무력화시키고 공장을 자본의 전횡 하에 놓고자 하는 사용자들의 의도는 노동자들을 옷 색깔로 구분하여 관리하는 반인권적인 징계성 교육의 형태로 드러났다. 화장실조차 용역경비의 감시 하에 가야하고, 공장 내에서의 이동조차 용역의 감시 하에 줄을 지어 이동해야 하는 일이 벌어지고 있으며, 20년 이상을 함께 일한 노동자들이 자본의 징계 위협과 용역폭력에 굴하면서 서로 만남조차 회피하는 일이 현실에서 벌어지고 있는 것이다.

3. 결론

1) 자본의 사설 경찰력화 되고 있는 용역

노동조합의 쟁의행위에 대하여 자행되는 용역경비의 폭력과 쟁의행위 및 노조활동 방해는 경비업법상 경비업무의 범위를 벗어난 것이다. 그러나 자본은 용역업체를 통해 용역 경비를 고용하고, 이들을 동원해 노동자 투쟁에 대한 직접적인 물리적 폭력행사 및 일상적 감시, 현장출입 통제, 노조활동 방해 등 노동자의 정당한 권리행사를 가로막고 있다. 노동자의 권리에 대한 제한은 법률로써만 가능하며, 이 같은 용역경비의 폭력은 기본권을 침해하는 불법적 행위이다. 또한 이렇게 용역경비를 활용

하여 노동자의 투쟁을 가로막는 행위는 용역 경비 개인의 폭력뿐만 아니라 (용역계약이든, 일용계약이든 형태를 불문하고) 사용자가 노동자에 대해 행하는 폭력으로서 금지되어야 마땅하다.

그럼에도 자본은 수십억의 비용을 들이며 노조 파괴를 위해 용역경비를 동원하고 있다. 이로 인해 노동현장은 국가와 사회의 감시가 이루어지지 않는 자본의 무소불위의 권력이 행해지고 있는 공간이 되고 있으며, 그 안에서 용역이라는 자본의 사설 경찰력이 노동자의 권리를 법제도를 넘어 제한하고 탄압하고 있는 것이다.

앞서 사례들에서 보듯이 자본은 노사관계가 극단으로 치닫기 전에도 생산량을 유지하고, 피해를 사전적으로 차단하기 위해 용역을 투입하여 노사관계에서 우위를 확보하고자 하고 있다. 또한 노조가 약화된 이후에도 노동자들에 대한 일상적 감시, 통제를 목적으로 용역을 공장 내에 상주시키고 있다. 이처럼 노동자의 권리 제한을 목적으로 이루어지는 용역의 고용은 그 자체로서 불법적인 것으로 규정되는 것이 마땅하다.

2) 노사관계 변질 및 노동자 권리 침해

용역투입으로 인해 대등하고 자율적인 노사관계는 상실된다. 노사교섭에 의한 분쟁해결이 아니라 사측의 압도적인 물리적 우위에 의한 사용자 의도의 폭력적 관철이 일어나고 있다. 이로 인해 노조는 약화되고 사용자의 노조에 대한 지배개입력은 극대화되며, 자본은 친기업적 노조를 설립하고 이를 통해 노동자들을 관리하며 인권침해를 자행하고 있다. 친기업 노조로의 회유가 벌어지고 있으며, 민주노조 탈퇴를 위한 협박과 각종 회유가 벌어지고 있다. KEC의 경우에는 파업에 참가한 조합원 전원을 희망퇴직을 강요하여 현장에서 몰아내고자 하고 있는 상황이다. 이에 더해 용역경비를 활용한 부당노동행위도 일어나고 있다. 발레오만도지회의 경우 친기업측 노동자들에 의해 주도된 노동조합의 총회에까지 용역경비가 투입되어 투쟁하는 노동자들의 출석을 가로막았으며, KEC의 경우 용역을 통해 현장을 관리통제하면서 민주노총 탈퇴 및 퇴직 압박을 넣고 있고, 조합 사무실 통로를 폐쇄 · 격리하는 등의 행태를 자행하고 있다.

3) 자본의 자력구제에 대한 공권력의 용인

이러한 자본의 용역경비를 동원한 자력구제는 형행법상 금지되는 것임에도 불구하고 노동부, 경찰 등의 공권력은 이를 용인하고 있다. 경비업법 시행규칙 제24조 제1항

은 명백하게 재개발 현장이나 소유권 등 분쟁이 발생하고 있는 개발현장, 노사분규 현장에는 반드시 경비업법상 허가받은 경비업체만이 24시간 전에 해당지역 경찰서장으로부터 배치명령을 받아 투입되도록 하고 있다. 그러나 경찰은 용역업체의 불법적인 투입을 제한 없이 용인하고 있는 상황이다. KEC, 유성기업 등은 용역경비 배치 과정에서 해당 경찰서에 신고를 하지 않았으나, 이러한 사측의 불법행위에 대해서는 용역업체에 대한 과태료 등의 가벼운 처벌 정도로 마무리되는 것이 현실이다. 또한 유성기업이나 쌍용자동차에서처럼 경비원에게 허용되지 않는 불법장구 사용에 대해서도 경찰은 통제하지 않고, 오히려 용역업체와 공조하여 노조 진압 작전을 진행하였다. 또한 노동부 역시 노동조합의 투쟁을 무조건 불법으로 매도하여 이러한 사측의 노동조합에 대한 공격과 용역 폭력을 묵인하고 있는 상황이다.

4) 사용자의 노동자에 대한 폭력 금지 원칙의 재확인이 필요

자본은 이렇게 투입된 용역경비의 폭력이 사회적으로 문제가 되자 용역경비업체의 실체를 부인하거나 관리자가 일일근로계약을 통해 고용한 용역이라는 등으로 주장을 번복하며 불법 사실을 회피하고자 하고 있다. 그러나 이는 용역경비에 의한 것이든 관리자에 의한 것이든 분명하게 사용자에 의해 자행되는 노동자에 대한 폭력이며, 현행 근로기준법은 사용자의 노동자에 대한 폭력을 이유를 불문하고 금지하고 있다. 생산 현장이라는 공간에서 사용자와 노동자는 대등한 주체이다. 사용자의 소유권에 근거한 권력이 무조건적으로 용인되는 순간, 노동자에게 일터는 죽음의 공간일 뿐이다. 그러한 생산 현장에서 사용자에 맞서 대등하게 자신의 권리를 주장할 수 있도록 노동자에게 단결하여 투쟁할 권리가 있음을 우리 법은 확인하고 있다. 그러나 지금의 현실은 전근대적 노사관계에서 필요했던 '사용자에 의한 노동자 폭행 금지'를 거론해야 하는 지경에 이르러 있는 것이다.

노동현장에 드러난 용역폭력의 구조적 문제*

2012 한국인권보고서

박치현 변호사 (민변 노동위원회, 경기비정규직지원센터)

* SJM과 만도의 직장폐쇄와 용역폭력에 대한 진상조사위원회가 2012. 9. 6. 발표한 「(주)SJM과 (주)만도의 직장폐쇄와 용역폭력에 대한 진상조사보고서」를 바탕으로 하고, 『용역폭력근절을 위한 정책대안보고서』(반용역프로젝트팀 지음)를 참조하였다.

1. 들어가며

잠시 눈을 감고 상상해 보자.

금속노조 현대자동차지부가 중무장한 청부용역 200명을 동원하여 현대차 본사를 습격하였다. 쇠파이프를 휘두르고 날카로운 금속부품을 마구 던져 현대차 경영진 44명이 머리가 찢기고 입술이 찢어지는 등 끔찍한 상해를 입었다. 그리고, 경찰 3개 중대가 현대차 본사를 둘러싸고 모든 상황이 종료될 때까지 그저 지켜보고 있었다, 피를 흘리는 경영진이 경찰서장에게 다가와 구조를 요청하는데도 불구하고.

그 결과는 어떻게 되었을까?
정답은 이렇다.

"한 달이 훨씬 지나서야 노조 간부 1명과 용역 4명이 구속기소되고, 노조 관계자 5명, 용역 24명이 불구속기소된다. 경찰은 아무도 처벌받지 않는다."

다시 상상해 보자.

단순히 백주대낮 길거리에서 200명이 흉기를 들고 수십 명을 집단 린치하는 사건이 발생했다면 어땠을까? 세상이 적잖이 떠들썩해지고, 폭행에 가담한 200명 모두는 형사 기소되고 그 중 대부분은 구속될 것이다. 3개 중대나 동원된 경찰이 이들을 둘러싸고 상황이 종료될 때까지 뒤를 봐 주었다면 경찰 상당수도 형사처벌을 면치 못할 것이다.

이것이 보통 사람의 상식이다. 그런데, 헌법과 법률에 의해 더욱 특별히 보호 받는다는 노동조합의 노동권 행사와 관련해서는 왜 일반 형사법이 적용되는 길거리 집단 린치만도 못한 보호(?)를 받는 것일까? 왜 근로기준법, 노동조합 및 노동관계조정법(이하 '노동조합법'이라 한다)이 없느니만도 못한 보호(?)를 받는 것일까?

이런 의문을 안고, 2012. 7. 27. 발생한 SJM 용역폭력사건을 중심으로 노동현장에 용역폭력이 자리잡게 된 구조적 원인을 살펴보고자 한다. (주)SJM 사측(이하 '사측'이라 한다)이 노동조합을 파괴하기 위해 직접 활용한 노무법인 창조컨설팅과 용역업체 컨택터스(CONTACTUS)의 실체를 먼저 살펴보고(제2항), 용역폭력을 가능하게 했던 법 · 제도의 미비점(제3항)과 국가기관들의 방조적 역할(제4항)을 살펴본다.

2. 창조컨설팅과 컨택터스(CONTACTUS)

가. 창조컨설팅[1)]

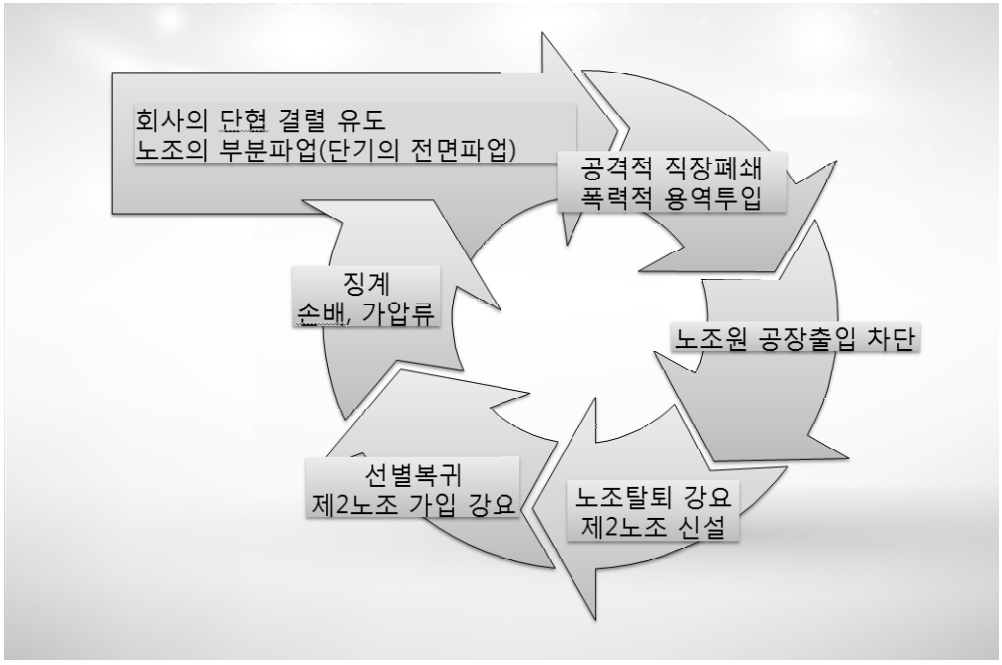
창조컨설팅이 2011. 4. 28. 유성기업에 제출한 내부문서인 '회사 경쟁력 강화를 위한 노사관계 안정화 컨설팅 제안서'에 따르면, 창조컨설팅은 2004. 성애병원을 시작으로 발레오전장, 상신브레이크, 유성기업, 보쉬전장, 대림자동차, 캡스, 영남대의료원, 레이크사이드컨트리클럽, SJM 등 14개 기업의 노무관리에 개입하여 민주노총을 탈퇴시키거나 조합원 수를 줄여 주거나 친기업노조를 설립시키는 등 민주노조 파괴 작업을 지휘하였다.

그 방법이 대부분 노동관계법과 공인노무사법 등을 위반하는 불법적 방법이었는데, 이른바 'Key man[2)]'을 활용한 조합 탈퇴 공작, 노조 조합원들에 대한 '일일 관찰일지' 작성, 청와대와 국정원, 경찰, 노동부, 노동위원회 등 유관기관과의 협력체계 유지 작업뿐 아니라 사측에 협조적인 새노조 위원장 선정부터 조합원 총회 시나리오까지 민주노조 파괴 전 과정을 치밀하게 기획·관리하였다. 특히, '조합원 50% 감소 시 8,000만원, 80% 감소 시 추가 8,000만원, 민주노총 금속노조 탈퇴 시 1억원' 등 노조파괴 정도에 따라 성공보수를 이면계약하였다.

창조컨설팅이 대부분 사업장에 적용한 노동조합 와해 매뉴얼은 아래 〈표1〉과 같고, 이와 같은 일련의 민주노조 와해작업, 즉 **〈노조의 부분파업(혹은 단기의 전면파업) 유도 – 공격적 직장폐쇄와 폭력적 용역투입 – 노조원의 공장 출입차단 – 노조탈퇴 강요 및 제2노조 신설 – 확약서 요구와 선별복귀, 제2노조 가입 강요 – 기존 노조 무력화 – 징계, 손배가압류〉의 수순이 금속노조 SJM지회에 대해서도 치밀하게 준비되어 실행되었다.**

1) 은수미 의원 2012년도 국정감사 정책자료집「노조파괴 컨설팅의 실체 그리고, 그 효과 – 창조컨설팅의 노조파괴프로그램을 중심으로–」및 각종 인터넷 언론기사 참조.
2) 관리자와 함께 조합원들 사이에서 여론을 주도하고 회사 입장을 전파할 일종의 프락치.

〈표1〉 노동조합 와해 매뉴얼



한편, 공인노무사법 위반을 이유로 2012. 10. 16. 노무법인 창조컨설팅 대표 심종두와 전무 김주목의 노무사 등록이 취소되었고, 같은 달 19. 노무법인 창조컨설팅의 설립인가가 취소되었으나, 이것으로 노조파괴 컨설팅을 의심 받는 노무법인, 법무법인이 모두 사라진 것은 아니다.

나. 컨택터스(CONTACTUS)[3)]

민간군사기업(Private Military Company)을 표방하는 컨택터스는 새누리당 중앙위원 출신의 회장을 대표로 하여 2006년 자본금 2억원, 종업원수 5명으로 출발한 기업에 불과하였으나, 2006년 박근혜 당시 한나라당 대선예비후보와 2007년 이명박 대통령을 경호하면서 독일산 살수차, 십 수대의 작전용 차량, 시위진압용 특수견 등을 보유한 회사로 급성장하였고, 2008~2009년 매출신장율 233.4%를 기록하였다.

2010. 2. 발레오만도, 같은 해 6. KEC, 같은 해 8. 상신브레이크, 2011. 5. 유성기업 직장폐쇄 때 용역으로 투입되어 파업을 철회시키고, 금속노조 탈퇴와 기업노조 설립을 돕는 등 폭력적 노조 파괴 업무를 수행하였다.

3) 「민주통합당 폭력용역업체 진상조사단 진상조사보고서(2012. 8. 6.)」도 함께 참조하였다.

경기경찰청은 2012. 8. 14. ㈜SJM 공장에서 노조원들을 폭행해 말썽을 빚은 경비용역업체 컨택터스 경기 양평 법인에 대해 경비업 허가를 취소했으나, 최근 2년 동안 노사분쟁 현장에 투입된 대규모 용역업체만 8곳에 이르며, 이들 업체들은 위법행위로 인해 경비업체 허가 취소가 될 때마다 상호와 임원을 변경하여 폭력행위를 반복하고 있다.

3. 법령의 불비

가. 노동조합법상 직장폐쇄 요건의 불비

노동현장에서의 용역투입은 대체로 사측이 단행한 직장폐쇄의 후속 조치로 이루어진다. 그런데, 노동조합법상 직장폐쇄의 요건이 너무도 간결하게 규정되어 있고 처벌도 미미하다.

노동조합 및 노동관계조정법

제46조 (직장폐쇄의 요건)
①사용자는 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후에만 직장폐쇄를 할 수 있다.
②사용자는 제1항의 규정에 의한 직장폐쇄를 할 경우에는 미리 행정관청 및 노동위원회에 각각 신고하여야 한다.

제91조 (벌칙)
제38조제2항, 제41조제1항, 제42조제2항, 제43조제1항 · 제2항 · 제4항, 제45조제2항 본문, 제46조제1항 또는 제63조의 규정을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

이와 같이 사용자는 '노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후'요건만 충족하면 얼마든지 직장폐쇄를 단행할 수 있다.

이것은 노동조합법 제37조부터 시작하여 약 11개 조항[4]으로 촘촘하게 규정된 노동

4) 노동조합법 제37조(쟁의행위의 기본원칙), 제38조(노동조합의 지도와 책임), 제41조(쟁의행위의 제한과 금지), 제42조(폭력행위등의 금지), 제42조의2(필수유지업무에 대한 쟁의행위의 제한), 제42조의3(필수유지업무협정), 제42조의4(필수유지업무 유지 · 운영 수준 등의 결정), 제42조의5(노동위원회의 결정에 따른 쟁의행위), 제42조의6(필수유지업무 근무 근로자의 지명), 제44조(쟁의행위 기간중의 임금지급 요구의 금지) 등.

조합의 쟁의행위 적법요건 또는 제한요건에 비해 턱없이 미비한 규정이며, 후술하는 바와 같이 고용노동부가 임무를 방기하는 구실로 작용하고 있다.

나. 경비업법 등

경비업법상 경비업은 법인의 주사무소의 소재지를 관할하는 지방경찰청장의 허가를 받아야 설립할 수 있고(경비업법 제4조), 시설경비업무. 호송경비업무, 신변보호업무, 기계경비업무, 특수경비업무만을 수행할 수 있다(법 제2조).

위와 같이 규정이 허술하다 보니, 위법행위로 허가 취소된 경비업자가 주사무소 소재지를 바꿔서 다른 지방경찰청에 허가 신청하는 방법으로 쉽게 다시 허가를 받을 수 있고, 상호와 임원 명단만 교체하면 같은 관할 지방경찰청에 다시 허가를 받는 것도 쉬운 실정이다. 또한, 노동쟁의의 해산, 경비대상 시설 점유자의 강제퇴거 등 분쟁현장에 개입하는 행위를 금지하는 별도의 규정이 없다는 점을 이용하여 경비업체들이 경비업상의 업무가 아닌 노조파괴, 철거민 퇴거 업무를 수행하며 막대한 이익을 걷어 들이고 있다.

이른바 SJM 용역폭력사태 이후 경비용역의 노사갈등 개입을 금지하고 있는 추세 속에서 사측이 회사에 상시 고용된 청원경찰을 활용하여 편법적으로 폭력적 용역업무를 대행시키려는 현상이 나타나고 있으므로 청원경찰법 등에 대한 개정도 동시에 요구되고 있다.

4. 국가기관의 방조

창조컨설팅와 컨택터스 및 각종 법령의 불비에도 불구하고, 사측이 노조원들에게 야만적 폭력을 행사할 수 있었던 결정적 전제는 아래에서 설명할 국가기관의 방조에 있다. 즉, 사측은 “용역업체를 이용하여 청부폭력을 행사하더라도 어떠한 처벌도 받지 않을 것이라는 확신”이 있었기에 이를 실행에 옮길 수 있었고, 따라서 이하에서 기술하는 사실이야말로 용역폭력의 구조적 문제의 핵심이라 아니할 수 없다.

가. 노동부의 직무유기

노동조합법상 직장폐쇄 요건의 불비에도 불구하고, 대법원은 "사용자의 직장폐쇄는 노사 간의 교섭태도, 경과, 근로자측 쟁의행위의 태양, 그로 인하여 사용자측이 받는 타격의 정도 등에 관한 구체적 사정에 비추어 형평상 근로자측의 쟁의행위에 대한 대항·방위 수단으로서 상당성이 인정되는 경우에 한하여 정당한 쟁의행위로 평가받을 수 있는 것"(대법원 2007.12.28. 선고 2007도5204 판결 등)이라고 하여 직장폐쇄의 방어성 요건을 분명히 하였다.

그러나, SJM용역폭력사태 이후 고용노동부 안산지청은 "노동부는 직장폐쇄 신고가 형식 및 절차상 흠결만 없으면 이를 수리하고, 직장폐쇄의 방어성 등 실질적 적법성 여부는 심사하지 않는다"는 입장을 명시했고, 사측이 2012. 7. 26. 17:00경 직장폐쇄 신고를 하고 다음 날인 7. 27. 05:00경 컨택터스 용역을 동원하여 폭력을 행사한 것과 관련하여서도 "직장폐쇄는 신고로서 종료되는 행위이고, 직장폐쇄 신고를 받은 7. 26. 17:00경에는 어떤 폭력 상황도 없었기 때문에, 다음 날 새벽의 폭력사태로 인해 폭력을 수단으로 한 직장폐쇄가 되는 것은 아니다. 따라서 사측의 직장폐쇄는 적법하기 때문에 노동부는 이에 대해 어떤 조치도 취할 수 없다"는 입장을 밝혔다.

이와 같은 노동부의 입장에 따르면, 사측이 노조가 쟁의행위를 실시한 이후에만 직장폐쇄를 단행하면, 그리고 신고서를 접수하는 바로 그 시점에만 폭력을 행사하지 않으면 모든 직장폐쇄는 합법이 되는 것이다. 실제로 노동부의 이와 같은 직무유기와 소극적 태도로 인해 직장폐쇄는 사용자의 자유 재량에 따라 언제든 단행할 수 있는 것이 되었고, 사용자는 직장폐쇄의 위법성 여부에 대한 사법부의 판단이 내려지는 수 개월 동안 직장폐쇄를 지속하며 민주노조 탈퇴자 선별 복귀와 비탈퇴자의 복귀 차단을 통해 노조를 와해시킬 수 있는 충분한 시간을 벌게 되는 것이다.

나. 경찰의 적극적 폭력 방조

2012. 8. 19. 방송된 MBC 〈시사매거진 2580〉은 용역업체의 이른바 '관작업'을 보도하였다. 용역업체가 불법적인 폭력행사를 하기에 앞서 미리 담당 경찰서 지휘라인을 매수하는 것이 관행화되어 있다는 내용이다.

2012. 7. 27. 컨택터스 용역 200여 명이 SJM 공장에 침입하여 노조원들을 집단 상해할 때 안산단원경찰서 경찰 3개 중대가 공장 울타리 담을 둘러싸고 있었다. 경찰

서장도 그곳에 있었지만 공장 안에서 날카로운 굉음과 비명소리가 터져 나오는 것을 그저 지켜보고만 있었다. 공장 밖에 있는 일부 조합원들이 서장에게 용역폭력을 저지하고 노조원들을 구해 줄 것을 요청하였으나 경찰서장은 "회사의 요청이 있어야 우리가 나설 수 있다. 우리는 경력관리만 한다"라고 대답하였다. 공장 안의 몇몇 조합원들이 피를 흘리며 공장 담을 넘어와 경찰에 구호를 요청했으나 아무도 도와주지 않았다.

SJM 용역폭력사태의 사회적 파장이 커지자 안산단원경찰서장 등 몇 명의 경찰간부가 직위해제되고 경기도경이 수사에 나섰다. 그러나 사건 수사를 위한 합동수사본부는 안산단원경찰서 내에 설치되었고 경기도경 경찰관 18명, 안산단원경찰서 경찰관 20명으로 구성되었다. 그리고 새로 부임한 안산단원경찰서장은 경찰의 방조 내지 직무유기에 대한 수사 계획이 없음을 분명히 하였다. 그는 수사도 하지 않고 '지휘관의 현장 판단 착오'라도 단정지었다.

다. 검찰의 수사권, 기소 독점권 남용

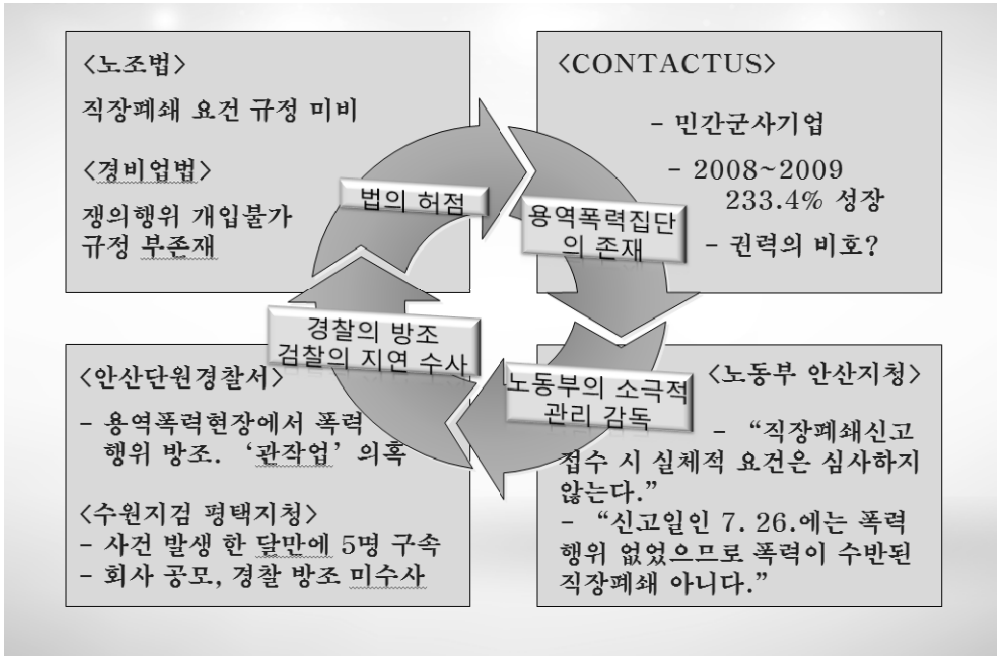
검찰은 사건이 발생한 지 한 달이 훨씬 지나서야 여론에 떠밀려 사건 현장에서 용역을 지휘한 사측 노무관리이사 1명과 용역 4명을 구속기소하고, 사측 관계자 5명, 용역 24명을 불구속기소하였다. 직무유기의 차원을 넘어 사측 및 용역업체와 적극적으로 공모하여 폭력을 방조한 혐의가 짙은 경찰 지휘라인은 애초에 수사조차 하지 않았다.

수사권과 기소권을 독점하고도 누구의 감시도 받지 않는 검찰의 심각한 직권남용이 아닐 수 없다. 노동사건을 공안사건으로 분류하고 '간첩 잡는' 공안부에 배당하는 검찰의 시각에서 무엇을 더 기대할 수 있겠는가.

5. 마치며

이처럼 상상을 뛰어넘는 충격을 주었던 SJM 용역폭력사태는 어느 날 우연히 터져 나온 우발적 사건이 아니었다. 그것은 법의 의도된(!) 허점과 국가기관이라는 이중삼중의 바람막이 안에서 치밀하게 계산된 시나리오(창조컨설팅)와 숙련된 행동대(컨택터스)의 합장품이었던 것이다(〈표2〉 참조).

〈표2〉 합작품



그리고, 이렇게 숨막히게 잘 짜여진 민주노조 와해 시스템은 놀랍고 역설적이게도 헌법과 노동관계법상 노동3권의 보호와 제한이라는 미명하에 – 그 그늘 속에서 자행되었다. 비단 SJM의 경우 뿐 아니라 현 정부 들어 발레오만도, KEC, 상신브레이크, 유성기업, 만도 등 수많은 사업장에서 거짓말처럼 똑같은 양상으로 반복되었고, 안타깝게도 SJM 용역폭력사태 이후 사회 각계의 투쟁과 노력에 힘입어 사업장에서의 용역폭력이 잠시 자취를 감춘 듯한 지금도 민주노조 와해 시스템이 구조적으로 해체되었다는 징후를 발견하기는 어렵다.

용역폭력 근절을 위한 사회적, 법제도적 대안*

2012 한국인권보고서

윤지영 변호사 (민변 노동위원회, 공익인권법재단 공감)

* 올해 1월에 발표한 '용역폭력근절을 위한 정책대안보고서'(이계수, 김광원, 엄진령, 윤지영, 임선아, 미류, 이원호, 정영신, 강민진, 강성준, 박진) 중 관련 내용을 발췌, 정리하고 여기에 몇 가지 내용을 덧붙였다.

1. 들어가며

자본은 노동자 투쟁에 대하여 방어적 수준을 넘어선 공격적 태도를 취하고 있으며, 이는 용역경비의 투입을 통하여 실현되고 있다. 그러나 현상하는 폭력의 문제만이 아니다. 그 폭력의 정도 역시 심각하지만, 더 근본적인 문제는 노동자의 권리를 억압하고자 하는 의도 하에서 이루어지는 자본의 폭력을 노동자 투쟁에 대한 정당한 대응 수단으로 인정하는 사회와 공권력, 그리고 이를 제도로 규제하지 못하는 법제도에 있다. 이에 대한 근본적 대책이 세워지지 않는다면 자본의 사적 폭력의 가능성은 지속적으로 존재하여 노동자들의 권리를 억압하고 짓밟는 가장 효율적인 수단이 되고 말 것이다. 아래에서 제출하는 기본 원칙, 가이드라인 그리고 법제도 개선 방안은 자본의 사적 폭력에 의해 노동자의 권리가 침탈되는 것을 막고자 함이며, 자본의 폭력 행위가 법제도의 허술한 틈을 타고 노동 현장을 자본의 전횡 하에 두고자 하는 것을 막아 노동현장이 노동자의 권리가 실현되는 공간으로 만들어 가기 위한 것이다.

2. 자본의 사적 폭력 근절을 위한 기본 원칙

가. 자본의 사적 폭력 금지 원칙의 확립

자본의 노동자에 대한 폭력은 노동자, 노동조합의 투쟁을 파괴하기 위한 목적으로 행해지는 것이다. 그럼에도 불구하고 자본은 하위 관리자나 경비업체에 그 책임을 돌리고 있으며 현장에서 발생하는 폭력을 개인의 폭력 행위의 문제로 좁히고 있다. 마찬가지로 자본의 용역경비 투입에 대한 현실의 조치는 용역경비 몇 명이나 경비업체에 대한 처벌에 그치고 있으며 그 처벌의 정도 역시 경미하다. 자본의 노동자에 대한 폭력은 어떤 이유로도 행해져서는 안 되며 용역경비의 폭력을 자본의 폭력으로 규정하고 사용자의 행위로 처벌하는 것이 필요하다.

나. 노동현장은 사용자 소유가 아닌 노동자 권리 실현의 공간

노동현장은 사용자의 권력이 일방적으로 통용되는 공간이어서는 안 된다. 그러나 사용자의 소유권에 기인한 적극적인 대항권의 인정은 노동자의 일터를 사용자의 권력

하에 놓는다. 직장폐쇄는 노동자 투쟁으로 인한 피해를 최소화하기 위해 방어적인 수단으로 행해져야 함에도 자본은 공장을 자신의 권력 하에 놓기 위해 공격적 직장폐쇄를 단행한다. 그리고 직장폐쇄를 행하는 과정에서 용역경비를 대거 투입하여 노동자들을 폭력적으로 현장에서 몰아낸다. 노동조합이 밀려난 현장에서는 자본의 폭력이 어떤 제어장치도 없이 작동되며, 그로 인해 공장은 거대한 인권의 사각지대로 전락한다. 노동현장은 사용자의 이윤이 실현되는 공간이기도 하지만, 노동자의 일터이며 그 일터에서 노동자는 건강한 삶과 노동을 구현하기 위한 권리를 가진다. 노동현장에서 노동자가 주체로 인정되고 공장이라는 공간에 대하여 자본과 동등한 권리가 인정되어야 노동권 실현의 토대가 튼튼히 놓일 수 있다.

다. 대등한 노사관계의 회복을 통한 노조 활동의 실질적 보장

노동관계법은 노동자와 사용자는 대등한 관계라고 규정하고 있다. 그러나 대등한 관계를 현실화하는 것은 개별 노동자로서가 아닌 노동조합으로의 단결을 통해 가능하다. 노동조합 활동이 실질적으로 보장되어야 노동현장을 노동자들의 권리가 보장되는 일터로 만드는 것이 가능하다. 그러나 자본은 용역경비를 동원하여 노사 간 힘의 축을 폭력적으로 끌어당기며, 이는 노조의 파괴로 이어진다. 노사관계에 활용되는 용역경비는 노동자에 대한 직접적 폭력 행사뿐만 아니라 노조활동에 대한 방해와 조합원에 대한 감시 등의 형태로 확대되고 있다. 이를 막고 노동자의 단결할 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 용역경비가 노동관계에 개입하는 것 자체를 금지하여야 한다.

라. 노동자 권리에 대한 사회적 인식 확대가 문제 해결의 시작

헌법이 노동3권을 보장한다고 하지만 노동자들이 용역경비의 폭력에 의해 다치고 공장에서 쫓겨나도 사회의 시선은 냉랭하다. 이는 권리에 대한 인식 자체의 부재에 기인한다. 노동자 투쟁의 정당성은 지극히 열악한 노동자들에 대한 동정적 시각에 기인하여서만 인정되는 것이 현실이다. 이를 넘어 노동자를 권리를 가진 주체로 인식하고 권리 쟁취를 위한 투쟁이 사회적으로 당연한 것으로 인식되어야 용역폭력의 문제 또한 제대로 조명될 수 있다. 그렇지 않다면 우리 사회는 노동자에게 행해지는 폭력을 용인하고 이를 불러일으킨 노동자 투쟁의 과격함에 칼날을 들이대게 될 것이다. 노동자의 권리 쟁취를 위한 투쟁이 당연한 권리로 인정되는 것이 문제 해결의 시작이며 그 속에서 자본의 대항행위가 방어적 수준에서 통제되어야 한다.

마. 고용노동부, 경찰, 법원 등 공권력의 사용자 편향적 태도 지양

자본의 사적 폭력이 행해지는 과정은 공권력의 비호 하에 이루어지고 있다. 노동 현장에의 공권력 투입은 있어서는 안 될 일이나 사용자의 시설 보호요청 등에 의해 쉽게 이루어지고 있다. 노동현장에 투입된 공권력은 노동자들을 지속적으로 감시하며 사전 신고조차 되지 않은 용역경비의 배치와 그들이 행한 무자비한 폭력을 눈감고 방조해 왔다. 노동조합의 파업을 불법이라 단정하기에 급급했으며 노동자들의 투쟁이 불법이기에 자본의 직장폐쇄와 이후 이어진 용역의 투입 및 경찰력의 배치 등 일련의 과정은 모두 정당한 대항행위로 인정했다. 또한 공권력은 용역의 투입에 대한 사용자 책임에 눈을 감고 용역경비와 노동자간의 단순한 폭력행위로 간주하고 있다.[1] 이렇게 자본의 입장에 선 공권력은 사용자의 방어를 넘어선 불법적인 공격행위에 정당함을 부여하였다. 이러한 공권력의 태도는 노동자 권리와 투쟁에 대한 사회적 인식과도 상통하는 것인데 노동자 권리에 대한 부정적 시각은 때로는 공권력에 의해 조장되고 확산되기도 한다. 노동권의 실질적 보장을 위한 조치와 함께 노동쟁의 발생 시 공권력의 투입에 대한 엄격한 규제가 필요하다.

3. 사회적 가이드라인

가. 가이드라인 1장 – 사용자의 의무 및 책임 강화

1) 노동쟁의 시 용역경비 투입금지

노사관계는 노동3권에 대한 보장과 노사 간 자율적 관계 형성이 기본이며 이에 법제도적인 조치가 필요 이상으로 개입될 경우 노사관계는 오히려 그 균형을 잃을 수 있다. 그러나 노동현장에 대한 사용자의 용역경비 투입은 시설관리권에 근거하여 마구잡이로 용인되고 있으며 결과적으로 노사관계의 힘의 균형이 동원된 폭력으로 인해 파괴된다. 특히 이 폭력은 자본이 막대한 자금력을 동원하여 사들인 사적 폭력이다. 이에 대한 규제가 없는 상태에서 용역경비의 투입은 노동자 및 노동조합을 무력

1) 금속노조가 콜트악기에 대하여 단체교섭 거부 및 용역경비 폭력에 의한 재물손괴에 대하여 손해배상을 청구한 사건에서 법원은 행위자인 사측 관리자와 용역경비의 손해배상책임을 인정하였으나, 대표이사에 대하여는 책임을 인정하지 않았다. 서울중앙지법 2011.10.21. 선고 2010가단174581 손해배상(기)

화하는 가장 편리한 수단이 되고 있다. 노사관계의 안정화를 위해서는 노사 간 존중과 대등한 주체로서의 인정 그리고 그 속에서 자율적인 관계 형성이 보장되어야 한다. 단체행동권을 포함하여 헌법이 보호하는 노동기본권의 중요성을 확인하고 노동탄압의 수단으로 사적 폭력을 사용하려는 자본의 욕구를 차단하여야 한다.

2) 용역경비의 불법행위에 대한 사용자의 책임 명확화

노동현장에 투입되는 용역경비의 행위는 개개인의 행위로 다루어지고 있으나 사실상 사용자에 의해 이루어지고 있는 것이다. 왜냐하면 노동쟁의 시 용역경비가 투입되는 목적은 분명히 노동조합의 파업권을 제한하는 데 있기 때문이다. 쟁의에 대한 법적인 대응보다 손쉬운 것이 용역경비 투입을 통해 노동조합을 몰아내는 것이기에 사용자는 법적인 대응 외에도 용역경비 투입을 통해 노동조합을 무력화시킨다. 경비원들의 노조활동 감시 및 불법행위를 통해 이익을 보는 당사자도 사용자다. 그러나 사용자가 용역경비원을 고용하여 불법행위를 지시하고 노조활동을 방해하여도 형사사건에서 공범으로 인정되지 않는 한 처벌되지 않는다. 용역경비원의 개별적인 폭력행위에 대한 사용자의 공모사실은 입증하기 어렵다. 사실상 용역경비원이나 사용자의 대리인으로 행동하는 자들의 양심선언이 없는 한 은폐되기 마련이다. 따라서 사용자에게 실질적인 책임을 묻는 장치가 필요하다. 경비원이 불법행위를 하여 노동자 등 제3자에게 신체·재산상 손해 또는 정신적 손해를 입힌 경우 경비업자 및 경비원을 고용한 시설주, 즉 사용자는 사실상의 행위자와 마찬가지로 처벌되어야 하며 불법행위자인 경비원과 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다는 점을 경비업법에 명확히 규정하여야 한다.

3) 노동자에 대한 폭력방지 및 사용자의 노동자 보호 의무

헌법상 근로의 권리는 일할 환경에 관한 권리를 내포하고 있으며 노동자는 사용자에 대하여 건강한 작업환경을 요구할 수 있다. 사용자는 노동자가 노동현장에서 생명, 신체, 건강을 해치는 일이 없도록 인적·물적 환경을 정비하고 필요한 조치를 강구할 의무가 있다. 사용자가 경비원의 불법과 폭력행위를 직접 지시한 바 없다고 하여 보호 의무를 이행한 것은 아니다. 사용자는 사업장에서 발생하는 모든 폭력행위로부터 노동자의 생명, 신체를 보호하여야 한다. 용역폭력으로부터 노동자들을 적극적으로 보호하는 것이 사용자의 의무이다. 그럼에도 여러 투쟁 사업장에서 사용자들은 용역폭력을 직접 교사하거나 방조 및 묵인함으로써 노동자 보호 의무를 중대하게 위반하고 있다. 사용자는 스스로 용역폭력을 포기하고 용역 및 경비원들의 일탈행위를

통제함으로써 노동자들을 적극적으로 보호하여야 한다.

나. 가이드라인 2장 – 노조활동 방해에 대한 배제 및 처벌

1) 경비원의 노조활동 방해 및 노사관계 개입금지

사업장에 투입되는 경비원인 경우에도 그 목적은 사용자의 '시설보호'에 있다. 시설보호 목적으로 고용된 경비원이 근로자 감시 및 노동탄압에 동원되는 것은 현행 경비업법에도 벗어난 행위다. 경비원은 사업장 및 노동현장에 투입될 경우에도 오로지 시설보호에 필요한 최소한의 범위에서만 행동하여야 하고 사용자의 시설관리권의 범위를 일탈할 수 없다. 그런데 현실에서는 사용자가 경비원을 노동현장에 투입하여 일상적인 노동조합 활동을 감시·통제하는 노무관리 수단으로 활용하고 쟁의행위에 대비하여 사적 경찰로 이용하고 있다. 사용자에 대하여 아무런 책임도 묻지 않는 제도적 한계와 공권력의 사용자 친화적 행동은 이러한 경비원의 노사관계 개입행위를 방조하는 것이다. 경비원의 업무범위를 명확히 규정하고, 이러한 업무범위를 벗어나는 경우 책임을 강화하여야하며 경비원을 고용한 사용자에 대하여도 연대책임을 부과하여야 한다. 사용자가 직접 고용하는지, 경비업체를 통하여 고용하는지 무관하게 모든 경비원의 노사관계 개입행위는 금지되어야 한다.

2) 노동자 감시행위에 대한 규제 강화

사업장 곳곳에 CCTV와 같은 감시 장비가 급증하고 있다. 사용자는 도난 방지 및 영업비밀보호 등을 명분으로 상시적인 노동조합 활동이 벌어지는 공간에 대한 감시를 강화하고 있다. 뿐만 아니라 용역경비들을 이용하여 일상적인 노조활동을 촬영한 다음에 이것을 사소한 불법행위를 적발하는데 이용하여 형사고발을 하고 있다. 이에 사용자가 사업장에 감시 장비를 설치하는 경우 노동조합과의 합의를 거치도록 하고 관할 노동청에 신고를 하도록 의무를 부과하는 법적 규제수단이 도입되어야 한다. 보다 적극적으로는 이와 같은 의무를 위반하거나 피촬영자 동의 없이 촬영·녹취한 촬영물·녹취록 등을 증거로 징계 및 고소·고발을 하는 경우 노조 활동을 이유로 한 불이익행위로서 부당노동행위로 간주하는 조항을 두어야 한다.

3) 미행, 감시, 협박 행위에 대한 사용자 책임 및 처벌

사측의 노동자에 대한 미행, 감시, 협박 행위는 사업장을 벗어나 노동자의 일상생활

영역과 그 가족에게도 미치고 있다. 용역경비업체 직원에 의한 노동자의 미행, 감시, 협박행위는 이로 인해 노동자가 우울증 판정을 받을 정도로 심각한 수준에 이르고 있다. 이는 사업장 밖에서 일어나는 일이라 하더라도 엄연히 사용자에 의한 노동자 폭력이다. 따라서 행위 당사자뿐만 아니라 이를 지시한 경비업체, 사용자에게 그 책임을 묻고 처벌을 강화해야한다.

다. 가이드라인 3장 – 공권력의 중립성 확보

1) 노동자 파업의 정당성 대한 고용노동부, 경찰의 자의적 해석 금지

노동조합이 쟁의행위를 할 태세만 보여도 고용노동부와 경찰은 불법파업이라고 규정하면서 사용자의 대리인처럼 행동한다. 파업 현장에 공권력을 대거 배치하고 노동자들이 쟁의행위를 개시하자마자 단순 참가자까지 전부 연행해 간다. 심지어 파업현장에 노동자들의 안부를 묻기 위해 찾아온 가족까지 체포하는 것이 현실이다. 사용자의 시설보호요청에 의해 노동쟁의 현장에 손쉽게 공권력이 투입되고 있으며, 특히 노동자 파업에 대한 거의 무조건적 불법규정에 의해 더욱 쉽게 이루어지고 있다. 불법파업인지 여부는 권한 있는 기관인 사법부가 사후적으로 판단하여야 할 문제이다. 사용자의 시설보호요청만으로는 공권력 투입을 할 수 없도록 해야 한다. 고용노동부와 경찰이 파업현장에 전경들을 투입하여 물리적으로 쟁의행위를 금지시키는 것에 대하여 더 이상 용인하여서는 안 된다.

2) 용역폭력에 대응한 경찰 감독 책임, 중립성 확보

경찰은 현장에 출동하더라도 용역경비들의 불법에 대하여는 수수방관하면서 사실상 사업장에서 사용자의 용역경비를 이용한 폭력에 묵인하고 있다. 노동현장에서 폭력이 행사되고 있음에도 불구하고, 혹은 폭력의 행사가능성이 예견됨에도 불구하고 경찰이 묵인하는 것은 그 문제를 사적 소유권의 문제로 인식하기 때문이다. 그러나 소유권이란 고립적으로 존재하는 것이 아니다. 재산권의 행사가 다른 소유자 및 비소유자를 포함한 다른 이들의 이해관계에 영향을 미친다는 사실에 대한 인식이 중요하다. 그리고 사적 소유권의 보장을 위해 폭력이 정당화될 수는 없다는 점에 주목해야 한다. 경비원이 사업장에서 물리력을 행사하여 타인의 생명 및 신체에 위해를 가하거나 그러한 위해를 가할 위험 있는 경우 경찰관이 즉시 개입하여 위해발생을 방지하고 물리력의 행사를 제지하도록 해야 한다.

3) 용역폭력에 대응한 법원, 검찰의 중립성 확보

용역폭력은 일반적인 폭력행위와는 본질이 다르다. 그 실질은 노동자와 노조 탄압이며 폭력은 드러나 행태의 하나에 불과하다. 그럼에도 불구하고 법원과 검찰은 일반적인 폭력 사건처럼 용역폭력 문제를 다룬다. 파업을 업무방해죄로 인정함에 있어서는 공모공동정범 이론을 강조하면서도 정작 용역 폭력에 있어서는 공모공동정범 인정에 매우 인색하다. 노조와 사용자에게 들이대는 기준이 다른 것이다. 법원과 검찰은 겉으로 드러나 폭력과 증거에 현혹되어서는 안된다. 형식적으로 사건을 다루지 말고 그 실질에 주목해야 한다.

라. 가이드라인 4장 – 노동조합의 단체행동권 보장을 위한 실질적 조치의 확보

1) 직장폐쇄 요건 강화

직장폐쇄는 노동자 투쟁에 대한 사용자의 대항행위로 노조법에서는 이 역시 쟁의행위의 한 유형으로 규정하고 있다. 그런데 노조법은 노동자의 쟁의행위 절차는 까다롭게 규정한 반면, 사용자의 대항행위로서의 직장폐쇄는 신고만으로 이루어질 수 있도록 규정하고 있다. 노동조합의 파괴를 위한 불법적인 직장폐쇄와 공격적 직장폐쇄가 횡행하는 현실에서 현재의 직장폐쇄 규정은 사용자의 노조 탄압에 정당성을 부여하고 있다. 따라서 직장폐쇄의 요건을 강화해야 한다. 직장폐쇄 후 노동위원회나 사법기관을 통해 정당성을 다툴 수도 있겠지만 사용자의 직장폐쇄가 노동자의 권리를 직접적으로 제한하는 것인 만큼 노동위원회 심의를 통한 고용노동부 승인과 같은 사전 직장폐쇄에 대한 절차를 규율할 필요가 있다.

2) 병존적 직장점거 시 물리적 퇴거 제한

노동자의 쟁위행위가 부분적 · 병존적 직장점거인 경우 해당 행위가 사실상 배타적이고 전면적인 직장점거와 같은 영향을 미치는 것이 아니라면 정당한 행위로서 인정되어야 한다. 즉 노동자가 공장의 일부를 병존적으로 점거하는 방식으로 쟁의행위를 하는 경우에 대하여는 점거 사실만을 가지고 사측 또는 공권력에 의한 물리적 퇴거가 있어서는 안 된다는 것이다. 현실에서는 노동자의 병존적 직장점거에도 불구하고 그 쟁의행위로 인한 사용자측의 피해가 명확히 입증되지도 않은 상태에서 사측이 직장폐쇄를 단행하고 용역경비를 동원해 강제적으로 노동자들을 퇴거시키고 있다. 이

는 시설보호 명목으로 투입된 경찰과의 연동작전이나 용인 하에 행해지고 이 과정에서 수많은 폭력행위가 발생하고 있다. 따라서 병존적 직장점거 시에는 사측의 물리력, 또는 공권력을 동원한 강제퇴거는 금지되어야 한다. 또한 전면적·배타적 직장점거라 하더라도 물리력을 통한 강제퇴거는 최소한으로 제한되어야 한다.

3) 용역경비 투입 비용 노조 청구 금지

사용자는 시설보호 및 노조투쟁의 약화를 위해 용역경비를 동원하고 용역경비 동원 비용을 노동자에게 청구하고 있다.[2] 용역경비 투입의 불법성은 차치하더라도 용역경비 투입 자체는 사용자의 자기 목적에 따른 것이기 때문에 그 비용을 노조에 청구해서는 안된다. 이는 노사관계에서 노동조합에 대항하기 위한 자기 필요에 의한 것이며 노동자 투쟁에 의해 발생한 피해가 아니라 노사관계에서의 사용자의 자기 판단에 따른 결과다.

4) 징계성교육금지

파업 후 복귀 과정에서 사측은 대량 징계와 더불어 파업 참가자들을 상대로 교육을 실시한다. 그러나 이러한 교육은 업무와 무관한 것으로 실상은 노조 활동에 대하여 부정적인 인식을 심는 전근대적 정신교육일 뿐이다. 교육 과정에서 노조 탈퇴 압박이 직접적으로 이루어지고 있으며 노동자에게 수치심과 모욕감을 줌으로써 노동자 스스로가 회사를 그만두는 경우가 많다. 쟁의행위 후 이루어지는 이러한 교육은 사실상의 징계조치며 쟁의행위를 이유로 한 부당노동행위이다. 따라서 쟁의행위 후 업무 수행과 무관한 교육을 금지하고 이를 부당노동행위로 명문화해야 한다.

4. 법제도 개선방안

가. 관련 법령 체계

용역경비의 노동현장 개입과 관련된 법률체계는 기본적으로 경비업법과 노동조합 및

2) 발레오만도의 경우 지회장을 비롯한 조합간부 및 조합원 35명에 대하여 총 2,464,211,740원의 손해배상을 청구했으며, 이 가운데 용역경비의 경호비용 명목으로 지출된 것이 2,361,307,600원으로 밝혀지고 있다. 또 유성기업의 경우에는 아산지회 조합원 46명을 상대로 35억8천만원 가량의 손해배상 가압류 신청을 했다. 이러한 회사측의 손해배상 청구는 법원에서 모두 기각되고 있으나, 현실에서는 끊임없이 노동자들의 투쟁을 억압하고 노동자들을 분리시키는 방책으로 활용되고 있다.

노동관계조정법으로 나눌 수 있다. 경비업법은 합법적 경비업의 조건, 경비업자에 대한 의무를 규정한 규제조항 및 의무위반시 제재조치에 대하여 규정하고 있다. 사용자가 용역경비를 이용하여 노동조합 활동에 개입하는 경우에는 노동조합 및 노동관계조정법에 규정된 부당노동행위에 해당할 수 있다.

그런데 사용자가 고용한 용역경비가 시설보호가 아닌 근로자의 일상노동 및 조합활동을 감시하고 조합원들에 대한 폭력을 행사하더라도 현행 경비업법 및 노동조합 및 노동관계조정법만으로는 대응함에 한계가 있다. 사용자는 용역경비들을 직접 일용직으로 고용하거나, 무허가 경비업체와 계약을 함으로써 경비업법의 규제를 피할 수 있다. 경비업법은 경비업자의 의무 위반시 제재조항이 있을 뿐이고, 경비업자의 의무위반을 지시한 시설주 및 사용자에 대하여는 아무런 책임을 묻지 않기 때문이다. 또한 용역경비들이 사용자의 지휘·감독에 따라 조합원들을 감시하고 정당한 조합 활동을 방해할지라도 사용자의 이와 같은 행위가 노동조합 및 노동관계조정법의 '부당노동행위'요건에 해당함을 노동자·노동조합이 입증하지 못하는 한 처벌되지 않는다. 현행법의 한계는 경찰 및 공권력이 용역경비들의 불법적 노동현장 개입에 대하여 방관하거나 간접적으로 조력하는 상황을 조성하고 있다. 즉 사용자나 용역경비들이 조합원들을 고소·고발하는 경우에는 조합원들을 현행범으로 체포하는 등 즉각 대응하는 반면, 노동조합이나 조합원들이 용역경비들의 폭력행위를 고소·고발하는 경우에는 용역경비들의 '인적 사항 불특정' 등을 이유로 무혐의로 종결하며, 현장에 출동하더라도 용역경비들의 불법에 대하여는 수수방관하거나, 파업현장에서 조합원들을 체포하는 경우에는 사실상 용역경비들이 전경들에 합세하여 진압작전을 수행하며 경찰의 조력자로 활동한다. 이러한 점에서 경찰관직무집행법도 개정될 필요가 있다.

나. 노동조합 및 노동관계조정법 개정 방안

1) 부당노동행위의 확대

'부당노동행위'란 노동자 또는 노동자단체가 헌법이 보장하는 노동3권을 자주적으로 행사하지 못하도록 방해하거나 개입하는 사용자의 행위를 의미한다. 노동조합 및 노동관관계조정법 제81조는 부당노동행위로서 노동조합의 조직·가입·활동에 대한 불이익대우(제1호), 황견계약의 체결(제2호), 단체교섭의 거부 또는 해태(제3호), 노동조합의 조직·운영에 대한 지배·개입과 경비원조(제4호), 단체행동에의 참가 기타 노동위원회와 관계되는 행위에 대한 불이익대우(제5호) 등 5가지 유형의 행위에

대하여만 한정하여 규정하고 있고, 같은 법 제82조 이하에서 그에 대한 구제절차를 마련하고 있다. 위와 같은 현행 부당노동행위제도 하에서는 사용자가 용역경비들을 노동현장에 투입하여 조합원들을 폭행·협박하고 조합원들을 위축시킴으로써 조합탈퇴를 유도하는 등 단결권을 침해하는 경우에도 조합원에 대한 해고 및 징계 등 신분상 불이익대우가 없는 경우에는 부당노동행위로 인정되기 어렵다. 특히 부당노동행위 요건에 대하여 노동자 및 노동조합에게 입증을 요구하는 대법원 판례[3]가 변경되지 않는 한 현실적으로 용역폭력에 대해 부당노동행위가 인정됨은 요원하다. 이에 사용자가 용역경비를 동원하여 조합 활동을 방해하거나, 노동자들을 감시·협박·폭행하는 경우 부당노동행위임을 명시적으로 규정하여 제재하여야 한다. 또한 사용자가 경비원을 직접 고용하거나 또는 경비업체를 통하여 간접 고용하는 경우에 관계없이 노동조합에 고용인원, 고용기간 및 업무 내용 등에 대한 사전 통지할 것을 의무로 규정하고, 만약 이를 위반하여 사전 통지 없이 경비원을 고용하는 경우 노동조합을 사용자의 의도대로 조정하거나 노동조합 활동을 방해하는 것으로서 부당노동행위로 간주하는 조항의 신설할 필요가 있다. 한편, 사용자가 직접 경비원을 고용하거나 경비업체를 통하여 간접 고용하는 경우 불문하고 파업기간 중에 경비원 추가 배치를 원칙적으로 금지해야 한다. 다만 예외적으로 시설보호를 위하여 긴급한 필요성이 있는 경우에 한하여 추가 배치할 수 있으나 관할 고용노동관서에 신고하는 등 의무를 부과한다. 즉 관할 고용노동관서에 배치목적 및 기간, 인원, 경비용 장비 등 구체적인 용역경비 배치 및 고용계획에 대하여 사전 신고하고, 배치하는 경비원에 대한 인적사항을 통보하는 의무조항을 규정한다. 만약 사용자가 이를 불이행할 경우 노동조합의 파업활동을 방해하려는 부당노동행위로 간주하는 조항을 신설함으로써 쟁의행위와 관련하여 경비원을 이용한 노조활동 방해 행위를 규제할 수 있다. 한편 사용자가 사업장에 CCTV 등 촬영 장비를 설치하고 경비원들이 조합 활동을 촬영하거나 녹취한 다음 이를 증거로 징계 및 고소·고발을 하는 경우 조합 활동을 이유로 한 불이익행위로서 부당노동행위로 간주하는 조항을 신설할 필요가 있다. 이를 위해 우선 사용자가 사업장에 CCTV 등 감시장비를 설치할 경우에는 미리 노동조합과 합의하여야 한다는 의무를 부과하고 노동조합과 합의를 거친 다음 설치하는 경우에는 설치장소에 설치목적 및 기간 등을 게시하며 관할 고용노동관서에 감시장비의 종류 및

3) '근로자가 노동조합에 가입 또는 가입하려고 하였거나 노동조합을 조직하려고 하였거나 기타 노동조합의 업무를 위한 정당한 행위를 한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위'를 사용자의 부당노동행위의 한 유형으로 규정하고 있으므로, 같은 법조의 부당노동행위가 성립하기 위해서는 근로자가 '노동조합의 업무를 위한 정당한 행위'를 하고 사용자가 이를 이유로 근로자에 대하여 해고 등의 불이익을 주는 행위를 한 경우라야 하며, 그 사실의 주장 및 입증책임은 부당노동행위임을 주장하는 근로자에게 있다(대법원 1996. 9. 10. 선고 95누16738 판결 참조).

관리방법 등을 기재한 계획서를 첨부하여 미리 신고하도록 한다. 이후 사업장에서 사용자 및 용역경비를 포함하여 사용자가 고용한 자가 노동자에 대한 동영상 및 사진 촬영을 하거나 녹취를 할 경우 원칙적으로 피촬영자로부터 사전 동의를 받도록 한다. 다만 사업장의 질서유지를 위하여 긴급히 필요하고 중대 명백한 위험이 현존하는 경우에 한하여 예외로 한다. 또한 사전 동의 여부와 상관없이 사용자 또는 사용자가 고용한 자가 촬영한 동영상 및 사진, 녹취록 등을 노동조합 및 촬영된 노동자가 요청하는 경우 이를 열람하게 하여야 하고 그 사본을 제공하여야 한다. 만약 사용자가 이와 같은 당사자 동의 없이 촬영된 동영상 및 사진, 녹취록 등을 증거로 하여 징계 등 불이익행위를 할 경우 노동자의 정당한 조합 활동을 방해하는 부당노동행위로 간주하는 조항을 둠으로써 용역경비와 사업장 내 감시장비를 이용한 사용자의 부당노동행위를 규제할 수 있다.

2) 직장폐쇄의 요건 강화[4)]

직장폐쇄를 사용자의 '쟁의행위'로 명명하는 것은 우리 헌법 체계와 부합하지 않는다. 따라서 쟁의행위는 노동조합만의 행위로 규정하고, 직장폐쇄는 쟁의행위가 아닌 '쟁의대항행위'로 보아 별도의 정의 규정을 마련하거나 노조법 제46조의 해석을 통해 규율하는 것이 타당하다. 쟁의행위는 헌법 제33조에서 보장한 근로자의 단체행동권에서 연유하며 시민법상 재산권이나 경영권에 우선하여 특별한 보호를 받고 민·형사책임이 면제되는 행위를 의미하므로 사용자의 직장폐쇄를 쟁의행위로 규정하는 입법태도는 타당하지 않다. 노동자의 쟁의행위인 파업이 노무제공의 집단적인 거부이므로 사용자의 쟁의대항행위인 직장폐쇄는 노무수령의 집단적인 거부로 보고, 근로자의 직장점거가 파업의 개념 요소가 아니고 파업의 효과를 높이기 위한 전술적인 수단에 지나지 않듯이 물리적인 작업장의 폐쇄 또는 조합원의 출입 제한은 직장폐쇄의 개념 요소가 아님을 분명히 해야 한다. 또한 사용자가 직장폐쇄를 이유로 조합원들의 정당한 사업장 내 체류를 막거나 허용된 범위 내의 단체행동이나 쟁의행위를 방해하는 예가 많으므로 이를 명시적으로 금지하여야 한다. 노동조합이 파업을 철회하고 업무에 복귀의사를 밝힌 경우 방어적 성격을 갖는 직장폐쇄가 더 이상 유지될 수 없음에도 사용자가 이를 무시하고 조합원들에 대한 탄압 의도로 공격적으로 직장폐쇄를 계속하는 사례가 빈발하는바, 이를 명시적으로 금지하여야 한다. 이러한 법조항이 없더라도 직장폐쇄를 유지하는 것은 대항방어성을 상실했기 때문에 직장폐쇄로서의 정당성이 인정되지 않는 것은 해석상으로도 논란의 여지가 없지만 노동현

4) '쌍용자동차 특별법', 2012. 11. 쌍용자동차 범대위 정책단 권영국 작성 참조.

장에서 악용되고 있어 이를 명확히 할 필요가 있다. 직장폐쇄에 앞서 노동위원회 심의를 통한 노동부 승인과 같은 사전 직장폐쇄에 대한 절차를 규율할 필요가 있다.

다. 경비업법 개정 방안

1) 시설주 및 사용자(도급인)의 책임 강화

사용자가 경비업체를 이용하여 노동조합 및 노동자들의 조합 활동을 방해하거나 노동자에게 폭력을 행사하는 것을 차단하기 위하여 첫째, 시설주가 경비업법을 회피하기 위하여 경비업법에서 정한 경비업자가 아닌 경비업체, 즉 무허가 경비업자에게 용역경비를 의뢰하는 행위를 금지하도록 하고, 둘째, 경비업체와 그 소속 경비원이 제3에게 가한 손해에 대해 시설주 및 사용자가 연대책임을 지도록 규정할 필요가 있다.

2) 업무 범위의 제한

쟁의 현장에는 용역경비를 동원하지 못하도록 명시하거나 시설경비의 내용을 구체적으로 명시함으로써 노조 탄압의 수단으로 용역업체를 투입하는 것을 원천적으로 봉쇄할 필요가 있다.

3) 경비업자의 의무 강화

경비업자는 사업장에 경비원을 배치할 경우 성명, 사진 및 주소 등 인적사항을 기록한 명부를 작성하고 배치된 경비원으로부터 피해를 입은 자가 명부를 요청하는 경우 이에 대한 열람 및 복사를 허용하여야 한다. 또한 사업장에서 폭력사건이 발생한 경우 가해 경비원의 인적사항을 알 수 없다는 이유로 불기소처리되는 경우를 방지하기 위하여 명부에 기재되지 아니한 경비원을 배치할 수 없도록 해야 한다. 한편 경비원을 대상으로 인권보호교육을 실시하고 시설관리권 내로 한정되는 경비업무의 범위를 구체적으로 교육하여 노동조합 및 노동자들의 조합활동을 방해하지 않도록 한다. 경비 업무시 경비업자는 경비원들의 복장을 통일하도록 하고, 소속 및 직책을 표시한 명찰을 반드시 패용하도록 하며 경비원이 휴대할 수 있는 장비의 종류, 수량 및 사용방법 등을 미리 관할 경찰관서에 신고하고, 신고한 장비를 임의로 개조하여 사용할 수 없도록 하는 등 경비업자의 의무를 강화해야 한다.

라. 경찰관직무집행법 개정 방안[5)]

1) 경찰권 행사시 실명제 도입

파업 현장에서 경찰은 불법 파업을 이유로 용역경비와 함께 노동자를 진압하고 있다. 이 과정에서 경찰은 노동자에게 폭력, 불법체포, 상해를 가하기도 한다. 그러나 집단의 익명성으로 인해 경찰의 위법행위에 대한 법적 책임을 추궁하는 것이 현저히 곤란하거나 사실상 불가능에 가깝다. 경찰권의 남용을 막기 위해서는 경찰권 행사시 이름과 소속 등 신분을 상대방이 명확하게 확인할 수 있도록 하여 위법한 경찰권 행사에 대해서는 그 당사자가 직접 민·형사상 책임을 부담할 수 있도록 '경찰관 실명제'를 도입할 필요가 있다.

2) 인권보장을 위한 규정의 도입

현행 경찰관직무집행법을 보면, '경찰관의 직권의 필요한 최소한도 내 행사 및 남용금지'라는 추상적 원칙을 정한 것 이외에는 경찰권의 행사시 준수하여야 할 인권보호 규정이 거의 전무한 상태이다. 가장 현저한 기본권 침해 작용이라고 할 수 있는 경찰력의 행사에 대하여 인권보호 장치를 두지 아니함으로써 공권력의 적대적이고 공격적인 직무수행을 통제하기 어렵고, 그로 인해 경찰관의 직무수행 시 인권침해 가능성이 상존하게 된다. 따라서 경찰력의 행사 시 인권보호를 위하여 지켜야 할 기준과 의무사항을 규정할 필요가 있다. 직무범위에서 국민에 대한 일반적 사찰을 조장할 수 있는 "치안정보의 수집·작성 및 배포"라는 항목을 삭제하고, 직무수행에 따른 인권보호 의무를 명시적으로 규정한다.

3) 경찰장비 사용의 제한

경찰장비의 사용과 관련하여 신체에 대한 심각한 피해와 인권침해 시비가 빈번하게 발생하고 있으나, 현행 경찰관직무집행법은 경찰장비의 정의 규정과 안전교육·검사에 관한 규정만을 두고 있을 뿐, 장비사용의 요건과 제한에 관한 규정을 두고 있지 않다. '경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정'(대통령령)과 '경찰장비관리규칙'(경찰청 훈령) 등에서 일부 제한 규정을 두고 있으나 이들조차 그 내용이 간략하거나 추상적이어서 실질적인 규제기준이 되기에는 부족하고, 형식 또한 행정규칙에 불과하여 법

5) '쌍용자동차 특별법'. 2012. 11. 쌍용자동차 범대위 정책단 권영국 작성 참조

적 구속력을 발휘하기도 어렵다. 이에 경찰관직무집행법을 개정하여 경찰장비 사용의 요건과 한계를 분명히 할 필요가 있다.

4) 위법한 과잉진압 등 직무집행에 대한 책임 추급

현행법은 진압 과정에서 과도한 경찰권의 행사로 발생하는 피해에 대해 보상하는 규정을 두고 있지 않고, 직무상 위법행위로 인한 형사처벌 규정도 지나치게 형식적이어서, 현실적으로 공권력의 남용에 대해 법적인 책임을 묻기 어려운 구조이다. 이에 손실보상에 관한 규정을 둠과 동시에 각 규정의 의무위반에 대해 구체적인 벌칙 규정을 둠으로써 책임을 강제할 필요가 있다.

5) 경찰의 감독 책임 강화

다수 사업장에서 조합 활동을 방해하고 노동자들에게 직접적으로 폭력을 행사하는 현장에서도 경찰을 비롯한 공권력이 사용자의 시설보호요청에만 대응할 뿐, 노동자들의 피해호소에는 눈을 감는 것이 현실이었다. 따라서 사업장에서 경비원의 과도한 폭력을 방지하기 위하여 경비원이 사업장에서 물리력을 행사하여 타인의 생명 및 신체에 위해를 가하거나 그러한 위해를 가할 위험 있는 경우 경찰관이 즉시 개입하여 위해발생을 방지하고 물리력의 행사를 제지하도록 하는 의무규정을 신설할 필요가 있다

제 2 부
집중조명 2:
끝나지 않은 과제, 과거사청산

일제강점기의 인권침해
한국전쟁 전후의 인권침해
유신 및 군사독재시기의 인권침해
토론문 : 당사자주의의 문제점

일제강점기의 인권침해

2012 한국인권보고서

장완익, 손영실 변호사 (민변 과거사위원회)

1. 서론

2012년은 일제강점기 강제동원 문제와 관련하여 대법원에서 획기적인 판결이 나온 해로 기억될 것이다. 대법원 판결이 일제강점기 인권피해에 미칠 영향을 중심으로 문제점을 살펴본다.

2. 2012. 5. 24. 대법원 판결

가. 대법원은 2012. 5. 24. 강제동원 피해자들이 일본의 미쓰비시중공업과 신일본제철을 상대로 한 손해배상 등 소송에서, 원고들이 패소한 원심을 파기환송 하였다. 두 소송에 대한 대법원의 판단은 일본 전범기업에 대한 한국 대법원의 최초의 판단이라는 점에서, 그 판결의 의의와 앞으로 이 판결이 미칠 영향에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

나. 소송의 경과

(1) 미쓰비시중공업 소송

일제 강점기에 미쓰비시중공업에 강제 동원되어 강제 노동을 한 피해자 6명이 2000. 5. 1. 부산지방법원에 미쓰비시중공업에 대하여 강제노동에 대한 손해배상과 미불임금의 지급을 구하는 소송을 제기하였다. 원고 중 5명이 일본에서 미쓰비시중공업과 일본정부에 대하여 소송을 제기하여 일본 소송 1심에서 패소하여 항소한 상태에서 한국에서 소송을 제기하였고, 일본 소송은 2007. 11. 1. 최고재판소에서 패소하였다. 원고들은 2007. 2. 2. 패소하였고, 2009. 2. 3. 항소마저 기각되었다. 일본에서 소송을 제기하지 않았던 원고 1명은 1심 패소뒤 항소하지 않아 항소심부터는 일본에서 소송을 제기하였던 5명만이 원고로서 소송을 진행하였다.

(2) 신일본제철 소송

신일본제철에서 강제노동을 한 피해자 5명이 2005. 2. 28. 서울중앙지방법원에 신일본제철에 대하여 손해배상 소송을 제기하였다. 원고 중 2명은 일본에서 신일본제철과 일본정부를 상대로 소송을 제기하였다가 일본 최고재판소에서 2003. 10. 9.

패소판결이 확정되었다. 한국 소송은 2008. 4. 3. 원고들이 패소하였고, 서울고등법원에서 2009. 7. 16. 항소기각 되었다.

다. 판결 내용

(1) 일본판결의 승인 문제 : 식민지배의 성격 관련

일본의 전범기업들은 일본판결이 한국 소송에서도 승인되어야 한다고 주장하였고, 원심은 이에 대하여 "일본판결의 효력을 대한민국 법원이 승인하는 결과가 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 위반되지 않으므로 승인된 일본판결의 기판력에 의하여 원고들의 청구에 대하여 일본판결과 모순된 판단을 할 수 없다"고 판단하여 원고 청구를 기각하였다.

하지만 대법원은 일본판결이 "일본의 한반도와 한국인에 대한 식민지배가 합법적이라는 규범적 인식을 전제로 하여, 일제의 국가총동원법과 국민징용령을 한반도와 원고들에게 적용하는 것이 유효하다고 평가"하였으나, 제헌헌법 전문(기미삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세상에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여[1]), 부칙 제100조(현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다), 제101조(이 헌법을 제정한 국회는 단기 4278년 8월 15일 이전의 악질적인 반민족행위를 처벌하는 특별법을 제정할 수 있다) 및 현행 헌법의 전문 등에 비추어 "일제강점기 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점에 지나지 않고, 일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다고 보아야 본다. 그렇다면 일본판결 이유는 일제강점기의 강제동원 자체를 불법

1) 헌법재판소 2011. 3. 31. 선고 2008헌바141, 2009헌바 14 · 19 · 36 · 247 · 352, 2010헌바91(병합) (제헌 헌법은 그 전문에서 3 · 1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을 계승함을 명확히 선언하였다. 3 · 1운동은 일제강점기하에 있던 우리 민족이 일제의 지배에 항거하여 독립을 선언한 역사상 최대 규모의 민족운동이었고, 이 운동의 결과 공화국 형태의 대한민국임시정부가 수립되어 향후 일제로부터의 민족해방운동을 조직적으로 전개할 수 있는 힘을 기를 수 있었다. 따라서 우리 헌법의 법통이 3 · 1운동과 대한민국임시정부당사자가 다 항소하였다가 문서 공개를 전제로 항소를 취하하게 된다. 그 후 정부는 2005. 8. 26. 한일협정 관련 문서를 공개하고, '한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회(이하 민관공동위원회)'를 통하여 청구권협정의 법적 효력 범위, 한일협정 협상 당시 한국정부가 일본정부에 대하여 요구했던 강제동원 피해보상의 성격 및 무상자금의 성격, 1975년 한국정부 보상의 적정성 문제, 정부 지원 대책, 일제 강점 하 반인를 계승한다고 규정한 것은 대한민국의 헌법이 일본제국주의의 식민통치를 극복하고 우리 민족의 자주독립을 추구한 대한민국임시정부의 민족해방과 민족자결의 정신을 헌법의 근간으로 하고 있다는 점을 공개적으로 선포한 것이다)

이라고 보고 있는 대한민국 헌법의 핵심적 가치와 정면으로 충돌"하여 일본판결을 승인할 수 없다고 하였다.

이와 같이 대법원은 일제강점기의 강제동원 자체를 '일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 헌법 정신과 양립할 수 없는 불법'이라고 판단하였으며, 그 전제로서 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점이라고 하였다. 대법원은 일본판결이 일본의 한반도와 한국인에 대한 식민지배가 합법적이라는 규범적 인식을 전제로 하였음을 언급하였다.

(2) 개인청구권 소멸 여부 : 민관공동위원회 의견과의 관계

부산소송에서 미쓰비시중공업은 한일청구권협정에 의하여 원고들의 청구권이 소멸되었다는 주장을 하였고, 이를 확인하기 위하여 원고들을 포함한 피해자들이 2002. 10. 11. 서울행정법원에 한일협정 문서의 공개를 구하는 소송을 제기하였다. 문서공개거부처분취소 소송에서 2004. 2. 13. 일부 청구권협정문서의 공개를 명하는 1심 판결이 있었으며, 양 당사자가 다 항소하였다가 문서 공개를 전제로 항소를 취하하게 된다. 그 후 정부는 2005. 8. 26. 한일협정 관련 문서를 공개하고, '한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회(이하 민관공동위원회)'를 통하여 청구권협정의 법적 효력 범위, 한일협정 협상 당시 한국정부가 일본정부에 대하여 요구했던 강제동원 피해보상의 성격 및 무상자금의 성격, 1975년 한국정부 보상의 적정성 문제, 정부 지원 대책, 일제 강점하 반인도적 불법행위에 대한 외교적 대응방안 등에 대한 정부 의견을 발표하였다. 민관공동위원회는 "청구권협정은 일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 협상이 아니라 샌프란시스코 조약 제4조에 근거하여 한일 양국 간의 재정적·민사적 채권·채무관계를 해결하기 위한 것이었으며, 일본군 위안부 문제 등 일본정부·군 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위에 대하여는 청구권협정에 의하여 해결된 것으로 볼 수 없고 일본정부의 법적 책임이 남아 있으며, 사할린동포 문제와 원폭피해자 문제도 청구권협정 대상에 포함되지 않았다"고 하였으나, 일본 전범기업이 저지른 강제노동 등 불법행위에 대하여는 직접적인 언급이 없었다.

그런데 대법원은 "2005. 8. 26. 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권은 청구권협정에 의하여 해결된 것으로 볼 수 없다는 민관공동위원회의 공식적 견해가 표명"되었다고 판단하였으며, 이에 근거하여 원고들의 손해배상청구권에 대하여 청구권협정으로 개인청구권이 소멸하지 아니하였다고 보았다. 즉 일본 전범기업의 강제동원 및 강제노동에 따른 손

해배상 책임을 '식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권'으로 본 것이다. 대법원은 민관공동위원회가 "청구권협정은 일본의 식민지배 배상을 청구하기 위한 협상이 아니"라고 한 부분을 적극적으로 해석한 것이다. 앞에서 언급한 일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것이 바로 식민지배와 직결된 불법행위인 것이며 강제동원은 바로 이러한 불법행위에 해당하여 청구권협정이 대상이 될 수 없기 때문에, 이들 피해자의 개인청구권은 청구권협정으로 소멸하지 않았다고 판단한 것이다.

(3) 피고 기업들의 법적 동일성 여부 : 일본법의 적용 여부

대법원은 피고들이 일본의 회사경리응급조치법과 기업재건정비법에 따라 해산 및 분할되었으므로 법인격이 동일하지 않고 그 채무를 승계하지 않았다고 판단한 원심에 대하여, 전후처리 및 배상채무 해결을 위한 일본 국내의 특별한 목적 아래 제정된 기술적 입법에 불과한 회사경리응급조치법과 기업재건정비법 등 일본 국내법을 이유로 대한민국 국민에 대한 채무가 면탈되는 결과로 되는 것은 대한민국의 공서양속에 비추어 용인할 수 없으므로 일본법의 적용을 배제하고 대한민국 법률을 적용하여야 하며, 그 결과 피고 기업들이 법적으로 동일한 회사로 평가하기에 충분하여 원고들이 피고 기업들에 대하여 청구권을 행사할 수 있다고 하였다. 대법원은 일본법 배제의 근거를 공서양속이라고 하였는데, 그 공서양속은 바로 위 (!), (2)항에서 말한 헌법정신에서 나오는 것이라 할 것이다.

라. 대법원 판결 이후

(1) 파기환송심

대법원 판결 이후 두 사건은 부산고등법원과 서울고등법원에서 심리를 계속하게 되었다. 강제노동으로 인하여 어떤 피해가 있었는지, 손해배상 금액은 얼마인지, 미불임금 등이 얼마이며 현재의 가치로는 얼마나 될지 등을 심리하여야 한다. 피고 기업들은 대법원이 파기한 논거에 대하여 재반박할 수도 있을 것이고, 양자 간에 조정을 할 수도 있을 것이어서 이 사건들이 언제 끝날지 전망하기 어렵다. 특히 양 피고 기업의 파기환송심 대리인들이 바로 사임하는 바람에 일본 본사로 소송 서류를 송달하여야 하게 되어 미쓰비시중공업은 변ㄹ혼기일이 2012. 11. 27.(송달보고서가 도착하지 않아 연기됨), 12. 26., 2013. 1. 22.로 기일이 잡혔으며, 신일본제철은 변론기일 2013. 3. 12., 3. 26., 선고기일 2013. 4. 9.로 예정되어 있다.

(2) 새로운 소송 제기

대법원 판결에 영향 받아 많은 강제동원 피해자들이 일본 기업을 상대로 한국 법원에 제소할 수도 있을 것이다. 일본에서 패소하였던 소송에 대한 한국 소송도 있을 것이며, 일본에서 소송을 하지 않았던 피해자들이 소송을 제기할 수도 있다. 그러나 한국에서의 소송도 쉽지 않을 것이다. 당시 일본 전범기업 중에는 현재까지 기업 활동을 계속하고 있는 기업도 있지만 그렇지 않고 해산한 기업도 많을 것이다. 피해자나 그 유족들이 그들 혼자 힘으로 이들 일본 기업들을 찾아서 소송을 제기하는 것이 쉬운 일은 아니다. 더욱 심각한 문제는 이렇게 어렵게라도 새로이 소송을 제기할 수 있는 피해자나 유족은 극히 소수일 것이라는 것이다. 군인·군속 피해자는 일본정부를 상대로 한국에서 소송을 제기하여야 하는데 이에 대한 전망은 밝지 않다. 일본정부가 한국법정에 설 수 없다고 주권면책을 주장할 것이 예상되어 소송 자체가 제대로 진행되지 않을 것이기 때문이다.

근로정신대 피해자와 유족 5명이 2012. 10. 24. 미쓰비시중공업을 상대로 광주지방법원에 손해배상 소송을 제기하였다. 대법원 판결이 나온 후 새로 제기하는 첫 소송이며, 앞으로 후지코시를 상대로 한 근로정신대 피해자들의 소송, 신일본제출을 상대로 한 피해자들의 소송이 제기될 예정이다.

3. 사할린 소송 등

가. 사할린 한인문제

일제는 사할린으로 조선인들을 강제 동원하여 노동력을 착취하다가 1945년 패전이후 사할린이 소련에 편입되자 자국민만을 귀환시키고 조선인들은 사할린에 방치하였다. 소련은 사할린 한인들을 무국적자로 처리하였고, 일본 역시 이들에 대한 일본국적을 박탈한 뒤 일본인이 아니라는 이유로 일본으로 귀환 시키지 않았으며, 한국 정부도 냉전체제로 소련과의 수교를 맺지 않았다는 이유로 사할린 한인의 귀환을 추진하지 않았다. 그렇게 사할린 한인들은 우리들의 기억에서 잊혀진 채로 머나먼 이국땅에서 살아남기 위하여 무국적자로, 북한국적 또는 러시아국적자로 힘든 삶을 꾸려나갔다.

나. 2012구합26159 국적확인소송

이러한 사할린 한인 2세 중 러시아나 북한 국적을 취득하지 말라는 부모님의 유언에 따라 무국적자로 평생을 살아온 김OO은 2012. 8. 6. 국적확인소송을 제기하였다. 이에 대한 피고 대한민국은 국적법 제20조 제1항에서 법무부장관이 대한민국 국적의 취득이나 보유여부에 대하여 판정할 수 있는 '국적판정제도'가 권리 구제의 유효, 적절한 수단이므로 본건 소송에서 확인의 이익이 인정되지 아니함을 항변하고 있다. 하지만 서울행정법원 1998. 12. 23. 선고 98구17882 판결에서 국적판정제도를 거치지 않고 국적확인의 소를 제기할 수 있다고 판단한 바 있어 위 소송 역시 긍정적인 결과가 있을 것으로 기대된다(2012. 12. 20. 변론기일).

다. 2012구합25965 위로금지급각하결정 등 취소소송

사할린으로 강제 동원된 희생자나 그 유족들에게 위로금을 지급하는 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」(이하 "특별법"이라 한다)이 제정되어 있는데, 동법 제2조 제3호 다목에서 "사할린 지역 강제동원 피해자의 경우는 1938년 4월 1일부터 1990년 9월 30일까지의 기간 중 또는 국내로 돌아오는 과정에서 사망하거나 행방불명된 사람"을 강제동원 희생자로 규정하고, 동법 제7조 제4호에서는 강제동원 희생자 유족 중 대한민국 국적을 갖고 있지 아니한 사람에게는 위로금 지급을 제한하고 있다. 때문에 사할린 강제동원 희생자 유족 중 대한민국 국적자가 아닌 자와 사할린 한인 중 1990. 9. 30. 이후에 사망한 자들의 유족 김00외 8명의 위로금신청에 대하여는 위로금지급결정이 기각·각하되었는 바, 이들은 2012. 8. 3. 위로금지급각하결정 등 취소소송을 제기하였다.

본 소송에서 원고 측에서는 사할린 강제동원 희생자의 기준을 1938. 4. 1.부터 1990. 9. 30.까지 사망 또는 행방불명자로 세운 이유는 1990. 9. 30. 한소 수교일 이후에는 사할린 한인들이 자유롭게 대한민국으로 귀환할 수 있다고 보았기 때문인데 이는 자의적인 기준으로 평등원칙에 위배되며, 대한민국 국민이 아닌 자를 위로금 지급 대상에서 제외하는 것은 다른 일제 피해자들과 차별하는 조치로 역시 평등원칙에 위배됨을 주장하였다. 위 소송에서 근거 법률에 대한 위헌법률심판제청도 신청되었는데(2012아3866) 2012. 11. 30. 판결 선고가 예정되어 있다. 그런데 이미 유사사건에서 서울 행정법원은 특별법이 시혜적 법률로 입법자의 광범위한 입법형성의 자유를 인정하여 왔기 때문에 본 소송에서도 기각결정의 가능성이 높으나, 변호인단은 소송기각에 대하여는 항소하고 위헌제청신청기각에 대하여는 헌법소원을 제기하

여 적극적으로 대처할 계획이다.

라. 사할린동포 특별법안 발의

민주당 전해철 의원 등이 2012. 11. 13. 사할린동포 지원에 관한 특별법안을 발의하였다. 그 내용은 국무총리 소속으로 사할린동포지원위원회를 설치하고, 사할린동포에 대하여 귀국지원과 정착지원을 하고, 사할린으로의 강제 동원피해에 대한 진상조사를 하는 것이다.

4. 일제강제동원피해재단과 위원회

가. 재단 규정 신설

한국 국회는 2011. 6. 29. '대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(이하 특별법)'을 개정하였는데, 그 주요 내용은 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회(이하 위원회)의 존속기간을 2012. 12. 31.까지로 1년 연장하고 강제동원 피해자를 위한 위령사업과 일제강제동원 피해와 관련한 문화·학술사업 및 조사·연구 사업을 수행하기 위하여 재단을 설립하고 정부는 이 재단에 필요한 비용을 지원하거나 기금을 출연할 수 있도록 하였다. 개정법은 2011. 8. 4. 시행되었다. 개정된 내용 중 재단 관련 사항에 관하여 검토하기로 한다.

나. 재단 설립 상황

법 개정 이후 정부는 2011년에는 재단 설립을 위하여 별다른 움직임이 없었다. 그런데 청와대 시민사회비서관실에서 2012. 1. 11. 위원회 담당자, 포스코 사회공헌팀장 등을 불러 재단 설립을 위한 기본원칙을 협의하였다. 이 모임에서 위원회가 주도하여 재단을 설립하기로 하고, 재단의 성격은 공익특수법인으로, 재단 출범은 2012년 상반기로 정하였다. 재단의 재원은 2012년에는 포스코가 출연한 돈으로 출범하고, 2013년에는 정부가 재단 운영비로 25억원, 기금으로 100억 원 정도를 출연하기로 계획하였다.

이에 따라 위원회는 2012. 1. 재단설립준비단(단장 위원회 사무국장)을 구성하여 관

련 기관과 협의를 하였다. 그래서 2012. 3. 9. 8명의 위원으로 재단설립준비위원회를 구성하였다. 설립준비위원회 위원장은 태평양전쟁전후국외강제동원희생자자지원위원회의 전임 위원장이 맡고, 위원회의 위원 2명과 사무국장, 위원회 자문위원회 위원장과 부위원장(유족대표), 대한변호사협회가 추천한 변호사 2명 등 8명이며, 현재 여러 차례 회의를 진행하여 정관 등에 대한 검토를 하였다. 원래 재단설립 일정은 2012. 4. 13. 주무관청에 재단 설립 인가 신청을 하여, 4. 30. 재단 설립 등기를 마치고, 올해 6월까지 재단을 정식 출범시키는 것이었으나, 현재 계획한 일정대로 진행되지 않고 있다. 재단 설립의 주무 관청과 관련한 논란이 있었으나, 위원회 대신 행정안전부가 담당하는 것으로 결론이 난 상태다. 행정안전부는 위원회 활동을 올해 말로 종료시키고, 그 업무의 일부를 행정안전부가 맡고, 나머지를 재단이 맡는 쪽으로 논의를 진행시켰으나 유족 등의 반대에 부딪혀서 위원회 활동을 2013. 6. 30.까지로 6개월 연장하고(2012. 11. 22. 국회 동의 받음), 대통령 선거 후에 대통령직인수위원회에 재단 사항을 보고한 후 재단 설립을 진행하려고 하고 있다. 또한 내년도 재단 예산은 운영비 10억 원 밖에 반영되지 않아서 재단을 설립한다 하여도 목적 사업을 제대로 할 수 있을지 의문이다. 포스코는 몇 차례 나누어 재단이 설립되면 100억원을 출연하기로 하였다. 재단설립준비위원회는 정관을 검토하여 목적사업으로,

1. 일제강제동원 피해자와 유족에 대한 복지지원사업
2. 강제동원피해 관련 추가진상조사·연구사업 및 문화·학술사업
3. 역사적 의미를 되새기고 평화와 인권의식을 고취하는 교육사업
4. 강제동원피해·희생자에 대한 추도위령사업
5. 추도공간(추도묘역·추도탑·추도공원)의 조성
6. 사료관·박물관·역사기념관 등의 건립 및 운영관리
7. 기타 목적에 부합하는 사업

등을 논의하고 있는 중이다.

다. 일제강제동원 피해진상조사 법안 발의

이명수 의원 등이 2012. 7. 11. 일제강제동원 피해진상조사와 유해봉환 및 지원 등에 관한 법률안을 발의하였다. 이 법안은 특별법이 위원회 활동기간을 2012. 12. 31.까지로 하였기 때문에 특별법에 따른 위원회의 역할을 할 수 있는 새로운 위원회를 만들어 국내강제동원 희생자와 한국 국적을 갖지 않은 사할린 한인 희생자에게까

지 지원 대상을 확대하고, 위원회를 상설화하는 것을 내용으로 하고 있다.

5. 결론

이번 대법원 판결은 여러모로 뜻 깊은 것이다. 대법원은 대한민국의 최고규범인 헌법의 규정과 정신에 입각하여 일본의 한반도 식민지배가 불법임을 명백히 밝히고, 일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위 이외에도 강제동원·강제노동 등 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권은 청구권협정의 적용대상이 아니라고 판단하였다. 이에 따라 피해자들의 일본 전범기업에 대한 소송을 통한 권리 구제가 가능해졌다. 하지만 모든 피해자가 소송을 제기하기는 어렵다는 한계가 있고, 군인·군속 피해자가 한국 법원에 일본 정부를 상대로 소송하는 것도 쉽지 않다. 그 한 해전인 2011년 헌법재판소가 일본군위안부와 원폭피해자 문제와 관련하여 한 위헌 결정에 뒤이어 나온 일제강점기 인권침해에 대한 사법부의 종합적인 답변이라 할 수 있다. 그러나 위헌 결정 이후 정부의 여러 노력에도 불구하고 일본군위안부 문제는 해결의 실마리를 찾지 못하고 있고, 원폭피해자 문제 또한 아무런 실효적인 조치가 취해지지 않고, 일본정부와 일본전범기업은 피해자들의 요구에 응답하지 않고 있다. 대법원 판결 후 관련 정부 부처들이 강제동원피해재단에 큰 관심을 표명한 것으로 알려지고 있는바, 대법원 판결은 우리 정부에게 강제동원피해자 문제에 대한 새로운 정책을 요구하고 있으며, 이제 정부가 답해야할 차례이다.

한국전쟁 전후의 인권침해

2012 한국인권보고서

한국전쟁 민간인 학살 손해배상청구 소송의 동향과 입법 운동

이상희, 이동준 변호사 (민변 과거사위원회)

1. 한국전쟁 민간인 학살 진상규명이 이루어지기까지의 과정

(1) '한국전쟁 민간인 학살' 사건은 오랫동안 우리 사회의 금기였다.

한국 전쟁 직후에는, 이데올로기 대립이 극치에 달하여 군경에 의해 처형된 사람들 모두 적색분자인 좌익분자 또는 남로당원이라는 강요된 인식 속에 있었다. 그 당시, 진상규명은커녕 '군경에 의한 민간인 학살' 이란 말조차 꺼내기 어려웠고 '진상규명 요구'는 곧 '용공세력'의 주장이었다.

(2) 이승만 정권의 몰락을 가져온 4·19 혁명 이후 군경에 의해 무고하게 가족을 잃은 유족들이 각 지역별로 유족회를 결성하면서 진상조사를 요구하였고, 국회도 1960. 5. 23. 양민학살사건 진상조사특별위원회를 설치하고 11일간 경남, 경북, 전남, 전북, 제주도 등의 양민학살 사건을 조사한 뒤, '정부는 군·경·검 합동수사본부를 설치하여 양민의 생명과 재산상 손해를 끼친 악질적 관련자 및 피해자와 피해상황을 조속한 시일 내에 조사할 것과 악질적 관련자의 처단과 피해자에 대한 보상제도를 설정하기 위하여 특별법으로 가칭 「양민학살사건의 처리특별조치법」 제정을 촉구한다.'는 내용의 대정부 건의안을 작성하여 제출하였다. 그러나 제대로 된 후속조치도 밟지 못하고, 5·16 쿠데타가 일어났다.

박정희는 1961. 5. 17. 육군방첩부대장 이철희(육군준장)를 육군본부로 불러 '즉시 군 수사기관을 동원, 경찰의 협조를 통하여 경찰이 입수하고 있는 리스트에 근거하여 용공분자들을 색출하라'고 지시했고, 이에 이철희가 「위험인물 예비검속 계획」을 입안하여 5. 18.부터 전국 경찰과 군(헌병)의 협조를 통하여 18개 정당 및 사회단체 대표 및 주요 간부 등 당시 혁신세력이었던 사람들에 대하여 대대적인 예비검속을 단행했는데, 그 명단 안에 전국 양민피학살유족회도 포함되었다.

진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 조사 보고서에 의하면, 국가재건최고회의 법제사법위원장이었던 이석제는 그의 회고록(「각하, 우리 혁명합시다」)에서, '5·16 혁명 직후 지휘 본부가 된 육군본부 상황실에서 미국이 박정희 장군과 김종필의 배경을 뒷조사하고 있다는 정보를 입수하였고, (중간생략) 미국의 사상공세를 일거에 역전시키고 군사혁명의 성공을 결정하는 비상한 조치가 필요하여 보도연맹원 등 좌익사상범들을 희생양으로 삼아 반공에 대한 의지를 미국에 보여주자'고 결심하여, '전국의 군헌병대, 경찰에 비상을 걸어 보도연맹관련자와 혁신정당 관련자, 좌파지식인, 사회단체지도자, 노조지도자 등 불만세력과 좌익활동 경력자들을 대대적으로 색

출, 4,000여명을 체포, 수감하였다'고 밝혔다.

박정희 군사정권은 유족회와 민간학살 진상규명 활동을 반국가행위로 보고, 「특수범죄 처벌에 관한 특별법」을 적용하여 징역 7년부터 사형까지 선고하였다.

그 당시 진상규명 활동으로 징역 7년을 선고받은 김하종의 공소사실을 보면, 박정희 군사정권이 민간인 학살진상규명을 위한 유족회 활동을 어떻게 이데올로기적으로 왜곡하여 탄압하였는지를 잘 알 수 있다.

"*'경주지구 피학살자 유족회'를" 발기 조직하고 (1)피학살자의 실태조사, (2)사건진상규명 및 가해자의 처단 요구, (3)가해자처단을 위한 특별법 제정촉구, (4)피학살자의 원혼묘비건립, (5)피학살자에 대한 국가형사보상요구 등을 표방하는 한편, '경주지구 양민피학살자 합동위령제 준비위원회'를 결성하여 위원장으로 활동하고 있는바, 단체를 조직하여 당시의 실정을 필요 이상으로 침소봉대하여 마치 군경이 하등의 이유없이 양민을 학살한 것처럼 왜곡선전하고 나아가 당시의 처형관련자들을 색출 처단하라는 등 격렬한 투쟁을 전개하는 것은 조국을 위기로부터 구출한 군경에 대한 국민의 불신감이 점증하게 되고 드디어는 북한괴뢰집단이 자행하는 간첩침략에 동조하게 됨으로써 그들의 이익이 된다는 정을 알면서*"
(공소사실 일부를 정리, 요약했음)

이와 같이 박정희 정권은 한국전쟁 민간인 학살에 대한 진상규명 요구를 '간첩침략에 동조하는 행위'로 규정하였고, 이는 냉전이데올로기가 지배한 한국 사회에 오랫동안 체화되어 진상규명의 장애물이 되었다.

(3) 그 후 1987. 6. 민주항쟁과 세계적 차원의 탈냉전이 진전되면서 1990년대부터 유족들과 관련자들이 민간인학살에 관심을 갖기 시작했다. 국방부는 이런 새로운 상황에 직면하자 2000년 민간인학살 조사 사업을 진행하였으나, 국방부 장관이 '주민희생사건 조사연구' 결과를 은폐, 축소하도록 지시하여 물의를 일으켰다.

그러다가 과거사진상규명에 대한 국민들의 열망이 모아져 2005년 과거사정리위원회가 설립되었고, 그곳에서 한국전쟁 민간인 학살 사건 총 8,206건을 조사하여 6,742건에 대하여 진실규명 결정을 하였다(적대세력과 관련해서는 총 1,774건 중 1,445건에 대하여 진실규명 결정을 하였다).

2. 국가의 법적 책임 인정 과정

(1) 이와 같이 전쟁 직후는 물론 박정희, 전두환, 노태우로 이어지는 군사정권하에서 '한국전쟁 민간인학살' 자체가 '용공'의 징표였기 때문에 진상규명은 물론이거니와 소송도 기대하기 어려웠다. 따라서 거의 대부분의 사건들이 민법에서 정한 소멸시효 기간을 도과하였다.

실제 소멸시효가 지났다는 이유로 패소판결을 받은 유족들이 많은데, 그 중 대표적으로 거창양민학살사건 피해 유족들이 있다.

거창양민학살 사건은 사건 발생 직후 주민들과 지역 국회의원들의 노력으로 1951. 3. 29. 국회 본회의에서 폭로되었고, 1951. 3. 30. 내무부, 법무부, 국방부 등 합동진상조사단이 구성되었으며, 미흡하나마 관련자 처벌까지 이루어졌다. 그러나 피해자들에 대한 손해배상이 이루어지지 않아, 피해 유족들이 2001년 창원지방법원 진주지원에 손해배상청구 소송을 제기하였다. 그런데 법원은, 집단 학살 사건 자체에 대한 손해배상 청구에 대해서는 소멸시효가 지났다는 이유로 배상책임을 인정하지 않고, 그 대신 유족들의 신원권 내지 알권리를 침해하고 보호 의무를 위반하였다는 이유로 국가배상판결을 하였다(진주지원 2001가합430 판결). 그러나 항소심과 대법원은 1심이 인정한 배상책임마저도 인정하지 않았다(부산고등법원 2004. 5. 7. 선고 2001나15255 판결).

함평사건 유족들도 손해배상청구 소송을 제기하였으나, 역시 소멸시효가 지났다는 이유로 패소하였다.

그러나 법원의 소멸시효 인정은 국가의 중대한 인권침해에 대하여 면죄부를 주는 것으로, 헌법에서 명시하고 있는 국가의 국민 보호 의무를 무시한 판결이라는 비판을 피할 수 없다.

더구나, 국가 간 장기간 민간인학살을 은폐하고 오히려 진상규명의 노력을 반국가행위로 보며 사형이라는 극형까지 처했음에도, 이제 와서 '왜 빨리 소송을 제기하지 않았느냐'며 유족들에게 그 책임을 묻는 것은 그 자체로 인권침해이자 국가의 존재의의를 포기한 주장이라고 아니할 수 없다.

(2) 그런데, 과거사정리위원회의 민간인 학살 진상규명을 통해, 국가가 조직적이고도 체계적으로 민간인학살을 주도, 가담, 관여한 사실이 드러나면서, 국가의 법적

책임에 대한 진지한 논의가 진행되었다. 그리고 법원으로서는 처음으로 울산보도연맹 사건에서 국가의 소멸시효 항변을 배척하고 국가의 법적책임을 인정하는 판결이 선고되었다(서울중앙지방법원 2009. 2. 10. 선고 2008가합57659 판결). 위 소송에서 항소심이 다시 소멸시효 주장을 받아들여 1심 판결을 파기하였으나, 대법원은 최종적으로 국가의 소멸시효 항변을 배척한 역사적 판결을 하였다(대법원 2011. 6. 30. 선고 2009다72599 판결).

울산보도연맹 사건에서 대법원은 다음과 두 가지 사유를 들어 소멸시효 항변을 배척했는데, 1)전시 중에 경찰이나 군인이 저지른 위법행위는 객관적으로 외부에서 거의 알기 어려워 원고들로서는 사법기관의 판단을 거치지 않고서는 손해배상청구권의 존부를 확정하기 곤란하였고, 따라서 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한다는 것은 좀처럼 기대하기 어려웠던 점, 전쟁이나 내란 등에 의하여 조성된 위난의 시기에 개인에 대하여 국가기관이 조직을 통하여 집단적으로 자행한, 또는 국가권력의 비호나 묵인 하에 조직적으로 자행된, 기본권침해에 대한 구제는 통상의 법절차에 의하여서는 사실상 달성하기 어려운 점 등에 비추어, 진실규명 결정이 있었던 날까지는 객관적으로 원고들이 권리를 행사할 수 없었고, 2)국민을 보호할 의무가 있는 국가가 어떠한 경우에도 적법한 절차 없이 국민의 생명을 박탈할 수 없는데, 여태까지 생사확인을 구하는 유족들에게 그 처형자 명부 등을 3급 비밀로 지정함으로써 진상을 은폐하고 이제 와서 뒤 늦게 원고들이 집단학살의 전모를 어림잡아 미리 소를 제기하지 못한 것을 탓하는 취지로 소멸시효 완성을 주장하여 채무 이행을 거절하는 것은 현저히 부당하여 신의성실의 원칙에 반한다는 것이었다.

그리고 대법원은 문경학살 사건에서도 위와 같은 취지에서 '국가의 소멸시효 항변은 현저히 부당하여 신의칙에 반하는 것으로 허용될 수 없다'며 국가의 손해배상책임을 인정하였다(대법원 2011. 9. 8. 선고 2009다66969 판결).

(3) 위 대법원 판결 이후, 하급심 법원은 위 대법원 판결의 취지를 존중하며 피고의 소멸시효 항변을 배척하고 있다.

그런데 위 대법원 판결 이후 제기된 거창양민학살사건 손해배사청구 소송에서 1심 법원은, 국가의 소멸시효 항변을 인용하는 판결을 하였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 거창양민학살 사건의 피해 유족들이 2001년 국가를 상대로 소송을 제기하였는데, 법원은 '학살 책임자들에 대한 형사판결선고 당시', 또는 1980년 이후 국회나 정부 등에 진정 또는 청원을 한 점을 근거로 늦어도 1980년 이후에는 권리를 행사할 수 있었다고 보고 소멸시효를 배척하였다. 그런데, 위 울산보도연맹사건과 문경학살 사

건의 대법원 판결 이후 국가의 전쟁책임에 대한 새로운 상황이 전개되자, 일부 유족들이 2011. 9. 26. 부산지방법원에 손해배상청구 소송을 제기하였으나, 새로운 대법원 판결과 무관하게 2001년에 제기한 소송과 동일한 결과가 선고되었다.

하지만 항소심인 부산고등법원이 피고의 소멸시효 항변을 배척하면서, 50년 이상 법적 책임을 인정받기 위한 유족들의 요구가 하급심이기는 하지만 일정 정도 결실을 맺게 되었다.

부산고등법원은, 「거창사건 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법」에 따른 유족결정을 받은 날까지 권리행사에 장애사유가 있다고 판시하면서도 ①위 특별조치법에 보상 내지 배상 규정이 없었던 점, ②국회의원들이 배, 보상 문제 해결을 수차례 시도하던 중 2004. 3. 2. 그런 내용을 담은 개정 법률안이 국회 본회의를 통과하기까지 하였고, 제19대 국회에서도 거창 사건 희생자 등에 대한 배상 특별 법안이 계류중인 점, ③거창사건에도 「진실 화해 및 과거사 정리를 위한 기본법」이 적용되는데, 위 과거사정리기본법은 국가에 대하여 피해자 및 유가족의 명예회복과 함께 금전적인 피해 회복을 위한 노력 및 적절한 조치를 취할 의무를 명시적, 직접적으로 부과하고 있는 바 거창사건 피해자들은 위 과거사정리기본법의 위 조항들에 근거하여 국가에 대하여 보상이나 배상 등 그 피해의 회복을 청구할 수 있다고 보고, '비록 이전의 소송에서 국가가 소멸시효 주장을 한 바 있더라도, 국회가 제정한 법률인 과거사정리기본법이 국가에게 거창사건 등의 피해자에 대하여 명시적, 직접적으로 그 피해회복을 위한 조치를 취할 의무가 있음을 천명하고 있는 이상, 이로써 국가는 시효완성 후 시효를 원용하지 않겠다는 의사를 분명하게 밝힌 것이거나 적어도 그러한 태도를 보여 원고들로 하여금 그와 같이 신뢰하게 하였다고 봄이 상당하다'고 판시하였다(부산고등법원 2012. 11. 22. 선고 2012나50087 판결).

위 고등법원은 대법원 판결의 취지를 반영했을 뿐 아니라, 과거사정리기본법을 국가배상책임의 근거로 명시함으로써 민간인 학살 사건에 대한 국가의 법적 책임을 명확히 하였다.

3. 2012 판례 조명

(1) 앞에서 살펴본 바와 같이 대법원의 울산보도연맹과 문경학살 사건 판결 이후, 하급심은 민간인학살 사건 손해배상청구 소송에서 국가의 소멸시효 항변을 배척하고 있다.

그런데, 이례적으로 서울중앙지방법원 제20민사부가 대법원 판결과 다른 취지의 판결을 하면서 국가의 법적 책임을 부인하고 있다. 위 재판부는 충남 서부지역사건 보도연맹 사건에서, '이 사건 발생 당시가 전시상황임을 고려하더라도 그러한 사정만으로 원고들이 통상의 법절차를 통해 피해를 구제받을 수 없었다고 쉽게 단정하기도 어렵'다고 하면서, 대법원 판례에 정면으로 반하는 판단을 하였다(1953. 7. 14. 또는 1955. 7. 14.일에 소멸시효가 완성되었다고 보았다). 더 나아가 위 재판부는 설사 과거사정리위원회 결정이 내려진 때부터 시효를 계산하더라도 신의칙상 상당한 기간(6월) 내에 권리를 행사하여야 한다고 보았다(서울중앙지방법원 2012. 8. 17. 선고 2011가합138350 판결). 신의칙상 6개월 이내에 행사하여야 한다는 것은, 어느 법률에도 근거하지 않고 있다.

(2) 한편, 대법원이 국가의 소멸시효 항변을 배척한 이후, 국가는 희생자 확정과 입증의 문제를 가지고 법적 책임을 부인하고 있다.

국가는 소송에서, 이미 60년에 가까운 세월이 경과하여 피해자 또는 목격자 대부분이 사망했고 자료가 남아 있지 않아 유족들은 과거사정리위원회 조사결과에 의존하고 있는데 과거사정리위원회 조사결과는 직접 증거가 아니라 전문증거나 간접증거에 의존하고 있으므로 증명력이 없다고 주장하고 있다. 즉, 과거사정리위원회에서 규명한 희생자를 희생자로 인정할 수 없다는 것이다.

그러나, 국가의 주장은 과거사정리위원회의 설립배경과 인적, 물적 구성, 그리고 전문성과 독립성을 무시한 주장이며, 50년 이상 마을과 친인척, 이웃 등을 통해 전해내려온 '역사적 진술'을 무시한 주장이라 아니할 수 없다.

마산형무소 재소자 집단 학살 손해배상 사건을 심리한 법원도 국가의 위와 같은 주장에 대하여,

'피고 스스로 우리의 잘못된 과거사를 바로 잡기 위하여 법률을 제정하고, 이에 따라 상당한 예산을 들여 과거사정리위원회라는 국가기구를 설치하였으며, 위 과거사정리위원회에 검찰, 경찰에 준하는 조사권한을 부여함으로써 방대한 자료에의 접근 및 수집을 가능하게 하고, 장기간의 조사 결과를 바탕으로 위 망인을 마산형무소 학살사건의 희생자로 결정한 마당에, 이제 와서 과거사정리위원회의 결정만으로는 망인을 마산형무소 학살사건의 희생자로 단정할 수 없다고 주장하는 것은 국민의 국가에 대한 신뢰를 스스로 저버리는 것으로 허용될 수 없다'고 판시하였고(창원지방법원 2012. 10. 11. 선고 2012가합30144 판결),

광주지역 민간인 학살 사건을 심리한 법원도,

‘이 사건은 국가비상시기에 경찰이나 군인 등 국가권력에 의해 다수의 피해자들이 집단적, 조직적으로 연행되어 적법절차 없이 살해된 사건인 점, 그 과정에서 가족들에 대한 통지조차 이루어지지 않아 유족들이 피해자들의 사망 여부나 사망 경위 등에 관하여 구체적으로 알지 못한 경우가 많았을 뿐 아니라 사건 당시부터 이미 오래 세월이 경과하여 유족들이 객관적인 증거를 확보하기 어려운 점, 또한 사건 당시 및 이후의 국내 사회적, 정치적 상황상 가족들로서 받게 될 사회적 불이익으로 인하여 유족들이 망인들의 사망 경위를 숨겼어야 했을 가능성이 높은 점 등을 고려할 때, 피고가 광주민간인 희생 사건에 대한 별도의 기록을 가지고 있지 아니한 이상 유족이나 참고인의 진술 등에 의존할 수밖에 없는데, 이와 같은 문제점을 인식하고 설립된 과거사정리위원회가 유족이나 참고인의 진술을 신뢰하여 망인들을 광주민간인 희생 사건의 피해자로 확인하는 결정을 하였다면 이를 존중함이 마땅하고, 이에 대하여 일반적인 사법절차의 사실인정에서 이루어지는 것과 같은 정도의 증명을 요구할 수는 없다’고 판시하였다(광주지방법원 2012. 8. 23. 선고 2011가합14369 판결).

이와 같이 다수의 판결들이 과거사정리위원회 결정을 존중하고 있는데, 이례적으로 충남 민간인 학살 사건에서 법원은 ‘과거사정리위원회가 법에 따라 설치된 독립된 기구이기는 하지만, 당해 위원회를 행정청이나 이에 준하는 기관으로 볼 수 없는 이상, 과거사정리위원회가 한 진실규명 결정이 구속력이 있는 행정처분으로서의 효력을 가진다고 볼 수 없다’고 보고, 그 결정에서 희생자로 되어 있다는 사정만으로 당연히 그러한 자들을 희생자로 인정하여야 한다거나 당해 결정에 추정력이 발생하여 국가가 반대사실에 관한 증명책임을 부담한다고 볼 수 없다’고 판시하면서, 행방불명된 자들로 시신조차 확인된 바 없는 희생자들 유족의 청구를 기각하였다(서울중앙지방법원 2012. 7. 12. 선고 2011가합139612 판결).

그러나 사건 발생 당시 희생자 유족들이 시신 수습은커녕 학살현장조차 알지 못하는 경우가 대부분이었다. 학살현장을 알았더라도 ‘빨갱이’로 낙인 찍힐까봐 감히 접근하지 못한 유족들이 많았고, 가더라도 수많은 시체 속에서 확인이 불가능할 정도로 시신이 부패하여 눈물만 남기고 되돌아온 유족들도 상당히 많았다. 더구나 해안가에 살던 희생자들의 경우 수장된 이들이 많아 애초 시신수습이 불가능한 경우가 많았다. 따라서 시신 수습을 기준으로 사실 인정 여부를 결정하는 것은 학살의 실상을 제대로 파악하지 않아 생긴 오류라고 생각한다.

4. 입법 운동

총선과 대선이 있는 2012년은 그 어느 때보다 한국 전쟁 민간인 학살 사건에 대한 배·보상 입법 논의가 활발히 전개되었다. 특히 울산보도연맹 사건의 대법원 판결로 국가의 법적 책임이 불가피해졌으므로, 합리적인 위자료 액수 산정, 소송의 기회를 놓친 유족들의 구체를 위해서라도 배·보상을 포함한 포괄적인 구제법안의 제정이 필요하다.

'한국전쟁 전후 민간인희생자 전국유족회'는 2012. 10. 17. 노근리 평화공원에서 진상규명과 손해배상을 위한 특별법 제정을 촉구했고, 과거청산을 요구하는 시민사회단체들과 '국회 민주주의와 복지국가 연구회'는 2012. 9. 17. 국회 헌정기념과 대강당에서 '중단된 과거청산 어떻게 할 것인가'라는 주제로, 중단된 진상규명과 배·보상 문제 해결 방안을 의논하였다.

5. 결론

진상규명까지 50년, 법적 책임을 인정받기까지 60년의 시간이 흘렀다.

울산보도연맹 사건의 대법원 판결은, 더 이상 중대한 인권침해에 대하여 '소멸시효'를 가지고 면죄부를 주지 않으며전쟁범죄에 대하여 국가의 법적책임을 인정하겠다는 역사적 선언이다.

그러나 아직도 국가는 희생자들이 안치될 공간조차 제대로 마련하지 못하고 있으며, 들쭉날쭉한 위자료로 유족들의 마음을 불편하게 하고 있다. 법정 안에서 유족들은, 증거법칙 때문에 어렵게 규명된 진실이 다시 부인되지는 않을까 노심초사하며 사건을 바라보고 있다. 진상규명의 기회조차 갖지 못한 많은 사건의 유족들은, 또 다른 과거사정리위원회의 탄생만을 애타게 기다리고 있는 실정이다.

법원을 비롯한 국가기구가 진실 앞에서 더 겸허해지고, 50년 이상 한 많은 삶을 살아온 유족들을 진심 어린 마음으로 위로해주기를 기대한다.

유신 및 군사독재시기의 인권침해

2012 한국인권보고서

살아있는 과거사, 유신 긴급조치 시대의 종말을 위하여 :
2012년 사건, 판결 중심으로

조영선, 서중희 변호사 (민변 과거사위원회)

1. 들어서며

소위 유신긴급조치시대라고 하면 국회해산 등을 담은 대통령 특별선언과 비상계엄이 선포된 1972.10.17.부터 박정희 대통령이 사망한 1979.10.26.까지 7년여의 기간을 일컫는다. 특히 1974.1.8. 긴급조치 1호가 선포된 때로부터 1979.12.8 긴급조치 제9호가 해제될 때까지 진실화해를 위한 과거사정리위원회(이하, 진화위)가 입수 분석한 긴급조치 위반 판결만도 1412건[1]에 이른다.

특히 대법원 판결 선고 다음날인 1975.4.9. 판결문의 잉크도 마르기 전에 사형 집행된 인혁당 재건위 사건은 박정희 군사정권과 사법부가 저지른 국가권력이 사법이라는 도구를 이용한 집단 살인에 다름 아니었다. 또한, 수많은 재일동포 유학생들은 날선 중앙정보부와 보안사의 유학생간첩단 사건의 먹잇감이 되었다.

또한, 긴급조치, 유신과 함께 1970년대의 또 다른 아이콘은 '금지곡'이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 통기타와 록음악은 소비문화를 넘어 70년대 청년 대학생의 감성과 정신을 보여주는 것이었을 뿐만 아니라 당대의 시대정신을 반영하는 것이었다. 김민기의 '아침이슬', 송창식의 '왜 불러', '고래사냥'등은 퇴폐문화라는 등의 터무니없는 이유로 금지곡이 되어야 하였고, '거짓말'은 불신풍조 조장, 배호의 '0시의 이별'은 불건전, '이루어질 수 없는 사랑'은 '비관적'이라고 금지되어야 하였다.

이는 유신체제에 대한 사회적 도전을 엄단하고 일사불란한 국민총화를 달성함으로써 박정희 군사정권의 영구집권의 안정화를 꾀하기 위한 것이었다. 긴급조치, 유신헌법은 '법률'의 의미를 넘어 한 시대를 지배하는 대표적인 '사회통제 시스템'으로서 정치, 사회, 문화 곳곳에 그 영향력을 행사하였다.

국민주권주의, 3권 분립, 법치주의 등 근대 헌법원리가 현재의 대한민국 헌법의 중심된 원리로 승인하고자 한다면 유신헌법과 긴급조치에 대한 사법적 평가와 더불어 그 청산작업이 선행되어야 한다. 과거사 청산 없이 2012년의 민주주의는 여전히 미완의 과제로 남아 있을 수밖에 없다.

1) 진화위, 긴급조치 판결 분석 보고서.

2. 유신 긴급조치 시대의 주요 사건 일지

1969.9.14	3선 개헌 날치기 통과[2],
1970.11.13	전태일 분신
1971.4.27	제7대 대통령 선거, 박정희의 신승[3]
1971.5.25	제8대 국회의원선거, 야권 개헌저지선 확보
1971.8.10	광주대단지 사건 발생
1971.10.15	서울 위수령 발동, 10개 대학에 무장한 군인이 난입하고 휴교령 선포
1971.12.6	국가 비상사태 선언[4][5]
1971.12.27	국가보위에관한특별조치법 발표
1972.7.4	7.4 남북 공동성명 발표
1972.10.17	**국회해산, 정치활동 금지 등 대통령 특별선언 발표, 비상계엄 선포**
1972.10.27	비상 국무회의. 헌법개정안 의결, 공고
1972.11.21	유신 헌법 개정안에 대한 국민투표[6]
1972.12.23	박정희, 통일주체 국민회의에서 제8대 대통령 당선
1973.8.8	김대중 납치사건 발생
1973.12.24	개헌청원 100만인 서명운동 전개[7]

2) 이 개헌안의 핵심 요지는 대통령의 연임금지 조항을 삭제하고 3번 연임을 허용하는 것이었다. 개헌안은, 국회 본회의장에서 점거농성을 벌이던 신민회 의원들을 피해, 일요일인 9월 14일 새벽 2시 국회 제3별관에 모인 122명의 여당계 의원에 의해 기명투표방식을 통해 변칙 · 통과되었다. 당시 국회의사당 주변에는 1,200여 명의 기동경찰이 통행을 차단했고, 비밀투표는 무효라는 야당의 주장과 학생들의 치열한 개헌반대시위에도 불구하고 개헌안은 10월 17일 국민투표에 부쳐져 총유권자의 77.1% 참여에 65.1%의 찬성을 얻어 통과되었다. 이 개헌으로 박정희는 1971년 4월 제7대 대통령 선거에 민주공화당 후보로 다시 출마하여 당선되었고, 1972년 유신체제 수립으로 이후 10년간 집권을 연장했다.

3) 1971년 4월 27일 실시된 대통령선거는 비록 신민당 후보 김대중이 95만 표 차이로 패배하였으나, 당시 관권개입 등 부정선거 등을 감안한다면 당시 박정희 정권의 간담을 서늘하게 하였다.

4) 당시 안보상황은 북한의 대남침략 징후가 없이 남북 적십자회담이 진행되는 등 비상사태를 선포할 분위기는 아니었다. 굳이 말하자면, 1969년 닉슨 독트린 이후 주한미군 철수, 미·중·일 관계 정상화, 그리고 신민당의 약진 등 국민들의 점증하는 반대에 즈음하여 '집권'에 위기를 느낀 집권세력이 권력 강화계기로 삼은 것이다.

5) '국가비상사태 선언'은 법적 근거가 없이, 국가안전회의와 국무회의를 거쳐 특별담화 형태로 발표되었고, 안보 최우선정책, 무책임한 안보 논의 금지, 자유권 제한의 필요성 등을 내용으로 하고 있었다. 결국, 국무회의 결의로 헌법의 효력을 부정한 것이었다.

6) 유신헌법은 국민투표에서 투표율 92.9%, 찬성률 91.5%로 가결되었다.

7) 장준하, 백기완 등이 개헌청원 백만인 서명운동을 시작하여 서명운동을 시작한 지 10일 만에 30만 명이 서명할 정도로 국민들의 지지를 받았다. 유신반대운동은 종교인, 지식인, 언론인에 이르기까지 각계각층으로 번져나갔다.

1974.1.8	긴급조치 제1호, 제2호 발동
1974.1.26	문인 간첩단 사건
1974.4.3	민청학련 사건, 긴급조치 제4호 발동
1974.4.25	제2차 인민혁명당(인혁당)사건
1974.8.23	긴급조치 제1호, 제4호 해제(긴급조치 제5호)
1975.2.12	유신체제 국민투표 (73% 찬성)
1975.4.8	긴급조치 제7호 발동
1975.4.11	김상진 열사, 할복자살
1975.5.13	긴급조치 8호로 긴급조치 7호 해제, 긴급조치 제9호 발동.
1978.7.6	박정희, 제9대 대통령 당선
1979.8.9	YH 사건
1979.10.16	부마 민중항쟁
1979.10.26	10.26 사태
1979.12.8	긴급조치 9호 해제

3. 살아있는 유신 긴급조치에 대한 2012년의 판결

가. 이용훈 전 대법원장의 소회

이용훈 전 대법원장은 2012. 9. 21. 고대 로스쿨 특강에서 유신헌법에 대하여 '헌법의 이름으로 일당 독재의 길을 열어 준 것이다'라고 평가하면서, 대법원이 2010. 12. 긴급조치 제1호에 대하여 위헌판결을 한 것이 사법부의 원죄를 씻는 것이었다고 소회를 피력하였다. 아울러 이용훈 대법원장은 폭압적인 정치권력 앞에서 헌법도 법치주의도 소용없다는 것을 목격하였으며, 저항권을 인정하지 않으면 (권력자들이) 국민을 나락으로 몰아넣을 수 있다는 것을 알아야 하고, (악법에) 저항하는 깨어 있는 국민이 있어야 진정한 민주국가라고 말했다.[8)]

나. 유신, 긴급조치 시대의 개막

박정희 대통령은 1971.4 대통령선거 유세에서 '나를 대통령으로 한 번 더 뽑아주십시오' 라는 정치연설은 오늘 이 기회가 마지막 연설이 될 것이라는 것을 확실히 밝

8) 한겨레 2012.9.22.자 기사

히는 바입니다.'라고 하며, 스스로 만든 3선 헌법(헌법 제7호, 1969.10.21. 시행)에 따른 3선만을 호언장담하였다.

박정희 대통령은 1971년 4월 27일 실시된 대통령선거에서 신민당 후보 김대중에게 95만 표 차이의 신승을 거두었지만, 뒤이어 5.25 실시된 제8대 국회의원 선거에서 야당인 신민당이 과반수에서 13석 모자란 89석을 획득[9]함으로써 영구집권을 위한 개헌선이 무너지고 말았다.

결국, 박정희 대통령은 1972.10.17. 19시를 기해 '한국적 민주주의를 정착한다.'는 명목으로 '비상계엄'을 선포하면서, ① 국회해산 및 정치활동 중지하고, 일부 헌법의 효력을 중지한다. ② 정지된 헌법 기능은 비상국무회의가 대신한다. ③ 평화통일지향의 개정헌법을 1개월 이내에 국민투표로 확정한다. ④ 개정헌법이 확정되면 연말까지 헌정질서를 정상화한다는 4개 항의 '특별선언'을 선언하였다.

이러한 초헌법적 비상조치에 따라 비상국무회의는 1972. 10. 27. 헌법개정안을 공고하고, 11. 21 국민투표를 실시하여 유신헌법이 확정되었다(헌법 제8호). 이어서 박정희 대통령은 12. 15 통일주체국민회의를 구성한 후, 여기에서 12.23 제8대 대통령으로 당선되어, 12. 27 정식 취임함으로써, 인권탄압과 공포정치로 대변되는 '유신·긴급조치시대(소위 제4공화국)'를 출범시켰다.

이러한 유신·긴급조치는 박정희 군사정권의 1인 영구집권을 위한 '합법적' 도구에 불과하였다.

다. 새로운 긴급조치 제9호에 대한 재심개시 및 무죄판결

대법원이 지난 2010. 12. 16. 긴급조치 1호가 위헌무효이라고 선언한 이래(2010도5986), 서울고등법원이 2011. 2. 11. 긴급조치 제4호가 위헌무효이라고 선언하였고(2009재노53), 이어서 서울북부지방법원은 2012. 7. 26 재심개시결정과 뒤이어 판결로서 긴급조치 제9호마저 위헌무효를 선언하기에 이르렀다(2012.8.31. 선고 2011재고합3·4·5·6 판결 등). 또한, 전주지방법원에서도 2012. 10. 16. 서울북부지방법원과 같이 '유죄의 근거가 된 긴급조치 제9호 자체의 위헌무효'를 이유로 재심개시결정을 하였다(2011재고합1). 이로써 적어도 법원에서는 긴급조치 중 인권탄압 목적의 처벌조항이 있는 긴급조치 제1·4·9호에 대하여 모두 위헌무효를 선언한 셈이다.

9) 민주공화당은 유효득표수의 48.8%를 득표하여 113석을 확보하였고, 제1야당인 신민당은 44.4%를 얻음으로써 89석을 확보하였다.

지난 2012. 8. 선고한 서울북부지방법원의 판결을 살펴본다.

서울북부지방법원은 2012. 7. 26. '유신헌법 철폐를 적은 플랑카드를 소지하고 반정부 시위를 하려고 한 혐의'로 1977년 유죄판결을 선고받은 피고인 임○○에 대한 긴급조치 제9호 위반 재심청구사건에서 '재심청구인에 대한 유죄선고의 근거인 긴급조치 제9호가 위헌무효인 이상 재심 대상 판결에는 형사소송법 제420조 제5호(유죄의 선고를 받은 자에 대하여 무죄를 인정할 명백한 증거가 새로 발견된 때)에서 정한 재심사유가 있다'고 재심개시결정을 하였다.

또한, 같은 법원은 2012. 8. 31 긴급조치 제9호가 그 발동요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 국민의 기본권을 침해한 것으로 긴급조치 제9호가 해제 내지 실효되기 이전부터 유신헌법에 위반되어 위헌이고, 현행헌법에 비추어 보더라도 위헌이어서, 피고인에 대한 공소제기의 근거가 된 긴급조치 제9호는 헌법에 위반되어 무효이므로 피고인에 대한 공소사실은 범죄로 되지 아니하므로 형사소송법 제325조 전단에 의하여 무죄 판결을 선고하였다(2011재고합6 판결, 같은 취지 2011재고합 3, 4, 5판결).

한편 위 북부지방법원의 판결문에서는 결론 부분에서 첨언하여 언급하기를, '논어 子路편에는 其身正이면 不令而行하고, 其身不正이면 雖令不從이라는 말이 있다. 이는 위정자가 바르면 명령을 하지 않는다고 하더라도 따르고, 위정자가 바르지 못하면 비록 명령을 한다고 하더라도 따르지 않는다는 말이다. 오늘 이 자리는 피고인 개인에게는 유신 시대의 기소내용이 무죄라는 것을 밝히는 자리이기도 하지만 피고인에게 유죄판결을 선고한 유신 시대가 폭압적인 야만의 시대였음과 아울러 그 야만의 시대가 종언을 고했음을 다시 한 번 확인하는 자리이기도 한다. 재판부로서는 과거에 선배 판사들이 피고인에게 유죄판결을 내린 사실에 대해 그들을 대신하여 사과하고, 민주주의를 향한 피고인의 열정과 헌신적인 노력에 대하여 무한한 경의와 찬사를 표한다.'고 소회를 덧붙이고 있다.

무엇보다, 지난 2009년 서울고등법원의 재심개시결정은 '사법경찰관이 피고인에 대한 영장 없는 불법체포 감금상태에서의 가혹행위를 가한 직무에 관한 범죄를 저질렀음에도 불구하고 확정판결을 얻을 수 없는 경우'이므로 형사소송법 제420조 제7호의 재심개시사유가 있다고 판단한 반면(2009재노19 피고인 오○○, 2009재노53 피고인 추○○), 이번 서울북부지방법원은 '유죄선고의 근거로 삼은 긴급조치 제9호가 위헌무효임을 새로이 밝혀주는 증거가 새로이 현출된 점'을 이유로 형사소송법 제420조 제5호의 재심개시사유가 있다고 판단하였다는 점에서(2011재고합6), 의의가

있다 할 것이다.

라. 민청학련 사건 등에 대한 판결

서울중앙지방법원(형사 제28부. 재판장 김상환)은 2012.9.6. 민청학련 관계자와 회합해 자금을 지원하고 내란을 선동하였다는 1974년 긴급조치 제1호와 4호 위반혐의로 징역 15년을 선고받고 수감되었던 박형규(89) 목사에 대하여 무죄를 선고하였다. 특히 공판검사가 무죄구형을 하면서 밝힌 장문의 소회는 아래와 같다[10].

'이 땅을 뜨겁게 사랑하여 권력의 채찍에 맞아가며 시대의 어둠을 헤치고 걸어간 사람들이 있었습니다. 몸을 불살라 그 칠흑 같은 어둠을 밝히고 가시밭길을 걸어 새벽을 연 사람들이 있었습니다. 그분들의 숭고한 희생과 헌신으로 민주주의의 아침이 밝아, 그 시절 법의 이름으로 그분들의 가슴에 날인했던 주홍글씨를 뒤늦게나마 다시 법의 이름으로 지울 수 있게 되었습니다.'

또한 당시 재판부는 '피고인과 그를 변호한 변호인뿐만 아니라 검사도 재판부의 판단과 동일했음을 밝힌다.'며 무죄를 선고하였다[11].

4. 재일동포 유학생 간첩단 조작사건

가. 박정희, 전두환 정권하 재일동포 간첩단 사건

'그때 그 사람'이라는 영화는 초반에 이런 대목이 나온다.

[재일동포들, 보안사가 걔들 간첩 만드는 것 완전히 식은 죽 먹기라니까. 이번에 남조선 가시면 고향소식 좀 전해주십시오. 그것은 지령사항이다. 그래서 그 인간이 입국하면 잠입, 친구의 고향에 내려가면 탐문, 그 일본행 비행기로 타고 돌아가면 탈출, 돌아와서 만나면 회합, 전화로 당신 고향 개고기 맛은 일품이야 라고 말하면 국가기밀누설이고, 그래서 보안사 애들이 김포공항에서 내내 매일 죽치고 있는 거야]

국방부 과거사 위원회의 보고서에 따르면 1970-80년대 간첩사건은 966건에 달하고,

10) 한겨레 2012.9.13.기사

11) 서울고등법원은 2012. 8. 26. 긴급조치 4호 위반으로 징역 10년을 선고받은 최○○씨에 대하여 무죄를 선고하였다(경향신문 20102.9.17).

그 중 재일동포 및 일본 관련 간첩사건은 319건이며 보안사가 73건을 수사한 것으로 밝혀졌다. 그러나 보안사는 당시나 현재에도 민간인에 대한 수사권은 없다. 말하자면 수사권이 없는 보안사는 재일동포 유학생을 망원을 동원한 '공작'을 통해 영장 없이 체포하고, 불법 구금상태에서 간첩을 '창작'하였다. 가지 않은 북한을 갔다고 김일성대학 건물과 약도를 그려야 했고, 일본에서 만났던 조총련계 친구는 북한공작원이 되었으며, 노동당 당원이 되었다. 전기고문, 물고문에 더하여 엘리베이터를 탔다는 증언이 잇따른다. 의자에 앉았는데 아래로 꺼지면서 칠흑 같은 어둠에 물소리가 흐르는 곳이었다. 이곳은 한강으로 바로 흘러가는 곳이다. 네가 말하지 않으면 산채로 갈아서 이곳에 뿌리면 그만이다. 너 하나 없어진다고 아는 사람은 조선반도에는 없다. 절대 공포, 절해의 고도. 서빙고 보안사 지하실에서 그렇게 재일동포 간첩은 창작되었다.

조작된 간첩사건을 송치 받은 검찰이나 재판을 담당한 사법부는 이들이 고문 받았다고 항변하거나 여러 정황에 비추어 고문에 의한 것이라고 파악되었음에도, 이를 무시하고 창작된 수사기록을 토대로 무거운 형을 선고하였다. 더욱이 참고인들의 진술 또한 오히려 피고인의 진술을 뒷받침하는 무죄의 증거임이 명백함에도 이를 유죄의 증거로 삼았다. 법원은 애써 의문을 품지 않고 '정찰제 판결'을 하였다.

나. 걸면 걸리는 막걸리 국가보안법사건 – 재일동포 사건

한국에 유학 온 자이니치는 대체로 20~30대의 재일동포 2세들이었다. 이들은 일본에서 나고 자라 한국어에 서툴 뿐만 아니라 한국의 국가보안법과 같은 무시무시한 법이 있다는 것도, 지령이 무엇이고, 간첩이 무엇인지도 몰랐다. 보안사에서 일본 조총련 인사가 한국에 잘 다녀오라고 하면 이것이 지령 수수라고 하자, 그때야 지령의 의미를 이해(?)했다고 한다. 특히 이들은 한국에 연고자가 없는 관계로 방어권이 취약하였다. 빈번히 검사는 접견금지조치를 통해 가족과 변호인의 접견조차 막았고, 결국 거의 1심 재판이 시작되면서 접견이 허용되는 등 치명적인 약점을 가지고 있었다. 당시 같이 서대문 형무소 등에서 구금되었던 반정부 양심수나 학생들은 이러한 재일동포들이 제일 불쌍하였다고 옛일을 기억하곤 한다.

재일동포 유학생 간첩단 사건으로 사형을 선고받은 이철 씨는 '재일동포 유학생 간첩조작 의혹사건은 한국의 분단과 재일동포 사회의 역사적 구조적 배경에 대한 이해와 조명을 기초로 파악되어야 한다.'면서 '분단 이후 민단과 총련이 분열되면서 동포사회에서 민족에 관한 관심과 통일운동은 순수한 의도와는 관계없이 이데올로기에

의해 단죄되어 왔다'고 비판하였다. 1970년대와 80년대에 걸쳐 대학생들의 저항에 직면한 유신정권과 이를 계승한 군사정권은 일본에서 유학 온 재일동포 모국 유학생들을 상대로 대대적인 간첩 사건을 만들어 발표하였다. 재일동포 유학생들은 일본사회의 민족차별 속에서 그리운 고국을 찾아왔지만, 이들을 반긴 건 보안사와 중앙정보부였다.

다. 재일동포 간첩단 형사 재심사건 – 구말모

재일동포인 구말모는 한일 청년학생교류 일본 방한단을 이끌고 한국을 방문 중 1971. 11. 9. 하숙집에서 보안사령부 소속 수사관들에게 영장 없이 체포되어 서빙고 분실에 연행되었고, 11. 20. 구속영장이 발부될 때까지 불법 구속되었다. 이 기간 동안 보안사 수사관들은 구말모를 서빙고 지하실로 끌고 가 폭행을 가하고, 발가벗긴 채 잠을 못 자는 고문을 하면서, '개죽음 당하지 않으려면 전향해서 우리에게 협조하라.'라는 협박과 강압적인 조사를 하였다.

이러한 고문에 의한 조사를 받은 후 구말모는 '1970년과 1971년 두 차례에 걸쳐 재일북한공작원 김명불상자의 지령에 따라 북한으로 탈출하였다가 국내로 잠입하여, 국가기밀을 수집탐지 하려던 중 1971. 11. 9. 검거됨으로써 미수에 그쳤다'는 혐의로 서울형사지방법원에서 국가보안법위반, 반공법위반죄로 1972. 5. 10. 징역 15년, 자격정지 15년을 선고받았다(71고합1139). 이후 피고인이 항소하였으나 1972. 9. 19. 항소 기각되었고, 피고인은 상고하였다가 1972. 10. 4. 이를 취하하였다.

2011. 7. 27. 재일동포 구말모는 서울중앙지방법원에 자신에 대한 국가보안법위반, 반공법위반의 유죄판결(서울형사지법 1972.5.10.선고 71고합 1139 판결)에 대하여 형사재심을 청구하였고, 법원은 피고인이 재심대상판결문상 '연행일인 1971. 11. 9. 부터 구속영장이 집행된 1971. 11. 20.까지 구속영장 없이 구금한 사실'을 인정하여, 재심개시를 결정하였고, 이어 2012. 7. 23. '검사가 제출한 일부 증거는 증거능력이 없고 나머지 증거들도 그대로 믿기 어렵거나 그것만으로는 피고인이 김명불상자가 북한 또는 조총련의 지령을 받은 자라는 사실을 알고 그와 접촉하여 이 사건 공소사실 기재 탈출, 잠입, 국가기밀누설, 간첩 미수의 범행을 저질렀다고 인정하기에 부족하다'고 하여 무죄를 선고하였다(2011재고합38).

이에 대하여 검찰은 사실오인을 이유로 항소를 제기하였으나, 항소심 법원은 2012. 9.28. 검사의 항소를 기각하였고(서울고등 2012노2574), 현재 검사의 상고로 대법

ùº äÁÉ)8 æ zA#¤× å sæ5 å êrw äw n È ± ±K
2¤ö @æ êrw ÀÁ äw,E€ Ìô sÀ4©Z s,! 'Ç¼#© œÇ
s sæ5 sÀ4© éÉ s,)8 zA w © éÇ± 9 « ó› œÇs
¼ ¸c© ñzÇÆÀ•‡ s, w ! 4Ç_› s, J £éÉ 4«…Ð Ø'
<¤×À ¼ gh! 4Çs ›÷£}ººÑ ©› 9h$ sÀ
4© éÉ M Ma- ¹4 æ bœÇ±› s, w ! 4Ç¼× »ÇJ
hÝ© éÉ ôwM Ma©› sæ5- Û ¹š© œÇs s, ¿Ð w 2
f* w æ 4h#˜ éÑ ©› M ••' h#¤ ›æ sæ5
- ¹ w c½É S2×

y ¥ù õ •A •jÑ"¹=a¹]}

a Ù*b Z Õ ö Ù

…§$å éŸ ê ®½õÀ .#$ -LÈ ÃœG ŸÁ£ 4
©› 4íå MM wM© éÇ± éÑ ag2 * 'ºæ JÜ× s ³šÇ¼
× 2S! nÆæ 4íå wM© éÉ ª)- , Á£ #¤s Ú éŸ ê-
wÑ<n© éÉ •ºÕ ²w4 © éÉ ,je ² (#¤× -æ ×#O ®
êÀ éÑ ag! |£Çº. ±Ç 'º 2‰Æ' < Í ²wa æ aÚÊ
2-s •(É× _› É³ „Ç§× ˜ÙKJ 2 5! nÆæ ª)©›À
wÑ|42-s $À 4íå wM! × É Ì pêÀ nÆ' #¤×

À 4íå wM ,- wM€ ,- wM £ wÑ|42 @Ø$
4íå MM wM! 1É×

£}hê À _ À 4íå MM 4¢ícå MM! É ~z#¤º
Çz»4 lº wM! ³•Ç¼s g• žwMa© qb¼ ,Û ð-@ £
ô Ÿ É ƒ¼ › ÇM× 2äæ Ìó ±hR Á, ±hR J c
#ƒê'žÑ -©› wô! Ÿs²Z #¤× 2 #ƒsJžÑ -

도3323판결). 8명에 대한 사형이 확정된 바로 그날, 이들 8명에 대해 비상고등군법회의 검찰부 검찰관의 형집행지휘 및 국방부 장관의 사형집행명령이 내려졌고, 그 다음 날인 4. 9 이들 8명에 대한 사형이 집행되었다.

이후, 유족들은 의문사진상규명위원회가 '소위 인혁당 재건위 사건은 재판과정에서 공판조서가 변조되고 피고인들의 변론권이 부정되는 불법이 있었고, 피고인들에 대한 피의자신문조서는 수사과정에서 고문과 협박에 의하여 조작되는 등 사건이 조작되었다'고 판단 한 것에 힘입어, 2002. 12. 10. 서울중앙지방법원에 재심을 청구하였다. 법원은 '피고인들은 이 사건으로 조사를 받기 시작한 1974. 4.경부터 공소가 제기된 같은 해 5. 27.을 지나, 또 다시 진술조서를 받은 같은 해 6. 초순경까지 사이에 서울 남산 소재 중앙정보부 6국 지하 보일러실 등지에서 조사를 받는 과정에서 중앙정보부 소속 수사관과 파견 경찰관들로부터 몽둥이(야전침대봉) 등으로 구타를 당하고 물고문, 전기고문 등을 받는 등 폭행 및 가혹행위를 당한 사실을 인정할 수 있다'라고 하여 2005. 12. 27. 피고인들에 대하여 재심개시 결정하였고, 이어 2007. 1. 23. 이들에게 '무죄'를 선고하였다(2002재고합6, 2003재고합5 긴급조치 1호,4호 위반, 국가보안법위반, 내란예비음모, 반공법위반).

그리고 사법살인이 저질러진 지 35년이 지난 후, 대법원은 긴급조치1호가 무효라고 선언한 전원합의체판결에서 인혁당 사건에 대한 과거 대법원판결(74도3323)을 대법관 전원일치로서 폐기한 바 있다(2010도5986). 결국 인혁당 재건위 사건에 대하여는 '무죄'라는 하나의 판결만 존재하는 셈이다.

나. 정수장학회 – 강압은 맞다. 하지만 돌려주지 않아도 된다?

정수장학회는 1962년 5·16 장학회로 설립되어 1982년 정수장학회로 명칭을 변경하였는데, 그동안 박정희의 측근과 친인척을 중심으로 운영되어 왔다. 2012년 현재 MBC 지분 30%(6만 주), 부산일보 지분 100%(20만 주), 서울 중구 정동의 경향신문사 부지 2,385㎡, 은행예금 200억, 주상복합아파트 1채 등 총 238억 6천만 원의 자산을 가지고 있다. 한편 정수장학회의 전신은 부일장학회인데, 5·16 이후 부일장학회의 소유권이 이전되는 과정에서 법률적·정치적으로 하자 없는 기업가의 헌납인지 아니면 권력의 강탈인지가 논란이 되고 있다. 특히 최근의 여당 대선후보와 관계에 비추어 이 사건이 더욱 부각되고 있다.

먼저, 국가정보원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회는 2004. 11 박정희 정권이 중앙정보부에 지시하여 부일장학회 설립자인 망 김지태를 구속한 뒤 처벌을 면해 주

는 조건으로 언론 3사의 주식과 기본재산인 토지 10만평을 헌납 받았고, 헌납한 재산이 5·16 장학회를 거쳐 정수장학회로 이어 오면서 사유재산처럼 관리되었다는 사실을 규명하였다(2005.7.22 발표).

또한 유족들이 진실·화해를 위한 과거사정리위원회에 의뢰한 진실규명신청사건에서, 진화위는 2007. 6. 4경 '① 국가재건최고회의 및 중앙정보부 관계가자 군법회의에서 회사 임원들과 함께 구속재판을 받고 있어 궁박한 처지에 놓인 망인에게 토지 및 망인 소유의 언론사 주식을 국가에 헌납할 것을 요구하여 재산을 헌납 받은 것은 공권력에 의하여 강요된 것으로 의사결정권 및 재산권을 침해한 것이다. ② 그러므로 국가는 그 재산을 원상회복함이 원칙이다. 국가는 헌납토지의 경우 부일장학회에 반환하고, 반환이 어려운 경우에 그 손해를 배상함이 마땅하다. ③ 헌납주식에 대하여는 정수장학회로부터 국가에 원상회복이 이루어지지 않을 경우 국가는 망인의 유가족들에게 그 손해를 배상함이 상당하다. ④ 국가는 법령에 의거 정수장학회가 특정집단이나 개인에 의해 운영되고, 보유 언론사 주식을 재단의 경비조달 수단으로 활용해 온 상황을 시정하는 등 적절한 조치를 취함이 상당하다'라고 진실규명 등의 결정을 하였다.

이에 대해서, 서울중앙지방법원은 2012. 2. 24. 김지태의 장남 등 유족들이 재단법인 정수장학회와 대한민국을 상대로 제기한 주식반환 청구소송에서 원고 패소판결을 내렸다.

서울중앙지방법원은 망인의 주식이 국가를 거치지 않고 곧바로 5·16장학회로 옮겨갔고, 기부승낙서에 5·16장학회가 수증인(취득인)으로 되어 있어 증여계약의 당사자는 국가가 아니라고 판단하고, 다만 주식의 증여가 국가의 강박에 의하여 이루어졌다는 점을 인정하면서도, 1962. 6. 20부터 이미 10년이 지나 취소권 행사기간이 도과하여 취소권이 소멸하였다고 판단하였다.[13]

그리고 부산고등법원은 2012. 9. 4자로 부일장학회 설립자인 김지태의 차남 등 유족들이 대한민국과 부산일보사를 상대로 제기한 진정명의회복을위한소유권이전등기 청구사건에서 원고패소 판결을 내렸다(부산고법 2011나9075).[14]

13) 한겨레 2012.2.24. 기사

14) 이하에서는 부산고등법원 판결에 나타난 사실관계를 살펴본다.
부일장학회는 1958.11.10. 장학사업 목적으로 부산지역 기업가이자 언론가인 망 김지태가 설립하였고, 망인은 부일장학회의 기본재산을 조성하기 위해 부산일대 토지 10만평을 매수하였다. 부일장학회는 한국문화방송, 부산문화방송, 부산일보 주식 100%를 가지고 있었다. 그런데 1961. 5·16 군사쿠데타 직후 군사혁명정부는 부정부패를 일소하고 사회분위기를 쇄신한다는 명분으로 부정축재

부산고등법원은 '망인의 증여의사표시 성립과정에 중앙정보부, 군 검찰관 등의 불법적인 강박행위가 개재되어 있었다고 하더라도 반사회질서의 법률행위로서 무효라고 볼 수 없고, 또한 강박에 의하여 의사결정을 스스로 할 수 있는 여지를 완전히 박탈당하였다고 볼 수도 없고, 망인에 대한 구속취소나 공소취소는 성질상 대가적인 재산적 이익으로 평가될 수 있는 것도 아니므로 공정성을 논하는 법률행위에 해당하지도 않는다. 다만, 강박에 의한 의사표시로 취소할 수 있는 행위에 불과한데, 1962. 6. 20.부터 10년의 경과할 때까지 증여행위를 취소하였다고 볼 증거가 없어 취소권은 이미 소멸하였다'고 판단하였다(부산고법 2011나9075).

그러나 망인 부정축재자로서 체포, 기소되어 항거할 수 없는 상태에서, 협박, 회유에 의하여 주식 등 재산을 처분하게 한 행위는 국가 공권력에 의해 조직적으로 범해진 반인도적 범죄에 해당할 뿐만 아니라 현재까지 그 유가족들의 고통이 상존하고 있으므로 소멸시효 제도 자체를 적용할 수 없다 것이다.

특히, '공무원에 의한 반인권적 범죄'의 경우 국가가 조직적, 계획적으로 심각한 인권침해를 하고 증거를 은폐하거나 조작할 가능성이 많고, 자진해서 그 위법을 문제삼거나 대응책을 마련하는 것은 좀처럼 기대하기 어려운 사정에 비추어 본다면, 이 사건과 같이 국가가 공권력을 이용하여 조직적으로 저지른 불법행위로 인한 피해자가 국가에 대하여 적시에 배상청구권을 비롯한 대응을 기대할 수 없는 경우에 해당하므로 시효제도를 적용한다 하더라도 권리행사를 할 수 없었던 객관적 사정 등이 있다 할 것이므로 피고의 소멸시효 항변은 권리남용으로서 허용될 수 없다 할 것이다.

처리요강을 발표하고 15명의 기업인에 대한 부정축재혐의로 수사를 개시하는데, 1962.3.27. 중앙정보부 부산지부는 부일장학회 이사와 임직원을 구속하고, 그해 4월 초에는 망인의 처를 관세법 위반혐의로 구속하고, 4.24.에는 일본에서 귀국하는 망인을 부정축재처리법위반, 외환관리법위반 등 혐의로 체포구금하였다. 당시 부산지부장 박○○는 야전복에 권총을 차고 와서 '우리 군이 목숨 걸고 혁명을 하였는데, 대한민국 모든 국민의 재산은 우리 것이다.'라고 겁을 주었고, 부산지부 수사과장 김○○는 '살고 싶으면 재산을 국가에 헌납하라.'고 요구하였다. 망인은 1962.5.10. 경남지구 고등군법회의에서 관세법위반, 국내재산도피방지법위반 혐의로 기소되어 같은 달 24. 징역7년을 선고받았다. 선고 다음날인 1962. 5. 25. 망인은 부산구치소를 방문한 국가재건최고회의 의장 법률고문 신○○가 요구하는 토지 10만평 및 언론3사 주식 전부를 국가에 헌납한다는 내용의 포기각서에 날인하였고, 중앙정보부는 신○○로부터 포기각서를 넘겨받아 5.28. 국방부로 증여토지 관련된 서류를 이송하였다. 망인은 1962. 6. 20. 부산계엄사령부 법무관실에서 법무부장관 고○○이 제시하는 부동문자로 인쇄된 증여토지들의 소유권이전등기에 필요한 '기부승낙서'와 언론3사 주식의 명의개서에 필요한 '기부승낙서'에 날인하였다. 그 후 군검찰은 그달 22. 망인이 죄과를 뉘우치고 국가재건에 이바지할 뜻을 표했다는 이유로 구속자 전원에 대한 공소를 취소하였고, 망인은 그날 고등군법회의의 공소기각 결정으로 석방되었다.

다. 장준하 선생 의문사 사건

- 높이14m, 경사75° 봉우리에서 추락하였다. 그러나 큰 외상은 없다. 추락사?

2012. 8. 광복절에 즈음하여 망치로 맞은 듯 두개골이 함몰된 유골 사진이 공개되었다. 유골의 주인공은 바로 1975. 8. 17 경기 포천 이동면 약사봉에서 추락사한 것으로 알려진 장준하(張俊河) 선생이었다.

장준하 (1918.8.27.~1975.8.17.)선생은 1944. 1. 학도병으로 입대하여 중국 주둔 일본군에 배속되자 그해 7월 일본군을 탈출, 중경 임시정부를 찾아가 광복군 장교로 복무하면서 국내진공작전에 참여하였다. 이후 1945. 11. 임정요인들과 함께 귀국하였고, 잠시 문교부 서기관으로 근무하다가 사직하고, 1953. 4. 잡지「思想界」를 창간하였다. 이후 장준하와 사상계는 1958. 8. 함석헌의 '생각하는 백성이라야 산다'는 글을 게재하는 등으로 이승만 독재를 비판하는 칼럼을 발표하고, 1960년 3·15 부정선거를 자행한 자유당 정권을 규탄하였다. 1961. 5. 16. 박정희 장군의 쿠데타가 발생하자 장준하 선생은 7월호 권두언에 '긴급을 요하는 혁명과업완수와 민주정치에로의 복귀'와 함석헌의 글 '5·16을 어떻게 볼까'라는 글로 조속한 민정이양을 촉구하였고, 1964. 3.에는 '한일회담의 문제점'을, 1965. 7.에는 '신을사조약의 해부'를 발표하면서 한일회담반대시위의 선봉에 섰고, 베트남전쟁 파병반대운동을 벌였다. 1967. 4. 6대 대선에서 윤보선 지지유세 중 박정희의 친일파와 남로당 경력을 언급하였다가 국가원수모독죄로 구속되었다. 1970. 5. 김지하의 '오적'을 실었다가 사상계는 폐간되었다. 1973. 12. 개헌청원운동본부를 발족하여, 헌법 개정 백만인 서명운동을 벌이다 긴급조치 1호 위반으로 수감되었다. 1975년 장준하 선생은 박정희 정권에 대항하는 거사 준비 중(당시 8. 20.자 두 번째 유신헌법철폐운동을 발표하겠다고 성명을 준비 중인 것으로 알려짐), 8. 17. 경기 포천 약사봉 아래 절벽에서 시체로 발견되었다.

장준하 선생의 사망 당시 의정부지청 담당검사는 사체검안결과 오른쪽 귀 뒤쪽 후두부가 함몰골절되어 추락사인 것으로 추정된다는 검안의사 조철구의 진술, 유일한 목격자인 김용환의 실족 진술을 근거로 추락사로 내사 종결하였다. 그러나 추락사임에도 불구하고 후두부골절 외에 다른 외상이 없다는 점에서 타살의혹이 제기되었다. 먼저 동아일보 장봉진 기자가 의문점을 제기하였다가 긴급조치 9호 위반(유언비어 날조·유포)으로 구속되었다.

1993. 민주당에서 '장준하 선생 사인규명 진상조사위원회'가 결성되어 조사가 이루어졌는데, 조사위원회에서는 장준하의 사인에 대하여 명확한 결론을 내리지는 못하

였으나, ① 추락지점이 경사 75도의 가파른 암벽이어서 장비 없이는 내려 갈 수 없는 곳이고, ② 시신이 발견된 암벽은 경사도를 볼 때 굴러 떨어지는 물체가 멈출 수 없는 곳이고, ③ 시신에는 외상이나 골절이 전혀 없고 휴대한 보온병과 안경도 깨지지 않았고, ④ 당시 시신을 검안한 조철구에 의하면 오른쪽 귀 뒤에 가로 세로 2㎝ 가량의 흉기로 찍힌 자국이 있고, 팔과 엉덩이에 주사바늘 자국이 있었다고 하고, ⑤ 사고 당시 유일한 목격자인 김용환의 정체가 불명하고(그는 사고 당일 4년 만에 갑자기 나타나 장비도 없이 산행에 합류하고, 이후 관련 진술이 계속 번복된다), ⑥ 관련자들은 한결 같이 사건의 진상에 대해 지금은 말할 수 없다며 침묵을 지키고 있다고 의문점을 제기하였다.

그리고 2002년의 의문사진상규명위원회는 장준하 선생이 타살되었을 가능성을 두고 재조사에 착수, ① 높이 14m, 경사 75도의 실물 지형모형을 통한 시뮬레이션 결과 대부분의 경우 두개골 함몰골절 이외에 다른 외상이 크게 동반됨을 확인하고(흉부, 팔, 다리에 심각한 손상 동반), ② 서울대법의학교실에서도 변사자의 손상 정도로 보아 자유낙하에 의한 추락한 손상으로 보기 어렵다고 감정한 것을 바탕으로 장준하는 사체 발견 장소에서 추락사 하지 않은 것으로 결론을 내렸다. 그러나 사고 당시 초동수사기록 및 변사기록이 부족하거나 이미 폐기되었고 국정원도 추가 자료가 없다고 하는 등, '정보기관 자료 미확보'를 이유로 '진상규명불능' 결정을 내렸다.

사고 당시가 장준하 선생이 예정한 거사일자로 불과 사흘 전에 사망에 이르게 된 점, 높이 14m 경사 75° 의 산봉우리에서 추락하였음에도 불구하고, 두개골 함몰 이외, 안경도 깨지지 않았고, 별다른 외상이 없었던 점, 시신에서 발견된 주사자국 등 정황상 단순한 추락사는 아닌 것으로 보인다. 다만 누가 왜 살해하였는지를 아직 가리지 못하고 있는 것에 불과한 것이 아닌가.

6. 과거사 청산 방안

가. 유신 시대와 과거사 청산

과거사 청산의 과제는 진상규명, 피해자 구제와 보상(배상), 명예회복, 가해자의 처리, 국가의 조치, 역사기술, 기념사업 등을 포괄하는 개념이라 할 것이다.[15] 과거사

15) 2012.10.20. '유신체제와 재일동포 유학생 간첩단 사건의 진실과 의미 토론회'. 안병욱 '한국의 과거사 정리와 재일교포 조작간첩 문제' 7면 참조

청산의 측면에서 본다면 현재 유신, 긴급조치 사건을 비롯한 박정희 군사정권하의 국가권력에 의한 피해는 진화위의 노력에도 불구하고 구체적이고 개별적인 피해의 진상이 밝혀지지 않고 있다.

특히 긴급조치 위반이나 기타 인권침해 판결을 받은 사례 외에도 영장 없이 체포되어 불법 구금되었다가 이런 저런 사유로 풀려났던 많은 피해자들이 있고, 아직도 세상을 향해 드러내지 않은 피해자들 또한 있다. 물론 일부 긴급조치 무죄판결, 인혁당 및 재일동포 사건에 대한 무죄판결에도 불구하고 아직도 유신긴급조치 시대는 과거사 청산의 첫 매듭인 진상규명의 자리에 서 있는 것이다.

나. 유신긴급조치 피해 등 과거사 청산 방안

현행 법 체계에 의하더라도 긴급조치 위반에 따른 판결이나 국가권력에 의한 인권침해사건에 대해서는 형사재심인 경우 그 판결을 무효로 하고 형사보상, 손해배상 등을 청구하거나 판결에 의하지 않은 경우에는 국가배상청구를 통한 사법적인 방법이 가능하다. 그러나 이러한 절차는 피해자 개별적인 청구에 의하여야 하고, 다행히 긴급조치사건의 경우 헌법재판소에서 위헌결정이 내려져 재심절차가 간이하게 진행되어 무죄가 선고될 수 있다 하더라도 또다시 국가를 상대로 국가배상 청구소송을 제기하여야 하는 절차, 비용 등의 난제가 있다. 특히 국가배상청구소송은 단순한 긴급조치위반이 아닌 불법체포, 불법 구금 등에 의한 경우에는 이를 입증하는 문제와 시효 등의 문제가 남아 있다.

따라서 사법부에 의한 지난한 절차보다도, 또한 유신긴급조치에 의해 과거 입법부가 철저히 유린했던 잘못된 역사를 바로 세운다는 측면에서, 독일이 1998년 제정된 형사재판에서 과거 나치 하의 판결을 포괄적으로 무효화하였던 전례(1998.8.25 제정, 2002.7.23 개정)[16], 그리고 우회적이고 비용, 입증, 시간 등의 어려운 사법적 해결

16) 긴급조치의 위헌성과 피해자 명예회복 방안에 대한 토론회. 2007.3.28. 진화위. 김선택 '유신 헌법.긴급조치의 불법성과 그에 근거한 불법판결의 청산'. 58면 이하 인용
제1조(나치불법판결의 파기) 이 법률을 통하여 1933년 1월 30일 이후에 국가사회주의 불법체제를 관철시키고 유지시키기 위하여 정의의 기본사상에 위배하여 정치적 군사적 인종적 종교적 또는 세계관상의 이유로 내려진 형사법원의 유죄결정은 파기된다. 이러한 결정을 대상으로 하는 절차도 중단된다.
제2조(용어의 정의) 제1조의 의미상 결정이라고 함은 다음 각 호의 결정을 의미한다.
1. 민족재판소의 결정
2. 즉결처분재판소의 설치규정(1945.2.15)에 의하여 설립된 즉결처분재판소의 결정
3. 별지에 열거된 법령에 기초한 결정(60개 법령 열거)
제3조(전부 또는 일부 파기)

방식보다는 일괄적이고 간이하게 입법적으로 해결하는 것이 필요하다. 물론 다른 여타 과거사 피해사건과의 형평성의 문제 등의 우려 또한 없지 않으나, 긴급조치 피해사건을 비롯하여 일정한 피해의 유형이 특정가능하고, 피해자 숫자의 제한성, 입증의 상대적 용이한 경우에는 보다 적극적인 입법적 해결이 바람직하다 할 것이다.

사법부를 포함한 국가권력의 불법적 행사에 의한 유죄판결을 무효화하는 방안은 법률로서, ① 일괄적인 무효를 선언하고 곧바로 재심절차 없이 아울러 일괄적인(일정한 조건하에) 배상(보상) 및 명예회복 등을 규정하는 방식[17], ② 일괄적인 무효를 선언하고 개별적인 재심절차[18]와 배상(보상), 명예회복 등을 하는 방식(5.18 관련법률), ③ 현행법 하에서 재심 청구권을 인정하고, 배상(보상), 명예회복 등을 하는 방식 등으로 구별할 수 있을 것이다.

그러나 사법부가 내린 판결을 입법부가 법률로서 무효화하는 것이 권력분립에 반하지 않는가 하는 문제는 기본적으로 남아 있다. 司法府(사법부)가 司法部(사법부)였던 시절의 판결을 이제 와서 司法府(사법부) 판결이라는 전제하에서 권력분립을 논하는 것 또한, 사법심사를

① 결정이 다수의 형벌규정의 위반을 이유로 하고 동시에 제1조 제1문의 (파기)요건이 제2조와 관련해서도 결정의 일부에만 존재하는 경우에는 제2조와 관련해서도 제1조 제1문의 (파기)요건을 구비한 결정 일부가 부차적인 의미에 머물지 않는 경우에는 결정은 전체가 파기된다.
② 사태의 성질상 제1항의 요건이 구비되었는지가 의문스러운 경우에는 행위자에게 보다 유리하게 해석되어야 한다.
제6조(파기신청)
① 신청이 있는 경우에는 검찰청은 판결이 파기되었는지 여부를 확인한다. 그에 대하여 검찰청은 증명서를 발급한다. 신청권자는 유죄선고를 받은 자, 그가 사망한 경우에는 그의 직계 친척과 인척, 그의 형제자매, 배우자, 반려자이다. 신청권자가 사망하거나 그의 체류지가 알려지지 않는 경우에는 검찰청은 정당한 이익이 있다면 직권으로 확인결정을 내려야 한다.
② 제1조에 예시된 결정이 나오게 된 절차를 개시한 검찰청이 관할한다. 검찰청의 소재지에 독일의 관할권이 미치지 않거나 검찰청이 정해지지 않는 경우에는 행위시점에 관련인의 주소를 관할하는 검찰청이 관할한다. 검찰청의 소재지에 독일의 관할권이 미치지 않거나 다른 이유로 검찰청이 정해지지 않는 경우에는 관할검찰청을 연방법원이 정한다. 검찰청은 연방중앙범죄기록소에 판결파기의 확인사실을 통보한다.
제7조(부가형과 부대결과) 판결의 파기는 모든 부가형과 부대결과도 포함한다.
제8조(연방중앙범죄기록부상의 기록) 제6조에 따라 파기가 확인된 판결에 대하여 연방중앙범죄기록부상의 기록은 삭제된다.

17) 김선택. 전게서,60면. '긴급조치판결을 법률로써 일괄적으로 (불법)무효화(또는 자동파기)하는 방식이 국회가 법원의 판결을 무효화하는 것으로 권력분립에 반한다는 비판이 있을 수 있지만, 현행법상 사법기관인 헌법재판소도 입법부가 제정한 법률을 위헌으로 판단해 무효화할 수 있는 점, 독일에서도 사법부의 판결을 무효화한 입법사례가 있는 점 등에 비추어 가능하다고 보아야 할것'이라고 주장한다.

18) 개인이 재심청구를 통해 해결하는 방안은 개인의 자력구제의 한계, 입증 및 사망 등의 경우의 문제, 그리고 단 1412건이라는 대상 판결을 형사재심을 통해 무죄를 선고하는 경우의 개인의 비용 경제 뿐만 아니라 사법부의 불필요한 부담 등을 고려하여야 할 것이다.

배제한다는 유신헌법 및 긴급조치규정에 매여 위헌심사조차 하지 않았던 그 역사를 반복하는 것은 아닌지 의문스러울 뿐이다.

7. 마치며

우리의 과거사는 동학혁명에 대한 외세를 등에 업은 국가권력의 탄압, 그리고 일제와 해방 후 군사독재정권을 거쳐 현재에 이르기까지 미완의 과제로 남아 있다. 과거사는 정치권력이 몇 번을 바뀌어도 올바르게 해결되지 않은 채, 정치권력 내지 집단의 이념적 잣대에 의해 좌절되고 왜곡되어 왔다. 과거사 청산은 미래를 향한 결단이다. 과거를 어떻게 해결하였는가, 그리고 과거를 어떻게 해결하려 하는가는 어떤 미래를 열 것인가, 어떠한 사람들의 세상을 꿈꾸는가를 보여주는 중요한 기준이 될 수밖에 없다.

긴급조치 제1호가 발령된 1974.1.8로부터 벌써 38년의 세월, 그리고 소위 유신 시대, 긴급조치 시대가 막을 내린 지도 32년의 세월이 지났지만, 아직도 유신의 망령은 살아 있다. 그들이 산업화 세력으로 위장하고, '다 지나간 일'로 치부하는 것, 그것만으로도 살아남은 자들의 몫이 무엇인가를 말해준다. 두 개의 판결이 존재하든지, 시효로 국가배상 청구권 등이 소멸한다 하더라도 이는 사법부의 '사실'이고 '판단'일 뿐 과거사 청산이 종료된 것이 아니며, 진실은 여전히 존재하기 때문이다.

토론문 :
당사자주의의 문제점

2012 한국인권보고서

김동춘 (성공회대 사회과학부 교수)

유족은 이 사건의 최대의 피해자이고, 조사과 진실규명 결정, 위령사업이나 기념사업에 중요한 주체로 참여해야 맞지만, 유족이 그 사업 직접 운영해서는 곤란하다. 왜냐하면 유족은 가족의 죽음에 대해 원인을 밝혀야할 의무가 있고, 또 죽음이 확인되면 집에서 제사를 지내야 하지만 그 사건의 발생과 해결 과정은 유족 가족에게 국한된 의미를 갖는 것이 아니라 국가적 지역차원의 의미를 갖고 있기 때문이다. 즉 사건 자체는 철저하게 공적인 성격을 갖고 있기 때문에 피해자의 신원 확인, 명예회복, 보 배상, 기념사업 모든 과정에서 유족의 입회, 참여, 이의신청, 방향 제시 등 유족의 목소리가 반영되기는 해야 하나 유족이 공적 사업의 당사자가 될 수는 없기 때문이다.

그래서 위원회 조사관이나 위원으로 유족 대표가 들어오는 문제도 곤란하다. 나는 직원 선발 과정에서 이런 문제에 부딪친 적이 있었다. 유족 중에 조사관이나 위원 이상의 전문가가 있을 수 있고, 유족 중에 직원 이상으로 행정에 정통한 사람도 있다. 그렇다고 해서 그들이 조사와 행정을 직접 담당할 수는 없는 일이다. 재판에서도 제척사유, 기피신청이라는 것이 있다. 이해당사자가 재판에 개입하면 안 된다. 이명박 정부 들어서도 사학분과위원회라는 조직에는 사학재단 소송을 담당하는 변호사가 위원으로 들어왔다. 한편에서는 위원 자격으로 사학 비리에 대해 판정을 하고 다른 편에서는 변호사로 그 사건 수임을 한다. 정말 후안무치한 일이다. 그래도 이 점에서 두 번의 민주정부는 원칙을 지키기 위해 노력했다고 생각한다. 이전 오랜 군사독재와 이명박 정부는 이러한 기본적인 것을 지키지 않는 일이 수없이 많았을 것이다.

이것은 피해자에게만 해당되는 것이 아니라 가해 측도 마찬가지다. 위원구성에서도 이런 문제가 제기된 적이 있었다. 제주 4.3 위원회 설립당시에 가해 측인 국방부 측에서 위원으로 들어와 사사건건 조사와 결정을 거부한 사례가 있었다. 복지 수급자 심사에 복지 대상자가 심사위원으로 들어갈 수 없고, 독립유공자 심사에 독립운동가가 들어갈 수 없는 것과 마찬가지다. 피해자 심의 과정이나 가해자 규명에도 희생자와 가해자가 들어와서는 안되고, 국가의 기념, 기억 사업에도 유족이 직접 담당해서는 안될 것이다. 나는 당사자주의는 조사 등 과거청산 사업이 피해야할 첫 번째 원칙이라고 보았다. 그런데 일부 과거사 관련 위원회에는 유족들이 위원으로 들어가 있는 경우가 있었다. 그러나 그것에 대해서는 누구도 비판하기 껄끄러워하였다. 그것은 과거청산운동의 대의를 크게 손상시킬 수도 있는 일이었다. 각 부처의 공무원들도 그것이 부적절하다는 것을 알았을 것이다. 그런데도 그들은 말하지 않았다. 한맺힌 유족들과 싸워봐야 시끄럽기만 하고, 자기들 개인에게도 별로 득이 되지 않는

다고 생각했기 때문이었을 것이다.

우리 위원회에서는 그런 일은 별로 없었으나 유사한 경우가 있었다. 유족회 측에서 위원회 예산의 일부를 유족회 활동에 쓸 수 있는지, 전국 위령제 예산을 지원받을 수 있는지 물어오기도 했고, 위원회 공간을 유족회 모임 장소로 쓸 수 있는지 직원들을 통해 타진해 오기도 했다. 실제로 재정적 여건이 어려운 유족회 입장에서 다른 경우는 그렇게 해 왔기 때문에 그들도 그 정도는 할 수 있지 않나 생각했을 수도 있다. 그러나 예산 지원 문제는 있을 수 없다고 생각했다. 그래서 나는 "그렇게 되면 유족회가 정부와 야합하는 것이 됩니다.", 예산지원을 받으면 "유족회가 우리 위원회 활동에 불만이 있어도 항의할 수 없습니다.", "민원인이 정부의 편의를 이용해서는 안 되는 것입니다. 어용이 되는 것입니다."라고 직접 설득을 하거나 직원을 통해 전달을 했다.

과거청산 작업이 당사자주의로 흐르게 되면 국민을 배제하고 유족과 국가가 부당하게 야합하는 일이 발생한다. 그런데 정치권력이나 관료들은 이런 문제를 언제나 피해당자의 문제로 제한시키려 한다. 물론 피해 당사자가 생존해 있다는 것은 과거청산의 정당성과 설득력을 배가시킨다. 그러나 당사자주의는 당사자가 아닌 사람에 대한 피해는 은폐되어 버린다. 정치세력은 당사자만 설득하면 문제가 해결된다고 생각한다. 그래서 개인 차원의 보상조치를 통해 사건을 마무리하려 한다. 여기서 정치적 의도와 당사자의 절박함이 만나서 미봉의 조치가 이루어진다. 그러나 이러한 정치적 이해에 의해 추구된 덮어버리기 과거청산은 반드시 역풍을 맞게 되고, 또 다른 갈등을 예비하게 된다. 당사자주의는 피해를 개인화시키고, 피해를 주로 돈과 바꾸는 일로 나타난다. 결국 보상 문제가 손쉬운 해법인데, 그게 바로 유족에게는 덫이 될 수 있다. 보상은 국가의 책임을 희석시키고 피해를 개인화시키는 일이다. 학살사건의 최대 피해자는 유족이지만, 사회 일반도 피해자다. 그런데 국가는 사과 대신 처벌대신 보상으로 입을 막으려 한다. 진실규명 없는 보상조치는 5.18부터 시작되었는데, 화합으로 이루어진 그 보상은 5.18의 정신 자체를 실종시켰다. 그리고 수많은 사회적 피해를 배제하고 유족과 국가 간의 일대일의 문제로 만들어 버렸다. 이렇게 이루어진 보상액가지고서는 유족의 상처를 제대로 치유하지도 못하고 망가진 관계를 회복시키지도 못한다. 보상은 다른 가치를 밀어낸다. 보상이 진행되면 운동의 대의가 실종된다. 마찬가지로 유족이 보상을 받는 순간, 유족들의 망가진 인간 존엄성 문제는 더 이상 거론되지 않는다.

책임지지 않는 국가, 사과하지 않는 국가는 언제나 이러한 보상이라는 사탕발림으로

유족들의 모든 요구를 잠재우려 한다. 경제적 사정이 어려운 유족들은 그들의 요구에 굴복을 하게 된다. 그리고 돈 몇 푼으로 그들이 입었던 모든 피해를 맞바꾸어 버린다. 이렇게 주어진 돈은 쥐약이다. 그러나 가난한 유족들은 그 쥐약을 거부할 여유가 거의 없다. 사실 국가가 잘못을 인정하면 보상이 아니라 배상이 되어야 한다. 설사 보상이 되더라도, 그에 합당한 국가의 사죄가 선행되어야 한다. 그리고 보상은 개인 차원이 아닌 사회적으로 진행되어야 한다. 유족이 아닌 제3자가 입은 피해에 대해서도 국가는 조치를 취해야 한다. 모든 돈에는 꼬리표가 달린다. 참으로 어려운 일이지만, 그것을 직시할 필요가 있다.

나는 이 유족들의 모습을 통해 한국의 피억압세력 일반의 모습을 보았다. 그리고 한국의 억울한 세력의 모습은 바로 한국사회의 모습, 즉 냉전과 분단 체제 하에서 힘겹게 생을 도모해온 한국인들의 모습이었고 곧 한국 사회, 한국 시민사회의 맨 얼굴이었다. 그들의 모습은 나의 모습이었고, 곧 우리 지식인의 책임 영역에 속한 것이었다. 힘 있는 자들의 모습이 부정적으로 그들에게 투영되어 있었다. 돈 있고 힘 있는 자들이 배려와 아량이 있어야 하는데 그러지 못하니 힘없는 사람들은 그것에 맞추어 사느라 더 힘들다. 그러나 그 모든 부정적인 모습을 그냥 이해만 해주고 넘어가기에는 문제가 좀 심각했다.

원래부터 나는 정부 공무원이 아닌 학자였고, 또 기본법 통과를 위해 일해 온 활동가로서 나는 위원회 설립초기부터 시민사회라는 화두를 계속 잡고 있었다. 이 모든 성과는 결국 시민사회로 귀착되어 시민사회의 활성화에 기여해야 한다는 것이 내 생각이었다. 유족이 피해자 의식에서 벗어나 사회적 주체가 되고, 진실규명 결과가 시민사회에 공유되고 집단적 기억으로 자리 잡고, 재발방지를 위한 시민사회의 역량강화에 기여해야한다는 것이 내 생각이었다. 그것은 우리사회에서의 공공성 회복 문제라 보았다.

상당수의 유족은 보상과 배상에 관심이 있고, 관련 정부기구는 돈 몇 푼으로 이들의 입을 막고 제대로 사과는 하지 않으려 하고, 관료들은 공직 정부 조직 외에 특별 위원회가 생겨서 그 중 보직 제대로 못 받은 사람들 승진 대기실로 활용되면 좋아하고, 언론은 과도하게 정치화되어 약점이 있으면 때리는 데만 관심이 있고, 정치가들은 이 사안이 국회 내 자신의 입지 강화 특히 재선에 도움을 주면 움직이지만 그렇지 않으면 거의 무관심하고, 학자들은 이것을 통해 연구 용역거리 생기거나 새 자료가 나오면 관심을 보이지만 평소에 이런 문제 의 제기나 해결에 개입하지 않으려 한다. 변호사들은 이 사건 진실규명 결정 이후 소송 사건이 생기면 그것을 중심으로

사건을 본다. 사회의 모든 이가 자신의 이해를 중심으로 움직이는데 유족들보고 너무 이기적인 태도를 보이지 말고 공공적 태도를 취하라 말할 수 있겠는가? 누가 그들을 비판할 자격이 있단 말인가?

자. 그러면 이제 누가 나서서 유족의 문제를 공적 차원에서 제기하는 주체가 될 수 있겠는가? 누가 이 문제를 끌어안아 국가와 사회의 미래를 위한 사안으로 취급하면서 그 성과를 사회의 것으로 만들 것인가?

이렇게 보면 공익적 차원에서 이 사안을 물고 늘어질 주체는 없는 셈이다. 그런데 이러한 사건의 발생조차 모르고, 그 의미조차 한 번도 생각해 보지 못하는 시민들은 오늘도 공권력의 피해자가 된다. 그들은 공권력으로 피해를 당하고 나면 마치 자신이 처음으로 그러한 사건을 겪은 것으로 충격을 받고, 울부짖으며 호소한다. 지금시대에 학살 고문과 같은 심각한 인권침해는 없다고 하더라도, 공권력에 의해 부당한 인권침해를 당하는 일은 지금도 계속된다. 이명박 정부의 민간인 사찰 건, 촛불시위 참여자들에 대한 무차별적인 구속과 보복적인 조치, 용산참사, 파면당한 공무원, 대통령 욕했다가 기소된 군인 등이 대표적이다. 경찰과 검찰은 유신시절, 5공 시절에 그랬듯이 지금도 정치권력의 하수인 노릇을 톡톡히 하고 있다. 그런데 학살과 고문은 과거사가 되어버려 기억 속에 남아있지 않다. 과거의 공권력 피해자들은 오늘의 공권력 피해자들과 전혀 일면식도 없고, 그들이 같은 일을 겪었다는 의식도 없다. 어찌할 것인가?

제 3 부
2012년
디딤돌, 걸림돌
판결 선정

1. 디딤돌/걸림돌 판결 선정 경과

올해도 작년과 마찬가지로 민변과 경향신문이 공동으로 2012년 10대 디딤돌·걸림돌 판결의 선정을 기획하였고, 공정하고 객관적인 선정을 위해 내·외부의 전문가들로 선정위원회를 구성하였다. 위원장은 민변 부회장인 이유정 변호사가 맡았고, 서강대 임지봉 교수(헌법), 서강대 이호중 교수(형사법), 한양대 강성태 교수(노동법), 경향신문 유정인 기자, 새사회연대 신수경 공동대표, 참여연대 이진영 간사, 민변 사무총장 김도형 변호사, 민변 사무차장 김종보 변호사가 위원으로 참여하였다.

민변의 13개 위원회와 민변 회원, 그리고 선정위원들은 2011. 12.부터 2012. 11.까지 선고된 판결들을 대상으로 과거사 청산, 교육·청소년, 국가보안법, 노동, 민생·경제, 사법, 소수자, 언론, 여성인권, 정보공개, 표현의 자유, 환경 등의 분야별로, 인권 증진에 기여한 디딤돌 판결 후보로 34개의 판결을, 인권 옹호에 역행한 걸림돌 판결 후보로 23개의 판결을 각각 추천하였다. 선정위원회는 후보로 올라온 57개의 판결들 중에서 사회적 의미와 파장이 큰 판결을 추려 10대 디딤돌/걸림돌 판결을 선정하였는데, 올해는 인권의 디딤돌/걸림돌로 상당히 의미 있는 법원 판결과 헌재 결정들이 많이 선고되어 10대 판결을 선정하는 데에 매우 힘들었다.

최고의 디딤돌 판결로 일본 기업의 한국인 강제징용자에 대한 손해배상책임을 인정한 대법원 판결(대법원 2012. 5. 24. 선고 2009다22549 판결)과 인터넷 실명제에 대한 헌법재판소의 위헌 결정(헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌마47, 252(병합) 결정)이 끝까지 경합하였는데, 작년에 최고의 디딤돌 판결로 인터넷상 표현의 자유를 과도하게 규제하던 전기통신기본법에 대한 헌법재판소의 위헌 결정이 선정된 점 등을 고려하여 올해는 최고의 디딤돌 판결로 위 대법원 판결을 선정하기로 힘겹게 의견을 모았다. 이에 비해 최악의 걸림돌 판결로 기업 전체의 경영실적이 흑자를 기록하고 있음에도 불구하고 정리해고의 긴박한 경영상 필요성을 인정하여 정리해고를 위법하다고 판단한 원심 판결을 파기한 대법원 판결(대법원2012. 2. 23. 선고 2010다3629 판결 – 콜텍 정리해고 사건)을 선정하는 데에는 선정위원들의 의견이 비교적 쉽게 일치되었다.

10대 디딤돌 판결로 선정되지 못한 가장 아까운 판결로는 검찰의 과도한 이메일 압수·수색에 대한 국가의 손해배상책임을 인정한 서울중앙지방법원 2012. 9. 11. 선고 2010가단407243 판결이 꼽혔다. 그리고 노조법상 교섭창구단일화 제도가 소수 노조의 단체교섭권을 침해하지 않는다고 합헌 결정을 한 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고

2011헌마338 결정은 10대 걸림돌 판결로 선정되는 것을 가까스로 면하였다.

이명박 정권 5년 동안 한국의 인권 상황은 계속 악화되었다. 그럼에도 불구하고 사법부는 행정부를 견제하여 인권을 옹호하고 법치주의를 확립해야 할 기본적 책무를 망각한 채 여전히 인권의 걸림돌 판결을 내놓고 있다. 10대 걸림돌 판결로까지는 선정되지 않았으나, 2개의 대법원 전원합의체 판결이 걸림돌 후보 판결로 올라온 점에서 대법원의 보수화 경향을 느낄 수가 있다. 하지만 인권을 추구하는 우리 사회의 끊임없는 노력으로 말미암아 여러 가지 분야에서 매우 의미 있는 디딤돌 판결이 나올 수 있었던 것은 참으로 소중한 결과라고 할 것이다.

2. 10대 디딤돌 판결

가. 최고의 디딤돌 판결

일제강점기에 강제징용된 한국인을 강제노동에 종사시킨 일본국 회사의 한국인 강제징용자에 대한 손해배상책임을 인정한 대법원 판결

(1) 판결의 내용

사건번호	대법원 2012.5.24. 선고 2009다22549 판결
재판부	대법관 이인복(재판장) 김능환(주심) 안대희 박병대
판결요지	[1] 일제강점기에 국민징용령에 의하여 강제징용되어 일본국 회사인 미쓰비시중공업 주식회사(이하 '구 미쓰비시'라고 한다)에서 강제노동에 종사한 대한민국 국민 갑 등이 구 미쓰비시가 해산된 후 새로이 설립된 미쓰비시중공업 주식회사(이하 '미쓰비시'라고 한다)를 상대로 국제법 위반 및 불법행위를 이유로 한 손해배상과 미지급 임금의 지급을 구한 사안에서, 대한민국 법원의 국제재판관할권을 인정한 다음, 갑 등이 미쓰비시를 상대로 동일한 청구원인으로 일본국에서 제기한 소송의 패소확정판결(이하 '일본판결'이라고 한다) 이유에는 일본의 한반도와 한국인에 대한 식민지배가 합법적이라는 규범적 인식을 전제로 하여 일제의 국가총동원법과 국민징용령을 한반도와 갑 등에게 적용하는 것이 유효하다고 평가한 부분이 포함되어 있는데, 대한민국 헌법 규정에 비추어 볼 때 일제강점기 일본의 한반도 지배는 규범적인 관점에서 불법적인 강점(强占)에 지나지 않고, 일본의 불법적인 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다고 보아야 하므로,

	일본판결 이유는 일제강점기의 강제동원 자체를 불법이라고 보고 있는 대한민국 헌법의 핵심적 가치와 정면으로 충돌하는 것이어서 이러한 판결 이유가 담긴 일본판결을 그대로 승인하는 결과는 그 자체로 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 어긋나는 것임이 분명하므로 우리나라에서 일본판결을 승인하여 효력을 인정할 수 없는데도, 이와 달리 본 원심판결에 법리오해의 위법이 있다고 한 사례. [2] 일본법을 적용하게 되면, 갑 등은 구 미쓰비시에 대한 채권을 미쓰비시에 대하여 주장하지 못하게 되는데, 구 미쓰비시가 미쓰비시로 변경되는 과정에서 회사의 인적·물적 구성에는 기본적인 변화가 없었음에도, 전후처리 및 배상채무 해결을 위한 일본 국내의 특별한 목적 아래 제정된 기술적 입법에 불과한 회사경리응급조치법과 기업재건정비법 등 일본 국내법을 이유로 구 미쓰비시의 대한민국 국민에 대한 채무가 면탈되는 결과로 되는 것은 대한민국의 공서양속에 비추어 용인할 수 없으므로, 일본법의 적용을 배제하고 당시의 대한민국 법률을 적용하여 보면 구 미쓰비시와 미쓰비시는 실질적으로 동일성을 그대로 유지하고 있는 것으로 봄이 타당하여 법적으로는 동일한 회사로 평가하기에 충분하므로, 갑 등은 구 미쓰비시에 대한 청구권을 미쓰비시에 대하여 행사할 수 있다고 한 사례. [3] 적어도 갑 등이 대한민국 법원에 위 소송을 제기할 시점까지는 갑 등이 대한민국에서 객관적으로 권리를 사실상 행사할 수 없는 장애사유가 있었다고 보아야 하므로, 구 미쓰비시와 실질적으로 동일한 법적 지위에 있는 미쓰비시가 소멸시효의 완성을 주장하여 갑 등에 대한 불법행위로 인한 손해배상채무 또는 임금지급채무의 이행을 거절하는 것은 현저히 부당하여 신의성실의 원칙에 반하는 권리남용으로서 허용될 수 없는데도, 이와 달리 본 원심판결에 법리오해의 위법이 있다고 한 사례.

(2) 최고의 디딤돌 판결 선정 이유

위 대법원 판결은 우리의 헌법 정신에 비추어 일제의 식민지배가 불법적인 강제점령임을 인정한 최초의 판결이다. 또한 제헌헌법 전문과 부칙 제100조(현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다)를 적극적으로 해석하여 일제강점기 일본의 한반도 지배로 인한 법률관계 중 대한민국의 헌법정신과 양립할 수 없는 것은 그 효력이 배제된다고 판단하고, 따라서 강제동원의 근거인 일제의 국민총동원법과 국민징용령이 제헌헌법 부칙 제100조에 따라 효력이 없다고 선언하였다. 그리고 한일청구권협정 해석 문제와 관련하여 '일본의 국가권력이 관여한 반인도적 불법행위

나 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권은 청구권협정에 의하여 해결된 것으로 볼 수 없다'고 판단하여, 일본 전범기업의 강제동원 및 강제노동에 따른 손해배상 책임을 '식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권'으로 봐서 이들 피해자의 손해배상청구권이 한일청구권협정으로 소멸한 것이 아님을 천명하였다. 이로써 강제동원 피해자들이 일본전범기업을 상대로 한국 법원에서 피해 구제를 받을 길이 열리게 되었으며, 1965년 한일 국교정상화 이후 거의 50년이 되어 가는 시점에서 한국과 일본 사이에 제대로 청산하지 못한 식민지 지배 문제를 해결하기 위하여 한일기본조약과 한일청구권협정을 개정하거나 아예 폐기하고 새로운 한일 관계의 정립의 필요성을 일깨워준 판결이다.

이러한 이유로 위 대법원 판결을 2012년 최고의 디딤돌 판결로 선정하였는바, 우리 사회에서도 제헌헌법 부칙 제100조의 취지를 새로 인식하여 아직도 남아 있는 일제 잔재를 청산하기 위해 다방면의 노력이 필요한 시기에 대법원에서 선고한 매우 의미 있는 판결로 평가된다.

나. 그 밖의 10대 디딤돌 판결 (무순위)[1)]

(1) 한미FTA 정오표 정보공개 청구를 인용한 서울행정법원 판결

(가) 판결의 취지

한미FTA 정오표는 정보공개법 제9조 제1항 제2호 소정의 비공개대상 정보로 볼 수 없으므로, 원고의 정보공개 청구를 거부한 비공개 처분은 위법하다고 판단한 사례.

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	서울행정법원 2011.12.2. 선고 2011구합20314 판결
재판부	이인형(재판장) 정재희 손 철
판결요지	**[1]** 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법과 동일한 효력을 갖게 되므로(헌법 제6조), 헌법은 정부의 조약체결권에 대한 입법적 통제를 위하여 한미FTA 협정과 같은 입법사항에 관한 조약에 국회의 비준동의권을 인정하고 있다(헌법 제60조 제1항). 위와 같은 입법사항과 관련된 이 사건 정보의 공공적

1) 순서는 판결선고일에 따름.

	성격과 더불어 이 사건 정보는 방대한 분량의 종전 협정문과 수정 협정문 사이에 번역오류의 존부와 구체적인 형태, 그로 인한 수정의 태양을 용이하게 확인할 수 있는 정오표이므로, 원고가 이를 필요로 하는 구체적 이익은 협정문의 번역오류로 인한 개정내용이 객관적으로 투명하게 공표됨으로써 한미 FTA 협상에 관한 사회적 합의를 위한 여론 형성의 여건이 마련될 수 있는 고도의 공익적 성격을 갖는 것으로 보인다. [2] 피고가 주장하는 바와 같이 이 사건 정보를 공개할 경우 미국 내 인준절차의 어려움이 생길 수 있다는 가능성을 '외교관계에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려'에 해당한다고 쉽사리 단정하기도 어려울 뿐만 아니라, 이사건 소송 진행 중 미국내인준절차가 마무리된 이상, 피고의 이 부분 주장은 그 기초를 상실하였다. [3] 이 사건 정보는 협정문안 자체에 관한 것이므로 그것이 협상과정에서 제공되었다고 하여 협상관련 문서로 성격이 바뀐다고 볼 수도 없고, 이 사건 정보가 공개될 경우 우리나라의 협상전략이 노출되거나 상대방 정부의 정보를 유출함으로써 우리나라의 대외 신인도에 영향을 미칠 수 있는 사항으로 보기도 어려우므로, 이 사건 정보가 협상관련 문서로서 비공개대상이라는 피고의 주장은 수긍하기 어렵다. [4] 결국 이 사건 정보는 정보공개법 제9조 제1항 제2호 소정의 비공개대상정보로 볼 수 없으므로, 원고의 정보공개청구를 거부한 이 사건 처분은 위법하다.
디딤돌 선정이유	○ 국제통상 분야에도 정보공개의 투명성을 제고하여 국민의 알권리가 보장되어야 한다는 점을 분명히 밝혔음. ○ 모든 공문서는 국문으로 작성되어야 하고, 국문으로 작성되어 국회를 통과한 것만 국내법적으로 효력이 있는데, 국문으로 번역이 잘못된 경우 어떻게 될 것인지에 대해서는 아직 판단이 이루어진 바 없었으나, 본 판결을 통해 법규범의 국문 작성 원칙이 보다 확립될 것으로 기대됨.

(2) 구 공직선거법 제93조 제1항에 대한 헌법재판소의 한정위헌 결정

(가) 헌재 결정의 취지

구 공직선거법 제93조 제1항의 각 '기타 이와 유사한 것'에 '정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법'이 포함되는 것으로 해석하는 한 헌법에 위반된다고 한정위헌 결정을 함으로써 인터넷상의 표현의 자유와 선거운동의 자유를 보장한 사례

(나) 헌재 결정의 내용 및 선정 이유

사건번호	헌법재판소 2011.12.29. 선고 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173·191(병합) 결정
재판관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
판결요지	**[1]** 인터넷은 누구나 손쉽게 접근 가능한 매체이고, 이를 이용하는 비용이 거의 발생하지 아니하거나 또는 적어도 상대적으로 매우 저렴하여 선거운동 비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있고, 오히려 매체의 특성 자체가 '기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고'라는 공직선거법의 목적에 부합하는 것이라고도 볼 수 있는 점, 후보자에 대한 인신공격적 비난이나 허위사실 적시를 통한 비방 등을 직접적으로 금지하고 처벌하는 법률규정은 이미 도입되어 있고 모두 이 사건 법률조항보다 법정형이 높으므로, 결국 허위사실, 비방 등이 포함되지 아니한 정치적 표현만 이 사건 법률조항에 의하여 처벌되는 점, 인터넷의 경우에는 정보를 접하는 수용자 또는 수신자가 그 의사에 반하여 이를 수용하게 되는 것이 아니고 자발적·적극적으로 이를 선택(클릭)한 경우에 정보를 수용하게 되며, 선거과정에서 발생하는 정치적 관심과 열정의 표출을 반드시 부정적으로 볼 것은 아니라는 점 등을 고려하면, 이 사건 법률조항에서 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷상 선거와 관련한 정치적 표현 및 선거운동을 금지하고 처벌하는 것은 후보자 간 경제력 차이에 따른 불균형 및 흑색선전을 통한 부당한 경쟁을 막고, 선거의 평온과 공정을 해하는 결과를 방지한다는 입법목적 달성을 위하여 적합한 수단이라고 할 수 없다. **[2]** 또한 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거가 순차적으로 맞물려 돌아가는 현실에 비추어 보면, 기본권 제한의 기간이 지나치게 길고, 그 기간 '통상적 정당활동'은 선거운동에서 제외됨으로써 정당의 정보제공 및 홍보는 계속되는 가운데, 정당의 정강、정책 등에 대한 지지, 반대 등 의사표현을 금지하는 것은 일반국민의 정당이나 정부의 정책에 대한 비판을 봉쇄하여 정당정치나 책임정치의 구현이라는 대의제도의 이념적 기반을 약화시킬 우려가 있다는 점, 사이버선거부정감시단의 상시적 운영, 선거관리위원회의 공직선거법 위반 정보 삭제요청 등 인터넷 상에서 선거운동을 할 수 없는 자의 선거운동, 비방이나 허위사실 공표의 확산을 막기 위한 사전적 조치는 이미 별도로 입법화되어 있고, 선거관리의 주체인 중앙선거관리위원회도 인터넷상 선거운동의 상시화 방안을 지속적으로 제시해오고 있는 점, 일정한 정치적 표현 내지 선거운동 속에 비방、흑색선전 등의 부정적 요소가 개입될 여지가 있다 하여 일정한 기간 이를 일률적、전면적으로 금지하고 처벌하는 것은 과도하다고 볼 수밖에 없는 점 등을 감안하면, 최소침해성의 요건도 충족하지 못한다.

	[3] 한편 이 사건 법률조항에 대한 법익균형성 판단에는 국민의 선거참여를 통한 민주주의의 발전 및 민주적 정당성의 제고라는 공익 또한 감안하여야 할 것인데, 인터넷상 정치적 표현 내지 선거운동을 금지함으로써 얻어지는 선거의 공정성은 명백하거나 구체적이지 못한 반면, 인터넷을 이용한 의사소통이 보편화되고 각종 선거가 빈번한 현실에서 선거일 전 180일부터 선거일까지 장기간 동안 인터넷 상 정치적 표현의 자유 내지 선거운동의 자유를 전면적으로 제한함으로써 생기는 불이익 내지 피해는 매우 크다 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 법익균형성의 요건도 갖추지 못하였다고 할 것이다. [4] 결국 구 공직선거법 제93조 제1항 및 공직선거법 제255조 제2항 제5호 중 제93조 제1항의 각 '기타 이와 유사한 것'과 공직선거법 제93조 제1항 및 공직선거법 제255조 제2항 제5호 중 제93조 제1항의 각 '그 밖에 이와 유사한 것'에, '정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법'이 포함되는 것으로 해석하는 한 헌법에 위반된다.
디딤돌 선정이유	○ 인터넷 공간에서의 표현의 자유는 최대한 보장되어야 한다는 원칙을 확인하고, 선거 환경이 변화하여 공직선거법 제93조 제1항의 적용대상이 후보자에서 일반유권자로 이동하였다는 점에 주목하여 일반 유권자들의 선거와 관련된 표현의 자유를 확대하였음. ○ 한정위헌 결정의 기속력을 인정하지 않는 대법원의 태도에 비추어 실질적 권리구제가 기대되기 힘들고 오프라인상의 선거운동에 대한 제한은 여전히 존속되는 점이 아쉬움으로 남으나, 본 헌재 결정으로 인해 온라인 공간에서 선거와 관련된 정치적 표현활동이 보다 활발해 질 수 있게 된 점은 고무적임.

(3) 기간제 근로자 차별금지 규정의 적용을 인정한 대법원 판결

(가) 판결의 취지

기간제 근로자에 대한 구체적인 차별행위가 '기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률'의 차별금지 규정 시행 후 행하여진 경우, 그 근거가 되는 취업규칙 작성, 단체협약이나 근로계약 체결 또는 근로 제공 등이 위 규정 시행 전에 이루어졌다고 하더라도 차별금지 규정이 원칙적으로 적용된다고 판단한 사례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	대법원 2012.1.27. 선고 2009두13627 판결
재판부	대법관 김능환(재판장) 안대희 박병대 이인복(주심)
판결요지	[1 기간제 근로자에 대하여 합리적 이유 없는 불리한 내용의 임금 지급 또는 근로조건 집행 등과 같은 구체적인 차별행위가 '기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률'(이하 '기간제법'이라 한다)의 차별금지 규정이 시행된 이후 행하여진 경우에는, 그와 같은 구체적인 차별행위의 근거가 되는 취업규칙 작성, 단체협약 내지 근로계약 체결 또는 근로 제공 등이 차별금지 규정 시행 전에 이루어졌다고 하더라도 원칙적으로 차별금지 규정이 적용된다. [2] 한국철도공사가 '기간제법'상 차별금지 규정 시행일(2007.7.1.) 이후인 2007.7.31. 2006년도 경영실적 평가에 따른 성과상여금을 지급하면서 기간제 근로자 갑 등을 지급대상에서 제외한 사안에서, 비록 성과상여금이 2006년도 경영실적 평가에 따른 것이라고 하더라도 2007.7.20. 내부 평가를 확정하고 같은 달 23일 '2007년도 경영평가 성과급 지급기준'을 마련하는 등 성과상여금의 지급 여부 및 지급 범위 등 구체적인 내용은 2007.7.1. 이후에 확정되었다고 볼 수 있고, 갑 등이 경영실적 평가 기간인 2006년에 평가 대상이 되는 근로를 제공하여 그들에 대한 성과상여금의 지급이 가능하였던 이상, 갑 등을 성과상여금 지급대상에서 배제한다는 점에 관한 정당한 신뢰가 형성되었다거나 그 때문에 차별금지 규정 시행에도 불구하고 갑 등을 성과상여금 지급대상에서 제외할 수밖에 없는 불가피한 사유가 있었다고 볼 만한 사정이 없는데도 갑 등을 성과상여금 지급대상에서 배제한 한국철도공사의 처우는 기간제법상 차별금지 규정의 적용대상이 되고, 이와 달리 본 원심판결에는 기간제법 적용대상에 관한 법리오해의 위법이 있다고 한 사례.
디딤돌 선정이유	○ 구체적인 차별행위가 이루어진 시점을 차별금지 규정의 적용기준시점으로 보아, 기간제 근로자를 보호하는 방향으로 판단을 내림. ○ 비정규직 차별시정제도가 시행된 이래 차별시정의 대상이 되는 행위의 범위를 넓힌 첫 대법원 판결임.

(4) 수용자 서신 검열에 대한 헌법재판소의 위헌 결정

(가) 헌재 결정의 취지

주로 서신을 통해 외부와 소통하는 수용자들에 대해 서신을 봉함하지 않은 상태로 제출하도록 한 '형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령 제65조 제1항'이 사실상 검열에 해당하고 과잉금지원칙을 위배한 것으로 위헌이라 판단한 사례

(나) 헌재 결정의 내용 및 선정 이유

사건번호	헌법재판소 2012.2.23. 선고 2009헌마333결정
재판관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
결정요지	이 사건 시행령조항은 교정시설의 안전과 질서유지, 수용자의 교화 및 사회복귀를 원활하게 하기 위해 수용자가 밖으로 내보내는 서신을 봉함하지 않은 상태로 제출하도록 한 것이나, 이와 같은 목적은 교도관이 수용자의 면전에서 서신에 금지물품이 들어 있는지를 확인하고 수용자로 하여금 서신을 봉함하게 하는 방법, 봉함된 상태로 제출된 서신을 X-ray 검색기 등으로 확인한 후 의심이 있는 경우에만 개봉하여 확인하는 방법, 서신에 대한 검열이 허용되는 경우에만 무봉함 상태로 제출하도록 하는 방법 등으로도 얼마든지 달성할 수 있다고 할 것인바, 위 시행령 조항이 수용자가 보내려는 모든 서신에 대해 무봉함 상태의 제출을 강제함으로써 수용자의 발송 서신 모두를 사실상 검열 가능한 상태에 놓이도록 하는 것은 기본권 제한의 최소 침해성 요건을 위반하여 수용자인 청구인의 통신비밀의 자유를 침해하는 것이다. [재판관 이동흡의 이 사건 시행령조항에 대한 한정위헌의견] 수용자에 대한 자유형의 본질상 외부와의 자유로운 통신에 대한 제한은 불가피한 것으로 이 사건 시행령 조항의 발송서신 무봉함 제출 제도는 수용자의 발송서신에 대하여 우리 법이 취하고 있는 '상대적 검열주의'를 이행하기 위한 효과적 교도행정의 방식일 뿐이어서 수용자의 통신비밀의 자유를 침해한다고 볼 수는 없으나, '미결수용자가 변호인에게 보내는 서신'은 '절대적 검열금지'의 대상으로 이를 무봉함 제출하도록 하는 것은 헌법상 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하고, 무죄추정의 원칙에도 위배되므로 이 사건 시행령조항의 무봉함 제출 서신에 미결수용자가 변호인에게 보내는 서신도 포함되는 것으로 해석되는 한도에서 헌법에 위반된다.
디딤돌 선정이유	○ 주로 서신을 통해 외부와 소통하는 수용자들에 대해 사실상 검열이 이루어지던 행형법의 위헌성을 확인하였음.

(5) 파룬궁 수련자에 대한 난민 지위를 인정한 서울고등법원 판결

(가) 판결의 취지

파룬궁 수련자인 중국 국적의 갑이 대한민국에 입국하여 난민인정신청을 하였으나 법무부장관이 불허하는 처분을 한 사안에서, 갑에게 '특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다고 볼 만한 충분한 근거가 있는 공포'가 있으므로 위 처분은 위법하다고 한 사례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	서울고등법원 2012.3.7. 선고 2011누30757 판결
재판부	김의환(재판장) 김태호 이형근
판결요지	[1] 일반적으로 파룬궁 수련자들이 난민으로 인정받기 위해서는, 중국 내에서 처벌 대상이 되는 파룬궁 관련 활동으로 인하여 박해를 받아 대한민국에 입국한 자로서 중국으로 돌아갈 경우 중국 정부로부터 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포를 가진 자이거나, 대한민국에 체류하면서 파룬궁과 관련한 적극적이고 주도적인 활동으로 인하여 중국 정부가 주목할 정도에 이르러 중국으로 돌아갈 경우 중국 정부로부터 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거 있는 공포를 가진 자[체재 중 난민(refugee sur place)]에 해당하여야 할 것이다. [2] 원고는 비록 중국 내에서 처벌 대상이 되는 파룬궁 관련 활동으로 인하여 박해를 받아 한국에 입국한 자로서 중국으로 돌아갈 경우 중국 정부로부터 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거 있는 공포를 가진 자에 해당한다고는 할 수 없을지라도, 적어도 대한민국에 체류하면서 파룬궁과 관련한 활동을 함에 있어서 적극적이고 주도적인 역할을 맡아 수행함으로써 중국 정부로부터 주목받기에 충분한 정도에 이르렀다고 봄이 상당하고, 따라서 원고에게는 '특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다고 볼 만한 충분한 근거가 있는 공포'가 있다고 보는 것이 옳다. 이와 다른 전제에서 한 이 사건 처분은 위법하다.
디딤돌 선정이유	○ 파룬궁 수련생에 대하여 처음으로 난민의 지위를 인정한 판결임. ○ 중국과의 외교관계 등을 이유로 인권 보호에 미흡했던 행정부에 제동을 걸고, 국제관계의 역학 구도보다 인권을 우위에 두었다는 점에서 높이 평가됨.

(6) 미신고라는 사유만으로 옥외집회 또는 시위를 해산할 수 있는 것으로 해석할 수 없다고 판단한 대법원 판결

(가) 판결의 취지

집회 및 시위가 미신고 집회 및 시위인 이상 집시법이 정한 해산명령의 대상이 된다는 이유만으로, 해산명령에도 지체 없이 해산하지 않아 집시법을 위반하였다는 공소사실을 유죄로 판단한 원심을 파기한 사례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	대법원 2012.4.26. 선고 2011도6294 판결
재판부	대법관 안대희(재판장) 김능환 이인복 박병대(주심)
판결요지	[1] 집회 및 시위가 가지는 헌법적 가치와 기능, 집회에 대한 허가금지를 선언한 헌법정신, 집시법이 옥외집회 및 신고에 관하여 사전신고제도를 둔 취지 등을 종합해 보면, 신고는 행정관청에 집회에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써 공공질서의 유지에 협력하도록 하는 데에 그 의의가 있는 것이지 집회의 허가를 구하는 신청으로 변질되어서는 아니 되므로, 신고를 하지 아니하였다는 이유만으로 그 옥외집회 또는 시위를 헌법의 보호 범위를 벗어나 개최가 허용되지 않는 집회나 시위라고 단정할 수 없다. [2] 따라서 집시법 제20조 제1항 제2호가 미신고 옥외집회 또는 시위를 해산명령의 대상으로 하면서 별도의 해산 요건을 정하고 있지 않더라도, 그 옥외집회 또는 시위로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래된 경우에 한하여 위 조항에 기하여 해산을 명할 수 있고, 이러한 요건을 갖춘 해산명령에 불응한 경우에만 집시법 제24조 제5호에 의하여 처벌할 수 있다고 보아야 한다. 이와 달리 미신고라는 사유만으로 그 옥외집회 또는 시위를 해산할 수 있는 것으로 해석한다면, 이는 사실상 집회의 사전신고제를 허가제처럼 운용하는 것이나 다름없어 집회의 자유를 침해하게 되므로 부당하다. [3] 이러한 법리에 비추어 볼 때, 원심이 피고인들의 집회 및 시위가 미신고 집회 및 시위인 이상 집시법이 정한 해산명령의 대상이 된다는 이유만으로 해산명령에 불응한 행위를 집시법 위반의 유죄로 판단한 것은 집시법의 해산명령 불응에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.
디딤돌 선정이유	○ 집시법상 사전신고제도의 의미에 대한 해석을 명확히 하였으며, 미신고라는 사유만으로 옥외집회 또는 시위를 해산할 수 있는 것으로 해석할 수 없다고 판단함으로써 집회의 자유를 확대하는 판결로 평가됨.

(7) 인터넷 실명제에 대한 헌법재판소의 위헌 결정

(가) 헌재 결정의 취지

인터넷게시판을 설치·운영하는 정보통신서비스 제공자에게 본인확인조치의무를 부

과하여 게시판 이용자로 하여금 본인확인절차를 거쳐야만 게시판을 이용할 수 있도록 하는 본인확인제를 규정한 '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률'(2008. 6. 13. 법률 제9119호로 개정된 것) 제44조의5 제1항 제2호, 같은 법 시행령(2009. 1. 28. 대통령령 제21278호로 개정된 것) 제29조, 제30조 제1항이 과잉금지원칙에 위배하여 인터넷게시판 이용자의 표현의 자유, 개인정보자기결정권 및 인터넷게시판을 운영하는 정보통신서비스 제공자의 언론의 자유를 침해한다고 판단하여 위헌으로 결정한 사례

(나) 헌재 결정의 내용 및 선정 이유

사건번호	헌법재판소 2012.8.23. 선고 2010헌마47,252(병합) 결정
재판관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
판결요지	[1] 이 사건 법령조항들이 표방하는 건전한 인터넷 문화의 조성 등 입법목적은, 인터넷 주소 등의 추적 및 확인, 당해 정보의 삭제·임시조치, 손해배상, 형사처벌 등 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않는 다른 수단에 의해서도 충분히 달성할 수 있음에도, 인터넷의 특성을 고려하지 아니한 채 본인확인제의 적용범위를 광범위하게 정하여 법집행자에게 자의적인 집행의 여지를 부여하고, 목적달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 기본권 제한을 하고 있으므로 침해의 최소성이 인정되지 아니한다. [2] 또한 이 사건 법령조항들은 국내 인터넷 이용자들의 해외 사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있고, 나아가 본인확인제 시행 이후에 명예훼손, 모욕, 비방의 정보의 게시가 표현의 자유의 사전 제한을 정당화할 정도로 의미 있게 감소하였다는 증거를 찾아볼 수 없는 반면에, 게시판 이용자의 표현의 자유를 사전에 제한하여 의사표현 자체를 위축시킴으로써 자유로운 여론의 형성을 방해하고, 본인확인제의 적용을 받지 않는 정보통신망상의 새로운 의사소통수단과 경쟁하여야 하는 게시판 운영자에게 업무상 불리한 제한을 가하며, 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가하게 되었는바, 이러한 인터넷게시판 이용자 및 정보통신서비스 제공자의 불이익은 본인확인제가 달성하려는 공익보다 결코 더 작다고 할 수 없으므로, 법익의 균형성도 인정되지 않는다. [3] 따라서 본인확인제를 규율하는 이 사건 법령조항들은 과잉금지원칙에 위배하여 인터넷게시판 이용자의 표현의 자유, 개인정보자기결정권 및 인터넷게시판을 운영하는 정보통신서비스 제공자의 언론의 자유를 침해를 침해한다.

디딤돌 선정이유	○ 인터넷 실명제의 시행에 따라 온라인상에서 표현의 자유가 과도하게 위축되어 온 문제점을 개선하는 계기가 되었고, 인터넷의 건전한 비판 문화 재확산에 기여할 것으로 보임. ○ 인터넷상 표현의 자유를 두텁게 보장하고자 하는 헌법재판소의 의지가 나타난 위헌 결정으로 평가됨

(8) 육아휴직 복귀자를 강제퇴직시킨 사용자에게 불법행위로 인한 위자료 지급의무를 인정한 광주지방법원 판결

(가) 판결의 취지

사용자가 육아휴직 복귀자에게 퇴직할 수밖에 없는 직장분위기를 조성하고 책상을 치워버리는 등의 부당한 대우를 한 것은 불법행위를 구성하여 위자료를 지급할 의무가 있다고 인정한 사례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	광주지방법원 2012.10.24. 선고 2012나10375 판결
재판부	최인규(재판장), 임 솔, 홍영진
판결요지	[1 현행 육아휴직제도는 모성보호 및 근로여성의 직업능력 개발이라는 당초의 취지에서 한발 더 나아가 자녀양육의 지원을 통한 여성의 노동시장 참여 장려 및 직장과 가정의 양립, 출산 장려와 아동복지 제고, 남성의 가족책임 분담과 이를 통한 실질적인 가족 내 양성 평등의 달성이라는 사회적 기능을 수행한다고 할 수 있다. [2] 우리 현실에서 육아휴직제도를 비롯한 관련 제도는 더욱 장려되고 보다 높은 수준으로 보장될 필요성이 있는 점 등을 감안할 때, 피고가 육아휴직을 마치고 복귀한 원고를 휴직 전과 같은 업무에 복귀시키지 않음은 물론 원고 스스로 퇴직하지 않을 수 없도록 직원회의를 통해 왕따 분위기를 선동하고 피고의 임원이 직접 나서 원고의 책상을 치워 버리고 원고를 비하 모욕하는 등 부당하게 대우한 것은 원고에 대하여 불법행위를 구성하고, 그로 인하여 원고가 정신상 고통을 받았을 것임은 경험칙상 넉넉히 추인되므로, 피고는 원고에게 위 불법행위로 인한 위자료를 지급할 의무가 있다.
디딤돌 선정이유	○ 고용 중 부당행위(해고 등 인사조치 포함)에 대하여 종래 판례의 태도는 법원은 근로계약상 채권·채무에 따른 금전적 불이익을 회복하는 정도의 수준만을 인정하는 것이 일반적이었음.

	○ 그러나 기존의 판례 경향과는 다르게 노동법상 의무, 그 중에서도 육아휴직과 관련하여 불이익을 주어서는 안 된다는 다소 추상적 의무에 대하여, 그 위반이 민법상 불법행위에 해당한다는 것을 명확히 하고 정신적 고통의 상당성을 인정하여 금전배상을 명하였다는 점에 진일보한 판결이라 할 수 있음.

(9) 학습지교사의 근로자성을 인정한 2개의 하급심 판결

(가) 판결의 취지

학습지교사를 노동조합법상 근로자로 인정하여 학습지교사의 노동조합활동을 이유로 위탁계약의 해지를 통보한 것은 부당노동행위에 해당하며 무효라고 판단한 사례와 한걸음 더 나아가 학습지교사를 근로기준법상의 근로자로도 인정하여 학습지교사에 대한 임금체불 사건을 근로기준법 위반의 유죄로 판단한 사례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	서울행정법원 2012.11.1. 선고 2011구합20239,26770(병합) 판결
재판부	박태준(재판장) 안승훈 곽상호
판결요지	[1 학습지노조는 노동조합법 제2조제4호 본문에서 정한 노동조합에 해당하고, 학습지교사들은 자신들의 노무제공의 대가인 수수료만으로 생활하면서 업무수행의 과정에 있어서 상당한 정도의 회사의 지휘·감독을 받는 사람들로서 노동조합법 제2조제1호에서 정한 '기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자'에 해당한다고 봄이 타당하고, 대등한 교섭력의 확보를 통한 노동자 보호라는 노동조합법의 입법취지를 고려할 때 회사의 사업에 편입되어 조직적·경제적 종속성이 안정되는 학습지교사들에게 비록 근로기준법상의 근로자성이 인정되지 않더라도 노동조합법상 근로자성을 인정할 필요성이 있다. [2] 학습지교사는 근로기준법상의 근로자는 아니나 노동조합법상의 근로자에는 해당하므로, 회사가 학습지교사의 노동조합 활동을 이유로 위탁계약의 해지를 통보한 행위는 실질적으로 학습지교사들이 노동조합의 업무를 위한 정당한 행위를 한 것에 대하여 불이익을 주기 위한 것으로서 노동조합법 제81조 제1호가 정한 부당노동행위에 해당하고, 학습지교사들이 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 방해하여 학습지노조의 산하지부 노동조합을 와해시키려는 목적에서 이루어진 것으로서 노동조합법 제81조 제4호가 정한 부당노동행위에도 해당하여 무효이다.

디딤돌 선정이유	○ 대법원 1993.5.25. 선고 90누1731 판결 이후 거의 20년 만에 노동조합법상 근로자의 범위를 근로기준법의 근로자 개념보다 확대한 판결이라는 점에서 의미가 매우 큼 ○ 학습지교사에 대한 위탁계약의 해지를 노동조합활동을 이유로 한 부당노동행위로 인정한 점에서도 의미 있는 판결로 평가됨

사건번호	서울남부지방법원 2012.10.25. 선고 2012고단1581 판결
재판부	남선미
판결요지	[1] 방문교사는 사업장에 출근하지 않고 학생의 집에 가서 교육하며 수업일정도 학생 또는 학생의 부모와 협의하여 자율적으로 정하고, 방문교사들은 별도로 개인적인 과외를 할 수 있고, 근로소득세가 아닌 사업소득세를 납부하고 있더라도 임금을 목적으로 종속적인 지위에서 근로를 제공하였다고 인정할 수 있어 근로기준법상 근로자에 해당한다. [2] 학생 모집부터 수강료 결정까지 회사에서 직접 관리하는 '회사관리제'를 실시하고 있는 점, '회원수업위탁약정서'의 준수사항으로 최소한 6개월 이상 근무를 원칙으로 하고, 퇴사 시 같은 지역 내 유사업체 근무를 불허하며, 본인이 맡고 있던 회원을 개인지도로 전향을 시도할 시 민·형사상의 책임을 물을 수 있는 점, 급여의 지급은 회사가 회원으로부터 돈을 받아 교사에게 지급하는 점, 회사가 교사에게 교육을 실시할 수 있으며 교사는 교육내용을 숙지하고 성실히 이행한다고 기재되어 있는 점, 방문교사는 학생 모집에 관여하는 바가 없고, 회사가 학생을 배정하여 주면 이에 동의한 방문교사가 학생의 집을 찾아가 수업일정을 확정하게 되는 것인바, 과외의 특성상 방문교사의 업무가 학생의 집에서 이루어지는 것은 당연하고, 회사의 지휘 감독 역시 일반 사업장에 비해 다소 약할 수밖에 없는 점, 수업료와 별도로 학생 방문 횟수 당 교통비 2,000원을 일률적으로 지급받아 온 점, '선생님 필수 유의사항'을 통해 복장 및 학부모 응대 요령 등에 대한 지시를 받은 점 등을 종합하면 종속적인 지위에서 근로를 제공하였다고 인정된다.
디딤돌 선정이유	○ 재능교육 방문교사의 경우는 교재와 교육 방법 등에 대하여 사용자가 모두 교육을 하고 일정 기간 출근이나 연수까지 시키고 있음에도 근로자성이 부정된 대법원 판례(대법원 2005.11.24. 선고 2005다39136 판결)가 존재하나, 이와 달리 방문교사의 근로자성을 인정하여 임금체불을 한 사용자를 유죄로 판단하였음. ○ 특수고용직인 학습지 교사의 근로자성에 대하여 기존의 대법원 판례와 다르게 판단한 점을 높이 평가할 수 있음.

3. 10대 걸림돌 판결

가. 최악의 걸림돌 판결

기업의 전체 경영실적이 흑자를 기록하고 있더라도 일부 사업부문이 경영악화를 겪고 있는 경우, 기업 전체의 경영상황이 악화 될 우려가 있는 등 장래 위기에 대처할 필요가 있다는 사정을 인정할 수 있다면 해당 사업부문을 축소 또는 폐지하고 잉여인력을 감축하는 것을 객관적으로 불합리하다고 볼 수 없다고 하여, 흑자 정리해고를 위법하다고 판단한 원심 판결을 파기한 대법원 판결

(1) 판결의 내용

사건번호	대법원 2012.2.23. 선고 2010다3629 판결
재판부	대법관 박병대(재판장) 김능환 안대희(주심) 이인복
판결요지	[1] 기업의 전체 경영실적이 흑자를 기록하고 있더라도 일부 사업부문이 경영악화를 겪고 있는 경우, 그러한 경영악화가 구조적인 문제 등에 기인한 것으로 쉽게 개선될 가능성이 없고 해당 사업부문을 그대로 유지한다면 결국 기업 전체의 경영상황이 악화 될 우려가 있는 등 장래 위기에 대처할 필요가 있다는 사정을 인정할 수 있다면, 해당사업부문을 축소 또는 폐지하고 이로 인하여 발생하는 잉여인력을 감축하는 것이 객관적으로 보아 불합리한 것이라고 볼 수 없다 [2] 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거들을 종합하면, 피고 전체적으로는 매년 당기순이익을 냈으나 피고의 대전공장은 2004 사업연도부터 매년 상당액의 영업손실을 냈고, 그 생산량도 증감의 변동은 있지만 지속해서 감소 추세에 있었던 사실, 결국 피고는 2007.7.10. 대전공장을 폐쇄한 사실을 알 수 있고, 한편 피고는 위와 같은 대전공장의 경영악화가 수출경쟁력의 저하 등 구조적인 원인에 의한 것으로 단기간 내에 개선될 여지가 없었다고 주장하고 있다. 그렇다면 원심으로서는 피고의 대전공장이 계속하여 영업 손실을 낸 원인이 무엇인지, 위 대전공장의 경영악화가 구조적인 문제 등에 기인하여 쉽게 개선될 가능성이 없었는지, 위 대전공장의 경영악화가 피고 전체의 경영에 어떠한 영향을 미쳤는지, 피고가 대전공장의 폐쇄를 결정한 것이 피고 전체의 경영악화를 방지하기 위하여 불가피한 것이었는지 등에 대하여 좀 더 자세히 심리한 다음에, 피고가 대전공장을 폐쇄하고 이에 따라 발생한 잉여인력을 감축한 조치가 객관적으로 보아 합리성이 있었는지에 관한 최종 판단을 할 필요가 있다고 할 것이다.

	[3] 그럼에도 원심은 이 사건 정리해고에 긴박한 경영상의 필요가 없었다고 판단하였는바, 원심판결에는 긴박한 경영상의 필요에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결결과에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.

(2) 최악의 걸림돌 판결 선정 이유

정리해고의 중요성에 비해 그것을 규율하는 우리나라의 법제도는 지나치게 형식적이고 간단하다. 프랑스처럼 근로자대표의 공인회계사 선임권이 없는 것은 물론이고, 독일과 같은 사업장협의회(사업 내 근로자대표들로만 구성된 근로자의 이익대표기구)의 동의를 요구하는 규정도 없다. 심지어 두 나라에서 사용자에게 필수적으로 요구하는 해고근로자의 보호를 위한 계획이나 방안(프랑스의 고용보호계획, 독일의 사회적 계획)조차 필요하지 않다. 엉성한 입법에 더하여 상황을 더욱 어렵게 만드는 것이 현재의 판례이다.근로기준법 제24조의 몇 안 되는 요건마저도 매우 느슨하게 적용함으로써 정리해고를 손쉽게 할 수 있도록 하고 있다. 근로자대표와의 사전협의 요건은 판례에 의해 무시된 지 오래다. 노동조합이 있어도 법적 상황은 나아지지 않는다.

판례는 일관되게 정리해고는 단체교섭의 대상도 아니고 따라서 정리해고 반대를 위한 쟁의행위는 불법이라는 입장을 유지하고 있기 때문이다. 그리고 정리해고 상황이 되면 경영진의 배임 등에 대해 엄격하게 경영책임을 추궁하는 선진국에서의 흔한 모습을 우리나라 검찰에 기대하기도 난망하다. 결국 쌍용차 사태나 한진중공업 사태는 정리해고 규율에서 국가기관 전체가 보여주고 있는 총체적 실패의 예견된 결과이다. 올해 최악의 걸림돌 판결로 콜텍 노동자 정리해고의 위법성을 부정한 위 대법원 판결이 꼽힌 것은, 이 판결에 따르면 상황에 따라서는 '흑자 정리해고'도 가능하게 됨으로써, 지금만으로도 충분히 노동권을 침해하고 있는 정리해고 판례를 더욱 나쁘게 만들었기 때문이다.[2)]

2) 프랑스의 노동법전상의 경영해고(licenciement pour motif conomique)법제는 상세하고 체계적이면서도 복잡하다. 프랑스 경영해고법규에서는 경영해고의 실체적·절차적인 내용들을 수많은 조문들 속에서 녹여내고 있는데, 마치 경영해고의 공포스러운 모습을 정면에서 세밀하게 묘사하고 있는 듯하다. 프랑스가 전통적으로 상세하고 체계적인 입법을 특징으로 하고 있지만, 경영해고법제는 더욱 그러한 것 같다. 한국의 근로기준법상 경영해고에 관한 규정들로 눈을 돌려보면, 간단하다. '긴박한 경영상의 필요', '해고회피를 피하기 위한 노력을 다하여야', '성실하게 협의하여야' 등 좋은 말인 듯한데, 도대체 뭘 어떻게 하라는 건지 이해하기가 쉽지 않다. 사법부가 아무리 정의롭게(?) 법 해석을 한다 하더라도 수많은 근로자와 그 가족들의 삶을 근로기준법 조문하나에만 의탁하기에는 너무나 험한 세상이 아닌가. 한편으로는 경영해고가 근로자의 삶에 미치는 충격을 생각하면 적

나. 그 밖의 10대 걸림돌 판결 (무순위)[3]

(1) 어린이집을 설치하지도 않고 보육수당을 지급하지 않아도 위법이 아니라는 인천지방법원 판결

(가) 판결의 취지

구 영유아보육법에서 직장 내 보육시설을 설치하거나 보육수당을 지급하도록 한 것이 법률상 의무가 아니라 권고적 규정에 불과하다는 판단한 사례.

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	인천지방법원 2011.12.29. 선고 2009가합22569 판결[4]
재판부	송경근(재판장), 이보형, 성인혜
판결요지	[1] 구 영유아보육법(2011.6.7. 법률 10789호로 개정되기 전의 것) 제14조 제1항은 '일정 규모 이상의 사업장의 사업주에 대하여 직장보육시설을 설치하여야 하거나 그 대신 근로자에게 보육수당 등을 지급하여야 한다'고 함으로써 선택사항이 아닌 의무사항으로 규정하고 있으므로, 규정 형식이나 내용으로 볼 때 단순한 권고적 규정에 해당하여 사업주에게 어떠한 법률상 의무도 부과하는 것이 아니라고 보기는 어렵다. [2] 그러나 위 규정만으로 근로자들이 사업주를 상대로 곧바로 보육수당을 청구할 수 있는 사법상 권리를 취득하게 된다고 볼 수는 없고, 개별 근로계약이나 취업규칙, 단체협약 등을 통해 보육수당의 지급대상, 지급시기, 액수 등에 관한 내용들이 구체화되어야만 비로소 그러한 권리를 취득하게 되며, 다만 위 규정은 '영유아의 보호 및 건전한 육성과 보호자의 원활한 경제적 · 사회적 활동 보장'이라는 영유아보육법의 사회보장적 목적을 달성하기 위해 일정 규모 이상의 사업주들에게 자율적으로 보육시설 설치책임을 부과하되, 그것이 불가능할 경우 여러 대체수단 중 하나로서 보육수당 지급책임 및 지급액 하한을 규정한 것이라고 해석함이 타당하다.
걸림돌 선정이유	○ 직장 내 보육시설 설치 및 (설치의무 미이행시) 보육수당 지급이 명문 규정에 의한 법률상 의무임에도 불구하고, 보육수당을 지급하지 않은 것에

어도 프랑스 경영해고법제의 두께 정도는 되어야 근로자에 대한 최소한의 예의를 갖추는 것이 아닐까 싶기도 하다. 최근 경영해고가 빚어 낸 우리사회의 비극에는 부실한 법률도 큰 몫을 한 것을 부정할 수 없을 것이다. (조임영, "프랑스 경영해고 규율의 현황과 과제", [경영해고 규율의 현황과 과제], 서울대학교노동법연구회 2012년 추계학술대회 발표문, 2012.10.20, 1쪽)

3) 순서는 선고일에 따름.

	대하여 사법상 금전지급의무를 인정하지 않고 여러 대체수단 중 하나이고 하한을 정한 것에 불과하다고 그 의미를 축소해석 함으로써, 동 조항의 존재의의를 훼손하였음

(2) 정신질환으로 자살한 사안에서 업무상 재해를 부정한 대법원 판결

(가) 판결의 취지

근로자가 업무 스트레스로 인한 우울증 등 정신질환으로 자살한 경우, 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 없다고 판단하여 업무상 재해로 인정하지 않은 사례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	대법원 2012.3.15. 선고 2011두24644 판결
재판부	박병대(재판장) 김능환 안대희(주심) 이인복
판결요지	**[1]** 자살은 본질적으로 자유로운 의사에 따른 것이므로, 근로자가 업무를 수행하는 과정에서 받은 스트레스로 말미암아 우울증이 발생하였고 우울증이 자살의 동기나 원인과 무관하지 않다는 사정만으로 곧 업무와 자살 사이에 상당인과관계가 있다고 함부로 추단해서는 안 되며, 자살자의 나이와 성행 및 직위, 업무로 인한 스트레스가 자살자에게 가한 긴장도 또는 중압감 정도와 지속시간, 자살자의 신체적·정신적 상황과 자살자를 둘러싼 주위 상황, 우울증 발병과 자살행위 시기 기타 자살에 이르게 된 경위, 기존 정신질환 유무 및 가족력 등에 비추어 자살이 사회평균인 입장에서 보아 도저히 감수하거나 극복할 수 없을 정도의 업무상 스트레스와 그로 말미암은 우울증에 기인한 것이 아닌 한 상당인과관계를 인정할 수 없다. **[2]** 그리고 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 있는지는 보통 평균인이 아니라 당해 근로자의 건강과 신체조건을 기준으로 하여 판단해야 하므로, 근로자가 자살한 경우에도 자살 원인이 된 우울증 등 정신질환이 업무에 기인한 것인지는 당해 근로자의 건강과 신체조건 등을 기준으로 하여 판단하게 되나, 당해 근로자가 업무상 스트레스 등으로 인한 정신질환으로 자살에 이를 수밖에 없었는지는 사회평균인 입장에서 앞서 본 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

4) 서울행정법원 2012.8.16. 선고 2011구합19437 판결(재판부 : 안철상(재판장), 조병구, 정기상]도 같은 취지임.

걸림돌 선정이유	○ 원심이 업무상 재해로 인정하였음에도 불구하고, 대법원은 자살이 본질적으로 자유의사에 기한 것이고 업무상 스트레스가 우울증을 유발할 정도로 과중한 것으로 보이지 않는다고 판단하였고, 퇴직에 따른 스트레스가 통상적인 것이라면서 극심한 스트레스가 아니라는 이유로 업무상 재해를 인정하지 않았는바, 사직을 강요당하는 현실을 통상적이라고 보는 대법원의 태도는 노동자의 고통과 자살이라는 비극적 상황을 전혀 이해하지 못하는 그릇된 판단이라고 할 것임. ○ 과도한 업무와 인간관계에서의 갈등, 퇴직의 불안감과 가정을 지켜야 한다는 노동자의 부담감을 도외시한 채 자살에 대한 업무상 재해의 판단기준을 협소화시킴으로써 향후 산업재해의 인정범위를 지극히 좁혀버리는 부정적 결과를 초래하였음.

(3) 국방부의 불온서적 지정에 대한 손해배상청구를 기각한 서울중앙지방법원 판결

(가) 판결의 취지

국방부의 불온서적 지정과 관련해 국가배상청구를 하였으나 불온서적 지정이 사전검열에 해당하여 언론·출판의 자유를 제한했다고 보기 어렵고, 국방부가 하달한 공문의 내용은 일반 국민이 아닌 국군 장병을 대상으로 서적의 반입을 통제하기 위한 지시 및 지침사항에 불과하기에 출판사와 저자의 명예를 훼손하였다거나 업무를 방해하고 재산권을 침해하는 등의 어떠한 위법성이 있다고 볼 수 없으며, 국방부 장관이 특정도서에 대한 반입을 금지하는 것까지 사전 심의를 거쳐야 한다는 규정은 존재하지 않으므로, 이러한 사정만으로 국방부 방관의 직무집행이 위법하다고 볼 수 없다고 판단한 사례.

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	서울중앙지방법원 2012. 5. 31. 선고 2008가합104890 판결
재판부	이우재(재판장) 이정우 이희승
판결요지	**[1]** 국방부가 이 사건 서적들을 불온도서라고 분류한 것은 이 사건 서적들에 대한 평가에 불과하다고 판단하며, 원고의 주장과 같이 불온이라는 단어가 구체적인 사실의 적시에 해당한다고 볼 여지가 있다고 하더라도 피고 소속 공무원이 공무를 집행함에 있어서 사실을 오인하였다고 하여 공무집행이 항상 위법한 것은 아니기에 손해배상을 주장하는 원고들의 주장의 당부를 판단함에 있어서 서적들의 불온성이 필수적인 전제로 반드시 판단되어야 되는 사항이라고 보지 않는다.

	[2] 원고들이 주장하는 헌법상의 사전검열 금지는 예방적 조치로서 국방부가 시중에 판매되는 서적을 불온도서로 지정하고 반입차단 대책을 마련하라는 공문을 하달한 조치만으로 사전검열에 해당하여 언론·출판의 자유를 제한했다고 보기는 어렵다. [3] 국방부가 하달한 공문의 내용은 일반 국민이 아닌 국군 장병을 대상으로 서적의 반입을 통제하기 위한 지시 및 지침사항에 불과하기에 원고들의 명예를 훼손하였다거나 업무를 방해하고 재산권을 침해하는 등의 어떠한 위법성이 있다고 볼 수는 없다. [4] 또한 국방부장관이 특정 도서에 대한 반입을 금지하는 것까지 사전심의를 거쳐야 한다는 규정은 존재하지 않기에 이러한 사정만으로 국방부장관의 직무집행이 위법하다고 볼 수 없다.
걸림돌 선정이유	○ 국방부의 불온서적 지정조치가 구체적 사실의 적시가 아니라 가치평가라 전제하여 그 기초사실이자 이 사건 핵심 쟁점인 불온의 의미에 대한 판단을 의도적으로 회피한 것에 불과함. ○ 불온서적 지정조치로 말미암아 불온이라는 불명확하고 왜곡된 사실이 국군장병들뿐만 아니라 일반대중에게 전달되거나 전달될 우려가 있음에도 불구하고 이러한 점에 대한 판단을 모두 회피한 시대착오적인 판결이라 할 것임. ○ 국방부의 불온서적 지정 조치는 국가보안법이 남용되는 현실과도 연관성을 가지고 있는바, 학생운동 경험도 없고 시위에 참여한 적도 없는 예비 목회자가 백두산 여행 중 북한 선교를 위해 북한을 알아야겠다는 생각에 구입한 '위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적'이란 책을 구입한 행위에 대하여 국가보안법을 적용한 사례[5]는 아직도 우리 사회가 국가보안법이라는 감옥에 갇혀 있다는 현실을 반증하고 있음.

(4) 2명이 모인 것도 집회로 인정한 대법원 판결

(가) 판결의 취지

집회 및 시위에 관한 법률에 의하여 보장 및 규제의 대상이 되는 집회란 '특정 또는 불특정 다수인이 공동의 의견을 형성하여 이를 대외적으로 표명할 목적 아래 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것'을 말하고, 모이는 장소나 사람의 다과에 제한이 있을 수 없으므로, 2인이 모인 집회도 동법의 규제 대상이 된다고 보아야 한다고 판단한 사례

5) 고등군사법원 2012.7.17. 선고 2011노258 판결

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	대법원 2012.5.31. 선고 2010도11381 판결
재판부	대법관 이인복(재판장) 김능환(주심) 안대희 박병대
판결요지	집회란 '특정 또는 불특정 다수인이 공동의 의견을 형성해 이를 대외적으로 표명할 목적 아래 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것'을 말하며, 그 모이는 장소나 사람의 다과에 제한이 있을 수 없으므로, 2인이 모인 집회도 집시법의 규제대상이 된다.
걸림돌 선정이유	○ 헌법에 보장된 집회와 결사의 자유를 보장하기 위함이 아닌 집회 및 시위를 규제하고 억압하는 용도로 사용되고 있는 집시법의 적용 현실을 고려할 때, 집회로 규정되는 참가인원 수를 2명 이상으로 확정한 것은 소수의 사람들이 행하는 의사표현행위 일체를 집시법 위반으로 규제할 수 있는 근거가 될 여지가 있다는 점에서 표현의 자유 보장에 역행하는 판결임.

(5) 공무원의 국가정책 반대·방해행위를 금지한 공무원복무규정 및 사립학교 교원의 선거운동을 금지하고 있는 구 공직선거법이 위헌이 아니라고 판단한 헌법재판소의 2개 결정

(가) 헌재 결정의 취지

① 공무원에 대하여 국가 또는 지방자치단체의 정책에 대한 반대 · 방해 행위를 금지한 '국가공무원 복무규정' 제3조 제2항 및 '지방공무원 복무규정' 제1조의2 제2항이 법률유보원칙, 명확성원칙 및 과잉금지원칙에 반하여 공무원의 정치적 표현의 자유를 침해하지 않는다고 판단한 사례

② 교원의 선거운동을 금지하고 있는 구 공직선거법(2005. 8. 4. 법률 제7681호로 개정되고, 2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제4호 중 '국가공무원법 제2조에 규정된 국가공무원 중 교육공무원'에 관한 부분 및 같은 항 제5호 중 '제53조 제1항 제7호에 해당하는 자' 부분(이하 제4호 부분을 '이 사건 교육공무원 선거운동 금지조항'이라 하고, 제5호 부분을 '이 사건 사립교원 선거운동 금지조항'이라 한다)이 과잉금지원칙을 위배하여 선거운동의 자유를 침해하지 않는다고 판단한 사례

(나) 헌재 결정의 내용

사건번호	헌법재판소 2012.5.31. 선고 2009헌마705,2010헌마90(병합) 결정
재판관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
결정요지	[1] '국가공무원 복무규정' 제3조 제2항 및 '지방공무원 복무규정' 제1조의2 제2항은 공무원의 국가정책에 대한 집단적인 반대 · 방해 행위를 금지하고 있는바, 이는 공무원의 정치활동을 제한하는 규정인 국가공무원법 제65조 및 공무원의 복무에 관한 일반적 수권규정인 국가공무원법 제67조의 위임을 받은 것이며, 국가공무원법 제65조상 공무원에 대해 금지되는 정치적 행위를 보다 구체화한 것이라 할 수 있으므로, 법률유보원칙에 위배되지 아니한다. [2] 위 규정들은 공무원이 개인적·개별적으로 비공무원이 주도하는 집단적 행위에 참가하는 것은 허용한다고 해석되며, 국가정책에 대한 반대·방해 행위가 일회적이고 우연한 것인지 혹은 계속적이고 계획적인 것인지 등을 묻지 아니하고 금지하는 것으로 해석되므로, 명확성 원칙에 위배되지 아니한다. [3] 위 규정들은 공무원의 국가정책에 대한 집단적인 반대·방해 행위를 금지함으로써 공무원의 근무기강을 확립하고 공무원의 정치적 중립성을 확보하려는 입법목적을 가진 것으로서, 위 규정들은 그러한 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이 된다. 한편, 공무원의 신분과 지위의 특수성에 비추어 볼 때 공무원에 대해서는 일반 국민에 비해 보다 넓고 강한 기본권제한이 가능한바, 위 규정들은 공무원의 정치적 의사표현이 집단적인 행위가 아닌 개인적 · 개별적인 행위인 경우에는 허용하고 있고, 공무원의 행위는 그것이 직무 내의 것인지 직무 외의 것인지 구분하기 어려운 경우가 많으며, 설사 공무원이 직무 외에서 집단적인 정치적 표현 행위를 한다 하더라도 공무원의 정치적 중립성에 대한 국민의 신뢰는 유지되기 어려우므로 직무 내외를 불문하고 금지한다 하더라도 침해의 최소성 원칙에 위배되지 아니한다. 만약 공무원의 국가 정책에 대한 집단적인 반대 · 방해 행위가 허용된다면 원활한 국가 정책의 수립과 집행이 불가능하게 되고 공무원의 정치적 중립성이 훼손될 수 있는바, 위 규정이 달성하려는 공익은 그로 말미암아 제한받는 공무원의 정치적 표현의 자유에 비해 결코 작다고 할 수 없으므로 법익의 균형성 또한 인정된다. 따라서 위 규정은 과잉금지원칙에 반하여 공무원의 정치적 표현의 자유를 침해한다고 할 수 없다. [재판관 목영준, 재판관 이정미의 일부 반대의견] '국가공무원 복무규정' 제3조 제2항 및 '지방공무원 복무규정' 제1조의2 제2항 중 집단 · 연명으로 또는 단체의 명의를 사용하여 국가 또는 지방자치단체의 정책을 '반대'하는 행위를 금지하는 부분은, 공무원의 집단적인 반대의사 표시를 금지함에 있어 그러한 행위의 정치성이나 공정성 등을 불문하고, 그

	적용대상이 되는 공무원의 범위가 제한적이지 않고 지나치게 광범위하며, 그 행위가 근무시간 내에 행해지는지 근무시간 외에 행해지는지 여부도 가리지 않고 있다는 점에서 침해의 최소성 원칙에 위배되므로, 과잉금지원칙에 반하여 공무원의 정치적 표현의 자유를 침해한다. [재판관 송두환의 반대의견] 가. 이 사건 심판대상 규정들의 수권규정은 국가공무원법 제67조가 아니라 국가공무원법 제65조라고 할 것이며, 이 사건 규정들은 수권규정인 국가공무원법 제65조의 위임범위를 일탈하였으므로 법률유보원칙에 위배된다. 나. '국가공무원 복무규정' 제3조 제2항 및 '지방공무원 복무규정' 제1조의2 제2항은, 공무원의 국가정책에 대한 집단적인 반대 · 방해 행위를 금지함에 있어 정당활동이나 선거와 관련되지 않아 정치적 중립성을 해할 가능성이 낮은 일반적인 정치적 표현의 자유마저 제한하고 있으므로 침해의 최소성 원칙에 위배되며, 나아가 높은 정치 수준을 가진 100만 명에 이르는 공무원을 민주주의의 장에서 배제하는 것은 공익과 사익의 균형을 이루지 못하여 법익의 균형성원칙에도 위배되므로, 과잉금지원칙에 반하여 공무원의 정치적 표현의 자유를 침해한다.

사건번호	헌법재판소 헌재 2012.7.26. 선고 2009헌바298 결정
재판관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
결정요지	**[1]** 이 사건 교육공무원 선거운동 금지조항은 교육의 정치적 중립성을 보장하여 인간의 내면적 가치증진에 관련되는 교육 분야에 당파적인 정치적 관념이나 이해관계가 그대로 적용되는 것을 지양하고, 나아가 선거의 형평성, 공정성을 기하기 위한 것으로서 그 입법목적의 정당성이 인정될 뿐만 아니라 목적달성에 적합한 수단임이 인정되며, 교육공무원의 활동은 근무시간 내외를 불문하고 학생들의 인격 및 기본생활습관 형성 등에 중요한 영향을 끼치는 잠재적 교육과정의 일부분인 점 등 교원의 특성에 비추어 보아 교육공무원의 선거운동을 기간과 태양, 방법을 불문하고 일체 금지시키는 방법 외에 달리 덜 제한적인 방법으로 목적달성이 가능할 것인지 불분명하고, 법익균형성도 갖추었다고 할 것이므로, 과잉금지원칙을 위배하여 선거운동의 자유를 침해한다고 볼 수 없다. **[2]** 또한 이 사건 사립교원 선거운동 금지조항의 선거운동의 자유 침해 여부에 대한 논의를 살핌에 있어서도, 교원으로서의 지위에서 요구되는 정치적 중립성의 요청과 교원의 학생에 대한 전인적 영향 등에 비추어 볼 때, 앞서 살펴본 바와 같은 논의가 적용된다 할 것이므로, 이 사건 사립교원 선거운동 금지조항 역시 과잉금지원칙을 위배하여 선거운동의 자유를 침해한다고 보기 어렵다.

(다) 걸림돌 선정 이유

공무원과 교직원의 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 법률규정의 합헌성을 여전히 인정하는 헌법재판소의 태도는 아직도 우리 사회에서 표현의 자유가 충분히 보장되지 못하고 있는 현실을 반영하고 있음.

(6) 불법파견으로 인정하지 아니한 2개의 하급심 판결

(가) 판결의 취지

불법파견으로 시정지시를 받은 금호타이어 노동자 132명이 정규직 직원 지위를 확인하기 위해 제기한 소송에서 이들은 파견근로자에 해당하지 않는다고 판단한 사례 및 KTX 여승무원과 한국철도공사 간에 직접근로관계가 성립한다고 간주할 할 수 없다고 판단한 사례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	광주지방법원 2012.7.26. 선고 2011가합926,2120(병합) 판결
재판부	조정현(재판장)
판결요지	원고 등이 소속된 하도급업체들이 독자적으로 회사를 운영하면서 원고 등에 대한 근태관리, 임금지급 등을 했고, 다른 금호타이어 근로자들의 업무가 분리된 점 등을 고려하면 원고 등은 금호타이어의 파견근로자에 해당되지 않는다.
걸림돌 선정이유	○ 파견·도급 형태로 고용된 근로자의 정규직 지위확인을 위해 광주 지역에서 제기된 첫 소송으로 현재 전국적으로 진행 중인 포스코, 현대하이스코, 기아자동차 등의 소송에 악영향을 끼칠 것으로 보임 ○ 또한 관련 사건에서 금호타이어 사내하청 노동자들의 불법파견을 인정한 판결(광주지방법원 2012.6.29. 선고2011가합15294 판결)과도 배치됨 ○ 현대자동차 사내하청 노동자들에 대한 불법파견을 인정한 대법원 판례의 태도와 배치되는 판결로서, 과거의 관행대로 판시하고 있는 본 판결의 태도는 대단히 유감스러움.

사건번호	서울고등법원 2012.10.5. 선고 2011나78974 판결
재판부	정종관(재판장) 김복형 김상우

판결요지	[1] 원고용주에게 고용되어 제3자의 사업장에서 제3자의 업무에 종사하는 자를 제3자의 근로자라고 할 수 있으려면, 원고용주는 사업주로서의 독자성이 없거나 독립성을 결하여 제3자의 노무대행기관과 동일시할 수 있는 등 그 존재가 형식적, 명목적인 것에 지나지 아니하고, 사실상 당해 피고용인은 제3자와 종속적인 관계에 있으며 실질적으로 임금을 지급하는 자도 제3자이고, 또 근로제공의 상대방도 제3자이어서 당해 피고용인과 제3자에 묵시적 근로계약관계가 성립되어 있다고 평가될 수 있어야 한다. [2] KTX 여승무원과 한국철도공사 간에 묵시적인 근로계약관계가 성립되어 있다고 평가하기 어렵고, 달리 이를 인정할만한 증거가 없다. [3] 철도유통이 여승무원을 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 여승무원으로 하여금 철도공사의 지휘·명령을 받아 철도공사를 위한 근로에 종사하게 하였다고 보기 어렵고 이를 인정할만한 증거가 없으므로, KTX 여승무원과 한국철도공사 간에 직접근로관계가 성립된 것으로 간주된다고 할 수 없다.
걸림돌 선정이유	이미 관련 사건의 서울고등법원 판결이 철도공사의 사용자성을 인정하였음에도 불구하고, 묵시적 근로계약관계 법리를 지나치게 협소하게 적용하고 불법파견에도 해당하지 않는다고 인정함으로써, 철도공사의 사용자성을 부인한 시대 역행적인 판결로 평가됨

(7) 부여 보도연맹 희생자 유족의 국가배상청구에서 국가의 배상의무가 소멸시효 완성으로 소멸하였다고 판단한 서울중앙지방법원 판결

(가) 판결의 취지

부여 보도연맹사건의 희생자 유족이 서울중앙지방법원에 국가배상청구 소송을 제기하였으나 소멸시효가 완성되었다는 이유로 패소한 판례

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	서울중앙지방법원 2012.8.17. 선고 2011가합138350 판결
재판부	장진훈(재판장) 정선균 한지연
판결요지	[1] 유족들은 망인이 부여경찰서에 자진출두한 후, 구금되었다가 3일 만에 살해되어, 백마강에 떠내려가는 시신을 수습하였으므로, 그때부터 가해자 및 손해발생사실을 알았으므로, 시효완성 이전에 원고들이 권리를 행사할 수 없었다고 보기 어렵다.

	[2] 진실규명 결정 이후에는 객관적으로 권리를 행사할 수 없는 사실상의 장애사유가 없으므로, 원고들이 진실규명결정이 내려진 때로부터 신의칙상 상당한 기간(늦어도 6개월) 내에 권리를 행사하였다고 보기 어렵다. [3] 과거에도 국가의 소멸시효 항변이 받아들여진 판례(예컨대, 거창양민학살사건)도 있어, 원고들의 손해배상청구권이 시효완성으로 소멸되었다고 보더라도 채무이행의 거절을 인정함이 현저히 부당하거나 불공평하게 되는 경우에 해당한다고 보기 어렵다.
걸림돌 선정이유	○ 본 판결은 '유족들이 시신을 수습하였음'을 들어, 당시가 전시상황임에도 불구하고 국가사법체계가 정상적으로 작동되는 것을 전제로 시신수습일을 손해배상청구권 소멸시효의 기산점으로 삼았는바, 하나의 동일사건에 대한 시신수습 여부에 따라 권리구제기간이 달라지는 부당한 결과가 도출됨. ○ 본 판결은 진정한 희생자인지 여부를 가리는데 있어 '권리남용'을 적용해야 한다고 판시하였는데 상식적으로 납득하기 어려움. 진정한 희생자인지 여부는 입증의 문제라고 할 것이며, 국가의 소멸시효항변권의 행사가 권리남용인지 여부가 판단의 대상이라 할 것임. ○ 또한 "경찰에 의한 희생자 살해와 유족의 시신수습, 국가의 사건은폐 및 책임부인 사정의 부재, 국가의 조직적 살해를 인정할 증거부재 및 전시 중 이나 통상적인 권리구제 가능, 시신수습 당시 유족들의 위법행위 짐작 등을 이유로 권리불행사의 객관적 장애사유가 없다"고 판시하였는데, 이는 기본적으로 손해배상 발생 책임을 인정한 법원 자신의 판단과 소멸시효 항변 부분에서의 이유설시 부분에서 극명한 '이유모순'을 보이고 있고, 또 '전시 중 희생자의 유족이 국가를 상대로 손해배상청구를 한다는 것을 기대하기 어렵다는 점, 위난시기에 국가기관이 자행한 기본권침해에 대한 구제는 통상의 법적 절차에 의하여는 사실상 달성하기 어렵다는 점'을 분명히 밝힌 대법원 판례의 취지에 정면으로 반하고 있음. ○ 그리고 '진실규명 결정 이후 신의칙상 상당한 6월 이내에 권리를 행사하였어야 한다'고 판시하였는데, 이러한 판단의 법률적 근거는 어디에도 찾아볼 수 없으며, 또한 권리행사기간의 연장 내지 권리자 구제를 위한 시효정지제도를 권리의 조기소진을 위해 원용한 점, 소송자료 제출 정도와 난이도에 따라 당사자에게 소멸시효의 기간을 달리 적용한 점은 부당함. 실제 같은 부여 보도연맹 사건의 다른 희생자들이 대전지방법원에 제기한 사건에서는 이러한 언급이 전혀 없었음. ○ 마지막으로 '거창양민학살'사건의 예를 들면서, 국가의 채무이행거절이 현저히 부당하거나 불공평하다고 보기 어렵다고 하였으나, 거창양민학살사건의 경우는 2001년에 제기된 사건으로, 2005.12. 시행된 과거사정리위원회의 조사에 의한 진실규명결정에 기초한 소송상 청구가 아니었다는 점, 최근 과거사 청산을 위한 다수의 판결의 경향과 배치된다는 점, 시신을 수습하였다고 하여 구제를 거부한 것은 정당성을 갖기 어렵다는 점 등을 미루어 볼

	때, 본 판결은 소멸시효를 통해 폭력을 옹호한 것에 다름 아님. ○ 전체적으로 본 판결은 '시신을 수습한 소수의 유족'이 제기한 사건에 대한 권리구제를 거부하기 위해서, 이유모순을 넘어, 대법원 판례의 취지에 반하고, 법적인 근거도 없이 자의적으로 판단한 사례라고 할 수 있음.

(8) 이주노동자에 대한 강제퇴거명령 집행행위가 위헌이 아니라고 판단한 헌법재판소 결정

(가) 헌재 결정의 취지

법무부가 2008. 5. 2. 이주노조 집행부였던 청구인들에 대하여 한 긴급보호 및 보호명령 집행행위와 2008. 5. 15. 청구인들에 대하여 한 강제퇴거명령 집행행위가 청구인들의 신체의 자유 및 재판청구권 등을 침해한 것이라는 이유로 제기한 헌법소원심판 청구에 대하여 헌법재판소가 기각을 결정한 사례.

(나) 헌재 결정의 내용 및 선정 이유

사건번호	헌법재판소 2012.8.23. 선고 2008헌마430 결정
재판관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
결정요지	**[1]** 외국인등록을 하지 아니한 채 오랜 기간 불법적으로 체류하면서 스스로 출국할 의사가 없는 것으로 판단되는 청구인들에 대한 긴급보호는 출입국관리법상 긴급보호의 요건을 갖추지 못하였다고 볼 수 없다. **[2]** 출입국관리법에 의한 보호에 있어서 용의자에 대한 긴급보호를 위해 그의 주거에 들어간 것이라면 그 긴급보호가 적법한 이상 주거의 자유를 침해한 것으로 볼 수 없으므로 청구인에 대한 긴급보호가 적법한 이상 그 긴급보호 과정에서 청구인의 주거에 들어갔다고 하더라도 주거의 자유를 침해하였다고 볼 수 없다. **[3]** 취소소송의 제기는 처분 등의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행에 영향을 주지 아니하므로 청구인들의 취소소송이나 집행정지신청에 관한 법원의 판단 전에 강제퇴거명령을 집행한 것이 위법하다고 할 수 없고, 청구인들이 취소소송과 집행정지신청을 제기한 사실을 피청구인이 미리 알고 강제퇴거의 집행을 개시한 것으로 볼 만한 자료도 없어 피청구인의 강제퇴거명령 집행행위가 청구인들의 재판청구권을 침해하였다고 볼 수 없다. [재판관 김종대의 반대의견(각하의견)] 헌법재판소가 2011. 9. 29. 선고한 2007헌마1083등 사건의 결정에서 밝힌 바와 같이, 기본권을 인간으로서의 권리와 국민으로서의 권리로 나누어 인간의

	권리에 대해서는 외국인에게도 기본권 주체성을 긍정하는 다수의견은 모든 기본권의 주체를 "국민"으로 한정하고 있는 우리 헌법의 명문 규정에 반하는 해석이며, 이 사건도 우리 헌법상 기본권의 주체가 될 수 없는 외국인이 제기한 헌법소원이어서 부적법하므로 각하하여야 한다. [재판관 송두환, 재판관 이정미의 반대의견(인용의견)] 청구인들이 과거 출국기한의 유예를 받았던 사실과 긴급보호될 무렵 이주노동자조합의 간부로서 공개적으로 활동하였던 점, 긴급보호가 이루어진 시간과 장소 및 긴급보호 직후 이송되어 보호된 구체적 정황에 비추어 보면 청구인들에 대한 긴급보호는 긴급성 요건을 갖추지 못하였고, 청구인들에 대한 강제퇴거는 선별적이고 자의적인 법집행으로 청구인들에 대한 청문의 기회도 충분히 부여하지 않은 채 이루어진 것이어서 청구인들에 대한 긴급보호 및 보호명령의 집행행위와 강제퇴거명령의 집행행위는 적법절차원칙에 위반하여 청구인들의 기본권을 침해하였다.
걸림돌 선정이유	○ 다수의견은 이주노동자에게도 국적, 체류자격 유무와 관계없이 헌법상 신체의 자유, 적법절차 원칙 등의 기본권 주체성이 인정된다고 판시하면서도, 출입국관리법상 보호제도가 갖는 인신구속의 실질에 눈감고 이러한 기본권들의 보호범위를 극히 제한적 · 형식적으로 해석하였음.

(9) 이명박 대통령에 대한 상관모욕죄의 성립을 인정한 군사법원 판결

(가) 판결의 취지

현직 군인이 개인의 트위터에 이명박 대통령을 '가카새끼' 등으로 표현한 행위가 상관모욕죄에 해당한다고 판결한 사례.

(나) 판결의 내용 및 선정 이유

사건번호	7군단 보통군사법원 2012.8.31. 선고2012고8,10(병합) 판결
재판부	장원섭(재판장) 신영식 박경균
판결요지	군 복무중인 현역 대위가 자신의 트위터에 '가카새키'와 같은 내용을 올린 부분을 현역군인의 상관인 대통령에 대한 모욕으로 판단하여 군형법 제64조 제2항에 따른 상관모욕죄의 성립을 인정한 사례
걸림돌 선정이유	○ '트위터'는 개인의 사적인 공간으로 볼 여지가 많고, 표현 또한 단순한 의견에 불과함에도 군인이라는 신분을 확대해석해서 국가원수를 군인의 상관에 포함시켜 해석함으로써 사실상 유신시대의 국가원수모독죄와 동일하게 판단하였음.

4. 그 밖의 디딤돌/걸림돌 후보 판결

가. 디딤돌 후보 판결

1	사건번호	헌법재판소 2011.12.29. 선고 2009헌마527 결정
	재판부	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
	판결취지	재판이 확정되지 않아 무죄추정의 원칙을 적용받는 미결수용자에 대해 일률적으로 종교행사 참석을 불허한 것이 과잉금지원칙을 위배하여 종교의 자유를 침해한 것으로 위헌이라 판단한 사례
2	사건번호	서울행정법원 2012.1.12. 선고 2011구합35927 판결
	재판부	장상균(재판장) 안승훈 김종범
	판결취지	직장 내 보육시설이 의무화된 기업·공공기관 중 제대로 설치하지 않은 곳을 공개해야 한다고 판시하여 민간 기업의 직장보육시설 설치의무가 가지는 공공성과 사회적 의미를 확인한 사례
3	사건번호	서울중앙지법 2012.1.27. 선고 2010가합117721 판결
	재판부	정일연(재판장) 상종우 강대우
	판결취지	국립대학교가 기성회장 명의로 징수하는 기성회비는 법적 근거가 없는 것으로서 부당이득으로 반환되어야 한다고 판단한 사례
4	사건번호	청주지방법원 2012.1.27. 선고 2010노1004 판결
	재판부	이진규(재판장)
	판결취지	지적장애인을 노예처럼 부리고 인간 이하의 삶에 처하도록 한 것이 명백히 드러난 사건임에도 원심에서는 무죄가 선고되었던 것을 항소심에서 이를 뒤집어 학대죄의 성립을 인정하여 유죄를 선고한 사례
5	사건번호	대법원 2012.2.9. 선고 2011다20034 판결
	재판부	이인복(재판장) 김능환(주심) 안대희 박병대
	판결취지	근로자가 사용자의 부당노동행위로 해고를 당한 후 받은 구제명령에 대하여 사용자가 제기한 행정소송에서 근로자가 중앙노동위원회위원장을 위하여 보조참가를 하여 다툰 경우도 재판상 청구에 해당하여 임금지급청구권의 소멸시효가 중단된다고 판단한 사례

6	**사건번호**	대법원 2012.3.15. 선고 2011다26445 판결
	재판부	이인복(재판장) 김능환(주심) 안대희 박병대
	판결취지	성매매에 제공할 영업시설과 점포를 확보하기 위해 휴게텔을 빙자해 체결한 영업양도계약은 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반해 무효에 해당하므로 양도인은 양수인에게 매매대금 잔금을 받을 수 없다고 판단한 사례
7	**사건번호**	대법원 2012.3.29. 선고 2010다91046 판결
	재판부	김능환(재판장) 안대희(주심) 이인복 박병대
	판결취지	사용자가 6개월을 초과하여 계속 근무한 근로자에게 근속연수의 증가에 따라 미리 정해놓은 각 비율을 적용하여 산정한 '상여금'을 분기별로 지급한 사안에서, 위 상여금이 통상임금에 해당한다고 볼 여지가 있다고 판단하여 통상임금의 인정범위를 넓힌 사례
8	**사건번호**	서울중앙지법 2012.5.30. 선고 2011가단290916 판결
	재판부	조중래
	판결취지	현행범으로 체포되어 경찰서 유치장에 인치되어 입감을 위한 신체검사를 받으면서 여자경찰관의 요구로 브래지어를 탈의한 사안에서, 그것이 자살 예방을 목적으로 한 것이더라도 브래지어 탈의조치는 위법하므로 국가에 위자료지급의무가 있다고 한 사례
9	**사건번호**	대법원 2012.6.18.선고 2010누27363 전원합의체 판결
	재판부	양승태(재판장) 박일환 김능환 전수안(주심) 안대희 양창수 신영철 민일영 이인복 이상훈 박병대 김용덕 박보영
	판결취지	군인이 군 복무 중 자살로 사망한 경우에도 교육훈련 또는 직무수행과 사망 사이에 상당인과관계가 인정되는데도 사망이 자살로 인한 것이라는 이유만으로 또는 자유로운 의지가 완전히 배제된 상태에서 한 자살이 아니라는 이유로 국가유공자에서 제외되어서는 안 된다고 판단단한 사례
10	**사건번호**	대법원 2012.6.18. 선고 2010두16592 전원합의체 판결
	재판부	양승태(재판장) 박일환 김능환 전수안(주심) 안대희 양창수 신영철 민일영 이인복 이상훈 박병대 김용덕 박보영
	판결취지	지방자치단체가 주택재건축사업 정비구역으로 지정하기 위해서는 '준공된 후 20년' 등 일정 연수가 경과해야 할 뿐만 아니라 건물이 노후해 철거가 불가피한 건축물임이 인정되어야 한다고 판시함으로써 무분별한 정비사업에 제동을 건 사례

11	**사건번호**	서울행정법원 2012.6.7. 선고 2011구합25166 판결
	재판부	박태준(재판장) 안승훈 곽상호
	판결취지	이사장이 횡령금을 반환하였다고 하더라도 위법성이 없어지지 아니하고, 이사장에 동조한 나머지 임원에게도 책임이 있으며, 임원취임승인취소처분 외에 법인의 위법행위를 감독할 규정이 없다는 점을 밝힘으로써 청숙학원 등 비리 사학법인에 대해 경종을 울린 사례
12	**사건번호**	고등군사법원 2012.7.27.선고 2011노304 판결
	재판부	김혁중(재판장) 김형동 김종대
	판결취지	해군사관학교 역사부 교관으로 재직하던 피고인이 강의안으로 작성한 '국사강의노트', 역사 연구차 소장하고 있던 '해방전후사의 인식' 시리즈, '김일성의 만주항일유격운동에 대한 연구' 등의 책자를 국가보안법상 이적표현물이 아니라고 하거나 이적 목적을 가지지 않았다는 이유로 무죄를 선고한 고등군사법원 사례
13	**사건번호**	헌법재판소 2012.8.23. 선고 2010헌바220 결정
	재 판 관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
	결정취지	의무교육 과정에서 학교와 교사 등 인적·물적 기반 및 그 기반을 유지하기 위한 재원을 확보할 의무는 헌법 제31조 제3항에 의하여 국가나 지방자치단체에 부과되어 있다고 할 것이므로, 학교운영지원비를 의무교육 대상자인 중학생으로부터 징수하는 것은 의무교육의 무상원칙에 위배되어 헌법에 위반된다고 판단한 사례
14	**사건번호**	대법원 2012.8.23. 선고 2011다40373 판결
	재판부	민일영(재판장) 신영철(주심) 박보영
	판결취지	언론보도의 내용이 객관적 자료에 의하여 최종적으로 확인되지는 않았다고 하더라도 언론보도를 통하여 의혹사항에 대하여 의문을 제기하고 조사를 촉구하는 등의 감시와 비판 행위는 언론자유의 중요한 내용 중의 하나인 보도의 자유에 속하는 것으로 평가될 수 있다고 판단하여, BBK 특별수사팀이 시사주간지 '시사인'을 상대로 제기한 명예훼손 손해배상청구를 기각한 사례
15	**사건번호**	서울중앙지방법원 2012.8.30. 선고 2010가합77373 판결
	재판부	김성곤(재판장) 이재원 이인경
	판결취지	초등학생이 교내에서 납치되어 성폭행을 당한 사건에서 피해자에 대하여 서울시가 배상할 책임이 있다고 판시하여, 성폭력 사건 발생 원인이 가해자에게만 있는 것이 아니라 피해자를 충분히 보호하지 못한 학교에도 있음을 확인한 사례

16	**사건번호**	서울중앙지방법원 2012.9.11. 선고 2010가단407243 판결
	재판부	정현식
	판결취지	검찰이 수사목적 범위와 무관하게 과도한 기간 동안 이메일을 압수·수색했다면 국가가 손해배상을 해야 한다고 판단한 사례
17	**사건번호**	대법원 2012.10.11. 선고 2012도5752 판결
	재판부	김 신(재판장) 민일영 이인복(주심)
	판결취지	조식 및 석식 제공 등 근로조건을 이유로 집단적 노무제공 거부를 한 베트남이주노동자 10인을 업무방해죄로 기소한 사건에서 파업의 업무방해죄 성립에 관한 대법원 전원합의체 판결(대법원 2011.3.27. 선고 2007도482 판결)의 취지를 재확인하여 무죄를 선고한 사례
18	**사건번호**	서울고등법원 2012.10.18. 선고 2012노2340 판결
	재판부	김기정(재판장)
	판결취지	인터넷 개인블로그에 성기 사진을 올린 사건(박경신 교수 사건)에서 음란의 개념을 축소 해석하여 표현의 자유를 보장한 사례
19	**사건번호**	서울동부지방법원 2012.10.5. 선고 2012고정863 판결
	재판부	강민석
	판결취지	교통질서 유지를 위한 조건을 중대하게 위반하여 도로 교통을 방해함으로써 통행을 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 한 경우에만 일반교통방해죄가 성립한다고 판시함으로써, 집회·시위의 자유를 보장하기 위하여는 일반교통방해죄의 성립이 유보될 수 있다고 판단한 사례
20	**사건번호**	서울행정법원 2012.11.9. 선고 2012아3614 결정
	재판부	
	판결취지	대형마트 등이 제기한 의무휴업제 관련 조례 및 행정처분 집행정지 가처분 신청을 기각한 사례

나. 걸림돌 후보 판결

1	**사건번호**	서울고등법원 2011.12.15. 선고 2011노1720 판결
	재판부	최재형(재판장) 신동훈 홍승구
	판결취지	강간, 강제추행을 당한 피해자가 가해자(피고인)의 범죄사실에 대하여 구체적이고 일관되게 진술하였음에도 불구하고 피고인의 성기 기형을 이유로 무죄를 선고함으로써 성폭력 사건에서 엄정한 법집행에 실패한 사례
2	**사건번호**	부산고등법원 2012.2.10. 선고 2011누228 판결
	재판부	김 신(재판장) 최종우 박찬호
	판결취지	4대강 사업에 관련된 행정처분이 위법하더라도 사정판결을 하는 것이 적절하다고 판단하고, 낙동강 사업에서 실질적인 환경영향평가 자체가 없다고 평가됨에도 불구하고 환경영향평가법 위반이 없다고 판단하여, 4대강 사업으로 인한 환경훼손을 방치한 사례
3	**사건번호**	헌법재판소 2012.4.24. 선고 2011헌마338 결정
	재판관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
	결정취지	교섭창구단일화 제도에서 교섭대표가 된 노동조합에게만 단체교섭권을 부여하는 것이 소수 노조의 교섭권을 침해하지 않는다고 판단한 사례
4	**사건번호**	서울행정법원 2012.5.18. 선고 2011구합26039 판결
	재판부	문준필(재판장) 이승훈 이창은
	판결취지	사학재단 진명학원의 임원취임승인취소처분을 경영권 박탈로 이해하여 비례원칙 위반이라는 이유로 위 처분을 취소함으로써 비리사학에 면죄부를 주고 유일한 사학 감독 장치인 임원취임승인취소처분을 형해화한 사례
5	**사건번호**	서울중앙지방법원 2012.5.3. 선고 2011가합78601 판결
	재판부	성지호(재판장) 김태현 남혜영
	판결취지	불법 체포·구금, 고문, 구타를 당하고 무고하게 3년이 넘는 수형생활을 한 사실을 인정하면서도, 민주화보상법에 의해 생활지원금을 받는다면 동법의 재판상 화해규정이 적용되어 위 불법행위에 대한 손해배상을 청구할 권리보호이익이 없다고 판단하여, 국가에 의한 불법행위를 청산하지 못한 사례

6	사건번호	대법원 2012.6.18. 선고 2011두2361 전원합의체 판결
	재판부	양승태(재판장) 박일환 김능환 전수안 안대희(주심) 양창수 신영철 민일영 이인복 이상훈 박병대 김용덕 박보영
	판결취지	개인정보 보호를 이유로 검사의 불기소처분 수사기록에 대한 정보공개의 범위를 협소하게 판단한 사례
7	사건번호	대법원 2012.7.5. 선고 2011두19239 전원합의체 판결
	재판부	양승태(재판장) 박일환 김능환 전수안 안대희 양창수 신영철 민일영(주심) 이인복 이상훈 박병대 김용덕 박보영
	판결취지	환경영향평가 대상사업 또는 사업계획에 대한 환경영향평가서 제출시기를 규정하고 있는 구 환경영향평가법 시행령 제23조 [별표1] 제16호 (가)목에서 정한 '기본설계의 승인 전'은 문언 그대로 구 건설기술관리법 시행령 제38조의9에서 정한 '기본설계'의 승인 전을 의미한다고 해석하는 것이 타당하다고 보아 환경영향평가제도의 취지를 몰각시킨 사례
8	사건번호	고등군사법원 2012.7.17. 선고 2011노258 판결
	재판부	강정우(재판장) 최광혁 권상우
	판결취지	학생운동 경험이나 시위에 참여한 적도 없는 예비목회자가 단순히 '위대한 수령 김일성 동지의 불멸의 혁명업적'이란 책을 소지한 행위에 대하여 이적 목적이 있다는 이유로 유죄를 선고함으로써 여전히 국가보안법이 남용되고 있음을 증명한 사례
9	사건번호	서울중앙지방법원 2012.8.17. 선고 2011가단67239 판결
	재판부	김용두
		현대차 사내 하청 여성노동자에 대한 성희롱에 대하여 현대차와 하청업체 대표이사는 모두 사용자책임이 없다고 보아 성희롱으로 인한 사용자책임 성립 요건을 지나치게 축소한 사례
10	사건번호	헌법재판소 2012.8.23. 선고 2010헌바402 결정
	재 판 관	이강국(재판장) 김종대 민형기 이동흡 목영준 송두환 박한철 이정미
	결정취지	낙태죄를 다시 합헌이라 판단한 사례
11	사건번호	서울북부지방법원 2012.10.10. 선고 2011가합10567 판결
	재판부	윤종수(재판장), 정현수, 이화연
	판결취지	학내 비리로 해임된 한국외대 구 이사들이 제기한 소송에서 관선 임시이사 체제에서 정식이사를 선임할 권한이 없다고 판단하여 비리 사학재단의 개혁에 제동을 건 사례

부 록
2012년
인권일지

기간 : 2011. 12. 1. – 2012. 11. 30.

2011-12-08	교과부 전국 특수학교서 장애인 인권침해 사례 11건 적발
2011-12-09	민노당 소액 후원 교사 정직 징계 부당, 정직처분최소소송 원고 승소
2011-12-13	백화점, 호텔, 대형할인매장등에서 일하는 서비스노동자 55%가 우울증
2011-12-14	학교측이 기간제 교원과 계약하며 새학기 첫날인 3월1일과 방학기간을 제외한 것은 평등권 침해, 급여 지급 권고
2011-12-15	국가인권위 자원봉사단체 및 개인, 일부 정치인이 목욕봉사 및 후원물품을 전달하는 과정에서 장애인 동의 없이 외모 신체 공개는 인권침해 결정
2011-12-16	인권위 '고용허가제 기간만료로 출국해야 하는 외국인 노동자의 재취업 절차 간소화해야' 의견
2011-12-16	2차 하청 건설 노동자 "밀린 임금 지급하라" 절규
2011-12-19	'성적지향' 차별금지 사유 명시 서울시 학생인권조례 원안 통과
2011-12-19	부산지노위, 현대차 울산공장 사내하청 부당징계 사건에 대해 권한이 없는 하청업체의 징계를 유효하다고 판단하여 대법원과 전면 배치되는 결정
2011-12-26	국회 행안위 전자주민등록증 도입 내용의 주민등록법 개정안 의결하여 법사위로 넘김, 인권단체들 반발
2011-12-31	김근태 상임고문 별세
2012-01-01	조용환 헌재재판관 선출투표 또 무산
2012-01-04	일용노동으로 40만원 벌었다고 한겨울에 기초급여 탈락하는 보건복지부
2012-01-16	고용노동부 '공공부문 비정규직 9만7000명 올해부터 무기계약직으로 전환' 내용 '공공부문 비정규직 고용개선 추진지침' 발표
2012-01-16	서울시 교육청 학생인권조례 '상위법 위반 가능성' 이유로 재의 요구, 그러나 법률자문 4곳 "위법성 없다" 답변
2012-01-17	인권위, 외국인 출입거부 목욕탕에 차별시정 개선권고
2012-01-17	대검, 4.11. 총선 대비 '허위 게시물 30회 이상 게재 시 구속수사' 등 선거사범 처리기준 밝혀
2012-01-19	인권위, 정부에 비정규직 남용 방지 권고
2012-01-19	'직장 성희롱' 점점 교활해져 피해자가 오히려 무고죄 협박 받아, 여성민우회 상담 통계 중 33. 3%가 직장 내 성희롱
2012-01-20	모성보호 실상 심각. 직장을 관둔 여성 190만명 중 임신 출산 육아 사유로 퇴사한 경우 48.7%에 이르러, 육아휴직 출근시간 조정은 그림의 떡
2012-01-27	교과부 가해학생의 학교폭력관련 사항을 학교생활기록부에 기재하는 내용의 지침을 개정
2012-01-28	'벤츠 검사' 징역 3년 중형 선고
2012-01-29	MBC 노조 언론의 자유 요청하며 30일 총파업…"예능 · 교양 피디도 전원 동참" 무한도전 등 결방
2012-01-30	재능교육, 세종호텔, 유성기업, 콜트콜텍, 쌍용차 등 서울경기부근 장기투쟁사업장을 잇는 대장정 '비정규직과 정리해고 없는 세상을 위한 희망 발걸음' 희망 뚜벅이 출정식

2012-01-31	검찰, 한진중공업 '고공농성' 김진숙 징역 1년6월 구형
2012-01-31	쌍용자동차 정리해고 2년 만에 노동자 · 가족 20명 사망
2012-01-31	음식점 · 숙박업소 종업원 근로시간 제한 추진
2012-01-31	'실습생 뇌출혈' 기아차 광주공장, 불법 야근 등 80건 위법 행위 적발
2012-02-01	자신의 SNS에 대통령을 비판한 글을 올린 서기호 판사 재임용 부적합 결국 탈락
2012-02-06	폭력 예방을 위한 '규제'에 초점을 맞춘 정부의 '학교폭력근절 종합대책' 일부 학생인권조례와 충돌
2012-02-09	국회, 조용환 헌법재판관 선출안 부결, 재판관 공석 장기화
2012-02-09	고리원자력발전소 비상발전기 가동중단 사고
2012-02-10	국가인권위 최근 1년간 장기 미해결 사건 2010년보다 10배 이상 늘어나
2012-02-12	서울발 학생인권조례 논쟁 4 · 11총선 이슈로 '전국화'
2012-02-16	김진숙 징역 1년6월-집행유예 3년 선고, 크레인 농성 유죄판결
2012-02-19	충남 '사회적 약자' 인권증진 조례제정
2012-02-19	민주노동당 후원했다가 징계를 받은 부산지역 교사9명 정직처분 추소 청구 소송에서 승리
2012-02-19	교과부 '두발 복장 등 용모에 관한 사항'을 학교 규칙에 포함하도록 하는 시행령 개정안 입법예고, 학생인권조례무력화
2012-02-20	정부, 비판적 전문가는 빼고 4대강 특별점검
2012-02-27	부재자 투표 오전 10시 시작은 헌법불합치
2012-02-29	장애인 예산 복지재정의 1.5%에 불과
2012-03-05	젊은 변호사들, 공익 추구 '착한 로펌' 실험 "희망을 만드는 법" 개소
2012-03-06	MBC · KBS · YTN…방송3사 파업 삼국지 돌입
2012-03-07	강정 구럼비 쾅 · 쾅…6차례 발파…구럼비 해안 화약 냄새로 뒤덮여, 인권활동가 인권침해 심각
2012-03-08	쌍용자동차 해고 노동자 21명째 사망
2012-03-08	재능교육 노조 '올해 여성운동상'
2012-03-10	강정 구럼비 발파 3일간 55명 연행 "인권유린 심각한 수준"
2012-03-12	국무총리실 공직윤리지원관실 장 전 주무관 민간인 불법사찰 및 그 증거 인멸 지시 폭로
2012-03-13	민변, 제주 강정마을 인권 침해 감시 상주변호사 파견
2012-03-13	경찰, '쌍용차강제진압' 모범사례 선정, 시민단체 등 "노동자 두 번 죽여" 반발
2012-03-14	'청년유니온' 노동조합 허가
2012-03-14	지하철 기관사 자살, 기관사 노동인권 상황 심각
2012-03-19	검찰, '민간인 불법사찰' 사건 전면 재수사 착수

2012-03-22	한국수력원자력이 고리 원자력 1호기의 전력공급 중단 사고를 조직적으로 은폐한 사실이 뒤늦게 밝혀져. 고리1호기 주변 주민 "이주시켜 달라"
2012-03-22	서울시 5월부터 비정규직 1054명 무기계약직 전환. 향후 2년 이상 업무로 대상 확대, 파견 용역직 등도 고용 개선 추진.
2012-03-23	양심적 병역 거부자 50명, UN에 집단 청원
2012-03-23	노동자 기본권 위협하는 '너무 낮은' 최저임금
2012-03-27	동해지역 출입국사무소의 무리하고 반인권적 불법적 단속으로 중국인 이주노동자 사망
2012-03-27	제주 군사기지 관련 화약류운반신고수리 위법 및 화약 운반 저지자에 대한 위법한 현행범 체포 계속
2012-03-29	도시철도 공사 해고자 13명 경력직으로 복귀된다
2012-03-29	대검, '여기자 성추행 의혹' 부장검사 감찰 착수
2012-04-03	쌍용차 해고자 또 … 22번 째 희생
2012-04-04	"23번째 죽음 막겠다" 쌍용차 노조 투쟁 선언
2012-04-04	ILO "노조전임자 임금금지 철폐 · 공무원노조 인정…" 등 정부에 무더기 개선 권고
2012-04-05	휴일근로 연장근무에 포함시키는 정부의 근로시간 단축안 – 중기노동자들, 특근수당 끊기면 생계직격탄 우려
2012-04-06	문정현 신부, 해경과 실랑이 중 테트라포드에서 추락하여 허리 · 팔다리 골절
2012-04-06	전교조, '학생부 작성 및 관리지침 개정'과 '학생생활지도 도움 카드제' 시행 중단 요구하며 교과부장관을 국가인권위원회에 제소
2012-04-06	정부 "성폭력 피해 여성 개인정보를 온라인 관리망에 등록하라" 여성단체 반발
2012-04-09	현직 부장검사 여기자 성추행 – 대한변협 취재기자의 잘못된 관행 탓으로 돌린 논평으로 물의
2012-04-10	'암 발병' 삼성 반도체노동자 첫 산재 인정
2012-04-11	4.11. 총선 새누리당 승리
2012-04-11	대법원 "정기상여금도 통상임금" 첫 판결
2012-04-12	강행? 제동?…제주 해군기지 다시 '전운'
2012-04-17	공사장 차량진입 저지 이틀새 17명 연행경찰, 해군기지 집회 사실상 금지
2012-04-17	경북지노위 정규직 정교사와 같은 업무를 한 비정규직 보조교사에게 월급을 적게 준 것은 차별적 처우에 해당한다고 결정
2012-04-17	헌재 재판관 1명 공석 10개월 파행
2012-04-19	참여연대, '강정마을' 인권침해 현황 유엔인권이사회에 제출
2012-04-19	농촌 결혼이주여성 16% "가정폭력 경험"
2012-04-22	쌍용차 범국민 추모대회, "살아서 공장으로 돌아가자"
2012-04-22	정리해고 갈등 '구미 KEC' 불법파견 증거인멸 의혹

2012-04-24	제주도 제주해군기지 내 공유수면 매립공사 정지명령을 위한 청문결과 '감감' 지지부진
2012-04-26	강정마을회, '집회 금지' 취소소송 제기
2012-04-26	양심적 병역거부 대학 자퇴생에 징역 1년 6월
2012-04-28	경찰, 가정폭력 현장에 직접 들어가 조사 가능 관련법안 시행
2012-04-30	광주 일부학교 인권조례 역행하는 규칙개정 추진 '논란'
2012-04-30	해군기지 공사 정지명령 미적미적…정부 눈치 보는 제주도
2012-05-01	노동시민단체, 복지부 앞 '영리병원도입 반대' 집회
2012-05-01	현대차 사내하청 정규직 전환 '연대 투쟁'
2012-05-03	재능교육 노조 투쟁 1,600일...교계, 집중기도
2012-05-04	경북교육청, 학교폭력 현황 제출 요구 공문을 보내면서 참고용으로 첨부한 이전 현황자료에 가해학생 개인정보 노출 반발
2012-05-04	부산시교육청 초중고에 "비정규직과 사전협의하면 지급 안해도…" 지침, 노조 "동의 받지 않고 사실상 일방통보" 반발
2012-05-06	정리해고 된 지 5년만인 지난 2월 대법원에서 부당해고판결을 받은 콜트악기 노동자들, 판결 두달만에 다시정리해고
2012-05-07	희망버스 탑승객에 '벌금폭탄'
2012-05-07	이름만 '민 · 군 복합'…해군기지 본색 드러났다
2012-05-10	한 아이의 엄마인 이윤정씨(32세) 삼성반도체 온양공장에서 6년간 일하다 퇴사한 뒤 악성 뇌종양으로 숨져. 산재신청은 불승인
2012-05-11	정부가 외면한 '쌍용차' 시민이 껴안다. 쌍용차 노동자를 위한 문화제 바자회
2012-05-14	현대자동차 사내사청업체에서 일하다 해고 된지 7년만에 대법원에서 현대차 직원으로 인정된 최병승씨에 대해 현대차 시간끌기용 행정소송 제기
2012-05-15	강정마을회 "제주해군기지 공사 중지 가처분 신청"
2012-05-15	서울시버스노조 18일 총파업
2012-05-19	MBC노조 집행부 구속 영장 ...간부 5명 업무 방해 혐의
2012-05-19	민변, 제주 해군기지 '민항 기능' 이의 제기
2012-05-21	안양시의회 '양성평등' 조례 여성 인권보호 내용 등 담아
2012-05-21	검찰, 통합진보당 압수수색, 검찰-당원 '대치'
2012-05-22	검찰, 통합진보당 당원명부 관리 서버 압수
2012-05-22	홍익대 경비노동자들 다시 거리로. 경비업체에서 새로 만든 노조 단독 시급 4900원 합의, 창구 단일화 규정 악용해
2012-05-23	강정마을회 후원계좌 조사…해군기지 반대 옥죄기
2012-05-23	아동 성범죄자에 국내 첫 '화학적 거세'
2012-05-23	인권위 "장애인 상해보상 산정 시 장애등급 적용은 차별"
2012-05-24	진보당, 검찰 압수수색에 '준항고' 및 헌법소원 제기

2012-05-25	“등록금 집회는 정당…벌금에 써달라” 기부행렬
2012-05-27	제주 해군기지, 케이슨 작업 재개
2012-05-30	군 “검찰서 진보당원 명단 받아 현역군인 색출”
2012-05-31	법원 “국방부 불온도서 지정 기본권 침해 아니다.” 손해배상청구 기각
2012-06-01	MBC, 파업 기자 PD 등 35명 무더기 대기발령
2012-06-01	성북구청 청소용역하청업체 환경미화노동자들의 토요일치 임금 미지급. 환경미화노동자들이 스스로 권리 찾기에 나서
2012-06-02	인권위 기간제 교사에게 맞춤형 복지제도 혜택을 제외시키는 것은 차별 권고
2012-06-02	정부 기초수급자 의료비본인부담금 늘리는 방안 추진, 시민단체 진료 포기 빈곤층 양산 우려.
2012-06-03	삼성LCD공장에서 근무하다 재생불량성빈혈에 걸려 13년간 투병해온 윤슬기씨 산재신청하지 못한채 끝내 사망
2012-06-06	통합진보, 이석기 · 김재연 제명 결정
2012-06-07	정부 기초생활보장제도 “통합급여”에서 “개별급여”로 바꾸는 등 전면 개편 추진. 복지예산 증액 없이 ‘빼 윗돌 괴기’ 우려
2012-06-08	공정위 4대강 담합 건설사에 고작 3% 수준 과징금 부과로 솜방망이 처벌 논란
2012-06-08	“노숙인 인권 보장” 서울시 권리장전 제정
2012-06-11	검찰, MB 내곡동 사저 의혹 관련자 모두 무혐의
2012-06-11	검찰, 통합진보당 압수 서버 열람 재개
2012-06-13	외과 · 산부인과 · 이비인후과 의사회도 포괄수가제에 반발하여 집단 수술 거부 선언
2012-06-13	“살아 있다면 20대 청년” 효순 미선 사건 10주기 대한문 앞 추모 토크 콘서트
2012-06-18	재능교육 노사, 7차례 걸친 단체협상서 입장차 못 좁혀
2012-06-20	인권위 “산재 입증 책임 국가 · 사용자가 져야” 제도 개선 권고
2012-06-21	국가인권위원장에 현병철 재임 내정. 인권위 비상임위원 장주영 “현병철 연임 반대” 사직
2012-06-21	시민단체, ‘수술거부 의협 공정위에 고발’
2012-06-22	서울행정법원, 대형마트 영업제한처분 절차적 위법을 이유로 취소판결… “파장”
2012-06-25	대법원 “이적표현 이메일로 받아 단순보관만 한 경우 국가보안법 무죄”
2012-06-27	법원 구속집행정지 결정에 검찰 즉시항고는 위헌
2012-06-28	시민단체 “쌍용 강정 용산참사 공동대응” SKY ACT
2012-07-01	한국의 실질 최저임금… 프랑스 30%도 안 돼

2012-07-02	KBS시사국장 추적60분 제작팀에 "MBC파업 취재 불가" 방침 통보. 제작진 철회 촉구
2012-07-02	부산진선관위, 박근혜 풍자 팝아트 작가 공직선거법위반 혐의로 고발
2012-07-02	현대차, 불법하청 정규직전환 회피…계약직으로 고용 '꼼수'
2012-07-03	'민간인 사찰' 피해자 김종익씨 명예훼손사건 법원에 재정신청
2012-07-05	대법원 제주해군기지 건설 관련 국방군사시설사업 실시계획 승인처분 무효 확인 소송에서 피고(국방부) 패소 부분을 파기, 국방부의 손을 들어줌
2012-07-05	'두개의 문' 보러 갔다가 쫓겨난 현병철 인권위원장
2012-07-05	고용노동부 불법 연장근로 하고 있는 현대, 기차아 사법처리 방침.
2012-07-05	근로복지공단, 폭력을 행사한 쌍차 직원과 경비업체직원들은 범죄행위에 대해 산재급여 지급 후 쌍차 해고자 정직자 57명에게 3억4300만원 산재보험 구상금 청구
2012-07-06	도급 가장하여 근로자 불법 파견한 청소경비업체 대표 입건
2012-07-09	정부 "4대강 '두물머리' 강제 철거" 최후통첩
2012-07-10	정부 내년에도 기초수급자 8만명 줄일 계획
2012-07-13	금속노조 밤샘노동 철폐, 비정규직의 정규직화, 원하청 불공정거래 근절을 요구하며 13일 4시간 총파업
2012-07-13	70년대 'YH사건'피해자들에 국가배상 판결
2012-07-14	법원, 부산 남구 대형마트 의무휴업 집행정지
2012-07-14	법원 "블로그 성기 사진, 학술적 가치 없는 음란물" 박 교수에 벌금 300만원 선고
2012-07-17	국회 운영위, 현병철 청문보고서 채택 무산
2012-07-17	MBC 파업 중단… 18일 업무 복귀
2012-07-19	현대차 생산직 신입 80%가 '사내 하청 노동자'
2012-07-25	생산 외주화 등 이유로 파업한 만도, SJM. 회사 측 직장폐쇄 단행 후 대규모 용역 투입 파업 사정장 침탈. 반인권적 주도면밀한 노조 파괴 시나리오
2012-07-25	현대차 사내하청 노동자 무더기 해고
2012-07-26	저축은행 수사무마 의혹 및 위장전입 등 부적격 논란 일던 김병화 전격 사퇴…대법원, 새 후보자 제청 준비
2012-07-26	'두개의 문' 6만 관객 돌파… 감독 마냥 즐겁지 않다
2012-07-27	방통위, 방문진 이사에 MBC 노조가 반대하는 3명 재선임
2012-07-27	광주지법 금호타이어 비정규직 파견 근로자 아니다 판결
2012-07-31	전국금속노조, 노조원에게 무차별적 폭력 행사한 컨택터스, 이를 지시한 SJM, 폭력사태를 묵인한 안산단원경찰서 검찰에 고발
2012-08-01	만도 전국금속노조 탈퇴를 걸고 새노조 결성. 사측 '민주노조 죽이기' 총력전
2012-08-01	노동부 이주노동자에 구인업체 정보제공 막아 불법체류 내모는 '외국인 근로자 사업장 변경 개선 및 브로커 방지대책'을 시행

2012-08-06	한상균 전 쌍용차 노조지부장, 3년 복역 마치고 만기출소
2012-08-06	'녹차라떼'공포. 4대강 공사 후유증. 폭염송 한강 낙동강 녹조 확산,
2012-08-07	서울학교 밖까지 어린이 · 청소년 인권조례 추진
2012-08-07	인권위 개선권고 이후 시도 교육청 '학교폭력 학생부 기재' 거부 확산
2012-08-08	의무휴업하는 대형마트 대폭 줄었다
2012-08-09	직장폐쇄 뒤 1달 109시간 연장노동 · 구사대 역할 강요받은 유성기업 노동자 우울증 산재 인정
2012-08-13	MB 인권단체 및 시민사회 정계의 반대에도 불구 현병철 연임 강행… "인권의 씨를 말리는 MB정부"
2012-08-13	현대차 사내하청 불법파견이라는 대법원 판결에도 불구 불법파견 인정하지 않고 협상대상 아니라고도 밝혀
2012-08-13	현대차 정규직 전환요구 단식 하청노동자 김명석씨 20분 가량 구금 뒤 풀어줌
2012-08-13	노동부 "SJM 대체인력 투입은 불법…사법처리"
2012-08-14	검찰, '화학적 거세' 첫 청구
2012-08-16	법원, '민청학련 사건' 제정구 전의원 유족에 배상판결
2012-08-17	검찰 4대강 입찰담합 10여개社 담합 관련 공정위 압수수색 등 본격 수사 개시
2012-08-19	시국선언 전 전교조 경남지부장 항소심도 벌금형
2012-08-21	국민일보, 파업 참가 기자 4명 해고
2012-08-23	1000번의 수요집회, 음악으로 기록
2012-08-23	헌재 형법 동의 낙태죄 '합헌', 인터넷실명제 '위헌' 결정
2012-08-23	헌재 '시청자에 대한 사과 명령' 방송법 제100조 제1항 위헌 결정
2012-08-23	법원 "파견업체 바뀌어도 2년 이상 근무 땐 고용 인정 급여 퇴직금 지급해야"
2012-08-29	'희망버스' 참여 김세균 교수 선고유예
2012-08-29	'가카빅엿' 서기호 의원, 법관 재임용 탈락
2012-08-31	학교폭력 기록 갈등… 경기교육청, 교과부 대법원에 제소
2012-09-02	5기 헌재 김창종, 이진성, 안창호, 김이수 지명. 현직 판검사 싹쓸이 재야 · 진보성향 한명도 지명 안함
2012-09-03	민변·민주법연 "학교폭력 학생부 기재는 위법
2012-09-04	현대차 임협 타결, 주간연속2교대제 확립으로 밤샘근무 폐지 및 1인당 연간 임금 2,728만원 인상
2012-09-04	노동부, 2년 안된 불법파견자 '직접 고용' 첫 명령
2012-09-05	대법원, 시국선언 참여사실만으로 교사신분 박탈은 지나쳐 전교조 시국선언 참여 교사 해임무효 첫 확정
2012-09-05	정부 "화학적 거세도 부족하다"… 물리적 거세 법안 발의, 인권 침해 우려 목소리

2012-09-05	백수였던 사위가 취직했다는 이유로 수급중단 통보 받은 70대 노인 거제시청 앞에서 자살. 부양의무제 폐지 목소리 거세
2012-09-06	인화학교 성폭력 피해자 국가 상대 손배소송 첫 재판. 법원 수화 통역 요구 기각
2012-09-06	현대차, 울산지법에 비정규직 노조(사내하청 노조) 상대로 10억원 손해배상 소송 제기 노조 죽이기
2012-09-06	쌍용차 범대위, 서울남부지방검찰청에 고소 및 소환남발 등 경찰 행위의 불법성에 대해 고소고발장 접수
2012-09-06	노동부, 만도측의 교섭권 없는 새노조와의 임단협은 법적 효력이 없다고 판단. 사측과 새노조는 꿈적도 않음
2012-09-06	노동부, KT 인력 퇴출 프로그램의 실체 확인하고도 추가조사와 처벌을 하지 않은 것으로 드러남
2012-09-11	'사법살인' 인혁당 사건 두고…박근혜, 유신 때 판결 옹호하며 "법원 두 가지 판결…. 역사의 판단에 맡겨야" 발언
2012-09-12	4대강 비자금 수사 '지지부진' / "특수부에 맡겨 신속 수사해야"
2012-09-12	현대차에 이어 기아차와 한국GM도 밤샘노동을 없애기로 노사 잠정합의
2012-09-14	진주시의회, '진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례' 4년만에 만장일치 통과
2012-09-17	현대중공업 하청노동자, 작업장 탈의실서 쓰러졌으나 구급차가 아닌 트럭에 실려 병원에 이송됐다가 사망
2012-09-19	강정마을 인권침해 조사결과, "강정은 인권 불모지"
2012-09-20	조현오 전 경찰청장, 국회 환노위 쌍용차 사태 청문회서 청와대에 직접 보고해 쌍용차 공권력 투입했다고 시인
2012-09-20	쌍용차, 2009년 조작된 생산성지수로 정리해고 단행 밝혀져
2012-09-20	교도소, 편지 검열 함부로 못 하도록하는 시행규칙 개정안 입법예고
2012-09-22	코스트코 VS 서울시 '대형마트 휴일영업' 전면전, 서울시 과태료에도 불구하고 코스트코 영업 강행
2012-09-23	청년 채무불이행자 2만명…78%가 저축은행 이용자
2012-09-25	정부 내년 3월부터 0~2세 보육지원 대상 축소 보육지원체계 개편안 발표. 여야 시민사회 "0~2세 무상교육 폐기 안 돼"
2012-09-26	용역 폭력 "SJM", 경영진 사과 직장폐쇄 철회로 62일만에 260명 노동자들 복귀. 쌍용차 노동자들도 언젠가는 그렇게 되기를
2012-09-27	곽노현 서울시 교육감 징역1년 확정
2012-10-01	'몽골새끼'라고 욕하는 한국인들과 몽골인 청소년 사이에서 발생한 싸움을 말리던 몽골출신 고1학생 김아무개군, 경찰조사과정에서 미등록 체류라는 사실이 밝혀져 10월5일 강제 추방
2012-10-02	노년유니온, 노인의 날 맞아 세대별 노조인 청년유니온에 이어 서울지방고용청에 노조설립 신고
2012-10-04	검찰, '4대강 담합' 관련 공정위원장 고발사건 수사

2012-10-05	내곡동 사저 특검 이광범 변호사 임명
2012-10-06	2012생명평화대행진 강정마을, 쌍용자동차 해고노동자, 용산참사 유족들이 뭉친 스카이액트공동행동(SKY_Act) 제주 강정마을을 시작으로 전국 도보순례행진 시작
2012-10-08	서울시의회 '인권조례안' 발의…청소년 임신 · 출산 차별 금지
2012-10-08	구미 불산가스 누출 사고. 환경 오염 심각 및 인명피해까지
2012-10-08	쌍용자동차 대규모 정리해고 사태 이후 23번째 사망자 발생
2012-10-08	검찰 스마트폰 영장발부 받아 압수수색, 범위 지정 않고 압수하여 개인정보 줄줄이 누출
2012-10-09	민변 "투표 오후6시 제한은 선거권 침해" 공직선거법 제155조 제1항 법령 헌법소원
2012-10-09	청소년 77%, 아르바이트시 근로계약서 작성 안해
2012-10-11	검찰 간부 내곡동 사저 사건 관련 "그러면 대통령 일가를 배임의 이익귀속자로 규정하는 게 부담스러워서 기소를 안한 것으로 보면 된다." 발언
2012-10-14	서울시, 코스트코 2차 단속··일부 '영업정지' 처분
2012-10-16	삼성 반도체 노동자 2명 추가 사망 확인, 반올림에 제보한 삼성 직업병 피해자 168명 중 58명 사망. 산재 인정 사례는 한명 뿐
2012-10-17	시민단체 투표권 보장 공동행동 발족, 30일까지 10만명 청원 목표 "투표시간 연장, 시민 힘으로"
2012-10-18	세계 빈곤퇴치의 날 맞아 빈곤사회연대 전국 빈민연합 홈리스 행동 등 빈곤철폐 촉구
2012-10-18	현대차 비정규직지회 노동자 2명, 현대차의 불법파견 불인정에 반발하며 45m 높이의 송전철탑에서 고공농성 시작
2012-10-18	서울중앙지법, 7, 80년대 대표적 노조파괴 사건인 '반도상사 노조탄압 사건' 피해자들에 대한 국가배상 청구소송에서 원고 일부승소 판결
2012-10-18	성기 노출 사진 박경신 교수 항소심에서 원심 뒤집어 무죄. 재판부 "이 게시물은 표현의 자유에 관한 학술적 내용을 담은 것으로 사상적 · 학술적 가치를 지니고 있다"고 판시
2012-10-19	법원 "한미 FTA 정보 비공개가 국익 부합"
2012-10-19	노동부, '노조 파괴' 노무법인 창조컨설팅에 설립인가 취소
2012-10-20	학칙 개정 자율권 줬더니 교장의 징벌권 대폭 강화
2012-10-22	한진중공업, 복직예정 해고노동자에 '전환배치 동의' 강요. 해고근로자 '노예계약서 강요' 거부
2012-10-22	현대차 이어…유성기업 홍종인 아산지회장 '고공농성' 돌입
2012-10-22	'임신한 女변호사 휴직 통보' 고발사건 수사
2012-10-22	인권위, 초중고 교과서에 성역할 편견 등 여전 수정권고
2012-10-23	서울시, '어린이 · 청소년 인권조례안' 1일 공포
2012-10-24	기초수급자 60대 "돈 없는 세상 살기 힘들다" 생활고 비관 은평구청 옥상서 투신자살

2012-10-24	부양의무자 기준 탓 기초수급 탈락 올해 상반기 1만3000여명 이르러
2012-10-25	출산휴가와 육아휴직 후 복귀한 여성을 퇴직하도록 왕따 시킨 금융기관에 대해 위자료 지급 판결
2012-10-26	서울 행당동 연립주택 화재. '불은 10분 만에 꺼졌지만'…홀로 있던 지체장애인 활동가 김주영씨 숨져, 활동보조서비스만 받았더라도…
2012-10-27	민변, 쌍용차 해고자 복직 국정조사 촉구 '삼보 일배'
2012-10-28	유엔, 한국에 사형제·국보법 등 개선권고
2012-10-28	'불안한 노후'…한국 연금체계 최하위 수준
2012-10-28	울산지법, 현대차 비정규직의 정규직화 투쟁 지원키 위해 잔업거부 주도하여 '업무방해죄'로 기속된 현대차 노조간부에 무죄 선고
2012-10-29	현대차, 불법파견 인정하지 않은 채 사내하청 비정규직 신규채용 방침 밝혀 '교섭 전 노조 무력화 시도'라며 노조 크게 반발
2012-10-30	경제자유구역 내 영리외국 의료기관 개설 허가절차를 담은 시행규칙 공포. 영리병원 개설 가능. 시민단체 '강력 투쟁'
2012-10-30	강정 인권침해 '무법지대'. 계속되는 인권침해, 인권위는 모르쇠?
2012-10-30	서울 중고교 88%가 학생인권조례에서 금지하는 두발제한 학칙에 규정
2012-10-30	울산지법, 현대차 점거파업 사내하청 노동자 191명에 '집시법 위반 및 업무방해' 혐의로 벌금형 선고
2012-10-31	박근혜 투표시간 연장 100억 더 들어 안 돼
2012-10-31	여야 '부자증세' 논의, 이르면 내년 가시화
2012-10-31	부산지법, 사실상 노무지휘하면 위임계약이 없더라도 파견근로자로 보호 판결
2012-11-01	법원 재능노조 사건 관련 "학습지 교사는 노동조합법상 근로자" 노조활동 이유로 학습지 교사들과의 위탁사업계약 해지는 부당노동행위
2012-11-03	국민 68% "투표시간 연장에 동의"… 젊을수록 찬성률 높아
2012-11-04	생명평화대행진을 도보 순례단 서울 도착 순례. 한 달 동안의 대장정 마무리
2012-11-04	학교폭력 1년…대책 요란했지만 아이들은 계속 희생
2012-11-05	MBC노조 "파업재개 결의..시점은 추후 결정"
2012-11-06	성폭력 피해자 법정 출석 때 보호 위한 '증인지원실' 확대
2012-11-06	"현직 검찰 고위간부 대기업서 6억 받아"
2012-11-07	돈 벌이에 내몰린…'4060' 아줌마는 서럽다… 시간제도 감지덕지, 58%가 저임금 허덕
2012-11-08	민변, 대형마트 영업제한 헌법소원 기각/각하 취지 의견서 제출
2012-11-08	대형마트, 관악구 · 마포구 상대 소송도 승소
2012-11-08	9일 학교비정규직노조 호봉제도입과 교육감 직접 고용 요구 파업, 933개 학교 급식중단
2012-11-08	'돌봄지원 받는 장애아' 100명중 3명뿐

2012-11-09	영등포 등 대형마트 영업제한 재개…코스트코 결국 '항복'
2012-11-09	한진중공업 정리해고자 92명 해고 1년9개월만에 전원 복직
2012-11-10	강남구청, 영동대교 밑 30년된 넝마공동체 기습 강제 철거
2012-11-12	쌍용차, 용산, 강정…'함께 살자 농성촌' 건설
2012-11-12	미등록 외국인 노동자 단속 피해 달아나다 공장 뒤편 옹벽에서 추락 끝내 사망. 출입국관리소의 무리한 단속 비판 목소리
2012-11-15	조선소 하청노동자 산재은폐에 '신음'
2012-11-15	시민단체, 국정원 인권위에 제소
2012-11-15	인권위 "업무상 질병 입증은 사측이 해야" 권고…고용노동부 수용 거부
2012-11-15	조선소 하청노동자 산재은폐에 '신음'
2012-11-20	쌍용차 해고노동자 3명, 쌍용차 정리해고 사태 국정조사 실시 및 해고자 전원복직 촉구 평택공장 앞 송전탑 고공농성 돌입
2012-11-20	ILO, 이명박 정부에 "공공부문 노조탄압 중단" 권고
2012-11-21	고흥 조손가정 할머니 손자 전기세 체납으로 전기 끊겨 촛불 켜고 자다가 화재 사망. 복지사각지대 비극
2012-11-21	트위터에 북한사이트 글 리트윗한 박정근 징역 10월에 집행유예 2년 유죄 선고
2012-11-21	대형마트 규제 유통법개정안 결국 법사위에 상정 안돼
2012-11-22	현직 검사가 절도 혐의 조사받던 여성에게 검사실 등에서 성관계
2012-11-22	'울릉도 간첩단 조작' 피해자 37년만에 누명 벗어
2012-11-23	사할린 강제징용 피해자들, 국가 상대로 헌법소원 제기
2012-11-23	국회 본회의 성범죄 친고죄, 반의사불벌죄 폐지 및 화학적 거세 전면 확대 법안 통과
2012-11-24	검찰 피의자에 성폭력 검사 '뇌물죄'로 영장청구 법원 기각. 여성계 업무상 위력에 의한 간음 의율해야 비판
2012-11-27	주민증 없어도 군대는 가지만 투표는 안된다는 정부. 주민등록 지문날인 거부 이유로 주민증 없는 활동가 투표 제약
2012-11-28	서울 강남구청 탄천운동장에 임시로 자리 잡은 넝마공동체 또 기습철거
2012-11-29	김광준 서울 고검 검사, 받은돈 10억 훌쩍 넘어
2012-11-29	'문자메시지 파문' 윤대해 검사 사표 제출
2012-11-29	새누리당 단독 제주해군기지 예산 2009억원 국방위 통과… "국민 바보로 아나" 문정현 신부 등 삭발·단식 돌입… "민주당도 정신차려야"
2012-11-29	민주노총 전주시내버스, 3차 파업 돌입
2012-11-30	한상대 검찰총장 사퇴…검찰 개혁안 발표 없어